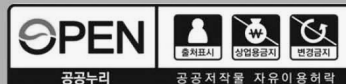


발간등록번호

34-9761045-210003-09



ISSN 2287-5212(Print)
ISSN 2765-3129(Online)

선거연구

The Study of Election

제14호 | 2021



公明選舉



중앙선거관리위원회
www.nec.go.kr

차례



• 누가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는가? 제21대 총선을 중심으로 박상운	5
• 사전투표제도의 효과에 대한 분석: 2014년에서 2020년까지 실시된 전국단위 선거를 중심으로 김정곤 · 권영주	31
• 고3 유권자의 정치참여 실태 및 요인: 21대 국회의원선거를 중심으로 이창호	61
• 재·보궐선거의 현황과 과제: 책임정당정치의 복원 윤종빈	85
• 정당 간 양극화를 통해 본 유권자의 투표참여 가상준	111
• 우편투표의 확대와 보통선거원칙의 실현 이부하	137
• 당간 차원 및 당내 차원 대표성 제고를 위한 선거제도 개혁방안: 누가 누구를 대변해야 하는가? 문우진	159

CONTENTS



• Who is exposed to fake news and falls for it in the 21st general election? Park, Sang Un	5
• The Empirical Analysis on the Effect of Early Voting System Kim, Jeong-gon · Kwon, Young-joo	31
• A Study on the Political Participation of 12th Grade Voter and its Factors: Focusing on 21st General Election Lee, Changho	61
• The Present and Future Challenges of By-elections: focusing on the responsible party politics Yoon, Jongbin	85
• Voters' participation in Election and Partisan Polarization Ka, Sangjoon	111
• Expansion of Voting by Mail and Realization of Common Election Principles Lee, Boo-Ha	137
• Electoral System Reform Plans to Improve Interparty and Intraparty Representativeness: Who Should Represent Whom? Moon, Woojin	159

누가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는가? 제21대 총선을 중심으로*

박상운 | 고려대학교

✦ 국문요약 ✦

누가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는가? 가짜뉴스에 대한 국내의 기존 연구들은 주로 법률적 또는 자율적 규제방안들을 논의해 온 반면에, 선거 과정에서 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 유권자의 특성을 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구의 목적은 제21대 총선에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는지를 분석하는 데 있다. 분석결과, 미래통합당을 좋아하거나, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록 가짜뉴스를 접할 가능성이 낮았다. 반면에, 정치 지식이 많거나, 뉴미디어를 자주 사용하거나, 온라인 토론에 참여하는 유권자일수록 가짜뉴스를 접할 가능성이 높았다. 한편, 더불어민주당을 좋아하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 낮은 데 비해, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 높았다. 이를 통해 우리는 유권자의 특성에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도에 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 근본적으로 가짜뉴스의 폐해를 최소화하기 위해서는 법률적 또는 자율적 규제보다 유권자 개인들에 초점을 맞춘 미디어 리터러시(media literacy) 교육의 활성화가 필요함을 시사한다.

주제어 | 가짜뉴스, 노출, 신뢰, 미디어 리터러시, 총선

* 본 논문을 심사해주신 익명의 심사위원님 세 분께 감사의 말씀을 드립니다.

I. 서론

오늘날 우리의 일상에서 ‘가짜뉴스(fake news)’는 낯선 용어가 아니다. 우리는 TV, 인터넷, 소셜네트워크서비스(Social Network Service)를 통해 언제든지 가짜뉴스를 접할 가능성이 있다. ‘가짜뉴스’에서 ‘가짜’는 “거짓을 참인 것처럼 꾸민 것”을 의미한다(국립국어원 표준국어대사전 2021). 즉, 가짜뉴스는 실제로 있었던 일이나 현재에 있는 일인 사실(事實)이 아니라, 사실인 것처럼 꾸민 허위(虛僞)에 기반한다. 가짜뉴스의 확산은 진실과 거짓의 경계가 모호한 탈진실(post-truth) 시대의 등장으로 보기도 한다(Lee McIntyre, 김재경 역 2019). 물론, 가짜뉴스의 등장이 새로운 현상은 아니다. 가짜뉴스는 여론을 조작하기 위한 프로파간다(propaganda), 백신이나 유전자변형식품(GMO)에 대한 과도한 불신을 조장하는 방식 등으로 이전부터 여러 분야에서 종종 등장해 왔기 때문이다(최은창 2020). 특히, 가짜뉴스는 선거 과정에서도 나타났는데, 2016년 미국 대선을 계기로 주목받기 시작했다(황치성 2018). 2016년 미국 대선에서 프란치스코(Francis) 교황이 도널드 트럼프(Donald Trump) 후보를 지지했다는 가짜뉴스가 대표적이다. 그리고 가짜뉴스는 미국뿐만 아니라 다른 국가들에서도 문제가 되었다. 예를 들면, 2017년 프랑스 대선에서는 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 후보가 사우디아라비아로부터 선거 자금을 지원받았다는 가짜뉴스가 확산되었다.

우리가 선거 과정에서 가짜뉴스의 확산에 주목해야 하는 이유는 가짜뉴스가 유권자의 의사결정 과정을 왜곡할 가능성이 있기 때문이다(심홍진 2017). 선거 과정에서 등장하는 대부분의 가짜뉴스는 당파성을 가지면서, 정당 또는 후보자의 유불리(有不利)에 따라 선거 운동 수단으로 활용된다. 이로 인해 유권자는 후보자에 대한 정확한 정보를 바탕으로 판단을 하기 어렵게 되고, 유권자의 기대와는 상반된 선호를 갖거나 자질이 낮은 대표자를 선출할 가능성이 있다(Allcott et al. 2017). 그리고 가짜뉴스의 확산은 후보자들이 사실에 기반하여 정책 토론을 하고, 유권자의 정책 선호에 따라 반응하는(responsive) 동기를 약화시킨다(Flynn et al. 2017). 대신에, 후보자들은 가짜뉴스를 활용하여 유권자의 정서만을 자극하고, 정책 경쟁이 아닌 네거티브 선거운동 전략을 구사할 가능성이 높아진다. 또한, 가짜뉴스의 확산은 유권자의 투표 행태에도 영향을 미칠 수 있다. 짐머만 외(Zimmermann et al. 2020)는 2017년 독일 의회 선거에서 기독교민주당(CDU)·기독교사회당(CSU) 연합에 투표하려 했던 유권자들 중에 상당수가 난민 관련 가짜뉴스로 인해 극우 정당인 ‘독일을 위한 대안(AfD)’에 투표했다는 분석결과를 제시한다. 이처럼 가짜뉴스의

확산은 민주주의가 작동하는 데 필요한 핵심 기제(mechanism)인 선거에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 연구주제라고 할 수 있다.

한편, 가짜뉴스에 관한 국내의 기존 연구들은 주로 법률적 규제와 인터넷서비스사업자에 대한 자율적 규제방안들을 논의해 왔다. 반면에, 선거 과정에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는지를 경험적으로(empirical) 분석한 연구들은 상대적으로 빈약한 편이다. 가짜뉴스에 대한 실효성 있는 대책을 마련하기 위해서는 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 유권자의 특성을 파악하는 것이 선행되어야 함에도 불구하고, 주로 법률적 또는 행정적 수단들만이 강조되어 온 것이다(염정윤 외 2019). 노성중 외(2017)는 2017년 제19대 대선을 전후하여 2차례의 온라인 패널조사를 실시했는데, 유권자가 가짜뉴스를 접하는 것과 신뢰하는 것 사이에는 상관관계가 없다는 분석결과를 제시한다. 즉, 모든 유권자가 가짜뉴스를 접하는 것은 아니며, 설령 가짜뉴스를 접했다고 하더라도 무조건 신뢰하지 않는다는 것이다. 따라서 개인적 수준에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는지를 분석할 필요가 있다.

이에 본 연구의 목적은 제21대 총선에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는지를 분석하는 데 있다. 분석결과, 미래통합당을 좋아하거나, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 낮았다. 반면에, 정치 지식이 많거나, 뉴미디어를 자주 사용하거나, 온라인 토론에 참여하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 높았다. 한편, 더불어민주당을 좋아하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 낮은 데 비해, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 높았다. 이를 통해 우리는 유권자의 특성에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도에 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 근본적으로 가짜뉴스의 폐해를 최소화하기 위해서는 법률적 또는 자율적 규제보다 유권자 개인들에 초점을 맞춘 ‘미디어 리터러시(media literacy) 교육’의 활성화가 필요함을 시사한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2절에서는 가짜뉴스에 관한 기존 연구들을 검토하여, 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는데 영향을 미칠 수 있는 요인들을 제시한다. 그리고 3절에서는 ‘제21대 국회의원선거 유권자 정치의식조사’에서 활용한 변수들의 측정 방법과 분석모델을 제시한다. 또한, 4절에서 분석결과를 제시한 후에, 5절에서 결론을 내린다.

II. 가짜뉴스에 관한 기존 연구 검토

1. 가짜뉴스의 개념, 범위, 규제방안에 대한 논의

가짜뉴스에 관한 기존 연구들은 가짜뉴스의 개념, 범위, 규제방안과 가짜뉴스의 노출 및 신뢰 요인에 대한 두 갈래의 논의들로 구분할 수 있다.

먼저, 가짜뉴스의 개념에 대한 논의들은 가짜뉴스의 구성요소가 무엇이고, 어떤 종류의 정보들이 가짜뉴스의 범위에 포함되는지를 설명한다. 가짜뉴스의 개념은 학자들 또는 국가들마다 약간의 차이가 존재하지만, 일반적으로 가짜뉴스는 “뉴스 형식을 차용하여 의도적으로 타인을 속이기 위한 사실이 아닌 정보”라고 정의할 수 있다. 즉, 가짜뉴스는 남을 속여 넘기는 기만(欺瞞), 무엇을 하려고 꾀하는 의도(意圖), 진실이 아닌 것을 진실인 것처럼 꾸민 허위(虛僞), 뉴스 형식의 네 가지 요소들로 구성된다고 본다(국립국어원 표준국어대사전 2021; 김종현 2019; 황용석 외 2017). 연구자들은 가짜뉴스를 오정보(misinformation)가 아니라, 허위정보(disinformation)에 속한다는 점을 강조한다(박아란 2017; 조재현 2020). 왜냐하면 오정보는 오보(誤報)와 같이 기만(欺瞞)이나 의도(意圖)를 가지지 않고 실수로 만들어진 부정확한 정보이기 때문이다(최은창 2020). 그리고 풍자(satire)는 사실이 아니지만 사회 비평의 한 수단이자 타인을 속이려는 의도가 없고, 소문(rumor)도 사람들 입에 오르내려 전하여 들리는 말일 뿐 뉴스 형식을 갖추지 않았다는 점에서 가짜뉴스에 포함되지 않는다(박아란 2017; 윤성욱 2018; 조재현 2020). 또한, ‘가짜뉴스’가 아니라 ‘허위정보’라는 표현을 사용하는 것이 더 적절하다는 주장도 있다(박아란 2017; 황치성 2018). 왜냐하면 정치인들이 특정 정보가 허위가 아님에도, 상대 진영을 비판하거나 사실을 부인하기 위한 수단으로 ‘가짜뉴스’라는 표현을 쓰기 때문이다. 그리고 ‘가짜뉴스’라고 불리는 대부분의 허위정보들은 뉴스 형식을 빌리지 않은 경우들도 많아서, 용어의 포괄성이 떨어지기 때문이다.¹⁾

이러한 가짜뉴스의 개념과 범위에 대한 논의는 가짜뉴스를 어떤 방식으로 규제할 것인지와 연결된다. 만약 가짜뉴스의 개념과 범위를 포괄적으로 정의한다면, 규제 대상이 넓

1) 이러한 점들을 고려하면, 학술적인 측면에서는 ‘가짜뉴스’보다 ‘허위정보’라고 표현하는 것이 더 적절할 수 있다. 다만, 일반 시민들이 언론을 통해 ‘가짜뉴스’라는 용어를 더 빈번하게 접하고 익숙하게 느낄 수 있다는 점에서, 본 논문에서는 편의상 ‘가짜뉴스’라는 표현을 사용한다.

어져 표현의 자유가 침해될 위험이 있다. 반대로, 가짜뉴스의 개념과 범위를 구체적으로 정의한다면, 규제 대상이 한정되어 가짜뉴스의 폐해를 억제하는 효과가 떨어질 수 있다. 그래서 가짜뉴스의 규제방안에 대한 논의들은 법률적 규제와 자율적 규제를 다룬다.

먼저, 법률적 규제론은 정부가 법률을 통해 강제적으로 가짜뉴스의 유통을 금지시키고, 가짜뉴스의 생산자 및 유포자를 처벌하는 데 초점을 둔다. 사회 구성원들이 다양한 의견과 정보를 자유롭게 교환하는 표현의 자유가 최대한 보장되어야 하지만, 타인 또는 공동체에 피해를 줄 수 있는 가짜뉴스는 보호의 대상이 아니라 법률적 규제의 대상이라는 것이다. 그래서 여러 국가들이 가짜뉴스를 규제하기 위한 법률을 적용하거나, 의회에서 관련 법안들을 발의하고 있다(Hacıyakupoglu et al. 2018). 예를 들면, 프랑스는 정보조작대처법을, 독일은 네트워크법집행법을 시행하고 있으며(김종현 2019), 영국은 가짜뉴스 삭제를 의무화하는 법안을 검토하고 있다(권오성 2017). 그리고 한국도 이미 시행 중인 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률과 공직선거법 이외에, 국회에서 가짜뉴스 유포자의 형사처벌 및 과태료 부과, 인터넷서비스제공자의 가짜뉴스 삭제 및 모니터링 의무화, 언론중재위원회의 언론사에 대한 시정명령 등이 포함된 법안들이 발의되었다(최진웅 2018).

반면에, 자율적 규제론은 인터넷서비스사업자의 재량하에서 이용자가 가짜뉴스에 노출되는 것을 최소화하고자 한다. 왜냐하면 법률에 의한 강제적 규제는 이용자가 다양한 정보를 획득할 수 있는 자유를 제한하여, 이용자의 알 권리를 침해할 가능성이 있기 때문이다(조재현 2020). 특히, 법률에 규정된 가짜뉴스의 개념이 모호할 경우, 헌법에 명시된 표현의 자유(헌법 제21조 제1항), 사전검열의 금지원칙(헌법 제21조 제2항), 과잉금지의 원칙(헌법 제37조 제2항)에 위배될 가능성이 높다(황용석 외 2018). 이에 따라 인터넷서비스사업자는 가짜뉴스 생산자의 광고 수입을 차단하기 위해 광고서비스를 제공하지 않는다. 그리고 인터넷서비스사업자는 알고리즘(algorithm)을 수정하여 검색결과에서 가짜뉴스를 걸러내거나, 언론사들과 협업하여 팩트체크를 거쳐 가짜뉴스 여부를 표시하기도 한다. 예를 들면, 페이스북은 가짜뉴스 생산자에게 광고서비스를 제공하지 않고, 뉴스피드에 사실에 기반한 정보들을 우선적으로 게시하게 하며, 포인터네트워크에 의뢰하여 가짜뉴스를 검증한다(권오성 2017). 이러한 논의들은 다른 국가들의 가짜뉴스 관련 규제 방식들을 살펴봄으로써, 우리가 나아가야 할 가짜뉴스 규제 정책 방향의 실마리를 제공해 준다는 점에서 유용하다.

하지만 이는 법률적 규제이든 또는 자율적 규제이든 통제의 관점에서 가짜뉴스의 문제를 다룰 뿐, 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 이용자의 특성을 파악하지 못하는 한계가 있다.

즉, 모든 이용자가 가짜뉴스를 접하는 것은 아니며, 설령 가짜뉴스를 접했다고 하더라도 무조건 신뢰하는 것은 아니다(노성중 외 2017). 특히, 한국의 선거 과정에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는지를 분석한 연구들은 상대적으로 빈약한 편이다. 이에 본 연구는 가짜뉴스의 노출 및 신뢰 요인에 관한 기존 연구들을 바탕으로, 제21대 총선에서 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고, 신뢰하는지를 분석하고자 한다.

2. 유권자의 가짜뉴스 노출 및 신뢰 요인

유권자의 가짜뉴스 노출 및 신뢰 요인에 관한 기존 연구들은 정치이념이나 지지 정당 또는 지지 후보, 정치 지식, 미디어 사용 유형, 미디어 신뢰도, 개인의 성격, 불안감이 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 데 미치는 영향을 분석한다.

먼저, 유권자의 정치이념, 지지 정당 또는 지지 후보에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도가 달라진다는 주장이 있다. 정치이념은 “사회의 가치 배분에 있어서 정부의 역할에 대한 일반적인 태도”인데(Entman 1983), 유권자가 보수적인 가치 또는 진보적인 가치를 지향한다면 중도에 비해 이념 성향이 명확하다고 할 수 있다. 그리고 유권자가 특정 정당 또는 정당 소속의 후보를 지지한다면, 당파성을 가진다고 할 수 있다. 인간은 자신의 신념에 따라 정보들을 처리하는 방향성 동기화 추론(directionally motivated reasoning)을 한다. 만약 인간이 자신의 신념과 충돌하는 정보를 접하게 되면, 정서적으로 불안정한 상태가 되는 인지 부조화(cognitive dissonance)를 겪으면서 이를 회피하려고 한다(Festinger 1957). 특히, 이념 성향이 명확하거나 당파성을 가진 유권자는 자신의 신념과 일치하는 정보만을 찾거나 신뢰하는 반면에, 그렇지 않은 정보는 배제하거나 무시하는 확증편향(confirmation bias)이 강해질 수 있다(Frey 1986). 그래서 당파성을 가진 유권자는 지지 정당 또는 지지 후보에게 우호적인 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높은 반면에, 그렇지 않은 가짜뉴스는 접하더라도 불신할 가능성이 높다. 예를 들면, 지난 19대 대선에서 더불어민주당 문재인 후보에게 호감을 가진 유권자는 문재인 후보에게 불리한 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 낮은 데 비해, 자유한국당 홍준표 후보에게 호감을 가진 유권자는 홍준표 후보에게 유리한 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 높은 것으로 나타났다(노성중 외 2017). 그리고 김은정 외(2020)는 매우 보수나 매우 진보처럼 유권자의 이념 강도가 강할수록, 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 높다고 주장한다. 또한, 미국에서도 보수적인 유권자일수록, 조지 부시(George W. Bush) 행정부 당시 이라크가 대량살상무기(Weapons

of Mass Destruction)를 보유했다는 가짜뉴스를 신뢰했다는 분석결과를 제시한다(Nyhan et al. 2010). 즉, 가짜뉴스 내용과 유권자 당파성의 일치 여부에 따라 가짜뉴스에 대한 신뢰 정도가 달라질 수 있는 것이다. 따라서 유권자의 이념 성향이나 정당별 호감도에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성에 차이가 있을 것이다.

둘째, 유권자의 정치 지식이 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 데 미치는 영향에 대해서는 상반된 주장들이 있다. 먼저, 정치 지식이 많은 유권자일수록, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 낮다는 주장은 유권자가 정치와 관련된 다양한 정보를 바탕으로 가짜뉴스를 판별할 수 있다는 점을 강조한다. 앞서 언급한 것처럼, 인간은 신념에 따라 방향성 동기화 추론을 하기도 하지만, 다른 한편으로 공정하게 정보를 평가하는 분석적 동기화 추론(analytic motivated reasoning)도 한다(Vegetti et al. 2020). 정치 지식이 많은 유권자는 가짜뉴스가 지닌 허위 내용들을 반박할 수 있는 정보들을 찾아서 진실과 거짓을 구별할 수 있다. 백영민 외(2017)는 정치 지식이 많은 유권자일수록 팩트체크 뉴스를 접할 가능성이 높다는 분석결과를 제시한다. 이는 정치 지식이 많은 유권자가 가짜뉴스를 접하더라도 팩트체크 뉴스를 통해 가짜뉴스를 걸러낼 수 있는 동기가 있음을 의미한다. 그리고 베게티 외(Vegetti et al. 2020)도 정치 지식이 많은 유권자일수록, 가짜뉴스를 신뢰하지 않을 가능성이 높다는 분석결과를 제시한다.

반면에, 정치 지식이 많은 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높다는 주장이 있다. 왜냐하면 유권자가 정치 지식을 활용하여 가짜뉴스의 허위 내용을 교정(correction)하는 것이 아니라, 오히려 자신의 신념과 반대되는 정보가 가짜뉴스에 대한 신뢰를 강화시키는 역효과(backfire effect)를 일으킬 수 있기 때문이다. 예를 들면, 정치 지식이 많은 유권자여도 보수적인 이념 성향을 가지고 있다면, 실제로 이라크가 대량살상무기를 보유하지 않았다는 정보를 수용하기보다 이를 반박하려는 심리가 작동해서 대량살상무기를 보유했다는 가짜뉴스를 더 신뢰한다는 것이다(Nyhan et al. 2010). 그리고 노성중 외(2017)도 정치 지식이 많은 유권자가 사실에 기반한 실제뉴스뿐만 아니라 가짜뉴스도 접하고 신뢰할 가능성이 높다는 분석결과를 제시한다. 이는 유권자가 정치 지식을 통해 허위 내용을 걸러내기보다는 자신의 신념을 정당화하는 도구로 가짜뉴스를 활용할 수 있음을 의미한다. 따라서 유권자의 정치 지식 정도에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 달라지는지를 검정할 것이다.

셋째, 유권자가 자주 사용하는 미디어 유형에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도가 달라진다는 주장이 있다. 미디어 유형은 일반적으로 TV, 신문과 같은 기존의 전통적인 미디어와 인터넷, SNS(트위터/페이스북/카카오톡 등)와 같은 뉴미디어로 구분할 수 있다.

전통적인 미디어는 생산자가 소비자에게 일방적으로 정보를 전달해서 유권자가 의도치 않게 다양한 정보를 접할 가능성이 높다. 반면에, 뉴미디어는 유권자가 정보 소비자뿐만 아니라 생산자가 될 수 있고, 선호하는 정보만을 취사선택할 수 있다. 이에 뉴미디어를 주로 사용하는 유권자는 자신의 신념과 일치하는 정보만을 접하는 선택적 노출(selective exposure)을 할 가능성이 높다. 특히, 최근의 인터넷/SNS 환경은 이용자의 검색기록이나 방문 정보를 바탕으로, 개인의 선호와 일치하는 정보만을 걸러내서(filter bubble) 제공한다(Pariser 2011).²⁾ 예를 들면, 이용자가 평소에 보수(또는 진보) 성향의 유튜브 방송들을 시청할 경우, 인터넷/SNS는 보수(또는 진보)적인 정보나 콘텐츠들을 선별해서 추천 목록에 표시(curation)하여 개별적으로 맞춤 제공한다(한국정보통신기술협회 정보통신용어사전 2021). 이러한 뉴미디어의 정보 환경은 가짜뉴스가 만들어지고 전파되는 최적의 조건을 갖추고 있다(심홍진 2017; 조은희 2019). 따라서 TV나 신문보다 인터넷이나 SNS 등 뉴미디어를 자주 사용하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높을 것이다.

넷째, 유권자가 기존의 주류(mainstream) 언론들을 불신할수록, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높다는 주장이 있다(Bauer et al. 2020; Zimmermann et al. 2020). 유권자가 주류 언론이 당파성을 가진다고 인식하면, 그 언론이 편향적이라면서 불신하고 다른 미디어를 통해 자신의 신념과 일치하는 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 있다. 예를 들면, 2016년 미국 대선 당시, 공화당 지지자들은 주류 언론들이 힐러리 클린턴 후보에게 우호적이라고 인식하면서 주류 언론을 불신하고, 뉴미디어를 통해 도널드 트럼프에게 우호적인 가짜뉴스를 접하고 신뢰했다는 연구결과가 있다(Allcott et al. 2017). 그리고 주류 언론을 신뢰하는 유권자들은 주류 언론의 가짜뉴스에 대한 팩트체크 보도를 통해 허위정보를 교정함으로써 가짜뉴스에 덜 취약할 수 있다(Tsfati et al. 2020). 이는 유권자가 주류 언론을 불신할 경우, 팩트체크 보도가 오히려 편향되었다고 인식하면서 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 수 있음을 의미한다. 따라서 전통적인 미디어가 제공하는 정보를 불신하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높을 것이다. 바꿔 말하면, 유권자가 전통적인 미디어가 제공하는 정보를 신뢰할수록, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 낮을 것이다.

다섯째, 개인의 성격에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도가 달라진다는 주장이

2) 반면에, 인터넷/SNS 사용자의 선호에 맞는 정보만을 제공해서 정치 양극화를 심화시킨다는 필터 버블(filter bubble)의 부정적 효과가 실제보다 부풀려져 있다는 주장도 있다(Bruns 2019). 모든 인터넷/SNS 사용자들이 반드시 정보를 편식하는 것은 아니며, 트위터나 페이스북 비이용자들도 절반 이상이라는 점을 근거로 제시한다.

있다. 성격은 “개인이 가진 특성”으로, 안정적인 경향을 보인다(Hibbing et al. 2011). 일반적으로 성격은 외향성(extraversion), 신경성(neuroticism), 개방성(openness), 친화성(agreeableness), 성실성(conscientiousness)의 다섯 가지로 분류할 수 있는데, 이를 ‘성격 5요인’이라고 한다. 염정윤 외(2019)는 외향적·개방적인 사람이 가짜뉴스를 접할 가능성이 높고, 외향적인 사람이 가짜뉴스를 전파할 가능성이 높다는 분석결과를 제시한다. 왜냐하면 외향적인 사람은 활동적이어서 사회적 관계 형성을 중요시하고, 개방적인 사람은 새로운 정보를 잘 수용하는 특성을 갖기 때문이다(Hibbing et al. 2011). 반면에, 친화적·신경증적·성실한 사람은 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 낮을 수 있다. 그 이유는 친화적인 사람은 협력적이어서 상대방의 견해를 따르려 하고, 신경증적인 사람은 변화에 민감하고 자존감을 중요시하며, 성실한 사람은 자기 통제력이 강하기 때문이다(Hibbing et al. 2011). 몬닥 외(Mondak et al. 2010)는 외향적·개방적인 사람일수록 정치토론을 자주하고 토론 모임의 규모가 큰 반면에, 친화적·신경증적인 사람은 정치토론을 잘 하지 않으며, 성실하고 신경증적인 사람은 토론 모임의 규모가 작다고 주장한다. 이는 외향적·개방적인 사람일수록 참여 동기가 강하고 의견 표시를 잘한다는 점을 고려하면, 온라인에서 타인과 교류하는 과정에서 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높을 수 있음을 의미한다. 따라서 유권자가 온라인에서 타인과 교류할수록 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높을 것이다.

마지막으로, 사회적 재난이나 경제적 위기 등으로 인한 불안감이 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 데 영향을 미칠 수 있다. 인간은 심리적으로 불안한 상황에 놓여 있을 때, 사실이 아닌 소문을 신뢰할 가능성이 높다(양지혜 외 2017). 이번 제21대 총선은 코로나19로 인해 재난 상황에서 치러졌다. 정부는 코로나19의 확산을 막기 위해 사회적 거리두기 정책을 실시하였다. 이로 인해 실직자가 증가하고 자영업자는 폐업의 위기에 내몰렸으며, 시민들의 경제활동도 위축되었다. 예를 들면, 코로나19로 인해 우리나라의 2021년 1월 실업률은 5.4%로 1999년 10월 이후 최고치를 기록했고(김현주 2021), 자영업자들은 매출이 급감하여 임대료를 감당하지 못해 폐업하는 경우가 빈번하였다(신나리 2021). 그리고 최근 4주간 구직 활동을 하지 않아 비경제활동인구로 분류돼 실업자로는 잡히지 않는 잠재구직자가 2021년 1분기에 200만 명을 넘어섰다(양연호 2021). 그 결과, 사람들마다 정도의 차이는 있을 수 있지만, 경제적 손실을 입었을 것이고 우울감 등 정신적으로도 불안감이 높아졌을 것이다. 실제로, 2020년 월평균 가구 총소득은 478만 원으로 나타나 2018년 수준으로 떨어졌고, 하위 20%와 상위 20%의 월평균 가구 총소득도 183만 원 대 895만 원으로 나타나 소득은 줄고 소득 격차는 더 벌어졌다(신한은행 2021). 그리고

코로나19 장기화로 인해 우리나라 국민의 47.5%가 불안 또는 우울감을 겪고 있는 것으로 나타났다(이은환 2020). 따라서 유권자가 코로나19로 인해 큰 피해를 입을수록 불안감이 커져서, 가짜뉴스를 접하고 신뢰할 가능성이 높을 것이다.

위의 논의들을 바탕으로, 본 연구는 유권자의 이념 성향, 정당별 호감도, 정치 지식, 뉴미디어 사용, 전통적인 미디어 정보 신뢰, 온라인에서 타인과의 교류, 코로나19 피해 정도가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 데 미치는 영향을 분석할 것이다.

III. 연구방법

1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 한국정치학회와 한국정당학회(2020)가 코리아리서치에 의뢰하여 실시한 ‘제21대 국회의원선거 유권자 정치의식조사’에 응답한 유권자 총 1,044명이다. 다만, 아래에서 후술할 변수들을 재코딩하는 과정에서 결측값들이 발생하여 실제로 분석 대상이 되는 유권자 수가 줄어들었다. 해당 조사는 성·연령·지역별 인구에 따라 비례할 당 추출을 통해 만 18세 이상 유권자를 대상으로 2020년 4월 16일 ~ 5월 1일까지 실시했으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.03\%$ 이다.

2. 변수측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 두 가지로 구분한다. 먼저, 유권자가 선거 과정에서 가짜뉴스를 접했는지의 여부이다. 설문 문항은 “선생님께서 선거운동기간 중에 ‘가짜뉴스’를 접해본 적이 있으십니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 예, ② 아니오, ③ 모름”으로 구성되어 있는데, ‘아니오’는 0으로 재코딩하고 ‘모름’은 결측값으로 처리한다. 총 1,044명의 유권자들 중에 ‘모름’이라고 응답한 409명을 제외하고, 635개의 사례수(‘예’ 179명 + ‘아니오’ 456명)를 갖는다.

다음으로, 유권자가 선거 과정에서 가짜뉴스를 신뢰한 정도다. 앞서 언급한 것처럼, 유권자가 가짜뉴스를 접했다고 해서 반드시 가짜뉴스를 신뢰하는 것은 아니다. 문항은 가짜뉴스를 접한 응답자들만을 대상으로 설문한 “선생님께서 ‘가짜뉴스’의 사실 여부를 확인하기 이전에 해당 내용을 얼마나 신뢰하셨습니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 매우 신뢰했다, ② 약간 신뢰했다, ③ 별로 신뢰하지 않았다, ④ 전혀 신뢰하지 않았다”로 구성되어 있다. 여기서는 ‘매우 신뢰했다’가 가장 높은 값을 가지도록 재코딩한다. 이 문항은 조건부 질문(contingency question)으로, 앞서 제시한 가짜뉴스를 접했다고 응답한 유권자 179명만을 대상으로만 가짜뉴스에 대한 신뢰 정도를 물었기 때문에 179명의 사례수만 갖는다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수들은 유권자의 이념 성향, 정당별 호감도, 뉴미디어 사용, 전통적인 미디어 정보 신뢰, 온라인에서 타인과의 교류, 코로나19 피해 정도이다.

먼저, 이념 성향은 설문 문항에서 “정치이념을 일반적으로 진보와 보수로 구분합니다. 0부터 10까지 눈금 중에서 선생님께서 자신은 어디에 속한다고 생각하십니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 진보 ~ ⑩ 보수, ⑪은 모른다”로 구성되어 있는데, ‘모른다’(37개)를 결측값으로 처리해서 1,007개의 사례수를 갖는다.

둘째, 정당 호감도는 설문 문항에서 “다음 정당에 대해 좋아하거나 싫어하는 느낌의 정도를 0에서 10점 사이의 숫자로 답하여 주시기 바랍니다”를 사용한다. 정당별로 응답 보기는 “① 아주 싫어한다 ~ ⑩ 아주 좋아한다”로 구성되어 있어서, 값이 클수록 정당에 대한 호감이 높음을 의미한다. 정당들은 더불어민주당, 미래통합당, 민생당, 정의당, 국민연당이 있다.

셋째, 정치 지식은 개방형 문항들의 정답을 맞힌 개수의 합으로 측정한다. 설문 문항들은 총 네 개인데, “현재 우리나라 대통령의 임기는 몇 년입니까?”, “지역구와 비례대표를 포함하여 21대 국회의원은 총 몇 명입니까?”, “현재 국무총리는 누구입니까?”, “광역단체장의 연임가능 횟수는 몇 번입니까?”이다. 응답자가 각 문항들의 정답을 모두 틀리면 0점을 부여하고, 모두 맞추면 4점을 부여해서, 정치 지식 변수는 0~4의 값을 갖는다.

넷째, 뉴미디어 사용은 SNS와 정치 유튜브 이용 여부를 묻는 두 가지 문항들로 측정한다. 먼저, SNS 이용은 설문 문항에서 “선생님께서 이번 21대 국회의원 선거와 관련된 정보를 얻기 위해 스마트폰/SNS를 얼마나 활용하셨습니까?”로 측정한다. 응답 보기는 “① 매우 많이 활용했다, ② 활용하는 편이었다, ③ 별로 활용하지 않았다, ④ 전혀 활용

하지 않았다”로 구성되어 있다. 여기서는 ‘매우 많이 활용했다’가 가장 높은 값을 가지도록 재코딩한다. 다음으로, 정치 유튜브 이용은 설문 문항에서 “선생님께서서는 정치인이나 정당의 유튜브 채널에서 영상을 시청해보신 경험이 있으십니까?”로 측정한다. 응답 보기는 “① 시청해본 적 있다, ② 시청해본 적 없다”로 구성되어 있는데, ‘시청해본 적 없다’를 0으로 재코딩한다.

다섯째, 전통적인 미디어 정보에 대한 신뢰는 TV, 라디오, 신문을 통해 얻은 정보에 대한 신뢰도로 측정한다. 설문 문항은 “선생님께서서는 각 매체를 통해 얻은 정보에 대해 얼마나 신뢰하십니까?”를 사용한다. 매체별로 응답 보기는 “① 매우 신뢰 ② 대체로 신뢰 ③ 조금 불신 ④ 매우 불신 ⑤ 모름”으로 구성되어 있다. 여기서 ‘모름’은 결측값으로 처리하고, ‘매우 신뢰’가 가장 높은 값을 가지도록 재코딩한다. 그 다음에 지상파TV, 보도전문 채널(YTN, 연합뉴스TV), 종합편성채널(JTBC, TV조선), 라디오, 신문(일간지, 주간지)을 ‘전통적인 미디어’로 묶어서 평균값을 산출한다. 여기서 결측값은 11개로, 1,033개의 사례수를 갖는다. 전통적인 미디어 정보에 대한 신뢰 변수를 구성하는 다섯 개 척도들의 신뢰성을 분석한 결과, 크론바흐 알파(Cronbach's α) 값은 0.708로 내적 일관성을 가진다.

여섯째, 온라인에서 타인과의 교류는 온라인에서 토론을 하거나 정보를 공유하는지로 측정한다. 먼저, 온라인 토론 여부는 설문 문항에서 “선생님께서서는 특정 현안을 둘러싸고 온라인상에서 논쟁이 펼쳐지면 어떤 행동을 취하십니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 논쟁에 전혀 참여하지 않는 편이다, ② 간혹 논쟁에 참여하는 편이다, ③ 댓글을 올리면서 적극적으로 논쟁에 참여하는 편이다”로 구성되어 있다. 다음으로, 온라인에서 정보 공유 여부는 설문 문항에서 “선생님께서서는 온라인을 통해 선거나 그 밖의 정치정보를 다른 사람과 공유하거나 토론하신 적이 있으십니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 전혀 하지 않는다, ② 별로 하지 않는 편이다, ③ 가끔 하는 편이다, ④ 비교적 많이 하는 편이다, ⑤ 아주 많이 한다”로 구성되어 있다. 여기서는 두 문항들의 코딩값을 그대로 사용한다.

마지막으로, 불안감은 코로나19로 인해 피해를 입은 정도로 측정한다. 설문 문항은 “선생님이나 주변에서 이번 코로나19 사태로 인해 직·간접적으로 입은 피해가 얼마나 되십니까?”를 사용한다. 응답 보기는 “① 피해가 전혀 없다, ② 피해가 조금 있다, ③ 피해가 상당하다, ④ 피해가 매우 크다”로 구성되어 있다. 여기서는 코딩 값을 그대로 사용한다.

3) 통제변수

본 연구의 통제변수들은 성별, 연령, 학력, 소득수준이다. 가짜뉴스의 노출 및 신뢰 요인을 분석한 기존 연구들은 인구사회적 변수들을 분석모델에 포함하였다(백영민 외 2017;

염정윤 외 2019; Bauer et al. 2020; Vegetti et al. 2020).

먼저, 성별 문항의 보기는 “① 남자, ② 여자”로 구성되어 있는데, ‘여성’은 0으로 재코딩한다. 그리고 연령 문항의 보기는 “① 만 18~29세 이하, ② 30세 이상 ~ 39세 이하, ③ 40세 이상 ~ 49세 이하, ④ 50세 이상 ~ 59세 이하, ⑤ 60세 이상”으로 구성되어 있고, 코딩값을 그대로 사용한다. 또한, 학력은 문항에서 “선생님께서 학교를 어디까지 마치셨습니까?”로 측정한다. 응답 보기는 “① 초등학교 졸업 이하, ② 중학교 졸업, ③ 고등학교 졸업, ④ 전문대학교 재학/졸업, ⑤ 4년제 대학교 재학/졸업, ⑥ 대학원 석사과정 재학/졸업, ⑦ 대학원 박사과정 재학 이상”으로 구성되어 있다. 여기서는 보기 ④ ~ ⑦까지를 ‘대학교 재학/졸업’으로 묶어서 4로 재코딩한다. 마지막으로, 소득수준은 문항에서 “선생님의 가족 한 달 가구소득은 얼마나 되십니까?(가족의 월급·상여금·은행이자 모두 포함)”로 측정한다. 응답 보기는 “① 100만 원 미만, ② 100~199만 원, ③ 200~299만 원, ④ 300~399만 원, ⑤ 400~499만 원, ⑥ 500~599만 원, ⑦ 600~699만 원, ⑧ 700~799만 원, ⑨ 800~899만 원, ⑩ 900~999만 원, ⑪ 1,000만 원 이상”으로 구성되어 있다. 여기서는 코딩값을 그대로 사용한다.

위와 같이 측정한 변수들의 기술 통계량은 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수들의 기술 통계량

구분		사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	
종속변수	가짜뉴스 노출 (비노출=0, 노출=1)	635	0.282	0.450	0	1	
	가짜뉴스 신뢰	179	2.229	0.616	1	4	
독립변수	이념 성향		1,007	5.081	2.263	0	10
	정당별 호감도	더불어민주당	1,044	5.511	2.426	0	10
		미래통합당	1,044	4.731	2.474	0	10
		민생당	1,044	4.268	1.855	0	10
		정의당	1,044	4.726	1.666	0	10
		국민의당	1,044	4.513	1.481	0	10
	정치 지식		1,044	2.538	1.159	0	4
	뉴미디어 사용	SNS 사용	1,044	2.193	0.772	1	4
정당·정치인 유튜브 시청		1,044	0.284	0.451	0	1	

구분		사례수	평균	표준편차	최소값	최대값	
독립변수	전통적인 미디어 정보 신뢰	1,033	2.699	0.510	1	4	
	온라인에서 타인과의 교류	온라인에서의 토론 참여	1,044	1.241	0.500	1	3
		온라인에서의 정치정보 공유	1,044	2.068	0.886	1	5
	코로나19 피해		1,044	2.493	0.767	1	4
통제변수	성별(0=여성, 1=남성)	1,044	0.492	0.500	0	1	
	연령대	1,044	3.202	1.452	1	5	
	학력	1,044	3.480	0.643	1	4	
	소득수준	1,044	4.925	1.666	1	11	

주: 가짜뉴스 노출(635개), 이념 성향(1007개), 전통적인 미디어 정보 신뢰(1033개)의 사례수가 1,044개가 아닌 이유는 '모름'이라고 한 응답을 결측값으로 처리했기 때문이다. 그리고 가짜뉴스 신뢰의 사례수가 179개인 이유는 조건부 질문으로 가짜뉴스를 접했다고 응답한 유권자들만(179명)을 대상으로 가짜뉴스에 대한 신뢰 정도를 물었기 때문이다.

3. 분석모델

본 연구는 두 가지의 분석모델을 제시한다. 먼저, 어떤 유권자가 선거 과정에서 가짜뉴스를 접했는지를 분석하기 위해 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 그리고 어떤 유권자가 선거 과정에서 가짜뉴스를 신뢰하는지를 분석할 때는 다중 회귀분석을 실시한다. 본 연구의 분석모델들은 다음과 같다.

$$\log[\text{Pr}(\text{가짜뉴스 비노출}=0 \mid \text{가짜뉴스 노출}=1)] = \beta_0 + \beta_1 \text{이념 성향} + \beta_2 \text{정당 호감도} + \beta_3 \text{정치 지식} + \beta_4 \text{뉴미디어 사용} + \beta_5 \text{전통적인 미디어 정보 신뢰} + \beta_6 \text{온라인에서 타인과의 교류} + \beta_7 \text{코로나19 피해 정도} + \beta_8 \text{성별} + \beta_9 \text{연령} + \beta_{10} \text{학력} + \beta_{11} \text{소득수준} + \epsilon$$

$$\text{가짜뉴스 신뢰} = \beta_0 + \beta_1 \text{이념 성향} + \beta_2 \text{정당 호감도} + \beta_3 \text{정치 지식} + \beta_4 \text{뉴미디어 사용} + \beta_5 \text{전통적인 미디어 정보 신뢰} + \beta_6 \text{온라인에서 타인과의 교류} + \beta_7 \text{코로나19 피해 정도} + \beta_8 \text{성별} + \beta_9 \text{연령} + \beta_{10} \text{학력} + \beta_{11} \text{소득수준} + \epsilon$$

IV. 분석결과

다음의 <표 2>는 어떤 유권자가 선거운동 기간에 가짜뉴스를 접했는지를 분석한 결과이다. 먼저, 모델1은 독립변수들만을 대상으로 분석한 결과이고, 모델2는 통제변수들까지 모두 포함시켜서 분석한 결과이다. 분석결과를 보면, 두 모델에서 유권자의 미래통합당 호감도, 정치 지식, 뉴미디어 사용, 전통적인 미디어 정보 신뢰도, 온라인에서의 토론 참여가 가짜뉴스를 접하는 데 일관되게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 2> 유권자의 특성과 가짜뉴스 노출

구분		모델1		모델2	
		Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio
이념 성향		0.052 (0.077)	1.054 (0.081)	0.045 (0.077)	1.046 (0.081)
정당별 호감도	더불어민주당	-0.047 (0.075)	0.954 (0.071)	-0.052 (0.075)	0.950 (0.071)
	미래통합당	-0.250*** (0.063)	0.779 (0.049)	-0.259*** (0.065)	0.772 (0.050)
	민생당	-0.126 (0.079)	0.881 (0.069)	-0.123 (0.078)	0.885 (0.069)
	정의당	0.114 (0.082)	1.120 (0.092)	0.114 (0.082)	1.121 (0.092)
	국민의당	0.023 (0.099)	1.023 (0.101)	0.028 (0.099)	1.028 (0.102)
정치 지식		0.444*** (0.106)	1.558 (0.166)	0.436*** (0.112)	1.547 (0.173)
뉴미디어 사용	SNS 사용	0.364** (0.164)	1.439 (0.236)	0.416** (0.178)	1.516 (0.270)
	정당·정치인 유튜브 시청	1.054*** (0.230)	2.869 (0.659)	1.038*** (0.233)	2.822 (0.659)
전통적인 미디어 정보 신뢰		-0.420** (0.203)	0.657 (0.133)	-0.442** (0.203)	0.643 (0.131)
온라인에서 타인과의 교류	온라인에서의 토론 참여	0.436** (0.203)	1.547 (0.314)	0.408** (0.203)	1.503 (0.304)
	온라인에서의 정치정보 공유	-0.009 (0.137)	0.991 (0.136)	-0.011 (0.137)	0.990 (0.135)
코로나19 피해		0.032 (0.144)	1.033 (0.149)	0.047 (0.146)	1.049 (0.153)

구분	모델1		모델2	
	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio
성별			0.209 (0.207)	1.232 (0.256)
연령			-0.022 (0.095)	0.978 (0.093)
학력			-0.270 (0.233)	0.763 (0.177)
소득수준			0.011 (0.071)	1.011 (0.072)
상수	-1.896* (1.060)	0.150 (0.159)	-1.011 (1.301)	0.364 (0.473)
N	624		624	
Log pseudolikelihood	-305.904		-304.877	
Pseudo R ²	0.171		0.174	

주: ()는 로버스트 표준오차(robust standard error)임; * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.001; 로지스틱 회귀분석에서 총 사례수가 635개가 아닌 624개가 된 이유는 이념 성향 변수가 10개, 전통적인 미디어 정보 신뢰 변수가 1개의 결측값을 포함하고 있기 때문이다.

모든 변수들이 포함된 모델2를 기준으로, 유권자의 미래통합당에 대한 호감도가 한 단위 증가할 때, 가짜뉴스를 접할 가능성이 약 0.772배 감소한다. 이러한 결과는 두 가지 해석이 가능하다. 미래통합당을 좋아하는 유권자가 정부·여당에 비판적인 가짜뉴스를 접했음에도 불구하고, 앞서 언급한 당파적 동거화 추론이 작용하여 가짜뉴스라고 간주하지 않았을 수 있다. 반대로, 미래통합당에 우호적인 가짜뉴스를 접했을 때도 가짜뉴스로 여기지 않았을 수 있다. 다만, 가짜뉴스의 내용이 미래통합당에 (비)우호적인지의 여부를 알 수 없어서 단정적으로 해석하기는 어렵다. 그리고 다른 정당들에 대한 호감도는 가짜뉴스를 접하는 데 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 더불어민주당과 민생당에 대한 호감도의 회귀계수들은 각각 음(-)의 값을, 정의당과 국민의당에 대한 호감도의 회귀계수들은 각각 양(+)의 값을 갖지만, 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았다.

한편, 유권자의 정치 지식이 한 단위 증가할 때, 가짜뉴스를 접할 가능성이 약 1.547배 증가한다. 이는 정치 지식이 많은 유권자가 평소에 다양한 정보들을 보고 찾는 과정에서 가짜뉴스를 접할 기회가 많기 때문인 것으로 보인다. 그리고 유권자가 SNS와 정당·정치인 유튜브 채널을 자주 활용할수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 각각 약 1.516배와 약 2.822배 증가한다. 이는 SNS와 정당·정치인 유튜브 채널이 가짜뉴스의 주요 확산 통로

임을 보여준다. 또한, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 약 0.643배 감소한다. 이는 유권자가 기존의 TV, 신문에서 제공하는 정보를 신뢰할 경우, 해당 정보를 반박하기 위해 뉴미디어를 통해 추가적인 정보검색 노력을 덜 하면서 가짜뉴스를 접할 기회가 줄어들 수 있기 때문인 것으로 보인다. 마지막으로, 유권자가 온라인에서 특정 이슈에 대한 토론에 참여할 때, 가짜뉴스를 접할 가능성이 약 1.503배 증가한다. 이러한 결과는 유권자가 온라인 토론 과정에서 자신의 논지를 강화하거나, 상대의 주장을 반박하기 위한 근거 자료를 찾는 과정에서 가짜뉴스를 접할 가능성이 높아지는 것으로 보인다. 유권자의 이념 성향, 온라인에서의 정치정보 공유, 코로나19 피해 정도, 인구사회적 변수들은 가짜뉴스를 접하는 데 영향을 미치지 않았다.

반면에, 어떤 유권자가 선거운동 기간에 접한 가짜뉴스를 신뢰했는지를 분석한 결과인 <표 3>은 앞서 제시한 분석결과와는 상반된 양상을 보여준다. 모델1과 모델2를 보면, 독립변수들 중에서는 더불어민주당에 대한 호감도와 전통적인 미디어 정보 신뢰도만이 가짜뉴스를 신뢰하는 데 일관되게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 3> 유권자의 특성과 가짜뉴스 신뢰

구분		모델1	모델2
		Coef.	Coef.
이념 성향		-0.015 (0.028)	-0.011 (0.026)
정당별 호감도	더불어민주당	-0.046* (0.028)	-0.059** (0.025)
	미래통합당	0.013 (0.022)	0.007 (0.022)
	민생당	0.038 (0.037)	0.025 (0.034)
	정의당	-0.014 (0.034)	0.009 (0.031)
	국민의당	0.032 (0.045)	0.035 (0.042)
정치 지식		0.020 (0.042)	0.042 (0.046)
뉴미디어 사용	SNS 사용	0.055 (0.065)	0.066 (0.069)
	정당·정치인 유튜브 시청	0.056 (0.091)	0.094 (0.089)

구분		모델1	모델2
		Coef.	Coef.
전통적인 미디어 정보 신뢰도		0.498*** (0.090)	0.446*** (0.093)
온라인에서 타인과의 교류	온라인에서의 토론 참여	-0.016 (0.093)	-0.040 (0.095)
	온라인에서의 정치정보 공유	-0.014 (0.072)	-0.021 (0.070)
코로나19 피해		0.034 (0.059)	0.064 (0.059)
성별			-0.020 (0.103)
연령			-0.103** (0.044)
학력			-0.366** (0.115)
소득수준			0.071** (0.032)
상수		0.708 (0.518)	1.997** (0.698)
N		174	174
R ²		0.248	0.317

주: ()는 로버스트 표준오차(robust standard error)임; * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.001; 다중 회귀분석에서 총 사례수가 179개가 아닌 174개가 된 이유는 이념 성향 변수가 4개, 전통적인 미디어 정보 신뢰 변수가 1개의 결측값을 포함하고 있기 때문임.

모든 변수들이 포함된 모델2를 기준으로, 유권자의 더불어민주당에 대한 호감이 한 단위 증가할 때, 가짜뉴스를 신뢰하는 정도가 0.059 줄어든다. 이러한 결과는 더불어민주당을 좋아하는 유권자일수록, 정부·여당에 비판적인 가짜뉴스를 신뢰하지 않았을 가능성이 있음을 보여준다. 이번 21대 총선에서는 정부의 북한에 대한 마스크 지원이나 사전투표 조작 등과 같은 가짜뉴스들이 등장했다. 그리고 이번 총선은 대통령 임기 중·후반에 치러져 정부·여당에 대한 중간평가의 성격도 가지게 되었다. 이에 더불어민주당을 좋아하는 유권자들은 방어적인 입장에서 정부·여당에 불리하게 작용할 수 있는 가짜뉴스들에 더 민감하게 반응하여 가짜뉴스를 적극적으로 배척한 것으로 보인다. 다만, 앞서 언급한 것처럼, 가짜뉴스가 구체적으로 어떤 내용인지를 알 수 없다는 점에서 제한적인 해석이라는 점을 고려할 필요가 있다. 그리고 야당들에 대한 호감도의 회귀계수들은 모두 양(+)의 값을 갖지만, 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았다.

반면에, 유권자가 전통적인 미디어에서 얻은 정보를 신뢰할수록, 예상과는 달리 가짜뉴스를 신뢰하는 정도가 0.446 늘어난다. 만약 유권자가 전통적인 미디어를 통해 적은 분량이라도 가짜뉴스를 접한다면, 허위임에도 불구하고 전통적인 미디어가 보도를 했다는 점이 유권자들로 하여금 믿음을 줘서 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 있다. 츠파티 외(Tsfati et al. 2020)는 사람들이 전통적인 미디어들의 가짜뉴스 보도를 수용하는 비율이 높다는 점을 제시하면서, 역설적이게도 가짜뉴스 웹사이트가 아니라 전통적인 미디어들의 뉴스 보도가 가짜뉴스를 확산시키는 역할을 한다고 지적한다. 왜냐하면 전통적인 미디어가 당파성을 가진 경우, 당파성이 일치하는 가짜뉴스 웹사이트가 설정한 의제(agenda)에 영향을 받아서 가짜뉴스를 그대로 보도할 수 있기 때문이다(Vargo et al. 2017). 그리고 유권자의 이념 성향, 정치 지식, 뉴미디어 사용, 온라인에서 타인과의 교류, 코로나19 피해 정도는 가짜뉴스를 신뢰하는 데 영향을 미치지 않았다.

한편, 통제변수들을 보면, 유권자의 연령대가 높을수록, 가짜뉴스를 신뢰하는 정도가 0.103 줄어든다. 바꿔 말하면, 연령대가 낮은 유권자일수록 가짜뉴스에 취약할 가능성이 높음을 의미한다. 그리고 유권자의 학력이 높을수록, 가짜뉴스를 신뢰하는 정도가 0.366 줄어든다. 이는 학력이 높은 유권자가 가짜뉴스를 접하더라도 다양한 지식을 바탕으로 허위 여부를 판별할 수 있는 능력을 갖추고 있어서 가짜뉴스에 취약하지 않을 수 있음을 보여준다. 반면에, 유권자의 소득수준이 높을수록, 가짜뉴스를 신뢰하는 정도가 0.071 증가한다. 소득수준이 높으면, 경제적 여유를 가지고 있어서 정보검색에 필요한 시간과 비용을 감당할 수 있다. 이에 소득수준이 높은 유권자는 정보검색 과정에서 가짜뉴스에 반복적으로 노출되어 익숙해질 가능성이 있다. 즉, 유권자가 가짜뉴스를 지속적으로 접할 경우, 가짜뉴스를 친숙하게 느껴서 신뢰할 가능성도 배제할 수 없는 것이다(Tsfati et al. 2020).

V. 결론

지금까지 ‘제21대 국회의원선거 유권자 정치의식조사’를 바탕으로, 어떤 유권자가 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는지를 분석하였다. 분석결과, 미래통합당을 좋아하거나, 전통적인

미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 낮았다. 반면에, 정치 지식이 많거나, 뉴미디어를 자주 사용하거나, 온라인 토론에 참여하는 유권자일수록, 가짜뉴스를 접할 가능성이 높았다. 한편, 더불어민주당을 좋아하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 낮은 반면에, 전통적인 미디어 정보를 신뢰하는 유권자일수록 가짜뉴스를 신뢰할 가능성이 높았다. 이를 통해 우리는 유권자의 특성에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도에 차이가 있음을 알 수 있다.

이러한 점을 고려하면, 한국에서 주로 논의되고 있는 가짜뉴스에 대한 법률적 또는 자율적 규제 일변도의 관점에서 벗어나, 유권자 개인들에 초점을 맞춘 대책이 필요하다. 법률적 또는 자율적 규제 위주의 정책이 가짜뉴스의 공급을 통제하는 데만 중점을 두다 보니, 다양한 정보를 소비하는 유권자가 가짜뉴스를 걸러낼 수 있는 개별적인 역량을 키우는 데는 상대적으로 소홀하였다. 이에 따라 유권자가 미디어에서 제공하는 다양한 정보들을 정확하게 해석하고 소비할 수 있도록, 미디어 리터러시(media literacy) 교육을 활성화해야 한다. 물론, 미디어 리터러시 교육이 실제적인 효과를 거두려면, 법률적 또는 자율적 규제에 비해 많은 시간과 비용이 드는 단점이 있다(최진웅 2018). 하지만 미디어 리터러시의 효과를 분석한 기존 연구들은 미디어 리터러시가 가짜뉴스의 수용률을 감소시킨다는 분석결과를 제시한다(김은정 외 2020; 신지민 외 2020). 특히, 사람들이 미디어 콘텐츠가 가진 정치·경제·문화적 의미를 이해하면서 이용하는 ‘비판적 소비(critical consuming) 능력’과 미디어 콘텐츠를 직접 제작하고 해석할 수 있는 ‘기능적 소비(functional prosuming) 능력’을 키울 때, 가짜뉴스에 취약하지 않게 된다고 본다(염정훈 외 2019). 그리고 유권자가 미디어 리터러시를 갖추지 않은 상태에서, 팩트체크 사이트에서 제공하는 정보만으로는 가짜뉴스에 대한 취약성을 줄이는 효과를 거두지 못할 수 있다. 팩트체크 리스트는 열거된 질문들을 해당 정보에 적용하기만 하면 돼서 편리한 장점이 있다. 하지만 팩트체크 리스트의 질문들이 길어서 실용성이 떨어질 수 있고, 정보 수용자가 질문들을 기계적으로만 적용하여 해당 사이트에만 중점을 뒀서 다른 사이트와의 비교 작업을 간과할 수도 있다(Breakstone et al. 2018). 이로 인해 유권자가 정보의 진위를 판단할 수 있는 역량을 기를 수 있도록 하기보다는 팩트체크 리스트에만 의존하게 만들 수 있다. 또한, 팩트체크 뉴스가 어떤 정당 또는 정치인의 가짜뉴스를 검증하는가에 따라, 유권자가 팩트체크 뉴스를 접하거나 신뢰하는 정도가 달라질 수 있다(백영민 외 2017). 왜냐하면 유권자의 이념 성향과 일치하지 않는 팩트체크 뉴스는 오히려 편파적이라고 여길 수 있어서 정치 양극화를 심화시킬 수 있기 때문이다. 이에 팩트체크 뉴스에 대한 당파성의 효과를 완화하기 위해서라도 미디어 리터러시 교육이 필요하다.

현재, 한국언론진흥재단(2021)이 학생들과 성인들을 대상으로 미디어 리터러시 교육을 실시하고 있지만, 유권자에게 널리 알려져 있지 않아 다소 생소한 것이 사실이다. 예를 들면, 한국언론진흥재단 미디어센터가 실시한 ‘미디어교육에 대한 국민 인식 조사’ 결과를 보면, 미디어 교육에 대해 ‘잘 알고 있다’는 응답은 13.8%에 그쳤고³⁾, 미디어 교육이 ‘잘 이뤄지지 않고 있다’는 응답은 69.5%(‘전혀 잘 이뤄지고 있지 않음’ 7.3% + ‘별로 잘 이뤄지고 있지 않음’ 62.2%)에 달했다(양정애 2017).⁴⁾ 따라서 유권자를 대상으로 미디어 리터러시 교육에 대한 홍보를 강화함과 동시에, 미디어 리터러시 교육이 지속적으로 이루어져 실제로 교육의 효과가 나타날 수 있도록 의무화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히, 가짜뉴스가 평소보다 선거운동 기간에 더욱 확산된다는 점을 고려하면, 김대근 외(2017)가 제안한 것처럼 유권자가 일반적인 정보가 아닌 선거 관련 정보에 대한 리터러시 교육을 사전에 정기적·지속적으로 받을 수 있도록 공직선거법을 개정하여 명문화하는 것이 필요하다.

마지막으로, 본 연구의 향후 과제는 유권자가 어떤 내용의 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는지를 종속변수로 설정해서 분석하는 것이다. 본 연구가 활용한 설문조사의 문항은 가짜뉴스의 내용을 구별하지 않은 채, 유권자에게 가짜뉴스를 접했는지의 여부와 신뢰하는 정도를 측정했다. 이로 인해 유권자 특성별로 가짜뉴스의 내용이 가진 당파성에 따라 가짜뉴스를 접하고 신뢰하는 정도가 달라지는지를 살펴보지 못한 한계가 있다. 추후에는 당파성을 기준으로 가짜뉴스의 내용을 세분화하여 설문 실험(survey experiment)을 진행할 필요가 있다.

3) 미디어 교육에 대한 다른 응답 보기들을 보면, ‘대략 알고 있다’ 36.3%, ‘무엇인지 알 것 같다’ 20.3%, ‘무엇인지 잘 모르겠다’ 21.7%, ‘무엇인지 전혀 모르겠다’ 7.9%였다.

4) 반면에, 미디어 교육이 ‘잘 이뤄지고 있다’는 30.4%(‘매우 잘 이뤄지고 있음’ 1% + ‘그런대로 잘 이뤄지고 있음’ 29.4%)로 전체 응답자의 약 1/3에 그쳤다.

참·고·문·헌

- 국립국어원. 2021. “표준국어대사전.” <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>(검색일: 2021. 2.20).
- 권오성. 2017. “가짜 뉴스의 국내외 대처 방안 사례.” 『신문과 방송』 556. 20-25.
- 김대근·임석순·유진. 2017. “가짜뉴스 등 허위사실 유포로 인한 사이버상 유권자 의사 왜곡 방지에 관한 연구.” 『2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』. 경기: 중앙선거관리위원회.
- 김은정·유홍식. 2020. “이념 성향·강도, 적대적 매체 지각과 미디어 리터러시가 가짜뉴스 노출과 수용 태도에 미치는 영향.” 『방송과 커뮤니케이션』 21-1. 93-125.
- 김종현. 2019. “가짜뉴스의 규제에 관한 비교법적 연구: 미국의 논의를 중심으로.” 『서울대학교 법학』 60-3. 61-102.
- 김현주. 2021. “코로나 사태 장기화…한국 실업률 빠르게 악화, 21년여만의 최고치.” 세계일보 2021/3/14. <https://www.segye.com/newsView/20210314508469?OutUrl=daum>(검색일: 2021.5.2).
- 노성중·최지향·민영. 2017. “가짜뉴스효과의 조건: 2017년 대통령선거에서 나타난 가짜뉴스효과의 견인 및 견제 요인.” 『사이버커뮤니케이션학보』 34-4. 99-149.
- 박아란. 2017. “가짜 뉴스에 대한 법률적 쟁점과 대책.” 『신문과 방송』 556. 12-19.
- 백영민·김선호. 2017. “팩트체크 뉴스 노출, 영향력 인식, 공유행동에 대한 탐색적 연구.” 『한국언론학보』 61-6. 117-146.
- 신나리. 2021. “폐업한 자영업자의 울분 “나는 망했다.” 오마이뉴스 2021/4/8. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002734023&CMPT_CD=P0001&utm_campaign=daum_news&utm_source=daum&utm_medium=daumnews(검색일: 2021.5.2).
- 신지민·이성식. 2020. “가짜뉴스의 수용 그 설명요인에 관한 탐색적 연구.” 『인문사회21』 11-3. 1335-1347.
- 신한은행. 2021. “신한은행 Mydata Unit, 보통사람 금융생활 보고서 2021.” <https://www.shinhan.com/hpe/index.jsp#902301000000>(검색일: 2021.5.2).
- 심홍진. 2017. “가짜 뉴스(Fake News)와 민주주의.” KDF REPORT: Issue & Review on Democracy. 14. 1-20.
- 양연호. 2021. “[단독] 실업자 통계에 안잡히는 ‘그림자 실업’ 200만 돌파.” 매일경제 2021/4/23. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/04/394144/>(검색일: 2021.5.2).
- 양정애. 2017. ““미디어 교육”에 대한 국민 인식 조사.” 『미디어 이슈』. 3-9. 1-13.
- 양지혜·백혜진. 2018. “위험 루머에 대한 10년간의 언론보도 내용분석.” 『한국언론학보』 62-3. 345-382.

