

시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안: ‘2016 총선시민네트워크’를 중심으로

김형철 | 성공회대학교

+ 국문요약 +

이 연구는 제20대 총선에서 2016 총선시민네트워크의 선거참여활동을 선거의 공정성, 참여성, 대표성 그리고 책임성이라는 민주주의 가치 실현에 초점을 맞춰 평가하고 활성화 방안을 제시하였다. 2016 총선시민네트워크는 공정선거운동, 투표참여운동, 정책평가 및 공약채택운동, 그리고 낙천낙선운동 등을 전개하였으며, 그 결과 민주주의 가치 실현에 긍정적 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 즉, 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동과 공명선거시민네트워크의 개표감시 활동은 관권 및 부정선거를 방지하는 데 기여하였으며, 투표참여운동은 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다는 점에서 투표율 제고에 기여하였다고 평가할 수 있다. 그리고 시민의 요구를 후보나 정당에게 제시하고 이를 공약이나 정책으로 반영하도록 하는 정책평가 및 공약채택운동은 정책투표의 필요성과 더불어 정치적 대표성의 중요성을 알리는 데 기여하였다. 마지막으로 낙천낙선운동은 인물과 자질 그리고 후보자의 정책입장과 의정활동을 평가하여 시민의 대표로서의 부적격자를 심판한다는 점에서 민주적 책임성을 제도화하는 데 기여하였다. 그러나 시민단체의 선거참여활동은 한계를 갖고 있다. 즉, 선거법이 시민단체의 선거참여활동을 제한하기 때문이다. 이에 시민단체의 선거참여활동을 활성화하기 위해서는 시민단체 및 시민들이 자유롭게 선거운동에 참여하고 의사표현을 할 수 있도록 선거법을 개정할 필요가 있다. 또한 시민단체의 선거참여활동을 알고 있다고 답한 응답자일수록 투표했다는 응답이 많다는 점에서 알 수 있듯이 시민단체의 선거참여활동에 대한 홍보가 중요하다. 따라서 시민단체의 선거참여활동을 시민들에게 알릴 수 있는 다양한 방법과 매체를 개발할 필요가 있다.

I. 서론

이 연구는 제20대 국회의원선거를 중심으로 시민단체의 선거참여활동이 민주주의 가치 실현에 있어 어떠한 역할을 하였는지를 평가하고, 시민단체의 선거참여활동을 활성화하기 위한 방안을 제시하는 데 목적이 있다.

민주화를 계기로 활성화된 시민단체는 1991년 지방의회선거에서 공명선거실천운동을 시작으로 다양한 선거참여활동을 전개하고 있다. 시민단체는 1991년부터 공명선거실천 시민운동협의회(이하 공선험)를 구성하여 부정선거 감시라는 선거참여 활동을 전개하였으며, 2000년에는 총선시민연대의 낙천낙선운동 그리고 최근 실시된 제20대 총선에서는 2016 총선시민네트워크(이하 2016 총선넷)와 공명선거시민네트워크를 구성하여 낙천낙선운동, 정책과제 약속운동 그리고 개표감시활동 등을 전개하였다. 이러한 다양한 선거참여활동은 시민단체가 선거과정에서 감시자로서의 역할뿐만 아니라 심판자로서의 역할까지 확대됨을 의미하는 것이다(박영선 2013, 76).

시민단체의 선거참여를 포함한 정치참여활동은 현실정치에 대한 문제의식으로부터 출발한다. 민주화 이후 한국의 정치는 국민의 요구에 대한 반응성과 책임성의 결여현상이 지속되어왔다. 또한 부패 및 지대추구, 반민주적이고 반의회적인 행위 등과 같은 국민의 대표로서 부적절한 자질을 가진 정치인에 대한 불신이 높아졌다. 따라서 시민단체는 인적 쇄신과 정치제도 개혁을 정치권에 맡기기보다는 직·간접적으로 정치참여 활동에 나서게 되었다. 시민단체의 정치참여활동은 2000년 총선에서 부적절한 후보를 낙선시켰으며, 또한 단체의 선거운동을 금지하는 선거법 제87조 등을 일부 개정하는 성과를 가져왔다.¹⁾ 이후 시민단체는 2003년 범국민정치개혁협의회를 구성하여 선거에 국한되지 않는 제반 정치제도 개혁을 이루어냈다(황영민 2011, 241).

그러나 2004년 제17대 총선부터 제19대 총선까지 시민단체의 선거참여 활동이 미흡한 성과를 냈다고 평가되고 있다. 특히, 낙천낙선운동과 당선운동은 유권자의 공감을 얻는데 실패하여 낙선율이 점차 줄어들어가는 것이다(박영선 2013; 이소영 2012; 이태호 2012). 그 이유로 2004년 제17대 총선에서 탄핵담론이 압도한 폐쇄된 담론적 기회구조로 인해 시민단체의 낙천낙선운동의 파급력이 크지 않았으며(오현철 2004, 117), 또한 제17대와

1) 2000년 총선에서 낙천낙선운동은 국민들의 지지 속에 전국 낙선율 68.6%(86명 중 59명), 집중지역 낙선율 68.2%(22명 중 15명)라는 높은 낙선율을 보였다.

제18대 총선에서는 시민단체의 선거참여활동이 단일한 조직으로 이루어졌던 2000년과 달리 개별 단체별로 전개됨으로써 단일한 담론적 기회구조에 의한 국민적 공감을 얻지 못하였기 때문이다(박영선 2013; 오현철 2004; 이소영 2012).

그렇다면 2016년 제20대 총선에서 시민단체의 선거참여활동은 어떻게 평가할 수 있을까? 이재근의 연구는 시민사회의 총선대응을 평가하는 기준으로 총선과정에서 시민사회, 시민과 유권자 참여의 확대 정도를 기준으로 삼아야 한다고 지적한다(2016, 208-209). 그러나 이 연구는 시민단체의 선거참여활동의 목적이 참여의 확대뿐만 아니라 민주주의의 가치를 실현에 있다는 점에서 시민단체의 선거참여활동을 선거참여활동의 방식과 내용 그리고 민주주의 가치실현에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이를 위해 II절에서는 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할에 대한 살펴보고 III절에서는 20대 총선 이전의 시민단체의 선거활동과 성과를 검토하고자 한다. IV절에서는 2016 총선넷을 중심으로 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. V절에서는 민주주의의 기본적 가치를 기준으로 시민단체의 선거참여활동을 평가하고 활성화 방안에 대해 제시하고자 한다.

II. 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할

대의민주주의는 참여, 대표와 책임의 원리에 기초하여 시민의 요구에 부응(responsiveness)하는 정치체제를 의미한다. 그리고 자유롭고 공정한 선거는 대의민주주의에 있어 필수불가결한 전제조건으로서 시민들이 직·간접적인 참여를 통해 자신들의 이해와 요구를 정치적으로 대표하고 선출된 대표를 통제하는 공식적 과정이다. 따라서 선거는 대의민주주의의 기본적 가치인 참여성, 정치적 대표성 그리고 책임성을 실현하는 주요한 도구라 할 수 있다.

한국에서 대의민주주의에 대한 위기론이 지속적으로 제기되고 있다. 그 이유는 첫째, 선거참여의 위기를 제시할 수 있다. 민주화 이후 대통령선거와 국회의원선거의 투표율이 지속적으로 낮아지고 있다. 이 같은 투표율의 하락은 대의정치에 대한 시민들의 불신과 무관심이 높아지고 있음을 의미한다는 점에서 대의민주주의의 위기를 보여주는 주요한 지표라고 할 수 있다. 둘째, 정치적 대표성의 왜곡을 제시할 수 있다. 정치적 대표성의

왜곡은 비례성이 낮은 선거제도의 효과일 수도 있지만, 선거에 참여한 정당이나 후보가 시민사회에서의 제기되는 다양한 요구를 정책이나 공약으로 반영하려는 노력이 부족하기 때문이다. 즉, 시민사회에서 제기되는 공공의 이익에 대한 반응보다는 지역 및 연고주의에 기초한 사적 이익을 반영하고 있기 때문이다. 마지막으로 책임성의 위기이다. 일반적으로 수직적 책임성은 주인과 대리인이라는 대표원리 속에서 둘 사이의 상호관계에 의해 수행된다. 즉, 대리인인 선출된 대표는 시민들의 요구를 지속적으로 정책에 반영할 책임이 있으며, 주인인 시민은 선출된 대표를 지속적으로 견제·감시함으로써 그리고 선거를 통해 심판할 책임이 있다. 이 연구에서는 후자의 관점에서 책임성의 위기를 제기하고자 한다. 민주화 이후 한국선거에서 투표행위의 특징은 지역 및 인물중심의 투표이며, 선출된 대표가 시민의 요구에 부응하는 정책과 공약을 잘 수행했는지 등을 평가하고 심판하는 회고투표가 거의 이루어지지 않았다는 점이다. 이러한 특징은 선출된 대표나 정당이 책임정치를 수행해야 한다는 동기를 약화시킴으로써 책임성의 위기를 결과하였다.

정치권은 대의민주주의의 위기를 극복함에 있어 당파적 이해관계에 기초하여 미온적으로 대응함으로써 정치에 대한 시민의 불신과 무관심을 더욱 심화시키고 있다. 이러한 상황은 시민단체의 정치참여활동을 유인하고 촉진하는 계기가 되었다. 그리고 시민단체의 정치참여활동은 권력에 대한 감시, 취약한 대의정치, 당파적 이해관계를 우선시한 대립과 대결의 정당정치, 부패와 무능에 대한 저항과 개혁을 위해 정치제도 개혁, 의정 및 권력 감시, 그리고 선거참여 등이 중심이 되어 이루어지고 있다. 이러한 시민단체의 다양한 정치참여활동 중 선거참여활동은 앞서 언급한 참여성, 대표성, 그리고 책임성의 위기를 극복하기 위한 적극적 대응방식 중 하나이다.

