

2017 중앙선거관리위원회 연구용역과제

선거의 질적 평가와 한국의 선거 연구

2017. 07.

연구책임자: 음선필(홍익대)

공동연구원: 기현석(명지대)

최혜선(한국형사정책연구원)

사단법인 **한국입법학회**

제 출 문

중앙선거관리위원회 귀중

본 보고서를 「선거의 질적 평가와 한국의 선거 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2017. 3. 30. ~ 2014. 7. 28.

연구책임자 : 음 선 필 (홍익대)

공동연구원 : 기 현 석 (명지대)

공동연구원 : 최 혜 선 (한국형사정책연구원)

연구주관 : 한 기 영 (중앙선거관리위원회)

사단법인 한국입법학회

차 례

□ 요약

I. 서론	1
1. 연구 필요성 및 목적	1
2. 연구 범위	4
3. 연구 방법	5
II. 선거의 질적 평가로서의 선거완전성 개념	6
1. 선거완전성의 개념	6
2. 인접개념과의 구별	8
3. 선거완전성 개념의 유용성과 중요성	10
III. 선거완전성의 구현 방법	31
1. 선거완전성 구현을 위한 접근방식	13
2. 선거완전성의 지도원리	14
IV. 선거완전성의 평가방법	22
1. 선거완전성 평가방법론의 연구동향	29
2. 선거완전성 인식지수(PEI 지수)에 의한 평가방법	33
3. 선거완전성 평가의 함의	41
V. 한국 선거의 선거완전성	34
1. 한국 선거의 법적 토대: 규범 및 기구·조직	43

2. 한국 선거의 완전성에 대한 평가	47
3. 한국 선거의 완전성을 확보하기 위한 제도화(institutionalization)의 과제	96
4. 한국형 선거완전성 평가방법론의 모색	75

VI. 결 론 **8**

1. 정리	81
2. 제언	85

□ 참고문헌 **88**

표 차례

[표 1] 선거완전성의 판단 항목	3
[표 2] 2017년 각국 선거완전성 인식지수	3
[표 3] 이코노미스트의 국가별 민주주의지수(Democracy Index 2016)	7· 4
[표 4] 이코노미스트의 연도별 한국 민주주의 지수 추이(2006년-2016년)	9· 4
[표 5] 이코노미스트의 한국 민주주의지수(영역별)	05
[표 6] 대한민국의 2013년-2017년 선거완전성 인식지수	3· 5
[표 7] 대한민국의 2013년-2017년 선거완전성 인식지수	3· 5
[표 8] 대한민국의 선거완전성 인식지수 비교(2013년과 2015년 격차)	8· 5
[표 9] 정당 및 후보자 등록 영역의 선거완전성 인식지수 변화	8

요 약

□ 연구목적

- 오늘날 선거에 대한 질적 평가 즉, 특정 시점에 실시된 선거가 민주주의 원리에 어느 정도 충실하게 이뤄졌는가에 대한 평가가 중요논제가 되고 있음
- 선거연구의 한 중요 영역으로서 선거의 질적 평가에 관한 방법론을 모색할 필요가 있으며, 이와 관련하여 ‘선거완전성(electoral integrity)’개념과 ‘선거완전성 인식지수(the perceptions of electoral integrity index)’가 주목됨
- 국제적으로 사용되고 있는 선거완전성의 개념과 이를 측정하기 위한 선거완전성 인식지수를 살펴보고, 이러한 도구개념을 한국적 상황에 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 함

□ 선거의 질적 평가로서의 선거완전성 개념

- 선거완전성은 「국제적 기준과 합의에 나타난 바와 같은 보편선거(universal suffrage) 및 정치적 평등의 민주주의 원리에 기초하고, 모든 선거과정에 걸쳐 그 준비와 관리가 전문적이고 공평하고 투명한 선거」로 정의하는 것이 적절함
- 선거완전성 개념은 선거를 필수적 구성요소로 하는 대의민주제 하에서 인권을 더 실질적으로 보장하고, 민주체제의 발전을 가능하게 하며 더 나아가 민주체제의 잠재적 변화능력이 실현되는 것을 촉진하게 함

□ 선거완전성의 구현 방법

- 선거완전성은 선거권자 교육, 선거관리, 선거구획정, 선거인등록, 후보자등록, 선거운동, 선거보도, 선거비용, 투표, 집표, 선거결과 확정 등 모든 단계에 걸쳐 각 관계자에 의하여 선거완전성이 구현되어야 함, 이를 위해 선거완전성을 뒷

받침하는 법적 토대(legal framework), 제도적 장치, 선거의 좋은 기준 및 관행, 선거절차에 대한 복수 주체(선거권자, 정부기관, 시민단체, 언론, 정당, 국제선거참관단 등)의 공적 감시와 감독, 선거규범의 실효적인 집행 등이 요구됨

- 선거완전성의 구현을 위한 기본지침 내지 지도원리는 ① 선거민주주의 원리에 대한 존중, ② 제도적 안전장치의 확보, ③ 선거참여자의 윤리강령, ④ 선거관리의 전문성 및 정확성, ⑤ 선거절차의 투명성 및 책임성, ⑥ 감독 및 법집행의 실효성, ⑦ 선거규범의 타당성을 들 수 있음

□ 선거완전성의 평가방법

- 선거완전성 프로젝트 그룹의 선거완전성 지수(PEI)는 선거의 주기 전체를 반영한 11개의 범주를 분류하여 각 지표를 통해 선거에 대한 평가를 하게 되며, 평가에 참여하는 전문가들은 예비 선거기간, 본선거 운동기간, 투표일 등 각국의 총선 및 대선이 국제적 표준을 충족하는지를 평가함
- 선거완전성 지수(PEI) 조사에 참여하는 전문가는 선거 관련 연구를 하는 정치학자(또는 법학, 사회학, 경제학, 통계학 등 사회과학자)를 대상으로 하며, 구체적으로는 관련연구그룹의 회원, 선거관련 논문 실적 및 도서를 출판한 자, 대학교원을 대상으로 선정하고 있음. 국내외 전문가를 포함하여 각 선거마다 국가당 최소 40명의 전문가를 대상으로 선정하고 있음
- 선거완전성 지수는 선거의 주기 전체를 반영한 11개의 범주를 분류하여 각 지표를 통해 선거에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 평가에 참여하는 전문가들은 예비 선거기간, 본선거 운동기간, 투표일 등 각국의 총선 및 대선이 국제적 표준을 충족하는지를 평가함

□ 한국 선거의 완전성을 확보하기 위한 제도화(institutionalization)의 과제

- 선거완전성 프로젝트가 제안하는 핵심적인 제도화의 과제의 하나는 집권정당 내지 거대정당에 유리한 우리의 일련의 선거제도를, 군소정당에게도 균등한 것으로 개편하는 데 있음. 따라서 선거완전성 프로젝트의 기준에 의할 때 선거구

획정 영역에서 높은 평가를 받기 위해서는 현재 수준보다 국회의원선거에서 비례대표제를 확대 시행하는 것이 필요함

- 현행 선거법이 군소정당에게 불리하고 집권정당에 유리하며 더불어 시민의 권리를 제한한다는 점은 총론상으로는 중앙선거관리위원회를 포함한 우리 사회 각계의 공통된 의견이며, 선거법상의 규제는 정보화 시대를 맞이하여 유권자는 물론 군소정당에게도 불리하다는 점이 최근 문제되고 있으므로 선거법 영역에서 선거운동 자유의 확대가 요구됨
- 일련의 정치자금 기부에 대한 규제는 국고보조금의 불균등한 분배 문제와 더불어 우리나라의 선거완전성 평가에 있어 선거자금 영역에서의 지수를 하락시키는 중요한 원인이 되고 있다. 이에 관련 분야 제도 개선을 위한 심도 깊은 논의가 지속적으로 요구됨
- 현재의 재외선거제도가 선거완전성 평가에 부정적 영향을 미칠 가능성은 크지 않은 것이 현실이나, 현재의 선거완전성 프로젝트의 심사기준을 고려할 때 지속적인 재외선거인 등록·신청절차제도의 개선이 요구됨

□ 한국형 선거완전성 평가방법론의 모색

- 선거완전성 프로젝트의 평가방식은 각국의 특별한 사정을 충분히 반영하지 못하므로 우리나라에서 실시되는 선거마다 우리 선거민주주의의 발전 수준을 평가할 수 있는 기준의 모색이 필요함
- 선거완전성 프로젝트 그룹의 일종의 정형화된 국제 선거규범에 기초한 것이므로 각국의 특별한 사정을 충분히 반영하지 못하고 있으므로, 한국형 선거완전성 지수 측정을 위한 평가항목의 개발이 필요함
- 세부적으로는 선거완전성 프로젝트 그룹의 평가항목에서 선거법 영역과 정당·후보자등록 영역의 평가항목을 개선하고, 언론보도와 구별되는 정치매체 항목 신설, 선거운동 항목의 신설, '선거기관'에 대한 평가와 구별되는 '국가기관'에 대한 평가항목의 신설이 요구됨

□ 선거완전성의 확보를 위해 제도적 개선방안

- 한국 선거의 완전성을 확보하기 위해 필요한 제도적 과제로는 선거구의 조속한 획정시기의 확정 및 선거구획정위원회 구성의 합리화, 비례대표선거제의 확대, 선거운동의 자유 확대, 선거자금제도의 개선, 재외선거의 선거인 등록제도 개선, 기탁금제도 및 정당후원회 제도의 합리화 등을 들 수 있음
- 선거완전성 개념은 한국 선거의 발전을 측정하는 도구로 사용될 수 있으며, 정기적으로 실시되는 선거를 평가함에 있어서 선거행태나 선거결과를 분석하는 것에 그치지 말고 선거 자체의 완전성을 측정하는 것이 필요할 것임

I. 서론

1. 연구 필요성 및 목적

가. 연구 필요성

오늘날 선거는 정치적 변화를 가져오는 동인(動因, momentum)으로서 세계적으로 보편화된 정치적 사건(event)이다. 2000년 이후 전 세계적으로 11개 국가를 제외한 모든 국가에서, 민주체제이든 아니든 간에, 국가 차원의 선거가 실시된 바 있다.¹⁾ 경험적으로 볼 때, 선거는 민주체제를 발전시킬 수도 있고 또는 무너뜨릴 수 있는 계기(契機)가 되고 있다. 그러한 까닭에 오늘날 선거에 대한 질적 평가가 중요한 관 심사가 되고 있다. 즉 특정 시점에 실시된 선거가 과연 민주주의 원리에 어느 정도 충실하게 이뤄졌는가에 대한 평가가 중요한 논제가 되고 있는 것이다.²⁾ 왜냐하면 선거의 중요성이 강조될수록 역설적으로 선거의 조작이나 왜곡 등 병리적 현상이 나타나기 때문이다.

이러한 현상은 민주적 이행(democratic transition)을 겪은 나라에서 두드러지게 나타났다. 그러나 이러한 문제는 때로 선진민주국가에서도 문제되기도 한다. 2000년 -2008년에 걸친 선거권자 등록을 둘러싸고 논쟁이 일었던 미국³⁾과 2005년 우편투표의 부정이 문제되었던 영국⁴⁾을 그러한 예로 들 수 있다.

1948년 이래 한국은 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 등 숱한 선거를 치르면서 수차례 선거제도의 변화를 겪었다. 이를 통하여 한국의 선거가 더욱 온전해졌는

1) Susan Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Elections Became an International Norm* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).

2) Pippa Norris, Ferran Martinez I Coma and Richard Frank, "Assessing the Quality of Elections", *Journal of Democracy*, 24(4), 2013, pp.124-135.

3) 이에 관하여는 OSCE/ODIHR, *Reports on International Election Observation Missions for the US National Elections 2000, 2004 & 2008*.

4) 이에 관하여는 Sarah Birch, "Explaining Confidence in the Conduct of Elections." paper presented at the Public Opinion and Political Parties Conference, University of Essex, U.K., Sept.9-11, 2005.

지 매우 궁금하다. 최근 논란이 된 것만을 살펴보더라도 한국 선거의 완전성에 대하여 의심을 품을 만한 사례들이 있다.

2012년 제18대 대선 선거운동기간에 국가정보원 등 국가기관이 인터넷을 통하여 선거운동에 개입하였는지 여부를 둘러싼 격렬한 논쟁, 2014년 6월 지방동시선거에서 많은 반대에도 불구하고 결국 실시된 기초자치단체 선거의 정당공천과정에 나타난 비민주성의 문제, 지난 제18대 대선의 개표과정에 부정이 있었다고 주장하며 2017년 제19대 대선을 앞두고 개봉된 영화인 「더 플랜」의 상영⁵⁾ 등이 그러하다.

이러한 사실들은 한국 선거의 완전성에 대한 본격적인 평가가 필요함을 잘 보여준다고 하겠다. 종래 선거에 관한 연구는 선거참여자의 행태, 선거결과와 정치적·경제적·사회적 함의 등에 관한 정치학·정치경제학·사회학적 접근 또는 선거제도의 합리성·합헌성에 대한 제도론적·규범적 접근이 주를 이루었다. 이에 비하여 선거 자체에 대한 질적 평가를 시도하기 위한 종합적인 연구에 대해서는 상대적으로 관심을 기울이지 못하였다. 그러나 이제 선거연구의 한 중요한 영역으로서 선거의 질적 평가에 관한 방법론을 모색할 필요가 있다고 본다.

이와 관련하여 주목하고자 하는 것이 「선거완전성(electoral integrity)」⁶⁾ 개념과 「선거완전성 인식지수(the perceptions of electoral integrity index)」이다. 이 지수는 어떤 선거가 실시된 이후에 그 선거의 질적 수준이 어느 정도인지를 선거전문가들이 평가한 것을 수치로 표시한 것이다. 이는 전 세계에서 실시되는 선거의 질을 비

5) 이에 대하여 2017.4.19. 중앙선거관리위원회는 이러한 주장이 전혀 사실무근임을 조목조목 밝히는 보도자료를 냈다. 중앙선거관리위원회는 브리핑 자료를 통하여 제18대 대통령 선거 개표부정 의혹 영화에 대한 자신의 입장을 밝혔다. 그 요지는 이와 같다.“영화 더 플랜에서 제18대 대선 개표부정 의혹을 제기한바, 의혹 해소를 위한 가장 확실한 방법은 투표지 현물을 직접 검증하는 것이라고 봄. 우리 위원회는 제19대 대선 종료 후 더 플랜 제작팀의 요구가 있다면 조작 여부 검증에 필요한 범위에서 제3의 기관을 통해 공개 검증에 응할 것임. 검증 방법은 지난해 한국정치학회 주관으로 실시한 1987년 대선의 구로구를 부재자투표함 검증 사례를 준용할 수 있을 것임. 검증 결과 대선 결과를 조작한 것이 밝혀진다면 선거관리위원회는 그에 상응하는 책임을 질 것임. 반대로 어떠한 조작도 하지 않았다는 것이 밝혀진다면 의혹을 제기한 분들은 무거운 사회적 책임을 인식하기를 기대함.”

6) electoral integrity는 「선거완전성」 또는 「선거온전성」 등으로 번역될 수 있다. 더 좋은 용어를 발견하기까지 이 글에서는 이를 「선거완전성」으로 번역하고자 한다. 한편 이를 「선거공정성」으로 번역(의역)하는 경우도 있으나, 후술하는 바와 같이, electoral integrity는 이와 구별되는 상위의 개념임을 주의할 필요가 있다.

교할 수 있도록 만들어진 전반적·체계적·일관적인 방법이라 할 수 있다. 이러한 개념은 선거완전성 프로젝트(The Electoral Integrity Project, EIP)의 핵심개념이다. 이 프로젝트는 하버드대학 케네디스쿨과 시드니대학 정부·국제관계학부가 공동으로 운영하는 독립적이고 비영리적인 연구 프로젝트이다.⁷⁾

본 연구에서는 국제적으로 사용되고 있는 선거완전성의 개념과 이를 측정하기 위한 선거완전성 인식지수를 살펴보고, 이러한 도구개념을 한국적 상황에 활용할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

나. 연구 목적

앞에서 살펴본 바와 같이 선거의 질적 평가를 위한 도구인 선거완전성 개념은 한국 선거 및 선거제도의 발전을 측정하는 척도로 사용될 수 있다고 본다. 본 연구의 목적은 다음과 같다.

먼저 본 연구는 한국 선거의 완전성에 대한 평가를 통하여 선거제도의 문제점을 파악하고 그 개선방향을 모색하는 것, 선거완전성의 구현과 관련하여 선거참여자인 정당, 언론기관 등의 기대역할을 발견하는 것, 특히 선거과정의 전반적인 관리책임자인 선거관리위원회의 업무상 과제를 제시하는 것을 단기적인 목적으로 갖는다.

나아가 본 연구는 장기적으로 한국 선거민주주의의 발전에 필요한 제도적 개선방향을 거시적으로 제시하고, 한국 선거의 지속적인 질적 평가를 위한 연구 토대를 구축하고 그 평가방법론을 개발하는 것을 기대하고 있다.

요컨대, 본 연구는 선거과정을 전반적으로 관리하여야 하는 선거관리위원회의 과제를 발견하고 한국의 선거민주주의가 발전하는 데 유용한 정보와 정책적 대안을 찾는 것을 궁극적인 목적으로 삼고 있다.

7) The Electoral Integrity Project는 세계 전 지역에서 실시하는 선거를 평가하는 연례보고서를 발간하고 있다. 그 첫 보고서로는 Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martínez i Coma, *THE YEAR IN ELECTIONS, 2013: THE WORLD'S FLAWED AND FAILED CONTESTS*, February 2014가 있다. 이는 2012.7.1.~2013.12.31.까지 66개국(10만명 이상 국가)에서 실시된 73차례의 대선·총선에 대하여 선거전문가들(855명)을 대상으로 설문조사한 것으로서, 전 세계의 선거 및 국가를 비교하기 위하여 49개 항목을 조사하고 이 항목을 그룹화한 11개 분야를 100점 만점의 지수로 각각 평가하였다. 이에 관하여 자세한 것은 www.electoralintegrityproject.com 참조.

2. 연구 범위

본 연구에서 다루고자 하는 논점은 선거의 수준을 질적으로 평가할 수 있는 도구 개념으로서 선거완전성이란 무엇인가, 그 평가방법은 무엇인가, 선거완전성은 어떻게 구현되는가, 한국 법체계는 선거완전성에 관하여 어떻게 규율하고 있는가, 우리 선거과정에 나타난 선거완전성의 문제는 어디에 기인하며 이를 어떻게 해결할 것인가, 한국 선거의 질적 평가에 적합한 선거완전성의 평가방법은 과연 무엇인가 등이 될 것이다.

이를 정리하면 아래와 같다.

- 선거의 질적 평가로서의 선거완전성 개념
 - 선거완전성의 의의
 - 인접개념과의 구별
 - 선거완전성 개념의 유용성과 중요성

- 선거완전성의 구현방법
 - 선거완전성 구현을 위한 접근방식
 - 선거완전성 구현을 위한 지도원리

- 선거완전성의 평가방법
 - 선거완전성 평가방법론의 연구동향
 - 선거완전성 인식지수(PEI 지수)에 의한 평가방법
 - 선거완전성 평가의 함의

- 한국 선거의 선거완전성
 - 한국 선거의 법적 토대: 규범 및 기구·조직
 - 한국 선거의 완전성에 대한 평가

- 구체적 사례의 실증적 검토 및 규범적 평가
- 국제적 평가방법론에 따른 평가
- 한국 선거의 완전성을 확보하기 위한 제도화(institutionalization)의 과제
 - 입법적 과제
 - 제도운영의 과제
- 한국형 선거완전성 평가방법론의 모색
 - 한국 선거에 적실성 있는 선거완전성의 평가항목 등 개발
 - 향후 한국 선거민주주의 발전을 위한 측정도구로서 역할 기대

3. 연구 방법

본 연구는 질적 수준을 담보하기 위하여 기초적인 문헌조사 외에 비교연구 및 전문가 자문 등을 활용하고자 한다.

먼저, 기존 선행연구를 통한 선거완전성의 개념, 지도원리, 평가방법론 등을 조사하기 위하여 문헌조사를 하고자 한다. 이러한 문헌조사는 한국 선거의 완전성과 관련된 사례 및 통계자료를 분석·정리하는 실증적 분석과, 한국 선거의 법적 토대에 해당하는 법규범의 논리적 구조 및 의미를 파악하는 규범의 해석론을 포함한다.

또한 비교연구를 통하여 선거의 질적 평가와 관련된 세계적인 연구기관의 자료, 선거완전성과 관련된 주요 국가의 입법례와 현황을 고찰하고자 한다.

나아가 전문가 자문을 통하여 선거관련 전문가의 다양한 의견을 반영함으로써 연구의 객관성과 타당성을 확보하고자 한다.

II. 선거의 질적 평가로서의 선거완전성 개념

1. 선거완전성의 개념

가. 선거완전성의 의의

세계적으로 민주주의가 널리 보편화되면서, 또한 국제기구에 의한 선거지원이 활발해지면서⁸⁾ 「온전한 선거」 또는 「선거완전성(electoral integrity, election with integrity)」 개념은 자연스럽게 중요한 관심사가 되었다. 이에 따라 각국 선거제도의 규범과 현실을 비교분석하기 위한 도구개념의 정립이 필요하게 되었다.

그렇지만 선거완전성의 개념이 현재 확실히 정립되었다고 보기는 어렵다고 할 것이다.⁹⁾ 지금까지 이 개념을 정의하려는 노력이 다양하게 이뤄졌다. 선거완전성을 가장 단순하게 파악하는 견해에 의하면, 이는 「선거의 적절한 실시를 규율하는 국제적 기준과 규범에 따르는 것(to refer to international standards and global norms governing the appropriate conduct of elections)」¹⁰⁾을 의미한다. 이에 따르면, 선거

8) 국제기구에 의한 선거지원(선거감시, 기술적 지원, 선거의 실질적 수행, 선거절차의 인증 등)은 선거완전성에 관한 국제적 관심을 높이면서 선거의 국제적 규범과 관행을 확립하고 선거의 투명성과 책임성을 강화하는 결과를 낳았다.

9) 선거완전성에 관한 최근 문헌으로는 The Electoral Knowledge Network, *The ACE Encyclopedia: Electoral Integrity*, 3rd Rev., 2013; Pippa Norris, Richard W. Frank and Ferran Martínez i Coma, *Advancing Electoral Integrity*, New York: Oxford University Press, 2014; Norris, Pippa, “Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the Diffusion of Global Norms”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013, pp.576–588; Pippa Norris, “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013, pp.563–575; Pippa Norris, “Electoral Integrity and Political Legitimacy”, *Comparing Democracies 4*, eds. Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris, London: Sage, 2014; Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, New York: Cambridge University Press, 2014.

10) *THE YEAR IN ELECTIONS, 2013*, p.7; Pippa Norris 교수는 이를 보다 상세히 설명하여 “선거 이전·선거운동·투표일·선거 이후의 모든 선거기간에 걸쳐, 세계 모든 나라에 보편적으로 적용되는 국제협약과 규범(international conventions and global norms)에 따르는 것”이라고 한다. Pippa Norris, “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013, pp.564–569.

가 국제적 기준과 협약을 존중하여 실시된 경우 「정당한」 것으로 평가된다. 그러나 이러한 정의는 선거완전성의 법적 근거 내지 토대를 가리킬 따름이지, 그 개념의 실질적 내용을 직접 보여주는 것은 아니다.

따라서 완전한 선거를 「국제적 기준과 합의에 나타난 바와 같은 보편선거(universal suffrage) 및 정치적 평등의 민주주의 원리에 기초하고, 모든 선거과정에 걸쳐 그 준비와 관리가 전문적이고 공평하고 투명한 선거」¹¹⁾로 정의하는 것이 더 적절하다고 본다.

나. 선거완전성의 개념적 성격

선거완전성 개념은 궁극적으로 진정한 선거(genuine election)¹²⁾에 참여할 수 있는 선거권자의 능력을 최대한으로 보전하기 위하여 형성된 개념이다. 달리 말하면 선거완전성은 모든 선거권자의 참여가 보장되는 자유롭고 공정한 선거(free and fair election)의 구현을 지향한다.¹³⁾ 그런 점에서 이 개념은 이상적(理想的) 개념이라 할 수 있다.

그런데 선거완전성의 구체적인 내용은 현실적으로 각 국가의 정치문화에 의하여 채워진다. 정치문화가 선거(절차)에 대한 인식과 태도, 시민참여의 수준을 결정하며 나아가 선거의 완전성에 대한 신뢰를 형성하기 때문이다. 그런 점에서 이 개념은 상대적(相對的) 개념이라 할 수 있다.¹⁴⁾

11) The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, International IDEA and the Kofi Annan Foundation, September, 2012, p.13. “We define an election with integrity as any election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle.”

12) 「진정한 선거」라는 용어는 국제연합의 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」제25조에서 찾아볼 수 있다. 동조는 선거권자 의지의 자유로운 표현을 보장하는, 정기적으로 실시되는 진정한 선거(genuine periodic elections)에서 투표하거나 선출될 수 있는 시민의 권리를 규정하고 있다.

13) 중앙선거관리위원회는 “자유롭고 공정한 선진 민주선거”의 구현을 자신의 임무로 삼고 있다. 이처럼 선거완전성의 구현은 선거관리위원회의 사명(mission)이라 할 것이다.

14) 사회적·정치적으로 통합이 잘 이뤄진 경우와 달리, 여러 이유로 국가적 분열이 심한

또한 이 개념은 특정한 시점에 실시된 선거의 완전성 정도를 평가하는 데 활용된다는 점에서 하나의 도구적(道具的) 개념이라 할 수 있다. 이 개념은 평가자의 주관적 인식을 주된 판단의 근거로 삼기 때문에 판단의 객관성 차원에서 다소 불충분한 면이 있다는 현실적 한계에도 불구하고, 특정 선거에 대한 질적 평가를 위한 도구로서 매우 유용하다고 볼 수 있다.

2. 인접개념과의 구별¹⁵⁾

가. 선거의 공정성(공정선거)

선거의 완전성 개념과 가장 중첩되는 개념으로 선거의 「공정성(fairness)」을 들 수 있다. 완전성에 해당하는 integrity를 공정성으로 번역하면서 양자를 동일시하고 혼용하는 경우가 적잖다. 그러나 양자는 엄밀히 구별할 필요가 있다고 본다.

사전적인 의미로, 공정선거는 「공평하고 올바른 선거」¹⁶⁾를 의미한다. 그런데 공정선거의 법적인 의미는 현행법상의 관련 규정을 종합해 봄으로써 파악할 수 있다. 공정선거와 관련한 현행법 규정으로는 헌법 전문의 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치... 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고”, 제114조 제1항의 “선거...의 공정한 관리”, 제116조 제1항의 “선거운동은... 균등한 기회가 보장되어야 한다.”, 공직선거법(이하, 「공선법」) 제1조의 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고”, 공선법 제7조 제1항의 “선거에 참여하는 정당·후보자... 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 ... 공정하게 경쟁하여야 하며” 등이 있다.

생각건대, 선거의 공정성은 「선거과정에 나타난 정치적 경쟁의 공정성」을 의미한

상태에서는 완전성의 수준에 관한 국가적 합의를 이끌어내기가 매우 어렵다는 점을 기억할 필요가 있다.

15) 이하는 음선필, “선거의 완전성”, 『홍익법학』, 15권 3호, 2014, 107-108면을 약간 수정한 것임을 밝힌다.

16) 김민수 외 편, 『국어대사전』, 금성출판사, 1992.

다고 본다. 선거권자의 정치적 지지를 획득하고자 하는 정당·후보자간의 경쟁이 금력·권력 등에 의해 제한되지 않고, 각자에게 불편부당(不偏不黨, impartial, unprejudiced)해야 한다. 따라서 선거의 공정성은 선거과정의 경쟁자인 후보자 및 정당간의 공정한 경쟁(fair competition)을 핵심으로 한다. 이는 선거과정에 나타난 정치적 경쟁에 정치적 평등을 적용한 것이라 할 수 있다. 이와 같이 선거참여자에게 참여의 기회를 공평하게 제공함으로써 그 누구도 그 결과에 대하여 이의를 제기할 수 없게 될 때, 그 선거는 공평하고 올바른 선거 즉 공정선거로 간주된다.

그런데 선거의 공정성에 몇 가지 전제가 있음을 주의하여야 한다. 첫째, 선거의 자유이다. 보통 선거의 자유와 공정성은 상호 대립적인 개념으로 이해되기 쉬우나, 양자는 동일 차원의 대립적인 개념이라기보다는 차원이 다른 보완적 개념으로 보아야 한다. 선거의 공정성은 궁극적으로는 선거권자의 다양한 의사를 정확하게 반영하기 위하여 선거의 자유가 정당·후보자 등 선거참여자에게 동등하게 보장될 것을 요구한다. 따라서 선거가 공정하게 실시되기 위해서는 선거운동의 자유가 선행적으로 보장되어야 하며, 선거과정에서 정당·후보자에게 균등한 기회가 주어져야 한다.

둘째, 보편선거의 원칙에 따라 국민의 선거권이 충실히 보장되어야 한다. 선거권의 적극적·소극적 요건이 지나쳐서 많은 수의 국민이 선거에서 배제되거나, 직장 업무·거리·장애 등의 이유로 선거권의 행사가 사실상 불가능해서는 아니 된다. 국민의 선거권 행사가 사실상 배제된 상태에서 선거의 공정성은 그 의미가 축소될 수 밖에 없다.

요컨대 선거의 공정성은 보편선거 및 정치적 평등을 핵심요소로 하는 민주주의 원리에 기초한 선거완전성에 포함되는 부분집합에 해당한다고 하겠다.

나. 공명선거

「공명선거」라는 용어는 공선법 제10조에서 사용되고 있다. 공명선거의 개념은 다양하게 이해되고 있다. ‘공정하고 투명한 선거’로 넓게 이해되기도 하며, ‘선거과정에서 선거법규가 준수되고 선거권자의 의사가 왜곡·굴절됨이 없이 선거결과에 정확하게 반영되어 그 결과에 누구든지 승복할 수 있는 선거’로 이해되기도 한다. 그런데 공선법 제10조의 맥락에 의하면, 공명선거는 선거부정을 거부하는 개념으로

사용되는 것으로 이해된다.¹⁷⁾ 사전적 의미로도 공명선거는 부정선거에 반대되는 개념으로서 「매수 따위의 부정이 없이 치러진 깨끗한 선거」¹⁸⁾를 지칭한다. 공정선거(선거의 공정성)가 정치적 경쟁과 관련된 개념이라면, 공명선거는 선거의 투명성 내지 선거법규의 규범성과 관련된 개념이라고 하겠다. 그러한 점에서 공명선거는 사실상 규범에 따라 투명하게 실시됨으로써 선거와 관련한 부정을 방지하는 「준법선거」를 가리킨다고 본다. 그렇다면 이러한 의미의 공명선거는 모든 선거절차에 걸쳐 그 준비와 관리가 전문적이고 공평하고 투명한 선거를 의미하는 선거완전성에 포함되는 부분집합임을 알 수 있다.

이와 같이 선거완전성은 공정선거(선거의 공정성)와 공명선거를 아우르는 개념이라고 할 수 있다. 왜냐하면 선거완전성 개념이 선거가 그 전제와 이념적 기초가 되는 민주주의원리에 충실하게 실시되었는지를 전반적으로 평가하기 위한 필요에 따라 고안되었기 때문이다.