- 염정윤·정세훈. 2019. “가짜뉴스 노출과 전파에 영향을 미치는 요인: 성격, 뉴미디어 리터러시, 그리고 이용 동기.” 『한국언론학보』 63-1, 7-45.
- 윤성욱. 2018. “가짜뉴스의 개념과 범위에 관한 논의” 『언론과 법』 17-1, 51-84.
- 이은환. 2020. “국민 절반 코로나19 우울감 호소… ‘멘탈데믹(mentaldemic)’에 대비해야.” <https://www.gri.re.kr/%eb%af%b8%eb%94%94%ec%96%b4%eb%a3%b8/?mod=document&uid=31664>(검색일: 2021.5.2).
- 조은희. 2019. “뉴스 미디어의 이용과 신뢰가 가짜 뉴스의 인식, 식별, 수용태도에 미치는 영향.” 『언론과학연구』 9-1, 180-213.
- 조재현. 2020. “가짜뉴스와 공직선거법상 규제에 관한 고찰.” 『공법학연구』 21-1, 57-83.
- 최은창. 2020. 『가짜뉴스의 고고학』. 서울: 동아시아.
- 최진웅. 2018. “제20대 국회의 가짜뉴스 관련 입법안 분석.” 『의정연구』 24-3, 153-162.
- 한국언론진흥재단 홈페이지. 2021. “미디어교육 사업.” <https://www.kpf.or.kr/front/user/main.do>(검색일: 2021.3.5).
- 한국정보통신기술협회. 2021. “정보통신용어사전.” <http://word.tta.or.kr/main.do>(검색일: 2021.2.26).
- 한국정치학회·한국정당학회. 2020. “제21대 국회의원선거 유권자 정치의식조사.” 코리아리서치.
- 황용석·정재관·정다운. 2018. “가짜뉴스 관련 국내 입법안 분석과 그 한계: 위헌성 여부를 중심으로.” 『사회과학연구』 25-2, 101-123.
- 황치성. 2018. 『세계는 왜 가짜뉴스와 전면전을 선포했는가?』. 경기: 북스타.
- Allcott, Hunt and Gentzkow, Matthew. 2017. “Social Media and Fake News in the 2016 Election.” *The Journal of Economic Perspectives* 31-2, 211-235.
- Bauer, Paul C. and Clemm von Hohenberg, Bernhard. 2020. “Believing and Sharing Information by Fake Sources: An Experiment.” *Political Communication* 37-6, 1-25.
- Breakstone, Joel, McGrew, Sarah, Smith, Mark, Ortega, Teresa and Wineburg, Sam. 2018. “Why we need a new approach to teaching digital literacy.” *The Phi Delta Kappan* 99-6, 27-32.
- Bruns, Axel. 2019. “Filter bubble.” *Internet Policy Review* 8-4, 1-14.
- Entman, Robert M. 1983. “The Impact of Ideology on Legislative Behavior and Public Policy in the States.” *The Journal of Politics* 45-1, 163-182.
- Festinger, Leon, 김창대 역 2016. 『인지부조화 이론』. 서울: 나남.
- Flynn, D. J, Nyhan, Brendan and Reifler, Jason. 2017. “The Nature and Origins of Misperceptions: Understanding False and Unsupported Beliefs About Politics.” *Political Psychology* 38, 127-150.
- Frey, D. 1986. “Recent research on selective exposure to information.” In L. Berkowitz Ed., *Advances in experimental social psychology* 19, 41-80. New York: Academic Press.
- Hibbing, Matthew, Ritchie, Melinda and Anderson, Mary. 2011. “Personality and Political

- Discussion.” *Political Behavior* 33-4, 601-624.
- Haciyakupoglu, Gulizar, Hui, Jennifer Yang, Suguna, V. S., Leong, Dymples and Rahman, Muhammad Faizal Bin Abdul. 2018. “Legislating Fake News: Global Case Studies.” *COUNTERING FAKE NEWS: A SURVEY OF RECENT GLOBAL INITIATIVES* 5-13.
- Lee, McIntyre, 김재경 역. 2019. 『포스트트루스: 가짜뉴스와 탈진실의 시대』. 서울: 두리반.
- Mondak, J. J., Hibbing, M. V., Canache, D., Seligson, M. A. and Anderson, M. R. 2010. “Personality and civic engagement: An integrative framework for the study of trait effects on political behavior.” *American Political Science Review* 104-1, 85-110.
- Nyhan, Brendan and Reifler, Jason. 2010. “When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions.” *Political Behavior* 32-2, 303-330.
- Pariser, Eli, 이현숙 역. 『생각 조종자들』. 서울: 알키.
- Tsfati, Y., Boomgaarden, H., Strömbäck, J., Lindgren, E., Vliegenthart, R. and Damstra, A. 2020. “Causes and consequences of mainstream media dissemination of fake news: literature review and synthesis.” *Annals of the International Communication Association* 44-2, 157-173.
- Vargo, Chris J., Guo, Lei and Amazeen, Michelle A. 2018. “The agenda-setting power of fake news: A big data analysis of the online media landscape from 2014 to 2016.” *New Media and Society* 20-5, 2028-2049.
- Vegetti, Federico and Mancosu, Moreno. 2020. “The Impact of Political Sophistication and Motivated Reasoning on Misinformation.” *Political Communication* 37-5, 678-695.
- Zimmermann, Fabian and Kohring, Matthias. 2020. “Mistrust, Disinforming News, and Vote Choice: A Panel Survey on the Origins and Consequences of Believing Disinformation in the 2017 German Parliamentary Election.” *Political Communication* 37-2, 215-237.

투고일자: 2021년 3월 31일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

Who is exposed to fake news and falls for it in the 21st general election?

Park, Sang Un | Korea University

Who is exposed to fake news and falls for it? The previous studies focused on discussing the legal or self-imposed controls of it in South Korea. This study examines who is exposed to fake news and falls for it in the 21st general election. The results show that when voters favor United Future Party or trust the information of traditional media, they have a low probability of exposure to it. On the contrary, when they are knowledgeable about politics, often use social media or participate in online discussion, they have a high probability of exposure to it. On the other hand, when they favor Democratic Party, they have a low probability of falling for it. But when they trust the information of traditional media, they have a high probability of falling for it. The results show that the exposure to fake news and falls for it depend on the individual factors. The implication is that we need to promote the education of media literacy than the legal or self-imposed controls for minimizing its negative effect.

■ Keyword: fake news, exposure, trust, media literacy, general election

사전투표제도의 효과에 대한 분석: 2014년에서 2020년까지 실시된 전국단위 선거를 중심으로*

김정곤** · 권영주*** | 서울시립대학교

✦ 국문요약 ✦

본 연구는 사전투표제도가 도입된 2014년 이후 사전투표제가 없었다면 기권하였을 유권자들의 동원효과와 투표율 제고 효과를 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해 유권자들의 투표행태를 기권과 선거일 투표, 편의사전투표, 순수사전투표로 분류한 후 경험적 분석을 실시하였다. 경험적 분석에는 각종 선거에서 나타난 투표율, 부재자투표율, 사전투표율 및 각각의 선거에 관한 유권자 의식조사의 데이터를 사용하였다.

분석 결과, 기존의 연구들에서 동원효과는 미미해서 투표율 제고 효과가 거의 없다는 주장과 달리 사전투표제도는 의미 있는 동원효과와 투표율 제고 효과를 나타내었다. 먼저 동원효과는 2014년 전국동시지방선거 3.63%p, 2016년 국회의원선거 6.94%p, 2017년 대통령선거 7.96%p, 2018년 전국동시지방선거 6.47%p, 2020년 국회의원선거 7.47%p를 기록하였다. 부재자투표제를 대체한 사전투표제만의 투표율 제고 효과는 2014년 전국동시지방선거 1.47%p, 2016년 국회의원선거 4.83%p, 2017년 대통령선거 5.56%p, 2018년 전국동시지방선거 4.31%p, 2020년 국회의원선거 5.36%p이다.

주제어 | 사전투표제, 편의사전투표, 순수사전투표, 동원효과

* 이 논문은 2019년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, 서울시립대학교 대학원 박사과정

*** 교신저자, 서울시립대학교 행정학과 교수

I. 머리말

2020년 제21대 국회의원선거에서 사전투표는 4월 10일과 11일에 이틀 동안 실시되었다. 사전투표율은 26.69%를 기록하여 지난 2017년 대통령선거의 사전투표율 26.06%보다 0.63%p가 높게 나왔다. 역대 전국단위 선거의 사전투표율을 보면 2014년 전국동시지방선거 11.5%, 2016년 국회의원선거 12.19%, 2017년 대통령선거 26.06%, 2018년 전국동시지방선거 20.14%였다. 이번 사전투표의 투표율이 가장 높은 투표율을 기록한 것이다. 대통령선거는 국민들의 관심이 높기에 국회의원선거나 전국동시지방선거에 비해서 투표율이 20%p 이상 높게 나온다. 그런데 이번 국회의원선거의 사전투표율은 대통령선거의 사전투표율보다 높게 나온 것이다. 이번 국회의원선거에서 최종 투표율은 높은 사전투표율 때문에 66.2%를 기록하였는데 92년 제14대 국회의원선거 이후 실시된 국회의원선거 투표율 중 가장 높았다. 이는 코로나 특수상황에서 실시된 선거이기 때문이기도 하나, 편리성 있는 사전투표제가 시행되어 정착됨에 따라 자연적으로 증가한 것이 아닌가 추측된다.

이렇게 높은 사전투표율과 최종 투표율에도 불구하고 기존 연구는 선거일에 투표할 수 없었던 유권자들을 사전투표에 참여하도록 한 효과는 미미하고 사전투표의 편리성과 공간적, 시간적 비용절감 효과로 선거일에 투표할 수 있는 유권자들이 사전투표에 적극적으로 참여하였기에 사전투표율이 높아졌다고 주장하고 있다(가상준 2016; 강신구 2016; 이재철 2018; 가상준 2018).

사전투표제를 도입하기 전에 전국단위 선거의 투표율을 보면 40%대 내지 50%대로 매우 저조하였다. 예를 들면 2002년에 실시한 제3회 전국동시지방선거에서 48.9%를 기록하였고, 2008년에 실시한 제18대 국회의원선거 투표율은 46.1%를 기록하여 50%를 밑도는 투표율로 민주주의의 위기라고 하였다. 중앙선거관리위원회는 저조한 정치관심과 선거참여를 극복하고자 전자투표와 의무투표제 등 다양한 방법을 강구하였는데 국회의 문턱을 넘지 못하였다. 2009년에는 국회에 사전투표제를 도입할 것을 제안하였고, 결국 2012년에 사전투표제를 도입하는 법안이 통과되어 2013년 재보궐선거에서 처음으로 사전투표를 실시하였다. 전국단위 선거로는 처음으로 2014년에 제6회 전국동시지방선거에서 사전투표를 실시하였고 투표율 56.8%를 기록하여 2012년 국회의원선거 54.2%에 비해 2.6%p 증가하였다. 이와 같이 사전투표제는 투표율을 제고하여 저조한 선거 참여를

극복하고자 도입되었다.

사전투표제를 실시하기 전에는 부재자투표제를 실시하였다. 부재자투표를 하기 위해서는 선거인이 먼저 신고를 하고 부재자 신고인 명부에 등재되면 부재자투표소에서 투표를 할 수 있었다. 장애나 질병 등으로 거동이 불편한 사람은 거소에서 투표할 수 있는데 현재 사전투표에서도 이런 거소투표를 인정하고 있다. 부재자투표와 사전투표의 차이는 첫째, 사전투표는 미리 신고하지 않고 사전투표소에서 신분증만 제시하면 투표할 수 있다. 둘째, 사전투표는 전국의 어느 투표소에서나 투표할 수 있다는 점이다. 이런 차이는 전국의 유권자를 하나의 데이터베이스로 관리하는 통합선거인명부가 있기에 가능하였다.

사전투표는 선거인의 투표 접근성을 제고하고 투표에 소요되는 비용을 최소화하여 투표 참여를 높이고자 도입되었다. 사전투표의 편리성과 접근성에 대해 국내외의 언론과 학자들은 높이 평가하였지만 투표율을 유의미하게 제고하였는지에 대해서는 논란이 지속되었다. 사전투표제의 효과를 분석한 대부분의 학자들은 투표율 제고 효과는 크지 않다고 한다.

미국의 많은 연구들은 사전투표의 투표율 제고 효과에 대해 분석을 하면서 사전투표가 투표율 제고의 효과가 거의 없다고 한다(Stein et al 1997; Neely et al 2001). 다만 그론케(Gronke 2008)는 사전투표와 우편투표, 부재자투표의 투표율 제고 효과를 분석하였는데 우편투표만이 투표율을 높이는 효과가 있었다고 한다. 그러나 미국의 사전투표제는 우리나라의 사전투표제와 달리 단지 선거일 전에 투표할 수 있도록 기회를 부여하는 조기투표제를 의미하기 때문에 우리나라의 사전투표와 직접적으로 비교하는 것은 적합하지 않다.

우리나라의 사전투표제를 분석한 국내 연구자들은 앞에서 언급한 바와 같이 미국의 학자들과 비슷한 연구 결과를 주장하고 있다. 즉 선거일에 투표할 수 있는 유권자들이 사전투표제도의 편리성 때문에 사전투표에 참여하는 분산효과가 매우 크다고 주장하면서 기권자들을 동원하여 투표율을 제고하는 효과는 미미하다고 주장한다(가상준 2016; 강신구 2016; 이재철 2018; 가상준 2018).

그러나 이러한 연구결과는 몇 가지 점에서 납득하기가 어려운 점이 있다. 먼저 2014년 전국동시지방선거에서 전국단위 선거에 사전투표제를 도입한 이후 모든 전국단위 선거에서 이전 선거보다 투표율이 지속적으로 증가하고 있다. 둘째, 현행 이틀 동안의 사전투표제는 모든 유권자에게 선거일을 하루에서 사흘로 늘려주었다. 셋째, 모든 유권자가 전국의 어느 투표소에서나 선거에 참여할 수 있도록 하여 시간적, 공간적인 제약을 벗어나도록 하였다. 넷째, 사전에 신고 없이 신분증만 제시하면 투표할 수 있도록 하여 편리성을

극대화하였다. 이런 사전투표의 장점들은 그동안 선거일에 개인적인 사정으로 투표할 수 없었던 사람들을 투표소로 이끌어 투표율을 제고하는 데 효과가 있었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 기권했을 새로운 유권자를 동원하는 효과가 미미하다고 주장하고 있다.

본 연구는 기존의 연구들이 사전투표제의 투표율 제고 효과가 미미하다고 분석했던 방식과는 다른 방식을 채용할 것이다. 기존의 연구방식은 기권자와 사전투표자, 선거일 투표자의 특성을 비교하여 사전투표자가 기권자와 선거일 투표자 중 누구와 비슷한지를 비교하는 방식을 채택하고 있다. 그리고 사전투표자가 기권자보다는 선거일 투표자와 비슷한 성격을 갖는다고 하여 사전투표의 투표율 제고 효과가 미미하다고 한다. 그러나 본 연구에서는 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사에서 사전투표에 참여하였다고 답변한 유권자 중 사전투표제가 없었으면 기권하였을 것이라고 답변한 유권자를 순수사전투표자라고 명명하고, 이들의 투표참여를 사전투표제에 의한 동원효과로 판단하여 사전투표제의 투표율 제고 효과를 측정할 것이다. 선거일에 근무를 하거나 출장을 가는 등의 사유로 기권할 수밖에 없었던 유권자들이 사전투표제 덕분에 투표를 할 수 있었다면 사전투표제는 그만큼 투표율을 제고하였으며, 동원효과가 있다고 볼 수 있을 것이다. 중앙선거관리위원회는 2014년 전국동시지방선거부터 선거를 마친 후 유권자 의식조사를 하면서 사전투표에 참여한 이유와 사전투표제가 없었으면 선거일 투표 참여 가능여부에 대해 조사해왔다. 본 연구에서는 이 자료를 활용하여 동원효과와 분산효과를 분석할 것이다.

II. 이론적 고찰

우리나라에서는 선거인명부에 올라 있으면서도 선거일에 투표소에 갈 수 없는 사람에게 투표 참여 기회를 주고자 여러 제도를 실시하였다. 1960년 제5대 국회의원 선거에서 처음으로 실시한 제도가 부재자투표제도이다. 부재자투표는 2013년 1월 공직선거법 개정안에 따라 사전투표제가 도입되면서 2014년 폐지되었다. 다만 해외 거주자의 경우 재외 선거라는 이름으로 부재자투표가 계속 시행되고 있다.

선행 연구의 비판적 고찰에 들어가기 전에 우선 우리나라에서 시행하고 있는 사전투표 제도 및 과거의 부재자투표제도, 그리고 외국의 유사제도에 대하여 간략히 설명해 둔다.

1. 사전투표제도

1) 우리나라의 사전투표제도

우리나라의 사전투표제도는 2013년 1월 공직선거법 개정안에 따라 2013년 4월 재보궐 선거에 처음으로 도입되었으며 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 전국적으로 시행되었다. 그 후 2016년 국회의원선거, 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시지방선거, 2020년 국회의원선거에서 사전투표제를 시행하여 현재에 이르고 있다.

선거권이 있는 자로 통합선거인명부에 등재된 유권자는 누구든지 사전에 신고하지 않고 사전투표 기간 중에 읍·면·동마다 설치된 전국의 어느 사전투표소에서든지 투표할 수 있다. 통합선거인명부는 전국의 유권자를 하나의 명부로 통합하여 전산화한 선거인명부를 말한다. 전국의 3,500여 개의 사전투표소에서 통합선거인명부를 통해 선거권자인지 여부를 확인하고 해당 선거구의 투표용지를 발급한다. 그래서 유권자들은 자신의 주소지와 관계없이 전국 어디서나 투표를 할 수 있다.

사전투표소는 전국 읍·면·동마다 1개소씩 설치하되, 군부대 밀집지역 등이 있는 경우에는 추가로 설치할 수 있다. 사전투표 기간은 선거일 전 5일부터 이틀간이고 금요일과 토요일이다. 부재자투표와 달리 휴일인 토요일에도 선거에 참여할 수 있도록 하여 유권자의 투표 편의성을 높였다. 투표시간은 부재자투표와 달리 오전 6시부터 오후 6시까지로 선거일 투표의 시간과 같다.

유권자는 신분증을 제시하고 본인 여부를 확인받은 후 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명을 하면 투표용지와 회송용 우편봉투를 지급받는다. 교부받은 투표용지와 우편봉투를 가지고 기표소에 들어가 기표한 후 이를 우편봉투에 넣어 봉합한 다음 투표함에 투입하면 된다. 다만, 자신이 거주하는 구·시·군에 설치된 사전투표소에서 투표하는 경우에는 회송용 우편봉투 없이 투표용지만 받아 기표소에서 기표한 후 투표함에 투입하면 된다.

2) 사전투표제도와 부재자투표제도의 차이

2013년 사전투표제도가 시행되기 전에는 부재자투표제도가 있었다. 부재자투표는 <표 1>에서 보는 바와 같이 선거인이 먼저 부재자 신고를 하고 부재자 신고인 명부에 등재되면 부재자투표소에서 투표를 할 수 있었다. 장애나 질병 등으로 거동이 불편한 사람은 거소에서 투표할 수 있는데 현재 사전투표에서도 이런 거소투표를 인정하고 있다. 부재자투표와 사전투표의 차이는 첫째, 사전투표는 신고 없이 신분증만 제시하면 투표할 수 있

으며, 둘째, 사전투표는 전국의 어느 투표소에서나 투표할 수 있다는 점이다. 이런 차이는 전국의 유권자를 하나의 데이터베이스로 관리하는 통합선거인명부가 있기에 가능하였다. 셋째, 투표시간에서 사전투표는 오전 6시부터 오후 6시까지인 반면에 부재자투표는 오전 6시부터 오후 4시까지였다. 넷째, 투표용지 인쇄에서 사전투표는 투표소에서 투표용지 발급기로 출력하여 교부하는 반면에 부재자투표는 선거일 전에 부재자투표용지를 미리 인쇄하여 우편으로 부재자투표 신청인에게 송부한다.

〈표 1〉 부재자투표제도와 사전투표제도의 차이¹⁾

구분	부재자투표제도	사전투표제도
투표기간	선거일전 6일부터 2일간 (목요일, 금요일)	선거일전 5일부터 2일간 (금요일, 토요일)
투표시간	오전 6시~오후 4시	오전 6시~오후 6시
사전등록(신청)	사전등록(신청) 필요	사전등록(신청) 불요
투표용지 인쇄·송부	선거일 전에 부재자투표용지를 인쇄하여 우편으로 송부	투표소에서 신분을 확인 후 프린터로 출력하여 교부
투표장소	지정된 부재자투표소	전국 모든 사전투표소
선거일 투표 가능 여부	공식선거일에 투표 가능 (2010년 전에는 부재자투표자가 투표용지를 받지 못한 경우만 투표 가능)	공식선거일에 투표 가능

3) 외국의 유사 제도

많은 국가에서 우리나라의 사전투표제도와 유사한 제도를 운영하고 있다. 그러나 그 제도는 국가마다 조금씩 다르며 다양하게 운영되고 있다. 여기서는 미국과 일본에 대해서만 간단히 알아보기로 한다.

미국에서는 2019년 기준으로 39개 주와 워싱턴 D.C.에서 사전투표를 시행하고 있다. 각 주마다 사전투표 기간이나 방법이 상이하여 통일된 하나의 제도를 설명하기는 어렵다. 사전투표는 대부분 선거일 전에 선거인이 직접 카운티 사무소나 특정 장소에 설치된 투표소에서 투표를 하는 제도이다. 이는 우리나라의 사전투표와는 달리 조기투표에 가깝다. 일리노이 주를 예로 들면, 사전투표는 누구든지 신청할 수 있고, 해당 카운티 선거위원회에 신청해야 한다. 전화나, 우편, 전자우편, 팩스로 신청하거나 직접 방문해서 신청할 수

1) 이상신(2014)의 표를 일부 수정하여 작성하였음.

있다. 25만 명 이상이 거주하는 카운티의 경우 최소 1개 이상의 투표소를 설치하되, 해당 지역 안에 가장 큰 도시 3곳 중의 하나에 설치하여야 한다. 다만, 그 도시의 인구가 8만 명이 넘을 경우 2개의 투표소를 설치한다. 사전투표소는 선거일 전 22일부터 5일까지 주중에 매일 오전 8시 30분부터 오후 4시 30분 또는 오전 9시부터 오후 5시까지 운영하고, 주말에는 오전 9시부터 오후 12시까지 운영한다(중앙선거관리위원회 2019).

일본에서는 2003년에 도입하여 2004년 참의원선거에서 처음으로 실시하였다. 유권자가 특별한 사유로 선거일에 투표를 할 수 없는 경우 사전투표소에서 투표하는 제도이며 기일전 투표라고 한다. 사전투표를 할 수 있는 자격은 직무상 또는 총무성령으로 정한 용무가 있는 자 또는 용무가 있어서 해당 투표구 밖에 여행하거나 체류 중인 자, 질병이나 부상, 장애 등으로 인하여 거동이 불편한 자, 노역장·감치장 등에 수용되어 있는 자, 교통이 불편한 섬이나 총무성령으로 정하는 지역에 거주하는 자, 선거인이 속한 투표구 밖에 거주 중인 자이다. 우리나라의 과거 부재자투표의 신청 자격과 비슷한 자격을 요구하고 있다. 선거 공고일 다음날부터 선거일 전일까지 오전 8시 30분부터 오후 8시까지 시정촌의 사무소, 동사무소 등에 설치된 투표소에서 투표를 할 수 있다. 선거권의 유무는 사전투표를 하는 날에 인정되므로 사전투표 후 사망하거나 다른 지역으로 이사를 하더라도 선거권의 효력은 인정된다(중앙선거관리위원회 2019).

그 외에도 스웨덴, 스위스, 캐나다, 호주 등에서 유사한 제도가 운영되고 있다.

2. 선행 연구의 비판적 고찰

사전투표제는 2013년 재보궐선거에서 처음 도입되었고, 전국단위 선거에서는 2014년 전국동시지방선거에서 처음으로 실시되어 사전투표제의 효과를 제대로 분석하기에는 자료가 부족한 상황이었다. 그래서 국내에서 사전투표제의 효과에 대한 연구도 손으로 꼽을 정도로 많지 않은 실정이다.

여기서의 논점은 사전투표제도가 그 의도한 대로 선거일에 등록된 거주지에서 투표할 수 없는 유권자를 투표할 수 있게끔 하는 효과가 있는가이다. 그 사전투표제도의 효과는 두 가지로 논의되고 있다(김도경 2014a; 윤기쁨 외 2015; 김찬송 외 2016; 강신구 2016; 가상준 2016; 이재철 2018; 가상준 2018). 그 하나는 분산효과이고, 다른 하나는 동원효과이다. 분산효과는 유권자들이 선거일에 투표를 할 수 있었음에도 불구하고 투표의 편리성 등의 사유로 사전투표를 하는 경우를 말한다. 그래서 분산효과는 편의효과라고도 부른다

(윤기쁨 외 2015; 김찬송 외 2016). 동원효과는 다양한 사유로 선거일에 투표를 할 수 없었던 유권자들이 사전투표제 덕분에 투표에 참여하여 사전투표율이 증가된 경우를 의미한다.

사전투표제도를 도입하면 그 효과, 즉 분산효과(편의효과)와 동원효과가 있는가, 있다면 분산효과(편의효과)가 더 크가 아니면 동원효과가 더 크가를 중심으로 이하에서 선행 연구를 정리해 둔다.

1) 선행 연구

(1) 외국의 경우

우리보다 일찍 사전투표제를 실시한 미국에서는 사전투표제의 효과에 대한 많은 연구가 이루어졌으므로, 먼저 미국의 사례를 살펴보겠다. 미국의 사전투표는 선거일 전에 투표할 수 있는 기회를 부여하는 조기투표에 불과해서 우리의 사전투표와 직접적인 비교는 불가하지만 간접적인 효과는 파악할 수 있을 것이다. 대체로 기존 연구는 사전투표가 기존의 기권자들을 선거에 참여하도록 하는 동원효과는 크지 않고 투표 편의성에 의한 분산 효과가 크다고 한다. 1992년 텍사스주에서 실시된 대통령선거의 사전투표제 효과를 분석하였는데, 그동안 선거에 참여하지 않았던 유권자들을 투표소로 동원하는 효과가 있지만 투표율 제고 효과는 크지 않다고 하였다(Stein et al 1997). 플로리다주에서 사전투표기간을 단축하였을 때 소수인종 유권자들의 투표참여가 줄어든 것으로 나타났다. 사전투표제가 유권자의 투표참여에 효과적이고 특히 소수인종들의 참여를 제고하는 효과가 있다고 결론지었다(Herron et al 2014).

선거일 당일 투표자와 사전투표자의 사회경제적 특성과 태도적 특성을 비교하며 기존의 기권자들의 참여를 제고하는 효과가 있는지를 분석하였는데, 두 집단 간에 차이가 없으니 기존의 기권자들을 투표소로 동원하는 효과가 없다고 하였다. 즉 두 집단 모두 연령과 교육, 소득수준, 선거관심도, 정당일체감이 높은 유권자들이었다(Neely et al 2001). 미국의 500여 개 카운티에서 실시된 9번의 선거를 분석한 결과, 사전투표제가 기존의 기권자들을 동원하지 못하고 분산시키는 효과만을 발견하였다(Giammo et al 2010). 베린스키(Berinsky 2005)는 사전투표가 소득과 교육수준이 높은 유권자의 투표참여를 높이고 사회적 약자나 소수자의 투표참여를 제고하진 못한다고 밝혔다. 사전투표는 투표할 수 있는 선거일이 늘어나면서 선거에 대한 의무감이나 긴장감이 떨어지면서 선거참여에 대한 필요성을 감소시킬 수 있다. 그래서 사전투표가 투표율을 제고하는 것이 아니라 오히려 투표율을 감소시킨다고 하였다(Alberda 2014). 우편투표와 부재자투표, 사전투표 등의 투표방식에 따라 투표율이 어떻게 달라지는지를 연구하였는데, 사전투표는 효과가

거의 없고 우편투표가 투표율 제고에 효과가 있음을 발견하였다(Gronke et al 2007; Gronke 2008).

(2) 우리나라의 경우

우리나라에서도 미국과 마찬가지로 다수의 연구자가 사전투표의 동원효과를 부정적으로 파악한다. 사전투표의 동원효과를 긍정적으로 파악하는 연구자는 극히 일부에 불과하다.

사전투표의 동원효과를 부정적으로 파악하는 연구자들의 논리를 알아보자. 우선 이상신(2014)은 사전투표제의 특징과 문제점, 보완 가능성을 검토한 후 사전투표와 투표율의 상관관계, 사전투표자의 특성 등에 대한 후속 연구를 제시하였다. 사전투표제의 투표율 제고 효과를 분석한 대부분의 연구들은 그동안 기권해 왔던 유권자들을 투표소로 동원하는 효과는 거의 없고 선거일에 투표할 수 있는 유권자들이 사전투표의 편리성을 이용해서 사전투표일에 투표를 하는 분산효과가 훨씬 크다고 하였다. 가상준(2016)은 사전투표 참여자와 당일 선거 참여자 간에 소득 외에 정치관심도, 정당일체감 등에서 유의미한 차이가 없으므로 사전투표 참여자는 기권자 보다는 당일 선거 참여자와 속성이 같았다고 한다. 사전투표에 참여한 유권자는 전통적으로 선거에 참여하지 않은 기권자가 아니라 참여했었던 유권자이고 사전투표를 통해 좀 더 일찍 참여했을 뿐이다. 사전투표제의 동원효과는 미미하고 분산효과가 크다고 하였다. 강신구(2016)는 기권자와 사전투표자, 선거일 투표자의 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 속성을 다항로지트 회귀분석을 한 후 사전투표자의 속성이 기권자보다는 당일투표자의 속성에 가깝다는 가상준(2016)의 분석 결과를 다시 확인하였다. 그러나 강신구(2016)는 이런 이유만으로 바로 동원효과가 없다고 단정 지을 수는 없다면서 실제의 투표참여 유형과 모형이 예측한 유형을 비교한 후 동원효과는 매우 미미하다고 결론지었다. 사전투표 유권자는 선거일 투표자와 비슷하게 정치에 대한 관심이 매우 많고 정당일체감도 매우 강하다고 한다(가상준 2018). 이재철(2018)은 정당 일체감과 후보자 거리감, 시민적 의무감, 선거관심도, 선거정보, 투표 경험 유무에 대해 선거일 당일 투표자와 사전투표자의 속성을 분석한 결과 차이가 없었다고 한다. 선거일 당일 투표에서 정당 일체감과 후보자 거리감은 투표참여를 결정하는 요인이었으나 정부에 대한 평가는 투표참여를 결정하는 요인이 아니었다고 한다. 반면에 사전투표에서 정부에 대한 평가는 투표참여를 결정한 요인이었으나 정당 일체감과 후보자 거리감은 결정요인이 아니었다(이재철 2018).

이와 달리 기권자, 사전투표자와 선거일 투표자의 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 속성을 비교분석하였지만 사전투표제가 동원효과가 있음을 발견하고 특히 소득이 낮은

유권자들이 투표할 수 있도록 이끄는 동원효과가 있다고 하였다(윤기쁨 외 2016; 김도경 2014).

김찬송 외(2016)는 선거일에 투표할 수 있었지만 사전투표를 한 유권자와 선거일에 투표할 수 없어서 사전투표를 한 유권자를 비교하여 그동안 투표에 참여하지 않았던 유권자들이 투표하도록 하는 동원효과가 존재함을 밝혔다. 선거일에 투표할 수 없는 사전투표자는 연령이 낮거나 선거관심도가 낮음에도 불구하고 선거에 참여할 수 있었다.

이상에서 살펴본 것처럼 김찬송 외(2016)를 제외한 대부분의 연구들은 기권자, 사전투표자와 선거일 투표자 간의 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 속성을 비교분석하여 사전투표자가 기권자와 비슷한지 아니면 선거일 투표자와 비슷한지를 알아보았다. 사전투표자의 속성이 기권자와 비슷하면 동원효과가 있고, 그렇지 않으면 분산효과가 있다고 하면서, 선거 관심도, 야당의 정치책임평가 등 정치적 태도와 연령, 직업 등 사회경제적 변수도 유의미한 변수로 작용했음을 발견하여 분산효과가 있다고 결론짓고 있다.

(3) 정리

이상에서 살펴본 바와 같이, 기존의 대부분 연구들은 기권자와 사전투표자, 선거일투표자의 인구통계학적 속성과 사회경제적 속성, 인지기적 속성을 비교한 후, 사전투표자가 선거일투표자와 비슷하여 동원효과는 없고 분산효과(편의효과)만 있다고 한다((Neely et al 2001; Berinsky 2005; Giammo et al 2010; Alberda 2014; 김도경 2014a; 강신구 2016; 가상준 2016; 이재철 2018; 가상준 2018). 따라서 그들은 투표율을 제고하기 위해 사전투표제를 도입하였지만 투표의 시간적, 공간적 제약을 벗어나서 편리하게 투표를 할 수 있도록 하였을 뿐 투표율을 제고하는 데는 거의 효과가 없었다고 주장한다. 강신구(2016)는 기권자와 사전투표자, 선거일투표자의 인구통계학적, 사회경제적, 정치적 속성을 다항로지 회귀분석을 실시한 후 사전투표자의 속성이 기권자보다는 당일투표자의 속성에 가깝다는 사실을 확인하였다. 그러나 이런 이유만으로 바로 동원효과가 없다고 단정 지어서는 안된다고 하였다.

반면 사전투표제도가 동원효과가 있다고 하는 주장도 드물기는 하지만 존재한다. 윤기쁨 외(2015)는 2014년 실시된 전국동시지방선거를 분석하였는데 사전투표제가 연령이 낮거나 교육수준이 낮은 새로운 유권자를 동원하기보다는 기존에 선거에 참여할 가능성이 높은 연령층과 교육수준이 높은 유권자들의 투표 편의성을 높여주었고, 소득이 낮은 유권자들을 동원하는 효과를 발휘하였다고 한다. 가상준(2016)은 소득 외의 다른 요인에 있어서는 사전투표자와 선거일투표자가 비슷하다고 하면서 동원효과를 인정하지 않았다.

소득이라는 요인에서 사전투표자와 선거일투표자의 차이를 윤기쁨 외(2015)는 새롭게 투표하도록 동원한 효과가 있다고 분석한 반면에 가상준(2016)은 이를 무시하였다. 결국에 가상준(2016)이 분석한 연구도 소득에 있어서 사전투표자와 선거일투표자 간에 차이가 있으므로 동원효과가 있다고 해석할 수 있다.

윤기쁨 외(2015)와 강신구(2016), 가상준(2016, 2018), 이재철(2018)은 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사 자료를 활용하여 사전투표제의 효과를 분석하였지만 사전투표에 참여한 이유에 대한 자료를 활용하지 않았다. 이는 미국의 기존 연구들이 사전투표에 참여한 이유가 아니라 유권자의 속성을 비교하는 방식으로 접근하여 이를 그대로 답습하였기 때문이 아닌가 판단된다. 그러나 김찬송 외(2016)는 서강대학교 현대정치연구소의 의뢰로 한국리서치에서 실시한 “20대 총선 및 경제민주화 여론조사”를 분석하여 선거참여의 유형을 기존의 연구들과 다르게 일반투표자와 잠재적 일반투표자, 순수사전투표자로 규정하였다. 일반투표자는 선거일 투표자를 의미하고 잠재적 일반투표자는 편의사전투표자를 의미한다. 저자들은 선거일에 여러 사정으로 투표를 할 수 없어서 사전투표를 한 유권자를 순수사전투표자로 분류하고, 선거일에 투표를 할 수 있었지만 사전투표가 편리해서 사전투표를 한 유권자를 편의사전투표자로 분류하였다. 순수사전투표자는 동원효과를 의미하고 편의사전투표자는 분산효과를 의미한다. 따라서 사전투표제도는 순수사전투표자들을 투표소로 동원하여 투표율을 제고하였다고 한다.

이상의 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 사전투표제의 효과

구분	선행 연구
분산효과 (편의효과)	- 선거일 당일 투표자와 사전투표자의 사회경제적 특성과 태도적 특성의 차이 없음(Neely et al 2001; Giammo et al 2010) - 사전투표는 동원효과가 거의 없고 우편투표만 투표율 제고함(Gronke et al 2007; Gronke 2008) - 사전투표는 투표할 수 있는 선거일이 늘어나면서 선거에 대한 의무감이나 긴장감을 떨어지게 함(Berinsky 2005; Alberda 2014) - 기권자와 사전투표자, 선거일투표자의 인구통계학적 속성과 사회경제적 속성, 인지기적 속성을 비교한 후, 사전투표자가 선거일투표자와 비슷함(김도경 2014; 강신구 2016; 가상준 2016; 이재철 2018; 가상준 2018)
동원효과	- 사전투표기간을 단축하였을 때 소수인종 유권자들의 투표참여가 줄어들음(Herron et al 2014) - 소득이라는 요인에서 사전투표자와 선거일투표자 간에 차이가 있음(윤기쁨 외 2015) - 선거참여의 유형을 기권자와 일반투표자(선거일 투표자), 잠재적 일반투표자(편의사전투표자), 순수사전투표자로 규정하고, 사전투표제도는 순수사전투표자들을 투표소로 동원하여 투표율을 제고(김찬송 외 2016)

본 연구는 사전투표자의 속성이 기권자와 비슷하면 동원효과가 있고, 선거일투표자와 비슷하면 분산효과만 있다는 기존 연구의 주장에 이의를 제기한다. 사전투표자의 속성이 비슷하든 다르든 선거일에 투표를 할 수 없어서 사전투표를 하였다면 동원효과가 있으며, 사전투표제는 투표율을 제고하는 효과가 있다고 본다. 동원효과와 분산효과를 좀 더 정확하게 분석하기 위해서는 선거참여 유형에서도 기권자와 사전투표자, 선거일 투표자로 분류하는 것보다는 사전투표자를 순수사전투표자와 편의사전투표자로 분류할 필요가 있다.

2) 선행 연구의 비판적 고찰

기존 연구들은 왜 사전투표자의 속성이 기권자의 속성과 같아야만 동원효과가 있다고 할 수 있는지에 대해 검토나 분석이 이루어지지 않은 채 이를 미리 전제하고 있다. 사전투표자의 속성이 선거일 투표자와 비슷할지라도 선거일에 근무하거나 선거일이 출장이나 여행 일정과 겹치는 경우, 주민등록지와 거주지가 달라서 선거일에 투표할 수 없는 경우 등에 사전투표를 하였다면 사전투표의 투표율 제고 효과는 그만큼 발생한 것이다. 그리고 사전투표에 참여한 유권자는 선거일에 투표할 수 있지만 편리하기 때문에 참여한 유권자와 투표일에 근무나 출장 등 개인적인 사정으로 선거에 참여할 수 없는 유권자가 있다(김찬송 외 2016; 강신구 2016). 기존의 대부분의 연구들은 이들을 분리하여 분석하지 않고 하나의 집단인 사전투표자로 분석하였다. 사전투표제를 도입한 이유는 이와 같이 선거일에 부득이한 사정이 있어서 투표를 하지 못하는 유권자들을 참여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 기존 연구는 이것을 고려하지 못하였기에 동원효과가 없다고 결론 내린 것이다.

그러나 본 연구에서는 분산효과뿐만 아니라 동원효과도 있으며, 결론적으로 투표율 제고 효과가 있다고 주장한다. 그 합리적인 논리의 추론은 가설에서 언급할 것이고, 경험적 분석에서 데이터로써 분산효과와 동원효과가 있음을 보여 줄 것이다. 김찬송 외(2016)는 사전투표자를 순수사전투표자와 잠재적 일반투표자로 구분하여 동원효과와 분산효과를 파악하고 사전투표제가 동원효과가 있다고 결론지었지만 2016년 국회의원선거만을 분석하였다. 그래서 전국동시지방선거나 대통령선거의 사전투표제에서 동원효과가 있는지를 단정지을 수 없고 이들 선거에 일반화하는 데 한계가 있다. 본 연구는 2016년 국회의원선거뿐만 아니라 2014년 전국동시지방선거와 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시지방선거, 2020년 국회의원선거도 분석하여 동원효과와 분산효과를 측정한다. 사전투표제가 전국단위에서 처음 실시된 2014년 전국동시지방선거부터 2020년 국회의원선거까지 분석하여 사전투표제의 동원효과와 분산효과를 모든 전국단위 선거에 일반화할 것이다.

3. 가설

본 연구는 기술적 통계분석을 통하여 분산효과 및 동원효과의 유무와 그 크기를 분석하는 것이다. 즉 동원효과 및 분산효과라는 하나의 변수를 검증하는 것이다. 따라서 변수 간 인과관계를 설정하여 가설을 제시하는 다른 논문과는 달리, 본 연구는 하나의 변수의 존재 유무와 크기를 가설화한 것이다. 가설은 다음과 같다.

[가설 1] 사전투표제의 동원효과가 있어 투표율을 제고시킬 것이다.

[가설 2] 사전투표제의 분산효과가 동원효과보다 더 클 것이다.

[가설 1]은 사전투표제는 동원효과가 있고 이는 곧 투표율을 제고하는 효과가 있을 것이다. 그 효과의 합리적 추론은 다음과 같다. 사전투표제는 전국의 유권자를 하나의 통합명부로 작성하고 투표소에 전용 통신망을 설치하여 누구든지 전국의 어느 투표소에서든지 투표할 수 있도록 하였다. 유권자들이 주소지와 거주지가 달라서 주소지 해당 투표소까지 이동하여 투표하거나 시간이나 경제적으로 그럴 형편이 되지 않는 경우엔 기권할 수밖에 없었다. 사전투표제는 이들이 기권하지 않고 투표에 참여할 수 있도록 거리비용과 시간비용을 획기적으로 줄여주었다. 또한 사전투표제는 선거일전 5일부터 이틀 동안 금요일과 토요일에 실시하여 선거일이 하루에서 사흘로 늘어났다. 선거일이 출장이나 여행 일정과 겹쳐서 투표에 참여하지 못하는 경우에도 참여할 수 있게 되었다. 게다가 평일에는 근무하기 때문에 참여하지 못하는 유권자들도 참여할 수 있도록 휴일인 토요일을 사전투표일로 정하였다. 따라서 사전투표제는 선거일에 기권하였을 유권자들이 참여하도록 하여 동원효과가 있으며 부재자투표제를 실시하던 때보다 투표율을 높일 것이라고 가설을 설정하겠다.

가설 2)는 선거일에 사정이 있어서 투표할 수 없는 유권자들을 참여할 수 있도록 하는 동원효과가 있을 뿐만 아니라 사전투표제의 편리성 때문에 선거일 투표를 할 수 있는 유권자들이 참여하도록 하는 분산효과도 있을 것이다. 즉 사전투표에 참여하는 유권자는 분명히 분산효과와 동원효과에 의해 참여하였을 것이다. 그리고 분산효과가 동원효과보다 클 것이다. 즉 선거일에 개인적 사정으로 참여할 수 없어서 사전투표에 참여한 유권자들은 선거일에도 참여할 수 있지만 편리해서 사전투표를 한 유권자들보다 많지 않을 것이다. 이 논문에서는 분산효과와 동원효과를 측정할 후 이를 비교할 것이다.

이의 분석을 위해 사전투표자를 선거일에 투표를 할 수 있음에도 편리하여 사전투표를

한 유권자를 편의사전투표자, 선거일에 개인적인 사정으로 투표를 할 수 없어서 사전투표를 한 유권자를 순수사전투표자로 구분한다. 편의사전투표자의 투표율은 기존 연구에서 주장한 분산효과이고, 순수사전투표자의 투표율은 동원효과라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 편의사전투표율과 순수사전투표율을 측정하여 분산효과와 동원효과를 알아보고 투표율 제고 효과를 분석할 것이다. 부재자투표 대신에 사전투표제 도입으로 순수사전투표율이 얼마나 증가하였는지 측정하기 위해 기존에 실시한 부재자투표율을 알아보고 양자를 비교하여 순수사전투표율의 제고 효과를 분석할 것이다. 순수사전투표율에서 부재자투표율을 빼면 사전투표제가 도입되지 않았으면 선거에 참여하지 못하였을 유권자들의 투표 참여 효과를 구할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 순수사전투표율과 편의사전투표율을 측정하여 동원효과와 분산효과의 크기를 측정할 것이다. 둘째, 순수사전투표율에서 기존의 부재자투표율을 차감하여 부재자투표제를 대체한 사전투표제만의 투표율 제고 효과를 측정할 것이다.

III. 연구방법

1. 분석대상 및 데이터

기존 연구들은 2014년 사전투표제가 도입된 후 실시된 선거를 개별적으로 분석하였는데, 사전투표제가 동원효과는 미미하고 분산효과가 주로 나타난다고 주장하고 있다. 이것은 사전투표를 순수사전투표와 편의사전투표로 구분하지 않고 분석하였기 때문이다. 본 연구는 사전투표를 순수사전투표와 편의사전투표로 구분한 후 2014년 전국동시지방선거와 2016년 국회의원선거, 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시지방선거, 2020년 국회의원선거의 사전투표제 도입 효과에 대하여 분석을 하겠다. 그리고 기존 연구와 비교하고자 한다.

본 연구에서는 기본적으로 다음과 같은 두 가지 데이터를 이용한다.

첫째는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템에서 제공하는 역대 선거결과에 관한 데이터이다. 여기서 파악할 수 있는 것은 투표율, 사전투표율, 부재자투표율 등이다. 그러나 이러한 데이터에 의하여 동원효과와 분산효과는 알 수 없다.

이를 파악하기 위하여 둘째, 유권자 의식조사에 관한 데이터를 이용할 것이다. 이는 중앙선거관리위원회가 전문 리서치 기관에 의뢰하여 조사한 데이터들이다. 구체적으로 본 연구에서 이용한 것은 코리아리서치센터에 의뢰하여 실시한 ‘제6회 전국동시지방선거(2014. 6. 4)에 관한 유권자 의식조사’ 설문자료와 리서치엔리서치에 의뢰하여 실시한 ‘제20대 국회의원선거(2016. 4. 13)에 관한 유권자 의식조사’ 설문자료, 월드리서치에 의뢰하여 실시한 ‘제19대 대통령선거(2017. 5. 9)에 관한 유권자 의식조사’ 설문자료, 케이스렛리서치에 의뢰하여 실시한 ‘제7회 전국동시지방선거(2018. 6. 13)에 관한 유권자 의식조사’ 설문자료, 한국갤럽에 의뢰하여 실시한 ‘제21대 국회의원선거(2020. 4. 15)에 관한 유권자 의식조사’ 설문자료이다. 이를 근거로 하여 사전투표제도의 동원효과와 분산효과를 분석하였다.

중앙선거관리위원회 유권자 의식조사에서 설문 문항을 보면 사전투표에 참여하였다고 답변한 유권자들에게 ‘사전투표가 없었다면 선거일에 투표할 수 있었습니까?’라고 질문하고 ‘투표할 수 없었다’와 ‘투표할 수 있었다’로 답변 항목을 구성하였다. 여기에서 ‘투표할 수 없었다’라고 답변한 유권자의 비율을 순수사전투표율로, ‘투표할 수 있었다’고 답변한 유권자의 비율을 편의사전투표율로 조작적 정의하였다. 유권자 의식조사에서 투표를 하였다고 답변한 유권자 중 사전투표에 참여하였다고 답변한 유권자의 비율은 2014년 전국동시지방선거에서 6.53%, 2016년 국회의원선거 8.59%, 2017년 대통령선거 6.87%, 2018년 전국동시지방선거 15.33%, 2020년 국회의원선거 24.78%이다. 실제 사전투표율에 비해 유권자의 의식조사에서 사전투표율은 낮게 나왔는데 투표에 참여했다는 응답이 실제보다 높아지면서 사전투표율이 낮게 측정된 것으로 추정된다. 사전투표에 참여한 유권자 중 사전투표가 없었다면 선거일에 투표할 수 없었다고 답변한 비율(순수사전투표율)은 2014년 전국동시지방선거에서 31.6%, 2016년 국회의원선거 56.9%, 2017년 대통령선거 30.5%, 2018년 전국동시지방선거 32.2%, 2020년 국회의원선거 28%이다.

2. 변수의 조작적 정의

본 연구에서의 핵심 개념은 분산효과와 동원효과, 나아가서 투표율 제고이다. 앞에서도 언급한 바와 같이, 분산효과는 유권자들이 선거일에 투표를 할 수 있었음에도 불구하고 투표의 편리성 등의 사유로 사전투표를 하는 경우를 의미하고, 동원효과는 사전투표가 없었으면 기권하였을 유권자가 사전투표제가 있음으로 해서 새롭게 투표에 참여할 수 있

게 된 경우를 의미한다.

분산효과의 측정지표는 편의사전투표율이고, 동원효과의 측정지표는 조정 순수사전투표율이다. 이를 도출하기 위해서는 실질적으로 실시된 선거의 결과와 유권자 의식조사에서 나타난 데이터를 동시에 사용한다. 선거결과로서 중요한 데이터는 투표율, 사전투표율, 부재자투표율이며, 유권자 의식조사에서 사용된 중요한 데이터는 유권자 의식조사 사전투표율, 유권자 의식조사 순수사전투표율, 조정 순수사전투표율(동원효과), 부재자투표 대체 사전투표제 투표율 제고 효과 등이다.

우선 동원효과 측정지표는 유권자 의식조사 순수사전투표율(유권자 의식조사 동원효과)과 조정 순수사전투표율(실제 동원효과)이 있다. 유권자 의식조사 순수사전투표율(의식조사 동원효과)은 <표 3>에서 보는 바와 같이 유권자 의식조사에서 나타난 사전투표율에서 사전투표제가 없었으면 투표가 불가능하다고 답변한 사전투표자 비율을 곱하여 도출하고, 조정 순수사전투표율(실제 동원효과)은 낮은 유권자 의식조사의 사전투표율을 실제 사전투표율로 환산하여 도출한다. 그리고 편의사전투표율은 실제 사전투표율에서 조정 순수사전투표율을 차감한 것이다.

그리고 부재자투표제를 대체한 사전투표제의 투표율 제고 효과는 조정 순수사전투표율(실제 동원효과)에서 부재자투표율 평균을 차감하여 도출한 것이다. 2002년부터 2012년까지 실시된 대통령선거 3회와 국회의원선거 3회, 전국동시지방선거 3회의 부재자투표율을 선거별로 평균하여 각 선거별 평균 부재자투표율을 도출하였다. 이들을 표로 만들면 <표 3>과 같다.

<표 3> 변수의 측정지표

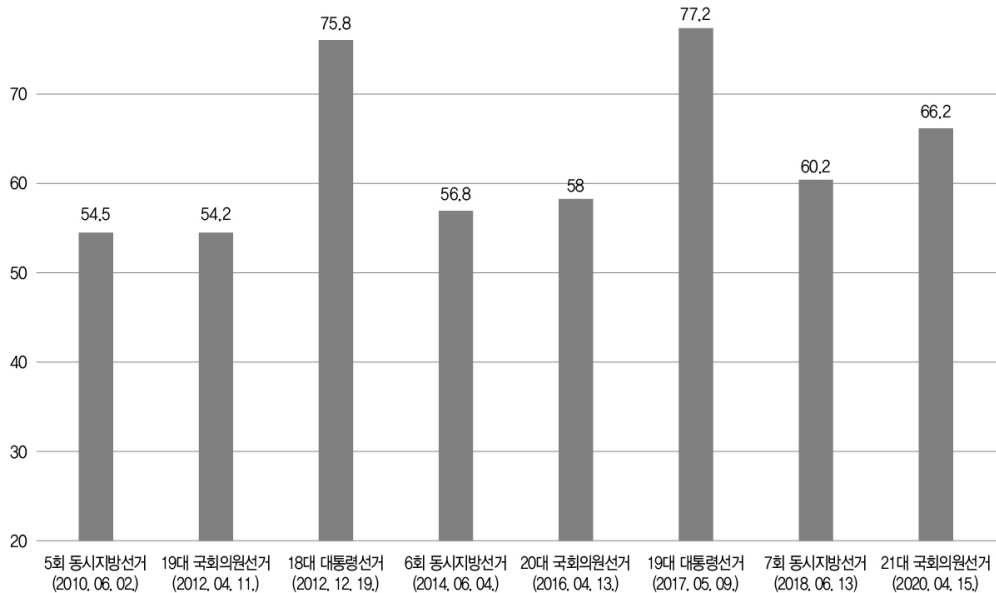
변수	측정지표	수식	데이터
분산효과 (편의효과)	편의사전투표율	사전투표율-조정순수사전투표율	유권자 의식조사 실제 선거결과
동원효과	유권자 의식조사 순수사전투표율 (의식조사 동원효과)	유권자 의식조사에서 나타난 사전투표율 × 사전투표제가 없었으면 투표가 불가능하다고 답변한 사전투표자 비율	유권자 의식조사
	조정 순수사전투표율 (실제 동원효과)	유권자 의식조사의 (순수사전투표율/사전투표율) × 실제 사전투표율	유권자 의식조사 실제 선거결과
사전투표제만의 투표율 제고	상승한 사전투표율	조정 순수사전투표율-부재자투표율 평균	유권자 의식조사 실제 선거결과

IV. 경험적 분석

1. 2010년 이후 전국단위 선거 투표율

2010년 이후 전국단위 선거는 대통령선거 2회, 국회의원선거 3회, 전국동시지방선거 3회 실시되었다. 선거별로 투표율을 보면 모든 선거들의 투표율이 증가하고 있다. 국회의원선거의 경우 사전투표제가 실시되기 전인 2012년 국회의원선거의 투표율이 54.2%였는데 2016년과 2020년에는 각각 58%와 66.2%로 증가하였다. 전국동시지방선거에서도 비슷하게 2010년 54.5%에서 2014년 56.8%, 2018년 60.2%로 증가하였다. 투표율만으로 투표율이 증가한 이유를 설명할 수는 없지만 2014년 사전투표제를 도입한 이후 지속적으로 모든 선거에서 투표율이 상승하고 있다.

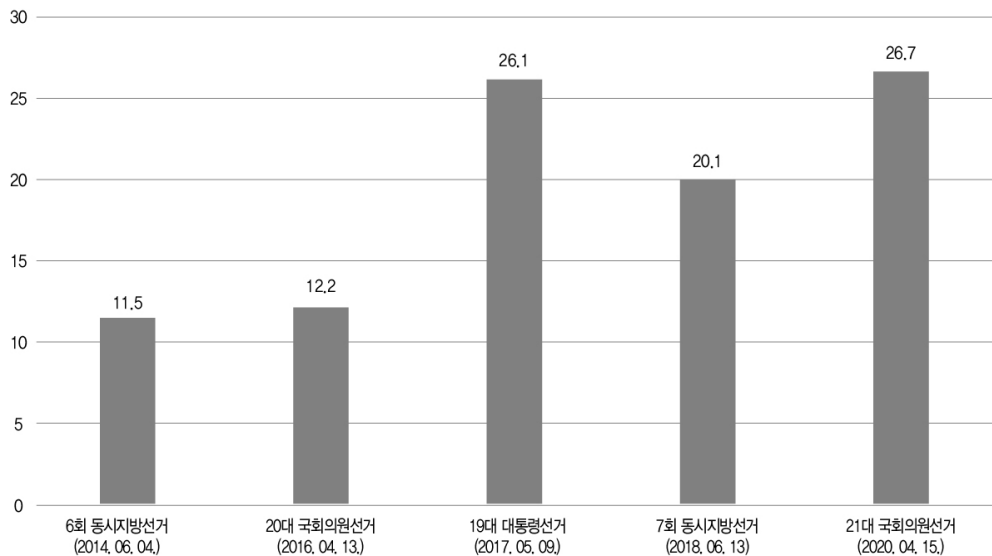
〈그림 1〉 2010년 이후 전국단위 선거 투표율 변동 추이



2. 2014년 이후 전국단위 선거 사전투표율

2014년 사전투표제를 실시한 이후 사전투표율만 비교하면 2014년 전국동시지방선거에서 11.5%를 기록한 이후 2016년 국회의원선거 12.2%, 2017년 대통령선거 26.1%, 2018년 전국동시지방선거 20.1%, 2020년 국회의원선거 26.7%를 기록하여 지속적으로 사전투표율이 증가하고 있다.

〈그림 2〉 2014년 이후 전국단위 선거 사전투표율 변동 추이



사전투표율이 증가하면서 선거일 투표를 포함한 전체 투표율이 증가하고 있다. 사전투표율의 증가가 전체 투표율을 어느 정도 견인하고 있는 것으로 보인다.

3. 2002년 이후 전국단위 선거 부재자투표율

2000년대 이후 2014년 이전까지 실시된 전국단위 선거는 대통령선거 3회, 국회의원선거 3회, 전국동시지방선거 3회로 전체 9회이다. 부재자투표는 2014년 전국동시지방선거부터 사전투표로 변경되었기에 9회에 걸쳐 실시된 전국단위 선거의 부재자투표율을 분석하였다. 부재자투표는 선거일에 자신의 주소지에서 투표할 수 없는 군인이나 학생, 선거

관리사무 담당자, 경찰, 병원이나 시설 등에 거주하고 있는 유권자들이 참여하였다. 부재자투표를 하기 위해서는 정해진 신고기간 중에 신고를 하여야 했다. 사전투표제는 부재자 투표 대상자를 포함한 누구든지 사전에 신고를 하지 않고 투표에 참여할 수 있게 하였다. 사전투표제의 투표율 제고 효과에는 이전에 부재자투표 대상자들이 포함되어 있으므로 사전투표제만의 효과를 측정하기 위해서는 부재자투표율을 파악할 필요가 있다. 사전투표를 실시하기 전의 효과는 부재자투표율로 측정할 수 있다(김도경 2014). <표 4>에서는 사전투표제를 실시하기 전의 부재자투표율을 정리하였다. 2002년 이후 3회 실시된 대통령선거의 부재자투표율 평균은 2.40%이고, 국회의원선거의 부재자투표율 평균은 2.11%, 전국동시지방선거의 부재자투표율 평균은 2.16%이었다.

<표 4> 2002년 이후 실시된 전국단위 선거 부재자투표율

구 분	부재자 투표율	부재자 투표자	투표율	투표자	유권자
제18대 대선(2012)	2.87%	1,162,378	75.84%	30,721,450	40,507,842
제17대 대선(2007)	2.01%	757,722	63.02%	23,732,854	37,653,518
제16대 대선(2002)	2.33%	814,961	70.83%	24,784,963	34,991,529
대선평균	2.40%		69.90%		
제19대 국선(2012)	2.06%	829,954	54.24%	21,806,798	40,205,055
제18대 국선(2008)	2.01%	757,888	46.08%	17,415,920	37,796,035
제17대 국선(2004)	2.26%	803,537	60.63%	21,581,550	35,596,487
국선평균	2.11%		53.65%		
제5회 지선(2010)	2.15%	836,168	54.47%	21,162,998	38,851,159
제4회 지선(2006)	2.18%	808,060	51.58%	19,118,177	37,064,282
제3회 지선(2002)	2.16%	750,122	48.85%	16,973,662	34,744,232
지선평균	2.16%		51.66%		

4. 사전투표제의 동원효과와 분산효과

순수사전투표율은 사전투표에 참여한 유권자의 비율에서 선거일에 투표할 수 있었지만 편리함에 의해서 사전투표를 한 유권자의 비율을 제외한 사전투표율을 의미한다. 즉 순수사전투표율은 분산효과를 제외한 투표율 제고 효과 즉 동원효과를 의미한다. 중앙선거관리위원회는 전국단위 선거를 마치면 유권자 의식조사를 한다. 유권자 의식조사 결과에서 선거일에 투표할 수 있었는데 사전투표를 한 유권자는 편의사전투표자, 선거일에 투표할 수 없어서 사전투표를 한 유권자는 순수사전투표자라고 정의하였다. 순수사전투표자는 사전투표제가 없었으면 기권하였을 유권자이기에 사전투표제를 실시함으로써 투표 참여를 가능하게 한 유권자들이다.