시민단체의 선거참여활동은 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 이현출(2004)은 시민단체의 참여유형을 시민단체와 의회 또는 정당 간의 조화 및 긴장관계를 중심으로 갈등, 견제, 협력, 경쟁 유형으로 구분하고 있다. 이는 시민단체의 전반적인 정치참여 유형을 범주화한 것으로 갈등(낙천낙선운동), 견제(공명선거 감시와 정책평가), 경쟁(정치세력화) 그리고 협력(정치개혁을 위한 정치권과의 협력)의 예를 들고 있다. 또한 전용주(2009)와 황영민(2011)은 시민단체의 선거참여방식에 초점을 맞춰 유형을 제시하고 있다. 먼저 전용주는 낙천낙선운동, 후보자정보공개운동, 특정후보지지운동, 부정선거감시, 정책제시, 정책과 후보평가로 유형화하고 있으며, 황영민은 공명선거운동, 낙천낙선운동, 지지당선운동, 후보출마운동, 정책평가 및 공약채택운동, 시민정치운동으로 구분하고 있다.

김의영(2004)은 시민단체의 선거참여운동 방식을 범주화하여 공명선거실천, 제도개혁, 선거운동 그리고 정치세력화 유형으로 구분하고 있다. 즉, 공명선거실천은 유권자 참여운

동, 후보자정보공개, 공약유도, 선거감시운동의 방식을 포함하며, 제도개혁은 선거 관련 제도개혁운동 방식이다. 그리고 선거운동은 낙천낙선운동과 당선운동을 포함하는 유형이며, 정치세력화는 후보전술, 정당연계, 창당 등의 방식에 의한 선거참여 유형이다. 김의영이 제시한 시민단체의 선거운동 방식은 이후 연구에서 큰 틀을 유지한 채 정치사회 환경의 변화에 따라 수정하여 분류하고 있다. 즉, 이소영(2012)은 투표참여운동과 정책평가 및 공약채택운동의 규모가 커짐을 반영하여 공명선거추진운동, 투표참여운동, 정책평가 및 공약채택 운동, 낙천낙선운동 및 당선운동, 제도개혁운동, 정치세력화로 제시하고 있다.

그러나 제도개혁운동을 과연 시민단체의 선거참여운동의 유형으로 범주화할 수 있는지에 대한 의구심이 든다. 즉, 김의영(2004, 146)은 제도개혁운동이 선거시기와 관계없이 지속적으로 이루어져 왔지만 선거와 선거결과에 미치는 영향이 크기 때문에 포함한다고 지적한다. 그러나 이런 논리를 받아들이면 선거시기가 아닌 모든 시기의 시민단체의 정치참여활동 특히 의정감시활동도 선거와 선거결과에 영향을 미치기 때문에 포함하게 되어 선거참여활동과 기타 정치참여활동 간의 구분을 모호하게 할 수 있다.

박영선(2013)은 이러한 유형화가 시민단체 선거참여 전략이 함의하고 있는 고유성을 이해하기 어렵고 후보자정보공개운동과 선거운동, 정책평가 및 공약채택운동과 낙선운동이 배타적이지 않기 때문에 정치권에 대한 개입정도를 포괄하는 시민단체의 선거참여활동을 유형화하고 있다. 즉, 정보공개운동의 유형을 정치권에 대한 개입 정도에 따라 최소개입(납세·병역 등 후보자의 기본정보제공), 중간개입(현안 및 쟁점에 대한 정책태도, 의정활동에 대한 정보제공, 후보자 간 공약비교) 그리고 최고개입(가치 및 평가기준에 근거한 정책평가나 공약채택, 정책협약운동, 심판운동) 운동으로 분류한다. 그러나 이러한 분류는 시민단체의 오래된 그리고 중요한 선거참여활동인 선거의 공정성을 위한 공명선거운동과 선거참여를 독려하기 위한 투표참여운동을 간과하고 있다는 점에서 한계를 갖는다.

따라서 이 연구는 선거의 공정성, 참여성, 대표성 그리고 책임성을 높이기 위한 목적에 초점을 맞추어 시민단체의 선거참여활동을 유형화하여 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. 즉, 공명선거운동(공정성), 투표참여운동(참여성), 낙천낙선운동과 당선운동(책임성), 정책평가 및 공약채택운동(대표성)을 통해 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다.

시민단체는 선거참여활동을 통해 선거과정에서 의제를 형성하는 역할을 수행한다. 시민단체는 자신들의 지향하는 가치와 목적을 실현하기 위해 특정 정책이슈를 제기하거나 사회적 문제를 쟁점화 함으로써 유권자들의 관심을 유도·동원하여 선거결과에 영향을 미치고자 한다(이소영 2012, 12; 전용주 2009, 116). 또한 시민단체의 선거참여활동

〈표 1〉 시민단체의 선거참여활동 목적 및 유형

목적	선거참여활동 유형	사례
선거의 공정성	공명선거운동	공선협/한국종교지도자협의회/공명선거시민네트워크
참여성 향상	투표참여운동	공선협/총선유권자네트워크
대표성(반응성) 향상	정책평가 및 공약채택운동 정치세력화 운동	총선네트워크/매니페스토실천본부 시민사회 1천인 선언/미래창조연대/백만민란
책임성 향상	낙천낙선운동 당선운동	총선시민연대/총선유권자네트워크/청년지식인 포럼 물갈이연대/범시민사회단체연합

은 민주정치에 있어 유권자들이 후보자 및 정당을 선택함에 있어 정보를 제공하는 역할을 수행한다. 즉, 시민단체는 유권자에게 후보자 및 정당의 공약 및 정책에 대한 정보를 제공함으로써 유권자가 정책과 공약을 중심으로 투표결정을 할 수 있도록 유도하는 동시에 유권자들에게 현직의원을 심판할 수 있는 기회를 제공하여 책임성을 묻는 회고투표를 할 수 있도록 한다. 다음으로 시민단체의 선거참여활동은 후보자나 정당에게 시민사회가 지향하는 방향에 대한 정보를 제공한다(이소영 2012, 12; 전용주 2009, 117). 이 같은 정보제공을 통해 후보자나 정당은 유권자의 이해와 요구에 반응하도록 하고, 유권자는 후보자나 정당이 자신들의 요구를 정책과 공약으로 얼마나 반영하였는지를 평가하여 투표함으로써 정치적 대표성을 높일 수 있도록 한다. 마지막으로 시민단체는 이 같은 의제형성과 정보제공 역할을 통해 시민들의 선거에 대한 관심과 기대효용(효능감)을 높이고 부정선거를 감시함으로써 공정한 선거를 만들어 시민들의 선거참여를 증가시키는 역할을 수행한다.

이와 같은 시민단체의 선거참여활동은 선거과정에서 주요한 정치행위자들 간의 관계, 즉 정당, 후보자 그리고 유권자로서의 시민 사이의 관계의 변화를 가져왔다. 선거과정에 시민단체가 적극적으로 참여함으로써 유권자의 투표행위를 개인적 정치행위 차원에서 집단적 정치행위로 바뀌어 놓았으며(오현철 2004, 106), 유권자의 선거에 대한 관심과 효능감뿐만 아니라 투표결정에도 영향을 주었다. 이는 시민단체의 선거참여활동이 참여, 대표와 책임의 위기로 대표되는 의회민주주의의 위기를 극복함에 있어 중요한 역할을 수행하고 있음을 의미한다.

III. 제20대 총선 이전 시민단체의 선거참여활동 평가

시민단체의 선거참여활동에 대한 연구는 주로 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할(정대화 2003; 이영재 2006), 선거참여활동에 대한 유형화와 주요 특징(김의영 2004; 이현출 2004; 황영민 2011), 선거참여활동에 대한 평가(김호기 2000; 박영선 2013; 오현철 2004; 이소영 2012; 이태호 2012; 전선일 2004; 전용주 2009)를 중심으로 이루어졌다. 또한 2000년 총선연대의 낙천낙선운동이라는 특정한 선거참여활동에 초점을 맞춰 선거결과에 미친 영향을 분석한 경험적 연구도 존재한다(안문석·황민섭 2002; 조기숙·김선웅 2002; 진영재·엄기홍 2002). 이 연구는 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동과 역할을 평가하기 위한 목적을 갖고 있기 때문에 시민단체의 선거참여활동을 평가한 선행 연구를 중심으로 제20대 총선 이전의 선거참여활동을 유형별로 평가하고자 한다.

1. 공명선거운동

민주화 이후 시민단체는 부정선거 방지와 선거의 공정성을 보장하기 위한 선거참여활동을 전개하였다. 1991년 지방의회선거를 앞두고 경실련, 흥사단 그리고 YMCA 등 50여 개 시민단체는 ‘공선험’을 결성하여 공명선거를 위한 시민캠페인과 부정선거 감시운동을 수행하였다. 이처럼 공명선거와 부정선거 감시운동을 수행한 이유는 민주화 이후에도 선거의 공정성과 부정선거에 대한 문제가 지속적으로 제기되었기 때문이다.²⁾ 이와 더불어 공선험의 공명선거운동은 개별단체가 주창하는 이슈를 정당 및 후보의 공약으로 반영하기 위한 소극적 정치참여 활동을 동시에 수행하였다. 이후 2002년 대통령선거에서 가장 활발한 공명선거운동이 전개되었다. 즉, 400여 개의 시민단체들이 참여한 대선유권자연대는 낡은 정치 청산, 10대 국민과제 선정, 100만 유권자 약속운동 등 깨끗하고 공정한 선거, 정책경쟁을 통한 선거를 목표로 활동하였다.

공명선거운동은 시민단체의 다른 선거참여활동과 달리 정치적 중립성의 문제로부터 자

2) 1987년 민주화 이후에도 금권 및 관권선거 등 부정선거가 만연하였다(황영민 2011, 239). 대표적으로 1991년 지방의회선거 당시 군 부채자투표의 부정을 고발하는 이지문 중위의 양심선언과 최근 대통령선거에서의 국가기관의 개입 논란 등 부정선거의 감시에 대한 사회적 인식은 지속되고 있다.

유롭고 자기제한성을 명확히 한 선거참여활동이라는 평가를 받고 있다(이현출 2004; 황영민 2011). 그러나 공명선거운동이 적합성과 정당성을 갖는 선거참여활동이고 매 선거마다 지속적으로 이어지고 있지만 그 영향력은 낮아지고 있다. 그 이유로 공선협이 활동이 진화하는 선거참여활동과 충돌을 빚으며 한계를 노출하였고, 시민단체들이 낙천낙선운동과 같은 다양한 방식의 독자적 유권자운동을 기획하였기 때문이라는 지적이 있다(황영민 2011, 240). 또한 공명선거운동이 창의적이고 다양한 프로그램을 통해 전개되지 않고 구태의연한 캠페인을 전개함으로써 시민사회에서 반향을 불러일으키지 못했다는 지적도 있다(이소영 2012, 23). 그리고 제19대 총선과 같이 종교계와 개별 시민단체를 중심으로 한 공명선거운동은 정치적 파급력이 약화된 또 하나의 원인으로 지적될 수 있다.

