



[EAI 워크숍] ADRN National Level Workshop

한국 민주주의 스토리텔링 전문가 토론회: 한국 선거관리와 신생 민주주의 국가에의 시사점

동아시아연구원(EAI)

중앙선거관리위원회의 성장

선거관리 기관의 성격

- 우리나라 선거관리 기관에 법적 성격을 보면 헌법상 독립된 기관이라는 특징이 있음. 다른 나라의 선거관리 기관과 비교하면 선거관리 기관을 헌법에 명시한 곳이 있고, 법률에 명시한 곳이 있고, 아예 근거가 없이 행정부에서 선거관리 업무를 맡기도 함. 이에 따라서 기관의 성격을 나눌 수가 있음. 우리나라는 헌법에 근거를 두고 있고, 행정부도 따로 두고 있음. 이에 역사적 배경이 있음. 과거 3.15 부정 선거, 당시 여당 집권 여당에 의해서 자행된 관권 선거라는 비판이 있음. 그 당시에는 내무부 소속 공무원들이었는데 지시명령권을 가진 집권여당의 영향력 아래에 있어 부정선거가 되었음. 이에 대한 반성적 고려를 위해 선거관리 기관은 정부로부터 독립된 기관으로 두고, 그 설치 근거도 헌법에 뒤야 한다는 주장을 근거로 현재의 모습이 되었음.
- 신생 전환기 민주주의 국가에서 이 선거의 중요성을 인식을 한다면 선거관리 기관의 법적 성격을 어떻게 규정을 할 것인지, 또 행정부로부터의 독립성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 고민부터 시작할 필요가 있음. 많은 제 3 세계의 선거관리 기관장들을 만나보면 권력 서열이 높음. 의외로 선거관리 기관장이 대부분 집권당에 가까운 인사임. 그래서 여당, 집권당 편향적이라는 비판을 많이 받고 기관의 결정이 쉽게 수용되지 않음.

한국 선거관리 제도의 변천사

군사정권 시절 중앙선거 관리 위원회

- 1963년에 헌법기관으로 선임이 된 후 당시 박정희 대통령이 초두순시에 나선다며 각 기관을 방문을 하는데 선거관리위원회도 방문을 하겠다라고 연락이 왔었음. 당시에 중앙선거관리위원장이 헌법상 독립기관에 행



정부의 수관이 방문하는 거는 적절치 않다 해서 방문을 거절을 했음. 헌법상 독립기관이라는 성격을 극적으로 드러낸 것임.

- 1989년 당시 중앙위원장인 이해찬 위원장님이 선거관리 기관이 투표와 개표라는 절차상으로만을 완벽하게 관리한다고 해서 역할이 끝나는 것이 아니라 선거의 전 과정이 불법, 탈법 없이 준법 선거가 이루어질 수 있도록 하는 것이 역할이라고 해 최초로 선거 관리 기관이 선거법 위반 행위에 대한 단속 활동을 시작함. 당시 동해시에 출마한 후보자들 전원을 검찰에 고발을 함으로서 선례를 만들. 이후 일반국민들의 의식 속에서도 선거 관리 기관의 역할이 단순하게 절차상의 관리에만 있는 것이 아니라 법을 지키는 가운데 준법선거, 공명선거를 적극적으로 만드는 것이 선거관리위원회의 역할이라는 것이 사회적 인식으로 잡힘.

