

모의선거교육의 쟁점과 제도적 개선방안 연구

2020. 10.

대한교육법학회

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「모의선거교육의 쟁점과 제도적 개선방안 연구」

책 임 연 구 원 : 정 필 운 (한국교원대 교수, 법학박사, 대한교육법학회 부회장)

공 동 연 구 원 : 전 윤 경 (북원여자고등학교 교사, 교육학박사)

이 수 경 (자양고등학교 교사, 교육학박사)

연 구 기 간 : 2020. 7. 10. - 2020. 10. 23

연구수행기관 : 대한교육법학회

본 연구보고서는 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님

목 차

요 약 문	v
제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 선행연구의 검토	2
제2장 모의선거교육의 현황과 현행 선거법상 문제점	4
제1절 모의선거교육의 현황	4
1. 선거교육의 목적과 모의선거교육의 필요성	4
2. 모의선거교육의 의의와 내용	6
3. 모의선거교육의 사례	9
제2절 헌법적 관점에서 쟁점	18
1. 헌법 제31조 제4항 교육의 중립성 보장의 의미	18
2. 교사의 교육권과 시민교육	20
3. 교육의 정치적 중립성 보장과 교사의 시민교육	23
제3절 현행 공직선거법적 관점에서 쟁점	26
1. 쟁점의 정리	26
2. 쟁점의 고찰	26
제4절 소결	42
제3장 국외 모의선거교육의 현황과 입법례	43
제1절 미국	43
1. 개관	43
2. 법적 근거	43
3. 전국 학생·학부모 모의선거의 활동	45
4. 각 주정부의 활동	46
제2절 캐나다	48
1. 개관	48
2. 법적 근거	48
3. 시민단체와 캐나다 선거관리위원회의 학생 모의선거교육	49
제3절 오스트레일리아	50
1. 개관	50
2. 법적 근거	50

3. 오스트레일리아 연방선거위원회의 활동	52
제4절 독일	52
1. 개관	52
2. 법적 근거	53
3. 활동	53
제5절 스웨덴	55
1. 개관	55
2. 법적 근거	55
3. 활동	56
제6절 소결과 시사점	57
제4장 모의선거교육 도입을 위한 법적 개선 방안	59
제1절 개관	59
제2절 효과적인 모의선거교육 방안의 검토	60
1. 개관	60
2. 학교의 모의선거교육	61
3. 시민단체의 모의선거교육	65
4. 모의선거교육의 내용과 방법, 시기	66
5. 교사의 정치적 중립성 보장을 위한 제도적 보완 방법	68
제3절 모의선거교육과 관련된 입법 개선 방안 검토	70
1. 모의선거교육의 명시적 허용과 국가 등의 지원 명문화	70
2. 모의선거교육에 저촉되는 현행 규정의 개정	74
3. 모의선거교육의 당파성 배제를 위한 보완 규정 마련	79
제5장 결론: 요약 및 제도적 개선방안 제언	81
<참고문헌>	88

표 목 차

〈표1〉 한국YMCA전국연맹 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 시도지사 투표 결과	10
〈표2〉 한국YMCA전국연맹 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 교육감 투표 결과	11
〈표3〉 2018년 지방선거 징검다리교육공동체 모의선거교육 참여 학교와 학생 수	13
〈표4〉 징검다리교육공동체 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 시도지사 투표 결과	14
〈표5〉 징검다리교육공동체 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 교육감 투표 결과	14
〈표6〉 교사의 제도적 압박과 제한에 대한 인식 분석 결과	69
〈표7〉 「공직선거법」개정 시안 1	73
〈표8〉 「공직선거법」개정 시안 2	74
〈표9〉 「공직선거법」개정 시안 3	76
〈표10〉 「공직선거법」개정 시안 4	77
〈표11〉 「공직선거법」개정 시안 5	78
〈표12〉 당파성 배제를 위한 「공직선거법」개정 시안	80
〈표13〉 당파성 배제를 위한 「교육기본법」개정 시안	80
〈표14〉 「공직선거법」개정 시안 정리	83
〈표15〉 「선거관리위원회법」개정 시안 정리	86
〈표16〉 「교육기본법」개정 시안 정리	87

그림목차

〈그림1〉 역대 연방선거에서의 Juniorwahl 참가자 수	54
---	----

요 약 문

1. 연구목적

모의선거교육(mock election education)은 시뮬레이션(simulation) 교수학습방법 중 하나로, 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제해결력을 향상시키고, 학습자가 주도적으로 활동하여 흥미를 유발할 수 있어 권장되는 선거교육의 교수학습방법이다. 그러나 모의선거교육은 그 주체와 대상, 시기, 방법 등 구체적인 형태에 따라 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 정치적 중립성, 현행 「공직선거법」 제85조 공무원 등의 선거 관여 등 금지, 제86조 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지, 제108조 여론조사의 결과공표금지 등에 저촉될 염려가 있어 선거관리위원회로서는 모든 형태의 모의선거교육을 허용하긴 어려움이 있다. 모의선거교육의 교육적 효과를 살리면서도 선거의 공정성을 해하지 않는 모의선거교육의 형태를 찾아 이를 제도화하기 위한 연구가 필요하다. 이 연구는 모의선거교육의 제도화를 위한 쟁점을 살펴보고, 현행 제도의 개선 필요성을 검토하고 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구내용

위와 같은 목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 우선 모의선거교육의 현황과 현행 헌법과 「공직선거법」상 이를 둘러싼 쟁점을 살펴보았다. 그리고 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 국외 선진국의 모의선거교육의 현황과 규율 현황을 살펴보았다. 제2장과 제3장의 논의를 토대로 제4장에서 우리 「공직선거법」을 중심으로 한 현행 법률의 개선 방안을 제시한다. 마지막으로 제5장에서 이상의 논의를 정리하며 제도적 개선에 관하여 제언하였다.

우선 모의선거교육은 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있고, 학습자 자신이 주도적으로 활동하기 때문에 흥미를 유발할 수 있다. 그리고 시민의 선거 참여율 제고에 효과가 있으며, 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 향상하는데도 효과가 있다. 따라서 모의선거교육은 선거교육의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 교수학습방법 중 하나이다. 모의선거교육은 주체, 대상, 내용과 방법 등에 따라 매우 다양한 형태로 구현될 수 있다. 따라서 그 구체적인 형태에 따라 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 정치적 중립성, 현행 「공직

선거법」제85조, 제86조, 제108조, 제9조 등에 저촉될 염려가 있다. 그러나 이를 검토한 결과, 헌법 제31조 제4항의 정치적 중립성은 「교육기본법」 제6조 제1항이 구체적으로 규정하고 있는 것처럼 정치적·과당적 교육 금지를 의미하므로 모의선거교육을 정치적·과당적정치적으로 구현하고 운영하지 않도록 의무를 부과하고 있는 것이지 모의선거교육 자체를 금지하는 것은 아니라고 판단하였다. 그리고 현행 「공직선거법」은 제9조에서 공무원이 선거에서 중립의무를 지켜야 함을 명시하고, 제60조에서 공무원 등을 선거운동을 할 수 없는 자로 나열하고 있다. 제85조에서는 공무원 등의 선거관여 등 금지를, 제86조에서는 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위를 구체적으로 나열하며 이를 금지하고 있다. 한편, 제108조에서는 일정한 기간에는 여론조사의 결과 공표 금지를, 제254조에서는 선거운동기간 중 이 법에서 허용하지 않는 방법으로 선거운동을 한 자에 대한 처벌 규정을 두고 있다. 이러한 규정들은 모의선거 결과의 발표를 선거일 투표마감시간 이후에 발표하여야 하는 등 모의선거교육 기획, 실시자(교육감, 교장, 교사 및 그 밖의 시민단체 등)가 지켜야 할 구체적인 의무를 제시함으로써, 모의선거교육의 방식을 중대하게 제한하는 기능을 수행한다. 그리고 교사가 모의선거교육을 하면서 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 해서는 안 되도록 규정하여 현행법상 모의선거교육을 사실상 어렵게 만들기도 한다. 따라서 모의선거교육이 필요하다는 정책적 판단을 한다면 해석을 통한 허용은 그 한계가 분명하다. 따라서 입법적 대안을 모색하여야 한다(이상 제2장).

그리고 국외 모의선거교육의 현황과 입법례를 살펴보니, 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 많은 선진국은 매우 활발하게 모의선거교육을 실시하고 있었다. 모의선거교육을 하는 주체와 대상, 방법 등 구체적인 형태는 매우 다양하였다. 그리고 그것을 위한 법적 근거도 다양한 모습을 가지고 있었다. 구 캐나다 선거법은 선거청장이 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육을 할 수 있고 정보 제공 프로그램을 시행할 수 있다는 가장 구체적인 법적 근거를 마련하고 있었다. 그리고 실제 이를 근거로 학생 모의선거교육을 지원하고 있었다. 한편, 미국은 지난 2002년 투표지원법을 통하여 모의선거교육의 지원 근거를 마련하였다. 여기서는 선거지원위원회가 미국 선거에서 유권자의 참여를 촉진하기 위해 노력하는 전국 비영리, 비당파적인 성격의 단체인 ‘전국 학생·학부모 모의선거’라는 단체에 보조금을 지급할 수 있는 근거 규정을 두고, 이 단체는 학생과 학부모를 위한 모의선거교육을 포함한 유권자 교육 활동을 하도록 하며, 이를 위하여 2003년부터 2009년까지 6년간 20만 달러를 예산 사용을 승인한다는 것을 규정하고 있다. 한편, 오스트레일리아는 연방선거법 제2장 제2절에서 연방선거위원회의 기능과 권한을 규정하며, 연방선거위원회가 교육 또는 정보프로그램의 수단을 통하여 또는 기타의 수단을 통하여 선거 또는 의회사무에

대한 공공의 인식을 촉진하도록 규정하고 있다. 그리고 이에 근거하여 캔버라의 국립선거교육센터를 방문한 학생 및 성인에게 모의선거교육을 하고, 학교에 방문 교육을 통하여 모의선거교육을 하고 있었다. 독일도 연방정치교육원 법령에 연방정치교육원이 시민교육을 할 수 있다는 법적 근거를 마련하고, 그에 따라 연방정치교육원이 청소년 모의선거를 지원하고 있었다. 반면 스웨덴은 모의선거교육을 실시하고 지원하기 위한 별도의 입법은 발견할 수 없었으나, 정부의 지원 하에 학교에서 모의선거교육은 매우 활발하게 실시되고 있는 것으로 알려져 있다(이상 제3장).

이러한 논의를 바탕으로 제4장에서는 제도적으로 어떤 모의선거교육까지 인정할 것인지와 이를 위한 국가의 어떤 지원을 하는 것이 타당할지, 이를 위하여 어떤 입법적 개선이 필요한지 검토하였다. 마지막으로 제5장에서 이상의 논의를 정리하며 제도적 개선에 관한 제언을 제시하였다.

3. 연구결과

이상의 논의를 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연구진은 교사가 자신의 수업에서 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것이 현행 교육법제에서 교사의 교육권의 내용 중 하나인 교육방법 선택의 자유를 행사한 결과에 해당하므로 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다고 결론지었다. 반면, 학교는 소속 교사의 자발적인 결정 없이 학교의 장이 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없고, 소속 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 행정적으로 지원할 수 있다. 국가와 교육청도 비슷하다. 따라서 국가와 교육청은 교사가 선거교육을 하는 방법으로 모의선거교육을 택하는 경우를 전제로 구체적인 운영 방법 연수, 모의선거교육을 위한 교구 제작과 배포, 모의 투표결과 취합과 결과 발표를 위한 정보시스템 개발과 운영 등 국가가 교육청이 갖는 교육행정권 내에서 지원을 할 수 있다. 그리고 이러한 지원을 선거관리위원회에서 지원할 수 있도록 「공직선거법」에 작용법적 근거를 신설하고, 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission) 제7조, 독일 연방정치교육원 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung) 제2조와 같이 우리 「선거관리위원회법」 제3조를 개정하여 모의선거교육을 포함한 유권자 교육을 할 수 있는 조직법적 근거를 신설하는 것이 타당하다. 이 때 또한 학교 모의선거교육의 대상은 유권자인 학생, 유권자가 아닌 학생을 대상으로 한다. 한편, 학교 외 기관에서 전문가가 학교교육을 받는 아동·청소년, 학교교육을 받지 않는 아동·청소년을 대상으로 모의선거교육을 하는 것도 허용할 수 있다.

그런데 이와 같은 형태의 모의선거교육은 그 행태에 현행 「공직선거법」의 몇 개 조문에 저촉될 여지가 있었다. 그러므로 일반적으로 논의되는 다양한 형태의 모의선거교육 중 이 보고서에서 단기적으로 도입가능하다고 판단한 일부 모의선거 형태를 「공직선거법」에 명시하는 것이 바람직하다. 다양한 형태의 여론조사 중 선거의 공정성에 큰 영향을 미치지 않는다고 판단한 일부 여론조사만을 제 108조에 규정함으로써 그 일부 여론조사는 안전하게 실시하고 공표할 수 있도록 하는 전략을 차용하는 것이다. 그 내용은 단기적으로 도입가능하다고 판단한 일부 모의선거형태와 그 실시를 위한 구체적인 내용을 중앙선거관리위원회규칙에서 형성할 수 있도록 규정한다. 그리고 그 위치는 제7장 선거운동과 제17장 보칙을 생각해 볼 수 있다. 그런데 현행 보칙의 장에 규정된 조문은 당선무효, 비용반환, 공소시효 등의 내용을 담고 있어 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하지 않다. 그리고 현행 선거운동의 장에 규정된 조문은 선거운동에 해당하는 행위의 규율뿐 아니라 선거운동에 해당하지 않는 허용되는 행위도 규율하고 있으므로 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하다. 따라서 제7장에 규정하는 것이 타당하다. 모의선거교육에 참여하는 자를 몇 세부터 몇 세까지로 할 것인지, 투표용지를 실제 선거에서 사용하는 것과 동일한 모형을 사용하는 것을 허용할 것인지, 실제 선거일과 관련하여 언제부터 언제까지 모의선거를 할 수 있도록 할 것인지, 투표결과의 공표를 언제부터 허용할 것인지 등 모의선거교육의 세부적인 사항은 이미 위에서 서술한 것을 참고하여 정하되, 그 형식은 법률이 아닌 규칙에서 규정할 것을 제안한다. 모의선거교육을 명시적으로 법제화 하는 시기에는 이를 허용하는 사회적 합의에 집중하는 것이 필요하고 세부적인 것은 그 이후에 결정하는 것이 전략적으로 타당하다는 점, 그러한 세부적인 것은 모의선거를 인정하는 초창기와 그것을 한두 번 해 본 이후 변경 가능한 것이기 때문에 법률보다는 하위규칙에 규정하는 것이 법적 형식으로 더 적합하다는 점이 그 이유이다. 이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하였다.

둘째, 위와 같은 모의선거교육의 명시적 허용을 전제로 이에 저촉될 소지가 있는 조항을 개별적으로 모두 개정할 것을 제안하였다. 교사나 시민단체의 전문가가 「공직선거법」의 위반을 염려하여 모의선거교육을 꺼려하는 부정적인 요인을 차단하고, 이를 적용하는 선거관리위원회의 해석상 어려움을 차단하기 위한 것이다. 첫째, 「공직선거법」 제86조 제1항 제3호는 공무원 등이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나, 이를 발표하는 행위를 금지하고 있는데, 교사가 모의선거교육을 하면서 모의투표를 하는 것이 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 이에 위반될 소지가 있다. 따라서 모의선거교육을 하거나 모의선거교육을 지원하는 행위가 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위 또는 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위가

아님을 분명하게 명시할 필요가 있다. 둘째, 「공직선거법」 제108조는 일정한 기간 여론조사의 경위와 그 결과 공표를 금지하고, 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법에 의한 여론조사를 금지하고 있다. 모의선거교육은 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 하고 그 결과를 본 후 사후적으로 교육하는 것도 선거교육의 하나이므로 학교 모의선거교육에서 되도록 이를 허용해줄 필요가 있다. 구체적으로 요약하면 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서 모의투표에 제 108조가 요구하는 일반적인 여론조사 관련 규정을 적용하는 것은 타당하지 않으므로 이를 여론조사에서 제외하되, 제108조 제1항과 같이 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서 모의투표도 준수하여야 할 사항은 법률 또는 규칙에서 별도로 규정할 것을 제안하였다. 셋째, 「공직선거법」 제9조는 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.”고 규정하고 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배될 소지가 있으므로 모의선거교육 또는 그 지원행위는 이러한 행위에 해당하지 않는다고 명시할 것을 제안하였다. 넷째, 「공직선거법」 제85조는 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 규정하고 있고, 이에 해당하면 제255조 제1항 제9호에 해당하여 처벌되도록 규정되어 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배되어 처벌될 수 있다. 이를 해결하기 위해서 제58조 선거운동의 정의에서 통상적인 모의선거교육 행위를 제외하여 제255조의 구성요건에 해당하지 않도록 할 것을 제안하였다.

마지막으로 연구진은 우리 헌법 제31조 제4항 교육의 정치적 중립성, 「교육기본법」 제6조 제1항, 「공직선거법」 제9조 등이 우려하는 모의선거교육이 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하지 못하고 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되는 것을 막으며, 동시에 교사가 정치적 중립성 훼손 우려와 이로 인한 신변 불안을 이유로 모의선거교육을 꺼려하는 것을 동시에 막을 수 있는 방안으로 한국에서 보이텔스바흐 합의와 같은 합의를 도출하여 규범화할 것을 제안하였다. 구체적으로 「공직선거법」에는 모의선거교육의 당파성 배제 의무를 다시 한 번 강조하고, 보이텔스바흐 합의와 같은 구체적인 내용을 「교육기본법」을 개정하거나 현재 국회에 계류되어 있는 ‘학교민주시민교육법안’(박찬대 의원 대표발의)에 추가하여 담을 것을 제안한다.

이상의 논의를 「공직선거법」과 「선거관리위원회법」, 「교육기본법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

현행	개정안
<p>「공직선거법」 〈신설〉</p>	<p>「공직선거법」 제82조의8(모의선거교육) ① 「<u>초·중등교육법</u>」제2조의 학교에서 근무하는 같은 법 제19조 제1항의 수석교사 및 교사, 학술 및 교육사업 등을 목적으로 하는 단체(법 제60조 제1항 제8호의 단체, <u>창당준비위원회를 포함한 정당을 제외한다</u>)(이하 이 조에서 “<u>교사등</u>”이라 한다)는 선거교육의 목적으로 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 할 수 있다.</p> <p>② <u>중앙선거관리위원회, 시·도선거관리위원회, 교육감은 제1항의 교사등이 자발적으로 모의 선거교육을 하는데, 그 조직화·연수·교재와 교구의 제작과 배포, 운영에 필요한 재정 등의 지원을 할 수 있다.</u></p> <p>③ 제1항에서 교사등이 학교에서 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 하는데 <u>준수하여야 할 사항과 제2항에서 교육감이 모의선거교육의 지원을 하는데 준수하여야 할 사항에 관해서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</u></p> <p>④ 제1항의 교사, 국가와 교육감은 제1항의 교육과 제2항의 지원이 선거교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, <u>정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</u></p>
<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 “<u>선거운동</u>”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위 7. 〈신설〉 	<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 “<u>선거운동</u>”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위 7. 제82조의8 제1항의 통상적인 교육행위와

현행	개정안
<p>②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p><u>제2항의 통상적인 교육지원행위</u> ②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.</p>	<p>제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다. <u>다만, 제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.</u></p>
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위</p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위 (이하 생략)</p>	<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 <u>같다)의 업적을 홍보하는 행위(제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다)</u></p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위(제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다) (이하 생략)</p>
<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나</p>	<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나</p>

현행	개정안
<p>당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p> <p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.</p>	<p>당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함하되, 제82조의8 제1항과 제2항에 따른 모의투표에 의한 경우를 제외한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p> <p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.</p>

현행	개정안
<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. <개정 2014. 6. 11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 "위탁선거"라 한다)에 관한 사무 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>	<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. <개정 2014. 6. 11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 "위탁선거"라 한다)에 관한 사무 4의2. <u>교육과 정보 제공을 통한 선거, 국민투표와 정당에 관한 사무의 선거권자·장래 선거권자의 의식 향상</u> 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>

현행	개정안
<p>「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</p>	<p>「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</p>
<p><신설></p>	<p>② <u>교육은 학습자의 자율적인 판단능력을 존중하며, 특정한 세계관, 이념, 신념을 강요해서는 아니 된다.</u></p> <p>③ <u>학교 밖에서 논쟁적인 사항은 학교의 교육에서도 논쟁적으로 다루어져야 한다.</u></p> <p>④ <u>교육은 학습자가 자신의 환경과 이해관계에 기반하여 정치적 쟁점을 분석할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있도록 하여야 한다.</u></p>
<p>② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>⑤ 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.</p>

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

지난 2020년 1월 14일, 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방자치단체의 장과 지방의회의원 선거 등 공직선거에서 선거권을 행사할 수 있는 연령을 19세 이상에서 18세 이상으로 낮추는 것(법 제15조)을 주요내용으로 하는 「공직선거법」개정안¹⁾이 시행되었다. 이에 따라 18세 이상은 선거운동을 할 수도 있도록 개정되었고(법 제60조), 정당에 가입할 수도 있게 되었다(「정당법」제22조).²⁾ 18세 이상의 학생의 직접적인 정치 참여가 법적으로 보장되면서 18세 이상의 학생은 물론이고 다른 학생의 정치에 대한 관심과 참여도 활발해지는 계기가 될 것으로 예상된다. 이에 따라 학생의 바람직한 정치 참여를 위한 전제 조건이 될 선거교육에 대하여 관심이 모아지고 있다.³⁾⁴⁾

이에 따라 진행된 다수 연구에서는 시민의 선거 참여율을 높이고, 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 키우는 선거교육의 목적⁵⁾을 효과적으로 달성할 수 있는 모의선거교육(mock election education)이 필요하다고 주장한다.⁶⁾

모의선거교육은 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있고, 학습자 자신이 주도적으로 활동하기 때문에 흥미를 유발할 수 있는 시뮬레이션(simulation) 학습⁷⁾의 효과를 얻을 수 있으므로 원칙적으로 장려할 교수학습방법이다.

1) 시행 2020. 1. 14. 법률 제16864호, 2020. 1. 14., 일부개정.

2) 「정당법」제22조(발기인 및 당원의 자격) ①국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다. <개정 2011. 7. 21., 2012. 1. 26., 2012. 2. 29., 2013. 12. 30., 2017. 12. 30.>

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.

2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원

3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

② 대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

3) 조규복, 일본의 만18세 주권자 교육① 최근 3년의 시행착오와 시사점, 에듀인뉴스, 2020.1.6.

<https://www.eduinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=25227> (2020.9.20. 최종 방문)

4) 이상 정필운, “학생의 정치 참여와 시민교육”, 교육개발, 2020 봄호, 한국교육개발원, 2020(이하 정필운, 2020), 34쪽.

5) 이에 관해서 자세한 것은 이 보고서 제2장 제1절 참조.

6) 서현진 집필부분, 김양근, 박상준, 서현진, 옥일남, 은지용, 장원순, 정필운, 민주시민교육의 이해와 적용, 한국문화사, 2020, 324쪽; 서현진, “선거와 정치 참여에 대한 미래 유권자 교육의 문제점과 개선방안”, 「시민교육연구」 제47권 제1호, 한국사회과교육학회, 2015; 송수환, “공직선거법상 미래유권자의 선거참여 도입 방안 -캐나다의 학생투표 사례를 중심으로-”, 고려법학 제80권, 고려대학교 법학연구원, 2016; 이지혜, 참여 중심 선거교육 방향 탐색. 법과인권교육연구 제10권 제1호. 2017; 박상준, “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안”, 법과인권교육연구 제13권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2020; 정필운, 2020.

7) 시뮬레이션 학습의 의의와 효과에 관해서는 최용규, 박남수, 정호범, 박용조, 김영석, 사회과, 교육과정에서 수업까지,

한편, 모의선거교육은 그 주체와 대상, 시기, 방법 등 구체적인 양태에 따라 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 정치적 중립성, 현행 「공직선거법」 제85조 공무원 등의 선거관여 등 금지, 제86조 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위금지, 제108조 여론조사의 결과공표금지 등에 저촉될 염려가 있어,⁸⁾ 현행법에 따라 선거의 공정한 관리를 하여야 할 선거관리위원회(헌법 제114조)로서는 다양한 형태의 모의선거교육을 모두 허용하긴 어려운 면이 있다.

따라서 모의선거교육의 교육적 효과를 살리면서도 선거의 공정성을 해하지 않는 형태의 모의선거교육의 형태를 찾아 이를 제도화하기 위한 연구가 필요하다. 이 연구는 모의선거교육을 둘러싼 쟁점을 살펴보고, 현행 제도의 개선 필요성을 검토하고 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 우선 모의선거교육의 현황과 현행 헌법과 「공직선거법」상 이를 둘러싼 쟁점을 살펴본다(제2장). 그리고 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 국외 선진국의 모의선거교육의 현황과 규율 현황을 살펴본다(제3장). 그리고 제2장과 제3장의 논의를 토대로 우리 「공직선거법」의 개선 방안을 제시한다(제4장). 마지막으로 이상의 논의를 정리하며 보고서를 마친다(제5장).

제2절 선행연구의 검토

모의선거교육에 대한 기존 선행연구는 선거교육 또는 정치참여교육에 관한 연구 과정에서 이들 교육을 위한 구체적인 한 방법으로 모의선거교육을 제시되고, 그 필요성을 강조하는 양상을 보여 왔다.⁹⁾

그러다 최근에는 모의선거교육을 단일 주제로 접근하는 연구논문이 등장하고 있다. 구체적으로는 프로그램 개발, 국외 사례 소개에 중점을 둔 연구논문이 일반적이다. 예를 들어, 조의호는 2018년도에 초등학교 수준에서 모의선거교육 프로그램을 개발하고 그 효과성을 검증한 논문을 발표하였다.¹⁰⁾ 한편, 송수환은 캐나다의 학생 모의선거 사례와 이를 규율하기 위한 캐나다 선거법 규정을 소개하며 모의선거교육의 도입 필요성, 이를 위한 제도 개선 방안을 검토한 논문을 발표하였다.¹¹⁾ 그 밖에 신두철, 이종희, 곽한영, 이정희 등은 각각 오스트레일리

북천사, 2016, 308-310쪽 참고.

8) 중앙선거관리위원회 보도자료, 2020.2.6.

<https://m.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697dca6347fc935fbbcd468daa3cfb96354&fileSn=1> (2020.9.20. 최종 방문)

9) 서현진 집필부분, 김왕근, 박상준, 서현진, 옥일남, 은지용, 장원순, 정필운, 민주시민교육의 이해와 적용, 한국문화사, 2020, 324쪽; 서현진, “선거와 정치 참여에 대한 미래 유권자 교육의 문제점과 개선방안”, 「시민교육연구」 제47권 제1호, 한국사회과교육학회, 2015; 박상준, “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안”, 법과인권교육연구 제13권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2020.

10) 조의호, “초등학교 모의 선거 교육 프로그램 개발 및 효과”, 사회과교육, 제57권 제3호, 한국사회과교육연구학회, 2018.

11) 송수환, 앞의 글.

아, 독일, 미국, 일본의 선거제도, 시민교육, 선거교육 등을 소개하며 그 나라의 모의선거 또는 모의선거교육에 관해 간략히 언급하는 논문을 발표하였다.¹²⁾

모의선거교육에 관한 가장 본격적이고 종합적인 연구는 사단법인 징검다리공동체가 서울특별시 교육청에서 위탁을 받아 연구한 것이다.¹³⁾ 이 연구에서는 모의선거교육과 관련한 국내법제 현황, 국외 사례, 국내 사례, 2018년 모의선거교육의 효과성 검증을 위한 설문조사와 포커스그룹조사 결과, 학교 모의선거교육 활성화를 위한 정책 제안을 제시되어 있다.

결과적으로 선행연구는 선거교육의 관점에서 모의선거교육의 필요성을 주장하고, 그 효과성을 검증하며 국내와 국외의 모의선거교육 현황을 제시하고 있다. 그리고 모의선거교육을 활성화하기 위하여 제도적 문제점을 찾고 개선 방안을 부분적으로 제안하고 있다. 그러나 모의선거교육을 어렵게 하는 법적 문제점을 구체적으로 분석하고, 그 개선방안을 제시하는 본격적인 연구는 찾기 어렵다.

이 연구는 기존의 선행연구를 바탕으로 모의선거교육에 관한 현행 제도의 현황, 개선 필요성을 검토하고 개선 방안을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

12) 신두철, 호주의 정치참여 위기와 민주시민교육: 호주선거위원회의 선거교육을 중심으로, 한국시민윤리학회보25(2), 한국시민윤리학회, 2012; 이종희, 독일의 선거제도와 정책, 한독사회과학회 2017년 국제학술대회, 한독사회과학회, 2017; 광한영, 미국 선거교육 사례연구 - 2008년 이후 대통령 선거 시기를 중심으로, 법교육연구, 2017; 이정희, 일본의 액티브 러닝을 통한 주권자교육, 한국일본교육학연구, 2018.

13) 김세희, 강민정, 김자영, 김영복, 노태훈, “학교 민주시민교육 활성화 방안 연구-모의선거 교육을 중심으로”, 서울특별시 교육청, 2019.(이하 김세희 외, 앞의 글로 줄임). 이 연구는 이 보고서에 빛진 바 크다. 연구진께 지면을 통하여 감사의 인사를 드린다. 이에 대한 언론 보도로는 최원형, ‘모의선거’ 치러본 학생 94% “앞으로 투표 꼭 참여”, 한겨레신문 인터넷판 기사, 2019.12.16.

<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/920933.html#csidxd06d7549716a059ad77e9610de3fc52>
(2020.9.20. 최종 방문)

제2장 모의선거교육의 현황과 현행 선거법상 문제점

제1절 모의선거교육의 현황

1. 선거교육의 목적과 모의선거교육의 필요성

선거교육의 목적은 (i) 선거에 대한 이해와 선거에서 경험한 다양한 정치 참여 과정을 기반으로 학생들이 유권자가 되었을 때 선거의 참여 여부를 자발적으로 결정할 수 있도록 ‘선거 참여의 주체로서 자율성 함양’하고, (ii) 유권자가 선거에서 대표자의 자질을 갖춘 후보자를 선출할 수 있도록 선거교육을 통해 후보자의 선출 기준과 사회적 쟁점에 대한 스스로 판단할 수 있도록 ‘유권자의 선택에 필요한 정치적 판단력 향상’하는 것이다. 그리고 (iii) 선거는 언론, 출판, 집회, 정당·이익단체·시민단체 조직·활동 등 다른 정치 참여 방법이 집약적으로 나타나는 장이므로 이를 계기로 ‘다양한 정치 참여의 주체로서 자율성을 함양하고 정치적 판단력을 향상’하는 것이다.¹⁴⁾

민주주의원리는 국가기관의 구성 및 운영의 정당성의 근거가 시민에게 있어야 한다는 원리이다. 우리 헌법은 제1조 제1항에서 대한민국의 국가형태를 민주공화국이라고 하고, 제2항에서 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하여 민주주의원리가 우리 헌법의 기본 원리임을 명시하고 있다.

이러한 민주주의를 구현하는 방식은 시민이 직접 국가의 의사를 결정하는 직접 민주제와 시민이 대표를 선출하여 그 대표가 의사를 결정하도록 하는 대의제가 있다. 그런데 영역이 넓고 인구가 많은 현대 입헌민주국가에서 직접 민주제를 채택하는 것은 적절치 않다. 그러므로 현대 입헌민주국가의 대부분은 대의제를 채택하고 있다. 우리 헌법도 마찬가지다.

