

발간등록번호

34-9761045-210024-09



ISSN 2287-5212(Print)
ISSN 2765-3129(Online)

선거연구

The Study of Election

제15호 | 2021



公明選舉



중앙선거관리위원회
www.nec.go.kr

차례



- “12시면 최종투표율을 알 수 있다!”:
선거 당일 시간대별 투표율 분석과 예측모델 | 이준한 · 황원재

5
- 제20대 국회 「공직선거법」 개정 과정을 통해 본 정치관계법 개정 절차 개선의
필요성: 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권을 중심으로 | 박성진

35
- 국민주권주의(헌법 제1조 제2항)와 헌법재판소의 결정:
비관적 분석을 중심으로 | 김해원

67
- 한국에서 디지털 정당의 출현은 가능한가?
| 김진주

91
- 우리나라 일선공무원의 선거중립 실태 및 개선방안 고찰
| 김순양

121

CONTENTS



- “We Can Already Predict the Voter Turnout as early as 12 Noon!”: 5
An Analysis of the Voter Turnout on An Hourly Basis
and Its Prediction Model | Lee, Junhan · Hwang, Wonjae

- The need to improve the revision process of the Political Relations Act 35
through the revision process of 「Public Official Election Act」
in the 20th National Assembly: Focusing on the Right
to Submit Revision Opinions of the National Election Commission
| Park, SungJin

- Sovereignty and the decision of the Constitutional Court of Korea: 67
focusing on critical analysis | Kim, Haewon

- Is it possible for a digital party to emerge in Korea? 91
| Kim, Jinju

- An Analysis of the Electoral Neutrality of Street-level Public Servants 121
| Kim, Soon-Yang

“12시면 최종투표율을 알 수 있다!” : 선거 당일 시간대별 투표율 분석과 예측모델*

이준한 | 인천대학교
황원재 | 테네시주립대

✦ 국문요약 ✦

이 논문은 “선거 당일 최종투표율을 사전에 정확하게 예측할 수 있을까?” 라는 질문에 답하는 것이다. 이 논문은 우선 선거 당일 시간대별 투표율의 특징을 분석하고 서로 비교한다. 그 다음으로 사전투표제가 실시된 모든 선거의 시간대별 투표율의 특징을 분석하고 비교한다. 마지막으로 베이지안 모델을 활용하여 최종투표율은 물론, 특정 시간대의 투표율을 예측하는 시뮬레이션 결과를 제시하고 그 의의를 평가한다. 이 논문은 무엇보다도 이미 선거 당일 12시가 되면 최종투표율을 예측하는데 충분하다는 사실을 발견한다. 이러한 특징들은 한국 유권자들이 언제 투표장으로 가는지를 결정할 때 투표비용을 최소화하는 방향으로 합리적인 선택을 하기 때문에 형성된 것으로 보인다.

주제어 | 투표율, 시간대별 투표율, 예측모델, 사전투표, 이념성향, 비교연구

* 이 논문은 인천대학교 2020년 자체연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

2012년 국회의원선거를 앞두고 정치인들을 포함한 많은 유명인사들은 만약 투표율이 70%를 넘으면 노래를 부르거나 춤을 추거나 또는 머리에 염색을 하겠다는 등 약속을 앞 다투어 했다. 2012년 대통령선거에서는 많은 연예인들이 만일 투표율이 70% 또는 75%, 심지어 80%를 넘으면 각각 무엇을 하겠다는 약속을 쏟아냈다. 자신의 유명세를 과시하면서 유권자들에게 투표를 독려하는 것이었다. 일반적으로 투표율의 높고 낮음은 선거에서 승자의 결정에 영향을 미친다는 통설이 형성되어 있다. 다시 말해 투표율이 높다면 진보성향의 정당이 유리하고 이와 반대로 투표율이 낮으면 보수성향의 정당이 승리하는 경향이 있다는 것이다(Bernhagen and Marsh 2007; Citrin, Schickler, and Sides 2003; DeNardo 1980, Gill 2005; Grofman, Owen, and Collet 1999). 이러한 통설은 비단 한국만이 아니라 미국 또는 유럽 등에서도 논쟁이 된 바 있다(이현우 2008; Bohrer, Pacek, and Radcliff 2000; Highton and Wolfinger 2001; Lee and Hwang 2012; Martinez and Gill 2005; McAllister and Mughan 1986; Nagel 1988; Nagel and McNulty 1996, 2000; Pacek and Radcliff 1995, 2003; van der Eijk and van Egmond 2007).

물론 2012년 대통령선거에서는 5년 전에 비하여 투표율이 상당히 높아져 75%를 넘어섰음에도 불구하고 보수성향의 박근혜 후보가 승리했던 사례가 없지 않지만 최종투표율에 대한 관심은 선거결과에 영향을 미칠 수 있다는 관점에서 매우 큰 관심사 가운데 하나가 아닐 수 없다(정한울 2012, 지병근 2012). 그리고 앞으로 저출생 고령화에 따른 인구구조의 변화와 세대별 이념 성향의 변화에 따라 이러한 통설이 도전을 받을 수도 있다. 또한 투표율의 정치적 효과와 관련된 통설은 개별 선거마다 독특하게 조성된 구체적인 정치환경에 따라 결과가 달라질 수 있다. 특히 최근 한국에서 20대와 30대 유권자 사이에 진보적 성향이 상대적으로 감소하는 상태에 투표율의 상승이 통설과 같이 진보적 성향의 정당이 승리할 것으로 예측하기 어렵게 만드는 중이다. 하지만 이 연구에서는 선거 당일 최종투표율을 더 빠르고 정확하게 예측한 뒤 각 세대의 이념적 성향은 물론 선거환경까지 종합적으로 고려한다면 선거결과를 조금 더 빠르고 조금 더 정확하게 예측하는데 도움이 될 것이라고 본다. 선거구도가 치열하고 박빙의 양자대결일 경우에는 이러한 예측의 의미는 더 크다.

현재까지 선거 당일 날씨에 따른 투표율에 대한 연구(Dubois and Lakhdar 2007;

Eisinga, Grotenhuis, and Pelzer 2011; Fujiwara, Meng, and Vogl 2016; Gatrell and Bierly 2002; Gomez, Hansford, and Krause 2007; Hansford and Gomez 2010; Knack 1994, Lakhdar and Dubois 2006; Lee and Hwang 2017)도 있었지만 시간대별 투표율에 기초하여 최종투표율을 예측하는 시도는 아마 이 연구가 처음일 것이다. 이 연구는 그만큼 한국 투표율에 대한 분석과 이해의 지평을 넓히는 데 의의가 있다. 이 논문에서는 먼저 4번의 대통령선거(1997년, 2002년, 2007년, 2012년), 7번의 국회의원선거(1996년, 2000년, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년, 2020년), 7번의 지방선거(1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년, 2018년)에서 나타나는 선거 당일 시간대별 투표율의 특징을 각각 분석하고 또 서로 비교한다. 그 다음으로 이 논문에서는 사전투표제가 적용된 모든 선거(2014년 지방선거, 2016년 국회의원선거, 2017년 대통령선거, 2018년 지방선거, 2020년 국회의원선거)에서 사전투표 이틀 동안 시간대별 투표율에서 보이는 특징을 추출하고 또 체계적인 비교를 시도한다. 마지막으로 이 논문에서는 선거 당일 시간대별 투표율의 변동에 대한 분석을 통하여 투표종료 시점의 최종투표율을 포함하여 특정 시간대의 투표율을 예측하는 모델을 제시하고 그 특징을 평가한다.

II. 연구방법과 데이터

이 연구의 목적은 “선거 당일 최종투표율을 사전에 정확하게 예측할 수 없을까?”라는 질문에 답하는 것이다. 이를 위하여 이 연구는 선거 당일 시간대별 투표율의 특징을 찾고 선거 당일 최종투표율을 사전에 예측하는 모델을 세운다. 선거 당일 집계된 시간대별 투표율이 전산기록으로 공개되기 시작한 전국 단위의 선거는 1996년 국회의원선거이다. 중앙선거관리위원회 선거1과에 따르면 그 이전 선거에서는 전산화된 시간대별 투표율을 기록으로 남겨 두지 않았다. 그러므로 이 논문의 연구대상은 자연스럽게 1996년 국회의원 선거부터가 된다. 이 논문에서 연구의 대상이 되는 각종 선거의 선거 당일 시간대별 투표율 통계를 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)에서 찾는다.

이 논문의 성공은 다른 무엇보다도 선거 당일 시간대별 투표율에 대한 정확한 통계에 달려 있다. 다시 말해 이 연구에는 온전하게 선거 당일 시간대별로 집계된 투표율 정보

8 선거연구 제15호

외의 통계는 필요하지 않다. 이 논문에서는 선거 당일 이전에 실시된 부재자투표나 사전투표에서 집계된 투표율을 모아 선거 당일 12시부터 13시 사이 투표율에 더한 중앙선거관리위원회 통계를 활용하면 선거 당일 투표율 실체를 왜곡시킨다고 본다. 따라서 이 연구는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 선거 당일 시간대별 투표율 가운데 오후 1시 통계에 반영된 노이즈(noise)를 제거한 값을 활용한다. 중앙선거관리위원회 선거1과에 의하면 중앙선거관리위원회는 애초에 부재자투표율을 선거 당일 6시 투표 시작 때부터 합해서 공개하면 오전부터 투표율이 너무 높게 나오는 대신 선거 당일의 투표율에 대한 왜곡된 정보가 유권자에게 전달될 수 있다고 봤다. 그래서 중앙선거관리위원회는 정오부터 오후 1시 사이의 투표소투표율에 부재자투표율을 합하여 오후 1시 투표율로 공표하고 있다. 그 이후 사전투표제도가 도입된 뒤부터도 과거 부재자투표율의 방식과 같이 사전투표율을 13시에 합하여 공개하고 있다.

이 논문은 선거 당일 시간대별 투표율에서 부재자투표율이나 사전투표율을 뺀 때 12시부터 13시 사이에 합해진 값만 제거하기로 한다. 예컨대 2012년 대통령선거에서 오후 1시에 포함된 부재자투표자수는 1,151,760명으로 전체 유권자수 40,507,842명 가운데 2.84%를 차지한다. 당시 전체 부재자투표자수는 1,162,378명으로 전체 유권자수의 2.87%이다. 중앙선거관리위원회에서는 오후 1시부터 오후 6시까지 나머지 10,618명(0.03%)의 부재자투표기록을 5시간에 걸쳐 각 시간대의 투표율에 추가적으로 집계하였다. 즉 오후 1시 이후 5시간의 투표율에 각각 더해진 부재자투표율은 평균 0.006%로 각 시간대별 투표율에 통계적으로 유의미한 차이를 주지 않는 수준에 그친다.

이 논문의 분석 사례는 결코 많은 것이 아니다. 하지만 이 연구가 객관적인 비교로 시작해서 체계적인 추론을 추구한다는 차원에서 2017년 대통령선거를 연구의 대상에서 제외시킨다. 2017년 대통령선거는 보궐선거이기 때문에 투표시간이 이전의 대통령선거와 같이 오전 6시부터 오후 6시가 아닌 오후 8시에 끝났다. 일반적으로 선거가 오전 6시에 시작하여 오후 6시에 끝나기 때문에 2017년 대통령선거를 다른 선거와 시간대별 투표율끼리 비교하는 것은 신뢰할 만한 결론을 유추하는 데 적합하지 않다. 따라서 아쉽게도 2017년 대통령선거를 제외하고 선거 당일 시간대별 투표율 전산기록을 공개하기 시작한 1996년 국회의원선거 이후 모든 전국 단위 선거가 연구의 대상이 된다. 여기에는 1997년, 2002년, 2007년, 2012년 대통령선거, 1996년, 2000년, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년, 2020년 국회의원선거, 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년, 2018년 지방선거가 해당한다.

대신 이 논문은 시간대별 투표율 자체에 대한 이해를 확장하기 위하여 사전투표의 시간

대별 투표율도 연구대상으로 포함시킨다. 사전투표는 2014년 지방선거부터 처음으로 전국적으로 실시되는 선거부터 시작되었다. 사전투표는 선거 당일 하루 동안 실시되는 본선거와 달리 선거 당일 전 주 금요일과 토요일 이틀에 걸쳐 진행되는데 그 기간 동안 각 시간대별 투표율은 물론, 일별 투표율의 변동은 유권자의 투표참여 행태를 이해하는데 적지 않게 도움이 될 것이다. 또한 사전투표가 정착되면서 점차 사전투표자가 증가하고 이에 따라 선거 당일 시간대별 투표율뿐 아니라 선거 당일 투표참여에 영향을 주고 있다는 점에서 사전투표의 시간대별 투표율 변동에 대한 분석은 선거 당일 시간대별 투표율 변동을 이해하는데 필수적이라고 하겠다. 여기에서는 두 번의 지방선거(2014년, 2018년), 두 번의 국회의원선거(2016년, 2020년), 한 번의 대통령선거(2017년)가 분석의 대상이 된다. 2017년 대통령선거가 보궐선거였지만 사전투표는 다른 선거와 동일한 방식으로 이루어졌다.

III. 선거 당일 시간대별 투표율의 특징

1. 대통령선거의 시간대별 투표율 특징

다음 <표 1>은 대통령선거의 선거 당일 시간대별 투표율과 관련된 통계를 정리하고 있다.¹⁾ 이 표는 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템에 있는 시간대별 투표율 통계에 기초한다. 중앙선거관리위원회는 하나의 선거에서도 시간대별 투표율을 1시간 간격으로 집계하기도 하고 2시간 또는 최대 3시간 간격으로 투표율을 모아서 해당 시간대의 투표율로 공표하고 있다. 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에는 원래 13시의 투표율로 <표 1>의 맨 밑 칸의 ①+②에 해당하는 수치를 공개한다. 그러나 이 표에서는 해당 시간

1) 대통령선거에서 오후 1시까지 포함된 부재자투표율은 다음과 같이 계산한다. 1997년 대통령선거 당일 오후 1시 투표율에 포함된 부재자투표자수는 770,112명이고 총유권자수 32,290,416명 가운데 2.38%를 차지한다. 2002년 대통령선거 당일 오후 1시 투표율에 포함된 부재자투표자수는 814,289명으로 총유권자수 34,991,529명 가운데 2.33%에 해당한다. 2007년 대통령선거 당일 오후 1시 투표율에 포함된 부재자투표자수가 752,560명이고 총유권자수 37,653,518명 가운데 2.0%이다. 2012년 대통령선거에서 오후 1시에 포함된 부재자투표자수는 1,151,760명으로 전체 유권자수 40,507,842명 가운데 2.84%를 차지한다.

10 선거연구 제15호

에 함께 합해진 부재자투표율인 부재자②의 수치를 뺀 값을 다른 시간대의 투표소투표율과 비교할 수 있는 12시와 13시 사이의 투표소투표율이라고 계산하여 13시①에 기입한다. 이 표를 제대로 읽고 이해하기 위해서는 반드시 표 아래의 주를 참고해야 한다.

〈표 1〉 대통령선거의 시간대별 투표율

	1997	2002	2007	2012	평균	최고-최저
7시	3.3	2.8	2.5	2.8	2.85	0.8
8시						
9시	8.2	7.9	6.9	8.8	7.95	1.9
10시						
11시	14.6	13.9	12.4	14.8	13.93	2.4
12시	10.3	8.2	7.0	8.5	8.50	3.3
오전 소계	36.4	32.8	28.8	34.9		
13시①	8.52	6.77	5.9	7.56	7.19	2.62
14시				7.3		
15시	14.6	12.4	11.3	6.7		
16시				5.9		
17시	11.1	10.2	9.6	4.9		
18시	7.7	6.3	5.4	5.7	6.28	2.3
오후 소계	41.92	35.67	32.2	38.06		
실질평균	6.53	5.71	5.08	6.08		
단순평균	9.79	8.56	7.63	7.30		
부재자②	2.38	2.33	2.0	2.84		
①+②	10.9	9.1	7.9	10.4		

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

주: 이탤릭은 2시간 동안의 투표율을 의미한다. 실질평균은 각 선거의 시간대별 투표율의 총합을 12시간으로 나눈 값이고 단순평균은 각 선거의 각 시간대별 투표율을 합한 값의 단순한 평균을 뜻한다. 부재자②는 12시와 오후 1시 사이에 합해진 부재자투표율을 계산한 값이다. ①+②는 원래 선거통계시스템에 나오는 13시 투표율이나 13시①에 부재자②를 빼서 투표소투표율을 계산한 값이 나온다.

대통령선거의 선거 당일 시간대별 투표율에서 나타나는 특징은 첫째, 12시에 공표된 시간대별 투표율이 가장 높고 이로부터 한두 시간 전후에 집계된 시간대별 투표율이 그

다음으로 높다는 것이다. <표 1>에서 11시와 15시에 공개된 시간대별 투표율은 각각 2시간치인 것을 감안해야 한다.

둘째, 일반적으로 오전보다는 오후에 유권자의 투표참여가 더 높다는 것이다. 앞의 표에서 오후의 투표율 소계가 오전의 투표율 소계보다 약 3% 포인트에서 5% 포인트 더 높았다. 이 차이는 대체로 투표 첫 1시간과 마지막 1시간의 투표율 사이의 차이와 비슷하다.

셋째, 투표 마지막 1시간 동안의 투표율이 그 직전 시간대에 비하여 더 높은 경향이 있다는 것이다. 그 이전의 대통령선거에서는 2시간 동안의 투표율을 보여주기 때문에 단정하기 어렵지만 적어도 2012년 대통령선거에서는 투표마감 1시간 전의 투표율이 분명하게 더 높다.

넷째, 투표 마지막 3시간의 투표율이 1997년에 가장 높았으나 점차 낮아지는 추세인 것으로 나타난다. 1997년에는 18.8%이었으나 2002년에 16.5%, 2007년에 15.0%로 계산되었다가 2012년에는 10.6%로 대폭 줄어들었다.

2. 국회의원선거의 시간대별 투표율 특징

<표 2>는 국회의원선거의 선거 당일 시간대별 투표율에 대한 통계를 보여준다.²⁾ 여기에서 나타나는 국회의원선거의 선거 당일 시간대별 투표율에서 나타나는 특징은 첫째, 대통령선거와 비슷하게 12시에 공표된 시간대별 투표율이 가장 높고 이로부터 한두 시간 전후에 공개된 시간대별 투표율이 그 다음으로 높다는 것이다. <표 2>에서 11시와 15시에 공개된 시간대별 투표율도 각각 2시간치인 것을 감안해야 한다.

2) 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 부재자투표율 또는 사전투표율은 다음과 같이 계산한다. 1996년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 717,817명이고 총유권자수 31,488,294명 가운데 2.28%에 해당한다. 2000년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 757,700명으로 총유권자수 33,482,387명 가운데 2.26%로 계산된다. 2004년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 802,828명이고 총유권자수 35,596,497명 가운데 2.26%를 차지한다. 2008년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 752,016명으로 총유권자수 37,796,035명 가운데 1.99%에 해당한다. 2012년 국회의원선거에서는 오후 1시에 포함된 부재자선거인수가 827,061명이고 총유권자수 40,205,055명 가운데 2.06%로 계산된다. 2016년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 관내사전투표자수, 관외사전투표 접수수, 거소투표 접수수, 선상투표 접수수, 재외투표 접수수는 5,284,505명이고 총유권자수 42,100,398명 가운데 12.55%에 해당한다. 2020년 국회의원선거에서 오후 1시에 포함된 관내사전투표자수, 관외사전투표 접수수, 거소투표 접수수, 선상투표 접수수, 재외투표 접수수는 11,842,680명으로 총유권자수 43,994,247명 가운데 26.92%이다.

〈표 2〉 국회의원선거의 시간대별 투표율

	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020	평균	최고- 최저
7시	3.8	3.1	3.6	2.5	2.3	1.8	2.2	2.76	2.0
8시						2.3	2.9	2.60	0.6
9시	7.2	8.0	9.0	6.6	6.6	3.0	2.9		
10시						4.1	3.4	3.75	0.7
11시	12.3	11.8	12.6	10.1	10.7	4.9	3.9		
12시	7.8	6.3	6.3	4.6	5.8	4.9	3.9	5.66	3.9
오전 소계	31.1	29.2	31.5	23.8	25.4	21	19.2		
13시①	5.62	4.64	5.14	3.61	4.94	4.35	3.58	4.55	2.04
14시				3.7	4.8	4.4	3.3	4.05	1.5
15시	7.7	8.6	8.8	3.4	4.7	4.2	3.5		
16시				3.0	3.9	3.7	3.2	3.45	0.9
17시	8.6	6.9	7.5	2.7	3.5	3.3	2.9		
18시	8.6	5.6	5.4	3.9	4.9	4.5	3.6	5.21	5.0
오후 소계	30.52	25.74	26.84	20.31	26.74	24.45	20.08		
실질평균	5.14	4.58	4.86	3.68	4.35	3.79	3.27		
단순평균	7.70	6.87	7.29	4.41	5.21	3.79	3.27		
부재자/사전 ②	2.28	2.26	2.26	1.99	2.06	12.55	26.92		
①+②	7.9	6.9	7.4	5.6	7.0	16.9	30.5		

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

주: 이탤릭은 2시간 동안의 투표율을 의미한다. 실질평균은 각 선거의 시간대별 투표율의 총합을 12시간으로 나눈 값이고 단순평균은 각 선거의 각 시간대별 투표율을 합한 값의 평균을 뜻한다. 부재자/사전②는 12시와 오후 1시 사이에 합해진 부재자투표율 또는 사전투표율을 계산한 값이다. ①+②는 원래 선거통계시스템에 나오는 13시 투표율이나 13시①에 부재자/사전②를 빼서 투표소투표율을 계산한 값이 나온다.

둘째, 대통령선거에서와 달리 2008년 국회의원선거까지는 오후보다 오전에 유권자의 투표참여가 더 높았다가 그 이후부터는 반대로 변하는 현상이 목격된다. 그러나 국회의원 선거에서 이러한 변화가 왜 2012년부터 생겼는지 또 대통령선거의 패턴과 왜 조금 다른지 설명하기는 쉽지 않다. 다만 2016년과 2020년 국회의원선거에서 오전의 투표율이 과거에 비하여 상당히 감소한 것은 대체로 사전투표의 도입과 관련이 있을 것으로 보인다.

사전투표제도가 2016년부터 도입되자 오전에 투표하는, 즉 상대적으로 더 열성적인 유권자가 사전투표의 도움으로 더 편하게 투표하는 대신, 오후에 마지막까지 쫓겨서 투표하는 유권자가 여전히 존재한다는 의미로 해석된다.

셋째, 투표 마지막 1시간 동안의 투표율이 그 직전 시간대에 비하여 조금 더 높은 경향이 있다. 오후에 1시간 간격으로 투표율을 집계했던 2008년 국회의원선거부터, 즉 과반수의 사례가 이러한 현상을 보여준다.

넷째, 투표 마지막 3시간의 투표율이 1996년에 가장 높았으나 2000년대 이후에는 꾸준히 오르내리는 것으로 나타난다. 해당 투표율은 1996년에 17.2%를 기록했다가 2000년에 12.5%, 2004년에 12.9%를 유지했으나 2008년에 9.6%로 떨어졌다가 다시 2012년에 12.3%, 2016년에 11.5%로 오른 뒤 2020년에 9.7%로 낮아졌다.

3. 지방선거의 시간대별 투표율 특징

〈표 3〉은 지방선거의 선거 당일 시간대별 투표율과 관련한 통계를 정리하고 있다.³⁾ 지방선거의 시간대별 투표율에서 확인되는 특징은 첫째, 대통령선거나 국회의원선거와 달리 12시에 공표된 시간대별 투표율이 반드시 가장 높지 않고 10시부터 오후 1시에 공표된 시간대별 투표율이 번갈아 가면서 가장 높은 기록을 보였다는 것이다. 선거의 중요도가 상대적으로 더 낮은 지방선거에서는 흔히 점심시간을 전후해서 편리하게 투표에 참여하는 유권자의 투표행위나 책임의식에 적지 않은 변화가 생기는 것으로 풀이된다 (Cancela and Geys 2016; Marsh 1998; Norris 1997, Reif and Schmitt 1980).

3) 지방선거에서 오후 1시에 포함된 부재자투표율 또는 사전투표율은 다음과 같다. 1998년 지방선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 752,561명이고 총유권자수 32,537,815명 가운데 2.31%로 계산된다. 2002년 지방선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 749,705명으로 총유권자수 34,744,232명 가운데 2.16%이다. 2006년 지방선거에서 오후 1시에 포함된 부재자선거인수는 802,204명으로 총유권자수 37,064,282명 가운데 2.16%를 차지한다. 2010년 지방선거에서는 오후 1시에 포함된 부재자선거인수가 832,925명으로 총유권자수 38,851,159명 가운데 2.14%로 계산된다. 2014년 지방선거에서 오후 1시에 포함된 관내사전투표자수, 관외사전투표 접수수, 거소투표 접수수, 선상투표 접수수, 재외투표 접수수는 4,821,335명이고 총유권자수 41,296,228명 가운데 11.68%로 계산된다. 2020년 지방선거에서 오후 1시에 포함된 관내사전투표자수, 관외사전투표 접수수, 거소투표 접수수, 선상투표 접수수, 재외투표 접수수는 8,687,230명으로 총유권자수 42,907,715명 가운데 20.25%에 해당한다.

〈표 3〉 지방선거의 시간대별 투표율

	1998	2002	2006	2010	2014	2018	평균
7시	3.7	3.3	3.6	3.3	2.7	2.2	3.13
8시						2.4	
9시	7.4	6.6	7.9	7.8	6.6	3.1	
10시						3.8	
11시	10.6	9.8	10.6	10.5	9.5	4.2	
12시	5.7	5.2	5.0	5.5	4.5	4.0	4.98
오전 소계	27.4	24.9	27.1	27.1	23.3	19.7	
13시①	5.99	5.84	3.94	4.86	3.82	3.55	
14시				4.2	3.7	3.3	3.73
15시	7.4	7.2	7.3	4.0	3.5	3.3	
16시				3.7	3.1	3.1	3.30
17시	6.6	6.0	6.2	3.3	3.1	2.9	
18시	3.0	2.8	4.9	5.2	4.6	4.1	4.10
오후 소계	22.99	21.84	22.34	25.26	21.82	20.25	
실질평균	4.20	3.90	4.12	4.36	3.76	3.33	
단순평균	6.30	5.84	6.18	5.24	4.51	3.33	
부재자/사전②	2.31	2.16	2.16	2.14	11.68	20.25	
①+②	8.3	8.0	6.1	7.0	15.5	23.8	

출처: 『제7회 전국동시지방선거 총람』 p. 327, 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

주: 이탤릭은 1995년 9시 투표율(3시간)을 제외하고 2시간 동안의 투표율을 의미한다. 실질평균은 각 선거의 시간대별 투표율의 총합을 12시간으로 나눈 값이고 단순평균은 각 선거의 각 시간대별 투표율을 합한 값의 평균을 뜻한다. 부재자/사전②는 12시와 오후 1시 사이에 합해진 부재자투표율 또는 사전투표율을 계산한 값이다. ①+②는 원래 선거통계시스템에 나오는 13시 투표율이나 13시①에 부재자/사전②를 빼서 투표소투표율을 계산한 값이 나온다.

둘째, 국회의원선거와 비슷하게 2018년 지방선거를 제외하고 오후보다 오전에 유권자의 투표참여가 더 많았다. 그러나 마찬가지로 지방선거에서 왜 2018년부터 변화가 생겼는지 또 대통령선거의 패턴과 왜 조금 다른지 설명하는 것이 쉽지 않다. 다만 2014년과 2018년 지방선거에서 오전의 투표율이 과거에 비하여 상당히 감소한 것은 그 전과 그

후 사이인 2014년에 사전투표가 지방선거 수준에서 처음 도입되었다는 사실을 감안한다면 이러한 투표율의 감소가 사전투표의 도입과 관련이 있어 보인다고 추정해본다.

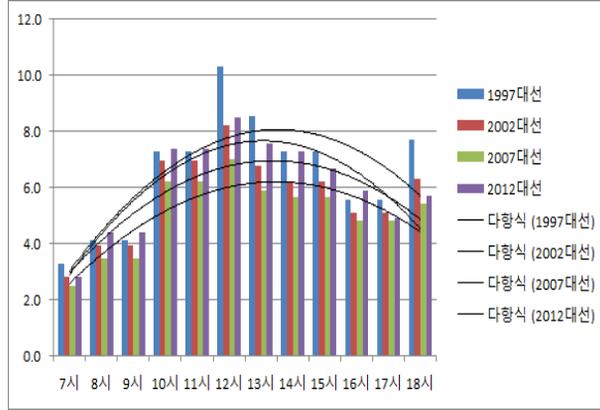
셋째, 투표 마지막 1시간 동안의 투표율이 그 직전 시간대에 비하여 조금 더 높은 경향이 있다. 다만 <표 3>을 볼 때 1998년과 2002년 지방선거에서 투표 마지막 1시간 동안의 투표참여는 매우 예외적으로 그 전 시간대보다 적었던 것으로 드러난다.

넷째, 투표 마지막 3시간의 투표율이 2006년부터 그 전보다 조금 더 높아진 것으로 보인다. 해당 시간대의 투표율은 1998년에 9.6%에서 2002년에 8.8%로 낮아졌다가 2006년에 11.1%와 2010년에 12.2%로 높아졌으나 2014년에 10.8%과 2018년에 10.1%를 기록했다.

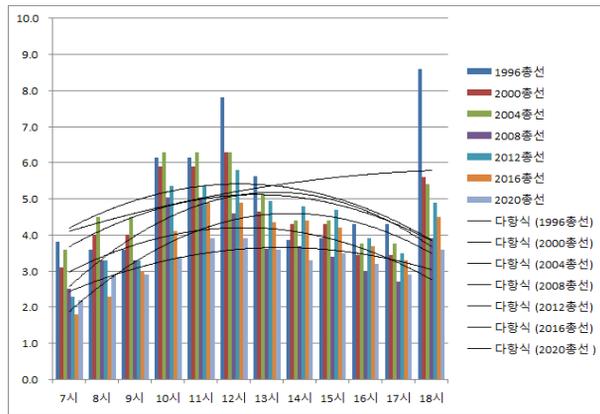
4. 비교분석

앞서 살펴본 각 선거별 시간대별 투표율의 특징을 종합해보면 첫째, 대한민국의 유권자는 국회의원선거와 지방선거에서는 ‘얼리버드(early bird)’가 조금 더 많았고 대통령선거에서는 투표의 최후 마감시간이라도 놓치지 않으려고 쫓기는 ‘거북이’가 조금 더 많다고 하겠다. 최근 사전투표가 도입된 뒤 각 선거마다 유권자의 투표참여가 많이 분산된 것이 사실이지만 특히 대통령선거에서는 투표를 안 했을 때 가져오게 될 후회를 최소화하기 위하여 투표의 마지막 순간까지 유권자가 투표장으로 향하는 노력을 그치지 않는 것으로 보인다(Beck 1975, Ferejohn and Fiorina 1974). 다음의 그림들은 각 선거의 시간대별 투표율을 시각화하고 있다. 다만 2시간 또는 3시간의 투표율이 함께 집계된 경우는 평균으로 나누어서 조금이라도 더 시간대별 투표율에 근사하게 보여주고자 한다. 이 그림들에 따르면 대통령선거의 거북이가, 즉 오후 5~6시의 투표율이 얼리버드, 다시 말해 오전 7시 기준 투표율에 약 1.5배 정도 더 많은 것으로 확인된다. 이에 비하여 다른 선거는 그 정도 비율은 아니다. 대통령선거와 같이 선거의 의미와 관심이 더 크고 결과가 중요할수록 유권자가 선거마감 때까지 투표참여를 포기하지 않는 대신 국회의원선거나 지방선거에서는 유권자의 투표참여에 뒷심을 발휘하게 하는 유인이 상대적으로 더 적은 것으로 해석되는 것이다. 대통령선거에서는 투표시간 마지막까지 유권자의 투표참여가 이어져 <그림 1>과 같이 점심시간 이후의 회귀선이 비교적 완만하다. 이에 비하여 국회의원선거(<그림 2>)와 지방선거(<그림 3>)에서는 포물선의 모양이 오전 오후에 서로 변화가 심하거나 포물선이 오후에 비교적 덜 완만하게 나타난다.

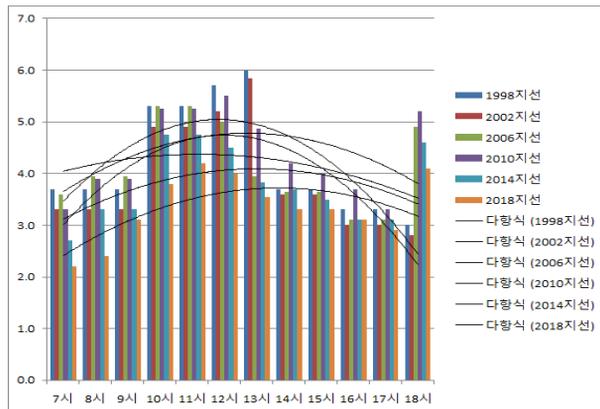
〈그림 1〉 대통령선거와 시간대별 투표율



〈그림 2〉 국회의원선거와 시간대별 투표율



〈그림 3〉 지방선거와 시간대별 투표율

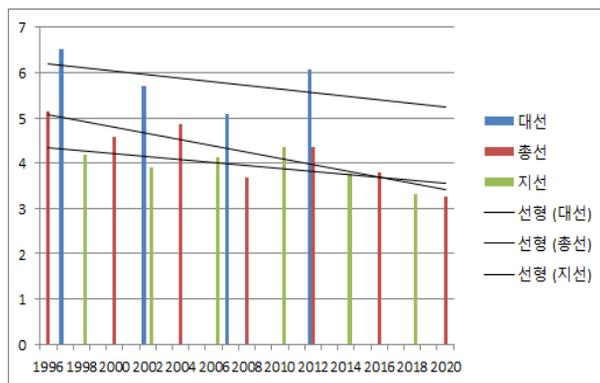


둘째, 거의 모든 선거에서 오전 9시부터 오후 1시 사이에 유권자의 투표참여가 공통적으로 가장 활발했던 것으로 나타난다. 여기 3개의 그림들에서 공통적으로 점심 시간대의 투표율이 가장 높은 크기의 막대를 보여주고 있다. 오전에 일을 마친 가사노동자나 업무를 마친 다양한 형태의 노동자가 점심시간이나 그 전후 시간을 활용하여 신성한 한 표를 행사하는 합리적인 ‘알뜰형 유권자’가 상당히 많다고 하기에 충분하다(Becker 1965). 물론 점심시간이나 그 전후 시간대에 투표율이 가장 높은 것은 밤늦게까지 학습이나 온라인 활동 또는 아르바이트 등으로 늦은 아침에 일어난 청년들이나 낮과 밤을 바꾸어 일하는 노동자의 투표참여도 영향을 주었을 것이다.

셋째, 대체로 모든 선거에서 점심 시간대에 정점을 찍은 투표율이 점차 감소하다가 투표 마감시간 직전에 다시 투표율이 높아진다. <그림 2>에서 1996년 국회의원선거의 오후 5-6시 투표율(8.6%)이 매우 예외적으로 높았는데 투표를 해야 한다는 유권자의 책임 의식이나 심리 또는 정치적 동원의 강도가 그만큼 크다는 사실을 시사한다. 이에 비하여 3개의 그림에서 공통적으로 최근의 선거일수록 오후 5~6시 투표율이 점차 감소하는 추세라는 것을 보여준다. 이는 사전투표가 도입된 뒤 정말 시간에 쫓겨서 투표 당일 투표소에 못 갈 것으로 예상하는 유권자 가운데 일부는 투표마감 시간대를 피해서 미리미리 사전투표를 선택하는 것으로 보인다. 이와 더불어 만약 사전투표도 못 한 유권자가 투표마감 시간이 가까워지면 대통령선거에서는 그래도 어떻게 해서라도 투표하러 뛰어가지만 국회의원선거나 지방선거에서는 그보다는 투표를 포기하는 선택이 더 빈번한 것으로 해석된다.

넷째, 전체적으로 볼 때 시간대별 실질적 평균투표율은 점차 감소하는 추세이다. <그림 4>는 이 논문의 모든 사례에서 계산되는 실질적인 시간대별 평균투표율을 요약한 것이다.

〈그림 4〉 선거별 시간대별 실질평균 투표율의 비교



이 그림에 따르면 모든 선거의 실질적인 시간대별 평균투표율이 우하향의 직선으로 수렴되는 것을 알려준다. 투표율이 상대적으로 더 높은 대통령선거나 국회의원선거에서는 상대적으로 수렴선의 기울기가 가파르나 투표율이 더 낮은 지방선거에서는 그 반대이다.

IV. 사전투표의 시간대별 투표율 특징

사전투표에서 나타나는 시간대별 투표율의 특징은 선거 당일의 시간대별 투표율에서 보이는 특징과 뚜렷하게 구분된다. 사전투표가 전국적인 선거에서 실시되기 시작한 2014년 지방선거 이후 2016년 국회의원선거, 2017년 대통령선거, 2018년 지방선거, 2020년 국회의원선거까지 모두 5회의 연구사례가 축적되었다. 다음의 <표 4>는 사전투표가 실시된 모든 전국 단위 선거의 시간대별 투표율 정보를 정리하고 있다. 여기에서 확인되는 시간대별 투표율의 첫 번째 특징은 1일차보다 2일차에 투표참여가 더 빈번하다는 것이다(가상준 2018, 2021; 이상신 2014; 이재묵 2020). 먼저 전체적으로 볼 때 1일차의 시간대별 투표율 평균이 0.71%인데 비하여 2일차의 시간대별 투표율 평균이 0.90%로 계산된다. 그 다음으로 선거별 통계를 보면 2014년 지방선거의 1일차 시간대별 투표율이 평균 0.40%인데 2일차가 평균 0.56%, 2016년 국회의원선거 1일차 시간대별 투표율이 평균 0.45%에서 2일차에 평균 0.56%, 2017년 대통령선거 1일차 시간대별 투표율이 평균 0.98%인데 2일차가 평균 1.20%, 2018년 지방선거 1일차 시간대별 투표율이 평균 0.73%에서 2일차에 평균 0.95%, 2020년 국회의원선거 1일차 시간대별 투표율이 평균 1.01%인데 2일차에 평균 1.21%으로 확인된다.

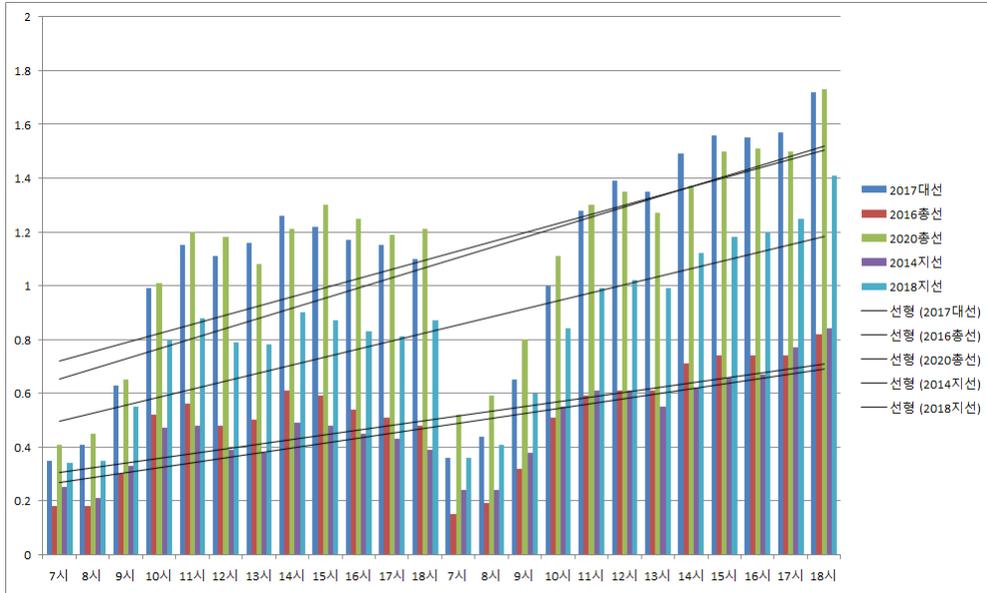
사전투표의 시간대별 투표율로 두 번째 특징은 1일차인 금요일에는 오후 2시와 3시에 가장 높은 투표율을 보여주다가 점차 감소하지만 2일차인 토요일에는 오전 9시를 넘어서면서 투표 마감시간까지 계속 증가하는 추세를 유지한다는 차이가 있다는 점이다. 다음의 <그림 5>는 이러한 차이를 시각적으로 잘 보여주고 있다. 회귀선으로 말하자면 1일차에는 오후 2~3시를 정점으로 하는 포물선 모양이라면 2일차에는 투표 시작부터 마감시간까지 거의 일직선 모양이 적합한 것으로 보인다. 사전투표는 마감시간인 2일차 5~6시에 투표율이 가장 높아지는 것으로 나타난다.

〈표 4〉 사전투표의 시간대별 투표율

		2014 지선	2016 총선	2017 대선	2018 지선	2020 총선	평균
1일차	7시	0.25	0.18	0.35	0.34	0.41	0.31
	8시	0.21	0.18	0.41	0.35	0.45	0.32
	9시	0.33	0.3	0.63	0.55	0.65	0.49
	10시	0.47	0.52	0.99	0.8	1.01	0.76
	11시	0.48	0.56	1.15	0.88	1.2	0.85
	12시	0.39	0.48	1.11	0.79	1.18	0.79
	13시	0.38	0.5	1.16	0.78	1.08	0.78
	14시	0.49	0.61	1.26	0.9	1.21	0.89
	15시	0.48	0.59	1.22	0.87	1.3	0.89
	16시	0.45	0.54	1.17	0.83	1.25	0.85
	17시	0.43	0.51	1.15	0.81	1.19	0.82
	18시	0.39	0.48	1.1	0.87	1.21	0.81
	평균	0.40	0.45	0.98	0.73	1.01	0.71
2일차	7시	0.24	0.15	0.36	0.36	0.52	0.33
	8시	0.24	0.19	0.44	0.41	0.59	0.37
	9시	0.38	0.32	0.65	0.6	0.8	0.55
	10시	0.55	0.51	1	0.84	1.11	0.80
	11시	0.61	0.59	1.28	0.99	1.3	0.95
	12시	0.61	0.61	1.39	1.02	1.35	1.00
	13시	0.55	0.61	1.35	0.99	1.27	0.95
	14시	0.62	0.71	1.49	1.12	1.37	1.06
	15시	0.66	0.74	1.56	1.18	1.5	1.13
	16시	0.67	0.74	1.55	1.2	1.51	1.13
	17시	0.77	0.74	1.57	1.25	1.5	1.17
	18시	0.84	0.82	1.72	1.41	1.73	1.30
	평균	0.56	0.56	1.20	0.95	1.21	0.90
	합계	11.49	12.18	20.14	26.06	26.69	

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>).

〈그림 5〉 사전투표의 시간대별 투표율



사전투표의 시간대별 투표율로 세 번째 특징은 사전투표가 점차 회를 거듭할수록 시간대별 사전투표 이용도 조금씩 더 증가한다는 점이다(김정곤·권영주 2021). 2014년 지방선거(11.49%), 2016년 국회의원선거(12.18%), 2017년 대통령선거(20.14%), 2018년 지방선거(26.06%), 2020년 국회의원선거(26.69%)의 순서로 사전투표 이용이 계속해서 꾸준히 증가하고 있다. 사전투표 전체 투표참여가 증가하는 만큼 사전투표의 시간대별 투표참여도 감소할 리는 만무하다. 만약 미래에도 이러한 사전투표 이용의 증가추세가 계속 이어진다면 선거일 투표율의 감소는 물론 시간대별 투표참여에 상당한 영향을 줄 것으로 예상된다.

V. 최종투표율 예측 모델과 그 의의

지금까지 전국단위 선거의 시간대별 투표율의 특징과 사전투표의 시간대별 투표율의 특징을 분석하고 비교했는데 이 결과를 바탕으로 이제 이 연구의 최종 목표로 넘어간다.

그것은 바로 특정 선거의 선거 당일 최종투표율을 포함하여 특정 시간대의 투표율을 예측하는 모델을 구축하는 것이다. 이러한 모델은 다음의 몇 단계를 거쳐서 체계적으로 만들어진다. 먼저 이 연구는 선거 당일 시간대별 투표율 변화와 관련한 패턴정보를 추출하기 위하여 이전 선거들에서 나타난 시간대별 투표율과 그 분산값에 대한 정보를 구한다. 예를 들면, 우선 오전 7시에 집계된 투표율이 9시의 투표율과 어떠한 상관관계를 가지는지 분석하기 위하여 그 변화비율의 평균값과 분산값을 구한다. 그 다음 오전 9시까지 누적된 투표율과 오전 11시의 투표율 사이에 나타난 변화비율의 평균값과 분산값을 구한다. 이 논문에서는 위의 방식을 적용하여 투표 마감시간인 오후 6시까지 투표율이 집계된 각 시간대마다 각 시간대의 투표율이 그 이전 시간대까지 투표율과 어떠한 상관관계를 가지고 있는지 그 변화비율과 관련된 평균값과 분산값을 계속적으로 구한다. 이를 통하여 이 논문에서는 각 시간대별 투표율을 바탕으로 다음 시간대의 투표율이나 최종투표율에 대한 예측값과 그 값들에 대하여 통계적으로 유의미한 범위를 산출할 수 있는 모델을 완성한다. 최종투표율 예측 모델의 수리적 모형은 다음과 같다.

$$Y_t = \sum_{t=1}^n Y_{t-1} * f(\theta_t)$$

Y_t = t 시각에서의 예측 투표율, $\sum_{t=1}^n Y_{t-1}$ = t-1 시각까지의 누적된 투표율

$f(\theta_t)$ = 이전 데이터에서 얻어낸 시간대별 투표율의 변화비율과 그 분산값에 대한 사전정보

$$\theta_t = \frac{\sum_{t=1}^n Z_{t-1}}{Z_t} = \text{이전 데이터 } Z_t \text{ 에서 얻어낸 시간대별 투표율의 변화비율}$$

이러한 모델은 베이지안 모델(Bayesian model)과 같이 기존의 데이터를 바탕으로 하여 구해진 정보 또는 사전 분포(prior distribution)에 다시 새로운 데이터를 추가한 뒤 사후 분포(posterior distribution)를 얻어내는 것과 유사한 과정을 거치는 셈이다. 가령 예컨대 이 모델은 선거 당일 오전 7시의 투표율에 대한 정보를 바탕으로 하여 오전 9시 또는 그 이후 특정 시간대의 투표율을 포함하여 최종투표율까지 예측하게 만드는 것이다. 그 다음으로 다시 오전 9시에 투표율에 대한 정보가 새로이 주어지면 이에 기초하여 오전 11시 또는 그 이후 시간대의 투표율은 물론 최종투표율에 대한 예측값을 업데이트하게 된다. 이러한 과정은 투표가 마감될 때까지 반복적으로 진행된다. 이 모델의 특징은 시간

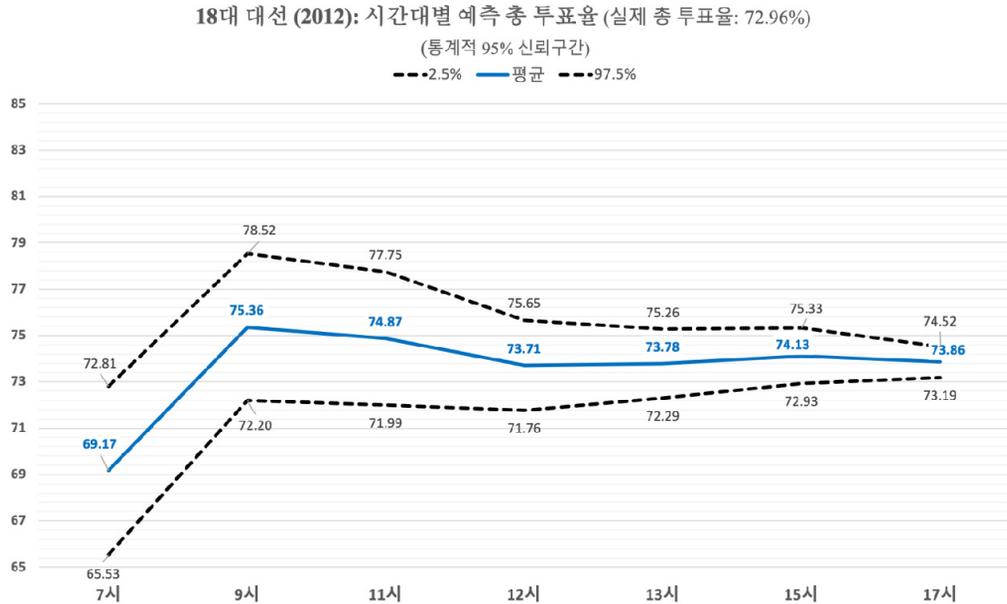
이 지남에 따라 얻어지는 시간대별 투표율을 바탕으로 하여 그 시간대 이후의 투표율 예측값을 업데이트해 감으로써 최종투표율에 대하여 보다 정확한 정보를 얻어낼 수 있다는 점이다.

1. 대통령선거

대통령선거에서 특정 시간대의 투표율을 예측하는 것은 다른 선거보다 비교적 더 정확하다. 이미 앞서 지적했듯이 국회의원선거나 지방선거에 비해서 대통령선거에서 유권자가 투표마감 때까지 투표참여를 덜 포기하기 때문에 오후 투표율이 오전 투표율보다 더 높게 나타나는 경향이 있다. 대통령선거에서는 또한 투표 마지막 1시간의 투표참여가 상대적으로 더 활발하다. 이렇듯 대통령선거의 시간대별 투표율에서 보이는 패턴은 다른 선거에 비하여 상대적으로 훨씬 더 규칙적이다. 다시 말해 앞의 <표 1>에서 이미 확인했듯이 대통령선거의 시간대별 투표율에서 최고값과 최저값의 차이가 0.8% 포인트(7시)에서 3.3% 포인트(12시)에 그쳤다. 이에 비하여 <표 2>의 국회의원선거에서는 0.6% 포인트(8시)에서 5.0% 포인트(18시)로 시간대별 투표율의 차이에 있어서 그 폭이 훨씬 더 넓다. 다만 <표 3>의 지방선거에서 시간대별 투표율 차이가 최저(1.5% 포인트)와 최고(2.44% 포인트)의 폭이 적게 보이지만 여기에는 대통령선거의 투표율이 지방선거의 투표율보다 훨씬 높은 상황이라는 점을 주의해서 함께 고려해야 한다. 이를 종합적으로 보면 이러한 패턴의 규칙성은 대통령선거에서 보다 정확하게 특정 시간대의 투표율 예측을 가능하게 해준다.

이 논문의 투표 당일 시간대별 투표율 예측모델이 상당히 정확하다는 것은 우선 대통령선거 가운데 2012년 선거의 시뮬레이션 결과로 보여줄 수 있다. 2012년 대통령선거는 이 논문의 분석대상 가운데 가장 최근의 대통령선거이다. <그림 6>과 같이 2012년 대통령선거의 실제 시간대별 투표율을 바탕으로 구축한 예측모델에 따르면 투표마감 시간대의 투표율은 73.86%이고 95% 신뢰구간에서 73.19%에서 74.52% 사이이다. 2012년의 공식 투표율은 75.8%인데 여기에서 부재자투표를 제외한 투표율이 72.96%이기 때문에 이 모델의 예측값(73.86%)과 상당히 근사한 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 6〉 2012년 대통령선거와 시간대별 최종투표율 예측값 (부재자투표 제외)

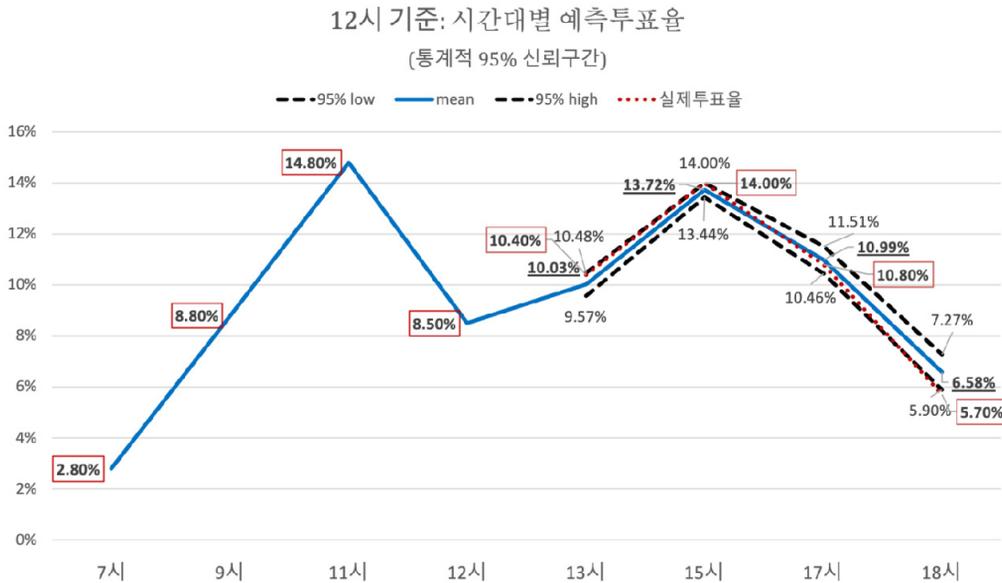


이 논문이 발전시킨 투표 당일 시간대별 투표율 예측모델에서 목격되는 또 다른 특징은 이미 12시면 최종투표율을 예측하기에 모자람이 없다는 사실이다. 〈그림 6〉에 나타나듯이 오전 7시에 집계된 첫 투표율만 가지고도 이 모델에서 예측한 최종투표율이 69.17%이고 이 예측값의 통계적으로 유의미한 신뢰구간은 최소 65.53%, 최대 72.81%로 계산된다. 오전 9시와 오전 11시를 지나면서 예측되는 최종투표율에는 다소 변동이 있지만, 그 신뢰구간의 폭이 점점 줄어들고 있음을 확인할 수 있다. 정오를 기준으로 예측한 최종투표율이 73.71%인데 이는 실제 최종투표율(72.96%)과 불과 0.75% 포인트의 차이밖에 없는 것이다. 이에 더불어 그 신뢰구간도 71.76%와 75.65%로 줄어들어 그 폭이 3.89% 포인트 정도에 그친다. 물론 12시 이후 투표 마감 시간이 더 가까워질수록 예측값과 그 신뢰구간의 간격이 훨씬 줄어들려는 경향이 있다. 하지만 투표 당일 이미 12시만 되어도 그 선거의 최종투표율을 상당히 정확하게 예측하게 된다는 사실에는 이론의 여지가 없다. 특히 선거 당일 시간대별 투표율 가운데 12시 전후에 투표율이 가장 높다는 것도 이 시간대에 최종투표율을 예측하기에 무리가 없게 만드는 것으로 해석된다.