2. 투표참여운동

투표참여운동은 공선협과 대선유권자연대, 경실련 등 시민단체들이 지속적으로 전개한 선거참여활동이지만 본격적으로 표면화된 시기는 2010년 지방선거와 2011년 재·보궐선거를 예외로 하면 2012년에 실시된 제19대 총선라고 할 수 있다. 이 운동은 주로 2012 총선유권자네트워크(이하 2012 총선넷)를 중심으로 전개되었다. 2012 총선넷은 1,000여 개의 시민단체들이 연대하여 선거참여활동을 전개하였다. 2012 총선넷은 참여연대, 한미 FTA저지범국민운동본부, 4대강죽이기저지범국민대책위, 반값등록금국민본부, 복지국가 실현연석회의 등 의제별 연대기구들과 더불어 민주노총, 전국농민회총연맹 그리고 한국진보연대 등 민중운동계열의 조직들이 조직적으로 참여하였다는 점에서 이슈별 연대기구들의 연대기구이면서 시민단체와 민중단체가 함께하였다는 조직적 특성을 갖는다(박영선 2013, 83).

투표참여운동은 2012 총선넷의 주요 활동 중 하나였다. 구체적으로 2012 총선넷은 투표참여를 호소하는 1인 시위를 매일 진행하면서 대규모 투표참여 콘서트를 개최하고 선거 전날에는 기자회견을 통해 시민들의 투표참여를 촉구하였다(이소영 2012, 24). 특히 20~30대 청년층의 투표율이 낮아지는 상황에서 이들을 대상으로 한 청년층 대상의 콘서트 개최, 인종샷 찍기, 유쾌한 1인 캠페인 등과 더불어 부재자투표소설치운동을 대학을 중심으로 전개하였다. 그 밖에도 공선협의 유권자투표참여-바른일꾼선택 촉구 캠페인, 민주노총의 투표참여촉구 거리행진 등 많은 시민단체가 투표참여를 촉구하는 다양한 활동을 전개하였다. 그 결과 제18대 총선에서의 20~30대 투표율이 28.1%와 35.0%였는데

제19대 총선에서는 41.5%와 45.5%로 올랐다(이소영 2012, 25). 이러한 20~30대 투표율의 증가는 SNS를 통한 투표참여 독려가 가능하도록 한 선거법 개정을 한 원인으로 지적할 수 있다. 그러나 전체 투표율 제고에 있어서는 실패하였다고 할 수 있다. 즉, 제19대 총선의 투표율은 54.3%였다. 이는 제18대 총선의 투표율인 46.1%보다 높아졌지만 제16대와 제17대 총선의 투표율인 57.2%와 60.6%보다 낮다. 따라서 2012 총선넷은 투표율을 높이기 위한 투표시간 연장과 사전투표제 같은 제도적 보완책을 제시하였다.

3. 낙천낙선운동과 당선운동

2000년 제16대 총선에서 시민단체의 선거참여활동은 큰 변화를 보이고 있다. 즉, 시민단체는 1991년부터 지속해온 공명선거운동과 달리 보다 적극적이고 직접적인 선거참여운동이라 할 수 있는 낙천낙선운동을 전개하였다. 부적격 정치인에 대한 낙천낙선운동을 주도한 총선시민연대는 2000년 4·13 총선을 앞둔 1월 12일 경실련, 참여연대, 환경운동연합, 민연련 등을 포함하는 전국 412개 단체로 시작하였다. 이후 참여단체가 계속 늘어나 총 1,056개의 시민단체로 구성된 대규모의 한시적인 연대조직으로 발전하게 되었다.

당시 총선시민연대는 낙천낙선운동의 대상자 선정기준으로 ‘부패행위, 선거법위반행위, 민주헌정질서 파괴 및 반인권 전력, 의정활동의 성실성, 법안 및 정책에 대한 태도, 정치인의 기본 자질을 의심할 만한 반의회적·반유권자적 행위 등’을 제시하였다(황영민 2011, 241). 이러한 기준하에 1월과 2월 사이에 112명의 낙천자명단을 발표하였으며, 4월 3일에는 총 86명의 낙선자명단과 더불어 집중 낙선대상자 22명을 발표하였다. 그리고 선거결과 낙선대상자의 낙선율이 68.6%(86명 중 59명)이었으며, 집중낙선대상자는 68.2%(22명 중 15명)의 낙선율을 기록하였다. 그리고 단체의 선거운동을 금지한 선거법 제87조 등을 일부 개정하는 성과를 함께 이루었다. 즉, 시민단체가 자체기준에 따라 선정한 낙천자 명단을 정당에 전달하거나 공표하는 행위 그리고 공표내용을 홈페이지에 게시하는 것이 가능하게 되었다. 또한 특정후보에 대한 지지와 반대의 의사표현도 선거기간에 한하여 허용되었으며, 당선 및 낙선자 명단을 단체의 홈페이지, 언론의 보도자료, 소식지, 기관지에 게시하는 행위가 허용되었다(김의영 2004, 149-150).

이후 2004년 제17대 총선에서 전과 등 후보자의 도덕적 자질과 현직자의 의정활동의 성실여부와 더불어 탄핵 찬성을 기준으로 낙선운동을 전개하였다. 그리고 선거결과 총선 시민연대의 낙선 대상자 206명 중 129명이 낙선됨으로써 낙선율이 63%였다.³⁾ 2004년

낙천낙선운동은 2000년 총선시민연대로 일원화되어 운동이 전개된 것과는 달리 이슈에 따른 다양한 단체로 분화되어 진행되었다. 또한 제18대 총선에서의 낙천낙선운동도 개별 시민단체별로 이루어지면서 운동의 과급력이 크게 약화되었다(이소영 2012). 제19대 총선에서 심판운동을 주요활동으로 제시한 2012 총선넷은 의제별 연대기구들이 자체기준을 정해 낙천낙선자 대상자를 제시하고 이들 대상자에 대한 낙천낙선운동을 전개하였다. 그 결과 전체 낙선대상자 139명 중 60명(43%)이 낙선하였으며 10명의 집중낙선대상자 중 3명(30%)가 낙선하였다. 이러한 결과는 낙천낙선운동이 선거에 큰 영향을 미치지 못했음을 보여주는 것이다.

제17대 총선에서 낙천낙선운동의 네거티브한 선거참여활동에 대한 문제의식을 갖고 당선운동이 물갈이 국민연대, 맑은정치여성네트워크, 바른선택 국민행동 등을 중심으로 진행되었으며, 제19대 총선에서는 보수성향의 350여 개 시민단체네트워크인 범시민사회단체연합에 의해 당선운동이 진행되었다. 하지만 낙천낙선운동과 같이 정치적 편향성, 선정기준과 대상자의 난립, 정책이슈의 선거쟁점화 실패 등의 이유로 유권자의 공감을 얻는데 실패했다고 평가된다(이소영 2012, 32; 전선일 2004). 즉, 1991년 부정선거방지를 위한 공선험 활동 이후 시민단체의 주요한 선거참여활동인 낙천낙선운동과 당선운동은 평가기준의 공정성과 중립성 문제가 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 그리고 현행 선거법 제87조를 위반하였다는 사법부의 판결과 정치권과 시민사회 일부에서의 시민단체의 중립성과 공정성에 대한 의문이 제기되면서 시민단체의 선거활동과 역할이 위축되었다. 그 결과 2008년과 2012년 총선과정에서 시민단체는 낙선운동을 진행하는 동시에 유권자의 투표참여 독려운동과 매니페스토운동을 전개하였으며, 2012년에는 인터넷을 통한 선거운동이 허용됨에 따라 시민단체의 낙선운동은 활기를 띠었으나 그 영향력은 과거에 비해 감소하고 있다.

4. 정책평가 및 공약채택운동

시민단체를 중심으로 정책평가 및 공약채택운동이 전개된 것은 2006년 매니페스토운동으로부터 시작된다. 그 이전의 시민단체의 선거참여활동은 공명선거실천과 같이 부정

3) 부패 및 비리행위 등에 따른 낙선대상자는 106명이며, 탄핵에 찬성한 낙선대상자는 100명이었다. 각각의 낙선율은 73.6%(78명)와 51%(51명)로 나타났다.

선거 방지를 위한 운동이나 후보자의 자질과 도덕성을 평가하는 인물 교체 중심의 운동에 머물렀다. 그러나 2006년 지방선거부터 인물이 아닌 정책을 평가하여 시민에게 정보를 제공하는 선거참여운동이 전개되었다. 이후 매니페스토운동 추진본부가 만들어지고 이 본부를 중심으로 후보자들의 참공약 채택운동이 벌어졌다(이소영 2012, 16). 매니페스토 운동은 후보나 정당의 정책이 현실가능한지를 평가하고 이후 대표로 선출되었을 때 선거 공약을 잘 이행하고 있는지를 감시하는 데 목적이 있다. 따라서 매니페스토운동은 네거티브적인 성격을 갖는 낙천낙선운동과 달리 포지티브적인 운동을 통해 시민들의 적극적인 참여와 관심을 확보하고자 하였다(이소영 2012, 16).

이러한 정책평가 및 공약채택운동은 2010년 지방선거에서 무상급식이라는 정책이슈가 쟁점화되고 이를 중심으로 선거경쟁이 이루어지면서 공약과 정책에 대한 관심이 높아졌다. 즉, 무상급식정책은 시민의 선거에 대한 관심을 촉진시켰으며, 시민의 후보선택에 강한 영향을 미쳤다. 이후 2012년 총선에서 정책평가 및 공약채택운동은 다양하게 전개되었다. 먼저 매니페스토실천본부는 공약이행정보 공개를 거부한 23인의 국회의원에게 공천불이익을 줄 것을 각 정당에 요구하였으며, 정당 및 후보자들의 정책을 평가하여 유권자에게 정보를 제공하는 활동을 적극적으로 전개하였다(이소영 2012, 26). 또한 2012 총선넷은 의제별 연대기구 및 참여단체가 제시한 정책 중 33개의 정책과제를 선정하고 후보자들에게 선정된 정책과제를 이해할 것을 요청하는 약속운동을 전개하였다.