〈표 5〉 2014년 이후 전국단위 선거에서 사전투표가 없을 경우 투표참여 여부

구 분	제6회 지선 (2014)	제20대 국선 (2016)	제19대 대선 (2017)	제7회 지선 (2018)	제21대 국선 (2020)
투표참여 가능	68.4%	43.1%	69.5%	67.8%	72.0%
투표참여 불가능	31.6%	56.9%	30.5%	32.2%	28.0%

사전투표를 한 유권자 중에서 유권자 의식조사에서 사전투표제가 없었으면 투표가 불가능하였다고 답변한 사전투표자의 비율은 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 2014년 전국동시지방선거에서 31.6%, 2016년 국회의원선거에서 56.9%, 2017년 대통령선거에서 30.5%, 2018년 전국동시지방선거에서 32.2%, 2020년 국회의원선거에서 28%를 기록하였다. 유권자 의식조사 순수사전투표율은 유권자 의식조사 사전투표율에 사전투표제가 없었으면 투표가 불가능하다고 답변한 사전투표자 비율을 곱하여 구하였다. 이와 같이 계산하여 구한 유권자 의식조사 순수사전투표율은 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 2014년 전국동시지방선거 2.06%, 2016년 국회의원선거 4.89%, 2017년 대통령선거 6.89%, 2018년 전국동시지방선거 4.94%, 2020년 국회의원선거 6.94%이다. 순수사전투표율은 사전투표제를 도입함으로써 사전투표제가 없었으면 기권하였을 유권자들을 동원한 효과이고 투표율을 제고한 효과이다. 따라서 순수사전투표율은 동원효과라고 볼 수 있다.

〈표 5〉에서 한 가지 특이한 점은 다른 선거에서 사전투표제가 없었으면 투표하지 못하였을 것이라고 응답한 비율이 30% 내외인데, 2016년 국회의원선거에서 사전투표제가 없었으면 투표를 하지 못하였다고 응답한 비율이 56.9%로 유달리 높았다. 이 원인을 분석

하기 위해 사전투표에 참여한 이유를 알아보면 <표 6>과 같다. 2014년 전국동시지방선거 유권자 의식조사에서는 사전투표에 참여한 이유를 묻지 않았다. 2016년 국회의원선거 유권자 의식조사와 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시지방선거, 2020년 국회의원선거 유권자 의식조사의 가장 큰 차이는 사전투표에 참여한 이유에 대한 항목이다. 2016년 국회의원선거 유권자 의식조사에서 답변 항목이 “①개인적인 사정으로 선거일에 투표할 수 없어서, ②선거일에 근무하게 되어서, ③주민등록지와 거주지가 달라서, ④선거일에 다른 용무를 보기 위해서, ⑤읍면동사무소 방문했다가 시간여유가 있어서”로 구성되었다. 반면에 나머지 선거는 유권자 의식조사에서 답변 항목이 “①개인적인 사정으로 선거일에 투표할 수 없어서, ②선거일에 투표를 하지 못할 수 있어서, ③주민등록지와 거주지가 달라서, ④언론보도 또는 주변권유, ⑤근처에 방문했다가 시간여유가 있어서, ⑥기타”로 구성되었다. 이와 같이 다른 선거에 비해서 2016년 국회의원선거 유권자 의식조사는 선거일에 투표를 하지 못할 수 있는 이유들을 답변 항목으로 더 많이 포함시켰다. 질문순서에서도 먼저 사전투표에 참여하였다고 답변한 유권자들에게 사전투표 참여 이유를 묻고, 사전투표제가 없었으면 투표 가능여부를 물었다. 따라서 사전투표에 참여한 이유가 다음 질문인 사전투표제가 없었으면 투표 가능여부에 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

그리고 <표 6>에서 2017년 대통령선거와 2018년 전국동시지방선거, 2020년 국회의원선거 답변 항목 중 선거일에 투표할 수 없어서와 주민등록지와 거주지가 달라서를 합산하면 사전투표제가 없었으면 투표하지 못하였을 것이라고 응답한 비율과 비슷하게 나온다.

<표 6> 2016년 이후 전국단위 선거에서 사전투표 참여 이유

이유	제20대 국선 (2016)	이유	제19대 대선 (2017)	제7회 지선 (2018)	제21대 국선 (2020)
개인적인 사정으로 선거일에 투표할 수 없어서	43.2%	개인적인 사정으로 선거일에 투표할 수 없어서	33.8%	29.1%	15.7%
선거일에 근무하게 되어서	12.5%	주민등록지와 거주지가 달라서	4.4%	4.8%	5.3%
주민등록지와 거주지가 달라서	7.0%	선거일에 투표를 하지 못할 수 있어서	27.7%	34.3%	41.1%
선거일에 다른 용무를 보기 위해서	32.4%	언론보도 또는 주변권유	4.4%	9.1%	7.0%
읍면동사무소 방문했다가 시간여유가 있어서	4.9%	근처 방문했다가 시간여유가 있어서	27.7%	20.9%	26.4%
기타		기타	2.1%	1.8%	4.6%

유권자 의식조사를 보면 실제 사전투표율보다 낮게 사전투표를 하였다고 응답하고 있다. 조정순수사전투표율은 낮은 유권자 의식조사의 사전투표율을 실제 사전투표율로 환산하여 계산한 순수사전투표율을 의미한다. 조정순수사전투표율은 기존 연구에서 사전투표제도가 없었으면 투표에 참여하지 못하였을 유권자들의 투표율이므로 실제 동원효과라고 볼 수 있다. 유권자 의식조사에서 조정순수사전투표율(실제 동원효과)은 <표 7>에서 보는 바와 같이 2014년 전국동시지방선거 3.63%p, 2016년 국회의원선거 6.94%p, 2017년 대통령선거 7.96%p, 2018년 전국동시지방선거 6.47%p, 2020년 국회의원선거 7.47%p이다. 기존 연구들이 사전투표제의 동원효과는 미미하거나 거의 없다고 하였지만 그동안 실시된 선거에서 최소 3.63%p에서 최대 7.96%p의 동원효과를 기록해 왔다. 따라서 [가설 1]은 검증되었다고 할 수 있다.

선거일에 투표할 수 있었음에도 사전투표제의 편리함을 이용하여 사전투표에 참여한 유권자들을 편의사전투표자라고 하고, 이들의 투표효과를 분산효과라고 한다. 분산효과는 사전투표율에서 조정 순수사전투표율(실제 동원효과)을 차감하면 된다. 선거별로 편의사전투표율(분산효과)은 <표 7>에서 보는 바와 같이 2014년 전국동시지방선거 7.87%p, 2016년 국회의원선거 5.26%p, 2017년 대통령선거 18.14%p, 2018년 전국동시지방선거 13.63%p, 2020년 국회의원선거 19.22%p로 나타났다. 2016년 국회의원선거에서 분산효과가 가장 낮았으며 동원효과보다 적었다. 이외에 다른 선거에서는 분산효과가 동원효과보다 컸으며, 2020년 국회의원선거에서는 가장 큰 차이를 보였다. 사전투표율이 높았던 2017년 대통령선거와 2020년 국회의원선거에서 분산효과가 높았고, 사전투표율이 낮았던 2014년 전국동시지방선거와 2016년 국회의원선거에서 분산효과가 낮았다. 사전투표율이 높아지면 분산효과가 동원효과보다 더 커지고 있음을 보여주고 있다. 따라서 2016년 선거를 제외하고는 [가설 2]가 검증된 것으로 이해할 수 있다.

사전투표제만의 투표율 제고 효과를 알아보기 위해서는 과거의 부재자투표제도에 의해 선거에 참여하였던 유권자들을 차감하여야 한다. 사전투표제를 실시하지 않았을지라도 부재자투표제도에 의해 일정수의 유권자들이 투표에 참여할 수 있었기 때문이다. 그래서 조정 순수사전투표율에서 선거별 부재자투표율 평균을 차감하여 투표율 제고 효과를 계산하였다. 사전투표제의 도입으로 투표율 제고 효과는 <표 7>에서 보는 바와 같이 2014년 전국동시지방선거 1.47%p, 2016년 국회의원선거 4.83%p, 2017년 대통령선거 5.56%p, 2018년 전국동시지방선거 4.31%p, 2020년 국회의원선거 5.36%p이다.

기존 연구에서는 사전투표제가 기권하였을 유권자들이 참여하게 하는 동원효과가 거의 없다고 하였지만 2017년 대통령선거는 7.96%p, 2020년 국회의원선거는 7.47%p의 동원

효과가 있었다. 부재자투표제도 대신 사전투표제를 실시함으로써 투표율 제고 효과는 2017년 대통령선거는 5.56%p, 2020년 국회의원선거는 5.36%p이다.

〈표 7〉 2014년 이후 실시된 전국단위 선거 사전투표율과 순수사전투표율

구 분	사전투표율	유권자 의식조사 사전투표율	유권자 의식조사 순수사전투표율	조정 순수 사전투표율 (실제 동원효과)	편의 사전투표율 (분산효과)	부재자투표 대체 투표율 제고 효과
제6회 지선 (2014)	11.50%	6.53%	2.06%	3.63%	7.87%	1.47%
제20대 국선 (2016)	12.20%	8.59%	4.89%	6.94%	5.26%	4.83%
제19대 대선 (2017)	26.10%	22.60%	6.89%	7.96%	18.14%	5.56%
제7회 지선 (2018)	20.10%	15.33%	4.94%	6.47%	13.63%	4.31%
제21대 국선 (2020)	26.69%	24.78%	6.94%	7.47%	19.22%	5.36%

V. 맺음말

2014년부터 2020년까지 실시된 다섯 차례의 전국단위 선거의 유권자 의식조사를 토대로 사전투표제가 없었다면 기권하였을 유권자들의 동원효과와 투표율 제고 효과를 분석하였다. 기존의 연구는 사전투표에 참여한 유권자를 구분하지 않고 기권자나 선거일투표자의 인구통계학적 요인과 사회경제적 요인, 인지적 요인을 비교한 후 동원효과, 투표율 제고 효과를 분석하였다. 본 연구는 기존의 연구와 달리 유권자 의식조사에서 선거일에 투표를 할 수 없어서 사전투표에 참여한 유권자를 순수사전투표자, 선거일에 투표를 할 수 있었지만 사전투표제가 편리해서 참여한 유권자를 편의사전투표자로 구분하였다. 사전투표제로 인해 선거에 참여할 수 있었던 순수사전투표자의 투표율을 동원효과, 즉 투표율 제고 효과로 분석하였고, 편의사전투표자의 투표율은 분산효과로 분석하였다. 분석 결과에 의하면 기존의 연구 결과와 달리 사전투표제도는 의미 있는 동원효과와 투표율

제고 효과를 나타내었다. 사전투표율에서 동원효과를 차감하여 분산효과를 분석하였고, 사전투표율이 높아질수록 분산효과도 높아지고 있음을 확인하였다.

먼저 동원효과는 2014년 전국동시지방선거 3.63%p, 2016년 국회의원선거 6.94%p, 2017년 대통령선거 7.96%p, 2018년 전국동시지방선거 6.47%p, 2020년 국회의원선거 7.47%p를 기록하였다. 기존 연구들이 사전투표제의 동원효과는 미미하거나 거의 없다고 하였지만 그동안 실시된 선거에서 최소 3.63%p에서 최대 7.96%p의 동원효과가 드러났다.

동원효과만으로도 사전투표제로 인한 투표율 제고라고 볼 수 있지만 사전투표제를 도입하기 이전에 부재자투표제도가 있었다. 그래서 사전투표제만의 투표율 제고 효과를 알아보기 위해서는 과거의 부재자투표제도에 의해 선거에 참여하였던 유권자들의 비율을 차감하여야 한다. 부재자투표제도에 참여했던 투표율을 제외한 사전투표제의 도입으로 인한 투표율 제고 효과는 2014년 전국동시지방선거 1.47%p, 2016년 국회의원선거 4.83%p, 2017년 대통령선거 5.56%p, 2018년 전국동시지방선거 4.31%p, 2020년 국회의원선거 5.36%p이다. 기존 연구에서는 사전투표제가 분산효과가 대부분이어서 투표율 제고 효과가 없다고 하였지만 이와 같이 유의미한 투표율 제고 효과를 나타내었다.

분산효과는 2014년 전국동시지방선거 7.87%p, 2016년 국회의원선거 5.26%p, 2017년 대통령선거 18.14%p, 2018년 전국동시지방선거 13.63%p, 2020년 국회의원선거 19.22%p로 나타났다. 2016년 국회의원선거에서 분산효과가 가장 낮았으며 동원효과보다 적었다. 이외에 다른 선거에서는 분산효과가 동원효과보다 컸으며, 2020년 국회의원선거에서는 가장 큰 차이를 보였다.

2012년 사전투표제를 도입하여 2013년 재보궐선거에서 처음 실시된 이후 사전투표제가 투표율을 제고하였는지에 대해 학계와 정치권에서는 논란이 분분하였다. 심지어 사전투표제의 투표율 제고 효과가 미미하니 폐지하자는 주장도 있었다. 이상에서 분석한 것처럼 사전투표제는 투표율을 제고하는 데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 민주주의가 건전하게 순기능을 하기 위해서 더 많은 유권자의 참여는 반드시 필요하다. 따라서 현행 사전투표일이 선거일 전 5일과 4일로 이틀 동안인데 선거일전 5일에서 3일까지로 하루를 더 확대할 것을 제안한다. 그렇다면 사전투표일이 금요일과 토요일, 일요일이 되어 더 많은 유권자의 참여를 제고할 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 실제 선거결과 자료와 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사 자료를 사용하여 사전투표제의 효과에 대하여 분석하였기 때문에 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 2014년 전국동시지방선거부터 2020년 국회의원선거까지 다섯 차례의 중앙선거관리위원

회의 유권자 의식조사를 사용하여 분석하였는데, 선거마다 유권자 의식조사의 질문이 조금씩 달라져서 일관성 있는 비교 분석을 하는 데 한계가 있다. 둘째, 유권자 의식조사 자료를 바탕으로 동원효과와 분산효과를 측정하였지만, 선거참여 유형에 따라 누가 사전투표에 참여하는지 순수사전투표자와 편의사전투표자는 어떤 속성을 지니고 있는지에 대해 분석하지 않았다. 순수사전투표자와 편의사전투표자가 어떻게 다른지 어떤 속성을 지녔는지에 대해 추가적인 연구가 필요하다. 셋째, 유권자의 투표 참여는 분석 수준이 개인 차원이기 때문에 지금과 같은 집합자료 분석으로 개인 차원의 분산효과와 동원효과를 설명하는 것에는 한계가 있을 수 있다. 추가적으로 인구통계학적 요인과 사회경제적 요인, 인지적 요인에 따른 사전투표자의 속성을 분석할 필요가 있다.

참·고·문·헌

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가.” 『한국정당학회보』 15-1. 5-23.
- _____. 2018. “사전투표 유권자의 특징 변화.” 『한국정당학회보』 17-4. 99-120.
- 강원택. 2008. “투표 참여, 민주주의 정당정치.” 『현대정치연구』 1-2. 75-102.
- 강신구. 2016. “사전투표제도와 투표율: ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료분석.” 『한국정치연구』 25-3. 225-251.
- 김대년. 2014. “사전투표제도의 도입 경과와 그 확대 방안에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 26-4. 287-314.
- 김도경. 2014a. “사전투표제가 투표율에 미치는 영향.” 『한국시민윤리학회보』 27-1. 1-23.
- _____. 2014b. “누가 사전투표제에 참여했는가?: 부산지역 대학생을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 24-3. 485-510.
- 김찬송·유재승·이현우. 2016. “사전투표자 세부분석: 20대 총선과 순수사전투표자.” 『21세기정치학회보』. 26-4.
- 서복경. 2010. “투표불참 유권자 집단과 한국 정당체제.” 『현대정치연구』 3-1. 109-129.
- 서현진. 2008. “제17대 대선과 투표참여.” 『변화하는 유권자2』. 이현우·권혁용 공편. 서울: 동아시아연구원.
- 안형기·신범순. 2006. “정치참여 결정요인으로서의 인지적 효능감: 네티즌의 투표행위를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 10-1.
- 윤기쁨. 2015. 『한국의 사전투표제 도입과 투표참여: 2014년도 지방선거에 대한 경험적 분석』. 경북대학교 석사학위 논문
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제6회 지방선거에 대한 경험적 분석.” 『미래정치연구』 6-2. 31-53.
- 엄기홍. 2009. 『합리적 이론과 투표행태: 경제학적 관점』. 전용주 외, 『투표행태의 이해』. 서울: 한울.
- 이공주. 2014. “사전투표 제도의 문제점과 대응방안에 관한 연구.” 『헌법학 연구』 20-3. 165-192.
- 이명행. 2011. “제5회 전국지방선거의 투표참여 인식에 관한 연구.” 『선거연구』 2.
- 이미란·고선규. 2016. “유권자의 투표편의성과 일본·미국의 사전투표소.” 『일본연구논총』 44. 109-133.
- 이상신. 2014. “사전투표의 明(명)과 暗(암): 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성.” 『세계지역연구논총』 32-1. 33-60.
- _____. 2015. “사전투표 연구: 투표율 제고 효과와 보완방안.” 2015년도 국회사무처 연구용역 보고서.
- 이재철. 2013. “유권자의 연령별 투표참여 분석.” 『분쟁해결연구』 11-2.
- _____. 2018. “제19대 대통령선거에서 유권자의 투표참여: 당일투표와 사전투표의 결정요인 분

- 석” 『정치·정보연구』 21-1. 187-241.
- 이찬복. 2015. “사전투표 득표율 예측에 대한 연구.” 『조사연구』 16-3. 173-195.
- 이현우. 2008. “투표율 변화와 유권자 선택: 1968-2000 미국대선을 대상으로.” 『한국정치학회보』 42-2. 283-299.
- _____. 2011. “한국 민주주의의 질적 향상을 위한 방향.” 『한국국제정치학회 기타간행물』 23-44.
- _____. 2015. “2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향: 정부책임과 정당대응 평가를 중심으로.” 『한국정치학회보』 49-1. 247-268.
- 정진민. 2012. “한국 유권자들의 투표행태와 세대: 2010 지방선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 21-2. 1-21.
- 중앙선거관리위원회 2014. 『제6회 전국동시지방선거 유권자의식조사』.
- _____. 2016. 『제20대 국회의원선거 유권자의식조사』.
- _____. 2017. 『제19대 대통령선거 유권자의식조사』.
- _____. 2018. 『제7회 전국동시지방선거 유권자의식조사』.
- _____. 2019. 『2019 각국의 선거제도 비교연구』.
- _____. 2020. 『제21대 국회의원선거 유권자의식조사』.
- Alberda, Gayle. 2014. “Election Reform: Does Early Voting Impact Turnout in Municipal Elections?”. Wayne State University. PhD Dissertation.
- Alvarez, R. Michael., Melanie Goodrich, Thad E. Hall, D. Roderick Kiewiet, and Sarah M. Sled. 2004. “The complexity of the California recall election.” *Political Science and Politics* 37(1). 23-26.
- Berinsky, Adam J. 2005. “The perverse consequences of electoral reform in the United States.” *American Politics Research* 33(4). 471-491.
- Bone, H. and A. Ranney. 1976. “Politics and Voters.” New York: McGraw-Hill Book Company.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, and Donald P. Moynihan. 2014. “Election laws, mobilization, and turnout: The unanticipated consequences of election reform.” *American Journal of Political Science* 58(1). 95-109.
- Caldeira, A Gregory., Samuel C Patterson, and Gregory A Markko. 1985. “The mobilization of voters in congressional elections.” *The Journal of Politics* 47(2). 490-509.
- DeNardo, James. 1980. “Turnout and the Vote: The Joke's on the Democrats.” *American Political Science Review* 74(2). 406-420.
- Downs, Anthony. 1957. “An economic theory of political action in a democracy.” *The Journal of Political Economy* 65(2). 135-150.
- Feddersen, Timothy J. 2004. “Rational choice theory and the paradox of not voting.” *The Journal of Economic Perspectives* 18(1). 99-112.
- Fitzgerald, Mary. 2005. “Greater Convenience But Not Greater Turnout The Impact of

- Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States.” *American Politics Research* 33(6). 842-867.
- Gerber, Alan S., Donald P. Green, and Christopher W. Larimer. 2008. “Social pressure and voter turnout: Evidence from a large-scale field experiment.” *American Political Science Review* 102(1). 33-48.
- Giammo, J.D. and B. J. Brox. 2010. “Reducing the Costs of Participation: Are States Getting a Return on Early Voting?” *Political Research Quarterly*.
- Gimpel, James G., Joshua J. Dyck, and Daron R. Shaw. 2006. “Location, knowledge and time pressures in the spatial structure of convenience voting.” *Electoral Studies* 25(1). 35-58.
- Gronke, Paul and Charles Stewart. 2013. “Early Voting in Florida.” Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, U.S.A., April.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. “Early voting and turnout.” *Political Science & Politics* 40(4). 639-645.
- _____. 2008. “Convenience voting.” *Annual Review of Political Science* 11. 437-455.
- Herron, Michael C, and Daniel A. Smith, 2012. “Souls to the Polls: Early voting in Florida in the Shadow of House Bill 1355.” *Election Law Journal* 11(3). 331-347.
- Highton, Benjamin. 1997. “Easy registration and voter turnout.” *The Journal of Politics* 59(2). 565-575.
- Lijphart, Arend. 1997. “Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address. American Political Science Association, 1996.” *American Political Science Review* 91(1). 1-14.
- Neeley, Grant W. and Lilliard E. Richardson. 2001. “Who is early voting? An individual level examination.” *The Social Science Journal* 38(3). 381-392.
- Norris, Pippa(Ed.). 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government: Global support for democratic government*. New York: Oxford University Press.
- Oliver, J. Eric. 1996. “The effects of eligibility restrictions and party activity on absentee voting and overall turnout.” *American Journal of Political Science*. 498-513.
- Panagopoulos, Costas. 2010. “Affect, social pressure and prosocial motivation: Field experimental evidence of the mobilizing effects of pride, shame and publicizing voting behavior.” *Political Behavior* 32(3). 369-386.
- Rosenstone, Steven and John M. Hansen. 1993. *Mobilization, participation and democracy in America*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Riker and Ordeshook, 2009

- Stein, Robert M. 1998. "Introduction: early voting." *The Public Opinion Quarterly* 62(1). 57-69.
- Stein, Robert M. and Garcia-Monet PA. 1997. "Voting Early but not Often." *Social Science Quarterly* 78. 657-677.
- Stein, Robert M. and Greg Vonnahme. 2011. "Voting at non-precinct polling places: A review and research agenda." *Election Law Journal* 10(3). 307-311.

투고일자: 2021년 3월 15일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

The Empirical Analysis on the Effect of Early Voting System

Kim, Jeong-gon · Kwon, Young-joo | University of Seoul

The purpose of this study is to derive the effect of mobilizing voters who would have abstained without the early voting system since 2014 when the early voting system was introduced and the effect of enhancing the turnout. To this end, the voting behavior of voters was classified into abstention, election day voting, convenient early voting, and pure early voting, and then an empirical analysis was conducted. For the empirical analysis, data from the voter's consciousness survey for each election were used, such as turnout, absentee turnout, early vote rate, and voter consciousness surveys in various elections.

As a result of the analysis, unlike previous studies claiming that the mobilizing effect was insignificant and thus little effect of improving the turnout rate, the early voting system showed a meaningful mobilizing effect and the effect of enhancing the turnout. The mobilizing effect is as follows: 2014 local elections 3.63%p, 2016 national assembly elections 6.94%p, 2017 presidential election 7.96%p, 2018 local elections 6.47%p, 2020 national assembly elections 7.47%p. The enhancing turnout effect of early voting replacing absentee voting is as follows: 2014 local elections 1.47%p, 2016 national assembly elections 4.83%p, 2017 presidential election 5.56%p, 2018 local elections 4.31%p, 2020 national assembly elections 5.36%p.

■ Keyword: early voting system, convenient early vote, pure early vote, turnout rate

고3 유권자의 정치참여 실태 및 요인: 21대 국회의원선거를 중심으로*

이창호 | 한국청소년정책연구원

✦ 국문요약 ✦

2019년 말 선거권연령이 18세로 하향되면서 만 18세 청소년들에 대한 사회의 관심이 매우 높아졌다. 이 같은 상황에서 본 연구는 만 18세 청소년들이 역사상 처음으로 투표에 참여한 4.15 총선에서 이들의 정치참여행위에 어떤 요인들이 영향을 미치고 이 과정에서 청소년들의 정치참여가 어떤 형태로 이뤄지는지를 탐색하였다. 이를 위해 지난 21대 국회의원선거 투표에 참여한 만18세 고등학교 3학년생 300명을 대상으로 온라인 설문조사를 실시하였다. 분석결과, 자신과 다른 의견을 접해보거나 이질적인 토론에 참여하는 경우가 정치참여와 매우 관련이 있는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 다양한 정치적 의견에 귀 기울이는 것이 청소년의 정치참여활성화를 위해 매우 필요하다는 사실을 암시해 주고 있다. 즉 정치토론을 통해 청소년들이 특정 사안에 대해 충분히 심사숙고하고 타인의 의견과 주장에 주의를 기울이는 훈련을 받을 필요가 있다. 또한, 정치동아리활동과 SNS를 통한 정치정보 획득, 온라인 대화도 청소년들의 정치참여에 유의한 영향을 미쳤다. 정치관련 동아리활동이 청소년의 정치참여에 유의한 영향을 미친 만큼 시사적인 이슈와 문제에 관한 정보를 찾고 이를 논의하는 동아리활동에 대한 지원이 강화될 필요가 있다.

I. 문제제기

2019년 12월 말 공직선거법이 개정되면서 만 18세도 선거권을 갖게 됨에 따라 헌정 역사상 처음으로 고3학생들이 투표할 수 있는 시대가 열렸다. 우리나라 선거연령은 1948년 정부수립 당시 21세였으나 1960년 20세로 낮춰졌고 2005년 19세로 하향된 바 있다(김효연 2018). 선거연령이 다시 낮아짐에 따라 만 18세 청소년들은 국회의원, 대통령선거 등에 참여할 수 있을뿐 아니라 정당가입도 가능하며 각 시도 교육감도 선출할 수 있게 됐다. 이같이 18세 청소년들에게도 선거권이 생기면서 우리나라는 OECD 국가 중 유일하게 19세 이상의 시민들에게만 선거권을 주는 국가라는 비판에서 벗어나게 됐고 세계적인 추세와 발맞추게 됐다. 선거연령이 18세로 낮아지면서 수만 명의 고등학생들이 지난 2020년 4월 15일 실시된 21대 국회의원선거에서 생애 첫 투표권을 행사하였다. 당시 전체 투표율은 66.2%를 보였는데 18세 청소년의 투표율은 67.4%를 기록해 전체보다 약간 더 높았다(한국일보 2020.11.22.). 반면, 노년층의 경우 60대 80.0%, 70대 78.5%를 기록해 10대 청소년의 투표율을 크게 앞질렀다.

이처럼 선거연령하향을 계기로 청소년의 제도적 참여에 대한 기회가 확대되고 있지만 현실은 녹록하지 않다. 입시위주의 교육환경과 정치, 사회적 이슈에 대한 토론기회의 부족 등 청소년의 정치참여를 제약하는 요인들이 여전히 존재하고 있는 상황이다. 더구나 선거연령하향이 급작스럽게 결정되면서 정치권이나 학교 할 것 없이 제대로 된 준비를 못해 혼란스러워하는 분위기였다. 즉 청소년의 정치참여에 대한 제도적 장치는 마련됐지만 이를 활성화하기 위한 사회의 준비는 아직 미흡한 상황이 나타난 것이다.

중앙선거관리위원회는 국회의원선거를 앞두고 홈페이지에 올바른 투표방법과 유권자가 할 수 있는 선거운동, 불법선거운동사례 등을 게시하여 18세 유권자들의 선거에 대한 이해를 도모하였다. 하지만, 선관위는 학교에서의 모의선거를 허용하지 않아 논란이 일기도 했다. 조희연 서울시 교육감은 한 토론회에서 학교 안에서의 선거운동은 제한하고 모의선거 등 참정권교육은 확대해야 한다는 입장을 밝히기도 했다(서울시교육청·서울시교육청교육연구정보원 2020.1.30.). 이런 상황에서 일부단체는 청소년 참정권으로 인해 교실이 정치화 때 혼란이 발생할 수 있다며 학교 안에서의 선거운동을 금지해야 한다고 주장하고 있다. 이처럼 고3학생들이 처음으로 투표권을 행사하다보니 여러 면에서 혼란이 발생하기도 하였다. 특히 청소년의 정치교육에 관한 큰 틀이 아직은 우리사회에서 확

립돼 있지 않은 상황이어서 향후 청소년의 정치참여확대를 위해 해결해야 할 과제들이 많다.

이같이 선거권연령하향을 계기로 만 18세 청소년들에 대한 사회의 관심이 높아지고 있지만 이들의 정치의식이나 정치참여에 대한 연구는 많지 않다. 특히 역사상 처음으로 투표에 참여한 이번 21대 국회의원선거와 관련한 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 만 18세 청소년들의 선거활동참여가 어떤 형태로 이뤄지고 있으며 이들의 참여행위에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 아울러, 청소년의 정치참여를 활성화하기 위한 다양한 정책적 방안도 제시할 계획이다.

II. 이론적 배경

1. 청소년 정치참여의 의의 및 현황

청소년의 정치참여는 다음 몇 가지 점에서 중요하다. 무엇보다도 참여는 민주주의의 핵심요소로서 공동체의 주체인 시민이 자신의 요구를 공동체 운영에 반영시킬 수 있고 자신의 주체성을 드러낼 수 있는 경로이다(김영인 2017). 즉 민주주의는 시민들의 자발적이고 주체적인 참여를 전제로 구성되는 정치체제이기 때문에 참여는 정책결정과정에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 청소년참여는 또한 시민성함양의 기제가 될 수 있다. 김영인(2007)의 연구에 의하면, 대한민국 청소년의회활동 참여정도는 정치효능감, 정치신뢰, 관용, 참여의식과 정적인 상관관계를 나타냈다. 즉 청소년의회와 같은 참여활동을 통해 청소년의 시민성이 함양될 가능성이 크다는 것이다. 특히 청소년들은 정치참여를 통해 살아있는 민주주의를 경험한다. 가령, 2008년 5월 2일 시작된 미국산 쇠고기수입반대집회에는 많은 청소년들이 참여하였다. 당시 집회에 참가한 학생들 중 일부는 교과서에서 배우는 민주주의보다 더 많은 것을 현장에서 얻었다고 말했다(이창호·정의철 2008). 학생들은 자발적으로 촛불을 시민들에게 나눠주거나 현장에서 쓰레기를 치우기도 했다. 즉 책을 통해 배운 민주주의를 집회현장에서 체험함으로써 민주주의가 무엇인지에 대해 다시 생각해 볼 수 있는 기회를 갖게 된 것이다.

청소년들의 경우 그동안 투표권이 없었기 때문에 선거를 통한 정치활동영역이 제한되었다. 오히려 집회나 서명운동과 같은 비정상적 참여활동이 정치참여의 주된 활동이었다. 특히 오프라인보다는 온라인에서 청소년의 정치활동은 두드러졌다. 그들은 SNS를 통해 정치적 의견을 표명하고 정치적 항의를 표시하며 공직자에 대한 압력행사도 펼친다(김효연 2018). 하지만 이제 만 18세 청소년도 투표권을 갖게 됨에 따라 온라인 참여뿐 아니라 오프라인 정치참여도 활성화 될 것으로 예상된다.

이처럼 투표를 통한 청소년의 제도적 참여의 길은 열렸지만 여전히 청소년의 정치교육 토양은 빈약하다. 아직도 많은 청소년들이 바쁜 학업에 쫓기거나 불이익 등을 우려해 집회에 참여할 기회를 갖지 못하고 있다. 가령, 경기도교육연구원이 2019년 고등학생들을 대상으로 조사한 바에 의하면, 집회참여를 한번도 해본적이 없다고 응답한 비율이 74.2%에 달했고 온라인공간에 의견을 작성해보지 않은 경우도 68%에 달했다(남미자외 2019). 또한, 76.9%의 학생들은 공개된 장소에서 유인물, 대자보, 포스트잇 등을 활용하여 정치적 의견을 작성해본 경험이 전혀 없는 것으로 나타났다. 즉 오프라인뿐 아니라 온라인 공간에서 정치적인 문제에 관해 자신의 의견을 작성해본 경험이 매우 적은 것으로 나타난 것이다.

아직도 청소년을 사회의 공동체구성원이자 시민으로 생각하지 않는 경우가 많은 것도 문제다. 실제로 청소년들은 우리사회에서 청소년참여가 어려운 이유로 청소년을 미성숙한 존재로 보는 사회적 편견(33.6%)을 가장 많이 꼽았다(김영지·김희진 2019). 시간을 내기 어렵다는 이유도 29.7%로 높은 비율을 차지했다. 이어 청소년들이 참여할 수 있는 활동에 대한 정보부족(21.1%), 참여할 수 있는 기회나 방법의 부재(11.6%) 순이었다. 따라서, 청소년의 정치적 참여를 높이기 위해서는 청소년을 시민의 주체이자 정치적 참여의 주체로 인정하는 사회적 분위기가 필요하다. 또한, 학업부담을 줄임으로써 청소년들이 다양한 활동에 참여할 수 있는 기회와 시간을 제공할 필요가 있다.

학교 내에서도 청소년의 정치참여를 가로막는 요인들이 많다. 가령, 촛불청소년인권법 제정연대가 전국의 중, 고등학교 533개를 대상으로 조사한 결과, 조사대상의 54.8%가 정당 및 정치단체가입을 금지하거나 정치활동을 허용하지 않는 학교규칙을 가지고 있었다(한겨레 2020.3.30.). 따라서 학생들이 학교에서 자신의 정치적 권리나 주장을 표현하거나 정치활동을 하기는 아직까지 쉽지 않아 보인다. 이와 관련하여 울산시교육청은 공직선거법개정에 따라 학생유권자의 참정권행사를 제한하는 규정을 바꿀 것을 일선 학교에 요구하기도 했다(뉴시스 2020.2.25.). 만18세 청소년의 선거활동 및 정당활동이 법적으로 허용된 만큼 향후 학교에서 학교규칙을 개정하려는 움직임이 본격화될 것으로 보인다.

2. 청소년 정치참여 요인

청소년의 정치참여를 설명하는 이론으로 적합한 것은 시민자발성모델(civic voluntarism model)이다. 이 이론은 참여의 물질적 기반인 자원, 정치적 관여, 동원네트워크를 중시한다. 특히 경제적이고 교육적인 자원뿐 아니라 시간과 같은 자원도 중요하게 고려한다(Pattie, Seyd and Whiteley 2003). 따라서, 참여를 위한 시간과 돈이 충분하고 정치적 관심이나 효능감이 높으며 주위사람들로부터 참여권유를 받을 때 정치참여를 할 가능성이 크다는 것이다. 김영인(2017)의 연구에 따르면, 참여를 위한 시간과 돈이 있을 경우 청소년들은 서명이나 집회 등 비통상적 참여행동에 적극적이었다. 또한 부모나 친구로부터 참여권유를 받을 때 청소년들은 비통상적 참여행동뿐 아니라 통상적 참여행동(학교투표, 동아리활동 등)도 활발히 하는 것으로 나타났다. 민영(2019)은 시민자발성모델을 토대로 노년층의 제도적, 비제도적 정치참여동인을 밝혀냈다. 이 연구에 따르면, 자원요인으로 소득, 교육수준 및 건강상태가 포함됐고 심리적 동기요인으로 정치관심, 정치효능감, 정치지식과 함께 노화에 대한 주관적 인식, 노인으로서의 정체감, 삶에 대한 만족도가 고려됐다. 동원연결망요인으로는 직업여부, 동거가족규모, 학습, 취미, 친목활동 등 다양한 사회적 활동에 참여하는 정도, 미디어이용이 포함됐다. 연구결과, 정치효능감은 투표참여와 투표의 제도적 참여, 비제도적 참여에 긍정적인 영향을 미치는 주요 변인으로 나타났다. 특히 모바일과 인터넷을 통한 정치적 소통은 투표의 제도적 참여와 비제도적 참여에 유의한 영향을 미쳤다. 영국시민들을 대상으로 한 연구에 따르면, 정치적 관여와 주위사람으로부터의 참여권유는 모든 종류의 정치참여와 긍정적인 관련성이 있는 것으로 나타났다(Pattie, Seyd and Whiteley 2003).

이처럼 정치적 관여와 주변사람으로부터의 참여권유, 미디어를 통한 소통은 정치참여와 관련성이 매우 높다고 볼 수 있다. 이 같은 이론을 토대로 본 연구는 청소년의 정치참여에 영향을 미치는 요인으로 미디어, 정치대화, 이견노출경험, 다양한 정치활동경험을 제시하고자 한다.

1) 미디어요인

청소년들의 정치참여를 이끄는 요인들은 매우 다양하다. 이 중에서도 정보화세대인 청소년들의 경우 SNS를 비롯한 미디어의 영향력이 크다. 한국언론진흥재단(2019)의 조사에 따르면, 지난 1주일간 서비스/플랫폼을 통해 뉴스나 시사정보를 접한 청소년 응답자들은 SNS(34.6%), 포털(27.8%), 유튜브와 같은 온라인동영상플랫폼(19.9%) 순으로 접속

기기를 언급하였다. 학교급별로 보면, 초등학생은 온라인동영상플랫폼을 가장 많이 이용하였고 중학생은 SNS를 가장 많이 이용하였으며 고등학생은 포털을 가장 많이 접속하였다. 즉 중고등학생의 경우 SNS나 포털을 통해 뉴스나 시사정보를 접하고 있는 것이다. 이처럼 모바일기기의 확산으로 청소년의 뉴스소비 패턴이 완전히 바뀌고 있다.

선행연구들을 종합해 보면 소셜네트워크가 청소년들의 정치참여와 시민성 향상에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 즉 디지털 네이티브인 청소년들은 SNS와 같은 온라인 네트워크를 통해 사회이슈에 관심을 갖고 대안적 참여(집회, 서명운동 등)에도 적극적이다(김은미·양소은 2013). 특히 개방, 상호작용, 연결성을 특징으로 하는 SNS의 확산은 시민참여의 능동성을 부여했다는 면에서 참여민주주의 확산의 긍정적인 기반으로 작용하고 있다(도묘연 2015). 또한, SNS는 시민들의 다양한 정치 및 선거참여의 기회를 확산시키는 도구가 되고 있다(도묘연 2015). 실제로 중고등학생 520명을 대상으로 실시한 온라인설문조사결과, 평소 미디어를 통해 뉴스나 시사정보를 자주 이용하는 청소년일수록 정치참여뿐 아니라 정치지식, 이견추구성향, 관용성 등 정치사회적 역량은 증가하는 것으로 나타났다(송원숙 2019).

최근 유튜브를 통해 정치동영상을 보는 사람들이 늘고 있는 상황에서 유튜브를 통한 정치사회화 효과도 관찰되고 있다. 요컨대, 19대 대선기간 중 유튜브 정치동영상시청은 정치효능감이나 정치관심을 높임으로써 정치참여에 유의미한 영향을 미쳤다(오대영 2018). 하지만, 유튜브의 정치사회적 효과를 다룬 논문은 거의 없는 실정이다.

청소년들의 경우 제도권 미디어에 대한 불신이 크다보니 페이스북이나 트위터 등 소셜네트워크를 통해 정치정보를 접한다(이창호 2017). 따라서, 전통적인 미디어보다는 디지털 플랫폼에 많은 영향을 받는다고 볼 수 있다.

하지만, 전통적인 미디어의 역할이 여전히 크다는 연구결과도 있다. 싱가포르 젊은이들을 대상으로 한 조사에서는 TV나 신문과 같은 전통적인 뉴스에 주목하는 것이 전통적인 정치참여의사와 온라인정치참여에 큰 영향을 미쳤다(Skoric and Poor 2013). 반면, 페이스북에 많은 시간을 보내고 애착이 많을수록 전통적인 정치참여의사는 높아지는 것으로 나타났으나 온라인정치참여에는 유의한 영향을 미치지 않았다. 즉 이 연구는 대학생집단인 후기청소년들의 온, 오프라인 정치참여에 SNS 보다 전통적인 매체의 역할이 더 크다는 것을 보여주고 있어 기존의 많은 연구결과와 다소 차이가 있다.

이같은 선행연구를 토대로 본 연구는 다음과 같은 가설을 제기하였다.

[가설 1] 선거나 정치관련정보를 얻기 위한 미디어이용(TV뉴스 및 토론, SNS, 포털, 유튜브)은 18세 청소년의 선거활동참여와 긍정적인 관련성이 있을 것이다.

2) 정치대화

매체요인과 더불어 정치적 대화도 청소년의 정치참여에 중요한 영향을 미치고 있다. 기존 연구에 따르면, 청소년들의 경우 주로 부모나 친구와의 정치대화가 그들의 정치참여 의사나 참여정도에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 가령, 청소년들 사이에서 친구 간의 정치대화는 정치관심과 정치참여, 이견추구성향에 유의한 영향을 미쳤다(송원숙 2019). 즉 또래와의 정치대화는 청소년들의 시민성 향상에 기여한 것으로 나타난 것이다. 이 연구에서 이견추구성향은 다른 정치적 입장에 노출되거나 이를 받아들이는 성향을 의미하는 것으로 특정한 입장을 가진 정보에 많은 노출이 이뤄지는 디지털미디어시대에 꼭 필요한 역량이다(송원숙 2019).

부모 또한 청소년의 정치사회화에 중요한 역할을 하고 있다. 부모와의 정치대화는 청소년의 비통상적 참여행동에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(김영인 2017). 비통상적 참여행동은 투표와 같은 제도화된 참여행동과 달리 집회나 시위, 서명, 불매운동 등 제도화되지 않은 정치적 행위를 의미한다. 고등학교 1학년생을 대상으로 한 연구에서도 부모와 정치, 사회적 이슈에 관해 대화나 토론을 자주 할수록 제도적 참여뿐 아니라 대안적 참여의지도 높아지는 것으로 분석됐다(김은미·양소은 2013). 가족내 정치소통은 또한 청소년들의 정치에 대한 관심과 환경문제나 인권문제 등 사회이슈에 대한 관심을 높이기도 했다(김은미·양소은 2013).

한편, 정치대화는 미디어이용과 정치참여를 매개하는 역할도 수행하고 있다. 커뮤니케이션매개모델(Communication Mediation Model)에 따르면, 매체이용은 직접적으로 정치참여와 관련이 있지만 정치토론이나 대화를 통해 간접적으로도 참여에 영향을 미친다는 것이다. 사(Shah)와 동료들에 따르면, 정보를 얻기 위해 미디어를 이용하는 것은 시민들 간의 커뮤니케이션을 활성화시켰으며 이는 시민참여에 영향을 미친 것으로 나타났다(Shah et al. 2007). 이 모델은 여러 연구에서 검증되었다. 요컨대, 2012년 실시된 18대 대통령선거 유권자를 대상으로 조사한 바에 따르면, 정치팟캐스트 이용은 온라인이나 모바일매체를 통한 정치대화를 촉진시켰으며 이는 곧 대선정치활동참여로 이어졌다(민영 2015). 하지만 가족이나 지인들과의 대화(오프라인 정치대화)는 정치팟캐스트와 정치참여를 매개하지 않았다. 주니가(Zúñiga)와 동료들은 19개 국가를 대상으로 이 모델을 검증하였다(Zúñiga et al. 2019). 그들은 정치적 토론이 뉴스이용과 참여를 매개하고 있음

을 규명하였고 이런 매개과정은 민주주의가 발달한 국가에서 더 활발하였다는 사실을 밝혀냈다.

이같은 선행연구에 기초해 본 연구는 다음과 같은 가설을 제기하였다.

[가설 2] 정치적 대화(가족, 친구, 온라인)는 18세 청소년의 선거활동참여와 긍정적인 관련성이 있을 것이다.

[가설 3] 정치적 대화는 미디어이용과 정치참여를 매개할 것이다.

3) 이견노출경험

자신의 입장과 다른 정치적 의견에 노출되는 정도를 의미하는 이견노출경험은 정치참여와 관련성이 높은 것으로 나타나고 있다. Mutz(2002)에 따르면, 자신의 입장과 다른 정치적 이념이나 견해를 접하는 것은 자신의 관점에 대한 깊은 이해를 도모하며 타인의 정치적 관점에 대한 근거를 깨닫게 함으로써 정치적 관용을 향상시킨다는 것이다. 즉 이러한 경험은 이슈를 다른 시각에서 볼 수 있도록 한다. 실제로 의견불일치대상과의 토론은 다양한 시각학습에 긍정적인 영향을 미쳤다(정낙원·김성욱 2015). 최지향(2015)의 연구에 의하면, 자신이 동의하지 않은 정치적 의견이나 콘텐츠를 자주 접하게 되는 것 자체는 정치적 참여와 관련이 없었으나 이견을 지닌 이들과의 토론참여나 의견교환 등 적극적인 이견관여행위는 정치참여와 유의미한 관련이 있었다. 비록 이견노출은 투표참여나 선거활동참여에는 유의한 영향을 미치지 않았으나 정치적 관용에는 유의한 영향을 미쳤다(권혁남 2015). 일부 연구는 정치적 이견경험이 대화의 숙의정도에 따라 정치참여의사에 상이한 영향을 미치는 것을 보여주고 있다. 즉 숙의수준이 높은 집단의 경우 정치적 이견경험이 많을수록 정치참여의사도 높아지는 것으로 나타난 반면, 숙의수준이 낮은 집단의 경우 이견노출정도는 정치참여의사의 감소를 불러왔다(노성중·민영 2009). 따라서, 대화를 나눌 때 서로의 의견에 대한 충분한 이유나 근거를 제시하고 상대방의 입장을 잘 경청하려는 숙의의 과정이 중요하다고 볼 수 있다.

이견노출은 비판적 이해를 통해 의견조정을 거쳐 관용에 이르기도 한다(최윤정·이종혁 2012). 즉 자신의 의견과 반대되는 글을 자주 읽는 것은 상대방의 의견과 자신의 의견의 장단점이나 둘 간의 차이를 이해하도록 한다. 이후 상대방의 의견이 자신의 의견보다 낫다고 판단하면 타인의 의견을 지지하는 글을 올리게 되고 이는 곧 상대방의 의견을 존중하는 관용으로 나타난다. 황용석등(2011)은 인터넷에서 자신의 견해와 같은 의견을 찾아 읽는지, 아니면 다른 의견을 찾아보는 경향이 있는지, 이 둘을 동시에 추구하는지에

따라 정치효능감, 정치지식, 정치참여 등이 달라지는지를 분석했다. 그 결과, 균형을 추구하는 집단(자신의 견해와 비슷한 입장을 가진 글을 읽는 동시에 다른 의견을 가진 글을 적극적으로 접하는 경우)에게서 시민성이 가장 높게 나타났다.

하지만, 이견노출경험이 정치참여와 관련이 없다는 연구도 많다. 가령, 소셜미디어에서 자신의 정치적 의견과 일치하는 사람들과의 토론은 정치사회참여와 관련이 높았으나 정치적 의견이 불일치하는 사람과의 토론은 정치적 관심이나 효능감, 정치참여에 유의한 영향을 미치지 않았다(정낙원·김성욱 2015). 또다른 연구에서도 SNS 상에서의 정치적 토론의 과정에서 타인의 정치적 의견에 동의하지 않은 경우가 많을수록 온라인, 오프라인 정치참여도 감소하는 것으로 나타났다(Lu, Heatherly and Lee 2016). 미국의 한 연구결과에 의하면, 자신의 입장과 비슷한 사람들과 토론을 활발히 하는 것이 온라인정치참여와 긍정적인 관련이 있었고 정치적 입장이 다른 사람들과의 대화정도는 오히려 참여와 부적인 연관성이 있는 것으로 드러났다(Valenzuela et al. 2011).

이처럼 정치적 토론은 정치참여에 중요한 영향을 미치고 있지만 자신과 동일한 혹은 다른 정치적 입장을 가진 사람들과 어떤 식으로 대화하느냐에 따라 참여정도가 달라진다고 볼 수 있다. 이견노출이 청소년정치참여에 영향을 미치는지에 관한 기존 연구가 부족하고 선행연구에서 다양한 결과가 나오고 있어 본 연구는 가설을 설정하지 않고 다음과 같이 연구문제를 제기하였다.

[연구문제 1] 이견노출경험은 청소년의 선거활동참여에 어떤 영향을 미치는가?

4) 정치관련 활동경험

청소년의 정치관련 활동경험도 청소년의 정치참여에 영향을 미칠 수 있다. 일부 연구는 청소년기의 여러 정치적·사회적 참여경험들이 시민성 향상에 기여할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 가령, 김영인(2007)이 대한민국 청소년의회경험이 있는 62명을 대상으로 조사한 결과 의회참여경험을 통해 관용, 참여의식, 정치효능감, 준법의식이 증가한 것으로 나타났다. 반면, 정치신뢰는 감소하였다. 이창호와 이윤주(2020)의 연구는 전국 고등학생 1,430명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

그 결과 학교에서의 정치교육경험 중 수업시간에 정치적인 문제나 이슈에 관해 토론하는 경험이 많을수록 청소년의 시민성도 향상되는 것으로 분석됐다. 하지만, 청소년들의 모의선거경험은 오히려 정치효능감이나 투표참여의향을 감소시키는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 학교에서 실시되는 모의선거의 경우 가상의 상황을 전제로 일시적 체험을

하는 것에 그치는 경우가 많은 데서 기인할 수 있다(이창호·이윤주 2020). 최근 확대되고 있는 지자체 단위의 청소년의회활동경험도 청소년들의 사회참여역량을 향상시킬 수 있는 좋은 제도적 장치이다. 요컨대, 청소년들은 청소년의회를 통해 공동체가 직면한 현실을 비판적으로 인식하고 이를 개선하려는 노력을 함으로써 의사소통능력과 협업능력 등 시민적 역량을 키워나가고 있다(이윤주, 2017).

이러한 다양한 청소년의 사회적·정치적 활동경험은 여러 경로를 거쳐 참여에 이른다. 가령, 청소년의 사회참여활동은 공동체의식과 효능감을 증진시킴으로써 투표참여의향에 유의미한 영향을 미쳤다(유혜영 2014). 이 연구에서 사회참여활동은 학급토론이나 학생회토론참여와 같은 교내참여활동, 자원봉사활동, 환경단체나 인권단체 등 시민참여활동을 포괄하고 있다. 즉 적극적인 사회참여활동은 공동체의식과 참여에 대한 확신을 불러왔고 이는 투표참여의향에도 영향을 미친다는 것이다.

이러한 청소년기의 다양한 사회참여활동경험은 성인기에도 영향을 미친다. 가령, 영국의 한 연구에 따르면, 모의선거나 정치토론참여와 같은 청소년기의 다양한 정치참여적 학습경험은 그들이 학교를 떠난 후에도 정치적 참여에 지속적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Keating and Janmaat 2015). 따라서, 청소년기의 정치사회적 활동과 경험이 청소년의 정치참여과정에 매우 중요하다고 볼 수 있다.

이에 따라 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정하였다.

[가설 4] 다양한 정치관련 활동경험(모의선거, 청소년의회활동, 청소년위원회활동, 정치토론대회참가, 정치동아리활동)은 18세 청소년의 선거활동참여와 긍정적인 관련성이 있을 것이다.

III. 연구방법

1. 표집

본 연구는 지난 21대 국회의원 선거에 투표한 고등학생들을 대상으로 조사를 하기 위해 국내 최대의 온라인패널을 확보하고 있는 조사업체에 관련 조사를 의뢰하였다. 해당업

체가 보유하고 있는 선거당시 유권자인 만18세 (2001년 4월 17일 ~ 2002년 4월 16일 출생자) 패널은 총 8,021명이다. 이 패널 중에서 2,770명이 조사에 응했는데 이중 300명이 최종적으로 설문조사를 마쳤다. 나머지 2,470명은 고등학생이 아니거나 21대 총선 미투표 등의 사유로 조사 대상에서 제외되었다. 조사기간은 총선이 끝난 후 2020년 5월 6일부터 5월 18일까지 약 2주간 진행되었다.

본 조사에 참여한 만18세 청소년 300명의 인적사항을 살펴보면 남학생이 48.7%, 여학생이 51.3%를 차지했고 조사참여자 전원이 고등학교 3학년생이었다. 지역별로 보면 수도권지역이 절반 가량을 차지하여 전국적으로 고르게 분포되었다.

2. 조사항목

본 연구의 종속변인인 선거활동경험은 정치집회나 연설 참가, 투표권유활동 등 오프라인 참여뿐 아니라 온라인상에서 정치관련 게시물 올리거나, 온라인상에서 특정후보를 지지하거나 비판하는 활동 등 총 10문항으로 구성하였다. 이 문항들은 오프라인, 온라인 정치참여를 다룬 기존 연구(도묘연 2015; 민영 2015)를 참조하여 만들었다. 각 문항은 했다(1점), 안했다(0점)로 측정하였고 10개 문항을 합산하여 선거활동경험변인으로 활용하였다 ($M=1.38$, $SD=1.82$).

독립변인인 선거관련 뉴스미디어 이용정도는 선거기간동안 선거나 정치관련 정보를 얻기 위해 어떤 미디어를 사용했는지로 측정하였다. 이를 위해 TV뉴스 및 토론($M=2.97$, $SD=1.03$), SNS($M=3.07$, $SD=1.23$), 포털($M=3.45$, $SD=1.02$)뿐 아니라 최근 확산되고 있는 유튜브 이용정도($M=2.76$, $SD=1.24$)도 측정하였다. 각 문항은 5점 척도로 구성되어 있다(전혀 이용하지 않았다=1점~늘 이용하였다=5점).

선거나 정치관련 대화는 친구($M=2.52$, $SD=0.959$), 가족($M=2.88$, $SD=0.855$), SNS나 카톡을 이용한 대화($M=1.86$, $SD=0.968$) 등 세 문항으로 구성하였다. 각 문항은 4점 척도로 구성돼 있으며 문항의 평균을 분석에 활용하였다.

이전노출경험과 정치참여와의 관련성을 분석하기 위해 기존 논의(최지향 2015)를 참고하여 세 문항을 만들었다. 즉 “내가 지지하는 선거후보자를 지지하지 않는 사람들과 이야기를 나눈 적이 있다”와 “온라인 상에서 정치, 사회적 이슈와 관련하여 내 생각과 다른 관점을 가진 글들을 읽은 적이 있다” 등이 이에 해당한다. 각 문항은 전혀 하지 않았다(1점)에서 자주 했다(4점)에 이르기까지 4점 척도로 구성하였고 문항의 평균을 분석에 활용

하였다($M=2.17$, $SD=0.74$, 신뢰계수 $=0.696$).

학교안팎에서의 정치활동경험이 정치참여에 미치는 영향을 파악하기 위해 중, 고등학교에 다니는 동안 모의선거나 청소년의회활동, 정치토론대회참가 등의 활동을 한 적이 있는지 질문하였다(있다 $=1$, 없다 $=0$).

본 연구의 통제변인으로는 성별과 경제수준을 포함한 인구학적 변인이 사용되었다. 가정의 경제적 수준은 7점 척도로 구성되었다(매우 못산다 $=1$ 점~매우 잘산다 $=7$ 점, $M=4.14$, $SD=1.13$).

아울러, 정치참여와 관련한 정치심리적 변인들도 기존 연구를 통해 정치참여와 관련이 높은 것으로 나타나 통제변인으로 삼았다. 이 중 정치관심은 김은미와 양소은(2013)의 논의를 토대로 정치적인 이슈, 정부정책 등에 대한 관심정도로 총 5문항으로 측정하였다. 각 문항은 4점 척도(전혀 관심 없다 $=1$ 점~매우 관심이 많다 $=4$ 점)로 구성돼 있으며 문항들의 평균을 변인으로 활용하였다($M=2.61$, $SD=0.69$, 신뢰계수 $=0.874$). 정치효능감은 김명정(2009)과 정과 동료들(Jung et al. 2011)을 참조하여 4문항으로 구성하였다. 즉 내적 정치효능감은 “나는 정치적인 문제를 이해하고 참여할 능력이 있다”와 같이 세 문항으로 이뤄져 있고 외적 정치효능감은 “정치제도가나 정치인은 나같은 국민의 의사를 받아들이고 효과적으로 정책에 반영할 것이다”와 같은 단일 문항으로 구성되었다. 분석을 위해 문항의 평균을 변인으로 활용하였다($M=3.44$, $SD=0.77$, 신뢰계수 $=0.808$). 정치관용은 골레비오스카(Golebioska)가 사용한 척도를 우리사회에 맞게 변용해서 구성한 척도를 사용하였다(정일권·이준웅·배영 2013 참조). 즉 “나와 의견이 다른 사람들도 자신의 의견을 제시할 권리가 있다고 생각한다”, “나는 나와 의견이 다른 사람들의 의견도 들어봐야 한다고 생각한다” 등 4문항이 이에 해당한다. 문항들의 평균을 분석에 활용하였다($M=4.11$, $SD=0.83$, 신뢰계수 $=0.928$).

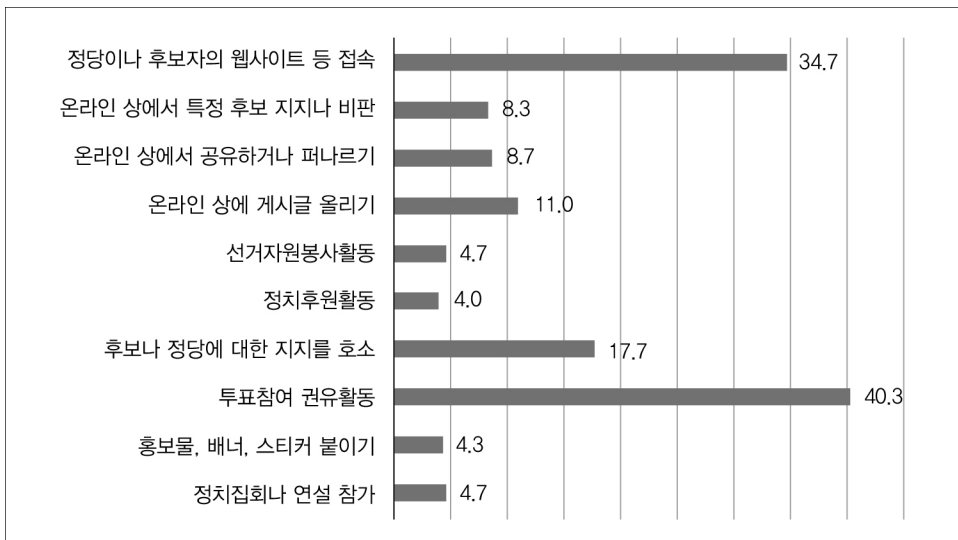
IV. 연구결과

1. 선거활동경험

응답자들에게 선거기간동안 선거활동을 얼마나 했는지 질문하였다. 그 결과 <그림 1>

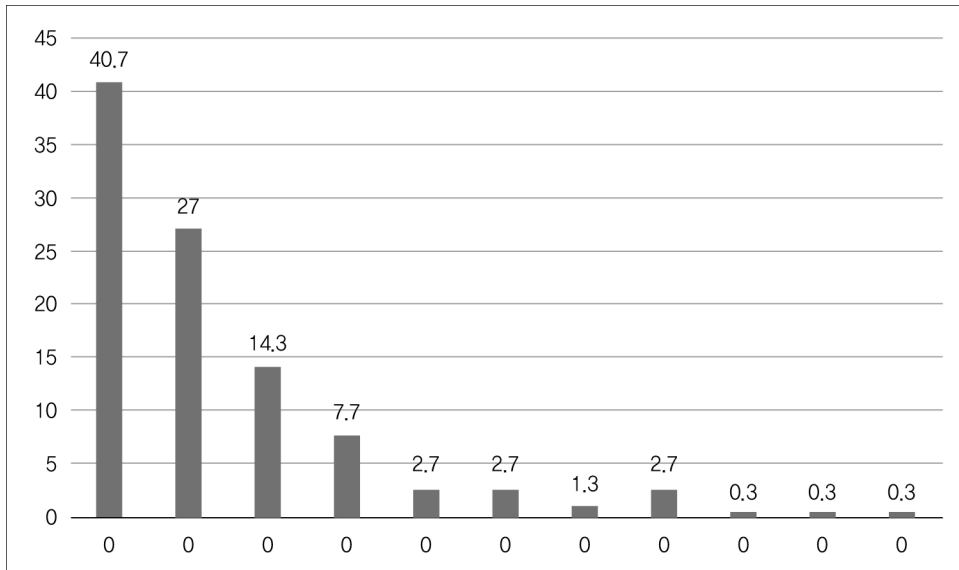
에서처럼 친구나 가족 등 주위사람들에게 투표참여를 권유하는 활동을 했다고 응답한 비율이 전체의 40.3%로 가장 높았다. 정당이나 후보자의 웹사이트나 SNS 등을 접속하는 활동도 34.7%가 한 것으로 나타나 많은 청소년유권자들이 후보자나 정당의 정책을 찾기 위해 관련 사이트를 방문했음을 알 수 있다. 하지만, 선거자원봉사활동, 후원활동, 정치집회나 연설참가 등 오프라인정치참여는 매우 저조하였다. 온라인 상에서 특정후보를 지지하거나 비판하는 글을 올리거나 선거관련 정보를 퍼나르거나 공유하는 활동도 활발하지 않은 것으로 조사됐다. 첫 선거권을 가진 만큼 친구들에게 투표참여를 권유하는 활동이 가장 활발했다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 선거활동경험(%)



〈그림 2〉는 선거활동경험 전체 빈도를 나타내주고 있다. 즉 전체 응답자의 40.7%는 앞에 열거된 선거활동을 전혀 하지 않은 것으로 나타났다. 즉 응답자 10명 중 6명 가량이 어떤 식으로든 선거활동에 참가한 것이다. 10가지 정치참여활동 중 한 번 참여한 학생은 전체의 27.0%로 가장 많았고 두 번 참여한 학생은 14.3%였다. 4회 이상 참여한 학생은 전체 응답자의 10.3%였다.