민주화 이후에 중앙선거관리 위원회

- 민주화 이후에 선거가 치러지고 다음 선거가 진행되면서 대통령선거법, 국회의원선거법처럼 분리되어 있던 선거법을 통합선거법으로 합침. 선거에 관한 절차상으로 절차적 내용과 선거 부정 방지라는 내용이 포함되며 후보자 비방, 허위사실 공포 등과 같은 내용들을 전부 금지하고 처벌하는 내용이 법에 포함됨. 통합선거법 제정 당시에 집권 여당이 여당 프리미엄을 많이 포기했음. 당시 대통령이 김영삼 대통령이었는데 민주선거로 당선된 대통령이라는 자부심이 배경에 있었던 것으로 생각됨. 제3세계에서 금권선거로 인해 부정부패가 많이 일어나는데 그에 대한 단속은 잘되지 않음. 그렇기 때문에 반대쪽으로부터 승복을 이끌어내기 어려웠음. 선거법을 어기면 정치생명이 끝나버린다고 할 정도로 엄격하게 집행되어 선거문화가 상당히 깨끗해졌음.
- 2000년대에 들어와서 당선된 정치인이 집권과정에서 각종 부정부패 논란에 휩싸이는 경우가 많은데 그 이유는 다음 선거가 있기 때문임. 집권기간 동안 다음 선거 비용을 마련하려고 함. 소위 차떼기 사건, 재벌이 사과박스에 돈을 담아 전달하는 차떼기가 사회적인 논란이 되었음. 또 고비용 선거가 논란이 되었음. 그래서 2004년도에 공직선거법이 큰 폭의 개선이 있었는데 지구당 폐지를 하면서 운영자금을 크게 줄였음. 또 정치자금의 투명성 확보를 위해서 법인단체의 정치자금 기부가 허용이 되었음.

현재의 중앙선거관리위원회

- 2010년대에 들어서 유권자의 정치참여를 효과적으로 이끌어낼 것인가, 절차상 선거관리의 완결성으로 관심이 많이 넘어옴. 매니페스트 운동을 통해 지역에 기반한 유권자의 투표 행태를 바꾸고자 정책선거 운동을 그때부터 시작을 했었음. 또 하나는 선거일에 투표소에 갈 수 없는 사람이 자기의 유권 권리를 행사할 수 있도록 사전 투표 제도가 도입되었고 재외국민 선거 제도가 이때부터 도입이 되기 시작함. 전국 어디에서 투표권을 행사하려면 정당한 유권자인지 확인할 수 있어야 되는데 발전된 IT기술을 통해 신분증만 제시하면 확인인 투표지를 현장에서 발급을 해주는 선거관리 기법이 본격적으로 도입됨.
- 선관위가 받는 비난 중에 하나가 선거법이 지나치게 규제 위주라는 점임. 정치 선진국은 민주주의가 쟁취한 민주주의고 그 나라의 선거제도, 정치제도는 오랜 기간 동안 체득된 것임. 그래서 그 나라의 문화와 정치인의 행태 간 충돌이 없음. 우리나라의 경우에는 최초로 이제 선거를 실시한 때인 50년대에 주어진 선거이고, 선거권에 대한 인식, 참정권에 대한 없어서 이상과 현실 사이에 괴리가 많았음. 그래서 법과 제도를 통해 현실을 교정



하려고 했음. 그러다 보니 규제가 현실과 맞지 않는 일도 생겼음. 다만 21세기에 들어와서는 규제완화 요구에 따라가려고 함.

- 정치자금의 경우 후원회를 지정하면 후원회를 통해서만 정치 자금을 받도록 되어 있음. 또 기탁금은 특정정당, 특정정치인을 지정해서 하는 것이 아니라, 선거관리위원회에 기탁을 하면 선거관리위원회가 국고 보조금 배분 비율에 따라서 정당에 배분을 하게 됨. 후원금의 경우, 국회의원 본인이 직접 받을 수가 없이 반드시 후원회를 통해서 받도록 되어 있고, 국회의원이 직접 받으면 30일 이내에 준 사람의 인적 사항을 바로 후원회에 넘기도록 함. 30일 이내에 넘기지 않으면 역시 정치자금법 위반 위반으로 처벌받음.

