

발간등록번호

34-9761045-200018-10

등재후보학술지



ISSN 2287-5212

# 선거연구

*The Study of Election*

제12호 | 2020



公明選舉



중앙선거관리위원회

[www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr)



## 차례



- 여성대표성 확대를 위한 할당제의 의미와 한계: 5  
지역구선거를 중심으로 | 이정진
- 중증장애인의 선거권 배제에 대한 헌법적 고찰 | 이부하 29
- SNS 활동 및 학교 내 정치교육경험이 고등학생의 시민성에 미치는 효과 연구 53  
| 이창호·이윤주
- 기후와 투표 참여: 77  
한국의 미세먼지 문제가 선거에 미치는 효과 | 이재훈·박상훈
- 인도 선거제도에 관한 연구: 99  
비례대표제 도입 논의와 공정한 선거제도 시행 방안을 중심으로 | 이창규

## CONTENTS



- Implications and Limitations of the Quota System for Women's Representation: Focused on District Elections | Lee, Jeong-Jin 5
- Constitutional Consideration on Exclusion of Voting Rights for Severely Handicapped Person | Lee, Boo-Ha 29
- A Study on the Effect of SNS Activities and Political Education Experience in School on Civility of High School Students | Lee, Changho · Lee, Yoonju 53
- Climate and Electoral Participation: The Effect of Particulate Matter on Election in South Korea | Lee, Chae-Hoon · Park, Sanghoon 77
- A Study of Election System in India: Focusing on the Debate on the Introduction of Proportional Representation and the Implementation of a Fair Election System | Lee, Chang-Kyu 99

# 여성대표성 확대를 위한 할당제의 의미와 한계: 지역구선거를 중심으로\*

이정진 | 국회입법조사처

## + 국문요약 +

여성할당제는 여성의 정치 대표성을 확대하는 가장 효과적인 방법이지만 지역구 선거의 비중이 높은 한국의 경우 비례대표선거에 적용되는 여성 50% 할당은 한계가 있다. 프랑스와 멕시코 등 헌법과 선거법 개정을 통해 지역구선거에 여성할당 의무규정을 도입한 국가들에서 여성의원 비율이 크게 증가한 것은 지역구선거에서 여성할당제의 중요성을 보여준다. 이 논문에서는 해외 사례를 통해 지역구선거와 비례대표선거에서 여성할당제가 어떤 효과를 미치는지를 비교 분석하고 지역구선거의 비중이 높은 혼합 선거제도를 채택하고 있는 한국에서 여성의 정치대표성을 확대하기 위한 방안으로 비례대표제 확대, 지역구선거의 여성할당제 확대·강화, 비례대표 여성 의원의 재공천, 여성 정치인 발굴·육성 등을 제시하였다.

**주제어** | 여성할당제, 여성 정치대표성, 지역구선거, 남녀동수, 여성의원

\* 이 논문은 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2066657).

## I. 서론

그간 여성할당제는 한국사회에서 여성의 정치대표성을 확대하는 가장 효과적인 방안으로 인식되어 왔으며, 공직선거(국회와 지방의회 선거)에서 일정 수나 비율 이상의 여성 후보를 공천하도록 법으로 강제하는 방식을 통해 여성의원의 비율을 높이는 데 기여해왔다. 당헌이나 당규를 통해 정당 자율적으로 여성 후보를 공천하려는 노력도 보였지만 실제 공천 과정에서는 여성 후보의 공천비율이 당규의 기준에 못 미치는 경우가 많아 법을 통한 제도적 할당제에 비해 효과를 보기 어려웠다. 하지만 법률을 통한 할당제는 주로 비례대표선거에 적용되고 있으며, 지역구선거의 경우 총선에서는 권고조항에 그치고 있으며, 지방선거에서도 국회의원선거구 기준으로 기초와 광역을 합하여 1인 이상 의무추천에 그치고 있어서 비례대표의원 비율이 낮은 한국에서는 여성의원의 비율을 높이는 데 한계가 있다. 최근 이러한 문제의식으로부터 여성의원과 여성계를 중심으로 지역구선거에 여성후보 공천을 의무화하는 방안이나 남녀동수제를 도입하는 방안이 거론되고 있으며, 제20대 국회에 관련 법률안도 제출되었다.

하지만 지역구선거에 여성할당 의무규정을 도입하는 과정은 쉽지만은 않을 것으로 보인다. 정당의 자율성에 대한 침해, 남성 예비후보들에 대한 역차별, 여성 후보군의 부족 등을 이유로 정당이나 남성 정치인들의 반대가 예상되기 때문이다. 또한 유권자들 사이에서도 지역구선거에서 여성할당제를 확대하는 것에 대한 동의 여론이 높지 않다. 특히 젊은 층을 대상으로 공정성에 대한 관심이 높아지면서 여성 후보를 일정 비율 이상 공천하도록 할 경우 이미 지역에서 기반을 다져온 남성 예비후보자들에 대한 형평성에 어긋난다는 인식도 있는 것이 사실이다.

그렇다면 의무 할당제 외에 여성의 정치 대표성을 높일 수 있는 방안은 무엇인가? 특히 할당제가 정착되기 어려운 지역구 선거에서 보다 많은 여성 정치인이 입후보하고 당선될 수 있는 방법은 무엇인가? 학계나 유권자 대상 조사 결과는 정당에서 보다 많은 여성 후보를 공천하는 방안이 필요하다고 주장한다. 이론적으로나 윤리적으로 정당한 지적이다. 하지만 여성 정치인들이나 정당 관계자들은 제도적인 뒷받침이 없을 경우 정당 자율적으로 여성 후보를 확대하는 방안은 한계가 있다고 지적한다. 특히 지역구선거의 경우 제도적인 강제 없이 여성할당제를 강화하는 방안은 비현실적이라고 한다. 그렇다면 대안은 무엇인가? 필자는 이러한 문제의식에서 이 글을 작성하였다. 이하에서는 여성할당제의 의미와 할당제에 대한 인식을 살펴본 뒤 지역구선거에서 여성의원의 선출 비율을 높인

해외 사례를 통해 시사점을 도출함으로써 한국 선거제도하에서 여성의 정치 대표성을 확대할 수 있는 다양한 방안들을 검토하고자 한다.

## II. 여성할당제의 의미와 할당제에 대한 인식

여성할당제는 여성의 정치 대표성 확대를 목적으로 전 세계 104개국에서 실시되고 있으며,<sup>1)</sup> 의회에서 일정 수나 비율의 의석을 여성에게 할당하거나 공직선거에서 일정 비율 혹은 수의 후보를 여성으로 추천하는 방식으로 이루어진다. 할당제는 크게 헌법이나 법률로 규정하는 경우와 당헌·당규를 통해 정당 자율적으로 실시하는 방식으로 구분되는데 한국의 경우 두 방식 모두를 채택하고 있다. 대만은 헌법에 여성당선할당보장제도를 명시하고 있으며, 그에 따라 각종 선거에서 일정 비율 이상을 여성으로 선출해야 한다. 프랑스는 일명 빠리테법을 통해 지방선거와 하원 및 상원의원선거, 유럽의회의원선거에서 남녀 동수제를 채택하고 있다.<sup>2)</sup> 그 외 유럽의 많은 국가들은 정당의 당헌·당규로 여성할당제를 시행하고 있으며, 여성의원 비율이 40%를 상회하는 스웨덴이나 당규 개정 이후 여성의원 비율이 급속히 증가한 영국의 경우가 그 사례이다. 할당제를 도입한 국가들은 제도의 시행 이후 여성의원 비율이 늘어났으며, 1995년 제4회 UN 여성학대회에서도 할당제를 여성의 정치참여 확대를 위한 가장 효과적인 방법으로 제안한 바 있다.

하지만 할당제는 두 가지 한계를 갖는다. 첫째, 공정성 문제 혹은 역차별 담론이다. 프랑스의 경우 법률 개정을 통해 선출직 여성후보의 비율을 높이려는 시도에 대해 위헌 논란이 있었으며, 헌법 개정을 통해 선출직에 남녀가 평등하게 진출하도록 노력해야 한다는 선언적인 조항을 넣은 후에야 빠리테법 제정이 가능했다. 한국의 경우에도 지역구지방 의회의원선거에 할당제를 적용하는 공직선거법 개정 과정에서 남성에 대한 역차별이라는

1) IPU의 조사에 따르면 2020년 3월 현재 190개국 조사대상 가운데 104개국(54.7%) 의회에서 여성할당제를 채택하여 실시하고 있다. IPU 홈페이지, Compare Data on Parliaments, [https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield\\_is\\_electoral\\_quota\\_women&structure=any\\_\\_lower\\_chamber#map](https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_is_electoral_quota_women&structure=any__lower_chamber#map)(검색일: 2020.3.30).

2) 빠리테란 동등·동격·동률을 의미하며, 빠리테법이란 공직선거에서 남녀가 균등하게 50대 50의 비율로 공천받는다는 내용임을 암시한다(신용자·김영신 2000). 빠리테법은 정식 명칭이 「선거직에서의 남녀간 평등한 접근을 이루기 위한 법」으로 선거법의 일부 조항을 개정하는 것을 내용으로 하는 법률이다(이정진·김종갑 2020).

반대가 있었으며, 지역구국회의원선거에 할당제를 적용하는 문제에 대해서도 위헌논란이 발생할 가능성이 높다.

둘째, 지역구선거의 비중이 높은 한국의 선거제도에서 할당제를 통한 여성의 의회진출은 한계를 가진다. 할당제는 비례대표제와 친화성이 있으며, 지역구선거의 경우 할당제 도입에 대한 반대가 심해서 적용이 어려운 것이 사실이다. 프랑스의 경우 남녀동수제를 실시하는 대부분의 선거는 비례대표로 선출되는 의회선거로 위반 시 명부를 제출할 수 없다. 반면 지역구선거로 선출되는 하원의원선거의 경우 위반 시 국고보조금을 삭감하고 있으며, 상대적으로 제재 규정이 약하다. 한국의 경우에도 비례대표선거는 50% 여성할당제를 의무화하고 있는 반면 지역구선거는 권고조항이거나 할당 규정이 상대적으로 약하다. 이러한 두 가지 한계와 관련해서 이 절에서는 할당제 담론과 관련된 유권자 인식을 살펴보고 III절에서 선거제도와 할당제의 관계를 살펴보고자 한다.

한국은 현재 국회의원선거와 지방의회의원선거에 법률로 여성할당제를 실시하고 있다. 총선의 경우 비례대표후보의 50%를 여성에게 배정하되 홀수번호에 여성후보를 추천하는 것이 의무규정인 반면 지역구선거는 30%를 여성후보로 추천하도록 권고하고 있다. 지방의회의원선거의 경우 광역과 기초 모두에 적용되며 비례대표는 총선과 동일한 방식으로 할당제를 실시하고 있다. 지역구선거에서는 여성할당 30% 권고조항 외에 의무규정으로 국회의원선거구마다 광역과 기초를 합하여 최소 1명 이상의 여성 후보를 추천하도록 하고 있으며 이를 위반할 경우 해당 국회의원선거구에 출마한 모든 후보의 공천이 무효가 된다. 할당제는 여성의원의 수를 늘리는 데 긍정적인 영향을 미쳤으며, 총선의 경우 정당 명부식비례대표제의 도입과 여성할당제의 확대로 제17대 총선 이후 여성의원 비율은 크게 증가하였다.<sup>3)</sup> 지방선거의 경우에도 비례대표선거와 지역구선거에 할당제가 적용되면서 여성 후보자와 당선자의 수가 증가했다. 하지만 여전히 여성의원의 비율은 국회 17%, 지방의회 28%에 불과하다.<sup>4)</sup> 한국의 유권자들은 이러한 상황을 어떻게 인식하고 있는가? 고려대학교 불평등과 민주주의 연구센터의 유권자 인식조사에 따르면<sup>5)</sup> 한국 유권자들

3) 국회의원선거에 여성할당제가 도입된 것은 2000년으로 비례대표선거에서 후보의 30%를 여성으로 추천하도록 하였으며, 2004년 선거법 개정을 통해 비례대표 여성할당을 50%로 높였다. 이러한 제도의 변화로 인해 제16대 국회에서 16명이었던 여성의원은 제17대 국회에서 39명으로 2배 이상 증가했다.

4) 이 수치는 제20대 국회를 기준으로 한 것으로 제21대 총선 결과 여성 당선인은 전체의 19%로 다소 증가했다.

5) 고려대학교 불평등과 민주주의 연구센터(책임자: 권혁용)는 한국리서치와 공동으로 2018년 10월 20일부터 23일까지 4일에 걸쳐 전국에 거주하는 1,000명의 응답자를 대상으로 여성의 정치 대표성에 대한 입장을 설문조사했다. 설문은 휴대전화 문자와 이메일을 통해 진행되었으며 여성의원 비율, 여성할당제 확대에 대한 찬반의견, 여성 대표성 확대 방안에 대한 입장 등을 담고 있다.

〈표 1〉 지역구 국회의원선거 여성후보 30% 할당제 의무화에 대한 동의 여부

(단위: %)

	사례수 (명)	① 전혀 동의하지 않는다	② 별로 동의하지 않는다	①+② 동의하지 않는다	③ 대체로 동의한다	④ 매우 동의한다	③+④ 동의한다	계
전체	(1,000)	17	43	60	36	4	40	100
성별								
남자	(497)	25	43	68	29	3	32	100
여자	(503)	10	42	52	43	5	48	100
연령								
19~29세	(175)	26	34	59	31	10	41	100
30~39세	(173)	21	40	61	35	4	39	100
40~49세	(203)	16	43	60	40	1	40	100
50~59세	(201)	15	45	61	36	3	39	100
60세 이상	(248)	12	48	60	37	4	40	100

은 여성 정치인의 비율이 낮으며, 여성의원 비율을 높일 필요성이 있다는 점에 대해서는 다수가 동의하고 있다.<sup>6)</sup> 하지만 여성의원 비율을 높이는 방안으로서의 할당제, 특히 지역구선거에서의 할당제 강화 방안에 대해서는 부정적인 입장이 다수였다.

위의 〈표 1〉을 보면 지역구 선거에서 의무적으로 여성후보를 30% 이상 공천하도록 하는 방안에 대해 응답자의 60%가 동의하지 않았다. 응답자의 분포를 보면 연령과 무관하게 할당제 의무화에 동의하지 않는 비율이 과반을 차지하고 있으며, 여성의 경우에도 절반이 넘는 응답자들(52%)이 지역구선거 여성할당제 의무규정에 대해 동의하지 않고 있다. 이는 설문조사에 응한 응답자들 가운데 다수(58%)가 여성할당제를 남성에 대한 역차별로 인식하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 유권자들은 법률로 할당제를 확대하기보다 정당이 여성후보에 대한 공천을 확대하거나 여성 정치신인을 발굴하는 등 자발적인 노력을 해야 한다고 생각하고 있다. 그마저도 20대의 경우 다른 연령층에 비해 동의하는 비율이 상대적으로 낮다. 이는 젊은 층으로 갈수록 여성할당제나 공천비율 확대 등 여성의 정치 대표

6) 응답자 중 58%가 여성의원 비율이 부족하다고 응답했다.

7) 동일한 설문조사에서 여성할당제가 남성에 대한 역차별이라는 견해에 58%의 남성과 59%의 여성이 동의했다.

〈표 2〉 정당의 여성후보 공천 확대 동의 여부

Base=전체	사례수 (명)	① 전혀 동의하지 않는다	② 별로 동의하지 않는다	①+② 동의하지 않는다	③ 대체로 동의한다	④ 매우 동의한다	③+④ 동의한다	계
전체	(1,000)	13	27	40	53	6	60	100
성별								
남자	(497)	19	30	49	47	4	51	100
여자	(503)	7	25	32	59	9	68	100
연령								
19~29세	(175)	24	27	51	38	12	49	100
30~39세	(173)	17	26	42	53	5	58	100
40~49세	(203)	9	26	35	61	4	65	100
50~59세	(201)	10	28	38	55	7	62	100
60세 이상	(248)	8	30	38	57	5	62	100

〈표 3〉 정당의 여성 정치신인 발굴 노력에 대한 동의 여부

Base=전체	사례수 (명)	① 전혀 동의하지 않는다	② 별로 동의하지 않는다	①+② 동의하지 않는다	③ 대체로 동의한다	④ 매우 동의한다	③+④ 동의한다	계
전체	(1,000)	9	20	29	57	14	71	100
성별								
남자	(497)	13	22	35	54	11	65	100
여자	(503)	4	19	23	60	17	77	100
연령								
19~29세	(175)	20	22	42	41	17	58	100
30~39세	(173)	9	22	31	54	15	69	100
40~49세	(203)	8	19	26	65	9	74	100
50~59세	(201)	4	19	23	60	17	77	100
60세 이상	(248)	6	21	26	61	12	74	100

성 확대를 위한 제도의 강화에 동의하지 않음을 보여준다.

설문조사 결과를 보면 유권자들은 여성의원 비율을 확대할 필요는 있지만 그 방안으로 할당제 강화보다는 정치신인 발굴과 여성 공천 확대를 위한 정당 차원에서의 노력을 선호하는 것으로 나타났다. 특히 지역구선거에서의 여성할당제가 남성에게 대한 역차별이라는 응답자가 남성과 여성 모두에서 과반을 차지했다는 점은 여성의 정치대표성 확대 방안으로서의 할당제 담론에 대한 새로운 접근이 필요함을 보여준다. 즉 단순히 여성의 정치대표성을 확대하기 위한 가장 확실하고 빠른 방법이라는 이유로 할당제 확대를 주장하는 것은 국민적 동의를 얻기 어렵다. 여성의원의 확대가 어떤 점에서 국민 모두에게 도움이 되는지, 정당의 공천 노력이나 여성 정치신인 발굴 노력과 더불어 할당제가 강화되어야 하는 이유는 무엇인지에 대한 설득력 있는 주장이 제시되지 않는다면 단순히 여성의원의 비율이 낮다는 이유로 할당제를 강화해야 한다는 주장은 받아들여지기 어렵다.

그렇다면 다른 국가들은 어떤 방식으로 지역구 선거에서 여성의원의 수를 확대할 수 있었는가? 이하에서는 지역구 선거에서 여성의원의 비율을 높인 국가들의 사례를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

### III. 지역구선거 여성할당제 해외사례와 시사점

여성의원 비율이 높은 국가의 경우 헌법이나 선거법 등 법률을 통해 여성할당제를 규정하거나 정당에서 자발적으로 당헌·당규를 통해 여성할당제를 시행함으로써 여성의 정치참여를 활성화하는 경우가 많다. 여성의원 비율이 전 세계에서 가장 높은 르완다는 헌법에서 여성 30% 할당을 규정하고 있으며, 멕시코나 프랑스의 경우 선거법에서 일정 비율을 여성후보에게 할당하도록 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 한편 북유럽 국가들이나 독일, 영국과 같은 국가들은 법으로 여성 할당을 규정하고 있지는 않지만 정당의 당헌·당규에서 여성할당 내용을 명시함으로써 정당 차원에서 여성의 공직 진출을 지원하고 있다.

8) 헌법 또는 법률로 여성할당 규정을 두고 있는 국가는 프랑스, 대만, 르완다, 아르헨티나, 벨기에, 슬로베니아, 스페인, 그리스, 폴란드, 포르투갈, 코스타리카, 콜롬비아, 인도, 파나마, 우루과이, 베네수엘라 등이다(손혜헌 2009).

일반적으로 할당제는 비례대표와 친화성을 가진다고 알려져 있다. 비례대표의 경우 정당에서 후보자명부를 작성할 때 일정 비율을 여성에게 할당하는 방식으로 이루어지며 특정 선거구와 후보가 직접 연결되지 않기 때문에 여성할당에 대한 반발이 적기 때문이다. 여성할당제를 시행하는 많은 국가들이 비례대표제를 채택하고 있으며, 스웨덴 등 다수의 유럽 국가들은 비례제 선거제도 하에서 여성할당제를 채택함으로써 여성의원 비율이 40%를 상회한다.<sup>9)</sup> 반면 지역구선거의 경우 이미 선거구에서 기반을 다져온 남성 예비후보들의 반발과 남성 후보에 대한 역차별 주장 등으로 할당제 도입이 어렵고 도입되더라도 강제성이 약한 경우가 많다. 법률로 지역구 선거에 여성할당 규정을 강제하고 있는 프랑스의 경우 위헌 논란으로 인해 헌법 개정을 통해 선거직에서의 남녀평등 조항을 명문화한 이후에야 할당제 도입이 가능했다. 또한 할당제 위반 시 후보 명부를 무효로 하는 비례대표선거와 달리 지역구선거로 실시되는 하원의원선거의 경우 할당제를 위반하더라도 선거보조금을 삭감할 뿐이어서 도입 이후에도 여성의원 비율의 증가가 급격히 이루어지지 않았다.

이처럼 할당제가 여성의원의 비율을 늘리는 데 가장 효율적인 방법이라고는 하지만 어떤 선거제도를 채택하고 있는지에 따라 그 효과가 다르게 나타난다. 특히 한국과 같이 지역구선거의 비중이 높은 선거제도에서는 할당제의 효과가 제한적이라고 볼 수 있다. 따라서 여성의원 비율이 높거나 최근 여성의원이 증가된 국가들을 중심으로 해외사례 비교를 통해 지역구선거의 할당제 효과에 대해 분석하고자 한다. 특히 지역구선거에서 여성후보를 공천하는 방식에 따라 여성의 의회 진출이 어떤 차별성을 보이는지, 제도적으로 여성할당을 규정하지 않은 경우 여성의원의 비율을 높일 수 있는 다른 대안은 어떤 것들이 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 헌법 또는 법률을 통해 선출직 여성할당을 의무화하고 있는 주요 국가들 가운데 지역구선거를 통해 하원의원을 선출하는 국가 사례로 프랑스와 멕시코 사례를 분석하였다. 프랑스는 헌법과 선거법을 통해 여성할당규정을 의무화하고 있으며, 최근 할당규정을 강화하면서 여성 하원의원 비율이 꾸준히 증가하였다. 멕시코는 2003년 이후 수차례의 선거법 개정을 통해 지역구선거 여성할당조항을 강화한 결과 여성의원 비율이 크게 증가하였다. 그 외에 지역구선거에 여성할당규정을 적용하고 있는 국가는 한국, 일본, 대만 정도지만 일본과 대만은 지방선거에만 여성할당 의무조항을 두고 있어서 이 글에서는 다

9) 스페인(47.42%), 스웨덴(47.28%), 핀란드(47%) 등이 그 사례로 이들 국가의 여성의원 비율은 세계 상위 10% 이내이다. IPU 홈페이지(<https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>, 검색일: 2019.11.9).

루지 않겠다.

둘째, 지역구선거를 통해 하원의원을 선출하는 국가들 가운데 정당의 당헌·당규를 통해 여성할당 규정을 두고 있는 국가들을 분석하였다. 대표적인 국가는 소선거구 다수대표제로 하원의원을 선출하는 영국과 연동형 비례대표제를 통해 지역구선거와 비례대표선거를 통해 하원의원을 선출하는 독일이다.

끝으로 비례대표제로 하원의원을 선출하는 국가들 가운데 여성할당제를 실시하고 있는 국가사례를 통해 비교사례를 제시하고자 하였다. 스페인과 스웨덴은 비례대표제를 채택하고 있는 국가들로, 스페인은 법률로 할당제를 실시하는 반면 스웨덴은 정당 자율적으로 여성 할당규정을 두고 있다. 두 국가의 사례를 통해 비례대표제를 채택한 국가에서 여성 할당제를 실시할 경우 지역구선거로 의원을 선출하는 국가와 어떤 차별성을 보이는지 알아보고자 하였다.

## 1. 지역구선거에 법률로 여성할당제를 실시하는 국가

프랑스는 1999년 개헌을 통해 헌법에 선출직에서의 남녀평등을 위해 노력한다는 내용을 명시한 뒤 2000년 선거법 개정을 통해 지역구선거로 선출되는 하원의원선거에 여성할당제를 도입하였다. 프랑스는 유럽에서도 보수적인 국가로 이미 1970년대부터 여성의 정치진출 확대를 위해 제도적 기반을 마련하려는 노력이 지속되었으나 위헌논란이 제기되면서 번번이 입법적 노력이 좌절된 경험이 있다(전학선 2008, 199-204). 1982년에는 여성할당제를 포함한 선거개혁법안이 의회를 통과하였으나 프랑스 헌법재판소에서 위헌판결을 내려 할당제 도입이 좌절되었다. 이러한 일련의 과정을 거치면서 프랑스에서는 헌법 개정이 선행되지 않고서는 여성할당을 법적으로 보장할 방법이 없다는 공감대가 형성되었다.

1999년에는 헌법 개정을 통해 여성의 선출직 진출을 위한 할당제의 근거를 마련하였는데, 헌법 제3조에 “법은 선출직 공무원과 선출직 의원직에 여성과 남성이 동등하게 진출하도록 한다”는 선언적 규정을 마련하였다. 또한 헌법 제4조에서 “정당과 정치집단은 법이 정한 조건하에서 이 원칙을 현실화하도록 노력해야한다”고 규정함으로써 구체적인 실행방안의 바탕을 마련하였다. 이러한 규정들을 통해 선거법이나 다른 법들이 여성의 공직 진출을 유리하게 하는 할당 조항을 규정할 때 역차별 등의 논란이 생기지 않도록 하였다.

헌법 개정 이후 2000년에는 선거직 남녀 동수법(일명 ‘빠리테법’)을 통해 이 법률의 적

용을 받는 선거에서 여성 후보와 남성후보를 동수로 추천하도록 하였다.<sup>10)</sup> 빠리테법은 지방의회선거와 하원의원선거, 유럽의회선거, 상원 비례대표 선거에 적용되는데, 이 가운데 하원의원 선거와 도의원선거는 다수대표제로 실시되며 빠리테법의 적용을 받는 그 외의 선거는 비례대표 선거이다.<sup>11)</sup> 상원의원선거의 경우 비례대표선거에는 빠리테법이 적용되었지만, 지역구 선거는 빠리테법의 적용을 받지 않았다.

빠리테법은 남녀동수 할당조항과 더불어 의무조항을 규정함으로써 법 조항이 지켜지도록 강제했는데, 비례대표 선거의 경우 관련 의무 할당 규정을 준수하지 않을 경우 해당 정당의 후보자명부를 접수할 수 없다. 빠리테법의 적용을 받는 지방의회선거와 유럽의회 의원선거, 상원 비례대표선거의 경우 비례대표 명부 작성 시 남녀후보를 번갈아 명기하도록 규정하였다. 반면 하원의원선거는 소선거구 다수대표제로 실시되는데 여성할당 비율을 지키지 않는 정당의 경우 국고에서 지원되는 정당보조금을 삭감한다. 즉, 남녀후보 수의 차이가 전체후보자 수의 2%를 초과할 경우 정당지원총액에서 일정 비율로 지원금을 삭감한다.<sup>12)</sup>

빠리테법 시행 이후 법의 적용을 받는 모든 선거에서 여성의원 비율이 증가하였는데, 특히 비례대표 선거로 실시되는 상원이나 지방의회 선거의 경우 여성의원의 증가율이 높게 나타났다. 이는 현역의원이나 유명인사의 당선확률이 높은 하원의원 선거의 경우 주요 정당들이 여성할당비율을 지키기보다 지원금이 삭감되는 것을 택하였기 때문이다. 또한 비례대표 선거는 할당제를 위반할 경우 선거 참여가 불가능한 반면, 지역구 선거의 경우에는 국고보조금 삭감이라는 상대적으로 약한 벌칙규정을 적용하는 것도 원인이라고 볼 수 있다. 하지만 지역구선거의 벌칙조항이 강화되면서 1997년 10.92%에 불과했던 여성 하원의원 비율이 직전 선거인 2017년에는 38.82%로 증가하였다. 이는 지역구선거에 할당제가 도입될 경우 초기에는 그 효과가 크지 않더라도 선거를 거듭하면서 여성 대표성 확대 효과가 커짐을 보여준다. 이는 할당제 도입 이후 관련 규정의 강화, 유권자와 의회의

10) 이러한 이유로 프랑스는 여성할당제 시행 국가 사례 가운데서도 가장 중요하게 취급된다(Murray 2010, 8).

11) 지방의회선거 중 3,500명 이하 코뮌의 시의원선거는 빠리테법 적용대상이 아니다. 빠리테법 제정 당시 도의원 선거는 대상에서 제외되었지만 2013년 개정을 통해 도의원선거에 남녀동반선출제를 도입하였으며, 각 정당은 선거구에 남녀 한 쌍으로 구성된 후보쌍을 공천하고 유권자는 후보쌍에 투표함으로써 남녀가 함께 선출되도록 하고 있다. 도의원선거는 다수대표제임에도 남녀동반선출제라는 선거방식으로 인해 법 개정 이후 여성의원 비율이 50%로 확대되었다(이정진·김종갑 2020, 6).

12) 프랑스는 결선투표제를 채택하고 있으며, 일차투표 결과에 따라 각 정당에게 보조금을 지급할 때 50% 할당제 위반 비율에 따라 보조금을 차등지급한다. 초기에는 남녀 격차 비율의 50%를 삭감하였으나 2007년 법 개정을 통해 삭감 비율을 75%로 높였다(김민정 2018, 241-243).

〈표 4〉 프랑스의 여성 하원의원 비율 변화

연도	1988.1	1993.1	1997.1	2002.6	2007.6	2012.1	2017.6
여성의원 비율	6.93%	6.41%	10.92%	12.37%	18.54%	26.86%	38.82%

출처: Parline database on national parliaments(<https://data.ipu.org>)

인식 변화 등이 원인이라고 볼 수 있다.

멕시코는 최근 수차례의 선거법 개정을 통해 지역구선거의 여성할당 공천 규정을 구체적으로 세분화하여 규정함으로써 여성의원 비율을 크게 높인 사례이다. 멕시코는 양원제 국가로 500명의 하원의원 가운데 300명은 지역구선거로 선출하고 200명은 비례대표선거로 선출한다. 2002년 선거법 개정을 통해 여성후보 30% 공천을 의무화하는 할당제를 도입한 이후 지속적인 선거법 개정을 통해 여성할당 비율을 40%(2008)와 50%(2015)로 확대하면서 여성의원의 수가 크게 증가하였다. 특히 지역구선거의 경우 선거법 개정 이후에도 여성 후보를 당선 가능성이 낮은 지역에 주로 공천하는 등 정당들이 법을 피해가는 모습을 보이면서 2015년 법률 개정을 통해 구체적인 할당 방식을 명문화한 이후 여성의원의 비율이 높아졌다. 즉 지역구를 우세, 경쟁, 열세 지역으로 세분화해 우세 지역에 45%, 경쟁 지역에 51%, 열세 지역에 54%를 여성후보로 공천하도록 규정한 것이다.<sup>13)</sup>

과거 멕시코에서는 여성할당제 도입 이후에도 2명의 후보가 출마하는 상원의원선거의 경우 여성후보를 남성후보와 짝지어 공천한 뒤 여성후보에게 양보를 강요하거나 경선을 치르면 할당제 적용을 면제받는 예외규정을 악용하는 사례들이 많았다. 하지만 이러한 정당들의 행태에 대해 법원은 할당제 예외 규정을 폐지하라는 판결을 내렸으며, 2014년 헌법 개정을 통해 선출직에서의 남녀동수 규정을 명시했다. 이러한 제도적 변화를 통해 2000년 16%에 불과했던 멕시코의 여성의원 비율은 2003년 22.0%, 2012년 36.8%, 2015년에는 42.2%로 증가하였다. 2019년 현재 멕시코는 여성의원 비율이 48.2%로 IPU 조사 대상국 가운데 5위를 차지하고 있으며, 지난 수년간 가장 극적으로 여성의원 비율이 증가된 국가이다.<sup>14)</sup>

13) 여성신문(<http://www.womennews.co.kr>), “멕시코 상원에 여성 의원 51%… ‘남녀동수 공천법’ 덕분,” 2018.7.19.

14) <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019>(검색일: 2019.11.9).

## 2. 당헌·당규로 지역구선거에 여성할당제를 실시하는 국가

영국은 지역구에서 소선거구 다수대표제를 통해 하원의원을 선출하며, 1980년대 후반까지 여성의원의 수는 20명 내외에 불과했다. 대표적인 양당제 국가로 보수당과 노동당이 번갈아 집권하는 영국은 선거제도의 특성상 현역 의원의 재선 가능성이 높으며, 여성이나 정치 신인의 의회 진출이 상대적으로 어려운 국가이다. 그에 따라 여성 의원이 전체 하원에서 차지하는 비중은 1990년대 초반까지 10%도 되지 않았다. 하지만 1992년 9.2%에 불과하던 여성의원은 1997년 18.2%로 두 배나 증가했으며, 그 이후 지속적으로 늘고 있다. 이처럼 여성의원의 수가 급증하게 된 것은 정당 차원에서 여성후보를 추천하려는 노력을 통해 가능했다.

영국은 1920년대부터 여성할당 논의가 있었던 스웨덴이나 여타 북유럽 국가들과 달리 정치적으로 보수적인 국가로 1980년대에 들어서야 여성할당제 도입 논의가 시작되었으며, 실제 정당 차원에서 여성할당 규정이 도입된 것은 1997년이었다. 비록 헌법이나 법률로 여성할당제를 도입한 것은 아니지만 정당의 당규를 통해 여성 후보 공천을 확대한 결과 1997년 선거에서 여성의원은 기존의 60명에서 120명으로 두 배나 증가했다. 이는 보다 많은 여성 후보를 공천하려는 정당의 노력이 실질적으로 뒷받침될 경우 법률을 통해 제도적인 규정이 마련되지 않더라도 여성의원의 확대에 이어질 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

여성의원의 확대는 노동당과 보수당 등 주요 정당들이 여성후보의 공천을 확대한 것이 계기가 되었다. 특히 노동당은 1997년 당규 개정을 통해 “노령으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와 당선가능성이 큰 지역구 위원장 자리의 50%를 여성에게 할당”하도록 규정하였다(Childs·Campbell·Lovenduski 2008, 50). 당규 개정 이후 노동당 소속 여성의원의 수가 증가하면서 2005년 총선에서 전체 여성의원의 77%가 노동당 출신으로 노동당과 보수당의 여성의원 비율 격차가 크게 벌어지는 현상도 나타나고 있다(Childs·Campbell·Lovenduski 2008, 41). 이러한 현상은 이후 선거에서도 지속되

〈표 5〉 영국의 여성 하원의원 비율 변화

연도	1992.4	1997.4	2001.6	2005.5	2010.5	2015.5	2017.6
여성의원 비율	9.22%	18.21%	17.91%	19.81%	22%	29.38%	32%

출처: Parline database on national parliaments(<https://data.ipu.org>)

〈표 6〉 2010년 총선 결과 영국 주요 정당의 남/여 의원 수와 비율

	남성		여성	
	수	비율	수	비율
보수당	257	84%	49	16%
노동당	177	69%	81	31%
자민당	50	88%	7	12%

출처: UK House of Commons Library, "General Election 2010"(2011), p.42

어 2010년 총선 결과 노동당 여성의원은 81명으로 49명인 보수당에 비해 두 배 가까이 많다.

다른 유럽 국가들과 달리 영국에서 할당제 도입 논의가 늦었던 것은 소선거구 다수대표제를 채택하고 있는 선거제도가 중요한 원인이라고 할 수 있다. 다수대표제를 채택할 경우 양당제가 성립될 가능성이 높으며, 1표라도 많은 득표를 한 후보자가 당선된다는 점에서 정당의 영향력 못지않게 후보자 개인의 경쟁력이 중요한 요소로 간주된다. 영국은 전통적으로 노동당과 보수당의 양당제 시스템이 유지되었으며 성별 평등성보다 선거구 경쟁력이 강조되면서 여성할당제 도입이 늦추어졌다.

또한 후보자 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 적고 선거구에서 직접 후보를 공천하기 때문에 여성할당 규정과 같은 정당 차원에서의 기준을 강제하기도 쉽지 않았다. 또한 현역 의원이 재출마하는 경우가 많은 영국의 특성상 지역구의 현직 남성 의원이 은퇴하지 않는 상황에서 새로운 여성 후보를 선출할 가능성은 매우 낮았다. 따라서 1997년 노동당이 현직의원이 은퇴하는 선거구의 50%를 여성 후보자에게 할당하기로 한 규정을 채택한 것은 현실적으로 여성후보자의 수를 늘릴 수 있는 효과적인 방법이었다. 이러한 노동당의 노력은 여성 하원의원의 지속적인 증가로 이어졌으며, 2019년 현재 전체 650명의 하원의원 가운데 220명(33.9%)이 여성이다.<sup>15)</sup>

독일의 경우 사민당과 녹색당 등에서 당헌·당규를 통해 여성할당제를 실시하고 있지만 이 규정들은 지역구선거의 경우 한계를 보인다. 이는 한국의 정당들이 여성할당 규정을 두고 있지만 실제 공천 결과는 할당 비율에 못 미치는 것과 마찬가지로이다. 사민당이냐

15) 영국은 2019년 12월 기준으로 전 세계 192개국 가운데 여성의원 비율이 40번째로 높은 국가이다. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2020>(검색일: 2020.3.30).

기민당과 같은 거대 정당은 지역구 당선자의 비중이 높아 할당규정을 두고 있더라도 그 영향력이 상대적으로 낮다. 반면 군소정당은 비례대표 비중이 높기 때문에 녹색당과 같은 소수정당의 할당 규정은 상대적으로 영향력이 크다.

사민당의 경우 당규에서 모든 의원직과 당직에 어느 하나의 성이 최소 40%를 차지하도록 규정하였다(황선혜 2004, 60). 여성할당제는 단계적으로 실시되었는데, 1988년 33%, 1994년 40% 할당제를 실시하도록 하였다. 녹색당은 창당 초기부터 여성할당제 도입 논의가 이루어졌으며, 1986년 당내 모든 위원회와 선출직 50% 여성할당 규정을 당론으로 채택하였다(황선혜 2004, 65). 또한 공직선거 추천시에는 여성후보를 홀수번에 위치하도록 함으로써 여성 후보의 당선 가능성을 높였다.