그 결과 총선 후보자 중 총 223명이 약속운동에 동참하였다. 그러나 2012 총선넷이 선정한 정책우선순위에 대해 후보가 공약으로 약속하겠다는 정책과제는 서로 많이 달랐으며, 이렇듯 시민단체와 후보자 간 선호하는 정책과제의 차이는 2012 총선넷이 강조했던 사회개혁적 의제들이 제19대 총선에서 핵심쟁점이 되지 못하였음을 의미하는 것이다(박영선 2013, 87). 그럼에도 불구하고 정책평가 및 공약채택운동은 인물중심의 선거경쟁을 정책중심의 선거경쟁으로 전환하려는 노력이었다는 점에서 의의를 갖는다. 그리고 시민과 후보(정당) 간 정책정보를 상호교환 함으로써 시민의 요구에 더욱 부합하는 정책을 생산할 수 있으며, 시민은 후보의 정책에 대한 평가와 약속이행을 감시함으로써 정치적 대표성을 실현할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 의의를 갖는다.

IV. 제20대 총선에서 시민단체의 선거참여활동과 평가: 2016 총선넷을 중심으로

1. 2016 총선넷의 조직과 주요 활동

2016년 2월 17일 공식적으로 발족한 2016 총선넷은 한국사회가 민주주의, 민생 그리고 평화의 위기 상황에 직면해 있으며, 이를 극복하기 위해 유권자들의 올바른 선택이 요구된다는 점을 지적하면서 결성되었다. 2016 총선넷은 전국에서 34개 지역·부문 연대기구와 전국 1,000여 개 단체로 구성된 ‘연대기구의 연대기구’이자 ‘총선협력기구’의 성격을 갖는다(이재근 2016, 194). 핵심적인 의제별 연대기구는 4.16연대, 한국사교과서국정화 저지네트워크, 역사정의실천연대, 시민사회단체연대회, 총선청년네트워크 등이 참여하였으며, 각 지역별 연대기구와 한국여성단체연합, 한국진보연대, 환경운동연합, 그리고 참여연대 등 전국적 네트워크를 갖춘 대규모 단체 등이 참여하였다.

이재근의 연구(2016, 196)에 따르면, 2016 총선넷의 조직적 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 총선시기까지 활동하는 한시적인 연대체로서 주요 의제별·부문별·지역별 시민단체들의 문제의식을 적극적으로 발현하고 공론화하였다. 둘째, ‘연대기구의 연대기구’이면서도 개별단체들도 참여가능하다. 셋째, 풀뿌리 지역기반 단체들과 의제별 전국 연대기구들의 결합과 공조를 바탕으로 한다. 넷째, 온라인 네트워크와 오프라인 네트워크의 결합을 추진한다. 다섯째, 참여단체들과 유권자 간 개방적인 쌍방향, 실시간 네트워크를 지향한다. 마지막으로 청년, 비정규직, 중소기업인, 서민, 지역주민 등 선거 이후 정치 정책의 직접적 당사자들이 총선에서 마음껏 꼭 필요한 정책들을 촉구하고 호소할 수 있는 공간을 공동으로 마련하고 이를 적극적으로 보장한다. 이 중에서 이전의 총선넷 조직과 커다란 차이점을 갖는 것은 온라인과 오프라인 네트워크의 결합과 더불어 참여단체와 일반유권자 간 쌍방향 실시간 네트워크를 지향하였다는 점이다. 그리고 지역조직들이 참여를 통해 해당선거구에 출마한 후보들의 정보를 유권자들에게 제공하고 낙천낙선운동을 진행하였다는 점이다.

2016 총선넷은 기억과 심판 그리고 약속이라는 모토를 중심으로 크게 다섯 가지의 운동방향을 설정하였다. 첫째, 시민에게 후보자, 정당에 대한 다양한 정보를 제공하는 기억운동이다. 둘째, 정치실패, 정책실패, 국정운영 실패 등에 대한 심판의 기준과 대상을 제시하는 심판운동이며 셋째, 총선쟁점과 정책을 공론화하고 후보자 정당에게 이행을 서약

하게 하는 약속운동이다. 넷째, 선거관리위원회, 국가정보원, 검·경찰, 그리고 관변단체 등 국가기관 및 관변단체의 선거개입 감시운동이다. 마지막으로 유권자들의 투표참여를 독려하고 촉구하는 투표참여운동 등이다. 이 같은 운동방향하에서 2016 총선넷은 구체적인 주요 활동을 진행하였다.

1) 정보제공운동과 낙천낙선운동

기억운동은 유권자들이 후보나 정당의 정책을 평가함에 있어 유용한 정보를 제공하여 유권자의 선택에 도움을 주는 한편 부패하고 무책임한 후보와 정당에 대해 심판할 수 있는 기회를 제공하는 운동이다. 기억운동의 구체적인 활동인 정보공개운동은 ‘3분 총선’이라는 페이지를 통해 이루어졌다. 후보자의 기본정보 및 현역의원의 법안표결 및 발의현황, 19대 의원 및 원외 후보자의 발언, 주요범죄전력, 재산과 관련된 정보 그리고 공천부적결과 집중심판 사유 등을 ‘3분 총선’에 공개하고 휴대폰과 SNS와 연동시켜 쉽게 접근 공유할 수 있도록 하였다(이재근 2016, 198). 이를 통해 유권자들이 투표소에 들어가기 3분 전에 해당지역구 후보자들의 정보를 확인할 수 있도록 하였다. 이는 유권자들로 하여금 스스로 낙천낙선 대상자 그리고 국회의원으로서의 부적격자를 선택할 수 있도록 한다는 점에서 낙천낙선운동의 한 유형이라 할 수 있다. 즉, 2012년 합법화된 온라인 공간을 활용한 낙천낙선운동이라는 점에서 의미를 가지며, 방문자나 언론으로부터 좋은 평가를 받았다(이재근 2016, 208).

심판운동은 시민단체가 보다 직접적으로 낙천낙선 대상자를 선정하여 유권자들이 심판

〈표 2〉 총 26개의 의제별 낙천낙선 대상자의 선정 이유와 인원 수

선정기구	주요심판내용	대상
2016 총선청년네트워크	청년을 볼모로 쉬운 해고 노동계약 강행/청년정책 비하자 등	18명
한국사교과서국정화저지네트워크	역사교과서 국정화를 주도, 지지 찬양한 인사/ ‘12.28한일합의’를 미화하는 인사/일본의 군국주의 강화 움직임에 동조하거나 지지를 표시한 인사	5명
FTA대응범국민대책위/ 광우병위험감시및식품안전을 위한국민행동	FTA 체결 비준 주도	3명
용산참사진상규명위원회	용산참사 책임자	1명
환경운동연합	원전확대 및 핵무장 주장/4대강 사업 옹호/국토 난개발 (규제완화, 케이블카, 국립공원 막개발) 조장 등	24명

설악산국립공원지킴이국민행동/ 강원행동/케이블카반대설악원주민 대책위*협력단위	설악산 케이블카 사업 조장	6명
초록투표네트워크*협력단위	반환경후보	9인
을들의총선연대	청년정책 비하, 경제민주화 후퇴, 노동개악 주도	5명
29개 인권시민사회단체	국민사찰-인권침해 법안 발의 주도(테러방지법과 사이버테러 방지법 제정안)/통신비밀보호법과 FIU법 개정안 대표발의	6명
사학개혁국민운동본부/ 반값등록금실현국민본부	사학비리 연루 및 비호	3명
MB자원외교 사기의혹 및 혈세탕진 진상규명을 위한 국민모임	MB자원외교 사기사건 연루 및 진상규명 방해	3명
언론시민사회단체	민주당최고위원 및 문방위원 연석회의 발언 도청/ 종편 탄생 주도적 역할/언론관계법 날치기 통과	4명
공적연금강화국민행동	기초연금과 국민연금 급여수준 상향과 사각지대해소와 관련된 정책 반대 또는 방해/기금운용공사 설립법안 제출 및 주도적 찬성	19명
성소수자 유권자 운동 단체	성소수자 혐오	12명
금융정의연대/ 참여연대 경제금융센터	론스타 국부유출 책임	3명
4월 16일의 약속 국민연대/ 4.16연대	세월호 참사 원인제공/진상규명 방해/참사피해자 모독	18명
의료민영화저지와 무상의료실현을 위한 운동본부	의료민영화 추진법을 발의/의료상업화저지/서비스산업발전 기본법 및 정부 의료민영화정책저지/진주의료원 폐원 허용	12명
21세기 한국대학생연합	반값등록금 반대 및 기만	6명
친환경무상급식풀뿌리국민연대	친환경무상급식 파탄 책임	1명
한국여성민우회	여성민우회 성명서, 논평, SNS 등의 활동에서 문제로 언급된 정책과 사건 관련	8명
빠티	성평등 반대	24명
한국사교과서국정화저지네트워크	민주주의와 헌법정신 부정	1명
전국민주노동조합총연맹	노동개악 추진	7명
주거권네트워크	전월세상한제와 계약갱신청구권 거부/부동산 투기조장 부동산 3법, 건설사 특혜 뉴스테이법 대표발의/민생입법과 민생정책 도입 반대	3명
경제정의실천연합	경실련 20대 국회의원 선거걸림돌	10명
페미당	성평등 가로막는 정치인	24명

할 수 있도록 하는 운동이다. 2016 총선넷의 홈페이지 중 기억과 심판에는 각 의제별 또는 지역별 시민단체들이 선정한 낙천낙선 대상자 명단이 제시되고 있다. 그리고 시민들의 참여를 보장하기 위해 시민 제보/신고 페이지도 개설하여 일반시민들의 의견을 반영하기 위한 노력을 함께 전개하였다(이재근 2016, 197). 각 시민단체의 낙천낙선자 선정은 자체 선정기준을 통해 결정된다.

이를 기반으로 2016 총선넷은 4월 1일에 낙선대상자 35명의 예비명단을 선정하고 4월 2일에 유권자위원회를 개최하여 심판대상을 확정하였다. 확정된 낙선대상자 35명의 정당별 비율을 보면 새누리당 80%(28명), 더불어민주당과 국민의당이 각각 2.9%(1명씩), 그리고 무소속이 5명으로 18%이다. 무소속 낙선대상자가 모두 공천과정에서 새누리당을 나왔거나 공천을 받았다는 점을 고려한다면 새누리당 낙선대상자는 98%로 압도적이다.