3. 선거완전성 개념의 유용성과 중요성

선거완전성 개념은 선거를 필수적 구성요소로 하는 대의민주제 하에서 인권을 더 실질적으로 보장하고, 민주체제의 발전을 가능하게 하며 더 나아가 민주체제의 잠재적 변화능력이 실현되는 것을 촉진하게 만든다.

가. 인권의 보장

선거는 무엇보다도 대의민주제에서의 정치적 권리를 실질적으로 누릴 수 있는 계기가 된다. 직접적으로는 대표자로 선출되어 공직을 담당할 수 있는 피선거권과 대표자를 선출할 수 있는 선거권이 그 대상이 된다. 뿐만 아니라 선거과정에 참여하여 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있는 언론·출판·집회·결사의 자유와 정당설

17) 공선법 제10조 제1항 본문은 “사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

18) 김민수 외 편, 『국어대사전』, 금성출판사, 1992.

립·활동의 자유를 누릴 수 있게 한다.

더 나아가 민주적인 원리에 충실한 선거는 국민으로 하여금 공적 서비스를 평등하게 누릴 수 있는 권리를 실효성 있게 해준다. 그리고 1900년부터 2012년까지 선거에 의한 민주화 사례들을 분석한 연구¹⁹⁾에서, 복수 정당간의 경쟁 가운데 정기적으로 실시되는 선거는 법의 지배와 기본권 보호의 수준을 향상시키는 것을 확인할 수 있다.

나. 민주주의의 발전

완전한 선거는 (대의)민주주의의 핵심요소인 정치적 평등(political equality)와 정치적 통제(political control)을 실제적으로 구현하게 해준다. 그러한 점에서 외형상의 민주주의와 진정한 민주주의의 차이는 바로 선거완전성의 유무라고 할 수 있다.²⁰⁾ 선거완전성이 결여된 선거는 민주체제를 공허하게 만들며 민주주의의 신념과 열정을 사그라지게 만든다. 또한 선거에 의하여 선출된 정치권력의 정당성에 대하여 근본적인 의심을 품게 하면서 대의민주주의에 대한 심각한 회의를 가져온다. 그러한 점에서 선거완전성은 민주주의의 심화에 절대적으로 요청된다. 지금까지 한국에서 대선의 결과에 대하여 이의를 제기하며 불복증을 주장하는 것이 새로 선출된 정부의 국정운영에 어떠한 영향을 미치는가를 생각하면 선거완전성의 중요성을 역설적으로 확인할 수 있다.

또한 선거완전성은 그 자체가 경제발전, 투명한 통치, 평화의 정착 등의 유익한 결과를 직접 이끌어내지는 않을지라도 이를 가능케 하는 결정적인 디딤돌이 된다.²¹⁾ 1975년 이래 97개 국가에서 실시된 800여 이상의 선거에 관한 연구²²⁾에 의하

19) Amanda Edgell et al., When and Where do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900–2012, Working Paper Series 2015:8, The Varieties of Democracy Institute, 2015, p.22.

20) *Deepening Democracy*, p.12.

21) 실증적인 자료에 의하면, 경제발전의 수준과 선거완전성의 수준 간에 의미 있는 상관관계가 있음을 알 수 있다. Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma, Alessandro Nai and Max Grömping, *The Year in Elections 2015*, Feb. 2016, pp. 29,30. 경제발전이 선거민주주의의 발전에 미치는 긍정적 영향에 관하여는 Carl Henrik Knutsen et al., *Economic Development and Democracy: An Electoral Connection*, Working Paper Series 2016:16(2), The Varieties of Democracy Institute, 2016. 한편, 선거민주주의가 인간개발에 기여하는

면, 보다 완전한 선거가 실시된 경우 경제발전이나 인권보호를 제대로 이루지 못한 정권의 다수가 패배한 것으로 나타났다. 이처럼 선거에 의한 책임추궁가능성 (electoral accountability)이 선거의 질적 수준에 크게 의존함을 주의하여야 한다. 이와 같이 선거완전성은 선거를 통하여 대표자의 통치성과에 대한 책임을 효과적으로 추궁하게 만들기 때문에 민주주의가 가진 잠재적인 변화능력(transformative potential)을 실현시키는 계기가 된다.

것에 관한 실증적 연구로는 John Gerring et al., *Electoral Democracy and Human Development*, Working Paper Series 2015:9, The Varieties of Democracy Institute, 2016.
22) Carolien van Ham, “Clean Elections, Good Governments? Electoral Fraud and Accountability in Third Wave Regimes”, Paper presented at the Workshop on Challenges of Electoral Integrity, International Political Science Association World Congress. Madrid, 7 July 2012.

III. 선거완전성의 구현 방법

1. 선거완전성 구현을 위한 접근방식

선거완전성은 선거의 모든 절차에 걸쳐 참여하는 모든 사람들에 의하여 구현되거나 훼손될 수 있다. 따라서 선거완전성은 선거절차의 단계별로 여러 관계자에 의하여 다양한 방법으로 구현되어야 한다. 즉 선거권자 교육, 선거관리, 선거구획정, 선거인등록, 후보자등록, 선거운동, 선거보도, 선거비용, 투표, 집표, 선거결과 확정 등 모든 단계에 걸쳐 각 관계자에 의하여 선거완전성이 구현되어야 한다. 이를 위해서 선거완전성을 뒷받침하는 법적 토대(legal framework), 제도적 장치, 선거의 좋은 기준 및 관행, 선거절차에 대한 복수 주체(선거권자, 정부기관, 시민단체, 언론, 정당, 국제선거참관단 등)의 공적 감시와 감독, 선거규범의 실효적인 집행 등이 요구된다.

그런데 선거완전성은 통치구조(정부형태, 선거제도, 정당제도 등)나 정치문화 등 사회적·정치적 맥락에 따라 달리 이해되기 때문에 그 구현수단 역시 상이할 수밖에 없다. 또한 선거완전성의 구현에 투입되는 비용을 고려하여야 한다. 선거행정인력의 인건비, 선거관리기자재 구입비, 새로운 기술을 활용한 관리프로그램 개발비, 감독·조사·선거쟁송처리, 선거권자 교육비 등이 그것이다. 따라서 비용-효용의 분석을 통하여 어느 정도의 선거완전성을 구현할 것인가를 정책적으로 판단하여야 할 필요가 있다.²³⁾ 이러한 사항들을 고려하면서 진정하고 신뢰성 있는 선거를 실시하기 위한 일정한 기본지침 내지 지도원리(guiding principles)를 이끌어낼 필요가 있다.

이와 관련하여, 선거완전성의 구현을 어떠한 방식으로 접근하는가에 관한 관점을 먼저 정립할 필요가 있다. 이에 크게 두 가지의 접근방식이 있다. 하나는, 보다 넓게 접근하는 방식으로, 대의민주체제에서 기대되는 선거의 기능이 온전히 작동되기 위하여 필요한 정치제도(선거·정당·정치자금제도 등) 내지 통치구조와 관련된 요소를 찾아내는 것이다. 이에 따라 선거완전성을 구현하기 위한 요소로 다음 다섯

23) *Electoral Integrity*, p.20.

가지를 들 수 있다. ① 인권보장과 선거쟁송을 충실히 뒷받침할 수 있는 법치주의의 확립, ② 투명하고 신뢰할 수 있는 선거를 관리하는 전문적이고도 능력 있는 독립된 선거관리기구의 설립, ③ 정치적 경쟁자 간 상호견제가 가능한 민주체제를 존속하는 데 필요한 정당간 경쟁과 권력분립에 관한 법제의 형성, ④ 모두의 평등한 정치참여를 방해하는 법적·행정적·정치적·경제적·사회적 장애물의 제거, ⑤ 비밀스런 정치자금에 대한 규제.²⁴⁾

다른 하나는, 다소 좁게 접근하는 방식으로, 선거완전성의 구현에 필요한 요소를 선거규범·선거절차·선거관리 등 선거제도와 직접 관련된 요소에 국한하여 찾아내는 것이다. 이러한 입장에서는 선거완전성의 지도원리로 ① 선거민주주의 원리에 대한 존중, ② 제도적 안전장치의 확보, ③ 선거참여자의 윤리강령, ④ 선거관리의 전문성 및 정확성, ⑤ 선거절차의 투명성 및 책임성, ⑥ 감독 및 법집행의 실효성, ⑦ 선거규범의 타당성을 제시하고 있다.²⁵⁾

생각건대, 민주체제에서 선거완전성을 제대로 구현하기 위해서는 선거제도 이상의 제도적 요인과 정치문화적 요인을 두루 고려해야 할 것이다. 그러나 그 범위를 넓게 잡으면 선거완전성의 확보를 위한 노력의 초점을 자칫 흐리게 만들 수 있다. 그러한 점에서 선거제도와 직접 관련된 요소에 국한하여 선거완전성의 지도원리를 찾는 것이 더 현실적이라고 본다. 따라서 후자의 입장에서 선거완전성을 구현하기 위한 기본지침 내지 지도원리를 살펴보고자 한다.

2. 선거완전성의 지도원리²⁶⁾

가. 선거민주주의 원리에 대한 존중

오늘날 민주주의의 개념에 관하여는 다양한 견해가 있다.²⁷⁾ 단순히 말하자면, 민

24) *Deepening Democracy*, pp.19-37.

25) *Electoral Integrity*, pp.11-15.

26) 이하는 음선필, “선거의 완전성”, 111-121면을 부분적으로 수정한 것임을 밝힌다.

27) 일찍이 많은 논자들에 의하여 민주주의는 다양한 개념으로 파악되었다. 오늘날 많은 문헌에 나타난 민주주의의 내용을 규정하는 핵심 수식어로는 선거(electoral), 자유(liberal), 합의(consensual), 참여(participatory), 숙의(deliberative), 평등(egalitarian) 일곱 가지가 있다. 이들은 “국민에 의한 통치”(rule by the people)를 실현하기 위해 무엇이 필요한가

주주의를 좁은(thin, minimalist) 의미로 파악하기도 하고 넓은(thick, fat)의 의미로 파악하기도 한다. 좁은 의미로 이해할 때, 민주주의는 「선거민주주의(electoral democracy)」를 가리킨다.²⁸⁾ 선거민주주의는 국민에 의한 통치가 정기적으로 실시되는 선거에서 선거권자의 승인(지지)를 확보하려고 경합하는 대표자(후보자·정당)간의 경쟁에 의하여 실현된다고 보는 개념이다. 그러한 점에서 선거민주주의를 「경쟁민주주의」, 「엘리트민주주의」라고도 한다. 한편 민주체제에서 선거가 최소한의 필수요건이라는 점에서 선거민주주의를 「최소한의 민주주의(minimal democracy)」라고도 한다.

물론 오늘날 민주주의가 단지 대표의 선출, 다수의 지배 등만으로 이해되지는 않는다. 적어도 자유민주주의 원리에 내포된 자유, 입헌주의, 법의 지배, 책임성 등을 핵심요소로 포함하고 있다. 그런데 여기서 선거완전성과 관련하여 선거민주주의를 강조하는 것은 선거를 통해서만 민주체제가 작동될 수 있기 때문이다. 즉 민주주의의 최소한으로서 선거민주주의를 내세우는 것이다. 따라서 선거제도의 구성과 운영은 기본적으로 선거민주주의의 원리에 충실하여야 한다.

선거민주주의의 관점에서, 선거는 당연히 「경쟁적 선거(kompetitive Wahl)」²⁹⁾이어야 한다. 경쟁적 선거는 선거의 자유와 공정성이 확보될 것을 요구한다.³⁰⁾ 이러한 이유에서 선거민주주의는 최소한 아래와 같은 요구를 내세운다.³¹⁾

첫째, 선거참여자의 정치적 기본권이 보장되어야 한다. 선거권, 피선거권, 입후보

에 관한 이해의 차이를 잘 보여준다. Michael Coppedge et al., *Varieties of Democracy: Methodology v.2.*, Varieties of Democracy(V-Dem) Project, 2014, pp.3-7.

28) 이러한 이해는 일찍이 Joseph Schumpeter에게서 비롯한다(J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, 1947).

29) 경쟁적 선거에 관한 설명으로는 Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie der Wahlsysteme*, 4. Auflage, Verlag Leske+Budrich, 2004, SS.25-31.

30) 자유롭고 공정한 민주적 선거에 관한 일반적인 설명으로는 Inter-Parliamentary Union, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, 1994: Elklit, Jorgen and Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy*, 8(3), 1997; Beetham, David, "Freedom as the Foundation," *Journal of Democracy*, 15(4), 2004, pp. 61-67.

31) 한편, 선거민주주의를 R. Dahl의 개념인 「다두정치(polyarchy)」체제로 이해하고 그 핵심요소를 선출직 공직자, 자유롭고 공정하며 빈번한 선거, 결사의 자율성, 포괄적인 시민권, 표현의 자유 등 다섯 가지로 파악하는 견해도 있다. Jan Teorell et al., *Measuring Electoral Democracy with V-Dem Data: Introducing a New Polyarchy Index*, Working Paper Series 2016:25, The Varieties of Democracy Institute, 2016.

및 선거운동의 자유, 정당설립의 자유, 정치자금 모금 및 기부의 자유 등을 비롯하여 선거과정의 참여를 가능케 하는 권리와 자유가 최대한 보장되어야 한다. 그래서 경쟁적인 다당제가 보장되며, 언론 및 선거운동을 통한 정당과 선거권자의 소통 등이 확보되어야 한다.

둘째, 선거제도의 구성 및 운영과 관련하여 헌법상 기본원칙인 보통·평등·직접·비밀·자유선거 원칙이 지켜져야 한다. 그래서 모든 국민은 원칙적으로 선거권자 또는 후보자로서 모든 선거절차에 걸쳐 평등하고 자유롭게 참여할 수 있어야 한다. 특히 두려움 없이 자유의사에 따라 투표할 수 있어야 하며 선거결과에 미치는 정치적 영향력의 크기가 원칙적으로 동등하여야 한다.

셋째, 선거의 공정성이 확보되어야 한다. 선거의 공정성은 모든 선거참여자를 동등하게 취급하는 것을 목적으로 하는 동시에 실천과제로 삼고 있다. 즉 선거정보의 획득, 언론에의 접근, 선거운동을 통한 정치적 의사소통의 기회, 선거인등록, 투표시설에의 접근, 이의제기절차에 의한 구제절차의 활용 등에서 모든 선거참여자는 동등하게 대우받아야 한다. 이와 같이 선거의 공정성은 선거관리가 선거절차 전반적으로 어떠한 정치적 편견이나 관여 없이 중립적·객관적으로 이뤄질 것을 요구한다.

나. 제도적 안전장치(institutional safeguards)의 확보

(1) 선거절차의 분화와 견제 및 균형

선거완전성을 확보하기 위해 「견제와 균형」 기초 위에서 선거절차를 분화할 필요가 있다. 즉 여러 단계로 구성되는 선거절차를 관리함에 있어서 단계별로 이를 담당하는 기구간의 권한배분이 중요하다. 이는 선거관련 국가작용에 대하여 권력분립 원칙을 적용하는 것이다. 예컨대 선거와 관련한 행정작용과 사법작용을 분리하거나, 선거재판을 전담하는 선거법원을 일반법원으로부터 분리하는 것이다.³²⁾

그런데 선거절차 분화의 정도는 입법례에 따라 다르다. 선거관리권한을 다양한 기관에게 분담, 부여한 국가로 뉴질랜드를 들 수 있다.³³⁾ 법무부 소속 선거관리장

32) 예컨대 오스트리아, 크로아티아, 독일, 루마니아의 경우 헌법재판소가 선거절차에 대한 관할권을 가지고 있다.

(Chief Electoral Officer)이 일반적인 선거관리를 담당하며, 우정국 산하 선거등록센터(Electoral Enrolment Center)는 선거인등록과 선거인명부관리를 담당한다. 독립기관인 선거위원회(Electoral Commission)는 정당등록사무, 선거방송을 위한 공적기금의 배분, 선거비용보고서 수령, 선거관련 사항 홍보 등을 담당한다. 경찰은 선거법 위반사건을 수사하고 범법자를 기소한다. 대표위원회(Representation Commission)는 선거구를 획정하는 독립된 기관이다. 의회의 선거법위원회(Election Law Committee)는 총선 이후에 선거의 행정적·법적 쟁점을 조사하며 선거관리장 등의 보고서를 검토하고 선거법의 개정을 권고한다.

한편 민주주의 이행기에 있거나 공무원에 대한 신뢰가 낮은 국가의 경우 광범위한 권한을 가진 독립적인 선거위원회를 설립하는 방식을 선호한다. 그리고 선거관리위원회의 공정성을 확보하기 위하여 중립적인 구성방식, 위원회 구성원의 엄격한 신분보장, 그리고 정치적 중립성을 매우 강조한다. 그 대표적인 예로 1990년부터 1996년까지 여러 변화를 겪었던 멕시코를 들 수 있다.³⁴⁾ 멕시코는 종전 선거를 관리하였던 내무부를 대신하여 중립적이고 자율적인 상설선거관리기구인 연방선거청(Federal Electoral Institute)을 설립하였다.³⁵⁾ 그리고 선거쟁송을 담당하는 특별재판소를 창설하였다.

나아가 선거완전성을 확보하기 위해서는 선거절차의 분화뿐 아니라 선거절차에서의 견제와 균형이 아울러 요청된다. 이를 위해서는 선거절차에 관여하는 개인, 단체 및 기관의 임무와 역할을 선명히 규정할 필요가 있다. 그리고 다양한 기관·기구에게 선거관리를 분담시키면서도 각 기관·기구 간의 협조체계를 확보하는 일이 중요

33) 자세히는 Electoral Commission of New Zealand, *Everything You Need to Know About Voting Under MMP*, Wellington: GP Publications, 1996.

34) 자세히는 Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico City: FLACSO, 1999.

35) 멕시코 연방선거청의 담당업무는 대단히 광범위하다(연방선거기관 및 선거절차법 제69조). 선거인명부 작성 및 갱신, 선거구 획정, 정당 및 정치단체의 등록, 후보자 등록신청의 접수·처리, 정당 및 정치단체의 권리와 특권 등에 관한 사항 처리, 선거비용제한액 설정, 투표용지를 포함한 모든 선거관련 물품의 디자인·인쇄·배분, 투표관리인력의 준비 및 교육, 선거결과 집계, 선거의 유효성 확인 및 당선증 교부, 선거권자 교육프로그램의 입안 및 시행, 여론조사 및 선거감시활동의 관리 등. 이처럼 연방선거청의 권한이 매우 광범위한 까닭에 그 구성에 있어서 중립성이 강하게 요청된다. 연방선거청의 구성에 의회, 정당 및 시민의 참여가 보장되고 있다.

하다. 또한 정당, 후보자 등의 선거참여자로 하여금 이러한 분담체계를 잘 숙지하도록 할 필요가 있다.

이하에서는 선거절차에 관여하는 선거관리기구, 감시기구, 정당 등 주요 주체들의 역할을 중심으로 제도적 안전장치를 살펴본다.

(2) 선거관리기구

선거완전성과 관련하여 가장 중요한 문제는 선거가 신뢰할 수 있는 기관에 의하여 공정하게 관리되는가 여부이다. 선거관리기구는 자유롭고 공정한 선거를 운영·실시할 수 있는 제도적 역량을 갖추고 중립적이어야 한다.³⁶⁾ 무엇보다도 선거관리기구를 (행)정부로부터 독립된 지위로 둘 것인가 여부가 문제된다. 신흥민주국가나 민주적 이행단계에 있는 국가에서는 독립적인 선거관리기구를 설치하는 것이 바로 중립적인 선거관리를 담보하는 것으로 인식되곤 한다.

그러나 독립기구를 설치하는 것 자체가 성공적인 선거절차를 보증하는 것이 아님을 주의할 필요가 있다. 법제상으로는 독립기구로 설치되었다고 하더라도 사실상 독립성을 제대로 확보하지 못한 경우가 적지 않다. 지난 1996-2002년에 걸친 28개국의 선거를 대상으로 한 연구의 결과, 선거관리기구의 독립성과 선거공정성의 인식 간에 강한 부정의 관계가 있음이 조사되었다.³⁷⁾ 이는 당초 예상과는 다른 결과였는바, 연구자는 그 이유가 선거관리기구의 존재가 미숙한 민주체제에서 기인하였기 때문이라고 설명하였다. 이러한 사실은 선거관리기구의 「실질적 독립성」이 중요함을 반증한다.

36) 중립적이고도 자율적인 선거관리의 중요성에 관한 주요 문헌으로는 Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter Parliamentary Union, 1994; Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds, "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies," *Commonwealth and Comparative Politics*, 40(2), 2002, p.86-119; López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, New York: United Nations Development Programme, 2000; Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction," *International Political Science Review*, 23(1), 2002, p.5-27; Pastor, Robert A., "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research," *Democratization*, 6(4), 1999, p.1-27.

37) Sarah Birch, "Electoral Institutes and Popular Confidence in Electoral Process: A Cross-national Analysis", *Electoral Studies* 27, 2008, pp.305-320. 특히 p.314.

실질적인 독립성을 확보하기 위해서는 선거관리기구의 구성, 조직, 권한과 운영 등 모든 것이 중요하다. 첫째, 선거관리기구의 형태, 즉 선거관리기구의 구성방식을 어떻게 정할 것인지에 관한 사회적·정치적 합의가 매우 중요하다. 선거관리의 공정성을 확보하기 위하여 선거관리기구를 비당파성(non-partisanship)에 따라 구성할 수 있고, 또는 정치적 균형(political balance)을 맞춰서 구성할 수도 있다.³⁸⁾ 후자의 경우, 각 정당의 대표자들을 선거관리기구의 구성원이 되게 하는 것이다. 때로는 양자를 병행하는 것도 유용한 방법이다.³⁹⁾

이외에도 선거관리기구 구성원의 정치적 중립을 강력하게 요구하며⁴⁰⁾, 선거관리기구 위원의 임기를 보장하되 특정한 예외적인 사유와 공식적 절차에 의해서만 임기 중에 물러나게 하는 장치를 마련하기도 한다.⁴¹⁾

둘째, 정치적으로 중립적인 기구가 되기 위해서는 재정적으로 다른 국가기관으로부터 독립하여야 하며, 우수한 행정·재무·운영체계를 갖추고 과학적인 선거관리에 필요한 기자재와 운용기술능력을 구비하여야 한다.⁴²⁾ 이처럼 선거관리기구는 선거관리인력과 자원을 독자적으로 관리·활용할 수 있어야 한다. 만약 다른 국가기관의 자원을 사용하여야 할 경우에도 선거관리에 관한 한 선거관리기구의 우월적 지위가 보장되어야 한다.⁴³⁾

셋째, 선거관리기구에 어떠한 권한을 부여할 것인가도 중요한 문제이다. 선거관리기구의 권한은 선거관리기구의 위상과 관련되는바, 통상 선거관리기구에 부여되는 권한은 선거관리의 기술적 측면에서 선거제도의 정책적 결정, 나아가 광범위한 구속력을 가진 선거관련규칙의 제정에 이르기까지 다양하다.

38) OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, (Warsaw, 2003), Part One, para. 4.2.

39) 그러한 예로 종전 유고슬로비아에서 갈라져 나온 몇 국가를 들 수 있다. 이 경우 전문적인 위원들은 상임으로, 정당대표자 위원들은 선거절차가 시작된 이후에 참여하는 방식으로 선거관리기구가 운영된다.

40) 예컨대 캐나다의 선거관리장(Chief Electoral Officer)과 부선거관리장(Deputy Chief Electoral Officer)은 연방선거에 투표도 하지 못하도록 하고 있다.

41) 예컨대 인도의 선거위원회(Election Commission)는 헌법기구로서, 위원장과 위원의 임기는 6년이며, 위원장은 오직 탄핵에 의해서만 그 직에서 물러나게 하고 있다.

42) 이와 관련한 선거관리기구의 예산, 인력충원, 조달의 실제적인 문제들을 다룬 것으로 *Electoral Integrity*, pp.103-109.

43) OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, (Warsaw, 2003), Part One, para. 4.3.

넷째, 선거관리기구에 주어질 1차적 과제는 선거규범에 충실한 선거관리이다. 따라서 선거관리기구는 모든 법적 요구에 따르면서 선거절차를 중립적으로 관리하여야 한다. 만약 적용하여야 할 선거규범에 흠결이 있을 경우, 선거관리기구는 이를 선택적으로 적용할 것이 아니라 위헌·위법성을 제거하기 위하여 노력하여야 한다.⁴⁴⁾

다섯째, 선거관리기구는 선거관리를 전문적으로, 투명하게 하여야 한다. 이를 위하여 선거관리기구는 선거권자의 신뢰를 확보하기 위하여 자신의 활동을 정기적으로 적극 공개하고 홍보할 필요가 있으며⁴⁵⁾, 선거완전성에 관한 문제가 제기될 때마다 이를 해결하도록 노력하여야 한다. 아울러 선거에 관한 정책을 결정함에 있어서 정당, 시민사회, 언론기관의 참여·관찰을 허용하여야 한다.

(3) 감시기구

선거완전성을 구현하기 위해서는 선거관리에 대한 감시·감사 내지 감독작용이 필요하다. 이를 담당하는 부서를 선거관리기구 내에 두거나, 또는 별도의 기관(독립위원회, 감사원, 법원 등)에 감시·감독작용을 맡기기도 한다.

선거감시기구의 주된 과제는 선거관리가 법규에 따라 제대로 이뤄졌는지를 감시하는 것, 정치자금의 적정하게 집행되었는지를 회계검사하는 것, 선거관리의 성과를 측정·평가하는 것 등이다. 보통 감사는 재무회계감사(financial audit)와 성과감사(performance audit)로 이뤄진다. 전자와 관련해서는 선거비용의 보고가 정확한지 또는 적법한지 등을 살펴본다. 후자와 관련하여는 선거절차가 어떠한 기능을 수행하는지, 비효과적으로 작동하는 영역은 무엇인지, 적절한 그 개선방안은 무엇인지, 선거에 투입된 자원이 효과적·효율적으로 사용되었는지 등을 살펴본다.

선거절차에 대한 감시기구는 다른 기관이나 정당으로부터 독립성을 확보하여야 하고, 사실관계의 확인을 위하여 선거관계자에게 용이하게 접근할 수 있어야 하며,

44) 선거관리기구는 선거규범의 개선을 위하여 입법부의 입법의견을 적극적으로 제시하여야 하며, 선거규범의 위헌·위법성을 제거하기 위하여 사법부에 정확한 의견을 제출하여야 한다.

45) 특히 선거가 실시되기 전에 선거관리의 신뢰감을 주기 위하여 쟁점이 될 수 있는 사안(예컨대 선거운동감시의 공정성, 개표의 정확성)에 대하여 적절한 홍보를 「선제적으로」 할 필요가 있다.

전문인력에 의하여 중립적이고 정확하고 시의적절하게 감독할 수 있어야 한다. 그리고 감시·감독의 결과로 작성된 보고서의 권위가 모두로부터 존중되어야 하고, 보고서의 지시사항 역시 충실히 이행되어야 한다.

한편 선거절차를 감시·감독하는 기관이 권한을 남용하거나 직무를 유기하지 않도록 이에 대한 적절한 견제와 균형이 필요하다. “감독자를 누가 감독하겠는가 (*Quis custodiet custodienses*)?”라는 법언이 암시하듯이, 감시기구 상호간에 적절한 견제장치가 필요하다.

(4) 정당

핵심적인 선거참여자인 정당은 정치적 경쟁의 당사자에 해당한다. 그러한 입장에서 정당은 다른 정당·후보자의 행위와 선거결과를 예민하게 감시함으로써 정치적 균형을 유지하는 역할을 맡고 있다. 그래서 경쟁관계에 있는 정당간의 견제와 감시는 선거절차를 보다 투명하게 만드는 결과를 가져올 수 있다. 대표적인 예로 선거일 투표소에서 투표와 개표를 지켜보는 정당 추천의 참관인을 들 수 있다.

한편 정당은 상호 충돌하는 이해관계에 있기 때문에 자기의 정치적 이익을 극대화하기 위하여 폭력과 정치자금을 불법적으로 사용함으로써 선거절차를 왜곡시킬 수도 있다. 따라서 이와 관련한 윤리강령을 정당간의 합의로 제정하고 실효성 있게 적용하는 것이 매우 중요하다고 본다. 왜냐하면 선거를 앞두고 정당간의 합의에 따라 제정된 윤리강령은 사실상 선거법규 못지않게 효과적으로 활용될 수 있기 때문이다.

(5) 언론기관

언론기관은 선거정보를 정확히 알려주고 숨겨졌던 왜곡사실을 폭로함으로써 선거과정의 투명성을 확보하며 나아가 선거완전성을 담보한다. 언론기관은 부정확하거나 왜곡된 보도로 말미암아 선거권자들의 인식과 판단이 그릇되지 않도록 주의해야 한다. 특히 오늘날 인터넷의 발달과 SNS의 광범위한 활용으로 말미암아 기승을 부리고 있는 가짜뉴스(fake news)에 적극적으로 대처할 필요가 있다.

오늘날 선거과정에서 여론조사의 영향력이 더욱 커지고 있기 때문에 여론조사의 객관성과 공정성을 제도적으로 확보하여야 한다.⁴⁶⁾

언론기관이 선거완전성을 잘 구현하기 위해서는 언론·출판의 자유, 이동의 자유, 위협·폭력으로부터의 안전, 정보원에 대한 접근가능성, 평등의 원칙 등이 잘 보장되어야 한다.

(6) 사법기구

일반적으로 법의 집행은 검찰과 법원 등에 의한 사법절차에 의하여 진행된다. 그런데 선거규범 위반자에 대해서는 통상적인 사법절차 외에 선거관리기구와 선거특별법원에 의한 별도의 절차가 마련되는 경우가 있다.⁴⁷⁾ 예컨대 연방선거청과 선거재판소를 운용하는 멕시코를 들 수 있다.

선거관리기구가 사법기능을 담당하는 경우 그 개시는 대부분 관계자의 신고·진정 등에 의존하며, 그 제재는 주로 행정처분 또는 소액의 과태료 부과 방식으로 이뤄진다. 경우에 따라서는 선거관리기구가 검찰에 고발하기도 한다. 이와 관련하여 선거관리기구에 선거법 위반 사건에 대한 사실확인 및 증거수집 등의 조사권이 부여되기도 한다.

대부분 국가에서 선거사범에 대한 기소 여부는 검찰의 재량으로 결정된다. 그런데 검찰의 기소재량주의가 자의적으로 운용되지 않도록 일정한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이는 선거완전성에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

한편 선거완전성과 관련하여 선거규범의 위헌성 여부를 심사하는 사법기구의 역할도 중요하다. 특히 위헌법률심사권을 행사할 수 있는 헌법재판소에게 선거과정의 감시자 역할이 기대된다.⁴⁸⁾

다. 선거참여자의 윤리강령

선거완전성은 선거참여자의 윤리의식과 태도에 의하여 직접 영향을 받는다. 선거권자, 후보자, 정당, 언론기관, 공무원, 선거관리자 등 모든 선거참여자는 민주체제

46) 예컨대 프랑스, 이탈리아, 남아프리카공화국, 캐나다 등은 여론조사에 대하여 법적 규제를 가하고 있다.

47) 선거사범(electoral justice)에 관한 포괄적인 안내서로는 Jesús Orozco-Henríquez, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, 2010.

48) 음선필, “선거과정과 헌법재판소”, *홍익법학*, 12권 1호, 2011, 143-146면.