한국 선거관리위원회의 국제적 역할

중앙선거관리위원회의 국제적 역할

- 중앙선거관리위원회가 다른 신생 독립국가나 신생민주주의 국가의 어떤 기여를 하고 있는지에 대한 관심이 있음. 선관위가 주도해서 세계선거기관협의회(Association of World Election Bdies, A-Web)를 결성하였고, 그 사무처를 우리나라 송도에 설치하게 됨. 각 나라의 선거관리 기관, 선거와 관련된 국제기구들이 함께 참여하는 기관을 중앙선거관리위원회가 주도해서 창설을 했다는 것은 상당한 의미를 지님. 주 업무는 제3세계에 대한 지원, 전 세계에 통용되는 선거 규범 등을 만들고, 기관 간의 교류협력을 통해서 각국에 맞는 더 나은 제도를 만들어가는 것임. 신생민주주의 국가들의 선거 기관에 근무하는 직원들을 초청해 연수를 하고 있음.
- 해당기관은 조직구성이 집행이사회와 실질적인 사무를 보는 사무처가 있음. 해당 기관의 혜택을 받는 대부분 국가들은 신생 민주주의 국가들이기 때문에 운영자금을 지원하기 어려움. 그래서 한국이 창설을 주도한 나라로서 지원을 하고 있음. 그래서 많은 신생은 국가들이 참여함으로써 선거관리 기관이가져야 될 규범의식 같은 것을 상호 교류를 통해서 학습하는효과도 있음.
- 선거는 특수성이 있음. 나라의 정치현장하고 직접 맞닿아 있다보니, 국가에서 직접지원은 미국이나 영국 같은 선진국들이, 특히 선거분야의 지원은 간접적인 방식을 많이 채택을 하고 있음. 현장에서 직접적인 교육을 하는 것이 아니라 제3의 국제기구나 국제적으로 활동하는 NGO 등을 활용한 교육 사업을 진행함.
- 선거 참관의 경우 다양한 나라들에서 선거참관단을 꾸려서 선거가 공정하게 이루어지는지에 모니터링을 함. 우리나라도 예전에 최초 선거 당시 UN에서 선거를 참관했듯이 지금도 그런 식의 운영이 되고 있음. 하지만 선거가 마땅히 지켜야 될 룰을 중심으로 실질적인 참관이 될 수 있는 방안에 대한 고민이 필요한 것은 사실임. 한국도 국제업무의 비중을 높여가는 고민이 필요함.

선거지원을 통한 개발협력

- 과거에 네팔과 방글라데시를 방문했을, 두 나라에서 공통적으로 얘기했던 부분이 노트북에 대한 지원임. 한국은 주민등록제도를 통해서 투표장에 온 사람이 정당한 유권자인지 아닌지 확인이 원활함. 그러나 이들 국가에는 주민등록제도 자체가 없음. 그래서 정확한 유권자나 선거인의 규모 파악이 불가능함. 그래서 노트북을 필요



로 함. 제도뿐만 아니라, 제3세계 신생 민주주의 국가에 있어서 선거가 온전한 하나의 프로세스로 이루어지면 인프라도 갖추어 져야 한다는 점임. 한국에서 정치자금에 대한 규제를 했을 때, 금융실명제와 함께 맞물려서 가능했다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있음.

- 많은 제3세계에서 했던 것 중에 하나가 선거관리 기관에 대한 신뢰를 쌓는 것이었음. 그 신뢰는 행정적인 능력에 대한 신뢰일 수도 있고, 능력은 떨어지지만 엄정하고 중립적으로 공정하게 관리해내겠다는 그 의지에 대한 신뢰일 수 있음. 한국도 동해시 재보궐 선거 등에서 그러한 의지를 외부에 드러내고 성과를 만들어내지 못했다면 그 이후에 제도로 들어오지 못했을 수도 있음. 또 한국의 고질적인 지역주의에 기반한 선거도 문제였음. 그럼에도 폭력이 아닌 투표라는 행태로 나타났음.
- 하지만 제3세계 같은 경우에는 부족 간의 갈등이나 종교적 갈등이 투표의 행태가 아니라 폭력의 행태로 나타남. 그래서 민주시민 교육을 통한 시민의식 향상도 중요하다고 생각함. 선거의 가치나 투표의 가치, 대화와 타협에 대한 기본적 이해가 필요함. 우리나라는 높은 교육열을 통해서 민주주의적 가치를 많이 학습함. 교육과 연관된 선거관리 기관의 역할에도 주목을 할 필요가 있음.