〈그림 2〉 선거활동참여빈도(%)



2. 청소년의 선거활동참여경험에 영향을 미치는 예측요인

청소년의 선거활동참여에 영향을 미치는 요인들을 위계적 회귀분석방법을 사용하여 분석하였다. 본 연구의 독립변인으로는 먼저 미디어 변인이 투입되었다. 즉 TV 뉴스 및 토론, SNS, 포털, 유튜브의 영향력을 검증하였다. 정치적 대화는 친구, 가족, 온라인으로 구분하여 각 변인의 예측요인을 살폈다. 또한 이견추구경험은 단일 변인으로 분석에 투입하였다. 마지막으로 학생들이 학교안팎에서 경험한 다양한 경험들이 선거활동참여에 어떤 영향을 미치는지를 파악하기 위해 각 변인별 관련성을 분석하였다.

다음의 〈표 1〉에서도 나타나듯이, 투입된 변인들은 전체변량의 32.1%를 설명하는 것으로 나타났다(조정된 R제곱=0.321). 미디어변인 중에는 SNS만이 선거활동참여와 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉 SNS를 통해 선거나 정치관련정보를 많이 얻는 청소년일수록 선거참여활동도 적극적인 것으로 드러났다. 정치대화관련 변인 중에는 온라인대화가 선거활동참여와 유의미한 관련성을 보였다. 또한 자신과 다른 관점의 글을 많이 접하고 이견을 가진 사람들과의 토론에 참여하는 경우도 선거활동과 밀접한 연관이 있는 것으로 분석됐다. 학생들이 경험한 정치관련 활동 중에는 정치동아리활동만이 선거

활동참여를 유의미하게 예측하는 변인으로 나타났다. 하지만, 모의선거나 청소년의회활동, 청소년위원회활동, 정치토론/제안대회참가활동은 유의미하지 않았다. 즉 현재 제도적으로 청소년참여가 보장된 청소년활동(청소년의회나 위원회활동)은 청소년의 정치참여에 별다른 효과를 보이지 않고 있다.

〈표 1〉 청소년의 선거활동참여에 영향을 미치는 예측요인

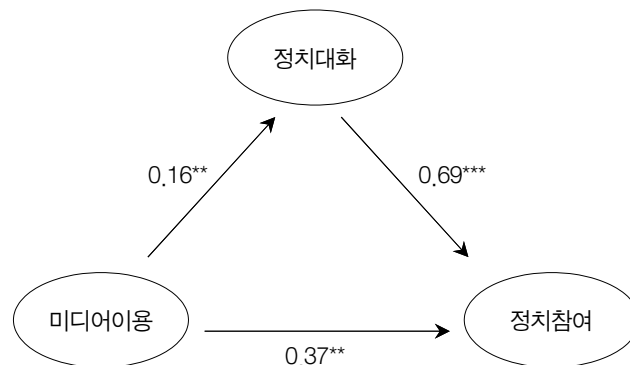
		β (표준화계수)	t 값	R 제곱 변화량
인구학적 변인	성(여학생=1)	0.025	0.476	0.037
	경제수준(1~7)	0.096	1.851	
정치심리적 변인	정치관심	-0.041	-0.593	0.055
	정치효능감	0.112	1.531	
	정치관용	-0.021	-0.330	
미디어	TV 뉴스 및 토론	-0.053	-0.937	0.088
	SNS	0.214 ^{***}	3.588	
	포털뉴스	-0.031	-0.495	
	유튜브	0.057	0.940	
대화	친구	-0.118	-1.843	0.082
	가족	0.069	1.175	
	온라인	0.226 ^{***}	3.563	
이견노출경험		0.231 ^{**}	3.214	0.028
정치관련 활동경험	모의선거활동	-0.001	-0.017	0.031
	어린이·청소년의회활동	-0.052	-0.843	
	청소년위원회활동	0.013	0.215	
	정치토론/제안대회	-0.004	-0.073	
	정치동아리활동	0.185 ^{**}	3.247	
수정된 R 제곱		0.321		

** $p < .01$, *** $p < .001$

앞에서 논의한 커뮤니케이션 매개모델에 따라 정치대화가 미디어이용과 정치참여를 어느 정도 매개하는지를 파악하기 위해 SPSS 매크로 Process (Model=4)를 이용하여 분석하였다. 95% 신뢰구간에서 5000번의 부트스트래핑 방법을 사용하였다. 이 방법은 표본 크기와 동일한 수의 표본자료를 n번 복원추출하는 하는 것으로 정규분포를 가정하지 않는다는 특징이 있다(홍세희 2020). 분석에 앞서 TV, SNS 등 개별미디어의 이용을 합쳐 미디어변인으로 묶었고 친구, 가족, 온라인과의 대화도 대화변인으로 합쳐 구성하였다. 성별, 경제수준, 정치관심, 정치효능감, 정치관용은 통제변인으로 고려하였다.

그 결과 <그림 3>에서처럼 미디어이용은 정치참여에 직접적인 영향을 줄 뿐만 아니라 정치대화를 통해서도 간접적인 영향을 미쳤다. 즉 미디어를 통해 정치관련 뉴스를 많이 이용하는 청소년들은 친구나 부모, 온라인을 통해서도 정치대화를 활발히 하며 이는 곧 정치참여활동으로 이어졌다. 이러한 간접효과는 신뢰구간이 0을 포함하지 않아 통계적으로 유의하였다(BootLLCI=.03, BootULCI=.20). 따라서 정치적 대화가 미디어이용과 정치참여를 매개할 것이라는 가설3은 지지되었다.

<그림 3> 정치대화를 통한 매개효과



V. 논의

본 연구는 국회의원 선거에 참여한 고등학교 3학년생들을 대상으로 이들의 정치참여에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 살펴보았다. 특히 이번 선거의 경우 코로나 19라는 유

레없는 감염병 위기 속에서 실시돼 이러한 특수한 상황을 고려할 필요가 있다. 요컨대, 고3 유권자들은 선거 이후 개혁이 이뤄졌기 때문에 제대로 된 선거교육을 학교에서 받을 수 없었다. 다수가 모인 행사들이 줄줄이 취소되고 오프라인활동이 원활하지 않아서인지 본 연구결과에서 나타난 것처럼 정치집회나 연설회, 선거자원봉사활동과 같은 청소년들의 선거활동경험은 활발하지 않았다. 반면, 투표참여를 권유하는 활동은 매우 활발한 것으로 나타났다. 이는 생애 첫 투표를 행사하는 상황에서 고3 유권자들이 친구들에게 적극적으로 선거참여를 권유했다는 것을 암시해주고 있다.

청소년들의 선거활동경험에는 SNS를 통한 정치·선거뉴스이용정도, 카톡 등을 통한 온라인정치대화, 이견노출경험, 정치동아리활동이 유의미한 영향을 미쳤다. 이러한 결과를 놓고 볼 때, SNS는 여전히 청소년들의 정치참여를 활성화시키는 매체로 자리잡고 있다. 최근 유튜브를 중심으로 정치캠페인이 강화되고 있지만 유튜브는 청소년의 정치참여와는 유의미한 관계를 보이지 않았다. 이는 오락적이고 흥미위주의 성향이 강한 유튜브매체의 특성에 기인한 것일 수 있다. 또한, 청소년들의 경우에 오프라인보다는 온라인을 통한 정치대화가 정치참여에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 즉 디지털원주민으로 자란 지금의 청소년들은 오프라인보다 온라인에 더 친근감을 느끼고 온라인공간을 통해 정치적 대화를 진지하게 하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 특히 자신의 관점과 다른 타인의 의견이나 생각에 귀 기울이는 이견노출경험은 청소년의 정치참여를 예측하는 가장 큰 요인으로 나타났다. 이 같은 결과는 앞서 언급한 권혁남(2015)의 연구결과와는 다르고 최지향(2015)의 연구결과와 어느 정도 일치하고 있다. 이는 청소년교육에서 있어 매우 중요한 함의를 지닌다. 즉 다양한 견해와 입장을 가진 사람들의 의견을 주의깊게 경청하고 이러한 토론과정에 참여하는 정치토론의 활성화가 청소년 시기에 꼭 필요하다는 것이다. 특히 SNS의 등장으로 자신의 관점에 부합하는 이야기만 받아들이는 확증편향현상이 심화되면서 이견에 노출되는 것이 매우 중요해지고 있다. 따라서, 자신의 생각과 다른 견해를 가진 사람들의 글을 읽거나 토론에 참여하는 것은 정치참여의 촉진을 위해 매우 필요하다. 한편, 청소년들이 학교안팎에서 경험한 여러 정치관련 활동 중에는 정치동아리 활동이 정치참여를 예측하는 주요 변인으로 나타났다. 동아리활동의 경우 청소년들이 학교에서 쉽게 능동적이고 자기주도적으로 참여할 수 있는 활동영역이다. 따라서, 청소년의 정치참여를 확대하기 위해서는 정치동아리활동에 대한 지원이 필요해 보인다. 하지만, 모의선거나 청소년의회활동, 각종 청소년위원회활동, 정치토론이나 정책제안대회는 이번 선거활동참여와는 유의한 관련이 나타나지 않아 이에 대한 면밀한 추가적 분석이 필요하다.

앞서 살폈듯이, 미디어이용은 정치대화를 촉진시켰으며 이는 청소년들의 정치참여활성

화로 이어졌다. 즉 정치적 대화가 미디어이용과 정치참여를 부분 매개하는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 커뮤니케이션매개모델이 청소년들의 정치참여에도 여전히 적용될 수 있음을 암시해주고 있다. 다시말해 청소년들은 미디어를 통해 정치정보를 얻고 이를 바탕으로 친구, 부모와 대화를 하며 이는 선거활동참여로 연결된다.

이같은 연구결과를 종합하면, 정치적 대화나 토론이 청소년기에 매우 중요함을 확인할 수 있다. 특히 자신과 다른 견해를 가진 사람들과 토론하며 이견에 노출되는 과정이 정치 참여에 있어 매우 중요하다고 볼 수 있다.

VI. 제언 및 논문의 한계

본 연구결과에서도 드러났듯이, 청소년의 정치참여에는 이견노출경험 및 정치동아리활동이 유의한 영향을 미쳤다. 앞서 언급한대로, 최근 고등학생들을 대상으로 한 연구결과에서도 학교 수업시간에서의 정치토론경험은 청소년의 시민성 증진에 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다(이창호·이윤주 2020). 이 같은 결과는 정치토론이 활성화돼야 청소년의 정치참여도 높아질 것이라는 사실을 암시해주고 있다. 하지만, 학교에서의 정치토론은 거의 이뤄지지 않는 것이 현실이다. 즉 입시위주의 교육 환경 하에서 청소년들은 정치적인 문제나 이슈에 관한 진지한 토론보다는 좋은 점수를 획득하기 위해 정치적인 제도나 체계에 대해 암기하기에 바쁜 실정이다. <정치와 법>이라는 교과목이 고등학교에 개설돼 있지만 이는 선택과목이어서 모든 학생들이 이 과목을 듣는 것은 아니다. 더구나 우리사회의 경우 교실내 토론의 개방성 수준은 낮은 것이 현실이다. 즉 학생들이 자유롭게 자신의 정치적 의견과 주장을 이야기하는 것이 어려운 상황이다. 가령, OECD 국가와 비교했을 때, 한국학생들의 경우 표현을 독려하는 정도나 의견이 다른 학생과의 토론 장려, 대다수 학생과 다른 의견의 자유로운 제시 등 토론수업문화가 개방적이지 않은 것으로 나타났다(이쌍철외 2019). 교사들 역시 정치적 중립성 때문에 정치관련 이야기를 꺼리는 분위기이다. 즉 교사의 정치적 중립성, 권위적 학교 풍토, 민주시민교육을 특정이념과 연관지어 해석하는 부정적 인식이 학교에서의 민주시민교육을 가로막고 있는 것이다(이쌍철외 2019).

이러한 환경에도 불구하고, 청소년의 정치에 대한 관심을 높이고 정치참여를 활성화하

기 위해서는 정치토론이 일상화되어야 한다. 즉 토론을 통해 학생들이 다양한 견해와 관점을 지닌 정보에 노출될 수 있도록 해야만 특정입장에 간혀 편협한 정보를 가지는 것을 예방할 수 있다. 특히 SNS의 확산으로 태도극화가 중요한 문제로 떠오르고 있다. 즉 어떤 사안에 대해 극단적인 태도를 갖는 경향이 뚜렷이 관찰되고 있어 자신의 입장과 반대되는 의견들은 무조건 무시하거나 배척하는 경우가 많다. 이러한 쏠림현상을 막기 위해서라도 다양한 의견과 입장이 소통되는 정치적 토론은 필요하다. 또한, 학생들은 친구들과의 토론과정을 통해 상대방의 주장을 존중하고 이를 주의 깊게 경청하는 관용적 태도도 함양할 수 있을 것이다. 실제로 공공쟁점에 대해 토론하는 사회과 수업에 참여한 학생들의 경우 정치적 효능감이 이전보다 향상된 것으로 나타났다(오연주 2012).

이와관련, 설규주(2020)는 교육과정 총론의 개정 필요성을 언급하였다. 즉 교과과정이 실제로 사회에서 쟁점이 되고 있는 관련 문제를 학습내용에 포함시키는 방향으로 개정될 필요가 있다는 것이다. 또한 사회과교육과정도 정치과정과 의미를 이해하는 차원에 그치는 것이 아니라 정치과정 중에서 발생하는 다양한 양상과 쟁점을 분석하고 민주적이고 효과적인 정치참여방안에 대해 토론하는 것을 성취기준으로 삼아야 한다는 것이다. 이 같은 과정을 통해 학교 교과과정에서도 사회에서 이슈가 되거나 논쟁적인 주제를 다뤄야 한다고 그는 주장한다.

정치토론과 더불어 학교 내에서 정치동아리를 활성화하거나 청소년관련 시설에서 정치토론모임을 장려할 필요가 있다. 이미 안양의 한 청소년수련관은 2013년부터 'Youth Agora'라는 청소년정책학교를 운영해 왔다(김진희 2020). 현재 안양지역 청소년이면 누구나 이 프로그램에 참여할 수 있으며 사전교육과 워크숍, 전문가멘토링을 거쳐 청소년 스스로 정책의제를 발굴하여 정책담당자들에게 제안하게 된다. 이러한 과정을 통해 학생들은 공공이슈나 지역현안이슈에 대해 보다 많은 주의와 관심을 기울이게 되고 관련 정보를 찾는 노력을 지속적으로 하게 된다. 군산에 위치한 청소년자치연구소(2020)는 21대 국회의원 선거기간 동안 청소년들이 직접 정책을 만들고 이를 지역의 후보에게 전달하는 과정을 통해 정치참여기반을 스스로 마련함으로써 눈길을 끌었다. 이들은 먼저 청소년정책참여 TF를 구성하였다. 이후 지역에 있는 13~23세 청소년 291명을 대상으로 설문조사를 실시하여 정치, 교육·인권, 복지, 청년관련 정책영역에서 청소년들에게 필요한 정책공약을 조사하였다. 여기서 나온 공약을 토대로 후보자들에게 수능시험지 형태로 의견을 묻고 이를 바탕으로 후보자들을 직접 찾아가 이들과 인터뷰를 실시하였다. 설문조사결과와 후보자들과의 인터뷰내용은 지역언론에 소개돼 큰 반향을 일으켰다. 후보자들도 자연스럽게 청소년정책에 관심을 갖게 되었고 관련 공약을 내세우기도 했다. 이처럼 청소년들

의 자기주도적 활동과 자발적 참여가 청소년참여를 활성화시킬 수 있는 중요한 요인이다.

본 연구는 만18세 고3학생들의 선거활동실태를 살펴보고 선거활동참여에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 분석하였다. 이를 토대로 다양한 관점과 견해를 지닌 글을 읽고 자신의 사고와 다른 생각을 가진 이들과 토론하는 것이 청소년기에 중요하다는 것을 강조하였다. 투표권이 생기기 이전 청소년의 투표에 관한 연구는 투표참여의향에 관한 연구들이 대부분이었지만 본 연구는 실제로 투표에 참여한 청소년들을 대상으로 연구했다는 면에서 매우 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

이러한 연구의 의의에도 불구하고 본 연구는 많은 한계를 지니고 있다. 무엇보다도 본 연구는 이번 21대 국회의원선거 투표에 참여한 학생들을 대상으로 조사를 진행하였기 때문에 투표에 참여하지 않은 학생들을 조사하지 못했다. 투표에 참여하지 않은 학생들을 포함시켜 연구했다면 투표를 하지 않은 이유와 요인들을 분석할 수 있었을 것이다. 더구나 표본수도 작고 온라인으로 조사를 진행했기 때문에 연구결과를 일반화하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 향후 고3 유권자를 대상으로 대규모 조사를 실시함으로써 투표 참여자뿐 아니라 비투표자도 함께 연구할 필요가 있다. 이를 통해 투표결정요인뿐 아니라 투표에 참여하지 않은 원인도 밝혀낸다면 청소년의 투표참여연구에서 매우 귀중한 작업이 될 것이다. 아울러, 투표에 참여한 학생과 그렇지 않은 학생들과의 심층인터뷰를 통한 비교 작업도 청소년의 정치참여원인과 과정을 규명하는 데 매우 필요하다. 이번 선거는 코로나19라는 유례없는 감염병위기 상황 속에서 치러져 일반 선거와는 매우 다른 특징이 있다. 이에 따라 개학이 늦어져 청소년들은 학교에서 제대로 된 선거교육을 받을 수 없었고 오프라인 선거활동에 참여하기도 어려웠다. 따라서 본 연구결과를 해석하는 데 있어서 이러한 특수한 상황을 감안할 필요가 있다.

참·고·문·헌

- 권혁남. 2015. “미디어이용, 정치네트워크 이질성이 정치적 관용과 정치참여에 미치는 효과.” 『지역과 세계』39-3. 47-77.
- 김명정. 2009. “대한민국 청소년의회 참여활동이 청소년의 민주적 태도변화에 미치는 영향.” 『정치·정보연구』12-2. 119-142.
- 김영인. 2007. “청소년의 대한민국청소년의회 참여경험과 시민성 변화.” 『청소년학연구』 14-6. 99-127.
- _____. 2017. “청소년참여의 영향요인 탐색: 통상적 비통상적 참여를 중심으로.” 『청소년문화포럼』52. 37-71.
- 김영지·김희진. 2019. 『아동·청소년 권리에 관한 국제협약 이행연구: 한국 아동·청소년 인권실태 2019 기초분석보고서』. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 김은미·양소은. 2013. “디지털 네이티브’의 시민성.” 『한국언론학보』57-1. 305-334.
- 김진희. 2020. “18세 선거권 이후 청소년정치교육 방향 및 과제 토론문.” 진선미의원실·한국청소년정책연구원·선거연수원·한국사회과교육학회 주관 『18세 선거권 이후 청소년 정치교육의 방향 및 과제』세미나 자료집.
- 김효연. 2018. 『시민의 확장』. 서울: 스키체어스.
- 남미자·김영미·손어진·장아름. 2019. 『민주주의 실현조건으로서 청소년정치참여확대방안』. 수원: 경기도교육연구원.
- 노성중·민영. 2009. “숙의와 참여의 공존: 대화의 숙의수준에 따른 정치적 이견의 경험과 정치참여의 관계 탐색.” 『한국언론학보』 53-3. 173-197.
- 뉴스시스. 2020.2.25. “‘두발·복장, 소지품검사삭제’ 울산시교육청, 학교규칙 바꾼다.” https://newsis.com/view/?id=NISX20200225_0000930954&cID=10899&pID=10800 (검색일: 2020. 4.9.)
- 도묘연. 2015. “SNS 이용자 특성과 선거참여행태분석: 18대 대선의 사례.” 『국제정치연구』18-1. 175-196.
- 민영. 2015. “정치풍자와 참여적 시민성: 정치팟캐스트 이용이 정치참여에 미치는 효과.” 『한국방송학보』 29-2. 36-69.
- _____. 2019. “시민으로서 노인: 노년층의 제도적, 비제도적 정치참여동인에 대한 탐색.” 『한국언론학보』 63-1. 80-109.
- 서울특별시교육청·서울특별시교육청교육연구정보원. 2020. 『18세 선거권 시대의 교육적 의의와 과제 세미나 자료집』.
- 설규주. 2020. “18세 유권자시대의 정치교육: ‘학교의 정치화’의 재개념화.” 진선미의원실·한국청소년정책연구원·선거연수원·한국사회과교육학회 주관 『18세 선거권 이후 청소년 정치교육의 방향 및 과제』 세미나 자료집.

- 송원숙. 2019. “청소년의 정치사회적 역량을 높여주는 요인에 관한 연구: 가족, 친구, 미디어의 효과를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』53. 45-83.
- 오대영. 2018. “유튜브 정치동영상 이용이 정치사회화에 미치는 학습효과: 정치효능감, 정치관심도, 정치참여를 중심으로.” 『교육문화연구』24-1. 97-115.
- 오연주. 2012. “공공재정 사회과 토론학습에서 소극적 참여자의 정치적 효능감 증진 효과.” 『사회과교육』51-4. 195-209.
- 유혜영. 2014. “청소년의 사회참여활동이 정치참여의사에 미치는 경로: 사회적 신뢰, 공동체의식, 자아효능감의 매개효과를 중심으로.” 『시민교육연구』 46-3. 141-166.
- 이쌍철외. 2019. 『초·중등학교 민주시민교육활성화를 위한 방향과 과제』. 진천: 한국교육개발원.
- 이윤주. 2017. “지역사회 청소년정치참여를 통한 지속가능한 시민역량활성화방안: 금천구 청소년 의회사례를 중심으로.” 『정치정보연구』20-3. 149-177.
- 이창호. 2017. 『고등학생들의 정치참여욕구 및 실태 연구』. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 이창호·이윤주. 2020. “SNS 활동 및 학교내 정치교육경험이 고등학생의 시민성에 미치는 효과 연구.” 『선거연구』 12. 53-75.
- 이창호·정의철. 2008. “촛불문화제에 나타난 청소년의 사회참여특성에 대한 연구.” 『언론과학연구』 8-3. 457-491.
- 정낙원·김성욱. 2015. “소셜미디어에서의 의견일치/불일치 대상과의 정치토론이 가지는 정치적 효과 연구: 시각다양성 인식, 정보습득감, 정치적 참여, 관심도, 지식, 효능감 변인을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』38. 73-112.
- 정일권·이준웅·배영. 2013. “인터넷교류범위와 자기노출이 정치적 관용에 미치는 영향과 세대효과.” 『언론과 사회』21-2. 160-204.
- 청소년자치연구소. 2020. 『청소년이 상상하는 행복한 대한민국』. 군산: 달그락.
- 최윤정·이종혁. 2012. “인터넷토론에서 이견노출이 정치적 관용에 이르는 경로분석: 의견조정과 의견공고화를 중심으로.” 『한국언론학보』56-2. 301-330.
- 최지향. 2015. “온라인 소셜네트워크사이트내에서의 이견노출이 정치참여에 미치는 영향: 이견관찰, 이견관여, 당파성을 중심으로.” 『한국언론학보』 59-5. 152-177.
- 한국언론진흥재단. 2019. 『2019 10대 청소년미디어이용조사』.
- 한겨레. 2020.3.30. “18살 투표권 주어졌지만...중·고교 절반이상이 정치활동제한.” http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/934786.html (검색일: 2020.5.30.)
- 한국일보. 2020.11.22. “[단독] 4·15 총선, 60대 투표율 80% 찍고도 ‘보수정당’ 완패했다.” <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020112016550001682?did=DA> (검색일: 2021.3.16.)
- 황용석·양승찬·이준웅·이원태. 2011. “인터넷에서 의견추구성향과 정치참여변인과의 관계 연구.” 『사이버커뮤니케이션학보』28-2. 149-185.
- 홍세희. 2020. 『매개, 조절, 조절된 매개효과 분석- 고급연구방법론 워크숍 시리즈 73』. 박영사.

- Gil de Zúñiga, H., Diehl, T., Huber, B. and Liu, J. H. 2019. "The citizen communication mediation model across countries: A multilevel mediation model of news use and discussion on political participation." *Journal of Communication* 69. 144-167.
- Jung, N., Kim, Y. and Gil de Zúñiga, H. 2011. "The mediating role of knowledge and efficacy in the effects of communication on political participation." *Mass Communication and Society* 14. 407-430.
- Keating, A. and Janmaat, J. 2015. "Education through citizenship at school: Do school activities have a lasting impact on youth political engagement?" *Parliament Affairs* 1-21. doi: 10.1093/pa/gsv017
- Lu, Y., Heatherly, K. A. and Lee, J. K. 2016. "Cross-cutting exposure on social networking site: The effects of SNS discussion disagreement on political participation." *Computers in Human Behavior* 59. 74-81. <http://dx.doi.org/10.1016/j.chb.2016.01.030>
- Mutz, D. C. 2002. "Cross-cutting social networks: Testing democratic theory in practice." *The American Political Science Review* 96-1. 111-126.
- Pattie, C., Seyd, P. and Whiteley, P. 2003. "Citizenship and civic engagement: Attitudes and behaviour in Britain." *Political Studies* 51, 443-468.
- Shah, D. V., Cho, J., Nah, S., Gotlieb, M. R., Hwang, H., Lee, N. and McLeod, D. M. 2007. "Campaign Ads, Online Messaging, and Participation: Extending the Communication Mediation Model." *Journal of Communication* 57. 676-703. doi: 10.1111/j.1460-2466.2007.00363.x
- Skoric, M. M. and Poor, N. 2013. "Youth engagement in Singapore: The interplay of social and traditional media." *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 57-2. 187-204. doi: 10.1080/08838151.2013.787076
- Valenzuela, S., Kim, Y. and Gil de Zúñiga, H. 2011. "Social Networks that Matter: Exploring the Role of Political Discussion for Online Political Participation." *International Journal of Public Opinion Research* 24-2. 163-184. doi: 10.1093/ijpor/edro37

[Abstract]

A Study on the Political Participation of 12th Grade Voter and its Factors: Focusing on 21st General Election

Lee, Changho | National Youth Policy Institute

As voting age was lowered to 18, there were a lot of interests in young people aged 18. In this context this study investigated what factors influenced their political activities and how their participation was processed. This study conducted online survey of 300 high school students in 3rd grade who participated in 21st general election. As a result, exposure to different opinions or participation in heterogeneous discussions was found to be positively related to political participation. This result indicates that listening to diverse opinions is important in the revitalization of youths' political participation. That is, young people need to be trained to deliberate about public issues and listen to others' opinions. In addition, political club activities, political information acquisition through SNS, and political conversation online were positively associated with participation. As political clubs affected youths' political participation, sponsoring these activities in which young people find and discuss public issues should be intensified.

-
- Keyword: exposure to different opinions, political participation, political club activities, lowering voting age, twenty first general election

재·보궐선거의 현황과 과제: 책임정당정치 복원*

윤종빈 | 명지대학교

✦ 국문요약 ✦

이 글은 현행 재·보궐선거제도의 현실적인 문제의식에서 출발해 거시적인 차원에서 보다 종합적인 제도개선 방안을 제시하였다. 현행 재·보선이 막대한 국민 세금을 투입하면서도 새롭게 선출되는 단체장은 짧은 임기에도 불구하고 거의 실현 불가능한 국가 수준의 공약을 제시하고 원인을 제공한 사퇴자와 그 정당은 아무런 책임을 지지 않는 악순환이 반복되고 있다. 이에 대해 이 글은 제도개선 방안으로 첫째, 과도한 선거피로감과 선거비용을 고려할 때 재·보선제도를 아예 폐지하고 결원은 일정한 기준을 정해 직전 선거의 차점자 혹은 부단체장이 승계하는 방안, 둘째, 원인제공자인 사퇴한 본인이 선거비용을 부담하는 방안, 셋째, 책임정당정치의 차원에서 사퇴자를 추천한 정당이 공동으로 비용을 부담하는 방안, 넷째, 비례대표뿐만 아니라 지역구에서도 차점자 당선제도를 활용하는 방안, 다섯째, 책임정치의 측면에서 임기 중에 타 공직선거 출마를 위한 사퇴를 제한하는 방안, 여섯째, 무분별한 공약 남발의 제한, 마지막으로 국가가 선거와 정당에 세금으로 지원하는 선거공영제를 축소하는 방안을 제시하였다.

재·보선을 바라보는 국민들의 시선은 그다지 호의적이지 않다. 왜냐하면 추가적인 선거의 원인을 제공한 선출직 공직자와 그가 소속한 정당은 귀책사유가 있음에도 불구하고 아무런 책임을 지지 않기 때문이다. 이러한 책임정당정치의 실종은 국민들의 정치에 대한 불신을 가중하고 민주화 이후 30년이 지난 우리의 민주주의를 퇴보시키는 것이다. 재·보선의 비용은 국가나 지자체가 아닌 원인 제공자가 부담해야 하고 최소한 기탁금과 선거비용 보전금을 반납해야 국민들의 정치에 대한 신뢰는 조금이나마 회복될 수 있을 것이다. 한국사회의 정치양극화가 심화되고 사회적 갈등이 증폭되고 있는 시점에서 각종 비리에 연루되어 엄청난 사회적 비용을 유발하는 재·보선을 둘러싼 부적절한 관행을 차단하고 유권자의 정치신뢰와 정치효능감을 제고하려는 노력에 매진해야만 우리의 대의민주주의는 더욱 공고해질 것이다.

주제어 | 재·보궐선거제도, 책임정당정치, 선거비용, 차점자당선제도, 선거공영제

* 본 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A3A2098969).

I. 서론

재·보궐선거제도에 대한 관심은 학술적 연구보다는 현실적 비판에서 출발했다고 보는 것이 타당할 것이다. 재·보궐선거가 선출직 공직자의 비리나 부패 사유로 인해 실시되는 경우가 대부분이지만 선거에 드는 비용은 고스란히 국가나 지방자치단체의 몫이 되는 현실적인 문제의식 때문이다. 재·보선에 막대한 국민의 세금이 투입되는데도 불구하고 남은 임기는 얼마 되지 않고 행정의 공백이 발생하고 정책의 연속성은 뒷전이 되면서 그 피해는 온전히 해당 지역 주민이 감당해야 하는 실정이다. 설상가상으로 재·보선에 출마한 후보자들은 짧은 임기임에도 불구하고 표심을 얻기 위해 국가 수준의 정책공약을 남발해 유권자의 선거피로감과 정치에 대한 불신은 더욱 커져만 가고 있다.

2021년 4.7 재·보궐선거 또한 과거의 악습이 반복되고 있다는 점에서 예외가 되지 못한다. 박원순·오거돈의 성추행으로 인해 서울과 부산의 시장을 다시 선출하는데 그 선거비용만 각각 약 570억 및 약 267억이 추산되었으며 이 예산은 공직선거법 규정에 따라 서울시와 부산시의 자체 예산으로 감당해야 한다. 더욱 안타까운 현실은 이처럼 엄청난 예산이 소요되지만 두 단체장의 남은 임기는 약 14개월에 불과하다는 점이다. 비판적 시각에서 보면 재·보선과 관련한 제도개선이 당연히 시급하지만 지난 10년 동안 정치권은 법·제도 개선을 미뤄왔고 귀책사유를 제공한 경우 당해 선거구에 후보를 내지 않겠다는 정치개혁의 약속 또한 지켜지지 않았던 것이 사실이다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 이 글은 현행 우리의 재·보궐선거제도를 어떻게 개선하는 것이 좋은지에 대한 현실적 대안을 제시하는 것을 목표로 한다. 그동안 관련 연구들이 다양한 해법을 제시하고 있지만 최근 데이터는 분석의 대상에 포함하지 않고 있는 점에 착안해 본 연구는 최근 데이터를 조사·분석하고 이를 바탕으로 재·보선에서 국민의 세금을 낭비하지 않고 책임정당정치의 측면에서 정당과 후보자의 책임성을 강화할 수 있는 제도적 대안을 제시하고자 한다. 즉, 다시 말해서 본 연구는 이론을 심도있게 검증하는 학술적 접근보다는 제도적 문제에 대한 대안을 제시하는 정책적, 입법적 접근에 중점을 둔다. 제2절에서는 재·보궐선거제도 관련 기존 연구를 검토하고 최근에 국회에 발의된 재·보선제도 개선과 관련한 법률개정안을 살펴본다. 제3절에서는 재·보궐선거 실시 현황을 보다 다양한 측면에서 살펴보는데 주요 정당의 관련 당규 내용, 재·보선 실시 선거구 집계, 재·보선 발생 사유 및 선거비용, 재·보선과 선거보조금의 상관성, 재·보선

의 투표율을 분석한다. 제4절에서는 앞선 논의를 바탕으로 재·보선제도의 주요 쟁점의 원인과 결과를 파악하고 이를 개선하기 위한 정책 대안의 방향성을 모색한다.

II. 재·보궐선거 관련 기존 연구와 최근 발의 법안 내용

1. 재·보궐선거 관련 기존 연구

재·보궐선거의 제도적 문제점에 대한 기존 연구는 선거과정 및 결과에 대한 경험적 분석에 비해 상대적으로 부족한 것이 사실이다. 실제로 재·보궐선거제도에 관한 대부분의 연구는 과도한 선거비용의 지출에 대한 문제의식에서 출발해 비용을 줄이면서 대표성은 어느 정도 보장할 수 있는 다양한 대안을 제시하고 있다.

우선 학술적인 연구는 아니지만 국회입법조사처에서 발행한 김종갑(2014)의 보고서는 재·보궐선거의 현안과 쟁점에 대해 잘 정리하고 있다. 그의 보고서는 최근 재·보궐선거의 발생사유, 선거비용 및 투표율의 문제를 비판적인 시각에서 제시하고 차순위 득표자 승계방안이 소선거구제의 현실에서 적용이 어렵다는 점을 지적하고 원인제공자인 당선자에게 보궐선거 비용의 일부 혹은 전액을 부담하는 방안을 긍정적으로 검토하고 있다.

한편 학술 연구로서 이정진의 논문(2017)은 재·보궐선거의 현황과 문제점을 분석하는 과정에서 일본의 차점자 당선제도를 심층적으로 분석한 후 국내에 적용 가능한 대안을 제시하고 있다. 분석결과로서 동 연구의 개선방안은 차점자승계방식보다는 선거 횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거 비용을 부담시켜 열악한 자치단체의 재정적 부담을 줄여 주는 방식을 제시하고 있다. 이정진의 연구에서 흥미로운 점은 기초의원의 경우 중선거구제에 의해 당선되므로 차점자 당선제도를 고려해보자고 제안한 부분이다. 이미 우리나라의 비례대표제에서 활용하고 있기에 최소한의 필요한 기준을 정해 도입해볼 수 있을 것이라는 가능성을 검토하고 있다(이정진 2017).

또 다른 학술적인 연구로 황성기의 논문(2019)은 헌법적 의미에서 재·보궐선거의 개념을 살펴보고 헌법적 가치들이 재·보궐선거에서 어떻게 조율하고 있는지를 관계의 측면에서 분석하고 있다. 특히 대의제 민주주의, 유권자의 선거권 및 피선거권, 지방자치제도

와 재·보궐선거의 관계를 살펴보고 기존 논의들에 대한 분석을 제시하고 있다. 지방선거에서의 재·보궐선거 개선방안으로는 실시 요건을 강화해 축소하는 방향의 대안을 제시하고 더 나아가서 선거과잉의 문제를 치유하기 위해서는 폐지하는 방안도 고려해볼 것을 제안하고 있다. 폐지 이후에는 직전 선거의 득표에서 차순위 후보자가 승계하는 방안을 도입해 지방행정의 공백을 보완할 것과 약간 다른 차원의 논의이긴 하지만 지방정부의 내각제 형식을 주장하고 있다. 또 다른 대안으로 원인제공자에 대한 선거비용 부과와 관련해서는 사퇴자와 그를 공천한 정당에게 부담하고, 필요시 구상권 청구를 통해 국고보조금에서 공제할 수 있도록 하는 방안 등을 제시하고 있다. 그의 또 다른 흥미로운 제안은 지방자치단체장 혹은 지방의회의원 재직 중 타 선거 출마를 위해 사퇴하는 것을 원천적으로 금지하는 방안의 필요성을 검토하고 있다(황성기 2019).

음선희(2015)의 연구는 재·보궐선거의 실효성과 경제성에 중점을 두고 발생 가능성 및 실시의 필요성을 최소화할 것을 제안하고 있다. 동 연구에 따르면, 우선 발생의 가능성을 최소화하기 위해서는 공직선거법의 규제를 합리적인 범위에서 좀 더 풀어 당선무효에 의한 재·보선을 줄이는 방안과 정치자금법 위반에 의한 처벌로 피선거권이 제한받는 것을 줄이는 방안이 있다. 또한 추가적으로 타 선거에 출마하기 위해 사퇴하는 경우 최소한의 임기의 절반을 채워야 가능하게 하는 방안, 원인제공자에게 선거비용의 일부를 부담시키거나 선거보조금을 환수하는 방안, 비리나 부정부패 연루 의혹 혹은 확정판결로 사퇴하는 경우 해당 정당이 후보자를 출마하는 것을 금지하는 방안을 제안하였다(음선희 2015). 발생 가능성과 더불어 실시의 필요성을 최소화하는 방안으로는 궐원을 대비해 승계할 대체후보를 미리 지정해두는 방법, 지역구원의 경우 차순위 다수득표자가 승계하는 방법, 실시횟수를 제한하는 방법, 임기 1년 미만의 경우 실시하지 않는 경우를 늘리기 위해 연1회인데 7월에 실시하는 방법 등을 제시하고 있다(음선희 2015).

분석의 차원을 약간 달리하여 재·보궐선거를 책무성 개념으로 분석해 제도개선의 필요성을 제시한 연구가 있다(김술 2018). 동 연구는 우선 소선거구제를 중선거구제로 바뀌며 한 명이 행정공백을 막는 방안, 러닝메이트제를 통해 부단체장이 승계하는 방안, 보전 받은 선거비용을 반납하고 선거비용을 사퇴자와 해당 정당이 공동 부담하는 방안, 선거공영제의 범위를 축소하고 선거 비용에 대한 기부나 모금을 확대하는 방안, 공직자 윤리교육을 강화하는 방안 등을 제안하였다(김술 2018).

이상에서 살펴본 바와 같이 재·보궐선거제도에 관한 기존 연구들은 이론적 검증보다는 제도적 대안에 대한 정책 제안에 중점을 두고 있다. 기존 연구들을 요약하자면, 재·보선과 헌법적 가치의 조응성, 대의민주주의 가치와의 충돌의 문제, 정당의 책무성에

관한 검토, 과도한 선거비용 절감의 문제, 지방자치제도와 선거제도와와의 상관성 등에 대한 이슈를 다루고 있다. 이러한 논의들은 재·보궐선거를 현행처럼 치르는 것이 적절한가에 대한 문제제기에서 출발해 이론적, 현실적 대안이 무엇인지에 대한 해법을 찾아가는 과정이라고 볼 수 있다. 본 연구도 이러한 기존 연구의 거시적 접근의 틀에서 재·보선을 둘러싼 제도적 차원의 쟁점이 무엇인지 살펴보고 유권자에 대한 책임성을 강화하기 위한 가장 현실적인 정책·입법적 대안은 무엇인지 제시하고자 한다.

2. 최근 재·보궐선거 관련 발의법안

재선거는 당선인이 선거과정에서 발생한 정치자금법이나 공직선거법 위반으로 당선무효에 해당하는 법적 신고를 받았을 경우에 선거를 다시 치르는 것을 의미하고, 보궐선거는 당선인이 사망 또는 사직으로 인해 임기 중 공석이 발생한 경우에 선거를 다시 치르는 것을 의미한다. 재·보선 관련 규정은 공직선거법 제200조에 명시되어 있는데 그 대상 선거는 지역구 및 비례대표 국회의원선거, 지역구 및 비례대표 지방의회의원선거, 지방자치단체장선거에 적용되며 비례대표의 경우 결원이 생기면 선거 때 정당명부에 기재된 차순위 후보자가 직을 승계하게 된다.

〈표 1〉 재·보궐선거 제도 개선에 관한 최근 발의법안

의안번호	의안명	대표 발의자	제안 일자	주요 내용
1900515	공직선거법 일부개정법률안	이완영 의원	2012.7.5	재선거와 보궐선거가 치러지게 될 경우 사유를 제공한 당사자가 선거관리 경비를 부담
1905724	공직선거법 일부개정법률안	이원욱 의원	2013.6.27	재선거와 보궐선거가 치러지게 될 경우 사유를 제공한 당사자의 정당이 비용 부담
1905822	공직선거법 일부개정법률안	박완주 의원	2013.7.2	- 국회의원·지방의회의원·지자체단체장이 임기 중 사퇴하여 후보자등록을 하고자 하는 때에는 보전 받은 기탁금 및 선거비용을 반환해야하고 반환하지 않을 시 후보자 등록 불가 - 재·보궐선거가 치러질 경우 사유 제공자를 추천한 정당이 비용의 일부를 부담하고 정당은 사유 제공자에게 구상할 수 있음

의안번호	의안명	대표 발의자	제안 일자	주요 내용
2008369	공직선거법 일부개정법률안	홍철호 의원	2017.8.3	- 국회의원·지방의회의원·지자체단체장이 임기 중 사퇴하여 후보자등록을 하고자 하는 때에는 보전 받은 기탁금 및 선거비용 반환. 반환하지 않을 경우 후보자 등록 불가 - 재선거와 보궐선거가 치러지게 될 경우 사유를 제공한 당사자가 선거관리 경비를 부담
2015015	공직선거법 일부개정법률안	이학재 의원	2018.8.23	- 재·보궐선거 사유를 제공한 자를 추천한 정당은 해당 재·보궐선거에 후보자 추천 불가 - 재·보궐선거의 사유를 제공한 제공자 또는 정당은 선거관리경비 일부를 부담
2107963	공직선거법 일부개정법률안	송석준 의원	2021.2.5	- 재·보궐선거가 당선인의 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 성폭력범죄 및 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법」상의 뇌물죄 등 부정부패의 사유로 실시되는 때에는 원인 제공자를 후보자로 추천했던 정당은 그 재·보궐선거비용을 부담 - 선거비용을 부담해야 하는 정당이 해당 재·보궐선거에 후보자를 추천하지 아니한 경우에는 재·보궐선거 비용 중 국가 또는 지방자치단체가 부담해야 할 선거비용을 부담하지 않도록 함

자료: 황성기(2019)의 글 추가 보완. 국회홈페이지 참조.

〈표 1〉은 2012년 이후 국회에 발의된 재·보궐 선거와 관련된 제도 개선에 관한 내용을 담고 있다. 대부분의 법안은 원인 제공자에게 책임을 묻는 것으로 비용을 원인 제공자 본인에게 혹은 공천한 정당에게 부담시키는 내용을 제안하고 있다. 구체적으로는 재·보궐선거 사유를 제공한 자를 추천한 정당은 당해 선거에서 후보자를 추천하지 못하게 하거나 공직자가 임기 중 사퇴할 경우 보전 받은 선거비용 및 기탁금을 반환하게 하는 내용도 제안되었다. 가장 최근인 2021년 2월 5일에 송석준의원이 발의한 개정법률안은 흥미롭게도 성폭력 범죄, 뇌물죄 등의 사유로 재·보선이 실시될 경우로 한정해 사퇴자를 추천한 정당이 선거비용을 부담하도록 명시적으로 규정해 2021년 서울시장 및 부산시장 재·보선의 실시 사유에 대한 책임론을 부각하고 있다.

III. 최근 재·보궐선거 실시 현황

1. 정당별 재·보궐선거 당규 내용

〈표 2〉는 2021년 4월 재·보선을 앞둔 주요 정당의 재·보선 관련 당규의 골자를 보여 주고 있다. 3개의 원내 정당 모두 당규에 재·보궐 선거 원인 제공과 관련된 규정이 존재한다. 2021년 재·보궐선거의 귀책사유를 제공한 더불어민주당은 원래 재·보궐 귀책사유가 공직자 본인에게 있을 경우 해당 지역의 재·보궐선거에서 후보자를 공천하지 않는 규정이 있었으나 2020년 11월 3일 당원투표를 통해 “단, 전당원투표로 달리 정할 수 있다”는 규정을 삽입해 최종적으로 서울시장선거에는 박영선, 부산시장 선거에는 김영춘 후보를 공천하였다.

〈표 2〉 주요 정당의 재·보궐선거 관련 당규

더불어민주당	<p>제96조(재·보궐선거에 대한 특례)</p> <p>① 제86조, 제87조, 제89조, 제91조, 제92조, 제93조, 제97조부터 제101조에도 불구하고, 재·보궐선거의 경우 최고위원회가 해당 시·도당과 협의하여 공직선거 후보자 추천방식을 달리 정하거나 후보자를 결정할 수 있다.</p> <p>② 당 소속 선출직 공직자가 부정부패 사건 등 중대한 잘못으로 그 직위를 상실하여 재·보궐선거를 실시하게 된 경우 해당 선거구에 후보자를 추천하지 아니한다. 단, 전당원투표로 달리 정할 수 있다. <개정 2020.11.3.></p>
국민의힘	<p>제39조 (재·보궐선거 특례)</p> <p>① 중앙당 공천관리위원회는 재·보궐선거의 공천심사 기준, 각급 공천관리위원회의 관할 범위 등 공천관련 제반사항을 정하여 최고위원회에 보고하고 시·도당 공천관리위원회에 지침을 전달한다.</p> <p>② 재·보궐선거 후보자 추천과 관련하여 국민공천배심원단의 심사를 실시하지 아니한다.</p> <p>③ 당 소속 선출직 공직자의 공직선거법 위반 등으로 인하여 재·보궐 선거가 발생한 경우 중앙당 공천관리위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 당해 선거구의 후보자를 추천하지 아니할 수 있다.</p> <p>④ 기타 재·보궐선거 후보자 추천과 관련하여 규정되지 않은 사항은 중앙당 공천관리위원회의 의결로 정한다.</p>
정의당	<p>제59조 (재·보궐선거후보선출) 공직후보 선출에 관련한 각종 당헌, 당규의 해당 조항에도 불구하고 공직자 재·보궐선거의 경우 전국위원회의 결정으로 공직후보자의 선출방식 등을 달리 정할 수 있으며, 필요한 사항은 당규로 정한다.</p> <p>제23조의1(재·보궐선거 원인 제공시 공천포기) 당 소속 선출직 공직자가 부패·비리로 인한 당선무효 또는 피선거권 상실(형 확정 전 사직을 포함한다)의 사유로 인하여 재·보궐선거 실시의 원인을 제공하게 된 경우에는 해당 선거구에 공직후보를 추천하지 아니한다.</p>

자료: “강령·당헌·당규·윤리규범,” 더불어민주당, 2021년 03월 17일 접속, <https://theminjoo.kr/introduce/rule/regul>
 “당규,” 국민의 힘, 2021년 03월 17일 접속, <http://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule.do>
 “강령/당헌/당규,” 정의당, 2021년 03월 17일 접속, <http://www.justice21.org/newhome/main/default.html>

한편 국민의힘 역시 공직선거법 위반 등으로 당 소속 선출직 공직자의 재·보선 귀책사유 발생 시 공천을 무조건 안하는 것은 아니고 최고위원회의 의결을 통해 추천할 수도, 아니할 수도 있는 자의적 선택의 여지를 남겨두었다. 정의당은 재·보선 실시의 귀책사유가 소속 정당의 공직자에게 있을 경우 후보자 공천을 하지 않겠다고 명백히 밝히고 있어 정당의 책임성을 강조하는 모습을 보여주고 있다. 한편 정의당은 재·보선 실시의 직접적인 귀책사유가 있는 것은 아니지만 당 대표의 성추행 파문으로 책임정당정치를 실천한다는 차원에서 서울·부산시장선거에 후보를 내지 않기로 전국위원회에서 결정하였다.

2. 최근 재·보궐선거 실시 현황

〈표 3〉 재·보궐선거 실시 현황

선거일	영역별 재·보궐선거 실시 현황					선출직 합계
	지역구 국회의원 (의석수)	광역자치단체장 (의석수)	광역의회 의원 (의석수)	기초자치단체장 (의석수)	기초의회 의원 (의석수)	
10. 07. 28	8	-	-	-	-	8
10. 10. 27	-	-	1	2	3	6
11. 04. 27	3	1	5	5	23	37
11. 10. 26	-	1	11	11	19	42
12. 4. 11(총선동시)	-	-	36	5	18	59
12. 12. 19(대선동시)	-	1	2	3	19	24
13. 04. 24	4	-	4	2	3	13
13. 10. 30	3	-	-	-	-	3
14. 07. 30	15	-	-	-	1	16
14. 10. 29	-	-	-	-	2	2

선거일	영역별 재·보궐선거 실시 현황					선출직 합계
	지역구 국회의원 (의석수)	광역자치 단체장 (의석수)	광역의회 의원 (의석수)	기초자치 단체장 (의석수)	기초의회 의원 (의석수)	
15. 04. 29	4	-	1	-	7	12
15. 10. 28	-	-	9	1	14	24
16. 04. 13(총선동시)	-	-	17	8	26	51
17. 04. 12	1	-	7	3	19	30
17. 05. 09(대전동시)	-	-	1	-	4	5
18. 06. 13(지선동시)	12	-	-	-	-	12
19. 04. 03	2	-	-	-	3	5
20. 04. 15(총선동시)	-	-	17	8	33	58
기간 내 총합	52	3	111	48	194	408

자료: 중앙선거관리위원회 역대 재·보궐 선거 확정상황 보도자료 종합

〈표 3〉은 2010년 이후 실시된 재·보궐선거의 실시 현황을 보여준다. 매년 재·보궐선거가 치러져 왔으며 총 408개의 선출직에 대해 실시되었다. 이중 국회의원 선거가 52건, 지방선거가 356건으로 나타났고, 지방선거의 실시 건수가 가장 많았으며 특히 기초의원 선거가 전체 재·보궐선거 실시 건수의 절반 가까이를 차지하고 있음을 알 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 광역 단위에서 자치단체장은 3건, 의회의원은 111건으로 집계되었고 기초 단위에서는 자치단체장은 48건, 의회의원은 194건으로 나타났다. 광역에 비해 상대적으로 수가 많은 기초단체장과 기초의원의 재·보궐 실시 건수가 가장 많은 것을 알 수 있다.

〈표 4〉는 2021년 4월 7일 재·보궐선거의 실시 현황 및 선거 실시의 간단한 사유를 보여주고 있다. 4월 7일 재·보궐선거는 서울시장 및 부산시장을 포함한 광역자치단체장 2곳, 울산시장 및 경남 의령군수를 포함한 기초자치단체장 2곳, 광역자치회의의원 8곳, 기초자치회의의원 9곳으로 총 21곳에서 진행되었다. 이 가운데 더불어민주당 소속 공직자의 원인 제공(사망을 포함한)으로 재·보궐선거가 치러지는 경우는 총 12곳으로 광역자치단체장 2곳, 기초자치단체장 1곳, 광역의원 5곳, 기초의원 4곳임을 알 수 있다. 반면에 국민의 힘 소속 선출직 공직자가 원인을 제공한 경우는 광역의원 2곳, 기초자치단체장 1곳, 기초의원 3곳으로 총 6개인 것으로 나타났다. 그 밖에 민주당이 사유를 제공한 경우는 기초회의의원 1곳이고 무소속의 경우는 광역의원 1곳과 기초의원 1곳이었다.

〈표 4〉 2021년 4.7 재·보궐선거 현황

정당	선거 종류	시도	선거구	대상자	사유
더불어 민주당	시·도지사선거	서울특별시	서울특별시	박원순	사망
	시·도지사선거	부산광역시	부산광역시	오거돈	사직
	구·시·군의 장선거	울산광역시	남구	김진규	당선무효
	시·도의회의원선거	서울특별시	강북구제1선거구	김동식	당선무효
	시·도의회의원선거	경기도	구리시제1선거구	서형열	사망
	시·도의회의원선거	전라남도	순천시제1선거구	김기태	사망
	시·도의회의원선거	전라남도	고흥군제2선거구	박금래	사망
	시·도의회의원선거	경상남도	고성군제1선거구	이옥철	당선무효
	구·시·군의회의원선거	서울특별시	영등포구바선거구	허홍석	피선거권상실
	구·시·군의회의원선거	서울특별시	송파구라선거구	김장환	사망
	구·시·군의회의원선거	울산광역시	울주군나선거구	박정옥	사망
	구·시·군의회의원선거	전라남도	보성군다선거구	정광식	피선거권상실
국민의 힘	시·도의회의원선거	경상남도	의령군선거구	손호현	사직
	시·도의회의원선거	경상남도	함양군선거구	임재구	사망
	구·시·군의 장선거	경상남도	의령군	이선두	당선무효
	구·시·군의회의원선거	충청남도	예산군라선거구	유영배	당선무효
	구·시·군의회의원선거	경상남도	의령군다선거구	손태영	사직
	구·시·군의회의원선거	경상남도	함안군다선거구	김정선	피선거권상실
민중당	구·시·군의회의원선거	경기도	파주시가선거구	안소희	피선거권상실
무소속	시·도의회의원선거	충청북도	보은군선거구	박재완	당선무효
무소속	구·시·군의회의원선거	전라북도	김제시나선거구	온주현	사직

자료: 중앙선거관리위원회 역대 재·보궐 선거 확정상황 보도자료 종합

사유별로 보면 더불어민주당은 사망 6곳, 당선무효 3곳, 피선거권 상실 2곳, 사직 1곳 이고 국민의 힘은 사망 1곳, 당선무효 2곳, 피선거권상실 1곳, 사직 2곳이며 민중당은 피선거권 상실 1곳, 무소속은 당선무효 1곳 및 사직 1곳으로 나타났다.

3. 재·보궐선거 발생사유

〈표 5〉 재·보선 선거별 발생사유 (2010-2020)

	사직	퇴직	당선무효	사망	피선거권 상실	기타 ^{a)}	계
국회의원	7	18	17	3	4	3	52
광역단체장	1	0	0	0	2	0	3
광역의원	68	0	19	7	17	0	111
기초단체장	8	0	30	1	9	0	48
기초의원	48	1	67	32	46	0	194
계	132	19	133	43	78	3	408

자료: 중앙선거관리위원회 역대 재·보궐 선거 확정상황 보도자료 종합

a) 기타는 헌법재판소의 통합진보당 해산 결정으로 통합진보당 소속 국회의원 3명 의원직 상실임.

2010년 이후 2020년까지 재·보궐선거별 선거 발생사유를 〈표 5〉에 정리하였다. 우선 통계치를 살펴보면, 국회의원의 재·보선 발생 사유로는 사직 7건(13.5%), 퇴직 18건(34.6%), 당선무효 17건(32.7%), 사망 3건(5.8%), 피선거권 상실 4건(7.7%), 기타 3건(5.8%)으로 나타났다. 기타는 헌법재판소의 통합진보당 해체 결정으로 소속 국회의원 3명이 의원직을 상실한 경우이다. 광역단체장은 총 3건으로 사직 1건, 피선거권 상실 2건이며, 광역의원은 사직 68건(61.3%), 당선무효 19건(17.1%), 사망 7건(6.3%), 피선거권 상실 17건(15.3%)이며, 기초단체장의 경우는 사직 8건(16.7%), 당선무효 30건(62.5%), 사망 1건(2.1%), 피선거권 상실 9건(18.8%)으로 나타났다. 마지막으로 기초의원의 경우 사직 48건(24.7%), 퇴직 1건(0.5%), 당선무효 65건(34.5%), 사망 32건(16.5%), 피선거권 상실 46건(23.7%)이다.

지난 11년간 재·보궐선거가 실시된 사유 총 408건을 살펴본 결과, 가장 많은 사유가 133건으로 당선무효였으며 대부분 선거비용관리 및 허위사실유포 등 선거운동 과정에서 발생한 문제로 인한 것이었다. 다음으로 사직의 경우는 132건으로 당선무효와 거의 유사한 수치로 상당수의 경우가 타 선거에 출마하는 사유로 현직을 포기하는 경우였다. 이어서 피선거권 상실이 78건으로 많았으며, 과거 혹은 당시의 범죄나 비리 등으로 인한 사유가 다수였다. 그 외에는 사망 및 퇴직 등의 사유로 재·보선이 실시되었다.

〈표 6〉 역대 광역단체장 중도 퇴임 사유

지역	이름	소속정당	사유
서울특별시	조순	민주당	자진사퇴(97년 대선 출마)
	오세훈	한나라당	자진사퇴(무상급식 주민투표)
	박원순	더불어민주당	임기 중 사망
부산광역시장	안상영	한나라당	임기 중 사망
	오거돈	더불어민주당	자진사퇴(성범죄 혐의)
울산광역시장	박맹우	한나라당	자진사퇴(2014년 재·보궐선거 출마)
경기도지사	이인제	민주자유당	자진사퇴(97년 대선 출마)
강원도지사	이광재	민주당	지사직 상실(박연차 게이트)
충남도지사	이완구	한나라당	자진사퇴(MB정부 세종시 수정안에 반발)
	안희정	민주당	자진사퇴(성폭력 혐의)
전남도지사	박태영	새천년민주당	임기 중 사망
	이낙연	새정치민주연합	자진사퇴(국무총리임명)
경남도지사	김혁규	민주자유당	자진사퇴(17대 총선 출마)
	김두관	무소속	자진사퇴(18대 대선 출마)
	홍준표	새누리당	자진사퇴(19대 대선 출마)
제주도지사	우근민	새정치국민회의	지사직상실(공직선거법 위반)

자료: 한설희, [어떻을까] 역대 광역단체장, 왜 중도 퇴임했을까?, 〈 시사오늘 〉 2020.07.24

〈표 6〉은 역대 광역단체장의 중도 퇴임 사유를 정리한 내용이다. 사퇴의 사유는 다양한데 조순 전 서울시장은 1997년 9월 9일에 같은 해 12월의 대선에 출마하였고, 오세훈 전 시장은 2007년 당선된 이후 재선의 임기를 수행하던 중인 2011년 8월에 무상급식을 반대하며 시장직을 걸고 주민투표를 실시하였으나 투표율이 개표를 위한 최소 조건인 33.3%에 미치지 못해 투표결과와 관계없이 자진 사퇴하게 되었다. 박원순 전 시장은 2020년 7월 9일 재임 중 성추행 혐의에 의한 사망으로 임기가 종료되어 재·보선이 실시된 케이스이다. 안상영 전 부산시장은 불법 뇌물수수 혐의로 구속되어 조사를 받던 중 2004년 2월에 사망하였고 오거돈 전 부산시장은 여직원 성추행 혐의로 여론의 압박을 받아 자진해서 시장직을 사임하였다. 이외에도 총선 및 대선 출마 등 다른 공직 입후보를 위한 자진 사퇴도 중도 퇴임 사유에서 다수 발견되고 있다.

4. 재·보궐선거 선거비용

〈표 7〉 재·보궐선거 선거비용

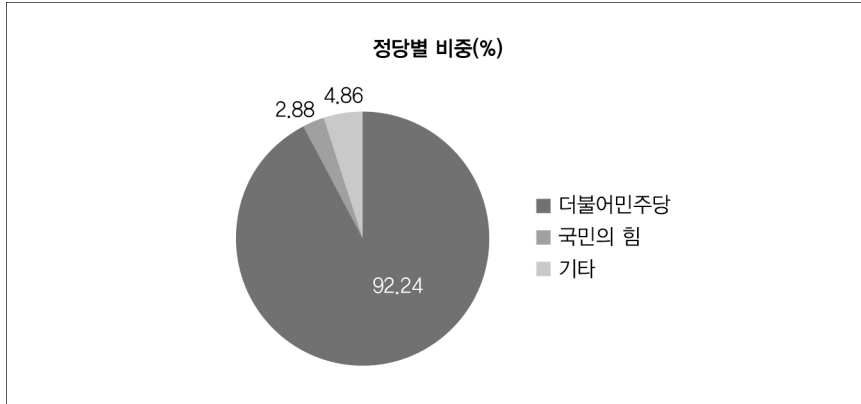
구 분	선거 실시 내역	집행액(백만 원)		
		계	국비	지방비
2016. 4. 13. (국선과 동시 실시)	기초단체장 8, 광역의원 17, 기초의원 26	8,570	0	8,570
2017. 4. 12.	국회의원 1, 기초단체장 3, 광역의원 7, 기초의원 19	12,602	2,370	10,232
2017. 5. 9. (대선과 동시 실시)	광역의원 1, 기초의원 4	385	0	385
2018. 6. 13. (지선과 동시 실시)	국회의원 12	5,360	5,360	0
2019. 4. 3.	국회의원 2, 기초의원 3	3,428	2,770	658
2020. 4. 15. (국선과 동시 실시)	기초단체장 8, 광역의원 17, 기초의원 33	8,208	0	8,208

자료: 중앙선거관리위원회 선거기록보존소 「재보궐선거 경비 집행 관련 자료」

〈표 7〉은 재·보궐선거의 선거비용을 보여주고 있다. 국회의원의 경우 전국단위의 유권자를 대상으로 하는 선거이기에 국가가 선거비용을 부담하지만, 광역·기초단위의 지방자치단체장과 지방의원은 선거비용을 지방자치단체가 부담하게 규정되어 있다. 실시 대상 인원에 따라 비용의 차이가 있지만 2020년 4.15 재·보선의 경우 광역의원 17인, 기초의원 33인이라는 다수의 의원을 선출하면서 선거비용이 80억 원을 상회하는 수치로 나타났다.

〈그림 1〉은 2021년 4.7 재·보선 해당 지역의 귀책 정당별로 선거비용의 총계를 보여주고 있다. 전체 비용 932억 900만 원 중 더불어민주당 소속 퇴임자 선거구의 선거비용의 총합은 824억 3700만원이었고 국민의힘 소속 퇴임자 선거구의 선거비용의 총합은 26억 8300만원으로 나타났다. 주지하다시피 서울시와 부산시의 광역자치단체장 보궐선거에 드는 비용만을 합쳐도 824억 3700만 원이 소요되는 것으로 산출되었다. 그 밖에도 선거가 종료된 후 15% 이상 득표한 후보자에게는 선거비용의 전액을, 10% 이상 득표한 후보자에게는 절반을 되돌려주는 선거보전금까지 합치면 선거에 드는 비용이 〈그림 1〉의 수치보다 훨씬 커질 것으로 판단된다.

