



제22대 국회의원 선거 외부평가



2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서

제22대 국회의원선거 외부평가 학술용역

한국정치학회

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「제22대 국회의원선거 외부평가 학술용역」

책임연구원 : 조 화 순(연세대학교 교수)

공동연구원 : 최 준 영(인하대학교 교수)

박 원 호(서울대학교 교수) 외 23명

연구기간 : 2024. 3. 21. ~ 2024. 8. 31.

연구단체 : 한국정치학회

본 연구보고서는 2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 연구 내용은 중앙선거관리위원회 공식견해가 아님.

차례

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

01. 제22대 총선 외부평가 개관	1
조화순(연세대학교)·최준영(인하대학교)	
02. 어떤 민주주의를 원하는가? : 공직선거법 개정 이후 선거운동에 대한 태도와 민주주의 선호	41
송정민(연세대학교)	
03. 국회의원 선거구 획정 제도 개선방안	75
조진만(덕성여자대학교)	
04. 투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석 : 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 중심으로	105
윤왕희(성균관대학교)	
05. 정치자금 회계보고 공개의 범위와 방법에 대한 실천적 대안	131
김형철(성공회대학교)·허석재(국회입법조사처)	
06. 대국민 신뢰성 회복을 위한 투개표 제도 전반의 진단과 평가 : 성과와 과제	159
가상준(단국대학교)·강신재(연세대학교)·송진미(국회입법조사처)	
07. 제22대 국회의원선거 공약과 득표 연관성 : 호텔링의 법칙을 중심으로	201
강명훈(포항공과대학교)	
08. 시가 선거에 미치는 영향	227
최재동(충북대학교)	
09. 후보자 토론회의 역할과 과제	253
길정아(고려대학교)	
10. 선거여론조사 쟁점과 제언	287
강우창(고려대학교)	

11. 후보자 공천의 쟁점과 개선방안	319
박현석(국회미래연구원)	
12. 제3정당 창당과 대의민주주의	337
구본상(충북대학교)	
13. 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향	365
박범섭(송실대학교)	
14. 제22대 국회의원 선거의 선관위 선거범죄 예방, 단속 활동에 대한 평가	393
김준석(동국대학교)	
15. 제22대 국회의원선거에서 선관위의 홍보활동에 대한 평가	439
성예진(성균관대학교)	
16. 민주주의 발전을 위한 중앙선거관리위원회 독립성 제고 방안	463
한성민(한국외국어대학교)	
17. 지역별 사례연구: 수도권	495
박선경(고려대학교)	
18. 영남지역 사례: PK와 TK 지역주의 투표행태의 지속과 변화	521
도묘연(계명대학교)	
19. 호남 지역 선거 분석: 민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 약진	551
최종현(전북대학교)	
20. 지역사례연구: 기타 지역(충청, 강원, 제주)	577
박영득(충남대학교)	
21. 제22대 국회의원선거 종합 평가	601
박원호(서울대학교)·이재묵(한국외국어대학교)	

01

제22대 총선 외부평가 개관

조화순(연세대학교)·최준영(인하대학교)

01

제22대 총선 외부평가 개관

I 연구 목적과 개요

선거는 대의민주주의 과정의 과거와 미래가 중첩되어 나타나는 공간이다. 유권자는 선거에서 회고적 평가를 통해 대표들의 공과를 평가하고 이에 근거하여 처벌이나 보상을 내린다. 그러므로 선거는 과거에 발생한 대의민주주의 과정을 심판대에 올리는 준엄한 민주적 의례다. 그러나 동시에 선거는 앞으로 누가 유권자의 대표가 될 것인지를 결정하고 이를 통해 미래의 대의민주주의 과정의 방향을 설정한다. 따라서 선거는 미래에 대한 유권자의 희망과 염원이 표출되고 대표를 통해 집약되는 민주적 축제의 장이기도 하다. 선거를 통해 과거 대의민주주의 과정의 올바른 평가와 성찰이 이루어지고 이것이 미래 대의민주주의 과정의 적절한 방향 설정으로 연결될 때, 비로소 그 나라의 민주주의는 만개한다. 즉 보다 나은 선거가 보다 나은 민주주의를 견인하는 것이다.

그래서 우리는 질적으로 더 나은 선거가 이루어질 수 있도록 끊임없는 관심과 노력을 기울여야 할 필요가 있다. 즉 선거제도에 심각한 결함이 있는 것은 아닌지, 정당과 유권자의 상호작용을 통해 이루어지는 선거 과정이 민주주의의 유지·발전이라는 기준에 부합하는 방향으로 작동하고 있는지, 혹은 선거 관리가 객관적이고 공정하게 이루어지고 있는지 등 여러 차원에서 신중하고 엄정한 분석과 성찰을 할 필요가 있다는 말이다. 그것이 제대로 이루어질 때, 우리는 지금보다 더 나은 선거로 나아갈 수 있는 문을 여는 이론적이고 실용적인 열쇠를 손에 쥐 수 있다.

본 연구는 보다 나은 선거가 보다 나은 민주주의를 견인한다는 위와 같은 믿음을 바탕으로 2024년 4월 10일에 실시된 제22대 국회의원 총선거(이하 22대 총선)를 선거제도·선거 과정·선거 관리·지역사례에 초점을 맞추어 다면적이고 종합적으로 분석·평가하고, 대한민국 민주주의의 유지·발전을 위해 어떠한 실천적·제도적 노력이 요구되는가를 모색하는 것을 목적으로 한다. 22대 총선 선거 결과는 더불어민주당(더불어 민주연합 포함) 175석, 국민의 힘(국민의 미래 포함) 108석, 조국 혁신당 12석, 개혁신당 3석, 진보당 1석, 새로운 미래 1석으로 더불어민주당의 압도적인 승리로 귀결되었다. 민주주의의 이상에 완벽히 부합하는 선거는 존재하지 않으며, 따라서 모든 선거는 크고 작은

문제를 노정할 수밖에 없다. 이번 22대 총선에도 마찬가지로 우리가 주목할 필요가 있는 몇 가지 중요한 문제가 불거져 나왔다.

첫째, 이번 22대 총선은 공직선거법의 제도적 효과가 여전히 한계를 지니고 있다는 사실이 확인된 선거이다. 지난 21대 총선에서 심각한 문제로 대두되었던 위성 정당 문제는 여전히 해결되지 않았고, 선거구 획정의 지연이라는 고질적인 문제도 또다시 발생하였다. 유권자의 적극적인 정치참여를 유도하는 공직선거법 일부 개정이 이루어지기는 했으나, 선거제도 전반에 걸쳐 그 한계와 효과를 엄밀하게 분석하고 평가할 필요성이 제기된다. 둘째, 최근의 선거 과정과 결과를 둘러싸고 사회 일각에서 부정선거와 사전투표에 대한 불신 등 투개표 제도 전반에 대한 의구심이 제기된 바 있었으나, 이번 선거에서도 그와 같은 의구심은 여전히 해소되지 못한 채 선거 과정 전반에 걸쳐 짙은 그림자를 드리우고 있었다. 따라서 올해로 시행 10주년을 맞이한 사전투표제도에 대한 점검을 포함한 투·개표 제도 전반에 대한 진단과 평가 작업이 요구되며, 이를 통해 국민적 신뢰를 바탕으로 한 선거관리위원회의 발전 방향을 모색하는 것이 필요하다. 셋째, 이번 선거는 점차 악화하는 정치적 양극화의 환경 속에서 치러지는 중간선거로 정권심판과 야당 심판의 선거 프레임이 치열하게 대립하는 가운데, 상대 진영에 대한 분노와 혐오가 거침없이 표출된 선거이기도 하다. 이러한 상황은 선거 과정과 결과에 있어서 여러 가지 부정적인 영향을 미칠 가능성을 키우며, 이는 결국 한국 민주주의의 품질을 심각하게 저하하는 결과로 이어질 위험성이 있다. 정치적 양극화의 환경 속에서 선거 과정이 어떠한 문제점을 노정하고 있고 이를 개선하기 위한 방안은 무엇인지에 대한 분석과 검토가 절실한 상황이다.

정치학 분야에서 최고의 권위와 전문성을 갖추고 있는 한국정치학회는 22대 총선에 대한 종합적이고 체계적인 진단과 분석 그리고 정책적 제안 제시를 위해 유관 연구 단체인 한국정당학회 그리고 한국선거학회와 함께 전문성과 명망을 갖추고 있는 학자들로 연구진을 구성하였다. 그리고-후술하겠지만-유권자 사전·사후 설문 조사, 전문가 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion, FGD), 공청회 등 다양한 방법을 통해 보다 엄밀하고 객관적인 분석이 될 수 있도록 다차원적인 노력을 기울였다. 본 연구는 서론인 “22대 총선 외부평가 개관”과 결론인 “제22대 국회의원선거 종합평가” 이외에 선거제도, 선거과정, 선거관리, 그리고 지역사례라는 4개의 대주제 하에 총 19개의 소주제로 구성된다. 이 연구의 분석 결과는 학술적이고 이론적인 차원은 물론이고 향후 선거제도 개선과 선거관리의 고도화를 위한 정책을 수립하는 데도 이바지할 수 있을 것으로 기대한다.

II 내용 구성

1. 전체 연구내용의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 선거제도 분야는 다음과 같은 네 개의 연구내용을 담고 있다. (1) 유권자의 선거운동 규제 완화를 내용으로 하는 공직선거법 개정이 22대 총선 직전 이루어졌다. 이러한 제도적 변화에 대한 유권자의 태도를 분석하고, 이것이 한국 민주주의에 어떠한 함의를 지니고 있는지 논한다. (2) 실제 제22대 국회의원 선거구획정위원회에 위원으로 참여했던 연구자의 경험을 토대로 선거구 획정 제도의 실효적 개선방안을 모색한다. 개선방안의 주된 초점은 국회가 매번 법정 시한을 넘기며 선거구 획정을 지연시키는 문제를 어떻게 극복할 것인지에 맞추어진다. (3) 사회 취약계층의 참정권 실현을 위해 제공되는 투표 편의에 대한 장애인 유권자의 인식을 인터뷰 등을 통해 분석하고 제도 개선을 위한 실천적 방안을 모색한다. (4) 2024년 2월 회계 보고된 자료의 열람 기간에 대한 정치자금법 개정이 이루어짐에 따라 정치자금 회계 보고의 투명성 제고를 위해 고려해야 할 내용을 타 국가와의 비교분석과 유권자 여론조사 분석을 통해 검토하고 대안을 제시한다.

둘째, 선거 과정에 관련된 다양한 이슈를 일곱 개의 소주제로 구성하여 체계적으로 분석하고 평가한다. (1) 투·개표 제도 중 특히 최근에 신뢰성 문제가 심각하게 제기되고 있는 사전투표제도에 초점을 맞추어 사전투표 제도 전반에 대한 점검과 분석을 수행하고 제도적 개선책을 모색한다. 이를 위해 유권자 설문 조사, 전문가 포커스 그룹 토론(FGD), 공청회, 꺾림의 대면 면접조사과 리얼미터의 ARS 조사 간의 비교분석 등이 이루어진다. (2) 정치적으로 심각하게 양극화된 시대에도 정당과 후보자가 제시하는 선거 공약이 유권자의 투표 결정에 중요한 영향을 미치는지 아니면 진영 논리에 따라 “묻지마식” 당파적 투표가 주요한 투표 결정의 논리로 작동하고 있는지 유권자 설문 조사 데이터를 활용해 살펴본다. (3) 전 세계적으로 민주주의의 기반을 침해하고 있는 가짜 뉴스의 확산은 인공지능 기술의 진화로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 특히 딥페이크 기술을 통한 가짜 뉴스의 확산은 선거 과정에 있어서 매우 심각한 문제를 유발할 수 있다. 이에 이번 총선에서 딥페이크와 관련된 위반 사례에 대한 분석과 함께 이 문제를 최소화할 수 있는 규제 방안에 대한 논의를 수행한다. (4) 후보자 TV 토론회를 시청한 유권자가 어떤 특성을 지녔는지 그리고 이들이 후보자 토론회의 전반적인 진행과 운영에 대해 어떻게 평가하고 있는지 분석한다. 또한, 정책선거의 활성화에 기여하기 위해 현시점에서 후보자 토론회가 지향해야 하는 제도적 방향성에 대해 논한다. (5) 선거여론

조사 결과에 대한 신뢰도 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데, 선거여론조사 메타자료 분석, 갤럽조사(대면 면접)와 리얼미터(ARS) 조사에 대한 비교분석, 유권자 설문 조사분석 등의 방법을 통해 변화하는 여론조사 환경에 대응하여 선거여론조사의 신뢰도를 높일 수 있는 방안을 모색한다. (6) 한편 정당 공천과 정치적 양극화 간의 연관성에 대한 논의도 이루어진다. 즉 정당 민주주의의 역설에서 주장하는 바와 같이 공천 과정의 개방화를 통해 당원 참여가 확대되는 과정에서 강성 당원들이 과대 대표되고, 이러한 현상이 정치와 정당의 양극화를 가져왔다는 주장을 이번 총선의 공천 과정을 통해 분석하고자 한다. (7) 마지막으로 조국혁신당을 제외한 중도적 제3정당 형성을 위한 노력이 왜 이번 선거에서 좌초하고 말았는지를 선거제도 개정 과정, 당내 계파 특성, 그리고 정서적 양극화의 심화라는 맥락에서 분석한다.

셋째, 선거관리위원회의 선거관리 노력을 종합적으로 평가한다. 이는 다음과 같은 네 개의 연구내용을 담고 있다. (1) 22대 총선의 선거품질에 대한 유권자의 인식을 측정하고, 이러한 유권자의 인식을 결정짓는 요인은 무엇인지 분석한다. 특히 선거품질에 대한 유권자 인식에 영향을 미치는 선관위의 역할과 임무가 무엇인지 살펴보고, 이에 근거하여 선거품질 향상을 위한 정책제언을 제시한다. (2) 선관위의 선거범죄 예방과 단속 활동 현황에 대해 분석하여 공정한 선거관리를 위한 선관위의 역할을 조명한다. (3) 이번 총선에서 선관위가 수행했던 다양한 홍보 활동에 대한 분석과 평가를 통해 유권자들이 체감할 수 있는 효과적인 홍보 활동에 대한 개선책을 제시한다. (4) 헌법기관으로서 선관위의 독립성이 우리 국민의 선거품질 평가에 어떠한 영향을 주고 있으며, 또 선관위의 독립성과 선거품질 평가가 타 국가와의 비교적 맥락에서 어떠한 의미가 있는지 분석한다. 이를 위해 22대 총선 유권자 사후설문조사, 아시아바로미터 5차 웨이브 데이터, 유럽사회종합조사 10차 웨이브, 선거품질인식(PEI) 데이터, 민주주의 다양성(V-dem) 데이터를 종합적으로 분석한다.

넷째, 지역사례 분석을 통해 22대 총선에서 발견되는 지역의 특수성에 대해 고찰한다. 이는 네 가지 소주제로 구성된다. (1) 이번 총선에서 최대의 격전지였던 수도권 선거 과정과 결과를 심판론 프레임, 경제투표의 효과, 제3정당 출현 등의 측면에서 살펴본다. (2) 영남에서 관찰되고 있는 지역주의 투표행태의 변화와 지속성을 고찰한다. 특히 선거 결과와 함께 여론조사 자료를 활용한 분석을 통해 PK(부산·울산·경남)와 TK(대구·경북)의 유권자 특성이 어떠한 차이를 보이는지 그리고 이들의 투표행태가 어떻게 달라지고 있는지에 초점을 맞춘다. (3) 호남 유권자의 투표 선택 역시 중요한 연구 주제이다. 특히 호남에서 더불어민주당과 조국혁신당이 매우 높은 지지를 얻은 이유를 선거 직전의 환경적 요인과 유권자 여론조사 데이터를 활용하여 살펴본다. (4) 마지막으

로 충청, 강원, 제주 등 기타지역을 대상으로 하여 22대 총선에서 나타난 선거 정치의 양상을 분석한다. 각 지역이 지닌 고유한 특성들 때문에 세 지역의 선거 정치를 포괄하여 다루는 것은 불가능하다. 따라서 세 지역 정치지형의 특성을 지역별로 개괄하고, 선거구 내의 지역별 득표 양상을 분석함으로써 지역구의 특성에 따라 주요 양당의 득표율이 어떻게 변화하는지를 살펴본다.

〈표 1〉 제22대 국회의원선거 외부평가 소주제와 참여인력

연구 분류	소주제		참여인력
선거개관	No. 1	제22대 총선 외부평가 개관	조화순(연세대), 최준영(인하대)
선거제도	No. 2	어떤 민주주의를 원하는가?: 공직선거법 개정 이후 선거 운동에 대한 태도와 민주주의 선호	송정민(연세대)
	No. 3	국회의원 선거구 획정 제도 개선 방안	조진만(덕성여대)
	No. 4	투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석: 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 중심으로	윤왕희(성균관대)
	No. 5	정치자금 회계보고 공개의 범위와 방법에 대한 실천적 대안	김형철(성공회대), 허석재(국회입법조사처)
선거과정	No. 6	대국민 신뢰성 회복을 위한 투개표 제도 전반의 진단과 평가: 성과와 과제	가상준(단국대), 강신재(연세대), 송진미(국회입법조사처)
	No. 7	제22대 국회의원선거 공약과 득표 연관성: 호텔링의 법칙을 중심으로	강명훈(포항공대)
	No. 8	SI가 선거에 미치는 영향	최재동(충북대)
	No. 9	후보자 토론회의 역할과 과제	길정아(고려대)
	No. 10	선거여론조사 쟁점과 제언	강우창(고려대)
	No. 11	후보자 공천의 쟁점과 개선방안	박현석(국회미래연구원)
	No. 12	제3정당 창당과 대의민주주의	구본상(충북대)
선거관리	No. 13	선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향	박범섭(송실대)
	No. 14	제22대 선거의 선관위 선거범죄 예방, 단속 활동에 대한 평가	김준석(동국대)
	No. 15	제22대 국회의원선거에서 선관위의 홍보활동에 대한 평가	성예진(성균관대)
	No. 16	민주주의 발전을 위한 중앙선거관리위원회 독립성 제고 방안	한성민(한국외대)
지역사례	No. 17	지역별 사례연구: 수도권	박선경(고려대)
	No. 18	영남지역 사례: PK와 TK 지역주의 투표행태의 지속과 변화	도묘연(계명대)
	No. 19	호남 지역 선거 분석: 민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 약진	최종현(전북대)
	No. 20	지역사례연구: 기타 지역(충청, 강원, 제주)	박영득(충남대)
종합평가	No. 21	제22대 국회의원선거 종합평가	박원호(서울대), 이재묵(한국외대)

2. 연구방법

본 연구는 심층적이고 객관적인 연구를 수행하기 위해 각각의 연구 주제에 부합하는 다양한 질적·양적 연구방법을 활용한다. 이 연구에서 사용하고 있는 연구방법은 총 일곱 가지 정도로 분류할 수 있는데, 구체적으로 다음과 같다. ① 선거 관련 법·제도가 지닌 효과와 한계에 대한 질적 분석, ② 전문가·관련 유권자에 대한 심층 인터뷰, ③ 타 국가의 선거 관련 제도에 대한 사례분석, ④ 아시아바로미터 데이터나 민주주의 다양성(V-dem) 데이터 등 기존 데이터 분석, ⑤ 22대 총선 유권자 대상 사전·사후 설문조사 ⑥ 전문가 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion, FGD), ⑦ 사전투표제도에 관한 의견 청취 및 제도 개선을 위한 공청회. 여기서는 22대 총선 유권자 대상 사전·사후 설문조사, FGD, 공청회에 국한하여 부연 설명을 제시하고자 한다.

1) 유권자 대상 사전·사후 설문조사

본 연구는 22대 총선에서 유권자들의 인식과 태도가 다양한 차원에 걸쳐 어떻게 형성되었는지를 확인하기 위하여 공신력 있는 여론조사 기관인 (주)케이스탯리서치에 의뢰하여 22대 총선 이전 온라인 사전 설문조사와 총선 이후 대면 사후 설문조사를 실시하였다. 사전과 사후 두 차례 설문조사를 구성함으로써 더 많은 설문항을 포함하는 것과 동시에 선거 이전과 이후의 상황을 비교해 분석하고 평가하는 것이 가능해졌다. 사전조사는 선거 이전 일반 유권자들의 인식과 생각을 탐색하기 위해 온라인 조사 방식으로 진행한다. 사후조사는 선거 결과를 엄밀하고 심층적으로 분석하기 위해 면접조사 방식으로 실시한다. 면접조사는 우편이나 전화 등 다른 수단에 비해 설문항 수의 제약이 적고 응답률 또한 높다는 점에서 선거결과 분석에 유용한 방식이다. 사전·사후 각각의 설문조사 개요와 표본 배분은 다음의 표에 나와 있다.

〈표 2〉 제22대 국회의원선거 외부평가 사전조사: 개요

구분	내용
조사 대상	- 제22대 국회의원선거 유권자 - 만 18세 이상 대한민국 국민(2006년 4월 11일 태어난 사람까지 포함함)
조사 방법	- 온라인 조사
표본 수	- 1,000명
표본 배분	- 성별, 연령대별, 지역별 비례할당
조사기간	- 2024년 4월 2일 ~ 2024년 4월 5일(약 1주간)
조사내용	- 제22대 국회의원선거 관련 문항 - 선거와 정치 전반 인식 관련 문항 - 국회의원선거 운용에 관한 문항 등

〈표 3〉 제22대 국회의원선거 외부평가 사전조사: 표본 배분

구분	남성					여성					계
	18~29세	30대	40대	50대	60대 이상	18~29세	30대	40대	50대	60대 이상	
서울특별시	16	16	16	16	25	18	16	16	17	30	186
인천/경기	28	27	32	32	42	25	25	30	32	48	321
대전/세종/충청	9	8	10	11	16	8	7	9	10	19	107
광주/전라	8	6	8	10	16	7	6	8	9	19	97
대구/경북	8	7	8	10	16	6	6	8	10	19	98
부산/울산/경남	12	10	13	15	24	10	9	13	15	28	149
강원/제주	3	3	4	4	7	3	3	4	4	7	42
계	84	77	91	98	146	77	72	88	97	170	1,000

〈표 4〉 제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사: 개요

구분	내용
조사 대상	- 제22대 국회의원선거 유권자 - 만 18세 이상 대한민국 국민(2006년 4월 11일 태어난 사람까지 포함함)
조사 방법	- 종이 설문지를 사용한 면접조사
표본 수	- 1,000명
표본 배분	- 성별, 연령대별, 지역별 비례할당
조사기간	- 2024년 4월 25일 ~ 2024년 5월 21일(약 4주간)
조사내용	- 제22대 국회의원선거 관련 문항 - 중앙선거관리위원회 활동 관련 문항 - 선거와 정치 전반 인식 관련 문항 등

〈표5〉 제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사: 표본 배분

구분	남성						여성						계
	18~29세	30대	40대	50대	60대	70대 이상	18~29세	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
서울	16	16	16	16	14	11	18	16	16	17	16	15	187
부산	5	5	5	6	6	5	5	4	5	6	7	6	65
대구	4	3	4	5	4	3	3	3	4	5	4	4	46
인천	5	5	6	6	5	3	5	4	5	6	5	4	59
광주	3	2	3	3	2	1	2	2	3	3	2	2	28
대전	3	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	27
울산	2	2	2	2	2	1	1	1	2	2	2	1	20
경기	23	22	26	27	21	13	21	20	25	26	21	18	263
강원	2	2	2	3	3	2	2	2	2	3	3	3	29
충북	3	2	3	3	3	2	2	2	2	3	3	3	31
충남	4	4	5	5	4	3	3	3	4	4	4	4	47

구분	남성						여성						계
	18 ~29세	30대	40대	50대	60대	70대 이상	18 ~29세	30대	40대	50대	60대	70대 이상	
전북	3	2	3	4	3	3	2	2	3	3	3	4	35
전남	3	2	3	4	4	3	2	2	3	3	3	5	37
경북	4	3	4	5	5	4	3	3	4	5	5	6	51
경남	5	4	6	7	6	4	4	4	5	6	6	6	63
제주	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
계	86	77	91	100	85	61	76	71	86	96	87	84	1,000

2) 전문가 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion, FGD)

FGD는 다양한 배경과 전문성을 가진 사람들이 모여 특정 주제에 대해 깊이 있는 토론을 진행하는 질적 연구방법 중 하나로, 주로 새로운 아이디어를 발굴하거나 기존 제도와 정책의 개선 방안을 모색하는 데 사용된다. 본 연구에서는 사전투표제도를 평가하고, 문제점과 한계를 살피며, 앞으로의 운영 방향과 대안을 도출하고자 전문가 FGD를 실시했다. 이를 통해 선거와 법 관련 전문가들의 의견을 수집하고, 일반 유권자를 대상으로 한 설문조사 결과를 전문가들과 공유한 뒤 이를 바탕으로 실질적인 개선책을 제시하고자 했다.

전문가 FGD는 2024년 6월 18일 오후 7시부터 9시까지 120분 동안 이루어졌으며, 한국리서치에서 맡아 진행했다. 총 7명의 정치과정·선거 분야 전문가가 참석하였으며, 이들은 모두 정치학 및 법학 분야의 저명한 학자들이다. FGD의 주제는 크게 세 가지로, ① 사전투표제에 대한 전반적인 평가, ② 유권자의 사전투표 참여와 사전투표제에 대한 인식 분석 공유, ③ 사전투표제 개선과 유권자의 수용성 제고를 위한 방안이다.

3) 사전투표제도에 관한 의견 청취 및 제도 개선을 위한 공청회

사회 일각에서 사전투표제도의 문제점을 강하게 제기하고 있다는 점을 고려하여 사전투표제도 전반에 관한 정당, 언론, 시민단체 등 다양한 분야의 선거 관계자들과 일반 시민들의 의견을 청취하기 위해 공청회를 개최하였다. 공청회의 주된 목적은 사전투표제도의 현황을 다각도로 살펴보고, 효과와 한계를 검토하여 향후 사전투표제도가 나아갈 방향에 관하여 다양한 의견을 취합하고 종합하는 것에 놓여 있었다. 공청회는 2024년 6월 21일 금요일, 오후 2시부터 4시 30분까지 2시간 30분 동안 국회 의원회관 대회의실에서 진행되었다. 1명의 좌장과 7명의 토론자가 참여했으며, 한국정치학회 주최로 진행되었다. 참석자 소개 및 공청회 취지 설명, 참석자 의견 발표, 참석자 간 자유토론,

청중 의견 청취의 순서로 진행되었다.

〈그림 1〉 공청회 홍보자료



3. 소주제별 연구내용

어떤 민주주의를 원하는가?:
공직선거법 개정 이후 선거운동에 대한 태도와 민주주의 선호

송정민(연세대학교)

제22대 국회의원선거를 앞두고 공직선거법이 개정되었다. 가장 큰 변화는 선거운동 규제의 완화로, 이제 일반 유권자들도 소품을 사용하여 선거운동을 할 수 있게 되었다. 이는 과거에 비해 유권자들의 정치 참여를 확대하는 중요한 변화이다. 개정된 법에 따르면, 후보자와 그 배우자, 선거사무장 등 제한된 사람들만이 소품을 사용할 수 있었으나, 이제는 일반 유권자도 소형 소품을 사용하여 선거운동을 할 수 있다. 이 변화는 정치적 메시지를 담은 굿즈를 소비하는 최근의 정치 참여 트렌드를 반영한 것으로, 특히 젊은

유권자들에게 정치 효능감을 높이는 계기가 될 것으로 기대된다. 이러한 변화는 유권자들의 정치 참여 범위를 넓히며, 그들이 소비자처럼 후보자를 선택하는 것을 넘어 직접 선거운동에 참여하고 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있게 한다. 이는 참여 민주주의의 이상을 실현하는 긍정적인 변화이다.

본 연구는 2024년 국회의원선거를 앞두고 개정된 공직선거법에 대한 유권자들의 태도와 그 의미를 분석하는 데 중점을 두고 있다. 연구는 특히 선거운동 참여 기회 확대에 부정적인 “조용한 유권자”와 선거운동 참여 기회의 확대에 찬성하는 “참여형 유권자”의 차이에 주목하며, 이들이 어떤 민주주의를 원하는지를 탐구한다. 연구는 2024년 4월 2일부터 5일까지 1000명을 대상으로 진행된 온라인 사전 설문조사를 활용한다. 주요 질문은 개정 공직선거법 제68조2항에 대한 태도였다. “이번 국회의원선거에서는 개정된 공직선거법이 적용됩니다. 이전까지는 후보자와 배우자를 포함하여 선거사무소의 소수 인원들만 어깨띠, 모자, 윗옷, 표찰 등을 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있었지만, 이번 선거에서는 일반 유권자들도 이러한 소품들을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 선거운동을 할 수 있게 되었습니다. 이렇게 완화된 규정에 대해 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?” 질문에 대해 응답자들은 “매우 부정적이다”, “약간 부정적이다”, “약간 긍정적이다”, “매우 긍정적이다”로 응답하였다. 긍정적인 응답은 참여 민주주의에 대한 찬성을, 부정적인 응답은 조용한 민주주의에 대한 선호를 반영한다. 응답 결과, 63%가 긍정적인 평가를, 37%가 부정적인 평가를 보였다. 이는 한국 유권자들이 대체로 정치 참여의 확대를 지지하지만, 적지 않은 숫자가 놀랍게도 본인의 참여 여부와는 별개로 사회 전체의 정치참여의 증가에 대해 거부감을 보이고 있음을 보여주었다.

본 연구는 이와 같은 “조용한 유권자”의 존재를 발견하고, 이어서 다른 정치적 변수들과의 상호작용 속에서 조용한 유권자의 특성을 통계적으로 분석하고자 하였다. 분석 결과, 일반인의 선거운동 참여 확대에 부정적인 태도를 보이는 “조용한 유권자”들은 권위주의가 아닌 민주주의에 대한 강한 지지를 보였다. 비록 주변인들과의 정치 대화 빈도가 낮고 정치적 관심도 또한 낮았지만, 이들은 여전히 높은 정치효능감과 투표 참여 의지를 나타냈다. 이들은 권위주의 성향이 강하지 않지만, 무당파적 성향이 두드러졌으며, 특정 정당에 대한 일체감도 상대적으로 낮았다. 즉, 일반인 선거운동 참여가 부정적인 “조용한 유권자”들은 “조용한 민주주의자”로 불리기에 적합한 특성을 나타냈다.

통계적 분석과 함께 본 연구는 이번 개정 공직선거법의 가장 강력한 지지자들이자 가장 “강한 참여적 유권자”라고 볼 수 있는 유권자들을 대상으로 별도의 인터뷰를 진행하였다. 개정 공직선거법에 따라 직접 피켓, 배지 등의 소품을 제작한 이 유권자들은, 이번 개정에 대해 긍정적으로 평가하였다. 특히 정당의 지도부로부터 어떤 지시나 검열

을 받는 것이 아니라, 선거법에서 규정한 규격 내에서 본인의 메시지를 자유롭게 표현할 수 있다는 점에서 매우 높은 정치효능감을 느꼈다고 하였다.

한 가지 아쉬운 부분은 선거관리위원회의 많은 노력에도 불구하고 이번 개정 공직선거법의 내용이 다수의 시민에게는 여전히 생소하고 어려웠다는 점이다. 아마도 이와 같은 한계점은 선거운동의 경험이 누적되고, 직접 선거운동에 참여하여 긍정적인 경험을 한 참여적 유권자들이 자신의 경험을 여타 유권자들에게 공유하면서 앞으로 완화될 것이라 기대할 수 있다. 추후의 많은 홍보와 규정의 간소화를 통해 더 많은 유권자들이 자유로운 선거운동 참여의 기회를 누리기를 바란다.

국회의원 선거구 획정 제도 개선방안

조진만(덕성여자대학교)

공정한 선거구 획정은 소선거구제를 채택하고 있는 국가에서 평등선거 원칙을 얼마나 잘 구현하고 있는가를 가늠할 수 있는 하나의 기준이 된다. 또한 정치인이 차기 선거를 차질 없이 준비하고, 유권자가 투표 선택에 필요한 정보를 잘 알기 위해서는 제때 선거구 획정이 이루어져야 한다. 하지만 한국에서 선거구 획정은 항상 지연되고, 국회가 총선이 임박해져야 극적으로 타결하는 모습을 반복적으로 보였다. 이에 본 연구는 연구자가 22대 국회의원선거구획정위원회(이하 획정위) 위원으로 참여한 경험을 토대로 반복되는 선거구 획정 지연 문제를 해소할 수 있는 실효적 개선방안으로 다음과 같이 제안하고 있다.

첫째, 국회의 의원정수를 구체적으로 명시하고 있는 공직선거법 제21조제1항을 좀 더 유연한 규정으로 개정할 필요가 있다. 국회의원 수를 정확하게 제시하는 것보다는 전체 의석 대비 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 비율을 제시하는 방식을 고려할 필요가 있다. 이러한 공직선거법 개정은 비례대표 의석의 감소에 반발하는 군소정당의 입장과 비례성이 높은 정당투표 결과에 따른 민의 반영 수용 등의 장점이 있다. 또한 국회가 지역구 국회의원 수를 정확히 정하지 못한 상황에서 선거구 획정이 지연되는 것을 최대한 방지할 수도 있다. 의석수가 아닌 비율로 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 결정하면, 국회가 한 번 선택한 비율을 뒤집을 정도로 의원정수의 변화를 도모하기는 쉽지 않기 때문이다. 국회에서 선거구 획정 기준을 제때 제시하지 못하더라도 획정위가 충분히 예측 가능한 기준으로 선거구 획정을 시작하여도 큰 문제가 발생할 가능성이 작다. 당연히 선거의 안정성도 크게 향상되는 효과를 얻을 수 있다.

만약 국회가 이와 같은 공직선거법 개정안을 수용하기 힘들다면, 차선책으로 현행 공직선거법 제21조제1항의 내용은 그대로 유지하는 대신 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 선거일 전 18개월까지 확정하는 방식도 고려할 수 있다. 이와 같은 공직선거법 개정은 국회가 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 결정할 수 있는 실질적인 권한을 보장하면서도 선거구 획정의 지연을 방지하고 안정적으로 선거관리를 진행할 수 있다는 장점이 있다. 이뿐만 아니라 선거구 획정 지연 문제와 관련하여 국회와 획정위 간의 책임 소재를 명확히 할 수 있고, 그 책임 소재에 따른 획정위의 후속 조치가 가능하다는 점도 장점이다.

둘째, 공직선거법 제24조제1항을 개정하여 획정위 활동 기간을 늘릴 필요가 있다. 획정위 위원 구성의 특성과 활동 등을 고려할 때, 획정위가 선거일 18개월 전에 설치되어 13개월 전까지 획정안을 국회의장에게 제출하는 일정은 현실적으로 빠듯하다. 만약 국회가 선거구 획정 기준을 제때 제시한다면, 획정위가 5개월 안에 쟁점과 현황 파악, 전문가 간담회와 정당 의견 청취, 지역 순회 의견 청취 등을 다 소화해가면서 선거구 획정을 마무리하는 것이 녹록지 않을 수 있다. 그러므로 선거일 2년 전에 획정위가 설치되어 꼼꼼하게 선거구 획정 작업을 진행하는 것이 더욱 바람직하다.

셋째, 획정위 설치 시기가 앞당겨진다면 이와 정합성 있게 관련 절차도 조정할 필요가 있다. 이 문제와 관련하여 공직선거법 제25조제2항에서 획정위가 선거일 전 13개월까지 획정안을 국회의장에게 제출해야 한다는 내용을 선거일 전 18개월까지로 개정하는 것이 바람직하다. 그래야 국회가 획정위에서 제출한 획정안을 검토하고 재제출 여부를 결정하는 데 필요한 시간을 충분히 확보할 수 있다.

이와 더불어 공직선거법 제24조의2제3항에 국회가 획정안 재제출 여부를 할 수 있는 기한도 명시하는 것이 필요하다. 현행 공직선거법에서는 이와 관련한 규정이 마련되어 있지 않다. 이러한 이유로 획정위가 제때 획정안을 국회의장에게 제출하여도 국회에서 여야가 공방하면서 시간을 지연하는 것을 방지할 수 없다. 공직선거법 제24조의2제3항에 국회의 획정안 재제출 요구 시기를 선거일 전 13개월까지로 명시한다면, 1년 전에 선거구 획정을 마무리할 수 있을 가능성이 크다. 또한 공직선거법에서 이와 같이 기한을 명시하면, 국회가 선거일 전 13개월을 넘어 획정위에 획정안 재제출 요구를 하는 것은 위법으로 책임 소재를 명확히 할 수 있다. 지금과 같이 책임 소재에 관한 모호함을 이용하거나 부담을 덜 느끼면서 선거구 획정을 지연하는 행태를 보이는 것이 수월하지 않을 수 있다.

또한 선거구 획정 기준과 관련한 내용이지만 공직선거법 제25조제1항을 개정하여 인구수 파악 시점도 앞당기는 것이 필요하다. 현재는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말

일 기준 인구를 선거구 획정의 기준으로 삼고 있다. 이처럼 될 수 있으면 선거가 임박한 시점의 인구를 선거구 획정 기준으로 삼는다는 것은 대표성 제고라는 차원에서 의미가 있다. 하지만 선거일 15개월 전에 선거구 획정의 가장 중요한 기준인 인구를 정확하게 파악할 수 있다는 점은 국회가 선거구 획정 기준을 마련하는 준비를 덜 하게 만들고, 획정위도 사전 준비에 어려움이 생길 수 있다. 획정위가 선거일 2년 전에 설치되는 방향으로 공직선거법 개정이 이루어진다면 곧바로 인구 기준으로 불부합 선거구 등을 파악하여 준비하고, 국회에서도 관련 대응과 준비를 할 수 있도록 조치하는 것이 더욱 바람직하다.

넷째, 선거구 획정 기준과 관련하여 논란이 되는 지방의 대표성과 거대 선거구 출현 방지를 목적으로 공직선거법 제25조에 새로운 조항을 추가할 필요가 있다. 거대 선거구에 대한 반감이 크고, 22대 최종 획정안에 5개 이상의 시와 군이 하나의 선거구로 통합된 사례는 없었다는 점을 고려할 때, “5개 이상의 자치구·시·군을 통합하여 국회의원지역구를 구성할 수 없다”는 조항을 공직선거법에 새롭게 마련한다면, 획정위가 인구비례 원칙의 적용에 따른 거대 선거구 출현의 문제로부터 좀 더 유연하게 자체 획정안을 마련하여 국회에 심의를 요구할 수 있다. 이것은 국회가 부칙을 통하여 특례선거구를 결정하는 과정에서도 획정위의 의견을 고려할 수밖에 없다는 점에서 더욱 중립적이고 객관적인 선거구 획정이 이루어질 가능성도 크다.

22대 국회가 반복적으로 지연되는 선거구 획정 문제의 심각성을 인식하고, 이를 개선하기 위한 공직선거법 개정을 해낸다면 23대 선거구 획정은 지금과는 다른 과정을 통하여 제때 마무리할 수도 있을 것이다. 본 연구에서 제안하고 있는 선거구 획정 관련 공직선거법 개정 의견은 국회에 큰 요구를 하는 것은 아니다. 한국정치의 현실을 고려할 때, 국회가 이 정도의 공직선거법 개정을 모색하고 합의해 줄 필요가 있다는 최소한의 요구이다. 이러한 개선이 이루어져야 선거구 획정 지연의 책임 소재가 명확해지고, 법을 준수하면서 제때 선거구 획정을 할 수 있는 길이 열릴 것이다.

투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석:
장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 중심으로

윤왕희(성균관대학교)

우리나라의 등록장애인은 2023년 5월 말을 기준으로 264만 명에 이르며, 이 중에서 18세 이상으로 선거권을 갖는 장애인의 수는 약 256만 명이다. 최근에 특히 논의의 초점이 되고 있는 것은 256만 명에 달하는 장애인 유권자들이 어떻게 하면 참정권을 충분히

히 행사할 수 있도록 투표편의를 제공하느냐이다. 장애인 유권자들은 보다 실질적인 투표편의 제공 여부에 따라 참정권의 실현이 결정적으로 영향을 받기 때문이다.

과거에는 투표소로의 이동, 투표소 내에서의 편의제공 등 주로 물리적인 장애 요소에 대한 어려움이 두드러졌다면, 최근에는 선거정보 접근에 대한 어려움, 즉 보다 폭넓은 의미의 투표편의 제공에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다. 따라서 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공 또한 보다 고도화되고 섬세하게 설계될 필요가 있다. 이를 위해서는 장애 유형별로 맞춤형 편의제공이 필요하며, 수요자의 요구에 즉각 반응하는 수용성과 실천적 개선 노력이 뒤따라야 한다.

장애인 유권자 대상 투표편의 제공은 투표소 접근성 확보, 투표소 내에서의 투표편의 제공, 선거정보 제공이라는 세 가지 유형으로 크게 분류할 수 있다. 특히 제22대 총선에서는 투표소 내에서의 투표편의 제공을 위한 것으로서 특수형 기표용구가 새롭게 개발·보급되었고, 선거정보 제공을 위해 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 용어집이 개발되었다.

본 연구의 분석 결과, 전반적으로 장애인 유권자들은 일선 복지관이나 단체, 협회를 통해 투표편의 제도의 존재 자체에 대해서는 대부분 인지하고 있었으나 현재 제공되고 있는 투표편의의 질과 종류에 대해서는 충분히 만족하고 있지는 못한 상황이었다. 물론 1만 4천 개가 넘는 모든 투표소가 동질적인 수준의 투표편의를 제공할 수는 없겠지만, 좀 더 세심한 배려와 준비가 요구되는 부분이다. 무엇보다도 장애인 유권자들이 심리적 부담이나 압박감을 느끼지 않도록 투표편의를 제공하는 것이 중요하다.

장애인 유권자 대상의 현행 투표편의 제공에 대해 유형별 개선방안을 요약해서 제시하면 다음과 같다. 먼저, 투표소 접근성 확보 개선방안으로는 투표소 부근에서 투표소까지 점자유도블록의 설치가 필요하다. 투표소 내에서의 투표편의 제공 개선방안으로는 점자형 투표보조용구를 클립과 같은 도구로 고정해 움직이지 않도록 할 필요가 있고, 어느 후보에게 투표했는지가 노출되지 않도록 점자형 투표보조용구를 기표 후에 바로 폐기하는 것을 요청한다. 또한 시각장애인들에게는 투표안내문을 발송할 때 점자형 투표보조용구도 함께 동봉하여 발송하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

휠체어를 이용하는 지체장애인의 경우 기표판이 높게 설치돼 있어서 불편했다는 지적이 있었으므로 이에 대한 점검도 필요해 보인다. 발달장애인의 경우에는 ‘시각 또는 신체적 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는’ 경우가 아니면 투표보조를 받을 수 없게 돼 있는데, 이에 대한 개선 요구가 많았다. 또한 ‘그림투표용지’ 도입도 전향적으로 고려해 볼 필요가 있다. 추가적으로 장애인, 영유아 동반자, 노약자 등을 위해 투표소 내에서 ‘전용 대기선’을 만드는 것도 검토해 볼 만하다.

선거정보 제공 개선 방안으로는, 점자형 선거공보물이 일반 홍보물과 동일한 내용으로 제작되지 않는다는 점이 지적되었다. 또한 선거방송토론회에서는 후보자별로 수어통역자가 1대1로 배치되어야 혼돈을 피할 수 있을 것이다. 마지막으로, 발달장애인들로 하여금 투표를 해야겠다는 동기를 부여하기 위해서는 발달장애인의 눈높이에 맞게 선거정보를 제공하는 일에 보다 더 주의를 기울여야 한다.

정치자금 회계보고 공개의 범위와 방법에 대한 실천적 대안

김형철(성공회대학교)·허석재(국회입법조사처)

본 연구는 현행 「정치자금법」상 정치자금 공개제도에 대해 살펴보고, 정치자금 공개에 있어서 선진적인 사례로 꼽히는 국가들의 법령과 현황을 조사한다. 나아가 최근 여론조사 자료를 활용하여 정치자금 공개의 방법과 범위에 대한 국민여론을 분석하여 사회경제적 지위 및 정치적 관심도에 따른 인식 차를 확인한다. 이를 바탕으로 정치자금 공개제도의 실질적인 개선방안을 도출한다.

헌법재판소는 2021년 5월 27일 결정(2018헌마1168)을 통해 구「정치자금법」제42조 제2항의 회계보고 내용의 열람기간에 대해 위헌으로 판시하였다. 이를 계기로 정치자금 공개 범위와 방법의 적절성이 새삼 주목받게 되었다. 3년여간 지속된 입법 공백 사태는 2024년 2월 20일 법 개정을 통해 열람기간을 6개월로 늘리는 선에서 봉합됐지만, 현행 제도에 대한 문제 지적은 여전한 상태이다.

「민주주의와 선거지원을 위한 국제기구」(International IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance)는 정치자금 회계공개 수준에 대해 8단계로 나누어 평가하고 있는데, 이 기준에 비춰보면 우리나라는 중간 정도에도 미치지 못하는 상태이다. 유럽 국가 가운데는 영국, 노르웨이, 에스토니아가 가장 선진적인 사례로 꼽히고, 미국도 정치자금 공개(disclosure)에 있어서는 매우 앞서 있는 실정이다. 이들 국가에 대해 조사한 결과, 단지 관련 자료의 투명성(transparency)뿐 아니라 손쉽게 실태를 파악하고 전파할 수 있도록 하는 공개성(publicity) 수준도 매우 높은 것을 확인할 수 있었다. 이를 참고하여 우리나라도 유권자의 자료에 대한 접근성뿐 아니라 정보 확산 범위를 제고할 필요가 있다.

한편 여론조사 자료를 분석한 결과, 주관적 계층의식이 높을수록 후원금 기부자의 인적사항 공개기준 금액이 높아지길 선호하는 것으로 나타난 반면, 회계보고 공개기간에 대해서는 뚜렷한 차이가 나타나지 않았다. 모형설정을 통한 분석 결과, 주관적으로 하층

으로 인식하면서도 정치관심이 높으면 개인정보 공개기준 금액이 올라가고, 상층으로 인식하며 정치관심도 높으면 개인정보 공개기준 금액이 낮아지는 상호작용 효과를 발견하였다.

대국민 신뢰성 회복을 위한 투개표 제도 전반의 진단과 평가: 성과와 과제

가상준(단국대학교)

강신재(연세대학교)

송진미(국회입법조사처)

본 연구는 투개표 제도 중 사전투표제도에 초점을 맞추어 연구를 진행했다. 사전투표 제도는 전국단위 선거를 기준으로 도입 10년을 맞았으며, 높은 참여율에도 불구하고 효과와 신뢰성 등에 문제제기가 이루어지고 있다.

본 연구는 전문가와 유권자들의 평가와 개선방안에 대한 의견을 다양한 방법으로 분석한다. 먼저, 전문가 의견을 듣기 위해 전문가 포커스 그룹 토론(FGD)을 실시했고, 선거관계자와 시민들의 의견을 듣기 위해 공청회를 개최했다. 제도에 대한 유권자들의 평가와 생각은 외부평가 설문조사 자료를 분석하여 연구했다. 이에 더하여, 대면 면접으로 진행된 조사 결과(궤립)와 ARS로 진행된 조사 결과(리얼미터)를 기술적으로(descriptive) 비교 및 분석하였다. 면접 조사와 ARS 조사는 조사기관의 성향, 조사 기간, 응답률 등에 따라 조사 결과의 편차가 나타날 수 있기 때문에 이에 대한 비교 분석이 요구된다.

전문가 FGD의 주요 목적은 사전투표제의 수용성을 점검하고, 이를 통해 선거제도를 개선하기 위한 다양한 방안을 모색하는 것이다. 전문가 FGD는 2024년 6월 18일 오후 7시부터 9시까지 120분 동안 이루어졌으며, 한국리서치에서 맡아 진행했다. 총 7명의 정치과정, 선거 분야 전문가가 참석했다. 포커스 그룹 토론에서는 사전투표제도, 사회적 양극화, 선거제도 등에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 사전투표제도의 편의성 향상과 투표율 제고에 대한 긍정적 평가가 있었지만, 유권자 분산, 신뢰성 문제 등에 대한 우려와 비판도 있었다. 사전투표가 정치적 양극화를 심화시키고 선거 불신을 초래할 수 있다는 우려가 있었으며, 제도의 재검토와 개선이 필요하다는 의견도 있었다. 사전투표와 본 투표 간의 시점 등 환경 차이와 선거 관리의 투명성 문제도 논의되었다. 전문가들은 이러한 문제들을 해결하기 위해 선관위의 신뢰도를 높이는 것이 중요하다고 지적하며, 다양한 개선 방안들을 논의했다.

본 연구는 또한 사전투표제도에 관해 정당, 언론, 시민단체 등 다양한 분야의 선거

관계자들과 시민들의 의견을 듣기 위해 공청회를 개최했다. 공청회는 2024년 6월 21일 금요일, 오후 2시부터 4시 30분까지 2시간 30분 동안 국회 의원회관 대회의실에서 진행되었다. 1명의 좌장과 7명의 토론자가 참여했으며, 한국정치학회 주최로 진행되었다. 이번 공청회는 사전투표제도의 현황을 다각도로 살펴보고, 효과와 한계를 검토하여 앞으로 사전투표제도가 나아갈 방향에 관하여 다양한 의견을 듣고자 하는 목적으로 개최되었다.

공청회에서는 주로 사전투표제의 문제점과 개선 방안을 논의하는 데 초점이 맞추어졌다. 사전투표제는 투표 편의성을 높이는 중요한 제도로 평가받고 있지만, 투명성과 신뢰성, 검증 가능성에서 여러 문제점이 제기되었다. 발언자들은 사전투표의 편의성과 투명성, 선거 관리의 공정성과 효율성에 대해 다양한 의견을 제시했다. 개선 방안으로는 사전투표제 일정 개정, 선관위의 구조적 개혁, 투표 관리의 신뢰성 향상 방안 등이 논의되었다. 특히, 선관위의 역할과 구조, 개혁 필요성에 대해서는 대체로 입장을 같이했다. 일부는 사전투표제의 폐지를 주장했으나, 대체로 제도적 보완을 통한 개선을 제안했으며, 사전투표를 확대해야 한다는 의견도 제시되었다.

다음으로 리얼미터 ARS 조사와 중앙선거관리위원회 유권자 의식조사 비교분석 결과를 정리하고자 한다. 조사 개요를 간략히 살펴보면, 갤럽 조사는 표본이 1,639명이고 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.4\%p$ 인 반면에 리얼미터 조사는 표본이 502명이고 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%p$ 로 나타났다. 두 조사 모두 성별, 연령, 지역에 따라 가중값을 부여하여 통계적으로 보정처리를 하였는데, 응답자 특성에서 가중값 비율(B/A)이 10% 정도 차이 나는 지점이 갤럽 조사에서는 한 개(서울 지역)였던 반면에 리얼미터 조사에서는 아홉 개(지역, 연령, 성별 등)로 나타났다. 이는 ARS 조사에서 응답률이 낮기 때문에 통계 보정이 많이 이루어졌다는 것을 의미하며, ARS 조사의 한계를 보여주는 것이라 하겠다.

두 조사에서 사용한 문항은 사전투표제의 투표 참여 도움 정도, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선관위가 실시한 대책 인지 여부와 효과성 평가, 사전투표제에 대한 신뢰 정도와 신뢰하지 않는 이유, 그리고 향후 사전투표제에 대한 운영 방향 등이 포함되었다. 구체적으로, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선관위가 실시한 대책을 인지하고 있는지 물어보는 문항에서 갤럽 조사 결과는 알고 있었다 55%, 모르고 있었다 44.5%로, 리얼미터 조사 결과는 알고 있었다 52.6%, 모르고 있었다 47.4%로 나타나 응답자의 분포가 비슷하게 나타났다. 또한, 사전투표제는 선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도라는 질문에 대해 갤럽 조사 결과는 동의한다 20.1%, 동의하지 않는다 48.6%로, 리얼미터 조사 결과는 동의한다 26.6%, 동의하지 않는다 60.5%로 나타났다.

반면에 사전투표제를 신뢰하지 않는 이유, 사전투표제의 투표 참여 도움 정도, 선관위가 실시한 여러 대책에 대한 효과 평가, 향후 사전투표제 운영 방향, 사전투표제를 전반적으로 재검토해야 하는 이유 등에 대해서는 두 조사 결과의 응답값이 상이하게 나타났다. 갤럽 조사에서는 사전투표제가 투표 참여에 도움이 되지 않는다고 응답한 비율이 7%인 반면 리얼미터 조사에서는 21%로 상대적으로 높게 나타났다. 선관위가 실시한 대책들에 대한 효과성에 대해서도 갤럽 조사에서는 도움이 되지 않았다고 응답한 비율이 4.8%인 반면 리얼미터 조사에서는 24.1%로 상대적으로 높았다. 특히, 향후 사전투표제 운영 방향에 대한 질문에서 응답값이 현저하게 다르게 나타났는데, 현행 수준 유지가 좋겠다고 응답한 비율이 갤럽조사에서는 73.6%, 리얼미터 조사에서는 32.1%로 나타났다.

분석 결과를 정리해 보면, 사전투표제와 선거관리위원회의 노력에 대해 갤럽 조사에서는 유권자들이 전반적으로 긍정적으로 평가했지만, 리얼미터 조사에서는 부정적인 평가가 상대적으로 높았다. 리얼미터 조사에서 사전투표제나 선관위의 활동에 대해 부정적으로 인식하는 유권자의 특징을 살펴봤을 때 주로 경상도 지역의 유권자와 고학력(대학원 재학 이상) 유권자들이 상대적으로 많았다는 점도 주목할 만한 결과다. 하지만, 대면 조사와 ARS 조사는 조사 방식 자체에서 나타나는 장단점이 명확하기 때문에 두 조사의 결과를 단순하게 비교하는 것이 유의미하지 않을 수 있다는 점을 유의해야 한다.