4월 2일에 유권자위원회는 Worst 10 후보를 선정하였으며, 4월 3일부터 4월 5일까지 총선넷 홈페이지에서 시민을 대상으로 온라인인 투표를 진행하였다. 이 같은 각각의 투표 결과를 합산(50%+50%)하여 최종적으로 집중심판 낙선대상자를 결정하였다. 그 결과 최악의 후보 10명 중 9명이 새누리당이었으며, 1명이 새누리당 출신의 후보였다. Worst 10 후보를 선정하는 과정에서 진행된 온라인 투표에 대해 선거관리위원회는 미신고 선거 여론조사라는 이유로 중단할 것을 요청하였으나, 2016 총선넷은 투표를 계속 진행하였다. 선거 이후 서울시 선거관리위원회는 2016 총선넷을 검찰에 고발함으로써 선거법 위반 논란이 제기되었다.

2) 약속운동

2016 총선넷은 총선에서 정책을 공론화하고, 각 후보자들에게 20대 국회 구성 이후 시민사회와 시민들의 요구를 국회에서 실현할 것을 약속받기 위한 약속운동을 진행하였다. 먼저 2016 총선넷은 연대기구와 단체들로부터 약속의제를 제출받았고, 지난 3월 24일까지 온라인으로 시민들의 정책 제안을 받은 후 총선넷 운영위원회의 논의를 통하여

〈표 3〉 2016 총선넷 선정 13대 분야 38대 약속과제

13대 분야	38대 약속과제
세월호 참사	- 세월호의 온전한 인양과 성역 없는 진상규명 보장
경제민주화	- 재벌 공간에 쌓인 사내유보금에 과세(30대 재벌만 710조의 사내유보금 보유) - 대기업의 초과이익을 협력 중소기업에 배분하는 초과이익공유제 도입 - 중소기업적합업종보호특별법제정과 재벌대기업의 골목상권 침탈 방지

민생, 가계부채	<ul style="list-style-type: none"> - 전월세입자의 권리보호를 위한 계약갱신청구권, 전월세 인상을 상한제, 표준임대료 도입 - 상가임차인 보호를 위한 10년 장기임대차 보장, 강제퇴거 방지 - 최고금리 일원화, 신속한 채무조정, 불법채무추심 근절로 서민채무자 보호 - 학교와 주택가 인근의 도박시설 등 유해시설 근절
노동	<ul style="list-style-type: none"> - 쉬운 해고와 노동개약을 막자! - 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐 - 최저임금 1만 원으로
청년	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 청년정책을 수립, 실행하기 위한 청년기본법 제정 - 청년에게 희망을! 구직지원수당 도입 - 선거권 만 17세, 피선거권 만 18세로 낮추기 - 사학비리 근절과 반값등록금의 온전한 실현
복지	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금기금의 공공복지인프라(공공병원, 공공임대주택, 공공립어린이집) 투자 - 예산부터 국가가 책임지는 유아보육, 교육으로 누리과정 대란 해결 - 의료민영화 중단과 건강보험 후자 17조로 병원비 인하
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 신규원전 건설 중단 및 노후원전 폐쇄 - 국립공원 케이블카 계획 중단 및 국립공원 환경보호 - 수명지남 노후담 철거 규정 신설
한반도의 평화	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 비핵화 등 평화체제 논의 재개 - 공격적 군사훈련과 무기배치 중단 - 무기수입과정에서 국방부 독점 해체 및 주요무기도입 타당성 재검토
젠더 성평등	<ul style="list-style-type: none"> - 몰래 카메라 유통 사이트 처벌 법제화 - 스토킹 범죄 처벌 법제화 - 사회경제적 사유로 인한 인공임신중절 허용
역사정의	<ul style="list-style-type: none"> - 역사교과서 국정화 폐지 - 위안부문제에 대한 부당한 한일합의 무효화 - 진실·화해 위원회 재출범과 제대로 된 과거 청산
정치개혁 사법행정 개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 정당 득표만큼 의석 배분하는 비례대표제 도입 - 지방감사장 주민직선제 도입 - 국정원 전면 개혁 - 국가의 위법부당한 재정낭비를 막기 위한 국민소송법 제정
시민의 자유권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 테러방지법 악법 테러방지법 폐기 - 집회금지제도 개선 및 집회의 자유 확대
지방자치	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 자치입법권 강화와 권한 이양(분권), 지방재정 확대 - 지자체의 복지를 가로막는 사회보장기본법상 협의조정 조항 폐지

출처: 2016 총선시민네트워크홈페이지(<http://www.2016change.net/promise/2287>)

13개 분야의 38개의 선정하였다. 선정된 약속과제는 <표 3>과 같다.

또한 2016 총선넷은 이들 38개 약속과제를 대상으로 100명의 유권자위원과 3,311명의

〈표 4〉 약속과제 Best 10

	상위 10대 과제내용
1순위	- 세월호의 온전한 인양과 성역 없는 진상규명 보장
2순위	- 역사교과서 국정화 폐지
3순위	- 테러빙자 악법 테러방지법 폐기
4순위	- 재벌 공간에 쌓인 사내유보금에 과세
5순위	- 쉬운 해고와 노동계약 반대
6순위	- 국정원 개혁
7순위	- 최저임금 1만 원
8순위	- 의료민영화 중단과 건강보험 흑자 17조로 병원비 인하
9순위	- 위안부문제에 대한 부당한 한일합의 무효화
10순위	- 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐

출처: 2016 총선시민네트워크홈페이지(<http://www.2016change.net/news/2767>)

시민이 온라인투표에 참여하여 약속과제 Best 10을 선정하여 발표하였다. 그 결과, 선정된 약속과제 Best 10의 성격은 대부분 정부의 무능력과 실정 그리고 정부의 독단과 독선에 의해 시민의 의사와 무관하게 진행된 법안과 정책을 바로잡는 것과 민생 및 경제민주화와 관련되어 있다.

3) 국가기관 선거개입감시 캠페인

국가기관의 선거개입에 대한 감시운동이 추가되었다는 점은 주목할 점이다. 2012년 대통령선거에서의 국가정보원, 군사이버사령부, 보훈처 등 국가기관의 선거개입에 대한 우려가 반영된 것이다. 따라서 2016 총선넷은 국가기관의 선거개입을 감시하기 위한 선거개입 시민감시 캠페인단(이하 캠페인단)을 2월 24일에 출범시키고 활동을 시작하였다. 선거개입 시민감시 캠페인단은 국가기관의 부당한 선거개입 행위는 선거의 공정성을 무너뜨리고, 민주적 기본질서의 근간을 흔드는 중대한 범죄행위로 규정하고 국가기관이 해서는 안 되는 선거개입 행위 6가지를 발표하였다. 캠페인단이 발표한 6가지 선거개입행위는 첫째, 국정원 직원 등이 신분을 속이고 특정 정당(후보)을 지지 또는 비방하는 글을 작성하고 확산하는 행위; 둘째, 국정원 등이 관변·우익단체를 부추겨 특정 정당(후보)을 지지 또는 비방하게 하는 행위; 셋째, 검찰, 경찰, 국정원이 선거에 영향을 미칠 목적으로

특정 정당(후보)에 불리한 사건을 드러내는 행위; 넷째, 예비군·민방위 교육 등 안보교육을 빙자해 정치중립을 어기는 내용을 선전하는 행위; 다섯째, 행정기관 또는 고위공무원이 특정 정당(후보)을 지지하거나 비방하는 행위; 여섯째, 관변단체가 특정 정당(후보)을 지지하거나 비방하는 행위이다. 이와 같은 캠페인단의 역할은 공선험에서 전개한 금권과 관권선거와 같은 부정선거를 감시하고 공정선 선거를 추구하는 것이며, 민주주의의 최소 조건인 민주적 선거체계를 보장하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

4) 투표참여운동

마지막으로 투표참여운동과 국가기관 선거개입 감시운동의 전개이다. 2016 총선넷의 투표참여운동은 제19대 총선과 같이 활발히 전개되었다. 투표는 주권자의 권리이며, 민주주의, 민생 그리고 평화를 위협한 대표들에 대한 심판의 도구이며 또한 희망을 위해 투표참여가 필요함을 강조하였다. 2016 총선넷의 구체적인 투표참여운동은 4월 6일부터 12일 까지 '3분 총선' 사이트 방문과 투표참여 의사를 인증한 시민들에게 드라마 '태양의 후예'와 '시그널'의 대본을 증정하는 온라인 이벤트를 실시하여 1,687여 명이 참여했다(이재근 2016, 200). 그리고 4월 11일과 12일에는 총선넷 투표 참여 호소 기자회견과 더불어 416 곳에서 '잊지말자 4.16 투표하자 4.13'이라는 1인 시위 캠페인을 실시하였다.

2. 2016 총선넷의 선거참여활동 평가

유권자에게 후보자의 정보를 제공하는 2016 총선넷의 '3분 총선'은 3월 하순에 오픈한 이후 총선 당일까지 약 18만 명이 다녀갔으며, 연령대가 확인된 방문자가 전체 중 약 53%였으며, 이들 중 66%가량이 34세 이하(18~24세 40%, 25~34세 26%)였다(이재근 2016, 198). 이렇듯 34세 이하의 방문 비중이 높다는 점은 시민사회와 청년세대와의 관계망으로서 온라인 및 SNS의 활용이 중요함을 보여주는 것이다. 즉, '3분 총선'은 합법화된 온라인 공간에서의 선거참여운동, 즉 후보자의 정보제공 및 낙천낙선운동을 활성화할 수 있는 하나의 대안모델이라고 평가될 수 있다.