〈그림 1〉 귀책 정당별 4.7재보선 선거비용



자료: 조민정, “4월 재보선 비용 932억 원…서울·부산만 824억 원,” 〈연합뉴스〉 2021.02.08

5. 재·보궐선거와 선거보조금

〈표 8〉 선거보조금 지급 내역(단위: 백만 원, %)

연도/선거종류	새누리당		새정치민주연합		통합진보당		정의당		계												
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율											
2014년 지방선거	17,683	45.4	16,352	42.1	2,8013	7.2	2,081	5.4	38,919	100											
	16,397	41.0	14,025	35.1	7,315	18.3	2,162	5.4	33	0.1	33	0.1	39,964	100							
2016년 국회의원 선거	13,533	31.8	13,764	32.3	9,884	23.3	2,550	6.0	2,710	6.4	30,080	0.1	87,260	0.2	42,564	100					
	14,488	32.9	17,673	40.1	2,783	6.3	31	0.1	31	0.1	7,980	18.7	969	2.2	54	0.2	31	0.1	34	0.1	44,072
2018년 지방선거	더불어 민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	대한애국당	민중당	계													
	14,488	32.9	17,673	40.1	2,783	6.3	31	0.1	31	0.1	7,980	18.7	969	2.2	54	0.2	31	0.1	34	0.1	44,072
2020년 국회의원 선거	더불어 민주당	국민의 힘	정의당	국민의 당	열린 민주당	민생당	진보당	우리 공화당	친박신 당	자유한 국21	계										
	14,488	32.9	17,673	40.1	2,783	6.3	31	0.1	31	0.1	7,980	18.7	969	2.2	54	0.2	31	0.1	34	0.1	44,072

자료: 중앙선거관리위원회 「정당별 보조지원금 지급내역(2014-2020)」

〈표 8〉의 자료는 재·보선과 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 재·보선에 드는 선거비용이 기존의 선거보조금과 합치면 얼마나 그 규모가 늘어나는지를 보여주는 것으로 재·보선비용을 최대한 줄이는 대안의 필요성과 정당성을 보여주는 근거가 될 수 있다. 〈표 8〉은 최근 4개 선거의 정당별 선거보조금 지급 내역을 보여주고 있다. 선거보조금을 지급받는 정당의 수가 많아지고 지급 비용도 증가하고 있음을 알 수 있는데, 우선 2014년 지방선거에서 4개 정당에 지급된 선거보조금 총액은 390억여 원이며 새누리당과 새정치민주연합이 각각 45.4%와 42.1%로 가장 많은 금액을 지급받았다.

2016년 국회의원선거에서는 총 6개의 정당이 약 400억 원, 2018년에는 7개의 정당이 총 425억 가량인데, 흥미로운 점은 자유한국당이 32.3%, 더불어민주당이 31.8%, 바른미래당이 23.3%로 제3정당이 상당한 비중의 선거보조금을 수령했다는 점이다. 2016년 총선에서 제3정당인 국민의당이 18.3%의 보조금을 받은 것과 동일한 상황이다. 2020년 국회의원 선거의 보조금은 10개 정당이 440억여 원을 나눠 수령하였다.

〈표 9〉 제21대 국회의원선거 정당별 선거비용 보전액

구분	보전대상자수			보전비용 청 구 액	보전비용 지 급 액 (후보자평균)	청구액 대 비	
	계	100%	50%				
제21대	총 계	529	515	14	76,554,699	67,152,506 (126,942)	87.7
	더불어민주당 ^{a)}	253	252	1	36,237,987	32,565,406	89.9
	미래통합당 ^{a)}	224	223	1	31,710,470	27,469,065	86.6
	민생당	14	10	4	2,304,466	1,896,724	82.3
	정의당	5	3	2	735,292	525,542	71.5
	우리공화당	1	1	-	128,292	115,812	90.3
	민중당	2	2	-	352,406	319,635	90.7
	무소속	30	24	6	5,085,786	4,260,322	83.8
제20대	671	601	70	85,945,308	70,937,745 (105,719)	82.5	

자료: 2020년 중앙선거관리위원회 보도자료 「제21대 국선 선거비용 보전액 등 총 897억여 원 지급」
 a) 흡수합당에 따라 미래한국당과 더불어시민당의 선거비용 보전액은 미래통합당과 더불어민주당에 각각 지급함.

〈표 9〉는 선거비용 보전에 관한 내용으로 앞선 선거보조금 지급에 대한 논의와 마찬가지로 국가가 정당의 정상비는 물론 선거비용을 지급하는 상황에서 선거캠페인에 사용한 비용까지 보존해줘 막대한 국민의 세금이 투입되는 것이 문제가 있다는 논리적 근거 자료가 된다. 귀책사유를 발생시킨 공직자와 정당에게는 책임을 묻지 않고 재·보선의 비용까지 국가나 지자체가 충당하는 현재의 시스템이 개선되어야 한다는 문제의식의 근거를 제공한다. 〈표 9〉에 따르면 21대 국회의원선거를 치른 후 중앙선거관리위원회는 선거에 참여한 정당과 후보자에게 선거비용 보전액과 국가에서 부담해야 할 비용으로 총 897억여 원을 지급하였음을 알 수 있다. 지역구 후보자 중 선거비용 보전대상자는 총 529명(전체 후보자 1,101명의 48%)으로 유효투표총수의 15% 이상을 득표한 후보자 혹은 당선자는 515명, 10% 이상 15% 미만을 득표해 선거비용 사용액의 50%를 보전받은 후보자는 총 14명이었다. 비례대표국회의원선거에서는 5개 정당(당선인이 있는 경우)이 전액을 보전받게 되었다. 선거비용 보전 청구금액의 약 87.7%(지역구) 및 95.8%(비례정당)가 지급되었는데 지역구후보자에 671억여 원, 정당에 202억여 원에 해당한다. 이러한 보전금액은 점차 증가하고 있는데 제20대 국회의원선거 대비 5억여 원이 증가하였고 지역구후보자 1인당 평균 보전액은 제20대 국회의원선거의 1억 2000여만 원에서 2000여만 원 증가하였다.

6. 재·보궐선거 투표율

총선, 대선, 지선과 동시에 실시된 재·보궐선거의 투표율은 타 선거의 후광효과를 받을 수 있다. 따라서 순수한 재·보궐선거의 투표율을 〈표 10〉에 제시하였다. 우선 전체 투표율을 기준으로 살펴보면 총 12차례의 재·보궐선거 중 투표율 40%를 넘긴 경우는 3회에 불과하다. 전반적으로 재·보선의 투표율은 낮은 편이라고 볼 수 있는데 광역·기초단체장 선거보다 광역·기초의원선거의 투표율이 전반적으로 가장 낮게 나타난다. 기초의회의원선거의 투표율의 경우 2014년 10월 29일 실시된 재·보선은 예외적으로 높았고, 최저 투표율은 매우 낮은 14.2%, 최고 투표율은 32.6%에 불과하였다. 광역의회의원 재보선의 투표율 역시 2015년 4월 29일 실시된 선거에서 50.4%를 기록한 것을 제외하고는 최저 15.3%, 최고 36.5%로 대선과 총선에 비해 상당히 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 2010년 이후 역대 재·보궐선거 투표율

선거일 ^{a)}	영역별 재·보궐선거 실시 현황					전체 투표율
	지역구 국회의원	광역자치단 체장	광역의회의 원	기초자치단 체장	기초의회의 원	
10. 07. 28	34.1	-	-	-	-	34.1
10. 10. 27	-	-	15.3	50.7	24.0	20.1
11. 04. 27	43.5	47.5	30.4	41.7	25.8	39.4
11. 10. 26	-	48.6	36.5	43.7	31.7	40.1
13. 04. 24	41.3	-	28.6	57.2	14.2	33.5
13. 10. 30	33.5	-	-	-	-	33.5
14. 07. 30	32.9	-	-	-	28.2	32.9
14. 10. 29	-	-	-	-	61.4	61.4
15. 04. 29	35.9	-	50.4	-	25.1	32.6
15. 10. 28	-	-	15.3	50.7	24.0	20.1
17. 04. 12	53.9	-	23.4	35.4	21.3	28.6
19. 04. 03	51.2	-	-	-	32.6	48.0

자료: 중앙선거관리위원회 보도자료 「역대 재보궐선거 개표결과(1998년 이후)」

a) 중앙선거관리위원회에서는 총선·지방선거·대통령선거와 동시 실시된 재·보궐 선거에 대한 투표율 자료는 제공하지 않고 있음.

기초자치단체장 재·보선의 경우 최저 35.4% 최고 57.2%의 투표율을 보였는데, 2013년 4월 24일에 실시된 기초자치단체장 투표율이 2010년 이후 실시된 재·보선 중 가장 높은 57.2%를 기록하였다. 지역구 국회의원 재·보선은 2015년 전까지는 30-40% 정도를 기록했지만 2017년과 2019년에 실시된 재·보선은 모두 50%가 넘는 투표율을 기록하였다. 이처럼 비록 재·보선이지만 단체장과 국회의원을 뽑는 선거는 전국적으로 지명도가 높은 후보가 출마하고 대통령 임기의 몇 년차인가에 따라 정권심판론이 쟁점이 될 수 있기에 전국적인 관심을 집결해 투표율이 높아질 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

IV. 재·보궐선거의 쟁점과 과제

1. 재·보선제도의 폐지

과다한 선거비용과 선거피로감을 고려할 때 재·보선을 아예 폐지하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 물론 선거의 기회가 사라지는 것은 피선거권과 선거권을 제한할 수 있다는 우려가 있을 수 있지만, 지금과 같이 천문학적인 비용이 세금으로 충당되고 짧은 임기에도 불구하고 과다한 공약이 남발하고 있는 상황에서 재·보선의 효율성은 물론 민주주의 측면에서도 해가 될 수 있다. 국회의원선거를 제외하고 지방선거만을 폐지하는 것도 한 방법이 될 수 있지만, 그 효과를 생각한다면 전면적인 폐지가 바람직할 수 있다. 이때 결원에 대해서는 의원의 경우 직전 선거에서 차점자가 승계하고 단체장의 경우에는 차점자 혹은 부단체장이 승계하는 방법이 가능할 것이다.

만약 재·보선의 전면적인 폐지가 다소 급격한 변화이기에 실현 가능성이 작다고 판단된다면, 그 대안으로 재보선 실시의 사유를 제한하는 방법이 가능할 것이다. 현행 공직선거법은 보궐선거가 치러지기 위해서는 대선과 비례대표선거를 제외하고는 임기만료일까지 임기가 1년 이상이 남아 있거나 지방의회의 의원정수의 4분의 1 미만이 궐원되어야 하는데 이러한 규정을 강화해 임기가 2년 미만이거나 의원정수의 3분의1 이상이 궐원되지 않는 경우는 실시하지 않을 수 있는 조항을 만든다면 지금보다는 한층 더 재보선의 명분이 살아날 것이다.

2. 원인제공자에 대한 선거비용 부담

불가피한 사유가 아닌 당선인의 개인적인 책임이나 다른 선거에 출마하기 위해 사퇴해 재보선이 치러지는 경우, 사퇴한 본인이 선거비용을 부담하도록 해야 할 것이다. 당선인은 선거과정을 통해 정책과 공약을 제시하고 유권자의 선택을 받았기에 공약을 이행하고 임기를 완수해야 책임이 있음에도 불구하고 개인적인 비리나 욕심으로 약속을 저버린 것은 국민적 비난을 받아 마땅하고 이에 상응하는 금전적인 책임을 져야 할 것이다. 선거공영제로 인해 국민 세금으로 정당보조금, 선거보조금, 선거보전금 등을 지급하고 있는데 책임감 없는 개인의 일탈과 욕심으로 추가적인 세금이 투입되어야 하는 것은 납득이 되지

않는다.

재보선의 실시는 재보선 자체 비용만의 문제가 아니라 지자체의 행정공백이 발생하고 유권자의 정치와 행정에 대한 불신을 가중시키는 원인이 되기에 당선자가 선거비용을 부담해 그 책임을 묻는 것은 반드시 필요하다고 생각된다. 현재와 같이 귀책사유를 제공한 당선자에게 아무런 책임을 묻지 않는 것은 선거와 유권자에 대한 책임감이 실종된 상황이라고 판단된다. 사퇴자의 사유재산을 보호해야 한다거나 피선거권을 보장해야 한다는 주장은 책임은 회피하고 권리만 내세우는 것이다.

3. 해당 정당의 책임성 강화

재보선의 직접적인 원인제공자는 사퇴한 당선인이지만, 그러한 당선인을 추천하고 공천해서 정책과 공약을 함께 조율하고 선거캠페인을 진행한 소속 정당 또한 재보선 귀책사유의 책임에서 자유로울 수 없다. 정당은 유권자의 투표와 지지로 유지되는데, 민주주의 정치체제를 유지하기 위해 정당은 선거라는 제도를 통해 후보를 내고 자신들의 공약과 정책을 심판받고 당선 후에는 권력을 위임받아 정책과 공약을 이행하게 된다. 이렇게 볼 때, 정당과 후보자는 하나의 공동체로서 당선인이 위법한 행위를 해 사퇴했거나 다른 선거에 출마하기 위해 유권자와의 약속을 저버리는 것에 대해 소속 정당 또한 공동의 책임을 지는 것이 마땅할 것이다. 물론 헌법 제116조는 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”고 규정하고 있기에 법률의 개정이 필요한 사안이라고 생각된다.

19대 국회에서 이원욱 의원이 발의한(2013.6.27) 공직선거법개정안은 위법행위로 재보선이 실시될 경우 해당 선거 관리 비용의 일부를 추천한 정당이 부담하도록 하고 더 나아가 원인 제공 정당은 해당 재보선에서 후보를 추천할 수 없도록 제안하고 있다. 또한 박완주 의원이 발의한(2013.7.2.) 개정안은 당선무효 등의 사유로 인한 재보선은 원인제공자의 소속 정당이 비용의 일부를 부담하고 임기 중 다른 선거에 출마하기 위해 사퇴한 경우 반환받은 선거보조금과 기탁금을 반환할 것을 제안하고 있는데 바람직한 개정 방향이라고 생각된다.

4. 차점자 당선제도의 적용

사퇴한 공석을 지난 지역구선거에서 2위로 낙선한 후보가 승계하는 방안은 장단점이 비교적 선명하다. 우선 장점으로는 연이은 또 다른 선거로 인한 유권자의 피로감을 없애고 추가적인 선거비용의 지출을 막아 세금을 아낄 수 있다는 점이다. 그러나 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 지역구선거에서 차점자가 비례대표처럼 승계하는 것이 정당인 아닌 후보자에게 투표하고 지지하는 소선거구제의 대표성 원리에 부합하느냐 하는 것이다. 또한 가장 많은 득표를 한 자가 당선되는 것이 아닌 두 번째 최다 득표자가 자동적으로 승계하여 당선되는 것이 1인 선출 소선거구제의 원리에 부합하느냐 하는 문제이다.

일본의 경우 공석이 발생하면 다양한 방식으로 대응하는데, 우선 참의원·중의원 비례대표의 경우 차순위 명부 후보가 직을 승계하고, 중의원 소선거구의 경우 보궐선거를 실시하고 참의원 지역구의 경우 공석으로 둔다(김종갑 2014). 독일의 경우에는 연동형 정당 명부식 비례대표제라는 선거제도의 특성으로 인해 지역구의원이 사퇴하더라도 비례대표 의원이 승계하는데 아무런 문제가 없지만, 초과의석으로 발생한 지역구의석인 경우 대체가 불가능하고, 무소속이 사퇴한 경우에는 보궐선거를 실시하게 된다(김종갑 2014). 이처럼 해외의 사례에서 차순위 후보가 당선되는 것이 비례대표뿐만 아니라 지역구에서도 이뤄지고 있는 것을 참고로 할 때 우리나라도 재보선을 치르지 않고 차점자가 당선하는 제도를 도입해도 비용을 절감하고 선거피로감을 없애는 데 기여할 것으로 본다.

5. 임기 중 타 공직선거 출마 제한

임기 중에 자신의 직을 사퇴하고 타 선거에 출마하는 경우 공석이 된 자리를 채우기 위해서 재보선을 치르는 경우가 다수 존재한다. 당선자의 위법행위도 사회적인 문제지만, 개인의 정치적 야망 충족을 위해 선출직을 버리는 경우는 선거 때 유권자와 한 약속을 저버리는 무책임한 행동이다. 국회의원과 자치단체의 장, 자치의회의원들은 주어진 임기 동안 이루어낼 정책과 공약을 제시하고 투표로서 유권자의 심판을 받았다는 사실을 상기해야 할 것이다.

임기 중 사퇴한 선출직 공무원은 본인의 원래 임기 중에 치러지는 다른 재보선에 출마하지 못하게 제한해야 한다. 이런 규제가 생기면 타 선출직에 출마하기 위한 중도 사퇴는 자연스럽게 사라질 것으로 본다. 물론 이러한 법 개정은 헌법적 관점에서 정치인의 공무

담임권을 제한할 수 있다는 우려가 있는 것은 사실이지만, 국민에 대한 책무라는 측면에서 개인의 피선거권의 제한이 유권자 전체의 공익보다 앞서기 어렵다는 생각이다.

6. 공약 남발의 규제

2021년 4.7 재·보선의 경우, 재보선에 당선될 경우 임기가 14개월 남짓에 불과하지만 광역단체장 후보들과 정당들은 국가적 규모의 공약을 제시해 포퓰리즘이라는 비판에서 자유로울 수 없었다. 여당인 민주당이 주도하고 제1야당인 국민의힘이 가세해 약 10조 원의 예산이 소요될 것으로 예상되는 ‘가덕도신공항특별법’을 공약했고 급기야 국회본회의에서 통과시키게 되었다. 과거 정부들과 여러 지자체들이 오랜 기간 숙의와 토론 끝에 갈등을 봉합하고 합의에 이른 국가정책의 방향이 14개월 임기의 단체장 선거를 앞두고 뒤바뀌게 되었다. 정치권이 예비타당성조사 조차도 면제한 특별법으로 밀어붙인 공약이 향후 국민들을 얼마나 혼란에 빠지게 할지 걱정스럽다. 또한 100조 원의 예산이 추산되는 ‘한일해저터널’ 공약이 부산시장재보선에서 다시 제기되어 대통령선거 급의 국가적 거대 정책이 남발되고 있지만 과연 누가 어떻게 이를 막을 수 있을지 해답이 없는 상황이다. 따라서 선거공약의 타당성과 이행 가능성을 분석하고 평가하는 국회 혹은 중앙선관위 산하의 별도의 연구조직이 필요하다고 생각된다.

7. 선거공영제 축소

주지하다시피 국가가 선거와 정당을 지원하는 우리의 선거공영제는 공직선거법에 규정되어 있고 그 근본 취지가 정당정치와 대의제 민주주의 정착에 있다는 점은 충분히 공감할 수 있다. 또한 아직도 우리의 정당과 민주주의가 선진적이지 못하기에 지속적인 관심과 지원이 필요하다는 점에 큰 이견이 없을 것이다. 그러나 민주화 훨씬 이전부터 지속되어 온 정당에 대한 국고보조금과 후보자와 정당에 대한 선거보조금, 그리고 선거가 끝난 후 일정 비율을 득표한 후보자에게 지급하는 선거보전금 등 과거에 비해 그 규모가 점차 커지고 있다. 2020년 한 해 동안 정당에게 지급한 국고보조금 총액은 약 9백억 원인데 분기별로 정당이 수령하는 보조금은 약 440억 원, 국회의원선거에 소요된 선거보조금은 440억 원이었다. 여기에 국회의원 선거비용으로 일정한 비율 이상을 득표한 후보자와 정

당에게 약 897억 원을 보전해 돌려주었다. 이처럼 2020년 한 해 동안 국가가 정당과 정치인에게 지급한 세금의 총액은 어림잡아 1,800억 원으로 일반 국민이 보기에는 엄청나게 큰 금액이라고 생각된다.

정당정치와 민주주의 운영을 위해 돈이 드는 것은 당연하지만 과연 지금처럼 많은 액수를 지급하는 것이 타당한지에 대한 논란은 충분히 있을 수 있다. 정치에 대한 국민의 신뢰가 점점 하락하는 상황에서 현재 수준의 선거공영제를 유지하는 것보다 총액 규모를 줄이면서 국민의 눈높이에 부합하는 정치를 하는 경우에 인센티브를 주는 방식의 개선이 필요할 것이다. 민주화 이후 30년이 지난 우리 민주주의 수준을 감안하면 현행 보조금제도는 권위주의체제에서 설계된 시대에 뒤진 모델이라고 판단된다.

V. 요약 및 결론

이 글은 현행 재·보궐선거제도의 현실적인 문제점에 대한 비판적인 시각에서 출발해 기존 연구들의 거시적인 접근의 틀 속에서 보다 종합적인 제도개선의 방향성을 제시하였다. 서론에서도 서술하였듯이 본 연구는 이론을 검증하는 학술적인 분석보다는 현실정치 차원의 거시적 정책대안의 방향성을 제시하는 데 목표를 두었다. 현행 재·보선이 막대한 국민 세금을 들이면서도 새롭게 선출되는 단체장은 짧은 임기에도 불구하고 거의 실현 불가능한 국가 수준의 공약을 제시하고 재·보선의 원인을 제공한 사퇴자와 소속 정당은 아무런 책임을 지지 않는 악순환이 반복되고 있다. 이러한 현실 비판적 시각에서 이 글은 보다 종합적인 차원에서 몇 가지 개선방안을 제시하고 있는데 우선 과도한 선거피로감과 선거비용을 고려할 때 재·보선제도를 아예 폐지를 제안한다. 사퇴자의 결원에 대해서는 일정한 기준을 정해 직전 선거의 차점자 혹은 부단체장이 승계하는 방안으로 보완할 수 있을 것이다. 두 번째 대안으로 원인제공자인 사퇴한 본인이 선거비용을 부담하는 방안이다. 셋째, 원인제공자를 추천한 정당이 공동의 귀책사유를 갖고 있기에 일정 부분 비용을 부담해야 한다. 그래야만 책임정당정치에 대한 무게감을 느낄 수 있을 것이다. 넷째, 비례대표뿐만 아니라 지역구에서도 차점자 당선제도를 활용한다면 선거비용과 선거피로감을 줄일 수 있을 것이다. 다섯째, 재·보선 시행의 남발을 막는 보다 근본적인 해법으로 임기 중에 타 공직선거 출마를 위한 사퇴를 제한해야 할 것이다. 해당 주민에게 선거공약으로

임기를 약속했는데 개인적인 정치적 야망을 위해 이를 저버리는 것은 책임정치에 역행하는 것이다. 여섯째, 만일 재·보선이 현행과 같이 치러진다면 무분별한 공약 남발을 막는 장치를 만들어야 할 것이다. 일반 선거에도 포퓰리즘 남발이 문제가 되고 있는데 임기가 절반도 남지 않은 재보선 출마자가 국가 수준의 거대 공약을 약속하는 것은 주민의 세금을 낭비하는 헛공약으로 비난받아야 한다. 마지막으로 국가가 선거와 정당에 지원하는 선거공영제를 축소하는 방안이다. 민주화 이후 우리의 정당정치와 민주주의가 과거에 비해 발전했다는 점을 감안할 때 현재 규모의 정당에 대한 지원은 과다하다고 볼 수 있기에 국민 신뢰를 회복하기 위한 정치권의 노력과 연동해서 점차 축소하는 방향의 개선이 필요하다.

재·보선을 바라보는 국민들의 시선은 그다지 호의적이지 않다. 추가적인 선거를 치르는 원인을 제공한 선출직 공직자와 그가 소속한 정당은 귀책사유가 있음에도 불구하고 아무런 책임을 지지 않기 때문이다. 또한 선거가 지역주민의 삶에 대한 문제보다는 정권 심판론 등 여·야 간의 공방의 장으로 변질되기 때문이다. 이러한 책임정당정치의 실종은 국민들의 정치에 대한 불신을 가중하고 민주화 이후 30년이 지난 우리의 민주주의를 퇴보시키는 것이라고 본다. 재·보선의 비용은 국가나 지자체가 아닌 원인제공자가 부담해야 하고 최소한 기탁금과 선거비용 보전금을 반납해야 국민들의 정치에 대한 신뢰는 조금이나마 회복될 수 있을 것이다. 우리의 정치가 양극화되고 사회적 갈등이 증폭되고 있는 시점에서 각종 비리와 범죄에 연루되어 엄청난 사회적 비용을 유발하는 정치권의 악습을 새로운 제도적 대안을 통해 근본적으로 차단해야만 향후 정치에 대한 신뢰와 정치적 효능감은 제고될 것이고 대의제 민주주의의 토대가 더욱 견고해질 것이다.

본 연구는 이론에 대한 경험적인 검증보다는 현실 정치적 차원에서 재·보궐선거와 관련한 제도개선의 방향을 보다 거시적인 수준에서 종합적으로 제시하였다. 연구 아이디어는 선거비용의 낭비에 대한 문제의식에서 출발했지만 이와 더불어 시급한 다양한 제도에 관한 쟁점과 대안을 함께 논의하다보니 나열식 논의로 흘렀다는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다. 또한 여러 대안 가운데 몇 개를 선택해 좀 더 집중적으로 분석했다더라면 하는 아쉬움이 있다. 예를 들어 원인 제공자인 후보와 해당 정당에게 선거비용을 부담하게 하는 것을 어떻게 구체적으로 설계할 수 있을 것인가에 대한 미시적 분석은 추후 연구 과제로 남겨두기로 한다. 다만, 본 연구는 재·보선제도의 현실적인 문제점에 대한 인식을 공유하고 제도개선의 필요성과 시급함을 부각하고 거시적인 정책적 대안을 제시하는 목표를 충실하게 수행한 것에 의미를 두고자 한다.

참·고·문·헌

- 김 솔. 2018. “재·보궐선거 제도개선을 통한 선출직 공직자의 책무성 제고방안 연구”. 『[KOCEI] 선거연구』, (9), 227-257
- 김종갑. 2014. “재·보궐선거의 현안과 쟁점.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』 907.
- 음선필. 2015. “재·보궐선거제도의 합리화를 위한 제언-비교법적 고찰을 중심으로”. 『유럽헌법연구』, (18), 265-309.
- 이정진. 2017. “재·보궐선거의 문제점과 개선방안”. 『[KOCEI] 선거연구』, (8), 127-152.
- 황성기. 2019. “지방선거에서의 재·보궐 선거제도 개선방안”. 『법학논총』36(1), 1-35.
- 중앙선거관리위원회. 2011. “2010년 상반기 재보궐선거 개표결과(투표구별)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14265> (검색일: 2021.03.14.).
- _____. 2011. “10.27 재·보궐선거지역 6개 선거구로 확정”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=135602> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2011. “4·27 재·보궐선거 총 38개 지역으로 확정”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=135640> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2011. “10·26 재·보궐선거 실시 지역 총 42곳으로 확정”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=135680> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2012. “2012년 상반기 재보궐선거 확정상황(최종)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14299> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2012. “2012년 하반기 재보궐선거 확정 현황”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14328> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2013. “2013년 상반기 재·보궐선거 확정상황(3.11. 현재)”. <https://www.nec.go.kr/site/abroad/ex/bbs/View.do?cbIdx=1188&bcIdx=10440> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2013. “10월 30일 국회의원 재보궐선거 2곳 확정”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=136025> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2014. “7. 30. 상반기 재·보궐선거 실시지역 확정상황(6.30. 최종)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14742> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2014. “10. 29. 하반기 보궐선거 확정상황(9.30. 최종)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14757> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2015. “2015년 상반기 재보궐선거 확정상황(3. 31. 현재-최종)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14796> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2015. “2015년 하반기 재보궐선거 확정상황(8. 12. 최종)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14815> (검색일: 2021.03.12.).
- _____. 2016. “2016년 4월 13일 실시 재보궐선거 확정상황”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14815>

kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14868 (검색일: 2021.03.12.).

_____. 2017. “4·12 재·보궐선거 국회의원 1곳, 기초단체장 3곳 등 총 30곳 확정”.
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=136376> (검색
일: 2021.03.12.).

_____. 2017. “2017. 5. 9. 실시 재·보궐선거 확정상황”. [https://www.nec.go.kr/
site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=1847](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=1847) (검색일: 2021.03.12.).

_____. 2018. “2018. 6. 13. 실시 재보궐선거 확정상황(최종)”. [https://www.nec.
go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14971](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14971) (검색일: 2021.03.12.).

_____. 2018. “역대 재보궐선거 개표결과(1998년 이후)”. [https://www.nec.go.kr/
site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14956](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=14956) (검색일: 2021.03.13.).

_____. 2019. “2019. 4. 3. 보궐선거 확정상황 게시”. [https://www.nec.go.kr/s
ite/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=1971](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=1971) (검색일: 2021.03.12.).

_____. 2019. “4·3 국회의원보궐선거 투표율 51.2%”. [https://www.nec.go.kr/sit
e/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=136705](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=136705) (검색일: 2021.03.13.).

_____. 2020. “4·15 국회의원선거 동시 실시 재·보궐선거 58곳 확정”. [https://ww
w.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=134830](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1090&bcIdx=134830) (검색일: 2021.03.
12.).

_____. 2021. “2021년 재·보궐선거 실시사유 확정상황(2021. 2. 1. 현재)”. [https://
www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=142857](https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=142857) (검색일: 2021.
03.12.).

투고일자: 2021년 3월 31일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

The Present and Future Challenges of By-elections: focusing on the responsible party politics

Yoon, Jongbin | Myongji University

This study has a somewhat critical perspective on the current system of by-elections and proposes solutions for the institutional development. The current system has been against the responsible party politics in a sense that it does not impose any penalties on the candidates and his/her parties who cased by-elections. On the basis of a critical perspective, this paper provides a few solutions for the institutional reforms. The first proposal is the abolition of the current by-election system. Second and third, the imposition of election cost should be on the candidates and his/her parties who cased by-elections. Fourth, the next runner-up in the previous election can take over the vacant position. Fifth, to run for another elective office should not be allowed by Public Official Election Act. Sixth, a national level election pledge should not be allowed because it cases public distrust. Lastly, it is a proper time to discuss the downsize of public financed election management.

Ordinary citizens have a negative perspective on the frequent by-elections because of the huge cost of taxes. The current system of by-elections does not accord with the responsible party politics because it does not impose any penalties on the candidates and his/her parties who cased by-elections. At least, they must give up candidacy deposit and election campaign reimbursement money. This paper possibly provides insights of responsible party politics in a sense that Korean society should disconnect the new institutional settings of by-elections from old and bad previous practices. This might be the best way to secure the consolidation of representative democracy through recovering political trust and political efficacy.

-
- **Keyword:** by-elections, responsible party politics, election cost, public financed election management

정당 간 양극화를 통해 본 유권자의 투표참여

가상준 | 단국대학교

✦ 국문요약 ✦

본 연구는 유권자들의 적극적 투표참여에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 한다. 특히, 정당 간 양극화를 보는 유권자의 인식이 투표참여에 어떠한 방향으로 영향을 미치고 있는지 알아보려 한다. 투표참여에 관한 기존 연구들은 현재 일어나고 있는 투표율 상승을 설명하는 데 한계가 있다. 이를 좀 더 포괄적으로 설명하기 위해서는 정당 간 양극화가 어떻게 유권자에게 다가오고 있는가에 대해 알아봐야 한다. 정당 간 양극화의 이념적 대립을 보는 학자들은 투표율과 정당 간 양극화의 부정적 관계를 주장하고 있다. 반면, 정당 간 양극화로 인한 정당 차별성, 유권자의 이해관계, 반대 정당의 위협을 주장하는 학자들은 투표율 상승을 말하고 있다. 제21대 국회의원선거를 통해 두 변수 모두 투표참여에 다른 방향으로 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 즉, 두 정당에 대해 상반되는 호감도를 가지고 있을수록 투표에 참여하지만 두 정당 간 이념 평가 차이가 커질수록 투표에 참여하지 않는다는 점을 알 수 있었다. 과거에 투표에 참여한 유권자가 투표불참을 결정하는 데 있어 영향을 미치는 요인은 정당 호감도 차이 변수와 함께 정당 이념 평가 차이 변수라는 점을 알 수 있었다. 그러나 과거 투표에 불참한 유권자가 투표참여 결정을 내리는 데 있어 영향을 미치는 요인은 정당 간 호감도 차이 변수였다는 점을 알 수 있었다. 이러한 결과들을 통해 엘리트 간 이념 양극화는 유권자의 투표행태에 커다란 영향을 미치고 있다는 점을 알 수 있었으며 상승하는 투표율을 이해하는 데 있어 중요한 요인임을 파악할 수 있었다. 정당 간 이념 양극화를 정당 간 갈등으로 이해하는 유권자들은 투표로부터 멀어지고 있지만 이들보다는 자신의 이해관계 그리고 자신이 속한 집단에 대한 위협으로 느끼며 투표에 참여하는 유권자가 많다는 점을 알 수 있었다. 정당일체감을 통한 유권자의 정서적 양극화는 유권자의 투표행태를 설명하는 중요한 요인으로 자리 잡을 것이다.

I. 서론

2020년 4월 15일 치러진 제21대 국회의원선거는 더불어민주당의 압승으로 종결되었다. 문재인 대통령 집권 중간에 치러진 선거에서 이러한 성적을 보인 것은 문재인 대통령에 대한 높은 지지율의 영향 때문이기도 하지만 제1야당인 미래통합당(현재 국민의힘)에 대한 비호감도가 높았기 때문이다. 선거 전 많은 조사들은 선거 결과가 더불어민주당에 유리하게 나올 것이라 예상했었고 예상은 빗나가지 않았다. 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵의 여파에서 벗어나지 못하고 있는 미래통합당에게 있어 제21대 국회의원선거의 충격적 결과는 앞으로의 전망도 희망적이지 않음을 보여주는 정치적 사건이었다. 한편, 제21대 국회의원선거 전 유권자들 간 갈등은 매우 고조되었었고 이로 인해 어느 때보다 선거에 대한 관심은 컸었다. 코로나19로 인해 감염 위험이 컸음에도 유권자들의 정치적 참여 열기는 식지 않았으며 이는 66.2%라는 높은 투표율로 이어지는 결과를 가져왔다.

제21대 국회의원선거 투표율은 1992년 실시된 제14대 국회의원선거(71.9%) 이후 가장 높은 국회의원선거 투표율이었으며 2007년 대통령선거와 2008년 국회의원선거에서 역대 가장 낮은 투표율을 보인 이후 지속적으로 상승하는 투표율을 이어간 것이었다.¹⁾ 정치적 관심이 높아지고 이에 따라 투표율이 상승하고 있는 현상은 투표율이 지속적으로 하락하던 과거와 비교해 유권자의 커다란 변화라 하겠다. 그러나 이를 설명하는 연구는 미진한 편으로 이에 대한 구체적인 설명과 분석이 요구되는 상황이다. 무엇보다 정치에 대한 높은 불신으로 인해 정치와 선거에 대한 관심이 낮아짐에 따라 선거제도 변화, 규제 중심의 선거운동 개혁 등의 주장이 제기되었던 과거에 비교해 볼 때 투표율 상승을 설명할 수 있는 연구의 필요성이 절실해 보인다.

한편, 이러한 투표율 상승은 한국에서만 발견되고 있는 현상은 아니다. 미국과 남미,

1) 최근 4차례 치러진 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거의 투표율을 각각 살펴보면 아래와 같다.

대통령선거	70.8% (2002년)	63.0% (2007년)	75.8% (2012년)	77.2% (2017년)
국회의원선거	46.1% (2008년)	54.2% (2012년)	58.0% (2016년)	66.2% (2020년)
지방선거	51.6% (2006년)	54.5% (2010년)	56.8% (2014년)	60.2% (2018년)

유럽 국가들 중에서도 투표율 상승이 나타나고 있으며 이를 설명하는 중요한 변수로 정당 간 양극화가 다루어지고 있다(Abramowitz and Stone 2006; Abramowitz and Saunders 2008; Béjar et al. 2018; Dalton 2008; Dodson 2010; Moral 2017; Siaroff and Merer, 2002; Wilford 2017). 정당 간 양극화가 투표율 상승을 불러온다는 주장으로 정당 간 이념적 양극화가 유권자의 정치 관심을 높이고 투표 참여로 이어진다는 점을 강조하고 있다. 구체적으로 정당 간 이념 양극화로 인해 정당 간 정책적 차이는 커지고 이를 통해 유권자가 받게 되는 혜택과 손실이 뚜렷이 구별됨에 따라 투표에 참여하는 경향이 커지게 된다는 주장이다(Abramowitz 2010; Abramowitz and Saunders 2008; Béjar et al. 2018; Dodson 2010; Hetherington 2008, 2009). 그러나 이와는 반대되는 주장도 제기되고 있는데 정당 간 양극화는 정치를 혐오의 장으로 만들어 유권자의 정치에 대한 관심을 하락시키고 투표에 불참하는 원인이 된다는 것이다(Fiorina et al. 2011; Rogowski 2014). 정당 간 양극화가 유권자의 투표참여에 어떠한 방향으로 영향을 미치고 있는지 두 주장은 상반된 논의를 전개하고 있지만 두 주장 모두 맞을 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 이는 유권자의 특징에 따라 정당 간 양극화에 대해 다른 반응을 보일 수 있기 때문이다.

본 연구는 최근 증가하고 있는 유권자들의 투표참여에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 한다. 특히, 정당 간 양극화를 보는 유권자의 인식이 투표참여에 어떠한 방향으로 영향을 미치고 있는지 알아보려 한다. 외국의 사례에서 알 수 있듯이 현재 투표율 상승은 정당 간 양극화와 관련성을 띠고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 정당 간 양극화가 유권자의 높은 투표참여로만 연결되고 있는지 분석해 볼 필요가 있으며 유권자들의 투표참여에 대한 상이한 결정은 무엇에 기인하고 있는지 알아보는 것이 필요하다. 이를 위해 투표참여 관련 기존 연구를 고찰해 보며 이를 중심으로 제21대 국회의원선거 이후 실시된 설문조사 결과를 분석해 보려 한다. 특히, 유권자의 제20대와 제21대 두 번의 국회의원선거 투표참여 여부를 통해 정당 간 양극화가 투표참여에 어떠한 영향력을 미쳤는지 알아보려 한다. 본 연구는 투표율이 지속적으로 상승하고 있지만 이에 대한 분석과 설명은 미진한 상황에서 유권자의 투표행태를 체계적으로 이해하고 설명하는 데 기여할 것이다.

II. 투표율과 정당 간 양극화 관련 연구

투표율과 유권자들의 투표참여에 대한 연구는 전통적으로 사회·경제적 배경에 의한 설명과 합리적 선택 모델을 통해서 이루어지고 있다. 그러나 최근 유권자의 투표행태 관련 관심을 끄는 연구는 정당 간 양극화(partisan polarization)의 영향력에 관한 것이다. 선거를 통해 당선된 의원들 간 정당을 중심으로 나타나고 있는 이념의 양극화 현상은 미국(Fleisher and Bond 2000, 2004; Hetherington 2001; Jacobson 2000; Poole and Rosenthal 1997)에서뿐만 아니라 국회에서도 목격되고 있다(가상준 2014; 이내영·이호준, 2015; 이재목 2014). 그러나 미국의 이념적 양극화 현상이 두 정당 간 대칭적이며 오랜 시간 동안 지속되고 있는 현상이라고 한다면 국회 내 이념 양극화 현상은 상대적이며 그리 긴 역사를 가지고 있지 않다는 차이가 있다. 특히, 국회 내 양극화를 분석하고 있는 연구자들은 제17대 국회부터 이념적 양극화 현상이 나타나기 시작했으며 현재까지 지속되고 있다는 점을 강조하고 있다(가상준 2014; 이내영·이호준, 2015; 이재목 2014).

한편, 정당 간 양극화로 인해 유권자의 투표에 대한 관심이 커지고 있다는 주장과 함께 엘리트의 이념적 갈등(ideological conflict)으로 유권자의 정치에 대한 불신과 무관심을 초래하고 있다는 주장이 제기되고 있다. 첫 번째 주장은 이념적 양극화로 인해 정당 간 정책적 차이가 커지고 있으며, 이는 유권자로 하여금 지지하는 정당을 선택하는 것이 과거 어느 때보다 용이해졌을 뿐만 아니라, 다양한 이해관계와 연결되기 때문에 투표에 적극적으로 참여하게 된다고 말하고 있다(Abramowitz 2010; Abramowitz and Saunders 2008; Abramowitz and Stone 2006; Béjar et al. 2018; Dodson 2010; Hetherington 2008). 특히, 엘리트들의 정당 간 양극화는 유권자들의 정당 및 주요 정치인에 대한 평가, 호감도(반감)에 커다란 영향을 미치고 있으며, 이는 투표참여로 연결되고 있다는 것이다(Abramowitz and Saunders 2008; Abramowitz and Stone 2006). 이들은 엘리트의 이념적 양극화가 유권자 간 양극화로 이어지고 있다고 주장하고 있다.

반면, 엘리트 간 이념적 양극화가 발생하고 있지만 대중들 간 이념적 양극화로 이어지고 있지는 않다는 반론이 제기되고 있다(Fiorina et al. 2011; Fiorina and Levendusky 2006). 이들은 무엇보다 대부분의 미국 유권자들은 중도 성향을 지니고 있으며 소수의 극단적 이념 성향을 지닌 정치적 계층(political class)이 있을 뿐이라 말한다(Fiorina et al. 2011; Fiorina and Levendusky 2006; Layman and Carsey 2002). 이러한 엘리트의

이념적 양극화 현상은 정치에 대한 혐오, 정부에 대한 불신을 키우면서 정치와 선거에 무관심해지는 경향을 낳고 있다고 지적한다(Adams et al 2006; Brady et al. 2008; Rogowski 2014). 엘리트의 이념적 양극화로 인한 이념적 갈등은 유권자들로 하여금 호감 있는 후보자 발견을 어렵게 하고 이는 투표참여 의욕을 꺾는다고 주장한다(Adams et al 2006; Fiorina et al. 2011; Rogowski 2014). 특히, 강한 이념성을 보이려고 하는 정당 및 후보자들과 달리 유권자들은 중도성향을 선호하고 있기 때문에 엘리트의 이념 양극화는 중도 유권자의 투표 의지를 꺾는다고 강조하며(Fiorina et al. 2011), 이로 인해 엘리트의 이념적 양극화가 유권자의 투표참여에 부정적인 영향을 미치게 된다고 말한다. 그러나 이 두 주장이 상반되는 것은 아닐 수 있다. 이는 유권자의 정치성향에 따라 정당 간 양극화에 다르게 반응할 수 있기 때문이다. Rogowski(2014)가 언급한 것처럼 유권자의 투표참여는 정치적 민감성(political sophistication)에 영향을 받기에 이를 고려하여 분석하는 것이 필요해 보인다.

한편, 엘리트들의 이념적 양극화가 유권자들의 이념적 양극화를 이끌었는지에 대해서는 주장이 대립되고 있지만 엘리트 이념 양극화와 정서적 양극화(affective polarization)와의 깊은 관련성에 대해서는 이견이 없다(Banda and Cluverius 2018; Diermeier and Li 2019; Iyenger et al. 2019; Rogowski and Sutherland 2016; Webster and Abramowitz 2017). 엘리트 이념 양극화는 유권자들 특히 당파적 지지자들의 이해관계 그리고 사회 정체성(social identity)과 깊은 관련을 가지고 있기 때문에(Banda and Cluverius 2018) 지지하는 정당과 반대편에 있는 정당에 대한 분명한 호감도 및 반감을 가지게 되는 것이다. 정당을 중심으로 자신이 속한 집단과 그렇지 않은 집단을 구분하고 이들에 대한 뚜렷하게 구분되는 선호도를 표시하는 정서적 양극화는 정치영역뿐만 아니라 사회, 경제영역에까지 깊게 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다(Iyengar et al 2012; Iyenger et al. 2019). 정당 간 양극화가 고조될수록 유권자들이 인식하는 이해관계는 깊어지게 되며 집단 정체성(group identity) 차원에서 반대 정당으로부터 느끼는 위협은 커질 수밖에 없게 된다. 이러한 이유로 지지하는 정당에 대한 높은 호감도 그러나 다른 정당에 대한 강한 반감을 보여주는 정서적 양극화는 유권자로 하여금 투표에 참여하게 하는 중요한 요인이라 할 수 있다(Abramowitz and Saunders 2008; Abramowitz and Stone 2006).

엘리트의 이념적 양극화로 인해 유권자의 투표참여는 크게 영향 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 투표참여를 설명하는 데 있어 유용하게 사용되는 합리적 선택모델과도 깊은 관련이 있다. 합리적 선택모델은 투표로부터 얻는 비용과 이익(cost and benefit)을 중요

시하며 여기에 의무감을 포함시켜 분석하고 있다(Downs 1957; Riker and Ordeshook 1968). 이러한 계산에 의해 설정된 공식에 따라 투표참여 여부를 결정하게 되며 선거의 적합성, 선거가 지니는 중요성 등이 크게 영향을 미치게 된다. 엘리트의 이념적 양극화는 유권자들이 투표로부터 얻는 비용과 이익과 관련성을 따며 투표 참여 여부로 연결되는 것이다. 한편, 새롭게 논의되는 양극화 현상 외에 전통적으로 유권자의 정치행태를 이해하는 데 있어 중요한 요인은 정당일체감이라 할 수 있다(Campbell et al. 1960). 정당일체감은 유권자의 투표여부, 후보자 선택, 그리고 다양한 정치활동에 영향을 미치는 중요한 변수이기 때문이다. 과거 투표율 하락, 정치 무관심층의 증가는 정당일체감 하락과 깊은 관련이 있었다(Abramson and Aldrich 1982; Cassel and Hill 1981; Nie et al 1993; Niemi and Weisberg 1976; Wattenberg 1991). 이러한 점에서 특정 정당에 대해 강한 일체감을 가지고 있는 유권자는 투표에 참여할 가능성이 크다고 하겠다.

한편, 유권자의 사회·경제적 배경은 투표행태를 이해하는 데 있어 매우 중요한 요인들이다(Erikson and Tedin 1995; Rosenstone and Hansen 1993; Wolfinger and Rosenstone 1980). 일반적으로 연령, 교육수준, 소득수준, 그리고 성별이 투표여부를 결정하는 중요한 변수로 파악되는데 이 중 연령효과, 즉 연령이 높아지면서 정치에 대한 관심이 높아지고 투표에 참여하는 경향이 커지는 현상은 중요하게 다루어진다. 한편, 교육수준과 소득수준도 중요한 역할은 하는데 일반적으로 교육수준과 소득수준이 높아지면 투표참여 가능성은 높다고 보고 있다. 최근 들어 투표참여와 성별에 관한 연구가 늘어나고 있는데 과거 남성의 투표참여가 높았지만 여성의 투표율이 남성과 비슷하게 혹은 높게 나타나고 있기 때문이다(구분상 외 2명 2015). 마지막으로 투표참여에 중요한 영향을 미치는 요인으로 정치효능감을 빼놓을 수 없다. 정치효능감은 개인의 정치적 행동이 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있다는 인식 혹은 믿음으로 투표참여와 깊은 관련이 있다(Niemi et al 1991; 김한나 2016).

III. 종속변수 및 가설

본 연구는 투표참여 행태에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 제21대 국회의원선거 후 실시된 설문조사를 분석하였다.²⁾ 설문조사는 응답자들에게 제21대 국회의원선거에

참여했는지 여부를 물어보았다. 제21대 국회의원선거에 투표했다고 대답한 응답자는 80.7%로 실제 투표율 66.2%보다 높았다. 설문조사의 투표율이 실제 투표율보다 높게 나오는 것은 일반적이지만 설문조사 투표율은 꽤 높은 편이라 하겠다. 먼저 제21대 국회의원선거에서 유권자의 투표참여 여부에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 알아보았다. 제21대 국회의원선거에서 투표율은 1992년 제14대 국회의원선거 이후 가장 높은 투표율로 많은 유권자의 정치상황과 선거에 대한 관심을 알 수 있었다. 그럼에도 투표에 참여하지 않은 유권자는 33.8%로 무관심층이 꽤 많다는 점을 알 수 있었다. 제21대 국회의원선거 투표참여에 영향을 미치는 요인을 통해 정당 간 이념 양극화의 영향력에 대해 알아보았다.

또한, 설문조사는 제20대 국회의원선거에서 지역구 선거와 비례대표 선거에 어느 정당에 투표했는지 물어봄으로써 제21대 국회의원선거뿐만 아니라 제20대 국회의원선거 투표 여부도 조사하고 있다.³⁾ 제20대 국회의원선거에서 지역구 선거와 비례대표 선거에 투표했다고 대답한 응답자는 각각 76.2%, 75.1%로 제20대 국회의원선거 실제 투표율 58.0%보다 훨씬 높았다. 제20대 국회의원선거에서의 투표 여부와 제21대 국회의원선거에서의 투표 여부를 교차 분석해 보면 <표 1>과 <표 2>의 결과를 얻을 수 있다.⁴⁾

<표 1> 제20대 총선 지역구 선거와 제21대 총선 참여 여부 교차 분석

구분		20대 총선 지역구 선거 참여 여부		계
		투표 불참	투표 참여	
21대 총선 참여여부	투표 불참	117	<u>66</u>	183
	투표 참여	<u>79</u>	730	809
계		196	796	992

2) 설문조사는 중앙선거관리위원회가 한국정치학회에 의뢰한 제21대 국회의원선거 외부평가의 일환으로 실시된 면접조사다.

3) 응답자들은 제20대 국회의원선거와 관련해 지역구 선거와 비례대표 선거에 어느 정당(후보)에 투표했는지 물어보았으며 정당(후보)/무소속에 투표한 응답자 그리고 투표하지 않았다, 투표권이 없었다, 그리고 모르겠다고 답한 응답자도 있었다. 정당(후보)와 무소속에 투표했다고 대답한 응답자를 투표한 유권자로 처리하였다.

4) 제20대 국회의원선거 당시 투표권이 없다고 말한 응답자 그리고 어느 정당에 투표했는지 모르겠다고 말한 응답자는 결측 처리하였다.

〈표 2〉 제20대 총선 비례대표 선거와 제21대 총선 참여 여부 교차 분석

구분		20대 총선 비례대표 선거 참여 여부		계
		투표 불참	투표 참여	
21대 총선 참여 여부	투표 불참	121	<u>63</u>	184
	투표 참여	<u>86</u>	721	807
계		207	784	991

위의 결과에서 지역구 선거(비례대표 선거)에서 특정 정당에 투표하였다고 말하였지만 비례대표 선거(지역구 선거)에서는 투표에 참여하지 않았다 혹은 모르겠다고 대답한 응답자 한편, 지역구 혹은 비례대표 선거에 특정 정당에 투표하였다고 대답하였지만 비례대표 혹은 지역구 선거에서는 투표에 참여하지 않았다고 혹은 모르겠다고 대답한 응답자들이 있다. 이들은 적어도 지역구 선거 혹은 비례대표 선거에 참여한 응답자들이기 때문에 이들을 투표 참여자로 간주해야 한다.⁵⁾ 이를 수정 후 제20대 국회의원선거와 제21대 국회의원선거 투표 여부를 새롭게 교차 분석해 보면 〈표 3〉의 결과를 얻을 수 있다.⁶⁾

〈표 3〉 제20대와 제21대 국회의원선거 투표 여부 교차분석

구분		제20대 총선 참여여부		계
		투표 불참	투표 참여	
제21대 총선 참여여부	투표 불참	114 I	70 II	184
	투표 참여	74 III	735 IV	809
계		188	805	993

〈표 1〉과 〈표 2〉의 결과와 비교해 보면 두 번의 선거에 모두 불참한 응답자의 비율이 줄고 두 번의 선거에 모두 참여한 응답자의 비율이 높아지는 점을 알 수 있다. 또한, 제20

5) 제20대 총선 비례대표 선거에서 투표권이 없다고 말하였지만, 지역구 선거에서는 특정 정당에 투표했다고 말한 응답자가 한 명 있다. 이 응답자도 투표 참여자로 구분하였다.

6) 전반적으로 두 번 선거에 참여하였다고 대답한 응답자의 비율(74.%)은 두 번의 선거 투표율(58.0%와 66.2%)을 감안하여 보았을 때 너무 높은 편이다. 반면 두 번 선거에 모두 참여하지 않았다고 대답한 응답자 비율(11.5%), 한 번만 참여했다고 대답한 응답자 비율(7.0%, 7.5%)은 너무 낮은 편이다.

대 국회의원선거에는 참여하였지만 제21대 국회의원선거에는 참여하지 않은 응답자의 비율이 높아지고 반면 제20대 국회의원선거에는 불참하였지만 제21대 국회의원선거에는 참여한 응답자의 비율이 낮아지고 있다는 점을 알 수 있다.

본 연구는 유권자의 투표행태를 두 가지 차원에서 알아보았다. 앞서 언급한 것과 같이 제21대 국회의원선거 투표참여 여부에 영향을 미친 변수는 무엇인지 알아보았다. 두 번째로, 제20대와 제21대 두 번의 국회의원선거 투표참여 여부에 영향을 미친 요인은 무엇인지 알아보았다. <표 3>에서 보듯이 제20대 국회의원선거에는 참여하였지만 제21대 국회의원선거에 참여하지 않은 유권자(II에 해당하는 유권자)와 제20대 국회의원선거는 참여하지 않았지만 제21대 국회의원선거에는 참여한 유권자(III에 해당되는 유권자)가 핵심 관심 대상자라 하겠다. 제21대 국회의원선거에 대한 유권자의 관심은 컸으며 이로 인해 66.2%라는 높은 투표율을 보였다. 이는 제20대 국회의원선거 투표율 58.0%와 비교하여 8.2% 포인트가 상승한 수치로 상대적으로 높은 관심과 참여를 알 수 있다. 과연 III 유권자를 투표장으로 향하게 한 요인은 무엇인지 알아보려 한다. 또한, II 유권자는 제20대 국회의원선거에 참여하였지만 이보다 관심이 높았던 제21대 국회의원선거에는 참여하지 않았다. 이들을 다른 유권자와 차이 나게 만든 변수는 무엇인지 특히, 이들의 투표 불참에 정당 간 이념 양극화가 영향을 미쳤는지 알아본다. 이들의 투표행태 변화에 영향을 미친 요인이 무엇인지 분석함에 있어 특히 두 정당에 대한 호감도 차이 그리고 두 정당 이념 평가 차이의 영향력에 대해 알아봄으로써 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 요인을 전반적으로 파악해 보려는 것이다. 구체적으로 II 유권자와 III 유권자를 기준으로 다른 유권자 즉, 두 번 선거에 모두 참여하지 않은 유권자(I), 두 번 모두 참여한 유권자(IV)를 비교해 보려 한다.

I과 IV 유권자는 투표행태에 분명한 선택을 보이는 유권자라 할 수 있으며, II와 III 유권자는 이들보다는 애매한 투표행태를 보이는 유권자로 말할 수 있다. 특히, 제20대 국회의원선거에는 참여했지만 제21대 국회의원선거에 참여하지 않은 II 유권자의 불참 결정이 두 정당 간 이념 차이에 의한 것인지 알아보려 하며, 제20대 국회의원선거에는 참여하지 않았지만 제21대 국회의원선거에 참여한 III 유권자의 결정이 두 정당 간 호감도 차이에 의한 것인지에 초점을 맞추어 알아보려 한다. Rogowski(2014)는 두 정당 간 이념 갈등은 유권자의 투표참여에 부정적인 영향을 미친다고 말하였다. 이를 II 유권자의 투표참여 변화를 통해 알아볼 수 있을 것이다. 한편, Abramowitz and Saunders(2008)과 Abramowitz and Stone(2006)은 두 정당 간 양극화는 유권자 차원에서 두 정당 및 후보자에 대한 상반된 호감도로 나타나고 있으며 이는 투표참여에 영향을 미치는 중요한 변수라 하였다.

이러한 주장을 III 유권자 투표참여 변화를 중심으로 알아볼 수 있을 것이다.

유권자의 투표참여에 영향을 미친 요인에 대해 분석함에 있어 앞서 논의했던 유권자의 사회·경제적 배경, 정치효능감, 정당일체감, 두 정당 이념에 대한 평가 그리고 두 정당에 대한 호감도 차이가 어떠한 영향을 미치는지 알아보았다. 먼저 본 연구에서 핵심으로 파악하고 있는 두 정당 호감도 차이 변수와 두 정당 이념 평가 변수가 유권자 투표참여 결정에 미치는 영향력에 대해 다음과 같이 가설을 설정하였다.⁷⁾ 두 정당 호감도 차이를 크게 인식하는 유권자일수록 제21대 국회의원선거에 참여했을 것이라 예상해 보았다. 또한, 두 번의 선거에서 투표참여 차이는 정당 간 호감도에 영향을 받았을 것이라 생각해 볼 수 있는데 II 유권자에 비해 III과 IV 유권자의 두 정당 간 호감도 차이는 클 것이며, I 유권자와 비교했을 때 II 유권자의 두 정당 간 호감도 차이는 클 것이라 예상해 볼 수 있다. 한편, 정당 간 커다란 이념 차이는 투표참여에 부정적인 요인으로 작용한다고 말하고 있다. 이러한 이유로 두 정당 간 이념 차이를 크게 평가하는 유권자일수록 투표에 참여하지 않았을 것이라 가설을 설정하였다. Rogowski(2014)는 이러한 경향은 특히 정치적 민감성(political sophistication)이 낮은 유권자일수록 뚜렷하게 나타난다고 주장하고 있다. 이를 반영하기 위해 정당일체감 변수와 정당 간 이념 차이 변수의 상호작용 변수를 만들어 분석을 시도해 보았다. 두 정당의 이념의 차이를 크게 보는 무당파 유권자들은 당파적 유권자들에 비해 투표에 참여하지 않을 것이라 예상해 보았다.

다음으로 투표참여 여부에 영향을 미치는 중요한 변수로 정당일체감과⁸⁾ 정치효능감의⁹⁾ 영향력을 파악해 보았다. 정당일체감이 강한 유권자일수록 투표참여가 높고 효능감이 높은 유권자일수록 투표참여 가능성이 크다고 하겠다. 한편, 합리적 선택 모델은 투표참여 여부는 선거로부터 얻을 이익과 깊은 관련이 있다고 말하고 있다. 유권자가 투표참여가 가져오는 미래성을 중요하게 인식할수록 투표에 참여할 것이며 그렇지 않을 경우 투표에 참여하지 않을 것이다.¹⁰⁾ 마지막으로 사회·경제적 변수를 포함시켜 투표참여에

7) 두 정당 호감도 차이 변수는 실제로 두 정당에 대한 호감도의 차이의 절대값이며 두 정당 이념 평가 차이 변수도 두 정당 이념 평가 차이의 절대값이다.

8) 정당일체감을 위해 먼저 “선생님께서 평소 친밀하게 느끼는 특정 정당이 있으십니까?”라는 질문에 있다고 말한 응답자에게는 2점을, 없다고 대답하였으나 다음 질문 “그렇더라도 다른 정당보다 조금이라도 더 친밀하게 느끼는 정당이 있으십니까?”에 있다고 대답한 응답자에게는 1점, 없다고 대답한 응답자는 0점을 부여하였다.

9) 효능감을 측정하기 위해 설문조사에서 “(1)나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 뭐라고 평가할 수 없다, (2)나 같은 사람에게는 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다” 두 문항을 사용하였다.

10) 이를 알아보기 위해 “어떤 후보에게 표를 던지느냐가 미래의 일에 중요한 영향을 미친다” 의견에 어떻게 생각 하는지 파악한 문항을 사용하였다.

미치는 영향력에 대해 알아보았다. 특히, 연령, 교육, 소득은 투표참여에 영향을 미치는 중요한 변수라 말할 수 있다. 이러한 이유로 연령이 높아질수록, 교육수준이 높아질수록, 소득수준이 높을수록 투표참여 가능성은 크다고 가설을 설정하였다. 한편, 여성과 남성의 투표율은 연령대별로 차이가 있지만 최근 들어 여성 투표율이 높아지는 경향을 보이고 있다(구본상 외 2015). 이러한 이유로 여성이 남성보다 투표참여 가능성이 높다고 가설을 설정하였다.

IV. 통계적 분석

앞선 논의를 바탕으로 유권자의 투표참여에 영향을 미친 요인을 알아보기 위해 통계적 분석을 시도해 보았다. 제21대 국회의원선거 참여에 영향을 미친 요인에 대해 알아보기 위해 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 시도해 보았다. 또한, 제20대 국회의원선거와 제21대 국회의원선거에서 참여 여부에 대해 파악하기 위해 다항 로지스틱 회귀분석(Multinomial logistic regression analysis)을 시도해 보았다.

〈표 4〉는 제21대 국회의원선거 투표참여 여부에 영향을 미친 요인에 대한 통계적 결과를 보여주고 있다. 다양한 변수가 영향을 미치고 있음을 알 수 있는데 무엇보다 정당 간 호감도 차이가 클수록 투표에 참여하였다는 점을 알 수 있다. 또한, 두 정당 간 이념 차이를 크게 보는 유권자일수록 투표에 참여하지 않았다는 점을 발견할 수 있다. 이러한 결과는 정당 간 양극화 현상이 유권자로 하여금 투표참여의 동인(動因)으로 영향을 미치지만 동시에 불참에 이르게 하는 요인으로 작용하고 있다는 점을 보여주는 것이다. 특히, 정당 간 이념 평가 차이 변수의 중요성이 발견되는 것은 앞서 Fiorina와 동료들(2001)이 주장하는 것과 같이 당파적 유권자와 달리 중도성향의 유권자들이 양극화로 인해 정치에 대한 부정적 시각이 커졌기 때문이라 하겠다. Rogowski(2014)는 정당 간 이념의 차이가 커진다고 느낄수록 투표에 불참하게 된다고 주장하였는데 이러한 결과가 나타난 것이다. 특히, 유권자 중 자신을 무당파로 구분하고 있는 유권자의 비율이 매우 높다는 점이 통계적 결과에 영향을 미친 것이라 말할 수 있다.¹¹⁾ 한편, Rogowski(2014)은 이러한 경향이

11) 2020년 설문조사에서 자신을 순수무당파로 구분하고 있는 유권자는 39.6%로 매우 높은 편이다.