한편 유권자 설문조사 데이터 분석을 통해 사전투표에 대한 불신이 있다는 점을 발견할 수 있었다. 그러나 이보다 심각한 것은 선관위 활동에 대한 불신이었다. 한편, 관련한 조사를 과거 데이터로 확대해 살펴보면 선관위 자체에 대한 커다란 불신을 발견할 수 있다. 이러한 점에서 사전투표에 대한 불신보다는 선관위에 대한 불신을 좀 더 세밀하게 다룰 필요가 있다. 선관위에 대한 불신이 심각한 것은 선관위가 선거를 관리하는 기관이며, 선거는 민주주의 꽃이라 평가되기 때문이다. 선관위에 대한 불신은 민주주의 안정성, 위기와도 관련이 크다. 선관위의 불신은 과거 개표기 문제, 사전투표에 대한 논란, 그리고 선관위 채용 비리 등이 복합적으로 나타난 결과라 하겠다. 이와 관련하여 선관위에 대한 정치적 공격도 있지만 선관위의 안일한 대응 그리고 선관위 내부 문제들이 중요하게 영향을 미친 것이다. 현재는 무엇보다 선관위의 채용 관련 혁신적 개혁이 필요하다.

사전투표 관련 선관위 활동에 불신을 보이는 유권자들의 특징을 보면 국민의힘 지지 유권자들이라는 특징을 찾을 수 있다. 그러나 이들이 선관위 활동에 대해 불신을 보이는 것은 아니다. 유권자 전반에 대한 선관위 신뢰를 높이는 개혁이 필요하다. 한편, 사전투표제가 특정 정당에게 유리하게 작동하고 있는지 살펴보면 그렇지 않다는 결과를 얻을 수 있다. 사전투표와 유권자의 정당 및 후보자 선택 간 관련이 없다는 점을 찾을 수 있

다. 결국 선거결과는 유권자들의 선택을 종합한 것이다. 즉, 사전투표와 공식 선거일 투표의 합으로 유권자의 종합적 선택이라는 점이다. 무엇보다 유권자들의 사전투표제 필요성, 사전투표로 인한 편의성 향상에 대한 의견을 통해 알 수 있듯이 사전투표제는 유권자의 투표기회 확대에 미치는 기여가 크다. 그러나 최근 들어 사전투표제를 편의성 대 비용 및 논란으로 몰아가는 경향을 찾을 수 있다. 대신 투표기회 확대 및 공정성 대 비용 및 논란의 차원의 논의가 필요하다. 공식 선거일에 참여할 수 있음에도 사전투표하는 유권자도 있다. 그러나 사전투표제는 선거일 투표가 불가능한 유권자들에게 투표 기회를 보장하는 기능을 하고 있다. 사전투표제를 둘러싼 논의의 방향을 편의성이 아닌 투표권 기회 확대로 바꾸어야 한다. 이와 함께 사전투표 관련 제기되는 논란을 해소하는 방향으로 향함으로써 사전투표제가 가지는 투표권 보장을 확고히 해야 한다.

제22대 국회의원선거 공약과 득표 연관성: 호텔링의 법칙을 중심으로

강명훈(포항공과대학교)

호텔링 법칙의 핵심적 결론인 중위 투표자 정리는 선거에서 후보자 간의 정책경쟁을 통해 극단적인 정책이 지양되고 보다 중도적이며 온건한 정책이 선택될 수 있다는 선거 민주주의의 이상향이 이론적으로 가능함을 증명하였다는 데서 그 규범적 기여의 중요성을 찾아볼 수 있다. 하지만 이러한 선거 민주주의의 이상적 모습은 현실적으로 충족이 어려운 많은 조건을 요구한다. 따라서 선거 경쟁에서 후보자 정책의 수렴은 일반적이라기보다는 매우 특수한 상황에서의 결과로 보는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 호텔링의 법칙이 100년 가까이 지난 오늘날까지 계속 소환되는 것은 분명 호텔링의 법칙이 선거 민주주의와 관련해서 우리에게 던져주는 중요한 메시지가 있기 때문이다.

호텔링 법칙의 제공하는 중요한 메시지는 후보자 정책의 수렴보다는 민주적 반응성이다. 호텔링 모형에서 후보자 간 정책경쟁의 결과가 어떠한 형태로 귀결되든지 간에 (정책의 수렴 또는 발산), 후보자들은 유권자들의 정책적 선호에 반응하여 한 표라도 더 얻기 위하여 노력한다. 후보자들의 높은 민주적 반응성은 그들의 심성이 올바르거나 민주적 가치를 중요하게 여기는 것에서 비롯하지 않는다. 유권자들이 오로지 정책의 이념적 거리에 근거하여 투표 결정을 내린다는 아주 단순한 이유에서 비롯한 것이다. 따라서, 유권자들이 애초에 호텔링 모형에서 가정되듯이 정책에 기반한 투표를 하는지를 살펴보는 것이 후보자들의 정책 수렴 여부를 살펴보는 것보다 선거 민주주의를 위해 더 중요한 작업이라고 볼 수 있다.

제22대 국회의원선거에서 유권자의 정책 기반 투표를 경험적으로 검증한 이 연구에서는 안타깝게도 부정적인 대답을 내놓는다. 이 연구에서는 정책이 유권자들의 투표 결정에 결정적인 영향을 미친다는 확정적인 경험적 증거를 찾지 못했다. 그 대신, 정서적 양극화에 따른 “묻지마” 당파적 투표가 주요한 투표 결정의 논리로 작동하고 있음을 제시하는 증거만을 발견했을 뿐이다. 유권자들이 정책에 기반한 투표를 하지 않는다면, 정치인들은 유권자의 정책적 선호에 반응할 필요가 없다. 오히려 자극적이고 규범적으로 올바르지 않은 여러 전략을 통해 정서적 양극화를 심화하여 “묻지마” 당파적 투표 행태에서 자신들의 득표를 극대화하는 것이 합리적이다. 특히, ‘우리’와 ‘남’을 가르는 정서적 양극화의 심화는 상대편을 제거해야 할 절대 악으로 인식하게 만든다. 이러한 상호관용(mutual toleration)의 약화는 우리 편이 무슨 짓을 하더라도 용인하게끔 만듦으로써 선거가 민주적 문책성의 제도적 도구로서 작용하지 않도록 한다. 민주적 문책성의 약화는 다시 정치인들의 행동을 제약하는 선거의 기능을 약화하며 민주적 반응성과 문책성을 더욱 약화시키는 악순환으로 접어들게 된다. 제22대 국회의원선거는 한국이 직면한 민주적 반응성과 문책성의 위기를 드러낸 것이다.

따라서, 한국에서의 선거 민주주의의 원활한 작동을 위해서는 우선 민주적 반응성을 회복할 필요가 있다. 물론 정치인들에게 정책선거를 촉구하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 하지만, 보다 근본적으로 정치인들이 선거에서 승리하기 위해서는 정책선거를 추구하지 않을 수 없는 환경을 조성할 필요가 있다. 이 환경 조성의 키는 바로 유권자들이 정책에 기반한 투표 결정을 내리는 것이다. 지금까지의 노력은 보통 매니페스토 운동 등 각 후보자 정책 관련 정보를 유권자들에게 전달함으로써 유권자 정보환경을 개선하는 방향에 초점을 맞추어 왔다. 하지만, 이 연구에서 지적되었듯이, 보다 근원적으로 유권자들의 정서적 양극화를 완화하는 노력이 매우 절실해 보인다.

AI가 선거에 미치는 영향

최재동(충북대학교)

인공지능에 대한 높은 사회적 관심은 신기술을 활용한 선거운동으로까지 이어지고 있다. 지난 20대 대선에서는 AI 후보들이 공약을 설명하거나 유권자 질문에 답하는 등 새로운 방식의 선거운동이 행해져 유권자들의 주목을 받았다. 그러나 딥페이크를 활용한 선거운동이 선거 공정성을 저해하는 사례들이 국내외에서 다수 발견되면서 규제를 요구하는 목소리 역시 커지게 되었다. 결과적으로 제22대 국회의원선거에서는 딥페이

크 기술을 활용한 선거 운동이 전면 금지되었다. 2023년 12월 개정된 공직선거법(제82조의8)은 선거일 90일 전부터 선거 당일까지 인공지능으로 제작한 음향과 이미지, 그리고 영상을 선거과정에서 활용할 수 없다고 명시하고 있다. 이 같은 규제에도 불구하고 중앙선관위 내부 자료에 따르면 딥페이크를 이용한 선거운동으로 인해 공직선거법을 위반한 사례는 총 391건으로 집계되었다.

중앙선관위 내부 자료를 분석한 결과, 22대 총선과정에서 딥페이크가 선거에 미친 영향은 우려에 비해 미미했던 것으로 보여진다. 비교적 경미한 위반사항에 대해 선관위가 자체적으로 취하는 행정조치(경고 1건과 준수촉구 2건)는 세 건에 불과했고, 공직선거법 제82조의4에 근거하여 페이스북 같은 플랫폼 사업자에게 이용자들의 게시물 삭제를 요청(삭제요청)한 횟수 역시 388건에 불과했기 때문이다. 딥페이크 규제가 이번 22대 선거에서부터 시작되었다는 점에서 직접적인 비교의 대상이 될 수는 없지만 388건이라는 숫자는 2022년 양대선거에서의 온라인 게시물 삭제요청 건수(대선 8만 6천건과 지선 1만 8천건)에 비해 경미하다고 볼 수 있다. 그러나 22대 총선과정에서 제작되고 배포된 딥페이크 모집단의 규모를 파악할 수 없기 때문에 딥페이크 영향력의 경중을 가리는 것은 신중해야 한다. 이 밖에 법의 테두리 내에서 인공지능을 실제로 선거에 활용한 사례 역시 미미한 것으로 보여진다. 경선 단계에서 인공지능을 활용해 선거운동을 실시하고 있다고 홍보한 케이스가 예외적으로 있었던 것을 제외하고 공식적으로 인공지능을 선거에서 활용한 사례를 찾지 못하였다.

본 조사연구는 공직선거법(제82조의8)의 위반 사례와 함께 딥페이크 제작물에 대한 유권자들의 인식을 분석하였다. 딥페이크 제작물에 대한 유권자들의 인식을 3자효과(third person effects)에 이론적 기초를 두고 탐색적으로 분석한 결과, 70% 이상의 응답자들이 자신보다 타인이 딥페이크의 위험성으로부터 취약할 수 있다고 응답한 것을 확인했다. 이 같은 결과는 다수의 유권자들이 동료 시민을 지키기 위한 목적으로 딥페이크에 대한 규제를 지지할 것으로 예상해 볼 수 있다.

딥페이크에 대한 규제 요구는 우리나라뿐만 아니라 지구촌 곳곳의 선거과정에서 공정성을 침해하는 사례들이 늘어나면서 더 커질 것으로 예상된다. 향후 관련 기술의 발전으로 인해 딥페이크가 더 정교해지고 감별하기 어려운 수준으로 진화할 경우 선거 공정성을 침해하고 민주주의를 위협할 가능성 역시 더 커질 것이기 때문이다. 캘리포니아 등 미국 주정부들은 실효성 논란에도 불구하고 딥페이크 여부를 공개(disclosure)하는 고지문 부착을 통해 딥페이크의 선거 활용을 허용하고 있으며, 패러디나 풍자물에 대해서도 표현의 자유를 인정하고 있다. 현재 우리 공직선거법은 현재 특정 기간(선거일 90일 전부터 선거일까지)에는 전면적으로 딥페이크를 허용하지 않고 있는데, 감별 기술의 발

전 수준과 함께 실제 딥페이크의 선거 활용 등을 장기적으로 추적하면서 현실적 악의가 아닌 패러디 등에 대해서는 딥페이크를 허용하는 방식으로 규제를 유연하게 적용하는 방안 역시 고려해 볼 필요가 있다.

후보자 토론회의 역할과 과제

길정아 (고려대학교)

후보자 토론회는 선거에 임하는 후보들이 한 자리에 모여 각자의 정책적 비전을 제시하고, 그에 대해 제기되는 질문들에 대해 응답함으로써 그 내용을 구체화하며, 후보들 간의 자유로운 토론을 통해 서로의 정책에 대한 장단점을 논의하는 자리로서, 유권자들에게 후보들의 정책에 대한 정보를 제공한다. 이는 유권자들의 알 권리를 제고하고, 정책 선거를 가능하게 하여, 궁극적으로 선거 민주주의가 지향하는 책임성의 원리를 구현하는 데 기여한다. 이 연구는 2024년 4월 제22대 국회의원선거를 앞두고 진행되었던 후보자 TV 토론회를 시청한 사람들의 특성, 그리고 후보자 토론회의 전반적인 진행과 운영에 대한 이들의 평가를 살펴보고, 정책 선거의 활성화에 기여하기 위해 현시점에서 후보자 토론회가 지향해야 하는 방향성에 대해 논의한다.

2022년 대통령선거에 비해, 2024년 국회의원선거에서의 TV 토론회에 대한 관심과 실제 시청률이 낮게 나타났다. 총 28.4%의 응답자들이 TV 토론회를 보았다고 응답한 반면, 71.6%의 응답자들은 이를 보지 않았다고 하였다. 다음으로, TV 토론회를 본 사람들은 보지 않은 사람들에 비해 어떠한 특성을 가지는지를 살펴보았다. 일반적인 정치 관심, 이번 선거에 대한 관심이 높은 사람들이 TV 토론회에 대한 관심도 높게 보였으며, 이러한 높은 관심을 가진 사람들이 TV 토론회를 시청하였다. 응답자들의 사회경제적 속성에 따른 TV 토론회 시청 여부를 분석하였는데, 여성보다 남성이, 젊은 세대보다 나이 든 세대(특히 60대)가, 다른 지역에 비해서 광주/전라, 대구/경북, 부산/울산/경남 지역의 거주자들이 TV 토론회를 시청한 비율이 눈에 띄게 높았다. 응답자들의 정치적 성향에 따른 차이를 살펴본 결과, 지지하는 정당이 없는 응답자들에 비해 더불어민주당 지지자들과 국민의힘 지지자들이, 중도적 성향의 응답자들에 비해 진보적이고 보수적인 성향을 가지는 응답자들이 TV 토론회를 높은 비율로 시청하였다. 이러한 점들로 미루어 보아, 기존에 명확한 정치적 선호를 가지고 있었던 사람들이 TV 토론회를 시청하는 경향이 있음을 알 수 있다.

한편, TV 토론회를 시청한 응답자들을 대상으로 이들의 평가를 살펴보았다. TV 토론

회를 시청하였지만 후보들에 대한 인식에 특별히 변화를 겪지 않은 응답자들이 67.96%였으며, 지지하던 후보를 더욱 좋아하게 되었다는 응답자들이 22.54%로 그 뒤를 이었다. 따라서 TV 토론회가 시청자들로 하여금 후보에 대한 인식을 변화시키는 효과보다는 기존의 선호를 강화하는 영향력을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. TV 토론회 진행의 공정성에 있어서 79.93%의 응답자들이 대체로 공정했다고 인식하였고, 69.37%의 응답자들이 정보 제공에 있어 대체로 효과적이었다고 인식하였다. TV 토론회의 가장 큰 문제점으로는 상호비방/흑색선전, 비현실적인 공약 남발, 정책 부재 등 후보자들의 토론의 질과 관련된 요인들이 지적된 반면, TV 토론회의 진행과 중립성 등에 대해서는 소수의 응답자들만이 선택하여, TV 토론회 자체의 문제보다는 후보들에 대한 부정적인 견해가 주된 비판이라는 것을 알 수 있었다. 현재 TV 토론회 1회당 시간의 적절성에 대해서는 68.7%의 응답자들이 현행대로 유지해야 한다고 생각하였다.

이러한 결과들은 TV 토론회가 잘 진행되고 있다는 점에서는 긍정적인 반면, TV 토론회가 정치 관심을 고취하고 투표율을 높이며 정책 선거를 활성화시키는 기능보다는, 현실적으로는 기존의 정치적 성향을 강화하거나, 기존의 지지를 고착화하는 효과가 우세하다는 것을 나타내고 있다. 물론 TV 토론회로 인해 더 많은 사람들이 의견을 바꾸게 된다는 것이 보다 바람직하다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 많은 예산을 투입하여 진행되는 TV 토론회가 유권자들로 하여금 후보자들의 정책에 대해 비교 평가하도록 하여, 궁극적으로 정책 선거를 활성화시키는 기능을 더욱 제고하기 위한 고민이 지속적으로 요구된다고 할 수 있다.

선거여론조사 쟁점과 제언

강우창(고려대학교)

선거여론조사에 대한 신뢰도를 높이기 위한 제도적 노력에도 불구하고, 선거여론조사에 대한 신뢰도는 낮다. 최근 한 여론조사에서, 정책여론조사에 대해서 신뢰한다는 응답은 42%, 정치여론조사에 대해 신뢰한다는 응답은 40%로, 다른 주제를 다루는 여론 조사와 비교할 때, 20%가량 낮은 것으로 나타났다. 본 연구는 지난 22대 국회의원선거 전후로 실시된 선거여론조사에 대한 다각도의 접근을 통해 변화하는 여론조사 환경에 대응하여 선거여론조사의 신뢰도를 높일 수 있는 방안에 대해 모색하고자 했다. 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 선거여론조사의 메타자료 분석에 따르면, 표본추출 방식과 조사 방식은 조사 결

과에도 영향을 미친 것으로 나타났다. 국민의힘에 대한 지지율은 안심번호를 사용하는 경우보다 RDD를 사용할 때, 그리고 전화면접을 사용하는 경우보다 ARS를 사용할 때 높게 나타났다. 당파성이 없는 유권자의 비중은 ARS를 사용하는 조사에서 낮게 나타났다. 한편 응답률은 민주당 지지자의 비율과 당파성이 없는 유권자의 비중에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 응답률이 높아질 경우 민주당 지지자의 비율은 줄어들고 무당파 유권자의 비율이 증가했다. 이는 민주당 지지자와 당파성 없는 유권자가 성, 연령, 권역별 분포에서 유사함을 의미한다. 이를 고려할 때 22대 총선 선거여론조사에서 응답률이 낮은 조사에서 민주당의 지지율의 과대추정되었을 수 있다.

둘째, 갤럽조사와 리얼미터 조사에 대한 비교분석 결과 리얼미터 조사에서 당파성 있는 유권자의 비율이 24%가량 높게 나타났다. 두 조사가 표본추출 방식, 조사 방식 등에서 차이가 있어, 리얼미터 조사에서 당파성 있는 유권자의 비율이 높은 이유를 특정하기는 어렵다. 다만 메타자료 분석에서 ARS가 당파성 유권자의 비중이 높은 것으로 나타났는데, 리얼미터 조사가 ARS를 통해 실시된 점은 고려할 필요가 있다. 사전투표에 대한 선호를 비교한 결과, 제도에 대한 인지여부를 묻는 문항에서는 두 조사 간에 큰 차이가 없었으나, 정당지지에 따라 선호가 다른 사전투표제도의 개선 방향과 같은 경우, 리얼미터 조사에서 양극화 정도가 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 성별, 연령별, 지역별 가중치를 적용하는 것으로는 해결되지 않는 문제이다.

셋째, 마지막으로 대국민 인식조사에 대한 분석결과 선거여론조사에 참여한 경험이 있거나 참여할 의향이 있는 응답자의 비율은 전체의 21%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 이들은 참여할 의사가 없는 응답자들과 정치에 대한 관심도 등에서 구별되는 특성을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 여론조사 결과를 보도할 때, 응답률, 표본오차, 신뢰수준 등이 함께 제공되고 있는 것을 인지하고 있는 유권자는 응답자의 60% 정도에 불과했으며, 이러한 용어의 뜻을 알고 있다고 답한 응답자의 비율도 크게 다르지 않았다. 통계적인 용어의 뜻을 잘 알고 있다고 답한 응답자일 수록 여론조사 결과 보도에 대한 신뢰도가 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다.

후보자 공천의 쟁점과 개선방안

박현석(국회미래연구원)

정당과 정치인의 양극화의 원인 중 하나로 정당 내의 강성 당원들의 영향력이 확대되는 점을 지목하고 있다. 정당 민주주의의 역설에서 주장하는 바와 같이 공천 과정의 개

방화를 통해 당원 참여가 확대되는 과정에서 강성 당원들이 과대 대표되면서 정치인과 정당의 양극화가 심화되었다는 양극화 가설을 검증해 보기 위해서는 경험적으로 (1) 정당 공천과정이 개방화 되었는가, (2) 개방화된 공천과정은 정당 내부의 다양성에 영향을 미쳤는가, 그리고 (3) 개방화된 공천과정을 통해 선택된 후보들이 다수 당선되었는가 등의 질문에 대해 답할 필요가 있다.

정당 공천과정이 개방화되었는가를 살펴보기 위해서 254개 지역구에서 양대 정당이 어떤 공천방식을 채택하였는지 살펴보았다. 양당 모두 약 2/3 가량의 지역구에서 중앙당이 단수후보를 공천하였고, 나머지 지역에서 경선을 실시하였다. 공천 방식의 배분양상에 따르면 양당 모두 실제로는 당원 참여를 확대하는 데에는 적극적이지 않았던 것으로 보인다.

개방화된 공천과정은 극단적 성향의 후보자들을 선택하였는가를 확인하기 위해서는 후보자들의 이념성향과 정책선호에 대한 정보가 필요하다. 우리는 공천된 후보들의 다양성에 대해 간접적으로 판단해 보기 위해 후보자들의 성별, 연령, 경력 등에 대한 정보를 수집하였고, 경선 유형별 현역 교체율 등의 자료를 분석해 보았다. 경선과 단수공천을 비교했을 때 후보자들의 성별, 연령, 경력 등은 큰 차이가 없었으나 경선을 통해 현역 의원들이 대거 교체되었다. 또한 단수공천의 대다수는 현역 의원들이 재공천되는 경로로 작동하였음을 확인할 수 있었다.

정당 공천과정의 개방화가 정당 양극화에 영향을 미쳤는지 확인하기 위해서 개방화된 절차를 통해 선출된 후보들이 다수 당선되어 국회의원이 되었는가에 대해 분석해 보아야 한다. 경선에서 승리한 뒤 당선된 의원의 숫자는 더불어민주당 80명, 국민의힘 38명으로 지역구 국회 의석의 절반가량을 차지한다. 하지만 공천 유형별로 후보자들 사이의 차이점을 발견하기 어려웠다는 점을 감안하면 정당 민주주의의 역설은 제22대 총선에는 적용하기 어려운 것으로 보인다. 정당들이 경선 확대에 소극적이며, 현역 의원의 입장에서는 단수공천 지역으로 선정되기 위해서 정당 지도부의 노선을 따를 유인이 크다. 따라서 강성 당원들과 경선보다는 강성 당원들의 선호를 대표하는 강력한 정당 지도부가 의원들을 통제한다는 설명이 더욱 타당한 것으로 보인다. 이와 같은 부작용을 완화하기 위해서는 공천제도의 분권화가 필요하다.

정당 지도부가 권한을 지역으로 양도하는 공천의 분권화는 쉽게 확대되지 않을 것이다. 중앙당의 영향력 하에서도 경선을 확대하는데 소극적인 정당 지도부의 속성을 감안하면 중대한 정당의 위기가 오지 않는 한 분권화 개혁을 추진할 가능성은 현실적으로 높지 않다. 하지만 공천과정의 분권화는 정당 내부의 다원성을 확보하기 위한 충분조건은 아니지만, 필요조건에 해당한다고 보인다. 지금까지 공천개혁 논의가 개방화에 초점

을 두어왔다면 이제는 분권화에 대한 논의를 적극적으로 펴야 할 시점이다.

제3정당 창당과 대의민주주의

구본상(충북대학교)

본 연구는 제22대 국회의원선거 과정에서 왜 조국혁신당을 제외한 중도적 제3정당 형성을 위한 노력이 실패하였는지를 선거제도 개정 과정, 당내 계파 특성, 그리고 정권 심판론과 같은 맥락적 힘 외에 정서적 양극화(affective polarization)의 심화에 주목하여 유의한 제3정당(국민의당)이 출현한 2016년 제20대 국회의원선거와의 비교를 통해 분석해 보았다. 우선 충분한 수의 현역의원 탈당이 이루어질 때 제3정당의 성공 가능성이 커진다는 전제하에 왜 2024년에는 탈당 현역의원이 소수에 그쳤는지 분석해 보았다. 2024년에는 수용성이 높은 선거제도로의 개정 노력이 의회 내에 있었으나 이는 주로 더불어민주당, 그리고 당내 비주류 계파인 친문 의원들에 의해 주도되었고, 선거가 근접하면서 정권심판론과 현실 논리가 강조되면서 결국은 좌절되었다. 국민의힘 소속 현역의원의 탈당은 극소수에 그쳤고, 중도 지향의 제3지대 정당 창당에 참여한 현역의원도 소수여서 추진력을 얻기 어려웠다. 반면, 1명의 현역의원만이 가담한 조국혁신당은 강한 정권심판론 환경하에서도 비례대표에만 집중하여 12석의 의석을 획득하였다. 선거 직후 시행된 여론조사 분석 따르면, 조국혁신당에 정당투표를 한 유권자들은 더불어민주당 잠재적 지지층에서 이탈한 범진보층으로 볼 수 있어 지속가능한 제3정당으로 보기엔 어려움이 있다.

한편, 2016년에는 보수정당에서만 확인되었던 ‘이익추구 연성조직’으로서의 계파 특성이 2024년에는 더불어민주당에서도 나타났다. 2016년에는 다수의 계파 간 느슨한 연합의 형태가 목격되었으나 2024년에는 계파 수 자체가 감소하였고, W-NOMINATE 추정치에 기반하여 분석한 결과, 계파의 이념 또는 정책적 특성도 드러나지 않았다. 결국, 한국 정당에서 현역의원의 탈당과 제3정당 참여는 이념적 차이보다는 공천 배제 가능성 인식과 연계된다는 사실을 알 수 있었다. 이러한 계파 특성이 보편화되면, 주류 계파의 승자독식 공천을 통해 비주류 계파 소속 의원의 공천은 제약되어 비주류 계파는 와해할 가능성이 커지며, 이들의 제3정당 창당이나 제3정당에의 동참이 어려운 환경이 조성된다.

마지막으로 한국에서도 점차 심화되고 있는 정파적 유권자의 정서적 양극화에 주목해야 한다. 정서적 양극화가 심화되면, 강성 지지층에 의한 정당의 포획이 가능해진다. 이

처럼 강성 지지층의 목소리가 과다 반영될 때 주류에 반발하는 비주류 계파를 외집단으로 간주하게 되어 이들에 대한 혐오와 불신을 형성하게 된다. 그 결과 사회 내 다양한 목소리는 정당정치를 통해 정책에 반영되지 못하게 되며, 대의민주주의는 한계를 노정하게 될 것이라는 함의를 도출하였다.

선거 품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

박범섭(숭실대학교)

본 연구는 제22대 국회의원선거의 선거 품질에 대한 유권자의 인식을 측정하고 유권자의 인식을 결정짓는 요인이 무엇인지 파악하고자 한다. 특히 선거 품질에 대한 유권자 인식에 영향을 미치는 선관위의 역할과 임무가 무엇인지 살펴보고, 선거 품질 향상을 위한 선관위의 발전 방향을 위한 정책제언을 하고자 한다.

선거관리의 실패나 이로 인한 선거 품질에 대한 유권자의 불만은 선거 과정 전반에 대한 불신을 넘어, 갈등의 증폭, 정치 불신, 선거 결과 불복 등 선거민주주의의 근간을 훼손할 수 있다는 점에서 선거 품질에 대한 문제의 정확한 규명과 해결 방안을 모색하는 일은 민주주의의 발전을 위해 중요한 일이다. 본 연구는 22대 총선에서 유권자들이 어떤 측면의 선거 품질에 불만족한지를 알아보기 위하여 총선 이후 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 선거 품질의 개념은 기존 연구를 바탕으로 절차적 측면과 내용적 측면을 구분하여 조작하였고, 본 연구의 주요 종속변수로 사용되었다. 전자는 선거가 얼마나 자유롭고 공정했는지와 정부 기관이 중립을 잘 지켰는지에 대한 문항으로 설계하였고, 후자는 선거가 얼마나 유권자의 의견과 사회의 주요 쟁점을 잘 반영했는지를 파악하는 문항으로 설계하였다.

선관위 활동에 대한 유권자의 인식이 선거 품질에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 기존 연구에 따라, 본 연구에서는 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가를 주요 독립변수로 사용하였다. 이를 바탕으로 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가에 따라 선거 품질에 대한 유권자의 인식이 어떻게 달라질 수 있는지 밝혔다. 연구 결과에 따르면, 22대 총선에서 나타난 유권자의 선거 품질은 첫째, 21대 총선과 비교하여 절차와 내용적인 측면에서 긍정적 평가는 감소하고 부정적 평가는 증가하였다. 선관위 활동에 대한 신뢰는 21대와 22대 총선에서 비슷한 수준으로 유지된 것을 확인하였다. 또한, 선거 품질에 대한 평가는 선관위 활동에 대한 신뢰와 밀접한 관계가 있는 것을 확인하였다. 즉, 선관위 활동에 대한 신뢰가 높아질수록, 그리고 선관위 활동에 대하여 긍정적으로 평가할수록 선거 품

질에 대한 유권자의 인식도 긍정적으로 나타나는 경향이 있음을 확인하였다.

제22대 선거의 선관위 선거범죄 예방, 단속 활동에 대한 평가

김준석(동국대학교)

이 연구는 제22대 국회의원선거에서 선거관리위원회의 선거범죄 예방 및 단속 활동의 개관을 살펴본다. 선관위는 선거법 위반 혐의에 대해 조사권을 갖고 있으며, 조사 중 확인된 중대한 위반에 대해선 경찰, 검찰의 수사기관에 보내게 된다. 선관위의 위반에 대한 공식적 조치는 경고 등의 행정처분과 고발 등으로 구분한다. 행정처분은 공명선거 협조 요청, 구두경고, 선거법 준수 촉구, 중지·시정명령, 경고, 과태료 부과 등이 포함되며, 이 중 경고 및 과태료 부과만을 공식통계로 포함한다. 고발 등의 조치는 외부 수사기관에 조사를 요청하며, 고발, 수사 의뢰, 수사기관 이첩으로 구분한다.

이 연구는 선관위의 단속 처분의 자료를 크게 세 가지로 구분한다. 첫째, 선관위의 경고 이상의 공식 처분의 데이터를 다양한 기준으로 분석한다. 이는 선거 현장에서의 위반은 물론, 온·오프라인의 처분을 모두 포함한다. 둘째, 공식 처분 중 온라인 위반행위만을 따로 분류하여 분석한다. 셋째, 선관위의 온라인 단속 행위 중 (공식통계로 집계되지는 않지만) 온라인의 위법 게시물에 대한 삭제요청의 데이터를 분석한다.

2024년 6월 30일 기준 제22대 국회의원선거에서 선관위가 공식적으로 처분한 선거법 위반 사례는 1,312건이다. 전체 1,123건 중에서 고발은 285건, 수사 의뢰 45건, 이첩된 것이 4건이었다. 적어도 중대한 위법 행위는 334건으로, 전체의 약 25.4%의 비중이다. 반면, 경고는 978건으로 약 74.5%의 비중을 차지한다. 위법 행위에 대한 단속 현황을 위반 유형에 따라 정리하면 크게 세 가지 특징이 나타난다. 첫째, 투표지 촬영 항목이 316건으로 가장 많았다. 이 중 선관위의 경고 처분을 받은 사례가 297건, 외부 수사기관으로 송부된 경우가 19건이다. 둘째, 기부행위, 허위사실 공표, 선거 관리침해 등의 위반 유형은 혐의가 중한 경우가 상대적으로 많다. 셋째, 전체 비중은 상대적으로 낮지만, 공무원의 선거 개입과 관련한 위반도 적지 않았다. 온라인 위법 게시물의 삭제 요청은 전체 74,025건 중 커뮤니티의 게시물에 대한 요청이 35,053건으로 전체의 47.3%의 비중이다. SNS 24,656건 (33.3%), 포털/카페 13,763건 (18.5%)이다. 유튜브, 블로그, 뉴스/미디어 항목의 비중은 그다지 높지 않았다.

최근 세 가지 현상이 선거의 기능을 위협하고 있다. 첫째, 연령, 소득, 학력에 따른 정치참여 격차이다. 예를 들어, 20대의 투표율이 고연령층에 비해 낮아 불균등한 대표로 이어질 수 있다. 둘째, 사전투표 절차에 대한 불신으로 인한 부정선거 음모론이다. 이는 선거 과정과 결과에 대한 신뢰를 저하하고, 민주주의 정당성에 침식으로 이어질 수 있다. 셋째, 정치적 양극화와 편향된 정보로 인해 합리적인 정책선거가 어려워진다는 점이다. 유권자들이 감정적 선호에 따라 투표하고 가짜뉴스가 확산되면서 선거의 대표성과 정당성, 투명성이 훼손될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공명선거에 대한 신뢰와 참여를 회복하는 것이 중요한 과제이다. 이러한 배경하에, 선거의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 제도적 장치이자 헌법기관으로서 실제로 선거 품질을 높이는 역할을 충실히 수행해 온 선관위의 선거관리 노력을 홍보함으로써 선거과정에 대한 신뢰를 높이는 것, 그리고 다양한 유권자들의 정치 참여를 독려하고 필수적인 정치 정보를 효과적으로 전달하는 것이 더욱 중요해졌다.

현대 미디어 환경의 변화는 가짜뉴스와 편향된 정보의 확산 등과 같은 선관위에 대한 신뢰를 위협할 수 있는 요소를 내포하고 있지만, 동시에 선관위가 다양한 매체를 활용하여 더 많은 유권자들에게 신속하고 효율적으로 소통할 수 있는 기회를 제공한다. 본 연구는 이러한 미디어 환경의 변화 속에서 2024년 총선에서 선관위가 수행한 홍보활동을 평가하고, 이를 바탕으로 향후 선거 과정에서의 개선점을 도출하고자 한다. 이는 궁극적으로 선거 참여를 촉진하고 공명선거에 대한 신뢰를 회복하기 위한 중요한 방안 중 하나로써 선관위 홍보 활동의 효과성을 높이기 위한 것이다.

선관위 홍보활동 과정에서 홍보채널의 다양화와 맞춤형 콘텐츠 제공을 긍정적으로 평가할 수 있었다. 선관위는 다양한 매체를 활용하여 유권자 접근성을 높이기 위해 노력하였던바, TV 광고와 프로그램 같은 전통적인 매체와 함께 소셜미디어, 유튜브, 모바일 앱 등을 활용한 온라인 홍보 활동을 강화하고자 하였다. 특히 상대적으로 투표 참여율이 낮은 젊은 층을 대상으로 맞춤형 콘텐츠를 제작하거나 정보 사각지대에 놓인 다문화가족, 시각장애이용 자료 제작 등을 통해 유권자 접근성을 높이고자 한 노력이 돋보였다. 또한 내용상으로도 선관위는 투표 참여를 독려하고 투표 과정을 안내하며 정책 정보를 제공하기 위해 노력하였다. 무엇보다 최근 들어 지속되고 있는 부정선거 음모론에 대응하는 차원에서 팩트체크 활동을 통해 가짜뉴스와 잘못된 정보를 바로잡고자 시도하였다.

선관위의 홍보활동에 대한 유권자 인식과 그 효과를 살펴보기 위해, 본 연구에서는 2024년 총선을 전후로 실시된 유권자 인식조사를 분석하였다. 분석 결과, 유권자 특성에 따라 선관위의 홍보를 접한 정도와 매체에 차이가 있었는데, 특히 소득과 정치관심도의 측면에서 저소득층의 경우와 정치관심도가 낮은 경우 선관위가 제공한 정보에 접촉한 정도가 적은 것으로 나타났다. 연령 별로 어떠한 매체가 선관위 정보 제공에 효과적일지에 대한 의견 차이도 눈에 띄었는데, 연령층이 높을수록 전통적인 미디어가 더 효과적이라고 생각하는 경향을 보였다. 미디어 환경이 변화하고 있다고 하지만 여전히 TV나 인쇄물과 같은 전통적인 매체의 영향이 유효해 보이는 것도 주목할 점이었다. 선관위의 홍보활동의 효과에 대한 평가에서, 선관위의 정보 제공을 접했을 때 투표 참여의 증가와 선거 과정에 대한 신뢰 회복에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 선거 조작 음모론에 대한 신뢰도를 높이기 위한 홍보 전략은 보다 효과적으로, 장기적인 안목을 가지고 구성될 필요가 있다고 보인다.

선관위 홍보활동에 대한 평가를 통해 몇 가지 정책적 함의를 제시해볼 수 있다. 이번 총선에서 선관위가 시도하였던 것처럼 다양한 매체를 활용한 홍보 활동은 중요하다. 하지만 각 매체의 효과성을 지속적으로 평가하고 보완할 필요가 있다. 특히 TV 광고나 포스터, 현수막과 같은 전통적인 매체는 여전히 높은 영향력을 유지하고 있기에 이런 매체를 적극 활용하면서도 새로운 미디어 환경의 변화에 대응하는 온라인과 오프라인의 균형을 맞추는 전략이 필요하다.

또한 유권자들의 다양한 특성과 필요에 맞춘 맞춤형 정보 제공이 필요하다. 다양한 연령대와 정치 관심에 맞추어 매체마다 홍보 내용을 다르게 구성할 필요가 있다. 특히 당파적, 연령상으로 부정선거 음모론에 노출될 가능성이 높은 집단에게 맞춤 정보를 제공하는 것이 필요하며, 온라인의 경우에는 노출 수를 높이기 위한 전략이 필요하다. 유권자들의 정보 수요를 파악하고 소통을 강화하기 위해 다양한 쌍방향 소통 채널을 마련하는 것도 도움이 될 것이다.

민주주의 발전을 위한 중앙선거관리위원회 독립성 제고 방안

한성민(한국외국어대학교)

민주주의의 발전에 있어서 선거품질(Electoral Integrity)의 확보는 필수적이다. 독재와 구분되어 민주주의를 민주주의답게 하는 중요한 요소는 단순히 전국적인 수준에서 선거가 실시되는지에 대한 유무가 아니라 공정하고 민주적인 선거를 통해 선거품질이

보장되고 있는지의 여부가기 때문이다. 특히, 선관위 독립성 확보가 중요한 이유는 이를 통해, 선거 과정의 공정성과 투명성이 확보될 때, 선거의 패자들이(Electoral Losers) 선거의 결과에 승복하게 되고, 따라서, 정치적 안정성과 선거 이후의 선거폭력(Electoral Violence)의 가능성이 줄어들기 때문이다. 그러나, 선거관리기구를 통한 선거품질의 확보 노력에도 불구하고 최근 부정선거(Electoral Fraud) 논란, 가짜 뉴스(Fake News) 등 민주적 선거에 대한 불신을 확대하는 요소들이 선거의 완전성을 저해하고 있으며, 이와 같은 현상은 미국과 같은 선진민주주의 국가부터 신생민주주의 국가 등 민주주의 전반에 걸쳐서 나타나며, 대한민국도 예외는 아니다. 이같이 변화하는 상황에서 선거관리기구의 존재, 그리고 선거관리기구의 독립성을 확보하고 유지하려는 노력은 단순히 과거와 같이 전통적인 방식에서의 민주주의의 안정성을 확보하는 것을 넘어서서, 민주주의에 대한 새로운 도전요인들에 대해서 적절히 대처하기 위한 기본적 조건으로 보인다.

본 연구는 한국적 맥락에서 선거관리위원회의 독립성이 대한민국 국민의 선거품질 평가에 어떠한 영향을 주고 있으며, 선거관리위원회의 독립성과 선거 품질 평가가 비교적 맥락에서 어떠한 의미가 있는지에 대해서 분석한다. 이를 위해서, 2024년 총선 선거후 조사와 아시아바로미터 5차 웨이브 데이터, 유럽사회종합조사 10차 웨이브, 선거품질인식(PEI)데이터, 민주주의의 다양성(V-dem)데이터를 종합적으로 분석했다. 분석 결과는, 선거관리기구의 독립성, 자율성과 선거관리 수준을 높이는 것이 선거패배자의 선거품질 평가의 향상을 가져와, 민주주의의 안정성 강화에 도움을 줄 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 선거관리기구의 자율성과 독립성 강화는 선거의 패자들이 선거품질에 대한 긍정적 인식을 가져오고 이것이 민주주의에 대한 만족도를 높인다고 할 수 있다.

또한, 2024년 총선 선거 후 조사 결과는 선거 품질 측면에서는 부정적 측면과 긍정적 측면이 공존한다. 전반적으로 선거품질에 대한 부정적 평가가 증가했다. 이러한 중앙선거관위에 대한 부정적 평가는 중앙선거관리위원회와 연관된 최근의 채용비리 등의 문제와 관련이 있어 보인다. 다만, 2020년 총선에 비하면 선거패배자와 선거승자 사이의 선거품질에 대한 평가의 격차가 줄어들었다는 점은 긍정적이다. 비교적 맥락에서 볼 때 한국의 선거관리기구 독립성과 자율성, 그리고 전반적인 선거관리의 수준은 낮은 것은 아니다. 그러나, 서구의 선진민주주의 국가에 비하면 대중감시(Public Scrutiny)와 정보공개 측면에서 여전히 개선될 여지가 있다. 선관위의 수준과 독립성 강화가 유권자의 선거품질 인식에 중요한 영향을 끼치고 있다는 점을 고려한다면 발전된 선거관리기구의 경험을 토대로 중앙선거관리위원회의 수준과 독립성을 강화하고, 이를 통해서 선거품질의 추가적 향상을 도모할 필요가 있다.

박선경(고려대학교)

본 연구는 크게 세 가지 주제로 수도권 선거를 다룬다. 첫째, 수도권 지역 선거 전개 과정에서 발생한 특징과 투표 결과에서 나타난 중요한 특징을 분석한다. 이번 선거과정에서 가장 많이 언급된 키워드 중 하나는 심판일 것이다. 대통령 임기 중반 혹은 중반 이후에 행해지는 선거는 통상적으로 대통령과 집권당에 대한 심판 기제가 크게 작동하는데, 이번 선거에서는 특이하게 여당심판론만 아니라 야당심판론이라는 선거전략이 등장하였다. 여당심판론과 야당심판론이 수도권 내 지역구 선거운동에서 자주 언급된 것을 감안하여, 이번 총선에서 심판론이 어떻게 전개되었고 이것이 투표결정에 얼마나 영향을 미쳤는지 분석한다.

둘째, 이러한 심판론의 근거를 체계적으로 분석하기 위해서 경제투표이론에 기반하여 지역의 경제상황에 대한 유권자들의 인식이 투표에 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다. 경제투표의 고전적 이론에 따르면 선거 직전의 경제상황은 회고적 투표에 큰 영향을 미친다. 이번 총선에서 수도권 유권자들의 중요한 투표선택 이유 중 경제현안이 얼마나 영향을 미쳤고, 물가상승이나 부동산, 실업 등 어떠한 경제 현안이 회고적 투표에 영향을 미쳤는지 분석한다.

마지막으로 이번 선거의 또 다른 중요한 특징은 제3당의 등장이다. 새로운미래와 개혁신당, 조국혁신당 등 신당들이 창당되면서 21대 총선에서의 거대 양당 구도의 대결과 다른 방식으로 선거구도가 형성되었다. 신당에 대한 지지율이 대체로 수도권에서 높게 나오는 편이므로, 선거과정에서 신당의 후보자가 출마한 선거구와 그렇지 않은 선거구를 비교해서 지역구 내 신당의 효과를 확인한다. 또한 신당의 효과는 비례대표투표에서 극명하게 나타날 것으로 예상되므로, 여론조사 자료를 분석해서 수도권지역 거주자들의 비례대표투표 결정요인을 집중적으로 분석한다. 신당 지지를 결정짓는 요인으로 기존 정당에 대한 불만이나 호오감정, 이념성향, 정치관심 등을 다룬다.

도묘연(계명대학교)

소위 PK(부산·울산·경남)와 TK(대구·경북)로 불리는 영남은 호남과 대립되는 지역주의 균열구조의 한 축을 형성하는 지역이다. 그러나 2000년대 이후 치러진 국회의원선

거에서 PK와 TK를 단일한 투표행태를 보이는 지역으로 볼 수 없다는 선거결과가 나타나기 시작했다. TK와 달리 PK에서는 국민의힘계 이외의 정당이 적은 수이지만 당선자를 배출했고, 국민의힘계 정당이 차지하는 지역구 및 비례대표 득표율의 절대 규모도 낮아져 다른 정당(민주당계+정의당계 등)과의 득표율 격차도 줄어들었다. 즉 PK는 탈지역주의 흐름을 형성한 반면, TK에서는 여전히 보수정당의 우위가 지속되고 있다는 것이다.

이번 22대 국회의원선거에서도 PK는 TK와 달리 탈지역주의 추세에 있다는 평가가 가능하다. 비록 낙동강벨트 선거구에서 민주당이 3석(부산 북구갑, 경남 김해시갑·을)만을 차지하는 한계도 있었다. 그럼에도 야권단일화에 성공했던 울산 북구에서 진보당의 승리와 야권단일화에 실패했음에도 울산 동구와 경남 창원 성산구에서 민주당의 승리로 PK에서 비국민의힘계 정당의 의석은 21대 7석보다 1석 적은 6석을 차지했다. 특히 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간 지역구의 득표율 격차는 21대와 유사했고, 울산에서는 진보당의 선전으로 오히려 줄어들었다. 비례대표의 경우는 조국혁신당에 대한 지지로 인해 부산과 경남에서 비국민의힘계 정당이 더 많은 득표율을 차지하기도 했다. 반면 TK에서는 국민의힘이 25개 선거구 모두를 차지했고, 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간 지역구 및 비례대표의 득표율 격차는 21대에 비해 유의미하게 크게 늘어났다. 여전히 국민의힘을 선호하는 강한 지역주의가 투표결정에 영향을 미친다는 것이다.

이러한 흐름은 22대 국회의원선거에서 나타난 유권자의 특성에서도 확인된다. TK와 달리 PK에서는 두 거대 정당에 대한 이념적 거리 혹은 국가 및 사회적 현안에 대한 태도로 배열된 이념적 정파성이 투표결정에 영향을 미치지 못했고, 더불어민주당과 국민의힘에 대한 감정적 요인만이 지역주의 투표행태를 결정하고 있었다. 이념이 아닌 감정의 영향은 고정된 정파심보다는 선거 당시의 정치상황이나 이슈 등에 따라서 투표행태의 유동적 상황이 높아질 수 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 더불어민주당/더불어민주연합(조국혁신당)보다 국민의힘/국민의미래에 대한 일관적 지지가 TK만큼은 아니지만, 여전히 PK에서 투표결정을 좌우한다는 점도 무시할 수 있다. 국민의힘에 대한 고정 지지층이 여전히 견고히 남아 있다는 것이다.

반면 TK 유권자의 투표결정에는 이념적 정파성과 감정적 요인이 동시에 영향을 미쳤다. 더불어민주당과의 이념적 거리와 함께 “한미동맹의 강화”라는 인식에 기반을 둔 이념적 정파성과 감정은 국민의힘에 투표하는 중요한 이유가 되었다. 더불어 PK에 비해 TK에서는 더불어민주당/더불어민주연합(조국혁신당)보다는 국민의힘/국민의미래에 대한 일관적 지지가 투표 결정에 더 크게 영향을 미치고 있었다. PK에 비해 TK에서 국민의힘 지지층이 더욱 견고하게 형성되어 있다는 것이다.

그럼에도 TK에서도 지역주의 투표행태의 변화를 이끄는 긍정적인 징후가 확인되었다. PK와 TK 모두 대졸 이상의 고학력자들을 중심으로 비국민의힘계 정당에 투표하는 경향성이 나타난 것이다. 특히 TK에서는 상대적으로 젊은층(20대 및 30대)이 비국민의힘계 정당에 많이 투표했고, 실제 투표 결정에서도 연령이 젊을수록 비국민의힘계 정당을 지지했다. 또한 PK와 TK에서 비국민의힘계 정당에 투표하는 유권자들이 정책이나 공약을 중요시한다는 점을 고려할 때, 주민들과 소통하면서 지역 의제를 발굴하려는 정당의 노력도 지역주의를 희석시키는 하나의 동력이 될 수 있다. 하지만 보다 근본적으로는 변화된 유권자의 표심을 담아내는 선거제도의 개혁과 함께 유의미한 제3당의 등장도 필요하다. 거대 양당을 대체할 수 있는 유의미한 대안 정당의 존재가 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간 지역구 및 비례대표의 득표율 차이를 줄여 정치적 양극화의 방파제 역할을 하는 경향성이 확인되었기 때문이다. 나아가 권역별비례대표처럼 정당체제의 유형과 직결되는 동시에 정치적 대표성을 담보하는 선거제도의 개혁이 절실히 요청된다.

호남 지역 선거 분석: 민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 약진

최종현 (전북대학교)

이번 제22대 총선에서는 더불어민주당이 호남의 지역구 의석 28석을 독식했다. 이처럼 한 당이 호남 지역구 전석을 차지한 것은 헌정사상 최초의 일이다. 한편 비례대표 선거에서는 조국혁신당이 호남에서 46.85%의 득표율을 기록해 더불어민주당의 위성정당인 더불어민주당연합의 39.13%를 뛰어넘었다. 전국적으로 조국혁신당의 득표율이 26.69%였던 것을 감안할 때, 조국혁신당이 호남에서 크게 선전했음을 알 수 있다.

이런 선거 결과의 원인은 무엇인가? 이를 파악하기 위해서는 우선 호남 지역 내 정당 간 경쟁 구도와 주요 이슈에 대해 알아볼 필요가 있다. 지역구 선거와 관련해서는 더불어민주당의 분당 과정에서 만들어진 가장 핵심적인 신당인 새로운미래가 이전에 비슷한 위치에 있던 국민의당과는 달리 호남에서 유력한 제3정당으로 부상하지 못한 점이 더불어민주당에 유리한 요소로 작용했다. 비례대표 선거에서는 조국혁신당의 돌풍이 더불어민주당의 위성정당인 더불어민주당연합에 불리하게 작용했으며, 조국혁신당이 더불어민주당연합에 대한 지지를 잠식하는 양상이 호남에서는 더욱 강하게 나타났다. 호남 지역의 주요 선거 이슈로는 먼저 전북에 한정하여 새만금 잼버리 파행과 이후 새만금 사회간접자본 예산의 대폭적인 삭감을 꼽을 수 있다. 이후 새만금 예산이 어느 정도 복구되기는 했지만, 여전히 애초의 액수에는 크게 미치지 못하여 전북도민들의 불만이 충분히 해소

되지는 못했다. 전남 및 광주에서는 지역 홀대론이 특별히 부상하지는 않았지만, 그럼에도 전반적으로 정부에 대한 부정적인 평가와 여당 견제 민심이 퍼져있었다.

다음으로 사후설문조사를 활용해 호남 지역 유권자들의 선택에 영향을 미친 요인을 살펴보면 우선 호남에 거주한다는 사실은 다른 유력한 요인들을 통제한 이후에도 지역구 선거에서 더불어민주당 후보에 투표할 가능성과 비례대표 선거에서 조국혁신당에 투표할 가능성을 높인다. 뿌리 깊은 지역투표의 양상이 제22대 총선에서도 여전히 이어진 것이다. 그리고 다른 지역과 마찬가지로 호남에서도 유권자의 이념성향이 진보적일수록 더불어민주당의 지역구 후보에 투표할 가능성과 조국혁신당을 비례 정당으로 뽑을 가능성이 높다는 점을 파악할 수 있었다. 호남 유권자의 평균적인 이념적 성향이 비호남 지역에 비해 더 진보적인 것을 고려할 때, 이념은 이번 총선에서 나타난 호남 지역의 중요한 두 현상—더불어민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 돌풍—모두를 일정하게 설명한다고 볼 수 있다.

또한 이 글에서는 이번 총선에서 호남 지역만의 고유한 투표 패턴이 나타났는지를 판단하기 위해 분할 샘플 분석과 상호작용항을 이용한 분석을 병행했다. 지역구 선거와 관련해서는 흥미롭게도 학력이 호남에서 수도권과는 반대의 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 호남에서는 수도권과 달리 고학력자일수록 더불어민주당 후보를 선택할 가능성이 줄어든다. 반면 비례대표 선거에서는 다른 지역과 차별화되는 호남만의 특성이 발견되지 않았다.

지역사례연구: 기타 지역(충청, 강원, 제주)

박영득(충남대학교)

본 연구는 기타지역으로 분류된 충청, 강원, 제주에서의 제22대 국회의원선거에서 나타난 선거정치의 양상을 분석하는 것을 목표로 한다. 충청, 강원, 제주는 역사·문화적으로 이질적인 지역들이며 정치적으로도 고유한 특성을 갖는 지역으로서 세 지역의 선거정치를 포괄하여 다루기는 어렵다. 따라서 본 연구는 세 지역 정치지형의 특성을 지역별로 개괄하고, 선거구 내의 지역별 득표 양상을 분석함으로써 지역구의 특성에 따라 주요 양당의 득표율이 어떻게 변화하는지를 보일 것이다.

충청지역은 대한민국 국토의 중앙부에 있어 다양한 지역적 특성들이 혼재된 지역이다. 또한 국가철도교통망의 중심적 역할을 해왔던 대전역의 존재로 인해 여러 지역과의 왕래가 많아 지역 고유의 특성이 강하게 발달해왔다고보다는 여러 지역의 요소들이 한

데 섞인 지역으로 평가받는다. 과거 자유민주연합을 비롯한 충청권의 대표를 자처한 정당들이 존재하기는 했으나 자유선진당을 마지막으로 충청권 정당을 표방하는 정당이 소멸한 이후에는 대통령선거, 국회의원선거 등 여러 선거에서 전국적 선거 판도와 가장 유사한 선거결과를 보여주고 있다.

