

어서 와,

선거는 처음이지?



교육부 17개 시도교육청

『어서 와, 선거는 처음이지?』 자료 안내



공직선거법 개정으로 만 18세 이상이면 선거권을 갖게 되었습니다. 이에 교육부와 17개 시도교육청은 학생들이 유권자로서 소양을 함양하고 권리를 올바르게 행사할 수 있도록 지원하기 위해 자료를 개발하였습니다.

이 자료는 선거의 중요성, 선거권 확대 과정, 선거 제도 및 절차, 후보자 선택의 기준 등 네 개의 장으로 구성되어 있습니다. 각 장의 마지막에는 교수·학습자료를 제시하여 학생들이 실제로 활동할 수 있도록 구성하였습니다. 특히 선거의 역사, 선거과정 및 절차 등에 대해 다양한 사례를 제시하여 학생들이 쉽게 이해할 수 있도록 하였습니다.

이 자료는 교과와 창의적 체험활동에서 활용할 수 있습니다. 아울러, 중학교 「사회」, 고등학교 「통합사회」, 「정치와 법」 과목에서 활용할 수 있으며, 특히 선거를 소재로 한 주제통합 수업 및 민주시민교육 관련 동아리활동에서 다양하게 활용할 수 있습니다.

Contents

I

선거는 왜 중요할까?

1. 선거에 대한 생각들	7
가. 나 한 표쯤이야, 선거에 참여해봐야 달라지는 건 없어	8
나. 나와는 상관 없어, 선거와 정치는 정치인의 일이니까	10
다. 뽑을 만한 사람이 없는걸	11
2. 그럼에도 불구하고 선거는 왜 중요할까?	14
가. 국민주권, '주권자가 된다'는 것의 의미	14
나. 정치 권력을 평가하는 기회	16
다. 선거는 공공의 의사 결정을 위한 논의의 장	18
3. 민주적인 선거를 위해 필요한 원칙은 어떤 것이 있을까?	22
가. 일정 연령 이상이면 누구나 참여	22
나. 투표는 동등하게	24
다. 나의 권리는 내가 직접 행사	24
라. 투표의 내용은 비밀	25
함께 해 볼까요❶ 나로부터 시작하는 선거	27

II

선거권은 어떻게 확대되었을까?

1. 처음부터 모든 사람에게 선거권이 주어졌을까?	32
가. 아테네 출신 성인 남자만 가능했던 정치 참여	32
나. 재산을 소유한 백인 남성에게만 부여된 선거권	34
2. 선거권은 어떤 과정을 거쳐 확대되었을까?	37
가. 노동자를 중심으로 한 차티스트 운동	37
나. 여성의 참정권 운동	38
다. 흑인 민권 운동	39
3. 오늘날 우리에게 주어진 선거권은 어떤 의미를 가질까?	40
가. 국민주권 실현	40
나. 우리가 원하는 세상 만들기	41
함께 해 볼까요❷ 선거에 직접 출마해 보기	42

III

선거는 어떻게 이루어질까?

1. 선거제도에는 어떤 것이 있을까?	47
가. 선거구제도	47
나. 대표 선출 방식	48
2. 우리나라의 선거는 어떻게 이루어질까?	50
가. 국회의원선거	50
나. 대통령선거	51
다. 지방선거	52
라. 교육감선거	54
3. 선거는 어떤 방법과 절차를 거쳐 진행될까?	55
가. 우리나라의 선거 과정	55
나. 공정선거를 위한 선거운동 방법	57
다. 투표 전·후의 주의 사항	60
함께 해 볼까요③ 선거 후 민주시민이 할 일	62

IV

올바른 선택을 위해 무엇을 고려해야 할까?

1. 어떤 정당을 선택해야 할까?	66
가. 정당의 역할	66
나. 정당을 선택하는 방법	67
2. 정책과 공약은 어떻게 비교하고 평가할까?	69
가. 정책과 선거의 관계	69
나. 선거에서 공약의 중요성	70
다. 공약의 평가 기준	71
3. 어떤 후보자를 선택해야 할까?	73
가. 후보자의 자질	73
나. 후보자 평가의 기준	74
함께 해 볼까요④ 누구를 뽑아야 하는가?	77

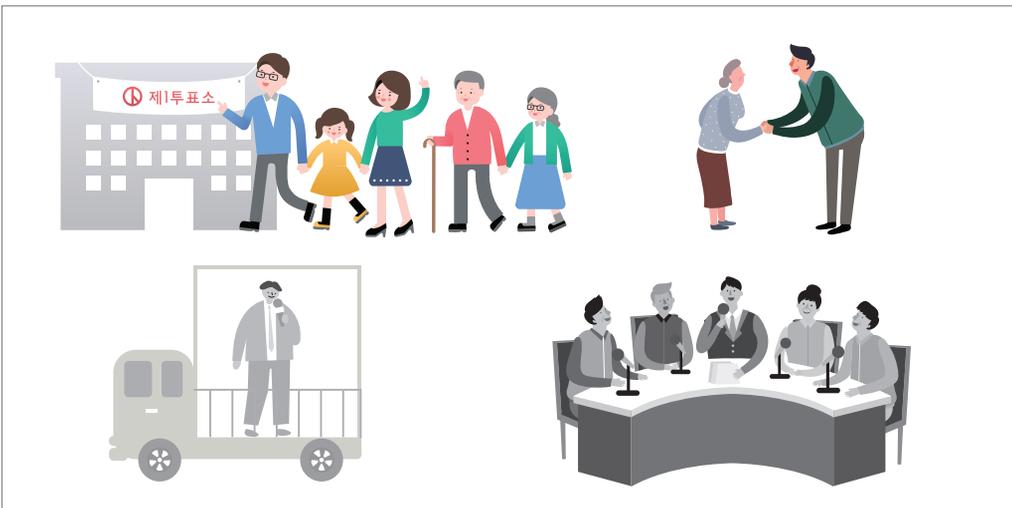
I. 선거는 왜 중요할까?



1. 선거에 대한 생각들
2. 그럼에도 불구하고 선거는 왜 중요할까?
3. 민주적인 선거를 위해 필요한 원칙은 어떤 것이 있을까?

선거에 대한 생각들

여러분은 '선거'라는 말을 들으면 어떤 생각이 떠오르나요? 투표소에 길게 늘어선 줄, 시민들에게 악수를 청하는 후보자들, 텔레비전 토론, 재미있는 선거 로고송이나 선거운동이 떠오르나요? 아니면 선거는 여러분에게는 먼 이야기로 느껴지시나요? 기억을 더듬어보면 초등학교, 중학교를 거치면서 우리는 학급 회장 선거나 동아리 회장 선거 등 여러 차례 선거에 참여한 경험을 가지고 있습니다. 국회의원선거나 대통령선거와 관련한 정보들도 다른 사람이나 미디어를 통해 간접적으로나마 접했을 것입니다. 그리고 학교에서 선거의 의미나 기능, 선거제도에 대해 배워왔습니다. 그런 경험들이 하나둘씩 모여서 '선거'에 대한 생각이 만들어집니다.



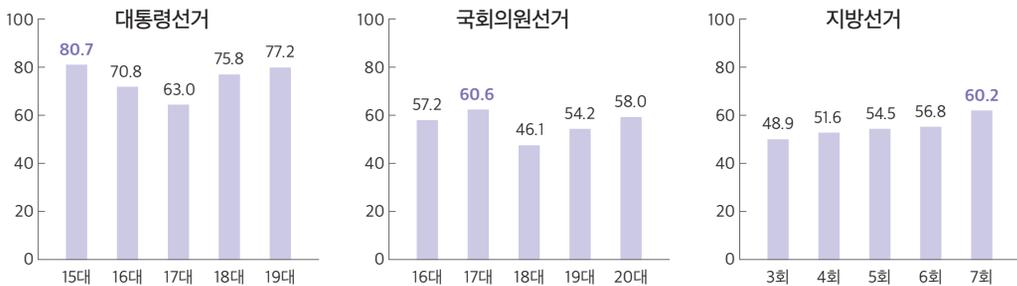
우리는 선거의 사전적 의미, 즉 선거가 공동체의 대표자를 선출하는 행위나 절차라는 것과 선거가 중요하다는 것을 배웠고 또 그렇게 알고 있습니다. 우리가 선거를 어떻게 이해하느냐에 따라 우리 삶 속에서 선거가 갖는 의미와 중요성은 얼마든지 달라질 수 있습니다. 누군가에게는 선거일이 '노는 날' 이상의 의미를 갖지 않을 수도 있고, 또 누군가에게는 자신의 삶을 바꾸는 중요한 선택의 날이 될 수도 있습니다. 이 장에서는 선거가 왜 중요하며, 나의

소중한 한 표를 어떻게 행사할 것인지를 배우기에 앞서, 우리가 선거에 대해 흔히 가지고 있는 생각들, 그 중에서도 선거에 대해 오해하고 있는 사실들을 먼저 살펴보겠습니다.

가. 나 한 표쯤이야, 선거에 참여해봐야 달라지는 건 없어

선거에 대한 첫 번째 오해는 ‘선거에 참여해봐야 달라지는 게 없다’는 생각입니다. 많은 유권자들이 자신의 한 표가 선거나 정치적 결과에 큰 영향을 미치지 않는다고 생각하는 경향이 있습니다. 나의 정치 참여가 실제 정치에 영향을 미칠 것이라는 믿음을 ‘정치적 효능감’이라고 부르는데 낮은 효능감은 정치적 무관심과 낮은 투표율로 이어질 가능성이 있습니다. 표에 나타난 것처럼 최근 국회의원 선거와 지방선거 투표율은 조금씩 상승하고 있기는 합니다.

역대투표율



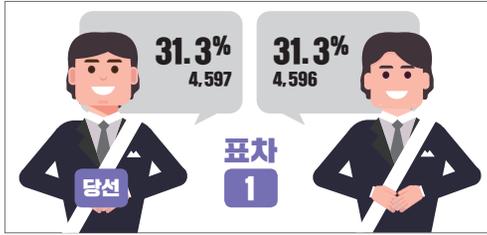
출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원. 「만18세, 대한민국 유권자가 되다(교사용)」(p.28)

그런데 정말로 선거에 참여해봐야 달라지는 것이 없고, 내 한 표는 별 영향력을 갖지 않는 것일까요? 지금부터 단 하나의 표가 얼마나 강력한 힘을 가지는지, 어떻게 역사를 바꿀 수 있었는지 살펴보도록 하겠습니다.

단 한 표가 바꾼 역사

1839년 미국 매사추세츠 주지사 선거에 나선 마커스 몰튼은 단 한 표 차이로 당선됐습니다. 마커스 몰튼과 경쟁했던 후보자는 당시 현직 주지사였던 에드워드 에버렛이었지요. 에드워드 에버렛은 사람들에게 선거운동을 하느라 자신이 투표해야 한다는 사실은 깜빡했습니다. 마감시간인 오후 6시가 다 돼서야 투표를 해야 한다는 사실을 깨닫고 투표소로 달려갔으나 5분이 늦어 투표를 하지 못하였습니다. 개표 결과, 에드워드 에버렛은 정말 한 표 차이로 졌습니다. 미국의 주지사라면 차기 대통령 후보로까지 거명될 수 있는 자리였지만 그것을 단 한 표로, 더구나 자신의 표 때문에 놓친 것입니다.

그런가 하면 투표를 통해 지도를 바꾼 사례도 있습니다. 1867년 미국이 러시아로부터 알래스카를 매입하려고 하자 미국 내 찬반 의견이 팽팽하게 대립합니다. 결국 그들은 투표를 통해 이 문제를 결정하기로 했는데, 알래스카 매입 찬성표가 반대표보다 단 한 표가 많았습니다. 그렇게 알래스카는 미국 땅이 됐고, 미국 지도는 달라졌습니다.



우리나라에서도 비슷한 일이 있었습니다. 2008년 어떤 지역의 군수를 선출하는 보궐 선거에서 단 한 표 차이로 당선자가 결정된 것입니다. 낙선자의 아쉬움이 얼마나 컸겠습니까? 만약 낙선자를 지지하는 사람 중 한 사람

만 더 그 날 투표소에 갔더라면 혹은 당선자를 지지하는 사람 중 한 사람이 투표에 참여하지 않았더라면 결과가 어떻게 달라졌을까요?

표현하지 않으면 사라지는 나의 목소리

이 사례들이 보여주는 것처럼 한 표가 가진 힘은 ‘나 하나쯤이야...’하고 넘기기에는 우리의 생각보다 훨씬 더 큽니다. 더구나 낙선자가 더 훌륭한 정책을 펼칠 수도 있다는 가능성을 고려한다면 한 표는 다음 선거가 실시될 때까지 몇 년간 우리의 삶을 달라지게 할 수도 있다는 사실을 잊어서는 안 되겠습니다. 우리가 선거와 정치에 참여한다고 해서 당장 눈앞에 커다란 이익이 생기거나 눈에 띄는 정책 변화가 일어나지 않을 수도 있습니다. 그리고 지지했던 후보와 정당이 기대에 미치지 못하는 정책으로 실망을 안겨줄 수도 있습니다. 그러나 선택의 결과가 나빴다고 해서 ‘선거에 참여해야 달라지지 않는다’는 생각으로 무관심이 지속된다면 아무 것도 바뀌지 않을 가능성이 큽니다. 대다수의 사람이 정치에 무관심하고 냉소적인 태도를 보일때, 소수의 사람들이 권력을 잡을 수도 있습니다. 우리가 자신의 목소리를 내지 않는 순간이 많아진다면, 나중에는 발언권이 사라지고 목소리를 내는 법조차 잊어버리게 될 수 있음을 명심해야 합니다.

나. 나와는 상관 없어, 선거와 정치는 정치인의 일인가

선거에 대한 두 번째 오해는 ‘선거와 정치는 소수의 정치인들이나 하는 일이니 나와는 상관 없다’는 생각입니다. 누가 당선이 되고 정권을 잡든 내 삶에 별로 영향을 미치지 않으니 달라질 것이 없다는 생각으로 정치에 무관심한 태도를 보이는 사람들도 있습니다. 내가 후보자로 나갈

일도 없고, 내 주변의 아는 사람이 선거에 출마할 일도 없으니 선거가 남의 일처럼 느껴질 수도 있습니다.

우리 삶의 곳곳에 들어와 있는 정치

우리의 삶은 겉으로 잘 드러나지 않는다고 해도 많은 부분 아니 거의 모든 부분이 정치적 의사 결정과 긴밀한 관계를 맺고 있습니다. 입시 제도에서 정시 전형 비중을 늘릴 것인지, 수시 전형 비중을 늘릴 것인지를 결정하는 것은 현재 고등학생들에게만 관련되는 문제일까요? 도로교통법의 개정, 조세 정책이나 부동산 정책의 변화 등은 지금 당장은 학생들과 관련이 없어 보일 수도 있습니다. 하지만 조금만 더 자세히 들여다보면 그 모든 것들이 내 삶과 연결되어 있음을 알 수 있습니다. 미세 먼지와 관련된 법규와 정책에 대해 예를 들어 보겠습니다.

대기 오염과 미세 먼지로 인한 문제가 심각해지면서 이와 관련된 8개의 법이 제정되거나 개정되었습니다. 먼저 <학교보건법>의 개정으로 교실에 공기정화설비와 측정기를 설치하도록 했고, 어린이집과 노인요양시설, 지하철과 시내버스 등 대중교통 차량 내에도 실내 공기질을 측정하는 것이 의무화되었습니다. 전기차, 수소차 등 저공해 친환경 자동차의 보급을 지원하고, 휘발유와 경유에 비해 오염물질을 덜 배출하는 LPG(액화석유가스) 차량 구매와 관련된 규제를 폐지해 누구나 LPG차량을 구매할 수 있게 되었습니다. 게다가 오염물질을 많이 배출하는 사업장에 대해 오염물질 총량 관리제를 시행함으로써 배출하는 오염물질의 양을 철저히 관리할 계획이라고 합니다. 이러한 법들이 시행된다면 우리 사회는 어떻게 달라질까요? 그러한 변화 속에 ‘우리 삶’도 있지 않을까요?



선거와 시민의 자질 함양

우리나라는 2020년 4월 15일 제21대 국회의원선거부터 선거권을 부여하는 연령 기준을 만 19세에서 만 18세로 낮추었습니다. 만 18세의 청소년 유권자에게 선거권을 인정하기까지 우리 사회는 오랜 시간 많은 논쟁을 거쳤습니다. 청소년들이 독자적으로 충분한 정치적 판단력을 가지고 있는가 등 선거권 연령 확대와 관련하여 다양한 쟁점들이 있었습니다. 청소년들도 성인과 마찬가지로 주권을 가진 시민으로서 존중받아야 한다는 인식과 신중하게 접근하자는 인식이 공존하고 있었습니다. 하지만 선거를 통한 정치 참여와 사회 참여의 경험이 건강한 시민으로 성장하는 데 도움을 주며, 민주시민의 자질을 함양하는 방법이라는 것은 공감할 수 있을 것입니다.



출처: 중앙선거관리위원회 누리집

다. 뽑을 만한 사람이 없는걸

선거에 대한 세 번째 오해는 ‘뽑을 만한 사람이 없다’는 생각입니다. 많은 사람들이 선거에 출마한 후보자나 정당을 보고 ‘별 차이가 없다’, ‘다 똑같은 사람들이다’라는 말을 합니다. 2016년 20대 국회의원선거에서는 한 유권자가 ‘찍을 사람이 없다’며 투표 용지를 훼손하는 사건이 발생했습니다. 물론 투표 용지를 훼손하는 행위는 공직선거법을 위반하는 것으로 절대 해서는 안 되는 행동입니다. 하지만 그 유권자가 왜 그런 행동을 했는가에 대해서는 깊이 생각해 볼 필요가 있습니다. 실제로 그런 행동을 하지 않은 유권자들 중에도 비슷한 생각을 하는 사람이 있을 수 있기 때문입니다. 그리고 이러한 생각이 널리 퍼질수록 정치와 선거에 대한 무관심과 냉소적인 태도가 짙어질 위험이 크기 때문입니다. 유권자들이 ‘찍을 사람이 없다’고 생각하는 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있습니다. 각각의 경우를 살펴보고 정말로 뽑을 만한 사람이 없는 것인지 생각해봅시다.

정치인에 대한 불신

첫째, 정치권에 대한 불신이 굳어진 경우입니다. 사실 ‘찍을 사람이 없다’는 말이 나오는 배경에는 정치와 정치인에 대한 실망감과 불신이 쌓인 것이 원인일 수 있습니다.

일본에서는 2018년 지방선거에 마츠다라는 이름의 AI(인공 지능, Artificial Intelligence)

후보자가 출마해 화제가 된 일이 있습니다. 어떻게 AI로봇이 후보로 출마하는 것이 가능했을까요? 후보자로 등록한 마츠다씨는 자신이 시장에 당선되면 인공지능에게 주요 정책을 위임하겠다고 선언하며, 실제 선거 포스터에 자신의 얼굴이 아니라 로봇의 얼굴을 인쇄했다고 합니다. 그가 AI로봇을 대리자로 선택한 이유는 인간과 달리 사리사욕이 없고 특정한 조직이나 단체에 연계되어 있지 않아 공정한 의사 결정을 내릴 수 있다는 것이었습니다. 그렇다면 모든 정치인이 믿을 수 없다는 것일까요? 분명 그렇지 않을 것입니다. 다만 기대했던 정치인들이 보여주는 실망스러운 모습에 다른 후보자들도 더 이상 믿지 못하는 마음이 생긴 것이 아닐까 합니다.



일본 지방선거(2018) AI 후보 포스터

차별화되지 않은 정책들

둘째, 정당이나 후보자가 충분히 차별화된 정책을 제시하지 못한 경우입니다. 국민의 의사를 대표할 대표자를 선출하여 운영하는 민주정치의 방식을 ‘대의 민주주의’라고 합니다. 대의 민주주의에서 정치 권력을 창출하고자 정치적 이념이나 생각이 비슷한 사람들이 모인 집단을 ‘정당’이라고 부릅니다. 선거에 출마하는 후보자들 중에는 어느 정당에도 소속되지 않은 무소속 후보도 있지만, 특정 정당에 소속되어 있는 후보자들이 대다수를 차지합니다. ‘경제를 살리겠다’, ‘복지를 강화하겠다’, ‘환경을 보호하겠다’, ‘노동자와 서민의 편이 되겠다’ 등 각각의 정당과 개별 후보자들은 다른 후보와 비교하여 자신이 가진 강점을 정책으로 내세우고 유권자들에게 지지를 호소합니다. 이렇게 본다면 어느 정당이나 후보자도 똑같은 수는 없습니다. 하지만 복지를 중시하는 정당이라고 해서 경제 성장이나 환경 보호와 같은 문제를 완전히 배제하거나 등한시할 수는 없을 것입니다. 경제 성장을 중시하는 정당이라 해도 정도의 차이는 있겠지만, 복지 정책을 배제할 수는 없습니다. 정당은 선거를 통해 정치 권력을 얻는 것을 목표로 하고, 가능한 많은 유권자들의 표를 얻기 위해 노력해야만 하기 때문입니다. 정당의 뚜렷한 이념이나 정책은 한 편으로는 매력적일 수도 있지만, 중도적인 입장을 취하고 있는 사람이나 다른 생각을 가진 유권자들에게는 부담이 될 수도 있습니다. 이는 정당의 중도화 현상을 낳게 되고, 그 결과 유권자들의 입장에서는 정당들 간의 정책 차이가 뚜렷하게 느껴지지 않을 수 있습니다.

후보자와 정당이 많아 선택이 어려움

셋째, 유권자들이 정당이나 후보자의 정책을 충분히 살펴보지 못했을 경우입니다. 2018년 6월에 실시된 제7회 지방선거에서 유권자 1명이 행사해야 하는 표는 모두 7장이었습니다. 이러한 상황 속에서 유권자들이 살펴 봐야 할 후보자와 정책의 수가 많아졌습니다. 우리 지역에서 누가 후보로 나왔는지, 해당 인물이 어떤 종류의 선출직에 출마한 것인지를 확인하고 정책을 비교, 분석하는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 후보자별, 정당별 정책을 꼼꼼히 살펴보지 못한다면 모든 후보자가 비슷하게 느껴질 수도 있습니다.