특히 정치적 민감성(political sophistication)이 낮은 유권자에게 나타나고 있다고 말하였는데 이를 정당일체감과 정당 간 이념 차이 변수 간 상호작용을 통해서도 발견할 수 없었다.

〈표 4〉 투표참여 여부에 대한 통계적 결과

변수	계수	표준오차
성별	-0.167	0.196
학력	-0.089	0.129
소득	0.079	0.067
연령	0.026***	0.008
효능감	0.652**	0.306
투표 미래성	0.445***	0.132
정당일체감	0.176**	0.076
정당 간 호감도 차이	0.430***	0.063
정당 간 이념 평가 차이	-0.144***	0.054
정당일체감 × 정당 간 이념 평가 차이	0.030	0.062
상수	-3.448	1.101
적중률	85.6%	
Nagelkerke R ²	0.401	
N	1,020	

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

정서적 양극화를 보여주는 정당 간 호감도 차이 변수 그리고 정당 간 이념 차이 변수가 제21대 국회의원선거 투표참여 여부에 모두 영향을 미치고 있다는 점은 매우 흥미로운 결과로 이에 대한 구체적인 체계적인 설명이 필요해 보인다. 먼저 위의 결과는 무당파를 포함한 모든 유권자를 대상으로 한 분석이기 때문에 당파적 유권자들의 정서적 양극화가 다른 유권자에 비해 상대적으로 커지고 이들이 투표에 많이 참여한 것이라면 유권자의 투표참여 여부 그리고 투표율 상승을 설명하는 데 한계가 있을 수 있다. 이러한 점을 반영하여 순수 무당파 유권자만을 대상으로 분석을 시도해 보았다. 〈표 5〉는 무당파 유권자만을 대상으로 분석한 결과를 보여주고 있는데 무당파 유권자에게 정당 간 이념 차이 변수는 투표참여 여부를 결정하는 중요한 요인임을 알 수 있다.¹²⁾ 상대적으로 중도 성향의 무당파들은 정당 간 양극화 현상에 대해 부정적 시각을 갖고 있으며 이는 투표 불참으

로 연결되고 있는 것이다. 한편, 정당에 대한 일체감이 없는 순수 무당파 유권자이지만 두 정당 간 호감도 차이가 이들의 투표참여를 결정하는 중요한 요인이라는 점을 발견할 수 있다. 이는 정당일체감이 없는 무당파들도 정당 간 양극화로 인해 확연한 두 정당의 차이를 파악하고 있으며 이러한 점은 정당에 대한 호감도(비호감도)로 연결되고 투표참여로 이어지고 있음을 보여주는 것이다. 이는 양극화의 결과로 인해 무당층 유권자도 두 정당의 차이를 쉽게 구분할 수 있다는 주장(Smidt 2017)과 일맥상통한 결과로 중요한 의미를 담고 있는 것이다.

〈표 5〉 무당파 투표참여 여부에 대한 통계적 결과

변수	계수	표준오차
성별	-0.119	0.241
학력	-0.137	0.156
소득	0.062	0.084
연령	0.040***	0.010
효능감	0.098	0.098
투표 미래성	0.539***	0.167
정당 간 호감도 차이	0.492***	0.084
정당 간 이념 평가 차이	-0.130**	0.058
상수	-3.146	1.227
적중률		73.9%
Nagelkerke R ²		0.297
N		395

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

이번에는 유권자의 투표참여 변화와 지속에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보았다. 앞서 언급했듯이 유권자를 4가지 유형(두 번 모두 투표 불참 유권자, 20대는 참여/21대는 불참, 20대는 불참/21대는 참여, 두 번 모두 참여)으로 구분하고 이들의 차이에 대해 알아보았다. 특히, 제20대 선거에는 참여하였지만 제21대 선거에는 불참한 유권자와 다른 유권자와 비교해 봄으로써 이들의 변화를 이끈 요인은 무엇인지 알아보았다. 또한, 제20대 선거에는 불참하였지만 제21대 선거에는 참여한 유권자와 다른 유권자와 비교해 봄으로써 무엇이 이들에게 변화를 가져왔는지 살펴보았다. 〈표 6〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있다.

12) 참고로 이러한 결과는 강한 정당일체감을 가진 유권자를 대상으로 한 분석에서는 나타나고 있지 않다.

먼저 II 유권자(제20대 선거 참여, 제21대 선거 불참)와 다른 유권자와 비교한 결과를 살펴보았다. II 유권자와 IV 유권자를 비교해 보았을 때 의미 있는 결과를 찾을 수 있는데 두 유권자는 제20대 선거에 참여하였지만 제21대 선거에는 다른 결정을 하였다는 차이가 있다. 이들 간 차이를 불러오는 중요한 요인은 정당 간 호감도 차이와 정당 이념 차이 변수라는 점을 알 수 있다. 무엇보다 모두 제20대 국회의원선거에 참여한 유권자지만 두 정당에 대한 이념 차이가 크다고 평가하게 된다면 제21대 국회의원선거에는 참여하지 않았다. 그러나 두 정당에 대한 호감도 차이를 크게 인식할수록 제21대 국회의원선거에는 참여하였다. 이를 통해 유권자의 투표 불참에는 정당 호감도 변수와 정당 이념 차이 변수가 중요하게 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 한편, II 유권자는 I 유권자와 많은 면에서 차이를 보이고 있는데 두 유권자 모두 제21대 국회의원선거에는 불참한 유권자이지만 제20대 국회의원선거에 참여하였던 II 유권자는 I 유권자보다 정당 간 호감도 차이를 크게 인식하고 있으며 정당일체감도 높은 편이다. 전혀 선거에 참여하지 않은 유권자와는 구분되는 특징이라 하겠다.

〈표 6〉 투표참여 지속과 변화 관련 통계적 결과

변수	II 유권자 기준			III 유권자 기준	
	제20대 불참 제21대 불참 (I/II)	제20대 불참 제21대 참여 (III/II)	제20대 참여 제21대 참여 (IV/II)	제20대 불참 제21대 불참 (I/III)	제20대 참여 제21대 참여 (IV/III)
성별	-0.095	-0.096	-0.310	0.001	-0.214
	0.342	0.361	0.281	0.329	0.277
학력	0.113	-0.009	-0.032	0.122	-0.023
	0.223	0.240	0.183	0.222	0.187
소득	-0.054	0.018	0.061	-0.072	0.043
	0.119	0.123	0.096	0.114	0.093
연령	-0.058***	-0.070***	0.015	0.012	0.085***
	0.016	0.017	0.013	0.016	0.013
효능감	0.060	0.228	0.223**	-0.168	-0.006
	0.135	0.137	0.106	0.130	0.104
정책차이	-0.505**	0.147	0.119	-0.652***	-0.028
	0.232	0.243	0.190	0.224	0.187
정당일체감	-1.362**	0.050	0.104	-1.412**	0.053
	0.660	0.497	0.370	0.651	0.372
정당 간 호감도 차이	-0.281**	0.124	0.369***	-0.405***	0.245***
	0.118	0.111	0.086	0.115	0.083

변수	II 유권자 기준			III 유권자 기준	
	제20대 불참 제21대 불참 (I/II)	제20대 불참 제21대 참여 (III/II)	제20대 참여 제21대 참여 (IV/II)	제20대 불참 제21대 불참 (I/III)	제20대 참여 제21대 참여 (IV/III)
정당 간 이념 평가 차이	-0.016 0.090	-0.026 0.105	-0.166** 0.081	0.010 0.092	-0.140 0.086
정당일체감 × 정당 간 이념 평가 차이	0.149 0.130	-0.012 0.102	0.094 0.078	0.161 0.127	0.106 0.075
상수	6.089 2.002	1.284 2.060	-0.658 1.630	4.805 1.914	-1.942 1.580
LR Chi ² (30)	441.154				
Nagelkerke R ²	0.449				
N	973				

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

한편, III 유권자를 기준으로 다른 유권자와 비교해 투표행태 변화에 차이를 불러온 요인은 무엇인지 알아보았다.¹³⁾ 무엇보다 흥미로운 점은 III 유권자와 I 유권자 간 차이를 불러오는 변수라 하겠다. 이들은 모두 제20대 국회의원선거에 불참한 유권자이지만 III 유권자는 I 유권자와 달리 제21대 국회의원선거에 참여하였다. 이들의 투표참여 여부에 영향을 미친 중요한 요인은 정당 간 호감도 변수이지만 정당 간 이념 차이 변수는 영향을 미치지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. 앞서 과거 투표에 참여한 유권자(II와 IV 유권자)가 다음 선거에서 참여와 불참의 결정을 내리는 데 있어 호감도 차이 변수와 이념 차이 변수 모두 중요하게 작용하였다는 점을 발견하였다. 그러나 과거 투표에 불참한 유권자가 투표에 참여할지 불참할지 결정하는 데 있어 영향을 미치는 요인은 호감도 변수라는 점을 보여주는 것이다.

〈표 5〉와 〈표 6〉의 결과를 통해 정당 간 호감도 변수와 정당 간 이념 차이 변수가 가지는 의미에 대해 정확히 알 수 있었다. 제21대 국회의원선거 참여 여부에 영향을 미치는 중요한 변수는 정당 간 호감도와 정당 간 이념 차이 변수로 두 정당에 대한 호감도 차이가 클수록 투표에 참여할 가능성이 크며, 두 정당 이념 차이를 크게 평가할수록 투표에 참여할 가능성은 낮은 편이다. 이러한 결과는 정당 간 양극화를 유권자 차원에서 두

13) II 유권자를 기준으로 III 유권자를 비교하는 것과, III 유권자를 기준으로 II 유권자를 비교하는 통계 결과는 같기 때문에 〈표 6〉에서 생략하였다.

정당에 대한 호감도 차이로 보는 시각(Abramowitz and Saunders 2008 Abramowitz and Stone 2006) 그리고 이념적 갈등으로 보는 시각(Fiorina et al. 2011; Rogowski 2014) 모두 맞으며 이들 주장이 상반된 주장을 하고 있는 것이 아니라는 점을 보여주는 것이다.

한편, 과거에 같은 특징을 보인 유권자일지라도 투표 참여와 불참여에 영향을 미치는 요인은 다르다는 점을 말해 주고 있다. 즉, 과거 투표에 불참한 유권자일지라도 정당 간 호감도 차이를 크게 인식하게 된다면 정당 간 이념 차이에 상관없이 투표에 참여할 가능성은 커진다. 이는 정당 간 양극화 속에서 정당의 이념, 정책차이를 분명하게 인식하게 된다면 유권자의 이해관계에 깊게 영향을 미치기 때문에 투표에 참여할 가능성이 크다는 점을 말해주는 것이다. 한편, 과거에 투표에 참여한 유권자가 정당 호감도 차이를 크게 인식하게 된다면 투표에 다시 참여할 가능성이 높아지지만 정당 간 이념 차이를 크게 평가하게 된다면 이에 대한 실망으로 투표에 불참할 가능성 또한 커지게 됨을 알 수 있었다.

전반적으로 보았을 때 투표참여 여부에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 두 정당 간 호감도 차이라고 말할 수 있다. 물론 <표 5>를 통해 두 정당 이념 평가 차이 변수의 중요성 또한 발견할 수 있었지만 유권자의 특징을 투표참여의 변화와 지속이라는 차원에서 보았을 때 두 정당 간 호감도 차이 변수의 강력한 영향력을 발견할 수 있었다. 과거 투표에 참여한 유권자가 투표 불참으로 결정을 변경할 때 그리고 과거 투표 불참한 유권자가 투표 참여로 결정을 변경할 때 모두 영향을 미친 요인은 정당 간 호감도 차이 변수였다. 이는 유권자들의 특정 정당에 대한 호감도와 비호감도가 점점 분명해지고 있으며 이는 투표를 상승으로 이어지고 있다고 하겠다.

V. 제20대와 제21대 국회의원선거 비교

위의 결과는 제21대 국회의원선거 투표율을 설명하는 데 있어 중요한 의미를 부여하고 있다. 제21대 국회의원선거 투표율은 과거 1992년 이후 가장 높은 투표율이었으며 제20대 국회의원선거 투표율에 비교해 8.2% 포인트 높아졌다. 이는 제20대 국회의원선거에는 참여하지 않았지만 제21대 국회의원선거에 참여한 유권자가 많이 늘었다는 것이다. 물론

제20대 국회의원선거에는 참여하였지만 제21대 국회의원선거에는 참여하지 않은 유권자도 있다. 그러나 그들보다는 제20대 국회의원선거에는 참여하지 않았지만 제21대 국회의원선거에 참여한 유권자가 더욱 많아졌다. 제20대 국회의원선거는 참여하지 않았지만 제21대 국회의원선거에 참여하기로 결정하는 데 있어 영향을 미친 핵심적인 요인은 무엇인지 위의 결과에서 알 수 있었다. 두 정당에 대한 상반된 호감도는 유권자로 하여금 투표장으로 향하게 하는 중요한 요인이다. 이러한 차원에서 제21대 국회의원선거의 높은 투표율은 두 정당에 대한 호감도 차이를 통해 설명할 수 있을 것이다. 물론 정당 간 양극화로 인한 이념갈등에 실망하여 투표에 참여하지 않은 유권자도 있다. 그러나 이러한 유권자보다는 과거 투표 불참에서 투표 참여로 결정을 바꾼 유권자가 많아졌다는 것이다.

제20대 국회의원선거와 비교해 높은 투표율을 보이고 있는 제21대 국회의원선거에서 유권자의 두 정당에 대한 호감도는 확연하게 커졌을 것이라 생각해 볼 수 있다. 이러한 점을 알아보기 위해 제20대와 제21대 국회의원선거에서 유권자의 두 정당에 대한 호감도 차이를 알아보았으며 정당 간 이념 평가 차이도 같이 알아보았다.¹⁴⁾ 또한, 정당일체감 강도에 따른 구분을 통해 세부적으로 두 유권자를 비교해 보았다. 먼저 <표 7>은 두 선거에서 평균 호감도 차이와 정당 이념 평가 차이를 보여주고 있다. 예상과 다르지 않게 2020년 국회의원선거에서 유권자의 두 정당에 대한 호감도 차이는 2016년 국회의원선거에서의 유권자보다 크다는 점을 알 수 있다. 한편, 정당 간 이념에 대한 평가에 있어서도 두 유권자 간 차이가 확연하다는 점을 알 수 있다. 2016년에 비해 2020년 국회의원선거에서 유권자들이 지지하는 정당의 호감도와 지지하지 않는 정당의 반감 차이는 통계적으로 유의미하게 변화하였으며, 이러한 변화가 투표율 상승을 설명하는 요인이라 말할 수 있다.¹⁵⁾

14) 앞서 언급했듯이 두 정당 호감도 차이 변수는 실제로 두 정당에 대한 호감도의 차이의 절대값이며 두 정당 이념 평가 차이 변수도 두 정당 이념 평가 차이의 절대값이다. 제20대 국회의원선거에서 유권자의 정당에 대한 호감도와 이념 평가를 알아보기 위해 한국선거학회와 서강대학교 현대정치연구소, 그리고 한국사회과학데이터센터(KSDC)가 공동으로 조사한 자료를 사용하였다. 서강대학교 현대정치연구소, 그리고 한국사회과학데이터센터(KSDC)가 공동으로 조사한 자료는 본 연구에서 사용하고 있는 제21대 국회의원선거 조사와 마찬가지로 정당에 대한 호감도와 정당 이념 평가에 있어 0-10 스케일을 사용하고 있으며, 정당일체감도 같은 방식으로 물어보고 있기 때문이다.

15) 2016년 국회의원선거와 2020년 국회의원선거를 절대적으로 비교하는 것에 문제가 제기될 수 있을 것이다. 이는 무엇보다 2016년 국회의원선거는 국민의당이 두 정당 사이에서 의석 및 득표율에 있어 중요한 역할을 하였기 때문이다. 이에 비해 2020년 국회의원선거는 2016년과 비교하여 두 정당 간 대결구도였다고 해도 과언이 아니다. 이러한 점에서 2020년 선거에서 두 정당에 대한 호감도/비호감도는 2016년에 비해 컸을 것이다. 그럼에도 전통적으로 두 정당이 주축을 이루고 선거를 오랫동안 치러온 만큼 2016년과 2020년 선거를 비교하는 것은 큰 무리가 없을 것이다.

〈표 7〉 2016/2020년 선거에서 두 정당 간 호감도 차이와 이념 평가 차이 비교¹⁶⁾

	정당 간 호감도 차이	정당 간 이념 평가 차이
2016년 국회의원선거	2.731	4.017
2020년 국회의원선거	3.665	4.899
평균 비교 t값	9.225(p<0.001)	8.767(p<0.001)

2016년과 2020년 국회의원선거에서 정당일체감에 따라 유권자를 구분하여 이들의 두 정당에 대한 호감도 및 이념 평가 차이를 비교해 보았다. 이에 대한 결과를 〈표 8〉이 보여주고 있는데 정당일체감 정도에 따라 구분하여 2016년과 2020년 유권자를 비교해 보면 커다란 변화가 감지되고 있다. 이러한 변화가 보여주는 자명한 결과가 높은 투표율이라 말할 수 있다. 한편, 유권자의 정당일체감이 무당파에서 강한 정당일체감으로 변함에 따라 두 정당에 대해 갖는 호감도와 반감은 크게 변화하고 있음을 알 수 있는데 정당과 연계된 정서적 양극화를 보여주는 것이다. 이러한 경향은 두 유권자의 두 정당 이념에 대한 평가 차이에서도 똑같이 발견할 수 있다. 정당 간 양극화로 인해 유권자들은 두 정당의 차이를 분명하게 구분하고 있으며 이러한 경향은 점점 뚜렷해지고 있는 것이다. 유권자는 이러한 평가를 통해 자신의 이해관계를 생각하게 되고 반대 정당에 대한 위협을 느끼며 특정 정당에 대한 호감을 다른 정당에 대해서는 반감을 가지게 되는 것이다. 이러한 결과를 통해 엘리트 간 이념 양극화 속에서 정서적 양극화가 당파적 유권자들뿐만 아니라 무당파들에게도 스며들고 있는 것이 아닌가 생각해 보게 된다.

〈표 8〉 두 번의 선거에서 정당일체감에 따른 정당 호감도 및 이념 평가 차이 비교

구분	정당 간 호감도 차이			정당 간 이념 평가 차이		
	2016년	2020년	평균비교	2016년	2020년	평균비교
(순수)무당파	1.275	1.971	4.844 (p<0.001)	3.284	3.813	2.793 (p=0.005)
약한 정당일체감	2.425	3.074	3.819 (p=0.002)	3.857	4.972	4.792 (p<0.001)
강한 정당일체감	3.468	5.124	11.880 (p<0.001)	4.381	5.714	9.545 (p<0.001)

16) 두 정당 간 호감도 차이의 절대값 그리고 두 정당 이념 평가 차이의 절대값을 비교한 것이다.

VI. 결론

본 연구는 정당 간 양극화가 유권자의 투표참여에 어떠한 영향을 미치는지, 구체적으로 정당 간 이념적 차이에 대한 평가 그리고 정당에 대한 호감도에 따라 유권자의 투표참여는 상이한 양상을 보이고 있는지 알아보는 것을 목적으로 하였다. 특히 본 연구는 단순히 유권자의 투표참여 여부에 영향을 미친 요인을 찾기보다는 유권자의 투표참여를 지속과 변화라는 차원에서 알아보았으며 투표참여 여부의 지속에 영향을 미친 요인 그리고 투표참여 변화에 영향을 미친 요인에 대해 분석해 보았다. 투표참여에 관한 기존 연구들은 현재 일어나고 있는 투표율 상승을 설명하는 데 한계가 있다. 이를 좀 더 포괄적으로 설명하기 위해서는 정당 간 양극화가 어떻게 유권자에게 다가오고 있는가에 대해 알아봐야 한다. 정당 간 양극화의 이념적 대립을 보는 학자들은 투표율과 정당 간 양극화의 부정적 관계를 주장하고 있다. 반면, 정당 간 양극화로 인한 정당 차별성, 유권자의 이해관계, 반대 정당의 위협을 주장하는 학자들은 투표율 상승을 말하고 있다.

투표참여에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보기 위해 두 정당 간 호감도 차이 그리고 두 정당 이념 평가 차이를 중심으로 분석해 보았다. 제21대 국회의원선거를 통해 두 변수 모두 투표참여에 다른 방향으로 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 즉, 두 정당에 대해 상반되는 호감도를 가지고 있을수록 투표에 참여하지만 두 정당 간 이념 평가 차이가 커질수록 투표에 참여하지 않는다는 점을 알 수 있었다. 이러한 결과는 두 주장이 상반되는 논리라기보다는 상호 보완의 관계에 있다는 점을 보여주는 것으로 Rogowski(2014)이 주장한 대로 유권자의 정치적 민감성(political sophistication)에 대한 고려와 연구가 필요해 보인다.

한편, 유권자의 투표참여를 변화의 관점에서 분석해 보면 두 변수의 영향력을 새롭게 볼 수 있게 된다. 즉, 과거에 투표에 참여한 유권자가 투표불참을 결정하는 데 있어 영향을 미치는 요인은 정당 호감도 차이 변수와 함께 정당 이념 평가 차이 변수라는 점을 알 수 있었다. 정당 호감도 차이를 크게 인식하게 된다면 투표에 다시 참여할 가능성이 높아지지만 정당 간 이념 차이를 크게 평가하게 된다면 이에 대한 실망으로 투표에 불참할 가능성 또한 커지게 되는 것이다. 한편, 과거 투표에 불참한 유권자가 투표참여 결정을 내리는 데 있어 영향을 미치는 요인은 정당 간 호감도 차이 변수였다. 정당 간 호감도 차이를 크게 인식하게 된다면 정당 간 이념 평가 차이에 상관없이 투표에 참여할 가능성

은 커지게 된다.

이러한 결과를 통해 유권자의 투표참여 여부에 있어 정당 간 이념 평가 차이 변수의 중요성 그리고 정당 간 호감도 차이 변수의 핵심적 영향력을 발견할 수 있었다. 제20대 국회의원선거 투표율(58.0%)과 제21대 국회의원선거 투표율(66.2%)에는 커다란 차이가 있는데 이는 제20대 국회의원선거에는 불참하였지만 제21대 국회의원선거에는 참여한 유권자들이 매우 많았다는 점을 의미한다. 분석결과를 통해 이들이 투표에 참여하게 된 중요한 원인은 특정 정당에 대한 호감 그리고 다른 정당에 대한 반감이 매우 커졌기 때문이다. 실제로 2016년 국회의원선거 유권자와 2020년 국회의원선거 유권자를 비교해 보았을 때 두 정당에 대한 호감도 차이 그리고 두 정당 이념 평가 차이는 크게 변화하였음을 알 수 있었다.

이러한 결과들을 통해 엘리트 간 이념 양극화는 유권자의 투표행태에 커다란 영향을 미치고 있다는 점을 알 수 있었으며 상승하는 투표율을 이해하는 데 있어 중요한 요인임을 파악할 수 있었다. 정당 간 이념 양극화를 정당 간 갈등으로 이해하는 유권자들은 투표로부터 멀어지고 있지만 이들보다는 자신의 이해관계 그리고 자신이 속한 집단에 대한 위협으로 느끼며 투표에 참여하는 유권자가 많다는 점을 알 수 있었다. 정서적 양극화는 정당일체감을 가진 유권자뿐만 아니라 무당파에서도 발견되며 점점 강화되고 있다는 점을 찾을 수 있었다. 많은 연구들이 정서적 양극화를 완화시키는 방안에 대해 논의(Levendusky 2018; Rogowski and Sutherland 2016)하고 있지만 쉽지 않다는 점을 토로하고 있다.

유권자들의 정치에 대한 높은 관심과 참여, 유권자가 분명하게 구분할 수 있는 정당의 정책적 차이 모두 대의민주주의 발전을 위해 중요하게 여기는 요소들이다. 그러나 많은 전문가들은 이러한 현실을 안도와 만족의 관점이 아닌 걱정과 근심의 시각에서 바라보고 있다. 정당 간 양극화가 정서적 양극화로 연결되면서 한국사회에 던지는 과제가 많기 때문이다. Iyengar and Westwood(2015)는 정당 간 양극화로 파급되는 정당에 기반 둔 정서(affect) 그리고 행태적 차별 문제는 인종(race)을 기반으로 한 정서 그리고 차별의 양상과 비슷하거나 더 심각하다고 지적하고 있다(p 690). 이러한 점을 감안해 볼 때 한국 사회의 정서적 양극화는 지역주의와 맞먹는 아니 더 이상의 영향력으로 자리 잡게 될 것이다.

참·고·문·헌

- 가상준. 2014. “한국 국회는 양극화되고 있는가?” 『의정논총』 9-2. 247-272.
- 구분상·윤상진·최준영. 2015. “20~30대 남녀 유권자 투표율의 성별 역전 현상에 관한 퍼즐.” 『한국정당학회보』 14-2. 115-140.
- 김한나. 2016. “정치참여의 다양성과 심리적 조건: 내적효능감과 정부신뢰를 중심으로.” 『한국정치연구』 25-1. 81-110.
- 이내영·이호준. 2015. “한국 국회에서의 정당 양극화 : 제16-18대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석.” 『의정논총』 10-2. 26-56.
- 이재묵. 2014. “엘리트 정당 양극화와 유권자 투표 참여 및 정치 관심도: 18대 대선을 중심으로.” 『의정연구』 20-1. 145-168.
- Abramowitz, Alan I. 2010. *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. and Walter J. Stone 2006. “The Bush Effect: Polarization, Turnout, and Activism in the 2004 Presidential Election.” *Presidential Studies Quarterly* 36-2. 141-154.
- _____. and Kyle L. Saunders 2008. “Is Polarization a Myth?” *Journal of Politic* 70-2. 542-555.
- Abramson Paul R. and John H. Aldrich, 1983. “The Decline of Electoral Participation in America.” *American Political Science Review* 76-3. 502-521.
- Adams, James, Jay Dow, and Samuel Merrill. 2006. “The Political Consequences of Alienation-Based and Indifference-Based Voter Alienation: Application to Presidential Election.” *Political Behavior* 28-1. 65-86.
- Banda, K. Kevin, John Cluverius. 2018. “Elite Polarization, party extremity, and affective polarization.” *Electoral Studies* 56. 90-101.
- Béjar, Sergio, Juan A. Moraes, and Santiago López-Cariboni. 2018. “Elite polarization and voting turnout in Latin America, 1993-2010.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30-1. 1-21.
- Brady, David W., John Ferejohn, and Laurel Harbridge. 2008. “Polarization and Public Policy: A General Assessment.” ed. Pietro S. Nivola and David W.
- Brady. In *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* Washington D.C: The Brookings Institution.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York, NY: Wiley.
- Cassel, A. Carol and David B. Hill. 1981. “Explanations of Turnout Decline: A Multivariate

- Test.” *American Politics Quarterly* 9-2. 181-195
- Dalton, Russell J. 2008. “The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences.” *Comparative Political Studies* 41-7. 899-920.
- Diermeier, Daniel and Chirstopher Li. 2019. “Partisan Affect and Elite Polarization.” *American Political Science Review* 113-1. 277-281.
- Dodson, Kyle. 2010. “The Return of the American Voter? Party Polarization and Voting Behavior, 1988 to 2004.” *Sociological Perspectives* 53-3. 443-449.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Law.
- Erikson, Robert S. and Kent L. Tedin. 1995 *American Public Opinion*. MA, Allyn and Bacon.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope. 2011. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 3rd ed. New York: Pearson-Longman.
- _____, and Matthew Levendusky. 2006. “Disconnected: The Political Class versus the People.” ed. Pietro S. Nivola and David W. Brady. In *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* Washington D.C: The Brooking Institution.
- Fleisher, Richard and John R. Bond. 2004. “The Shrinking Middle in the US Congress.” *British Journal of Political Science*. 34-3. 429-451.
- _____. 2000. “Polarized Politics: Does it Matter?” In, *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington D.C: CQ Press.
- Hetherington, J. Marc. 2001. “Resurgent Mass Partisanship: “The Role of Elite Polarization.” *American Political Science Review* 95-3. 619-631.
- _____. 2008. “Turned Off or Turned On? How Polarization Affects Political Engagement.” ed. Pietro S. Nivola and David W. Brady. In *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* Washington D.C: The Brooking Institution.
- _____. 2009. “Review Article: Putting Polarization in Perspective.” *British Journal of Political Science* 39. 413-338.
- Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, and Sean J. Westwood. 2019. “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States.” *Annal Review of Political Science*. 22. 129-146.
- _____ and Sean J. Westwood. 2015. “Fear and Loathing across Party Lines: New Evidence on Group Polarization.” *American Journal of Political Science* 59-3. 690-707.

- _____, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes. 2012. "Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization." *Public Opinion Quarterly* 76-3. 305-431.
- Jacobson, Gary C. 2000. "Party Polarization in National Politics: The Electoral Connection." In *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, ed. Jon R. Bond and Richard Fleisher. Washington D.C: Congressional Quarterly Inc.
- Layman, Geoffrey C. and Thomas M. Carsey. 2002. "Party Polarization and Conflict Extension in the American Electorate." *American Journal of Political Science* 46-4. 786-802.
- Levendusky, Matthew S. 2018. "Americans, Not Partisans: Can Priming American National Identity Reduce Affective Polarization?" *Journal of Politics* 80-1. 59-70.
- Nie, Norman H, Sidney Verba, and John R. Petrocik. 1993. "The Decline of Partisanship." In *Classics in Voting Behavior*, ed. Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Niemi, Richard G. and Herbert F. Weisberg. 1976. "Are Parties Becoming Irrelevant?" In *Controversies in American Voting Behavior*, ed. Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- _____, Stephen C. Craig, and Franco Mattei. 1991. "Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study." *American Political Science Review* 85-4. 1407-1413.
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal. 1997. *Congress*. New York: Oxford University Press.
- Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62-1. 25-42.
- Rogowski, Jon C. 2014. "Electoral Choice, Ideological Conflict, and Political Participation." *American Journal of Political Science* 58-2. 479-494.
- _____. and Joseph L. Sutherland. 2016. "How Ideology Fuels Affective Polarization." *Political Behavior* 38. 485-508.
- Rosenstone, J. Steven and John M. Hansen 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Siaroff, Alan and John W. A. Merer. 2002. "Parliamentary Election Turnout in Europe since 1990." *Political Studies* 50-5. 916-927.
- Smidt, Corwin D. 2017. "Polarization and the Decline of the American Floating Voter." *American Journal of Political Science* 61-2. 365-381.
- Wattenberg, Martin P. 1991. *The Decline of American Political Parties, 1952-1988*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Webster, Steven W. and Alan I. Abramowitz. 2017. "The Ideological Foundations of

Affective Polarization in the U.S. Electorate.” *American Politics Research* 45-4, 621-647.

Wilford, M. Allen. 2017. “Polarization, Number of Parties, and Voter Turnout: Explaining Turnout in 26 OECD Countries.” *Social Science Quarterly* 98-5. 1391-1405.

Wolfinger, Raymond E. and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University

투고일자: 2021년 3월 31일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

Voters' participation in Election and Partisan Polarization

Ka, Sangjoon | Dankook University

The purpose of this study is to examine the influence of partisan polarization on voters' participation in elections. Likewise, it investigates whether voters' participation in elections shows different patterns depending on their preference for political parties and the evaluation of ideological differences between political parties. Existing literatures on voting participation have limitations in explaining the increase of voting turnout. To explain this more comprehensively, it is necessary to find out how partisan polarization has an effect on the electorate. Scholars who consider partisan polarization to be the ideological confrontation argue for the negative relationship between turnout and partisan polarization. However, scholars who see party discrimination, interests of voters, and threats from opposing parties from partisan polarization suggest the rising voting turnout. Statistical result shows that both variables have an influence on voting participation in different directions in the 21st General election. In other words, the more the electorate have conflicting preference for the two parties, the more they participate in the election. But, the more the electorate evaluate the ideological differences between the two parties, the less they participate in the election. The variables having effect on the voters who participated in the previous election but didn't participate in the 2020 election are the difference in party preference and the difference in party ideology. However, the factor that influences the voters who did not participate in the previous election but have did participate in the 2020 election is the difference in preference between parties. These results show that partisan polarization has a great influence on the voting behavior of the electorate, and it is an important factor in understanding

rising voting turnout. The study finds that some voters who understand partisan polarization as conflict between parties are moving away from voting, but there are more voters who connects partisan polarization as a threat to their interests and their group participate in elections. In result, it is expected that affective polarization be an important factor in explaining voting behavior of the electorate.

-
- Keyword: partisan polarization, affective polarization, voting turnout, the 21th general election, ideological confrontation, group identity

우편투표의 확대와 보통선거원칙의 실현*

이부하 | 영남대학교

✦ 국문요약 ✦

헌법에서 요구하는 보통선거원칙은 입법자에게 선거권 보유주체로서 국민의 선거권을 실질적으로 보장할 뿐만 아니라, 선거권자가 선거권 행사를 제한 없이 할 수 있도록 입법하라는 입법의무를 지우고 있다. 즉, 보통선거원칙은 선거권 주체의 제한을 금지하는 한편, 국민이 실질적으로 선거권을 행사하도록 광범위한 입법형성권을 입법자에게 부여하고 있다.

독일에서는 우편투표를 원하는 선거권자는 신청에 의하여 조건 없이 우편투표를 할 수 있다. 독일인은 연방 하원의원선거에서 2표(왼쪽 열의 연방 하원의원의 지역구후보자에 대한 첫 번째 투표, 오른쪽 열의 연방 하원의원의 정당 비례대표후보자에 대한 두 번째 투표)를 행사한다. 선거권자는 날짜와 서명을 한 투표증에 우편투표에 대한 선서 서약을 한다.

미국 16개 주에서는 유권자들에게 부재자투표를 원하는 이유(질병/장애, 교도소, 근무 일정, 종교적 신념 등)가 있어 투표소에서 투표할 수 없는 사람에게만 인정한다. 미시간 주를 포함한 29개 주에서는 유권자들이 조건 없이 부재자투표를 요청할 수 있다. 나머지 5개 주(콜로라도, 하와이, 오레곤, 유타, 워싱턴)는 주로 우편투표를 실시하고 등록된 모든 유권자에게 자동으로 투표용지를 우송한다.

우편투표는 투표의 참여를 용이하게 하여 투표율을 제고할 수 있고, 재외선거권자가 여러 사정으로 관할 공관 투표소에서 직접 투표할 수 없는 경우에 실질적인 선거권을 보장할 수 있는 제도이다. 코로나-19 팬데믹 상황 등 자연재난이 발생한 경우나 투표소까지 거리가 먼 지역 거주자가 투표소에 가기 어려운 경우, 우편투표제도는 선거권을 보장하는 유용하고 필수적인 제도이다.

주제어 | 우편투표, 보통선거원칙, 재외선거, 거소투표, 공직선거법

* 이 연구는 2021년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임.

I. 서론

2020년 4월 국회의원선거를 위해 119개국 205개 투표소에서 재외선거를 진행하려 하였으나, Covid-19 팬데믹으로 인해 55개국 91개 공관의 재외선거사무가 중지되었으며 36개 공관은 재외투표기간을 단축 운영하였다. “Covid-19 상황이 재외국민 유권자들의 선거권을 가로막았다.”며 헌법이 보장하는 소중한 한 표를 나라 밖에서 행사하기 위해서 대사관, 총영사관의 투표소까지 비행기, 기차, 장시간 운전으로 힘겹게 가야 했다. 공관 투표소까지 물리적 거리로 인해 재외선거 투표율이 떨어질 수밖에 없다고 토로했다. 재외 국민들은 “투표율을 높이기 위해 공관 투표소에 직접방문 투표와 우편투표를 병행해서 할 수 있게 공직선거법을 개정해 달라”고 호소하고 있다.¹⁾

2020년 제21대 국회의원선거 전체 재외국민 유권자 17만 1959명 가운데 4만 858명이 참여하여 23.8%의 투표율에 불과하였다.²⁾ 반면, 19대 총선 투표율은 45.7%, 20대 총선은 41.4%이었고 2012년 18대 대선은 71.1%, 19대 대선은 75.3%이었다. 이는 코로나19로 인해 공관에 있는 투표소에 가서 투표할 수 없었던 것이 크게 작용한 것이다. 이러한 경우에 대비하여 우편투표나 인터넷투표를 허용했다면 더 많은 투표율을 기록했을 것이다. 현행 「공직선거법」에 의하면, 재외선거에 있어서 공관에 설치·운영된 재외투표소에서 기표에 의한 투표방법만 허용되고, 인터넷투표방법이나 우편투표방법은 채택하지 않고 있다.

「공직선거법」 제146조 제2항에서는 “투표는 직접 또는 우편으로 한다.”고 규정되어 있으며, 「공직선거법」 제38조에서는 거소투표 또는 선상투표를 할 수 있는 사람을 한정적으로 열거하여 규정하고 있다. 따라서 우리나라 공직선거제도는 투표소투표가 원칙이고, 예외적으로 불가피한 사정이 있어 투표소에서 투표할 수 없는 사람에게만 한정적으로 거소투표를 인정하고 있다.

헌법은 국민 모두에게 선거권이 부여되도록 하기 위해 입법자에게 ‘보통선거원칙’을 구체화하라고 명령하고 있다. 보통선거원칙은 입법자에게 선거권에 관한 입법을 함에 있어서 엄격하고 형식적인 평등을 명령하고 있다(이부하 2020, 33).³⁾ 보통선거원칙은 개개인

1) TOP Digital News in Australia (<http://www.topdigital.com.au>)

2) <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/936064.html>

3) BVerfGE 132, 39 (47 Rn. 24).

의 동등한 선거권 보유 및 행사를 명하고 있다.⁴⁾ 보통선거원칙은 국가나 다른 사인에 의해 국민의 선거권이 박탈되거나 배제되는 것을 금지하고 있다.⁵⁾ 보통선거원칙은 선거인의 성별, 종교, 학력, 직업, 재산, 사회적 신분 등 실질적인 요소를 배제하고 일정한 연령에 도달한 사람에게 선거권을 부여하는 원칙이다. 헌법이 정당화하는 일정한 기준(예를 들면, 연령)에 의거하여 법률에 의거하여 선거권을 제한하는 것은 보통선거원칙 위반이 아니다.

선거제도를 공정하고 합리적으로 입법화하는 것은 대의민주주의의 전제조건이다(조소영 2017, 39). 헌법상 보통선거원칙은 선거권의 보유주체로서 국민의 선거권을 보장할 뿐만 아니라, 선거권자가 실질적으로 선거권을 행사할 수 있도록 법제도적 기반을 마련하도록 국가에게 의무를 지우고 있다. 보통선거원칙은 선거권자인 국민이 선거권을 실질적으로 행사할 수 있도록 투표방법의 다양화, 투표의 용이성 제공 등 입법자가 광범위한 입법형성권(이부하 2013, 91)을 가지고 실질적인 선거권 보장방안을 마련하도록 요구하는 것이다(이부하 2014, 173).

선거권의 실질적인 보장을 위해 '선거권자의 확대'와 '투표방법의 용이성'이 입법화되어야 한다. 전자(前者)와 관련하여, 수형자의 선거권 배제와 집행유예자의 선거권 배제가 문제되었다. 헌법재판소는 '유기징역 또는 유기금고의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니한 자'(수형자)와 '유기징역 또는 유기금고의 선고를 받고 그 집행유예기간 중인 자'(집행유예자)에 대해 전면적으로 선거권을 제한하고 있는 「공직선거법」 조항이 보통선거원칙에 위반된다고 판시하였다.⁶⁾ 후자(後者)와 관련하여, 우편투표제, 사전투표제, 투표시간의 연장, 전자투표제의 도입 등이다(기현석 2010, 8).

우편투표와 관련이 있는 재외국민의 선거권 인정 문제는 대의제 민주주의 국가에서 주권자인 국민이면 누구나 선거권을 가진다는 보통선거원칙에 입각하고 있다. 국가 공직의 선출에 있어서 입법으로 국민의 선거권을 부정할 수는 없다(박진우 2008, 213). 외국에 영주하거나 장기간 외국에 체류하는 국민에게 선거권 부여는 입법자의 입법형성권에 의해 결정되는 것이 아니라, 헌법상 당연히 인정되는 기본권이다. 헌법재판소도 이미 판시하였듯이 재외국민의 투표방법이나 선거기술상의 어려움 또는 국민으로서 납세의무나 국방의무와의 견련성과 관계없이 국민의 선거권을 부정하는 입법은 선거권과 평등권을 침

4) BVerfGE 99, 69 (77 f.).

5) BVerfGE 36, 139 (141); 58, 202 (205).

6) 헌재 2014. 1. 28. 2012헌마409 등, 판례집 26-1상, 136.

해하게 된다.⁷⁾

본 논문에서는 우편투표제도가 확립된 국가인 독일과 미국의 우편투표제도를 살펴본다. 또한 국가별 재외선거의 투표방법을 자세히 살펴본다(이하 II). 그 다음으로 우편투표에 관한 우리나라 「공직선거법」에서 우편투표와 관련된 내용을 고찰해 보고, 우편투표 확대에 대한 찬반론을 살펴본다. 또한 우편투표제도와 관련하여 「공직선거법」의 개선방안을 제시해 본다(이하 III).

II. 주요국의 우편투표제도

1. 독일의 우편투표제도⁸⁾

1) 우편투표 대상자

선거인 명부에 등재된 선거권자는 우편투표를 신청하면 누구나 우편투표방식으로 투표할 권리를 가진다. 2009년 독일 연방 하원의원선거부터 선거권자는 선거일에 투표할 수 없는 중요한 사유를 기재할 의무가 없어졌다.

2) 우편투표 신청방법

우편투표를 원하는 선거권자는 주소지 지방자치단체에 투표용지와 투표증(Wahlschein)을 신청하여야 한다. 투표증은 직접 가서 신청하거나 서면(예를 들면, 이메일이나 팩스)으로 신청할 수 있다. 다만, 전화로는 신청할 수 없다. 신청서에는 성, 이름, 생년월일 및 집 주소(거리, 집 번호, 우편 번호, 지역)를 기입해야 한다. 다른 사람을 대신하여 신청하는 사람은 서면(書面) 위임장을 제출해야 한다. 이 경우 신청은 직접 또는 서면으로만 가능하다.

우편투표 서류는 선거일 전(前) 금요일 오후 6시까지 제출해야 한다. 예외적인 경우, 갑작스런 질병이 발생하여 투표소에서 투표할 수 없는 경우이거나 수인할 수 없는 곤란한

7) 현재 2007. 6. 28. 2004헌마644 등, 관례집 19-1, 859, 861.

8) <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (검색일: 2021. 3. 2.)

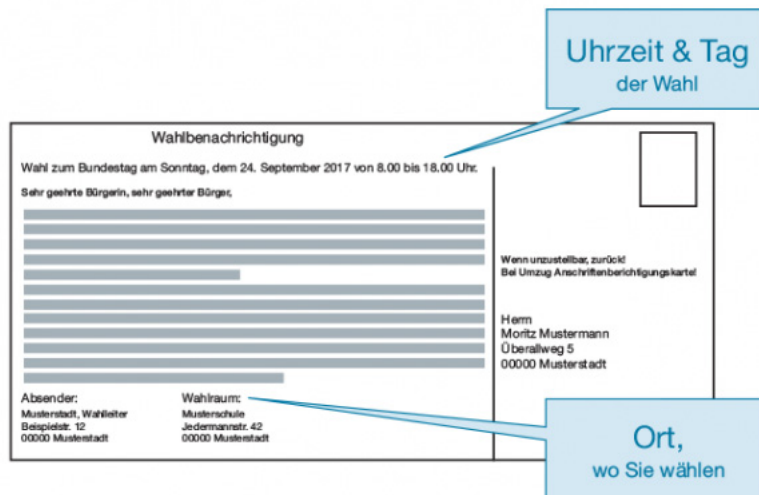
상황이 발생한 경우에는 투표용지와 우편투표 서류는 선거일 오후 3시까지 제출할 수 있다. 우편투표증은 신청서를 최종 승인하고 투표용지를 인쇄한 후에 발급한다. 선거권자가 직접 우편투표증을 수령하면, 투표소에 가서 바로 투표할 수도 있다.

3) 우편투표 신청서류

우편투표자는 신청시 다음의 서류를 기입하여 우편 발송해야 한다.

- ① 투표용지 발행을 담당하는 지방자치단체 담당자가 직접 서명하고 공식 직인이 날인된 투표증(Wahlschein)이 있다. 자동기계를 이용하여 투표용지를 만든 경우 서명이 생략될 수 있다. 그 대신 책임자의 이름이 인쇄될 수 있다.
- ② 투표용지(Stimmzettel)
- ③ 투표용지 봉투(파란색)
- ④ 우편투표 서류를 수신하는 주소가 적힌 투표용지 봉투(빨간색), 지방자치단체의 발급 사무소 및 투표용지 번호 또는 선거구명(名)
- ⑤ 모든 투표 관련 중요한 정보를 포함하고 상세한 그림이 있는 우편투표에 대한 자세한 설명서

〈그림 1〉 독일 우편 투표용지



4) 우편투표 방법

우편투표는 선거권자가 직접 투표용지에 체크 표시한다. 연방 하원의원선거에서 2표(왼쪽 열의 연방 하원의원의 지역구후보자에 대한 첫 번째 투표, 오른쪽 열의 연방 하원의원의 정당 비례대표후보자에 대한 두 번째 투표)를 행사한다. 날짜와 서명을 한 투표증에 우편투표에 대한 서약을 한다. 파란색 투표용지 봉투에 투표용지를 넣는다. 파란색 투표용지 봉투와 투표증을 빨간색 투표용지 봉투에 함께 넣는다. 그 다음 빨간색 투표용지 봉투를 봉한다. 스탬프가 찍히지 않은 상태로 봉투에 표시된 주소로 우편 발송한다.

우편투표에서도 비밀투표원칙과 자유투표원칙이 준수되어야 한다. 그러나 문맹자이거나 신체적 결함 때문에 투표용지 기입, 투표용지 발송 등이 어려운 선거권자는 다른 사람의 도움을 받을 수 있다. 그러나 이러한 도움은 전적으로 선거권자의 의사 전달을 위한 기술적 도움에만 국한되어야 한다. 투표권 대리 행사는 허용되지 않는다. 우편투표가 타인에 의해 행사되는 것을 방지하기 위해서 선거권자나 조력자는 투표증에 있는 서약문에 자신이 투표용지를 스스로 또는 예외적인 신체적 결함 등의 경우에는 선거권자의 의사에 따라 조력자가 기입했음을 서약해야 한다. 이 서약은 우편투표 참여를 위한 법률적 전제 조건이며 우편투표 유효성의 전제조건이다. 만일 고의로 이 서약을 위반한 경우에는 형법 제156조에 따라 3년 이하의 징역이나 벌금형을 받게 된다.

5) 우편투표 발송 기간

우편투표는 우편투표 서류를 받은 후 가능한 한 조속히 우편으로 보내거나 투표용지 봉투에 표시된 주소로 배송해야 한다. 선거일 오후 6시에 선거는 끝나고 개표가 시작되므로 늦어도 선거일 오후 6시까지 우편투표는 담당 사무실에 도달되어야 한다. 그 이후에 도달한 우편투표는 투표로서 계산에 고려할 수 없다. 우편투표자는 투표용지 봉투에 표시된 주소로 직접 투표용지를 우편으로 발송할 수 있다. 우편 배송기간이 오래 걸린다는 점을 고려하여 항공우편(Luftpost)으로 우편투표 서류를 발송하는 것이 좋다. 독일 우체국에서는 우편투표에 대한 우편요금을 받지 않는다. 해외 거주자는 외국 우체국에 우편요금을 지불해야 한다.

6) 우편투표의 거부

우편투표는 다음과 같은 경우 거부된다.


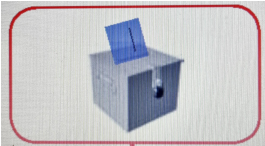


- ① 우편투표가 제 시간에 도달하지 못한 경우
- ② 우편투표 봉투가 동봉되지 않았거나 유효한 투표증이 동봉되어 있지 않은 경우

- ③ 우편투표 봉투에 투표용지 봉투가 동봉되어 있지 않은 경우
- ④ 우편투표 봉투나 투표용지 봉투가 단혀 있지 않은 경우
- ⑤ 우편투표 봉투에는 여러 개의 투표용지 봉투가 동봉되어 있지만 그 수와 동일한 서약된 투표증이 들어있지 않은 경우
- ⑥ 선거권자 또는 투표보조인이 투표증에 서명하지 않은 채 투표용지에 서약한 경우
- ⑦ 정규의 투표용지 봉투를 사용하지 않은 경우
- ⑧ 투표용지 봉투를 비밀투표원칙에 위반될 수 있는 방식으로 사용했거나 다른 투표용지 봉투를 사용했거나 명백히 내용물을 알 수 있는 기타 물건을 포함하고 있는 경우

이렇게 거부된 우편투표는 기권(nicht abgegeben)표가 된다.

〈그림 2〉 독일 우편투표의 접수, 개표, 집계 절차

	<p>미개봉된 선거우편을 접수하고, 투표함을 봉합·봉인상태로 보관한다.</p>
	<p>선거일에 해당 우편투표위원단에 분배된다.</p>
	<p>선거우편은 선거일 오후 3시경부터 개표한다. 투표증과 봉인된 파란색 투표용지 봉투를 꺼낸다. 선거우편의 내용은 투표증이 유효한지 그리고 투표용지 봉투가 정상적인지를 확인한다. 무효인 선거우편은 수집되고 재봉인하여 폐기될 때까지 보관한다.</p>
	<p>선거우편은 선거일 오후 3시경부터 개표한다. 투표증과 봉인된 파란색 투표용지 봉투를 꺼낸다. 선거우편의 내용은 투표증이 유효한지 그리고 투표용지 봉투가 정상적인지를 확인한다. 무효인 선거우편은 수집되고 재봉인하여 폐기될 때까지 보관한다.</p>

	<p>각 우편투표위원단은 관리·통제할 수 있는 5명 이상 9명 이하로 참관인을 구성한다. 개표·집계시에는 최소 5명의 참관인이 있어야 한다.</p>
	<p>유효한 선거우편으로서 봉인된 투표용지 봉투는 수집된 투표종이 들어있는 봉인된 투표함에 넣는다. 봉인된 투표용지 봉투와 투표종이는 이때 서로 분리하고, 누구도 투표한 사람이 누구인지 알 수 없게 한다.</p>
	<p>각 우편투표실은 일반인이 자유롭게 이용할 수 있다. 원하는 경우 우편투표위원단의 전체 활동을 관찰할 수 있다.</p>
	<p>선거일 오후 6시에 선거가 끝난다. 우편투표위원단은 투표함을 개봉한다. 투표용지 봉투를 개봉하고 투표용지 봉투에서 투표용지를 꺼내 득표를 공개적으로 집계한다.</p>

7) 해외 거주자 우편투표

독일에서 해외 거주 독일인은 우편을 통해 투표권을 행사할 수 있다. 독일 밖에 유럽이사회(Europäischer Rat; ER)⁹⁾ 소속 국가에 거주하는 독일 국민들은 국내 거주 독일인들과 동일하게 제한 없는 선거권을 가진다. 그 전제조건은 해외 이주 전에 최소 3개월을 중단 없이 독일에 거주했어야 한다. 다만, 유럽이사회 역외 국가에 거주하는 독일국민들은 외국에 거주한지 25년이 넘지 않아야 선거권을 가진다.

(1) 선거권자 명부 등록 신청

해외 우편물이 도착하는 데 걸리는 시간을 감안해서 해외 거주 선거권자가 빠른 시일 내에 선거권자 명부 등록 신청을 해야 한다. 이전 회기 연방의회 선거에서 선거권자 명부 등록을 신청한 사람이더라도 새로운 의회 선거에서는 명부 등록 신청을 다시 해야 한다.

9) 유럽이사회 또는 유럽연합 정상회의는 유럽연합 회원국의 국가 원수 또는 정부 장관과 유럽이사회 의장, 유럽연합 집행위원회 위원장으로 구성되며, 마스트리히트 조약에 따라 설치된 기관이다.

이러한 선거권자 명부 등록 신청에서는 자신이 선거권을 가지고 있음을 서약해야 한다. 해당 해외 거주자가 독일의 각 지역 거주지 등록(Einwohnermeldeamt)이 되어 있는 경우에는 이러한 선거권자 명부 등록 신청은 불필요하다.

신청서 양식은 독일의 해외 공관, 연방선거관리위원회(비스바덴 소재), 독일 자신의 선거구의 선거관리위원회 등에서 수령할 수 있다. 이 신청서 양식은 자신의 가족이나 친구, 동료를 대신해서 신청할 수도 있다. 기업이나 협회 등은 해외의 직원, 회원 등을 위해 신청서를 대신 수령하여 보내줄 수도 있다. 신청서 양식을 기입하고 선거권자임을 서약하는 서약서에 서명한 해외 거주 선거권자는 개인적으로 이 신청서를 독일 내 선거구 관공서에 보내야 한다. 기입된 신청서는 선거 21일 전까지 자신의 선거구에 도착해야 한다. 이 신청서에 따라 선거권자 명부 등록이 이루어진다.

(2) 투표용지 수령

선거권자 명부 등록이 된 후 해외 거주 독일인은 추가적 요청 없이 투표에 필요한 서류를 받는다(투표증, 투표용지, 투표용지 봉투, 편지봉투, 안내서). 이는 적어도 선거 1개월 전에 이루어진다. 이 외의 구체적인 절차는 일반 우편투표와 동일하다.

독일 선거관리에서 특이한 점은 연방선거관리위원장(Bundeswahlleiter)을 연방통계청장이 겸직하고 있다. 연방통계청장이 선거관리위원장을 맡는 것은 과거 제국의회 선거에 까지 거슬러가는 전통이다. 연방선거관리위원장의 기능은 ① 연방하원 선거와 유럽의회 선거를 준비하기 위한 국가기관으로서 각 주와 선거구 선거관리위원회를 대표하고 관리한다. ② 정당법에 의거하여 각 정당들의 서류와 자료 및 통계 수집도 한다.

2. 미국의 우편투표제도

미국 여러 주들은 군인이 본래의 주소지를 떠나 군생활을 하는 동안 투표할 수 있도록 ‘군인 투표법’을 통과시켰고, 이로 인해 미국 남북전쟁 동안 투표소에서 멀리 떨어진 곳에 있는 군인도 투표가 가능하게 되었다.¹⁰⁾ 1896년 버몬트 주는 민간인의 부재자투표를 허용한 최초의 주가 되었다.¹¹⁾ 처음에 부재자투표는 일부 주에서 특정한 조건하에서 인정

10) De Flesco v. Mercer County Bd. of Elections, 43 N.J.Super. 492, 496, 129 A.2d 38, 40 (1957); The Virginia Absent Voters System, 8 Wash.&Lee L. Rev. 36 (1951).

11) Edward B. Moreton, Voting by Mail, 58 S. Cal. L. Rev. 1261 (1985)

되었고, 전적으로 우편투표를 인정하는 주는 없었다. 부재자투표가 인정되는 주(州)의 경우, 유권자들은 부재자투표 자격으로서 일반적으로 특정한 조건(예를 들면, 선거일에 거주지에 있지 않은 직업을 가지고 있거나 질병으로 인한 투표소투표가 불가능)을 충족해야 했다.

시대가 변화하면서 부재자투표를 허용하는 주의 수가 증가하였고 부재자투표 자격이 완화되면서 오늘날 모든 주에서 부재자투표가 가능하게 되었다. 약 35개 주와 컬럼비아 특별구는 모든 선거에서 일부 유권자에게 부재자투표를 허용하는 반면,¹²⁾ 15개 주에서는 대부분의 선거에서 부재자투표를 허용하고 있다.¹³⁾ 캘리포니아를 포함한 4개 주만이 부재자투표를 원하는 모든 유권자에게 허용하고 있다.¹⁴⁾ 그 밖의 주에서는 특정한 조건을 충족하는 사람에게만 부재자투표가 허용된다.

16개 주에서는 유권자들에게 부재자투표를 하고자 하는 이유(질병/장애, 교도소 재소, 근무 일정, 종교적 신념 등)가 있어 투표소투표를 할 수 없는 사람에게만 인정한다.¹⁵⁾ 미시간 주를 포함한 29개 주에서는 유권자들은 조건없이 부재자투표를 요청할 수 있다.¹⁶⁾ 나머지 5개 주(콜로라도, 하와이, 오레곤, 유타, 워싱턴)는 주로 우편투표가 가능하고, 등록된 모든 유권자에게 자동으로 투표용지를 우송한다.¹⁷⁾

신청절차는 주마다 상이하다. 14개 주에서는 공식적인 양식인 신청서를 작성해야 한다.¹⁸⁾ 뉴 멕시코에서는 신청서를 공증받아야 한다.¹⁹⁾ 나머지 36개 주는 신청자가 특정

12) Alabama, Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Iowa, Kentucky, Maine, Michigan, Minnesota, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, and Wyoming.

13) Delaware, Indiana, Kansas, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Missouri, New Hampshire, New Mexico, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, and Vermont (in Australian ballot elections).

14) California, Hawaii, Maine, and Washington.

15) VOPP: Table 2: Excuses to Vote Absentee, National Conference of State Legislatures (March 7, 2021) <<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/vopp-table-2-excuses-to-vote-absentee.aspx>> [<https://perma.cc/T3QL-BV6H>].

16) VOPP: Table 1: States with No-Excuse Absentee Voting, National Conference of State Legislatures (March 8, 2021) <<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/vopp-table-1-states-with-no-excuse-absentee-voting.aspx>> [<https://perma.cc/K26W-7PNQ>].

17) Id.

18) Arizona, Connecticut, Delaware, Indiana, Mississippi, New Mexico, New York, North Carolina, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Utah, Virginia, and West Virginia.

19) N.M.Stat. Ann. § 1-6-4 (2001).

정보를 제공해야 한다. 부재자 투표용지의 발송과 회송 절차는 주마다 상이하고 다양하다. 15개 주에서는 공증인 또는 선거공무원을 포함한 기타 선서 담당관이 유권자가 부재자투표를 할 자격이 있는지 여부, 투표절차를 준수할 수 있는지 여부 및 투표지 회송의 절차를 준수할 수 있는지 여부를 심사한다.²⁰⁾ 5개 주에서는 부재자투표자가 비공식 증인에 의해 유사한 심사기능을 수행하도록 한다.²¹⁾ 그 밖의 주에서는 증인이 불필요하다. 오히려 일반적으로 유권자는 투표할 자격이 있고 필요한 절차를 준수했음을 증명하기만 하면 된다.

현재 우편투표는 미국 모든 주에서 가능하지만, 2020년 대통령선거에서는 우편투표 문제가 중심 이슈가 되었다. 코로나 19 유행 이전에도 대부분의 주에서는 등록된 선거권자들이 부재자투표나 우편투표가 가능했다. 다만, 인디애나, 루이지애나 및 텍사스 주에서는 코로나 바이러스 전염 위험이라는 이유로 우편투표를 인정하지 않는다.

부재자투표와 우편투표는 운영상 본질적으로 동일하다. 전국 주의회 회의(NCSL)에 의하면, 일부 주에서는 ‘부재자투표’라는 용어를 사용하고, 다른 주에서는 ‘우편투표’라는 용어를 사용한다고 한다. 양자의 차이점은 주로 각 주가 부재자투표 시스템을 처리하는 방법과 관련이 있다. 전국 주의회 회의(NCSL)에 의하면, 모든 주에서는 선거권자 요청시 선거권자에게 부재자투표지 또는 우편투표지를 제공한다. 그러나 일부 주에서는 부재자투표 또는 우편투표를 요청하는 이유를 명시하도록 요구하는 반면, 다른 주에서는 선거권자가 신청 사유를 기재할 필요 없이 부재자투표 내지 우편투표를 할 수 있다.

5개 주(콜로라도, 하와이, 오레곤, 워싱턴, 유타)에서는 모든 선거에서 우편투표를 할 수 있다. 50개의 주중 2/3에서는 누구나 부재자투표를 할 수 있다. 나머지 주에서는 부재자투표를 하려면 다음과 같은 조건을 충족해야 한다. 현역 군인으로 복무 중이거나 장애가 있거나 여행 중인 경우이어야 한다. 선거위원은 투표용지의 진위를 확인하는 절차를 수행한다. 우편투표에는 특수 봉투가 사용되는데 첫 번째 봉투는 비밀성을 보장하기 위한 것이다. 이를 두 번째 봉투에 넣어 선거권자가 서명한다. 투표를 집계하기 전에 공공기관에 등록된 선거권자의 서명과 봉투의 서명이 일치하는지를 검사한다.

20) Alabama, Alaska, Arizona, Colorado, Delaware, Iowa, Maine, Massachusetts, Missouri, Nebraska, New Mexico, North Carolina, Oklahoma, South Dakota, and Tennessee.

21) Florida, Mississippi, Rhode Island, Virginia, Wisconsin, and Wyoming.

3. 국가별 재외선거 투표방법 비교²²⁾

국가별 재외선거의 투표방법은 다음의 표에서 보는 바와 같이 다양하다(이부하 2012, 416).

