

규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의

임성호 | 경희대학교

| 논문요약 |

이 글의 핵심 논지는 ‘규제중심 선거관리의 패러독스’라는 말로 요약된다. 근래 선거운동에 대한 규제가 엄격해지고 선거관리위원회의 위반단속 활동이 적극성을 띠면서 한편으로 국회의원선거에서 선거운동이 과열되는 정도가 줄었고 그만큼 선거로 인한 소소한 잡음과 탈법행위도 적어졌다고 볼 수 있다. 그 점에서 규제중심 선거관리는 한국 대의민주주의 발전에 공헌하고 있다고 평가할 만하다. 그러나 다른 한편, 비현실적으로 엄격한 법 테두리 속에서의 규제중심 선거관리는 선거 후 사법갈등의 불씨를 많이 남길 수밖에 없고 사법 차원까지 가지 않는 경우에도 선거결과에 대한 불신과 불복의 마음이 생기게 하기도 한다. 규제일변도의 선거관리로 인해 선거과정에서는 여러 문제가 겹으로 잘 드러나지 않고 속으로 쌓이고 있다가 선거 후 국정운영을 해야 하는 시기에 터짐으로써 유권자의 선택을 무효화시키고 선거의 존재 의의를 실추시킬 수 있다. 이러한 결과는 선거를 핵심 기제로 삼는 대의민주주의 체제의 근간을 흔들 수 있는 것으로서 진지하게 생각해볼 필요가 있다. 18대 총선 이후의 상황은 이러한 생각에 설득력을 더해 주고 있다.

I. 서론

유권자의 선택으로 당선된 국회의원이 사법적 판결로 자리를 잃는 빈도가 늘어나고 있다. 2008년 4월 치러진 총선의 결과로 출범한 18대 국회에 와서도 그러한 경향이 반복될 전망이다. 부정확 방법으로 당선된 경우 그 당선을 취소해야 하는 것은 법치주의 체제에서 당연한 일이다. 법이 살아있음을 확인해주는 긍정적 신호일 수 있다. 그러나 다른 한편, 당선무효 판결이 많이 나올수록 대의민주주의의 핵심 기제인 선거에 대한 회의도 커진다. 주권재민의 원칙에 입각해 있는 대의민주주의 체제에서 주권자로서의 국민은 투표로써 대표자를 뽑고 국정을 수행하도록 권한을 위임한다. 유권자가 선거를 통해 뽑은 의원이 사법적 문제로 인해 직을 상실하거나 의원직 수행에 어려움을 겪는다면 그만큼 선거의 의의가 약화될 수밖에 없고 결과적으로 유권자의 주권행사가 훼손을 당하게 되는 셈이다.

이 글은 선거 후 사법소송에 휘말리는 당선자의 수가 늘고 있고 결국 당선이 취소되는 경우도 심심치 않게 발생한다는 현실상황에서 문제의식을 찾아 왜 그러한 일이 벌어지는지 그리고 그것이 시사하는 바가 무엇인지 논하고자 한다. 출마자나 당선자가 사법적 논란에 빠질 경우 그 근처에는 수많은 요인이 복잡하게 작용할 것이다. 윤리의식, 도덕심, 준법정신 등의 결여, 법 내용의 모호함과 비현실성, 선거조직 운영의 미숙함, 사법당국의 비(非)형평성, 정파적 음모, 소송만능주의, 혹은 순전한 오해 등등 다양한 요인이 개별 사안마다 달리 자리 잡고 있을 것이다.

이 글은 그 중 선거관리에 초점을 맞춰 선거운동에 대한 규제나 관리의 제도상 혹은 방식상 어떠한 특징이 결과적으로 부작용을 낳아 선거 후 사법적 논란이 이어지고 그에 따라 선거의 대의민주주의적 가치가 떨어지는지 생각해본다. 또한 사법적 논란이 선거 후 대의체제의 운영에 미치는 악영향을 방지하기 위해서는 선거관리가 어떠한 기초를 지향해야 할지에 대한 시사점도 탐색해본다. 선거운동에 대한 규제 및 관리의 제도·방식상의 문제가 가장 근본적인 요인은 아니겠지만 다른 것들에 비해 고쳐나가기가 상대적으로 용이할 터이므로 그 측

면에 초점을 맞추므로써 논의의 사회적 적실성을 기할 수 있을 것이다.

핵심 논지는 ‘규제중심 선거관리의 패러독스’ 라는 말로 요약된다. 근래 선거 운동에 대한 규제가 엄격해지고 선거관리위원회의 위반단속 활동이 적극성을 띠면서 한편으로 국회의원선거에서 선거운동이 과열되는 정도가 줄었고 그만큼 선거로 인한 소소한 잡음과 탈법행위도 적어졌다고 볼 수 있다. 그 점에서 규제중심 선거관리는 한국 대의민주주의 발전에 공헌하고 있다고 평가할 만하다. 그러나 다른 한편, 비현실적으로 엄격한 법 테두리 속에서의 규제중심 선거관리는 선거 후 사법갈등의 불씨를 많이 남길 수밖에 없고 사법 차원까지 가지 않는 경우에도 선거결과에 대한 불신과 불복의 마음이 생기기 하기도 한다. 규제일변도의 선거관리로 인해 선거과정에서는 여러 문제가 겹으로 잘 드러나지 않고 속으로 쌓여가다가 선거 후 국정운영을 해야 하는 시기에 터짐으로써 유권자의 선택을 무효화시키고 선거의 존재 의의를 실추시킬 수 있다. 이러한 결과는 선거를 핵심 기제로 삼는 대의민주주의 체제의 근간을 흔들 수 있는 것으로서 진지하게 생각해볼 필요가 있다.

우선 제II절에서는 선거결과가 선거 후 대의체제 운영에 어떠한 영향을 미치는지, 혹은 어떠한 의미를 던지는지 이론적 관점에서 논한다. 여러 요인에 의해 선거의 국정 영향력이 제약되는 탓에 선거의 대의제적 중요성이 감소되는데, 당선자 측의 선거법 위반 혐의와 그에 따른 사법적 논란도 그 요인 중 하나라는 점을 지적한다. 이어서 제III절은 오늘날의 현실에 초점을 돌려, 18대 총선 선거 운동에 관련된 문제들로 인해 얼마나 많은 사법적 갈등 사례들이 현재 진행되고 있는지 살펴본다. 제IV절은 현 18대 국회에서 여러 의원들이 사법 차원의 어려움에 직면하게 된 이유 중 하나로 선거규제의 과도함과 비현실성이 중요하게 작용했을 것이라는 추측을 전개하고, 기존 선거관리가 너무 규제일변도였다든 비판을 여론조사와 심층면접 결과를 통해 확인한다. 제V절에서는 이상적 관점에서 대의민주주의를 생각하며, 선거운동에 대한 규제와 관리가 어떠한 선거의 의미가 제대로 살고 주권재민의 원칙이 보다 충실히 지켜지는 속에서 대의민주주의가 작동될 수 있을지 그 방향을 탐색한다. 가능한 한 선거운동의 규제를 풀어 자유로운 활동을 보장해주는 대신 탈법행위는 매우 엄하게 제재할 때, 선거 후 벌어지는 사법 갈등의 수가 줄고 의원들과 국회에 대한 일반적 신뢰는

높아져 대의민주주의의 거버넌스가 도모될 수 있을 것으로 판단된다.

II. 선거의 국정영향력에 가해지는 제약

선거가 대의민주주의의 국정운영의 핵심 기제라는 대명제는 원칙과 수사(修辭)의 차원에서 이론(異論)의 여지가 없다. 그러나 현실에서도 그 대명제가 유효한지는 논란의 여지가 크다. 특히 선거 후 국정운영과 관련해 선거가 결정적 의미를 지니는지에 대해서 의문이 제기될 수 있다. 예를 들어 위임명령이론(mandate theory)을 생각해보자. 이 이론은 “선거에서 국민의 뜻(message)이 분명히 밝혀질 경우에 당선자는 그것을 국민으로부터의 명령(mandate)으로 알고 국정에서 충실하고 과감하게 이행해야 한다는 주장이다”(임성호 2001, 126-7). 선거결과에서 국정 방향을 찾고 추진해야 한다는 것이다. 누구든 당선에 성공한 자는 자기의 국정운영에 힘을 실어주기 위해 위임명령이론을 지지할 것이다. 그러나 현실을 보면 선거가 국정운영과 관련해 분명한 방향을 제시해주는 경우는 흔치 않다. 너무도 많은 요인들의 복합적 작용 속에서 투표자가 마음을 결정하고 선거결과가 나오기 때문에 과연 국민의 뜻이 무엇인지 판단하기 힘들다(Dahl 1992). 뿐만 아니라 선거로 유권자의 당시 뜻이 드러난다 해도 사회가 매우 빠른 속도로 변하는 시대상황 속에서 국정운영 기간 내내 국민 여론이 고정되어 있을 가능성은 높지 않다. 이런 점에서 선거의 국정영향력을 크게 상징하는 위임명령이론은 널리 공명을 자아내기 힘들다.

‘정책쟁점 투표’(policy voting) 혹은 ‘전망적 투표’(prospective voting)보다 ‘회고적 투표’(retrospective voting)가 더 흔하고 일반적인 현상이라는 관찰도 선거가 국정운영과 관련해 현실에서 결정적 의미를 갖지 못한다는 점을 시사해준다(Schlozman and Verba 1987). 유권자가 출마자들의 선거공약을 따지며 ‘전망적 투표’를 더 많이 한다면 그만큼 선거가 선거 후 국정운영에 끼치는 영향이 클 것이다. 그러나 선거공약을 평가하려면 시간과 비용이 들고 명확한 관

단을 내리기도 쉽지 않으므로 유권자로서는 상대적으로 적은 시간과 비용이 드는 방식, 즉, 현 정부, 집권당, 현직자의 업적과 지금까지의 전반적 상황을 평가해 표를 던지는 ‘회고적 투표’에 대한 동기를 더 강하게 갖게 된다. 이럴 경우 선거과정상 어떠한 정책공약들이 나왔고 당선자가 어떠한 정책입장을 내세웠는지가 별로 중요하게 되지 않아 향후 국정운영과 관련한 선거의 의미가 줄어들 수밖에 없다.