독일은 연동형 비례제를 채택하고 있는 국가로 사민당이나 기민당과 같은 거대 정당들이 지역구 의석 비율이 높은 반면 녹색당이나 자민당, 좌파당과 같은 군소정당들은 대부분의 의석을 비례대표를 통해 획득한다. 따라서 정당마다 여성할당이 갖는 의미가 다르다. 녹색당과 같이 비례대표 의석 비중이 높은 정당의 경우 여성할당 규정이 실제로 여성 의원의 당선 가능성을 높인다.<sup>16)</sup> 반면 기민당이나 사민당과 같이 지역구 의원 비중이 높은 정당들의 경우 실효성 있는 여성할당 규정을 마련하는 것이 쉽지 않다. 사민당의 경우 상대적으로 지역구 비중이 높기는 하지만 2017년 총선에서는 총 153석 가운데 절반이 넘는 94석이 비례대표이다. 따라서 선출직 40% 할당 조항은 여성의원의 당선에 실질적으로 도움이 된다. 반면 기민당의 경우 할당규정이 없는데, 이는 기민당 의석의 대부분이 지역구에서 선출된다는 점과 무관하지 않다. 2017년 총선 결과 기민당의 총 의석은 200석으로 그 가운데 185석은 지역구에서 총원되었다. 이는 기민당에서 여성할당 규정을 도입할 경우 비례대표공천 규정은 사실상 무의미하며, 지역구선거 규정으로 도입할 경우 현직 의원들과 이해관계가 상충될 가능성이 높다는 점을 보여준다.

〈표 7〉 독일의 여성 하원의원 비율 변화

연도	1994.1	1998.1	2002.9	2005.9	2009.9	2013.1	2017.9
여성의원 비율	26.34%	30.94%	32.17%	31.76%	32.80%	36.98%	30.75%

출처: Parline database on national parliaments(<https://data.ipu.org>)

16) 2017년 독일 총선 결과를 보면 녹색당은 총 67석을 획득하였는데 그 가운데 지역구 1석을 제외한 66석이 비례대표이다(김종갑 2017, 12).

### 3. 비례대표선거와 여성할당제

남부유럽 국가인 스페인과 북유럽 국가인 스웨덴은 모두 여성 하원의원 비율이 47%를 넘는 국가들이다. 두 국가는 비례대표제를 채택한 국가들로 여성할당제를 도입하여 실시하고 있지만 할당제 실시 방식은 각각 법률과 정당의 당헌·당규로 다르다. 스페인은 비례대표제를 채택하고 있는 국가로 2019년 현재 전체 350명의 의원 가운데 여성의원이 166명으로 47.43%를 차지한다. 스페인은 선거법을 통해 비례대표 명부 작성 시 하나의 성이 40% 이상을 차지할 수 없도록 규정하고 있는데,<sup>17)</sup> 이러한 법 규정으로 인해 2014년 이후 여성의원 비율은 40% 내외를 차지하고 있으며, 직전선거인 2019년 선거 결과 여성 의원은 47.43%로 2019년 10월 현재 세계 6위이다.<sup>18)</sup>

스웨덴의 경우 1970년대 이후 대부분의 정당에서 공천과정에 여성할당제를 도입하였다. 1974년 자유당을 기점으로 사민당, 좌파당, 녹색당 등에서 공천 과정에 일정 비율(대부분 40% 이상)을 여성후보에게 할당하도록 하는 내용을 당규로 채택하였다(Krook 2009, 112-113). 구체적인 내용을 살펴보면 자유당은 1974년 모든 선거구에서 1명 이상의 여성 후보를 당선 가능한 순번에 배치하도록 당규를 개정하였으며, 좌파당은 1990년 선출직

〈표 8〉 스페인 하원 여성의원 비율

연도	1993.1	1996.1	2000.3	2004.3	2008.3	2011.11	2016.6	2019.4
여성의원 비율	16%	21.43%	28.29%	36%	36.29%	36%	39.14%	47.43%

출처: Parline database on national parliaments(<https://data.ipu.org>)

〈표 9〉 스웨덴 하원의 여성의원 비율 변화

연도	2002	2006	2010	2014	2018
여성의원/전체의원	157/349	165/349	157/349	152/349	165/349
여성의원 비율(%)	45	47.3	45	43.6	47.3

출처: Parline database on national parliaments(<https://data.ipu.org>)

17) Section 44 of Electoral Law(Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

18) <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019>(검색일: 2019.10.25).

40% 여성할당제를 도입하였다. 사회민주당은 1992년 당직과 선출직 30% 여성할당제를 도입하였으며, 1994년 40%, 1998년 50%로 할당 비율을 높였다(김영일·이정진·조주는 2014, 68). 녹색당은 1987년 공직선거에서 여성후보 40% 할당제를 규정하였다. 이처럼 스웨덴 정당들은 이미 1990년대 이전에 선출직 여성할당규정을 마련하였으며, 그 결과 스웨덴 하원에서 여성의원의 비율은 40%를 상회하였다.

〈표 10〉은 정당별 여성의원 비율을 보여주는데, 당규에서 여성 할당 비율이 높은 정당 일수록 여성 의원 비율이 높은 것을 볼 수 있다. 또한 사민당의 경우 당규를 통해 여성할당 비중을 높여가면서 여성의원 비율 또한 확대된 것을 볼 수 있다. 이는 스웨덴처럼 비례대표선거로 의원을 선출할 경우 정당의 여성후보 공천 비율의 확대가 여성의원의 비율 증가에 직접적으로 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

〈표 10〉 스웨덴 의회 내 각 정당의 여성의원 비율

	좌파당	사민당	중앙당	자유당	중도당	기민당	녹색당	전체
1970	18%	17%	13%	9%	10%			14%
1973	21%	23%	24%	15%	16%			21%
1976	24%	22%	28%	23%	16%			23%
1979	25%	28%	33%	26%	25%			28%
1982	20%	30%	32%	14%	24%			28%
1985	16%	35%	32%	39%	22%			32%
1988	38%	41%	38%	43%	27%			38%
1991	31%	41%	39%	33%	26%	31%		34%
1994	46%	48%	37%	35%	28%	33%	56%	41%
1998	42%	50%	56%	35%	30%	40%	50%	43%
2002	47%	47%	50%	48%	40%	30%	59%	45%
2006	64%	50%	38%	50%	43%	38%	53%	47%
2010	58%	48%	30%	42%	48%	37%	56%	45%
2014 (여성의원/ 전체의원)	62% (13/21)	51% (58/113)	36% (8/22)	42% (8/19)	49% (41/83)	31% (5/16)	52% (13/25)	43.6%

출처: Krook, Quotas for Women in Politics(2009), p.114 〈표 5.2〉를 수정 보완; 스웨덴 하원 홈페이지 (<http://www.riksdagen.se/en/members-and-parties/>)

위의 사례들을 보면 선거제도에 따라 할당제가 갖는 효과가 다르며, 비례대표선거에 비해 지역구선거에서 할당제를 실시하기가 더 어려움을 알 수 있다. 비례대표제를 실시하는 국가의 경우 여성할당제의 형태와 무관하게 여성의원의 비율이 증가했다. 스페인이나 스웨덴은 각각 법률과 정당의 당규로 할당제를 실시하고 있지만 두 국가의 여성의원 비율은 모두 40%를 넘는다. 반면 지역구선거의 경우 할당제 도입이 쉽지 않을 뿐 아니라 도입하더라도 그 영향이 상대적으로 낮다. 또한 법률로 할당제를 도입하는 과정에서 위헌 논란이나 역차별 논쟁이 불거지면서 선출직에서의 남녀 평등을 명문화하는 등 개헌 절차를 거친 이후에야 할당제 도입이나 실효성 있는 법률 개정이 가능했다. 법률 개정 이후에도 비례대표선거에 비해 지역구선거의 여성할당 규정은 위반 시 처벌규정이 약해 실제 지역구선거에서 여성의원 비율이 확대되기까지 수차례의 법률 개정을 거치는 등 시간이 소요되었다. 또한 당규를 통해 정당 자율로 할당제를 실시할 경우 구체적으로 공천 방식을 규정하는 경우에 할당제 도입의 효과가 크다.

#### IV. 한국의 선거제도와 여성 정치대표성 확대 방안

한국은 혼합제 국가로 300명의 국회의원 가운데 253명은 지역구선거를 통해 선출되며, 나머지 47명은 비례대표선거를 통해 선출된다. 전체 국회의원 중 비례대표가 차지하는 비율은 15.6%에 불과하며 혼합제 선거를 실시하고 있는 국가들 가운데서도 비례대표 비중이 가장 낮다. 다른 혼합제 국가의 사례를 보면 연동형 비례제를 채택하고 있는 독일이 50%, 멕시코 40%, 일본 37.5%, 뉴질랜드 41.6% 등 한국보다 비례대표 비중이 낮은 나라는 없다. 이처럼 한국은 혼합제 국가이면서도 지역구선거가 전체 의석의 80%를 넘는다라는 점에서 여성의원의 비율을 높이기 위해서는 지역구선거에서 보다 많은 여성들이 당선되어야 한다.

하지만 국회의원 중 여성 비중을 살펴보면 비례대표의원의 비중이 높으며, 할당조항 또한 비례대표선거로 집중되는 것을 알 수 있다. 가장 최근 선거인 제21대 국회의원선거의 경우 지역구 여성의원이 29명으로 비례대표 의원보다 1명 더 많았지만 비율로 보면 여성의원은 전체 지역구 의원의 11.5%에 불과하다. 현행 공직선거법은 비례대표선거에는 50% 여성후보 공천 의무조항을 두고 있는 반면, 지역구선거에서는 30% 공천 권고조

항만을 두고 있다. 지역구선거의 권고조항을 의무조항으로 개정하지는 주장들이 여성계와 여성 국회의원을 중심으로 지속되고는 있지만 앞에서 살펴본 것처럼 유권자들의 반응은 그리 긍정적이지 않다. 오히려 다수 유권자들은 지역구선거에서 여성할당 30% 의무조항이 남성에게 대한 역차별이라고 본다. 이러한 인식의 격차를 극복하고 여성의 정치 대표성을 확대할 수 있는 방안은 무엇인가?

첫째, 제도적 측면에서는 현재 전체 국회의원의 15.7%에 불과한 비례대표를 확대하는 것이 필요하다. 여성의원 비율이 높은 국가들의 다수가 비례대표제를 채택하고 있으며, 스페인이나 스웨덴 사례에서 볼 수 있듯이 비례대표제를 채택한 국가의 경우 할당제의 유형과 무관하게 여성의원 비율이 높다. 지역구선거보다는 비례대표선거에서 여성의 대표성이 높은 것은 비례대표 명부 작성과정이 지역구 선거의 경선 과정에 비해 상대적으로 여성들에게 유리하기 때문이다. 정치적 소수자인 여성은 남성 후보들에 비해 조직이나 정치자금 등 지역구선거의 경쟁력이 낮을 가능성이 높다. 또한 비례대표선거의 경우 여성 50% 할당이 의무규정이라는 점도 여성 후보의 경쟁력을 높이는 요인이다. 다만 비례대표선거의 경우 공천 과정의 공정성이나 투명성이 부족하다는 문제제기가 있는 만큼 공천과정의 공정성과 투명성을 확보하려는 노력이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 지역구선거에 여성할당제를 확대·강화할 필요가 있다. 현재 공직선거법에서 규정하고 있는 여성할당 30%를 권고조항이 아닌 의무조항으로 개정하는 것이 그 일차적인 방안일 것이다. 프랑스나 멕시코 사례가 보여주듯이 법률로 여성할당 규정을 강화하는 것은 지역구선거에서 여성의원의 비율을 높일 수 있는 가장 확실할 방법이다. 다만 이러한 제도적 변화는 여성의 정치 대표성 확대 필요성에 대한 유권자들의 설득과 함께 이루어져야 할 것이다. 앞의 여론조사 결과가 보여주듯이 다수의 유권자들은 지역구선거에서 할당제를 의무화하는 방안이 남성에게 대한 역차별이라고 인식하고 있다. 따라서 여성의 정치 대표성을 높이고 의회에서 성 균형을 이루는 것이 사회적 다양성을 보장하고 정치적 불평등을 시정하기 위해 필요하다는 인식을 확대할 필요가 있다. 또한 여성단체나 시민사회를 중심으로 할당제가 정치 영역에서 나타나는 성별 불평등을 시정하고 사회적 다양성을 보장하기 위한 제도적 방안이라는 담론을 생성함으로써 할당제에 대한 부정적 인식을 바꾸지 않는다면 지역구선거의 여성할당제 확대는 국민적 지지를 얻기 힘들 것이다. 즉 여성할당이나 남녀동수가 아니라 어느 하나의 성이 지나치게 많거나 적은 경우 나타날 수 있는 대표의 불균등성을 막기 위한 노력이 필요하며, 할당제는 그 방안일 뿐임을 지적할 필요가 있다. '성 균형' 의회 개념은 하나의 대안이 될 수 있다(신기영·황아란 2017).

셋째, 여성 비례대표의 의정 경험을 지속·확장한다는 의미에서 비례대표의원의 재공천

에 대한 검토가 필요하다(이정진 2019, 286). 여성의원의 다수가 비례대표의원이라는 점을 감안하면 여성 다선의원의 수가 적은 이유 가운데 하나는 비례대표의원을 정치신인으로 제한하고 있는 관행이라고 볼 수 있다(이정진 2019, 286). 제도적으로 개선 비례대표의원을 제한하는 법률은 없다. 하지만 정당들은 당헌·당규에서 비례대표의원 후보의 공천 기준을 정치 신인으로 명시하고 있다.<sup>19)</sup> 이러한 관행으로 인해 재선을 원하는 비례대표의원은 지역구 선거에 공천을 받아 출마할 수밖에 없으며, 이는 비례대표 의원의 정당 지도부에 대한 의존을 높이고 의원의 자율성을 제한하는 원인이 된다. 재선을 위해 공천에 영향력이 큰 당 지도부에게 의존하거나<sup>20)</sup> 출마할 지역구를 물색하고 지역 기반을 다지는데 상당한 노력과 시간을 쏟을 수밖에 없기 때문이다. 비례대표 공천을 정치신인으로 제한한 것은 경선 등을 통해 선출되는 지역구 후보와 달리 비례대표후보는 정당 지도부에서 공천하기 때문에 일종의 특혜로 인식되기 때문이다. 따라서 비례대표 공천 과정을 투명하게 하고 경선 방식을 도입하는 등의 공천 개혁이 뒷받침된다면 비례대표 의원의 재선도 충분히 고려해볼 만하다. 비례대표 의원이 비례대표로 재선할 수 있다면 의정활동을 통해 전문성과 정무적 경험을 쌓은 여성의원이 늘어날 수 있다(이정진 2019, 286). 특히 비례대표의 비중이 높은 군소정당의 경우 비례대표 여성의원을 정치신인으로 제한하는 것은 소중한 정치 자산을 스스로 폐기하는 것이라 볼 수 있다. 정당간 차별성을 감안하여 당내 의견수렴을 통해 비례대표 공천 규정을 개정하여 비례대표의원의 의정 경험을 살리는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 공직선거에서 보다 많은 여성 후보를 발굴하고 공천하려는 정당의 노력과 실천이 필요하다. II절에서 보았듯이 유권자들은 지역구선거에서 여성할당제 의무화보다는 정당의 공천 노력과 여성 정치신인 발굴을 요구하고 있다. 해외사례를 보면 지역구선거에서 여성의원 비율을 높일 수 있는 방법은 법률 개정을 통한 여성할당제의 도입과 확대만이 아니다. 영국이나 독일의 경우 당규 개정을 통해 보다 많은 여성의원을 공천할 경우 여성의원 비율이 증가됨을 알 수 있다. 중요한 것은 법률이나 당규냐의 문제라기보다 여성할당 규정이 실효성을 가질 수 있어야 한다는 점이다. 프랑스의 경우 지역구선거인 하원의원선거에서 여성할당 규정을 도입한 직후에는 큰 변화가 없었지만 할당제 도입 이후 여성 후보의 발굴과 공천의 확대, 할당규정의 강화, 여성후보 공천에 대한 정치사회적 인식의 변화 등으로 남녀동수법 도입 후 20년이 지난 현재 여성 하원의원의 비율은 크게 증가하

19) 더불어민주당 당헌은 비례대표후보자로 정치 신인을 우선 추천한다고 명시하고 있다(당헌 제90조 제1항).

20) 이러한 구조적인 문제는 비례대표의원들이 당 지도부의 결정에 충실히 따르는 행태로 나타나기도 한다.

였다. 멕시코는 지속적인 선거법 개정을 통해 여성할당 규정을 구체적으로 명시함으로써 여성의원의 비율을 높일 수 있었다. 영국은 당규 개정을 통해 여성후보 추천 규정을 구체적으로 명시한 이후 여성후보자와 당선자가 확대된 것을 알 수 있다.<sup>21)</sup> 한국은 지역구선거 비중이 높을 뿐 아니라 법률로 지역구선거에 여성할당 규정을 강화하는 것에 대한 부정적 인식이 높다는 점에서 당규에서 여성후보 추천 규정을 구체적으로 명시하는 것이 대안이 될 수 있다. 현역의원이 출마하지 않는 지역구나 당선가능성이 높은 지역구에 여성후보를 일정 비율 이상 공천하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## V. 결론

앞에서 필자는 여성할당제가 갖는 의미와 한계를 선거제도와 관련하여 검토해보았다. 여성할당제는 비례대표제와 보다 친화성이 있으며, 지역구선거의 경우 남성 후보자들의 반발과 역차별 담론 등으로 실효성 있는 할당제의 도입이 어렵다. 하지만 일단 제도가 도입된 경우에는 여성의 정치 대표성 확대를 위한 가장 효과적인 제도라는 것을 프랑스나 멕시코 사례가 보여준다. 할당제는 선거제도와 무관하게 도입·실시할 수 있으며, 의지만 있다면 정당의 당규를 통해서도 얼마든지 여성 후보 공천을 확대할 수 있다. 하지만 어떤 선거제도를 채택하고 있는지에 따라 그 효과는 다르게 나타났다. 비례대표제를 채택한 국가들의 경우 할당제 실시 유형과 상관없이 여성의원 비율이 높은 반면 지역구선거를 실시하고 있는 국가들의 경우 선거법 개정 등을 통해 법률로 할당제를 의무화하고 관련 규정을 강화할 경우 그 효과가 더욱 크다. 다만 지역구선거에 할당제를 의무화하려는 시도는 위헌이나 역차별 논란 등이 불거질 가능성이 높고 이를 해결하기 위해 헌법 개정을 통해 이러한 갈등을 해소한 뒤에 진행되는 것을 프랑스나 멕시코 사례에서 볼 수 있다.

한국은 비례대표선거와 지역구선거를 동시에 실시하는 혼합제 국가이지만 비례대표 비중이 15.7%에 불과하다. 이는 여성의원의 비율을 높이기 위해서는 지역구선거에서 보다

21) 노동당은 1997년 당규 개정을 통해 노령으로 은퇴하는 남성의원 지역구 위원장의 50%와 당선가능성이 큰 지역구의 위원장 50%를 여성에게 할당하도록 한 이후 여성후보를 다수 공천할 수 있었고, 결과적으로 여성의원의 증가로 이어졌다(Childs·Campbell·Lovenduski 2008, 41-50).

많은 여성후보가 공천되고 당선되어야 함을 의미한다. 2010년 공직선거법 개정을 통해 지역구 지방의회의원선거에서 여성 후보를 의무적으로 공천하도록 한 이후 지방선거에서 여성 후보자와 여성 당선자 비율이 동시에 증가한 것은 그 사례이다. 2006년 지방선거의 여성 당선자는 전체 의원의 14.5%였으나 최근 실시된 2018년 지방선거에서는 28.3%로 두 배 가까이 증가하였다. 이는 지역구선거의 여성 후보자가 4.9%(2006)에서 17.7%(2018), 여성 당선자는 4.5%에서 19.0%로 3배 이상 증가한 결과로 볼 수 있다.

그간 한국사회에서 여성의 정치대표성 확대방안은 공직선거에서 여성후보의 공천비율을 법으로 강제하는 할당제 방식에 주로 의존해왔다. 이는 제도의 개선이나 법률의 개정이 쉬운 과정은 아니지만 일단 할당제가 도입되면 확실한 수의 증가로 이어졌기 때문이다. 하지만 여성할당제는 비례대표 비중이 낮은 선거제도와 할당제 담론이 공정성 논란으로 이어질 경우 유권자의 지지를 받기 어렵다는 한계를 가진다. 최근 젊은 층 사이에서 할당제를 또 다른 역차별로 인식하여 반대하는 입장이 증가하고 있다는 것은 할당제 담론에 대한 새로운 접근이 필요함을 보여준다. 할당제가 단순히 과거의 차별에 대한 보상이 아니라 사회적 다양성을 보장하고 정치적 불평등을 시정하기 위한 노력이라는 점, 여성을 우대하기 위한 제도가 아니라 국민의 대표기관인 의회에서 남녀간 성 균형을 보장하기 위한 제도라는 점을 강조할 필요가 있다. 이러한 노력과 더불어 정당 자율적으로 여성 후보를 발굴하고 공천하려는 노력이 함께 이루어져야 할 것이다.

참·고·문·헌

- 가상준·박진수·이재묵. 2018. “여성 비례대표 의원들의 임기 후 경력선택.” 『담론 21』 21-1.
- 김민정. 2018. “프랑스 헌법개정과 동수, 여성의 대표성.” 국회의원남인순의원실 주최 『개헌과 여성대표성 젠더정치의 동학 세미나 발표문집』.
- 김영일·이정진·조주은. 2014. 『여성의 정치적 대표성 제고를 위한 과제』. 국회입법조사처 정책 보고서 제30호.
- 김종갑. 2017. 『2017년 독일 총선 결과와 향후 전망』. 국회입법조사처 현안보고서 312호.
- 손혜현. 2009. “제도가 여성의 정치대표성 확대에 미치는 영향: 아르헨티나 여성할당제 범을 중심으로.” 『국제정치논총』 29-1.
- 신기영·황아란. 2017. “‘성균형의회’에 대한 제20대 국회의원의 인식 분석.” 『한국과 국제정치』 33-4.
- 신용자·김영신. 2000. 『주요 선진국의 여성정책과 남녀평등법 제도』. 서울: 노문사.
- 안숙영. 2016. “민주화 이후 민주주의와 여성의 정치적 대표성.” 『페미니즘연구』 16-1.
- 여성신문. 2018.7.19. “멕시코 상원에 여성 의원 51%… ‘남녀동수 공천법’ 덕분.” <http://www.womennews.co.kr>(검색일: 2019.11.19).
- 이정진. 2019. “여성의 정치 대표성 확대와 여성할당제: 여성 정치인에 대한 인식을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 37-2.
- 이정진·김종갑. 2020. “여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석.” 『NARS 현안분석』 115.
- 이종일. 2018. “소수자우대정책의 개념사적 고찰.” 『사회과교육연구』 25-2.
- 전학선. 2008. 『프랑스 정치영역에서 남녀평등을 위한 남녀동수법과 헌법개정』.
- 황선혜. 2004. “독일 여성들의 정치참여와 할당제: 시민당과 녹색당을 중심으로.” 『여성연구』 66.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Murray, Rainbow. 2010. *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*. London: Palgrave Macmillan.
- Sarah Childs, Rosie Campbell, and Joni Lovenduski. 2008. “The Mother of All Parliaments: Westminster’s Male Face.” Manon Tremblay, ed. *Women and Legislative Representation*.

**[Abstract]**

## **Implications and Limitations of the Quota System for Women's Representation: Focused on District Elections**

Lee, Jeong-Jin | National Assembly Research Service

Quota is the most effective way to expand women's political representation. But in Korea, where the proportion of regional elections is high, there is a limit to the allocation of 50% of women to proportional elections. It is needed to expand the quota system in district election. France and Mexico, in which after revisions of the Constitution and election laws the proportion of women representatives has increased, show the importance of women's quotas in district elections. This paper compares the effects of women's quota system on district elections and proportional representative elections through overseas cases, and expands the political representation of women in Korea. The proposals included the expansion of the proportional representative system, the expansion and strengthening of the women's quota system in district elections, the re-nomination of the proportional representatives, and the discovery and development of women politicians.

---

■ **Keyword:** quota system, women's political representation, district election, gender equality, women politician



## 중증장애인의 선거권 배제에 대한 헌법적 고찰

이부하 | 영남대학교 법학전문대학원

### + 국문요약 +

독일 연방선거법 제13조 제2호에서 성년후견심판을 받아 성년후견이 개시된 중증장애인에게 독일 연방의회선거 및 유럽의회선거에서 선거권을 배제하도록 한 규정과 독일 연방선거법 제13조 제3호에서 정신병원에 수용되어 있는 사람의 선거권을 배제하도록 한 규정이 있었다. 이러한 독일 연방선거법 제13조 제2호, 제3호가 독일 기본법에 합치되는지 여부를 독일 연방헌법재판소에 선거소원심판이 청구되었다. 독일 연방헌법재판소는 피성년후견인과 정신병원 수용자에게 선거권을 부여하지 않고 있는 독일 연방선거법 제13조 제2호, 제3호가 독일 기본법 제38조 제1항 1문의 '국민은 누구나 원칙적으로 선거권과 피선거권을 가진다'는 보통선거원칙에 위반된다고 판시하였다.

정신병원에 수용된 책임무능력자의 선거권을 배제하는 독일 연방선거법 제13조 제3호는 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 '장애'로 인한 불이익 부과에 해당한다. 독일 연방헌법재판소는 정신병원에 수용되어 있는 자에게 선거권을 배제하는 독일 연방선거법 제13조 제3호는 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 '장애'를 이유로 한 '불이익 금지'에 위반된다고 판시하였다.

우리나라는 「민법」 개정을 통해 금지산선고·한정치산선고 제도를 폐지하고 성년후견 제도로 변경하였지만, 「공직선거법」에는 선거권이 없는 자 중의 하나로 여전히 '금지산선고를 받은 자'를 규정함으로써, 피성년후견인이 선거권을 가지는지 여부가 불분명하다. 「공직선거법」상 '금지산선고를 받은 자'를 '피성년후견인'으로 일률적으로 개정하게 되면, 공직선거에 있어서 정치적 판단을 할 수 있고 투표에 참여할 수 있는 피성년후견인의 선거권까지 일률적으로 박탈하는 결과를 초래하므로, 이는 피성년후견인의 선거권을 침해할 가능성이 높다.

## I. 서론

대의제 민주주의 국가에서 국회의원은 국민의 정치적 의사를 공적으로 반영하는 헌법절차인 ‘선거’를 통해 선출된다(조원용 2019, 214). 국민 누구나 선거권을 보유·행사할 수 있도록 하기 위해 헌법은 입법자에게 ‘보통선거원칙’을 명하고 있다. 특히 법률에서 중증장애인의 선거권을 보장하는 규정을 두고 있지 않다면, 헌법에서 요구하는 보통선거원칙이 관철된다고 보기 어렵다. “선거는 공정하고 자유로워야 할 뿐 아니라 원칙적으로 국민 누구나 선거할 수 있고 선출될 수 있어야만 민주적 정당성을 확보할 수 있게 된다.”<sup>1)</sup>

우리나라 「공직선거법」에는 중증장애인인 피성년후견인의 선거권에 관한 법적 규율이 흠결되어 있다. 또한 일반장애인의 경우와는 달리 중증장애인의 선거권과 관련하여, 「공직선거법」에서는 중증장애인인 피성년후견인이 선거에서 투표를 용이하게 할 수 있는 ‘투표 조력제도’를 제대로 마련하고 있지 않다.<sup>2)</sup> 우리나라는 「민법」 개정을 통해 금치산선고·한정치산선고 제도를 폐지하고 성년후견 제도를 도입했지만, 「공직선거법」에는 여전히 선거권 없는 자 중의 하나로 ‘금치산선고를 받은 자’를 규정함으로써, 중증장애인인 피성년후견인이 선거권을 가지는지 여부가 불분명해졌다. 이처럼 국회는 헌법상 중증장애인의 선거권 보장을 위한 입법의무를 해태(懈怠)하고 있다.

독일 기본법 제3조 제3항<sup>3)</sup> 2문에서는 장애인에 대한 차별 금지(장애를 이유로 한 불이익 금지)를 규정하고 있다. 독일 「연방선거법」에는 장애인의 선거권에 관한 명문 규정은 없고, 후견제도를 규정하고 있다. 독일 「연방선거법」 제22조 제1항에는 “각 지역 선거구에서, 후견인과 대리인을 선임해야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 피성년후견인이 선거를 함에 있어서 후견인과 대리인을 선임하도록 하는 규정이다.

2019년 1월 29일 독일 연방헌법재판소는 후견인의 보호와 감독 하에 있는 중증장애인과 치료감호처분을 받은 정신병원 수용자에 대한 선거권 배제가 독일 기본법에서 규정하

1) 현재 1999. 5. 27. 98헌마214, 판례집 11-1, 675, 704.

2) 공직선거법 제6조 제2항의 ‘노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인에게 교통편의 제공’은 중증장애인인 피성년후견인을 위한 투표 조력제도로 보기 어렵다. 또한 이러한 교통편의 제공도 ‘대책을 수립·시행할 수 있다.’는 노력조항에 불과하다.

3) 독일 기본법 제3조 제3항(법 앞에서의 평등) “누구도 성별, 혈통, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교관 또는 정치관을 이유로 불이익을 받거나 특혜를 받아서는 안 된다. 누구도 장애를 이유로 불이익을 받아서는 안 된다.”

고 있는 보통선거원칙에 위배되며 평등권을 침해한다고 판결하였다.<sup>4)</sup> 이로 인해 독일은 2019년 7월 1일 자로 후견인의 보호와 감독 하에 있는 중증장애인과 치료감호처분을 받은 정신병원 수용자의 선거권을 허용하는 「연방선거법」을 시행·공포하였다.

2019년 독일 연방헌법재판소 판례는 법률에서 중증장애인의 선거권을 제한하는 경우, 보통선거원칙 위반 여부와 평등권 침해 여부를 헌법적으로 판단했다는 점에서 연구의 가치가 크다. 이 판례를 통해 우리나라 「공직선거법」 개정 시 장애인의 선거권 보장을 위한 입법시 중요한 참고자료가 될 것이다.

본 논문에서는 먼저 독일 연방의회선거에서 중증장애인의 선거권을 배제하고 있는 독일 연방선거법 제13조 제2호, 제3호를 독일 연방헌법재판소가 위헌 선언하였는데, 그 판시사항을 살펴보고 독일 연방헌법재판소 판례에 대해 헌법적으로 평가해 본다(이하 II). 다음으로 우리나라 법률과 헌법재판소 판례에서 확인되는 중증장애인의 선거권 배제 문제를 헌법이론적으로 고찰해 본다. 여기서는 「공직선거법」 제62조 제2항 등 위헌확인의 헌법재판소 결정에서 사건의 개요를 살펴보고, 이 헌법재판소 결정에 대해 평가해 본다. 또한 「공직선거법」상 중증장애인의 선거권 보장과 관련한 법적 문제를 고찰해 본다(이하 III). 결론에서는 이상에서 기술한 내용을 정리해 본다(이하 IV).

## II. 독일 연방헌법재판소 판례에서 중증장애인의 선거권 배제 판단

### 1. 독일 연방헌법재판소 판례

#### 1) 사건의 개요

독일 연방선거법 제13조 제2호에서는 법원에 의해 성년후견심판을 받아 성년후견이 개시된 중증장애인은 독일 연방의회선거 및 유럽의회선거에서 선거권이 배제되도록 규정하고 있었다. 또한 독일 연방선거법 제13조 제3호에서는 형법 제63조에 근거하여 정신병원에 수용되어 있는 사람의 선거권을 배제하고 있었다. 후견인이 선임된 중증장애인에게

4) BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14.

독일 연방의회선거에서 선거권을 배제하고 있는 독일 연방선거법 제13조 제2호, 제3호가 독일 기본법에 합치되는지 여부의 선거소원심판이 독일 연방헌법재판소에 청구되었다.<sup>5)</sup> 이 사건에서 독일 연방선거법 제13조 제2호<sup>6)</sup>와 제3호<sup>7)</sup>가 독일 기본법 제38조 제1항 1문<sup>8)</sup>과 독일 기본법 제3조 제3항 2문<sup>9)</sup>에 합치되는지 여부가 쟁점이었다. 독일 연방헌법재판소는 2019년 1월 29일 성년후견이 개시된 중증장애인에게 선거권을 배제하고 있는 독일 연방선거법 제13조 제2호와 제3호를 ‘위헌’ 선언하였다.<sup>10)</sup> 이에 독일은 2019년 7월 1일 연방선거법을 개정하여 성년후견이 개시된 중증장애인에게도 선거권을 부여하였다.

독일 기본법 제41조 제1항은 “선거의 심사는 연방하원의 전권사항이다. 또한 연방하원은 연방하원의원의 자격상실 여부를 결정한다.”고 규정하고 있고, 독일 기본법 제41조 제2항에서는 “연방하원의 의결에 대하여 연방헌법재판소에 선거소원을 제기하는 것이 허용된다.”고 하여 선거소원심판제도를 규정하고 있다. 독일 연방헌법재판소가 행하는 선거소원심판은 연방하원의원 선거의 유효 여부와 그 선거에서의 당선 여부에 관한 연방하원의 의결이 헌법에 합치되는지 여부이다.

## 2) 보통선거원칙 관련

독일 연방선거법 제13조 제2호가 독일 기본법 제38조 제1항 1문의 보통선거원칙에 위반되는지 여부가 문제되었다. 독일 연방선거법 제13조 제2호에서는 피성년후견인에게 선거권을 부여하지 않고 있다. 이 법률조항은 국민 누구나 선거권과 피선거권을 가진다는 헌법상 보통선거원칙과 충돌한다(M. Morlok 2006, Art. 38). 보통선거원칙은 국민이 정치적 결정을 함에 있어서 민주주의원리에 근거하여 국민 간에 평등한 선거권을 요청한다.<sup>11)</sup> 선거권과 피선거권에 있어서 평등은 국가법질서에 있어서 본질적인 근간이다.<sup>12)</sup> 보통선거원칙은 모든 국민의 적극적 내지 소극적 선거권을 보장하고 있다.<sup>13)</sup> 보통선거원

5) BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14.

6) 독일 연방선거법 제13조 “다음 각 호의 사람에게는 선거권이 없다.” 2호 “단순한 잠정명령에 의해서뿐만 아니라 피후견인 자신의 모든 사무에 있어서 후견인을 선임하여야 한다는 심판을 받은 자. 후견인의 업무범위에 민법 제1896조 제4항과 제1905조에 규정된 사무를 포함하지 않는 경우에도 적용된다.”

7) 독일 연방선거법 제13조 “다음 각 호의 사람에게는 선거권이 없다.” 3호 “형법 제20조와 관련하여 형법 제63조에 근거하여 정신병원에 수용되어 있는 자.”

8) 독일 기본법 제38조 제1항 1문 “독일 연방의회 의원은 보통·직접·자유·평등 및 비밀선거에 의해 선출된다.”

9) 독일 기본법 제3조 제3항 2문 “누구도 장애를 이유로 불이익을 받아서는 아니된다.”

10) BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14.

11) BVerfGE 99, 1 (13); 132, 39 (47 Rn. 24).

12) BVerfGE 6, 84 (91); 11, 351 (360); 132, 39 (47 Rn. 24).

칙은 원칙적으로 개개인이 동등하게 선거권을 행사할 것을 요청한다.<sup>14)</sup> 보통선거원칙은 개개 국민의 선거에의 참여를 권원 없이 배제하는 것을 금지하며,<sup>15)</sup> 정치적·경제적·사회적 이유로 특정한 인적 집단을 선거에서 배제하는 것을 금지한다.<sup>16)</sup> 보통선거원칙은 입법자가 선거권 부여에 관한 입법을 함에 있어서 엄격하고 형식적인 평등을 명한다.<sup>17)</sup>

선거권에 관한 입법에 있어서 입법자는 광범위한 입법형성권을 지니고 있다(이부하 2013, 91). 그러나 보통선거원칙이 절대적인 차별 금지를 명령하지는 않는다. 독일 기본법 제38조 제2항<sup>18)</sup>의 선거연령에 관한 규정은 독일 기본법 제38조 제3항<sup>19)</sup>에 의해 법률유보 형태로 규정되어 있지만, 입법자는 선거연령에 관해 독일 기본법 조항에 반하는 입법을 하지 못한다.<sup>20)</sup> 이는 보통선거원칙의 형식적 특성에 기인한 것이다.<sup>21)</sup> 능동적·수동적 선거권에 대한 차별은 이를 정당화할만한 특별한 근거가 필요하다. 이러한 ‘특별한 근거’란 보통선거원칙과 같이 중대한 비중이 있고 ‘부득이한 사유’<sup>22)</sup>가 있을 때 헌법적으로 정당화될 수 있다.<sup>23)</sup>

보통선거원칙의 예외와 그에 따른 선거권자 간의 차별은 국민의 정치적 의사형성에 있어서 통합과정으로서 선거의 성격과 선출된 대의기관의 기능을 보호하기 위한 민주적 선거제도 보장이라는 목적에 기여하는 적합한 수단이어야 한다.<sup>24)</sup> 민주주의는 단지 형식적인 원리로 기능하지 않고, 통치자와 피통치자 간에 자유롭고 개방적인 의사소통이 가능하다는 전제에 기초하고 있다.<sup>25)</sup> 정치적 의사형성에 국민의 참여권 보장은 정치적 의사형성과정에 지속적으로 영향을 미친다.<sup>26)</sup> 독일 기본법 제38조 제1항 2문에 의하면, 국회의원과 선거권자 간에는 무기속위임 관계에 있지만, 국회의원은 국민의 정치적 의사를 ‘의

13) BVerfGE 36, 139 (141); 58, 202 (205); 132, 39 (47 Rn. 24).

14) BVerfGE 58, 202 (205); 99, 69 (77 f.).

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

16) BVerfGE 15, 165 (166 f.); 36, 139 (141); 58, 202 (205).

17) BVerfGE 28, 220 (225); 36, 139 (141); 129, 300 (319); 132, 39 (47 Rn. 24).

18) 독일 기본법 제38조 제2항 “만 18세 이상인 국민은 선거권을 가진다. 성년이 된 자는 피선거권을 가진다.”

19) 독일 기본법 제38조 제3항 “이에 관한 자세한 사항은 연방법률로 정한다.”

20) BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 43.

21) BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 43.

22) BVerfGE 1, 208 (248 f.); 95, 408 (418); 121, 266 (297 f.).

23) BVerfGE 42, 312 (340 f.); 132, 39 (48 Rn. 25); BVerfGE 95, 408 (418); 120, 82 (107); 129, 300 (320); 130, 212 (227 f.).

24) BVerfGE 95, 408 (418); 120, 82 (107); 129, 300 (320 f.); 132, 39 (50 Rn. 32).