에서 선거의 기능을 올바르게 인식하고 선거규범을 준수하며, 자신의 임무나 역할을 투명하고 중립적으로 수행하여야 한다.

이와 관련하여 선거참여자 각자의 임무와 역할에 맞는 행위준칙(Do's and Don'ts)을 담은 윤리강령이 중요하다고 본다. 윤리강령은 선거에서 비윤리적인 행위를 방지·제약하는 기능을 수행할 수 있다. 즉 개인적·정파적 이익을 위하여 자신의 권한을 행사하지 않을 뿐 아니라, 타인의 정치적 권리나 활동을 존중하고 자기와 다른 관점의 견해를 수용할 것을 요구하게 된다.

윤리강령은 그 자체로 일정한 행위지침 또는 판단근거로 작동될 수 있으나, 실효성을 갖기 위해서는 일정한 제재가 수반되어야 할 것이다. 예컨대 자격정지나 박탈 또는 벌금이 부과되어야 한다. 따라서 윤리강령은 당사자의 합의에 기초한 신사협정의 형태를 취하거나, 입법자에 의한 법령의 형태를 취하게 될 것이다.

윤리강령의 구체적인 내용은 국가별로 사회적·정치적 상황에 따라 다를 것이나 적어도 헌법과 법률에 나타난 명문규정이나 기본원리에 충실하여야 할 것이다. 각 선거참여자에 해당하는 기본적인 내용을 예시하면 다음과 같다.⁴⁹⁾

(1) 정당 및 후보자

폭력을 사용해서는 아니 되며 지지자에게 폭력행사나 범죄를 교사해서도 아니 된다. 다른 정당의 권리를 존중하며, 다른 후보자의 선거운동을 방해해서는 아니 된다. 네거티브 선거운동을 자제하며 다른 후보자나 지지자에 대한 인신공격을 해서는 아니 된다. 선거권자가 선거관련 정보를 획득하는 것을 방해해서는 아니 되며 선거권자에게 지지 및 반대를 강요해서는 아니 된다. 선거운동을 취재하는 언론기관의 권리를 존중해야 한다. 국내·외 참관단의 활동을 장려하고 다른 정당의 감시활동을 방해해서는 아니 된다. 공적인 선거결과에 승복하여야 한다.

(2) 이익단체

법규에 따라 로비활동에 사용한 자금의 내역을 공개하여야 한다. 선거완전성에 관하여 이익단체는 양면성을 지니고 있다. 이익단체는 자기와 다른 이익을 불합리하게 우대하는 것을 견제하는 긍정적 측면을 갖는다. 이에 반해 자기의 이익을 극

49) *Electoral Integrity*, pp.22-25.

대화하기 위해 선거자금을 지원하고 선거운동에 적극 관여하는 과정에서 공정선거와 공명선거를 훼손하기도 하는 부정적 측면을 아울러 갖고 있다. 따라서 이익단체의 정치자금 기부나 정치광고 등을 허용하는 경우 이를 투명하게 공개하는 제도적 장치를 마련하여야 한다.⁵⁰⁾

일반적으로 이익단체는 자신이 지지하는 정당 및 후보자와 밀접한 관계를 유지하고 있다. 따라서 선거완전성에 관한 한, 이익단체는 정당 및 후보자에 준하여 취급되어야 한다. 즉 이익단체는 다른 선거참여자에게 어떠한 폭력이나 위협을 가하거나, 선거권자가 선거관련 정보를 획득하는 것을 방해하거나, 선거권자에게 지지 및 반대를 강요해서는 아니 된다. 또한 다양한 관점으로 보도하고 반대되는 의견이나 광고를 내보낼 수 있는 언론기관의 권리를 존중하여야 한다.

(3) 언론기관

언론기관은 선거권자가 선거정보에 충분히 접근할 수 있도록 하여야 한다. 근거가 확실한 사실에 기초하여 정확하고 균형 있게 보도하여야 하며, 자료의 출처를 명확히 하고 「사실」과 「소문」을 구별하여야 한다. 또한 「사실」과 「의견」을 구별하며, 의견을 의견이라 분명히 소개하고 사실이나 의견란에 국한하여 게재하여야 한다. 사실보도가 정치인, 정당이나 이익단체에 의하여 조작되지 않도록 하여야 한다. 언론윤리를 침해할 수 있는 선물이나 혜택을 받지 않아야 하며, 정보를 매수하지 않아야 한다. 모든 정치광고자를 동등하게 취급하여야 하며 또한 동등하게 평가하여야 한다. 특히 정치광고를 뉴스나 의견과 구별함으로써 선거권자로 하여금 이를 혼동하지 않도록 주의하여야 한다.

(4) 선거관리자 및 공무원

선거관리자와 공무원은 중립적 방식으로 업무를 수행하여야 하며, 특정 후보자나 정당을 차별 취급해서는 아니 된다. 업무의 대가로 어떠한 형태로든 가치 있는 것을 받아서는 아니 된다. 인종·종교·계층·성·국적·연령 등에 기초하여 누구든

50) 예컨대 이익단체의 정치광고를 헌법상 보장되는 표현의 자유로 보는 미국의 경우, 이익단체의 경비 등에 관한 보고를 요구하고 있다. 이에 관한 미국의 판결로는 *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

지 차별해서는 아니 된다. 전문적 소양 아닌 정치적 연분으로 임용되어서는 아니 된다. 공적 시설을 공적 임무 아닌 개인적·정파적 이익을 위하여 사용하게 해서는 아니 된다. 다른 사람들에게 압력을 가하여 특정 후보자나 정당을 지지하게 하거나 지지하지 않도록 해서는 아니 된다. 법규에 따라 정치자금의 정보를 공개하여야 한다. 선거관련 범죄의 사실을 관계 당국에 고지하여야 한다.

(5) 참관단

참관단은 선거장소에 들어가기 전에 신뢰를 획득하여야 한다. 선거절차에 방해되지 않도록 전문적이고 중립적으로 관찰·참관하여야 하며, 참관에 관한 국제규범과 관행에 적합하게 행동하여야 한다.⁵¹⁾ 투표나 다른 선거절차를 방해해서는 아니 된다. 선거법규나 절차가 무시되거나 위반되는 경우, 선거공무원으로부터 필요한 정보나 해명을 확보하는 수준에 그쳐야 한다. 절차를 충분히 관찰하고 필요한 장소를 방문한 이후에 보고를 하되, 정확하고 과장이 없도록 하여야 하며 중립성을 엄격히 지켜야 한다.

(6) 조사기관

선거규범의 위반사건을 조사하는 담당자는 정당한 권한을 가져야 한다. 증거수집은 적법한 수단과 방법으로 하여야 한다. 피조사자의 인권을 존중하며, 시의적절하게 보고를 하되 객관적으로 하여야 한다. 또한 조사과정에 알게 된 개인의 비밀을 누설하지 않아야 한다.

라. 선거관리의 전문성 및 정확성

선거완전성은 선거참여자의 비윤리적 행위 외에도 선거관리의 실수나 오류 때문에 의심을 받는 경우가 있다. 예컨대 투표집계의 오류는 선거결과의 정당성에 대하여 의문을 품게 만든다. 따라서 선거관리의 전문성과 정확성이 요구된다.

51) 참관에 관한 국제규범을 소개한 것으로는 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Code of Conduct for the Ethical and Professional Observation of Elections*, 1997.

선거관리의 전문성은 전문 인력의 확보와 교육에 의하여, 그리고 선거관리의 정 확성은 선거법규의 명확한 입법과 선거과정에 대한 상호 확인 및 감독체계를 구축 함으로써 확보될 수 있다.

마. 선거절차의 투명성 및 책임성

선거결과에 대한 신뢰를 확보하기 위해 선거관리기구 구성원의 임명·선출과정, 선거 구획정, 투·개표 등 전반적인 선거절차의 투명성(transparency)이 요구된다. 선거절 차의 투명성은 선거절차에 대한 국민의 신뢰를 제고하며 선거결과에 대한 수용성을 높인다. 또한 선거관리자로 하여금 자신의 판단과 행위에 대한 사후평가를 의식하 게 함으로써 규범을 더욱 준수하고 신중한 결정을 하게 만든다. 이처럼 선거절차를 형성하는 과정 자체의 투명성을 강화하는 것이 선거결과에 대한 신뢰를 높여준다.

이와 함께 선거참여자의 책임(accountability)을 명확히 물을 수 있어야 한다. 선거 관리 내지 선거행정 담당자는 임무수행에 대하여, 입법자는 입법내용에 대하여, 후 보자나 정당은 후보자등록 및 선거운동 등 자신의 행위에 대하여 책임을 질 수 있 어야 한다. 이러한 책임추궁을 위해 일정한 형식의 보고의무 및 자료제출의무를 두 고, 정기적인 감독장치를 마련할 필요가 있다. 선거참여자 중 특히 선거관리자의 책 임추궁이 현실적으로 매우 중요하다. 왜냐하면 이것이 선거관리의 독립성, 효율성, 전문성을 제고하는 가장 효과적인 방법이 되기 때문이다. 이를 위하여 사법절차에 의한 책임추궁을 동원할 필요가 있다.

바. 감독 및 법집행의 실효성

선거참여자의 책임성을 제고하기 위한 실제적인 장치로 다양한 방식의 감독과 실효적인 법집행이 요구된다. 선거절차에 대한 정기적이고도 지속적인 감독은 선거제 도의 문제점을 발견함으로써 선거완전성을 점진적으로 구현하게 한다. 감독은 위법 행위를 사후에 찾아내는 것은 물론 사전에 이를 방지하는 효과를 가지고 있다. 감 독은 주체에 따라 비당파적·중립적일 수도 있고, 당파적일 수도 있다.⁵²⁾ 여하튼 선

52) 선거절차에 대한 감독기구로는 감사원 등 별도의 전문적 감사기관을 비롯하여 정당, 언

거절차에 대한 감독은 모든 단계에 걸쳐 다각적으로 이뤄져야 한다.⁵³⁾

발견된 위법행위에 대하여는 엄격하고도 실효적인 제재가 가해져야 한다. 아무리 좋은 선거규범이라 하더라도 실제로 집행되지 아니하면 규범력을 가질 수 없으며, 나아가 선거완전성을 훼손하는 행위를 예방할 수도 없기 때문이다.

선거법의 효과적인 집행을 위해서는 선거사범에 대한 명확한 개념 규정, 권리침해나 위법행위에 대한 이의신청·신고·진정 등 사후구제 및 교정절차의 제공, 조사권의 보장, 범법자에 대한 민사적·형사적·행정적 책임 추궁 절차의 마련, 세부적인 판결절차와 상소절차, 위법의 정도에 상응하는 비례적·실효적인 제재 수단의 마련 등이 요구된다.⁵⁴⁾

사. 선거규범의 타당성

선거제도가 선거규범의 정립으로 구체화되기 때문에 선거완전성은 선거규범의 합리성·타당성 유무에 의하여 영향을 받는다. 선거에 관한 규범으로는 헌법, 법률, 명령, 규칙 외에도 사법부의 판례와 널리 수용되고 있는 관행이 있다. 법률 형식의 선거규범에는 통상의 선거법 외에도 선거범죄를 처벌하는 형사법, 공무원의 정치적 중립성을 규율하는 공무원법, 선거와 관련하여 인종 등에 기초한 차별을 금지하는 인권법 등이 있다. 이와 같이 다양한 형태로 존재하는 선거규범의 통일성과 체계성을 확립하는 것이 선거완전성을 위해서도 매우 중요하다.⁵⁵⁾

선거제도의 법적 토대가 되는 선거규범은 성문화된 법령과 지속적인 관행으로 구성된다. 그렇지만 선거제도의 세부적인 구성은 원칙적으로 명문의 제정법(statutory

론기관, 개별 선거권자, 시민단체, 국제NGO 등이 있다. 이들은 각자의 특성에 맞는 감독 작용을 하고 있는바, 일정한 장·단점을 지니고 있다.

53) 선거절차에 대한 감독은 국제적인 관심사이다. 특히 시민단체의 중립적인 감독에 관하여는 국제규범들이 확립되어 있다. 예컨대 Global Network of Domestic Election Monitors(GNDEM)가 제안한 Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations와 Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors을 들 수 있다.

54) 선거완전성을 위한 선거법의 엄정한 집행에 관하여 자세히는 *Electoral Integrity*, pp.73-99.

55) 그러한 점에서 선거규범에 대하여 전체적이고 종합적인 관찰, 검토와 분석을 할 수 있는 전문적인 상설기구가 마련되어야 할 것이다.

law)에 의하여야 한다. 그러한 제정법은 일관성이 있어야 하며 애매하거나 누락되지 않아야 한다.⁵⁶⁾ 특히 정치적 표현에 관한 선거규범은 명백하게 규정되지 않으면 아니 된다.

또한 자주 개정되지 않을 정도로 일정한 수준의 규범력을 구비하여야 하며, 특히 선거에 근접한 시점에 개정되지 않아야 한다.⁵⁷⁾ 이는 선거규범의 예측가능성을 확보하기 위함이다. 한편, 인구 규모의 변화에 따른 선거구 재획정의 필요에서 알 수 있듯이, 일부 선거규범은 시대적 상황에 따라 적절히 변경되어야 한다. 그러한 점에서 선거규범 개정의 빈도 및 정도는 선거민주주의의 안정성을 반영한다고 본다.

56) OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Warsaw, 2003), Part One, para. 2.5.

57) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters, Opinion No. 190/2002* (May 2003), pp. 10, 26.

IV. 선거완전성의 평가방법

1. 선거완전성 평가방법론의 연구동향

가. 선거에 대한 질적 평가의 방법론 대두

선거완전성(electoral integrity, election with integrity) 개념은 민주주의가 널리 보편화되면서 자연스럽게 세계적인 관심사가 되었다. 선거의 중요성이 강조될수록 역설적으로 선거의 조작이나 왜곡이 빈번하게 발생하게 되었으며, 이러한 현실 때문에 선거완전성이 국제적인 관심사가 되었다. 특히 세계 각국 선거제도의 규범과 현실을 비교분석하기 위한 도구개념이 필요하게 된 것이다.⁵⁸⁾ 또한, 선거완전성은 선거의 적절한 실시를 규율하는 국제적 기준과 규범을 가리키는 것으로, 선거기간, 선거운동, 투표일 등 선거주기 전반에 걸쳐 보편적으로 적용된다.⁵⁹⁾

선거완전성을 평가하기 위하여 선거완전성 프로젝트(The Electoral Integrity Project, EIP)는 각국의 전문가를 대상으로 실시하는 이 조사에서 선거를 11개의 항목으로 분류하고 각 49개의 지표를 통해 선거기간 전반에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 선거완전성 인식지수(Perceptions of Electoral Integrity, PEI) 데이터세트는 전 세계 선거에 대하여 합리적이고 신뢰할 수 있는 질적 평가를 할 수 있도록 설계되었다.⁶⁰⁾

나. 선거완전성 프로젝트(EIP)의 소개

전 세계에 걸쳐 실시되는 선거의 질을 비교검토할 수 있도록 전반적·체계적·일

58) 음선필, 선거의 완전성, 홍익법학 제15권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2014, 105쪽.

59) Pippa Norris and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.4.

60) Pippa Norris and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.3.

관적인 방법을 고안하기 위해 만들어진 것으로서, 선거완전성 프로젝트의 핵심개념이다. 이 프로젝트는 하버드대학 케네디스쿨과 시드니대학 정부국제관계학부에 기반을 둔 독립적이고 비영리적인 학문연구 프로젝트이다.

선거완전성 프로젝트에서는 2012년 중반 이후 선거완전성의 국제적 표준, 선거실패의 결과(원인), 문제점의 완화요인을 주요 쟁점으로 연구하여 왔다.

선거완전성 프로젝트는 선거 및 민주주의에 대한 역량과 지식을 획기적으로 향상시키는 혁신적이고 정책연구를 과학적 연구로 개발하고자 하였다.

이에 선거완전성 프로젝트에서는 선거완전성에 대한 개념과 이론의 개발 및 심화, 각국 선거완전성에 대한 모니터링 및 전문가지표, 조사, 사례연구 등을 통하여 선거완전성 평가를 위한 경험적 증거의 수집을 하였다. 또한, 선거완전성에 대한 지식을 향상시키기 위한 다양한 이론적 접근법 및 관련 연구의 세계적 커뮤니티를 구축하였다.

이를 통해 선거완전성에 대한 평가영역을 구축하였으며, 여기에는 (i) Susan Hyde와 Nikolay Marinov의 NELDA, (ii) Judith Kelley의 QED, (iii) Sarah Birch 선거 지수, (iv) 선거완전성 프로젝트의 20개국에 대한 파일럿 연구에서 개발된 선거청렴도 데이터집합 등 이러한 전문 지표는 프리덤하우스의 자유민주주의 지수와 비교될 수도 있다.⁶¹⁾

가장 처음 실시된 1차 선거완전성 평가는 2013년 5월에 공개된 연구(PEI_1)로 2012년 7월 1일부터 2012년 12월 31일까지 실시되었던 20회의 선거를 대상으로 하였다. 이 조사는 2013년 4월에 실시된 20개국 대상 시범연구에서 선거완전성에 대한 인식을 모니터링하는 새로운 전문가조사가 실시되었다 (Norris 외, 2013 www.electoralintegrityproject.com). 분석을 위해 선택된 40명의 전문가가 각국에 연락을 취하여 평균 응답률 30%를 보였다. 다른 많은 지표와 달리, 새로운 PEI 조사는 선거완전성에 대한 다차원적 이해를 담고자 하였다. World Values Survey와 PEI 전문가조사에는 9개의 동일한 질문이 포함되어 있어, 대중 및 전문가의 규범적 판단에 대한 일치성을 자세히 테스트 할 수 있도록 하였다.

두 번째 평가(PEI_2)는 2014년 2월에 공개되었으며 1월 1일부터 12월 31일까지의

61) Pippa Norris, Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms, *Electoral Studies* 32(2013), p.580.

기간에 실시된 선거를 대상으로 평가하고 있다. 이후의 평가(PEI_2.5)는 모든 이전 사례가 포함되었으며 2014년 1월 1일부터 2014년 6월 30일까지 선거를 추가하여 비교 범위를 확대한 내용을 담고 있다. 세 번째 평가(PEI_3)는 2012년 및 2013년 사례가 포함되었고, 2014년 1월 1일부터 12월 31일까지 개최되는 모든 국가 선거를 포함하여 역시 비교대상을 확대하였다. PEI_3에는 107개국에서 실시된 127개 선거에 대한 전문가 평가가 포함되었다. 이후 평가(PEI_3.5)에는 125개국 153개 선거에 대한 1,696명의 전문가 응답이 포함되어있다. PEI_4.0은 139개국 180개 선거에 대하여 2,080명의 전문가 의견을 담았으며, PEI_4.5에서는 153개국 213개 선거에 대해 2,417명의 전문가 의견이 담겨 있다.⁶²⁾

최근의 조사로는 2017년 5월에 발표된 선거완전성지수(PEI 5.0)이며, 이 데이터는 2012년 6월부터 2016년 12월까지 실시된 158개국의 241회의 국가레벨 선거를 전문가 2,709명을 대상으로 평가를 진행하였다.⁶³⁾

2. 선거완전성 인식지수(PEI 지수)에 의한 평가방법

가. 평가영역

‘선거완전성’의 개념은 국제원칙, 가치 및 선거에 대한 기준으로 이해되며, 선거 기간에 대하여 모든 국가에 보편적으로 적용된다. 선거의 주기에 대하여는 국제사회에서 여러 평가지표가 개발되어 있으며, 이를 인식하여 선거주기에 접근하였으며, 국가별 선거 및 선거의 질을 비교하여 평가하고 있다.⁶⁴⁾

PEI조사는 국가별 선거의 질을 모니터링하고 비교할 수 있도록 포괄적이며 체계적이고 일관된 방법으로 이루어지도록 구성하고 있다.

62) Pippa Norris, and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.3.

63) PIPPA NORRIS AND MAX GRÖMPING, THE YEAR IN ELECTIONS 2016–2017, May 2017 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.3.

64) Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martinez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, Political Science & Politics(Volume 47, Issue 4), October 2014, p.2.

모든 선거절차 내지 선거제도의 구성은 바로 선거완전성의 구현을 지향하여야 한다. 선거 자체가 워낙 다양하고도 연속적인 절차로 진행되는 까닭에 선거결과를 자신에게 유리하게 만들고자 하는 세력에 의하여 선거완전성은 실로 다양한 요인에 의하여 훼손될 수 있음을 주의하여야 한다. 선거완전성과 관련하여 검토해야 할 항목으로는 선거관리기구의 조직·구성·선거체계 확정, 선거구 획정, 선거일정 확정, 선거권자 교육, 선거인등록, 정당 및 후보자 등록, 선거운동(미디어에 대한 접근, 여론조사, 선거비용), 투표, 집계, 선거쟁송, 선거결과의 확정 등이 있다.⁶⁵⁾ 따라서, 선거완전성을 평가하기 위해서는 이러한 항목을 포함하여야 할 것이다.

아래 <선거완전성의 판단 항목>은 선거완전성 프로젝트에서 사용한 것으로서, 선거의 전체주기를 선거전·선거운동기간·선거일·선거후의 각 단계로 구분하여 단계별로 선거완전성을 판단함에 있어서 고려하여야 할 11개 범주를 정리한 것이다. 선거 실시 이전의 항목으로는 선거법, 선거절차, 선거구획정, 선거인등록, 정당·후보자등록이 있으며, 선거운동기간과 관련해서는 언론보도, 선거자금이 있으며, 선거일에 관련된 항목으로는 투표절차가 있으며, 선거후의 항목으로는 개표, 선거결과, 선거기관이 있다.

이처럼 선거완전성 지수는 선거의 주기 전체를 반영한 11개의 범주를 분류하여 각 지표를 통해 선거에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 평가에 참여하는 전문가들은 예비 선거기간, 본선거 운동기간, 투표일 등 각국의 총선 및 대선이 국제적 표준을 충족하는지를 평가하게 된다.⁶⁶⁾

전문가에 대한 선거완전성 지수 조사에서 지표가 되는 것은 49개의 핵심항목이다. 설문항목은 긍정 및 부정문이 모두 포함되도록 설계되었으며, 응답에는 5점 척도 및 동의/부동의 옵션이 사용된다. 이 조사는 연령, 성별, 지역, 선거에 대한 친숙도와 같은 전문가의 사회적·정치적 특성에 대한 추가 측정을 포함하고 있다. 아래 표에서 P/N은 평가 내용이 긍정적(positive)인가, 아니면 부정적(negative)인가를 가리킨다.

65) 이에 관한 자세한 설명은 Electoral Integrity, pp.99-178.

66) Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma and Max Grömping, THE YEAR IN ELECTIONS, 2014, February 2015 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.6.

<표 1> 선거완전성의 판단 항목

기간	구분	평가항목	P/N
선거전	1.선거법	1-1 선거법이 군소정당에 불리함	N
		1-2 선거법이 집권 정당에 유리함	N
		1-3 선거법이 시민의 권리를 제한함	N
	2.선거절차	2-1 선거가 잘 관리됨	P
		2-2 선거과정에 대한 정보에 쉽게 접근 가능함	P
		2-3 선거를 관리하는 공무원들이 공정함	P
		2-4 선거가 법에 따라 실시됨	P
	3.선거구획정	3-1 선거구가 일부 정당을 차별함	N
		3-2 선거구가 현역에게 유리함	N
		3-3 선거구가 편파적이지 않음	P
	4.선거인등록	4-1 일부 시민들이 명부에 등록되지 않음	N
		4-2 선거 명부에 오류가 있음	N
		4-3 자격이 없는 일부 선거인이 등록되어 있음	N
	5.정당·후보자	5-1 일부 야당 후보자의 출마가 제한됨	N
		5-2 여성에게 동등한 출마 기회가 주어짐	P
5-3 소수 민족에게 동등한 출마 기회가 주어짐		P	
5-4 정당의 지도부만이 후보자를 선정함		N	
5-5 일부 정당/후보자가 선거운동 집회를 여는 것이 제한됨		N	
선거운동기간	6.언론보도	6-1 신문사가 선거관련 소식을 균형있게 제공함	P
		6-2 TV뉴스가 집권 정당에게 유리함	N
		6-3 정당/후보자에게 정치관련 방송이나 광고출연에 동등한 기회가 주어짐	P
		6-4 기자가 선거관련 공정한 보도를 제공함	P
		6-5 소셜미디어가 선거 범죄를 알리는데 사용됨	P
	7.선거자금	7-1 정당/후보자에게 국가보조금에 공정한 기회가 주어짐	P
		7-2 정당/후보자에게 정치자금 기부가 공정한 기회가 주어짐	P
		7-3 정당/후보자에게 투명한 회계보고서를 발행함	P
		7-4 부유한 사람이 선거를 살 수 있음	N
		7-5 일부 국가 자원이 선거운동에 불공정하게 사용됨	N
선거일	8.투표절차	8-1 일부 선거인이 투표소에서 폭력의 위협을 받음	N
		8-2 일부 부정투표가 존재함	P
		8-3 투표과정이 간편함	P
		8-4 선거인에게 투표장소에서 진정한 선택기회가 주어짐	P
		8-5 우편 투표가 가능함	P

		8-6 장애인에게 특수한 투표기구가 제공됨	P
		8-7 재외선거 투표가 가능함	P
		8-8 인터넷투표가 가능함	P
선거 후	9.개표	9-1 투표함이 안전하게 보관됨	P
		9-2 투표결과가 무기한 연기되지 않고 공표됨	P
		9-3 투표지가 공정하게 계산됨	P
		9-4 국제 선거 참관이 제한됨	N
		9-5 국내 선거 참관이 제한됨	N
	10.선거결과	10-1 정당/후보자가 선거결과에 이의를 제기함	N
		10-2 선거가 평화적인 시위로 이어짐	N
		10-3 선거가 폭력적인 시위를 촉발함	N
		10-4 법적인 경로를 통해 어떠한 논쟁도 해결됨	P
	11.선거관리 기관	11-1 선거관리기관이 중립적임	P
		11-2 선거관리기관이 국민에게 정보를 제공함	P
		11-3 선거관리기관이 자신의 업무수행에 대한 공개조사를 허용함	P
		11-4 선거관리기관이 역할을 훌륭히 수행함	P

출처: Pippa Norris and Max Gröping, THE YEAR IN ELECTIONS 2016-2017, The Electoral Integrity Project, May 2017, p.40.

PEI 5.0 조사에서 나타난 상세 평가항목을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 국회의원선거와 대통령선거를 지수 평가의 대상으로 삼고 있다. 또한, PEI 5.0 조사에서는 2012년 7월 1일부터 2016년 12월 31일까지의 기간에 인구 10만명이 넘는 모든 독립국가(유엔 회원국)를 대상으로 하고 있다.

각 선거 및 국가별 전문가의 응답 수 및 조사의 횟수도 알 수 있으며, Freedom House가 실시하는 Freedom in the World의 Freedom in the World: Aggregate and Subcategory Scores⁶⁷⁾를 근거로 시민의 자유, 정치적 권리에 대한 통계수치를 평가항목으로 포함하고 있다.

PPP GDP를 기준으로 한 1인당 GDP, World Bank income level, UN 및 세계은행이 분류하고 있는 지역(Geographic region), OECD 회원국 여부도 평가항목에 포함되어 있다. 동일국가에 대한 이전 선거의 PEI 지수도 항목에 포함되어 있으며, 이전

67) Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma and Max Gröping, THE YEAR IN ELECTIONS, 2014, February 2015 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.4.

선거에서 평가된 지수 최근 선거에서 평가된 지수를 비교 평가하는 하는 항목도 있다.

또한, 조사대상 국가의 선거법 조항에 대한 조사에서 선거법이 군소정당 및 후보자에게 불리한지 여부, 선거법이 집권당 및 집권당 소속 후보에 유리한지 여부, 선거법이 시민의 권리를 제한하는 내용을 담고 있는지 여부를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거절차와 관련하여서는 선거관리가 잘 되었는지, 선거과정에 관한 정보에 쉽게 접근 가능한지 여부, 선거관리 공무원들이 공정했는지, 선거절차가 법을 준수하며 실시되었는지의 여부를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거구 획정과 관련하여서는 선거구가 일부 정당을 차별하였는지 여부, 선거구가 현역후보자에게 유리했는지 여부, 선거구 획정이 편파적이었는지 여부를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거인 등록과 관련하여서는 일부 시민들이 명부에 등록되지 않은 경우가 있는지 여부, 선거인 명부에 오류가 있는지 여부, 일부 자격이 없는 선거인이 등록되어 있는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

정당·후보자 등록과 관련하여서는 군소정당 후보자의 출마가 제한되고 있는지 여부, 무소속 후보자의 출마가 제한되고 있는지 여부, 여성에게 동등한 출마 기회가 주어지고 있는지 여부, 소소민족에게 동등한 출마 기회가 주어지고 있는지 여부, 정당의 공천과정이 민주적이었는지 여부, 일부 정당 및 후보자가 선거운동 집회를 여는 것이 제한되었는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

언론보도와 관련하여서는 신문사가 선거관련 소식을 균형있게 제공하였는지 여부, TV뉴스가 집권당에 유리했는지 여부, 정당·후보자에게 방송과 광고 기회가 균형있게 주어졌는지 여부, 기자가 선거관련 보도를 균형있게 했는지 여부, 소셜미디어가 선거부정을 알리는데 사용되었는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거자금과 관련하여서는 정당 및 후보자에게 정치보조금에 공정한 기회가 주어졌는지 여부, 정당·후보자에게 정치자금 기부의 공정한 기회가 주어졌는지 여부,

정당·후보자가 투명한 회계보고서를 발행하였는지 여부, 부유한 사람이 선거를 살 수 있는지 여부, 일부 국가 자원이 선거운동에 불공정하게 사용되었는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

투표절차와 관련하여서는 일부 선거인이 투표소에서 폭력의 위협을 받았는지 여부, 일부 부정투표가 존재하는지 여부, 투표과정이 간편했는지 여부, 선거인이 투표함에 실제 기표한 내용을 투입하였는지 여부, 우편투표가 가능했는지 여부, 불편한 선거인을 위한 특별투표소가 설치되었는지 여부, 재외선거 투표가 가능했는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

개표와 관련하여서는 투표함이 안전하게 보관되었는지 여부, 투표결과가 무기한 연기되지 않고 공표되었는지 여부, 투표지가 공정하게 집계되었는지 여부, 국제 선거 참관이 제한되었는지 여부, 국내 선거 참관이 제한되었는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거결과와 관련하여서는 정당·후보자가 선거결과에 이의를 제기할 수 있는지 여부, 선거가 평화적인 시위로 이어졌는지 여부, 선거가 폭력적인 시위로 이어졌는지 여부, 법적인 경로를 통하여 관련한 논쟁이 해결되었는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

선거관리기관과 관련하여서는 선거관리기관이 중립적이었는지 여부, 선거관리기관이 국민에게 정보를 제공하였는지 여부, 선거관리기관이 자신의 행위에 대해 공개조사를 허용하였는지 여부, 선거관리기관이 그 역할을 훌륭히 수행하였는지 여부를 각각 5점 척도로 측정하고 이를 합산하여 0점에서 100점의 척도로 평가를 하고 있다.

또한, 일반항목으로 해당 국가에서 선거에 관하여 얼마나 친숙도가 있는지, 어떤 선거를 가장 중요하게 생각하는지 등을 측정·조사하고 있다.