선거결과와 국정 영향력은 유권자 투표행태의 특징뿐 아니라 보다 정치체제의 구조적인 측면에서도 그 감소의 요인을 찾을 수 있다. 정부구조가 워낙 분권적으로 복잡하고 정책결정과정에서 여러 단계를 거쳐 이루어지므로 선거결과가 국정으로 그대로 반영되기 힘들다. 민주주의를 표방하는 체제에서는 선거 승리 측이 마음대로 국정을 이끌 수 있지 않고 선거 패배 측과 상당 수준의 타협과 조정을 하지 않을 수 없다. 정부 내 견제와 균형 원칙을 강조하는 권력분립형 대통령제일수록 특히 그러하다. 분권적 성격이 강한 미국을 보면, 선거결과가 어떻게 나오든지 소수의 예외적 경우를 제외하고는 승자 측이 선거공약대로 선거 후 국정운영을 과감히 이끌기 힘들고 점진적 변화만 가능하다(Lindbloom 1959). 투표자들의 표가 분산됨으로써 경쟁정당들이 입법부와 행정부를 나눠 지배하게 되는 분점정부가 탄생할 경우 분권적 정부구조로 인한 선거의 국정 영향력 하락은 더욱 심해진다.

이익단체의 적극적 정치참여를 원동력으로 삼는 다원주의 정치체제에서도 선거결과는 향후 국정과 관련해 큰 의미를 지니지 못한다. 정치체제가 정책영역별로 잘게 분화되고 각 정책영역은 선거로 당선된 대표자들보다 소수의 이익단체에 의해 지배되는 경향이 크기 때문이다(Schattschneider 1960; Olson 1965). 이 이익단체들은 체제 전체적으로는 지배력을 행사하지 못하지만 자기 이익에 직결되는 좁은 정책영역에서는 선거에 의한 정권의 향방과 상관없이 적극적으로 활동하고 그에 따라 높은 비중과 지배적 영향력을 행사한다. 로위(Theodore Lowi)는 이러한 이익단체 중심체제에서 국정운영은 이익단체들 간의 상황적 타협과 임기응변식 조정에 의해 견인되고, 반면 선거와 법에 기반을 둔 건전한 대의민주주의 원칙은 국정운영과정에서 침식될 수밖에 없다고 비판한다(Lowi 1979).

선거로 뽑힌 대표자들보다 다른 행위자들이 더 우월적 권력을 지니기 때문에 선거의 국정관련 의미가 떨어질 수밖에 없다는 생각은 계급론 시각에서도 찾아볼 수 있다. 계급론에 입각한 학자들은 소수의 권력 엘리트층 또는 경제 엘리트층이 사회 전체를 항구적으로 지배하고 있다고 본다(Mills 1959; Greenberg 1985). 이 관점에서 보면 선거는 향후 국정운영에 큰 영향을 미치지 못한다. 선거는 진정한 시민의 대표가 아닌 항구적 지배계층을 위한 대리인을 결정하는 기능에 그친다. 누가 당선되든 혹은 어느 당이 승리하든 국정운영은 항구적 지배계층의 이익을 도모해주는 쪽으로 가게 마련이므로 국정운영과 관련한 선거의 중요성이 클 수 없다는 것이다.

이처럼 유권자의 행태, 정부구조, 이익단체의 영향력 정도, 항구적 지배계층의 존재 여부 등에 의해 과연 선거가 대의적 국정운영의 핵심 기제로서 큰 의미가 있는지 그 여부가 결정된다. 뿐만 아니라 정치인들의 행태도 중요하게 작용한다. 정치인들이 선거결과를 존중해 승자는 책임지고 국정을 운영하며, 패자는 집권 측의 국정운영을 감시·견제하며 차기 선거를 대비한다면 선거가 대의민주주의의 취지에 부합하는 기능을 내며 그 의미가 커질 수 있을 것이다. 그러나 정치인들이 선거결과에 내심 불복해 선거 후에도 언론 폭로, 사법적 기소, 감찰 등 비(非)대의적인 수단으로 서로의 발목을 잡거나 억누르려 한다면 선거의 의미가 추락하게 된다(Ginsberg and Shefter 1990). 폭로, 기소, 감찰이라는 소위 “다른 수단에 의한 정치”(politics by other means)가 난무할 때 대의정치를 추동하는 정당한 기제인 선거의 비중이 줄어들 것이라는 것이다. 이러한 정치인들의 행태에 의해 선거의 중요성이 훼손되면 결국 정치인들 스스로의 정통성이 실추되면서 국정이 극심한 정파대결과 교착, 거버넌스 위기로 이어질 수 있다는 데에 사안의 심각성이 있다.

Ginsberg와 Shefter가 선거의 중요성을 떨어뜨리는 도구로서의 사법적 기소를 거론한 이면에는 정치인들이 불법행위의 여부와 상관없이, 때로는 불법행위가 없음에도 불구하고, 정책을 둘러싼 정치적 갈등을 사법적 문제로 부당하게 바꿔 서로에게 타격을 가하려 한다는 비판적 문제의식이 자리 잡고 있다. 그들의 관찰은 미국정치를 배경으로 하고 있지만, 한국 상황에도 해당된다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 정치인들이 이처럼 비열한 의도를 갖고 정쟁의 도구로

사법적 논란을 일으키는 것이 아닌 경우에도 선거결과가 사법적 문제로 비화되어 선거의 대의민주주의적 가치가 떨어지고 대의체제의 작동도 원활히 이루어지지 못할 수 있다. 실제로 당선자나 당선자 측근이 의도했던 의도하지 않았든 선거과정에서 실정법을 어긴 경우를 말한다. 경쟁 정치인과 같은 정파적 상대방이 아니라 선관위, 경찰, 검찰 등 제3자로서의 당국이 당선자 측이 저지른(혹은 저질렀다고 판단되는) 불법행위를 찾아 사법적 문제를 제기할 때 선거결과가 논란의 대상이 되며 선거의 대의적 가치가 떨어진다.

오늘날 한국 상황을 보면 당선자 측의 선거법 위반 여부를 둘러싼 논쟁이 사법 대결로 이어져 결국 대의민주주의의 의미를 반감시키는 경우가 많다. 물론 유권자의 투표행태, 정치인의 정파적 동기, 정부구조, 이익단체들이나 지배계급의 압력이나 저항 등이 선거의 국정영향력에 보다 근본적 제약을 가할 것이다. 이러한 근본적 요인들은 특히 한국 상황에서 두드러져 보인다. 유권자는 정책보다는 지역연고를 우선시해 표를 던지는 경향이 크고, 정치인 사이의 정파적 대결이 극심한 편이고, 정부구조가 과거에 비해서는 점차 분권화되고 있고, 국회의 위상 강화에 따라 정책결정과정상 국회-행정부 관계가 심한 불균형에서 점차 균형 쪽으로 움직이고 있고, 이익단체들의 힘, 특히 재정능력을 지닌 이익단체들의 항구적 영향력을 부인할 수 없다.

그러나 이러한 근본적 요인들이 선거의 의미를 약하게 하는 것은 눈으로 분명하게 확인하기 쉽지 않다. 특히 일반시민에게는 이 요인들이 선거 의미의 위축을 뜻하는지 양자 사이의 상관관계가 명확하게 다가오지 않는다. 반면 선거법 위반 여부를 둘러싼 사법 논란은 대의민주주의를 침해하는 근본적 요인이 아닐지 몰라도 그것이 선거의 국정영향력을 제약하고 선거의 의미를 위축시킨다는 점은 훨씬 명확하게 보이고 세간의 관심을 끈다. 선거 후 사법 결정으로 선거결과가 무효화되거나 당선자가 법적 어려움을 겪는 일은 언론 기사화되고 일반인의 흥미를 끌기에 충분하다. 그러므로 다른 요인들의 작용보다도 선거결과를 둘러싼 사법 논란이 자주 발생할수록 사람들은 선거의 의미가 실추되고 있고 대의민주주의의 원칙이 훼손되고 있다는 인식을 강하게 하게 된다. 선거의 국정영향력을 제한함으로써 선거의 의미를 반감시키고 대의민주주의의 근간을 침식시키는 요인 중 하나로 당선자를 둘러싼 사법 갈등을 간과할 수 없는

이유를 여기서 찾을 수 있다.