지방선거 1인 7표 투표용지

주권자로서의 책임과 권리

우리가 흔히 생각하는 것과 달리 어떤 정당과 후보자도 똑같지는 않습니다. 그렇다면 모든 면에서 완벽한 정치인을 꿈꾸며 회의에 찬 시선을 보내는 것보다 주어진 선택의 범위 내에서 최선을 다하고자 노력하는 자세가 필요하지 않을까요? 자신이 원하는 후보가 없다고 해서 무관심한 태도를 보인다면 가장 원하지 않았던 후보가 당선될 수도 있습니다. 만약 최선을 선택하기 어렵다면 그 다음 후보를 찾아보고, 적어도 최악의 상황을 피하기 위해 노력해야 할 것입니다. 그리고 선거가 끝난 후에도 지속적으로 정치에 관심을 가지고 주권자로서 책임과 권리를 다 해야 할 것입니다. 이러한 과정을 통해 대의민주주의는 더욱 성숙해지고 선거를 통해 미래의 우리 삶을 선택하게 되는 것입니다.

그럼에도 불구하고 선거는 왜 중요할까?

선거에 참여하는 것, 정치적인 문제에 관심을 가지는 것은 때로는 귀찮은 일로 느껴질 수 있습니다. 투표소에 가느니 조금 더 쉬고 싶거나 친구들을 만나 놀러가고 싶다는 생각이 들 수도 있죠. 사실 선거권 확대의 역사를 살펴본다면 이런 생각을 가진다는 것 자체가 부끄러운 일인지도 모릅니다. 선거권이 지금의 우리에게서 일정한 나이만 되면 주어지는 당연한 권리로 인식되기도 합니다. 그렇다면 선거에 참여하는 것이 왜 중요할까요? 이 장에서는 '국민주권의 실현, 평화적인 정권 교체, 공론장의 필요성' 측면에서 선거 참여의 중요성을 살펴보려고 하겠습니다.

가. 국민주권, '주권자가 된다'는 것의 의미

우리 헌법 제1조 2항에는 '대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다'고 쓰여 있습니다. 민주주의 정치 체제는 '국민주권'의 원리를 기본으로 하고 있으며, 우리들 시민 한 사람 한 사람은 모두 주권자인 것입니다. 일반적으로 주권은 주인으로서의 권리, 한 나라의 최종적인 의사 결정을 가능하게 하는 최고의 권리라고 이야기합니다. 그러므로 주권을 가지고 있다는 것은 스스로 자신이 속한 공동체의 의사 결정에 참여할 수 있으며, 공동체의 주요 정책을 최종적으로 결정할 수 있는 자율성과 힘을 가지고 있음을 의미합니다.

주권자는 적극적인 정치 참여를 통해 '되어나'는 것

우리는 인권을 태어날 때부터 누구에게나 주어질 수 없는 침해할 수 없는 권리라는 의미로 '천부인권'이라고 합니다. 하지만 인권을 보장받기 위해서 오랜 기간 많은 사람들이 싸워왔고, 지금도 세계 곳곳에서 싸우고 있습니다. 이것은 인간으로서의 권리가 그냥 주어지는 것이 아니라는 것을 보여줍니다. 오히려 인권을 보장하기 위해서는 적극적인 참여와 요구, 모든

사람에게 그러한 인권을 보장하겠다는 공동체의 정치적 약속이 필요합니다.

‘국민주권’의 의미 역시 이와 비슷합니다. ‘주권은 국민에게 있다, 우리 모두가 주권자’라고 하지만 주권자로서 권리를 행사하고 의무를 이행해야 합니다. 즉, 주권자로서의 권력은 일방적으로 주어지는 것이 아니라 내가 속한 정치 공동체인 국가의 일에 관심을 가지고 적극적으로 참여할 때, 그 때 비로소 “국민으로부터 생겨나는 것”임을 기억해야 합니다. 정치에 무관심하고 대표자들이 어떤 결정을 내려도 그에 대해 비판이나 문제 제기를 하지 않는다면, ‘국민주권’은 단순히 공허한 말로만 남게 되는 것입니다. 결국 우리는 수동적으로 주권자의 지위를 부여받는 데서 그치는 것이 아니라 능동적이고 적극적인 정치 참여의 과정을 거치면서 스스로 주권자가 ‘되어가는’ 것이라 할 수 있습니다.

선거는 국민주권을 실현하고 자유롭게 의견을 표명하는 기회

주권자가 되기 위한 정치 참여의 방법 중 가장 기본적인 것은 ‘선거’에 참여하는 것입니다. 대표자를 선출해서 정치적 의사 결정을 하는 대의제 하에서 일반 시민들이 스스로 주권자임을 확인하고 힘을 행사할 수 있는 가장 대표적인 기회가 ‘선거’이기 때문입니다. 개인적으로 국민청원을 제기할 수도 있고, 정당이나 시민단체에 가입하여 정치적인 활동을 하는 더욱 적극적인 참여의 방법도 있지만, ‘선거’는 정기적으로 시행될 뿐 아니라 일정 연령 이상의 모든 국민에게 똑같이 주어진 참여의 기회라는 점에서 커다란 의미를 가집니다. 이 선거를 통해서 우리는 대표자를 선출함과 동시에 선출된 대표자의 권력에 힘과 정당성을 실어주게 되는 것입니다. 이렇게 본다면 선거는 주권자로서의 힘을 실현할 수 있는 기회이자 내가 지지하는 정책과 후보를 선택할 수 있는 자유를 누리고 모든 시민이 민주주의의 참된 의미를 느낄 수 있는 즐거운 일이라 할 수 있습니다.

자율적으로 선택하고 책임지는 주권자

선거에 참여하는 것이 국민주권의 의미를 확인하고, 스스로 주권을 행사하는 대표적인 방법이라고 해도, 자신이 지지하는 후보나 정당에 한 표를 행사하는 것만으로 주권자의 역할을 다했다고 할 수 있을까요? 만약 그렇다면 우리는 선거일에만 주권자가 될 수 있을 것입니다. 그렇게 선거일에만 잠깐 정치적인 일에 관심을 가지고 그 외의 기간에 무관심하게 된다면 실질적으로 선거는 형식적인 것에 그칠 가능성이 큽니다. 후보로 출마한 사람들은 선거 기간에만 유권자의 마음을 얻으려 할 것이고, 선거가 끝나면 또 다시 시민들의 목소리와 요구에는 무관심해질 수 있습니다. 사회계약론을 주장한 프랑스의 사상가 루소는 그렇게 선거 때만 대표를 뽑고 그 외의 기간에는 공적인 의사 결정에 무관심할 때, 우리는 주권자가

아니라 노예의 상태와 마찬가지로 된다는 점을 강력하게 비판하였습니다. 주권자가 되는 것은 자율적으로 결정하고 스스로의 결정에 책임을 지는 자세를 요구합니다. 그러기 위해서 우리는 선거가 끝난 후에도 시민의 동의와 지지로 선출된 대표자가 어떤 정치적 결정을 하는지 관심을 가지고 지켜봐야 합니다.

나. 정치 권력을 평가하는 기회

2019년 미국의 시사주간지 『타임』은 ‘2019년 올해의 인물’로 스웨덴 출신의 16세 환경 운동가 그레타 툰베리를 선정했습니다. 이 10대 소녀는 노벨평화상 후보로까지 거론되면서 전 세계적으로 유명인사가 되었습니다. 그레타 툰베리는 환경 문제에 적극적으로 대응하지 않는 국회에 항의하는 뜻으로 국회의사당 앞에서 ‘#FridaysForFuture(미래를 위한 금요일)’라는 이름의 등교 거부 운동을 펼쳤습니다. 사람들이 귀를 기울인 그녀의 말은 바로 “왜 우리 눈 앞에서 우리의 미래를 훔쳐가는 건가요? 어떻게 감히 그럴 수 있어요?”였습니다.



그레타 툰베리

환경 보호와 선거 참여는 비슷한 점이 많습니다. 무언가 노력한다고 해서 당장 큰 변화가 나타나지 않을 수도 있다는 점, 작은 노력들이 쌓여 미래를 바꾼다는 점이 바로 그것입니다. 선거는 지금 당장 변화를 주지 않더라도 우리의 미래를 더 아름답게 바꾸어 놓을 수도 또 한편으로는 위기로 몰아 넣을 수도 있는 양면성을 지니고 있습니다. 우리가 정치에 무관심하고 선거의 중요성에 대해 의심하고 회의적인 태도를 지닐수록 그러한 위기는 현실이 될 가능성이 클 것입니다. 반대로 우리가 적극적으로 관심을 가지고 참여한다면 선거를 통해 정치 권력을 교체할 수도 있습니다. 즉, 선거를 통해 기존의 정치 권력을 견제하고 평가함으로써 결과적으로 우리의 미래를 스스로 바꿀 수 있게 됩니다.

정권을 평화적으로 교체할 수 있어야 민주주의 국가

철학자 칼 포퍼는 ‘평화적 정권 교체’의 가능성을 기준으로 정부를 두 가지 유형으로 구분했습니다. 유혈 사태 없이 총선거와 같은 방법으로 교체될 수 있는 정부는 ‘민주적 정부’이며, 피통치자가 혁명에 성공하지 않고서는 절대로 축출할 수 없는 정부는 ‘독재적 정부’라는 것이었습니다.

대의 민주정치 하에서 포퍼가 말하는 평화적인 정권 교체의 방법은 바로 ‘민주적인 선거제도’입니다. 선거를 통해 국민들이 어떤 정책과 정당, 후보를 지지하는지 확인하고 이를 통해 자연스럽게 정치 권력이 바뀌는 것입니다. 그래서 선거 기간이 되면 현재 집권 정당과 국회의원들은 더욱 긴장하게 되고, 시민들은 그동안 정부나 국회의원들의 정치적 활동을 평가하고 그 결과에 따라 다른 선택을 하게 되는 것입니다. 이렇게 선거를 통해 평화적으로 정권을 교체할 수 있기 때문에 한 사람이나 하나의 정당이 계속해서 정치 권력을 장악하는 일을 막고, 책임감 있는 정치를 구현할 수 있는 것입니다.

읽기자료 민주주의 국가의 기준



통치제도에는 피를 흘리지 않고 정부의 변경이 가능한 것과 그렇지 않은 것의 두 종류가 있을 뿐이다. 그러나 피를 흘리지 않고서 정부를 바꿀 수 없는 것이라면 정부를 바꾸는 것은 대부분의 경우에 거의 불가능하다. 이 두 형태의 정부에 대해 사람들은 나름대로 이름을 선택할 수 있다. 나는 폭력을 사용하지 않고 바꿀 수 있는 형태의 정부를 ‘민주주의 국가’라 하고, 다른 형태를 ‘전제주의 국가’라고 하는 것이 좋을 듯 싶다.

- 칼 포퍼, 『추측과 논박』

최초의 자유 선거로 백인 통치를 끝낸 남아프리카공화국

선거를 통해 평화적으로 정치 권력을 교체한다는 것은 그만큼 시민들의 요구를 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 것을 의미합니다. 그리고 이것은 단순히 집권 정당이 바뀌는 것 이상의 의미를 갖습니다. 자유롭고 민주적인 선거를 할 수 있다는 것, 이를 통해 새로운 정치 권력을 만들어낸다는 것이 어떤 의미를 가지는지 구체적인 사례를 통해 살펴볼까요?



남아프리카공화국 최초의 흑인 대통령 넬슨 만델라

1994년 4월 27일 남아프리카공화국에서는 역사적인 선거가 실시되었습니다. 전 세계가 그 날의 선거에 주목하고 있었습니다. 왜냐하면 흑인들이 처음으로 투표권을 행사한 남아프리카공화국 최초의 자유 선거였기 때문이었습니다. 그전까지 남아프리카공화국은 인구의 약 10%를 차지하던 백인이 대다수의 흑인을 철저히 지배해왔던, 가장 인종차별이 심한 나라 중의 하나였습니다. 남아프리카공화국에서는 백인 정권이 아파르트헤이트(Apartheid)라는 인종분리정책을 펼치면서 극심한 차별과 불평등이 존재했던 것입니다.

그러나 오랜 싸움과 갈등 끝에 결국 1994년 총선거가 실시되었고, 흑인 인권운동가 넬슨 만델라가 이끌던 정당(ANC: 아프리카 민족회의)이 의회의 총 400석 중 252석을 차지하며 342년 간의 백인 통치를 끝낼 수 있었습니다. 남아프리카공화국은 의회에서

대통령을 간접선거로 선출하였기 때문에, 만델라는 최초의 흑인 대통령이 될 수 있었습니다. 게다가 만델라는 인종 차별에 저항하다 종신형을 선고받고 27년 간 감옥에 갇혀 있었던 흑인 인권 운동의 상징적인 인물이었습니다. 여러분이 처음으로 선거에 참여한 남아프리카공화국의 시민이었다고 상상해보면 이 선거의 의미를 이해할 수 있을 것입니다. 남아프리카공화국의 진정한 주인이 된 그 순간이 얼마나 벅찼을지, 아마 남아프리카공화국의 흑인들은 결코 그 날의 선거를 잊을 수 없지 않을까요?

다. 선거는 공공의 의사 결정을 위한 논의의 장

선거는 스스로 주권자가 되어 대표자를 선출하고, 새로운 정치 권력을 탄생시키는 기회인 동시에 공공의 의사 결정을 위한 논의의 장으로서 의미를 갖습니다. 선거 과정에서 우리는 평소 잘 생각해보지 못했던 많은 정치적 쟁점과 공적인 이슈에 대해 정보를 얻을 수 있고, 서로 의견을 나눌 수도 있습니다. 어쩌면 어떤 후보자와 정당을 선택하느냐, 누가 당선되느냐 이상으로 중요한 것은 선거가 이루어지는 전체적인 과정에서 시민들이 공적인 사안에 대해 더욱 깊이 생각해 볼 수 있는 기회와 다양한 목소리를 낼 수 있는 자유롭고 민주적인 공론장을 제공하는 것이라 할 수 있습니다. 이는 다양하고 깊이 있는 논의를 통해 시민들이 더욱 바람직한 선택을 할 수 있는 가능성을 높여줍니다. 동시에 선거를 단순히 누가 이기고 지느냐 즉 승패의 문제로 보지 않고 우리 사회 전체에 더욱 좋은 것이 무엇인지 함께 찾아가는 과정으로 볼 수 있게 만들어 줍니다. 그 결과 의회에서 의석을 차지하지 못한 소수의 다양한 의견까지 배제하지 않고 포용할 수 있는 가능성을 높일 수 있습니다.

선거를 통해 당선되는 사람과 다수 의석을 차지하는 정당이 탄생하는가 하면 반면에 누군가는 낙선을 하게 됩니다. 하지만 선거의 목적은 내가 지지하는 정당이 '이기는 것'에 있는 것이 아니라 우리가 살고 있는 공동체를 좀 더 살기 좋고 바람직한 방향으로 이끌어갈 대표자를 선출하는 것임을 명심해야 할 것입니다. 그리고 당선자를 지지한 사람뿐 아니라 낙선자를 지지한 사람 역시 우리 공동체의 일원이라는 점을 잊지 말아야겠습니다. 그래서 선거를 통해 편을 나누거나 승자와 패자로 구분할 것이 아니라 많은 사람들의 목소리를 반영하고 함께 협력할 수 있는 방안을 찾는 것이 중요합니다. 선거가 바로 그런 공적 논의의 장이 되므로 선거 당일 투표를 하는 것만큼이나 전과 후의 과정도 중요한 것입니다. 선거가 공론장으로서 어떤 의미를 갖는지 좀 더 구체적으로 살펴볼까요?

합리적이고 바람직한 선택을 위한 요건

시민들에게는 선거에 앞서 각 정당이 가장 중요하게 여기는 공약이 무엇인지, 경제, 문화, 교육, 주거 문제 등 우리의 삶과 밀접하게 관련된 정책이 정당별로 어떤 차이를 보이는지, 어떤 정책이 더 나은지 함께 논의하고 토론할 수 있는 공간이 필요합니다. 그러한 공간이 바로 ‘공론장’이라고 할 수 있습니다. 이러한 공론장은 실제 모임을 통해서도 이루어질 수 있지만, 최근에는 유튜브, 페이스북, 트위터 등 다양한 소셜 미디어를 통해 온라인상에서도 형성됩니다. 선거가 다가오면 사람들은 다양한 방법으로 저마다 지지하는 정당과 정책, 후보자에 대한 생각을 표현할 수 있습니다. 이렇게 서로의 생각을 공유하고 이야기를 나눌 수 있는 공간이 많아졌다는 것은 한편으로는 정보와 관련된 권력이 분산되었다는 것, 즉 정치 권력이 정보를 통제하기가 어려워졌다는 것을 의미하며, 이는 바람직한 모습이라 할 수 있습니다.

하지만 공론장이 확대되면서 가짜 뉴스와 같은 허위 정보의 문제도 함께 가져왔습니다. 가짜 뉴스가 중요한 이슈로 떠오른 것은 2016년 미국 대통령 선거를 치르면서였습니다. 2016년 미국 대선에서 가장 많이 읽혔던 가짜 뉴스는 ‘프란치스코 교황이 도널드 트럼프 후보 지지를 선언하였다’는 내용으로 페이스북에 올라온 글이었다고 합니다. 이런 가짜 뉴스는 개인의 인권 침해와 함께 유권자에게 혼란을 주고, 잘못된 판단을 내리도록 만들 수 있다는 점에서 심각한 사회문제라고 할 수 있습니다. 가짜 뉴스의 문제는 미디어에 대한 규제를 강화하는 것만으로 해결되기 어려울 수도 있습니다. 정보를 제공하는 사람들이 책임감과 윤리 의식을 갖춰야 하는 것은 당연한 일이지만 동시에 정보를 접하는 시민들 역시 잘못된 정보에 현혹되지 않도록 비판적인 사고력과 판단력을 갖추어야 합니다. 정치적 쟁점이나 이슈를 공적인 논의의 장에서 토의할 수 있도록 하는 것은 그런 점에서 더욱 중요하고 필요한 것입니다.

SNS 등 뉴미디어를 활용할 때 유의할 점



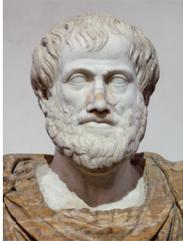
출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원(2020). 「만 18세, 대한민국 유권자가 되다!」(교사용), (p.28)

공론장의 활성화가 오히려 유권자들이 맹목적으로 여론에 휩쓸리는 결과를 초래할 수 있다고 우려하는 사람도 있습니다. 하지만 평등한 위치에서 자유롭게 토론할 수 있다면 자신과는 다른 다양한 의견을 접할 수 있으며, 그 과정에서 자신의 관점을 조금 더 객관적으로 바라볼 수 있는 기회가 됩니다. 동시에 미디어가 제공하는 정보를 비판적으로 생각해보는 능력도 길러질

것입니다. 이를 통해 정책이나 후보자를 올바르게 선택할 수 있는 가능성 또한 높아집니다.

가짜 뉴스와 같은 특정한 정보나 여론에 맹목적으로 따르는 것은 정책에 대해 아무런 논의를 하지 못하고 다양한 관점의 정보를 접할 수 없을 때, 즉 공론장이 존재하지 않을 때 더욱 심각한 문제가 될 수 있습니다.

읽기자료 다수의 힘



다수는 비록 한 명 한명은 훌륭한 사람이 아니더라도 함께 모였을 때에는 전체로서 가장 훌륭한 소수의 사람들 보다 더 훌륭할 수 있다. 그들은 다수이고, 각자로는 나름대로 탁월함과 지혜를 지니고 있기 때문이다.

- 아리스토텔레스, 『정치학』

승패가 아니라 공동체의 번영과 발전을 함께 찾아가는 과정

선거가 끝나고 개표 방송을 보면 어떤 정당이 ‘이겼다’거나 ‘졌다’라는 표현을 쓰는 것을 자주 볼 수 있습니다. 경우에 따라서는 ‘완승’이나 ‘압승’, ‘참패’와 같은 말로 선거 결과를 나타내기도 합니다. 이런 표현을 듣다 보면 선거에서 중요한 것은 이기거나 지거나 둘 중 하나밖에 없는 것처럼 느껴집니다. 물론 국민의 지지를 받아 정치 권력을 확보하는 것은 중요한 일입니다. 하지만 그것이 스포츠 경기처럼 이기고 지는 문제일까요? 그렇게 나누면 낙선한 후보자나 패배한 정당을 지지한 유권자는 어떻게 되는 것일까요? 선거를 승자와 패자라는 이분법적인 방식으로 바라보게 되면 이기는 것이 중요해질 수밖에 없습니다. 이기는 것만 중시하게 되면 평가르기를 할 가능성이 높아지고, 자신과 다른 입장에 있는 사람이 가진 좋은 정책이나 아이디어를 수용하기가 어렵습니다. 또한 이런 문화 속에서 소수당을 지지한 시민들은 새로 선출된 정치 권력에 지지와 협력적 태도를 보이기가 어려울 것입니다. 결과적으로 공동체 내의 분열과 갈등이 심해질 우려가 있습니다.

그에 반해 어떤 정치인들은 낙선 후 자신의 지지자들에게 오히려 상대방 당선자에 대한 협력을 호소하면서 선거의 의미가 승패에 있지 않고 우리가 속한 공동체의 번영과 발전에 있다는 것을 보여주기도 했습니다. 예를 들면 2000년 미국 대통령 선거에서 민주당 후보였던 앨 고어는 조지 부시 공화당 후보의 당선이 확정되자 그에 대한 지지를 담은 연설문을 발표했습니다. 당시 선거는 미국 역사상 논란이 가장 많았던 경우로 고어는 총득표수에서 더 많은 표를 얻고도 선거인단 수 확보에서 뒤지는 바람에 낙선하게 되었습니다. 하지만 미국의 단합과 민주주의를 위해서 경쟁자였던 부시 대통령을 도울 것을 약속했습니다.