시민은 헌법을 제정하여 국가를 만들고, 대통령, 국회의원, 지방의회 의원, 지방자치단체장을 선출하여 헌법상 여러 국가기관을 구성하고 그 권한 행사에 민주적 정당성을 제공한다. 한편 국가의 정치적 의사결정과정에 여론을 통하여 영향력을 행사함으로써 국가작용의 민주적인 조종사로서 역할을 한다. 나아가 피선거권과 공무담임권 그리고 국민투표권을 통해서 공무를 담당하거나 헌법개정안 및 중요 국정사안에 대한 정책결정에 직접 참여하기도 하고, 정당을 설립하고 활동함으로써 정치적 영향력을 행사한다. 국민은 위와 같은 다양한 행위를 통하여 국가기관의 정당화의 원천으로 기능한다.¹⁵⁾ 여기서 선거는 유권자가 여러 후보자

14) 선거교육의 목적에 관해서는 유명철, “선거 참여를 위한 교실에서의 유권자 교육”, 정치정보연구 1(1), 1998; 박한영, 앞의 글, 7-9쪽; 정필운, 앞의 글, 35-36쪽; 이수경, 정필운, 시민교육으로서 선거교육의 현황과 과제, 한국사회교육학회 연차학술대회자료집, 2020.10.17.

중에서 특정인을 대표자로 결정하는 제도이다.¹⁶⁾

따라서 선거에 대한 이해와 선거에서 경험한 다양한 정치 참여 과정을 기반으로 학생들이 유권자가 되었을 때 선거의 참여 여부를 자발적으로 결정할 수 있도록 하는 것과 이러한 자율적 선택으로 시민의 선거 참여를 높이는 것은 선거교육에서 가장 중요한 목표 중 하나이다. 최근 각국은 낮은 선거 참여율로 인하여 많은 고민을 하고 있다. 선거교육은 투표에 대한 유인책 제공, 사전투표제 등 투표 방식 개선, 의무투표제의 도입 등과 더불어 중요한 선거 참여 촉진 수단이다.

한편, 대의제에서 최적의 대표자를 선출한 나라는 대표자의 적절한 의사 결정을 통하여 시민이 행복하게 살 수 있는 환경을 조성할 개연성이 높다. 따라서 선거교육은 시민이 여러 대표자 중 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 향상하는 것을 또 다른 목적으로 한다.¹⁷⁾

마지막으로 선거는 언론, 출판, 집회, 정당, 이익단체, 시민단체의 조직과 활동 등 다른 정치 참여 방법이 집약적으로 나타나는 장이다. 즉, 시민은 선거과정에서 선거운동을 위한 집회를 직간접적으로 경험할 수 있다. 선거운동을 위한 정당 조직의 활동, 자신의 이익을 선거결과에 반영하기 위한 이익단체의 활동, 선거 참여 독려와 공정 선거를 촉구하는 시민단체의 활동을 직간접적으로 경험하게 된다. 이 경험은 직접민주제적 요소에서 가장 전형적인 국민투표의 경험과 거의 같다. 선거가 후보자에게 투표하여 대표자를 선출하는 것이라면, 국민투표는 헌법 개정안, 국가의 중요정책, 대통령의 신임 등 공동체의 중요 사안에 투표를 하여 당해 사안의 채택 여부를 결정하는 것이다. 따라서 그 과정에서 국민투표에 관한 운동을 위한 집회를 직간접적으로 경험하게 된다. 이와 같은 경험을 바탕으로 시민은 정치 참여의 효용성을 체감하고, 정당 가입 및 활동, 시민단체와 이익단체의 가입 및 활동, 집회 참여, 국민발안과 국민소환을 위한 청구, 서명요청 등에 나서는 계기가 될 수 있다. 따라서 선거교육은 선거 제도의 이해를 기반으로 다양한 정치 참여 방법을 안내하고 정치 과정의 주체로서 선거를 포함한 다양한 정치 참여 여부를 스스로 결정하고 그것에 적극 참여할 수 있는 역량과 그에 필요한 정치적 판단능력을 함양할 수 있는 좋은 계기이다.¹⁸⁾

모의선거교육은 시민이 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있고, 학습자 자신이 주도적으로 활동하기 때문에 흥미를 유발할 수 있다.¹⁹⁾ 그리고 시민의 선거 참여율 제고에 효과가 있으며,²⁰⁾ 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 향상하

15) 이상 허영, 2018, 155-162쪽.

16) 허영, 2018, 806; 진광석, 2017, 596.

17) 정필운, 2020, 36쪽.

18) 이상 이수경, 정필운, 앞의 글.

19) 정필운, 2020, 37쪽.

20) 송수환, 앞의 글, 4쪽. 송수환, 앞의 글, 15쪽에 따르면 2011년 연방선거에서 실시한 학생모의선거에 대한 캐나다 선거청(Elections Canada)의 평가보고서(Elections Canada, "Student Vote Program Evaluation", 2011.10.15.)에

는데도 효과가 있다. 따라서 모의선거교육은 선거교육의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 교수학습방법 중 하나이다.²¹⁾

2. 모의선거교육의 의의와 내용

가. 모의선거교육의 의의

모의선거교육(mock election education)은 모의선거(mock election)를 통한 선거교육을 말한다(좁은 의미의 모의선거교육). 여기서 모의선거(mock election)란 교육적 목적을 위하여 실제 선거와 유사한 상황으로 조직된 선거를 말한다.²²⁾ 여러 명의 후보자 중에서 한 명을 선출하는 선거와 달리 특정 의안에 대한 선택을 의미하는 투표는 엄밀한 의미에서 구별되지만, 모의선거와 모의투표(mock voting)²³⁾는 그 목적과 절차 등이 비슷하므로 모의투표까지 이에 포함하여 모의선거교육이라고 부를 수 있다(넓은 의미의 모의선거교육).

모의선거교육은 모의 재판(mock trial),²⁴⁾ 모의 입법²⁵⁾ 등 가상의 상황을 만들어 그에 직면하게 함으로써 실제 문제 해결력을 신장시키는 시뮬레이션(simulation) 학습²⁶⁾의 일종이다.

나. 모의선거교육의 내용

(1) 모의선거교육의 주체와 대상

모의선거교육의 주체는 다양하게 생각할 수 있다. 교사, 학교, 교육청, 지방자치단체, 국가 등 다양한 수준에서 모의선거교육을 기획하고 시행할 수 있다. 교사가 자신의 수업에서 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것은 가장 전형적인 모의선거교육의 형태이다. 학교가 당해

서 학생모의선거는 학생 뿐 아니라, 학부모, 교사에게까지 효과가 있는 것으로 평가하고 있다.

21) 서현진 집필부분, 김왕근, 박상준, 서현진, 옥일남, 은지용, 장원순, 정필운, 민주시민교육의 이해와 적용, 한국문화사, 2020, 324쪽; 서현진, “선거와 정치 참여에 대한 미래 유권자 교육의 문제점과 개선방안”, 「시민교육연구」 제47권 제1호, 한국사회과교육학회, 2015; 송수환, 앞의 글; 이지혜, 참여 중심 선거교육 방향 탐색, 법과인권교육연구 제10권 제1호, 2017; 박상준, “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안”, 법과인권교육연구 제13권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2020.

22) 위키피디아 참고. https://en.wikipedia.org/wiki/Mock_election (2020.8.9. 최종 방문)

23) 모의투표(mock voting)란 교육적 목적을 위하여 실제 국민투표 또는 주민투표와 유사한 상황으로 조직된 투표를 말한다.

24) 모의재판에 관해서는 박성혁, 김해성, 김현철, 박한영, 오승호, 김자영, 법교육학 입문, 도서출판 GMW, 2013, 460쪽 이하 참고.

25) 모의재판에 관해서는 박성혁 외, 2013, 466쪽 이하 참고.

26) 시뮬레이션의 의의와 효과에 관해서는 최용규, 박남수, 정호범, 박용조, 김영석, 사회과, 교육과정에서 수업까지, 2016, 308-310쪽; 서재천, 사회과 시뮬레이션 학습에 관한 일 고찰, 사회과교육, 제31권, 한국사회과교육연구학회, 1998, 193-211.

학교 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 가끔 볼 수 있는 모의선거교육의 형태이다. 교육청이나 지방자치단체가 지역 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 가끔 볼 수 있는 모의선거교육의 형태이다. 지난 2019년 말, 2020년 초 서울특별시 교육청에서 18세 선거연령 하향을 계기로 기획하여 시행하려 하였던 모의선거교육, 미국 캘리포니아주정부의 국무부(California Secretary of State)와 교육감(State Superintendent of Public Instruction)이 학생 모의선거(California Student Mock Election)를 기획하고 시행하는 것도 그러한 예이다. 국가가 국가 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 가끔 볼 수 있는 모의선거교육의 형태이다. 우리나라 선거연수원에서 하는 체험형 선거교육에서 모의선거교육, 나중에 자세히 설명하는 것처럼 오스트레일리아 선거관리위원회(AEC)가 캔버라의 국립선거교육센터를 방문한 학생과 시민을 대상으로 모의선거교육을 하는 것이 그러한 예이다.

마지막으로 시민단체가 학교와 연계하여 학생을 대상으로 또는 독자적으로 일반 시민을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 비교적 많이 행해지는 형태이다. 나중에 자세히 설명하는 것처럼 우리나라에서 지난 2017년 대통령 선거와 2018년 지방선거 당시 YMCA 전국연맹에서 모의선거교육을 했던 것, 지난 2018년 지방선거에서 사단법인 징검다리교육공동체가 시도지사 모의선거, 교육감 모의선거를 주관하며 교육을 하였던 것이 그러한 예이다. 한편, 미국의 전국 학생·학부모 모의선거(National Student and Parent Mock Election)라는 단체가 학생과 학부모를 위한 모의선거교육을 하는 것, 캐나다의 학생투표(Student Vote)라는 시민단체가 학생을 대상으로 모의선거교육을 하는 것, 독일의 청소년 모의선거(Juniorwahl), U18, 스웨덴 청소년 및 시민 사회 기관(MUCF)의 학교투표(Skolval, School vote) 등이 국외 사례이다.

(2) 모의선거교육의 대상

모의선거교육의 대상은 학생, 학부모, 일반 시민 등을 생각해 볼 수 있다. 교육은 교육대상을 기준으로 학교교육과 사회교육으로 대별할 수 있다. 학교교육의 전달체계(학교에서 교사가 학생을 대상으로 교육과정에 따른 교육)와 사회교육의 전달체계(학교 외의 기관에서 전문가가 일반 시민을 대상으로 하는 교육)가 다르다. 현행법도 학교교육을 규율하기 위해서는 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」과 같은 일련의 법제를 마련하고, 사회교육을 위해서는 「평생교육법」등과 같은 일련의 법제를 마련하여 차별적으로 규율한다.

위 주체에서 교사, 학교, 교육청, 지방자치단체가 기획하고 시행하는 모의선거교육은 주로 학생, 나아가 학부모를 대상으로 하며, 시민단체가 기획하고 시행하

는 모의선거교육은 학생, 학부모는 물론 일반 시민까지 생각해 볼 수 있다. 지난 2019년 말, 2020년 초 서울특별시 교육청에서 18세 선거연령 하향을 계기로 기획하여 시행하려 하였던 모의선거교육이 전자의 예이며, 2018년 지방선거 당시 YMCA 전국연맹에서 모의선거교육을 했던 것, 지난 2018년 지방선거에서 사단법인 징검다리교육공동체가 시도지사 모의선거, 교육감 모의선거를 주관하며 교육을 하였던 것이 후자의 예이다.

학생을 대상으로 하는 모의선거교육은 다시 유권자인 학생만을 대상으로 하는 모의선거교육과 유권자가 아닌 학생도 대상으로 하는 모의선거교육으로 구분할 수 있다. 2020년 초 국회의원 선거를 앞두고 18세 학생 유권자를 대상으로 기획한 계기 수업에서 모의선거교육이 전자의 예이고, 미국 캘리포니아주정부의 국무부와 교육감이 기획하고 시행하는 학생 모의선거(California Student Mock Election)는 후자의 예이다.

(3) 모의선거교육의 내용과 방법

모의선거교육의 내용과 방법에 따른 형태는 너무나 다양하다. 그 중 이 연구가 주목하는 법제화를 논하는데 중요한 의미가 있는 구별은 실제 선거의 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우와 가상의 선거에서 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우이다. 2018년 지방선거 당시 YMCA 전국연맹에서 모의선거교육을 했던 것, 지난 2018년 지방선거에서 사단법인 징검다리교육공동체가 시도지사 모의선거, 교육감 모의선거를 주관하며 교육을 하였던 것, 미국 캘리포니아주정부의 국무부(California Secretary of State)와 교육감(State Superintendent of Public Instruction)이 기획하고 시행하는 학생 모의선거(California Student Mock Election)가 전자의 예이다. 반면 우리나라 선거연수원에서 하는 체험형 선거교육에서 모의선거교육, 개별 교사 수준에서 행하는 모의선거교육 중 일부가 후자의 예이다.

후자는 선거의 공정성에 영향을 미칠 염려가 거의 없으므로 허용 가능성이 포괄적인 반면, 전자는 선거의 공정성에 영향을 미칠 염려가 있으므로 상대적으로 허용 가능성이 제한적이다.

한편, 이 연구가 주목하는 법제화를 논하는데 중요한 의미가 있는 또 다른 구별은 모의선거결과를 발표하는 경우와 발표하지 않는 경우이다. 미국 캘리포니아주정부의 국무부와 교육감이 기획하고 시행하는 학생 모의선거(California Student Mock Election)가 전자의 예이고, 반면 개별 교사 수준에서 행하는 모의선거교육 중 일부는 모의선거에서 후보자와 투표 사항에 대한 선거 결과와 투표 결과를 발표하지 않는데 그것이 후자의 예이다.

전자는 선거의 공정성에 영향을 미칠 염려가 있으므로 상대적으로 허용 가능성이 제한적인 반면, 후자는 선거의 공정성에 영향을 미칠 염려가 거의 없으므로 허용 가능성이 좀 더 넓다.

3. 모의선거교육의 사례

가. 2018년 지방선거 YMCA 전국연맹 모의선거교육 사례

‘한국YMCA전국연맹, 18세 참정권 실현을 위한 6.13 청소년 모의투표 운동본부’가 주최하고 각 지역 YMCA가 주관한 2018년 지방선거에 즈음한 모의선거교육 개요는 다음과 같다.

이번 모의투표는 '한국YMCA전국연맹, 18세 참정권 실현을 위한 6.13 청소년 모의투표 운동본부'가 주최하고 각 지역 YMCA가 주관해 시장 및 교육감 후보자들을 선택케 했다.

YMCA는 18세 청소년들이 납세와 국방 의무를 지고 있고, 결혼과 운전면허 취득 등도 할 수 있지만 자신들의 삶을 바꿀 수 있는 참정권에 제약이 있어 투표권을 달라고 주장하고 있다며 이를 도와주기 위해 이번 모의투표를 캠페인으로 마련했다고 밝혔다.

이번 모의투표는 지난달 1일부터 13일까지 참가자를 모집하고 실제 사전투표가 이뤄진 지난 8~9일간 온라인 투표를 진행하고 13일에는 온라인과 지역별 지정 장소에서의 오프라인 투표를 병행했다.

전국에서 온라인 투표에 2만 4480명이 참가했고 오프라인 투표에는 2만 1285명이 참가했다.

13일 오후 6시에 투표를 마감하고 실시한 개표에서 17개 시도지사 당선자는 서울-신지예 부산-오거돈 인천-박남춘 광주-이용섭 대구-임대운 대전-허태정 울산-송철호 제주-원희룡 세종-이춘희 강원-최문순 경기-이재명 경남-김경수 경북-오중기 전남-김영록 전북-송하진 충남-양승조 충북-이시종으로 나타났다.

실제 투표 결과와 차이가 나는 곳은 서울(박원순) 대구(권영진) 경북(이철우)으로 청소년들이 조금 더 진보적인 성향을 띠는 것으로 해석할 수 있다.

특히 서울의 경우는 녹색당 소속 신지예(29.여)씨를 시장 당선인으로 뽑았다.

또 시도 교육감 모의투표 결과는 서울-조희연 부산-김석준 인천-도성훈 광주-장휘국 대구-김사열 대전-성광진 울산-노옥희 제주-이석문 세종-최교진 강원-민병희 경기-이재정 경남-박종훈 경북-이찬교 전남-오인성 전북-김승환 충남-김지철 충북-김병우로 나왔다.

실제 투표 결과와는 대구(강은희) 대전(설동호) 경북(임종식) 전남(장석웅)이 달랐다.

한국YMCA전국연맹은 18세 청소년들에게 참정권을 주기 위한 캠페인으로 지난해 대선

때도 모의투표를 실시해 문재인 후보를 대통령으로 뽑은 바 있다.

한편 중앙선관위는 청소년들이 벌이는 이번 모의투표를 일종의 여론조사에 해당한다며 결과를 실제 투표마감 후에 공표하면 선거법에 저촉되지 않는다고 유권해석 했다.²⁷⁾

〈표1〉 한국YMCA전국연맹 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 시도지사 투표 결과

지역	당선자	소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	민중당	대한애국당	녹색당	
서울특별시 971명	신지예	이름	박원순	김문수	안철수	김종민	김진숙	인지연	신지예	
		득표율	33.3%	5.1%	12.9%	4.7%	2.2%	1.2%	36.6%	
		소속정당	우리미래	친박연대						
		이름	우민철	최태현	기권					
부산광역시 1209명	오거돈	소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	무소속			
		이름	오거돈	서병수	이성권	박주미	이종혁	기권		
		득표율	54.1%	15.2%	7.2%	15.3%	6.3%	1.5%		
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당				
인천광역시 230명	박남준	이름	박남준	유정복	문병호	김응호	기권			
		득표율	66.6%	12%	6%	14.8%	0			
		소속정당	더불어민주당	바른미래당	정의당	민중당				
		이름	이용섭	천덕영	나경재	윤민호	기권			
광주광역시 1201명	이용섭	득표율	65.7%	10.7%	11.9%	11.5%	1.8%			
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당				
		이름	임대운	권영진	김형기	기권				
		득표율	40.9%	30.3%	18.5%	2.1%				
대전광역시 1443명	허태정	소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당				
		이름	허태정	박성효	남종희	김윤기	기권			
		득표율	56.5%	15.2%	13.6%	11.5%	3.1%			
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민중당				
울산광역시 822명	송철호	이름	송철호	김기현	이영희	김창현	기권			
		득표율	45.4%	27.9%	17.9%	7.1%	1.4%			
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	녹색당	무소속			
		이름	문대림	김방훈	장성철	고은영	원희룡			
제주도 951명	원희룡	득표율	29.3%	2.9%	2.5%	17.2%	30.1%			
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당					
		이름	이춘희	송아영	허철희	기권				
		득표율	64.8%	21.2%	11.1%	5%				
세종시 200명	이춘희	소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당					
		이름	최문순	정창수	기권					
		득표율	75.8%	22%	2%					
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	민중당			
경기도 5433명	이재명	이름	이재명	남경필	김영환	이홍우	홍성규	기권		
		득표율	64.0%	14.8%	10.7%	6%	3.9%	2.2%		
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당					
		이름	김경수	김태호	김유근	기권				
경상남도 7842명	김경수	득표율	64.3%	20.6%	13.9%	0.9%				
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	정의당	민중당			
		이름	오중기	이철우	권오을	박창호	기권			
		득표율	47.1%	20.7%	15%	15.4%	1.6%			
전라남도 3325명	김영록	소속정당	더불어민주당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당			
		이름	김영록	박매호	인영삼	노형태	이성수	기권		
		득표율	60%	6.4%	12.8%	8.9%	9.6%	2%		
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	민주평화당	정의당	민중당			
전라북도 7320명	송하진	이름	송하진	신재봉	임정엽	권태홍	이광석			
		득표율	61.2%	7.3%	13.2%	7.9%	6.9%			
		소속정당	더불어민주당	자유한국당		코리아				
		이름	양승조	이인제	차국환					
충청남도 1606명	양승조	득표율	63%	23%	12.3%					
		소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당					
		이름	이시종	박경국	신용환	기권				
		득표율	64.4%	15.2%	18.1%	2.1%				
충청북도 721명	이시종	소속정당	더불어민주당	자유한국당	바른미래당					
		이름	이시종	박경국	신용환	기권				
		득표율	64.4%	15.2%	18.1%	2.1%				

※ 출처: 홍진근, 6.13지방선거]YMCA 청소년 모의투표.. 실제 결과와 차이, ATN news, 인터넷판 기사, 2018.6.15.

27) 홍진근, 6.13지방선거]YMCA 청소년 모의투표.. 실제 결과와 차이, ATN news, 인터넷판 기사, 2018.6.15.
<http://www.atnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20954> (2020.8.12. 최종 방문)

〈표2〉 한국YMCA전국연맹 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 교육감 투표 결과

지역	당선자								
서울특별시 971명	조희연	이름	조희연	조영달	박선영				
		득표율	52.7%	17.2%	28.4%				
부산광역시 1,209명	김석진	이름	함진홍	박효석	김성진	김석진			
		득표율	3.4%	10.3%	15%	40.5%			
인천광역시 230명	도성훈	이름	도성훈	고승의	최순자				
		득표율	61.7%	16.9%	21.3%				
광주광역시 1,201명	장휘국	이름	이정선	장휘국	최영태				
		득표율	28.5%	49.7%	20%				
대구광역시 1,483명	김사열	이름	홍덕률	강은희	김사열	기권			
		득표율	20.7%	36.5%	39.4%	3.3%			
대전광역시 1,443명	성광진	이름	성광진	설동호					
		득표율	49.9%	46.1%					
울산광역시 822명	노옥희	이름	권오영	장평규	박홍수	노옥희	구광렬	정창모	김석기
		득표율	12.3%	9.2%	9.5%	29.2%	17.8%	8.3%	13.5%
제주특별자치도 951명	이석문	이름	김광수	이석문	기권				
		득표율	47.1%	51.5%	1.3%				
세종특별자치시 시	최교진	이름	최교진	송명석	최태호				
		득표율	63.5%	16.7%	19.6%				
강원도 3,125명	민병희	이름	민병희	신경호	기권				
		득표율	65%	33.7%	1.2%				
경기도 5,433명	이재정	이름	배종수	송주명	임혜규	김현복	이재정	기권	
		득표율	18.5%	21.1%	17.3%	5.8%	34.7%	2.3%	
경상남도 7,842명	박종훈	이름	김선유	박선유	박성호	이효환	기권		
		득표율	17.8%	51.6%	11.9%	17.1%	1.3%		
경상북도 7,723명	이찬교	이름	안상섭	이경희	이찬교	입홍식	문경구	기권	
		득표율	29.4%	11%	31.8%	14.7%	11.9%	1.4%	
전라남도 3,325명	오인성	이름	교석규	오인성	장석홍	기권			
		득표율	26.4%	33.6%	32.7%	2.1%			
전라북도 7,320명	서거석	이름	이재경	서거석	김승환	황호진	이미영		
		득표율	14%	22%	30%	10%	21.4%		
충청남도 1,606명	김지철	이름	김지철	조삼래	명노희				
		득표율	45.9%	27.3%	25.2%				
충청북도 721명	김병우	이름	김병우	심의보	기권				
		득표율	61.1%	37.2%	1.3%				

※ 출처: 홍진근, 6.13지방선거)YMCA 청소년 모의투표. 실제 결과와 차이, ATN news, 인터넷판 기사, 2018.6.15.

이 모의선거는 학교와 연계하지 않고 시민단체가 독자적으로 주관한 모의선거라는 특징이 있다. 이러한 특성은 자연스럽게 그 참여가 매우 자발적이라는 장점을 가지게 하였다. 그러나 후보자와 정책에 대한 분석, 선거결과에 대한 평가 등 체계적 교육이 없어 이 모든 것도 전적으로 참여자에게 맡겨져 있어 교육적 효과를 알 수 없다는 것이 그 한계로 지적된다.²⁸⁾

28) 이상 김세희 외, 앞의 글, 56쪽.

나. 2018년 지방선거 징검다리교육공동체 모의선거교육 사례

사단법인 징검다리교육공동체는 2018년 6.13 지방선거 당시 전국의 15개 학교를 대상으로 ‘모의선거로 배우는 민주주의’ 프로젝트를 진행하였다. 그 개요는 다음과 같다.

1. 프로젝트 추진 배경

2018년 치러지는 제7차 전국지방동시선거를 맞아 실제선거와 연계하여 학교교육과정과 결합된 체험형 선거교육을 실시함으로써 민주시민교육의 영역을 확대하고 학교교육 안에 민주시민교육과정의 일환으로 모의선거교육을 정착시키는 계기를 마련하고자 함

2. 프로젝트 진행 과정

1) ‘모의선거로 배우는 민주주의’ 프로젝트 기획안 마련(2018.2)

2) ‘모의선거로 배우는 민주주의’ 프로젝트 제안서 공유(2018.3)

- SNS를 활용하여 교사들에게 프로젝트 참여 제안
- 6.13 지방선거에 현직 교육감과 지자체장들이 대거 출마하는 상황을 감안하여 교육청 및 지자체와의 협력은 배제하고 독자적으로 진행

3) 참가학교 신청 및 확정(2018.4)

- 서울, 경기, 충북, 광주 총 16개 중·고등학교 참여
- 학교별 여건에 따라 학년단위 혹은 전교생 참여(총 3,238명 참여)

4) 정보 및 진행상황 공유를 위한 카페 및 카톡방 개설(2018.4초)

- 각종 도움자료 탑재
- 참가학교 교사와 징검다리 소통
- 선관위 질의 및 답변서 공유(5월)

5) 사전교육 실시(2018.5월 말~6월 첫 주)

- 정규교육과정 일부로 모의선거를 위해 학교별 여건에 따라 1~3차시 수업 실시 (징검다리 제공 수업활동지 활용 혹은 교사별 자체 제작으로 진행)
- 사회, 역사, 국어 등 다양한 교과 교사 참여
- 다양한 수업방식 및 수행평가 운영
- ‘내가 교육감(혹은 지자체장) 후보라면’, 출마후보 공약 비교분석 등
- 수업결과물 전시 등

6) 모의선거 실시(2018.6.8.~6.11)

- 학교별 선관위 구성 및 운영
- 수업 시간, 창체 시간 혹은 방과후 활용 투표
- 기표대, 투표용지, 투표함, 선거인명부 양식 징검다리 제공
- 선관위 개표 후 징검다리 수합→ 징검다리가 지방선거 종료 후 보도자료 형태로 결과 발표
- 교육감에게 당선증 수여(도선고, 청주서원고)²⁹⁾

이 프로젝트에 참여한 학교는 서울, 경기, 충북, 광주 총 4개 지역 15개교 약 3,500여명이 참가하였다. 5월 28일부터 6월 4일까지 교과 또는 창의적 체험학습과 연계하여 수업시간에 선거교육이 이루어졌고, 6월 8일부터 12일 사이에 각 학교 내에서 시·도지사과 교육감에 대한 모의투표를 실시하였다.³⁰⁾ 참여한 학교 명단과 학생 수의 자세한 것은 다음과 같다.

〈표3〉 2018년 지방선거 징검다리교육공동체 모의선거교육 참여 학교와 학생 수

	지역	학교	투표 진행 일정	참여 학생 수(명)
1	경기	분당 정자중	6월12일 전교생	436
2		양주 옥정고	6월 11일, 12일 1학년	302
3		의정부공고	6월 첫째 주 1학년	150
4	광주	산정중	6월 8일 1학년	234
5		충장중	6월11일, 12일 전학년	220
6	서울	삼정중	6월 12일 1학년	119
7		관악중	6월 12일 3학년	128
8		영림중	6월 8일, 11일, 12일 1학년	178
9		휘봉고	6월 11일 1학년	145
10		금호고	자체진행, 개표결과 공유 1,2학년 전교생	330
11		도선고	6월 12일 1학년	180
12		창덕여중	6월 8일 3학년	80
13		태릉중	6월 11일, 12일 3학년	153
14	마곡중	6월 8일 전학년	590	
15	충북	청주 서원고	6월 8일 1,2학년	461
				3,706

※ 출처: 보고서, 2쪽.

그 개표결과는 다음과 같다.

- ▲전체적으로 모의선거와 실제선거 당선인은 일치하였으나 2위 이하 순위는 차이가 크게 난 편이다. 실제선거 결과와 비교할 때, 모의선거 결과의 특기할만한 점은
- ▲교육감의 경우 서울에서 보수후보로 분류된 박선영 후보 지지율이 실제선거 득표율 보다 현저히 낮다는 점, 경기 이재정 후보의 모의선거 득표율이 실제득표율보다 낮다는 점, 광주 장휘국 후보의 득표율은 실제 득표율보다 현저히 높다는 점,
- ▲ 시도 지사의 경우 자유한국당(서울 김문수, 경기 남경필, 청주 황영호) 지지율이 실제 보다 현저히 낮다는 점, 서울은 신지예(녹색당)과 김종민(정의당) 후보 득표율이 실제득표율보다 유의미하게 높다는 점, 광주의 경우 이용섭(더불어민주당)의

29) 사단법인 징검다리교육공동체, 2018 6.13 지방선거 연계 징검다리교육공동체 모의선거교육 결과 보고서, 2018, 1쪽.

30) 위 보고서, 2쪽.

지지율이 실제보다 현저히 낮고 2~4위 후보들 득표율이 실제보다 고르게 높다는 점, 청주 시장의 경우 3~5위 간 득표율 차이가 비교적 크지 않다는 점 등이다.

▲전체적으로 모의선거 결과는 실제선거보다 자유한국당 지지율이 현저하게 낮고, 광주 경우를 보면 지역당적 요소에 영향을 적게 받았다고 할 수 있다.³¹⁾

〈표4〉 징검다리교육공동체 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 시도지사 투표 결과

연번	지역	참가 학교수	참가 학생수	후보	득표율(%)	
					*사표제외	
					모의선거	실제선거
1	서울	6	1056	박원순	42.5	52.8
				안철수	21.3	19.6
				신지예	13.1	1.7
				김문수	8.0	23.2
				김종민	5.9	1.6
				김진숙	1.7	0.4
				인지연	1.6	0.2
				우인철	0.9	0.2
2	경기	3	618	최대원	0.4	0.1
				이재명	57.1	56.4
				남경필	16.3	35.5
				김영환	9.1	4.8
				홍성규	4.9	0.7
3	광주	2	427	이홍우	3.6	2.5
				이용섭	52.1	84.1
				전덕영	16.1	5.1
				나경채	13.6	6.0
4	충북 (청주시장)	1	440	윤민호	13.3	4.9
				한범덕	44.6	57.1
				정세영	20.9	4.7
				신언관	15.2	6.6
				김우택	10.0	2.7
				황영호	9.1	28.3

※ 출처: 보고서, 3-4쪽.

〈표5〉 징검다리교육공동체 주최 2018년 지방선거 모의투표 중 교육감 투표 결과

연번	지역	참가 학교수	참가 학생수	후보(득표율%, 모의선거/실제선거) *사표제외				
1	서울	9	1,331	조희연 (50.6/46.6)	조영달 (25.4/17.3)	박선영 (19.9/36.2)		
2	경기	4	1,039	이재정 (29.6/40.8)	송주명 (19.4/17.6)	임해규 (19.2/23.5)	배중수 (17.4/8.9)	김현복 (8.1/9.2)
3	광주	2	428	장휘국 (50.2/38.0)	이정선 (30.4/35.8)	최영태 (14.7/26.2)		
4	충북	1	440	김병우 (60.7/57.1)	심의보 (36.8/42.9)	황신모 (0%)		

※ 출처: 보고서, 3쪽.

31) 앞의 보고서, 3쪽.

그리고 모의선거교육의 효과성 검증을 위한 설문조사와 포커스 그룹조사를 하였다. 그 결과는 다음과 같다.