이에 더하여 선거 당일 특정시간대의 투표율을 기초로 그 이후 특정 시간대의 투표율을 예측하는 것도 가능하다. 여기에서도 역시 이 논문의 분석대상 가운데 가장 최근인 2012년 대통령선거의 12시 투표율을 기준으로 그 이후 시간대의 투표율을 예측하는 시뮬레이

선 결과를 제시한다. <그림 7>은 오전 7시, 9시, 11시, 12시에 각각 집계된 중앙선거관리위원회의 투표율에 있어서 변화비율과 관련된 평균값과 분산값을 계산하여 그 이후 해당 시간대의 투표율을 예측한 값을 보여준다. 이 그림에서 네모 안에 있는 수치가 실제 투표율이고 예측값은 밑줄로 표시되어 있다. 예측값의 위아래에는 통계적으로 유의미한 신뢰구간이 쓰여 있다. 이를 비교하면 네모 안의 실제 투표율과 12시에 각 시간대의 투표율 예측값 사이에 큰 차이가 없다는 사실을 확인할 수 있다.

<그림 7> 2012년 대통령선거와 시간대별 투표율 예측값(12시 기준)



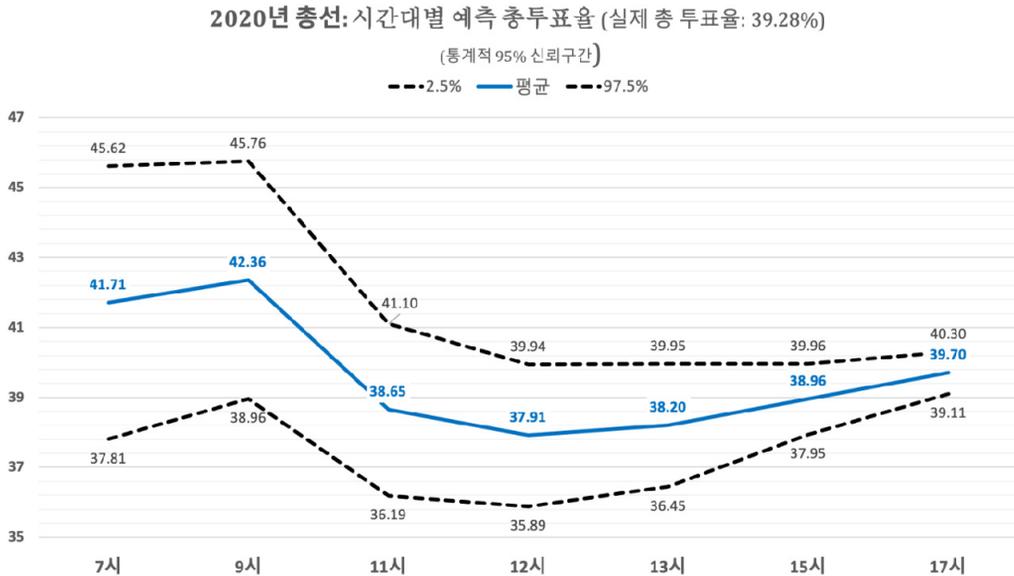
2. 국회의원선거

국회의원선거에서 투표 당일 시간대별 투표율 예측은 마찬가지로 가장 최근인 2020년 선거를 대상으로 한다. 앞의 2012년 대통령선거는 사전투표가 도입되기 전의 시뮬레이션 이라면 2020년 선거는 사전투표가 실시된 가장 최근의 국회의원선거라는 차이가 있다. 사전투표가 선거 직전 주말을 포함하여 이틀 동안 실시되면서 앞의 <표 4>에서 이미 살펴본 것처럼 사전투표율은 점차 크게 증가하는데 반하여 선거 당일 투표율이 그만큼 감소하는 추세이다. 그 결과 선거 당일 최종투표율을 사전에는 물론 투표 당일에도 예측하는

일이 더 어려워진 것이 사실이다. 따라서 2020년 국회의원선거의 선거 당일 투표율 예측 모델의 결과치는 이 논문에서 발전시키려는 시뮬레이션의 정확성을 가늠할 수 있게 해준다.

결론적으로 말하자면 이 연구의 투표율 예측모델의 높은 정확성은 2012년 대통령선거와 마찬가지로 <그림 8>과 <그림 9>에 그려진 2020년 국회의원선거에 대한 시뮬레이션 결과에서도 확인된다. 2020년 국회의원선거에서 공식 투표율은 중앙선거관리위원회의 최종집계에 따르면 사전투표율 26.7%, 부재자투표율 0.22%, 선거 당일 투표율 39.28%를 합한 66.2%이다. 먼저 <그림 8>은 사전투표와 부재자투표를 제외한 선거 당일 투표율에 대한 예측결과를 보여주는데 이에 따르면 마감시간 투표율을 39.7%(95% 신뢰구간 39.11%~40.3%)로 예측한다. 이는 실제 최종투표율(39.28%)과 불과 0.42% 포인트의 차이밖에 나지 않는다. 또한 이 예측모델도 대통령선거와 유사하게 벌써 12시면 선거 당일 최종투표율(39.28%)과 매우 비슷한 예측값(37.91%, 95% 신뢰구간 35.89%~39.94%)을 제시하는 것을 알 수 있다.

<그림 8> 2020년 국회의원선거와 시간대별 최종투표율 예측값(사전투표, 부재자투표 제외)

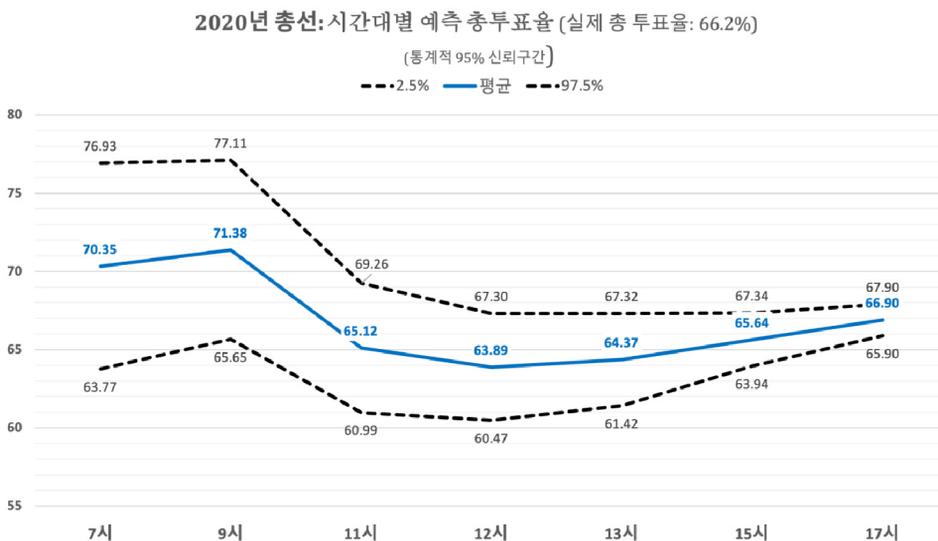


이와 같이 선거 당일에는 이미 사전투표율을 정확하게 알기 때문에 공식 사전투표율에 선거 당일 시간대별 투표율의 예측모델에 따라 계산한 마감시간 투표율 예측값을 합하면 그것이 해당 선거의 최종투표율이 된다. 이외에 해당 선거의 최종투표율을 예측하는 방법

으로 사전투표의 시간대별 투표율과 관련된 예측모델을 따로 구축하고 이를 선거 당일 시간대별 투표율 예측모델과 연동시키는 방법도 있다. 그러나 아직 사전투표의 역사가 짧아 사례가 많지 않기 때문에 현재로서는 다른 접근법을 택하는 것이 불가피하다. 이것은 하나의 단순화된 가정에서 출발한다. 다시 말해 사전투표자가 만약 선거 당일 투표한다면 그 시간대별 투표율에 비례적으로 투표할 것이라는 가정 위에서 사전투표를 계산하여 선거 당일 시간대별 투표에 합하는 것이다.

〈그림 9〉는 이러한 방법으로 선거 당일 투표율에 사전투표와 부재자투표까지 포함하여 2020년 국회의원선거의 최종투표율을 예측해본다. 가령 오전 7시의 선거 당일 투표율이 2.2%이기 때문에 같은 시간대에 전체 사전투표와 부재자투표의 2.2%가 투표한다고 가정하여 이를 합산한 3.7%에 기초하여 마감시간의 투표율을 예측하는 것이다. 이러한 예측 모델에 따르면 오전 7시에 예측한 2020년 국회의원선거의 최종투표율은 70.35%(95% 신뢰구간 63.77%~76.93%)이다. 이는 실제 투표율인 66.2%와 차이가 있지만 여전히 오차범위 안이다. 〈그림 9〉은 2020년 국회의원선거의 최종투표율을 66.9%로 예측하는데 실제 투표율(66.2%)에 매우 근사한 수치이고 오차범위 안(95% 신뢰구간 65.90%~67.90%)에 들어가 있다. 역시 이러한 예측모델도 이미 12시면 최종투표율을 63.89%(95% 신뢰구간 60.47%~67.30%)로 예측함으로써 실제 투표율(66.2%)과 2.31% 포인트밖에 차이 나지 않는 정확성을 보여준다.

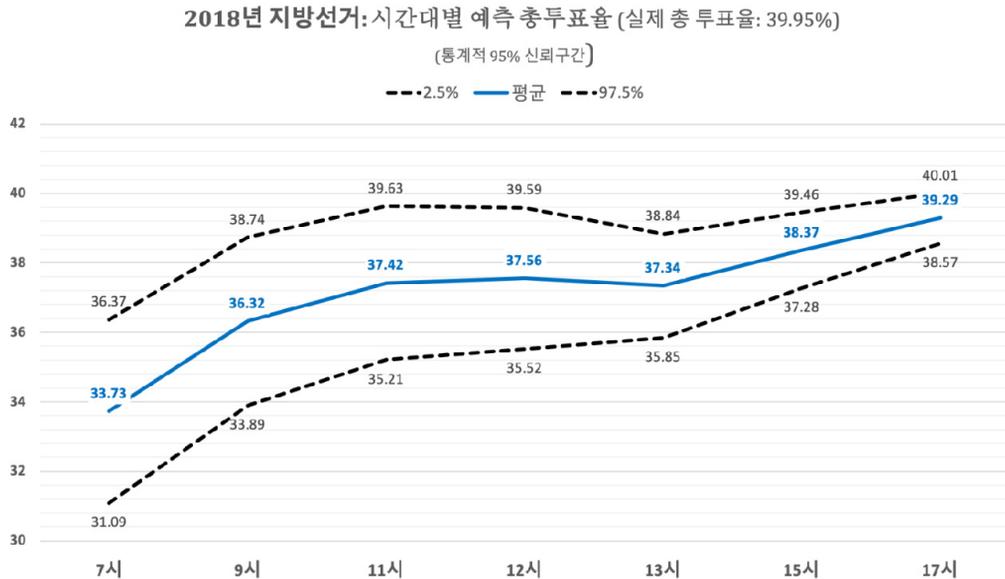
〈그림 9〉 2020년 국회의원선거와 시간대별 최종투표율 예측값(사전투표, 부재자투표 포함)



3. 지방선거

지방선거를 대상으로 예측모델을 검증하기 위하여 여기에서는 2018년 지방선거를 시뮬레이션한다. 2018년 지방선거도 가장 최근의 지방선거이고 사전투표가 실시되었다. 2018년 지방선거의 실제 투표율은 사전투표율 20.14%, 부재자투표 0.11%, 선거 당일 투표율 39.95%를 합한 60.2%이다. 먼저 <그림 10>은 사전투표와 부재자투표를 제외한 선거 당일 시간대별 투표율에 기초한 예측값을 보여준다. 이 그림에서 보이듯이 당일 투표율에 기초한 최종투표율 예측값은 39.29%(95% 신뢰구간은 38.57%~40.01%)로 실제 투표율(39.95%)과 0.66% 포인트밖에 차이가 없을 정도로 매우 근사하다. 여기에서도 역시 이미 12시가 되면 최종투표율이 37.56%이라고 예측하는데 이는 실제 투표율(39.95%)에 상당히 가까운 것이다.

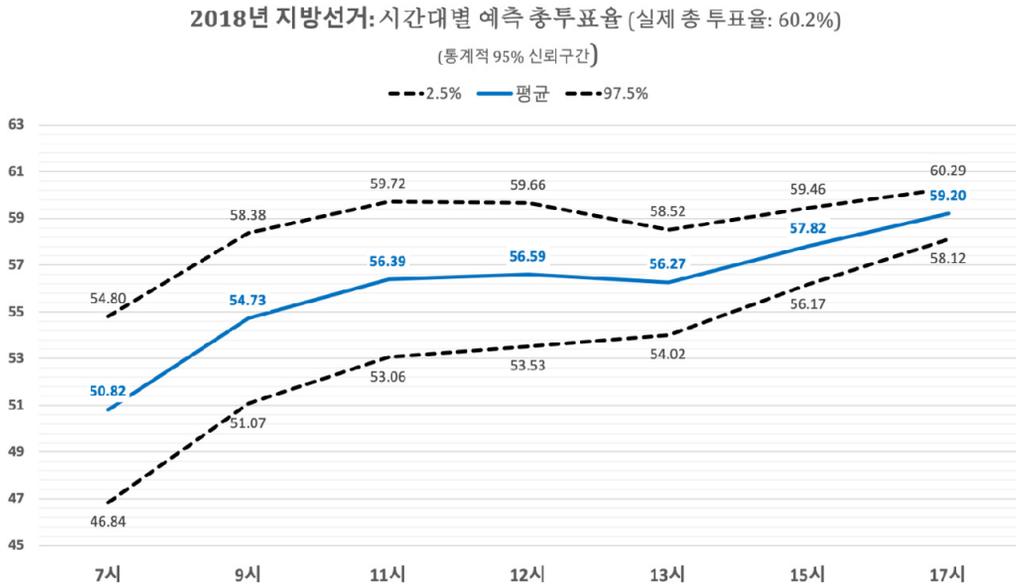
<그림 10> 2018년 지방선거와 시간대별 최종투표율 예측값(사전투표, 부재자투표 제외)



다음으로 <그림 11>은 사전투표를 반영한 2018년 지방선거 마감시간 투표율에 대한 예측 결과를 보여준다. 사전투표를 선거 당일 시간대별 투표율에 합산하는 방식은 앞의 <그림 9>와 같다. <그림 11>에서 사전투표와 선거 당일의 투표율을 합하여 예측한 마감시간의 투표율이 59.2%인데 이는 공식 투표율(60.2%)과 1.0% 포인트밖에 차이가 나지

않는다. 이 선거에서도 이미 12시에 축적된 투표율을 기준으로 하여 예측한 마감시간의 투표율이 56.59%로 나타나고 이는 공식 투표율(60.2%)과 3.61% 포인트 차이가 있다. 투표율이 상대적으로 낮은 지방선거의 선거 당일 최종투표율 예측값은 대통령선거나 국회의원선거의 예측값에 비하여 정확성이 상대적으로 떨어지는 것으로 확인된다.

〈그림 11〉 2018년 지방선거와 시간대별 최종투표율 예측값(사전투표, 부재자투표 포함)



VI. 결론

이 논문은 “선거 당일 최종투표율을 사전에 정확하게 예측할 수 없을까?”라는 질문에서 출발했다. 이러한 질문에 대한 답을 찾기 위하여 이 논문에서는 먼저 중앙선거관리위원회가 시간대별 투표율을 집계한 모든 선거, 즉 1997년, 2002년, 2007년, 2012년 대통령선거, 1996년, 2000년, 2004년, 2008년, 2012년, 2016년, 2020년 국회의원선거, 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년, 2018년 지방선거에서 나타나는 선거 당일 시간대별 투표율의 특징을 분석하고 서로 비교했다. 그 다음으로 이 논문에서는 사전투표제가 실시

된 모든 선거, 즉 2017년 대통령선거, 2016년과 2020년 국회의원선거, 2014년과 2018년 지방선거에서 사전투표 동안 시간대별 투표율의 특징을 분석하고 비교했다. 이를 바탕으로 이 논문에서는 베이지안 모델을 활용하여 최종투표율은 물론 특정 시간대의 투표율을 예측하게 만드는 시뮬레이션 결과를 제시하고 그 의의를 평가했다.

이 연구는 선행연구가 거의 없다고 해도 과언이 아닌 ‘투표 당일 시간대별 투표율의 특징과 최종 투표 예측모델’을 개발했다는 데 학술적 의의가 있다. 과거 투표참여와 관련된 연구는 주로 선거의 중요도에 따른 투표참여의 차이나 날씨 또는 기후와 투표참여의 차이 등을 포함한 다양한 투표참여 요인을 분석하는 데 초점이 있었고 투표율의 높고 낮음에 따른 정치적 효과에 주목을 하는 경향이 있었다. 이에 비하면 이 연구는 다른 요인들이 같은 상황이라면 선거 당일 특정 시간대에 집계된 투표율을 바탕으로 그 이후 시간대의 투표율을 예측하는 모델을 구축함으로써 투표율에 대한 분석과 이해의 지평을 넓히기를 추구했다.

이 논문에서 투표 당일 시간대별 투표참여의 측면에서 볼 때 대한민국의 유권자는 첫째, 대통령선거에서는 투표의 마감시간이라도 놓치지 않으려고 끝까지 열심히 달리는 ‘거북이’가 조금 더 많고 국회의원선거와 지방선거에서는 ‘얼리버드’가 조금 더 많은 경향이 있다는 사실을 발견했다. 둘째, 물론 이는 상대적인 비교이고 모든 선거에서 공통적으로 오전 9시부터 오후 1시 사이에 유권자의 투표참여가 가장 활발했다. 셋째, 대체로 모든 선거에서 유권자의 투표참여가 점심 시간대에 정점을 찍은 뒤 점차 감소하다가 투표 마감시간 직전에 다시 조금 높아지는 경향이 있다. 다섯째, 전체적으로 볼 때 시간대별 실질적 평균투표율이 점차 감소하는 추세인데 이는 사전투표의 도입에 영향을 입은 것으로 보인다.

그리고 이 논문에서 사전투표의 시간대별 투표참여와 관련해서 볼 때 첫째, 유권자의 투표참여가 1일차보다 2일차에 더 활발한 경향이 드러났다. 둘째, 유권자의 투표참여는 1일차인 금요일에는 오후 2시와 3시에 가장 활발하다가 점차 감소하지만 2일차인 토요일에는 오전 9시를 넘은 뒤부터 투표 마감시간까지 계속 증가하는 추세를 유지하는 것으로 보인다. 셋째, 사전투표가 정착되면서 점차 유권자의 사전투표율도 높아지고 있는데 이에 따라 시간대별 사전투표율도 조금씩 더 증가하는 추세이다. 넷째, 최근 사전투표율이 높아지면서 그만큼 선거 당일 투표참여의 비중도 상대적으로 줄어들고 이에 따라 시간대별 투표율도 조금씩 달라지는 중이다. 이러한 투표환경의 변화는 선거 당일 최종투표율을 포함하여 특정 시간대의 투표율을 예측하는데 정확도를 떨어뜨릴 수 있다.

그럼에도 불구하고 첫째, 이 논문의 예측모델이 아직까지는 사전투표를 실시한 선거나

또는 그렇지 않은 선거를 막론하고 선거 당일 최종투표율을 포함하여 특정 시간대의 투표율을 예측하는데 그 정확성이 크게 다르지 않다는 점을 확인했다. 둘째, 이 논문이 개발한 예측모델에 따르면 이미 12시가 되면 그 선거의 최종투표율을 예측하는데 충분하다는 사실을 찾았다. 셋째, 이 논문에서는 선거에서 투표율을 예측하는 것은 국회의원선거나 지방선거보다 대통령선거에서 비교적 더 정확한 것으로 나타났다.

이러한 특징들은 한국 유권자의 합리적인 투표행위에 기인한 것으로 해석된다(Aldrich 1993, Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968). 유권자들은 투표하는 데 드는 비용을 최소화하는 방향으로 자신의 투표시간을 정한다는 의미이다. 유권자들은 수업이나 일하다 말고 다시 주민등록지 근처 투표소까지 돌아와서 투표하기보다는 가급적 집을 나서서 길이나 돌아오는 시간에 투표하러 가는 것이 비용상 덜 든다고 계산할 가능성이 크다. 다른 유권자들은 점심시간을 활용하여 그 전후 시간대에 투표소로 가는 것이 출퇴근이나 통학 시간에 쫓기지 않고 편리하다고 느끼거나 또는 출퇴근과 무관한 생활패턴상 비용이 적게 든다고 느낄 가능성이 있다. 또한 유권자들은 어떠한 선거에서나 투표할 의향이 있다면 자기가 가장 선호하는 후보나 정당이 선거에서 패배하거나 또는 이 과정에서 투표를 안 했을 때 가지게 될 후회를 최소화하기 위하여 투표시간이 끝나는 직전까지 투표장으로 향하는 경향도 있어 보인다. 투표시간 막바지에 가까울수록 투표율이 높아지는 것은 이틀 간 진행되는 사전투표에서도 공통적이다.

이러한 유권자의 투표행위는 선거의 중요도가 가장 큰 대통령선거일수록 강한 것으로 보는 것도 합리적이다. 선거구가 많은 국회의원선거나 지방선거보다 특히 선거구가 하나인 대통령선거에서 선거 당일 12시부터 거의 정확한 투표율을 예측하고 그에 따라 박빙의 선거에서 승자도 비교적 더 정확하게 전망하게 된다면 그야말로 선거와 관련하여 매우 역동적인 분석과 예측을 가능하게 할 것이 분명하다. 이 논문에서 개발한 투표율 예측 모델은 앞으로 각종 선거의 시간대별 투표율 관련 통계가 더욱 축적되면서 예측의 정확성을 계속적으로 향상시켜 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

참·고·문·헌

- 가상준. 2018. “사전투표 유권자의 특징 변화.” 『한국정당학회보』 17-4. 99-120.
- 가상준. 2021. “2020년 국회의원선거에서 사전투표 유권자의 특징과 투표선택.” 『한국정치학회보』 55-2. 89-108.
- 김정곤·권영주. 2021. “사전투표제도의 효과에 대한 분석: 2014년에서 2020년까지 실시된 전국 단위 선거를 중심으로.” 『선거연구』 14-1. 31-60.
- 이상신. 2014. “제6회 지방선거와 사전투표.” 『선거연구』 5. 53-82.
- 이재묵. 2020. “21대 국회의원 선거에서의 사전투표 유권자 특징 분석.” 『글로벌정치연구』 13-2. 1-23.
- 이현우. 2008. “투표율 변화와 유권자 선택: 1968-2000 미국대선을 대상으로.” 『한국정치학회보』 42-2. 283-299.
- 정한울. 2012. “세대 투표율 분석을 통해 본 2012 대선 예측: 10년 새 570만표 불어난 5060세대가 대선 좌우한다.” 『EAI 오피니언 리뷰』 26. 1-13.
- 지병근. 2012. “투표율 상승이 민주통합당에게 이로울까?: 제19대 총선에서 나타난 투표율의 정당 편향.” 『한국정치연구』 21-3. 127-153.
- Aldrich, John. 1993. “Rational Choice and Turnout.” *American Journal of Political Science* 37, No.1. 246-278.
- Beck, Nathaniel. 1975. “The Paradox of Minimax Regret.” *American Political Science Review* 69, No.3. 918.
- Becker, Gary. 1965. “A Theory of the Allocation of Time.” *The Economic Journal* 75. 493-517.
- Bernhagen, Patrick and Michael Marsh. 2007. “The Partisan Effects of Low Turnout: Analysing Vote Abstention as a Missing Data Problem.” *Electoral Studies* 26. 548-560.
- Bohrer, Robert E., Alexander C. Pacek, and Benjamin Radcliff. 2000. “Electoral Participation, Ideology, and Party Politics in Post-Communist Europe.” *Journal of Politics* 62, No.4. 1161-1172.
- Cancela, Joao and Benny Geys. 2016. “Explaining Voter Turnout: A Meta-analysis of National and Sub-national Elections.” *Electoral Studies* 42. 264-275.
- Citrin, Jack, Eric Schickler, and John Sides. 2003. “What If Everyone Voted? Simulating the Impact of Increased Turnout in Senate Elections.” *American Journal of Political Science* 47, No.1. 75-90.
- DeNardo, James. 1980. “Turnout and the Vote: The Joke’s on the Democrats.” *American Political Science Review* 74, No.2. 406-420.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row.
- Dubois, Eric and Christian Ben Lakhdar. 2007. "More on the Seasonal Determinants of Turnout: Holidays and French Presidential Elections." *French Politics* 5, 144-159.
- Eisinga, Rob, Manfred Te Grotenhuis, and Ben Pelzer. 2011. "Weather Conditions and Voter Turnout in Dutch National Parliament Elections, 1971-2010." *Int j Biometeorol* 56, No.4. 783-786.
- Ferejohn, John A. and Morris P. Fiorina. 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 68, No.2. 525-536
- Fujiwara, Thomas, Kyle Meng, and Tom Vog. 2016. "Habit Formation in Voting: Evidence from Rainy Elections," *American Economic Journal: Applied Economics* 8, No.4. 160-188.
- Gatrell, Jay D. and Gregory D. Bierly. 2002. "Weather and Voter Turnout: Kentucky Primary and General Elections, 1990-2000." *Southeastern Geographer* 42, No.November. 114-134.
- Gill, Jeff. 2005. "The Effects of Turnout on Partisan Outcomes in U.S. Presidential Elections 1960-2000." *Journal of Politics* 67, No.4. 1245-1274.
- Gomez, Brad T., Thomas G. Hansford, and George A. Krause. 2007. "The Republicans Should Pray for Rain: Weather, Turnout, and Voting in U.S. Presidential Elections." *Journal of Politics* 69, No.3. 649-663.
- Grofman, Bernard, Guillermo Owen, and Christian Collet. 1999. "Rethinking the Partisan Effects of Higher Turnout: So What's the Question?" *Public Choice* 99, No.3/4. 357-376.
- Hansford, Thomas G. and Brad T. Gomez. 2010. "Estimating the Electoral Effects of Voter Turnout." *American Political Science Review* 104, No.2. 268-288.
- Highton, Ben and Raymond Wolfinger. 2001. "The Political Implications of Higher Turnout." *British Journal of Political Science* 31, No.1. 179-192.
- Knack, Stephen. 1994. "Does Rain Help the Republicans? Theory and Evidence on Turnout and the Vote." *Public Choice* 79. 187-209.
- Lakhdar, Christian Ben and Eric Dubois. 2006. "Climate and Electoral Turnout in France." *French Politics* 4, No.2. 137-157.
- Lee, Junhan and Wonjae Hwang. 2012. "Partisan Effects of Voter Turnout in Korean Elections, 1992-2010." *Asian Survey* 52, No.6. 1161-1182.
- Lee, Junhan and Wonjae Hwang. 2017. "Weather, Voter turnout, and Partisan Effects in Korea, 1995-1999." *Asian Journal of Social Science* 45, No.4-5. 507-528.
- McAllister, Ian and Anthony Mughan. 1986. "Differential Turnout and Party Advantage in British General Elections, 1964-1983." *Electoral Studies* 5. 143-152.

- Marsh, M. 1998. “Testing the Second-order Election Model after Four European Elections.” *British Journal of Political Science* 28, 591-607.
- Martinez, Michael D. and Jeff Gill. 2005. “The Effects of Turnout on Partisan Outcomes in U.S. Presidential Elections 1960-2000.” *Journal of Politics* 67, No.4, 1248-1274.
- Nagel, Jack and John McNulty. 1996. “Partisan Effects of Voter Turnout in Senatorial and Gubernatorial Elections.” *American Political Science Review* 90, 780-793.
- Nagel, Jack, and John McNulty. 2000. “Partisan Effects of Voter Turnout in Presidential Elections.” *American Politics Quarterly* 28, 408-429.
- Norris, Pippa. 1997. “Second-order Elections.” *European Journal of Political Research* 31, No.1, 109-114.
- Pacek, Alexander, and Benjamin Radcliff. 1995. “Turnout and the Vote for Left-of-center Parties: A Cross-national Analysis.” *British Journal of Political Science* 25, 137-143.
- Pacek, Alexander and Benjamin Radcliff. 2003. “Voter Participation and Party-group Fortunes in European Party Elections, 1979-1999: A Cross-National Analysis.” *Political Research Quarterly* 56, No.1, 91-106.
- Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt. 1980. “Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results.” *European Journal of Political Research* 8, 3-44.
- Riker, William and Peter Ordeshook. 1968. “A Theory of the Calculus of Voting.” *American Political Science Review* 62, No.1, 25-42.
- van der Eijk, Cees and Marcel van Egmond. 2007. “Political Effects of Low Turnout in National and European Elections Original Research Article.” *Electoral Studies* 26, No.3, 561-573.

투고일자: 2021년 8월 29일, 심사일자: 2021년 10월 26일, 게재확정일: 2021년 11월 15일

[Abstract]

**“We Can Already Predict the Voter Turnout
as early as 12 Noon!”:
An Analysis of the Voter Turnout
on An Hourly Basis and Its Prediction Model**

Lee, Junhan | Incheon University
Hwang, Wonjae | University of Tennessee

This study attempts to answer the academic question, “Is there any way to predict the voter turnout on an election day before the election ends?” To this end, this piece analyzes and compares the characteristics of voter participation on an hourly basis on election day among presidential, national assembly, and regional levels. Also, this research analyzes and compares the characteristics of voter participation on an hourly basis on election day between early voting elections and elections without early voting systems. Finally, this essay develops a prediction model for the voter turnout on an hourly basis on election day using a Bayesian model and evaluates the simulation results. Above all, this research finds that we can already predict the voter turnout with a high degree of confidence as early as 12 noon on election day. Rational voters tend to decide when to go to the polling booths to minimize costs.

-
- Keyword: voter turnout, on an hourly basis, prediction model, early voting, ideological stance, comparative analysis

제20대 국회 「공직선거법」 개정 과정을 통해 본 정치관계법 개정 절차 개선의 필요성: 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권을 중심으로*

박성진** | 서울대학교

✦ 국문요약 ✦

우리의 「공직선거법」은 그 개정에 있어 각각의 제도가 가지는 장점과 단점을 고려할 수 있는 속의가 필요한데, 지난 제20대 국회에서의 「공직선거법」 개정 과정은 극단적인 대립을 패스트 트랙이라는 안전신속처리제도를 통해 해결하여 합리적인 토론이 부족하다는 야당의 항의 속에 표 대결로 진행되었고, 이에 따라 각각의 제도에 대한 종합적인 검토가 부족하였다고 할 수 있다. 여야동수로 구성된 특별위원회에서의 합의를 통한 의결을 관행으로 하고 있는 현행의 정치관계법 개정 절차에서 제20대 국회의 「공직선거법」 개정 사례는 국민주권 보장과 민주주의 실현의 핵심이라고 할 수 있는 선거의 규칙을 특정 정당 혹은 기성 정치권의 의사에 따라 개정하는 것이 가능함을 보여준 대표적인 사례였다. 비록 개정안의 취지는 국민주권의 확대를 목표로 하고 있었지만, 이러한 개정 절차를 유지할 경우 국민주권을 위협하는 개정안이 기성 정치권의 의사에 따라서 통과될 수 있는 선례로 작용될 수 있기 때문에 현행의 정치관계법 개정 절차는 개선이 필요하다.

개선 방안의 요건으로 가장 중요한 것은 정치관계법의 당사자가 될 수밖에 없는 현재의 입법자들이 법률안에 대한 발의와 심사를 모두 담당하지 않도록 하는 것이며, 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권을 정부의 법률안 제출권의 수준으로 강화하거나, 영국 및 캐나다의 선거관리기구 사례처럼 개정절차에 대한 선거관리기구의 권한을 강화하도록 법률에 규정하는 방안, 중앙선거관리위원회에 속하는 독립위원회에서 국회의원선거구획정위원회와 같은 성격의 독립 법제 기구를 통해 정치관계법 개정에 대해 연구하고 법률안을 제시하는 방안 등을 도입할 필요가 있다. 또한 일반적으로 선거에 임박하여 정치관계법이 개정되는 것을 감안하여, 정치관계법의 당사자인 입법자들은 법률안 심사 절차 내에서 법률안의 합헌성 판단을 받을 수 있는 위헌심사절차를 추가적으로 실시할 필요가 있다.

주제어 | 중앙선거관리위원회 개정의견, 중앙선거관리위원회 개정의견 제출권, 정치관계법, 정치개혁특별위원회

* 본 논문은 서울대학교 법학전문대학원 학문후속세대양성센터의 연구지원을 받아 작성한 것이다.

** 朴晟鎭, 서울대학교 법과대학 박사과정(헌법), 본 글의 작성 초기부터 많은 조언을 해주신 이우영 교수님께 감사드립니다. 또한 유익한 논평을 해주신 세 분의 익명 심사자분들께도 감사드립니다.

I. 서론

헌법재판소가 「공직선거법」상 인구편차기준을 인구비례 2:1로 결정한 헌법불합치 사건(헌재 2014. 10. 30. 선고 2012헌마190) 이후, 연동형 비례제를 도입하기 위한 논의가 정치권에서 촉발되었으며, 제20대 총선을 앞두고 국회정치개혁특별위원회에서 현재 「공직선거법」상 이른바 ‘준연동형 비례대표제’라고 불리는 제도와 유사한 균형의석제도의 도입이 중재안으로 제시되기도 하였지만, 소수정당에게만 일방적으로 유리한 제도라는 당시 새누리당의 거부로 도입이 무산되었다. 이후 제19대 대통령 선거에서 문재인 후보는 연동형 비례대표제 도입을 대선 공약으로 제시하였으며, 제20대 국회에서 본격적으로 연동형 비례대표제에 대한 논의가 활발히 이루어지게 되었다(김종갑 외 2020, 25-27). 이 과정에서 국회는 안전신속처리제도를 통해 「공직선거법」을 처리하였는데, 이는 일견 국민주권을 보다 폭넓게 보장하기 위한 선거법으로 개정하기 위해 불가피하였다고 볼 수도 있으나, 그 개정 절차에 있어 합의에 이르지 못하고 강행처리가 됨에 따라 정치관계법¹⁾ 개정을 특정 정치세력이 주도하지 못하도록 하고 정치개혁특별위원회에 일임하여 합의를 통해 처리해왔던 관행적 개정절차를 어긴 사례가 되었다.

2000년 이후 현재까지의 정치관계법 개정 시도 및 국회에서의 논의과정을 살펴보면 대표자 선출을 위한 다양한 방안이 제시되고 논의되었다. 최근의 연동형 비례대표제 논의부터 선거구제 논의, 선거운동 방법 및 선거비용 등 제도의 다양한 주제에 대해서는 선행연구가 많이 축적되었으며²⁾ 국회에서의 논의에서도 이러한 제도들이 논의되고 있다. 그러나 연구의 축적 속도에 비해 입법 개선은 더딘 것이 현실이며, 그 이유에는 현행 정치관계법 개정 절차에도 일정부분 책임이 있다고 할 수 있다. 다양한 선거제도의 연구도 중요하지만 선거제도 도입 및 개선을 위한 입법절차에 대한 연구도 필요한 이유가 여기에 있다. 일반적인 입법절차에 대한 논의³⁾는 입법학 등의 분야에서 이루어지고 있으나, 일반적인 입법절차와는 그 결을 달리하는 정치관계법의 입법절차에 대한 별도의 연구는 부족

1) 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 중앙선거관리위원회 소관 법률을 말한다

2) 선거제도에 대한 선행연구로는 국회의원 정수에 관한 논의(조소영 2012)를 비롯하여, 재·보궐선거 제도에 대한 논의(이정진 2017), 한국형선거제도(박명호, 2019) 등 다양한 연구가 이루어지고 있다.

3) 입법절차에 대한 다양한 선행연구로는 이우영(2020), 조원용(2014, 2020), 최정인(2019), 홍완식(2008) 등 활발하게 이루어지고 있다.

한 것이 현실이다.

이하에서는 이러한 정치관계법 개정 과정에 대한 시론적 연구를 목표로, 2019년과 2020년에 걸쳐 이루어진 「공직선거법」 개정과정과 이후 관련 논의를 검토하고, 현행 정치관계법 개정 절차가 가지는 문제점을 지적하고자 한다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로는 특히 이론적으로 많이 다뤄지지 않은 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권에 대한 개괄적 논의를 중심으로 하여 국민주권을 보다 폭넓게 보장하고 이해관계자들의 의견을 반영할 수 있도록 정치관계법 개정 절차의 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 제20대 국회 「공직선거법」 개정 과정

1. 제20대 국회 비례대표제 관련 「공직선거법」 개정 법률안 논의·처리 경과⁴⁾

현행 「공직선거법」은 2019.04.24. 심상정의원안을 본회의에서 수정함으로써 만들어진 것으로, 해당 의안은 2019.04.24. 발의되었다. 이후 같은 날 정치개혁특별위원회로 회부되었고, 2019.04.30. 신속처리대상안건(패스트트랙)⁵⁾으로 지정되었다. 제370회 국회(임시회) 제22차 정치개혁 제1소위원회(2019.08.26.)에서 심상정의원안을 포함한 「공직선거법」 일부개정법률안 4건을 전체회의 심사를 통해 처리방법을 결정하기로 의결하였다(표결결과, 재석 11인 중 찬성 7인). 이후 2019.08.26. 안전조정위원회 구성요구서가 제출되고, 2019.08.28. 제2차 안전조정위원회에서 원안의결되었다. 안전조정위원회를 거친 다음 날인 2019.08.29. 정치개혁특별위원회 제16차 전체회의에서 원안의결되었다. 원안의결 후 곧바로 법제사법위원회로 회부되었고 「국회법」 제85조의2 제5항⁶⁾에 따라

4) 국회행정안전위원회, 2020, “공직선거법 일부개정법률안 검토보고(전주혜의원 대표발의(의안번호 제2100065호) 등 28건)”, 국회사무처, pp.24-26 참조

5) 심사기간 2019.10.28.까지

6) 「국회법」 “제85조의2(안건의 신속 처리) ⑤ 법제사법위원회가 신속처리대상안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되었거나 제4항 본문에 따라 회부된 것으로 보는 신속처리대상안건을 포함한다)에 대하여 제3항 단서에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.”

2019.11.27. 본회의 부의로 간주되어 2019.12.23. 본회의에 상정되었다. 해당 본회의에서 김관영 의원 외 155인으로부터 수정안이 제출되었고, 2019.12.27. 「공직선거법」 수정안이 원안가결되었다.

〈표 1〉 비례대표제 도입논의 관련 20대 국회 「공직선거법」 개정안 비교

의안명 (의안번호)	제안 이유
박주현의원안 (2013954)	<ul style="list-style-type: none"> • “각 정당의 의석수를 해당 정당의 비례대표 득표비율에 의석정수를 곱하여 정합으로써 득표율과 의석수 간의 비례성을 높이고 표의 등가성을 획기적으로 높이고, 현행 소선거구제, 전국비례대표를 그대로 유지하고 지역구의석수를 현행 253인으로 유지함” • “비례대표의원수를 현재의 47인에서 63인으로 늘려 의석수 증가를 16인으로 최소화함”
정유섭의원안 (2019221)	<ul style="list-style-type: none"> • “국민적 요구인 국회의원 정수 축소 의사를 반영하여 국회의원 정수를 10% 감축한 270명으로 하되, 비례대표국회의원을 폐지하고 모두 지역구국회의원으로 전환함”
심상정의의원안 ⁷⁾ (2019985)	<ul style="list-style-type: none"> • “국회의 의석배분에 있어 국민의 의사의 왜곡을 최소화함과 동시에 지역주의를 개선하며 다양한 정책과 이념에 기반한 정당의 의회 진출을 촉진하기 위하여, 현행과 같이 국회의원 정수를 300명으로 유지하되, 국회의원수와 지역구의 의석비율을 3:1로함” • “국회의원 전체 의석을 각 정당의 득표율을 기준으로 배분하고 각 정당에 배분된 의석수에서 해당 정당이 지역구국회의원선거에서 획득한 당선자 수를 공제한 의석수의 절반을 우선 배분하고 나머지 비례대표 의석은 정당득표율에 따라 배분함” • “비례대표 명부를 권역별로 작성하고, 정당별 열세 지역에서 근소한 차이로 낙선한 지역구 후보자를 비례대표의원으로 선출하는 석패율제를 도입함” • “선거권 및 선거운동 가능 연령을 18세 이상으로 함”
정운천의원안 (2020809)	<ul style="list-style-type: none"> • “정당별로 시·도단위로 지역구와 비례대표의 동시입후보를 허용하는 석패율제를 도입하여 열세지역에서 의석을 확보할 수 있는 가능성을 제공함으로써 정당의 지역편중을 완화함”

출처: 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 직접 검색하여 작성함

제20대 국회에서 있었던 「공직선거법」 개정 과정은 이른바 ‘준연동형 비례대표제’의 도입으로 많이 알려져 있지만, 〈표 1〉에서 정리한 것처럼 ‘준연동형 비례대표제’ 외에도 비례대표제와 관련한 다양한 내용을 포함한 의안이 함께 논의되었다. 제20대 국회에서 진행된 「공직선거법」 개정 절차는 그 개정의 목표로 대량 사표 발생억제, 정당득표율과 의석점유율 간의 불일치 개선, 지역주의 정당체제 극복 등을 제시하였다. 따라서 그 법안 원안에서는 준연동형 비례대표제 도입 외에 권역별 비례대표제, 석패율제가 반영되어 있

7) 국회법 제85조의2제2항에 따라 2019.4.30. 신속처리대상안건(이른바 패스트트랙)으로 지정됨.

었고, 지역구 의석 및 비례의석 비율도 225석, 75석으로 3:1의 비율이었으나, 최종 의결된 수정안은 권역별 비례대표제, 석패율제 관련 사항을 삭제하고 종전 의석 비율(지역구 253석 : 비례 47석)을 유지하며, 제21대 국회의원선거에 한해서 30석에 대해서만 준연동형 배분방식을 적용하여 개정이 이루어졌다.

2019.12.23. 본회의에서 법안이 상정되고 수정안이 제출된 후 국회법 제106조의2에 따른 무제한토론⁸⁾이 실시되었는데, 이러한 무제한 토론은 안전신속처리제도로 인해 개정안의 의결을 저지할 수 없었던 야당측의 주도로 진행되었으며, 해당 무제한토론에는 여당측 의원들도 참여하여 「공직선거법」 개정안의 정당성에 대해 변론하기도 하였다.

한편, 최종적으로 도입된 ‘준연동형 비례대표제’와 관련하여서 중앙선거관리위원회 차원의 개정의견이 제출된 바는 없으며, 비례대표제도 일반에 대하여는 지역구와 비례대표에 동시에 입후보할 수 있도록 하는 내용으로 1999년과 2015년에 두 번⁹⁾, 권역별 비례대표제를 도입하는 내용으로 2015년에 한 번¹⁰⁾ 개정의견이 제출된 바 있다.

〈표 2〉 준연동형 비례대표제 법안 관련 논의·처리 경과

기간	내 용
17.6.27. ~18.3.30.	<ul style="list-style-type: none"> • 정치개혁특별위원회(1차) - 전체회의 5차 - 「공직선거법」 심사소위 4차(연동형비례제 논의)
17.12.29. ~18.6.30.	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 - 전체회의 14차 - 정치개혁소위원회 8차(연동형 비례대표제 논의)
18.7.26. ~19.8.31.	<ul style="list-style-type: none"> • 정치개혁특별위원회(2차) - 전체회의 16차(공청회 2차 진행 포함) - 정치개혁제1소위원회 22차(연동형비례제 논의) - 안전조정위원회 2차
19.4.24.	<ul style="list-style-type: none"> • 「공직선거법」 일부개정법률안(심상정의원안)발의 • 정치개혁특별위원회 회부
19.4.30.	<ul style="list-style-type: none"> • 신속처리대상안건으로 지정(심사기간 19.10.28.까지)

8) 국회법 제106조의2(무제한토론의 실시 등) ① 의원이 본회의에 부의된 안건에 대하여 이 법의 다른 규정에도 불구하고 시간의 제한을 받지 아니하는 토론(이하 이 조에서 "무제한토론"이라 한다)을 하려는 경우에는 재적 의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 해당 안건에 대하여 무제한 토론을 실시하여야 한다.

9) 1999.3.19. 제출 정치관계법 개정의견, 2015.2.25. 제출 정치관계법 개정의견

10) 2015.2.25. 제출 정치관계법 개정의견

기간	내 용
19.5.8.	• 국회법 제58조제4항에 따라 법안심사소위원회로 직접회부
19.6.25. ~19.8.26.	• 정치개혁제1소위 심사 • 19.8.26. 동 법안을 포함한 「공직선거법 일부개정법률안」 4건을 전체회의 심사를 통해 처리방법을 결정하기로 의결(표결, 출석 11인 중 찬성 7인)
19.8.26.	• 안전조정위원회 구성요구 및 구성
19.8.27. ~19.8.28.	• 안전조정위원회 심사 (1차, 2차) • 제2차 안전조정위에서 심상정의원안을 조정안으로 하고 이를 원안의결(표결, 출석 6인, 찬성 4인)
19.8.29.	• 정치개혁특별위원회 제16차 전체회의에서 심상정의원안 원안의결 • 법제사법위원회 회부
19.11.27.	• 국회법 제85조의2제5항에 따라 본회의 부의 간주
19.12.23.	• 본회의 상정 • 김관영의원 외 155인 수정안 제안 • 심재철의원 등 108인 무제한토론 요구 → 무제한토론 실시(12.25.산회)
19.12.27.	• 본회의 수정가결(수정안 원안가결)
20.1.3.	• 정부이송
20.1.14.	• 공포

출처: 국회행정안전위원회 2020, 15

이후 개정된 「공직선거법」에 따라 치른 선거로 구성된 제21대 국회에서는 다시금 비례대표제에 대해 논의가 촉발되었는데, 구체적으로는 전주혜의원안과 장제원의원안, 권성동의원안, 광상도의원안은 현행 법률상의 준연동형비례대표제를 폐지하고 해당 제도 도입 이전의 비례대표국회의원 의석배분 방식으로 돌아갈 것을 제안하였고, 개정안 간 제 189조제1항의 조문구성에 일부 차이가 있다. 장제원의원안 및 권성동의원안은 종전 법률과 같이 구성하고 전주혜의원안 및 광상도의원안은 현행법과 동일하게 내용을 구성하고 있다.

2. 개정 이후 심사과정에 대한 헌법재판소의 권한쟁의심판

「공직선거법」 심사과정에서 일부 국회의원들은 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기하였다. 2019헌라1, 2019헌라2사건에서 오신환의원과 나경원의원 외 113인은 2019.4.25.

신속처리안건지정과 관련하여, 바른미래당의 사보임 신청을 승인한 국회의장의 행위에 대해 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였으며, 2019헌라3사건에서 장제원의원 외 12인은 바른미래당 권은희의원에 대한 사보임 신청을 승인한 행위 및 신속처리안건 지정행위 무효확인을 구하는 권한쟁의 심판을 청구하였다. 또한 2019헌라6사건에서 심재철의원 외 107인은 본회의장에서 국회의장의 회기결정의 건에 대해 무제한토론을 요구하였으나 국회의장이 이를 거부한 행위와 「공직선거법」 수정안 상정 행위에 대해 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였고, 이후 2020헌라1사건에서 심재철의원 외 108인은 가결된 「공직선거법」 수정안의 가결선포 행위와 개정행위에 대해 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였다.

〈표 3〉 「공직선거법」 관련 헌법재판소에 청구된 권한쟁의심판

사건명 (접수일)	청구인	피청구인	청구취지
2019헌라1 (2019. 4. 25.)	오신환	국회의장	국회의장의 사개특위 위원 오신환에 대한 사보임 신청을 승인한 행위의 무효확인(국회법 제48조)
2019헌라2 (2019. 4. 25.)	나경원 외 113인	국회의장	국회의장의 사개특위 위원 오신환에 대한 사보임신청을 승인한 행위의 무효확인(국회법 제48조), 2019헌라3과 병합
2019헌라3 (2019. 5. 9.)	장제원 외 12인	국회의장 정개특위 위원장 사개특위 위원장	국회의장의 사개특위 위원 권은희에 대한 사보임신청을 승인한 행위(국회법 제48조), 정개특위 및 사개특위 위원장의 공수처법 등 신속처리안건 지정행위의 무효확인(국회법 제85조의2)
2019헌라6 (2019. 12. 26.)	심재철 외 107인	국회의장	국회의장의 회기결정의 건에 대한 무제한토론 요구 거부행위, 원안과 다른 「공직선거법」 수정안 상정 행위의 무효확인
2020헌라1 (2020. 1. 7.)	심재철 외 108인	국회의장 국회	국회의장의 「공직선거법」 수정안 가결선포 행위, 국회의 「공직선거법」 개정행위 무효확인

출처: 헌법재판소 판례검색을 통해 직접 작성함

권한쟁의심판에 대해 헌법재판소는 5건 중 2019헌라2사건에 대해 각하 결정을, 나머지 사건들에 대해서는 기각결정을 하였는데, 사보임 관련 권한침해행위에 대해서는 기각의견 5, 인용의견 4로 기각결정을, 무효확인에 대해서는 기각의견 8, 인용의견 1로 기각결정을 하였다. 본회의 무제한토론 거부행위와 관련하여서는 권한침해확인 기각의견 5, 인용의견 4로 기각결정을, 무효확인에 대해서는 재판관 전원 기각결정을 하였다. 본회의

수정동의 관련해서는 권한침해확인 기각의견 5, 인용의견 4로 기각결정을, 무효확인에 대해서는 재판관 전원 기각결정을 하였다.¹¹⁾

구체적으로는 법정의견으로 먼저 국회의장의 오신환, 권은희 의원에 대한 사·보임 행위, 국회의장의 신속처리대상법률안의 접수 및 각 특위 위원장의 신속처리대상법률안건 지정행위가 헌법에서 규정한 국회의 자율권에 따라 적법한 것으로 이 사건 개선행위는 사개특위의 의사를 원활하게 운영하고, 사법개혁에 관한 국가정책결정의 가능성을 높이기 위하여 국회가 자율권을 행사한 것으로서, 제반 사정을 종합적으로 고려하면, 이 사건 개선행위로 인하여 자유위임원칙이 제한되는 정도가 헌법적 이익을 명백히 넘어선다고 단정하기 어려우므로 따라서 이 사건 개선행위는 자유위임원칙에 위배되지 않고 청구인들의 심의표결권을 침해하지 않았다고 보았다. 회기결정의 건은 무제한토론 대상의 대상인지 여부에 대해서는 무제한토론제도의 입법취지는 소수 의견이 개진될 수 있는 기회를 보장하면서도 안건에 대한 효율적인 심의가 이루어지도록 하는 것인 점, 국회법 제7조가 집회 후 즉시 의결로 회기를 정하도록 한 취지와 회기제도의 의미, 헌법과 국회법이 예정하고 있는 국회의 정상적인 운영 절차, ‘회기결정의 건’에 대한 무제한토론을 허용할 경우 국회의 운영에 심각한 장애가 초래될 수 있는 점, 국회법 제106조의2의 규정, 국회 선례 등을 체계적·종합적으로 고려하면, ‘회기결정의 건’은 그 본질상 국회법 제106조의2에 따른 무제한토론의 대상이 되지 않는다고 보는 것이 타당하다고 보았고, 2019. 12. 27.

11) <표> 페스트트랙 관련 권한쟁의심판에 대한 헌법재판관 판단 결과 요약표(병합 사건 포함)

성명		유남석, 이석태, 김기영, 문형배, 이미선	이선애	이은애	이영진	이종석
2019헌라1 사보임	권한침해 확인	기각	인용			
	무효확인	기각	기각(별개의견) 사법자제		소이익 없음 인용	
2019헌라6 무제한토론	권한침해 확인	기각	인용			
	무효확인	기각		기각(별개의견) 소이익 없음		
2019헌라6 본회의 수정동의	권한침해 확인	기각	인용			
	무효확인	기각	기각(별개의견) 사법자제		소이익 없음	

출처: 헌법재판소 판례검색을 통해 직접 작성함

가결된 「공직선거법」 수정안은 이 사건 원안의 개정취지에 변화를 초래한 것이 아니고 이 사건 원안이 개정취지 달성을 위해 제시한 여러 입법수단 중 일부만 채택한 것에 불과한 것으로서, 이 사건 원안에 대한 위원회의 심사절차에서 이 사건 수정안의 내용까지 심사할 수도 있었으므로, 이 사건 원안의 취지 및 내용과 직접 관련성이 인정되므로 이 사건 수정안 가결선포행위는 국회법 제95조 제5항 본문에 위배되지 않는다고 보아 패스트트랙에 태운 법률안과 수정안이 본질적으로 다르다는 청구인들의 주장을 인용하지 않았다.

이에 대해서는 각각의 사안에 대해 피청구인의 청구인에 대한 개선행위는 헌법상 보장되는 자유위임의 원칙을 명백하게 위반하여 국회의원인 청구인이 헌법과 국회법으로 보장받는 법률안에 대한 심의·표결권을 침해하였고, ‘회기결정의 건’이 무제한토론 대상인지에 관한 건에서 무제한토론 대상에서 배제하는 조항 및 관행이 존재하지 아니하고, ‘회기결정의 건’의 성격도 무제한토론에 부적합하다고 볼 만한 사정이 없는 이상, 이 사건 회기결정의 건에 대해서 청구인 국회의원들의 무제한토론 요구를 거부한 피청구인 국회의장의 행위는 국회법 제106조의2 제1항을 위반하였다고 보고 권리침해를 확인한 별개의 건이 있었으며, 본회의에 제출된 수정안 상정행위에 대해서도 수정안은 본회의 심의단계에서 수정동의를 통해 발의될 수 있는 적법한 수정안으로서 갖추어야 할 국회법 제95조 제5항 본문의 요건을 구비하지 못하였으므로 이 사건 수정안을 이 사건 원안과 함께 본회의에 상정한 피청구인 국회의장의 행위는 국회법 제95조 제5항을 위반하였다고 권리침해 확인을 한 별개의 건이 있었다. 하지만 이러한 권리침해는 인용하더라도 무효확인은 사법사제, 소이익없음 등의 이유로 기각의견을 제시한 재판관 3인이 있었다.