25) BVerfGE 132, 39 (50 Rn. 33).

26) BVerfGE 20, 56 (98); 69, 315 (346); 132, 39 (51 Rn. 33).

식'하면서 국민과의 관계에서 '자유위임(무기속위임)' 하에 있다.<sup>27)</sup> 이러한 상황에서 선거 행위는 국가 통합적 효과를 발휘한다.<sup>28)</sup>

보통선거원칙과 상충되는 다른 공익 간의 비교형량은 원칙적으로 입법자의 몫이다.<sup>29)</sup> 이 경우 독일 연방헌법재판소는 입법목적에 적합한 수단 내지 입법정책적 해결책을 제시하는지 여부를 심사하는 것이 아니라, 입법자가 자신에게 허용된 재량권의 한계를 넘어섰는지 여부를 심사한다.<sup>30)</sup> 보통선거원칙의 제한을 정당화하기 위한 전제조건은 입법 목적을 달성하는 데 사용된 차별적 수단이 적합하고 필요한 수단이어야 한다.<sup>31)</sup> 이러한 수단이 허용되는 범위는 그 수단이 선거권에 미치는 정도에 달려 있다.<sup>32)</sup> 입법자는 자신의 입법에 대한 예측과 평가를 함에 있어서 추상적인 사례에 기초해서가 아니라 실제 정치적 현실에 기초해야 한다.<sup>33)</sup> 선거권을 제한하는 입법이 헌법적으로 정당화되는지 여부를 심사할 때, 헌법재판소는 엄격한 심사기준을 적용해야 한다.<sup>34)</sup>

### 3) 평등권 관련

입법자는 선거권에 관한 입법형성을 함에 있어서 선거권의 중요성과 민주주의에서의 엄격한 평등성을 고려하여 자신의 입법형성권의 한계를 설정해야 한다.<sup>35)</sup> 입법자는 전체 범구조를 고려하면서 자신의 경험에 기초하여 입법 필요성이 있는 사실관계에 정확하게 적용할 수 있고 수많은 개별사건을 포섭할 수 있는 입법을 해야 한다.<sup>36)</sup> 입법자는 필수불가결하게 발생하는 차별문제에 대하여 평등원칙을 위반함 없이 일반화되고 전형적인 입법을 해야 한다.<sup>37)</sup> 특히 선거법은 대량의 선거사건에 적용할 수 있는 전형적인 입법 영역에 속한다.<sup>38)</sup>

전형적인 입법은 본질적인 공통성을 지닌 사실관계를 법규범적으로 규율하는 형태이므

27) BVerfGE 102, 224 (237 f.); 112, 118 (134).

28) BVerfGE 132, 39 (51 Rn. 34).

29) BVerfGE 95, 408 (420); 121, 266 (303); 132, 39 (48 Rn. 26).

30) BVerfGE 6, 84 (94); 51, 222 (237 f.); 95, 408 (420); 121, 266 (303 f.); 132, 39 (48 Rn. 27).

31) BVerfGE 6, 84 (94); 51, 222 (238); 71, 81 (96); 95, 408 (418).

32) BVerfGE 71, 81 (96); 95, 408 (418).

33) BVerfGE 7, 63 (75); 82, 322 (344); 95, 408 (418).

34) BVerfGE 120, 82 (106); 129, 300 (317, 320); 132, 39 (48 Rn. 25).

35) BVerfGE 132, 39 (49 Rn. 28).

36) BVerfGE 11, 245 (254); 78, 214 (227); 84, 348 (359); 122, 210 (232); 126, 268 (278).

37) BVerfGE 84, 348 (359); 113, 167 (236); 126, 268 (278 f.).

38) BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14, Rn. 47.

로, 실제로 인식하지 못하거나 예측하지 못한 특수성을 지닌 사실관계를 규율하지 못할 수 있다.<sup>39)</sup> 그러나 입법자는 일반 사건에 적합한 전형적인 입법을 해야 하며, 특별한 사건에 맞추어 매번 특별한 입법을 할 수는 없다.<sup>40)</sup> 물론 법률의 일반성 요청은 당해 인적 집단과 규율대상을 대부분 포함하도록 자세히 관찰하여 가능한 한 광범위하게 규율해야 한다.<sup>41)</sup> 특히, 입법자는 비정형적 사건을 법적 유형화를 위한 전형적 사건으로 선택해서는 안 되며, 현실에 부합하는 전형적인 사건을 기준으로 입법을 해야 한다.<sup>42)</sup> 이러한 전형적인 입법은 차별 관련 사건을 제대로 해결하기 어려우며, 상대적으로 소수의 사람들이 차별 취급을 받는다.<sup>43)</sup> 수인불가능한 부담을 해결하기 위해 차별적 법규정은 불가피하게 발생할 수 있다. 결국 입법의 전형화의 초점은 필연적으로 발생하는 차별 취급이 비례성 원칙에 부합하도록 하는 데 있다.<sup>44)</sup>

청구인에게 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 “누구도 장애를 이유로 불이익을 받아서는 아니된다.”는 의미에서 ‘불이익’이 존재한다. 왜냐하면, 독일 연방선거법 제13조 제2호에 의한 선거권 배제는 공권력(법률)에 의해 불이익을 받는 사람의 발현가능성과 행위가능성을 제한하기 때문이다.<sup>45)</sup> 이 사건에서 청구인은 ‘장애’를 이유로 하여 이러한 ‘불이익’을 받고 있다. 독일 연방선거법 제13조 제2호의 범문에 의하면, 청구인은 자신의 모든 사무에 있어서 후견인 선임의 심판을 받은 자이다. 이는 독일 민법 제1896조 제1항 1문에 의거하여 ‘정신병 또는 신체적·정신적·심리적 장애’의 존재를 전제로 한다. 독일 민법 제1896조상의 ‘정신병’이라는 용어는 내인성 정신병과 외인성 정신병뿐만 아니라 노이로제(neurosis)와 같은 신경증도 포함한다(I. Götz 2019, § 1896; A. Jurgeleit 2018, § 1896). 이러한 ‘장애’를 가진 사람이 사회공동체에 완전하고 효과적이며 평등하게 참여하는 것을 법에서 금지시킬 수 없다. 즉, 독일 민법 제1896조 제1항 1문의 ‘정신병’은 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 ‘장애’에 해당된다.<sup>46)</sup> 결국 ‘장애인’은 독일 연방선거법

39) BVerfGE 132, 39 (49 Rn. 29); 145, 106 (146 Rn. 107).

40) BVerfGE 82, 159 (185 f.); 96, 1 (6); 145, 106 (146 Rn. 107).

41) BVerfGE 122, 210 (232 f.); 126, 268 (279); 133, 377 (412 Rn. 87).

42) BVerfGE 116, 164 (183); 122, 210 (233); 126, 268 (279); 137, 350 (375 Rn. 66); 145, 106 (146 Rn. 107).

43) BVerfGE 63, 119 (128); 84, 348 (360); 100, 59 (90); 143, 246 (379 Rn. 362).

44) BVerfGE 110, 274 (292); 117, 1 (31); 120, 1 (30); 123, 1 (19); 133, 377 (413 Rn. 88); 145, 106 (146 Rn. 108).

45) BVerfGE 96, 288 (303); 99, 341 (357); 128, 138 (156).

46) BVerfGE 96, 288 (301); 99, 341 (356 f.).

제13조 제2호에 의해 선거권이 배제되는 사람에게 해당하게 된다.

선거권을 배제하는 이유가 장애나 질병에 근거한 것이 아니라, 자신의 사무를 스스로 결정·처리할 수 없다는 점에 있다는 주장이 있다(H. Lang 2016, 221). 그러나 이는 정당한 근거가 될 수 없다. 독일 기본법 제3조 제3항 2문은 ‘간접적 차별’도 보호하고 있기 때문이다. 결국 헌법은 장애인에게 불리한 모든 차별적 취급을 금지한다.<sup>47)</sup> 독일 연방선거법 제13조 제3호는 장애인의 선거권을 박탈함으로써 헌법적 요청을 위반한 것이다. 형법 제20조<sup>48)</sup>와 관련하여 형법 제63조에 근거하여 정신병원에 수용되어 있는 사람들의 선거권 배제는 독일 기본법 제38조 제1항 1문의 보통선거원칙에 합치되지 않고, 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 장애를 이유로 한 ‘불이익 금지’에도 합치되지 않는다. 책임무능력의 특성을 지닌 정신적 장애인은 분별력이 없고 판단력이 없어 선거권을 부여하지 말아야 한다는 결론에 도달할 수 없다. ‘병리적 정신 장애’란 정신분열증(조현병(調絃病))뿐만 아니라 외인성 및 내인성 정신병도 포함한다(Th. Fischer 2019, § 20; K. Kühl 2018, § 20). ‘심각한 정신 장애’는 병리학적 정신 장애의 경우와 마찬가지로 심각한 정도로 정신 구조가 손상된 것을 말한다(Th. Fischer 2019, § 20; K. Kühl 2018, § 20). ‘정신박약’은 선천적 또는 정신적 발달장애에 기인한 지능쇠약으로 이해된다. 또한 ‘다른 심각한 정신 이상’은 특히 정신병 내지 인격 장애를 포함한다(Th. Fischer 2019, § 20; K. Kühl 2018, § 20). 책임무능력의 정신적 장애인이 민주적 의사소통과정에 참여할 수 없다는 생각은 잘못된 것이다. 특히 정신병원에 수용된 정신분열증(조현병(調絃病))이 있는 사람의 경우에도 동일하다(St. Mühlig 2016, 111).

독일 형법 제63조<sup>49)</sup>에 의해 정신병원에 수용되어 있는 사람이라는 구성요건 이외에 다른 구성요건은 없다. 독일 형법 제63조는 책임무능력 상태에서 범행 시 ‘자신의 책임무능력 상태에 기인하여 상당히 위법한 행위’가 예견되고, 이로 인해 일반대중에게 위협을 야기할 수 있는 경우를 전제로 한다. 이는 범행 시 책임무능력 상태라는 요건 이외에, 과거에 장기간 내지 장래에도 정신적·심리적 건강의 훼손이라는 요건이 필요하다. 그러나

47) BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2016 – 1 BvR 2012/13, juris, Rn. 11 und vom 10. Juni 2016 – 1 BvR 742/16, juris, Rn. 10.

48) 독일 형법 제20조 【정신장애로 인한 책임무능력】 범행 당시 병적인 정신장애, 심한 의식장애 또는 정신박약, 기타 중한 정신이상으로 인해 행위의 불법을 인식하거나 또는 그 인식에 따라 행위하는 능력이 결여된 자는 책임 없이 행위한 것이다.

49) 독일 형법 제63조 【정신병원수용】 책임무능력(제20조) 또는 한정책임능력(제21조)의 상태에서 위법한 행위를 범한 경우에 행위자의 그러한 상태에 기인하여 상당히 위법한 행위가 예견되고, 그로 인하여 일반시민에게 위협하다는 점이 행위자 및 행위의 종합평가에서 나타나는 경우에 법원은 정신병원에 수용을 명한다.

정신적·심리적 건강이 훼손된 사람이 선거와 관련한 의사결정과 의사표현을 할 수 없다는 근거는 되지 못한다.

책임무능력 상태이며 실제로 정신적·심리적 건강이 훼손된 경우가 아니라, 일상생활에서 스스로 사무를 처리할 수 없는 피성년후견인이 위법한 범죄행위를 한 경우, 독일 형법 제63조에 의거하여 법원은 그 사람을 정신병원 수용을 명할 수 있다. 그렇지만 정신병원에 수용된 사람이 모두 정치적 의사소통과정에 참여할 수 없거나 선거에서 투표할 수 없는 사람인 것은 아니다. 결국 독일 연방선거법 제13조 제3호는 보통선거원칙에 위배되고, 범규범 수범자가 민주적 의사소통과정에 참여할 수 없도록 규정하고 있으므로, 평등권 침해의 법률이다(J. Oelbermann/H. Pollähne 2015, 92).

독일 연방선거법 제13조 제3호에 의거한 청구인의 선거권 배제는 법적 규제를 받는 당사자에게 중요한 민주적 참여권을 박탈하는 것이기 때문에, 청구인에게 ‘불이익’을 부과하는 일이다. 정신병원에 수용하기 위한 법적 근거가 되는 ‘책임무능력’은 신체적·정신적·지적·심리적 장애를 전제로 하기 때문에,<sup>50)</sup> 선거권 배제라는 ‘불이익’은 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 ‘장애’의 존재를 전제로 한 것이다. 따라서 정신병원에 수용되어 있는 자에게 선거권을 배제하는 독일 연방선거법 제13조 제3호는 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 ‘장애’를 이유로 한 ‘불이익 금지’에 위반된다.

## 2. 독일 연방헌법재판소 판례 평가

### 1) 보통선거원칙 측면에서

독일에서 장애인의 선거권과 관련하여, ‘장애’라는 상태를 이유로 한 선거권 배제는 법적으로 침해한 논쟁거리가 되었다. 그 이유는 법에서 장애인에게 선거권을 부여하지 않지만, 선거에서 배제된 장애인에게도 그 선거결과가 영향을 미치기 때문이다. 독일 연방의회 선거에서 총 84,550명의 장애인은 선거권이 배제되는데, 이는 총 선거권자 중 0.14%이지만 전체 장애인 중 0.83%에 해당된다(G. Strohmeier 2016, 41). 독일은 장애인의 99.17%가 선거권을 가지고 있다. 이러한 장애인에 대한 선거권 배제는 단순히 선거권자 수(數) 문제를 유발할 뿐만 아니라 헌법상 위헌성 문제를 유발한다.

50) BGH, Beschluss vom 27. Januar 2016 – 2 StR 314/15, juris, Rn. 6; Urteil vom 29. September 2015 – 1 StR 287/15, juris, Rn. 11.

독일 기본법 제38조 제2항에서의 국민의 적극적·소극적 선거권은 헌법상 주관적 공권으로 인정된다.<sup>51)</sup> 독일 기본법 제38조 제1항 1문에서는 원칙적으로 모든 독일 국민이 적극적·소극적 선거권을 가진다는 ‘보통선거원칙’을 천명하고 있다.<sup>52)</sup> 보통선거원칙은 입법자에게 선거권 부여와 선거권 배제에 관한 입법을 함에 있어서 엄격하고 ‘형식적인 평등’<sup>53)</sup>을 요구하고 있다. 정치적·경제적·사회적 사유로 특정 인적 집단이나 특정 개인의 선거권을 배제하는 것은 헌법상 허용되지 않는다.<sup>54)</sup> 즉, 선거권 부여에 있어서 재산, 소득, 납세, 교육 또는 생활 상태에 따라 누구도 차별받아서 안 된다(H. Butzer 2013, Art. 38). 보통선거원칙은 원칙적으로 모든 독일인이 가능한 한 동일하게 자신의 선거권을 행사할 수 있어야 한다고 요청하고 있다.<sup>55)</sup> 물론 보통선거원칙이 절대적인 원칙은 아니다. 독일 기본법 제38조 제2항에서 만 18세 이상인 국민이 선거권을 가진다고 규정하고 있기 때문에, 모든 독일인이 선거권을 가지고 있지 않다. 보통선거원칙은 대의제 민주주의에서 국민의 선거권이 일반적이고 평등하게 보장되도록 하는 헌법상 요청이며, 선거에서 국민의 정치적 자기결정권 보장을 위해 정치적 의사소통을 제대로 기능하게 하는 헌법적 요청이다.

헌법국가에서 선거결과에 따라 ‘민주적 정당성’을 갖는 통치권은 궁극적으로 국민의 정치적 의사에 근원한다(허완중 2012, 132; 이부하 2018, 209). 이러한 선거결과를 통해 국민들은 민주적이고 합법적인 국가기관의 통치행위를 수용하고 복종한다(H. Lang 2016, 182). 선거를 통해 국가기관은 민주적 정당성이 확보되고, 헌법에 기속되는 국가기관의 통치권 행사가 정당화된다. 이는 의회 민주주의가 성공하기 위한 조건이 된다(H. Lang 2013, 133).

독일 기본법 제38조 제1항 1문은 보통선거원칙을 규정하여 선거권의 부당한 배제를 방지하고 있다. ‘부득이한 사유’에 의한 선거권의 차별은 보통선거원칙과 같은 상당히 중요한 공익이 인정될 때에만 가능하다. 이렇게 헌법에서 선거권 배제를 어렵게 한 이유는 선거가 정치적 자기결정의 표현으로 기능하고, 선거권자와 선출되는 대의자 간에 지속적인 의사소통을 보장하기 위함이다. 법률에 의한 선거권 배제는 민주주의원리에 반하고 선거에서 민주적 자기결정의 행위로 볼 수 없기 때문에, 장애인에 대한 선거권 배제는

51) BVerfGE 47, 253 (269); BVerfGE 89, 155 (171); BVerfGE 123, 267 (330).

52) BVerfGE 36, 139 (141); BVerfGE 58, 202 (205); BVerfGE 132, 39 (47).

53) BVerfGE 129, 300 (317); BVerfGE 135, 259 (283).

54) BVerfGE 12, 139 (142); BVerfGE 15, 165 (166 f.); BVerfGE 42, 312 (340 f.); BVerfGE 58, 202 (205).

55) BVerfGE 59, 119 (125).

헌법에 반한다(H. Lang 2018, 22).

## 2) 평등권과 비례성 원칙 측면에서

특정한 인적 집단의 선거권을 배제하는 법률은 정치적 기본권의 침해 문제를 유발할 뿐만 아니라,<sup>56)</sup> 평등권 침해 문제도 유발한다. 모든 국가권력은 국민으로부터 나오며, 국민 중 일부 집단을 선거에서 배제하는 것은 국가권력이 민주적 정당성을 갖추지 못하는 일이다. 선거에 있어서 민주주의원리를 요구하는 독일 기본법 제38조 제1항에서는 국민 간 평등한 선거권을 보장하고 있다.<sup>57)</sup>

독일 기본법 제38조 제1항 1문은 연방의회의원 선거에 있어서 보통선거원칙뿐만 아니라 평등선거원칙을 규정하고 있다. 평등선거원칙은 선거에 있어서 평등권 내지 평등원칙의 구체적인 표현이다. 독일 기본법 제38조 제2항 1문<sup>58)</sup>에서는 만 18세 이상인 모든 독일인은 선거권을 가지고 있다. 독일 기본법상 선거연령은 ‘헌법유보’ 사항이기 때문에, 독일 기본법에 규정된 선거연령을 법률에서 달리 규정할 수 없다(H. D. Jarass 2018, Vorb. vor Art. 1).

독일 기본법 제3조 제3항 2문의 장애를 이유로 한 불이익(차별) 금지에 비추어, 장애인을 차별하는 법적 규율이 헌법적으로 허용되는지 여부를 판단해야 한다. 특히 독일 기본법 제3조 제3항 2문은 주로 취약 집단의 보호에 중점이 있으며, 장애인의 자기결정권 보호를 명하고 있다. 이와 관련하여 평등한 선거권의 실질적 전제조건으로서 독일 기본법 제3조 제3항 2문으로부터 평등한 선거를 보장할 국가의 보장 의무가 도출된다(R. Uerpmann-Witzack 2013, § 128).

독일 연방선거법상 정신병원에 수용되어 있는 사람의 선거권 배제 규정은 독일 민법 제1896조와 관련되어 있다. 선거권과 후견권 간의 관계에서 법률에 의한 자의적인 선거권 배제는 불허되며 포괄적인 선거권 배제도 금지된다(H. Lang 2018, 21). 선거권 배제는 후견법에 따른 법원의 결정을 전제로 한다. 이러한 법원의 결정은 후견소송절차에서 이루어지며, 독일 민법 제1896조 제1항 1문<sup>59)</sup>에 의거하여 후견인의 신청 또는 법원의 직권으로 후견인이 선임된다. 후견법이 추구하는 목적은 피후견인의 자기결정권 보호

56) BVerfGE 1, 14 (33); BVerfGE 123, 267 (341).

57) BVerfGE 99, 1 (13); BVerfGE 132, 39 (47).

58) 독일 기본법 제38조 제2항 “만 18세 이상의 자는 선거권을 갖는다.”

59) 독일 민법 제1896조 제1항 1문 “성년이 정신병 또는 신체적, 정신적 또는 심리적 장애로 인해 자신의 사무 전부 또는 일부를 처리할 수 없는 경우, 후견법원은 신청 또는 직권에 따라 후견인을 임명한다.”

와 신장에 있다.<sup>60)</sup> 성년 후견은 특별한 조건에서만 허용되며, 그 입법목적에 기여하는 수단이 적절해야 한다. 후견소송절차에 있어서 모든 사무의 후견 개시에 있어서 필요성 원칙을 준수해야 한다(H. Lang 2016, 211). 필요성 원칙 심사에서 실질적인 제한을 받는 피후견인의 법적 지위의 취약성을 고려해야 한다. 독일 민법 제1896조 제2항 1문<sup>61)</sup>에 의해 후견법원은 후견인의 사무범위를 결정할 때 필요한 정도를 넘어설 수 없다.<sup>62)</sup> 피후견인이 자신의 질병이나 장애로 인해 자신의 사무를 스스로 처리할 수 없는 즉, 일상생활에서 자신의 사무를 구체적으로 결정할 수 없고 더 이상 독립적으로 자신의 생활을 영위할 수 없는 경우에만 성년 후견이 고려된다(H. Lang 2016, 211). 즉, 피후견인의 생활의 모든 영역에서 활동보조인이 필요한 경우이다.<sup>63)</sup>

후견소송절차에서 후견인 선임은 전문가의 평가에 기초하여 판사가 개별사건에서 판단한 결과이다(H. Lang 2016, 200). 후견법원은 개별사건에서 피후견인이 모든 사무 처리를 전반적으로 결정하고 처리할 능력이 없다는 판단을 통해 성년 후견이 결정된다. 그러나 후견소송절차에서 피후견인의 책임무능력에 관한 후견법원의 판단이 헌법상 피후견인의 선거권을 배제할 수 있는 근거가 되지 않는다.

### III. 우리나라 법률에서 중증장애인의 선거권 배제 문제

#### 1. 공직선거법 제62조 제2항 등 위헌확인 검토

##### 1) 헌법소원심판 사건의 개요

청구인 박○혁은 뇌병변장애 1급 장애인으로서 희망사회당 소속 서울특별시 시의원 예비후보자로, 청구인 오○석은 지체장애 1급 장애인으로서 대구광역시 수성구 제1선거구에서 희망사회당 소속 대구광역시 시의원 예비후보자, 청구인 이○연은 지체장애 2급 장애인으로서 충북 청주시 제4선거구에서 희망사회당 소속 청주시 시의원 예비후보자

60) BGH, NJW-RR, 2015, S. 769 Rn. 13.

61) 독일 민법 제1896조 제2항 1문 “후견인은 후견이 필요한 사무 범위 내에서만 임명될 수 있다.”

62) BGH, NJW-RR 2011, S. 1506 Rn. 9; BayObLG, NJOZ 2002, S. 2390.

63) BayObLG, FamRZ 2002, S. 1225; BayObLG, FamRZ 1998, S. 452.

로 등록하였고, 정식 후보자등록을 한 후 적법하게 선거운동을 시작하였다. 청구인들은 선거사무원의 수를 정상인인 입후보자들과 동일하게 제한한 「공직선거법」 제62조 제2항 및 선거운동 시 공직선거법에서 규정한 것 이외의 인쇄물 또는 녹음·녹화테이프 등을 사용하는 것을 금지하고, 후보자 또는 배우자가 중증장애인인 경우 활동보조인에 관한 규정을 두지 아니한 「공직선거법」 제93조 제1항이 평등권 및 공무담임권 등 헌법상 기본권을 침해하였다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>64)</sup>

## 2) 헌법재판소 결정에 대한 평가

### (1) 보통선거원칙 위반 여부

헌법상 보통선거원칙과 관련하여, 선거권 존부(存否)에 초점을 맞추어 선거권 부여 연령 내지 선거에 필요한 정신적 판단능력, 수형자와 집행유예자의 선거권 제한 등이 그동안 학계에서 주로 연구되어 왔다(기현석 2010, 5). 헌법상 보통선거원칙은 선거권자의 성별, 종교, 능력, 재산, 직업, 학력, 사회적 지위 등의 실질적인 요소를 배제하고 일정한 연령에 도달한 사람이라면 누구나 선거권을 갖는다는 원칙이다.<sup>65)</sup> 헌법에서 인정하는 일정한 기준(연령<sup>66)</sup> 등)에 의거하여 법률에서 선거권이나 피선거권을 제한하는 것은 보통선거원칙에 위반되지 않는다.<sup>67)</sup>

헌법상 보통선거원칙은 모든 국민이 선거권의 주체가 될 수 있도록 법적으로 보장할 뿐만 아니라, 모든 선거권자가 실제로 선거권을 행사할 수 있도록 실질적인 기반을 마련해 줄 의무를 국가에게 부담시키고 있다(이부하 2014, 173). 따라서 보통선거원칙은 선거권을 가진 국민이 선거권 내지 선거운동의 자유를 실질적으로 보장받기 위해 투표방법의 다양한 확대, 자유로운 선거운동의 보장, 투표의 용이성 제공 등을 입법하도록 국가에게 일정한 작위(作爲)의무를 부과하고 있다(이부하 2014, 173).

보통선거원칙을 준수하기 위해 ‘선거권자의 범위 확대’와 ‘투표의 용이성 제공’이 필요하다. 전자(前者)의 대표적인 경우가 ‘수형자’(김중세 2014, 37)와 ‘집행유예자’의 선거권

64) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 221-222.

65) 이부하, “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준,” 『법학논총』 제31집(2014.1), 173면; 헌재 2013. 7. 25. 2012헌마174, 판례집 25-2상, 306, 311.

66) 헌재 1997. 6. 26. 96헌마89.

67) 헌재 2013. 7. 25. 2012헌마174, 판례집 25-2상, 306(헌법재판소는 “선거권 행사는 일정한 수준의 정치적인 판단능력이 전제되어야 하기 때문이다.”라고 판시한다).

배제 문제이다. 헌법재판소는 ‘유기징역 또는 유기금고의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니한 자(‘수형자’)와 ‘유기징역 또는 유기금고의 선고를 받고 그 집행유예기간 중인 자(‘집행유예자’)에 대하여 전면적·확일적으로 선거권을 제한하고 있는 「공직선거법」 조항이 보통선거원칙에 위반되며 평등원칙에도 어긋난다고 판시하였다.<sup>68)</sup> 후자(後者)에 해당하는 경우에는 사전투표제, 부재자투표제, 투표시간의 연장, 전자투표제의 도입 등이 있다(기현석 2010, 8).

헌법 제24조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”라고 하여 선거권 형성에 있어서 ‘법률유보’의 형태를 띠고 있다. ‘법률유보’를 위한 구체적인 입법방식으로는 ‘Negative List System’과 ‘Positive List System’이 있다. ‘Negative List System’은 권리의 제한을 함에 있어서 “A, B, C는 할 수 없다”고 열거적인 금지사항을 규정하고, 그 밖의 사항에 대하여는 광범위하게 허용하는 방식을 말한다(이부하 2008, 217). 입법자는 선거권을 입법함에 있어서 누구나 선거권을 지니게 입법해야 하며, 예외적인 경우에 선거권을 제한하는 ‘Negative List System’을 취해야 한다.

헌재 2006헌마626 결정에서는 중증장애인의 피선거권과 선거운동의 자유와 관련된 사건이다. 피선거권 행사에 있어서 법적 제한은 “대의제 민주주의 원리하에서 선거가 가지는 의미와 기능, 국회의원 및 지방의회의원의 지위와 직무, 국민의 정치의식과 교육수준, 정치문화 및 선거풍토 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 재량에 따라 결정할 수 있다.”<sup>69)</sup>

## (2) 평등권 침해 여부

헌재 2006헌마626 결정에서 헌법재판소는 평등권 심사와 관련하여 ‘완화된 심사기준(자의금지원칙)’을 사용하였다.<sup>70)</sup> 헌법재판소는 완화된 심사기준을 적용한 이유로 “이 사건 법률조항으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래한 것으로 볼 수는 없다.”고 하였다. 헌법재판소는 시종일관되게 “평등권 침해 여부를 심사함에 있어서는, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 중대한 제한을 초래하는 경우에는 엄격한 심사를 한다.”고 판시하고 있다.<sup>71)</sup> 설사 헌법재판소가

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

69) 헌재 2013. 8. 29. 2012헌마288, 판례집 25-2상, 545, 549.

70) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 227.

71) 헌재 2008. 12. 26. 2006헌마1192, 판례집 20-2하, 787, 805; 헌재 2010. 4. 29. 2007헌바144; 헌재 2011. 11. 24. 2010헌바2; 헌재 2013. 11. 28. 2011헌마437, 공보 제206호, 1725, 1730; 헌재 2015. 11. 26. 2014

중증장애인 후보자의 공무담임권에 대한 중대한 제한을 초래하지 않는다고 판단하더라도 중증장애인 후보자는 헌법 제11조 제1항에서 규정하고 있는 후천적 ‘사회적 신분’에 해당하기 때문에, ‘엄격한 심사기준(비례성 원칙)’을 적용함이 타당해 보인다.

또한 이 결정에서 헌법재판소는 평등권 심사에 있어서 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’를 비교대상으로 삼고 있다.<sup>72)</sup> 양자의 비교대상은 공통의 ‘상위개념(genus proximum)’에 의해 ‘본질적 동일성’이 존재해야 한다(이부하 2018, 585). 그런데 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’는 장애인과 비장애인이라는 상이한 상태로서 공통의 상위개념에 의해 본질적 동일성이 존재하지 않는 대상이다. ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’는 상호 간에 본질적 동일성이 존재하지 않음에도 헌법재판소는 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’를 비교대상으로 삼고 있다. 서로 상이하고 본질적 동일성을 지니지 않는 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’ 간을 「공직선거법」에서는 동일하게 취급하고 있다. 오히려 입법자는 양자 간의 차이를 인정하고 사회적 약자를 보호하기 위해 중증장애인 후보자를 위한 적극적인 입법의무를 지고 있다(윤수정 2015, 268).

「공직선거법」 제(62조 제2항<sup>73)</sup>에서는 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’의 선거사무원 수를 동일하게 규정하고 있다. 헌법재판소는 “‘선거사무원’과 ‘활동보조인’은 그 역할과 기능이 본질적으로 달라서 「공직선거법」 제62조 제2항의 ‘선거사무원’에 활동보조인이 포함될 수 없다”고 해석하였다.<sup>74)</sup> 서로 상이한 비교대상인 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’에게 선거사무원 수를 동일하게 규정하고 있는 「공직선거법」 제62조 제2항의 입법상 흠결 문제를 헌법재판소가 유권해석에 의해 입법을 한 것이 되었다. ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’는 상이한 대상임에도 「공직선거법」에서 선거사무원 수를 동일하게 규정하는 것이 어떠한 이유에서 헌법적으로 정당성을 가지는지를 판단

헌마299, 판례집 27-2하, 218, 229; 헌재 2016. 6. 30. 2014헌마192, 판례집 28-1하, 642, 653; 헌재 2017. 11. 30. 2016헌바157, 판례집 29-2하, 174, 177; 헌재 2019. 12. 27. 2017헌바169, 공보 제279호, 118, 121.

72) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 227.

73) 「공직선거법」 제62조(선거사무관계자의 선임) ② 선거사무장 또는 선거연락소장은 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 다음 각 호에 의하여 선거사무원[제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) 제1항 본문의 규정에 의한 수당과 실비를 지급받는 선거사무원을 말한다. 이하 같다]을 둘 수 있다.

4. 지역구시·도의원선거  
선거사무소에 10인 이내
7. 지역구자치구·시·군의원선거  
선거사무소에 5인 이내

74) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 225.

했어야 했다. 중증장애인 후보자가 선거운동을 함에 있어서 들 수 있는 선거사무원 수를 비장애인 후보자의 선거사무원 수보다 더 많이 규정하지 않은 ‘입법부작위’를 다룰 여지가 있다.

「공직선거법」 제93조 제1항<sup>75)</sup> 본문이 선거운동의 방법 등을 제한함에 있어서 ‘중증장애인 후보자(언어장애를 가진 후보자)’와 비장애인 후보자를 구분하지 않고 일률적으로 금지하고 있어 선거운동에 있어서 평등권 침해 여부가 문제되었다.<sup>76)</sup> 만약 ‘중증장애인 후보자’는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 등을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 있게 하고, ‘비장애인 후보자’는 이러한 행위를 할 수 없게 규정되어 있다면, 평등권 침해가 문제될 수 있다. 그런데 이 사건에서는 양 후보자에게 동일하게 이러한 행위를 금지하고 있으므로, 평등권 침해 문제가 발생하지 않는다.

### (3) 명확성원칙 위반과 관련하여

「공직선거법」 제62조 제2항에 선거사무원 수만 규정되어 있고 “선거사무원에 활동보조인이 포함될 수 없다.”는 규정이 없음에도 불구하고, 헌법재판소는 “위 법률조항상의 ‘선거사무원’에 활동보조인이 포함될 수 없음이 명백하다.”고 해석하였다.<sup>77)</sup>

국회가 선견지명이 없어 「공직선거법」 제정·개정 시 중증장애인 후보자의 경우, 선거사무원에 활동보조인을 포함할 것인지 여부를 고려하지 못했고 「공직선거법」 제62조 제2항에 ‘선거사무원 수만 규정했음에도 불구하고, 헌법재판소가 공직선거운동과 관련하여 “선거사무원에 활동보조인이 포함되지 않는다.”고 유권해석하였다. ‘건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람’이 「공직선거법」 제62조 제2항을 헌법재판소가 해석한 대로 예측한다는 것은 불가능한 일이다. 따라서 「공직선거법」 제62조 제2항은 헌법상 ‘명확성원칙

75) 「공직선거법」 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 기타 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 선거운동기간 중 후보자가 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) 제1항 제2호의 규정에 따른 명함을 직접 주거나 후보자가 그와 함께 다니는 자 중에서 지정한 1인과 후보자의 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존·비속 중에서 신고한 1인을 포함한다)가 그 명함을 직접 주는 경우에는 그러하지 아니하다.

76) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 226-230.

77) 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상, 211, 225.

칙'(이부하 2014, 1)에 위반될 소지가 높다.

## 2. 우리나라 법률상 중증장애인 선거권 제한의 문제점

### 1) 「공직선거법」상 중증장애인의 선거권 보장

헌법 제24조에는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”라고 하여 ‘법률유보’의 형식을 띠고 있다(정상우 2008, 193). 선거권과 관련된 법률유보는 기본권제한(Grundrechtseingriff)적 법률유보가 아니라, 기본권형성(Grundrechtsprägung)적 법률유보의 성격을 띤다. 즉, 입법자가 선거권의 보호영역을 구체화(형성)하라는 의미이지, 선거권의 주체를 제한하라는 의미는 아니다. 「공직선거법」에서 중증장애인의 선거권을 배제하기 위해서는 ‘헌법의 우위’(이부하 2004, 239)에 근거하여 헌법적 정당성을 갖추어야 한다. 즉, 중증장애인의 선거권을 배제하기 위해서는 헌법상 보통선거원칙보다 더 우선하는 ‘공익’이 존재함을 입증해야 한다.

헌법 제24조의 법률에 의한 선거권의 구체화와 관련하여, 「공직선거법」 제6조에서는 ‘선거권행사의 보장’이라는 제목 하에 동법 동조 제1항에서는 “국가는 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.”고 규정하고 있다. 동법 동조 제2항에서는 “각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인에게 교통편의를 제공하거나, 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의 이용요금을 면제·할인하는 등의 필요한 대책을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 공정한 실시방법 등을 정당·후보자와 미리 협의하여야 한다.”고 규정하고 있다. 「공직선거법」 제6조 제2항에서 장애인인 선거인에게 교통편의를 제공하는 등의 대책 수립·시행은 외부 신체기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 가진 ‘신체적 장애인’을 위한 규정이다. 따라서 「공직선거법」에서 ‘정신적 장애인’이 선거권을 효과적으로 행사하도록 하는 조치(수단)는 규정하지 못하고 있다.

중증장애인을 대상으로 하는 법률에는 「장애인연금법」이 있다. 이 법률은 중증장애인에게 장애인연금을 지급할 목적으로 제정한 법률이다. 중증장애인의 정의에 관하여는 「장애인연금법」 제2조 1호에서 “‘중증장애인’이란 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인 중 근로능력이 상실되거나 현저하게 감소되는 등 장애 정도가 중증인 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.”고 규정하고 있다. ‘중증장애인’은 중증 장애로 일상

생활을 영위하기 어려운 상황으로 다른 사람의 도움이 필요한 장애인이다. 일상생활이 불편하고 다른 사람의 도움이 필요한 장애인이라는 이유로 헌법에서 보장하는 선거권을 박탈할 수는 없다. 중증장애인은 보통선거원칙에 의거하여 선거권을 가진 자이고, 활동보조인의 도움을 받아 충분히 선거권을 행사할 수 있는 사람이다.

중증장애인의 선거권행사를 위해 「공직선거법」에서 규정해야 하는 것은 투표절차, 투표시설, 선거홍보자료들에 접근이 용이하도록 해야 하고, 중증장애인이 비밀선거를 보장해 주어야 하며, 중증장애인의 투표행위에 도움을 줄 수 있는 활동보조인을 제공해 주어야 한다(기현석 2016, 633).

## 2) 「민법」 개정에 의한 중증장애인의 선거권 보장 문제

「공직선거법」 제18조 제1항 1호<sup>78)</sup>에 의하면, 금치산선고를 받은 자는 선거권을 가지 못한다. 그런데 「민법」이 개정되어 현재는 금치산선고제도가 폐지되었고, 이를 대체하는 제도로 「민법」 제5장에서는 성년후견제도를 신설하였다. 가정법원에서 성년후견 개시심판이 있는 경우에는 그 심판을 받은 사람의 성년후견인을 두어야 하며, 성년후견 개시심판을 받은 사람은 피성년후견인이 된다. 「민법」 제938조 제3항에 ‘후견인의 대리권’과 관련하여 “가정법원은 성년후견인이 피성년후견인의 신상에 관하여 결정할 수 있는 권한의 범위를 정할 수 있다.”고 규정하고 있다. 후견인의 주요 임무는 재산조사와 재산 목록작성, 친권 중 일부에 한정된 후견 등 재산에 대한 후견이다.