광주, 충주, 경기, 서울 지역에 있는 8곳 학교 학생 등 전체 264명이 참여한 설문조사에서는, “모의선거를 해보니 미래에 투표권이 생겼을 때 투표에 꼭 참여하겠다는 생각이 들었다”는 문항에 94.3%가 “그렇다”(17%)와 “매우 그렇다”(77.3%)를 선택했다. “그렇지 않다”는 8%에 그쳤고, “전혀 그렇지 않다”는 아예 없었다. “2020년 총선 때도 학교에서 모의선거를 했으면 한다”는 문항에도 “매우 그렇다”(62.5%), “그렇다”(26.5%) 등 긍정적인 답변이 압도적이었다. 학생들은 “미래에 선거할 때 이런 수업이 없다면 제대로 하기가 힘들 것 같다”, “실제 선거에 관심이 생기게 됐다”, “책임 있게 공약을 꼼꼼히 보고서 투표해야 한다는 것을 알게 됐다” 등의 소감을 남겼다.

“모의선거 투표 전에 했던 수업 과정에서 선생님이 특정 후보를 지지하는 발언을 하셨다”는 문항에는 “전혀 그렇지 않다”(73.5%)와 “그렇지 않다”(7.2%) 답변이 많아, 일각의 우려와 달리 대부분 교사가 특정 후보에 관한 개인 의견을 학생들에게 밝혀 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. “마음에 드는 후보에게 투표하기 위해 후보의 공약을 꼼꼼히 살펴보았다”와 “모의선거 과정에서 사회문제와 필요한 정책을 진지하게 생각해볼 수 있었다” 문항에 대한 긍정 답변도 각각 88.3%, 85.2%로 높게 나왔다.³²⁾

이 모의선거는 시민단체가 학교와 연계하여 선거교육과 함께 이루어졌다는 점, 모의선거교육의 효과성 검증을 위한 설문조사와 포커스그룹조사를 사후적으로 하고 그 결과 또한 모의선거가 매우 효과적이라는 것을 보여준 점 등에서 큰 의미가 있다. 다만, 8곳 학교 264명의 참여는 모의선거교육의 효과성을 검증하기엔 충분치 않아 아쉬움을 남긴다.

다. 2019년 서울특별시 교육청 모의선거 수업 사례

언론보도에 따르면 서울특별시 교육청은 다음과 같은 모의선거교육 계획을 가지고 있었다.

서울시교육청은 최근 내년 4월 총선을 앞두고 초·중·고 40곳을 선정해 사회현안 프로젝트 수업의 일환으로 모의선거 수업을 진행하도록 하겠다고 밝혔다. 선정된

32) 최원형, ‘모의선거’ 치러본 학생 94% “앞으로 투표 꼭 참여”, 한겨레신문 인터넷판 기사, 2019.12.16.
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/920933.html#csidxd06d7549716a059ad77e9610de3fc52>
(2020.9.20. 최종 방문)

학교에는 50만원씩을 지원하며, 오는 16일까지 희망하는 학교를 모집할 계획이다. 모의선거는 미래 유권자인 학생이 대통령, 국회의원, 지방선거 등 실제 후보자들을 대상으로 그들의 공약을 평가하고, 실제 선거 절차와 유사하게 선거에 참여해보는 교육 프로그램이다.³³⁾

서울교육청은 (중략) 이를 위해 초·중·고 40곳을 선정하고, 장은주 영산대 성심교양대 교수를 단장으로 하는 추진단도 꾸렸다.³⁴⁾

그러나 중앙선거관리위원회는 이 계획이 「공직선거법」 제86조 등에 위반된다고 판단했다.

중앙선관위가 2월 6일 전체 위원회의를 열고 교육청의 계획 하에 교원이 선거권이 없는 초·중·고등학생을 대상으로 하는 모의투표(실제 정당·입후보예정자를 대상으로 하는 모의투표를 말함. 이하 같음.)의 실시가 가능한지 여부를 결정하였다.

지난 1월 28일 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준’에서 국·공립학교 교원이 선거권이 있는 18세 학생을 대상으로 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 「공직선거법」 제86조에 위반되고, 사립학교 교원도 행위양태에 따라 같은 법 제9조, 제85조에 위반될 수 있다고 밝힌 바 있다.

이날 위원회의에서 중앙선관위는 선거권이 없는 학생을 대상으로 하더라도 선거가 임박한 시기에 교원이 교육청의 계획 하에 모의투표를 실시하는 것은 행위양태에 따라 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위에 이르러 공직선거법에 위반될 수 있다고 결정하였다.

‘선거에 영향을 미치는 행위’란 선거과정 및 선거결과에 변화를 주거나 그러한 영향을 미칠 우려가 있는 일체의 행동을 의미한다는 점과 선거일이 가까워질수록 선거의 결과에 영향을 미칠 가능성이 더욱 커진다는 점을 고려한 판단이라고 선관위는 밝혔다.

중앙선관위 관계자는 “18세 선거권자는 물론 미래 유권자에게 참정권의 소중함과 올바른 주권 행사 방법을 일깨워줄 교육의 필요성을 깊이 인식하고 있다”며, 민주 시민교육의 일환으로 학생들이 정책·공약에 대한 분별력을 기르도록 관계기관의 협조를 당부하였으며, 교육기관과 협의하여 선거제도·선거절차, 선거 관련 법규교육을 적극 실시해나갈 예정이라고 하였다.

또한, 선관위는 헌법과 공직선거법에 따라 충실하고 엄정하게 법을 집행하여 제21대 국회의원선거를 공정하게 관리할 것이라고 밝혔다.³⁵⁾

33) 최원형, ‘모의선거’ 치러본 학생 94% “앞으로 투표 꼭 참여”, 한겨레 인터넷판 기사, 2019.12.16., <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/920933.html#csidx6523cdfff9733c496322420928908dd> (2020.9.20. 최종 방문)

34) 중앙일보, 서울교육청 모의선거 교육 결국 ‘백지화’...“선거법 위반 우려”, 인터넷판 기사, 2020.3.11. <https://news.joins.com/article/23727452> (2020.9.20. 최종 방문)

35) 중앙선거관리위원회 보도자료, 중앙선관위, 청소년 대상 모의투표 가능 여부 결정=교육청 주관 하에 교원이 실시하는 모의투표는 선거권이 없는 학생 대상으로도 불가, 2020.2.6. (2020.10.16. 최종 검색). 이에 대한 언론 보도는

그러나 서울특별시 교육청은 시민단체에 위탁하거나 시민단체와 업무협약을 맺는 방식 등 다양한 방안을 준비해 다시 중앙선거관리위원회에 질의하였다. 그러나 중앙선거관리위원회는 “교육청이 관여한 모의선거교육은 어떤 방식이든 선거법 위반 행위 양태에 속한다”고 답변하였다.³⁶⁾

지난 1월 28일 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준’에서 국·공립학교 교원이 선거권이 있는 18세 학생을 대상으로 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 「공직선거법」 제86조에 위반되고, 사립학교 교원도 행위양태에 따라 같은 법 제9조, 제85조에 위반될 수 있다고 밝힌 바 있다. 이날 위원회의에서 중앙선관위는 선거권이 없는 학생을 대상으로 하더라도 선거가 임박한 시기에 교원이 교육청의 계획 하에 모의투표를 실시하는 것은 행위양태에 따라 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위에 이르러 공직선거법에 위반될 수 있다고 결정하였다.

‘선거에 영향을 미치는 행위’란 선거과정 및 선거결과에 변화를 주거나 그러한 영향을 미칠 우려가 있는 일체의 행동을 의미한다는 점과 선거일이 가까워질수록 선거의 결과에 영향을 미칠 가능성이 더욱 커진다는 점을 고려한 판단이라고 선관위는 밝혔다.

중앙선관위 관계자는 “18세 선거권자는 물론 미래 유권자에게 참정권의 소중함과 올바른 주권 행사 방법을 일깨워줄 교육의 필요성을 깊이 인식하고 있다”며, 민주 시민교육의 일환으로 학생들이 정책·공약에 대한 분별력을 기르도록 관계기관의 협조를 당부하였으며, 교육기관과 협의하여 선거제도·선거절차, 선거 관련 법규교육을 적극 실시해나갈 예정이라고 하였다.

또한, 선관위는 헌법과 공직선거법에 따라 충실하고 엄정하게 법을 집행하여 제21대 국회의원선거를 공정하게 관리할 것이라고 밝혔다.³⁷⁾

이에 따라 서울시 교육청은 2020년 4월 국회의원 선거를 즈음하여 추진하려던 모의선거교육 계획을 포기하였다.

한편, 서울특별시 교육청과 모의선거교육을 함께 준비하였던 사단법인 징검다리 교육공동체는 지난 2020년 3월 31일 헌법재판소에 중앙선거관리위원회의 모의선거교육 사실상 불허 결정이 학생의 학습권과 교사의 교육권을 침해했다는 것을 확인하여 달라는 헌법소원을 제기하였다.

강동웅, 김수연, 서울교육청 모의선거 교육... 선관위 “선거법 위반” 결론, 동아일보 인터넷판 기사, 2020.1.22., <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200122/99352253/9> (2020.9.20. 최종 방문)

36) 중앙일보, 서울교육청 모의선거 교육 결국 '백지화'... "선거법 위반 우려", 인터넷판 기사, 2020.3.11. <https://news.joins.com/article/23727452> (2020.9.20. 최종 방문)

37) 중앙선거관리위원회 보도자료, 중앙선관위, 청소년 대상 모의투표 가능 여부 결정=교육청 주관 하에 교원이 실시하는 모의투표는 선거권이 없는 학생 대상으로도 불가, 2020.2.6. (<https://m.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697dca6347fc935fbbccd468daa3cfb96354&fileSn=1>) (2020.10.16. 최종 검색)

(생략) 중앙선관위가 지난 2월6일 보도자료를 통해 학교에서의 모의선거교육에 대해 ‘행위양태에 따라 선거법을 위반할 수 있다’며 사실상 불허 결정을 내린 것에 대해 ‘헌법에 보장된 학생의 학습권과 교사의 교육권을 침해 했다’ 며 헌법소원을 제기 하였다.

징검다리교육공동체는 소장을 통해 “기존에 피청구인은 오히려 모의투표를 장려하였습니다. 중앙선거관리위원회는 2016년 대선, 2018년 지방선거에서 모의투표 교육에 대해 ‘실제 선거 종료 이후 결과 발표’조건으로 허용한 사실이 있고, 홈페이지에 청소년 모의투표의 필요성을 홍보하는 영상도 올려두었습니다. 즉 피청구인은 모의투표를 민주시민 교육으로 인정하고 오히려 이를 장려하였던 것입니다. 현재 교육청이 민주시민교육을 주요 화두로 삼아 민주시민교육 부서를 신설했고, 문재인 대통령의 국정과제의 하나로 민주시민교육활성화를 위해 교육부에 민주시민교육과가 설립되어 있습니다. 그런데 갑자기 모의투표를 위법한 행위라 금지하는 결정을 내린 피청구인은 기존에 청구인들에게 주었던 신뢰를 위반한 것입니다. 따라서 이러한 헌법적 가치에 대한 신뢰위반 또한 위헌인 것입니다.” 고 주장하고 있다.³⁸⁾

제2절 헌법적 관점에서 쟁점

1. 헌법 제31조 제4항 교육의 중립성 보장의 의미

헌법은 제31조 제4항에서 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”라고 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 규정하고 있다. 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성은 우리 국민이 근대 교육의 본질을 충분히 인식하고 교육이 국가 및 정치영역 등 다른 영역의 영향을 받고 예측적으로 기능이 수행되는 것을 방지하기 위하여 특별히 규정한 것으로,³⁹⁾ 교육은 중요한 헌법적 기능을 수행하기 때문에 국가의 규율이 필요하지만, 그것이 개인에게 국가가 지시하는 가치를 주입하는 내용으로 형성되어서는 안 되기 때문에 이를 방지하기 위하여 위와 같은 규정을 두었다.⁴⁰⁾⁴¹⁾ 헌법 제5조 제2항 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다”와 비교하여, 제31조 제4항이 “교육의 (중략) 정치적 중립성 (중략)은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”와 같이 그 표현이 다른 것도 이러한 이유 때문이다.

38) 사단법인 징검다리교육공동체 보도자료, 2020.4.3.

https://drive.google.com/file/d/1x7jZtSSmn_EtyG3XzKjEyo0HV-kEkYxs/view (2020.9.10. 최종 방문)

39) 표시열, 앞의 책, 131-133쪽 참고. 헌법사적으로 보았을 때, 교육의 자주성, 정치적 중립성이 규정된 것은 제5차 개정헌법[시행 1963.12.17] [헌법 제6호, 1962.12.26, 전부개정], 교육의 전문성이 규정된 것은 제8차 개정헌법[시행 1980.10.27] [헌법 제9호, 1980.10.27, 전부개정]이다.

40) 전광석, 앞의 책, 353쪽 참고.

41) 이상 정필운, “교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한배분의 원리에 대한 헌법해석론적 검토”, 『토지공법연구』, 제46권, 2009, 쪽 이하 전제.

안성경은 학계의 헌법 제31조 제4항 교육의 정치적 중립성에 대한 해석을 다음과 같이 정리하여 제시하고 있다.

첫째, 교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치권력으로부터 부당한 간섭을 받지 않아야 하고, 그 반대로 교육도 그 본연의 역할을 벗어나 정치적 영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다(권영성, 2009: 267; 정종섭, 2016: 813). 이러한 규정을 둔 이유는 교육이 정치권력에 의해 침해되면 특정 정파적 이해관계나 정치적 계산에 의해 오용·이용되어 교육의 본질이 심각하게 훼손되기 때문에(정종섭, 2016: 813), 교육이 특정 가치 또는 특정 정파의 주장을 주입하는 것을 제도적으로 방지하여 다원적인 가치관에 기초한 교육을 하기 위해서이다(전광석, 2016: 441). 그리고 교육은 인격의 완성을 목표로 하는 주체적 활동이므로 명령과 지배에 의한 교화를 배제하고, 자유로운 탐구에 의해 얻는 진리를 그 내용으로 하기 때문이다(고전, 1999: 52-53).⁴²⁾

둘째, 그 구체적인 내용으로 권영성은 ① 교육의 정치적 무당파성, ② 교육에 대한 정치적 압력의 배제, ③ 교육의 권력으로부터의 독립, ④ 교원의 정치적 중립, ⑤ 교육의 정치에 불간섭을(권영성, 2009: 267), 고전과 정종섭은 ① 교육내용의 정치적 중립성, ② 교원의 정치적 중립성, ③ 교육행정의 정치적 중립성을 제시하고 있다(고전, 1999: 54-55; 정종섭, 2016: 813).⁴³⁾

셋째, 그러므로 권영성은 “국가는 교육의 정치적 중립성을 침해하는 법률을 제정할 수 없고, 교원과 학생도 교육과정(학내)에 있어서는 정치적 활동을 하지 않아야 한다. 교육기본법과 교육공무원법은 교육의 정치적 중립성을 위해 교육공무원의 정치적 활동을 금지하고 있다.”고 서술하고 있다(권영성, 2009: 267-268). 정종섭은 “교육의 정치적 중립성 확보를 위하여 교육기본법과 교육공무원법은 교원의 정치적 활동을 금지하고 있다.”고 서술하고 있다(정종섭, 2016: 813). 반면 표시열은 “교육공무원의 정치활동을 거의 전면적으로 광범위하게 제한하고 있는 것을 재검토하여야 한다. …(중략)… 학교수업이나 운영에 중대한 영향을 미치지 않으며, 학생들을 선동 내지 준비시키지 않는 범위 내에서 교사도 최소한의 정치적 기본권을 행사할 수 있어야 한다”(표시열, 1995: 97)고 앞의 두 견해와 반대되는 견해를 제시하고 있다. 한편, 고전은 “교육행정의 정치적 중립성은 여당 정치의 폐해로부터 교육조건 정비의 교육의사결정기구를 구성하여 일반행정으로부터 분리·독립하려는 것으로 지방교육자치제는 그 예”라고 서술하고 있다(고전, 1999: 54). 전광석은 “국가는 아직 교육단계에 있기 때문에 일방적이고 교조적 주입교육(indoktrination)에 대해서 독자적인 판단을 할 수 없는 피교육자가 균형있는 인격을 형성할 수 있도록 보호하여야 한다.”고 서술하고 있다(전광석, 2016: 441).⁴⁴⁾

42) 한편, 장영수는 국가적 급부의 내용과 범위, 시기 등, 즉 사회권적 사항들을 법률로 정한다는 의미로 해석하여야 한다는 견해를 제시하고 있다. 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2015, pp.820-821.

43) 한편, 전광석은 구체적인 내용을 서술하고 있지는 않다.

44) 안성경, “교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가?-독일 바이텔스바흐 합의의 함의-”, 「법과인권교육연구」제10권 제1호, 2017, 32-33쪽.

한편, 「교육기본법」 제6조 제1항은 헌법 제31조 제4항 정치적 중립성을 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”고 분명히 하고 있다. 이 조항은 논란의 소지가 있을 수 있는 헌법 제31조 제1항 교육의 정치적 중립성 보장이 교육의 정당성 배제에 있음을 분명히 하고 있다. 그리고 그것은 위 헌법학계의 견해와 상통함을 알 수 있다.⁴⁵⁾

요약하면 교육의 정치적 중립성이란 교육은 당파적 이해에 영향을 받지 않고 중립적으로 이루어져야 하므로, 국가나 특정 정치세력으로부터 부당하게 간섭을 받지 않아야 하는 한편, 교육도 정치에 부당하게 영향력을 행사해서는 안 된다는 것이다. 원래 교육의 목적 중 하나는 민주시민의 양성이기 때문에 정치와 밀접한 연관을 갖는다. 따라서 교육의 정치적 중립성을 정치에 대한 무관심과 거리유지로 이해하여서는 안 되며, 교육의 당파성 배제로 이해하여야 한다.⁴⁶⁾ 예를 들어, 교육의 정치적 중립성은 실제 선거와 유사한 상황으로 조직된 선거를 통해서 선거교육을 할 필요가 있는 경우에도 이와 같은 교수학습방법을 선택하지 말라는 명령이 아니라, 이와 같은 방법으로 교육하되 이것을 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용⁴⁷⁾하여서는 아니 된다는 명령이다.

2. 교사의 교육권과 시민교육⁴⁸⁾

가. 국가의 교육과제

국가는 우리 헌법이 부여한 입법권, 행정권, 사법권을 가지고 있으며, 이를 행사하여 교육영역에서 구체적인 질서를 형성할 수 있다. 이와 관련하여 우리 헌법은 제31조에서 이에 관하여 특별히 규율하고 있다.

근대에 들어서는 교육이 입헌민주주의를 가능하게 하는 시민을 양성하는 기능을 수행하기 때문에, 국민에게 최소한의 교육을 받도록 하여야 한다는 인식이 싹트게 되었다. 그런데 일반적으로 교육은 부모가 교육비를 부담할 수 있어야 가능하므로, 이러한 최소한의 교육을 받지 못할 염려가 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 등장한 것이 의무교육제도이다. 우리 헌법은 제31조 제2항과 제3항은 이와 관련이 있다.

현대 사회는 급속히 변화하고 있으므로, 교육은 개인이 급속히 변화하는 사회에

45) 정필운·오연주·양지훈·이경진, “보이텔스바흐 합의 정신에 기반한 학교 시민교육 현장 적용 방안 연구”, 서울특별시 교육청 교육연구정보원 교육정책연구소 위탁 연구 보고서, 2017(이하 정필운 외, 2017로 줄임), 14쪽.

46) 이상 정필운, “교원단체 규율에 대한 헌법이론적 검토”, 「헌법학연구」 제21권 제2호, 2015, 311-342쪽에서 발췌.

47) 「교육기본법」 제6조 제1항 표현.

48) 정필운, “공립학교 초·중·고교원의 헌법적 지위”, 「부패학회보」, 한국부패학회, 제18권 제3호, 2013에서 발췌하여 수정하였다.

적응할 수 있도록 조력하여야 한다. 한편 교육은 개인의 끊임없는 자기개발욕구를 충족하여야 한다. 이러한 측면에서 우리 헌법은 제31조 제5항은 이와 관련이 있다.

한편 교육은 이와 같이 중요한 헌법적 기능을 수행하기 때문에 국가의 규율이 필요하지만, 그것이 개인에게 국가가 지시하는 가치를 주입하는 내용으로 형성되어서는 안 된다. 이와 같은 이유로 우리 헌법은 제31조 제4항에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있다.

그리고 이와 같은 교육 내용의 형성과 변경은 그 시대의 공동체의 이념과 조화되어야 하고, 특정한 정치세력이나 행정기관이 교육에 대하여 부당한 간섭을 하는 것을 배제할 필요가 있다. 이러한 이유로 우리 헌법은 제31조 제6항에서 ‘교육제도 등 기본적인 사항 법률주의’를 규정하고 있다.

정리하면 국가는 헌법이 부여한 입법·행정·사법권을 가지고 있으며, 이를 행사하여 교육영역에서 구체적인 질서를 형성하고, 학생의 교육기본권을 보장할 헌법상 의무가 있다.

나. 교원의 교육권의 근거와 내용

교원의 교육권의 근거가 어디 있느냐에 대하여 우리 교육학계의 전통적인 견해는 부모의 위임에 의하여 교육권을 가진다고 이해하여 왔다. 이는 미국의 커먼로(common law)에서 기원한 “부모는 부모로서의 권한을 교사에게 위임하므로, 교사는 부모의 입장에 있고, 교사는 자신이 고용된 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서 자신의 책임 하에 위임된 권한을 행사한다”는 인 로코 파렌티스 원칙(In Loco Parentis Doctrine)을 수용한 것으로 이해된다. 그러나, 우리 헌법 구조에서 교원의 교육권의 근거를 이와 같이 이해하는 것보다는 국가의 교육권한의 집행자로서 교육권을 가진다고 이해하는 것이 좀 더 정치하다. 즉, 국가는 헌법에 근거하여 교육과제를 가지며, 이에 따라 각종 학교를 설치한다. 교원은 국가와 근로관계를 맺는다. 이러한 근로계약과 각종 법령에 근거하여 교원은 국가의 교육권한의 집행자로서 교육권을 가진다. 부모는 이러한 국가와 공법상 계약을 한다. 부모와 교원 간에는 직접적인 계약이 존재하지 않는다.⁴⁹⁾

이러한 교원의 교육권은 국가의 위임에 따라 인정되는 직무권한이다. 국가의 교육권한과 교원의 교육권은 헌법 제31조 제1항의 국민의 교육기본권을 보장하기 위하여 상호협력관계에 있다.⁵⁰⁾ 그러나 때로는 국가의 교육권한과 교원의 교육권이 갈등을 빚을 수도 있다. 이러한 갈등의 국면에서 교원은 국가에 대하여 자신

49) 이러한 의미에서 우리 헌법재판소가 교육법 제157조에 관한 헌법소원(헌재결 1992.11.12. 선고, 89헌마88)에서 “교사의 가르치는 권리를 ...자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실질법상으로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것”이라는 표현은 적어도 이론적으로는 정확한 것이 아니다.

50) 헌재결 1992.11.12. 89헌마88.

의 교육권을 주장할 수 있는데, 이러한 국면에서 교원이 국가에 대하여 주장하는 교육권은 권리로서의 성격을 갖는다. 그렇다면, 이와 같은 권리가 헌법에서 인정하는 기본권인지, 법률상의 권리인지가 문제된다. 그러한 권리가 기본권이라면 당해 권리를 제한하는 법률은 헌법 제37조 제2항의 요건을 갖추었는지 심사를 하여야 한다. 그러나, 그것이 법률상의 권리라면 이를 얼마나 인정할 것인지는 원칙적으로 입법형성권의 문제로 인정될 것이기 때문이다.

이에 대하여 우리 헌법학계와 교육법학계에서는 상당한 논란이 있다. 압도적인 다수설은 대학의 교수는 헌법 제22조 학문의 자유에 근거한 '교수의 자유'를 가지므로 대학의 교수의 교육권은 헌법상 기본권인 반면, 초중등학교 교사는 헌법 제31조 각 조항에 따라 국회에서 제정하는 법률에 근거하여 보장하는 법률상의 권리를 가진다는 입장을 취하고 있다. 반면 초중등학교 교사에게도 기본권성을 인정하는 유력한 견해도 있다. 이들은 인격이 완성되지 못한 초·중등학생을 대상으로 하는 교사의 교육의 자유는 많은 제한을 받는다고 전제하면서도, 일정한 범위에서 이를 긍정하는 것이 타당하다고 주장하거나,⁵¹⁾ 교사의 교육권이 학생의 교육기본권에 의하여 많은 제약을 받기는 하지만 대학교수의 교수의 자유와 본질적으로 차이가 없기 때문에 이를 긍정하는 것이 타당하다고 주장한다.⁵²⁾ 우리 헌법 재판소는 교육법 제157조에 관한 헌법소원 결정에서 교사의 교육권이 기본권에 해당하는지 여부를 명시적으로 판단하지는 않았지만 우회적으로 부정적인 견해를 제시한 바 있다.⁵³⁾

직무권한으로서 교원의 교육권은 교원이 학생을 교육하고 지도하는데 필요한 일체의 내용을 포섭한다. 한편, 교원이 국가에 대하여 주장할 수 있는 법률상 권리로서 교육권의 내용은 교육과정 편성권, 교재의 작성 및 선택의 자유, 교육방법 선택의 자유 등이 포함되는 것으로 이해된다.⁵⁴⁾

다. 교원의 시민교육권과 시민교육 의무

국가는 헌법에 근거하여 교육과제를 가지며, 이에 따라 각종 학교를 설치한다. 그리고 교원은 국가와 근로관계를 맺는다. 이러한 근로계약과 각종 법령에 근거하여 교원은 국가의 교육권한의 집행자로서 교육권을 가진다. 이러한 교원의 교육권은 국가의 위임에 따라 인정되는 직무권한이다. 국가의 교육권한과 교원의 교육권은 헌법 제31조 제1항의 국민의 교육기본권을 보장하기 위하여 상호협력 관계에 있다. 그러나 때로는 국가의 교육권한과 교원의 교육권이 갈등을 빚을 수

51) 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2009, 822쪽.

52) 신현직, “교육기본권에 관한 연구, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 1990, 178-183쪽. 허종렬, “한국 헌법상 교육기본권에 대한 논의와 일본 헌법과의 비교분석”, 「성균관법학」, 17권 1호, 2005, 43-45쪽.

53) 헌재결 1992.11.12. 선고, 89헌마88.

54) 헌재결 1992.11.12. 선고, 89헌마88.

도 있다. 이러한 갈등의 국면에서 교원은 국가에 대하여 자신의 교육권을 주장할 수 있다.

국가는 우리 헌법이 부여한 입법권을 구체화하여 「초·중등교육법」제23조에서 교육부장관에게 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있도록 하고 있다(제23조 제2항). 한편, 학교의 교과(敎科)는 대통령령으로 정한다(제23조 제3항). 학교는 이러한 교육과정을 운영하여야 한다(제23조 제1항).

이에 따라 교육부장관은 「초·중등교육법」제43조에서 초등학교, 중학교, 고등학교 등에서 모두 사회 교과를 두도록 하였으며, 이 사회 교과에서는 민주시민을 양성하기 위하여 선거교육을 하도록 교육과정을 구체화하고 있다.

한편, 사회 교과 내에서 선거교육에 관한 구체적인 교육방법 선택은 교사의 교육권의 내용 중 하나이다. 이렇게 보았을 때 교사가 선거교육을 하면서 그것을 강의식 수업을 할 것인지, 논쟁 문제 수업을 할 것인지, 모의선거로 할 것인지는 일차적으로는 교사의 판단에 유보되어 있다. 헌법 제31조 학생의 교육기본권을 보장하기 위하여 당해 수업에서 다루는 선거교육을 가장 잘 교육하기 위하여 어떠한 교수학습방법이 가장 적절할지 교사가 판단하되, 그 판단은 헌법, 「초·중등교육법」, 「공직선거법」등 현행 법령이 허용하는 범위 내이어야 한다.

3. 교육의 정치적 중립성 보장과 교사의 시민교육

그렇다면 교육과정을 운영하는 과정에서 교사가 헌법 제31조 학생의 교육기본권을 보장하기 위하여 당해 수업에서 다루는 선거교육을 가장 잘 교육하기 위하여 모의선거교육이 필요하다고 판단하면 이를 할 수 있도록 허용하되, 모의선거교육이 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되지 않게 운영할 수 있는 방안이 필요하다. 선행연구는 선거교육에서 이와 같은 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 독일의 보이텔스바흐합의(Beutelsbacher konsens) 또는 영국의 1997년 민주시민교육에 관한 보고서[이른바 크릭 보고서(Crick's Report)]의 권고에 주목하여 왔다.⁵⁵⁾

독일의 경우 1949년 독일 연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)의 출범 이후 줄곧 우파인 기독교민주연합이 집권을 하였다. 그러나 1969년 연방의원 선거 후 사회민주당과 자유민주당의 연정으로 빌리 브란트 내각이 출범하여 최초로 정권 교체가 되었다. 그러나 이를 계기로 우파와 좌파의 대립은 계속되었고, 교육영역에서도 이와 같은 대립으로 민주주의 교육을 할 수 없는 분위기가

55) 예를 들어, 박상준, 앞의 글, 130쪽.

조성되어 있었다. 1972년 헤센 주 기본 교육 지침을 둘러싼 논쟁은 이 대립의 양상을 보여주는 상징적인 사건이다. 당시 헤센 주는 사회민주당이 집권하고 있었다. 이에 우파 성향의 헤센 주 학부모 단체는 그 지침이 마르크스주의에 입각한 것이라고 비난하였다. 사회민주당 주정부에서는 이러한 논란을 진정시키기 위하여 공개 토론을 개최하였다. 그러나 공개 토론은 논란을 진정시키는 것이 아니라 논란을 가열시키는 장이 되었다. 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher konsens)는 이와 같이 보수와 진보의 정치적 대립이 교육 영역에도 영향을 끼쳐 민주주의 교육이 제대로 되지 않는 상황을 타개하기 위해 마련한 토론회를 통해 도출된 제안이다.⁵⁶⁾

이 합의는 강제 금지, 논쟁 재현, 학생 이익관련성이라는 세 가지 원칙으로 요약된다. 우선 강제 금지란 학생에게 자율적인 판단 능력이 있다는 것을 전제로 이러한 판단을 방해하는 것, 특정 견해를 강요하는 것, 특정 견해를 근거로 학생 견해를 제압하는 것을 금지하는 것을 내용으로 한다. 이것은 세 원칙 중 가장 명확하며 필요성을 인정받은 원칙으로 1977년 단행본에서 유일하게 합의에 이른 사항으로 언급되었다. 그리고 논쟁 재현이란 학문과 정치의 세계에서 다투어지는 것, 논쟁적인 것은 수업에서도 이 논쟁이 재현되어야 한다는 것이다. 이를 통하여 어느 하나의 견해가 올바르다 판단으로 교육 현장에서 통용될 때 나타날 수 있는 교조화를 막고자 하였다. 마지막으로 학생 이익관련성은 학생을 그들의 현실에 놓인 정치적 상황에 투입하고 스스로 자신의 상황과 이해관계를 바탕으로 그와 같은 정치적 상황을 분석할 수 있는 능력을 갖도록 교육하여야 한다는 것이다.⁵⁷⁾

안성경은 보이텔스바흐 합의의 내용이 우리 헌법 제31조 제4항과 「교육기본법」 제6조 제1항의 해석론에 의해 정당화될 수 있다고 주장한 바 있다.