강원지역은 휴전선 인근 접경지역을 포함하고 있으며 다수의 군부대가 있어 안보문제에 민감하며, 상대적으로 개발에서 소외되어 있어 도시화 수준이 낮은 지역으로 꼽힌다. 이에 강원지역은 전통적으로 보수강세 지역의 면모를 보여왔다. 그러나 과거 지방선거에서 민주당 소속의 도지사가 4회 연속으로 당선되는 등 다양한 모습을 보여주고 있다. 현재는 수도권과의 철도교통이 원활해지면서 수도권과 동조화되며 민주당이 다소 우세를 보여주는 영서지역과 접경지역으로서 보수세를 유지하고 있는 영동지역으로 구분 지어서 이해할 수 있다.

제주지역은 한국의 대표적인 도서지역으로서 한국의 다른 지역과는 뚜렷하게 구분되는 고유한 역사·문화적 특성을 갖고 있다. 오랜 기간 동안 무소속 후보들이 선전하는 등 제주지역 고유의 정치적 문법을 갖고 있었다. 그러나 4.3 사건에 대한 주요 양당의 입장 및 대처가 엇갈리면서 최근 들어서는 민주당 강세지역으로서의 모습을 보여주고 있다.

22대 국회의원선거에서 나타난 결과를 선거구와 선거구 내의 세부 지역별로 분석해 보면 공통적으로 도시지역에서는 민주당의 우세가, 농어산촌 지역은 국민의힘의 우세가 관찰된다. 세부 지역별로 보더라도 농어산촌 선거구 내에서도 택지개발이 이루어짐으로써 상대적으로 도시화 수준이 높아진 지역에서는 민주당이 다른 지역에 비해 더 많은 득표를 하는 것으로 나타났다. 즉 충청, 강원, 제주지역의 선거결과를 분석해 보았을 때 22대 총선에서는 도시화 수준이 선거결과를 설명하는 주요한 요인이었다는 것을 함의한다.

III 활용방안

본 연구는 22대 총선에 대하여 선거제도, 선거과정, 선거관리, 그리고 지역사례 연구라는 4가지 대주제 하에 총 19개의 소주제를 선정하여 다면적인 분석과 평가를 진행한다. 이를 통해 얻을 수 있는 기대효과와 연구의 활용방안은 다음과 같다.

첫째, 선거제도의 실질적인 개선을 위한 기초자료로의 활용이다. 공직선거법 등 선거제도에 관한 관련 전문가들과 유권자들의 의견을 객관적으로 분석하여 추후 중앙선거관

리위원회가 공직선거법 개정의견을 국회에 제출하는 과정에서, 그리고 향후 22대 국회가 선거구 획정 제도 개선을 위한 논의를 진행하는 과정에서 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 특히 사전투표제도에 대한 전반적인 재검토를 통해 이 제도를 보완하거나 개편하는 데 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 판단한다.

둘째, 정치적·정서적 양극화의 심화로 인해 선거과정에 대한 불신이 커지는 상황에서 정치와 정당 내 다양성을 증대하는 구체적인 방안을 제시하고, 건전한 정치정보를 확산하는데 실질적인 개선책을 모색하여 정치과정의 품질 저하를 억제하고 개선하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 이 연구는 자유롭고 공정한 선거관리를 위한 선거관리위원회의 역할 및 발전방안에 대한 다양한 정책적 함의를 담고 있다. 이 연구에서는 선거품질, 선거범죄 단속, 홍보활동 등에 대한 연구내용을 포함하고 있어 선거의 공정성·정당성 확보 및 증진을 위한 개선책을 모색하는데 기여할 수 있다. 특히 비교제도적 관점에서 선거관리위원회의 독립성을 분석한 연구결과는 헌법기관으로서의 위상 강화를 위한 구체적인 발전방안을 수립하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

넷째, 수도권, 영호남, 충청, 강원, 제주 등 미시적인 지역사례에 대한 분석은 지역에 따른 유권자 투표행태의 변화와 지속성에 대한 분석을 가능케 하며, 이와 같은 분석은 한국 민주주의의 고질적 병폐로 간주되었던 지역주의의 극복을 위한 중요한 함의를 제공할 수 있다. 더구나 지역에 따라 독특한 정치적 정서와 정책 수요가 존재함을 밝힘으로써, 정치 엘리트가 향후 지역에 특화된 맞춤형 공약을 개발하는데 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 판단한다.

마지막으로 이 연구는 향후 한국 선거 연구 분야의 발전에 이바지할 수 있을 것이라 기대한다. 특히 이 연구를 수행하면서 수집된 22대 총선 유권자 대상 사전·사후 설문조사나 사전투표제도에 관한 전문가 FGD 자료는 22대 총선 자체에 관한 향후 연구뿐만 아니라 다른 선거와의 비교분석에 초점을 맞추고 있는 연구에서도 소중한 기초자료의 역할을 할 수 있다.

이 연구의 성과가 학계를 넘어 정치권과 언론계 등 정치·정책 지식 생태계 전반으로 확산되어 우리 정치와 민주주의 발전에 밑거름이 될 수 있기를 희망한다.

02

어떤 민주주의를 원하는가? 공직선거법 개정 이후 선거운동에 대한 태도와 민주주의 선호

송정민(연세대학교)

02

어떤 민주주의를 원하는가? 공직선거법 개정 이후 선거운동에 대한 태도와 민주주의 선호

I 서론

2명의 시민이 있다. 시민 A는 선거기간이 아니더라도 정치에 항상 관심을 갖고 있다. 정치·시사 팟캐스트나 유튜브 채널을 열심히 시청하면서 후원도 아끼지 않는다. 시민 A는 시민들의 적극적인 참여와 감시가 있어야 민주주의가 제대로 작동할 것이라 믿는다. 선거기간에는 직접 선거운동에 참여하여 지지하는 후보자의 당선을 위해 주변의 유권자들을 설득하려 노력한다. 선거가 끝나고 난 뒤에도 시민 A는 정당의 대표자를 뽑는 과정, 그리고 중요한 법안들이 통과되는 과정 등에서 적극적으로 의견을 피력한다. 시민 A는 의견 다툼이 있더라도 더 많은 사람들이 참여하여 의견을 나누는 민주주의, “시끄러운 민주주의(참여 민주주의)”가 건강한 민주주의라고 믿는다.

한편 시민 B는 선거, 정치에 별다른 관심이 없다. 선거기간 동안 미디어를 가득 채우는 선거 뉴스에 피로감을 느낀다. 특히 상대 후보의 사생활이나 치부를 공격하고 자극적인 언어로 상대 후보를 깎아내려 선거에서 승리를 거두려는 “네거티브” 전략을 보면 한심하다는 생각이 든다. 나는 나의 전화번호를 정치인들에게 공개한 적도 없는데 수시로 날아드는 투표 독려 전화, 문자 폭탄에 짜증이 난다. 민주주의에 반대하는 것은 아니지만, 내가 신경 쓰지 않아도 정부가 할 일을 알아서 잘하는, “조용한 민주주의”를 기대한다.

기존의 정치 담론에서 흔히 ‘바람직하다’라고 여겨지는 민주주의 시민의 모습은 시민 A에 가까웠다. 정치 과정에의 적극적인 참여는 항상 긍정적인 것으로 이해되었고, 실제로 대부분의 시민도 자신들의 목소리가 정치 과정에 반영되는 것을 기대하고 원하고 있다고 인식하였다. 그리고 이와 같은 인식을 바탕으로, 각국의 민주주의 정치제도는 지속해서 정치참여의 범위와 기회를 확대하는 방식으로 변화하였다. 각 정당은 후보자를 선출하기 위한 국민참여 경선 등의 제도를 도입하기도 하였고, 아이슬란드의 “오픈 크라우드(Open Crowd)” 방식의 헌법 개정 과정이나 스페인의 온라인 플랫폼 정당 포데모스(Podemos) 정당의 사례에서와 같이 디지털 기술을 활용하여 국민들의 목소리를 정치 과정에 빠르게 반영하려는 시도들 또한 다양하게 나타났다.

그러나 상대적으로 시민 B의 태도에 대해서는 많은 부분이 물음표로 남아 있다. 기존

의 연구에서 민주주의적 가치를 인정하지 않는 권위주의적 태도를 가진 유권자, 혹은 대의민주주의를 거부하고 반엘리트주의적인 성격을 보이는 포퓰리즘 성향의 유권자에 대해서는 많은 분석이 이루어졌지만, 시민 B는 이 두 가지 유형의 유권자에 모두 속하지 않는다. 2002년 발간된 <조용한 민주주의(Stealth Democracy)>의 저자들에 따르면, “조용한 민주주의자”들은 권위주의를 지지한다거나, 민주주의적 가치를 거부하는 시민들이 아니며, 이들은 여전히 민주주의적 절차를 원하지만, 다만 자신들이 굳이 참여하거나 신경을 쓰지 않아도 알아서 잘 작동하는 민주주의를 원한다(Hibbing and Theiss-Morse 2002).

(기존의 통념과 달리) 사람들이 가장 원하지 않는 것은 정치적 의사결정에 관여하는 것이다: 사람들은 그들 스스로 정치적 결정을 내리고 싶어 하지 않는다. (중략) 사람들은 정치적 의사결정의 세세한 부분까지 알고 싶어 하지 않는다. (중략)

더 활동적이고, 참여적인 민주주의를 원하기보다, 많은 사람은 “스텔스 민주주의”를 원한다. B-2 폭격기와 같은 스텔스 전투기는 보통의 레이더 기술로 확인하기는 어렵지만, 모두가 그것이 존재함을 알고 있다. 마찬가지로, 많은 사람은 일상적으로 눈에 보이지는 않지만 존재하고 작동하는 민주주의 절차를 원한다(Hibbing and Theiss-Morse 2002, 1-2).

본 연구는 이와 같은 “조용한 유권자”의 존재를 최근의 공직선거법 개정과 관련하여 분석해 보고자 한다. 2024년 4월의 국회의원선거를 앞두고 한국의 공직선거법은 일반 시민들의 선거운동 참여를 확대하는 방향으로 몇 가지 조항에서 개정이 이루어졌다. 정치적 참여를 민주주의의 핵심적인 가치이자 민주주의의 건강함을 나타내는 지표로 이해하는 참여 민주주의의 관점에서 볼 때, 이번 개정 공직선거법은 매우 긍정적인 변화로 볼 수 있다. 그런데 모든 시민들이 더 많은 참여의 기회를 긍정할 것이라는 일반의 통념과 달리, 일부의 시민들은 이와 같은 공직선거법의 개정 내용에 대해 반대를 표명했다. 본 연구는 마치 ‘반(反)민주주의자’처럼 보이기도 하는 이들의 존재에 주목하여 이번 개정 공직선거법에 대한 유권자들의 다양한 태도와 반응을 분석해 보고자 한다. 개정 공직선거법에 대한 지지와 반대의 분포는 어떤 형태로 나타나는가? 반대하는 시민들의 숫자가 적지 않다면 그와 같은 반대의 이유는 무엇인가? 본인이 선거운동에 참여하지 않는 것은 충분히 이해할 수 있는 부분이지만, 다른 시민들의 더 많은 참여에 대한 부정적인 태도는 어떻게 이해할 것인가?

정치적 참여에 대한 기존의 논의들은 대부분 정당일체감을 갖고있는 당파와 무당파 사이의 차이에 주목하거나, 혹은 민주주의 성향의 유권자와 권위주의 성향의 유권자 사

이의 차이에 주목한 경우가 많았다. 그렇기에 한국의 “조용한 유권자”가 어느 정도의 비율로 존재하며, 그들이 누구인지에 대해서 충분한 연구가 이루어지지 못한 것이 사실이다. 본 연구는 제22대 국회의원선거를 앞두고 이루어진 개정 공직선거법 — 일반 시민들의 선거운동 참여를 확대하는, “참여 민주주의”로 향하는 개정안 — 에 대한 유권자들의 태도를 분석함으로써, 한국의 “참여형 유권자”들과 “조용한 유권자”들의 특성을 밝히고, 이들이 장기적으로 한국의 민주주의의 발전과 공고화에 어떤 의미를 갖게 될 것인지 논하고자 한다. 다음 장에서는 “조용한 유권자”, “참여형 유권자”와 관련된 논의에 앞서, 이번 2024년 국회의원 선거를 앞두고 약 네 차례에 걸쳐 이루어진 공직선거법의 주요 내용과 그 함의에 대해 먼저 검토해보고자 한다.

II 개정 공직선거법에 따른 선거운동의 변화

제22대 국회의원 선거를 앞두고 공직선거법은 적지 않은 개정을 거쳤다. 본 연구에서는 2023년부터 2024년 선거 전까지 이루어진 4번의 주요 개정사항(2023년 3월 29일, 2023년 8월 30일, 2023년 12월 28일, 2024년 3월 8일, 타법 개정 제외)에 대해 검토하고 그 정치적 함의를 논하고자 한다. 지난 네 번의 공직선거법 개정이 갖는 정치적 함의는 크게 다섯 가지 포인트로 요약할 수 있다.

첫 번째는 투표권에 대한 보장이다. <표 1>은 2023년 3월 29일과 2024년 3월 8일에 개정된 내용으로, 감염병의 유행으로 인한 격리자 등의 투표시간, 재외선거인의 투표시간과 관련된 내용을 규정하고 있다. 우리나라는 지난 2020년 국회의원 선거를 코로나-19의 갑작스런 유행 과정에서도 성공적으로 안전하게 치러낸 경험이 있고, 우수한 K-방역의 사례로 해외에서도 많은 화제가 된 바가 있다. 이번 개정은 여전히 주기적으로 유행하고 있는 코로나-19 바이러스나 미래에 다시 발생할지 모를 감염병 유행 상황에 유연하게 대처하며 유권자들의 투표권을 보장하기 위한 시도로 평가할 수 있다. 구체적으로 개정된 내용을 살펴보면, 개정된 공직선거법 155조에서는 보통의 보궐선거가 휴일이 아닌 평일에 이루어진다는 점, 그리고 그렇기에 긴 투표시간을 적용하고 있다는 점을 반영하여, 격리자들이 오후 8시 30분부터 9시 30분까지의 시간에 투표하도록 하여 감염병 확산의 위험을 차단하고 격리자들의 투표권 또한 보장하고자 하였다. 공직선거법 155조는 2024년 3월 개정을 통해 좀 더 완성된 형태로 자리잡았는데, 시간 등을 보다 구체적으로 명기하여 해석의 어려움을 없애고, 특히 “중앙선거관리위원회가 질병관리청장과 미리 협의”하여 격리자 투표시간을 좀 더 유연하게 적용할 수 있음을 명기

하여 미래에 예상치 못한 격리자 수의 증가 혹은 감소에 대처할 수 있도록 하였다. 재외 선거인등의 귀국투표의 경우에는 귀국 후 신고할 수 있는 기간을 선거일 전 8일부터 선거일까지로 규정하여, 재외선거인들이 투표권 행사의 기회를 놓치는 사례를 방지하였다는 평가를 할 수 있다.

〈표 1〉 개정 공직선거법의 내용 1: 격리자와 재외선거인 투표권 보장

재·보궐선거의 격리자 등 투표시간(공직선거법 155조) (2023년 3월 29일 개정)	
현행	개정
⑥ 제1항 본문 및 제2항 전단에도 불구하고 격리자 등이 선거권을 행사할 수 있도록 격리자등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시 30분에 열고 오후 7시 30분에 닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 농산어촌 지역에 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자인 격리자등은 관할 보건소로부터 일시적 외출의 필요성을 인정받은 경우 오후 6시 전에도 투표소 또는 사전투표소에서 투표할 수 있다.	⑥ 제1항 본문 및 제2항 전단에도 불구하고 격리자 등이 선거권을 행사할 수 있도록 격리자등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 8시 30분)에 열고 오후 7시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 9시 30분)에 닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 농산어촌 지역에 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자인 격리자등은 관할 보건소로부터 일시적 외출의 필요성을 인정받은 경우 투표소 또는 사전투표소에서 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 투표소에서 오후 8시) 전에도 투표할 수 있다.
⑦ 제6항 본문에 따라 투표하는 경우 제5항, 제176조제4항, 제218조의16제2항 및 제218조의24제2항부터 제4항까지의 규정 중 “선거일 오후 6시”를 각각 “선거일 오후 7시 30분”으로 본다.	⑦ 제6항 본문에 따라 투표하는 경우 제5항, 제176조제4항, 제218조의16제2항 및 제218조의24제2항부터 제4항까지의 규정 중 “ 선거일 오후 6시 ”는 각각 “ 선거일 오후 7시 30분 ”으로, “ 오후 8시 ”는 각각 “ 오후 9시 30분 ”으로 본다.
재외선거인 등의 귀국투표(공직선거법 218조16) (2023년 3월 29일 개정)	
현행	개정
③ 제218조의17제1항에 따른 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재외선거인등은 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 주소지 또는 최종 주소지(최종 주소지가 없는 사람은 등록기준지를 말한다)를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다.	③ 제218조의13제1항에 따라 재외선거인명부등에 등재된 사람이 재외투표소에서 투표를 하지 아니하고 귀국한 때에는 선거일 전 8일부터 선거일까지 주소지 또는 최종 주소지(최종 주소지가 없는 사람은 등록기준지를 말한다)를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다.
격리자 투표시간 (공직선거법 155조) (2024년 3월 8일 개정)	
현행	개정
⑥ 제1항 본문 및 제2항 전단에도 불구하고 격리자 등이 선거권을 행사할 수 있도록 격리자등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 8시 30분)에 열고 오후 7시 30분(보궐선	⑥ 제1항 본문 및 제2항 전단에도 불구하고 격리자 등이 선거권을 행사할 수 있도록 격리자등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시 30분(보궐선거등에 있어서는 오후 8시 30분)에 열고 오후 7시 30분(보궐선

<p>거등에 있어서는 오후 9시 30분)에 닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 농산어촌 지역에 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자인 격리자등은 관할 보건소로부터 일시적 외출의 필요성을 인정받은 경우 투표소 또는 사전투표소에서 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 투표소에서 오후 8시) 전에도 투표할 수 있다.</p>	<p>거등에 있어서는 오후 9시 30분)에 닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다. 다만, 중앙선거관리위원회는 질병관리청장과 미리 협의하여 감염병의 전국적 대유행 여부, 격리자등의 수, 공중보건에 미치는 영향 등을 고려하여 달리 정할 수 있다.</p>
<p>⑦ 제6항 본문에 따라 투표하는 경우 제5항, 제176조제4항, 제218조의16제2항 및 제218조의24제2항부터 제4항까지의 규정 중 “선거일 오후 6시”는 각각 “선거일 오후 7시 30분”으로, “오후 8시”는 각각 “오후 9시 30분”으로 본다.</p>	<p>⑦ 제6항 단서에 따른 절차 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>⑧ 제6항 본문에 따라 투표하는 경우 제5항, 제176조제4항, 제218조의16제2항 및 제218조의24제2항부터 제4항까지의 규정 중 “선거일 오후 6시”는 각각 “선거일 오후 7시 30분”으로, “오후 8시”는 각각 “오후 9시 30분”으로 보되, 제6항 단서에 따라 투표하는 경우 “오후 6시” 및 “오후 8시”는 각각 “격리자등의 투표시간을 포함한 투표 마감시각”으로 본다.</p>

두 번째는 정치적 의사표현의 자유, 선거운동의 자격, 선거기간 동안의 집회 등과 관련된 규정의 완화이다(〈표 2〉). 먼저 이번 선거에서는 시설물과 인쇄물을 이용한 정치적 표현을 할 수 있는 기간에 대한 규정이 변화하였다. 기존의 공직선거법에서는 실제 선거기간이 선거일 180일전부터 시작되는 것이 아님에도, 무려 180일전부터는 선거법에서 규정된 내용이 아니면 정당과 후보자 정치 일반에 대한 시설물이나 인쇄물을 제작 및 공포하는 것이 금지되어 있었다. 그러나 이에 대해 2022년 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 내렸고, 논의를 거쳐 금지기간이 종전 180일에서 120일로 축소되었다. 물론 여전히 120일 전부터는 선거법의 규정 하에서만 유권자들이 자신들의 정치적 의사표현을 할 수 있다는 점에서 한계가 있지만, 그럼에도 이전보다 자유로운 정치적 의사표현의 기회가 열렸다고 평가할 수 있다. 다음으로 공직선거법 57조6의 개정을 통해서, 지방공사 및 지방공단의 상근직원의 당내경선운동이 허용되었다. 이는 지나치게 광범위하게 공무원 및 기타 공기업 소속 직원들의 정치적 의사표현을 금지해왔던 과거의 사례에서 진일보한 것으로, 실제로 이들은 지방공사·공단의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 없는 사람들이라는 점에서 매우 합리적인 변화인 것으로 평가된다. 마지막으로 향우회·종친회·동창회 등의 모임 개최에 대한 규정이 현실화되었는데, 이전에는 선거기간 중 이들의 모임이 모임의 규모와 상관없이 무조건적으로 불허되었으나 개정 공

직선거법에서는 25인을 넘지 않는 선에서 선거에 영향을 미치지 않는 사적모임이라면 모임이 허용되었다. 이는 과거의 공직선거법에서 지인들의 일상적인 만남마저 공직선거법 위반 여부를 검토하여야 했던 문제점, 그로 인한 유권자들의 불만과 갈등 등을 미리 예방할 수 있다는 점에서 의미있는 변화로 평가할 수 있다.

〈표 2〉 개정 공직선거법의 내용 2: 표현의 자유 제한 완화, 모임 개최금지 완화

시설물 이용 정치적 표현의 자유 제한 완화(공직선거법 90조) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.	제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 120일 (보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.
인쇄물 이용 정치적 표현의 자유 제한 완화(공직선거법 93조) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
①누구든지 선거일전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.	①누구든지 선거일 전 120일 (보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.
지방공사·공단 상근직원의 당내경선운동 허용(공직선거법 57조6) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
①제60조제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없다. 다만, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서 당원이 될 수 있는 사람이 경선운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ①제60조 제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람(제60조제1항제5호의 경우에는 「지방공기업법」 제2조에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근직원은 제외한다)은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없다. 다만, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서 당원이 될 수 있는 사람이 경선운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

선거기간 중 각종 집회 등의 개최금지 완화(공직선거법 103조) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
③ 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회 또는 야유회, 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없다.	제103조(각종집회 등의 제한) ① 누구든지 선거기간 중 선거운동을 위하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 명칭 여하를 불문하고 집회나 모임을 개최할 수 없다. ③ 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회·야유회 또는 참가 인원이 25명을 초과하는 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없다.

세 번째는 디지털 기술과 관련된 변화이다. 기존의 공직선거법 82조6에서는, 네이버, 다음카카오 등 포털사이트를 포함한 인터넷언론사가 선거운동기간 중 해당 인터넷홈페이지 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보를 게시할 수 있도록 하는 경우 행정안전부장관 또는 신용정보업자가 제공하는 실명인증 방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치 의무를 부과하였고, 이러한 조치가 이루어지지 않을 경우에 대한 처벌 규정 또한 존재하였다. 이러한 규정에 대해 헌법재판소는 2021년 1월 “과잉금지원칙 위반”을 이유로 위헌 결정하였고, 이번 공직선거법은 이와 같은 헌법재판소의 결정을 반영하고 실제로 인터넷 이용 선거운동이 상시적으로 허용되어 있어 실명확인 제도의 실효성이 미미한 현실을 반영하여 법 조항 자체를 삭제하는 결정을 내린 것으로 보인다. 한편으로 최근 딥페이크를 활용한 가짜뉴스의 유포 가능성 및 여론의 조작 위험을 고려하여 제82조의8 등 딥페이크 관련 규제 조항이 새롭게 신설되었다. 물론 추후에 딥페이크와 관련된 일반 유권자들의 문해력이나 판독능력이 비약적으로 상승한다면 달라질 수도 있겠으나, 현재로서는 유권자들이 딥페이크의 존재 자체를 모르거나 충분한 디지털 문해력을 갖추고 있다고 보기 어려운 바, 선거기간 동안의 딥페이크 활용 선거운동을 엄격하게 규제하고자 하는 이번의 시도는 선거의 공정성을 지키기 위한 매우 필요한 조치였다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 개정 공직선거법의 내용 3: 디지털 기술 관련 조항의 변화

인터넷게시판 의무적 실명확인제 폐지(공직선거법 82조6) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호가목에 따	모두 삭제

<p>른 개인신용평가회사(이하 이 조에서 “개인신용평가회사”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다.</p> <p>② 정당이나 후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보등을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 따른 기술적 조치를 할 수 있다.</p> <p>③ 행정안전부장관 및 개인신용평가회사는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 제공한 실명인증자료를 실명인증을 받은 자 및 인터넷홈페이지별로 관리하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 그 실명인증자료의 제출을 요구하는 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.</p> <p>④ 인터넷언론사는 제1항의 규정에 따라 실명인증을 받은 자가 정보등을 게시한 경우 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증” 표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.</p> <p>⑤ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 정보등을 게시하고자 하는 자에게 주민등록번호를 기재할 것을 요구하여서는 아니된다.</p> <p>⑥ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증”의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보등이 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 한다.</p> <p>⑦ 인터넷언론사는 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 제6항의 규정에 따른 정보등을 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.</p>	
---	--

딥페이크를 이용한 선거운동 규제 강화 (2023년 12월 28일 개정)	
현행	개정
<p>〈신 설〉</p>	<p>제82조의8(딥페이크영상등을 이용한 선거운동)</p> <p>① 누구든지 선거일 전 90일부터 선거일까지 선거운동을 위하여 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 실제와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지 또는 영상등(이하 “딥페이크영상등”이라 한다)을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 누구든지 제1항의 기간이 아닌 때에 선거운동을 위하여 딥페이크영상등을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 경우에는 해당 정보가 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보라는 사실을 명확하게 인식할 수 있도록 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 해당 사항을 딥페이크영상등에 표시하여야 한다.</p>

	제250조(허위사실공표죄) ④ 제82조의8제2항을 위반하여 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 사항을 딥페이크영상등에 표시하지 아니하고 제1항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
	제255조(부정선거운동죄) ⑤ 제82조의8제1항을 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

네 번째는 의원정수, 선거구 획정과 관련된 변화이다. 먼저 지난 선거에서 나타난 준연동형 비례대표제의 실패 이후 선거제도 변화에 대한 많은 논의에도 불구하고, 결과적으로는 비례대표 의석 숫자가 오히려 이전보다 줄어드는 결과로 마무리되었다. 결국 많은 학자들이 제안하였던 투표의 비례성을 확대할 수 있는 제도 변화, 위성정당 창당을 방지할 수 있는 제도 변화는 전혀 이루어지지 못한채 오히려 비례성을 이전보다 조금 더 악화시키는 방향으로 개정이 이루어진 것이다. 한편 선거구 획정과 관련해서는 공직선거법 제25조제1항의 예외조항을 활용, 행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권의 고려를 위하여 5개의 선거구에서 일부 분할 특례를 허용하여 인구감소의 상황에 유연하게 대응하는 모습을 보였다.

〈표 4〉 개정 공직선거법의 내용 4: 선거구 획정

지역구-비례대표 의석수 조정(공직선거법 21조1) (2024년 3월 8일 개정)	
현행	개정
제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원 253명과 비례대표국회의원 47명을 합하여 300명으로 한다.	제21조(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원 254명과 비례대표국회의원 46명 을 합하여 300명으로 한다.
자치구·시·군 일부 분할 특례	
<ul style="list-style-type: none"> - 강원 춘천시 일부 분할: 강원 춘천시철원군화천군양구군을 - 전남 순천시 일부 분할: 전남 순천시광양시곡성군구례군을 - 서울 성동구 일부 분할: 서울 중구성동구를 - 경기 양주시 일부 분할: 경기 동두천시양주시연천군을 - 전북 군산시 일부 분할: 전북 군산시김제시부안군을 	

마지막으로 다섯 번째는 이번 개정에서 가장 눈에 띄는 부분이라고 할 수 있는 선거운동에 있어서의 규제 완화이다. 그 동안 한국의 공직선거법은 다른 민주주의 국가들의 선거법과 비교해 볼 때 그 유례를 찾아보기 어려울 정도로 선거운동의 주체, 기간, 방법 등을 매우 포괄적으로 자세하게 제한하고 있다는 평가를 받아왔다(김일환·홍석한

2014). 공직선거법 제58조제2항 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다(후략)”에서 분명히 헌법에 의해 보장되는 기본권으로서 선거운동의 자유를 인정하고 있지만, 사실은 선거운동을 할 수 없는 자를 매우 폭넓게 규정하고, 선거운동에 대한 정의규정을 두어 법적으로 허용된 것 이외에는 모두 금지하는 방식으로 설계되어 있다(성중탁 2022). 그로 인해 선거입후보자들과 선거운동원들도 공직선거법의 방대하고 세부적인 규제를 충분히 파악하지 못해 자신들의 선거운동 행위가 이후 법적인 처벌의 대상이 되지 않을까 하는 생각에 선거관리위원회에 수시로 문의를 해 온 것이 사실이다(김일환·홍석한 2014; 성중탁 2022).

일반 유권자들에게 공직선거법의 문턱은 더 높게 느껴졌다. “선거는 주권자인 국민이 자신들의 대표자를 선택하는 정치적 축제이지만, 선거법 상의 과도한 규제로 인해 유권자들은 오히려 구경꾼으로 전락하는 신세가 되고 있다(강원택 2016)”는 지적처럼, 선거운동 기간동안 유권자들은 후보자들이 표를 구하는 “갑”의 위치에 있을지언정, 선거운동에 참여하여 자신의 정치적 의사를 표현하거나, 다른 유권자들을 설득할 기회는 누리지 못하였다. 공직선거법에서 허용하지 않은 사람이 옷, 모자, 표찰, 소품 등을 사용하여 선거운동을 할 경우, 공직선거법 제255조 부정선거운동죄에 의해 3년 이하의 징역이나 600만원 이하의 벌금을 받을 수 있기 때문이었다.

2022년 7월 공직선거법 제68조 및 제255조에 대한 헌법재판소의 위헌 결정 (과잉금지 원칙에 반하는 정치적 표현의 자유 침해)에 따라 2023년 8월 30일 개정된 공직선거법은 다음과 같은 측면에서 이전보다 크게 완화된 특성을 보인다. 가장 중요한 변화는 후보자에 대한 지지의 메시지를 담고 있는 가시적인 소품 등을 달고 ‘선거운동을 할 수 있는 사람의 범위’가 확대되었다는 점이다. 공직선거법 제68조의 개정을 통해 “중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 범위의 소형의 소품등을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 몸에 붙이거나 지니고 선거운동을 할 수 있는 사람”의 범위가 확대되었다.

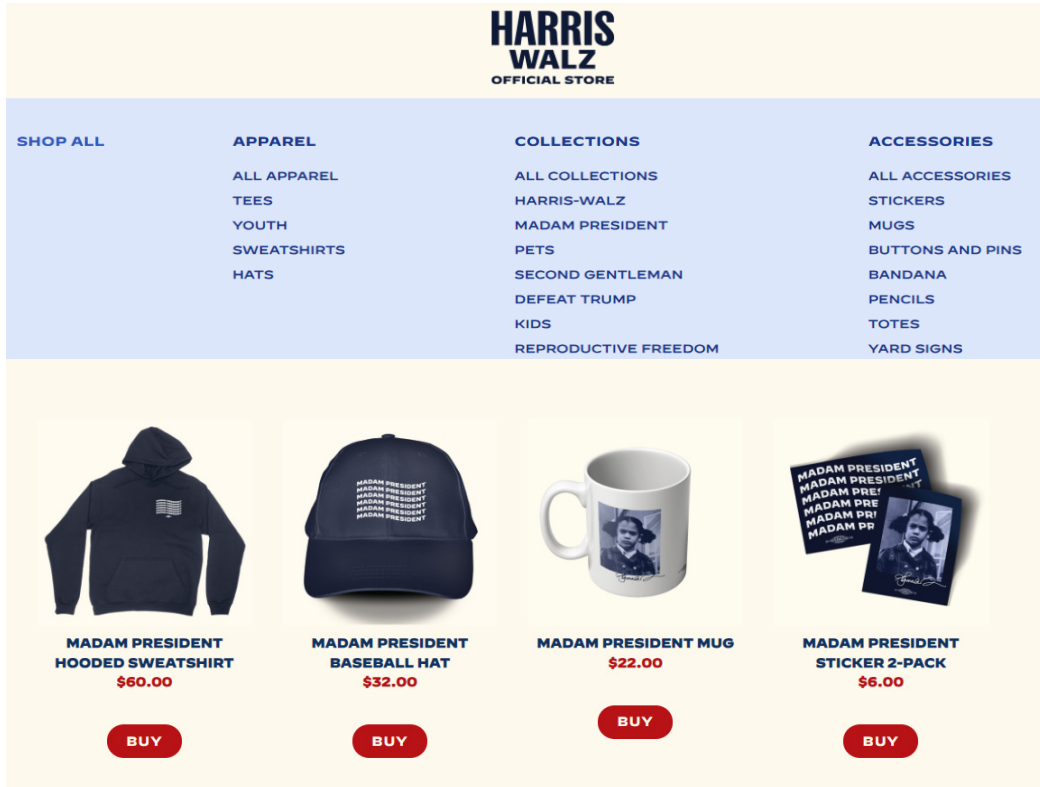
2023년 8월 개정되기 전의 공직선거법에서는 후보자와 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함)를 포함하여 선거사무소의 소수의 인원들만 후보자의 홍보를 위한 어깨띠, 모자, 윗옷, 표찰 등을 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있었다. 개정 전 제68조제2항의 조문을 살펴보면, “누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동기간 중 어깨띠, 모양과 색상이 동일한 모자나 옷, 표찰·수기·마스코트 소품, 그 밖의 표시물을 사용하여 선거운동을 할 수 없다”고 규정되어 있었기 때문이다. 그러나 이번 제22대 국회의원 선거에서는 일반 유권자들(선거운동을 할 수 있는 사람)도 규격 범위 내의 소형의 소품 등을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 선거운동이 가능해진 것이다.

〈표 5〉 개정 공직선거법의 내용 5: 어깨띠 등 소품 이용 선거운동 제한 완화

어깨띠 등 소품 이용 선거운동 제한 완화(공직선거법 68조) (2023년 8월 30일 개정)	
현행	개정
<p>① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스크트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.</p> <p>② 누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동기간 중 어깨띠, 모양과 생각이 동일한 모자나 옷, 표찰·수기·마스크트·소품, 그 밖의 표시물을 사용하여 선거운동을 할 수 없다.</p> <p>③ 제1항에 따른 어깨띠의 규격 또는 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스크트, 그 밖의 소품(이하 “소품등”이라 한다)을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.</p> <p>② 선거운동을 할 수 있는 사람은 선거운동기간 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 범위의 소품의 소품등을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 몸에 붙이거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 소품등의 규격과 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

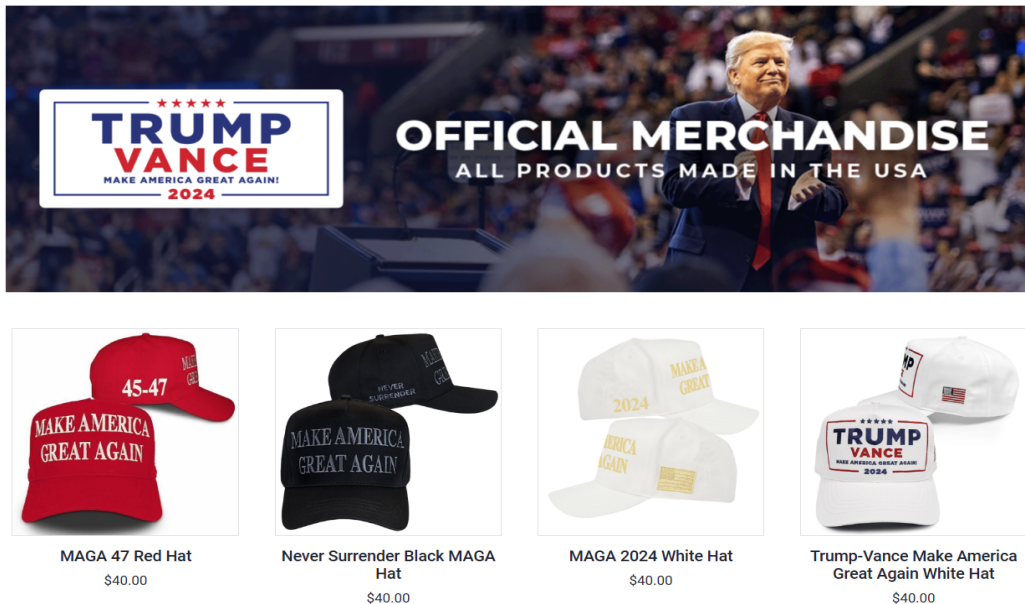
이번 공직선거법 개정은 정치적인 메시지를 담은 बै지나 표찰, 모자나 팔찌와 같은 것들을 일종의 굿즈(goods)의 형태로 소비하고 있는 최근의 전 세계적인 정치 참여 트렌드를 반영하는 것으로, 특히나 젊은 유권자층에게 정치 효능감을 높이는 계기가 될 것으로 기대되었다. 실제로 미국에서는 2024년 연말 대선을 앞두고 이른바 ‘굿즈 전쟁’이 벌어지고 있는데, 트럼프 전 대통령의 경우 심지어 형사기소 후 촬영된 ‘머그샷(피의자 식별용 사진)’을 포스터로 만들고, 머그컵과 티셔츠 등에 담아 판매하여 이를 만에 무려 710만 달러(약 94억 원)를 모았다(이기욱·이청아 2024). 트럼프 전 대통령은 본인의 공식 홈페이지에서 모자, 티셔츠, 스티커, 깃발 등 다양한 상품들을 직접 구매할 수 있도록 온라인 쇼핑 페이지를 운영하고 있다(<https://www.donaldjtrump.com/>). 마찬가지로 최근에 민주당의 대통령 후보가 된 카멀라 해리스(Kamala Harris) 부통령 또한 본인의 공식 홈페이지에서 다양한 상품을 판매하고 있는데(<https://store.kamalaharris.com/>), 단순히 자신과 러닝메이트의 이름이 프린팅되어 있는 티셔츠뿐만 아니라 해리스 부통령이 지지하는 주요 정치적 의제들에 대한 특화된 메시지를 전달하는 상품 또한 찾아볼 수 있다.

〈그림 1〉 민주당 해리스 후보의 공식 굿즈 판매 페이지의 모습



출처: Harris Walz Official Store. (<https://store.kamalaharris.com/>)

〈그림 2〉 공화당 트럼프 후보의 공식 굿즈 판매 페이지의 모습



출처: Donald J. Trump Official Website. (<https://www.donaldjtrump.com/>)

물론 한국의 경우에는 이번 공직선거법 개정에도 불구하고 후보자 선거운동 관련 상품을 판매하여 수익을 올리는 것은 여전히 금지되며, 표찰과 표시물 모두 유권자 개인들이 자비로 규격 내에서 생산하여 사용하는 것을 원칙으로 한다. 그럼에도 불구하고 이번 공직선거법의 개정은 한국의 유권자들이 선택할 수 있는 ‘정치 참여’의 범위가 이전보다 훨씬 더 넓어졌음을 의미한다. 선거 과정에서 주어진 후보자들의 선택지를 보고 마치 ‘소비자’처럼 선택지를 비교, 분석하고 결정하는 데 그치는 것이 아니라, 직접 자신이 지지하는 후보를 위해 선거운동에 참여하고 본인의 정치적 의사를 적극적으로 표현하고 다른 유권자들에게도 설득의 메시지를 보낼 수 있게 된 것이다. 정치적 참여를 민주주의의 핵심적인 가치이자 민주주의의 건강함을 나타내는 지표로 이해하는 참여 민주주의의 관점에서 볼 때, 이번 개정 공직선거법은 매우 긍정적인 변화의 모습이다.

이상으로 선거운동과 관련된 개정 공직선거법의 방향성을 평가하자면, 답페이지와 같이 후보자에 대한 심각한 허위정보를 제작 및 전달할 우려가 있는 기술에 대해서는 새로운 규제가 추가되었지만, 전체적으로 볼 때 유권자들이 온라인과 오프라인 모두에서 이전보다 적극적으로 자신의 정치적 의사를 표현하고 선거운동 과정에 참여할 수 있는 기회가 보장되었다고 볼 수 있다. 그러나 그와 같은 참여 민주주의의 이상(ideal)에 대해 모든 시민들이 찬성하는 것은 아니다. 기존의 연구결과들이 보여주고 있는 것처럼, 적지 않은 수의 유권자들은 민주주의의 기본 가치에는 동의하지만 투표장에 나가서 자신의 참정권을 행사하는 것 이상으로 정치에 참여하고 싶어하지 않는다(Hibbing and Theiss-Morse 2002; 김강훈 2010; VanderMolen 2017; Lavezzolo and Ramiro 2018). 본 연구는 이번 개정 공직선거법에 대한 시민들의 태도를 분석함으로써, 한국의 유권자들이 각자 어떤 민주주의를 선호하고 있으며 그와 같은 민주주의 선호의 원인은 어디에 있는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ 개정 공직선거법에 대한 시민들의 태도: 조용한 유권자들이 원하는 민주주의는 어떤 민주주의인가?

본 연구에서 분석을 위해 활용한 데이터는 제22대 국회의원선거 외부평가 사전조사 설문조사 결과이다. 해당 데이터는 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회가 (주)케이스탯리서치에 의뢰하여 조사한 결과로, 1000명의 표본을 대상으로 2024년 4월 2일부터 5일까지, 4일의 기간에 걸쳐서 온라인 조사의 방법으로 조사되었다.

본 연구의 주요 관심 변수는 2개이다. 첫 번째 변수는 개정 공직선거법에 대한 태도, 구체적으로 제68조제2항의 수정에 대한 응답자들의 태도이다.

“이번 국회의원 선거에서는 개정된 공직선거법이 적용됩니다. 이전까지는 후보자와 배우자를 포함하여 선거사무소의 소수 인원들만 어깨띠, 모자, 윗옷, 표찰 등을 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있었지만, 이번 선거에서는 일반 유권자들도 이러한 소품들을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 선거운동을 할 수 있게 되었습니다. 이렇게 완화된 규정에 대해 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?”

질문에 대해 응답자들은 “매우 부정적이다”, “약간 부정적이다”, “약간 긍정적이다”, “매우 긍정적이다”로 응답하였다.

두 번째 변수는 선거운동 규제에 대한 인식이다. 이 변수는 이번 개정 공직선거법의 특정한 내용에 대한 태도를 묻는 것이 아니라, 표현의 자유, 정치적 참여의 자유라는 헌법적 가치와 선거의 공정성이라는 또 다른 헌법적 가치가 충돌하였을 때 이에 대한 유권자들의 태도가 어떻게 나타나는지 분석하고자 한 변수이다.

“선거운동의 규제와 관련하여, 과도한 규제가 정치적 표현의 자유를 침해한다는 의견도 있고, 또 한편에서는 선거의 공정성을 위해 적절한 규제가 필요하다는 의견도 있습니다. 선생님께서는 우리나라의 선거운동 규제가 앞으로 어떻게 변화하여야 한다고 생각하십니까?”

해당 질문에 대해 응답자들은 “지금보다 훨씬 엄격하게 규제하여야 한다”, “지금보다 다소 엄격하게 규제하여야 한다”, “지금보다 규제를 다소 완화되어야 한다”, “지금보다 규제를 크게 완화되어야 한다”로 응답하였다.

1. 제68조제2항에 대한 태도로 살펴 본 조용한 유권자와 참여형 유권자

〈표 6〉은 개정 공직선거법, 제68조제2항에 대한 태도에 대한 설문 응답 결과이다. 일반 유권자들도 소품 등을 사용할 수 있게 한 개정 내용에 대해, 11.6%가 매우 긍정적인 평가를, 그리고 39.1%가 약간 긍정적인 평가를 보였다. 즉, 50%가 넘는 응답자들이 긍정적인 평가를 보인 것이다. 그러나 여전히 적지 않은 숫자의 응답자들이 부정적인 평가를 보였는데, 22.5%가 “약간 부정적이다”라고 응답하였고, 6.7%는 심지어 “매우 부정적이다”라고 응답하였다. 그 밖에 20.1%의 응답자는 설문에 응답하지 않거나 개정된 내용에 대해 모른다고 응답하여, 여전히 개정 내용에 대한 충분한 홍보가 필요함을 시사하였다. 요약하자면, 전체 응답자의 약 50%가 선거운동에서의 정치참여 확대에 찬성하였고, 약 30%의 응답자는 본인의 참여 여부와 무관하게 일반 유권자들의 투표 이상의 정치참여, 즉 선거운동을 통한 정치참여에 반대하는 태도를 보였다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 개정 공직선거법(일반 유권자 소품 활용 선거운동 허용)에 대한 태도

	사례수	Percentage	유권자 분류
매우 긍정적이다	116	11.6%	참여형 유권자
약간 긍정적이다	391	39.1%	
약간 부정적이다	225	22.5%	조용한 유권자
매우 부정적이다	67	6.7%	
모름/무응답	201	20.1%	

그렇다면 선거운동 참여 기회의 확대에 소극적인 “조용한 유권자”들의 특성은 “참여형 유권자”들과 어떻게 다를까? 〈스텔스 민주주의〉의 저자들의 주장처럼, 그들은 민주주의적 가치를 지지하지만 단지 일반유권자들의 과도한 참여에 거부감을 갖고 있는 사람들일까(Hibbing and Theiss-Morse 2002)? 아니면, 그들은 사실 권위주의적 태도와 친화력이 높은, 반민주주의적인 시민들일까? 이와 같은 질문들을 가지고, 본 연구는 “조용한 유권자”와 “참여형 유권자”의 차이를 주요 변수들을 중심으로 비교해보고자 한다.

〈표 7〉의 내용은 주요 정치태도 변수와 사회경제적 변수들에 대하여 “조용한 유권자” 그룹과 “참여형 유권자” 그룹의 평균값을 비교한 것이다. 먼저 기초적인 사회경제적인 변수에서 두 그룹은 큰 차이를 보이지 않는다. 평균 연령에서는 둘 다 49세 정도로, 평균의 차이는 0.26에 불과하였으며, 두 그룹 사이의 통계적으로 유의미한 차이는 존재하지 않았다($p=0.813$). 마찬가지로 학력, 소득수준, 성별에 있어서도 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 학력 평균은 각각 3.28, 3.32로 모두 최빈값이라고 할 수 있는 대졸자 수준에 수렴하는 모습을 보였으며, 소득수준 또한 5.56과 5.54로 거의 차이를 보이지 않았다. 성별에서도 0.50, 0.54로, 사회경제적 특성이 매우 고르게 분포되어 있는 모습을 나타냈다.

다음으로 살펴볼 변수들은 정치와 선거에 대한 관심도와 관련된 변수들이다. 먼저 정치에 대한 일반적인 관심을 물어본 질문에 대해, 예상한 바와 같이 “조용한 유권자”들이 더 낮은 관심도 평균값(2.93)을 보였고, 두 그룹의 차이에 대한 t-test 결과는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p=0.002$). “참여형 유권자” 그룹의 평균값은 3.10으로 “조용한 유권자” 그룹보다 약 0.17정도 높은 값을 나타냈는데, 그럼에도 불구하고 “조용한 유권자” 그룹이 정치에 무관심한 것이 아니라 평균적으로 정치에 일정한 수준의 관심을 보인다는 점이 주목할 부분이다. 다음으로 “선거 관련 대화 상대 숫자” 변수의 경우, 선거와 관련된 대화의 빈도를 확인할 수 있는 변수로서 정치/선거 관심도를 측정할 수 있는 또 다른 질문이라고 볼 수 있다. 해당 변수는 아예 대화를 나눈 적이 없는 “0명”에서부터 “5명 이상”까지 총 6개의 변숫값으로 구성되었다. 응답 결과는 두 그룹

모두에서 “대화를 나누는 적이 없다”는 응답자의 비율이 높게 나타났지만, 그러나 두 그룹의 평균값 간의 차이 또한 분명하게 나타났다. “조용한 유권자”들은 예상한 바와 같이 선거 관련 대화를 나누는 사람의 숫자가 “참여형 유권자”보다 적은 것으로 나타났는데, “조용한 유권자”들은 평균적으로 1.31명과 선거 관련 대화를 나눴고, “참여형 유권자”들은 평균적으로 1.68명과 선거 관련 대화를 나누는 것으로 나타났다(p=0.002).

〈표 7〉 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ①

	조용한 유권자 (개정 공직선거법에 부정적)	참여형 유권자 (개정 공직선거법에 긍정적)
사례수(%)	292 (36.55%)	507 (63.45%)
연령	49.86	49.6
학력(1=고졸이하, 2=전문대졸, 3=대졸, 4=대학원 이상)	3.28	3.32
소득수준(11단계)	5.56	5.54
성별(1=남성, 0=여성)	0.50	0.54
정치관심도 (1=전혀 없다, 4=매우 많다)	2.93	3.10
선거 관련 대화 상대 숫자 (6단계: 0명-5명 이상)	1.31	1.68

〈표 8〉에서는 투표의향, 정치효능감, 권위주의 성향 등에 대한 분석을 통해 “조용한 유권자가 실제로 민주주의자인가?”라는 질문에 답하고자 하였다. 가장 직접적으로 정치 참여의 의사를 묻는 문항이라고 볼 수 있는 “제22대 국회의원선거에서의 투표 의향”을 묻는 문항에서는, 조용한 유권자들이 0.91, 참여형 유권자들이 0.94로, 두 집단 모두 90% 이상의 높은 투표 의향을 나타냈고, 두 평균값의 차이는 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하지 않았다(p=0.06). 물론 선거 전에 이루어진 설문조사에서 나타난 이들의 투표 의향이 실제 투표로 이어지지 않을 가능성도 있고, 전통적으로 설문조사에서 투표율이 실제보다 높게 측정되는 경향이 있었던 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 조용한 유권자들의 90%가 투표 의향을 보였다는 결과는, 조용한 유권자들이 보이는 일반인 선거운동 참여에 대한 거부감에도 불구하고 여전히 민주주의의 핵심 제도인 선거 자체에 대해서는 지지를 보이고 있음을 잘 보여준다.

다음으로 정치효능감 변수에서는 매우 흥미로운 결과가 나타났는데, 참여형 유권자들보다 조용한 유권자들의 정치효능감의 평균값이 오히려 더 높게 나타난 것이다. 정치효능감 변수는 관련된 4개의 설문의 응답을 계산하여 평균한 값으로 측정되었는데, 내적 효능감과 관련된 2개의 문항(① “나는 우리나라가 당면한 중요한 정치문제를 잘 이해하

고 있다”, ② “대부분의 한국 사람들은 정치와 정부에 대해 나보다 잘 알고 있다”)과 외적효능감과 관련된 2개의 문항 (③ “정부는 나 같은 사람의 의견에 관심이 없다”, ④ “나 같은 사람은 정부가 하는 일에 어떤 영향도 주기 어렵다”)에 대한 응답을 하나의 방향(높은 값이 높은 정치효능감을 의미하도록)으로 재코딩하여 분석하였다. 분석 결과, 조용한 유권자들은 2.67의 정치효능감 점수를 나타내어 민주주의 시민으로서의 충분한 정치효능감을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 참여형 유권자 집단과의 차이는 0.07로, 통계적으로도 유의미한 결과로 확인되었다($p=0.0188$).

〈표 8〉에서 가장 중요한 변수라고 할 수 있는 “권위주의 성향” 변수는 권위주의 성향을 측정하는 6개 문항의 응답을 계산하여 평균값을 활용하였다. 이번 설문조사에서는 권위주의 성향과 관련하여 총 7개 문항이 포함되었는데, 먼저 7개 문항에 대한 요인 분석(factor analysis)을 통해 관련도가 낮은 1개 문항을 제거하고,¹⁾ 6개 문항을 활용하였다.²⁾ 각 문항에 대한 응답은 5점 척도로 구성되었는데, 분석 결과 조용한 유권자들은 평균적으로 참여형 유권자보다 좀 더 높은 권위주의 성향을 나타냈다(3.20). 그러나 참여형 유권자들 또한 3.14의 권위주의 성향 점수 평균값을 보여 오히려 중간값보다 약간 더 높은 수준의 권위주의 성향을 보였으며, 실제로 두 집단의 평균값을 t-test 분석을 통해 검증한 결과, 두 집단의 차이는 95% 수준에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인되었다($p=0.2651$). 즉, 아직 다른 통제변수들을 포함한 상태에서 분석을 수행한 것은 아니나, 조용한 유권자들의 개정 공직선거법에 대한 반대는 그들의 권위주의 성향과는 유의미한 관계가 없음을 확인할 수 있는 결과였다.

〈표 8〉 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ②

	조용한 유권자 (개정 공직선거법에 부정적)	참여형 유권자 (개정 공직선거법에 긍정적)
투표의향(1=있음, 0=없음)	0.91	0.94
정치효능감 (1=매우 낮음, 4=매우 높음)	2.67	2.60
권위주의 성향 (1=매우 낮음, 5=매우 높음)	3.20	3.14

1) 제거된 문항은 “우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의와 싸워서 끝장낼 수 있는 강력한 지도자가 필요하다”이다.
 2) 권위주의 성향 측정에 활용된 6개 문항은 다음과 같다. 1) 정부 권력에 비판적인 사람들은 대부분 국민을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다; 2) 우리나라의 현재 상황은 너무 심각해서, 문제를 일으키는 사람들을 제거하고 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 가장 강력한 수단을 사용하는 것도 정당화될 수 있다; 3) 우리나라에 진정으로 필요한 것은 더 많은 ‘인권’이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다; 4) 권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다; 5) 최근의 범죄나 성적 타락, 사회적 혼란을 보면, 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 말썽꾼들과 문제 집단을 더 강력히 척결해야 한다; 6) 우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도자의 지휘에 잘 따르는 질서정연한 국민이다.