헌법재판소는 해당 결정을 통해 국회 심사절차의 본질에 대한 논의를 직접적으로 실시하지 않고, 국회의 자율권 및 국회의장의 의사진행에 관한 폭넓은 권한에 기초하여 이 사건 수정안 가결선포행위는 청구인 국회의원들의 법률안 심의·표결권을 침해하지 아니한다고 판단하였으며, 별개의 건 또한 심의·표결권의 일부 침해를 인정하기는 하였으나 2019헌라1 사건의 이종석 재판관을 제외하면 입법 무효로 나아가지는 않았다.

3. 소결: 제20대 국회 「공직선거법」 개정 과정의 문제점

제20대 국회에서 진행되었던 「공직선거법」 개정 절차는 그동안 특별위원회에서 합의를 통해 처리되던 관행을 벗어나 안전신속처리제도의 절차를 통해 특정 정당을 배제한

채 이루어졌다. 해당 개정안의 취지가 국민주권의 폭넓은 보장을 위함이라는 장점이 있다는 점에는 동의할 수 있으나, 안전신속처리제도를 통해 개정이 이루어짐에 따라 입법과정에서 충분한 숙의가 이루어지지 못했다는 지적이 있으며(이우영 2020), 충분한 논의를 통한 개정이 이루어지지 못함에 따라 ‘누더기 선거법’이 되었다는 지적도 존재한다(진시원 2020). 선거는 주권자가 국민의 대표자나 기관을 선임하는 행위로, 민주주의 실현의 중요한 요소라고 할 수 있다(홍완식 2020). 특히 대의정치의 성공여부는 국민의 의사를 얼마나 정확하고 효과적으로 정치의사결정에 반영되도록 하는지 여부에 달려 있다는 헌재 판례(헌재 1998. 11. 26. 96헌마5 결정)를 고려할 때, 대표자 또는 기관을 선임하는 선거의 규칙(rule)을 정하는 정치관계법 개정 절차는 국민주권 보장과 민주주의 실현에 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

이러한 정치관계법 개정 절차는 제20대 국회의 「공직선거법」 개정 절차에 대한 권한쟁의심판 사건에서 헌법재판소가 입법절차의 일부 흠결이 있음을 별개 의견을 통해 인정하였음에도 입법 무효로 나아가지는 못한 점을 보면, 개정 절차의 개선을 통해 합헌적 정치관계법 개정을 이루어내는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 논의를 바탕으로 현행 정치관계법 개정의 일반적인 절차에 대해 살펴보고 정치관계법 개정 절차의 개선 방안에 대해 알아보하고자 한다.

III. 현행 정치관계법 개정 절차

1. 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출

정치관계법률은 정부 내 법률 개정을 담당하는 부처가 존재하지 않으며, 중앙선거관리위원회가 해당 법률을 담당하는 부처로 지정되어 있어(성승환 2015, 395) 정부 제출 법률안 없이 중앙선거관리위원회가 해당 법률안에 개정의견을 제출하는 방식으로 법률 개정 필요 사항을 제기할 수 있고(정종섭 2018, 1395), 개정의견을 바탕으로 제출된 의원발의 형식의 법률안을 통해 소관 상임위원회인 행정안전위원회에서 상정되어 법률안에 대한 심사가 이루어지고 있다.

중앙선거관리위원회는 1994년 「공직선거법」 제정시부터 총 31회 1,048건의 정치관계법 개정의견을 제출하였고, 2021년 9월 현재까지 494건(47.1%)의 개정의견을 법률 개정 시 반영하였다. 개정의견은 중앙선거관리위원회가 선거과정에서 나타난 문제점을 분석하고, 사회의 다양한 의견을 수렴하여 중앙선거관리위원회 전체위원회의에서 논의를 거쳐 확정한다. 이후 「선거관리위원회법」 제17조제2항에 따라 법률안 형태의 정부개정안과는 달리 개정의견의 형태로 국회에 제출하고 있다.

〈표 4〉 개정의견 제출 및 입법반영 현황^{12),13)}

구 분	합 계 (반영률)	공직선거법	정 당 법	정치자금법
개정의견 제출 (31회)	1,048건	726건	112건	210건
입법 반영	494건 (47.1%)	368건 (50.9%)	39건 (34.8%)	87건 (41.4%)

출처: 중앙선거관리위원회 2021, 576을 참고하여 내용 추가 작성

대표적인 개정의견 제출 및 입법반영 사례로는 2003년부터 3회¹⁴⁾에 걸쳐 개정의견을 제출하고 2012년에 제도가 신설된 사전투표제도 사례 및 2003년부터 6회¹⁵⁾에 걸쳐 개정의견을 제출하고 2017년 개정을 통해 도입된 온라인 선거운동 상시허용제도 사례가 있다.

우리나라의 중앙선거관리위원회는 헌법상 독립기관으로, 독립성과 정치적 중립성을 보장받고 있다. 이처럼 중앙선거관리위원회를 헌법에서 규정하는 것은 드문 사례로, 선거의 공정관리를 민주정치에 있어서 가장 중요한 요소로 보고 있기 때문에 헌법에서 규정하고 있다고 할 수 있다(김철수 2013, 1548). 또한 선거권이란 가장 근원적인 권리로, 국민주권을 실현하기 위한 정치적 권리 중 가장 핵심적이 권리라고 할 수 있는데(김철수 2013, 1167), 헌법재판소의 결정에서도 대의제 민주주의 실현수단으로서 선거권이 갖는 중요성으로 인해 입법자는 선거권을 최대한 보장하는 방향으로 입법하여야 하며, 또 다른 한편에서 선거권을 제한하는 법률의 합헌성을 심사하는 경우에도 그 심사의 강도를 엄격하게

12) 1994. 3. 16. 「공직선거법」 제정 이후, 2021. 5. 25. 기준.

13) 역대 개정의견에 대한 보다 자세한 내용은 중앙선거관리위원회 (2021), 575-609 참조.

14) 2003.8.27., 2009.7.6., 2011.4.8. 개정의견 제출, 2012.2.29. 제도 신설

15) 2003.8.27., 2005.3.10., 2006.12.12., 2008.10.15., 2011.4.8., 2016.8.25. 개정의견 제출, 2017.2.8. 개정

하여야 한다고 보고 있다(헌재 2007.6.28. 선고, 2004헌마644). 따라서 이러한 선거권 및 선거관리의 헌법적 중요성을 고려하여 국민주권을 실현하고 공정한 선거관리를 위해 헌법상 독립기관인 중앙선거관리위원회로 하여금 정치관계법에 대해 개정의견을 제출하도록 하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

2. 국회 특별위원회 구성과 심사

정치관계법률은 그 법률의 특성상 입법권을 가진 국회의 국회의원들의 활동에 큰 영향을 미치는 법률이며, 해당 의원들의 재선을 위한 선거의 규칙을 정하는 법률이라고 할 수 있다. 따라서 관련 법률에 대한 논의는 국회의 관행에 따라 ‘여야(與野)동수’로 구성된 정치개혁특별위원회에서 심사가 진행되어 왔으며, 현행 정치지형과 관계없이 선거의 규칙을 규정하고자 여야합의로 심사가 진행되어 왔다. 2000년 이후 제20대 국회까지의 정치관계법 심사를 위한 특별위원회 구성 사례를 보면 다음과 같다.

〈표 5〉 역대 정치개혁특별위원회 구성 및 활동 현황

명칭	구성목적	구성일	활동기간	위원구성
		위원선임일		
국회 정치개혁 특별위원회	정경유착과 부패정치를 청산하고, 국민들의 기대에 부응하는 지속적인 정치제도의 개혁을 추진할 수 있도록 공직선거및선거부정방지법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법 재정비	제248회국회 제2차 본회의 (2004.7.9) 의결	2004.7.9.~ 2005.6.30. (1차레 연장)	열린우리당(10) 한나라당(8) 민주노동당(1) 민주당(1)
		2004.9.3.		
정치관계법 특별위원회	공정하고 투명한 선거문화를 정착시키고 정당과 정치자금 등 정치관계법의 시행상 나타난 미비점 등을 보완하고 선진적인 정치제도 마련	제268회국회 제10차 본회의 (2007.7.3) 의결	2007.7.3.~ 2007.8.20.	한나라당(9) 열린우리당(5) 중도통합민주당(2) 비교섭(4)
		2007.7.4.		
				2007.8.21. ~ 2008.3.31. (1차레 연장)

명칭	구성목적	구성일	활동기간	위원구성
		위원선임일		
정치개혁 특별위원회	공직선거법과 정당법 및 국회법 등의 심사·처리	제281회국회 제12차 본회의 (2009.3.3) 의결	2009.3.3.~ 2009.8.31.	한나라당(10) 민주당(7) 자유선진당(1) 비교섭(2) 2009.9.1. ~ 2010.6.29. (4차례 연장)
		2009.3.3.		
정치개혁 특별위원회	정당공천제 폐지 문제 등 지방자치선거제도 및 지방교육자치선거제도의 개선 등에 관한 사항과 관련 법률안 처리	제320회국회 제16차 본회의 (2013.12.5.) 의결	2013.12.5~ 2014.1.31. 2014.2.3 ~ 2014.2.28. (2014.2.3. 재구성)	새누리당(9) 민주당(8) 정의당 (1)
		2013.12.12.		
정치개혁 특별위원회	국회의원지역선거구 조정 및 정치개혁의제 전반에 관한 사안 심사·처리	제331회국회 제8차 본회의 (2015.3.3.) 의결	2015.3.3~ 2015.8.31. 2015.9.1.~ 2015.12.15. (2015.9.1. 재구성) (1차례 연장)	새누리당(10) 새정치민주연합(9) 정의당(1)
		2015.3.17.		
정치개혁 특별위원회	헌법개정과 함께 논의되어야 하는 선거제도 개혁 및 지방자치선거·지방교육자치선 거제도의 개선 등의 사항을 논의하고, 공직선거법, 정치자금법, 정당법 등 관련 법률안 심사·처리	제351회국회 (정기회) 제5차 본회의 (2017.6.27.) 의결	2017.6.27~ 2018.3.30.	더불어민주당(9) 자유한국당(6) 국민의당(2) 비교섭(1)
		2017.8.16.		
정치개혁 특별위원회	국회의원선거제도를 포함한 정치개혁 의제 전반을 논의하고 공직선거법, 정치자금법, 정당법 등 관련 법률안 심사·처리	제362회국회 (임시회) 제3차 본회의 (2018.7.26.) 의결	2018.7.26.~ 2019.8.31. (2차례 연장)	더불어민주당(8) 자유한국당(7) 바른미래당(2) 비교섭(2)
		2018.10.18.		

출처: 국회운영위원회 홈페이지¹⁶⁾에서 특별위원회 결과보고 문서 등을 참조하여 정리·작성함

16) [https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_id=ANCPUBIN_FO_07&bbs_num=45863&no=6522&CateGbn=&Gbntitle=\\$paramMap.Gbntitle](https://www.assembly.go.kr/assm/notification/news/news01/bodo/bodoView.do?bbs_id=ANCPUBIN_FO_07&bbs_num=45863&no=6522&CateGbn=&Gbntitle=$paramMap.Gbntitle)(검색일: 2021.9.28.)

정치관계법을 심의하고 의결하는 권한을 여야동수로 구성된 정치개혁특별위원회에 부여해 온 취지는, 정치관계법은 국민주권을 실현하고 공정한 선거관리를 하기 위한 수단으로서 작용하므로 현재 정치적 기득권을 가지고 있는 특정 정당의 주도가 아닌 정치 참여자의 가능한 다양한 의견을 통해 국민주권을 보다 잘 실현하도록 하는 법률안을 입법하기 위함이다. 다수결의 원리에 따라 ‘안건신속처리제(이른바 패스트트랙)’ 등의 방법을 활용할 수 있는 다른 법률의 처리 방식과는 그 결을 달리 해야 하며 합의를 배제한 강행처리는 금지되는 것으로 보아야 한다는 견해가 있다(성승환 2015, 394). 더 나아가 신인 정치인, 원내 진출하지 못한 소수 정당 등을 위하여 국회로부터 독립한 위원회에서 사회 각계각층의 견해를 포함하여 합의를 할 필요가 있다.

3. 국회의원선거구획정 절차와의 비교

국회의원선거구획정은 일반적인 선거의 규칙과 함께 입법자인 국회의원들의 재선을 위해 중요한 사안으로 국회의원선거구획정위원회가 제15대 국회의원선거에서 처음 국회에 자문기구로 설치된 이래로 중립적인 선거구획정을 위해 노력하여 왔으나, 설치 직후인 제15대부터 제19대 국회까지 제16대 국회를 제외하고, 획정위가 제출한 선거구획정안이 그대로 반영되지 않아왔다(국회의원선거구획정위원회 2016, 40). 2015년 6월 「공직선거법」이 시행되며, 국회의원선거구획정은 정치적 중립성을 보장하기 위하여 중앙선거관리위원회에 독립기구로 설치하도록 하였고, 이후 국회의원선거구획정은 기성 정치권에서

〈표 6〉 정치개혁특별위원회의 법률안 심사 절차와 국회의원선거구획정 절차의 비교

	정치개혁특별위원회 법률안 심사	국회의원선거구획정 절차
위원회 구성 주체 및 위원의 신분	국회 합의를 통해 여·야 동수의 국회의원으로 구성	국회 합의를 통해 국회의원이 아닌 자 중 9 인의 국회의원선거구획정위원회 위원 추천
안건 발의 방식	국회의원 10인 이상의 찬성으로 발의 일반적인 법률안 발의 절차와 같음	국회에서 개정된 「공직선거법」 제25조제1 항의 기준에 따라 선거구 획정
처리 방식	여·야 합의 처리 원칙 (제20대 국회에서 강행처리 사례 존재)	국회로부터 독립하여 위원의 3분의 2 이상 찬성으로 의결

출처: 직접 정리·작성함

떨어져 보다 독립적인 위치에서 더욱 강력한 권한을 바탕으로 이루어질 수 있었다.

이러한 점을 고려할 때 정치관계법 개정 절차 또한 보다 독립적인 위치에서 논의가 이루어질 필요가 있으며, 현행 정치관계법 개정 절차에 비해 보다 다양한 당사자의 의견이 반영될 수 있는 절차가 필요하다고 할 수 있다.

IV. 정치관계법 개정 절차 개선 방안

1. 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권 강화 필요성

법률에 대한 개정의견을 제출할 수 있는 헌법기관으로는 독립헌법기관인 중앙선거관리위원회를 비롯하여 대법원, 헌법재판소, 감사원 등이 있으며, 그 외에 헌법기관은 아니지만 국가인권위원회도 법률에 대한 개정의견을 제출할 수 있다. 법률에 대한 개정의견을 제출할 수 있는 기관과 그 근거 조항은 다음과 같다.¹⁷⁾

〈표 7〉 법률에 대한 개정의견을 제출할 수 있는 기관과 근거

제출 기관	제출 근거
선거 관리위원회	「선거관리위원회법」 제17조(법령에 관한 의견표시등) ①행정기관이 선거(委託選舉를 포함한다. 이하 이條에서 같다)·국민투표 및 정당관계법령을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 당해 법령안을 중앙선거관리위원회에 송부하여 그 의견을 구하여야 한다. ②중앙선거관리위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률의 제정·개정 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 그 의견을 서면으로 제출할 수 있다. 1. 선거·국민투표·정당관계법률 2. 주민투표·주민소환관계법률. 이 경우 선거관리위원회의 관리 범위에 한정한다.

17) 이외에도 4·16세월호참사특별조사위원회위원장이 2015.9.30. 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 개정요청을 제출하여 의안이 접수된 사례가 있으나, 해당 기관은 헌법기관이 아니며, 특별법상 개정의견 제출권이 명시적으로 규정되어 있지 않아 본 글에서는 제외하였다.

제출 기관	제출 근거
대법원	<p>「법원조직법」 제9조(사법행정사무) ③ 대법원장은 법원의 조직, 인사, 운영, 재판절차, 등기, 가족관계 등록, 그 밖의 법원 업무와 관련된 법률의 제정 또는 개정이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 그 의견을 제출할 수 있다. 제69조(국회출석권 등) 법원행정처장 및 차장은 사법행정에 관하여 국회 또는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.</p>
헌법재판소	<p>「헌법재판소법」 제10조의2(입법 의견의 제출) 헌법재판소장은 헌법재판소의 조직, 인사, 운영, 심판절차와 그 밖에 헌법재판소의 업무와 관련된 법률의 제정 또는 개정이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 그 의견을 제출할 수 있다.</p>
감사원	<p>「감사원법」 제49조(회계 관계 법령 등에 대한 의견 표시 등) ① 국가의 각 기관은 다음 각 호의 경우에는 미리 해당 법령안을 감사원에 보내 그 의견을 구하여야 한다. 1. 국가의 회계 관계 법령을 제정하거나 개정·폐지하려는 경우 2. 국가의 현금, 물품 및 유가증권의 출납 부기(簿記)에 관한 법령을 제정하거나 개정·폐지하려는 경우 3. 감사원의 감사를 받도록 하거나 배제·제한하는 등의 감사원의 권한에 관한 법령을 제정하거나 개정·폐지하려는 경우 4. 자체감사 업무에 관한 법령을 제정하거나 개정·폐지하려는 경우</p>
국가인권위원회	<p>「국가인권위원회법」 제19조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명</p>

출처: 각 법률을 검색하여 직접 작성함

법률에 대해 개정의견을 제출할 수 있는 헌법기관은 중앙선거관리위원회를 포함하여 대법원, 헌법재판소, 감사원 등이 있다. 개정의견을 제출할 권리를 가지고 있는 헌법기관들은 일반적으로 기관의 조직에 관한 법률에 한정하여 개정의견을 제출하는 것이 일반적이고, 해당 기관이 담당하고 있는 분야의 법률안에 대해 개정안을 제출하는 경우에 한정하여 의견을 미리 구하도록 하고 있다. 감사원의 경우 다른 헌법기관과 달리 다른 국가기관의 요청에 따라 법령 등에 대해 의견을 표시하도록 「감사원법」에서 규정하고 있다. 하지만 이와 달리 중앙선거관리위원회는 정치관계법 전반에 대하여 개정이 필요한 사항을 검토하고 개정 법률안이 제출되기 전 정치관계법의 개정을 선도하기 위한 개정의견을 제출하고 있다. 이러한 차이가 발생하는 이유는 정치관계법이 본질적으로 입법자인 국회의원과 같은 기성 정치인들의 활동과 선거에 관한 규칙을 정하고 있기 때문이다. 따라서 입법자가 직접 당사자가 되는 정치관계법 전반에 대해 중앙선거관리위원회의 개정의견이

정치개혁을 선도하도록 규정하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

이에 대해서는 헌법재판소는 재판기능을 통해 헌법불합치 등의 변형결정으로 국회에 법률안에 대한 개정의견을 제시하는 것이라고 볼 수도 있으나, 헌법재판소의 재판은 법률의 사전적, 선도적 개정이 아닌, 실제 구체적 사안에서 해당 조항이 적용되었을 것을 재판의 전제로 하여 전제성을 요건으로 하고 있으며, 법률 전체가 아닌 해당 조항의 일부에 대해서만 판단하게 되므로 여기서 논하는 개정의견 제출권과는 차이가 있다.

헌법기관이 아닌 국가인권위원회의 경우에도 다양한 법률에 대해 의견 제시가 가능하나, 이 경우에도 개정을 선도하기 위한 개정의견을 제시하는 것은 아니며, 이미 제출된 다양한 개정 법률안에 대해 인권 침해적 요소가 있는지를 검토하여 개정을 권고하는 형식의 개정의견을 제출하고 있어 중앙선거관리위원회의 개정의견과는 차이를 보인다.

중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권의 경우 포괄적인 범위에서 개정을 선도한다는 취지에서 보면 다른 헌법기관들과 달리 오히려 정부의 법률안 제출권과 비슷한 취지를 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 기준에 따라 개정의견 제출권을 가진 기관을 분류해 보면 다음과 같다.

〈표 8〉 개정의견을 제출할 수 있는 기관별 분류

	한정된 범위에서 제출된 법률안에 대한 검토	포괄적 범위에서 선도적인 개정의견 제시
비헌법기관	국가인권위원회 등	×
헌법기관	대법원, 헌법재판소, 감사원(타 기관의 요청이 있는 경우)	중앙선거관리위원회, 정부제출 법률안

출처: 직접 정리·작성함

실제로 2000년 이후 현재까지 국회에 각 기관이 제출한 개정의견은 국회의안정보시스템 상 총 106건이 있으며, 이 중 중앙선거관리위원회의 포괄적인 정치관계법 개정의견이 26건이었다. 대법원과 헌법재판소의 경우 ‘상고심절차에 관한 특례법 개정의견’ 및 ‘헌법재판소법 개정의견’ 등 한정된 범위에서 3건의 개정의견을 제출하였다. 국가인권위원회의 경우 약 77건의 개정의견을 제출하였으나 모두 이미 제출된 법률안에 대해 인권 침해적 요소의 개정을 권고하는 결정문의 형식으로 법률안 개정을 선도하는 개정의견은 아니었다.¹⁸⁾

18) 구체적인 개정의견 제출 사례는 [부록 1]의 “〈표 10〉 2010년 이후 국회에 제출된 각 기관의 개정의견” 참조

정부가 법률안 제출권에 근거하여 법률안을 제출하는 경우, 정부는 법률의 제안이유와 구체적인 조항의 형식을 갖추어 법률안을 국회에 직접 제출할 수 있다. 이 경우 정부 제출 법률안은 중앙선거관리위원회의 개정의견에 비해 그 자체로 하나의 의안이 될 뿐만 아니라, 직접 개정의 필요성을 주장할 수 있게 되며 법률 개정에 있어서도 독립적이고 선도적인 역할을 수행할 수 있게 된다.

영국의 선거위원회의 경우 선거 및 정치적 문제를 검토할 뿐만 아니라, 선거 관련 법규 개정에 관한 자문을 할 수 있는데(중앙선거관리위원회 2019, 51), 비록 선거법을 제·개정할 권한은 없으나 의회에게 선거법 개정에 관하여 선거위원회와 상담을 해야 하는 법적 구속이 있다는 점과 입법초기부터 의회에 제출되는 법률안을 작성하도록 하고 있다는 점(성승환 2015, 170)에서 우리나라의 중앙선거관리위원회가 가지는 법률안 제출권보다 더 큰 권한을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 캐나다의 선거관리청의 경우 매 선거 이후 선거법의 개선사항을 분석하여 보고서를 제출하도록 의무화하여 선거법 개정에 대해 선거관리 기구의 의견을 의무적으로 국회에 제출하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 영국과 캐나다의 사례는 현재 우리의 법제상 중앙선거관리위원회가 가지는 개정의견 제출권 및 관행적으로 이루어지고 있는 입법절차와 유사한 측면이 있지만 시기별로 의견 제출이 의무화되어 있다는 점과 의회가 개정절차에서 입법안을 정부와 함께 마련하도록 하고 의견을 필수적으로 듣게 하는 것이 법률에 명시적으로 규정되어 있다는 점에서 우리의 제도보다 큰 권한이 법률에 명시되어 있다고 할 수 있다.

앞서 검토한 정치관계법이 입법자들 모두를 대표적인 수범자로 하는 법률이라는 점을 고려할 때, 현재 우리 중앙선거관리위원회가 가지는 개정의견 제출권은 현행 우리나라의 정부법률안제출권과 같이 강화하거나, 그 수준까지는 아니더라도 영국 및 캐나다의 선거

19) 영국의 선거위원회는 「2000년 정당·선거및국민투표법」 제7조(선거법개정에 대한 선거위원회의 자문) ① 본 조문이 적용되는 기관을 설치하기 전에 그 기관을 설치할 권한을 가진 당국은 선거위원회에 자문을 구한다.”에 따라 관련 법령 개정시 선거위원회에 자문을 구하도록 의무화 하고 있으며, 캐나다의 경우 캐나다「연방선거법」 제535조(법률개정안 보고) 선거관리청장은 총선거 이후 최대한 조속히 하원의장에게 이 법보다 나은 집행을 위해 바람직하다고 판단되는 개정사항을 명시한 보고서를 제출하여야 한다.”에 따라 선거 이후 보다 나은 선거행정 집행을 위해 개정사항을 명시한 보고서를 하원의장에게 제출하도록 하고 있으며, 같은 법 제554조(차기선거에 대한 개정안 적용) ① 이 법에 대한 개정안은, 선거관리청장이 개정안 시행에 필요한 준비가 완료되었고 개정안이 이에 따라 시행될 것이라는 공지를 선거명령서 발부 이전에 캐나다 관보에 공표하지 않는 한, 개정안이 통과된 후 6개월 이내에 명령서가 발부된 선거에 대해서는 적용되지 않는다”에 따라 선거법 개정에 따른 혼란을 방지하고 있음. 구체적인 각 법령 조문의 원문은 영국(<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>)과 캐나다(<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2,01/>) 법령 사이트 참조

법의 사례에서 나타난 조항들을 법률에 명시적으로 성문화 하여 강화해야 할 필요가 있다.

2. 독립위원회의 정치관계법 개정 논의 및 사전 위헌심사절차의 필요성

1) 국회로부터 독립한 위원회의 정치관계법 개정 논의 필요성

독립적인 위원회를 통해 정치관계법 논의를 하는 방안은 국회의원선거구획정위원회의 사례와 비슷한 개선 방안이다. 앞서 논의한 바대로, 국회의원선거구획정위원회가 독립기구화 되지 못하였던 시기에는 국회의원선거구획정위원회의 의견이 단순 의견으로 여겨졌던 것에서 국회에서 독립한 위원회로 위상이 격상된 후 권한이 강화되었듯이, 정치관계법 개정과 관련한 논의 또한 국회로부터 독립적인 위원회에서 지속적으로 연구·조사를 거쳐 국민주권을 확대하고 민주주의를 실현하기 위한 법률 개정안을 제안할 필요가 있으며, 현행 중앙선거관리위원회의 개정의견보다 강화된 의견제출권을 부여하여 직접 해당 법률의 수범자인 입법자들이 정치관계법의 개정에 관한 심사만을 담당하도록 하여야 할 필요가 있다.

국회로부터 독립한 위원회를 구성하여 정치관계법 논의를 진행하여야 하는 또 다른 이유로는, 선거에 임박하여 정치관계법을 개정하는 사례들이 지금까지 많았기 때문이다. 「공직선거법」은 매 선거를 치를 때마다 제도 개선에 관한 요구사항이 항상 발생하며, 이를 반영하여 선제적으로 제도를 개선하고자 하여도 국회에서의 관련 법률안에 대한 논의는 선거에 임박하여 이루어지는 경우가 많았다. 2010년 이후 제20대 국회까지의 「공직선거법」 개정 의결 사례와 최근접 선거일 간의 차이를 보면 이를 확인할 수 있다.²⁰⁾

[부록 2의 표에서도 나타나듯이, 선거일에 임박하여 선거를 100여 일 앞두고 「공직선거법」을 개정해온 사례들이 많았으며, 이러한 경향은 최근의 사례로 올수록 악화하고 있는 것으로 보인다. 선거일에 근접한 정치관계법 개정이 문제인 이유는, 선거를 치르기 위해 당내 경선 및 예비후보자 등록 등이 선거일보다 앞서서 진행되기 때문에 선거의 규칙을 정하는 정치관계법이 선거일에 근접하여 개정될 경우 선거운동 등에서 불이익을 받게 되는 이해관계자들이 발생할 수 있고, 급격한 논의를 통해 국회에서 충분한 숙의

20) 구체적인 내용은 [부록 2의 <표 11> 2010년 이후 제20대 국회까지 「공직선거법」 개정 사례와 선거일과의 차이” 참조

없이 제도가 도입될 우려가 있기 때문이다. 따라서 이러한 개정이 이루어지지 않도록 하기 위해서라도, 매 선거 직후에는 국회로부터 독립된 위원회를 구성하여 선거에 대한 평가와 제도 개선에 관한 연구·조사를 거쳐 적어도 그 다음 선거의 1년 전에는 관련 정치관계법의 개정이 이루어지도록 할 필요가 있다.

2) 합헌성제고를 위한 사전 위헌심사절차의 필요성

앞서 II장에서 언급한 제20대 국회의 「공직선거법」 개정 절차에 대한 권한쟁의심판에서 헌법재판소는 입법절차의 위헌, 위법성을 검토하였다. 입법절차의 위헌성에 대해서는 권한쟁의 심판에서 입법절차의 흠결을 인정하고 국회의원의 심의·표결권이 침해되었음을 확인한 사례들²¹⁾이 존재하며(성낙인 2021, 482-483) 해당 사건에서 입법 무효화까지도 나아갔어야 한다는 의견도 존재하나(박정철 2009 등), 권한쟁의 심판을 통해 실제 입법을 무효화 시킨 사례는 전무하다는 점과 사법의 정치화 등에 대한 비판(차동욱 2016)을 고려할 때, 헌법재판소가 앞으로도 권한쟁의심판에서 입법 무효를 선언하는 사례는 찾아보기 어려울 것이다.

〈표 9〉 2000년 이후 입법절차에 관한 국회의장과 국회의원 간 권한쟁의심판 사례

사건번호	사건명	인용 여부	
헌재 2020. 5. 27. 2019헌라1 결정 등	2019년 공직선거법·공수처법 패스트트랙 강행처리	권한침해 확인	무효 확인
		기각	기각
헌재 2016. 5. 26. 2015헌라1 결정	2015년 국회선진화법	각하	
헌재 2012. 2. 23. 2010헌라6 등 결정	2010년 ‘국회 예산안 강행처리’	권한침해 확인	무효 확인
		기각	기각
헌재 2011. 8. 30. 2009헌라7 결정	2009년 국회 법안 통과과정 반대토론 불허	권한침해 확인	무효 확인
		인용	기각
헌재 2010. 12. 28. 2008헌라7 등 결정	2008년 한미FTA 비준동의안 강행처리	권한침해 확인	무효 확인
		인용	기각

21) 국회의원의 심의·표결권이 침해되었음을 인정하였으나 입법 무효를 선언하지는 않은 사례로는 헌재 1997. 7. 16. 96헌라2 결정, 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8 등 결정 등이 있다.

사건번호	사건명	인용 여부	
		권한침해 확인	무효 확인
헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8 등 결정	2009년 미디어법 가결선포	인용	기각
		무효 확인	기각
헌재 2008. 4. 24. 2006헌라2 결정	2005년 사학법 강행처리	무효 확인	기각
		기각	기각
헌재 2006. 2. 23. 2005헌라6 결정	2005년 정부조직법 수정안 강행처리	기각	
헌재 2003. 10. 30. 2002헌라1 결정	당론거부 의원의 소속 상임위 강제 사임	기각	
헌재 2001. 6. 28. 2000헌라1 결정	교섭단체요건 완화 국회법 개정안 강행처리	심판절차종료선언	

출처: 헌법재판소 판례검색을 통해 직접 작성함

그런데 정치관계법 등은 일반적으로 선거에 임박하여 해당 선거의 규칙(Rule)을 정하도록 입법이 되는 경우가 많으므로 헌법적 위반사항이 있을 경우 해당 선거 전까지 현행의 일반적인 위헌심사 절차를 통해 위헌적 요소를 제거하는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 일반적인 위헌심사를 위한 절차보다 권한쟁의심판 등의 절차를 통해 선거가 치러지기 전 해당 정치관계법에서 위헌적 요소를 시급히 제거해야 할 필요가 있으므로 권한쟁의심판 등을 통해 위헌성을 제거하기 어렵다면 입법자 전체가 직접 당사자가 되는 정치관계법과 같은 특수한 법률안에 한정하여서라도 입법 논의 과정에 위헌 심사를 거치는 방안을 생각해 볼 수 있다.

II장에서 설명하였듯 제20대 국회의 「공직선거법」 개정 절차의 경우 그 취지가 국민주권을 더욱 확대하기 위한 것이었다고 하지만 이와 같은 법률안 심사 절차는 같은 절차를 통해서 국민주권에 위협이 될 수 있는 방향으로 정치관계법이 개정될 수도 있기 때문에 이러한 위헌 심사 절차는 반드시 필요하다고 할 수 있다. 따라서 법률안 심사 절차를 거친 후 국회 차원에서 법률안의 위헌성을 사전에 심사할 수 있는 추상적 규범통제 제도를 정치관계법의 개정 절차에 한정해서만이라도 도입한다면 절차적으로 기성 정치권만을 위한 정치관계법 개정이 이루어질 가능성을 차단하고 선거결과와 승복 가능성을 더욱 높여줄 것이다.

V. 결론

선거제도에 관하여는 다양한 해외 사례에서도 알 수 있듯이, 국가별로 병립형과 연동형 등 다양한 방식의 비례대표제를 채택하고 있고, 석패율제나 보정의석 등도 채택한 사례와 불채택한 사례가 공존하고 있다. 이렇게 국가별로 다양한 의원 선출 방식이 나타나는 이유는 각각의 방식에 따른 장점 및 단점이 존재하는 제도이기 때문에 국가별로 해당 국가의 정치 상황 등에 비춰 타당한 제도를 도입하고자 한 것이라고 추측할 수 있다. 따라서 우리의 「공직선거법」은 그 개정에 있어 각각의 제도가 가지는 장점과 단점을 고려할 수 있는 숙의가 필요한데, 지난 제20대 국회에서의 「공직선거법」 개정 과정은 극단적인 대립을 패스트트랙이라는 안전신속처리제도를 통해 해결하여 합리적인 토론 부족하다는 야당의 항의 속에 표 대결로 진행되었고, 이에 따라 각각의 제도에 대한 종합적인 검토가 부족하였다고 할 수 있다.

여야동수로 구성된 특별위원회에서의 합의를 통한 의결을 관행으로 하고 있는 현행의 정치관계법 개정 절차에서 제20대 국회의 「공직선거법」 개정 사례는 국민주권 보장과 민주주의 실현의 핵심이라고 할 수 있는 선거의 규칙을 특정 정당 혹은 기성 정치권의 의사에 따라 개정하는 것이 가능함을 보여준 대표적인 사례였다. 비록 개정안의 취지가 국민주권의 확대를 목표로 하고 있었지만, 이러한 개정 절차를 유지할 경우 국민주권을 위협하는 개정안이 기성 정치권의 의사에 따라서 통과될 수 있는 선례로 작용할 수 있기 때문에 현행의 정치관계법 개정 절차는 개선이 필요하다.

개선 방안의 요건으로 가장 중요한 것은 정치관계법의 당사자가 될 수밖에 없는 현재의 입법자들이 법률안에 대한 발의와 심사를 모두 담당하지 않도록 하는 것이며, 이를 위해서는 독립 헌법기관인 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권을 강화해야 할 필요가 있다. 현재 중앙선거관리위원회는 국회 심사 과정에서 의무적으로 참여할 권한은 없고 개정 의견을 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다. 하지만 개정의견은 그 형식이 법률안의 형태로 제출하는 것이 아니어서 현행 제도 하에서는 법률 개정안을 직접 국회에 제출할 수는 없고, 정치관계법 개정을 위한 법률안 심사 절차에서 중앙선거관리위원회의 자문 또는 의견을 구하는 절차도 의무화되어 있지 않다. 실무적으로 보면 실제 법률안 심사 단계에서는 정치관계법을 주요 심사 안건으로 두고 있는 국회 행정안전위원회 및 정치개혁특별위원회의 경우 상임위원회의 위원들이 국회 심사 과정에서 중앙선거관리위원회가 가진 권한을 넘어서 법률 개정에 큰 역할을 해줄 것을 주문하는 경우가 많아 법률안 개정 시

중앙선거관리위원회가 참여하는 경우가 많이 있는데, 이는 현재 법률상 규정되어 있는 중앙선거관리위원회의 권한과 실제 입법 절차에서의 역할이 일치하지 않고 있음을 보여주는 것이다. 이런 현상이 발생하는 가장 큰 이유는 입법과정에서 독립적이고 전문적인 기관의 역할이 필요하기 때문이다.

따라서 해당 문제에 대한 해결책으로는 정치관계법의 대표적인 수범자라고 할 수 있는 기성 정치인들이 정치관계법 개정 절차에서 법률안의 발의와 심사를 모두 담당하지 않고 법률 개정 시 전문적인 연구를 바탕으로 한 공정한 제도개선이 이루어질 수 있도록 중앙선거관리위원회의 개정의견 제출권을 정부의 법률안 제출권의 수준으로 강화하거나, 영국의 선거위원회 및 캐나다의 선거관리청의 사례처럼 정치관계법 개정 시 선거관리기구의 법률적 검토를 의무적으로 거치도록 법률에 규정하고 매 선거 종료시마다 의무적으로 개정의견을 제출하도록 의무화하는 방안, 중앙선거관리위원회에 속하는 독립위원회에서 국회의원선거구획정위원회와 같은 독립 법제 기구를 통해 정치관계법 개정에 대해 연구하고 법률안을 제시하는 방안 등을 도입할 필요가 있다.

또한 일반적으로 선거에 임박하여 정치관계법이 개정되는 현실을 고려할 때, 국회의 법률안 심사 절차를 거쳐 확정된 정치관계법에 대하여 국회 내에서 위헌성을 심사할 수 있는 추상적 규범통제 절차를 도입한다면, 절차적으로 기성 정치권만을 위한 정치관계법 개정이 이루어질 가능성을 차단하고 공정하고 전문적인 연구를 바탕으로 한 합헌적 제도 개선을 이룰 수 있게 하여 각각의 선거 참여자들이 선거결과에 대해 승복할 가능성을 더욱 높여줄 것이다.

[부록 1]

〈표 10〉 2010년 이후 국회에 제출된 각 기관의 개정의견

의안번호	의안명	제안구분	제안일자
ZZ21067	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2021-05-28
ZZ21053	공직선거법개정의견	중앙선거 관리위원장	2021-04-21
ZZ23959	「인공지능산업진흥에관한법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2020-05-28
ZZ23958	「제대군인지원에관한법률일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2020-04-17
ZZ23956	「금융실명거래및비밀보장에관한법률일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2020-03-17
ZZ23955	「의료법일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2020-03-17
ZZ23949	「여객자동차운수사업법일부개정법률안」에대한의견표명	국가인권 위원장	2020-02-20
ZZ23944	정치인의장애인비하발언에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-12-31
ZZ23943	정치인의혐오표현예방·대응의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-12-27
ZZ23938	「형사소송법」상불기소사건열람·등사규정신설관련의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-11-25
ZZ23937	「법률구조법」및「형사소송법」개정관련의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-11-22
ZZ20299	실업위험으로부터특수형태근로종사자보호를위한고용보험확대적용의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-10-24
ZZ20297	공공주택특별법일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-10-04
ZZ20294	65세이상장애인활동지원서비스보장을위한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-09-05
ZZ20287	통신비밀보호법일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-08-22
ZZ20286	개인정보보호법일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-08-22
ZZ20265	형사소송법제262조의2개정관련의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-04-15

의안번호	의안명	제안구분	제안일자
ZZ20264	공공단체등위탁선거에관한법률개정건의	중앙선거 관리위원장	2019-04-08
ZZ20261	「정신건강증진및정신질환자복지서비스지원에관한법률일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-03-19
ZZ20252	2018년도인의료복지시설방문조사에따른권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-01-31
ZZ20250	군영창폐지관련군인사법개정안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2019-01-17
ZZ20249	형사미성년자기준연령등에관한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-12-27
ZZ20247	선감학원특별법제정과피해자피해회복등구제를위한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-12-17
ZZ20239	대체복무제도입관련「병역법일부개정법률안」,「대체복무역편입및복무등에관한법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-10-11
ZZ20233	사망한국제협력요원의국가유공자심사대상포함을위한의견표명및권고결정문	국가인권 위원장	2018-09-03
ZZ20221	「출입국관리법일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-08-21
ZZ20113	아동복지법일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-06-11
ZZ20109	「군형법」내사형제도폐지에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-04-26
ZZ20105	부패방지및국민권익위원회설치와운영에관한법률일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2018-04-02
ZZ20094	형제복지원특별법제정의견표명및강제실종보호협약가입권고결정문	국가인권 위원장	2018-01-17
ZZ20091	아동학대예방을위한출생신고제도개선권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-11-29
ZZ20082	국민투표법개정건의	중앙선거 관리위원장	2017-10-17
ZZ20069	「아동·청소년의성보호에관한법률일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-07-31
ZZ20067	대체복무제도입권고및「병역법일부개정법률안」에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-07-25
ZZ20039	특수형태근로종사자의노동기본권보호를위한권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-05-24
ZZ20035	감정노동종사여성노동자등의인권보호와증진을위한권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-05-15

60 선거연구 제15호

의안번호	의안명	제안구분	제안일자
ZZ20034	순직인정제도개선권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2017-05-10
ZZ20030	비공식부문가사근로자노동권및사회보장권보호를위한의견표 명결정문송부	국가인권 위원장	2017-03-07
ZZ20029	「장애인차별금지법일부개정법률안」에대한의견표명결정문송 부	국가인권 위원장	2017-03-07
ZZ20026	경찰관직무집행법일부개정법률안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2016-12-28
ZZ20016	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2016-08-25
ZZ20008	공직선거법등개정의견	중앙선거 관리위원장	2016-06-23
ZZ19165	공공단체등위탁선거에관한법률개정의견	중앙선거 관리위원장	2015-07-28
ZZ19145	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2015-02-25
ZZ19131	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2014-10-08
ZZ19096	자살예방및생명존중문화조성을위한법률과그하위법령개정권 고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2014-01-06
ZZ19092	가족관계등록법개정에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-12-02
ZZ19091	채용차별해소를위한「고용정책기본법일부개정법률안」관련의 견표명결정문	국가인권 위원장	2013-11-19
ZZ19080	군사전전에관한협정체결이후납북피해자의보상및지원에관한 법률개정안에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-09-05
ZZ19076	헌법재판소법개정의견	헌법재판소장	2013-06-14
ZZ19073	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2013-06-05
ZZ19043	선거권연령기준관련의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-02-19
ZZ19030	노사관계경비업체투입관련정책권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-01-03
ZZ19029	경찰관직무집행법일부개정법률안(우범자정보수집관련)에대 한의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-01-03
ZZ19028	공격적직장괴쇄관련정책권고및의견표명결정문	국가인권 위원장	2013-01-03

의안번호	의안명	제안구분	제안일자
ZZ19024	형법등성폭력관련법률의개정에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2012-11-01
ZZ19023	국군포로송환및대우등에관한법률일부개정법률안관련의견표 명결정문	국가인권 위원장	2012-11-01
ZZ19014	공직선거법개정의견	중앙선거 관리위원장	2012-08-29
ZZ19009	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2012-07-05
ZZ19006	공직선거법개정의견	중앙선거 관리위원장	2012-07-02
ZZ18166	「형의집행및수용자의처우에관한법률」 일부개정법률안에대한 의견표명결정문	국가인권 위원장	2011-10-12
ZZ18155	「형법일부개정법률안」 및 「형사소송법일부개정법률안」 에대한 의견표명결정문	국가인권 위원장	2011-08-19
ZZ18147	「아동성폭력범죄자의의과적치료에관한법률안」 과 「형법일부 개정법률안」 에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2011-06-02
ZZ18139	「형법일부개정법률안」 에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2011-04-14
ZZ18137	정치관계법개정의견	중앙선거 관리위원장	2011-04-08
ZZ18121	북한인권법제정촉구의견표명결정문	국가인권 위원장	2010-12-16
ZZ18120	「2010년장애인활동보조지원사업」 및 「장애인활동지원에관한 법률제정안」 에대한의견표명결정문	국가인권 위원장	2010-12-07
ZZ18118	시각장애인참정권보장을위한「공직선거법」 개정의견표명결정 문	국가인권 위원장	2010-11-17
ZZ18109	「형사소송법일부개정법률안」, 「통신비밀보호법일부개정법률 안」 중전자우편의압수·수색및통신제한조치관련규정에대한의 견표명결정문	국가인권 위원장	2010-09-14
ZZ18106	장애인에비후보자피선거권차별개선의견표명결정문	국가인권 위원장	2010-08-27
ZZ18094	상고심절차에관한특례법개정의견	대법원장	2010-06-23
ZZ18087	경찰관직무집행법일부개정안(국회행정안전위원회대안)중불 심검문(직무질문)규정등에대한의견표명	국가인권 위원장	2010-05-26

출처: 국회의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 직접 검색하여 작성함

[부록 2]

〈표 11〉 2010년 이후 제20대 국회까지 「공직선거법」 개정 사례와 선거일과의 차이

의안번호	의안명	의결일 (선거일과의 차이)	최근접 선거일
2024796	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2020-03-07 (39일)	2020-04-15 제21대 국회의원 선거
2024767	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2020-03-17 (29일)	
2019985	공직선거법 일부개정법률안	2019-12-27 (110일)	
2012774	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2018-03-30 (75일)	2018-06-13 제7회 전국동시지방선거
2012299	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2018-03-05 (100일)	
2005919	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2017-03-02 (68일)	2017-05-09 제19대 대통령 선거
2005179	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2017-01-20 (109일)	
1918619	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2016-03-02 (42일)	2016-04-13 제20대 국회의원 선거
1918334	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2015-12-31 (104일)	
1918131	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2015-12-09 (126일)	
1916189	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2015-07-24 (264일)	
1915038	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2015-05-29 (320일)	
1910388	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2014-04-29 (36일)	2014-06-04 제6회 전국동시지방선거
1909286	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2014-02-06 (118일)	
1908649	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2013-12-19 (167일)	
1903362	공직선거법 일부개정법률안	2013-12-10 (176일)	
1905811	공직선거법 일부개정법률안(위원장 대안)	2013-07-02 (337일)	

의안번호	의안명	의결일 (선거일과의 차이)	최근접 선거일
1901987	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2012-09-27 (83일)	2012-12-19 제18대 대통령 선거
1814689	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2012-02-27 (44일)	2012-04-11 제19대 국회의원 선거
1814346	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2011-12-29 (104일)	
1813650	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2011-10-28 (166일)	
1813159	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2011-09-16 (208일)	
1812511	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2011-06-30 (286일)	
1807556	공직선거법 일부개정법률안(위원장)	2010-03-02 (92일)	2010-06-02 제5회 전국동시지방선거

출처: 국회의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 직접 검색하여 작성함

참·고·문·헌

- 국회도서관. 2020. 『국회의원 선거제도 : 한눈에 보기』. 국회도서관.
- 국회의원선거구획정위원회, 2016. “선거구획정위원회 백서.” 중앙선거관리위원회.
- 국회행정안전위원회. 2020. “공직선거법 일부개정법률안 검토보고(전주혜의원 대표발의(의안번호 제2100065호) 등 28건).” 국회사무처.
- 김종갑·허석재. 2020. “국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색.” 『입법·정책보고서』 54. 국회입법조사처.
- 김철수. 2013. 『헌법학신론』. 박영사.
- 김현진. 2019. “안전신속처리제도(국회법 제85조의2)의 도입과 쟁점사항.” 『의정연구』57. 179-188.
- 박정철. 2009. “입법절차의 위법과 법률안가결선포행위의 효력 — 현재 2009. 10. 29. 선고, 2009 헌라8·9·10(병합)결정에 대한 헌법적 검토.” 『공법연구』 38-2. 285-319.
- 박명호. 2019. “협치와 문제해결의 정치’를 위한‘한국형 선거제도’의 모색.” 『사회과학연구』 26-4. 346-364.
- 박수철. 2012. 『입법총론』. 한울아카데미.
- 성낙인. 2021. 『헌법학』. 법문사.
- 성승환. 2015. 『헌법과 선거관리기구』. 경인문화사.
- 임종훈·박수철. 2006. 『입법과정론』. 박영사.
- 이우영. 2020. “입법과정에서의 숙의기능의 실질적 제고를 위한 안전신속처리제도 개선 논의.” 『입법학연구』 17-1. 5-41.
- 이정진. 2017. “재·보궐선거의 문제점과 개선방안.” 『선거연구』 1-8. 127-152.
- 장영수. 2019. 『헌법학』. 홍문사.
- 정만희. 2016. “국회 입법과정의 개선방안에 관한 소고—국회선진화법의 개정논의를 중심으로.” 『공법학연구』 17-4. 33-68.
- 정종섭. 2018. 『헌법학원론』. 박영사.
- 조소영. 2012. “국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰.” 『공법학연구』 13-2. 37-52.
- 조원용. 2014. “세월호특별법의 여·야대표간 합의 처리의 헌법적 문제점과 대안: 법제사법위원회의 숙의법률안 지정과 전원위원회의 처리를 중심으로.” 『한양법학』25-4. 443-465.
- _____. 2020. “이른바 ‘준연동형비례대표제’와 ‘사회적 참사법’ 입법과정의 위헌성에 대한 소고 —신속처리안의 문제점과 수정안의 한계를 중심으로.” 『법학논총』 37-1. 69-98.
- _____. 2020. “국회 상임위원 사·보임에 대한 헌법학적 일고찰 — 비지배(non-domination) 자유와 배제(exclusion)를 기준으로.” 『공법연구』 48-4. 203-230.
- 중앙선거관리위원회. 2021. “선거관리위원회 약사 제1편 선거관리위원회의 성장과 발전.” 중앙선거관리위원회.

- 중앙선거관리위원회 선거연수원. 2019. “각국의 선거제도 비교연구.” 중앙선거관리위원회.
- 차동욱. 2016. “정치의 사법화에 대한 헌법재판소의 책임: 국회의원과 국회의장 간 권한쟁의 사건을 중심으로.” 『한국정당학회보』 15-2. 69-103.
- 진시원. 2020. “21대 총선 준연동형 비례대표제에 대한 평가와 과제.” 『법과사회』 64.
- 최정인. 2019. “미국 의회 신속입법절차에 관한 헌법적 분석 — 권한의 자발적 제한과 의사절차의 변형.” 『미국헌법연구』 30-3. 271-298.
- 홍완식. 2008. “의원입법에 대한 합리적인 통제방안.” 『저스티스』 106. 104-128.
- _____. 2020. “연동형 비례대표제의 입법적 개선에 관한 연구.” 『법학연구』 28-3. 293-316.

투고일자: 2021년 9월 30일, 심사일자: 2021년 10월 26일, 게재확정일: 2021년 11월 15일

[Abstract]

The need to improve the revision process of the Political Relations Act through the revision process of 「Public Official Election Act」 in the 20th National Assembly: Focusing on the Right to Submit Revision Opinions of the National Election Commission

Park SungJin | Seoul National University

「Public Official Election Act」 requires deliberation to consider the strengths and weaknesses of each system in its revision. However, the 20th National Assembly revision of the 「Public Official Election Act」 was a representative case that showed that election rules can be revised according to the will of a specific political party or established politicians. Although the purpose of the amendment in this case was to expand the sovereignty of the people, it showed that if the amendment procedure is maintained, amendments that threaten the people's sovereignty can be passed according to the will of the established politicians. Therefore, the current political relations law revision procedure needs improvement.

The most important requirement for the improvement plan is to ensure that the current legislators who have no choice but to become parties to the political-related law are not responsible for both the initiative and review of the bill. To this end, the right to submit revision opinions of the National Election Commission, an independent constitutional institution, needs to be strengthened. Although it is not at the level of the government's right to submit bills, there is a way to make it mandatory for the National Assembly to undergo a legal review by the National Election Commission when revising political-related laws like the UK Election Commission.

-
- **Keyword:** revision opinion of the national election commission, the right to submit opinions on revision of the national election commission, political relations act, political reform special committee

국민주권주의(헌법 제1조 제2항)와 헌법재판소의 결정: 비판적 분석을 중심으로

김해원* | 부산대학교 법학전문대학원

✦ 국문요약 ✦

오늘날 국민주권은 헌법적 분쟁에 대한 합리적 분석이나 규범적 평가를 위한 법적 개념으로 기능하기는커녕, 여전히 종교적·비합리적 사유체계로부터 탈피가 요원한 대표적인 정치신학적 개념으로 머물러 있다. 본 글은 헌법 제1조 제2항에 근거하는 국민주권주의의 체계적 해석 및 규범력 확보를 위한 첫 출발점으로서, 헌법적 논증의 대표자라고 할 수 있는 헌법재판소의 결정에서 나타난 국민주권에 대한 이해를 비판적으로 점검하면서 헌법학계의 관련 논의를 환기 및 성찰하고 있다. 특히 ①국민주권주의 그 자체에 대한 이해의 혼란함과 민주주의를 비롯한 다른 헌법적 가치들과 국민주권주의의 관계에 대한 헌법재판소의 비일관적 태도와 ②국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소의 판단 회피 및 판단 능력의 미흡함이 집중적으로 비판되었다.

주제어 | 헌법 제1조 제2항, 국민주권, 민주주의, 헌법재판소, 헌법학계

* 부산대학교 법학전문대학원 부교수

I. 시작하는 글

1. 국민주권에 대한 이중의 위협상황

1989년 헌법재판소는 구 국회의원선거법 제33조 및 제34조의 위헌 여부를 심판하면서 “우리 헌법의 전문과 본문의 전체에 담겨있는 최고 이념은 국민주권주의와 자유민주주의에 입각한 입헌민주헌법의 본질적 기본원리에 기초하고 있다”고 전제한 다음, “헌법규범을 정치적으로만 이용하고 현실에 적용하지 않았기 때문에 헌법의 권위가 제대로 유지되지 못하고 민주주의의 토착과 기본권 보호에 차질을 가져왔고 그것이 정치적 사회적 불안의 요인이 되어왔다”는 지적과 함께 심판 당시를 “현재 우리 국민의 의식수준이나 교육수준과 경제적 사회적인 여러가지 환경을 고려해 볼 때 국민주권론과 국민대표제를 정치적 구호용으로만 인식하고 이용해서는 안되는 시점”으로 파악하고 “헌법의 올바른 해석과 헌법상의 국민주권이 실질적으로 행사될 수 있도록” 하는 것의 중요성을 강조했다.¹⁾ 해당 심판사건에서 헌법재판소가 헌법상 국민주권을 구체적 현실에 적용 및 행사하기 위한 정교하고 체계적인 해석이나 논증의 모범을 보였다고는 할 수 없겠지만,²⁾ 그럼에도 불구하고 ‘헌법상 국민주권이 정치적 구호용으로만 인식·이용되지 않고, 올바른 해석에 기초해서 실질적으로 구현되는 것’에 대한 강조만큼은 (30여 년 전과는 비교하기 어려울 정도로 헌법이론이 더 풍부하고 더 정교하게 체계화되었으며 심지어 과잉헌법화가 우려될 만큼 헌법규범의 현실지배력과 권위가 전반적으로 고양되고 있는) 현재의 시점³⁾에서도 상

1) 현재 1989.9.8. 88헌가6 결정.