우선 강제 금지 원칙은 학생에게 특정한 의견을 강요하거나, 특정한 의견을 근거로 학생의 의견을 제압해서는 안 된다는 것이다. 직프리트 쉴레는 이 세부 원칙이 독일 헌법 제1조에 근거한 인간의 존엄성에 근거한 것이라고 설명하고 있다. 우리 헌법도 독일 헌법의 영향을 받아 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있다(정종섭, 2016: 409). 그러므로 강제 금지 원칙은 우리 헌법 제10조, 제31조 제4항 정치적 중립성의 당연한 전제이거나 그 한 내용이 명백하다. 과거 우리 헌법학자들은 이를 명시적으로 인식하지 못하였으나, 전광석의 “국가는 아직 교육단계에 있기 때문에 일방적이고 교조적 주입교육(Indoktrination)에 대해서 독자적인 판단을 할 수 없는 피교육자가 균형 있는 인격을 형성할 수 있도록 보호하여야 한다.”(전광석, 2016:

56) 이상 정필운 외, 2017, 6-7쪽.

57) 이상 정필운 외, 2017, 8쪽.

441)는 서술은 강제 금지 원칙이 정치적 중립성의 한 내용이라는 점을 명확하게 보여주는 탁견이라고 이해할 수 있다. 또한 교육학자 중 고전의 “교육은 인격의 완성을 목표로 한 주체적 활동이라는 점에서 명령과 지배에 의한 교화(敎化)를 배제하며, 자유로운 연구에 의해 얻어지는 진리를 그 내용으로 한다”(고전, 1999: 53)는 서술도 강제 금지 원칙을 도출할 수 있는 탁견이라고 이해할 수 있다.

둘째, 정치에서 논쟁적인 것은 수업 중에도 반드시 논쟁적으로 재현되어야 한다는 원칙인 논쟁 재현 원칙이 헌법 제31조 제4항에서 명시하고 있는 정치적 중립성의 한 내용이라는 점은 좀 더 분명하다. 이미 고전이 주장한 것처럼 교육과 정치는 국가의 교육정책과 정치 교육을 통해서 밀접하게 연결되어 있다. 따라서 교육의 정치적 중립성은 교육의 정치에 대한 무관심·무정향·무방향으로 해석되어서는 아니 된다(고전, 1999: 52). 그러므로 교육은 정치적 쟁점을 다룰 수 밖에 없다. 한편, 교육이 특정 정치세력에 의하여 정치적으로 동원되는 것을 제도적으로 막고 다원적인 가치관에 기초한 교육을 하려면 명령과 지배에 의한 교화를 배제하고, 자유롭게 탐구가 가능하여야 한다. 그리고 국가가 교육 중인 학생에게 일방적이고 교조적 주입 교육을 하면 안 된다는 것을 교실에 적용하기 위해서는 필연적으로 논쟁적인 정치적 쟁점을 학습 주제로 선택하여 지도하면서 이에 대한 여러 견해를 제시하여야 한다. 이러한 의미에서 정치에서 논쟁적인 것은 수업 중에도 반드시 논쟁적으로 재현되어야 한다는 원칙이 논쟁 재현 원칙은 헌법 제31조 제4항 정치적 중립성의 구체적인 내용 중 하나이다.

셋째, 특정한 정치 상황을 개인의 이익의 관점에서 보면 그에 대한 이해가 달라질 수 있으므로, 특정한 정치 상황을 자신의 관점에서 판단하고 그 해결을 위해 수단과 방법을 선택하는 개인의 능력을 길러주어야 한다는 학생의 정치 상황과 이익에 기반한 분석 원칙이 헌법 제31조 제4항에서 명시하고 있는 정치적 중립성의 한 내용인지는 선뜻 판단하기 쉽지 않다. 우선 이 세 번째 원칙은 보이텔스바흐 합의의 세 가지 원칙 중 가장 논쟁적이다. 이미 설명한 것처럼 독일에서도 세 번째 원칙이 지나친 개인주의에 기반을 둔 사고이며, 그것이 공동체를 전제로 한 정치 교육의 본질에 부합하는지 의문이 제기되었다(Siegfried Schiele, 2009: 23). 우리 헌법학자와 헌법재판소는 우리 헌법이 예정하는 인간상을 “공동체에서 유리된 개인주의적 인간도 [아니고], 공동체에 함몰된 전체주의적 인간도 아닌 사회적 관련성과 사회적 책임성 속에서 자기결정권을 실현하는 인격체”(전광석, 2016: 283-284; 정종섭, 2016: 407; 헌재결 2003.10.30 2002헌마518)라고 이해하고 있다. …(중략)… 독일 연방 헌법재판소는 “고립된 개체로서 개인주의적 인간이나 국가권력의 대상으로서 인간이 아니라 개인과 사회라는 관계에서 인간 고유의 가치를 훼손당하지 아니하면서 사회적 관련성 또는 사회적 구속성을 인정하는 인격체”(BVerfGE 4,7(15ff))라는 표현을 사용하고 있다. 결국 우리 헌법과 독일 헌법이 예정하고 있는 인간상이 다르지 않다는 것이다. 이렇게 본다면 이 세 번째 원칙은 처음 원칙 그대로 인정하는 것도, 그것을 일부 수정하여 제안한 헤르베르트 슈나이더와 같이 수정 제안으로 인정하는 것도 가능하며 열려있다고 할 수 있다.⁵⁸⁾

한편, 서울특별시는 지난 2018년 「서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례」를 제정하였는데 제4조에는 위 보이텔스바흐 합의와 일맥상통하는 학교민주시민교육의 기본원칙이 선언되어 있다.⁵⁹⁾ 그리고 서울특별시 교육청은 지난 2019년 “사회현안교육원칙 합의를 위한 서울교원원탁토론회”를 개최하여 한국판 보이텔스바흐 합의를 선언한 바 있다.

이렇게 보았을 때 독일의 보이텔스바흐 합의와 같은 민주시민교육의 교수학습에서 준수하여야 할 기준에 대한 합의와 제시는 모의선거교육이 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되지 않게 운영할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

제3절 현행 공직선거법적 관점에서 쟁점

1. 쟁점의 정리

현행 「공직선거법」은 제9조에서 공무원이 선거에서 중립의무를 지켜야 함을 명시하고, 제60조에서 공무원 등을 선거운동을 할 수 없는 자로 나열하고 있다. 제85조에서는 공무원 등의 선거관여 등 금지를, 제86조에서는 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위를 구체적으로 나열하며 이를 금지하고 있다. 한편, 제108조에서는 일정한 기간에는 여론조사의 결과 공표 금지를, 제254조에서는 선거운동 기간 중 이 법에서 허용하지 않는 방법으로 선거운동을 한 자에 대한 처벌 규정을 두고 있다.

이와 같은 「공직선거법」의 규정이 모의선거교육에 어떠한 영향을 미치는지 검토할 필요가 있다. 이하 차례로 검토한다.

2. 쟁점의 고찰

가. 제9조 공무원의 중립의무등과 모의선거교육

현행 「공직선거법」은 제9조에서 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機

58) 이상 안성경, 앞의 글, 34-36쪽.

59) 학교민주시민교육의 기본원칙은 다음 각 호와 같다.

1. 「대한민국헌법」(이하 "헌법"이라 한다)이 규정한 가치와 이념을 계승하고, 민주주의 발전에 기여한다.
2. 우리 사회에서 논쟁적인 것은 학교에서도 논쟁적으로 다루어질 수 있어야 한다. 다만 사적인 이해관계나 특정한 정치적 의견을 주장하기 위한 방편으로 사용해서는 아니 된다.
3. 주입식 방식이 아닌 자유로운 토론과 참여를 통한 교육방식으로 이루어져야 한다.
4. 학교 구성원 누구나 민주시민교육에 대한 보편적 접근성은 보장되며 자발적인 참여를 지원한다.

關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.”고 규정하고 있다.

제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

②검사(군검사를 포함한다) 또는 국가경찰공무원(檢察搜查官 및 軍司法警察官吏를 포함한다)은 이 법의 규정에 위반한 행위가 있다고 인정되는 때에는 신속·공정하게 단속·수사를 하여야 한다. <개정 2006. 2. 21., 2016. 1. 6.>

헌법재판소는 “선거에서의 공무원의 정치적 중립의무는 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로서의 공무원의 지위를 규정하는 헌법 제7조 제1항, 자유선거원칙을 규정하는 헌법 제41조 제1항 및 제67조 제1항 및 정당의 기회균등을 보장하는 헌법 제116조 제1항으로부터 나오는 헌법적 요청이다. 「공직선거법」 제9조는 이러한 헌법적 요청을 구체화하고 실현하는 법 규정”⁶⁰⁾이라고 판시하였다.

모의선거교육과 관련하여 (1) 교사가 학교 내 선거교육의 한 방법으로 실제 정당과 후보자를 대상으로 하는 모의투표를 하는 것이 제9조 제1항에 위반되는지가 의문이 들 수 있다. 그리고 (2) 교사가 선거 수업 중 학생에게 중앙선관위 홈페이지에 게시된 각 정당 및 후보자의 공약을 비교·분석하고, 분석한 내용을 발표하게 하는 행위가 제9조 제1항에 위반되는지가 의문이 들 수 있다.⁶¹⁾

첫째, 이미 설명한 것처럼 교사는 헌법과 현행 법령의 범위 내에서 학생의 교육기본권을 가장 적절히 보장할 수 있는 선거교육을 할 권한과 의무를 가지므로 일체의 모의투표 행위가 제9조에 위반되는 것이라 판단하는 것은 타당하지 않다. 그러나 “선거가 임박한 시기에 교원이 교육청의 계획 하에 학생(선거권이 없는 학생을 포함함)을 대상으로 모의투표를 실시하는 것은 행위 주체 및 양태에 따라 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위에 이르러 「공직선거법」 제9조 (중략) 에 위반될”⁶²⁾ 염려가 있다.

둘째, 교사는 헌법과 현행 법령의 범위 내에서 학생의 교육기본권을 가장 적절히 보장할 수 있는 선거교육을 할 권한과 의무를 가지므로 “교원이 「교육기본법」 제6조 제1항, 제14조 제4항 등 관련 법령을 준수하여 수업의 일환으로 학생으로 하여금 정당 또는 후보자의 공약을 공정하고 객관적인 기준에 의하여 비교·분석하고 발표하게 하는 것만으로는 「공직선거법」에 위반되지 않는다”⁶³⁾고 해석하여

60) 헌법재판소 2004.05.14. 선고 2004헌나1 판결.

61) 인천광역시 교육감(민주시민교육과장)의 서면 질의, 2020.3.4.

<https://m.nec.go.kr/portal/docQna/view.do?qnaId=202003050001&pageIndex=4&menuNo=200135>

62) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서면 질의, 2020.2.26.

63) 인천광역시 교육감(민주시민교육과장)의 서면 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.3.4.

야 한다. “다만, 교원이 학생을 대상으로 특정 정당·후보자만의 공약을 분석·발표하게 하거나, 특정 정당·후보자를 지지하는 이유를 발표하게 하거나, 특정 정당·후보자에게 유·불리한 발언이나 평가를 하거나, 학부모의 정당·후보자에 대한 지지도를 조사하게 하는 등 교육과정에서 공무원의 중립을 해하거나 선거운동 또는 선거에 영향을 미치는 행위를 하는 경우에는 「공직선거법」 제9조⁶⁴⁾에 반할 염려가 있다.

셋째, “일반 단체가 학생을 대상으로 실시하는 모의투표(실제 정당·후보자에 대한 모의투표를 말함. 이하 같음)에 대하여 교육청이 후원하는 것은 행위 양태에 따라 「공직선거법」 제9조에 위반될 수 있⁶⁵⁾다.”

반면 YMCA와 같은 시민단체에서 “교육청이나 학교 또는 교원의 참여 없이 학생 모집을 스스로 하는 등 자체 계획과 경비로 행하는 모의투표(실제 정당·후보자에 대한 모의투표를 말함. 이하 같음)를⁶⁶⁾ “「공직선거법」 제108조를 준수하여 실시하는 것은”⁶⁷⁾ 제9조와 원칙적으로 관련이 없다. 시민단체는 제9조에서 규정하는 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)”에 해당하지 않기 때문이다. 다만, “교육청이 각급 학교를 대상으로 또는 각급 학교가 소속 학생을 대상으로 일반 단체의 요청 사실(모의투표와 관련된 정보 및 안내자료)을 관계 법령 등에 따라 종전의 방법과 범위에서 (중략) 안내하는 과정에서 교육청이나 학교 또는 교원이 모의투표에 참여할 학생을 모집하는 등 모의투표 실시⁶⁸⁾에” 적극적으로 관여하는 행위를 한다면 당해 교육청이나 학교 또는 교원의 행위의 제9조 위반이 다시 문제될 수 있다.

결론적으로 제9조는 일체의 모의선거교육을 부정하는 것이 아니라, 교사의 교육행위 중 “선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는” 특정 교육 행위만을 금지하는 것이라 이해하여야 한다.

나. 제60조 선거운동을 할 수 없는 자와 모의선거교육

법률 제60조는 외국인, 미성년자, 공무원, 사립학교 교원 등은 선거운동을 할 수 없다고 규정하고 있다.

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의

64) 인천광역시 교육감(민주시민교육과장)의 서면 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.3.4.

65) 한국YMCA전국연맹의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.3.6.

66) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

67) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

68) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1995. 12. 30., 1997. 1. 13., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2012. 1. 17., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2016. 5. 29., 2020. 1. 14., 2020. 3. 25.>

1. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)
 3. 제18조(選舉權이 없는 者)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자
 4. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(國會議員과 地方議會議員외의 政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
 5. 제53조(公務員 등의 立候補)제1항제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제5호 및 제6호의 경우에는 그 常勤職員을 포함한다)
 6. 예비군 중대장급 이상의 간부
 7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원
 8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자
 9. 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장
- ② 각급선거관리위원회위원·예비군 중대장급 이상의 간부·주민자치위원회위원 또는 통·리·반의 장이 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 제62조제4항에 따른 활동보조인, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자 또는 투표참관인이나 사전투표참관인이 되고자 하는 때에는 선거일 전 90일(선거일 전 90일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 5일 이내)까지 그 직을 그만두어야 하며, 선거일 후 6월 이내(주민자치위원회위원은 선거일까지)에는 종전의 직에 복직될 수 없다. 이 경우 그만둔 것으로 보는 시기에 관하여는 제53조제4항을 준용한다. <개정 2002. 3. 7., 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2011. 7. 28., 2012. 1. 17., 2014. 1. 17., 2016. 5. 29.>

[제목개정 2011. 7. 28.]

[단순위헌, 2013헌가1, 2016. 6. 30. 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제 9974호로 개정되고, 2015. 12. 24. 법률 제13617호로 개정되기 전의 것) 제

60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제8호에 해당하는 자’ 부분은 헌법에 위반된다.]

[단순위헌, 2015헌바124, 2018. 2. 22., 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제 9974호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제4호 가운데 한국철도공사의 상근직원 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제2호 중 위 해당부분은 헌법에 위반된다.]

헌법재판소는 대의제에서 선거과정의 참여는 최대한 보장되어야 한다면에서도, 타락선거의 방지, 공정한 선거 등의 이유로 선거운동의 주체에 대한 규제는 원칙적으로 불가피하다고 전제하고, 공무원의 경우 선거운동을 위하여 공직을 남용할 소지가 있고, 직무에 전념하지 못할 염려가 있기 때문에 선거운동을 제한하는 것이라 이해하고 있다. 구체적인 것은 다음과 같다.

“(가)대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서의 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이므로, 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다. 이처럼 민주적 의회정치의 기초인 선거는 본래 자유로워야 하는 것이지만 그것은 동시에 공정하게 행하여지지 아니하면 아니된다. 금권, 관권, 폭력 등에 의한 타락선거를 추방하고, 무제한적이고 과열된 선거운동으로 말미암아 발생할 사회경제적 손실과 부작용을 방지하며, 실질적인 선거운동의 기회균등을 보장하기 위하여는 선거의 공정성이 확보되어야 하는바, 선거의 공정성 확보를 위하여는 어느 정도 선거운동의 주체, 기간 등에 대한 규제가 행하여지지 않을 수 없다{헌재 1994. 7. 29. 93헌가4·6(병합), 판례집 6-2, 15, 28-30 참조}.

공직선거법은 선거운동을 할 수 있는 자를 포괄적으로 제한하는 방식을 취한 구 대통령선거법이나 구 국회의원선거법과 달리 개별적 제한·금지방식으로 전환하여 원칙적으로 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있도록 선거운동 주체의 폭을 넓히면서 다만 공무원 등 선거운동이 금지되는 사람들을 구체적·제한적으로 열거하고 있다(공직선거법 제58조 제2항, 제60조 제1항).

(나)이와 같이 공직선거법이 공무원 또는 공무원에 준하는 사람들의 선거운동을 금지하고 있는 이유는, 그들이 그 직을 그대로 유지한 채 선거운동을 할 수 있는 경우 자신들의 지위와 권한을 특정 개인을 위한 선거운동에 남용할 소지가 많게 되고, 직무를 통하여 얻은 여러 가지 정보를 선거에 활용할 수 있을 뿐 아니라 자신의 부하직원을 선거운동에 동원할 염려도 있으며, 자신의 선거운동에 유리한 방향으로 편파적으로 직무를 집행하거나 관련 법규를 적용할 가능성도 있는 등 그로 인한 부작용과 피해가 선거결과에 지대한 영향을 미치게 될 것이기 때문으로서, 선거의 형평성과 공정성을 보장하기 위하여 공무원이나 이에 준하는 공공단체의 구성원

들로 하여금 선거운동에 관여하지 못하도록 하는 것은 입법자의 불가피한 조치라고 할 것이다(헌재 1995. 3. 23. 95헌마53, 판례집 7-1, 463, 473; 1995. 5. 25. 91헌마67, 판례집 7-1, 722, 739 참조).

이러한 측면에서 헌법재판소는, 공익을 대표하는 사람, 직무의 성질상 정치적 중립성이 요청되는 사람 등과 같이 선거운동을 허용함으로써 선거의 공정성을 해칠 우려가 있는 일정 범위의 사람들에 대하여 선거운동을 금지하는 것은 합헌이라고 판단하면서{헌재 1994. 7. 29. 93헌가4·6(병합), 판례집 6-2, 15, 40-42 참조}, 공직선거법 제60조 제1항이 선거운동 금지를 통하여 달성하려는 목적과 의도는 자신의 지위와 권한을 선거운동에 남용할 위험이 있는 자를 선거운동원으로서 배제하여 선거의 공정성과 형평성을 확보하고 업무전념성을 보장하고자 하는데 있다고 밝히고 있는 것이다(헌재 1997. 9. 25. 96헌마133, 판례집 9-2, 410, 417 참조).⁶⁹⁾

제60조가 모의선거교육에 요청하는 바는 다음과 같다.

첫째, 교사가 모의선거교육을 하는 과정에서 특정한 선거에 특정한 정당 또는 후보자를 당선 또는 낙선되게 할 목적으로 투표를 얻거나 얻게 하거나 얻지 못하게 하기 위하여 필요하고 유리한 행위⁷⁰⁾인 선거운동이라고 판단할 수 있는 수준의 행위를 하여서는 아니된다. 이 경우 제255조 부정선거운동죄에 해당되어 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처해진다.

둘째, YMCA와 같은 시민단체에서 모의선거교육을 하는 경우에는 원칙적으로 제60조가 적용될 여지가 없다. 제60조에 선거운동을 할 수 없는 자로 나열되어 있지 않기 때문이다.

셋째, 제60조는 선거관리위원회가 직접 모의선거교육을 하는 입법을 하는데 제약사항으로 기능할 수 있다. 선거관리위원회에서 교육을 실시하는 자가 공무원일 것이기 때문이다.

넷째, 제60조가 위 주체와 관련한 시사점 외에 특별히 행위에 대해 시사하는 바는 없다. 왜냐하면 선거운동의 정의가 제9조, 제85조, 제86조 등의 행위보다 엄격하게 해석되므로 이미 제60조 위반에 해당한다고 판단되는 행위는 제9조,

69) 이상 헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467.

70) 손재권 편저, 「공직선거의 이해」, 동양미디어, 2017, 131쪽.

공직선거법 제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다. <개정 2000. 2. 16., 2012. 2. 29., 2013. 8. 13., 2020. 3. 25.>

1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
 2. 임후보와 선거운동을 위한 준비행위
 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
 4. 통상적인 정당활동
 5. 삭제 <2014. 5. 14.>
 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위
- ② 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.

제85조, 제86조 등의 위반 행위로 판단될 것이다. 그러므로 행위에 대해서는 한계를 제시하는 기능을 수행하기 어렵다.

다. 제85조 공무원 등의 선거관여 등 금지와 모의선거교육⁷¹⁾

법률 제85조는 공무원 등의 선거관여 등을 금지하고 있다. 특히 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 명시하고 있다.

제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다. <신설 2014. 2. 13.>

② 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른 취업심사대상기관의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다. <개정 2001. 1. 26., 2005. 8. 4., 2010. 3. 12., 2012. 1. 17., 2014. 2. 13., 2014. 12. 30., 2019. 12. 3.>

③ 누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다. <개정 2014. 2. 13.>

④ 누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. <개정 2014. 2. 13.>

[제목개정 2014. 2. 13.]

이 규정은 공무원이 지위를 이용하거나, 모든 사람이 조직 내부에서 특수관계로 인하여 가지는 영향력을 선거운동에 이용하는 등의 방법으로 그 대상자의 자유로운 의사결정을 왜곡할 우려가 있기 때문에 이를 막기 위한 것이다.⁷²⁾

이 규정이 모의선거교육에 요청하는 바는 다음과 같다.

첫째, 교사가 모의선거교육을 하면서 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 해서는 안 된다.

71) 중앙선거관리위원회 보도자료, 중앙선관위, 청소년 대상 모의투표 가능 여부 결정=교육청 주관 하에 교원이 실시하는 모의투표는 선거권이 없는 학생 대상으로도 불가=, 2020.2.6.

(<https://m.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697dca6347fc935fbbccd468daa3cfb96354&fileSn=1>) (2020.10.16. 최종 검색)

72) 손재권 편저, 앞의 책, 178쪽.

둘째, 교육감, 교장, 교감, 시민단체의 장 또는 간부 등은 교육행정조직 또는 학교, 당해 시민단체의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동의 수준에 이르는 모의선거교육을 하게 하여서는 안 된다.

셋째, 교사 또는 시민단체에서 모의선거교육을 하는 자는 학생 등 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 모의선거교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

넷째, “일반 단체가 학생을 대상으로 실시하는 모의투표(실제 정당·후보자에 대한 모의투표를 말함. 이하 같음)에 대하여 교육청이 후원하는 것은 행위 양태에 따라 「공직선거법」 제85조 제1항에 위반될 수 있”으므로 이를 위반하지 않도록 하여야 한다.⁷³⁾ 다만, “일반 단체가 학생을 대상으로 모의투표를 실시하기 위하여 「초·중등교육법」 제11조에 따라 학교 시설 등 이용 요청을 하고, 학교의 장이 그의 결정 또는 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 단순히 학교의 시설 이용을 허가해 주는 것만으로는 「공직선거법」에 위반되지 아니”한다.⁷⁴⁾ 또한 “교육청이 각급 학교를 대상으로 또는 각급 학교가 소속 학생을 대상으로 일반 단체의 요청 사실(모의투표와 관련된 정보 및 안내자료)을 관계 법령 등에 따라 종전의 방법과 범위에서 안내하는 것만으로는 「공직선거법」에 위반되지 아니”한다.⁷⁵⁾ “다만, 이를 안내하는 과정에서 교육청이나 학교 또는 교원이 모의투표에 참여할 학생을 모집하는 등 모의투표 실시에 관여하는 행위가 부가”되는 것은 이를 위반할 소지가 있으므로 하여서는 안 된다.⁷⁶⁾

이와 관련하여 선거관리위원회에서는 다음과 같은 유권해석을 한 바 있다.

모의선거교육과 관련하여 (1) 교사가 학교 내 선거교육의 한 방법으로 실제 정당과 후보자를 대상으로 하는 모의투표를 하는 것, (2) 교사가 선거 수업 중 학생에게 중앙선관위 홈페이지에 게시된 각 정당 및 후보자의 공약을 비교 분석하고, 분석한 내용을 발표하게 하는 행위가 제9조 제1항에 위반되는지가 의문이 들 수 있다.⁷⁷⁾

(1) 이미 설명한 것처럼 교사는 헌법과 현행 법령의 범위 내에서 학생의 교육기본권을 가장 적절히 보장할 수 있는 선거교육을 할 권한과 의무를 가지므로 일체의 모의투표 행위가 제9조에 위반되는 것이라 판단하는 것은 타당하지 않다. 그러나 “선거가 임박한 시기에 교원이 교육청의 계획 하에 학생(선거권이 없는 학생을 포함함)을 대상으로 모의투표를 실시하는 것은 행위 주체 및 양태에 따라 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위에 이르러 「공직선거법」 제9조·제85조 제1항·제86조

73) 한국YMCA전국연맹의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장 답변, 2020.3.6.

74) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

75) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

76) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

77) 인천광역시 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의, 2020.3.4.

<https://m.nec.go.kr/portal/docQna/view.do?qnaId=202003050001&pageIndex=4&menuNo=200135>

제1항에 위반될 수 있습니다.

또한 지난 1월 28일 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용 기준’에서 사립학교 교원이 선거권이 있는 18세 학생을 대상으로 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 「공직선거법」 제85조에 위반될 여지가 있다고 판단하였다.⁷⁸⁾

라. 제86조 공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위금지과 모의선거교육

법률 제86조는 공무원 등이 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위 등을 금지하고 있다.

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. <개정 1997. 11. 14., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2012. 1. 17., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2016. 5. 29., 2020. 3. 25.>

1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위
2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위
4. 삭제 <2010. 1. 25.>
5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아니할 사업의 기공식을 거행하는 행위
6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위
7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

78) 중앙선거관리위원회 보도자료, 중앙선관위, 청소년 대상 모의투표 가능 여부 결정=교육청 주관 하에 교원이 실시하는 모의투표는 선거권이 없는 학생 대상으로도 불가=, 2020.2.6.

(<https://m.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697dca6347fc935fbbccd468daa3cfb96354&fileSn=1>) (2020.10.16. 최종 검색)

② 지방자치단체의 장(제4호의 경우 소속 공무원을 포함한다)은 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. <신설 1995. 12. 30., 1997. 11. 14., 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2010. 1. 25., 2011. 7. 28.>

1. 삭제 <2004. 3. 12.>
2. 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위. 다만, 해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 다음 각 목의 1을 제외하고는 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위
가. 법령에 의하여 개최하거나 후원하도록 규정된 행사를 개최·후원하는 행위
나. 특정일·특정시기에 개최하지 아니하면 그 목적을 달성할 수 없는 행사
다. 천재·지변 기타 재해의 구호·복구를 위한 행위
라. 직업지원교육 또는 유상(有償)으로 실시하는 교양강좌를 개최·후원하는 행위 또는 주민자치센터가 개최하는 교양강좌를 후원하는 행위. 다만, 종전의 범위를 넘는 새로운 강좌를 개설하거나 수강생을 증원하거나 장소를 이전하여 실시하는 주민자치센터의 교양강좌를 후원하는 행위를 제외한다.
마. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
바. 가목 내지 마목에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위
5. 통·리·반장의 회의에 참석하는 행위. 다만, 천재·지변 기타 재해가 있거나 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.

③ 삭제 <2010. 1. 25.>

④ 삭제 <2010. 1. 25.>

⑤ 지방자치단체의 장(소속 공무원을 포함한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 지방자치단체의 사업계획·추진실적 그 밖에 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물(弘報紙·소식지·刊行物·施設物·錄音物·録畵物 그 밖의 홍보물 및 新聞·放送을 이용하여 행하는 경우를 포함한다)을 분기별로 1종 1회를 초과하여 발행·배부 또는 방송하여서는 아니되며 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일(補闕選舉 등에 있어서는 그 選舉의 실시사유가 확정된 때, 이하 제6항에서 같다)부터 선거일까지는 홍보물을 발행·배부 또는 방송할 수 없다. <신설 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2004. 3. 12., 2006. 3. 2., 2010. 1. 25.>

1. 법령에 의하여 발행·배부 또는 방송하도록 규정된 홍보물을 발행·배부 또는 방송하는 행위
 2. 특정사업을 추진하기 위하여 그 사업과 이해관계가 있는 자나 관계주민의 동의를 얻기 위한 행위
 3. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
 4. 기타 위 각호의 1에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 행위
- ⑥ 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 180일부터 선거일까지 주민자치센터가 개최하는 교양강좌에 참석할 수 없으며, 근무시간 중에 공공기관이 아닌 단체 등이 주최하는 행사(해당 지방자치단체의 청사에서 개최하는 행사를 포함한다)에는 참석할 수 없다. 다만, 제2항제3호에 따라 참석 또는 방문할 수 있는 행사의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 1998. 4. 30., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25.>
- ⑦ 지방자치단체의 장은 소관 사무나 그 밖의 명목 여하를 불문하고 방송·신문·잡지나 그 밖의 광고에 출연할 수 없다. <신설 2010. 1. 25.>
[제목개정 2011. 7. 28.]
[2010. 1. 25. 법률 제9974호에 의하여 2008. 5. 29. 헌법재판소에서 한정위헌결정된 이 조 제1항제2호를 개정함.]

이 규정은 공무원 등이 선거에 영향을 미치는 행위를 하는 것을 금지하고, 특히 지방자치단체의 장이 지위를 이용하여 선거에 영향을 미치는 행위를 막기 위한 것이다.⁷⁹⁾

이 규정이 모의선거교육에 요청하는 바는 다음과 같다.

첫째, 교사가 모의선거교육을 하면서 선거구민에게 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위를 해서는 안된다.

둘째, 교사가 모의선거교육을 하면서 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 해서는 안된다. “지난 1월 28일 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준’에서 국·공립학교 교원이 선거권이 있는 18세 학생을 대상으로 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 「공직선거법」 제86조에 위반⁸⁰⁾될 수 있다고 판단하였다. 이것은 현행법상 모의선거교육을 사실상 어렵게 만드는 핵심 조항 중 하나이다. 따라서 이에 대한 대책이 필요하다.

셋째, 교육감이 모의선거교육을 하거나 “일반 단체가 학생을 대상으로 실시하는 모의투표(실제 정당·후보자에 대한 모의투표를 말함. 이하 같음)에 대하여 교육

79) 손재권 편저, 앞의 책, 178쪽.

80) 중앙선거관리위원회 보도자료, 중앙선관위, 청소년 대상 모의투표 가능 여부 결정=교육청 주관 하에 교원이 실시하는 모의투표는 선거권이 없는 학생 대상으로도 불가=, 2020.2.6.

(<https://m.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697dca6347fc935fbbccd468daa3cfb96354&fileSn=1>) (2020.10.16. 최종 검색)

청이 후원하는 것은 행위 양태에 따라 (중략)「공직선거법」제86조 제2항에 위반될 수 있”으므로 이를 위반하지 않도록 하여야 한다.⁸¹⁾

마. 제108조 여론조사의 결과공표금지 등과 모의선거교육

법률 제108조는 누구든지 선거일 전 8일전부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 금지하고 있다.

제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다. <개정 1997. 11. 14., 2005. 8. 4., 2017. 2. 8., 2017. 3. 9.>

② 누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다. <개정 1997. 11. 14., 2008. 2. 29., 2010. 1. 25.>

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외하고는 누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하여야 한다. <신설 2010. 1. 25., 2014. 2. 13., 2015. 12. 24., 2017. 2. 8.>

1. 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외한다)
2. 정당[창당준비위원회와 「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 따른 정책연구소를 포함한다]
3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)에 따른 방송사업자
4. 전국 또는 시·도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문사업자 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물사업자
5. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 뉴스통신사업자
6. 제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사
7. 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷

81) 한국YMCA전국연맹의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장 답변. 2020.3.6.