국민의 일부를 선거에서 배제하는 법제도 하에서 실시되는 선거는 국민의 정치적 의사를 국정에 제대로 반영할 수 없으며, 이렇게 선출된 국가의 대의기관은 민주적 정당성을 갖추지 못하게 된다(이부하 2014, 173). 그런데 우리나라 「공직선거법」 제18조 제1항 1호에서는 ‘금치산선고를 받은 자’의 선거권을 배제하고 있다. 「공직선거법」 조항에서 ‘금치산선고를 받은 자’라는 광범위한 인적 집단을 일률적으로 선거권을 배제하는 것은 헌법 제41조 제1항에 규정된 ‘보통선거원칙’에 위반될 가능성이 높다(김영진 2012, 61). 「공직선거법」 제18조 제1항 1호는 선거권 부여와 관련 없는 「민법」상 행위무능력자에 대한 보호 제도인 현재 폐지된 금치산 선고제도를 헌법상 선거권 부여 내지 배제와 연계시키는 것으로 공·사법의 ‘체계정당성(Systemgerechtigkeit)’을 갖추지 못한 것이다(윤수정 2018, 211).

금치산제도는 주로 금치산자의 재산상 권리 제한에 중점을 둔 제도인 반면, 현행 민법

78) 「공직선거법」 제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다. 1. 금치산선고를 받은 자.

상의 성년후견제도는 피성년후견인의 잔존능력 활용에 중점을 둔 제도이다(박인환 2014, 1251). 「공직선거법」상 ‘금치산선고를 받은 자’를 ‘피성년후견인’으로 일률적으로 개정하게 되면, 공직선거에 있어서 정치적 판단을 할 수 있고 투표에 참여할 수 있는 피성년후견인의 선거권까지 일률적으로 박탈하는 결과를 초래하므로(기현석 2016, 624), 이는 피성년후견인의 선거권을 침해할 가능성이 높다.

2011년 3월 7일 「민법」 부칙<sup>79)</sup>을 개정하여 동법 부칙 제2조 제2항에서 “이 법 시행일 부터 5년이 경과한 때에는 그 금치산 또는 한정치산의 선고는 장래를 향하여 그 효력을 잃는다.”고 규정하였다. 따라서 2016년 3월 6일 이후로는 금치산선고의 효력이 상실되었다. 현행 「민법」에서 사라진 금치산선고제도를 「공직선거법」 제18조 제1항 1호에서는 여전히 존치시키고 있다. 헌법에서 천명하고 있는 ‘보통선거원칙’은 국민 누구나 선거권과 피선거권을 가진다는 원칙으로서 ‘형식적·절대적 평등’을 요구하고 있다. 현행 「민법」에는 금치산선고제도가 존재하지 않으며, 피성년후견인의 선거권을 일률적으로 박탈하는 법규정도 없다. 금치산선고를 받은 자나 중증장애인인 피성년후견인의 선거권을 배제하는 법률조항은 헌법에 합치될 수 없다. 입법정책적으로 「공직선거법」 제18조 제1항 1호는 삭제되어야 한다.

## IV. 결론

1. 헌법에서 보통선거원칙은 선거권자의 성별, 종교, 능력, 재산, 직업, 학력, 사회적 지위 등의 실질적인 요소를 배제하고 일정한 연령에 도달한 사람이라면 누구나 선

79) 민법 부칙 〈법률 제10429호, 2011. 3. 7.〉

제1조(시행일) 이 법은 2013년 7월 1일부터 시행한다.

제2조(금치산자 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 이미 금치산 또는 한정치산의 선고를 받은 사람에 대하여는 종전의 규정을 적용한다.

② 제1항의 금치산자 또는 한정치산자에 대하여 이 법에 따라 성년후견, 한정후견, 특정후견이 개시되거나 임의후견감독인이 선임된 경우 또는 이 법 시행일부터 5년이 경과한 때에는 그 금치산 또는 한정치산의 선고는 장래를 향하여 그 효력을 잃는다.

제3조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 ‘금치산’ 또는 ‘한정치산’을 인용한 경우에는 성년후견 또는 한정후견을 받는 사람에 대하여 부칙 제2조 제2항에 따른 5년의 기간에 한정하여 ‘성년후견’ 또는 ‘한정후견’을 인용한 것으로 본다.

- 거권을 갖는다는 원칙이다. 따라서 중증장애인인 피성년후견인이라는 이유로 선거권을 배제하는 입법은 헌법상 보통선거원칙에 위반된다.
2. 독일 기본법 제38조 제1항 1문에서는 보통선거원칙을 규정함으로써 선거권의 부당한 배제로부터 선거권자를 보호하고 있다. ‘불가피한 사유’에 의한 선거권 차별은 보통선거원칙과 같은 동일한 중요성이 인정될 때에만 가능하다. 헌법상 선거권 배제를 어렵게 한 이유는 선거가 정치적 자기결정의 표현으로서 기능하고, 선거권자와 선출되는 대의자 간에 지속적인 정치적 의사소통을 보장하기 위함이다. 장애인의 선거권 배제는 민주주의원리에 반하고 선거에서 민주적 자기결정 행위로 볼 수 없기 때문에, 장애인에 대한 선거권 배제는 헌법상 불가하다.
  3. 독일 연방선거법 제13조 제2호에서는 피성년후견인에게 선거권을 부여하지 않는 것은 국민 누구나 선거권과 피선거권을 가진다는 헌법상 보통선거원칙에 위반된다. 독일 기본법 제3조 제3항 2문의 장애를 이유로 한 불이익(차별) 금지에 비추어, 장애인을 차별하는 법적 규율이 허용되는지 여부를 판단했다. 독일 기본법 제3조 제3항 2문은 주로 취약 집단의 보호에 초점을 맞추고 있으며, 특히 장애인의 자기결정권 보호를 명령한다. 독일 연방선거법 제13조 제3호에 규정된 정신병원에 수용되어 있는 사람의 선거권 배제는 독일 민법 제1896조의 후견제도와 관련되어 있다. 후견법원은 개별사건에서 피후견인이 사무 처리를 전반적으로 결정하고 처리할 능력이 없다고 판단할 수 있다. 그러나 후견소송절차에서 피후견인의 책임무능력에 관한 판단이 헌법상 선거권을 배제하는 근거가 될 수는 없다.
  4. 우리나라 헌법재판소 2006헌마626 결정에서 평등권 침해 여부 심사함에 있어서 헌법재판소는 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’를 비교대상으로 삼았다. 비교대상 간에는 공통의 ‘상위개념(genus proximum)’에 의해 종국적으로 ‘본질적 동일성’이 존재해야 하는데, ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’는 본질적 동일성이 존재하지 않는다. 또한 ‘중증장애인 후보자’와 ‘비장애인 후보자’ 간에 상이함에도 「공직선거법」 조항에서 선거사무원 수를 동일하게 규정한 것이 어떠한 이유에서 헌법적으로 정당성을 가지는지를 논증했어야 함에도 불구하고, 헌법재판소는 “선거사무원에 활동보조인이 포함되지 않는다.”고 해석함으로써, 헌법적 쟁점을 잘못 잡고 있다.

참·고·문·헌

- 기현석. 2010. “대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안.” 『세계헌법연구』 16-2.  
 \_\_\_\_\_. 2016. “정신장애인의 선거권 제한 논의에 대한 고찰.” 『토지공법연구』 73-2.  
 김영진. 2012. “정신 장애인의 투표권 보장에 대한 소고.” 『미국헌법연구』 23-1.  
 김종세. 2014. “수형자의 선거권 제한과 한계 — 헌법재판소 2014.1.28. 선고, 2012헌마409.” 『법학연구』 56.  
 박인환. 2014. “새로운 성년후견제도의 시행과 결격조항 정비의 과제.” 『비교사법』 21-3.  
 윤수정. 2015. “선거운동에 있어서 장애인평등의 실현 — 헌법재판소 2009.2.26. 2006헌마626 결정을 중심으로.” 『헌법학연구』 21-4.  
 \_\_\_\_\_. 2018. “장애인의 참정권 보장.” 『공법연구』 47-1.  
 이부하. 2004. “헌법의 순위와 헌법의 이해.” 『헌법학연구』 10-1.  
 \_\_\_\_\_. 2008. “헌법유보와 법률유보.” 『공법연구』 36-3.  
 \_\_\_\_\_. 2013. “입법자의 입법형성권의 내용과 한계.” 『법과 정책연구』 13-1.  
 \_\_\_\_\_. 2014. “법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙.” 『세계헌법연구』 20-1.  
 \_\_\_\_\_. 2014. “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준.” 『법학논총』 31.  
 \_\_\_\_\_. 2018. “평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰.” 『법과 정책연구』 18-2.  
 \_\_\_\_\_. 2018. “헌법의 수호자로서 헌법재판소의 민주적 정당성.” 『외법논집』 42-2.  
 정상우. 2008. “국외부재자 선거제도 도입방안에 관한 연구.” 『공법학연구』 8-4.  
 조원용. 2019. “‘국민선거권’ 논의의 2가지 기준.” 『법과 정책연구』 19-4.
- A. Jurgleit, in: ders., *Betreuungsrecht*, 4. Aufl. 2018, § 1896 BGB.  
 G. Britz, *Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung*, 2008.  
 G. Strohmeier, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, Forschungsbericht 470, Juli 2016.  
 H. Butzer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2. Aufl. 2013, Art. 38.  
 H. D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Vorb. vor Art. 1.  
 H. Lang, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, Forschungsbericht 470, Juli 2016.  
 H. Lang, *Inklusives Wahlrecht — ein Update*, ZRP 2018.  
 H. Lang, *Inklusives Wahlrecht — Teilhabe von Menschen mit Behinderung*, ZRP 2013.  
 I. Götz, in: Palandt, BGB, 78. Aufl. 2019, § 1896.  
 J. Oelbermann/H. Pollähne, *Wahlrechtsbehinderungen im Maßregelvollzug*, R&P 2015, S.

50 선거연구 제12호

86 ff.

K. Kühl, in: Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl. 2018, § 20.

M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38.

R. Uerpmann-Witzack, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2013, § 128.

St. Mühlig, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Studie zum aktiven und passiven

Wahlrecht von Menschen mit Behinderung, Forschungsbericht 470, Juli 2016.

Th. Fischer, StGB, 66. Aufl. 2019, § 20.

접수일자: 2020년 3월 31일,    심사일자: 2020년 4월 20일,    게재확정일: 2020년 5월 8일
--

**[Abstract]**

## Constitutional Consideration on Exclusion of Voting Rights for Severely Handicapped Person

Lee, Boo-Ha | Law School, Yeungnam University

Article 13 (2) of the German Federal Election Act stipulates that a severely handicapped person whose adult guardianship has been initiated by a court shall be excluded from the German Parliamentary and European Parliamentary election. A petition was challenged with the Federal Constitutional Court of Germany whether Article 13 (2) of the German Federal Election Act is consistent with the German Constitutional Law. Article 13 (2) of the German Federal Election Act, which does not grant the right to vote to adult guardian, violates the universal ballot principle of “Every citizen has the right to vote and to be elected in principle” in article 38 (1) p.1 of the German Constitutional Law.

Article 13 (3) of the German Federal Election Act, which excludes the right of incapacitated prisoner in incompetent mental hospital, is an imposition of penalties for the ‘disability’ of article 3 (3) p.2 of the German Constitutional Law. Thus, Article 13 (3) of the German Federal Election Act, which excludes the right to vote in person who is held in mental hospitals, is in violation of the ‘no penalties’ on the grounds of ‘disability’ in article 3 (3) p.2 of the German Constitutional Law.

In South Korea, the civil law was revised to eliminate the Sentence of Quasi-incompetence and Incompetency and changed to a Guardianship System. The Public Official Election Act stipulates that those who do not have the right to vote and still have a sentence of Incompetency make it unclear whether an adult guardian has the right to vote. Under the Public Official Election Act, if a person who is pronounced Incompetency in court is uniformly amended as an adult guardian,

he/she will be deprived of the right to vote of the adult guardian who can make political judgment and vote in public official election. This is likely to violate the right to vote of the adult guardian.

- 
- Keyword: severely Handicapped Person, Exclusion of Voting Rights, Guardianship System, Universal Ballot Principle, Equal Rights

## SNS 활동 및 학교 내 정치교육경험이 고등학생의 시민성에 미치는 효과 연구\*

이창호 · 이윤주 | 한국청소년정책연구원

### + 국문요약 +

정보통신기술의 발전으로 2000년 이후 청소년들의 정치참여활동이 활성화되고 있다. 특히 이들은 SNS를 통해 정치정보를 얻고 공유하는 세대다. 본 연구는 SNS상에서의 정치활동경험과 학교 내 정치교육경험이 청소년의 정치관심, 정치효능감, 정치참여의향에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 이를 위해 전국 고등학교 학생 1,430명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과, SNS상에서의 다양한 정치활동은 청소년의 시민성 향상에 큰 기여를 하는 것으로 나타났다. 즉 소셜네트워크를 통해 정치 관련 게시글을 읽거나 직접 작성하여 올리는 경우가 많을수록 정치관심, 정치효능감, 투표참여의향은 높아지는 것으로 나타났다. 더불어, 학교에서의 정치교육경험 중 수업시간에 정치적인 문제나 이슈에 관해 토론하는 경험이 많을수록 청소년의 시민성도 향상되는 것으로 분석됐다. 하지만 청소년들의 모의선거경험은 오히려 정치효능감이나 투표참여의향을 감소시키는 것으로 나타나 학교에서 실시하고 있는 모의선거의 질을 한층 높일 필요성을 시사해주고 있다. 이러한 분석에 기초하여 본 연구는 청소년의 정치참여활성화를 위한 다양한 정책적 제안을 하였다.

**주제어** | SNS 활동, 정치토론, 정치교육, 정치관심, 정치효능감

\* 본 연구는 한국청소년정책연구원 2017년 수시과제 『고등학생들의 정치참여욕구 및 실태연구』를 바탕으로 함.

## I. 문제제기

2008년 일어난 미국산 쇠고기수입과동, 2014년 발생한 세월호사건, 2017년 대통령탄핵사건 등 우리사회에서 굵직굵직한 사회적 이슈가 발생할 때마다 청소년들의 정치참여는 매우 두드러졌다. 디지털, 정보화세대인 10대 청소년들에게 인터넷은 사회참여를 이끌어내는 친숙하고 강력한 영향력을 가진 매체다(이창호·정의철 2008). 이들에게는 투표와 같은 제도적 참여가 제한돼 있기 때문에 정부정책이나 기존의 사회규범의 정당성에 의문을 제기하거나 이를 변화시키려는 움직임은 시위나 집회참여와 같은 비전통적인 참여형태로 나타나고 있다(민영·노성중 2011).

특히 2016년 밝혀진 최순실 게이트로 대통령이 탄핵되고 새로운 정부가 들어서서는 과정에서 한동안 국정위기가 지속되면서 청소년들의 정치에 대한 관심도 높아지고 정치참여에 대한 욕구도 강해졌다. 2016년 10월 이후 서울 광화문에서는 대통령의 하야를 촉구하는 촛불집회가 연이어 계속되었고 이 과정에서 청소년들의 집회참여는 더욱 활발해졌다. 이에 따라 정치권과 시민단체, 청소년관련단체에서는 선거권 연령을 만 19세 이상에서 만 18세 이상으로 낮춰야 한다는 주장을 강하게 제기하였다. 청소년도 정치적 판단을 할 수 있을 만큼 충분히 성숙돼 있다는 것이 이들의 논리였다. 하지만 선거연령 하향을 반대하는 사람들은 선거연령을 낮출 경우 대학입시를 앞둔 고3 교실이 선거관으로 될 수 있다고 우려하고 교사의 학생지도 어려움을 제기하였다(서울경제 2017.1.12).

이처럼 청소년들의 정치참여에 대한 요구들이 강해지면서 이에 대한 논란도 뜨거워지고 있다. 이런 상황에서 본 연구는 학교에서의 정치교육 효과에 주목하고자 한다. 즉 수업시간에서의 정치토론경험과 학교 내 모의선거경험이 청소년의 시민성함양에 어떤 영향을 주는지를 밝혀내고자 한다. 특히 정치적 토론은 정치참여에 있어 매우 중요한 요인으로 드러나고 있다. 청소년들은 토론을 통해 자신의 주장을 뒷받침할 수 있는 논리적 근거를 갖게 되고 자신이 미처 알지 못한 새로운 정보를 접할 수도 있다. 또한, 상대방의 주장을 존중해주는 관용의 태도도 배우게 된다. 모의선거 또한 청소년들의 정치관심과 정치참여를 이끌어낼 수 있는 중요한 경험이 될 수 있다.

그동안 청소년의 정치참여에 관한 여러 연구들이 진행되었지만 학교 내에서 이뤄지는 정치교육경험이 청소년들의 시민성 함양에 어느 정도 효과가 있는지를 분석한 연구는 드물다. 대개 시민성은 시민으로서 갖춰야 할 자질로서 지식, 기능, 가치와 태도를 의미한다(김영인 2007). 본 연구는 정치관심, 정치효능감, 정치참여의사를 시민성의 구성요소로

설정하였다. 따라서 본 연구는 수업시간에 정치적인 문제에 관해 토론하는 것과 학교 내 모의선거의 경험이 청소년들의 정치관심, 정치효능감, 투표참여의향에 어느 정도 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 아울러, SNS상에서의 다양한 활동이 청소년의 시민성과 어떤 연관이 있는지를 파악할 계획이다. 청소년들의 정치참여의 경우 오프라인보다 온라인을 통해 다양하게 이뤄지는 만큼 온라인 활동이 정치참여에 있어 얼마나 중요한지를 이 연구를 통해 검증해 볼 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 2000년 이후의 국내외 청소년 정치참여

인터넷이 보편화되면서 인터넷을 통해 정치적 소통이 자유로워짐에 따라 큰 정치적 사건이 발생할 때마다 청소년의 정치참여가 두드러졌다. 비록 거리집회참여는 제한적이었지만 인터넷을 매개로 의견을 나누고 정보를 교환하는 패턴이 일반화되었다.

2000년 이후 청소년들의 정치참여는 국내외 차원에서 활발하게 일어나고 있다. 국내의 경우 2008년 미국산 쇠고기수입반대 운동, 2014년 세월호 사건 집회, 2016년 10월 이후 수개월간 지속된 국정농단사건 촛불집회 등에서 많은 청소년들이 광화문광장을 메웠다. 가족들과 함께 집회에 참여한 청소년들의 모습도 많았고 청소년단체가 직접 집회를 주도하는 모습도 눈에 많이 띄었다. 이 과정에서 청소년들은 선거연령을 만 19세에서 만 18세로 낮춰야 한다는 목소리를 어느 때보다도 강하게 표출하였고 교육감선거에도 직접 참여해야 한다고 목소리를 높였다. 국외의 경우 2011년 아랍 국가들 사이에서 일어난 자스민 혁명, 이집트 혁명, 2012년과 2013년에 걸쳐 발생한 태국과 중국, 홍콩의 정치적 집합행동, 기후변화에 대한 튜베리의 최근 정치활동에 이르기까지 정치적 이슈에 대한 청소년들의 참여는 점점 확장돼 가고 있다.

2000년 이후 청소년의 정치참여 현황을 분석해보면 청소년의 참여를 촉진시킨 매체의 변화를 관찰할 수 있다. 2000년 두발자유화운동은 청소년웹진으로부터 촉발되었으나 2008년 미국산쇠고기수입반대집회의 경우 인터넷카페가 중요한 역할을 했다(배규한·이창호 2008). 스마트폰이 보급되면서 소셜미디어가 활성화되기 시작한 2010년 이후부터는 페이

스북을 비롯한 소셜미디어가 청소년들이 신뢰할만한 정보를 얻는 주요 플랫폼이었다. 따라서 가족이나 학교 등 전통적인 정치사회화의 기제가 소셜미디어를 토대로 한 대중매체로 이미 옮겨갔다고 볼 수 있다. 우리사회의 경우 영국이나 미국 등 선진국가들에 비해 정치시민교육이 학교에서 거의 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 더구나 여전히 가부장제적 가족구조가 남아 있는 상황에서 가정에서 부모와 정치 문제를 논의하고 대화하는 경우도 많지 않은 것이 현실이다. 이런 상황에서 탈제도화된 온라인세계는 청소년들이 정치에 관한 정보를 얻고 정치에 관한 논의를 펼치는 공론장이 될 수밖에 없다. 여러 조사에서도 나타났지만, 청소년의 정치의식형성에 가장 영향을 미치고 있는 요인은 매스미디어였다(최호택·류상일 2008).

## 2. SNS를 활용한 청소년 온라인 참여

앞서 살폈듯이, 2000년대 이후 인터넷이 보편화되면서 인터넷을 통한 청소년들의 정치, 사회적 참여가 활발해지고 있다. 한국언론진흥재단(2016)이 10대 청소년의 미디어이용을 조사한 바에 의하면 지난 1주일간 청소년들이 가장 많이 이용한 뉴스는 인터넷(PC와 모바일), TV, SNS, 메시징서비스의 순으로 나타났다. 인터넷의 발전으로 촉발된 정보화는 일반 시민들의 정치참여 확산에도 중요한 역할을 하고 있고(장우영 2006) 청소년들 역시 인터넷을 통해 정치, 사회적인 정보를 많이 얻을수록 정치참여도 활발히 하는 것으로 나타났다(모상현·이창호 2012; 하승태·이정교 2012). 서울과 경기소재 고등학교 2학년생 390명을 대상으로 조사한 결과, 인터넷이나 SNS 등을 통해 뉴스나 정보를 많이 얻는 청소년들이 통상적 참여행동에 적극적이었다(김영인 2017). 이 연구에서 통상적 참여행동은 학급, 학교단위에서의 투표참여경험이나 동아리활동을 의미한다. 미디어를 통해 얻은 정보나 지식을 활용하는 능력은 서명이나 집회참여와 같은 비통상적 참여행동에 긍정적인 영향을 미쳤다. 또 다른 연구사례에서도 인터넷을 통해 정치토론을 활발히 하거나 댓글작성을 많이 한 사람일수록 집회 및 시위참여나 서명운동 등 비통상적 정치참여도 활발한 것으로 나타났다(민영·주익현 2007). 즉 온라인 정치참여활동이 오프라인참여에도 영향을 미치고 있는 것이다. 앞서 언급한 2008년 5월 발생한 촛불집회 때도 인터넷의 영향력이 컸다. 이창호와 정의철(2008)의 연구에 따르면, 인터넷은 광우병문제에 관한 청소년의 관심을 제고시키고, 이들의 사회참여와 동원을 강화하는 역할을 했다. 당시 인터뷰에 참가한 청소년들은 인터넷을 통해 대부분의 정보를 얻고 있었으며 인터넷카페 게시판을

통해 촛불집회에 참여한 경험을 자유롭게 이야기하고 공유하였다. 중고등학생 520명을 대상으로 실시한 온라인설문조사결과, 평소 미디어를 통해 뉴스나 시사정보를 자주 이용하는 청소년일수록 정치관심, 정치참여, 정치지식, 이견추구성향, 관용성 등 정치사회적 역량은 증가하는 것으로 나타났다(송원숙 2019).

이처럼 인터넷을 매개로 한 정보사회에서는 인터넷을 통한 정치참여가 일상화되고 있다. 즉 온라인 네트워크를 통해 표출되는 네티즌들의 의견은 사회의 여론을 형성하는 데 강력한 영향력을 행사하고 있는 것이다. 송경재(2005)는 이러한 사이버공간에서의 정치참여를 '네트워크형 정치참여'라 규정하고 있다. 즉 패러디물의 범람, 항의메일, 리플달기, 글 나르기, 사이버촛불시위 등은 온라인과 오프라인의 상호작용을 통한 사이버 네트워크 시대의 새로운 정치참여로 나타나고 있는 것이다.

인터넷을 통한 정치참여가 활발해짐에 따라 기존의 신문이나 방송매체에 비해 인터넷의 신뢰도 높아지고 있다. 가령, 인터넷에 대한 신뢰가 높을수록 인터넷을 통한 정치참여도 활발한 것으로 나타났다(안명규·류정호 2007). 즉 인터넷이 우리사회에 긍정적인 기능을 수행하고 인터넷에서 접하는 정보가 신뢰할만한 것이라고 믿는 사람일수록 정치기사와 정보에 더 많은 주의를 기울이며 정치 관련 댓글을 달거나 정치토론을 많이 하는 것이다.

2008년 촛불집회 이후 활성화된 1인 미디어(블로그, UCC, 인터넷방송, 유튜브 등)도 정치참여에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 이정기(2011)의 연구결과 1인 미디어 이용 정도는 오프라인 대안적 정치참여(집회, 서명 등)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지난 19대 대선기간 중 유튜브 정치동영상시청은 정치효능감이나 정치관심을 높임으로써 정치참여에 유의미한 영향을 미치기도 했다(오대영 2018).

최근에는 트위터 등 SNS가 활성화되면서 이를 통한 정치, 사회적 참여가 활발해지고 있다. 또한 '나는 꼼수다'와 같은 정치팟캐스트도 이용자들의 정치에 대한 관심을 높이고 정치지식 습득에 긍정적인 영향을 미치고 있다(민영 2014). 특히 정치팟캐스트는 정치관심이 높은 집단보다는 정치관심이 낮은 집단에게서 그 효과가 높게 나타났다. SNS를 통해 정치, 사회적인 정보를 많이 얻는 청소년은 기부, 봉사, 서명운동, 집회에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타나 SNS가 모든 청소년의 정치, 사회적 참여에 긍정적인 영향을 미치고 있었다(이창호·모상현 2012).

미국의 연구에서도 SNS를 통해 지역공동체와 현안정치 문제에 관한 뉴스를 많이 얻을수록 온라인 정치참여와 오프라인 정치참여(투표참여, 정치적 모임이나 집회 참여 등)가 많아지는 것으로 드러났다(Gil de Zuniga, Jung & Valenzuela 2012). 이뿐 아니라 이

연구에서는 SNS 뉴스 이용은 사회자본에 긍정적인 영향을 미쳤고 사회자본은 시민참여에 유의한 영향을 미친 것으로 드러났다. SNS 사용은 정치적 상호작용을 통해 오프라인 정치참여에 영향을 미치기도 했다(최지향 2016). 즉 SNS상에서 정치 관련 콘텐츠를 올리거나 정치 관련 토론에 참여하는 등의 정치적 상호작용은 SNS 사용과 정치참여를 완전 매개하는 것으로 나타난 것이다. 따라서 SNS 이용이 정치참여에 미치는 직접적인 효과는 나타나지 않았다. 싱가포르 대학생들을 대상으로 한 연구결과 인터넷뉴스이용은 오프라인뿐 아니라 온라인 정치, 사회적 참여에도 긍정적 영향을 미쳤으며 SNS뉴스 이용 또한 참여에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(Hao et al. 2014). 하지만 전통적 뉴스 이용(신문, TV, 라디오)은 참여에 유의한 영향을 미치지 않았다.

인터넷이나 SNS를 어떤 목적으로 이용하는지에 따른 이용동기도 중요한 요인으로 등장하고 있다. 가령, 민영과 노성종의 연구에 따르면, 서명이나 사이트방문 등 정치적 의사표현을 하기 위해 인터넷을 이용하는 정치적 이용동기가 강할수록 청소년들의 제도적 참여(투표참여, 정치인후원 등)와 대안적 참여(집회 및 시위참여, 서명 등)도 활발한 것으로 나타났다(민영·노성종 2011). 즉 필요한 정보를 찾거나 오락적 목적으로 인터넷을 이용하는 청소년들에 비해 정치적 동기를 목적으로 인터넷을 이용하는 청소년들에게서 정치참여가 활발해지고 있는 것이다. 김은미와 양소은(2013)의 연구에 의하면 인터넷을 정보나 오락보다는 교류 목적으로 이용하는 청소년일수록 제도적, 대안적 참여도 높아지는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 정치, 사회이슈와 관련된 인터넷활동은 제도적 참여보다는 대안적 참여에 유의한 영향을 미쳤다. 즉 인터넷을 통한 정치적 활동은 집회참여 등 대안적 참여에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것이다.

김성태 등(2011)은 이러한 소셜네트워크시대의 정치참여를 웹 3.0단계의 정치참여과정으로 설명하고 있다. 즉 스마트폰을 기반으로 한 소셜네트워크 시대에는 언제 어디서든 인터넷 이용자들이 정치적 의견을 개진하거나 정치적 행동을 하는 것이 가능하고 개인의 일상생활과 관련된 생활이슈나 감성적인 이슈 등이 주목받게 된다는 것이다. 웹 1.0단계에서 정치참여가 인터넷 홈페이지나 인터넷 커뮤니티를 중심으로 이뤄졌다면 웹 2.0단계에서는 블로그나 미니홈피와 같은 1인 미디어의 역할이 중요했다. 하지만 웹 3.0단계에서는 소셜네트워크를 중심으로 개인 간의 상호작용과 네트워크가 중요한 역할을 하고 있는 것이다(김성태 외 2011).

이처럼 인터넷과 소셜미디어는 청소년들이 공공적 이슈에 관한 정보를 교환하고 대화를 나누는 대안적 소통공간으로 자리 잡아가고 있다. 특히 소셜미디어는 청소년들이 정치 관련 정보를 얻는 주요 플랫폼이 되고 있다.

### 3. 학교 내 정치교육경험

정치교육이 목표로 하는 정치참여는 청소년들이 정치 문제에 대한 책임감을 가지고 공공의 이익을 위해 숙고하고 협의하며, 합리적으로 의사결정을 하는 과정에 바탕을 두어 역량을 증대시키는 것을 의미한다(박새롬 2016). 따라서 일시적으로 체험하는 정치 참여 보다는 해당 이슈에 대한 정보와 지식을 습득하고 그에 따라 다른 사람과의 의사소통을 통해 자신의 의견을 형성하고 그에 따른 판단과 의사결정을 하는 일련의 과정을 정치참여로 보는 것이 필요하다.

이와 같은 정치적 현안에 대한 의사소통을 가능하게 하는 학교교육으로는 수업을 통해 진행되는 토의·토론수업을 생각해볼 수 있다. 사회과교육에서의 정치적 이슈에 대한 토의·토론을 진행할수록 사실적인 정치적 정보와 지식 함양이 증가하고 내적인 정치적 효능감이 향상된다는 연구결과도 있다(Gimpel, Lay & Schuknecht 2003). 학교에서 시행하는 토의 토론의 경우는 주로 공공쟁점을 중심으로 공공 정책 문제를 둘러싼 서로 다른 입장을 가진 복수의 학습자들이 이성적 동의(rational consent)를 추구하는 면대면 토론 과정이다. 이를 통해 토론 참여자 간의 적극적인 의사소통이 이뤄지며 온라인상에서의 소통보다 오히려 역동적으로 진행될 수 있다(오연주·김영숙 2011).

수업에서의 토의·토론 수업은 다음과 같은 효과성을 지닌다(Gall & Gall 1990). 첫째, 정치지식과 정보 습득을 가능하게 함으로써 교과외 핵심을 이해하는 데 도움을 준다(Rossi & Pace 1998). 둘째, 공공쟁점 토론을 통해서 민주주의 가치로서 인간의 존엄성, 자유와 평등, 사회 공동체의 안전 등과 같은 사회적 가치를 내면화할 수 있는 효과성을 가져온다(Oliver & Shaver 1967). 또한 토론을 하는 과정에서 상호 간의 소통을 통해 자신의 생각을 논리적으로 구조화할 수 있고, 이를 통해 다른 사람의 입장을 고려하는 관용 등의 시민성을 함양할 수 있게 한다(Harris 1996). 셋째, 앞서 언급한 일련의 과정을 통해 사고력을 향상시킨다. 이와 같이 학교 수업에서 실현되는 정치적 공공 쟁점 현안에 대한 토의·토론은 학생들의 사고력뿐 아니라 의사결정능력과 판단을 증진하고 민주적 과정에 참여함으로써 지속적으로 학습할 수 있는 기회를 마련해준다(오연주 2006).

하지만 우리사회에는 이와 같은 학교에서의 정치참여를 위한 토의·토론 수업을 가로막는 장애요인이 많다. 이 중 대표적인 장애요인은 잘 알려져 있듯이 입시위주의 교육이다. 즉 좋은 성적을 받기 위해 정치적 구조나 제도를 암기하는 경우가 많다 보니 정치, 사회적 이슈나 문제에 대한 충분한 논의와 토론이 학교수업현장에서 잘 이뤄지지 않고 있다. 한국청소년정책연구원의 조사에 따르면, 최근의 정치적 이슈에 대해 같은 반 친구들과

수업시간에 토론하는 경우는 중학생의 경우 60.7%였고 고등학생의 경우 72.1%였다(장근영·박수익 2011). 즉 10명 중 3~4명의 청소년들은 여전히 수업시간에 정치적 논쟁거리나 이슈에 대해 친구들과 토론해 본적이 없다는 것이다.

실제로 청소년의 61.3%가 학교에서 투표 및 선거 등 교육이 제대로 이뤄지지 않고 있다고 답했으며 다양한 청소년참여활동을 활성화하기 위한 방안으로 68%가 성적중시풍토 개선을 꼽았다(일요서울 2017.2.21). 이 같은 사실은 암기위주의 현 교육환경 하에서는 청소년의 자유로운 정치토론이나 정치참여가 활성화되기 어렵다는 것을 암시해주고 있다.

이처럼 고등학생들의 경우 학교 수업시간에 정치, 사회적 문제나 이슈를 진지하게 친구들과 논의할 기회를 충분히 갖지 못하고 있다. 더구나 학생들이 수업시간에 배워야 할 정치과목은 개설돼 있지만 이를 선택하는 학생들의 비율은 10%도 채 안 된다는 것도 문제이다(김명정 2016). 학교에서 정치교육과 관련된 과목은 사회탐구영역으로 다뤄지고 있는데 2009 개정교육과정의 수능에 적용된 2014학년도 수능부터는 ‘정치’과목과 ‘법과 사회’ 과목이 합쳐져 ‘법과 정치’라는 과목이 탄생하였다(김명정 2016). 하지만 ‘법과 정치’를 선택한 학생들의 수는 2014년 38,203명, 2015년 31,056명, 2016년 28,964명으로 해마다 줄고 있다(김명정 2016). 즉 ‘사회·문화’, ‘생활과 윤리’ 등 다른 사회탐구과목에 비해 ‘법과 정치’를 선택한 수험생들의 비율이 현격히 적다. 정부형태나 정치제도, 선거제도 등에 관해 배울 수 있는 과목이 개설돼 있지만 오히려 학생들은 이를 선택해서 배우지 않고 있는 것이다. 교사들은 학생들이 이 과목을 기피하는 이유로 과도한 학습량과 학습내용의 어려움을 지적하였다고 한다(김명정 2016). 즉 기존의 두 과목이 한 과목으로 통합되면서 배워야 할 내용이 크게 줄어들지 않았다는 것이다. 하지만 청소년기가 정치적 의식이나 판단에 영향을 미치는 기초적인 소양을 함양하는 중요한 시기니만큼 ‘법과 정치’과목을 학생들이 흥미를 느끼고 많이 선택할 수 있도록 교과내용을 개선해야 할 것으로 보인다.

이처럼 우리사회의 경우 정치교육이 제도화 돼 있지 않다 보니 청소년들이 정치과정이나 정치체계에 대해 배울 기회가 거의 없는 것이 현실이다. 시민사회중심으로 정치교육이나 시민교육이 이뤄지고 있지만 많은 한계들을 지니고 있다. 김미경(2009)은 시민단체들의 정치교육의 한계로 자원부족, 민주시민교육에 대한 역량과 전문성 부족, 뉴미디어와 사이버교육프로그램의 부재 등을 지적하고 있다. 선거연수원에서는 초, 중, 고 학생회장 및 학생회임원들을 대상으로 미래지도자로서의 역량을 갖추도록 연수를 실시하고 있지만 일반학생들을 대상으로 한 프로그램은 ‘민주주의 선거교실’을 제외하면 많이 없는 실정이다.<sup>1)</sup> ‘민주주의 선거교실’은 중학교 자유학기제에 맞춰 학생들의 민주시민의 자질과 정치참여의식을 함양시키기 위해 실시해 온 것으로 2015년 133회, 2016년에는 233회

실시되었다고 한다.

이처럼 우리사회는 청소년을 대상으로 정치, 시민교육을 실시하는 경우가 드물다. 입시 위주의 교육에 치중하다 보니 학교에서도 정치, 시민교육을 하는 것이 매우 부담스러운 것이 현실이다.

이 같은 상황에서 학교정치교육경험이 청소년의 시민성과 어떤 관련성이 있는지를 연구한 논문은 드물다. 김명정(2017)의 연구에 따르면, 고등학생 사회탐구과목 중 선택과목인 <법과 정치>를 들은 학생들은 그렇지 않은 학생들에 비해 투표권이 주어질 경우 대통령선거에 투표할 의향이 더 많은 것으로 나타났다. 하지만 정치 관련 교과목을 듣는 것은 학생들의 정치관심, 정치효능감, 정치적 관용에는 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 분석됐다. 따라서 학교에서 정치 관련 교과목을 듣는 것이 청소년들의 시민성향상에 크게 기여하지 않는 것을 알 수 있다. 이 연구에서는 정치 관련 서적을 읽는 것은 그렇지 않은 경우에 비해 정치관심도를 높이는 데 기여했으나 정치효능감, 정치적 관용, 투표참여의사에는 유의한 영향을 미치지 않았다. 본 연구는 학교수업시간에서 정치토론을 경험하는 것이 시민성함양과 어떤 것이 있는지를 탐구하는 데 목적이 있기 때문에 선행연구와 차이가 있다. 특히 청소년의 모의선거경험이 시민성에 어떤 영향을 미치는지를 연구한 논문은 거의 없기 때문에 의의가 있다.

### Ⅲ. 연구문제 및 연구방법

#### 1. 연구문제

본 연구는 SNS상에서의 정치활동경험과 학교 내 정치교육경험이 청소년의 정치관심, 정치효능감, 정치참여의향에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

<연구문제 1> SNS상에서의 다양한 정치활동은 청소년의 정치관심, 정치효능감 및 정치

---

1) 선거연수원이 실시하고 있는 프로그램은 담당자로부터 이메일로 받은 자료내용('17.2.20)에 기초한 것임.

참여의향에 어떤 영향을 미치는가?

〈연구문제 2〉 학교 내 정치교육경험은 청소년의 정치관심, 정치효능감 및 정치참여의향에 어떤 영향을 미치는가?