2) 해당 심판사건에서 헌법재판소는 “권력원리의 분석과 주권이론에 대한 본질적인 통찰과 대책이 없이 인권이나 자유나 평등을 아무리 주장한다 하더라도 그것은 공허한 주장이 되기 일쑤”라는 점을 강조하면서 “지금까지 우리나라의 헌법체제하에서의 국민주권론은 실질적인 국민주권론이 되지 못하고 형식적인 국민주권론을 합리화하는 데 공헌하였으며, 국민대표론은 민의를 실제로 반영하는 현대적 대표론이 되지 못하고 민의와 동떨어진 권력의 자의적, 독단적 행사만을 합리화하는 전근대적 대표론에 머무르고 있는 점이 적지 않았다”는 주장과 함께, “헌법상의 국민주권 원리가 형식논리에 급급하여 그 본질이 제대로 해석 적용되지 못하고 공권력의 남용으로부터 국민의 기본권을 보호하는데에 실제적으로 충분히 그 기능을 다 하지 못한” 이유를 “형식적이고 명목적인 정치용 국민주권주의 이론과 실질적이고 능동적인 국민용 국민주권주의 이론이 혼동”된 것으로부터 찾고 있을 뿐(현재 1989.9.8. 88헌가6 결정), 정작 “형식적이고 명목적인 정치용 국민주권주의 이론”과 “실질적이고 능동적인 국민용 국민주권주의 이론”에 대한 체계적 설명이나 분별을 하지 않았으며, 국민주권과 관련된 헌법재판소의 현실 인식과 주장을 뒷받침할 수 있는 합리적인 논거나 논증 또한 제시하고 있지 않다.

3) 헌법규범의 현실지배력과 권위는 무엇보다도 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인 사건(현재 2004.10.21. 2004헌마554 결정)과 두 건의 대통령탄핵 심판사건(노무현 대통령탄핵을 기각한 현재 2004.5.14.

당 부분 유지되거나 반복될 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 ‘오늘날 국민주권은 추상적인 헌법이념으로만 존재할 뿐, 구체적인 국가행위에 대한 통제·평가 규범으로서 그 역할은 이미 소진되었거나 혹은 기대할 수 없는 것 아닌가?’라는 의심 가득한 물음으로부터 여전히 벗어나지 못하고 있으며, 이를 극복하기 위한 설득력 있는 대답 또한 요원한 상황이기 때문이다. 이러한 상황은 규범이론적 차원—국민주권을 정치적 수사 혹은 구호용으로만 인식·이용하는 수준을 벗어나 엄격한 법적 논증과정에서 실효성 있는 기준으로 활용할 수 있도록 하는 그간의 이론적 성과가 아주 미흡해서 (헌법 제1조 제2항의 명시적 표현에 뿌리박고 있는 의심할 여지없는 헌법적 차원의 기준임에도 불구하고) 국민주권이 헌법적 분쟁에 대한 합리적 분석이나 규범적 평가를 위한 법적 개념으로 기능하기는커녕, 종교적·비합리적 사유체계로부터의 탈피(탈주술화: Entzauberung)가 요원한 대표적인 정치신학적 개념으로 여전히 인식되고 있는 점(국민주권론의 규범이론적 미성숙)—에서도(함재학 2016; Schmitt 1996), 그리고 규범현실적 차원—주권론 유지의 암묵적 전제조건들의 침식이라는 새로운 헌법현실적 변화로 인하여 국민주권에 대한 기존 관념의 해체 혹은 포기 여부에 대한 고민이 깊어짐으로써 정치적 구호용으로서의 국민주권론조차도 오늘날에는 그 적실성 여부를 재검토해야 할 상황에 직면해 있는 점(국민주권론 유지를 위한 규범현실적 조건변화)⁴⁾—에서도 확인 및 뒷받침되고 있다.

2004헌나1 결정; 박근혜 대통령탄핵을 인용한 헌재 2017.3.10. 2016헌나1 결정) 및 통합진보당 해산 심판사건 (헌재 2014.12.19. 2013헌나1 결정) 그리고 최근의 법관탄핵 심판사건(임성근 법관탄핵을 각하한 헌재 2021.10.28. 2021헌나1 결정) 등등에 관한 헌법재판소의 결정과 그러한 결정이 미친 영향을 통해서 뚜렷하게 확인된다. 특히 해당 사건들에 대한 헌법재판소의 결정이 민주적 정치과정을 압도 혹은 대체하거나 종식하는 중요한 계기가 되었다는 점에서, 해당 사건들은 사법권행사를 통한 헌법실현이나 과잉헌법화(특히 헌법재판에 있어서 급증하고 있는 ‘정치의 사법화’ 현상)를 뒷받침할 수 있는 주요한 증거가 된다(윤정인 외 2015).

- 4) 국민주권 관념에 대한 위협상황 및 주권의 위기가 초래된 원인으로 이계일(2013)은 ①강력한 국가권력에 대한 사회적 수요의 약화, ②국가의 실질적 사회규율력 약화, ③세계화(globalization)로 인한 국가의 사회규율력 약화, ④국민 관념의 통일성 저하 등을 언급하고 있으며, 정태욱(2002)은 우리 헌정사에 주목하면서 ①주권의 사유화 현상, ②주권의 분열 및 과열 현상, ③주권의 독립성 저하(주권의 예측) 등을 제시하고 있다. 그 밖에 주권론 유지를 위한 규범현실적 조건과 관련해서 홍석한(2009)과 엄순영(2008)은 세계화에 따른 주권의 변화 및 해체 여부에 대해 주목하고 있으며, 오정진(2012)은 주권 개념의 변화와 대안적 주권에 대한 모색을 시도하고 있다.

2. 연구의 계기 · 목적 및 글의 구성

한편 헌법규범과 헌법현실의 상호참조 과정을 통해서 각성된 문제의식으로부터 출발하여 규범해석을 위한 지도체계(Dogmatik)를 정립하고 헌법적 논증의 합리성과 일관성을 확보해서 헌법현실에서 발생하는 구체적인 헌법문제들을 더 높은 이성적 설득력에 기대어 해결할 수 있는 헌법실천의 기반을 닦는 것은 포기할 수 없는 헌법이론의 과제이며(김해원 2019), 이러한 과제로부터 헌법 제1조 제2항에 근거하는 국민주권주의가 해방되어 있지 않음은 물론이다. 실제로 본 연구의 촉발 계기 또한 ‘헌법적 당위인 국민주권주의와 관련된 규범과 현실의 상호참조 과정에서 확인된 국민주권에 대한 중첩된 이중의 위협상황(즉 국민주권론의 규범이론적 미성숙과 국민주권론 유지를 위한 규범현실적 조건변화)’으로부터 퇴적된 것이다. 물론 국민주권을 위협하는 규범현실적 상황은 국민주권론 그 자체의 과제라기보다는 정립된 국민주권론에 입각한 평가 및 통제 혹은 극복의 대상에 가깝다는 점에서,⁵⁾ (헌법의 공간적 적용 영역 밖의 문제인 주권의 대외적 측면보다는 주권의 대내적 측면에 주목해서 행하는 헌법적 과제수행의 일환인)⁶⁾ 본 연구의 궁극적 겨냥점은 (국민주권을 둘러싼 규범현실에 대한 상세한 묘사나 분석 및 예측이 아니라) ‘국민주권의 규범적 의미를 명확히 하고 다른 헌법적 가치들(특히 민주주의, 법치주의, 공화주의, 인권 등)과의 논리적이고 체계적인 관계 정립을 통해서 헌법 제1조 제2항(대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.)이 헌법적 논증 과정에서 헌법의 수범자인 국가기관의 행위를 평가하고 통제하거나 그 행위의 정당성 부여를 위한 고유성과 실효성을 갖는 독자적 기준으로 기능할 수 있도록 하는 헌법해석학상의 이론적 체계 구축’에 있다고 해도 과언이 아니다.⁷⁾ 다만 시공간적 · 분량적 제약으로 말미암아 본 글에

5) 국가의 주권은 세계화 시대에도 지향해야 할 가치라는 당위적 문제의식에 입각해서 세계화로 인한 주권론의 위협상황을 주권의 해체를 수용해야 하는 계기가 아니라, 독립된 주권국가를 위한 극복의 대상으로 바라볼 필요가 있다. 관련해서 특히, “주권의 해체를 논하는 것이 자칫 국제관계에 존재하는 힘의 불균형이 국가 간 협상 과정과 내용에 그대로 반영되는 것을 정당화하고, 주권평등의 원칙을 잠식시키는 결과로 이어질 수 있다는 위험이다. [...] 세계화로 인해 주권의 속성 자체가 파괴된 것으로 보기 보다는 오히려 [...] 주권의 해체를 부정해야 할 것이고, 국가가 독립된 주권을 보유하기 위한 헌법적 과제의 해결을 모색해야 한다.”는 견해를 주목할 필요가 있다(김경화 2015).

6) 주권은 대내적 측면(internal sovereignty)과 대외적 측면(external sovereignty)으로 구분해서 검토할 수 있는데, 대외적 측면으로서의 주권은 국제관계학 고유의 연구영역으로 인식되고 있다(이혜정2004). 실제로 주권과 관련해서 행해지는 헌법학의 주된 논의 대상은 주권의 대내적 측면 즉 국가 내 주권의 문제인 반면에(성낙인 2019), 주권의 대외적 측면은 일찍부터 국제관계에 관한 규범인 대외적 공법(external public law) 즉 국제법(international law)을 통해서 규율되어 왔다(강상규 2020).

7) 요컨대 「헌법규범체계 내에서 ‘국민주권’을 어떻게 체계화하고 이해할 것인지?, 그리고 ‘국민주권’을 원용해서

서는, 헌법 제1조 제2항의 체계적 해석을 위한 첫 출발점으로서 ‘헌법적 논증의 대표자라고 할 수 있는 헌법재판소’(이준일 2001; Alexy 1997)의 결정에서 나타난 국민주권에 대한 이해를 비판적으로 점검하면서 헌법학계의 상황 및 관련 문제점들을 환기하는 것에 그칠 것이다. 이러한 환기는 일차적으로는 분명 ①헌법재판소가 국민주권에 대한 나름의 이해나 입장이 명확하지 않은 상황에서 그 의미 파악을 소홀히 한 채 분별없이 헌법 제1조 제2항에 근거하는 국민주권주의를 원용함으로써, 국민주권주의 그 자체는 물론이고 민주주의나 공화주의 등과 같은 다른 헌법적 가치들에 대한 이해의 혼란을 유발하고 있는 상황에 대한 성찰이자(Ⅱ) ②국민주권주의 위반 여부가 다투어진 구체적 사건들에서 국민주권주의 위반 여부에 관한 논증을 회피하거나 별다른 해명 없이 다른 헌법적 가치의 위반 여부에 대한 논증에 국민주권주의 위반 여부에 관한 논증을 기생·편승시켜온 헌법재판소의 능력 부족에 대한 폭로일 수 있겠지만(Ⅲ), 동시에 ③국민주권주의에 대한 헌법재판소의 이해에 도움 되거나 혹은 국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소의 논증 능력을 견인하기에 미흡한 현재 헌법학계의 처지에 대한 고백이면서(Ⅳ) 나아가 ④현실의 헌법적 분쟁에 참여한 헌법재판소의 몇몇 결정들로부터 제기될 수 있는 국민주권과 관련된 몇 가지 의문점들을 추가적·보충적으로 밝혀서 국민주권과 결부해서 해명되어야 할 이론적 과제들을 확보하려는 시도이기도 하다(Ⅴ). 하지만 무엇보다도 오늘날 규범적 오리무중에 빠져 기능부전 상태에 놓여있는 주권론의 현실을 드러내어 헌법학의 다른 영역들에 비해서 상대적으로 소외되고 있는 주권에 관한 본격적 연구의 필요성을 강조하여 헌법체계에 적합한 국민주권론을 정립하려는 후속연구(특히 주권과 주권의 귀속주체인 국민의 의미와 헌법이 예정하고 있는 주권의 구체적 구현방식)를 독려하는 계기로서 기능할 때, 본 연구의 실천적 의미가 뚜렷이 확보될 수 있을 것으로 본다(Ⅵ).

행해지는 법적 논증과정에서 보다 높은 합리성과 규범적 설득력을 어떻게 확보할 것인지?가 본 글의 출발점이지, 「국민주권의 이념을 현실화하기 위한 효과적이고 구체적인 방안이 무엇인가?」와 같은 의문은 본 글의 (문제의식과 무관하다고는 할 수 없겠으나) 본질적 겨냥점이 아니라는 것이다. 따라서 본 글은 다분히 경험적 혹은 종합이론적 성격보다는 도그마틱적 분석의 성격을 강하게 가질 수밖에 없을 것인바, 주권에 주목하고 있는 정치학·철학·역사학·사회학 등등과 같은 다른 학문의 성과에 기대어 본 연구가 보완될 필요성이 있음을 강조해둔다. 우리의 삶과 삶의 문제들은 법적인 것으로만 점철된 것이 아니라 다양한 학문의 도움을 통해서 중첩적으로 규명되고 설명되어야 할 복합적이고 총체적 성질을 띠고 있는데, 이러한 점은 주권을 둘러싼 삶의 문제라고 해서 예외일 수 없기 때문이다.

II. 국민주권주의 그 자체에 대한 헌법재판소의 혼란한 이해

1. 국민주권주의와 민주주의의 동일시?

수형자와 집행유예자의 ‘공법상의 선거권’에 대한 침해 여부가 다투어진 공직선거법 제 18조 제1항 제2호 위헌확인 등에 관한 사건에서, 헌법재판소는 “헌법은 제1조 제2항에서 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’고 규정함으로써 국민주권의 원리를 천명하고 있다. 민주국가에서 국민주권의 원리는 무엇보다도 대의기관의 선출을 의미하는 선거와 필요한 경우 국민의 직접적 결정을 의미하는 국민투표에 의하여 실현된다. 선거는 오늘날 대의민주주의에서 국민이 주권을 행사할 수 있는 가장 중요한 방법이다. 국민은 선거를 통하여 선출된 국가기관과 국가권력의 행사에 대하여 민주적 정당성을 부여한다. 민주주의는 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민이 되도록 일차할 것을 요청한다. 국민의 참정권에 대한 이러한 민주주의적 요청의 결과가 바로 보통선거의 원칙이다. 원칙적으로 모든 국민이 균등하게 선거에 참여할 것을 요청하는 보통·평등선거원칙은 국민의 자기지배를 의미하는 국민주권의 원리에 입각한 민주국가를 실현하기 위한 필수적 요건이다(헌재 1999. 5. 27. 98헌마214).”라고 판단했다.⁸⁾ 그런데 ‘지배에 참여하는 국민과 지배를 받는 국민의 일치’가 바로 “국민의 자기지배”를 의미한다는 점에서 헌법재판소의 입장은 「민주주의 = 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민의 일치 = 국민의 자기지배 = 국민주권의 원리」로 이해할 수 있을 것인바, 결국 해당 판례에서 헌법재판소는 민주주의와 국민주권의 원리를 동일시하고 있다고 하겠다.⁹⁾ 이러한 헌법재판소의 태도는 무엇보다도 민주주의와 국민주권의 원리 각각에 대해서는 물론이고 상호 간 관계에 대한 합리적 설명이나 검토 없이 자신의 주장만을 피력하고 있다는 점에서 합리적인 헌법해석인지가 의문이다. 특히 주권과 민주(주의)의 헌법 명시적 근거와 언어적 표현이 상이하다는 점에서,¹⁰⁾ 양자를 동일 개념으로 취급하는 해석

8) 헌재 2014.1.28. 2012헌마409 결정.

9) 물론 이 사건에서 ‘참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민의 일치’ 그 자체를 헌법재판소가 곧바로 민주주의로 언급한 것이 아니라, ‘참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민의 일치’를 민주주의가 요청하는 내용 내지는 대상으로 파악했다고도 볼 수 있다. 하지만 이러한 입장을 받아들인다고 하더라도 민주주의와 국민주권주의의 관계는 여전히 분명하지 않을 뿐만 아니라, 무엇보다도 양자에 대한 헌법재판소의 분별 및 이해의 혼란함은 여전하다(아래 목차 II. 1 (2) 참조).

10) 헌법상 “주권”은 헌법 제1조 제2항과 제60조 제1항에서 명시적으로 등장한다. 반면에 “민주”는 헌법 전문,

은 설득력 있는 특별한 논거의 뒷받침이 없는 한 합리적인 헌법해석으로 평가하기는 어려울 뿐만 아니라, 바람직하지도 않다고 본다. 오히려 헌법적 당위를 내포하고 있는 규범적 개념들 상호 간 유사점이 많고 분별의 어려움이 있다고 하더라도 (헌법재판소의 태도와 같이) 이들을 동일 혹은 유사 개념으로 치부할 것이 아니라, 분석력을 발휘하여 가능한 한 서로를 분별하여 활용하는 것이 헌법의 수범자인 국가의 행위를 섬세하게 평가하고 통제할 수 있는 중요한 계기들의 실종을 저지하는 데 기여할 수 있다고 본다.

2. 민주주의의 내용으로서 국민주권주의? 혹은 국민주권주의의 내용으로서 민주주의?

원자력이용시설 방사선환경영향평가서 작성 등에 관한 고시 제5조 제1항 별표1 등 위헌확인 사건에서 문제된 각 고시조항은 ‘국민들이 원전과 관련하여 정확하고 공정한 여론을 형성하는 것을 방해하므로 민주주의 원리에도 위반된다’라는 청구인들의 주장에 대해서, 헌법재판소는 재판관 전원의 일치된 의견으로 “민주주의 원리의 한 내용인 국민주권주의는 모든 국가권력이 국민의 의사에 기초해야 한다는 의미일 뿐 국민이 정치적 의사결정에 관한 모든 정보를 제공받고 직접 참여하여야 한다는 의미는 아니므로, 청구인들의 이 부분 주장 역시 이유 없다.”라고 판단했다.¹¹⁾ 이 사건에서 헌법재판소는 아무런 이유나 설명 없이 명시적으로 국민주권주의를 민주주의 원리의 한 내용으로 파악했는데,¹²⁾ (이와 관련한 논증의 미흡함은 차치하더라도) 이러한 헌법재판소의 태도는 다른 사건들—특히 국민주권주의를 민주주의의 한 성분이 아니라 민주주의의 근간으로 이해하거나 대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치가 국민주권의 원리로부터 도출되는 것으로 이해한 사건(예컨대 헌법재판소는 원자력이용시설 방사선환경영향평가서 작성 등에

제1조 제1항, 제4조, 제8조 제2항 및 제4항, 제32조 제2항, 제92조 제1항 및 제2항, 제119조 제2항 등에 명시되어 있다.

11) 헌재 2016.10.27. 2012헌마121 결정.

12) 헌법재판소가 민주주의 혹은 민주적 기본질서의 요소 내지는 내용으로 국민주권주의를 이해하고 있는 또 다른 구체적 예로는 헌재 2016.9.29. 2014헌가3 결정: “[...] ‘민주적 기본질서’는 개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각하여, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 의미하며, 구체적으로는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도 등이 현행 헌법상 민주적 기본질서의 주요한 요소라고 볼 수 있다(헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1 참조).”

관한 고시 제5조 제1항 별표1 등 위헌확인 사건의 선고일에 함께 선고한 헌재 2016.10.27. 2014헌마797 결정에서 “헌법상의 선거제도는 국민주권원리에 기초한 대의제 민주주의의 형성과정으로서 국민대표기관의 구성방법을 의미한다”라고 판단했는데, 이러한 판단은 국민주권주의를 민주주의 원리의 한 내용으로 이해한 것이 아니라 오히려 민주주의가 국민주권주의에 기초하고 있다는 이해에 입각한 것으로 평가해야 할 것이다.)¹³⁾ 혹은 국민주권주의를 민주주의와 동일시 하거나 “국민주권주의는 국가권력의 민주적 정당성을 의미하는 것”으로 이해한 사건(예컨대 주민소환에 관한 법률 제1조 등 위헌확인 사건에서 헌법재판소는 “국민주권주의를 구현하기 위하여 헌법은 국가의 의사결정 방식으로 대의제를 채택하고, 이를 가능하게 하는 선거 제도를 규정함과 아울러 선거권, 피선거권을 기본권으로 보장하며, 대의제를 보완하기 위한 방법으로 직접민주제 방식의 하나인 국민투표제도를 두고 있다. 이러한 국민주권주의는 국가권력의 민주적 정당성을 의미하는 것이기는 하나, 그렇다고 하여 국민전체가 직접 국가기관으로서 통치권을 행사하여야 한다는 것은 아니므로 주권의 소재와 통치권의 담당자가 언제나 같을 것을 요구하는 것이 아니고, 예외적으로 국민이 주권을 직접 행사하는 경우 이외에는 국민의 의사에 따라 통치권의 담당자가 정해짐으로써 국가권력의 행사도 궁극적으로 국민의 의사에 의하여 정당화될 것을 요구하는 것이다.”라고 판단한 바 있는데, 이러한 헌법재판소의 입장은 민주제 즉 대의제 및 국민투표제를 국민주권주의를 구현하기 위한 수단으로 이해하고 국민주권주의를 민주주의 혹은 “국가권력의 민주적 정당성”과 동일시한 것으로

13) 따라서 헌법재판소는 같은 날(2016년 10월 27일) 국민주권주의를 한편으로는 민주주의 원리의 한 내용으로 (헌재 2016.10.27. 2012헌마121 결정), 다른 한편으로는 민주주의 원리의 기초로 이해했는바(헌재 2016.10.27. 2014헌마797 결정), 이러한 태도는 국민주권주의가 어떤 대상(민주주의)의 기초(밑받침, 토대) 이면서 동시에 그 대상(민주주의)의 내용이 될 수 있다는 형용 모순적인 상황을 승인한 것 혹은 국민주권주의와 민주주의의 관계에 대한 진지한 고민 없이 경솔하게 입장을 표출한 것 등과 같은 비판으로부터 자유롭지 않다고 해야 할 것이다. 국민주권주의로부터 민주주의가 도출된다거나 혹은 민주주의의 기초로 국민주권주의를 이해하고 있는 다른 헌법재판소의 결정들로는 헌재 2016.12.29. 2015헌바63 결정: “국민주권주의는 모든 국가권력이 국민의 의사에 기초해야 한다는 의미로(헌재 2016. 10. 27. 2012헌마121 참조), 사법권의 민주적 정당성을 위한 국민참여재판을 도입한 근거가 되고 있으나, [...]”; 헌재 1994.7.29. 93헌가4,6(병합) 결정: “민주정치는 주권자인 국민이 되도록 정치과정에 참여하는 기회가 폭넓게 보장될 것을 요구한다. 이는 국민주권의 원리로부터 나오는 당연한 요청이다. 특히 대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서의 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이다. 따라서 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다.”; 같은 맥락에서 민주적이고 법치주의적인 공적 제도가 국민주권원리에 바탕을 두고 있다고 판단한 헌재 1992.11.12. 91헌가2 결정: “[...] 직업공무원제도가 국민주권원리에 바탕을 둔 민주적이고 법치주의적인 공적제도임을 천명하고 있는 것.”

평가할 수 있을 것이다.)¹⁴⁾들—에서 나타난 헌법재판소의 입장들과 과연 조화를 이룰 수 있을지가 의문이다.¹⁵⁾ 오히려 이러한 헌법재판소의 혼란스러운 태도는 국민주권주의와 민주주의 각각에 대한 이해 및 양자의 관계에 대한 합리적이고 체계적인 이해의 부족을 증명하는 것이라고 평가하는 것이 합리적일 것이다.

3. 공화주의의 내용으로서 국민주권주의?

‘통합진보당 해산사건’에서 헌법재판소는 입헌적 민주주의 체제는 공화주의 이념과 자유주의 이념으로부터 영향을 받았다고 전제한 후, (기본적 인권·국가권력의 법률기속·권력분립 등의 관념들은 자유주의의 요청이라고 하면서 이들은 우리 헌법상 법치주의 원리로 반영되어 있다고 주장함과 동시에) 시민들의 정치적 동등성·정치적 참여 등과 함께 국민주권의 관념은 공화주의 이념에 내포되어 있다고 하면서 이들은 우리 헌법상 민주주의 원리로 표현되고 있다고 주장했다.¹⁶⁾ 그런데 국민주권을 공화주의 이념에 내포된 것으로 보면서 동시에 국민주권이 우리 헌법상 민주주의 원리로 표현되고 있다는 취지의 입장은 우리 헌법의 문언과는 거리가 있는 이해라고 해야 한다. 왜냐하면, 국민주권의 관념이 공화주의 이념 안에 포함되어 있다고 이해한 것은 우리 헌법상 공화주의와 국민주

14) 헌재 2009.3.26. 2007헌마843 결정.

15) 같은 맥락에서 국민주권을 민주주의의 한 내용으로 이해한 헌법재판소의 입장은 다른 사건에서 헌법재판소가 국민주권주의를 민주주의와 함께 부동의 최고원리로 이해한 입장(헌재 1991.3.11. 91헌마21 결정: “우리 헌법은 그 전문과 제1조에서 헌법의 최고이념 내지 기본원리가 국민주권주의와 자유민주주의임을 천명하고 있으며 이는 헌법조문을 비롯한 모든 법령해석의 근거 내지 기준이 되는 부동의 최고원리이고 모든 국가작용이 이에 기속되므로 법률의 제정 및 정책의 시행도 위 기본원리를 일탈할 수는 없는 것이다.”) 혹은 우리 헌법의 양대 지주로서 민주주의를 언급하지 않고 국민주권주의와 기본권 보장을 언급한 입장(헌재 1993.9.27. 92헌바21 결정: “국민주권주의와 국민의 기본권 보장을 양대 지주로 하고 있는 우리나라의 헌법 이념”) 등과도 어떻게 조화를 이룰 수 있을 것인지가 의문이다.

16) 헌재 2014.12.19. 2013헌다1 결정: “[...] 이처럼 부정적으로 인식되었던 민주주의가 역사에 다시금 전면적으로 등장한 것은 근대의 입헌적 민주주의 체제가 성립된 이후였다. 고대 민주주의의 부정적 인식에서 탈피한 새로운 민주주의 체제는, 특정인이나 특정세력에 의한 전체적 지배를 배제하고 공동체 전체의 동등한 구성원들에 의한 통치를 이상으로 하는 공화주의 이념과, 개인의 자유와 권리를 강조하는 자유주의 이념으로부터 큰 영향을 받았다. 전자는 공민으로서 시민이 가지는 지위를 강조하고 이들에 의해서 자율적으로 이루어지는 공적 의사결정을 중시한다. 따라서 이것은 시민들의 정치적 동등성, 국민주권, 정치적 참여 등의 관념을 내포하고, 우리 헌법상 ‘민주주의 원리’로 표현되고 있다. 그에 반해 후자는 국가권력이나 다수의 정치적 횡포로부터 보호받을 수 있는 인권의 우선성을 주장한다. 기본적 인권, 국가권력의 법률기속, 권력분립 등의 관념들은 자유주의의 요청에 해당하며, 우리 헌법상에는 ‘법치주의 원리’로 반영되어 있다.”

권주의가 각각 별도의 조항으로부터 도출된다는 점을 주목하지 않은 것일 뿐만 아니라,¹⁷⁾ 무엇보다도 헌법상 국민주권의 관념은 민주 혹은 민주주의를 명시하고 있는 헌법 조항들(예컨대 헌법 전문, 제1조 제1항, 제4조, 제8조 제2항 및 제4항, 제32조 제2항, 제92조 제1항 및 제2항, 제119조 제2항 등)을 통해서 표현되고 있는 것이 아니라 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정하고 있는 헌법 제1조 제2항에 의해 명시적으로 드러나 있기 때문이다. 이러한 점에서 ‘통합진보당 해산사건’에서 보여준 헌법재판소의 태도는 헌법의 명시적 표현 및 문언에 대한 주의 부족으로 인해서 국민주권주의는 물론이고 국민주권과 관련 있는 주요한 헌법적 차원의 이념들인 민주주의, 법치주의, 공화주의, 자유주의 등에 대한 헌법 적확한 체계적 이해를 방해할 우려가 크다고 하겠다.

III. 국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소의 미흡한 판단 능력

1. 판단 회피

선거범죄로 인하여 당선이 무효로 된 때를 비례대표지방의회의원의 의석승계 제한사유로 규정한 공직선거법 제200조 제2항 단서 중 ‘비례대표지방의회의원 당선인이 제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효)의 규정에 의하여 당선이 무효로 된 때’ 부분(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)으로 인하여 비례대표의원의 의석을 승계하지 못하게 된 자가 ‘심판대상조항에 의해 자신의 지방의회 피선거권 및 공무담임권, 국민주권의 원리, 정당활동의 자유와 정당의 보호규정 등이 침해되었다’고 주장하면서 청구한 헌법소원심판사건에서, 헌법재판소는 청구인이 문제 삼은 국민주권 위반 여부를 본격적으로 검토하지 않고 청구인이 문제 삼지 않은 대의제 민주주의 원리 위배 여부를 검토하면서 부수적으로 국민

17) 헌법상 공화주의는 “대한민국은 민주공화국이다.”라고 규정하고 있는 헌법 제1조 제1항에, 국민주권주의는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정하고 있는 헌법 제1조 제2항에 각각 근거를 두고 있다.

주권의 원리를 언급하는 데 그쳤다.¹⁸⁾ 이 사건에서 헌법재판소는 대의제 민주주의 구현을 위한 핵심제도인 선거제도에 대한 선례의 입장—“선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 통로이므로 선거제도는 첫째, 국민의 의사를 제대로 반영하고, 둘째, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하고, 셋째, 정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 하며, 그렇지 않으면 민주주의 원리 나아가 국민주권의 원리에 부합한다고 볼 수 없다(헌재 2001. 7. 19. 2000헌마91등, 판례집 13-2, 77, 93).”—을 언급하면서, “심판대상조항은 선거범죄를 범한 비례대표지방의회의원 당선인 본인의 의원직 박탈로 그치지 아니하고 그로 인하여 꺾어진 비례대표지방의회의원의의석에 대하여 소속 정당의 비례대표지방의회의원 후보자명부에 의한 의석 승계를 인정하지 아니함으로써 결과적으로 그 정당에 비례대표지방의회의원의의석을 할당받도록 한 선거권자들의 정치적 의사표명을 무시하고 왜곡하는 결과가 된다. 이는 국민주권의 원리 내지 대의제 민주주의를 근간으로 하는 우리 법체계하에서는 원칙적으로 용인되기 어려운 것이다.”라고 했을 뿐,¹⁹⁾ 국민주권의 원리가 무엇인지 그리고 어떠한 이유에서 심판대상조항이 국민주권의 원리에 위반되는 것인지 등에 대해서 아무런 설명이나 논증을 하지 않고 있다. 이러한 헌법재판소의 태도는 ‘국민주권의 원리와 대의제 민주주의 원리는 같은 개념인지?’ 혹은 ‘대의제 민주주의 원리를 위반한 것은 곧바로 국민주권주의 위반으로 귀결되는 것인지?’ 등과 같은 의문을 남기면서, 국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소의 판단 의지와 능력의 미흡함을 보여주는 것이다. 관련해서 특히 국민투표와 같은 직접민주주의적 방식을 통해서도 국민주권주의가 구현될 수 있다는 것에 동의한다면, 대의제 민주주의 원리에 대한 위반을 곧바로 국민주권주의 원리에 대한 위반으로 귀결시킨 헌법재판소의 태도에 대해 성급하다는 비판에 대해서도 공감할 수 있을 것이다.

2. 기생 논증

대통령이 임명할 특별검사 1인에 대하여 그 후보자 2인의 추천권을 교섭단체를 구성하고 있는 두 야당의 합의로 행사하게 한 ‘박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률’의 위헌성 여부가 다투어진

18) 헌재 2009.6.25. 2007헌마40 결정.

19) 헌재 2009.6.25. 2007헌마40 결정.

사건에서 헌법재판소는 “청구인은 심판대상조항이 국민주권주의 및 의회주의에 반한다고 주장한다. 심판대상조항을 포함한 이 사건 법률은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성된 국회에서 논의를 거쳐 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 다수결원리에 의해 입법된 것이므로, 국민주권주의 및 의회주의에 반한다고 볼 수 없다.”라고 판시했다.²⁰⁾ 그런데 의회주의(Parlamentarismus)²¹⁾에 입각하여 ‘선출된 국회의원이 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 다수결원리에 의해 입법한 것’이라고 하더라도 그러한 입법의 산물이 당연히 국민주권주의에 위반되지 않는다고 할 수 있는 것은 아니며,²²⁾ 무엇보다도 이 사건에서 국민주권주의와 의회주의를 분별하지 않고 양자를 하나의 논증으로 묶어서 “[...] 국민주권주의 및 의회주의에 반한다고 볼 수 없다”라고 했다는 점에서 헌법재판소가 (국민주권주의와 의회주의를 동일 개념으로 전제한 것이 아니라면) 국민주권주의 위반 여부를 논증할 수 있는 실력의 미흡함을 감추기 위해서 국민주권주의 위반 여부에 대한 논증을 의도적으로 회피했거나 의회주의 위반 여부에 대한 논증으로 갈음했으며 나아가 의회주의 위반 여부에 대한 논증에 국민주권주의 위반 여부에 대한 자신의 입장을 우격다짐으로 편승·기생시키는 건강부회식 방법(기생논증)을 택했다는 비난으로부터 자유롭기는 어렵다고 하겠다.

3. 판단근거 누락

일정 비율 이상의 투표율이 나올 때만 유효한 당선인 결정을 할 수 있는 최소투표율제를 도입하지 않음으로써 저조한 투표율에도 불구하고 유효투표의 다수만 얻으면 당선인으로 될 수 있도록 한 공직선거법상의 조항이 선거의 대표성의 본질을 침해하고 국민주권주의에 위반된다는 이유로 제기된 헌법소원심판사건에서, 헌법재판소는 최소투표율 제도

20) 현재 2019.2.28. 2017헌바196 결정.

21) 일반적으로 의회주의는 “국민에 의하여 선출된 대표자로 구성되는 의회에서 국가의사가 결정되고, 의회를 중심으로 국정이 운영되는 정치원리”로 이해되고 있다(한수웅 2013, 1085).

22) 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성된 국회에서 논의를 거쳐 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 다수결원리에 의해 입법된 것이면 국민주권주의 위반이 아니라는 주장은 (국민주권주의와 의회주의의 관계에 대한 이해부족은 차치하더라도) 국민주권주의를 오직 절차적 관점에서만 이해한 것으로서 받아들이기 어렵다. 왜냐하면 “국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성된 국회에서 논의를 거쳐 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 다수결원리에 의해 입법된 것”이 우리나라를 미국의 식민지로 만드는 법률이거나 혹은 ‘대한민국의 주권은 국민이 아니라, 자본가 계급에게 있다.’ 등과 같은 법률조항이라면, 이러한 법률 및 법률조항은 헌법 제1조 제2항에 근거하는 국민주권주의 위반된다고 판단할 수 있기 때문이다.

의 도입·내용 등에 대한 명확한 헌법적 기준이 없다는 점과 헌법 제41조 제1항의 보통선거원칙은 실질적 국민주권주의를 구현하기 위한 것임을 간단히 언급하면서 “선거의 대표성 확보는 모든 선거권자들에게 차등 없이 투표참여의 기회를 부여하고, 그 투표에 참여한 선거권자들의 표를 동등한 가치로 평가하여 유효투표 중 다수의 득표를 얻은 자를 당선인으로 결정하는 현행 방식에 의해 충분히 구현된다”는 지적과 함께 “저조한 투표율에 의해 실시된 재·보궐선거에서 유효투표의 다수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정하는 것이 선거의 대표성을 훼손한다고 하기는 어렵다”라는 점을 비교적 자세히 논증한 후, 아무런 설명 없이 재판관 전원의 일치된 의견으로 선거의 대표성 침해문제를 갑자기 국민주권 원리 침해문제와 연결하여 다음과 같이 판단했다: “최소투표율제를 택하고 있지 않다는 이유만으로 헌법상 요구된 선거의 대표성의 본질을 침해한다거나 그로 인해 국민주권 원리를 침해하고 있다고 하기 어렵다.”²³⁾ 결론적으로 이 사건에서 헌법재판소는 (국민주권 원리와 선거의 대표성을 동일시하여 국민주권 원리의 침해 여부에 대한 논증을 선거의 대표성 침해 여부에 대한 논증으로 갈음한 것이 아니라면,) 국민주권 위반을 배척한 판단에 대한 근거를 제시할 능력이 없었거나 혹은 미흡하여 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 설득력 있는 근거를 제시하지 못한 것으로 평가할 수 있을 것이며, 이 사건은 국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소 논증의 불철저함·불성실·미흡함을 뚜렷하게 보여주는 구체적인 사례라고 하겠다.

IV. 국민주권주의에 대한 헌법재판소의 태도와 헌법학계의 논의 상황

1. 서두

여기서는 앞서 살펴본 국민주권주의 그 자체에 대한 헌법재판소의 이해와 구체적 사건에서 국민주권주의 위반 여부를 판단해온 헌법재판소의 입장을 지도 및 선도하고 있지 못한 현재 헌법학계의 상황을 밝히고, 그 원인을 간략히 언급하도록 한다.

23) 헌재 2003.11.27. 2003헌마259 결정.

2. 국민주권주의 그 자체에 대한 헌법학계의 혼란한 이해 상황

국민주권주의에 대한 헌법학계에서의 논의 또한 헌법재판소의 경우와 마찬가지로 민주주의(혹은 민주적 정당성)와의 관련 속에서 혼란스럽게 전개되고 있다. 다만 국민주권주의를 민주주의와 동일시하는 시각(김철수 2010, 169; 장영수 2017, 152) 혹은 국민주권주의를 민주주의를 포괄하는 상위의 이념으로 설정하여 국민주권으로부터 민주주의가 비롯된다거나 국민주권을 실현하기 위한 수단으로 민주주의를 언급하는 태도(성낙인 2019, 128; 정종섭 2016, 11; 허영 2015, 151)보다는, 민주주의가 국민주권을 포함하는 것으로 이해하여 민주주의의 한 내용 혹은 민주주의의 기능확보를 위한 수단으로 국민주권주의를 파악하려는 경향이 헌법학계에서 두드러지고 있다(이계일 2013, 234; 전광석 2017, 80; 이준일 2019, 166; 한수웅 2018, 113).²⁴⁾ 이러한 경향은 국민주권이 보편적 원리로 승인된 오늘날의 헌법현실을 고려하여 국민주권론의 과제를 전통적인 주권론에 기초한 ‘국민주권 그 자체에 대한 문제’에서 ‘주권자에 의한 주권구현의 문제(즉 어떤 방식으로 주권자가 국가의사를 결정하고, 국가권력에 정당성을 부여하는 과정에 참여하는 절차를 제도적으로 어떻게 구체화할 것인지의 문제)’로 전환하려는 실천적 문제의식에 기초하고 있는 듯하다(이준일 2019, 169; 장영수 2017, 151). 그런데 이러한 문제의식은 국민주권의 유용성에 관한 문제를 앞서워 엄연히 헌법 제1조 제2항에 근거하고 있는 국민주권 그 자체에 대한 규명을 소홀히 하도록 하는 계기가 될 뿐만 아니라, 무엇보다도 ‘국민주권’과 ‘국민주권의 구현방법’을 혼동하여 국민주권을 민주주의의 한 내용 혹은 기능확보를 위한 수단화했다는 점에서 헌법상 국민주권에 대한 적확하고 합리적인 이해라고 할 수 있을지가 의문이다. 왜냐하면, 주권을 국가의사를 결정하는 최고의 권력 혹은 헌법제정권력으로 개념화한 후(장영수 2017, 49; 성낙인 2019, 102) 그러한 권력의 보유자는 국민이어야 한다는 점에 대한 규범적 승인의 결과물로 국민주권(헌법 제1조 제2항)을 이해하면서도 동시에 국민주권을 주권자인 국민에 의해 승인된 가치인 민주주의의 수단으로 이해하고 있다는 점에서 논리적 타당성이 의심스러울 뿐만 아니라, 무엇보다도 민주주의라는

24) 한편 허영(2015)은 국민주권의 이념을 실현하기 위한 수단으로 민주주의를 설명한 바 있다. 하지만 다른 곳에서는 “민주주의가 ‘국민주권’·‘자유’·‘평등’·‘정의’를 그 실질적인 내용으로 한다고 하더라도, 이 네 가지 요소가 언제나 균등한 비율로 정치체도에 나타나는 것은 아니다. 민주국가마다 그 정치형태가 조금씩 상이한 까닭은 이 네 가지 요소를 어떠한 비율로 조화시키고, 네 가지 요소 중에서 어떤 요소를 강조하느냐에 따라 그 민주정치체구의 구체적인 양상이 달라지게 되기 때문이다.”라고 하면서, 국민주권을 민주주의의 구성요소로 이해하면서 동시에 ‘국민주권’을 ‘자유’·‘평등’·‘정의’ 등을 위해 후퇴할 수 있는 가치로 상대화하고 있다(허영 2017, 226).

이념을 뒷받침할 수 있는 이념적·규범적 혹은 사실적·권력적 토대를 허물어뜨리는 것이 될 수 있기 때문이다.

분명한 것은 국민주권주의와 민주주의의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 관한 문제는 차치하더라도, 민주주의 그 자체에 대한 공통의 기본적 이해가 공고하지 않고 분분한 상황에서²⁵⁾ 민주주의에 기대어 혹은 민주주의와의 관련 속에서 국민주권(헌법 제1조 제2항)을 추적하려는 헌법학계의 경향성은 (한편으로는 국민주권주의 그 자체에 대한 진지하고 본격적인 이해를 방해하고, 다른 한편으로는 민주주의에 대한 이해를 교란할 위험성이 작지 않다는 점에서) 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다. 논리적으로도 국민주권주의와 민주주의를 관련시키는 작업은, 국민주권주의와 민주주의 각각에 대한 기본적 이해의 확립을 전제로 양자의 의미를 상호참조하는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 헌법적 차원에서 국민주권을 적확하게 이해하기 위해서는, 국민주권과 민주주의의 관계에 대한 검토에 앞서서 헌법 제1조 제2항 그 자체에 주목해서 주권의 개념과 의미 및 주권의 귀속 주체인 국민이 누구인지에 대한 명확한 이해가 선행되어야 할 것으로 본다.²⁶⁾

3. 국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법학계의 무관심과 무능력

헌법학계에서 국민주권에 주목한 헌법재판소 결정에 대한 평석 및 비판은 드물게 발견되나(김경제 2005), ‘특정 국가행위를 심사대상으로 삼고 해당 행위가 헌법 제1조 제2항

25) 지배의 방식이나 지배의 내용과 관련된 나름의 선이해나 강조점을 투영시켜서 헌법상 민주주의의 본질을 직접민주주의·간접민주주의·형식적 민주주의·실질적 민주주의·고전적 민주주의·근대적 민주주의·배타적 민주주의·다원주의적 민주주의·추첨민주주의(sortition democracy)·참여민주주의(participatory democracy)·숙의민주주의(discursive democracy)·자유민주주의(liberal democracy)·기본권민주주의(Grundrechtsdemokratie)·인민민주주의 등등과 같은 다양한 관점에서 이해하거나 규명하려는 시도가 혼란스러울 정도로 계속되고 있다(최정욱 2009, 40). 관련해서 특히 민주주의를 ‘자치정(self-rule)로 이해하는 입장’과 ‘다수정(majority-rule)로 이해하는 입장’으로 대별시켜서 민주주의(Demokratie/democracy)에 대한 기본적 이해를 구하려는 진영도 있고(조원용 2014; 최정욱 2009), demos의 어원에 주목해서 민주주의를 ‘전체 시민의 지배로 이해하는 입장’과 ‘평민의 지배로 이해하는 입장’으로 대별시켜서 민주주의에 대한 이해를 시도하기도 한다(신철희 2013).

26) 주권의 개념과 의미 및 주권의 귀속주체로서의 국민에 관한 본격적인 논의는 계획하고 있는 후속연구를 통해 보완토록 한다. 다만 여기에서는 ①‘헌법상 국민주권을 민주주의에 종속시키거나 민주주의의 기능확보를 위한 수단으로 이해하려는 입장’은 주권보유자로서의 국민과 민주주의 실현 주체로서의 국민을 혼동함으로써 비롯된 것으로 보인다는 점과 ②민주주의는 법치주의나 공화주의 및 자유주의 등과 더불어 정치공동체의 최고권력인 주권의 귀속주체가 ‘국민’에게 있다는 국민주권의 이념을 실현하기 위한 수단적 이념으로 이해하는 것이 현행 헌법체계에 더 부합한다는 후속 연구의 잠정적 결론을 밝혀둔다.

에 근거하는 국민주권주의에 위반된 것인지를 본격적으로 검토한 경우'를 찾기는 쉽지 않다. 이러한 이유는 현실에서 구체적으로 문제 된 일정한 국가행위를 심사대상으로 삼아서 헌법위반여부에 대한 구속력 있는 종국적 판단을 내려야만 하는 사법기관이 아니라 헌법규범과 헌법현실에 대한 학리적 탐구 및 학리해석을 주로 담당하고 있는 헌법학계의 특별함 때문이기도 하겠지만, 무엇보다도 국민주권에 대한 학계의 논의가 역사적 차원 혹은 일반이론적 차원을 넘어서서 국가행위를 통제할 수 있는 실효적 기준을 확보하는데까지 나아가지 못했기 때문이다. 이와 관련해서 특히 전광석(2016)은 “1950년대 맹아를 보였던 국민주권의 규범적 및 정치적 의미, 헌법적 기능과 한계, 국민주권과 국가권력의 분화, 국가론에서 헌법이론으로서의 전환이 진지성과 계속성을 갖지 못했기 때문에 1960년대 후반 및 1970년대 헌법현실을 학문적으로 이해하고 설명할 수 있는 능력이 소멸했으며, 그만큼 헌법현실을 제어하기에도 벅쳤다. 1987년 이래 공법학이 헌법국가의 기능에 연구를 집중하기까지 국민주권은 오랫동안 잊혀진 주제였다. 국민주권은 90년대 이후 중점을 전혀 달리하여 다시 주목을 받았다.”고 하면서, 특히 국민주권이 “90년대 이후 중점을 전혀 달리하여 다시 주목”을 받게 된 이유가 (국가 내부적 측면에서 국민주권의 규범력 확보를 위한 문제의식에서 기인한 것이 아니라) 세계화가 초래한 주권의 대외적 독립성에 대한 회의로부터 기인했음을 통찰한 바 있다.

V. 헌법재판소 결정과 국민주권에 대한 추가적 · 보충적 의문들

(1) 헌법재판소는 별다른 설명 없이 “지방자치의 헌법적 보장은 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자기통치를 실현하기 위한 것”이라는 점을 거듭 밝히고 있다.²⁷⁾ 이러한 입장과 관련해서 ‘헌법재판소는 주권의 단일불가분성을 부정하고 주권을 지역이라는 공간적 차원에서 분할되어 행사될 수 있다고 전제하고 있는 것인가?’라는 의심과 함께, 과연 ‘어떠한 이유에서 지방자치의 헌법적 보장이 국민주권주

27) 헌재 2019.8.29. 2018헌마129 결정; 헌재 2009.3.26. 2007헌마843 결정; 헌재 2017.3.10. 2016헌나1 결정; 헌재 1998.4.30. 96헌바62 결정.

의로부터 도출될 수 있는 것인지? 그리고 ‘헌법 제1조 제2항의 국민이 아니라, 대한민국 헌법 제117조 제1항에 등장하는 주민을 주권의 지역적 주체로 이해할 수 있는 헌법적 근거나 이유는 무엇인지?’가 의문스러울 뿐만 아니라, 무엇보다도 ‘국민’과 ‘주민’을 분별하고 있는 현행 법체계를 고려한다면 추가적인 논증 없이 주민을 주권의 지역적 주체로 당연히 이해하는 것은 성급하다는 비판을 제기할 수 있을 것이다. 물론 국민은 (국외에서는 헌법 제2조 제2항에 따른 보호대상인 “재외국민”으로 두드러지듯) 지방자치단체와의 관련 속에서 주민으로서 대우받을 수 있음을 부정하는 것은 아니다, 하지만 주민을 곧 “주권의 지역적 주체”라고 할 수 있을지는 의문이란 것이다. 왜냐하면 (헌법재판소와 같이 주민을 “주권의 지역적 주체”로 이해하는 한 국민이 아닌 자(외국인)를 주민으로 포함하고 있는 현행 법률체계(특히 지방자치법)를 정립한 국회의 태도에 대한 헌법적 평가에 대한 문제는 차지하더라도) ‘주권의 지역적 주체’의 의미와 내용은 물론이고 주권을 지역이라는 공간적 차원에서 분할될 수 있는 개념으로 이해할 수 있는 것인지에 관한 문제(즉 주권의 단일·불가분성에 대한 문제)부터 해명되어야 하기 때문이다.

(2) 헌법재판소는 보충의견을 통해서 비례대표제를 통해서 도모하고자 하는 ‘투표결과’의 비례성을 국민주권 원리의 출발점으로 언급하고 있다.²⁸⁾ 하지만 국민주권 원리로부터 투표결과’의 비례성을 연유시키지 않고 오히려 투표결과’의 비례성을 국민주권 원리의 출발점으로 언급한 것은, 헌법재판소가 헌법의 최고이념으로서 헌법상 제원칙을 연유시키는 계기로 국민주권주의를 이해한 종래의 입장²⁹⁾과 충돌되는 것은 아닌가 하는 의심이 든다.

(3) 헌법재판소는 “국민은 영토, 주권과 더불어 국가의 3대 구성요소 중의 하나다. [...] 국민은 항구적 소속원이므로 어느 곳에 있든지 그가 속하는 국가의 통치권에 복종할 의무를 부담하고, 국외에 있을 때에는 예외적으로 거주국의 통치권에 복종하여야 한다.”라고

28) 헌재 2017.3.10. 2016헌나1 결정; 헌재 2016.5.26. 2012헌마374 결정: “비례대표제는 정당제 민주주의에 근거를 두고 국민주권주의의 출발점인 투표결과’의 비례성을 강화하여 사회의 다원적인 정치적 이념을 유권자의 의사에 따라 충실하게 반영할 수 있는 장점이 있다.”

29) 헌재 2013.3.21. 2010헌바132 결정; 헌재 1989.9.8. 88헌가6 결정: “우리 헌법의 전문과 본문의 전체에 담겨 있는 최고 이념은 국민주권주의와 자유민주주의에 입각한 입헌민주헌법의 본질적 기본원리에 기초하고 있다. 기타 헌법상의 제원칙도 여기에서 연유되는 것이므로 이는 헌법전을 비롯한 모든 법령해석의 기준이 되고, 입법형성권 행사의 한계와 정책결정의 방향을 제시하며, 나아가 모든 국가기관과 국민이 존중하고 지켜가야 하는 최고의 가치규범이다.”

판단하고 있다.³⁰⁾ 그런데 헌법 제1조 제2항에 근거하여 주권을 보유하고 있는 국민이 주권에 의해 비롯된 통치권에 복종해야 하는 구조에 대한 설득력 있는 해명을 도외시키고 있다.³¹⁾ 다른 판결에서도 헌법재판소는 “선거운동은 국민주권 행사의 일환일 뿐 아니라 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 중요한 요소로서 선거인의 합리적 선택을 위해서는 과열선거에 대한 일정한 규제는 불가피하다.”라고 했는데,³²⁾ 선거운동이 국민주권 행사의 일환이라면,³³⁾ 선거운동을 규제하는 입법 등과 같은 공권력 작용은 국민의 주권행사를 규제하는 작용으로 이해하는 것이 논리적일 것인바, 결국 헌법재판소의 입장은 법치국가 내에서 주권의 존재와 구현에 관한 근본적인 의문제기와 함께 주권의 최고성 및 주권행사의 무한계성에 대한 부정으로 귀결된다고 볼 수 있는 것인지? 그리고 같은 맥락에서 헌법재판소가 통치의 수단이자 내용인 형벌에 대한 헌법적 차원의 원칙인 죄형법정주의와 관련하여 “죄형법정주의는 법치주의, 국민주권 및 권력분립의 원리에 입각한 것”이라고 여러 번 언급하면서도, 정작 ‘어떤 이유에서 국민주권의 원리가 죄형법정주의의 근거 내지는 입각점으로 평가될 수 있는지?’에 대한 상세한 설명이나 이유를 밝히고 있지 않은 점 또한 비판할 수 있을 것이다.³⁴⁾

(4) 헌법재판소는 국민주권을 헌법적 차원의 권리, 즉 기본권으로 원용할 수 있는지에 대한 입장을 명확히 밝히고 있지 않다. 국회의원 재보궐선거일을 총선거일과 달리 휴무일로 지정하지 않고 투표시간도 직장인들의 근무시간 이후가 아닌 오후 6시까지로 정하고 있는 법률조항이 총선거일의 선거권자·피선거권자에 비해서 재보궐선거일의 선거권자·피선거권자를 차별하는 결과를 초래하여 청구인(재보궐선거일의 선거권자·피선거권자/후

30) 헌재 2000.8.31. 97헌가12 결정.

31) 일반적으로 주권자는 법 외부에 그리고 법에 앞서 있는 존재(헌법 위에 군림하는 존재)로 이해되고 있다는 점에서, 법치국가에서는 ‘주권의 주체인 주권자인 국민이 법에 복종해야 하는 것’을 논리적으로 어떻게 설명할 수 있을 것인지에 대한 어려움(나아가 과연 주권이 존재하고 구현될 수 있는지에 대한 논리적 대답의 어려움)을 유발한다(오향미 2011, 107-109; Heller 1992).

32) 헌재 2016.6.30. 2014헌바253 결정; 헌재 2018.2.22. 2015헌바124 결정.