더불어, 법원·정부·국회·경찰·선거관리기관·미디어·정당에 대한 신뢰도를 조사하며, 조사에 응하는 전문가의 기본정보(직업, 나이, 성별, 국적·활동내역 등)에 대한 조사항목도 있다.

나. 측정방식

이 조사에 참여하는 전문가는 선거 관련 연구를 하는 정치학자(또는 법학, 사회학, 경제학, 통계학 등 사회과학자)를 대상으로 하고 있으며, 이는 구체적으로 관련 연구그룹의 회원, 선거관련 논문 실적 및 도서를 출판한 자, 대학 교원을 대상으로 선정하고 있다. 국내외 전문가를 포함하여 각 선거마다 국가당 최소 40명의 전문가를 대상으로 선정하고 있다.⁶⁸⁾

PEI는 각국의 선거에 대하여 국내외 전문가 40명을 선정한 후 선거 후 1개월 이내에 조사 참여 요청을 보내고 있다. 전세계 전문가 약9,000명이 넘는 선거 전문가들의 명단과 연락처 등으로 데이터를 작성하고 있다. PEI-2.5조사에서는 총3,733명의 조사대상자에게 설문이 보내졌으며, 1,059명의 선거 전문가가 응답을 하여 응답을 28%를 기록하였다. 각 선거에 대해 응답한 전문가의 수는 2~36명으로 정치·사회가 정립된 탈산업사회에서 가장 높은 응답율을 보였다. 이 데이터는 내부 신뢰도(전문가간 의견의 일관성), 외부 신뢰도(동등한 독립지표와 비교) 및 정당성(전문가의 판단을 공개평가와 비교)을 입증하는 방법으로 실시하였다.⁶⁹⁾

PEI는 설문에서 동의 또는 부동의의 정도를 나타내는 응답범주를 제시하여 선거수행과 관련된 49개 상세항목에 대한 정보를 수집한다. 즉, 11개의 항목 및 그에 따른 49개의 상세항목을 통해 PEI지수를 분석하게 된다.⁷⁰⁾ 49개의 각 항목을 100점 만점으로 합산하며, 11개의 항목별 점수 및 49개의 개별항목에 대한 점수도 나타내고 있다.⁷¹⁾

선거완전성을 측정하기 위해 선거완전성 인식지수(the perceptions of electoral integrity index, PEI 지수)를 구한다. 이 지수는 각 항목을 100점 만점으로 하여 평가자의 주관적 판단을 기초로 점수를 부여한 후, 전체 합계를 구하여 얻은 평균값

68) Pippa Norris, and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.3.

69) Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F., Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. PS: Political Science & Politics, 47(4), October 2014, p.3.

70) Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F., Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. PS: Political Science & Politics, 47(4), October 2014, p.3.

71) Pippa Norris, and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.3.

을 의미한다.

EIP그룹은 선거완전성을 측정하기 위하여 전문가(정치학자 및 관련 분야 학자로서 해당 분야 전문가)를 대상으로 한 설문을 설계하는데, 이는 전체 선거주기를 반영한 11개의 카테고리를 분류하고 49개의 지표를 설정하여 선거에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 설문에 응하는 전문가는 선거운동기간, 투표일 등에 대하여 각국의 대선 및 총선이 국제표준을 충족하는 지에 대하여 평가하게 되며, 전체 PEI지수는 각 선거와 각 국가별 지표를 합산 산출하여 PEI지수로 표현된다.⁷²⁾

선거완전성에 대한 PEI 조사는 각국의 총선 또는 대선에서 실시된 직접선거에 중점을 두고 있으며, 이에 대한 기준은 다음과 같다. 현재까지 실시된 PEI지수 조사는 2012년 7월 1일부터 2016년 12월 31일까지의 기간에 시행되었으며, PEI 5.0은 158개국 241개의 선거에 대한 평가를 담고 있다.⁷³⁾

또한, PEI조사를 통해 나오는 결과 데이터는 3가지 형식으로 나타난다. 가장 최근의 조사인 PEI 5.0에서는 첫째, 전문가 레벨 파일(전문가 2,709명의 평가 결과), 둘째 선거 레벨 파일(241개의 평가 결과), 셋째 국가 레벨 파일(158개국 평가 결과)이 포함되어 있다.⁷⁴⁾

PEI는 모든 항목을 표준화하고, 5점 척도 및 동의 부동의의 척도를 사용하고 있다. 측정 기간과 관련하여서는 6개월 간격으로 데이터 세트를 연속적으로 점검하고 매년 실시되는 전국 선거에 적용하고 있으며, 이를 통해 각국에 대한 비교데이터가 점점 확장되고 있다.

이상과 같은 측정방식에 따른 세계 각국의 선거완전성 인식지수를 표로 정리한 것이 아래의 표다. 아래 표는 상위 23개 국가의 인식지수를 보여준다.

72) Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martínez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, Political Science & Politics(Volume 47, Issue 4), October 2014, p.3.

73) PIPPA NORRIS AND MAX GRÖMPING, THE YEAR IN ELECTIONS 2016-2017, May 2017 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.37.

74) Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma and Max Grömping, THE YEAR IN ELECTIONS, 2014, February 2015 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.4.

<표 2> 2017년 각국 선거완전성 인식지수

순위	국가	선거 종류	PEI 지수	선거법	선거 절차	선거구 획정	선거인 등록	정당 등록	언론 보도	선거 자금	투표 절차	개표	결과	선거 관리 기관
1	덴마크	총선	86	91	98	84	94	90	72	72	79	97	93	93
2	핀란드	총선	86	80	98	72	95	93	70	70	93	99	96	96
3	노르웨이	총선	83	80	92	72	86	84	67	73	81	97	92	91
4	아일랜드	총선 대선	83	79	88	68	92	85	67	71	84	96	91	90
5	스웨덴	총선	81	79	90	80	88	79	61	66	80	93	88	94
6	코스타리카	대선	81	80	97	59	75	79	57	65	81	99	94	97
7	독일	총선	80	77	89	74	82	83	67	70	78	94	88	84
8	에스토니아	총선	79	75	84	71	89	76	69	58	89	87	86	82
9	네덜란드	총선	79	91	91	69	85	78	61	62	75	88	88	88
10	스위스	총선	78	77	89	73	88	81	63	40	82	93	92	91
11	리투아니아	총선 대선	78	87	82	76	77	85	67	64	73	87	84	79
12	오스트리아	총선 대선	77	83	81	73	79	75	63	68	80	90	77	82
13	슬로베니아	총선 대선	77	74	83	65	90	74	59	63	80	93	78	86
14	체코	총선 대선	76	81	85	71	87	78	57	59	69	93	85	83
15	뉴질랜드	총선	76	71	95	66	54	83	55	56	78	87	89	88
16	우루과이	대선	75	91	94	73	78	72	65	58	56	92	94	84
17	캐나다	총선	75	51	90	78	55	74	63	68	73	89	87	89
18	슬로바키아	총선 대선	75	72	84	68	79	81	65	56	71	87	85	80
19	포르투갈	총선 대선	75	77	89	67	49	79	57	62	73	92	88	85
20	폴란드	총선 대선	74	79	85	74	77	75	54	61	74	85	82	81
21	대한민국	총선 대선	74	53	87	63	85	71	55	63	76	92	83	83
22	이스라엘	총선	74	76	92	65	78	76	58	61	57	91	88	86
23	대만	대선	73	65	94	65	84	83	61	51	54	94	86	88

출처: PIPPA NORRIS AND MAX GRÖMPING, THE YEAR IN ELECTIONS 2016-2017, May 2017 (www.ElectoralIntegrityProject.com), p.32.

다. PEI 평가에 대한 검토

EIP그룹은 2012년, 2013년에 치러진 66회의 국회의원선거 및 대통령선거에 대해 800명이 넘는 전문가 데이터를 통해 선거완전성을 측정하였다. 보다 기술적이거나 공개적이지 않은 항목(선거인 등록, 선거자금 관련)에서는 전문가 판단에서도 더 높은 편차가 발생하므로 그 응답도 어렵다는 점을 발견하였다.

또한, 선거인 등록 및 정당·후보자 등록에 관한 항목에서는 높은 편차를 나타냈으며, 투표 및 개표와 관련된 항목에서는 낮은 편차가 나타난다. 이는 전문가가 관련 영역에서 발생하는 부정행위에 대해 더 세심한 평가를 할 수 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 전문가가 질문에 응답한 정보의 질이 선거과정의 어떠한 측면에 대한 평가인지와 질문의 유형에 따라 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

전문가의 이질성을 살펴보면 전문가의 수준뿐만 아니라 중립성도 다를 수 있음을 알 수 있다. 해당 전문가가 국내 또는 국제적 전문가가 아니거나 선거에 대하여 전문성이 높지 않은 것은 전문가간의 이질성을 예측하는데 중요한 요소로 입증되었다.

선거의 특징과 관련하여서는 선거유형(대통령 또는 의회), 전문가간 이데올로기적 양극화, 선거에 익숙한 전문가와 익숙하지 않은 전문가의 혼합, 국내 전문가와 국제 전문가의 혼합, 선거완전성이 평균적으로 높은 국가의 특성에 따라 민주주의국가와 경제개발수준이 높은 국가가 선거완전성에 대한 전문가 평가에서 편차가 적은지에 대하여도 살펴보게 된다.

선거완전성에 대한 전문가의 판단을 평가하는 것은 전문가조사의 타당성을 평가하는데 있어서 중요한 부분이다. 이를 위해 선거완전성 평가 시 선거완전성 데이터 세트를 사용하여 잠재적 편향 요인(대상, 전문가 및 상황)을 분석하게 된다.

전문가가 평가적 의견보다는 사실적 정보에 대한 의견을 제공하도록 요청받게 되고, 예비선거가 아닌 본 선거 자체에 대한 평가를 요청받는 경우 선거완전성에 대한 전문가 의견의 타당성은 보다 높은 것으로 나타났다.⁷⁵⁾

75) FERRAN MARTÍNEZ I COMA & CAROLIEN VAN HAM, Can experts judge elections? Testing the validity of expert judgments for measuring election integrity, European Journal of Political Research 54, European Consortium for Political Research, 2015, p. 305.

3. 선거완전성 평가의 함의

선거완전성은 선거의 적절한 수행을 규율하는 국제표준이라 할 수 있으며, 이 표준은 특히 유엔 총회의 결정, 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 지역기구에 의한 국제 공동체의 기관에 의한 일련의 권위 있는 협약, 조약, 의정서 및 지침에서 보증되었다), 미국 국가기구(OAS) 및 아프리카연합(AU)과 유엔 회원국에 의해 채택되었으며, 이 표준은 모든 국가에 보편적으로 적용된다.

선거주기 전반에 걸쳐 발생하는 선거 과정의 흐름에 대하여도 모니터링을 하고 있으며, PEI는 각 항목을 모니터링하기 위해 여러 항목으로 구성된 지표를 구성하였다. 투표용지 및 부정투표, 개표부정에 대하여 중점을 두고 있다.

특히, 선거 주기전반에 걸친 항목 중 선거자금에 대하여는 가장 많은 문제가 나타나는 단계임을 알 수 있으며, 이는 개발도상국뿐만 아니라, 선진국에서도 중요한 공통 관심사였다.⁷⁶⁾

한편, PEI로 측정된 선거의 질이 실제 자유민주주의 수준과 유의미한 상관관계가 있다는 것을 알 수 있다. 선거는 자유민주주의와 밀접한 관계에 있으므로 이는 당연한 결과이다.

PEI지수에서 높게 평가된 국가들은 민주주의가 수십 년 또는 수세기에 걸쳐 지속된 가운데 안정적이고 정치체제 및 효율적인 공공 거버넌스가 구축된 국가들이다. 이 국가들은 효율적인 선거인등록 및 개표 프로세스를 특징으로 하는 선거절차를 시행하고 있어 PEI지수 평가에서 높은 점수를 받았다. 또한, 경제수준도 선거완전성의 결과를 예측하는데 도움이 된다고 할 수 있다.⁷⁷⁾

선거완전성의 측정을 위한 데이터세트를 통해 선거의 청렴도와 국가개발상황과

76) Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martinez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, Political Science & Politics(Volume 47, Issue 4), October 2014, p.4.

77) Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martinez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, Political Science & Politics(Volume 47, Issue 4), October 2014, p.7.

강한 상관관계가 있음을 있으나, 또한 선거완전성이 민주화 수준 또는 경제개발 수준에 의해서만 결정되지 않는다는 것이 주목된다. 비교적 민주주의 역사가 오래되지 않았고 경제수준 또한 중간정도인 몇몇 국가는 전문가 PEI조사에 높은 점수를 기록하고 있다. 노르웨이, 독일, 네덜란드와 같은 국가의 선거에 대한 오랜 경험은 민주적 관행을 강화하고 시민 문화를 강화하며 선거관리기구의 역량을 강하게 구축한다.⁷⁸⁾

선거완전성의 개념 및 조사가 규범적으로 광범위하게 확산되어 세계 각국에서 선거완전성을 강화하는 국제적 기본원칙 및 표준으로서 적용되도록 이에 대한 공통된 합의가 이루어지는 것이 중요하다 할 것이다.⁷⁹⁾

78) Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martinez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, Political Science & Politics(Volume 47, Issue 4), October 2014, p.7.

79) Pippa Norris, Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms, Electoral Studies 32(2013), p.584.

V. 한국 선거의 선거완전성

1. 한국 선거의 법적 토대: 규범 및 기구·조직⁸⁰⁾

한국 선거의 선거완전성을 논함에 있어 우선 한국에서 선거의 법적 토대에는 어떤 것이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 헌법, 법률, 명령, 규칙이라는 규범의 우열에 따른 체계를 가지고 있으므로, 선거의 완전성에 법적 토대도 이러한 위계에 따라 설명될 수 있다. 다만 단체 등의 자발적인 행동강령 등도 넓게 볼 때 선거과정에서 일종의 규범으로서 작용함으로써 선거의 완전성과 관련을 맺는 경우를 생각해볼 수 있다. 물론 단체의 행동강령은 국가법의 영역에서 논의되는 대상은 아니지만 넓은 의미의 규범에는 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 경우에 따라서는 단체 등의 자발적인 행동강령도 한국 선거의 넓은 의미에서의 법적 토대의 일부로 포함시킬 수 있을 것이다.⁸¹⁾

가. 헌법

선거의 완전성과 관련된 여러 규범들 중에서도 헌법은 우리나라와 같은 민주국가에서 선거의 완전성을 뒷받침하는 ‘법적 토대의 초석’에 해당한다. 현행헌법에는 선거민주주의의 핵심내용을 다음과 같이 다양하게 규정한다.

첫째, 우리나라의 헌법은 국민의 정치적 기본권을 보장하는 최고규범으로 자리매김하고 있다. 즉 현행헌법은 선거권(제24조), 피선거권을 포함한 공무담임권(제25조), 선거운동의 자유와 정치단체 결사의 자유를 포함한 정치적 표현의 자유(제21조), 정당설립 및 활동의 자유(제7조), 정치적 평등권(제11조) 내지 선거운동의 기회균등 보장(제116조 제1항)을 보장한다. 나아가 현행헌법은 국가가 이러한 국민의 기본권을

80) 한국선거의 법적 토대와 관련한 주요 내용은 음선필, “선거의 완전성”, 홍익법학 제15권 제3호, 2014, 124-128면을 주로 참조하였음.

81) 선거의 완전성과 관련된 이러한 개별 규범들의 내용은 앞서의 선거완전성 판단기준에 따라, 군소정당에게 불리하거나 집권정당에게 유리하지 아니할 것 그리고 시민의 권리를 제한하지 아니할 것 등의 세부기준에 따라 평가된다.

제한할 경우에는 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없”음을 또한 명시하여 국가로부터 제한되는 국민 개개인의 정치적 기본권이 한계를 가짐을 분명히 하고 있다(제37조 제2항).⁸²⁾

둘째, 현행헌법은 민주적 선거제도의 구성 원리에 해당하는 기본원칙으로서 보통선거의 원칙⁸³⁾, 평등선거의 원칙⁸⁴⁾, 직접선거의 원칙⁸⁵⁾, 비밀선거의 원칙을 명시적으로 규정한다(제41조 제1항, 제67조 제1항).⁸⁶⁾ 그리고 공직자를 선출하는 제도로서

82) 다만 헌법은 제116조 제1항에서도 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”고 규정한다. 이 조항은 헌법 제37조 제2항과의 관계에 비추어 일종의 특별법으로 보이는 탓에 모든 선거운동의 규제의 근거로 인식되고 있다. 그러나 이는 과잉금지원칙과의 관계에 비추어 불필요한 조항으로 삭제하거나 수정되어야 할 것이라는 주장이 설득력을 얻고 있다.

83) 헌법재판소는 보통선거의 원칙에 대해 “민주주의는 참정권의 주체와 국가권력의 지배를 받는 국민이 되도록 일치할 것을 요청한다. 국민의 참정권에 대한 이러한 민주주의적 요청의 결과가 바로 보통선거의 원칙이다. 즉 원칙적으로 모든 국민이 균등하게 선거에 참여할 것을 요청하는 보통·평등선거원칙은 국민의 자기지배를 의미하는 국민주권의 원리에 입각한 민주국가를 실현하기 위한 필수적 요건이다. 원칙적으로 모든 국민이 선거권과 피선거권을 가진다는 것은 바로 국민의 자기지배를 의미하는 민주국가에의 최대한의 접근을 의미하기 때문이다.”라고 설명한다. 헌재 1999.5.27. 98헌마214

84) 오늘날 평등선거의 문제는 주로 선거구획정과 관련하여 논란이 되고 있다. 대통령선거와 비례대표선거에서는 선거구획정의 불평등문제가 제기되지 아니한다. 하지만 선거구가 인위적으로 획정되는 국회의원 및 지방의회의원 선거에서는 선거구획정의 불평등이 여전히 문제되고 있다. 특히 지역구국회의원선거구획정이 주된 논란의 대상이다.

85) 헌법재판소는 직접선거의 원칙에 대해 다음과 같이 설명한다. “직접선거의 원칙은 선거결과가 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는 원칙이다. 국회의원선거와 관련하여 보면, 국회의원의 선출이나 정당의 의석획득이 중간선거인이나 정당 등에 의하여 이루어지지 않고 선거권자의 의사에 따라 직접 이루어져야 함을 의미한다. 역사적으로 직접선거의 원칙은 중간선거인의 부정을 의미하였고, 다수대표제하에서는 이러한 의미만으로도 충분하다고 할 수 있다. 그러나 비례대표제하에서 선거결과 결정에는 정당의 의석배분이 필수적인 요소를 이룬다. 그러므로 비례대표제를 채택하는 한 직접선거의 원칙은 의원의 선출뿐만 아니라 정당의 비례적인 의석확보도 선거권자의 투표에 의하여 직접 결정될 것을 요구하는 것이다.” 헌재 2001.7.19. 2000헌마91등,

86) 다만 자유선거의 원칙에 대해서는 헌법상 명문규정이 없으나 판례와 학계의 통설은 다른 헌법규정과의 관계 즉 민주국가원리 내지 비밀선거의 원칙과의 관계 등에 비추어 볼 때, 헌법이 예정한 선거의 일반원칙의 일부로 받아들이고 있다. 헌법재판소는 “자유선거의 원칙은 비록 우리 헌법에 명시되지는 않았지만 민주국가의 선거제도에 내재하는 법원리인 것으로서 국민주권의 원리, 의회민주주의의 원리 및 참정권에 관한 규정에서 그 근거를 찾을 수 있다. 이러한 자유선거의 원칙은 선거의 전 과정에 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하고, 구체적으로는 투표의 자유, 입후보의 자유, 나아가 선거운동의 자유를 뜻한다.”고 설명한다. 헌재 1994.7.29. 93헌가4.

대통령선거(제67조), 국회의원선거(제41조), 지방의회의원선거(제118조)를 명시한다.

셋째, 현행헌법은 특히 선거관리의 공정성을 위해 행정부로부터 독립된 선거관리 기구를 정한다(제7장: 제114조 내지 제116조). 현행 헌법이 독립된 장에서 별도의 헌법기관으로서 선거관리위원회를 두는 것은 선거관리의 독립성, 전문성을 강조하기 위함이다. 헌법은 선거관리위원회의 독립성, 조직, 구성방식, 선관위원회의 임기, 규칙제정권을 포함한 선관위의 권한과 기능을 규정한다.

넷째, 현행헌법은 자유롭고 공정한 선거를 실시하기 위하여 선거공영제를 선거관리의 기본원칙으로 정한다(제116조 제2항).

한편, 선거규범의 실효성 확보를 위해서는 선거쟁송을 담당가하는 헌법규정이 필요하게 된다. 그러나 현행헌법은 이에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않다.⁸⁷⁾ 입법론적으로는 선거소송의 중대성 등을 감안할 때 관할기관에 대한 규정을 헌법에 두는 것이 나을 것으로 보인다. 현재 선거쟁송은 헌법이 아닌 법률의 규정에 따라 일반 사법절차에 따라 법원이 이를 담당한다.⁸⁸⁾

나. 법률

선거의 완전성을 평가하는데 근거가 되는 법률적 차원에서의 법적 토대로는 공직선거법, 선거관리위원회법, 정당법, 정치자금법 등을 들 수 있다.⁸⁹⁾

87) 선거소송이 가장 대표적인 선거쟁송의 한 유형이라는 점에서 선거소송이라는 용어는 선거쟁송이라는 용어는 혼용되어 사용되기도 한다. 이에 현행헌법은 선거에 관한 쟁송에 대해 별다른 규정을 두지 않고 있으나, 공직선거법은 제15장에서 “선거에 관한 쟁송”으로 선거소청, 선거소송, 당선소송에 대해 정하고 있다. 통설적인 견해는 선거소송의 개념을 공직선거법상 선거소청의 개념을 제외한 그러나 당선소송의 개념을 포함한 것으로 이해한다. 즉 “선거소청은 지방선거에 국한되어 인정되는 제도이고 선거관리위원회에 의한 재결의 성격을 가진다는 점에서 선거쟁송의 주변적 요소에 불과”하다고 보아 선거소청을 선거소송과 구분된다. 그러나 당선소송에 대해선 “당선소송은 특정 당선인을 대상으로 한 당선의 효력을 다투는 절차라는 점”에서 효력을 다투는 범위가 선거 자체로 확장되는 선거소송에 개념상 포섭 가능한 것이다. 한편 원칙적으로 선거소송과 구분되지만 선거의 결과에 영향을 준다는 점에서 함께 고려되어야 할 여지가 있는 것으로 “선거범죄에 대한 재판”이 언급되기도 한다. 사실 선거범죄에 대한 재판은 선거소송과 본질을 달리하는 것이기는 하나 그 현실적인 면에서 선거소송을 압도하는 것이 현실이다.

88) 한편 직접적인 선거완전성 관련규범이라고는 할 수 없겠지만 선거규범 상호간의 체계성과 통일성 확립을 위한 규범통제장치로는 헌법재판소가 법률에 대한 위헌심사권을 가지며, 법원은 명령·규칙·처분에 대한 위헌심사권을 가진다.

(1) 공직선거법

공직선거법은 대통령, 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용된다. 이는 종래 각 선거를 규율하던 개별 선거법을 통합한 것으로 상이한 법률의 적용에 따른 모순과 충돌을 최소화하는데 크게 기여한 것으로 평가받는다.

공직선거법은 선거권 및 피선거권, 선거구 획정, 선거인등록 정당과 후보자 등록, 선거운동, 선거비용, 투표, 개표, 당선인 결정, 선거쟁송 등의 선거제도의 세부적인 구성요소를 정한다. 또한 선거참여자의 공정경쟁의무, 공정보도의무, 중립성 준수 의무 등 윤리강령을 정하여 선거의 공정성을 확보하고자 한다. 나아가 선거부정을 감시하는 공명선거추진활동을 장려한다.

한편 선거법의 실효성 확보를 위해서 각종 선거범죄를 규정하고 이를 위한 각종 조사권을 선관위에 부여한다.

(2) 선거관리위원회법

선거관리위원회법은 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 관장하는 선거관리위원회의 조직과 직무를 정한다. 독립적인 헌법기관인 선관위의 조직과 직무를 구체화한 것이다. 동법에서 특히 주목되는 것은 중앙선관위의 입법참여권이다. 중앙선관위는 선거관계법령을 입법함에 있어서 자신의 의견을 표시할 기회를 갖는다(선거관리위원회법 제17조). 행정기관이 선거·국민투표 및 정당관계법령을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 당해 법령안을 중앙선관위에 송부하여 그 의견을 구하여야 한다. 또한 중앙선거관리위원회는 선거·국민투표 및 정당관계법률의 제정·개정 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 그 의견을 서면으로 제출할 수 있다.

(3) 정당법 및 정치자금법

89) 중앙선거관리위원회가 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하는 데에서도 알 수 있듯이 많은 경우에 정치관계법이라는 용어가 사용되곤 한다. 이는 공직선거법, 정치자금법, 정당법 등 선거과정 및 정당활동을 규율하는 법 전반을 통칭하는 용어이다. 현행 정치관계법에 조직법으로서 선거관리위원회법을 추가하면 법률적 차원에서 선거의 완전성의 법적 토대가 완성된다고 할 수 있다.

선고나위는 정당법이 정하는 바에 따라 정당의 설립 및 활동, 등록 및 등록취소, 해산 등에 관한 사무를 처리하며, 정치자금법이 정하는 바에 따라 정치자금에 관한 사무를 처리하는 권한을 가진다. 정당법은 정당의 민주적 조직과 활동을 보장함으로써, 정치자금법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 정치자금과 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 건전한 발전에 각각 기여함을 목적으로 하고 있다.

다. 규칙

현재 선거관리에 대한 중앙선관위규칙으로는 공직선거관리규칙, 선거관리위원회 시행규칙, 선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙, 당내경선 위탁사무 관리규칙, 공직선거후보자의 병역사항 신고 및 공개에 관한 규칙, 교육의원선거 및 교육감선거 관리규칙 등이 있다.

2. 한국 선거의 완전성에 대한 평가

가. 국제적 평가방법론에 의한 평가

우리나라의 선거민주주의는 국제적인 기준에 의할 때에도 비교적 높은 수준에 오른 것으로 보인다. 이 분야의 평가기준으로서 잘 알려진 것으로는 우선 이코노미스트(The Economist)의 국가별 민주주의 지수(Democracy Index)를 들 수 있다. 이코노미스트는 매년 선거절차 및 다원주의, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민권이라는 다섯 개 범주에 대하여 전문가 평가를 점수화하여 각국의 민주주의 지수에 대한 측정치를 발표하고 있다. 다음 <표 5-1>⁹⁰⁾은 이코노미스트 2016년 국가별 민주주의 지수를 일부 인용한 것이다.

<표 3> 이코노미스트의 국가별 민주주의지수(Democracy Index 2016)

90) 원문은 <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>에서 볼 수 있음.

순위	국가	전체 평균	선거절차 및 다원주의	정부 기능	정치 참여	정치 문화	시민권
1	노르웨이	9.93	10.00	9.64	10.00	10.00	10.00
2	아이슬란드	9.50	10.00	8.93	8.89	10.00	9.71
3	스웨덴	9.39	9.58	9.64	8.33	10.00	9.41
4	뉴질랜드	9.26	10.00	9.29	8.89	8.13	10.00
5	덴마크	9.20	9.58	9.29	8.33	9.38	9.41
6	캐나다	9.15	9.58	9.64	7.78	8.75	10.00
7	아일랜드	9.15	9.58	7.86	8.33	10.00	10.00
8	스위스	9.09	9.58	9.29	7.78	9.38	9.41
9	핀란드	9.03	10.00	8.93	7.78	8.75	9.71
10	오스트레일리아	9.01	9.58	8.93	7.78	8.75	10.00
11	룩셈부르크	8.81	10.00	8.93	6.67	8.75	9.71
12	네덜란드	8.80	9.58	8.57	8.33	8.13	9.41
13	독일	8.63	9.58	8.57	7.78	7.50	9.71
14	오스트리아	8.41	9.58	7.86	8.33	6.88	9.41
15	몰타	8.39	9.17	8.21	6.11	8.75	9.71
16	영국	8.36	9.58	7.14	7.22	8.75	9.12
17	스페인	8.30	9.58	7.14	7.22	8.13	9.41
18	모리셔스	8.28	9.17	8.21	5.56	8.75	9.71
19	우루과이	8.17	10.00	8.93	4.44	7.50	10.00
20	일본	7.99	8.75	8.21	6.67	7.50	8.82
21	미국	7.98	9.17	7.14	7.22	8.13	8.24
22	이탈리아	7.98	9.58	6.43	7.22	8.13	8.53
23	카보베르데	7.94	9.17	7.86	6.67	6.88	9.12
24	프랑스	7.92	9.58	7.14	7.78	6.25	8.82
24	대한민국	7.92	9.17	7.50	7.72	7.50	8.24
26	코스타리카	7.88	9.58	7.14	6.11	6.88	9.71
27	보츠와나	7.87	9.17	7.14	6.11	7.50	9.41
28	포르투갈	7.86	9.58	6.79	6.67	6.88	9.41
29	이스라엘	7.85	9.17	7.50	8.89	7.50	6.18
29	에스토니아	7.85	9.58	7.86	6.11	6.88	8.82

출처: *Democracy Index 2016: "Revenge of the deplorables"*, The Economist Intelligence Unit limited, 2016, p. 7.

2016년 한국이 기록한 민주주의지수의 전체 평균은 7.92이고, 국가별 순위는 24위에 위치한다. 전체 조사대상 국가가 167개국에 이른다는 점을 감안한다면 한국의 민주주의는 국제적으로 상당히 높은 수준에 오른 것임을 알 수 있다. 다만 우리나라가 기록한 민주주의지수는 연도별로 약간의 증감을 기록하고 있다. 다음 <표 5-2>는 2006-2016년의 기간 한국이 기록한 민주주의지수를 정리한 것이다. 한국은 2006년 전체 평균 7.88을 기록하여 흠결 있는 민주주의 그룹에 속하다가 2008년 전체평균 8.01을 기록한 이래 2014년까지 완전한 민주주의 그룹에 속하게 되었다. 다만 2015년 전체평균 7.97, 2016년 전체평균 7.92를 기록하여 현재 대한민국은 다시 흠결 있는 민주주의 그룹에 속하고 있다. 그러나 이코노미스트지가 제시하는 민주주의 그룹의 기준이란 편의상 평가자가 해당국가 기록한 지수가 전체평균 8.0 이상인지 여부를 묻는 것에 불과할 뿐이라고 하겠다. 따라서 그간 우리나라가 기록한 평균지수의 증감이 8.0 정도에서 큰 차이가 없었다는 점을 감안한다면 그룹의 명칭과는 무관하게 한국의 민주주의 수준은 상당한 수준에 올라있다 하겠다.