〈표 9〉에서는 조용한 유권자와 참여형 유권자 집단의 당파성향, 이념성향의 차이를 분석해 보았다. 가장 눈에 띄는 부분은 무당파의 비율인데, 조용한 유권자 집단의 48%가 무당파였으며, 참여형 유권자 집단은 36%로 약 12%p의 큰 차이를 나타냈다(p=0.0014). 조용한 유권자 집단은 일체감을 느끼는 정당에 대한 친밀도의 수준에서도 참여형 유권자들과 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 조용한 유권자 집단의 평균적인 정당 친밀도는 2.51이었고, 참여형 유권자 집단은 2.67이었다(p=0.007). 다시 말해, 조용한 유권자들은 가깝게 느끼는 정당을 갖고 있지 않을 확률(=무당파일 확률)이 참여형 유권자들에 비해 더 높았고, 가깝게 느끼는 정당이 있는 경우에도 그 친밀도의 강도가 참여형 유권자에 비해 강하지 않았다. 가깝게 느끼는 정당에 대한 친밀도는 총 7개의 문항으로 측정되었으며, 본 연구에서는 7개 문항의 값을 평균하여 분석에 활용하였다.³⁾

당파성향과 이념성향에 있어서는 다음과 같은 결과가 나타났다. 조용한 유권자 집단에서 국민의힘 정당일체감의 비율이 높게 나타났고, 더불어민주당 정당일체감의 비율은 낮게 나타났으며, 이념성향에서는 보수성향의 비율이 높게 나타났다. 이 중에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인 것은 더불어민주당 정당일체감 변수였는데, 조용한 유권자에서는 더불어민주당을 가깝게 느끼는 응답자의 비율이 17%에 그쳤지만, 참여형 유권자 집단에서는 28%로 약 11%p의 큰 차이를 보였다(p<0.001). 한편 대통령 국정운영평가에 있어서는 두 집단 사이에서 거의 비슷한 평균값을 나타냈다.

〈표 9〉 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ③

	조용한 유권자 (개정 공직선거법에 부정적)	참여형 유권자 (개정 공직선거법에 긍정적)
무당파(1=무당파, 0=당파)	0.48	0.36
가깝게 느끼는 정당에 대한 친밀도(1-4)	2.51	2.67
국민의힘 정당일체감	0.24	0.20
더불어민주당 정당일체감	0.17	0.28
이념성향(0-10, 높을수록 보수)	4.89	4.61
대통령 국정운영평가(1=매우 부정적, 4=매우 긍정적)	1.92	1.93

3) 정당 친밀도에 대한 7개 문항의 내용은 다음과 같다. 1) 다른 사람들이 (내가 가깝게 느끼는) 정당에 대해 어떻게 생각하는지에 대해 신경이 쓰인다; 2) 다른 사람들이 (내가 가깝게 느끼는) 정당에 대해 안 좋게 이야기하면 내가 공격받는 느낌이 든다; 3) 나는 (내가 가깝게 느끼는) 정당을 지지하는 다른 사람들과 비슷한 점이 많다; 4) (내가 가깝게 느끼는) 정당의 지지율이 하락했다는 여론조사 결과를 접하면 우울한 기분이 든다; 5) (내가 가깝게 느끼는) 정당을 지지하는 사람을 만나면 왠지 친근한 느낌이 든다; 6) 다른 사람들이 (내가 가깝게 느끼는) 정당에 대해 좋게 이야기하면 나도 기분이 좋아진다; 7) 나는 (내가 가깝게 느끼는) 정당에 대해 이야기할 때 “우리 정당”이라고 1인칭으로 표현하곤 한다.

이상의 분석이 함의하는 바를 요약하자면, 일반인의 선거운동 기회를 확대한 개정 공직선거법에 반대하는 조용한 유권자들은 참여형 유권자들에 비해 정치관심도와 정치적 대화의 빈도가 낮은 것으로 나타났으나, 권위주의적 태도보다는 민주주의 선거제도를 긍정하고 있으며 정치효능감 측면에서도 높은 값을 나타낸다. 또한 이들은 무당파적 성향이 강하며, 정당일체감을 느끼는 정당이 있는 경우라 할지라도 그 친밀도가 높지 않은 것으로 확인되었다. 다음 절에서는 선거운동 규제에 대한 문항을 통해 측정된 유권자들의 태도를 바탕으로 조용한 유권자와 참여형 유권자의 차이를 분석한다.

2. 선거운동 규제에 대한 태도로 살펴보는 조용한 유권자와 참여형 유권자

다음으로 앞으로 한국의 선거운동 규제가 어떻게 변화해야 할 것인가에 대한 질문에 대해서는, 지금보다 더 강하게 규제가 이루어져야 한다는 응답이 다수인 것으로 확인되었다. <표 10>의 결과에서 나타나는 것처럼, 전체 응답자 중 14.7%는 지금보다 훨씬 더 엄격하게 규제해야 한다고 답하였고, 지금보다 좀 더 엄격하게 규제해야 한다고 응답한 비율이 37.9%로 가장 많았다. 즉, 더 강한 규제를 요구한 응답자의 비율이 50%를 넘어선 것이다. 반면에 규제를 크게 완화하여야 한다는 응답은 5.4%에 그쳤고, 다소 완화해야 한다는 응답은 27.6%였다. 즉, 선거운동 규제에 대한 일반적인 태도로 측정했을 때 조용한 유권자의 규모는 더 크게 나타났다.

<표 10> 앞으로의 선거운동 규제 방향에 대한 유권자들의 태도

	사례수	Percentage	유권자 분류
훨씬 더 엄격하게 규제	147	14.7%	조용한 유권자
더 엄격하게 규제	379	37.9%	
규제를 다소 완화	276	27.6%	참여형 유권자
규제를 크게 완화	54	5.4%	
무응답	144	14.4%	

<표 11>의 내용은 주요 정치태도 변수와 사회경제적 변수들에 대하여 “조용한 유권자” 그룹과 “참여형 유권자” 그룹의 평균값을 비교한 것이다. 앞서 공직선거법 개정에 대한 태도로 분류했을 때보다 조용한 유권자와 참여형 유권자 그룹의 차이는 두드러지게 나타났다. 먼저 기초적인 사회경제적인 변수에서부터 두 그룹은 적지 않은 차이를 보였는데, 평균 연령에서는 조용한 유권자들이 약 4살 정도 많은 51.2세, 참여형 유권자들은 47.2세였고, 두 그룹 사이의 차이는 통계적으로 유의미했다($p=0.0001$). 다음으로 학력, 소득수준에서는 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았으나, 성별 변수에

서는 두 집단 사이에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다($p=0.0032$). 분석 결과, 조용한 유권자들이 여성의 비중이 높고 참여형 유권자들이 남성의 비중이 높은 것으로 나타났다.

다음으로 살펴볼 변수들은 정치와 선거에 대한 관심도와 관련된 변수들이다. 먼저 정치에 대한 일반적인 관심을 물어본 질문에 대해, 두 집단 사이의 유의미한 차이는 없었다. 두 집단 모두 정치에 대해 어느 정도 관심이 많다고 응답한 응답자의 비율이 다수였다(평균값 3.01, 3.03). 다음으로 “선거 관련 대화 상대 숫자” 변수의 경우, 앞선 <표 7>의 결과와 일관된 결과가 나타났다. 응답 결과는 두 그룹 모두에서 “대화를 나눈 적이 없다”는 응답자의 비율이 높게 나타났지만, 그러나 두 그룹의 평균값 간의 차이 또한 분명하게 나타났다. “조용한 유권자”들은 평균적으로 1.44명과 선거 관련 대화를 나눴고, “참여형 유권자”들은 평균적으로 1.64명과 선거 관련 대화를 나눈 것으로 나타났다($p=0.0948$).

<표 11> 선거운동 규제에 대한 태도로 분석한 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ①

	조용한 유권자 (선거운동 규제에 긍정적)	참여형 유권자 (선거운동 규제에 부정적)
사례수(%)	526 (61.45%)	330 (38.55%)
연령	51.2	47.2
학력(1=고졸이하, 2=전문대졸, 3=대졸, 4=대학원 이상)	3.29	3.37
소득수준(11단계)	5.62	5.58
성별(1=남성, 0=여성)	0.46	0.58
정치관심도(1=전혀 없다, 4=매우 많다)	3.01	3.03
선거 관련 대화 상대 숫자 (6단계: 0명-5명 이상)	1.44	1.64

<표 12>에서는 투표의향, 정치효능감, 권위주의 성향 등에 대한 분석을 수행하였다. 가장 직접적으로 정치참여의 의사를 묻는 문항이라고 볼 수 있는 “제22대 국회의원선거에서의 투표 의향”을 묻는 문항에서는, 조용한 유권자들이 0.94, 참여형 유권자들이 0.92로, 두 집단 모두 90% 이상의 높은 투표 의향을 나타냈고, 오히려 조용한 유권자들의 투표 의향이 더 강한 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다($p=0.3675$). 즉, 조용한 유권자들이 보이는 선거운동 규제에 대한 요구에도 불구하고 여전히 민주주의의 핵심 제도인 선거 자체에 대해서는 지지를 보이고 있음을 확인되었다. 다음으로 정치효능감 변수에서도 앞선 <표 8>과 유사한 결과가 나타났다. 참여형

유권자들보다 조용한 유권자들의 정치효능감 평균값이 오히려 더 높게 나타난 것이다. 분석 결과, 조용한 유권자들은 2.65의 정치효능감 점수를 나타내어 민주주의 시민으로서의 충분한 정치효능감을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 참여형 유권자 집단과의 차이는 0.04로, 두 집단 사이에 통계적으로 유의미한 차이는 없었다($p=0.2024$).

〈표 12〉 선거운동 규제에 대한 태도로 분석한 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ②

	조용한 유권자 (선거운동 규제에 긍정적)	참여형 유권자 (선거운동 규제에 부정적)
투표의향(1=있음, 0=없음)	0.94	0.92
정치효능감(1=매우 낮음, 4=매우 높음)	2.65	2.61
권위주의 성향(1=매우 낮음, 5=매우 높음)	3.27	2.99

본 연구의 핵심 연구질문이라 할 수 있는 “권위주의 성향” 변수의 경우, 분석 결과 앞서 〈표 8〉과 마찬가지로 조용한 유권자들이 평균적으로 참여형 유권자보다 좀 더 높은 권위주의 성향을 나타냈다(3.27). 그러나 앞서 〈표 8〉에서 두 집단 간의 차이가 통계적으로 유의미하지 않았던 것과 달리, 〈표 12〉에서 조용한 유권자 집단과 참여형 유권자 집단의 평균값을 t-test 분석을 통해 검증한 결과, 두 집단의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다($p<0.0001$).

〈표 13〉에서는 조용한 유권자와 참여형 유권자 집단의 당파성향, 이념성향의 차이를 분석해 보았다. 분석 결과, 앞서 〈표 9〉와 유사한 결과가 확인되었다. 먼저 무당파 비율을 살펴보면, 조용한 유권자 집단의 44%가 무당파였으며, 참여형 유권자 집단은 37%로 약 7%p의 큰 차이를 나타냈다($p=0.062$). 당파 성향과 이념성향에 있어서는, 조용한 유권자 집단에서 국민의힘 정당일체감의 비율이 높게 나타났고, 더불어민주당 정당일체감의 비율은 낮게 나타났으며, 이념성향에서는 상대적으로 좀 더 보수성향의 비율이 높게 나타났다. 반면, 참여형 유권자 집단에서는 국민의힘 정당일체감의 비율은 낮고 더불어민주당 정당일체감의 비율은 높게 나타났으며, 이념성향에서는 상대적으로 진보성향의 비율이 높았다. 통계분석 결과, 국민의힘 정당일체감, 더불어민주당 정당일체감, 이념성향 3가지 변수 모두 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 확인되었다.

〈표 13〉 선거운동 규제에 대한 태도로 분석한 조용한 유권자와 참여형 유권자 비교 ③

	조용한 유권자 (선거운동 규제에 긍정적)	참여형 유권자 (선거운동 규제에 부정적)
무당파(1=무당파, 0=당파)	0.44	0.37
가깝게 느끼는 정당에 대한 친밀도(1-4)	2.59	2.66
국민의힘 정당일체감	0.25	0.17
더불어민주당 정당일체감	0.20	0.30
이념성향(0-10, 높을수록 보수)	4.91	4.39
대통령 국정운영평가(1=매우 부정적, 4=매우 긍정적)	1.93	1.89

3. 조용한 유권자와 참여형 유권자에 대한 회귀분석 결과

본 연구에서는 위에서 검토한 변수 간의 관련성을 다른 변수들의 영향력을 통제한 상태에서 통계적 분석을 통해 다시 한번 검증하고자 한다. 본 연구는 앞서 검토한 2개의 변수를 별도의 모델로 분석하였는데, 먼저 모델 1과 모델 2에서는 개정 공직선거법 제 68조제2항에 대한 태도를 활용하였고, 강건성(robustness) 검사를 위해 4점 척도(“매우 긍정적이다(1)”, “약간 긍정적이다(2)”, “약간 부정적이다(3)”, “매우 부정적이다(4)”)의 서열 변수와 더미 변수(“긍정적(0)”, “부정적(1)”)로 각각 모델을 구성하였다. 모델 3과 모델 4에서는 선거운동 규제에 대한 태도를 활용하였고, 마찬가지로 모델 3에서는 서열 변수(“규제를 크게 완화해야 한다(1)”, “규제를 다소 완화해야 한다(2)”, “더 엄격하게 규제해야 한다(3)”, “훨씬 더 엄격하게 규제해야 한다(4)”)를 활용하고, 모델 4에서는 더미 변수(“선거운동 규제 완화(0)”, “선거운동 규제 강화(1)”)를 활용하였다.

4점 척도의 종속변수를 활용한 모델 1과 모델 3에는 종속변수의 특성을 고려하여 서열형 로지스틱 회귀분석(Ordinal Logistic Regression)을 통하여 통계적 분석을 실시하였고, 더미 변수를 활용한 모델 2와 모델 4에는 이항 로지스틱 회귀분석(Binomial Logistic Regression) 모델을 활용하였다. 두 모델에는 앞선 분석과 마찬가지로 권위주의 성향, 정당일체감 유무, 국민의힘 정당일체감, 더불어민주당 정당일체감, 이념성향, 국정지지도, 정치 관심도, 선거 관련 대화 상대 숫자, 정치 효능감 등의 관련 변수들이 포함되었고, 연령, 교육수준, 소득수준, 성별과 같은 사회경제적 변수 또한 통제변수로 포함되었다.

〈표 14〉는 일반인의 선거운동 기회를 확대한 개정 공직선거법에 대한 긍정적, 부정적 평가가 어떠한 독립변수들의 영향으로 이뤄지는지를 경험적으로 검토한 로지스틱 회귀 분석 모형의 추정 결과이다. 전체 사례수는 750명인데, 전체 1,000명의 응답자 중 201

명의 응답자가 개정 공직선거법에 대한 평가를 묻는 문항에서 “모름”이라고 답하여 결측 처리되었고, 독립변수 중에서도 일부 결측 데이터들이 존재했기 때문이다. 분석의 편의를 위해, 표에는 계수값(coefficients) 대신 승산비(odds ratio)를 표기하였다. 분석 결과, 총 4개의 변수가 2개의 모델—서열형 모델, 더미 모델—모두에서 통계적으로 유의미한 영향력을 보였다.

모델 2의 결괏값을 기준으로 구체적인 숫자의 의미를 해석하자면 아래와 같다. 첫째, 무당파 변수의 영향력이 확인되었다. 무당파 집단은 당파 집단에 비해 공직선거법 개정을 통한 일반인 선거운동 기회 확대에 부정적 평가를 할 확률이 높았고($p=0.027$), 무당파 집단이 부정적 평가를 할 승산은 당파 집단의 승산의 1.801배였다. 둘째, 국민의힘 정당일체감 변수의 영향력이다. 앞서 통제변수를 포함하지 않은 집단 간 평균값 비교에서 국민의힘 정당일체감 변수의 영향력은 통계적으로 유의미하지 않았는데, 다른 통제변수를 포함한 로지스틱 회귀분석에서는 유의미한 영향력을 나타냈다($p=0.007$). 국민의힘 정당일체감을 갖고 있는 응답자들은 그렇지 않은 응답자에 비해 부정적 평가를 할 승산이 2.414배 높게 나타났다. 셋째, 국정지지도 변수의 영향력이다. 분석 결과, 윤석열 정부의 국정운영에 대한 평가가 긍정적인 방향으로 한 단계 이동할 때, 개정 공직선거법에 대한 부정적으로 평가할 승산은 0.799배로 감소하였다($p=0.039$). 넷째, 선거관련 대화 상대 숫자의 영향력이다. 대화 상대 숫자가 많은 사람일수록, 개정 공직선거법에 대해 부정적으로 평가할 승산 또한 0.888배로 감소하였다($p=0.022$).

다음으로 <그림 3>은 <표 14>의 이항 로지스틱 회귀분석 결과를 바탕으로 독립변수들의 계수값을 시각화하고 통계적 유의미성을 확인한 것이다. 권위주의 성향 변수는 95% 유의수준에서 통계적으로 유의미하지 않았는데, 이는 개정 공직선거법에 대한 부정적 평가, 즉, “조용한 민주주의”에 대한 선호는 권위주의나 반민주주의 성향과는 아무런 관계가 없음을 의미한다. 또한 이념성향, 정치효능감 또한 유의미한 영향을 나타내지 못하였다.

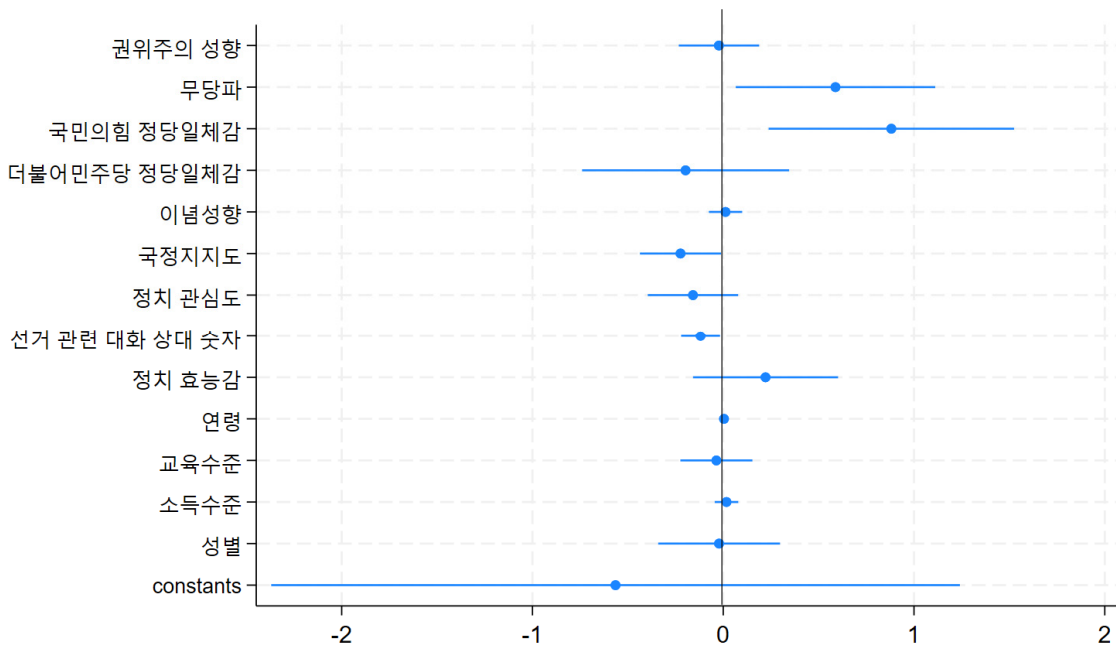
〈표 14〉 개정 공직선거법: 일반인 선거운동 참여 확대에 대한 회귀분석 결과

	모델 1	모델 2
	서열형 로지스틱 회귀분석	이항 로지스틱 회귀분석
	Odds Ratio (S.E.)	Odds Ratio (S.E.)
권위주의 성향	0.931 (0.0893)	0.978 (0.105)
무당파	1.985** (0.466)	1.801* (0.480)
국민의힘 정당일체감	2.396** (0.704)	2.414** (0.793)
더불어민주당 정당일체감	0.918 (0.216)	0.821 (0.227)
이념성향	1.036 (0.0418)	1.012 (0.0451)
국정지지도	0.824* (0.0788)	0.799* (0.0869)
정치관심도	0.858 (0.0953)	0.853 (0.103)
선거관련 대화 빈도	0.895* (0.0418)	0.888* (0.0462)
정치효능감	1.192 (0.206)	1.248 (0.242)
연령	1.001 (0.00493)	1.004 (0.00569)
교육수준	0.991 (0.0856)	0.965 (0.0929)
소득수준	1.009 (0.0279)	1.017 (0.0320)
성별(남성)	0.883 (0.127)	0.979 (0.159)

	모델 1	모델 2
	서열형 로지스틱 회귀분석	이항 로지스틱 회귀분석
	Odds Ratio (S.E.)	Odds Ratio (S.E.)
cut1	0.136* (0.111)	
cut2	1.463 (1.193)	
cut3	10.42** (8.580)	
N	750	750

주: *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$; ***: $p < 0.001$.

〈그림 3〉 개정 공직선거법: 일반인 선거운동 참여 확대에 대한 회귀계수 그래프



다음으로 〈표 15〉와 〈그림 4〉는 선거운동 규제에 대한 태도가 어떠한 독립변수들의 영향으로 이뤄지는지를 경험적으로 검토한 로지스틱 회귀분석 모형의 추정 결과이다. 분석 결과, 총 4개의 변수가 모델 3에서 종속변수에 유의미한 영향을 나타냈고, 모델 4에서는 총 5개의 변수가 유의미한 영향을 나타냈다. 앞서 〈표 14〉와 가장 뚜렷하게 대조되는 부분은 권위주의 성향의 영향력이다. 분석 결과, 권위주의 성향이 강할수록 선거운동 규제 강화에 찬성하는 경향성이 강하게 나타났다($p < 0.001$). 반면, 앞서 〈표 14〉에서 유의미한 영향을 나타냈던 당파성 변수들은 모두 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하지 않았다. 무당파 변수, 국민의힘 정당일체감, 더불어민주당 정당일체감 변수 모

두 선거운동 규제 강화에 대한 태도에 유의미한 영향력을 나타내지 못하였다. 반면 이념 성향과 국정지지도 변수가 유의미한 영향력을 나타냈는데, 보수적인 유권자일수록 선거 운동 규제에 찬성하는 것으로 나타났고, 윤석열 대통령의 국정운영을 지지하는 유권자일수록 선거운동 규제 강화에 반대하는 것으로 확인되었다. 사회경제적 변수 중에서는 연령이 높을수록, 여성일수록 선거운동 규제에 찬성하는 것으로 나타났다.

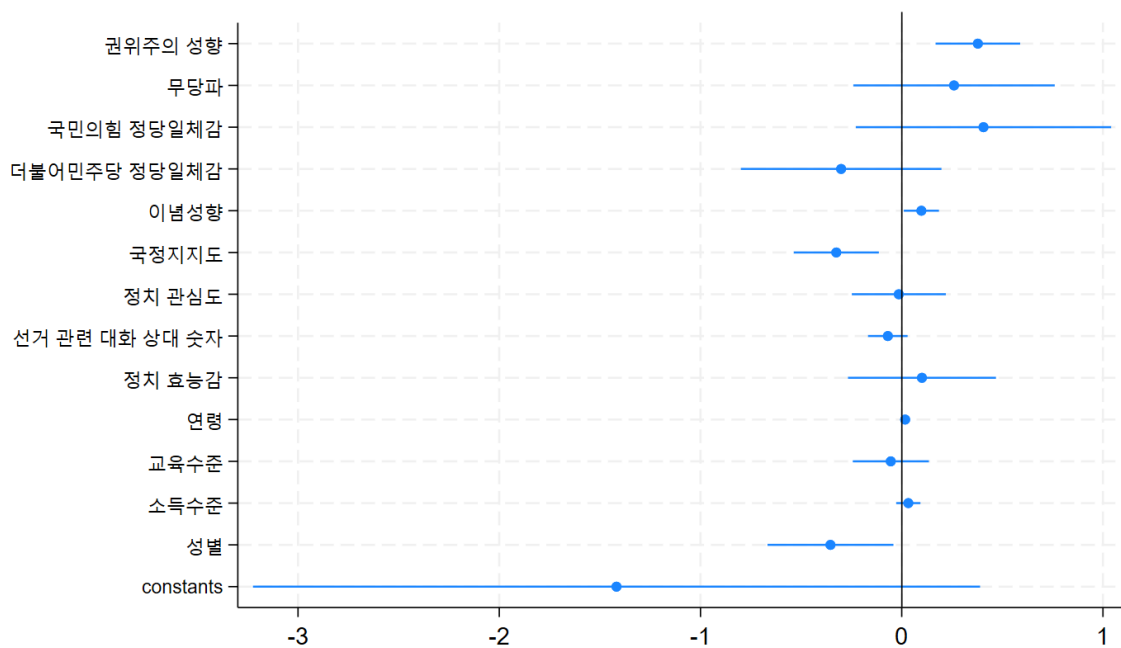
〈표 15〉 선거운동 규제 강화에 대한 태도에 대한 회귀분석 결과

	모델 3	모델 4
	서열형 로지스틱 회귀분석	이항 로지스틱 회귀분석
	Odds Ratio (S.E.)	Odds Ratio (S.E.)
권위주의 성향	1.610*** (0.154)	1.460*** (0.157)
무당파	1.350 (0.305)	1.297 (0.331)
국민의힘 정당일체감	1.352 (0.380)	1.501 (0.486)
더불어민주당 정당일체감	0.735 (0.166)	0.740 (0.188)
이념성향	1.099* (0.0449)	1.103* (0.0491)
국정지지도	0.745** (0.0709)	0.723** (0.0779)
정치관심도	0.973 (0.105)	0.986 (0.117)
선거관련 대화 빈도	0.947 (0.0417)	0.933 (0.0469)
정치효능감	1.190 (0.200)	1.106 (0.207)
연령	1.018*** (0.00504)	1.017** (0.00561)

	모델 3	모델 4
	서열형 로지스틱 회귀분석	이항 로지스틱 회귀분석
	Odds Ratio (S.E.)	Odds Ratio (S.E.)
교육수준	0.921 (0.0771)	0.947 (0.0914)
소득수준	1.033 (0.0276)	1.033 (0.0317)
성별(남성)	0.883 (0.124)	0.702* (0.112)
cut1	0.667 (0.558)	
cut2	7.392* (6.138)	
cut3	64.30*** (54.15)	
N	795	795

주: *: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$; ***: $p < 0.001$.

〈그림 4〉 선거운동 규제 강화에 대한 태도에 대한 회귀계수 그래프



4. 소결

설문 데이터를 활용한 이상의 분석을 통해 본 연구는 선거운동 참여 기회의 확대에 대해 부정적으로 평가하는 이른바 “조용한 유권자”들의 특성을 다른 변수들과의 관계 속에서 밝혀내고자 하였다. 먼저 소품을 활용한 선거운동의 기회를 확대한 개정 공직선거법에 대해 부정적으로 평가한 유권자들을 분석한 결과, 이들은 실제로 “조용한 민주주의자”로 호명되기에 적합한 성격을 보였다. 이들은 일반인 선거운동의 확대에는 반대하였으나 권위주의 성향을 갖고 있지는 않았고, 여전히 높은 정치효능감과 함께 투표 참여 의지를 나타냈다. 다만 이들의 뚜렷하게 구분되는 특성은 이들이 무당파 성향이 강하다는 것이며, 다른 이들에 비해서 선거와 관련하여 주변인들과 대화를 나누기를 즐기지 않는다는 점이었다.

한편 선거운동에 대해 전반적으로 좀 더 규제가 강화되어야 한다고 응답한 유권자들의 경우, 규제가 완화되어야 한다고 응답한 유권자들에 비해 확연히 강한 권위주의적 성향을 나타냈다. 물론 이들 또한 민주주의보다 권위주의를 더 지지한다고 해석하기는 어려우며, 그보다는 과거 선거운동 과정에서 빈번하게 나타났던 부패나 비리, 혹은 허위 정보 문제에 대해 보다 심각하게 인식하고 질서 있는 선거운동 과정을 원한다고 보는 것이 합당할 것으로 생각된다. 그러나 이들 또한 정치적으로 충분한 관심을 갖고 있었으며, 정치 효능감 등에서는 참여형 유권자들과 별다른 차이가 없거나 오히려 더 높은 값을 나타냈다.

IV 개정 공직선거법의 강력한 지지자들: 선거운동 참여자 분석

다음으로 살펴볼 부분은 이번 개정 공직선거법의 내용을 정확히 이해하고 직접 소품 등을 만들어 선거운동에 참여한 유권자들에 대한 분석이다. <그림 5>와 <그림 6>은 개정 공직선거법에서 규정한 규격에 맞추어 후보자 지지 피켓을 직접 제작하여 선거운동에 참여하고 있는 유권자들의 모습을 보여주고 있다. 소형 소품의 규격은 길이·넓이·높이가 모두 25cm여야 하는데, 유권자들은 이 규격에 맞추어 피켓을 만들거나, 혹은 목걸이 형태로 만들어 자신의 후보자에 대한 지지를 적극적으로 표현하는 모습을 보였다. 이 외에도 유권자들은 옷에 부착할 수 있는 배지(badge)를 만들어 활용하기도 하였는데, 목걸이와 배지 형태의 소품은 유권자들의 일상 속에서 자연스럽게 자신의 지지 후보를 표현할 수 있게 해주었다.

〈그림 5〉 소품을 제작하여 선거운동에 참여한 유권자들의 모습 ①



출처: 조원호. 2024. "일반인 선거운동 허용에... 지지자들 거리 곳곳서 한표 호소". <국제신문>. 2024년 3월 31일 기사.

〈그림 6〉 소품을 제작하여 선거운동에 참여한 유권자들의 모습 ②



출처: 차근호. 2024. "선거운동원 왜 이렇게 많나 했더니... 바뀐 규칙 활용 '톡톡'". <연합뉴스>. 2024년 3월 30일 기사

출처: 두 번째 인터뷰이(Interviewee) K씨 제공.

본 연구에서는 직접 소품을 만들어 선거운동에 참여한 10명의 유권자를 대상으로 인터뷰를 진행하였는데, 이 중에서 3명의 유권자에 대한 인터뷰 내용을 소개하고자 한다.

첫 번째 인터뷰이(interviewee)는 60대 여성 L씨였다. 평소에 정치/시사 유튜브를 즐겨본다는 L씨는, 유튜브를 통해서 이번 개정 공직선거법의 내용에 대해서 알게 되었다고 한다. L씨는 다양한 소품을 직접 제작하여 선거운동에 참여하였는데, 25*25 사이즈의 목걸이, 가슴에 붙일 수 있는 명찰 등을 제작하였다고 한다. L씨는 이번 개정 공직선거법의 취지에 대해 매우 긍정적으로 평가하였는데, 선거운동원으로 등록하지 않고서도 본인이 원하는 시간에 본인이 지지하는 후보를 유권자들에게 직접 알릴 수 있다는 점, 궁극적으로 지지하는 후보의 당선에 기여할 수 있었다는 점에서 높은 정치적 효능감을 느꼈다고 응답하였다.

또한 L씨는 이와 같은 선거운동 방식이 더욱 효과적인 것 같다고 응답하였는데, 돈을 받고 고용된 것 같은 느낌을 주는 여타 선거운동원이 메시지를 전달하는 것이 아니라, 내 친구나 동료, 혹은 이웃이 선거운동을 하는 것 같아 유권자들이 더 관심을 가지고 친근하게 느끼는 것 같다고 응답하였다. 다만 여전히 제작 과정에서 경험했던 엄격한 규제 내용에 대해서는 어려움을 표시하였는데, 그냥 A4용지로 규격을 정해주었으면 좋았을텐데 25cm*25cm라는 규격을 맞추는 것이 까다롭고, 식사할 때는 목걸이 형태의 피켓을 목에 걸고 있으면 안 된다는 규정도 있는 점이 쉽게 이해가 되지 않는다고 말하였다.

두 번째 인터뷰이는 70대 남성 K씨였다. 평소 선거운동에 관심이 많은 지인으로부터 개정 공직선거법의 내용을 알게 되었다는 K씨는, 본인이 직접 붓글씨로 메시지(“대한민국은 민주공화국이다”, “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”)를 써서 마치 부채처럼 피켓을 만들었다고 하였다. K씨는 이와 같은 선거운동 방식이 다양성과 창의성을 존중하는 요즘의 시대 분위기에 부합한다고 하였는데, 개인의 생각과 취향을 담아서 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있다는 점에서 긍정적이라고 하였다. K씨 또한 “내가 직접 난생 처음 선거운동에 참여하고, 시민들에게 메시지를 전달했다는 점이 뿌듯하다”라며 높은 효능감을 느꼈다고 답하였고, 선거운동의 효과의 측면에서도 일반 유권자들이 더 개방적으로 메시지를 수용해주는 것 같다고 응답하였다.

세 번째 인터뷰이는 50대 남성 A씨였다. A씨는 4면으로 네모난 모양의 피켓을 만들었다며, 제작 과정에서 미리 선거관리위원회에 연락하여 해당 피켓이 허용가능한 규격에 있는지 확인을 받았다고 했다. 마찬가지로 태어나서 처음 선거운동에 참여하게 되었다는 A씨는, 덕분에 같은 생각을 가진 유권자들을 많이 만날 수 있었고, 그들과 함께 거부감없이 새로운 네트워크를 형성할 수 있어서 행복했다고 응답하였다. A씨는 본인과

같이 어떤 조직에 가입 혹은 등록되어 있지 않은 개인들이 누구의 통제도 받지 않고 스스로 메시지를 만들어서 공적인 장소에서 발표할 수 있다는 점에서 매우 뿌듯하였다고 하였다.

많은 숫자의 참여자들을 인터뷰한 것은 아니었으나, 모든 인터뷰이들은 공통적으로 이번 개정 공직선거법이 부여한 새로운 정치참여의 기회에 대해 긍정적으로 평가하였다. 특히 정당의 지도부로부터 어떤 지시나 검열을 받는 것이 아니라, 선거법에서 규정한 규격 내에서 본인의 메시지를 자유롭게 표현할 수 있다는 점에서 매우 높은 정치효능감을 느끼는 것처럼 보였다. 선거운동의 효과에 대해서는 실제 유권자들의 반응을 추후에 분석해봐야겠지만, 고용된 선거운동원이 아닌 일반인 선거운동원들의 모습에서 유권자들이 덜 거부감을 느끼고 개방적인 태도를 보였다는 응답이 일관되게 나타났다.

V 결론

본 연구는 2024년 국회의원선거를 앞두고 개정된 공직선거법에 대한 유권자들의 태도와 그 의미를 분석하는 데 중점을 두고 있다. 연구는 특히 “조용한 유권자”와 “참여형 유권자”의 차이에 주목하며, 이들이 어떤 민주주의를 원하는지를 탐구하였다.

연구 결과, 일반인의 선거운동 참여 확대에 부정적인 태도를 보이는 “조용한 유권자”들은 권위주의가 아닌 민주주의에 대한 강한 지지를 보였다. 비록 주변인들과의 정치대화 빈도가 낮고 정치적 관심도 또한 낮았지만, 이들은 여전히 높은 정치효능감과 투표참여 의지를 나타냈다. 이들은 권위주의 성향이 강하지 않지만, 무당파적 성향이 두드러졌으며, 특정 정당에 대한 일체감도 상대적으로 낮았다. 즉, 일반인 선거운동 참여가 부정적인 “조용한 유권자”들은 “조용한 민주주의자”로 불리기에 적합한 특성을 나타냈다.

한편 선거운동 규제 강화에 찬성하는 “조용한 유권자”들은 상대적으로 강한 권위주의 성향을 보였다. 그러나 이들의 특성이 “권위주의자”로 분류될 수 있는 성질의 것은 아니며, 다만 이들은 선거운동 과정에서의 질서와 공정성을 보다 중시하는 것으로 확인되었다. 이들 또한 민주주의의 기본 제도인 선거에 대한 지지는 강했으며, 정치 효능감의 경우 오히려 참여적 유권자보다 더 높게 나타났다.

다음으로 본 연구는 이번 개정 공직선거법의 가장 강력한 지지자들이자 가장 “강한 참여적 유권자”라고 볼 수 있는 유권자들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 개정 공직선거법에 따라 직접 피켓, 배지 등의 소품을 제작한 이 유권자들은, 이번 개정 공직선거법이 부여한 새로운 정치참여의 기회에 대해 긍정적으로 평가하였다. 특히 정당의 지도부

로부터 어떤 지시나 검열을 받는 것이 아니라, 선거법에서 규정한 규격 내에서 본인의 메시지를 자유롭게 표현할 수 있다는 점에서 매우 높은 정치효능감을 느꼈다고 하였다.

한 가지 아쉬운 부분은 선거관리위원회의 많은 노력에도 불구하고 이번 개정 공직선거법의 내용이 다수의 시민에게는 여전히 생소하고 어려웠다는 점이다. 아마도 이와 같은 한계점은 선거운동의 경험이 누적되고, 직접 선거운동에 참여하여 긍정적인 경험을 한 참여적 유권자들이 자신의 경험을 여타 유권자들에게 공유하면서 앞으로 완화될 것이라 기대할 수 있다. 추후의 많은 홍보와 규정의 간소화를 통해 더 많은 유권자가 자유로운 선거운동 참여의 기회를 누리기를 바란다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

강원택. 2016. “선거운동의 자유 확대: 공직선거법 쟁점과 개혁방향.” 한국정치학회 춘계 학술회의. 2016년 5월 20일 학술회의 개최.

김강훈. 2010. “An Alternative Democratic Process Ordinary People Really Want in South Korea: Belief in Stealth Democracy.” 〈비교민주주의연구〉 제6권 2호, 131-158.

김일환, 홍석한. 2014. “선거운동 규제에 관한 비교법적 고찰.” 〈미국헌법연구〉 제25권 1호, 31-63
성중탁. 2022. “현행 공직선거법상 선거운동의 자유 제한 문제와 그 개선 방안.” 〈선거연구〉 제1권 16호, 5-37.

Hibbing, John R., and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lavezzolo, Sebastián., and Luis Ramiro. 2018. “Stealth Democracy and the Support for New and Challenger Parties.” *European Political Science Review* 10(2): 267-289.

VanderMolen, Kathryn. 2017. “Stealth Democracy Revisited: Reconsidering Preferences for less Visible Government.” *Political Research Quarterly* 70(3): 687-698.

〈기사〉

이기욱, 이청아. 2024. “트럼프 vs 바이든, 2024년 미대선의 ‘굿즈 전쟁’[글로벌 포커스]” 〈동아일보〉 2024년 3월 2일 보도.

조원호. 2024. “일반인 선거운동 허용에... 지지자들 거리 곳곳서 한표 호소”. 〈국제신문〉. 2024년 3월 31일 보도.

차근호. 2024. “선거운동원 왜 이렇게 많나 했더니... 바뀐 규칙 활용 ‘톡톡’”. 〈연합뉴스〉. 2024년 3월 30일 보도.

03

국회의원 선거구 획정 제도 개선방안

조진만(덕성여자대학교)

03

국회의원 선거구 획정 제도 개선방안

I 서론

본 연구의 목적은 공직선거법을 준수하면서 국회의원 선거구 획정이 이루어지지 못하고 지연하는 원인을 고찰하고, 이에 대한 개선방안을 다양한 차원에서 제시하는 것에 있다. 2015년 6월 19일, 공직선거법 개정으로 국회의원선거구획정위원회(이하 획정위)의 독립성 확보와 선거구획정안 제출기한 명문화가 이루어졌다. 공직선거법 제24조의2 제1항에서 “국회는 국회의원지역구를 선거일 전 1년까지 확정하여야 한다”고 명시하고 있다. 하지만 이 공직선거법이 마련된 이후 준수한 적은 없다. 22대 국회의원 선거구 획정도 총선을 40여 일 앞둔 2024년 2월 29일에 마무리되었다.

2023년 12월 1일, 김진표 국회의장은 국회정치개혁특별위원회(이하 정개혁위)에서 선거구 획정 기준에 관한 합의가 이루어지기 어려운 상황에서 22대 획정위에 기존 지역구 의석수를 기준으로 선거구 획정을 해달라고 요청하였다. 국회의장은 여야가 합의하여 선거구 획정을 위한 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수, 지역별 의석수 등을 제때 결정하여 획정위에 넘겨줄 수 없는 상황에서 선거구 획정을 더 늦추기 어렵다고 판단한 것이었다. 이에 획정위는 사전에 검토한 데이터, 전문가 간담회, 지역순회 의견 청취 등의 준비한 내용을 토대로 2023년 12월 5일 국회의장에게 선거구 획정 결과를 제출하였다. 하지만 국회에서 여야가 이를 수용하지 않았다. 국회는 명확한 선거구 획정 기준 제시를 통한 즉각적인 획정안 재제출 요구도 획정위에 하지 않았다. 결국 국회는 22대 총선을 41일 앞둔 2024년 2월 29일에 지역구 1석 증가, 비례대표 1석 감소, 전북 특별자치도 10석 보장, 5개의 특례 선거구 허용을 내용으로 하는 선거구 획정 기준에 합의한 후 획정위에 획정안 재제출을 요구하였다.

22대 획정위는 국회에서 여야가 합의하여 보내준 획정 기준을 수용하여 22대 선거구 획정을 마무리하였다. 하지만 22대 선거구 획정 과정에서도 이전과 같은 문제점이 나타났다. 무엇보다도 총선 1년 전에 선거구 획정이 마무리되어 선거 예측성과 안정성을 보장해야 하는데 그동안 여러 가지 제도 개선이 이루어졌음에도 불구하고 지연된 선거구 획정의 문제를 근본적으로 개선하지 못하였다. 선거구 획정 지연에 따른 입후보자의 혼

란과 어려움, 그리고 지역구 유권자의 불만이 제기될 수밖에 없었다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 선거구 획정의 지연을 방지하는 방안을 그 어느 때보다도 적극적으로 모색해야 하는 시점이다.

본 연구는 연구자가 22대 획정위 위원으로 참여한 경험을 토대로 반복되는 선거구 획정 지연 문제를 해소할 수 있는 실효적 개선방안을 제안하고 있다. 특히 본 연구는 헌법, 국회법, 공직선거법상에서 획정위가 선제적으로 직무를 수행하기 어려운 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 상황에서 국민의 대의기구인 국회가 사전에 선거구 획정과 관련한 기준을 제때 제시하지 못하면 선거구 획정 지연의 문제는 반복적으로 발생할 수밖에 없다는 점도 밝히고 있다. 본 연구는 이와 같은 논의를 토대로 선거구 획정 지연을 방지하기 위해서는 공직선거법을 어떻게 개정하여 획정위 운영에 변화를 도모하는 것이 바람직한지 제안하고 있다.

II 이론적 논의: 선거구 획정 제도의 쟁점과 해외 사례 비교

대의민주주의를 채택하고 있는 국가는 보통선거, 평등선거, 직접선거, 비밀선거의 원칙을 반드시 준수해야 한다. 이와 같은 선거의 기본원칙이 지켜지지 않는 국가는 진정한 의미에서 대의민주주의를 채택하고 있다고 말하기 어렵다. 한국도 이러한 점을 고려하여 헌법 제41조제1항에 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”는 점을 명시하고 있다.

선거구 획정 문제는 선거권을 갖는 유권자가 선거에서 동등하게 1표(one vote, one value)를 행사해야 한다는 평등선거 원칙과 밀접한 관련이 있다. 평등선거 원칙은 전국 단위로 실시하는 대통령선거나 비례대표 정당투표에서는 완벽하게 구현된다. 하지만 지역 단위에서 실시하는 선거에서 평등선거의 원칙이 온전히 구현되기 어렵다. 소선거구제에서는 의원을 한 명을 선출하는 데 투입되는 유권자의 수가 선거구별로 차이를 보이기 때문이다.

이 문제를 개선하기 위해서는 선거구별 유권자 수의 차이를 최소화하는 노력이 필요하다. 한국과 같이 지역구 국회의원을 소선거구제에서 선출하는 국가에서 선거구 획정이 중요한 이유이다. 선거구 획정이 공정하게 이루어지지 않으면 특정 정당이나 후보자에게 유리한 선거결과를 도출하여 유권자의 대표성이 훼손될 가능성이 크다.

과거 한국의 선거에서 각 정당과 정치인이 자신에게 유리한 선거결과를 끌어내기 위하여 자신을 지지하는 유권자가 많은 지방의 의석수를 늘리거나(줄이지 못하게 하거나)

특정 지역을 선거구에 포함하는(배제하는) 시도를 많이 하였다(심지연 2005; 음선편 2014, 225). 물론 이것이 한국만의 문제는 아니다. 한국과 같이 단순다수 소선거구제로 하원의원을 선출하는 미국에서도 소위 게리맨더링(Gerrymandering)¹⁾이라고 하는 불공정한 선거구 획정의 역사는 유명하고 오래되었다(이준희·류석진 2022; Balinski and Young 1982; Butler and Cain 1992; Hibbing and Patterson 1986).

이러한 상황에서 헌법재판소는 1995년 최대 선거구와 최소 선거구 간의 인구 편차가 4 대 1을 초과하는 것은 헌법에서 규정한 평등선거의 원칙을 위배하는 것이라고 결정하였다. 헌법재판소의 이 결정은 선거구 획정에서 인구비례 원칙이 가장 중요한 기준으로 적용해야 한다는 점을 명시한 것이라는 점에서 의미가 있다(김주영 2013, 26). <표 1>에서 볼 수 있듯이, 헌법재판소는 이후 2001년과 2014년에도 선거구 획정 기준과 관련하여 평등선거의 원칙을 중시하는 차원에서 최대 선거구와 최소 선거구 간 인구 편차를 줄이는 방향으로 결정을 내린 바 있다.

〈표 1〉 헌법재판소 선거구 획정 관련 주요 결정

사건	선고일	결정	요지
헌법재판소 1995 헌마224등(병합)	1995년 12월 27일	위헌	<ul style="list-style-type: none"> 인구비례 원칙에 따른 선거구 획정 공직선거및선거부정방지법 평등선거 원칙 위배로 위헌 최대 선거구와 최소 선거구 간 인구 편차 60%(인구비례 4 대 1)
헌법재판소 2000 헌마92등(병합)	2001년 10월 25일	헌법불합치	<ul style="list-style-type: none"> 투표 가치의 평등은 헌법적 요구로서 선거구 획정의 일차적 기준 투표 가치의 평등성 침해와 게리맨더링은 국회의 입법 재량의 한계를 벗어난 것으로 헌법 위배 최대 선거구와 최소 선거구 간 인구 편차 50%(인구비례 3 대 1)
헌법재판소 2012 헌마190등(병합)	2014년 10월 30일	헌법불합치	<ul style="list-style-type: none"> 공직선거법 국회의원지역선거구 구역표 헌법불합치 투표가치의 평등이 지역대표성보다 우선 최대 선거구와 최소 선거구 간 인구 편차 33⅓%(인구비례 2 대 1)

문제는 헌법에 기반하여 헌법재판소가 이와 같은 결정을 내렸음에도 불구하고 선거구 획정과 관련한 공직선거법의 기준은 다양하다는 점이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이, 공직선거법 제25조제1항은 선거구 획정의 기준으로서 인구, 행정구역, 지리적 요건, 교통, 생활문화권 등을 제시하고 있다. 물론 제25조제1항의2에서 자치구, 시, 군의 일부 분할을 허용하는 기준으로서 인구 범위(인구비례 2 대 1)를 제시하고 있다. 제25조제2항에

1) 게리맨더링이라는 용어는 1812년 매사추세츠 정치인 엘브리지 게리(Elbridge Gerry)가 자신의 정치적 이익을 위하여 선거구를 재조정하였는데, 그 모양이 불도마뱀(Salamander)을 닮았다는 점에 유래하여 만들어졌다.

서도 인구범위를 벗어나지 않는 범위에서 농산어촌의 지역 대표성을 반영하도록 명시하고 있다. 이것은 인구범위가 선거구 획정의 가장 중요한 기준이라는 점을 인정하고 있다는 것을 의미한다. 하지만 다른 한편으로 이와 같은 다양하고 상호 충돌하는 선거구 획정 기준이 공직선거법상 명시되어 있어 정치권과 지역의 처지, 입장, 이해관계 등이 복잡하게 연결되면서 선거구 획정을 어렵게 만들거나 지연하는 요인으로 작용하는 측면도 있다.²⁾

결국 오늘날 한국에서 선거구 획정 문제의 핵심은 헌법에 명시된 평등선거의 원칙을 준수하면서도 지방의 인구 감소와 수도권 집중 현상이 심화하는 현 상황에서 어떻게 합리적인 선거구 획정을 할 것인가에 있다(강우진 2015). 실제로 연구자가 22대 획정위 위원으로서 지역의 의견 청취를 다녀본 결과, 인구 소멸에 따른 지방의 지역구 의석 감소에 대한 우려감이나 저항감은 상당하였다. 다만 현행 공직선거법상의 선거구 획정 기준만을 놓고 보면, 이러한 문제를 제대로 해소하기 어려울 뿐만 아니라 적시에 선거구 획정이 이루어지기도 힘든 것이 현실이다. 그러므로 정치권이 이 사안에 대하여 심각하게 고민하고 타협하여 관련 법과 제도를 정비하고 준수하는 것이 총선을 실시할 때마다 반복되는 선거구 획정의 갈등과 지연 문제를 해소하는 데 크게 이바지할 것이다.

〈표 2〉 공직선거법상 선거구 획정 기준

조항	내용
제25조	<p>(국회의원지역구의 획정)</p> <p>① 국회의원지역구는 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 따라 획정한다.</p> <p>1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인수로 한다.</p> <p>2. 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 없다. 다만, 인구범위(인구비례 2:1의 범위를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우에는 그 인접한 자치구·시·군의 일부를 분할하여 구성할 수 있다.</p> <p>② 국회의원지역구의 획정에 있어서는 제1항제2호의 인구범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 국회의원지역구의 명칭과 그 구역은 별표 1과 같이 한다.</p>

또 다른 쟁점은 선거구 획정의 절차와 관련한 부분이다. 공정한 선거구 획정이 이루어지기 위해서는 정치권의 이해관계나 영향력으로부터 독립적으로 기능할 수 있는 획정위

2) 헌법재판소 결정에 대한 소수 의견으로 국회의원의 주민(지역) 대표성을 살리는 것이 의회제도 발전의 연원, 소수자 보호 원칙, 국가 통합 원리 등에 비추어 그 합리성과 정당성이 인정된다는 주장도 존재한다(김주영 2013, 32; 헌법재판소 2001, 2000헌마92 참조).

의 구성과 운영이 중요하다(음선필 2014, 233-239). 민주화 이후 제14대 국회에서 공직선거및부정선거방지법을 1994년 3월 4일에 제정하였다. 이에 기반하여 15대 총선을 앞두고 획정위가 국회에 설치되었다(심지연 2005, 62). 이것은 과거 정부 산하 기구로서 존재하였던 획정위가 여야가 함께 있는 국회로 이관되었다는 점에서 큰 개선을 이룬 것이었다(지병근 2021, 111-112).

하지만 획정위가 국회에 설치되었음에도 정파적 요인으로 인하여 선거구 획정의 공정성을 확보하는 데 한계를 보였다. 그리고 헌법재판소가 인구 편차를 줄이는 것을 골자로 한 위헌, 헌법불합치 결정을 2001년(3 대 1)과 2014년(2 대 1)에 내림에 따라 국회는 2015년에 헌법기관인 중앙선거관리위원회 산하에 획정위를 설치하는 것에 합의하였다. 또한 여당과 야당이 각각 선호하는 후보를 획정위 위원으로 추천하여 갈등이 존재하였던 20대 획정위의 경험을 토대로 21대 획정위부터는 정개특위에서 정당들이 기피하는 후보를 제외하고 합의하여 획정위 위원을 선출하는 관행을 정립하였다(홍재우 2016, 20).

이러한 획정위 제도의 발전 과정을 개괄적으로 살펴보면, 획정위는 독립적인 위치에서 중립적으로 선거구 획정을 할 수 있는 구성과 운영의 틀을 마련하고 있다고 평가할 수 있다.³⁾ 문제는 획정위가 실질적으로 독립적인 선거구 획정을 시작하고 마무리할 수 있는 최종적인 권한을 가지고 있는가에 있다. 획정위가 독립적인 기구로서 선거구 획정과 관련한 직무를 적절하게 수행하기 위해서는 무엇보다도 국회의 의원정수와 권역별 의원정수가 고정되어 있거나, 국회의 의원정수를 조정할 수 있는 권한을 가지고 있어야 한다.

하지만 이 모든 조건이 공직선거법상 충족되지 않는다. 특히 공직선거법 제21조제1항은 “국회의 의원정수는 지역구국회의원 254명과 비례대표국회의원 46명을 합하여 300명으로 한다”고 국회의 의원정수, 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 구체적으로 명시하고 있다. 이러한 이유로 공직선거법 제21조제1항은 총선을 실시할 때마다 개정되고 있다. 특히 선거제도 개혁의 논의로 여야가 갈등하는 상황에서는 이 조항이 선거구 획정을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 획정위는 입법기관이 아니다. 그러므로 획정위가 공직선거법을 개정할 수 없는 상황에서 여야가 국회에서 선거제도에 대하여 합의하고 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 토대로 국회 의원정수와

3) 국가별로 선거구 획정의 권한(책임)을 가지는 기관은 어디인가를 조사한 결과(ACE Electoral Knowledge Network: <https://aceproject.org/epic-en/> “Comparative Data: Boundary Delimitation-Body Responsible for Drawing Boundaries.” 2024년 6월 21일 검색)에 따르면, 정보 접근과 분류가 가능한 222개국 중 선거구 획정을 정부 산하 기관에서 담당하는 국가는 10개국(4.5%)에 불과하다. 선거구 획정의 주체는 의회(하원: 74개국, 33.3% / 상원: 15개국, 6.8%), 선거관리기구(위원회)(65개국, 29.3%), 독립적인 획정위(40개국, 18.7%)로 다양한 특징을 보인다.