투표방법	국가 수	국가명		
직접(공관)투표만	54	아프가니스탄, 앙골라, 아르헨티나, 아제르바이잔, 벨라루스, 보츠와나, 브라질, 불가리아, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 콜롬비아, 코트디부아르, 크로아티아, 체첸공화국, 지부티, 도미니카공화국, 에쿠아도르, 적도 기니, 핀란드, 조지아, 가나, 기니비사우, 가이아나, 온두라스, 헝가리, 아이슬란드, 이란, 이라크, 이스라엘, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오스, 몰도바, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 페루, 핏케언 제도, 폴란드, 루마니아, 러시아, 르완다, 상투메프린시페, 세네갈, 싱가포르, 남아프리카공화국, 수단, 시리아, 튀니지, 터키, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베네수엘라, 예멘		
우편투표만	25	오스트리아, 방글라데시, 보스니아 헤르체고비나, 덴마크, 포클랜드 제도, 피지, 독일, 지브롤터, 건지섬, 아일랜드, 이탈리아, 저지섬, 레소토, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 말레이시아, 맨섬, 마셜 제도, 멕시코, 노르웨이, 파나마, 스위스, 타지키스탄, 짐바브웨		
대리투표만	4	모리셔스, 나우루, 토고, 바누아투		
혼합투표방식	27	직접투표와 우편투표	12	쿡 제도, 인도네시아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 미크로네시아, 팔라우, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 태국
		직접투표와 대리투표	7	알제리, 베냉, 차드, 프랑스, 가봉, 기니, 말리
		우편투표와 대리투표	2	인도, 영국
		직접투표, 우편투표와 대리투표	2	벨기에, 스웨덴
		추가적인 투표방법	4	오스트레일리아(직접, 우편, 팩스), 에스토니아(직접, 우편, 전자), 네덜란드(우편, 대리, 전자), 뉴질랜드(직접, 우편, 팩스)
미정	4	볼리비아, 그리스, 니카라과, 오만		
전체	114			

22) <https://aceproject.org/ace-en/topics/va/comparative-review/voting-procedures-in-use-for-external-voting> (검색일: 2021. 3. 26.) 필자가 두 개의 표를 합쳐 수정하여 만든 것이다.

재외선거를 실시하는 114개국 중에 54개 국가는 공관 투표소에서 직접투표만 허용하고 있다. 반면, 우편투표만을 허용하는 국가는 25개국이다. 대리투표만 허용하는 국가는 4개국이다. 혼합투표방식(공관 직접투표, 우편투표, 팩스투표, 전자투표 등을 혼합투표)을 취하는 국가는 27개국이다. 혼합투표방식을 취하는 국가 중 직접투표와 우편투표를 허용하는 국가는 12개국이고, 직접투표와 대리투표를 허용하는 국가는 7개국이며, 우편투표와 대리투표를 허용하는 국가는 2개국이다. 직접투표, 우편투표와 대리투표를 허용하는 국가는 2개국이며, 직접투표와 우편투표 이외에 팩스투표나 전자투표 등 추가적인 투표 방법을 허용하는 국가는 4개국이다.

III. 우리나라 우편투표제도 및 그 개선방안

1. 우편투표에 관한 법률의 내용

1960년 6월 23일 부재자투표제도가 도입된 「국회의원선거법」이 공포되고, 1960년 7월 29일 실시된 제5대 민의원의원선거와 참의원의원선거에서 부재자투표²³⁾가 처음으로 실시되었다(최선웅 2020, 531). 기존 부재자투표제도는 2012년에 개정된 「공직선거법」에 따라 2013년 1월 1일부터 사전투표제도로 변경되어 폐지되었다. 다만, 사전투표를 이용할 수 없는 경우를 위해 우편을 통한 거소투표, 선상투표제도가 마련되었는데, 이러한 투표제도는 부재자투표의 일종이다.

「공직선거법」 제38조 제4항에 의하면, ① 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기거거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 사람, ② 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 거거하는 사람, ③ 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 사람, ④ 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는

23) 부재자투표(不在者投票, absentee ballot) 제도는 투표방식의 일종이며, 선거일 당일에 일정한 사유(해외여행, 병원 입원 등)로 주소지 밖에 머물게 되어 선거일에 주소지에서 투표할 수 없는 선거권자가 주소지가 아닌 곳에서 투표할 수 있도록 마련한 제도이다.

섭에 거주하는 사람, ⑤ 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거주하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사람, ⑥ 선박에 승선할 예정이거나 승선하고 있어 사전투표소 및 투표소에서 투표할 수 없는 선원은 거소투표를 할 수 있다.

선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람은 선거인명부작성기준일부터 5일 이내(“선거인명부작성기간”) 중 구·시·군의 장에게 서면으로 신고(“거소투표신고”)를 할 수 있다. 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하며, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다(동법 제38조 제1항). 거소투표신고나 선상투표신고를 하려는 사람은 신고서에 거소투표 또는 선상투표 사유, 성명, 성별, 생년월일, 주소와 거소를 기입하여 소속기관이나 시설의 장, 통·리 또는 반의 장, 해당 선박 소유자 또는 해당 선박 선장의 확인을 받아야 한다(동법 제38조 제3항).

거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인(“거소투표자”)에게 발송할 투표용지(“거소투표용지”)는 구·시·군선거관리위원회에서 당해 구·시·군선거관리위원회 정당추천위원의 참여하에 투표용지의 일련번호를 절취한 후 바코드가 표시된 회송용봉투에 넣고 다시 발송용봉투에 넣어 봉합한 후 선거일 전 10일까지 거소투표자에게 발송하여야 한다(동법 제154조 제1항).

거소투표자는 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 송부받은 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음, 회송용봉투에 넣어 봉합한 후 등기우편으로 발송하여야 한다(동법 제158조의2). 구·시·군선거관리위원회는 우편으로 송부된 사전투표·거소투표 및 선상투표를 접수한 때에는 당해 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원의 참여하에 이를 즉시 우편투표함에 투입·보관하여야 한다(동법 제176조 제1항).

2. 우편투표 확대에 대한 찬반론

1) 우편투표 반대론

공직선거에서 헌법상 선거원칙은 어느 하나 포기될 수 없다. 비밀선거원칙을 포기하면서 우편투표를 허용하기 어렵다는 것이다. 이 견해는 투표의 편의성 보다 선거의 공정성을 더 우선시하는 입장이다(김종갑 2021, 3).

헌법재판소는 “우편투표는 거소에서 투표용지를 받아 우편을 이용하여 투표한다는 편리성이 있지만, ① 선거관리위원회에 의해서 관리되는 투표소가 아닌 장소에서 아무런

감시도 없이 이루어진다는 점에서 분실·착오·위조 등의 문제가 발생하거나 유권자 매수·협박, 사위(詐僞) 투표 등의 선거범죄에 노출될 가능성이 높다. ② 다수의 우편투표 용지가 위조되거나 절취되는 등 재외국민을 상대로 불법 선거가 자행될 경우, 국내에서는 엄격한 선거법 단속이 이루어지고 당선인은 그 직을 상실할 수도 있는 반면, ③ 재외선거의 경우 우리나라 공권력이 미치지 아니하는 지역이기 때문에 이를 효과적으로 단속하는 것이 사실상 어렵다. 또한 ④ 각국의 우편 송달서비스의 불확실성으로 인해 투표용지가 제때에 도달하지 못하는 투표용지 배송 문제, ⑤ 외국에서만 우편투표를 허용하고 국내에서는 투표소투표를 실시할 경우 국내 투표자들과의 형평성 문제, ⑥ 광범위한 우편투표 병행시 공관투표소 설치·운영에 소요되는 인력 및 예산의 비효율성이 초래되는 등 많은 문제점이 있다.”라고 판시하였다.²⁴⁾

우편투표의 경우 배달되는 우편비용 등 선거비용이 많이 들고 투표용지 보안의 위험성이 큼에 비하여, 사전투표는 선거비용을 절감할 수 있고 선거의 공정성도 확보할 수 있어 사전투표가 활발히 운영되는 현실에서 우편투표 확대를 가져올 수 있는 투표율 제고는 기대하기 어렵다는 것이다(이상신 2014, 60).

2) 우편투표 확대론

우편투표제도의 취약점은 비밀선거원칙에 위반될 가능성이 크다는 것이다. 투표소투표와는 달리, 우편투표를 하는 과정에서 각급선거관리위원회의 관리와 감시가 불가능하다. 그러나 이러한 어려움 때문에 선거권자의 선거권을 박탈해서는 안된다는 헌법상 보통선거원칙을 준수해야 한다.

비교법적으로 보면, 독일이나 미국 등 선진국에서 채택하고 있는 우편투표를 우리나라도 도입할 시점이 되었다. 우편투표제도를 도입하게 되면, 현재 재외선거인에게 제공되지 않는 교통편의 문제도 함께 해결할 수 있다. 또한 우편투표제도의 도입은 재외선거의 투표율을 획기적으로 제고할 수 있는 방안이다(권순현 2020, 7).

또한 우편투표의 확대는 선출된 공직자의 민주적 정당성(허완중 2012, 132; 이부하 2018, 209)을 강화한다는 장점이 있다. 더 많은 선거권자가 투표할 수 있는 방안인 우편투표를 법제도적으로 허용하게 되면, 선출직 공직자의 민주적 정당성을 강화할 수 있다.

24) 헌재 2014. 7. 24. 2009헌마256 등, 판례집 26-2상, 173, 192.

3. 우편투표제도의 개선방안

1) 우편투표에 있어서 선거의 공정성·투명성 강화

우편투표의 문제점은 선거인 본인에 의한 투표가 아니라 허위인이나 선거권 없는 다른 사람에게 의한 대리투표가 행해질 수 있다는 점이다. 또한 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장이나 투표상황 참관인이 거소투표자의 자유투표 내지 비밀투표를 침해할 가능성이 있다. 따라서 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 거소투표자를 위해서 중앙선거관리위원회가 참관인을 보내어 기표소의 투표상황을 관리·감시해야 한다.

2) 우편투표의 대상자 확대

「공직선거법」 제38조 제4항에 의하면, 거소투표자는 여섯 가지 부류로만 한정된다. 이 범조항은 열거적 규정이다. 여기에 규정되지 않은 사람은 거소투표로서 우편투표를 할 수 없다. 우선은 「공직선거법」에 “투표소투표를 할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우” 또는 “투표소투표를 할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우”라는 예외를 인정해야 한다. 헌법이 지향하는 보통선거원칙을 준수하기 위해 되도록 많은 선거권자가 투표에 참여할 수 있는 투표기회나 투표방법을 허용해야 한다. 즉, 보통선거원칙을 준수하기 위해 거소투표자의 범위를 넓혀야 한다(신옥주 2020, 110).

3) 거소투표자 본인의 투표용지 수령 확인 및 투표지 회송의 용이성

병원이나 요양소에 기거하는 사람의 경우 본인이 투표용지를 수령하였는지 여부 확인이 필요하다. 즉, 본인 수령 확인 절차가 필요하다. 또한 병원이나 요양소에 기거하는 사람의 투표지가 분실되거나 훼손되지 않고 안전하게 구·시·군선거관리위원회에 회송될 수 있는 방안도 마련해야 한다(김종갑 2021, 4).

4) 재외선거에 있어서 우편투표의 허용

재외선거에서 우편투표방법을 활용함에 있어서 다음의 2가지 측면을 고려할 수 있다. 첫째, 공관 접근이 용이하지 않은 거리가 먼 지역에 거주하는 거주자에게는 우편투표가 가능해야 한다. 이 경우 국제적으로 신뢰성있는 국제우편회사(예를 들어, EMS, DHL이나 UPS)를 활용할 수 있다. 둘째, 재외국민이 공관 투표소투표와 우편투표 중 양자택일하여 투표할 수 있도록 선택권을 부여해야 한다(이부하 2011, 550).

「공직선거법」 제218조의17 제1항에 의하면, 재외투표소인 공관에서 투표를 할 경우, 재외선거관리위원회는 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간(“재외투표기간”)을 정하여 공관에 재외투표소를 설치·운영한다고 규정하고 있다. 외교행낭에 의한 투표용지의 발송 및 회송의 총 소요기간을 고려하여, 재외선거에서 우편투표를 인정하게 되면 재외투표기간을 미리 앞당겨야 한다. 또한 우편투표지가 선거일 전 5일까지 구·시·군선거관리위원회에 회송될 수 있도록 투표용지의 우송과 회송기간을 고려하여 충분한 기간을 허락해야 한다.

우편투표는 선거 참여를 용이하게 하여 투표율을 제고할 수 있고, 재외선거권자가 여러 사정으로 관할 공관 투표소에서 직접 투표할 수 없는 경우에 실질적인 선거권을 보장할 수 있는 제도이다. 코로나-19 팬데믹 상황 등 자연재난이 발생한 경우나 투표소까지 거리가 먼 지역 거주자가 투표소에 가기 어려운 경우, 우편투표는 선거권을 보장할 수 있는 유용하고 필수적인 투표방법이다.

5) 비밀선거원칙·직접선거원칙 위반 방지책 강구

국외에서 실시하는 우편투표의 경우 재외국민의 선거권 보장이 보통선거원칙에는 부합하지만, 비밀선거원칙에는 충돌될 수 있다. 헌법재판소는 과거 결정에서 이러한 문제와 관련하여 “자신의 투표결과에 대한 비밀이 노출될 위험성을 스스로 용인하고 투표에 임할 수도 있을 것이므로, 선거권 내지 보통선거원칙과 비밀선거원칙을 조화적으로 해석할 때, 이를 두고 헌법에 위반된다 할 수 없다.”고 판시하였다.²⁵⁾ 이러한 헌법재판소의 입장을 선해(善解)하면 보통선거원칙을 실현하기 위해서 비밀선거원칙이 제약될 수 있다는 의미로 해석된다.

재외국민의 선거권 보장이라는 보통선거원칙을 준수해야 함도 물론이지만, 그에 못지 않게 비밀선거원칙·직접선거원칙도 준수되어야 한다. 헌법상 비밀선거원칙·직접선거원칙에 위반되지 않도록 법제도적 방안을 강구해야 한다(이부하 2009, 123).

25) 헌재 2007. 6. 28. 2005헌마772, 판례집 19권 1집, 900.

IV. 결 론

1. 헌법이 요구하는 보통선거원칙을 준수하려면 국민의 선거권이 누구에게나 실질적으로 보장되어야 한다. 보통선거원칙의 실현을 위해서 우편투표의 확대는 법제도와 국가정책의 개선을 통해 이루어져야 한다. 우편투표가 허용되면, 투표용지 위조, 허구인 투표, 투표용지의 미배달·미회송, 선거우편의 분실 등 부정선거의 발생가능성이 있다. 그러나 먼저 국민인 선거권자에게 우편투표의 권리를 부여하고, 우편투표와 관련하여 부정선거 발생에 대비하여 이를 방지할 수 있는 법제도를 갖추어야 한다.

2. 우편투표는 일정한 투표소에서만 투표해야 하는 장소적 제약이 없어 투표의 편의성이 높고, 공관 투표소에서 하는 선거보다 적은 선거비용이 들며, 선거권자의 투표율을 높여 선출직 공직자의 민주적 정당성을 강화할 수 있다

3. 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장이나 투표상황 참관인이 거소투표자의 자유투표 내지 비밀투표를 침해할 가능성이 있다. 따라서 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 거소투표자를 위해서 중앙선거관리위원회가 참관인을 보내어 기표소의 투표상황을 관리·감시해야 한다.

4. 「공직선거법」에서는 거소투표자를 여섯 가지 부류로만 한정하고 있다. 「공직선거법」에 “투표소투표를 할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우” 또는 “투표소투표를 할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우”라는 예외를 인정해야 한다. 헌법이 지향하는 보통선거원칙을 준수하기 위해 되도록 많은 선거권자가 투표에 참여할 수 있는 기회나 투표방법을 법에서 마련해야 한다. 보통선거원칙을 준수하기 위해 거소투표자의 범위를 넓혀야 한다.

5. 「공직선거법」 제218조의17 제1항에 의하면, 재외투표소인 공관에서 투표를 할 경우, 재외선거관리위원회는 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간(“재외투표기간”)을 정하여 공관에 재외투표소를 설치·운영한다고 규정하고 있다. 외교행낭에 의한 투표용지의 발송 및 회송의 총 소요기간을 고려하여, 재외선거에서 우편투표가 인정되면 재외투표기간을 미리 앞당겨야 한다.

참·고·문·헌

- 권순현. 2020. “재외국민에 대한 선거제도 개선의 과제와 방향.” 『법학연구』 20-3.
- 기현석. 2010. “대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안.” 『세계헌법연구』 16-2.
- 김종갑. 2021. “우편투표제도의 현황과 개선방안.” 『이슈와 논점』 1802. 국회입법조사처.
- 박진우. 2008. “재외국민선거권부여를 위한 공직선거법 개정안에 대한 비판적 연구.” 『세계헌법연구』 14-3.
- 신옥주. 2020. “우편선거제도 확대를 통한 보통선거원칙의 실현에 관한 비교법적 연구.” 『헌법학연구』 26-4.
- 이부하. 2020. “중증장애인의 선거권 배제에 대한 헌법적 고찰.” 『선거연구』 12.
- _____. 2014. “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준.” 『법학논총』 31.
- _____. 2018. “헌법의 수호자로서 헌법재판소의 민주적 정당성.” 『외법논집』 42-2.
- _____. 2013. “입법자의 입법형성권의 내용과 한계.” 『법과 정책연구』 13-1.
- _____. 2011. “공직선거법상 재외선거권에 관한 법정책적 검토.” 『법과 정책연구』 11-2.
- _____. 2012. “국회의원 재외선거제도의 개선방안.” 『법과정책』 18-2.
- _____. 2009. “전자민주주의와 인터넷 선거.” 『공법학연구』 10-2.
- 이상신. 2014. “제6회 지방선거와 사전투표”, 『선거연구』 5.
- 조소영. 2017. “선거제도 개헌논의에 대한 비판적 검토.” 『헌법학연구』 23-2.
- 최선웅. 2020. “선거부정과 투표편의.” 『대동문화연구』 112.
- 허완중. 2012. “민주적 정당성.” 『저스티스』 128.

투고일자: 2021년 3월 29일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

Expansion of Voting by Mail and Realization of Common Election Principles

Lee, Boo-Ha | Law School, Yeungnam University

The common election principle required by the Constitution not only guarantees to the legislators the right to vote substantially as the holder of the right to vote, but also imposes a legislative obligation to legislate so that the electorate can exercise the right to vote without restrictions. In other words, the common election principle prohibits restrictions on the subject of the right to vote, while granting legislators a wide range of legislative rights to effectively exercise the right to vote.

In Germany, voters who wish to vote by mail may, upon request, vote by mail without conditions. The Germans cast two votes in the congressional elections (the first vote for a constituency candidate for the congressman in the left column, and the second vote for a party proportional representative for the congressman in the right column). Voters make an oath against ballot by mail on a dated and signed ballot.

In the 16 states in the United States, voters only allow voters to vote for absentee votes because of reasons (illness/disability, prison, work schedule, religious beliefs, etc.) who cannot vote at the polls. In 29 states, including Michigan, voters can request an absentee ballot without conditions. The remaining five states (Colorado, Hawaii, Oregon, Utah, and Washington) mainly vote by mail and automatically mail ballots to all registered voters.

Voting by mail is a system that facilitates participation in voting and improves the turnout, and guarantees substantial voting rights in cases where overseas electors cannot vote directly at the polling place of the competent consulate due to various circumstances. In the event of a natural disaster such as the COVID-19 pandemic,

or in the case of a local resident with a long distance to the polling place, it is difficult to reach the polling place, the mail voting system is a useful and essential system that guarantees the right to vote.

-
- Keyword: voting by mail, common election principle, overseas election, residence voting, public official election act

당간 차원 및 당내 차원 대표성 제고를 위한 선거제도 개혁방안: 누가 누구를 대변해야 하는가?

문우진 | 아주대학교 정치외교학과

+ 국문요약 +

본 논문은 선거제도 개혁안을 설계하기 위해, 민주주의에서 누가 누구를 대변해야 하는가라는 질문을 던졌다. 본 논문은 이 질문과 관련된 개념으로 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성이라는 개념을 제시하였다. 당간 차원 대표성이 높은 체제는 다수의 크기에 따라 다수와 소수의 이익 균형을 효율적으로 조정하는 체제로 정의된다. 당내 차원 대표성이 높은 체제는 의원들이 자신이 대변하는 기능집단의 이해를 반영하기 위해 정책적으로 경쟁하는 체제로 정의된다. 본 논문의 거부권행사자 분석은 명부 비례대표제와 다수결 입법규칙이 조합된 대통령제가 당간 차원 대표성을 극대화시킨다는 결과를 산출하였다. 이 체제는 지배적인 다수가 형성되었을 때 다수의 입장을 반영한다. 그렇지 않을 경우, 이 체제의 입법결과는 소수의 입장 쪽으로 이동하지만 다수의 입장을 상대적으로 더 반영한다. 본 논문은 또한 상향식 당내 후보선발 및 명부순위 결정방식이 당내 차원 대표성을 증진시킬 수 있다고 주장하였다.

I. 서론

본 논문의 선거제도 설계는 민주주의에서는 누가 누구를 대변해야 하는가라는 근본적인 질문으로부터 출발한다. 민주주의는 다수지배와 소수보호라는 서로 상충하는 원리를 기반으로 작동한다. 다수가 소수를 지배하면 소수의 권리가 침해될 수 있는 반면, 소수가 다수와 동등한 결정권을 가지면 다수의 효율적인 지배가 어려워진다. 학자들은 두 원리 중 어떠한 원리가 지배하는 정치체제가 더 바람직한가에 대한 연구를 제시해왔다. 레이파르트(Lijphart 1999)는 민주주의 국가들을 다수지배 원리에 충실한 “다수제 모형”과 소수보호 원리에 충실한 “합의제 모형”으로 구분하고, 합의제 모형이 더 바람직한 정치·경제·사회적 결과를 산출한다고 주장하였다. 파워(Powell 2000) 역시 다수의 입장을 효율적으로 반영하는 다수대표 국가와 다양한 집단들의 입장을 이들의 규모만큼 반영하는 비례대표 국가로 분류하고, 비례대표 국가의 정책이 여론을 더 잘 반영한다는 사실을 보여주었다. 반면 체벨리스(Tsebelis 2002)는 소수가 거부권을 과다하게 행사하는 국가에서는 입법적 교착으로 인한 정치 불안정이 초래될 수 있다고 주장하였다.

그렇다면 서로 상충하는 다수지배와 소수보호라는 두 원리 중 어떠한 원리를 얼마나 더 반영하는 제도가 바람직한가? 달리 말하면, 민주주의 정치제도는 다수와 소수 중 누구를 얼마나 더 대변해야 하는가? 본 논문은 이 질문에 답하기 위해 두 규범적 기준을 제시한다. 첫째, 다수의 횡포로부터 소수를 보호하는 것은 중요하지만 다수와 소수의 입장 중 다수의 입장이 더 반영되는 것이 규범적으로 타당하다. 달리 말하면, 소수에 비해 다수의 입장이 더 반영되는 결과가 소수가 다수와 동등한 영향력을 행사하거나 다수보다 소수가 더 대변되는 결과보다 바람직하다. 둘째, 다수의 규모가 커질수록 다수의 입장을 더 반영해야 할 필요가 있다. 본 논문은 이러한 두 기준을 충족시킬 수 있는 선거제도 설계를 목표로 한다.

본 논문은 또한 대의민주주의에서는 누가 대표해야 하는가라는 질문을 던진다. 이상적인 민주주의는 시민들이 자신의 입장을 스스로 대표하는 직접민주주의일 것이다. 그러나 모든 시민들이 직접 자신을 대변하고 수많은 시민들의 의견을 조율하는 것은 현실적으로 불가능하다. 직접민주주의 의사결정 과정에서 발생하는 막대한 거래비용(transaction cost)을 줄이기 위해, 대의민주주의에서는 적은 수의 대리인을 선발해서 이들이 시민들을 대표한다. 그러나 대의민주주의는 거래비용을 줄이는 대신 대리인 문제를 초래한다. 대리

인 문제는 대리인이 위임받은 역할을 충실히 수행하지 않을 때 발생한다. 정치엘리트는 시민사회 집단들로부터 선발된 대리인이 아니기 때문에, 이들의 이익을 대변하기보다는 자신들의 이익, 즉 관직이 가져다주는 물질적·사회적 이익을 추구한다(Katz and Mair 1995). 따라서 대의민주주의는 대리인 문제의 해결을 필요로 한다.

노리스(Norris 1996, 184)는 대의민주주의 모형을 책임 정당정부 모형, 지역구 대표 모형과 사회대표 모형으로 분류하였다. 노리스(Norris 1996)에 의하면, 이 세 모형들 중 사회대표 모형이 대의민주주의의 원리를 가장 충실하게 반영한다. 사회대표 모형은 의원들의 사회적 배경과 경험이 이들의 정책적 우선순위, 태도 및 행태에 중요한 영향을 미치기 때문에 사회집단들의 이해는 이들 집단출신이 가장 잘 반영할 것이라는 믿음에 근거한다. 사회대표 모형은 주인과 이해를 같이하는 대리인 선발을 통해 대리인 문제를 해결하는 방식을 추구한다. 의회를 구성하는 의원들의 입장이 시민사회 집단들의 입장을 왜곡 없이 반영할수록, 대의민주주의는 성공적으로 작동한다. 대의민주주의의 원리와 규범적으로 부합하는 의회는 시민사회의 축소판(microcosm)처럼 구성되어 있다. 본 논문은 사회대표 모형과 부합하는 의회를 산출하는 선거제도를 설계하는 것을 목표로 한다.

슈거트(Shugart 2001)는 선거제도 설계를 위해 민주주의가 추구해야 할 규범적 기준을 제시하고, 이러한 기준을 충족시키기 위한 준거틀로 “당간(interparty) 차원 효율성”과 “당내(intraparty) 차원 효율성”이라는 두 개념을 제시하였다(2001, 28). 본 논문은 효율성에 중점을 둔 슈거트의 준거틀을 비판하고,¹⁾ 이에 대한 대안으로 “당간 차원 대표성”과 “당내 차원 대표성”이라는 개념을 제시한다. 당간 차원 대표성은 누구를 대변하는가의 문제와 관련이 있다. 본 논문은 다수 입장이 소수 입장보다 더 반영되면서도 다수의 규모에 따라 다수와 소수의 이익균형이 효율적으로 변하는 체제를 당간 차원 대표성이 높은 체제로 정의한다. 당내 차원 대표성은 누가 대표하는가의 문제와 관련이 있다. 본 논문은 사회대표 모형과 부합하는 의회에서 정당들이 정책대변 기능을 충실하게 수행하는 체제를 당내 차원 대표성이 높은 체제로 정의한다. 본 논문의 목적은 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성을 증진시키는 선거제도를 설계하는 것이다.

당간 차원 대표성을 높일 수 있는 선거제도 설계는 선거제도와 다른 정치제도들의 조합이 초래하는 입법결과에 대한 분석을 필요로 한다. 본 논문은 당간 차원 대표성을 충족시킬 수 있는 정치제도로 다수결 입법규칙과 비례대표제가 조합된 대통령제를 제안한다. 본 논문의 거부권행사자 분석에 의하면, 이 체제에서는 여당이 중위정당의 지위를 차지할

1) 슈거트가 준거틀로 제시한 두 개념에 대한 비판은 III장 1절 참조.

정도로 여당 진영 정당들이 강한 지지를 얻는 경우, 여당은 대통령을 지지한 다수를 대변할 수 있다. 반면 야당이 중위정당의 지위를 얻을 정도로 여당이 충분한 지지를 얻지 못한 경우, 여당은 야당이 수용하는 범위에서만 대통령을 지지한 다수를 대변할 수 있다.

본 논문은 당내 차원 대표성을 충족시키기 위한 방법으로 상향식 후보선발 및 명부순위 결정방식을 제안한다. 이 방식에서는 다양한 기능집단들이 직접 자신의 후보를 추천하고 후보의 명부순위 결정투표에 참여한다. 이 방식에서는 기능집단들이 직접 명부순위를 결정하므로, 후보가 자신의 이익을 추구할 동기를 억제할 수 있다. 이와 동시에 본 논문은 후보의 명부순위가 당락에 중요하지만 충분한 개인 표를 얻은 후보도 자력으로 당선될 수 있는 부분개방 명부 비례대표제(ordered open list PR system)를 제안한다. 본 논문은 이러한 개혁방안이 어떻게 지역주의 투표와 정치양극화 현상을 억제하면서 대통령 권한을 약화시킬 수 있는가에 대해 설명한다.

II. 선행연구

기존 연구들은 지역주의 극복, 득표율과 의석률의 불비례성 개선 또는 군소정당들의 대표성 증진, 정당정치 발전, 정책대결 촉진, 정치통합과 같은 다양한 목표를 달성하기 위한 개혁 방안들을 제시하였다. 이러한 개혁안은 명부 비례대표제(list PR system), 혼합형 비례대표제(mixed-member PR system), 비례대표 의석 비율을 증가시킨 병렬형 선거제도(parallel system) 등을 포함한다. 이들 방안을 제시하는 학자들은 대부분 비례성이 높은 선거제도가 지역정당이 지역의석을 독식하는 현상을 완화시키기 때문에 지역주의를 억제할 수 있다는 입장을 제시하였다.

학자들은 다양한 명부 비례대표제를 제안하였다. 김욱(2002)은 정책정당이 발전할 때 지역주의가 완화된다고 주장하고 정책정당을 촉진하기 위한 방안으로 정당명부식 비례대표제를 제안하였다. 김종갑(2011)은 전국 득표율을 기준으로 권역 의석을 배분하는 권역별 비례대표제가 지역주의 완화에 효과적이라고 주장하였다. 홍완식(2015)은 지역주의 해소와 함께 대표성 왜곡문제 해결, 정치안정, 부정선거 억제 및 정당정치 발전을 위한 방안으로 권역별 비례대표제가 적합하다고 주장하였다. 조성대(2014)는 혼합형 비례대표

제를 도입하기 위해서는 지역구 의석수를 줄이거나 전체 의석수를 늘려야 하기 때문에, 권역별 비례대표제가 현실적인 방안이 될 수 있다고 주장하였다. 문우진(2019a)은 지역 집중적 의석배분을 완화시키기 위해 교차권역 비례대표제를 제안하였다.

다른 학자들은 한국이 소선거구 위주의 선거제도를 가지고 있다는 점에서, 정당명부 비례대표제보다 지역구 의석을 유지하는 혼합형 비례대표제가 더 현실적인 방안이라 주장하였다(신명순 외 2000). 강원택(2003)은 혼합형 비례대표제가 지역대표성과 직능대표성이라는 두 가지 특성을 살리면서도 지역주의를 약화시킬 수 있는 방안으로 적합하다고 주장하였다. 김영태(2003)는 독일식 선거제도가 통치성(정부의 민주성, 안정성, 효율성, 규제 질, 법치성, 반부패성)을 높이는 데 적합하다고 주장하였다. 김욱(2006)은 “인물중심 비례대표제”인 혼합형 비례대표제가 한국에서 비례성을 확대시킬 수 있는 현실적인 방안이라 주장하였다. 김종갑(2014)은 독일식 선거제도는 비례의석 비율이 낮을 경우에도 지역주의를 완화시키는 효과가 있다고 주장하였다. 김종갑(2015)은 또한 비례성 향상, 지역주의 완화 및 농어촌의 지역대표성 유지 방안으로 뉴질랜드식 연동형 제도에 병립형 권역별 비례제를 접목하는 방안을 제안하였다.

다른 연구들은 비례성이 높은 선거제도가 지역주의를 약화시킬 것이라는 믿음에 회의적인 시각을 취한다. 정준표(2014)에 의하면, 혼합형 비례대표제는 지역구도를 완화시키는 효과가 있을지는 몰라도 지역주의를 완화시키는 효과가 있는가는 분명하지 않다(정준표 2014). 문우진(2018, 2019a) 역시 비례성이 높은 선거제도가 지역정당의 지역의석 독점현상을 완화시킬지는 몰라도 지역주의 투표성향은 완화시키지 않는다고 주장하였다. 다른 연구들은 비례성이 높은 선거제도가 지역주의 투표행태를 오히려 강화시킬 수도 있다고 주장하였다(김영태 2001; 김욱 2003; 홍완식 2006).

학자들은 정당민주화가 선행되지 않은 국가에서 폐쇄명부 혼합형 비례대표제가 초래할 수 있는 문제를 지적하였다. 김영태(2001)는 보스중심의 비민주적인 정당정치가 발생할 수 있다는 사실을 강조하였고, 강원택(2003)은 명부작성의 투명성과 민주성의 해결이 선행되어야 한다는 점을 지적하였다. 홍완식(2006) 역시 하향식 비례대표 명부 작성방법은 정당을 관료화시킬 수 있다고 주장하였다. 문우진(2019a)은 혼합형 비례대표제 도입을 위한 전제조건으로 정당민주화, 지역주의 약화, 초과의석 발생 억제 방안 마련, 정치제도 간 조율성 문제 해결을 제시하였다.

전면적인 선거제도 개혁의 비현실성에 초점을 맞추는 연구들은 부분적인 개혁안을 제안하였다. 김용복(2004)은 비례대표 의석 비율을 50%로 늘리는 병립형을 사용하되 권역별 비례의석을 전국 정당득표율로 배분하는 방식을 제안하였다. 김만흠(2011)은 지역주

의를 완화시키기 위해 기호순번제를 폐지할 것과 16개 시·도 단위별 석패율 제도를 채택할 것을 제안하였다. 황아란(2015)은 기존 병립형 선거제도의 비례대표 의석을 6개 권역으로 동등하게 배분하고 가변형 명부를 사용할 것을 제안하였다.

기존 연구들은 한국 정치의 정치적·사회적 문제들을 해결하기 위한 처방책을 마련하는데 집중하였다. 그러나 선거제도 설계는 국지적인 문제 해결을 뛰어넘어, 민주주의의 정상적인 작동을 위한 방안에 대한 이론적 고려를 필요로 한다. 뿐만 아니라, 선거제도 설계는 한국의 정당정치 환경에 부합하고 다른 정치제도들과 조응하는 방안을 필요로 한다. 이러한 방안을 설계하기 위해서는 개혁안이 초래할 효과에 대한 엄밀한 분석을 필요로 한다.

Ⅲ. 당간 차원 및 당내 차원 효율성과 대표성

1. 당간 차원 효율성과 당내 차원 효율성

슈거트(Shugart 2001)는 선거제도를 비교하기 위한 개념적 준거틀을 제시하였다. 슈거트는 가능한 많은 유권자의 정책적 선호를 취합하면서도 다수의 입장을 효율적으로 반영할 수 있는 체제를 “효율적 정체”라 정의하였다. 슈거트는 선거제도의 효율성을 당간 차원과 당내 차원으로 구분하였다(2001, 28). 슈거트에 의하면, 당간 차원 효율성이 높은 체제에서는 유권자들이 선거결과에 따라 어떤 정당들이 정부를 형성할 것인가를 예측할 수 있고 다수가 선택한 정당들이 정부를 형성한다. 당내 차원 효율성이 높은 체제에서는 후보들이 지역구민을 충실히 대변하면서도 공공정책 중심의 선거경쟁을 한다.

슈거트(Shugart 2001)에 의하면, 비례성이 낮은 단순다수제와 초비례적인 선거제도의 중간에 위치한 제도가 당간 차원 효율성이 가장 높다. 슈거트는 단순다수제와 비례대표제를 혼용하는 혼합형 선거제도가 당간 차원 효율성이 높다고 주장한다. 슈거트에 의하면, 당간 차원에서 효율적인 체제는 다수의 정당들이 두 진영으로 분리된 다당체제를 산출하고 선거승리 진영의 정당들이 자신들을 지지한 다수를 효율적으로 대변한다. 슈거트는 혼합형 선거제도가 이러한 정당체제를 형성시킬 가능성이 높다고 주장한다. 혼합형 선거

제도의 비례대표제는 다당체제를 형성시키고 단순다수제는 서로 다른 진영에 있는 정당 들끼리 서로 연합하도록 한다.

슈거트(Shugart 2001)는 후보의 개인적 특성이 중요한 초개인적 선거제도와 당 지도부가 후보를 장악하는 초집중적 선거제도의 중앙에 있는 제도가 당내 차원 효율성이 가장 높다고 주장한다. 따라서 지역구 의원을 선발함과 동시에 정당명부로 비례대표 의원을 선발하는 혼합형 선거제도가 당내 차원 효율성이 가장 높다. 슈거트는 당내 차원 효율성을 측정하기 위해 지역책임성과 정책대표성이라는 개념을 제시하였다. 후보들이 개인 표만 추구하는 초개인적 체제에서는 정책대표성이 떨어지는 반면, 후보들이 정당에만 충성하는 초집중적 체제에서는 지역책임성이 떨어진다.

슈거트는 당간 차원에서 선거제도를 평가할 때 효율성을 중시한다. 슈거트에 의하면, 당간 차원 효율성이 높은 선거제도는 높은 비례성을 가지고 있으면서도 다수의 입장을 효율적으로 대변할 수 있기 때문에 바람직하다. 그러나 당간 차원 효율성이 높은 체제가 산출하는 결과는 양당체제가 산출하는 결과와 크게 다르지 않다. 양당체제에서는 두 정당이 각각 자신 진영의 여러 정치세력들을 규합하여 서로 경쟁한다. 당간 차원 효율성이 높은 다당체제에서는 여러 정치세력들이 자신들의 규모에 비례하는 정당을 만들고 두 진영으로 나뉘어 경쟁한다. 양당체제에서는 다수당이 자신을 지지한 다수를 대변하는 반면, 다당체제에서는 다수연합이 자신을 지지한 다수를 대변한다. 두 체제 모두 선거승리 진영을 지지한 다수의 입장을 효율적으로 대변하는 반면, 반대 진영을 지지한 소수의 입장을 반영하지 않는다.

그러나 다수가 지배하는 체제는 효율적일 수 있으나 소수를 보호하기 어렵다. 뷰캐넌과 툴락(Buchanan & Tullock 1962)에 의하면, 모든 정치적 결정은 두 종류의 비용을 수반한다. 거래비용은 최종적인 의사결정을 도출하기 위해 들어가는 시간과 노력을 포함한다. 더 많은 소수를 보호하는 제도일수록 더 많은 거래비용을 수반한다. 순응비용은 소수가 다수의 결정에 따라야 되기 때문에 치러야 하는 비용이다. 다수가 효율적으로 지배하는 제도일수록, 소수는 더 많은 순응비용을 치른다. 이상적인 정치제도는 거래비용과 순응비용의 합을 최소화시킬 수 있는 제도이다. 달리 말하면, 다수와 소수의 이익균형이 최적하게 이루어지는 정치제도가 이상적이다.

국민들의 선호가 어떻게 분포되어있는가에 따라 다수와 소수 간 이익균형이 달라진다(문우진 2016). 대부분의 국민들이 비슷한 입장을 선호하면, 소수가 치르는 순응비용은 크지 않다. 이러한 국가에서는 당간 차원 효율성이 높은 정치제도가 바람직하다. 반면 국민들의 선호가 이질적일수록 소수는 더 많은 순응비용을 치른다. 소수가 치러야 할 순

응비용이 증가할수록 효율적인 다수지배보다 소수보호가 더 중요해진다. 이상적인 제도는 국민들의 선호의 분포에 따라 다수와 소수의 이익균형을 효율적으로 조정하는 제도이다. 국민들의 선호가 동질적이면 다수의 입장을 효율적으로 반영하는 반면, 이질적이면 소수의 입장을 더 반영하는 제도가 이상적이다.

당내 차원 효율성의 경우, 지역책임성과 정책대표성의 중간지점이 가장 이상적이라는 슈거트의 주장은 논란의 소지가 있다. 대부분의 민주주의 국가에서는 지방정부나 지방의원들이 지역적 이해를 대변한다. 따라서 국회의원들이 지역대표 기능을 지방의원들과 중첩적으로 수행하기보다 직능대표 기능에 집중하는 것이 더 바람직할 수 있다. 특히 정치공세와 네거티브 캠페인에 집중하는 한국의 선거환경에서는 국회의원들의 정책대변 기능을 증진시키는 것이 더 중요할 수 있다. 뿐만 아니라, 혼합형 선거제도가 지역책임성과 정책대표성의 적절한 균형을 초래한다는 슈거트의 주장은 경험적으로 뒷받침되지 않는다. 한국과 일본의 경우, 비례대표 의원이 직능대표 직분에 충실하기보다 지역구 출마를 위한 교두보로 비례대표직을 이용한다(Reed and Thies 2001). 지역대표 의원과 직능대표 의원의 이질적인 이해관계가 서로 충돌할 수도 있다.

2. 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성

1) 당간 차원 대표성

정치제도 설계는 누구를 대변하는 정치제도가 가장 바람직한가라는 규범적 질문을 필요로 한다. 달리 말하면, 민주주의에서 누구를 대변하는 것이 최적인 결과를 초래하는가? 당간 차원 대표성의 양극단에는 다수의 입장을 효율적으로 대변하는 다수지배 체제와 다수가 소수의 동의 없이 아무것도 할 수 없는 소수보호 체제가 있다. 두 체제의 중간에 있는 체제는 다수와 소수의 입장을 동등하게 반영하는 체제이다. 본 논문은 어떤 정치제도에서 다수와 소수의 이익균형이 다수의 크기에 따라 가장 효율적으로 변하는가를 거부권행사자 이론을 통해 분석한다.

정부형태와 선거제도 및 입법규칙의 서로 다른 조합은 다수와 소수의 이익균형에 영향을 미친다(문우진 2020a). 이들을 서로 조합하면 ① 단순다수제 + 의회제 + 다수결, ② 단순다수제 + 대통령제 + 다수결, ③ 단순다수제 + 대통령제 + 초다수결, ④ 비례대표제 + 의회제 + 다수결, ⑤ 비례대표제 + 대통령제 + 다수결, ⑥ 비례대표제 + 대통령제 + 초다수결, ⑦ 단순다수제 + 의회제 + 초다수결, ⑧ 비례대표제 + 의회제 + 초다수결과 같은 여

넓은 종류의 정치제도가 산출된다. 위에서 대통령제는 미국과 같은 삼권분립의 순수한 대통령제를 의미한다. 초다수결 입법규칙을 사용하는 의회제인 체제 ㉔와 체제 ㉕는 현실세계에서 존재하기 어렵다. 의회제에서는 행정부가 의회의 지지를 얻지 못하면 실각하게 된다. 따라서 의회제에서 초다수결을 사용하면, 소수당 또는 소수연합이 행정부를 실각시킬 가능성이 높아지고 정부는 불안정해진다. 따라서 의회제는 다수결 입법규칙을 사용한다.

모든 정부형태에서는 입법부와 행정부가 서로 동의할 때 법이 통과된다. 일방의 제안에 대해 상대가 수정을 할 수 없고 제안을 받을 것인가 말 것인가만 결정할 수 있는 경우, 제안자를 의제설정자라고 부른다(Tsebelis 2002). 상대가 자신의 제안에 수정을 가할 수 없기 때문에 의제설정자는 의사결정을 자신에게 유리하게 끌어들 수 있다. 의제설정자는 상대가 자신의 제안을 어느 정도까지 수용할 수 있는가를 알면, 수용 가능한 입장들 중 자신에게 가장 유리한 입장을 제시할 수 있다. 순수한 대통령제에서는 의회가 법안을 발의하고 대통령이 이를 수용할 것인가 거부할 것인가를 결정한다. 따라서 순수한 대통령제에서는 의회가 의제를 설정하고 의회에 유리한 결과가 초래된다(Tsebelis 2002). 반면 의회제에서는 행정부가 법안을 발의하고 의회는 이에 대한 동의 여부를 결정한다. 따라서 의회제에서는 행정부가 의제를 설정하고 행정부에 유리한 결과가 초래된다(Tsebelis 2002).

입법과정은 의제설정 정당과 의제설정 정당의 제안을 거부할 수 있는 정당 간의 게임이다. 전술한 여섯 정치체제에서는 서로 다른 의제설정자와 거부권행사자들이 입법게임을 하고, 서로 다른 입법결과가 초래된다. 체제 ㉑는 단순다수제와 다수결 입법규칙을 사용하는 의회제이다. 단순다수제는 양당체제를 창출할 가능성이 높으므로 체제 ㉑에서는 의회 다수당이 정부를 형성하고 정부가 법안을 발의한다. 다수당은 이에 동의하고 정부안은 채택된다. 따라서 체제 ㉑에서는 의회 다수당을 지지한 다수가 소수를 효율적으로 지배한다.

체제 ㉒는 비례대표제와 다수결 입법규칙을 사용하는 의회제이다. 비례대표제는 다당체제를 산출할 가능성이 높다. 다당체제에서는 한 정당이 의회 과반을 확보하기 어려우므로, 연합정부를 구성할 가능성이 높다. 연정참여 정당들의 의석이 과반을 확보한 경우, 다수 연합정부가 형성된다. 연합정부는 정당 간 교섭에 의해 형성되므로 어떤 연합정부가 형성될지 예측하기 어렵다. 만약 정당들이 안정적으로 정책경쟁을 하고 정책적 친화성을 중심으로 연합정부를 형성한다면, 좌파 정당들과 우파 정당들은 두 진영으로 나뉘고 다수를 얻은 진영 정당들이 연합정부를 형성할 것이다. 이럴 경우, 연정참여 정당들 중 중간 입장을 취하는 정당 입장이 채택될 것이다. 정당들이 정책경쟁을 하지 않을 경우, 정당들

의 이합집산으로 다양한 연합정부가 형성될 수 있다. 이럴 경우, 체제 ④가 산출할 결과를 예측하기 어렵다.

체제 ④에서 다수의 정당들이 정부에 참여하는 것을 거부할 경우, 소수정부가 형성된다. 소수정부에서는 의회 다수가 정부안에 반대하거나 정부를 불신임할 수 있다. 소수정부는 의회 다수가 수용할 수 있는 입장 중 자신 입장과 가까운 법안을 발의한다. 따라서 의회제 소수정부에서는 소수정부와 의회 다수 입장 사이에 있는 법안들 중 소수정부 입장에 더 가까운 결과가 초래된다. 즉 다수보다 소수의 입장을 더 반영하는 결과가 초래된다.

체제 ⑤, ⑥, ⑦는 대통령제이다. 미국식 순수한 대통령제에서는 다수당이 법안을 발의하면 소수당이 무제한토론을 할 수도 있고, 다수당이 야당인 경우 대통령이 거부권을 행사할 수 있다. 대통령제의 입법절차가 이처럼 복잡함에도 불구하고 다당 의회제에 비해 입법결과를 더 분명하게 예측할 수 있다. 모든 입법적 의사결정에서는 의제설정자가 법안을 발의하고 거부권행사자는 이를 받을 것인가 말 것인가를 결정한다. 이러한 결정에서 캐스팅 보트를 쥐 결정권자가 누구인가를 알면, 입법결과에 대한 예측이 가능해진다. 이때 캐스팅 보트를 쥐 결정권자를 실질적 거부권행사자라 부른다. 실질적 거부권행사자가 현행상태보다 더 선호하는 법안을 의제설정자가 제안하면, 이 제안은 통과된다. 따라서 의제설정자는 실질적 거부권행사자가 받을 수 있는 대안들 중 자신에게 가장 유리한 대안을 제시하고, 이 대안은 통과된다. 따라서 대통령제에서는 의제설정자와 실질적 거부권행사자가 누구인가 알면 입법결과를 예측할 수 있다(문우진 2020a).

체제 ⑧는 단순다수제와 다수결 입법규칙이 조합된 대통령제이다. 대통령제에서는 대통령 거부권을 초다수의 찬성으로 기각할 수 있다. 이때 대통령 거부권 기각에 필요한 초다수를 충족시키기 위해 캐스팅 보트를 쥐 의원을 “거부중추(veto pivot)”라 부른다(Krehbiel 1998). 한국에서는 “재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다”(헌법 53조 4항). 따라서 한국에서 대통령 거부권을 기각하기 위해서는 재적의원 300명의 2/3인 200명의 의원이 필요하다. 대통령이 진보적일 경우, 199명의 보수적인 의원들과 200번째로 보수적인(100번째로 진보적인) 의원이 거부권을 기각할 수 있다. 즉 진보적인 대통령의 거부권을 기각하기 위해서 100번째로 진보적인 의원의 동의를 필요로 한다.

미국과 같이 의원자율성이 높은 국가에서는 거부중추 의원이 여당에 속하더라도 대통령 거부권을 기각할 수 있으므로 거부중추 의원이 실질적인 거부권행사자이다. 정당규율성이 강한 국가에서는 거부중추 의원이 당론을 따라야 한다. 따라서 거부중추 의원이 소속된 정당이 거부중추 정당의 역할을 담당한다. 한국의 경우 진보적인 대통령의 거부권을

기각하기 위해 캐스팅 보트를 쥔 거부중추 정당은 100번째로 진보적인 의원이 소속된 정당이다. 일반적으로 양당체제에서 여당은 의석의 1/3 이상을 얻는다. 따라서 여당이 거부중추 정당이 될 가능성이 높다. 대통령이 여당을 장악하면 여당은 대통령 거부권을 기각하기 어렵다. 이럴 경우, 대통령이 실질적 거부권행사자가 된다.

체제 ㉔에서 의제설정자와 실질적 거부권행사자의 지위는 단점정부(여대야소)와 분점정부(여소야대) 상황에 따라 달라진다. 대권과 당권이 분리된 경우, 단점정부에서 다수 여당이 법안을 발의하고 대통령이 거부권을 행사하면 여당이 이를 기각할 수 있다. 대통령은 자신이 여당 안에 거부권을 행사하면 여당이 거부권을 기각할 것을 안다. 따라서 대통령은 거부권을 행사하지 않고 여당 안이 통과된다. 반면 대통령이 다수 여당을 장악한 경우, 다수 여당은 대통령이 선호하는 안을 제안하고, 대통령은 이를 수용한다. 따라서 대통령이 여당을 장악하지 못하면 여당 안이 채택되고, 여당 지지자 입장이 반영된다. 반면 대통령이 여당을 장악하면 대통령 지지자 입장이 반영된다.

체제 ㉔의 분점정부에서 의제설정자는 다수 야당이고 실질적 거부권행사자는 거부중추 정당이다. 대통령이 여당을 장악하지 못하고 야당이 의석의 2/3 이상을 얻지 못하면, 거부중추 정당은 소수 여당이다. 다수 야당은 여당이 수용할 수 있는 법안들 중 자신의 입장과 가장 가까운 법안을 발의하고 이는 통과된다. 따라서 소수 여당 지지자 입장과 다수 야당 지지자 입장 사이에서 후자의 입장을 상대적으로 더 반영한다. 반면, 대통령이 여당을 장악하면 실질적 거부권행사자는 대통령이다. 다수 야당은 대통령이 수용할 수 있는 법안들 중 자신의 입장과 가장 가까운 법안을 발의하고 대통령은 이를 수용한다. 따라서 대통령 지지자 입장과 다수 야당 지지자 입장 사이에서 후자의 입장을 상대적으로 더 반영한다.

분점정부 상황은 여당이 행정부 권력을 차지하고 다수 야당이 입법부 권력을 차지한 경우이다. 행정부와 입법부 권력이 서로 동등하다면, 행정부 입장과 다수 야당의 중간에 있는 법안이 통과될 것이다. 그러나 전술한 분석결과는 입법부를 장악한 정당에 더 유리한 결과가 초래된다는 사실을 보여준다. 이러한 이유는 대통령제에서는 입법부가 의제설정자이기 때문이다. 통념과는 달리 대통령제에서는 의회의 입법적 권한이 행정부보다 더 강하다. 한국 대통령제에서 행정부가 막강한 입법적 권한을 갖는 이유는 한국의 정부형태가 대통령제라서가 아니라 행정부도 법안을 발의할 수 있는 의회제의 요소를 가지고 있기 때문이다(문우진 2013).

체제 ㉔는 단순다수제와 초다수결 입법규칙이 조합된 대통령제이다. 이 체제에서는 소수당도 무제한토론을 통해 다수당을 견제할 수 있다. 미국에서는 다수당이 3/5 이상의 의석을 얻지 못하면, 소수당의 무제한토론을 종료시킬 수 없다. 무제한토론 종료 투표에

서 캐스팅 보트를 쥐 의원을 무제한토론 중추(filibuster pivot)라 부른다(Krehbiel 1998). 정당이 규율적인 경우, 무제한토론 중추의원이 속한 정당이 무제한토론 중추정당이다. 다수당이 소수당의 무제한토론을 종결하고 자신의 법안을 통과시키기 위해서는 무제한토론 중추정당의 동의를 필요로 한다. 따라서 체제 ㉔에서 의제설정자는 다수당이고 실질적 거부권행사자는 무제한토론 중추정당이다.

체제 ㉔의 단점정부에서 여당이 3/5 이상의 의석을 얻는 경우, 여당이 의제설정자이면서 무제한 토론 중추정당이다. 이럴 경우, 여당은 자신이 가장 선호하는 입장을 발의하고 이는 통과된다. 달리 말하면, 여당이 3/5 이상의 의석을 얻을 정도로 강한 지지를 얻으면, 다수 여당 지지자 입장을 반영한다. 반면 다수 여당이 3/5 이상의 의석을 얻지 못한 경우, 여당이 의제설정자이고 야당이 무제한 토론 중추정당이다. 여당은 야당이 수용할 수 있는 법안들 중 자신이 가장 선호하는 법안을 제안하고 이는 통과된다. 체제 ㉔의 단점정부는 체제 ㉕의 단점정부와 달리 여당이 다수의 지지를 얻어도 여당 지지자 입장을 대변할 수 없다. 여당과 야당 지지자의 중간 입장에서부터 전자의 입장을 상대적으로 더 반영한다. 체제 ㉔의 분점정부는 여당과 야당 지지자의 중간 입장에서부터 후자의 입장을 상대적으로 더 반영한다. 따라서 체제 ㉔의 단점정부와 분점정부의 결과를 평균적으로 보면, 여당 지지자와 야당 지지자의 입장을 동등하게 대변한다. 반면 체제 ㉕에서 두 정부의 평균적인 결과는 여당 지지자 입장을 야당 지지자 입장보다 더 대변한다.

체제 ㉕은 비례대표제와 다수결 입법규칙이 조합된 대통령제이다. 비례대표제는 다당제를 산출할 가능성이 높으므로 체제 ㉕에서는 한 정당이 과반수를 차지하기 어렵다. 이럴 경우, 의원들의 입장들 중 중간 입장을 취하는 의원을 포함한 정당, 즉 중위정당이 의제설정자가 된다. 중위정당이 제안한 법안은 다른 어느 법안과 경쟁해도 다수결 대결에서 승리한다. 중위정당 법안이 좌측(우측) 법안과 경쟁하면, 중위정당과 우측(좌측) 정당이 중위정당 안에 찬성하므로 중위정당 안에 채택된다. 다른 정당은 중위정당 안에 수정을 가할 수 없고 이를 받을 것인가 말 것인가만 선택할 수 있다. 따라서 중위정당이 의제설정자이다.

체제 ㉕에서 여당이 중위정당인 경우, 체제 ㉕의 단점정부에서와 같이 여당이 의제설정자이다. 따라서 체제 ㉕와 같은 결과가 초래된다. 즉 다당체제 ㉕에서 여당이 중위정당의 지위를 얻을 정도로 다수가 여당 진영 정당들을 강하게 지지하면, 여당 지지자의 입장이 채택된다. 반면 체제 ㉕에서 체제 ㉕의 야당이 중위정당의 지위를 유지하는 경우, 야당은 거부 중추정당이 수용할 수 있는 법안들 중에서 자신의 입장과 가장 가까운 법안을 발의한다. 이때 거부 중추정당이 여당이라면, 체제 ㉕의 분점정부와 같은 결과가 초래

된다. 즉 비례대표제 도입으로 양당체제가 다당체제로 변해도 기존의 두 주요 정당이 중위정당과 거부 중추정당의 지위를 유지한다면, 두 체제는 동일한 입법결과를 산출한다.

양당체제 ②와 다당체제 ⑤가 서로 다른 결과를 산출하는 경우는 두 체제에서 의제설정자와 실질적 거부권행사자가 서로 다른 경우이다. 예컨대, 기존의 두 주요 정당 사이에 출현한 온건한 정당이 중위정당의 지위를 얻게 되는 경우, 이 당이 의제설정자가 된다. 이 체제(편의상 ⑤'로 표기)에서 온건한 정당은 거부 중추정당이 수용할 수 있는 정책들 중 자신과 가장 가까운 법안을 발의하고, 이는 통과된다. 이러한 입법결과는 여당과 같은 방향에 위치한 거부 중추정당과 중위정당 사이에 놓여있다. 따라서 체제 ⑤'는 여당 진영 정당 지지자의 입장을 야당 진영 정당 지지자의 입장보다 더 반영한다. 여당 진영 정당이 지배적인 다수의 지지를 얻은 체제 ⑤와 그렇지 않은 체제 ⑤'의 결과를 비교하면, 체제 ⑤'는 체제 ⑤에 비해 야당 진영 정당을 지지한 유권자의 입장을 상대적으로 더 반영한다.

그러나 비례대표제의 도입으로 급진적인 군소정당의 의석수가 증가해도 양당체제에서의 입법결과는 변하지 않는다. 왜냐하면 급진적인 정당은 실질적 거부권행사자의 지위를 얻기 어렵기 때문이다. 여당 진영의 급진적인 정당이 거부 중추정당의 지위를 얻으려면 1/3 이상의 의석을 얻어야 한다. 야당 진영의 급진적인 정당이 무제한토론 중추정당의 지위를 얻으려면 2/5 이상의 의석을 얻어야 한다. 그러나 이럴 가능성은 높지 않다.

체제 ⑥는 비례대표제와 초다수결 입법규칙이 조합된 대통령제이다. 여당과 여당보다 더 급진적인 정당이 2/3 이상의 의석을 얻으면, 여당은 중위정당과 두 중추정당의 지위를 모두 차지한다. 정의당과 민주당이 180석 이상을 얻은 21대 총선 결과가 이러한 상황에 해당한다. 이럴 경우, 여당은 유일한 실질적 거부권행사자가 된다. 여당 반대 진영의 야당이 무제한토론 중추정당의 지위를 차지한 경우, 여당은 야당이 수용할 수 있는 법안들 중 자신의 입장과 가장 가까운 안을 발의하고, 이 법안은 통과된다. 따라서 여당 지지자와 야당 지지자 중 전자의 입장에 더 가까운 입장을 대변한다. 야당이 중위정당의 지위를 차지했으나 거부 중추정당의 지위를 차지하지 못한 경우, 야당은 거부 중추정당의 동의를 필요로 한다. 야당은 거부 중추정당이 수용할 수 있는 법안들 중 자신의 입장과 가장 가까운 법안을 발의하고 이 안은 채택된다. 거부 중추정당이 여당인 경우, 여당 지지자와 야당 지지자 중 후자의 입장을 상대적으로 더 대변하는 결과가 초래된다.

체제 ③와 체제 ⑥는 모두 초다수결 입법규칙을 사용하나 서로 다른 선거제도를 사용한다. 두 체제의 이러한 차이는 어떠한 입법결과가 초래하는가? 비례대표제 도입으로 출현한 군소정당들이 체제 ③의 두 정당이 차지했던 중위정당과 두 중추정당의 지위를 바꾸지 않으면, 체제 ③와 체제 ⑥는 동일한 입법결과를 산출한다. 반면, 체제 ⑥에서 여당

과 야당 사이에 온건한 정당이 출현하여 중위정당의 지위를 얻게 되면, 이 정당은 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당이 모두 수용할 수 있는 법안들 중 자신이 가장 선호하는 법안을 발의하고 이는 통과된다. 예컨대, 20대 총선 직후 국민의당이 중위정당의 지위를 얻었다. 이럴 경우, 국민의당은 거부 중추정당인 민주당과 무제한토론 중추정당인 새누리당 사이에 법안들 중 자신이 가장 선호하는 법안을 통과시킬 수 있다. 이러한 체제(편의상 ㉑ 로 표기)에서는 중위정당 입장이 채택될 가능성이 높다. 따라서 체제 ㉑는 어떤 정당이 행정부를 차지하는가와 상관없이 중위정당 지지자의 입장을 대변할 가능성이 높다.

체제 ㉑에서 기존 야당보다 더 온건한 입장을 취하는 정당이 무제한토론 중추정당 지위를 얻게 되면, 체제 ㉑에서보다 더 온건한 입법결과가 산출된다. 20대 국회 전반에는 새누리당이 무제한토론 중추정당의 지위를 차지했으나, 20대 국회 후반에는 공수처 법안 통과에 협조한 바른미래당 당권파, 민주평화 및 대안신당의 연합세력이 무제한토론 중추정당의 지위를 얻게 되었다(문우진 2020b). 이럴 경우, 중위정당은 기존 야당에 비해 더 온건한 무제한토론 중추정당이 수용할 수 있는 법안을 발의하면 되므로, 체제 ㉑에 비해 자신의 입장에 더 가까운 정책을 채택할 수 있다.

〈표 1〉은 전술한 내용을 요약한 것이다. 〈표 1〉의 결과로부터 어떠한 체제가 당간 차원 대표성이 가장 높은 체제인가를 파악할 수 있다. 체제 ㉑는 다수당 지지 정도와 상관없이 항상 다수당 지지자 입장을 대변하는 반면 소수당 지지자를 보호하지 않는다. 따라서 당간 차원 대표성이 낮다. 체제 ㉒의 다수정부는 슈거트가 당간 차원 효율성을 가장 높게 평가한 체제이다. 이 체제는 정당들이 안정적인 정책경쟁을 할 경우 연정참여 정당들 중 중위정당 지지자 입장을 대변할 가능성이 높다. 그러나 정당들이 정책적 친화성을 근거로 연합정부를 형성하지 않는다면, 어떤 정당들이 연정에 참여할지 예측하기 어렵다. 체제 ㉒의 소수 연합정부는 다수 야당 지지자 입장을 반영하면서 소수 여당 지지자들의 입장을 더 대변한다. 이 체제는 다수 입장보다 소수 입장을 더 반영하므로 당간 차원 대표성이 낮다.