## 2. 연구방법

### 1) 표집

본 연구는 체계적인 표집을 위해 국내의 한 조사업체에 설문조사를 의뢰하였다. 그 결과 전국의 고등학교 중 17개 학교를 표집하게 되었다. 표집은 층화집락추출방식으로 이뤄졌다. 즉 두 개의 고등학교 유형(일반고, 특성화고)과 네 개의 권역(수도권, 강원/충청권, 전라/제주권, 경상권)으로 층화한 뒤 학생규모를 고려하여 추출학교수를 결정하였다. 그 결과 수도권에서 7개 학교, 경상권에서 4개 학교, 충청/강원권에서 3개 학교, 전라/제주권에서 3개 학교 등 총 17개의 학교가 선정되었다. 특목고와 자율고는 학생수가 비교적 적어 조사대상에서 제외하였다.

해당학교로 공문을 보내 조사협조를 구하고 본 조사가 학교평가와는 전혀 무관하며 학생들의 응답은 오로지 청소년정책수립을 위한 기초자료로 사용될 것이란 점을 강조하였다. 면접원이 직접 학교를 방문하여 설문지를 수거하는 방식으로 조사가 이뤄졌다. 이렇게 표집된 학교에서 학년당 1개 학급을 조사하였다. 이렇게 되면 한 학교당 3개 학급을 조사하게 된다. 그 결과 17개 학교 51개 학급을 대상으로 조사를 실시하게 되었고 총 1,430명의 유효표본을 얻을 수 있었다. 조사기간은 2017년 3월 27일부터 약 3주간 진행되었다. 표집오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 2.59\%$ p이다.

설문조사에 참여한 학생들의 성별은 남성 807명(56.4%), 여성 623명(43.6%)이다. 학년별로는 1학년이 457명(32.0%), 2학년 504명(35.2%), 3학년 469명(32.8%)이었다.

### 2) 조사문항

본 연구의 종속변인인 정치에 대한 관심은 정치적인 이슈, 정부정책, 정당, 정치인, TV 정치토론에 대한 관심정도를 나타내며 각 문항은 4점 척도로 구성돼 있다(전혀 관심없다 = 1~매우 관심이 많다 = 4). 전체 다섯 문항의 평균을 분석에 활용했으며 내적 신뢰도 계수값은 0.881로 높게 나타났다( $M=2.47$ ,  $SD=.69$ ). 정치효능감은 김명정(2009)과 정과 동료들(Jung et al. 2011)을 참조하여 모두 3문항으로 구성하였다( $\alpha=.857$ ,  $M=2.79$ ,

SD=.67). 즉 “나는 바람직한 국가정책이 무엇인지에 대한 합리적 판단을 할 수 있다”, “나는 정치적 문제를 이해하고 참여할 능력이 있다”, “나의 정치적 관심과 참여는 바람직한 국정운영에 도움이 될 것이다”가 이에 해당한다. 각 의견에 대한 생각은 4점 척도로 질문하였다(1=전혀 그렇지 않다~4=매우 그렇다). 선거참여의향은 우리사회에서 실시하고 있는 선거에 대한 참여의지를 보여주는 변인으로 지방선거(광역시도 및 기초자치단체), 국회의원선거, 교육감선거, 대통령선거에 대한 응답자들의 투표의향을 알아보고자 하였다. 각 문항은 4점 척도(1=전혀 투표할 의향이 없다~4=반드시 투표하고 싶다)로 구성돼 있으며 문항의 평균을 분석에 활용하였다( $\alpha=.900$ ,  $M=3.21$ ,  $SD=.72$ ).

본 연구의 독립변인인 SNS상에서의 정치활동은 배상률(2015)의 논의를 참조하여 정치 관련 게시글 읽기, 정치 문제나 이슈에 대한 자신의 의견달기, 정치적인 문제나 이슈에 대한 타인의 글을 공유하거나 퍼나르기, 온라인청원참여나 서명참여 등 총 4문항으로 측정하였다. 최근 한 달간의 경험을 질문한 것으로 각 문항은 전혀 하지 않았다, 거의 하지 않았다, 가끔 했다, 자주 했다 등 4점 척도로 구성돼 있다( $\alpha=.758$ ,  $M=2.09$ ,  $SD=.70$ ). 학교 내 정치교육경험은 정치적 문제나 이슈에 관한 토론 수업과 모의선거경험으로 측정하였다. 수업시간 내 정치적인 문제나 이슈에 관한 토론은 응답자가 초등학교 및 중학교를 포함하여 학교에서 얼마나 이를 경험했는지를 바탕으로 단일문항으로 측정하였다. 전혀 경험한 적이 없는 경우 1점, 거의 경험하지 않은 경우 2점, 가끔 경험한 경우 3점, 자주 경험한 경우 4점을 부여하였다. 모의선거참여경험은 모의대통령선거, 모의국회의원선거, 모의UN선거 등에 대한 경험정도로 측정하였고 3문항의 평균을 변수로 활용하였다( $\alpha=.884$ ,  $M=1.61$ ,  $SD=.65$ ).

본 연구의 통제변인으로는 성별, 가정의 경제적 수준, 주관적 정치적 성향이 사용되었다. 가정의 경제적 수준은 7점 척도로 측정( $M=4.14$ ,  $SD=1.02$ )하였고 정치적 성향( $M=5.85$ ,  $SD=2.07$ )은 0점(보수적임)에서 10점(진보적임)까지 분포됐다.

## IV. 연구결과

### 1. SNS 활동 및 정치교육경험이 정치관심에 미치는 영향

SNS 활동 및 정치교육경험이 정치관심에 어떤 영향을 미치는지를 위계적 회귀분석을 통해 살펴보았다. 투입된 변인들은 전체 변량의 33.2%를 설명하는 것으로 나타났다. SNS 상에서의 다양한 정치활동경험은 정치관심에 가장 큰 영향을 미쳤고 이는 통계적으로 유의하였다( $\beta = .426, p < .001$ ). 즉 소셜네트워크를 통해 정치 관련 게시글을 올리거나 청원 활동 등을 활발히 하는 청소년일수록 정치관심도 높아지는 것으로 나타났다. 학교 내 정치교육경험 중에는 수업시간 중 정치토론경험이 정치관심에 유의한 영향을 미쳤다( $\beta = .239, p < .001$ ). 다시 말해, 수업시간에 정치토론경험이 많은 학생들이 정치에 대한 관심을 보다 많이 갖게 된다는 것이다. 하지만 모의선거경험은 정치관심에 유의한 영향을 미치지 않았다. 통제변인 가운데는 성별만이 정치관심에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 여학생에 비해 남학생들이 정치에 보다 많은 관심을 갖고 있다는 것을 알 수 있다( $\beta = -.064, p < .01$ ).

〈표 1〉 SNS 활동 및 정치교육경험이 정치관심에 미치는 위계적 회귀분석결과

		B (표준화계수)	t 값	R 제곱 변화량
통제변인	성(여학생=1)	-0.064**	-2.924	0.073
	경제수준(1~7)	0.010	0.467	
	정치적 성향(0~10)	0.166	7.360	
SNS상에서의 정치활동		0.426***	18.223	0.211
학교 내 정치교육 경험	수업 중 정치토론경험	0.239***	9.984	0.050
	모의선거경험	-0.027	-1.136	
수정된 R 제곱		0.332		

\*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

## 2. SNS 활동 및 정치교육경험이 정치효능감에 미치는 영향

〈표 2〉는 SNS 활동 및 정치교육경험이 정치효능감에 어떤 영향을 미치고 있는지를 보여주고 있다. 투입된 변인들은 전체변량의 24.7%를 설명하는 것으로 나타났다. SNS를 통한 다양한 정치활동경험은 정치효능감제고에 가장 큰 영향을 미쳤다. 즉 소셜네트워크를 통해 정치활동을 활발히 하는 청소년들이 정치효능감도 더 높은 것이다( $\beta = .351, p < .001$ ). 수업시간 내 정치토론경험은 정치효능감에 긍정적으로 유의한 영향을 미쳤지만 모의선거경험은 부적인 영향을 미쳐 대조를 이뤘다. 즉 모의선거경험은 정치효능감을 감소시키는 요인으로 나타난 것이다. 통제변인 중에는 정치적 성향만이 유의한 것으로 나타나 자신의 정치적 성향이 진보적이라고 생각할수록 정치효능감도 높아지는 것으로 분석됐다.

〈표 2〉 SNS 활동 및 정치교육경험이 정치효능감에 미치는 위계적 회귀분석결과

		B (표준화계수)	t 값	R 제곱 변화량
통제변인	성(여학생=1)	0.010	0.427	0.089
	경제수준(1~7)	0.013	0.555	
	정치적 성향(0~10)	0.208***	8.726	
SNS상에서의 정치활동		0.351***	14.153	0.132
학교 내 정치교육 경험	수업 중 정치토론경험	0.190***	7.481	0.030
	모의선거경험	-0.077**	-3.004	
수정된 R 제곱		0.247		

\*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

## 3. SNS 활동 및 정치교육경험이 투표의향에 미치는 영향

〈표 3〉은 SNS 활동 및 정치교육경험이 투표의향에 어떤 영향을 미치고 있는지를 보여주고 있다. 정치관심 및 정치효능감과 마찬가지로 투표의향에 가장 큰 영향을 미친 변인은 SNS상에서의 정치활동경험이었다. 즉 소셜네트워크를 통해 다양한 정치적 활동을 하

〈표 3〉 SNS 활동 및 정치교육경험이 투표의향에 미치는 위계적 회귀분석결과

		B (표준화계수)	t 값	R 제곱 변화량
통제변인	성(여학생=1)	0.146***	6.092	0.117
	경제수준(1~7)	-0.003	-0.122	
	정치적 성향(0~10)	0.232***	9.468	
SNS상에서의 정치활동		0.218***	8.752	0.057
학교 내 정치교육 경험	수업 중 정치토론경험	0.200***	7.683	0.033
	모의선거경험	-0.062*	-2.378	
수정된 R 제곱		0.204		

\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.001$ 

는 청소년들일수록 대통령선거를 비롯한 여러 선거에 적극적으로 투표하겠다고 나타난 것이다. 수업 중 정치토론경험은 투표의향에 긍정적인 영향을 미쳤으나 모의선거경험은 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉 학교 내 모의선거경험은 실제선거에 대한 투표의향을 떨어뜨리는 것으로 드러났다. 통제변인 가운데는 성과 정치적 성향이 투표의향에 긍정적인 영향을 미쳤다. 다시 말해, 남학생보다는 여학생이 더 적극적으로 투표하겠다고 했고 자신의 정치적 성향이 진보적이라고 생각할수록 투표의향도 높아지는 것으로 나타난 것이다. 한편, 투입된 변인들은 전체변량의 20.4%를 설명하는 것으로 나타났다.

## V. 논의

스마트미디어 시대를 맞이하여 소셜네트워크를 통한 청소년의 정치참여가 활발해지고 있는 상황에서 본 연구는 SNS상의 정치활동이 청소년의 정치관심, 정치효능감 및 투표를 통한 정치참여의향에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 또한, 학교에서의 정치교육경험이 청소년들의 시민성향상에 어떤 기여를 했는지를 경험적으로 분석하였다. 그 결과, SNS상에서의 다양한 정치활동은 청소년의 시민성 향상에 큰 기여를 하는 것으로 나타났

다. 소셜네트워크를 통해 정치 관련 게시글을 읽거나 직접 작성하여 올리는 경우가 많을수록 정치관심, 정치효능감, 투표참여의향은 높아지는 것으로 나타났다. 이는 디지털 원주민인 청소년들의 정치사회화 과정을 잘 보여주는 것으로 이들은 온라인 네트워크를 통해 정치적 소통을 활발히 하면서 정치적 시민성을 형성한다고 볼 수 있다(김은미·양소은 2013).

학교에서의 정치교육경험 중 수업시간에 정치적인 문제나 이슈에 관해 토론하는 경험이 많을수록 청소년의 시민성도 향상되는 것으로 분석됐다. 이 같은 결과는 대한민국청소년의회경험과 시민성변화와의 관계를 고찰한 김영인(2007)의 연구결과와도 다소 일치한다. 그의 연구에 따르면, 청소년의회참여활동은 정치효능감, 준법의식, 관용, 참여의식 등 시민성 함양과 관련이 있는 것으로 나타난 바 있다. 본 연구의 결과에서도 온라인상에서의 정치활동경험뿐 아니라 오프라인상에서의 정치토론경험이 청소년의 시민성을 높이는 데 중요하다는 사실을 나타내주고 있다. 따라서 온라인과 오프라인을 통한 다양한 청소년참여활동은 청소년의 시민성을 함양할 수 있는 기제가 될 수 있을 것으로 예측해 볼 수 있다.

이 같은 연구결과는 학교에서의 정치토론경험과 SNS상의 정치참여경험이 청소년의 정치참여를 이끌어 낼 수 있는 중요한 자원이 될 수 있다는 사실을 암시해주고 있다. 정치참여를 설명하는 강력한 이론 중의 하나인 시민자발성모델은 정치참여요인으로 자원, 정치적 관여, 동원네트워크를 제시하고 있다(Pattie, Seyd & Whiteley 2003). 이 중 자원은 경제적이고 교육적인 자원을 포함한다. 따라서 온라인공간에서의 정치활동경험과 학교에서의 정치교육경험은 청소년의 정치참여를 활성화시킬 수 있는 중요한 교육적인 자원이 될 수 있다.

특히, 연구에서 변수로 설정한 정치 효능감과 정치에 대한 관심은 심리적인 요인으로도 영향을 맺고 있으며, 이 두 요인 모두 자신의 참여가 문제를 해결하거나 의사결정과정에서 영향을 미쳤다는 것을 인식하게 되면서 더 많은 참여를 이끌어 낼 수 있는 핵심 요인이라는 점에 주목해볼 수 있다(오연주·김영숙 2011). 따라서 온라인을 통한 소셜네트워크 활동과 수업시간의 토의·토론이 정치적 관심이나 효능감 그리고 투표 의향에 유의미하게 영향을 미칠 수 있었던 것에 대해서 다음과 같이 분석해 볼 수 있다. 즉 청소년이 사회적으로 쟁점이 되고 있는 정치적 이슈 현안에 대해서 온라인 플랫폼이나 수업을 통해서 정보와 지식을 습득하고, 자신 의견을 형성하기 위한 숙고 과정을 거침으로서 직·간접적인 방식으로 의사결정을 하는 과정을 경험할 수 있었기 때문이다.

하지만 청소년들의 모의선거경험은 오히려 정치효능감이나 투표참여의향을 감소시키

는 것으로 나타나 학교에서 실시하고 있는 모의선거의 질을 한층 높일 필요성을 시사해 주고 있다. 학교 안에서 실시되는 모의선거의 경우, 가상의 상황을 전제로 하여 일회성 행위 체험을 하는 것에 그치는 경우가 많아 상대적으로 정치적 관심, 정치적 효능감 및 선거참여 의향에 있어 긍정적인 영향력을 보이지 않는 것으로 볼 수 있다. 따라서 모의선거를 학교에서 시행할 때에는 사전에 충분한 정보와 지식을 제공하고, 가상의 상황을 구성할지라도 현실적 요인을 고려하여 청소년들이 해당 정치적 이슈에 대해 공감하고 숙고할 수 있는 시간을 마련해주는 것이 필요하다. 또한 청소년들이 현 시점에서 미디어 등을 통해 접하고 있는 현안 쟁점 사항을 중심으로 공공 정책과 관련해서 다룰 수 있도록 현장감 있는 정치적 이슈를 중심으로 구성하는 것이 요구된다.

## VI. 정책제언

이상의 논의를 바탕으로 학교에서의 정치교육활성화를 위해 다음과 같은 제안을 하고자 한다. 먼저 시민교육의 활성화이다. 독일은 일찍부터 민주시민교육을 제도화하면서 국가뿐 아니라 시민단체 차원에서도 민주시민교육을 장려하고 있다. 우리나라의 경우에도 진보적 성향을 가진 교육감이 당선되면서 민주시민교육의 필요성이나 당위성은 어느 정도 공감이 이뤄졌다. 하지만 아직까지 일선 학교에서 시민교육이 뿌리를 내리기에는 갈 길이 멀어 보인다. 이와 관련해 장은주(2017)는 『시민교육이 희망이다』라는 책을 통해 민주시민교육의 중요성을 역설하고 있다. 그는 학교가 정규적인 교육과정을 통해 학생들이 민주주의의 의미와 가치, 내용에 대해 체계적으로 알 수 있도록 해야 하며 민주적 학교문화가 정착될 수 있도록 노력해야 한다고 주장한다. 또한 청소년들이 지역사회구성원으로서 지역사회에서 일상의 삶과 자치과정에 참여할 필요가 있다고 말하고 있다. 즉 민주시민교육이 뿌리내리기 위해서는 교육과정의 변화, 민주적 학교문화, 지역사회와의 협력이 필요하다는 것이다.

청소년에게 익숙한 미디어를 활용한 정치교육도 필요하다. 본 연구결과에서도 드러났듯이, 소셜네트워크 공간에서의 정치적 활동은 청소년의 정치에 대한 관심을 높이고 정치 효능감을 향상시켰다. 이와 관련하여, 이동연은 청소년정치접근권의 확대를 위해 미디어 교육을 통한 정치담론의 이해와 청소년의 참여민주주의 네트워크 구축 등을 제시하고 있

다(문화개혁을 위한 시민연대·사회당 청소년위원회 2002). 즉 TV 정치토론을 모니터링 한다든가 언론의 정치적 사안이나 이슈에 대한 보도형태를 비판적으로 분석함으로써 정치에 대한 이해와 관심을 높이는 것이다. 이처럼 청소년들이 주체적으로 사고하고 행동할 수 있는 민주적 시민역량을 함양하는 것이야말로 청소년의 정치참여를 활성화할 수 있는 토대가 될 것으로 보인다.

토론식 수업도 청소년의 정치참여를 활성화 하기 위해 필요하다. 입시위주의 교육 환경 하에서 청소년들은 정치적인 문제나 이슈에 관한 진지한 토론보다는 좋은 점수를 획득하기 위해 정치적인 제도나 체계에 대해 암기하기에 바쁜 실정이다. 따라서 사회탐구영역시간을 활용하거나 창의적 체험활동 등을 통하여 정치적인 문제나 사안, 쟁점들에 대해 논의할 수 있는 환경이 조성될 필요가 있다. 이를 실행하기 위해서는 주입식교육의 틀을 과감히 깨뜨려 학생들이 스스로 문제를 찾고 이에 대한 해결책을 서로 논의하는 토론식 교육의 체계가 확립돼야 할 것으로 보인다. 이러한 토론식 수업 외에도 정치, 사회적인 문제에 대한 특정이슈를 놓고 치열한 토론을 벌이는 시사토론대회를 교내에서 개최하는 것도 청소년의 정치참여를 높일 수 있는 좋은 방안이다. 이러한 과정을 통해 학생들은 공공이슈에 대한 보다 많은 관심을 갖게 되고 관련 정보를 찾는 노력을 하게 된다.

토론과정에서 교사의 정치적 중립성은 무엇보다도 중요하다. 즉 교사는 특정한 정치적 이데올로기나 입장을 학생들에게 강요하거나 주입시키지 않고 학생들이 다양한 견해와 관점에 노출될 수 있도록 충분한 정보를 제공할 수 있도록 해야 한다. 특히 교사가 생각하는 방향으로 토론을 이끌어서는 안 된다. 교실 내 토론의 개방성도 중요하다(남미자의 2019). 즉 학생들이 자유롭게 자신의 의견을 표현할 수 있는 환경이 조성될 필요가 있다. 하지만 우리사회의 경우 교실 내 토론의 개방성 수준은 낮은 것이 현실이다. 따라서 교사는 학생들이 편안하게 자신의 정치적 입장이나 견해를 표출할 수 있도록 분위기를 조성해야 한다.

요즘 학생들이 즐겨 사용하는 SNS는 장점도 많지만 태도극화와 같은 문제점도 많이 야기하고 있다. 즉 자신의 생각에 부합하는 치우친 정보에 지속적으로 노출됨으로써 편향된 정보에 갇히는 필터버블 같은 현상이 발생할 가능성이 크다. 따라서 토론을 통해 학생들이 다양한 견해와 관점을 지닌 정보에 노출될 수 있도록 해야만 이러한 부작용을 막을 수 있다. 또한 학생들은 친구들과의 토론과정을 통해 상대방의 주장을 존중하고 이를 주 의깊게 경청하는 관용적 태도도 함양할 수 있을 것이다.

또한, 온라인을 통한 청원이나 서명, 온라인상의 게시글 쓰기 등 정치, 사회적 문제에 대한 온라인실천활동을 강화할 필요가 있다. 청소년들이 SNS라는 공간을 통해 정치적인

문제나 이슈에 대해 적극적으로 자신의 의견을 피력할 수 있도록 장려할 필요가 있다. 본 연구의 분석결과에서도 나타났듯이, SNS상에서 다양한 정치활동을 활발히 할수록 정치효능감을 비롯한 청소년의 시민성은 향상되는 것으로 드러났다. 그러므로, 청소년들이 수업시간 등을 활용하여 SNS를 비롯한 새로운 매체에 자신의 정치적 견해나 의견을 올리는 활동을 활발히 하도록 장려할 필요가 있다.

미국이나 독일 등 선진국가와 달리 우리사회에서는 학교에서 모의국회의원선거나 대통령선거를 실시하는 교육은 거의 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 지난 2017년 5월 9일 대통령선거가 실시됐지만 각 후보자의 정책을 상호 비교하고 논의하는 과정은 학교교육에서는 잘 이뤄지지 않았다. 오히려 YMCA 전국연맹 등 시민단체가 주관한 모의투표가 언론의 많은 주목을 받았다. 5월 9일 전국 30여 개 투표소에서의 오프라인투표와 온라인투표(www.18vote.net)를 통해 투표권이 없는 청소년들은 실제 투표와 동일하게 모의투표를 실시하였다(중앙일보, 2017.5.11). 이처럼 실제 후보를 놓고 투표하는 과정을 통해 청소년들은 정치에 대한 관심을 높이고 정치효능감을 제고할 수 있으리라 기대된다.

일본의 경우 2015년 선거법개정으로 선거연령이 20세에서 18세로 하향되면서 주권자 교육이라는 이름으로 선거교육이 학교에서 15시간가량 이뤄진 바 있다(고선규 2018). 선거교육교재가 개발돼 배포되었고 전문강사가 학교로 파견돼 선거교육을 실시하였다. 또한 선거관리위원회 주관 하에 모의선거도 활발히 실시된 바 있다. 핀란드의 경우는 이미 1972년부터 선거연령이 18세로 하향됐다(서울특별시교육청·서울특별시교육청교육연구정보원 2020). 이 국가에서는 15세 이상부터 정당의 청년조직에 가입할 수 있으며 주민발의와 주민투표에도 참여할 수 있다. 청소년 모의선거 또한 실제 후보들을 대상으로 이뤄지며 그 결과는 언론의 많은 주목을 받는다고 한다. 주요 선거를 앞두고 학교에서 열리는 수백 개의 선거패널토론회에는 정당관계자들과 후보자들이 초청되기도 한다. 이처럼 정치인들이 자연스럽게 유권자인 청소년들의 의견을 청취하고 아주 어렸을 적부터 정치활동을 시작하는 사회의 분위기가 현재 30대의 젊은 여성총리를 탄생시킨 배경이다. 캐나다의 학생투표 프로그램은 실제 선거기간 동안 실제후보자들을 대상으로 학교에서 실시되는 모의선거 프로그램으로 캐나다 선거관리기구와의 지원 하에 실시되고 있다(송수환 2016). 최종투표결과는 실제선거결과가 발표되는 시점에 언론을 통해 공개된다고 한다. 이 프로그램에 참여한 학생들은 정치와 선거과정에 대한 지식수준이 향상됐으며 부모와의 정치토론회도 늘어난 것으로 나타났다. 또한, 정치관심이 높아졌으며 투표가 시민의 의무라는 인식에 대한 긍정적 효과도 있었다.

이처럼 선진국가들은 학교에서의 모의투표를 활성화시킴으로써 청소년들이 일찍 정

치에 관심을 갖고 참여할 수 있는 길을 열어놓았다. 선거를 비롯한 정치 관련 교육도 청소년기부터 활성화되고 있다. 우리사회에서도 모의선거를 비롯한 선거교육에 관한 수업시수가 충분히 확보돼 청소년들이 주체적으로 정치에 참여할 수 있는 역량을 함양시키길 기대해 본다.

참·고·문·헌

- 고선규. 2018. “일본의 18세 선거권 실시과정에서 총무성시민단체정당의 역할분석과 시사점.” 『선거연구』 9. 53-76.
- 김명정. 2009. “대한민국 청소년의회 참여활동이 청소년의 민주적 태도변화에 미치는 영향.” 『정치·정보연구』 12-2. 119-142.
- \_\_\_\_\_. 2016. “수능선택률과 고등학교 정치교육.” 『한국정치학보』 50-2. 31-50.
- \_\_\_\_\_. 2017. “정치교육이 고등학생의 시민성에 미치는 영향: 부산지역 고등학생을 중심으로.” 『OUGHTOPIA』 32-1. 101-123.
- 김미경. 2009. “한국과 독일의 정치교육 비교: 시민사회단체의 활동을 중심으로.” 『교육문화연구』 15-1. 33-64.
- 김성태·김여진·최홍규·김형지. 2011. “뉴미디어를 통한 소통채널의 확장과 정치참여 변화 연구.” 『평화연구』 19-1. 5-38.
- 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·유설희·이민희·김진호. 2016. 『한국 아동·청소년 인권실태 연구 VI』. 세종: 한국청소년정책연구원 연구보고서.
- 김은미·양소은. 2013. “디지털 네이티브의 시민성.” 『한국언론학보』 57-1. 305-334.
- 남미자·김영미·손어진·장아름. 2019. 『민주주의 실현조건으로서 청소년정치참여확대방안』. 수원: 경기도교육연구원.
- 모상현·이창호. 2012. “청소년의 온/오프라인 정치참여/비참여에 영향을 미치는 예측 변인 탐색.” 『시민청소년학연구』 3-1. 41-64.
- 문화개혁을 위한 시민연대·사회당 청소년위원회. 2002. 『청소년의 정치참여, 어떻게 할 것인가? 청소년정책공청회 자료집』.
- 민 영. 2014. “뉴스와 엔터테인먼트의 융합: 2012년 대통령선거에서 정치 팟캐스트의 효과.” 『한국언론학보』 58-5. 70-96.
- 민 영·노성중. 2011. “한국과 미국 청소년의 인터넷이용, 정치의식, 그리고 정치참여.” 『한국언론학보』 55-4. 284-308.
- 민 영·주익현. 2007. “사회자본의 민주주의 효과: 미디어이용과 사회자본이 정치관심과 신뢰 및 참여에 미치는 영향.” 『한국언론학보』 51-6. 190-217.
- 박새롬. 2016. “정치수업에서 사회과 의사결정학습모형의 활용방안: 초등학교 사회과 정치 단원을 중심으로.” 『사회과교육』 55-4. 159-175.
- 배규한·이창호. 2008. 『청소년의 세대특성 및 세대간 소통방식에 관한 연구: 2008년 훗불집회

- 를 중심으로』. 서울: 한국청소년정책연구원 수시과제 보고서.
- 배상률. 2015. 『청소년문화 활성화를 위한 소셜미디어 활용 연구』. 세종: 한국청소년정책연구원 연구보고서.
- 서울경제. 2017.1.12. [어떻게 생각하십니까] 선거연령 18세로 하향—반대. <http://www.secdaily.com/NewsView/1OASG7FCGV>(검색일: 2017.1.18).
- 서울특별시교육청·서울특별시교육청교육연구정보원. 2020. 『18세 선거권 시대의 교육적 의의와 과제 세미나 자료집』.
- 송경재. 2005. “네트워크 시대의 인터넷 정치참여: 탄핵정국 디시인사이드 정치토론게시판을 중심으로.” 『담론 201』 8-3. 123-160.
- 송수환. 2016. “공직선거법상 미래유권자의 선거참여도입방안: 캐나다의 학생투표사례를 중심으로.” 『고려법학』 80. 1-38.
- 송원숙. 2019. “청소년의 정치사회적 역량을 높여주는 요인에 관한 연구: 가족, 친구, 미디어의 효과를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 53. 45-83.
- 안명규·류정호. 2007. “인터넷정치참여 요인에 관한 탐색적 연구: 대학생 이용자의 정치심리변수와 인터넷사회자본을 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』 23. 113-148.
- 오대영. 2018. “유튜브 정치동영상 이용이 정치사회화에 미치는 학습효과: 정치효능감, 정치관심도, 정치참여를 중심으로.” 『교육문화연구』 24-1. 97-115.
- 오연주. 2006. “토론수업의 개념과 조건에 대한 중등 사회과 교사의 인식.” 『사회과교육』 45-2. 111-144.
- 오연주·김영숙. 2011. “공공쟁점 토론학습에서 학습자 성격유형에 따른 소집단 특성별 정치적 효능감 효과.” 『사회과교육』 50-4. 99-115.
- 이정기. 2011. “온·오프라인 공간에서의 ‘저항적(대안적) 정치참여’에 관한 연구: 미디어이용량, 미디어신뢰도, 정치신뢰도, 정치효능감이 저항적(대안적) 정치 참여경험과 의도에 미치는 영향을 중심으로.” 『미디어, 젠더, & 문화』 18. 73-109.
- 이창호·모상현. 2012. “청소년의 정치, 사회적 참여에 영향을 미치는 요인 분석: 탈물질주의가치와 소셜미디어를 중심으로.” 『청소년복지연구』 14-4. 143-164.
- 이창호·정의철. 2008. “촛불문화제에 나타난 청소년의 사회참여특성에 대한 연구.” 『언론과학연구』 8-3. 457-491.
- 일요서울. 2017.2.21. 한국청소년재단, 청소년대상 의식조사 실시. <http://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=166827>(검색일: 2017.2.3).
- 장근영·박수억. 2011. 『아동·청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계 개발연구 I: 2011 민주시민역량실태조사』. 서울: 한국청소년정책연구원 연구보고서.
- 장우영. 2006. “정치적 기회구조와 사회운동: ‘총선연대’와 ‘노사모’의 사이버액티비즘을 중심으로.” 『정보화정책』 13-3. 49-68.
- 장은주. 2017. 『시민교육이 희망이다: 한국민주시민교육의 철학과 실천모델』. 서울: 피어나.
- 중앙일보. 2017.5.10. [TONG] “우리도 뽑았다 대통령!” … 19대 대선 모의투표현장. <http://>

- news.joins.com/article/21561579(검색일: 2017.5.11).
- 최지향. 2016. "SNS이용과 정치참여: 정치적 사회자본과 정보 및 오락추구동기의 조절된 매개효과를 중심으로." 『한국언론학보』 60-5. 123-144.
- 최호택·류상일. 2008. "청소년 정치·행정요인과 정치·행정의식수준간의 관계: 대전지역 고등학교생을 중심으로." 『한국콘텐츠학회논문지』 8-5. 207-214.
- 하승태·이정교. 2012. "청소년의 커뮤니케이션 이용유형이 이들의 정치사회적 의식과 참여에 미치는 영향." 『한국청소년연구』 23-2. 101-129.
- 한국언론진흥재단. 2016. 『2016 10대 청소년미디어이용조사』. <http://www.kpf.or.kr/site/kpf/main.do>(검색일: 2017.5.24).
- Gall, J. P., and M. D. Gall. 1990. "Outcomes of the Discussion Method." In *Teaching and Learning Through Discussion Method: The Theory, Research and Practice of the Discussion Method*. W. W. Wilen, Charles C. Thomas, eds. Publisher.
- Gil de Zuniga, H., N. Jung, and S. Valenzuela. 2012. "Social Media Use for News and Individuals' Social Capital, Civic Engagement and Political Participation." *Journal of Computer-Mediated Communication* 17. 319-336.
- Gimpel, J. G., J. C. Lay, and J. E. Schuknecht. 2003. *Cultivating Democracy: Civic Environment and Political Socialization in America*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.
- Hao, X., N. Wen, and C. George. 2014. "News consumption and political and civic engagement among young people." *Journal of Youth Studies* 17. 1221-1238.
- Harris, D. 1996. "Assessing discussion of public issues: a scoring guide." In *Handbook on Teaching Social Issues*. R. W. Evans and D. W. Saxe, eds. NCSS Bulletin 93.
- Jung, N., Y. Kim, and H. Gil de Zuniga. 2011. "The mediating role of knowledge and efficacy in the effects of communication on political participation." *Mass Communication and Society* 14. 407-430.
- Oliver, D. W., and J. P. Shaver. 1967. *Teaching Public Issues in High School*. Boston Mifflin.
- Pattie, C., P. Seyd, and P. Whiteley. 2003. "Citizenship and civic engagement: Attitudes and behaviour in Britain." *Political Studies* 51. 443-468.
- Rossi, J. A., and C. M. Pace. 1998. "Issues-centered instruction with low achieving high school student: The dilemmas of two teachers." *Theory and Research on Social Education* 26, No.3. 380-409.

**[Abstract]**

## **A Study on the Effect of SNS Activities and Political Education Experience in School on Civility of High School Students**

Lee, Changho · Lee, Yoonju | National Youth Policy Institute

With the development of information technology, political participation of young people has been active since 2000. In particular, they are generation who obtain and share political information through SNS. This study analyzed how political activities on the SNS and political education experience in school affected political interest, political efficacy and intention to vote among young people. To achieve this end, 1,430 students at high school were surveyed. As a result, SNS activities have much contributed to the enhancement of civility of young people. That is, the more they read or posted political messages through the SNS, the more their political interest, political efficacy and intention to vote were enhanced. In addition, engagement in political discussion in class was more associated with civility of young people. On the contrary, adolescents' participation in mock election was negatively associated with political efficacy and voting intention. Based on this analysis, this study suggested diverse suggestions to revitalize political participation of young people.

---

■ **Keyword:** SNS Activities, Political Discussion, Political Education, Political Interest, Political Efficacy



## 기후와 투표 참여: 한국의 미세먼지 문제가 선거에 미치는 효과

이재훈 | 한국표준협회

박상훈 | 사우스캐롤라이나주립대

### + 국문요약 +

날씨가 선거에 영향을 미치는가? 날씨는 유권자의 투표 참여 행태에 어떤 영향을 미칠까? 본 연구는 날씨와 선거, 특히 투표 참여의 관계를 살펴보는 데 목적이 있다. 기후 환경의 변화는 인간의 집합적 행태에 주요한 영향을 미치는 요인이라고 할 때, 강수량과 기온, 미세먼지와 같은 선거 당일의 날씨는 투표율에 체계적인 변화를 가져올 수 있을 것이라 기대한다. 본 연구는 경험적 분석을 통해 날씨의 여러 요소—강수량과 기온, 미세먼지, 초미세먼지 농도—가 투표율에 영향을 미친다는 것을 확인한다. 특히, 한국의 선거정치 속에서 강수량과 기온은 유의미하게 투표 참여를 저해하는 요인으로 나타났으나, 미세먼지로 나타나는 대기오염 수준은 선거 유형(국회의원선거, 대통령선거)에 따라 다르게 나타났다. 동시에 미세먼지 농도 수준이 투표율에 미치는 영향을 분석한 결과는 기후가 외부활동에 미치는 영향을 제도적 설계를 통해 충분히 그 비용을 완화시킬 수 있다는 가능성을 시사한다. 선거 당일의 기후에 상관없이 투표를 진행할 수 있다면, 이러한 악천후와 같은 굵은 날씨가 투표율에 미치는 부정적인 효과를 완충할 수 있을 것이다.

## I. 서론

민주주의의 꽃인 선거는 유권자인 국민이 입법부와 행정부의 대표를 선출하는 중요한 의사결정 행위이다. 선거를 통해 선출된 정치적 대표들은 국가와 사회의 중요한 결정을 내리고, 정치·경제적 자원을 배분한다. 본 연구는 선거일을 앞두고 언론과 정치권에서 반복적으로 나타나는 선거일의 날씨가 선거에 미치는 효과에 대해 주목하고자 한다. 이들이 날씨에 관심이 많은 이유는 선거 당일의 날씨가 행여 투표장으로 향하는 유권자의 발걸음에 영향을 주지 않을까 하는 염려 때문이다. 각 정당과 언론들은 각각의 입장과 관점에 따라 비가 오거나 날씨가 맑은 것이 특정 정당의 득표율에 영향을 주거나 선거 당일의 투표율에 영향을 줄지에 대해 촉각을 곤두세운다.

그동안 선거에 중요한 영향을 미치는 결정요인으로 주목받아 온 것은 대개 유권자와 관련된 변수들(당파성, 세대, 소득 수준 등) 또는 구조적인 변수들(선거 규칙, 선거 경쟁성, 지역주의 등)이었다. 하지만 최근 우리나라의 미세먼지로 인한 일상생활의 변화는 기후적 요인과 선거 간의 관계를 다시 한번 생각해볼 것을 주문하고 있다. 이미 한국에서 미세먼지라는 기후적 변화는 주거 양식에 변화를 가져올 뿐 아니라(박서연 2019), 도시 구조, 나아가 외부활동 일체에 영향을 미치고 있다(김규원 2019).

기후라는 물리적인 외부변화는 유권자의 행동에 어떠한 영향을 미칠까? 만약 날씨가 선거 결과와 투표율에 영향을 준다면, 정치적 선택을 앞두고 선거일의 날씨를 걱정하는 것은 기우가 아닐 것이다. 아울러 날씨와 같이 통제할 수 없는 변수가 선거에 유의미한 영향을 미친다면, 이로 인한 왜곡을 보정하기 위한 선거 제도를 보완하는 정책적 노력도 필요할 것이다.

본 연구의 주제는 기후가 투표 참여에 미치는 영향으로, 이를 위해 강우량과 기온, 미세먼지와 같은 선거 당일의 날씨가 투표율에 얼마나 영향을 주는지 경험적으로 분석한다. 이어지는 절에서는 기존 연구에 대한 검토를 통해 연구가설을 도출하고, 경험분석 결과를 통해 본 연구의 의의와 한계를 설명하고자 한다.

## II. 투표 참여와 유권자의 선택

유권자들의 투표 참여에 관한 대표적인 연구로는 다운스(1957)를 살펴볼 수 있다. 다운스(1957)는 왜 유권자들이 투표를 하는지 혹은 기권하는지에 대해 합리적 선택이론의 가정에 입각하여 분석하고 있다. 그에 따르면 유권자들은 자신의 효용을 극대화하는 합리적인 존재(*utility maximizer*)라고 가정될 수 있으며(Downs 1957, 5), 유권자들은 투표행태에 있어서도 합리성을 추구한다. 따라서 유권자가 투표를 하는 이유는 투표에 드는 비용보다 편익이 크기 때문이다(Downs 1957, 238-247). 투표에 비용이 들고, 그 비용이 투표로 인한 보상(*returns*)보다 클 때, 기권은 합리적 행위라고 설명할 수 있다. 대개 투표로 인한 비용이 아무리 작더라도 보상보다는 크기 때문이다(Downs 1957, 274).