언론사

- ④ 관할 선거여론조사심의위원회는 제3항에 따른 신고 내용이 이 법 또는 선거여론조사기준을 충족하지 못한다고 판단되는 때에는 여론조사 실시 전까지 보완할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 보완요구에 이의가 있는 때에는 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. <신설 2014. 2. 13., 2017. 2. 8.>
- ⑤ 누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전체층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. <신설 1997. 11. 14., 2010. 1. 25., 2012. 2. 29., 2014. 2. 13., 2015. 12. 24., 2017. 2. 8.>
1. 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위
 2. 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위
 3. 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하거나 제13항에 따라 제공할 수 있는 전화요금 할인 혜택을 초과하여 제공하는 행위
 4. 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위
- ⑥ 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 여론조사와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. <신설 1997. 11. 14., 2010. 1. 25., 2012. 2. 29., 2014. 2. 13., 2015. 12. 24.>
- ⑦ 선거에 관한 여론조사 결과를 공표·보도하려는 때에는 그 결과의 공표·보도 전에 해당 여론조사를 실시한 선거여론조사기관이 선거여론조사기준으로 정한 사항을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록하여야 한다. 이 경우 선거여론조사기관이 제3자로부터 의뢰를 받아 여론조사를 실시한 때에는 해당 여론조사를 의뢰한 자는 선거여론조사기관에 해당 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하여야 하며, 선거여론조사기관은 통보받은 공표·보도 예정일시 전에 해당 사항을 등록하여야 한다. <개정 2015. 12. 24., 2017. 2. 8.>
- ⑧ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <신설 2014. 2. 13., 2015. 12. 24., 2017. 2. 8.>
1. 제7항에 따라 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록되지 아니한 선거에 관한 여론조사 결과를 공표 또는 보도하는 행위
 2. 선거여론조사기준을 따르지 아니하고 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 하거나 그 결과를 공표 또는 보도하는 행위
- ⑨ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체

에 제6항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따라야 한다. <신설 2012. 2. 29., 2014. 2. 13., 2015. 12. 24., 2017. 2. 8.>

1. 관할 선거구선거관리위원회가 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 판단되는 때
 2. 선거여론조사심의위원회가 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의신청을 받거나 제8조의8제7항 제2호에 따른 심의를 위하여 필요하다고 판단되는 때
- ⑩ 누구든지 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지를 말한다)에는 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시할 수 없다. <신설 2010. 1. 25., 2012. 2. 29., 2014. 2. 13.>
- ⑪ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <신설 2016. 1. 15.>
1. 제57조의2제1항에 따른 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위
 2. 선거에 관한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 둘 이상의 전화번호를 착신 전환 등의 조치를 하여 같은 사람이 두 차례 이상 응답하거나 이를 지시·권유·유도하는 행위
- ⑫ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선거에 관한 여론조사의 결과를 해당 선거일의 투표마감시각까지 공표 또는 보도할 수 없다. 다만, 제2호의 경우 해당 선거여론조사기관에 대하여 불기소 처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 때에는 그러하지 아니하다. <신설 2017. 2. 8.>
1. 정당 또는 후보자가 실시한 해당 선거에 관한 여론조사
 2. 제8조의8제10항에 따라 고발되거나 이 법에 따른 여론조사에 관한 범죄로 기소된 선거여론조사기관이 실시한 선거에 관한 여론조사
 3. 선거여론조사기관이 아닌 여론조사기관·단체가 실시한 선거에 관한 여론조사
- ⑬ 선거에 관한 여론조사에 성실하게 응답한 사람에게는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 전화요금 할인 혜택을 제공할 수 있다. 이 경우 전화요금 할인에 소요되는 비용은 해당 여론조사를 실시하는 자가 부담한다. <신설 2017. 2. 8.>
- ⑭ 여론조사의 신고, 이의신청, 자료제출 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <신설 2012. 2. 29., 2014. 2. 13., 2016. 1. 15., 2017. 2. 8.>

[제목개정 2015. 12. 24.]

이는 여론조사 결과가 공표되면 투표자가 승산 있는 후보자에게 투표하거나 (bandwagon effect) 열세자에게 투표하는 (underdog effect) 현상이 발생할 수

있으므로 이를 막기 위한 것이다.⁸²⁾

제108조는 모의투표도 여론조사에 포함된다고 명시하여 모의선거교육을 할 때 그 결과를 공표하는 것을 제약하고 있다. 이와 관련하여 제3장에서 살펴보는 것처럼 캐나다 선거법(Canada Elections Act)은 제328조 선거여론조사(election opinion survey)에서 우리 「공직선거법」 제108조 여론조사의 결과공표금지 규정과 같은 취지의 규정을 두고 있다. 그리고 캐나다 시민단체에서 주관하여 실시하는 학생투표 프로그램(Student Vote Program)에서는 이 규정을 준수하기 위하여 “지역구 단위, 전국 단위로 취합한 학생투표 최종결과를 공식 선거가 종료될 때까지 공개하지 않고 있다가 선거일 저녁에 실제의 공식 선거결과가 나오는 시점에서 언론을 통해 공표되도록 하고 있다.”⁸³⁾

반면 미국 캘리포니아 국무부(California Secretary of State)와 교육감(State Superintendent of Public Instruction)이 주관하는 캘리포니아 학생 모의선거(California Student Mock Election) 등에서는 이러한 제한없이 학생 모의선거 결과를 실제 선거 전에 공표하고 있다.

이러한 쟁점에 대하여 송수환은 “학생 투표의 기본적인 성격은 모의선거이며, 프로그램에 참여하는 학생 수만큼의 표본을 추출하여 지역구 후보자에 대한 학생들의 지지도를 투표행위를 통해 묻고 이를 지역구와 전국 단위로 취합하여 당선자와 승리 정당을 예측하게 된다는 점에서 표본의 크기가 다소 큰 선거여론조사에 해당한다고 볼 수 있으므로, 여론조사 관련 법률 조항을 적용하는 것은 타당”하다고 주장한다.⁸⁴⁾

선거관리위원회도 모의선거교육에서 모의투표는 제108조의 준수를 당연한 전제로 이해하고 있다.⁸⁵⁾

마. 제254조 선거운동기간위반죄와 모의선거교육

법률 제254조는 선거운동기간위반죄를 규정하고 있다.

제254조(선거운동기간위반죄) ①선거일에 투표마감시각전까지 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처

82) 손재권 편저, 앞의 책, 2012-213쪽.

83) 송수환, 앞의 글, 10쪽.

84) 송수환, 앞의 글, 24쪽.

85) “귀문의 경우 일반 단체가 교육청이나 학교 또는 교원의 참여 없이 선거권이 없는 학생을 스스로 모집하는 등 자체 계획과 경비로 「공직선거법」 제108조를 준수하여 모의투표를 실시하는 것만으로는 같은 법에 위반되지 아니하며, 모의투표의 결과를 같은 법 제155조 제1항에 따른 선거일의 해당 투표마감시각 후에 공표하는 경우에는 같은 법 제108조 제6항 및 제7항에 따른 선거여론조사기준으로 정한 사항의 공표 및 등록을 하지 아니하여도 될 것입니다. 다만, 모의투표를 실시하는 과정에서 선거에 영향을 미치게 하기 위한 시설물 또는 인쇄물을 설치·배부하는 등 각종 제한·금지 규정에 위반되어서는 아니 될 것입니다.” 한국YMCA전국연맹의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회 위원장 답변. 2020.3.6.

한다. <개정 2017. 2. 8.>

- ② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2010. 1. 25.>
- ③ 삭제 <2010. 1. 25.>

「공직선거법」은 선거운동의 자유를 보장하면서도 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 이를 제한하고 있다(제58조 제2항). 이 규정은 모든 후보자가 동시에 선거운동을 하도록 하여 선거의 공정성을 지킬 수 있도록 하기 위한 것이다.⁸⁶⁾ 이와 관련하여 우리 헌법재판소는 다음과 같이 판시하였다.

기간의 제한 없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어렵게 된다. 또한 후보자 간의 무리한 경쟁의 장기화는 경비와 노력이 지나치게 들어 사회경제적으로 많은 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자 간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생기게 되고 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 젊고 유능한 신참 후보자의 입후보의 기회를 빼앗는 결과를 가져올 수 있다. 우리 나라는 반세기 가까이 수많은 선거를 치러 왔으면서도 아직껏 우리가 바라는 이상적인 선거풍토를 이루지 못하고 금권, 관권 및 폭력에 의한 선거, 과열선거가 항상 문제되어 왔다. 이러한 상황아래 위와 같은 폐해를 방지하고 공정한 선거를 실현하기 위하여 선거운동의 기간에 일정한 제한을 두는 것만으로 위헌으로 단정할 수는 없다. 공선법 제59조 제1호(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)에서 정하는 선거운동의 기간제한은 제한의 입법목적, 제한의 내용, 우리나라에서의 선거의 태양, 현실적 필요성 등을 고려할 때 필요하고도 합리적인 제한이며, 예비후보자의 배우자인 청구인의 선거운동의 자유를 형해화할 정도로 과도하게 제한하는 것으로 볼 수 없다.⁸⁷⁾

이 규정은 선거일에 투표마감 시각 전까지 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하고, 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 따라서 모의선거교육을 하는 교사 등 일체

86) 손재권 편저, 앞의 책, 178쪽.

87) 헌재 2005. 9. 29. 2004헌바52.

의 자가 시기에 따라 모의선거교육을 하는 형태를 제한한다.

제4절 소결

이상에서 살펴본 것처럼 모의선거교육은 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있고, 학습자 자신이 주도적으로 활동하기 때문에 흥미를 유발할 수 있다. 그리고 시민의 선거 참여율 제고에 효과가 있으며, 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 향상하는데도 효과가 있다. 따라서 모의선거교육은 선거교육의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 교수학습방법 중 하나이다. 모의선거교육은 주체, 대상, 내용과 방법 등에 따라 매우 다양한 형태로 구현될 수 있다. 따라서 그 구체적인 형태에 따라 헌법 제31조 제4항에서 규정하고 있는 교육의 정치적 중립성, 현행 「공직선거법」 제85조, 제86조, 제108조, 제9조 등에 저촉될 염려가 있다. 그런데 이를 검토해 보니, 헌법 제31조 제4항의 정치적 중립성은 「교육기본법」 제6조 제1항이 구체적으로 규정하고 있는 것처럼 정치적·과당적 교육 금지를 의미하므로 모의선거교육을 정치적·과당적정치적으로 구현하고 운영하지 않도록 의무를 부과하고 있는 것이지 모의선거교육 자체를 금지하는 것은 아니라고 판단하였다. 그리고 현행 「공직선거법」은 제9조에서 공무원이 선거에서 중립의무를 지켜야 함을 명시하고, 제60조에서 공무원 등을 선거운동을 할 수 없는 자로 나열하고 있다. 제85조에서는 공무원 등의 선거관여 등 금지를, 제86조에서는 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위를 구체적으로 나열하며 이를 금지하고 있다. 한편, 제108조에서는 일정한 기간에는 여론조사의 결과 공표 금지를, 제254조에서는 선거운동기간 중 이 법에서 허용하지 않는 방법으로 선거운동을 한 자에 대한 처벌 규정을 두고 있다. 이러한 규정들은 모의선거 결과의 발표를 선거일 투표마감시간 이후에 발표하여야 하는 등 모의선거교육 기획, 실시자(교육감, 교장, 교사 및 그 밖의 시민단체 등)가 지켜야 할 구체적인 의무를 제시함으로써, 모의선거교육의 방식을 중대하게 제한하는 기능을 수행한다. 그리고 교사가 모의선거교육을 하면서 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 해서는 안 되도록 규정하여 현행법상 모의선거교육을 사실상 어렵게 만들기도 한다. 따라서 모의선거교육이 필요하다는 정책적 판단을 한다면 해석을 통한 허용은 그 한계가 분명하다. 따라서 입법적 대안을 모색하여야 한다.

제3장 국외 모의선거교육의 현황과 입법례

제1절 미국

1. 개관

미국에서는 다양한 주체가, 다양한 형태로 모의선거교육을 활발하게 하고 있다. 대표적인 것은 2002년 투표지원법(HAVA)의 근거하여 선거지원위원회의 예산 지원을 받아 운영하는 전국 학생 및 학부모 모의선거(the National Student and Parent Mock Election), 각 주정부에서 운영하는 모의선거, '투표하는 아이들(Kids Voting USA, KV)'⁸⁸⁾ 등이 널리 알려져 있다. 아래에서는 전국 학생 및 학부모 모의선거와 각 주정부에서 운영하는 모의선거를 살펴본다.

2. 법적 근거

미국은 지난 2002년 투표지원법(Help America Vote Act of 2002: HAVA)⁸⁹⁾을 통하여 모의선거교육의 지원 근거를 마련하였다.

이 법 제2편 위원회(TITLE II-COMMISSION), 제4장 선거지원(Subtitle D-Election Assistance), 제6절 전국 학생·학부모 모의선거(PART 6-NATIONAL STUDENT AND PARENT MOCK ELECTION)의 제295조 전국 학생·학부모 모의선거(Sec. 295 National Student and Parent Mock Election), 제296조(Sec. 296 Authorization of appropriations) 두 개 조문이 그것이다. 이 조문의 전문은 다음과 같다.

SEC. 295. NATIONAL STUDENT AND PARENT MOCK ELECTION.⁹⁰⁾

(a) IN GENERAL.—The Election Assistance Commission is authorized to award grants to the National Student and Parent Mock Election, a national nonprofit, nonpartisan organization that works to promote voter participation in American elections to enable it to carry out voter education activities for students and their parents. Such activities may—

(1) include simulated national elections at least 5 days before the actual election that permit participation by students and parents from each of

88) 이에 관해서 자세한 것은 박한영, 앞의 글; 김세희 외, 앞의 글, 25-27쪽 참고.

89) PUBLIC LAW 107-252—OCT. 29, 2002. 42 USC 15301.

90) 42 USC 15471.

the 50 States in the United States, its territories, the District of Columbia, and United States schools overseas; and

(2) consist of—

(A) school forums and local cable call-in shows on the national issues to be voted upon in an “issues forum”;

(B) speeches and debates before students and parents by local candidates or stand-ins for such candidates;

(C) quiz team competitions, mock press conferences, and speech writing competitions;

(D) weekly meetings to follow the course of the campaign;

or

(E) school and neighborhood campaigns to increase voter turnout, including newsletters, posters, telephone chains, and transportation.

(b) REQUIREMENT.—The National Student and Parent Mock Election shall present awards to outstanding student and parent mock election projects.

SEC. 296. AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS.⁹¹⁾

There are authorized to be appropriated to carry out the provisions of this subtitle \$200,000 for fiscal year 2003 and such sums as may be necessary for each of the 6 succeeding fiscal years.

이를 해석하면 다음과 같다.⁹²⁾

제295조(전국 학생 및 학부모 모의선거)

(a) (일반 사항) 선거지원위원회는 미국 선거에 대한 유권자 교육 활동을 수행할 수 있도록 유권자 참여를 장려하기 위해 노력하는 전국 비영리, 비당파조직인 전국 학생 및 학부모 모의선거에 보조금을 수여할 권한이 있다. 이러한 활동은 다음과 같다.

(1) 미국의 50개 주, 그 영토, 컬럼비아 특별구, 국외 미국 학교의 학생과 학부모의 참여를 허용하는 실제 선거 최소 5일 전에 모의 전국 선거

(2) 구성 —

(A) '이슈 포럼'에서 투표할 국가 문제에 대한 학교 포럼 및 지역 케이블 콜인 쇼;

(B) 지역 후보자 또는 해당 후보자의 입장에 의한 학생 및 학부모 앞에서 연설 및 토론;

(C) 퀴즈 팀 대회, 모의 기자 회견 및 연설 쓰기 대회;

(D) 캠페인 과정을 따르는 주간 회의;

또는

91) 42 USC 15472.

92) 이하 연구진이 해석.

- (E) 뉴스 레터, 포스터, 전화 체인 및 교통 수단을 포함하여 투표율을 높이기 위한 학교 및 인근 캠페인.
- (b) (요건) 전국 학생 및 학부모 모의선거는 뛰어난 학생 및 학부모 모의선거 프로젝트에 상을 수여한다.

제296조(세출 승인) 제4장의 실행을 위하여 2003년부터 2009년까지 6년간 20만 달러를 예산 사용을 승인한다.

즉, 선거지원위원회(the Election Assistance Commission)가 미국 선거에서 유권자의 참여를 촉진하기 위해 노력하는 전국 비영리, 비당파적인 성격의 단체인 ‘전국 학생·학부모 모의선거(National Student and Parent Mock Election)’라는 단체에 보조금을 지급할 수 있는 근거 규정을 두고(제295조), 이 단체는 학생과 학부모를 위한 모의선거교육을 포함한 유권자 교육 활동을 하도록 하며, 이를 위하여 일정한 예산 사용을 승인한다는 것을 규정하고 있다(제296조).

이와 같이 미국은 국가에서 법 제정 이전부터 모의선거교육 활동을 수행하던 비영리, 비당파적인 성격의 시민단체에 예산 지원을 하는 형식으로 모의선거교육을 지원하는 규정을 두고 있다.

그 밖에 시민단체는 결사의 자유에 근거하여 단체의 설립 목적에 따라 모의선거교육을 하고 있다.

3. 전국 학생·학부모 모의선거의 활동

전국 학생·학부모 모의선거(National Student and Parent Mock Election)은 1980년 에드워드 스텐리(Edward Stanley)와 글로리아 키르쉬너(Gloria Kirshner)에 의해 설립되었다. 두 사람은 1960년대에 언어 예술, 사회, 수학 및 과학 분야의 초등학교 커리큘럼을 전국적으로 방송하는 Exploring on NBC를 제작하였다. 그리고 두 사람은 사회과 교사들이 적절한 서비스를 받지 못하고 있다고 생각하였다. 이들은 이를 극복하기 위해 다시 의기투합하였다.⁹³⁾

투표의 중요성과 같은 기본적인 시민교육의 부재는 민주주의를 위협하는 요소라고 인식한 두 사람은 벤자민 블룸 박사(Dr. Benjamin Bloom), 로렌스 콜버그 박사(Dr. Lawrence Kohlberg), 아더 포세이 박사(Dr. Arthur W. Foshay)와 함께 연합하여 NBC 학부모 참여 TV 워크숍 프로젝트(NBC Parent Participation TV Workshop Project)라는 것을 개발하였다.⁹⁴⁾

93) 이상 전국 학생·학부모 모의선거 홈페이지 참고. National Student /Parent Mock Election - <https://nspme.logiklab.com/> (2020.10.21. 최종 방문)

최초 전국 학생·학부모 모의선거는 1980년에 처음 실시되었고, 약 30 개 주에서 교사, 학생, 학부모가 참여하였다. 1984년까지 2백만명, 1988년까지 5백만이 참여하였다. 2016년 전국 학생·학부모 모의선거는 온라인, 모바일 및 소셜미디어를 활용하는 방식으로 전환되었으며, 100만명 이상의 교사와 학생이 참여하였다. 2020년에는 최대 5백만 명의 교사와 학생이 로그인하고, 후보자 프로필을 검색하였으며, 문제 진술을 비교하고, 토론하고, 온라인으로 투표할 것으로 예상된다.⁹⁵⁾

4. 각 주정부의 활동

가. 개관

연방 정부의 노력, 연방 정부의 지원을 받은 시민단체의 노력과는 별개로 각 주 정부는 민주시민교육 지원의 하나로 모의선거를 직접 주관하거나 이를 지원하는 활동을 하고 있다. 예를 들어, 캘리포니아주 정부는 캘리포니아 학생 모의선거(California Student Mock Election)⁹⁶⁾라는 홈페이지를 캘리포니아 국무부(California Secretary of State)와 교육감(State Superintendent of Public Instruction)이 주관하고 있다. 그 밖에 많은 주에서도 주 정부가 모의선거를 주관하거나 지원하는 업무를 하고 있다. 여기서는 캘리포니아주 정부의 사례를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

나. 목적과 절차

이와 같은 모의선거의 목적은 청소년들이 선거의 중요성을 깨닫고, 미국 민주주의에서 청소년의 투표의 힘을 깨달으며, 후보자에게 직접 자신의 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공하는 전형적인 선거교육의 목적을 제시하고 있다.⁹⁷⁾

여기에 참여하기 위해서는 우선 학교가 모의선거를 주관할 자인 코디네이터를 선정하고 사이트에 등록한다. 주 국무부는 여기에 등록된 학교의 코디네이터에게 모의선거에 필요한 정보, 자료와 교구 등(온라인선거 지침, 표준 기반 수업 및 활동, 투표 용지, 포스터, “투표했습니다”라는 스티커, 국무부 공식 유권자 정보 안내서, 기타 선거 관련 리소스 링크)을 배포한다. 코디네이터는 참여 교사에게 이를 안내하고 전달한다. 이에 따라 모의선거교육과 함께 모의선거가 실시된다.

94) 이상 앞의 홈페이지.

95) 이상 앞의 홈페이지.

96) <https://www.sos.ca.gov/elections/student-mock-election/> (2020.10.21. 최종 방문)

97) 이상 홈페이지.

이 과정에서 교사가 주도로 할 수도 있지만, 학생이나 학생회가 주도가 되어 이를 실시할 수도 있다. 학교에서 모의선거결과를 자체 집계하여 주 국무부에 제출한다. 주 국무부는 참여 학교의 모의선거결과를 집계하여 학생 모의선거 홈페이지에 게시한다. 모의선거는 대부분 온라인으로 진행하지만(이번 2020년 대통령 선거를 대상으로 실시되는 모의선거에는 Google 설문지와 대화형 PDF 두 가지를 개발하여 제공한다), 교실 또는 학교 내외의 특정 장소를 지정하여 오프라인으로 진행하기도 한다.⁹⁸⁾

다. 모의선거와 투표 일정

예를 들어, 이번 2020년 대통령선거를 대상으로 실시되는 모의선거와 투표는 다음과 같은 일정으로 진행된다.⁹⁹⁾

9월 16일까지 등록된 학교는 우편으로 모의선거 도구 키트를 요청할 수 있다. 9월 17일 이후 등록된 학교는 웹 사이트에서 자료를 얻는다. 9월 30일은 학교가 2020년 캘리포니아 학생 모의선거에 등록할 수 있는 마지막 날이다. 10월 1일 학교가 투표 결과를 입력하는 첫날이다. 10월 6일은 모의선거일 마지막 날이다. 10월 7일은 주 국무부에서 모의선거결과를 취합하여 발표하는 날이다. 11월 3일은 대통령 선거, 캘리포니아 지방선거일(California General Election)이다.¹⁰⁰⁾

라. 모의선거와 투표대상

투표대상은 대통령, 연방상원의원, 주지사 등 주단위에서 후보를 특정할 수 있는 선거와 캘리포니아 주민발안 사항에 대하여 투표를 한다. 예를 들어, 2016년 11월 8일 총선거는 대통령, 연방의회 의원, 캘리포니아 주의회 의원, 캘리포니아 주의 총17개의 주민발의 사항, 유권자의 거주지에 따른 기초자치단체 후보자와 주민발의 사항을 투표하였다. 그런데 모의선거와 모의투표에서는 대통령, 연방상원의원 선거와 51, 54, 55, 56, 58, 59, 67번 총7개 캘리포니아 주민발안 사항에 대하여 투표를 하였다.¹⁰¹⁾

98) 이상 앞의 홈페이지

99) 이상 앞의 홈페이지

100) 이상 앞의 홈페이지

101) 이상 앞의 홈페이지

제2절 캐나다¹⁰²⁾

1. 개관

캐나다에서는 다양한 주체가, 다양한 형태로 모의선거교육을 활발하게 하고 있다. 대표적인 것은 학생투표('Student Vote')라는 시민단체가 기획하고 실시하는 학생투표 프로그램(Student Vote Program)이다. 구 선거법(Canada Elections Act)에서는 선거청장(The Chief Electoral Officer)이 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육과 정보 제공 프로그램을 시행할 수 있다는 매우 구체적인 법적 근거를 마련하였다. 아래에서 이를 중심으로 서술한다.

2. 법적 근거

캐나다에서는 선거법(Canada Elections Act)에서 선거청장(The Chief Electoral Officer)이 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육과 정보 제공 프로그램을 시행할 수 있다는 법적 근거를 마련하고 있었다. 그런데 2018년 이 규정은 폐지되었다. 그리고 모의선거결과의 공표에 영향을 미칠 여론조사 및 선거결과 공표 금지 규정을 가지고 있다.

Canada Elections Act 17.1(Public education and information programs) The Chief Electoral Officer may implement public education and information programs to make the electoral process better known to students at the primary and secondary levels. (Repealed, 2018)¹⁰³⁾

Prohibition — causing transmission of election survey results during blackout period

328 (1) No person shall knowingly cause to be transmitted to the public, in an electoral district on polling day before the close of all of the polling stations in that electoral district, the results of an election survey that have not previously been transmitted to the public.¹⁰⁴⁾

구 캐나다 선거법 제17조의1 선거청장은 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육을 할 수 있고 정보 제공 프로그램을 시행할 수 있다. (2018년

102) 이 부분은 송수환, 앞의 글을 참고하여 작성하였다. 송수환 선생님께 지면을 통해서 감사의 인사를 드립니다.

103) 캐나다 법령제공 웹사이트 참고. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/fulltext.html> (2020.10.21. 최종 방문)

104) 앞의 웹사이트 참고.

폐지)

현행 캐나다 선거법 제328조 제1항 누구든지 이전에 대중에게 전달되지 않은 선거 조사 결과를 해당 선거구의 선거일 당일, 해당 선거구의 모든 투표소가 폐쇄되기 전 해당 선거구 대중에게 전달하여서는 아니된다.¹⁰⁵⁾

3. 시민단체와 캐나다 선거관리위원회의 학생 모의선거교육

캐나다에서는 학생투표(Student Vote)라는 비영리 시민단체가 학생투표 프로그램(Student Vote Program)을 기획하고 실시한다. 학교와 협력하여 운영하고 있으며, 캐나다 선거청(Elections Canada)의 협력과 지원을 받는다. 캐나다 선거청은 캐나다 선거법(Canada Elections Act) 제13조 제1항에 따라 설립된 선거관리기관이며,¹⁰⁶⁾ 구 캐나다 선거법 제17조의1은 이와 같은 지원을 할 수 있도록 그 근거를 가지고 있었다. 아마도 현재는 제16조 선거청장의 권한 조항에 근거하여 이러한 지원을 하고 있는 것으로 판단된다.

이 모의선거교육의 목적은 민주시민으로서 기본적 덕성인 선거에 참여하는 습관을 갖도록 하는 것, 유권자 특히 젊은 유권자의 투표를 독려하는 방법 중 하나이다.¹⁰⁷⁾

학교에서 실시하며, 선거연령 18세 이하인 4학년부터 12학년까지 학생이 참여한다. 2004년 선거에서는 1,200개 학교에서 약 265,000여명의 학생이 참여하였으며, 2011년 선거에서는 3,750개 학교에서 약 563,000여명의 학생이 참여하였다. 2015년 연방국회의원 선거에서는 6,760개 학교의 약 922,000여명의 학생이 참여하였다. 이것은 캐나다 전체 학교의 절반 규모라고 한다.¹⁰⁸⁾

시기는 연방선거, 주선거 선거 기간 동안 실제 지역구 후보자를 대상으로 투표를 실시한다.¹⁰⁹⁾ 학교 내의 선거결과와 선거일 당일 선거결과 모두 선거일 투표 종료 후 실제 선거 결과가 발표되는 시점에 언론을 통해 발표한다. 이는 캐나다 선거법 제328조 선거여론조사 결과 공표 금지 규정과 저축을 막기 위한 것이다.¹¹⁰⁾

2015년 연방선거와 함께 실시된 학생선거에서는 한 언론 매체와 협력하여 전국 학생으로부터 질문을 받아 그중 이민 정책, 부자에 대한 증세 정책 등 5개 질문을 선정하여 이를 각 정당에 보내 그 답변을 동영상으로 제작하여 온라인에 공개하기도 하였다.¹¹¹⁾

105) 연구진에서 번역.

106) 이상 송수환, 앞의 글, 5쪽.

107) 송수환, 앞의 글, 5쪽.

108) 송수환, 앞의 글, 12쪽.

109) 송수환, 앞의 글, 5쪽.

110) 송수환, 앞의 글, 10쪽.

캐나다 내에서 이 프로그램은 매우 효과적인 것으로 평가받고 있다. 2011년 연방선거에서 실시한 학생모의선거에 대한 캐나다 선거관리위원회(Elections Canada)의 평가보고서(Student Vote Program Evaluation)¹¹²⁾에서 학생모의선거는 학생 뿐 아니라, 학부모, 교사에게까지 투표에 참여 독려, 정치 참여에 대한 관심을 상승시키는 효과가 있는 것으로 평가하였다.¹¹³⁾

제3절 오스트레일리아

1. 개관

오스트레일리아에서는 다양한 주체가, 다양한 형태로 모의선거교육을 활발하게 하고 있다. 모의선거교육에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 다만 연방선거위원회의 권한에 교육과 홍보 기능을 두고 이에 근거하여 아주 제한적으로 모의선거교육을 실시하고 있다. 그리고 국립선거교육센터의 지원을 받아 학교 모의선거교육을 실시하고 있다. 아래에서 이를 중심으로 서술한다.

2. 법적 근거

오스트레일리아 연방선거법(Commonwealth Electoral Act 1918) 제2장(Part II) 행정, 제2절 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission) 제7조 위원회의 기능과 권한(Functions and Powers of Commission)에서 제1항 제3호(subsection 7 (1) (c))에서 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission: AEC)가 교육 또는 정보프로그램의 수단을 통하여 또는 기타의 수단을 통하여 선거 또는 의회사무에 대한 공공의 인식을 촉진하도록 규정하고 있다.

7 Functions and Powers of Commission¹¹⁴⁾

(1) The functions of the Commission are:

(a) to perform functions that are permitted or required to be performed by or under this Act, not being functions that:

(i) a specified person or body, or the holder of a specified office, is expressly permitted or required to perform; or

111) 송수환, 앞의 글, 12쪽.

112) Elections Canada, "Student Vote Program Evaluation", 2011.10.15.

113) 송수환, 앞의 글, 14-16쪽.

114) <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103> (2020.10.16. 최종 방문)

- (ii) consist of the appointment of a person to an office; and
- (b) to consider, and report to the Minister on, election and ballot matters referred to it by the Minister and such other election and ballot matters as it thinks fit; and
- (c) to promote public awareness of election and ballot matters, and Parliamentary matters, by means of the conduct of education and information programs and by other means; and
- (d) to provide information and advice on election and ballot matters to the Parliament, the Government, Departments and authorities of the Commonwealth; and
- (e) to conduct and promote research into election and ballot matters and other matters that relate to its functions; and
- (f) to publish material on matters that relate to its functions; and
 - (fa) to provide, in cases approved by the Foreign Affairs Minister, assistance in matters relating to elections and referendums (including the secondment of personnel and the supply or loan of materiel) to authorities of foreign countries or to foreign organisations; and
 - (g) to perform such other functions as are conferred on it by or under any law of the Commonwealth.
- (2) The Commission may perform any of the functions referred to in paragraphs (1)(b) to (f) (inclusive) in conjunction with the electoral authorities of a State, of the Australian Capital Territory or of the Northern Territory.
- (3) The Commission may do all things necessary or convenient to be done for or in connection with the performance of its functions.