III. 18대 총선과 사법 갈등

이번 절에서는 18대 총선 이후 발생한 당선자 관련 사법 갈등을 관찰해본다. 18대 총선일(4월 9일)로부터 정확히 반년이 지난 2008년 10월 9일 현재 검찰은 18대 총선사범으로 모두 1,965명을 입건했으며 이 중 1,262명을 기소하고 699명을 불기소했다. 기소자 중에는 선거법 위반 혐의를 받고 있는 당선자, 즉 현직 국회의원 34명도 포함되어 있다. 전체 의원 중 11.4%에 달하는 의원이 기소된 것이다. 이 중 10명에 대해서는 이미 당선무효 선고가 나왔고 현재 항소심 또는 상고심이 진행되고 있다. 항소심이나 상고심에서 원심 판결이 뒤집히는 경우가 별로 없다는 점을 감안할 때 이들 중 대부분이 조만간 의원직을 박탈당할 것이라고 예상할 수 있다. 아직 재판이 많이 진행되지 않은 경우들까지 고려할 때 의원직 박탈자의 수가 더 늘어날 수도 있다. 기소된 34명의 의원을 당적 별로 보면 한나라당 17명, 민주당 7명, 친박연대 3명, 창조한국당 2명, 민주노동당 1명, 무소속 4명으로 특정 정당을 불문하고 고루 퍼져있다. 당선무효 선고를 받은 10명도 한나라당 2명, 민주당 2명, 친박연대 3명, 창조한국당 1명, 무소속 2명으로 퍼져 있다. 사법 논란이 특정 정당에만 일방적으로 쏠려 있지 않고

〈표 1〉 18대 총선 당선자 기소 및 재판현황 (2008. 10. 9 현재)

정당	이름	지역구	혐의	선고
한나라당 (17명)	구본철	인천 부평을	허위사실공표	1심 벌금 400만 원(당선 무효)
	정양석	서울 강북갑	허위사실공표	1심 벌금 80만 원
	홍정욱	서울 노원병	허위경력기재	1심 벌금 80만 원
	김성식	서울 관악갑	사전선거운동	
	안형환	서울 금천	학력 허위기재	
	현경병	서울 노원갑	학력 허위기재	

정당	이름	지역구	혐의	선고
한나라당 (17명)	박진	서울 종로	사전선거운동	
	박종희	수원 장안구	사전선거운동	
	홍장표	안산 상록을	허위사실공표	
	윤두환	울산 북구	허위사실공표	1심 벌금 150만 원(당선 무효)
	강용석	서울 마포을	금품 음식물	벌금 50만 원 확정
	조전혁	인천 남동을	위장전입신고	벌금 50만 원 확정
	조진형	인천 부평갑	기부행위	벌금 80만 원 확정
	신성범	경남산청·함양·거창	사전선거운동	
	임두성	비례대표	허위사실공표	벌금 90만 원 확정
	최구식	경남 진주갑	허위사실공표	
유재중	부산 수영	허위사실공표		
민주당 (7명)	정국교	비례대표	주가지각 사전선거운동	1심 징역 3년에 벌금 250억 원 (당선 무효)
	김세웅	전주 덕진구	금품제공 사전선거운동	1·2심 벌금 500만 원 (당선 무효)
	백원우	경기 시흥갑	허위경력기재	
	변재일	충북 청원	허위사실 공표	
	유선호	전남장흥·강진·영암	금품 음식물	벌금 70만 원 확정
	조정식	경기 시흥을	허위경력 기재	
친박연대 (3명)	김재균	광주 북을	허위사실공표	
	서정원	비례대표	공천현금	1심 징역 1년 6개월(당선 무효)
	양정례	비례대표	공천현금	1심 징역 10개월에 집행유예 2년 (당선 무효)
창조한국당 (2명)	김노식	비례대표	공천현금	1심 징역 1년(당선 무효)
	이한정	비례대표	공천현금 학력위조	1심 징역 2년(선거법) +징역 1년(문서위조) (당선 무효)
민중노동당 (1명)	문국현	서울 은평을	공천현금수뢰	
	강기갑	경남 사천	사전선거운동	
무소속 (4명)	김일윤	경북 경주	금품제공 허위사실공표	1·2심 징역 1년 6개월 (당선 무효)
	이무영	전남 완산갑	허위사실공표	1·2심 벌금 300만 원(당선 무효)
	강운태	광주 남구	금품 제공	1심 무죄
	최욱일	강릉	숙박편의제공	

주: 『조선일보』, 2008. 10. 10, A10; 『파이낸셜뉴스』, http://www.fnnews.com/view?ra=Sent1201m_View&corp=fnnews&arcid=00000921447904&cDateYear=2008&cDateMonth=10&cDateDay=09

18대 국회 전체에 걸친 문제라는 것을 알 수 있다. <표 1>은 18대 총선 당선자(현 국회의원)의 기소 및 재판 현황을 정리한 것이다.

당선자가 사법 논란에 연루되는 것은 18대 국회만의 일이 아니다. 앞선 17대 국회에서는 선거법 위반으로 18대 국회의 34명보다도 많은 46명의 의원이 기소되었고 이로 인해 최종적으로 11명의 의원이 의원직을 상실했다. <표 2>를 통해 알 수 있듯이 당선·선거 무효 판결로 의원직을 상실한 경우는 비교적 근래에 늘어나기 시작했다. 그러한 경우가 몇 건 발생했던 1950년대와 1960년대 이후 한동안 거의 없다가 15대 국회(1996-2000년)에 6명, 16대 국회(2000-2004년)에 12명, 17대 국회(2004-2008년)에 11명을 기록했다. 전술했듯이 현행 18

<표 2> 형의 선고나 당선·선거 무효 판결로 인한 의원직 변동 상황

대별	형의 선고	당선·선거 무효	합계
1대	10	1	11
2대	0	0	0
3대	1	0	1
4대	0	12	12
5대	0	4	4
6대	0	1	1
7대	0	5	5
8대	0	0	0
9대	0	1	1
10대	0	0	0
11대	0	0	0
12대	0	0	0
13대	6	2	8
14대	3	1	4
15대	5	6	11
16대	1	12	13
17대	0	11	11

출처: <의정자료집> (국회사무처, 2004년), pp. 72-3. 『파이낸셜뉴스』, http://www.fnnews.com/view?ra=Sent1201m_View&corp=fnnews&arcid=00000921447904&cDateYear=2008&cDateMonth=10&cDateDay=09

〈표 3〉 17대 국회 재·보궐선거 실시 현황

실시 연월일	실시 지역구 수	투표율 분포 (단위: %)
2005. 4. 30	6	29.1, 31.1, 32.0, 37.4, 37.9, 59.1
2005. 10. 26	4	29.0, 34.3, 46.9, 52.2
2006. 7. 26	4	18.1, 22.6, 28.8, 28.9
2006. 10. 25	2	24.7, 40.5
2007. 4. 25	3	19.3, 34.5, 54.4

대 국회도 16대나 17대와 비슷한 수치를 기록할 것으로 예상된다. 특히 2000년 대 들어서 당선·선거 무효 판결이 급등했다는 사실이 주목을 끈다. 동 시기에 의원의 개인적 문제로 인한 형의 선고는 거의 사라진 것과 대조적으로 선거법 시비로 인한 의원직 상실은 크게 증가한 것이다. 오늘날 국회의원이 사법판결로 자리를 잃는다면 선거와 관련 없이 수뢰를 하는 등 자기의 개인적 문제 때문이기보다는 대부분의 경우 선거운동에서 위법을 저질렀기 때문이라는 것을 알 수 있다.

이와 같이 총선 선거운동과 관련해 18대 국회의원 중 상당수가 위법 혐의로 고생하고 있음은 2000년대의 지속적 추세를 반영하는 것이다. 유권자가 선택한 당선자가 선거법 위반으로 자리를 잃을 때 주권재민의 원칙은 훼손되고 선거의 의미는 실추될 수밖에 없다. 대의민주주의의 관점에서 볼 때 우려스러운 일이다. 물론 재·보궐선거를 통해 유권자가 다시 한번 주권을 행사할 기회가 주어진다. 그러나 재·보궐선거는 대부분의 경우 언론의 큰 관심을 끌지 못하고 따라서 그 투표율은 총선 때에 비해 현격히 낮다. 〈표 3〉은 가장 최근인 17대 국회 시기 동안 실시된 재·보궐선거의 투표율을 보여준다. 50%를 넘긴 경우도 3번 있지만 거의 대부분 20%내지 30%대에 머물며 매우 낮은 투표율을 기록했다. 최하 18%를 기록한 경우도 있다. 17대 총선의 전체 투표율인 60.6%에 비해 너무 낮은 수치이다. 사법 논란이 선거결과를 무효화시키면서 대의민주주의에 가한 타격을 회복시키기 위해 재·보궐선거의 유권자 참여는 이처럼 너무 미진하다.

IV. 18대 총선의 선거관리: 규제중심의 공과

그렇다면 선거 후 당선자가 연루된 사법 갈등이 근래 와서 왜 이렇게 많이 발생할까? 출마자들의 윤리의식, 도덕심, 준법정신이 갑자기 더 나빠진 것일까? 그렇게 보기는 힘들다. 과거에 비해 민주화가 더 진척되고 사회의 교육수준과 경제수준이 더 올라간 오늘날 전반적으로 윤리의식, 도덕심, 준법정신이 더 좋아졌으면 좋아졌지 나빠지지는 않았을 것이다. 사법당국의 비(非)형평성 때문일까? 사법당국의 독립성이 과거에 비해 크게 향상되고 있는 오늘날 이러한 추측은 공감을 자아내기 힘들고, 실제 기소자의 분포를 봐도 야당 쪽에 일방적으로 불리하다고 볼 수 없다. 아니면 정파적 음모 탓일까? Ginsberg와 Shefter가 지적했듯이 정치의 불확실성이 증가함에 따라 정치인들이 사법 기소라는 비대의적 수단으로 서로를 견제하려는 정파적 동기를 갖게 된다는 점은 설득력을 띤다. 그러나 당선자의 선거법 위반 여부를 둘러싼 사법 갈등과 그로 인한 선거 결과의 무효화가 증가하기 시작한 1990년대 후반을 기준으로 하여 그 이전의 한국정치상황을 생각해봐도 온갖 정파적 음모와 책략이 난무했다. 오늘날의 정치인들이 더 정파적이어서 당선자를 사법논란으로 몰아세우는 책략에 의존하고 과거의 정치인들은 덜 정파적이어서 그러지 않았다고 보기는 힘들다.