우리는 부시 대통령 당선자가 짊어질 무거운 짐을 덜어주는 데 조금도 망설이지 않을 것입니다. 나는 나와 함께 했던 지지자들에게 이제는 새 대통령 뒤에서 든든한 버팀목이 되어주기를 당부 드립니다. 그것이 미국입니다. 위기가 닥치면 함께 힘을 모았듯이 이제 모든 논란이 끝났으니 대열을 정비해야 합니다. 지금은 분열보다 화합이 더 절실함을 깨달아야 할 시점입니다.

- 이선미, '패배를 인정하는 힘, 앨 고어의 승복연설'
<http://blog.daum.net/speechlab/11297792>, (검색일 2020.4.28.)

이 연설을 통해 선거가 가지는 의미에 대해 다시 한번 생각해 볼 필요가 있습니다. 선거가 더 나은 사회를 만들기 위한 것이라면 다양한 구성원들의 의견을 경청하고 수렴함으로써 함께 좋은 정책을 만들어나가려는 노력이 가장 중요할 것입니다. 하나의 관점보다는 다양한 관점에서 문제를 바라보고 해결책을 고민할 때, 더 바람직한 아이디어가 나올 수 있을 것입니다.

공공 정책에 대한 논의 과정에서 배우는 관용, 존중

선거가 민주적인 공론장의 역할을 하게 된다면 더 바람직한 후보자나 정당을 선택할 가능성을 높이는 것 외에 공적 논의의 과정에서 다원주의의 토대가 되는 관용과 존중의 문화를 배울 수 있습니다. 공적 논의의 장에서 우리는 서로의 지위나 재산, 성별 등과 같은 배경이 아니라 합리적인 근거에 기초하여 의견을 제시함으로써 서로를 설득하고 더 좋은 아이디어를 찾아가기 때문입니다. 또한 다양한 관점과 의견을 주고받으며 우리는 서로의 '다름'을 경험하게 되고, 존중하며 공존하는 태도를 배우게 됩니다. 이는 선거 이후에도 소수집단을 포용하고, 다양한 의견 차이를 조율함으로써 협력의 가능성을 심어준다는 점에서 매우 중요합니다.

하지만 선거와 관련된 모든 공적 논의가 실제로 이렇게 관용과 존중에 기초하여 이루어지는 것은 아닙니다. 가짜 뉴스처럼 잘못된 정보에 기초한 주장을 맹목적으로 믿는 사람도 있고, 자신의 생각을 절대로 바꾸려 하지 않는 사람도 있을 것입니다. 많은 사람들이 자신이 지지한 정당이나 후보자의 당선 여부에만 관심을 가진다면, 공적 논의의 장으로서 선거가 갖는 의미는 사라지기 때문입니다. 그런 점에서 선거를 민주적인 공론장으로 만드는 것은 앞으로 우리 사회의 과제라고 할 수 있습니다. 이를 위해서는 충분한 논의와 시민 참여를 위한 제도적 장치도 필요하지만, 무엇보다 다양성을 존중하고 자신의 생각을 비판적으로 성찰할 수 있는 시민 의식을 기르려는 노력이 중요할 것입니다.

민주적인 선거를 위해 필요한 원칙은 어떤 것이 있을까?

대의 민주주의, 즉 국민의 의사를 대표하는 사람을 뽑는 민주주의 제도에서는 선거를 통해 국민의 자발적인 지지를 확인함으로써 정치 권력의 정당성을 인정받게 됩니다. 따라서 아무리 권력자라 할지라도 선거의 힘을 무시하기는 어렵습니다. 선거에서 이겨야 하기 때문에 부정한 방법까지 쓰려는 유혹도 있습니다. 그래서 민주적인 선거를 위해 제도적으로 '보통·평등·직접·비밀 선거'라는 원칙을 정해두고 있습니다. 이 장에서는 각각의 선거 원칙이 가지는 의미와 필요성을 구체적으로 살펴보겠습니다.

가. 일정 연령 이상이면 누구나 참여

민주적인 선거의 첫 번째 원칙은 능력이나 신분, 성별, 지위 등에 따라 투표의 자격을 제한하지 않고 모든 국민에게 선거권을 부여해야 한다는 '보통선거'의 원칙입니다. 보통선거가 확립되기 이전에는 재산이나 성별, 인종 등을 기준으로 선거권을 부여했습니다. 지금은 당연해 보이는 보통선거를 확립하기 위해 여성, 노동자, 흑인 등 많은 사람들이 오랫동안 노력해왔고 20세기가 지나서야 보통선거가 조금씩 확대되기 시작했습니다. 놀랍게도 서구 민주주의 국가에서도 보통선거가 확립된 역사는 그리 길지 않습니다. 영국은 남녀 모두 21세 이상이면 보통선거권을 행사할 수 있게 된 것이 1928년, 미국의 경우 모든 주에서 흑인에게 실질적으로 투표권을 보장한 것이 1966년이었습니다. 우리나라는 1948년 제헌 의회를 구성하기 위해 치른 5·10 국회의원선거에서 21세 이상의 국민이면 모두가 투표에 참여할 수 있도록 함으로써 최초의 선거에서부터 보통선거를 실현하게 되었습니다. 그리고 지금은 연령 기준이 낮아져 만 18세 이상의 국민이면 누구나 유권자로서 선거에 참여할 권리를 가집니다.

최근에 보통선거를 확립한 나라들도 있습니다. 사우디아라비아에서는 2015년에 비로소 여성에게 참정권을 부여했습니다. 그 해 실시된 지방 선거에서 유권자로 등록된 여성의 81.6%가



투표권을 행사하는 사우디아라비아 여성

투표에 참여하여 44%에 불과했던 남성 투표율을 크게 앞지르기도 했습니다. 당시 대도시뿐 아니라 산간 지역, 사막 지역에서도 투표장으로 향하는 여성들의 발걸음이 끊이지 않았다고 하니 선거에 대한 열망이 얼마나 컸는지 알 수 있습니다.

이제는 대부분의 국가들이 보통선거의 원칙을 확립하고 있기 때문에 연령 기준을 제외한 다른 조건 때문에 선거권을 제한받는 경우는 거의 없을 것입니다. 하지만 제도적으로 보통선거를 실시하는 것과 실제로 모든 사람이 선거권을 충분히 행사할 수 있는 실질적인 조건을 갖추었는가는 다른 문제입니다. 사우디아라비아의 경우에는 아버지나 남편 등 남자가족의 동의를 받아야만 유권자 등록에 필요한 서류를 제출할 수 있었기 때문에 2015년 선거 당시 실제 유권자로 등록된 여성의 수가 많지 않았다고 합니다. 2015년 미국의 오바마 전 대통령은 흑인 등 소수민족의 선거권을 보장하기 위한 투표권법(Voting Rights Act) 제정 50주년 기념 행사에서 여전히 투표하는 데 장애물이 많다는 점을 지적했습니다. 일부 주에서 투표 시 운전면허증 등 사진이 첨부된 신분증 제시를 의무화하고, 투표 시간대를 제한하는 것 등이 노인이나 가난한 사람, 노동자 계층의 투표 참여를 어렵게 만든다는 것이었습니다.



후보자의 얼굴이 실린 대만의 투표용지

선거권을 실질적으로 보장하기 위해서는 투표 시간이나 방법 등 절차적 측면에서 다양한 고려가 필요합니다. 대만의 경우 동명이인의 후보가 있을 경우 혼란을 방지하고 글자를 모르는 사람을 배려하여 투표용지에 후보자의 얼굴까지 담아서 인쇄를 요구했습니다. 문맹률이 높은 아프리카 남부 수단에서도 2011년 분리 독립을 묻는 주민 투표에서 글자 대신 그림으로 찬반 여부를 표시했다고 합니다. 이렇게 그림과 사진, 정당의 로고 등을 담은 이색적인 투표용지가 등장하게 된 배경은 참정권을 실질적으로 보장하기 위해서는 단순히 선거권을 부여하는 것만으로는 부족하다는 것을 인식했기 때문일 것입니다. 우리나라에서도 2020년 4월 15일 총선을



그림이 그려진 남부 수단의 투표용지

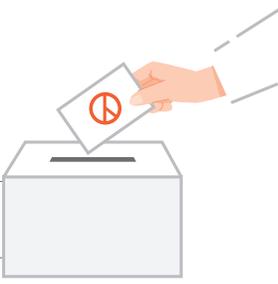
앞두고 시민단체에서 발달 장애인의 참정권 보장을 위해 투표용지에 후보자의 사진이나 정당의 로고를 넣어달라고 요구했습니다. 그림으로 표기하거나 투표란의 크기를 넓혀 달라는 의견도 있었습니다. 보통선거의 원칙을 실현하기 위해서는 형식적, 제도적 의미에서 선거권 보장을 넘어 실제 투표를 하는 데 장애물이 되는 요소들을 제거하는 노력이 필요하다는 점을 명심하고, 이와 같은 문제를 해결할 수 있는 방안을 고민해야 할 것입니다.

나. 동등한 투표 수와 가치

민주적인 선거의 두 번째 원칙은 유권자가 행사하는 표의 수가 같아야 하고, 한 표의 가치가 선거 결과에 미치는 영향력 또한 동등해야 한다는 ‘평등선거’의 원칙입니다. 평등선거의 반대는 신분이나 재산, 교육, 납세의 정도에 따라 각 유권자가 가지는 투표권의 수에 차이를 두는 ‘차등선거’입니다. 재산이나 교육 수준 등의 다른 요소와 무관하게 각각의 사람에게 주어진 표의 수가 같아야 한다는 것은 지금 우리에게 지극히 당연한 이야기입니다. 다른 사람보다 더 많은 표를 행사할 수 있도록 하는 것은 ‘평등’이라는 가치와는 거리가 멀기 때문입니다.

그런데 한 표의 가치가 선거에 미치는 영향력이 동등해야 한다는 것, 즉 한 표의 가치가 같아야 한다는 것은 무슨 말일까요? 유권자가 갖는 표의 가치나 영향력의 평등에 대한 문제는 선거구별 인구수와 관련하여 쟁점이 되기도 합니다. 각각의 선거구에서 1명의 대표자를 선출한다고 할 때, 선거구별 인구수의 차이가 많으면 어떤 선거구에서는 유권자 100명이 1명의 대표를, 어떤 선거구에서는 200명이 1명의 대표를 갖게 되어 유권자 1명의 투표가치가 달라집니다. 그러나 모든 선거구의 인구수를 동일하게 조정하는 것은 현실적으로 어렵습니다. 이와 관련하여 헌법재판소에서는 최대 선거구와 최소 선거구 간의 인구 편차가 지나치게 큰 것은 헌법에 위배된다고 결정하였고, 이후 우리나라에서는 선거구 간 인구 편차를 최대한 줄이고 투표 가치의 평등을 실현하고자 노력하고 있습니다.

결정연도	결정방식	결정내용
1995년 12월	위헌	“4대 1 이하로 해야”
2001년 10월	헌법불합치	“3대 1 이하로 해야”
2014년 10월	헌법불합치	“2대 1 이하로 해야”



다. 나의 권리는 내가 직접 행사

민주 선거의 세 번째 원칙은 대리인을 내세워 대신 투표하면 안 되고 투표 결과가 선거권자에

의해 직접 결정되어야 한다는 ‘직접선거’의 원칙입니다. 투표소에 가기 어렵다고 해서 가족이나 친구에게 대신 투표를 하도록 하는 것은 불가능합니다. 그래서 투표소에서는 투표하기 전 신분증을 통해 본인 여부를 확인하는 절차를 거칩니다. 투표를 하러 가기 힘든 유권자의 입장에서는 불편할 수도 있지만 대리선거가 허용된다면 그로 인한 부작용이 더욱 문제가 될 가능성이 큼니다. 실제로 우리나라에서는 1960년 3·15 부정선거 당시 이승만 대통령이 이끄는 자유당에서 대리투표하거나 투표함을 바꿔치기하여 자신들에게 유리한 방향으로 투표 내용을 조작한 것이 문제가 되기도 했습니다. 직접선거 원칙을 엄격하게 적용하면 부득이하게 투표소에 갈 수 없는 사람이 선거권을 행사하기 어렵다는 문제가 있지만, 타인에 의해 유권자의 의사가 왜곡되지 않고 정확하게 반영되기 위해서는 반드시 필요한 원칙이라 할 수 있습니다.

우리나라는 거동이 불편한 유권자를 위한 거소투표제도, 선거일 투표할 수 없는 유권자를 위한 사전투표제도 등 보완적 투표제도를 도입하여 최대한 많은 사람들이 선거권을 행사할 수 있도록 하고 있습니다.

라. 투표의 내용은 비밀

민주적인 선거의 마지막 원칙은 유권자가 어느 후보자에게 투표했는지 다른 사람에게 알려지지 않도록 비밀을 보장해야 한다는 ‘비밀선거’의 원칙입니다. 이를 위해 투표소 내부의 기표소에는 천으로 만든 가림막이 있어서 내가 누구에게 투표했는지를 아무도 볼 수 없습니다. 게다가 투표용지와 기표 도구 및 기표 방법도 정해져 있습니다. 만약 개인적으로 가져간 용지나 필기 도구를 사용하게 되면 해당 표는 무효 처리가 되는 것입니다.



가림막으로 가려진 기표소

그런데 이렇게 번거로운 절차를 지키면서까지 비밀선거를 해야 하는 이유는 무엇일까요? 그것은 바로 선거가 대표자와 정치권력을 선출하는 행위이기 때문입니다. 만약 투표 내용이 공개된다면 선출된 권력자가 자신을 선택하지 않은 유권자들에게 불이익을 줄 수도 있겠죠? 그렇게 되면 유권자들은 우리 사회에 정말 필요한 후보를 선택할 자유가 사라지고, 현재 정치권력을 장악하고 있거나 선거에서 당선될 가능성이 높은 후보를 택할 수밖에 없게 될 것입니다. 비밀선거는 이와 같은 일을 방지하기 위해 즉, 유권자가

정치권력이나 외부의 압력으로부터 자유롭게 투표하기 위해 반드시 필요한 원칙이라고 할 수 있습니다.

또한 투표의 비밀을 유지하기 위해 기표소 내에서 투표용지를 촬영하여 SNS 등에 유포하는 것도 금지되어 있습니다. 선거법 제167조에서는 자신이 기표한 투표지를 공개할 수 없으며, 공개한 경우에는 무효표 처리된다고 명시합니다. 비밀선거의 원칙을 지키기 위해서는 이처럼 엄격한 선거 관리와 절차가 요구됩니다.

나 로 부 터 시 작 하 는 선 거

대의 민주주의 운영의 기본 전제는 국민주권에 있으며, 대표자를 선출하고 그들에게 권한과 책임을 부여하는 유권자 자기 자신에 대한 이해가 무엇보다 중요합니다. 나로부터 시작하여 모둠원과 함께 우리 사회에서 해결해야 할 문제를 선정하고 국회에 국민동의청원을 해 봅시다.

선거를 할 때 사람들이 가장 많이 빠지는 함정이 뭔지 아니?



재민



현서

선거공보물을 제대로 안 보는 거?



민주

후보의 공약을 그냥 쉽게 믿는 거?

대의 민주주의 뜻이 뭐니? 시민들의 다양한 의견과 이해관계가 정치과정에 반영되는 민주주의야. 그럼 가장 먼저 생각해야 할 게 뭘까? 바로 나와.



재민



민주

응? 그건 뭐지?

나는 이번 선거를 통해 어떤 의견을 내고 싶고, 어떤 정책이 마련되기를 바라는가?



재민



민주

오호, 우리 욕구와 필요가 명확해지면 분명하게 요구할 수 있다는 것이구나.



현서

맞아, 선거는 우리 사회에 필요한 것을 함께 고민할 정치인을 뽑는 것이지 나한테 뭘 해 주겠다는 사람을 뽑는 것이 아니야.

1 내가 바라는 세상에 대해 생각해 보기

① 내가 바라는 세상

내가 정말 바라는 것이 무엇인지 막연하다고요? 다음 노래 가사를 보고 내가 바라는 세상의 모습을 글로 적어 보세요.

예 지켜봐요 호 나의 작은 꿈 우리 바람들
어른들이 거짓말 안 하는 세상
주차선 올바르게 지키는 세상
사람 많이 모여도 안전한 세상
하고픈 일 다 되는 마법 같은 세상

누구라도 한 번쯤 생각하던 파라다이스
싸우지 않는 세상 평화로 가득한 곳
웃음만이 넘치는 행복 가득한 세상

-<내가 바라는 세상> 가사

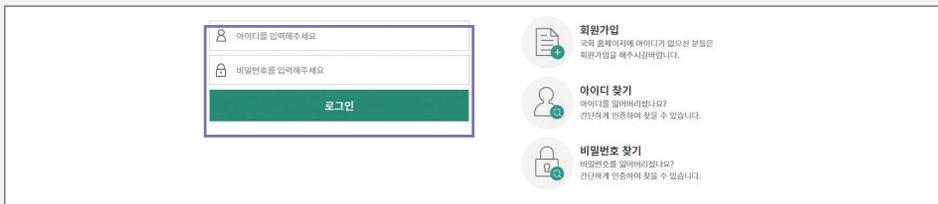
내가 바라는 세상은

② 적절하게 요구하기

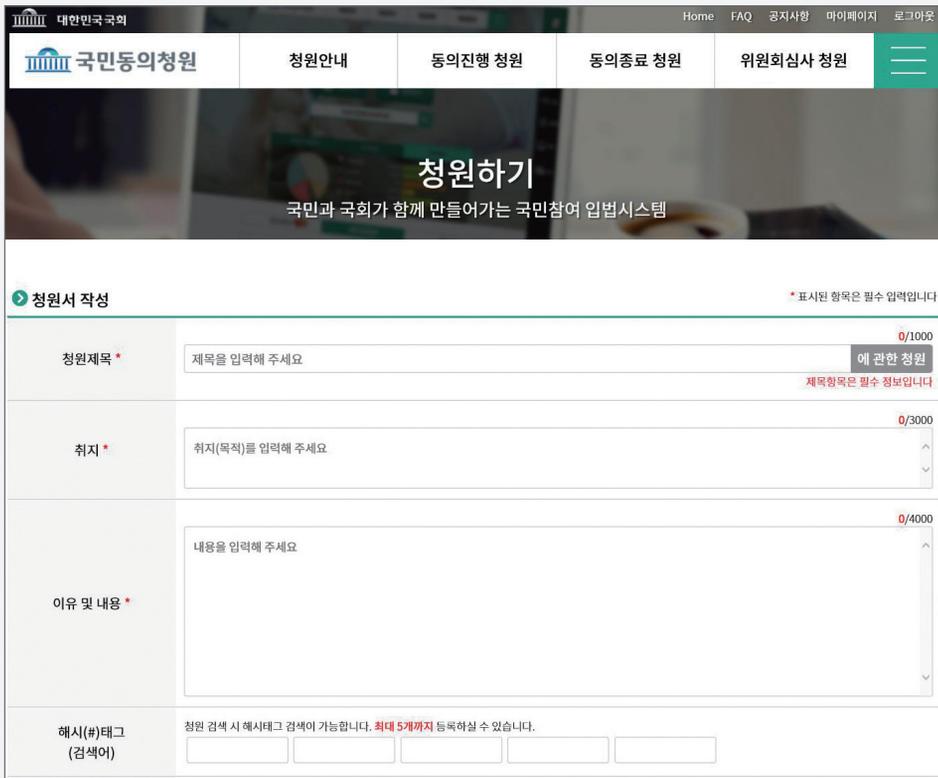
앞에서 선정한 문제를 해결하기 위해 '국회 국민동의청원'(https://petitions.assembly.go.kr)을 작성하여 국회에 제출해 보세요.



청원하기 버튼 클릭



아이디, 비밀번호 입력



Tip. 2020년 1월부터 시작된 '국회 국민동의청원'의 사용법은 유튜브에서 '국민동의청원 사용설명서'(https://www.youtube.com/watch?v=hR-lexskjY)를 검색하면 확인할 수 있습니다.

[참고문헌]

- 국가인권위원회(2013). 선거권 연령 기준 관련 의견 표명.
- 이승준(2020). 누구나 법을 만들 수 있다. 한겨레21.
- 중앙선거관리위원회 선거연수원(2020). 만 18세, 대한민국 유권자가 되다!(18세유권자용).
- 중앙선거관리위원회 선거연수원(2020). 만 18세, 대한민국 유권자가 되다!(교사용).
- 하승우(2020). 선거 쟁점은 10대. 풀빛.
- 홍원표(2011). 아렌트, 정치의 존재 이유는 자유다. 한길사.
- EBS 다큐프라임 제작진·유규오(2016). EBS 다큐프라임 민주주의. 후마니타스.
- Karl Popper(1963). 이한구 옮김(2001). 추측과 논박. 민음사.