<표 4> 이코노미스트의 연도별 한국 민주주의 지수 추이(2006년-2016년)

기준 년도	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체 평균	7.88	8.01	8.11	8.06	8.13	8.06	8.06	7.97	7.92
순위	31	28	20	22	20	21	21	22	24
범주	흠결있는 민주주의	완전한 민주주의	완전한 민주주의	완전한 민주주의	완전한 민주주의	완전한 민주주의	완전한 민주주의	흠결있는 민주주의	흠결있는 민주주의

한편 다음과 같은 질문이 제기될 수는 있을 것이다. 그간 한국이 기록한 민주주의지수를 증감시키는데 있어 가장 주요하게 작용한 요인은 무엇이었는가 하는 것이다. 전술한대로, 이코노미스트는 민주주의지수를 선거절차 및 다원주의, 통치기능, 정치참여, 정치문화, 시민권의 다섯 영역에 걸쳐 평가한다. 그런데 아래의 <표 5>을 보면 평가기간 내 지수 증감의 폭이 가장 큰 영역은 정부의 통치기능임을 알 수 있다. ‘정부의 통치기능’에서 의미하는 ‘정부’란 좁은 의미의 행정부가 아닌 넓은 의미의 통치구조라고 이해된다면 이는 대체로 권력분립의 문제와 밀접한 연관을

가진다고 볼 수 있다. 그런데 오늘날 대부분의 민주국가에서는 대통령을 포함한 정부와 국회 간의 관계가 통치구조의 주요 쟁점이라고 할 것이다.⁹¹⁾ 따라서 우리나라가 그간 기록한 민주주의지수에는 같은 기간 드러난 우리나라 정부와 국회 간의 권력분립의 실현정도가 중요한 척도가 되었으리란 점을 짐작할 수 있다.

<표 5> 이코노미스트의 한국 민주주의지수(영역별)

연도	순위	전체 평균	선거절차 및 다원주의	통치 기능	정치 참여	정치 문화	시민권
2006	31	7.88	9.58	7.14	7.22	7.50	7.94
2008	28	8.01	9.58	7.50	7.22	7.50	8.24
2010	20	8.11	9.17	7.86	7.22	7.50	8.82
2011	22	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
2012	20	8.13	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
2013	21	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
2014	21	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
2015	22	7.97	8.75	7.86	7.22	7.50	8.53
2016	24	7.92	9.17	7.50	7.22	7.50	8.24

반면 위의 표에 따르면 ‘선거절차 및 다원주의’의 영역은 비교적 한국의 민주주의를 평가함에 있어 연도별 지수의 증감이 적으면서 고르게 높은 평가를 받는 영역에 속한다고 할 수 있다. 이 영역은 보다 구체적으로는 “선거의 자유 및 공정성, 선거권 및 피선거권의 보장 수준, 선거의 안전, 선거의 기회균등, 정치자금의 투명성, 정권교체의 가능성과 제도적 정비의 정도, 정당 및 정치단체 결성의 자유” 등을 평가하고 있다.⁹²⁾ 여기서 한국이 비교적 ‘선거절차와 다원주의’ 영역에서 국제적으로 높은 평가를 받은 것은 반계 된 것에는 정권교체의 경험과 제도적 정비, 선거의 안전 등이 중요한 요인이 되었다고 본다. 다시 말하자면 과거의 정권 교체

91) 헌법학에서 말하는 통치구조에서의 권력분립은 통상 행정, 입법, 사법 간의 관계를 의미한다. 다만 현재 우리나라 헌법학에서 이 부분의 가장 중요한 쟁점은 ‘정부와 국회 간’의 관계에 대한 것이라 할 수 있다.

92) Democracy Index 2013, pp.30-31.

의 경험이 긍정적으로 작용하였음은 물론이고 선거절차 및 다원주의 영역에서의 좋은 평가가 가능하였던 것은 이러한 정권교체를 가능하게 하였던 제도적 정비 및 선거의 안전이 크게 작용하였다고 본다. 특히 후자와 관련하여 우리나라의 전체 선거 과정이 과거 권위주의정권 시절의 관권선거의 폐습으로부터 벗어난 것은 물론이고 효과적인 선거관리를 통하여 금권선거의 문제 또한 잘 통제되고 있다는 점 이로써 선거의 공정성을 잘 확보하고 있다는 점이 높은 평가의 원인이라 본다.

그런데 오늘날 우리나라의 선거절차가 제도화가 잘 이뤄짐으로써 전체 민주주의 수준을 높이는 데 기여하고 있다는 사실은 이 영역에 대한 지속적인 개선이 이뤄지지 않을 경우 자칫 전체 민주주의 수준 또한 떨어질 수 있다는 말과 다르지 않다.⁹³⁾ 여기서 선거절차에 특화된 국제적인 평가에도 관심을 가질 필요가 제기된다. 즉 국제적으로 통용되는 선거규범에 근거한 우리나라의 선거절차의 수준에 대한 평가가 전체 민주주의 수준을 끌어올리는데 중요한 의미를 가질 수 있는 것이다. 여기서 각국의 민주주의 지수 평가와 유사한 취지에서 출발하였지만 조사대상 국가의 일련의 선거과정에 대한 평가에 보다 초점을 맞춘 ‘선거완전성 프로젝트’의 의미가 더욱 부각된다 하겠다.⁹⁴⁾

한국은 짧은 민주주의의 경험에도 불구하고 선거의 완전성이란 기준에서도 좋은 평가를 유지하고 있다.⁹⁵⁾ 여기서 선거완전성 프로젝트에 의해 우리나라가 각 영역 별로 기록한 지수를 상세하게 검토하는 것만으로도 우리는 선거과정 전반에 걸쳐 개선이 필요한 부분에 대한 중요한 참고자료를 얻을 수 있을 것이다. 이에 다음에서는 우리나라가 높은 평가를 받은 영역과 낮은 평가를 받은 영역을 살펴보기로 한다.

이미 앞 장에서 소개한 표에 따르면 우리나라가 높은 평가를 얻은 영역은 선거절

93) 그런 점에서 역설적으로 현재 한국의 선거절차는 한국 민주주의의 수준을 견인하고 지탱하는 핵심요소라고도 할 수 있다. 음선필, 앞의 글, 131면.

94) 선거완전성 프로젝트의 내용 및 우리나라의 순위 관련 내용은 앞의 장을 참조할 것.

95) 동 프로젝트의 평가에 따를 때 가장 높은 평가를 받는 국가들은 오랜 기간에 걸쳐 민주적 선거의 경험을 가진 노르웨이, 독일, 네덜란드 등이다. 선거완전성 프로젝트의 평가지수는 민주주의의 전통 및 수준 그리고 경제발전의 수준에 의해 영향을 받기 때문이다. 그러나 상대적으로 짧은 민주주의 전통을 가진 신흥발전국가이면서도 비교적 높은 수준의 선거완전성인식지수를 획득하는 경우가 있다. 이러한 예로는 체코, 슬로베니아, 리투아니아, 칠레, 아르헨티나 등이 있다. 한국의 경우도 그러하다. 음선필, 앞의 글, 131면.

차(87점), 선거인등록(85점), 개표(92점), 선거관리기관(83점) 등임을 알 수 있다. 이러한 결과는 어떤 요인에 의해 가능하였을까? 분석을 위해 위의 네 개 영역의 세부기준을 다시 살펴보기로 한다. 먼저 선거절차의 세부기준은 선거가 잘 관리됨(2-1), 선거과정에 대한 정보에 쉽게 접근 가능함(2-2), 선거를 관리하는 공무원들이 공정함(2-3), 선거가 법에 따라 실시됨(2-4) 등이다. 다음으로 선거인등록의 세부기준은 일부 시민들이 명부에 등록되지 않음(4-1), 선거명부에 오류가 있음(4-2), 자격이 없는 일부 선거인이 등록되어 있음(4-3) 등이다. 이어서 개표에 대한 세부기준은 투표함이 안전하게 보관됨(9-1), 투표결과가 무기한 연기되지 않고 공표됨(9-2), 투표지가 공정하게 계산됨(9-3), 국제 선거 참관이 제한됨(9-4), 국내 선거 참관이 제한됨(9-5) 등이다. 마지막으로 선거기관의 세부 평가기준은 선거기관이 중립적임(11-1), 선거기관이 국민에게 정보를 제공함(11-2), 선거기관이 자신의 행위에 공개조사를 허용함(11-3), 선거기관의 역할을 훌륭히 수행함(11-4) 등이다. 이러한 세부기준은 거의 대부분이 선거관리기관의 역량과 직접적으로 연관되어 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 영역들에서의 높은 평가는 국제적인 평가기준에 의할 때에도 우리나라의 선거관리기관이 우수하다는 점을 잘 보여준다 하겠다.⁹⁶⁾

한편 우리가 향후 우리나라의 선거완전성을 보다 향상시키기 위해서는, 우리나라가 상대적으로 낮은 평가를 얻은 영역을 분석하는 쪽이 더욱 의미가 있을 것이다. 앞장의 표에 따르면, 우리나라의 경우 전체 평균은 100점 만점에 74점인데 반하여 선거법(53점), 언론보도(55점), 선거구획정(63점), 선거자금(63점) 등의 영역에서는 지속적으로 가장 낮은 평가를 받고 있다. 그렇다면 특별히 이들 영역에서 우리의 선거민주주의가 낮은 평가를 받게 된 데에는 어떤 요인이 작용하였을까? 물론 우리는 여기서 우리나라의 선거법, 선거구획정, 선거자금, 언론보도 등과 관련된 여러 제도 및 그 제도의 운용현실이 문제가 되리란 점은 쉽게 예상된다. 여기서 그간 우리 학계가 선거법, 선거구획정, 선거자금, 언론보도 등의 영역에서 군소정당 및 무소속 후보자를 차별하는, 거대 정당 중심의 제도의 문제를 꾸준히 제기해왔다는 점을 쉽게 떠올려볼 수도 있다. 이 부분은 뒤에서 ‘한국 선거의 완전성을 확보하기 위한

96) 우리나라의 선거관리기관인 중앙선거관리위원회가 비교적 잘 훈련된 인력과 첨단기술을 투입함으로써, 해당 분야의 전문성·정확성·투명성을 충분히 확보한 것이 위의 네 영역의 지수를 높게 유지하는데 중요한 영향을 미쳤다고 본다.

제도화(institutionalization)의 과제'를 논하면서 보다 상세히 다루기로 한다.

한편으로, 선거완전성 프로젝트를 통하여 최근 우리나라가 획득한 각 영역별 지수가 상대적으로 급격한 증감을 보인 영역에 대한 원인을 분석하는 것 또한 의미를 가진다고 본다. 아쉽게도 이 부분에서는 주로 지수가 하락한 영역이 눈에 띈다. 즉 우리나라에 대한 2013년의 평가와 2017년의 평가를 비교하여 보면 전 영역에서 전반적인 지수의 하락이 일어났음을 알 수 있다. 더불어 6위에서 21위로 순위도 하락하였다. 물론 지수가 급격히 하락한 영역이 우리나라의 전체 선거완전성 순위와 평균지수하락을 견인한 것으로 볼 수 있을 것이다. 이에 몇 가지 추론을 위해 먼저 다음 <표 5>, <표 6>을 살펴보기로 한다. 이것은 우리나라의 2013년부터 2017년의 선거완전성 인식지수의 변동을 기록한 것이다.

<표 6> 대한민국의 2013년-2017년 선거완전성 인식지수

순위	연도	선거종류	PEI 지수	선거법	선거절차	선거구획정	선거인등록	정당 및 후보자 등록	언론 보도	선거자금	투표절차	개표	결과	선거관리기관
6	2013	대선	81.2	68	91	73	89	81	66	72	82	96	88	86
12	2014	대선	81.1	68	91	73	90	80	66	72	82	96	88	86
15	2015	대선	77	59	88	70	89	76	57	64	78	95	85	83
21	2017	총선, 대선 (2012)	74	53	87	63	85	71	55	63	76	92	83	83

<표 7> 2013년과 2017년의 대한민국 선거완전성 인식지수 격차

대한민국의 선거완전성 인식지수 비교 2013년과 2017년 격차	PEI 지수	선거법	선거절차	선거구획정	선거인등록	정당 및 후보자 등록	언론 보도	선거자금	투표절차	개표	결과	선거관리기관
	-7.2	-15	-4	-10	-4	-10	-11	-9	-6	-4	-5	-3

다시 말하지만 2013년과 비교할 때 2017년까지 영역별로 지수가 상승한 분야는 발견되지 않는다. 즉 모든 영역의 지수가 하락하였고 하락폭의 차이가 있을 뿐이다. 전체평균의 하락폭(-7.2)보다 지수의 하락폭이 큰 영역은 총 4곳으로, 하락폭이 큰 순서대로 보면 선거법이 -15점, 언론보도가 -11점, 선거구획정이 -10점, 정당 및 후보자 등록 -10점, 선거자금 -9점 등이다. 여기서 눈에 띄는 점은 일단 절대적인 지수가 가장 낮은 편에 속하였던 영역(선거법, 언론보도, 선거구획정, 선거자금)은 지수의 하락폭 또한 가장 큰 편에 속했다는 것이다. 다만 ‘정당 및 후보자 등록’ 영역은 절대적인 평가(2013년 81점, 2016년 71점)는 우리나라가 기록한 전체평균(2013년 81.2점, 2016년 74점)에 비해 그리 낮지 않았으나, 지수의 하락폭(-10점)만은 큰 편이었다.

그렇다면 최근 우리나라는 어떤 이유에서 위의 영역들에 대한 평가가 하락하게 되었을까? 여기서 먼저 최근의 순위 하락에도 불구하고 한국의 선거완전성에 대한 인식은 21위로 여전히 상대적으로는 매우 높은 편이라는 점에 유의하여야 할 필요가 있다. 즉 보기에 따라서는 순위하락에 특별히 큰 의미부여를 할 필요가 없다고 주장할 여지도 없지 않다. 다만 현재의 평가방식 즉 도구의 신뢰성이 이러한 순위 하락을 불러온 것은 아닌지 의문을 제기할 수는 있을 것이다.⁹⁷⁾ 그러나 이러한 모

97) 첫째, 조사대상이 되는 전문가집단의 응답률 및 중립성이 문제될 수 있을 것이다. 동 프로젝트는 각국의 개별 선거에서의 선거민주주의 수준에 대한 평가를 하고 있을 뿐이지 대한민국 선거민주주의에 대한 일반적인 평가를 내리는 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 그런데 동 프로젝트에서 2013년, 2014년, 2015년 세 차례의 평가는 2012년 18대 대선이라는 동일한 대상에 대한 것이었다. 따라서 위 3년간의 평가에는 별다른 변동사항이 개입할 여지가 없었으므로 거의 비슷한 평가지수를 유지하는 것이 타당하였을 것이다. 그럼에도 우리나라의 경우 위의 3년간의 평가지수도 꾸준히 하락하였다. 일견 모순으로 보이는 이러한 현상에 대해서는 다음과 같은 분석이 가능할 것이다. 선거완전성 프로젝트의 평가방법에 따르면 각국에 대한 평가는 해당 국가의 전문가조사를 통해 이뤄지는데, 우리나라의 경우 해를 거듭할수록 꾸준히 응답자 숫자가 상승하였다. 2012년 11월 대선에 대한 최초의 pilot 조사에 응답한 전문가는 총 40명(국내 20명, 국외 20명) 중에서 1차 조사 0명, 2차 조사 14명, 3차 조사 10명으로 총 24명에 불과하였다(Pippa Norris, Ferran Martinez I Coma and Richard W. Frank, PEI research design, The Electoral Integrity Project, University of Sydney, 2013.5.22. p.9. www.electoralintegrityproject.com) 따라서 2013년의 가장 높은 순위를 기록한 평가결과는 조사대상 전문가 모집단의 크기가 작다는 점에서 도리어 신뢰성에 의문을 제기할 수 있다. 도리어 최근 다소 하락한 우리나라의 선거완전성 순위 및 평가지수가 평가자의 수가 늘어남에 따라 제자리를 잡은 결

든 점을 감안하더라도 최근 우리나라의 선거과정에서 발생한 특정한 몇몇 사건이 이러한 지수하락을 견인한 원인이 된 것은 아닌지 또한 의심해볼 필요가 있다 하겠다. 이에 다음에서는 구체적인 사건을 통하여 최근 우리나라에서 실시된 선거에서 쟁점이 되었던 구체적 사안들을 분석하기로 한다.

나. 구체적 사례의 실증적 검토 및 규범적 평가

(1) 제18대 대선의 평가

1) 개표부정에 대한 의혹 제기

그간 개표부정에 대한 시비는 진보와 보수를 막론하고 패배한 진영의 지지자 일로부터 선거가 끝난 직후부터 되풀이하여 제기되어 왔다. 다만 제18대 대선 직후부터 제19대 대선 직전까지의 기간에는 이러한 의혹 제기가 다소 같은 특이한 방식으로 진행된다. 제18대 대선결과에 불복하는 이들이 ‘더 플랜’이라는 다큐멘터리 영화를 제작·상영함으로써 일반 대중에게 보다 널리 의혹을 확산시키고자 하였던 것이다.

영화 ‘더 플랜’은 “전자개표의 불완전성”에 근거하여 개표결과가 특정 세력에 의해 왜곡될 가능성이 있다고 주장한다. 구체적인 근거로 이 영화는 제18대 대선에서 박근혜 후보의 미분류표가 문재인 후보의 미분류표보다 많은 상황이 전국적으로 모든 투표장에서 일정하게 나타났다는 점에 의문을 표한다.⁹⁸⁾ 그런데 이러한 영화의 주장에 대해 선관위는 “미분류표가 많다는 것은 정확히 기표되지 않은 표가 많다는 것을 의미하며, 이는 기계적 오류가 아닌 불명확하게 기표하는 선거인의 기표 행태가 그 주된 원인으로 작용”한 것이라고 반박한다.⁹⁹⁾

과로 볼 수 있다. 한편 최근의 순위 하락에는 2013년과 2014년의 평가를 비교하여 보면 알 수 있듯 경쟁 국가들의 점수 상승에도 일정한 원인이 있는 것으로 보인다. 또한 최근의 순위 하락에도 불구하고 대한민국은 선거완전성 지수에 있어 상위그룹(Very High, 60점 이상), 중위그룹(Moderate, 50-59점), 하위/최하위 그룹(Low/Very Low, 50점 이하)의 구분에서 여전히 상위그룹에 속하고 있다(THE YEAR IN ELECTION, 2017, p 5.).

98) <http://kiss7.tistory.com/736>.

99) 중앙일보 2017.4.19. 선관위는 또한 위 영화가 “단순히 투표지분류기의 미분류율이 외국의 기계적 오류율에 비해 높다는 이유로 개표부정 의혹을 주장”하지만, 이는 실제 개

결과적으로 영화에서 제기된 의혹은 19대 대선을 분석한 결과가 나옴에 따라 상당부분 해소된 것으로 보인다. 영화가 문제 삼은 주장의 핵심은 “18대 대선 당시 문재인 후보와 박근혜 후보 사이의 K값¹⁰⁰⁾이 1이 아니라 1.49이었다”는 점에 있었다.¹⁰¹⁾ 그런데 최근의 언론 보도에 따르면 2017년 5월 9일 19대 대선의 결과를 분석한 결과 문재인 후보와 홍준표 후보의 K값은 지난 대선보다 오히려 커진 1.6이 나왔다는 것이다.¹⁰²⁾

선거의 완전성 평가와 관련하여 볼 때 이상의 개표부정 시비는 선거후 지표인 ‘개표, 선거결과, 선거기관’ 항목의 평가와 우선적으로 관련지어 생각해볼 수 있다. 물론 개표부정 의혹이 사실로 드러났다면 개표나 선거기관 관련 항목에서 대단히 낮은 평가를 받을 것이었음은 분명하기 때문이다. 그러나 현재의 상황에서 영화가 제기한 의혹들을 사실이 아닌 것으로 간주한다면, 투표지가 공정하게 계산되지 않았거나 선거 참관이 제한되었다고 볼 여지는 거의 없다. 따라서 다음 평가에서 개표나 선거기관과 관련된 지수에 별다른 차이가 발생할 일은 없을 것으로 보인다. 선거기관과 관련한 지수에 있어서도 이 사건으로 인하여 다음 조사에서 차이가 발

표결과에서 “연령이 특히 중요한 요소로 작용”한다는 점을 간과한 것이라고 설명한다. 즉 선관위의 설명에 따르면 “18대 대선 당시 노년층이 많은 시골지역의 미분류율은 5% 초반대였던 반면 청년층이 많은 도시지역의 미분류율은 2% 후반대로 나타나, 노년층이 많은 지역의 미분류율이 1.8배 가량 높았”다는 것이다. 그 결과 “상대적으로 박근혜 후보의 지지층이 많은 노년층의 투표지가 더 많이 미분류 처리되면서 상대득표율이 정상 분류된 투표지에서보다 더 높게 나왔다는” 것이다. 중앙일보 2017.4.19.

100) K값은 미분류된 표 중 박근혜 후보와 문재인 후보의 득표수의 비율을, 분류된 표 중 박근혜 후보와 문재인 후보의 득표수의 비율로 나눈 전체 선거구의 평균값을 의미한다. 허핑턴 포스트, 2017.6.2.

101) 선관위와 영화를 만든 김어준 측이 이러한 가장 핵심적인 대립을 보인 부분은 후보자간 미분류표의 비율이라 할 수 있다. 이와 관련하여 특히 소위 1.5K 현상이 문제되었다. 김어준 측이 보기에 K값은 상식적이라면 '1'이 나오는 게 맞지만 18대 대선의 경우 전국적으로 1.5에 수렴하였기 때문이다. 이에 김어준 측은 분류표에서 박근혜 후보의 표 비율보다 미분류 표에서 박근혜 후보의 표 비율이 1.5배 높았다는 점에 있어 의혹이 해소되지 않는다고 주장하였다. 결과적으로 이러한 사정을 근거로 더 플랜은 영화에서 19대 대선의 수개표를 주장한 바 있다. 허핑턴 포스트, 2017.6.2.

102) 뉴스타파는 "이번 19대 대선에서는 1, 2위 후보 간의 이른바 K값이 1.6으로 나타났다. '더 플랜'팀이 '개표 분류기 조작' 의혹의 근거로 제기했던 18대 대선의 데이터보다 오히려 더 커진 데이터가 이번에도 나타난 것"이라고 해석했다. 한편 뉴스타파는 더 플랜에 출연하기도 한 김재광 아이오와 주립대 통계학과 교수가 뉴스타파와의 통화에서 “이번 대선에서 지난 대선과 마찬가지로 K값이 1.5 이런 식으로 나온다면 '더 플랜'의 주장은 틀린 것”이라고 밝혔다고 전했다. 허핑턴 포스트, 2017.6.2.

생활 만한 부분은 별로 없다. 즉 선거기관의 중립성이나 역할 수행에 대한 평가에 있어 위 사건으로 별다른 차이가 발생할 여지는 없다고 본다.¹⁰³⁾ 도리어 이번 사건은 선거기관과 관련한 지표에 약간의 가점요인을 제공하였다고 볼 수도 있다. 정보 제공 및 공개조사의 허용 항목에 대한 평가가 다소 상승할 여지가 있기 때문이다. 개표부정 의혹에 대한 해명과정에서 선관위가 국민에게 비교적 충분히 정보를 제공하였다 하겠으며, 선관위가 먼저 영화를 제작한 측에게 사후검증을 제안하였던 점이 고려될 필요가 있을 것이다.¹⁰⁴⁾

다만 이 사건이 보다 의미를 갖는 부분은 다음과 같은 것이라 본다. 즉 이 사건은 비록 영화의 제작이란 전통적인 방식에 의한 것이었지만 의혹의 확산은 SNS를 통하여 증폭된 측면이 있다. 따라서 이 사건은 특히 선거완전성 프로젝트의 언론보도 영역에서의 평가기준에 대한 보완을 요하는 것이라고 할 수 있다.

2) 국정원의 선거 개입 사건¹⁰⁵⁾

103) 다만 이 문제는 우리나라 유권자의 선거기관에 대한 신뢰 수준이 여전히 낮은 편임을 드러냈다고도 볼 수 있다. 이러한 신뢰의 문제는 무엇보다도 우리나라의 짧은 민주주의 경험에서 비롯한 것으로서 선거완전성 평가의 어느 항목에 위치시키기는 곤란하다 할 것이고, 이와는 다소 거리가 있는 대국민 홍보의 문제로 귀결될 것이다.

104) 선관위는 “5·9 대선이 끝난 뒤 더 플랜 제작팀의 요구가 있다면, 현재 보관 중인 투표지 현물을 직접 검증할 용의가 있다”며 “현재까지 제작팀에서 연락을 취해온 적은 없다”고 밝혔다. “더 플랜’ 개봉. 18대 대선 개표부정 논란 부추겨”, 세계일보, 2017.04.20.

105) “국정원은 지난 2011년 11월부터 심리전 전담부서인 '심리정보단'을 '심리정보국'으로 확대 개편했다.20여년 간 국정원에서 근무했던 A씨는 "국정원에서는 심리전단이라고 주장하지만 심리정보단이 심리정보국으로 확대 개편된 것이다"라며 "70여 명이 소속돼 있는 심리정보국 제2단에서 인터넷 댓글 공작을 벌였다"고 주장했다. 심리정보국에 소속된 요원들은 개인별 노트북과 스마트폰을 받았다. 이는 아이피(IP)가 추적되는 국정원 청사나 개인 자택이 아닌 카페 등 외부에서 작업하려는 조치다. 요원들은 오전 8시 30분께 국정원에 출근해 전날 자신들이 작업한 내용을 보고서로 작성한 뒤 서류봉투에 밀봉해 상급자에 보고한다. 이후 서울 강남 일대와 경기도 미사리 카페촌 등으로 나가 포털사이트와 언론사 홈페이지, 각종 인터넷 커뮤니티 등에 댓글을 다는 작업을 벌인다. 할당량을 채우기 위해 집에서 작업해 USB 등에 저장한 뒤 PC방과 카페에서 한꺼번에 대량으로 댓글을 달기도 한다. 가장 심각한 문제는 지난 대선을 앞두고 특정후보를 겨냥한 인터넷 댓글 공작이 있었느냐 여부다. 이와 관련 전직 국정원 요원 A씨는 "지난 2011년 말 심리정보단을 심리정보국으로 확대 개편한 것은 총선과 대선 등 선거를 염두에 둔 조치다"라며 "최종 목적은 대선이었을 가능성이 있다"고 주장했다.” 오마이뉴스 2013. 2. 4, <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD= A0001831427>.

제18대 대선과정이 부정적인 의미에서 큰 주목을 받게 된 것은 무엇보다도 국가기관인 국정원이 조직적으로 특정 인터넷 사이트에 댓글달기를 통하여 선거에 개입하였다는 사실에 있다.¹⁰⁶⁾ 그렇다면 이 사건은 선거완전성 인식지수의 평가에는 어떤 영향을 미쳤을까?

다음 <표 8>은 국정원 댓글사건이 충분히 알려지기 전인 2013년의 제18대 대선에 대한 선거완전성 인식지수와, 위 사건이 충분히 공론화되고 확인된 2015년의 제18대 대선에 대한 선거완전성 인식지수의 격차를 표시한 것이다.

<표 8> 대한민국의 선거완전성 인식지수 비교(2013년과 2015년 격차)

대한민국의 선거완전성 인식지수 비교 : 2013년과 2015년 격차	PEI 지수	선거법	선거절차	선거구획정	선거인등록	정당 및 후보자 등록	언론 보도	선거자금	투표절차	개표	결과	선거관리기관
	-4.2	-9	-3	-3	0	-5	-9	-8	-4	-1	-3	-3

사실 선거의 완전성 인식지수 평가기준에만 따른다면 국정원 댓글사건으로 인하여 대한민국의 선거완전성 지수에 부정적 영향을 미칠 여지는 많지 않은 것으로 보인다. 일단 국정원은 선거관리기관과는 구분되기 때문에 선거관리기관에 대한 평가항목을 통하여 국정원의 일탈행위를 부정적으로 평가할 가능성은 전혀 없다.¹⁰⁷⁾

106) 초기의 의혹은 최근 대법원 확정판결을 통하여 재판과정에서 분명한 사실로 확인되었다. “지난 2012년 대선을 앞두고 직원들에게 선거 개입을 지시한 혐의 등으로 기소된 원세훈 전 국가정보원장이 집행유예를 선고받았다. 지난 11일 서울중앙지법 형사합의21부(이범균 부장판사)는 이날 공직선거법과 국정원법위반 혐의로 기소된 원 전 원장에게 징역 2년6월에 집행유예 4년, 자격정지 3년을 선고했다. 재판부는 국정원 심리전단의 댓글과 트위터 활동이 국정원법위반에는 해당하지만, 공직선거법 위반으로는 볼 수 없다고 판단했다. 국정원 직원들이 매일 시달 받은 이슈 및 논지에 따라 사이버 활동은 했지만, 특정 후보자를 지지하라거나 선거에 개입하라는 지시는 없었다는 것이다.” 매일경제, “원세훈 판결, 국정원법 집행유예...공직선거법은 무죄”, 2014.09.12.

107) 물론 이 사건은 국가기관에 의해 저질러진 조직적인 선거범죄로 볼 수 있다. 이 사건은 특이하게도 국가기관이 주체가 불법 선거운동을 저지른 사건이다. 국정원 댓글사건에

그럼에도 국정원 대선개입 사건이 공식화된 이후 대한민국의 선거완전성 인식지수는 순위와 전체평균이 모두 대폭 하락하였다는 점은 어떻게 해석하여야 할지 의문이다. 특히 이 사건 이후 우리나라의 선거완전성에 대한 평가는 선거법과 언론보도 그리고 선거자금 등을 중심으로 비교적 큰 폭으로 하락하였다. 여기에는 일단 2013년과 2014년, 2015년 각각 우리나라의 선거완전성 평가에 응답한 전문가의 숫자가 점차 증가하였다는 점이 일차적인 원인이 있을 수 있다. 우리나라에 대한 선거완전성을 평가한 전문가들이 국정원 댓글사건을 통하여 간접적이거나 부정적인 영향을 받았을 가능성도 없지 않았을 것이기 때문이다.¹⁰⁸⁾ 한편 선거자금 영역의 세부기준은 일부 국가 자원이 선거운동에 불공정하게 사용되는지를 심사한다. 따라서 이 항목에 근거하여 국정원 대선개입 의혹이 사실로 확인됨으로 말미암아 선거자금 영역에서 지수하락(-8)이 일어났다고 볼 여지는 없지 않다.

무엇보다도 이 사건이 선거완전성 프로젝트에서 가장 의미를 갖는 부분은 다음과 같은 것이다. 이 사건은 국가기관이 조직적으로 몇몇 인터넷 사이트에 댓글을 다는 방식으로 저질러졌다. 그럼에도 선거완전성 프로젝트가 제시하는 바에 따르면 이 사건을 반영하여 부정적인 평가를 내릴 마땅한 세부기준은 충분히 찾아보기 어렵다. 따라서 앞의 개표결과에 대한 의혹제기 사례에서와 마찬가지로 이 사건 또한 선거완전성 프로젝트의 기준에 대한 보완이 필요함을 보여준다 하겠다.

(2) 제20대 국회의원총선의 평가

서 국정원은 선거관리기관도 아니며 후보자측도 아니라는 점에서 일종의 ‘제3자 선거운동’으로 구성될 수 있다. 이 사건은 한편 과거의 선거관리기관에 의해 주도적으로 이뤄졌던 관련선거 사례와는 분명히 구분된다. 이러한 점은 국정원 댓글사건이 공식적으로 확인된 후에도 선거완전성지수 평가에 있어 선거관리기관에 대한 평가점수가 3점밖에 하락하지 않은 점에서도 확인된다.