오스트레일리아 연방선거법 제7조(위원회의 기능과 권한) ① 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.¹¹⁵⁾

1. 다음 각 목의 기능이 아닌 것으로서 이 법에 의하여 하여야 하거나 할 수 있는 기능을 수행한다.
 - 가. 특정인 또는 특정단체 또는 특정직위에 있는 자만이 수행하도록 명시적으로 요구되거나 허용된 기능
 - 나. 특정직에 대하여 특정인을 임명하는 기능
2. 장관이 언급한 선거사안과 그 밖에 이에 준하는 선거사안에 대한 검토·보고
3. 교육 또는 정보프로그램의 수단을 통하여 또는 기타의 수단을 통하여 선거 또는 의회사무에 대한 공공의 인식을 촉진

115) 중앙선거관리위원회 번역.

4. 의회, 정부, 각 부처 및 연방의 각 기관에 대하여 선거사안에 관한 정보와 자문의 제공
5. 선거사안 및 그 기능과 관련된 기타 사무의 수행 및 그에 관한 연구의 증진
6. 그 기능과 관련된 사무에 관한 자료의 발간
- 6의1. 외교통상부장관이 승인한 경우 외국의 정부기관 또는 외국의 조직에 대하여 선거와 국민투표에 관한 지원의 제공 (인력의 지원과 자료의 제공 및 물품의 대여를 포함한다)
7. 연방의 다른 법률에 의하여 위원회에 부여된 다른 기능의 수행

3. 오스트레일리아 연방선거위원회의 활동¹¹⁶⁾

캔버라의 국립선거교육센터를 방문한 학생 및 성인에게 모의선거를 실시하고 있다. 지난 2009/2010 회계연도에는 연간 90,000명의 학생과 성인이 방문하였다. 이와 별도로 국립선거교육센터의 직원은 학교를 방문하여 연방선거체계를 설명하고, 모의선거 또는 학생선거를 실시하고 투표가 집계되는 방식을 보여준다. ‘모의’ 또는 학생 선거를 실시하고 투표가 집계되는 방식을 보여준다. 지난 2009/2010 회계연도에는 연간 200회 이상의 학교 방문을 한 바 있다.

제4절 독일

1. 개관

청소년 모의선거(Juniorwahl)는 1999년 시작된 독일 최대 규모의 정치교육 프로젝트이다. 당시 초기 선거는 종이를 사용한 선거 개념에 불과했지만, 이후 몇 년 동안 주정부 정치교육센터, 문화부, 주 의회와 같은 공공기관이 참여하면서 주 선거와 병행 할 수 있게 되었다. 연방정치교육원은 2002년 처음으로 전국적인 시행 추진에 참가하였다. 2014년 유럽의회는 처음으로 유럽선거의 일환으로 청소년 모의선거를 전국적으로 시행하는데 자금을 지원했으며, 2017 연방의회선거를 위한 독일연방의회의 지원으로, 청소년 모의선거를 위한 광범위한 자금 지원을 가능하게 했다.¹¹⁷⁾

2. 법적 근거

116) 오스트레일리아 연방선거위원회 홈페이지 참고. <https://greensmps.org.au/articles/aec-and-voter-education> (2020.10.21. 최종 방문)

117) 이상 내용은 다음 홈페이지의 내용에 근거함. <https://www.juniorwahl.de/partner.html> (2020. 10. 20. 최종방문)

독일은 모의선거교육에 관한 직접적인 규정은 없다. 다만, 연방정치교육원 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung)에 독일 내무부 산하의 연방정치교육원이 시민교육¹¹⁸⁾을 할 수 있다는 간접적인 규정을 가지고 있다. 연방정치교육원은 이에 근거하여 청소년 모의선거(Juniorwahl)에 지원을 하고 있다.¹¹⁹⁾

연방정치교육원 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung) §2 Die Bundeszentrale hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken.¹²⁰⁾

연방정치교육원 법령 제2조 연방정치교육원은 정치교육을 통하여 시민의 정치 문제에 대한 이해를 증진시키고, 민주주의 의식을 강화하며 정치 과정에 참여 능력을 강화할 임무가 있다.

3. 활동

청소년 모의선거(Juniorwahl)는 실제 선거일 7일 전부터 실시되며, 이를 통해 청소년들은 실제로 선거에 출마한 후보자와 정당에 대해 투표할 기회를 갖는다. 모의선거 결과는 실제 선거 당일 정식 투표가 종료된 직후 발표되어, 시민들은 실제 선거 결과보다 청소년 모의선거 결과를 먼저 알게 된다. 이를 통해 청소년들은 실제로 선거에 출마한 후보자와 정당에 대해 투표할 기회를 갖는다.

청소년 모의선거에 참여하는 학교는 약 한 달간 후보자 공약집과 토론회 등을 바탕으로 수업을 진행하며, 청소년들은 후보자와 정당의 공약을 비교, 평가한 후 투표한다. 투표는 투표용지를 통한 오프라인 투표와 온라인 투표, 두 가지 방식으로 진행되는데, 선거 관리 역시 학생들이 직접 참여하는 방식으로 이루어진다.¹²¹⁾

2017년 연방선거를 계기로 실시한 청소년 모의선거에는 독일 전역에서 약 3,400개의 학교, 7학년부터 약 1백만 명의 학생이 참여하였다. 이를 위해 독일

118) 독일에서는 ‘정치교육(politischen Bildung)’이라는 용어를 사용하고 있는데 그 실질은 우리의 시민교육이다.

119) 2017년 청소년모의선거에 연방정치교육원이 8만 유로의 지원을 하였다. 독일 연방 가족·노인·여성·청소년부 홈페이지

내<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/juniorwahl-zur-bundestagswahl-2017-gestartet/119568>(2020. 10. 18. 최종방문)

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/juniorwahl-zur-bundestagswahl-2017-gestartet/119568>(2020. 10. 18. 최종방문)

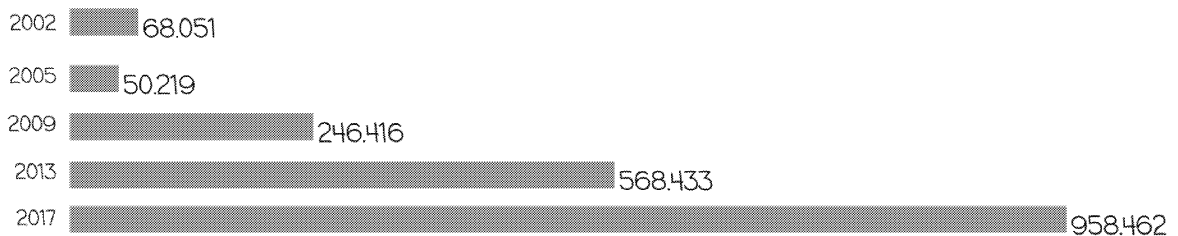
120) 독일 연방정치교육원 홈페이지 내 <https://www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass> (2020.10.19. 최종방문)

121) 독일 청소년 의회에 관한 내용은 “김세희 등, 앞의 책, 43쪽”을 인용함.

연방 하원이 500,000 유로, 연방 가족·노인·여성·청소년부가 75,000 유로, 연방 정치교육원이 80,000 유로를 지원하였다.¹²²⁾

2002년 이후 역대 연방선거에서의 청소년 모의선거의 참가자 현황은 <그림1>과 같다.

Teilnehmerzahlen Juniorwahl zu Bundestagswahlen 2002 - 2005 - 2009 - 2013 - 2017:



<그림1> 역대 연방선거에서의 Juniorwahl 참가자 수¹²³⁾

이외에 독일의 다른 모의선거교육 프로그램으로 U18이 있다. U18은 정치교육을 위해 기획된 프로젝트로, 독일의 네트워크 U18이라는 단체가 학생을 대상으로 청소년 모의선거교육으로 18세 이하 청소년들이 선거에 참여해 자신들을 정치적이고 가시적으로 표출하도록 이끌며, U는 아래(Unter)를 뜻한다. 이를 통해 청소년들이 정치에 관심을 갖고 청소년 이슈를 정치에 반영할 수 있도록 한다.

‘U18’은 정치교육을 위해 기획된 프로젝트로, 공공 및 민간 후원자들로 구성된 Network U18에 의해 전국적으로 시행되고 있다. 18세 이하 청소년들이 선거에 참여해 자신을 표출하도록 함으로써 청소년들이 정치에 관심을 갖고 청소년 이슈를 정치에 반영할 수 있도록 한다.

1996년 베를린의 1개 투표소에서 실시되는 것으로 시작되었지만 2013년 연방 하원의원 선거에서는 독일의 모든 지역에서 열려 약 20만명의 청소년이 전국의 1500개가 넘는 투표소에서 투표에 참여하였다.U18 투표는 공식적인 선거 9일 전에 이루어지며, 청소년들이 투표 시스템에 등록하는 것으로부터 시작된다. U18은 청소년들이 직접 선택하고, 스스로 의견을 결정하고, 정치 시스템을 검토하고, 스스로의 질문에 답을 찾는 것을 핵심으로 한다. 단순히 모의선거로 그치는 것이 아니라 프로젝트 과정에서 다양한 정치교육 활동이 함께 진행되는데, 이를 통해 스스로의 정치적 관심과 선호를 인식하고 토론하게 된다. 각 정당의 정책을 질문하고 비교함으로써 투표를 통한 선택을 내리게 된다. 이를 위해 연령대 별로 유용한 자료, 참여, 활동, 이벤트 등이 조직되고, U18 참여 청소년들이 지

122) 독일 연방 가족·노인·여성·청소년부 홈페이지

내<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/juniorwahl-zur-bundestagswahl-2017-gestartet/119568>(2020. 10. 18. 최종방문)

123) <https://www.juniorwahl.de/vergangene-wahlen.html> (2020. 10. 20. 최종방문)

역 정치인과 접할 기회가 제공된다. U18 투표는 1996년 베를린에서 연방하원 선거와 연계되어 최초로 시작되었으며, 독일에 거주하고 있는 모든 청소년은 제약 없이 참여 가능하다.¹²⁴⁾

제5절 스웨덴

1. 개관

스웨덴은 청소년의 정치참여를 촉진하기 위한 캠페인으로 '학교투표(Skolval, School vote)'를 1998년부터 시행하였다. 당시 이 캠페인은 스웨덴 국세청, 교육청, SVT(방송사) 및 국립 청소년위원회(현 MUCF)가 운영했다. 최근 2018년과 2019년에는 MUCF가 정부로부터 학교투표를 준비하도록 위임을 받아 스웨덴 학생회, 스웨덴 학생연합, 유럽 청소년 의회, Young Media Sweden과 함께 학교투표를 실시했다. 교육청과 선거기관은 협력기관이었다(MUCF, 2020).¹²⁵⁾

2. 법적 근거

현재 모의선거와 관련된 직접적인 규정은 법적 근거는 현재 없는 것으로 조사되었다. 대신에 정부가 2018/2019 학교투표를 MUCF에서 수행하도록 지시하는 정부 결정 내용의 일부를 제시한다.¹²⁶⁾

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor(MUCF) att genomföra förberedelser av skolval 2018 och 2019.

Förberedelserna av skolval ska omfatta verksamhet i samband med de allmänna valen 2018 och Europaparlamentsvalet 2019. Med skolval 2018 och 2019 ska eleverna ges möjlighet att rösta dels i samband med de nationella allmänna valen, dels i samband med Europaparlamentsvalet. Särskild vikt ska läggas vid att tillgängliggöra skolval för skolor i socioekonomiskt svaga

124) U18에 관한 내용은 김세희 등, 앞의 책, 43쪽 ; 조철민, 독일의 청소년 정치참여를 통한 민주시민교육, 한국교육개발원, 11쪽 참고.

125) 스웨덴 청소년 및 시민사회 기관(MUCF, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor)은 청소년의 영향력과 복지 증진을 위해 설립되었으며, 시민 사회 정책과 관련된 문제에서 정부를 지원한다. <https://eng.mucf.se/> (2020. 10. 20 최종방문)

126) Regeringen(2017), Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att genomföra förberedelser av skolval 2018 och 2019

områden.

I förberedelserna av skolvalen ska MUCF samråda med Valmyndigheten och statens Skolverk samt med andra relevanta aktörer inom det civila samhällets organisationer.

정부 결정

정부는 청소년 및 시민사회 기관(MUCF)에 2018년과 2019년 학교투표 준비를 수행하도록 지시한다. 학교투표 준비에는 2018년 국회의원 선거 및 2019년 유럽의회 선거와 관련된 활동이 포함된다. 2018년 및 2019년 학교투표를 통해 학생들은 총선과 유럽의회 선거와 관련된 모의투표 기회가 주어진다. 사회 경제적으로 취약한 지역의 학교가 학교투표를 할 수 있도록 특별히 강조되어야 한다.

학교투표 준비 과정에서 MUCF는 선거 관리 기관 및 교육청, 시민단체 등과 협의해야 한다.¹²⁷⁾

3. 활동

스웨덴 정부는 학교투표에 대해 다음과 같이 의미를 부여한 바 있다.

학교투표는 투표 절차에 대한 구체적인 경험을 제공한다. 또한 학교가 민주주의의 문제와 민주주의의 원칙에 대해 토론 할 수 있는 기회이기도 하다. 이는 미래의 청소년 투표 경향에 영향을 미칠 수 있다(KU2017 / 01611 / D).¹²⁸⁾

학교투표는 1998년 청소년 정치참여를 촉진하기 위한 캠페인을 통해 시작되었다. 당시 이 캠페인은 스웨덴 국세청, 교육청, SVT(방송사) 및 국립 청소년위원회(현 MUCF)가 운영하였으며, 약 370개의 학교에서 약 112,000명의 학생이 투표에 참가했다.

2002년에는 전국 교육청, 선거관리기관 및 스웨덴 학생협의회(SVEA)와 협력하였으며, 전국 청소년위원회에서 주관했다. 투표 학생 수는 1,100 개 학교에서 250,000 명이었습니다.

2006년 학교투표는 선거관리기관, 스웨덴 학생협의회, 스웨덴 청소년협의회와 협력하였으며, 전국 청소년위원회에서 주관했다. 선거 외에도 청소년 관련 단체는 참여하는 학생들을 대상으로 투어를 진행했으며, 선거 결과는 7-9학년과 고등학교의 약 1,400개 학교가 참가하였으며, 약 405,000명의 학생이 투표다.

2010년 학교투표는 선거 당국, 국립 교육청, 스웨덴 학생회 중앙기구(SECO)

127) 상기 해석은 구글 번역기의 도움을 받아 연구진이 해석하였다.

128) 본 장의 내용은 “Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, Skolval 2018/2019 Slutrapportering av uppdraget (KU2017/01611/D), MUCF, 2020”의 내용에 근거함.

및 스웨덴 청소년위원회와 협력하였으며, 전국 청소년위원회에서 주관했다. 총 1,383개 학교에서 335,000명의 학생이 투표했다. 선거를 준비하는 것 외에도 스웨덴 학생회(SVEA), 아동청소년보호협회 및 인종차별 방지센터는 Interactive Democracy (Youth Board 2011)라는 워크숍 투어를 마련했다. 2014년부터는 교육청 및 선거 당국과 협의하여 청소년 및 시민사회기관(MUCF)가 주관하였다. 총 1,629개 학교에서 361,000명의 학생이 국회의원에 대한 학교투표에 참가했다. 유럽의회 선거 기간 동안은 234개 학교에서 약 45,000명의 학생이 투표에 참가했다(MUCF, 2020). 유럽의회 선거의 경우 2019년에는 65,630명의 학생들이 참여했으며, 이는 2014년 유럽의회 학교투표에 비해 47% 증가한 것이다(MUCF, 2019).

제6절 소결과 시사점

지금까지 살펴본 국외 모의선거교육의 현황과 입법례를 정리하면 다음과 같다.

미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 많은 선진국은 매우 활발하게 모의선거교육을 실시하고 있었다. 모의선거교육을 하는 주체와 대상, 구체적인 방법 등 구체적인 형태는 매우 다양하였다. 그리고 그것을 위한 법적 근거도 다양한 모습을 가지고 있었다.

우선 가장 구체적인 규정을 가지고 있던 나라는 캐나다였다. 이미 살펴본 것처럼 구 캐나다 선거법은 선거청장(The Chief Electoral Officer)이 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육과 정보 제공 프로그램을 시행할 수 있다는 법적 근거를 마련하고 있었다. 그리고 실제 이를 근거로 학생 모의선거교육을 지원하고 있었다.

한편, 미국은 지난 2002년 투표지원법(Help America Vote Act of 2002: HAVA)을 통하여 모의선거교육의 지원 근거를 마련하였다. 여기서는 선거지원위원회(the Election Assistance Commission)가 미국 선거에서 유권자의 참여를 촉진하기 위해 노력하는 전국 비영리, 비당파적인 성격의 단체인 ‘전국 학생·학부모 모의선거(National Student and Parent Mock Election)’라는 단체에 보조금을 지급할 수 있는 근거 규정을 두고(제295조), 이 단체는 학생과 학부모를 위한 모의선거교육을 포함한 유권자 교육 활동을 하도록 하며, 이를 위하여 2003년부터 2009년까지 6년간 20만 달러를 예산 사용을 승인한다는 것을 규정하고 있다(제296조).

한편, 오스트레일리아는 연방선거법(Commonwealth Electoral Act 1918) 제2장 제2절에서 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission)의 기능과 권한을 규정하며, 연방선거위원회가 교육이나 정보프로

그럼의 수단 또는 기타의 수단을 통하여 선거나 의회사무에 대한 공공의 인식을 촉진하도록 규정하고 있는데 이에 근거하여 캔버라의 국립선거교육센터를 방문한 학생 및 성인에게 모의선거교육을 하고, 학교에 방문교육을 통하여 모의선거교육을 하고 있었다.

그리고 독일은 연방정치교육원 법령(Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung)에 독일 내무부 산하의 연방정치교육원이 시민교육을 할 수 있다는 규정을 마련하고(제2조), 이에 근거하여 청소년 모의선거(Juniorwahl)에 지원을 하고 있다. 그리고 모의선거교육이 매우 활발하게 실시되고 있다.

반면 스웨덴은 모의선거교육을 실시하고 지원하기 위한 별도의 입법은 발견할 수 없었다. 그럼에도 정부의 지원 하에 학교에서 모의선거교육은 매우 활발하게 실시되고 있는 것으로 알려져 있다.

요약하면 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 각국은 매우 활발하게 모의선거교육을 실시하고 있다. 반면 모의선거교육을 누가 누구를 대상으로 어떠한 방식으로 할 것인가는 매우 다양한 형태를 보여주고, 그것을 위한 법적 근거도 학생을 대상으로 한 교육에 관하여 매우 구체적인 규정을 두고 있는 캐나다부터 이에 대한 규정을 찾을 수 없었던 스웨덴까지 다양한 형태를 보여주고 있다.

제4장 모의선거교육 도입을 위한 법적 개선 방안

제1절 개관

모의선거교육의 도입을 위한 법적 개선 방안을 도출하기 위해서는 다음과 같은 순서로 검토가 필요하다.

첫째, 모의선거교육이 선거교육의 목적을 달성하는데 효과가 있는지 판단이 필요하다. 선거교육의 목적은 시민의 선거 참여율을 높이고 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 키우는 것이다. 모의선거교육은 실제 선거와 유사한 상황에서 선거를 연습해 보게 함으로써 실제 선거에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있고, 학습자 자신이 주도적으로 활동하기 때문에 흥미를 유발할 수 있는 교수학습방법 중 하나로 알려져 있다. 그리고 이미 살펴본 것처럼 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 많은 선진국에서도 매우 활발하게 모의선거교육을 실시하고 있는 것을 확인하였다. 우리나라 교육 환경에서 모의선거교육이 실제로 시민의 선거 참여율 제고에 효과가 있고 최적의 대표자를 선출할 수 있는 능력을 향상하는데 효과가 있는지에 대한 효과성 검증은 부분적으로만 이루어졌다. 다만 선진 외국의 동향은 모의선거교육이 선거교육을 위한 좋은 교수학습방법임을 말해주고 있다.

둘째, 어떻게 모의선거교육을 하는 것이 선거교육의 목적을 달성할 수 있는 가장 효과적인 방안인지 판단이 필요하다. 앞서 서술한 것처럼 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등의 모의선거교육을 하는 주체와 대상, 구체적인 형태는 매우 다양하였다. 이와 같은 다양한 방법 중 우리가 어떠한 방법으로 모의선거교육을 할 것인지 논의는 부분적으로 이루어졌다.

셋째, 제도적으로 어떤 모의선거교육까지 인정하고, 제도화하여 지원할 것인지 판단이 필요하다. 이 단계는 다시 두 단계로 나눌 수 있다. (i) 우선 현행 헌법과 교육법제, 선거법제의 해석론으로 어떤 모의선거교육을 인정할 수 있을 것인지 검토가 필요하다. 그리고 (ii) 첫째, 둘째 단계의 판단을 전제로 허용하여야 할 모의선거교육과 이를 위해 국가가 어떤 지원을 하는 것이 타당할지 검토 후 이를 위하여 어떤 입법적 개선이 필요한지 검토가 필요하다.

이미 서론에서 밝힌 바와 같이 첫째 단계의 검토는 이 보고서의 목적이 아니다. 따라서 아래에서 둘째, 셋째의 논의를 전개한다.

제2절 효과적인 모의선거교육 방안의 검토

1. 개관

이미 서술한 것처럼 어떻게 모의선거교육을 하는 것이 선거교육의 목적을 달성할 수 있는 가장 효과적인 방안일지 판단이 필요하다. 앞서 서술한 것처럼 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등의 모의선거교육을 하는 주체와 대상, 구체적인 형태는 매우 다양하였다. 이와 같은 다양한 방법 중 우리가 어떠한 방법으로 모의선거교육을 할 것인지 검토가 필요하다.

모의선거교육을 주체의 관점에서 보면 가장 넓게는 학교에서 실시하는 모의선거교육과 YMCA, 징검다리교육공동체와 같은 시민단체에서 하는 모의선거교육으로 나누어볼 수 있다. 전자가 학교 모의선거교육이라면 후자는 사회 모의선거교육이다. 이미 서술한 것처럼 양자는 그 전달체계가 다르므로 그 원리도 다르고 이를 규율하는 법제도 다르다. 학교교육의 전달체계는 학교에서 교사가 학생을 대상으로 교육과정에 따른 교육을 하는 것이다. 학교교육의 당사자인 국가와 지방자치단체, 학교와 교사 중 교육감, 교장, 교사는 교육을 위하여 존재하는 매우 전문적인 집단이다. 학생은 일반적으로 학교교육을 받는 학생은 아동·청소년으로 불리우는 19세 미만의 자이다. 전통적으로 이러한 아동·청소년은 성인과 비교하여 공동체 내에서 독립한 한 주체로서 전적으로 자율적으로 행동하고 책임지기에 아직 신체적·정신적으로 미성숙한 미성년자로, 성장과정 중에 있어 스스로 판단하여 결정하기보다 그를 도와 대신 판단·결정하여 줄 부모, 국가가 필요하며, 인격적으로 바르게 성장할 수 있도록 유해한 외부 환경으로부터 보호하여 줄 부모, 국가가 필요하다고 인식되어 왔다.¹²⁹⁾ 따라서 이러한 아동·청소년은 헌법상 기본권의 주체이지만 보호의 대상이기도 하다.¹³⁰⁾ 교육과정은 국가와 지방자치단체, 학교 수준에서 매우 체계화되어 제시되어 있으며, 이에 따른 교과서도 많이 개발되어 보급되어 있다. 선거교육을 주로 맡고 있는 사회과에 과거에 비하여 충분하지 않지만 일정한 시수가 배당되어 학습되고 있다.

반면, 사회교육의 전달체계는 YMCA, 징검다리교육공동체와 같이 학교 외 기관에서 전문가가 일반 시민을 대상으로 교육을 한다. 사회교육의 당사자인 국가와 지방자치단체, 기관과 교육자 중 기관은 기관 설립 취지에 따른 활동을 통하여 얻은 전문성을 바탕으로 특정 영역의 교육에 있어서 전문성을 가지고 있으며, 교육자도 기관 내외의 활동을 통하여 얻은 전문성을 바탕으로 특정 영역의 교육

129) 김선택, “아동·청소년보호의 헌법적 기초-미성년 아동·청소년의 헌법적 지위와 부모의 양육권”, 『헌법논총』, 제8집, 헌법재판소, 1997, 79쪽. 이상 정필운, “교육영역에서 당사자의 권리·의무·권한에 대한 헌법이론적 고찰”, 법학연구 제19권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2009에서 발췌.

130) 정필운, 앞의 글.

에 있어 전문성을 가진 자이다. 다만 기관 간, 교육자 간 편차는 학교 교육과 비교하여 상대적으로 클 여지가 있다. 피교육자는 학교교육을 받는 아동·청소년 뿐 아니라 학교교육을 받지 않는 아동·청소년, 공동체 내에서 독립한 한 주체로서 전적으로 자율적으로 행동하고 책임지는 성인까지 포괄한다. 교육과정은 학교교육의 국가 수준, 지역 수준, 학교 수준의 교육과정과 같이 제시되어 있지는 않고, 기관 설립 취지에 따른 활동을 통하여 얻은 전문성을 바탕으로 마련한 교육과정과 이를 구체화한 교과서, 학습자료를 마련하고 있다. 학교교육과 달리 의무적 참여가 아니라 자발적 참여가 장점이자 단점이다.

2. 학교의 모의선거교육

학교에서 하는 모의선거교육도 다양한 차원에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 교사가 자신의 수업에서 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것이다. 가장 원형적인 모의선거교육의 형태이다.¹³¹⁾ 이미 설명한 것처럼 모의선거교육이 선거교육의 교수학습방법론의 하나이고, 현행법제에서 교사는 교재의 작성 및 선택의 자유, 교육방법 선택의 자유 등을 내용으로 하는 교육권을 가지고 있으므로, 위와 같은 형태의 모의선거교육은 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다. 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 이 보고서에서 살펴본 모든 나라에서 이와 같은 형태의 모의선거교육을 허용하고 장려하고 있다.

둘째, 학교가 당해 학교 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 생각해볼 수 있다.¹³²⁾ 「초·중등교육법」 제 23조 제1항에 따라 학교는 교육과정을 운영할 수 있는 권한이 있으므로 학교가 선거교육을 하는 것은 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다. 그러나 그와 같은 선거교육을 어떤 방법으로 교육하고 학습하도록 할 것인지에 대한 결정권은 엄밀한 의미에서 학교의 장에게 있는 행정적인 권한이 아니라 교사의 교육권 안에 있는 권한이다. 따라서 소속 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용되고 장려되지만, 소속 교사의 자발적인 결정 없이 학교의 장이 일방적으로 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없다.

셋째, 교육청이 당해 교육청 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 생각해볼 수 있다. 「초·중등교육법」 제 23조 제2항에 따라 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실

131) 구체적인 사례는 김세희 외, 앞의 글, 57-58쪽 참고.

132) 구체적인 사례는 김세희 외, 앞의 글, 58-61쪽 참고.

정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있으므로, 교육청이 선거교육을 하는 것은 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다. 그러나 앞서 서술한 것처럼 그와 같은 선거교육을 어떤 방법으로 교육하고 학습하도록 할 것인지에 대한 결정권은 엄밀한 의미에서 교육감에게 있는 행정적인 권한이 아니라 교사의 교육권 안에 있는 권한이다. 따라서 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 교육청이 지원하는 것은 현행법상 허용되고 장려되지만, 교사의 자발적인 결정 없이 교육감이 일방적으로 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없다. 따라서 교육청은 교사가 선거교육을 하는 방법으로 모의선거교육을 택하는 경우를 전제로 구체적인 운영 방법 연수, 모의선거교육을 위한 교구 제작과 배포, 모의 투표결과의 취합과 결과 발표를 위한 정보시스템 개발과 운영 등 교육행정적 차원의 지원을 하여야 한다.

넷째, 국가도 교육청과 비슷하다. 국가가 국가 수준의 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것도 생각해볼 수 있다. 국가는 우리 헌법이 부여한 입법권, 행정권, 사법권을 가지고 있으며,¹³³⁾ 이를 행사하여 교육영역에서 구체적인 질서를 형성할 수 있는 교육권한을 가진다.¹³⁴⁾ 이에 따라 교육부장관은 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정할 수 있다(「초·중등교육법」제23조 제2항). 이에 따라 국가는 교육과정의 내용을 정하며 학교에서 선거교육을 하도록 정할 수 있으며 민주시민교육의 관점에서 이것은 장려되어야 한다. 그러나 앞서 서술한 것처럼 그와 같은 선거교육을 어떤 방법으로 교육하고 학습하도록 할 것인지에 대한 결정권은 엄밀한 의미에서 국가에게 있는 행정적인 권한이 아니라 교사의 교육권 안에 있는 권한이다. 따라서 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 국가가 지원하는 것은 현행법상 허용되고 장려되지만, 교사의 자발적인 결정 없이 국가가 일방적으로 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없다. 따라서 국가는 교사가 여러 선거교육의 방법 중 하나로서 모의선거교육을 선택할 수 있도록 하고 이를 전제로 교육행정적 차원의 지원을 하여야 한다. 이미 살펴본 것처럼 미국이 2002년 투표지원법(Help America Vote Act of 2002: HAVA)에서 선거지원위원회가 직접 모의선거를 주관하지 않고, 비영리, 비당파 조직인 전국 학생 및 학부모 모의선거(the National Student and Parent Mock Election)에 보조금을 수여하여 모의선거교육을 주관하도록 한 것, 캐나다 선거청(Elections Canada)이 구 캐나다 선거법 제17조의1에 따라 교육을 할 수 있음에도 불구하고 직접 모의선거를 주관하지 않고, 비영리 시민단체인 학생투표(Student Vote)라는 시민단체가 주관하도록 지원하는 것도 그와 같은 이

133) 헌법 제40조 입법권은 국회에 속한다, 헌법 제66조 제4항 ④ 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다, 헌법 제101조 ① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.

134) 이상 정필운, 2009.

유라고 추측된다.

다섯째, 그렇다고 국가나 교육감 등이 모의선거교육을 일체할 수 없는 것은 아니다. 국가는 헌법 제31조 제1항에서 명시한 학생의 교육기본권을 보장하기 위하여, 그리고 교육 그 자체가 입헌민주주의를 가능하게 하는 시민을 양성하는 객관적 질서를 확보하기 위하여 국가에게 헌법상 의무를 부과하고 있으며, 이러한 한도 내에서 헌법상 권한과 의무를 진다.¹³⁵⁾ 그리고 이러한 교육권은 교육행정 차원의 권한에만 국한되는 것이 아니라 필요한 경우 일정한 요건을 갖추면 국가가 직접 교육을 할 수 있는 권한을 갖기도 한다. 「통일교육지원법」에서 규정하고 있는 통일교육원이 그 예이다. 통일부는 「정부조직법」제31조에서 통일교육에 관한 사무를 소관 사무로 인정받고 있다.

제31조(통일부) 통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육, 그 밖에 통일에 관한 사무를 관장한다.

그리고 「통일교육 지원법」에서 통일교육의 실시, 통일교육의 지원 등을 할 수 있는 근거 규정을 가지고 있다(제4조 등).¹³⁶⁾ 아마 통일교육은 일반적인 교육과 다르게 공무원, 남북교류·협력사업에 종사하는 자, 통일대비업무에 종사하는 자에게 별도의 교육을 시킬 필요가 있다는 특수성에 기인하는 것이라 추측된다(제6조의7, 제9조 등). 그리고 법적으로 분명하지는 않지만 이러한 교육을 하기 위하여 「통일부와 그 소속기관 직제」에서 통일교육원을 통일부 소속으로 두고 있다(제2조). 구 캐나다 선거법이 선거청장이 초등·중등학생에게 선거 과정을 좀 더 알리기 위하여 공교육을 할 수 있도록 허용하는 것이 외국의 예이다. 이렇게 보았을 때 국가나 교육감 등이 모의선거교육을 일체할 수 없는 것은 아니다. 모의선거교육을 특별히 국가나 교육감 등이 직접 하여야 할 필요가 있고, 「정부조직법」과 「통일교육 지원법」과 같이 조직법적, 작용법적 근거를 명확하게 하면 가능하다고 판단된다. 다만, 국가와 교육감 등에 의한 교육은 통일교육과 같이 공무원, 이러한 교육이 특별히 필요한 자에게 제한적으로 직접 교육을 하고, 다른 교육기관도 그러한 교육을 할 수 있도록 허용하여야 한다. 이를 모의선거교육에 적용하면 선거교육원과 교육청과 같은 특정한 곳에서 이를 방문하는 자에게만 제한적으로 모의선거교육을 하는 것은 가능할 것이다. 오스트레일리아 선거관리위원회(AEC)가 캔버라의 국립선거교육센터를 방문한 학생과 시민을 대상으로 모의선거교육을 하는 것이 그러한 예이다. 다만, 이 경우 공무원이 직접 모의선거교

135) 정필운, 2009.