이처럼 적절한 답을 찾기 쉽지 않은데, II절에서 전술한 바를 떠올려 볼 때, 혹시 선거 규제와 관리 측면에서 답을 찾아볼 수 있지 않을까? 즉, 지나치게 비현실적일 만큼 까다로운 규제일변도의 선거법과 그 선거법에 의거한 제약적 선거관리가 결과적으로 선거 후 사법갈등의 증폭에 중요한 요인으로 작용하는 것은 아닐까? 근래 선거운동에 대한 규제가 매우 강해지고 선거관리위원회의 위반단속 활동이 철저해지면서 국회의원 선거운동이 과열되는 정도가 줄고 그만큼 선거과정상 대립과 잡음도 약화된 것으로 보인다. 긍정적 측면이 아닐 수 없다. 그러나 비현실적으로 많은 제약을 규정한 법망을 치고 철저하게 선거관리를 하면 여러 소소한 문제는 줄어들거나 적어도 겉으로 잘 나타나지 않을 수 있겠지만 이면에서 심각한 사법갈등의 불씨가 많이 남겨질 수 있다. 그러한 불씨는 선거결과에 따라 선거 후 국정운영을 해야 하는 시기에 결국 사법갈등으로

〈표 4〉 선거운동 위반행위 조치 현황

총선 대 건수 위반 유형	18대 총선 (2008년 5월 14일 현재)				17대 총선 (2004년 4월 14일 현재)			
	계	고발	수사 의뢰	경고 등	계	고발	수사 의뢰	경고 등
계	1,933	214	136	1,567	6,402	453	401	5,548
금품·음식물제공	247	86	55	106	1,058	252	129	677
비방·흑색선전	28	4	10	14	59	5	17	37
유사기관·사조직	23	15	1	7	54	24	9	21
공무원선거개입	37	2	3	32	153	11	3	139
불법시설물설치	173	1	4	168	1,074	11	8	1,055
불법인쇄물배부	557	26	25	506	1,982	55	128	1,799
의정활동 관련	19	1	0	18	113	3	0	110
정당활동 관련	3	0	0	3	46	0	1	45
집회·모임이용	109	10	4	95	266	14	2	250
선거관리 침해	4	2	0	2	31	21	3	7
사이버이용	42	3	6	33	303	13	58	232
기타	691	64	28	583	1,263	44	43	1,176

출처: 임성호 2008a, 532.

되살아날 가능성이 크다. 선거관리가 규제일변도로 가면 갈수록 선거과정상 소소한 논란은 줄어들지 몰라도, 규제 적용의 공정성에 대한 시비가 일어날 수 있어 선거결과를 승복하는 마음이 줄어들 수 있다. 또한 사법적 실수나 잘못된 여지가 늘어나 선거 후 선거결과 자체가 논란이 될 수 있다. 최악의 경우 선거결과가 무효화될 가능성도 있다. 그런 상황이 벌어진다면 딜레마가 아닐 수 없고 지나치게 규제적, 개입적인 선거관리의 패러독스라 할 수 있다.

이러한 이론적 추측을 뒷받침해주는 여러 경험적 증거를 현실에서 찾을 수 있다. 우선 선거운동과 관련된 여러 소소한 선거법위반 문제가 줄어들거나 적어도 수면 아래로 잦아들었다는 측면부터 살펴보자. 18대 총선 선거운동기간 만료일인 2008년 4월 8일을 기준으로 선거법위반행위 조치현황을 보면 총 1,616건으로 17대 총선 동일 시점 당시 6,126건의 26.4%에 지나지 않았다(〈선

거관리보) 제64호, 2008년 4월 18일, p. 3). 유형별로 볼 때 금품·음식물 제공, 비방·흑색선전, 유사기관·사조직 관련, 공무원 선거개입, 불법시설물 설치, 불법인쇄물 배부, 집회·모임 관련, 사이버 이용 관련 등 모든 유형에서 불법행위가 17대 총선에 비해 급감했다(중앙선거관리위원회 보도자료, 2008년 4월 10일). <표 4>는 18대 총선 후 1달 조금 더 지난 후의 통계치를 보여주는데(중앙선거관리위원회 내부 자료), 선거운동 위반행위 조치 건수가 1,933건으로 17대 총선 직후 6,402건에 비해 격감했음을 알 수 있다.

18대 총선 관련 선거법 위반행위가 줄어들면서 선거관리에 대한 전반적 평가 긍정적이었다. 18대 총선을 깊게 관찰한 한 연구자의 말을 빌리자면, “2008년 4월 실시된 국회의원선거는 공명정대하고 깨끗한 선거라고 평가되고 있다 … 일부 지역에서 돈 봉투, 비방, 흑색선전 등이 나타났으나 선거운동과 선거관리의 공정성 평가에서 부정적인 평가나 문제점을 지적하는 경우는 많지 않았다”(고선규 2008, 16). 일반인 여론조사도 이러한 긍정적 평가와 맥을 같이 한다. <표 5>에서 알 수 있듯이, 18대 총선 기간에 불법선거운동을 개인적으로 경험했다는 응답은 4년 전 17대 총선과 반 년 전 17대 대선 때에 비해 현격히 떨어졌다. 특히 17대 총선 시기에 비하면 그 감소 폭이 컸다.

중앙선거관위는 선거법 위반행위의 격감을 가져온 요인으로 몇 가지를 꼽았다

<표 5> 불법선거운동 경험 유무

(단위: %)

	17대 총선 (2004년 4월)	17대 대선 (2007년 12월)	18대 총선 (2008년 4월)
후보자 간 인신공격, 비방, 흑색선전	13.3	20.0	10.5
사조직의 선거운동 관여행위	5.4	1.6	2.0
향우회, 동창회, 종친회, 종교단체에서 누구를 찍자고 하는 행위	5.4	2.5	2.9
돈을 받고 정당과 선거행사에 참여	-	1.2	0.9
돈봉투, 선물, 선심관광, 음식물 등을 주고받는 행위	2.9	0.9	0.5
공무원, 통·리·반장의 선거운동 행위	3.4	0.7	0.2

출처: 고선규 2008, 17.

(중앙선거관리위원회 보도자료, 2008년 4월 10일). 예를 들어, 이번 선거에서는 입후보예정자가 일찍부터 예비후보자로 등록해서 법 테두리 안에서 합법적인 선거운동을 할 수 있도록 법개정이 있었다는 점, 그리고 주요 정당의 공천이 지연되면서 후보자들이 유권자를 대상으로 한 선거운동보다는 공천을 받기 위한 당내활동에 주력했다는 점 등으로 인해 불법행위가 줄었다고 분석했다. 그러나 선관위는 이러한 외부 요인보다 선거관리가 철저했다는 내부 요인을 더 강조한다. 선관위 보도자료를 인용하자면, “과거 조직적이고 은밀하게 이뤄져 쉽게 드러나지 않았던 금품수수 사례까지도 선관위에 의해 현장에서 적발되어 언론에 공개됨으로써 돈 선거에 대한 국민적 경각심이 확산되고 이로 인해 불법사례도 대폭 줄어든 것으로 보인다.” 선관위 보도자료는 또한 “50배 과태료 부과제도와 신고포상금제도가 대다수의 유권자에게 알려지고 선관위의 안내에 따라 유권자 스스로 각종 행사나 모임을 선거일 후로 미루거나 자제하면서 선거 초반부터 차분한 분위기가 조성된 점 또한 조치건수가 급감한 이유로 보인다”라고 지적했다.

선거 후 심층면접에 응한 선관위 직원들과 선거감시단원들도 선관위의 치밀하고 적극적인 단속활동이 위반행위를 크게 줄일 수 있었다는 데 전적으로 동의했다(임성호 2008a).¹⁾ 그들은 과거에 비해 더 엄격한 법집행 및 단속의 의지를 갖고 18대 총선에 적극적으로 임했다는 점을 강조했다. 그 이유는 사회 전반

1) 필자는 18대 총선 선거일을 전후 하여 심층면접을 실시했다(그 결과에 대한 자세한 논의는 임성호(2008a)를 참조할 것). 총 10곳의 선거구를 선정해 그곳의 선관위 직원과 선감단원을 대상으로 각각 1시간 전후의 대면 질의응답을 진행하였다. 심층면접을 실시한 10곳을 선정할 때 지역별 안배(서울, 경기, 강원, 충청, 전라, 경상을 망라하도록), 지역대표성(해당 광역 지역을 잘 대표하도록), 상징성(중로 같이 이른바 정치1번지 지역인지), 경합정도(후보간 경쟁이 치열했는지), 논란의 여부(언론의 주목을 받은 선거법위반 사건이 터졌는지) 등을 기준으로 삼아 종합적으로 판단하였다. 그 결과 서울의 종로구, 노원구, 중랑구, 관악구, 경기 수원 영통구, 경기 의정부, 강원 정선, 충남 서산, 경북 경주, 전북 김제 등 10곳을 심층면접 대상으로 하였다. 각 선거구에서 선관위 직원과 선감단원에 대한 대면 질의응답은 3명의 연구보조원이 나누어 실시하였다. 연구보조원들은 사전에 본 연구자로부터 사전교육을 받아 원활하고 유의한 질의응답을 진행할 수 있었다. 선관위 직원과 선감단원뿐 아니라 선거운동원으로부터도 귀중한 정보를 들을 수 있을 것이란 생각으로 상기 10곳 중 2곳에서 특정 후보자의 최측근으로 선거운동을 했던 사람들도 섭외하여 심층면접을 실시하였다. 면접에 응해준 사람들은 그들의 생각을 본문에 쓸 때 모두 익명으로 처리했다.