108) 즉 평가자 각각이 재량의 범위 내에서, 국정원 댓글사건과 직접적인 연관을 가지지는 않지만, 간접적인 관련을 가지는 몇몇 항목의 평가를 다소 낮게 내린 결과, 전체 평가의 총합에는 각 영역에서 약간씩의 지수하락이 누적되어 크게 반영된 것은 아닌지 추정해볼 수 있다. 만일 국정원 댓글사건이 우리나라의 선거완전성 평가에 있어 순위와 평균평가 지수의 하락을 견인하였다고 한다면 2015년의 평가는 객관적인 지표에 따른 점수 하락이었다기보다는 지표와 무관한 평가자의 주관적 인상에 따른 것에 불과하다는 비판도 가능할 것이다.

1) 지역선거구획정 지연 사건: 선거구획정 영역

<사례>¹⁰⁹⁾

“2016년 1월 1일 세시(歲時)부터 대한민국이 ‘선거구 없는 나라’가 됐다. 헌법재판소의 선거법 개정 시한인 31일 자정을 앞두고 여야 지도부의 막판 협상이 결렬되면서다. 1일 0시를 넘기면서 기존 246개 국회의원 지역구는 모두 법적 효력을 잃었다. 4·13 총선을 넉 달 앞두고 국민은 투표할 지역구가 어디인지, 후보는 누구인지 알 수 없는 대혼란 상황을 맞게 됐다. 새누리당 김무성 대표, 더불어민주당(약칭 더민주) 문재인 대표 등 여야 지도부와 정의화 국회의장의 무능·무책임, ‘선거구 획정이 늦어질수록 현역에 유리하다’는 현 국회의원 293명의 기득권 야합이 빚은 ‘입법 비상사태’다. ‘선거구 간 인구편차를 2대 1 이하로 바꾸라’는 헌재 결정(2014년 10월 30일) 이후 14개월을 허송세월하며 자초한 사태다.”

앞서 살펴본 대로, 선거완전성의 판단항목으로서 선거구획정에 관련된 세부기준은 선거구가 일부정당을 차별하는지, 선거구가 현역에 유리한지, 선거구가 편파적이지 않은지 등이다. 그런데 사실 선거완전성 프로젝트가 제시하는 이러한 세부기준은 헌법학에서 선거구획정시 강조하는 기준과는 거리가 있다. 선거구획정 영역의 헌법학에서의 주요 쟁점은 평등선거의 원칙에 부합하는 선거구간 인구편차비율이기 때문이다.¹¹⁰⁾ 따라서 선거완전성 프로젝트가 제시하는 선거구획정에 대한 기준은 헌법학에서 강조되는 선거권자의 투표가치의 평등에 대한 평가보다는 피선거권자의 기회의 균등에 대한 평가에 모아지는 것이라 하겠다.¹¹¹⁾

109) 중앙일보, “300명 의원 기득권에 막혀 결국 ‘선거구 없는 나라’로”, 2016.1.1.

110) 선거구획정에 따른 인구편차의 문제는 선거완전성의 판단 항목에 따르면 선거법이 시민의 권리를 얼마나 제한하는지(1-3)라는 세부평가지표에 일부 반영될 뿐이다.

111) 각 선거구가 새로운 기준에 따라 다시 획정되는 과정에서 법정 기한을 지키지 못함으로써 이미 유권자에게 잘 알려진 현역의원보다는 유권자에게 자신을 알릴 시간이 더욱 필요한 예비후보자에게 불리한 환경이 조성되었다. 이러한 관점은 이 사건 관련 헌법재판소 결정의 소수의견에서도 확인된다. “헌법재판소는 28일 정인봉 새누리당 서울 종로구 당원협의회 위원장과 하승수 녹색당 공동운영위원장 등이 국회를 상대로 낸 선거구 입법부작위 위헌 확인 사건을 재판관 5대4 의견으로 각하했다.정 위원장 등은 지난 4월13일 치러진 제20대 국회의원 선거(총선)를 앞두고 소속 당에서 지역구 예비 후보로 출마를 준비했다. 헌재가 2014년 10월 공직선거법상 국회의원 지역 선거구 구역표를 정한 일부 조항을 위헌으로 판단했기 때문에 국회는 지난해 12월31일 전까지 새로운 선거구 기준을 만들었어야 했다. 그런데 올 초 국회가 정쟁으로 새로운 선거구 획정을 늦추면서 예비 후보 등록 기한도 함께 연기됐다. 총선 출마 준비자가 예비 후보로 등록하지 않은

양자의 관점의 차이는 2016년 치러진 총선에서의 선거구획정에 대한 평가지수가 도리어 하락한 데에서도 잘 드러난다. 2016년의 총선은 앞서 내려진 헌법재판소의 결정에 따라 선거구간 인구편차 허용범위를 과거의 3:1에서 2:1로 대폭 축소시킨 것이었다. 따라서 헌법상의 관점에서 보면 2016년 총선의 선거구획정 기준은 2013년 총선의 기준에 비해 보다 긍정적인 것으로 이해될 것이었다.¹¹²⁾ 그러나 2016년 총선에서의 선거구획정은 그 시기가 지연됨으로 인해, 이러한 장점을 대부분 상쇄한 것으로 평가될 수 있다. 선거구획정이 늦어짐으로써 대부분의 예비후보자가 자신을 알릴 기회가 줄어들었고 반사적으로 이미 지역구민에게 인지도가 높은 현역의원에게는 유리한 환경이 조성되었기 때문이다.

선거완전성 프로젝트는 이 문제를 어떻게 반영하고 있을까? 여기서 총선을 치른 이후의 우리나라에 대한 선거완전성 지수의 증감을 다시 살펴보기로 한다. 앞에서 본 바와 같이, <표 5-6>에 따르면 2013년에 비해 2017년에는 선거구획정 영역에서 10점의 하락이 확인된다. 선거완전성 프로젝트는 선거구획정영역에서 ‘선거구획정이 현역에게 유리한지’ 여부를 심사의 세부기준으로 삼고 있다. 따라서 분명히 지난 총선에서 선거구획정시기의 법정기한을 지키지 못한 사건은 이 영역에서 최근의 지수하락(-10)의 요인이 되었다 할 것이다.

2) 정당의 하향식 공천관행과 새누리당 공천과동: 정당 및 후보자 등록 영역

우리나라 헌법상 정당의 설립은 자유이지만(헌법 제8조제1항), 그 목적·조직과 활동은 민주적이어야 한다(헌법 제8조제2항). 정당의 활동과 조직이 민주적인 것이

상태에서 지역에서 선거 운동을 준비하면 공직선거법 위반이다. 현직 국회의원이 아닌 예비 후보는 등록하지 못하면 선거 운동에 상당한 제약을 받는다. 정 위원장과 하 위원장 등은 지난해 12월16일 국회가 늦장을 부려 이들의 평등권과 선거권, 공무담임권 등이 침해됐다고 주장하고 헌재에 헌법소원심판을 청구했다. 박한철 헌재소장 등 재판관 5명은 지난달 2일 국회가 총선 지역구를 확정했으므로 이들의 권리를 침해할 요소가 사라졌다고 보고 각하 결정을 내렸다. 반면 이정미 재판관 등 재판관 4명은 국회가 헌법상 입법 의무를 이행하지 않아 이들의 권리가 침해됐다고 판단했다.” 이데일리, “헌재, 선거구 획정 지연 질타했지만...국회 손 들어줘” 2016.4.28. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=018&aid=0003531556>

112) 선거구간 인구편차에 대한 기준이 선거완전성 프로젝트의 선거구획정의 세부기준에 제시되지 않고 있는 점도 보완될 필요가 있다고 본다.

되기 위해서는 무엇보다도 공직후보자 추천과정 즉 공천과정이 민주적으로 이뤄져야 할 것이다. 그런데 정당의 민주적인 공천이란 대체로 정당의 지도부에 의한 하향식 공천이 아닌 당원 내지 일반 유권자에 의한 공천 즉 상향식 공천으로 이해된다.¹¹³⁾ 바람직한 점은 이른바 3김정치의 퇴장 이후 우리나라의 정당들이 지속적으로 상향식 공천과 관련한 실험을 이어오고 있다는 것이다. 그런데 최근 각 정당에 의해 활발하게 실시되고 있는 상향식 공천방식은 일반 유권자가 당원과 함께 모두 공천과정에 참여하는 개방형 경선방식이다. 이에 이것이 과연 우리 헌법이 정한 민주적 조직을 가진 정당이 지향해야 하는 공천방식인지에 대해서는 일부 학자들에 의해 의문이 제기되기도 한다. 이들은 우리나라의 적박한 정당정치의 현실에도 불구하고 일반 유권자를 배제한 채 당원에 의해서만 치러지는 폐쇄형 경선이 우리 헌법이 지향하는 정당의 공천방식이라 본다.

선거의 완전성 프로젝트는 단지 정당공천과 관련하여 ‘정당의 지도부만이 후보자를 선정하는지’ 여부를 정당·후보자 영역의 세부기준의 하나로 두고 있다. 따라서 선거과정에서 주요 정당들이 상향식 공천방식을 채택할 경우 개방형, 폐쇄형을 불문하고 가점이 주어지게 된다. 최근 우리 정당의 개방형 경선의 활성화 현상은 위의 논란에도 불구하고 일단 우리나라에 대한 선거완전성 평가에는 긍정적인 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

그런데 개방형 경선으로 대표되는 우리나라의 상향식 공천방식은 비교적 일반 유권자의 관심이 큰 대통령선거에 비해 국회의원선거에서는 여전히 그 적용이 그리 쉽지 않은 것이 사실이다.¹¹⁴⁾ 이에 아직 우리나라의 국회의원선거에서는 주요 정당

113) 이에 공직선거법 제47조제2항에서는 “정당이 공직선거를 위한 후보자를 추천하는 때에는 민주적 절차에 따라야 한다.”는 규정을 두고 있으며, 이를 구체화하는 방안으로서 2005년 공직선거법 제57조의2를 신설하면서 상향식 공천제도로서 당내경선이 실시될 수 있음을 명시하고 있다. 즉 공직선거법 제57조의2제1항에서 “정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 "당내경선"이라 한다)을 실시할 수 있다.”고 규정한다. 나아가 동법 제57조의3의 제1항은 당내경선운동에 대하여 규율하면서 “정당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법 외의 방법으로 경선운동을 할 수 없다.”고 하여 상향식 공천제도의 하나로 개방형 경선을 또한 예정하고 있다. 다만 개방형 경선의 성격에 대해서는 일부 학계의 이견이 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 기현석, “정당의 후보자 공천방식에 대한 연구-2012.4.11.. 총선과정에 대한 분석을 중심으로-”, 공법연구, 제41집 제2호, 2012. 참조.

114) 후자의 경우에는 서구식 대중정당의 정착이 미진한 우리 정당정치의 현실 등이 그 이

이 공천방식으로 하향식 공천을 선호하기도 한다. 이는 대통령선거보다 국회의원선거에서 정당 및 후보자 등록 영역의 평가가 낮아지는 한 원인이 된다고 할 수 있다.

<표 9> 정당 및 후보자 등록 영역의 선거완전성 인식지수 변화

연도	선거종류	정당 및 후보자 등록
2013	대선	81
2014	대선	80
2015	대선	76
2017	총선, 대선(2012)	71

위의 표에 따르면 정당 및 후보자 등록 영역에서 제19대 대선만을 평가한 2013년부터 2015년의 평가에 비해 제19대 대선과 제20대 총선을 함께 평가한 2017년의 평가에서 일정한 지수의 하락이 관찰된다. 이러한 현상은 앞서 언급한대로 각 정당이 선거의 종류가 달라짐에 따라 공천방식을 달리 한 것이 한 원인으로 설명될 수 있다.¹¹⁵⁾

유로 꼽히고 있다.

115) 물론 20대 총선에서의 주요 3당이라 할 새누리당, 더민주, 국민의당은 모두 공천과정에서 여러 문제를 드러냈다. 대부분의 언론 보도는 제20대 총선에서 주요 3당이 보인 공천과정에서의 비민주성이 제19대 총선의 공천과정보다도 퇴행한 것으로 평가하고 있다. 예컨대 다음의 기사가 그러하다. “음습한 곳에서 몇 몇이 좌지우지하는 정치 관행은 후진적이다. 비상한 상황이 아닌 다음에야 정당 민주주의는 이제 상식으로 자리 잡았다. 투명한 절차, 합리적인 의사결정이 핵심이다. 그러나 20대 총선을 지켜보면서 든 생각은 '아직도'다. 정당 민주주의는 사전 속 낱말에 불과함을 확인한다. 새누리당, 더불어민주당, 국민의당 마찬가지다. 주요 3당의 공천 과정은 하자 투성이다. ... 친박 비박으로 갈려 희한한 패싸움을 하는 새누리당은 제쳐놓자. 당 대표를 죽여 버리고 속아내려는 새누리당의 코메디는 저질이다.... 먼저 더민주의 비민주성이다. 공천관리위원회에서 행사하는 공천은 살얼음판이다. 마치 군사정권 시절 일사불란한 계엄 상황을 연상케 한다. 결과에 대한 합당한 설명이 뒤따라야 하는데 일방적이다. 왜 탈락시켰는지에 대한 설명이 없다. 단지, 결정했으니 따르라는 식이다.... 더민주에 실망해 새집을 차린 국민의당도 별반 다를 게 없다. ... 국민의당 공천 또한 기성 야당과 차별화를 찾기 어렵다. 감동은 없고 관성적이다. 공천 후보자 확정은 더디고 끼워 넣기, 무리한 입당은 논란이다. 14일 현재 도내 10개 선거구 가운데 2곳은 아직까지 경선 대상자마저 확정하지 못했다. 본 선거 등록 24일이나

다만 제20대 총선에서는 이와 관련된 문제가 더욱 극적으로 표출되었다는 점도 이러한 부정적 평가에 영향을 주었다고 본다. 당시 여당이었던 새누리당의 공천과정은 당내 계파갈등을 이전의 총선에서보다 더욱 극적으로 노출하였는데 그 과정에서 당원이나 지역 유권자가 무시되었기 때문이다.¹¹⁶⁾ 더구나 제20대 총선에서의 새누리당의 공천과정은 일부 후보자에게는 탈당을 통한 본선거 진출의 가능성마저 허용되지 않았다는 점에서도 특이점을 찾을 수 있다.¹¹⁷⁾ 이러한 요인들은 선거완전성 평가에서 이전에 비해 2017년의 정당 및 후보자 등록 영역의 점수 하락에 중요한

확정될 전망이다. 계파다툼, 힘겨루기가 원인으로 지목된다.” 전북일보, 2016.3.14. <http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=517854>

116) 이는 새누리당의 선거 패배에 있어 중요한 원인으로 평가된다. 다음의 글은 이러한 사정을 잘 묘사하고 있다. “더불어민주당의 공천은 현역을 교체하면서 일부 잡음이 있었으나 무난하게 진행되었다... 국민의당의 공천은 국민에게 감동을 주지 못하였다... 새누리당의 공천은 야당인 더불어민주당과 국민의당보다 전국적인 관심사였다. 공천심사위원장의 안하무인적인 태도와 박근혜 대통령의 의중에 따른 진박공천을 하면서 국민의 공분을 사게 되었다. 박근혜 대통령을 정점으로 줄 세우기와 충성경쟁으로 공천이 진행되면서 소위 옥새파동(김무성)과 막말파문(이한구, 윤상현)이 노출되면서 공당으로서는 보여서는 안 될 행태를 드러내고 말았다. ... 새누리당의 공천에 대하여 잘했다가 13.5%인데 반하여 잘못했다가 74.48%였다. 그러나 상대적으로 더불어민주당을 비롯한 야당들의 공천에 대한 잘잘못이 반반 정도였다. 이러한 평가들이 작용함으로써 선거전 새누리당이 승리할 것이라는 예측들이 빗나가게 되었던 것이다.” 정용하, “한국 제20대 총선의 신제도주의적 분석”, 한국민족문화, 62권, 2017, 2. 32면.

117) “지난해 20대 총선 공천 당시 옛 새누리당에서 벌어진 '옥새파동'이 위법하지 않다는 대법원 판단이 나왔다. 대법원 3부(주심 박병대 대법관)는 전 대구 동구청장 이재만씨 등이 유승민 바른정당 의원(전 대선후보)이 당선된 총선 결과를 취소해달라며 낸 '국회의원 선거무효' 소송을 16일 기각했다. 이씨는 박근혜 전 대통령으로부터 '배신자'로 낙인찍힌 유 의원의 3선 지역구 대구 동구을에 유 의원 대신 새누리당 후보로 단수 추천된 인물이다. 그는 그러나 친박계가 주도한 공천에 반감을 느낀 김무성 당 대표가 공천 최종안에 직인 찍기를 거부하며 출마가 좌절됐다. 탈당 후 무소속으로 선거에 나온 유 의원은 새누리 후보가 없는 상황에서 75.7%의 득표로 4선에 성공했다. 총선 직후 이씨는 김 전 대표가 자신의 지역구를 무공천한 것이 새누리당 당헌·당규에 위배된다고 주민 2천800여명과 함께 대구시 동구 선거관리위원회를 상대로 무효 소송을 냈다.... 지난해 옥새파동으로 새누리당이 총선 후보를 내지 않은 곳은 대구 동구을과 서울 은평을, 송파을 등 3곳이다. 친이계 만형 이재오 의원을 밀어내고 은평을에 단수 추천된 전 은평미래연대 대표 유재길씨는 출마가 좌절된 뒤 김 전 대표를 상대로 2억3천900여만원의 손해배상 청구 소송을 냈으나 지난해 10월 1심에서 패소했다.... 송파을 출마가 무산된 친박계 유명하 변호사는 당시 당의 무공천 결정에 승복했다. 그는 뇌물수수 등의 혐의로 구속기소된 박 전 대통령의 변호인으로 활동 중이다.” [http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/16/0200000000AKR20170516178900004. HTML?input=1195m](http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/16/0200000000AKR20170516178900004.HTML?input=1195m) 연합뉴스, 2017. 5.17. “대법 "총선 '옥새파동' 위법 아냐" 유승민 당선무효소 기각”

원인으로 작용하였다 할 것이다.¹¹⁸⁾

(3) 19대 대선의 평가

1) 새로운 방식의 네거티브 캠페인의 등장: 가짜뉴스와 언론보도 영역

선거과정에서 가짜뉴스의 제작과 유포는 비교적 새로운 사회현상으로 이해된다.¹¹⁹⁾ 물론 과거에도 선거에서 허위사실 유포는 언론보도의 형식으로 행해지기도 하였다. 그러나 파급력의 크기를 감안할 때 최근의 현상은 무엇보다도 이는 최근 SNS의 확산에 기인한다 하겠다. SNS의 확산이 선거에서 허위사실유포행위 또한 과거의 전통적인 정치매체를 통한 것과는 그 양상이 다른 방식으로 이뤄지게 한 것이다.¹²⁰⁾

118) 물론 정당공천과정의 민주화 요청에도 불구하고 이른바 전략공천이라는 말에서 알 수 있듯이 우리 정치현실에서 일부 지역구에 정당의 지도부가 하향식으로 후보자를 선정하는 것이 반드시 부정적으로 평가되어야 할 것만은 아니다. 다만 제20대 총선에서 집권정당인 새누리당의 공천과정에는 대통령을 지지하는 특정계파에 의한 배타적 공천권 행사가 특히 문제되었고 이에 김무성 대표가 다시 반발하면서 결과적으로 지도부의 전횡이 당내 여러 후보자의 피선거권을 다양한 이유에서 제한하였다고 할 것이다. 이는 직전인 제19대 총선과 비교하여 볼 때에도 과도하게 당원이나 지역 유권자를 무시하는 방식으로 이뤄졌다고 평가될 수 있다. 과도한 배타적 정당공천은 유권자가 대표를 선택할 권리를 한정하거나 사전에 차단함으로써 일부 유권자의 여당지지에 대한 철회를 이끌어낼 수 있다. 결과적으로 선거에 집권정당이 패배하였음은 주지의 사실이다. 보다 자세한 내용은 정용하, 위의 글, 34면을 참조.

119) 가짜뉴스는 "외견상 언론사에서 제작한 기사처럼 보이나, 사실에 기초하지 않은 허위 정보를 가짜뉴스 제작 사이트 등을 이용 신문기사인 것처럼 꾸며 유통시키는 뉴스형태의 허위사실" 이라고 정의된다. 공직선거법상 허위사실유포죄로의 처벌을 염두에 둔 이러한 법조계의 해석에 대해 학계 일부에서는 가짜뉴스가 "상업적, 정치적으로 부당한 이익을 취하기 위해 특정한 의도를 지니고 생산된 뉴스"로서 특히 "애초에 가짜뉴스임을 표방하고 재미나 풍자를 위해 생산된 뉴스"를 제외한 "진짜 뉴스처럼 보이도록 의도적으로 제작되어 유통되고 소비되는 (일체의) 허위 뉴스"로 다소 넓게 정의되기도 한다. 그러나 가짜 뉴스의 개념 범위를 이처럼 사소한 오류나 과장된 표현이 사용된 오보, 보도의 과정에서 진실 오인에 상당성이 있는 경우, 기사가 공공의 이익을 위해 작성된 경우, 지라시나 정보 보고 및 루머 등을 포함하여 확대 정의하는 것은 지양할 필요가 있다고 본다. 물론 가짜뉴스의 범위를 제한적으로 해석해야 그에 대한 법적 대응책도 명확해지기 때문이다. 홍숙영, 한국소통학회 세미나자료 2017 No.05, 2017, 23-24면

120) 학계에서는 가짜뉴스의 확산배경으로는 "중편, 케이블 등 채널의 증가, SNS 등 디지털 기술의 발전, 언론사와 정보통신 시장의 경쟁 격화, 진영 간 대립과 사회갈등의 심화" 등을 제시한다. 홍숙영, 위의 글, 24면.

이번 제19대 대선에서 가짜뉴스가 제작됨으로써 사회적 문제를 야기한 것으로는 문재인 후보의 치매설, 안철수 후보의 조폭 연루설 등이 기사의 형식으로 작성되어 SNS를 통하여 확산된 사례 등을 들 수 있다.¹²¹⁾ 그런데 이러한 선거과정에서 가짜뉴스의 영향력은 우려보다는 크지 않았던 것으로 보인다. 향후 보다 면밀한 검토가 이뤄지겠지만 가짜뉴스로 인하여 선거결과가 뒤바뀌거나 후보자의 지지율이 큰 폭으로 변동하는 현상은 발생하지 않은 것으로 보이기 때문이다. 여기에는 여러 요인이 있겠지만 대선과정에서 중앙선거관리위원회를 중심으로 한 선거관리기관의 가짜뉴스에 대한 대응이 비교적 성공적이었던 것도 한 요인으로 들 수 있을 것이다.¹²²⁾ 다만 향후 선거과정에서 가짜뉴스에 대응하기 위해 어떠한 법 개정을 포함한 제도 개선의 필요성이 있는지 등에 대해서는 보다 많은 논의가 필요할 것이다.¹²³⁾

이번 2017년 대선에 대한 선거완전성지수 평가결과는 아직 발표되지 않았다. 다만 이번 대선의 선거과정에서 선거관리기관의 가짜뉴스에 대한 대응이 비교적 성공적이었다고 본다면 향후 선거완전성 평가에서는 다음과 같은 점이 반영될 수 있을 것이다. 2017년 대선에서는 선거기관이 국민에게 가짜뉴스에 대응하는 올바른 정보를 국민에게 신속하게 제공하였다(11-2).

다만 제19대 대선에서 보여준 몇몇 사건들은 언론보도가 가짜뉴스에 대한 대응을

121) 오프라인에서 가짜뉴스는 신문의 형태로 제작되어 배포되는데 태극기 집회에서 배포된 신생 신문들이 그런 사례에 해당한다.

122) 이번 대선과정에서 중앙선거관리위원회는 가짜뉴스에 대한 빠른 대응을 위해 유관기관과 긴밀히 협조하였다. 구체적으로 중앙선거관리위원회는 “검찰과 경찰은 선관위 조사 사건에 대한 신속한 수사협조 및 정보공유. 방송통신위원회, 언론중재위원회, 방송통신심의위원회는 가짜뉴스 및 불공정 선거보도 조치에 대한 자료공유. 대한기자협회, 한국기자협회, 한국인터넷기자협회는 재발방지 및 확산 차단을 위해 회원사에 고발이나 경고·삭제조치 사례 공지. 네이버, 카카오, 페이스북 코리아, 한국인터넷자율정책기구 등 관계기관은 위법게시물 삭제 및 게시자에게 삭제사유 통지, 후보자 비방·욕설 필터링 강화 등 자율규제능력 강화 및 선관위의 통신자료 요청 시 신속한 조치.” 등이 이뤄지도록 협의하였다. 아울러, 중앙선관위는 “유권자가 정확한 정보로 후보자를 선택할 수 있도록 사이버공정선거지원단을 200여명으로 증원하여 사이버선거범죄에 대한 모니터링을 강화”하였다. 중앙선거관리위원회, “중앙선관위, 가짜뉴스 차단 위해 유관기관과 협업 강화”, 2017.3.16. 보도자료, 1-2면. www.nec.go.kr

123) 선거과정에서의 가짜뉴스에 대해 현행법은 허위사실공표, 후보자 등 비방, 여론조사 실시 및 공표 방법 등 위반과 같은 규정을 통하여 이를 규제한다. 중앙선거관리위원회는 해외연구원 등을 활용하여 세계 각국의 가짜뉴스 관련 제도를 분석함으로써 현 제도의 보완방안을 모색하고 있는 것으로 보인다. 중앙선거관리위원회, “가짜 선거뉴스 현황과 각국의 대응사례”, 해외연구원 지정과제 제2017-2차, 선거연수원, 2017.6. 1-52면.

잘 하였는지에 의문을 제기하게 한다. 대다수 신문사는 가짜뉴스에 대응하는 소식을 비교적 균형 있게 제공하였지만 일부 언론사는 가짜뉴스를 직접 제작하거나 제작된 가짜뉴스를 사실처럼 인용보도하기도 하였다(6-1).¹²⁴⁾ 기자도 후속 보도를 통하여 가짜뉴스에 대응하는 공정한 보도를 제공하기도 하였으나 언론사와 마찬가지로의 행태를 보이기도 하였다(6-4). 이러한 점들은 언론보도 영역의 평가지수를 하락시키는 요인이 될 것으로 예상된다.

2) SNS를 통한 외부단체 등의 선거감시 및 의혹제기

이미 언급한 바 있지만 이번 제19대 대선과정에서 지난 제18대 대선결과에 불복한 시민단체의 개표부정 의혹이 집중 제기되었다.¹²⁵⁾ 무엇보다도 영화 더 플랜은 18대 대선의 개표부정을 19대 대선 직전인 4월부터 전국의 영화관 및 SNS를 통하여 전국 유권자에게 상영, 유포하였다. 따라서 이번 의혹제기 사건은 제19대 대선과정에 영향을 미친 사건으로도 평가될 수 있다.¹²⁶⁾

124) 중앙선거관리위원회 산하 인터넷선거보도심의위원회는 2일 19대 대통령 선거와 관련해 가짜 합성 사진 등을 보도한 인터넷 언론사에 '경고문 게재'와 '경고' 등의 조치를 취했다고 밝혔다. 심의위는 이날 보도자료에서 "제2차 위원회의를 열어 제19대 대선과 관련해 불공정 선거보도기사를 게재한 인터넷 언론사 '진주인터넷뉴스'와 '뉴스타운'에 일주일 간의 경고문 게재 조치를 했다"고 밝혔다. 경고문 게재는 정정보도문 게재와 함께 불공정 인터넷 선거보도에 대한 강력한 행정조치에 해당한다. 앞서 '진주인터넷뉴스'는 더불어민주당 표창원 의원이 유력 대권주자인 문재인 전 대표에게 입당원서를 건네는 기념사진에서 두 사람이 웃으면서 들고 있는 입당원서 이미지를 프랑스 화가 에두아르 마네의 '올랭피아'를 패러디한 작품인 '더러운 잠'으로 대체한 가짜 합성사진을 게재했다. 또 '뉴스타운'은 '손학규 국민주권개혁회의 의장의 미국 트럼프 대통령 취임식 초청이 취소된 것으로 확인됐다'고 사실과 다른 보도를 했다. 심의위는 '진주인터넷뉴스' 기사를 옮겨 보도한 경남우리신문과 시사우리신문에는 경고 조치를 내렸다. 심의위는 "포털·인터넷언론사 등을 대상으로 공정한 선거보도를 지속해서 안내하는 한편, 입후보예정자에 대한 비방·허위 사실의 유포에 대해서는 엄중하고 신속하게 조치할 것"이라고 밝혔다. KBS NEWS, "선관위, '가짜뉴스' 보도한 언론사에 '경고문 게재'", 2017.2.2. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3421896&ref=A>

125) '시민의 눈'은 지난 국회의원 선거의 감시활동 결과를 바탕으로 선거관리위원회에 각종 요구사항을 전달하고, 7만명의 지역회원을 모집한 후 감시활동을 전개하였다. 이에 선거관리위원회는 질서 있는 참관 및 합리적 문제제기 등을 조건으로 일부 절차에 대한 공개 및 참여를 허용하는 등 감시활동 전반을 적극적, 선제적으로 관리하여 선거결과에 대한 공정성, 투명성을 제고하였으나, 일부 지역회원의 무분별한 사진촬영, 이의제기 등으로 구시군위원회의의 업무에 장애를 초래하기도 하였다.

한편 제19대 대선에서는 SNS를 통하여 2종의 투표용지가 제작되었다는 의혹이 급속히 유포되기도 하였다. 이는 이번 19대 대선에서 후보자수가 많았던 탓으로 후보자란 사이의 구분간이 좁아져 생긴 일종의 해프닝이었다 하겠으나 정치매체로서 SNS의 과급력을 다시한번 확인하는 계기가 되었다. 유권자들 사이에서는 “사전투표 첫째 날부터 2종의 투표용지가 존재한다는 허위사실”이 SNS를 통하여 급속히 유포되었던 것이다.¹²⁷⁾

위의 두 사건은 오늘날 SNS가 TV나 신문에 못지않은 중요한 정치매체가 되어가고 있음을 보여준다. 그럼에도 우리 사회에 미친 과장에도 불구하고 이러한 사건들이 긍정적 의미이든 부정적 의미이든, 현재의 선거완전성 프로젝트에서의 평가에 별다른 차이를 가져오기는 쉽지 않은 것으로 보인다. 선거완전성 프로젝트가 언론 보도의 세부기준으로 전통적인 정치매체인 신문이나 TV, 기자 등만을 평가의 대상

126) 동 영화는 전국 97개 영화관 및 SNS상에 상영, 유포되었다. 이미 언급한 바와 같이 영화를 제작한 측 등은 투표지분류기 폐기와 개표절차 변경을 촉구하였다. 이에 선거관리위원회는 영화 각 내용을 반박하는 보도자료를 작성, 배포함과 동시에 대선 종료 후 조작 여부의 검증에 필요한 범위에서 제3의 기관을 통해 검증할 용의가 있음을 더 플랜 제작진에게 공개적으로 제안하였다. SBS 등 언론사는 이 사건과 관련한 팩트체크 보도를 하였다.