136) 「통일교육 지원법」이 전문성의 관점에서 그러한 입법태도가 바람직한 것인지는 별도의 문제이다. 필자는 통일부만이 통일교육을 하도록 규정하고 있는 현행 「통일교육 지원법」이 전문성의 관점에서 문제가 있음을 이미 다른 기회에 지적한 바 있다. 이에 관해서는 “정필운·양지훈(2018). 사회과에서 통일교육의 활성화 방향. 한국교원대학교 통일교육연구소 세미나 자료집.” 참고.

육을 하는 것이기 때문에 이미 서술한 것처럼 교육의 정치적 중립성, 공무원의 정치적 중립 의무를 준수할 수 있도록 제도화되어야 한다.

학교의 모의선거교육의 대상은 유권자인 학생만을 대상으로 하는 모의선거교육, 유권자가 아닌 학생도 대상으로 하는 모의선거교육, 학부모까지도 대상으로 하는 모의선거교육으로 구분할 수 있다. 2020년 초 국회의원 선거를 앞두고 18세 학생 유권자를 대상으로 계기 수업을 한 것이 첫 번째의 예이고, 사단법인 징검다리교육공동체가 지난 2018년 6.13 지방선거 당시 전국의 15개 학교를 대상으로 ‘모의선거로 배우는 민주주의’ 프로젝트를 진행한 것이 두 번째의 예이다. 그리고 미국 캘리포니아주정부의 국무부와 교육감이 기획하고 시행하는 학생 모의선거가 세 번째 예이다.

연구진은 앞의 두 유형의 경우 특별한 문제없이 모의선거교육이 가능할 것이라 판단한다. 선거교육의 목표가 현재뿐 아니라 장래 선거에서 투표에 참여할 것인지 여부를 주체적으로 결정하고 참여한다면 최적의 대표자를 선출할 수 있는 정치적 판단력을 향상하며, 그 과정에서 정치참여 방법의 결정판인 참여 방법을 습득하고 정치적 판단력을 향상하기 위한 것이라는 점을 상기할 때 18세 유권자인 학생만을 대상으로 하는 모의선거교육을 허용하는 것은 타당하지 않다. 고등학교 교실 내에서 유권자인 학생과 유권자가 아닌 학생이 섞여있는 상황에서 교육을 실시하는데 모의선거교육만은 18세 유권자만을 골라 별도로 선거교육을 하는 것도 교육적 관점에서 적절치 않고 현실적인 어려움도 많다. 따라서 학교 모의선거교육은 18세 유권자뿐 아니라 선거교육의 필요성이 인정되며 최소한의 정치적 판단능력을 갖춘 일정 연령 이상의 학생 모두를 대상으로 가능하도록 허용하는 것이 타당하다. 캐나다의 학생투표 프로그램(Student Vote Program)이 18세 이하인 4학년부터 12학년까지의 학생을 대상으로 하는 것, 스웨덴 학생투표(Skolval)이 7학년부터 고등학생까지 학생을 대상으로 하는 것 등의 외국 사례가 이를 판단하는데 참고가 될 것이다.

다만, 학교에서 학부모까지 참여하는 모의선거교육을 하도록 허용하는 것은 단기적으로는 판단을 위한 조사를 하고 중기적으로 판단할 것을 권고한다. 학부모를 이에 포함할 경우 당해 모의투표가 현행 「공직선거법」 제86조에서 금지하는 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 행위로 판단될 수 있고, 그것은 적어도 단기적으로는 학생에 대한 모의선거교육까지 제약하는 요소로 작용할 수 있기 때문이다. 또한 학교에서 학부모까지 참여하는 모의선거교육을 하도록 허용하는 형태의 모의선거교육의 교육적 효과, 선거에 미치는 영향 등에 대한 면밀한 조사와 분석이 이루어진 적이 없다. 그러므로 단기적으로는 그 허용 여부를 판단할 수 있는 조사·분석을 하고 이에 근거하여 중기적으로 그 허용 여부를 결정할 것을 권고한다.

3. 시민단체의 모의선거교육

학교 외 기관에서 전문가가 학교교육을 받는 아동·청소년, 학교교육을 받지 않는 아동·청소년, 공동체 내에서 독립한 한 주체로서 전적으로 자율적으로 행동하고 책임지는 성인을 대상으로 모의선거교육을 할 수 있다. 우리나라에서 지난 2017년 대통령 선거와 2018년 지방선거 당시 YMCA 전국연맹에서 모의선거교육을 했던 것, 지난 2018년 지방선거에서 사단법인 징검다리교육공동체가 시도지사 모의선거, 교육감 모의선거를 주관하며 교육을 하였던 것이 그러한 예이다. 한편, 미국의 전국 학생·학부모 모의선거(National Student and Parent Mock Election)라는 단체가 학생과 학부모를 위한 모의선거교육을 하는 것, 캐나다의 학생투표(Student Vote)라는 단체가 학생을 대상으로 모의선거교육을 하는 것, 독일의 네트워크 U18이라는 단체가 학생을 대상으로 청소년 모의선거교육을 하는 것 등이 외국의 예이다.

이와 같은 시민단체는 시민이 헌법 제21조에서 보장되는 결사의 자유를 행사하여 만든 조직이므로 원칙적으로 정관에서 규정한 정관에 기재된 목적을 달성하기 위한 행위를 자유롭게 할 수 있다. 따라서 당해 법인의 목적이 모의선거교육과 관련되어 있는 한 자유롭게 모의선거교육을 할 수 있다.¹³⁷⁾ 다만, 이와 같은 시민단체도 법인이므로 각종 법률을 준수하여야 한다. 따라서 「공직선거법」을 준수하며 모의선거교육을 실시하여야 한다. 특히, 법률 제85조 제4항은 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 명시하고 있다. 따라서 시민단체에서 모의선거교육을 하는 자는 학생 등 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 선거운동을 하는 수준으로 모의선거교육상의 행위를 이용해서는 아니된다. 또한, 제3항은 “누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직 내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다.”고 규정하고 있다. 따라서 시민단체 내에서 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하는 수준으로 모의선거교육을 하여서는 아니된다. 한편, 제108조 일정한 기간에는 여론조사의 결과 공표 금지, 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법 금지,¹³⁸⁾ 제254조 선거운동기간 중 이 법에서 허용하지 않는 방법으로 선거운동을 한 자에 대한 처벌 규정도 적용되므로 제도 설계 시에 참고하여야 한다. 또한 제60조 제1항에서는 “특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자

137) 같은 취지: 청소년 대상 대통령선거 모의투표 실시에 관한 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장 회답. 2017. 4. 16.

138) 청소년 대상 대통령선거 모의투표 실시에 관한 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장 회답. 2017. 4. 16.

치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자”를 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하고 있다. 따라서 이에 해당하는 단체의 상근 임·직원 및 이들 단체 등의 대표자는 선거운동에 해당하는 정도의 모의선거교육을 하여서는 아니된다.

그리고 학교 밖 기관이 학생을 대상으로 모의선거교육을 하는데 국가 또는 교육청에서 지원하는 것은 가능하다. 예를 들어, “일반 단체가 학생을 대상으로 모의투표를 실시하기 위하여 「초·중등교육법」 제11조에 따라 학교 시설 등 이용 요청을 하고, 학교의 장이 그의 결정 또는 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 단순히 학교의 시설 이용을 허가해 주는 것”,¹³⁹⁾ “교육청이 각급 학교를 대상으로 또는 각급 학교가 소속 학생을 대상으로 일반 단체의 요청 사실(모의투표와 관련된 정보 및 안내자료)을 관계 법령 등에 따라 종전의 방법과 범위에서 안내하는 것만으로는 「공직선거법」에 위반되지 아니”한다.¹⁴⁰⁾ 그러나 이를 넘어 국가나 교육청이 원치 않는 학생을 참여하게 하는 행위 등은 허용될 수 없다.

한편, 학교 밖 기관이 성인을 대상으로 모의선거교육을 하도록 허용하는 것은 단기적으로는 판단을 위한 조사를 하고 중기적으로 판단할 것을 권고한다. 성인을 포함할 경우 모의투표가 선거결과에 얼마나 영향을 끼치느냐가 논란이 될 수 있고, 그것은 적어도 단기적으로는 학생에 대한 모의선거교육까지 제약하는 요소로 작용할 수 있기 때문이다. 또한 학교 밖 기관이 성인을 대상으로 모의선거교육을 하도록 허용하는 형태의 모의선거교육의 교육적 효과, 선거에 미치는 영향 등에 대한 면밀한 조사와 분석이 이루어진 적이 없다. 그러므로 단기적으로는 그 허용 여부를 판단할 수 있는 조사·분석을 하고 이에 근거하여 중기적으로 그 허용 여부를 결정할 것을 권고한다.

4. 모의선거교육의 내용과 방법, 시기

모의선거교육의 내용과 방법, 시기에 따른 형태는 너무나 다양하다. 그 중 이 연구가 주목하는 법제화를 논하는데 중요한 의미가 있는 구별은 실제 선거의 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우와 가상의 선거에서 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우이다. 2018년 지방선거 당시 YMCA 전국연맹에서 모의선거교육을 했던 것, 지난 2018년 지방선거에서 사단법인 징검다리교육공동체가 시도지사 모의선거, 교육감 모의선거를 주관하며 교육을 하였던 것, 미국 캘리포니아주정부의 국무부

139) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

140) 경상남도 교육감(민주시민교육과장)의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장의 답변, 2020.2.26.

와 교육감이 기획하고 시행하는 학생 모의선거(California Student Mock Election)가 전자의 예이다. 반면 우리나라 선거연수원에서 하는 체험형 선거교육에서 모의선거교육, 개별 교사 수준에서 행하는 모의선거교육 중 일부에서 가상의 선거에서 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것이 후자의 예이다.

모의선거교육은 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 효과적이다. 따라서 가상의 선거에서 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우는 물론이고, 실제 선거의 후보자와 투표 사항을 대상으로 모의선거교육을 기획하고 시행하는 경우도 허용하여야 한다. 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 이 보고서에서 살펴본 모든 나라에서 이와 같은 형태의 모의선거교육을 허용하고 있는 이유이다.

다만, 이미 서술한 것처럼 현행 「공직선거법」 제108조 제2항과 같이 투표용지와 유사한 모형에 의한 모의투표를 허용할 것인지는 논쟁적일 수 있다. 이와 같은 모의투표를 허용하면 이것을 악용한 선거부정의 우려가 있기 때문이다. 그리고 유사하지 않은 투표용지를 사용한다고 하더라도 모의선거교육의 효과가 현저히 감소하는 것은 아니라는 점도 반대의 논거일 것이다. 반면, 이를 허용하자는 주장을 하는 자는 모의선거교육이 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 하고, 선거관리위원회가 모의선거교육을 지원한다면 모의투표용지를 적절히 관리할 것이기 때문에 이를 악용한 부정선거는 차단할 수 있다는 논거를 제시할 것이다.¹⁴¹⁾ 연구진은 모의선거교육을 법제화하여 허용하는 것을 전제로 이와 같은 세부적인 사항은 현실적인 우려의 목소리를 수용해 주어도 좋다고 생각한다. 이러한 측면에서 모의선거교육을 허용하는 법률 개정 작업 후 이와 같은 세부적인 사항은 좀 더 논의 후 합의한 결과를 하위규칙으로 규정할 것을 제안한다.

한편, 이 연구의 주제인 모의선거교육의 법제화에서 중요한 의미가 있는 또 다른 구별은 모의선거결과를 발표하는 경우와 발표하지 않는 경우이다. 미국 캘리포니아주정부의 국무부와 교육감이 기획하고 시행하는 학생 모의선거(California Student Mock Election), 캐나다의 학생투표 프로그램(Student Vote Program), 독일의 네트워크 U18라는 단체가 학생을 대상으로 청소년 모의선거교육 등 이 보고서에서 살펴본 대부분 모의투표는 모의선거결과를 발표하는 것이었다. 이미 반복한 것처럼 모의선거교육이 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 한다는 점을 고려할 때 이와 같은 형태로 모의선거교육을 하는 것이 타당하다. 다만, 이와 같은 경우 모의선거 결과를 발표하는 시기는 고려가 필요하다. 선거의 결과에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

141) 송수환, 앞의 글, 27쪽.

이와 관련하여 우리 「공직선거법」은 제108조에서는 모의투표가 여론조사의 일종이라고 전제하고, 누구든지 선거일 전 8일 전부터 선거일의 투표 마감 시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 금지하는 규정을 가지고 있다. 따라서 중앙선거관리위원회는 모의투표도 이에 따른 결과 공표의 제약을 받는 것으로 해석하고 있다.¹⁴²⁾ 이와 관련하여 제3장에서 살펴보는 것처럼 캐나다 선거법(Canada Elections Act)은 제328조 선거여론조사(election opinion survey)에서 우리 「공직선거법」 제108조 여론조사의 결과공표금지 규정과 같은 취지의 규정을 두고 있다. 그리고 캐나다 시민단체에서 주관하여 실시하는 학생 투표 프로그램(Student Vote Program)에서는 이 규정을 준수하기 위하여 “지역 구 단위, 전국 단위로 취합한 학생투표 최종결과를 공식 선거가 종료될 때까지 공개하지 않고 있다가 선거일 저녁에 실제의 공식 선거결과가 나오는 시점에서 언론을 통해 공표되도록 하고 있다.”¹⁴³⁾ 반면 미국 캘리포니아 국무부(California Secretary of State)와 교육감(State Superintendent of Public Instruction)이 주관하는 캘리포니아 학생 모의선거(California Student Mock Election) 등에서는 이러한 제한 없이 학생 모의선거결과를 실제 선거 전에 공표하고 있다.

연구진은 위 「공직선거법」 제108조 제2항 투표용지와 유사한 모형에 의한 모의투표를 허용 여부와 마찬가지로 이 논의도 논쟁적일 것이라 생각한다. 따라서 모의선거교육을 법제화하여 허용하는 것을 전제로 이와 같은 세부적인 사항은 현실적인 우려의 목소리를 수용해 주어도 좋다고 생각한다. 이러한 측면에서 모의선거교육을 허용하는 법률 개정 작업 후 이와 같은 세부적 사항을 논의 후 그 합의 결과를 하위규칙으로 규정할 것을 제안한다.

5. 교사의 정치적 중립성 보장을 위한 제도적 보완 방법

우리 교육현장에서 모의선거교육을 하는데 최대 걸림돌은 모의선거교육이 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하지 못하고, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용¹⁴⁴⁾될 것에 대한 우려이다. 한편, 이러한 우려가 모의선거교육을 선거교육의 목표를 달성하기 위한 교수학습방법으로 채택하는데 외적 제약으로 작용하기도 한다.

연구진 중 정필운은 지난 2017년 학교 현장에 독일 보이텔스바흐 합의 정신에 기초한 민주시민교육을 적용하기 위하여 해결하여야 할 장애요인 혹은 구속요인

142) 한국YMCA전국연맹의 서명 질의에 대한 중앙선거관리위원회위원장 답변. 2020.3.6.

143) 송수환, 앞의 글, 10쪽.

144) 「교육기본법」 제6조 제1항 표현 참고.

을 탐색하여 이를 극복할 수 있는 사회적 논쟁문제 교수 가이드라인을 구안하는 연구를 진행한 바 있다.¹⁴⁵⁾ 이 과정에서 서울특별시의 학생 444명, 학부모 360명, 교사 412명을 대상으로 설문조사를 하여 사회적 논쟁문제 수업에 대한 학생·학부모·교사의 인식을 조사하여 공공 쟁점 토론학습 실천에서 예상되는 구속 조건과 장애요인을 도출하고 분석하였다.¹⁴⁶⁾ 그런데 이 조사결과 설문응답 교사 412명 중에서 “수업 내용으로 사회적 논쟁 문제를 다루는 것을 제한하는 제도적 압박이 있다”는 문항에 ‘대체로 그렇다’ 유효응답률 36.01%, ‘매우 그렇다’ 유효응답률 10.4%로 46.5%가 수업 내용으로 사회적 논쟁문제를 다루는 것에 대한 제도적 압박을 인지하는 것으로 나타났다. 그리고 “사회적 논쟁문제를 다루는 것은 교사 신변이 안전하게 느껴지지 않는다”는 문항에 대한 답변에서 ‘대체로 그렇다’ 유효응답률 27.9%, ‘매우 그렇다’ 유효응답률 7.2%로 35.1%가 불안전을 인식하는 것으로 나타났다.

〈표6〉 교사의 제도적 압박과 제한에 대한 인식 분석 결과

설문문항	응답 선택지	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
9. 수업 내용으로 사회적 논쟁 문제를 다루는 것을 제한하는 제도적 압박이 있다.	전혀 그렇지 않다	20	4.9	5.0	5.0
	대체로 그렇지 않다	70	17.0	17.3	22.3
	보통이다	126	30.6	31.2	53.5
	대체로 그렇다	146	35.4	36.1	89.6
	매우 그렇다	42	10.2	10.4	100.0
	결측값	8	1.9		
	합계	412	100.0		
14. 사회적 논쟁 문제를 다루는 것은 교사 신변이 안전하게 느껴지지 않는다.	전혀 그렇지 않다	28	6.8	7.0	7.0
	대체로 그렇지 않다	93	22.6	23.1	30.1
	보통이다	140	34.0	34.8	64.9
	대체로 그렇다	112	27.2	27.9	92.8
	매우 그렇다	29	7.0	7.2	100.0
	결측값	10	2.4		
	합계	412	100.0		

* 출처: 정필운 외, 2017, 40쪽.

이러한 결과는 사회적 논쟁문제 토론학습에 대한 제도적 압박을 인지하고 이의 실천이 교사 신변의 안전성의 문제로까지 인식하는 교사가 상당하므로, 사회적 논쟁문제 토론학습 실현을 위해서는 제도적이고 외적인 환경 조성을 함께 검토하

145) 정필운 외, 2017.

146) 조사대상은 서울시의 총 704개 중·고등학교를 대상으로 지리적 위치에 의한 층화 표집설계를 실시하였다. 서울시 면적의 지리적 구분을 위하여 전 지역을 크게 동서남북의 4개 권역으로 나눈 후, 모집단에서 차지하는 상대적 구성비에 기초하여 학생수와 교원현원이 최대한 동일한 구성비가 되도록 표집 대상 학교의 수를 지리적 위치로 층화하였다. 이 때 각 급 학교의 다양성을 대표할 수 있도록 설립유형(사립/국·공립), 학교유형(일반·특목·특성화·자율), 학생성별 등을 추가 변수로 고려하였다. 그리고 서울시 교육청의 도움을 얻어 1차 선정된 학교에 연락을 하고 현실적인 제약으로 그것이 어려우면 2차로 학교를 선정하여 최종 18개교(중학교 8개, 고등학교 10개)를 선정하여 설문을 조사하였다. 그리고 교사의 경우 18개교 현원 총1,441명 중 412명에게 설문지를 회수하였다. 조사대상 및 방법에 관해 자세한 것은 위 보고서, 25쪽 이하 참고.

여야 합을 말해주고 있다.¹⁴⁷⁾

따라서 당시 정필운을 포함한 참여연구진은 한국에서 보이텔스바흐 합의와 같은 합의를 도출할 것을 제안하였다.¹⁴⁸⁾ 이러한 공론화 과정에서 그것은 이론이 넘어 실천을 위한 원칙으로 확고하게 자리하고, 인식조사에서 제기되었던 사회적 논쟁문제 수업이 이루어지기 어려운 사회적 배경을 바꾸는 계기가 될 것이라 전망하였다.

이 보고서의 연구진은 모의선거교육에 있어서도 교사가 같은 환경에 처해 있으며, 그에 따른 교사 또는 모의선거교육을 하는 전문가의 심리적 위축이 발생하므로 같은 처방이 유용하다고 판단한다. 이러한 이유로 한국에서 보이텔스바흐 합의와 같은 우리 사회의 합의를 도출하여 규범화할 것을 제안한다. 연구진은 1997년 영국의 크릭 보고서(Crick's Report), 우리 헌법 제31조 제4항의 해석론, 「교육기본법」 제6조 제1항의 명시적 규정에 근거하여 보이텔스바흐 합의가 모의선거교육을 포함한 민주시민교육에서 우리 교육기관이 준수하여야 할 보편타당한 내용을 담고 있으므로 이를 공론화하여 규범화하면 헌법 제31조 제4항, 「교육기본법」 제6조 제1항, 「공직선거법」 제9조 등이 우려하는 모의선거교육이 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하지 못하고, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되는 것을 막으며, 동시에 교사가 정치적 중립성 훼손 우려와 이로 인한 신변 불안을 이유로 모의선거교육을 꺼려하는 것을 동시에 막을 수 있다고 판단한다.

제3절 모의선거교육과 관련된 입법 개선 방안 검토

1. 모의선거교육의 명시적 허용과 국가 등의 지원 명문화

앞선 논의에서 연구진은 교사가 자신의 수업에서 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것이 현행 교육법제에서 교사의 교육권의 내용 중 하나인 교육방법 선택의 자유를 행사한 결과에 해당하므로 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다고 결론지었다.

반면, 학교는 소속 교사의 자발적인 결정 없이 학교의 장이 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없다. 다만, 학교는 교육과정을 운영할 수 있는 권한을 행사하면서 선거교육을 하도록 결정하는 것은 가능하며, 소속 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 행정적으로 지원할 수 있다. 국가와 교육청도 비슷하다. 국가와 교육청은 각자 부여받은

147) 이상 정필운 외, 2017, 39-40쪽.

148) 정필운 외, 2017, 71쪽.

교육과정을 정할 수 있는 권한을 행사하면서 선거교육을 하도록 결정하는 것은 가능하며, 소속 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 국가와 교육청이 가진 교육행정권 내에서 지원할 수 있다. 그러나 교사의 자발적인 결정 없이 교육감이 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없다. 따라서 국가와 교육청은 교사가 선거교육을 하는 방법으로 모의선거교육을 택하는 경우를 전제로 구체적인 운영 방법 연구, 모의선거교육을 위한 교구 제작과 배포, 모의 투표결과와 취합과 결과 발표를 위한 정보시스템 개발과 운영 등 국가가 교육청이 갖는 교육행정권 내에서 지원을 할 수 있다. 그리고 이러한 지원을 선거관리위원회에서 지원할 수 있도록¹⁴⁹⁾ 「공직선거법」작용법적 근거를 신설하고, 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission) 제7조와 같이 우리 「선거관리위원회법」제3조를 개정하여 모의선거교육을 포함한 유권자 교육을 할 수 있는 조직법적 근거를 신설하는 것이 타당하다.¹⁵⁰⁾

또한, 학교 모의선거교육의 대상은 유권자인 학생, 유권자가 아닌 학생을 대상으로 한다. 한편, 학교 외 기관에서 전문가가 학교교육을 받는 아동·청소년, 학교교육을 받지 않는 아동·청소년을 대상으로 모의선거교육을 하는 것도 허용할 수 있다.

그런데 이와 같은 형태의 모의선거교육은 그 행태에 현행 「공직선거법」의 몇 개 조문에 저촉될 여지가 있었다.

첫째, 「공직선거법」 제86조 제1항 제3호는 공무원 등이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 금지하고 있는데, 교사가 모의선거교육을 하면서 모의투표를 하는 것이 정당 또는 후보자에 대한 지지도 조사를 조사 또는 발표하는 것은 이에 위반될 소지가 있다.

둘째, 「공직선거법」 제108조는 “누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없”으며, “누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거 등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없”도록 금지하고 있다. 모의선거교육이 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 하고 그 결과를 본 후 사후적으로 교육하는 것도 선거교육의 하나이므로 학교 모의선거교육에서 되도록 이를 허용해줄 필요가 있다. 이렇게 보았을 때 이 조항도 결정적이지는 않지만 모

149) 같은 취지: 김세희 외, 앞의 글, 105-106쪽.

150) 송수환, 앞의 글, 28쪽은 「공직선거법」 제14조의 개정을 제안하고 있다.

의선거교육의 교육적 효과를 반감시키는 잠재적 저촉 조항이다.

셋째, 「공직선거법」 제9조는 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.”고 규정하고 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배될 소지가 있다.

넷째, 「공직선거법」 제85조는 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 규정하고 있어, 규정하고 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배될 소지가 있다.

다섯째, 이 밖에 「공직선거법」 제60조, 제254조도 이미 살펴본 것처럼 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위에 저촉이 되는 것은 사실이지만, 제한하는 행위가 선거운동으로 다른 조항이 제한하는 행위에 비하여 상대적으로 좁으므로 실제 이 조항이 수행하는 제한 기능은 거의 없다.

이와 같은 저촉 조항을 연구진이 바람직하다고 평가한 모의선거교육의 형태를 포섭할 수 있도록 개정하는 방안은 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 논의되는 다양한 형태의 모의선거교육 중 이 보고서에서 단기적으로 도입가능하다고 판단한 일부 모의선거형태를 「공직선거법」에 명시하는 것이 바람직하다. 다양한 형태의 여론조사 중 선거의 공정성에 큰 영향을 미치지 않는다고 판단한 일부 여론조사만을 제108조에 규정함으로써 그 일부 여론조사는 안전하게 실시하고 공표할 수 있도록 하는 전략을 차용하는 것이다. 그 내용은 위에서 검토한 것처럼 단기적으로 도입가능하다고 판단한 일부 모의선거형태와 그 실시를 위한 구체적인 내용을 규칙에서 형성할 수 있도록 규정한다. 그리고 그 위치는 제7장 선거운동과 제17장 보칙을 생각해 볼 수 있다. 그런데 현행 보칙의 장에 규정된 조문은 당선무효, 비용반환, 공소시효 등의 내용을 담고 있어 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하지 않다. 그리고 현행 선거운동의 장에 규정된 조문은 선거운동에 해당하는 행위의 규율뿐 아니라 선거운동에 해당하지 않는 허용되는 행위도 규율하고 있으므로 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하다. 따라서 제7장에 규정하는 것이 타당하다.

둘째, 모의선거교육에 참여하는 자를 몇 세부터 몇 세까지로 할 것인지, 투표용지를 실제 선거에서 사용하는 것과 동일한 모형을 사용하는 것을 허용할 것인지, 실제 선거일과 관련하여 언제부터 언제까지 모의선거를 할 수 있도록 할 것인지, 투표결과의 공표를 언제부터 허용할 것인지 등 모의선거교육의 세부적인 사항은 이미 위에서 서술한 것을 참고하여 정하되, 그 형식은 법률이 아닌 하위규칙에서 규정할 것을 제안한다. 모의선거교육을 명시적으로 법제화하는 시기에는 이를 허용하는 사회적 합의에 집중하는 것이 필요하고 세부적인 것은 그 이후에 결정하는 것이 전략적으로 타당하다는 점, 그러한 세부적인 것은 모의선거를 인정하는

초창기와 그것을 한두 번 해 본 이후 변경 가능한 것이기 때문에 법률보다는 하위규칙에 규정하는 것이 법적 형식으로 더 적합하다는 점이 그 이유이다. 이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표7〉 「공직선거법」개정 시안 1

현행	개정안
<p>「공직선거법」 〈신설〉</p>	<p>「공직선거법」 제82조의8(모의선거교육) ① 「<u>초·중등교육법</u>」제2조의 학교에서 근무하는 같은 법 제19조 제1항의 수석교사 및 교사, 학술 및 교육사업 등을 목적으로 하는 단체(법 제60조 제1항 제8호의 단체, 창당준비위원회를 포함한 정당을 제외한다)(이하 이 조에서 “<u>교사등</u>”이라 한다)는 선거교육의 목적으로 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 할 수 있다.</p> <p>② 중앙선거관리위원회, 시·도선거관리위원회, 교육감은 제1항의 교사등이 자발적으로 모의 선거교육을 하는데, 그 조직화·연수·교재와 교구의 제작과 배포, 운영에 필요한 재정 등의 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에서 교사등이 학교에서 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 하는데 준수하여야 할 사항과 제2항에서 교육감이 모의선거교육의 지원을 하는데 준수하여야 할 사항에 관해서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>
<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. 〈개정 2014. 6. 11.〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 “<u>위탁선거</u>”라 한다)에 관한 사무 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사</p>	<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. 〈개정 2014. 6. 11.〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 “<u>위탁선거</u>”라 한다)에 관한 사무 4의2. <u>교육과 정보 제공을 통한 선거, 국민투표와 정당에 관한 사무의 선거권자·장래 선거권자의 의식 향상</u> 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한</p>

현행	개정안
<p>무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>	<p>사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>

2. 모의선거교육에 저촉되는 현행 규정의 개정

위와 같은 모의선거교육의 명시적 허용을 전제로 이에 저촉될 소지가 있는 조항을 개별적으로 모두 개정하는 것이 타당하다. 교사나 시민단체의 전문가가 「공직선거법」의 위반을 염려하여 모의선거교육을 꺼려하는 부정적인 요인을 차단하기 하고, 이를 적용하는 선거관리위원회의 해석상 어려움을 차단하기 위한 것이다.

우선 「공직선거법」 제86조 제1항 제3호는 공무원 등이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 금지하고 있는데, 교사가 모의선거교육을 하면서 모의투표를 하는 것이 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 이에 위반될 소지가 있다. 따라서 모의선거교육을 하거나 모의선거교육을 지원하는 행위가 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위 또는 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위가 아님을 분명하게 명시할 필요가 있다.

이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표8〉 「공직선거법」개정 시안 2

현행	개정안
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별</p>	<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별</p>

현행	개정안
<p>법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위</p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위(이하 생략)</p>	<p>법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. <u>소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위(제82조의 8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다)</u></p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. <u>정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위(제82조의 8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다)</u>(이하 생략)</p>

둘째, 「공직선거법」 제108조는 “누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없”으며, “누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거 등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없”도록 금지하고 있다. 모의선거교육이 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 하고 그 결과를 본 후 사후적으로 교육하는 것도 선거교육의 하나이므로 학교 모의선거교육에서 되도록 이를 허용해줄 필요가 있다. 이렇게 보았을 때 이 조항도 결정적이지는 않지만 모의선거교육의 교육적 효과를 반감시키는 잠재적 저촉 조항이다.

모의투표를 여론조사로 보는 것에 대하여 송수환은 “학생 투표의 기본적인 성격은 모의선거이며, 프로그램에 참여하는 학생 수만큼의 표본을 추출하여 지역구 후보자에 대한 학생들의 지지도를 투표행위를 통해 묻고 이를 지역구와 전국 단위로 취합하여 당선자와 승리 정당을 예측하게 된다는 점에서 표본의 크기가 다소 큰

선거여론조사에 해당한다고 볼 수 있으므로, 여론조사 관련 법률 조항을 적용하는 것은 타당”하다고 주장한다.¹⁵¹⁾ 연구진은 모의투표를 여론조사로 보는 것은 원칙적으로 타당하지만 학생을 대상으로 한 모의투표까지 여론조사로 보는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 왜냐하면 제108조의 구조상 이것까지도 여론조사로 보면 제1항의 공표시기뿐 아니라 제2항 이하의 규정까지 준수하여야 하는데¹⁵²⁾ 제2항을 적용할 것인지는 논쟁적이라는 점,¹⁵³⁾ 제3항 이하의 규정은 모의투표가 준수하기 어렵기 때문이다. 따라서 연구진은 모의투표를 여론조사로 보는 것은 원칙적으로 타당하지만 학생을 대상으로 한 모의투표는 여론조사로 보지 않도록 규정하는 방향으로 법률을 개정할 것을 제안한다. 다만, 제108조 제1항 공표 금지 규정과 같이 학생을 대상으로 한 모의투표에서 준수하여야 할 것은 하위규칙에서 별도로 규정하는 것이 수범자의 입장에서 간명하다고 생각한다.