한편, 라이커와 오데숙(Riker and Ordeshook 1968)은 다운스(1957)의 모델이 실제로 민주주의 국가들에서 나타나는 투표율을 현실적으로 설명하지 못한다는 점을 지적한다. 라이커와 오데숙은 다운스의 모델을 일부 수정한다. 이러한 수정된 모델은 투표를 통해 자신이 지지하는 후보 및 정당이 당선될 경우의 보상과는 별개로 투표를 통해 얻는 정치적 만족감에 대한 심리적 요인을 포함시킨 투표 참여 모델을 제시한다(Riker and Ordeshook 1968, 34). 즉, 투표를 함으로써 유권자가 시민적 의무를 충족시킬 수 있는 정치적 만족감을 모델에 포함하여 투표로 인한 편익이 비용을 넘어설 수 있는, 유권자들이 투표장에 가는 실질적 이유를 정치·심리적 요인을 통하여 설명하고 있다.

다운스와 라이커, 오데숙의 연구에 따르면 유권자들의 투표 참여 행태는 투표에 수반되는 비용의 크기와 투표를 통해 얻을 수 있는 정치적 만족감의 정도에 따라서 크게 좌우된다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 즉, 비용이 낮아질수록 또는 투표에 따른 정치적 만족감을 크게 느낄수록 유권자들이 투표에 참여할 유인이 높아진다는 것이다. 이 같은 분석틀은 한국의 선거지형에서도 다양한 방식으로 적용되어 투표의 비용을 감소시키거나 혹은 정치적 만족감을 제고하는 요인들을 분석하는 데 기여하였다.

김욱(2009)은 직접적으로 투표의 효용을 증대시키거나 비용을 감소시키는 방안을 마련하는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 측면에서 정치적 만족감을 제고하기 위한 홍보 및

1) 다운스와 라이커와 오데숙의 모델 모두  $pB$ 는 투표의 편익을 정형화하여 모델에서 보여주고 있다. 이때,  $p$ 는 지지하는 정당 및 후보가 승리할 확률이며  $B$ 는 지지하는 정당 및 후보가 주는 편익이다. 그리고 대개의 경우  $pB$ 는 투표에 소요되는 비용  $C$ 보다 작다고 가정할 수 있다(Riker and Ordeshook 1968, 34).

교육전략 등을 제시하고 있다. 나아가 투표를 정치적 의무로 고려하여 기권의 비용을 증가시키는 강제투표를 시행하는 안에 대하여서도 조심스럽게 언급하고 있다.

한편, 기존의 다운스와 라이커, 오데슈의 모델은 투표 편익에 있어 지지하는 정당 및 후보자가 승리할 확률을 전적으로 단순다수제의 양당제로 가정하고 있다. 즉, 유권자는 두 개의 정당을 각각 선택했을 때의 효용의 차이(differential)를 기준으로 자신이 투표로부터 얻을 수 있는 편익을 기대한다는 것이다. 하지만 조성대(2006)는 한국의 선거지형은 비례대표제와 단순다수 소선거구제가 결합된 모습을 보이기 때문에 지지정당에 대한 선호 정도가 정당 간 효용의 차이보다 투표 참여에 더 큰 영향을 미칠 수 있다고 주장하며, 이를 17대 국회의원선거 자료를 통해 경험적으로 분석하고 있다. 그 결과 조성대(2006)는 정당정치가 생산적인 모습을 보이는 것이 투표 참여를 진작시킬 수 있다고 주장한다. 이는 제17대 대통령선거와 제18대 국회의원선거에서의 기권자들을 대상으로 투표 기권의 요인을 분석한 강원택(2008)의 주장에서도 살펴볼 수 있다. 강원택(2008)은 기권자들을 다시 투표장으로 불러오기 위해서는 정당정치의 책임성을 강화하고 선거의 경쟁 메커니즘을 복원시킬 수 있는 근본적이고 제도적 해결책의 마련이 필요하다고 주문한다. 박경미(2014) 역시 서울시를 공간적 범주로 선거구별 집합자료를 통해 투표율의 결정요인을 탐색한 연구에서 선거 경쟁이 치열할수록 유권자들은 선거에 관심을 갖고 투표에 참여한다는 것을 보여주고 있다.

민주주의에서 투표 참여는 선거의 대표성 및 정통성의 문제와 직결된다고 할 수 있다. 따라서 투표 참여의 독려 및 투표율을 제고하기 위한 제도·정책적 노력이 지속적으로 이루어지고 있다. 예컨대, 2013년 상반기 재보궐선거에서 처음으로 도입된 사전투표제는 선거일에 투표가 불가능한 유권자에게 공간·시간적 편의를 제공해, 투표의 비용을 감소시켜줄 것이라는 기대 하에 설계된 제도라고 할 수 있다(가상준 2016). 마찬가지로 투표를 할 수 있는 물리적 시간의 제약을 완화하는 투표시간 연장에 대한 논의도 투표비용의 감소를 통한 참여의 독려를 기대하는 것이라 할 수 있다(김도경 2015). 한편으로 선거기간에 위촉되는 이른바 연예인 홍보대사는 연예인의 인지도를 통해 투표를 독려하고, 투표의 만족감을 제고하기 위한 노력이라고 이해할 수 있다.

### III. 기후와 투표 참여

투표장에 가는 행위, 투표 참여가 일종의 외부활동이라고 할 때, 물리적인 외부환경의 변화가 이와 같은 외부활동에 미치는 효과를 간과하기는 어렵다. 제도적 차원에서 충분한 접근성을 제공하지 않고, 혹은 투표를 하기 위해 추가적인 시간과 자원을 소모해야 한다는 점에서 투표의 비용이 소요될 수도 있지만, 한편으로는 객관적으로 존재하는 외부환경이 외부활동에 미치는 영향도 투표에 대한 비용으로 작용할 수 있다. 본 연구는 그중에서 투표 참여에 영향을 미칠 수 있는 외부적 조건으로 기후에 주목하고 있다.

기후가 지역적 수준의 맥락에 민감하다는 것은 주지의 사실이다. 기후는 때로는 특정 지역의 정체성을 규정하는 요인이기도 하다(Knez 2005; Dowling 2010; Adger et al. 2011; Fresque-Baxter & Armitage 2012). 기본적으로 투표 참여는 개인의 정치적 성향이나 투표로 달성할 수 있는 목적에 영향을 받는다고 할 수 있지만, 이러한 행위자 수준 이외의 다른 요인들의 영향을 줄 수 있다(신원정 2017).

본 연구에서는 선거라는 집합적 행태에 영향을 미치는 기후의 효과를 강수량과 기온, 미세먼지라는 세 가지 요인에 초점을 맞추어 검토하고자 한다. 첫째, 강수량과 선거의 관계이다. 기후와 선거에 관한 많은 기존 논문들이 강수량(rainfall)이 투표율에 영향을 준다는 것을 경험적으로 제시하고 있다(Knack 1994; Gomez et al. 2007). 기후가 투표율에 영향을 미친다는 주장은 굶은 날씨가 특정한 사회경제적 혹은 정치적 성향을 가진 유권자들에게 투표장에 가지 않도록 하는 억제효과(deterrent effects)를 가지고 있을 것이라는 기대에서 비롯된다(Knack 1994). 선거 당일의 굶은 날씨는 유권자들에게는 일종의 비용으로 간주될 수 있다. 큰 편익을 주지 못하는 투표를 위해 투표소에서 줄을 서고 대기해야 할 수도 있고, 이동에 제약이 있을 수도 있다. 하지만 투표는 사소한 추가적 비용의 존재만으로도 기권의 행태로 바뀔 수 있다(Gomez et al. 2007, 652). 그러나 투표에 대한 접근성이 높고, 투표하기가 어렵지 않다면, 비가 온다고 해서 투표율이 낮아지는 것은 아니라는 주장도 존재한다(Persson et al. 2014).

한편, 한국의 선거일은 법정 공휴일로 지정되어 있어, 날씨가 투표에 미치는 유권자의 직접비용뿐만 아니라 투표에 따른 유권자의 기회비용도 고려해야 한다. 날씨가 좋을 때, 나들이를 기획하던 유권자들이 선거 당일에 날씨가 나쁘게 되면 투표소로 향할 가능성 등을 생각해볼 수 있다(강우창 2016).

강우창(2016)은 한국의 선거지형 속에서 기후가 선거 결과와 투표율에 미치는 영향을

2004년과 2008년, 2012년 국회의원선거를 대상으로 분석하고 있다. 그 결과, 강수량이 10mm 증가할 때, 진보정당에 대한 지지율이 0.9% 증가하고, 보수정당에 대한 지지율이 0.9% 감소하며, 기권율은 0.01% 감소하여 투표율에는 큰 영향을 주지 않는다고 밝혔다. 즉, 강수량은 당파적 투표 선택에는 영향을 주었지만 투표 참여 그 자체에는 큰 변화를 가져오지 않았다는 것이다.

본 연구는 2016년 국회의원선거와 2017년 대통령선거의 시간대별 투표율의 변화 추이와 강수량의 관계를 통하여 과연 강수량이라는 기후요인이 투표 참여에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 2016년 국회의원선거 당일은 비가 오지 않았고, 2017년 대통령선거에는 강수의 변화가 있었다. 따라서 강수량과 투표 참여 간의 관계는 2017년 대통령선거를 중심으로 살펴보고자 한다.

H<sub>1</sub>: 선거 당일의 강수량이 증가할수록, 투표 참여는 감소할 것이다.

둘째, 기온과 선거의 관계이다. 기온은 날씨에서 중요한 요소 중 하나이다. 기온과 인간 행태의 관계에 대해서는 상반된 결과들이 제시되고 있다. 일련의 연구들은 높은 기온이 부정적이고 폭력적인 행태와 높은 상관성이 있다고 주장한다(Lombroso 1911; Schwartz 1968; Carlsmith and Anderson 1979; Anderson and Bushman 2002; Bushman et al. 2005). 반면, 기온이 높을수록 친사회적 행태를 한다는 연구 결과도 제시되고 있다(Cunningham 1979; Guéguen and Lamy 2013). 아셰 외(Assche et al. 2017)는 온도가 올라갈수록 일종의 각성(arousal) 효과로 인하여 사람들이 집단적 행동에 동원될 가능성이 커질 것이라고 주장하며, 이를 1960년부터 2016년 사이의 미국의 각 주에서 나타난 대통령선거에 기온이 미치는 영향을 경험적으로 분석하였다.

강우창(2016)은 날씨의 여러 요소 중 강수량에 초점을 맞추고 있지만, 과연 그것이 한국의 기후가 선거정치, 특히 유권자들의 투표 참여에 미치는 효과를 보여주는 적절한(relevant) 요인인지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 날씨는 지역적 맥락성을 지니기 때문에, 모든 공동체가 유사한 기후의 문제를 겪고 있다고 생각하기는 어렵다. 따라서 한국의 선거정치에서 기후는 다른 나라에서와 또 다른 양태로 영향을 미칠 것이라고 기대할 수 있다.

이에 따라, 본 연구에서는 두 번째 가설로 기온이 투표 참여에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 본 연구는 비용과 효용이라는 측면에서 선거일 기온에 따라 연령대별로 투표소로 향하는 행태가 다르게 나타날 수 있다고 본다. 특히, 기온 상승에 따라 투표소로

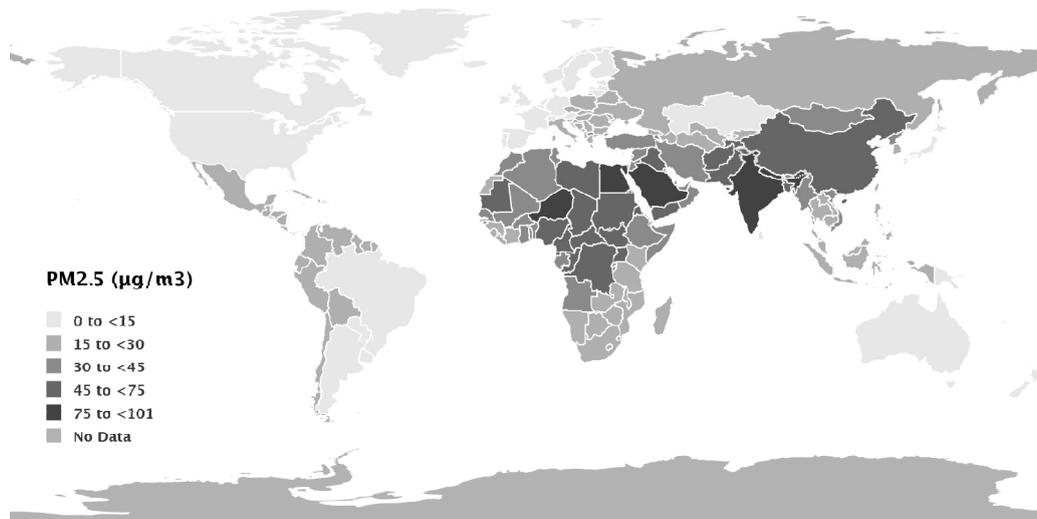
가서 투표하는 행동 이외에 다른 야외 활동 등의 선택지가 많아진다는 점에서 기온이 상승하면 투표율이 떨어질 것으로 보았다.

H<sub>2</sub>: 선거 당일의 기온이 증가할수록, 투표 참여는 감소할 것이다.

셋째, 미세먼지와 선거의 관계이다. 공기오염으로 인한 피해가 나날이 커지고 있다. 2013년 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC)는 공기오염이 암을 일으킬 수 있다고 밝히며, 미세먼지와 초미세먼지를 1군 발암물질로 지정하였고(Stratif et al. 2013), 전 세계 인구의 91%가 세계보건기구(WHO) 공기 질 가이드라인을 초과하는 지역에 거주하고 있다(WHO 2020). 건강영향연구소(HEI) 자료에 따르면 초미세먼지 문제는 전 지구적 문제로 광범위하게 나타나고 있으며, 특히 개발도상국을 중심으로 아프리카와 아시아 지역을 중심으로 심각한 수준을 보이고 있다(Health Effects Institute 2019).

특히, 에어비주얼(AirVisual 2019)에 따르면, 한국의 초미세먼지 오염은 73개국 중 27위로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서 칠레 다음으로 2위를 차지했다. 아울러 한국환경공단 에어코리아(Air Korea)에서 제공하는 연도별 전국 미세먼지 주의보 및 경보 발령 건수를 살펴보면, 2015년 243건에서 2018년 414건으로 크게 증가한 것을 알 수

〈그림 1〉 2017년 국가별 연평균 초미세먼지 농도 현황



출처: Health Effects Institute(2019)

있다(한국환경공단 2020). 한국을 비롯한 세계 각국에서 미세먼지 문제가 우리 생활에 미치는 영향에 대해 크게 주목하고 있지만, 이것이 투표장으로 향하는 유권자의 행동에 어떤 영향을 미치는지에 대한 경험적 연구는 부재하다.

한국의 경우 이제 출근길 날씨를 볼 때 강수량과 기온만큼이나 미세먼지와 초미세먼지 수치를 확인하는 것은 익숙한 풍경이 되었다. 따라서 기후가 선거에 미치는 영향을 살펴보는 데, 미세먼지와 초미세먼지로 대표되는 대기오염의 수준이 한국 정치와 선거에 어떤 효과를 주는지 분석하는 것은 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이를 위해 본 연구는 선거 당일 미세먼지 농도와 초미세먼지 농도에 따라 투표율이 영향을 받는지를 분석해보고자 한다.

H<sub>3</sub>: 선거 당일 대기 중 미세먼지 수준이 증가할수록, 투표 참여는 감소할 것이다.

한편, 강수량과 미세먼지라는 두 기후 요소들은 서로 상충적인 관계(trade-offs)에 있을 수 있다. 예컨대, 비가 오는 날에는 외부활동에 있어서 미세먼지 농도 수준에 대해 상대적으로 고려하지 않을 수도 있다. 이러한 가능성을 탐색하기 위하여 네 번째 가설을 수립하였다.

H<sub>4</sub>: 선거 당일 대기 중 미세먼지 수준이 투표 참여에 미치는 영향은 강수량이 증가할수록 감소할 것이다.

본 연구에서는 미세먼지와 초미세먼지 농도를 측정함에 있어 PM<sub>10</sub>과 PM<sub>2.5</sub> 수치를 기준으로 분석하고자 한다. 미세먼지와 초미세먼지는 사람 머리카락 대비 입자 크기가 1/5에서 1/30 정도로 매우 작으며, 지름이 10 $\mu\text{m}$ <sup>2)</sup>보다 작으면 미세먼지(PM<sub>10</sub>)로, 지름이 2.5 $\mu\text{m}$ 보다 작으면 초미세먼지(PM<sub>2.5</sub>)로 분류한다(환경부 2016). 본 연구에서는 미세먼지와 초미세먼지 수치 모두를 분석하여, 대기오염의 수준이 투표 참여에 얼마나 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

선거일의 미세먼지와 초미세먼지 수치는 투표소로 향하려는 유권자의 계산에 있어 비용으로 작용할 수 있다. 이는 미세먼지가 심할 경우 야외 활동을 지양할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여, 미세먼지에 따른 오염이 심한 경우 운동을 75분 이상 지속하게 되면

2) 1 $\mu\text{m}$ =1/1000mm.

운동을 통한 건강보다 미세먼지로 인한 사망위험 증가의 위험이 더 클 수 있다는 결과가 있다(Pasqua et al. 2018). 또한, 미세먼지 위험에 대한 인식에 따라 야외 활동 및 여가 활동에 대한 제한 횟수에 영향을 미치는 것으로 나타났다(엄영숙 외 2019). 다만 한국에서 선거일은 공휴일이기 때문에 젊은 세대의 경우 선거 당일 미세먼지 농도가 낮을 때 투표소로 향하는 대신 다른 야외 활동을 즐길 수 있다. 이와 같은 상반된 관계를 확인하기 위하여 선거 당일의 대기오염 수준에 따른 투표 참여의 변화를 경험적으로 살펴볼 필요가 있다.

## IV. 연구 설계

기존의 연구는 우리나라의 기후와 투표 참여, 투표행태에 관한 연구는 국회의원선거만을 분석 대상으로 삼고 있어, 날씨가 대통령선거의 관계에 대해서는 제한적인 함의만을 제공하고 있다. 대통령선거는 후보 개인과 관련된 요인들의 효과로 인하여 국회의원선거와 차별적 결과를 가질 수 있다. 하지만 본 연구에서는 동일한 유형의 선거에서 시간대에 따른 투표율 변화를 살펴본다는 점에서 국회의원선거와 대통령선거의 제도적 차이와 무관하게 선거 당일의 기후 변화가 투표율 변화에 미치는 영향을 살펴볼 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 본 연구는 투표율에 대해 기권율을 기초로 역산을 통해 간접적으로 추정하여, 시간당 투표율에 대해 직접적으로 분석하고 있다.

본 연구에서는 2016년 국회의원선거와 2017년 대통령선거를 대상으로 분석하여, 2016년 이후 선거에서도 날씨가 투표율에 얼마나 영향을 주는지와 더불어 선거 유형에 따라 날씨 효과가 차별적으로 존재하는지 분석할 것이다. 또한, 시간 단위로 투표율을 확보하여 기권율로 역산하는 방식보다 직접적으로 기후가 투표 참여에 미치는 효과를 살펴보고자 한다.

### 1. 데이터와 분석 방법

본 연구의 설계는 다음과 같다. 분석 단위는 지역구-시간 단위로 한국의 2016년 국회

의원선거와 2017년 대통령선거의 집합수준 결과(선거관리위원회 2020)와 해당 선거일의 날씨 정보(공공데이터포털 2019; 기상청 2015)로 구성되었다. 종속변수는 지역구 단위 시간대별 투표율과 정당 득표율이다. 투표율의 경우 투표 시간대별로 개별 지역구 투표율을 계산하였다. 주요 설명변수로는 미세먼지와 초미세먼지 농도 단위인 PM10 및 PM2.5 수치와 강수량, 기온 등 날씨 요소들이 있다. 다음 <표 1>을 통해 본 연구에 사용된 변수들에 대한 기술통계를 정리하였다.<sup>3)</sup>

주요 설명변수인 미세먼지의 경우, 학술적으로 그 크기에 따라 미세먼지(10 $\mu\text{m}$ 보다 작은 크기; PM10) 또는 초미세먼지(2.5 $\mu\text{m}$ 보다 작은 크기; PM2.5)로 구분하고 있다.

하지만 과연 외부활동에 대한 미세먼지의 영향이 미세먼지와 초미세먼지 수준으로 서로 다르게 나타날 것인가에 대해서는 검토할 필요가 있다. 최근 미세먼지에 대한 설문조

<표 1> 기술통계

변수명	N	평균	표준편차	최소값	최대값
국회의원선거(2016년)					
시간당 투표율(%)	300	0.29	0.21	0.01	0.64
기온(°c) <sup>4)</sup>	300	15.81	3.28	8.8	21.8
미세먼지(PM10, $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	300	52.95	11.66	26	98
초미세먼지(PM2.5, $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	300	30.58	8.45	15	65
대통령선거(2017년)					
시간당 투표율(%)	350	0.44	0.29	0.01	0.81
강수량(mm)	350	0.35	0.55	0	2.9
기온(°c)	350	15.02	0.67	13.4	17.2
미세먼지(PM10, $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	350	121.38	40.54	23	210
초미세먼지(PM2.5, $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	350	30.34	7.93	9	64

3) 각 변수의 측정 단위는 서울시 25개 지역자치구이다. 날씨 데이터(강수량, 기온, 미세먼지 등)는 시간대별 측정값이다. 미세먼지와 초미세먼지의 경우 지역구별 정보가 제공되어 이를 활용하였다. 2017년 대통령선거는 재보궐선거로 투표 시간이 18시부터 20시까지 증가하였다. 투표율은 각 시간대별로 분리한 투표율을 활용하였다.

4) 기온 및 계절과 관련하여, 본 연구 분석에 활용된 선거는 모두 4월과 5월에 진행된 것으로, 계절과는 무관하며, 시간당 기온과 투표율에 있어서도 기온은 투표 시간이 흐를수록 감소하였고, 투표율은 13~14시 이외에는 대체로 시간당 10% 내외의 비교적 균일한 분포를 보였다.

사 결과는 응답자의 92.3%가 10년 전보다 현재 미세먼지 농도가 나빠졌다고 생각하고 있으며, 그 원인을 외부활동 자제에 따른 불편함(71.9%), 시각적인 불쾌감(70.5%), 심리적인 불쾌감(67.6%) 등 일상생활과 밀접한 불편함에서 찾고 있다는 것을 보여준다(천권필 2019). 그러나 과연 유권자들이 외부활동에 있어서 미세먼지와 초미세먼지 농도를 구별하여 그들의 의사결정에 반영하는가는 확인하기 어렵다. 따라서 미세먼지와 초미세먼지 농도를 결합한 미세먼지 일반의 투표율에 대한 효과 역시도 함께 살펴본다.

연구의 분석 범위는 한국의 2016년 국회의원선거와 2017년 대통령선거 서울 지역 25개 자치구의 투표 결과와 선거 당일의 날씨 내용이다.<sup>5)</sup> 2016년 국회의원선거에서는 비가 내리지 않아 강수량은 포함되지 않지만, 대통령선거에서는 강수 변화를 포함하여 투표율에 미치는 효과를 추정한다. 연구 범주가 서울시의 지역구로 한정된 이유는 다음과 같다. 첫째, 선거 당일 날씨가 궂을 경우에도 투표에 대한 접근성이 높고, 투표하기가 어렵지 않다면, 기후에 투표 참여에 미치는 영향이 유의미하지 않을 것이라는 주장(Persson et al. 2014)을 고려한 것이다. 둘째, 현재까지 시간 단위 투표율에 대응하는 기상 자료를 구하는 데 있어서 서울시 지역구 수준까지가 가용한 자료를 구축하기 용이하였다는 점이다. 본 연구에서 사용하는 자료는 지역구-시간 단위로 이루어져 있어 지역구 단위의 횡단면 자료와 시간 단위의 시계열 자료가 결합된 횡단면-시계열(Cross-sectional Time-series) 자료라고 할 수 있다. 아래는 각각 2016년 국회의원선거 투표율과 2017년 대통령선거 투표율을 종속변수로 하는 두 모형을 기술한 것이다.<sup>6)</sup>

#### 〈모델 1〉

$$\begin{aligned} 2016\text{년 국회의원 선거 투표율}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{기온}_{i,t} \\ & + (\beta_2 \text{미세먼지}(PM10)_{i,t} + \beta_3 \text{초미세먼지}(PM2.5)_{i,t}) \\ & + \beta_4 \text{투표율}_{i,t-1} + \nu_{i,t} \end{aligned}$$

- 
- 5) 환경부에서 제공하는 미세먼지 데이터는 2013년 이후만 존재하고 있어 2013년 이전 선거 내용이 포함되지 않았으며, 서울시를 제외한 나머지 지자체에 대한 미세먼지와 초미세먼지 데이터는 결측치가 많아 분석에서 제외하였다. 아울러 서울은 남부 지방과 비교했을 때 상대적으로 지역색이 약하고, 전체 인구의 50%가 거주하는 지역이며 외부활동에 있어서 교통이 편이하여 투표 참여에 대한 접근성이 상대적으로 높은 곳이다. 따라서 서울 지역에서 투표 참여에 대한 기후 변화의 영향력을 확인할 수 있다면, 다른 지역에서는 그 영향력이 더 강하게 나타날 것이라고 기대할 수 있다.
- 6) 시간대별 기후 변수의 변화 추이를 보았을 때, 강수량과 미세먼지는 시간대별로 비교적 균일하게 유지되다가, 16시 이후에 소폭하락하는 추세를 보였고, 초미세먼지는 06~10시와 15시 이후에 높게 형성된 U자 형태를 보였다. 아울러 연구에서 시간대별 투표율은 이전 시간의 투표율에 독립적으로 작용하였다.

## 〈모델 2〉

$$\begin{aligned}
 2017\text{년 대통령 선거 투표율}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{강수량}_{i,t} + \beta_2 \text{기온}_{i,t} \\
 & + (\beta_3 \text{미세먼지}(PM10)_{i,t} + \beta_4 \text{초미세먼지}(PM2.5)_{i,t}) \\
 & + \beta_5 \text{투표율}_{i,t-1} + \nu_{i,t}
 \end{aligned}$$

## 〈모델 3〉

$$\begin{aligned}
 2017\text{년 대통령 선거 투표율}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{강수량}_{i,t} + \beta_2 \text{기온}_{i,t} \\
 & + (\beta_3 \text{미세먼지}(PM10)_{i,t} + \beta_4 \text{초미세먼지}(PM2.5)_{i,t}) \\
 & + \beta_5 ((\text{미세먼지}(PM10)_{i,t} + \beta_4 \text{초미세먼지}(PM2.5)_{i,t}) \times \text{강수량}_{i,t}) \\
 & + \beta_6 \text{투표율}_{i,t-1} + \nu_{i,t}
 \end{aligned}$$

모델에서  $i$ 는 지역구 단위를,  $t$ 는 투표시간 단위를 의미한다. 그리고  $\nu_{i,t}$ 는 지역구 단위가 가지는 고유한 특성을 반영한 개별효과(individual effect,  $u_i$ )와 단위와 시간에 따른 고유오차(idiosyncratic error,  $\epsilon_{i,t}$ )로 구성된다( $\nu_{i,t} = u_i + \epsilon_{i,t}$ ). 위의 모형은  $u_i$ , 즉 지역구의 시간에 따라 변화하지 않는 고유한 효과를 고려하여 고정효과를 추정하며, 시계열에 따른 오차 간 상관성을 통제하기 위하여 이전 시간의 투표율, 시차 종속변수(lagged dependent variable)를, 오차의 이분산성(heteroscedasticity)을 고려하여 지역구 단위로 군집된 표준오차(cluster standard errors)를 추정하였다. 〈표 2〉는 각 모델의 분석 결과를 보여주고 있다.

## 2. 분석 결과

분석 결과, 모델3과 모델4는 첫 번째 연구가설인 강수량과 투표율 간의 관계를 보여준다. 다른 조건들이 일정할 때, 시간에 따른 강수량의 변화는 투표 참여에 부정적인 영향을 미치며, 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 기존의 연구와 크게 다르지 않은 결과를 시사하며 강수량이 증가할수록 투표율 증가세가 둔화될 가능성이 큰 것으로 나타났다. 두 번째 연구가설인 기온과 투표율 간의 관계는 2016년 국회의원선거와 2017년 대통령선거에서 모두 살펴볼 수 있다. 선거 유형과 무관하게 기온이 높아질수록 투표율에는 부정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이는 기존 연구들의 기대와도 일치하는 양상이었다.

마지막으로 미세먼지 수준과 투표율 간의 관계는 선거 유형에 따라 서로 다르게 나타났다. 우선 국회의원선거에서 미세먼지와 초미세먼지는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다. 즉, 다른 요인들의 영향력을 통제하였을 때, 미세먼지와 초미세먼지 각각은 투표율에

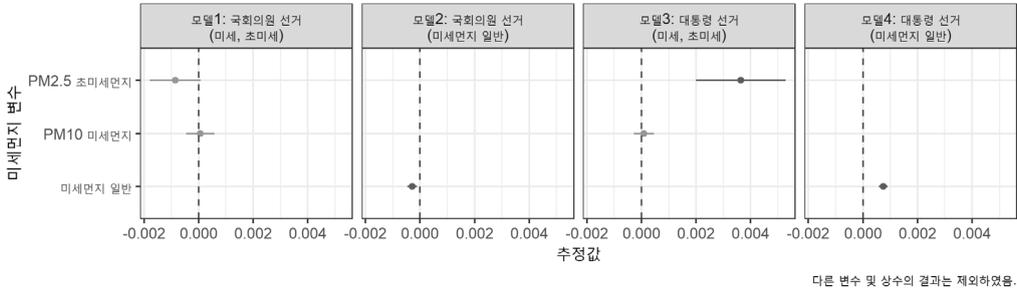
〈표 2〉 회귀분석 결과: 날씨가 투표율에 미치는 효과

변수	국회의원선거			대통령선거		
	모델1	모델2	모델3	모델4	모델5	모델6
미세먼지	0.0006 (0.000)		0.0001 (0.000)		0.000 (0.000)	
초미세먼지	-0.001 (0.000)		0.004*** (0.001)		0.005*** (0.001)	
미세먼지 일반		-0.0003** (0.0001)		0.001*** (0.000)		0.001*** (0.000)
강수량			-0.014** (0.005)	-0.012* (0.004)	0.107*** (0.016)	0.068*** (0.01)
미세먼지 × 강수량					-0.0004** (0.0001)	
초미세먼지 × 강수량					-0.003*** (0.001)	
미세먼지 일반 × 강수량						-0.001*** (0.000)
기온	-0.019*** (0.001)	-0.019*** (0.001)	-0.028** (0.009)	-0.030** (0.009)	-0.024** (0.008)	-0.023** (0.007)
투표율 <sub>t-1</sub>	0.730*** (0.021)	0.738*** (0.021)	0.923*** (0.013)	0.970*** (0.009)	0.904*** (0.011)	0.961*** (0.008)
상수	0.442*** (0.023)	0.440*** (0.023)	0.392** (0.134)	0.412** (0.130)	0.293* (.111)	0.29* (0.108)
N	275	275	325	325	325	325
Adj. R <sup>2</sup>	0.973	0.973	0.937	0.935	0.938	0.936

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$  (괄호안의 숫자는 지역구 단위 군집된 표준 오차)

미치는 효과가 통계적으로 유의미하지 않다는 것을 의미한다. 하지만 미세먼지 일반으로 미세먼지와 초미세먼지를 더한 전체 미세먼지 수준은 투표율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 유권자들은 2016년 국회의원선거의 투표 참여에 있어서 미세먼지 수준을 고려하기는 하였지만, 구체적으로 외부활동을 하는 데 미세먼지와 초미세먼지를 나누어서 투표 참여 행태에 반영하지는 않는다는 것을 의미한다. 또한, 2016년 국회의원 선거 당일은 비가 오지 않아 미세먼지 농도 수준이 외부활동을 결정하는 데 주요한 영향

〈그림 2〉 미세먼지가 투표 참여에 미치는 효과(국회의원선거, 대통령선거)



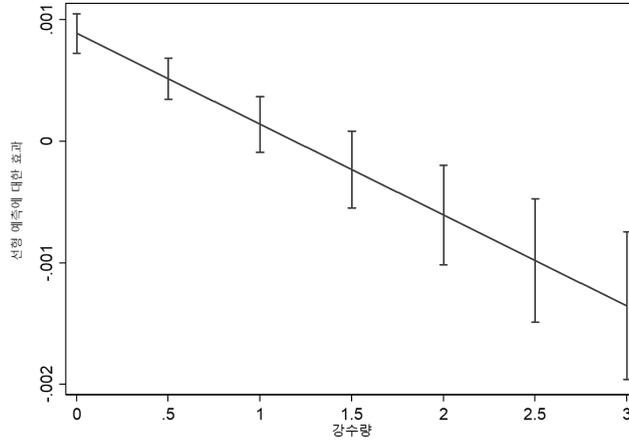
을 미친 것으로 볼 수 있다.

한편 미세먼지 수준이 투표율에 미치는 효과는 2017년 대통령선거에서는 다른 양상을 나타낸다. 미세먼지와 초미세먼지 수준 중에서는 초미세먼지만 유의미하게 투표율에 영향을 미치는 것으로 나타났지만 그 효과의 방향이 기대와는 반대로 나타났다. 마찬가지로 미세먼지 일반의 효과도 통계적으로는 유의미하지만 기대와는 다른 모습을 보였다. 2017년 대통령선거에서 강수량과 기온은 기존의 연구들과, 그리고 연구가설에서 기대한 것과 같은 결과를 보였다. 하지만 미세먼지 수준은 2016년 국회의원선거와도, 가설의 기대와도 다른 모습을 나타냈다. 〈그림 2〉는 이와 같은 미세먼지 수준의 선거 유형에 따른 차별적 효과를 보여주고 있다.

또한 〈표 2〉의 모델5와 모델6은 미세먼지의 효과가 강수량에 따라 조건적일 수도 있다는 네 번째 연구가설을 경험적으로 분석하고 있다. 결과적으로 강수량이 증가할수록 미세먼지가 투표율에 미치는 효과는 부정적일 것으로 나타났다. 〈그림 3〉은 강수량이 증가할수록 미세먼지 일반이 투표율에 미치는 평균한계효과(average marginal effects)를 보여주고 있다. 결과적으로 다른 조건들이 일정할 때, 강수량이 증가할수록 미세먼지 일반이 투표율에 미치는 효과는 부정적인 것을 확인할 수 있다. 즉, 네 번째 연구가설의 기대와는 달리 비가 오더라도 미세먼지는 유의미하게 투표율을 감소시키는 비용 요인으로 작용하고 있으며, 이는 강수량이 증가할수록 더 뚜렷하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

본 연구의 모델은 선거 당일의 시간적 변화에 따라 변수들을 수집하였다는 점에서 모델이 지나치게 간략화되었다는 점에서 자유로울 수 없다. 그럼에도 불구하고 국회의원선거와 대통령선거에서 나타난 미세먼지 수준의 유의하면서도 상이한 효과는 우리나라에 있어서 미세먼지라는 외부환경의 변화와 두 선거에 대한 유권자들의 인식을 일부 드러낸다

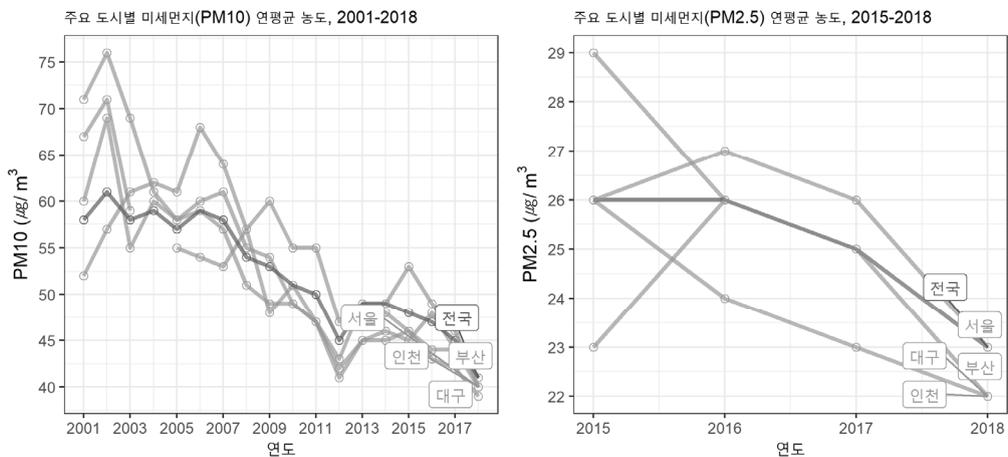
〈그림 3〉 미세먼지 일반의 평균한계효과(95% 신뢰수준)



고 할 수 있다.

〈그림 4〉는 환경부의 「대기환경연보」에서 제공하는 주요 도시별 미세먼지와 초미세먼지의 연평균 농도를 살펴본 것이다. 〈그림 4〉의 왼쪽 패널은 미세먼지 농도의 연평균 추이를 보여주는데, 주요 도시와 전국 단위에서의 미세먼지 농도가 해마다 감소하는 것을 확인할 수 있다. 제공되는 자료의 한계로 초미세먼지는 2015년부터 2018년까지의

〈그림 4〉 주요 도시별 미세먼지(PM10 & PM2.5) 연평균 농도



출처: 환경부, 「대기환경연보」, 각 연도

추이만을 확인할 수 있지만, 마찬가지로 감소하는 추세에 있음을 알 수 있다. 이러한 감소 추세가 어떤 요인에서 기인하는지는 본 연구의 범위를 넘어서는 것이다. 하지만 앞서 미세먼지에 대한 여론조사 결과와 함께 이 추이를 살펴본다면, 미세먼지는 분명 상대적으로 최근에 대두된 외부환경의 변화로 이전에 없었던 불편, 비용으로 작용하는 요인이다. 이는 <그림 3>에서도 다시 확인할 수 있는데, 강수량이라는 다른 기후요소에 따라 미세먼지가 유의미한 하나의 비용으로 조건적으로 투표율을 감소시키는 부정적 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

하지만 이러한 미세먼지의 비용은 선거 유형, 즉 유권자의 투표 참여에 따라 유권자에게 되돌아올 수 있는 보상,  $pB$ 의 차이에 따라서는 극복될 수 있는 비용이라고 할 수 있다. 요컨대 상대적으로 정당 선호와 선택에 따른 보상이 복잡하게 얽혀 있는 제도를 가진 국회의원선거에서는 미세먼지 농도가 투표 참여를 저해할만한 요인으로 작용할 수 있지만, 대립구도가 뚜렷하고 최다득표자가 승리하는 단순한 선거제도와 보상유인을 가진 대통령 선거에서는 다른 기후요인들에 비하여 극복 가능한 요인으로 간주된다는 것이다.