33) 헌법재판소는 선거운동의 자유가 자유선거 원칙으로부터 도출된다는 입장을 피력하면서 국민주권 원리, 의회민주주의 원리 및 참정권에 관한 규정으로부터 헌법이 명시하고 있지 않은 자유선거 원칙의 헌법적 근거를 마련하고 있다(특히 헌재 2018.4.26. 2016헌마611 결정; 헌재 2020.3.26. 2018헌바90 결정). 이러한 관점에서 선거운동을 국민의 주권행사 일환으로 파악할 수 있겠다. 하지만 헌법이 명시적으로 제24조에서 선거권을 언급하며 이를 기본권으로 보장하고 있으며 권리에는 권리상대방에 대한 요구와 함께 권리주체의 자유 또한 당연히 내포되어 있는 점을 고려한다면, 헌법 제24조로부터 선거운동의 자유를 직접 도출하는 것이 훨씬 간명하고 바람직한 것으로 본다. 물론 이러한 이해가 선거운동과 주권자의 주권행사가 갖는 밀접한 관련성을 부정하는 것은 아니다.

34) 헌재 1998.3.26. 96헌가20 결정; 헌재 2019.5.30. 2018헌가12 결정; 헌재 2019.7.25. 2018헌바355 결정.

보자)들의 헌법상 국민주권(헌법 제1조)과 평등선거권(헌법 제41조)·평등권(제11조) 및 피선거권 등을 침해한 것이라고 주장하면서 제기된 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원심판 사건에서, 헌법재판소는 적법요건 판단에서 헌법상 국민주권이 헌법재판소법 제68조 제1항 “헌법상 보장된 기본권”에 해당하는 것인지에 여부에 대해서 아무런 검토를 하지 않고 본안판단으로 넘어간 다음, ‘청구인(재·보궐선거일의 선거권자·피선거권자/후보자)들이 원용할 수 있는 구체적 권리(기본권)로서 국민주권의 침해 여부에 대한 검토’를 도외시한 채 심판대상 법률조항에 대해 평등(선거)원칙 위반 여부를 논증한 후 “국회의원 재·보궐선거에 참여하는 선거권자들과 총선거에 참여하는 선거권자들을 차별하여 평등원칙이나 평등선거원칙에 반한다고 할 수 없으며, 그에 따라 선거권자들의 참정권을 침해한다거나 후보자들의 피선거권을 침해한다거나 국민주권원리에 반한다고 할 수 없으므로 청구인들의 위 주장은 이유 없는 것이다”라고 하면서 청구인들의 심판청구를 기각했다.³⁵⁾ 이러한 헌법재판소의 태도는 (헌법 제1조 제1항의 “주권”은 권리인지 혹은 권력인지에 관한 의문과 함께) 국민주권을 ‘기본권 주체인 국민이 구체적으로 원용할 수 있는 헌법적 차원의 주관적 권리(주관규범)’로 보고 있는 것인지, 그렇지 않으면 ‘민주주의·법치주의·공화주의·권력분립원칙 등등과 같이 기본권 주체인 국민이 자신의 구체적 이익을 위해서 원용할 수 없는 일종의 헌법적 차원의 이념 내지는 원칙(객관규범)’으로 이해하고 있는 것인지 등에 관한 의문을 남긴다. 이 사건은 기본적으로 청구인들이 헌법 제1조 제1항에 근거하는 국민주권을 기본권으로 원용하여 제기한 헌법재판소법 제68조 제1항에 따른 헌법소원심판사건이다. 따라서 헌법재판소는 국민주권을 청구인들에게 보장된 헌법상 기본권으로 볼 수 있는지를 검토한 후, 만약 기본권으로 볼 수 없다는 결론에 도달했다면 그 이유를 뚜렷하게 밝히면서 청구인들의 국민주권 침해주장을 적법요건 판단에서 각하했어야 했다.³⁶⁾ 반면에 국민주권이 청구인들에게 보장된 헌법상 기본권으로 볼 수 있다는 결론에 도달했다면, (다른 적법요건의 흠결 혹은 불충족을 논증하지 않는 한) 헌법재판소는 본안판단으로 나아가 심판대상 법률조항이 청구인들의 국민주권을 침해한 것인지를 구체적으로 논증했어야 했다. 그런데 이 사건에서 헌법재판소는 적법요건 판단에서 자신의 입장을 밝히지 않은 채 본안판단에서 단순히 “국민주권원리”라는 표현을

35) 현재 2003.11.27. 2003헌마259·250(병합) 결정.

36) 물론 청구인들이 기본권으로서 국민주권이 침해되었다는 주장과 관련하여 국민주권은 기본권이 아니라는 이유에서 해당 주장을 적법요건 판단 단계에서 배척하여 각하한다고 하더라도, 다른 적법요건에 대한 흠결이 문제되지 않는다면 이 사건에서 청구인들이 국민주권과 함께 주장한 다른 기본권들(특히 평등선거권, 피선거권 등)의 침해 여부에 대한 해명을 위해 본안판단으로 넘어가야 함은 물론이다.

언급하는 것에 그치고 있다. 이러한 헌법재판소의 태도가 만약 국민주권에 대한 이해 부족을 은폐하기 위해 선택한 어물쩍 논증이었다면, 압삼했다고 평가할 수 있겠다.³⁷⁾ 왜냐하면, 헌법적 논증의 대표자인 헌법재판소에 대한 신뢰는 논증의 취약점을 감추려는 시도 보다는 논증의 한계를 스스로 고백하는 솔직함과 더 나은 논증을 적극적으로 찾고자 하는 성실함으로 구축되어야 마땅하기 때문이다.

(5) 헌법재판소는 병역법 시행령 제62조 제2항 등 위헌확인 사건에서 ‘사회복무요원에 대한 실비지급조항이 사회복무요원에게 보수 외에 중식비와 교통비만 실비 명목으로 지급할 뿐, 생존에 필요한 최소한의 의식주 비용조차 지급하지 아니하여 실질적 국민주권주의에 위반된다는 취지’로 제기된 청구인의 주장에 대해서, 아무런 설명 없이 “사회복무요원의 복무에 대한 보수나 실비지급은 국민의 주권 행사와는 관련이 없으므로, 실비지급조항이 실질적 국민주권주의에 위반된다고 볼 수도 없다.”라는 재판관 전원의 일치된 의견으로 청구인의 주장을 배척했다.³⁸⁾ 이와 관련해서 “국민의 주권 행사”가 구체적으로 무엇을 의미하는지는 차치하더라도,³⁹⁾ 헌법 제1조 제2항에 근거한 국민주권주의는 주권자인 국민이 받아야 할 대우나 내용과는 무관한 것으로서 오로지 국민의 주권 행사와 관련된 국가행위통제규준인 것으로 이해해야 하는 것인지? 또 그러한 이해에 기초해서 헌법재판소는 문제된 실비지급조항이 실질적 국민주권주의에 위반된다고 볼 수 없다는 판단에 이

37) 물론 이 사건에서 헌법재판소는 합리적 설명 없이 국민주권주의 위반 여부에 대한 자신의 결론을 평등(선거) 원칙 위반 여부 및 선거관피선거권 침해 여부에 관한 논증에 무분별하게 편승시켰다는 비판으로부터도 자유롭지 않다. 만약 헌법재판소가 헌법 제1조 제2항에 근거하는 국민주권주의를 헌법 제11조와 제41조 및 제24조 등에 근거하는 평등(선거)원칙 및 선거관피선거권으로 대체 혹은 소진할 의도가 아니었다면, 헌법재판소는 이 사건에서 애당초 국민주권의 원리를 언급하지 않거나 혹은 국민주권주의 위반 여부에 대한 논증을 별도로 성실하게 수행했어야 마땅하다. 같은 맥락에서 합리적인 설명 없이 혹은 다른 헌법적 가치에 기대어 헌법소원심판청구인의 국민주권주의 위반 주장에 대한 검토를 회피한 헌법재판소결정들(예컨대 헌재 2017.10.26. 2016헌마623 결정; 헌재 2019.4.11. 2018헌마262 결정) 또한 비판할 수 있겠다.

38) 헌재 2019.4.11. 2018헌마262 결정.

39) 관련해서 “헌법 제1조가 천명하고 있는 국민주권의 원리는 국민의 합의로 국가권력을 조직한다는 것이다.”라고 거듭 판단하고 있는 헌법재판소의 입장을 고려한다면(헌재 2007.6.28. 2004헌마644 결정; 헌재 2009.10.29. 2007헌마1462 결정; 헌재 2011.12.29. 2009헌마476 결정; 헌재 2018.1.25. 2015헌마821 결정; 헌재 2020.5.27. 2017헌마867 결정), 헌법재판소가 말하고 있는 “국민의 주권 행사”를 국민의 합의로 국가권력을 조직하는 국민의 행위로 이해할 수 있을 것이다. 그런데 이와 같이 국민주권의 원리를 국가권력을 조직하는 원리로 이해할 경우 국가권력을 조직하는 다른 헌법적 차원의 원리들(예컨대, 민주주의·법치주의·다수결원칙·권력분립원칙 등등)과 국민주권과의 분별 및 관계에 대한 의문이 제기될 수밖에 없을 것인바, 헌법재판소는 이러한 의문들에 대한 체계적이고 논리적인 대답을 적극적으로 모색함으로써 더 설득력 있는 논증으로 나아갔어야 마땅했을 것이다.

른 것인지? 만약 그렇다면 형식적 국민주권주의는 무엇을 의미하는 것인지? 등과 같은 의문을 남기고 있다.

VI. 마치는 글

헌법재판소 결정에서 나타난 국민주권을 둘러싼 각종 의문 및 문제점들(특히, ①국민주권주의 그 자체에 대한 이해의 혼란함과 민주주의를 비롯한 다른 헌법적 가치들과 국민주권주의의 관계에 대한 헌법재판소의 비합리적·비일관적 태도, ②국민주권주의 위반 여부에 대한 헌법재판소의 판단 회피 및 판단 능력의 미흡함 등)은, 사실 실정 헌법에 기초한 국민주권론이 학계에서 체계적이고 정교하게 구축되지 않아서 이론으로부터 유의미한 지원을 받지 못한 채 현실의 변화무쌍 속에서 실무를 담당해야 하는(즉 현실에서 발생한 각종 헌법적 분쟁들을 그때그때 신속하게 해결해야 하는) 사법기관의 처지에서 비롯된 것일 수도 있다. 따라서 구체적인 국가행위에 대한 평가·통제 기준으로서 국민주권을 활용하는 헌법학계의 능력에 관한 문제는 일단 차치하더라도, 헌법적 논증의 합리성 및 엄밀성을 높이는데 도움되는 규범이론으로서의 국민주권론을 선도적으로 구축하는데 소극적인 헌법학계의 상황만큼은 성찰되어야 할 것이다. 물론 이러한 성찰의 출발점은 마땅히 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정하고 있는 헌법 제1조 제2항이어야 할 것인바, 주권의 개념과 그 귀속주체에 관한 논의부터 갱신되어야 하겠다. 관련하여 본 글이 국민주권을 원용해 온 헌법재판소의 곤혹스러운 처지를 드러내는 것에 그치지 않고 그러한 곤혹스러움을 근본적으로 해소할 수 있는 후속 연구의 독려이자 축진의 발걸음이 될 수 있기를 기대한다.

참·고·문·헌

- 강상규. 2020. “주권개념과 19세기 한국근대사.” 『한국동양정치사상사연구』 19-1.
- 김경제. 2005. “국민주권에 대한 오해 — 신행정수도건설법 위헌결정(2004헌마554, 566 병합)과 관련하여.” 『서울대학교 법학』 46-3.
- 김경화. 2015. “헌법상 조약체결과정에서 대통령과 국회 간 권한배분.” 고려대학교 박사학위 논문.
- 김철수. 2010. 『헌법학신론』. 서울: 박영사.
- 김해원. 2019. “헌법 제1조 제1항 ‘공화’의 개념.” 『헌법재판연구』 6-1.
- 성낙인. 2019. 『헌법학』. 서울: 법문사
- 신철희. 2013. “‘민’(demos) 개념의 이중성과 민주주의(demokratia)의 기원.” 『한국정치연구』 22-2.
- 엄순영. 2008. “법의 세계화와 국가주권—욕망과 개념의 관계적 관점에서.” 『법과 사회』 35.
- 오정진. 2012. “주권개념의 변환을 위한 시론.” 『법철학연구』 15-1.
- 오향미. 2011. “주권 주체와 주권의 한계: 바이마르 공화국 주권 논쟁의 한 단면.” 『법철학연구』 14-2.
- 윤정인 외. 2015. “헌법재판소는 민주주의의 수호자인가.” 『공법학연구』 16-1.
- 이계일. 2013. “주권론의 위협상황과 국민주권론의 재구성가능성에 대한 고찰: 이 시대 주권론은 가능한가? 가능하다면 어떠한 조건하에서?.” 『법철학연구』 16-1.
- 이준일. 2001. “헌법재판소가 이해하는 명확성원칙의 비판적 재구성.” 『헌법학연구』 7-1.
- 이준일. 2019. 『헌법학강의』. 서울: 홍문사.
- 이혜정. 2004. “주권과 국제관계이론.” 『세계정치』 25-1.
- 장영수. 2017. 『헌법학』. 서울: 홍문사.
- 전광석. 2016. “공법학연구 및 과제의 시대적 상대성과 동시적 계속성.” 『법학연구』 26-3.
- 전광석. 2017. 『한국헌법론』. 서울: 집현재
- 정종섭. 2016. 『헌법학원론』. 서울: 박영사.
- 정태욱. 2002. “한국에서 법치주의의 문제—주권의 결합과 법치의 왜곡.” 『영남법학』 9-1
- 조원용. 2014. “대의제 의회 입법과정에서 ‘민주’의 의미에 관한 일고찰.” 『헌법학연구』 20-3.
- 최정욱. “‘Democracy’는 민주주의가 아니라 다수정이다: 공화주의와의 차이를 논하며.” 『비교민주주의연구』 5-1.
- 한수웅. 2013. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- 한수웅. 2018. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- 함재학. 2016. “국민주권과 정치신학: 헌법이론의 탈주술화는 요원한가?.” 『법철학연구』 19-2.
- 허영. 2015. 『한국헌법론』. 서울: 박영사.
- 허영. 2017. 『헌법이론과 헌법』. 서울: 박영사.
- 홍석한. 2009. “세계화에 따른 주권의 변화에 관한 헌법적 고찰.” 『공법학연구』 10-2.

- Alexy, Robert. 1997. "Grundrechte in der demokratischen Verfassungsstaat." FS für A. Peczenik.
- Heller, Hermann. 1992. Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, in: ders., Gesammelte Schriften, 2. Bd. Recht Staat Macht. Tübingen: Mohr.
- Schmitt, Carl. 1996. *Politische Theologie* 7 Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.

투고일자: 2021년 9월 18일, 심사일자: 2021년 10월 26일, 게재확정일: 2021년 11월 15일

[Abstract]

Sovereignty and the decision of the Constitutional Court of Korea: focusing on critical analysis

Kim, Haewon | Law School of Pusan National University

Today, sovereignty under Article 1 (2) of the Constitution of the republic of Korea does not function as a legal concept for resolving constitutional disputes. This article is a starting point for systematically interpreting sovereignty in Article 1 (2) of the Constitution (“The sovereignty of the Republic of Korea shall reside in the people, and all state authority shall emanate from the people.”) and securing the normative power of sovereignty. Therefore, this thesis critically examines the understanding of sovereignty in the decision of the Constitutional Court of Korea, the representative of constitutional argument, and reflects on the discussion of Korean constitutional academia on sovereignty. In particular, the following two things were identified: ①The Constitutional Court's understanding of the relationship between democracy and sovereignty is very confusing. ②The Constitutional Court of Korea does not have sufficient ability to determine whether public power has violated national sovereignty.

-
- **Keyword:** article 1 (2) of the constitution, sovereignty, democracy, constitutional court of korea, korean constitutional academia

한국에서 디지털 정당의 출현은 가능한가?*

김진주 | 명지대학교 미래정책센터

+ 국문요약 +

대의민주주의의 위기 속에서 기성정당은 변화를 넘어서 혁신과 개혁의 요구에 직면하고 있으며, 새로운 플랫폼을 통한 정당 형태에 대해서도 논의의 필요성이 증대되고 있다. 본 연구는 한국에서의 디지털 정당 출현 가능성에 대해 고찰하고자, 기존 설문조사 분석 및 텍스트마이닝을 통한 내용분석 등을 디지털 정당의 출현을 억제할 수 있는 요인들에 중점을 두어 살펴보았다. 분석결과 한국인은 오프라인 정치참여와 비슷한 수준의 온라인 정치참여율을 보이고 있었으며, 여당을 중심으로 온라인 홈페이지를 통해 정책에 대한 의견을 개진하고 있었다. 또한 디지털 정당에 대해서도 긍정적인 인식의 가능성이 나타났다. 그러나 정당법상 정당설립 요건은 점차 엄격해지고 있으며, 기성정당은 디지털 기술을 도입해 변화하고 있다. 시대적 변화의 흐름 속에서 기성정당이 디지털 기술을 도입하고 대의민주주의하에서 나타나는 문제점들을 해결할 수 있다면, 디지털 정당이라는 대체제를 찾기 이전에 정당에 대한 국민의 신뢰가 높아지고 더 나아가 참여와 속의가 동반된 성숙한 대의민주주의를 이룰 수 있을 것이다.

주제어 | 디지털 정당, 정당정치, 전자민주주의, 텍스트마이닝, 시멘틱 네트워크 분석

* 본 연구는 2021년 명지대학교 SSK 미래정책센터 연구보고서 『디지털 정당의 현황과 과제』 내 「한국의 디지털 정당 출현 가능성과 현주소」를 대폭 수정·보완한 것임.

I. 서론

전자민주주의(electronic democracy)는 21세기에 들어와 인터넷을 기반으로 한 정보통신기술(Information and Communication Technology, ICT)의 발전과 맞물려 국내에서도 많은 관심을 받아왔다. 특히 2000년대 초반 인터넷의 보급이 확대되면서 2002년 제16대 대선 당시 인터넷 커뮤니티를 기반으로 한 노사모(노무현을 사랑하는 사람들의 모임)가 노무현 대통령 당선에 주요 요인으로 주목받게 되자 전자민주주의에 대한 관심은 높아졌으며, 이후 다른 기성정당들 역시 온라인상에서의 활동을 확대하기 시작하였다.

ICT를 활용한 전자민주주의는 국민의 참여를 확대하고, 민주주의의 안정화를 가져올 수 있는 사회적 자원을 강화시키며, 인터넷을 기반으로 공론장을 재형성한다(Chadwick 2006). 특히 국민의 참여에 있어서 시공간의 제한이 없는 인터넷을 기반으로 하는 전자민주주의는 국민이 직접 정치에 참여하는 직접민주주의의 가능성을 보여주며 대표성과 책임성에 대한 대의민주주의의 문제점을 해소해줄 방안으로 여겨지고 있다(임혁백 외 2017). 더욱이 대의민주주의의 근간인 정당과 의회에 대한 국민의 불신이 지속적으로 증대되고, 2016년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서 빅데이터, 인공지능, 사물인터넷 등으로 대표되는 4차산업혁명이 주창되면서 디지털 기술의 발전으로 과거 대의제를 선택할 수밖에 없었던 제약이 줄어들어 따라 대의민주주의의 필요성에 대한 의문이 심화되고 있다. 이에 가장 기초적인 대의제 조직인 정당은 변화를 넘어서 혁신과 개혁의 요구에 직면하고 있으며, 새로운 정당 형태에 대해서도 논의의 필요성이 증대되고 있다.

이러한 상황 속에서 다시금 주목받게 된 정당의 형태가 디지털 정당(digital party)이다. 디지털 정당은 디지털 시대에 등장한 정당의 형태로, 당 조직의 구성이나 운영, 그리고 당의 의사결정 방식까지 처음부터 디지털 기술에 의존하는 정당으로 정의된다(Gerbaudo 2019a). 이러한 디지털 정당은 새로운 플랫폼을 통한 정당의 형태라는 데에도 의미가 있지만, 기존의 스페인의 포데모스(Podemos), 이탈리아의 오성운동(Five-star movement) 등과 같은 디지털 정당의 사례로 볼 때 기성 정치나 정당에 반하는 정치 운동으로 시작하여 정당으로 변모하면서 디지털 기술을 통해 국민의 목소리를 직접적으로 대변하는 정치적 영향력을 갖게 된다는 측면에서 오늘날 가장 주목해야 할 정당의 형태라 할 수 있다.

그렇다면 한국에서 이러한 디지털 정당의 출현은 가능한 것인가. 2000년대 이후 2010년대 초반까지 기성정당들은 인터넷을 활용한 다양한 온라인 기반의 활동을 수행해왔으

며 이에 대한 국민의 참여도 원활하게 이루어지면서 한국의 정당정치는 시대적 흐름에 편승하여 기술적 발전을 이루는 듯 보였다. 하지만 서구사회와는 달리 한국에서는 디지털 기술을 기반으로 하여 창당되고, 온라인 활동을 중심으로 하는 디지털 정당을 찾아보기 어렵다. 한국에서는 왜 디지털 정당이 등장하지 못하는 것인가. 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 우선 디지털 정당이 온라인 활동을 기반으로 하는 만큼 한국인의 온라인상에서의 정당을 통한 정치적 참여의 수준을 살펴보고, 덧붙여 한국인의 디지털 정당에 대한 인식을 알아보려 한다. 그리고 한국에서 디지털 정당이 출현할 수 있는 법이나 제도적 환경이 조성되어 있는지 알아볼 것이며, 덧붙여 현재 한국의 디지털 정당이 존재하고 있지 않아 이들에 대해 살펴볼 수 없기에 기성정당이 이를 대체할 수는 없는지 기성정당의 디지털화에 대해서도 탐구하고자 한다.

II. 기존연구 검토

정당의 변화, 혁신의 필요성이 증대됨에 따라 다양한 형태의 정당모델에 대한 관심도 높아지고 있으며, 그중에서도 ICT의 발전과 더불어 디지털 정당이 주목받고 있다. 디지털 정당(digital party)이란 디지털 시대에 등장한 정당의 형태로, 당 조직의 구성이나 운영, 그리고 당의 의사결정 방식까지 처음부터 디지털 기술에 의존하는 정당으로 정의된다(Gerbaudo 2019a). 즉, 창당부터 정당의 운영 전반에 걸쳐 모든 것이 디지털 기술을 기반으로 하는 정당의 형태인 것이다. 하지만 디지털 정당은 출현한 지 오래되지 않았고 현재에도 계속 변화하고 있는 정치적 현상(Karppf 2019)이므로, 기존의 정당과 디지털 정당을 명확히 구분하기에는 어려움이 존재한다(Dommett et al. 2021). 더욱이 점차 기존 정당은 디지털 기술의 활용을 확대하고, 반대로 디지털 정당이라 할 수 있는 정당들은 선거를 통해 정치권에 진입하면서 조직과 운영을 제도화하는 등 기성 정치화되어가고 있어 그 경계는 모호하다(Dommett et al. 2021). 그러나 디지털 정당이 기성정당에 대한 대안으로 제시되고 있고, 정당 운영 전반에 걸쳐 디지털 기술을 기반으로 하기 때문에 전통적인 기준과 방식에 따라 정당을 창당하고 운영하면서 동시에 비교적 최근에 디지털 기술을 도입하여 활용하는 정당은 디지털 정당이라 부르기에는 어려움이 있을 것이다(Gerbaudo 2019a; Karppf 2012). 그러므로 본 연구에서 논의하고자하는 디지털 정당은

기성정당과는 차이를 보이며, 그러한 기준에서 한국의 정당들을 본다면 디지털 정당의 출현은 전혀 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 한국에서 디지털 정당이 출현하지 못하는 이유는 무엇인가. 이를 알아보기 위해 기존 연구들을 살펴보고자 한다. 디지털 정당의 출현이 오래되지 않은 만큼 많은 연구가 이루어지지는 않았지만(Dommett et al. 2021), 서구사회를 중심으로 디지털 정당의 등장 배경과 운영 방식 및 조직 등에 주목한 연구가 존재한다(Gerbaudo 2019a; Hartleb 2013; Mißfelder 2013; Sampetro and Mosca 2018). 이들은 2006년 스웨덴에서 해적당(Piratpartiet)이 등장한 이후 스페인에서의 포데모스, 이탈리아에서의 오성운동 등이 사회운동으로 시작하여 디지털 기술을 기반으로 정치적 영향력을 갖게 된 정당들을 살펴보고 특징을 도출해내고 있다. 특히 거바도(Gerbaudo 2019a)는 이탈리아의 오성운동, 북유럽의 해적당, 스페인의 포데모스 세 가지 주요 정당을 대상으로 기존 데이터와 문헌, 그리고 실제 시행한 인터뷰를 통해 디지털 정당을 정의하고 이들의 특성을 살펴보았다. 그는 디지털 정당이 기성 정치 조직의 근본적인 변화와 디지털 시대에 적응해야 하는 필요성을 기반으로 등장했다고 보고, 이들이 ‘참여 플랫폼’을 구축하여 디지털 기술을 의사결정의 도구로 활용해 더욱더 민주적이고 직접적인 정치참여를 약속하고 있다고 주장한다(Gerbaudo 2019a). 하트랩(Hartleb 2013)은 독일 해적당과 이탈리아 오성운동을 반(反) 엘리트주의(반(反)기성 정치) 디지털 정당¹⁾의 실증적 사례로 들어 이들의 특성을 살펴보고 있다. 그는 두 정당 모두가 기술을 기반으로 시민의 정치적 참여를 확대하고 있다고 보지만 독일 해적당의 경우 수평적인 지도부를 추구하는 데에 반해, 이탈리아의 오성운동은 창당인인 베페 그릴로(Beppe Grillo)라는 권위적인 리더를 중심으로 기성 정치에 압력을 가하고 있다고 평가한다(Hartleb 2013). 미베펠더(Mißfelder 2013)는 인터넷 이슈에 초점을 맞추고 투명성을 강조하여 청년들의 지지를 받은 독일 해적당을 살펴보았고, 샘페드로와 모스카(Sampetro and Mosca 2018)는 이탈리아의 오성운동과 스페인의 포데모스의 선거 캠페인에 주목하여 시민운동을 선거에 활용하고 기술 기반의 선거 조직을 개척하는 과정이 성공적이었다고 평가하고 있다. 기존 연구들을 살펴보았을 때, 디지털 정당은 기성정당에 대한 반감, 시민의 직접적인 참여, 온라인 중심의 활동을 기반

1) 그는 그의 논문에서 디지털 정당을 사이버 정당(cyber parties)으로 작성하고 있으나(Hartleb 2013), 사이버 정당이 전통적인 조직의 경계를 넘어 인터넷을 통해 네트워크를 형성한다고 보고 있어 개념의 혼란을 최소화하고자 디지털 정당으로 치환하여 서술하였다. 디지털 정당의 경우 학자에 따라 온라인 정당, 인터넷 정당, 사이버 정당 등으로 다르게 명명되지만 넓은 의미에서 비슷한 개념으로 볼 수 있어(Dommett et al. 2021) 본 연구에서는 거바도(Gerbaudo 2019a)에 따라 디지털 정당으로 서술한다.

으로 하여 등장했다는 공통점을 도출해볼 수 있다.

물론 디지털 정당의 효과에 대해서는 여전히 논쟁 중이다. 기성정당과 달리 디지털 정당은 플랫폼과 같은 디지털 기술을 활용함으로써 시민과 당원의 정치참여를 확대하고, 수평적인 당내 문화를 조성해 당내민주주의를 제고한다는 장점이 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 장점이 실제 발현되는지, 효과가 있는지를 살펴본 연구들이 존재하나 디지털 정당의 효과에 대해 긍정적인 연구들은 전자민주주의와 디지털 정당이 시민과 당원의 정치참여를 확대시킨다고 주장한다(박지영·윤종빈 2019; 정진웅 2019; Kneuer and Datts 2020; Vitorri 2020). 특히 정당의 공식문서와 당헌당규, 의회 기록, 정당 발간 문헌, 홈페이지 내 정당 내부 데이터를 활용하여 이탈리아 오성운동과 스페인 포데모스에서의 시민과 당원의 정치참여를 살펴본 비토리(Vitorri 2020)는 이러한 디지털 정당이 시민을 정당에 가입시킴으로써 시민의 정치참여를 확대시키고 당내에서 다양한 형태의 참여가 가능하게 하여 당내 당원의 정치참여를 보장한다는 것을 확인하였다. 하지만 시민들의 당원 가입이 점차 감소하고, 당원의 당내 투표 참여율 역시 낮게 나타나 참여가 지속되는 데에 있어서는 한계가 있다고 보았다(Vitorri 2020).

반면 수평적 구조 중심의 당내민주주의와 관련해서는 현존하는 디지털 정당들이 대체로 이를 제고하지 못하고 있는 것으로 보인다(임유진 2020; 이석민 2020; Gerbaudo 2019b; Mudde 2016; Fenton 2016). 디지털 정당의 개념을 정리한 거바도(Gerbaudo 2019b)는 오성운동과 포데모스의 참여 플랫폼을 포용성과 중앙 집중화 및 제도화를 중심으로 평가한 결과 당원 중심의 포용적인 당내민주주의를 이루겠다는 초기의 약속과는 반대로 디지털 정당 당내민주주의에 있어 상당히 하향식이라고 평가하였다. 그는 포괄성의 측면에서 온라인 선거나 정책투표에 당원의 참여 비중이 작아 제대로 대표성이 발현되는지 의문이고, 참여 플랫폼의 도입은 당내 지도부가 주도하는 강력한 중앙 집중화를 초래하였으며, 정책 개발에 있어 당의 내부에서 당원의 의견을 선택하고 편집하는 중에 상당한 자의성이 발견되는 등 명확한 원칙과 투명한 절차가 없어 정당 전반에 걸쳐 낮은 정책 제도화를 보인다고 비판했다(Gerbaudo 2019b). 특히 디지털 정당에서는 이탈리아 오성운동의 창당인 그릴로(Beppe Grillo)나 시민운동을 주장하는 프랑스 좌파 정당 ‘굴복하지 않는 프랑스(La France Insoumise, LFI)’의 멜랑송(Jean-Luc Mélenchon)과 같은 하이퍼리더(hyperleader)²⁾가 등장하여 당내 이슈를 주도하면서 중앙 집권적 하향식 의사결정이

2) 하이퍼리더는 미디어 영역에서 당과 당원을 대표하는 임무를 지닌 카리스마적 지도자로 정의된다(Gerbaudo 2019a).

이루어지고 있다(Gerbaudo 2019a). 또한 디지털 정당의 다수가 포퓰리즘적 성향을 보이고 극우·극좌적 이념을 나타냄으로써 정치적 양극화를 가져온다는 우려도 존재한다(Mudde 2016; Fenton 2016).

이렇듯 디지털 정당에 대해 기존 연구들은 대체로 정치적 참여를 확대시킨다는 측면에서는 동의하지만 이러한 참여의 지속이나 참여의 질, 그리고 당내민주주의 부분에 있어서는 현 디지털 정당들의 행태 속에서 우려의 목소리가 높다. 하지만 디지털 정당이 앞서 대의민주주의에서의 기성정당에 대한 반감으로 등장하고 있는 만큼 디지털 기술을 통해 더 많은 국민이 주체적으로 활동할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 것만으로도 대표성의 문제를 해결할 수 있다는 점에서 의미를 가진다(Gibson 2015; Gibson and Cantijoch 2013). 더욱이 4차산업혁명을 통한 급격한 디지털 기술의 발전과 코로나19라는 전례 없는 상황 속에서 비대면 온라인 활동이 증대되면서 디지털 정당에 대한 논의는 지속될 필요가 있을 것이다.

한국에서는 2000년대 초반 인터넷 보급이 확대되면서 2002년 제16대 대선 당시 인터넷 커뮤니티를 기반으로 한 노사모가 노무현 대통령 당선에 주요 요인으로 주목받게 되자 전자민주주의에 대한 관심이 높아졌으며, 기성정당들 역시 온라인상에서의 활동을 확대하여 디지털화되어왔다. 이후 4차산업혁명의 도래와 함께 새로운 정당 플랫폼에 대한 논의로 디지털 정당이 재조명되고 있다. 학계에서는 2000년대 초반 인터넷의 발달과 더불어 디지털 기술을 기반으로 하는 정당에 대한 관심이 증가했으며, 본 연구와 유사하게 정당정치 위기 속에서 디지털 정당이 대안이 될 수 있는지, 문제점은 무엇인지 국내 정당들을 중심으로 살펴보는 연구가 이루어져 왔다.

송경재(2007)는 열린우리당과 한나라당의 사례를 통해 ICT의 도입이 당원과 시민의 접근성을 강화함으로써 참여를 확대하는 데에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인하였으나, 여전히 인터넷 시스템을 활용하지 못하는 당원 가입으로 인해 당원 조직화에 있어서는 한계가 있다고 지적하였다(송경재 2007). 윤성이·민희(2010)는 디지털 사회가 새로운 정치참여의 형태를 만들어내면서 젊은 층의 정치참여를 확대시켰고, 시민들 간의 인터넷 커뮤니티상의 자발적 상호작용으로 정치적 정보의 생산과 확산이 가능해졌다고 보았으며, 이러한 상황 속 정당의 개혁 방안으로 정보 제공과 정책 제시, 정책 평가가 가능하도록 IT 기반의 개방된 플랫폼을 구축해야 한다고 주장한다(윤성이·민희 2010).

장우영·송경재(2010)는 서구의 정당발전모델 과정에 이어 현대에 기술적으로 초고도화된 정당모델인 ICTs/Leadership 정당으로 정당의 형태가 변화하고 있다고 주장하며, ICTs/Leadership 정당이 가지고 있는 정당 조직과 운용의 현대화, 정당의 사인화, 공식

후보 선출 제도의 개방, 선거캠페인의 전문화 네 가지 주요 특징에 근거하여 한국 정당을 살펴보고 한국의 정당이 ICTs/Leadership 정당으로 변모해가고 있다고 보았다(장우영·송경재 2010).

김예원·송경재(2014)는 2012년 민주통합당의 당직자 및 공직후보자 선출 과정에서 활용된 모바일 투표 사례를 분석하여 디지털 정당의 가능성에 대해 탐색하였다. 분석결과 모바일 투표는 일반 시민들의 당내 선거 참여를 확대하는 효과를 야기하였으나, 모바일 투표에서 대표성을 고려하는 과정에서 지나친 보정으로 투표결과가 왜곡될 가능성이 존재하고, 당원의 의사가 오히려 일반 시민들의 의사보다 존중되는 표의 등가성 딜레마 문제가 발생했으며, 모바일의 특성상 노년층의 참여가 저조하고, 대리투표가 가능하며, 비밀투표 원칙 역시 지켜지지 않을 우려가 있다는 등의 문제점이 있다는 것을 발견하였다(김예원·송경재 2014).

국내 디지털 정당과 관련한 기존 연구들은 공통적으로 한국의 기성정당이 디지털화되어 가는 과정을 디지털 정당의 모습으로 보고 있으며, 온라인 활동이 가질 수 있는 특정 계층에 편향된 부분이나 당시에 여전히 부족했던 기술적 문제, 그리고 제도적인 부분에서도 보완될 부분이 있다고 지적한다. 하지만 디지털 정당이 실제로 등장한 서구의 연구들과 비교하여 볼 때, 디지털 정당이 기성정당에 반하여 등장한다는 특징을 가지고 있는 만큼 기성정당이 디지털화되는 것을 디지털 정당이라고 보기에는 어려움이 있으며, 한국의 경우 현재는 디지털 플랫폼을 마련할 기술적인 부분에 있어서는 상당한 발전을 이룬 것으로 보인다.

그렇다면 한국사회에서 여전히 서구사회에서의 디지털 정당이 등장하지 않는 이유는 무엇일까. 몇가지 추측해보자면 우선 기성정당과 관련하여 국민의 반감이 크지 않거나, 한국에서 기성정당이 꾸준히 디지털 기술을 도입하고 있는 만큼 디지털 정당을 대체하고 있을 가능성이 있을 것이다. 또한 한국인들이 온라인을 기반으로하여 정당에 참여하는 정치적 활동이 저조하기 때문에 이러한 정당의 형태가 등장하지 않을 수도 있다. 본 연구는 기존의 설문조사와 자료, 텍스트마이닝을 통한 내용분석을 통해 이러한 내용을 검증하면서 한국에서 디지털 정당의 출현 가능성에 대해 고찰해보고자 한다.

III. 연구방법

본 연구는 앞서 기존연구 검토를 통해 한국에서 디지털 정당이 출현하지 않는 요인을 한국인의 기성정당에 대한 반감의 정도, 온라인상에서의 정당 정치참여 저조, 그리고 기성정당의 디지털 정당 대체 가능성으로 추론하였다.

따라서 이를 검증하고자 연구의 대상을 기준으로 먼저 한국인의 기성정당에 대한 반감 정도와 디지털 정당에 대한 인식, 온라인 정치참여의 수준, 그리고 정당 정치참여 활동의 정도를 탐색하고자 한다. 한국인의 기성정당에 대한 반감과 디지털 정당에 대한 인식은 2021년 명지대학교 지역 다양성과 사회통합 SSK 사업단과 한국리서치가 진행한 ‘여론조사본부 정기조사 5차(3월 1째주) 조사’를 활용하여 살펴보았다. 조사기간은 2021년 3월 5일부터 3월 8일까지, 전국 만18세 이상 성인남녀 총 1,000명을 대상으로 시행되었다. 조사방법은 온라인 웹조사(CAWI)이며, 표본오차는 무작위추출을 전제할 때 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%p$ 이다.

온라인 정치참여 수준은 다른 국가와의 객관적인 비교가 가능하도록 2017~2020년에 수행된 세계가치관조사(World Values Survey) Wave7을 활용할 것이며, 한국에서 본 조사는 한국갤럽이 2017년 9월 1,200명의 성인 남녀를 대상으로 수행하였다.

한편 디지털 정당의 출현 가능성을 살펴봄에 있어 한국인의 온라인 정당정치 참여 활동이 저조하기 때문일 수도 있다는 것을 검증하기 위해서는 한국인의 온라인 정당정치 참여 수준을 보다 구체적으로 살펴보아야 하지만, 기존 설문조사들은 한국인의 홈페이지나 온라인상에서의 정당을 통한 정치참여를 묻고 있지 않다. 따라서 기성정당이 공통적으로 활용하면서 동시에 데이터의 접근이 용이한 기성정당의 홈페이지 내 정책제안 게시판을 텍스트마이닝하여 텍스트, 시멘틱 네트워크 분석을 수행할 것이다.

그리고 이러한 분석은 정당의 수용 여부와 맞추어 실제로 기성정당이 디지털 정당을 대체할 수 있는지의 측면에서 디지털 정당의 출현 가능성을 가늠할 수 있을 것이다. 텍스트 네트워크 분석은 텍스트 데이터를 기반으로 메시지 내에 있는 단어들을 추출하여 단어들의 빈도를 파악함으로써 특정 단어가 가지는 의미와 메시지의 특성을 도출하는 것이다. 또한 더 나아가 어떠한 단어들이 함께 등장하는지 단어 간의 연결망을 알아보기 위해 시멘틱 네트워크 분석을 수행하였다. 시멘틱 분석은 단어 간의 관계를 도출해냄으로써 빈도뿐만 아니라 단어 간의 결합을 통해 공유된 해석을 유추해낼 수 있다는 장점을 가진다(Monge and Eisenberg 1987). 이를 통해 어떠한 내용이 게시되고 있는지, 어떠한 인

식이 공유되고 있는지 살펴볼 수 있다.

한국의 거대 정당인 더불어민주당과 국민의힘 각각의 홈페이지에서 21대 국회의 임기가 시작되는 2020년 5월 30일부터 2021년 4월 6일까지³⁾ 더불어민주당은 ‘당원존’ 탭 내 ‘정책제안게시판’의 글을, 국민의힘은 ‘발언대’ 탭 내 ‘할말있어요’ 중 ‘정책제안’ 말머리를 달은 글만을 대상으로 하였다. 더불어민주당의 경우 웹크롤링을 통해 글의 제목만 추출이 가능했으나, 국민의힘의 경우 제목이 따로 없어 본문의 내용 전부를 포함하였다.⁴⁾ 약 11개월 간 중복내용과 당원게시판 관련 문의 및 제안, 비속어 등의 내용을 제외하여 더불어민주당 5,000개, 국민의힘 962개의 글을 데이터화하였다.⁵⁾ 그리고 해당 데이터베이스를 형태소로 분석하고 명사만을 필터링하였으며, 흔하게 사용되는 단어들을 제거하기 위해 TF-IDF를 0.1이상으로 설정하고 한 글자로 이루어진 단어들은 제외하였다. 또한 사람이름이나 기관, 정당명 등을 고유명사로 처리하고, 부동산, 아파트, 집값 등을 ‘부동산’으로, 검찰수사권, 검찰개혁, 검찰 등을 ‘검찰개혁’으로 통합하는 등 유사한 내용을 동의어 처리하였다. 마지막으로 내용, 국민, 무한대, 말씀, 대한민국, 사람 등의 포괄적인 단어는 제외하는 작업을 수행하였다. 이러한 과정을 통해 최종적으로 국민의힘에는 4,449개, 더불어민주당에는 4,386개의 단어가 추출되었고 해당 단어들을 텍스트 네트워크 분석하여 워드클라우드를 구성하고, 토픽모델링을 통해 시멘틱 네트워크 분석을 수행하였다.

다음으로 기성정당을 중심으로 기성정당의 디지털화를 통한 디지털 정당 대체 가능성에 대해 살펴보고자 디지털화 수준을 더불어민주당과 국민의힘 각 정당의 당헌, 당규와 홈페이지 등의 자료를 수집하여 한국 기성정당의 디지털 정당에 대한 행태를 살펴보았다.

한편 이뿐만 아니라 법이나 제도의 측면에서도 디지털 정당이 출현할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않다면 이는 무엇보다 디지털 정당의 출현을 방해하는 요인이 될 수 있다.

3) 조사기간의 경우 21대 국회 임기 시작부터 가장 최근까지를 기간으로 두었어야 했으나, 현재 더불어민주당의 정책제안게시판이 당원 외에는 게시글의 접근이 제한되어 있어 글을 추출할 수 없었다. 따라서 부득이하게 데이터를 보관해두었던 4월 6일까지만 분석을 수행할 수 있었다. 향후 다양한 방법을 통해 접근이 가능하다면 이를 보완하여 연구를 진행할 것이다.

4) 두 정당 홈페이지 게시판 자체가 다르게 구성되어 있어 분석 대상이 제목과 글로 다소 차이를 보인다. 하지만 각각이 개별적으로 하나의 분석대상으로 처리되고 있으며, 크게는 두 정당 간을 비교할지라도 통계적으로 텍스트, 시멘틱 네트워크 분석에서는 같은 분석대상들끼리 처리가되고 있기에 결과에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단하였다. 그러나 이 부분은 데이터의 한계이자 본 연구가 가지는 한계인 만큼 향후 연구에서는 같은 분석대상을 통해 비교할 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

5) 국민의힘과 더불어민주당의 글 개수의 차이가 명확하다. 이는 국민의힘의 경우 해당 게시판에 ‘정책제안’뿐만 아니라 ‘정치현안’, ‘민원’ 등이 함께 있는데, 더불어민주당 홈페이지의 경우 게시판 자체가 ‘정책제안게시판’이기에 내용분석에 있어 대상으로 유사하게하고자 국민의 힘의 ‘정책제안’ 말머리만을 사용했기 때문이다.

따라서 현행 정당법과 관련한 내용을 통해 제도적인 부분도 살펴보았다.

IV. 분석결과: 한국에서의 디지털 정당 출현 저해 요인 탐색

1. 법, 제도적 요인

본 연구는 한국사회에서 디지털 정당이 출현하지 못하는 이유를 추론하여 이를 검증함으로써 한국에서의 디지털 정당 출현 가능성에 대해 논하고자 한다. 디지털 정당이 출현하지 못하는 요인은 다양하겠으나, 무엇보다 법과 제도적인 요인을 통해 환경이 조성되지 않는다면 디지털 정당이 창당될 가능성은 낮아질 것이다.

정당법상 한국의 정당설립 법적 요건은 점점 더 엄격해져 왔다. 강원택(2015)은 민주화 이후 새로운 환경과는 달리 정체되어 있는 한국의 정당법을 분석하였는데, 정당설립의 법적 요건을 살펴본 결과 최소 요구 당원 수가 1993년 720명이었던 반면, 2004년 정당법 개정으로 인해 5,000명에 달해진 것을 확인하였다. 이는 1969년 행정부 중심의 권위주의 정권의 정당법 개정 당시의 최소 요구 당원 수 6,600명 이후 가장 많은 수치이다(강원택 2015). 또한 2010년 정당법 개정에서는 “정당의 설립요건을 강화하기 위하여” “당준비위원회의 발기인 수를 중앙당은 20명에서 200명으로, 시·도당은 10명에서 100명”으로 각각 변경함에 따라 최소 요구 당원의 수가 보다 증가하여 정당 설립의 어려움이 가중되었다.

더욱이 현행법상 정당의 성립은 정당법 제2장 제4조(성립)에 따라 5개 이상의 시·도당과 각각 1천인 이상 당원의 요건을 충족해야지만 정당의 중앙당이 중앙선거관리위원회에 정당을 등록할 수 있다. 비록 정당법상에서 발기인 대회를 오프라인으로만 개최해야 한다는 부분은 존재하지 않지만, 벌칙에 있어 창당 집회의 신문 공고에 있어 목적, 일시, 장소, 공고 일자 등이 명료해야 하고, 개최일시, 장소, 성원 상황 등이 명확하게 기록된 회의록 사본을 제출해야 하는 등 온라인으로 진행할 경우 위반의 소지가 충분히 존재할 수 있어 창당의 과정 전반에서 디지털 기술에 의존하는 완전한 디지털 정당의 출현은 애초에 성립할 수 없다고 볼 수 있다.

하지만 디지털 정당 창당에 대한 시도가 없는 것은 아니다. 2002년 개혁국민당이 최초

의 인터넷 기반 정당을 내세우고 당명의 결정, 당원 가입, 당내 토론, 당내 지도부 선출 등에서 인터넷 홈페이지와 핸드폰, ARS(자동응답전화)를 통한 전당원 온라인 투표를 실시한 바 있으나 약 1년여 간의 짧은 기간만 존속하다가 기성정당에 편입되었다(강원택 2005). 이후 2020년 1월 ‘규제개혁으로 좋은 나라 만드는 당(규제개혁당)’이 온라인 정당으로 창당을 선언했다. 하지만 이들 역시 당내 의사결정시스템, 정책개발시스템, 공천, 회의체 운영, 당원 활동 등에 있어 온라인 플랫폼을 개발함으로써 온라인 활동 중심의 정당을 만들겠다고 밝혔으나 “창당의 법률적 요건을 준수”하기 위해 최소한 인원의 오프라인 발기인 대회를 진행하였다고 밝힘에 따라(김효정 2020), 결과적으로 제도적인 문제로 인해 창당의 시작부터 디지털 기술에 기반을 두는 엄격한 의미의 디지털 정당으로 창당할 수는 없었다. 또한 이들의 활동은 거의 찾아보기 어렵다.

이렇듯 한국의 디지털 정당 창당에 있어서 법, 제도적인 여건이 마련되어 있지 않은 것이 사실이다. 그러나 기존 서구 국가들에서 나타났듯이 여러 디지털 정당을 출현하게 하는 요인들이 발현된다면 법과 제도는 변화할 수 있을 것이다. 그 밖에 다른 요인들도 살펴보고자 한다.

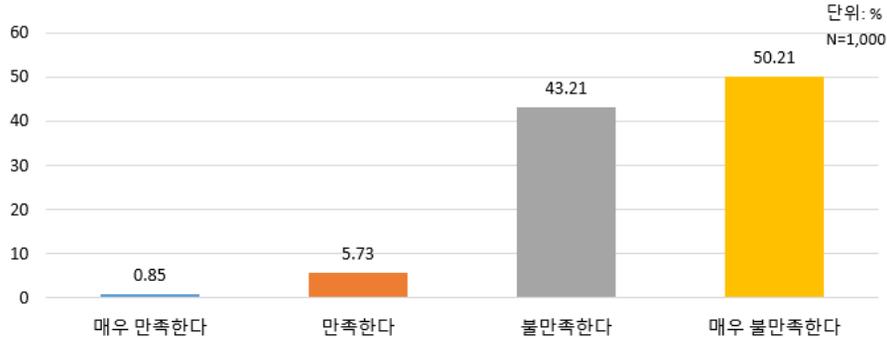
2. 한국인의 기성정당 및 디지털 정당에 대한 인식

기존연구에서 살펴보았듯 서구사회에서 등장한 디지털 정당들은 대체로 기성정당에 대한 국민의 반감이 거센 상황에서 대의제 기본 조직인 정당 대신 온라인 활동을 중심으로 한 국민의 직접적인 참여에 기반하고 있다. 이를 한국에 적용하여 본다면, 한국에서 디지털 정당이 출현하지 못하는 이유가 국민이 기성정당에 대한 반감이 적거나 직접적인 온라인 활동이 저조하기 때문일 수 있다고 생각해볼 수 있다. 실제로는 어떠한지 기존 조사들을 통해 살펴보고자 한다.

우선 한국의 기성정당에 대한 한국인의 인식은 어떠한가. <그림 1>은 명지대 미래정책센터와 한국리서치가 2021년 조사한 결과로, 한국인의 현재 한국 정당들에 대한 인식을 살펴보았다. 성인남녀 1,000명을 대상으로 한국 현재 정당들의 전반적인 활동에 대해 어떻게 인식하는지 질문한 결과 50.21%가 ‘매우 불만족한다’고 응답했으며, 43.21%는 ‘불만족한다’고 응답하여 전체의 약 93%가 기성정당의 활동에 부정적인 견해를 보이는 것으로 나타났다. 이는 디지털 정당이 출현하지 않는 이유에 있어서 한국인들의 기성정당에 대한 반감이 없기 때문이라는 추론이 잘못되었음을 보여준다. 그렇다면 한국인들이 기성

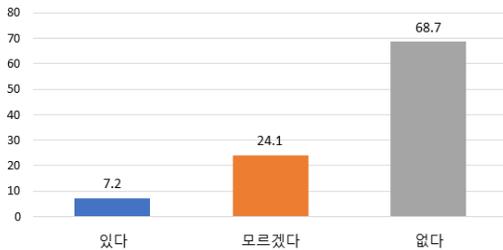
정당에 대해 부정적이어서 디지털 정당에 대해서도 부정적인 인식을 가지고 있는 것은 아닐까.

〈그림 1〉 기성정당에 대한 인식

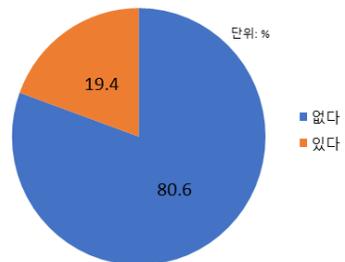


질문: 선생님께서는 현재 한국 정당들의 전반적인 활동에 대해 어떻게 생각하십니까?

〈그림 2〉 디지털 정당 가입 의사: 기성정당 가입 의사 없는 응답자 대상



질문: 정당에 가입할 적이 없으시다면, 향후 정당에 가입하실 의향이 있으십니까?
대상: 정당에 가입하지 않았다고 응답한 845명



질문: 선생님께서는 온라인 활동을 중심으로 하는 온라인 정당이 등장한다면 가입할 의향이 있으십니까?
대상: 앞으로도 정당에 가입하지 않겠다고 응답한 583명

위와 같은 조사를 활용하여 디지털 정당에 대한 국민의 인식을 살펴본 결과, 가입된 정당이 없는 845명 중 68.7%인 583명은 앞으로도 정당에 가입할 의사가 없다고 응답했는데, 이들에게 다시 한번 온라인 활동을 중심으로 하는 온라인 정당이 생길 경우 가입할 의사가 있는지 질문하자 583명 중 19.4%가 온라인 활동을 중심으로 하는 온라인 정당이 등장한다면 가입할 의향이 있다고 응답했다(김진주·박정석 2021). 이는 기성정당에 대해 참여할 의사가 없다고 응답한 유권자들일지라도 그들의 약 20%는 디지털 정당에 긍정적인 인식을 보여주고 있다는 점에서 한국인들이 기성정당과 온라인 정당을 다르게 인식

하고 있으며, 온라인 정당이라는 새로운 형태의 정당이 기성정당에 대한 대안이 될 수 있는 가능성이 한국에서도 존재하고 있다고 조심스럽게 추측해볼 수 있는 결과이다.

3. 한국인의 온라인 정치참여 수준

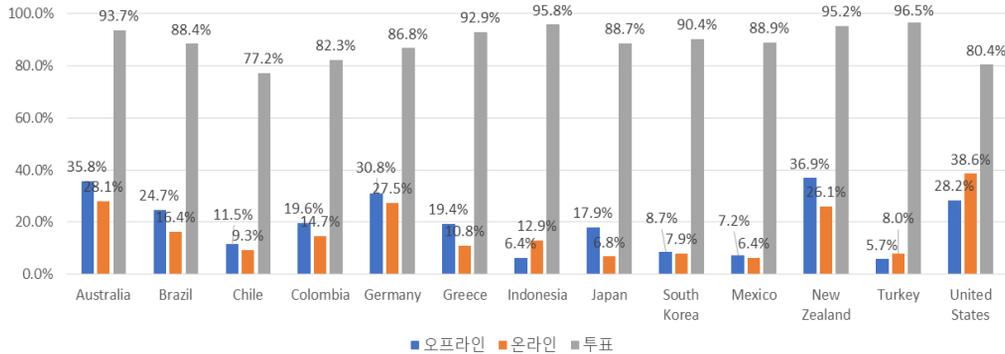
기성정당에 대한 반감으로 디지털 정당이 출현한 다른 국가들의 사례와 마찬가지로 한국인들도 기성정당에 대해 상당히 부정적인 인식을 가지고 있었으며, 디지털 정당이 그에 대한 대안으로 여겨질 수 있다는 가능성도 확인하였다. 그럼에도 불구하고 한국에서 디지털 정당이 출현하지 않고 있는 이유에 대해 다른 원인들도 살펴보고자 한다. 디지털 정당이 디지털 기술을 기반으로 온라인상에서의 활동을 중심으로하고 있는데, 한국인들의 온라인 정치참여가 적기 때문에 디지털 정당이 출현하지 못하고 있는 것은 아닐까. 세계가 치조사의 데이터를 통해 한국인의 온라인 정치참여 수준을 살펴보았다.