요약하면 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서 모의투표에 제108조가 요구하는 일반적인 여론조사 관련 규정을 적용하는 것은 타당하지 않으므로 이를 여론조사에서 제외하되, 제108조 제1항과 같이 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서 모의투표도 준수하여야 할 사항은 법률 또는 규칙에서 별도로 규정하는 것이 타당하다.

이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표9〉 「공직선거법」개정 시안 3

현행	개정안
<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p> <p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선</p>	<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함하되, 제82조의8 제1항과 제2항에 따른 모의투표에 의한 경우를 제외한다. 이하 이條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p> <p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선</p>

151) 송수환, 앞의 글, 24쪽.
 152) 이와 같이 해석한 예: “귀문의 경우 선거에 관한 여론조사에 해당하므로 선거일 전 60일부터 선거일까지 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하는 경우에는 「공직선거법」 제108조제2항에 위반될 것이며, 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하지 아니하는 경우에도 관할 여론조사심의위원회에 서면으로 신고하고 조사대상의 전체 층을 대표하는 피조사자를 선정하는 등 같은 법 제108조를 준수하여야 할 것임. 다만, 모의투표의 결과를 같은 법 제155조제1항에 따른 선거일의 해당 투표마감시각 후에 공표하는 경우에는 같은 법 제108조제6항 및 제7항에 따른 선거여론조사기준으로 정한 사항의 공표 및 등록을 하지 아니하여도 될 것임.” 2017. 4. 16. 중앙선거관리위원회위원장 회답. 청소년 대상 대통령선거 모의투표 실시에 관한 질의회답.
 153) 이에 관해서는 앞서 살펴보았다.

현행	개정안
거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.	거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.

셋째, 「공직선거법」 제9조는 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.”고 규정하고 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배될 소지가 있다. 이는 해석을 통해서 해결할 수도 있지만, 입법론적으로 해결하는 것이 타당하다. 이미 서술한 것처럼 교사나 시민단체의 전문가가 「공직선거법」의 위반을 염려하여 모의선거교육을 꺼려하는 부정적인 요인을 차단하기 하고, 이를 적용하는 선거관리위원회의 해석상 어려움을 차단하기 위해서이다.

이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표10〉 「공직선거법」개정 시안 4

현행	개정안
제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.	제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다. <u>다만, 제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.</u>

넷째, 「공직선거법」 제85조는 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 규정하고 있고, 이에 해당하면 제255조 제1항 제9호에 해당하여 처벌되도록 규정되어 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배되어 처벌될 수 있다.

(i) 이를 개선하기 위하여 제3항과 제4항에 “다만, 제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.”는 단서 규정을 신설하는 것도 고려해 볼

수 있다. 이렇게 하면 모의선거교육을 하는 교사나 전문가가 신변의 위협을 느끼지 않고 좀 더 안정적으로 수업을 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 시도는 「공직선거법」의 구조와 합치하지 아니하며, 모의선거교육의 본질에 부합하지 않는 단점이 있다. 즉, 「공직선거법」은 여러 금지행위 중에서 선거운동을 상대적으로 혐의로 규정하고 있다. 그런데 모의선거교육을 하면서 하는 행위는 매우 다양하여 그 중에는 선거운동에 해당하여 제85조가 규율하고자 하는 행위도 있을 수 있다. 따라서 (ii) 위와 같이 단서를 신설하는 것보다는 아예 제58조 선거운동의 정의에서 통상적인 모의선거교육 행위를 제외하여 구성요건을 조각하는 방법, (iii) 통상적인 모의선거교육 행위의 위법성을 조각하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 전자는 제85조 제1항 선거운동 정의규정에서 제외되는 행위를 나열하는데 한 개의 호에 통상적인 모의선거교육 행위를 신설하는 것이다. 후자는 모의선거교육을 하면서 하는 행위가 제85조에서 금지하는 선거운동에 해당하여 제255조 제1항 제9호에 해당하여 처벌되는 경우 형법 제301조의 특수한 위법성 조각 사유와 같은 특수한 위법성 조각 사유를 신설하는 것이다.¹⁵⁴⁾ 연구진은 이 조항의 위반 여부가 구체적으로 문제가 되는 사건에서 교사 개인과 선관위, 검찰 등 공권력이 대립하는 구조라는 점, 신변의 위협을 느끼는 교사가 선거교육의 교수학습방법으로 모의선거교육을 선택하지 않을 염려 등을 고려하면 후자보다는 전자가 타당한 개선안이라 생각한다.

(ii)의 방법을 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표11〉 「공직선거법」개정 시안 5

현행	개정안
<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 "선거운동"이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신 	<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 "선거운동"이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신

154) 제310조(위법성의 조각) 제307조제1항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

현행	개정안
<p>일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위</p> <p>7. <신설></p> <p>②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위</p> <p>7. 제82조의8 제1항의 통상적인 교육행위와 제2항의 통상적인 교육지원행위</p> <p>②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

다섯째, 위와 같이 제58조를 이와 같은 개정하고 제82조의8을 신설하면 통상적인 모의선거교육 행위와 그 지원 행위는 선거교육의 범위에서 제외되므로, 제60조와 제254조와의 저촉도 해결된다. 따라서 이를 위한 별도의 개정은 필요 없다.

3. 모의선거교육의 당파성 배제를 위한 보완 규정 마련

이미 서술한 것처럼 연구진은 우리 헌법 제31조 제4항 교육의 정치적 중립성, 「교육기본법」 제6조 제1항, 「공직선거법」 제9조 등이 우려하는 모의선거교육이 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하지 못하고 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되는 것을 막으며, 동시에 교사가 정치적 중립성 훼손 우려와 이로 인한 신변 불안을 이유로 모의선거교육을 꺼려하는 것을 동시에 막을 수 있는 방안으로 한국에서 보이텔스바흐 합의와 같은 합의를 도출하여 규범화할 것을 제안하였다. 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher konsens)는 1970년대 독일에서 보수와 진보의 이념적·정치적 갈등으로 민주시민교육이 제 갈 길을 찾지 못하고 있는 상황을 극복하기 위해 민주시민교육 전문가가 중심이 된 공론화 과정에서 도출된 합의이다. 이 합의는 사회적·정치적으로 논쟁적인 쟁점을 수업 시간에 학생들이 직접 다루는 것에 대한 필요성, 그리고 그 과정에서 교사가 지켜야 할 원칙이 무엇인지 제시하고 있다. 보이텔스바흐 합의는 강제 금지, 논쟁 재현, 학생의 정치 상황과 이익에 기반한 분석이라는 세 가지 원칙으로 요약된다. (i) 강제 금지란 학생에게 자율적인 판단 능력이 있다는 것을 전제로 이러한 판단을 방해하는 것, 특정 견해를 강요하는 것, 특정 견해를 근거로 학생의 견해를 제압하는 것을 금지하는 것이다. 그리고 (ii) 논쟁 재현이란 학문과 정치의 세계에서 다루어지는 것, 논쟁적인 것은 수업에서도 이러한 논쟁이 재현되어야 한다는 것이다. 이를 통하여 어느 하나의 견해만이 옳바르다는 판단에서 나타날 수 있는 교조화를 막고자 하였다. (iii) 마지막으로 학생의 정치 상황과

이익에 기반한 분석이란 학생 스스로를 자기가 처한 현실의 정치적 상황에 투입하고 직접 자신의 상황과 이해관계를 바탕으로 그와 같은 정치적 상황을 분석할 수 있는 능력을 갖도록 교육하여야 한다는 것이다.

연구진은 「공직선거법」에는 모의선거교육의 당파성 배제 의무를 다시 한 번 강조하고, 보이텔스바흐합의와 같은 구체적인 내용을 「교육기본법」개정 또는 현재 국회에 계류되어 있는 ‘학교민주시민교육법안’(박찬대 의원 대표발의)¹⁵⁵⁾의 수정을 통해 담을 것을 제안한다.

이상의 논의를 「공직선거법」과 「교육기본법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표12〉 당파성 배제를 위한 「공직선거법」개정 시안

현행	개정안
「공직선거법」〈신설〉	「공직선거법」 제82조의8(모의선거교육) ④ 제1항의 교사, 국가와 교육감은 제1항의 교육과 제2항의 지원이 선거교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방법으로 이용되어서는 아니 된다.

〈표13〉 당파성 배제를 위한 「교육기본법」개정 시안

현행	개정안
「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방법으로 이용되어서는 아니 된다.	「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방법으로 이용되어서는 아니 된다.
〈신설〉	② 교육은 학습자의 자율적인 판단능력을 존중하며, 특정한 세계관, 이념, 신념을 강요해서는 아니 된다. ③ 학교 밖에서 논쟁적인 사항은 학교의 교육에서도 논쟁적으로 다루어져야 한다. ④ 교육은 학습자가 자신의 환경과 이해관계에 기반하여 정치적 쟁점을 분석할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있도록 하여야 한다.
② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.	⑤ 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.

155) 의안번호 2102063 학교민주시민교육법안(박찬대 의원 등 12명), 2020년 7월 16일 제안. 이에 대해 자세한 것은 국회 의안정보시스템의 정보 참고. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> (2020.10.15. 최종 방문)

제5장 결론: 요약 및 제도적 개선방안 제언

이 연구는 모의선거교육을 둘러싼 쟁점을 살펴보고, 현행 제도의 개선 필요성을 검토하고 개선 방안을 제안하는 것을 목적으로 하였다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 우선 모의선거교육의 현황과 현행 헌법과 「공직선거법」상을 둘러싼 쟁점을 살펴보았다. 그리고 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 독일, 스웨덴 등 국외 선진국의 모의선거교육의 현황과 규율 현황을 살펴보았다. 제2장과 제3장의 논의를 토대로 제4장에서 우리 「공직선거법」을 중심으로 한 현행 법률의 개선 방안을 제시한다.

이상의 논의를 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연구진은 교사가 자신의 수업에서 교육과정 또는 창의적 체험활동과 연계하여 모의선거교육을 기획하고 시행하는 것이 현행 교육법제에서 교사의 교육권의 내용 중 하나인 교육방법 선택의 자유를 행사한 결과에 해당하므로 원칙적으로 허용되고 장려되어야 한다고 결론지었다. 반면, 학교는 소속 교사의 자발적인 결정 없이 학교의 장이 결정하여 기획되고 시행하는 모의선거교육은 현행법상 허용될 수 없고, 소속 교사의 자발적인 결정과 주도로 기획되고 시행하는 모의선거교육을 행정적으로 지원할 수 있다. 국가와 교육청도 비슷하다. 따라서 국가와 교육청은 교사가 선거교육을 하는 방법으로 모의선거교육을 택하는 경우를 전제로 구체적인 운영 방법 연수, 모의선거교육을 위한 교구 제작과 배포, 모의 투표 결과의 취합과 결과 발표를 위한 정보시스템 개발과 운영 등 국가가 교육청이 갖는 교육행정권 내에서 지원을 할 수 있다. 그리고 이러한 지원을 선거관리위원회에서 지원할 수 있도록 「공직선거법」에 작용법적 근거를 신설하고, 오스트레일리아 연방선거위원회(The Australian Electoral Commission) 제7조와 같이 우리 「선거관리위원회법」 제3조를 개정하여 모의선거교육을 포함한 유권자 교육을 할 수 있는 조직법적 근거를 신설하는 것이 타당하다. 또한 이 때 학교 모의선거교육의 대상은 유권자인 학생, 유권자가 아닌 학생을 대상으로 한다. 한편, 학교 외 기관에서 전문가가 학교교육을 받는 아동·청소년, 학교교육을 받지 않는 아동·청소년을 대상으로 모의선거교육을 하는 것도 허용할 수 있다.

그런데 이와 같은 형태의 모의선거교육은 그 행태에 따라 현행 「공직선거법」의 몇 개 조문에 저촉될 여지가 있었다. 그러므로 일반적으로 논의되는 다양한 형태의 모의선거교육 중 이 보고서에서 단기적으로 도입가능하다고 판단한 일부 모의선거형태를 「공직선거법」에 명시하는 것이 바람직하다. 다양한 형태의 여론조사 중 선거의 공정성에 큰 영향을 미치지 않는다고 판단한 일부 여론조사만을 제 108조에 규정함으로써 그 일부 여론조사는 안전하게 실시하고 공표할 수 있도록 하는 전략을 차용하는 것이다. 그 내용은 위에서 검토한 것처럼 단기적으로 도입

가능하다고 판단한 일부 모의선거형태와 그 실시를 위한 구체적인 내용을 하위 법령에서 형성할 수 있도록 규정한다. 그리고 그 위치는 제7장 선거교육과 제17장 보칙을 생각해 볼 수 있다. 그런데 현행 보칙의 장에 규정된 조문은 당선무효, 비용반환, 공소시효 등의 내용을 담고 있어 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하지 않다. 그리고 현행 선거운동의 장에 규정된 조문은 선거운동에 해당하는 행위의 규율뿐 아니라 선거운동에 해당하지 않는 허용되는 행위도 규율하고 있으므로 제한적으로 허용되는 모의선거교육을 규정하기에 적당하다. 따라서 제7장에 규정하는 것이 타당하다. 모의선거교육에 참여하는 자를 몇 세부터 몇 세까지로 할 것인지, 투표용지를 실제 선거에서 사용하는 것과 동일한 모형을 사용하는 것을 허용할 것인지, 실제 선거일과 관련하여 언제부터 언제까지 모의선거를 할 수 있도록 할 것인지, 투표결과의 공표를 언제부터 허용할 것인지 등 모의선거교육의 세부적인 사항은 이미 위에서 서술한 것을 참고하여 정하되, 그 형식은 법률이 아닌 하위 법령에서 규정할 것을 제안한다. 모의선거교육을 명시적으로 법제화하는 시기에는 이를 허용하는 사회적 합의에 집중하는 것이 필요하고 세부적인 것은 그 이후에 결정하는 것이 전략적으로 타당하다는 점, 그러한 세부적인 것은 모의선거를 인정하는 초창기와 그것을 한두 번 해 본 이후 변경 가능한 것이기 때문에 법률보다는 하위 법령에 규정하는 것이 법적 형식으로 더 적합하다는 점이 그 이유이다. 이상의 논의를 「공직선거법」에 반영하기 위한 시안을 제시하였다.

둘째, 위와 같은 모의선거교육의 명시적 허용을 전제로 이에 저촉될 소지가 있는 조항을 개별적으로 모두 개정할 것을 제안하였다. 이는 교사나 시민단체의 전문가가 「공직선거법」의 위반을 염려하여 모의선거교육을 꺼려하는 부정적인 요인을 차단하기 위함이고, 이를 적용하는 선거관리위원회의 해석상 어려움을 차단하기 위한 것이다. 첫째, 「공직선거법」 제86조 제1항 제3호는 공무원 등이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위를 금지하고 있는데, 교사가 모의선거교육을 하면서 모의투표를 하는 것이 정당 또는 후보자에 대한 지지도를 조사 또는 발표하는 것은 이에 위반될 소지가 있다. 따라서 모의선거교육을 하거나 모의선거교육을 지원하는 행위가 소속 직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위 또는 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위가 아님을 분명하게 명시할 필요가 있다. 둘째, 「공직선거법」 제108조는 일정한 기간 여론조사의 경위와 그 결과 공표를 금지하고, 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법에 의한 여론조사를 금지하고 있다. 모의선거교육은 시뮬레이션 학습의 일종이므로 최대한 실제와 가까워야 하고 그 결과를 본 후 사후적으로 교육하는 것도 선거교육의 하나이므로 학교 모의선거교육에서 되도록 이를 허용해줄 필요가 있다. 구체적으로 요약하면 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서

모의투표에 제108조가 요구하는 일반적인 여론조사 관련 규정을 적용하는 것은 타당하지 않으므로 이를 여론조사에서 제외하되, 제108조 제1항과 같이 학생을 대상으로 한 모의선거교육에서 모의투표도 준수하여야 할 사항은 법률 또는 규칙에서 별도로 규정할 것을 제안하였다. 셋째, 「공직선거법」 제9조는 “공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.”고 규정하고 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배될 소지가 있으므로 모의선거교육 또는 그 지원행위는 이러한 행위에 해당하지 않는다고 명시할 것을 제안하였다. 넷째, 「공직선거법」 제85조는 “누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다”(제4항)고 규정하고 있고, 이에 해당하면 제255조 제1항 제9호에 해당하여 처벌되도록 규정되어 있어, 교사가 모의선거교육을 하면서 하는 행위 중 일부가 이에 위배되어 처벌될 수 있다. 이를 해결하기 위해서 제58조 선거운동의 정의에서 통상적인 모의선거교육 행위를 제외하여 제255조의 구성요건에 해당하지 않도록 할 것을 제안하였다.

마지막으로 연구진은 우리 헌법 제31조 제4항 교육의 정치적 중립성, 「교육기본법」 제6조 제1항, 「공직선거법」 제9조 등이 우려하는 모의선거교육이 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하지 못하고 정치적·과당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되는 것을 막으며, 동시에 교사가 정치적 중립성 훼손 우려와 이로 인한 신변 불안을 이유로 모의선거교육을 꺼려하는 것을 동시에 막을 수 있는 방안으로 한국에서 보이텔스바흐 합의와 같은 합의를 도출하여 규범화할 것을 제안하였다. 구체적으로 「공직선거법」에는 모의선거교육의 당파성 배제 의무를 다시 한 번 강조하고, 보이텔스바흐합의와 같은 구체적인 내용을 「교육기본법」을 개정하거나 현재 국회에 계류되어 있는 ‘학교민주시민교육법안’(박찬대 의원 대표발의)에 추가하여 담을 것을 제안한다.

이상의 논의를 「공직선거법」과 「선거관리위원회법」, 「교육기본법」에 반영하기 위한 시안을 제시하면 다음과 같다.

〈표14〉 「공직선거법」개정 시안 정리

현행	개정안
「공직선거법」 〈신설〉	「공직선거법」 제82조의8(모의선거교육) ① 「초·중등교육법」제2조의 학교에서 근무하는 같은 법 제19조 제1항의 수석교사 및 교사, 학술 및 교육사업 등을 목적으로 하는 단체(법 제60조 제1항 제8호의 단체, 창당준비위원회를 포함한 정당)를 제외한다)(이하 이 조에서 “교

현행	개정안
	<p><u>사등</u>이라 한다)는 선거교육의 목적으로 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 할 수 있다.</p> <p>② 중앙선거관리위원회, 시·도선거관리위원회, 교육감은 제1항의 교사등이 자발적으로 모의선거교육을 하는데, 그 조직화·연수·교재와 교구의 제작과 배포, 운영에 필요한 재정 등의 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에서 교사등이 학교에서 모의투표를 실시하고 결과를 공표하며 이에 관한 교육을 하는데 준수하여야 할 사항과 제2항에서 교육감이 모의선거교육의 지원을 하는데 준수하여야 할 사항에 관해서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>④ 제1항의 교사, 국가와 교육감은 제1항의 교육과 제2항의 지원이 선거교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</p>
<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위 7. <신설> <p>②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동 5. 삭제 <2014. 5. 14.> 6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위 7. <u>제82조의8 제1항의 통상적인 교육행위와 제2항의 통상적인 교육지원행위</u> <p>②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정	제9조(공무원의 중립의무 등) ①공무원 기타 정

현행	개정안
<p>치적 증립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.</p>	<p>치적 증립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다. <u>다만, 제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.</u></p>
<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신청을 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위</p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. <u>정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위</u> (이하 생략)</p>	<p>제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ①공무원(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상 투표신청을 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.</p> <p>1. <u>소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위(제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다)</u></p> <p>2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위</p> <p>3. <u>정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위(제82조의8 제1항과 제2항에 해당하는 행위는 제외한다)</u> (이하 생략)</p>
<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p>	<p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ①누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(模擬投票나 人氣投票에 의한 경우를 포함하되, 제82조의8 제1항과 제2항에 따른 모의투표에 의한 경우를 제외한다. 이하 이 條에서 같다)의 경위와</p>

현행	개정안
<p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.</p>	<p>그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p> <p>②누구든지 선거일전 60일(선거일전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다. 다만, 제57조의2제2항에 따른 여론조사는 그러하지 아니하다.</p>

〈표15〉 「선거관리위원회법」개정 시안 정리

현행	개정안
<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. <개정 2014. 6. 11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 "위탁선거"라 한다)에 관한 사무 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>	<p>「선거관리위원회법」 제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다. <개정 2014. 6. 11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무 2. 국민투표에 관한 사무 3. 정당에 관한 사무 4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 "위탁선거"라 한다)에 관한 사무 4의2. <u>교육과 정보 제공을 통한 선거, 국민투표와 정당에 관한 사무의 선거권자·장래 선거권자의 의식 향상</u> 5. 기타 법령으로 정하는 사무 <p>②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.</p> <p>③중앙선거관리위원회는 제1항의 사무를 통할·관리하며, 각급선거관리위원회는 제1항의 사무를 수행함에 있어 하급선거관리위원회를 지휘·감독한다.</p> <p>④ 삭제 <2014. 6. 11.></p> <p>⑤ 삭제 <2014. 6. 11.></p>

〈표16〉 「교육기본법」개정 시안 정리

현행	개정안
<p>「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</p>	<p>「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>② <u>교육은 학습자의 자율적인 판단능력을 존중하며, 특정한 세계관, 이념, 신념을 강요해서는 아니 된다.</u></p> <p>③ <u>학교 밖에서 논쟁적인 사항은 학교의 교육에서도 논쟁적으로 다루어져야 한다.</u></p> <p>④ <u>교육은 학습자가 자신의 환경과 이해관계에 기반하여 정치적 쟁점을 분석할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있도록 하여야 한다.</u></p>
<p>② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.</p>	<p>⑤ 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.</p>

〈참고문헌〉

- 강동웅, 김수연, 서울교육청 모의선거 교육… 선관위 “선거법 위반” 결론, 동아일보 인터넷판 기사, 2020.1.22., (2020.9.20. 최종 방문)
- 곽한영, 미국 선거교육 사례연구 - 2008년 이후 대통령 선거 시기를 중심으로, 법교육연구, 2017.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010.
- 김선택, “아동·청소년보호의 헌법적 기초-미성년 아동·청소년의 헌법적 지위와 부모의 양육권”, 「헌법논총」, 제8집, 1997.
- 김세희, 강민정, 김자영, 김영복, 노태훈, “학교 민주시민교육 활성화 방안 연구-모의선거 교육을 중심으로”, 서울특별시 교육청, 2019.
- 김왕근, 박상준, 서현진, 옥일남, 은지용, 장원순, 정필운, 「민주시민교육의 이해와 적용」, 한국문화사, 2020.
- 김철수, 「헌법학신론」, 박영사, 2009.
- 노기호, 「교육권론」, 집문당, 2008.
- 박상준, “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안”, 법과인권교육연구 제13권 제1호, 2020.
- 박성혁, 김해성, 김현철, 곽한영, 오승호, 김자영, 법교육학 입문, 도서출판 GMW, 2013.
- 배영민, “중등학교 사회과에서 선거 연령의 하향에 대비한 시민교육의 개혁: 지식 위주에서 쟁점 중심으로 선거교육의 전환을 기대하며”, 사회과교육, 2018.
- 법무부 편저, 「한국인의 법과 생활」, 박영사, 2019.
- 사단법인 징검다리교육공동체, 2018 6.13 지방선거 연계 징검다리교육공동체 모의선거교육 결과 보고서, 2018.
- 서재천, “사회과 시뮬레이션 학습에 관한 일 고찰”, 사회과교육, 제31권, 한국사회과교과연구학회, 1998, 193-211.
- 서현진, “선거와 정치 참여에 대한 미래 유권자 교육의 문제점과 개선방안”, 시민교육연구, 제47권 제1호, 2015.
- 손재권 편저, 「공직선거의 이해」, 동양미디어, 2017.
- 송수환, “공직선거법상 미래유권자의 선거참여 도입 방안 -캐나다의 학생투표 사례를 중심으로-”, 고려법학 제80권, 고려대학교 법학연구원, 2016.
- 신두철, “호주의 정치참여 위기와 민주시민교육: 호주선거위원회의 선거교육을 중심으로”, 한국시민윤리학회보25(2), 한국시민윤리학회, 2012.
- 신현직, “교육기본권에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 1990,

- 안성경, “교육에서 정치적 중립성이란 무엇인가?-독일 바이텔스바흐 합의의 함의-”, 『법과인권교육연구』제10권 제1호, 2017.
- 양지훈, 염경미, 김현정, 정필운, “선거 연령 하향에 따른 교육기관의 대응: 쟁점과 과제”, 『법과인권교육연구』제10권 제1호, 한국법과인권교육학회, 2017.
- 유명철, “선거 참여를 위한 교실에서의 유권자 교육”, 『정치정보연구』1(1), 1998.
- 이수경, 정필운, “시민교육으로서 선거교육의 현황과 과제”, 한국사회과교육학회 연차학술대회자료집, 2020.
- 이정희, “일본의 액티브 러닝을 통한 주권자교육”, 한국일본교육학연구, 2018.
- 이종희, “독일의 선거제도와 정책”, 한독사회과학회 2017년 국제학술대회, 한독사회과학회, 2017.
- 이지혜, “참여 중심 선거교육 방향 탐색”. 『법과인권교육연구』제10권 제1호, 2017.
- 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2015.
- 전광석, 『한국헌법론』, 집현재, 2017.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2015.
- 정필운, “공립학교 초중등교원의 헌법적 지위”, 『부패학회보』, 한국부패학회, 제18권 제3호, 2013.
- 정필운, “교원단체 규율에 대한 헌법이론적 검토”, 『헌법학연구』제21권 제2호, 2015,
- 정필운, “교육영역에서 당사자의 권리·의무·권한에 대한 헌법이론적 고찰”, 『법학연구』제19권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2009.
- 정필운, “교육영역에서 자치의 본질 및 국가와 지방자치단체의 권한배분의 원리에 대한 헌법해석론적 검토”, 『토지공법연구』, 제46권, 2009.
- 정필운, “학생의 정치 참여와 시민교육”, 『교육개발』, 2020 봄, 한국교육개발원.
- 정필운, 양지훈, 『사회과에서 통일교육의 활성화 방향』. 한국교원대학교 통일교육연구소 세미나 자료집, 2018.
- 정필운, 오연주, 양지훈, 이경진, “보이텔스바흐 합의 정신에 기반한 학교 시민교육 현장 적용 방안 연구”, 서울특별시 교육청 교육연구정보원 교육정책연구소 위탁 연구 보고서, 2017.
- 정필운, 이준현, 전용주, 김혜경, 안성경, 주종진, 황재성, 이수경, 양지훈, 『고등학교 정치와 법』, 비상교육, 2018.
- 조의호, “초등학교 모의 선거 교육 프로그램 개발 및 효과”, 『사회과교육』, 제57권 제3호, 한국사회과교육연구학회, 2018.
- 조철민, 『독일의 청소년 정치참여를 통한 민주시민교육』, 한국교육개발원, 2017.
- 최용규, 박남수, 정호범, 박용조, 김영석, 『사회과, 교육과정에서 수업까지』, 북천사, 2016.

- 표시열, 「교육법: 이론·정책·판례」, 박영사, 2008.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2018.
- 허종렬, “한국 헌법상 교육기본권에 대한 논의와 일본 헌법과의 비교분석”, 성균관법학, 17권 1호, 2005.
- Arbetman, Lee., Ed O’Brien, Street Law, McGraw-Hill, 2010.
- Briggs, J., Young People and Political Participation: Teen Players, London: Palgrave Macmillan. 2017.
- Chemerinsky, Erwin., Constitutional Law, Aspen Publishers, 2011.
- Eichhorn, J., Mobilisation through early activation and school engagement - the story from Scotland. Journal of Youth Studies, 21(8), 1095-1110, 2018.
- Ferguson, Patrick., Impacts on Social and Political Participation. in James P. Shaver, Handbook of Research on Social Studies Teaching and Learning, New York: Macmillan, 1991.
- Hans D. Jarass., Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, C.H.Beck, 2014.
- Kelly, T.E., Discussing Controversial Issues: Four Perspectives on the Teachers Role, Theory and Research in Social Education, 14(2), 1986.
- Lau, Richard R. and Redlawsk, David P., Voting Correctly. American Political Science Review, 91(3), 1997.
- Lijphart, Arend., Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma. American Political Science Review, 91(1), 1997.
- Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, Skolval 2018/2019 Slutrapportering av uppdraget (KU2017/01611/D), MUCF, 2020.
- Patrick, John J. Making Decisions about Participating in Elections. Social Education, 40(3), 1976.
- Regeringen, Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att genomföra förberedelser av skolval 2018 och 2019, 2017.

〈인터넷 자료〉

- 조규복, 일본의 만18세 주권자 교육① 최근 3년의 시행착오와 시사점, 에듀인뉴스, 2020.1.6. (2020.9.20. 최종 방문)
- 중앙선거관리위원회 보도자료, 2020.2.6. (2020.9.20. 최종 방문)
- 최원형, ‘모의선거’ 치러본 학생 94% “앞으로 투표 꼭 참여”, 한겨레신문 인터넷

판 기사, 2019.12.16. (2020.9.20. 최종 방문)
홍진근, 6.13지방선거]YMCA 청소년 모의투표..실제 결과와 차이, ATN news,
인터넷판 기사, 2018.6.15. (2020.8.12. 최종 방문)
중앙일보, 서울교육청 모의선거 교육 결국 '백지화'... "선거법 위반 우려", 인터넷
판 기사, 2020.3.11. (2020.9.20. 최종 방문)
사단법인 징검다리교육공동체 보도자료, 2020.4.3. (2020.9.10. 최종 방문)

<웹사이트>

National Student /Parent Mock Election -

<https://nspme.logiklab.com/> (2020.10.21. 최종 방문)

California Student Mock Election

<https://www.sos.ca.gov/elections/student-mock-election/>
(2020.10.21. 최종 방문)

캐나다 법령제공 웹사이트,

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/fulltext.html>
(2020.10.21. 최종 방문)

오스트레일리아 법령 제공 웹사이트,

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103>
(2020.10.16. 최종 방문)

오스트레일리아 연방선거위원회

홈페이지, <https://greensmps.org.au/articles/aec-and-voter-education>
(2020.10.21. 최종 방문)

독일 청소년 모의선거 웹사이트, <https://www.juniorwahl.de/partner.html>
(2020. 10. 20. 최종방문)

독일 연방정치교육원 홈페이지 내

<https://www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass> (2020.10.19.
최종방문)

독일 연방 가족·노인·여성·청소년부 홈페이지

내 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/juniorwahl-zur-bundestagswahl-2017-gestartet/119568>(2020. 10. 18.
최종방문)

스웨덴 청소년 및 시민사회 기관(MUCF, Myndigheten för ungdoms-och
civilsamhällesfrågor), <https://eng.mucf.se/> (2020. 10. 20
최종방문)

2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서
「모의선거교육의 쟁점과 제도적 개선방안 연구」

발행일 | 2020년 10월 23일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-503-2190

인 쇄 | 성균문화사(02-762-4401)

- 보고서 내용의 무단복제를 금함
(비매품)