적으로 선거부정을 용납할 수 없는 시민의식이 퍼졌다는 데서 찾을 수 있고, 또한 선관위의 정치적 위상이 점차 높아졌기 때문이기도 할 것이다. 이러한 이유에 덧붙여 개정선거법이 발효되고 수년이 지나 선거법에 대한 사람들의 이해가 커졌을 것이라는 기대도 선관위 측의 강력한 법집행 의지에 일조를 했을 것이다. 한 선관위 직원을 인용하자면, “이번에는 선거 2개월 전부터 동창회, 종친회, 향우회 이 세 개는 엄격히 단속하고 계도했다. 17대 총선에서도 개정된 선거법이 적용되었지만 선관위와 일반 유권자나 후보자들이 잘 모르는 부분이 있어서 엄격하게 적용하지 못했다. 그러나 이번에는 엄격하게 법적용을 했다.”²⁾

엄격한 법집행과 철저한 단속활동을 위해 선관위는 여러 측면에서 활동 범위를 넓혔다. 예를 들어, 각 선거구 선관위 차원에서 지역의 유력자들과 네트워크를 형성해 깨끗한 선거가 될 수 있도록 그 네트워크에게 자극을 가하고 또 역할을 맡기는 방식이 선호되었다. 한 지방의 선관위 직원에 의하면 “통장, 각종 단체장, 영향을 미칠 수 있는 기관장과 지속적인 면담을 해왔고, 그 결과 과거 선거에 개입을 많이 해왔던 이장들 같은 경우에는 이제는 선거에 대한 인식이 많이 바뀌었다고 생각하다.” 또한 무작정 단속에 나서기보다는 해당 선거구 주민의 특성, 선거출마자들의 성향을 미리 파악해 예상되는 위반행위를 집중적으로 감시하는 방식도 여러 선거구에서 시도되었다. 이와 관련해 한 선감단원을 인용하자면, “선거구의 정치문화를 고려하고 있다. 이번 총선의 경우 같으면, 나오는 후보자들의 이전 이력사항, 돈선거 파문, 소문, 정황, 유권자들에게 밥 사준 경우를 반영하여 단속방법을 강구한다. 따라서 소문과 정황들을 경청한다.”

그러나 선관위의 긍정적 자평에도 불구하고 18대 총선 이후 상황을 다른 측면에서 보면, 18대 총선의 선거 규제와 관리가 그렇게 좋은 효과만 냈는지 의문이 든다. 앞 절에서 언급한대로 선거결과를 무효화시킬 수 있는 사법 논란이 많이 발생했기 때문이다. 17대 총선 이후 상황에 비해 그리 나아진 것이 없다. 앞으로의 추이에 따라 17대에 비해 이번에 더 많은 의원이 당선 혹은 선거 무효 판결을 받을지도 모른다. 설혹 의원직 박탈을 면한다 해도 여러 의원들이 사법

2) 심층면접 결과는 기존 연구보고서(임성호 2008a)와 학술논문(임성호 2008b)에 정리되어 있다. 면접 대상자의 진술은 그 중 연구보고서를 중심으로 인용하였다.

논란에 의해 정통성 타격을 받을 것이다. 소소한 위반단속 건수가 크게 줄고 걸 으로는 깨끗한 선거가 치러진 듯 했지만 선거의 의미를 실추시키고 대의민주주의의 근간을 침식시키는 심각한 사법 논란은 선거 후에 줄지어 터지고 있다. 강한 선거규제와 철저한 선거관리를 긍정적으로만 평가하기에는 이러한 사법 논란의 후유증이 너무 크다.

18대 총선 직후 실시된 일반인 여론조사의 결과는 선관위에 경종을 울리기에 충분하다. <표 6>에 나와 있듯이, 67%에 달하는 사람이 선관위의 선거부정 단속활동이 공정했다고 답했고 22%에 불과한 사람만이 불공정했다고 답했다. 이처럼 공정했다는 답이 3배나 많았지만, 그 이전 선거들에 비해 18대 총선과 관련해서 공정했다는 답이 눈에 띄게 적어지고 불공정했다는 답이 많아졌다는 점을 주목할 필요가 있다. 총선보다 대선 때에 선거운동이 더 격렬해지는 탓에 선거법 위반 단속활동이 불공정했다는 불평 섞인 인식도 더 강하게 퍼지기 마련인데, 18대 총선에 와서는 오히려 17대 대선에 비해서 선관위 단속활동이 공정했다는 답이 줄고 불공정했다는 답은 늘었다. 4년 전인 17대 총선과 비교하면 18대 총선 기간 동안의 선관위 단속활동에 대한 일반인의 인식이 상대적으로 나빠졌다는 점이 보다 명확히 드러난다. 18대 총선과 관련해서 공정했다는 답은 17대 총선 때에 비해 9% 떨어졌고 불공정했다는 답은 13% 가량 늘었다.

일반인 여론을 몇몇 요인별로 분석해보면 사안의 심각성이 더 크게 드러난다. 선거부정 단속활동에 대한 인식이 세대, 사는 지역, 학력, 투표 여부에 따라 크게 갈리며 선거관리와 관련해 사회균열구조가 형성되어 있음을 시사한다. <표 7>을 통해 알 수 있듯이, 젊을수록 선관위 단속활동에 대한 평가가 낮다.

<표 6> 선관위의 선거법 위반행위 단속활동에 대한 공정성 평가

(단위: %)

	17대 총선 (2004년 4월)	17대 대선 (2007년 12월)	18대 총선 (2008년 4월)
공정했다	76.2	76.6	67.2
불공정했다	9.5	16.9	22.3
모름/무응답	14.3	6.5	10.5

출처: 중앙선관위(2008), p. 154.

50세 이상의 응답자 중 75%가 선관위 단속활동이 공정했다고 말한 반면 19-29세 사이의 응답자는 훨씬 적은 59%만이 공정했다고 말했다. 30-39세, 그리고 40-49세의 응답자는 그 중간의 답을 했다. 지역간의 편차도 눈에 띈다. 현직 이명박 대통령의 지지기반이자 선거 승리가 예상된 한나라당의 아성인 영남에서 긍정 평가가 가장 높았고, 정치적 피해의식을 느끼는 호남 거주자들은 상대적으로 가장 낮은 긍정 평가를 보였다. 또한 학력이 높을수록 선관위의 공정성에 대한 평가가 높지 않았고 학력이 낮을수록 높은 평가를 보여 학력에 따른 사회균열도 관찰된다. 사회에서 좀더 적극적 역할을 맡고 발언권을 행사하는 고학력층에서 공정성 평가가 상대적으로 높지 않다는 점은 시사하는 바가 크다. 투표 여부와 관련해서는, 예상할 수 있듯이 투표자에 비해 비투표자의 공정성 평

〈표 7〉 선관위의 선거법 위반행위 단속활동에 대한 공정성 평가: 요인별 비교
(단위: %)

요인	하위 범주	사례수	공정했다	불공정했다	모름/무응답
연령	전체	1,500	67.2	22.3	10.5
	19~29세	310	59.4	28.1	12.6
	30~39세	343	64.1	23.9	12.0
	40~49세	336	65.8	24.1	10.1
	50세 이상	511	75.1	16.4	8.4
권역	서울	308	68.2	21.4	10.4
	인천/경기	395	61.0	21.3	17.7
	대전/충남/충북	147	68.7	19.7	11.6
	광주/전남/전북	206	59.7	32.0	8.3
	대구/경북	154	78.6	20.1	1.3
	부산/울산/경남	230	75.2	19.1	5.7
학력	강원/제주	60	66.7	23.3	10.0
	중졸 이하	167	77.2	13.8	9.0
	고졸	735	69.3	21.0	9.8
투표 여부	대제 이상	598	62.0	26.3	11.7
	투표했다	755	72.6	18.3	9.1
	투표하지 않았다	745	61.9	26.3	11.8

출처: 중앙선관위(2008), p. 265.

가가 낮았다. 비투표자는 정치인이나 정당을 불신할 뿐 아니라 선거규제의 주체인 선관위에 대해서도 상대적으로 높지 않은 평가를 내리고 있음을 알 수 있다.

이전 선거들에 비해 18대 총선 시기에 일반여론의 긍정적 평가가 좀 낮아졌음은 선관위의 단속활동뿐 아니라 정당 및 후보자의 선거법 준수 정도에 대해서도 마찬가지로 관찰된다. 이는 <표 8>이 잘 보여준다. 정당 및 후보자들이 선거법을 매우 또는 대체로 잘 지켰다는 응답은 65%에 달했지만 그 수치는 17대 총선과 17대 대선 때에 비해 현격히 낮다. 반면 별로 혹은 전혀 지키지 않았다는 응답은 늘었다. 선거운동 위반행위 조치 건수는 전에 비해 크게 줄었는데 동시에 정당·후보자의 선거법 준수에 대한 일반여론은 전에 비해 오히려 나빠졌다는 사실은 흥미롭다. 선관위 단속활동에 대한 공정성 평가가 이전 선거 때에 비해 낮아졌다는 전술한 사실과 함께 고려해볼 때, 선거 규제와 관리에 무언가 문제가 있어 일반 유권자의 인식이 그렇게 바뀌었을지 모른다는 점이 시사된다. 만약 선관위의 규제와 단속이 비현실적으로 너무 과도하기 때문에 후보자가 유권자와 충분한 의사소통을 하지 못하고 유권자가 선거에 별 관심을 갖지 못하고 최악의 경우 선거경쟁의 공정성이 훼손되었다는 인식이 퍼진다면, 선거법 위반행위가 줄었을지라도 선거 규제와 관리를 긍정적으로만 볼 수는 없다. 외면상 소소한 문제는 줄고 선거가 무난히 진행되었을지라도 그 이면에서 지나치게 비현실적인 규제일변도의 선거관리로 인해 당선자든 낙선자든 법적 분쟁의 불씨를 남기고 일반유권자가 선거 무관심에 빠지거나 선거과정의 공정성에

<표 8> 정당·후보자들의 선거법 준수에 대한 인식

(단위: %)

	17대 총선 (2004년 4월)	17대 대선 (2007년 12월)	18대 총선 (2008년 4월)
매우 잘 지켰다	6.5	2.9	0.9
대체로 잘 지켰다	71.1	71.5	64.3
별로 지키지 않았다	12.5	19.3	27.5
전혀 지키지 않았다	0.8	4.7	1.5
모름/무응답	9.1	1.6	5.7

출처: 중앙선관위(2008), p. 190.