〈그림 3〉은 정치참여를 투표와 온라인 정치참여, 투표를 제외한 오프라인 정치참여로 구분하여 참여의 정도를 다른 국가와 비교한 것이다. 조사국 49개국 중 13개 국가가 OECD가입국이기보다 명확한 국가 간 비교를 위해 OECD가입국들과 비교를 수행하였다. 우선 투표참여의 경우 조사대상 OECD가입국 대다수에서 높은 비율로 나타났으며, 한국은 13개국 중 6위로 90.4%가 투표에 참여하였다고 응답했다. 투표는 전통적으로 정치참여의 가장 기본이 되며 무엇보다 접근이 쉬운 제도적 참여이기에 다른 정치참여에 비해서 참여율이 높은 것이 현실이다. 이러한 부분이 해당 조사결과에도 반영되었다.

한편 ‘탄원 혹은 진정서에 서명’, ‘보이콧’, ‘평화적 시위’, ‘파업’ 참여를 모두 통합한 오프라인 정치참여와 인터넷이나 페이스북, 트위터와 같은 소셜미디어를 통해 ‘정치나 정치적 행사에 대한 정보 검색’, ‘전자 청원에 서명’, ‘다른 사람들의 정치적인 행동을 독려함’, ‘정치적인 활동, 행사, 시위 조직’의 경험이 있는지 질문하여 통합한 온라인 정치참여를 비교한 결과, 한국인의 경우 오프라인 정치참여가 온라인 정치참여보다 0.8%p 많은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 수치는 다른 국가들에 비하면 상당히 미묘한 차이로 보인다. 일본의 경우 오프라인 정치참여가 온라인 정치참여에 비해 약 11.1%p 많은 것으로 나타났으며, 그 밖에 다른 나라들도 오프라인 정치참여가 더 많이 나타나기 때문이다. 반면 미국의 경우 다른 국가들과 달리 온라인 정치참여가 더욱 많이 이루어지는 것으로 나타나고 있어 이는 추후 연구에서 살펴보면 매우 흥미로운 것으로 생각된다. 결과적으로 한국은 다른 국가들에 비해 오프라인과 온라인 정치참여 경험에서 큰 차이를 보이지 않은

상황이다. 이는 한국인들이 인터넷망의 구축과 스마트폰 보급 등의 활성화를 통해 온라인으로 정치에 참여할 수 있는 환경이 잘 조성되어 있기 때문으로 생각해볼 수 있다.

〈그림 3〉 한국인의 정치참여 정도: 투표, 온·오프라인 구분



더욱 구체적으로 한국인들의 정당을 통한 정치참여는 어느 정도 수준인지 정당에서 운영하는 홈페이지의 정책 제안 게시판의 글들을 대상으로 하여 텍스트마이닝하여 살펴보았다. 우선 약 11개월 간의 글의 개수는 중복내용과 당원게시판 관련 문의 및 제안, 비속어 등의 내용을 제외하더라도 더불어민주당 5,000개, 국민의힘 962개의 글이 존재했으며, 더불어민주당에는 2,109명, 국민의힘에는 717명이 글을 작성하였다. 단순히 계산하면 각각 일평균 약 6개, 약 2개의 정책과 관련한 글이 게시되고 있다고 할 수 있다. 더불어민주당 당원수가 2019년 기준 약 400만 명이고, 국민의힘이 약 350만 명이라 할 때, 단순 계산한 글의 수는 당원수 대비 상당히 적은 수준이라 할 수 있다. 물론 글의 수만으로 한국인의 온라인을 통한 정당의 정치참여 수준이 낮다고 평가할 수는 없지만, 정당을 통한 정치참여에 있어서는 한국인의 온라인 활동이 활발하지는 않은 것으로 보이며 이는 디지털 정당의 창당을 구상하는 사람들의 입장에서 분명히 우려되는 부분이 될 수 있을 것이라 조심스럽게 추측해볼 수 있다.

4. 기성정당의 디지털 정당 대체 가능성

1) 온라인상에서의 국민의 정책적 요구에 대한 정당의 수용 여부

기성정당이 디지털 정당의 대체 가능성 측면에서 온라인상에서의 국민의 요구에 대한

정당의 수용 여부를 살펴보기 위해 정책제안 게시판 글들의 내용을 형태소 분석하여 상위 20개 단어를 빈도를 통해 도출하고 이를 활용하여 워드클라우드를 구성하였다. <표 1>은 각 게시판의 상위 20대 단어를 표로 정리한 것이다. 더불어민주당의 경우 ‘부동산’이 578번으로 가장 많이 등장하였으며, 자당의 이름인 ‘더불어민주당’이 392번으로 뒤를 이었다. 한편 국민의힘의 경우 상대정당인 ‘더불어민주당’과 자당인 ‘국민의힘’ 그리고 변경 전 당명인 ‘미래통합당’이 각각 290번, 219번, 198번으로 많이 나온 것을 확인할 수 있다. 가장 최상위 단어만을 보아도 더불어민주당 게시판에는 정책과 관련된 내용이 주를 이루는 반면, 국민의힘의 게시판에는 정당 간의 대립이나 정치적인 의견이 더욱 많은 것을 추측해 볼 수 있다. 또한 더불어민주당의 경우 거대 여당으로 자리매김하면서 검찰, 언론 등에 대한 개혁의 목소리가 높았던 상황을 반영하듯, ‘개혁’이라는 단어가 180번으로 4위를 기록하고 있다. 국민의힘의 경우 부동산과 관련된 내용이 5순위에 나오고 있다. 각 단어의 등장 빈도에 따라 가중치를 부여하여 작성한 워드클라우드에서도 이러한 차이는 명확하게 나타난다.

<표 1> 더불어민주당, 국민의힘 홈페이지 정책게시판 상위 20개 단어

순위	더불어민주당		국민의힘	
	단어	빈도수	단어	빈도수
1	부동산	578	더불어민주당	290
2	더불어민주당	392	국민의힘	219
3	이낙연	243	미래통합당	198
4	개혁	180	코로나19	167
5	국회의원	163	부동산	164
6	재난지원금	155	정책	158
7	언론	155	국회의원	149
8	검찰개혁	138	정부	108
9	정책	130	제안	100
10	주택	128	선거	98
11	윤석열	121	국회	82
12	통과	111	문제	80
13	이재명	110	서울	77

순위	더불어민주당		국민의힘	
	단어	빈도수	단어	빈도수
14	이해충돌방지법	99	정권	77
15	코로나19	95	세금	57
16	선거	93	주택	53
17	임대	85	대통령	51
18	사면	85	투표	45
19	금지	59	국가	44
20	폭등	58	만원	37

〈그림 4〉 더불어민주당, 국민의힘 홈페이지 정책계시판 워드클라우드



〈그림 4〉의 워드클라우드를 보면 더불어민주당의 경우 더불어민주당과 부동산이 가장 크게 눈에 띄지만, 국민의힘은 더불어민주당과 국민의힘, 미래통합당과 같은 당의 이름이 먼저 보인다. 하지만 이러한 내용은 단지 단어의 빈도만을 보여줄 뿐, 실제로 단어 간의 어떠한 내용이 담겨 있는지, 의미는 무엇인지 추측하기에 어려움이 있다. 따라서 시멘틱 네트워크 분석을 통해 토픽모델링을 수행하였다.

더불어민주당 정책계시판 분석 결과 총 5가지의 토픽이 도출되었다.

첫 번째 토픽은 개혁, 언론, 검찰개혁, 윤석열, 더불어민주당 등이 키워드로 나타나 여당으로서 개혁과 관련한 요구인 것으로 보인다. 또한 검찰개혁과 관련해서는 윤석열 전 검찰총장과 검찰개혁에 대한 여당의 마찰이 있었기에 윤석열에 대한 부분도 포함된 것으로 생각된다.

두 번째 토픽은 코로나19로 인한 재난지원금과 재난지원금 지급과 관련한 내용이 담겨 있다. 또한 공직자들의 부패 문제가 다수 나타남에 따라 이해충돌방지법의 통과 역시 함께 요구하고 있는 것으로 생각된다.

세 번째 토픽은 부동산이다. LH 주택 공사의 투기 문제 및 코로나19로 인한 경제적 부담 증대와 폭등하는 부동산 상황은 여당인 더불어민주당에 대해 거센 비판으로 이어졌다. 따라서 부동산, 주택, 임대, 폭등, 분양 등의 키워드가 도출된 것으로 보인다.

네 번째 토픽은 당내 인사들과 관련한 내용이다. 특히 당시 당대표였던 이낙연 대표가 전 대통령들을 사면한다는 의견을 발표함에 따라 이에 대한 국민의 의견이 다수 개진되었다. 또한 이낙연 당대표와 같이 이재명 경기도지사 역시 더불어민주당 내 주요 대권 주자로서 언급이 되고 있기에 이들에 대한 의견이 다수 나타난 것으로 보인다.

마지막 토픽은 부동산과 정책, 국회의원, 금지, 더불어민주당이 나타난 것으로 보아 토픽 3의 부동산과 유사한 내용으로 생각되며, 더불어 국회의원과 당에 대한 요구가 포함된 내용일 것으로 추측되어 기타로 분류하였다. 토픽모델링의 경우 각각의 토픽이 글 내에서 어느 정도의 비중을 차지하는지도 확인할 수 있는데, 분석결과 부동산과 관련한 토픽3에 대한 내용이 글의 23%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 이는 부동산 정책과 관련하여 여당에 대한 많은 요구가 존재하고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 당내 인사가 22%, 개혁이 20%의 비중을 가지고 있는 것으로 나타났다.

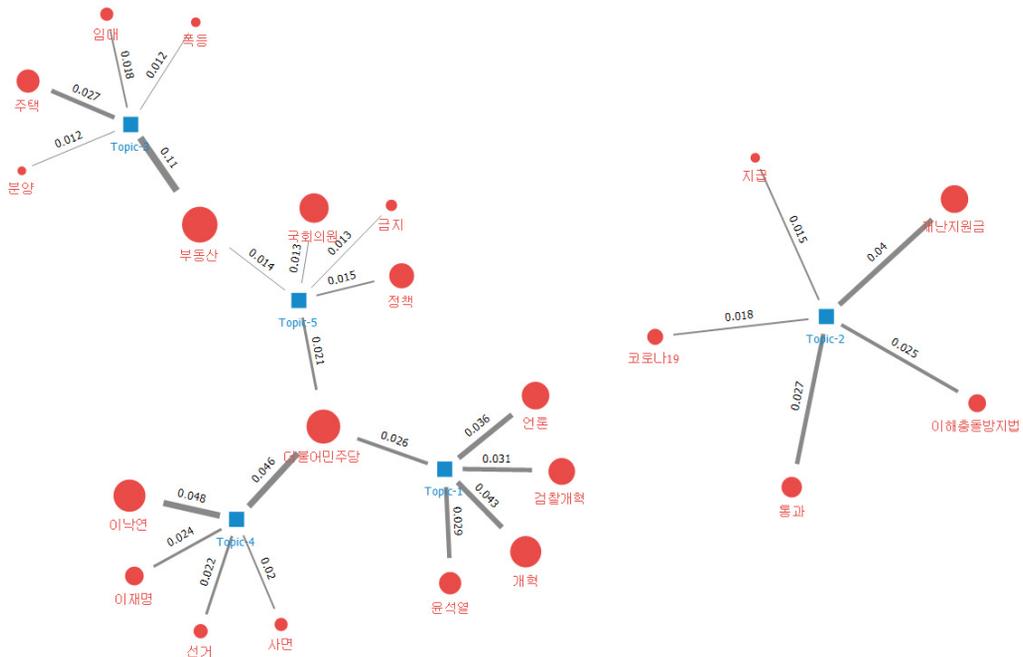
〈표 2〉 더불어민주당 정책 게시판 토픽별 키워드

	여당의 과제1 (Topic-1)	여당의 과제2 (Topic-2)	부동산 (Topic-3)	당내 인사 (Topic-4)	기타 (Topic-5)
1 st Keyword	개혁	재난지원금	부동산	이낙연	더불어민주당
2 nd Keyword	언론	통과	주택	더불어민주당	정책
3 rd Keyword	검찰개혁	이해충돌방지법	임대	이재명	부동산
4 th Keyword	윤석열	코로나19	폭등	선거	금지
5 th Keyword	더불어민주당	지급	분양	사면	국회의원

토픽별 키워드만으로는 단어 간의 관계가 명확하게 보이지 않기에 이에 덧붙여 네트워크 연결망을 통해 단어 간의 관계를 시각화하여 살펴보았다. 〈그림 5〉는 더불어민주당의 토픽모델링을 연결망으로 보여준 것이다. 각 토픽이 중심에 있고 그를 둘러싸고 키워드들이 연관성을 보여준다. 선의 굵기와 빨간 원형 노드의 크기에 따라 관련성의 비중을 볼

수 있다. 더욱이 토픽 간에도 연결된 키워드를 볼 수 있어서 매우 흥미롭다. <그림 5>를 보면 토픽 3과 5가 부동산으로 연결된 것으로 확인할 수 있다. 이는 앞서 추측한 것과 같이 토픽 5의 경우 부동산을 중심으로 더불어민주당과 국회의원들에게 요구하는 내용이 담겨 있기 때문으로 생각된다. 또한 더불어민주당 정책게시판인 만큼 더불어민주당이라는 키워드를 중심으로 토픽 1, 4, 5가 연결된 모습이다. 한편 토픽 2는 코로나19와 재난지원금, 이해충돌방지법 등의 여당에 요구하는 과제이지만 더불어민주당이라는 키워드가 연결되기보다는 독자적으로 이에 대한 요구가 나타나고 있었다. 정리하자면 더불어민주당의 정책 게시판에는 여당에 대한 국민의 정책적 요구가 다수 존재하는 것으로 확인된다. 특히 검찰, 언론 등에 대한 개혁과 코로나19, 재난지원금, 이해충돌방지법, 부동산 정책에 대한 내용이 확인되면서 국민이 정당에게 온라인 정치참여의 측면에서 정책적 요구를 하고 있음을 알 수 있다.

<그림 5> 더불어민주당 정책게시판 토픽모델링 맵⁶⁾



6) 각 단어별로 토픽으로 묶여있으며 해당 토픽에 할당될 확률이 높을수록 점의 크기 및 선의 굵기가 두껍게 표시된다. 선 위에 있는 수치는 각 단어의 해당 토픽에 대한 할당 확률을 나타낸 것이다.

다음으로 국민의힘 정책게시판을 분석하였다. 분석결과, 더불어민주당과 마찬가지로 총 5가지의 토픽이 도출되었다. 첫 번째 토픽은 코로나19, 정부, 서울, 국민의힘, 제안 등이 키워드로 나타났다. 이러한 키워드를 하나로 묶기는 어렵지만, 정부나 서울, 코로나 19와 관련한 제안인 것으로 추측해볼 수 있다.

두 번째 토픽은 여당의 이름과 자당의 이름, 그리고 자당의 이전 이름과 국회, 국회의원이 묶여있다. 이는 정책적인 부분에 대한 요구일 수도 있으나 각 정당의 이름과 국회의원, 국회가 함께 나타나는 것으로 보아 선거나 정당 간의 정치적 경쟁 등에 대한 내용에 대한 것으로 생각된다.

세 번째 토픽은 더불어민주당과 동일하게 부동산이다. 특히 국민의힘 게시판에서는 세 금에 대한 키워드가 눈에 띄는데, 아무래도 주택, 부동산 정책에 따른 세금과 관련한 의견이 개진되고 있는 것으로 보인다. 더불어민주당 게시판과는 달리 정책의 전반적인 부분보다 세금과 관련하여 더욱 민감한 것으로 추측된다.

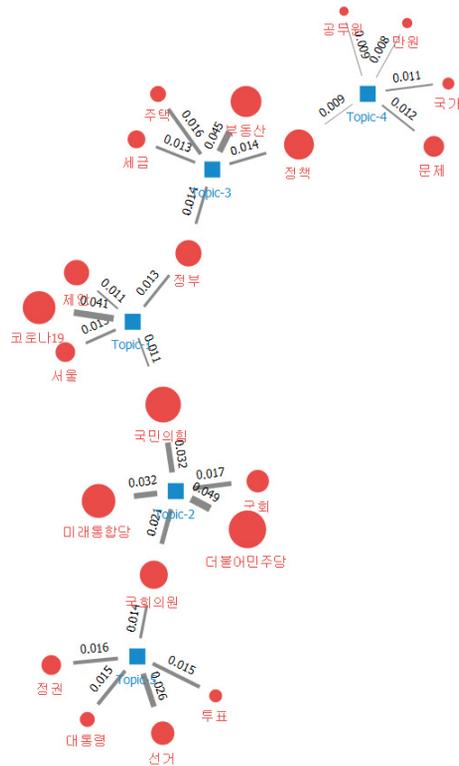
네 번째 토픽은 공무원과 국가, 정책, 문제, 만원이 묶여있어 공무원이나 국가에 대한 의견이나 정책적 문제, 혹은 만원이 있는 것으로 보아 재난지원금의 금액에 대한 내용이 포함되어 있을 수 있을 것으로 보인다. 하지만 이는 명확하지 않기에 보다 구체적인 내용 분석이 필요하다. 추후 연구를 통해 이러한 점을 보완하여 더욱 면밀한 내용분석을 수행할 필요가 있을 것이다.

마지막으로는 선거, 정권, 대통령, 투표, 국회의원이 들어가는 선거와 관련된 토픽이다. 이는 야당인 국민의힘 입장에서 정권을 교체하고 투표를 통해 선거를 승리로 이끌어야 한다는 열망이 반영된 것으로 생각해볼 수 있다. 더불어민주당과 마찬가지로 토픽에 대한 비중을 살펴본 결과 각 정당의 이름과 국회, 국회의원을 담은 정치적 토픽2가 34%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그리고 뒤를 이어 부동산의 토픽 3이 18%, 선거의 토픽 5가 18%로 나타났다. 상위권을 차지한 토픽들로 볼 때, 국민의힘의 정책게시판에는 [정책제안이라는 말머리를 선택하였음에도 정책에 대한 내용보다는 선거나 정치권에 대한 요구 사항과 의견을 담은 내용이 지배적인 것으로 생각된다. 토픽3과 5를 합하면 게시판 내용의 약 52%가 선거나 정당과 관련된 내용이다.

〈표 3〉 국민의힘 정책게시판 토픽별 키워드

	코로나19 (Topic-1)	정치권에 대한 요구 (Topic-2)	부동산 (Topic-3)	국가정책 (Topic-4)	선거 (Topic-5)
1 st Keyword	코로나19	더불어민주당	부동산	문제	선거
2 nd Keyword	정부	미래통합당	주택	국가	정권
3 rd Keyword	서울	국민의힘	정책	정책	대통령
4 th Keyword	국민의힘	국회의원	정부	공무원	투표
5 th Keyword	제안	국회	세금	만원	국회의원

〈그림 6〉 더불어민주당 정책게시판 토픽모델링 맵



구체적으로 토픽모델링을 통해 키워드 간의 관계를 살펴보았다. 〈그림 6〉을 보면 더불어민주당의 토픽모델링 맵과 달리 다섯 개의 토픽이 각각 하나의 단어들을 공유하며 이어

져 있다. 이는 국민의힘 정책게시판의 글들이 제목이 아니라 문장으로 되어 있어 다양한 내용이 함께 들어가기 때문으로 볼 수도 있지만, 유사한 내용이 많이 담겨 있다는 의미로도 해석해 볼 수 있을 것이다. 또한 토픽의 비중을 통해 보았듯이 정당과 국회의원, 선거, 투표와 관련된 내용이 다수 나타나고 있어 더불어민주당에 비해 국민의힘의 정책게시판은 정책적 제안의 기능을 잘 수행하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이는 더불어민주당이 거대 야당으로 총 300석 중 180석을 차지하고 있기 때문에 정책적으로 야당인 국민의힘이 역할을 하기가 어렵기 때문일 수도 있지만, 정책을 제안하는 곳에 정책제안보다 선거의 승리에 대한 내용이 더 많다는 것은 국민의힘이 더 정책적으로 국민에게 역할을 수행하는 모습을 보일 필요가 있다는 점도 시사한다.

그렇다면 이렇듯 온라인에서 나타나는 국민의 정책적 요구를 정당들은 수용하고 있을까. 우선 각 정당들은 해당 게시판의 글을 정책적으로 정당차원에서 반영하고 있다는 어떠한 내용도 온, 오프라인 상에서 드러내지 않고 있다. 또한 게시된 글들을 살펴보았을 때, 게시판 관리는 제대로 하는지, 실제 당 관계자가 이러한 내용들을 보고는 있는 것인지에 대한 부정적인 글도 적지 않게 찾아볼 수 있었기에, 해당 게시판을 통해 온라인 상에서 국민의 요구와 참여를 유도하고 있어 보이지만 실제로 그러한 내용이 전달되어 정당들이 수용하고 있다고 보기에는 어려움이 존재한다. 더욱이 텍스트마이닝 결과 특히 부동산 정책에 대한 요구가 높았음에도 불구하고 현재 해당 정책이 마련되고 반영되었는지에 대해서는 고민해볼 필요가 있을 것이다.

2) 기성정당의 디지털화 수준

기성정당의 디지털 기술 도입을 통한 디지털화가 상당히 진행된다 하더라도 사실상 디지털 정당은 기성정당에 반하여 등장하는 것이기에 기성정당이 디지털 정당이 될 수는 없다. 그러나 기성정당이 4차산업혁명 시대에 맞추어 고도의 디지털화를 이루고 당을 내부적으로 개혁하고 혁신한다면 국민의 참여를 높임과 동시에 기성정당에 대한 부정적 인식을 약화시켜 기성정당의 대체제의 필요성을 억제할 수 있을 것이다. 따라서 기존연구들에서 지적한 플랫폼 구축과 당원의 입·탈당, 그리고 후보 공천과정 및 정책 반영에 대한 당내민주주의로 구분하여 한국의 기성정당의 디지털화 수준을 살펴보고자 한다.

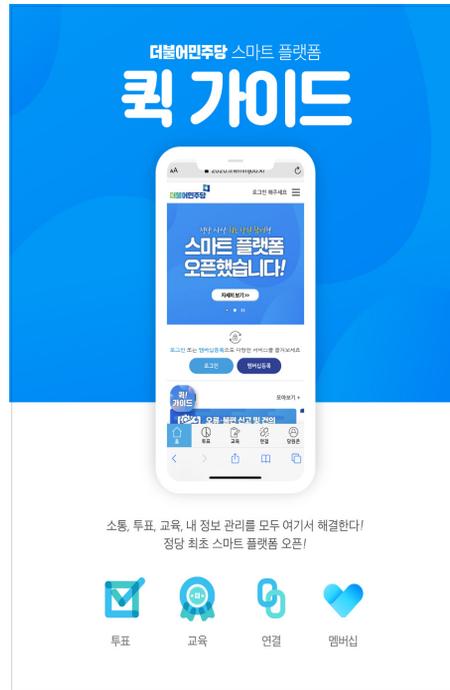
우선 플랫폼 구축과 관련하여, 디지털 정당의 핵심은 자체적인 플랫폼을 통해 운영된다 는 것이다. 윤성이·민희(2010)는 새로운 디지털 시대를 맞이하여 정당이 개혁하기 위해서는 IT 기반의 개방된 플랫폼을 구축해야 한다고 주장하였다. 특히 최근에는 개인 차원에서도 다양한 분야의 새로운 플랫폼을 개발하여 웹사이트를 구축하거나 애플리케이션을

만들어 보급할 만큼 ICT의 발전과 접근성이 확대되었다. 하지만 기성정당의 플랫폼은 정체되어 있다.

국민의힘은 전신인 한나라당 때부터 디지털 정당에 대한 관심을 높이고 있었으며, 당내 ‘디지털정당위원회’를 상설기구로 두어 디지털 정당으로의 발전을 모색하였다. 하지만 2020년 8월에 와서야 디지털정당위원회 활동을 본격화하였으며, 2020년 11월 초 ‘D랩프로젝트’의 베타테스트를 통해 당의 업무와 소통 공간을 클라우드로 연결하여 업무 효율을 높이고 당 전용 메신저와 애플리케이션을 만들어 당원 커뮤니티를 연결하겠다는 입장을 밝혔다(구경우 2020). 하지만 이마저도 제대로 진행이 되고 있는지 확인이 쉽지 않다. 홈페이지에서 당원 가입 및 정책에 대해 제안받는 게시판 등을 운영하며, 유튜브 “오른소리”를 통해 자신들의 활동을 홍보하고 디지털 환경에서 시민, 당원과 소통하고 있으나, 디지털 정당으로 변화하겠다는 포부와는 달리 약 5개월이 지난 현재까지도 스마트폰이라는 디지털 기기를 적극적으로 활용하고 있지 못하다는 점에 대해서는 아쉬움이 남는다.

한편 상대적으로 더불어민주당은 디지털화가 적극적으로 이루어지고 있다. 더불어민주당의 경우 홈페이지, 유튜브 “텔리민주” 외에도 독자적인 스마트 플랫폼을 가지고 있다. 더불어민주당은 당내 미래소통국 안에 스마트플랫폼국을 두고 있으며, 스마트정당에 대한 기획 및 구축, 당 홈페이지 관리 및 운영, 온라인 투표시스템 구축 및 운영 등 다양한 업무를 분장하였다. 이후 2019년 11월 당의 스마트 플랫폼을 구축, 보급하여 스마트폰 내 애플리케이션 스토어에서 다운로드가 가능하게 하고 있다. 해당 플랫폼을 통해 당원들은 당내 주요 정책이나 입법에 대해 투표할 수 있고, 당원 교육 서비스를 활용할 수 있으며, 당 소속 의원들에 대한 정보도 손쉽게 얻을 수 있다. <그림 7>은 더불어민주당에서 제공하는 스마트 플랫폼 사용법이다. 더불어민주당이 제공하는 스마트 플랫폼은 기존 연구들이 요구하던 ICT 기반의 새로운 플랫폼임은 분명하다. 하지만 해당 플랫폼은 투표 기능을 제외하고는 기존 홈페이지의 모바일 버전이라는 점에서 아쉬움이 남는다. 하지만 자체적인 투표시스템을 구축하여 플랫폼을 개발했다는 점에 대해서는 디지털화를 위한 다각도의 노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다.

〈그림 7〉 더불어민주당 스마트 플랫폼 킷가이드



출처: 더불어민주당 홈페이지. 2019. “스마트플랫폼 킷가이드.” <https://theminjoo.kr/board/view/cnotice/148249>(검색일: 2021.4.14.)

다음으로는 당원의 입당과 탈당과 관련하여 살펴보았다. 한국의 기성정당들은 2004년 정당법 개정 이후 온라인 입·탈당이 가능했음에도 불구하고, 2015년 이전까지 입당원서, 탈당 원서를 직접 작성하여 우편이나 팩스로 보내는 오프라인 입·탈당만을 허용해왔다. 2004년 3월 12일 정당법 제20조 제1항과 제23조 제1항이 개정되어 한국에서도 공인전자

서명이 있는 전자문서로 입·탈당이 가능하게 되었다. 하지만 공인전자서명은 대면 신원 확인, 소프트웨어 설치, 가입자 정보 입력, 공인인증서발급 및 저장, 개별 사이트 보안프로그램 설치 등 복잡한 절차를 거쳐야 하는 번거로움이 있었으며, 기존 각 정당도 이러한 온라인 입·탈당을 받아들이지 않았다.

하지만 2015년 8월 11일 제23조 제1항과 제25조 제1항에서 입·탈당을 △자신이 서명 또는 날인한 입당원서를 제출하는 방법, △「전자서명법」 제2조 제3호에 따른 공인전자서명이 있는 전자문서로 입당원서를 제출하는 방법, △정당의 당헌·당규로 정하는 바에 따라 정보통신망을 이용하는 방법 세 가지가 가능하도록 개정함으로써 더욱 편리하게 정보통신망을 이용하여 입·탈당할 수 있는 법률이 마련되었고, 2015년 12월 16일 새정치민주연합이 처음으로 온라인당원 가입을 시행하면서 그제야 당원 가입의 온라인화가 진행되었다. 당시 새누리당은 내부적으로 조직선거의 우려와 개인정보 유출 가능성, 당원의 확대보다 내실을 다져야 한다는 등의 이유로 당원의 입·탈당의 디지털화를 거부해왔다.

그러나 더불어민주당, 국민의힘 모두 온라인당원 가입을 허가하면서 당원 가입에 있어 기성정당 역시 디지털 기술을 적극적으로 활용하고 있다. 특히 입당의 온라인화에 가장 선두에 있었던 더불어민주당(前새정치민주연합)은 탈당에 있어서도 온라인 탈당을 가능하게 하고 있다. 비록 여전히 국민의힘은 탈당을 위해서는 탈당 원서를 우편, 팩스로 제출해야 하기에 여전히 한계는 존재한다.

〈표 4〉 국내 주요 정당의 입·탈당

	더불어민주당	국민의힘	정의당
입당	온, 오프라인 ○	온, 오프라인 ○	온, 오프라인 ○
탈당	온, 오프라인 ○ (홈페이지 탈당 ○, 팩스 제출)	오프라인 ○ (우편, 팩스 제출)	온, 오프라인 ○ (우편, 팩스, 이메일 제출)
근거 조항	당규 제8조 2항	당규 제4조	당규 제5조 1항
최소 당비 여부	<ul style="list-style-type: none"> 일반당원: 없음(당비 납부 약정 필수 ×) 권리당원: 매월 천 원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 일반당원: 없음(당비 납부 약정 필수 ×) 책임당원: 매월 천 원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 월 만 원 이상 (단, 월수입이 150만원 이하는 월 오천 원, 기초생활수급권자는 월 천 원 이상으로 조정 가능)

		더불어민주당	국민의힘	정의당
당원 가입 과정	오프라인	① '입당원서' 파일 다운로드 ② 지역당원) 해당 지역 시·도당으로 우편 또는 팩스 제출/ 정책당원) 중앙당으로 우편 또는 팩스 제출	① '입당원서' 파일 다운로드 ② 현재 거주하고 있는 시·도당으로 우편 또는 팩스 제출	① '입당원서' 파일 다운로드 ② 현재 거주하고 있는 시·도당으로 우편, 팩스, 이메일 제출
	온라인	① 홈페이지 접속 ② 온라인 입당하러 가기 → 입당 신청하기 ③ 이용약관, 개인정보취급방침 동의 ④ 실명 인증 ⑤ 입당원서 작성 ⑥ 당비납부 약정 ⑦ 당원가입 완료	① 홈페이지 접속 ② 당원 가입 → 온라인당원 가입하기 ③ 이용약관, 개인정보취급방침 동의 ④ 본인 인증 ⑤ 입당원서 작성 ⑥ 당비납부 약정 ⑦ 입당신청 완료	① 홈페이지 접속 ② 당원 가입 → 확인 ③ 실명인증 ④ 본인인증 ⑤ 운영세칙 약관, 개인정보취급방침 동의 및 입당원서 작성 ⑥ 당비납부 정기결제 정보 입력 ⑦ 가입 완료

출처: 각 정당 홈페이지를 참고하여 저자가 구성.

후보 공천과정 및 정책 반영에 대한 당내민주주의 부분에서도 기성정당의 디지털화는 보완될 필요가 있지만 많은 발전을 이루고 있다고 평가할 수 있다. 후보자의 공천과정이 디지털화되었다는 것은 디지털 기술과 기기를 활용하여 온라인 투표의 비중이 높다는 것을 의미한다. 최근 한국의 기성정당들은 여전히 ARS 투표 비중이 높지만, 지속적으로 온라인 투표를 확대하고 있다. 2020년 4월 15에 실시된 제21대 국회의원선거를 앞두고 두 정당 모두 후보자 공천과정에 있어 100% ARS를 활용하였고, 이후 2021년 4월 7일 재·보궐선거를 앞둔 경선에서는 두 정당 모두 보다 디지털화된 모습을 보여주었다. 국민의힘은 서울, 부산시장 보궐선거 당내 예비경선에서 책임당원 투표에서 중앙선거관리위원회의 온라인투표시스템을 활용한 모바일 투표와 ARS를 통한 투표를 병행하였으며, 더불어민주당의 경우 권리당원의 온라인 투표를 더불어민주당 스마트 플랫폼의 투표시스템과 ARS를 병행하였다. 따라서 기성정당이 디지털 정당이 될 수는 없지만 적극적인 디지털 기술 도입을 통해 디지털화의 측면에서 변화하는 모습을 확인할 수 있었다.

V. 결론 및 함의

시대는 급격하게 변화하지만, 우리의 정당정치는 여전히 정체되어 있다. 한국의 정당법은 과거에 머물며 시대적 흐름을 역행하고 있고, 기성정당들은 국민의 부정적인 인식이 지속적으로 증가하고 있음에도 변화와 개선의 모습을 보이지 않고 있다. 이러한 상황 속에서 디지털 정당은 기성정당에 대한 반감으로부터 기인하여 온라인 활동을 중심으로 국민의 직접적이고 적극적인 참여와 함께 정당의 대안으로 주목받고 있다. 서구사회에서는 이미 다수의 디지털 정당이 출현하고 있는 상황이지만, 한국에서는 여전히 디지털 정당을 찾아보기 어렵다.

기성정당에 대한 국민의 부정적인 인식이 상당한데에도 불구하고 한국에서는 왜 디지털 정당이 출현하지 않는지 디지털 정당의 출현을 억제할 수 있는 요인들에 중점을 두어 살펴보았다. 우선 법, 제도적인 측면에서 한국 정당정치를 살펴본 결과 한국은 정당이라는 조직의 성립조차도 엄격해지고 있어 제도적으로 디지털 정당의 출현이 용이하지 않은 실정이다. 실제로 디지털 정당의 창당 시도 사례가 존재하긴 했으나 이마저도 현재 오프라인 활동 중심의 정당 창당 요건이 존재하기에 완전한 디지털 정당의 창당이라고 보기에 어려움이 존재했다.

하지만 법과 제도는 상황에 따라 개정될 수 있기에 그보다 실제 국민이 디지털 정당에 대해 어떻게 생각하고 있으며, 온라인상에서의 정당활동의 수준은 어느 정도인지 살펴볼 필요가 있다. 한국인들의 온라인 정치참여는 오프라인 정치참여와 큰 차이를 보이지 않을 정도이며, 디지털 정당에 대한 인식도 긍정적인 것으로 나타났다. 또한 온라인상에서의 정당에 대한 정책요구를 살펴보기 위해 정책게시판을 텍스트마이닝한 결과 여당에 대해서는 정책에 대한 요구가 활발하게 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있어 한국인의 디지털 정당에 대한 인식과 온라인 정치참여 수준은 긍정적으로 전망해볼 수 있다.

이러한 국민의 온라인 정치참여 수준과 디지털 정당에 대한 긍정적인 인식은 한국에서의 디지털 정당 창당 가능성을 높여주는 것이라 할 수 있다. 그럼에도 디지털 정당이 창당되지 않는다면, 이는 어떠한 요인이 원인인 것일까. 앞서 살펴본 법, 제도적인 문제도 있겠지만 한국의 기성정당들의 디지털화도 큰 요인으로 작용하기 때문으로 볼 수 있을 것이다. 비록 국민의 온라인상에서의 정책적 요구에 대해서는 기성정당이 제대로 수용하지 못하고 있으나, 그 밖에 디지털 플랫폼 도입, 정당 가입의 디지털화, 후보자 공천과정에서의 디지털 기술 활용 확대 등 다양한 측면에서 기성정당은 4차산업혁명시대라는 새

로운 시대를 맞이해 변화하고 있다. 더불어민주당의 경우 정책 반영에 있어서는 디지털화가 미비하지만 새로운 플랫폼 구축이나 당원의 입·탈당, 후보 공천과정에 있어서 상당한 디지털화를 이루고 있고, 국민의힘은 상대적으로 더불어민주당에 비해 디지털 정당으로 나아감에 있어 많은 부분이 준비되어있지 않지만, 당내 ‘디지털정당위원회’를 통해 변화의 필요성을 인지하고 발전 방향을 모색하고 있었다.

디지털 정당이 대의민주주의 위기 해소의 절대적인 답이 되지는 않을 것이며, 한국의 상황상 디지털 정당의 출현은 쉽지 않아 보인다. 하지만 서구사회에 먼저 등장한 디지털 정당들도 결국 여러 가지 원인들로 인해 기성정당화되어 가고 있다. 디지털 정당은 기성 정당과 대의민주주의에 대한 국민의 부정적 인식이 만들어낸 대리자의 다른 형태라 할 수 있다. 그렇기에 디지털 정당이라는 조직에 주목하기보다 근본적으로 이러한 정당의 형태가 등장하게 된 원인에 중점을 두고 이를 해소할 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 ICT 발전에 따라 국민의 직접적인 정치참여가 증대되는 상황에서 기성정당이 디지털 기술을 도입하고 대의민주주의하에서 나타나는 문제점들을 해결할 수 있다면 정당에 대한 국민의 신뢰가 높아지고 더 나아가 참여와 숙의가 동반된 성숙한 대의민주주의를 이루는데 도움이 될 수 있을 것이다.

참·고·문·헌

- 강원택. 2015. “제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제: 정당법의 기원과 변천을 중심으로.” 『한국 정당학회보』 14-2, 5-32.
- 구경우. 2020. “국민의힘 ‘디지털정당’ 가동 … 서울시장 ‘디지털 선거’ 예고.” 『서울경제』 10월 28일자. <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z9B1BMRTG>.
- 김예원, 송경재. 2014. “정보화시대, 모바일 투표의 가능성과 한계에 관한 일 고찰-민주통합당의 모바일 투표 사례를 중심으로.” 『담론201』 17-4, 131-154.
- 김지범 외. 2019. “한국중합사회조사 2003-2018.” 서울: 성균관대학교 출판부.
- 김진주, 박정석. 2021. “한국의 정당, 어디로 가야 하는가.” 『한국일보』.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021040514560001665>.
- 김효정. 2020. “온라인 정당 ‘규제개혁당’, 창당 발기인 대회 2월 4일 개최.” 『디지털투데이』 1월 30일자. <https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=221408>(검색일: 2021.4.15.)
- 박지영, 윤종빈. 2019. “정보화 시대 대의민주주의 위기 극복을 위한 한국형 정당모델의 모색.” 『미래정치연구』 9-1, 119-142.
- 송경재. 2007. “e-party, 정당위기의 대안인가?” 『21세기정치학회보』 17-1, 21-44.
- 윤성이, 민희. 2010. “디지털 시대의 정당개혁.” 한국시민윤리학회보 23-2, 131-152.
- 이석민. 2020. “디지털 민주주의 플랫폼의 민주주의: 디지털 정당 사례를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 16-2, 35-55.
- 임유진. 2020. “남부 유럽의 테노 포폴리스트 정당과 당내 민주주의에 대한 비판적 검토: 포데모스와 오성운동의 정당 조직과 정치적 결정과정.” 『담론201』23-1, 193-221.
- 임혁백, 윤평중, 이진우, 전상인. 2017. “대한민국의 위기는 어디서 오는가?” 『철학과 현실』, 16-92.
- 장우영, 송경재. 2010. 뉴미디어와 ICTs/Leadership 정당: 현대 정당의 변화와 지속. 『21세기정치학회보』, 20-2, 1-30.
- 정진웅. 2019. “정당 중심의 대의 민주주의와 4차 산업혁명: 참여와 심의의 조화로운 발전 모색.” 『한국정치학회보』 53-5, 79-99.
- Chadwick, Andrew. 2006, *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Dommett, Katharine, Jasmin Fitzpatrick, Lorenzo Mosca, and Pao Gerbaudo. 2021. “Are digital parties the future of party organization? A symposium on The Digital Party: Political Organisation and Online Democracy by Paolo Gerbaudo.” *Italian Political Science Review* 51, No.1, 136-149.
- Fenton, Natalie. 2016. “Left out? Digital media, radical politics and social change.”

- Information, Communication & Society* 19, No.3. 346-361.
- Gerbaudo, Paolo. 2019a. *The Digital Party and Online Democracy*. United Kingdom: Pluto Press.
- _____. 2019b. "Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms". *Party Politics*. 1-13.
- Gibson, Rachel K. 2015. "Party change, social media and the rise of 'citizen-initiated' campaigning." *Party Politics* 21, No.2. 183-197.
- Gibson, R., and Cantijoch, M. 2013. "Conceptualizing and measuring participation in the age of the internet: Is online political engagement really different to offline?." *The Journal of Politics*. 75-03.
- Hartleb, Florian. 2013. "Anti-elitist cyber parties?" *Journal of Public Affairs* 13-4. 355-369.
- Karpp, David. 2019. "Two provocations for the study of digital politics in time." *Journal of Information Technology & Politics* 17, No.2. 87-96.
- Kneuer, Marianne, and Mario Datts. 2020. "E-democracy and the Matter of Scale. Revisiting the Democratic Promises of the Internet in Terms of the Spatial Dimension." *Politische Vierteljahresschrift*.
- Lutz, C., Hoffmann, C. P., and Meckel, M. 2014. "Beyond just politics: A systematic literature review of online participation." *First Monday* 19, No.7.
- Mißfelder, P. 2013. "Young people's engagement in 'new' parties". *European View* 12, No.2. 243-248.
- Monge, P. R., and Eisenberg, E. M. 1987. Emergent communication networks. In F. Jablin, L. L. Putnam, K. Roberts, and L. Porter, eds. *Handbook of organizational communication*. 304-342. Newbury Park, CA: Sage.
- Mudde, Cas. 2016. "Populist Radical Right Parties in Europe Today." *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Tendencies*. 295-307.
- Sampedro, Victor, and Lorenzo Mosca. 2018. "Digital Media, Contentious Politics and Party Systems in Italy and Spain." *JAVNOST-THE PUBLIC* 25, No.1-2. 160-168.
- Vittori, Davide. 2020. "Membership and members' participation in new digital parties: Bring back the people?" *Comparative European Politics* 18. 609-629.

[Abstract]

Is it possible for a digital party to emerge in Korea?

Kim, Jinju | Center for Future Policy Studies at Myongji University

Digital parties are being discussed due to demands for innovation and reform. In order to examine the possibility of the emergence of digital political parties in Korea, this study focused on factors that could suppress the emergence of digital parties through analysis of existing surveys and content analysis through text mining. As a result of the analysis, it was found that the online political participation rate of Koreans was similar to the offline political participation rate, and they were expressing their opinions on policies to the ruling party through an online website. They also had the possibility of positive recognition of digital parties. However, the requirements for party establishment under the Party Act are becoming increasingly strict, and in the changing times, established political parties are changing by introducing digital technology. Therefore, the possibility of digital political parties appearing in Korea seems low. If an established party can introduce digital technology and solve the problems that arise under representative democracy in the flow of change of the times, people's trust in the party will increase and mature representative democracy will be realized before finding an alternative to the digital party.

-
- Keyword: digital political parties, party politics, e-democracy, text mining, semantic network analysis

우리나라 일선공무원의 선거중립 실태 및 개선방안 고찰

김순양 | 영남대학교

✦ 국문요약 ✦

본 연구는 시군구 기초단체 수준의 일선공무원의 선거중립 실태와 저해요인을 다양한 관점에서 분석하며, 이를 토대로 이들의 선거중립 제고방안을 제시하려는 것이다. 이를 위해 우선은 정치적 중립과 그 일환인 선거중립의 개념과 의의를 고찰하고, 이를 토대로 일선공무원의 선거중립 저해요인 및 제고방안을 고찰하기 위한 분석틀을 설정하였다. 이어서 일선공무원의 선거중립 실태를 다양한 공식 통계자료 및 언론자료 등을 인용하여 분석하였다. 다음에는 일선공무원의 선거중립 저해요인을 환경적 맥락, 법제적 측면, 구조적 측면, 인적 측면으로 구분하여 분석하였다. 마지막으로, 일선공무원의 선거중립 저해요인에 대한 분석을 토대로 이들의 선거중립 제고방안을 제언하였다. 연구방법은 전문서적, 학술논문, 정부통계자료, 언론기사자료 등을 통한 문헌연구를 주로 하고, 약간의 일선공무원 및 지방정치인 등을 대상으로 한 면접조사를 보충적으로 실시하였다.

I. 서론

일선행정(一線行政)은 주민들과 직접 접촉하는 지점에서 공공업무를 수행하는 것으로 규정되지만(Lipsk 2010), 그 범위를 명확하게 규정하기는 어렵다. 전통적으로는 주민과의 직접적인 대면접촉을 일선행정의 특징으로 강조하였지만, 오늘날은 IT기기를 통한 상담이나 민원처리와 같이 다양한 방식의 접촉이 가능하다. 따라서 과거처럼 대면접촉 여부를 중심으로 일선행정을 규정하기는 어렵다. 대체로 중앙행정과 지방행정 중에서는 지방행정, 광역단체와 기초단체 중에서는 기초단체 행정, 기초단체 내에서 외근부서와 내근부서 중에서는 외근부서 업무가 일선행정의 특성이 보다 강하다.¹⁾ 반면에 일선공무원은 일선 행정 현장에서 행정업무를 수행하는 공무원으로,²⁾ 주민들과 접촉하면서 업무를 수행하는 행정조직의 촉수(tentacles)로서 행정의 신뢰성과 정당성 확보에 중요한 역할을 수행한다(Ellis 2013). 오늘날 행정국가화 추세 하에서 일선공무원의 권한과 재량행위가 커지고 있으며, 이에 따라 이들의 정치적 중립의 중요성도 증가하고 있다. 특히, 일선행정은 종합 행정이기 때문에 일선공무원이 파당적 행동을 하면, 일선행정의 신뢰성을 저해하고 풀뿌리 민주주의를 크게 훼손한다.

우리의 경우, 1990년대 이래 지방자치제가 실시되면서 지방정치와 지방행정이 밀접하게 얽히게 됨에 따라 일선공무원의 정치적 중립 특히, 선거중립이 중요한 과제가 되고 있다. 일선공무원이 선거에 임해서 특정 정파에 편파적이게 되면 민주주의의 근간이 무너지고 지방자치제의 정착도 불가능해 진다. 이에 따라 국가공무원법, 지방공무원법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정, 공직선거법, 정당법 등 각종 법규들을 통해 일선공무원의 선거중립 위반행위를 엄하게 단속하고 있다. 이로 인해 현재 선거중립 의무를 위반하여 처벌되는 일선공무원은 많지 않다. 이렇게 된 데에는 각종 선거감시기관들의 예방 및 적발노력도 기여를 하였지만, 무엇보다 일선공무원 스스로가 선거중립 관련 법규를 위반하는 것을 극도로 경계하기 때문이다. 따라서 현재 일선공무원들이 법규위반 수준의 직접적인 정당활동이나 선거운동을 하는 경우는 많지 않다. 그리고 이를 근거로 보면 일선공무원의 선거중립이 상당히 정착되고 있으며, 이에 따라 관련선거는 많이 줄어들고

1) 본 연구에서는 지방자치단체 중에서 기초단체인 시군구 및 산하의 읍면동이 수행하는 행정을 주로 일선행정으로 보며, 여기에서 근무하는 공무원은 담당업무에 불문하고 모두 일선공무원이라고 간주하고자 한다.

2) 일선공무원은 “업무수행과정에서 시민들과 직접 대면접촉을 하면서, 업무처리를 하는 데서 실질적인 재량을 행사하는 공무원”이다(Hudson 1993, 387).

있다고 판단할 수 있다.

그런데 이처럼 일선공무원이 선거중립 위반으로 적발되는 건수가 적다고 하여 과연 이들이 선거중립을 잘 지키고 있다고 볼 수 있을까. 많은 연구들이 일선공무원이 정치적 중립과 선거중립을 지키지 못하는 경우가 많다고 주장하며(한승주 2016 ; 이병량김서용 2019), 아마 많은 일반국민들도 그렇게 생각할 것이다. 법규를 위반하지 않고 따라서 적발과 처벌이 되지 않는다고 해서 일선공무원의 선거중립이 잘 지켜진다고 단정할 수는 없다. 법규를 위반하지 않고 혹은 법규를 위반하더라도 적발되지 않고 선거에 개입하거나 영향을 미칠 수 있는 다양한 방식들이 있다. 어떤 면에서는 일선공무원의 선거중립 위반은 노골적이고 직접적인 방식보다는, 간접적이고 은밀하게 따라서 탐지와 적발이 불가능한 방식으로 행해지는 경우가 대부분이다. 다양한 수준의 선거들 중에서 자치단체장 선거가 특히 그러할 개연성이 높다. 따라서 일선공무원의 정치적 중립과 그 일환으로서의 선거중립의 실태 및 저해요인을 다양한 관점에서 파악함으로써 일선공무원의 선거중립을 확보하기 위한 근본적 해결책을 모색해야 한다. 왜냐하면 일선공무원의 선거중립은 정치민주주의와 행정신뢰성 확보에 결정적으로 중요하기 때문이다.

이러한 배경 하에서, 본 연구의 목적은 시군구 기초단체 수준의 일선공무원의 선거중립 실태와 저해요인을 다양한 관점에서 분석하며, 이를 토대로 이들의 선거중립 제고방안을 제시하려는 것이다. 이를 위해 우선은 정치적 중립과 그 일환인 선거중립의 개념과 의의를 고찰하며, 이를 토대로 일선공무원의 선거중립 저해요인 및 제고방안을 고찰하기 위한 분석틀을 설정한다. 이어서 일선공무원의 선거중립 실태를 탐색한다. 다음에는 일선공무원의 선거중립 저해요인을 환경적 맥락, 법제적 측면, 구조적 측면, 인적 측면 등으로 구분하여 분석한다. 마지막으로, 저해요인 분석을 토대로 일선공무원의 선거중립 제고방안을 제언한다.

II. 관련 이론 및 논의의 틀

1. 정치적 중립과 선거중립

정치적 중립(political neutrality)을 일의적(一義的)으로 규정하기는 어렵지만, 대체로

공무원의 정치적 중립은 “공무원이 업무수행 과정에서 특정 정파에 유리 혹은 불리하게 업무를 처리하지 않고 불편부당하고 공정하게 업무를 수행하는 것이다.”(이대희 외 2015). 이를 위해 정치는 공무원을 부당하게 압박해서는 안 된다. 따라서 정치적 중립은 공무원과 정치인 모두에게 부여되는 쌍방(雙方)의무이다. Caiden(1996, 22)은 공무원의 정치적 중립에 대한 관심은 엽관주의(spoils system)의 폐단에 대한 대응책으로 논의되었다고 주장한다. 정치적 중립의 개념은 정부업무를 정치역할과 행정역할로 구분하는 것이 가능하며, 공공서비스의 탈정치화(depolicitization)를 추구해야 한다는 데 근간을 두고 있다. 그리고 Caiden은 공무원의 정치적 중립의 요건으로 다음의 요소들을 들고 있다. 첫째, 행정은 정치로부터 분리된다. 정치인은 정책을 결정하고, 공무원은 결정된 정책을 집행한다. 둘째, 공무원은 소속 정파가 아니라, 실적에 입각하여 임용되고 승진한다. 셋째, 공무원은 당파적 활동을 하지 않는다. 넷째, 공무원은 정책에 대해 개인적 견해를 공공연하게 발언하지 않는다. 다섯째, 공무원은 정치적 상관계에 비공개적이고 은밀한 방식으로 객관적인 조언을 한다. 이에 대해 정치적 상관은 공식책임은 자기가 지면서 공무원의 익명성을 보장한다. 여섯째, 공무원은 집권당의 정치철학이나 개인적 견해와 무관하게, 결정된 정책을 충실하고 열정적으로 집행한다. 그 결과 징계사유가 없는 하에서는 신분안정을 유지한다.

공무원의 정치적 중립에 대한 강조는 19세기 후반 이후 미국에서 실적주의(merit system)에 입각하여 정치와 행정의 분리가 강조되면서부터이다. 즉, 미국의 공무원 충원 제도를 보면, 건국 초기에는 미국도 유럽대륙처럼 정실임용이 만연하였는데, A. Jackson 대통령은 이것이 신생 미국이 지향하는 민주주의 가치에 반하는 것으로 생각하였다. 따라서 그는 선거에서 승리한 정당이 주요 공직을 차지하는 엽관주의를 제창하였다. 이는 선거를 통해 정치권력을 일정한 주기로 교체하였던 미국식 민주주의에 부합하는 면이 있었다. 그리고 이는 당시 수준에서는 전문성이 크게 없어도 행정업무를 수행할 수 있다고 보았기 때문이다(Henry 2015). 그러나 엽관주의는 많은 문제점을 노출하였다. 공무원들의 전문성 부족, 신분불안에 따른 부정부패, 위인설관(爲人設官) 등의 폐단이 나타났다. 무엇보다 엽관주의 하의 공무원은 공익보다는 소속정파의 이익에 충실하였다. 이에 따라 1883년 Pendleton Act의 제정을 통해 능력과 자격에 입각하여 공직자를 충원하는 실적주의를 추구하게 되었다. 실적주의는 공무원의 정치적 중립, 신분보장, 객관적 인사관리를 강조하였으며, 특히 공무원이 정치적 중립을 준수함으로써 공익에 충실하게 하였다. 공무원의 정치적 중립은 실적주의의 근간으로, 정치는 정책결정과 입법 등을 통한 가치배분을 하고, 행정은 결정된 법률이나 정책을 충실하게 집행하는 영역으로 보는 것이었다.

따라서 정치는 공무원의 업무수행과 인사관리에 개입하지 않아야 하며, 반대로 행정은 정당활동이나 선거개입과 같은 직접적 정치행위는 물론, 정책결정이나 가치판단 행위와 같은 정치의 영역에 개입하지 않아야 한다. 따라서 정치적 중립은 정치와 행정 간의 역할과 기능의 분리, 상호 불간섭을 특징으로 한다. 이러한 견해는 20세기 들어서도 유지되어 고전적 행정이론은 물론, 행태주의자들도 가치와 사실은 분리할 수 있으며, 행정은 사실의 영역이라고 주장하였다(Birkland 2019). 공무원은 정치에 개입하지 않고 합리성과 가치중립성의 견지에서 능률적으로 집행해야 하는 책무가 있다.