〈표 1〉 정치체제에 따른 다수와 소수의 이익 균형

의회제		
체제 \ 정부유형	다수정부	소수정부
㉑ 양당 다수제	다수 대변 (다수지배 체제)	발생 불가
㉒ 다당 다수제	연정 내 중위정당 지지자 대변	다수 입장 일부 반영 소수 대변

양당 대통령제		
체제 \ 정부유형	단점정부	분점정부
㉔ 양당 다수제	여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 대변
㉕ 양당 초다수제	야당 지지 소수 입장 일부 반영 여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 대변
다당 대통령제		
체제 \ 중위정당	여당	야당
㉖ 다당 다수제	여당(대통령) 지지 다수 대변	여당 지지 소수 입장 일부 반영 야당 지지 다수 입장 대변
㉗ 다당 초다수제	야당 지지자 입장 일부 반영 여당(대통령) 지지자 대변	여당 지지자 입장 일부 반영 야당 지지자 대변
체제 \ 중위정당	여당과 제1야당 사이 군소 중위정당	
㉘ 다당 다수제	여당(대통령) 지지 다수 입장과 군소 중위정당 지지자 사이 입장 대변	
㉙ 다당 초다수제	군소 중위정당 지지자 대변	

체제 ㉔와 체제 ㉖는 여당이 중위정당 지위를 얻을 정도의 지지를 확보하면 여당(대통령) 지지자의 입장을 대변한다.²⁾ 반면 여당이 중위정당 지위를 잃게 되었을 때, 중위정당 지위를 누가 차지하는가에 따라 체제 ㉔와 ㉖는 서로 다른 입법결과를 산출한다. 체제 ㉔에서는 여당이 중위정당 지위를 잃으면 야당이 항상 중위정당 지위를 얻는다. 체제 ㉔의 야당이 체제 ㉖에서도 여전히 중위정당 지위를 유지하면 체제 ㉔와 마찬가지로의 결과가 초래된다. 그러나 여당과 야당 사이의 온건한 정당이 중위정당 지위를 얻게 되는 체제 ㉘의 경우, 체제 ㉔의 분점정부보다 여당에 더 가까운 유권자의 입장을 대변한다. 즉 다당제와 다수결 입법규칙이 조합한 대통령제에서는 유권자 입장 분포에 따라 체제 ㉖ 또는 ㉘가 형성될 수 있고, 이에 따라 입법결과도 달라진다. 따라서 당간 차원 대표성이 체제 ㉔보다 더 높다.

체제 ㉕와 ㉗에서는 여당이 중위정당 지위를 확보한 경우(한 정당이 행정부를 장악하고 입법부 의제설정 권한도 가진 경우)에도 여당 지지자 입장을 온전히 대변할 수 없고

2) 대통령이 여당을 장악하면 대통령과 여당의 입장이 같다. 그렇지 않을 경우, 대통령보다 여당에 더 가까운 입장이 채택된다.

야당 지지자 입장을 어느 정도 반영해야 한다. 야당이 중위정당 지위를 확보한 경우, 체제 ㉔와 ㉕는 야당 지지자의 입장을 온전히 대변할 수 없고 여당 지지자 입장을 어느 정도 반영해야 한다. 체제 ㉔와 ㉕에서는 대선과 총선에서 국민들이 서로 다른 정당을 지지하는 경우뿐만 아니라 국민들이 같은 정당에 지지를 몰아주는 경우에도 중위정당이 반대 진영 유권자 입장을 반영해야 한다. 체제 ㉔와 ㉕는 이처럼 유권자 입장 분포의 변화를 반영하지 않으므로 당간 차원 대표성이 낮다. 여당과 야당 사이에 온건한 군소정당이 출현하여 중위정당의 지위를 얻게 되는 체제 ㉖에서는 국민들이 행정부 권력을 어떤 정당에 주는가와 상관없이 항상 중위정당 지지자의 입장을 대변하게 된다. 따라서 당간 차원 대표성이 낮다.

〈표 1〉의 결과는 의제설정 정당과 거부권행사 정당이 모두 현행상태를 바꾸기를 원하는 경우에 해당한다. 그러나 거부권행사 정당이 의제설정 정당의 제안보다 현행상태를 더 선호하는 경우, 입법적 교착이 발생한다. 일반적으로 현행상태가 의제설정 정당과 거부권행사 정당 모두로부터 멀리 떨어져 있는 경우, 현행상태를 바꿀 수 있다(문우진 2020b). 왜냐하면 의제설정 정당이 현행법을 자신 입장과 가까운 쪽으로 바꾸려 하면, 거부권행사 정당도 이익을 보기 때문이다. 따라서 의제설정 정당은 거부권행사 정당이 수용할 수 있는 범위에서 가장 큰 이익을 볼 수 있는 제안을 한다. 반면 현행상태가 의제설정 정당과 거부권행사 정당들 사이에 놓여 있으면 이러한 현행상태는 바꿀 수 없다. 왜냐하면 의제설정 정당이 현행상태를 자신 쪽으로 끌어당기려 하면, 거부권행사 정당으로부터 멀어지기 때문이다. 의제설정 정당과 거부권행사 정당들 중 양극단에 있는 정당 간 입장 차이를 입법적 교착영역 또는 중핵(core)이라 부른다(Tsebelis 2002). 중핵이 증가할수록 현행상태를 바꾸기 어려워진다.

〈표 2〉는 정치체제에 따른 중핵의 차이를 보여준다. 체제 ㉑에서 다수당이 형성한 정부가 법안을 발의하면, 의회 다수당은 이에 동의한다. 따라서 중핵의 크기가 0인 체제 ㉑는 가장 효율적인 체제이다. 체제 ㉒에서 다수정부가 형성될 경우, 연정참여 정당들이 서로 동의해야 정부안이 만들어진다. 연합정부가 정부안을 발의하면, 의회 다수는 이를 지지한다. 체제 ㉒의 소수정부에서는 연정참여 정당들이 서로 동의해야 할 뿐만 아니라 다수 야당이 동의해야 한다. 소수정부와 의회 중위정당 간 거리가 중핵이다.

체제 ㉓의 단점정부에서 대통령이 여당을 장악하면, 대통령이 원하는 법안이 견제 없이 통과된다. 반면 여당이 대통령으로부터 자율적인 경우, 여당과 대통령이 서로 반대하는 법안은 통과될 수 없다. 분점정부에서 야당은 대통령이 반대하는 법안을 통과시킬 수 없다. 따라서 단점정부에서는 효율적인 입법이 가능하나 분점정부에서는 여야 견제로 인

한 입법적 교착이 심화된다. 체제 ㉔에서는 단점정부에서도 소수당이 다수당을 견제할 수 있으므로 분점정부뿐만 아니라 단점정부에서도 입법적 교착이 초래된다.

체제 ㉕에서는 여당 또는 야당이 중위정당의 지위를 얻게 되는 경우, 체제 ㉔와 같은 결과가 초래된다. 여당이 중위정당일 경우 입법적 효율성이 극대화되는 반면, 야당이 중위정당일 경우 여야 간 입법적 교착이 일어난다. 그러나 온건한 정당이 중위정당의 지위를 차지하게 되는 체제 ㉕'에서는 거부 중추정당과 군소 중위정당의 입장차가 입법적 교착영역이 된다. 체제 ㉕'의 입법효율성은 체제 ㉔의 단점정부보다는 증가하고 분점정부보다는 감소한다. 따라서 다당체제와 다수결 입법규칙이 조합된 체제에서는 여당의 의제 실현 능력이 유권자 입장 분포에 따라 효과적으로 변한다. 양당체제 ㉔에서 분점정부가 초래될 경우, 서로 입장이 다른 여야가 동의해야 법안이 통과되므로 입법교착이 발생할 가능성이 높다. 반면 온건한 정당이 중위정당의 지위를 차지하게 되는 체제 ㉕'에서는, 여당과 중위정당이 동의하면 법안이 통과되므로 입법적 교착이 감소한다.

〈표 2〉 정치체제에 따른 입법적 교착영역

의회제		
체제 \ 정부유형	다수정부	소수정부
㉔ 양당 다수제	교착영역 없음	발생 불가
㉕ 다당 다수제	연정참여 정당들 중 양극에 있는 정당 간 입장차	정부안 통과에 캐스팅보트를 쥔 야당과 정부 입장차
양당 대통령제		
체제 \ 정부유형	단점정부	분점정부
㉖ 양당 다수제	대통령 여당장악: 교착영역 없음 자율적 여당: 대통령과 여당 입장차	여당(대통령)과 야당 입장차
㉗ 양당 초다수제	여당(대통령)과 야당 입장차	여당(대통령)과 야당 입장차
다당 대통령제		
체제 \ 중위정당	여당	야당
㉕ 다당 다수제	대통령 여당장악: 교착영역 없음 자율적 여당: 대통령과 여당 입장차	여당(대통령)과 야당 입장차
㉕' 다당 초다수제	여당(대통령)과 무제한토론 중추정당 입장차	거부 중추정당과 야당 입장차

다당 대통령제	
체제	중위정당 여당과 제1야당 사이 군소정당
Ⓔ' 다당 다수제	거부 중추정당과 군소 중위정당 입장차
Ⓔ' 다당 초다수제	거부 중추정당과 무제한토론 중추정당 입장차

체제 Ⓔ에서는 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당 입장차가 입법적 교착영역이 된다. 체제 Ⓒ의 두 주요 정당이 체제 Ⓔ에서도 각각 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당의 지위를 유지할 경우, 체제 Ⓒ에서와 같이 두 주요 정당이 대치하는 입법적 교착이 일어난다. 따라서 비례대표제가 산출하는 다당체제가 항상 입법효율성을 증가시키는 것은 아니다. 반면 두 주요 정당보다 온건한 정당들이 거부 중추정당과 무제한토론 중추정당 지위를 차지하게 되는 체제 Ⓔ'에서는, 입법적 교착이 체제 Ⓒ에 비해 감소한다.

〈표 2〉가 보여주는 바를 요약하면, 체제 Ⓐ는 입법적 교착이 발생하지 않으나 소수를 보호하지 않는다. 체제 Ⓓ의 다수정부에서는 입법적 교착이 여야 간에는 발생하지 않으나 연정참가 정당 간에 발생할 수 있다. 소수정부에서는 여야 간 교착이 발생한다. 체제 Ⓑ의 단점정부에서는 입법적 교착이 발생하지 않으나 분점정부에서는 여야 간 교착이 발생한다. 체제 Ⓒ, Ⓔ와 Ⓔ'에서는 여당이 중위정당 지위를 차지했을 때도, 입법적 교착이 발생한다. 비례대표제와 다수결 입법규칙이 조합한 대통령제(Ⓔ와 Ⓔ')에서는 유권자의 입장 분포에 따라 입법적 교착 정도가 달라진다. 여당이 중위정당의 지위를 차지할 정도로 유권자들이 여당 진영 정당들에 강한 지지를 몰아주면, 여당은 야당의 견제 없이 자신의 의제를 실현시킬 수 있다. 반면 유권자들이 여당 반대 진영의 야당이 중위정당 지위를 가질 정도로, 야당 진영에 지지를 몰아주면, 여야 모두 상대의 동의 없이 자신의 입법의제를 실현하기 어려워진다. 그러나 온건한 정당이 중위정당 지위를 얻을 정도로 유권자들의 입장이 어느 한쪽에 치우치지 않게 된다면, 여당과 중도정당이 서로 동의하면 입법이 가능해 진다.

2) 당내 차원 대표성

당내 차원 대표성은 누가 국민을 대표하는가의 문제와 관련된 개념이다. 대의민주주의에서는 주인인 국민이 자신의 이익을 대변할 권한을 대리인인 정치인에 위임한다. 그러나 대리인이 주인의 이해를 대변할 능력이 없거나 자기 스스로의 이익을 쫓을 경우, 대리인 문제가 초래된다. 정치 엘리트들이 자신의 권력유지를 위해 위임받은 권한을 사용하는

경우 당내 차원 대표성은 낮아진다.

선거제도는 의회에 진입하는 의원들의 유형과 행태에 영향을 미친다(문우진 2019b). 단순다수제에서는 최다득표자만 당선되므로 후보들이 특정 단체의 이익을 대변하기 어렵다. 후보들이 특정 단체를 대변하는 선명한 정책입장을 제시하면 이에 반대하는 유권자의 지지를 잃는다. 따라서 이들은 선거구민들이 모두 선호하는 지역개발사업이나 지역구사업과 같은 특수편익 제공에 치중한다. 후보들은 또한 모든 유권자들이 좋아할 수 있는 이미지를 가공생산하고 상대후보에 대한 네거티브 캠페인을 전개한다. 의회는 선거 경쟁력이 있는 고향력

관료출신, 법조인, 그리고 인지도가 높은 방송인 같은 정치 엘리트들로 채워진다. 이들은 지지자들을 정책적으로 대변하기 위한 입법 활동에 들어갈 시간과 노력을 상대의 약점을 공략하기 위한 정보를 수집하는 데 사용하고, 정책대결 대신 프레임 대결에 집중한다. 유권자들은 실체 없는 프레임 대결에 현혹되어 자신에게 정책적인 해를 끼칠 정당을 지지하게 되고, 유권자들의 감정적 양극화는 심화된다.

명부 비례대표제(list PR system)에서는 어떠한 명부를 채택하는가에 따라 서로 다른 유형의 대리인이 의회에 진입한다(문우진 2019b). 완전개방 명부제(unordered open list)를 사용할 경우, 단순다수제에서와 같이 후보의 개인적인 특성이 당락에 영향을 미친다. 특히 선거구 크기가 큰 선거제도에서 완전개방 명부를 사용하면, 적은 수의 득표로도 당선이 가능하므로 특정 과격단체의 집중된 지지를 받는 후보도 의회에 진입할 수 있다. 뿐만 아니라, 다수의 같은 정당 후보들이 서로 경쟁하므로 후보들은 서로를 차별화시키기 위해 개인 표를 공략할 가능성이 높다(Shugart 2001; Siavelis and Morgenstern 2008, 13). 따라서 완전개방 명부는 후보들의 공공정책 대결 동기를 약화시키고 당내 차원 대표성을 저하시킨다.

정당 지도부나 중앙당 기관이 후보를 공천하고 명부 순위를 결정하는 폐쇄명부(closed list)에서는 공천자에 충성하는 의원들이 의회에 진입할 가능성이 높다. 폐쇄명부에서는 공천자가 후보의 당락을 결정하므로 후보가 선거구 유권자의 입장을 대변할 동기가 약하다. 특히 당내 결정이 제도화되지 않은 정당에서는 공천권자가 자신에게 충성하는 의원들에 높은 순위를 배정하거나 자신의 지대추구 권한의 일부를 배분하여 의원들의 충성을 확보한다. 의원들은 자신에게 권한을 위임한 유권자를 정책적으로 대변하지 않고, 공천권을 행사하는 지도부에 충성한다. 따라서 폐쇄명부 비례대표제는 당내 차원 대표성을 저하시킨다.

부분개방형(ordered open list) 명부는 완전개방 명부와 폐쇄명부의 단점을 보완하기

위해 만든 제도이다. 유권자는 명부에 표시된 정당 또는 후보를 선택해서 투표할 수 있으며, 당선에 필요한 최소득표 기준 이상을 얻은 후보는 순위가 낮더라도 자력으로 당선된다. 당선 최소득표 기준 이상을 확보한 후보의 잉여 표는 정당 표와 합산되어 명부의 후보순위에 따라 차례로 이양된다. 부분개방 명부는 후보들이 개인 표만 추구하거나 정당에만 충성할 동기를 억제한다.³⁾ 부분개방 명부에서는 정당을 위해 일하는 후보들이 높은 순위를 얻을 수 있다. 동시에 자력당선이 가능하므로, 기능집단이나 지역단체의 조직 표를 얻을 수 있는 후보가 유리하다. 따라서 개인 표를 촉진하는 완전개방 명부나 유권자에 봉사할 동기를 약화시키는 폐쇄명부에 비해, 부분개방 명부 비례대표제는 당내 차원 대표성을 향상시킨다.

IV. 선거제도 개혁방안

1. 당간 차원 대표성 증진 방안

2019년에 준연동형 비례대표제가 도입되자, 선거 전문가들도 이해할 수 없을 정도로 의석배분 방식이 복잡하다는 비판을 받았다. 준연동형 비례대표제가 이처럼 복잡한 이유는 동시에 충족시킬 수 없는 여러 목표를 억지로 충족시키기 위해 만들어졌기 때문이다. 준연동형 비례대표제를 설계한 4+1 협의체는 ① 지역구 의석수를 줄이지 않으면서, ② 전체 의석수를 늘리지 않으면서, ③ 초과의석을 발생시키지 않으면서 ④ 군소정당의 의회 진입을 촉진시키면서, ⑤ 지역구 경쟁력이 강한 정당도 비례대표 의석을 차지할 수 있는 제도를 원하였다. 4+1 협의체에 참여한 정당 모두 첫 번째 세 조건에 동의하였다. 그러나 다섯 조건을 동시에 충족시키는 것은 불가능하다.

준연동형 비례대표제가 정상적으로 운영될 경우, 이 제도는 병립형 선거제도에 비해 군소정당 의석수를 두 배 정도 증가시킬 수 있다. 따라서 조건 ④를 어느 정도 충족시킨

3) 일반적으로 당선 최소득표 기준으로 드롭 쿼터(Droop quota)가 사용되나, 당선 최소득표 기준이 높아질수록 자력당선 가능성이 낮아지고 당원이 결정한 명부순위가 당락에 더 큰 영향을 미친다. 따라서 후보는 일반 유권자보다 당원에 충성하는 것이 더 유리하다.

다. 그러나 지역구 경쟁력이 강한 정당들이 비례대표 의석을 얻는 것을 어렵게 하여, 조건 ⑤를 충족시키지 않는다. 준연동형 비례대표제의 30석 캡 제도는 연동형 의석을 30석만 배분한 후, 정당득표율에 따라 17석의 병립형 의석을 모든 정당에 배분하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 지역구 경쟁력이 강한 정당이 50% 정도의 정당득표율을 얻는다고 하더라도 이 정당이 확보할 수 있는 비례대표 의석은 8·9석에 불과하다.

지역구 경쟁력이 강한 정당들이 위성정당을 만들 경우, 병립형 제도와 마찬가지로의 결과가 초래된다. 이럴 경우, 조건 ⑤는 충족되나 조건 ④가 충족되지 않는다. 위성정당 창당 없이 조건 ③, ④, ⑤를 모두 충족시키기 위해서는 지역구 의석수를 대폭 줄이고 비례대표 의석수를 대폭 늘리거나(조건 ① 미충족), 비례대표 의석수를 지역구 의석수만큼 늘려 전체 의석수를 증가시켜야 한다(조건 ② 미충족). 그러나 지역구 의석수를 줄이는 방안은 의원들의 반대로 실현되기 어렵고, 전체 의석을 늘리는 방안은 유권자의 반대에 부딪쳐 실현되기 어렵다. 4+1 협의체는 조건 ①, ②, ③을 충족시킬 수 있는 준연동형 비례대표제를 채택했으나, 조건 ④와 ⑤를 동시에 충족시킬 수는 없었다. 위성정당 출현으로 조건 ⑤는 실현되었으나 조건 ④는 실현될 수 없었다.

그렇다면 위성정당 설립을 금지하면, 조건 ④는 어느 정도 실현될 수 있는가? 4+1 협의체가 기대했던 것처럼 준연동형 비례대표제가 다당체제를 촉진하여 협치의 풍토를 형성할 것인가? 위성정당 없이 선거가 치러지면 군소정당들은 병립형 제도에 비해 두 배 정도의 의석을 얻을 수 있다. 그러나 비례대표 의석수가 47석에 불과하기 때문에, 군소정당들은 연동형 제도에서 얻을 수 있는 의석의 절반도 얻기 힘들다. 예컨대, 군소정당들이 얻은 득표율의 합이 30%일 경우, 연동형 제도에서는 군소정당들이 90석을 얻을 수 있는 반면, 준연동형 비례대표제에서는 40석도 얻기 어렵다. 한국에서 군소정당들이 30%도 득표하기 어렵다는 점을 감안하면, 두 주요 정당이 지배하는 다당체제가 유지될 가능성이 높다. 따라서 기존의 두 주요 정당들 중 한 정당이 중위정당의 지위를 차지할 가능성이 높다. 당간 차원 대표성을 극대화하기 위해서는 두 주요 정당 사이의 온건한 정당이 중위정당의 지위를 차지하는 다당체제가 형성되어야 한다. 이러한 다당체제가 산출되기 위해서는 준연동형 비례대표제보다 비례성이 높은 선거제도를 채택할 필요가 있다.

2. 당내 차원 대표성 증진 방안

당내 차원 대표성을 증진시키기 위해서는 대리인이 자신의 이익을 추구하기 때문에 발

생하는 대리손실(agency loss)을 최소화해야 한다. 대리손실은 두 가지 방법으로 방지할 수 있다(Strøm 2000). 첫 번째 방법은 주인과 같은 가치와 이해를 가진 대리인을 사전적(ex ante)으로 선정하는 것이다. 두 번째 방법은 대리인이 자신의 이익을 추구하지 않도록 사후적(ex post)으로 감시·감독하는 것이다. 두 방법 중 사전적 방식이 더 효과적이다. 주인과 뜻을 같이 하는 대리인을 선발하면, 대리인이 자신을 위해 일해도 주인의 뜻을 대변하므로 대리인 문제의 발생을 효과적으로 억제할 수 있다. 따라서 사회의 다양한 기능집단들이 단체 내부에서 자신들의 대리인을 선발하거나, 이들이 직접 선택한 대리인들로 의회를 구성할 때, 대리인 문제의 발생 가능성은 줄어든다. 그러나 사전적 방식이 대리인 문제를 완전하게 해결하지는 않는다. 왜냐하면 사전적 방식으로 대리인을 선발할 경우에도, 대리인은 자신에게 위임된 권한을 자신을 위해 사용할 가능성이 있기 때문이다.⁴⁾ 따라서 사전적 선발 방식은 사후적 방식에 의해 보완될 필요가 있다. 본 논문은 대리인 문제를 방지하기 위한 사전적 선발 및 사후적 감시 방안을 제안한다.

1) 정당 명부 구성 및 후보순위 결정

본 논문이 제안한 당내 후보선발 방식은 기능집단 후보와 당원추천 후보를 선발한다. 기능집단들은 자신을 대변할 후보를 투표로 결정하고 후보들이 얻은 득표수에 따라 후보 명단을 작성하고, 자신들이 지지하는 정당에 명단을 제출한다. 명단에는 단체의 규모에 따라 다수 후보가 포함될 수 있다. 그러나 특정인의 당선을 위한 단체들이 급조될 수 있고, 구성원들의 의견을 민주적으로 수렴하지 않는 단체들도 후보를 낼 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이러한 단체들의 의회진입을 어렵게 하는 방안들을 고려할 필요가 있다. 예컨대, 공천관리위원회의 심사를 통해 투명하고 민주적인 의사결정 제도를 구비하고 일정 기간 동안 지속적으로 운영해 온 사회집단들에게만 당내 후보 자격을 부여하거나 가산 점을 부여할 수 있다. 이와 동시에, 비교적 높은 수준의 실질적 봉쇄조항을 설치할 경우, 급조된 군소집단 후보의 진입을 억제하는 효과를 얻을 수 있다.

기능집단 대표들은 소속 집단의 이익만 대변할 가능성이 높으므로, 이들의 이해를 조율하고 당의 공공정책과 더 나아가 국가의 공공정책을 입안할 경제, 외교, 교육, 사법 영역의 전문가 집단이 필요하다. 이러한 후보는 이념단체 및 시민단체 대표를 포함한다. 이러한 후보는 기능집단의 조직 표를 확보하기 어려우므로 당원들의 추천을 통해 선발하고

4) 미셸즈(Michels 2016)는 대의민주주의를 포함한 모든 조직은 결국 지도자 계급(leadership class)에 의해 통치된다는 과두제의 철칙(iron law of oligarchy)을 제시하였다.

공천관리위원회의 후보자 검증을 거쳐 후보목록에 포함된다.⁵⁾ 당원 추천에 참가하고 싶은 유권자는 자신이 후보를 추천하는 정당에 가입해야 한다. 당원추천 대표들은 기능집단 대표들의 다양한 이해관계를 조율하고 당이 추구하는 가치와 이념적 정체성을 정립한다.

기능집단 후보들과 당원추천 후보들은 하나의 명단에 포함되어 정당명부에서의 순위 결정투표에서 서로 경쟁한다. 기능집단 대표를 선발한 집단 구성원들이 정당명부 순위 투표에 참여하기 위해서는 자신이 소속된 집단을 대표하는 정당에 가입해야 한다. 기능집단 대표들과 기성 당원들은 투표로 후보들의 순위를 결정한다. 이 방식은 당원 수를 증가시키고 당원들의 권한을 강화시킨다. 당 전체 후보들의 순위가 결정되면 후보들은 8인 정도의 중대 선거구 3곳에 출마를 신청한다. 각 선거구 명부에서의 후보순위는 전체 명부의 후보 순위에 따라 결정된다. 출마 신청이 끝나고 각 선거구에서 순위가 발표되면, 후보들은 당선 가능성이 가장 높은 선거구를 선택한다.

전술한 후보선발 제도는 일종의 사전적 대리인 문제 해결 방식으로, 주인과 가치를 공유하거나 신뢰할 수 있는 대리인을 선정하기 위해 고안된 방식이다. 이러한 사전적 방식은 대리인이 임무수행을 제대로 하는가를 감시하고 임무성과를 보고받는 사후적 감시제도에 의해 보완된다. 국회에 진입한 단체대표들은 주기적으로 열리는 소속단체의 회합에서 자신의 의정활동 내용을 공개하고, 단체 구성원들은 단체의 이익을 도모할 수 있는 입법의회를 집단 대표에게 전달한다. 만약 집단 대표가 자신들을 대변하는 입법 활동을 불성실하게 수행한 경우, 집단 구성원들은 다음 선거에서 대리인을 교체한다. 이러한 사후적 처벌방식은 대리인으로 하여금 자신을 선발한 단체의 이익을 대변할 동기를 증가시킨다.

2) 명부유형, 선거구 크기와 봉쇄조항

본선에서의 후보선발은 부분개방 명부를 사용한다. 유권자는 명부에서 정당과 후보 중 하나를 선택한다. 유권자가 둘 모두를 선택한 경우 후보 투표로 간주되어, 선택된 후보는 한 표를 얻게 된다. 명부에는 정당 이름과 후보 이름뿐만 아니라 후보가 대표하는 기능집단 이름 및 국민추천 후보의 전문분야를 명기한다. 따라서 이 명부를 사용할 경우, 후보를 잘 모르는 유권자들도 정당투표 또는 단체투표를 통해 자신의 가치나 직업적 이해를 대변

5) 열린민주당은 일반 유권자도 추천에 참가하는 국민추천 방식을 사용하나, 본 논문은 당의 정체성과 부합하는 후보를 선발하고 정당의 역할을 강화시키기 위해 추천할 후보의 소속 정당에 가입한 유권자만 추천자격을 얻는 방안을 제안한다.

히는 후보를 선택할 수 있다. 유권자들이 정당 또는 후보에게 행사한 표는 일단 정당표로 합산되고, 봉쇄조항을 충족시킨 정당 간 득표 비율에 따라 의석을 배분한다. 정당 간 의석 배분은 세 가지 방식을 활용할 수 있다. 각 방식은 장단점이 있다.

첫 번째 방식에서는 전국득표율을 선거구에 일률적으로 적용하여 선거구 의석을 배분한다. 이 방식은 지역집중적인 의석배분을 효과적으로 방지할 수 있다는 장점이 있다(김종갑 2011). 그러나 이 방식을 폐쇄명부에서는 고려해볼 만하지만, 개방형 명부에서는 표의 등가성을 훼손하는 결과가 초래될 수 있다. 예컨대, 영남 지역에서 호남 정당 후보가 영남 정당 후보보다 훨씬 더 적은 표를 얻어도 호남 후보는 당선되고 영남 후보는 탈락할 수도 있다. 뿐만 아니라, 전국수준에서는 봉쇄조항을 통과하지 못한 정당이 선거구 수준에서는 봉쇄조항을 통과할 수도 있다.

두 번째 방식에서는 전국득표율을 기준으로 정당들에 의석을 먼저 배정한 후, 각 정당이 얻은 의석을 선거구 별로 배분한다. 이러한 복층형(two-tier) 의석배분 방식에서는 작은 선거구를 활용하여 유권자들의 짧은 명부에서 후보를 선택할 수 있도록 도와준다.⁶⁾ 대신 큰 선거구에서의 투표결과를 기준으로 정당 간 의석을 배분하여 비례성이 높은 의석 배분을 할 수 있다. 그러나 정당들이 얻은 의석을 선거구 별로 배분하는 방식이 복잡하고 이 과정에서 초과의석이 발생할 수도 있다.

세 번째 방식에서는 정당의 선거구 득표율에 따라 선거구 의석을 배분한다. 이 방식은 간단명료하므로 유권자들이 이해하기 쉽다. 이 방식은 지역집중적인 투표를 약화시키는 효과가 첫 번째 방식만큼 크지 않다. 그럼에도 불구하고, 이 방식 역시 비례적으로 의석을 배분하므로 병립형 선거제도에 비해 지역정당들은 상대지역에서 의석수를 증가시킬 수 있다.⁷⁾ 본 논문은 세 의석배분 방식들 중 세 번째 방식을 제안한다. 그 이유는 첫 번째 방식과 두 번째 방식은 이들이 가지고 있는 단점에 비해 장점이 크지 않기 때문이다. 선거제도는 간단명료할수록, 유권자의 선호가 왜곡되지 않고 선거결과로 나타난다. 따라서 정당의 선거구 득표율에 따라 선거구 의석을 배분하는 간단명료한 세 번째 방식을 제안한다.

6) 혼합형 비례대표제는 작은 선거구에서 한 명을 선발하는 일종의 복층형 방식의 일종이다. 작은 선거구에서도 여러 명을 선발하는 복층형 제도는 의석조정(adjustment-seats) 방식과 잉여표 이양(remainder-transfer) 방식이 있다(Lijphart 1994).

7) 선거제도의 비례성은 지역구도에는 영향을 미칠 수 있어도 지역주의에는 영향을 미치지 않는다(김영태 2001; 김욱 2003; 정준표 2014; 문우진 2019a). 지역주의에 영향을 미치는 것은 당내 후보선발 방식이다. 즉 지역대표와 기능대표 중 누구를 선발하는가가 지역주의에 영향을 미친다.

선거구 크기와 봉쇄조항은 어떠한 정당이 의회에 진입하는가에 영향을 미친다. 한국에서는 유력한 대선 후보를 추종하는 세력 또는 공천불복 세력들이 총선 직전에 창당한 정당들이 5% 이상을 득표한 사례가 적지 않다. 따라서 선거구 크기가 지나치게 크거나 봉쇄조항이 지나치게 낮은 경우, 소지역주의 정당이나 인물정당이 난립하고 이들이 서로 이합집산하면서 정당체제를 불안정하게 할 수 있다. 뿐만 아니라, 이러한 정당들이 중위 정당의 지위를 차지하게 되면, 이들에게 지나치게 큰 입법 권한이 부여된다. 따라서 최소 5% 정도의 봉쇄조항을 설치하여 인물정당과 소지역주의 정당들의 난립을 방지할 필요가 있다. 각 선거구에서 8인 정도를 선발하면 실질적 봉쇄조항이 7% 정도가 된다(문우진 2019a). 따라서 기존 소선거구들을 통합하여 평균적으로 8인을 선발하는 선거구를 제안한다.⁸⁾

3. 지역주의와 정치양극화 억제 및 대통령 권한 약화 효과

문우진(2018)에 의하면, 지역주의 투표 행태를 약화시키기 위해서는 정당들이 선명한 정책대결을 해야 한다. 정당들이 정책대결을 할 경우, 유권자들의 투표결정에서 지역주의보다 정당들의 정책적 입장 차이가 더 중요하게 작동한다. 본 논문이 제안한 후보선발 방식은 지역대표가 아닌 기능집단 대표를 선발한다. 후보들이 자신이 대변하는 기능집단의 이익을 정책적으로 대변하면, 유권자 투표결정에서 지역적 이익보다 자신이 속한 집단의 기능적 이익이 더 중요해진다. 따라서 본 논문이 제안한 후보선발 방식은 지역주의 투표를 약화시킨다.

두 주요 정당의 독점체제는 한국에서 정치 양극화를 심화시키는데 기여했다. 국회선진화법이 통과되기 이전에는 여대야소 상황에서 동물국회가 초래되거나 여소야대 상황에서 식물국회가 초래되었다. 국회선진화법이 통과된 이후에는 다수당이 3/5 의석을 얻지 못하면 식물국회가 초래된다. 반면 민주당이 180석을 얻게 된 21대 국회에서 여당 독주가 강화되었다. 견제력을 상실한 야당은 정치공세에 집중할 수밖에 없게 되었고 여야 간 불신과 증오가 증가하면서 양당 간 적대정치(adversary politics) 상황이 심화되고 있다.⁹⁾

8) 벨기에, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 스페인, 포르투갈과 같은 민주주의 국가들이 한 선거구에서 6-10명 정도를 선발한다.

9) 파이너(Finer 1975)는 1970년대 영국 보수당과 노동당의 비타협적 대치 상황을 적대정치라 불렀다.

다당체제에서 온건한 정당의 중위정당의 지위를 확보하게 되고 다수결 입법규칙을 사 용하게 되면, 적대정치 상황을 억제할 수 있다. 이럴 경우, 온건한 중위정당과 여당이 각각 의제설정자와 거부권행사자 역할을 담당하게 되어 입법적 교착이 감소한다. 뿐만 아니라, 중위정당과 여당의 사이에 있는 입법결과가 초래되어 양당체제에 비해 야당도 수용할 수 있는 온건한 입장이 채택된다. 따라서 입법적 교착은 감소하고 협력적 입법 가능성은 증가한다.

본 논문의 개혁방안은 또한 대통령 권한을 약화시킨다. 본 논문의 방안은 대선, 총선, 지방선거가 서로 다른 방식과 서로 다른 차원에서 전개되도록 도와준다. 대선에서 유권자 들은 후보들의 공공정책 방향, 이념적 가치 및 국정 운영능력을 보고 투표한다. 대선은 승자독식으로 치러지므로 주요 두 정당 간 양자대결이 될 가능성이 높다. 총선에서 유권 자들은 자신의 기능적 이익을 대변하는 후보에 투표한다. 총선은 비례대표제로 치러지므 로 입법부 권력은 군소 정당들에게도 분산된다. 지방선거에서 유권자들은 충실한 지역 일꾼을 선택한다. 세 종류의 선거가 이처럼 서로 다른 방식과 서로 다른 차원에서 치러질 경우, 한 정당이 행정부, 입법부, 지방권력을 독점하기 어렵다. 뿐만 아니라, 본 논문이 제안한 당내 후보선발 방식에서는 기능집단이 자신의 대표를 직접 선발하기 때문에 대통 령이 공천권 행사를 통해 여당 의원들을 장악하기 어렵다.

VI. 결론

본 논문은 선거제도 개혁방안 설계를 위한 개념적 준거틀로 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성이라는 개념을 제시하였다. 당간 차원 대표성이 높은 체제는 지배적인 다수가 형성되었을 때는 다수의 입장을 반영하고 그렇지 않을 경우 다수와 소수의 입장 중 다수 의 입장을 상대적으로 더 반영하는 입법결과를 효율적으로 산출한다. 당내 차원 대표성이 높은 체제에서는 시민사회의 다양한 기능집단을 대표하는 의원들이 정책대변 기능을 충 실하게 수행한다. 본 논문은 정부형태와 선거제도 및 입법규칙의 서로 다른 조합에 따라 다수와 소수의 이익균형이 달라진다는 사실을 보여주었다. 본 논문은 당간 차원 대표성을 극대화시킬 수 있는 정치제도로 다수결 입법제도와 비례대표제가 조합된 대통령제를 제

안하였고, 당내 차원 대표성을 증진시킬 수 있는 방안으로 상향식 당내 후보 선발 및 순위 결정 방식을 제시하였다. 본 논문은 이러한 개혁방안이 어떻게 지역주의 투표와 정치양극화 현상을 억제하면서 대통령 권한을 약화시킬 수 있는가에 대해 설명하였다.

본 논문의 분석은 정치권 일각에서 제기되는 대통령 권한 약화를 위한 개혁의 필요성에 대한 함의를 제공한다. 의회제는 제도적 견제장치가 없는 직렬적 권한위임 구조를 가졌기 때문에(Strøm 2000), 양당 의회제는 삼권분립 체제인 대통령제보다 행정부에 더 막강한 권한을 부여한다. 한국 대통령의 권한이 막강한 이유는 한국의 정부형태가 대통령제라서가 아니라 의회제의 요소를 가지고 있기 때문이다(문우진 2013). 한국에서는 의회제에서와 같이 행정부도 법안을 발의할 수 있으며, 예산안 편성권은 행정부가 독점한다. 대통령이 다수여당을 장악할 경우 행정부의 의제설정 권한을 의회가 견제하기 어렵다(문우진 2013).

의회제는 한국 정치 현실과 조응하지 않는 제도이다. 정당들이 정책대결을 하지 않는 한국과 같은 국가에서 다당체제가 형성되면, 정당의 이합집산으로 어떤 정부가 형성될지 예측하기 어렵다. 대통령제에서는 국민들이 행정부 수반을 직접 선발하나, 다당 의회제에서는 행정부가 정당들의 교섭에 따라 구성되므로 여론을 반영하지 않는 연합정부가 형성될 수 있다. 정책적 유사성이 없는 정당들이 연합정부를 형성하면, 정부 내에서 입법적 교착이 발생할 가능성이 크고 안정된 정부를 유지하기 어렵다. 본 논문이 제안한 개혁안에 의하면, 정부형태의 변경 없이도 대통령 권한을 약화시킬 수 있다. 명부 비례대표제로 인해 여당이 중위정당 지위를 차지할 수 없게 되고(㉔)체제 형성), 상향식 후보선발 방식으로 인해 대통령의 여당 장악력이 약화되면, 행정부의 의제설정 권한은 약화된다.

본 논문이 제시한 개혁안의 한계로 다음과 같은 문제들이 지적될 수 있다. 첫째, 기능집단 대표들이 공공정책 수립에 필요한 “역량”이 있는가의 문제이다. 그러나 지식과 전문성 못지않게 대리인에게 필요한 역량은 자신을 선발한 단체의 이익을 충실하게 대변할 수 있는 능력이다. 뿐만 아니라, 콩도르세(Condorcet)가 배심원 이론(Jury Theorem)을 제시한 이후, 많은 연구들이 소수 엘리트보다 다양성을 가진 집단이 더 나은 결정을 할 수 있다는 사실을 보여주었다(Landmore and Elster 2012; Surowiecki 2004).¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고, 기능집단 대표들이 공공정책 수립에 소극적일 가능성을 배제할 수 없다. 따라

10) 콩도르세는 일정한 가정 하에서 한 명의 판사보다 배심원 집단이 더 정확한 결정을 할 수 있다는 사실을 수리모형을 통해 증명하였다. 철인왕(philosopher king) 통치가 가장 바람직하다는 플라톤(Plato 1991)의 시각은 지도자의 지식과 성품을 중시한다. 반면 아리스토텔레스(Aristotle 1981)는 현자의 결정보다 다수의 결정이 더 나을 수 있다는 입장을 제시한다.

서 본 논문의 개혁안은 당원추천 후보선발 방식을 통해 공공정책 수립에 필요한 전문가 집단을 선발한다.

둘째, 본 논문 개혁안의 실현 가능성 문제가 지적될 수 있다. 개혁안이 국회에서 통과되기 위해서는 지역구 의원들의 지지가 필요하다. 그러나 지역구 의원을 기능집단 대표로 교체하는 개혁안이 지역구 의원들의 동의를 얻기 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고, 본 논문이 제안한 명부 비례대표제는 전체의원 수를 조정할 필요가 없다는 점에서 혼합형 비례대표제보다 유리하다(조성대 2003). 뿐만 아니라, 주요 정당의 지역구 의원들이 개혁안을 지지하지 않더라도, 준연동형 비례대표제로 인해 출현하는 신생 군소정당 또는 지역구 의석을 확보하기 어려운 기성 군소정당이 개혁안의 후보선발 및 순위결정 방식을 채택할 수 있다. 만약 이러한 정당들이 개혁안 방식을 통해 당세를 확장할 수 있다면, 주요 정당들도 개혁안의 당내 비례대표 후보선발 방식을 채택할 수 있을 것이다. 동시에 국민들이 개혁안을 통해 선발된 기능집단 대표의 의정활동을 기존의 정치 엘리트 출신 의원들의 의정활동을 더 높게 평가한다면, 기능집단 대표의 확대 또는 더 나아가 지역구 의원의 전면 교체를 요구하는 여론이 형성될 수 있다.

1928년 영국에서 도입된 동등한 투표권(equal franchise)이 도입되기 전에는 투표권을 세금도 내지 않는 무산계급에게 허락한다는 생각은 규범적인 정당성을 얻기 어려웠다. 그럼에도 불구하고, 기성 정당들은 당세 확장을 위해 이 제도를 채택했다. 당간 차원 대표성과 당내 차원 대표성 증진을 목표로 하는 본 논문의 개혁안은 국민 다수가 동의할 수 있는 규범적 정당성을 가지고 있다. 뿐만 아니라, 인지도와 전문성이 높은 현직 의원들이 당원추천 후보나 시민단체 대표로 당선될 가능성은 열려있고, 조직력과 인지도를 갖춘 현직 의원들이 직능단체 후보의 대리인으로 출마할 경우 많은 조직 표와 개인 표를 확보할 수도 있다. 따라서 개혁안이 기존 정당의 당세확장과 현역의원들의 재선에 유리할 수 있다는 믿음이 확산되고 개혁안 도입을 지지하는 여론이 형성된다면, 본 논문의 개혁안은 다수 의원의 지지를 얻을 수도 있을 것이다.

참·고·문·헌

- 강원택. 2003. “바람직한 선거제도의 개혁 방안.” 『한국정당학회보』 2-2. 5-21.
- 김만흠. 2011. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개편: 개편 논란과 새로운 대안.” 『한국정치연구』 20-1. 235-257.
- 김영태. 2001. “독일연방의회 선거체계의 제도적 효과: 한국 선거체계 개혁에 주는 시사점을 중심으로.” 『국제정치논총』 41-3. 279-296.
- _____. 2003. “통치성 제고를 위한 국회의원 선거제도 개선방안.” 『한국정당학회보』 2-2. 41-60.
- 김용복. 2004. “한국선거와 비례대표제의 적실성.” 『한국정당학회보』 3-1. 31-61.
- 김 욱. 2002. “정책정당 발전을 위한 외부적 요인: 선거제도를 중심으로.” 『한국정당학회보』 1-1. 25-46.
- _____. 2003. “제17대 국회의원선거에 있어서 바람직한 정책대결 유도방안: 선거제도 개혁 방안을 중심으로.” 『선거관리』 49. 12-24.
- 김종갑. 2011. “지역주의 완화를 위한 선거제도 개혁방안.” 『선거연구』 2. 51-74.
- _____. 2014. “승자독식의 선거제도 개혁을 위한 대안 모색.” 『선거연구』 5. 143-167.
- _____. 2015. “국회의원 선거제도 개혁과 권역별 비례대표제의 한국적 적용방안.” 『선거연구』 6. 119-146.
- 문우진. 2007. “대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계: 정치거래 이론과 적용.” 『한국정치학회보』 41-3. 5-31.
- _____. 2013. “한국대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권행사자 이론.” 『한국정치학회보』 47-1. 175-201.
- _____. 2016. “한국 정치제도와 설계방향: 이론적 접근.” 『현대정치연구』 9-1. 41-73.
- _____. 2018. 『한국 민주주의의 작동원리: 한국에서 다수는 어떻게 형성되는가?』 서울: 고려대학교 출판문화원.
- _____. 2019a. “한국 선거제도 설계방향: 슈거트(Shugart) 모형의 비판적 검토와 개혁방안.” 『한국정치학회보』 53-4. 101-128.
- _____. 2019b. “선거제도의 구성요소와 소득불평등: 선거공식, 비례대표성, 명부유형의 기계적·행태적 효과.” 『한국정당학회보』 19-1. 65-102.
- _____. 2020a. “권력분산 제도는 한국 민주주의의 무엇을 바꿀 수 있는가?: 거부권행사자 모형 분석.” 『한국정당학회보』 19-1. 97-127.
- _____. 2020b. “다당체제 대통령제에서의 입법적 협력과 정치제도: 거부권행사자 이론 및 게임 이론 분석.” 『한국정치연구』 29권 3호. 93-121.
- 신명순·김재호·정상화. 2000. “시물레이션(Simulation)분석을 통한 한국의 선거제도 개선방안.” 『한국정치학회보』 33-4. 165-183.
- 정준표. 2014. “독일선거제도 : 작동 원리와 한국선거에의 적용 가능성.” 『한국정치학회보』 48-2.

- 29-56.
- 조성대. 2014. “선거제도 개혁의 방향과 대안에 대한 소고.” 『선거제도개혁정책토론회 자료집』. 국회입법조사처.
- 홍완식. 2006. “지역구도 타파를 위한 선거구제 개편에 관한 헌법적 쟁점.” 『공법학연구』7-2. 25-54.
- Aristotle. 1981. *Politics*. New York: Penguin Classics.
- Boxell, Levi, Matthew Gentzkow and Jesse M. Shapiro. 2020. “Cross-Country Trends in Affective Polarization.” Stanford University. Working Paper.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Finer, S. E. 1975. *Adversary Politics and Electoral Reform*. London: Anthony Wigram.
- Hobolt, Sara, Thomas J. Leeper, and James Tilley. 2020. “Divided by the vote: Affective Polarization in the Wake of the Brexit Referendum.” *British Journal of Political Science*. (In Press).
- Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, and Sean Westwood. 2019. “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States.” *Annual Review of Political Science* 22. 129-46.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party.” *Party Politics* 1. No.1. 5-28.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landemore, H el ene and Jon Elster. 2012. *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. New York: Cambridge University Press.
- Lelkes, Yphtach. 2018. “Affective Polarization and Ideological Sorting: A Reciprocal, Albeit Weak, Relationship.” *The Forum* 16. No.1. 67-79.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Michels, Robert. 2016. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Martino Fine Books.
- Norris, Pippa. 1996. “Political Recruitment.” In *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, ed. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. New York: Sage Press.
- Plato. 1991. *The Republic*. New York: Vintage Books.
- Powell, G. Bingham Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale

- University Press.
- Reed, Steven R. and Michael F. Thies, 2001. "The Consequences of Electoral Reform in Japan." In *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* ed. Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg. New York: Oxford University Press, 380-403.
- Shugart, Matthew S. 2001. "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative." In *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* ed. Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg. New York: Oxford University Press, 25-51.
- Siavelis, Peter M. and Scott Morgenstern, 2008. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Surowiecki, James. 2004. *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few*. New York: Little Brown.
- Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research* 37, No.3, 261-89.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York and Princeton: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

투고일자: 2021년 2월 25일, 심사일자: 2021년 4월 27일, 게재확정일: 2021년 5월 12일

[Abstract]

Electoral System Reform Plans to Improve Interparty and Intraparty Representativeness: Who Should Represent Whom?

Moon, Woojin | Political Science at Ajou University

To design electoral reform plans, this article raised a question, who should represent whom in a representative democracy? This article presented the two concepts related to the question: interparty representativeness and intraparty representativeness. The representative system on an interparty dimension is defined as a system that efficiently adjusts the balance between majority and minority interests based on the size of a majority. The representative system on an intraparty dimension is defined as a system in which legislators compete with each other on policy issues to reflect the interest of the functional groups they represent. A veto player analysis of this article yielded a result that presidentialism with the List PR system and majoritarian legislative rules maximizes interparty representativeness. This system represents majority interests when a dominant majority is formed. Otherwise, it produces legislative outcomes that move towards the minority but still represent relatively more of majority interests. This article also argued that a bottom-up approach for intraparty candidate selection and determination of order on ballots could improve intraparty representativeness.

-
- **Keyword:** Interparty and Intraparty representativeness, balance between majority and minority interests, government forms, candidate selection methods

『선거연구』 발행에 관한 규정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회가 발행하는 『선거연구』(영문명칭은 “The Study of Election”으로 한다)에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

〈개정 2018.11.30.〉

제2조(『선거연구』의 발행) ① 『선거연구』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술연구논문을 수집하여 발행한다. 〈개정 2018.11.30.〉

② 『선거연구』는 매년 5월 31일 및 11월 30일, 연 2회 발행함을 원칙으로 한다. 〈개정 2018.11.30.〉

③ 발행인은 중앙선거관리위원회위원장으로, 편집인은 중앙선거관리위원회 선거연수원장으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13.〉

④ 『선거연구』는 종이 도서로 발행함을 원칙으로 하되, 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로도 발행할 수 있다. 〈개정 2018.11.30.〉

[제목변경 2018.11.30.]

제2장 편집위원회 구성 및 운영

제3조(편집위원회 설치) 『선거연구』에 게재할 논문의 편집 및 심사를 위하여 『선거연구』 편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다. 〈개정 2018.11.30.〉

제4조(편집위원회 구성) ① 편집위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. 〈개정 2014.1.17., 2018.11.30.〉

② 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 선거연수원장이 위촉하며, 임기는 2년으로 한다. 〈개정 2012.12.21., 2016.12.13., 2018.11.30.〉

1. 「고등교육법」에 따른 대학 및 그에 준하는 고등교육기관의 조교수 이상의 교원

2. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구기관 및 그에 준하는 연구기관의 전임연구원 이상인 연구원

3. 그 밖에 선거·정치제도에 관한 연구업적과 전문지식이 풍부한 사람

③ 편집위원회 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 선거연수원장이 위촉하되, 제2호에 해당하는 사람을 6인 이상 위촉하여야 한다. <개정 2014.1.17., 2018.11.30.>

1. 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원 또는 선거연수원 전임교수

2. 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

④ 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 편집위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 선거연수원 전임교수 또는 선거연수원 소속 공무원 중 1명을 『선거연구』 발행업무담당 간사로 지명할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

제5조(운영) ① 위원장은 편집위원회를 대표하며 편집위원회의 사무를 통할한다. <개정 2018.11.30.>

② 편집위원회는 『선거연구』에 게재할 논문 등에 관하여 게재 여부와 편집에 관한 사항을 심의·결정한다. <개정 2018.11.30.>

③ 위원장은 필요하다고 인정할 때 편집위원회 회의를 소집한다.

④ 편집위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 편집위원회의 소집이 불가능하고 긴급을 요하는 사항이 있을 때에는 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(수당 등 지급) 편집위원 중 제4조제3항제2호에 해당하는 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문 작성 및 제출

제7조(논문독창성) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다. <개정 2018.11.30.>

제8조(논문저작권) ① 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다. <개정 2018.11.30.>

② 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.

제9조(논문 공모 등) 선거연수원장은 『선거연구』에 게재할 논문을 공모하거나 특정인에 의뢰하여 논문을 수집할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

② 논문작성 및 제출 등 그 밖에 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다. <신설 2018. 11.30.>

제4장 심 사

제10조(심사의뢰) ① 편집위원회는 제출된 각 논문의 특성 등을 고려하여 심사에 적합하다고 인정되는 3인의 심사위원을 위촉하여 논문심사를 의뢰한다. 다만, 제9조에 따라 특정인에 의뢰하여 제출된 논문에 대해서는 심사를 면제할 수 있다.

② 심사위원에게는 예산의 범위에서 심사비를 지급할 수 있다.

제11조(심사위원 등 비공개) ① 논문 심사 시 심사위원에게는 논문제출자의 이름을, 논문제출자에게는 심사위원의 이름을 비공개로 한다.

② 논문의 심사결과는 편집위원회가 제시하는 양식에 따라 작성한다.

제12조(심사기준) 심사위원은 다음 각 호의 기준에 따라 심사를 한다.

1. 논문체계와 내용의 적합성
2. 연구내용의 독창성
3. 연구방법의 적절성
4. 논문구성의 논리성
5. 연구결과의 기여도
6. 참고문헌과 인용의 적절성

제13조(심사결과 보고 및 게재여부 결정) ① 심사위원은 제12조에 따라 심사한 후 그 결과를 편집위원회에 보고하고, 편집위원회는 심사결과를 반영하여 다음 각 호와 같이 결정한다.

1. 게재 : 수정 또는 보완할 필요가 없는 경우
2. 수정 후 게재 : 간단한 수정 및 보완이 필요한 때
3. 게재 유보 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때
4. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

② 편집위원회는 ‘수정 후 게재’ 또는 ‘게재 유보’ 결정을 받은 논문에 대해서는 제출자에게 기한을 정하여 수정·보완을 요구하여야 한다. 다만, 발행일정상 수정이나 보완이 불가능할 경우 요구하지 아니할 수 있다. <개정 2018.11.30.>

③ ‘수정 후 게재’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 위원장이 검토한 후 게재여부를 결정한다.

④ ‘게재 유보’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가

재심사를 통하여 게재여부를 결정한다.

제14조(결정결과 통보 등) ① 편집위원회는 논문게재여부에 대한 결정결과를 논문제출자에게 통보한다.

② 논문제출자는 제1항에 따라 통보받은 결정결과에 이의가 있는 때에는 결정결과를 통보받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. <신설 2018.11.30.>

③ 제2항의 신청이 있는 때에는 편집위원회는 지체 없이 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 즉시 해당 논문을 재심사하여 게재여부를 결정하고 논문제출자에게 통지해야 하며, 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 논문제출자에 통지해야 한다. <신설 2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제5장 (제15조부터 제17조까지의 규정) 삭제 <2018.11.30.>

제6장 보칙

제18조(비밀유지의무 등) 편집위원, 심사위원 및 간사는 논문심사과정에서 알게 된 논문심사와 관련된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제19조(연구윤리) ① 『선거연구』 논문제출자, 편집위원 및 심사위원은 논문제출, 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하기 위하여 선거연수원장이 정하는 연구윤리규정을 준수해야 한다. <개정 2018.11.30.>

② 삭제 <2018.11.30.>

[제목변경 2018.11.30.]

제20조(위임 규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 『선거연구』 발행에 관하여 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) 선거관리위원회 기관지편집위원회규정은 이를 폐지한다.

부칙 <제401호, 2012.12.21>(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2013년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑫까지 생략

⑬ 『선거연구』 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 및 제4조제2항 중 “법제기획관”을 각각 “선거정책실장”으로 한다.

⑭부터 ⑳까지 생략

제3조 및 제4조 생략

부 칙 〈제414호, 2014.1.17〉

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

부 칙 〈제444호, 2016.12.13〉(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑥까지 생략

⑦ 「선거연구」 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 하고, 제4조제2항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 한다.

⑧ 생략

부 칙 〈제472호, 2018.11.30.〉

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

『선거연구』 연구윤리규정

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회에서 발행하는 학술지 『선거연구』에 게재할 논문과 관련한 연구윤리의 원칙과 기준을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 규정은 『선거연구』에 제출한 논문의 편집 및 심사와 관련한 일체의 행위에 적용한다.

제3조(연구부정행위 금지) ① 논문제출자는 고의 또는 중대한 과실로 “연구부정행위”를 해서는 안 된다.

② 연구부정행위는 다음 각 호와 같다.

1. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
2. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
3. “표절”이란 다른 사람의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구결과를 적절한 출처 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
4. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나, 게재 신청된 사실을 숨기고 『선거연구』에 게재 신청하는 것을 말한다.
5. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

③ 논문제출자는 제2항에 따른 연구부정행위를 방지하기 위해 논문 연구윤리 서약서를 제출해야 한다.

제4조(편집위원의 윤리) ① 편집위원은 제출된 논문이 게재여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문제출자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

② 편집위원은 논문제출자의 성별, 연령, 소속 기관, 개인적인 친분 등을 떠나 심사기준과 학문적 평가에 따라 제출된 논문을 공정하게 취급해야 한다.

③ 편집위원회는 제출된 논문의 게재여부가 결정될 때까지 논문제출자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.

제5조(심사위원의 윤리) ① 심사위원은 편집위원회에서 의뢰한 논문을 심사기준에 따라 성실하고 공정하게 심사해야 한다. 이 경우 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

② 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 하며, 특별히 필요한 경우를 제외하고 다음 각 호에 해당하는 행위를 해서는 안 된다.

1. 심사 중인 논문을 다른 사람에게 보여주는 행위
2. 심사 중인 논문의 내용에 관하여 다른 사람과 논의하는 행위
3. 논문이 게재되기 전에 그 내용을 인용하는 행위

제6조(연구윤리위원회 구성) ① 편집위원회는 연구윤리위원회를 구성하여 『선거연구』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 연구부정행위 여부를 심사하고 결정할 수 있다.

② 연구윤리위원회는 편집위원 5인 이상으로 구성되며, 편집위원회 위원장을 연구윤리위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)으로 하고, 위원은 위원장이 임명한다.

제7조(연구윤리위원회 조사) ① 연구윤리위원회는 제3조제2항에 따른 연구부정행위에 대한 제보, 보고 또는 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사해야 한다.

② 연구윤리위원회는 조사 대상자에게 충분한 소명 기회를 주어야 한다.

③ 연구윤리위원회의 조사와 심의는 조사를 시작한 날로부터 10일 이내에 마치고 편집위원회에 보고해야 한다.

④ 연구윤리위원회 위원 등은 연구부정행위에 대해 심사가 끝날 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

제8조(연구부정행위 결정 통보 등) ① 편집위원회에는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.

② 제1항에 따른 결정 통보에 이의가 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.

③ 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정하고, 그 결정을 지체 없이 논문제출자에게 통보해야 한다.

제9조(연구부정행위 제재) ① 편집위원회는 연구부정행위를 한 논문제출자에 대해 다음 각 호에 따른 제재조치를 취할 수 있다.

1. 4년간 단독 또는 공동으로 『선거연구』 논문게재 신청을 할 수 없다.

2. 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 『선거연구』 논문 목록에서 공식 삭제되며, 게재취소 사실을 선거연수원 홈페이지에 공지한다.
 3. 이미 지급된 원고료 등을 환수한다.
 4. 연구부정행위에 대해 한국연구재단에 통보한다.
- 제10조(위임규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 연구윤리에 관하여 필요한 사항은 편집 위원회에서 정한다.

부 칙

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

원고 작성 요령

I. 원고의 길이

1. 원고의 전체 분량은 200자 원고지 150매를 기준으로 하되, 최대한 200매를 넘지 못한다.
2. 국문 요약은 제목과 저자명, 소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다.
3. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문명, 소속을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

II. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문(로마자)의 제목, 저자, 국문 및 영문 요약, 주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
 ※ 논문명(제목), 저자, 초록, 주제어의 경우 반드시 국문과 외국어로 표기되어야 하되, 외국어 표기는 로마자 표기는 필수로 하며, 논문명과 저자명을 2종 이상의 외국어를 병기하는 것은 가능함.
2. 표지는 논문의 제목과 저자명, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I, 2, 3), (4), 가), (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우 쪽수)]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후

기재한다.

8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.

- 1) 글꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조)
- 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15, 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
- 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
- 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

III. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
 - 1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.
예) 홍길동(2020)은
 - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.
예) 무어(Moore 2020)는
 - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
예) (홍길동 2020), (Moore 2020)
 - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.
예) (홍길동 2020, 22)
 - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.
예) (홍길동 외 2020)

6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.

예) (홍길동 2020, 18; 허생 2020, 46)

7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2019.12.25.선고.○○다○○판결(결정)

8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2019.12.25.2005헌바○결정

IV. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로 배열한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.

2) 페이지는 숫자만 표기한다.

3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).

가. 저서

김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.

Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

나. 학술지 논문, 기명 기사

정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.

다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계학술대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” *International Science Association*, San Diego, U.S.A, September.

라. 학위논문

홍길동. 1995. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사학위 논문.

Doe, John. 1988. “The Social Banditry in Late Imperial China.” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

Nie, Norman H. Sidney Verba, and John R. Petrocik. 1993. “The Decline of Partisanship.” *Classics in Voting Behavior*. Richard G. Niemi and Herbert F. Wesiberg, eds. Washington D.C. Congressional Quarterly Inc.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직자본주의의 정치』. 261-309. 서울: 집현연구소.

바. 인터넷 자료이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5)

(2) 분량이 많은 경우, 인용부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다.

예를 들어, (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5). (1/10 Bar).

5. DOI(Digital Object Identifier)가 있는 학술지 논문의 경우 DOI 기재

V. 기타사항

1. 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스(Adam Smith)
4. 공모 논문은 심사를 통해 우리위원회가 발간하는 『선거연구』에 게재 예정이므로
 - 1) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.
 - 2) 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권재산권 양도는 중앙선거관리위원회와 우선 협의한다.

편집위원회(위원장 이하 가나다순)

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
김명정 강원대학교 교수
박명호 동국대학교 교수
박상철 영남대학교 교수
설규주 경인교육대학교 교수
이소영 대구대학교 교수
장성훈 선거연수원 전임교수
전학선 한국외국어대학교 교수
조소영 부산대학교 교수
지병근 조선대학교 교수
차재권 부경대학교 교수
최창수 사이버한국외국어대학교 교수

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

선거연구 (2021년 통권 제14호)

인 쇄 | 2021년 5월 24일

발 행 | 2021년 5월 31일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | (02)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212(Print)

ISSN 2765-3129(Online)

(비매품)