## V. 결론 및 논의

본 연구를 통해 날씨가 선거에 미치는 영향에 대한 경험적으로 분석했다. 통계 분석을 통해 선행연구로부터 도출한 세 연구가설 중에서 강수량과 기온이 투표 참여, 투표율에 미치는 효과는 모두 기존의 연구들과 본 연구의 가설과 같은 결과를 보여주었다. 한편, 미세먼지 농도 수준은 선거 유형별로 다른 결과를 보여주어 세 번째 연구가설은 부분적으로만 확인할 수 있었다. 미세먼지 농도는 국회의원선거에서 미세먼지, 초미세먼지 각각은 투표율에 독립적으로 유의미한 영향을 미치지 않았지만, 두 변수를 합한 미세먼지 일반의 결과는 투표율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 연구가설의 기대와 대응하는 결과를 보였다.

반면, 대통령선거에서는 초미세먼지만 독립적으로 유의하게 투표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 미세먼지 일반의 농도 수준도 투표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 비가 올 경우, 미세먼지에 대해 상대적으로 고려하지 않을 수 있다는 가능성을 검증한 결과, 오히려 비가 올수록 미세먼지가 투표율에 미치는 부정적인 효

과가 조건적으로 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 결과적으로, 본 연구를 통해 날씨의 여러 요소들인 강수량과 기온, 미세먼지, 초미세먼지 농도가 투표 참여 여부에 영향을 미치지만, 미세먼지에 있어서는 그 세부적 동향을 살펴볼 필요가 있다는 점을 확인하였다.

본 연구는 미세먼지와 초미세먼지가 투표율에 미치는 영향을 선거 당일의 시간대별 변화를 통하여 경험적으로 분석하였다는 점에서 의의를 가진다. 해외 연구에서 다루어진 강수량과 기온의 효과도 국내 선거에서 기대한 대로 확인할 수 있었다. 투표 당일의 날씨는 유권자의 투표 참여에 체계적인 영향을 줄 수 있다.

그러나 동시에 미세먼지 농도 수준이 투표율에 미치는 영향을 분석한 결과는 기후가 외부활동에 미치는 영향을 제도적 설계를 통해 충분히 그 비용을 완화시킬 수 있다는 가능성을 시사한다. 투표일의 날씨에 상관없이 선거일에 투표를 진행할 수 있다면 이러한 악천후와 같은 곳은 날씨가 투표율에 미치는 부정적인 효과를 완충할 수 있을 것이다.

본 연구의 결과는 기후가 투표 참여에 미치는 효과를 경험적으로 제시함으로써, 향후 투표 접근성 증대를 통한 투표율 증진, 그리고 더 나아가 투표를 통한 대의민주주의 가치 실현을 위한 제도의 설계를 주문한다. 선거제도 보완과 선거일 투표율을 높이기 위한 홍보 활동의 관점에서 날씨라는 변수는 충분히 고려될 필요가 있다. 현행 선거제도는 투표 접근성 확대를 위해 사전투표제와 재외국민선거 등 다양한 제도적 개선을 시도해왔다. 하지만 날씨에 따라 특정 유권자 그룹이 투표에 참여할 수도 참여하지 않을 수 있다는 점에서 날씨에 관계없이 투표할 수 있는 방법에 대한 정책적 고려도 중요하다. 예를 들어, 2011년부터 디지털 인증서가 담긴 심(SIM) 카드를 이용하여 휴대전화로 전자투표를 진행하는 에스토니아가 좋은 사례가 될 수 있다(Ricknäs 2008). 본 논문의 연구 결과를 계기로 선거 접근성 및 투표율 확대를 위한 적극적인 정책적 대안을 논의할 수 있기를 기대해 본다.

미세먼지가 선거 정치에 주는 영향에 대한 데이터 한계 극복과 공간적·시간적 확장을 통한 분석 심화가 필요하다. 이번 연구에서는 날씨 관련 공공 데이터가 상대적으로 잘 구축된 서울 지역 25개 지역구를 대상으로 분석을 우선적으로 진행하였다. 향후 연구에서는 전국 선거구에 대한 분석을 통해 지역별, 시간대별로 기후변화가 크게 나타났을 때의 기후효과를 보다 정밀하게 분석할 것이다. 또한, 강수량(mm)의 구간대별로 유권자의 대외 활동에 지장을 미치는 비용 수준이 달라질 수 있기 때문에, 향후 연구에서는 강수량의 구간대별(예: 10mm 단위로 구분)로 분석하여 1mm의 강수량 차이가 이러한 강수량 구간대별로 투표 참여에 얼마나 영향을 주었는지 분석할 것이다.

본 연구에서 사용하는 데이터는 개별 유권자의 정당 선호 및 투표에 정보를 포함하고

있지 않아, 선거일의 날씨가 개별 유권자의 행태에 어떻게 작용하였는지를 밝히는 데 한계가 있다. 향후 유권자의 행태를 면밀하게 추적한 패널 데이터(panel data) 등을 통해 유권자의 정치 행태의 양상을 지속적으로 추적 조사하여 이를 보완할 수 있기를 기대한다. 개별 유권자의 정당 선호 및 투표 참여 동기에 대한 맥락을 기후변화와 연계하여 분석할 경우, 선거일의 날씨가 유권자의 투표 참여에 영향을 주는 동인을 명확히 밝히는 데 기여할 수 있을 것이다. 나아가 추후 연구를 통해 선거 접근성 차원에서 전 세계 국가들의 선거들을 대상으로 날씨의 효과가 투표 참여에 미치는 효과를 정밀하게 분석할 수 있기를 바란다.

## 참·고·문·헌

- 강우창. 2016. “선거 당일 날씨와 정당 투표.” 『한국정당학회보』 15-1. 107-130.
- 공공데이터포털. 2019. “서울특별시 기상정보.” <https://www.data.go.kr/dataset/3045278/fileData.do?sessionId=5rzS66uG2LwkRZaZnJR8o1U8,node10>(검색일: 2020.3.13).
- 기상청. 2015. “기상자료개방포털 기상예보 초단기실황.” <https://data.kma.go.kr/data/rmt/rmtList.do?code=400&pgmNo=570>(검색일: 2020.3.19).
- 김 욱. 2009. “투표율 제고를 위한 제도적 방안.” 『현대정치연구』 2-1. 175-196.
- 김규원. 2019. “친보행자 교통·미세먼지 완화 등 ‘혁신 마을’ 나온다.” 『한겨레』. [http://www.hani.co.kr/arti/area/area\\_general/913869.html](http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/913869.html)(검색일: 2020.3.11).
- 김도경. 2015. “투표시간 연장과 투표율 관계에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 25-4. 25-46.
- 박경미. 2014. “선거별 투표율 결정 요인.” 『한국정당학회보』 13-1. 95-122.
- 박서연. 2019. “미세먼지 제로! 쾌적한 아파트.” 『동아일보』. <http://www.donga.com/news/article/all/20191003/97709778/1>(검색일: 2020.3.11).
- 선거관리위원회. 2020. “선거통계시스템.” <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2020.3.11).
- 신원정. 2017. “기후 요소와 투표율 간의 관계에 대한 고찰.” 『한국지리학회지』 6-2. 149-163.
- 엄영숙·오형나. 2019. “미세먼지 건강위험과 회피행동: 야외여가활동수요 감소를 사례로.” 『한국경제학회』 67-2. 39-70.
- 조성대. 2006. “투표참여와 기권의 정치학.” 『한국정치학회보』 40-2. 51-74.
- 천권필. 2019. “국민 92.3% “미세먼지 10년 전보다 나빠졌다.” 『중앙일보』. <https://news.joins.com/article/23581956>(검색일: 2020.3.25).
- 한국환경공단. 2020. “에어코리아: 미세먼지 주의보/경보 발령 내역.” [https://www.airkorea.or.kr/web/pmWarning?pMENU\\_NO=115](https://www.airkorea.or.kr/web/pmWarning?pMENU_NO=115)(검색일: 2020.3.26).
- 환경부. 2016. “바로 알면 보인다. 미세먼지, 도대체 뭘까?” <http://www.me.go.kr/daegu/web/board/read.do?menuId=724&boardId=629480&boardMasterId=167&condition.hideCate=1>(검색일: 2020.3.26).
- Adger, W. Neil, Jon Barnett, F. S. Chapin III, and Heidi Ellemor. 2011. “This Must be the Place: Underrepresentation of Identity and Meaning in Climate Change Decision-Making.” *Global Environmental Politics* 11-2. 1-25.
- AirVisual. 2019. “2018 World Air Quality Report: Region & City PM2.5 Ranking.” <https://www.airvisual.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2018-en.pdf> (검색일: 2020.3.20).
- Anderson, Craig A., and Brad J. Bushman. 2002. “Human Aggression.” *Annual Review of Psychology* 53. 27-51.

- Assche, Jasper Van, Alain Van Hiel, Jonas Staeus, Brad J. Bushman, David De Cremer, and Arne Roets. 2017. "When the Heat Is On: The Effect of Temperature on Voter Behavior in presidential Elections." *Frontiers in Psychology* 8, 929.
- Bushman, B. J., M. C. Wang, and C. A. Anderson. 2005. "Is the Curve Relating Temperature to Aggression Linear or Curvilinear? Assaults and Temperature in Minneapolis Reexamined." *Journal of Personality and Social Psychology* 89, No.1, 62-66.
- Carlsmith, J. M., and C. A. Anderson. 1979. "Ambient temperature and the occurrence of *collective violence: A new analysis.*" *Journal of Personality and Social Psychology* 37, No.3. 337-344.
- Cunningham, M. R. 1979. "Weather, mood, and helping behavior: Quasi experiments with the sunshine samaritan." *Journal of Personality and Social Psychology* 37, No.11, 1947-1956.
- Dowling, Robyn. 2010. "Geographies of identity: climate change, governmentality and activism." *Progress in Human Geography* 34-4, 488-495.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Fresque-Baxter, Jennifer A., and Derek Armitage. 2012. "Place identity and climate change adaptation: a synthesis and framework for understand." *WIREs Climate Change* 3, 251-266.
- Gelman, Andrew, David Park, Boris Shor, Joseph Bafumi, and Jeronimo Cortina. 2008. *Red State, Blue State, Rich State, Poor State: Why Americans Vote the Way They Do*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Gomez, Brad T., Thomas G. Hansford, and George A. Krause. 2007. "The Republicans Should Pray for Rain: Weather, Turnout, and Voting in U.S. Presidential Elections." *Journal of Politics* 69-3, 649-663.
- Grofman, Bernard, Guillermo Owen, and Christian Collet. 1999. "Rethinking the partisan effects of higher turnout: So what's the question?" *Public Choice* 99, 357-376.
- Guéguen, Nicolas, and Lubomir Lamy. 2013. "Weather and Helping: Additional Evidence of the Effect of the Sunshine Samaritan." *The Journal of Social Psychology* 153, No.2, 123-126.
- Health Effects Institute. 2019. "State of Global Air 2019." <https://www.stateofglobalair.org/data/#/air/map>(검색일: 2020.3.26).
- Kenz, Igor. 2005. "Attachment and identity as related to a place and its perceived climate." *Journal of Environmental Psychology* 25, 207-218.
- Knack, Steve. 1994. "Does Rain Help the Republicans? Theory and Evidence on Turnout and the Vote." *Public Choice* 79, 197-209.

- Lombroso, C. 1911. *Crime: Its Causes and Remedies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Pasqua, Leonardo Alves, Mayara Vieira Damasceno, Ramon Cruz, Monique Matsuda, Marco Garcia Martins, Adriano Eduardo Lima-Silva, Monica Marquezini, Paulo Hilario Nascimento Saldiva, and Romulo Bertuzzi. 2018. "Exercising in Air Pollution: The Cleanest versus Dirtiest Cities Challenge." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15-7. 1502.
- Persson, Mikael, Anders Sundell, and Richard Öhvall. 2014. "Does Election Day weather affect voter turnout? Evidence from Swedish elections." *Electoral Studies* 33. 335-342.
- Ricknäs, Mikael. 2008. "Estonia to Use Mobile Phones to Simplify E-voting." <https://www.pcworld.com/article/155490/article.html>(검색일: 2020.3.20).
- Riker, William H., and Peter Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62-1. 25-42.
- Schwartz, D. C. 1968. "On the ecology of political violence: "The long hot summer"." *American Behavioral Scientist* 11, No.6. 24-28.
- Straif, Kurt, Aaron Cohen, and Jonathan Samet. 2013. "Air Pollution and Cancer." *WHO IARC Scientific Publication No.161*. <https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/07/AirPollutionandCancer161.pdf>(검색일: 2020.3.26).
- WHO. 2020. "Health topics: Air pollution." [https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1)(검색일: 2020.3.20).

접수일자: 2020년 3월 30일,    심사일자: 2020년 4월 20일,    게재확정일: 2020년 5월 8일
--

**[Abstract]**

## **Climate and Electoral Participation: The Effect of Particulate Matter on Election in South Korea**

Lee, Chae-Hoon | Korean Standards Association  
Park, Sanghoon | University of South Carolina

Does the weather affect elections? How will the weather affect voter participation? This study aims to examine the relationship between weather and elections, especially voting participation. Changes in the climatic environment are factors that have significant influences on collective human behaviors. We expect that the weather on election day, such as precipitation, temperature, and particulate matter, will lead to a systematic change in voter turnout. The empirical results show that the various factors of weather-precipitation, temperature, particulate matter (PM10, PM2.5) — have an effect on the voter turnout. In particular, in election politics of South Korea, precipitation and temperature significantly impede voting participation, but the level of air pollution, which appeared as particulate matter, is different depending on the type of election (the National Assembly elections, presidential elections). At the same time, the results of analyzing the effect of the level of particulate matter on the voter turnout suggest that institutional designs can mitigate the effect of climate on external activities in terms of voting. If voters can vote regardless of the climate of the day of the election, it would be possible to counteract the adverse effects of bad weather on voter turnout.

---

■ Keyword: Weather, Election, Particulate Matter, Voting Participation, Voter Turnout

## 인도 선거제도에 관한 연구: 비례대표제 도입 논의와 공정한 선거제도 시행 방안을 중심으로

이창규 | 한국기술거래사회

### + 국문요약 +

인도는 영국으로부터 독립 이후 일관되게 의회 민주주의 체제를 유지하고 있다. 인도의 선거 역사는 1952년 제1회 하원의원선거를 치른 이후에 2019년까지 모두 17번의 총선이 있었고, 선거의 결과에 따라 정권이 수립되었다. 인도는 세계 최대의 민주주의 국가로 불리고 있으며, 인도 국민도 민주주의에 대해 높은 신뢰를 보이고 있다.

인도는 1970년대부터 오늘날에 이르기까지 선거제도의 개혁에 관한 논의를 활발하게 진행하고 있다. 특히, 쟁점이 되는 것은 세 가지이다. 첫째, 선거구 확정에 관한 내용으로 소선거구제 또는 대선선거구의 범위 확정에 관한 내용이며, 둘째, 의석 결정방법에 관한 내용으로서 다수대표제 또는 비례대표제에 관한 것이며, 셋째, 투표방식에 관한 내용으로 후보자 또는 정당에 대한 투표방식에 관한 사항이다.

인도의 선거제도 개혁은 우리나라의 선거제도와는 다르다. 인도는 선거의 공정성과 투명성의 확보 그리고 정치 부패의 방지라는 관점에서 논의되고 있다. 인도의 선거제도 개혁의 추진은 공정성을 향상하는 방향으로 추진되었다. 인도는 헌법을 개정하여 개인, 정당들의 자유로운 선거참여와 정치활동을 보장할 수 있도록 선거제도를 개선하였다. 특히, 후보자를 선정하는 과정에서 범죄경력 없는 후보가 입후보할 수 있는 환경을 조성하였다. 또한, 인도 선거관리위원회의 독립적인 역할 강화를 통해 공정하고, 투명한 선거관리업무를 진행할 수 있도록 하였다.

인도의 선거제도 개혁은 선거제도의 공정성을 향상하는 방향으로 전개되었으나 세부적인 차원에서는 국가들의 정치사적 경험에 따라 선거 과정에서 나타나는 제반 문제점들을 해결하기 위한 제도적 처방을 달리하면서, 선거제도의 개혁이 추진되었다고 할 수 있다. 또한, 인도의 선거제도 개혁은 시민단체에서 활발하게 이루어지고 있으며, 국민의 참여가 눈에 띈다.

## I. 서론

2019년 4월 11일에 인도(Republic of India)에서는 지구상 최대 민주주의 선거가 벌어졌다. 인도에서 치른 선거에서는 무려 9억 명이나 되는 유권자가 543개 선거구에서 각 1명씩 543명의 하원의원을 선출하는 인도 총선을 시행하였다.<sup>1)</sup> 투표 기간은 2019년 4월 11일부터 5월 19일까지 대략 6주간에 걸쳐 진행되었고, 투표소만 100만여 곳이 설치되었다. 인도에서는 의원내각제를 시행하고 있으므로 하원에서 과반을 차지하는 정치세력이 총리를 선출하게 되어 정권을 잡게 된다.<sup>2)</sup>

주지하다시피 인도는 영국으로부터 독립 이후 일관되게 의회 민주주의 체제를 유지하고 있다. 인도의 선거역사는 1952년 제1회 하원의원선거를 치른 이후에 2019년까지 모두 17번의 총선이 있었고, 선거의 결과에 따라 정권이 수립되었다.<sup>3)</sup> 만일 정당이 선거에서 패배한다면 그 결과에 승복하고, 기자회견을 열어 유권자의 판단을 존중하겠다고 선언하는 것이 일반적인 풍경이다. 이같이 인도는 세계 최대의 민주주의 국가로 불리고 있으며, 인도 국민도 민주주의에 대해 높은 신뢰를 보인다.<sup>4)</sup>

인도는 1970년대부터 오늘날에 이르기까지 선거제도의 개혁에 관한 논의를 활발하게 진행하고 있다.<sup>5)</sup> 특히, 쟁점이 되는 것은 세 가지이다. 첫째, 선거구 확정에 관한 내용으로 소선거구제 또는 대선구제제의 범위 확정에 관한 내용이며, 둘째, 의석 결정방법에 관한 내용으로서 다수대표제 또는 비례대표제에 관한 것이며, 셋째, 투표방식에 관한 내용으로 후보자 또는 정당에 대한 투표방식에 관한 사항이다.<sup>6)</sup>

이처럼 인도에서의 선거제도에 관한 논의는 선거의 공정성과 투명성 확보, 그리고 정치 부패의 방지 등의 관점에 추진되고 있다. 인도의 선거제도 개혁에 관한 내용은 인도 법무부의 산하 조직인 법률위원회(Law Commission of India)에서 2015년 3월에 발간한 보

1) Aljazeera, "India elections," <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2019/04/indian-elections-190410185739389.html> (last visited on March 30, 2020).

2) 안보와 민족주의를 강조한 집권당인 인도 국민당(BJP: Bharatiya Janata Party)이 542석 중 303석으로 승리하였으며, 나렌드라 모디(Narendra Modi)가 재선되었다.

3) 고경희, "인도 선거제도의 정치적 효과," 『세계지역연구논총』 제23집 1호(한국세계지역학회, 2005), 96면.

4) A. Kohli, *The Success of India's Democracy*(Cambridge University Press, 2001), p.23.

5) M. V. Rajeev Gowda, E. Sridharan, "Reforming India's Party Financing and Election Expenditure Laws," *Election Law Journal*, Vol.11, No.2(2012), pp.226-227.

6) *Ibid.*, pp.228-229.

고서를 통해 자세히 알 수 있다.<sup>7)</sup> 이 보고서에서 다루어지고 있는 주요 논점은 선거자금의 규제, 정당의 당내 민주주의의 확립, 비례대표제의 도입에 관한 의원의 당적 이탈 문제, 인도 선거관리위원회(Election Commission of India)의 언론을 통한 정치홍보 활동, 여론조사, 의무투표제 시행 등에 관한 내용이다.<sup>8)</sup>

인도의 선거제도 개혁에 관한 논의는 기성 정치 체제에 대한 비판적 목적이 있다. 다시 말해, 영국으로부터 독립 이후에 오랫동안 여당을 맡은 인도 국민회의(Indian National Congress)파의 지배체제에 대한 불만으로부터 시작되었다. 사실 인도는 1960년대 후반까지 독립운동을 진행한 국민회의파가 압도적인 세력을 갖고 있었고 안정된 정권을 유지하고 있었다.<sup>9)</sup> 이 시기에는 선거제도의 개혁에 관한 논의도 활발하지 않았다.

그러나 국민회의파 세력은 1960년대 후반부터 감소하기 시작하였고, 1970년대에는 당시의 인디라 간디(Indira Priyadarśini Gāndhī) 총리 체제에서 중앙 집권적인 경향이 강화되는 동시에 강권적인 국정운동을 하였다.<sup>10)</sup> 이에 선거제도의 개혁에 관한 논의가 활발하게 전개되었다. 특히, 1974년에는 인디라 간디 정권에 대한 반대 운동을 하고 있던 야당 지도자인 자야 프라카시 나라얀(Jaya Prakash Narayan)의 주도에 의해 선거자금 등에 대해 조사하는 위원회가 설치되었다.<sup>11)</sup> 이후 1990년에는 선거제도 개혁을 검토하기 위한 별도의 위원회(Goswami Committee)가 설치되고, 이를 주도한 것은 1989년 하원 의원선거에서 국민회의파를 장악한 디네슈 고스와미(Dinesh Goswami) 법무부 장관이었다.<sup>12)</sup>

이처럼 인도에서는 선거제도 개혁에 관한 논의는 국민회의파의 지배체제에 대한 비판이라는 형태로부터 시작되었으며, 현재까지 다양한 이슈가 논의되고 있다. 그러나 활발한 논의와는 정반대로, 그 제안이 실제로 법률의 개정 등에 반영되는 예는 적었다. 이 배경으로 인도에서의 선거제도의 개혁에 관한 논의 자체가 사회정책을 시행하는 그것에서 제약과 정당 정치의 영향 등을 받아왔다고 할 수 있다.

그리하여 이 글에서는 외국의 선거제도에 관한 비교연구로서 인도의 선거제도에 관한 내용을 전개한다. 구체적으로 인도의 선거제도 중 비례대표제 도입논의와 공정한 선거제

7) Law Commission of India, *Electoral Reforms*, March 2015, p.1.

8) *Ibid.*, pp.1-2.

9) 포스코 경영연구원, 『정치의 나라 인도』(2008), 28면.

10) 외교부, 『인도 개황』(2018), 26면.

11) M. G. Devasahayam, Jayaprakash Narayan: An Idealist Betrayed, The Hindu Centre, 2018, at 23.

12) Legislative Department, Ministry of Law and Justice, *Goswami Committee on Electoral Reforms*, May 1990, pp.9-10.

도의 시행에 관한 내용을 분석한다. 이를 위해 인도의 권력분립제도로써 대통령 및 총리 제도, 의회의 구성과 선거제도 등을 주제로 살핀다(이하, “II”). 이후 인도에서의 소선거구 제 행정구역 획정과 비례대표제에 관한 논의에 관해서 설명한다(이하, “III”). 마지막으로 인도에서 공정한 선거제도의 시행 노력과 그에 대한 평가를 진행해보고자 한다(이하, “IV”).

## II. 인도 권력분립제도의 이해

### 1. 대통령과 총리제도

인도는 공화제를 채택하고 있으며, 대통령이 국가원수를 맡고 있다. 대통령의 밑에 부통령이 있으며 부통령은 상원의장을 겸임한다. 대통령과 부통령의 임기는 5년이다. 인도의 대통령은 상원의원(Rajya Sabha)과 하원의원(Lok Sabha)과 주 의회(Vidhan Sabha)로 구성된 선거인단(electoral college)에 의해 선출된다(인도 헌법 제54조).<sup>13)</sup> 그리고 부통령은 인도 상원의원(Rajya Sabha)과 하원의원(Lok Sabha)을 포함하는 선거인단(electoral college)에 의해 선출된다(인도 헌법 제66조 제1항).<sup>14)15)</sup>

국가의 원수인 대통령은 연방의 행정권과 연방 국방군의 지휘권을 가지고 있지만 그러한 권한은 명목적인 것이고, 실질적인 권력은 총리와 내각이 갖는다고 할 수 있다. 이에 헌법에 따라 대통령은 총리를 위원장으로 하는 장관 회의(내각)의 조언에 따라 그 권한을 행사해야 한다.<sup>16)</sup> 또한, 헌법에서 행정부는 의원내각제에 따라 운영되고 있으며, 내각은

13) 인도 헌법 제54조(대통령의 선출)

대통령은 다음과 같이 구성된 선거 대학의 위원에 의해 선출된다.

제1호 국회 의사당 의원

제2호 주의회에서 선출된 의원

14) Election Commission of India, <https://eci.gov.in/faqs/elections/presidential-election/faqs-presidential-election-r9/>(last visited on March 30, 2020).

15) 인도 헌법 제66조(부통령의 선출)

제1항 부통령은 의원에 의한 비례대표제도에 따라 두 의회 의원으로 구성된 선거인단에 의해 선출된다.

16) 인도 헌법 제53조.

하원과 함께 연대하여 책임을 부담한다는 규정이 있다.<sup>17)</sup>

또한, 인도 총리는 하원의원선거가 끝난 직후 하원에서 선출되는 것이 아니라 선거 후 대통령에 의해 임명되는 형태를 취하고 있다.<sup>18)</sup> 그러나 내각이 하원에 대하여 연대하여 책임을 부담하기 위한 근거로 하원과 정부 사이의 관계를 고려하여 일반적으로 하원의 다수당의 지도자가 총리에 의해 임명된다. 구체적으로 하원의원의 선거 결과가 판명된 시점에서, 대통령이 다수 정당의 지도자들을 관저로 초청하여 총리로 임명하고, 내각 조성의 요청을 수행하는 절차를 준수해야 한다.<sup>19)</sup>

이러한 일련의 절차는 특정 정당이 하원의 과반수를 차지한 경우는 특히 문제가 되지 않지만, 어느 정당도 과반수를 확보하지 못한 경우에 어떤 정당의 지도자를 총리에 임명할 것인지에 대하여 대통령의 판단이 중요하다고 할 수 있다. 인도에서는 1980년대 말 이후 인도에서 하원의 과반수를 억제하는 정당이 출현하지 않는 상태가 계속되었기 때문에, 최근에는 대통령은 총리를 임명하면서 하원의 과반수 의원의 지지를 얻고 있음을 미리 증명하도록 요구하고 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 의회의 구성과 선거제도

인도 의회는 양원제를 채택하고 있으며, 상원은 라자 사바(Rajya Sabha, Council of States) 하원은 로크 사바(Lok Sabha, House of the People)라고 부른다.<sup>21)</sup> 이러한 명칭에서 알 수 있듯이 상원은 각주와 연방 직할령의 대표 모임으로 자리 잡고 있다. 상원의원의 선출 방법은 국가 대표 또는 연방 직할령의 대표에 따라 선출 방법이 다르지만, 두 경우 모두 상원의원은 간접선거로 선출된다.<sup>22)</sup> 연방 직할령의 대표에 대해서는 연방 의회가 법률로 정한 방법에 따라 선출된다.<sup>23)</sup> 한편, 하원은 국민의 대표 모임으로 자리 잡고 있으며, 의원은 유권자의 직접선거로 선출된다.<sup>24)</sup>

17) 인도 헌법 제75조 제3항.

18) 인도 헌법 제75조.

19) 인도 헌법 제75조.

20) The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, National Parliaments: India, 2017, at 5.

21) 포스코 경영연구원, 앞의 책, 34면.

22) 외교부, 『인도 개황』(2015), 37면.

23) 권영호, “인도의 헌법과 정당에 관한 연구,” 『아시아법제연구』 제2호(한국법제연구원, 2004), 7-8면.

24) 포스코 경영연구원, 앞의 책, 30면.

상원의 의원 수는 245명으로 이 중 주와 연방 직할령의 대표자가 233명이다. 그리고 나머지 12명은 문학·과학·예술·사회 사업 분야의 유명 인사 중에서 대통령이 지명한다. 상원의원의 임기는 6년에서 2년마다 3분의 1씩 증가하며 해산은 없다. 상원의원의 대부분을 선출하는 것이 각주의 하원의원이기 때문에 그 선거 결과는 각 주 하원에서 정당의 세력비율이 반영되는 것이 대부분이다.

하원의 의원 수는 545명으로 이 중 543명이 유권자의 직접선거 때문에 선출되며, 나머지 2명은 앵글로 인디언(anglo-indian)이다.<sup>25)</sup> 만일 소수집단이 하원에서 충분히 대표할 수 없다고 판단되는 경우에는 그 집단에 속하는 사람 중에서 대통령이 지명한다. 하원의원의 임기는 5년이지만 임기 도중에 해산될 수 있다. 하원의원선거는 소선거구제에 따라 이루어진다. 초기 1952년과 1957년 선거에서는 일부 2 인구(人區)가 존재했지만, 1962년 제3회 하원의원선거 이후에는 모든 선거구가 소선거구가 되었다.<sup>26)</sup>

### 3. 선거 방식과 선거관리위원회의 역할

인도에서는 보통선거가 시행되고 있으며, 18세 이상의 남녀에게 선거권을 준다. 선거를 할 수 있는 나이는 통상 21세 이상이였지만, 1989년의 헌법 개정에 따라 18세부터 선거권을 행사할 수 있게 되었다. 인도에서는 문맹률이 높으므로 모든 정당과 무소속 후보자에게 특정 상징 마크가 부여되며, 유권자들은 후보자의 기호를 보고 투표를 하였다. 1990년대 말부터는 버튼식 기계에 의한 전자투표의 도입이 진행되어, 현재는 거의 모든 선거구에서 전자투표가 진행되고 있다. 또한, 전자투표를 통해서 기권표의 행사가 불가능했지만, 2013년 하원의원선거에서 “최고 중의 하나가 아니다(NOTA: None of the Above)”라는 기능을 추가하여 기권표의 행사가 가능하게 되었다.<sup>27)</sup>

인도의 의회제도와 선거제도의 특징 중 하나는 보유의식이 존재한다는 것이다. 다시 말해, 인도에서는 사회적·경제적 취약계층에 대한 우대조치로서 카스트(caste) 제도 하에서 이전 불가촉천민(不可觸賤民, 달리트(दलित), untouchable) 계층과 일부 소수민족에 대한 공무원 채용 및 공기업 고용, 하원의 의석 배분 등에 대한 일정한 차별정책이 시행

25) Disha Experts, *General Knowledge Capsule 2019 with Current Affairs Update 3rd Edition Kindle Edition* (Disha Publication, 2018), p.97.

26) Donald Eugene Smith, *South Asian Politics and Religion* (Princeton Legacy Library, 2016), p.55.

27) 포스코 경영연구원, 앞의 책, 2면.

인도 전자투표기기



자료: <http://indiaevm.org/>

중이다. 이러한 카스트 집단을 지정 카스트(Scheduled Castes)라고 부르고, 소수민족을 지정 부족(Scheduled Tribes)이라고 부른다. 현재 연방 하원에서는 소선거구에 의해 선출되는 543석 중 84석을 지정 카스트에, 47석을 지정 부족에게 배정하고 있다. 의석의 유보대상이 되는 선거구에서는 각각 지정 카스트와 지정 부족에 소속된 사람만이 선거 후보에 지원할 수 있다.<sup>28)</sup>

인도 선거의 또 하나의 특징은 선거관리위원회(Election Commission of India)가 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 인도의 선거관리위원회는 헌법 제324조에 따라 설립되었으며, 연방정부와 주 정부로부터 독립된 조직으로서 기능하고 있다. 선거관리 위원은 3명으로 구성되며, 이 중 한 명이 위원장이 된다. 선거관리위원장을 해임하기 위해선 대법원

28) Planning Commission Government of India, New Delhi, *Impact of Bottom up Planning under PRIs and Women Participation Therein in the States of Madhya Pradesh, Orissa, Chhattisgarh, Gujarat, Jharkhand and Maharashtra* (Society of Tribal Women for Development(STWFD), 2009), p.19.

판사를 해임하는 것과 같은 이유와 절차가 필요하다. 또한, 선거관리위원장의 임명 후 복무조건에 불이익을 받도록 복무 규칙을 변경하는 것도 금지되어 있다.<sup>29)</sup>

인도 선거관리위원회는 유권자 명단 관리, 선거일정의 결정과 개표소 운영과 개표 작업, 불만 처리 등 선거의 모든 과정을 관리하고 있으며, 매우 강한 권한을 가지고 있다. 이밖에 각각의 정당의 등록과 접수 및 일정 이상의 세력을 가진 정당의 인정할 권한도 갖고 있다. 또한, 인도에서는 선거일정이 발표된 날로부터 선거 결과가 공식발표가 될 때까지 각 정당과 각 후보자 및 연방정부와 주 정부에 대한 행동 강령(Model Code of Conduct)을 준수하게 되어 있으며, 이 강령이 준수되고 있는지를 감시하는 것도 선거관리위원회의 임무이다.<sup>30)</sup> 중요한 점은 이 행동강령에서는 계급이나 종교 등의 갈등을 부추기는 언행을 금지하고 있다. 즉, 정당이나 후보자에 관한 규정 외에도 선거기간 중에는 새로운 정책을 발표해서는 안 되는 등, 연방정부와 주 정부에 관한 규정도 포함된 것이 특징이다.<sup>31)</sup>

### III. 인도 소선거구제 행정구역 획정과 비례대표제의 도입 논의

#### 1. 소선거구의 행정구역 변경 논의

인도의 선거제도개혁에 관한 논쟁은 선거의 공정성과 투명성 확보, 정치 부패의 방지 등의 관점에서 이슈가 많지만, 선거구제, 의석의 결정방법, 투표방식 등에 관한 논의는 활발하게 이루어지지 않았다. 그러나 소선거구의 행정구역 획정에 관한 논의는 매우 중요하게 다루어지고 있으며, 특히, 비례대표제의 도입에 관한 논의는 1970년대부터 오늘날까지 계속되고 있다.<sup>32)</sup>

인도에서는 1962년 제3회의 하원의원선거 이후, 하원의 모든 선거구에서 소선거구제를

29) Election Commission of India, *Landmark Judgements on Election Law* (2000), p.15.

30) Election Commission of India, <https://eci.gov.in/mcc/> (last visited on March 30, 2020).

31) 위의 자료.

32) Satish Misra, "The Shift to Proportional Representation: Is it Time for India?" *Orf Issue Brief*, No.234 (April 2018), p.2.

시행하고 있다. 하원의 정수 및 선거구의 지정은 10년마다 실시되고 있는 인구조사 결과에 따라 선거구 책정위원회(Delimitation Commission)에 의해 이루어지고 있다. 이후 독립 직후인 1952년에 집권한 정권 하에서 행정구역의 지정 지침이 수립되었고, 1956년 제1차 선거구 책정위원회에 따라 행정구역 변경이 이루어졌다. 그리고 1961년 인구조사에 따라 행정구역 변경이 다시 이루어지고, 1966년 제2차 선거구 책정위원회, 1971년 인구조사에 따라 1976년 제3차 선거구 책정위원회에서 행정구역이 변경되었다.<sup>33)</sup>

그런데 1976년에 열린 제42차 헌법 개정에 의해 2001년 인구조사 결과가 발표될 때까지 새롭게 구분변경을 하지 않았고, 1971년의 인구조사의 결과를 기초로 각주의 의석수의 할당 및 선거구의 행정구역을 유지하게 되었다. 이는 인도의 제42차 헌법 개정이 새로운 헌법의 제정이라고 할 정도로 철저하게 이루어진 것이며, 당시 중앙 집권적인 경향을 강화하고, 강권적인 정치를 펼치고 있던 인디라 간디 총리에 의해 정부의 권한 강화를 목표로 진행되었기 때문이라고 알려져 있다.<sup>34)</sup>

2001년까지 선거구의 구분을 변경을 하지 않는다는 결정은 국내 인구 억제책을 원활히 진행하기 위한 명분을 통해 이루어졌다.<sup>35)</sup> 다시 말해, 몇몇 국가에서 인구 증가의 억제에 성공한 결과, 선거구의 구분변경 때문에 할당된 의석수가 감소하게 되면, 인구 억제책을 진행하려는 주 정부의 의도를 무시한 것이 되어 버린다. 결과적으로 선거구 획정을 하지 않으려는 것은 이 사태를 막으려는 조치라고 할 수 있다.

인디라 간디 총리는 1977년 하원의원선거에서의 패배로 인해 이듬해 1978년에 열린 제43차 헌법 개정에서는 제42차 헌법 개정의 내용 대부분이 이전의 규정과 유사하게 개정되었지만, 선거구 획정에 관한 부분은 변경되지 않게 되었다. 그 후, 2001년 인구조사 결과에 따라 선거구를 변경할 수 있도록, 2002년에 제4차 선거구 책정위원회가 설치되었다.<sup>36)</sup> 그러나 동시에 제84차 헌법 개정이 시행되고, 2026년 이후 시행할 인구조사의 결과가 발표될 때까지 각주의 의석 할당에 관해서는 1971년 인구조사 결과에 따른 선거구 획정에 관한 기준의 제정이 2001년 인구조사 결과에 따라 진행되게 되었다. 이러한 조치

33) Christophe Z. Guilmoto and S. Irudaya Rajan, "Spatial Patterns of Fertility Transition in Indian Districts," *Population and Development Review*, Vol.27, No.4(2001), pp.715-716.

34) Alistair Mcmillan, "Population change and the democratic structure," [https://www.undp.org/content/dam/india/docs/population\\_change\\_democratic\\_structure.pdf](https://www.undp.org/content/dam/india/docs/population_change_democratic_structure.pdf)(last visited on March 30, 2020).