그러나 다른 한편으로 20세기 들어 행정의 전문화, 복잡화, 동태화 추세가 진행되면서 행정국가화 현상이 나타나게 되었다. 위임입법의 증가, 행정의 정책결정기능 증대 등으로 그동안 정치의 영역이었던 가치배분, 사회적 갈등조정, 이익결집 등을 행정이 직접 담당하게 되었다. 이에 따라 행정과 정치가 동조화 내지는 중첩되기 시작하였으며, 이는 공무원의 정치적 중립을 어렵게 하였다(Peters 2014). 특히, 오늘날은 공공가치(public value), 거버넌스(governance), 적극행정 등이 강조되면서 정치와 행정 간의 경계가 희미해지고 있다.³⁾ 따라서 현재는 공무원의 입법행위, 정책결정, 가치판단 등을 불가피한 것으로 보며, 다만 이를 특정정파에 치우치지 않고 공정하고 불편부당하게 행할 것을 강조한다(Merrill and Weinstock 2014). 이러한 관점에서 보면, 정치적 행위의 범위는 매우 넓고 포괄적이다. 행정은 중요한 정책과 사업을 실질적으로 결정하는 행위, 행정명령이나 행정규칙 제정행위, 정부제출법안을 통한 입법행위, 예산편성권을 통한 자원배분행위 등 다양한 형태로 정치적 행위를 하고 있다. <표 1>은 20세기 이후 행정국가로 전환됨에 따른 공무원의 정치적 중립에 대한 인식변화를 나타내는 것이다.

<표 1> 공무원의 정치적 중립에 관한 인식의 변화

정치적 중립에 관한 전통적 견해	정치적 중립에 관한 현재의 추이
<ul style="list-style-type: none"> • 정치와 행정 간의 역할과 기능의 분리: 정치는 입법, 정책결정 등 가치배분 행위를, 행정은 정책집행 및 행정관리를 담당함. • 행정의 불가치성, 정치와 행정의 상호불간섭 즉, 정치적 중립의 쌍방의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정의 입법행위, 정책결정행위, 자원배분, 정치와 행정의 중첩 • 정치적 중립은 가치배분 행위를 하되, 비당파적이고 공정하게 하는 것. • 정치와 행정이 밀접한 상호작용을 하지만, 정치적 압력행사는 하지 않아야 함.

3) 정치의 고유영역인 입법기능과 관련하여 위임입법은 물론, 정부제출법률안도 크게 증가하고 있다. 물론 최종입법권은 정치영역이 가지지만, 정부제출법률안은 당정협의 등을 거치며 행정이 법안내용을 사실상 결정한다. 입법과정에서 약간의 수정이 있지만, 입법의 대개는 행정이 결정한다(유현중 2010).

이처럼 정치적 중립에 대한 관점의 변화를 보면, 19세기 말 처음 정치적 중립 개념이 등장할 때는 행정(공무원)에 대한 정치(정치인)의 불간섭을 주로 의도하였다(Stillman 2009). 당시는 입법의 권한이 강한 입법국가의 시기였기 때문이다. 이후 행정국가화 추세 하에서 행정권이 강화되면서 공무원의 편파적 행정행위를 방지하기 위한 용도로 정치적 중립이 강조되었다. 그러나 여전히 공무원의 정치적 중립은 정치 특히, 집권세력으로부터의 정치적 압력이 있으면 유지되기 어렵다. 공무원의 정치적 중립은 정치의 행정에 대한 불간섭 내지는 정치와 행정의 분리가 전제가 되어야 한다. 따라서 공무원의 정치적 중립은 정치의 압력행사 금지 및 공무원의 불편부당한 공무처리를 통해 정치와 행정이 쌍방의 무를 지는 것이다(윤건수·한승주 2012). 그러나 현재 우리나라의 공직선거법, 국가공무원법 등의 관련법에서는 공무원의 정치적 중립은 공무원 편에서의 정치적 중립의무 즉, 불편부당하고 공정한 행정업무 처리를 강조하고 있다.

공무원의 정치적 중립은 흔히 협의와 광의의 개념으로 구분하기도 하는데(김순양 2021), 협의의 개념은 주로 법률상에 규정한 구체적 내용을 중심으로 하며, 광의의 개념은 학술적으로 사용되는 보다 광범위한 정치적 행위를 의미한다. 그러나 현실적으로는 양자를 구분하는 것이 쉽지 않다. 실제에서 공무원의 정치적 중립은 정치와 행정, 더 구체적으로는 정치인과 공무원 간의 관계에서 발생하는 것이다. 그리고 정치인은 선거를 통해 충원되는 공인(公人)이기 때문에 정치적 중립은 선거중립이 핵심적이며, 따라서 본 연구에서는 정치적 중립을 주로 선거중립을 중심으로 고찰하고자 하는 것이다. 그리고 중립(neutrality)은 공정, 불편부당함, 공익지향성을 의미하며, 따라서 공무를 객관적, 기술적, 비사인적(非私人的)으로 수행하는 것이다(Riccucci 2017). 따라서 정치적 중립은 “공무원이 행정업무를 수행하는 데서 특정 정파에 유리 혹은 불리하게 파당적인 정치행위를 하지 않아야 하는 것”으로 정의하고 있으며(Merrill and Weinstock 2014), 이를 토대로 본 연구에서는 공무원의 선거중립(electoral neutrality)을 “공무원이 특정 정파 혹은 특정 정치인에게 유리한 혹은 불리한 방식으로 선거에 개입하거나 영향을 미치지 않고 공평무사하게(fairly and impartially) 행정업무를 수행하는 것”으로 정의하고자 한다.

이러한 선거중립은 보다 직접적이고 구체적인 행위와 다소 간접적이고 포괄적인 행위로 구분할 수 있다. 전자는 주로 선거 및 공무원복무 관련 법규에 규정되어 있는 것이며, 후자는 관련 법규에 구체적으로 적시되어 있지는 않지만, 선거에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 행위들이다. 그리고 전자는 이를 다시 선거중립 위반행위의 식별, 탐지, 적발의 가능성 정도를 기준으로 보다 가시적(可視的)인 것과 불(不)가시적인 것으로 구분할 수 있다(〈표 2〉 참조). 물론, 현실에서 양자의 구분은 연속선상에 있는 것으로 명확한

이보다는 특정 이념지향적인 정책의 시행, 자치단체장을 위한 행정홍보, 편파적 예산배분, 특정사업의 집중적 시행 등 다양한 형태로 간접적·포괄적 방식으로 선거행위를 할 수 있다. 그리고 이러한 행위를 하는 데서 타이밍을 조절하면서 선거에 유리/불리하게 영향을 미칠 수 있다. 이러한 행위는 인지, 적발, 탐지가 어렵다. 그리고 업무수행의 일환으로 행해지기 때문에 선거중립 위반여부를 판단하는 것도 쉽지 않다. 현실적으로 지방행정은 지방정치와 혼재되어 있다(유재원 2011).⁴⁾ 그리고 일선행정에서는 자치단체장이나 지역정치인이 일선공무원 개인에게 미치는 영향이 중앙부처에 비해 훨씬 강하고 직접적이다. 따라서 정치적 압박이 강하고 선거중립을 유지하기가 어렵게 된다.

2. 논의의 틀 및 연구방법

일선공무원의 선거중립 실태를 분석하고 개선방안을 제시하려면 관련 법규의 내용, 선거중립의 실태, 그리고 선거중립의 저해요인을 점검해야 한다. 따라서 본 연구의 논의틀도 이러한 일련의 순서에 입각하여 설정하고자 한다. 일선공무원의 선거중립 관련 법제와 관련해서는 선거중립이 정치적 중립의 일환이기 때문에, 우선 광의의 정치적 중립 관련 법규를 살펴보고, 다음에 보다 구체적으로 선거중립을 규정하는 법규들을 살펴본다. 다음에 일선공무원의 선거중립 실태와 관련해서는 우선 선거사범 관련 통계, 공무원징계 통계 등의 공식자료를 통해 기본실태를 파악한다. 그러나 이러한 공식 징계자료는 선거법 위반 등으로 적발된 사안에 대한 것이므로, 다양한 형태의 선거중립 위반실태를 이해하는데 한계가 있다. 따라서 일선공무원, 지역정치인 등에 대한 심층면담을 통해 일선공무원의 선거개입 방식이나 유형 등에 대한 보충조사를 행한다.

일선공무원이 선거중립을 위반하는 원인과 동기는 복합적이다. 어느 하나의 원인이나 동기로 인해 일선공무원이 위험부담을 감내한다고 보기는 어렵다. 본 연구에서는 이에 대한 국내·외 선행연구들을 참조하여(Caiden 1996 ; Macdonald and Birdi 2019 ; 김다니·임도빈 2019 ; 김두래 2020 ; 서원석 2017 ; 윤건수·한승주 2012 ; 행정안전부 2020b), 이를 환경적, 법제적, 구조적, 인적 측면으로 구분하여 탐색하고자 한다.⁵⁾ 우선

4) 일선행정에서는 정치와 행정, 정책과정과 관리과정이 뒤섞여 있으며, 따라서 Lipsky(2010)는 일선공무원은 “집행하면서 결정한다.”라고 주장하였다.

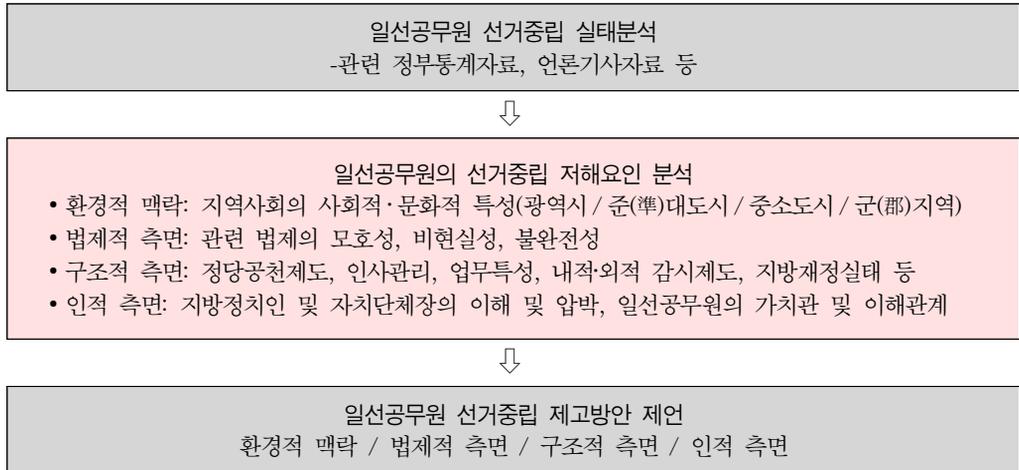
5) 공무원의 정치적 중립에 영향을 미치는 요인들과 관련한 선행연구들로 김다니·임도빈(2019)은 맥락적 조건, 인과적 조건, 중심현상, 중재적 조건, 상호작용, 결과 등을 변수로 개발하였으며, 김두래(2020)는 공무원의

은 일선행정의 환경적 맥락이 일선공무원의 선거중립에 영향을 미친다. 대도시, 중소도시, 농어촌지역 등 지역특성에 따라 문화적 속성, 지역주민들과의 관계, 연고관계 정도 등이 다를 것이다(박기관·이상임 2011). 다음에 법제적 측면은 선거중립 관련 법제의 모호성, 비현실성, 불완전성 등이 선거중립에 영향을 미치는 것이다. 특히, 선거중립은 지역 정치와 일선공무원의 간의 쌍방의무가 있는 것인데, 관련 법규에서 이것이 어떻게 규정되어 있는지는 중요한 요소이다. 구조적 측면은 일선공무원의 선거중립을 저해하는 구조적 제약에 관한 것이다. 정당공천제도, 인사제도, 업무특성, 감시제도, 열악한 지방재정 등이 모두 일선공무원의 선거중립에 대한 제약요인이 된다(Matravers 2013 ; 김다니 2017). 마지막으로, 인적 측면은 지방정치인, 자치단체장, 일선공무원 등 주요 행위자들 간의 권력관계 내지는 상호작용에 의해 발생하는 요인이다. 여기에는 정치적 압력, 상급자의 압력과 같은 권력차이가 중요하지만, 이 외에도 일선공무원 자체의 정치이념이나 가치관, 이해관계 등도 선거중립을 저해할 수 있다(정재명·최승제 2010). 일선공무원의 선거개입은 타율적일 수도 자발적일 수도 있다. 그리고 선거중립 저해요인은 선거의 수준에 따라 달리 작용할 수 있다. 공직선거는 대통령선거, 국회의원선거, 지방의원선거, 자치단체장선거, 교육감선거 선거 등이 있는데, 선거의 종류에 따라 일선공무원의 선거개입 정도, 방식, 압박감, 개입유인은 다를 수 있다.

마지막으로, 일선공무원의 선거중립 제고방안은 일선공무원의 선거중립 실태와 저해요인에 대한 분석을 토대로 제시할 수 있는데, 본 연구에서는 전술한 저해요인의 네 가지 측면에 입각하여 제고방안을 제시한다. 이를 논의하는 데서는 일선공무원의 선거중립 위반행위에는 가시적이고 불법적인 행위와 합법적 틀 내의 간접적이고 은밀한 방식의 행위가 모두 포함됨을 유념한다. <그림 1>은 지금까지의 논의를 토대로 도식화한 본 연구의 연구 틀이다.

정치행위를 개인문제, 조직문제, 제도문제(통치구조와 제도적 환경)로 구분하였다.

〈그림 1〉 본 연구의 논의 틀



연구방법 면에서, 현재 공무원범죄통계 정도를 제외하고는 일선공무원의 선거중립과 관련한 공식자료가 거의 없다. 무엇보다 공무원의 선거개입은 간접적이고 은밀하게 행해지는 경우가 대부분이다. 따라서 공식 통계자료가 별로 없고 설문조사를 행하더라도 인식조사 정도에 그치게 된다, 따라서 본 연구는 문헌연구를 기본으로 하며, 필요한 부분에서 언론자료 등을 참조하며 부분적으로 면접조사를 통해 보충한다. 문헌연구는 이론논의 및 분석변수 선정 등과 관련하여 학술서적과 연구논문들을 참조하며, 법령이나 통계자료 등은 법령연혁집, 행정안전부, 경찰청, 중앙선거관리위원회 등에서 발간한 공식자료들을 분석한다. 언론기사는 공무원의 정치적 중립, 선거개입, 선거사범, 정당활동 등의 주제어로 검색하여 인용한다. 심층면접은 현재의 보건위기 상황에서 대규모 대면면접이 어렵기 때문에 소규모로 행하며, 용도는 문헌연구를 보충하는 수준에서 활용한다. 면담문항은 자치단체장의 인사관리, 지역정치인의 압력, 감시체계의 효과성, 업무수행 상의 재량행위 정도, 업무특성과 선거중립 간의 관계 등을 질문한다. 가능하면 도시지역과 농어촌지역의 일선공무원 모두를 포함하여 지역 환경의 특성이 선거중립에 미치는 영향을 이해하고자 한다. 면담기간은 2021년 3월과 9월 두 차례에 걸쳐 실시하였다.⁶⁾

6) 본 연구에서 두 차례에 걸쳐 행한 면접응답자들은 총 12명으로, 이들은 광역단체 및 기초단체 공무원, 시군군 지방의원, 지역정치인 등으로 구성되어 있다. 그리고 기초단체공무원의 면접대상자 배분은 도시지역과 군(郡) 지역으로 구분하였다. 면접응답자들의 구체적 내역은 광역 및 기초단체 공무원 7명(2급 D광역시의회 사무처장, 3급 D광역시 본부장급, 4급 D광역시 N구청 공무원, 4급 K북도 C구청 공무원, 5급 K북도 팀장급 공무원, D광역시의회 전문위원, 6급 K북도 G시청 주무관), 지방의회 의원 2명(D광역시 산하 기초의원 2명), 지역정치

3. 관련 선행연구

공무원의 선거중립을 포함한 정치적 중립에 대한 연구는 꾸준히 행해지고 있다. 특히, 법학 영역에서 관련 법제의 문제점과 개선방안을 제시하는 연구들이 많다(전학선 외 2007 ; 김영태 2015 ; 박영득 2018 ; 정연주 2020). 그러나 실증연구는 대부분 행정학 분야에서 행해지고 있는 데, 근래의 연구들을 소개하면, 이병량·김서용(2019)은 광역단체 공무원을 대상으로 한 면접조사를 통해 이들의 정치화 현상을 분석하였다. 공무원의 정치적 중립은 실제로는 잘 지켜지지 않는다고 보면서 정치적 중립과 상반되는 개념으로 정치화라는 개념을 사용하여 이의 특성을 형식적 측면과 내용적 측면으로 구분하고 있다. 그러나 대체로 실태의 기술에 치중하여 정치화의 원인분석은 부족하다. 박천오(2011)는 공무원의 정치적 중립을 Caiden(1996)이 제시한 여섯 가지의 복합적 의미를 내포하는 것으로 보면서, 이들 중에서 가장 쟁점이 되는 것으로 집권정부에 대한 공무원의 정치적 대응 의무와 비당파성에 근거한 전문직업적 의무 간의 상충 문제를 분석하였다. 이를 위해 언론기사들을 소개하고 중앙부처 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 그러나 심층면접조사에도 불구하고, 면접내용의 기술에 치중하여 해석이 다소 부족하다. 한승주(2016)는 2012년 대통령선거 당시 국가정보원의 특정 대선후보를 지지/반대하는 온라인 활동을 통해 정치적 중립 위반사례를 분석하였다. 이를 통해 국가정보원이라는 특수조직에서 파당적 정치행위가 정상업무로 간주되었던 자기합리화의 논리와 부당한 명령이 정상업무로 수행될 수 있었던 구조를 밝히고자 하였다. 그리고 파당적 정치행위가 정치권력화와 정치도구화라는 두 측면으로 나타날 수 있다고 주장하였다. 연구방법은 공판과정에 대한 참여관찰, 재판기록물, 국정조사 회의록 등의 문헌연구를 행하였다. 전반적으로, 정보기관의 독특한 구조와 정치화과정을 잘 밝히고 있다. 그러나 정보기관의 비밀주의, 폐쇄적 조직운영 등이 소속직원들의 선거중립에 미치는 영향을 밝히는 데는 미흡함이 있다. 김다니·임도빈(2019)은 공무원의 정치적 중립에 대한 인식과 대응을 고위공무원을 대상으로 한 면접조사를 토대로 근거이론을 사용하여 분석하였다. 연구결과, 고위공무원들은 정치적 중립을 행동규범으로 잘 이해하고 있으며, 정치적 중립을 유지하기 위해 노력하고 있다. 그리고 이들의 정치적 중립 의지는 적극적 저항이 아닌 소극적 불응의 방식으로 나타난다고 주장하였다. 김순양(2021)은 이론적 차원에서 공무원의 정치적 중립의 개념,

인 2명(D광역시장 분권위원장, K북도 정당 당료), K북도 인사위원회 위원 1명이다. 다만, 면접응답자들이 익명을 요하여 이들의 신상을 유추할 수 있는 자치단체명은 밝히지 않고자 한다.

규범성, 실현가능성을 분석하였다. 정치적 중립의 개념과 관련해서는 정치행위 개념의 모호성, 중첩성, 관련 법규상의 정치적 중립의 대상과 범위를 논의하였다. 정치적 중립의 규범성과 관련해서는 공무원의 정치적 중립과 삼권분립, 공무원의 공익실현 의무, 공무원의 정무적 판단의 필요성, 공무원의 정치적 기본권 등과의 관계를 분석하였다. 실현가능성 면에서는 정치적 중립 개념의 모호성과 다의성, 정치행위와 행정행위의 구분 어려움, 공무원의 가치관 등을 논의하였다.

이상에서 공무원의 정치적 중립에 대한 근래의 몇몇 선행연구들을 고찰하였다. 대부분이 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 연구들이며, 일선공무원을 대상으로 실증적인 연구를 한 경우는 거의 없다. 더구나 일선공무원의 선거중립을 주제로 한 연구는 발견하기 어렵다. 그리고 공무원의 정치적 중립의 저해요인을 체계적인 분석변수에 입각하여 행한 경우도 별로 없다. 이에 비해, 본 연구는 공무원 중에서 일선공무원, 정치적 중립 중에서 선거중립에 초점을 두고, 일정한 분석변수를 토대로 일선공무원 선거중립의 실태, 저해요인, 개선방안을 체계적으로 논의하고자 한다.

III. 일선공무원의 선거중립 관련 법규 및 선거중립 실태

1. 공무원의 선거중립 관련 법규

공무원의 정치적 중립 및 선거중립 의무는 헌법, 국가공무원법, 지방공무원법, 교육기본법, 공직선거법, 정당법, 공무원노조법, 교원노조법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정 등 다양한 법규들에 규정되어 있다. 우선 헌법 제7조 제1항은 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다.” 제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”라고 규정하고 있다. 제1항은 공무원의 정치적 중립 의무를 규정한 것으로, 공무원은 특정 정치세력이 아닌 국민전체에 봉사하고 책임을 져야한다는 것이다. 제2항은 공무원의 정치적 중립을 보장하기 위해 정치권력의 압력을 배제하는 것이다. 따라서 정치적 중립의 쌍방의무를 규정하고 있다. 공무원의 정치적 중립을 구체적으로 규정한 법률은 국가공무원법과 지방공무원법이다. 국가공무원법은 제65조에서 공무원의 정당 결성·관여·가입, 특정 정당 및 특정인에 대한 지지 혹은

반대행위를 금지하고 있어, 정치적 중립을 정당활동과 선거개입을 중심으로 규정하고 있다. 그리고 다른 공무원에게 정치적 행위를 요구하거나 이익 혹은 불이익을 압박해서는 안 되는데, 이는 상급자가 정치행위를 압박하는 것을 방지하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 제65조는 경력직공무원과 특수경력직 모두 적용된다. 지방공무원법 제57조는 국가공무원법 제65조와 내용이 같다. 따라서 지방공무원에게도 동일한 정치적 중립 의무가 있으며, 지역정치인들에게도 정치적 압박 금지의 의무가 있다. 다만, 선출직인 자치단체장이 지방공무원에 대하여 제57조 제3항에 해당하는 정치적 압박을 가할 개연성이 국가공무원에 비해 훨씬 클 것이다.

교육기본법 제6조는 교육이 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되는 것을 금지하고 있는데, 이는 교육현장 근무자는 물론, 교육정책을 수립하는 공무원에게도 적용되는 것이다. 교육정책수립이나 교육과정 운영을 탈정치화, 탈이념화해야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 제14조는 교원이 특정 정당이나 정파를 지지/반대하기 위해 학생을 지도·선동하는 것을 금지하고 있는데, 이는 일선 교사들에게 수업 및 학생 지도 과정에서 정치적 중립의무를 부과하는 것이다. 그러나 동 규정은 교육과정에서의 정치적 중립을 규정한 것이며, 교육공무원 본인은 일반공무원에 비해 자유롭게 정치행위를 할 수 있다. ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(공무원노조법)’은 제4조에 공무원노조 및 조합원의 정치활동을 금지하고 있다. 공무원노조 가입범위는 국가/지방공무원 모두 6급 이하이며, 일반직, 특정직, 별정직 공무원 모두 해당한다. 교원의 경우는 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(교원노조법)’ 제3조에 교원노조의 정치활동을 금지하고 있지만, 공무원노조법과는 달리, 개별 조합원에 대한 의무 규정은 없다.

공무원의 정치적 중립 및 선거중립을 상세하게 규정하고 있는 법률은 공직선거법이다. 제9조 제1항은 공무원의 선거중립을 의무화하고 있다. 공무원은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없으며(제57조의6), 선거운동을 할 수 없으며(제60조), 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사해서는 안 된다(제85조). 그리고 소속직원 또는 선거구민에게 특정 정당이나 후보자의 업적 홍보, 지지도조사 및 발표, 불요불급한 기공식 거행 등을 금지한다(제86조). 그리고 정치적 기부행위도 선거운동의 일환으로 제한한다. 공직선거법은 원칙적으로 대통령, 국무위원, 자치단체장 등을 포함한 모든 공무원에게 적용된다(행정안전부 2020, 36). 이 외에도 정당법 제22조는 일반공무원이 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없도록 하고 있다. 공직선거관리규칙에는 공직선거법에서 정한 공무원의 선거에 영향을 미치는 행위금지의 예외(제47조), 기부행위로 보지 않는 행위(제50조) 등을 상세하게 규정하고 있다. 정치자금법은 공무원의 후원회 회원가입 금지(제

8조), 후원금 모금 및 기부금지(제10조) 등을 규정하고 있다.

국가공무원법 제65조에 입각한 국가공무원 복무규정 제27조(정치적 행위)는 국가공무원법 상의 정치행위를 정당의 조직 및 조직의 확장, 특정 정당 또는 특정후보자에 대한 지지 혹은 반대 등으로 규정하고 있다. 그리고 정치적 행위의 범위도 상세하게 규정하고 있다. 지방공무원 복무규정 제9조도 대상만 지방공무원일 뿐, 전술한 제27조와 같은 내용이다. 따라서 국가공무원법, 지방공무원법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정 모두 공무원의 정치적 중립 및 선거중립을 정당활동과 선거운동에 연관하여 좁게 규정하고 있다. 그리고 이러한 법령들은 공무원을 대상으로 하는 것으로 정치인의 의무조항이 없어 정치적 중립의 쌍방향 의무부과는 미흡하다.

2. 일선공무원의 선거중립 실태

공무원의 선거개입행위는 선거입후보, 공무원의 선거운동, 지위를 이용한 선거운동, 선거에 영향을 미치는 행위, 정당가입, 후원회 가입 및 후원금기부, 기부행위 등이며, 공직선거법 등은 이에 대해 세밀하게 규제하고 있다. 그리고 공무원의 선거중립의무는 원칙적으로 국회의원 및 이들의 비서진과 지방의원만 제외하고, 대통령, 국무위원, 자치단체장 등을 포함한 모든 공무원에게 부과된다. 따라서 정무직공무원과 자치단체장의 경우, 정당활동, 정치적 가치추구 등의 면에서는 정치행위가 가능하지만, 선거중립의무는 엄격하다. 국회의원과 지방의원 등 정치인의 경우는 선거중립에서 다소 자유스럽지만, 이들 역시 상시제한사항, 선거일전 120일부터 제한사항, 선거일전 30일부터 제한사항, 공식 선거운동기간 중 제한사항 등 제약이 많다(행정안전부 2020a).

일선공무원의 선거중립은 엄중하다. 구체적 내용은 공직선거법, 정치자금법, 공직선거관리규칙 등에 선거입후보, 정당가입, 후원회가입 및 후원금기부, 기부행위 등과 같이 비교적 식별이 용이한 직접적인 선거중립 위반행위는 물론, 지위를 이용한 선거운동, 선거에 영향을 미치는 행위 등과 같이 식별이 어렵고 암암리에, 부지불식간에 행해지는 행위까지 광범위하게 규정되어 있다. 따라서 일선공무원은 선거중립과 관련하여 상당한 제한이 있으며, 이에 따라 공무원노조는 공무원의 정치권리 보장의 차원에서 정치적 중립 및 선거중립 의무의 완화를 주장하고 있다.

전국공무원노동조합 전호일 위원장은 “공무원은 정치적 자유가 없다는 이유로 국민의 공무

원이 되고자 해도 그 입을 막히고 정당한 활동도 제약받았다...공무원의 정치적 자유를 보장하면 나라가 청렴해지고 선진화되는 계기가 될 것이다...OECD의 모든 국가가 공무원의 정치적 자유를 보장하는데 우리나라만 막고 있다. ILO와 국가인권위도 정치기본권을 보장하라고 권고한다..." 공무원노동조합총연맹 석현정 위원장은 "오늘도 길거리에서 공무원의 정당한 정치기본권을 보장하라고 외치고 있다. 헌법에 정치적 자유를 보장한다고 명시하고 있지만 아직도 공무원과 교원에게만 주어지지 않는다."(노동과 세계 2020.10.12.일자).

이에 따라 2020년 11월 공무원노조와 전교조 주도로 공무원과 교원이 정치기본권을 행사할 수 있도록 정치적 중립 의무 폐지를 골자로 하는 '공무원·교원 정치기본권보장 관련 법률개정에 관한 청원'을 10만 명의 동의를 얻어 국회에 제출하였다. 개정을 요구하는 관련 법안에는 정당법, 공직선거법, 정치자금법, 국가공무원법, 지방공무원법이 해당한다(매일노동뉴스 2020.11.6일자). 특히, 공무원노조에 가입한 공무원의 경우가 공무원의 정치활동 자유를 요구하는 정도가 높다. 즉, 정재명·최승제(2010, 494)의 설문조사에 따르면, "공무원의 정치적 권리의 제한이 매우 혹은 대체로 필요하다"고 응답한 비율이 조합원 공무원은 40.3%, 비조합원 공무원은 51.4%로 나타났는데, 이를 거꾸로 해석하면 노조가입 공무원들이 정치적 중립 의무에 대해 보다 비판적이다.

이처럼 공무원들이 점차 선거중립 완화를 주장하지만, 현실에서는 일선공무원이 선거중립을 지키기가 어려운 환경하에 있다. 이는 여러 가지 원인이 있지만, 무엇보다 중요한 것은 자치단체장이 주요 정당의 공천을 받아 선거를 통해 충원되는 정치인이라는 점이다. 7) 자치단체장들은 주요 관심이 선거승리이기 때문에 별정직 채용, 핵심참모 육성 등 다양한 방식으로 선거를 대비하며, 자치단체장 및 이들의 주요 참모들이 정치적 향향이 뚜렷한데, 일선공무원등이 선거중립을 지키기는 어렵다. 특히, 광역단체의 정무부시장이나 정무부지사의 경우는 대부분 다음 지방선거에 대비하여 혹은 지난 선거에 대한 논공행상으로, 그것도 아니면 소속 정당의 압력에 의해 임용하고 있다. 이러한 실태를 서울시의 실태를 통해서 보면 다음과 같다.

서울시장이 사망함에 따라 그가 기용한 별정직 공무원 27명이 (2020년 7월) 10일 당면 퇴직 처리됐다. 이들은 대부분 정무직공무원들로 시장실이 위치해 있는 '6층 사람들'로 불린다...지방별정직공무원 인사규정 제12조에는 지방자치단체장이나 지방의회 의장을 보좌하기 위해 지

7) 자치단체장은 신분이 행정공무원이고 공무원 직급으로 환산할 수 있다. 그럼에도 이들은 지방지치체가 실시되면서 대부분 정당공천을 받아(무소속 출마도 가능함) 선거를 통해 충원되며, 신분보장이 되지 않는다. 따라서 이들은 실제로는 역할은 물론 신분 면에서도 정치인에 가까우며, 본인들도 대부분 그렇게 생각하고 있다.

방별정직공무원으로 임용된 경우 단체장이나 의장의 임기만료나 퇴직과 함께 면직된다고 규정돼 있다... 이들은 대부분 대권을 꿈꾸던 박(朴)시장을 보좌하기 위해 영입됐지만 시장의 타계와 함께 당연 퇴직 수순을 밟게 됐다.(한국일보 2020.7.10일자)

이처럼 서울시는 2020년 4월 기준으로 시장비서실의 정원이 23명이며, 여기에 지원인력 9명을 포함해 총 32명이 시장 비서역할을 수행하였다(머니투데이 2020.7.22일자). 이들 중 상당수는 시장이 외부에서 충원하였다. 물론 규모나 상징성 면에서 서울시와 다른 광역단체들을 비교하기는 어렵지만, 대부분의 광역단체장 산하에 정책보좌관 등의 명칭으로 별정직 혹은 임기제공무원을 두고 있다.⁸⁾ 기초단체장의 경우도 숫자는 적지만, 같은 추세이다. 이는 일종의 엽관제로서 지방자치제의 실시와 더불어 보편적으로 나타나는 현상이며, 이들은 자치단체장의 핵심측근이 되어 지방선거에서 중요한 역할을 한다.

이처럼 일선공무원은 선거중립 특히, 간접적이고 불가시적 형태의 선거중립을 지키기가 어려운 환경하에 있지만, 실제에서는 선거중립 위반과 관련하여 적발되거나 처벌을 받는 경우는 드물다. 경찰청(2021, 576-595)의 <2020년 경찰범죄통계>에 의하면, 2020년 중 공무원의 선거범죄는 총 62명이며, 이들의 소속은 국가공무원 4명, 지방공무원 22명, 지방교육청 2명, 국회공무원 21명, 법원공무원 1명, 기타 1명, 미상 11명이다. 지방공무원 22명은 서울특별시 및 산하 구청 4명, 광역시 및 산하 구청 5명, 도(道) 및 시군구 공무원 13명이다. 따라서 일선공무원일수록 선거중립을 지키기가 어려우며, 그중에서도 광역시 산하의 대도시지역보다 도(道) 산하의 중소도시나 농어촌지역 일선공무원이 더욱 심각하다. 그러나 처벌실태는 구속입건은 3명에 불과하며, 59명은 불구속이었다. 대체로 처벌이 미온적이거나 아니면 이들의 선거중립 위반행위가 실제로 경미한 수준일 수 있다. 이들에 대한 송치의견은 기소 30명(구속 3명, 불구속 27명), 혐의없음에 따른 불기소 32명이었다. 따라서 선거중립 위반행위에 대해 대체로 처분이 경미하였다.⁹⁾

지자체의 자체징계 현황을 보아도 일선공무원의 선거중립 위반에 대한 징계는 거의 없

8) 이는 중앙부처의 경우도 마찬가지이다. 2020.9.17.일자 조선일보에 따르면, 중앙부처마다 1~2명씩의 여당출신 장관정책보좌관을 임명하며, 이들은 청와대 및 여당과 각 부처를 연결하고 국정철학을 전파하는 역할을 한다. 2020년 9월 현재 각 정부부처 정책보좌관의 65%가 여당이나 청와대 출신이다.

9) 2019년에 비해 2020년에는 공무원 선거범죄 건수가 크게 증가하였다. 특히 국회공무원의 선거범죄가 많았다. 이는 2020년 4월, 제21대 국회의원선거가 있었기 때문이다. 2019년 중 공무원의 선거범죄는 총 29명이며, 이들의 소속은 지방공무원 26명, 국회공무원 2명, 기타 1명이다. 중앙공무원은 한 명도 없다. 지방공무원 26명 중에서 특별시광역시 소속 및 산하 구청 공무원은 1명에 불과하며, 나머지 25명은 도(道) 및 시군구 공무원들이다(경찰청, <2019년 경찰범죄통계>, 2020: 580).

다. 이들이 선거중립을 잘 지킨다고 해석할 수도 있지만, 이에 못지않게 선거중립 위반행위는 자체단속을 잘 하지 않거나, 적발을 하더라도 엄하게 처벌하지 않거나, 대부분 암암리에 행해져 적발이 어렵거나 하기 때문일 것이다. 구체적으로, 2019년 정치적 중립 위반과 관련한 징계실태를 보면, 국가공무원의 경우 총 징계건수 1,952건 중에서 정치운동금지 위반은 2건에 불과하다. 양정(量定)도 정직 1건, 견책 1건에 불과하였다(인사혁신처 2020: 71). 지방공무원의 징계실태의 경우 <표 3>의 행정안전부(2020a) 자료에 따르면, 2015년 2,131명에서 2019년에는 1,704명으로 감소하였다. 징계사유별로는 5년 누계로 품위손상이 64.0%로 대부분이며, 이어서 직무태만 8.2%, 복무규정위반 6.0% 등의 순이었다. 추세 면에서는 직권남용과 공금유용이 크게 증가하였다.

<표 3> 징계사유별 지방공무원 징계 현황

(단위: 명)

	복무 규정	품위 손상	비밀 누설	공문서 위변조	직권 남용	직무 태만	감독 소홀	공금 유용	공금 횡령	금품 수수	기타	합계
2015	159	1,299	5	23	9	170	31	10	20	111	294	2,131
2016	114	1,350	18	13	12	177	28	12	18	81	256	2,079
2017	103	1,258	5	9	15	178	43	15	21	94	116	1,857
2018	77	1,142	6	71	28	116	25	13	22	99	206	1,807
2019	134	1,040	16	19	31	141	27	26	11	57	202	1,704
합계	587 (6.0)	6,089 (64.0)	50 (0.5)	135 (1.4)	95 (1.0)	782 (8.2)	154 (1.6)	76 (0.8)	92 (1.0)	442 (4.6)	1,076 (11.2)	9,578 (100)

출처: 행정안전부(2020a), <최근 5년간 지방직 공무원 징계 현황>.

그러나 행정안전부의 지방공무원 징계사유 통계자료에는 선거중립 위반에 대한 별도의 수치는 없다. 복무규정 위반 항목이나 기타항목에 포함되었을 수는 있겠으나, 세부 통계 정보는 제공되지 않고 있다. 대체로 적발된 위반사례가 거의 없었을 것으로 보인다. 이는 일선공무원이 공직선거법 등을 위반할 정도로 직접적으로 선거중립 위반행위를 하는 경우가 거의 없기 때문이다. 그리고 직무를 이용하여 선거에 영향을 미치는 행위나 지위를 이용한 선거운동 등 공무원이 주로 저지르기 쉬운 선거개입행위들은 인지와 적발이 매우 어렵다. 이에 대해서는 정부도 인정하고 있다. 예로서, 헌법재판소는 현직 교사들이 국가공무원법 제65조 1항에 대해 2018년 5월에 제기한 헌법소원에 대해 2020년 4월 ‘그 밖의 정치단체’라는 문구는 모호하여 기본권을 과도하게 제한한다는 이유로 위헌을 선고하였

다(매일노동뉴스 2020.11.6일자).¹⁰⁾

IV. 일선공무원의 선거중립 저해요인 분석

1. 환경적 맥락 측면

일선공무원의 선거중립을 저해하는 요인은 다양하겠으나, 본 연구에서는 이를 환경적 맥락, 법제적 측면, 구조적 측면, 인적 측면으로 구분하여 고찰한다. 우선 환경적 맥락은 일선공무원의 선거중립을 어렵게 하는 지역사회의 사회적, 문화적 특성에 관한 것으로, 이의 영향 정도는 자치단체의 규모나 특성에 따라 상이할 것이다.¹¹⁾ 즉, 자치단체 위상이 광역시, 중소도시, 농어촌지역 중 어디인지에 따라 일선공무원의 선거중립에 상이하게 영향을 미친다. 확실적 판단은 어렵지만, 농어촌지역 즉, 군(君)단위 기초단체일수록 인구가 적어 일선공무원과 주민들 간에 상호인지 및 대면접촉의 정도가 높고, 1차적 연고관계로 연결되는 정도가 높고, 관리직들이 면장·읍장 등의 보직을 수행하면서 지역주민들과의 안면이 넓어 이들의 성향을 보다 잘 파악할 수 있다(박기관·이상임 2011). 공무원도 해당 지역 출신들이 상대적으로 많으며, 자치단체장의 입장에서도 주민들을 관리하고 친밀감을 형성하기 쉽도록 출신지역을 고려하여 보직을 부여하는 경향이 있다. 그리고 농어촌지역 주민들은 장기간 같은 지역에서 거주하며, 유사한 성향의 이웃들과 사회적 관계망을 형성하기 때문에 공무원이 정치적 영향력을 행사하기 쉽고 영향력의 통로도 비교적 명확하다.¹²⁾ 공무원의 행동에 대한 수용도도 상대적으로 높다. 문화적 측면에서도 온정주의 성향이 도시지역에 비해 보다 강하다(Morris 2013). 따라서 일선공무원이 주민 개개인에 대해 선거와 관련하여 영향을 미치기 쉽다. 과거 선거에서 여촌야도(與村野都) 현상이 장

10) 그러나 헌법재판소는 “공무원과 교원이 정당에 관여하거나 가입할 수 없다”는 조항은 합헌으로 판단하였는데, 현재는 “공무원의 정치적 행위가 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많고, 공무원의 행위는 근무시간 내외를 불문하고 국민에게 중대한 영향을 미치므로, 직무 내의 정당활동에 대한 규제만으로는 입법목적을 달성하기 어렵다”고 이유를 밝혔다(매일노동뉴스 2020.11.6일자).

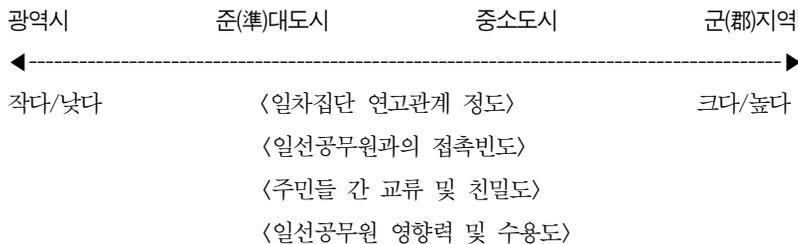
11) 자치단체 규모에 따른 지역사회의 특성 차이에 대해서는 박선주(2006), 김영리·양광식(2013), 박일주(2017) 등을 참고할 수 있다.

12) D광역시 D군청 김○○기초의원과의 면담내용.

기간 나타난 것은 농어촌지역과 도시지역 주민들 간의 정치적 성향의 차이도 있었겠지만, 이에 못지않게 농어촌지역일수록 관권선거, 금권선거가 보다 효과적으로 침투할 수 있었기 때문일 것이다.

반면에 광역시 산하의 자치구(區)나 인구 사오십만 이상의 준(準)대도시급은 기초단체이지만, 관내에 주민들이 많고 주거지 이동도 잦기 때문에 일선공무원이 주민들과 개별적으로 접촉하거나 친밀감을 형성하기 어렵다. 주민들 간에도 상호작용 빈도가 낮으며, 연고관계를 서로 확인하기 어렵다. 즉, 대도시지역일수록 주민들 간의 관계에서 익명성과 환절성이 높다(Abrahamson 2013). 따라서 일선공무원의 영향력 행사도 제약이 있다. 선거에서의 영향력도 주민 개개인에 대해서는 행사하기 어렵고, 대체로 주민단체나 직능단체 등을 상대로 간접적으로 행사할 수 있다. 중소도시의 경우는 이러한 특성들이 대도시와 농어촌지역의 중간쯤에 위치할 것이다. 따라서 일선공무원의 선거중립을 제고하기 위해서는 지역별 특성에 맞는 차별화된 관리방안을 강구해야 한다. <그림 2>는 기초자치단체 규모에 따른 지역사회의 특성을 도식화한 것이다.

〈그림 2〉 기초자치단체 규모별 지역사회 특성



2. 법제적 측면

공무원의 선거중립 의무와 관련해서는 전술한 다양한 법규들에 입각하여 중앙선거관리위원회(선관위)를 비롯한 검찰, 경찰, 감사원 등의 국가기관들이 공무원의 선거개입 행위를 감시·감독하고 있다. 선거중립 위반행위는 이를 구체적으로 규정하고 있는데, 국가공무원법 제65조 및 지방공무원법 제57조는 공무원의 정당이나 정치단체 결성·참여 및 가입을 금지하고 있다. 그리고 공무원이 선거에서 특정 정당이나 특정인의 지지/반대를 위한 투표 참여/기권의 권유, 서명운동 주재 및 권유, 문서나 도서의 공공시설 게시 또는 게시

요구, 기부금 모집 및 공공자금 이용 및 이용 요구, 타인에 대한 정당이나 정치단체 가입/불가입 권유 등의 행위를 금지하고 있다. 그리고 다른 공무원에게 상기한 위반 행위들을 하도록 요구하거나 보상 또는 보복으로서 이익/불이익을 약속해서는 안 된다. 그리고 이러한 법률에 입각하여 시행령인 국가공무원 복무규정과 지방공무원 복무규정은 선거중립 위반행위를 구체적으로 적시하고 있다.

공직선거법은 공무원 선거중립을 가장 세밀하게 규정하고 있는데, 제9조는 공무원의 정치적 중립의무를 강조하고, 제85조는 공무원의 선거관여 금지, 제86조는 공무원의 선거에 영향을 미치는 행위의 금지를 세밀하게 규정하고 있다. 우선 공무원의 선거관여 금지는 공무원이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 행위를 금지하고 있다. 공무원이 선거에 영향을 미치는 행위로는 특정 정당이나 후보자의 업적 홍보, 지위를 이용한 선거운동의 기획, 정당 및 후보자에 대한 선거권자의 지지도 조사 및 발표, 선거기간 중에 즉시 공사를 진행하지 않는 사업의 기공식 거행, 선거기간 중 정상적 업무외의 출장 등이다. 그리고 선거일전 180일부터 및 60일부터의 금지행위도 상세하게 규정하고 있다. 그리고 공직선거관리규칙은 공무원의 선거에 영향을 미치는 행위금지의 예외로 기념행사 개최 및 후원, 사업설명회 개최, 주민체육대회나 지역축제의 개최, 직원의 직무교육 및 업무추진 홍보물 배부 등을 규정하고 있다(제47조).

종합해 보면, 일선공무원의 선거중립 위반행위에는 선거입후보, 정당 설립 및 가입, 후원회 가입 및 후원금기부, 정치자금 기부행위 등과 같은 보다 직접적이고 명확한 행위들로부터 직무수행 및 지위를 이용한 선거운동, 선거에 영향을 미치는 행위 등에 이르기까지 다양하다(행정안전부 2020b). 전자는 불법성여부 판단, 적발, 단속이 용이하기 때문에 일선공무원이 이러한 선거중립 위반행위를 하는 경우는 많지 않다. 모호하고 불명확한 것은 후자이다. 물론 이에 대해서도 비교적 상세하게 규정은 하고 있지만, 일선공무원들이 복잡한 규정들을 명확하게 숙지하면서 업무를 처리하기도 어려우며, 각 조항들을 해석하는 데서도 모호한 부분들이 적지 않다. 예로서, 공직선거법 제85조는 공무원은 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향을 미치는 행위를 금지하고 있다. 이에 대해 행정안전부(2020b, 27)는 ‘지위를 이용한다.’는 것은 공무원이 개인자격이 아니라 지위와 결부하여 선거운동을 하는 행위이며, ‘직무와 관련이 있다.’는 것은 직무와 밀접한 관련이 있는 권한행사를 통하여 주민들에게 이익/불이익을 미치는 것으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고, 실제에서는 공무원의 직무수행과 일상적 활동을 구분하는 것, 공무원의 공적 업무처리와 사적 의견표시를 구분하는 것이 이론이나 규정처럼 쉬운 것이 아니다. 이러한 법규상의 규정 외에도, 일선공무원의 업무들 중에서 정책집

행, 예산배정, 업무홍보 등은 통상적 업무수행과정에서 선거에 영향을 미칠 수 있지만, 이를 식별·적발하는 것은 어렵다.

그리고 선거관련 법제는 구체적이고 세밀하지만, 현실적합성이 낮거나 불완전한 부분이 적지 않다. 종합행정인 일선행정의 직무가 복합적이며, 일선공무원이 주민들에 대해 영향을 미치는 방식도 매우 다양하다. 따라서 일선공무원이 선거에 영향을 미치는 방식과 경로가 다양하며, 이를 완전하게 규정하고 규제하는 것은 불가능하다. 또한 일선공무원은 재량권이 크기 때문에 다양한 형태로 영향력을 행사할 수 있는데(Evans 2016), 이러한 영향력 행사는 직접적으로 권유하거나 강요하는 방식보다는 은근하게 중용하는 형태를 띠는 경우가 대부분이다. 따라서 상대방도 이것이 선거중립 위반인지 여부를 판단하기 어렵다. 그리고 선거관련 법규가 비현실적인 부분들이 많아 정치인이나 선거운동원들을 중심으로 위반사례가 많이 발생하고 있는데(박영득 2018), 일선공무원에게도 이러한 규정들이 업무현실과 부합하지 않는 것들이 많다. 가령, 국가공무원법 제65조 및 지방공무원법 제57조에는 공무원이 하급자에게 정치적 행위를 하도록 요구하거나 이익 혹은 불이익을 압박하는 행위를 금지하고 있는데, 실제로는 직접적인 요구나 압박은 많지 않고, “앞으로 일을 같이 더 해보자.”는 식으로 예들러 표현하는 경우가 대부분이다(K북도 C군 청 김○○ 국장과의 면담내용). 특히, 차기 선거에 재도전하려는 현직 단체장이 이렇게 말하면, 부하공무원이 단체장의 득표에 불리한 정책을 발의하거나 시행하기는 어렵다. 공직선거법 제85조에서 언급하는 ‘부당한 영향력 행사’의 경우도 사실상 지켜지기 어려운 것이다. 영향력(influence)이라는 용어 자체가 다의적(多義的)이고 이의 행사방식이 매우 다양한데, 주로 대민접촉 업무를 수행하는 일선공무원이 완전하게 탈(脫)정치적이고 중립적으로 일을 하기는 어렵다. 그리고 일선공무원의 영향력은 대부분 행정규제나 행정지도에서 재량권을 행사하는데서 발생하는데(Pearson and Rowe 2020), 이 경우에도 법규 내용의 모호성과 비현실성에 기인하여 재량권을 행사하는 경우가 많다. 일선공무원이 자치단체장이나 지역정치인의 압박을 받고 이로 인해 인해 편파적으로 재량권을 행사하면, 일선공무원의 선거중립은 지켜지기 어렵다. 재량권을 통한 영향력 행사 중에서 직접적인 선거개입이나 정치행위는 관련법의 규제대상이지만, 많은 경우에 일선공무원의 재량행위는 법적 규정이 부재하거나 있어도 모호하거나 비현실적인 사각지대에서 발생한다. 따라서 규제와 감독이 어렵다. 특히, 일선행정에서 적극행정이 강조되는 현실에서(손지은 2019), 일선공무원의 재량행위가 증가하게 되며, 이는 선거중립 위반행위와 결부될 개연성이 높다. 따라서 선거사범으로 적발되는 일선공무원이 많지 않다고 하여 이들이 선거중립을 철저히 지키는 것이라고 판단하기는 어렵다.

3. 구조적 측면

일선공무원의 선거중립을 저해하는 데는 일선행정에 내재하는 구조적 요인들이 많다. 이들 중에서 중요한 것들을 보면, 우선 일선행정의 수장인 자치단체장에 대한 정당공천제와 선거일정을 지적할 수 있다. 지금처럼 자치단체장 후보를 정당이 공천하는 제도하에서, 광역단체장은 중앙당의 영향력이 크고 전략공천도 많지만, 기초단체장의 경우는 지역 국회의원의 영향력이 매우 크다(이정진, 2018; 최창수, 2020). 물론, 각 정당마다 공천심사위원회를 구성하고 후보자 선출과정에서 당원과 지역주민들의 의견을 많이 반영하지만, 여전히 당원들에 대해서는 지역 국회의원과 지구당의 영향력이 크다. 지역 국회의원이나 당협위원장과 갈등관계이면 정당공천은 받기 어렵다.¹³⁾ 특히, 특정정당이 독주하는 지역에서는 정당공천을 받으면 거의 당선되기 때문에 정당공천의 중요성이 더욱 크다.¹⁴⁾ 특히, 근래 들어 자치단체장 공천에서 현역교체 비율이 점차 높아지고 있어 자치단체장 입장에서는 지역구의원에게 더욱 의존하게 된다.¹⁵⁾ 이러한 상황에서 기초단체장은 대신이나 총선에서 소속정당 후보에게 기여하지 않을 수 없으며, 이를 위해 부하직원을 압박하게 된다. 공무원의 선거중립은 기간을 정해 놓고 집중적으로 감시한다고 해서 유지되는 것이 아니다. 정치인과 자치단체장의 엄중한 의지가 없으면, 일선공무원의 선거중립은 달성하기 어렵다. 그리고 총선과 지방선거의 일정을 서로 어긋나게 하고 있는 것 역시 정당과 정치인의 자치단체장에 대한 영향력을 가중시킨다. 즉, 선거일정이 서로 어긋나면, 지역구의원은 현직으로 있어 자치단체장 공천에 보다 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 그리고 기초단체장은 세 번 연임할 수 있는데, 이는 행정의 연속성 유지를 위해 좋을 수가 있지만, 지역엘리트의 순환, 창의적 인재의 등장을 가로막는 진입장벽이 된다. 무엇

13) 다음의 언론기사를 예로 들 수 있다. "...대구 달성군수가 26일 자유한국당을 탈당하고 무소속 출마를 선언했다...기자회견을 열고 "당이 싫어 떠나는 것이 아니다. 최근의 공천과정에서 드러난 권력과 그 아부 세력들의 말뚝이 싫었을 뿐"이라며 "법에 보장된 3선은 안중에 두지 않고 교체지수란 얼토당토않은 잣대로 대구 현역단체장 중 유일하게 본인만 공천 탈락시켰다"고 말했다(영남일보 2018.4.27.일자). 현역 자치단체장이 공천에서 탈락한 것은 지역 국회의원과 갈등이 중요한 이유로 알려져 있다((News1 2018.6.14.일자).

14) 예로서, 2018년 6월에 실시된 제7회 지방선거에서 대구광역시의 경우 관내 기초단체장 8명 중에서 야당인 자유한국당 7명, 무소속 1명이 당선되었으며, 광주광역시의 경우 관내 기초단체장 5명 모두가 더불어민주당 소속이었다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템).

15) "2018년 6·13지방선거에...현역의원 교체비율은 기초단체장 62.5%, 광역의원 85.2%, 기초의원 70.6%며 지방의원 공천자 중 정치신인·여성·청년비율은 58.5%(72/123명)이다."(경북일보 2018.4.23.일자). "오는 6·13지방선거에서 전남지역 기초단체장의 대폭 물갈이가 현실화되고 있다... 전남 22개 시장·군수 중 10 곳(45%)이 사실상 교체됐다."(뉴시스 2018.4.25.일자)

보다 일선공무원의 선거중립을 저해한다. 현직 자치단체장이 선거에서 절대적으로 유리한 이유가 임기 중의 업무수행 자체가 곧 선거운동이 되기 때문이다. 차기선거에 유리한 지역사업, 예산배정, 보직인사 등을 행하게 된다. 자치단체장이 3선까지 할 것으로 기대되면, 일선공무원이 단체장의 공공연한 혹은 암묵적 지시를 거부하기 어렵다.