[URL 자료]

- (8~9쪽) “1표의 위력’ 당락 가른 사례 많다” (매일신문, 2008.4.9.) <http://news.imaeil.com/NewestAll/2008040908360763892>
- (8~9쪽) “당신의 한 표가 만드는 역사” (이투데이, 2017.5.2.) <https://www.etoday.co.kr/news/view/1487051>
- (12쪽 사진) “욕심 없는 ‘AI 정치인’이 났다?... 일(日) 지방선거, 인공지능 출마” (중앙일보, 2019.12.7.) <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=025&aid=0002958537>(검색일: 2020.4.5.)
- (16쪽 사진) “미(美) 타임지 선정 올해의 인물에 ‘툰베리’... 역대 최연소 16세” (아주경제, 2019.12.12.) <https://www.ajunews.com/view/20191212065747852>(검색일: 2020.4.7.)
- (17쪽 상단 사진) <https://blog.naver.com/ezra45/150102036827>
- (17쪽 사진) 중앙선거관리위원회 공식 블로그 정당당스토리 <http://blog.naver.com/nec1963/130189752647>
- (19쪽 사진) “우리는 왜 ‘가짜 뉴스’에 현혹될까?” (KBS뉴스, 2017.1.2.) <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=056&aid=0010410130>(검색일: 2020.4.28.)
- (19쪽) [송두율 칼럼] “가짜 뉴스의 시대” (경향신문, 2020.1.2.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202001202111015&code=990100(검색일: 2020.4.28.)
- (20쪽) 아리스토텔레스. 위키피디아. https://en.wikipedia.org/wiki/File:Aristotle_Altemps_Inv8575.jpg?uselang=ko
- (21쪽 사진) [좋은 스피치 사례] “패배를 인정하는 힘 앨고어의 승복연설” (다음블로그 이선미 스피치랩, 2016.1.7.) <http://blog.daum.net/speechlab/11297792>(검색일: 2020.4.28.)
- (21쪽) [기고] “온-오프라인서 공약 비교 ‘정책선거’로 가는 길” (경향신문, 2020.3.12.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202003122052015&code=990304(검색일: 2020.4.28.)
- (23쪽 사진) “대도시서 사막까지” 사우디 여성들, 투표소 몰려들어 ‘열정투표’ (연합뉴스, 2015.12.14.) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20151214018900070?input=1195m>(검색일: 2020.4.28.)
- (23쪽 상단 사진) “사진이 왜 이렇게 생긴 투표용지도 있다니” (한국일보, 2020.4.26.) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/202004231684389219?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=>(검색일: 2020.4.28.)
- (23쪽 하단 사진) 중앙선거관리위원회 공식 블로그 <https://blog.naver.com/nec1963/220205991221>
- (23쪽) “발달장애인 참정권 보장하라” (경남신문, 2020.4.27.) <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1324191>(검색일: 2020.4.28.)
- (24쪽 사진) [선거구 ‘헌법불합치’] “재판부 판단 근거는” (세계일보, 2014.1.3.) <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=022&aid=0002730461>(검색일: 2020.4.28.)
- (24쪽) 헌법재판소 <https://www.ccourt.go.kr>
- (25쪽) “선관위 가림막 없는 기표대는 비밀투표 원칙을 침해하는가” (slow news, 2014.2.4.) <https://slownews.kr/18718>(검색일: 2020.4.28.)
- (26쪽) [아주 정확한 팩트체크] “기표소 안에서 투표용지 인증샷? ... 선거법 위반” (아주경제, 2020.4.14.) <https://www.ajunews.com/view/20200414084059517>(검색일: 2020.4.28.)

II. 선거권은 어떻게 확대되었을까?



1. 처음부터 모든 사람에게 선거권이 주어졌을까?
2. 선거권은 어떤 과정을 거쳐 확대되었을까?
3. 오늘날 우리에게 주어진 선거권은 어떤 의미를 가질까?

처음부터 모든 사람에게 선거권이 주어졌을까?

일정한 연령에 도달하면 다른 조건에 관계 없이 누구나 선거권을 행사할 수 있는 보통선거는 20세기가 지나서야 확립되었습니다. 민주주의가 시작된 고대 아테네도, 시민 혁명을 통해 부활한 근대 민주주의도 모든 사람에게 선거권을 보장하지는 않았습니다. 성별이나 신분, 재산 등에 따라 제한적으로 선거권을 허용했다는 사실은 아테네와 근대 민주정치의 한계점으로 비판받는 부분이기도 합니다. 그렇다면 선거권은 무엇을 기준으로 누구에게 부여되었으며 민주정치에 어떤 영향을 끼쳤는지 고대와 근대의 민주주의를 중심으로 살펴보겠습니다.

가. 아테네 출신 성인 남자만 가능했던 정치 참여

시민의 참여로 이루어진 직접 민주정치

민주주의가 처음 시작된 곳은 고대 그리스의 도시 국가, 아테네라고 알려져 있습니다. 고대 아테네는 공동체에 속한 모든 시민이 정치에 참여하는 직접 민주정치를 실시했다는 점에서 ‘스스로 다스린다’, 즉 ‘자치’라는 민주주의의 이상에 가장 가까운 제도를 구현했다고 볼 수 있습니다. 아테네의 시민들은 민회를 통해 정치적 의사 결정에 참여했을 뿐 아니라 재판에서 배심원을 맡는 등 광범위한 영역에서 정치에 참여할 수 있었습니다. 무엇보다도 아테네는 개인적인 일뿐 아니라 국가의 일에 관심을 가지고 참여하는 문화를 공유하고 있었습니다. 아테네의 정치가 페리클레스가 정치에 관심이 없는 사람을 가리켜 자기 일에만 신경쓰는 사람이라 하지 않고 ‘전혀 하는 일이 없는 사람’이라고 말한 것만 봐도 알 수 있습니다. 이렇게 아테네는 왕이나 소수의 귀족이 아니라 다수 시민의 손에 권력이 있는 정치 체제를 탄생시켰다는 점에서 민주주의의 역사에서 매우 중요한 역할을 차지합니다.



추도 연설을 하는 페리클레스

사람들만이 특이하게도 정치에 참여하지 않는 자들을 비정치가가 아니라 무용지물로 간주합니다. 그리고 우리만이 정책을 비준하거나 토의합니다.

- 투퀴디데스, 「펠로폰네소스 전쟁사」

추첨을 통한 대표의 선출

흔히 아테네는 직접 민주정치를 했기 때문에 모든 정치적 사안에 대해 시민들이 모여 결정을 내렸을 거라고 생각합니다. 하지만 실제로는 그렇지 않았습니다. 모든 시민이 참여하는 민회에서 수행하지 않는 대부분의 기능은 대표자로 선출된 시민들이 맡았기 때문입니다. 민회에서 의논할 주요 안건을 결정하는 일은 500명으로 구성된 평의회에서 이루어졌고, 배심원이 참여하는 재판도 모든 시민이 아니라 대표자로 선정된 사람들이 담당했습니다. 그런 의미에서 엄밀하게 볼 때 아테네의 정치적 사안을 모든 시민이 직접 참여해서 결정했다고 하기는 어렵습니다.



클레로테리온

그렇다면 대표자는 어떻게 선출했을까요? 고대 아테네에도 오늘날과 같은 선거제도가 있었을까요? 아테네가 일정한 영역에서 대표자를 선출했다는 것은 오늘날과 유사하지만, 대표를 선출하는 방식은 완전히 달랐습니다. 그것은 바로 선거가 아니라 ‘추첨’, 즉 제비뽑기 방식으로 대표를 선출했기 때문입니다. 모든 기관의 대표자들은 클레로테리온이라는 독특한 제비뽑기 장치를 통해 참여한 시민들 가운데서 결정되었습니다. 게다가 공직자의 임기가 길지 않고, 시민들이 돌아가며 차례로 공직을 맡는 윤번제가 적용되어 대부분의 시민들이 일생에 한 번 정도는 공직에 참여할 수 있었다고 합니다. 선출직 대표라고 해도 오늘날 우리가 생각하는 대표와는 선출 방식과 성격 면에서 무척 다르다는 것을 알 수 있습니다.

추첨으로 대표자를 선출한다는 아테네인들의 발상은 오늘날의 선거제도와 비교해보면 놀랍습니다. 지금 우리가 학급 회장이나 대통령, 국회의원을 모든 시민 가운데서 추첨으로 뽑는다고 상상해보면 어떨지 알 수 있을 것입니다. 이에 대해 ‘자질이 부족한 사람이 대표로 선출되면 어떻게 할 것인가?’라는 문제를 제기할 수도 있지만, 아테네는 추첨제를 포기하지

않는 대신 공직자의 자격 심사와 지속적인 감시라는 방식으로 이를 보완했습니다. 그리고 최대한 많은 시민들이 공직을 담당할 수 있고, 공직을 담당할 가능성이 똑같이 주어지는 추첨제를 유지했습니다. 이런 점에서 고대 아테네는 민주주의의 기원으로서 의미를 지니지만 그 당시 대표 선출 방식에서는 오늘날과 같은 민주적인 선거의 기원을 찾아보기 어렵습니다.

제한적이었던 시민의 범위

민회에 모여 직접 의사 결정을 하고 추첨제, 운번제 등을 도입한 것을 보면 당시 아테네 시민들에게는 자유롭고 평등하게 정치에 참여할 기회가 있었습니다. 그러나 오늘날과 달리 당시 아테네 시민은 20세 이상의 아테네 출신 남자만을 의미했고, 인구의 다수를 구성하던 여성과 외국인, 노예를 배제하여 비판을 받기도 합니다. 오늘날의 시각으로 볼 때 성별이나 신분에 따라 참정권을 제한한 것이나, 노예제를 기반으로 하고 있었다는 것은 평등이라는 민주주의의 이념에 부합하지 않기 때문입니다.

도시 국가였던 아테네는 오늘날의 국가와 비교하면 규모가 그리 크지 않았고, 성인 남자로 참정권자를 제한했기 때문에 실제로 정치에 참여할 수 있는 시민의 수는 전체 인구의 14% 정도에 불과했습니다.

나. 재산을 소유한 백인 남성에게만 부여된 선거권

재산을 가진 사람

고대 아테네 이후 중세 봉건제와 절대 왕정 시대를 거쳐 사라졌던 민주주의는 근대 시민 혁명을 통해 역사의 전면에 다시 등장하게 되었습니다. 시민 혁명은 봉건 제도의 모순을 극복하고 자유롭고 평등한 계약에 기초한 시민사회를 건설하려는 노력의 산물이었습니다. 그러나 당시 시민 혁명을 주도한 시민 계급은 오늘날 우리가 생각하는 시민의 개념과는 달랐습니다. 이들은 일반적인 사회 구성원을 의미하는 것이 아니라, 근대 초기 상공업을 통해 성장해 상당한 부를 축적한 사람들이었습니다. 시민 혁명 이전에는 왕과 귀족의 지배를 받는 피지배 계급으로 존재했지만, 시민 혁명을 통해 근대 사회의 주도적인 세력이 될 수 있었습니다.

그 결과 시민 혁명으로 얻게 된 정치적 자유와 참정권은 우선 이들이 독점하게 되었습니다. 당시 시민 계급은 한편으로는 절대 왕정 시대에 왕과 귀족들이 누렸던 특권을 박탈하고자 하였으나 다른 한편으로 모든 사회 구성원이 정치에 참여할 수 있는 자격을 지닌 것은 아니라고 보았기 때문입니다. 그래서 일정한 세금을 내거나 토지나 집을 보유하는 등 자격

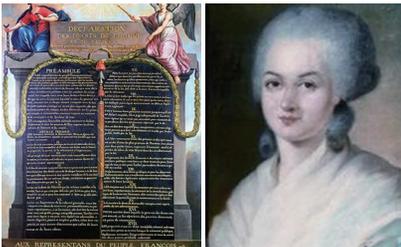
조건을 충족해야만 선거권을 가질 수 있었습니다. 자기 소유의 땅이나 집이 없는 가난한 노동자, 빈민 등 대다수의 사람들은 당연히 정치 참여가 불가능했습니다. 19세기 초 영국에서 실제로 참정권을 행사할 수 있었던 사람은 전체 성인 인구의 약 3%에 불과했다고 하니, 자유와 평등을 이상으로 하는 민주주의의 본래 이념과는 거리가 멀어 보입니다. 시민 혁명으로 민주주의가 부활했다고 하지만 이렇게 참정권은 일정한 재산을 지닌 남성에게만 인정되었고, 이는 근대 시민 혁명의 한계로 남게 됩니다. 그리고 참정권에서 배제된 구성원들의 거센 저항을 불러일으키게 됩니다.

남성

선거권 부여 기준으로 일정한 재산이 포함되면서 당시 사회적 지위가 낮고, 남성들에게 종속되어 있다시피 했던 여성의 경우는 정치 참여에서 배제되었습니다. 근대 시민 혁명으로 보편적 인권이 확립되었고, 그러한 인권을 명시한 것으로 잘 알려진 ‘인간과 시민의 권리 선언’, 즉 프랑스 인권선언문에 담긴 시민 역시 남성만을 의미했습니다. 여성은 고려 대상조차 되지 않았다는 사실이 당시의 시대상을 잘 보여줍니다. 이에 대해 극작가 올랭프 드 구즈(Olympe de Gouges)는 1791년 인권선언의 17개 조항을 여성의 입장에서 다시 쓴 ‘여성과 여성 시민의 권리 선언’을 발표함으로써 여성도 권리의 주체라는 점을 알렸습니다. 그러나 여성들에게 깨어날 것을 요구했던 드 구즈는 ‘자신의 성별에 적합한 덕성을 잃어버렸다’는 이유로 결국 처형되고 말았습니다.

그로부터 100여 년이 지날 때까지도 여성의 참정권은 보장되지 않았습니다. 수학자이자 철학자인 버트런드 러셀이 1907년 의원 선거에 출마해 ‘여성에게 참정권을 부여하라’는 주장을 했으나 낙선하였습니다. 그보다 앞서 자유주의 철학자로 유명한 존 스튜어트 밀은 <여성의 종속(1869)>이라는 글을 통해 여성 참정권을 주장하기도 했습니다. 이 글에서 밀은 단순히 여성에게 참정권을 부여해야 한다는 것만을 주장한 것이 아니라, 성 불평등이 인류의 진보를 가로막는다고 보고 남녀의 완전한 평등만이 인간의 자유와 행복, 민주적 생활 방식을 지켜나갈 수 있는 조건임을 강조했습니다. 여성과 남성이 동등한 대우를 받으며 자신이 가진 능력을

자유롭게 사용한다면 사회의 발전에 훨씬 도움이 된다는 것입니다. 당시로서는 매우 앞서나갔던 밀의 생각은 많은 사람들에게 비판을 받았습니다. 하지만 인류의 절반에 해당하는 사람을 억압하고 배제하는 것이 개인과 사회 전체에 어떤 불행을 초래하는지 잘 보여주었고, 시간이 지나면서 그의 생각이 옳았다는

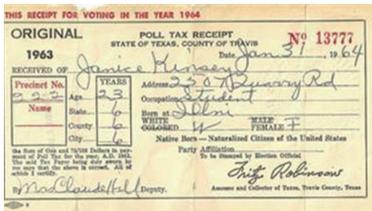


인간과 시민의 권리 선언(1789) 올랭프 드 구즈

것을 확인할 수 있었습니다.

백인

재산과 성별 외에 인종이 참정권을 제한하는 조건으로 작용하기도 했습니다. 1776년 독립선언을 발표한 미국의 경우에도 초기의 선거법에서 '선거권은 백인, 남성, 21세 이상, 재산 소유자, 납세 능력이 있는 자에게만 부여된다'라고 명시했다고 합니다. 시민 혁명을 거친 다른 나라와 마찬가지로 미국 역시 재산과 성별, 인종을 기준으로 선거권을 제한했습니다. 1862년 링컨 대통령이 노예 해방을 선언하고 1870년 제도적으로는 흑인에게 투표권을 부여했지만, 실제로 투표를 할 수 있는 흑인은 거의 없었습니다. 남북전쟁이 끝난 초기에는 흑인 정치인을 배출하기도 했지만, 이런 흐름은 오래가지 못했습니다.



세금 납부 영수증

인종 차별이 심했던 남부의 주에서 헌법을 읽고 해석하라는 방식으로 문맹 여부를 검사한다거나 세금을 낸 영수증을 제시해야만 투표할 수 있다는 식으로 여러 가지 이유를 들어 흑인의 참정권 행사를 방해했기 때문입니다. 대부분 극심한 빈곤층에 속했던 흑인들은

세금을 낼 형편이 되지 못하는 경우가 많아 결국 선거에 참여할 수 없게 되었습니다. 심지어 투표를 하려면 투표권자로 등록되어 있어야 한다는 조건을 제시한 경우도 있었는데, 노예였던 할아버지가 투표권자일 수 없었으니 흑인들에게 주어진 선거권은 형식적인 것에 불과했습니다.

그 결과 오히려 1900년대에 들어 흑인들의 정치 참여가 급격히 위축되어 루이지애나주 같은 경우엔 1896년에 95.6%이던 흑인 투표권자가 1904년에는 1.1%까지 떨어지고 인종 차별이 가장 심했던 미시시피주에서는 1900년대 초 흑인 투표권자가 0%였다고 하니 흑인의 정치 참여가 현실적으로 얼마나 어려웠는지 짐작할 수 있을 것입니다. 이렇게 선거에 참여하여 주권을 행사하거나 자신들의 목소리를 낼 수 없으니 흑인의 의견을 반영할 수 있는 정치인이 당선될 가능성도 그러한 정책이 만들어질 가능성도 희박했습니다.

선거권은 어떤 과정을 거쳐 확대되었을까?

가. 노동자를 중심으로 한 차티스트 운동

산업혁명 이후 줄곧 장시간의 노동과 저임금에 시달리던 노동자들은 이러한 현실을 조금이라도 개선하기 위해서는 정치 권력이 필요하다는 사실을 깨닫게 되었습니다. 이러한 자각은 선거권과 피선거권에 대한 요구로 분출되었고, 영국의 차티스트 운동(Charterist Movement)으로 대표되는 노동자들의 의회 개혁 운동을 통해 선거법 개혁의 전환점이 마련되었습니다. 당시 많은 노동자와 빈민들은 시민 혁명의 성공에도 불구하고 정치적 자유를 누릴 수 없다는 사실에 분노하였고, 1838년 영국 노동자들이 중심이 되어 작성한 ‘인민헌장(People’s Charter)’에서 6개 요구 사항을 제시하게 됩니다. 당시 노동자들이 요구한 것은 ‘21세 이상 남성의 보통선거권 인정, 인구비례에 따른 평등한 선거구 설정, 비밀투표 보장, 매년 의원 선거 실시, 하원 의원의 보수 지급, 하원 의원 출마자의 재산 자격 제한 폐지’였습니다. 지금의 시각에서는 거의 대부분 자연스럽게 수용될만한 요구 사항들이었습니다. 이렇게 인민헌장이 나온 뒤부터 참정권 운동은 ‘차티즘(Charterm)’ 또는 ‘차티스트 운동’이라는 이름을 얻게 되었습니다.

차티스트 운동은 노동자 계급에 의한 합법적인 정치 운동으로 선거제도 개편 등을 목표로 삼았으나 그리 성공적이지 못했습니다. 영국 전체 인구 1,600만 명 중 유권자가 11만 명 남짓한 상황에서 노동자들은 1차 선거법 개정(1832년)을 통해 참정권 확대를 기대했으나 좌절했습니다. 이후 1839년 제출된 1차 청원에도 불구하고 영국 정부는 이를 받아들이지 않았습니다. 더욱



영국 노동자들의 차티스트 운동

많은 노동자들이 서명한 2차 청원(1842년)과 3차 청원(1848년)에서도 결과는 마찬가지였습니다. 결국 차티스트 운동의 세 차례 청원은 모두 실패로 끝나고 말았습니다.

그러나 노동자들의 끊임없는 투쟁으로 마침내 재산에 의한 선거권 제한이 철폐되었고, 인민헌장의 6개

요구 사항은 ‘매년 의원 선거를 실시하라’는 요구를 제외하고 20세기 초부터 현실로 나타나기 시작하였습니다. 차티스트 운동은 좌절된 혁명이었지만, 실현된 역사로서 오늘날 대중 민주주의 형성에 중요한 계기를 마련하였다고 볼 수 있습니다.

나. 여성의 참정권 운동

차티스트 운동은 많은 의미를 가짐에도 불구하고 남성의 보통선거권만을 요구했다는 점에서 여전히 한계를 가지고 있었습니다. 당시 남성 노동자들은 여성의 참정권에 대해서는 그리 관심을 갖지 않았으며, 여성들은 스스로 참정권을 위한 적극적인 싸움에 뛰어들 수밖에 없었습니다. 그 과정에서 많은 여성 참정권 운동가들이 등장했고, 때로는 글을 통해 때로는 과격한 방법으로 정치 참여에 대한 권리를 포함하여 남녀의 평등한 대우를 요구해왔습니다.

불법 투표를 감행했던 수전 앤서니

1872년 11월 제18대 미국의 대통령 선거를 앞둔 어느 날, 한 여성이 뉴욕주 로체스터 선거 사무실에 나타났습니다. 그녀는 ‘투표권이 없는 자유는 가짜’라고 외치며 유권자 등록을 강행했고, 며칠 뒤 여성에게는 금지되어 있던 투표까지 하게 됩니다. 이로 인해 벌금형을 선고받았던 인물이 바로 미국 여성 참정권 운동의 어머니로 불리는 수전 앤서니(Susan B. Anthony)입니다.

수전 앤서니는 여자가 투표한 것에 분노한 한 남성의 고발로 100달러의 벌금형을 선고 받았지만, 이를 거부한 채 여러 도시를 돌며 “여성도 사람입니까?”라는 질문을 던져 커다란 호응을 얻었다고 합니다. 그녀가 사망한 후 14년이 지난 1920년 드디어 미국에서 여성의 참정권이 인정받게 되었습니다. 그녀가 여성 참정권에 헌신한 노력으로 우리는 미국 동전에서 그녀를 볼 수 있게 되었습니다.



수전 앤서니 주화

많은 여성들의 끊임없는 노력을 통해 1893년 뉴질랜드를 시작으로 여성의 참정권이 인정되기 시작했습니다. 그리고 영국에서는 1928년에 마침내 21세 이상의 모든 여성들에게 참정권을 허용하는 법률이 통과되었습



각국의 여성 투표권 인정 연도

니다. 제2차 세계대전이 끝난 후에는 대부분의 민주주의 국가에서 여성 참정권이 보장되었고 1952년에는 유엔총회에서 ‘여성 참정권 협약’이 채택되기에 이르렀습니다.

다. 흑인 민권 운동

20세기 초 영국에서는 여성의 선거권이 인정되었지만 인종에 따른 선거권 제한은 여전히 존재하고 있었습니다. 미국에서는 1870년부터 헌법상 흑인의 투표권이 보장되어 있었지만, 실질적인 선거권 행사가 불가능했습니다. 이러한 상황에서 참정권 보장 등을 내용으로 하는 흑인 민권 운동이 다양한 형태와 방식으로 전개되었습니다.