35) Ankush Barakade, "Growth of Population Change in Maharashtra (INDIA)," *Geoscience Research*, Vol.2, Issue 2(2011), p.70.

36) Research Division N.C. General Assembly, *Legislator's Guide To North Carolina Legislative and Congressional Redistricting* (2011), pp.3-4.

에 대해서도 1976년 제42차 헌법 개정할 때와 같이 인구 억제책을 추진하기 위해서라는 설명이 있다.<sup>37)</sup> 2001년 인구조사 결과에 따라 선거구 변경은 2008년에 실시가 되었으며, 제84차 헌법 개정에 따라 하원의 정수와 각주에 의석 할당은 변경되지 않았고, 선거구만이 변경되었다.

한편, 인도에서는 1표의 격차에 관한 문제가 있다. 1976년부터 30년 이상 선거구가 변경되지 않은 인도에서는 1표의 격차가 매우 크다. 구체적으로 선거구 분할에 따라 행하여진 2004년 제14회 하원의원선거에서 유권자 수가 가장 많았던 것은 델리(Delhi) 연방 직할령의 아웃터 델리(Outer Delhi) 선거구였으며, 3,368,399명이 유권자였다. 그리고 가장 유권자 수가 적었던 지역은 연방 직할령의 락샤드weep(Lakshadweep) 선거구로서 39,033명이 유권자였다. 이렇듯 1표의 격차가 무려 약 86.3배에 이르고 있다. 새로운 선거구에서 시행된 2009년 제15회 하원의원선거에서 유권자수가 가장 많았던 것은 선거구는 남부 안드라 프라데시(Andhra Pradesh)주에 말카즈기리(Malkajgiri) 선거구이며, 2,343,050명이 유권자였다. 그리고 가장 적었던 선거구는 2004년과 동일하게 락샤드weep(Lakshadweep) 선거구이며, 45,983명이 유권자였다. 이렇듯 1표의 격차는 2004년에 비해 개선되었지만 여전히 약 51배의 차이가 난다고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

현재의 선거구 구분은 2026년까지 변경되지 않기 때문에 도시로의 인구 유입이 진행되고 있는 인도의 상황을 고려해 보자면, 1표의 격차는 앞으로 더욱 확대될 것으로 예상된다. 그러나 현재 인도에서는 선거구 구분과 1표의 격차의 문제는 그다지 중요한 문제로 인식되지 않고 있다. 인도 법률위원회의 2015년 보고서에서도 이러한 문제에 대해서 언급하지 않았다. 인도는 지금까지 특정한 정당이나 후보자에게 유리한 형태로 선거구 구분이 이루어지는 게리맨더링(gerrymandering)이 나타나지 않았기 때문에 선거구 획정에 대한 사람들의 관심이 많지 않은 것이 아니냐는 지적도 있었다.<sup>39)</sup> 이에 국가보다 인구 규모가 상당히 작은 연방 직할령에서도 의석을 배분해야 한다는 인식이나 인구 억제에 따른 정치적 활동 제약, 지정 카스트와 지정 부족에 대해 의석을 배분해야 한다는 의견 등을 고려했을 때 인도에서의 1표의 격차를 획기적으로 개선하기는 어려울 것으로 판단된다.

37) Bedprakas SyamRoy, *India's Journey Towards Sustainable Population* (Springer, 2017), p.132.

38) R. K Thukral, *Election Atlas of India* (Datanet India Pvt Ltd, 2017), p.133.

39) 고경희, 앞의 논문, 103면.

## 2. 소선거구제와 비례대표제

인도 연방 하원의원선거에서는 소선거구제를 채택하고 있다. 하지만 어떤 방식으로 비례대표제를 도입해야 한다는 논의도 오랫동안 계속되고 있다. 인도 법률위원회의 2015년 보고서에 따르면, 소선거구제의 장점은 선거절차가 간단하며, 안정된 다수 정권을 만들 수 있다고 한다. 그러나 문제점으로는 선거비용이 많이 소요되며, 쉽게 무너질 수 있는 군소정당의 후보자가 선거구의 과반수를 득표하지 않더라도 당선될 수 있다고 한다.<sup>40)</sup>

한편, 비례대표제의 장점은 유권자의 선택 결과를 각 당의 의석수에 거의 정확하게 반영되거나, 선거비용을 줄여줄 수 있다고 한다. 반면에 선거절차가 복잡하고 안정된 다수 정권을 창출하기가 어렵고, 연립정부가 되는 경우가 많으므로 유권자와 후보자의 관계가 긴밀하지 못한 경향이 있다. 특히, 명단식 비례대표제의 경우에는 당내 결정에 따라 해당 지도자에게 권력이 집중되기 쉽다.<sup>41)</sup>

인도에서 볼 수 있는 소선거구제에 대한 비판은 특히 유권자의 일정한 지지를 받아야 할 소규모 정당을 배제되거나 선거구에서 유권자 과반수의 지지를 받지 못하더라도 당선이 가능한 ‘대표선출의 공정성’에 대한 문제에 집중되고 있다. 그리고 인도 법률위원회의 보고서에서도 언급되었듯이 인도의 소선거구제와 비례대표제에 관한 논란은 소선거구제로 인한 안정성에 초점을 들지와 비례대표제에 따라 소개된 대표선출의 공정성을 중시하는지가 논란이 되고 있다.<sup>42)</sup> 원래 인도의 제헌의회에서는 소선거구제의 확정은 의회의 정당 세력이 분열하는 것을 피하고 안정된 정권을 만들기 위해서라고 한다.<sup>43)</sup>

이에 안정성과 대표선출의 공정성에 의한 논의에 따라 일부 보고서에는 비례대표제의 도입을 제안하고 있지만, 현재의 소선거구제에서 비례대표제에 완전하게 전환을 해야 한다는 논의는 거의 없다. 몇몇 보고서에서 소선거구제와 비례대표제의 절충적인 제도로 해야 한다고 제안이 이루어지고 있으며, 이에 따라 모델로 상정되고 있는 것은, 현재 독일에서 활용되고 있는 것으로 소선거구 비례대표 병용제(MMP: Mixed member proportional representation system)이다.<sup>44)</sup> 그러나 인도에 있는 그대로 소선거구 비례대표 병용제를 도입한 경우에는 하원의원 수의 지속적인 증가를 동반할 가능성이 크다. 이 때

40) Law Commission of India, *op. cit.*, pp.81-82.

41) *Ibid.*, pp.83-84.

42) *Ibid.*, p.169.

43) *Ibid.*, p.80.

44) *Ibid.*, pp.86-88.

문에 의원 수의 증가에 따라 하원이 충분히 기능할 수 없게 될 수 있는 우려가 있다.<sup>45)</sup>

이처럼 비례대표제의 도입 여부에 관한 논의는 정부의 위원회와 연구자 등의 연구가 진행되고 있지만, 실제로 인도 내에서는 관심은 그다지 크지 않다. 이러한 이유는 현재 인도의 정당 정치에 관한 상황과 관련이 있다고 할 수 있다. 인도는 1980년대 말 이후 지역 정당의 대두와 중도좌파 세력의 분열 때문에 소선거구제 하에서도 다당화가 진전되어 경쟁적인 다당제라는 정당 체제가 출현하였다.<sup>46)</sup> 이에 인도에서 비례대표제의 장점으로 주장되어 온 대표의 공정성이 정당 체제의 변화에 따라 일부를 실현하게 된 것이다.<sup>47)</sup> 비례대표제의 도입에 관한 논의가 활발하지 않은 이유 중 하나는 이 같은 정당 체제에 관한 상황이 있다고 할 것이다.

### 3. 비례대표제 도입에 관한 의의

인도는 카스트, 계층, 종교, 지역 등 사회구조가 복잡하다. 인도의 복잡한 사회적 구조를 완화하기 위해 비례대표제가 아니라 단순다수대표제를 채택하게 되었다. 인도에서의 단순다수대표제는 영국으로부터 독립되기 전부터 부분적으로 운용되어온 선거제도이다. 이후 제2차 세계대전 이후에 독립한 대부분의 제3세계 국가들은 식민통치를 가했던 서구의 정치제도를 도입하였으며, 선거제도도 통치국가에서 사용되어온 제도를 채택하였다.<sup>48)</sup> 이에 자연스럽게 인도도 영국식 선거제도인 단순다수대표제를 채택하게 되었다.

인도는 영국으로부터 독립운동을 주도한 국민회의파가 압도적인 세력이 있고 안정된 정권을 유지하고 있었다. 그러나 1970년대에 인디라 간디 총리 하에서 중앙 집권적인 경향이 강화되면서 강권적인 정치를 하게 되었고, 이 시기에 선거제도 개혁에 관한 논의가 활발히 전개되었다.<sup>49)</sup> 이때 인도의 선거제도 개혁에 관한 논의로서 비례대표제의 도입논의가 진행되었다. 사실 비례대표제는 유럽국가들에 의해서 다수대표제 선거제도로 인하여 발생하였던 사회적 갈등을 해소하려는 방안으로 논의되었다. 이에 인도 역시

45) *Ibid.*, p.87.

46) 고경희, 앞의 논문, 97면.

47) Law Commission of India, *op. cit.*, p.170

48) 조흥국, “동남아시아에 대한 유럽 식민주의의 동기와 영향,” 『동남아연구』 제20권 제1호(동남아연구소, 2010), 192면.

49) Law Commission of India, *op. cit.*, pp.158-164.

비례대표제 도입에 관한 논의는 자연스럽게 이루어졌다.<sup>50)</sup> 특히 소수집단들의 대표들은 비례대표제를 선호하였으며, 무슬림 리그의 대표들은 비례대표제를 통하여 연립정권을 구축하고 있는 스위스의 국민투표(Switzerland Referendum)의 도입을 주장하였다.

그리고 비례대표제를 주장하는 일부 세력들은 다수대표제가 수많은 사표를 발생시켜 유권자들의 권리를 박탈하며 민주주의의 원칙을 훼손하지만, 비례대표제도는 모든 유권자의 의사를 더욱 적절히 반영하여 다수제보다 민주적이라고 주장한다. 특히, 비례대표제는 인도사회 내에 존재하고 있는 다양한 소수 그룹의 이익도 무시되지 않도록 하여, 타협과 통합의 정치문화와 정치행태를 촉진하는 적합한 제도라고 언급하였다.<sup>51)</sup> 또한, 비례대표제를 활용해 인도 내에 존재하는 다양한 민족, 언어, 종교, 카스트 제도 등과 관련한 이익을 추구하는 집단까지 제도적 체계 속으로 흡수하여 잠재적인 사회 갈등을 사전에 방지할 수 있다고 주장하였다.

그러나 인도 제헌의회에서 선거제도에 대한 논의가 진행되는 동안 비례대표제는 환영을 받지 못하였다.<sup>52)</sup> 이와 같은 이유는 제헌의회 내 대다수 의원들이 비례대표제가 신생 독립국 인도의 정치안정을 저해하게 하기 때문이라고 한다. 또한 이들은 비례대표제의 높은 비례성이 여러 개의 정당이 난립하게 되어, 불안정한 정권창립이 된다는 입장이다. 이에 정권의 수명이 짧아질 수밖에 없기 때문에 효율적인 국정 운영이 어렵다는 이유로 비례대표제가 부적합하다고 강조하였다.<sup>53)</sup>

50) 고경희, 앞의 논문, 98면.

51) 위의 논문, 99면.

52) Kazi Syed Karimuddin, *CAD Book*, Vol.VII, No.2, p.1234.

53) B. R. Ambedkar, *CAD Book*, Vol.VII, No.2, p.1262.

## IV. 인도에서의 공정한 선거 시행 노력과 그 평가

### 1. 인도 선거제도의 문제점

#### 1) 후보자의 재력 등에 관한 문제

인도 선거에서 이기기 위해선 재력(money power)과 근력(muscle power)이 필요하다고 한다.<sup>54)</sup> 즉, 후보자가 선거에서 당선되기 위해선 재력과 근력을 충분히 갖추어야 한다는 의미로서, 재력과 근력을 이용해 역량이 뛰어난 참모진을 활용하여, 선거에서 선출될 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이에 인도의 선거제도 개혁에 관한 논쟁은 재력과 근력의 문제에 대하여 어떻게 대처할지에 대하여 중심으로 논의되었다.

이 중에서도 활발하게 논의되고 있는 것은 과연 선거자금을 어떻게 규제할지 여부이다. 이는 선거에 막대한 자금이 소요되는 경우에 재력이 충분한 후보자일수록 유리해지며, 뇌물 등 부패의 원인이 될 가능성이 크다는 점이다. 이 문제를 예방하기 위해 선거자금에 대해 규제를 해야 한다는 것이 인도 내 공통된 인식이다.<sup>55)</sup>

인도에서는 1회의 선거에서 후보자 1인당 선거비용의 상한은 1961년에 제정된 선거의 운영에 관한 규칙(The Conduct of Elections Rules, 1961)에 규정되어 있다. 구체적인 비용은 물가상승에 따라 정기적으로 개정되어, 2014년에 시행된 최신 개정은 연방하원선거의 경우는 540만 루피~700만 루피, 주 하원 선거의 경우 200만 루피~280만 루피로 되어 있다. 또한, 각 후보자는 선거 결과가 발표된 이후, 30일 이내에 선거비용에 관한 증명서를 제출해야 하다고 규정되어 있다.

그러나 각 후보자의 지출이 규정의 금액보다 훨씬 많은 것으로 알려져 있다. 2000년에 설치된 헌법 개혁 검토위원회의 보고서에서는 후보자 1인당 실제 지출은 규정 금액의 20배에서 30배에 이른다고 한다.<sup>56)</sup> 이렇게 차이가 나는 가장 큰 원인은 바로 현행 법규가 선거지출비용의 상한과 선거지출에 관한 증명서의 제출 등 규정이 후보자에게만 적용되고, 정당에는 적용되지 않기 때문이라고 한다. 이에 각 정당과 지원자에게 특정 후보 이름을 거론하지 않는다면, 정당의 선거활동 등을 위해 제한 없이 자금을 사용할 수 있다.<sup>57)</sup>

54) Bimal Prasad Singh, "Electoral Reforms in India — Issues and Challenges," *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol.2, Issue 3(2013), p.1.

55) Law Commission of India, *op. cit.*, pp.7-11.

56) National Commission to Review the Working of the Constitution 2001, Para. 14.1.

## 2) 정치 범죄화(Criminalisation of Politics)의 문제

또 하나의 문제로서 후보자 중에 범죄경력을 가진 지원자가 많은 것과 그 비율이 증가 추세에 있다는 점이다. 인도에서 선거감시를 하는 시민단체인 ‘민주개혁협회(ADR: Association for Democratic Reforms)’가 2014년 제16회 하원의원선거 시에 실시한 조사에 따르면, 조사대상이 된 후보자 8,205명 중 1,404명(약 17%)이 징역 5년 이상의 형의 선고를 받은 범죄기록을 갖고 있으며, 구체적으로 살인, 납치, 성폭행 등의 심각한 범죄경력이 있는 사람들도 908명(약 11%)에 달한다고 한다.<sup>58)</sup> 이러한 범죄경력이 있는 지원자의 비율은 2004년 이후 감소하고 있지 않다고 한다.<sup>59)</sup>

이러한 정치 범죄화(Criminalization of Politics)의 문제에 대해 인도 선거관리위원회는 선거제도 개혁에 따라 2004년 권고에서 어떤 사람이 심각한 범죄를 저지르고 기소되는 경우에 판결이 내려지기 전에 출마를 금지해야 한다고 하였다. 또한, 인도에서는 때때로 유죄 판결을 받고 교도소에 수감 중인 사람이 선거에 출마할 수 있지만, 선거관리위원회는 이를 금지해야 한다고 한다.<sup>60)</sup>

## 2. 인도에서의 선거제도 개선을 위한 움직임

### 1) 후보자 정보공개를 위한 동향

후보자의 재력과 근력의 문제를 해결하기 위해서 각 후보자 및 각 정당의 선거비용과 각 후보자의 전과 기록 등을 공개하고 그것을 유권자가 감시할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이에 인도에서는 현재 이러한 정보공개 움직임은 인도 선거관리위원회와 일부 시민단체에 의해 진행이 되고 있다. 선거자금 문제에 대해 인도 선거관리위원회는 2014년 8월부터 11월에 걸쳐 투명성 지침(Transparency Guidelines)을 발표하고, 각각의 정당에 대해 후보자에 대한 자금의 지원 시 규정의 상한을 초과하지 않도록 주의할 것과 선거비용 지출 보고서를 연방하원선거의 경우에는 종료 후 90일 이내에, 하원

57) Law Commission of India, *op. cit.*, p.37.

58) Indiatoday, “Look who you are electing in Lok Sabha election: Candidates with chequered past,” <https://bit.ly/3bzVS2Z>(last visited on March 30, 2020).

59) Association for Democratic Reforms, *Analysis of Election Expenditure Statements of MPs 2014 Lok Sabha Elections* (2014), p.46.

60) Election Commission of India, *Proposed Electoral Reforms*(2004), p.4.

선거의 경우에는 75일 이내에 인도 선거관리위원회에 제출할 것 등을 요구하였다.<sup>61)</sup> 만약 이 지침을 따르지 않는다면 인도 선거관리위원회가 직권으로 승인을 취소할 수 있지만, 어디까지나 지침이기 때문에 정당들이 반드시 준수하고 있지는 않다.

한편, 정치 범죄화의 문제를 해결하기 위해 인도 선거관리위원회는 2002년 6월 28일 후보 출마신고 시 자신의 자산이나 학력 과거의 범죄경력 등을 신고할 것을 지시하였다. 이 명령은 인도 대법원의 지시에 의한 것이었지만, 각 정당의 강한 반발을 초래하였다. 이후 2002년 8월에는 이 명령을 무효로 하는 형태로 법률의 개정이 이루어져 선거의 후보자에 대해서는 재판 중인 사건에서 징역 2년 이상의 구형을 선고 받은 경우와 과거에 징역 1년 이상의 유죄 판결을 받은 적이 있는 경우에만 입후보 신고 시에 신고하여야 한다고 개정되었다.<sup>62)</sup>

이후 2003년 선거관리위원회는 대법원의 새로운 판결에 따라 후보로 출마할 때는 재판 중인 사건과 자산과 부채, 학력 등을 신고하라고 명령하였다.<sup>63)</sup> 이러한 후보자에 관한 정보공개에 관한 동향은 선거의 투명성을 확보하기 위한 선거관리위원회의 역할을 보여 주고 있다. 그러나 한편으로는 인도 선거관리위원회의 소관 지침이나 명령만으로는 한계가 있다는 것을 보여주고 있는 것이기도 하다. 한편 인도 선거관리위원회의 활동을 조력하는 것으로 시민단체의 활동이 주목된다고 할 수 있다. 이 중에서도 최근 특히 활발한 활동이 눈에 띄는 것이, 앞서서도 언급한 민주개혁협회(ADR)의 활약이다.<sup>64)</sup>

## 2) 인도 선거관리위원회의 독립성 유지

인도에서 선거의 공정성 확보라는 관점에서 주목할 수 있는 점은 바로 인도 선거관리위원회의 독립성을 어떻게 유지할 것인지에 대한 문제이다. 인도에서는 적어도 현재 선거에서 대규모 비리 의혹이 표면화되지 않고, 선거관리위원회의 영향력 아래에 자유롭고 공정한 선거가 이루어지고 있다는 것이 유권자 사이에서 일정한 공감대가 형성되어 있다.<sup>65)</sup> 그러나 선거관리위원회가 집권당 등에 의한 간섭을 전혀 받지 않는다고는 할 수 없다.

인도 헌법 제324조 제2항에서는 선거관리위원회 위원의 임명에 대해 “국회가 제정하는

61) Election Commission of India, General Election to the 17th Lok Sabha 2019, p.17.

62) Virendra Kumar, “People’s Right to Know Antecedents of Their Election Candidates: A Critique of Constitutional Strategies,” *Journal of the Indian Law Institute*, Vol.47, No.2(2005), pp.136-137.

63) Election Commission of India, *supra* note 54, p.1.

64) *Ibid.*

65) Shalendra D. Sharma, “Politics and Governance in Contemporary India: The Paradox of Democratic Deepening,” *Journal of International and Area Studies*, Vol.9, No.1(2002), p.83.

법률 규정의 제한 내에서 대통령이 임명한다”라고 규정되어 있다. 그러나 이 임명에 관한 법률이 제정되어 있지 않기 때문에, 연방정부가 친정부성향이 강한 인사를 임명할 가능성이 있다. 이 때문에 선거관리위원회 위원의 임명에서는 자문위원회 등을 설치하여, 이 자문위원회의 결정에 따라 임명해야 한다는 제언을 하였다.<sup>66)</sup> 또한, 헌법 제324조 제5항에 의해 선거관리위원회 위원장을 해임하기 위해서는 대법원 판사를 해임하는 것과 같은 이유와 절차가 필요하다고 되어 있지만, 선거관리위원회 위원은 이 규정이 적용되지 않는다. 이러한 방식에 대해 위원에 대해서도 같은 규정에 따라 위원장과 같이 신분을 보장해야 한다는 견해도 있다.<sup>67)</sup>

한편, 선거관리위원회 위원의 임명 문제와 관련하여 중요한 것은 위원 수의 문제이다. 헌법 제324조 제2항은 선거관리위원회는 선거관리위원회 위원장과 위원은 대통령이 결정할 수 있다고 규정되어 있으며, 구체적인 숫자는 표시되어 있지 않다. 원래 선거관리위원회는 위원장 1명만으로 구성되어 있었지만, 1993년 10월의 대통령령에 따라 위원 2명이 추가되어 현재의 체제가 되었다. 이것은 당시 강력한 권한을 행사하고 있던 세산(T. N. Seshan) 위원장을 압박하기 위한 조치였다고 하지만 현재는 이 3인 체제는 대체로 인정되는 것처럼 보인다.<sup>68)</sup>

인도 선거관리위원회는 2004년 제언에서 3명의 구성원으로 이루어진 조직은 선거 과정을 감독, 지도, 관리해 나가는 것에서 발생하는 복잡한 상황에 대처하는 데 효과적이며, 가끔 발생하고 즉각적인 해결이 요구되는 같은 사항에 대해 신속한 대응이 가능하다고 언급하였으며, 3인 체제를 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>69)</sup>

### 3. 인도에서의 선거제도 개혁의 평가

인도에서의 선거제도 개혁의 움직임은 이미 1970년대부터 진행됐으며, 현재까지 많은 보고서를 통해 도입방안에 대하여 논의되어왔다. 그러나 인도 법률위원회 보고서에도 언급되어 있듯이 선거제도 개혁을 위해 실제로 법률의 개정 등에 반영되는 예는 거의 없다고 할 수 있다.<sup>70)</sup> 이러한 이유는 인도에서의 선거제도개혁에 관한 논의 자체가 사회정책

66) Law Commission of India, *op. cit.*, pp.101-104.

67) *Ibid.*, p.101.

68) U.N. Gupta, *Indian Parliamentary Democracy* Hardcover, Atlantic(2003), p.329.

69) Election Commission of India, *supra* note 54, p.14.

을 시행하는 것과 같은 제약과 정당 정치 등의 영향을 받아왔기 때문이다. 또한, 인도의 비례대표제의 도입에 관한 논의는 정당 정치의 영향을 받기 쉽고, 경쟁적 다당제를 초래할 수 있다. 현재 인도에서 비례대표제의 도입에 관한 논의는 그리 활발하지 않다.

그렇지만 인도에서는 선거의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 노력은 인도 선거관리위원회가 지침이나 명령 등을 통해 그 실현을 위해 노력하고 있으며, 정부와 각 정당도 법률의 제정에 소극적인 상태에서 인도 선거관리위원회의 노력만으로는 한계가 있다고 할 수 있다.<sup>71)</sup> 사실 선거에 있어서 선거관리위원회는 정권에 독립되어야 하는 조직이지만 그렇지 못한 이유도 있다. 이에 인도의 선거제도 개혁의 새로운 움직임으로 주목할 수 있는 것은 바로 유권자의 민주적 의식 고양과 시민단체의 활발한 선거감시 활동이라고 할 수 있다.

인도에서 국민의 요구가 선거제도 개혁에 관한 논의와 결합하여 나타난 것은 선거감시 등을 수행하는 민주개혁협회(ADR)의 왕성한 활동과 관련이 있다. 이 시민단체는 1999년에 대학 관계자에 의해 설립된 정당의 수지와 선거비용, 각 후보자의 자산이나 선거비용, 범죄기록 등 분야에서 지속해서 조사 및 감시 활동하고 있다.<sup>72)</sup> 이러한 시민단체의 활동 결과물은 1970년대부터 제기된 공익소송(Public Interest Litigation)제도의 활용과 2005년에 제정된 정보공개법(The Right to Information Act, 2005)이다.

원래 공익소송은 원래 국가 및 공공기관에 의한 권리침해 등에 대해 사회적 취약계층의 인권 보장을 위해 활용됐다. 그러나 최근에는 환경 문제와 부패 문제 등 사회 전체의 이익을 추구하는 것으로 변모하고 있다. 특히, 민주개혁협회(ADR)는 그 활동에 있어 공익소송을 활용하고 있다. 만일 선거에 입후보한 자산이나 학력, 범죄기록 등의 정보공개에 관한 대법원과 인도 선거관리위원회의 활동도 민주개혁협회(ADR)의 1999년 공익소송을 제기한 것과 관계가 있다.<sup>73)</sup>

한편, 인도의 정보공개법은 2005년 당시 국민회의파 정권 하에서 제정된 것이다. 2004년부터 2014년까지의 국민회의파 정권 하에서는 소냐 간디(Sonia Gandh) 총재의 주도로

70) Law Commission of India, *op. cit.*, pp.1-2.

71) Awal Hossain Mollah, "Free, Fair and Credible Election and Democratic Governance in Bangladesh: How far the Dream of Success?" *Review Pub Administration Manag, an Open Access Journal*, Vol.4, Issue 2, Review of Public Administration and Management(2016), p.2.

72) Association for Democratic Reforms, Proceedings of The Fifth National Conference on Electoral & Political Process Reforms(2009), p.3.

73) ADR, "Judgements and PILs," <https://adrindia.org/legal-advocacy/judgements-and-orders>(last visited on March 30, 2020).

정보공개법을 제정하였다.<sup>74)</sup> 이에 정보공개법은 반드시 선거제도 개혁을 목적으로 제정된 것은 아니었지만, 부패 등의 감시를 하는 시민단체와 시민운동가들에게는 정부에 정보 공개를 요구할 수 있는 강력한 무기가 되고 있다. 현재 정당의 활동은 이 정보공개법의 대상이 되고 있지 않지만, 민주개혁협회(ADR)는 정당을 같은 법의 대상으로 하도록 요구하고 있으며, 2015년 5월 대법원에 공익소송을 제기하였다.<sup>75)</sup>

민주개혁협회의 활동은 인도 국내외에서 주목을 받아, 2015년 3월에 콜카타(Kolkata)에서 개최된 민주개혁협회 연례 대회에는 당시의 브라흐마(Brahma) 선거관리위원장이 참여하였다.<sup>76)</sup> 결국, 인도의 선거제도 개혁은 선거의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 인도 선거관리위원회의 노력만으로는 한계가 있으며, 시민단체의 적극적인 활동이 중요하다 할 수 있다.

## V. 결론

오늘날 국가의 선거 과정을 통해 표출되는 선거제도의 공정성의 수준은 국가의 민주주의 수준을 평가하면서 좋은 지표로 활용될 수 있다. 소위 전제주의 국가에 있어서 선거제도는 개인이나 정당의 정치활동과 선거제도를 허용하지 않는다. 만일, 시행하더라도 국민의 참여나 야당의 선거참여를 제한적으로 허용한다. 특히, 전제주의 국가에서는 집권 여당에 유리하도록 사실과 다르게 변형하거나 편파적으로 운용되기 때문에 선거제도 자체의 공정성을 기대할 수 없다. 이에 전제주의로부터 민주주의로의 체제전환에 성공한 국가들이 민주화 이후 추진하는 선거제도의 개혁은 일반적으로 그 자체의 경쟁성과 공정성을 복원하고 향상하는 방향으로 전개되기 마련이다.

인도의 선거제도 개혁은 우리나라의 선거제도와는 다르다. 인도는 선거의 공정성과 투

74) Giovanni Ziccardi, *Resistance, Liberation Technology and Human Rights in the Digital Age* (Springer, 2013), p.288.

75) ADR, "Judgements and PILs," <https://adrindia.org/legal-advocacy/judgements-and-orders>(last visited on March 30, 2020).

76) ADR, "11th Annual National Conference on Electoral and Political Reforms," <https://www.adrindia.org/events/11th-annual-national-conference-electoral-and-political-reforms>(last visited on March 30, 2020).

명성의 확보 그리고 정치 부패의 방지라는 관점에서 논의되고 있다. 인도의 선거제도 개혁의 추진은 공정성을 향상하는 방향으로 추진되었다. 인도는 헌법을 개정하여 개인, 정당들의 자유로운 선거참여와 정치활동을 보장할 수 있도록 선거제도를 개선하였다. 특히, 후보자를 선정하는 과정에서 범죄경력이 없는 후보가 입후보할 수 있는 환경을 조성하였다. 또한, 선거관리위원회의 독립적인 역할 강화를 통해 공정하고 투명한 선거관리업무를 진행할 수 있도록 하였다.

사실, 인도는 1970년대 이후에 선거제도의 개혁을 주제로 논의됐지만, 이러한 논의가 실제 정책 결정에 반영되지는 못하였다. 이러한 이유는 선거제도의 개혁하는 것이 정당 정치의 영향을 많이 받아왔기 때문이다. 그러나 최근에는 국민의 선거에 대한 의식이 높아짐에 따라 시민단체의 선거감시 활동 등 새로운 요소가 등장하였다. 이러한 시민단체의 왕성한 활동은 인도의 선거제도 개혁을 추진하는 것에 있어서 더욱 중요해질 것으로 생각한다.

인도의 정치 상황에서 유권자들이 만족할 수 있는 경제정책을 실행하거나 행정의 효율화와 투명화를 도모하기 위해 사회정의를 실현함은 물론 정의를 실현하고 불의를 없앨 수 있도록 노력하고 있다. 정부가 국민을 위한 효율적인 정책을 시행할 수 있다면, 여당이 선거에서 승리하여 정권을 유지하는 것이 가능하다. 하지만 다른 한편으로 정부가 효율적인 정책을 시행할 수 없는 경우에는 그에 따른 국민의 불만은 정부에 대한 직접적인 행동으로 나타날 수도 있다.

결국, 인도의 선거제도 개혁은 선거제도의 공정성을 향상하는 방향으로 전개되었으나 세부적인 차원에서는 정치사적 경험에 따라 선거 과정에서 나타나는 제반 문제점들을 해결하기 위한 제도적 처방을 달리하면서, 선거제도의 개혁이 추진되었다고 할 수 있다. 또한, 인도의 선거제도 개혁은 시민단체에서 활발하게 이루어지고 있으며, 국민의 참여가 눈에 띈다.

참·고·문·헌

- 고경희. 2005. “인도 선거제도의 정치적 효과.” 『세계지역연구논총』 제23집 1호. 한국세계지역학회.
- 권영호. 2004. “인도의 헌법과 정당에 관한 연구.” 『아시아법제연구』 제2호. 한국법제연구원.
- 외교부. 2015. 『인도 개황』.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『인도 개황』.
- 포스코 경영연구원. 2008. 『정치의 나라 인도』.
- A. Kohli. 2001. *The Success of India's Democracy*. Cambridge University Press.
- Association for Democratic Reforms. 2009. *Proceedings of the Fifth National Conference on Electoral & Political Process Reforms*.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Analysis of Election Expenditure Statements of MPs 2014 Lok Sabha Elections*.
- Barakade, Ankush. 2011. “Growth of Population Change in Maharashtra (INDIA).” *Geoscience Research*, Vol.2, Issue 2.
- Devasahayam, M. G. 2018. *Jayaprakash Narayan: An Idealist Betrayed*. The Hindu Centre.
- Election Commission of India. 2000. *Landmark Judgements on Election Law*.
- \_\_\_\_\_. 2004. Proposed Electoral Reforms.
- \_\_\_\_\_. 2019. General Election to the 17th Lok Sabha.
- Experts, Disha. 2018. *General Knowledge Capsule 2019 with Current Affairs Update 3<sup>rd</sup> Edition Kindle Edition*. Disha Publication.
- Gowda, M. V. Rajeev, E. Sridharan. 2012. “Reforming India’s Party Financing and Election Expenditure Laws.” *Election Law Journal*, Vol.11, No.2.
- Guilmoto, Christophe Z., and S. Irudaya Rajan. 2001. “Spatial Patterns of Fertility Transition in Indian Districts.” *Population and Development Review*, Vol.27, No.4.
- Gupta, U.N. 2003. *Indian Parliamentary Democracy Hardcover*. Atlantic.
- Kumar, Virendra. 2005. “People’s Right to Know Antecedents of Their Election Candidates: A Critique of Constitutional Strategies.” *Journal of the Indian Law Institute*, Vol.47, No.2.
- Law Commission of India. 2015. *Electoral Reforms*. March.
- Legislative Department, Ministry of Law and Justice. *Goswami Committee on Electoral Reforms*. May 1990.
- Misra, Satish. 2018. “The Shift to Proportional Representation: Is It Time for India?” *Orf Issue Brief*, No.234. April.

- Mollah, Awal Hossain. 2016. "Free, Fair and Credible Election and Democratic Governance in Bangladesh: How far the Dream of Success?" *Review Pub Administration Manag, an Open Access Journal*, Vol.4, Issue 2, Review of Public Administration and Management.
- National Commission to Review the Working of the Constitution 2001.
- Planning Commission Government of India, New Delhi, 2009. *Impact of Bottom up Planning under PRIs and Women Participation Therein in the States of Madhya Pradesh, Orissa, Chhattisgarh, Gujarat, Jharkhand and Maharashtra*. Society of Tribal Women for Development(STWFD).
- Research Division N.C. General Assembly. 2011. *Legislator's Guide To North Carolina Legislative and Congressional Redistricting*.
- Sharma, Shalendra D. 2002. "Politics and Governance in Contemporary India: The Paradox of Democratic Deepening." *Journal of International and Area Studies*, Vol.9, No.1.
- Singh, Bimal Prasad. 2013. "Electoral Reforms in India — Issues and Challenges." *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol.2, Issue 3.
- Smith, Donald Eugene. 2016. *South Asian Politics and Religion*. Princeton Legacy Library.
- SyamRoy, Bedprakas. 2017. *India's Journey Towards Sustainable Population*. Springer.
- The Law Library of Congress. 2017. Global Legal Research Center. National Parliaments: India.
- Thukral, R. K. 2017. *Election Atlas of India*. Datanet India Pvt Ltd.
- Ziccardi, Giovanni. 2013. *Resistance, Liberation Technology and Human Rights in the Digital Age*. Springer.
- ADR, "11th Annual National Conference on Electoral and Political Reforms." <https://www.adrindia.org/events/11th-annual-national-conference-electoral-and-political-reforms>
- \_\_\_\_\_. "Judgements and PILs." <https://adrindia.org/legal-advocacy/judgements-and-orders>
- Aljazeera. "India elections." <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2019/04/indian-elections-190410185739389.html>
- Election Commission of India. <https://eci.gov.in/faqs/elections/presidential-election/faqs-p-residential-election-r9/>
- \_\_\_\_\_. <https://eci.gov.in/mcc/>
- Indiatoday. "Look who you are electing in Lok Sabha election: Candidates with chequered past." <https://bit.ly/3bzVS2Z>
- Mcmillan, Alistair. "Population change and the democratic structure." <https://www.undp>.

[org/content/dam/india/docs/population\\_change\\_democratic\\_structure.pdf](https://www.dam.org/content/dam/india/docs/population_change_democratic_structure.pdf)

접수일자: 2020년 3월 31일, 심사일자: 2020년 4월 22일, 게재확정일: 2020년 5월 8일

**[Abstract]**

## **A Study of Election System in India: Focusing on the Debate on the Introduction of Proportional Representation and the Implementation of a Fair Election System**

Lee, Chang-Kyu | Korea Technology Transper Agents Association

India has maintained a parliamentary democracy since its independence from Britain. The history of Indian elections is that after the first legislative election in 1952, there were 17 general elections by 2019, and a government was established based on the results of the elections. India is called the world's largest democracy, and its citizens have shown high confidence in democracy.

Nevertheless, India has been active in discussions about reforming the electoral system since the 1970s to this day. In particular, there are three issues. First, it is about the decision of the constituency and the range of the small constituency system and the large constituency system. The voting method is a matter concerning the voting method for candidates or political parties.

India's election system reform is different from Japan's election system. India is being discussed in terms of ensuring the fairness and transparency of elections and preventing political corruption. The promotion of India's electoral reform has been pursued to improve equity. India has amended its constitution to improve the election system so that individuals and political parties can freely participate in and participate in political activities. In particular, an environment was created to run candidates who had no criminal record in the process of selecting candidates. He also made it possible to promote fair and transparent election management by strengthening the independent role of the Election Commission.

The reform of the Indian electoral system has evolved to improve the fairness of the electoral system, but at a detailed level, based on the experience of the country's political history, to resolve issues that arise during the election process. The reform

of the electoral system, while changing the institutional prescription, could have been promoted. India's electoral system is being actively reformed by civil society groups, and the participation of the people is conspicuous.

- 
- Keyword: Indian election, proportional representation, election fairness, Small constituency system, election commission of India



## 『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 보 칙

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 선거연구위원장이 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 선거원수위원장이 정한다.

### 부 칙

제1조(시행일) 이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) 선거관리위원회 기관지편집위원회규정은 이를 폐지한다.

**부 칙** <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 편집위원은 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) 글    꼴: 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>에 서 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 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다.
  - 3) 논문제출자는 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 게재되면 중앙선거관리위원회가 그 논문의 저작권을 갖는 데 동의하여야 한다.



## 편집위원회

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
- 이성우 경기연구원 북부연구센터 연구위원
- 이소영 대구대학교 교수
- 이이범 강릉원주대학교 교수
- 조원빈 성균관대학교 교수
- 지병근 조선대학교 교수
- 차재권 부경대학교 교수
- 황인원 경상대학교 교수
- 박명호 동국대학교 교수
- 장성훈 선거연수원 전임교수

---

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

## 선거연구 (2020년 통권 제12호)

---

인 쇄 | 2020년 5월 24일

발 행 | 2020년 5월 31일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | (031)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212

---

(비매품)