일선행정조직의 엄격한 계층제적 특성도 일선공무원의 선거중립을 저해할 수 있다. 관료제조직은 법규에 의한 작동, 문서주의, 실적주의 등 다양한 특성을 갖지만 (Etzioni-Halevy 2013), 그중에서도 가장 특징적인 요소는 계층제적 구조이다. 계층제는 권력의 집중화, 상명하복, 수직적 의사전달 등을 특징으로 하는데, 이는 모두 일선공무원의 선거중립을 저해할 수 있다. 시군구는 자치단체장을 정점으로 부시장(부군수), 국장, 과장(읍·면·동장 포함), 팀장, 실무자 등으로 계층화가 되어 있으며, 기본적으로 권한이 집중화되어 있다(이승중 2014). 현재 자치단체장은 공천과 관련하여 지역구의원과 지구당에 의존하고 있어 자신의 선거는 물론, 국회의원선거에도 신경을 쓰지 않을 수 없다. 따라서 자치단체장이 선거에서 활용할 수 있는 사람이 부하직원임을 고려하면, 자치단체장이 외형적으로는 선거중립을 강조하지만, 실체는 이와 다른 것이다.¹⁶⁾ 그리고 계층제 조직에서 자치단체장이 직접 종용하지 않더라도 주로 충성도와 신뢰도가 높은 사람들로 보임하는 핵심 국장급이나 읍면동의 장을 통해 간접적으로 종용한다. 계층제조직에서 상급자의 공식적 지시는 물론, 은근한 종용이라도 거절하기는 어렵다. 그리고 선거개입 방식도 정책시행, 예산배정, 행정홍보, 민원처리 등의 일상적 업무수행 방식이어서 적발과 제재가 쉽지 않다. 지역 국회의원의 지역구사업 예산배정도 마찬가지이다. 선거주기에 맞추어 득표에 중요한 지역에 우선 배정하며, 이 과정에서 일선공무원들이 관여해야 한다. 결국, 일선행정의 계층제적 특성은 자치단체장이 측근 참모들과 선거에 유리한 사업시행, 예산집행 등을 결정하고 지방의회의 동의를 받으면, 그 이후에는 중간관리자들을 통해 일사분란하게 밑으로 전파할 수 있는 시스템인 것이다.

다음에 자치단체장에게 집중된 인사권이 일선공무원의 선거중립을 저해하는 중요한 원인이 된다. 현재 부단체장 인사 정도만 광역단체에서 개입하고, 나머지는 자치단체장이 거의 전권을 행사한다. 인사의 핵심은 전보와 승진인데, 소수의 특정 직렬이 아니면 인사 이동의 범위가 광범위하다. 관리직일수록 더욱 그렇다. 따라서 자치단체장의 인사재량권

16) “선거가 가까워 오면 단체장이 불러 아직 군정 마무리를 할 것이 좀 있으니, 같이 열심히 잘 해보자라고 한다. 이 정도 말하면 무슨 의도인지 다 알아 듣는다. 내 입장에서 볼 때, 공무원이 선거관련 활동을 하고 싶어 하는 사람은 생각보다 많지 않다. 그러나 자기 뜻대로 되지 않는다.”(K도 C군청 김○○국장과의 면담 내용).

이 크며, 선거에 유리하게 인사권을 행사할 수 있는 방식도 다양하다.¹⁷⁾ 더구나 인사의 기초자료가 되는 근무성적평가에서 종합행정인 일선행정의 속성 상 객관성과 공정성을 유지하기가 어렵다(권향원 2017). 인사담당 국장이나 과장은 거의 자치단체장의 대리인이라고 보아도 무방하다. 보직은 승진을 위한 중요한 길목인데, 같은 직급이라도 핵심보직을 받아야 승진에서 유리하다(Llornes et al. 2017). 같은 직급의 읍면동장도 읍면동의 규모, 중요도 등에 따라 승진에 유리한 곳들이 정해져 있다. 기초단체에서 관리직이 자치단체장의 눈 밖에 나면 좋은 보직과 승진이 어렵다는 것은 불문율이다. 그리고 관리직이 눈 밖에 나는 것은 업무능력도 중요하지만, 선거에서 누구를 지지하였는지가 결정적으로 중요하다. 특히, 군지역에서는 소속공무원의 지지성향은 물론, 누가 적극적으로 활동하는 지도 대부분 파악이 된다. 지구당 당료들도 일선공무원의 성향을 파악하지 않을 수 없다.¹⁸⁾ 이처럼 인사권이 자치단체장에게 집중되어 있고 인사의 객관성이 부족하고 재량의 여지가 많으면, 일선공무원은 법의 테두리 내에서 요령껏 하지 않을 수 없다. 선거결과가 본인의 인사에 큰 영향을 미치는 데, 일선공무원이 단체장선거에서 중립을 지키는 것이 어렵다. 그리고 자치단체장은 자치단체 산하의 기관장들에 대한 인사권도 가지고 있다. 대체로 고위관리직은 퇴직 이후에 산하기관 기관장으로 2~3년 더 근무하려 하는데, 이는 총선이나 지방선거에서 기여를 해야 유리하다.¹⁹⁾ 이러한 현실에서 자치단체장의 최우선 관심인 선거에서 일선공무원이 방관하고 있기는 어렵다.

일선행정의 업무특성 역시 일선공무원의 선거중립에 큰 영향을 미치게 된다. 일선행정 업무를 대분하면 내부관리기능, 규제기능, 급부기능, 홍보 및 정보제공기능 등으로 구분할 수 있는데(김순양 2020), 이 중에서 내부관리기능을 제외한 기능들은 모두 대민접촉 업무들이다. 특히, 규제기능과 급부기능이 비중이 크고 본질적인 기능이라고 볼 수 있는데, 일선행정에서 양자는 엄격하게 구분되는 것은 아니며 서로 뒤섞여 있다. 예로서 사회복지행정은 주로 급부행정이지만, 부정수급 및 중복수급 적발 등은 규제행정이다. 이러한

17) “농촌지역에서는 여전히 면장 등 행정기관장의 영향력이 크다. 따라서 단체장들 중에는 선거를 미리 내다보고 측근을 면장이나 읍장으로 발령을 내고, 선거가 끝나면 다시 본청으로 불러올리는 등의 방법을 사용하기도 한다.”(K도 C군청 김○○국장과의 면담내용).

18) “공무원을 정치적으로 이용하지 말라고 하지만, 우리당 국회의원 후보를 당선시켜야 하는 우리 입장에서는 할 수 있는 일은 다한다. 물론 선거관련법 위반을 하지 않도록 조심하지만, 선거란 것이 선거기간 중에만 활동을 하는 것이 아니다. 공무원이든 지방의원이든 평소에 서로 협력하고 한다. 같은 지역에서 크고 자란 사람들도 많은데, 선거운동이 뭐 따로 있는 것이 아니다. 경조사도 챙기고 하면 그것이 곧 선거운동이다.”(K도 부장급 정당당료와의 면담내용)

19) “정년이 얼마 남지 않은 사람들 중에는 조기에 퇴직을 하고 선거운동을 하는 경우도 있다. 이는 선거 이후에 단체장이 인사권이 있는 산하기관장을 염두에 두고 하는 경우이다.”(D광역시 김○○본부장과의 면담내용).

규제행정과 급부행정은 선거에서 큰 영향을 미칠 수 있는데, 선거가 가까워지면 기존의 규제는 줄이거나 느슨하게 하고 급부는 늘리는 방식으로 선거에 영향을 미친다. 선거에 압박하여 시설공사를 기공하거나, 특정 프로그램이나 현금급여를 시행하거나, 평소에 하던 단속을 하지 않거나 하는 등의 다양한 방식으로 합법적으로 얼마든지 영향을 미칠 수 있다. 특히, 집권세력과 자치단체장의 소속정당이 같으면 더욱 용이하다. 홍보 및 정보 제공 역시 합법적 틀 내에서 얼마든지 선거에 유리하게 행해질 수 있다. 본래 홍보는 주민들의 알권리를 충족하기 위해 사실대로 알리는 것이지만(Stillman 2009), 현실은 반드시 그렇지 않다. 잘하는 것만 알리는 것이 현실이다. 단체장 개인 홍보도 많다. 자치단체장이 곧 일선행정을 대표하기 때문에 법규를 위반하지 않고도 얼마든지 가능하다. 합법성을 중시하는 공무원들이 법을 어기면서 행정홍보를 행하는 경우는 거의 없다. 자치단체장이 임기동안 하는 일을 동정(動靜)이든 정보제공의 형태든 홍보하는 자체가 곧 선거에 유리한 것이다. 일상에서는 일과 선거를 분리하기 어렵다. 따라서 현직 단체장은 공천만 받으면 연임에 성공할 확률이 높은 것이다.

내적·외적 감시제도의 부실도 일선공무원의 선거중립을 저해한다. 현재 선거중립을 위해 동원할 수 있는 감시체계는 우선 내부적으로는 자체감사, 감사원감사, 공익제보자 등을 생각할 수 있으며, 외부 감시체계로는 선관위, 경찰이나 검찰과 같은 사정기구, 시민단체, 언론, 주민단체나 주민 개개인 등을 들 수 있다. 특히, 근래 들어 선거의 공정성과 투명성이 강조되면서 공무원의 선거중립에 대한 감시도 강화되고 있다. 그럼에도 정치인, 선거운동원 등이 선거전후로 단속처벌되는 경우는 많지만, 일선공무원이 선거사범으로 처벌되는 경우는 별로 없다(행정안전부 2020a). 그러나 이를 두고 일선공무원이 선거중립을 엄격하게 지킨다고 판단하기는 어렵다. 선거중립을 어떻게 개념화 하느냐에 따라 다른 것이다. 일선행정은 선거관련 법규를 위반하지 않고, 따라서 적발되거나 처벌되지 않고도 얼마든지 선거에 개입하거나 영향을 미칠 수 있다. 따라서 우선은 공무원의 행태를 잘 알 수 있는 내부감시체계가 잘 작동해야 하는데, 시군구 자체감사의 경우는 구조적으로 감시기능을 수행하기 어렵다. 자치단체장이 선거에 지대한 관심을 가지고 있는데, 자치단체장의 핵심참모인 감사담당관이 자치단체장에게 유리한 활동을 하는 일선공무원을 적발, 징계, 고발하는 것은 흔하지 않다. 감사원감사는 일선공무원을 감시하는 것도 현실적으로 어렵지만, 오늘날 적극행정을 강조하는 시점에서 일상적 업무수행의 일환으로 선거에 개입하는 경우가 대부분인 일선행정을 감시하기는 어렵다. 그리고 감사원감사는 대부분 사후감사이기 때문에 사전단속은 취약하며, 일선행정업무나 정책, 프로그램 등이 선거중립에 위반되는지 등에 대한 메타평가도 부실하다(김광영·주창범 2017). 마치

막으로, 공익제보 혹은 내부고발의 경우는 일선공무원의 선거중립 위반과 관련해서는 거의 없다. 이는 공익제보자를 보호하는 법규가 있음에도 불구하고, 현실적으로 공익제보를 하면 조직이나 동료들로부터 여러 가지 불이익을 받을 수 있으며(박호현·김명대 2018), 공익제보를 하려면 증거가 있어야 하는데 선거중립의 경우는 증거를 남기면서 위반하는 경우는 많지 않기 때문이다. 다음에 외부감시체계를 보면, 선관위, 경찰, 검찰 등의 정부 기관들은 직접적인 선거관련 법규위반사례를 주로 적발하는 곳이며, 일선행정이 수행하는 정책, 프로그램, 예산배정, 행정홍보 등이 선거에 영향을 미치는지 여부를 적발하기는 어렵다. 경쟁 상대가 명확한 증거를 가지고 고발하지 않는 이상에는, 선거단속기관에서 선제적으로 일선공무원의 정책 및 행정행위와 관련한 선거중립 여부를 단속하기는 어렵다. 지방언론이나 시민단체의 감시활동 역시 선거중립 위반을 예방하는 효과가 있지만, 이 역사 한계가 있다. 증거가 남지 않으며, 정책적 판단이나 행정행위는 편파성 여부를 객관적으로 평가하기가 어렵기 때문에 외부에서 감시하기가 어렵다. 주민단체나 개별 주민의 경우는 선거와 관련해서는 대체로 편익을 누리는 입장이며, 또한 은밀한 선거개입행위를 감시할 역량도 부족하다. 그리고 현재 노골적인 관권선거는 어렵기 때문에 일선공무원의 선거중립에 대한 관심도 많이 줄어들었다.

마지막으로, 지방재정이 부실한 것도 지방행정이 지방정치에 의존하게 되는 중요한 원인이다. 현재 전국 지방자치단체의 재정자립도를 보면, 광역단체는 서울특별시 78.4%, 광역시 47.5%, 도(道) 39.4%로 중소도시 및 농어촌지역을 포함하는 도지역의 재정자립도가 매우 낮다. 기초단체의 경우는 시 33.5%, 자치구 29.0%, 군(郡) 17.3%로 농어촌지역인 군지역의 재정자립도가 낮다(행정안전부 2020a: 213). 이러한 현실에서 기초단체의 재정은 대부분 중앙정부의 보조금에 의존하게 된다. 특히, 산업단지 조성, 도로확충, 지역 특화사업 등과 같은 대규모사업은 중앙정부와 광역단체의 보조금에 의존하지 않을 수 없다. 그런데 중앙정부보조금 확보를 위해서는 지역 국회의원 및 지구당,²⁰⁾ 시도비 확보를 위해서는 해당지역 광역의원과의 협력이 필수적이다. 유능한 자치단체장이나 관리자로 평가받으려면 내부관리를 잘 한다고 되지 않으며, 중앙정부나 광역단체로부터 보조금과 예산을 얼마나 확보하느냐가 중요하다(조정래 2020). 특히, 전국적 특화사업의 유치는 절대적으로 유리하다. 그런데 이러한 예산확보와 사업유치를 위해서는 지역정치권과의 협력이 필수적이다. 선거 등의 정치적 기회도 잘 활용해야 한다. 대규모 기업이나 공장을

20) 집권당의 경우는 더욱 그러하다. 이상일 외(2014)는 특별교부금을 배분하는 데서 지역 국회의원과 자치단체장 모두가 여당인 경우가 훨씬 유리하다고 주장한다.

유치하는 데서도 지방정치와 지방행정은 밀접하게 협력해야 한다. 물론 이러한 협력은 공적 행위로서 지역주민을 위해 당연히 해야 할 일이다. 그러나 지방정치권의 도움으로 대규모 보조금을 확보하거나 지역사업을 유치하면, 일선공무원의 입장에서는 직접적인 선거홍보는 아니지만, 다양한 간접적 방식으로 해당 정치인의 업적을 홍보해 주어야 하며, 이는 결국 선거에 도움이 되는 것이다. 그렇게 해야 지속적으로 협조를 얻을 수 있다. 이것이 직접적인 선거중립 위반행위라고 보기는 어렵지만, 선거에 궁극적으로 영향을 미칠 수는 있는 것이다.

“현재 대부분의 기초단체들이 재정상태가 매우 열악하다. 자체재원으로 큰 사업을 벌일 수 없다. 그렇다고 지방공무원이 중앙에 직접 소통하기도 어렵다. 지역 국회의원의 도움이 필요하다. 물론 본인도 다음 선거를 위해 열심히 하지만, 서로 협력을 잘 해야 한다. 이렇게 해서 사업예산을 확보하면, 우리도 지역에서 이번에 의원님이 큰일을 하셨다고 홍보해 주어야 한다. 그래야 다음에도 도움을 얻을 수 있다. 이런 것들이 다음 선거에 영향을 미칠 수 있지만, 그렇게 하지 않을 수 없다.”(K북도 C군청 김○○국장과의 면담내용).

4. 인적 측면

인적 측면에서 일선공무원의 선거중립을 위협하는 것들로서는 일선공무원의 선거행위를 압박하는 요인으로 작용하는 정치인과 자치단체장의 이해관계 및 인간관계, 일선공무원 자신의 가치관, 이해관계, 인간관계라는 측면으로 구분하여 논의할 수 있다. 우선 지방정치인의 경우는 지역국회의원이나 당협위원장, 지방의원(광역의원, 기초위원), 지구당 당료 등을 포함하는데, 이들의 본질적 이해는 공히 선거 특히, 총선과 지방선거에서 이기는 것이다. 대통령선거의 경우에도 해당지역의 득표율이 지방정치인의 공천에 반영되지만, 본인의 선거인 총선이나 지방선거만큼 이해관계가 크지는 않다. 우선 총선의 경우, 지역 국회의원이 일선공무원을 직접 압박할 수는 없기 때문에, 공천 등으로 자신이 영향력을 행사할 수 있는 자치단체장을 압박하는 방식을 취할 것이다. 그러면 자치단체장은 핵심참모에게 넌지시 말을 하면, 이들이 다시 일선공무원을 작간접적으로 독려하는 형태를 취한다. 하지 말아야 하는 행위를 할 때, 행정조직은 계층제를 타고 점조직의 형태로, 그리고 간접적이고 은근한 표현으로 명령을 전달하는 특징이 있다. 적발을 방지하고 책임을 면하기 위한 것이다. 지방의원의 경우는 자치단체장의 공천에 영향을 미치지 못하지만, 단체장선거와 동시에 선거를 치르면서 서로 협력해야 하는 관계이다. 그리고 지방의원은

당선이 되면 조례의 제정, 예산의 배정 등에서 일선공무원의 업무수행에 영향을 미치는 사람들이다. 따라서 이들 역시 선거에 임해서 자치단체장 및 일선공무원을 압박할 수 있다. 특히, 자치단체장과 같은 정당 소속의 지역구의원이나 지방의원 후보자이면, 자치단체장 및 일선공무원에 대한 압박의 강도가 더욱 심할 것이다. 물론 선거는 상대방이 있기 때문에 일선공무원이 자치단체장 소속정당의 지역구의원이나 지방의원을 노골적으로 지지하기는 어렵지만, 선거개입은 오히려 은밀하고 간접적인 방식으로 행해지는 경우가 많아 적발이 어렵다. 이처럼 대선, 총선, 지방의원선거와 관련한 일선공무원의 선거개입 가능성은 주로 이들로부터 압박을 받는 자치단체장을 통해 타율적으로 발생하며, 일선공무원이 자발적으로 선거개입 행위를 하는 경우는 많지 않을 것이다. 선거결과에 대한 당(黨) 차원의 논공행상은 주로 자치단체장을 대상으로 행하기 때문이다.

지방정치인과 일선공무원 간의 인간관계의 측면에 기인하는 선거중립 위반행위는 대도시지역보다는 일차적 연고관계가 강한 중소도시나 군지역 자치단체의 경우가 보다 많을 것이다. 현재 중소도시나 농어촌지역에는 향우회, 동문회, 화수회, 친목회 등 다양한 연고 집단들이 거미줄처럼 얽혀 있다. 지역구를 관리하는 당료나 지방의원들도 밀접하게 얽혀 있다. 다만 선거관련법에서 규제하는 기간 중에는 모임을 개최하지 않거나 참여하지 않는 것인데, 선거에서의 영향력이 각종 규제가 많아지는 선거일 180일전부터만 나타나는 것은 아니다. 일선공무원은 평상시에도 정치나 선거관련 발언을 자제하는 경향이 강하지만, 선거에 영향을 미치는 행위가 직접적으로 지지하는 행위만 있는 것이 아니다. 다양한 간접적인 방식들이 있으며,²¹⁾ 여기에 지방정치인 및 당료들과의 인간관계가 영향을 미칠 수 있으며, 그 개연성이 중소도시나 군지역일수록 높은 것이다.

일선공무원의 상급자인 자치단체장의 선거에 대한 이해관계는 보다 직접적인 압박으로 작용한다. 물론 선거승리는 자치단체장의 핵심 이해인데, 이를 위해 가장 중요한 역할을 하는 사람들이 정책보좌관 등의 핵심참모들이며, 다음에는 현장에서 정책시행, 홍보, 민원인 접촉 등을 행하는 일선공무원들이다. 자치단체장의 공식적 업무수행이나 행사참석 등은 물론, 각종 비공식모임, 경조사, 직능단체 관리 등은 중요한 일과의 하나이며, 이를 기획, 조정, 시행하는 과정에서 담당공무원의 정치적 감각이 발휘되어야 한다. 지역사업의 우선순위 설정, 예산집행 순서 결정, 선거에 유리한 프로그램 시행이나 시설설치, 자치

21) “고위 공무원의 경우는 직접적으로 선거에 개입하기는 어렵다. 특히 선거운동 기간 중에는 극히 조심한다. 그러나 방법이 없는 것은 아니다. 집에 가족을 시켜 선거에 도움을 주게 하는 등의 방법도 있다.”(D광역시 김○○본부장과의 면담내용).

단체장 치적홍보 등도 모두 일선공무원이 담당해야 한다. 선거에서 큰 영향을 미치는 직능단체에 대한 접촉도 공식 업무의 일환이다. 일선행정에서 선거에 영향을 미치는 행위와 일상적 업무수행의 구분이 모호하며, 일선공무원은 정치적 성격이 강한 업무를 공무의 일환으로 수행하고 있다. 특히, 관리자급 정도가 되면 일상 업무를 수행하는 데서도 자치단체장 선거에서의 유·불리를 염두에 두게 된다.²²⁾ 지방행정에서 유능한 관리자가 되려면 상급자자가 시키지 않더라도 그의 이해관계와 의도를 파악하여 알아서 처리해야 한다.²³⁾

자치단체장과의 인간관계는 사적인 연고관계도 있지만, 대체로 업무상의 관계이다. 자치단체장으로부터 좋은 평가를 받을수록 충성도가 높아지며, 이들은 더욱 적극적으로 자치단체장을 지지하게 된다. 반대로 현재 인사관리에서 소외된 경우에는 단체장선거에서 비협조적일 개연성은 있지만, 실제로는 이러한 경우가 많지 않다.²⁴⁾ 특히, 중소도시나 농어촌지역 자치단체일수록 그러하다. 현직 단체장이 선거에서 승리할 가능성이 높은데다, 좁은 지역사회에서는 일선공무원의 동태가 대부분 파악되기 때문이다. 이처럼 자치단체장 본인의 재선에 대한 강한 이해관계, 일선공무원과 자치단체장 간의 인간적, 업무적 관계 등으로 인해 일선공무원은 선거와 관련하여 정치적 압박을 받거나 느끼게 되며, 이로 인해 다양한 방식으로 선거에 영향을 미치게 되는 것이다.

마지막으로, 일선공무원 본인의 정치적 가치관, 이해관계 등이 이들의 선거중립에 큰 영향을 미친다. 일선공무원도 하나의 정치적·사회적 인간으로 선호하는 정치이념이나 가치관이 있다. 물론, 정치적 중립의 의미에는 공무원은 자신의 이념이나 가치관을 공무수행에 반영하지 않아야 하는 것도 포함하지만(Macdonald and Birdi 2019), 사람이 완전하게 탈(脫)이념적이고 불편부당하게 업무를 수행하기는 어렵다. 물론 공무수행 중에 자신의 이념이나 가치관에 집착하는 일선공무원은 많지 않을 것이며, 집권세력이나 단체장의 정치이념에 반하는 방향으로 자신의 정치이념을 추구하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그럼에도 일정 영역에서 자신이 이념적으로 선호하는 행정행위를 할 수 있으며, 이것이 궁극적으로는 선거중립에도 영향을 미칠 수 있다. 다른 한편으로는 일선공무원이 정치

22) “단체장이 일일이 시켜야 일을 하는 정도이면 유능한 관리자라고 평가를 받기가 어렵다. 국장급은 물론 과장급만 되어도 이 일을 하면 단체장이 정치적으로 선호할 것인지, 단체장의 재선에 유리한 것인지를 판단하고 일을 한다. 현역 단체장이 절대적으로 유리하다. 임기 중에 하는 일 자체가 모두 선거와 관련이 있다. 공무원도 그렇게 알고 일을 하고 있다.”(D광역시 N구청 백○○국장과의 면담내용).

23) 김해동(1985)은 이를 우리 행정의 특유한 현상인 ‘눈치문화’라는 용어로 표현하였다.

24) K북도 5급 공무원 손○○팀장과의 면담내용.

적 신념과 선호를 추구하는 것이 잘못된 것이냐는 반론도 있다(박천오 2011). 공무원노조는 이를 정치권과 연계하여 일선공무원의 정치권 보장을 주장하고 있는데(매일노동뉴스 2020.11.6일자), 이는 선거중립과도 관련되지 않을 수 없다.

일선공무원의 이해관계의 측면에서도 선거개입 행위를 할 유인이 적지 않다. 여기에는 편익을 얻기 위한 적극적인 동기도 있고 불이익을 당하지 않기 위한 소극적 동기도 있다. 우선 적극적인 동기에서는 특히, 자치단체장 선거에서 적극적인 역할을 수행함으로써 논공행상의 과실을 챙기려는 것이다. 자치단체장의 인사권이 막중한 상황에서,²⁵⁾ 선거에서 적극적인 역할을 한 부하직원을 보직이나 승진 등의 민감한 인사관리에서 우대할 가능성이 큰 것이다. 실제로 이러한 일은 많이 발생하고 있다.²⁶⁾ 일선공무원의 선거기여도를 판단하기가 비교적 용이한 작은 규모의 자치단체일수록 더욱 그러할 것이다. 반대로 인사관리 등에서 불이익을 받지 않기 위해서 마지못해 선거중립을 위반하는 경우이다. 자신은 선거에 개입하고 싶지 않지만, 상황이 여의치 않은 경우가 많다. 그러나 적극적·소극적 선거행위의 경계는 모호한 것이다.

V. 일선공무원의 선거중립 제고방안

앞 장에서 일선공무원의 선거중립 저해요인들을 고찰해 보았는데, 이는 매우 다양하며 또한 서로 연결되어 있는 것들이 많아 문제해결이 쉽지 않다. 그리고 단기간에 해결하기 어려운 것들도 많으며, 법규로써 일의적으로 제재를 가하기가 어렵거나 그렇게 하더라도 실효성을 거두기가 어려운 것들이 많다. 따라서 일선공무원의 선거중립 제고방안도 실현 가능한 것부터 단계적으로 모색하는 것이 현실적이다. 우선은 선거중립의 개념을 명확하게 하고 선거중립 위반행위를 유형화한다. 현재 법규상의 공무원의 정치적 중립이나 선거중립의 범주는 협의의 가시적이고 직접적인행위를 중심으로 규정되어 있다. 그러나 일선

25) 자치단체장은 소속공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한을 가진다(지방공무원법 제6조).

26) “기초의원으로서 공무원들을 많이 접해보면, 공무원의 선거중립이 어렵다는 생각을 하게 된다. 선거는 공무원으로서의 생존의 문제라고 보기 때문이다. 특히, 단체장선거가 그렇다. 일례로 우리 군의 도서관장은 공무원 시절에 선거문제로 그만두었지만, 단체장선거 이후에 산하기관인 도서관장직을 맡고 있다. 인사권을 통한 논공행상이 공무원의 선거중립을 저해하는 큰 이유라고 본다.”(D광역시 D군청 김○○기초의원과의 면담내용).

환경적 맥락의 측면은 지역사회에서 장기간 정착된 사회적, 문화적 특성이기 때문에 문제점들을 단기간에 해결하기는 어렵다. 따라서 해결책도 지역주민들과 공무원의 윤리와 소명의식을 함양하기 위한 교육적 처방을 그나마 생각해 볼 수 있다. 그리고 선거관리 기관, 지자체, 관련 사회단체 등이 서로 협력하여 공명선거 캠페인, 선거중립 교육, 위반 사례에 대한 정보공유 등을 통하여 지역주민들과 일선공무원 모두에게 지속적으로 홍보하고 계몽하는 방안을 강구할 수 있다. 이를 통하여 지역사회의 연고주의 사회문화를 객관주의, 능력중심주의, 공동체주의 등을 중시하는 방향으로 점진적으로 변화시키는 것이다. 그리고 이러한 처방들은 선거에 임박하여 하기보다는 평소에 지역행사, 일선공무원 직무교육 등과 병행하여 주기적으로 실시하는 것이 필요하다.

법제적 측면의 선거중립 제고방안은 기본적으로 법제의 모호성, 비현실성, 불완전성을 줄이는 것이다. 이를 위해서는 일선공무원의 선거중립 위반행위에 대한 가이드라인 및 매뉴얼을 만들며, 선거중립 위반행위를 직급과 무관하게 획일적으로 정하는 것이 비현실적인 측면이 있으므로 직급별로 위반할 소지가 크고 따라서 유의해야 할 선거중립 준칙을 마련한다. 그리고 현재 선거관련법은 일선공무원의 선거중립 위반사항 및 이에 대한 처벌은 세밀하게 규정하고 있으나, 지방정치인 및 자치단체장의 일선공무원에 대한 부당한 정치적 압박과 이에 따른 별척조항은 매우 부실하다. 따라서 선거중립에 관한 지방정치인 및 자치단체장과 일선공무원 간의 쌍무 및 쌍벌 규정을 강화해야 한다. 그리고 대선, 총선, 지방선거 등 선거수준별로 그리고 직급별, 부서별로 선거중립 위반행위들을 범주화하는 매뉴얼 작성도 필요할 것이다.

구조적 측면에서는 우선 자치단체장에 대한 정당공천제도를 개선한다. 자치단체장의 정당공천은 지방행정의 책임성 향상 등에 기여하지만, 지방행정의 지나친 정치화로 인한 폐단도 적지 않다. 이에 대해서는 논란이 많지만, 자치단체장 중에서 기초단체장, 지방의원들 중에서는 시군구 기초의원의 경우는 정당공천제를 폐지하는 방안을 강구할 수 있다. 이렇게 되면, 자치단체장 및 일선공무원들이 지방정치에 종속되거나 영향을 받는 정도가 크게 줄어들 것이다. 그리고 본질적으로 행정가의 역할을 주로 수행해야 하는 자치단체장의 경우는 임기를 재선까지 정도로 제한하는 방안도 논의할 필요가 있다. 현직 단체장의 당선가능성이 매우 높은 현실에서 3선까지 허용하면 젊고 유능한 인물이 진입하기 어렵고, 장기간 집권하면 타성에 젖을 우려가 있어 지방행정의 혁신과 창의성을 저해할 수 있다. 그리고 총선과 지방선거의 선거일을 일치시키는 방안도 강구해야 한다. 현재처럼 선거일정이 어긋나면 선거비용이 많이 소요될 뿐만 아니라, 지역 국회의원이 자치단체장의 공천에 영향을 미치기도 용이하다. 또한 선거중립 위반 시에 실무자에게만 책임을 물

을 것이 아니라, 선거개입을 지시하거나 종용한 사람에게도 벌칙을 강화해야 한다.

일선행정의 계층제적 특성에서 연유하는 선거중립 위반행위를 줄이기 위해서는 조직 내의 분권화를 강화함으로써 상명하복에 기인하는 맹목적인 추종행위를 완화하며, 선거개입 신고 등과 관련한 공익제보자 보호를 더욱 강화해야 한다. 그리고 지방정부에서 시행하는 정책, 프로그램, 예산배정 등에 대한 선거중립성 평가 및 통제장치도 강화할 필요가 있다.

무엇보다 일선공무원은 자치단체장 선거에서 선거중립을 지키는 것이 가장 어려운데, 이는 기본적으로 자치단체장의 인사권이 강력하기 때문이다. 따라서 단체장의 인사권을 제한하고 인사관리의 객관성을 강화하여 인사권의 오남용을 줄여야 한다. 이를 위해서는 인사관리의 객관성과 공정성을 제고하는 것이 중요한데, 그 방안으로는 현재 운영되는 인사위원회의 구성과 운영방식을 개선하여 보다 실질적인 인사심의가 되도록 해야 한다. 현재는 자치단체의 인사위원의 선발 및 연임 등에서 개방성, 전문성 등에 대한 고려가 부족하다(김태운 2019). 그리고 대체로 자치단체장이나 인사부서에서 결정한 사항을 큰 수정이 없이 추인하는 경향이 강하다.²⁷⁾ 보다 적극적으로 점검하고, 문제점을 발굴하고, 시정을 요구하는 실질적 운영이 필요하다. 또한 현재 전보와 보임은 자치단체장이 거의 전권을 행사하는데, 이것도 국장급 정도부터는 지방의회의 청문절차를 강화함으로써 정치적 논공행상을 어느 정도 방지할 수 있다(최진혁 2019). 또한 선거중립 준수여부를 인사사고과항목에 추가함으로써 일선공무원의 경각심을 제고할 수 있다. 그리고 자치단체의 산하기관장 인사 역시 외부심사를 보다 강화하여 선거에 따른 논공행상을 억제해야 한다.

업무특성 면에서 종합행정인 일선행정은 일상적 업무수행 자체가 선거에 영향을 미치게 된다. 예로서, 복지시설 설치, 행정홍보 활동, 특정지역 숙원사업 해결 등과 같은 일상적인 행정활동이 관련 직능단체나 해당지역 주민의 투표행위에 큰 영향을 미친다. 따라서 업무특성에 기인한 선거중립 위반을 방지할 수 있는 특효약은 없지만, 특정 정책 및 사업의 시행이나 예산배정, 행정홍보 등의 선거영향평가를 실시하여 맞춤형 대책을 고안해야 한다. 이 경우에 평가는 외부전문가를 중심으로 중립적이고 공정한 평가가 되어야 한다.

내외부로부터의 감사부족에 기인하는 선거개입행위를 방지하기 위해서는 우선 내부감사기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 선거중립과 관련한 행동기준을 사전에 숙지시키고, 탐문조사 등 다양한 방식을 통해 감사를 행하고, 감사결과에 따라 엄중한 조치를 취해야 한다. 다음에는 선거중립 위반과 관련한 내부감시문화를 촉진한다. 일선공무원의 은밀

27) K북도 인사위원회 강○○위원과의 면담내용.

하고 간접적인 선거행위는 동료공무원이 가장 잘 알 수 있다. 법으로 공직자의 공익신고를 의무화하고(공익신고자보호법 제7조) 보호조치를 강화하고 있지만, 현재와 같은 일선 행정풍토 하에서는 공익신고가 규정대로 쉬운 것이 아니다. 부정에 엄격한 조직문화가 형성되어야 하며, 이를 위해 일선공무원 스스로가 적극적인 역할을 수행해야 한다. 그리고 선거개입은 간접적인 형태로 행해지는 경향이 강한데, 이를 억제하기 위해서는 정책 및 재정지출의 선거관련성을 전문적으로 평가하고 감시해야 한다. 이를 위해 현재의 인권 옴부즈만과 유사한 형태의 선거옴부즈만을 두는 방안, 전문가 평가위원회를 구성하는 방안 등을 강구할 수 있다. 그리고 내부감시의 일환으로 공무원노조의 선거중립 감시기능도 필요하다. 이를 위해 공무원노조 내에 공정선거감시단을 운영하거나, 공무원노조가 지방정치권이나 자치단체장의 정치적 압력을 적극적으로 방지하는 역할을 해야 한다. 그러나 내부감시 만으로는 한계가 있기 때문에 외부감시를 강화해야 하는데, 이를 위해서는 시민단체의 역할이 중요하다. 현재 선거공약과 관련해서는 메니페스토(manifesto) 운동 등이 있으나, 공무원의 선거중립 감시활동은 미흡하다. 정책, 사업, 재정지출의 선거관련성, 자치단체장의 정치활동실태 등에 대한 감시역량을 강화해야 한다. 그리고 지방의회의 감시기능도 필요한데, 선거신고센터 운영 등은 물론, 예산심의, 행정사무감사 등의 임무수행과정에서 자치단체장 및 일선공무원의 선거중립을 잘 감시해야 한다. 그리고 자치단체장이나 관리직공무원 등의 불요불급한 행사참석, 사적모임 결성 등에 대한 실태파악도 필요하다. 물론, 이를 통해 완전한 문제해결은 어렵지만 예방효과는 있을 것이다.

인적인 측면에서의 보완책을 보면, 우선 지방정치권, 자치단체장, 일선공무원 간에 선거중립과 관련한 쌍방책무가 강화되어야 한다. 많은 일선공무원들이 선거중립을 원하며, 몇몇 관리직을 제외하고는 선거결과에 따른 논공행상에도 관심이 크지 않다. 그럼에도 선거철이 되어 정치권, 자치단체장, 상급자 등으로부터 압력이 들어오면 피하기가 어렵다.²⁸⁾ 따라서 편익을 얻기 위해서가 아니라, 불이익을 피하기 위해서 선거에 개입하게 된다. 따라서 일선공무원의 선거중립을 위해서는 무엇보다 지역정치권이나 자치단체장의 정치적 압박이 없어야 하며, 직접적인 선거개입은 물론 특정 예산배정, 사업시행 등을 중용하는 압박행위도 근절되어야 한다. 현직이 유리한 것은 일선공무원의 직접적인 선거개입행위 때문이라기보다는, 선거운동기간과 무관하게 광범위한 방식의 선거개입행위가 재임기간 내내 행해지기 때문이다. 예로서, 선거가 가까워지면 시행 중인 사업의 속도를 내는 것이다. 기술적으로 정한 선거운동 가능시기 등을 기준으로 광범위한 형태의 선거개

28) K북도 5급 공무원 손○○팀장과의 면담내용.

입행위를 통제하기는 어렵다. 이는 직접적인 선거개입행위를 통제하는 데 유용할 뿐이다. 이러한 문제는 단기간에 해결하기는 어려우며, 인사관리의 공정성과 객관성을 유지하고 정책시행이나 예산집행과 관련한 외부감시를 강화하는 등의 보다 근본적인 해결책이 필요하다. 지방정치인과 자치단체장의 인식개선이나 윤리의식도 중요하지만, 모든 것이 선거결과에 따라 결정되는 이들에게 윤리적 관점을 강조하는 것은 비현실적이다. 그 보다는 일선공무원의 권한강화를 위한 분권화 및 자율성 강화, 촘촘한 외부감시망 구축, 법제의 보완 등 현실적 방안이 필요하다.

일선공무원의 정치정향, 이해관계 등에 기인하여 발생하는 선거중립 저해요인의 경우는 공무원 윤리의식을 제고하고 교육을 강화하는 등의 규범적 방식도 필요하지만, 적발과 처벌이라는 제재의 방식도 강화해야 한다. 그리고 적발 시에는 자발적인 것인지 타율적인 것인지를 잘 가려야 한다. 정치정향에 기인하는 경우, 직접적인 선거개입행위는 관련법에 의거하여 처리하면 되지만, 일선공무원이 일관되게 특정 정치이념에 편향되게 행정행위를 하는 경우가 문제이다. 근래 들어 사회전반에 이념대립이 심화되면서 사회단체 지원이나 용역사업 발주, 위원회 구성 등에서도 편중현상이 심화되고 있다. 따라서 이에 대한 점검이 필요하며, 이는 외부전문가 등을 통해 메타평가를 해야 한다. 다음에 일선공무원의 이해관계와 관련하여, 이들의 이해는 결국 선거이후에 이익을 얻거나 불이익을 방지하려는 것인데, 대체로 징계, 전보, 승진 등 인사관리에 관한 것이다. 자치단체장이 일선공무원에게 줄 수 있는 다른 편익이나 불이익은 별로 없다. 따라서 문제해결도 결국은 인사관리의 공정성과 객관성을 확보하는 것인데, 이를 위해서는 자치단체장의 인사권 제한, 지방의회 등 외부감시의 강화, 인사위원회의 공정성 제고 및 운영 내실화, 이의제기제도 강화, 인사옴부즈맨 도입 등 다양한 제도들을 강구할 수 있다. 그리고 근평항목에 선거중립 항목을 추가하며, 이는 정치적 압박의 당사자인 자치단체장이 아니라, 동료평가방식을 강구할 수 있다.

VI. 결론

주민들과 일상적으로 접촉하는 일선공무원의 정치적 중립 및 이의 일환인 선거중립은 일선행정의 효율성, 형평성, 민주성, 신뢰성을 유지하는 데 결정적인 영향을 미친다. 이들

의 선거개입행위는 민주주의를 저해하는 범법행위이다. 이에 따라 국가공무원법, 지방공무원법, 국가공무원 복무규정, 지방공무원 복무규정 등 공무원을 직접 규율하는 법규는 물론, 정당법, 공직자선거법 등 다양한 선거관련 법규에서도 공무원의 선거중립을 엄격하게 요구하고 있다. 이러한 법제적 제약과 더불어, 정치행정 민주화의 진전, 국민들의 인식변화, 선거경쟁성의 증가 등을 통해 일선공무원의 선거중립 위반행위는 많이 줄어들었다. 과거와 같은 노골적인 관권선거는 거의 근절되었다.

그렇다고 각종 선거에서 일선공무원이 선거중립을 엄정하게 유지하고 있다고 단정하기는 어렵다. 적발과 처벌이 가능한 직접적인 위반행위가 줄어들었다고 해서 선거중립이 잘 유지되고 있다고 판단하는 것은 무리이다. 특히, 집권세력과 현직 자치단체장에 대해 얼마나 선거중립을 잘 유지하고 있는지는 의문이다. 일선공무원이 단속이 심해지는 선거운동기간에, 그것도 정당활동이나 선거운동과 같은 직접적인 방식으로 선거중립을 위반하는 경우는 거의 없다. 평상시에, 일상적 업무수행과정에서, 간접적이고 은밀하게, 부지불식간에 특정 정치세력이나 자치단체장에게 유리한 방향으로 선거에 개입하는 경우가 대부분이다. 일선행정은 종합행정으로서 정책수립, 사업시행, 예산배정, 행정홍보, 행사개최 등 다양한 방식으로 선거에 영향을 미칠 수 있다. 이는 일상적 행정활동과 구분이 어려우며, 적발이 어렵고 선거와의 상관성을 파악하기도 어렵다. 따라서 광의의 선거중립 위반행위를 체계적으로 정리하고 각 행위별로 맞춤형 대책을 수립해야 하는 것이다.

그리고 일선공무원의 선거중립은 일선공무원에게만 책무를 부과해서는 해결되기 어려우며, 상대방인 지방정치권과 자치단체장에 대해서도 선거중립 의무를 강화해야 한다. 현재 일선공무원은 자치단체장 및 관리자와의 관계에서는 물론, 지역정치권과의 관계에서도 약자로서, 선거승리가 목표인 지방정치인이나 자치단체장의 정치적 압박을 거절하기 어렵다. 따라서 일선공무원의 선거중립을 위해서는 쌍방의무를 강화해야 하며, 이를 위해서는 선거관련 법규에 정치인 등의 정치적 압박 금지를 강화하며, 관련 사례도 구체적으로 예시해야 한다. 그리고 국가공무원법이나 지방공무원법 등에는 일선공무원의 선거개입금지 뿐만 아니라, 선거압박을 거부하는 의무조항도 삽입하여 정치권이나 자치단체장이 정치적 압박을 하기가 어렵게 해야 한다.

또한 일선공무원의 선거중립을 제고하기 위해서는 자치단체장에 대한 정당공천제도 개선, 자치단체장의 연임횟수 조정, 자치단체장의 인사권 제한, 인사관리의 공정성과 객관성 확보 등의 거시적인 제도개혁은 물론, 지역정치권 및 자치단체장의 공공가치(public value)에 대한 인식전환, 일선공무원의 불법에 맞서는 용기와 소명의식의 제고, 지역주민들의 적극적인 선거감시 등 문화적, 행태적 인식전환이 병행해야 한다. 적발이 어려운

광범위한 형태의 선거개입행위를 방지하기 위해서는 내부 감시체계 강화, 공익제보자 보호, 선거음부즈맨 도입 등을 고려하며, 무엇보다 지역주민, 시민단체, 언론, 선거감시기관 등 간에 체계적이고 협력적인 거버넌스(governance)형 감시체계의 구축이 필요하다. 그리고 시기적으로는 상시적인 감시체계가 필요하다. 감시의 대상도 직접적인 정당활동이나 선거운동뿐만 아니라, 특정 사회단체의 동원 및 선별적 지원, 불요불급한 행사개최, 사적모임 참석, 불요불급한 시설설치, 프로그램 남발 등을 전반적으로 감시하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 자치단체장 및 일선행정의 주요 행정활동을 기록하고 공람하게 함으로써 정책 및 행정 행위의 선거중립 여부에 대해 상시적인 감독을 받게 해야 한다. 이는 선거중립 위반행위를 사전에 예방하는 데 효과가 있을 것이다.

마지막으로, 공무원의 정치중립 조건에 관한 Caiden(1996, 22-23)의 주장을 되새겨 볼 필요가 있다. 그는 선거중립을 포함한 정치적 중립이 가능하려면 다음과 같은 까다로운 사회적 조건들이 갖추어져야 한다고 주장하였는데, 이를 통해 공무원의 선거중립이 그렇게 쉽게, 단기간에, 그리고 법규의 제재만으로 보장되는 것이 아님을 상기할 필요가 있다. 정부와 정치체제가 외적, 내적위협으로부터 안전하고 정치적 편집증(paranoia)으로부터 자유로워야 한다. 사회가 분열과 편견으로부터 자유로워야 한다. 사회가 고착화된 엽관주의로부터 자유로워야 한다. 종교로부터 분리되는 성숙한 정치체제가 정부와 유능한 리더를 지원하고 조장해야 한다. 국민들은 정치체제를 지원하고 정치체제에 대한 주인의식과 일체감을 가져야 한다. 국민들의 알권리와 법에 의한 지배가 보장되어야 한다. 공무원의 지위가 명예롭고 명망 있는 것으로 인식되며, 차별과 편견이 없는 공정한 실적제도를 통해 충원되어야 한다. 정직함과 성실함(integrity)이 존중되며, 효과적인 부패방지책들을 통해 체계적 부패 가능성을 최소화해야 한다. 공무원들이 공무수행에 집중할 수 있도록 은퇴 이후에 생계걱정을 하지 않고 생활할 수 있어야 한다.

참·고·문·헌

- 권향원. 2017. “근무성적평정 공정성인식 영향요인에 대한 탐색적 연구.” 『한국조직학회보』 14-2, 47-74.
- 김광영·주창범. 2017. “지방자치단체 인사분야 감사제도 개선방안 연구.” 『한국인사행정학회보』 16-3, 229-255.
- 김다니·임도빈. 2019. “고위공무원의 정치적 중립에 대한 이해: 근거이론을 이용하여.” 『한국행정학회보』 53-1, 95-123.
- 김다니. 2017. “고위공직자의 정치적 중립 훼손 경험과 인식.” 서울대학교 박사학위 논문.
- 김두래. 2020. “한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가?: 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립가능성.” 『한국행정학회보』 54-2, 3-31.
- 김리영·양광식. 2013. “인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구.” 『한국지역개발학회지』 25-3, 1-19.
- 김순양. 2020. 『정부관료제의 개혁과제』. 서울: 박영사.
- 김순양. 2021. “공무원의 정치적 중립: 개념, 규범성, 실현가능성에 대한 토의.” 『한국사회와 행정연구』 31-4, 1-29.
- 김영태. 2015. “선거법 개정 10년의 성과와 과제: 선거운동관련 법규를 중심으로.” 『의정연구』 44, 32-60.
- 김태운. 2019. “정책공동체 관점에서의 지방자치단체 위원회 운영 특성에 관한 연구.” 『지방정부연구』 22-4, 127-155.
- 김해동. 1985. “한국 관료의 행태상의 제(諸)특징.” 『행정논총』 23-2, 163-177.
- 박기관·이상임. 2011. “연고주의행태 및 조직문화의 조직효과성에 대한 실증적 분석: 기초자치단체 일선공무원을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 23-2, 159-185.
- 박선주. 2006. “지역특성에 따른 사회복지서비스 공급유형 분석.” 『한국공공관리학회보』 20-1, 118-135.
- 박영득. 2018. “규제적 공직선거법과 제한된 지방정치의 공간.” 『정치정보연구』 21-2, 91-114.
- 박일주. 2017. “지방자치단체 특성이 지역 자살률에 미치는 영향.” 『행정논총』 55-1, 333-370.
- 박천오. 2011. “공무원의 정치적 중립: 의미와 인식.” 『행정논총』 49-4, 25-50.
- 박호현·김명대. 2018. “공익신고제도 개선방안에 관한 연구.” 『국제법무』 10-1, 73-97.
- 서원석. 2017. 『거버넌스시대의 공무원 정치적 중립성 보장을 위한 제도개선방안 연구』. 서울: 한국행정연구원.
- 손지은. 2019. “적극행정 활성화를 위한 새로운 접근: 적극행정전담기구의 역할을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 18-4, 295-311.
- 유재원. 2001. “정치행위로서 지방정부개혁: 비교적 시각.” 『한국행정학회보』 35-4, 201-215.
- 유현중. 2010. “대통령의 입법예제로서 정부법안의 국회제출과 통과에 영향요인.” 『행정논총』

- 48-4, 263-293.
- 윤건수·한승주. 2012. “정치적 중립의 경험적 범주에 관한 연구.” 『행정논총』 50-3, 237-261.
- 이대회 외. 2015. 『행정』. 서울: 조명문화사.
- 이병량·김서용. 2019. “지방관료제의 정치화에 관한 연구.” 『행정논총』 57-4, 1-30.
- 이승중. 2014. 『지방자치론: 정치와 정책』. 서울: 박영사.
- 이정진. 2018. “지방정치 활성화를 위한 제도적 개선방안: 지방선거와 정당의 역할을 중심으로.” 『한국동북아논총』 23-4, 121-141.
- 전학선·강현철·정상우. 2007. 『선거관련법령의 법령용어와 문장의 문제점과 개선방안』. 서울: 한국법제연구원.
- 정남철. 2017. “자체감사의 활성화와 감사원의 합리적 지원방안 연구.” 『공법연구』 46-2, 1-34.
- 정연주. 2020. “개정 공직선거법의 문제점과 개선방안.” 『유럽헌법연구』 32, 115-151.
- 정재명·최승제. 2010. “공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로.” 『한국행정논집』 22-2, 479-509.
- 조정래. 2020. “정부 간 로비: 자치단체 서울사무소 설립과 역할에 관한 탐색적 연구.” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』, 1-15.
- 최진혁. 2019. “자치단체장 인사권한의 발전적 재정립방안: 인사청문회제도를 중심으로.” 『한국지방자치연구』 21-2, 119-142.
- 최창수. 2020. “한국 지방정치에서의 지방의원과 국회의원 관계에 대한 실증 연구: 후견주의 시각.” 『한국거버넌스학회보』 27-2, 57-81.
- 한승주. 2016. “관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석.” 『행정논총』 54-1, 103-137.
- 행정안전부. 2020a. 『최근 5년간 지방직 공무원 징계 현황』.
- 행정안전부. 2020b. 『공직선거법 등에 따른 공무원이 지켜야 할 행위기준』.
- Abrahamson, M. 2013. *Urban Sociology*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Berkland, T. A. 2019. *An Introduction to the Policy Process*. Abingdon, UK: Routledge.
- Caiden, G. E. 1996. “The Concept of Neutrality.” in H. K. Asmerom and E. P. Reis (ed.), *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, 20-44. London: Macmillan.
- Carroll, B. and D. Siegel. 1999. *Service in the Field*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ellis, K. 2013. “Professional Discretion and Adult Social Work: Exploring Its Nature and Scope on the Front Line of Personalization.” *British Journal of Social Work* 43, 1-18.
- Etzioni-Halevy, E. 2013. *Bureaucracy and Democracy*. Abingdon, UK: Routledge.
- Evans, T. 2016. *Professional Discretion in Welfare Services*. Abingdon, UK: Routledge.
- Henry, N. 2015. *Public Administration and Public Affairs*. Abingdon, UK: Routledge.
- Hudson, B. 1993. “Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective.”

- in M. Hill (ed.), *The Policy Process: A Reader*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Klingner, D., J. Llorens and J. Nalbandian, 2015. *Public Personnel Management*. Abingdon, UK: Routledge.
- Lipsky, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Llorens, J., D. Klingner and J. Nalbandian, 2017. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Abingdon, UK: Routledge.
- Macdonald, S. and B. Birdi, 2019. "The Concept of Neutrality: A New Approach," *Journal of Documentation* 76, No.1. 333-353.
- Matravers, M. 2013. "Political Neutrality and Punishment." *Criminal Law and Philosophy* 7, No.2. 217-230.
- Merrill, R. and D. Weinstock, 2014. *Political Neutrality: A Reevaluation*. New York: Springer.
- Morris, R. N. 2013. *Urban Sociology*. Abingdon, UK: Routledge.
- Pearson, G. and M. Rowe, 2020. *Police Street Powers and Criminal Justice*. London: Bloomsbury Publishing.
- Peters, B. G. 2014. *The Politics of Bureaucracy*. Abingdon, UK: Routledge.
- Plant, R. 2010. *The Neo-Liberal State*. Oxford: Oxford University Press.
- Riccucci, N. 2017. *Public Personnel Management*. Abingdon, UK: Routledge.
- Stillman, R. 2009. *Public Administration: Concepts and Cases*. Toronto, Canada: Nelson Education.

투고일자: 2021년 9월 28일, 심사일자: 2021년 10월 26일, 게재확정일: 2021년 11월 15일

[Abstract]

An Analysis of the Electoral Neutrality of Street-level Public Servants

Kim, Soon-Yang | Yeungnam University

The purpose of this article is to analyze the contemporary situations and deterrent factors of the electoral neutrality of street-level public servants and suggest the policy measures to enhance their electoral neutrality. To the end, this article first debated the theories on definitions and significance of political neutrality and electoral neutrality, and then established the analytical framework to delve into the deterrent factors and improvement measures of the electoral neutrality of street-level public servants. The next chapter examined the contemporary situations of street-level public servants' electoral neutrality through the diverse sources of official statistics and media data. The following chapter analyzed the deterrent factors of street-level public servants' electoral neutrality in terms of four variables - environmental context, relevant laws and institutions, structural aspect, and human aspect. The final chapter suggested the policy measures to enhance the electoral neutrality of street-level public servants, on the basis of the analysis on the deterrent factors of their electoral neutrality. The methods of research mainly depended on the document research referring to academic researches, government statistics, and media data. In-depth interview was conducted to supplement the missing points of document research, targeting a small number of street-level public servants and local politicians.

■ **Keyword:** electoral neutrality, street-level public servants, head of local government, Public Official Election Act

『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 선거연수원장이 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 선거연수원장이 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 편집위원회는 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 제1저자를 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) 글꼴: 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>에서 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 이하 가나다순)

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
김명정 강원대학교 교수
박상철 영남대학교 교수
설규주 경인교육대학교 교수
이소영 대구대학교 교수
전학선 한국외국어대학교 교수
조소영 부산대학교 교수
지병근 조선대학교 교수
차재권 부경대학교 교수
최창수 사이버한국외국어대학교 교수

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

선거연구 (2021년 통권 제15호)

인 쇄 | 2021년 11월 25일

발 행 | 2021년 11월 30일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 홍춘말로 44

전 화 | (02)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212(Print)

ISSN 2765-3129(Online)

(비매품)