권역별 국회의원 수를 획정위에 넘겨줘야 실질적인 선거구 획정을 진행할 수 있다.

이 문제와 관련하여 과거에도 그렇고 22대 획정위에서도 국회가 제때 획정 기준을 제시하지 못하면 획정위가 자체적으로 선거구 획정 업무를 시작하는 것에 대한 논의가 있었다. 하지만 이 사안에 대하여 공직선거법상의 규정에 따른 획정위의 한계, 국민의 대의기구이자 입법기관으로서의 국회에 대한 존중, 획정위 자체안에 대한 국회의 재논의 요구의 기정사실화, 선거구 획정을 둘러싼 혼란 우려 등이 제기되는 상황 속에서 합의를 끌어내기에는 어려움이 있었다.

〈표 3〉 소선거구제 채택 주요 국가의 선거구 획정 방식 비교

국가	주체	주기	핵심 기준	인구 편차	의회 권한
미국	주의회, 주 독립기구	10년	인구비례	0.35%~0.7%	없음
영국	독립기구	8년	인구비례 (지역별)	지역별 평균 유권자 수 근접	없음
캐나다	주 독립기구	10년	인구비례	25%	재심의 요청
프랑스	헌법평의회-최고재판소	12년~14년	인구비례 (예외 허용)	동일 지역 내 20%	없음
호주	주 독립기구	7년	인구비례	10%(재획정 후 3년 6개월 3.5%)	없음
독일	독립기구	4년	인구비례	15%~25%	없음
일본	정부 산하기구	10년	인구비례	33.3%	선거구획정안 최종 확정

출처: 국회의원선거구획정위원회 2020; 김지윤 2013; 서복경 2015; 선거연수원 2023; 음선필 2014 등의 자료를 참고하여 필자가 작성함

이러한 문제를 개선하기 위해서는 다양한 해외 사례를 참조할 필요가 있다(음선필 2014; Butler and Cain 1992). 〈표 3〉은 소선거구제(단순다수제, 절대다수제, 1인 2표제)를 채택하고 있는 주요 국가에서 선거구 획정을 어떠한 방식으로 하는지 개괄적으로 정리한 것이다. 이 표를 보면 한국의 선거구 획정 쟁점과 관련하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 선거구 획정 주체와 관련하여 다수의 국가가 한국과 유사하게 독립기구에서 선거구 획정을 담당하는 특징을 보인다. 한편 독립기구가 아닌 정부 산하 기구에서 선거구 획정을 하는 대표적인 국가는 일본이다. 일본은 내각부 산하의 중의원선거구획정위원회가 총리에게 선거구 획정 보고서를 제출하면, 총리가 이를 의회에 보고한 후 법률안 형식으로 선거구 획정을 확정한다(국회의원선거구획정위원회 2020, 122). 특이한 사례는 프랑스로 선거구 획정은 헌법재판소에 해당하는 헌법평의회가 선거구 획정과 관련한 지

침을 마련하고, 최고재판소가 최종적으로 결정하는 방식으로 이루어진다. 프랑스는 선거구 획정과 관련하여 정부와 의회의 영향력을 동시에 배제한다는 특징이 있다.

둘째, 선거구 획정의 주기가 짧지 않다. 한국은 총선이 실시할 때마다 15개월 전 인구를 파악하여 선거구를 획정한다. 하지만 다른 국가에서는 비교적 그 주기를 길게 가져감으로써 선거구 획정에 따른 불안정성을 감소하는 줄이는 경향을 보인다.

셋째, 해외 국가에서도 선거구 획정에서 인구비례의 원칙은 가장 중요하게 고려하고 일부 예외를 둔다. 그리고 한국의 인구 편차 기준과 비교할 때, 더욱 엄격한 인구비례 원칙을 적용하여 선거구를 획정한다. 특히 미국과 같이 선거구 획정의 주기가 긴 국가에서는 선거구의 안정적 운영을 위하여 인구비례 원칙을 더욱 엄격하게 적용한다. 인구비례 원칙과 더불어 지역 대표성 문제를 중시하는 한국에서 참고할만한 해외 사례는 영국이다. 영국은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 4개 지역별 전체 유권자 수를 선거구 수로 나눈 평균 유권자 수에 가능한 근접한 인구비례 기준을 적용하여 선거구를 획정한다(국회의원선거구획정위원회 2020, 125).

넷째, 독립기구인 획정위에서 마련한 선거구획정안에 대하여 의회가 개입할 수 있는 여지가 크지 않다. 일본은 정부 산하 내각부에 획정위를 설치하고, 의회가 법률안의 형식으로 최종적으로 선거구를 확정한다는 점에서 의회의 형식적 권한은 강하다. 하지만 일본은 자민당 중심으로 권력이 유지되는 특징을 보이기 때문에 의회가 획정위가 제출한 안에 대하여 실질적인 수정 요구나 거부를 할 권한을 가진다고 보기에는 한계가 있다. 과거 영국 의회는 획정위가 제출한 최종 권고안을 수정 없이 표결하여 확정하였는데, 2020년 의회선거구법이 마련된 이후에는 추밀원(Privy Council)과 함께 최종 획정안을 전달받고 의결 절차 없이 그대로 승인하는 형태로 변화하였다(선거연수원 2023, 471-473). 캐나다에서는 주 획정위가 제출한 획정안에 대하여 주 의회가 재심의를 요청할 수 있는 권한만을 보장한다.

지금까지 선거구 획정을 둘러싼 쟁점들을 논의하고 해외 사례도 살펴보았다. 평등선거의 원칙에 기반하여 공정하게 선거구를 획정하는 것은 대의민주주의의 운영에 있어서 중요한 문제이다. 그리고 이 문제를 둘러싼 국가별 고민과 제도적 선택은 다양한 특징을 보인다. 한국에서 선거구 획정이 법적으로 정해진 기한 내에 공정하게 이루어지기 위해서는 다양한 해외 사례를 참고하여 이상과 현실을 잘 조합하는 방안을 모색할 필요가 있다.

Ⅲ 22대 선거구 획정의 과정과 결과

〈표 4〉에서 확인할 수 있듯이, 공직선거법 제24조는 획정위의 구성과 운영과 관련한 내용을 명시하고 있다. 22대 획정위는 공직선거법 규정에 따라, 선거일 18개월 전인 2022년 10월 10일 중앙선거관리위원회 위원장이 국회 정개특위로부터 통보받은 9명의 위원을 위촉함으로써 설치되었다.

〈표 4〉 획정위 구성과 운영 관련 공직선거법 내용

조항	내용
제24조	<p>(국회의원선거구획정위원회)</p> <p>① 국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다.</p> <p>② 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다.</p> <p>③ 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회위원장이 위촉하는 9명의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 국회의 소관 상임위원회 또는 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회(이하 이 조 및 제24조의2에서 “위원회”라 한다)는 중앙선거관리위원회위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 의결로 선정하여 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 10일까지 중앙선거관리위원회위원장에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 중앙선거관리위원회위원장은 국회의원선거구획정위원회 위원의 결원이 발생하는 때에는 위원회에 위원을 선정하여 통보하여 줄 것을 요청하여야 한다. 이 경우 위원의 선정 등에 관하여는 제4항을 준용한다.</p> <p>⑥ 국회의원선거구획정위원회 위원의 임기는 국회의원선거구획정위원회의 존속기간으로 한다.</p> <p>⑦ 국회의원 및 정당의 당원(제1항에 따른 국회의원선거구획정위원회의 설치일부터 과거 1년 동안 정당의 당원이었던 사람을 포함한다)은 위원이 될 수 없다.</p> <p>⑧ 위원은 명예직으로 하되, 위원에게 일반·여비 그 밖의 실비를 지급할 수 있다.</p> <p>⑨ 국회의원선거구획정위원회로부터 선거구획정업무에 필요한 자료의 요청을 받은 국가기관 및 지방자치단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.</p> <p>⑩ 국회의원선거구획정위원회는 국회의원지역구를 획정함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당에게 선거구획정에 대한 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.</p> <p>⑪ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.</p> <p>⑫ 국회의원선거구획정위원회에 그 사무를 지원하기 위한 조직(이하 “지원 조직”이라 한다)을 국회의원선거구획정위원회 설치일 전 30일부터 둘 수 있다. 이 경우 지원 조직은 중앙선거관리위원회 소속 공무원으로 구성하되, 국회의원선거구획정위원회가 설치된 후 필요하다고 판단되면 국회의원선거구획정위원회위원장은 관계 국가기관에 그 소속 공무원의 파견을 요청할 수 있다.</p> <p>⑬ 국회의원선거구획정위원회 위원 또는 위원이었던 사람은 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 국회의원선거구획정위원회 지원 조직의 직원 또한 같다.</p> <p>⑭ 그 밖에 국회의원선거구획정위원회 및 지원 조직의 운영 등에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>

22대 획정위 위원은 개인적 배경을 고려하면 중앙선거관리위원회 공무원 1명, 학자 7명, 법조인(변호사) 1명으로 구성되었다. 학자는 전공을 고려할 때, 정치학자가 4명으로 가장 많았다. 다음으로 법학자가 2명, 행정학자가 1명이었다. 거주지를 기준으로 수도권(서울특별시, 경기도, 인천광역시)에 거주하는 위원이 8명이었고, 지방에 거주하는 위원이 1명이었다. 특히 서울에 거주하는 위원이 6명으로 3분의 2를 차지하였다. 지방에 거주하는 위원은 서울에서 열리는 획정위 회의에 참석하는 데 상대적으로 어려움이 많았다. 획정위 위원을 학계, 법조계, 시민단체, 정당 등에서 추천할 때, 그리고 정개특위에서 획정위 위원을 선정할 때, 거주지 요인을 중요하게 고려하지 않을 수 있다. 다만 지방에서 참여한 획정위 위원은 선거구 획정에서 지역적 특성을 잘 반영하는 것이 중요한데, 지방에 거주하는 위원이 상대적으로 부족하다는 점은 아쉽다는 문제 제기도 하였다.

22대 획정위 위원으로 참여한 연구자의 관점에서 평가할 때, 22대 획정위 위원들은 객관적이고 중립적인 입장에서 논의를 진행하고 합의를 끌어내기 위하여 노력하였다. 위원들 간에 견해 차이가 존재하였던 적도 많았지만 다수결적인 방식으로 의사 결정한 경우는 거의 없었다. 22대 획정위 위원들은 다양한 의견 중 가장 공정하고 설득력 있다고 판단되는 안에 합의하였다. 그리고 유연한 관점에서 지연을 최소화 방향으로 의사 결정을 하였다.

22대 획정위가 출범한 이후 선거구 획정을 마무리할 때까지 총 19차의 공식 회의를 진행하였다. 다만 22대 획정위가 출범한 직후 직무와 관련하여 다음의 세 가지를 우선으로 추진하고 확인하였다.

첫째, 21대 획정위 위원의 의견을 청취하였다. 이를 통하여 직전에 실시한 선거구 획정에서 어떠한 고민과 고충이 있었는지, 그리고 22대 획정위가 어떠한 지혜를 발휘할 필요가 있는가에 대한 의견을 모을 수 있었다. 당시 21대 획정위 위원을 역임한 조선대 정치외교학과의 지병근 교수와 조숙현 변호사는 비공식 형태로 진행한 간담회에서 자유롭게 21대 선거구 획정의 경험을 얘기하고 의견을 개진하였다. 지 교수는 해당 간담회에서 향후 개선하고 고민해야 할 문제로 획정위의 독립성 강화, 선거구 획정 기준의 다양성 확보, 획정위 위원의 소임 인식 등과 관련한 언급을 하였다.

둘째, 행정안전부로부터 22대 선거구 획정에 필요한 인구 변동 및 행정구역 변경과 관련한 보고를 받았다. 이를 통하여 21대 총선 때보다 인구가 387,249명 감소하였다는 점과 지역별로 인천광역시, 세종특별자치시, 경기도, 제주도를 제외한 나머지 시·도에서 인구가 감소하였다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 선거구와 관련하여 행정구역이 변경된 내용도 확인하였다. 결국 국회가 인구가 늘어난 지역과 줄어든 지역의 의석수를 어떻게 설정할 것인지, 획정위가 인구비례 기준을 준수하면서 선거구 조정을 행정구역

변경과 연계하여 어떻게 할 것인지 등이 중요한 쟁점이었다. 22대 획정위는 이러한 쟁점을 구체적으로 파악하기 위하여 인구 불부합 예상 선거구와 21대 특례 적용 선거구 등에 대해서는 현지 실사를 진행하였다.

셋째, 신속하고 정확한 선거구 획정을 지원할 목적으로 개발한 프로그램을 시연하고 개선하는 고민을 하였다. 22대 획정위에서 활용한 선거구 획정 지원 프로그램은 인구 수, 지도, 항공사진 등이 복합적으로 연계되어 선거구를 구현할 수 있다는 점에서 이전 지원 프로그램과 비교하여 한층 발전된 특징을 보였다. 실제로 22대 선거구 획정 지원 프로그램은 효율적으로 선거구 획정을 하는 데 많은 도움을 주었다.

22대 획정위는 이와 같은 직무와 관련한 사전 준비를 마친 후 다양한 차원의 의견 수렴을 진행하였다. 그 이유는 공직선거법 제24조제10항에서 획정위는 국회에 의석을 가진 정당에 선거구 획정에 대한 의견을 진술하는 기회를 부여해야 한다고 명시하고 있기 때문이다. 22대 획정위는 정당, 학회, 시민단체로부터 진술인을 추천받아 두 차례의 공청회를 개최하였다. 정당 관계자를 진술인으로 초청하여 의견을 청취하는 자리도 마련하였다. 그리고 전국 11개 시·도를 현지 방문하여 12회에 걸쳐 해당 지역의 정당, 언론, 시민단체, 학계 등 관계자들의 선거구 획정에 관한 의견을 청취하였다.⁴⁾ 이와 같은 공론화 절차는 22대 획정위 위원들이 지역의 다양한 특성을 고려하여 선거구 획정을 고민하고 결정하는 데 중요하게 이바지하였다. 이 외에도 22대 획정위는 홈페이지에 자유게시판을 개선하여 누구든지 선거구 획정과 관련한 의견을 자유롭게 개진하고 제안할 수 있는 공간을 마련하였다. 또한 방문, 전화, 국민신문고, 전자우편 등을 통하여 접수된 다양한 민원은 획정위 회의에 보고되고 논의하였다.

다만 이러한 공론화 과정을 거치면서 22대 획정위에 다음과 같은 요구와 고민이 던져졌다. 첫째, 어느 지역에서도 지역구 국회의원 수를 줄이는 것을 선호하지는 않았다. 인구비례 원칙에 따라 권역별 국회의원 수와 선거구별 구획을 재조정하는 것이 획정위의 소임이라는 점을 고려하면, 이러한 지역의 요구는 풀기 어려운 문제 중 하나였다. 둘째, 선거구 조정이 불가피한 지역에서 의견이 수렴되는 특징보다는 분산되는 특징을 보였다. 특정 지역이 어느 선거구에 새롭게 편입되거나 빠져나갈 것인가의 문제를 둘러싼 공방은 각각 나름의 논리가 존재하였다. 결국 논란이 되는 선거구의 모든 유권자가 만족할 수 있는 선거구 획정은 현실적으로 불가능하였다. 이와 같은 상황에서 최종적으로 어떠한 결정을 할 것인가는 획정위 위원들에게 큰 고민거리였다.

또 한 가지 지적하고 싶은 점은 국회가 의원정수, 권역별 국회의원 수 등과 같은 필수

4) 20대 획정위와 21대 획정위는 7개 도를 10여 일에 걸쳐 방문하고 지역 의견을 청취하였다. 이것과 비교하여 22대 획정위가 11개 시·도를 대상으로 5개월 동안 지역 의견을 청취한 것은 지역의 다양한 입장을 충분히 고려한 선거구 획정을 진행하였다는 점에서 의미가 있다.

적인 획정 기준을 합의하여 제시하지 못하는 상황에서 획정위 준비도 지연될 수밖에 없었다는 것이다. 공직선거법 제24조의2제1항에 따라, 국회는 선거일 1년 전에 선거구 획정을 마무리해야 한다. 하지만 국회는 관행적으로 선거구 획정을 지연하는 상황 속에서 획정위의 공청회, 지역 의견 수렴, 정당 의견 진술 등의 사전작업도 제때 진행하지 못하고 선거구 획정 마감일 이후까지 진행하는 한계를 보였다. 공직선거법 제24조제11항에 따르면, 획정위는 선거구획정안이 담긴 보고서를 선거일 13개월 전까지 국회의장에게 제출해야 한다. 획정위 차원에서 공직선거법에 명시되어 있는 내용을 준수하기 위해서는 획정위 설치 시기를 좀 더 앞당기고, 획정위 일정을 이전과는 다른 차원에서 조정하여 운영하는 것도 고민해볼 필요가 있다.

마지막으로 고찰할 필요가 있는 점은 22대 선거구 획정 과정에서 나타난 특이점이다. 22대 선거구 획정 과정에서 나타난 이례적인 현상은 21대 국회에서 여야가 선거구 획정 기준을 제때 마련하지 못한 상황에서 김진표 국회의장이 단독으로 양당 원내대표의 동의를 받아 2023년 12월 1일 획정위에 선거구 획정을 요구하였다는 점이다. 준연동형 선거제도에 대한 논란이 지속해서 제기되었던 상황 속에서 여당과 야당은 어떠한 선거 제도로 22대 총선을 치를 것인지, 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 어떻게 설정할 것인지에 대한 합의를 선거구 획정 기한 내에 도출하지 못하였다. 당연히 국회의원 선거구를 획정하는데 필수적인 기준인 권역별 지역구 의석수도 결정하지 못한 상황에서 22대 국회의원 선거구 획정을 진행할 수밖에 없었다.

김진표 국회의장이 제시한 선거구 획정 기준은 지역구 253석을 그대로 유지하는 것을 골자로 최소 조정을 통한 신속한 선거구 획정에 방점이 있었다. 22대 획정위는 여야 간 합의가 이루어지지 않았다는 한계와 문제가 있지만 국회의장의 요구를 거부하기도 힘든 상황이었다. 그러므로 22대 획정위는 국회의장의 요구를 수용하여 공직선거법 제25조제1항의 법정 획정 기준 준수, 유권자와 입후보 예정자의 혼란 방지를 위한 선거구 조정 최소화, 시·도별 증석 요인 발생 시 해당 시·도 내에서 최대한 자체 조정, 지방의 지역 대표성 강화를 위한 가급적 수도권 증석 지양과 자체 조정, 정당·지역·학계·시민사회·전문가 등의 의견 수렴 결과에 대한 충분한 고려, 특례 선거구 방지를 획정 기준으로 삼아 곧바로 작업을 진행하였다(국회의원선거구획정위원회 보도자료, 2023년 12월 5일).

〈표 5〉 22대 선거구 확정 지역별 의석 조정 과정

지역	획정위 최초안 (2023년 12월 5일)	정개특위 획정 기준 (2024년 2월 29일)	최종 획정안 (2024년 2월 29일)
서울특별시	48 (-1)	48 (-1)	48 (-1)
부산광역시	18	18	18
대구광역시	12	12	12
인천광역시	14 (+1)	14 (+1)	14 (+1)
광주광역시	8	8	8
대전광역시	7	7	7
울산광역시	6	6	6
세종특별자치시	2	2	2
경기도	60 (+1)	60 (+1)	60 (+1)
강원특별자치도	8	8	8
충청북도	8	8	8
충청남도	11	11	11
전북특별자치도	9 (-1)	10	10
전라남도	10	10	10
경상북도	13	13	13
경상남도	16	16	16
제주특별자치도	3	3	3
합계	253	254	254

주: 괄호 안의 수치는 21대 국회 대비 지역별 의석수 증감 수치를 의미함

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이, 22대 획정위는 2023년 12월 5일에 획정안을 국회에 제출하였다. 22대 획정위가 마련한 최초 획정안은 지역구 253석을 유지하고, 현행 공직선거법을 준수하여 특례 선거구를 만들지 않은 것이 특징이다. 또한 인구가 많이 증가하여 의석을 늘릴 수밖에 없었던 경기도와 인천광역시에 대하여 증석을 최소화하는 차원에서 한 석씩만 의석을 늘리는 결정을 내렸다. 그리고 수도권에서 유일하게 인구가 감소한 서울특별시와 전국적인 차원에서 가장 인구 감소가 많았던 전북특별자치도에서 한 석씩을 감축하는 것으로 조정하였다.

22대 획정위가 국회에 제출한 최초안에 대하여 정개특위는 2024년 2월 29일에 여야 원내대표가 합의한 ‘제22대 국회의원선거구 획정 기준’을 획정위에 제시하면서 당일 오후 4시까지 재획정한 획정안을 제출할 것을 요구하였다. 정개특위는 재획정 요구의 사유로 공직선거법상 제25조제1항의 취지와 정신을 훼손하였다는 점을 제시하였다. 그리고 구체적으로 자치구·시·군 분할 금지 원칙에 치중하여 지리적 여건, 교통, 생활문화권 등 다른 기준을 균형 있게 고려하지 못하였다는 점, 6개의 시·군을 하나의 선거구로 통합하는 등 농산어촌의 지역 대표성 반영에 노력해야 한다는 법 규정을 역행하였다는 점,

시·도별 의원정수 등 구체적인 선거구 획정 기준에 대한 여야 간 합의가 이루어지기 전에 제출되었다는 점을 적시하였다. 또한 서울특별시 성동구, 경기도 양주시, 강원도 춘천시, 전북특별자치도 군산시, 전라남도 순천시 5개 지역에 대하여 자치구·시·군의 일부를 분할하여 특례 선거구를 만드는 것에 합의하였다.

공직선거법 제24조의2제3항에 따라, 정개특위가 획정위의 선거구 획정이 공직선거법 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하면, 그 이유를 붙여 재적 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 획정위에 재획정을 요구할 수 있다. 그러므로 정개특위가 획정위에 재획정 요구를 하는 것 자체는 절차적으로 문제가 없다. 하지만 여야가 사전에 합의하여 선거구 획정 기준을 제시하지 않았던 상황 속에서 22대 총선이 임박한 시기에 당일 재획정안을 제출하라고 획정위에 요구하는 것은 부당하고 무리한 처사임이 분명하다. 또한 앞서 살펴본 바 있듯이, 헌법 제41조제1항의 평등선거 원칙과 기존의 헌법재판소 결정을 고려하면, 공직선거법 제25조제1항에 명시된 획정 기준은 인구비례 원칙을 일차적으로 중요시해야 한다는 점은 명확하다. 또한 인구비례 원칙을 벗어난 특례 선거구의 허용은 원칙적으로 인정하지 않으며, 예외적인 상황에서만 인정한다는 점도 분명하다. 획정위의 성격상 이와 같은 법 규정을 초월하는 정치적인 고려와 결정을 하기 힘든 상황에서 국회가 획정 기준을 사전에 합의하여 제시하지 않고 선거가 임박하여 제시한다면 선거구 획정을 둘러싼 논란과 갈등, 그리고 지연을 피할 길이 없다.

22대 획정위는 정개특위의 선거구 획정안 재제출 요구를 받은 즉시 소집하여 관련 사안을 논의하였다. 획정위 위원들은 이 사안에 대하여 많은 불만을 표명하였고, 다양한 입장을 제시하였다. 하지만 많은 고민 속에서 22대 총선이 임박한 현실을 고려할 때, 획정위 차원에서 선거구 재획정을 늦추는 것은 유권자와 입후보 예정자의 혼란을 가중할 수 있고, 현 상황에서 여야가 어렵게 합의한 내용을 거부하기 힘들다는 의견이 다수를 형성하였다. 결국 22대 획정위가 논란 속에 국회가 제시한 획정 기준을 수용하여 획정안을 재제출함으로써 극적으로 선거구 획정을 마무리할 수 있었다.

지금까지 22대 획정위의 운영 과정을 살펴보았을 때, 획정위가 독립적으로 직무를 수행할 수 있다면, 국회가 그동안 보여주었던 선거구 획정 문제를 둘러싼 공방과 지연은 개선될 것이다. 문제는 획정위가 선거구 획정의 직무를 법을 준수하면서 독립적으로 수행하기 위해서는 국회가 이 문제와 관련한 공직선거법의 조항을 개정해야 한다는 점에 있다. 정치인에게 선거는 생명과 같이 중요하고, 선거구는 그 생명을 유지하는 데 핵심이 되는 요소 중 하나이다. 이러한 점을 고려하면, 정치적으로 기득권을 가지고 있는 거대 양당과 현역 국회의원이 자신의 정치적 운명을 공정하지만 불확실한 특징을 보이는 게임의 구도로 스스로 들어갈 수 있을 것인지에 대해서는 회의(懷疑)하는 것이 합리

적이다. 23대 국회가 지금까지 반복적으로 나타난 선거구 획정의 문제점을 잘 파악하여 관련 법과 제도를 개선하는 노력이 필요한 이유이다.

IV 22대 선거구 획정에 대한 유권자 인식 분석

22대 국회의원 선거구 획정에 대하여 유권자들은 어떻게 인식하고 평가할까? 선거구 획정 문제는 정치인에게는 당락(當落)에 큰 영향을 미치는 요인으로 인식될 수 있다. 하지만 유권자 처지에서는 정치에 관심이 덜하거나, 자신이 속한 지역구에 큰 변화가 없다면 정치인과 같은 관심을 가질 유인은 크지 않다. 다만 이와 같은 차이점이 존재한다는 점을 고려하더라도, 유권자 수준에서 선거구 획정의 공정성과 객관성에 대하여 큰 의문을 제기하거나 불만이 있다면 안정적인 대의민주주의를 운영하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

〈표 6〉은 한국정치학회가 여론조사 전문기관인 케이스탯(K-stat)에 의뢰하여 22대 선거구 획정에 대하여 유권자가 어떻게 평가하는지에 대한 결과를 제시한 것이다.⁵⁾ 구체적으로 “선생님께서서는 이번 22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어졌다고 생각하십니까?”를 질문한 결과이다.

설문조사 결과를 구체적으로 살펴보면, 일단 22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어졌다(약간 그렇다+매우 그렇다)고 평가한 유권자 비율은 44.1%로 가장 높게 나타났다. 반면 22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어지지 못하였다(별로 그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)고 평가한 유권자의 비율은 33.1%를 차지하였다. 모름/무응답에 해당하는 유권자 비율은 25.9%였다.

유권자의 정치·사회·경제적 배경에 따른 분류를 통하여 세부적으로 살펴보았을 때, 큰 차이가 목격되지는 않았다. 다만 22대 선거구 획정에 대하여 18세부터 29세 사이의 유권자 집단, 더불어민주당(더불어민주연합)을 지지하는 유권자 집단이 다소 긍정적으로 평가하는 경향을 보였다. 반면 60대 이상 유권자 집단, 서울특별시 거주 유권자 집단, 호남 지역 거주 유권자 집단은 22대 선거구 획정 결과를 다소 부정적으로 평가하는 경향을 보였다.

22대 선거구 획정에 대하여 잘 이루어졌다는 비율이 가장 높게 나타났다는 점은 일면 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 유권자 차원에서 선거구 획정 문제에 큰 관심을 두기

5) 지금까지 전문적인 학회와 여론조사기관이 함께 총선마다 유권자 인식 조사를 진행하였다. 하지만 선거구 획정 문제와 관련하여 유권자에게 질문한 적은 없었다. 이러한 이유로 본 설문조사의 결과는 중요한 의미가 있다.

힘들다는 점도 충분히 인정되는 부분이다. 하지만 전체 유권자의 절반이 안 되는 유권자만이 선거구 획정이 잘 이루어졌다고 평가하고 있다는 점은 선거구 획정과 관련한 정치권의 갈등과 지연, 그리고 미디어 보도를 통하여 접하게 되는 선거구 획정의 다양한 문제점에 대한 유권자의 부정적 인식이 반영된 결과로도 해석할 수 있다.

〈표 6〉 22대 선거구 획정에 대한 유권자 평가

구분		사례수	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다	모름/ 무응답
전체		(1000)	5.5	27.6	34.2	6.8	25.9
성별	남성	(496)	7.1	29.8	34.3	7.3	21.6
	여성	(504)	4.0	25.4	34.1	6.3	30.2
연령	18~29세	(161)	4.3	14.9	36.0	8.1	36.6
	30대	(149)	2.7	24.2	36.2	10.1	26.8
	40대	(179)	6.7	26.3	36.3	6.7	24.0
	50대	(195)	5.6	27.7	33.3	6.7	26.7
	60대 이상	(316)	6.6	36.4	31.6	4.7	20.6
거주지역	서울	(186)	5.9	30.1	29.0	7.0	28.0
	인천/경기	(321)	4.7	27.4	34.6	5.3	28.0
	대전/세종/충청	(107)	5.6	22.4	33.6	8.4	29.9
	광주/전라	(97)	8.2	32.0	41.2	5.2	13.4
	대구/경북	(98)	2.0	30.6	27.6	8.2	31.6
	부산/울산/경남	(149)	6.0	25.5	36.9	8.1	23.5
	강원/제주	(42)	9.5	21.4	45.2	9.5	14.3
학력	고졸 이하	(250)	4.8	28.0	33.2	5.6	28.4
	대학 재학 이상	(750)	5.7	27.5	34.5	7.2	25.1
정치 관심도	매우 많음	(236)	7.6	32.6	33.9	13.1	12.7
	조금 있음	(514)	3.5	29.0	40.3	5.8	21.4
	(별로+전혀) 없음	(250)	7.6	20.0	22.0	2.8	47.6
제22대 총선 지역구 지지 정당	더불어민주당	(360)	2.2	29.7	38.1	8.9	21.1
	국민의힘	(254)	6.3	31.1	37.0	10.2	15.4
	새로운미래	(31)	12.9	29.0	38.7	3.2	16.1
	개혁신당	(33)	12.1	21.2	42.4	9.1	15.2
	기타/모름/무응답	(229)	4.8	24.9	27.9	1.3	41.0
제22대 총선 비례 지지 정당	더불어민주연합	(184)	1.1	26.6	43.5	10.9	17.9
	국민의미래	(187)	5.9	35.3	37.4	8.0	13.4
	새로운미래	(42)	16.7	16.7	47.6	4.8	14.3
	개혁신당	(34)	8.8	23.5	26.5	17.6	23.5
	조국혁신당	(178)	2.8	32.6	36.0	6.2	22.5
	기타/모름/무응답	(282)	5.3	25.2	27.7	3.9	37.9

구분		사례수	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다	모름/무응답
이념 성향	보수	(202)	7.9	28.2	32.2	7.4	24.3
	중도	(456)	6.1	25.0	34.0	3.7	31.1
	진보	(342)	3.2	30.7	35.7	10.5	19.9
대통령 국정운영 평가	긍정 평가	(242)	5.8	28.1	38.0	10.7	17.4
	부정 평가	(669)	5.7	29.9	33.9	5.8	24.7
	모름/무응답	(89)	3.4	9.0	25.8	3.4	58.4

다음으로 <표 7>은 22대 선거구 획정이 잘 이루어지지 않았다고 응답한 유권자 331명을 대상으로 “22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어지지 않았다고 생각하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?”를 질문한 결과를 제시한 것이다. 이 질문에 대한 기본 선택지는 네 가지가 제시되었고, 기타라는 항목도 추가하였다.

설문조사 결과를 구체적으로 살펴보면, 22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어지지 않았다고 생각하는 유권자는 그 이유로 지역 특성 미반영(42.6%)의 문제를 가장 많이 지적하였다. 이것은 선거구 획정의 가장 중요한 기준으로 인구비례 원칙이 적용되고 있는 현실에 대한 유권자의 불만 표출이라는 의미가 있다. 특히 대구광역시와 경상북도 지역 거주 유권자, 군소정당인 새로운미래와 개혁신당 지지 유권자, 이념적 중도 성향 유권자 집단에서 지역 특성 미반영의 문제를 제기한 비율이 상대적으로 높았다. 이것은 보수와 진보를 기준으로 거대 양당 중심의 정당 구도가 고착된 상황에서 이에 불만을 느끼는 유권자 집단의 평가가 선거구 획정 영역에서도 표출된 것으로 유추해 볼 수 있다. 다만 이와 같은 부분은 대구광역시와 경상북도 지역 거주 유권자 집단이 선거구 획정에 지역 특성 미반영을 지적한 이유와 더불어 추후 좀 더 면밀하게 분석이 필요한 부분이다.

<표 7> 22대 선거구 획정이 잘 이루어지지 않았다고 생각하는 이유

구분		사례수	선거구 획정 지연	과다한 지역구 인구수	과대한 지역구 면적	지역 특성 미반영	기타
전체		(331)	20.2	18.1	15.4	42.6	3.6
성별	남성	(183)	23.0	21.3	15.8	37.2	2.7
	여성	(148)	16.9	14.2	14.9	49.3	4.7
연령	18~29세	(31)	6.5	16.1	29.0	45.2	3.2
	30대	(40)	22.5	20.0	20.0	35.0	2.5
	40대	(59)	13.6	22.0	16.9	47.5	0.0

구분	사례수	선거구 획정 지연	과다한 지역구 인구수	과대한 지역구 면적	지역 특성 미반영	기타	
	50대	(65)	13.8	16.9	15.4	49.2	4.6
	60대 이상	(136)	28.7	16.9	10.3	39.0	5.1
거주지역	서울	(67)	23.9	17.9	14.9	37.3	6.0
	인천/경기	(103)	19.4	16.5	16.5	45.6	1.9
	대전/세종/충청	(30)	23.3	16.7	26.7	30.0	3.3
	광주/전라	(39)	17.9	23.1	12.8	41.0	5.1
	대구/경북	(32)	21.9	21.9	3.1	50.0	3.1
	부산/울산/경남	(47)	17.0	17.0	14.9	48.9	2.1
	강원/제주	(13)	15.4	15.4	23.1	38.5	7.7
학력	고졸 이하	(82)	22.0	17.1	12.2	46.3	2.4
	대학 재학 이상	(249)	19.7	18.5	16.5	41.4	4.0
정치 관심도	매우 많음	(95)	30.5	13.7	16.8	33.7	5.3
	조금 있음	(167)	18.0	20.4	14.4	44.3	3.0
	(별로+전혀) 없음	(69)	11.6	18.8	15.9	50.7	2.9
제22대 총선 지역구 지지 정당	더불어민주당	(115)	13.9	22.6	20.9	38.3	4.3
	국민의힘	(95)	37.9	15.8	8.4	33.7	4.2
	새로운미래	(13)	7.7	30.8	7.7	53.8	0.0
	개혁신당	(11)	27.3	0.0	18.2	54.5	0.0
	기타/모름/무응답	(68)	13.2	13.2	16.2	54.4	2.9
제22대 총선 비례 지지 정당	더불어민주연합	(51)	13.7	27.5	17.6	39.2	2.0
	국민의미래	(77)	40.3	11.7	11.7	31.2	5.2
	새로운미래	(14)	21.4	7.1	7.1	57.1	7.1
	개혁신당	(11)	18.2	9.1	9.1	54.5	9.1
	조국혁신당	(63)	17.5	20.6	19.0	39.7	3.2
	기타/모름/무응답	(86)	12.8	18.6	16.3	50.0	2.3
이념 성향	보수	(73)	37.0	16.4	11.0	30.1	5.5
	중도	(142)	16.2	18.3	14.8	50.0	0.7
	진보	(116)	14.7	19.0	19.0	41.4	6.0
대통령 국정운영 평가	긍정 평가	(82)	35.4	14.6	8.5	36.6	4.9
	부정 평가	(238)	15.1	20.2	17.6	43.7	3.4
	모름/무응답	(11)	18.2	0.0	18.2	63.6	0.0

유권자들이 두 번째로 많이 지적한 22대 국회의원 선거구 획정이 잘 이루어지지 않은 이유는 선거구 획정 지연(20.2%)이었다. 총선 때마다 선거구 획정 지연 문제가 항상 중요하게 부각하고, 이것이 초래하는 문제점들에 대한 우려가 큰 것이 사실이다. 그런데도 지역 특성 미반영을 지적한 응답자 비율의 절반 수준으로 선거구 획정 지연 문제를 지적

하고 있다는 점은 고찰과 고민이 필요한 부분이다.

다만 유권자의 정치·사회·경제적 배경에 따른 세부 분류에 따라 선거구 획정 지연 문제를 지적한 응답자 특성을 구체적으로 살펴보면, 어느 정도 정치적 특성이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 즉 보수 정당인 국민의힘(국민의미래)을 지지한 유권자, 보수적인 이념 성향을 보이는 유권자, 대통령의 국정운영 평가를 긍정적으로 평가하는 유권자 집단에서 선거구 획정 지연 문제를 많이 지적하는 특징을 보였다. 이것이 보수적인 성향의 대통령과 여당 지지 유권자들이 국정운영의 주도권 내지는 책임성을 더 느끼면서 선거구 획정의 문제도 그 연장선상에서 평가하는 것인지, 이들 유권자가 법 준수를 중시하는 성향이 더욱 강하여 선거구 획정 지연 문제에 대하여 비판적인 태도를 견지하는 것인지는 현 단계에서 명확하게 밝혀내기 힘들다. 또한 이와 같은 특성은 대구광역시와 경상북도 지역에 거주하는 유권자들이 가장 강하게 표출할 가능성이 큰데, 설문조사 결과를 보면 두드러진 특성이 나타나지 않는다. 이 역시 향후 세부적인 분석이 요구되는 부분이다.

다음으로 과다한 지역구 인구수(18.1%)와 과대한 지역구 면적(15.4%)을 지적한 유권자 비율이 높았다. 과다한 지역구 인구수를 지적한 유권자 비율은 더불어민주당(더불어민주연합)을 지지하는 유권자 집단에서 상대적으로 높은 특징을 보였다. 이것은 인구가 많은 수도권 선거에서 유리한 위치에 있었던 더불어민주당(더불어민주연합)의 특성이 어느 정도 반영된 결과라고 볼 수 있다. 또한 과대한 지역구 면적을 지적한 유권자 비율은 특정 지역, 구체적으로 충청도, 강원특별자치도, 제주특별자치도에 거주하는 유권자 집단에서 상대적으로 높게 나타났다.

V 국회의원 선거구 획정 제도 개선방안

선거구 획정의 문제는 소선거구제를 채택하고 있는 국가에서 제기된다. 전국이 하나의 선거구로 정당 득표율에 따라 비례적으로 의석이 배분되는 국가에서는 선거구 획정이라는 것 자체가 무의미하다. 권역별로 정당명부식 비례대표제를 채택하는 국가에서도 행정구역, 생활권, 문화권 등을 기반으로 형성된 권역의 규모와 인구수에 따라 의석을 얼마나 배정할 것인가의 문제를 놓고 고민할 수는 있다. 하지만 소선거구제를 채택하는 국가와 같은 수준의 선거구 획정을 고민할 필요는 없다. 이러한 이유로 한국은 단순다수 소선거구제에 기반하여 선출하는 지역구 국회의원이 존재하는 이상 선거구 획정을 둘러싼 고민과 논란은 지속될 가능성이 크다. 특히 1인 2표제에 기반한 준연동형 선거제도를 채택하고 있는 상황에서 선거제도 개혁과 관련한 논란이 존재하는 상황⁶⁾은 선거구

획정이 더욱 지연되고 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

선거제도는 유권자의 선택을 정치적 결과로 산출해내는 핵심 기제이다(Farrell 1997). 이러한 이유로 정당과 후보자는 선거제도가 얼마나 유권자의 표심을 제대로 반영하느냐는 당위적 차원의 고려뿐만 아니라 현실적인 차원에서 어떠한 선거제도가 자신들의 의석 확보나 당선에 유리한가를 따진다(Taagepera and Shugart 1989). 국가마다 이러한 복합적인 고려 속에서 선거제도를 채택하기 때문에 선거제도는 다양한 차이를 보인다.

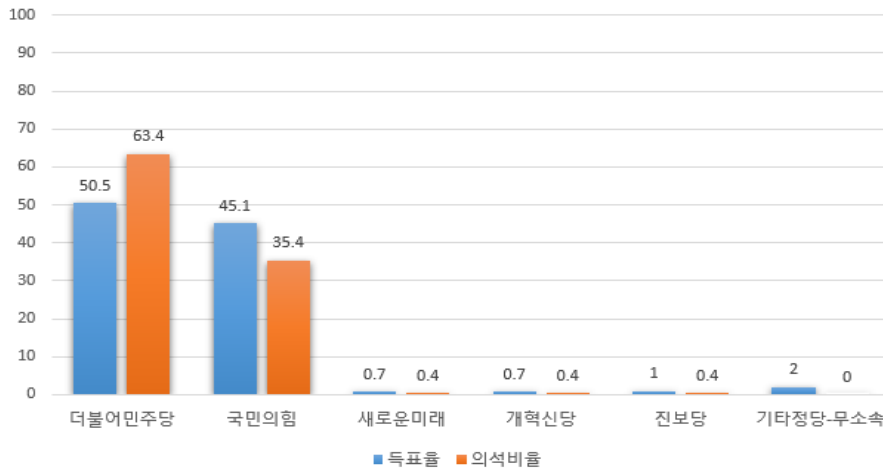
다만 이와 같은 선거제도의 다양성이 존재함에도 불구하고 민주주의가 원활하게 운영되기 위해서는 선거제도에 대한 사회적 합의가 중요하다. 린츠(Linz 1990; Linz and Stepan 1996)가 일찍이 주장한 바 있듯이, 선거제도가 민주성과 공정성이 확보하여 주요 정치세력 간에, 유권자들 사이에 합의 수준이 높아 동네의 유일한 게임(the only game in town)으로 인정될 때 민주주의는 공고화된다.

준연동형 선거제도가 유일한 게임의 규칙으로서 인정받지 못하는 상황 속에서 장기적으로 유권자의 의사가 정확하게 의석으로 배분되는 선거제도 개혁이 이루어질 때, 선거구 획정 문제는 근본적으로 개선되고 한국정치도 변화의 국면을 맞이할 수 있을 것이다. 특히 <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 22대 총선에서 국민의힘은 다수결 방식의 지역구선거에서 거대 정당임에도 불구하고 득표율에 못 미치는 의석을 확보하여 피해를 보는 상황이 발생하였다.⁷⁾ 정치권이 이와 같은 추이가 지속할 것으로 전망한다면, 비례적 선거제도의 도입을 진지하게 고민하고 추진하는 상황이 올 수도 있다.

6) 준연동형 선거제도는 도입할 당시 정치권의 합의가 이루어지지 못하였고, 그 결과 위성정당이 난립하였다. 이러한 이유로 준연동형 선거제도를 어떻게 개혁할 것인가의 문제를 둘러싼 정치권의 쟁점이 복잡하고, 합의가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

7) 단 한 표라도 많이 득표한 후보자가 승리하는 지역구선거에서 당선 가능성이 떨어지는 군소정당의 후보를 지지하는 유권자는 사표 방지를 위하여 전략적으로 투표할 수밖에 없다. 단순다수 소선거구제를 채택하는 국가에서는 양당제가 형성될 가능성이 크다는 듀베르제(Duverger 1954)의 가설이 하나의 법칙처럼 통용되는 이유이다.

〈그림 1〉 22대 총선 정당별 지역구 득표율과 의석비율



선거제도 개혁을 통한 선거구 획정 문제 개선은 근본적이지만 단기간에 이루어질 가능성은 적다. 그렇다면 현실에서 선거구 획정 문제의 핵심을 이루는 부분은 무엇이고, 정치권이 이 문제를 어떠한 방식으로 처리해왔는가를 고찰할 필요가 있다. 이와 관련하여 실제 22대 획정위 위원으로 참여하였던 연구자의 경험을 토대로 생각해보면, 국회의 의원정수를 늘리기 어려운 현실 속에서 공직선거법상 국회가 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 결정하여 명시한다는 점이 중요하게 작용하는 것으로 보인다.

〈표 8〉에서 확인할 수 있듯이, 국회의 의원정수와 관련해서는 헌법과 공직선거법에 관련 내용이 규정되어 있다. 최상위법인 헌법의 제40조에서는 입법권이 국회에 속한다고 명시하고 있다. 이것은 국회가 법률을 제정하거나 개정하여 처리해야 하는 직무와 관련하여 권한을 가지고 있다는 점을 의미한다. 또한 헌법 제41조 제2항과 제3항에서는 국회가 법률로서 국회의원 수를 200명 이상으로, 국회의원 선거구와 비례대표제에 관한 사항을 정하도록 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 헌법 조항들에 기반하여 국회의 의원정수는 공직선거법 제21조제1항에 전체 300명 중 지역구 국회의원 254명과 비례대표 국회의원 46명으로 하는 것으로 명시하고 있다.

〈표 8〉 국회의 의원정수 관련 헌법과 공직선거법 내용

법	조항	내용
헌법	제40조	입법권은 국회에 속한다.
	제41조	① 국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다. ② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다. ③ 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

법	조항	내용
공직선거법	제21조	(국회의 의원정수) ① 국회의 의원정수는 지역구국회의원 254명과 비례대표국회의원 46명을 합하여 300명으로 한다.

선거구 획정과 관련한 이와 같은 헌법과 공직선거법상 규정은 다음의 세 가지 점에서 선거구 획정을 지연시키는 요인으로 작용한다. 첫째, 획정위가 입법기구가 아닌 상황에서 자신의 직무를 국회의 입법 기능을 초월하여 행사하기는 어렵다. 특히 국회의 의원정수, 지역구와 비례대표 의석수는 선거구 획정을 하는 데 있어 가장 중요한 기준인데 국회에서 여야가 합의하지 않으면 실질적인 선거구 획정을 진행하기 어렵다는 문제가 있다.

둘째, 헌법상 국회의원의 수는 200명 이상으로 한다고 규정하고 있지만 공직선거법상 300명으로 국회의 의원정수를 명시하고 있어 이를 초과하는 선거구 획정을 어렵게 만든다. 헌법 제41조제2항에 대한 해석과 관련하여 300명을 넘어도 되는가에 대한 논란이 존재한다(김선화 2012). 하지만 이 문제를 떠나서 한국의 국회 의원정수는 여타 국가들과 비교하여 상대적으로 부족하다(강원택 2002; 김도중·김형준 2003). 그럼에도 불구하고 국회에 대한 국민의 불신이 강한 상황에서 국회의원의 수를 늘리는 것을 도모하기 힘든 것이 현실이다. 결국 이와 같은 점을 고려하여, 국회는 공직선거법상에 국회의 의원정수를 300명으로 명시하고 있다. 실제로 이 문제와 관련하여 이전 획정위에서 활동하신 분들로부터 선거구 획정 과정에서 한 두 석 정도의 여유만 있다면 원활하게 선거구 획정을 할 수 있는데 그것이 어렵다는 얘기를 많이 들었다.

셋째, 국회는 이러한 상황에서 지역구 국회의원 수를 늘려야 하는 상황에 직면하면 비례대표 국회의원의 수를 줄이는 방식으로 의원정수를 조정하였다. 문제는 이 과정에서 비례대표 중심으로 의석을 확보한 군소정당의 반발이 강하게 일어날 수밖에 없다는 것이다. 그리고 이 점은 국회가 의원정수를 확정하고 선거구 획정을 할 수 있는 기준을 제시하는 데 많은 시간을 소요하는 원인으로 작용한다.⁸⁾

22대 국회 기준으로, 전체 300명의 국회의원 중 지역구 국회의원은 254명(84.7%)이고, 비례대표 국회의원은 46명(15.3%)이다. 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원 간의 의석 비중은 5 대 1에도 못 미치는 수준으로 비대칭적이다. 실제로 1인 2표제를 채택하고 있는 국가 중 한국처럼 지역구에서 후보자투표로 뽑는 의원과 전국 또는 권역 수준에서 정당투표로 선출하는 의원의 비율이 큰 차이를 보이는 국가는 없다(박경미 2011, 129; Shugart and Wattenberg 2001). 준연동형 선거제도를 채택한 이후 비례

8) 실제로 정개특위에서 활동하였던 심상정 국회의원은 원내 교섭단체인 더불어민주당과 국민의힘 중심으로 22대 선거구 획정 기준을 확정하는 과정에서 비례대표 국회의원 수를 한 명 줄인다는 점에 대하여 강하게 문제를 제기하고 비판하였다(정치개헌특별위원회 회의록 제13호, 2024년 2월 29일).

용 위성정당이 출현하는 상황 속에서 비례대표제에 불만을 느끼고 비례대표제 폐지를 주장하는 여론도 존재한다. 하지만 비례대표제 폐지는 헌법 제41조제3항에서 비례대표제를 명시하고 있고, 1인 2표제를 채택하고 있는 상황에서는 개헌과 공직선거법 개정을 동시에 해야 가능한 부분이다.

그렇다면 현행 헌법과 공직선거법의 내용을 감안할 때, 선거구 획정 지연 문제를 개선할 수 있는 현실적인 방안은 무엇일까를 고민할 필요가 있다. 특히 지역구 국회의원은 선거구 획정을 당락에 영향을 미치는 중요한 요인으로 간주하기 때문에 자신의 정치적 운명을 획정위에 맡기는 선택을 할 가능성은 크지 않다. 본 연구는 이러한 점을 고려하고 지금까지의 논의를 토대로, <표 9>에 정리한 바와 같이, 선거구 획정 지연 문제를 개선하기 위해서는 공직선거법을 다음과 같이 개정할 필요가 있다고 제안한다.

첫째, 국회의 의원정수를 구체적으로 명시하고 있는 공직선거법 제21조제1항을 좀 더 유연한 규정으로 개정할 필요가 있다. 국회의원 수를 정확하게 제시하는 것보다는 전체 의석 대비 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 비율을 제시하는 방식을 고려할 수 있다. 현행 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 고려하면, 양자 간의 비율을 5(250석) 대 1(50석) 정도로 설정하는 공직선거법 개정을 고민할 필요가 있다.⁹⁾

이러한 공직선거법 개정은 비례대표 의석의 감소에 반발하는 군소정당의 입장과 비례성이 높은 정당투표 결과에 따른 민의 반영 수용 등의 장점이 있다. 현행 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 의석 규모를 고려할 때, 국회에서 정당들이 충분히 논의하고 타협할 수 있는 범주라고 판단한다. 이와 같은 공직선거법 개정이 이루어지면 국회가 지역구 국회의원 수를 정확히 정하지 못한 상황에서 선거구 획정이 지연되는 것을 최대한 방지할 수 있다. 의석수가 아닌 비율로 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 결정하면, 국회가 한 번 선택한 비율을 뒤집을 정도로 의원정수의 변화를 도모하기는 쉽지 않기 때문이다. 또한 국회에서 선거구 획정 기준을 제때 제시하지 못하더라도 획정위가 충분히 예측 가능한 기준으로 선거구 획정을 시작하여도 큰 문제가 발생할 가능성이 작다. 당연히 선거의 안정성도 크게 향상되는 효과를 얻을 수 있다.

9) 1인 2표 혼합형 선거제도를 채택하고 있는 국가에서 지역구 의원과 비례대표 의원의 비율을 어떻게 설정하는 것이 이상적인가에 대한 명확한 합의는 존재하지 않는다. 현실적으로 이 부분은 국가마다 다양한 정치적 요인을 고려하여 결정해야 하는 사안이다. 다만 1인 2표 혼합형 선거제도는 다수결 선거제도와 비례적 선거제도의 장점을 고려하여 설계되었다는 점을 고려할 때, 가능하면 지역구 의원과 비례대표 의원의 비율을 대등하게 설정하는 것이 제도적 취지에 부합한 측면이 있다. 독일이 지역구 의원과 비례대표 의원 비율을 동등하게 1(50%) 대 1(50%)로 설정하고 있는 이유도 여기에 있다. 1990년대 1인 2표 혼합형 선거제도로 개혁한 뉴질랜드와 일본은 3(60%) 대 2(40%) 수준으로, 이탈리아는 3(75%) 대 1(25%) 수준을 채택하였다. 다만 한국은 이와 같은 기준들을 적용하여 공직선거법을 개정하기는 현실적으로 힘든 측면이 있다.

〈표 9〉 선거구 획정 관련 공직선거법 개정 의견

조항	기존	개정안
제21조 (국회의 의원정수)	① 국회의 의원정수는 지역구국회의원 254명과 비례대표국회의원 46명을 합하여 300명으로 한다.	① 국회의 의원정수는 300명으로 한다. 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 비율은 5대 1로 한다. ① 국회의 의원정수는 300명으로 한다. ② 국회는 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 수를 선거일 전 18개월까지 확정하여야 한다.
제24조 (국회의원 선거구획정 위원회)	① 국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 18개월부터 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다. ② 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다. ③ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 13개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.	① 국회의원지역구의 공정한 획정을 위하여 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 2년 전 해당 국회의원선거에 적용되는 국회의원지역구의 명칭과 그 구역이 확정되어 효력을 발생하는 날까지 국회의원선거구획정위원회를 설치·운영한다. ② 국회의원선거구획정위원회는 중앙선거관리위원회에 두되, 직무에 관하여 독립의 지위를 가진다. ③ 국회의원선거구획정위원회는 제25조제1항에 규정된 기준에 따라 작성되고 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 선거구획정안과 그 이유 및 그 밖에 필요한 사항을 기재한 보고서를 임기만료에 따른 국회의원선거의 선거일 전 15개월까지 국회의장에게 제출하여야 한다.
제24조의2 (국회의원 지역구 획정)	② 국회의장은 제24조제11항에 따라 제출된 선거구획정안을 위원회에 회부하여야 한다. ③ 제2항에 따라 선거구획정안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 “선거구법률안”이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 선거구획정안이 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 한 차례만 요구할 수 있다.	② 국회의장은 제24조제11항에 따라 제출된 선거구획정안을 위원회에 회부하여야 한다. ③ 제2항에 따라 선거구획정안을 회부받은 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 국회의원지역구의 명칭과 그 구역에 관한 규정을 개정하는 법률안(이하 “선거구법률안”이라 한다)을 제안하여야 한다. 이 경우 위원회는 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 그대로 반영하되, 선거구획정안이 제25조제1항의 기준에 명백하게 위반된다고 판단하는 경우에는 그 이유를 붙여 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 국회의원선거구획정위원회에 선거구획정안을 다시 제출하여 줄 것을 선거일 전 13개월까지 한 차례만 요구할 수 있다.
제25조 (국회의원 지역구의 획정)	1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다.	1. 국회의원지역구 획정의 기준이 되는 인구는 선거일 2년 전 현재 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구로 한다. 2. 5개 이상의 자치구·시·군을 통합하여 국회의원지역구를 구성할 수 없다.

만약 국회가 이와 같은 공직선거법 개정안을 수용하기 힘들다면, 차선책으로 현행 공직선거법 제21조1항의 내용은 그대로 유지하는 대신 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 선거일 전 18개월까지 확정하는 방식도 고려할 수 있다. 이와 같은 공직선거법 개정은 국회가 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 결정할 수 있는 실질적인 권한을 보장하면서도 선거구 획정의 지연을 방지하고 안정적으로 선거관리를 진행할 수 있다는 장점이 있다. 이뿐만 아니라 선거구 획정 지연 문제와 관련하여 국회와 획정위 간의 책임 소재를 명확히 할 수 있고, 그 책임 소재에 따른 획정위의 후속 조치가 가능하다는 점도 장점이다.¹⁰⁾

둘째, 공직선거법 제24조제1항을 개정하여 획정위 활동 기간을 늘릴 필요가 있다. 앞서 지적한 바 있듯이, 획정위 위원 구성의 특성과 활동 등을 고려할 때, 획정위가 선거일 18개월 전에 설치되어 13개월 전까지 획정안을 국회의장에게 제출하는 일정은 현실적으로 빠듯하다. 만약 국회가 선거구 획정 기준을 제때 제시한다면, 획정위가 5개월 안에 쟁점과 현황 파악, 전문가 간담회와 정당 의견 청취, 지역 순회 의견 청취 등을 다 소화해가면서 선거구 획정을 마무리한다는 것이 녹록지 않을 수 있다. 그러므로 선거일 2년 전에 획정위가 설치되어 꼼꼼하게 선거구 획정 작업을 진행하는 것이 더욱 바람직하다.

셋째, 획정위 설치 시기가 앞당겨진다면 이와 정합성 있게 관련 절차도 조정할 필요가 있다. 이 문제와 관련하여 공직선거법 제25조제2항에서 획정위가 선거일 전 13개월까지 획정안을 국회의장에게 제출해야 한다는 내용을 선거일 전 18개월까지로 개정하는 것이 바람직하다. 그래야 국회가 획정위에서 제출한 획정안을 검토하고 재제출 여부를 결정하는 데 필요한 시간을 충분히 확보할 수 있다.

이와 더불어 공직선거법 제24조의2제3항에 국회가 획정안 재제출 여부를 할 수 있는 기한도 명시하는 것이 필요하다. 현행 공직선거법에서는 이와 관련한 규정이 마련되어 있지 않다. 이러한 이유로 획정위가 제때 획정안을 국회의장에게 제출하여도 국회에서 여야가 공방하면서 시간을 지연하는 것을 방지할 수 없다. 공직선거법 제24조의2제3항에 국회의 획정안 재제출 요구 시기를 선거일 전 13개월까지로 명시한다면, 1년 전에 선거구 획정을 마무리할 수 있을 가능성이 크다. 또한 공직선거법에서 이와 같이 기한을

10) 이와 같은 공직선거법 개정이 이루어진다면 국회가 선거일 전 18개월까지 지역구와 비례대표 국회의원 수를 확정하지 못하면 획정위가 사전에 준비한 내용으로 자체 선거구획정안을 마련하여 국회의장에게 보고할 수 있는 법률적 근거가 마련될 수 있다. 다만 국회가 구체적인 획정 기준을 언제까지 정해서 획정위에 알려줘야 한다는 내용을 담은 공직선거법 개정을 추진할 가능성은 현실적으로 적다. 만약 이와 같은 공직선거법 개정이 이루어지더라도 국회가 이를 위반할 경우 법적인 책임을 누구에게 어떠한 방식으로 물을 수 있는지도 명확하지 않다. 오히려 불필요한 법적 다툼을 초래하면서 선거구 획정을 더욱 지연시키고 전반적인 선거의 안정성을 훼손할 가능성도 배제하기 힘들다. 이 문제에 관해서는 일본 사례에 대한 강휘원 2006의 연구를 참고할만하다.

명시하면, 국회가 선거일 전 13개월을 넘어 확정위에 확정안 재제출 요구를 하는 것은 위법으로 책임 소재를 명확히 할 수 있다. 지금과 같이 책임 소재에 관한 모호함을 이용하거나 부담을 덜 느끼면서 선거구 획정을 지연하는 행태를 보이는 것이 수월하지 않을 수 있다.

또한 선거구 획정 기준과 관련한 내용이지만 공직선거법 제25조제1항을 개정하여 인구수 파악 시점도 앞당기는 것이 필요하다. 현재는 선거일 전 15개월이 속하는 달의 말일 기준 인구¹¹⁾를 선거구 획정의 기준으로 삼고 있다. 이처럼 될 수 있으면 선거가 임박한 시점의 인구를 선거구 획정 기준으로 삼는다는 것은 대표성 제고라는 차원에서 의미가 있다. 하지만 선거일 15개월 전에 선거구 획정의 가장 중요한 기준인 인구를 정확하게 파악할 수 있다는 점은 국회가 선거구 획정 기준을 마련하는 준비를 덜 하게 만들고, 확정위도 사전 준비에 어려움이 생길 수 있다. 확정위가 선거일 2년 전에 설치되는 방향으로 공직선거법 개정이 이루어진다면 곧바로 인구 기준으로 불부합 선거구 등을 파악하여 준비하고, 국회에서도 관련 대응과 준비를 할 수 있도록 조치하는 것이 더욱 바람직하다.

넷째, 선거구 획정 기준과 관련하여 논란이 되는 지방의 대표성과 거대 선거구 출현 방지를 목적으로 공직선거법 제25조에 새로운 조항을 추가할 필요가 있다. 22대 확정위가 최초 확정안을 마련할 때, 가장 안타깝게 생각하였던 부분은 특례 선거구를 만들지 않으려는 원칙을 지키다 보니 강원특별자치도에 6개의 시와 군을 합쳐진 거대 선거구(속초시철원군화천군양구군인제군고성군선거구)의 출현을 피할 수 없었다는 점이었다. 물론 국회가 선거구 재획정을 요구하면서 5개의 특례 선거구를 지정해주어 이 문제를 해결할 수 있었다.

다만 지역 의견 청취를 위한 순회를 다녔을 때도 그렇고, 국회가 최초 확정안에 대하여 논의하는 과정에서도 다음의 주장이 일관되게 제기되었다. 즉 지방은 인구뿐만 아니라 면적 등도 고려해주어야 하고, 의석을 줄이면 안 되고, 거대 선거구는 선거운동이나 의정활동 모두 어려움이 있어 피해 달라는 요구였다. 특히 전북특별자치도는 국회의원수가 10명에서 한 자릿수 대인 9명으로 줄어드는 것에 대한 반감이 컸다. 전국 8개 도의 면적과 인구는 차이를 보인다. 이러한 상황에서 지역구 국회의원 수도 차이를 보인다. 그러므로 전국 8도는 최소 몇 석을 보장해야 한다는 기준을 공직선거법상 마련하기는 쉽지 않다. 다만 거대 선거구에 대한 반감이 크고, 22대 최종 확정안에 5개 이상의

11) 전문가 공청회 등을 진행할 때, 선거구 획정 기준으로 현행 인구보다 유권자 수를 고려하는 것이 더 타당하지 않냐는 주장이 많았다. 이 부분을 따져보는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이다. 또한 공직선거법 개정 의견에 해당 내용을 포함하면, 복잡해지고 불필요한 논란이 생길 수도 있다. 다만 이 주장도 타당한 측면이 있어 향후 관련 논의해 볼 필요가 있다.

시와 군이 하나의 선거구로 통합된 사례는 없었다. 이러한 점은 고려할 때, “5개 이상의 자치구·시·군을 통합하여 국회의원지역구를 구성할 수 없다”는 조항을 공직선거법에 새롭게 마련한다면 선거구 획정의 기준을 좀 더 명확하게 하면서 획정위가 논란이 덜한 획정안을 마련하는 데 도움이 될 것이다. 왜냐하면 이와 같은 기준이 공직선거법상 마련된다면, 획정위가 인구비례 원칙의 적용에 따른 거대 선거구 출현의 문제로부터 좀 더 유연하게 자체 획정안을 마련하여 국회에 심의를 요구할 수 있는 길이 열리기 때문이다. 그리고 이것은 국회가 부칙을 통하여 특례선거구를 결정하는 과정에서도 획정위의 의견을 고려할 수밖에 없다는 점에서 더욱 중립적이고 객관적인 선거구 획정이 이루어질 가능성도 크다.

VI 결론

공정한 선거구 획정은 소선거구제를 채택하고 있는 국가에서 평등선거 원칙을 얼마나 잘 구현하고 있는가를 가늠할 수 있는 하나의 기준이 된다. 또한 정치인이 차기 선거를 차질 없이 준비하고, 유권자가 투표 선택에 필요한 정보를 잘 알기 위해서는 제때 선거구 획정이 이루어져야 한다. 하지만 한국에서 선거구 획정은 많은 제도적 개선이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 정당들의 이해관계가 첨예하게 대립하는 상황 속에서 총선이 임박해져야 극적으로 타결하는 모습을 보인다. 이에 본 연구는 이와 같은 선거구 획정을 둘러싼 고질적인 문제점이 어떠한 요인으로부터 기인하는지, 그리고 어떠한 개선방안을 모색하는 것이 현실적이고 효과적인지를 살펴보고 제안하였다.

22대 획정위 위원으로 활동하면서 선거구 획정의 신이 존재하면 한국의 선거구 획정 문제를 지혜롭게 해결할 수 있을까 하는 질문을 던져본 적이 있다. 하지만 선거구 획정과 관련한 현행법과 제도를 정합성 있게 개정하지 않는 상황에서는 쉽지 않겠다는 결론을 내렸다. 평등선거와 인구비례의 원칙, 지방의 대표성 보장, 지역구 국회의원 수를 늘리지 못하는 상황에서 지역의 요구 수용 등은 풀 수 없는 난제의 느낌으로 다가왔다. 이러한 문제들은 단기간에 해결하기는 힘들다. 정치권, 학계, 관계, 시민단체, 언론 등이 관심을 가지고, 한국 사회의 변화에 발맞추어 획정 기준을 가다듬고 사회적 공감대를 형성하는 노력이 필요하다.

다만 22대 국회가 반복적으로 지연되는 선거구 획정 문제의 심각성을 인식하고, 이를 개선하기 위한 공직선거법 개정을 해낸다면 23대 선거구 획정은 지금과는 다른 과정을 통하여 제때 마무리할 수도 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 선거구 획정 관련 공직선

거법 개정 의견은 국회에 큰 요구를 하는 것은 아니다. 한국정치의 현실을 고려할 때, 국회가 이 정도의 공직선거법 개정을 모색하고 합의해 줄 필요가 있다는 최소한의 요구이다. 이러한 개선이 이루어져야 선거구 획정 지연의 책임 소재가 명확해지고, 법을 준수하면서 제때 선거구 획정을 할 수 있는 길이 열릴 것이다.

본 연구는 22대 선거구 획정에 관한 중요한 기록이라는 점에서 1차자료의 의미가 있다. 본 연구에서 제안한 내용이 추후 중앙선거관리위원회가 공직선거법 개정 의견을 국회에 제출하는 과정에서, 그리고 22대 국회가 선거구 획정 제도 개선을 위한 논의를 진행하는 과정에서 활용될 수 있기를 희망한다. 향후 본 연구에서 제안한 내용에 관한 심층적인 연구와 정치적 논의가 이루어진다면, 23대 선거구 획정은 정해진 기간 안에 원활하게 진행될 수 있을 것이다. 그것이 한국의 민주주의가 한 단계 발전하는 계기가 될 것이다.

참고문헌

- 강우진. 2015. “선거구 획정의 정치학: 쟁점과 과제.” 『의정연구』 제21권 2호: 5-32.
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 『국가전략』 제8권 3호: 133-152.
- 강휘원. 2006. “일본 선거구 획정의 사법적 구제.” 『대한정치학회보』 제14집 2호: 177-200.
- 국회의원선거구획정위원회. 2024. 『국회의원선거구획정위원회 보고서』 2024년 2월 29일.
- 국회의원선거구획정위원회. 2023. “획정위, 제22대 국회의원선거 선거구획정안 국회 제제출: 지난 1일 국회의장이 제시한 선거구획정 기준으로 획정안 마련.” 선거구획정위원회 보도자료, 2023년 12월 5일.
- 국회의원선거구획정위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 선거구획정 백서』 경기 과천: 중앙선거관리위원회.
- 김도중·김형준. 2003. “국회의원 정수 산출을 위한 경험 연구: OECD 회원국들과의 비교·분석을 중심으로.” 『국제정치논총』 제43집 3호: 73-88.
- 김선화. 2012. “국회의원 정수의 적정성과 위헌 논쟁.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』 제391호.
- 김주영. 2013. “국회의원 선거구 획정 원리의 비판적 검토: 평등원리 적용 제한 가능성을 중심으로.” 김지윤. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』 서울: 아산정책연구원.
- 김지윤. 2013. 『좋은 선거구 나쁜 선거구: 대한민국 선거구 재획정을 위한 제언』 서울: 아산정책연구원.
- 박경미. 2011. “정치개혁의 목적과 선거제도의 정치적 결과: 뉴질랜드, 이탈리아, 일본의 혼합선거제 도입.” 『동서연구』 제23권 1호: 125-157.
- 선거연수원. 2023. 『2023년도 각국의 선거구 획정과 당선인 결정방법 비교연구』 경기 수원: 중앙선거

관리위원회 선거연수원.

선거연수원. 2015. 『각국의 선거제도 비교 연구』 경기 수원: 중앙선거관리위원회 선거연수원.

서복경. 2015. “선거구획정: 해외 제도와 적용 사례.” 『입법과 정책』 제7권 1호: 27-55.

심지연. 2005. “국회의원 선거구 획정의 변화.” 『한국정당학회보』 제4권 2호: 45-72.

음선필. 2014. “국회의원 지역선거구 획정에 관한 헌법적 고찰: 기준, 주체, 시기를 중심으로.” 『의정논총』 제9권 2호: 211-245.

이준희·류석진. 2022. “한국의 선거구 획정 기준과 정치적 평등: Evenwel v. Abbott 미국 연방대법원 판결을 중심으로.” 『한국과 국제사회』 제6권 2호: 39-71.

지병근. 2021. “선거구 획정의 정치 과정: 제21대 국회의원 선거구 획정 사례 분석.” 『한국정당학회보』 제20권 1호: 107-144.

홍재우. 2016. “제20대 국회의원선거 선거구 획정 과정 및 평가.” 『의정연구』 제22권 1호: 5-46.

Balinski, Michael L., and H. Peyton Young. 1982. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. New Haven: Yale University Press.

Butler, David., and Bruce E. Cain. 1992. *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. New York: MacMillan Publishing Company.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Farrell, David M. 1997. *Comparing Electoral Systems*. New York: Prentice Hall.

Hibbing, John R., and Samuel C. Patterson. 1986. “Representing a Territory: Constituency Boundaries for the British House of Commons of the 1980s.” *The Journal of Politics* 48(4): 992-1005.

Linz, Juan J. 1990. “Transitions to Democracy.” *The Washington Quarterly* 13(3): 143-164.

Linz, Juan J., and Alfred C. Stepan. 1996. “Toward Consolidated Democracies.” *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.

Shugart, Matthew Soberg, and Martin P. Wattenberg. eds. 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.

Taagepera, Rein., and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

04

투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석: 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 중심으로

윤왕희(성균관대학교)

04

투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석: 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 중심으로

I 서론

우리나라의 등록장애인은 2023년 5월 말을 기준으로 264만 명에 이르며, 이 중에서 18세 이상으로 선거권을 갖는 장애인의 수는 약 256만 명이다.¹⁾ 2024년 4월에 실시된 제22대 국회의원 선거 당시 우리나라의 인구는 51,297,846명이었고, 선거권자는 44,280,011명이었음을 감안하면,²⁾ 장애인 인구는 전체 인구의 5.2%, 장애인 유권자는 전체 유권자의 5.8%에 달하고 있다. 여기에 미등록 장애인을 포함할 경우에는 장애인 수가 전체 인구의 약 10%에 이를 것이라는 통계도 있다(김춘호 2010).

주지하다시피, 우리나라의 헌법은 국민의 참정권을 보장하기 위해 국가의 적극적인 역할을 규정하고 있으며, 이에 따라 선거관리기관은 실질적인 참정권 보장 조치의 의무를 지게 된다. 유권자들에 대한 투표편의 제공도 그러한 조치의 일환일 것이다. 최근에 특히 논의의 초점이 되는 것은 256만명에 달하는 장애인 유권자들이 어떻게 하면 참정권을 충분히 행사할 수 있도록 투표편의를 제공하느냐이다. 장애인 유권자들은 보다 실질적인 투표편의 제공 여부에 따라 참정권의 실현이 결정적으로 영향을 받기 때문이다.

따라서 제22대 총선에서 선거관리기관이 제공한 장애인들 대상의 투표편의가 유권자들에게 얼마나 효과적으로 전달되었으며, 그것이 또한 얼마나 실질적인 투표 참여로 이어졌는지를 면밀히 분석하는 작업은 무엇보다도 중요한 일이다. 2020년에 한국보건사회연구원이 실시한 장애인 실태조사 결과에 의하면, 제21대 총선에서 장애인 유권자들의 투표율은 78.4%로 추정되었다(한국보건사회연구원 2020). 이는 전체 유권자들의 투표율 66.2%보다는 높은 수치이지만, 통상적으로 설문조사에 의한 투표율 추정치는 높게 보고되는 경향이 있기 때문에 장애인 유권자들의 참정권 행사가 원활하게 이뤄지고 있다고 단정하기는 힘들다.

장애인들의 참정권 행사에 관한 선행연구들은 장애인 유권자 대상 인식 개선, 선거 과정에 대한 지식 증진, 선거 전후 절차에 대한 이해 향상(후보자, 정당 및 주요 이슈

1) 보건복지부 보도자료(2024.4.30.) “2023년 장애인 실태조사 결과 발표” 참조.

2) 중앙선거관리위원회 보도자료(2024.3.31.) “제22대 국회의원선거 국내 선거인명부 총 44,251,919명 확정” 참조.

관련 정보 포함)의 필요성을 강조하며, 이러한 교육을 통해 장애인의 참정권이 향상될 수 있다고 주장한다(Lord et al. 2014). 2012년 미국 선거에서 장애인과 비장애인 사이의 투표율과 투표 저해 요소를 장애요소별로 분석한 연구는 장애인의 투표권 행사에 대한 장애 요인으로 투표지를 읽거나 보는 것에 대한 어려움, 투표 방법 혹은 기기 작동의 이해에 대한 어려움, 투표 전 대기의 어려움, 투표 장소 접근의 어려움, 투표용지에 표시하는 것에 대한 어려움 등을 식별하였다(Schur and Adya 2017).

이에 따르면 장애인 유권자들은 유무형의 여러 어려움을 겪고 있는데, 과거에는 주로 투표소로의 이동, 투표소 내에서의 편의제공 등 주로 물리적인 장애 요소에 대한 어려움이 두드러졌다면, 최근에는 선거정보 접근에 대한 어려움, 즉 투표참여와 직결되는 보다 폭넓은 의미의 투표편의 제공에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다. 따라서 장애인에 대한 투표편의 제공 또한 보다 고도화되고 섬세하게 설계될 필요가 있다. 결국 장애인 유권자들도 비장애인 유권자들과 동등한 수준으로 실질적인 참정권을 행사할 수 있는지가 중요하기 때문이다(James et al. 2015).

이를 위해서는 장애 유형별로 맞춤형 편의제공이 필요하며, 수요자의 요구에 즉각 반응하는 수용성과 실천적 개선 노력이 뒤따라야 한다(김혜선·박정민 2017). 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공은 매 선거가 반복될 때마다 제도 개선과 함께 현장의 매뉴얼이 수정되고, 그를 바탕으로 한 단계 높은 질적 심화를 기할 수 있어야 하는 것이다. 이와 같은 목적하에 본 연구는 II장에서 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공 필요성을 비롯한 이론적 논의 및 연구 방법에 대해 서술하고, III장에서는 이번 총선에서 제공된 장애인 유권자 대상 투표편의 제도의 현황을 살펴본다. 다음으로 IV장은 투표편의 제공에 대한 인지도와 활용도 분석을 바탕으로 향후 개선 방안에 대해 논한다. V장은 해외에서는 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공이 어떻게 이뤄지고 있는지 그 사례를 살펴보며, 마지막으로 VI장에서 전체적인 연구 내용을 정리하고, 의의와 함의를 밝히는 것으로 마무리된다.

II 이론적 논의 및 연구 방법

장애인 유권자의 참정권 실현에 대한 법적 규정은 헌법에서부터 장애인복지법, 공직선거법에 이르기까지 다양하다. 먼저 헌법 제10에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정한다. ‘인간으로서의 존엄과 가치’

는 모든 기본권 보장의 이념적 기초이며, 이에 따라 당연히 참정권 실현의 토대가 되는 것은 물론이다. 이에 더해 헌법은 제24조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”고 규정함으로써 직접적으로 장애인의 참정권을 보장하고 있다. 동 조항이 규정하는 ‘국민’에 장애인이 포함된다는 점은 이론의 여지가 없기 때문이다.

헌법이 규정한 참정권을 실현하기 위한 개별 법률로는 공직선거법을 들 수 있다. 공직선거법은 제6조제1항에서 “국가는 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다”는 점을 명시함으로써 국가의 적극적 의무를 부과하고 있으며, 동조제2항은 각급 선거관리위원회가 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 장애인 등 거동이 불편한 선거인에 대해 교통편의 제공에 필요한 대책을 수립, 시행하도록 하는 등 이를 구체화하고 있다.³⁾ 또한 동법 제38조제4항제3호에서는 거소투표를 신청할 수 있는 사람으로서 “신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자”를 명시하였다.

한편, 시각장애인을 위한 ‘점자형 선거공보’(제65조), 청각장애인을 위한 ‘한국수어 또는 자막 방송광고’(제70조), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 진행시 ‘자막방송 또는 한국수어통역’(제82조의2) 등 장애인의 선거정보 접근을 돕기 위한 사항도 규정하고 있으며, 제151조제8항에서는 “시각장애로 인하여 자신이 기표를 할 수 없는 선거인을 위하여 필요한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할 수 있다”라고 명시되어 있는 등 기표 과정의 편의제공에 대해서도 따로 규정을 두고 있다.

장애인복지법 제26조는 ‘선거권 행사를 위한 편의 제공’이라는 제목으로 “국가와 지방자치단체는 장애인이 선거권을 행사하는 데에 불편함이 없도록 편의시설·설비를 설치하고, 선거권 행사에 관하여 홍보하며, 선거용 보조기구를 개발·보급하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다”는 점을 보다 명확히 하고 있다. 이외에도 동법 제4조제3항은 “장애인은 장애인 관련 정책결정과정에서 우선적으로 참여할 권리가 있다”는 점을 명시하고 있으며, “누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니하고, 누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니 된다”(제8조제1항)는 차별금지의 원칙도 천명하였다.

이에 따라 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’에서는 국가 및 지방자치단체가 “장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다”(제8조제2항)는 점을 재차 강조하고 있다. 여기서 ‘정당한 편의’란 장애

3) 공직선거법 제6조제2항은 다음과 같다.

“각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인에 대한 교통편의 제공에 필요한 대책을 수립·시행하여야 하고, 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의 이용요금을 면제·할인하는 등의 필요한 대책을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 공정한 실시방법 등을 정당·후보자와 미리 협의하여야 한다.”

인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다. ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’은 특히 제27조를 ‘참정권’이라는 제목으로 규정하고 있는데, 지금까지 논의된 투표편의 제공의 근거와 필요성, 구체적 내용을 망라하여 종합적으로 기술하였다.⁴⁾

이처럼 우리나라의 법체계는 장애인의 참정권을 보장하기 위해 여러 단계에 걸쳐 촘촘하게 규정하고 있다. 하지만, 법 규정이 자동으로 현실에 반영되는 것은 아니다. 장애인의 참정권 보장은 장애인 유권자들이 실제로 투표참여를 확대하고 정치적 영향력을 높임으로써 더 실효성을 담보할 수 있기 때문이다. 즉, 장애인에 대한 실질적 참정권의 보장은 장애인들의 정치적 영향력과 양 방향적인 관계에 놓여 있다. 따라서 장애인들이 적극적으로 투표에 참여하고 목소리를 높일수록 장애인 권익향상의 길은 더 넓어지지만, 장애인들이 투표에 참여하기 위해서는 또한 투표편의 제공 등이 원활해야만 가능한 문제이기도 한 것이다.

결국, 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공은 그러한 순환적 문제를 풀기 위한 핵심 연결고리가 된다. 따라서 이 연구에서는 장애인 유권자들이 투표편의 제공에 대해 얼마나 인지하고 활용하였는지에 대해 분석하고자 한다. 그러나 일반 유권자들의 경우 설문 조사 형태로 표본의 숫자를 크게 하면서 인지도와 활용도를 대체적으로 추정할 수 있는 통계 방법을 활용할 수 있는데 비해, 장애인 유권자들의 경우에는 그러한 방식의 양적 연구가 극히 제한적이다(서울대학교 산학협력단 2020). 따라서 본 연구는 양적 연구방법에 대한 대안으로서 제22대 총선의 투표 과정에 직접 참여한 장애인 유권자들로부터 투표편의에 대한 생각을 충실하게 듣고 의미를 해석해 내는 질적 연구를 실행한다.

일반적으로 볼 때, 양적 연구는 인과관계의 문제에 초점을 맞추고 질적 연구는 ‘의미’의 문제에 관심을 갖는다. 동일한 어떤 과정을 연구한다고 해도, 양적 연구에서 보여주는 과정은 변수화된 경로로서의 과정이고, 질적 연구에서의 과정은 작은 인과들이 연속적으로 이어지는 하나의 서사로 드러나는 형태이다(김인숙 2016). 본 연구는 질적 연구의 맥락 속에서 제22대 총선 당시 장애인 유권자에게 제공된 투표편의에 대한 인지도와 활용도를 분석하기 위해 심층 인터뷰를 통한 자료 수집 방법을 활용한다.

4) 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제27조는 다음과 같다.

- ① 국가 및 지방자치단체와 공직선거후보자 및 정당은 장애인이 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권을 행사함에 있어서 차별하여서는 아니 된다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 장애인의 참정권을 보장하기 위하여 필요한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보 전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용 보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다.
- ③ 공직선거후보자 및 정당은 장애인에게 후보자 및 정당에 관한 정보를 장애인 아닌 사람과 동등한 정도의 수준으로 전달하여야 한다.

장애 유형별로 필요로 하는 투표편의 제도에 차이가 있고, 활용하는 방식 또한 다른 만큼 인터뷰는 시각, 청각, 지체, 발달장애인별로 유형화하여 진행하며, 중앙의 단체나 협회보다는 일선의 장애인 복지관을 통해 인터뷰 연계를 시도하였다. 다만, 발달장애인의 경우 인터뷰의 제한사항이 있는바, 중앙장애아동·발달장애인지원센터를 통해 발달장애인 부모와 함께 면담하는 형식을 취했다. 인터뷰의 개요는 다음과 같다.

〈표 1〉 장애인 유권자 대상 인터뷰 개요

기관·단체	장애 유형 및 인원	비고
서울시립영등포장애인복지관	- 시각 장애인 2명 - 청장 장애인 2명 - 지체 장애인 2명	
우리동작장애인자립생활센터	- 시각 장애인 2명 - 청장 장애인 2명 - 지체 장애인 2명	
중앙장애아동·발달장애인지원센터	- 발달 장애인 2명	보호자 동반

인터뷰는 반구조화 된 질문지 형태로 사전에 문항을 구성하고 이에 대해 묻고 답하는 형식으로 진행하였으나, 상황에 따라 장애인 유권자들이 더 편하게 느낄 수 있는 방식으로 질의 형태나 질문 순서, 구체적인 내용에서는 변화를 주었다. 기본적으로 투표편의 제공에 대한 인지도와 활용도를 확인할 수 있는 문항들로 구성됐고, 투표시 불편했던 점이나 향후 개선 사항도 확인하고자 했다. 인터뷰 질문지 내용은 다음과 같다.

〈표 2〉 인터뷰 질문지

문항	질문 내용	비고
Q1	이번 제22대 총선에서 투표하셨습니까?	
Q2	투표 전에 투표편의가 제공되고 있다는 것을 알고 계셨습니까?	
Q3	투표편의 제도가 있다는 것을 어떤 경로를 통해 알게 되셨습니까?	
Q4	어떤 형태의 투표편의를 실제로 활용하셨습니까?	
Q5	투표할 때 어떤 점이 불편하셨습니까?	
Q6	향후 어떤 점이 개선되었으면 좋겠습니까?	
Q7	투표할 때 느끼셨던 점이나 그 외에 말씀하시고 싶은 사항에 대해 자유롭게 얘기해주세요.	

이외에 본 연구는 장애인 참정권과 관련한 기존 문헌에 대한 검토와 함께 한국장애인개발원, 한국시각장애인협회, 한국청각장애인협회, 한국지체장애인협회 등 장애인 관련 기관·단체의 담당자와 유선 혹은 방문 면담을 통해 의견을 수렴하였다. 장애인 투표편의 제공 및 실질적 참정권 실현과 관련한 언론 보도내용 및 시민단체의 활동상황 등도 참고하여 반영하고자 했다.

Ⅲ 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공 현황

장애인 유권자 대상 투표편의 제공은 투표소 접근성 확보, 투표소 내에서의 투표편의 제공, 선거정보 제공이라는 세 가지 유형으로 크게 분류할 수 있다. 각각의 유형마다 다시 세부적으로 제공되는 제도들이 있으며, 이는 장애유형과 장애정도에 따른 유권자별 맞춤형 제도의 성격이 있다. 특히 제22대 총선에서는 투표소 내에서의 투표편의 제공을 위한 것으로써 특수형 기표용구가 새롭게 개발·보급되었고, 선거정보 제공을 위해 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 용어집이 개발되었다.

1. 투표소 접근성 확보

우선, 어르신이나 장애인, 임신부 등의 투표소 접근 편의를 위해 1층 또는 승강기 등 편의시설이 있는 곳에 투표소를 확보하였다. 직전에 있었던 전국단위 선거인 제8회 전국동시지방선거 대비 1층 또는 승강기 등 설치 투표소 현황은 <표 3>과 같다. 직전 선거에 비해 1층 또는 승강기 등 설치 투표소의 비율은 사전 투표소의 경우 1.8%p 증가했고, 선거일 투표소의 경우 0.1%p 증가한 것을 알 수 있다.

<표 3> 투표소 설치 현황

구 분	사전 투표소		선거일 투표소	
	전 체	1층 또는 승강기 등 설치 투표소	전 체	1층 또는 승강기 등 설치 투표소
제22대 총선	3,565개소	3,368개소 (94.5%)	14,259개소	14,089개소 (98.8%)
제8회 지선	3,551개소	3,327개소 (93.7%)	14,465개소	14,283개소 (98.7%)

출처: 중앙선거관리위원회 보도자료. “제22대 국회의원선거, 일일 선거관리상황(240402)”.

만일, 불가피하게 1층 외 또는 승강기 등이 설치돼 있지 않은 시설을 투표소로 지정한 경우에는 임시 기표소를 설치하도록 했다. 또한 투표소의 주 출입구 등 이동 경로의 단차를 제거하기 위해 임시경사로를 설치하였다. 이외에도 투표소 접근성 확보를 위해 선관위는 중증장애인 등을 대상으로 이동지원 차량 및 활동 보조인을 지원했다. 지원이 필요한 장애인이 관할 구·시·군 선관위에 전화로 신청할 경우 이용할 수 있도록 했다. 이 경우 휠체어 탑승 설비가 돼 있는 차량과 함께 활동 보조인이 지원된다.

2. 투표소 내에서의 투표편의 제공

먼저, 장애인 유권자 등이 투표소에 들어오면 각종 투표편의 물품을 손쉽게 요청할 수 있도록 투표소 내에 사진이 첨부된 ‘투표편의지원 안내문’을 부착했다. 여기에는 투표가이드북·리플릿, 확대경, 점자형 투표보조용구, 특수형 기표용구 등이 포함되며 이러한 물품을 지원받을 수 있다는 사실을 안내하는 것이다. 이러한 투표편의 관련 물품 세트는 중앙선관위가 전국의 구·시·군 선관위에 동일하게 내려보는 것으로서 규격화된 통일성을 갖추도록 했다.

세부적으로 살펴보면, 장애인 유권자들이 투표절차를 쉽게 이해할 수 있도록 투표가이드북과 투표안내 리플릿을 제작하여 모든 투표소에 비치하였다. 이는 투표사무원들이 장애유형별 특성 및 지원방법을 알기 쉽게 하는 효과도 갖는 것이었다. 또한 청각 장애인들을 위해서는 전국의 투표소에서 영상통화를 통해 수어통역 지원이 가능하도록 했다.

또한 시각장애인 유권자를 위해서는 점자형 투표보조용구가 지원된다. 점자형 투표보조용구는 투표용지를 끼워서 사용할 수 있도록 점자가 인쇄된 투표보조용구를 말하는 것으로, 시각장애인 선거인수만큼 제작하여 투표소마다 비치하였다. 회수용 봉투를 비치하여 투표 후에는 투표보조용구가 타인에게 노출되지 않도록 일괄적으로 회수하였다.

한편, 휠체어를 사용할 수밖에 없는 장애인 유권자를 위해서는 휠체어로 출입이 가능한 대형기표대를 모든 투표소에 설치하였는데, 기표시 이용의 편의를 위해 높이 조절이 가능한 기표판을 부착했다. 그뿐만 아니라 지체, 뇌병변, 척수장애인 등 근력이 약하거나 손떨림이 있는 유권자들이 사용할 수 있는 특수형 기표용구도 모든 투표소에 비치하였다.

특히 이번 총선에서는 기존에 특수형 기표용구로 활용되던 ‘밴드형 기표용구’와 ‘마우스피스형 기표용구’를 개선하여 ‘레일버튼형 기표용구’로 교체하였다. 밴드형과 마우스피스형은 2016년 총선 때부터 사용된 것으로, 그동안 제기되었던 불편 사항과 개선점들을 반영하여 8년 만에 새로운 유형으로 교체한 것이다. 이번 총선에서 사용된 ‘레일버튼형 기표용구’는 원하는 기표 위치에 맞게 레일을 위아래로 조정해 버튼을 누르면 기표가 된다. 특히 발달장애인과 지체장애인 등의 장애인 유권자가 편리하게 사용할 수 있도록 제작되어, 사용 편의성은 물론 사표 방지 효과도 높일 수 있도록 개선되었다.

또한, 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 스스로 기표행위를 할 수 없는 선거인의 경우에는 선거인의 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표보조를 받을 수 있도록 했다. 이러한 사항에 대해서는 투표사무관계자를 대상으로 관련 내용을 숙지하도록 교육함으로써 시각 또는 신체의 장애로 인하여 기표할 수 없는 유권자들도 원활하게 투표를 마칠 수 있도록 투표편의를 제공하였다.

3. 선거정보 제공

장애인 유권자에 대한 선거정보 제공은 앞의 두 유형보다 더 섬세한 배려와 지원이 필요한 분야이다. 우선, 중앙선관위는 장애인 등을 위한 ‘선거안내 웹페이지’를 2024년 2월 19일부터 운영하였다. 이 웹페이지는 어르신, 장애인, 다문화 유권자 등 웹 정보 탐색을 어려워하는 유권자들을 위해 선거정보를 일괄적으로 제공하는 형태인데, 여기서는 각종 선거정보를 영상이나 그림을 통해 알기 쉽게 제공하였다. 또한 후보자의 정책공약·선거공보 등을 확인할 수 있는 ‘정책공약마당’에서는 시각장애인의 접근성을 높이기 위해 음성 출력이 가능한 형태의 파일을 함께 게시하였다.

청각장애인 유권자들을 위해서는 수어, 자막, 자료영상 등을 활용해 투표 관련 정보를 안내하였다. 선거안내 웹페이지에서 ‘수어투표 안내영상’을 클릭하거나 유튜브에서 ‘수어투표안내’를 검색하면 이용할 수 있다. 시각장애인 유권자들에게는 세대마다 ‘점자형 투표안내문’을 우편으로 발송하여 투표일시·절차·방법, 투표편의 등에 대해 점자와 음성 등으로 안내하였다. 음성CD와 인쇄물 접근성 바코드가 포함되도록 하는 방식이었다.

한편, 문자정보의 해독이 어려운 유권자들이 음성으로 투표일시, 절차, 방법 등의 선거정보를 들을 수 있도록 수신자부담 ARS 회선을 2024년 2월 26일부터 운영하였다. 이 서비스를 이용하기 위해서는 점자형 투표안내문 표지에 적힌 ARS 번호로 전화를 하면 된다. 또한, 발달장애인 등의 유권자가 투표 방법 및 절차를 쉽게 알 수 있도록 선거안내 웹페이지 내에 ‘쉽게 설명한 투표안내 애니메이션’을 게시하였다. 이는 유튜브에서도 검색하여 이용할 수 있도록 했다.

선거의 의미, 투표를 하는 이유, 투표의 종류 및 방법에 대해 안내할 수 있도록 ‘쉽게 설명한 투표안내책자’도 제작, 배부하였다. 이 책자는 투표 방법, 투표용지 모형, 책자활용방법 등으로 구성돼 있고, 선거안내 웹페이지에서도 다운로드를 받을 수 있도록 했다. 장애인 복지시설 일람표에 등재된 지적장애인 거주시설 및 장애인복지관에도 배부하여 활용할 수 있도록 안내하였다.

특히, 이번 총선에서는 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 용어집을 신규로 제작하여 중앙선거관리위원회 홈페이지에 게시하였다. 이는 2021년 5월 20일 국가인권위원회가 중앙선관위에게 발달장애인 참정권 보장 관련 권고를 함에 따라 중앙선관위가 선거제도 개선방안 마련을 위한 TF를 구성하여 장애인 유권자 투표 접근성 강화 방안을 집중적으로 논의한 결과 나온 것이다. 이에 따라 중앙선관위는 사단법인 한국뇌병변장애인인권협회로 하여금 “사회적 약자 대상 선거정보 제공 개선 방안 연구: ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 작성 가이드 개발”에 대한 연구용역을 실시하였고, 이 연구용역의 결과물을 바탕으로 ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 제작 가이드 및 용어집을 제작한 것이다(한국뇌

병변장애인인권협회 2023).

발달장애인 단체 등으로부터 참정권 보장 요구가 크게 대두된 만큼 중앙선관위는 이에 대한 연구와 개선 노력을 기울였다. 정당과 후보자가 중앙선관위의 제작 가이드와 용어집을 참고하여 이해하기 쉬운 형태의 선거공보를 만들었다면 발달장애인의 참정권 실현에 많은 도움이 되었을 것이다. 이외에도 시·도 선관위별로 장애인 유권자를 대상으로 투개표 시연회 및 투표체험행사를 1회 이상 실시하도록 하는 등 투표 접근성 강화 및 선거정보 제공을 위해 노력하였다.

또한 중앙선관위는 2024년 2월 15일 장애인 유권 단체 등과 정책간담회를 열고 제 22대 국회의원 선거에서 장애인 유권자를 위한 투표 편의 제공 방안을 논의하는 한편, 새롭게 개선된 특수형 기표용구(레일버튼형 기표용구)에 대한 시연회를 가졌다. 이번 총선에서의 장애인 유권자 대상 투표편의 제공 현황을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 제22대 총선에서의 장애인 유권자 대상 투표편의 제공 현황

구분	내용	비고
투표소 접근성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 1층 또는 승강기가 설비된 투표소 확보 - 불가피하게 1층 외 또는 승강기 등 미설치 시설을 투표소로 확보할 경우 임시기표소 설치 - 투표소 임시경사로 설치 - 중증장애인 등 대상 이동지원차량 및 활동 보조인 지원 	
투표소 내에서의 투표편의 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 투표소에 '투표편의지원 안내문' 부착 - 투표안내요원 배치 - 투표가이드북(그림, 큰 글자로 투표절차를 안내하는 의사소통 보조 도구) 비치 - 투표안내 리플릿(투표절차, 투표시간 및 주의사항에 대해 안내하는 리플릿) 비치 - 영상통화를 통해 수어통역 지원 - 점자형 투표보조용구 제공 - 휠체어 출입이 가능한 대형기표대 비치 - 개선된 형태의 특수형 기표용구(레일버튼형) 제공 	신규
선거정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 등을 위한 '선거안내 웹페이지' 운영 - 중앙선관위 홈페이지에서 '정책공약마당'을 통한 선거정보 제공 - 수어투표안내영상 제작 및 게시(선거안내 웹페이지 및 유튜브) - 점자형 투표안내문(음성CD, 인쇄물 접근성 바코드 포함) 제작·발송 - 자동응답시스템(ARS) 음성투표안내 - '쉽게 설명한 투표안내 애니메이션' 제작 및 게시(선거안내 웹페이지 및 유튜브) - '쉽게 설명한 투표안내책자' 제작 및 배부 - '이해하기 쉬운 선거공보' 제작 가이드 및 '이해하기 쉬운 선거공보' 용어집 제작 	신규

IV 장애인 유권자 대상 투표편의 제도 개선 방안

전반적으로, 장애인 유권자들이 일선 복지관이나 단체, 협회를 통해 투표편의 제도의 존재 자체에 대해서는 대부분 인지하고 있었으나 현재 제공되고 있는 투표편의의 질과 종류에 대해서는 충분히 만족하고 있지는 못한 상황이며, 향후 개선이 필요하다고 보았다. 또한 사전투표와 선거일 당일의 투표절차도 다소 상이한 측면이 있어서 이에 대해서도 불편을 느꼈다. 그뿐만 아니라 중앙선관위가 주관하여 전국적으로 동일하게 규격화 해놓은 투표편의 제도 중에서도 일선 투표소마다 다소 상이하게 적용되는 것들이 일부 존재했다.

물론 1만 4천개가 넘는 모든 투표소가 동질적인 수준의 투표편의를 제공할 수는 없겠지만, 좀 더 세심한 배려와 준비가 요구되는 부분이다. 무엇보다도 장애인 유권자들이 심리적 부담이나 압박감을 느끼지 않도록 투표편의를 제공해야 한다는 것이 대전제인 만큼 개선이 요구된다. 분석 결과를 바탕으로, 장애인 유권자 대상의 현행 투표편의 제공에 대해 유형별 개선 방안을 모색해보고자 한다.

1. 투표소 접근성 확보 개선 방안

투표소 자체에 대한 접근성 확보 측면은 크게 문제가 되지는 않은 것으로 판단된다. 과거에는 투표소 접근의 편의성을 위해서 1층에 투표소를 마련하거나 다른 층일 경우에는 승강기를 두도록 하는 등 물리적인 접근의 측면에서 개선의 여지가 많았으나 이번 총선에서는 본 선거일의 투표소 중 98.8%가 그러한 요건을 충족했다. 다만, 투표소 주 출입구 등 이동경로 중 단차 제거를 위해 임시경사로를 설치하게 되어 있었으나 이러한 준비가 미비한 곳에 대한 의견이 일부 있었다.

특히, 시각장애인 유권자의 경우에는 투표소에 대한 접근성 확보가 매우 중요한데, 투표소 부근에서 투표소까지 점자유도블록이 설치되어 있지 않은 경우가 많았다. 점자유도블록의 경우, 중앙선관위의 매뉴얼에서는 필수 요소로 포함돼 있지 않은 것으로 보인다. 이는 우리 사회의 전반적인 시설 환경과 관련된 문제이기도 할 것이다. 그러나 점자유도블록은 투표소를 찾아가는 시각장애인들의 안전과 직결된 문제인 만큼, 선거일 당일만이라도 이 문제를 해결할 수 있는 대안이 없는지 고민해볼 필요가 있다. 지원을 위한 배치 인력을 늘리든지, 혹은 일시적인 시설물을 통해 안전을 확보하든지, 어떤 형태라도 예산이 수반되겠지만 꼭 필요한 사안이라면 적극적으로 방안을 강구해야 할 것이다.

2. 투표소 내에서의 투표편의 제공 개선 방안

우선, 투표소마다 '투표편의지원 안내문'을 부착하게 되어 있었으나 이것이 잘 보이지 않는 곳에 부착돼 있거나 아예 부착되지 않은 것 같았다는 의견이 있었다. 물론, 중앙선거관위의 매뉴얼에 따라 모든 투표소에서 부착되어 있었을 것으로 생각되지만, 그렇지 않은 곳이 있었다면 향후에는 보다 세심하게 챙겨볼 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 투표소마다 장애인 등의 지원을 위해 중앙선거관위가 모든 투표소에 투표안내요원을 1명 이상 배치했음에도 불구하고, 이러한 안내요원을 찾지 못했다는 의견도 있었다. 실제로 안내요원이 배치돼 있었다면 좀 더 적극적인 역할을 하도록 실질적인 교육이 필요해 보인다.

한편, 시각장애인의 경우 투표용지를 직접 볼 수 없기 때문에 대부분 점자형 투표보조용구를 활용하여 기표를 하게 되는데, 이에 대해 불편함을 느끼는 사례가 있었다. 현재 사용되는 점자형 투표보조용구는 투표용지를 끼워서 사용할 수 있도록 돼 있는데, 투표용지를 점자형 투표보조용구에 끼운 다음에 기표소로 들고 가는 와중에 투표용지가 움직일 우려가 있다는 것이다. 그렇게 되면 제대로 된 곳에 기표를 하지 못하게 되는 상황이 발생할 수 있다는 얘기이다. 따라서 클립과 같은 도구를 이용하여 투표용지와 점자형 투표보조용구를 고정시켜서 움직이지 못하도록 할 필요가 있다는 의견이었다.

또한, 점자형 투표보조용구를 활용하여 기표를 한 후에 자신이 어느 후보에게 투표했는지가 노출되지 않을까 우려하는 경우도 있었다. 점자형 투표보조용구에도 자신이 기표한 칸에 인주가 묻어 있게 되면 그것을 투표사무원 등이 볼 수 있지 않을까 우려하는 것이다. 물론, 사용한 투표보조용구는 회수 봉투를 비치하여 투표보조용구가 타인에게 노출되지 않도록 일괄 회수하고는 있지만, 그와 같은 절차가 진행되는 와중에 행여나 자신이 누구에게 투표했는지 노출될 수 있는 가능성도 존재한다고 생각하는 것이다. 따라서 비밀투표 원칙을 확실히 보장하기 위해서는 기표 후 바로 점자형 투표보조용구를 확실히 폐기할 수 있으면 좋겠다는 의견이었다.

한편, 투표소에서 시각장애인이 요청할 때 투표사무원이 점자형 투표보조용구를 가져와서 투표지에 끼우고 세팅하는 등의 시간이 소요됨으로써 본인은 물론 타 선거인들의 대기시간이 길어지는 등 불편사항이 있는 만큼, 시각장애인들에게는 투표안내문을 발송할 때 점자형 투표보조용구도 함께 동봉하여 발송하고 선거일 날 투표소에 본인이 직접 가져와서 투표할 수 있도록 하면 좋겠다는 의견도 제시되었다. 지금처럼 투표소에 점자형 투표보조용구를 비치하는 시스템에서는 관외 사전투표소의 경우에는 미리 점자형 투표보조용구를 비치할 수 없어서 시각장애인들이 사용할 수 없는 제한사항이 있는 만큼, 제시된 의견과 같이 시각장애인들에게는 점자형 투표보조용구를 우편으로 미리 발송해 준다면 그와 같은 문제도 해결될 수 있다는 얘기이다.⁵⁾ 비밀투표 원칙과 장애인 유권자

의 투표편의를 동시에 충족할 수 있는 방안으로서의 전환적 대안이 필요해 보인다.

청각장애인의 경우에는 투표소에 수화통역사를 배치해야 한다는 의견이 있었다. 선거 일에는 영상통화를 통해 투표소에서 수어통역이 지원된다는 사실을 잘 모르고 있었던 것으로 보인다. 다만, 영상통화의 방법으로는 불편한 점이 있어서 투표소에 배치된 수화통역사가 필요할 수도 있는 만큼, 수화통역사 배치를 늘리거나 혹은 영상통화를 통한 수어통역 지원에 대한 홍보 강화 및 보완이 필요해 보인다.

휠체어를 이용하는 지체장애인의 경우, 기표대에 휠체어가 출입할 수는 있었지만 기표판이 높게 설치돼 있어서 불편했다는 지적이 있었다. 휠체어 출입이 가능한 대형기표대 자체가 설치되지 않은 것인지, 기표판의 높이조절이 불가능했던 것인지, 혹은 전동휠체어의 규격과 높낮이의 문제인지, 보다 세심한 점검과 준비가 필요할 것이다.

한편, 발달장애인의 경우 공직선거법에 규정된 ‘시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인’이 아닌 경우에는 투표보조를 받을 수 없도록 돼 있는 만큼, 이에 대해 개선을 요구하기도 했다. 이는 발달장애인의 특성을 잘 이해하지 못한 것이므로 투표보조를 요청할 경우 폭넓게 인정해줄 필요가 있다는 것이다. 즉, 발달장애인 중에서도 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 경우에만 가족 또는 본인이 지명한 2인으로부터 투표보조를 받을 수 있고, 그렇지 않은 발달장애인의 경우에는 투표보조를 받을 수 없기 때문에 투표에 어려움이 있다는 얘기이다.⁶⁾

또한 발달장애인 단체에서는 후보자 사진과 정당의 로고가 포함된 ‘그림투표용지’를 배부해 달라고 요구하고 있다. 이는 비단 발달장애인 뿐만 아니라 문맹자나 치매환자 등에게도 실질적 참정권을 보장할 수 있는 방법이 되기도 한다는 것이다. 그러나 선관위에서는 발달장애인을 대상으로만 그림투표용지를 사용할 경우에는 비밀투표의 원칙이 지켜지지 않을 염려가 있으며, 모든 선거인에 대해 그림투표용지로 교체할 경우 자칫 ‘이미지 선거’로 흐를 우려가 있고 이는 후보자의 용모에 의한 차별로 이어질 수 있다는 점을 들어 부정적 입장이다. 뿐만 아니라 현실적으로 투표지 인쇄에 소요되는 시간에 대한 고려와 함께 그동안 사용해오던 투개표 장비를 완전히 교체해야 하는 만큼 행정력의 소모와 비용 발생을 감당하기 어렵다는 검토의견이다.

그 외에도 시각장애인 유권자처럼 발달장애인에게는 정당의 로고가 포함된 투표보조

5) 이상의 내용은 우리동작장애인자립재활센터가 2024년 5월에 작성한 “장애인 투표 편의제공을 위한 정책제안서”를 일부 참고하였다.

6) 중앙선거관리위원회가 펴낸 ‘제22대 국회의원선거 투표관리 매뉴얼’ 57페이지에는 “장애 등록 여부, 청각·발달 등 장애유형과 무관하게 선거인 본인 또는 동행인이 ‘혼자서 기표할 수 없는 상태’임을 설명하는 경우 이를 적극 고려하여 투표 보조 여부를 판단”하도록 규정되어 있다. 즉, 공직선거법의 규정보다는 약간 더 유연하고 적극적인 해석과 적용이라고 볼 수 있을 것이다. 하지만 발달장애인에 대한 보다 폭넓은 적용을 위해서는 현행법 조항의 개정이 필요해 보인다.

용구를 활용할 수 있는 방안도 검토되었지만, 현재 정당들의 로고는 텍스트로만 이루어진 경우가 많고 색깔이나 글씨체가 유사하여 정당 로고만으로는 구분의 실효성이 낮으며 무소속 후보자의 경우에는 상징 로고가 부재하다는 이유 등을 들어 선관위는 이 방안도 도입하지 않았다. 즉, 발달장애인에 대해서는 투표보조인의 지원도 여의치 않을 수 있고, 투표보조용구는 물론 그림투표용지도 불가능한 상황이다.

그러나 해외에서는 후보자의 사진과 정당의 로고가 들어간 투표용지를 사용하는 경우가 있을 뿐만 아니라, 이미지 선거나 후보자의 용모 차별과 같은 부정적 검토의견은 부차적인 문제에 지나지 않는다. 유권자의 후보자 선택은 전적으로 유권자의 몫일 뿐만 아니라 더 상세한 정보가 제공되는 것을 결코 나쁘게 볼 필요가 없기 때문이다. 투표지 분류기 교체와 같은 예산상의 문제나 행정력 소모, 선거일정 상의 제약 등도 역시 결정적인 고려사항은 되지 못한다. 행정 당국의 의지와 사회적 공감대 형성에 따라 얼마든지 바뀔 수 있는 문제이기 때문이다. 따라서 어떤 방안이 모든 국민들의 실질적이고 평등한 참정권 실현이라는 더 큰 실익을 가져다 줄 수 있을지에 대해 보다 전향적인 검토가 필요할 것이다.

마지막으로, 대부분의 장애인 유권자가 공통적으로 대기시간이나 안내 등에 대한 불편을 이야기하였다. 특히, 지체장애인의 경우에는 장시간 대기로 인해 신체의 불편이 야기될 수도 있는 만큼 이에 대한 고려가 필요하다. 이에 따르면 공항, 주민센터, 은행 등과 같이 장애인, 영유아동반자, 노약자 등의 전용 대기선을 만들 필요가 있어 보인다. 특히 장애인들은 본인들로 인해 뒤에 줄을 서 있는 다른 비장애인들이 지체되거나 불편을 겪지 않을지 심리적 압박을 느끼는 경우가 많다. 이러한 압박감과 불편을 해소하기 위해서라도 이들에 대해서는 전용 대기선을 따로 두어 더 안정적인 상태에서 투표할 수 있도록 편의를 제공해줄 필요가 있다. 뿐만 아니라 투표사무원과 투표안내요원 등을 위촉할 때도 장애인단체들과의 협의를 통해 보다 전문적인 지원이 가능한 인원으로 협조를 받아서 운용할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

3. 선거정보 제공 개선 방안

선거정보 제공과 관련해서는 주로 비장애인과 동등한 수준의 정보 제공을 요청하거나 제공 자료의 질적인 수준을 제고해야 한다는 의견이었다. 먼저, 점자형 선거공보물의 질이 떨어지는 만큼, 선관위가 점역 기관을 지정하여, 인증을 받은 기관에서만 점자형 선거공보물을 제작하도록 해달라는 요청이 있었다. 또한 선거공보물의 경우, 점자형에서는 시각장애인용의 공약만을 따로 제시하는 정당도 있고, 일반 공보물과 점자의 내용이 다른 것 같다는 의견이었다. 되도록 점자형 선거공보물이 일반 홍보물과 동일한 내용으로 제작되어야 하며, 불가피한 경우에는 변경 내용을 반드시 알려줘야 한다는 것이다.

이는 장애인과 비장애인이 동등한 선거정보를 제공받아야 한다는 평등의 원칙상 중요한 문제일 수 있다. 장애인 유권자가 반드시 장애인 공약이라는 단면적인 사항으로만 투표권을 행사하지는 않기 때문이다. 보다 포괄적인 고려와 판단이 가능하도록 선거공보물이 동일하게 제시되는 방안을 찾을 필요가 있을 것이다.

또한, 점자형 투표안내문의 경우 현재는 시각장애인 전체에게 동일한 내용으로 발송됨으로 인해 각자 투표할 투표소 명칭과 투표번호 등을 개별적으로 점자의 형태로 통보받지 못한다는 의견이 있었다. 따라서 시각장애인 유권자들이 본인이 투표할 곳을 알 수 있도록 개별적으로 점자형 투표안내문을 발송해 줄 것을 요청하였다. 만일 개별적으로 점자형 투표안내문을 우편으로 발송하기 어렵다면 지자체에 등록돼 있는 장애인들의 휴대폰 번호를 통해서 문자메시지로라도 안내문을 보내주는 방법도 있을 것이다. 한편, 점자형 투표안내문이 음성CD 등을 포함하고 있는데, 요즘에는 CD를 재생할 수 있는 장치가 거의 없는 만큼 다른 매체를 활용해야 한다는 의견이 있었다.

청각장애인의 경우 TV 방송에서 제공되는 선거정보를 습득하기 위해서는 수어방송이나 자막 제공이 필요하다. 그러나 선거방송토론위원회 주관 후보자 대담·토론회만 한국어수어통역 또는 자막방송이 강행규정으로 되어 있을 뿐이다(공직선거법 제82조의2 제12항). 그것마저도 후보자별로 수어통역자가 따로 배치된 것이 아니라 한 명의 수어통역자가 모든 후보자를 수어통역하는 경우가 있어서 혼돈을 야기한다는 지적이 있다. 따라서 정당 및 후보자 토론 시 후보자별로 1대1 수어통역 서비스가 제공될 필요가 있으며, 수어통역 및 자막방송을 의무화하는 영역이 늘어나서 청각장애인의 선거정보 접근권이 확대되어야 할 것이다. 이를 위한 법 개정이 요청된다.⁷⁾

한편, 발달장애인의 경우 이해하기 쉬운 선거정보의 제공이 그 무엇보다 중요하다(Leighley and Vedlitz 1999; Sondheimer and Green, 2010; U.S. Election Assistance Commission 2007). 투표를 하겠다는 동기부여를 위해서는 발달장애인의 눈높이에 맞게 정보를 제공해야 하기 때문이다. 현재 선거안내 웹사이트나 유튜브 등을 통해 애니메이션 형태 등으로 투표 절차나 기타 선거정보에 대해서 알기 쉽게 설명하고 있긴 하지만, 보다 많은 정보에 대해 보다 다양한 방식으로 이해하기 쉽게 안내하기 위해 노력해야 할 것이다. 과거에는 투표소까지 이동하기 위한 물리적 접근권에 중점을 뒀다면, 이제는 투표 의지를 높이기 위한 심리적 차원에서의 선거정보 제공이 중요한 단계이다. 장애인의 실질적인 참정권 실현은 눈에 보이지 않는 심리적 차원의 세심한 편의제공에 따라 달라지기 때문이다.

7) 이상의 내용은 KBS 라디오에서 2024년 6월 24일 방송된 “장애계 이슈진단: 22대 총선, 장애인 참정권은 보장됐나?”도 참고가 되었다. 해당 방송에 출연한 한국장애인단체총연맹의 임선정 부장은 “장애인 투표편의 제도 개선 간담회” 자료를 제공해주는 등 연구에 많은 도움을 주었다.

장애인 유권자에 대한 투표편의 제공을 비교제도적 맥락에서 살펴보기 위해 가장 오래된 선거 민주주의 역사를 지닌 영국과 미국, 그리고 이들과는 다른 대륙법계의 전통을 지닌 대표적 국가인 독일의 사례를 분석해 본다. 이들 국가의 사례를 개괄하기보다는 한국적 상황과 비교하기에 유의미한 특기할 사항들을 위주로 살펴보고자 한다. 이를 통해 우리 나라의 장애인 유권자 투표편의 제공에 대한 시사점을 도출하고, 새로운 제도적 모색을 위한 정책 제언을 시도한다.

1. 독일

먼저, 해외 선진국의 경우 선거정보 제공에 대해 특별한 주의를 기울이는 경우가 많다. 독일은 2002년 4월 장애인평등법(BGG)을 제정했는데, 동법의 제11조가 “공공기관은 단순하고 이해하기 쉬운 언어로 정보를 제공할 의무가 있다”는 점을 명시하고 있다. 1990년대부터 ‘학습장애가 있는 장애인들을 위해 쉬운 언어를 사용해야 한다’고 꾸준히 주장해 온 시민단체의 요구들이 반영된 것이었다. 이에 따라 정치인과 정당들은 그들의 정책을 쉬운 언어로 유권자들에게 제공하도록 요청되었다. 이러한 조치는 복잡하고 어려운 언어를 이해하기 힘든 학습·발달·정신장애인 뿐만 아니라 독일어가 모국어가 아닌 사람에게도 도움이 되는 포용적 조치로 평가할 수 있다.

2009년 연방선거부터는 자민당(FDP)을 제외한 주요 정당들이 ‘쉬운 언어’로 일부 선거공약집을 만들어서 배포했다. 이 정당들은 통상적인 언어로 만들어진 기존의 선거공약집을 장애인 관련 시민단체 등에 의뢰해 쉬운 공약집으로 수정해 제작하였다. 다만 비용적인 문제로 삽화의 형태를 취하기도 하고, 정당에서 가장 강조하고 있는 일부 공약의 내용만 쉬운 언어로 설명하는 방식을 활용하기도 했다. 2021년 9월의 연방선거에서는 독일을위한대안당(AfD)을 제외한 모든 정당이 장애인들이 이해하기 쉽게 만든 선거공약집을 제공했다.

또한 선거운동기간 동안 독일 정당들은 쉬운 선거공약집 뿐만 아니라 선거 포스터도 최대한 이해하기 쉬운 형태로 간결하면서도 명확한 메시지를 담고 있으며, 포스터의 위치도 휠체어 사용자의 눈높이에 맞게 설치된다. 이외에도 디지털 접근성이 중요하게 인식되고 있기 때문에, 대부분의 정당들은 자당 홈페이지에 청각장애인을 위한 오디오 버전을 제공하고 있으며, 시각장애인을 위한 이미지 대체 텍스트를 제공하기도 한다. 그럼에도 불구하고 독일의 장애인들은 여전히 선거가 비장애인 중심적이라는 불만을 이야기

한다. 쉬운 언어로 된 선거공약집도 페이지 수가 너무 많고, 장애인이 충분히 이해할 수 있을 정도로 쉽지는 않다는 것이다.

물론 아직 해결해야 할 과제가 많긴 하지만, 독일의 사례에서 배울 점은 장애인을 위한 투표편의 제도들을 마련할 때는 장애인단체 등 유관기관과의 협업 체계를 갖추고 최대한 그들의 의사를 반영하려 한다는 사실이다. 앞서 기술한 바와 같이, 쉬운 언어로 된 선거공약집 제작에서도 관련 단체의 감수와 수정을 거치고 있으며, 시각장애인용 투표보조 용구인 점자 틀은 투표용지 견본이 작성되면 이를 시각장애인 협회에 보내서 제작하는 형식을 취하고 있다.

한편, 장애인 또는 문맹 등의 사유로 투표에 어려움이 있는 유권자는 투표 과정에서 타인의 도움을 받을 수 있도록 연방선거법에 규정돼 있다(독일 연방선거법 제33조제2항). 투표 보조인의 지정은 해당 선거권자에 의해 이루어지며, 이에 해당되는 경우는 “읽을 수 없거나 신체적 제약으로 인해 투표용지에 기표하고 이를 접어서 투표함에 스스로 넣을 수 없는 선거권자”이다(독일 연방선거법 시행령 제57조제1항). 투표 보조인으로 지정될 수 있는 자의 조건은 법률에서 특정되어 있지 않기 때문에 비교적 자유롭게 지정될 수 있다.

2. 영국

영국의 ‘장애인차별금지법(Disability Discrimination Act 1995)’은 장애인 유권자의 투표권 보장과 관련한 주요 근거 법률 중 하나이다. 이 법에 따르면 공공서비스를 담당하는 모든 주체는 장애를 지닌 시민들이 해당 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 합당한 수준의 물리적 지원을 제공해야 한다. 또한 ‘평등법(Equality Act 2010)’은 기존의 다양한 차별금지법들을 대체하여 단일화했다는 점에서 장애인 유권자들의 참정권 보장을 위한 새로운 근거 법안으로 볼 수 있다. 특히, 영국 정부는 장애인 유권자들에 대한 차별금지 및 권리 사항 등의 정보를 제공하는 평등지원자문단(EASS), 평등인권위원회(EHRC) 등에 자금을 지원하고 있다.

한편, 영국의 주요 정당들은 2010년 총선 이후 학습·발달장애를 지닌 유권자를 위한 ‘읽기 쉬운 선거공약집(easy read manifestos)’을 일반 공약집과 구분해서 발간한다. 영국의 공영방송인 BBC는 청각장애인 유권자들을 위한 프로그램 ‘See Hear’을 통해 선거정보를 제공하고 있는데, 페이스북 페이지 운영 등을 통해 청각장애인 유권자들이 지속해서 의견을 제시할 수 있도록 하고 있다. 또한 영국 정부와 장애인을 대상으로 한 각종 사회단체들 간의 협력, 혹은 지역별로 활성화된 자선단체들이 지방정부와 협력하는 방식으로 선거정보 제공 활동이 이뤄지고 있다.

투표소에서의 편의제공 제도를 보면, 장애인 유권자들은 필요한 경우 보조인과 함께 투표소에 진입할 수 있도록 했다. 보조인은 반드시 18세 이상의 가까운 가족 또는 친척(부모, 형제, 자녀, 배우자, 조부모 및 손자 등)이어야 하며, 해당 유권자는 투표관리관에게 보조인의 도움으로 참정권을 행사하는 것에 대한 허가를 받아야 한다. 장애인 유권자의 보조인은 법이 정한 절차에 따라 장애인 유권자 보조인으로서의 선언문에 서명한 뒤 투표관리관의 승인을 받도록 하고 있으며, 투표관리관은 반드시 해당 장애인 유권자 및 보조인의 이름과 주소 등을 따로 마련된 목록(List of voters with disabilities assisted by companions)에 기재해야 한다.

또한, 시각장애인 유권자가 투표보조용구를 사용하지 않고 투표관리관에게 기표를 요청할 수도 있다. 이 경우에 투표관리관은 반드시 유권자의 지시에 따라 기표를 해야 한다. 유권자가 기표할 후보에 대해 이야기하고 이에 따라 투표관리관이 대리 기표하는 것은 반드시 선거관계자 혹은 투표소 직원 등이 동석한 가운데 진행되어야 한다(The Electoral Commission 2012). 영국에서는 우편투표 및 대리인 투표가 활성화되어 있는 선거제도의 특성상 중증장애인을 위한 별도의 이동편의 제공 관련 규정은 부재하다. 대부분의 중증장애인 유권자는 우편투표를 활용하는 것으로 알려져 있다.

장애인시설 유형과 관계없이 장애인 유권자들은 우편투표(거소투표신고자) 또는 대리인 지명을 통해 참정권을 행사할 수 있는데, 우편투표는 선거일 11일 전까지, 대리인 투표는 선거일 6일 전까지 신청해야 한다. 대리인투표 신청은 별도의 신청서(Application to vote by proxy based on disability)를 통해 가능하다. 이 경우 대리인은 18세 이상의 등록된 선거인이어야 하며, 가까운 가족 혹은 친지로만 지정할 수 있다. 대리인 투표 신청 기한이 지난 이후 신체에 급작스러운 상황이 발생해 투표소에 갈 수 없는 경우, 선거일 당일 오후 5시까지 별도의 대리인 투표 신청이 가능하다(The Electoral Commission 2014).

3. 미국

미국은 ‘장애인법(The Americans with Disabilities Act; ADA)’ 및 ‘선거권법(The Voting Rights Act; VRA)’ 등에서 장애인 유권자의 투표소 접근성 및 투표편의를 규정함으로써 장애인 유권자의 투표권을 보장하고 있다. 장애인 유권자만을 위한 홍보물이나 주요 선거의 TV토론이 수화나 자막을 포함할 것을 법적으로 강제하고 있지만, 장애인단체 및 시민단체에서 자발적인 노력을 통해 기본적인 정보를 제공하고 있다(선거연수원 2017). 또한, 투표소 이동을 위한 교통편의 제공을 위해서도 정부 차원에서 정책적으로 장애인에게 교통편을 제공하기보다는 시민사회 및 장애인단체에서 교통

편의를 제공하는 움직임이 일반적이다. 선거일 당일 투표소까지의 이동을 위해 장애인 단체뿐만 아니라 다양한 시민단체가 자발적인 노력을 시도하고 있다.⁸⁾

한편, 미국의 경우 주별로 기표방식에 차이가 있기는 하지만 일반적으로 전자투표기를 활용한 전자투표가 시행되고 있으며, 주에 따라 전자투표기가 조금씩 상이하다. 장애인 유권자가 일반 기표대를 이용하기 어렵다는 점에서 장애인 전용 기표대를 설치하고 있으며, 휠체어를 사용하는 유권자를 위한 휠체어 전용 기표대와 더불어 거동이 불편한 장애인 유권자를 위한 좌식 기표대 등이 제공된다.⁹⁾ 알래스카, 애리조나, 일리노이 등 일부 주에서는 투표소로 입장하기 힘든 65세 이상의 유권자나 장애인 유권자의 요청이 있을 경우 투표 도우미가 기표용지 및 투표와 관련된 기기를 휴대하여 투표소 밖에서도 투표를 할 수 있는 가두투표방식(curbside voting)을 제공하기도 한다.¹⁰⁾ 장애인 유권자는 사전에 자신의 투표소 도착시간을 통보하거나 투표소에 도착하여 투표소 담당자에게 요청하는 경우 투표 도우미가 주차장 또는 투표소 근처 차에서 대기하고 있는 장애인에게 투표 관련 서류 및 장비를 휴대하여 기표를 돕는다.

주별로 기표방식의 차이가 있긴 하지만 일반적으로 전자기표기를 활용한 전자투표를 시행하고 있는 점을 볼 때, 전자기표기가 장애인들의 투표에 적합하도록 다양한 기능을 포함하는 경우가 많다고 판단된다. 또한 미국에서는 전자투표 제도를 주로 재외국민, 해외주둔 장병 등 부재자(absentee)를 위한 원격 투표로써 활용한 바가 있다. 예컨대 해외주둔 장병에게 별도의 저장매체에 저장된 본인확인용 전자인증서를 송부하고, 해외주둔 장병은 송부받은 전자인증서를 통하여 본인인증을 하고 원격투표 시스템에 접속하여 투표하는 방식이다(김재선 2017). 이와 같은 방식은 재외국민뿐만 아니라 이동성의 제약 받는 장애인 등의 투표 편의성을 높일 수 있을 것으로 평가된다.

4. 시사점 및 제언

각 국가는 역사적 배경에 따라 각기 상이한 정치체제를 발달시켜 온 만큼, 정부의 통치 형태나 민주주의의 운영 원리가 서로 다른 모습을 보이는 것이 일반적이다. 선거제도 또한 이와 같은 다양한 정치제도의 한 분야로서 국가들마다 고유한 형태를 띠게 된다. 그중에서 선거관리 분야는 선거제도의 한 구성품으로서 저마다의 발전경로를 가지고 있다. 따라서 장애인에 대한 투표편의 제공 역시 각 국가의 특성을 반영하지 않을 수 없다.

일반적으로 국가 관료 기구의 강한 영향력 아래에서 민주주의를 발전시켜온 나라들일 수록 선거관리도 관 주도의 경향을 보이며, 시민사회의 아래로부터의 역량이 강조된 국

8) <http://www.ledger-enquirer.com/latest-news/article107783937.html> (검색일: 2024.8.10).

9) <http://www.maine.gov/sos/cec/elec/voter-info/accessiblevoting.html> (검색일: 2024.8.10).

10) <https://www.alexandriava.gov/elections/info/default.aspx?id=393> (검색일: 2004.8.10).

가들은 민간 중심의 선거관리 체계를 갖추고 있다. 해외의 선진국들은 대부분 민간의 자발성과 자율성이 높은 수준으로 자리 잡고 있는 나라들이기 때문에, 민주주의 체제가 전반적으로 그와 같은 수준에 도달했다고 보기 어려운 우리나라에 해외 사례를 바로 적용하는 것은 무리가 따르리라고 판단된다.

일례로 선진국들은 선거관리기구나 국가의 공적 시스템에서 장애인 투표 편의 제공을 모두 전담하는 것이 아니라 장애인 관련 단체나 시민사회가 그러한 수요를 일정 정도 분담하고 있으며, 대부분 관과 민의 협업체계를 통해 선거를 치러낸다. 그러나 전통적으로 선거관리위원회라는 국가 기관이 투표 과정의 전부를 책임지고 있는 한국 사회에서 선거관리 기능의 일부를 민간으로 이관하거나 협업 체계를 구축하는 것은 상당히 오랜 시간이 소요되는 과제가 될 것이다. 더구나 선거인 본인의 의사를 최대한 존중한다는 관점에서 ‘대리 투표’를 폭넓게 인정하고 있는 해외 사례를 우리나라에 적용하기에는 시 이상조로 보인다.

상식적으로 볼 때는, 장애인 유권자 본인이 특정인을 지정하여 본인의 의사대로 대리하여 투표하도록 허용해주는 것은 여러 요인으로 인해 투표 절차에서의 애로 사항을 경험할 수밖에 없는 장애인 유권자에게 가장 필요한 제도일 수 있다. 그러나 신뢰를 기반으로 한 ‘사회적 자본(social capital)’이 두텁게 형성돼 있지 않은 한국적 상황을 감안하면 이러한 시도는 상당한 위험을 수반할 수밖에 없다. 최근 사전투표를 비롯해 선거 과정에 대한 불신이 가중되고 있는 상황은 그러한 우려를 더 크게 만드는 요인이다. 따라서 인권 의식과 사회적 자본, 민주적 선거에 대해 흔들리지 않는 믿음이 더 축적되어야 ‘대리 투표’ 도입을 위한 논의가 가능할 것으로 보인다.

그러나 현실적 제약 때문에 보다 나은 제도적 개선을 모색하지 않는다는 것은 지나치게 소극적인 자세이다. 따라서 기술적 진보를 바탕으로 현실적 제약을 넘어서기 위한 시도를 해볼 필요가 있다. 해외 사례에 나타난 전자투표 방식은 그러한 예에 해당할 것이다. 전자투표 제도를 주로 재외국민이나 해외주둔 장병 등 부재자를 위한 원격투표로 활용하고 있는데, 여기에 블록체인 기술을 결합하여 한층 발달된 형태의 전자투표를 고안하고 이를 장애인 유권자의 투표 방식으로 허용한다면 새로운 전환점이 될 수 있을 것으로 생각한다.

소위 ‘블록체인 전자투표’는 단순히 원격투표로서의 전자투표보다 기술적으로 훨씬 진보된 방식이다. 블록체인 전자투표는 유권자가 현재 어디에 거주하고 있는지 상관없이 주권행사인 투표권을 가장 충실하게 보장할 수 있다는 점과 함께 막대한 선거비용을 절감할 수 있다는 점에서 매우 획기적인 방식으로 평가받는다(남정아 2020). 장애인들의 자기결정권을 침해하지 않으면서도 투표편의를 최상으로 제공할 수 있는 가장 효율

적인 방식이 바로 블록체인 전자투표일 수 있다는 것이다.

블록체인 전자투표는 유권자들이 투표소에 가지 않고 그들의 PC, 태블릿, 스마트폰 등 온라인 및 모바일 기기를 기반으로 하여 이루어지는 투표를 말한다. 블록체인의 뛰어난 보안성으로 인하여 외부로부터의 해킹 등을 통한 투표조작이 불가능하다는 것이 가장 큰 장점이며, 그 외에도 공정성, 적격성, 사생활성, 검증성, 강요저항성, 관대성 등이 장점으로 언급된다(남정아 2020). 물론 투표소, 투표지, 투표함, 개표사무원, 개표참관인, 투표관리관, 투표사무원 등 현행의 현장참여적 투표를 전제로 한 방식에서 요구되는 여러 요소가 불필요해지는 것은 당연한 일이다.

중앙선관위는 현재도 블록체인 전자투표와 유사한 K-voting 시스템을 운영하고 있을 뿐만 아니라, 국민의힘과 더불어민주당 등 주요 정당들에서는 이미 당대표 선거나 대선, 총선의 후보자 경선 등에서 10여 년 넘게 K-voting을 활용해 투표하고 있다. 따라서 사실상 기술적인 문제는 존재하지 않는다고 보는 것이 타당하다. 그러나 블록체인 전자투표를 국가 수준의 선거에 전면적으로 도입하는 데는 상당한 시간이 소요될 것이다. 그것은 단지 기술적 문제에 국한되는 것이 아니라 보다 폭넓은 사회적 합의가 수반되어야 하는 과정이기 때문이다. 하지만 아날로그적인 방식의 투표가 차후로도 계속 이어지기는 힘들 것이다. 우리 사회는 머지 않은 시점에 도래할 새로운 선거관리 체계를 서서히 적용해나갈 단계적 조치가 있어야 하는 것도 사실이다.

이러한 차원에서 볼 때, 장애인 유권자의 투표편의를 최대한 도모하면서 동시에 미래 지향적 선거관리 시스템의 단계적 도입이라는 측면을 모두 고려하여 전체 유권자의 5% 수준인 '등록 장애인' 유권자들에게 블록체인 기반의 전자투표를 허용할 필요가 있다. 이러한 전자투표 시스템을 '알기 쉬운 선거공보'나 '영상 자료' 혹은 '쉬운 투표용지' 등의 디지털 전환과 실행으로 결합한다면 장애인 유권자들은 투표에 대한 접근성뿐만 아니라 선거정보 접근권도 보다 폭넓게 향유할 수 있을 것이다.

VI 결론

한국의 현행 선거관리체계는 일정한 한계를 안고 있다. 선거관리위원회가 독립적인 헌법 기관으로 명시돼 있고, 민주화 이후 그 위상도 높아지긴 했지만 전국에 걸쳐 실시되는 모든 선거를 동일한 품질로 관리하기에는 인력과 예산이 부족한 것이 사실이기 때문이다. 한국은 그동안 일관되게 국가를 비롯한 관이 주도하는 선거행정 체계를 확립해 온 만큼 이러한 시스템을 쉽게 바꾸기도 어렵다. 그런데 사실 읍·면·동 선거관리위원회

는 상시 근무인력이 편제돼 있는 상설 기구도 아니기 때문에 하부로 내려갈수록 조직의 허점은 커질 수밖에 없다.

장애인 유권자에 대한 투표편의 제공과 관련해서도 중앙선관위가 주관하여 전국적으로 동일하게 규격화 해놓은 매뉴얼이 있고, 일선 투표소까지 동일한 투표물품 세트가 보급되고 있지만, 1만 4천개가 넘는 전국의 모든 투표소가 동질적인 수준의 서비스를 제공하기를 기대하기는 어렵다는 측면에서 근본적인 문제가 발생하는 것이다. 투표사무원을 비롯한 현장 인력들에 대한 사전교육과 철저한 관리 감독이 이뤄지더라도 예방하기 어려운 흠결들이 분명히 존재하기 때문이다.

그렇더라도 그러한 노력을 포기할 수는 없다. 매 선거시기마다 돌출되는 사항들을 더 세밀하게 챙기고 흠결을 보완하면서 보다 최선의 서비스를 제공하려는 시도를 멈출 수는 없는 것이다. 하지만 그 과정이 전부가 돼서는 곤란하다. 세부적인 요소를 다듬고 보완하는 정도를 넘어서 투표편의 제공의 패러다임을 전환할 만한 큰 틀의 기획도 소홀히 해서는 안 된다. 인력도 부족하고 예산도 없는데 계속 증가하는 요구 사항들을 어떻게 다 담아낼 수 있겠느냐고 한탄만 해서는 안 될 것이다. 그렇게 되면 결국 장애인들의 평등한 투표권을 향한 신성한 요구가 ‘비용 대비 효과’라는 경제성의 문제로 왜곡되는 치명적인 오류에 빠지기 때문이다.

주지하다시피, 이제 대한민국의 민주주의가 후진국 수준을 벗어난 것은 분명하다. 또한 인터넷을 비롯한 디지털 기술이 전 세계의 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역을 바꿔내는 시기를 목도하고 있는 것도 사실이다. 따라서 한국은 새로운 기술발전을 접목하여 장애인 투표편의 제공에 대한 획기적 진전을 시도하는 선거관리 선진국의 면모를 보여줄 필요가 있다. 또한, 투표소에 대한 물리적 접근권에 치중되었던 과거의 관점에서 벗어나 선거정보에 대한 접근성이라는 보다 확장된 문제의식으로 초점을 옮겨야 한다. 이러한 모든 제도적 접근의 대전제는 장애인 유권자들이 투표에 대해 심리적 부담이나 불편을 느끼지 않도록 해야 한다는 점이다.

누군가에는 손쉬운 행위가 다른 이에게는 그렇지 않게 느껴진다면, 특히 그 행위가 ‘투표’라는 주권자로서의 가장 핵심적 행위에 해당한다면 그 사회는 평등하지 않을 뿐만 아니라 인간의 존엄성이 실현되지 못하는 결손 상태에 놓여 있는 것이다. 따라서 장애인 유권자에 대한 투표편의 제공은 한국 민주주의의 현 상태를 측정할 수 있는 주요 지표가 된다. 포용적이고 열린 민주주의를 위해 투표편의 제도의 지속적인 개선이 필요한 이유이다.

〈논문, 저서〉

- 김도현. 2019. 『장애학의 도전』. 파주: 도서출판 오월의봄.
- 김인숙. 2016. 『사회복지 연구에서 질적 방법과 분석』. 서울: 집문당.
- 김재선. 2017. “온라인투표시스템 도입에 관한 입법적 쟁점 검토.” 『행정법연구』 제50호, 133-158.
- 김춘호. 2010. “장애인의 선거참여 활성화에 관한 연구.” 조선대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 김혜선·박정민. 2017. “장애인 투표편의제도 개선방안.” 『선거연구』 제8호, 359-382.
- 남정아. 2020. “공정선거를 위한 블록체인 전자투표 도입의 헌법적 고찰.” 『헌법학연구』 제26권 제4호, 167-206.
- 서울대학교 산학협력단. 2020. “장애인 유권자 투표편의 효과성 분석.” 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 선거연수원. 2017. “장애인유권자 투표편의 제공 현황.” 중앙선거관리위원회.
- 우리동작장애인자립재활센터. 2024. “장애인 투표 편의제공을 위한 정책제안서”.
- 중앙선거관리위원회. 2022. 『제8회 전국동시지방선거 총람』.
- 중앙선거관리위원회. 2024. “제22대 국회의원선거 투표관리 매뉴얼”.
- 한국뇌병변장애인인권협회. 2023. “사회적 약자 대상 선거정보 제공 개선 방안 연구: ‘이해하기 쉬운 선거공보’ 작성 가이드 개발.” 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 한국보건사회연구원. 2020. “2020년 장애인 실태조사.” 보건복지부 연구용역 보고서.
- 한국장애인단체총연맹. 2024. “장애인 투표편의 제도 개선 간담회 자료”.
- James, Elaine., Mark Harvey., and Chris Hatton. 2015. “Participation of Adults with Learning Disabilities in the 2015 UK General Election.” *Tizard Learning Disability Review* 23(2): 65-71.
- Leighley, Jan E., and Arnold Veditz. 1999. “Race, Ethnicity, and Political Participation: Competing Models and Contrasting Explanations.” *The Journal of Politics* 61(4): 1092-1114.
- Lord, Janet. E., Michael, Ashley Stein., and János Fiala-Butora. 2014. “Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities.” *Journal of Human Rights* 6(1): 115-39.
- McColl, Mary Ann. 2006. “Electoral Participation Among Disabled People.” In Mary Ann McColl and Lyn Jongbloed eds., *Disability and Social Policy in Canada*, 2nd ed. Concord, ON: Captus University Press.
- Prince, Michael J. 2012. *Electoral Participation of Electors with Disabilities: Canadian Practices in a Comparative Context*. ON: Elections Canada.

Schur, Lisa., and Meera Adya. 2017. "Sidelined or Mainstreamed? Political Participation and Attitudes of People with Disabilities in the United States." *Social Science Quarterly* 94(3): 811-839.

Sondheimer, Rachel Milstein., and Donal P. Green. 2010. "Using Experiments to Estimate the Effects of Education on Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 54(1): 174-189.

The Electoral Commission. 2012. *Handbook for Polling Station Staff*.

The Electoral Commission. 2014. *Individual Electoral Registration Guidance*.

〈기사〉

보건복지부. 2024. "2023년 장애인실태조사 결과 발표" 2024년 4월 30일 보도.

중앙선거관리위원회. 2024. "제22대 국회의원선거 국내 선거인명부 총 44,251,19명 확정" 2024년 3월 31일 보도.

중앙선거관리위원회. 2024. "제22대 국회의원선거, 일일 선거관리상황(240402)" 2024년 4월 2일 보도.

Chitwood Tim. 2016. "Nonprofit offers disabled voters ride to the poll." *Ledger-Enquirer* (October 12).

<http://www.ledger-enquirer.com/latest-news/article107783937.html> (검색일: 2024.8.10).

State of Maine. "Accessible Voting."

<http://www.maine.gov/sos/cec/elec/voter-info/accessiblevoting.html> (검색일: 2024.8.10).

City of Alexandria Virginia. 2024. "Voter Services for Persons with Disabilities"(August 16) <https://www.alexandriava.gov/elections/info/default.aspx?id=393> (검색일: 2004.8.10).

05

정치자금 회계보고 공개의 범위와 방법에 대한 실천적 대안

김형철(성공회대학교)·허석재(국회입법조사처)

05

정치자금 회계보고 공개의 범위와 방법에 대한 실천적 대안

I 서론

1994년 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방의회의원선거법」, 「지방자치단체 의장선거법」 등을 통합하여 현재와 같은 단일 법제로 만들 당시 범명은 「공직선거및선거부정방지법」이었다. 그로부터 11년이 지난 2005년에야 지금과 같은 「공직선거법」으로 이름이 바뀌었다. 범명에서 보듯이 우리나라 선거법의 최우선적인 목표는 부정부패를 방지하는 데 있었고, 지금도 그렇다고 할 수 있다.

부정부패를 방지하는 데 가장 유효한 방법으로 꼽히는 것은 정치자금 내역의 투명한 공개이다. 미국의 루이스 브랜다이스 대법관은 “햇볕이야말로 최고의 살충제”라며 정치자금의 투명한 공개가 부패를 제어할 수 있다고 역설한 바 있다(Brandeis 1913).

투명성(transparency)과 공개성(publicity)은 긴밀히 연결돼 있으나, 다른 개념이다. 투명성은 해당 자료를 구하는 사람들에게 제공되어야 한다는 원칙이지만, 공개성은 정보를 폭넓게 알려야 한다는 원칙이다(Johnston 2019). 정치자금 회계보고 내용에 대해 공개범위를 설정하는 것은 투명성에 관계된 것이고, 공개된 정보를 어떻게 접근할 수 있느냐에 따라 공개성의 정도는 달라진다.

우리는 현행 정치자금 공개제도를 해외 입법례와 비교하여 투명성과 공개성의 정도를 가늠하고 개선방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 현행 제도에 대해 자세하게 살핀 뒤, 주요 선진국의 정치자금 공개제도를 조사하여 비교·분석한다. 나아가 정치자금 공개에 대한 국민여론과 실무 담당자들의 의견을 수렴하여 입법적 개선사항을 제시한다.

II 우리나라의 정치자금 공개제도

1. 현행 제도

현행 「정치자금법」상 정치자금의 수입·지출내역은 관할 선관위가 회계보고 마감일로부터 7일 이내에 공고하도록 규정하고 있다(제42조). 공고일로부터 6개월간 누구나 열람할 수 있지만, 사본교부에 필요한 비용은 신청자가 부담해야 한다. 선거비용에 한해서 열람대상 서류 중 수입과 지출명세서를 선거관리위원회 홈페이지를 통해 열람기간 동안 공개할 수 있다. 이처럼 공개된 정치자금 기부내역에 대해서는 누구라도 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용해서는 안 된다.

「정치자금법」 제42조제2항에서 규정한 회계보고 내용의 열람기간은 2004. 3. 12. 처음 도입될 당시부터 3개월간이었으나, 2024. 2. 20. 개정을 통해 6개월로 연장되었다. 이는 헌법재판소의 위헌 결정에 따른 것이다. 헌법재판소는 2021년 5월 27일 결정(2018헌마1168)에서 현행법상 수입과 지출명세서 등에 대한 사본교부 신청이 허용되지만, 검증자료에 해당하는 영수증·예금통장을 직접 열람해야 정치자금 수입·지출의 문제점을 발견할 수 있는데, 현행법령 상 해당 자료는 사본교부 대상이 아닌 데다 열람 중 필사도 허용되지 않으므로 3개월간을 설정한 기한은 지나치게 짧다고 판시하였다. 또한 선관위가 데이터 생성·저장 기술의 발전을 이용해 자료보관, 열람 등의 업무부담을 상당 부분 줄여왔고, 앞으로도 부담을 줄어나갈 수 있을 것이므로, 열람기간의 확대에 의한 행정적 비용은 감당 가능한 것으로 보았다. 이에 2024. 2. 20. 법 개정으로 열람기간이 6개월로 확대된 것이다.

「정치자금법」 제42조제4항 기부자의 인적사항 및 금액 공개에 관한 규정은 2004. 3. 12. 도입될 당시 120만원 이하인 경우 비공개 대상이었으나, 2008. 2. 29. 법 개정을 통해 비공개 기준이 300만원으로 상향조정되었다. 2004. 3. 12. 인적사항 공개 규정 도입 당시부터 기부자 비공개 기준이 중앙당과 대통령(경선)선거 후보자 후원회에 한해 500만원으로 설정되었으나, 2008. 2. 29. 개정으로 중앙당 후원회는 300만원 기준을 따르게 되었다.

〈표 1〉 정치자금법 관련 조항

※ 「정치자금법」 관련 조항

제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부) ①제40조(회계보고)의 규정에 의하여 회계보고를 받은 관할 선거관리위원회는 **회계보고 마감일로부터 7일 이내**에 그 사실과 열람·사본교부기간 및 사본교부에 필요한 비용 등을 공고하여야 한다.

②관할 선거관리위원회는 제40조제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 **재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류**를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 공고일로부터 **6개월간**(이하 “열람기간”이라 한다) **누구든지 볼 수 있게** 하여야 한다. 다만, **선거비용에 한하여** 열람대상 서류 중 제40조(회계보고)제4항제1호의 **수입과 지출명세서**를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다.

③누구든지 회계보고서, 정치자금의 수입·지출내역과 제40조제4항의 규정에 의한 첨부서류(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)에 대한 **사본교부를 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청**할 수 있다. 이 경우 **사본교부에 필요한 비용은 그 사본교부를 신청한 자가 부담**한다.

④제2항 및 제3항의 규정에 불구하고 후원회에 **연간 300만원**(대통령후보자등·대통령선거경선후보자의 후원회의 경우 500만원을 말한다) **이하를 기부한 자의 인적 사항과 금액은 이를 공개하지 아니한다.**

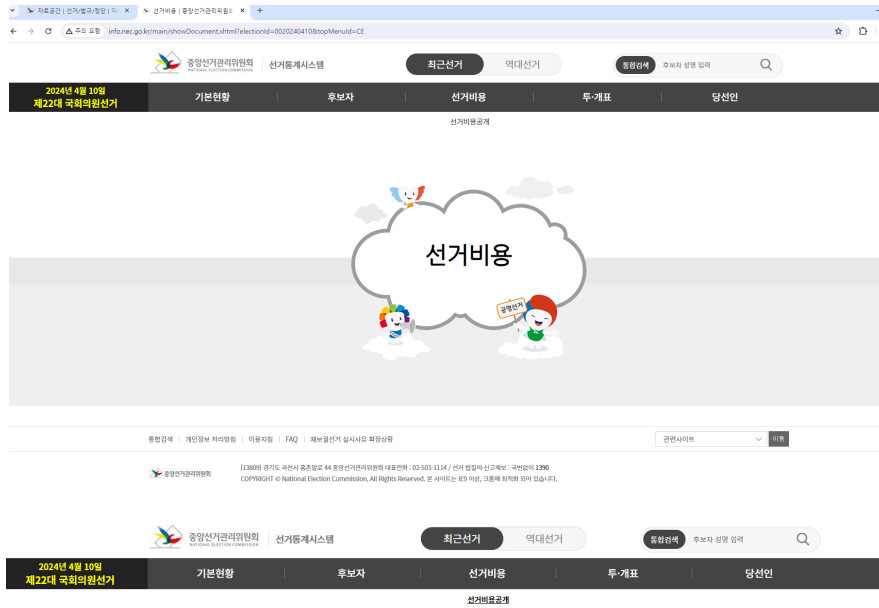
⑤누구든지 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 **공개된 정치자금 기부내역을 인터넷에 게시하여 정치적 목적에 이용**하여서는 아니된다.

(생략)

2021년 5월 헌법재판소의 단순위헌 결정으로 「정치자금법」 제42조제2항의 ‘3월간’이라는 규정은 효력을 상실했고, 2024년 2월 법 개정이 이뤄질 때까지 3년여 동안 열람이 가능했다. 이번 법 개정을 통해 회계보고 마감일(선거일 후 30일)부터 7일 이내에 열람·사본 교부기간을 공고하면 이로부터 6개월간 누구든지 열람할 수 있게 되었다. 이번 제22대 국회의원선거의 경우 11월 중순까지 열람이 가능하고, 같은 기간 선거관리위원회 홈페이지를 통해서 선거비용의 수입·지출 명세서를 확인할 수 있다.

선거관리위원회 홈페이지상 <선거통계시스템>(http://info.nec.go.kr)은 ‘최근 선거’와 ‘역대 선거’로 분리하여 최근 선거 항목을 통해 선거비용의 내역을 공개하고 있다.

〈그림 1〉 중앙선거관리위원회 선거통계시스템



선거비용공개

● > 제22대 국회의원선거 > 선거비용 > 선거비용공개

선거	국회의원선거	비례대표국회의원선거	구·사군의 향선거	시·도회의원선거	구·시·군의회의원선거		
조회조건	시도	서울특별시	선거구	종로구	Q 검색		
결과보기	[국회의원선거 [서울특별시 [종로구]]				PDF다운 엑셀다운		
<p>○ 선거비용 공개자료는 정치자금법 제23조 제2항에 따라 공개하고 있으며, 동 자료를 인터넷에 게시하여 정치권 및 언론에 이용될 수 있습니다. 본 홈페이지에 게시되지 않은 자료는 「정치자금법」에 따른 시·도·구·군·시청 또는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개 청구를 통해 확인할 수 있습니다.</p>							
선거구명	사진	기호	정당명	성명 (한자)	선거비용 제한액	선거비용 지출액	선거비용 공개
종로구		1	대한애민우당	박상진 (박상진)	208,002,800	188,862,427	확산
종로구		2	국민의당	박인연 (박인연)	208,002,800	197,531,375	확산

출처: 중앙선거관리위원회, http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml

6개월간 이뤄지는 선거비용 공개의 내역은 수입·지출의 주체와 금액, 일시·장소 등의 내용을 담고 있는데, 스캔한 문서형태로 기계판독이 불가능하고 다운로드도 안 된다.

〈그림 2〉 제22대 국회의원선거 종로구 후보자 선거비용 내역

연월일	내역	수입액			지출액			잔액	영수증 일련 번호 (영수증 일련 번호)	주 요 사 유 (영수증 일련 번호)	입 금 처 (영수 증일 련 번호)	영수 증 일 련 번호	영수 증 일 련 번호
		금회	노회	기회	금회	노회	기회						
2024-03-05	후보자 선전	100,000,000	100,000,000	0	100,000,000	0	100,000,000	1971-11-19	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-16	공정선거유감서 발송을 위한 선거운동 비용	100,000,000	6,810,000	6,810,000	63,360,000	0	36,640,000	2024-03-16	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-17	공정선거유감서 발송을 위한 선거운동 비용	100,000,000	8,250,000	14,860,000	65,140,000	0	34,860,000	2024-03-17	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-17	선거운동비용	100,000,000	7,000,000	21,860,000	78,140,000	0	21,140,000	2024-03-17	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-21	선거운동비용	100,000,000	2,362,251	24,222,251	75,777,749	0	23,415,498	2024-03-21	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-27	선거운동비용	100,000,000	1,375,000	25,597,251	74,402,749	0	22,042,749	2024-03-27	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-27	선거운동비용	100,000,000	100,674	25,697,925	74,302,075	0	21,902,075	2024-03-27	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보
2024-03-27	선거운동비용	100,000,000	68,714	25,766,639	74,233,361	0	21,833,361	2024-03-27	서울특별시 종로구 재동로 29 (종로구, 서울특별시) 7층	신협	02-769-2032	02-769-2032	후보

출처: 중앙선거관리위원회, http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml

이러한 정보공개는 후술하는 해외 사례와 비교하면 공개 기간과 내용이 제한적일 뿐 아니라 접근성도 낮다고 평가할 수 있다.

2. 중앙선거관리위원회의 개정의견

정치자금 공개의 투명성 제고방안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 수입·지출 내역을 상시로 공개하는 내용의 개정의견을 여러 차례 국회에 제출한 바 있다. 2013년 6월, 2016년 8월, 2021년 5월 등 3차례에 걸쳐 비슷한 내용의 개정의견을 제출하였다.¹⁾

정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원(후보자) 등의 회계책임자는 정치자금의 수입·지출이 있는 경우 해당 내역을 48시간 이내에 선거관리위원회 홈페이지에 공개하도록 하는 내용이다. 회계책임자는 회계보고 자료를 중앙선거관리위원회가 정하는 전자 파일 형태로 회계보고서 제출하도록 하고, 중앙선거관리위원회는 이를 정보시스템에 탑재하여 상시 조회가 가능하게 하겠다는 것이다.

〈표 2〉 중앙선거관리위원회 정치 관계법 관련 내용

※ 중앙선거관리위원회 정치관계법 개정의견 2021. 5. 관련 내용

1. 정치자금 수입·지출의 상시 인터넷 공개 (§42)

〈제안이유〉

- 정치자금 수입·지출내역을 인터넷을 통하여 외부에 상시 공개함으로써 국민의 알권리를 보장하는 한편, 허위·누락 보고를 예방하고, 국민, 시민·사회단체, 언론기관 등이 상호 검증할 수 있도록 함으로써 정치자금 수입·지출의 투명성을 강화하려는 것임.

1) 중앙선거관리위원회 <<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/List.do?cbIdx=1130>> (최종 검색일 : 2024. 5. 20.)

〈개정 의견〉

- 중앙당(중앙당창당준비위원회 포함) 및 그 후원회, 시·도당, 후원회를 둔 국회의원 및 그 후원회는 매월의 정치자금 수입·지출에 대하여 다음 달의 5일까지 상세내역(지출증빙자료 제외)을 선거관리위원회 공개시스템을 통하여 인터넷에 공개하도록 하되, 인터넷 공개를 해태하는 경우 과태료를 부과함.
- 회계책임자는 회계보고 중 정치자금 수입·지출내역, 영수증 등 지출증빙자료 사본, 예금통장 사본, 심사결의서 또는 감사의견서 사본을 공개시스템을 통하여 전자적 파일로 제출하도록 함.
- 중앙선거관리위원회는 회계보고 내역에 대하여 데이터베이스를 구축하여 공개시스템을 통해 상시 인터넷에 공개하고, 정치자금 수입·지출내역(지출증빙자료 및 필요 시 소명내역 포함)을 검색·분류·다운로드할 수 있도록 함.

중앙선거관리위원회는 2018년 제6회 전국동시지방선거에서 정치자금 수입·지출내역 공개시스템(<http://ecost.nec.go.kr>)을 운영한 바 있다. 선거에 출마한 후보자는 중앙선관위가 제공하는 ‘정치자금 회계관리 프로그램’을 이용해서 선거비용 수입·지출 내역을 입력하고, 유권자는 위의 홈페이지에서 정치자금 정보를 검색할 수 있는 서비스였다. 하지만, 정보 제공을 자발적인 참여에 의존하고 있어 실제로 공개시스템에 정보를 등록한 후보자는 3.6%에 그쳤다.²⁾ 이후 해당 서비스는 유아무야되고 말았다.

III 해외 입법례

이 장에서는 중앙선거관리위원회 정치관계법 개정의견을 참조하여 수입·지출 내역의 공개성(publicity) 차원에서 가장 앞선 국가로 평가받는 사례를 선별하여 조사하였다. 이를 위해 「민주주의와 선거지원을 위한 국제기구」(International IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance)가 최근 유럽 국가들을 대상으로 발간한 보고서(Wolfs 2023)에 기반하여 온라인 정치자금 공개가 활성화된 사례를 확인하였다.

해당 보고서는 공개 수준이 가장 낮은 데서 높은 데까지 범주화하고 회계보고, 선거비용, 후원금 내역에 따라 유럽 국가들을 분류하였다. 공개성이 하위에 속하는 범주로는 온라인상으로 정보 접근이 불가능한 ‘비공개’(No information), 온라인으로 제공되는 공문서상에 정치자금 정보가 수록되는 ‘제한적 공개’(Limited availability), 정당과 후보자가 자신의 홈페이지를 통해 공개하도록 하는 ‘분산적 공개’(Decentralized availability)가 있다. ‘제한적 공개’는 공문서의 발간 시점까지는 공개되지 않는 것일뿐

2) 변우열. 2018. “돈 흐름 드러날라, 후보들 정치자금 공개 외면”. <연합뉴스>. 2018년 6월 6일 보도.

더러 해당 보고서를 찾아서 확인해야 하므로 공개 수준이 낮은 것이다. ‘분산적 공개’와 같이 정당이나 후보자에게 공개 의무가 부여되더라도, 공개 주체가 소멸하는 일이 잦아 정보가 유지되기 어려울뿐더러 유권자가 일일이 해당 홈페이지를 찾아다녀야 하므로 공개성이 낮다.

〈표 3〉 정치자금 정보 온라인 제공방식 분류

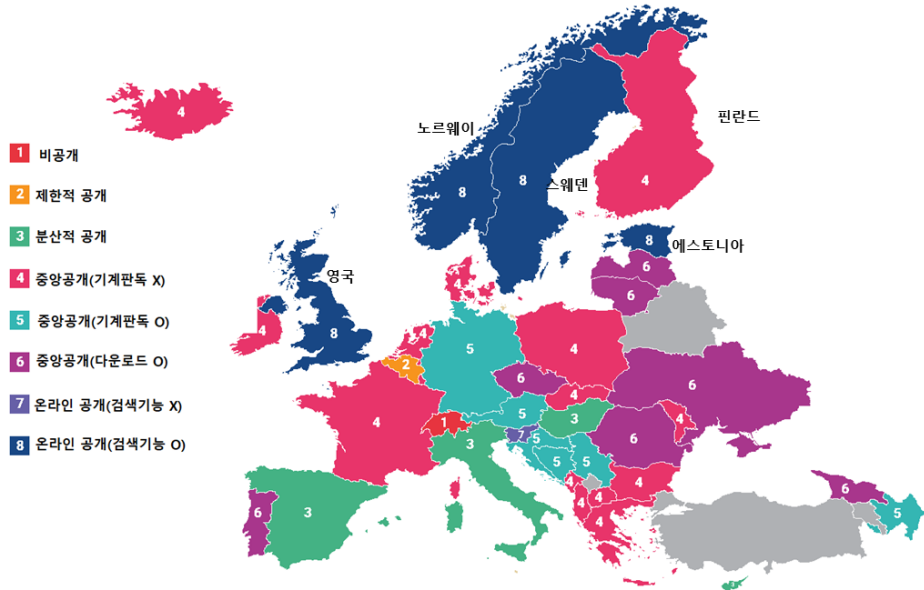
구분	방식
① 비공개	온라인상으로 정보 접근 불가능
② 제한적 공개	공문서의 일부로 공개
③ 분산적 공개	정당 및 후보자 홈페이지 통해 공개
④ 중앙 공개(기계판독 X)	기계판독용 문서가 아닌 형태로 일원화된 웹사이트를 통해 공개
⑤ 중앙 공개(기계판독 O)	기계판독용 문서형태로 일원화된 웹사이트를 통해 공개
⑥ 중앙 공개(다운로드 O)	다운로드 가능한 파일 형태로 일원화된 웹사이트를 통해 공개
⑦ 온라인 공개(검색 X)	정보공개 웹사이트에서 제한된 분석도구를 제공
⑧ 온라인 공개(검색 O)	정보공개 웹사이트에서 상세한 분석도구 제공

출처: Wouter Wolfs, *The State of Digital Disclosure of Political Finance in Europe*, International IDEA, 2023. p. 4.

중앙 행정기관을 통해서 공개하면 접근성이 높아지는데, 이 경우에도 제공자료의 성격과 홈페이지 구성 방식에 따라 공개성 정도는 달라진다. 중앙기관의 홈페이지를 통해서 정보가 제공되지만 스캔 된 문서와 같이 육안으로만 확인가능한 경우가 있고, 기계판독이 가능한(machine-readable) 형태로 제공되어 웹상에서 스크래핑을 할 수 있는 경우가 있다. 나아가 분석가능한 포맷으로 다운로드가 가능한 경우가 있다. 자료 공개 홈페이지에서 제한된 분석도구만을 제공하는 경우가 있는 반면, 보다 상세한 분석도구를 제공하는 경우도 있다.

이처럼 서열화된 범주를 통해서 유럽 국가들을 분류하면 정당의 회계보고(annual account) 내용의 경우 영국, 노르웨이, 스웨덴, 에스토니아가 가장 높은 수준의 공개성을 보여준다.

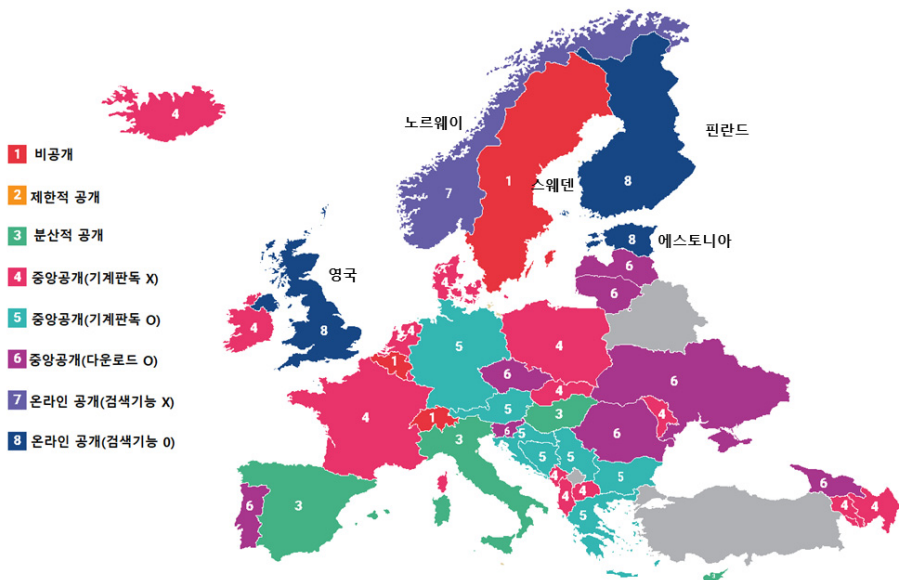
〈그림 3〉 정당의 회계보고



출처: Wouter Wolfs, *The State of Digital Disclosure of Political Finance in Europe*, International IDEA, 2023. p. 6.

정당·후보자의 선거운동 비용(campaign expenditure) 정보는 영국, 핀란드, 에스토니아가 가장 공개성이 높다.