1963년 6월, 케네디 대통령이 흑인에 대한 정치적·사회적 차별 철폐를 규정한 새로운 민권법을 제안하자 남부 여러 주들은 필사적으로 법안을 저지하려고 했습니다. 흑인 민권운동가들은 이 법을 통과시키기 위해 대규모 ‘워싱턴 행진’을 기획했고, 25만 명이라는 사람들이 모였습니다. 그 앞에서 마틴 루터 킹 목사가 ‘나에게는 꿈이 있습니다(I have a dream)’로 시작되는 연설을 통해 인종 차별 철폐를 호소했습니다. 그리고 1964년 마침내 민권법(The Civil Rights Act)이 공식 발효됩니다. 더 이상 인종, 민족, 출신 국가, 종교와 성별에 다르다는 이유로 차별할 수가 없게 된 것입니다.

특히 흑인 참정권을 요구하는 600여 명이 참여한 셀마(Selma)에서 몽고메리(Montgomery)까지 86km의 대행진은 1965년 제정된 투표권법(The Voting Rights Act)의 발의를 이끌어 내는데 결정적인 계기가 되었습니다. 이는 피부색에 따른 투표권 제한을 금지시킨 법이었습니다. 이를 기점으로 흑인의 투표율은 70% 이상으로 치솟았고 선출직 공직자에서 흑인이 차지하는 비율도 높아졌습니다. 치열한 민권 운동 시기를 거쳐 1965년에 이르러 비로소 흑인들의 실질적인 선거권 행사가 가능해진 것입니다.



마틴 루터 킹 목사의 연설 모습



1963년 8월 흑인의 공민권 보장을 촉구하기 위해 워싱턴에 운집한 군중



영화 '셀마' 포스터

오늘날 우리에게 주어진 선거권은 어떤 의미를 가질까?

우리는 선거권 확대가 국가의 정치적 의사 결정 과정에 참여하려는 시민들의 강한 의지 때문이었다는 것을 알 수 있습니다. 유럽과 미국에서 보통선거를 위해 투쟁하는 가운데 민주주의는 인류의 보편적 가치가 되었습니다. 죽음을 무릅쓰고 선거권 확대를 위해 싸워왔던 사람들의 노력이 시민들로 하여금 투표를 더욱 중요한 것으로 생각하게 만든 것입니다. 그 결과 오늘날 대부분의 민주 국가에서 선거권은 시민이 당연히 누리는 권리가 되었고, 모든 시민이 정치적으로 평등해야 한다는 신념 또한 확고한 가치로 자리 잡았습니다.

우리나라에서는 2019년 말 공직선거법 개정으로 만 18세가 되는 청소년들에게도 선거권이 부여되었습니다. 선거는 대의 민주주의의 성패를 결정짓는 관건이라 할 수 있을 만큼 중요한 일입니다. 선거권을 획득하고 행사할 수 있기까지의 역사를 기억하고 적극적으로 선거에 참여하는 것이 우리에게 주어진 과제입니다.

가. 우리에게 주어진 선거권으로 국민주권을 실현하려면

‘국민주권’은 국가의 정치적 의사 결정권이 국민에게 있음을, 선거권은 공직 선거에 출마한 후보자를 선출할 수 있는 권리를 의미합니다. 오늘날 대의제 민주주의에서 국민은 공직 선거를 통해 대표를 선출하고, 선출된 대표가 국민의 정치적 의사 결정권을 위임받아 법률을 제정하거나 정책을 시행합니다. 그러므로 선거권의 행사는 국민주권을 실현하는 출발점이라 할 수 있습니다. 2020년부터 만18세 이상 청소년들에게 선거권이 부여된 것은 청소년이 주권자로서 대표자를 뽑거나 중요한 정치적 의사 결정 과정에 참여할 권리를 법적으로 보장받게 되었다는 점에서 커다란 의미를 가집니다. 결국 우리가 가진 선거권이 실질적인 힘을 발휘하려면 정치적 의사 결정에 참여하여 자신의 목소리를 내야 합니다.



2004년 8월 5일 청소년 20여 명이 '총선에서 공약한 18세 선거권을 보장하라'며 구호를 외치고 있는 모습

18세 청소년이 선거권을 갖게 된 일은 하루아침에 이루어지지 않았다. 1992년 대선 때 백기완 민중후보의 선거운동에서 고교생 활동가들이 '16세 선거권'을 주장하면서 청소년 참정권은 사회적 의제가 되었다. 그러나 이 문제가 본격적인 운동으로 이어진 건 18년 전 2002년 대선 당시 서울 명동에서 청소년이 참여하는 첫 모의투표가 실시되면서부터였다. 그 후 2004년에는 수천 명의 청소년이 '18살 선거연령 인하 입법청원'을 제출하였고, 2005년에는 선거연령을 20세에서 19세로 낮추게 되었다. 이러한 변화는 세계 대다수 국가의 선거연령과 비교하면 19세도 높은 것이었다.

2008년 광우병 촛불집회, 2008년 첫 직선제 교육감 선거에서 '기호 0번 청소년 후보' 만들기 운동, 2012년 총선에서 '청소년 없는 투표소 습격 전국 1인 시위', 2016년 대통령 탄핵 촛불집회에 상당수의 청소년들이 참여하면서 18세 선거권 하향에 대한 사회적 인식이 확산되었다.

- 「한겨레신문」, "18년만에 온 '18세 선거권', 그들이 만들었다"(2020.2.6.)

나. 선거권으로 우리가 원하는 세상을 만들기 위해

 : 대학 입시제도에서 수시와 정시의 비율을 어떻게 구성해야 할까?

미세먼지를 비롯한 환경 문제는 어떻게 해결해야 할까? 

 : 청년 실업이나 고용 안정 등 노동 분야에서 어떤 정책이 마련되어야 할까?

우리 사회에는 다양한 생각을 지닌 사람들이 다양한 환경에서 공동체를 이루며 생활하고 있습니다. 공동체 생활에 필요한 자원, 환경 등이 한정되어 있기 때문에, 정치적 의사 결정은 주로 이러한 자원을 구성원들 간에 어떻게 균형 있게 배분할 것인가의 문제와 관련되어 이루어집니다. 그리고 이런 결정을 '나'를 대신해서 수행하고 국정을 운영할 사람들을 뽑는 제도가 바로 선거입니다.

선거를 통해 개인의 의견을 표현하는 것은 매우 중요합니다. 자신의 삶에 영향을 미치는 다양한 정책들이 궁극적으로는 선거를 통해 탄생한 대표자와 정치 권력에 의해 만들어지기 때문입니다. 따라서 유권자로서 우리는 우선 교육, 환경, 노동 등 정치적 의사 결정이 필요한 다양한 분야에 관심을 가지고 진지하게 살펴보아야 합니다. 동시에 공동체의 구성원으로서 우리가 함께 행복하게 살아가는 세상을 만들기 위해 어떠한 노력이 필요한지 고민해야 할 책임도 가지고 있습니다. 꼭 실천해야 할 것은 무엇인지, 시급하게 해결해야 할 것은 무엇인지, 이에 필요한 자원은 어떻게 마련해야 하는지에 대한 지속적인 관심과 합의 방안을 모색하는 노력이 필요한 것입니다.

선거에 직접 출마해 보기

25세가 된 자신을 상상해 보아요.

이제 '출마 가능한' 나이가 되었으므로 국회의원 피선거권을 갖습니다.
 사회적 약자를 대표하기 위해 모둠별로 하나의 정당을 조직하고, 선거에 함께 참여해 봅시다.

① 우리가 관심을 가져야 할 사회적 약자를 적어봅시다.

<예시> 청년 취업준비생	

② 위에서 적은 사회적 약자 중 하나를 정하여 인터뷰를 진행하고 그들이 요구하는 바를 요약해서 적어보세요.

인터뷰 대상자	<예시> 청년 취업준비생
인터뷰 대상 선정 이유	21대 국회의원 당선자의 평균 연령은 54.94세이며, 300명 중 20대는 단 2명에 불과하다. 고질적인 취업난으로 혼인율이 꾸준히 낮아지고, 이에 따라 저출산으로 악순환 되는 사회 문제를 해결하기 위해서는 청년층의 목소리가 더 많이 입법에 반영되어야 한다.
인터뷰 대상자의 요구	직업 간 임금과 고용 안정성의 격차를 해소해야 한다.

Tip. 실제 인터뷰가 곤란할 경우 관련 기사를 인용해 정리할 수 있습니다.

③ 모둠 별로 국회의원선거를 위한 선거벽보(포스터)를 제작하고 발표해 보세요.

<앞면>

슬로건(표어)		
사진	정당명	
	정당의 정강 정책 (3개)	1.
2.		
기호 ()	성명 ()	3.
공약 (3개)	1.	
	2.	
	3.	
실천 방안 (3개)	1.	
	2.	
	3.	
우리당에서 나의 역할	<p><6명이 한 모듬인 경우 예시> 후보자 1명 000 선거벽보(포스터) 제작 3명 000, 000, 000 선거운동원 2명 000, 000</p>	

<뒷면>

※ 앞면 내용이 드러나게 포스터를 구성하는 면



- Tip.** 1. 모둠원들과 함께 선거벽보(포스터) 제작을 위한 아이디어를 나누고 <앞면>에 정리합니다. 선거벽보(포스터) 제작은 <앞면> 내용을 바탕으로 <뒷면>에 합니다. 발표할 때는 발표자가 <앞면>의 내용을 보면서 발표하고, 전체 학생들에게는 <뒷면>을 보여주면 좋습니다.
2. 공직선거법 제54조(선거벽보)에 따라 선거벽보(포스터)에 들어갈 내용으로는 ① 사진, ② 성명, ③ 기호, ④ 소속정당명, ⑤ 경력, ⑥ 학력, ⑦ 정견, ⑧ 소속정당의 정강·정책, ⑨ 그 밖의 홍보에 필요한 사항 등이 있습니다.
3. <중앙선거관리위원회 사이버선거역사관(<http://museum.nec.go.kr/museum2018>)-선거체험관-선거벽보 만들기>에서 선거벽보(포스터) 제작을 연습할 수 있습니다.

[참고문헌]

- 김순영, 김형철, 서현진, 유진숙, 윤석준, 이관후, 이은정, 이재철, 전용주, 정하윤, 조희정, 주장환, 차재권, 한정택, 허석재(2016). 민주시민교육 표준모델(중·고등학생용). 중앙선거관리위원회.
- 송지홍(2018). 선거수업. 다름.
- 이화용(2006). 영국 민주화의 여명(1832-1880): 정치, 교회, 민주주의. 국제정치논총, 46(1), 283-303.
- 이효건(2018). 청소년, 정치의 주인이 되어 볼까. 사계절.
- 임진희, 김연수, 명형준, 여혜원, 장다예, 정윤주(2018). 정치는 잘 모르는데요. 21세기북스.
- 장성익, 방성호(2018). 사라진 민주주의를 찾아라. 풀빛.
- 한수용(2018). 헌법학. 법문사.
- 허영(2018). 한국헌법론. 박영사.
- 버나드 마닝 지음, 곽준혁 옮김(2004). 선거는 민주적인가. 후마니타스.
- 버트런드 러셀 지음, 송은경 옮김(2014). 인생은 뜨겁게. 사회평론.
- 투퀴디데스 지음, 천병희 옮김(2011). 펠로폰네소스 전쟁사. 도서출판 숲.

[URL자료]

- (33쪽 상단 사진) “[책마을] 아테네 문명 황금기도 시작은 ‘소통’이었다.” (한국경제, 2016.3.31.)
<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=015&aid=0003572697>(검색일: 2020.5.20.)
- (33쪽 하단 사진) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3580406&cid=59020&categoryId=59032>
- (35쪽 왼쪽 사진) https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%B8%EA%B0%84%EA%B3%BC_%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%9D%98_%EA%B6%8C%EB%A6%AC%EC%84%A0%EC%96%B8#/media/%ED%8C%8C%EC%9D%BC:Declaration_of_the_Rights_of_Man_and_of_the_Citizen_in_1789.jpg
- (35쪽 오른쪽 사진)
https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%AC%EB%9E%AD%ED%94%84_%EB%93%9C_%EA%B5%AC%EC%A3%BC,
(검색일: 2020.5.20.)
- (36쪽 사진) <https://images.app.goo.gl/eqhNqpz2ygPaSTTW8>
- (37쪽) “<1691>차티스트운동” (서울경제, 2010.05.07.)
<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=011&aid=0002064277>(검색일: 2020.1.27.)
- (37쪽) 네이버 지식 백과 <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2060395&cid=47323&categoryId=47323>
(검색일: 2020.2.13.)
- (38쪽 위쪽 사진) [기억할 오늘] “수전 앤서니 코인(12.13)” (한국일보, 2018.12.13.)
<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=469&aid=0000349346>(검색일: 2020.5.5.)
- (38쪽 아래쪽 사진) <https://blog.naver.com/nec1963/130180068524>
- (38쪽) “[이종호의 시민권 미국역사] ‘사람 대접’ 받기 위한 피와 눈물의 투쟁” (중앙일보, 2018.11.12.)
http://www.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=6732526(검색일: 2020.2.15.)
- (38쪽) [오늘의 인물] “여성참정권 운동 ‘수전 앤서니’” (비즈니스와치, 2015.3.13.)
http://news.bizwatch.co.kr/article/ceo/2015/03/12/0023/prev_ver(검색일: 2020.5.5.)
- (38쪽) “여성참정권이 지켜준 20세기 문명, 21세기에는?” (프레시안, 2014.6.12.)
<https://www.pressian.com/pages/articles/117888?no=117888>(검색일: 2020.5.5.)
- (39쪽 위 사진) <http://ltimes.kr/?p=44735>
- (39쪽 가운데 사진) “‘가나안’을 향한 대장정 워싱턴-애틀랜타” (신동아, 2007.5.25.)
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=262&aid=0000000344>(검색일: 2020.2.15.)
- (39쪽 아래 사진) <https://movie.naver.com/movie/bi/mi/photoViewPopup.nhn?movieCode=125428>
- (39쪽) 미국 흑인 민권 운동, 나무 위키(2020.5.3.)
<https://namu.wiki/w/%EB%AF%B8%EA%B5%AD%20%ED%9D%91%EC%9D%B8%20%EB%AF%BC%EA%B6%8C%20%EC%9A%B4%EB%8F%99>(검색일: 2020.5.5.)
- (40쪽) ‘선거는 처음이라서’ (지식채널e 1615화, 2018.6.5. 방송), <http://home.ebs.co.kr/jisike/index>(검색일: 2020.2.15.)
- (41쪽 사진) “18년 만에 온 ‘18세 선거권’, 그들이 만들었다” (한겨레신문, 2020.2.6.)
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/923138.html(검색일: 2020.2.13.)

III. 선거는 어떻게 이루어질까?



1. 대표 선출 방식에는 어떤 것이 있을까?
2. 우리나라의 선거는 어떻게 이루어질까?
3. 선거는 어떤 방법과 절차를 거쳐 진행될까?

선거제도에는 어떤 것이 있을까?

선거제도는 나라마다 조금씩 다르지만, 크게 선거구 제도와 대표 선출 방식으로 구분할 수 있습니다. 선거구는 대표를 선출하는 지역 단위를 말하며, 한 선거구에서 선출하는 대표의 수에 따라 소선거구제와 중·대선거구제로 구분됩니다. 그리고 대표 선출 방식은 다수대표제와 비례대표제로 구분할 수 있습니다. 그럼 각각의 선거제도가 갖는 의미와 장단점에 대해 좀 더 자세히 살펴볼까요?

가. 선거구제도



소선거구제



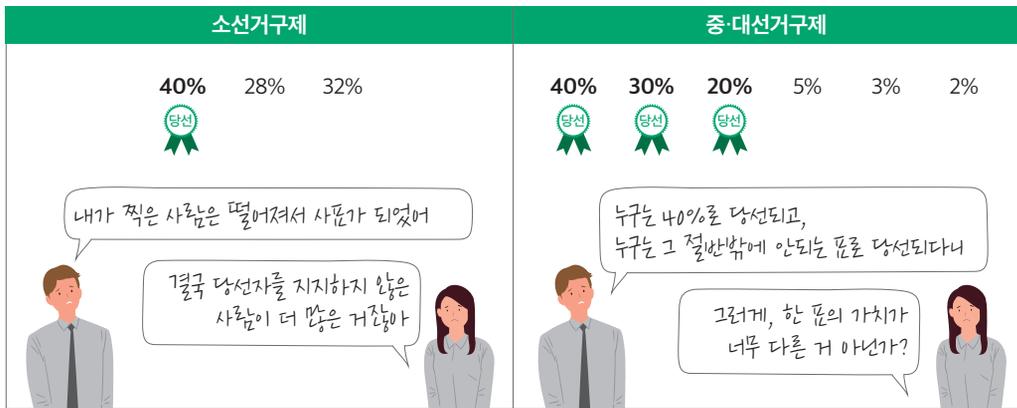
중선거구제

소선거구제는 한 선거구에서 1명의 대표를 선출하는 제도이며, 중·대선거구제는 한 선거구에서 2명 이상의 대표를 선출하는 제도입니다. 현재 우리나라는 국회의원선거와 광역(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)의회의원 선거에서는 소선거구제를, 기초(구·시·군)의회의원 선거에서는 중선거구제를 도입하고 있습니다.

소선거구제는 일반적으로 선거구의 범위가 크지 않고 후보자가 많지 않아서 선거운동 비용이 적게 들고, 유권자가 후보자와 공약을 파악하기 쉽다는 장점이 있습니다. 하지만 결과적으로 가장 많이 득표한 한 사람만 당선이기 때문에 그 외에 낙선한 후보자에게 투표한 사람들의 표는 사표(dead vote)가 된다는 문제가 발생합니다. 사표는 유효하게 투표를 했지만 낙선자에게 투표함으로써 당선자의 결정에 영향력을 미치지 못했다는 의미입니다. 특히 최다 득표자가 유권자의 과반수 득표를 하지 못하고 근소한 차이로 당선된다면 사표의 수는 해당 선거구 유권자의 반을 넘길

수도 있습니다. 이렇게 사표가 많이 발생한다는 것은 다수 유권자의 정치적 의사가 반영되지 않았다는 것을 의미하므로 대표성의 측면에서 더욱 문제가 될 수 있습니다.

반면 중·대선거구제에서는 당선자의 수가 여러 명이기 때문에 상대적으로 사표가 줄어들 수 있습니다. 그리고 최다 득표자가 아니어도 즉 2, 3순위 득표자도 당선될 수 있다는 점에서 소수 정당의 후보나 새롭게 정치권에 진출한 후보자도 당선될 가능성이 있습니다. 이렇게 되면 국민의 다양한 의견이 국정에 반영될 가능성이 높아질 수 있습니다. 하지만 선거구가 크면 선거 비용이 많이 들고 군소 정당이 난립하며 정국 불안이 초래될 가능성도 있습니다. 특히 한 선거구 내에서 당선된 후보자들 간의 득표수에 차이가 있어 동일 선거구 내에서 당선에 기여한 표의 가치가 달라진다는 문제도 발생합니다.



나. 대표 선출 방식

다수대표제의 특징과 장단점

다수대표제는 여러 후보자 중에서 유권자로부터 가장 많은 표를 얻은 사람을 당선자로 결정하는 선거제도입니다. 우리가 흔히 선거를 생각할 때 가장 많이 떠올리는 대표자 결정 방식입니다. 우리나라의 경우에도 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거, 교육감선거에서 다수대표제를 기본적으로 채택하고 있습니다. 이 제도는 득표수만 확인하면 되기 때문에 당선자 결정이 쉽다는 장점이 있습니다. 하지만 후보가 많을 경우에는 낮은 득표율로 당선될 가능성이 있어 당선자의 대표성에 문제가 있을 수 있고, 사표가 많이 발생한다는 단점이 있습니다.

이러한 문제를 해결하기 위해 다수대표제를 채택한 국가들 중에서는 유권자 과반수의 표를 득표해야 한다는 절대적인 기준을 정해 놓고 이를 넘겨야만 당선이 인정되는 '절대 다수대표제'를 시행하는 경우도 있습니다. 기준을 넘긴 후보자가 없을 경우 상위 득표자를

중심으로 다시 한 번 투표를 하는 결선투표제를 채택한 프랑스가 대표적입니다. 이러한 방식의 선거제도는 최종 당선자가 과반이 넘는 유권자의 선택을 받은 사람이라는 점에서 당선자의 대표성과 정치 권력의 정당성을 강화할 수 있습니다. 하지만 선거를 하는 데 시간과 비용이 많이 들고 선거와 개표 과정이 복잡하다는 문제가 생길 수 있습니다. 우리나라에서 채택한 방식은 출마한 후보들 중 상대적으로 득표율이 높으면 당선되는 ‘상대 다수대표제(단순 다수대표제)’라는 점에서 차이가 있습니다.

비례대표제의 특징과 장단점

비례대표제는 정당별 득표율에 비례하여 의석수를 각 정당에 배분하는 선거제도를 말합니다. 총 의석이 100석일 때 A당이 40%, B당이 25%, C당이 20%, D당이 15%의 득표를 했다면 A당은 40석, B당은 25석, C당은 20석, D당은 15석과 같은 방식으로 의석을 배분하는 것입니다. 물론 비례대표제를 시행하는 구체적인 방식은 나라마다 조금씩 차이가 있습니다. 그러나 일반적으로 비례대표제는 거대한 정당뿐만 아니라

1	갑자당	박윤유	<input type="checkbox"/>
2	을축당	안정희	<input type="checkbox"/>
3	병인당	장신오	<input type="checkbox"/>
4	정표당	최한양	<input type="checkbox"/>
5	무소속	김이박	<input type="checkbox"/>
6	무소속	홍길정	<input type="checkbox"/>

1	갑당	<input type="checkbox"/>
2	을당	<input type="checkbox"/>
3	병당	<input type="checkbox"/>
4	정당	<input type="checkbox"/>
5	무당	<input type="checkbox"/>
6	기당	<input type="checkbox"/>
7	정당	<input type="checkbox"/>
8	신당	<input type="checkbox"/>
9	일당	<input type="checkbox"/>
10	계당	<input type="checkbox"/>
11	경당	<input type="checkbox"/>
12	친당	<input type="checkbox"/>
13	보당	<input type="checkbox"/>
14	한당	<input type="checkbox"/>

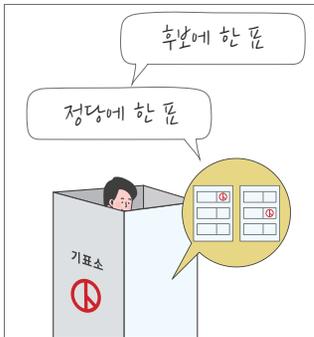
1인 2표의 국회의원 투표 용지

작은 정당의 의회 진출 기회가 상대적으로 많아져서 다양한 소수 의견이 의회의 정책 결정에 반영될 수 있다는 장점을 가집니다. 게다가 정당별 득표율을 합산하여 이에 비례하여 의석을 나누기 때문에 사표가 가장 적게 발생하는 제도이기도 합니다. 내가 가장 소수당인 D당에 투표했다고 해도 그 표는 사표가 되는 것이 아니라 D당이 얻은 15%의 득표율 속에 포함되고, 결과적으로 15석의 의석을 확보하는 데 기여하기 때문입니다.