제20대 총선 결과, 2016 총선넷에서 제시한 낙선대상자 35명 중 15명이 낙선됨으로써 낙선율이 42.8%로 나타났으며, 최악후보로 선정된 10명 중 4명이 낙선함으로써 40%의 낙선율을 보이고 있다. 이러한 낙선율은 제19대 총선과 거의 유사한 결과이지만 낙천낙선운동이 처음으로 시작된 제16대 총선의 낙선율과 제17대 총선에서의 낙선율과 비교했

을 때 낙천낙선운동의 영향력이 매우 낮아졌음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 기억과 심판운동이 갖는 의미는 후보자들의 도덕성과 자질에 대한 평가보다는 민주주의와 민생을 위협하는 정책과 법안에 대한 태도로 평가하여 인물이 아닌 정책선거를 유도하였다는 점을 지적할 수 있다. 이 같은 의미는 2016 총선넷이 선정한 약속과제 Best 10과 낙선자의 낙선이유를 비교하면 잘 드러난다. 즉, 집중낙선대상자의 낙선 이유는 세월호진상규명을 방해하거나 역사교과서의 국정화 주도, 쉬운 해고가 가능한 노동법 개정 그리고 테러방지법 주도한 후보들이며, 그 외 민생을 위협하고 인권을 침해한 후보들이다.

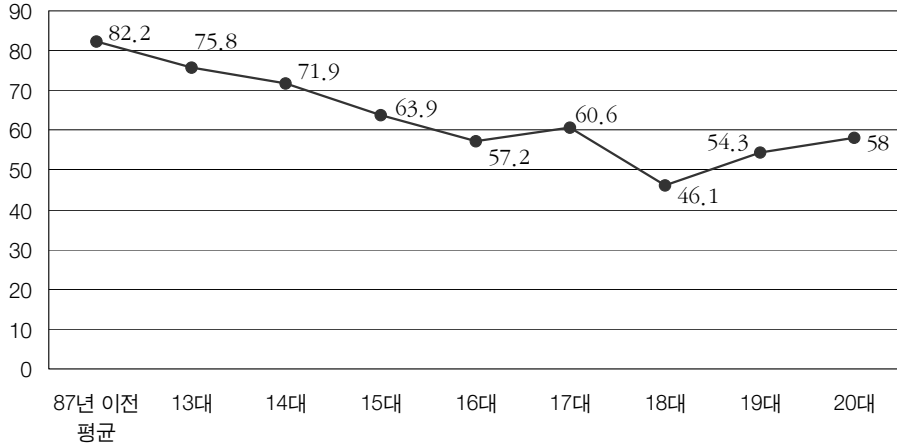
38개의 정책과제를 선정한 2016 총선넷은 이 과제에 대한 약속여부를 후보자들에게 물어보았다. 그 결과 지역구 후보로 등록된 934명 중 120명(12.8%)의 후보자가 답변을 보내왔으며, 정당별로는 더불어민주당 56명, 국민의당 32명, 정의당 17명, 노동당 9명, 녹색당 6명이었다. 답변을 보내온 120명의 후보 중에서 60명의 후보가 38개의 정책과제 전부를 실천하겠다고 약속하였으며, 전월세입자의 권리보호를 위한 계약갱신청구권과 전월세인상률 상한제 및 표준임대료 도입, 쉬운 해고와 노동계약 저지, 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐 등 3가지 의제에 대해서 120명 모두 약속하여 가장 높은 동의를 이끌어 냈다.

이번 제20대 총선 과정에서 투표참여운동의 방식은 제19대 총선처럼 다양하게 전개되지는 않았지만, 20~30연령대의 투표율과 전체 투표율을 증가시키는 데 영향을 준 것으로 나타났다. 먼저 20~30연령대의 투표율이 31.7%로 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 제19대 총선과 비교하면, 20~24연령대 투표율은 45.4%에서 55.3%로, 25~29연령대는 37.9%에서 49.8%로, 30~34연령대는 41.8%에서 48.9%로, 그리고 35~39연령대는 49.1%에서 52.0%로 작게는 2.9%p에서 11.9%p 증가하였다. 반면 50대는 62.4%에서 60.8%로 줄어든 것과 대조된다(한겨레신문 2016/07/04).

다음으로 지난 제19대 총선 투표율인 54.3%보다 3.7%로 증가한 58.0%를 기록하였다. <그림 1>을 보면, 투표참여운동이 본격적으로 이루어진 제19대와 제20대 총선에서 투표율이 상승하고 있다는 점에서 투표참여운동이 일정하게 유권자의 투표참여에 영향을 주었다고 할 수 있다.

한국정치학회가 수행한 <제20대 총선 유권자조사>에 따르면, 2016 총선넷의 활동을 알고 있는 응답자는 총 1,215명 중 85명(7%)이었으며, 1,128명(92.9%)이 알지 못한다고 응답하였다. 또한 2016 총선넷을 알고 있는 응답자 중 76명(89.4%)이 투표에 참여하였고 투표에 불참한 응답자는 9명으로 나타났다. 반면 2016 총선넷을 모르고 있는 응답자 중 투표에 참여한 응답자는 867명(76.9%)으로 나타났다. 이렇듯 2016 총선넷의 활동을 알

〈그림 1〉 민주화 이후 총선 투표율 추이



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

〈표 5〉 2016 총선넷의 인지 여부와 투표참여

2016 총선넷 인지 여부	알고 있음		알지 못함	
		85명(7%)		1,128명(92.9%)
투표참여	참여	불참	참여	불참
	76명(89.4%)	9명(10.6%)	867명(76.9%)	261명(23.1%)

고 있는 응답자와 모르는 응답자 사이의 투표율의 차이는 12.5%p로서 시민단체의 선거 참여활동이 유권자의 투표참여에 영향을 주었다고 추측할 수 있다.

또한 2016 총선넷을 알고 있는 응답자를 대상으로 2016 총선넷에 대한 평가와 투표참여 사이의 관계를 분석한 결과, 2016 총선넷을 알고 있는 85명의 응답자 중 65명인 76.5%가 긍정적이라고 평가하였으며, 18명인 21.2%가 부정적이라고 평가하였다. 비록 사례수가 적지만, 2016 총선넷의 활동을 알고 있을 경우에 선거참여활동에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 2016 총선넷의 활동이 긍정적이라 응답한 65명 중 59명(90.8%)이 투표를 하였으며, 부정적이라 응답한 18명의 응답자 중 16명(88.9%)이 투표하였다. 긍정적 평가자와 부정적 평가자 사이의 차이가 약 2%이지만 2016 총선넷 활동에 대해 부정적이기보다 긍정적일수록 투표참여에 영향을 준다는 점을 보여준다.

정리하면, 2016 총선넷의 선거참여활동은 제19대 총선에서의 활동처럼 적극적이었으

나 성과의 측면에서는 긍정적이지만은 않다. 그 이유는 비록 정책의제를 중심으로 낙선운동을 전개하였지만, 선거과정에서 2016 총선넷이 선정한 약속과제가 쟁점화되지 못하였고 따라서 정책보다는 인물중심의 선거가 이루어졌기 때문이다. 이는 한국의 선거환경과 시민단체의 역량 부족과 결합되면서 소기의 목적을 성취하지 못하였다고 할 수 있다(박영선 2012, 87). 또한 2016 총선넷이 선정한 정책과제에 대한 후보자들의 약속비율이 낮은 점도 약속운동이 성공하지 못하였음을 의미하는 것이다. 반면에 긍정적인 점은 제18대와 제19대 총선의 투표율보다 제20대 총선의 투표율이 다소 높아졌다는 점이다. 제19대 총선에 이어 이번 총선에서 전개한 투표참여운동은 유권자에게, 특히 20~30대에게 투표참여가 주권자의 권리이며, 민주적 가치로서의 참여를 통한 대표와 책임의 정치를 실현하는 중요한 방식임을 일깨워주었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

V. 시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안

1. 시민단체의 선거참여활동 평가: 민주주의의 기본적 가치를 중심으로

시민단체의 선거참여활동은 궁극적으로 선거라는 과정 속에서 선거의 공정성과 민주주의의 기본적 가치인 민주적 참여, 정치적 대표성 그리고 민주적 책임성을 실현하기 위한 노력의 한 운동양식이라고 할 수 있다. 민주정치를 실현하는 주체로서 인식되어온 선출된 대표, 정당과 의회가 민주적 가치의 실현이라는 주요한 과제를 수행하지 못하는 현실 속에서 시민단체는 직접적 그리고 간접적인 선거참여를 통해 민주성을 강화하고자 노력하여 왔다. 즉, 시민단체의 선거참여활동은 위에서 언급한 민주적 선거과정에서 실현해야 할 네 가지 목표에 초점을 맞춰 진행되어 왔다. 따라서 이 연구도 시민단체의 선거참여활동을 네 가지 목표에 맞춰 평가하고 그 한계가 무엇인지를 제시하고자 한다.

먼저 1991년부터 시작된 시민단체의 공명선거실천운동은 민주화 이후 선거과정에 있어 공정성을 확립과 선거결과에 대한 정당성 부여에 일정한 기여를 하였다. 또한 시민단체의 정치적 중립성을 유지하면서 감시자로서 선거과정에 개입하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 공정한 선거법과 선거제도가 정착된 이후에는 부정선거방지라는 소극적 역할에 대한 한계를 갖게 되었다(박영선 2013; 황영민 2011). 그와 동시에 개혁적이고

진보적인 시민단체가 선거과정에서 낙천낙선운동과 같은 보다 적극적인 참여활동을 전개하면서 공명선거실천운동은 약화되었다. 그러나 지난 대선에서의 국가기관의 선거개입과 개표부정 논란은 다시금 국가권력기구의 선거개입을 감시하는 운동의 필요성을 불러일으켰으며, 제20대 총선에서 2016 총선넷의 주요 활동으로서 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동이 새롭게 전개되었다. 그리고 종교단체를 중심으로 한 공명선거시민네트워크는 개표감시 활동을 통해 공정선거를 실현하고자 노력하였다. 제20대 총선 과정과 끝난 이후에도 국가기관의 선거개입이나 개표부정에 대한 논란이 없다는 점에서 이러한 노력은 일정한 성과를 냈다고 평가할 수 있다.