의혹을 품게 된다면 선거 후 국정운영이 어려워질 수밖에 없고 대의민주주의 체제가 근원적 위기에 빠지게 된다.

심층면접 결과도 18대 총선 시 단속활동이 여러 측면에서 한계점을 노정했고 많은 논란을 야기했다는 점을 확인해준다. 지나친 법적 규제로 인해 자기를 충분히 알릴 수가 없다는 후보자들의 불평이 특히 컸다. 한 선거운동원을 인용하자면, “말도 막고 돈도 막고 행위도 막고 13일 동안만 선거운동하라는 것은 낯선다. 예비후보자 때도 자유롭게 선거운동을 하지 못한다. 예비후보자 때도 지지발언 호소를 못하게 되어있다. . . 나를 지지해달라고 호소할 수 있는 기간은 13일밖에 되지 않는다. 그럼 현실적으로 13일 동안 지역구 16~19만 정도 되는 유권자를 다 만날 수 있는가?” 그는 덧붙이길, “너무 선거법 자체가 ‘하지마라, 하지마라’ 라고 규정하다보니 편법적인 것들이 많이 발생한다. 선거법 조항만 놓고 보면 선거법의 현실감이 떨어진다고 볼 수 있다” 라고 하였다.

규제와 단속이 지나친다는 지적은 인터뷰 응답을 해준 선관위 직원과 선감단원들 대부분이 공감하였다. “돈쓰는 것은 규제하더라도 말로 표현하는 것은 많은 부분 허용해야 하지 않을까 생각한다. 선거후보자 홍보 시 명함을 나눠주는 것에 있어서 과도하게 제재하는 것은 유권자에게 후보자의 정보를 전달하는 것을 막는 것 같은 느낌이 든다”라고 한 선관위 직원은 말했다. 어떤 선관위 직원은 후보자의 홍보물 제한이 너무 심하다는 점을 지적했다. 그를 인용하자면, “일정 수준 이상의 홍보는 필요한데 너무 제한적이다. 특히 예비후보자 제도를 두었음에도 불구하고 유권자들에게 자신을 알릴 수 있는 수단이 제한적이다.” 공식 선거기간이 13일에 불과하다는 점에 대해서도 여러 선관위 직원과 선감단원들이 문제로 인식하고 있다. 한 선감단원은 “예비후보자 때는 할 수 있는 일이 많지 않기 때문에 선거기간 13일이라는 시간이 짧을 수도 있겠다는 생각이 개인적으로 들더라. 늦게 뛰어들어 사람은 될 만한 사람인데 시간이 부족해 떨어진 것 같다는 생각이 들었다”라고 진술했다. 그 밖에도 복장규제, 선거연설규제 등 각종 소소한 측면에서 너무 규제중심이라는 응답이 많았다.

선관위의 단속 기준이 모호하고 때로는 자의적이라는 문제점을 지적하는 응답자도 여럿 있었다. 이것은 공정성 시비를 불러일으킬 수 있는 민감한 사안이다. 한 선거운동원은 말하길, “우리 입장에서는 선관위의 단속 기준 자체가 모

호하다. 모든 사항을 그때그때 선관위에 질의해서 ‘해도 되는지, 하지 말아야 하는지’ 전화를 한다. 그러나 선관위도 정확하게 답변을 못주기 때문에 확인해보고 전화를 해준다고 한다.” “타 지역은 괜찮은데 왜 우리는 단속하느냐는 문의를 해오는 선거운동원들이 있다”라는 한 선관위 직원의 말 속에 단속 기준의 모호성에 대한 선거운동원들의 불만이 들어있다. 물론 대부분의 선관위 직원과 선감단원들은 단속기준이 별로 애매하지 않고 명확한 기준에 입각해 활동을 했다고 말하지만, 다음과 같은 한 선감단원의 진술에는 기준의 애매함이 시사된다. “딱 꼬집기는 뭐하지만 선거법이 줄타기를 많이 하는 것 같다. 한발을 여기 두면 위법이고 다른 한발을 저기두면 적법인 것 같다. 사회통념상이라는 단어가 다른 법에서는 많이 없다고 들었다. 우리가 봤을 때 사회통념상 맞는다고 봤는데 실제로 아닌 경우도 많았다.”

이상과 같이 18대 총선 선거운동 규제와 관리와 관련해 여러 측면에서 문제점을 찾을 수 있다. 가장 핵심은 현실과 너무 유리된 규제일변도라는 점이다. 단속기준의 모호성과 자의성, 그리고 그에 따른 공정성 시비도 결국은 비현실적인 규제를 무리하게 집행하는 가운데 발생한다. 특히 선거운동에 대한 과도한 규제는 현역과 비현역 후보자들 간에 형평성의 문제를 야기하며 선거결과에 승복하는 문화가 정착되는 것을 막고 선거와 정치 전반에 대한 국민의 불신을 심화시키는 위험성을 안고 있다. 규제가 워낙 복잡하고 까다로운 탓에 경험 있는 현역에게 유리하고 비현역 후보에게 불리하다는 것이다. 어느 선관위 직원을 인용하자면, “현직 후보인지 아닌지에 따라 선거운동 법규준수 정도의 차이가 좀 있는데 그 차이는 알고 모름의 차이지요. 현역의원이라고 하면 선거 경험을 해봤기 때문에 공직선거법이 얼마나 무서운지도 알고 법을 지키려는 테두리나 의지 부분은 최소한 동기야 어쨌든 간에 조금 더 있다고 보시면 됩니다.” 한 선감단원도 이에 동의한다. “현직 후보는 법을 어느 정도 인식하고 있기 때문에 법의 테두리를 돌아가지 않습니까? 후보자의 목적은 당선이고, 법에서 규정한 길은 막아냈는데 이 사람은 돌아갑니다. 이런 것에 노련함이고 ... 잘못된 길인지 모르니까 가는 것이고, 아니까 피해가는 거죠.”

물론 선관위 측 입장은 다르다. 한 선관위 직원은 “현역의원과 비현역의원간의 단속상 차이는 없었다”라고 단언했다. 오히려 단속이 현역에게 불리했다고

말한 선관위 직원도 있었다. 그를 인용하자면, “현역의원이 나오는 경우, 단속 시 현역의원에 더 많은 비중을 둔다. 정치자금, 돈세탁, 돈을 건네는 것, 선거법 등을 잘 알고 있으며 조직력이 있기 때문에 현역의 단속에 더 비중을 둔다. 단속의 비중을 아무래도 현역에 많이 둔다.” 그러나 그럼에도 불구하고 형평성에 문제가 있다는 인식이 퍼졌다는 데 사안의 심각함이 있다. “실체보다 인식이 더 중요할 수 있고, 출마자들이 선거과정상 자기가 억울하게 불이익을 받았다고 인식할 때 선거결과에 대한 수용, 정치인 간 갈등의 해소 등을 기대하기 힘들고 국민의 불신감도 깊어질 수 있다”(임성호 2008b, 30).

이번 절에서 소개한 심층면접 결과와 여론조사 결과를 볼 때, 외형적으로 선거법 위반 조치가 줄었다고 해서 18대 총선의 선거관리가 좋은 성과를 거두었다고 말하기는 힘들다. 현실감이 너무 떨어지는 규제일변도 방식은 여러 문제를 수반하는 것으로 보인다. 특히 자기를 충분히 알릴 기회가 부족했다는 후보자들의 불만, 복잡한 규제와 엄격한 단속이 자기에게 불리했다는 비현역 후보자나 낙선자들의 피해의식, 개인적으로 불법선거운동을 경험한 적은 없어도 너무 규제적인 선거관리로 인해 무언가가 공정하지 않다고 어렵פות이 느낀 일반유권자의 인식 등은 선거결과에 대한 순수한 승복과 신뢰를 약화시켰을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 워낙 비현실적 제약이 많다보니 아무리 조심을 기울여도 약간씩은 선거법 위반의 소지를 남길 수밖에 없을 것이다. 이러한 억울함, 불복의 마음, 위법의 여지 등이 복합적으로 작용한다면 선거 후 사법공방이 이어지고 때론 선거결과가 법적으로 무효화되면서 선거의 대의제적 의미는 추락하고 대의민주주의 체제에 타격이 가해지는 면이 있을 것이다.