우리나라의 경우 국회의원과 광역의회의원 선거에서 다수대표제와 함께 비례대표제를 병행하고 있습니다. 따라서 국회의원 선거에서 유권자는 지역구 후보자와 정당에 각각 1표씩 총 2표를 행사하게 됩니다. 지역구 후보자는 득표순에 따라 가장 다수를 득표한 사람이 당선되고, 각 정당은 득표율에 따라 미리 중앙선거관리위원회에 제출한 후보 순서대로 의석을 배분받아 비례대표 당선자를 결정하게 됩니다.

우리나라의 선거는 어떻게 이루어질까?

가. 국회의원선거



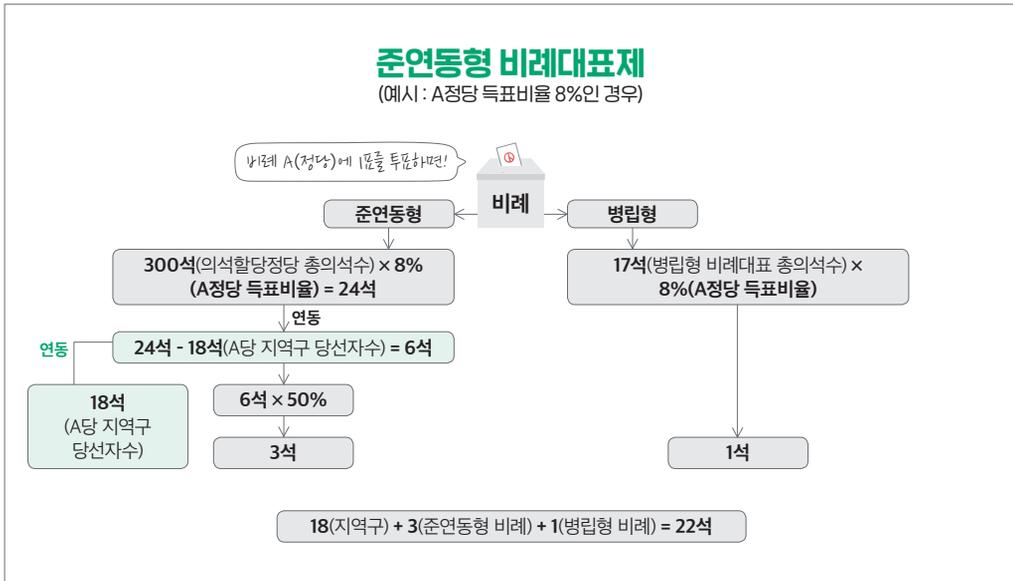
우리나라는 국회의원 임기를 기준으로 4년마다 보통·평등·직접·비밀 선거의 원칙에 따라 총 300명의 국회의원을 선출합니다. 이 중 253명은 각 지역 선거구에서 선출하는 지역구 의원이며, 47명은 전국을 단위로 선출하는 정당별 비례대표 의원입니다. 국회의원선거에 투표할 수 있는 선거권자는 만 18세 이상의 국민이며, 국회의원 후보자로 출마할 수 있는 피선거권은 만 25세 이상부터 주어집니다.

유권자는 국회의원선거에서 지역구 후보자에게 한 표, 비례대표 선출을 위해 정당에 한 표, 총 두 표를 행사하게 됩니다. 투표가 종료되면, 정당 투표에서 정당별 득표 비율에 따라 전체 300석을 각 정당에 배정합니다. 그리고 각 정당은 배정된 의석수에서 지역 선거구 당선자 수 등을 고려하여 정당별 비례대표 국회의원을 배정하게 됩니다. 21대 국회의원선거에서부터 준연동형 비례대표제 방식을 도입한 우리나라는 아래와 같은 방식으로 의석수를 배분합니다.

준연동형 비례대표제 (준연동형 : 비례대표 의석수를 지역구 의석수와 정당 득표비율 절반만 연동) 준연동형(30석) + 병립형(17석)								
정당	지역구 당선자수 {①}	비례대표					국회의원 총 의석수 {①+⑥+⑦}	
		정당별 득표비율 {②}	의석할당 정당총의석수 {③}	소계 {④=②×③}	의석수 {⑤=④-①}	준연동형 의석수 {⑥=⑤/2}		병립형 의석수 {⑦}
A	18	8%	×300	24	6	3	1	22
B	10	12%		36	26	13	2	25
⋮	⋮	⋮		⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
합계	253					30	17	300

※ 준연동형 산출식 : (의석할당정당 총의석수 × 정당별 득표비율 - 지역구 당선자수) ÷ 2
 1. 정당별 비례대표 의석 배분시 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인 없는 것으로 가정
 2. 각 정당별 연동 배분 의석수 합계 조정의석수 및 잔여배분의석수가 발생하지 않는 것으로 간주

출처: 비례대표 의석배분 방식 주요 개정 내용(2020). 중앙선거관리위원회 누리집 통합자료실



출처: 비례대표 의석배분 방식 주요 개정 내용(2020). 중앙선거관리위원회 누리집 통합자료실

한편 전국 253개 지역 선거구는 행정구역인 구·시·군과 인구수를 기준으로 정해집니다. 모든 지역을 인구수대로 똑같이 나누어 선거구를 정할 수 없기 때문에 선거구마다 인구수의 차이가 있을 수 있습니다. 하지만, 헌법재판소의 결정에 따라 인구수 기준 최대 지역구와 최소 지역구의 인구수 차이가 2 대 1을 넘어서는 안 됩니다. 보통 하나의 구나 시가 하나의 선거구가 될 때에는 해당 지역명을 따서 '중로구 선거구'와 같이 이름을 붙이지만 두 개 이상의 선거구가 될 경우에는 '부산 해운대구 갑 선거구', '부산 해운대구 을 선거구' 등으로 구분해 이름을 붙입니다.

나. 대통령선거

우리나라의 국정 운영을 책임지는 대통령은 임기가 5년으로 5년마다 국민의 직접선거를 통해 선출됩니다. 여러분 중에는 앞으로 우리나라의 대통령이 되어 어떤 정책을 펼쳐보겠다는 꿈을 가진 사람도 있을 것입니다. 그렇다면 대통령이 되기 위해서는 어떤 자격 조건이 필요할까요? 대통령선거의 후보자로 출마하기 위해서는 정당의 추천을 받거나 선거권자 3,500명 이상 6,000명 이하의 추천을 받아야 하며, 선거일을 기준으로 5년 이상 국내에 거주하는 만 40세 이상의 국민이어야 합니다. 그리고 대통령선거는 대통령의 임기가 끝나기 70일 전을 기준으로 첫 번째 수요일에 실시하는데, 제20대 대통령선거, 즉 다음 대통령선거는 2022년 3월로 예정되어 있습니다.

제헌국회에서 대통령을 선출한 제1대 대통령선거 이후, 우리나라의 대통령선거제도는 지속적으로 바뀌어왔습니다. 아래 표에 나타난 것처럼 집권하는 정치 세력에 따라 국민들이 직접 선출하는 직접선거와 선거인단이 대신 선출하는 간접선거로 변경되었던 것입니다. 이는 민주선거의 원칙에 어긋났기에 정당성을 가진 선거라고 보기 어려웠습니다. 이후 국민들의 민주화에 대한 지속적인 요구와 1987년 6월 민주화 운동을 계기로 대통령 직선제가 정착되었습니다. 그리고 현재까지 대통령선거는 5년마다 직접선거로 이루어지고 있습니다.

역대 대통령 선거제도의 변화

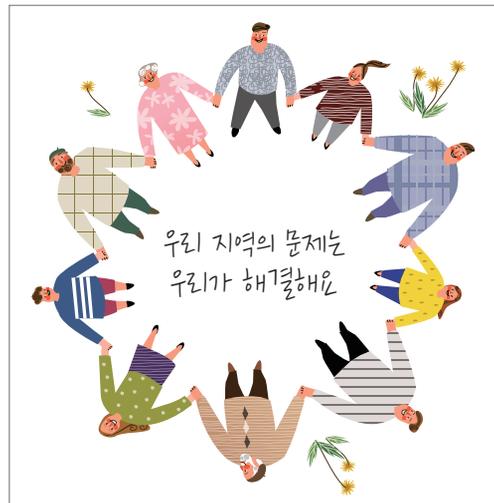
구분	선출 방식	간접선거의 주체
1대	간접	국회
2~3대	직접	
4대	간접	국회
5~7대	직접	
8~11대	간접	통일주체국민회의
12대	간접	대통령선거인단
13~19대	직접	

출처: 한국선거학회(2011). 『한국 선거 60년, 이론과 실제』(p.326)

다. 지방선거

우리나라는 ‘풀뿌리 민주정치’를 실현하고 중앙 정부에 집중된 권력을 분산하고자 지방자치를 제도적으로 보장하고 있습니다. 1952년에 우리나라 최초의 지방선거가 시행되었으나, 5·16 군사 정변 이후 30여 년간 지방자치가 중단되었습니다. 그러다가 1991년 지방의회의원 선거가 다시 실시되었으며, 1995년에 지방자치단체장 선거가 시행되면서 본격적인 지방자치가 가능하게 된 것입니다.

지방자치는 지역 주민들이 자신이 살고 있는 지역의 대표를 직접 선출하고, 지역의 의사 결정에 참여한다는 점에서 정치적 무관심이라는 대의제의 한계를 보완할 수 있습니다. 지역의 일에 대해서는 그 지역



주민들의 관심이 높을 뿐 아니라, 필요한 정책에 대해서도 잘 알고 있다는 점 등을 볼 때 지방자치는 민주주의의 토대로서 장점을 가지고 있습니다.

이러한 지방자치의 가장 커다란 축제이자 지역 주민들의 활발한 정치 참여를 가능하게 하는 것이 바로 지방선거라고 할 수 있습니다. 우리나라에서는 지방선거를 통해 임기 4년의 자치단체장과 지방의회의원을 선출하는데, 광역자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)와 기초자치단체(구·시·군) 모두 자치단체장과 의회 의원을 선출해야 하기 때문에 국회의원 선거에 비해 훨씬 더 많은 표를 행사해야 합니다. 지방선거는 자치단체장과 지방의회의원의 임기가 끝나기 30일 전을 기준으로 첫 번째 수요일에 실시되며, 제8회 전국동시지방선거는 2022년 6월로 예정되어 있습니다.

지방선거의 종류

구분		선출직책	대표 결정 방식
지방자치단체장 선거	광역	특별시장·광역시장·도지사 특별자치시장, 특별자치도지사	다수대표제 1인
	기초	자치구청장·시장·군수	다수대표제 1인
지방의회의원 선거	광역	특별자치시의회의원, 특별자치도의회의원 특별시·광역시·도의회 의원	지역구 다수대표제 1인
			정당명부식 비례대표제
	기초	자치구·시·군의회 의원	지역구 다수대표제 2-4인
			정당명부식 비례대표제

출처: 정필운 외(2018). 「고등학교 정치와 법」(p.90)재구성

지방선거의 선거권은 선거일 현재 만 18세 이상의 국민으로서, 해당 지방자치단체의 관할 구역 안에 주민등록이 된 주민 및 영주 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인(외국인등록대장에 기재된 사람)에게 주어집니다. 그리고 대표자를 결정하는 방식도 다른 선거와는 조금 다릅니다. 우선 광역·기초자치단체장은 최다 득표자를 대표로 선출한다는 점에서 대통령선거 방식과 유사합니다. 그러나 지역구의원과 비례대표의원으로 구성되는 지방의회 선거에서, 특히 지역구의원 선거에서 차이를 보입니다. 광역지방의회 지역구 선거에서는 1인의 대표를 선출하는 소선거구 제도인데 반해, 기초지방의회 지역구 선거에서는 대부분 2명의 당선자를 선출하는 중선거구제 방식입니다.

한편 국회의원선거에서와 마찬가지로 광역·지방의회의원선거에서도 지역구 후보자와 정당에 각각 1표씩 투표하는 1인 2표가 동일하게 적용됩니다. 그 결과 전국동시지방선거에서 제주특별자치도와 세종특별자치시를 제외한 전국의 모든 유권자는 교육감 선거를 포함하여 총 7장의 투표 용지를 받게 됩니다.

온통인선

1인 7표제

1차 투표용지 3장 / 2차 투표용지 4장

1

1차 투표용지
3장을 받습니다.

- 시·도교육감선거
- 시·도지사선거
- 구·시·군의장선거

2

2차 투표용지
4장을 받습니다.

- 지역구시·도의원선거
- 지역구·시·군의원선거
- 비례대표시·도의원선거
- 비례대표구·시·군의원선거

온통인선

1인 7표가 아닌 지역

5개 선거(1인 5표)

제주특별자치도

1차

- 교육감선거
- 도지사선거

투표용지(2종) 교부

2차

- 교육의원선거
- 지역구도의원선거
- 비례대표도의원선거

투표용지(3종) 교부

4개 선거(1인 4표)

세종특별자치시

교육감선거

- 시장선거

투표용지(4종) 교부

지역구시의원선거

- 비례대표시의원선거

일부지역에서는 국회의원 재보궐선거도 함께 실시됩니다.

출처: 613 지방선거 1인 7표 투표방법 총정리!(2018). 인천광역시 공식 네이버포스트

라. 교육감선거

우리나라는 광역자치단체별로 교육 자치를 시행할 수 있도록 교육전문집행기관장으로서 교육감이 존재합니다. 지역 주민들이 교육행정에 참여할 수 있는 교육자치제가 도입되기 전인 1991년 이전에는 대통령이 교육감을 임명했습니다. 1992년에는 교육위원이 교육감을 선출했고 1997년엔 학교운영위원회와 교원단체가 교육감을 선출했습니다. 2000년에는 학교운영위원이 교육감을 선출했으며 2007년엔 주민들이 직접 뽑는 방식으로 바뀌었습니다. 2010년부터는 지방선거와 교육감선거를 동시에 실시하고 있습니다. 현재 우리나라 교육감의 임기는 4년이며 다른 선거와 달리 교육감선거는 정당에서 후보자를 추천할 수 없습니다.

54

선거는 어떤 방법과 절차를 거쳐 진행될까?

가. 우리나라의 선거 과정

국민의 대표를 선출하는 선거는 깨끗하고 공정해야 하며 유권자의 의사가 정확하게 반영되어야 합니다. 우리나라에서는 「공직선거법」에 따라 자유롭고 민주적인 절차에 의해 공정한 선거가 이루어질 수 있도록 규정하고 있습니다. 구체적으로 어떤 과정을 통해 선거가 이루어지는지 살펴볼까요? 우리나라의 선거 과정은 아래 그림과 같이 이루어지는데 각 단계에 대해 자세히 살펴보겠습니다.

우리나라 선거 과정



① 선거인명부 작성

구·시·군의 장은 유권자를 확인하기 위하여 선거가 실시되기 전에 선거인 명부를 작성합니다. 유권자는 만 18세 이상의 국민이어야 하고, 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자를 대상으로 명부가 작성됩니다. 선거인 명부에는 이름, 주소, 성별 및 생년월일 등이 적혀있어 투표소에 가게 되면 이를 토대로 본인 확인을 거치게 됩니다.

② 후보자 등록

후보자는 선거에 출마하기 위하여 법에서 규정한 서류 및 기탁금이 준비되면 선거관리 위원회에 등록합니다. 국회의원선거의 경우를 살펴보면, 지역구 국회의원선거에 출마하기 위해서는 후보자 본인이 신청하면 됩니다. 한편 비례대표 국회의원 선거의 경우에는 정당이 후보자 순위를 정하고 후보자 명부를 첨부하여 신청합니다. 선거관리위원회는 후보자의 등록 신청 서류 요건이 모두 갖추어졌는지 심사한 후 후보자를 공표합니다.

후보자 등록의 성실성을 담보하기 위해 후보자는 기탁금을 납부합니다. 선거가 끝난 후에 후보자가 일정한 비율 이상 득표하게 될 경우, 득표 비율에 따라 전액 또는 반액을 돌려받게 됩니다. 참고로 우리나라는 공직선거법 제56조에 의하여 대통령 선거는 3억 원, 국회의원 선거는 1천 5백만 원, 시·도지사 선거는 5천만 원 등으로 기탁금을 규정하고 있습니다.

* 출처: 중앙선거관리위원회(2020). 「만 18세, 대한민국 유권자가 되다」

③ 선거운동

선거기간 시작일부터 선거일 전날까지 정당이나 후보자는 선거공보, 선거 벽보, TV 토론회, 방송 연설, 공개 장소 연설, 명함 배부 등 다양한 방법으로 유권자에게 지지를 호소하며 선거운동을 할 수 있습니다. 우리는 이러한 선거운동을 통해 각 정당과 후보자들의 정책과 공약을 알 수 있고, 이는 선거 결과에 커다란 영향을 끼치게 됩니다. 그렇기 때문에 선거운동 방법이나 기간 등은 공정해야 합니다.

④ 투표

유권자는 선거 당일 오전 6시부터 오후 6시까지 지정된 투표소에서 투표에 참여할 수 있습니다.

투표절차



만약 선거일에 투표소에 갈 수 없다면 어떻게 해야 할까요? 우리나라에서는 사전투표제를 두고 있기 때문에 선거일 전 정해진 일정 기간 동안, 별도의 신고 없이 전국 어느 사전투표소에서나 투표에 참여하는 것이 가능합니다. 해외여행 중이거나 외국에 거주하는 국민의 경우에도 재외 국민 선거에 참여할 수 있으며, 신체 장애나 질병 등의 문제로 투표소를 직접 방문하기 어려운 경우에는 사전에 신고를 한 뒤 자신이 머무는 곳에서 투표할 수 있는 '거소투표'의 방법도 있습니다. 거소투표를 할 때는 선거일 전 미리 발송받은 투표용지에 기표하여 회송용 봉투에 넣은 뒤 선거관리위원회로 보내면 됩니다.

⑤ 개표

투표가 종료되면 각 투표소의 투표함이 개표소로 옮겨져 투표 내용에 대한 확인이 이루어집니다. 확인 절차가 끝나면 투표지의 유효·무효 판정을 한 후, 득표수를 집계하여 투표 결과를 공표합니다. 보통 선거 당일 저녁부터 우리는 방송을 통해 실시간으로 개표 상황을 확인하며 결과를 알 수 있습니다.

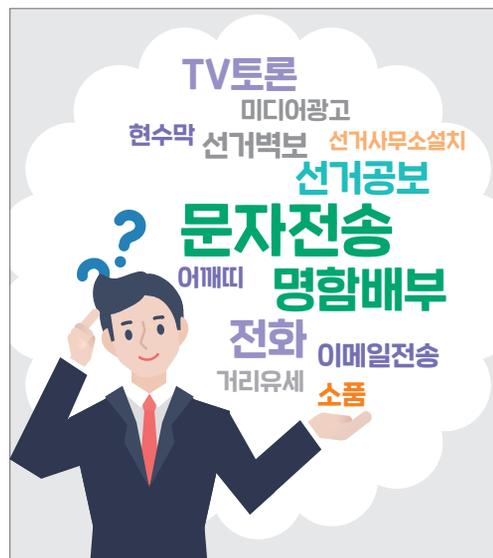
⑥ 당선인 결정

개표소에서 개표가 종료되면 당선인이 결정됩니다. 최다 득표자를 당선인으로 선출하는 지역구 국회의원 선거나, 정당별 명부에 따라 결정되는 비례대표 국회의원 등 최종적으로 당선이 되면 선거관리위원회에서 당선증을 교부합니다.

나. 공정선거를 위한 선거운동 방법

선거운동

「공직선거법」은 '선거운동'을 '당선되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위'라고 설명하고 있습니다. 선거운동은 선거에서 유권자들이 어떤 후보를 지지하도록 홍보하고 설득하는 과정에서 행하는 여러 종류의 정치적 활동을 말합니다. 여러분들도 법에서 벗어난 선거운동이 논란이 되어 당선 무효 여부를 따진다는 뉴스를 본 적이 있을 것입니다. 유권자에게



금품을 제공하거나 선거 캠프 자원봉사자에게 대가를 지급하는 등의 문제로 처벌을 받은 경우도 있었습니다. 선거운동은 유권자가 후보자와 정당에 대한 정보를 얻는 중요한 수단이자, 선거의 결과에 영향을 끼치는 주된 절차이기 때문에 공정성이 매우 중요하다는 것을 명심해야 합니다. 그렇다면 어떤 선거운동이 합법적인 것일까요?

합법적인 선거운동

유권자로서 우리는 선거에 참여해 투표할 뿐 아니라 자신이 지지하는 후보나 정당을 위해 선거운동에 참여할 수 있습니다. 선거운동은 직접 만나서 지지를 부탁하는 것에서부터 문자 메시지, 전화, SNS, 정당 활동 등 다양합니다. 흔히 선거운동은 후보자의 지인이나 정당 구성원 등 소수의 사람만이 참여하는 것이라 생각할 수도 있지만, 선거운동의 방법이 다양한 만큼 대다수의 시민들은 선거운동의 당사자가 될 수 있습니다. 불법 선거운동이 주로 언론에서 이슈가 되기 때문에 선거운동에 대해 부정적인 생각을 가질 수도 있지만, 자신이 지지하는 후보를 위해 선거운동을 하는 것은 적극적인 정치 참여의 방법이라 할 수 있습니다. 대신 합법적이고 공정한 선거운동의 방법을 잘 알고 준수하는 것이 필요하겠습니다. 그럼 합법적인 선거운동에 대해 아래 사례를 통해 살펴보겠습니다.