한국 선거제도의 발전 방향

가짜뉴스에 대한 대응

- 우리 선거법에서는 허위사실 공포에 대해서 처벌하는 규정이 있음. 허위사실 공포는 전달되는 형태를 따지지 않음. 후보자 혹은후보자의 가족에 대한 사실과 다른 내용을 공포하면 그 자체를 허위사실 공포죄로 처벌함. 선관위도 가짜뉴스에 대한 고민을 많이 하고 있음. 전파속도도 빠르고 일반인들은 일단 언론에 보도가 되면 검증 없이 쉽게 믿어버리기 때문에 위험함. 그래서 영향을 차단할 수 있는 방법에 대한 고민을 많이 하고 있음. 조직도 특화된 전담 조직을 만들고 사이버 선거범죄센터라고 해서 온라인, 모바일 등의 포렌식과 같은 전문적인 기법 등을 갖추는 등을 통해 대응을 하고 있음.

공직선거법 개정

- 정치자금의 경우 후원회를 지정하면 후원회를 통해서만 정치 자금을 받을 수 있고, 기탁금은 특정정당, 특정정치인을 지정해서 하는 것이 아니라, 선거관리위원회에 기탁을 하면 선거관리위원회가 국고 보조금 배분 비율에 따라서 정당에 배분을 하게 됨.
- 현재 상황을 바탕으로 공직선거법 90조, 93조 개정 의견을 냈음. 선거 180일부터 선거에 영향을 미칠 목적으로 현수막이나 시설물 등을 이용해서 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다는 것이 요지임. 그래서 정당 후보자의 성명을 명시하는 내용을 담으면 선거에 영향을 미칠 목적이 있는 걸로 인정하는 간주해 버리는 조항이 있음. 이에 대한 문제의식을 갖기 시작한 게 2013년도임. 단순한 의사표출까지 금지하다 보니 유권자가 선거에 대한 의사표시를 하는 것 자체가 어려워 졌음. 현수막, 시설물, 인쇄물은 제3자에게 자기 의사를 다수에게 전달



하는 수단인데, 그 수단 자체를 제한해버리는 것임. 그래서 유권자의 정치적 의사 표현 선거에 참여를 확장하는 방향으로 제도의 변화 방향을 가져가려고 함. 하지만 정치권에서는 정당 후보자의 명칭과 성명의 언급이 허용되면 현역 정치인이 비판에 더 많이 노출된다는 것은 자명한 사실이고, 선거운동 기간에 현수막도 많이 걸리는데 일반 유권자가 현수막에 정치적 의사표현을 하고 유인물을 뿌리면 혼란으로 인식을 함. 또 후보자에게는 현수막 개수에 제한이 있지만 유권자에게는 없음. 이에 대한 고민이 필요함.

- 선거가 실시될 때마다 저희가 이제 선거 비용 제한액을 공고함. 제한액은 해당 선거구의 읍면동의 숫자나 인구수 등을 참고해서 산정함. 그 이후 선거가 끝난 후 회계보고를 받음. 회계 책임자를 지정해서 회계 보고를 받고 시군 선거관리위원회를 통해 비용실사를 실시함. 제대로 신고가 됐는지 확인 후 위반되었으면 선거법 위반으로 처벌을 받게 됨. ■



- 담당 및 편집: 윤하은 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 208) hyoon@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 08월 19일 ISBN 979-11-6617-205-2 05300

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr