

발간등록번호

34-9761218-230014-09



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

# 선거연구

*The Study of Election*

제19호 | 2023



公明選舉



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



## 차례



- 21대 총선에서 주요 양당의 공천 결정에 대한 경험적 분석: 5  
정당 충성도, 이념, 제도적 요인 | 강신재
- 선거구획정 기준의 다양성에 대한 모색 31  
| 문은영
- 고등학생의 선거참여 영향 요인 탐색: 57  
랜덤 포레스트 기법을 활용하여 | 김하정 · 원효현

## CONTENTS



- Empirical Analyses of the Nomination Decisions of Major Parties 5  
in the 21st General Election: Party Loyalty, Ideology, Institutional factors  
| Kang, Sinjae
  
- Exploring diversity in electoral redistricting criteria 31  
| Moon, Eun Young
  
- Exploring Factors Influencing High School Students' Electoral Participation 57  
Using Random Forest  
| Kim, Ha-jeong · Won, Hyo-heon

## 21대 총선에서 주요 양당의 공천 결정에 대한 경험적 분석: 정당 충성도, 이념, 제도적 요인\*

강신재 | 연세대학교\*\*

### + 국문요약 +

정말로 한국에서 정당에 충성하는 의원들이 공천을 더 잘 받을까? 이 논문은 의원들의 정당 충성도와 함께 소속 정당과의 이념 거리, 제도적 요인 등을 주요 독립변수로 설정하여 어떠한 요인들이 21대 총선에서 공천과 공천 유형 결정에 어떠한 영향을 미치는지, 이러한 영향이 정당에 따라 어떻게 다르게 나타나는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 더불어민주당에서는 20대 국회 후반기에 정당 충성도가 높은 의원일수록 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높게 나타났다. 둘째, 미래통합당에서는 20대 국회에서 상임위원회 지도부로 활동한 의원들과 특수재 상임위원회에 배정된 의원들이 그렇지 않은 의원들에 비해 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높게 나타났다. 셋째, 경선과 단수공천(전략공천)이라는 선택지를 고려했을 때 더불어민주당에서는 의원들의 이념을 중요하게 고려한 반면에 미래통합당은 의원들의 선수를 중요하게 고려했다는 점이 드러났다. 본 연구는 한국의 주요 양대 정당이 공천 결정 과정에서 서로 다른 계산과 전략적 고려를 한다는 점을 경험적으로 보여주었다는 점에서 의의가 있다.

**주제어** | 공천, 공천 유형, 정당 충성도, 이념, 상임위원회, 선수, 총선거

\* 이 연구는 저자의 박사학위 논문(강신재 2023) 6장의 일부를 수정 및 보완하여 작성되었음. 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5C2A03093177).

\*\* 연세대학교 디지털사회과학센터 박사후연구원, sinjae@yonsei.ac.kr

## I. 서론

대의민주주의 국가에서 정당은 주인인 국민과 대리인인 의원들 사이를 매개하는 핵심적인 역할을 한다. 이 과정에서 정당의 가장 핵심적인 기능은 바로 후보자 선출이다. 복잡한 현대 사회에서 유권자들은 무수히 많은 후보들이 어떤 사람인지 파악하는 노력을 기울이는 것이 쉬운 일이 아니기 때문에 일반적으로 정당일체감에 기반하여 후보자를 지지하는 경향이 강하다. 그래서 정당은 후보자 선출에 대한 권한과 그 결과에 대한 책임 모두를 지닌다. 정당은 당내에서 문제가 없고 선거에서 경쟁력이 있는 후보자들을 가려내 최종적으로 정당을 대표하는 후보자를 선출하고, 당선 이후에도 이에 대한 사후적 책임을 지게 된다(소호영 2015, 1). 그렇다면 한국 정당에서는 어떤 특성을 지닌 의원들이 공천을 받는가? 한국에서 공천과 관련된 수많은 연구들이 진행되었지만 이 연구들의 대부분은 한국 정당의 공천 과정에서 나타나는 문제점들(하향식, 비민주적, 폐쇄적인 공천 등)을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 데 그치고 있다. 이에 따라 공천 연구에서 규범적인 성격을 지닌 연구 전통이 강하게 자리 잡아 조금 더 미시적이고 실질적인 문제라고 할 수 있는 어떤 의원들이 공천을 받는지에 대한 연구가 진행되지 못한 문제가 있다고 평가되고 있다(최혜령 2013, 8). 국내에서 국회의원의 재당선에 미치는 영향에 대해 경험적으로 분석한 연구들은 많이 진행되고 있는 반면에(황아란 1998; 이갑윤·이현우 2000; 윤종빈 2006; 한정택 2007; 황아란 2017), 공천에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 검토한 연구는 미미한 편이다(최혜령 2013; 소호영 2015; 박상운 2020). 그 이유는 한국 정당의 공천 방식이 개방된 방식으로 이루어지기보다는 중앙당과 당 지도부의 영향이 은밀하고 강하게 미치는 ‘밀실 공천’의 성향이 강하게 나타나기 때문이다(윤종빈 2012).<sup>1)</sup> 일례로, 20대 총선에서 원외 정당 지도부는 일반 의원에 비해 입법활동이 소극적이었음에도 불구하고 그중 약 67% 이상이 재공천을 받은 것으로 나타나 공천 과정에서 지도부의 영향력이 강하다는 점을 보여준 연구 결과가 존재한다(박경미·전진영 2019).

이와 관련하여 한국 정치의 중요한 특징 중 하나는 의원들에 대해 정당의 영향력이 강하게 나타난다는 것인데, 그 이유는 공천 결정에 미치는 지도부의 영향이 크기 때문이다. 의원들의 행태에 영향을 가장 많이 미치는 요인은 공천절차와 공천주체라고 알려져

1) 17대 총선에서 새천년민주당이 국민참여경선을 도입하였으나 18대 총선에서는 민주당과 한나라당 두 정당은 하향식으로 후보자들을 공천하였다. 19대 총선부터는 주요 양대 정당에서 개방형 경선제도를 도입한 이후로 현재까지 정당에서 하향식 공천방식과 상향식 공천방식이 혼합되어 있는 상황이다(이동운 2012).

있다(Bowler et al. 1999). 즉, 현직의원들은 다음 선거에서도 정당으로부터 재공천을 받는 것이 가장 기본적인 목표와 동기이기 때문에 공천권이 있는 행위자에게 반응하고 충성한다는 논리이다. 이 지점에서 국내에서 여러 언론 기사나 학자들이 의원의 정당에 대한 충성도가 공천에 영향을 미치고 있다고 말해오고 있지만, 이러한 점을 실증적으로 보여준 연구 결과는 찾아보기 어렵다.

정말로 한국에서 정당에 충성하는 의원들이 공천을 더 잘 받을까? 이 논문은 의원들의 정당 충성도와 함께 소속 정당과의 이념 거리, 제도적 요인 등을 주요 독립변수로 설정하여 이러한 요인들이 21대 총선에서 공천과 공천 유형 결정에 어떠한 영향을 미치는지, 이러한 영향이 정당에 따라 다르게 나타나는지 분석하는 것을 주요 목적으로 한다. 정당의 공천 과정이 비밀 정원(secret garden)과 유사한 특징을 보인다는 말처럼(Gallagher and Marsh 1988) 정당이 어떤 후보자를 공천하고자 하는지, 그리고 공천 결정에 정당의 영향이 실제로 얼마나 작용하는지에 관해서는 블랙박스(black box)의 영역에 속한다. 특히 한국 정당의 후보자 공천 과정과 기준이 불투명하다는 특징을 고려해보면(박경미 2008; 길정아 2011), 임기 동안 보여줬던 의원들의 정당에 대한 충성이 차기 선거에서 공천에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것은 매우 중요하고도 의미 있는 작업이라 하겠다. 또한, 정당은 선거에서 승리하기 위해 어떠한 의원들을 경선에 내보낼지, 단수공천할지, 전략공천할지에 대해 전략적으로 결정해야 하는데, 여기에 의원들의 어떠한 특성들이 결정에 반영되는지 분석하는 것 또한 의미 있는 작업이다.

## II. 선행연구 검토와 가설 설정

### 1. 정당의 후보자 선출에 대한 선행연구 검토

정치과정의 출발점이라고 할 수 있는 공천과 선거 과정에 정당이 미치는 영향력은 상당하다. 선거 과정에서 정당은 유권자들의 이해관계와 정치적 욕구를 수렴하여 정책공약을 제시하고, 당내에서 그들이 제시한 정책공약을 실현시킬 수 있는 후보자들을 선출함으로써 선거에서 다른 정당과 경쟁한다. 정당은 후보자 선출을 통해 선거에서 승리하여 정부나 의회에 더 많은 수의 대표들을 보내는 것을 최고의 목적으로 삼는다(Katz 1980, 4-5).

## 8 선거연구 제19호

정당의 후보자 선출 과정에서 정당 내부에서 지배력을 높이기 위한 정치세력들 사이의 갈등과 선거에서의 승리를 통해 정치과정 속에서 정당의 영향력을 높이고자 하는 여러 권력관계가 복합적으로 작용하게 된다(Lundell 2004, 26).

정당이 지닌 여러 가지 기능 중에서 가장 핵심적인 기능은 후보자 선출, 즉 공천이다(Hazan and Rahat 2010). 샤흐슈나이더(Schattschneider 1942, 64)는 정당의 공천기능의 중요성에 주목하며 정당이 지닌 가장 중요한 역할을 후보자 선정이라고 판단했으며, 사르트리(Giovanni Sartori)는 정당을 “선거에 후보자를 내세우고 선거를 통해 후보자들을 공직에 앉도록 할 수 있는 모든 정치집단”이라고 정의 내렸다(Sartori 1976, 99). 피아트(Pyeatt 2015)의 연구는 1956년부터 2012년까지 미국 의회에서 진행된 경선(primary election)을 분석 대상으로 설정하여 정당 단합도(party unity), 이념, 양극화가 경선에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석 결과, 현역의원들이 경선에서 더 높은 수준의 당파성, 정당 충성도로부터 혜택을 받는다는 것을 경험적으로 검증하였다. 반면에, 이념적으로 극단적인 의원들은 경선에서 도전자의 도전을 받게 될 가능성이 높아졌다. 보다 구체적으로, 경선은 정당 내에서 선거에 나갈 대표자를 뽑는 행사이기 때문에 정당에 충성하는 의원들이 유리하며, 정당에 충성하는 현직자에게 잠재적 도전자들이 쉽게 경선에서 도전하지 못하고, 경선에서 투표율도 높다는 설명이다. 정당의 후보자 공천 과정에서 지역 정당 조직이나 지역구 유권자의 선호보다 정당 지도부의 영향력이 클수록 정당 기율이 높게 나타나고 본회의 표결에서 의원의 정당 충성도가 높게 나타난다는 점은 여러 연구 결과를 통해 입증되었다(Bowler et al. 1996; Bowler et al. 1999). 당론의 구속력이 매우 강하다고 평가되는 영국 의회의 경우 원내대표가 매주 의원들의 투표 현황을 단속하는데, 당론준수 안건(three-line whip)에 대한 표결에서 의원이 지속해서 당론에서 이탈하면 정당에서 제명을 시키는 사례들도 존재한다(Rogers and Walters 2004).

미국 의회는 과거에 비교적 정당의 기율이 강하지 않고 교차투표의 빈도가 높다고 알려졌지만 1970년대 이후로 정당 내 응집성이 강해지고 정당 간 양극화가 심해지고 있다. 최근의 연구들은 의회 내에서 정당 지도부가 상임위원회 배정 권한이나 의제 통제(agenda control)를 통해 정당 기율을 높이고 있다고 주장한다(Smith 2007; Cox and McCubbins 2007). 이러한 변화에 따라 미국 의회 연구자들은 의원들의 이념과 정당 충성도(party loyalty)가 선거 결과에 미치는 영향을 분석해오고 있다. 기존 연구들은 주로 정당 충성도가 높거나 낮은 의원들이 차기 선거에서 어떠한 결과를 맞이하는지에 대해 관심을 가지고 분석을 진행해왔다(Canes-Wrone et al. 2002; Lebo et al. 2007; Carson et al. 2010; Donnelly 2019).



기존 연구들은 미국 의회 선거에서 유권자들이 과도하게 정당에 충성하거나(too partisan) 이념적으로 극단적인 의원보다는 이념적으로 온건한(moderate) 의원들에게 투표로서 보상해준다고 주장한다(Canes-Wrone et al. 2002; Erikson 1971). 즉, 의원들의 높은 정당 충성도가 차기 선거에서 재선에 부정적인 영향을 미친다는 것이다(Carson et al. 2010; Lebo et al. 2007). 카슨과 동료들(Carson et al. 2010)의 연구에 따르면 현직 의원들은 이념 성향과 관계없이 당파성이 셀수록 차기 선거에서 득표율이 감소할 가능성이 높았다. 유권자들은 이념적으로 극단적인 의원들과 정당에 충성하는 의원들을 구분할 줄 아는 능력이 있으며, 정당에 충성하는 의원들에게는 선거에서 처벌을 내린다는 것이다. 이러한 결과는 유권자들이 선거에서 의원들의 이념보다는 당파성에 더 많이 반응한다는 연구와 맥을 같이 한다(Mann and Wolfinger 1980). 레보와 동료들(Lebo et al. 2007)의 연구는 1789년부터 2000년을 분석 범위로 설정하여 정당 요인이 선거 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 저자들은 민주당과 공화당의 정당투표 결과를 통해서 정당 단합도(party unity)를 측정했으며 정당 단합도가 의회 선거 결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 발견했다. 하지만 이에 대한 반론도 존재한다. 피아트(Pyatt 2015)의 연구는 1956년부터 2012년까지 진행된 미국 의회의 경선(primary election) 분석을 통해 경선에서 높은 당파성과 정당 충성도를 보인 현직의원들이 혜택을 받는다는 것을 경험적으로 보여주었다. 한편, 도넬리(Donnelly 2019)의 연구는 전국 수준에서 진행된 설문조사 자료를 통해 상원 의원들이 당론이탈 투표를 통해 지역구 유권자로부터 혜택을 얻지 못한다는 점을 경험적으로 밝혔다. 이에 대해 도넬리는 상원 의원이 실제 정당투표로부터 이탈했을 경우에 이를 인지하는 유권자가 많지 않으며, 설령 이를 인지하고 있다고 해도 상원 의원에 대한 지지에 유의미한 차이를 만들지 못한다고 설명한다.

일반적으로 의원내각제를 채택한 국가들이 대통령제를 채택한 국가들보다 정당 기율이 높다고 평가된다. 하지만 한국은 정부형태로 대통령제를 채택하고 있음에도 불구하고 지속적으로 정당 기율이 높다고 평가되어왔다. 여러 가지 이유들이 존재하지만 가장 대표적이면서 중요하게 작용하는 원인으로 중앙당 지도부가 공천 과정에 미치는 영향력이 강하다는 점이 지적된다(강원택 2005; 임성호 2007). 민주화 이후 한국에서 의원의 자율성이 증가하고 있다는 평가가 존재하기는 하지만 의원들이 여전히 정당의 틀에 구속되고 있다는 점을 부정할 수 없다. 그 이유로 임성호(2007)의 연구는 당론을 거부하고 의원의 자율성이나 독자성을 내세우기에는 향후 의원에게 내려질 불이익인 공천에서의 탈락, 정치적 고립 등 정치적 위험부담이 너무 크다는 점을 제시한다.

한국에서는 선진 민주주의 국가들과는 다르게 아직 상향식 공천이 온전히 정착되지는

못했다고 평가되고 있으며(윤종빈 2012; 이동윤 2012), 선거에서 유권자가 후보자를 선택할 때 다른 요인들보다 정당이 갖는 영향력이 더 크다(이갑윤·이현우 2000; 길정아 2013; 김한나·박원호 2016). 선거 과정에서 정당이 가지는 영향력이 강하기 때문에 한국 국회의 본회의 표결에서 정당 응집성이 높게 나타나고 있다. 한국 국회에서 정당 응집성이 높게 나타나는 원인은 결국 의원들의 이념과 정책 선호가 당론과 일치하기 때문에 나타나는 자발적인 결속력과 충성심 때문이라기보다는 정당 지도부에게 집중되어있는 주요 당직에 대한 임명권이나 공천권에 기인한다고 평가된다(전진영·박현석 2015, 270). 한국 정당의 공천 결정권이 의원의 동기나 행태에 강하게 작용할 수밖에 없는 상황에 국회의원의 재당선에 미치는 영향에 대해 경험적으로 분석한 연구들은 많이 진행되고 있는 반면에(황아란 1998; 이갑윤·이현우 2000; 윤종빈 2006; 한정택 2007; 황아란 2017), 공천에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 검토한 연구는 미미한 편이다(최혜령 2013; 소호영 2015; 박상운 2020). 따라서 본 연구는 여러 가설을 세워 21대 총선에서 더불어민주당과 미래통합당의 공천 결정에 대해 경험적으로 분석하고자 한다.

## 2. 가설 설정

피아트(Pyeatt 2015)의 연구는 1956년부터 2012년까지 미국 의회에서 진행된 경선(primary election)을 분석하였는데, 경선 과정에서 높은 당파성과 정당 충성을 보인 현직의원들이 혜택을 받는다는 것을 경험적으로 보여주었다. 반면에 경선 과정에서 극단적인 이념 성향을 지닌 의원들은 경쟁자들의 도전을 받게 될 가능성이 높았다. 이는 경선이 정당 내부에서 선거에 나갈 후보자를 선출하는 과정이기 때문에 정파성이 강하고 정당에 충성하는 의원들이 경선에서 유리하고, 이러한 의원들에게 잠재적 도전자들이 쉽게 도전하지 못한다는 것을 의미한다. 한국에서도 정당 충성도가 차기 선거에서 재선과 재공천에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 연구 결과들이 축적되고 있다(김민전 2008; 최혜령 2013; 박상운 2020). 최혜령(2013)의 연구는 18대 국회에서 한나라당과 민주당 의원들을 대상으로 정당 충성도와 이념적 극단성을 독립변수로 설정하여 19대 총선 결과에 미친 영향을 분석했다. 연구의 분석 결과는 한나라당의 경우, 정당 충성도와 선거 결과 간의 통계적으로 유의미한 상관관계는 나타나지 않았지만, 민주당의 경우에는 정당 충성도가 높은 의원일수록 재선될 가능성이 높다는 점을 보여주었다. 이 연구와 상반되게 김민전(2008)의 연구에서는 17대 국회에서 정당 충성도가 낮은 의원일수록 18대 총선에서 재선 가능성이

높다는 점이 나타났다.

정당 충성도와 재선의 관계에 대한 상반된 논의들이 진행되고 있는 가운데, 정당 충성도와 재공천의 관계를 분석한 박상운(2020)의 연구는 의원들의 대정부질문 횟수가 차기 선거에서 재공천의 가능성을 높인다고 주장한다. 그는 의원들의 대정부질문 횟수를 정당 충성도의 대리변수(proxy variable)로 측정하였는데, 대정부질문 배정은 정당 지도부의 권한이기 때문에 정당 지도부는 정당 충성도가 높고 대정부질문에서 행정부 관료에 대해 당의 입장을 잘 대변하고 어필할 수 있는 의원들을 대정부질문에 내세운다고 전제한다. 이처럼 정당 충성도 변수와 공천의 관계가 한국에서는 체계적인 연구설계를 통해 검증된 적은 없지만, 연구자들과 언론인들을 포함하여 대부분의 사람들은 정당에 충성하는 의원들이 공천을 잘 받을 것이라는 생각을 공공연히 하고 있다. 이와 관련하여 동아일보는 “당론을 잘 따라야 공천 잘돼”라는 제목의 기사를 보도한 적이 있다.<sup>2)</sup> 박상운(2020)의 연구는 비록 대리변수를 사용했지만 대정부질문 횟수가 많은 의원들이 재공천 가능성이 높다고 분석했다. 기존 연구를 종합하여 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설 1] 정당 충성도가 높은 의원일수록 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 높을 것이다.

의원들의 이념 성향은 정당의 후보자 선출 과정에서 중요한 영향을 미친다. 의원들의 이념 성향과 재선 간의 관계를 분석한 기존 연구들을 살펴보면, 버크헤드(Birkhead 2015)의 연구는 이념이 중도적인 의원들과 비교했을 때 이념이 좌나 우로 극단적인 의원들은 다음 선거에서 유권자들로부터 표심을 잃어 당선 가능성이 낮아진다고 보았다. 미국 의회 선거에서 중도적인 이념을 지닌 후보자들이 극단적인 이념을 지닌 후보자들보다 득표율이 5% 정도 높게 나타났다는 연구도 존재한다(Erikson and Wright 2009). 이는 다운즈(Downs 1957)의 중위 투표자 이론에 따라 좌-우 1차원의 이념 공간에서 유권자들의 분포가 중도에 많이 분포돼 있기 때문에 대부분의 유권자들은 자신과 이념적으로 동떨어진 후보자들에게 표를 주지 않는다는 점으로 설명이 가능하다.

한국에서도 김민전(2008)이 18대 총선에서 의원들의 정당 충성도와 이념 성향이 선거 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 연구에 따르면, 정당 충성도와 함께 의원의 이념도 선거의 당락과 득표율 차이에 중요하게 영향을 미치는 변수로 작용하였다. 피아트(Pyeatt

2) <https://www.donga.com/news/article/all/20091216/24831781/1>(검색일: 2023.07.01.) 참조.

2015)의 연구는 이념적으로 극단적인 의원들은 경선에서 도전자의 도전을 받게 될 가능성이 높으며, 이념적으로 극단적인 의원일수록 경선에서 득표율이 낮아질 가능성이 높다고 설명한다. 소속 정당과 의원의 관계 측면에서 살펴보면 이념이 극단적인 의원들은 평균적으로 소속 정당으로부터 이념 거리가 멀다. 이념이 극단적일수록 소신이 강해 당론에서 이탈할 가능성이 높고, 소속 정당과의 이념 거리가 먼 의원일수록 정당이 지지하는 안건들에 동조하지 않을 개연성이 크다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설 2] 소속 정당과의 이념 거리가 먼 의원일수록 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 낮을 것이다.

미국 의회의 경우 현직 효과에 의해 현직의원들의 당선율이 높다는 점은 익히 알려진 사실이다. 반면, 한국 정당의 공천 과정에서 선수가 높은 의원들이 세대교체와 정치 개혁의 일환으로 공천 대상에서 배제되는 경우를 종종 목격할 수 있다. 한국에서 현직의원에 대한 시각은 긍정적이지 않은 편이다. 국회의원 정수를 줄이자는 요구가 항상 등장하고 있고, 매 선거 국면에서 현역의원들을 교체해야 한다는 여론의 요구가 등장한다. 이러한 요구에 반응하여 정당들은 일정한 비율 이상의 현역의원들을 공천에서 배제하겠다는 공약을 내세운다(서정규·이현우 2017, 34). 그렇기에 한국에서는 선수가 높은 현직의원들이 공천에서 압도적으로 유리한 상황이라고 볼 수 없다. 국회의원들의 선수와 재당선 간의 관계를 분석한 기존 연구들에서는 선수와 재당선 간의 음(-)의 상관관계가 나타나고 있다고 보고하고 있다(한정택 2007; 김상은·엄기홍 2013). 한정택(2007)의 연구는 14대 국회부터 17대 국회까지 나타난 선거 결과를 통해 의원들의 재선 확률이 초선 의원은 57.2%, 재선 의원은 63.5%, 3선 의원은 57.9%, 4선 이상 의원은 54.5%로 나타난다고 분석하였는데, 이는 차기 선거에서 재선 가능성은 재선 의원이 가장 높으며 재선에서 3선 이상으로 높아질수록 의원들의 당선 가능성이 낮아진다는 점을 실증적으로 보여주는 결과이다.

17대와 18대 국회의원을 대상으로 재공천 요인을 분석한 소호영(2015)의 연구는 카이제곱 검정을 통해 선수에 따라 재공천율에 차이가 있다는 점을 밝혔다. 구체적으로 초선과 3, 4선 의원의 재공천율은 약 51%, 재선 의원은 약 71%, 5선 이상 의원은 약 32%의 확률로 재공천을 받았다. 이러한 결과는 재선 의원이 가장 재공천율이 높으며, 나머지 의원들 간에는 큰 차이가 없으나 5선 이상부터는 재공천율이 급격하게 감소한다는 점을 시사한다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설 3] 선수가 높은 의원일수록 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 낮을 것이다.

상임위원회 활동은 유권자들에게 입장을 표명할 뿐만 아니라 자신이 선호하는 정책을 형성하고, 정당의 선호의제를 반영하는 등 의원에게 있어서 매우 중요한 일이다. 특히, 상임위원회에서 일반 위원으로 활동하는 것이 아니라 위원장이나 간사로서 정당과 위원회를 대표하는 직을 맡게 되면 위에서 언급한 과제들을 상대적으로 더 수월하고 효과적으로 이룰 수 있다. 그만큼 상임위원회 지도부 지위를 맡게 된다는 것은 의원 개인의 정치인으로서의 역량이 상대적으로 더 높다는 것을 의미할 수 있다. 또한, 정당이 상임위원회 지도부인 위원장이나 간사를 선출할 때 정당의 입장이나 선호를 대표하고 이를 잘 실현시킬 수 있는 의원들을 선출할 가능성이 높다.

따라서 상임위원회 지도부직을 맡은 의원들은 그렇지 않은 의원들에 비해 차기 선거에서 소속 정당으로부터 공천받을 가능성이 높을 것이라고 예측해볼 수 있다. 상임위원회 지도부 지위와 마찬가지로 어떠한 상임위원회에 배정되는지도 공천 가능성과 관계가 있을 수 있다. 의원 입장에서 재선에 유리한 상임위원회에 배정되길 원하는 이유는 일반적으로 지역구 유권자에게 혜택을 더 많이 주기 위함이며, 이를 통해 다음 선거에서 득표 극대화를 추구하기 때문이다(Evans 1994; Lazarus and Steigerwalt 2009). 정당의 입장에서 의원 재선에 유리한 상임위원회에 배정한다는 것은 차기 선거를 염두에 두고 소속 의원이 지역구에서 지지 기반을 더 잘 형성하여 선거에서 승리 가능성을 높이려는 의도가 존재한다. 또한, 상임위원회의 지도부로 선출된 의원들과 재선에 유리한 상임위원회에 배정된 의원들은 정당 지도부로부터 신뢰를 받는 의원들일 가능성이 높기 때문에 다른 의원들에 비해 공천 결정에서 경쟁력이 높을 것이라고 예측된다. 따라서 다음과 같은 가설들을 설정한다.

[가설 4] 상임위원회 지도부에 선출된 의원들은 그렇지 않은 의원들에 비해 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 높을 것이다.

[가설 5] 재선에 유리한 상임위원회 배정된 의원들은 그렇지 않은 의원들에 비해 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 높을 것이다.

국회의원의 공천과 재선에 영향을 미치는 요인 중 하나로 선거 안정도를 들 수 있다.

박명호와 김민선(2009)은 직전 선거에서의 득표율이 후보자의 정치적 역량을 보여준다고 주장한다. 김상은과 엄기홍(2013)은 18대 국회의원의 선거 경합도가 19대 총선 결과에 미치는 영향을 분석하였다. 저자들은 대의제 민주주의의 중요 기능 중 하나인 의원의 반응성(responsiveness) 측면에서 선거 경합도의 중요성을 설명했으며, 이전 선거에서 높은 선거 경합도가 차기 선거의 득표율에는 긍정적으로 영향을 미치지만 재선 여부에는 부정적으로 영향을 미친다는 점을 경험적으로 검증하였다. 이는 다시 말해, 이전 선거에서 선거 안정도가 높은(선거 경합도가 낮은) 의원들이 차기 선거에서 경쟁률이 높은 후보가 되고, 이어서 재선될 가능성이 높다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

이러한 선행 연구들을 통해 비교적 이전 선거에서 경쟁이 치열하지 않고, 선거 안정도가 높은 의원일수록 차기 선거에서 공천과 재당선에 유리할 수 있음을 알 수 있다. 의석 극대화를 추구하는 정당 지도부 입장에서 지역구의 선거 안정성이 높은 의원들을 재공천할 가능성이 높을 것이고, 경선 과정에서도 이러한 후보자들이 적합한 후보자로 비쳐질 가능성이 높을 것이다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설 6] 이전 선거에서 높은 득표율 차이로 당선된 의원일수록 차기 선거에서 공천받을(경선에 배정될) 가능성이 높을 것이다.

### III. 연구 설계

#### 1. 분석 대상

본 연구는 국회의원의 정당 충성도와 함께 다른 변수들이 차기 선거에서 공천 여부에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위해 양적 방법(quantitative methods)을 사용한다. 연구의 범위와 대상은 20대 국회(2016~20년)에서 활동한 더불어민주당과 미래통합당 국

---

3) 한편, 선거 안정도가 낮은 의원들이 경선과 재선에서 유리할 수 있다고 보는 연구도 존재한다. 윤종빈(2006)은 17대 총선을 대상으로 유권자의 지지 후보 결정요인을 분석한 결과, 다른 요인들 외에도 이전 선거에서 낮은 득표 차이로 당선된 의원들은 17대 총선에 상대적인 득표율 증가를 경험하였다고 주장하며, 이것이 의원이 지난 국회 회기 동안 성실한 의정활동으로 발생한 지지라고 설명한다.

회의원들로 한정한다. 연구의 범위를 20대 국회로 한정한 이유는 21대 총선이 제일 최근에 치러진 총선이기 때문에 이에 관한 실증 연구가 부족하고 21대 총선에서 주요 양당이 시스템 공천 도입, 개방형 경선 확대 등 이전 선거의 공천과는 차별성을 보였기 때문이다. 19대 총선에서 정당의 공천 유형을 상향식과 하향식으로 유형화해보면, 새누리당은 273명 중 상향식 3.5%, 하향식 96.5%로, 민주통합당은 335명 중 상향식 38.8%, 하향식 61.2%로 후보자들을 공천하였다(박경미·전진영 2019, 57). 21대 총선에서는 더불어민주당은 상향식 43.9%, 하향식 56.1%로, 미래통합당은 상향식 32.8%, 하향식 60.1%로 후보자들을 공천하였다(이가림·조원빈 2022, 149-150). 연구의 대상을 주요 양당인 더불어민주당과 미래통합당에 집중한 이유는 두 정당은 민주화 이후 지금까지 거대 양당 지위를 차지하고 있으며, 정당별로 나누어 분석할 때 통계적으로 유의미한 결과를 도출할 수 있는 표본 수를 확보하고 있기 때문이다.

## 2. 종속변수

본 연구의 첫 번째 종속변수는 21대 국회의원 총선거에서 소속 정당으로부터 의원들이 공천을 받았는지 여부다. 먼저, 정당의 이합집산과 의원들의 탈당이 빈번하게 발생하는 한국 정치의 현실을 고려하여 임기 중 두 개 이상의 정당에 소속된 의원들의 경우 어떤 정당에서 공천을 받았는지에 대한 구분이 요구된다. 본 연구에서는 임기 중 가장 오래 소속되어 있던 정당에서 공천을 받았으면 1, 그렇지 않으면 0으로 측정하였다. 공천 여부는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템을 통해 측정하였다.

두 번째 종속변수는 21대 국회의원 총선거 공천 과정에서 경선 여부다. 양대 정당 모두 정당 내부의 공천 과정은 당내 경선, 단수공천, 전략공천을 통해 진행되었다. 이 세 가지 공천 유형 중 경선은 당내 경쟁자들 간에 경쟁을 거쳐 승리자가 선거에 진출하는 반면에 단수공천과 전략공천은 후보자들이 당내 경쟁 없이 바로 선거에 진출하게 된다. 본 연구에서는 경선 과정을 거친 의원들은 1, 그렇지 않은 의원들은 0으로 측정하였다. 두 가지 종속변수가 다음 선거에서 공천 여부, 경선 유형이라는 가변수(dummy variable)로 측정되기 때문에 로짓 분석(logit analysis)을 사용하여 변수들의 통계적 영향력을 추정하였다.

### 3. 독립변수

본 연구의 독립변수는 국회의원의 당론이탈 투표율(*party defection vote rates*), 소속 정당과의 이념 거리(*ideological distance*), 의정 경험(*seniority*), 20대 국회 상임위원회 지도부(위원장, 간사) 선출, 20대 국회 특수재 상임위원회 배정, 득표율 차이(*vote margin*)로 설정하였다. 먼저, 국회의원의 당론이탈 투표율은 정당 충성도로 개념화되는데, 여기서 당론이탈 투표율이 높다는 것은 정당에 대한 충성도가 낮다는 점을 의미한다(강신재 2019; 김한나 2019; 강신재 2023). 측정을 위해 국회 의안정보시스템 홈페이지에서 20대 국회 본회의 회의록을 수집하였고, 기명으로 표결된 모든 안건들을 대상으로<sup>4)</sup> 본회의 표결 날짜별로 표결 선택(찬성, 반대, 기권) 자료를 수집하였다. 이후 전처리 과정을 통해 개별 안건에 대해 특정 정당의 다수가 표결한 방향을 정당의 입장이라고 간주하고, 국회의원이 소속 정당의 입장과 동일한 방향으로 표결하면 당론 순응표로, 소속 정당의 입장과 다른 방향으로 표결하면 당론 이탈표로 측정하였다. 이 과정을 통해 구성된 의원-날짜(본회의 표결일) 형태로 측정된 데이터셋을 통해 20대 국회 전반기, 국회 후반기의 평균 당론 이탈 투표율을 측정하여 모형에 포함하였다. 본 연구에서 의원의 정당 충성도를 전반기와 후반기로 구분하여 분석하는 이유는, 만약 의원의 정당 충성도가 정당의 공천 결정에 중요하게 영향을 미친다면 공천 시점으로부터 멀리 떨어진 전반기의 정당 충성도의 영향과 공천 시점과 가까운 후반기의 정당 충성도의 영향이 어떻게 다르게 나타나는지 비교하기 위함이다.

다음으로, 국회의원과 소속 정당 간의 이념 거리 변수 측정을 위해 W-NOMINATE 추정치를 사용하였다(구본상 외 2016). W-NOMINATE 추정치는 본회의 표결기록을 통해 의원들의 이념 성향을 -1(매우 진보)부터 +1(매우 보수)로 측정한 변수다. 의원-정당 간 이념 거리를 측정하기 위해, 먼저 의원들의 이념 성향의 평균치를 정당의 이념 혹은 선호 점이라고 간주한다. 이후 정당의 이념과 정당 소속 의원들의 이념 측정치를 차감한 값에 절댓값을 취하여 개별 의원들과 소속 정당 간의 이념 거리 변수를 측정하였다. 의원들의 의정 경험은 20대 국회를 기준으로 하여 의원의 선수를 측정하였다.<sup>5)</sup> 상임위원회 지도부 선출 변수는 20대 국회 전반기와 후반기에 최초로 진행된 원구성에서 상임위원회에서 지도부(위원장, 간사)를 역임한 의원은 1, 그렇지 않은 의원은 0으로 측정하였다. 특수재 상임위원회 배정 변수는 20대 국회 전반기와 후반기에 최초로 진행된 원구성에서 특수재

4) 국회의장 선거 등과 같이 국회의원들의 표결 기록이 공개되지 않은 경우는 측정되지 않는다.

5) 20대 국회에서 서청원 의원이 8선으로 가장 높은 의정 경험을 가지고 있었다.



상임위원회에 배정된 의원은 1, 그렇지 않은 의원은 0으로 측정하였다.<sup>6)</sup> 득표율 차이 변수는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 자료를 통해 20대 국회의원 총선거, 그리고 이후 진행된 재보궐 선거에서 당선자 득표율에서 2위 후보자의 득표율을 차감한 값으로 측정하였다.

#### 4. 통제변수

본 연구는 위에서 설정한 독립변수 외에 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제변수로 설정하였다. 먼저, 공천 결정에 국회의원들의 성별의 차이가 나타나는지 살펴 보기 위해 국회의원이 남성이면 1, 그렇지 않으면 0으로 측정하였다. 의원들의 나이에 따라 공천 여부가 달라질 수 있기 때문에 의원들의 연령을 2016년도 기준으로 측정하였다. 지역구 의원과 비례대표 의원 사이에 공천 가능성에 차이가 나타날 수 있기 때문에 비례대표 국회의원은 1, 지역구 국회의원은 0으로 측정하였다. 마지막으로, 임기 중 받은 정치후원금 액수가 공천에 영향을 미칠 수 있기 때문에 중앙선거관리위원회에서 제공하고 있는 연도별 ‘국회의원후원회 후원금 모금액’ 자료를 통해 임기 중 국회의원이 받은 연도별 후원금액의 평균을 계산한 뒤 로그를 취하여 측정하였다. <표 1>에서 연구에서 측정된 변수들의 기술통계량을 제시하였다.

<표 1> 기술통계량

	사례수	평균	표준편차	최소값~최대값
공천 여부	259	0.56	0.5	0~1
경선 여부	145	0.27	0.44	0~1
전반기 당론이탈 투표율	244	5.14	3.93	0.28~23.01
후반기 당론이탈 투표율	247	5.56	3.4	0~24.8
이념 거리	240	0.23	0.14	0~0.6
선수	259	2.12	1.35	1~8
상임위원회 지도부 선출	259	0.34	0.47	0~1
특수재 상임위원회 배정	259	0.38	0.49	0~1
득표율 차이	224	0.14	0.12	0~0.67

6) 20대 국회의 상임위원회 중에서 국토교통위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회를 특수재 상임위원회로 측정하였다.

	사례수	평균	표준편차	최소값~최대값
성별	259	0.85	0.33	0~1
연령	259	56.08	6.86	33~75
비례대표	259	0.13	0.34	0~1
정치후원금(로그)	258	18.82	0.48	16.9~19.54

## IV. 분석 결과

### 1. 21대 총선에서 주요 양당의 공천 분석

이 절에서는 로짓 분석을 통해 20대 국회의 거대 양당인 더불어민주당과 미래통합당 국회의원들의 공천 여부에 미치는 영향 요인들을 살펴본다. 분석 모형은 네 가지로 구분되는데, 첫 번째 모형은 전체 의원을 대상으로 전반기 당론이탈 투표율이 포함되었고, 두 번째 모형은 전체 의원을 대상으로 후반기 당론이탈 투표율이 포함되었다. 세 번째 모형은 지역구 의원을 대상으로 전반기 당론이탈 투표율이 포함되었으며 마지막 모형은 지역구 의원을 대상으로 후반기 당론이탈 투표율이 포함되었다.<sup>7)</sup>

〈표 2〉는 더불어민주당 의원들의 공천 여부에 대한 로짓 분석 결과를 보여준다. 먼저 〈모형 1-1〉의 분석 결과를 살펴보면, 민주당 의원들의 전반기 당론이탈 투표율은 공천에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 또한, 본 연구에서 설정한 독립변수들 모두 공천과 유의미한 상관관계를 발견하지 못했다. 통제변수 중에서는 연령과 비례대표 변수가 음(-)의 방향으로 유의미한 영향을 미쳤는데, 이는 연령이 높은 민주당 의원일수록, 비례대표 의원이 지역구 의원에 비해 21대 총선에서 공천받을 가능성이 낮게 나타났다는 점을 의미한다. 〈모형 1-2〉에서는 후반기 당론이탈 투표율이 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 나타냈는데( $p < 0.05$ ), 이는 20대 국회 후반기에 민주당에서 정당 충성도가 높은 의원일수록 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높게 나타났다는 점을 보여주는 결과이다. 연령과 비례대표 변수의 통계적 영향이 그대로 유지되는 가운데, 정치후원금 변수도 양(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미쳤다( $p < 0.1$ ). 20대 국회에서 정치후원금

7) 지역구 의원들을 따로 분석하는 이유는 득표율 차이 변수의 영향력을 확인하기 위함이다.

〈표 2〉 21대 총선에서 더불어민주당의 공천에 대한 로짓 분석

	종속변수: 공천 여부			
	〈모형 1-1〉 전체 의원	〈모형 1-2〉 전체 의원	〈모형 1-3〉 지역구 의원	〈모형 1-4〉 지역구 의원
전반기 당론이탈 투표율	0.166(0.149)		0.103(0.155)	
후반기 당론이탈 투표율		<b>-0.415(0.162)**</b>		<b>-0.422(0.175)**</b>
이념 거리	-2.416(1.570)	1.724(1.603)	-2.348(1.654)	1.614(1.745)
선수	-0.223(0.203)	-0.164(0.222)	-0.260(0.228)	-0.313(0.262)
상임위원회 지도부	0.174(0.485)	0.130(0.541)	0.285(0.523)	0.239(0.593)
특수재 상임위원회	0.708(0.537)	0.723(0.603)	0.502(0.543)	0.507(0.615)
득표율 차이			-0.394(3.771)	4.371(4.427)
성별	-0.179(0.589)	-0.571(0.690)	0.282(0.635)	0.019(0.760)
연령	<b>-0.105(0.043)**</b>	<b>-0.116(0.047)**</b>	<b>-0.085(0.048)*</b>	-0.083(0.054)
비례대표	<b>-1.331(0.802)*</b>	<b>-1.691(0.875)*</b>		
전반기 정치후원금(로그)	1.020(0.716)	<b>1.532(0.811)*</b>	0.908(0.733)	<b>1.470(0.833)*</b>
상수항	-12.194(14.082)	-18.181(15.771)	-11.228(14.580)	-19.381(16.375)
사례수	123	120	110	107
로그우도비	-60.941	-51.118	-54.711	-44.469

\*p&lt;0.1, \*\*p&lt;0.05, \*\*\*p&lt;0.01.

을 많이 받은 민주당 의원일수록 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높게 나타났다. 박윤희(2015)의 연구는 재선을 노리는 의원이 선거 자원의 핵심인 정치후원금 확보를 위해 노력할 것이고 이것이 재당선에 긍정적인 영향을 줄 것이라고 전제하고 19대 총선 결과에 대한 분석을 통해 정치후원금을 많이 모금한 의원일수록 재선 가능성이 높다는 점을 보여 주었다. 엄기홍(2012)의 연구는 정치후원금을 많이 모금할 수 있는 후보자는 현직의원이며, 후원금 기부자가 선호하는 “적합한 후보자”일 가능성이 높다고 주장한다. 따라서 본 연구의 통계분석 결과는 정치후원금을 많이 받은 의원들이 국회와 정당 내에서 영향력이 있고 적합한 후보자로 인식되기 때문에 나타난 결과로 해석된다.

민주당 지역구 의원들만 포함된 〈모형 1-3〉을 살펴보면, 여전히 전반기 당론이탈 투표율을 포함해 다른 독립변수들은 종속변수와 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내지 못했다. 〈모형 1-4〉에서는 후반기 당론이탈 투표율은 음(-)의 방향으로, 정치후원금은 양(+ )의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다(각각  $p<0.05$ ,  $p<0.1$ ). 이러한 결과는 의원들의 정당 충성도가 공천에 영향을 미치기는 하지만, 전반기 정당 충성도가 아니라 공천 시점에서 가까운 후반기 정당 충성도가 중요하다는 점을 시사하며 정치후원금을 많이 받은 경쟁력 있는 의원들을 재공천할 가능성이 높다는 점을 보여준다.

다음으로 <표 3>은 미래통합당 의원들의 공천 여부에 대한 로짓 분석 결과를 보여준다. 분석 모형의 구분은 <표 2>와 동일하다. <모형 2-1>의 분석 결과를 살펴보면, 민주당 의원들의 전반기 당론이탈 투표율과 이념 거리, 선수 변수는 공천에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 반면에 상임위원회 지도부 선출 변수와 특수재 상임위원회 배정 여부는 양(+)<sup>1</sup>의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 나타냈는데, 이는 20대 국회에서 상임위원회 위원장이나 간사로 선출된 경험이 있는 미래통합당 의원들이 그렇지 않은 의원들에 비해 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높고, 20대 국회에서 특수재 상임위원회에 배정되었던 미래통합당 의원들이 그렇지 않은 의원들에 비해 21대 총선에서 공천받을 가능성이 높다는 점을 의미한다. 이 두 변수의 계수의 방향성과 통계적 유의성은 다른 세 모형에서도 비슷하게 나타났다. 이러한 결과는 미래통합당의 경우 20대 국회에서 상임위원회 권력 자원들을 배분받은 의원들을 공천 결정에서도 중요하게 생각하고 있다는 점을 의미한다.

한편, 후반기 당론이탈 투표율이 포함된 <모형 2-2>와 <모형 2-4>에서 후반기 당론이탈 투표율은 공천 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내지 못했다. 이는 민주당

<표 3> 21대 총선에서 미래통합당의 공천에 대한 로짓 분석

	종속변수: 공천 여부			
	<모형 2-1> 전체 의원	<모형 2-2> 전체 의원	<모형 2-3> 지역구 의원	<모형 2-4> 지역구 의원
전반기 당론이탈 투표율	0.033(0.056)		0.048(0.060)	
후반기 당론이탈 투표율		0.037(0.063)		0.047(0.069)
이념 거리	-0.083(1.839)	-0.813(1.958)	0.053(1.955)	-0.658(2.039)
선수	-0.351(0.237)	-0.391(0.245)	-0.368(0.252)	-0.411(0.256)
상임위원회 지도부 선출	<b>1.217(0.517)**</b>	<b>1.429(0.566)**</b>	<b>1.250(0.552)**</b>	<b>1.463(0.608)**</b>
특수재 상임위원회 배정	<b>1.089(0.516)**</b>	<b>1.456(0.558)**</b>	0.837(0.554)	<b>1.197(0.597)**</b>
득표율 차이			<b>-6.256(2.459)**</b>	<b>-6.256(2.459)**</b>
성별	-1.057(1.006)	-1.032(1.078)	-0.324(1.099)	-0.444(1.177)
연령	<b>-0.199(0.050)***</b>	<b>-0.229(0.056)***</b>	<b>-0.173(0.055)***</b>	<b>-0.205(0.063)***</b>
비례대표	<b>-2.463(1.267)*</b>	<b>-2.757(1.379)**</b>		
정치후원금(로그)	0.560(0.589)	0.496(0.625)	0.837(0.554)	0.760(0.619)
상수항	1,351(11,346)	4,467(12,291)	-5,998(11,254)	-5,998(11,254)
사례수	117	111	99	99
로그우도비	-58,000	-52,356	-51,158	-51,158

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01.

과는 다른 결과로서 민주당은 의원들의 후반기 정당 충성도를 공천에 반영하지만 미래통합당은 국회 표결에서 나타난 정당 충성도를 공천에 반영하지 않았다는 점을 의미한다. 또한, 지역구 의원들만 포함된 오른쪽 두 모형에서 득표율 차이 변수가 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 나타냈는데, 이는 가설과는 반대되는 결과로서 20대 총선에서 상대 후보에게 높은 득표율 차이로 당선된 의원일수록 21대 총선에서 공천받을 가능성이 낮았다는 점을 의미한다.

이러한 결과가 나타난 원인을 살펴보기 위해 미래통합당에서 득표율 차이가 높은 상위 4명의 의원들을 간략히 살펴보자. 먼저 20대 총선에서 득표율 차이가 56.78%로 가장 높은 박명재 의원은 지역구가 경북 포항시 남구·울릉군이며 선수는 4선이다. 하지만 당시 선거 국면에서 TK 현역 물갈이론이 강하게 대두되어 공관위로부터 컷오프당하였다. 이에 대해 박명재 의원은 “공관위의 결정은 경북의 3선을 비롯한 현역 74%를 갈아 치우는 오로지 TK 확살이 목적이었다”며 공천관리위원회의 공천 기준과 결정에 대해 강하게 비난하였다.<sup>8)</sup> 마찬가지로 이전 선거에서 김광림 의원은 52.62%, 강석호 의원은 45.91%, 곽대훈 의원은 39.76%의 높은 득표율 차이를 기록했지만 모두 박명재 의원과 동일한 이유로 공천 심사에서 탈락한 사례이다. 정리하자면, 높은 득표율 차이가 공천 결정에 부정적인 영향을 미쳤다고 보기는 영남 지역에서 나타난 현역의원들의 물갈이 효과라고 보는 것이 타당할 것이다.

통제변수들의 영향력을 살펴보면, 민주당과 마찬가지로 연령이 높은 미래통합당 의원일수록 21대 총선에서 공천받을 가능성이 낮게 나타났고, 비례대표 의원들이 지역구 의원들에 비해 공천받을 가능성이 낮게 나타났다는 점을 확인할 수 있다.

## 2. 21대 총선에서 주요 양당의 공천 유형 분석

다음으로, 21대 총선에서 주요 양당의 내부에서 진행되는 공천 유형 결정에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 이번 분석에서는 전반기 당론이탈 투표율 변수는 모형에서 고려하지 않고 후반기 당론이탈 투표율 변수만 모형에서 고려한다.<sup>9)</sup> 먼저,

8) <https://tk.newdaily.co.kr/site/data/html/2020/03/09/2020030900149.html>(검색일: 2023.09.25.) 참조.

9) 이는 이전 분석에서 전반기 당론이탈 투표율은 공천에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했기 때문이다. 또한, 후반기 당론이탈 투표율 대신 전반기 당론이탈 투표율을 모형에 포함한 분석 결과는 <표 4>에서 제시한 분석 결과와 큰 차이가 없다.

민주당 의원들을 분석한 왼쪽 두 개의 모형을 살펴보면, 공천 유형에 유일하게 영향을 미친 요인은 소속 정당과의 이념 거리 변수로 확인되었다. 이념 거리 변수는 종속변수에 음(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤는데( $p < 0.05$ ), 이는 민주당에서 정당과 이념 거리가 먼 의원일수록 경선보다는 단수공천이나 전략공천으로 결정할 가능성이 높다는 점을 보여준다. 이러한 결과는 미국 의회의 경선을 경험적으로 분석한 피아트(Pyeatt 2015)의 연구를 통해 해석해볼 수 있다. 그의 연구는 경선에서 높은 당파성과 정당 충성도를 보인 현직의원들이 혜택을 받는 반면, 이념이 극단적인 의원들은 경쟁자들의 도전을 받게 될 가능성이 높다는 점을 보여주었다. 한국의 민주당에서도 당내 경선에서 당원과 지지자들에게 높은 지지를 받을 수 있는 높은 당파성을 지닌 현직의원들을 경선에 내보낸다고 해석할 수 있겠다.

미래통합당 의원들을 분석한 오른쪽 두 개의 모형을 살펴보면, 공천 유형에 영향을 미친 요인은 선수와 연령 변수로 확인되었다. 이러한 결과는 민주당과는 다르게 미래통합당은 의원의 정당 충성도나 의원들의 이념을 공천 유형 결정에 고려하지 않았다는 점을 보여준다. 선수는 음(-)의 방향으로, 연령은 양(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향

〈표 4〉 21대 총선에서 주요 양당의 공천 유형에 대한 로짓 분석

	종속변수: 공천 유형(경선 = 1, 단수공천, 전략공천 = 0)			
	〈모형 3-1〉 민주당 전체 의원	〈모형 3-2〉 민주당 지역구 의원	〈모형 3-3〉 미래통합당 전체 의원	〈모형 3-4〉 미래통합당 지역구 의원
후반기 당론이탈 투표율	-0.160(0.290)	-0.256(0.314)	-0.072(0.122)	-0.061(0.125)
이념 거리	<b>-5.018(2.438)**</b>	<b>-6.529(2.852)**</b>	2.722(3.070)	2.789(3.053)
선수	-0.528(0.386)	-0.251(0.440)	<b>-1.594(0.726)**</b>	<b>-1.622(0.740)**</b>
상임위원회 지도부	-0.866(0.875)	-0.965(0.910)	1.409(1.121)	1.351(1.148)
특수재 상임위원회	-0.488(0.649)	-0.332(0.656)	0.554(0.817)	0.429(0.854)
득표율 차이		-7.701(5.406)		-2.682(4.209)
성별	0.696(0.916)	1.672(1.187)	-1.962(1.758)	-1.784(1.781)
연령	0.057(0.062)	0.061(0.067)	<b>0.192(0.104)*</b>	<b>0.197(0.108)*</b>
비례대표	2.429(1.494)		-17.412(1742.206)	
정치후원금(로그)	-0.759(0.936)	-0.862(0.994)	0.252(1.106)	0.211(1.081)
상수항	12.617(18.312)	14.466(19.646)	-12.419(22.352)	-11.746(21.989)
사례수	82	78	52	48
로그우도비	-37.476	-33.579	-23.361	-23.149

\* $p < 0.1$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$ .

을 나타냈는데(각각  $p < 0.05$ ,  $p < 0.1$ ), 미래통합당에서 의원들의 선수가 높을수록 단수공천이나 전략공천을 받을 가능성이 높게 나타났고 의원들의 연령이 높을수록 경선을 거칠 가능성이 높게 나타났다. 일반적으로 선수가 높은 의원들이 나이도 많은 경우가 많은데, 선수와 연령의 계수의 방향성이 다르게 나타났다는 점은 흥미로운 지점이다. 미래통합당의 경우 21대 총선에서 선수가 높은 의원들을 당내 경쟁 없이 본선거로 진출시킨 것은 크게 두 가지 이유가 있을 것으로 예상된다. 먼저, 선수가 높은 의원들에 대한 일종의 배려가 작용한 것으로 해석할 수 있다. 문명학과 이현우(2016)는 상임위원회 위원장 선출에서 민주당 계열 정당에 비해 미래통합당 계열 정당이 의원들의 연공서열을 더 중요시한다고 주장하였다. 의원의 연공서열을 중요하게 고려하는 미래통합당의 특성이 공천 과정에서 나타나고 있다고 볼 수 있다. 두 번째 이유로는 선수가 높은 의원들은 지역구에서 지지 기반이 탄탄하여 선거에서 상대 정당 후보와 비교했을 때 경쟁력이 높을 것으로 예상되기 때문에 정당이 의석 극대화를 추구하기 위해 내린 결정이라고도 볼 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구는 21대 총선에서 거대 양당인 더불어민주당과 미래통합당이 의원들의 어떠한 특성을 공천과 공천 유형에 대한 결정에 반영했는지에 대해 경험적으로 분석하였다. 더불어민주당은 21대 총선에서 20대 국회 후반기에 정당 충성도가 높은 의원들을 공천했다는 점이 발견되었다. ‘시스템 공천’을 도입한 민주당에서 이러한 결과가 나타난 것은 많은 시사점을 제공해준다. 시스템 공천은 정치신인과 여성에게 가산점을 주는 반면 정당의 결정에 불복하거나 탈퇴한 이력이 있는 경우 점수를 차감하는 방식으로 공천 점수를 체계화한 것을 의미한다. 이 방식에서 권리당원 투표 50%와 유권자 투표 50%를 반영하긴 하지만 실제로 여론조사에 응답하는 유권자들은 민주당 지지자일 가능성이 높아 당내 권리당원의 목소리가 크게 작용할 수밖에 없고 그렇기에 당내 규율과 응집성을 강화시킬 수 있다고 평가된다(이가림·조원빈 2022, 150).<sup>10)</sup> 시스템 공천이 당내 규율과 응집성을

10) 이와 관련하여 중앙일보는 공천 과정에서 친문 의원들이 100% 살아 남았다며 민주당의 시스템 공천을 비판

강화하고 있다는 점을 단적으로 보여주는 예가 금태섭 의원의 당내 경선 탈락이다. 금태섭 의원은 문재인 대통령이 지지하는 공수처 법안에 대해 강하게 반대하여 언론의 주목을 받았고 표결에서도 기권표를 던진 것으로 나타났다. 또한, 조국 전 법무부 장관 임명 과정에서 반대하는 의사를 표명해 민주당의 강성 지지자들로부터 몰매를 맞았다. 이 사례는 현역의원이 대중적으로 높은 인지도를 가졌음에도 불구하고 당의 주요 안전에서 이탈하는 행동을 보인다면 당내 경선에서 당원과 지지자로부터 심판을 받을 수 있다는 점을 보여준다(이가림·조원빈 2022, 150). 또한, 민주당에서만 의원들의 정당 충성도가 공천에 영향을 미친다는 점은 앞으로도 민주당 의원들이 공천을 받기 위해 정당에 지속적으로 충성할 것이라는 점을 예측케 한다.

미래통합당의 경우 민주당과는 다르게 제도적 요인이 공천 결정에 영향을 미친 것으로 확인되었다. 20대 국회에서 상임위원회 위원장이나 간사로 활동한 의원들이 그렇지 않은 의원에 비해 공천받을 가능성이 높았고, 특수재 상임위원회에 배정된 의원들이 그렇지 않은 의원에 비해 공천받을 가능성이 높았다. 이는 상임위원회 지도부 선출이나 특수재 상임위원회 배정에서 정당의 여러 전략적인 계산과 고려가 들어갔기 때문에 제도적인 혜택을 받은 의원들이 공천에서도 유리한 결과를 보일 수 있었다고 해석된다. 한편, 가설에서 예측했던 방향과는 다르게 이전 선거에서 득표율 차이가 높은 미래통합당 의원일수록 공천받을 가능성이 낮게 나타났는데, 이는 사례 분석 결과 득표율 차이의 효과가 아니라 TK 지역의 현역 몰갈이에 대한 효과로 확인되었다. 이는 지역주의에 기반하여 영남 지역에서 이점을 누리는 미래통합당이라 할지라도 지역의 여론에 따라 현직자들을 교체할 수 있다는 점을 보여준다.

한편, 의원들을 어떠한 공천 유형에 배정할지에 대한 정당의 결정 또한 정당의 전략적인 계산이 반영된다. 통계분석 결과, 21대 총선에서 민주당에서는 의원들의 이념을 중요하게 고려하였고, 미래통합당에서는 선수를 중요하게 고려하였다는 점이 나타났다. 민주당은 소속 정당과 이념 거리가 먼 의원들을 경선에 내보낼 가능성이 낮았던 반면에 미래통합당은 선수가 높은 의원들을 경선에 내보낼 가능성이 낮았다.

이러한 본 연구의 분석 결과는 정당별로 공천과 공천 유형에 대한 정당의 결정과 전략적 고려가 다르게 나타난다는 점을 보여준다. 후속 연구에서는 연구 범위를 확장하여 주요 정당의 공천 결정에 대한 패턴을 발견할 필요성이 있다. 또한, 의원의 정당 충성도와 이념, 그리고 제도적 요인이 향후 선거 결과에 어떠한 영향을 미치는지 분석해볼 필요성



도 제기된다(김민전 2008). 그리고 정당에 대한 충성뿐만 아니라 정당 내부에서 권한이 막강하고 공천에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 인물에 대한 충성이 현직의원의 공천 유무에 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 국회 본회의 표결기록을 통해 의원의 정당 충성도를 측정했지만, 정당 내에서 영향력 있는 계파에 대한 충성도를 측정하여 공천에 미치는 영향을 분석해보는 작업이 요구된다. 어쩌면 본회의 표결기록을 통해 집합적으로 측정된 정당에 대한 충성도가 아니라 계파에 대한 충성도나 영향력 있는 특정 정치인에 대한 충성이 공천 결정에 더 직접적이고 강한 영향을 미칠 수 있다. 또한, 정당의 기울이가 강하다고 평가되는 한국 정치의 맥락에서 유권자들이 정당에 충성하는 의원에게 상을 주는지 혹은 벌을 주는지 실증적으로 검토하는 작업은 향후 의원들에게 적절한 대표 유형이 무엇인지, 정당과 의원의 관계를 어떻게 설정해야 하는지 등에 대한 논의를 확대시켜 정치제도 개혁 논의에 실질적으로 도움이 되는 증거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 강신재. 2019. “의원의 당론이탈 투표에 미치는 이념요인의 영향 재고찰: 제20대 국회 전반기 본회의 표결을 중심으로”. 『의정논총』 14-2. 155-184.
- \_\_\_\_\_. 2023. “한국 국회의원의 정당 충성의 원인과 정치적 결과”. 연세대학교 박사학위 논문.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 구본상 · 최준영 · 김준석. 2016. “한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석”. 『한국정당학회보』 15-3. 5-35.
- 국회사무처. 2020. 『제20대국회경과보고서』. 서울: 국회사무처.
- 길정아. 2011. “국회의원 후보자 선정 과정의 동학: 제18대 총선에서의 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로”. 『한국정치연구』 20-1. 291-315.
- \_\_\_\_\_. 2013. “제19대 국회의원선거와 정당일체감: 유권자의 투표선택을 중심으로”. 『한국정치연구』 22-1. 81-108.
- 김민전. 2008. “의원의 정당 충성도, 이념성, 그리고 재선(reelection) 결과: 18대 국회의원선거를 중심으로”. 『의정연구』 14-2. 31-59.
- 김상은 · 엄기홍. 2013. “선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석”. 『현대정치연구』 6-2. 69-93.
- 김한나 · 박원호. 2016 “국회의원의 지역구 활동과 정치적 결과: 19대 국회의원의 정치자금 사용내역을 중심으로”. 『의정논총』 11-2. 117-143.
- 김한나. 2019. “의원의 당론이탈 투표에 미치는 경선의 효과: 제20대 국회 본회의 표결을 중심으로”. 『의정연구』 25-2. 69-102.
- 문명학 · 이현우. 2016. “국회 상임위원장 선출에서 다선원칙의 현실적 의미 분석”. 『의정연구』 22-1. 81-117.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직.” 『한국정당학회보』 7-2. 41-62.
- 박경미 · 전진영. 2019. “한국 정당의 지도부와 당내민주주의: 제19대 국회 전반기의 새누리당과 민주통합당”. 『의정논총』 14-1. 47-71.
- 박상운. 2020. “현직의원의 이념과 대정부질문이 재공천에 미치는 영향: 17~20대 총선 분석”. 『현대정치연구』 13-3. 5-49.
- 박명호 · 김민선. 2009. “후보자 요인, 현직 효과 그리고 정치 경쟁”. 『정치·정보연구』 12-1. 165-178.
- 박윤희. 2015. “국회의원의 현직효과가 재당선에 미치는 효과 분석: 제18대 국회의원 입법 활동을 중심으로”. 『의정논총』 10-1. 37-64.
- 서정규 · 이현우. 2017. “국회의원의 재선동기와 투표 자율성의 시기적 변화”. 『21세기정치학회보』 27-3. 27-50.
- 소호영. 2015. “국회의원 재공천 요인 분석: 18, 19대 국회의원 선거를 중심으로”. 전북대학교

석사학위 논문.

- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석”. 『21세기정치학회보』 22-1, 229-252.
- 윤종빈. 2006. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로”. 『한국정치학회보』 40-3, 145-164.
- \_\_\_\_\_. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로”. 『한국정당학회보』 11-2, 5-37.
- 이가림·조원빈. 2022. “한국 정당의 후보공천과 본선 경쟁력: 제21대 국회의원선거를 중심으로”. 『한국동북아논총』 27-1, 139-160.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로”. 『한국정치학회보』 34-2, 149-170.
- 이동윤. 2012. “한국 정당의 후보공천과 대표성: 제19대 국회의원선거를 중심으로”. 『정치·정보연구』 15-1, 93-126.
- 임성호. 2007. “정당정치에 따른 원내 ‘갈등범위’와 의회민주주의: 한·미·일 비교분석”. 『의정연구』 13-1, 215-246.
- 전진영·박현석. 2015. “법인세법에 대한 국회의원의 투표행태”. 『한국정치학회보』 49-5, 1-27.
- 최혜령. 2013. “국회의원의 공천과 재선: 18대 국회의원의 정당 충성도와 선거경쟁력.” 서울대학교 석사학위논문.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석.” 『21세기정치학회보』 17-3, 73-99.
- 황아란. 1998. “국회의원선거의 당선경쟁과 선거구요인: 제15대 총선 당선자의 선거경쟁도를 중심으로”. 『한국정치학회보』 32-3, 163-186.
- \_\_\_\_\_. 2017. “국회의원선거와 현직의 직·간접적인 효과: 제20대 총선을 중심으로”. 『한국정치학회보』 51-4, 123-146.
- Birkhead, Nathaniel A. 2015. “The Role of Ideology in State Legislative Elections”. *Legislative Studies Quarterly* 40, No.1, 55-82.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Ian McAllister. 1996. “Constituency Campaigning in Parliamentary Systems with Preferential Voting: Is There a Paradox?”. *Electoral Studies* 15, No.4, 461-476.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz. 1999. “Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments”. Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Canes-Wrone, Brandice, David W. Brady, and John F. Cogan. 2002. “Out of Step, Out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting”. *American Political Science Review* 96, No.1, 127-140.

- Carson, Jamie L., Gregory Koger, Matthew J. Lebo, and Everett Young. 2010. "The Electoral Costs of Party Loyalty in Congress". *American Journal of Political Science* 54, No.3, 598-616.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House, 2nd edition*. New York: Cambridge University Press.
- Donnelly, Christopher P. 2019. "Yea or Nay: Do Legislators Benefit by Voting Against Their Party?". *Legislative Studies Quarterly* 44, No.3. 421-453.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Erikson, Robert S. 1971. "The Electoral Impact of Congressional Roll-Call Voting". *American Political Science Review* 65, No.4. 1018-1032.
- Erikson, Robert, and Gerald C. Wright. 2009. "Voters, Candidates and Issues in Congressional Elections". In Dodd, Lawrence, and Bruce Oppenheimer (eds), *Congress Reconsidered*. Washington, DC: CQ Press, pp. 77-106.
- Evans, Diana. 1994. "Policy and Pork: the Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives". *American Journal of Political Science* 38, No.4. 894-917.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methodes and Their Political Consequences*. London: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lazarus, Jeffrey, and Amy Steigerwalt. 2009. "Different Houses: The Distribution of Earmarks in the US House and Senate". *Legislative Studies Quarterly* 34, No.3. 347-373.
- Lebo, Matthew J., Adam J. McGlynn, and Gregory Koger. 2007. "Strategic Party Government: Party Influence in Congress, 1789-2000". *American Journal of Political Science* 51, No.3. 464-481.
- Lundell, Krister. 2004. "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective". *Party Politics* 10, No.1. 25-47.
- Mann, Thomas E., and Raymond E. Wolfinger. 1980. "Candidates and Parties in Congressional Elections". *American Political Science Review* 74, No.3. 617-632.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Poole, Keith T., and Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

- Pyeatt, Nicholas. 2015. "Party Unity, Ideology, and Polarization in Primary Elections for the House of Representatives: 1956-2012". *Legislative Studies Quarterly* 40, No.4, 651-676.
- Rogers, Robert, and Rhodri Walters. 2004. *How Parliament Works*. London: Pearson.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart & Company, Inc.
- Smith, Steven S. 2007. *Party Influence in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### 인터넷 자료

- 강신윤. 2020. "박명재 의원 '공관위 결정 분통터지지만 당 발전 위해 수용'". 『뉴데일리』(3월 9일). <https://tk.newdaily.co.kr/site/data/html/2020/03/09/2020030900149.html>(검색일: 2023.09.25).
- 정원수·류원식. 2009. "'당론 따라야 공천 잘 돼' 충성경쟁...여야 극한투쟁 되풀이". 『동아일보』(12월 16일). <http://www.donga.com/news/article/all/20091216/24831781/1>(검색일: 2023.07.01).
- 하준호. 2020. "민주당 현역 71%, 친문 100% 살았다...시스템 공천의 성과". 『중앙일보』(3월 22일), <http://www.joongang.co.kr/article/23735905#home>(검색일: 2023.06.13).

투고일자: 2023년 9월 30일, 심사일자: 2023년 10월 25일, 게재확정일: 2023년 11월 9일

[Abstract]

## Empirical Analyses of the Nomination Decisions of Major Parties in the 21st General Election: Party Loyalty, Ideology, Institutional Factors

Kang, Sinjae | Yonsei University

Are lawmakers who have high party loyalty more likely to be nominated in South Korea? This paper aims to analyze which factors affect nomination and nomination type decisions in the 21st general election and how these effects differ depending on the party by setting the lawmakers' party loyalty, ideological distance from their parties, and institutional factors as major independent variables. First, in the Democratic Party, lawmakers with higher party loyalty in the second half of the 20th National Assembly were more likely to be nominated in the 21st general election. Second, in the Future United Party, lawmakers who served as standing committee leaders in the 20th National Assembly and members assigned to the standing committee for targeting constituents were more likely to be nominated in the 21st general election than lawmakers who did not. Third, it reveals that the Democratic Party considered lawmakers' ideology important, while the Future United Party considered lawmakers' seniority crucial in the decision stage of nomination type. This study holds significance as it empirically demonstrates the distinct calculations and strategic considerations made by the two major political parties in Korea during the nomination decision process.

---

■ Keyword: nomination, nomination type, party loyalty, ideology, standing committee, seniority, general election

## 선거구획정 기준의 다양성에 대한 모색

문은영 | 아주대학교 정치외교학과

### + 국문요약 +

2024년 4월 10일 제22대 국회의원선거가 얼마 남지 않았지만 선거구획정이 언제 될지 알 수 없는 상황이다. 왜냐하면 지난번 총선과 마찬가지로 선거제도 개편에 대한 논의가 정치권에서 공전하고 있기 때문이다. 그동안 선거구획정에 대한 논의는 의원정수 증대 및 선거제도 개편 논의에 휩쓸려 선거일에 임박해서 최소한의 변화만을 수용한 채 결정되어왔던 것이 현실이었다. 그러나 선거구획정은 정당과 후보자뿐만 아니라 선거의 당사자인 선거권자의 참정권에 심각하게 영향을 미친다는 점을 고려해 예측할 수 있는 결과를 도출해야 한다는 점을 기억해야 할 것이다. 따라서 선거구획정은 단순히 수학적·기술적 차원의 계산에 그치는 것이 아니라 인구 대 지역, 도시 대 농촌, 중앙 대 지방, 수도권 대 비수도권, 다수대표 대 비례대표, 다수당 대 소수당 등 각 분야에서의 대표성에 대한 사회적 합의를 도출해낼 필요가 있다는 점에서 이에 대한 이해 관계를 명시한 기준이 필요하다.

## I. 들어가며

2024년 4월 10일 제22대 국회의원선거의 선거구획정일은 2023년 4월 10일이다. 하지만 2023년 10월 현재 아직까지도 선거구가 언제 확정될지 알 수 없는 상황이다. 왜냐하면 지난번 총선과 마찬가지로 선거제도 개편에 대한 논의가 명확한 방향성을 갖지 못한 채 정치권에서 공전하고 있기 때문이다(경향신문 2023.9.11.).

지난 2020년 4월 15일에 실시된 제21대 총선의 경우 새로운 선거제도 개편안을 적용한 공직선거법이 2020년 3월 11일에 시행되었고, 부칙 제2조에서 국회의원지역구획정에 관한 특례로 농산어촌의 지역대표성 반영을 위해 강원도 춘천시와 전라남도 순천시의 일부를 분할<sup>1)</sup>했으며, 경기도 화성시 봉담읍에서는 제헌의회 이후 사상 처음으로 읍을 나누어 선거구가 만들어지는 등 한 읍의 주민들이 리(里) 단위로 서로 다른 선거구에 속하게 된 최초의 선례를 만들어냈다.<sup>2)</sup> 한편 여전히 최대 선거구의 인구수가 최소 선거구의 2배를 넘는 등 선거구 간 인구 격차도 상당한 수준으로 나타났다. 이는 선거구획정이 지연되면서 시급한 일정으로 인해 최소한의 변화만을 추구하고자 하는 것이 현실적인 기준으로 작용하며, 이는 곧 기존 선거구를 그대로 유지한다는 전제 하에 최소한의 변화만을 이끌어내고자 했던 결과였던 것이다. 따라서 다가오는 선거에서 선거일에 임박해 결정되는 선거구획정의 불안정성이 또 반복되지 않으리라 확신할 수 없다.

선거구가 획정되지 않거나 지연됨에 따라 선거구가 존재하지 않는 입법적 공백이 발생하면 이후 진행되어야 할 선거 절차가 지연되고 예측가능성이 떨어지게 되면서 후보자는 어디에서 선거운동을 해야 할지<sup>3)</sup>, 선거권자는 어느 선거구에 속하는지 그리고 어느 후보자를 살펴봐야 하는지 알 수 없는 상태가 지속된다. 또한 선거구획정이 급하게 이루어지게 되면 선거구가 조정되는 지역의 국회의원의 경우 변경될 가능성이 큰 지역에 더 관심을 몰두하게 되어 더 이상 본인의 지역구가 아닌 지역을 상대적으로 배제해나가게 된다. 또한 기존 지역구를 장악하고 있는 현직의원에게 유리한 상황이 조성되는 가운데 지역주민의 대표라는 책무를 등한시하게 되는 등 공정성의 결함이 발생하게 되면서 선거권자와(예비)후보자들의 참정권을 심각하게 침해해 대의민주주의를 왜곡할 뿐만 아니라 민주주의에 대한 신뢰가 위기에 처하는 상황을 맞이하게 된다.

선거는 선거권자의 의사를 최대한 그대로 반영해 대표를 뽑는 것을 궁극적인 목표로

1) 춘천시 갑·을 선거구는 동산면 등 5개 면은 갑 선거구, 신북읍·동면·서면·사북면·북산면·신사우동은 철원군·화천군·양구군과 묶어 을 선거구로 나뉘어졌고, 순천시에서는 11개 읍·면 중 해룡면만을 분리시켜 광양시·곡성군·구례군과 함께 을 선거구로 획정했다.

2) 화성시 봉담읍의 행정동 분할을 공직선거법 부칙을 통해 한시적으로 허용한 것으로 현행법상 불가능한 것이지만 선거구 변동을 최소화하여 현직자에게 유리한 선거구 획정을 하려는 각 정당 지도부의 의도를 잘 보여준다(지병근, 2021)는 비판도 있고, 인구증가로 인한 기존 선거구의 변경을 최소화하기 위해 어쩔 수 없이 행해졌다고 보는 의견(윤지성 2023)도 있다.

3) 읍선필(2013)에 따르면 농촌지역이 통폐합 되면서 선거구의 공간적 범위가 확대됨에 따라 선거운동의 어려움, 소지역주의의 등장이 문제로 지적되지만 선거운동의 어려움은 엄밀히 말하자면 후보자의 문제이지 선거권자의 문제는 아니라고 본다. 물론 선거권자는 후보자와의 대면기회가 줄어들 수 있겠으나, 오늘날 통신기술의 발달로 후보자나 의원과의 의사소통은 그리 문제되지 않을 것이며, 소지역주의는 선거구의 공간적 범위에 관계없이 언제나 나타나는 자연스러운 정치적인 현상으로 후보자나 의원이 정치적으로 해결해야 할 과제라고 주장한다.



하고 있지만 이러한 이상은 이상에 머물 뿐 선거를 치르기 위한 과정에 대한 설계 즉, 선거제도와 선거구획정 과정에서 어느 정도 왜곡되는 것은 불가피한 현실이다. 하지만 이상적인 방법이 없다고 하더라도 선거권자의 권리를 선거결과에 정확하게 반영하기 위해 고민하는 과정은 다각도로 필요할 것이다.

선거구획정에 관한 논의는 누가 그리고 어떤 방법과 방식으로 하느냐의 문제가 유기적으로 작동하는 것이기 때문에 주체와 권한, 획정 기준과 원리 등 많은 문제가 복합적으로 연결되고 동시에 논의되어야 하는 문제이다. 또한 앞서 언급한 대로 선거제도의 개편에 따른 변화가 필요한 부분이기도 하다. 하지만 지금까지의 경험상 선거제도 개편이라는 거대 논의에 휩쓸려 선거구획정에 대한 고민이 늘 뒷전으로 밀려났다는 한계가 현실적으로 존재해왔다. 따라서 이 글에서는 선거구획정 자체에 대한 논의가 실질적으로 전개되지 못했다는 점에 착안해 선거구획정 내에서 세울 수 있는 기준을 논의해보고자 한다. 특히 그간 인구대표성을 강화하는 헌법재판소의 결정에 따라 인구편차를 축소하고자 하는 논의는 어느 정도 합의를 이루어나갔다는 전제하에 그 이후 즉, 인구편차 최소한의 한계 또는 범위 안에서 상대적으로 2차적 기준으로 간주되는 지역대표성을 포함한 다양한 기준을 논의해보고자 한다. 이를 위해 선거구획정 기준에 대한 이론적 논의 및 기존 연구를 검토할 것이다. 그리고 우리나라의 선거구획정 현황과 문제점을 짚어본 후 선거구획정 기준에 대한 다른 나라들의 사례 분석을 통해 우리나라의 선거구획정 기준 마련을 위한 함의를 이끌어내 보고자 한다. 따라서 선거구획정에 대한 기준을 분명하게 정해 놓을 수 있게 된다면 향후 선거구획정의 주체와 운용 방법 및 방식을 결정하는 데도 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대해볼 수 있다.

## II. 이론적 논의 및 기존 연구 검토

### 1. 선거구획정에 관한 국제적 기준

IDEA(2022)에 따르면 선거구(electoral districts, constituencies)는 선거제도의 중요한 요소이다. 간단히 말해, 선거구는 정당이 의석을 확보하여 유권자를 대표하기 위해 경쟁하는 장이자 정당이 시민을 정치적 대표로 선출하는 장이다. 흔히 '선거구획정(boundary

delimitation)'이라고도 불리는 '획정(redistricting)'은 선거구의 경계를 정하거나 변경하는 과정을 말한다. 획정은 선거구에 할당된 의석수의 비례성을 유지하고 선거의 공정성 원칙을 유지함으로써 다수대표제와 비례대표제 모두에서 중요한 역할을 한다. 선거구획정의 주요 목표는 '1인, 1표, 1가치(one person, one vote, one value: OPOVOV)' 원칙에 따라 선거구 내 의석 비율의 비례성을 달성하는 동시에 행정구역의 응집력과 통합성을 보장하고 유권자와 대표 간의 정치적·사회적·문화적 유대감을 형성하는 것이다. 선거구획정으로 인해 선거구가 불균형하거나 심지어 공정의 원칙에 적극적으로 위배되는 경우, 예를 들어 선거구가 특정인에게 의도적으로 유리하도록 설계된 불균형 선거구 또는 게리맨더링의 경우 문제가 발생할 수 있다. 따라서 선거구획정은 선거구획정의 기준과 기본 원칙을 따르는 것이 중요하다. 각국은 헌법이나 선거법 등을 통해 획정 기준을 명시적으로 언급해두고 있으며 일정한 한도 내에서 인구편차를 허용하고 있고, 그 외에 기준에 대해서는 각국의 상황에 따라 달리 정하고 있다.

선거구획정 기준에 관한 국제적 논의(IFES, 2007)를 살펴보면, 국제선거제도재단(IFES)은 선거구획정기구의 공평성(Impartiality), 인구기준의 등가성(Equality), 공동체의 대표성(Representativeness), 비차별성(Non-discrimination), 투명성(Transparency)을 들고 있다. 베니스위원회(Venice Commission)<sup>4)</sup>는 인구편차(10% 미만, 예외 상황에서도 15% 초과 금지) 등의 균형성을 지키면서 지리적 기준과 행정구역, 투표가치의 평등성을 고려해야 하며 최소 10년 주기로 획정이 이루어져야 한다고 보았다. 민주제도인권사무소(ODIHR)<sup>5)</sup>는 1표의 가치가 동등해야 한다는 것이 가장 중요한 원칙으로 10% 이상 편차를 두어서는 안 되며, 선거법에는 선거구당 인구, 자연적·행정적 그리고 역사적 연속성을 위한 선거구획정을 위한 자세하고 균일한 기준을 기술해야 하고, 획정은 반드시 비당파적인 전문가들이 투명하게 획정해야 할 것을 강조하고 있다. 아프리카의 지속가능한 민주주의 선거기관(EISA)<sup>6)</sup>은 선거구획정을 위해 최대한 동일한 선거권자 수뿐만 아니라

4) 공식 명칭은 법을 통한 민주주의 유럽위원회(European Commission for Democracy through Law)이지만, 1년에 4번 이탈리아 베니스에서 개최하기 때문에 '베니스 위원회'로 불린다. 베니스 위원회는 유럽평의회 산하기구로헌법 분야 전문가들로 구성되었으며, 헌법적 지원, 헌법적 정의, 선거 문제 등의 3분야에 대한 법률적 자문을 제공하는 국제헌법자문기구로서 민주주의와 법치주의, 인권의 수호를 위해 다양한 활동을 하고 있다.

5) ODIHR(Office for Democracy Institute and Human Rights)은 유럽안보협력기구(OSCE)의 주요 기관으로 OSCE 57개국 전역의 선거·인권·민주주의·법치주의·관용과 비차별 분야에서 활동하며, 지역 전체의 선거 결과를 참관하고 보고서를 작성해 발표하고 있다.

6) EISA(Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, 전 남아프리카 선거기관)는 아프리카의 민주주의 통합을 위해 신뢰할 수 있는 선거, 참여민주주의, 인권 문화 및 거버넌스 제도 강화를 촉진하는 활동을 하고 있다.

인구밀도, 용이한 교통과 통신, 지리적 형상, 기존 거주지, 선거구 내 경제적 생활력과 행정적 수용성, 선거구획정의 경제적 및 행정적 결과, 기존 선거구, 이익공동체를 고려해야 한다고 설명하고 있다.

## 2. 기존 연구 검토

선거구획정은 우선 전국적인 인구조사 후 정치적 단위지역(광역시·도) 인구수에 비례해 지역구 의석수를 재배분(reapportionment)하고, 각 단위지역에 재분배된 의석수에 따라 그 지역 내 선거구의 경계선을 재획정(redistricting)하는 일이다(강휘원 2015). 따라서 선거구획정은 소선거구 다수대표제를 실시하는 국가에서 더 첨예하게 관심이 집중되는 사안이지만 비례대표제를 실시하는 국가에서도 전국을 선거구로 하지 않는 이상 권역 또는 주단위로 이미 확정되어 있는 선거구에 의석수를 재배분하는 과정이 주기적으로 필요하기 때문에 의석재배분은 선거구에 인구수를 배분하는 것과 같은 원리로 이해할 수 있다. 이런 의미에서 권역별 또는 주별로 얼마나 많은 의석을 할당할 것인가는 지역대표성 차원에서 중요한 정치적 이슈이다(홍재우 2016).

우리나라의 선거구획정 기준은 헌법재판소의 결정에 따라 범위와 한계가 결정되어 왔다. 헌법재판소는 선거구획정에서 가장 우선시 되는 인구편차에 관한 첫 번째 결정에서 평등선거의 원칙은 투표의 수적 평등 즉, 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정할 뿐만 아니라 투표의 성과가치의 평등을 보장하기 위해 1표의 투표가치가 대표자 선정이라는 선거 결과에 기여한 정도에 있어서도 평등해야 함(one vote, one value)을 의미한다고 보았다(헌법재판소 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373 결정). 이후 헌법재판소는 농촌의 인구감소와 도시의 인구집중화 같은 사회적·경제적 변화를 반영해 선거구간 인구편차의 비율을 1995년 4 대 1, 2004년 3 대 1, 2014년 2 대 1로 지속적으로 낮추면서 표의 등가성의 기준이 되는 인구대표성을 강조한 결정을 내리고 있다. 이를 반영해 2016년에는 공직선거법에 인구비례 2 대 1 범위를 명시적으로 규정했다.

이에 따라 선거구획정 기준에 대한 논의는 헌법재판소의 결정 시점을 기준으로 선거구별 인구편차로 인해 투표의 등가성이라는 선거의 평등원칙이 훼손되고 있다는 점에서 인구대표성을 우선해 인구편차를 줄이는 표의 등가성에 대한 연구(강휘원 2001, 2005; 김영식 2002; 김재한 1998; 신진 2012; 정만희 2012; 정준표 2010)가 주를 이루었다. 인구대표성과 지역대표성의 조화(김형준·김도중 2003; 김영진 2016)를 이루어야 한다는 논의

도 전개되었지만 2014년 2 대 1 결정 이후에는 인구대표성 강화에 따른 부작용을 염려하며 지역대표성을 강조해야 한다는 논의가 지속되고 있다.<sup>7)</sup>

특히 인구대표성을 제1원칙으로 적용하게 되면서 도농격차가 더 커진 현실을 외면하게 되면 수도권 지역의 과다대표, 도농 간 정치적인 대표성의 불평등을 더 가중시킬 수 있다는 점, 선거구의 조밀성이 약화되고, 생활권과의 괴리 심화 우려 등의 문제가 지속적으로 언급되고 있다(강우진 2015; 강휘원 2015; 김정도 2015; 김종갑·허석재 2020; 윤종빈 2017; 이상학·이성규 2017; 조소영 2015). 또한 2014년 헌법재판소 결정 당시 3인의 반대의견<sup>8)</sup>에 따르면 도농 간에 나타나고 있는 경제력의 현저한 차이나 인구 격차는 아직 해소되지 않았기 때문에 지역이익이 대표되어야 할 이유가 여전히 있다고 보았다. 또한 국회의원의 지역대표성은 지방자치제도가 정착된 현 시점에서도 투표가치의 평등 못지않게 여전히 중요하며, 단원제를 채택하고 있는 우리나라는 일원화되어 있는 의회에서 지역이익도 함께 대표될 수 있어야 하므로 국회의원 선출시 지역대표성을 감안한 제도의 마련이 필요하며 이를 위해 인구편차의 허용 기준을 완화시키는 방법 밖에 없다고 의견을 제시하고 있다.

지역대표성 약화 문제에 대한 대안으로 의원정수 확대(윤지성 2023), 비례대표 의석 확대 및 권역별 배분(강우진 2015; 강휘원 2015; 홍재우 2016), 선거구획정 시 농촌지역 인구에 가중치를 부여(김정도 2015)하거나 농촌지역에 기본의석을 배분하는 방법(최경욱

7) 인구대표성과 지역대표성 주장의 논리에 대해 김영식(2002)은 다음과 같이 설명하고 있다.

인구대표성의 논리는 ①국회의원은 국민 전체의 대표의 지위로서 국민 전체의 이익을 대변해야 하며, ②국민의 평등 선거권은 대표에서의 평등을 요구하는 것으로 투표성과가치에서의 평등까지를 보장해야 하며, ③투표가치의 평등 확보는 국민주권원리에 따른 대의제 민주주의에서 국가의사 형성의 정당성을 뒷받침하는 중심적 요소로서 기타 고려 요소와는 다른 본질적인 중요성을 갖고 있으며, ④국회의 선거구획정에서의 재량권의 행사로 투표가치 불평등이 발생한 경우 그 재량권의 헌법적 요청에 따른 한계 내에서의 합리성을 검토하고 그 합리성의 결여 시 헌법에 위반된다고 할 수 있다는 것 등이다.

반면에 지역대표성의 논리는 ①도시와 농촌의 현격한 개발의 불균형, ②도시와 농촌의 인구 과밀 과소 현상에서 농어촌의 대표성 인정, ③현실적으로 선거구획정에서의 산술적 평균에 의한 인구비례의 반영 불가능, ④국회의원은 투표해준 사람이나 계층의 이익을 대변해야 된다는 것으로, 이밖에도 이 주장자들은 우리나라 특수사정, 예를 들어 단원제만을 가지고 있다는 점, 단순히 인구비례만 고려하여 선거구를 획정할 경우 각 분야에서의 도시, 농촌의 격차가 더욱 심화될 것이라는 점 등을 들고 있으나, 이러한 지역대표성을 강조하는 주장들은 대체로 인구대표성과 동등한 기준으로 다루어져야 한다는 점을 인정하고 있다.

인구대표성을 주장하는 사람들은 지역대표성의 주장에 대해 지역대표는 지방자치제에 의해 충분히 확보될 수 있고, 농어촌의 대표성은 직능적 대표성을 전국구에서 반영할 수 있으며, 또한 지역대표성의 강조는 이것이 당리당략에 이용되어 현재 한국정치의 문제로 대두된 정당들의 지역패권주의나 지역이기주의의 이용물로 되어 대표성을 왜곡시키는 결과를 가져온 것으로 지적하고 있다.

8) 박한철·이정미·서기석 재판관(헌법재판소 2014.10.30. 2012헌마192등 결정)

2015), 도농복합선거구 제도 도입(손형섭 2012), 농산어촌 지역의 거대선거구 문제를 보완하는 차원에서 면적을 선거구획정에 반영(김종갑·허석재 2020)하자는 의견 등이 제시되고 있으며 구체적인 내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

강우진(2015)은 단원제를 채택하고 있고 비례대표 의석수가 턱없이 적은 한국적 현실에서 인구대표성과 지역대표성을 조화시킬 수 있는 가장 논란이 적은 현실적 방안으로 비례대표의원 의석수를 늘리고 권역별 배분을 통해 지역대표성을 보완하는 방법으로 의원 정수 증대 문제를 포함한 선거제도 개편 논의가 필요하다고 주장하고 있다. 강휘원(2015)은 인구편차 기준이 2:1로 결정됨에 따라 선거구획정에 대한 정치적 갈등이 극심해질 것이기 때문에 공정성을 담보하기 위해 조밀성 기준을 강화할 필요가 있다고 보았다. 행정구역 경계선 분할 금지 원칙을 벗어나 지역공동체를 크게 해하지 않는 범위 내에서 행정구역의 분할을 법률로 허용해야 하며, 지역의 이름을 선거구 이름으로 하지 말고 번호를 붙이는 등의 변화가 필요하다고 보았다. 또한 도시와 농촌을 구분하는 문제는 광역시·도에 의석수를 배분하는 문제이나 인구수 외에 면적을 고려하는 것은 논리적으로 불가능하며 이원적 기준을 적용하는 것은 헌법원칙에 위배된다고 보고, 권역별 비례대표제 도입을 통한 지역대표성 보완을 주장하고 있다. 김정도(2015)는 인구 동등성 원칙의 강화로 향후 게리맨더링 및 지역생활권과 유리된 선거구의 증가로 사회적 동질성의 문제를 야기시킬 수 있고, 정치권력이 농어촌에서 도시로 이동하는 결과를 가져오며 이는 장기적으로 인구증가율이 높은 수도권과 인구 감소 추세에 있는 비수도권 간의 불균형을 더욱 심화시킬 것이라고 보았다. 또한 농촌 지역 읍·면 사무소 및 각급 학교의 무분별한 통·폐합 등으로 농촌 주민의 삶의 질을 유지·발전시키는데 필요한 행정·복지 등의 서비스가 원활히 제공되지 않는 상황에서 농촌 지역의 상황을 더욱 피폐하게 만들 수 있다고 한다. 이에 농촌지역(그 외 8개 도 지역) 대비 도시지역(경기도를 포함한 7개 광역시)의 평균 인구수 비율을 농촌 지역에 가중하는 방법을 통해 시·도별 의석 배분의 급격한 변화를 막아 정치적 안정성을 확보할 수 있고, 의석변화에 대한 현실적 저항감을 줄일 수 있는 방법을 제안하고 있다. 장영수(2015)는 합헌적인 인구편차의 범위 내에서 지역대표성이 최대한 반영될 수 있도록 지역적 동질성을 우선적으로 고려해야 한다고 주장하며, 같은 맥락에서 지역적 인접성 내지 접근성을 고려해야 하는데 교통 측면에서 접근성이 좋은지, 교류가 활발한지 등을 고려해야 한다고 한다. 이를 위해 선거구 내의 교육시설, 문화시설 등 근린시설의 확보도 참고사항이 될 수 있다고 언급하고 있다.

한편 향후 표의 등가성 차원에서 현재 2:1 기준도 언젠가는 합헌성에 대해 의문이 제기될 가능성이 크다. 따라서 현재 2:1 범위 내에서 제기되고 있는 문제들을 해결하기 위한

대안을 제시하는 것이 아니라 궁극적으로 지향해나가야 하는 1:1의 상황을 염두해 두고 이 상황에 대한 예외 기준을 마련해두는 것이 필요하다. 그래야 입법자의 입법형성의 자유 못지않게 그 한계를 설정해둘 수 있어 주기적으로 획정해야 하는 절차들을 줄속으로 해치우지 않을 수 있다. 원칙과 기준이 없는 선거구 조정은 불이익을 당한 측의 반발을 불러일으킬 수밖에 없고 정치적 결정이 아닌 정치적 개입이라는 비판을 받게 되는 것이 당연하다. 인구 상·하한선에 근접한 지역구의 경우 인구수의 기계적인 적용이 아닌 행정구역, 지리적 인접성, 면적 등을 탄력적으로 고려하는 방법을 사전에 합의해 미리 마련해야만 인구대표성에 비해 상대적으로 축소된 지역대표성의 보완이 가능할 것이다(윤종빈, 2017).

### III. 우리나라의 선거구획정 현황과 문제점

우리나라의 선거구획정 현황과 문제점을 짚어보기 위해 가장 최근 선거인 제21대 국회의원선거를 기준으로 살펴보도록 하자.

〈표 1〉 선거구별 최대, 최소 인구수

(제21대 총선 선거인명부 작성일 기준)

	선거구별 최대 인구수	선거구별 최소 인구수	최대/최소 인구수 비율(%)		선거구별 최대 인구수	선거구별 최소 인구수	최대/최소 인구수 비율(%)
전국	화성시을 306,909	부산남구을 134,815	2.3	경기도	화성시을 306,909	동두천시연천 군 137,850	2.2
서울특별시	관악구갑 268,997	서대문구갑 148,667	1.8	강원도	동해시태백시 삼척시정선군 236,981	춘천시철원군 화천군양구군 을 147,742	1.6
부산광역시	동래구 272,261	남구을 134,815	2.0	충청북도	청주시흥덕구 263,729	보은군옥천군 영동군괴산군 169,896	1.6
대구광역시	달성군 256,695	동구갑 138,944	1.8	충청남도	천안시을 280,172	보령시서천군 153,396	1.8

	선거구별 최대 인구수	선거구별 최소 인구수	최대/최소 인구수 비율(%)		선거구별 최대 인구수	선거구별 최소 인구수	최대/최소 인구수 비율(%)
인천광역시	서구을 273,244	계양구갑 136,902	1.7	전라북도	전주시병 284,058	익산시을 149,351	1.9
광주광역시	북구을 256,516	서구을 145,176	1.8	전라남도	목포시 229,018	여수시갑 135,697	1.7
대전광역시	서구갑 258,130	유성구을 171,573	1.5	경상북도	경산시 263,224	군위군의성군 청송군영덕군 138,496	1.9
울산광역시	울주군 222,453	남구을 149,821	1.5	경상남도	김해시을 280,521	양산시을 164,633	1.7
세종특별 자치시	세종특별 자치시갑 188,393	세종특별 자치시을 156,353	1.2	제주특별 자치도	제주시갑 253,218	서귀포시 181,386	1.4

출처: 중앙선거관리위원회 “선거통계시스템 제21대 국회의원선거 선거인수 현황”

모든 개별 선거구의 인구편차는 현재 선거구획정의 인구기준인 2:1의 범위 안에서 설정된 것이지만 <표 1>의 지역별 최대, 최소 인구수 현황을 보면, 전국에서 가장 선거권자가 많은 화성시를 선거구는 선거권자가 가장 적은 (부산)남구을선거구에 비해 2.3배 차이나 모든 선거권자가 1표를 행사하지만 1명의 국회의원을 선출하는데 필요한 선거권자수는 지역에 따라 커다란 차이가 나타나는 것을 알 수 있다. 또한 경기도를 제외한 대부분 광역시·도 내에서 2:1 범위가 지켜지고 있지만 편차의 수준은 낮지 않은 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 선거구당 인구수 및 면적<sup>9)</sup>

(제21대 총선 선거인명부 작성일 기준)

	선거구수	인구수(명)	선거구당 인구수(명)	면적(km <sup>2</sup> )	선거구당 면적 (면적/선거구)
	비율(%)	비율(%)		비율(%)	
전국	253	51,843,268	204,914	17,769	70.2
서울특별시	49	9,736,986	198,714	606	12.4
	19.4%	18.8%		3.4%	

9) 의원 1인당 인구수는 소수점 첫째자리에서 반올림함.

국회의원선거의 선거인명부 작성기준일은 선거일 전 22일, 2020년 3월 24일이므로 인구수는 2020년 3월 기준이며, 매년 발표되는 도시지역면적은 2020년 기준통계청 m<sup>2</sup>을 km<sup>2</sup>으로 수정(소수점 첫째자리에서 반올림)으로 함.

40 선거연구 제19호

	선거구수	인구수(명)	선거구당 인구수(명)	면적(km <sup>2</sup> )	선거구당 면적 (면적/선거구)
	비율(%)	비율(%)		비율(%)	
부산광역시	18	3,410,199	189,456	941	52.3
	7.1%	6.6%		5.3%	
대구광역시	12	2,432,827	202,736	799	66.6
	4.7%	4.7%		4.5%	
인천광역시	13	2,954,295	227,253	530	40.8
	5.1%	5.7%		3.0%	
광주광역시	8	1,455,861	181,983	480	60.0
	3.2%	2.8%		2.7%	
대전광역시	72	1,472,287	210,327	496	70.9
	2.8%	2.8%		2.8%	
울산광역시	6	1,144,639	190,773	762	127.0
	2.4%	2.2%		4.3%	
세종특별자치시	2	344,746	172,373	142	71.0
	0.8%	0.7%		0.8%	
경기도	59	13,276,036	225,018	3,379	57.3
	23.3%	25.6%		19.0%	
강원도	8	1,539,418	192,403	1,030	128.8
	3.2%	3.1%		5.8%	
충청북도	8	1,598,418	199,802	736	92.0
	3.2%	3.1%		4.1%	
충청남도	11	2,120,663	192,788	909	82.6
	4.3%	4.1%		5.1%	
전라북도	10	1,813,724	181,372	886	88.6
	4.0%	3.5%		5.0%	
전라남도	10	1,860,430	186,043	1,719	171.9
	4.0%	3.6%		9.7%	
경상북도	13	2,655,190	204,245	1,880	144.6
	5.1%	5.1%		10.6%	
경상남도	16	3,356,914	209,807	2,005	125.3
	6.3%	6.5%		11.3%	
제주특별자치도	3	670,828	223,609	470	156.7
	1.2%	1.3%		2.6%	

출처: 중앙선거관리위원회, “선거통계시스템 제21대 국회의원선거 선거인수 현황”과 KOSIS(통계청), “2020년 도 시지역면적(시도)”



〈표 2〉를 통해 구체적으로 인구수 대비 국회의원수 즉, 선거구수를 비교해보면 서울·부산·광주·울산·세종·강원·충북·충남·전북·전남 등은 과다대표되고 있으며, 대구·인천·대전·경기·경북·경남·제주는 과소대표된 것으로 나타났다. 특히 수도권에는 25.4%의 면적에 절반이 넘는 인구가 살고 있고<sup>10)</sup>, 국회의원 수는 수도권(서울·경기·인천) 121명, 충청권(대전, 세종, 충청남·북도) 28명, 영남권(부산, 대구, 울산, 경상남·북도) 65명, 호남권(광주, 전라남·북도) 28명으로 수도권 지역구국회의원들이 총정수의 47.8%를 차지하고 있다. 또한 권역별 의원 1인당 인구수를 보면 수도권(서울·경기·인천) 650,985명, 충청권(대전, 세종, 충청남·북도) 775,290명, 영남권(부산, 대구, 울산, 경상남·북도) 806,244명, 호남권(광주, 전라남·북도) 549,398명으로 영남권이 가장 과소대표되고, 호남권이 과다대표되고 있어 권역별 불균형이 심하게 나타나는 것을 알 수 있다. 광역시와 광역도를 기준으로 보면 도농 간에 대표성의 격차가 존재하는 것을 알 수 있고, 광역자치단체의 인구 순위와 의석수 순위도 일치하지 않는다. 특히 광주는 대전보다 인구가 적은 데도 불구하고 1석 더 많은 것으로 나타났으며, 경기도의 과소대표가 심각한 수준이고, 호남지역이 과다대표되고 있는 상황에서 지역별 선거구 의석수 조정이 필요한 것을 알 수 있다.

제21대 국회의원 선거구획정 상황을 선거구 당 인구수와 면적을 중심으로 정리해 보면 경기도가 선거구 총면적(3,379km<sup>2</sup>)이 가장 넓은 것으로 나타났지만 평균 면적은 전라남도(171.9km<sup>2</sup>)가 가장 넓은 것으로 나타났다. 이는 선거구 평균 면적이 가장 적은 서울(12.4km<sup>2</sup>)에 비해 약 13.9배 차이가 났다. 또한 광역시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전)와 농산어촌이 많은 도(강원, 전남, 경북, 경남)지역 간에 큰 차이가 나타나고 있고, 수도권과 비수도권의 큰 편차가 있음을 알 수 있다. 또한 농산어촌지역에서 4, 5개의 시·군을 합쳐서 하나의 선거구를 구성하는 거대선거구가 제20대 총선(홍천군·철원군·화천군·양구군·인제군 선거구 면적 5,927km<sup>2</sup>)에 이어 여전히 나타났다. 강원도 홍천군·횡성군·영월군·평창군 선거구(5,410km<sup>2</sup>), 동해시·태백시·삼척시·정선군 선거구(2,891km<sup>2</sup>), 속초시·인제군·고성군·양양군 선거구(3,042km<sup>2</sup>), 전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군갑·울선선거구(2,364km<sup>2</sup>), 경상북도 영주시·영양군·봉화군·울진군 선거구(3,678km<sup>2</sup>), 군위군·의성군·청송군·영덕군 선거구(3,376km<sup>2</sup>) 이들 거대선거구는 49개의 선거구가 있는 서울의 전체 면적(606km<sup>2</sup>) 보다 적게는 3.9배에서 최대 8.9배 넓다(김종갑·허석재 2020).

10) 총인구수 51,843,268명 중 수도권의 인구수는 23,967,517명으로 46%이며, 제21대 총선 기준 전체 선거권자 수43,994,247명 중 수도권은 22,045,753명으로 50%를 차지하고 있다.

이는 인구대표성을 우선하는 기준에 따라 인구수만으로 통폐합하면서 여러 지역을 한꺼번에 묶으면서 발생한 것이다. 선거구 면적당 편차가 크게 나게 되면 즉, 거대선거구가 출현한 시·도의 경우 다른 시·도보다 대표성의 수준이 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 이로 인해 면적이 큰 농산어촌 지역 선거구는 인구 밀집지역인 도시지역 선거구보다 선거권자들이 국회의원과 접촉하기 어려워지고, 대표도 반응성이 떨어지는 문제가 나타난다. 또한 후보자의 입장에서 선거운동, 지역 현안과약 등 어려움 등 도시지역 국회의원과 비교해서 불리하며, 국회의원이 선거권자와 접촉하고 정보를 교류하는 데 소요되는 각종 비용이 증가할 것이라는 문제점이 거론되고 있다(이상학·이성규 2017; 윤지성 2023). 이로써 선거구 내 주민들의 공동체 의식 약화와 대표에 대한 무관심이 높아지는 공간적 환경이 설정된다고 하겠다. 또한 모두 비수도권 도(道) 지역의 선거구들을 인구비례에 맞추다 보니 다수의 시·군이 병합되고 의석수도 줄어들면서 대체로 저출산과 고령화, 지속적인 인구유출, 저개발과 낙후 등의 어려움이 지적되며, 이러한 선거구 통합은 선거구 경계선의 연속성을 침해하고, 선거구의 형상이 조밀하지 않은 형태로 이어져 일반적인 선거구획정의 원리를 위반하게 된다는 문제점이 지적되고 있다(이정섭·지상현 2021b).

우리나라는 급격한 인구 변화의 추세 속에서 전반적인 인구 감소뿐만 아니라 수도권 집중화로 인해 지역 간 인구 불균형 상황에 처해 있다. 특히 도농 간 지역별 인구구조의 변화와 함께 농산어촌 지역은 저출산·고령화 추세가 가속되면서 인구 감소 및 대도시로의 인구유출이 심해져 지역소멸 위기에 대한 우려가 국가적 과제로 등장하고 있다. 그러나 도농 간 인구수 격차가 심각하고, 의원정수 증가가 제약된 현실 속에서 인구대표성을 우선하면 지역대표성이 떨어지게 되며, 공직선거법은 ‘농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다’는 선언적 규정에 머물고 있어 현재 이를 개선하기 위한 절차적인 방법은 없는 상태이다. 또한 인구비례 범위를 제외하고는 인구 기준의 설정 방법, 시·도별 의석수 배정 방법과 결정 주체에 대한 규정이 없어 혼란을 초래하고 또한 이 상태에서 시·도의 지역구수 내에서 선거구획정을 조정하다보니 지역대표성뿐만 아니라 인구대표성도 약화되는 문제가 발생하고 있다.<sup>11)</sup>

향후 도시로의 인구 집중, 농산어촌의 인구 고령화 및 저출산 문제가 더욱 가속화될 것이라는 점 또한 지역구 국회의원의 절반이 수도권에 기반을 두고 있고, 비례대표의원으

11) 제21대 총선에서 실제로 획정위원회는 자체기준에 따른 획정 시 현행법에 따라 강원도에 6개 시·군으로 이루어진 선거구를 획정했는데, 이는 강원도의 지역구수가 8석으로 정해진 상태에서 인구상한을 초과한 춘천시가 분구됨에 따라 구역조정을 통해 다른 지역에서 1석을 감소시켜야 했다(국회의원선거구획정위원회 2020).

로 선출되는 의원들도 대부분 수도권에 거주하고 있다는 점을 고려해보다면 현재 기준에서는 수도권을 중심으로 한 구조라고 볼 수밖에 없고 지역대표성이 심각하게 훼손되는 등 국가의 균형 발전에 역행하게 될 것이라는 것을 충분히 예측해볼 수 있다. 따라서 그동안 가장 중요시해왔던 인구대표성을 위한 인구편차 기준 외에 다른 기준에 대해 논의하고 검토해나가는 노력이 필요하다.

#### IV. 각국의 선거구획정 기준

각국의 선거구획정 기준을 살펴보기 위해 200여 개 국가의 선거구획정 기준을 지속적으로 업데이트하고 있는 ace project의 자료를 먼저 파악해보면 다음과 같다.

〈표 3〉 각국의 선거구획정 기준

인구의 동등성(Equality of population)	119개국(52%)
행정구역과의 일치(Conformity with local jurisdiction boundaries)	109개국(47%)
자연적 경계 존중(Respecting natural barriers)	54개국(23%)
지리적 크기(Geographic size of district)	40개국(17%)
이익/문화공동체(Communities of interest/cultural concerns)	38개국(16%)
선거구의 조밀성(Compactness of constituencies)	24개국(10%)
기타(Other)	65개국(28%)

출처: ace project, 2023. "On what criteria are the boundaries drawn?"

많은 국가들에서 투표가치의 평등을 위해 선거구 간 인구나 인구편차의 허용범위를 최소화하는 인구에 관한 기준을 첫 번째로 두고 있으며, 그 외에 행정적·지리적 경계나 이익공동체, 선거구의 조밀성 등에 관한 규정을 두고 있는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 기준들은 국가에 따라 열거적으로 나열되어 있으며 서로 상충관계에 있기 때문에 기준 간의 우선순위를 정하거나 일정한 예외를 인정할 필요가 있고, 가장 중요한 기준을 명시하고 일정한 편차의 한도를 허용하거나 결정의 재량권을 허용하는 방식을 선택할 필요가 있다(음선필 2014)는 점은 충분히 감안해야 할 것이다.

선거구 간 인구편차 기준을 가장 엄격하게 적용하고 있는 미국의 경우<sup>12)</sup>에도 모든 주

에서 인구기준, 투표권법에 따른 소수인종의 대표성을 보장하는 것 외에 전통적으로 선거구의 조밀성(compactness), 연속성(contiguity), 행정구역 및 이익공동체 유지(preservation of counties, political subdivision and communities of interest-geographical areas), 기존 선거구 유지(preservation of cores of prior districts), 현직의원 간 경쟁(avoiding pairing incumbents)을 일으킬 수 있는 선거구를 피하도록 규정하고 있고, 이외에도 현직의원이나 정당에 우호적이지 않도록 하고, 선거구 획정을 위한 자료에 현직자의 거주지·선거 결과·정당 등록 현황 또는 기타 사회경제적 데이터를 사용할 수 없도록 하고 있는 주도 있다. 2021년에는 오하이오와 미주리주에서 지난 10년 동안의 총선 결과에 따라 선거권자가 각 정당을 선호하는 비율과 주 전체 비율을 일치시키도록 하는 비례성(proportionality) 기준을 도입하기도 했다(NCSL 2021).

이 글에서는 인구편차의 범위에 대해 이미 우리나라에서는 어느 정도 합의되었다는 전제 하에 인구 외의 기준요소 즉, 지리적 요소와 이익공동체(community of interest) 등을 명시적으로 규정한 각국의 헌법과 선거법 내용을 구체적으로 알아보고자 한다.<sup>13)</sup>

## 1. 지리적 요소

선거구의 경계를 정하는 것은 공간적인 배분을 의미하며 일반적으로 행정구역(administrative boundaries)과 지형적 요인에 근거한 자연적 경계선(natural boundaries)을 포함한다(조소영 2015). 또한 경계선을 긋는 작업에서 선거구 내의 조밀성과 근접성을 확보하기 위해 선거구의 지리적 크기와 형태가 일정할 것을 요구한다. 따라서 선거구 전

12) 미국의 경우 선거구획정이 사법심사의 대상이 된다는 1962년 Baker v. Carr 판결이후 도시와 농촌의 인구대표성의 불균형을 수정해나가면서 1960년대 말에 인구편차 기준을 1.1:1 수준으로 인구편차의 최소화를 지향했다. 이후 이외에 1965년 투표권법(Voting Right Act, 1982년 개정)을 제정하면서 인종적 게리맨더링, 소수인종의 투표권 차별 시정 등의 문제 등을 다루게 되었고, 선거구가 인종차별과 같은 차별적 결과를 일으키는 경우 헌법에 반한다고 평가하고 있다(김영진, 2016). 또한 소수인종을 위한 선거구 형성이 강제되었고 이런 합법적 게리맨더링으로 많은 흑인 선거구가 생겼고, 투표의 비례성도 향상되었다(홍재우, 2016).

13) 영국(Parliamentary Constituencies Act, 의회선거구법), 캐나다(Electoral Boundaries Readjustment Act, 선거구획정조정법), 일본(衆議院議員選挙区画定審議会設置法, 중의원의원선거구획정심의회설치법), 인도(Delimitation Act, 획정법), 파키스탄(The Delimitation of Constituencies Act, 선거구획정법)의 경우 선거구획정을 위한 별도의 법률을 두고 있지만 대부분의 국가는 헌법과 선거법에 선거구획정에 관한 내용을 규정하고 있다. 이하의 내용은 각국의 헌법과 선거법 그리고 ace project. 2023. 'Boundary Delimitation-Criteria for drawing boundaries, on what criteria are the boundaries drawn?' 내용을 참고해 작성했으며, 비례대표제 국가보다 다수대표제를 실시하고 있는 국가가 선거구획정 기준을 더 자세하게 규정하고 있다.

체가 하나의 모양으로 연속되어 있어야 한다는 원리로 만약 단절된 2개 이상의 구역이 하나의 선거구로 인정된다면 선거권자의 대표성이 무시된 채 현직자나 당파적 이해관계에 따른 선거구획정이 더욱 용이하게 된다(서복경, 2015). 따라서 지리적 요소를 충족시키기 위해서는 여러 기준이 나열될 수 있는데 먼저 면적에 대해 명확하게 규정하고 있는 국가들을 살펴보도록 하자.

### 1) 면적

영국은 각 선거구의 면적을 13,000km<sup>2</sup> 이내(면적 기준 하한은 없음)로 제한해놓고 있으며, 선거구의 크기가 12,000km<sup>2</sup>를 초과할 경우 인구기준<sup>14)</sup>의 예외를 적용하고 있다. 또한 선거구의 크기·모양·접근성 등 지정학적 고려를 해야 하며, 지방행정구역의 경계 및 현행 선거구의 경계를 존중해야 한다고 규정하고 있다(의회선거구법 부칙2). 덴마크와 노르웨이의 경우 비례대표제를 실시하고 있어 선거구별 의석수 배분을 실시하고 있는데, 덴마크의 경우 각 선거구의 인구수, 직전 선거 선거권자 수 외에 선거구 면적(×20)을 합산해 비례적으로 의석수를 배분하고 있다(헌법 제31조 제3항, 선거법 제10조 제2항). 노르웨이는 선거구 내 인구수와 선거구 평방킬로미터(km<sup>2</sup>)에 1.8을 곱한 값을 합산해 계산하고 있다(헌법 제57조, 선거법 제11-3조). 의석수 배분을 위한 계산에 면적 기준을 삼는 이유에 대해서는 인구가 희박한 지역 특성이나 거주 특성 같은 요소를 체계적으로 담아낼 수 있는 유일한 방법이라고 설명하고 있다(国立国会図書館 2023).

### 2) 지리적 크기

선거구의 크기를 숫자나 수치로 제시하고 있지는 않지만 캐나다의 경우 인구가 희박한 지역이거나 농촌 또는 북부지역의 경우 관리 가능한 지리적 크기를 고려해야 한다고 규정(선거구획정조정법 제15조)하고 있다. 또한 튀르키예(선거법 제4조), 러시아(선거법 제12조), 칠레(선거법 제178-180조), 아르헨티나(선거법 제39조), 볼리비아(헌법 제146조, 선거법 제60조), 마다가스카르(헌법 제70조, 의회조직법 제2조), 도미니카(헌법 부칙2), 파나마(헌법 제147조), 인도(획정법 제9조), 파키스탄(선거구획정법 제9조), 말레이시아(헌

14) 영국은 650개의 선거구를 정해놓고 있으며 선거구획정의 제1원칙으로 전국 평균선거권자 수(electorate quota) ±5% 편차기준을 우선하며 이후 지역 및 행정구역을 고려하고 있는데, 선거구 면적이 12,000km<sup>2</sup>를 초과할 경우 평균선거권자 수 적용 예외로 하고 있다. 면적 제한 이유에 대해서는 선거구가 커지면 의원의 의정활동이 어렵기 때문이라고 한다(Boundary Commission for England 2021, Boundary Commission for Scotland 2023).

법 부칙13), 몽골(선거법 제22조), 네팔(헌법 제286조), 알제리(선거법 제26조), 모로코(의회조직법 제2조), 가나(헌법 제47조), 가봉(선거법 제34, 35조), 시에라리온(헌법 제38조), 수단(선거법 제38조), 레소토(헌법 제67조 제2항), 탄자니아(헌법 제75조 제3항), 예멘(선거법 제53조), 모리셔스(헌법 제39조), 에티오피아(헌법 제103조 제5항, 선거법 제20조), 우간다(헌법 제63조), 감비아(헌법 제59조), 요르단(선거법 제8조), 짐바브웨(헌법 제161조), 남아프리카공화국(헌법 제74조 제3항), 나미비아(지방의회법 제22조), 바하마(헌법 제70조 제2항), 보츠와나(헌법 제65조 제2항) 등에서 선거구획정 기준으로 지역의 지리적 크기를 명시하고 있다.

### 3) 지리적·행정적 경계

행정구역은 주민생활을 기준으로 한 지역공동체를 기반으로 경제·사회·문화적 공동체일 뿐만 아니라 정치적 공동체로서 사회적 의미의 구역으로 볼 수 있다. 따라서 일상생활단위로서 지역공동체의 경계가 선거구획정의 기본 단위가 되는 것이다. 따라서 인구의 동등성 못지않게 많은 국가들에서 이미 존재하고 있는 자연적 경계나 행정구역과의 일치를 획정 기준으로 삼고 있는데, 구체적인 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 독일은 ‘주 경계를 존중’해야 한다는 내용이 가장 처음 규정되어 있고, 이후 ‘관련성이 있는 지역(ein zusammenhängendes Gebiet)’으로 구성해야 하며, 가능한 한 선거구는 ‘코뮌(communes), 자치구(districts)’를 존중해야 한다고 규정하고 있다(연방선거법 제3조 제1항). 일본에서도 시·구·정·촌, 군의 구역을 원칙적으로 분할하지 않으며, 행정구역·지세를 고려해야 한다고 명시하고 있다(중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조). 호주에서는 선거구의 범위와 지세, 기존 행정구역의 경계 등을 고려해야 한다고 한다(연방선거법 제66조). 아일랜드는 카운티의 경계를 유지하고 인접한 지역들로 구성하며 선거구의 지리적 특징과 연속성 등을 고려해야 한다(선거법 제7조). 뉴질랜드는 기존 행정구역과 지형적 특징을 고려하도록 하고 있고(선거법 제35조 제3항), 폴란드는 행정구역의 경계를 벗어나지 않도록 하고 있다(선거법 제201조). 멕시코의 경우 선거구획정의 지리적 기준을 자세하게 규정하고 있는데 정치적 경계유지, 이동시간 및 소수자 대표성 등을 고려해야 하며, 선거구의 모형이 규칙적인 기하학적 모양(직사각형, 정사각형, 마름모 등)을 이루어야 한다고 규정하고 있다(선거법 제14, 44조). 한편, 보츠와나의 경우 지역행정구역 외에 선거구의 지리적 크기 및 부족영토의 경계선을 고려하기도 한다(헌법 제65조 제2항).

#### 4) 조밀성

선거구획정의 중요한 기준 중 하나인 조밀성(compactness)은 선거구의 지리적 형상이 뒤틀어지고 넓고 길게 늘어진 것이 아니라 공공자원에 대한 접근이 지리적으로 근접하도록 구성되는 등 게리맨더링을 방지할 수 있는 형태와 관련된 것을 의미한다.

인도(획정법 제9조), 파키스탄(선거구획정법 9조), 말레이시아(헌법 부칙13), 필리핀(헌법 제6장 제5조), 러시아(선거법 제12조), 알바니아(선거법 제27조), 멕시코(선거법 제 32, 44, 54조), 아르헨티나(선거법 제39조), 아제르바이잔(선거법 제29.1조), 벨라루스(선거법 제15조), 베네수엘라(선거법 제19조), 볼리비아(헌법 제146조, 선거법 제60조), 코스타리카(선거법 제143조), 온두라스(선거법 제55-57조), 파나마(헌법 제147조), 에티오피아(헌법 제103조 제5항, 선거법 제20조), 레소토(헌법 제67조 제2항), 모리셔스(헌법 제39조), 모로코(의회조직법 제2조), 나이지리아(헌법 제72조), 남아프리카공화국(헌법 제74조 제3항), 수단(선거법 제38조)에서 조밀성을 선거구획정 기준으로 규정하고 있다.

## 2. 이익공동체(이해관계의 동질성)

공동체는 오랜 기간 쌓아온 역사나 문화 등을 통해 민족, 인종, 언어 등 바탕으로 동일한 지역을 기반으로 하는 것이 일반적이기 때문에 사회적 동질성은 지역적 경계선과 중복된다고 간주된다(신진 2012; 음선필 2014). 따라서 교통·통신 수단이 발달한 현재 상황에서는 지역적 경계선이 접근성 측면에서 장애가 되는 것은 아니겠지만 지리적 여건이 다른 상황에서 형성되어온 공동체의 이익의 동질성을 따져보는 것이 중요한 기준이 되는 것이다. 또한 선거권자가 선출하는 대표는 나의 대표일 뿐만 아니라 우리의 대표로 인식되어야 한다는 점에서 이익이나 이해관계가 동질적인 공동체 단위에서 선출될 것이 요구된다. 따라서 다민족·다인종·다문화로 구성된 국가들에게 소수자 대표성 보장이 특히 중요한 문제로 언급된다.

영국의 경우 선거구 변경 시 단절되는 지역적 유대감과 불편함 등을 고려해야 한다고 명시하고 있다(의회선거구법 부칙2). 일본에서도 역사적 연혁 및 그 밖의 자연적·사회적 조건을 종합적으로 고려해야 한다(중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조). 캐나다는 주내 동일한 이익을 추구하는 집단, 동일한 정체성을 가진 집단, 선거구의 역사적 형태를 고려하고 있다(선거구획정조정법 제15조). 호주의 경우 선거구 내의 경제적·사회적·지역적 이익을 포함한 여러 이익이 일치할 것을 요구하고 있다(연방선거법 제66조). 헝가리

는 민족적·인종적·종교적·역사적 및 기타 지역적 특성을 고려하고 있다(선거법 제4조). 뉴질랜드는 이익공동체를 고려(선거법 제35조 제3항)해야 한다는 규정과 더불어 대표적 인 소수민족인 마오리족을 위해 별도의 선거구<sup>15)</sup>를 두고 있다(선거법 제76, 77조). 슬로 베니아도 지리적, 문화적, 기타 특징을 고려해야 한다는 규정 외에 이탈리아·헝가리 소수 자 집중거주지역을 위한 특별 선거구를 두고 있고(의회선거법 제20조), 우크라이나도 소수민족 거주지를 고려하고 있다(선거법 제18조 제2항). 에리트리아는 선거구 지정 시 민족 간 균형 유지를(선거법 제14조), 케냐는 이익·역사·경제·문화적 유대를 요구하고 있다(헌법 제89조).

이외에도 아르메니아(선거법 제78조), 볼리비아(헌법 제146조, 선거법 제60조), 베네수엘라(선거법 제19조), 콜롬비아(헌법 제176조), 페루(헌법 제189,190조, 선거법 제21조), 가나(헌법 제47조), 요르단(선거법 제8조), 레바논(헌법 제24조, 선거법 제2조), 레소토(헌법 제67조 제2항), 라이베리아(헌법 제80조), 에티오피아(헌법 제103조, 선거법 제20조), 우간다(선거법 제63조), 보츠와나(헌법 제65조 제2항), 남아프리카공화국(헌법 제74조 제3항), 수단(선거법 제38조), 예멘(선거법 제53조), 짐바브웨(헌법 제161조) 등에서 이익/문화적 공동체를 선거구획정기준으로 명시하고 있다.

### 3. 기타

마지막으로 선거구 내 선거권자들의 상호작용과 선거 행정상의 편의와 관련된 문제로 거주지와 투표소까지의 교통이나 의사소통을 위한 통신 수단, 경제적 상황/수준을 명시한 국가들이 있다. 일본은 교통을 고려해야 한다고 명시(중의원의원선거구획정심의회설치법 제3조)하고 있고, 호주는 통신 및 교통사정을 고려해야 한다고 규정하고 있다(연방선거법 제66조). 뉴질랜드는 도로와 전화 서비스 등 통신시설을(선거법 제35조 제3항), 인도는 행정기관의 경계, 통신 및 공공시설의 접근성을(획정법 제9조), 나미비아는 사회경제적 특성 및 환경, 통신 수단을 고려하고 있다(지방의회법 제22조 제5항).

이외에도 알바니아(선거법 제27조), 네팔(헌법 제286조), 튀르키예(선거법 제4조)에서 교통수단을 고려할 것을 명시하고 있다. 그레나다(헌법 부칙2), 아르헨티나(선거법 제39

15) 뉴질랜드의 경우 역사적으로 이미 형성되어 있는 남섬(southern island)을 기준으로 의석수를 고정한 다음 매번 달라지는 인구수를 반영해 1석당 인구수를 산출하고, 북섬(northern island)과 마오리족 거주지(maori)에 적용하는 방식을 채택하고 있다.



조), 파키스탄(선거구획정법 제9조), 파나마(헌법 제147조), 도미니카(헌법 부칙2), 보츠와나(헌법 제65조 제2항), 가나(헌법 제47조), 케냐(헌법 제89조), 레소토(헌법 제67조 제2항), 말라위(헌법 제76조), 우간다(헌법 제63조), 잔지바르(헌법 제65조, 120조), 짐바브웨(헌법 제161조), 모리셔스(헌법 제39조), 시에라리온(헌법 제38조), 트리니다드토바고(헌법 제72조), 투발루(헌법 제83조 제2항)는 통신 수단 고려를 선거구획정 기준으로 두고 있다.

## V. 선거구획정 기준에 대한 논의

선거구획정에 대한 대안을 근본적으로 제시하기 위해서는 선거제도 및 의원정수 등 규모의 변화를 논의하는 이론적·장기적 논의도 계속 진행되어야 하겠지만 이 글에서는 특정 선거제도의 도입을 전제로 한 선거구획정이 아닌 선거구획정 자체 내에서 세울 수 있는 기준을 논의하는 것이 보다 현실적이라는 입장에서 각국의 다양한 선거구획정 기준을 살펴보았다.

인구의 동등성을 첫 번째 기준으로 내세운 국가들이 많았지만 지리적 요소와 이익공동체 측면을 상세히 규정하며 국가마다 다양한 획정 기준을 세우고 있었다. 특히 지리적 경계를 존중해야 한다는 것 못지않게 지나치게 선거구의 크기가 커지는 것을 염려해 면적에 한계를 두고, 선거구 당 의석수를 배분하는데 면적을 포함해 계산하며, 지리적 크기와 조밀성 기준을 명시하고 있어 인구비례만 따질 경우 비롯되는 부작용 등을 감안할 수 있는 조치들을 취할 수 있었다. 또한 이익공동체 차원에서 정체성, 역사, 인종, 종교, 문화, 경제적, 사회적 이익 등을 고려하도록 하고 있어 선거구의 다양한 특성을 감안할 수 있는 여건을 마련해주고 있었다. 이외에도 교통과 통신 수단의 근접성에 대한 요건을 추가해 관리 가능한 선거구를 만들 수 있도록 하는 등 선거구가 인구·지역·관리 차원에서 하나의 대표 단위로 묶일 수 있는 조건을 획정 기준을 통해 구성할 수 있다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 선거구획정에 대한 현행 규정은 기준<sup>16)</sup>은 열거해놓고 있지만 어떠한 기준

16) 공직선거법 제25조에서 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을

이 우선되어야 하는지, 여러 기준 간의 관계는 어떠한지 명확히 밝혀놓고 있지는 않다(음선필 2014). 또한 기존 선거구획정의 문제는 과다대표된 농촌지역과 과소대표된 도시지역의 인구편차를 줄이기 위한 표의 등가성 확보를 중심으로 이루어져왔다고 알려져 있지만 사실 과다대표와 과소대표에 따른 정치적 이해관계를 유지하려는 정치권의 개입이라는 점에서 문제의 소지가 크다고 하겠다. 특히 지역주의 정치의 산물로서 영남과 호남에 기반을 둔 정당들이 쉽게 선거에서 이길 수 있도록 선거구획정의 경계 조정 등을 통해 인구가 줄어드는 영호남의 지역구를 유지하고, 인구가 늘어나는 수도권 지역구를 억제하려고 하기 때문이다(이정섭 2012). 또한 실제 획정 과정에서 별다른 기준 없이 매번 시·도별 의석수를 다시 정하고 있어 특정 시·도를 지지기반으로 하는 정당 간 투쟁이 이 단계에서 치열하게 대립하고 있다.<sup>17)</sup> 또한 인구편차 상·하한선 범위에 근접한 선거구의 경우 분구·합구의 가능성으로 인해 특정 정당 또는 현직의원들, 지역주민들의 이해관계가 첨예하게 대립하기도 한다.

선거구 간 표의 등가성이 선거구획정의 제1원칙이라고 하겠지만 오랫동안 유지해온 공동체라고 할 수 있는 행정구역을 편의성만으로 분할하는 것은 민주주의의 대표성 차원에서 볼 때 바람직하다고 볼 수 없다. 특히 도시·농촌 간의 격차는 단순히 인구의 불평등 문제뿐만 아니라 농촌지역의 고령화<sup>18)</sup>로 인한 세대 불평등 또 이로 인한 소득 불평등<sup>19)</sup>

고려하도록 하며, 인구범위는 인구비례 2:1을 기준으로 하고, 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할할 수 없지만 예외적인 상황을 인정하고 있다. 또한 인구범위를 벗어나지 않는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력해야 한다고 규정하고 있어 이 조항을 통해 표의 등가성을 확보하면서 게리맨더링을 막도록 명시하고 있다. 즉, 인구편차의 범위 내에서 지역대표성을 근간으로 하고 있으나 단지 조항에 따라 차의적으로 행정구역을 통합해 필요한 경우 행정구의 일부를 다른 선거구에 포함시킬 수 있다는 것이다.

17) 선거구획정에 관한 인구편차는 전국 선거구별 1인 1표에 대한 것으로 권역별 또는 시·도별 차이에 대해서는 고려하고 있지 않다는 점에서 또 다른 갈등의 원인을 제공하고 있다(음선필 2013; 이정섭·지상현 2021a; 정만희 2012; 최경옥 2012). 이는 공직선거법에서 시·도의 관할구역 안에서 선거구를 획정해야 한다고 제시하고 있음에도 불구하고 시·도별 의석할당에 대한 공식적인 절차 없이 선거구의 경계를 정하는 데 급급한 방식을 채택하고 있기 때문이다. 물론 여기에는 시·도별 의석할당에 대한 기준도 없으며, 선거구획정위원회가 정하는 것도 아닌 상황에서 국회에서 정치권의 합의로만 결정되고 있는 현실이다. 제21대 총선에서 선거구획정 과정 중 세종시에서 1개 선거구가 증가함에 따라 다른 시도에서 1개 선거구를 줄이는 것이 가장 논란이 되었는데 선거구획정위원회에서는 선거구가 가장 많은 수도권에서 조정이 가능했던 서울 강남과 노원 중 한 곳을 줄이기로 하고 이중 인구증가 추이 등을 고려해 노원의 선거구를 줄이기로 결정하고 1차 확정안을 2020.3.3. 제출했다. 국회에서는 원내교섭단체 대표의원 간 합의문(2020.3.4. 제21대 국회의원지역선거구 획정기준 송부) 전달을 통해 시도별 지역구 정수를 경기도에서 1석 줄일 것을 요청했고, 획정위가 이를 수용해 2차 확정안을 2020.3.6. 제출했다(국회의원선거구획정위원회, 2020).

18) 2023.7. 현재 고령인구비율(65세 이상)은 전국 18.5%이나 전남 25.7%, 전북 23.7%, 강원 23.5%로 상위 1,2,3위를 차지하고 있고, 수도권인 서울 18.1%, 경기 15.2%, 인천 16.2%에 불과한 것으로 나타났다(KOSIS, 2023 -고령인구비율)

이 가중되어 정치적·경제적·사회적 불평등의 심화로 이어질 수 있는 문제이다. 따라서 선거구획정 결과를 통해 대표성을 통한 대의(代議)의 수준이 달라질 수 있기 때문에 단순히 수학적·기술적 차원의 계산에 그치는 것이 아니라 인구 대 지역, 도시 대 농촌, 중앙 대 지방, 수도권 대 비수도권, 다수대표 대 비례대표, 다수당 대 소수당 등 각 분야에서의 대표성에 대한 사회적 합의를 도출해낼 필요가 있다는 점에서 이에 대한 이해관계를 명시한 기준이 필요하다. 또한 현재 광역자치단체의 선거권자들은 광역단체 전부가 하나의 생활권이며, 구는 지역경계의 의미를 그다지 크게 갖지 못하고 있기 때문에 선거구를 나누는 기초단위인 구·시·군을 폐지하고 읍·면·동으로 설정하는 것이 필요하다(신진 2012)는 주장도 고려해볼 만하다. 이미 제21대 총선에서 시행한 바 있고, 앞으로도 또 그런 상황이 생기지 않으리라 예측할 수 없는 상황에서 행정구역 경계를 무조건 지켜야 한다는 관점에서 벗어날 필요가 있다는 것이다. 이미 교통과 통신의 발달과 거주지와 직장 간의 거리가 광역화됨에 따라 행정구역의 경계가 모호해졌기 때문에 선거권자들의 생활권역으로 묶는 지역정체성 등 이익공동체의 동질성 차원에서 판단할 수 있는 여지를 주는 것이 필요하다. 한편, 우리나라에서도 국회의원선거는 아니지만 지방선거에서 외국인 선거권을 인정해주고 있어 다문화 사회로 이행 과정 중 외국출신자에 대한 참정권 확대를 전제로 생각해볼 수도 있는데, 외국인이 일정 지역에 밀집해서 거주할 경우 이를 고려해 지방선거의 선거구를 획정한다면 인종적 게리맨더링의 전형적인 형태가 나타날 수도 있다(김영진 2016)점 등도 향후 종합적으로 고려해야 한다.

## VI. 나가며

소선거구 단순다수제를 근간으로 하고 있는 우리나라의 경우 인구변동과 사회변화에 따른 주기적인 선거구획정이 필수적이고, 선거구의 규모가 작을수록 선거구획정이 선거 결과에 미치는 영향이 더욱 크기에 선거구획정 문제가 더욱 더 중요한 의미를 지니게 된다(강원택 2002). 하지만 지금까지의 경험상 의원정수 확대 및 선거제도 개편이라는

---

19) 2022년 기준 전국 순자산액(만원)은 45,602이었는데, 수도권(서울, 경기, 인천)은 57,598, 비수도권은 34,135로 나타났다(KOSIS, 2023 시도별 자산, 부채, 소득 현황).

거대 담론에 대한 논의에 휩쓸려 정작 목전에 둔 선거구획정에 대한 진지한 고민은 늘 뒷전으로 밀려났으며 개편 논의의 파생적 결과로만 취급됐다. 게다가 반드시 정해진 시간 내에서 합의해야 했기 때문에 정치권 내에서는 각자의 이해관계를 적당히 타협하는 차원에서 줄속으로 결정되고 말았다는 점에서 이를 극복하기 위한 논의가 필요하다.

선거구획정은 선거구마다 인구수가 다르고 또 변동하며, 정치·경제적 이해관계가 다양하기 때문에 주기적으로 새로 이루어져야 한다는 전제 하에 변경 가능성이 있다는 점에서 불완전한 것으로 여겨질 수 있지만 후보자와 선거권자 모두 예측할 수 없는 결과가 초래해서는 안 된다. 따라서 모든 사정변경을 미리 예단할 수 있는 것은 아니지만 선거구획정을 통한 대표성에 대한 사회적 합의 또 이 합의를 구체화할 수 있는 기준을 세워두는 것이 필요하다. 이 글에서는 그래서 어떠한 사회적 합의가 도출되어야 하는지 그리고 도출될 수 있는지에 대한 논의까지 이르지 못하는 한계를 지니지만 각국의 선거구획정 기준에 대한 사례제시를 통해 다양한 가능성을 열어두고 볼 수 있는 계기를 제공하고 있다.

제21대 국회의원선거까지 시간이 얼마 남지 않았다. 선거구획정 기준에 대한 논의가 선거제도 개편 논의와 별도로 이루어지고 실행에 옮겨지기를 기대해본다.

## 참 · 고 · 문 · 헌

- 강우진. 2015. “선거구획정의 정치학: 쟁점과 과제”. 『의정연구』 21-2. 6-31.
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구획정 문제를 중심으로”. 『국가전략』 8-3. 133-151.
- 강희원. 2001. “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법”. 『한국정치학회보』 35-2. 87-112.
- \_\_\_\_\_. 2005. “제16대 총선의 선거구 인구수 편차요인 분석”. 『대한정치학회보』 12-3. 305-331.
- \_\_\_\_\_. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”. 『한국정치연구』 24-2. 121-149.
- 김영식. 2002. “정치개혁으로서의 선거구획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로”. 『한국정치학회보』 36-2. 175-197.
- 김영진. 2016. “미국에서의 선거구획정 및 게리맨더링에 관한 법적 논의: 우리의 국회의원 지역선거구획정 관련문제에의 시사점”. 『고려법학』 80. 39-74.
- 김종갑·허석재. 2020. “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”. 『이슈와 논점』 1700. 1-4.
- 서복경. 2015. “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례”. 『입법과 정책』 7-1. 27-55.
- 손형섭. 2012. “선거구제도에 관한 새로운 시론: 소위 도농복합선거구제의 수용가능성 논의”. 『세계헌법연구』 18-1. 27-57.
- 윤종빈. 2017. “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안”. 『현대정치연구』 10-2. 131-155.
- 윤지성. 2023. “제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가: 인구대표성과 지역대표성을 중심으로”. 『현대정치연구』 16-1. 89-117.
- 음선필. 2013. “국회의원 지역선거구 획정의 헌법적 한계”. 『홍익법학』 14-3. 137-178.
- \_\_\_\_\_. 2014. “국회의원 지역선거구 획정에 관한 헌법적 고찰: 기준·주체·시기를 중심으로”. 『의정논총』 9-2. 211-245.
- 이상학·이성규. 2017. “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”. 『입법과 정책』 9-1. 79-105.
- 이정섭·지상현. 2021a. “역대 국회의원 선거구의 인구비례성에 대한 연구: 시·도 공간단위의 의석할당과 실제 지역구 의석수 비교”. 『국토지리학회지』 55-3. 335-353.
- \_\_\_\_\_. 2021b. “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구”. 『국토지리학회지』 55-4. 431-445.
- 정만희. 2012. “선거구획정의 기본문제: 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토”. 『공법학연구』 13-3. 117-154.
- 조소영. 2015. “선거구간 인구편차의 조정과 선거구획정의 과제”. 『공법연구』 44(2). 49-68.
- 지병근. 2021. “선거구획정의 정치과정: 제21대 국회의원 선거구획정 사례 분석”. 『한국정당학회보』 20-1. 107-144.
- 최경옥. 2012. “선거구획정의 문제점과 해결방안”. 『공법학연구』 13-4. 135-169.

## 54 선거연구 제19호

- 홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가”. 『의정연구』 22-1. 6-46.
- 경향신문. 2023.9.11. “선거구획정위 ‘내년 총선 기준 내달 12일까지 확정해달라’”. <https://m.khanc.co.kr/politics/assembly/article/202309111508001#c2b> (검색일: 2023.9.26.)
- 국회의원선거구획정위원회. 2020. 『제21대 국회의원 선거구획정 백서』. 과천시: 중앙선거관리위원회. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=190788> (검색일: 2023.8.11.)
- 중앙선거관리위원회. “선거통계시스템: 제21대 국회의원선거 선거인수 현황”. <http://info.nec.go.kr/> (검색일 2023.8.11.)
- KOSIS(국가통계포털). “2020년 도시지역면적(시도)”. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL21291E&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291E&conn_path=I2) (검색일: 2023.8.11.)
- \_\_\_\_\_. “고령인구비율”. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1YL20631](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631) (검색일: 2023.8.23.)
- \_\_\_\_\_. “시도별 자산, 부채, 소득 현황”. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDAA01](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDAA01) (검색일: 2023.8.23.)
- 헌법재판소 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373 결정
- \_\_\_\_\_ 2014.10.30. 2012헌마192등 결정
- ace project. 2023. “Boundary Delimitation-Criteria for drawing boundaries, on what criteria are the boundaries drawn?”. <https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=BD003> (검색일: 2023.9.4.)
- Boundary Commission for England. 2021. “Guide to the 2023 Review of Parliamentary constituencies”. <https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/05/2021-04-20-Guide-to-the-2023-Review.pdf> (검색일: 2023.8.10.); <https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/> (검색일: 2023.8.10.)
- Boundary Commission for Scotland. 2023. “2023 Review of UK Parliamentary Constituencies Policies and Procedures”. p.3. [https://www.bcomm-scotland.independent.gov.uk/sites/default/files/BCS\\_2023\\_Review\\_Policies\\_Procedures.pdf](https://www.bcomm-scotland.independent.gov.uk/sites/default/files/BCS_2023_Review_Policies_Procedures.pdf) (검색일: 2023.8.10.)
- IDEA. 2022.7.27. “Electoral Boundary Delimitation”. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/electoral-boundary-delimitation> (검색일: 2023.8.21.)
- IFES. 2007.3.13. “Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation”. <https://www.ifes.org/publications/boundary-delimitation> (검색일: 2023.8.21.)
- Australia, Commonwealth Electoral Act 1918. <https://www.legislation.gov.au/Series/C1918A00027> (검색일: 2023.9.21.)

- Canada, Election Act. <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/> (검색일: 2023.9.21.)
- Denmark, Danmarks Riges Grundlov(The Constitution of the Danish Kingdom). <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/1953/169> (검색일: 2023.9.21.)
- Denmark, Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget(Promulgation of the Act on elections to the Folketing). <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2022/294> (검색일: 2023.9.21.)
- Germany, Bundeswahlgesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg> (검색일: 2023.9.23.)
- Ireland, Electoral Act, 1997. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/25/enacted/en/html> (검색일: 2023.9.21.)
- Mexico, LEY General de Instituciones y Procedimientos Electorales(General law on Electoral institutions and Procedures). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm> (검색일: 2023.9.23.)
- Newzealand, Electoral Act 1993. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (검색일: 2023.9.23.)
- Norway, Kongeriket Noregs grunnlov(Consitution). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn> (검색일: 2023.9.21.)
- Norway, Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)(Election Act). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-28-57> (검색일: 2023.9.21.)
- Poland, Kodeks wyborczy, 2011(Election Code). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20110210112> (검색일: 2023.9.23.)
- UK, Parliamentary Constituencies Act, 2020. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/25/contents> (검색일: 2023.9.23.)
- 日本, 衆議院議員選挙区画定審議会設置法. [https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=406AC0000000003](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=406AC0000000003) (검색일: 2023.9.23.)

투고일자: 2023년 10월 6일, 심사일자: 2023년 10월 25일, 게재확정일: 2023년 11월 9일

**[Abstract]**

## Exploring diversity in electoral redistricting criteria

Moon, Eun Young | Ajou University

The 22nd parliamentary elections are just around the corner on April 10, 2024, but we don't know when they will electoral redistricting. This is because, just like the last general election, discussions about reforming the electoral system are hovering in political circles. However, it is important to remember that redistricting has a serious impact on not only political parties and candidates, but also on the suffrage rights of the electorate, which are the parties to the election, so it is necessary to produce predictable results. Therefore, it is not just a mathematical and technical calculation, but a standard that specifies the interests of each area, such as population:region, urban:rural, central:local, metropolitan:non-metropolitan, majority:proportional representation, majority:minority party, and so on, as it is necessary to derive a social consensus on representation.

- 
- Keyword: electoral redistricting, political equality, population representation, local representation



## 고등학생의 선거참여 영향 요인 탐색: 랜덤 포레스트 기법을 활용하여\*

김하정 | 부경대학교

원효현 | 부경대학교

### + 국문요약 +

본 연구는 청소년의 건강한 시민의식과 정치의식 제고를 통해 주권자로서 올바른 투표권을 행사할 수 있도록 교육적·정책적 방안 마련을 위한 기초자료를 제시하고자 하였다. 이를 위해 머신러닝 기법인 랜덤 포레스트(random forest)를 적용하여 고등학생의 선거참여를 예측하는 주요 변인들을 탐색하였으며, 도출된 주요 요인들을 인간발달의 생태체계적 관점을 고려하여 논의하였다. 한국교육종단연구(Korea Education Longitudinal Study: KELS) 2013의 8차 연도 자료를 활용하였으며, 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 중요도 지수 상위 25개에 개인의 정의적 특성, 수업 및 학교생활, 여가 및 방과 후 시간활용, 진로 및 포부 등의 개인변인과 현재 재학 중인 학교 유형이 포함되었다. 즉, 학업 및 진로를 둘러싼 요소들과 개인의 태도가 무엇보다 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 둘째, 고등학생의 투표 참여에 영향을 주는 중요도 지수가 가장 높은 예측변수는 교육포부이며, 다음으로 재학 중인 학교유형, 수업태도, 수업이해도 등으로 나타나 학업 및 진로와 관련한 개인적 요인 외에 학교유형별 차이에 의해서도 투표 참여를 예상할 수 있다는 점을 알 수 있다. 셋째, 고등학생의 투표 참여에 영향을 미치는 중요도 지수 상위 25위에 수업태도, 수업이해도, 수업집중도 등 학교수업과 관련한 변수가 8개로 가장 많이 포함되었으며, 컴퓨터/스마트미디어 사용 시간과 관련한 변수도 3개로 많은 비중을 차지하였다. 이상의 연구결과를 바탕으로 학생들을 위한 선거교육 및 정치교육에 활용할 수 있는 교육프로그램 개발 및 교육정책의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하기 위한 시사점을 제시하였다.

주제어 | 고등학생의 선거참여, 투표의사결정, 시민의식, 정치교육, 민주시민교육

\* 이 연구는 「제16회 한국교육종단연구 학술대회」 발표 논문을 수정·보완하여 작성되었음. 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5B5A16075641).

## I. 서론

오랫동안 입시에 편중되었던 우리 교육으로 인해 청소년은 소극적인 보호의 대상으로 인식되었으며, 사회 구성원으로서 직접 정치에 참여할 수 있는 기회는 매우 제한적이였다. 또한 사회문제에 관심을 가지고 참여 활동을 하는 등 시민역량 함양을 위한 교육은 큰 비중을 차지하지 못했다(모상현 외 2021). 그러나 청소년의 정치참여에 대해 사회적 관심이 높아졌으며, 정책적인 변화를 주도하고 이끌어낼 수 있는 존재(모상현 2019)로 인식됨에 따라 2019년 12월 27일 「공직선거법」 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 만 19세에서 만 18세로 선거권 연령이 하향되었다. 이후 2020년 4월 15일 실시된 제21대 국회의원선거에서는 만 18세 이상의 학생 유권자가 처음으로 선거에 참여하게 되었다. 또한 2022년 3월 9일에는 18세 선거권 부여 이후 최초로 대통령선거가 치러졌으며, 2024년 4월 총선을 앞두고 있다. 뿐만 아니라 총선과 지방선거에 출마할 수 있는 연령제한이 25세에서 18세로 내려가면서 2022년 6월 지방선거에는 고등학교를 갓 졸업한 만 19세 후보가 출마하기도 하였다.

이에 학생들이 유권자로서의 소양을 함양하고 권리를 올바르게 행사할 수 있도록 교육부와 17개 시·도 교육청에서는 선거교육 자료를 개발하였다. 개발된 자료는 중학교 「사회」, 고등학교의 「통합사회」 및 「정치와 법」 과목과 창의적 체험활동 시간을 통해 선거를 소재로 한 주제통합 수업 및 관련 동아리활동에서 활용할 수 있도록 하였다(교육부 & 17개 시·도 교육청 2021). 그러나 선거법 개정일에서 실제 선거까지의 기간이 매우 짧았기 때문에 의도했던 만큼 선거교육이 충분히 진행되지 못했다는 지적을 받았다. 새롭게 선거권을 얻게 된 학생 유권자에 대한 정치권의 이해득실이 더 큰 이슈가 되었고, 교육 현장에서 직면하게 될 혼란과 문제점들에 대한 고려와 논의는 상대적으로 미진하였다(박인현 2020). 일례로, 2020년 총선을 앞두고 중앙선거관리위원회는 일부 교육청에서 추진한 초·중·고등학생의 모의선거교육이 공직선거법에 위반될 수 있다는 결정을 하였다. 모의투표 불허 범위는 학생유권자가 포함된 고등학교에서 초·중등학교까지 확대되었고, 이는 정치적 논란거리가 되었다. 그럼에도 불구하고 전체 유권자(약 4,400만 명)의 1.2%에 불과한 18세 유권자의 첫 투표율은 전체 투표율(66.2%)보다 많은 67.4%였으며, 20대 대선에서는 71.3%가 투표에 참여한 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회 2020, 2022). 이는 민주시민으로서의 진전을 위한 상징적인 첫걸음이라는 점에서 의의가 있다. 따라서 18세 유권자의 투표가 특별함이 아니라 일상이 될 시대를 대비해야 할 시점이며(설규주

외 2021), 청소년의 건강한 시민의식과 정치의식 제고를 위해 민주시민교육으로서의 정치교육과 선거교육을 포함할 수 있는 학교교육의 논의가 반드시 필요하다.

청소년기의 경험은 청소년기뿐만 아니라 성인기 이후에 이르기까지 장기적인 영향을 미치며, 궁극적으로 미래의 삶의 모습을 형성하는 데 영향을 미치기 때문에(Crockett & Crouse 2014), 건강한 민주시민으로 성장할 수 있도록 사회적 역량을 발달시키는 교육이 이루어져야 한다. 또한 시민권을 기반으로 성장 과정에서 형성 및 발달되는 민주시민역량은 민주주의의 실현과도 밀접한 연관이 있기 때문에 청소년의 시민권에 대한 인식은 필수적으로 고취되어야 한다(모상현 외 2021). 그러나 박현정 외(2015)의 연구에 따르면 우리나라 청소년의 시민 관련 지식이 38개국 중 3위로 높은 수준임에도 불구하고, 국가에 대한 긍정적인 태도, 학교 내외의 공동체 참여 수준, 시민기관에 대한 신뢰 수준 등은 조사 참여국 평균 이하로 나타나 지식수준 및 인식과 참여 수준 간의 괴리가 존재하는 것으로 밝혀졌다(윤영 외 2021). 뿐만 아니라 고등학생의 투표 참여에 대한 욕구는 매우 높은 편이지만(이창호 2017), 정치에 대한 관심과 신뢰도 등 전반적인 정치참여 의사 수준은 국제시민교육연구(ICCS) 데이터의 10개국 평균에도 미치지 못하는 것으로 나타나(모상현 외 2021), 학생들을 대상으로 한 체계적인 선거교육 및 정치교육 시스템 마련의 당위성이 강조된다.

따라서 고등학생들의 선거참여 및 투표 의사결정에 영향을 미치는 주요 영향요인을 밝혀 이를 바탕으로 충분한 시간과 기회를 통해 학생들이 선거와 정치에 대해 정확하게 이해하고, 민주시민으로서의 주인의식과 관심을 높일 수 있도록 하는 노력이 요구된다. 이에 본 연구에서는 한국교육종단연구(Korea Education Longitudinal Study: KELS) 2013의 8차 연도 자료를 활용하여 랜덤 포레스트(Random Forest) 기법을 적용함으로써 고등학생의 선거참여에 영향을 주는 주요 요인들을 밝히고자 하며, 도출된 주요 요인들을 인간발달의 생태체계적 관점에서 살펴보고자 한다. 청소년기의 발달은 성장의 큰 변화를 경험하는 시기로서 환경적 맥락을 구성하는 체계들 간의 상호작용에 대한 이해를 필요로 한다(Lerner 1991). 즉, 청소년은 가족, 지역사회, 국가의 복합적 맥락 내에서 발달하며 주양육자, 또래, 친척 등 영향력 있는 타인과 학교, 다양한 공동체 및 사회집단에 의해 영향을 받는다. 또한 대중문화, 사회구조와 시스템, 지역 및 국가의 행정가나 정치인 등에 의해 영향을 받기도 한다(김태한 외 2021). 따라서 청소년 개인적 특성뿐만 아니라 환경적 요인들과의 상호적인 영향관계에 대한 논의는 필수적인 것이다. 본 연구의 결과는 학생들의 건강한 시민의식과 정치의식 제고를 위한 교육적·정책적 방안 마련을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 사료된다.

## II. 이론적 배경

### 1. 고등학생의 정치의식과 정치참여 및 정치교육

우리는 모든 사람이 정치에 참여할 수 있고, 참여해야 하는 시대에 살고 있다. 2002년 미군 장갑차 사고로 사망한 여중생 추모를 위해 시작된 촛불집회는 2004년, 2008년, 2016년의 촛불집회를 거치면서 네트워크형 시민운동으로 변모하였으며, 사회문제에 대해 적극적으로 대처하는 모습을 보여주었다. 특히 정치와 사회현상에 무관심하다고 여겨졌던 중고생들이 새로운 주체로 등장하였다(김용기 외 2017; 윤성이 외 2008). 청소년기는 정치사회화<sup>1)</sup>가 시작되는 중요한 시기이기 때문에(Easton & Dennis 1965), 미성년 학생들의 정치참여는 제도적·교육적으로 보호되고 보장되어야 할 중요한 권리이다. 이에 학생들의 정치참여에 대한 연구는 2008년 촛불집회를 계기로 다수의 연구가 이어지고 있다. 또한 청소년 참여에 대한 중요성과 민주시민교육의 필요성이 강화됨에 따라 학생들 스스로도 정치참여 욕구가 증가하고 능동적으로 참여에 임하는 양상이 나타나고 있다. 예컨대 학생들이 인터넷을 매개로 의견을 나누고 정보를 교환하는 패턴이 일반화되었으며, 이러한 현상은 큰 정치적 사건이 발생할 때 더욱 두드러졌다(이창호 2017). 선거법 개정 후 18세 유권자의 2020년 총선 투표율과 20대 대선 투표율은 전체 유권자 투표율을 상회하였다. 이처럼 청소년의 인권 및 기본권에 대한 관심이 높아짐에 따라 사회적 주체로서 청소년이 재조명되고 있으며, 교육현장에서도 올바른 정치의식을 바탕으로 사회 구성원으로서의 권리를 정당하게 주장할 수 있도록 청소년의 사회참여 활동을 통한 시민성 함양 노력의 필요성이 제기되었다(모상현 외 2021).

실제 2008년 촛불집회의 선도세력으로 참여했던 중고생들의 정치관심도와 활동수준은 매우 높은 것으로 드러났으며, 인터넷과 휴대폰 등의 활용도와 또래집단의 영향이 가장 컸다(윤성이 외 2008). 반면 성인이 된 후의 투표 참여 의지는 높았지만 적극적인 의견제시나 활발한 참여에 대한 의견 등 정치의식은 부족하였으며, 정치에 대한 관심, 정치 현안에 대한 인식 및 정치신뢰감도 전반적으로 낮게 나타난 연구도 보고되었다(강광철 2007; 정승태 2011). 그러나 정치발전 과제의 적극적 해결에 대한 관심은 높게 나타났으며, 특

1) Easton & Dennis(1965)는 개인이 정치적 주체인 시민으로서 갖추는 정치적 성향 및 정치제도에 대한 다양한 인식과 가치, 규범을 정치사회화라고 정의하였다.

히 자신들의 삶과 밀접한 관련이 있는 정치적 문제의 해결에는 큰 관심을 보였다(정승태 2011). 이러한 현상을 바탕으로 한 논의와 정치권의 합의를 통해 2019년 12월 27일 「공직선거법」 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 만19세에서 만18세로 선거권 연령이 하향되었다.

만18세 선거권 부여는 유권자 수 확대의 차원을 넘어 우리나라 민주주의에 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 학교는 선거권 연령 하향이 가져오는 긍정적 효과를 제고하기 위해 교과 및 비교과 영역의 다양한 활동을 통해 학생들의 민주시민역량을 키우는데 앞장서야 한다(류영철 2021). 초·중·고등학교 교과서와 교육과정의 선거교육내용을 분석한 연구에 따르면 학습목표가 지식 전달에 치중되어 있거나, 내용 자체가 양적으로 부족하고, 선거교육 중심으로 참여교육 단원이 구성되어 참여방법에 대한 다양성이 부족하다는 점 등이 지적되고 있다(김명정 2020; 류영철 2021; 송성민 외 2020; 심익섭 2001). 김현주(2020)의 연구에서도 시민 참여를 다룬 통합사회 과목을 제외하고는 중학교 사회교과와 고등학교의 정치와 법의 참여교육 관련 단원의 학습요소에 ‘선거’가 가장 많이 언급되었으며, 토론 학습과 협동학습 활동이 제시되어 있으나 점진적인 단계 제시의 부족이 문제점으로 지적되기도 하였다(신미섭 2022). 그 밖에 서울, 경기, 전남, 충남 교육청 등의 학교민주시민교육 진흥 조례의 내용을 살펴보면, 민주주의를 비롯한 제도의 이해와 참여 및 참여방식에 관련된 내용 요소들이 교육의 내용으로 제시되어 있고, 경기도교육청이 발행한 민주시민교육 교과서 『더불어 사는 민주시민』에도 선거나 정치 관련 내용이 상당 부분 반영되어 있다(설규주 외 2021). 이처럼 넓은 의미의 민주시민교육은 정치, 사회, 경제, 문화 등 민주시민으로서의 모든 생활영역에 걸친 활동과 관련된 교육을 가리지 않지만, 좁은 의미로는 정치참여 교육이나 정치 과정에 관한 교육 등 민주주의의 이념과 가치, 제도를 이해하고, 그것을 주권자로서의 자신의 삶과 사회에 적용할 수 있게 하는 교육으로 정의될 수 있다(성낙돈 2000; 설규주 외 2021).

종합하면, 해당 정책이나 연구의 관점에 따라 용어의 정의와 포함되는 특성의 범위가 다양하기 때문에(함은혜 외 2016), 학생들의 올바른 투표의사결정과 관련한 교육은 시민 의식, 시민성, 시민참여, 정치참여, 선거참여, 사회참여 등의 강조와 함께 민주시민교육, 시민교육, 정치교육, 선거교육 등의 용어가 혼재하여 사용된다는 점을 알 수 있다. 아울러 청소년들의 정치참여 욕구와 능동적으로 참여에 임하는 양상이 증가하는 현상에 비추어 볼 때, 공교육 내에서 교과 및 비교과 영역을 활용한 정치교육 내실화가 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

## 2. 생태체계이론

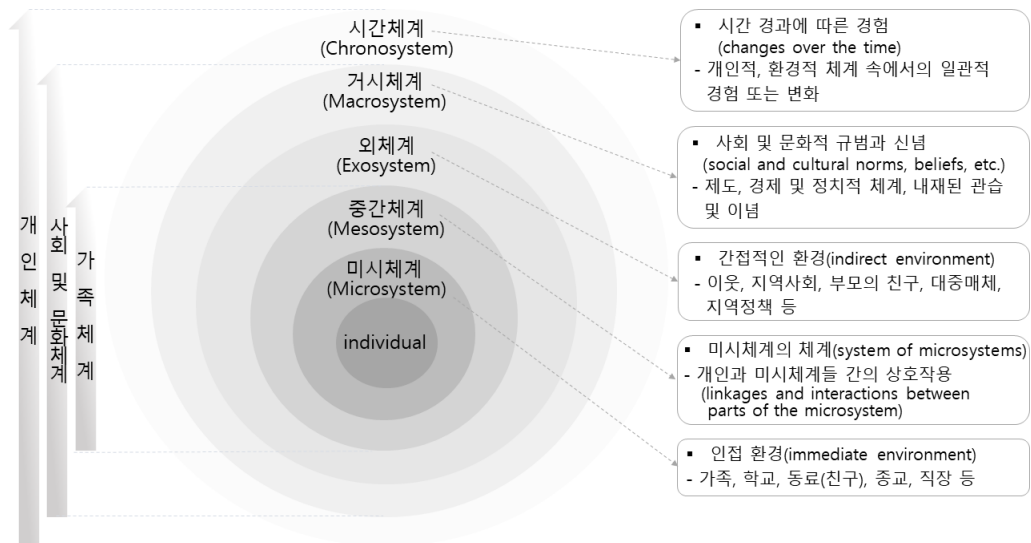
생태체계이론은 인간생활에 있어 환경의 중요성이 강조되면서 인간이 어떻게 환경과 상호작용하는지를 설명하는 다차원적 접근의 개념으로 정의되고 있다(박희서 2010). ‘유기체와 외부세계 간의 상호작용’은 생태체계이론의 핵심으로, Bronfenbrenner(1979)는 생태학적 관점에서 인간 발달을 둘러싼 구조와 환경을 미시체계, 중간체계, 외체계, 거시체계로 나누고 이 4수준의 체계가 포개어진 구조로 구성되어 있다고 보았다. 이후 후속 연구에서 미시체계, 중간체계, 외체계, 거시체계, 시간체계의 5가지 환경체계로 구분하였다.

Bronfenbrenner(1994)에 따르면 미시체계(Microsystem)는 친밀한 사회 환경과 물리적 환경 속에서 경험하는 활동, 역할, 대인관계패턴 등의 상황과 인접 환경과의 복합적인 관계를 의미한다. 청소년의 인접 환경으로는 가족, 학교, 또래 집단, 종교, 동아리 등이 있다. 특히 부모-자녀관계는 청소년의 미시체계 중 매우 중요한 이원체계로 설명되었다(박희서 2010). 중간체계(Mesosystem)는 개인을 포함하는 둘 이상의 환경 즉, 가정과 학교, 학교와 동아리 등의 관계가 다양하게 겹쳐져 상호작용하는 미시체계들 간의 관계를 의미한다. 예컨대 부모와 교사의 활발한 의사소통이 자녀의 학교생활에 영향을 미치는 것, 또래관계와 동아리 및 집단 활동 관계에서 형성되는 사회화 등을 말한다. 청소년들의 경우 가족과 학교의 영향이 사회경제적 지위나 인종에 따른 영향보다 더 큰 것으로 나타났다. 외체계(Exosystem)는 중간체계가 확장된 것으로써 직접적인 영향을 주지는 않지만 청소년들에게 간접적인 영향을 미치는 이웃, 지역사회, 부모의 친구 및 직장, 대중매체, 지역정책 등이 이에 해당된다. 거시체계(Macrosystem)는 동일 문화권 내에 일반적으로 존재하는 환경이나 미시체계, 중간체계, 외체계의 포괄적인 패턴으로 구성된다. 예컨대 제도, 법률, 경제 및 정치적 체계 등이 있으며, 대부분의 거시체계는 내재된 관습과 이념 등 대부분 비형식적이고 묵시적인 것이다. 거시체계에서 가지는 시대정신이나 풍토는 근본적이고 중대한 변화를 초래할 수 있으며, 청소년의 신념과 행동에 영향을 미친다(박희서 2010). 마지막으로 시간체계(Chronosystem)는 개인적·환경적 체계 속에서 생애기간 동안 시간이 경과함에 따라 경험한 연속적 경험이나 변화 또는 역사적인 환경을 의미한다. 성장과정에서의 경험과 시대적 환경 등은 개인의 삶에 영향을 미치면서 행동과 이념을 변화시키기도 한다.

한편, Buckley(1967)는 조직적 속성인 체계성과 전체성의 정도를 기준으로 생태체계를 개인체계, 가족체계, 사회 및 문화체계로 구분하였다. ‘개인체계’는 시간의 흐름에 따라

성장-성숙-변화의 과정을 경험하며, 가족체계와 사회문화체계와의 상호작용을 통해 변화하면서 전체로서의 체계에 영향을 미치는 것(정민 2015)으로, Bronfenbrenner(1994)의 인간발달 생태모형의 '시간체계'에 해당한다. 이는 나머지 4개 수준을 모두 포함하는 개념이다. '가족체계'는 정서적 지지 및 사회화에 영향을 미치는 체계를 의미하며 Bronfenbrenner(1994) 인간발달 생태모형의 미시체계와 중간체계에 해당된다고 볼 수 있다. 마지막으로 '사회 및 문화체계'는 개인을 둘러싼 더 큰 체계인 환경을 의미하는 것으로 인간발달 생태모형(Bronfenbrenner 1994)의 외체계와 거시체계까지 포함하는 개념이라고 볼 수 있다. 이를 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 생태체계이론에 의한 인간발달 생태모형



출처: Bronfenbrenner(1994)와 Buckley(1967)를 참고로 구성.

청소년의 정치사회화 과정에서 가족, 학교, 또래관계, 각종 미디어 등의 영향은 매우 크며, 이 시기의 자발적·비자발적 참여활동은 성인기의 정치참여 성향에도 큰 영향을 미친다(민영 외 2011, 재인용). 즉, 청소년 시기에 습득된 정치적 정체성은 이후의 생애 단계에도 상대적으로 공고하게 지속되는 경향이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 청소년들의 사회화 과정에서 가족과 학교의 영향은 크며, 모상현 외(2021)의 연구에서도 학생들의 정치적 현안에 대한 관심, 정치 견해 형성, 지지정당, 선거에 대한 관심 및 참여 등에 가장 큰 영향을 준 요인은 언론매체, 부모님 등으로 나타났다. 따라서 이러한 환경적 체계

를 고려하여 정치교육의 방법과 체계가 논의될 필요가 있다. 다음 절에서는 이상으로 살펴본 관점에서 고등학생의 정치참여에 영향을 미치는 변인들을 살펴보고자 한다.

### 3. 고등학생의 정치참여 영향 요인에 대한 선행연구 분석

정치참여는 사회 구성원으로서 타인과 원만한 관계를 맺고, 사회가 원활하게 기능할 수 있는 활동에 참여하고자 하는 태도인 공동체 의식과 함께 시민의식의 두 가지 큰 특성으로 분류될 수 있다(함은혜 외 2016). 이 절에서는 좁게는 고등학생의 정치 참여에, 넓게는 시민의식에 영향을 미치는 요인들에 관한 선행연구를 생태체계이론의 관점에서 탐색하고자 한다. 선행연구 탐색을 통해 살펴본 고등학생의 정치에 대한 인식과 참여활동에 영향을 미치는 요인은 다음과 같다.

#### 1) 개인체계와 고등학생의 정치참여 영향 요인

우선 학생들의 정치의식과 참여활동에 영향을 미치는 개인적 요인으로 성별의 차이가 있었다. 김태한(2013)의 연구결과에 의하면 남학생에 비해 여학생의 정치효능감이 낮았지만 시민의식은 더 높았으며, 윤성이 외(2008)의 연구에서도 여학생들의 정치관심도가 더 높게 나타났다. 개인의 일반적 특성에 비해 시민의식 또는 정치의식에 영향을 미치는 심리적 특성에 대한 연구는 상대적으로 적은 편이다. 그러나 타인 권리의 존중, 인권의식과 자아존중감의 관련성에 대한 몇몇 연구(김현경 외 2015; 이수연 외 2002)와 자아효능감이 공동체의식과 함께 정치참여 의사에 영향을 준다고 밝힌 유혜영(2014)의 연구 결과는 심리적 특성과 시민의식 및 정치참여 의사와의 관련성을 예측할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

한편, 민영 외(2011)는 인터넷의 이용 동기에 따라 청소년의 정치사회화 효과는 달라지며, 온라인에서의 커뮤니케이션이 정치적 정체성이 형성되는 청소년기의 정치참여와 정치의식에 직·간접적으로 영향을 미친다는 것을 검증하였고, 이창호 외(2012)도 청소년의 정치참여와 온라인 미디어와의 영향관계를 검증하였다. 나은영 외(2007)는 ‘얼마나 사용하는가?’의 관점이 아니라 ‘어떤 미디어를 어떤 방식으로 이용하는가?’가 미디어의 역할을 결정짓는 중요한 요인이 될 수 있다고 하였다. 즉, SNS가 대중화되고 다양화되면서 단순히 정보 습득 수단으로서의 활용을 넘어 청소년의 정치적 정체성을 형성하고 학생들의 정치 참여를 실현하는 플랫폼으로서 온라인 미디어의 역할이 확장되었으며, 이는 기존



의 전통적인 정책 참여의 장벽을 해결하였다고 볼 수 있다(Collin 2008). 온라인 미디어 자체는 외체계를 이루는 요소이지만 인터넷 이용 동기와 이용 행태는 성장 과정에서 개인을 둘러싼 미시체계, 중간체계, 외체계와의 지속적인 상호작용을 통해 정립된 것이라 할 수 있다.

그 외 청소년의 정치참여에 영향을 주는 주요 개인체계 요인으로는 내재된 관습 및 이념 즉, Bronfenbrenner(1994)의 거시체계에 포함되는 정치적 관심 및 정치효능감<sup>2)</sup>을 들 수 있는데, 정치에 대한 관심 및 관여의 정도가 높을수록 정치참여가 활발해지는 것도 이와 같은 맥락에서 찾아볼 수 있다(이재신 외 2009). 신경아 외(2018)의 연구에서는 정치효능감을 내재적 효능감과 외재적 효능감<sup>3)</sup>으로 구분하여 대학생들의 투표 참여 의도를 이끄는 요인을 분석하였는데, 내재적 정치 효능감과 외재적 정치 효능감이 동시에 높을 때 높은 수준의 정치참여로 이어질 수 있다고 하였다. 구교태(2014)의 연구에서도 내재적·외재적 정치효능감으로 구분하여 공동체 의식과 투표의도와의 영향관계를 분석하였다. 그 결과를 살펴보면 내적 정치효능감은 투표의도에 직접적으로 정적 영향을 주었으나 외적 정치효능감은 부적 관계를 보였다. 또한 공동체 의식이 높을수록 내적 정치효능감과 외적 정치효능감이 증대되며, 외적 정치효능감을 매개로 투표의도에 간접적 영향을 준다. 그러나 공동체 의식이 대학생의 정치 반응성에 대한 신뢰와 만족을 증대시킨다 하더라도, 이러한 만족도로 인해 투표가 불필요한 행위로 인식될 가능성도 있으며, 반대로 불신이 높을 때 정치 심판이 기저로 작용하여 투표장에 갈 가능성이 높다고 하였다. 공동체의식 변인은 특정 수업모형이나 수업 프로그램과의 관계 분석에서 종속변수로 측정되는 경우가 다수 발견된다. 공동체의식과 정치참여와의 영향관계를 분석한 유혜영(2014)의 연구에서도 공동체의식이 자아효능감과 함께 정치참여 의사에 영향을 주는 것으로 나타났다. 살펴본 바와 같이 공동체의식과 정치참여를 구성하는 요소 간의 상호작용은 매우 중요하기 때문에(박정서 2012a) 그 관련성을 살펴볼 필요가 있다.

2) 정치효능감 개념을 처음 제안한 Campbell, Gurin, and Miller, 1954)에 의하면, 정치효능감은 정치 및 사회 변화가 가능하다고 느끼는 것으로, 개개인의 시민이 그러한 변화를 이끄는 역할을 담당할 수 있다고 느끼는 것으로 '자신의 정치적 행동이 정치 과정에 미치는 영향력에 대한 개인의 감정'을 의미한다.

3) 내재적 정치효능감은 정치를 이해하고 효율적으로 참여할 수 있으며, 자신이 정치적 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 역량이 있다고 생각하는 주관적 지각을 의미하며, 외재적 정치효능감이란 자신의 정치적 참여활동이 정치 기관이나 집단 및 제도에 적절히 반응하여 기관 및 제도가 제대로 운영되고, 그 변화에 실제적 영향을 미칠 수 있을 것이라는 믿음을 의미한다(김한나 2018; 노명중 2021; 신경아 외 2018).

## 2) 가족체계와 고등학생의 정치참여 영향 요인

SNS를 통한 정치 관련 정보 습득 외에도 가족과의 대화를 통해 고등학생들의 공동체의식이 높아질 수 있으며, 함은혜 외(2016)는 고등학생이 인식하는 부모와의 관계 및 가정 생활에서 느끼는 자신에 대한 긍정적 신념이 시민의식의 하위영역인 공동체 의식, 협동성, 정치참여에 모두 유의한 정적 영향을 미친다고 하였다. 즉, 부모·자녀관계는 청소년의 미시체계와 중간체계 중 매우 중요한 이원체계(박희서 2010)라는 것을 알 수 있다. Fletcher(2000)는 자녀들이 부모의 행동을 통해 시민참여에 대한 가치와 규범을 학습하며, 특히 부모의 지역사회 활동 참여가 자녀들의 사회참여와 관련이 있음을 검증했다. Zaff(2008)의 연구에서도 자녀의 시민행동에 대한 부모 모델링 효과와 부모 교육수준의 영향관계를 밝혔다. 이와 같이 Bronfenbrenner(1994)의 외체계에 포함 되는 ‘부모와 관련한 간접적인 환경’도 고등학생의 정치참여에 주요한 영향을 주는 요인임을 알 수 있다.

## 3) 사회 및 문화체계와 고등학생의 정치참여 영향 요인

학교생활 관련 요인으로는 교우관계와 교사와의 관계, 학급활동 참여가 시민의식 함양에 긍정적으로 작용하는 것으로 나타났다(김미희 외 2017; 김태한 2013; 김현주 2015; 박환보 외 2016; 함은혜 외 2015). 또한 학급 토론이나 임원 선거 투표 등의 적극적인 교내활동 참여가 성인기의 정치 참여의사와 미래의 투표의도의 증가에 유의한 영향을 미친다고 밝힌 연구와(김태준 외 2010; 유혜영 2014; 전지원 외 2018), 교내활동 외에 자원봉사 활동이나 사회개발 활동, 시민단체 활동 등의 사회참여 활동이 민주주의 의식과 시민의식에 긍정적으로 기여하고 공동체 의식을 제고하여 성인기의 참여를 증진시킨다는 연구도 다수 발표되고 있다(Albanesi et al. 2007; Cheung et al. 2004; Menezes 2003; Youniss & Yates 1999). 그 외에도 김원태(2001)는 민주적으로 운영되는 학교 활동이 민주적 시민 형성에 유의한 영향을 미친다고 하였다. 박정서(2012b)는 학교 수업이 중·고등학생의 정치효능감과 정치신뢰감에 유의미한 정적 영향을 준다고 하였고, 이봉민(2014)은 시민교육을 통해 공동체 의식과 같은 태도와 청소년의 주관적 규범에 영향을 주어 정치효능감을 제고함으로써 청소년의 정치참여를 촉진할 수 있다고 하였다. 즉, 청소년의 미시체계를 이루는 인접환경들 중 가정 외에 가장 많은 시간을 보내는 학교에서의 친구 및 교사와의 상호작용과 청소년 시기에 경험하는 학교, 지역사회 등 개인적·환경적 체계 속에서의 다양한 활동과 변화는 성인기의 정치참여 의사를 향상하는 데에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 청소년으로서의 정치참여도 가능하게 하는 매개체 역할을 할 수 있다(모상현 외 2021).

### III. 연구방법

#### 1. 분석대상

한국교육개발원에서는 학생들의 인지적·정의적 발달과 학교 교육 실태에 대한 장기적 자료를 수집하여 학생들의 교육경험이 성장과 발달에 미치는 영향을 파악하고 교육정책 수립의 기초로 활용하고자 『한국교육중단연구(KELS) 2013』을 시행하고 있다(박경호 외 2019). KELS 2013 8차 연도(2020) 조사는 2020년 총선에 참여한 고등학교 3학년을 대상으로 조사가 이루어져 본 연구의 주요 변인인 선거참여와 투표의사결정 요인을 분석하기에 적절하다고 판단하였다. 연구대상은 조사 당시 해당 학생들은 고등학교 3학년에 재학 중이었으며, 총 7,324명의 데이터 중 ‘선거참여·투표 여부’문항의 입력값이 없는 1,277개 케이스는 삭제하였으며, 선거에 참여하지 않은 이유 중 ‘18세 미만이어서’를 선택한 3,819명의 데이터를 제외하였다. 다음으로 선거참여·투표여부 문항의 124개 미응답자 중 불참 이유의 기타 의견에 ‘귀찮아서’라고 입력된 1명은 ‘미참여’자로 포함하였으며, 기타 의견이 없는 123명의 결측치는 분석 대상에서 제외하였다. 그 결과 최종적으로 2020년 총선에 참여했거나, 미참여했다더라도 투표가능 연령에 해당되지 않았기 때문에 참여할 수 없었던 학생들을 제외한 고등학교 3학년 학생 2,105명을 최종 분석대상으로 선정하였다.