합법적인 선거운동

법정 선거운동기간



친구나 지인을 만나서 직접 투표나 지지를 부탁하기



집회, 모임에 모임 등을 따로 갖지는 않으면서 다수가 알래하는 공개 장소에서 말로 지지를 호소하기



전화로 정당과 후보자에 대한 응원을 부탁하기



정당이나 후보자의 선거사무원으로 활동하기

평상시



문자메시지로 정당과 후보자에 대한 응원을 부탁하기



선거와 관련된 내용의 동영상상 사이트에 올리기



선거와 관련된 메시지를 통해 리트윗, 공유의 방법으로 전달하기



선거와 관련된 메시지를 게시판이나 블로그에 올리기

출처: 중앙선거관리위원회(2020). 「만18세 대한민국 유권자가 되다!」 (p.35)

불법적인 선거운동

선거 기간이나 선거가 끝난 뒤 뉴스를 통해 불법 선거운동으로 「공직선거법」을 위반한 사례를 종종 접할 수 있습니다. 불법 선거운동에는 구체적으로 어떤 것이 있는지 다음 사례를 통하여

알아보겠습니다. 불법적인 선거운동은 처벌을 받을 수 있을 뿐 아니라, 공정한 선거를 통한 선의의 경쟁을 방해할 위험이 있기 때문에 주의할 필요가 있습니다.

불법적인 선거운동

상대 후보자의 활동을 악의적으로 비방하기

특정지역, 지역에 대해 인터넷 게시판에 악성 댓글을 반복적으로 게시하기

특정 성별에 대한 비하나 모욕글 게시하기

교실을 돌아다니면서 선거운동하기

특정 후보자를 나타내는 옷 등을 입고 돌아다니기

불법 여론조사 결과 퍼 나르기

허위 및 비방 등 법적으로 허용되지 않는 내용 전달하기

출처: 중앙선거관리위원회(2020). 「만18세, 대한민국 유권자가 되다」 (pp.36~38)

선거 콜센터 1390

신고는 국번없이 1390

선거와 관련하여
**금품·음식물 받으면
과태료 최고 3천만원**

- 선거와 관련하여 금전·물품·음식물·서적·관광 기타 교통편의를 제공받은 경우

선거법 위반 행위 신고하면
포상금 최고 5억원

- 선거범죄를 보는 즉시 신고해 주세요
- 신고제보자의 신원을 철저히 보호합니다

종종 선거법 위반 여부를 모르고 금지된 행위를 하는 경우도 있습니다. 지지하는 정당이나 후보자에 대한 메시지를 만들어 전달하는 경우에도 법적으로 허용되지 않은 내용을 전달하면 불법행위를 저지르게 되는 것입니다. 혹시 자신이 하는 행위가 선거법에 위반되는지 궁금하다면, 국번 없이 1390(선거 콜센터)에 전화해서 미리 확인하면 불법 선거운동을 예방할 수 있습니다.

다. 투표 전·후의 주의 사항

투표소에 가기 전 주의 사항

투표하기 전에는 먼저 내가 어디에 가서 투표를 할 것인지, 선거구 내의 지정된 투표소를 확인할 수 있습니다. 이것은 선거일 전에 집으로 배달되어 오는 선거공보와 투표 안내문을 통해 알 수 있습니다. 만약 선거공보물이나 안내문을 분실했다면, 중앙선거관리위원회 누리집과 정책·공약 알리미 누리집(내 투표소 찾기)에서도 투표소를 확인하는 것이 가능합니다. 투표소에서 투표하기 전에 본인 확인 절차를 거치기 때문에 주민등록증, 여권, 운전면허증, 공무원증, 국가유공자증, 장애인복지카드, 외국인등록증, 자격증, 학생증(사립학교 학생증 포함), 청소년증 등 신분증명서가 반드시 필요합니다.

투표할 때 주의 사항

신분증을 제시하고 선거권자 본인의 이름과 주소가 적힌 선거인명부에 이름을 작성하거나 손도장을 찍어 본인임을 확인하면, 투표용지를 받게 됩니다. 예를 들어 국회의원 선거인 경우에는 투표용지를 두 장 받게 됩니다. 그 중 한 장은 지역구 국회의원 투표용지, 다른 한 장은 비례대표 국회의원을 선출하기 위한 정당 투표용지입니다. 투표용지를 받은 후에는 차례대로 기표소에 들어가 자신이 원하는 후보나 정당 칸에 기표를 합니다. 그리고 기표한 투표용지를 반으로 접어 투표함에 넣으면 됩니다. 매우 간단해 보이지만 자칫 잘못해서 투표용지에 낙서를 한다거나 여러 번 투표 도장을 찍는다거나 하면 무효 처리가 될 수 있습니다. 올바른 투표를 위해서는 다음 그림에 나와 있는 사항을 준수해야 합니다.

올바른 투표방법

	반드시 투표 전용도장으로 찍어야 합니다.		투표용지에 투표도장을 한 번만 찍어야 합니다.		투표도장을 네모칸 안에 찍어야 합니다.	
	펜이나 도장으로 표시하면 무효가 됩니다		투표도장을 다른 사람에게 여러 번 찍으면 무효가 됩니다.		투표도장을 네모칸 밖에 찍으면 무효가 됩니다.	

출처: 중앙선거관리위원회(2020). 「만 18세, 대한민국 유권자가 되다」(p.23)

투표 후 주의 사항

투표가 끝난 후에는 비밀선거의 원칙을 위반하지 않도록 주의할 필요가 있습니다. 투표 후에 투표 인증샷을 SNS에 게시하는 사람들이 늘어나고 있는데, 투표소 앞에서 사진을 찍는 것은 괜찮지만 투표소 내에서 사진을 찍어 올리는 것은 투표소의 질서를 방해하는 행위이므로 삼가야 합니다. 특히 기표소 내에서 사진을 찍어 외부로 유출하게 되면 비밀선거의 원칙을 위반하는 것으로 간주되어 처벌을 받을 수 있습니다.

	
	투표소 밖에서 인증샷
	
	투표소 안에서 인증샷

선거 후 민주 시민이 할 일

선거에서 당선된 국회의원의 활동에 대해 관심을 가져봅시다.

① 우리 지역 국회의원이 누구인지를 확인해요.

먼저 우리 지역 국회의원이 누구인지, 소속 정당과 상임위원회를 알아봅시다.

성명	
소속 정당	
소속 상임위원회	

Tip. <대한민국 국회(<http://www.assembly.go.kr>)> - <의원활동> - <국회의원현황> 메뉴에서 확인할 수 있습니다.

② 우리 지역 국회의원의 출석을 확인해요.

국회의원의 출석률을 통해 얼마나 성실하게 의정 활동을 하고 있는지 엿볼 수 있습니다. 표결 정보도 함께 확인할 수 있습니다.

Tip. 대한민국 국회에서 제공하는 '열린국회정보'(<https://open.assembly.go.kr/portal/mainPage.do>)에 접속하면 의원별 출석률을 확인할 수 있습니다.

③ 우리 지역 국회의원이 발의한 법안을 찾아보세요.

국회의원이 공약을 실현하려면 법을 만들고, 예산을 확보해야 합니다. 우리 지역 국회의원이 발의한 법안을 찾아 적어 보세요.

법안	
----	--

Tip 1. <대한민국 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill>)> - <의안검색> - <간편검색> - <발의자/제안자> - <발의 종류전체> - <대표발의> 메뉴에서 우리 지역 국회의원 입력하여 검색합니다.

Tip 2. 우리 지역 국회의원의 공약은 <중앙선거관리위원회 정책·공약알리미(<http://policy.nec.go.kr>)> - <당선인 공약>에서 확인할 수 있습니다.

4] 우리 지역 국회의원의 발언을 들어 보세요.

우리 지역 국회의원이 지역 문제 해결에 대해 발언한 내용을 적어 보세요.

Tip. <대한민국 국회 회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record>)> - <회의록검색> - <발언자> 메뉴에서 우리 지역 국회의원 이름을 입력하면 발언의 내용을 확인할 수 있습니다.

5] 우리 지역 국회의원에게 공약 이행을 촉구하거나 활발한 의정 활동을 격려하는 글을 쓰고, 국회의원 SNS에 올려 보세요.

   	# _____
<hr/>	

[참고문헌]

- 김권호, 김정희, 박종빈, 박종수, 이봄내, 심지영, 손지현, 이보미, 이수경, 조준기, 최선웅(2018). 대한민국을 만든 70가지 선거 이야기. 중앙선거관리위원회.
- 김순영, 김형철, 서현진, 유진숙, 윤석준, 이관후, 이은정, 이재철, 전용주, 정하윤, 조희정, 주장환, 차재권, 한정택, 허석재(2016). 민주시민교육 표준모델(중·고등학생용). 중앙선거관리위원회.
- 김현철 외 7인(2017). 청소년의 법과 생활. 박영사.
- 성낙인(2019). 헌법학. 법문사.
- 이효건(2018). 청소년, 정치의 주인이 되어 볼까. 사계절.
- 정필운, 이준현, 전용주, 김혜경, 안성경, 주종진, 황재성, 이수경, 양지훈(2018). 고등학교 정치와 법. 비상교육.
- 전광석(2019). 한국헌법론. 집현재.
- 중앙선거관리위원회(2016). 민주시민교육 표준모델. 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회(2020). 만 18세, 대한민국 유권자가 되었다! 중앙선거관리위원회.
- 진영재(2010). 정치학 총론. 연세대학교 출판부.
- 한국선거학회(2011). 한국 선거 60년: 이론과 실제. 오름.
- 한수웅(2019). 헌법학. 법문사.
- 허영(2018). 한국헌법론. 박영사.
- 허영(2019). 한국헌법론. 박영사.

[URL 자료]

- (48쪽 사진 재구성) <https://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000424/39663.do?menuNo=200625&searchWrd=&searchCnd=&viewType=&pageIndex=1>
- (50~51쪽 준연동형 비례대표제) - 준연동형 선거제 의석배분방식(중앙선거위 통합자료실) <https://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/40164.do?menuNo=200185>
- (54쪽 왼쪽 오른쪽 사진) “6.13 지방선거 1인 7표 투표방법 총정리!” (인천시 블로그, 2018.6.4.) <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=15933624&memberNo=10791453&vType=VERTICAL>, (검색일: 2020.5.5.)

IV.

올바른 선택을 위해 무엇을 고려해야 할까?



1. 어떤 정당을 선택해야 할까?
2. 정책과 공약은 어떻게 비교하고 평가할까?
3. 어떤 후보자를 선택해야 할까?

어떤 정당을 선택해야 할까?

가. 정당의 역할

선거를 통해 정치 권력 획득을 목적으로 하는 집단

선거기간이 되면 텔레비전이나 신문 기사에 가장 많이 언급되는 것이 아마 정당일 것입니다. 각 정당이 공약으로 내세운 정책이나 후보자, 정당별 지지율 등이 주요 이슈가 되니까요. 정당은 정치적 이념과 견해가 유사한 사람들이 모여서 만든 정치집단으로 19세기 대의제 정부의 출현과 선거권의 점진적인 확대를 통해 등장했습니다. 현대 민주주의에서 정당을 제외하고는 선거나 정치에 대해 이야기하기 힘들 정도로 정당은 대표적인 정치집단이 되었습니다.

그렇다면 정당은 선거에서 구체적으로 어떤 역할을 할까요? 우리나라 정당법 제2조에 “정당이란 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직 선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사 형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.”라고 규정하고 있습니다. 이 조항을 통해 정당의 목적과 함께 정당이 하는 다양한 기능을 알 수 있습니다. 즉, 정당은 시민의 이익을 수렴하여 정책을 추진하며, 공직 선거에 후보자를 추천하고 그 후보자가 당선됨으로써 공직에 진출하게 됩니다. 정당에 소속된 공직자들은 의회나 정부의 국가 정책 결정 과정에 참여함으로써 시민의 이익을 대변하고자 노력합니다. 이 과정에서 정당은 시민사회와 국가를 서로 연계해주는 핵심 기능을 수행하게 됩니다. 이러한 정당의 다양한 기능은 모두 선거와 밀접한 관계에 있다고 볼 수 있습니다.

정당 중심의 민주정치

선거권이 확대되면서 모든 사람들이 현재와 미래의 유권자로서 자신의 목소리를 갖게 되었습니다. 그러나 많은 사람들의 의견을 모으고 이를 정치적 결정에 반영하기란 쉬운 일이 아니었습니다. 그래서 자신과 같은 정치적 이념이나 정책을 가진 정당의 역할이 점점 커질 수밖에 없었습니다. 따라서 시민에 의해 구성된 의회가 시민의 목소리보다는 정당 자체의

목적이나 이해관계에 따라 움직이는 결과를 초래하기도 합니다.

이처럼 국회의원들은 대부분 ‘전체 국민의 대표자’와 ‘정당 구성원’이라는 두 개의 지위를 동시에 가집니다. 그렇다면 의회에서 법안 의결을 할 때 소속 정당과 자신의 의견이 다를 때는 어떻게 해야 할까요? 만약 국민의 대표자라는 지위와 정당 구성원이라는 지위가 서로 상충하게 된다면, 국민의 대표자로서의 지위를 우선하는 태도가 바람직할 것입니다. 국회의원은 특정 정당에 소속되어 있다 할지라도 전체 시민의 대표자로서 사회 전체에 더 바람직한 선택을 해야 하기 때문입니다. 만약 그러지 않고 자신이 속한 정당의 의사에 따라 움직이게 된다면 더 이상 의회는 시민의 대표자가 아니라 정당의 이익을 대변하는 집단으로 변질될 가능성이 크고 민주주의의 이념과는 거리가 멀어집니다.

이와 관련하여 의회 안건 표결 시 소속 정당의 당론과 관계없이 유권자의 의사나 의원 자신의 소신에 따라 투표하는 크로스 보팅(Cross voting) 문화가 정착되어야 한다는 주장도 있습니다. 이는 정당의 입장과 관계없이 자유롭게 투표한다고 해서 자유 투표 또는 교차 투표라고 불리는데, 미국 의회에서는 흔히 볼 수 있는 현상입니다. 우리나라도 2002년 국회법 개정 결과 “의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 당론에 관계 없이 양심에 따라 투표한다”는 조항이 명시되어 공식적으로 자유 투표를 허용하고 있습니다. 시민들 중에는 소속 정당이 아니라 후보자 개인의 능력과 덕성을 기준으로 투표하는 사람도 있고, 현재 존재하는 정당 가운데 자신의 의견을 반영하고 지지할 만한 정당이 없는 사람도 있을 것입니다. 그러므로 다수의 지지로 선출된 의원들은 자신들이 시민의 대표자임을 기억하고, 당의 이익이 아니라 우리 사회에 필요한 정책을 선택하기 위해 노력해야 할 것입니다.

나. 정당을 선택하는 방법

정당에 대한 구체적인 정보 파악

현명한 유권자가 되는 것은 투표소에서 어떠한 선택을 하는가에 달려있습니다. 물론 그 선택에 정당이란 존재하지 않으며, 자신이 선택한 사람의 당선 여부가 가장 중요하다는 것을 의미하지는 않습니다. 오히려 보다 나은 대표자를 찾기 위해 얼마나 따져보고 고민하였는가, 즉 어떤 과정을 거쳐 그런 선택을 했느냐가 중요합니다. 또한 선택의 기준과 근거가 더욱 중요하다고 할 수 있습니다.

현명한 선택을 하기 위해서는 정당의 목적, 이념, 정책 등 각각의 정당에 대한 구체적인 정보를 파악하는 것이 필수적입니다. 후보자로 출마한 사람들의 개인적 인물됨을 모두 파악하기가 어려울 뿐더러, 대다수의 후보자가 특정한 정당에 소속되어 있기 때문에 정당의

특징과 정책을 파악하는 것이 우선되는 것입니다. 게다가 우리나라의 유권자들은 국회의원 선거를 포함하여 지방의회의원 선거에서 개별 후보자 외에 정당에도 투표를 해야 하기 때문에 정당에 대한 정보를 더욱 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있습니다.



정당등록현황

그렇다면 정당에 대한 정보는 어떻게 알 수 있을까요? 우리나라 정당 등록현황은 중앙선거관리위원회 누리집에서 확인할 수 있습니다. 왼쪽 QR코드를 스캔하면 중앙선거관리위원회 누리집의 정당 등록 현황으로 연결됩니다. 그리고 각 정당의 구체적인 정보는 해당 정당의 누리집을 검색해서 찾아볼 수 있습니다.

각 정당은 이념과 가치, 정책 등을 누리집을 통해 국민에게 공개하고 있습니다. 거의 모든 정당은 추구하는 이념과 가치를 체계화하여 정책의 큰 줄기인 '정강'을 발표합니다. 정당이 추구하는 정치적 이념을 나타내는 정강이나 강령은 정당의 누리집에서도 확인할 수 있고, 중앙선거관리위원회 누리집에서도 확인할 수 있습니다(중앙선거관리위원회>분야별정보>정당·정치자금>강령·당헌). 각각의 정강을 보고 자신의 생각과 비교하는 것도 선거와 정치에 참여하는 첫걸음일 수 있습니다. 정당들이 제시한 정강을 읽으면서 내가 꿈꾸는 세상을 만들고자 하는 정당인지를 확인하는 것입니다.

정당별 주요 정책과 공약 비교

모든 정당의 홈페이지를 검색하고 강령을 찾아 읽어 볼 수 있다면 좋겠지만 그렇게 하는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 그래서 지지하는 정당을 선택하기 위해 현실적으로 가장 쉽게 할 수 있는 방법은 정당별 주요 정책과 공약을 비교하는 것입니다. 자신이 가장 중요하게 생각하는 분야와 사안에 대해 각 정당이 취하는 태도를 살펴보는 것입니다. 경제, 저출산·보육, 부동산, 대북관계와 외교 안보 분야 등 여러 문제에 대해 각 정당의 정책이 바람직한지 생각해 보고 정당을 선택하거나 그 정당이 속한 후보자를 선택하는 것입니다. '유권자에게 맞는 정당 찾기 테스트'가 있는 누리집과 앱을 활용하는 것도 도움이 될 수 있습니다. 여러 정보를 종합하여 최대한 신중하게 생각하고 꼼꼼하게 비교해서 선택하고자 노력하는 것은 유권자로서의 의무이기도 합니다.

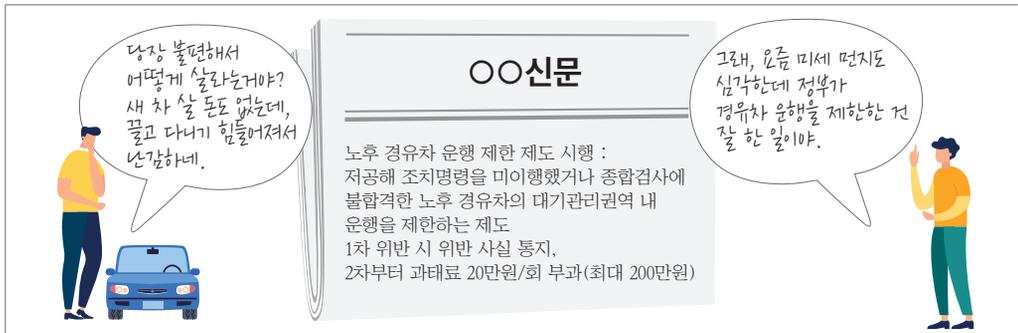
정당·후보자 정책 비교 방법

<ul style="list-style-type: none"> • 각 정당별 10대 공약 찾아보기 • 10대 정책 우선순위 비교하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 10대 공약 찾아보기 • 내가 원하는 공약 점수 매기기 	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자 공약 순위 매기기 • 같은 공약 차이점 찾아보기
<ul style="list-style-type: none"> • 정당정책에 대한 언론 평가 기사 읽어보기 	<ul style="list-style-type: none"> • 관심 공약 친구들과 토의하기 • 토론 후 공약에 대한 순위 매기기 	<ul style="list-style-type: none"> • 지난 선거에서 나왔던 공약이 반복되고 있는지 살펴보기

출처: 중앙선거관리위원회(2020). 「만18세, 대한민국 유권자가 되다!」 (p.49)

정책과 공약은 어떻게 비교하고 평가할까?

가. 정책과 선거의 관계



선거에서 정당별 주요 정책과 공약을 비교하는 것이 중요한데, 과연 정책이란 무엇이며 선거와는 어떤 관련이 있을까요? 정책이란 정부 또는 공공기관이 공적 목표를 달성하기 위하여 마련한 장기적인 행동 지침을 의미합니다. 대학 입시 제도를 어떻게 운영할 것인가, 환경 보호를 위해 어떤 법률을 만들고, 경제 활성화를 위해 어떤 사업을 시행할 것인가 등은 모두 정책과 관련되어 있습니다. 어떤 정책이 채택되느냐에 따라 사회 전체와 개인의 삶은 매우 달라집니다. 그렇기 때문에 우리는 정책에 관심을 가지고 자신의 의견을 정책에 반영하고자 노력해야 하는 것입니다.

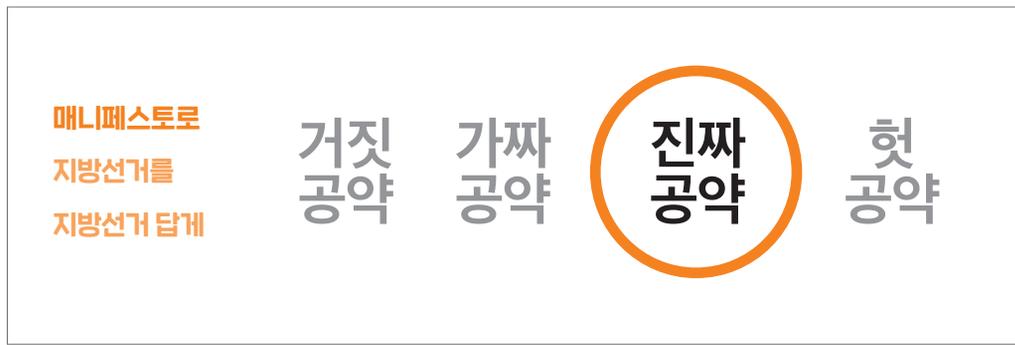
특히 선거기간이 되면 더욱 많은 관심을 가져야 합니다. 선거에서 정당들은 다양한 정책을 제시하여 유권자에게 지지를 호소합니다. 이 과정에서 시민들은 평소에는 잘 알지 못했던 정당의 이념과 정책, 지역 문제, 우리 사회의 주요 쟁점 등을 살펴볼 수 있게 됩니다. 그런 점에서 선거는 정치 교육의 기회를 제공한다고도 할 수 있습니다.