다음으로 참여성을 기준으로 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. 시민단체에서 투표참여운동을 본격적으로 전개한 시기는 제19대 총선부터이다. 물론 공선협이 활동속에서도 투표참여운동을 전개하였지만 이는 공명선거운동에 가려져 선거참여에 큰 영향을 미치지 못하였다. 그리고 제14대와 제15대 총선의 경우는 민주화 이후 선거에 대한 관심이 높았던 시기였으며, 투표율도 71.9%와 63.9%로 비교적 양호하였다. 그러나 점차 선거가 진행되면서 시민의 선거참여율이 낮아져 제16대 총선에서는 57.2%를 기록하였으며, 제17대 총선에서는 60.6%로 잠시 상승하였다가 다시금 46.1%라는 민주화 이후 최저의 투표율을 보이게 되었다. 이러한 투표율의 저하현상을 민주주의의 위기로 인식한 시민단체가 제19대 총선을 맞이하여 본격적인 투표참여운동을 시작하였다. 또한 투표참여운동은 젊은 세대의 투표율이 낮아지는 상황에서 젊은 세대의 정치관심과 선거참여를 높이기 위해 선거참여활동 중 하나로 자리매김하였다. 그 결과, 제19대 총선에 이어 제20대 총선에서도 젊은 세대(20~30연령대)의 투표율이 높아졌으며, 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다. 이러한 투표율의 상승은 두 번의 사례이지만 민주적 참여성이 회복되고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

정치적 대표성과 관련해서 시민단체의 대표적인 선거참여활동은 구체적으로 정책평가 및 공약채택운동과 관련되어 있다. 그리고 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 매니페스토운동과 총선넷의 약속운동으로 나타났다. 2006년에 본격적으로 시작된 매니페스토운동은 후보자들이 인기영합주의에 기초한 헛된 공약이 아닌 현실 가능한 공약의 제시와 더불어 시민들이 각 공약을 비교·평가하여 투표결정을 하고 당선이후에 대표자가 공약을 실행하기 있는지를 감시하는 운동이다. 이러한 운동은 후보나 정당 그리고 시민들의 정책중심의 선거를 하도록 한다는 점에서 의미를 갖는다. 또한 제19대 총선에서 총선넷의 약속운동은 후보나 정당의 공약을 시민에게 제공하여 평가하는 것만 아니라 시민사회에서 제기되는 중요한 정책과제를 선정하여 후보나 정당에게 제시하고 이를 수행하도록 하는

운동이다.

두 운동 사이의 차이는 매니페스토운동이 전문가 중심적이고 후보와 정당의 공약을 평가 감시한다는 점에서 단방향적이라면, 약속운동은 시민이 직접 참여하고 후보는 시민의 요구에 민감하게 반응하도록 하며 또한 시민은 후보나 정당의 공약을 평가하여 정책투표를 할 수 있도록 한다는 점에서 양방향적이라고 할 수 있다. 따라서 정치적 대표성을 높이기 위해서는 매니페스토운동보다는 총선넷의 약속운동이 더 효과적인 시민단체의 선거참여활동이라 할 수 있다. 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 정책투표의 필요성과 현실적인 공약채택 및 이행 필요성을 시민과 후보자나 정당에게 지속적으로 강조하고 인지하게 한다는 점에서 정당정치에 미치는 영향력이 클 것이다(이소영 2012, 28). 즉, 책임 정당정치를 발전시키는 계기가 될 것이다.

마지막으로 민주적 책임성과 관련된 선거참여활동의 대표적인 예는 2000년 제16대 총선부터 시작된 낙천낙선운동, 2004년 총선에서 시작된 당선운동 그리고 현재 총선넷의 기억과 심판이다. 총선시민연대의 낙천낙선운동은 초기에 도덕성과 자질의 차원에서 부적격 후보자에 대한 심판운동이었으나 제19대 총선을 앞두고 구성된 총선넷은 후보자의 정책입장과 의정활동 등을 바탕으로 심판운동을 전개하였다. 따라서 낙천낙선운동은 민주적 책임성을 대표하는 시민단체의 선거참여활동으로 자리 잡았다. 이러한 낙천낙선운동은 2000년에 낙선대상자의 2/3를 낙선시킴으로써 커다란 성과를 내었으나 이후에는 선거에 대한 영향력이 점차 줄어들었다. 이렇듯 영향력이 줄어든 이유는 다양하게 제시되고 있다. 즉, 낙천낙선운동이 네거티브 운동의 성격이 강하며, 낙천낙선 대상자를 선정함에 있어 선정기준의 문제, 활동방식에 있어 선거법 위반 논란 그리고 시민단체의 선거운동이 다극화되고 이념적 그리고 주제별로 다원화되면서 시민들의 공감을 얻는 데 실패하여 운동의 파급력이 감소되었다는 것이다(김의영 2009, 157; 진선일 2004, 202). 특히 네거티브 운동이 정치권에 대한 유권자의 혐오감을 더욱 강화하여 투표율을 저하시켰다는 점과 정책중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도하였다는 점이 문제점으로 지적되었다.

그러나 낙천낙선운동이 투표율을 저하시켰다는 주장은 투표율이 저조했던 제16대 총선을 경험적으로 분석한 조기숙·김선웅(2002)의 연구에 따르면, 낙천대상후보가 없는 지역에 비해 낙선대상 후보가 출마한 지역의 투표율이 전국평균 약 2% 정도 더 높은 것으로 나타났다고 지적하면서 낙선운동이 유권자의 정치참여의식을 향상시켰음을 밝히고 있다. 또한 인물위주의 경쟁을 유도했다는 점은 제19대 총선에서의 낙천낙선운동이 시민단체의 연대에 기초해서 정책에 대한 후보자 평가를 통해 낙선대상자를 선정함으로써 많은 부분

해결되었다. 특히 정책입장이나 의정활동이라는 정책과 대표로서의 수행력의 평가는 민주화 이후 선거에서 찾아볼 수 없었던 시민들의 회고투표를 가능하게 하였다.

제16대 총선을 대상으로 낙천낙선운동과 당락 및 득표 사이의 관계를 분석한 진영재·엄기홍(2002)의 연구는 이들 사이에 영향력이 존재하였음을 경험적으로 증명하고 있다. 이는 낙천낙선운동이 민주적 선거의 중요한 역할 중 하나인 민주적 책임성을 실현할 수 있는 계기를 마련하였다는 점과 선거가 정당이나 선출된 대표가 책임정치를 하도록 강제하는 수단이 되었음을 보여주는 것이다. 따라서 시민단체의 낙천낙선운동은 비록 문제점이 존재하지만 민주주의의 관점에서 민주적 책임성과 책임정당 또는 대표의 책임정치를 제도화할 수 있도록 한다는 점에서 의의를 갖는다.

2. 시민단체의 선거참여활동 활성화 방안

시민단체의 선거참여활동은 단지 자신들의 이익을 정치적으로 대표하고 정책을 형성하기 위한 것이 아니라 민주주의의 기본적 가치를 실현하기 위한 목적을 갖고 있다. 또한 시민에게 후보자나 정당에 대한 정보를 제공함으로써 시민들이 현명한 정치적 선택을 하는데 도움을 주는 목적을 갖고 있다. 따라서 시민단체의 선거참여활동이 활성화되어 보다 많은 정보를 시민에게 제공하고 이를 기초로 민주주의의 도구로서의 선거가 제 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 시민단체의 선거참여활동이 갖는 한계를 극복할 필요가 있다.

시민단체의 선거참여활동, 특히 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식을 불식시키고 사회적 동의를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것이다. 시민단체의 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식은 정치적·이념적 편향성과 합법성에 대한 문제의식으로부터 기인한다. 먼저 정치적 이념적 편향성이 제기되는 이유는 낙천낙선운동을 주도한 시민단체의 성격이 진보적 또는 개혁적이며, 이들 단체에 의해 선정된 낙천낙선 대상자의 절대다수가 특정 정당의 후보들로 나타나기 때문이다. 즉, 시민들은 낙천낙선 대상자 선정의 기준이 객관적이고 중립적이지 않다는 지적과 함께 시민단체의 선거참여활동의 목적과 의도에 대해 의심하고 신뢰하지 않는 경향을 보이고 있다. 이러한 시민의 인식과 태도는 시민단체의 선거참여활동의 영향력을 크게 낮추는 원인이 되기도 한다.

따라서 시민단체는 낙천낙선 대상자를 객관적이고 중립적인 선정기준에 의해 선정하고 있음을 시민들에게 확신시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 낙천낙선 대상자의 선정기준을

체계화하여 시민들에게 널리 알릴 수 있도록 노력해야 할 것이다. 지금까지 시민단체는 기자회견이나 기관지 또는 회원들이 주로 참여하는 홈페이지를 통해 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정에 대해 알리고 있다. 보다 많은 시민들이 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정을 알 수 있도록 SNS를 적극 이용할 필요가 있다. 또한 언론매체나 토크콘서트 그리고 거리홍보 등과 같은 방법을 적극 개발하고 이용할 필요가 있다. 단 선거법 위반 논란을 피하기 위해서는 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정에 대한 내용만이 언급되어야 할 것이다.

다음으로 시민단체의 선거참여운동의 합법성과 관련된 것으로 규제 중심의 선거법의 문제를 지적할 수 있다. 즉, 대표적인 예로 낙천낙선운동은 합법성 논란의 중심에 서 있으며, 이에 대해 선거관리위원회나 낙선대상자들이 선거법 위반을 명분으로 고발이 이루어지면서 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식을 갖게 한다. 현행 선거법은 시민단체의 선거운동을 보장하고 있지만 선거운동방법과 관련해서는 엄격히 규제하고 있다. 즉, 「공직선거법」 제93조 “누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치지 않게 위하여 정당 또는 후보자를 지지 추천하거나 반대하는 주요한 내용이 포함되어 있는 광고나 기타 매체를 이용할 수 없다”는 규정은 시민단체의 의사표현 활동인 선거참여활동을 제한하는 것이다. 이러한 선거운동방법에 대한 규제 중심의 선거법은 시민단체가 시민들에게 제공할 수 있는 정보를 제한하며, 또한 정치적 표현의 자유와 선거의 자유를 침해하고 있다.

제20대 총선 이후 서울시선거관리위원회의 2016 총선넷에 대한 고발조치는 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 서울시선거관리위원회는 총선넷이 20대 국회의원총선거를 앞두고 온라인상에서 전국유권자를 상대로 최악의 후보, 최고의 정책 등을 투표로 선정·발표한 것과 오세훈 후보자 지역구 등 9곳 선거사무소 앞에서 ‘낙선투어’ 기자회견을 개최한 것이 선거법 위반이라며 검찰에 고발했다.