127) 이에 선거관리위원회는 언론사 보도자료 제공 및 허위사실 유포자 11명을 검찰에 고발하였다. 다음은 관련 언론기사의 내용이다. 제19대 대통령 선거 사전투표가 시작된 4일 오후 투표용지와 관련된 루머가 온라인상에서 확산돼 논란이 일어났다. 중앙선관위는 공지를 통해 ‘전혀 사실이 아니다’라며 엄중조치를 경고했다. 다음의 기사는 이와 관련한 혼란을 잘 보여준다. "이날 SNS와 온라인 커뮤니티에는 사전투표에 쓰이는 투표용지가 후보자 여백이 있는 것과 여백 없이 나란히 붙어있는 2가지가 존재한다는 내용이 유포됐다. 이 중 여백이 없는 것은 무효표 처리된다는 주장이 이어져 혼란을 키웠다. 논란은 사전투표에 참여했다는 한 네티즌의 질문에서 시작됐다....설문조사도 이어졌다. 페이스북페이지 ‘헬조선번역기’ 관리자는 "선관위에서 투표용지를 2가지로 인쇄했다는 의혹이 계속 나오고 있다"며 사전투표자들에게 자신이 투표한 용지를 고르게 했다. 관리자는 "선관위에 문의했더니 ‘여백 없이 붙어있는 용지는 무효표로 처리한다’는 답변을 들었다고 한다"고 주장하기도 했다. 중앙선관위는 루머가 빠르게 퍼져나가자 이날 오후 “인터넷 상에서 후보자간 여백이 있는 투표용지와 여백이 없는 투표용지 2가지가 존재한다는 내용이 유포되고 있다”며 “전혀 사실이 아니다”라고 공식 입장을 발표했다. 이어 “사전 투표용지는 전국적으로 동일한 프로그램을 이용하여 여백이 있는 투표용지만 출력된다”며 “허위사실을 유포하여 선거 질서를 어지럽히는 행위에 대해서는 엄중 조치할 것”이라고 강조했다." "투표용지 2가지 존재' 루머 확산... "무효표 되나" 불안에 떨었다",

국민일보, 2017.5.5.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000989220>

으로 삼고 있기 때문이다.¹²⁸⁾

3. 한국 선거의 완전성을 확보하기 위한 제도화(institutionalization)의 과제

가. 선거구획정영역과 비례대표제 확대의 문제점

앞서 지난 총선에서 선거구획정 ‘시기’가 현역의원에게 유리하였다는 사실은 선거완전성 평가에서 선거구획정 영역에서 지수하락으로 이어졌음을 알 수 있었다.¹²⁹⁾ 그런데 이러한 사건 이외에도 현재의 선거구획정 영역의 낮은 평가에는 국회의원선거에서 다수대표제를 중심으로 하는 선거제도의 채택이 중요한 원인이 된다고 볼 수 있다. 선거완전성 프로젝트가 제안하는 핵심적인 제도화의 과제의 하나는 집권정당 내지 거대정당에 유리한 우리의 일련의 선거제도를, 군소정당에게도 균등한 것으로 개편하는 데 있기 때문이다. 따라서 선거완전성 프로젝트의 기준에 의할 때 선거구획정 영역에서 높은 평가를 받기 위해서는 다음의 이유에서 현재 수준보다 국회의원선거에서 비례대표제를 확대 시행하는 것이 필요할 것으로 보인다.

통상 군소정당은 (지역선거구)다수대표제 하에서 대부분의 지역구에서 자기당 후보자의 득표가 사표로 처리되는 현상을 목도하게 된다. 다수대표제 선거제도 하에서 군소정당이 얻은 득표는 사실상 당선자를 배출한 양대 정당에 전가되기 마련이기 때문이다. 반면 비례대표제 하에서는 많은 경우에 군소정당이 별다른 사표의 발생 없이 자기당이 얻은 표에 비례하는 의석을 온전히 확보할 수 있다. 물론 군소정당의 난립이라는 말이 시사하는 것처럼 비례대표제로 인하여 지나치게 많은 정당이 원내로 진입할 경우 정국이 불안해질 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 선거의 완전성이란 관점에서 보면 비례대표제는 선거구로 인한 정당간의 차별을 다수대표제

128) 선거완전성 프로젝트는 새로운 정치매체로서 소셜미디어에 대해서는 이것이 단지 선거 범죄를 알리는데 사용되었는지 정도만을 평가의 기준으로 삼고 있다.

129) 그러나 여전히 선거완전성의 판단기준을 엄격히 해석한다면 ‘선거구가 현역에게 유리함’이라는 지표는 이번 선거구획정 지연사태를 반영하는데 그다지 적절하지 않은 것으로 보인다. 따라서 ‘선거구의 획정시기 또는 형태 등이 현역에게 유리함’과 같은 보다 구체적인 판단기준의 마련이 필요해 보인다.

에서보다는 덜 발생시키는 장점을 가진다. 이에 선거완전성 프로젝트는 특히 선거구획정의 세부기준으로서 선거구가 일부 정당을 차별하는지 여부를 심사하고 있다. 이러한 평가방식에 의할 때 우리나라의 경우에도 비례대표제의 확대 시행은 선거구획정 항목에서 현재보다 더 나은 평가를 받는 가장 유력한 방안이 될 수 있다고 본다. 선거구획정 항목에서 다수대표제가 낮은 평가를 받으리란 점은 매년 영국이 하원의원을 모두 다수대표제로 선출하면서 선거구획정 항목에서 특히 낮은 점수를 기록하고 있는 데에서도 경험적으로 확인된다.¹³⁰⁾

다만 현재의 선거완전성 프로젝트가 선거구획정 영역에서 채택한 세부기준으로 인하여 비례대표제 채택국가가 다수대표제 시행국가에 비해 높은 평가를 받는 데에 아무런 문제가 없는가에 대하여는 비판의 여지가 있다. 무엇보다도 현재의 기준은 무소속 후보자에 대한 차별을 외면하고 있기 때문이다.¹³¹⁾

나. 선거법 영역에서 선거운동 자유의 확대

현행 선거법이 군소정당에게 불리하고 집권정당에 유리하며 더불어 시민의 권리

130) 선거구획정에서 낮은 평가를 받고 있는 것은 우선 우리나라가 국회의원선거에 있어 지역선거구다수대표제를 근간으로 한 선거제도를 운영하는 데에서 그 원인을 찾아볼 수 있을 것이다. 통상 학계에서는 (지역선거구)다수대표제와 (전국선거구)비례대표제를 비교하면서 전자는 군소정당에 불리하고 거대 정당에 유리하다고 설명한다. 다수대표제가 거대 정당에 유리한 것은 각 선거구에서 군소정당이 획득한 표를 사표로 만드는 선거구획정을 전제로 한다. 따라서 선거완전성 프로젝트에서 국회의원선거에 대한 평가를 할 때 (지역선거구)다수대표제를 채택한 국가는 전면적인 비례대표제를 채택한 국가에 비해 선거구획정 영역에서 낮은 평가를 받을 수밖에 없다. 예컨대 하원의원 전부를 지역구 다수대표제선거제로 선출하는 영국의 경우 선거법은 37점, 선거구획정은 43점을 기록하고 있다. 이는 통상적인 기대와 달리 영국이 비교적 낮은 PEI 지수 평균(65점)과 순위(43위)를 기록하는데 있어 언론보도(39점)과 함께 중요한 원인이 되었다고 본다. THE YEAR IN ELECTION, 2017, p 32. 따라서 우리나라가 (지역선거구)다수대표제를 골간으로 하는, 일부 비례대표제를 가미한 현재와 같은 국회의원선거제도를 유지하는 한 이 영역에서 낮은 점수를 기록하는 것은 불가피해 보인다.

131) 네덜란드와 같이 전면적으로 비례대표제를 시행하는 국가의 경우 선거구획정시 군소정당에 대한 차별 문제는 발생할 여지가 거의 없겠으나 국회의원선거에서 무소속 후보자가 출마할 가능성은 전혀 없게 된다. 그럼에도 현재 선거완전성 프로젝트의 평가기준은 무소속 후보자의 출마가 불가능한 경우에 대한 부정적인 평가를 불가능하게 하도록 고안되었다. 결과적으로 이러한 기준은 영국이나 우리나라와 같이 국회의원선거를 지역구다수대표제를 중심으로 실시하는 국가에 대하여 불합리한 낮은 평가를 이끌어낸다고 본다.

를 제한한다는 점은 총론상으로는 중앙선거관리위원회를 포함한 우리 사회 각계의 공통된 의견이라 할 수 있다. 이에 앞서 살펴본 선거법 영역에 대한 선거완전성 프로젝트의 낮은 평가는 쉽게 이해될 수 있을 것이다.

사실 현행 공직선거법에서는 지나친 규제 내지 불필요한 규제가 많이 있다.¹³²⁾ 특히 이러한 선거법상의 규제는 정보화 시대를 맞이하여 유권자는 물론 군소정당에게도 불리하다는 점이 최근 문제되고 있다. 물론 선거운동에 대한 규제는 비용절감 등의 장점이 있기 때문에 자금력이 떨어지기 마련인 군소정당이나 무소속 후보자에게 반드시 불리한 것만은 아니다. 그러나 이러한 규제들은 새로운 정치대체를 활용하여 선거운동에 대한 비용절감이 가능한 새로운 환경에서도 여전히 선거운동 전반을 위축시킴으로써 신진정치세력 내지 군소정당이 유권자에게 자신을 알릴 기회를 충분히 제공하지 못한다는 점에서 부정적인 평가가 널리 확산되고 있는 것이다.¹³³⁾

다만 선거완전성 프로젝트의 평가기준과 관련하여 볼 때 선거법 영역에 대한 평가를 선거전 시기에 한정하는 것은 우리 현실에 맞지 않는 것으로 보인다. 정작 우리나라에서 선거법의 군소정당에 대한 차별 내지 시민의 권리제한이 가장 문제되는 시기는 선거운동기간이기 때문이다.¹³⁴⁾

132) 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안”, 저스티스 통권 66호, 한국법학원 (2002. 4), 37-72면; 이육한, “선거운동규제의 법리”, 공법연구 제28집 제4호 제1권 (2000), 101-1147면 참조.

133) 그리고 이러한 평가는 최근의 헌법재판소 결정에서도 드러난 바와 같이 정보화 시대를 맞이하여 선거운동에 대한 비용이 절감되는 환경에서 선거운동에 대한 규제는 규제를 통한 후보자간 기회의 균등 확보라는 장점보다는 군소정당의 정치적 표현의 자유를 침해한다는 단점이 더욱 부각된다고 본다. 성낙인 교수는 이에 대해 다음과 같이 설명한다. “선거법에서 선거운동에 관한 법제의 핵심은 돈은 묶고 말은 푼다는 데 있다. 이제 관권선거의 추억이 사라져가고 있는 상황이라면 반면에 여전히 금권선거에 대한 두려움이 자리 잡고 있다. 그런데 오늘날 휴대전화의 보편화에 따라 전 국민이 카메라맨이 되어 있는 상황에서 돈 선거도 쉽지 않게 되어 있다. 어느 누구도 전 국민의 감시로부터 자유롭기 어렵다. 그렇다면 누구나 접근할 수 있는 정보사회에서는 선거법제도 아날로그 시대의 선거부정방지이라는 울타리를 벗어나서 디지털 시대의 법제로 거듭 태어나야 한다. 이 과정에서 선거법제 특히 선거운동법제의 해체가 불가피할 것이며, 결국은 선거운동의 자유를 원칙으로 하고 규제는 예외로 하는 기본으로 되돌아가야 한다. 갖가지 규제로 집철되어 있는 선거법에 자유의 바람을 불어넣어야 선거운동도 생명력을 갖게 된다. 규제를 통해서 후보를 묶어두는 선거가 아니라 자유를 통해서 후보를 풀어주는 선거법으로 거듭 태어나야 한다. 그래야 신진정치세력에게도 개방된 선거가 될 수 있다.”성낙인, “선거제도와 선거운동”, 저스티스, 통권 제130호, 2012,

134) 이는 선거법의 문제가 아닌 평가기준의 문제이므로 뒤의 ‘한국 선거에 적실성 있는

다. 선거자금제도의 개선¹³⁵⁾

정치자금의 기부와 관련한 유형화에는 여러 방법이 있을 수 있으나, 기부주체와 모금주체를 각각 자연인인지 여부를 기준으로 구별한다면, 다음과 같이 크게 네 가지의 유형을 생각해볼 수 있다. “첫째, 개인(자연인인 국민)의 개인(자연인인 정치인)에 대한 기부. 둘째, 개인(자연인인 국민)의 정당에 대한 기부. 셋째, 법인·단체의 개인(자연인인 정치인)에 대한 기부. 넷째 법인·단체의 정당에 대한 기부.”가 그것이다.¹³⁶⁾ 그런데 현재 정치자금법이 허용하는 기부유형은 개인(자연인인 국민)에 의한 개인(의원)에 대한 기부에 한정된다. 다만 여기에 최근 헌법재판소의 불합치결정으로 개인(자연인인 국민)의 정당에 대한 기부가 추가적으로 허용될 것으로 보인다.¹³⁷⁾ 결과적으로 향후 허용여부가 논의될 필요가 있는 유형은 법인·단체의 개인(의원)에 대한 기부와 법인·단체의 정당에 대한 기부라 할 수 있다.¹³⁸⁾

선거완전성의 평가항목 개발'의 장에서 상술하기로 하겠다.

135) 현재 2015. 12. 23. 2013헌바168 사건

136) 기현석, “법인·단체의 소액기부 허용방안에 대한 연구- 정치자금법상 법인·단체의 정치자금 기부금지조항에 대한 비판적 고찰의 일환으로 -”

137) 현재 2015. 12. 23. 2013헌바168 사건. 헌법재판소는 이 사건에서 과거 개인의 정당에 대한 정치자금 후원을 금지하였던 관련법 조항에 대해 “이 사건 법률조항은 국민이 정당에 대한 재정적 후원을 통해 정당의 정책과 후보자를 지지하는 것을 금지함으로써 국민의 정치적 의사표현의 자유를 제한”함과 동시에 “또한 이 사건 법률조항은 정당이 목적에 따른 활동에 필요한 비용을 마련하기 위해 후원회를 지정·운영하는 것을 금지함으로써 헌법 제8조가 보장하는 정당활동의 자유를 제한”한다고 보아 불합치결정을 내렸다. 헌법재판소는 “헌법은 정당제 민주주의를 채택하여 정당설립의 자유와 국가의 보호를 규정함으로써(제8조 제1항, 제3항) 정당활동의 자유를 포함한 정당의 자유를 광범위하게 보장하고 있으며, 이에 따라서 정당법도 정당활동의 자유를 보장”하므로 “정당이 국민 속에 뿌리를 내리고, 국민과 밀접한 접촉을 통하여 국민의 의사와 이익을 대변하고, 이를 국가와 연결하는 중개자로서의 역할을 수행하기 위해서 정당은 정치적으로뿐만 아니라 재정적으로도 국민의 동의와 지지에 의존하여야 하며, 정당 스스로 국민들로부터 그 재정을 충당하기 위해 노력해야 한다. 이러한 의미에서 정당이 당원 내지 후원자들로부터 정당의 목적에 따른 활동에 필요한 정치자금을 모금하는 것은 정당의 조직과 기능을 원활하게 수행하는 필수적인 요소이자 정당 활동의 자유를 보장하기 위한 필수불가결한 전제로서, 정당 활동의 자유의 내용에 당연히 포함”된다고 보았다.

138) 물론 우리사회에서 최근까지 만연하였던 정경유착의 폐해 등을 감안하면 법인이나 단체 등에 의한 정치자금의 기부는 개인에 의한 기부보다 더욱 그 기부행위의 순수성을 의심받을 여지가 많은 것이 사실이다. 그러나 현재의 관련 조항은 적어도 피해의 최소성 관점에서 본다면 목적 달성에 적합한 여러 수단 중에서 정당의 기본권 보장에 과도하게

선거완전성 프로젝트는 선거자금 영역에 대한 세부기준을 통하여 정당/후보자가 국가보조금에 공정한 기회가 주어지는지, 정당/후보자가 정치자금 기부에 공정한 기회가 주어지는지 등을 심사한다. 이에 일련의 정치자금 기부에 대한 규제는 국고보조금의 불균등한 분배 문제와 더불어 우리나라의 선거완전성 평가에 있어 선거자금 영역에서의 지수를 하락시키는 중요한 원인이 되고 있다. 이에 관련 분야 제도 개선을 위한 심도 깊은 논의가 지속적으로 요구된다 하겠다.

라. 재외국민선거제도의 개선과 선거인 등록

우리나라의 경우 2009년 2월 공직선거법 개정을 통하여 재외선거제도가 도입되었다. 이러한 법 개정은 잘 알려진 바와 같이 2007년 내려진 헌법재판소의 전향적인 헌법불합치 결정에 따른 것이었다. 즉 헌법재판소는 2007년 6월 28일 2004헌마644, 2005헌마360(병합) 사건에서 “재외국민의 선거권행사를 전면적으로 부정하고 있는 구 공직선거법 제37조 제1항은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 헌법 제37조 제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다.”고 보았다. 헌법재판소의 결정에 따라 재외선거는 2012년 4월의 제19대 총선거와 같은 해 제18대 대통령선거에서 2009년 바뀐 법에 의해 처음으로 실시되었다.

선거완전성 프로젝트에 따르면 선거인등록과 관련한 세부평가항목에 따라 일부 시민들이 명부에 등록되지 않음, 선거 명부에 오류가 있음, 자격이 없는 일부 선거인이 등록되어 있음 등이 심사된다. 재외선거의 도입이 선거완전성 평가에 부정적으로 작용할 가능성은 없을까? 재외선거의 도입이 논의되던 당시에는 제도 도입의 반대론자를 중심으로 다수의 조총련 계열의 재일동포가 선거참여를 통하여 선거결과를 좌우할 것을 우려한 것이 사실이다. 그러나 정작 제도의 실시 이후에는 선거 명부와 관련한 문제보다는 주로 저조한 투표율이 문제되었다.¹³⁹⁾ 따라서 현재의 재

많은 피해를 야기하는 제도라 할 수 있다.

139) 2012년 4월 총선에서는 전체 158개 해외공관의 예상 재외선거권자 2,233,193명 중 56,456명만이 투표에 참여하여 2.53%의 투표율을 기록하였다. 같은 해 12월의 대통령선거에서는 222,389명이 등록하여 158,196명이 투표함으로써 7% 정도의 투표율을 기록하였다. 다만 제20대 대선의 경우 점차 관련 제도의 개선에 따른 투표율 상승이 확인되고 있다. 4.25.부터 4.30. 까지 116개국 175개 공관 204개 재외투표소에서 294,633명 선거인 중 221,981명(75.3%)이 투표에 참여하여 역대 최다를 기록하였다. 권위사유 발생 직전(3.9) 공

외선거제도가 선거완전성 평가에 부정적 영향을 미칠 가능성은 그리 크지 않다고 하겠다. 다만 현재의 심사기준을 고려할 때 지속적인 재외선거인 등록·신청절차제도의 개선이 요구된다 하겠다.¹⁴⁰⁾

마. 기탁금제도의 개선과 정당·후보자 등록

공직선거법상 기탁금은 후보자등록을 신청하는 자가 등록신청 시에 관할 선거관리위원회에 납부하여야 하는 돈을 의미한다(공직선거법 제56조). 이러한 점에서 기탁금의 납부는 입후보 요건에 해당한다. 일단 납부된 기탁금은 일정한 득표수에 미달하는 선거결과가 나온 경우에는 반환되지 않고 국고로 귀속된다(공직선거법 제57조).

기탁금에 입후보 억지효과가 있는 점은 부인할 수 없다.¹⁴¹⁾ 그러나 기탁금 제도는 주로 “청년 등 경제적 약자에게 적용됨으로써 이들을 차별”하게 된다는데 문제의 심각성이 있다.¹⁴²⁾ 즉 신진정치세력의 원내진입을 방해함으로써 “정치적 변화의 통로”를 막게 된다는 것이다.¹⁴³⁾

선거완전성 프로젝트와 관련지어 볼 때 우리나라의 기탁금제도는 정당·후보자 등록의 영역에서 일부 야당 후보자의 출마가 제한되는지를 심사하는 과정에서 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 있다. 그러나 현실적으로 기탁금제도가 무소속 내

직선거법 부칙이 개정되어 재외선거관 파견, 재외선거관위 설치 등의 어려움이 발생하였으나 세 차례 재외선거 관리경험을 바탕으로 안정적으로 관리되었다.
<http://www.nec.go.kr/search/search.jsp>

140) 재외선거제도의 실시에 따른 투표율 저조 현상에 대해 개선책으로는 재외선거인등록신청절차 및 투표절차에서의 편의성 제고가 제시되고 있다. 정태희, “재외국민의 투표참여제도 개선방안”, 한국행정학회 제2014년 동계학술발표논문집, 2014, 74-92면. 여기에는 재외선거인등록 신고 신청기간의 상시화, 우편·인터넷등록 허용 등 신고·신청방법의 확대, 신고·신청서 첨부서류의 폐지와 같은 방안이 제시되기도 한다. 영구명부제의 도입 등과 관련하여 지난 제20대 대선에서도 일부 제도의 개선을 통한 재외유권자의 권리 확대가 이뤄지기도 하였다.

141) 기탁금제도의 목적에 대해 헌법재판소는 “불성실한 입후보자의 난립방지를 통하여 선거의 과열·혼탁을 방지하고, 선거관리비용·업무의 증가를 방지하며, 공영선거비용을 예납하고, 당선자로 하여금 다수표를 획득할 수 있도록 한다.”는 점에서 이를 긍정한다.

142) 음선필, “국회의원선거 입후보 기탁금제도의 위헌성”, 유럽헌법연구 제21호, 2016.8. 232-238면.

143) 음선필, 위의 논문, 232면.

지 군소정당 소속 후보자의 출마를 제한하기 쉽다는 점을 감안하면 현재의 선거완전성 프로젝트의 심사기준은 우리 현실에 적합하지 않은 것으로서, 보완이 필요할 것으로 보인다.

4. 한국형 선거완전성 평가방법론의 모색

가. 한국 선거에 적실성 있는 선거완전성의 평가항목 등 개발

(1) 평가항목 개발의 필요성

선거완전성 프로젝트의 평가방식은 일종의 정형화된 국제 선거규범에 기초한 것이므로 각국의 특별한 사정을 충분히 반영하지 못한다. 대표적으로 동 프로젝트는 대통령제와 의원내각제라는 국가별 정부형태의 차이를 충분히 반영하지 못한다. 의원내각제 국가에서의 국회의원 총선거와 대통령제 국가에서의 대통령선거는 질적으로 상이한 선거이므로, 동일한 평가기준에 의해 순위를 매기는 것이 부당한 경우가 발생하기 쉽다. 예를 들어 선거구획정의 평가항목으로 ‘선거구가 현역에게 유리한지’, ‘선거구가 편파적이지 않은지’ 등은 정작 대통령선거에서는 별 의미가 없는 것이 되기 쉽기 때문이다.

또한 우리나라에서와 같이 같은 나라에서도 대통령선거에서의 정당공천과정이 국회의원선거에서의 정당공천과정보다는 훨씬 높은 수준으로 관리될 가능성이 높은 것도 사실이다.¹⁴⁴⁾

더구나 선거완전성 프로젝트의 평가 세부기준은 각국의 정치문화가 다른 점도 충분히 반영하지 못한 감이 있다. 동 프로젝트에서 선거법의 평가항목은 ‘선거법이 군소정당에 불리한지’만을 본다. 그런데 이러한 기준으로는 우리나라에서 군소정당보다 더 많은 차별을 받고 있다 할 것인 무소속후보자에 대한 차별을 반영하지 못한다. 반면 우리나라에서 소수민족에게 동등한 출마 기회가 주어지는지 여부가

144) 같은 국가 내에서 정당공천과정에 대한 평가만 놓고 보더라도 지방선거를 평가대상에 포함시킬 경우 대통령선거에 대한 평가와는 격차가 더욱 벌어질 것이다.

평가기준으로 얼마나 필요한지도 의문이다.

이에 다음에서는 각 영역별로 동 프로젝트의 세부기준의 문제점을 지적하고 그 대안을 제시하기로 한다.

(2) 선거법 영역의 평가항목 개선

선거완전성 프로젝트가 제시하는 선거법 영역의 세부기준은 ‘선거법이 군소정당에 불리함’(1-1), ‘선거법이 집권 정당에 유리함’(1-2), ‘선거법이 시민의 권리를 제한함’(1-3) 세 가지이다.

그런데 현행의 기준대로라면 선거법이 무소속후보자를 차별하는 경우에는 군소정당에 대한 차별과는 달리 별다른 부정적 평가가 이뤄지기 곤란한 문제가 발생할 수 있다. 우리나라에서 무소속 후보자 비율은 선거마다 상당한 수준을 유지하고 있다.¹⁴⁵⁾ 일례로 지난 20대 국회의원선거의 경우 전체 253개 선거구에서 출마한 총 934명의 후보자 중에서 무소속 후보자의 숫자는 총 133명에 달했다.¹⁴⁶⁾ 따라서 현재의 ‘선거법이 군소정당에 불리함’이라는 기준을 우리나라의 정치현실에 맞게 ‘선거법이 군소정당·무소속후보자에게 불리함’으로 변경하는 것이 타당할 것으로 보인다.

(3) 정당·후보자등록 영역의 평가항목 개선

145) 지역에 따라서는 무소속 후보자의 경쟁력이 정당소속 후보자에 비해 결코 무시하지 못할 수준인 경우도 관찰되곤 한다. 일례로 제19대 국회의원 선거의 경우 다음과 같은 내용이 보도되기도 하였다. “민주통합당의 텃밭인 전북은 절반에 육박하는 무소속 후보들이 민주당의 텃밭 사수에 어떤 변수로 작용할지에 관심이 쏠리고 있다. 중앙선거관리위원회에 따르면 22일부터 이날까지 이틀 동안 진행된 전북 지역 총선 후보자 등록 결과, 11곳의 선거구에 총 46명이 등록을 한 것으로 집계됐다. 정당별로는 민주통합당 11명, 새누리당 7명, 통합진보당 5명, 자유선진당 2명, 진보신당 1명 순이다. 당적이 없는 무소속 후보는 20명으로, 전체의 43.5%를 차지한다. 이는 지난 18대 때의 26.4%를 훌쩍 뛰어넘는 비율이다. 당시에는 출마자 53명 중 14명이 무소속이었다. 이번 총선 전국 무소속 후보 비율은 27.7%다.” 머니투데이, “민주당 텃밭 전북 무소속 43%...민주당 2배” 2012.3.24. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2012032413588233153&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fnews.naver.com>

146) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 역대선거 후보자 각종 통계, <http://info.nec.go.kr/>

선거완전성 프로젝트에 따르면 전체 선거과정에서 정당·후보자 등록 영역에 대한 판단은 ‘일부 야당후보자의 출마가 제한되는지’(5-1), ‘여성에게 동등한 출마 기회가 주어지는지’(5-2), ‘소수 민족에게 동등한 출마 기회가 주어지는지’(5-3), 정당의 지도부만이 후보자를 선정하는지(5-4), ‘일부 정당/후보자가 선거운동 집회를 여는 것이 제한되는지’(5-5) 등을 기준으로 내려지게 된다. 그런데 우리나라의 현실에서 소수민족에게 동등한 출마 기회가 주어지는지 여부는 아직까지 중요한 쟁점이라 할 수 없어, 평가항목에서 제외하는 것이 타당하다고 본다.

또한 이미 언급한대로 현실적으로 기탁금제도가 무소속 내지 군소정당 소속 후보자의 출마를 제한하기 쉽다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉 군소정당 후보자의 출마가 제한되는지, 무소속 후보자의 출마가 제한되는지 등이 판단될 필요가 있는 것이다. 나아가 앞서 살펴본 정당공천 과정의 문제점을 고려할 때 정당공천 과정이 민주적으로 이뤄지는지도 심사기준에 추가할 필요가 있다고 본다.

(4) 언론보도와 구별되는 정치매체 항목의 신설

최근의 여러 사건은 새로운 정치매체의 파급력이 기존 매체에 못지않다는 것을 보여준다. 더 플랜 사건에서는 특정 후보를 지지하는 쪽에서 제작한 영화를 선거기간동안 영화관 상영과는 별도로 유튜브 등을 활용해 대중에게 무료로 널리 제공하였다. 물론 이것은 헌법재판소 판례의 내용과 같이 선거운동 내지 정치적 표현의 자유로서 보장된다.

다만 선거의 완전성 평가기준과 관련하여 문제가 되는 점은 동 프로젝트가 새로운 정치매체의 부정적 파급력을 경시하고 있다는 점이다. 반면 다수의 학자들은 긍정적이든 부정적이든, 선거과정에서 SNS 등 스마트 시대의 새로운 정치매체의 파급력에 주목하고 있다.¹⁴⁷⁾ 학자에 따라서는 이들 매체가 전통적인 기존 매체를 대체할 가능성도 부인하지 않는다. 그럼에도 기존 선거의 완전성 평가의 세부항목은 전통적인 정치매체라 할 신문과 TV 등의 균형보도 여부에 집중되어 있다.¹⁴⁸⁾ 기존의 평

147) 보다 자세한 논의는 기현석, “공직선거법상 투표독려운동 규제조항의 개선방향에 대한 연구” 공법연구 제40집 제3호, 2012, 95-116면 참조.

148) 예컨대 “신문사가 선거관련 소식을 균형있게 제공하는지”, “TV 뉴스가 집권 정당에 유리한지” 등이 그러하다.

가기준은 언론보도가 집권정당에 유리하였는지에 대한 평가에 집중한다. 그러나 새로운 정치매체의 등장은 야당 내지 군소 후보자들도 선거의 완전성을 해할 수 있는 파급력 있는 무기를 확보하게 되었음을 알리고 있다. 따라서 이에 대한 평가지표의 마련 또한 고려될 필요가 있다고 본다.

(5) 선거운동 항목의 신설

선거법이 군소정당이나 무소속 후보자를 차별하는지, 시민의 권리를 제한하는지 등에 대한 심사를 현재의 기준대로 선거전에 한정하는 것은 우리 정치현실에 부합하지 않는다. 따라서 선거운동 기간에 군소정당/무소속 후보자가 선거운동에서 차별당하는지, 선거권자의 선거운동이 제한되는지 등을 별도의 심사기준으로 두어 이를 평가할 필요가 있다. 더불어 기존의 기준에 따르면 소셜미디어가 선거정보를 알리는 데 사용되는지는 언론보도의 영역에서 다뤄졌으나 이는 어디까지나 언론사가 아닌 선거권자의 표현의 자유의 영역이므로 선거운동 영역의 평가가 이뤄지는 것이 타당하다고 본다.

(6) '선거기관'에 대한 평가와 구별되는 '국가기관'에 대한 평가항목 신설

선거의 완전성이란 관점에서 '선거기관이 아닌 국가기관'이 선거과정에 불공정하게 개입하거나 나아가 범죄를 저지를 경우에, 이를 어느 항목에서 평가해야 할까? 물론 국가기관의 선거범죄에 대해서는 사인의 선거범죄와는 다른 기준에서의 평가가 이뤄져야 할 것이다.