선거에서 정당이나 후보자가 제시하는 다양한 정책을 살펴보고 투표하는 것은 매우 중요합니다. 어떤 정당의 어떤 후보가 당선되느냐에 따라 정책은 달라질 수 있고, 이는 우리 사회의 변화에 큰 영향을 끼칠 수 있기 때문입니다.

나. 선거에서 공약의 중요성

대표자를 선택하는 기준이 되는 공약

주요 정책과 더불어 선거에서는 후보자나 정당의 공약을 확인하는 것이 중요합니다. 공약이란 선거 때 입후보자나 정당이 유권자에 대해서 행하는 공적인 약속을 의미합니다. 후보자가 당선될 경우 어떤 정책을 시행할 것인지에 대한 구체적인 선언의 형식으로 제시됩니다. 이를 통해 후보자의 정치적 견해와 신념을 알리고 국민 여론을 수렴하는 기능을 하는 것입니다. 공약은 후보자에게는 당락을 결정짓는 중요한 요소이며, 유권자에게는 자신이 원하는 대표를 선별할 수 있는 좋은 근거가 됩니다.



지속적인 관심이 필요한 공약

그렇다면 공약은 어떻게 만들어질까요? 정당과 후보자는 공약을 만들 때 일반적으로 두 가지를 고려합니다. 하나는 유권자들의 의견입니다. 선거에서 많은 득표를 해야 하기 때문에 다수의 유권자들이 선호하는 공약을 만들고자 노력하게 되는 것입니다. 다른 하나는 후보자 개인이나 정당이 추구하는 가치와 목적입니다. 대부분의 정당이나 후보자들은 당선되면 어떤 정책을 펼치겠다는 자기 나름대로의 포부를 가지고 있으며 이러한 것이 공약으로 표현되기 때문입니다. 공약을 만들 때, 유권자의 선호를 고려하여 표를 많이 얻는 것에만 집중하게 되면 후보자 간의 공약은 매우 비슷해지는 경향이 나타나기 쉽습니다. 그 결과 오히려 후보자들 간의 차이점이 뚜렷하게 드러나지 않게 됩니다. 그렇다고 유권자의 의견을 무시하게 되면 유권자의 지지로부터 멀어지게 됩니다. 이러한 점을 고려할 때, 후보자는 자신의 신념과 가치를 지니면서도 시민들이 무엇을 원하는지 경청하는 자세가 필요합니다. 그리고 유권자는 정당과 후보자에게 우리 사회를 위해 필요한 정책을 적극적으로 요구하고, 선거에서 제시된 공약이 헛된 약속이 되지 않도록 지속적으로 관심을 가져야 합니다.

이렇게 공약과 정책을 중심으로 한 선거를 ‘정책 선거’라고 부릅니다. 정책 선거에서는

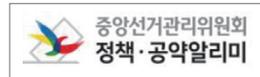
투표를 통해 당선자가 결정되는 것으로 끝나지 않기 위해 유권자가 해당 후보의 공약이 제대로 지켜지는지를 감시하고 평가해야 합니다. 이를 토대로 다음 선거에서 해당 정당과 후보의 지지 여부를 결정해야 합니다. 이와 관련하여 우리나라에서는 2000년대 이후 시민단체를 중심으로 매니페스토(Manifesto) 운동이 확산되기도 했습니다. 매니페스토는 정책 목표와 예산, 추진 일정 등 이행 가능성을 구체적으로 제시한 공약을 의미하는 것으로, 공약이 헛된 약속이 되는 것을 방지하는 효과가 있습니다.

매니페스토 정책선거 흐름



선거정보 관련 참고 사이트

- 중앙선거관리위원회에서 제공하는 정책공약알리미(<http://policy.nec.go.kr/>)는 정당정책과 당선인 공약을 제공한다. 예를 들어, 정당정책에서 19대 대통령 선거를 선택하면 35개의 정당 중에서 자료를 제출한 정당의 정책 순위, 공약 분야, 목표, 이행 방법, 이행 기간, 재원 조달 방안 등의 정책 내용을 확인할 수 있다.



다. 공약의 평가 기준

그럼 2016년 20대 국회의원선거 당시 주요 정당들이 내세웠던 공약을 살펴 보겠습니다.

2016년 20대 국회의원선거 당시 각 정당별 주요 정책 공약

2016년 국회의원선거 정당별 주요 공약			
A당 내수산업 활성화로 일자리를 만들겠습니다!	B당 소득하위 70% 어르신에게 기초연금 30만 원을 차등없이 드리겠습니다.	C당 불공정한 경제구조를 바꾸고 미래형 신성장산업을 육성하여 미래 먹거리를 준비하겠습니다.	D당 내 월급이 오르는 경제

출처 : <중앙선거관리위원회 홈페이지 정책공약>정당 기본 정책 내용을 참고로 재구성

위 공약 중에서 얼마나 많은 공약들이 제대로 지켜졌는지 평가해보고 21대 국회의원 선거 결과와 비교해보는 것도 흥미롭습니다. 그런데 누군가 일자리를 만들겠다고나 불공정한 경제구조를 바꾸겠다고 공약을 평가해보라고 하면 생각보다 그 이행 여부를 판단하기가 쉽지 않습니다. 그렇다면 이런 공약들을 평가하는 방법, 기준에 대해 살펴 보겠습니다.

공약을 평가하는 기준은 매우 다양할 수 있지만, 그 중에서도 매니페스토(Manifesto)를 통해 제시된 공약의 평가 기준을 중심으로 살펴보기로 하겠습니다. 매니페스토란 선거에 임하는 정당이나 후보자가 유권자에 대한 계약으로서의 구체적인 목표, 추진 우선순위, 이행 방법, 이행 기간, 재원 조달 방안을 명시한 공약을 의미합니다. 공약이 구체적으로 제시되어야 이 공약이 무엇을 하려고 하는 것인지, 제대로 실현되었는지를 평가할 수 있기 때문에 매니페스토는 정책선거에 있어서 매우 중요하다고 할 수 있습니다. 공약의 구체적인 평가 기준은 다음과 같습니다.

첫째, 공약의 타당성입니다. 목표가 적절하고 방법이 구체적일 때에 타당성이 높다고 할 수 있는데, 내용 타당성이나 재정 타당성 등으로 구체화해서 생각해 볼 수 있습니다. 예를 들어 어느 총선 후보자가 자신이 당선되면 지역 경제 활성화를 위하여 국제공항을 짓겠다고 공약을 제시했다고 가정해봅시다. 이때 지역의 인구와 국내외 이동 인구 등을 볼 때 공항 건설이 적절한지 그 내용의 타당성을 살펴볼 수 있습니다. 내용 타당성이 옳다고 해도 공항 건설에 필요한 재원을 마련하기 어렵다면 재정 타당성이 약한 공약이 되는 것입니다. 따라서 유권자는 공약의 타당성을 여러 가지 관점으로 살펴볼 필요가 있습니다.

둘째, 공약의 합리성입니다. 여기서 합리성이란 경제적 효율성을 의미하는데, 비용 대비 성과가 높은가, 그리고 공약의 추진에 있어 저비용의 다른 대체 수단이 있는가 등을 살펴보면 합리성 여부를 판단하는 데에 도움이 됩니다. 예를 들어 A 후보는 특정 지역의 재개발 사업에 찬성하고, B 후보는 반대한다고 했을 때 유권자는 비용 대비 성과 및 저비용의 다른 대체 수단을 살펴보고 누구의 공약이 더 합리적인 정책인지 판단 후 선택해야 하는 것입니다.

셋째, 공약의 실현 가능성입니다. 아무리 좋은 공약이라도 실행 불가능하면 텅 빈 약속에 불과합니다. 따라서 유권자는 아무리 솔깃한 공약이라도 그 공약이 실현 가능한 것인지 살펴보아야 합니다. 예를 들어 어떤 국회의원 후보가 자신의 지역구에서 상권을 살리기 위해 지역 주민의 소득세와 법인세의 세율을 낮추어 주겠다고 공약을 내세웠다면 이는 실현 불가능한 공약이 되기 쉽습니다. 소득세나 법인세는 국세로서 법률로 세율이 정해진 것이고, 특정 지역의 세율만 조정하는 것은 개별 국회의원의 권한으로 할 수 있는 일이 아니기 때문입니다.

어떤 후보자를 선택해야 할까?

가. 후보자의 자질

선거에 출마하는 후보자의 대부분은 정당에 소속되어 있고, 정책은 의원 개인이 혼자 추진하는 것이 아니라는 점에서 후보자보다 후보자가 속한 정당을 보고 선택하는 것이 더 중요하다고 여겨질 수도 있습니다. 그러나 후보자의 개인적인 자질 역시 중요한 판단 기준입니다. 그렇다면 우리가 공직 후보자에게 기대하는 자질에 대해 살펴보겠습니다.

사람들마다 선거에서 특정한 후보자를 선택하는 이유는 다를 수 있습니다. 그 후보자가 자신이 지지하는 정당에 소속되어 있다는 이유로 선택하는 사람이 있는 반면, 또 다른 사람은 특정한 정책을 시행하겠다는 공약 때문에 그를 택할 수도 있습니다. 그리고 해당 후보가 다른 후보들보다 도덕적으로 청렴하고 유능하다는 이유로 선택하는 사람도 있습니다. 일반적으로 유권자가 특정 후보에게 투표를 하는 데에는 정당에 대한 선호, 정책에 대한 지지, 후보자 개인에 대한 판단 등이 모두 작용합니다. 특히 후보자가 지닌 전문성이나 도덕성은 정당에서 내세운 정강이나 정책을 실현하는 데 중요한 요소로 보는 경향이 있습니다.

도덕성과 청렴성에 대한 요구

사람들은 일반적으로 공직자에게 도덕적이고 청렴할 것을 기대합니다. 어쩌면 보통의 사람에게 기대하는 것보다 높은 수준의 윤리를 요구하기도 합니다. 그것은 공직의 특성상 직무를 수행하는 과정에서 부패를 저지르거나 사적인 이익을 취하는 등의 위험성을 없애고, 공공의 이익에 봉사할 수 있는 사람이 그 자리를 맡아야 한다는 생각이 우리 안에 있기 때문입니다. 그래서 뉴스에서 정치인의 부정부패에 대한 기사를 접하면 더욱 분노하고, 선거에 출마하거나 공직에 오르려는 후보자의 도덕성을 검증하려고 합니다. 이렇게 유권자들이 후보자의 도덕성이나 청렴성에 대하여 관심을 가지는 것은 당연한 일입니다. 만약 어떤 정당에서 부동산 투기를 억제하고 소득 재분배를 통해 불평등을 완화하겠다는 공약을

제시했다고 생각해보십시오. 그런데 그 정당에서 공천한 후보자가 부당한 방법으로 부동산과 부를 축적한 사람이라면 해당 정당이나 후보가 공약을 제대로 이행할 거라 기대할 수 있을까요? 아마 그렇게 생각하기는 어려울 것입니다.

실제로 매년 홍수 때문에 도시가 물에 잠기는 베네치아의 시민들은 정치인들의 부정부패로 지속적인 피해를 입고 있습니다. 홍수 피해를 줄이기 위해 이동식 장벽을 설치하는 프로젝트가 2003년에 시작되어 2016년 완공될 계획이었지만, 정·재계 인사들의 뇌물 수수와 돈세탁 등 부정부패 스캔들이 터지면서 프로젝트가 지연되고 있기 때문입니다. 이런 사례에서 드러나듯 후보자의 도덕성이나 청렴성은 개인적인 문제로만 넘겨버릴 수 없는 요소입니다. 게다가 특정 정당에 소속되어 있는 후보자의 도덕성에 대한 문제가 자주 제기될 경우, 해당 정당의 이미지가 나빠지게 될 뿐 아니라 정치와 정치인 전체에 대한 불신이 심화될 위험도 있습니다.

전문성과 정치적 능력에 대한 요구

도덕성이나 청렴성뿐 아니라 후보자의 전문성과 리더십 등 정치인으로서의 능력 또한 중요한 요소입니다. 아무리 도덕적이어도 정치적 판단력이나 일을 추진하는 능력이 부족하다면 개인으로서 좋은 사람일지 모르지만 훌륭한 정치인이라고 할 수는 없습니다. 물론 이것은 지식이 많아야 한다거나 학력이 높아야 한다는 것을 의미하지는 않습니다. 사실 정치인은 특정한 분야의 정책만을 다루는 것이 아니라 국민의 삶과 관련된 모든 정책에 관심을 가져야 한다는 점에서 한 분야의 전문성을 깊이 요구하기는 어려울 수 있습니다. 법조계에 종사하던 사람이나 사업을 하던 사람이 정치인이 된다고 해서 법이나 경제 분야의 문제만 맡을 것이 아니라 교육이나 복지, 환경 등과 관련된 문제에 대해서도 다루어야 합니다. 그런 점에서 선출직 공직자들에게 요구되는 정치적 능력은 모든 관련 지식을 잘 아는 것보다 시민들의 다양한 의견과 이해 관계를 파악하고자 노력하는 태도, 공감과 소통 능력, 의견 차이를 조율하는 협상 능력 등에 더욱 가까울 것입니다. 가능한 많은 사람들의 목소리에 귀를 기울이고, 다양한 관점에서 문제를 바라보면 사태를 객관적으로 바라보게 되고 더 좋은 정책을 만들거나 실행할 수 있는 능력이 생길 수 있습니다.

나. 후보자 평가의 기준

유권자는 후보자의 개인적 자질에 대해 알 권리가 있으며, 후보자에 대해 충분한 정보가 제공될 때 올바른 선택을 할 수 있습니다. 하지만 정당이나 정책과는 달리 후보자의 개인적

자질을 판단하는 것은 쉽지 않습니다. 오랫동안 정치를 했던 유명 인사라고 해도 개인의 도덕성이나 전문성을 판단할 만한 정보를 얻기가 쉽지 않은데, 처음 정치에 입문하는 후보자의 경우는 더욱 어렵습니다. 그렇다면 후보자의 자질을 평가하는 방법에 대해 알아보겠습니다.

선거 공보물 꼼꼼히 살펴보기

유권자들이 후보자 개인에 대해 알 수 있는 가장 대표적인 방법은 선거기간에 각 가정으로 배달되어 오는 우편물, 즉 선거 공보물을 꼼꼼히 살펴보는 것입니다. 선거관리위원회에서는 선거기간이 되면 후보자들의 경력, 재산, 납세 여부 등이 기재된 선거 공보물을 유권자들에게 발송합니다. 이는 사적인 정보이지만 후보자의 자질을 판단할 만한 근거가 될 수 있기 때문에 선거 전 각 유권자의 가정으로 보내지는 것입니다. 예를 들면 범법 행위 이력을 통해 도덕성의 일면을 엿볼 수 있으며, 경력이나 업적을 통해 전문성이나 리더십과 같은 자질을 유추할 수 있습니다. 유권자는 이를 참고하여 자신이 선택할 후보를 결정할 수 있습니다.



후보자의 자질 평가 지표

후보자의 개인적인 자질에 어떤 것들이 있으며, 어떻게 측정할 수 있는지에 대한 연구는 많지 않습니다. 그러나 2014년 중앙선거관리위원회에서 연구한 후보자의 자질 평가 지표에는 ‘적극성, 리더십, 소통, 전문성’이라는 요소가 담겨 있습니다. 이러한 기준에 따라 선거에 출마한 후보자나 당선자를 평가해 봄으로써 어떤 사람이 우리의 대표자가 되어야 할지 고민해보는 것도 의미가 있습니다.

하지만 맨 첫 장에서 살펴보았듯이 지나치게 높고 이상적인 기준으로 후보자를 평가하고 해당 기준에 미치지 못하면 모두 비슷하다는 식의 무관심과 회의적인 태도로 이어지는 것은 경계할 필요가 있습니다. 후보자의 자질도 다음의 네 가지를 모두 다 갖추면 가장 좋겠지만, 현재 우리 사회에서 가장 요구되는 대표자의 자질이 무엇인지 고민하면서 우선 순위를 찾아보는 것이 좋은 방법입니다. 우리가 꿈꾸는 사회는 하루 아침에 완벽하게 달성될 수 있는

것이 아니라, 시민들의 참여와 관심, 지지를 통해 한 걸음씩 나아갈 수 있기 때문입니다. 그 과정에서 선거를 통해 선출되는 당선인이 어떤 역할을 할 수 있을 것인가 역시 시민들의 선택에 따라 달라집니다.



출처: 중앙선거관리위원회(2014). 「매니페스토 선거공약 평가지표」(pp.33~36)

누 구 를 뽑 아 야 하 는 가 ?

선거에서 유권자가 서로 경쟁하는 후보들 가운데 최선의 선택을 하기 위해
채택해야 할 기준과 올바른 선택을 방해하는 요인을 구별해 봅시다.

- ① 선거에서 유권자의 올바른 선택을 방해하는 요인을 네 가지 이상 적고, 이유를 써 보세요.
그리고 모둠원과 생각을 나눠보세요.

<p><예시> 우리 지역 출신</p>		
<p>내가 위와 같은 요인을 선정한 이유는</p> <hr/> <hr/>		

- ② 선거에서 최선의 선택을 위해 우리가 고려해야 할 후보자의 기준과 그 이유를 써 보세요.
그리고 모둠원과 생각을 나눠보세요.

<p><예시> 정책, 공약</p>		
<p>내가 위와 같은 기준을 선정한 이유는</p> <hr/> <hr/>		

③ 다음 후보자 정보 공개자료를 자세히 살펴보고 그 아래 질문에 답해 보세요.

후보자 정보 공개자료

1. 인적 사항

기호	후보자 성명	생년월일	㉠	㉡	㉢	㉣	㉤

2. ㉢ 상황 및 ㉣ 사항

㉢ 상황	㉣ 사항

3. 최근 5년간 ㉤ 납부·체납 실적 및 ㉥ 기록

㉤ 납부 및 체납 실적	후보자 ㉥ 기록

4. 소명서

① ㉠~㉥에 알맞은 후보자의 정보는 무엇일까요?

<예시>

소속 정당명	성별	직업	학력	
경력	재산	병역	세금	전과

Tip. 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 공직선거법 제65조(선거공보) 8항을 찾아 보세요

② 위와 같은 정보를 유권자가 알아야 하는 이유가 무엇인지를 생각해 보고, 모둠원과 의견을 나눠 보세요.

[참고문헌]

- 강원택(2019). 한국 정치의 결정적 순간들. 21세기북스.
- 고양사회교사모임(2017). 쓸모있는 인문수업 정치학. 이룸북.
- 김하열(2018). 헌법강의. 박영사.
- 김순영, 김형철, 서현진, 유진숙, 윤석준, 이관후, 이은정, 이재철, 전용주, 정하윤, 조희정, 주장환, 차재권, 한정택, 허석재(2016). 민주시민교육 표준모델(중·고등학생용). 중앙선거관리위원회.
- 심지연(2015). 현대정당정치의 이해. 백산서당.
- 앤드류 헤이우드 지음, 조현수 옮김(2019). 정치학. 성균관대학교출판부.
- 양윤선, 이소영(2014). 나를 위한 최소한의 정치 상식. 시공사.
- 오스틴 래니 지음, 권만학 외 옮김(2004). 현대정치학. 을유문화사.
- 이극찬(1994). 정치학. 법문사.
- 이효건(2019). 청소년, 정치의 주인이 되어볼까?. 세계절.
- 임진희·김연수·명영준·여혜원·장다예·정윤주(2018). 정치는 잘 모르는데요. 21세기북스.
- 중앙선거관리위원회(2014). 메니페스토 선거공약지표. 중앙선거관리위원회.
- 현재 2003.10.30. 2002헌라1.

[URL 자료]

- (67쪽) 국회법 제114조 제2항, 국가법령정보센터
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=214587#searchId0>(검색일: 2020.5.5.)
- (68쪽 QR코드) <https://m.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000350.do?menuNo=200476>
- (68쪽) 대한민국 정당의 역사 [재미있는 민주주의 이야기]
https://www.youtube.com/watch?v=6--2l2_8W8k(검색일: 2020.5.5.)
- (71쪽 이미지) <http://policy.nec.go.kr/>
- (74쪽) “베네치아 반복되는 홍수 이면엔 ‘부정부패 스캔들’” (서울신문, 2019.11.18.)
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191118500136&wlog_tag3=naver(검색일: 2020.5.5.)

집필진



김홍탁 귀일중학교

나혜영 예일여자고등학교

배은순 수원고등학교

양지훈 안산공업고등학교

이강숙 초은고등학교

이서영 서울사대부설초등학교

이수경 자양고등학교

정필운 한국교원대학교

주종진 브니엘여자고등학교

지병근 조선대학교

황선영 양산고등학교

황정숙 작전고등학교

검토진



김서연 서울사대부설중학교

김지윤 계림고등학교

김태우 구미여자고등학교

도선경 기계중학교

송소연 이화여자대학교

양 설 석천중학교

윤예린 광덕고등학교

이경화 이화여자대학교

이상환 한국외국어대학교

이수경 남후초등학교

이효건 경기경영고등학교

홍석노 세종특별자치시교육청

어서 와,
**선거는
처음이지?**

발행일 2020년 9월
발행처 교육부 17개 시도교육청
편집·디자인 (주)세일포커스 02)2275-6894~6
발간등록번호 경북교육 2020-26

※ 본 자료는 교육부와 17개 시도교육청이 함께 개발한 선거교육 자료로 교육 이외의 목적으로 내용의 일부 혹은 전부를 복제·배포할 수 없습니다.

어서 와,

선거는 처음이지?