#### 2. 변수 선정

##### 1) 결과변수

본 연구의 결과변수는 KELS 2013 8차 연도(2020) 학생 응답 자료의 선거참여 영역에서 ‘올해 국회의원 선거에 투표하였습니까?’라는 질문을 통해서 측정된 투표 참여 여부 문항을 선정하였으며, 해당 문항은 예=1, 아니오=0으로 측정되었다. 선거참여 영역의 문항에는 ‘투표 참여 여부’, ‘투표 시 중요하게 생각하는 요인’, ‘투표하지 않은 이유’가 포함된다. 투표하지 않은 이유를 확인하여 18세 미만으로 투표 참여가 불가능했던 학생은 분석 대상에서 제외하였고, 결측값이 입력되어 있었지만 이유에 ‘귀찮아서’라는 응답이 있었던 케이스는 참여여부 값을 ‘0(아니오)’으로 변환하였다. 투표 참여 여부의 응답빈도는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 결과변수의 빈도분석 결과

투표 참여 여부	빈도(%)	total
참여(1)	1,306(62.0)	2,105
미참여(0)	799(38.0)	100

## 2) 예측변수

예측변수 전체 데이터의 20~30% 이상이 결측인 변수들을 모두 모형에 투입할 경우 결측으로 인한 정확도 손실 문제가 나타날 수 있기 때문에(김영식 외 2021; 이윤희 외 2021; Breiman 2003), 무응답하거나 체계적으로 결측값을 가진 케이스 등 전체 조사대상의 20% 이상이 결측인 변수는 모형에서 제외하였다. 그러나 결측치가 20% 미만이라 하더라도 결측 비율이 높은 요인들의 경우 의사결정나무 생성에 다수 활용되는 등 편향성이 높은 결과로 이어질 수 있기 때문에, Breiman(2001)의 제안에 따라 연속 변수는 중앙값으로, 명목변수는 최빈치로 대체하였다. 그 결과 총 245개의 변수들을 고등학생의 선거참여 여부를 예측하는 랜덤 포레스트 모형의 예측변수로 사용하였다. 연구의 모형에 활용된 예측변수를 범주별로 정리하면 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 랜덤 포레스트 분석에 포함될 예측변수의 범주 및 내용

범주	내용
정의적 특성	자아개념(사회, 가족, 신체, 학업), 창의성, 자기관리, 공동체의식(참여의식*, 타인배려, 협력학습), 규칙준수, 다문화수용성(외국인에 대한 인식**, 다문화 이웃 및 친구와의 관계), 정신건강**
생애 목표의식	생애목표의식(물질적 부, 명예, 사회적 공헌, 인간관계, 자기성장)
수업 및 학교생활	수업이해도(국어, 영어, 수학), 수업집중도(국어, 영어, 수학), 수업태도**, 수업분위기, 또래애착, 학교폭력(자신의 폭력피해 경험), 스트레스(시험스트레스, 학업스트레스), 학생자치활동(학급 임원 경험), 진로 및 직업 관련 프로그램 경험여부, 선택과목과 진로 연관성, 동아리 활동 참여 여부, 전학여부
여가 및 방과 후 시간	봉사활동(참여여부, 인식), 독서활동(독서량, 독서향유), 여가활동(문화활동, 운동시간, 학습활동 및 여가활동), 컴퓨터/스마트미디어 사용, 휴대전화 의존, 아르바이트 경험여부
부모-자녀 관계	상호작용, 부모지원(학업적 지원, 정서적 지원), 부모 애착
진로 및 포부	진로성숙도(자기이해, 진로계획성, 일에 대한 태도**), 교육포부, 장래 취업(창업) 후 첫째 월평균 기대소득
교사특성	수업방식(개별화, 상호작용), 교사특성(성취압력, 교사열의), 교사와의 관계
학교관련 요인	학교정보(남녀공학, 설립유형), 현재 재학 중인 학교 유형, 학생의견반영정도

\* '참여의식 문항4번-선거나 투표에 참여할 것이다'는 설명변수에서 제외하였음.

\*\* 다문화수용성(외국인에 대한 인식) 4,5번, 정신건강 1,2,3번, 수업태도 1,2,3,4,5번, 진로성숙도 11,12,13번은 역문항으로, 역코딩하여 분석을 진행하였음.

### 3. 분석방법

본 연구의 결과변수는 범주형 변수이며, 예측변수는 245개로 이 경우에 로지스틱 회귀 분석 모형을 적용한다면 투입 변수의 증가로 인한 자유도 감소 문제로 인해 오류확률이 높아지는 문제점이 나타난다. 즉, 전통적인 회귀분석이나 로지스틱 회귀분석 모형의 경우 독립변수의 수가 많아질 경우 독립변수의 외생성이나 오차항 분포에 대한 제약에서 오는 한계가 있다(윤영 외 2021). Breiman(2001)이 제안한 랜덤 포레스트는 머신러닝 기법의 하나로 의사결정나무 모형에 기반하여 부트스트랩 표본을 다수 생성한 후 그 결과를 종합하는 앙상블 방법이다(박민애 외 2021). 또한 CART(classification and regression tree) 알고리즘을 기반으로 하고 있어 분포에 대한 가정이 없고 종속변수와 예측변수의 타입에도 자유롭다. 즉, 종속변수와 예측변수 간의 비선형성 및 예측변수 간의 상호작용을 고려한 추정 결과를 도출할 수 있으며, 다수의 예측변수를 투입하더라도 자유도 감소로 인한 문제로부터 자유롭다는 장점이 있어 가능한 많은 변수들을 모형에 투입할 수 있다(최필선 외 2018). 이와 같이 전통적 통계방법의 한계를 보완하고 동시에 다양한 변수를 고려할 수 있다는 점에서 랜덤 포레스트 기법은 최근 예측변수를 탐색하고자 하는 교육학 관련 논문에서 많이 활용되고 있으며, 다른 머신러닝 기법들에 비해 안정적이고 우수한 예측력을 갖는 방법으로 보고되고 있다(박정 2020; 유진은 2015; 조용준 2018). 이에 학생 발달의 생태체계를 이루는 여러 변수들 가운데 고등학생의 선거참여에 미치는 주요한 영향요인이 무엇인지를 탐색하고자 하는 본 연구의 목적에 랜덤 포레스트 분석 방법이 적합한 연구 방법이라고 판단된다.

본 연구에서는 SPSS 27 프로그램에 R randomForest 확장 패키지를 설치한 후 분석을 실시하였으며, 분석 시 부트스트랩 표본 수가 많을수록 좋다는 연구결과에 따라(Genuer et al. 2010; Goldstein et al. 2011), 의사결정나무 생성 과정을 1000회 반복하도록 설정하였다. 분석 결과는 결과변수에 영향을 미치는 예측변수의 영향력을 크기별로 정리한 중요도 지수(importance index)와 예측변수의 응답에 따른 결과변수의 예측값을 나타내는 부분 의존성 도표(partial dependence plot)를 활용하였다. 중요도 지수는 Gini 인덱스로 측정된 모든 나무에서 해당 변수로부터 분할이 일어날 때 불순도의 총 감소량을 나타내는 지수로, 해당 값이 클수록 순도가 높은 유의한 변수이며 중요도가 높은 것으로 해석할 수 있다. 부분의존성 도표는 결과변수에 대한 예측변수의 영향력을 시각화하여 제시하므로 예측변수의 반응에 따른 결과변수의 변화를 살펴볼 수 있다는 장점이 있다(김진희 외 2021; Hastie et al. 2009).

## IV. 연구 결과

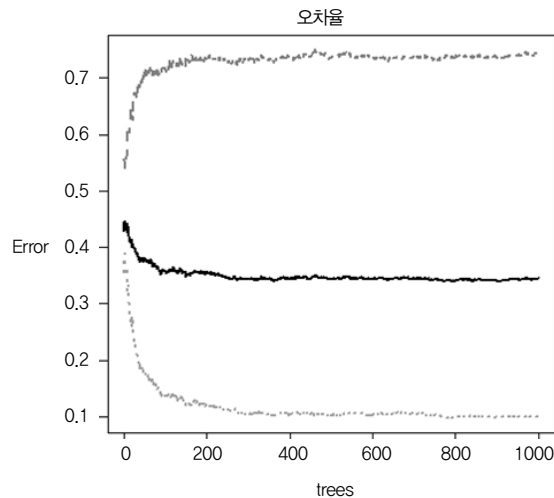
### 1. 고등학생의 선거참여 관련 주요 예측변수 탐색

우선 본 연구에서 설정한 랜덤 포레스트 모형의 추정된 예측 오류율(Out of Bag: OOB)은 0.346(34.6%)로 약 65%의 예측률을 보임으로써 본 예측모형의 성능이 신뢰할 만한 수준(박민애 외 2021)임을 알 수 있다(〈표 3〉 참조). OOB 자료에 대한 의사결정나무의 예측오차 비율의 변화는 〈그림 2〉와 같다. 오차율 그래프는 부트스트랩 변수 샘플 데이터셋을 산출하여 각각 모형을 만들었을 때의 오차율과 오차율의 신뢰상한, 신뢰하한을 그래프로 표현한 것으로(조용준 2018), 본 자료의 경우 예측 오차들이 약 200개를 넘어서면서부터 일정 수준으로 수렴되는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 모형은 고등학생의 선거참여 여부를 안정적으로 예측하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 예측의 혼돈 행렬

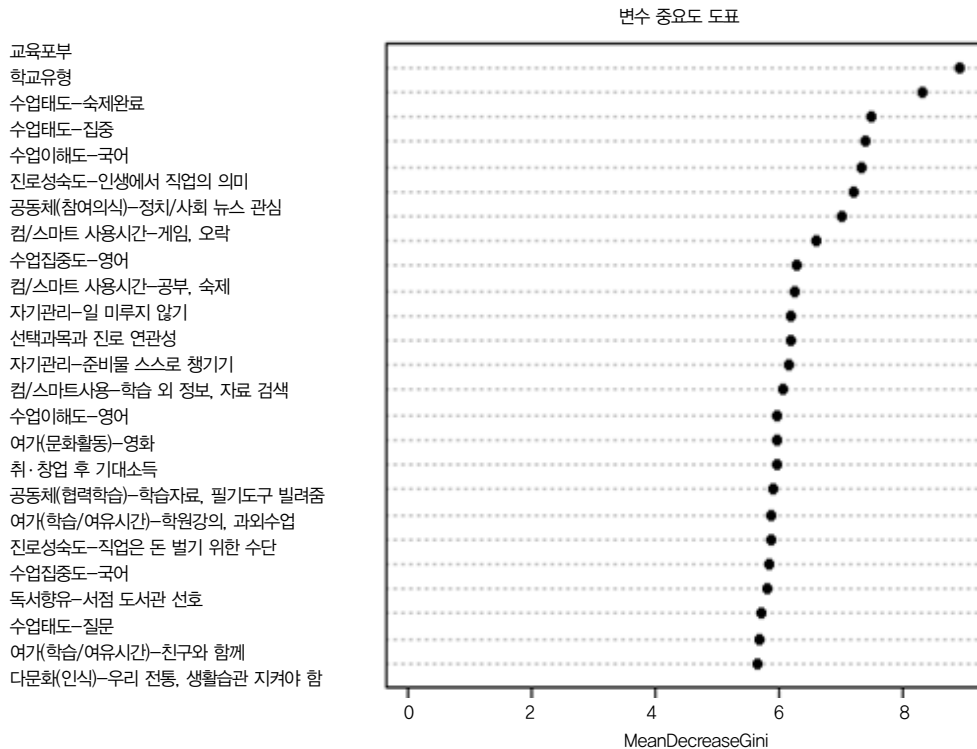
	예측빈도			
	0	1	계측오차	행 합계
0(투표하지 않음)	202	597	0.747	799
1(투표함)	132	1174	0.101	1306
열 총계	334	1771	0.346	2105

〈그림 2〉 의사결정나무 개수에 따른 투표 참여에 대한 예측 오차 변화



선행연구의 중요도 지수 제시 기준(김영식 외 2019; 박민애 외 2021; 이윤희 외 2021)에 따라 본 연구에서는 투입된 예측변수의 약 10%인 상위 25개의 변수를 중심으로 분석 결과를 기술하고자 한다. 고등학생의 투표 참여 여부를 예측하는데 사용된 예측변수의 중요도가 높은 상위 25개 변수는 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 투표 참여 관련 중요도 지수 상위 25개 변수



분석에 사용된 246개 변수 중 가장 중요도가 높은 변수는 ‘교육포부’였고, 이어서 ‘현재 재학 중인 학교유형’과 ‘수업태도-숙제를 잘 해온다’, ‘수업태도-수업시간에 집중한다.’, ‘국어 수업이해도’의 순으로 중요도가 높은 것으로 나타났다. 다음으로 수업태도(3), 수업이해도(2), 수업집중도(2) 등 학교수업 관련 예측변수가 총 8개로 상위 25위 변수에 가장 많이 포함되었으며, 그 다음으로 컴퓨터/스마트미디어 사용시간 변수가 3개로 많은 비중을 차지하였다. 진로성숙도, 공동체의식, 자기관리, 다문화 수용성 등 개인의 정의적 특성과 여가활동, 독서활동 관련 변수도 중요도 지수 상위 25위에 포함되었으며, 선택과목과의 진로 연관성과 장래 취업(창업) 후 첫 해 월평균 기대소득도 비교적 높은 순위로

나타났다.

한편, 개인요인 중 창의성과 규칙준수 영역과 상대적으로 많은 수의 변수가 포함된 자아개념(20문항), 생애목표의식(13문항) 영역의 예측변수 중에서는 상위 25위 안에 포함된 변수가 없으며, 부모자녀관계 및 교사 특성 변수도 25위 안에 포함되지 않았다. 이것은 고등학생들의 투표 참여에 미치는 가정과 교사의 영향이 본인의 생활, 학업 및 진로를 둘러싼 요소 또는 개인의 태도에 비해 간접적으로 작용하고 있기 때문이라 유추할 수 있다. 중요도 지수가 높은 상위 25위의 예측변수를 영역별로 구분하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 투표 참여 관련 중요도 지수 상위 25개 변수의 영역별 분류

범주	하위범주	변수	생태체계	
정의적 특성(5)	◦자기관리(2)	할 일 미루지 않기, 준비물 스스로 챙기기	개인체계	미시체계
	◦공동체의의식(2)	참여의식, 협력학습		거시체계 중간체계
	◦다문화수용성(1)	외국인에 대한 인식		거시체계
수업 및 학교생활(8)	◦수업집중도(2)	국어, 영어	사회 및 문화체계	미시체계 중간체계
	◦수업태도(3)	수업시간에 집중, 질문, 숙제 잘 해오기		미시체계 중간체계
	◦수업이해도(2)	국어, 영어		미시체계 중간체계
	◦선택과목(1)	선택과목과 진로 연관성		미시체계 중간체계
여가 및 방과 후 시간(7)	◦독서향유(1)	서점 및 도서관 선호	개인체계 / 사회 및 문화체계	미시체계 중간체계
	◦여가시간(3)	문화활동-영화 관람		외체계
		학습활동-학원 및 과외 수업		미시체계 중간체계
		여유시간-친구와 함께 시간보내기		미시체계
◦컴퓨터/스마트 미디어 사용 시간(3)	게임 및 오락, 공부 및 과제, 학습 외 정보검색 및 자료 이용	미시체계		
진로 및 포부(4)	◦진로성숙도(2)	일에 대한 태도-직업은 돈을 벌기 위한 수단, 직업 자체가 인생에서 의미 있는 일은 아님	개인체계	거시체계
	◦포부(2)	교육포부 취업(창업) 후 첫 해 월평균 기대소득		
학교 요인(1)	◦학교유형(1)	현재 재학 중인 학교 유형		



## 2. 고등학생의 선거참여와 주요 예측변수와의 관계

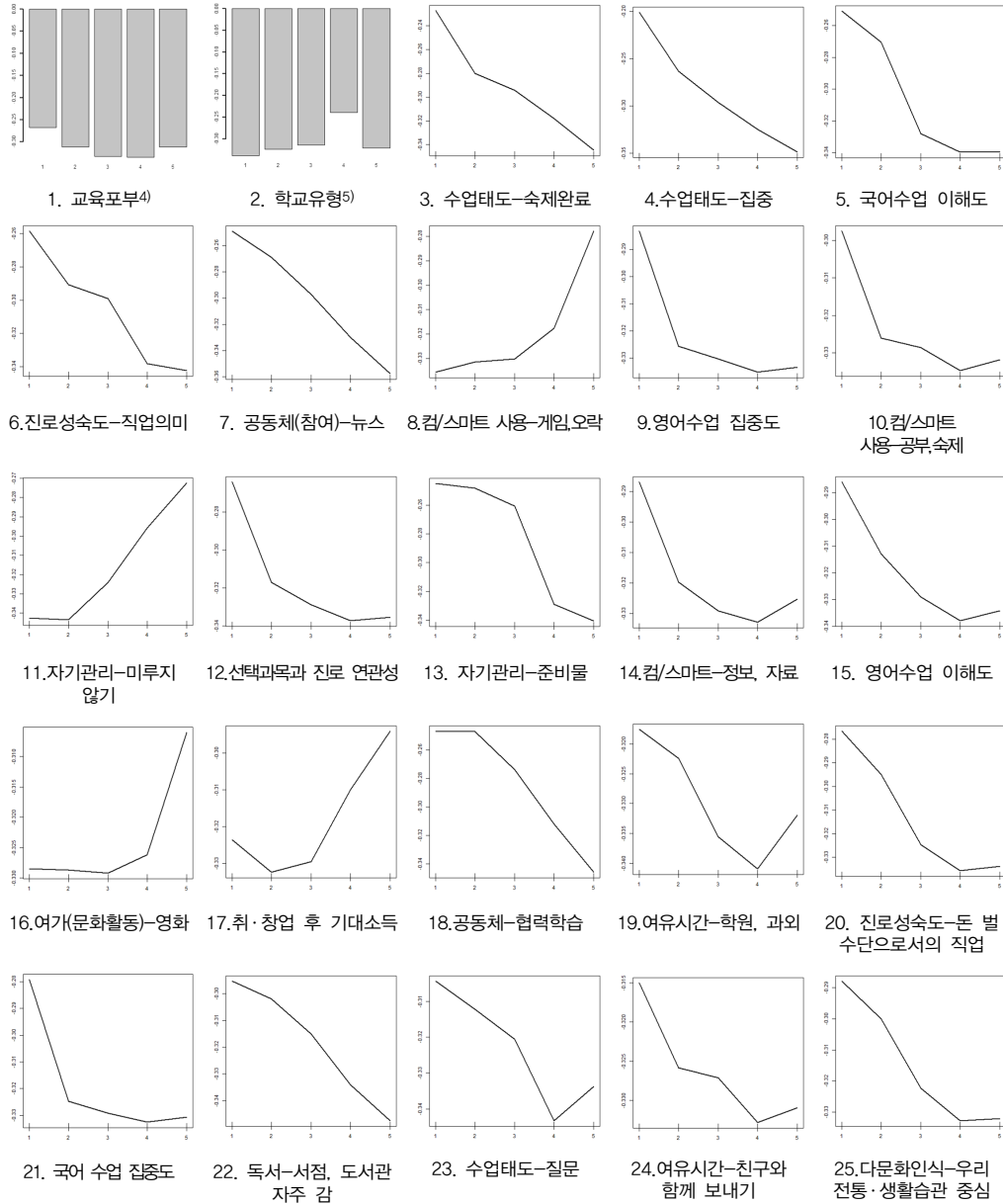
본 절에서는 앞서 제시된 고등학생의 투표 참여에 대한 예측력이 높은 상위 25개 변수의 부분의존성 도표(partial dependence plot)를 살펴봄으로써 결과변수와 예측변수 간의 관계를 확인해보았다(〈그림 4〉참조). 부분의존성 도표의 가로축은 각 예측변수의 범위를 나타내며, 세로축은 결과변수에 미치는 예측변수의 효과 범위 즉, 투표하지 않음(0), 투표함(1)의 부분의존성을 의미하는 것으로 각 척도 값에 따른 투표여부의 예측률을 의미한다.

랜덤 포레스트는 결과변수와 예측변수의 선형관계를 가정하지 않으며, 연속형 예측변수와 투표 참여 여부 간의 관계는 예측변수의 값이 증가할 때 투표 참여를 할 가능성이 높아지는 경향과, 반대로 낮아지는 경향, 가능성이 낮아지다가 증가하는 등 다양한 경향을 보였다. 먼저 다른 변수들에 비해 영향력의 크기가 큰 것으로 나타난 교육포부와 학교유형은 범주형 변수로, 고학력에 대한 포부가 상대적으로 더 큰 경우에 투표 참여 확률이 낮은 것으로 나타났다. 학교유형의 경우 일반고 학생들의 투표 참여 확률이 가장 낮게, 특성화고 학생들의 참여 확률이 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리 사회에 만연한 학벌 중시 풍토로 인한 입시 위주의 교육이 ‘민주시민’으로서의 역할보다 ‘대학입시가 목표인 학생’으로서의 역할을 묵시적으로 요구해왔기에 나타난 현상이라 유추해 볼 수 있다.

연속형 변수와 투표 참여의 관계에서 나타나는 첫 번째 경향은 예측변수의 값이 증가할 때 투표에 참여할 가능성이 비교적 낮아지는 비교적 동일한 변화율을 보인 선형적 관계로, 자기관리와 기대소득, 게임 및 오락을 위한 컴퓨터나 스마트폰 사용시간은 정적 선형 관계를 보였다. 반면 수업태도와 참여의식 및 협력학습(공동체 의식), 서점이나 도서관 선호 등의 변수는 부적 선형관계를 보였다. 수업태도와 서점 및 도서관 선호 문항의 경우 고학력에 대한 포부가 높은 경우 투표 참여 확률이 낮게 나타난 결과와 유사한 맥락으로 해석할 수 있다.

한편, 공동체의식 중 ‘7. 참여의식’과 ‘18. 협력학습’ 문항은 전통적으로 시민교육에서 중요하다고 주장되어 온 변수이지만, 투표 참여 예측에서 부적 선형관계를 보였다. 문항 내용을 살펴보면 참여의식은 ‘정치·사회 문제에 대한 뉴스가 나오면 관심을 갖고 듣는다.’로 정치관련 정보를 획득하는 것 자체가 참여활동으로 연결되는 것은 아니라고 해석해볼 수 있다.

〈그림 4〉 투표 참여와 상위 25개 예측변수의 부분의존성 도표



4) 좌측부터 ①고등학교 ②전문대학 ③대학교 ④대학원 석·박사 ⑤잘 모르겠다

5) 좌측부터 ①일반고 ②자율고 ③특목고 ④특성화고(직업) ⑤기타 (\* 기존 11개 범주에서 '학교통계'자료의 분류를 기준으로 하여 5개 범주로 리코딩 하였음)

다음으로 공동체의식의 요소 중 하나인 협력학습 문항은 '나의 학습 자료나 필기도구를 다른 친구들에게 빌려준다.'로 투표 참여와 직접적으로 관련짓기에는 무리가 있다. 따라서 '공동체 의식'을 구인하는 모든 요인들에 대한 면밀한 검토와 후속연구가 요구된다.

마지막으로 국어수업 이해도, 자기관리(준비물), 문화활동(영화), 국어수업 집중도 등 일부 구간에서만 선형적인 관계를 보이고 그 외에는 변화의 정도가 거의 나타나지 않는 경향을 보인 변수들이 다수 발견되었다. 예컨대 자기관리(준비물)의 경우 3과 4사이의 구간에서는 투표 참여 확률이 급격히 낮아지는 경향이 보였지만 그 외의 구간에서의 변화 크기는 크지 않다. 마찬가지로 문화활동(영화)의 경우 1과 3 사이 구간은 거의 변화가 없고 3과 4 구간에서 증가세를 보이다가 4를 넘어서면서 급격하게 증가했다. 마지막으로 특정 값을 기준으로 관계의 방향이 바뀌는 경향도 발견되었다. 예컨대 취·창업 후 기대 소득은 척도값이 1에서 2 사이에는 부적으로 줄어들다가 서서히 정적 관계로 전환되어 3을 기준으로 큰 증가를 보였으며, 질문과 관련한 수업태도도 1에서 4 사이에는 급격한 감소를 보였으나 척도값 4에서 다시 정적으로 변화하는 모습을 보였다.

## V. 결론

본 연구는 만18세로 선거권 연령이 하향됨에 따라 청소년의 건강한 시민의식과 정치의식 제고를 통해 주권자로서 올바른 투표권을 행사할 수 있도록 교육적·정책적 방안 마련을 위한 기초자료를 제시하고자 하였다. 이를 위해 한국교육종단연구(Korea Education Longitudinal Study: KELS) 2013의 8차 연도 자료를 활용하여 고등학생의 선거참여를 예측하는 주요 변인들을 탐색하고, 도출된 주요 요인들을 인간발달의 생태체계적 관점에서 살펴보았다. 주요 분석결과를 바탕으로 한 결론 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 고등학생의 투표 참여에 영향을 주는 요인으로 '교육포부'가 가장 높은 예측변인으로 나타났으며, 다음으로 '현재 재학 중인 학교유형', '수업태도\_숙제를 잘 해온다', '수업태도\_수업시간에 집중한다.', '국어 수업이해도'의 순으로 중요도가 높은 것으로 나타났다. 중요도 지수 상위 25개 변수에 개인의 정의적 특성, 수업 및 학교생활, 여가 및 방과 후 시간활용, 진로 및 포부 등의 개인변인과 현재 재학 중인 학교 유형이 포함되었다.

그러나 부모자녀관계 및 교사 특성 변수는 상위 25위 안에 포함되지 않았다. 이것은 고등학생들의 투표 참여에 미치는 가정과 교사의 영향이 본인의 생활, 학업 및 진로를 둘러싼 요소 또는 개인의 태도에 비해 간접적으로 작용하고 있기 때문이라 유추할 수 있다. 이를 Bronfenbrenner(1994)의 생태체계이론의 관점에서 살펴보면 사회 및 문화적 규범(거시체계)이나 간접적인 환경(외체계)보다 미시체계와 중간체계, 외체계와의 복합적인 상호관계 속에서 내재된 학생 개인의 신념과 개인체계(Buckley 1967)를 구성하는 요인들이 고등학생들의 투표 참여에 주요한 영향을 준다는 점을 알 수 있다. 개인체계는 시간의 흐름에 따라 성장-성숙-변화의 과정을 경험하며, 가족체계 및 사회문화체계와의 상호작용을 통해 변화하면서 전체로서의 체계에 영향을 미친다(정민 2015). 만 18세 청소년에게 선거권이 주어졌다고 해서 그것을 기준으로 교육과정 자체가 한순간에 변화될 수는 없다. 하지만, 학생의 전인적 성장이 국가수준 교육과정이 추구하는 목표 중 하나라는 점에서 볼 때, 정치참여에 대한 건강한 신념을 정립하고 민주시민으로서의 역할과 권리를 올바르게 행사할 수 있도록 학교 교육과정 내에서 실천적 경험 위주의 교육적 조치가 확대 시행되어야 할 것이다. 또한 정치사회화는 성장과정에서 환경적 영향을 받으며 서서히 습득되는바, 학교 교육과정의 경우 초등학교 시기부터 실생활과 연계된 정치교육이 생활화될 필요가 있다. 가령, 부모-자녀, 학생-교사, 학생-또래와의 관계에 초점을 둔 미시체계적 접근과 가정에서의 역할, 가정과 학교, 학교와 지역사회와의 역할, 매체 등을 고려한 중간체계, 외체계, 거시체계적 접근의 교육설계가 필요할 것이다. 무엇보다 중요한 것은 단발성 행사가 아닌 교육과정과 학교생활을 통해 체득할 수 있도록 지속적인 관심과 지원이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 교육포부는 앞으로 어느 학교까지 다닐 계획인지에 대해 질문한 문항으로 고학력에 대한 포부가 상대적으로 더 큰 경우에 투표 참여 확률이 낮은 것으로 나타났다. 또한 중요도 상위 25위 변수 중 학교수업 관련 영역이 8개나 포함되었으나 수업태도, 수업이해도, 수업집중도와 컴퓨터와 스마트미디어를 사용한 공부와 숙제시간이 많을수록 투표 참여에 부적 영향을 주는 것으로 나타났다. 이것은 학업성적이 높을수록 정치참여 실태가 높게 나타난 모상현 외(2021)의 연구와는 다소 차이가 있는 결과이며, 학업성취가 낮을수록 투표 참여 의지에 긍정적인 영향을 주었다고 밝힌 유가현(2017)의 연구결과와 유사한 경향을 보였다. 이와 같은 결과는 2위 학교유형에서 특성화고에 비해 일반고, 자율고, 특목고 학생들의 투표 미참여 확률이 높게 나타난 현상과 관련지어 볼 때 대학입시 중심으로 운영되는 우리나라 고등학교의 특수성이 반영되었다고 유추할 수 있다. 즉, 우리 사회에 만연한 학벌 중시 풍토와 입시 위주의 교육으로 인해 '민주시민'으로서의 역할보다

‘대학입시가 목표인 학생’으로서의 역할을 묵시적으로 요구해왔기에 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 학생들이 자신들의 삶과 밀접한 관련이 있는 정치적 문제 해결에 큰 관심을 보였다고 한 정승태(2011)의 연구 결과에서도 볼 수 있듯이 선거가 학생들 자신이 당면한 학업성취나 진로·진학의 문제와 직접적인 관련이 없다고 느껴질수록 미참여 확률이 높아진다고 해석할 수 있다. 이것은 KELS 2013 8차 조사의 투표하지 않은 이유에 대한 응답에서도 확인할 수 있는데, ①후보자가 모두 마음에 들지 않아서 ②선거에 관심이 없어서 ③몸이 아파서 ④공부 등으로 시간이 없어서 ⑤기타 중 인물과 관련한 이유인 1번은 18.6%에 불과했으며, 공부 등으로 시간이 없어서가 20.5%, 선거에 관심이 없어서가 41.8%를 차지했다. 다만, 이는 KELS 2013 데이터의 교육포부가 높은 학생들과 현재 재학 중인 학교유형, 수업태도, 수업이해도, 수업집중도 및 투표 미참여 이유와의 관계 분석을 전제로 하지 않은 해석이므로 추후 이들 변인 간의 관계를 검증해볼 필요가 있다. 또한 교과영역에 보다 현실적인 선거교육과 정치교육을 포함시키고 운영할 수 있도록 교육과정에 대한 논의 및 제도적 지원이 이루어져야 할 것이다. 아울러 이러한 교육이 교실에서 원활하게 실현되기 위해서는 관련 교사연수 프로그램이 개발·운영되어야 하며, 추후 교사학습공동체 활동을 통해 교육내용 및 내용요소에 적합한 교수법의 분석과 적용에 대한 성찰과 방법적 논의가 이어져야 할 것이다.