V. 탈규제 선거관리와 대의민주주의의 이상

규제중심의 선거관리에 대한 비판점을 살펴본 만큼 앞으로는 선거관리가 좀 더 탈규제로 가야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 탈규제 방식은 선거운동의 자유를 보장하고, 유권자와 후보자 사이의 의사소통을 보다 원활히 하고, 공정성 시비를 약화시키고, 소소한 법규 위반으로 인한 사법갈등의 여지를 줄이는 등의 긍정적 효과를 낼 수 있을 것이다. 학자들의 기존 연구를 봐도 이러한 방향에 대한 공감대를 찾을 수 있다. 예를 들어, 이성환은 “일반적으로 공권력에 의한 보다 강력한 선거규제보다는 오히려 선거의 자유를 강조하는 입장을 지지하는 입장을 견지하여야 한다”라고 주장한다(이성환 2000, 84). 그를 더 인용하자면, “선거관리에 있어서는 선거의 공정보다는 선거의 자유를 더욱 중요시하여야 한다. 규제와 감시에 의한 인위적인 공정을 추구하는 것은 결국 국가공권력을 담당자가 공공의 이익이라는 구호 속에서 강자의 이익을 추구할 가능성이 높기 때문이다 ... 선거의 공정을 담보한다는 명목하에 규제가 많으면 많을수록 선거의 자유는 축소되고 결국은 국민의 다양한 의사표현과 토론가능성은 축소되어 검증의 기회를 상실하여 기득권을 가지고 있는 권력자나 사회적 강자에게만 유리한 선거가 되는 것이다 ... 새로운 정치적 신인에게는 불리하게 작용하게 된다”(이성환 2000, 86). 노동일도 “국민의 정치적 자유권의 완전한 보장을 위해서는 사전선거운동 금지의 완전한 철폐가 가장 명쾌한 해법이라고 할 수 있다”라고 주장한다(노동일 2008, 235-6).

선거운동이 보다 자유로워질 필요가 있다는 주장은 각국의 실태를 비교해 볼 때 설득력을 지닌다. <표 9>에서 보다시피, 한국에서는 일본, 영국, 미국, 독일에 비해 선거운동에 필수적인 표현의 자유가 훨씬 많이 제약받고 있다. 정치인이 자기의 정견이나 정책의 장점을 말하고 지지를 부탁하는 행위를 언제든지 할 수 있는 영국, 미국, 독일은 말할 것도 없고 일본에 비해서도 한국에서는 정견 발표나 지지 부탁을 하는 데 큰 제약이 따른다. 과거 권위주의 시대에는 집권 측에 의한 부당한 개입이 가능했고 유권자의 시민의식도 낮았으므로 중립적 선관위가 선거운동에 높은 수준의 제한을 가하는 것이 필요했다. 그러나 적어

〈표 9〉 각국 선거운동의 자유보장 실태

정견/정책의 장점 또는 지지 부탁의 표현 여부		한국	일본	영국	미국	독일
언제든지 표현할 수 있는가?		없음. 극히 일부 가능	없음	가능	가능	가능
선거 운동 기간 중	인쇄물로 표현할 수 있는가?	부분 가능	부분 가능	가능	가능	가능
	시설물로 표현할 수 있는가?	극히 부분 가능	부분 가능	가능	가능	가능
	집회 등 면대면 식으로 표현할 수 있는가?	극히 부분 가능	부분 가능	가능	가능	가능
	언론매체를 이용하여 표현할 수 있는가?	극히 부분 가능	부분 가능	가능	가능	가능
	정보통신매체를 이용해 표현할 수 있는가?	어느 정도 가능	가능	가능	가능	가능
	다른 사람이나 단체가 표현할 수 있는가?	일부 가능	가능	가능	가능	가능

주: 김형준(2008), p. 278에서 재인용. 김현태, 『한국의 선거운동제도와 정치발전』(서울: 오름, 2007), p. 180.

도 구조적이고 체계적인 선거부정이 일어나기 어려운 오늘날에는 선거관리가 너무 규제중심으로 갈 필요는 없다. 민주화를 상당 수준으로 진척시킨 만큼 지나친 선거운동 제약을 완화시킬 시점에 도달했다고 볼 만하다.

선거규제를 많이 풀어야 한다는 생각은 심층면접에 응한 대부분의 선관위 직원과 선감단원도 공유했다. 한 선관위 직원의 말을 빌리자면, “개인적으로는 법 규정을 조금 개정해야 하지 않을까라는 생각을 갖고 있습니다 … 공직선거법의 테두리를 만들어 놓고 이 테두리 안에서 묶어놓고 할 수 있는 것을 몇 가지만 풀어놓은 규제주의적인 방식이에요. 그런데 반대로 만약에 이런 규제를 다 풀고 해서는 안 되는 것을 제시한다면 훨씬 더 선거운동에 대해 알아갈 수 있는 방법이 더 많겠죠.” 또 다른 선관위 직원은 “과거에는 후보자들의 선거운동의 방법에 따라서 유권자들이 많은 영향을 받아서 선거의 결과가 나타났는데, 현재는 그렇게까지 선거법으로 규제할 필요는 없을 것 같고 단지 전체의 비용제한액이라든지 정치자금 수입 및 지출의 투명성만 통제를 한다면, 인터넷 매체

〈표 10〉 선관위의 중점 해결과제에 대한 응답

(단위: %)

	17대 총선 (2004년 4월)	17대 대선 (2007년 12월)	18대 총선 (2008년 4월)
각종 선거사범에 대한 강력한 단속 및 처벌	26.4	17.6	29.3
선거와 관련된 법과 제도의 개선방안 마련	11.9	7.8	25.0
유권자의 올바른 주권행사를 위한 홍보활동	33.9	40.9	27.3
후보자의 선거법 위반행위에 대한 예방활동	20.9	24.8	12.5
투표·개표 등 선거사무의 공정한 관리	4.6	8.9	5.9

출처: 중앙선관위(2008), p. 163.

라든지 선거운동원들의 복장이라든지 이런 세세한 것들은 너무 제한하지 않아도 될 시점이 오지 않았나하는 생각이 듭니다.” 또한 “법이 현실을 따라갈 수 있었으면 좋겠다. 개인적으로 선거운동 자유롭게 풀어줬으면 좋겠다. 국민의식이 나아져서 얻어먹는다고 해도 찍어주지 않는다.”라고 말한 선관위 직원도 있었다.

현장에서 선거를 관찰한 선관위 직원과 선감단원들은 지나친 규제로 인해 후보자와 유권자 사이의 의사소통이 어려워진 것을 특히 큰 문제로 꼽았다. 한 명의 발언을 인용하자면, “규정이 강화되다 보니까 후보자와 유권자 간의 만남의 자리가 없어요. 음식물 비용을 후보자가 지불을 하더라도 유권자가 후보자에 대해서 알 수 있는 기회를 만들어야 된다는 거죠. 왜냐하면 기부행위가 선거법상 금지되어있기 때문에 일단 후보자가 아무 것도 못한단 말이죠. 지역 특성상 주민들이 후보자에게 ‘당신 이번에 국회 나오면 어떤 일을 할 것이냐’ 라고 물어볼 수 있는 그런 자리가 없어요. 그냥 후보자가 일반적인 이야기만 하다 보니까 검증이 안 되는 것이지요. 그러다 보니 ... 결국 옛날부터 몸에 베어있는 000당만 찍는 거죠. 인물을 선택할 수 있는 계기의 그런 자리가 필요하다는 겁니다.”

탈규제가 향후 선거관리의 방향이어야 한다는 당위성은 일반 여론조사에도 시사된다. 〈표 10〉을 통해 이를 살펴보자. 선관위의 중점 해결과제에 대한 질문에서 “각종 선거사범에 대한 강력한 단속 및 처벌”이라고 답한 비율이 29%

로 가장 높았다. 17대 총선 및 17대 대선 직후 동일한 질문으로 실시된 여론조사에서는 그러한 답변이 비율에서나 순위에서나 그렇게 높지 않았다. 선거법 위반이 있을 경우 강력하게 단속·처벌해야 한다는 생각이 18대 총선 시기에 증가했다는 것이 의미하는 바는 무엇일까? “선거와 관련된 법과 제도의 개선방안 마련”을 선관위의 중점 해결과제로 응답한 비율(25%)이 이전 선거들에 비해 2~3배나 크게 증가했다는 것과 함께 고려해 볼 때, 일반유권자는 기존 선거법과 제도가 개선되어야 한다고 생각하는 동시에 만약 선거법 위반이 발생할 경우 강력하게 단속·처벌하는 데에 높은 비중을 두고 있다. “유권자의 올바른 주권행사를 위한 홍보활동”, “후보자의 선거법 위반행위에 대한 예방활동” 등 홍보나 예방을 중점 해결사항으로 선택한 비율은 전에 비해 현격히 줄었다. 선관위가 다소 소극적인 홍보나 예방보다는 적극적으로 기존 선거법과 제도를 고쳐나가고 위반사태의 발생 시 강력 대응해야 한다는 점을 시사 받을 수 있다. 달리 표현하면, 그만큼 기존의 규제중심 법·제도에 무언가 잘못이 있고 단속이 만족스럽지 않았다는 뜻이 담겨있다고 볼 수 있다.

법과 제도를 개선해야 한다면 그 방향은 어떠해야 한다고 일반 유권자는 생각할까? 기존 법·제도가 워낙 규제일변도이므로 그것을 좀더 현실성 있게 풀자는 쪽일 것이다. 기존 제도하에서 유권자-후보자 간 정보전달과 의사소통이 워낙 미미하므로 선거운동의 자유를 확대해 그 막힌 통로를 뚫자는 쪽일 것이다. 이처럼 선거법을 완화시키는 대신 위반할 때는 보다 강력히 처벌해야 한다는 점은 상기 여론조사 결과가 명확히 시사해준다. 선거운동의 자유를 확대할 경우 구체적으로 어떤 방안이 좋을지에 대한 여론조사 결과는 <표 11>에 정리되어 있다. 상시 선거운동의 제도화가 43%로 가장 많은 응답을 얻었고, 예비후보자 선거운동 방법의 확대가 34%로 뒤를 이었다. 인터넷 등을 이용한 선거운동 방법의 확대는 18%로 상대적으로 지지를 덜 받았고 피켓·어깨띠 등을 이용한 선거운동 방법의 확대는 5%로 최하를 기록했다. 인터넷도 좋고 거리유세도 좋지만 보다 근본적으로는 선거운동의 기한을 제한하지 말고 예비후보자로 일단 등록하면 자유롭게 선거활동을 허용하자는 데에 의견이 모아지고 있음을 알 수 있다.