전장에서 살펴본 기준에 따르면, 선거운동 기간 사인에 의한 선거범죄가 선거의 완전성 평가에 미치는 영향은 언론기관에 의한 것을 제외하고는 별다른 것이 없는 것으로 보인다. 따라서 국방부나 국정원과 같은, 선거기관이 아닌 국가기관에 의한 조직적인 선거개입에 대하여 부정적인 평가가 가능하기 위해서는 별도의 평가항목이 신설될 필요가 있다고 본다.¹⁴⁹⁾

149) 이러한 평가기준은 최근의 몇몇 사건이 선거의 완전성을 해하는 경우를 충분히 반영하지 못한다. 이들은 사인의 선거범죄와는 다른 성격을 가지는 것이기도 하다. 사인에 의한

현재의 평가기준은 ‘선거기관이 중립적인지’, ‘국민에게 정보를 제공하였는지’, ‘자신의 행위에 공개조사를 허용하였는지’, ‘선거기관의 역할을 훌륭히 수행하였는지’를 평가한다. 따라서 선거기관의 개념을 협의로 이해한다면 선거과정에서 선거의 완전성이 훼손되었음에도 이에 대한 평가가 적절히 이뤄지지 않으리라 본다. 물론 우리나라 헌법 제115조는 제1항에서 “각급 선거관리위원회는 선거인명부의 작성등 선거사무와 국민투표사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다.”고 정하고 동조 제2항에서 “제1항의 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다.”고 정한다. 따라서 선거관리위원회가 일종의 관리책임을 지는 행정기관의 고의, 과실에 대해서는 선관위도 책임을 피할 수 없다. 그러나 18대 대선에서 인터넷 댓글을 조작함으로써 선거에 개입한 것으로 드러난 군 사이버사령부나 국정원은 이러한 대상에도 해당되지 않는다.

즉 우리나라의 경우 선거관리위원회의 행위로 한정하여 선거과정에서의 선거행정을 평가한다면 국정원 댓글사건은 선거의 완전성 평가에 충분히 반영될 수 없다. 지난 미국 대선에서 선거일 직전 미연방수사국(FBI)은 힐러리 후보의 E-mail 스캔들과 관련한 새로운 의혹을 제기하였다. 이 또한 국가기관이 정치적 중립성을 지키지 아니하고 선거과정에 부당한 영향력을 행사한 행위로 의심받기에 충분한 것이다. 그럼에도, FBI 또한 좁은 의미에서 미국의 선거기관은 아니다. 따라서 현재의 선거의 완전성 지수만을 가지고는 이러한 사례가 평가에서 반영되기는 쉽지 않다.

나. 향후 한국 선거민주주의 발전을 위한 측정도구로서 역할 기대

본 연구는 인권보장이나 정부기능 등과 같은 선거를 부분집합으로 하는 민주주의 제도 전반에 걸친 폭넓은 항목에 대한 평가를 목표로 하는 이코노미스트지의 민주주의지수 프로젝트와 구별된다. 본 연구는 어디까지나 선거의 완전성이란 개념에 기초하여 한국의 선거민주주의 수준에 특화된 평가기준을 마련하고자 하였기 때문

선거범죄의 다과는 현재의 지표에 따르면 다만 ‘선거가 잘 관리되었는지’(2-2)에 대한 평가를 통하여 이뤄질 뿐이다. 이를 통하여 간접적으로 국가가 사인의 선거범죄에 대한 적절한 수준의 제재를 가하였는지를 평가할 수 있을 것이다. 아마도 이러한 평가기준은 과도한 국가기관에 의한 사인의 선거범죄에 대한 제재는 자칫 선거의 자유를 해할 수 있어 선거법이 시민의 권리를 제한(1-3)하는 측면을 감안한 것으로 보인다.

이다.

한편 선거의 완전성이란 개념에 기초한다는 점에서 본 연구는 선거완전성 프로젝트에 그 뿌리를 두고 있다. 다만 선거완전성 프로젝트는 해마다 세계 각국의 선거 전반에 대한 평가를 통하여 국가별 선거민주주의 수준을 비교하는 것을 목표로 하고 있다. 이와는 달리 본 연구는 이상의 논의를 통하여 우리나라에서 실시되는 선거마다 우리 선거민주주의의 발전 수준을 평가할 수 있는 기준을 모색하고자 하였다.

평가대상으로 삼는 선거의 범위가 다르다는 점도 선거완전성 프로젝트와 본 연구가 구분되는 지점이다. 선거완전성 프로젝트는 대통령선거와 국회의원선거만을 평가의 대상으로 삼는다. 반면 본 연구는 여기에 더해 당장 내년 실시되는 지방선거에서도 활용 가능한 평가기준을 마련하고자 하였다.¹⁵⁰⁾

150) 다만 선거의 종류가 늘어남에 따라 선거민주주의의 발전수준과 무관하게 평가결과의 변동이 반복되는 현상은 지속적으로 평가기준을 정교화 함으로써 해결해 나가야 할 과제라 할 수 있다. 예컨대 대통령선거에서 선거구획정은 단일선거구라는 속성상 많은 국가에서 별다른 문제가 드러나지 않을 것이다. 따라서 선거완전성 프로젝트가 제시하는 기준대로라면 대통령선거에서 선거구획정영역에 대한 평가는 매년 높은 수준을 기록하게 된다. 그러나 대부분 대통령선거 사이사이에 실시되기 마련인 국회의원선거에서 선거구획정영역에 대한 평가는 국가별로 높은 수준을 유지하기 힘든 경우가 많을 것이다. 결과적으로 현재의 선거완전성 프로젝트가 제시하는 기준에 따르면 거의 모든 조건 즉 선거시기, 선거관리기관, 선거참여 정당 등을 동일하게 전제하더라도 선거의 종류가 다르다는 이유만으로도 평가결과가 다르게 나타날 가능성이 있는 것이다. 이러한 그 나라의 선거민주주의 수준과 무관하게 각 선거의 속성이 다르기에 발생하게 되는 오차를 조정하여야 하는 문제는 선거의 종류가 추가될수록 많아지게 될 것이다.

VI. 결 론

1. 정리

1) 경험적으로 볼 때, 선거는 선거민주주의 내지 민주체제를 발전시킬 수도 있고 또는 무너뜨릴 수 있는 중요한 계기가 되고 있다. 그러한 까닭에 오늘날 전 세계에 걸쳐 선거에 대한 질적 평가, 즉 선거의 질(quality of election)가 중요한 관심사가 되고 있다. 특정 시점에 실시된 선거가 과연 민주주의 원리에 충실하게 이뤄졌는가에 대한 평가가 중요한 논제가 되고 있다. 민주적 과도기를 거친 국가이든, 이미 안정적인 민주국가이든 간에 선거의 중요성이 강조될수록 역설적으로 선거의 조작이나 왜곡 등 병리적 현상이 나타나기 때문이다.

1948년 이래 한국은 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 등 숱한 선거를 치르면서 수차례 선거제도의 변화를 겪었다. 이를 통하여 한국의 선거가 더욱 온전해졌는지, 나아가 한국의 (선거)민주주의가 더욱 성숙해졌는지 매우 궁금하다. 그런데 최근 논란이 된 것만을 살펴보더라도 한국 선거의 완전성에 대하여 의심을 품을 만한 사례들이 있었음을 부인할 수 없다.

2) 이와 관련하여 「선거완전성(electoral integrity)」 개념과 「선거완전성 인식지수(the perceptions of electoral integrity index)」는 상당히 유용한 도구가 될 수 있다고 본다. 이 지수는 어떤 선거가 실시된 이후에 그 선거의 질적 수준이 어느 정도 인지를 선거전문가들이 평가한 것을 수치로 표시한 것이다. 이는 하버드대학 케네디스쿨과 시드니대학 정부·국제관계학부가 공동으로 운영하는 독립적이고 비영리적인 연구 프로젝트인 선거완전성 프로젝트(The Electoral Integrity Project, EIP)의 핵심개념으로서, 전 세계에서 실시되는 선거의 질을 비교할 수 있도록 만들어진 전반적·체계적·일관적인 방법이라 할 수 있다.

선거완전성 또는 완전한(온전한) 선거의 개념에 관하여는 다양한 논의가 이뤄지고 있으나, 국제적으로 수용될 수 있는 차원에서, 완전한 선거를 「국제적 기준과 합의에 나타난 바와 같은 보편선거(universal suffrage) 및 정치적 평등의 민주주의 원리에 기초하고, 모든 선거과정에 걸쳐 그 준비와 관리가 전문적이고 공평하고 투명한

선거」로 정의하는 것이 무난하다고 본다.

이러한 의미의 선거완전성은 개념적으로 선거의 공정성(공정선거) 및 공명선거와 구별된다고 본다. 공정선거가 정치적 경쟁과 관련된 개념이고, 공명선거가 선거의 투명성 내지 선거법규의 규범성과 관련된 개념이라고 본다면, 선거완전성은 공정선거와 공명선거를 아우르는 개념이라고 본다. 왜냐하면 선거완전성 개념이 선거가 그 전제와 이념적 기초가 되는 민주주의원리에 충실하게 실시되었는지를 전반적으로 평가하기 위한 필요에 따라 고안되었기 때문이다.

3) 선거완전성은 선거의 모든 절차에 걸쳐 참여하는 모든 사람들에 의하여 구현되거나 훼손될 수 있다. 따라서 선거완전성은 선거절차의 단계별로 여러 관계자에 의하여 다양한 방법으로 구현되어야 한다. 즉 선거권자 교육, 선거관리, 선거구획정, 선거인등록, 후보자등록, 선거운동, 선거보도, 선거비용, 투표, 집표, 선거결과 확정 등 모든 단계에 걸쳐 각 관계자에 의하여 선거완전성이 구현되어야 한다. 이를 위해서 선거완전성을 뒷받침하는 법적 토대, 제도적 장치, 선거의 좋은 기준 및 관행, 선거절차에 대한 복수 주체(선거권자, 정부기관, 시민단체, 언론, 정당, 국제선거참관단 등)의 공적 감시와 감독, 선거규범의 실효적인 집행 등이 요구된다.

그런데 선거완전성은 통치구조(정부형태, 선거제도, 정당제도 등)나 정치문화 등 사회적·정치적 맥락에 따라 달리 이해되기 때문에 그 구현수단 역시 상이할 수밖에 없다. 또한 선거완전성의 구현에 투입되는 비용을 고려하여야 한다. 이러한 사항들을 고려하면서 진정하고 신뢰성 있는 선거를 실시하기 위한 일정한 기본지침 내지 지도원리(guiding principles)를 이끌어낼 필요가 있다.

선거완전성을 어떠한 방식으로 구현할 것인가에 관하여는 여러 논의가 가능하나, 선거완전성의 구현에 필요한 요소를 선거규범·선거절차·선거관리 등 선거제도와 직접 관련된 요소에 국한하여 찾아내는 것이 효과적이라 본다. 이러한 입장에서 선거완전성의 지도원리로 ① 선거민주주의 원리에 대한 존중, ② 제도적 안전장치의 확보, ③ 선거참여자의 윤리강령, ④ 선거관리의 전문성 및 정확성, ⑤ 선거절차의 투명성 및 책임성, ⑥ 감독 및 법집행의 실효성, ⑦ 선거규범의 타당성을 들 수 있다.

4) 선거완전성과 관련하여 가장 중요한 문제는 선거가 신뢰할 수 있는 기관에 의하여 공정하게 관리되는가 여부이다. 선거관리기구는 자유롭고 공정한 선거를 운영·실시할 수 있는 제도적 역량을 갖추고 중립적이어야 한다. 무엇보다도 선거관리기구를 (행)정부로부터 독립된 지위로 둘 것인가 여부가 문제된다. 신흥민주국가나 민주적 이행단계에 있는 국가에서는 독립적인 선거관리기구를 설치하는 것이 바로 중립적인 선거관리를 담보하는 것으로 인식되곤 한다.

그러나 독립기구를 설치하는 것 자체가 성공적인 선거절차를 보증하는 것이 아님을 주의할 필요가 있다. 법제상으로는 독립기구로 설치되었다고 하더라도 사실상 독립성을 제대로 확보하지 못한 경우가 적지 않다. 따라서 실질적인 독립성을 확보하기 위해서 선거관리기구의 구성, 조직, 권한과 운영 등 모든 것이 중요하다.

첫째, 선거관리기구의 형태, 즉 선거관리기구의 구성방식을 어떻게 정할 것인지에 관한 사회적·정치적 합의가 매우 중요하다. 선거관리의 공정성을 확보하기 위하여 선거관리기구를 비당파성(non-partisanship)에 따라 구성할 수 있고, 또는 정치적 균형(political balance)을 맞춰서 구성할 수도 있다. 후자의 경우, 각 정당의 대표자들을 선거관리기구의 구성원이 되게 하는 것이다. 때로는 양자를 병행하는 것도 유용한 방법이다.

둘째, 정치적으로 중립적인 기구가 되기 위해서는 재정적으로 다른 국가기관으로부터 독립하여야 하며, 우수한 행정·재무·운영체계를 갖추고 과학적인 선거관리에 필요한 기자재와 운용기술능력을 구비하여야 한다. 이처럼 선거관리기구는 선거관리인력과 자원을 독자적으로 관리·활용할 수 있어야 한다. 만약 다른 국가기관의 자원을 사용하여야 할 경우에도 선거관리에 관한 한 선거관리기구의 우월적 지위가 보장되어야 한다.

셋째, 선거관리기구에 어떠한 권한을 부여할 것인가도 중요한 문제이다. 선거관리기구의 권한은 선거관리기구의 위상과 관련되는바, 통상 선거관리기구에 부여되는 권한은 선거관리의 기술적 측면에서 선거제도의 정책적 결정, 나아가 광범위한 구속력을 가진 선거관련규칙의 제정에 이르기까지 다양하다.

넷째, 선거관리기구에 주어질 1차적 과제는 선거규범에 충실한 선거관리이다. 따라서 선거관리기구는 모든 법적 요구에 따르면서 선거절차를 중립적으로 관리하여야 한다. 만약 적용하여야 할 선거규범에 흠결이 있을 경우, 선거관리기구는 이를

선택적으로 적용할 것이 아니라 위헌·위법성을 제거하기 위하여 노력하여야 한다.

다섯째, 선거관리기구는 선거관리를 전문적으로, 투명하게 하여야 한다. 이를 위하여 선거관리기구는 선거권자의 신뢰를 확보하기 위하여 자신의 활동을 정기적으로 적극 공개하고 홍보할 필요가 있으며, 선거완전성에 관한 문제가 제기될 때마다 이를 해결하도록 노력하여야 한다. 아울러 선거에 관한 정책을 결정함에 있어서 정당, 시민사회, 언론기관의 참여·관찰을 허용하여야 한다.

5) 선거완전성 프로젝트에서는 선거완전성을 측정하기 위해서, 선거의 전체주기를 선거전·선거운동기간·선거일·선거후의 각 단계로 구분하여 단계별로 고려하여야 할 11개 범주를 유형화하고 있다. 선거 실시 이전의 항목으로는 「선거법」, 「선거절차」, 「선거구획정」, 「선거인등록」, 「정당·후보자등록」 등 5개가 있으며, 선거운동기간과 관련해서는 「언론보도」, 「선거자금」 등 2개가 있으며, 선거일에 관련된 항목으로는 「투표절차」 1개가 있으며, 선거후의 항목으로는 「개표」, 「선거결과」, 「선거관리기관」 등 3개가 있다.

이상의 11개 범주에는 개별 항목에 대한 질문이 포함되는데, 전체적으로 49개의 핵심항목이 있다. 이러한 설문항목은 긍정 및 부정문이 모두 포함되도록 설계되었으며, 응답에는 5점 척도 및 동의/부동의 옵션이 사용된다.

각 핵심항목에 대한 설문은, 통상 5단계의 측정방식을 활용하여, 동의 또는 부동의의 정도를 나타내는 응답범주를 제시하여 각 항목에 대한 정보를 수집한다. 즉, 11개의 범주 및 그에 따른 49개의 상세항목을 통해 선거완전성 인식지수(perceptions of electoral integrity index, PEI지수)를 평가하게 된다. 이 지수는 각 항목을 100점 만점으로 하여 평가자의 주관적 판단을 기초로 점수를 부여한 후, 전체 합계를 구하여 얻은 평균값을 의미한다.

6) 선거완전성은 선거의 적절한 수행을 규율하는 국제표준이라 할 수 있으며, 이 표준은 특히 유엔 총회의 결정, 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 지역기구에 의한 국제 공동체의 기관에 의한 일련의 권위 있는 협약, 조약, 의정서 및 지침에서 보증되었다), 미국 국가기구(OAS) 및 아프리카연합(AU)과 유엔 회원국에 의해 채택되었으며, 이 표준은 모든 국가에 보편적으로 적용된다.

선거완전성 인식지수로 측정된 선거의 질이 실제 자유민주주의 수준과 유의미한 상관관계가 있다는 것을 알 수 있다. 선거는 자유민주주의와 밀접한 관계에 있으므로 이는 당연한 결과이다.

선거완전성 인식지수에서 높게 평가된 국가들은 민주주의가 수십 년 또는 수세기에 걸쳐 지속된 가운데 안정적이고 정치체제 및 효율적인 공공 거버넌스가 구축된 국가들이다. 이 국가들은 효율적인 선거인등록 및 개표 프로세스를 특징으로 하는 선거절차를 시행하고 있어 선거완전성 인식지수 평가에서 높은 점수를 받았다. 또한, 경제수준도 선거완전성의 결과를 예측하는데 도움이 된다고 할 수 있다.

앞으로, 선거완전성의 개념 및 조사가 규범적으로 광범위하게 확산되어 세계 각국에서 선거완전성을 강화하는 국제적 기본원칙 및 표준으로서 적용되도록 이에 대한 공통된 합의가 이루어지는 것이 중요하다고 할 것이다.

2. 제언

1) 한국은 짧은 민주주의의 경험에도 불구하고 선거의 완전성 기준에서도 상대적으로 좋은 평가를 유지하고 있다. 선거완전성 프로젝트에 의해 우리나라가 각 영역별로 기록한 지수를 상세하게 검토하는 것만으로도 우리는 선거과정 전반에 걸쳐 개선이 필요한 부분에 대한 중요한 참고자료를 얻을 수 있을 것이다.

우리나라가 높은 평가를 얻은 영역은 선거절차, 선거인등록, 개표, 선거관리기관 등임을 알 수 있다. 각 영역의 세부기준은 거의 대부분이 선거관리기관의 역량과 직접적으로 연관되어 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 영역들에서의 높은 평가는 국제적인 평가기준에 의할 때에도 우리나라의 선거관리기관이 우수하다는 점을 잘 보여준다 하겠다.

한편 선거법, 언론보도, 선거구획정, 선거자금 등의 영역에서는 지속적으로 가장 낮은 평가를 받고 있다. 따라서 이 분야의 제도적 개선 및 효율적 운영이 요청된다고 하겠다.

2) 선거완전성 인식지수와 관련하여, 최근 우리나라가 획득한 각 영역별 지수가 상대적으로 급격한 증감을 보인 영역에 대한 원인을 분석하는 것 또한 의미를 가진

다고 본다. 아쉽게도 이 부분에서는 주로 지수가 하락한 영역이 눈에 띈다. 즉 우리나라에 대한 2013년의 평가와 2017년의 평가를 비교하여 보면 전 영역에서 전반적인 지수의 하락이 일어났음을 알 수 있다. 이러한 현상의 원인으로 추정되는 몇 가지 사례는 선거완전성의 확보를 위해 제도적 개선방안이 필요함을 보여준다.

3) 한국 선거의 완전성을 확보하기 위해 필요한 제도적 과제로는 선거구의 조속한 획정시기의 확정 및 선거구획정위원회 구성의 합리화, 비례대표선거제의 확대, 선거운동의 자유 확대, 선거자금제도의 개선, 재외선거의 선거인 등록제도 개선, 기탁금제도 및 정당후원회 제도의 합리화 등을 들 수 있다.

4) 한국 선거의 완전성을 적절히 평가할 수 있는 방법론을 강구할 필요가 있다. 국제적으로 통용되고 있는 선거완전성 프로젝트의 평가방식은 일종의 정형화된 국제 선거규범에 기초한 것이므로, 각국의 특별한 사정을 충분히 반영하지 못한 것이 사실이다.

대표적으로 동 프로젝트는 대통령제와 의원내각제라는 국가별 정부형태의 차이를 충분히 반영하지 못한다. 의원내각제 국가에서의 국회의원 총선거와 대통령제 국가에서의 대통령선거는 질적으로 상이한 선거이므로, 동일한 평가기준에 의해 순위를 매기는 것이 부당한 경우가 발생하기 쉽다.

또한 우리나라에서와 같이 같은 나라에서도 대통령선거에서의 정당공천과정이 국회의원선거에서의 정당공천과정보다는 훨씬 높은 수준으로 관리될 가능성이 높은 것도 사실이다.

이 뿐 아니라 선거완전성 프로젝트의 평가 세부기준은 각국의 정치문화가 다른 점도 충분히 반영하지 못한 감이 있다. 동 프로젝트에서 선거법의 평가항목은 ‘선거법이 군소정당에 불리한지’만을 본다. 그런데 이러한 기준으로는 우리나라에서 군소정당보다 더 많은 차별을 받고 있다 할 것인 무소속후보자에 대한 차별을 반영하지 못한다. 반면 우리나라에서 소수민족에게 동등한 출마 기회가 주어지는지 여부도 평가기준으로 얼마나 필요한지도 의문이다.

이러한 점을 고려할 때, 한국형 선거완전성을 제대로 평가하기 위해서 미세조정 내지 보완이 필요한 영역들로는 선거법 영역, 정당·후보자 등록 영역, 언론보도 영

역, 선거운동 영역을 들 수 있다. 이외에도 ‘선거기관’에 대한 평가와 구별되는 ‘국가기관’에 대한 평가항목을 신설할 필요가 있다고 본다.

5) 요컨대, 선거완전성 개념은 한국 선거의 발전을 측정하는 도구로 사용될 수 있다. 정기적으로 실시되는 선거를 평가함에 있어서 정치권력의 변화, 선거권자의 투표행태, 정당체제의 변화 등 선거행태나 선거결과를 분석하는 것에 그치지 말고 선거 자체의 완전성을 측정하는 것이 필요하다고 본다. 한국에서 선거가 완전성의 측면에서 더욱 발전을 보인다면, 이는 한국 민주주의의 발전을 의미한다고 본다.

참고문헌

○ 단행본

- 라파엘 로페즈 핀터(Rafael López Pinter), 『국가기구로서의 선거관리기관(Electoral Bodies as Institutions of Governance)』, 중앙선거관리위원회, 1999.
- 성승환, 『헌법과 선거관리기구』, 경인문화사, 2015.
- 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거제도 비교연구』, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 『국민과 함께하는 선거관리위원회50년사 1963-2013』, 2013.
- 중앙선거관리위원회, 『각국의 선거관리기관』, 2003
- 중앙선거관리위원회, 『선거관리위원회사(1963~1993)』, 1993
- 중앙선거관리위원회, 『선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구』, 2014
- 중앙선거관리위원회, 『선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한에 관한 연구 : 헌법 제7장 선거관리에 관한 개정을 중심으로(책임연구자 성낙인)』, 2009
- 중앙선거관리위원회, 『주요 국가의 선거관리기관(해외통신원지정과제 제2013-1호)』, 2013
- 중앙선거관리위원회, 『헌법상 선거관리제도 연구자료(I)』, 2008
- 헌법연구자문위원회, 『헌법연구자문위원회 결과보고서』, 2009.
- Alan Wall et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, 2006.
- Andreas, *Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal Regulation of Electoral Governance in Mexico*, Mexico City: FLACSO, 1999.
- Associated Press Managing Editors, *Statement of Ethical Principles*, 1994.
- Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie der Wahlsysteme*, 4. Auflage, Verlag Leske+Budrich, 2004.
- Electoral Commission of New Zealand, *Everything You Need to Know About Voting Under MMP*, Wellington: GP Publications, 1996.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Opinion No. 190/2002 (May 2003).
- J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, 1947).
- Gannett Newspaper Division, *Principles of Ethical Conduct for Newsrooms*, 1999.
- Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter Parliamentary Union, 1994.

The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security, Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide, International IDEA and the Kofi Annan Foundation, September, 2012.

○ 논문

- 기현석, “공직선거법상 투표독려운동 규제조항의 개선방향에 대한 연구” 공법연구 제40집 제3호, 2012.
- 기현석, “법인·단체의 소액기부 허용방안에 대한 연구— 정치자금법상 법인·단체의 정치자금 기부금지조항에 대한 비판적 고찰의 일환으로 —”, 법학논총 제40권 제2호. 단국대학교 법학연구소, 2016.
- 김계수, “선거사와 선거관리 : 부정 부패선거문제를 중심으로”, 선거관리 제2권 제2호, 중앙선거관리위원회, 1996. 12.
- 김주영, “새로운 커뮤니케이션 환경하에서의 선거운동”, 선거제도 개선과 선관위의 역할 연구, 선거연수원, 2012.
- 김태홍, “헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점”, 공법학연구 제13권 제3호, 한국비교공법학회, 2012. 8.
- 윤영미, “선거의 공정성에 관한 검토 : 공직선거법 제93조 제1항 문서 등 배부 금지규정에 대한 과도한 광범성 법리에 따른 위헌성 검토를 중심으로”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010. 9.
- 성낙인, “선거제도와 선거운동”, 저스티스, 통권 제130호, 2012.
- 음선필, “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”, 『홍익법학』, 제14권 제4호, 2013.
- 음선필, “선거과정과 헌법재판소”, 홍익법학, 제12권 제1호, 2011.
- 음선필, “선거의 완전성”, 『홍익법학』, 제15권 제3호, 2014.
- 음선필, “제18대 국회의원선거 비례대표후보자 추천의 문제점과 제도적 보완방안”, 선거관리, 제54호, 2008.
- 음선필, “한국 지방선거에서의 공정선거 확보방안”, 유럽헌법연구 제7호, 유럽헌법학회, 2010. 6.
- 음선필, “국회의원선거 입후보 기탁금제도의 위헌성”, 유럽헌법연구 제21호, 2016.
- 이성환, “선거관리의 공법적 문제”, 공법연구 제28집 제4호 제1권, 한국공법학회, 2000. 6.
- 이욱한, “선거운동규제의 법리”, 공법연구 제28집 제4호 제1권, 2000.
- 이종우, “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제”, 의정논총 제4권 제1호, 한국의

- 정연구회, 2009. 6.
- 이준일, “선거관리와 선거소송 : 헌법적 쟁점을 중심으로”, 저스티스 제130호, 한국법학원, 2012. 6.
- 이철호, “선거관리위원회의 위상과 과제”, 선거연구(창간호), 중앙선거관리위원회, 2010
- 임성호, “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의”, 현대정치연구 제1권 제2호, 서강대학교 현대정치연구소, 2008.
- 정만희, “현행 선거법제의 문제점과 개선방안”, 저스티스 통권 66호, 한국법학원, 2002.
- 정용하, “한국 제20대 총선의 신제도주의적 분석”, 한국민족문화, 62권, 2017.
- 정중섭, “단체의 선거운동 제한의 위헌여부-공직선거및선거부정방지법 제87조를 중심으로-”, 헌법판례연구 2, 박영사, 2000
- 정태호, “선거관리위원회의 선거운동에 관한 행정지도와 기본권구제 : 현재 2008. 1. 17. 2007헌마700 결정의 중앙선거관리위원회 선거법준수촉구조치의 공권력성 인정의 함의 분석을 중심으로”, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011. 6.
- 정태희, “재외국민의 투표참여제도 개선방안”, 한국행정학회 제2014년 동계학술발표논문집, 2014.
- 허영, “중앙선거관리위원회의 헌법상 지위와 권한”, 선거관리 제41권, 중앙선거관리위원회, 1995. 12.
- 홍숙영, 한국소통학회 세미나자료 2017 No.05, 2017.
- Amanda Edgell et al., When and Where do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900–2012, Working Paper Series 2015:8, The Varieties of Democracy Institute, 2015.
- Beetham, David, “Freedom as the Foundation,” Journal of Democracy, 15(4), 2004.
- Carolien van Ham, “Clean Elections, Good Governments? Electoral Fraud and Accountability in Third Wave Regimes”, Paper presented at the Workshop on Challenges of Electoral Integrity, International Political Science Association World Congress. Madrid, 7 July 2012).
- Carl Henrik Knutsen et al., *Economic Development and Democracy: An Electoral Connection*, Working Paper Series 2016:16(2), The Varieties of Democracy Institute, 2016.
- Electoral Commission of South Africa, “Electoral Code of Conduct for Political Parties,” Election Administration Manual of South Africa, 1995.
- Elklit, Jorgen and Andrew Reynolds, “The Impact of Election Administration on the

- Legitimacy of Emerging Democracies,” *Commonwealth and Comparative Politics*, 40(2), 2002.
- Elklit, Jorgen and Palle Svensson, “What Makes Elections Free and Fair?” *Journal of Democracy*, 8(3), 1997.
- Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler, “The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction,” *International Political Science Review*, 23(1), 2002.
- Michael Coppedge et al., *Varieties of Democracy: Methodology v.2.*, Varieties of Democracy(V-Dem) Project, 2014, pp.3–7.
- Norris, Pippa, “Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the Diffusion of Global Norms”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013.
- Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F., Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *PS: Political Science & Politics*, 47(4), October 2014.
- Pastor, Robert A., “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research,” *Democratization*, 6(4), 1999.
- Pippa Norris, Richard W. Frank and Ferran Martínez i Coma, *Advancing Electoral Integrity*, New York: Oxford University Press, 2014;
- Pippa Norris, Ferran Martínez I Coma and Richard Frank, “Assessing the Quality of Elections”, *Journal of Democracy*, 24(4), 2013.
- Norris, Pippa, “Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the Diffusion of Global Norms”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013.
- Pippa Norris, “Electoral Integrity and Political Legitimacy”, *Comparing Democracies* 4, eds. Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris, London: Sage, 2014.
- Pippa Norris, “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”, Special issue of *Electoral Studies* 32(4), 2013.
- Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martínez I Coma, Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset, *Political Science & Politics*(Volume 47, Issue 4), October 2014.
- Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, New York: Cambridge University Press, 2014.
- Sarah Birch, “Electoral Institutes and Popular Confidence in Electoral Process: A Cross-national Analysis”, *Electoral Studies* 27, 2008
- Sarah Birch, “Explaining Confidence in the Conduct of Elections.” paper presented at the Public Opinion and Political Parties Conference, University of Essex, U.K., Sept.9–11, 2005.
- Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* 53, 1959.

○ 연구보고서

- 중앙선거관리위원회, “가짜 선거뉴스 현황과 각국의 대응사례”, 해외연구관 지정과제 제 2017-2차, 선거연수원, 2017.6. 1-52면.
- OSCE/ODIHR, *Reports on International Election Observation Missions for the US National Elections 2000, 2004 & 2008*.
- OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, (Warsaw, 2003),
- OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, (Warsaw, 2003).
- Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma and Max Grömping, THE YEAR IN ELECTIONS, 2014, February 2015 (www.ElectoralIntegrityProject.com).
- Pippa Norris, Ferran Martínez i Coma, Alessandro Nai and Max Grömping, *The Year in Elections 2015*, Feb. 2016.
- Pippa Norris and Max Grömping, Perceptions of Electoral Integrity (PEI) CODEBOOK, dataset, April 2017, p.4.
- PIPPA NORRIS AND MAX GRÖMPING, THE YEAR IN ELECTIONS 2016-2017, May 2017.

○ 인터넷사이트

www.eiu.com

www.electoralintegrityproject.com

○ 신문기사

- 중앙선거관리위원회, “중앙선관위, 가짜뉴스 차단 위해 유관기관과 협업 강화”, 2017.3.16. 보도자료, 1-2면
- KBS NEWS, “선관위, ‘가짜뉴스’ 보도한 언론사에 ‘경고문’ 게재”, 2017.2.2. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3421896&ref=A>
- “투표용지 2가지 존재’ 루머 확산... "무효표 되나" 불안에 떨었다”, 국민일보, 2017.5.5. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000989220>