셋째, 고등학생의 투표 참여를 예측하는 변인으로 학교 유형이 2위로 나타난 것은 학교 유형의 영향이 성인이 된 후의 투표 참여 의지와 유의한 관련이 있다고 한 유가현(2017)의 연구결과를 뒷받침한다. 그러나 그의 연구는 학교유형을 자사고, 외고, 일반고, 자공고로 구분하여 실시한 것으로 특성화고와 대안학교 등 기타 학교유형을 모두 고려한 연구를 통해 학교유형에 따른 투표 참여 영향관계를 실증적으로 검증해 볼 필요가 있다. 또한 경향점수 매칭 후의 결과에서 학생의 성별 차이와 가정의 사회경제적 지위가 투표 참여의 차이를 설명하는 주요한 요인으로 작용하는바, 학생 배경 변인을 고려하여 중요도가 높은 변인의 영향력에 대한 추가적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

넷째, 중요도 상위 25위 변수 중 컴퓨터/스마트미디어 사용시간과 관련한 변수가 3개로 많은 비중을 차지한 것은 청소년의 정치참여와 온라인 미디어와의 영향관계를 검증한 선행연구 결과(나은영 외 2007; 민영 외 2011; 이창호 외 2012; Collin 2008)를 뒷받침한다. 스마트 미디어의 과다노출에 대한 우려의 목소리가 크지만 코로나19로 인한 온라인 원격수업 등 컴퓨터 스마트기기 활용이 일상화되고 학습활동에 있어서까지 중요한 수단인 시점이다. 따라서 ‘어떤 미디어를 어떤 방식으로 이용하는가(나은영 외 2007)’를 중심으로 객관적인 정보와 자료를 수집하고 그것을 논리적·비판적으로 해석하고 검토하여 받아들

이는 역량을 기를 수 있도록 교육내용을 구성할 필요가 있다. 즉, 미시체계와 중간체계를 둘러싼 외체계인 온라인 미디어를 학생들이 비판적이고 효율적으로 활용할 수 있도록 공교육을 통한 미디어 리터러시 교육과정이 구성되어야 할 것이다. 아울러 학령기 이전 학생들에 대한 가정에서의 지도를 위해 부모를 대상으로 한 미디어 리터러시 교육이 운영될 필요가 있다.

마지막으로 할 일을 미루지 않고 자기관리를 잘하는 학생들, 영화 관람을 많이 하는 학생들, 취·창업 후 기대소득이 높은 학생들의 투표 참여 확률이 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로 시민교육에서 그 중요성이 강조되어온 ‘공동체의식’ 문항에 대한 응답은 높아질수록 투표 미참여 확률이 높다고 나타났다. 중요도 순위 상위 25위에 포함된 공동체의식 문항은 2개로 ‘참여의식\_정치·사회 문제에 대한 뉴스가 나오면 관심을 갖고 듣는다’와 ‘협력학습\_나의 학습 자료나 필기도구를 다른 친구들에게 빌려준다.’이다. 문항 내용에 비추어 볼 때 정치관련 정보를 획득하는 것 자체가 참여활동으로 연결되는 것은 아니라고 해석할 수 있으며, 친구와 학습 자료와 학용품을 공유하는 것이 투표 참여와 직접적으로 관련성이 있다고 판단하기에는 무리가 있다. 우선 협력학습 문항의 경우 ‘공동체 의식’을 구인하는 모든 요인들과 투표 참여 / 미참여와의 관계에 대한 정량적 연구와 더불어 심층적 탐색을 위한 정성적 연구도 함께 수행될 필요가 있을 것이다.

다음으로 공동체 의식의 하위요소 중 참여의식 요인에 대한 예측 결과는 정치효능감의 관점에서 논의해 볼 수 있다. 예컨대 구교태(2014)는 공동체의식이 투표 참여와 직접적 관계가 없고, 내적 정치효능감이 투표의도에 정적 영향을 준 반면 외적 정치효능감은 부적 관계를 보였다고 하였으며, 유혜영(2014)은 공동체 의식이 자아효능감과 함께 정치참여 의사에 영향을 주었지만 사회적 신뢰에 미치는 영향이 유의하지 않았다고 밝혔다. 그리고 신경아 외(2018)와 노명중(2021)은 내적·외적 정치 효능감이 동시에 높을 때 높은 수준의 정치참여로 이어질 수 있다고 하였다. 즉, 학생들의 정치에 대한 관심과 관여의 정도가 높다 하더라도 자신이 정치적 의사결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 역량이 있다고 생각하는 주관적 지각(내재적 정치효능감) 또는 자신의 정치적 참여활동이 기관 및 제도의 변화에 실제적 영향을 미칠 수 있을 것이라는 믿음(외재적 정치효능감)이 높지 않을 경우 그것이 투표권 행사로 이어지지 않을 가능성이 있다는 것이다. 따라서 뉴스를 통해 획득한 정보를 또래, 교사, 부모 등과 나누고 토론하는 시간의 필요성이 대두된다. 습득한 사회적·정치적 사안에 대해 시민으로서 할 수 있는 역할이 무엇인지 탐색하고, 가능하다면 직접 행동으로 옮겨보는 경험을 통해 영향력 있는 민주시민이라는 인식 즉, 내재적·외재적 정치효능감을 모두 향상시킬 수 있는 기회 제공의 장이 필요할 것이다.

예컨대 학생 개인의 미시체계인 학교에서 학생자치활동 및 학생의견을 반영함에 있어 임원 위주의 활동 외에 속의 민주적 해결 모형(채종현 외 2018) 등을 활용하여 많은 학생들이 참여하여 공동의 문제 해결을 위한 의견을 제시하고, 그것이 해결되어 나가는 과정을 경험할 수 있는 것도 내·외적 정치효능감을 향상시키는 기회가 될 수 있을 것이다.

이상의 의의에도 불구하고 본 연구가 가지는 한계점은 다음과 같다. 먼저 본 연구는 투표 참여를 예측하는 다양한 맥락적 변인을 탐색한 것으로 각각의 변인에 대한 깊이 있는 분석은 수행되지 않았다. 따라서 결론에서 제시한 바와 같이 중요도 지수가 높은 변인들에 대한 추가적인 연구 수행을 통해 투표 참여를 높일 수 있는 보다 구체적인 방안을 마련할 수 있을 것이다. 둘째, 본 연구는 KELS 2013의 8차 연도의 학생응답 자료만을 대상으로 하였기 때문에 종단적 변화를 살피기에는 무리가 있으며, 가정요인과 학교요인도 학생의 응답에 기초하였다는 한계가 있다. 따라서 추후 연구에서는 2020년 이전의 학생데이터와 학부모데이터 및 학교통계자료 모두를 활용한 종단적 연구방법론을 적용하여 고등학생의 선거참여 영향요인을 추가적으로 검증해 볼 필요가 있다. 마지막으로 KELS 2013은 전국의 학생들을 표본으로 조사한 데이터로 본 연구의 랜덤 포레스트 결과 중요도 상위 25위의 변수에 포함된 정의적 특성, 수업 및 학교생활, 여가생활, 진로포부에 대한 응답은 기존 다수의 선행연구에서도 제시된 바와 같이 지역, 학교급, 학교소재지 등에 따라 차이가 있을 것이다. 따라서 각 지역별 학생들의 선거참여 영향요인 검증을 후속연구로 제안한다. 또한 우선순위가 높게 나타난 변인들을 둘러싼 내재적·외재적 요인들과의 상호작용을 고려하여 그 관계에 따른 선거참여 결정요인을 분석해 볼 필요가 있다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 강광철. 2007. “고등학생의 정치의식에 영향을 미치는 요인에 관한 조사연구”. 부경대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 교육부, 17개 시·도 교육청. 2021. 『어서 와, 선거는 처음이지?』[https://edubook.ice.go.kr/20210427\\_144916\\_1/](https://edubook.ice.go.kr/20210427_144916_1/) (검색일: 2021.09.10)
- 구교태. 2014. “공동체 의식이 정치효능감과 투표의도에 미치는 영향에 관한 연구-대학생에 대한 설문조사를 중심으로”. 『지역과 커뮤니케이션』 18-2. 5-23.
- 김명정. 2020. “선거법 개정에 따른 교과서의 선거교육 내용진단.” 『시민교육연구』 52-2, 27-45. DOI : 10.35557/trce.52.2.202006.002
- 김미희, 김성훈. 2017. “경기도 초·중·고등학생의 시민의식에 영향을 미치는 개인 및 학교 요인 탐색”. 『교육연구』 70. 143-167. DOI: 10.17253/swueri.2017.70..006
- 김성식, 김양분, 강상진, 김현철, 신중호, 박성호, 민병철. 2007. “한국교육중단연구2005(III) 조사 개요보고서”. 서울: 한국교육개발원.
- 김성식, 김준엽, 오범호. 2010. “한국교육중단연구2005(VI): 대학 이후 및 신규 코호트 조사 설계 연구”. 서울: 한국교육개발원.
- 김승원. 2020. “고등학생 시민의식에 영향을 미치는 변인 분석 : 2차 서울교육중단연구(SELS)를 중심으로”. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 김영식, 김민석, 이길재. 2019. “랜덤포레스트를 활용한 고교생의 독서활동 예측 요인 분석”. 『교육재정경제연구』 28-4. 137-156.
- 김영식, 이호준. 2021. “고등학생의 학교 참여 예측 요인 탐색: 학생회 활동 및 학교 경영 참여를 중심으로”. 『교육연구논총』 42-1. 53-78. DOI: 10.18612/cnujes.2021.42.1.53
- 김용기, 임동희. 2017. “대통령 탄핵 촛불 집회의 교육적 의미”. 『한국콘텐츠학회논문지』 17-6. 311-318. DOI: 10.5392/JKCA.2017.17.06.311
- 김원태. 2001. “고등학교에서의 사회참여 체험교육과 시민성 형성에 관한 연구”. 『시민교육연구』 33. 49-88.
- 김진희, 김준엽. 2021. “랜덤 포레스트 회귀를 이용한 중·고등학교 1학년의 교우관계 영향요인 탐색”. 『교육방법연구』 33-3. 589-611. DOI: 10.17927/tkjems.2021.33.3.589
- 김태준, 전인식, 변종임, 장혜승, 반재천, 조영하, 장근영. 2010. “한국 청소년의 시민역량 국제비교 연구: 국제시민교육연구(ICCS)참여”. 한국교육개발원.
- 김태한. 2013. “한국 청소년의 시민지식 및 내적 정치효능감 발달에 대한 연구”, 『시민교육연구』 45-4. 1-37. DOI: 10.35557/trce.45.4.201312.001
- 김태한, 전영욱. 2021. “생태학적 체계이론을 적용한 청소년학 연구동향 분석”. 『미래청소년학회지』 18-1. 75-93.
- 김한나. 2016. “정치참여의 다양성과 조건: 정치효능감과 정부신뢰를 중심으로”. 『한국정치연구』



- 25-1, 81-110. DOI : 10.35656/JKP.25.1.4
- 김현경, 김신영. 2015. “인권친화적 학교문화가 청소년의 시민의식에 미치는 영향”. 『시민교육연구』 47-2, 29-52. DOI: 10.35557/trce.47.2.201506.002
- 김현주. 2015. “중학생의 시민의식에 영향을 미치는 학교 요인 분석”. 『중등교육연구』 63-2, 175-206. DOI: 10.25152/ser.2015.63.2.175
- \_\_\_\_\_. 2020. “선거권 연령 하향에 따른 사회 교과서의 참여교육 내용 분석”. 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 나은영, 박소라, 김은미. 2007. “청소년의 인터넷 이용 유형별 미디어 이용 양식과 적응: 블로그형과 게임형을 중심으로”. 『한국언론학보』 51-2, 392-425.
- 노명중. 2021. “정부신뢰와 정치신뢰가 정치참여에 미치는 영향: 내적 정치효능감의 조절효과를 중심으로”. 서울대학교 석사학위논문.
- 류영철. 2021. “18세 선거권 도입에 따른 고3 학생의 정치의식 및 선거행태 분석”. 『동북아연구』 36-2, 67-109. DOI: 10.18013/jnar.2021.36.2.003
- 모상현. 2019. “청소년 참여 연구사업 운영을 통한 청소년활동 활성화 및 역량 증진방안 연구”. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 모상현, 최용환, 남미자, 정건희. 2021. “청소년 정치참여 실태와 활성화방안 연구”. 한국청소년정책연구원, 21-R04.
- 민영, 노성중. 2011. “한국과 미국 청소년의 인터넷 이용, 정치의식, 그리고 정치 참여”. 『한국언론학보』 55-4, 284-308.
- 박경호, 권희경, 김정아, 백승주, 최인희, 송승원, 이병식. 2019. “2019 한국교육종단연구 - 한국교육종단연구 2013(VII): 조사개요보고서”. 한국교육개발원.
- 박민애, 이빛나. 2021. “랜덤 포레스트를 활용한 학생과 교사의 피드백 경험 예측요인 탐색”. 『교육과정평가연구』 24-2, 103-126. DOI: 10.29221/jce.2021.24.2.103
- 박인현. 2020. “공직선거법 개정 쟁점과 정치적 기본권: 쟁점의 법·인권교육적 분석 포함”. 『법과인권교육연구』 13-1, 51-74. DOI: 10.35881/HLER.2020.13.1.3
- 박정. 2020. “머신러닝을 활용한 서울시 중학생 진로성숙도 예측 요인 탐색”. 『한국빅데이터학회지』 5-2, 155-170. DOI: 10.36498/kbigdt.2020.5.2.155
- 박정서. 2012a. “청소년의 정치적 태도에 대한 실증적 분석: 정치효능감과 정치신뢰감을 중심으로”. 『청소년학연구』 19-5, 189-216.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “청소년의 정보추구 정치참여 경험이 공동체의식에 미치는 영향 분석”. 『청소년학연구』 19-10, 45-71.
- 박현정, 김전옥, 손윤희. 2015. “청소년기 공동체 의식의 종단적 변화와 영향요인 분석”. 『아시아교육연구』 16-4, 105-127. DOI: 10.15753/aje.2015.12.16.4.105
- 박환보, 유나연, 장세정, 유혜영. 2016. “청소년의 세계시민의식에 미치는 영향요인 분석”. 『비교교육연구』 26-4, 31-53. DOI: 10.20306/kces.2016.26.4.31
- 박희서. 2010. “청소년의 인터넷 중독 영향요인과 대처방안에 관한 연구”. 『한국컴퓨터정보학회논문

- 문지』 15-8. 193-200.
- 송성민, 김재우, 김동진, 손연지. 2020. “초·중·고 사회과 교과서의 선거교육 계열성 분석: 2015 개정 교육과정 시기를 중심으로”. 『법교육연구』 15-1. 63-94. DOI: 10.29175/krea.15.1.202004.63
- 설규주, 송현정, 김명정, 심소현, 강은진. 2021. “미래유권자 선거학교 선거·정치교육 프로그램 개발”. 선거연수원, 2021.12.
- 성낙돈. 2000. “한국 민주주의 시민교육 평가: 참여사회 아카데미의 성과와 과제를 중심으로”. 『평생교육학연구』 6-1. 185-212.
- 신경아, 김정은, 한미정. 2018. “대학생들의 투표 참여 의도를 이끄는 요인에 대한 탐색적 연구”. 『Journal of Public Relations』 22-5. 1-29. DOI: 10.15814/jpr.2018.22.5.1
- 신미섭. 2022. “고등학교 「정치와 법」 교과서 선거교육 내용 분석: 2015 개정 교육과정을 중심으로”. 강원대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 심익섭. 2001. “시민참여와 민주시민교육”. 『한독사회과학논총』 11-2. 51-79.
- 유가현. 2017. “학교유형이 학생의 시민역량에 미치는 영향에 대한 연구; 자사고·외고와 일반고·자공고의 차이를 중심으로”. 서울대학교 석사학위논문.
- 유진은. 2015. “랜덤포레스트: 의사결정나무의 대안으로서의 데이터마이닝 기법”. 『교육평가연구』 28-2. 427-448.
- 유혜영. 2014. “청소년의 사회참여 활동이 정치참여 의사에 미치는 경로: 사회적 신뢰, 공동체 의식, 자아 효능감의 매개효과를 중심으로”. 『시민교육연구』 46-3, 141-166. DOI : 10.35557/trce.46.3.201409.005
- 윤성, 장우영. 2008. “청소년 정치참여 연구: 2008년 촛불집회를 중심으로”. 한국정치학회 건국 60주년 기념세미나 자료집.
- 윤성이, 유석진, 조희정. 2008. “인터넷 정치참여와 대의민주주의: 2008년 촛불집회를 중심으로”. 국회입법조사처.
- 윤영, 성지훈. 2021. “고등학생의 성별에 따른 공동체 역량 예측변인 탐색: 랜덤 포레스트를 활용하여”. 『청소년학연구』 28-4. 383-410. DOI: 10.21509/KJYS.2021.04.28.4.383
- 이봉민. 2014. “청소년의 참여 경험과 정치 활동 유형별 참여 의사의 관계”. 『시민교육연구』 46-1. 183-212. DOI: 10.35557/trce.46.1.201403.006
- 이수범, 송민호. 2020. “공직선거법 개정에 따른 선거권 연령 하향의 현안 분석: 신문기사의 의미 연결망 분석을 중심으로”. 『선거연구』 1-13. 5-35. DOI: 10.23018/nec.2020.1.13.001
- 이수연, 문용우. 2002. “청소년의 자이존중감과 권리의식과의 연구”. 『청소년학연구』 9-1. 65-89.
- 이윤희, 장윤선. 2021. “랜덤포레스트 기법을 활용한 대학생의 행복감 영향 요인 분석”. 『교육학연구』 59-5. 305-334. DOI: 10.30916/KERA.59.5.3.5
- 이재신, 이영수. 2009. “정치정보 습득, 관여도, 정치적 불만과 정치참여 유형의 관계”. 『한국언론학보』 53-2. 183-205.
- 이창호. 2017. “고등학생들의 정치참여욕구 및 실태 연구”. 세종: 한국청소년정책 연구원.

- 이창호, 모상현. 2012. “청소년의 정치, 사회적 참여에 영향을 미치는 요인 분석: 탈물질주의가치와 소셜미디어를 중심으로”. 『청소년복지연구』 14-4. 143-164.
- 전지원, 전자배. 2018. “청소년 참여활동 경험이 초기 성인기 시민의식과 사회참여에 미치는 영향”. 『한국교육』 45-2. 5-30. DOI: 10.22804/jke.2018.45.2.001
- 정민. 2015. “중학생의 스마트폰 중독에 영향을 미치는 변인 간의 구조적 관계: 생태체계적 관점을 중심으로”. 『한국청소년연구』 26-3, 103-131. DOI: 10.14816/sky.2015.26.3.103
- 정승태. 2011. “고등학생의 정치의식 조사: 광주 전남 고3을 중심으로”. 전남대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 조금주. 2017. “청소년 참여기구 운영상 문제점 및 개선 방안”. 『청소년학연구』 24-1. 355-376. DOI: 10.21509/KJYS.2017.01.24.1.355
- 조용준. 2018. 『빅데이터 SPSS 최신 분석기법』. 서울: 한나래.
- 조진만. 2020. “민주시민 의식과 투표참여: 정치교육에 대한 함의”. 『한국시민윤리학회보』 23-1. 85-104.
- 중앙선거관리위원회. 2020. 제21대 국회의원선거 투표율 분석. <https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do#> (검색일: 2021.09.18)
- \_\_\_\_\_. 2020. 제20대 대통령선거 투표율 분석 결과. <https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do#> (검색일: 2021.09.18)
- 채종현, 최호진, 이명우. 2018. “숙의 민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안”. 한국행정연구원 정책연구보고서, 2018.
- 최필선, 민인식. 2018. “머신러닝 기법을 이용한 대졸자 취업예측 모형”. 『직업능력개발연구』 21-1. 31-54. DOI: 10.36907/krivet.2018.21.1.31
- 함은혜, 백선희. 2016. “고등학생 시민의식에 영향을 미치는 학교경험 분석”. 『학습자중심교과교육연구』 16-5. 761-783.
- 홍세희, 정상아, 노연경. 2010. “한국교육중단연구2005(VI) 중단적 가중치 및 무응답 대체법 연구”. 서울: 한국교육개발원.
- 황재원. 2015. “청소년의 학년증가에 따른 교육포부 변화에 대한 영향요인 탐색”. 『아시아교육연구』 16-1. 345-365.
- Albanesi, C., Cicognani, E., & Zani, B. 2007. “Sense of community, civic engagement and social well-being in Italian adolescents”. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 17, No.5. 387-406. <https://doi.org/10.1002/casp.903>
- Breiman, L. 2001. “Random forests”. *Machine Learning* 45. 5-32.
- \_\_\_\_\_. 2003. Manual for setting up, using, and understanding random forest V4.0. [https://www.stat.berkeley.edu/~breiman/Using\\_random\\_forests\\_v4.0.pdf](https://www.stat.berkeley.edu/~breiman/Using_random_forests_v4.0.pdf). (검색일: 2022.09.12)
- Bronfenbrenner, U. 1979. *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. MA: Harvard University Press.

- \_\_\_\_\_. 1994. "Ecological models of human development". *International Encyclopedia of Education* 3, No.2. 37-43.
- Buckley, F. W. 1967. *Sociology and modern systems theory*. Prentice-Hall.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. 1954. *The voter decides*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Cheung, C. K., Lee, T. Y., Chan, W. T., Liu, S. C., & Leung, K. K. 2004. "Developing civic consciousness through social engagement among Hong Kong youths". *The Social Science Journal* 41, No.4. 651-660. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2004.08.006>
- Collin, P. 2008. "The internet, youth participation policies, and the development of young people's political identities in Australia". *Journal of Youth Studies* 11, No.5. 527-542. <https://doi.org/10.1080/13676260802282992>
- Crockett, L. J. & Crouter, A. C. 2014. *Pathways through adolescence: Individual development in relation to social contexts*. Psychology Press.
- Easton, D., & Dennis, J. 1965. "The child's image of government". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 361, No.1. 40-57. <https://doi.org/10.1177/000271626536100105>
- Fletcher, G. J. O., Simpson, J. A., & Thomas, G. 2000. "Ideals, perceptions, and evaluations in early relationship development". *Journal of Personality and Social Psychology* 79, No.6. 933-940. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.79.6.933>
- Genuer, R., Poggi, J.-M., & Tuleau-Malot, C. 2010. "Variable selection using random forests". *Pattern Recognition Letters* 31. 2225-2236. <https://doi.org/10.1016/j.patrec.2010.03.014>
- Goldstein, B. A., Polley, E. C., & Briggs, F. 2011. "Random forests for genetic association studies". *Statistical Applications in Genetics and Molecular Biology* 10, No.1. 32. <https://doi.org/10.2202/1544-6115.1691>
- Hastie, T., Tibshirani, R., & Friedman, J. H. 2009. *The elements of statistical learning: data mining, inference, and prediction(2nd ed.)*. New York: Springer.
- Hoskins, B., Janmaat, J. G., Han, C., & Muijs, D. 2016. "Inequalities in the education system and the reproduction of socioeconomic disparities in voting in England, Denmark and Germany: the influence of country context, tracking and self-efficacy on voting intentions of students age 16-18". *Journal of Comparative and International Education* 46, No.1. 69-92. <https://doi.org/10.1080/03057925.2014.912796>
- Lerner, R. M. 1991. "Changing Organism Context Relations as the Basic Process of Development: A Developmental Contextual Perspective." *Developmental Psychology* 27. 27-32.

- Liaw, A., & Wiener, M. 2018. "RandomForest: Breiman and Culter's random forests for classification and regression". R package version 4.6-14. <https://cran.r-project.org/package=randomForest>.
- Menezes, I. 2003. "Participation experiences and civic concepts, attitudes and engagement: Implications for citizenship education projects". *European Educational Research Journal* 2, No.3. 430-445. <https://doi.org/10.2304/eerj.2003.2.3.8>
- Sewell, William H. & Hauser, Robert M. 1975. *Education, Occupation, and Earnings*. New York: Academic Press.
- Van de Werfhorst, H. G. 2017. "Vocational and Academic Education and Political Engagement: The Importance of the Educational Institutional Structure". *Comparative Education Review* 61, No.1.
- Youniss, J., & Yates, M. 1999. "Youth service and moral-civic identity: A case for everyday morality". *Educational Psychology Review* 11, No.4. 361-376.
- Zaff, J. F., Malanchuk, O., & Eccles, J. S. 2008. "Predicting positive citizenship from adolescence to young adulthood: The effects of a civic context". *Applied Developmental Science* 12, No.1. 38-53. <https://doi.org/10.1080/10888690801910567>

투고일자: 2023년 10월 9일, 심사일자: 2023년 10월 25일, 게재확정일: 2023년 11월 9일

**[Abstract]**

## Exploring Factors Influencing High School Students' Electoral Participation Using Random Forest

Kim, Ha-jeong | Pukyong National University  
Won, Hyo-heon | Pukyong National University

The purpose of this study is to explore major variables that affect high school students' electoral participation in order to help develop educational and policy measures using data from the 8th year of the Korea Education Longitudinal Study(KELS) 2013. The results are as follows: first, the top 25 importance indices included individual variables such as individual affective characteristic, class and school life, leisure and after-school time use, career maturity and educational aspiration, and school type. Family-related variables and teacher characteristics, however, are not included, indicating that factors for studies and career and individual attitudes play a more important role in voting participation. Second, among the predictors that affect high school students' voting participation, educational aspirations were found to be the highest importance index, followed by the type of school, class attitude, and class understanding. In other words, it can be seen that voting participation can be predicted not only by personal factors related to academics and career, but also by differences by school type. Third, seven variables related to classes such as class attitude, class understanding, class concentration and three variables related to computer and smart media use were included in the top 25 of the importance indices that affects high school students' participation in voting. Based on the results, implications were presented for developing educational programs that can be used for education of future voters on election and political participation and preparing measures to increase the effectiveness of educational policies.

---

■ Keyword: High School Students' Participation in Elections, Voting Decision-Making, Civil Consciousness, Political Education, Democratic Citizenship Education

## 『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(논문의 저작권재산권 확보) 중앙선거관리위원회는 논문제출자의 논문이 최종심사에 통과한 경우 그 논문의 저작권재산권(「저작권법」 제10조제1항에 따른 저작권재산권을 말한다)을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

[전문개정 2022.1.28.]

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 심사시 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. 수정 후 재심 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때 <개정 2022. 1. 28.>
4. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

② 편집위원회는 ‘수정 후 게재’ 또는 ‘수정 후 재심’ 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., 2022. 1. 28.>

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

④ ‘수정 후 재심’으로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위

원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정한다. <개정 2022. 1. 28.>

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 선거연수원장이 정하는 연구윤리규정을 준수해야 한다. <개정 2018. 11. 30.>

② 삭제 <2018. 11. 30.>

[제목변경 2018. 11. 30.]

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

### 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.

**부 칙** 〈제510호, 2022. 1. 28.〉

이 규정은 발령한 날부터 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.

94 선거연구 제19호

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

**부 칙**

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

## 원고 작성 요령

### I. 원고의 길이

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

### II. 원고의 구성

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

기재한다.

8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.

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

### III. 출전표시 요령

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



- 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.  
 예) (홍길동 2020, 18; 허생 2020, 46)
- 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2019.12.25.선고.○○다○○판결(결정)
- 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2019.12.25.2005헌바○결정

#### IV. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로 배열한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
  - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
  - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
  - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).
    - 가. 저서  
 김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.  
 Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*.  
 Chicago: University of Chicago Press.
    - 나. 학술지 논문, 기명 기사  
 정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.  
 Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.
  - 다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

라. 학위논문

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

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

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

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

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

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

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

바. 인터넷 자료이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

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

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

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

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

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

## V. 기타사항

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



## 편집위원회(위원장 이하 가나다순)

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수  
김명정 강원대학교 교수  
김주희 부경대학교 교수  
박상철 영남대학교 교수  
설규주 경인교육대학교 교수  
이상명 순천향대학교 교수  
이소영 대구대학교 교수  
전학선 한국외국어대학교 교수  
조소영 부산대학교 교수  
지병근 조선대학교 교수  
차재권 부경대학교 교수  
최창수 사이버한국외국어대학교 교수

---

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

## 선거연구 (2023년 통권 제19호)

인 쇄 | 2023년 11월 23일  
발 행 | 2023년 11월 30일  
발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)  
주 소 | 경기도 과천시 홍춘말로 44  
전 화 | (02)503-1114  
인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

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

(비매품)