이에 대해 2016 총선넷은 최악의 후보와 최고의 정책 선정을 위한 투표는 정당이나 후보의 지지도나 당선인을 예상하기 위한 여론조사가 아니라 2016 총선넷이 부적격 후보자에 대한 심판운동과 20대 국회 구성 이후 시민사회와 시민들의 요구를 국회에서 실현할 것을 약속받기 위한 ‘약속운동’의 일환으로 진행한 것이기 때문에 선거법을 위반하지 않았다고 주장한다(<http://www.2016change.net/news/4200>). 또한 총선넷은 ‘낙선투어’ 기자회견을 한 것이 「공직선거법」 제93조의 탈법방법에 의한 문서, 도화의 배부 게시 등 금지조항을 위반하였다는 서울시선거관리위원회의 주장에 대해서 기자회견 전에 후보자 이름, 정당명을 명기한 문서 등의 배포가 선거법 위반의 소지가 있으니 자제해달라는 요청을 충실히 따랐으며, 선거법 제93조 위반이라고 고발한 것은 공적기관으로서 공신력

있는 태도로 보기 어렵고 앞뒤도 맞지 않다고 주장하고 있다(<http://www.2016change.net/news/4200>).

이러한 시민단체의 낙천낙선운동방법과 관련한 합법성 논란은 시민단체의 선거참여활동의 긍정성과 민주정치 발전에 기여할 수 있는 기회를 축소시킨다는 점에서 문제가 있다. 따라서 시민단체의 선거참여활동의 활성화를 위해서는 규제 중심의 선거법을 시민단체 및 시민들이 자유롭게 선거운동에 참여하고 의사표현을 할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

마지막으로 시민단체의 선거참여활동을 적극적으로 홍보할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이 시민단체의 선거참여활동을 알고 있다고 답한 응답자일수록 투표했다는 응답이 많다는 점은 시민단체의 선거참여활동에 대한 홍보가 보다 적극적으로 이루어져야 함을 의미하는 것이다. 현행 선거법은 시민단체의 선거참여활동과 관련하여 시민에게 알릴 수 있는 방법을 단체 홈페이지나 SNS, 단체 소식지나 기관지 그리고 기자회견 등으로 제한하고 있다. 따라서 선거법 개정을 통해 시민단체가 직접적으로 시민들과 만나 선거참여활동을 알릴 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 거리콘서트, 강연 및 토론회 그리고 UCC와 같은 다양한 방식과 매체를 통해 선거참여활동을 홍보할 수 있도록 선거법 개정이 이루어져야 할 것이다. 동시에 시민단체는 시민들에게 거부감을 주지 않는 한에서 그리고 공정성을 침해하지 않는 한에서 자신들의 활동을 알릴 수 있는 다양한 방식들을 개발하여야 할 것이다.

VI. 결론

이 연구는 시민단체의 선거참여활동을 평가하기 위해 선거참여활동의 방식과 내용을 이전 선거와 비교하여 지속과 변화 양상 그리고 민주주의 가치실현에 초점을 맞춰 어떠한 성과를 만들었는지를 분석하였다. 그리고 이를 통해 선거과정에서 시민단체의 역할과 더불어 선거참여활동의 활성화 방안을 제시하였다.

제20대 총선에서 2016 총선넷의 주요 활동으로서 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동과 공명선거시민네트워크의 개표감시 활동은 관권선거, 부정선거 등에 의한 선거불신을 극복할 수 있는 계기를 마련함으로써 선거의 공정성을 높였다. 그리고 제19대 총선부

터 본격화된 투표참여운동은 투표를 제고를 목적으로 하였으며, 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다는 점에서 투표율 제고에 기여하였다고 평가할 수 있다. 다음으로 시민단체의 정책평가 및 공약채택운동은 후보나 정당의 공약을 시민에게 제공하여 평가하는 것만 아니라 시민의 요구를 후보나 정당에게 제시하고 이를 공약이나 정책으로 반영하도록 한다는 점에서 정치적 대표성과 반응성을 높이기 위한 선거참여활동이다. 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 아직까지 뚜렷한 성과가 보이고 있지 않지만 정책투표의 필요성과 현실적인 공약채택 및 이행의 필요성을 시민과 후보자나 정당에게 지속적으로 강조하고 인지하게 한다는 점에서 책임정당정치를 발전시키는 계기가 될 것이다. 마지막으로 민주적 책임성과 관련된 선거참여활동으로서 낙천낙선운동과 당선운동은 인물과 자질 그리고 후보자의 정책입장과 의정활동을 평가하여 시민의 대표로서의 부적격자를 심판한다는 점에서 민주적 책임성을 제도화하는 데 기여하였다고 할 수 있다.

시민단체의 선거참여활동은 민주주의의 기본적 가치 실현과, 시민과 후보자나 정당 상호간 정보를 제공함으로써 시민들이 현명한 정치적 선택을 하는데 도움을 주려는 데 목적이 있다. 즉, 시민단체의 선거참여활동은 개혁적 참여의식과 새로운 선거문화를 만드는 민주시민교육으로서의 성격을 갖고 있다(조희연 2001, 313). 따라서 시민단체의 선거참여활동이 활성화되어야 할 것이다.

이를 위해 첫째, 시민단체의 선거참여활동은 시민들로부터 정당성을 얻기 위해 노력해야 할 것이다. 일반적으로 시민단체의 선거참여운동에 대한 부정적 인식은 정치적·이념적 편향성과 관련되어 있다. 즉, 대표적으로 낙천낙선 대상자를 선정함에 있어 정치적·이념적 편향성이 반영되었다는 것이다. 따라서 시민단체의 선거참여활동은 객관적이고 투명한 활동을 통해 시민들의 인식을 변화시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 시민단체의 선거참여운동을 활성화하기 위해서는 규제 중심의 선거법을 개정할 필요가 있다. 시민들이 시민단체의 선거참여운동에 대해 부정적 인식을 갖는 이유 중 하나는 선거가 끝난 후 시민단체의 선거참여운동이 선거법 위반을 이유로 고발 조치되고 있기 때문이다. 즉, 현행 선거법은 시민단체의 선거운동을 보장하고 있지만 선거운동방법과 관련해서는 엄격히 규제하고 있다. 예를 들어, 여론조사 공표에 대한 제한과 관련하여 2016 총선넷이 최악의 후보와 최고의 정책을 선정하기 위해 추진한 투표를 지지도나 당선인을 예측하기 위한 여론조사이며 그 결과를 공표했기 때문에 선거법을 위반했다는 것이다. 이러한 선거운동방법의 규제조항은 시민단체가 시민들에게 제공할 수 있는 정보를 제한하며, 또한 정치적 표현의 자유와 선거의 자유를 침해하고 있기 때문에 개정할 필요가 있다.

마지막으로 시민단체도 선거참여활동을 시민들에게 알릴 수 있는 다양한 방법과 매체를 개발할 필요가 있다. 이를 위해 시민단체의 선거참여활동과 관련하여 시민에게 알릴 수 있는 방법을 제한하고 있는 현행 선거법의 개정과 더불어 시민들에게 거부감을 주지 않는 한에서 그리고 공정성을 침해하지 않는 한에서 자신들의 활동을 알릴 수 있는 다양한 방식들을 개발하여야 할 것이다.

참·고·문·헌

김의영. 2004. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여.” 『의정연구』 18. 143-258.

김호기. 2000. “4·13 총선과 시민운동.” 『사회비평』 24. 142-156.

박영선. 2013. “시민단체의 19대 총선 참여 연구.” 『한국정치연구』 22-2. 75-100.

안문석·황민섭. 2002. “시민단체의 공직후보 낙선운동의 영향력 평가.” 『한국정책학회보』 11-2. 227-253.

오현철. 2004. “시민단체의 선거참여 활동을 제약하는 요인 분석.” 『한국정치학회보』 38-5. 105-123.

이소영. 2012. “4·11 총선과 시민사회의 선거참여.” 『선거연구』 2-2. 7-50.

이재근. 2016. “4·13 총선과 시민사회운동: 2016총선시민네트워크 활동을 중심으로.” 『시민과 세계』 28. 187-210.

이태호. 2012. “4·11 총선과 시민사회운동.” 『시민과 세계』 21. 184-197.

이현출. 2004. “시민단체의 선거참여와 의정감시활동 방안.” 『대한정치학회보』 11-3. 299-321.

전선일. 2004. “제17대 국회의원선거에 있어 시민단체의 선거참여 평가.” 『한국행정과 정책연구』 2-2. 185-209.

전용주. 2009. “시민단체의 선거활동에 대한 평가와 제도적 대안.” 『한국시민윤리학회보』 22-1. 113-138.

조기숙·김선웅. 2002. “총선연대의 낙선운동이 16대 총선 투표율을 낮추었나?” 『한국정치학회보』 36-1. 163-183.

조희연. 2001. “시민사회의 정치개혁운동과 낙천·낙선운동.” 유팔무·김정훈 엮음. 『시민사회와 시민운동 2』. 292-334. 서울: 한울.

진영재·엄기홍. 2002. “낙천·낙선운동의 선거적 결과.” 진영재 편. 『한국의 선거 IV』. 173-222. 서울: 한국사회과학데이터센터.

황영민. 2011. “유권자운동의 진화.” 『시민과 세계』 19. 237-252.

2016 총선시민네트워크홈페이지. <http://www.2016change.net/>(검색일: 2016/07/04).

중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2016/07/04).

한겨레신문 홈페이지. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/750940.html(검색일: 2016/07/04).

접수일자: 2017년 10월 11일, 심사일자: 2017년 11월 28일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

The Evaluation of NGOs’ Electoral Participation Movement in Korea: Focusing on the Civil Network for the 2016’ General Election

Kim, Hyung-Chul | Sungkonghoe University

This paper examines the evaluation of Korean NGOs’ electoral participation movement in 2016 general election, and suggests some ways to inspire of those movements. This research focuses on the ‘Civil Network for the 2016’ General Election’ that conducted the fair election movement, the manifesto movement, the candidate defeat movement, and the movement to encourage voting. Its appraisal standards are the democratic value: equitability, electoral participation, representation and accountability. As a result, these movements influence on the fruition of fair election, the increase of electoral participation, the importance of policy voting and the institutionalization of political accountability. However the effects of these movements are limited because NGOs’ electoral participations are regulated by the election law. In order to activate the NGOs’ electoral participation movement, the election law needs to be amended to ensure the freedom of the election campaign. Also NGOs need to establish a plan that can be widely known to the voters for electoral participation movements.

-
- Keyword: 20th Korean General Elections, Civil Network for the 2016’ General Election, electoral participation movement, candidate defeat movement, democratic value