대의민주주의의 이상(理想)은 적극적으로 판단·행동하는 시민을 전제로 하

〈표 11〉 선거운동의 자유를 확대하기 위한 방안에 대한 응답

(단위: %)

상시적인 선거운동이 가능하도록 제도 개선	예비후보자 선거운동 방법 확대	인터넷 등을 이용한 선거운동 방법 확대	피켓·어깨띠 등을 이용한 선거운동 방법 확대
42.9	33.8	18.1	4.9

주: 무응답 0.3%

출처: 중앙선관위(2008), p. 162.

고 또한 그러한 시민의 지지를 받기 위해 열심히 노력하는 적극적 정치인을 상정한다. 온갖 규제로 선거운동을 제한할 경우 시민은 후보자들을 적극적으로 따져보기보다는 지역감정 등 적극적 판단 없이 정할 수 있는 요인들에 의존하게 된다. 후보자로서는 자기의 장점을 제대로 알리지 못한 것에 대한 불만을 갖게 되고 승부결과를 흔쾌히 받아들이지 못하기 쉽다. 특히 낙선자는 선출된 상대방이 복잡하고 까다로운 선거법규에 조금이라도 저촉될 만한 소지가 있다고 보이면 선거 후 사법적 수단에 필사적으로 의존하려 든다. 선거결과가 사법적으로 무효화될 수 있고 그럴 경우 선거를 핵심 기제로 삼는 대의민주주의 체제는 근간부터 흔들릴 위험성이 크다. 비현실적으로 규제적인 선거법을 고쳐 탈 규제 선거관리 기조를 지향할 경우 이러한 여러 문제들을 피하며 대의민주주의 이상을 견지해 나가는 데 도움이 될 것이다. 이 절에서 살펴보았듯이 이러한 당위적 바람은 여러 학자, 18대 총선현장을 지켜본 선관위 직원과 선감단원, 일반 유권자 대부분이 공유하고 있다.

다행스러운 것은 중앙선관위가 최근 선거법 개정안을 자체적으로 준비해 국회에서의 통과를 추진하고 있다는 사실이다. 그 개정안은 지나친 규제의 완화와 위법행위에 대한 처벌의 강화를 양대 핵심 내용으로 삼고 있다. 우선 규제 완화 쪽의 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 인터넷을 이용한 선거운동을 확대함으로써 유권자와 후보자간 쌍방향의 의사소통과 정보교류를 활성화시키도록 한다. 둘째, 후보자가 되려는 자는 예비후보자등록 전이라도 자신의 학력·경력 그 밖의 홍보내용이 게재된 명함을 선거구민에게 직접 주면서 지지를 호소할 수 있도록 한다. 셋째, 예비후보자의 선거운동을 확대해 어깨띠 착용을 자유롭게 하고 문자메시지 전송을 허용하고 명함배부의 주체와 방법과 관련해서도

제한을 줄인다. 넷째, 선거에 직접 영향을 미치는 모임을 제외하고 그 밖의 향우회·종친회·동창회에 대한 제한은 완화해 국민의 일상생활을 지나치게 제한하는 일이 없도록 한다.

다음 위법행위에 대한 처벌의 강화 쪽을 보면 다음과 같다. 첫째, 선거방송 또는 선거기사의 공정성이 훼손되지 않도록 감시하기 위해 선거방송(기사)심의위원회의 설치·운영기간을 확대한다. 둘째, 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효대상 범죄의 범위에 낙선목적의 허위사실공표죄 및 후보자비방죄를 추가하도록 한다. 셋째, 낙선자도 당선을 무효로 하는 형을 선고받은 때에는 당선이 무효로 된 자와 마찬가지로 반환 받은 기탁금과 보전 받은 선거비용을 반환하도록 한다. 넷째, 100만원 이하의 금전을 제공받는 자는 일괄하여 50배 과태료를 부과하도록 하여 처벌의 실효성을 확보한다. 이러한 처벌 강화 방안은 선거운동의 자유 확대 방안과 시너지를 내 선거과정상 의사소통과 정보교류를 도모하고 선거결과에 대한 불복의 마음을 줄이고 선거결과가 사법 논란에 자주 빠지는 일을 방지하는 효과를 낼 수 있을 것으로 기대된다. 개정안이 국회에서 통과된다면 그런 의미에서 대의민주주의의 이상에 도움이 될 것이라고 평가할 만하다.

VI. 결론

‘규제중심 선거관리의 패러독스’가 이 글의 핵심 논지이다. 선거 규제와 관리가 집권 연장의 도구로 사용되었던 과거 권위주의 시대를 벗어나 한국사회가 민주화 단계로 나아가는 과정에서 규제중심 선거관리는 깨끗한 선거문화의 정착이라는 순기능을 발휘하고 있다. 그러나 다른 한편, 비현실적으로 엄격한 규제 범망 속에서의 선거관리는 선거 후 사법갈등의 불씨를 많이 남길 수밖에 없고 공정성 시비를 낳으며 선거결과에 대한 불신과 불복의 마음이 생기기 하기도 한다. 선거과정에서는 여러 문제가 겹으로 잘 드러나지 않고 있다가 선거 후

국정운영 시기에 사법갈등으로 터짐으로써 유권자의 선택이 무효화된다면 선거의 존재 의의에 의문이 들지 않을 수 없다. 선거를 핵심 기제로 삼는 대의민주주의 체제 앞의 어려운 도전이라 할 수 있다. 이러한 비판적 문제의식은 18대 총선과정과 그 이후의 상황 속에서 적실성을 찾을 수 있다.

최근 중앙선관위가 준비한 선거법 개정안은 규제중심 선거관리의 패러독스를 극복하기 위한 실마리로 보인다. 규제중심에서 탈규제로 선거관리의 기초를 바꾸는 것, 그리고 선거운동의 자유를 확대시켰음에도 발생하는 위반행위는 강력하게 처벌하는 것, 이 두 개가 개정안의 핵심 방향이다. 물론 법·제도 차원의 변화가 만족할 만큼의 성과를 조기에 가져오지는 못할 것이다. 전술했듯이 훨씬 더 근본적인 요인들이 자리 잡고 있으므로 제도 개선은 잘해야 부분적인 효과를 낼 것이다. 그럼에도 불구하고 선거관리의 제도상 그리고 방식상 변화를 추구함으로써 한국 대의민주주의의 발전을 위한 종합적 노력에 측면에서나마 동참할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 고선규. 2008. “2008년 총선에서 선거법 및 선거제도 운용.” 한국정당학회·한국지방정치학회 하계학술회의. 부산 해운대 그랜드호텔. 6월 20일.
- 김형준. 2008. “선거운동 양상과 개선 방안.” 『제18대 국회의원선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- 노동일. 2008. “선거법상 사전선거운동금지 폐지여부에 관한 타당성 연구.” 『제18대 국회의원선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- 이성환. 2000. “선거관리의 공법적 문제.” 『공법연구』 28집, 4권 1호.
- 이현우. 2008. “선거관리위원회의 역할과 발전 방안.” 『제18대 국회의원선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- 임성호. 2001. “2000년 미국 대선과 향후 거버넌스.” 손병권 외. 『2000년 미국대선: 민주주의의 위기인가』. 서울: 오름.
- _____. 2008a. “선거관리위원회 단속활동 및 규제의 실효성.” 『제18대 국회의원선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2008b. “선거관리와 대의민주주의의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 3권 1호.
- 중앙선거관리위원회. 2008. <제18대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사>.
- Dahl, Robert. 1992. “The Myth of the Presidential Mandate.” In Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds. *American Politics: Classic and Contemporary Readings*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ginsberg, Benjamin, and Martrin Shefter. 1990. *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*. N.Y.: Basic Books.
- Greenberg, Edward S. 1985. *Capitalism and the American Political Ideal*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Lindbloom, Charles E. 1959. “The Science of ‘Muddling Through’.” *Public Administration Review*, 19 (Spring).
- Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*.

2nd edition, N.Y.: W. W. Norton,

Mills, C. Wright, 1959. *The Power Elite*, N.Y.: Oxford University Press.

Olson, Mancur, 1965. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.

Scholzman, Kay Lehman, and Sidney Verba. 1987. "Sending Them a Message—Getting a Reply: Presidential Elections and Democratic Accountability." In Kay Lehman Scholzman, ed. *Elections in America*, Boston: Allen & Unwin.

[ABSTRACT]

Paradox of Restrictive Electoral Management

Im, Seong-Ho | Kyung Hee University

This article highlights a paradox of restrictive electoral management in Korean politics. On one hand, activism of the National Election Commission in stringently implementing restrictive regulations of electoral campaigns has prevented excessive social noises, political confrontations, and explicit breaches of law. Restrictive electoral management has, in this sense, been a positive asset for Korean representative democracy. On the other hand, however, unrealistically rigorous regulations of campaign activities have fermented senses of discontents and potential non-compliance, thus often prompting judicial disputes over legality of electoral campaigns in the post-election period. The judicial decisions nullifying electoral results, which have been frequent, surely encroach on the foundation of representative democracy prioritizing popular sovereignty. Situations following the 18th Korean National Assembly election in 2008 illustrate this paradox.

Key Words | electoral management, National Election Commission, representative democracy, the 18th National Assembly election, violations of electoral law, judicial conflict