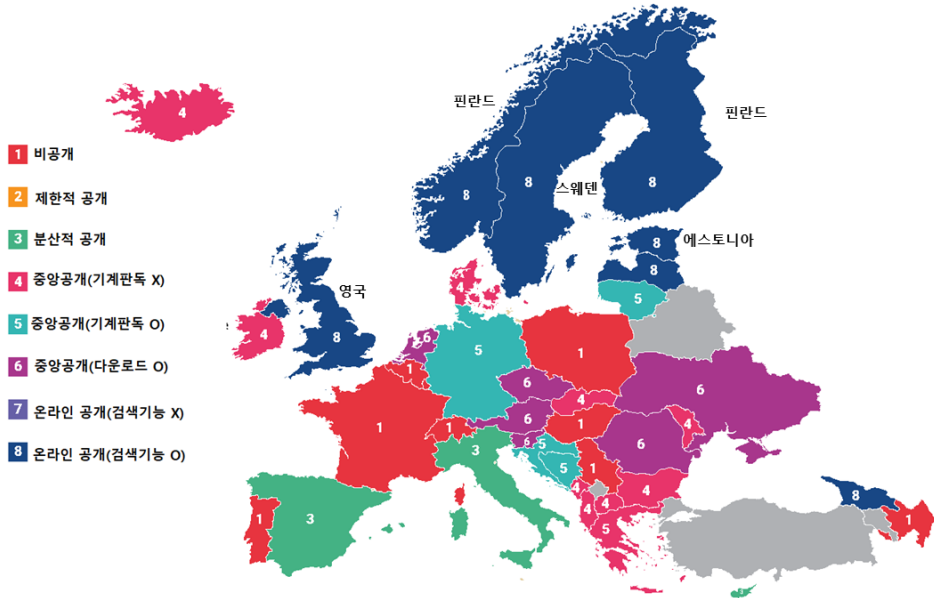
〈그림 4〉 정당의 선거운동 비용



출처: Wouter Wolfs, *The State of Digital Disclosure of Political Finance in Europe*, International IDEA, 2023. p. 8.

정치후원금의 공개 수준은 영국, 핀란드, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 조지아가 가장 높게 나타난다.

〈그림 5〉 정당의 후원금 내역



출처: Wouter Wolfs, *The State of Digital Disclosure of Political Finance in Europe*, International IDEA, 2023. p. 9.

이들 세 가지 범주에 최고 수준을 보여주는 국가는 영국과 에스토니아이고, 노르웨이의 경우 선거운동 비용 공개에서 2순위이고, 나머지 분야에서는 최상위로 평가된다. 이들 국가에 대해 조사하였다. 더불어 정치자금 정보공개에 있어서 가장 투명한 것으로 평가받는 미국 사례에 대해서도 살펴보았다.

1. 영국

영국은 원래 은밀하게 정치자금을 수수하는 관행으로 인해 유럽 국가 가운데 투명성이 매우 낮은 편에 속했다. 하지만, 2000년 「정당·선거 및 국민투표법」(PPERA: Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) 제정을 계기로 큰 전환을 맞게 되었다. 이 법은 1994년 보수당 정부 당시 메이저(John Major) 총리가 신설한 「공직 기준 위원회」(Committee on Standard in Public Life) 활동에서 유래한다. 이 위원회는 의원을 비롯한 공직자 일반의 행위 규범을 정립하는 데 목표가 있었다(Fisher 2001). 1997년 집권한 노동당의 토니 블레어 정부는 이 위원회가 전반적인 정치개혁을 추진하도록 독려했고,³⁾ 1998년 정치자금에 대한 보고서(The Funding of Political

Parties in the United Kingdom)를 발간하게 되었다. 이 보고서의 제안에 기초하여 PPERA가 제정되었다. 이 법을 계기로 선거위원회(Electoral Commission)가 설립되는 등 근본적인 제도 개편이 이뤄졌다. 아래에서는 PPERA에 따른 정치자금 공개의 범위 및 방법에 대해 살펴본다.

정당의 회계기록은 일자별 수입·지출 총액 및 내역, 자산·부채에 대한 기록을 포함해야 한다(제41조제3항). 회계책임자(treasurer)는 해당 기록을 6년간 보존할 책임이 있다. 회계연도 기준 총수입 또는 총지출이 25만 파운드를 초과하는 정당은 자격있는 회계감사자를 통해 감사의 의무가 부여되고, 해당 금액 이하인 정당은 선거위원회의 재량으로 감사 의무를 부과할 수 있다(제43조제1항, 제2항).⁴⁾ 이에 해당하여 감사받은 경우 감사종료 후 7일 이내에 회계보고서 및 감사보고서를 선거위원회에 제출하여야 한다(제45조제2항). 감사 의무가 없는 정당은 회계연도의 종료일로부터 4개월 이내에 회계보고서를 선거위원회에 제출해야 한다.

선거기간 중에는 매주 간격으로 회계내용을 선거위원회에 보고해야 하는데, 11,180 파운드 이상의 기부금에 대해 기부액, 기부자 성명, 일자 등의 내용이 기재되어야 한다(제63조). 선거가 아닌 기간에는 분기별 보고서를 작성해야 하는데, 이때도 11,180파운드 이상에 대해서는 구체적인 사항이 포함되어야 한다(제62조).

PPERA 제46조는 선거위원회에 제출된 회계보고서의 공개에 대해 규정하고 있다. 이 조항의 제목은 ‘정당 회계보고서의 일반공개’(Public inspection of parties’ statements of accounts)인데, ‘inspection’은 우리 「공직선거법」 제42조의 ‘열람’과는 상당한 거리가 있는 내용이다.⁵⁾ 「공직선거법」은 6개월이라는 제한된 시간 동안 열람이 가능하고, 희망자가 본인이 비용부담하여 사본교부를 받을 수 있으며, 해당 내용을 정치적 목적으로 인터넷에 게시하는 것도 금지된다. 하지만, PPERA에서 ‘inspection’은 공개성(publicity)의 기준을 충족하고 있다. 선거위원회는 정당의 회계보고서를 입수하면 이를 회계보고서를 수령하고 나서 ‘실무적으로 가능한 범위에서 지체없이’(as soon as reasonably practicable) 일반인이 접근할 수 있도록 해야 한다.

3) 야당 시절 노동당은 보수당의 정치자금 스캔들을 추궁해 왔는데, 집권 직후인 1997년 11월 레이싱카 경기인 F1을 주관하던 버니 에클스톤(Berni Ecclestone)에서 1백만 파운드를 수수한 사실이 드러남에 따라 강력한 정치개혁 요구에 직면하게 되었다. BBC, “How the Ecclestone affair unfolded,” Sep. 22, 2000.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/937232.stm>

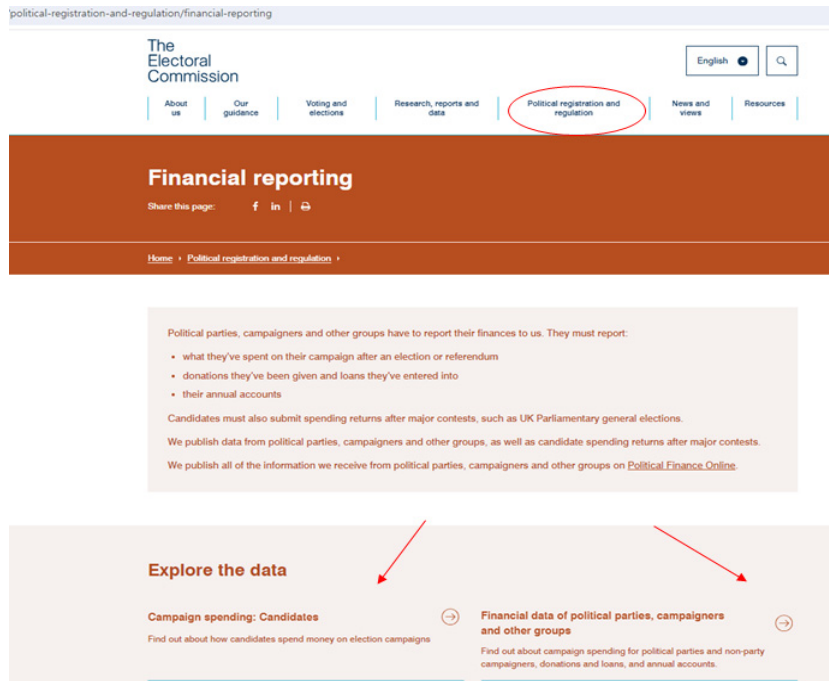
4) 이하 법령은 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『영국 선거관련 법』, 2023을 기반으로 원문을 대조하여 최신화한(update) 것이다. 원문은 영국 법제처 홈페이지<<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>에서 확인할 수 있다.

5) 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『영국 선거관련 법』, 2023. 58쪽은 ‘inspection’을 열람으로 번역하고 있다.

〈표 4〉 영국 정당 선거 및 국민투표법 관련 조항

※ 「정당·선거 및 국민투표법」(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) 관련 조항 제46조(회계보고서의 공개)
 선거위원회가 제45조의 규정에 따라 회계보고서를 수령하면,
 (a) 실무적으로 가능한 범위에서 지체없이 일반인이 확인할 수 있도록 해야 한다. 또한,
 (b) 선거위원회가 보유하는 기간 동안 일반인들이 사본에 접근할 수 있도록 해야 한다. 선거위원회 결정으로 공개 기간을 짧게 할 수 있다.

〈그림 6〉 영국 선거위원회 홈페이지

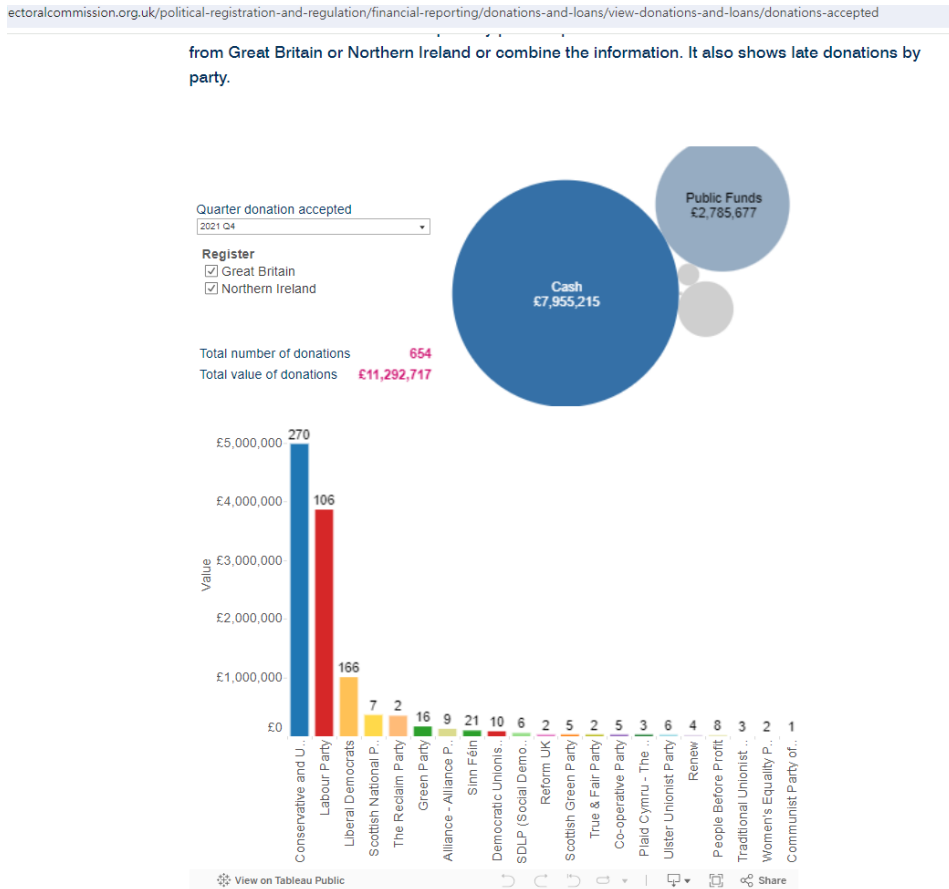


출처: The Electoral Commission. “Financial reporting”⁶⁾

위의 법령에 따라 영국 선거위원회 홈페이지의 “등록 및 규제”(political registration and regulation) 항목을 통해 회계보고에 대해 상세하게 공개하고 있다. 해당 웹페이지는 ‘후보자 선거운동 비용’(Campaign spending: Candidates)과 ‘정당 및 기타 조직의 회계정보’(Financial data of political parties, campaigners and other groups)로 나뉘어 있고, 이를 통해 자세한 내역을 쉽게 확인할 수 있다. ‘정당 및 기타 조직의 회계정보’ 항목을 들어가면 정당 및 기타 정치단체의 선거운동, 기부금 및 대출, 정당의 회계연도 보고서 등의 상세내역을 확인할 수 있다. 가령 기부금 내역의 경우, 분기별로 선택하면 정당별로 수령 액수를 시각적으로 파악할 수 있을 뿐 아니라, 구체적인 내역도 알 수 있다.

6) The Electoral Commission. <https://www.electoralcommission.org.uk/political-registration-and-regulation/financial-reporting>

〈그림 7〉 영국 정당의 기부금 수령 내역



출처: The Electoral Commission. “Chart: Donations accepted by political parties by quarter”⁷⁾

2. 노르웨이

노르웨이는 「정당법」(Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene)을 통해서 보조금 지급과 회계보고 및 정치자금 공개에 대한 규정을 두고 있다. 동법의 규정은 ‘정당법위원회’(Partilovnemnda)가 관장한다. 이 위원회는 정당이 「정당법」에 따른 회계 관련 기준을 준수하고 있는지 확인하고 회계보고의 투명성을 관리하는 기구이다. 정당법의 유권 해석, 위법 행위에 대한 행정처분, 정당등록부 내용 등록 등을 담당한다.

회계보고 등에 대해서는 「정당법」 제4장 ‘기부금에 대한 회계보고 및 일반공개’(Støtte fra andre. Regnskap, bokføring og innberetning. Offentliggjøring) 부분에서 상세한 내용을 확인할 수 있다.⁸⁾ 모든 정당은 회계연도 종료 후 5개월 이내에 보

7) The Electoral Commission. <https://www.electoralcommission.org.uk/political-registration-and-regulation/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans/donations-accepted>

8) 노르웨이 법제정보원 홈페이지 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-102/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4>

고서를 제출해야 한다(제18조제2항). 회계연도 총수입이 12,000 크로나 이하인 정당은 보고서 제출 의무가 없는 대신 수입을 증명하는 서류를 제출해야 한다. 선거가 있는 해에는 해당 연도 1월 1일부터 선거일 전 금요일까지 10,000 크로나 이상 기부금에 대해 상세 내역을 정당법위원회에 제출해야 한다. 회계보고는 기부금 수령일로부터 4주 이내에 이뤄져야 한다. 이러한 회계보고 내용은 중앙등록부(sentralt register)를 통해서 등재된다(제18조제5항). 보고서의 내용과 상세내역은 5년 이상 보관되어야 한다. 회계보고서에는 정당 및 지도부의 수입 내역이 포함되어야 하는데, 국고보조금을 비롯한 각종 국가보조, 당비수입, 모금행사 등의 수입, 투자 및 사업 수익 등의 구체적인 내용이 기재되어야 한다. 기부금은 개인 기부, 기업 및 기타 조직·기관의 기부, 타정당으로부터의 이월금을 구분하여 기재되어야 한다(제19조제2항).

회계보고 대상 기간 중에 35,000 크로나 이상을 중앙당에 기부한 경우 기부금액과 기부자 정보가 회계보고서에 포함되어야 한다. 정당 지부의 경우 23,000 크로나 이상을 기부한 경우 정보를 공개해야 한다. 지자체 지부 단위에서는 12,000 크로나가 기준이다(제20조제1항). 비용에 대해서는 당직자 급여, 각종 기기 및 용역 비용, 행정처리 비용 및 정당활동·선거운동 비용 등이 포함되어야 한다.

이 법에 따라 등록된 정당은 감사를 받아야 하는 의무가 있는데, 회계감사자는 해당 정당 소속이 아니어야 한다(제21a조). 회계보고 등의 내용의 공개에 대해서는 제22조 ‘일반공개’(Offentliggjøring) 부분에서 규정하고 있다.

〈표 5〉 노르웨이의 정당법 관련 조항

※ 「정당법」(Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene) 관련 조항
 제22조(일반공개) ① 이 법에 의해 회계보고를 위한 중앙 등록부(sentralt register)가 구축되어야 한다.
 ② 중앙등록부에는 정당 및 지도부의 회계보고서의 정보가 취합되어 그 내용이 전자적 방식 등을 활용하여 적절하게 일반에 공개되어야 한다. 등록부는 정당법 위원회(Partilovnemnda)와 정당부를 취합하여 그 내용이 일반에 공개되어야 정당은 추천한 후보자가 지출한 금액과 자금원에 대한 회계보고서를 제출해야 한다.

위의 규정에 따라 정당법위원회는 정당 회계보고 홈페이지를 별도로 운영하고 있다(<https://www.partifinansiering.no/>). 홈페이지를 통해 연간기부내역(Årlige bidrag), 선거연도 기부내역(Bidrag i valgår), 회계보고서(Regnskap) 등의 항목에 대해 확인할 수 있다. 회계보고서 항목을 들어가면 〈그림 8〉 아래부분과 같이 연도별·정당별·지부별로 세분하여 회계보고 내역을 확인할 수 있다.

〈그림 8〉 노르웨이 정당의 회계보고 공개

partifinansiering.no/nb/


PARTIFINANSIERING.NO

Norsk (bokmål)

Hjem Regnskap Historikk Regelverk Om Partifinansiering


Finansiering av politiske partier i Norge

Politiske partier i Norge finansieres på flere måter. I tillegg til å få utbetalt offentlig støtte, kan et parti ha inntekter fra gaver og bidrag, egen forretningsvirksomhet og interne overføringer. Etter partiloven har alle partier og partiledde plikt til å gi opplysninger om regnskap og bidragsytelse. Denne nettsiden viser informasjonen som partiene har gitt.




Årlige bidrag

Her finner du alle bidrag i løpet av et kalenderår. Oversikten vil bli oppdatert hvert år i september.



Bidrag i valgår

Her finner du bidrag som er gitt i valgåret mellom 1. januar og siste fredag før valgdagen. Oversikten blir oppdatert fortløpende.



Regnskap

Her kan du få innsyn i regnskapsinformasjon til partier som har en inntekt på 12 000 kroner eller mer.

partifinansiering.no/nb/regnskap/

PARTIFINANSIERING.NO

Norsk (bokmål)

Hjem Regnskap Historikk Regelverk Om Partifinansiering

Partifinansiering.no / Regnskap

Skriv ut

Regnskap

Alle politiske partier og partiledde har regnskaps- og bokføringsplikt etter partiloven.

Inntekter og kostnader i perioden 1. januar til 31. desember samt eiendeler og gjeld per 31. desember, skal innberettes årlig. Partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 12 000 kroner etter fradrag av offentlig støtte, plikter å gi en erklæring (forenklet innberetning) om at inntektene for året har vært under dette nivået.

Regnskapsår: 2022

Parti: Alliansen

Partiledde: Sentral partiorganisasjon

Hent Nullstill filter

출처: Partifinansiering.No. “Funding of political parties in Norway”⁹⁾

3. 에스토니아

에스토니아는 「정당법」(Erakonnaseadus)을 통해서 정치자금 공개를 규정하고 있다.¹⁰⁾ 에스토니아의 모든 정당은 정치자금위원회(ERJK: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon)에 분기별로 분기 종료 후 10일 이내에 회계보고를 해야 한다

9) Partifinansiering.No. “Funding of political parties in Norway”(노르웨이 정당법위원회 정당 회계보고 홈페이지) <https://www.partifinansiering.no/nb/>

10) 에스토니아 관보(Riigi Teataja) 홈페이지, <<https://www.riigiteataja.ee/akt/EKS>>

(제12조의1제4항). 회계보고서에는 기부금과 당비, 국고보조금의 수입 지출에 관한 내용이 포함되어야 한다. 이 보고서의 내용은 위원회 홈페이지를 통해 공개하도록 되어 있다. 회계보고서에는 당비 및 기부금을 낸 사람이 제공한 금액과 인적사항을 기재하도록 되어 있으나, 홈페이지에 공개할 때는 생년월일로 대체한다. 회계보고서에는 인건비, 정치활동비, 운영비, 광고 및 인쇄출판 비용 등에 대한 내용을 포함하여야 한다. 에스토니아에서는 정당 보조금을 선거운동에 사용할 수 없다(제12조의1제3항). 선거운동 회계보고 내용은 「정당법」 제12조의8에 의해 공개된다.

〈표 6〉 에스토니아의 정당법 관련 조항

<p>※ 「정당법」(Erakonnaseadus) 관련 조항</p> <p>제12조8(선거운동 보고) ① 정당(연합)과 후보자는 선거일로부터 한 달 이내에 정해진 양식에 따라 정치자금위원회(ERJK)에 회계보고를 하여야 한다. 회계보고서는 정치자금위원회의 홈페이지를 통해 공개해야 한다.</p> <p>② 정당은 추천한 후보자가 지출한 금액과 자금원에 대한 회계보고서를 제출해야 한다.</p> <p>③ 회계보고 내용의 적법성은 정당의 후보자가 규명할 책임이 있다.</p> <p>(생략)</p> <p>⑦ 선거(연합)은 제12조제1항제2호*에 규정된 수입 가운데 선거에 지출된 항목과 대출금, 기부금 관련 자료(식별 코드, 금액, 수령일)에 대해 회계보고를 하여야 한다.</p> <p>* 정당은 다음 항목을 통한 수입만 허용된다. 1) 정당 당규에 따른 당비, 2) 이 법에 따른 국고보조금, 3) 이 법의 규정에 따른 기부금, 4) 정당 자산의 이월금</p> <p>⑧ 회계보고서에는 제5조제2항제3호*의 규정에 따라 후보자가 선거운동에 사용한 자금의 출처가 기재되어야 한다. 기부자의 성명, 개인식별번호, 기부금액, 영수증 발급일자가 포함되어야 한다. 또한 전체 자산에서 선거운동의 지출내역이 명기되어야 한다. 회계보고서는 제1항의 규정에 따라 공개되어야 한다.</p> <p>* 후보자는 다음 항목을 통한 수입만 허용된다. 1) 이 법의 규정에 따른 기부금, 2) 후보자 개인의 자산</p> <p>⑨ 지출은 아래 항목들로 구성되어야 한다. 1) TV, 라디오, 인터넷, 옥외집회, 인쇄물 등 광고지출, 2) 홍보비용, 3) 인쇄 비용, 4) 대중 행사 비용, 5) 기타 선거운동 지출</p> <p>⑩ 회계보고서에서는 다음의 지출내역이 기재되어야 한다. 1) 지출결의일자, 2) 지출결의번호, 3) 수령인 성명, 4) 수령인의 사업자 번호, 5) 지출 유형, 6) 지출 금액 등</p>
--

위의 규정에 따라 정치자금위원회(ERJK)는 별도의 홈페이지를 통해 회계보고 내용을 상세하게 공개하고 있다. ‘회계보고서’(Aruanded), ‘조회’(Päringud)로 메뉴가 구성되어 있는데, 회계보고서로 들어가서 ‘정당’(ERAKOND)을 고르면, 분기(KVARTAL)별 자료를 제공하고 있다. 조회는 조직, 수령자, 기간(연도, 분기), 기부자, 법인 등의 내용에 대해 프린트도 할 수 있고, 다운로드도 가능하다(〈그림 9〉 아래 그림).

〈그림 9〉 에스토니아 정치자금 위원회 홈페이지

The top screenshot shows the ERJK website's 'Rahastamise aruanded' page. It features a navigation bar with 'Avalaht', 'Rahastamise aruanded', 'Aruandekohuslasele', 'Ülevaated', 'Komisjoni töö', and 'Kontaktid'. The main content area is titled 'Rahastamise aruanded' and includes a sidebar with 'Erakondade tulud ja laekumised', 'Erakondade kulud', and 'Valimiskampaaniad'. A central box titled 'Erakondade tulud ja laekumised' contains text about quarterly reports for 2013 and 2014. Below this is a search filter for 'ERAKOND' and 'KVARTAL'.

The bottom screenshot shows the 'Tulude ja kulude päringud' section. It includes a sidebar with 'Tulude päringud', 'Kulude päringud', 'Tulemid', 'Valimiskampaaniate kulude päringud', and 'Valimiskampaaniate tulude päringud'. A central box titled 'Tulude ja kulude päringud' explains the search filters. Below this is a search filter for 'Erakond' and 'Tululiigid', and a table of search results for 'Kõik erakonnad kokku, Liikmemaks, 2024, AADU BIRNBAUM (06.10.1974)'. The table has columns for 'Arendetükid' and 'AADU BIRNBAUM'.

출처: ERJK. “Queries concerning revenues and expenses¹¹⁾”

4. 미국

미국에서는 1960년대 방송을 통한 선거운동이 활발해지면서 선거비용이 크게 증가하였고, 정치자금에 대한 규제 필요성도 높아졌다. 이에 1971년 「연방선거운동법」(FECA: Federal Election Campaign Act)의 제정과 함께 본격적인 정치자금 규제가 시작되었다. 워터게이트 스캔들을 계기로 1974년 규제를 강화하여 선거운동 총액 제한이 도입되고, 연방 차원의 선거를 규율하는 연방선거위원회(FEC: Federal Election Commission)가 설립되었다(유성진 외 2020, 44-45.)

11) ERJK. “Queries concerning revenues and expenses”<https://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

하지만, 1976년 선거운동을 위한 지출 총액 제한에 대해 대법원이 표현의 자유를 침해한다는 이유로 위헌결정을 내렸다(Buckley v. Valeo 1976).¹²⁾ 이후 정당들은 선거 자금을 후보자에게 기부하는 하드머니(hard money)가 아니라 정당에 기부하는 소프트머니(soft money)를 모집하는 방법을 적극 활용했다. 소프트머니는 기부 규모의 제한이 없고, 이에 따른 규제도 받지 않으므로, 소프트머니를 모금하여 지역에 내려보내는 패턴이 자리 잡게 되었다. 소프트머니는 후보자를 직접 지원할 수 없고 정당활동(party-building activity)에 쓰이는 용도이지만, 실제로는 둘 간에 별 차이가 없었다. 이러한 규제 사각지대를 해소하고자 2002년 「초당적 캠페인 개혁법」(BCRA: Bipartisan Campaign Reform Act of 2002)이 입법되었다. 정당의 중앙위원회와 연방선거 후보자들이 소프트머니를 받거나 지출하지 못하도록 하고, 연방후보자에 대해 언급하는 광고를 폭넓게 규제 대상으로 포함하여 이에 대한 기업과 노조의 기부를 금지하는 내용이었다. 하지만 이 또한 2010년 Citizens United v. FEC 사건에서 연방대법원이 은행, 기업, 노동조합 등의 독립지출을 제한한 조항(「연방선거운동법」 제30118조(a))을 위헌으로 결정함에 따라, 이들 기관은 정치위원회(PAC)를 구성하여 무제한적인 기부 및 지출이 가능해졌다. 이를 계기로 규제의 방향은 기부와 지출의 제한에서 정보 공개로 전환되었다.

정당 및 후보자에 대해 정치기부금을 모금하는 정치위원회(political committee)는 연방선거위원회에서 회계보고 의무가 있으며, 연간 200달러 이상 기부한 자에 대해서는 인적 사항을 기재해야 한다. 기업 및 노동조합, 그 밖에 사회복지단체 등 「내국세법」(Internal Revenue Code section 501(c)(4))에 따라 면세대상인 조직도 일정 기준 이상의 기부금에 대해서는 회계보고 의무가 부과된다. 회계보고를 수령하면 선거위원회는 영수증은 48시간 이내에, 회계보고서는 24시간 이내에 인터넷에 공개해야 한다(Congressional Research Service 2019).

정기신고 이외에 선거년도에는 보고의무가 강화된다. 선거일 전 20일까지는 1만 달러 이상 지출에 대해 48시간 이내에 보고해야 하고, 선거일 전 20일 이후부터 선거일까지는 1천 달러 이상 지출에 대해 24시간 이내에 보고서를 제출해야 한다. 이와 같은 보고서의 내용의 일반공개는 앞서 정기신고와 동일하다.

12) 당시 대법원은 ① 명확히 특정할 수 있는 후보자에 관련된, 개인의 정치적 기부와 지출의 제한, 일정한 연방선출직에 후보자가 쓰는 선거운동비용에 대한 제한, ② 일정한 금액 이상의 기부 및 지출에 관한 보고와 공개의 의무, ③ 대통령선거운동에 대한 공적보조제도의 설치, ④ 연방선거위원회의 구성 등 4가지 점에 대해 합헌결정을 내렸지만, 지출의 제한 및 연방위원회의 구성에 대해서는 위헌 판결을 내렸다. 이렇게 판시한 이유는 “개인이나 집단이 선거운동을 하는 동안 정치적 의사소통에 쓸 수 있는 금액을 제한하면 토론될 논점의 수, 토의의 깊이, 그리고 청중의 규모가 제한되며, 따라서 필연적으로 표현의 양이 축소된다. 왜냐하면 오늘날의 대중사회에 있어서 실제로 모든 의사표현 수단에는 돈이 들기 때문이다.” 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『2022년도 각국의 선거제도 비교연구』, 2022. 456쪽.

종전에는 특정한 후보자를 대상으로 한 독립적인 지출(independent expenditure)에 대해서만 기부자 공개 대상으로 삼았으나, 2018년 연방지방법원이 이를 위헌으로 결정하면서 공개범위가 넓어졌다.

정보공개 방법은 전자신고(electronic filing)이 도입되어, 연간 기부수입이 5만 달러 이상인 연방 상·하원 의원과 대통령 후보자의 선거운동위원회는 문서가 아닌 전자파일로 신고하도록 의무화되었다. 정치위원회도 모금액·지출액이 5만 달러 이상이면 전자문서로 제출해야 한다. 실제로는 금액기준에 미달하는 경우에도 실무적 편의상 전자문서화를 장려하고 있다(유성진 외 2020, 47).

〈표 7〉 연방선거운동법 관련 조항

<p>※ 「연방선거운동법」(Federal Election Campaign Act) 관련 조항 제30104조(보고요건)</p> <p>(a) 정치위원회 회계책임자의 영수증 및 지출보고서 제출: 자료 요건</p> <p>(1) 정치위원회의 각 회계책임자는 이 항의 규정에 따라 수입 및 지출 보고서를 제출하여야 하며 각 보고서에 서명하여야 한다.</p> <p>(생략)</p> <p>(11) (A) 연방선거위원회는 이 법에 따른 지정서(designation), 명세서(statement), 보고서(report)를 제출하여야 하는 자를 위하여 다음 규칙을 제정, 공포하여야 한다.</p> <p>(i) 그 자가 연방선거위원회가 결정한 상한액을 초과한 기부금 총액을 가지고 있거나 지출을 하였거나, 그럴 것으로 예상되는 이유가 있는 경우에 각 연도의 지정서, 명세서, 보고서를 컴퓨터로 이용가능한 전자적 형태(electronic form accessible by computers)로 유지하고 제출할 것을 요구한다.</p> <p>(ii) (i)에 따라 공포된 규칙을 따를 것이 요구되지 않는 경우, 지정서, 명세서, 보고서를 전자적 형태 또는 다른 대안적 형태로 유지하고 제출할 수 있다.</p> <p>(B) 연방선거위원회는 이 법에 따라 위원회에 제출된 지정서, 명세서, 보고서 또는 통지를 위원회 사무소에서 일반인이 열람할 수 있도록 하고 위원회 접수일로부터 48시간 이내(전자적 방법으로 제출된 경우에는 24시간 이내)에 인터넷에서 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>(C) 이 호에서 규칙을 제정, 공포할 때 연방선거위원회는 규칙에 의한 지정서, 명세서, 보고서가 진실임을 확인할 수 있는 방법을 마련하여야 한다.(제출된 서류에 서명을 요구하는 방식 외에). 그러한 방법으로 확인된 문서들은(위증에 대한 벌칙을 포함하여) 모든 목적에 있어서 서명된 문서와 같이 취급되어야 한다.</p> <p>(생략)</p>

출처: 코넬대 법령정보센터 · 중앙선거관리위원회 선거연수원. 2023. 『미국 연방법전 선거관련 법』,

「연방선거운동법」 제30104조¹³⁾는 회계책임자가 원본임을 입증할 수 있는 서명을 요구하고 있지만, 동시에 전자적 형태의 제출이 가능하도록 서명 이외에 진실임을 확인할 수 있는 방법을 선거위원회가 마련하도록 규정하고 있다(제11호(C)).

〈그림 10〉은 미국 연방선거위원회 홈페이지를 통해 자료 공개 현황을 보면 선거운동

13) U.S. Code Title 52 Subtitle III CHAPTER 301 SUBCHAPTER I § 30104. Reporting requirements

자금자료(Campaign finance data) 항목에는 모금(raising), 지출(spending) 내역을 별도로 확인할 수 있다. 세부적으로 대출 및 부채 현황, 보고서 및 증빙자료, 후보자별·정치위원회별 자료 등을 확인할 수 있다. 참고할 만한 통계도 작성하여 제공하고 있다.

〈그림 10〉 미국 연방선거위원회 홈페이지

Contributor name	Recipient	State	Employer	Receipt date	Amount
FISHER-YORK, THOMAS	JOSH RILEY FOR CONGRESS	NY	BOYCE THOMPSON INSTITUTE	12/31/2024	\$ 100.00
WILLIAMS, FRED	COMPLETE PARACHUTE SOLUTIONS INC POLITICAL ACTION COMMITTEE "CPS PAC"	FL		12/31/2024	\$ 1,560.00
ROGERS, JOHN	COMPLETE PARACHUTE SOLUTIONS INC POLITICAL ACTION COMMITTEE "CPS PAC"	FL	COMPLETE PARACHUTE SOLUTIONS	12/31/2024	\$ 1,560.00
PEROT, ROSS JR.	MACKENZIE FOR CONGRESS-GTM NF PA07	TX	PEROT GROUP	12/29/2024	-\$170.00
PEROT, ROSS JR.	GROW THE MAJORITY NOMINEE FUND: NY-18	TX	PEROT GROUP	12/29/2024	-\$170.00
PEROT, ROSS JR.	LAUREN BOEBERT FOR CONGRESS	TX	INFORMATION REQUESTED	12/29/2024	-\$194.11

출처: Federal Election Commission United states of America. “Camapign finance data¹⁴⁾”

IV 정치자금 공개제도에 관한 국민여론

정치자금 공개제도는 선거 및 정책결정 과정에서 부정부패를 저지르거나 금권에 휘둘리는 일을 방지하기 위한 목적이다. 우리 사회에 만연한 정치 불신과 강한 반부패 정서를 고려하면 일반 국민들은 정치자금의 공개 범위를 확대하고, 공개내역의 접근성을 높이는 데 대해 강력히 지지할 것으로 예상할 수 있다(Gilbert and Aiken 2015, Johnston 2019). 하지만, 국민 가운데 일부는 완전한 공개가 부담스러운 정치인의 입장에서 문제를 바라볼 수 있다. 나아가 정치자금을 제공하고 있거나 제공할 의사가 있는 사람도 본인의 정보가 공개되길 꺼릴 수 있다.

정치자금 공개제도에 대한 국민여론을 살펴보기 위해 2024년 한국정치학회 의뢰로 케이스탯리서치가 실시한 웹 조사 자료를 활용하였다.¹⁵⁾ 이 조사에는 정치자금 관련 정

14) Federal Election Commission United states of America. “Camapign finance data”.https://www.fec.gov/data/receipts/individual-contributions/?two_year_transaction_period=2024&min_date=01%2F01%2F2023&max_date=12%2F31%2F2024

15) 이 조사는 한국정치학회가 ㈜케이스탯리서치에 의뢰하여 2024년 4월 2일부터 4월 5일까지 만 18세 이상 국민 1,000명을 대상으로 웹 서베이 방식으로 한 것이다.

보의 공개 기간과 범위에 대해 다음과 같은 두 개의 문항이 포함되었다.

〈표 8〉 국회의원 정치자금 관련 정보의 공개 기간과 범위에 대한 설문항

문33 정당이나 국회의원은 정치자금의 수입·지출에 대해 선거관리위원회에 매년 1회 이상 보고를 해야 합니다. 회계보고된 증빙서류 등을 공개하여 일반인이 살펴볼 수 있는 기간은 얼마 정도 되어야 한다고 생각하십니까? (현재의 공개기간은 회계보고 이후 6개월간입니다.)

- ① 회계보고 후 3개월간 ② 회계보고 후 6개월간 ③ 회계보고 후 1년간
④ 회계보고 후 2년간 ⑤ 기타 () ⑥ 잘 모르겠다

문34. 현행법에 따라 정당 및 정치인의 후원회에 연간 300만원(대통령 후보자는 500만원) 이상 기부한 사람만 인적사항과 금액을 공개하고 있습니다. 인적사항 공개의 기준은 어느 정도 금액이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 100만 원 ② 200만 원 ③ 300만 원 ④ 400만 원 ⑤ 500만 원 ⑥ 600만 원
⑦ 700만 원 ⑧ 800만 원 ⑨ 900만 원 ⑩ 1,000만 원 ⑪ 잘 모르겠다.

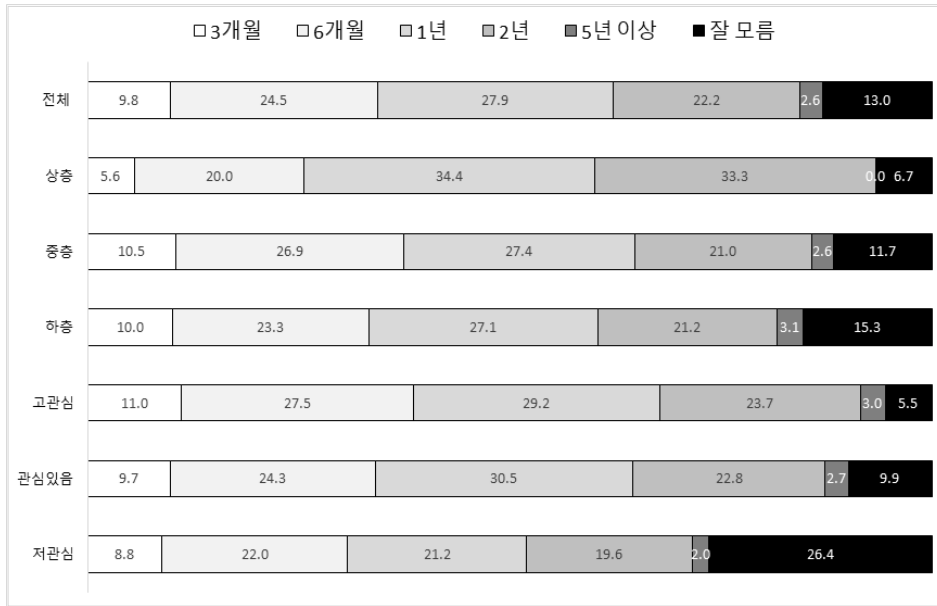
33번 문항의 경우, 보기가 회계보고 후 ‘3개월간’, ‘6개월간’, ‘1년간’, ‘2년간’, ‘기타 ()’로 주어졌는데, ‘기타’를 고른 응답자(26명)는 ‘5년’, ‘상시’, ‘무기한’, ‘영구적’ 등을 자기 기재한바, 이들에 대해서는 5년 이상으로 재코딩하였다.

회계보고의 공개기간 및 기부자의 인적사항 공개와 관련하여 정치에 대한 관심, 소득·계층의식 등 사회경제적 지위(Socio-Economic Status)가 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 주관적 계층의식에 대해 ‘상층’, ‘중상층’, ‘중간층’, ‘중하층’, ‘하층’으로 물어보았다. 소득은 월 100만 원 미만부터 1,000만 원 이상까지 11점 척도로 측정된 것이다. 정치관심은 ‘전혀 없다’에서 ‘매우 많다’까지 4점 척도이다.

일반적인 조사와 마찬가지로 ‘상층’이라는 응답은 극소수(8명)에 머물렀다. 이에 ‘상층’과 ‘중상층’을 합하여 ‘상층’, ‘중하층’과 ‘하층’을 합하여 ‘하층’으로 재분류한 회계보고 공개 기간과 기부자의 인적사항에 대한 인식을 살펴보았다. 정치관심은 ‘매우 많다’, ‘조금 있다’, ‘별로 없다+전혀 없다’로 나누어 살펴보았다.

정치자금 회계보고의 적절한 공개기간에 대해 ‘1년간’이라는 응답이 28%로 가장 많았고, 6개월간(25%), 2년간(22%) 순이었다. 계층의식에 따라 선호가 뚜렷하게 갈리지는 않았는데, 상층에서 하층으로 내려갈수록 ‘잘 모르겠다’는 응답이 많았다. 정치관심에 있어도 저관심층일수록 ‘잘 모르겠다’고 응답하는 비율이 높았다.

〈그림 11〉 정치자금 회계보고의 적절한 공개기간



주: 정치자금의 수입·지출에 대한 회계보고서를 일반인들이 살펴볼 수 있는 적절한 기간에 대한 인식
출처: 한국정치학회 주관 온라인 조사, 2024.

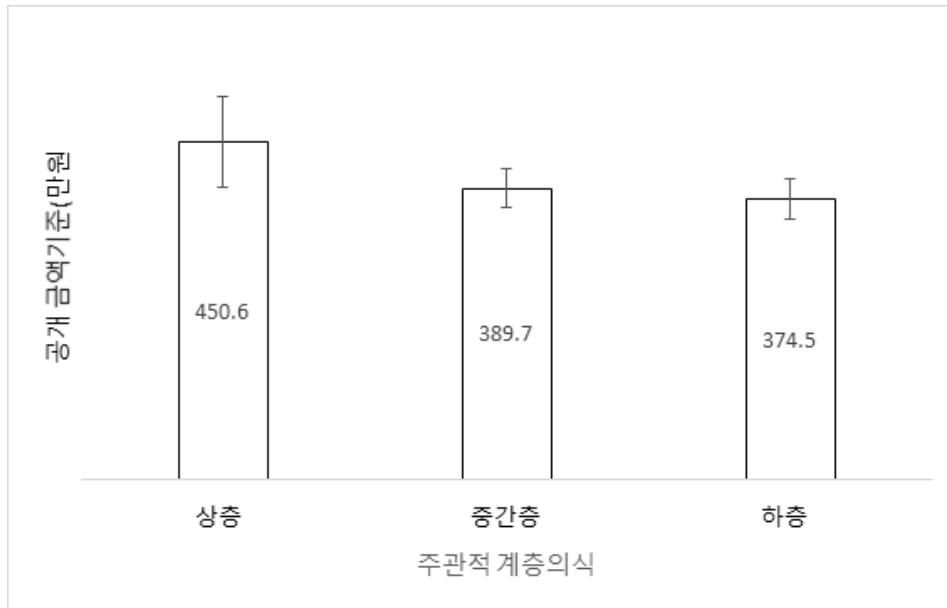
정치후원금 기부자의 인적사항 공개에 대해서는 ‘잘 모르겠다’는 응답이 26%에 달해 일반인들의 관심이 적은 것으로 나타난다. 앞서 회계보고 공개기간과 마찬가지로 하층일수록 저관심층일수록 ‘잘 모르겠다’는 응답이 많았다. 보기 중에 고른 응답자만을 보았을 때는 공개금액 기준을 384만 원으로 현행에 대해 대체로 적당하다고 여기는 것으로 나타난다.

〈표 9〉 인적 사항 공개의 금액 기준

	전체	상층	중층	하층	고관심	관심	저관심
100만원	16.0	16.88	20.63	23.75	17.8	17.7	10.8
200만원	9.7	7.79	13.13	14.37	11.4	9.5	8.4
300만원	13.5	18.18	17.81	18.77	13.6	13.0	14.4
400만원	1.6	2.6	1.56	2.64	1.7	1.6	1.6
500만원	21.4	29.87	31.87	26.1	25.8	22.8	14.4
600만원	2.3	6.49	3.44	2.05	2.1	2.5	2.0
700만원	1.9	3.9	2.5	2.35	3.8	1.0	2.0
800만원	1.6	2.6	2.5	1.76	1.7	1.4	2.0
900만원	0.1	0	0	0.29	0.4	0.0	0.0
1,000만원	5.7	11.69	6.56	7.92	6.8	5.3	5.6
모르겠다	26.2	25.0	24.8	38.5	14.8	25.3	38.8
계	100	100	100	100	100	100	100

평균값을 통해 상층, 중층, 하층을 비교해 보면 계층의식이 높을수록 인적사항 공개 기준 금액이 높은 것으로 나타난다. 계층의식이 상층인 사람들의 평균 금액은 451만 원이고, 중간층은 390만 원, 하층은 375만 원이다. 이러한 차이가 소득·자산 등의 차이로 인해 적정 규모 금액에 대한 인식이 다른 것일 수 있다. 다른 한편, 기부자의 입장에서 공개되기를 꺼리는 인식이 반영될 것일 수도 있다.

〈그림 12〉 기부자 인적사항 공개 기준



주: 기부자의 인적사항 공개의 적정한 금액 기준(현행 연간 300만원, 대통령 500만원 이상). 각 막대는 평균값이고, 오차막대는 신뢰구간(confidence interval)
출처: 한국정치학회 주관 온라인 조사, 2024.

정치자금 회계보고에 대한 문항을 종속변수로 삼아 정치관심과 소득·계층 변수가 상호작용할 가능성을 고려하여 회귀분석을 실시하였다. 종속변수로 삼은 문항은 엄밀히 말해 연속형 변수가 아니지만, 해석의 용이성을 고려하여 OLS를 하였다. 기본적인 모형에 정치관심과 소득, 정치관심과 계층 사이의 상호작용항(interaction term)을 포함하였다.

회계보고 내용의 열람 기간과 관련해서는 소득이 높을수록 장기간 열람을 선호하는 게 확인된다. 또한 일부 모형에서 학력 수준의 영향력도 긍정적인 방향으로 나타나고 있다. 가깝게 느끼는 정당이 있는 사람은 그렇지 않은 사람보다 열람기간을 짧게 허용하길 바란다. 즉, 정치자금 수입·지출에 대한 열람기간의 경우 사회경제적 지위가 높을수록 더 오래 열람할 수 있도록 해야 한다는 의견이 많았다.

〈표 10〉 종속변수: 정보 공개 기간 (3개월~5년 이상)

	모형 1	모형 1-1	모형 2	모형 2-2
연령	0.000688 [0.28]	0.000651 [0.26]	0.0011 [0.45]	0.0011 [0.45]
여성	-0.103 [-1.41]	-0.101 [-1.39]	-0.109 [-1.49]	-0.112 [-1.53]
계층의식	0.00526 [0.11]	-0.214 [-1.18]		
정치관심	-0.00517 [-0.10]	-0.257 [-1.23]	-0.0103 [-0.20]	-0.148 [-1.28]
계층X관심		0.0726 [1.25]		
소득			0.0297* [2.14]	-0.0441 [-0.77]
소득X관심				0.0242 [1.33]
학력	0.0753* [2.07]	0.0745* [2.05]	0.0543 [1.51]	0.0563 [1.56]
이념	-0.0142 [-0.79]	-0.0139 [-0.78]	-0.0148 [-0.83]	-0.0165 [-0.93]
당파성	-0.174* [-2.23]	-0.171* [-2.19]	-0.169* [-2.17]	-0.165* [-2.12]
상수항	2.620*** [7.87]	3.384*** [4.85]	2.564*** [9.62]	2.982*** [7.25]
관측치	870	870	870	870
수정 R ²	0.009	0.009	0.014	0.015

주: 괄호 안은 t 통계값 * : $p < 0.05$; ** : $p < 0.01$; *** : $p < 0.001$.

종속변수를 기부자의 인적 사항 공개 기준 금액으로 삼은 모형에서는 정치관심과 계층 간의 상호작용이 나타나고 있다. 또한 가깝게 느끼는 정당이 있는 사람은 그렇지 않은 사람보다 공개 기준 금액이 높은 것을 선호하고 있다.

〈표 11〉 종속변수: 금액 기준(100만원~1,000만원 이상)

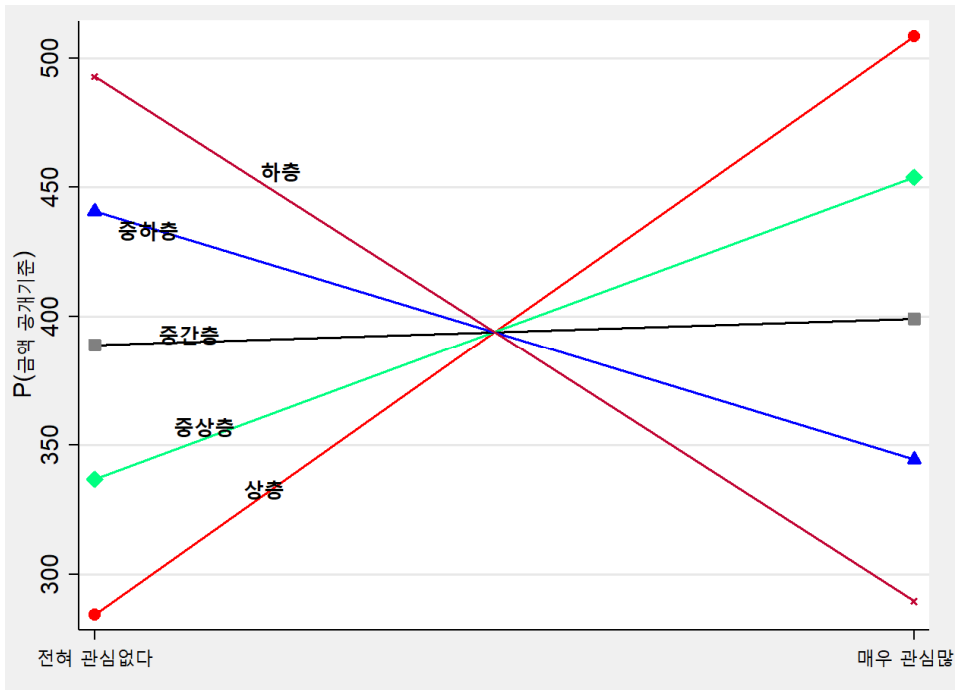
	모형 3	모형 3-1	모형 4	모형 4-2
연령	-0.272 [-0.41]	-0.247 [-0.37]	-0.367 [-0.55]	-0.341 [-0.51]
여성	18.64 [0.96]	18.01 [0.93]	18.89 [0.97]	17.74 [0.91]
계층의식	-18.44 [-1.52]	87.68 [1.96]		
정치관심	-11.75 [-0.87]	110.3* [2.15]	-10.95 [-0.81]	-45.18 [-1.49]
계층X관심		-35.60* [-2.47]		
소득			2.25 [0.61]	-15.41 [-1.07]
소득X관심				5.849 [1.26]
학력	0.374 [0.04]	-0.0414 [-0.00]	2.991 [0.31]	3.18 [0.33]
이념	4.809 [1.03]	4.791 [1.03]	5.007 [1.07]	4.814 [1.03]
당파성	56.44** [2.75]	56.10** [2.75]	58.53** [2.85]	59.88** [2.92]
상수항	444.7*** [5.13]	80.09 [0.47]	357.1*** [5.20]	458.5*** [4.34]
관측치	738	738	738	738
수정 R ²	0.009	0.016	0.006	0.007

주: 괄호 안은 *t* 통계값 * : $p < 0.05$; ** : $p < 0.01$; *** : $p < 0.001$.

모형 3-1에 나타난 상호작용을 시각화한 것이 〈그림 13〉이다. 하층은 무관심한 경우보다 관심 있는 경우에 공개금액 기준이 224만원 올라간다. 중하층도 117만원이 상승한다. 반면 중상층은 무관심한 경우보다 관심 있는 경우에 공개기준이 96만원 하락하고, 상층은 203만원이 하락한다.

하층에서는 정치적 관심이 높아질수록 더 높은 금액부터 공개해야 한다는 의견이지만, 상층에서는 정치적 관심이 높아질수록 더 낮은 금액부터 공개해야 한다는 것이다. 정치적 관심이 높다는 것은 누가 누구를 후원하고 있는지 알고 싶은 인지욕구가 높은 것으로 볼 수 있지만, 현실정치의 운영에 대해 이해와 관용의 폭이 넓은 것으로 볼 수도 있다. 위에 나타난 상호작용 효과에 적용해 보면, 상층의 경우 정치관심이 인지욕구로 이해될 수 있는 반면, 하층의 경우 현실정치에 대한 관용으로 이해될 법하다. 하지만, 이는 어디까지는 추정에 불과하다 추가적인 연구가 필요할 것이다.

〈그림 13〉 계층의식과 정치관심에 따른 정보 공개 금액 기준(모형 3-1)



V 정치자금 회계보고 공개의 대안

현행법에 따라 회계보고 내용은 '원본'으로 제출되고 있다. 즉, 선거관리위원회는 회계책임자가 날인한 출력물을 제출받아 이를 일일이 스캔해서 홈페이지에 올리거나 복사해서 사본을 교부하고 있는 것이다.

「정치자금법」상에 원본을 제출하도록 정하지는 않았으나, 제42조에서 '사본' 교부 방법에 대해 규정하고 있어 제출하는 것은 원본이 된다. 원본이므로 이를 확인하기 위한 회계책임자의 서명이 필요하고 이를 출력한 종이를 선거관리위원회에 들고 가거나 배달하는 등 '디지털 강국'이라는 대한민국의 현실과는 동떨어진 선거 행정이 이뤄지고 있다.

앞서 정치자금 수입·지출 정보의 공개성 기준으로 보자면 주요 선진국과 비교하여 중하위 정도에 머물고 있다. 온라인상 다운로드도 말할 것도 없이 기계판독도 불가능한 사진형태의 자료가 선거비용에 한해서 6개월 동안만 중앙선거관리위원회에 게재되고 있다.

2021년 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 「정치자금법」 개정의견이 수용된다면 앞서 살펴본 선진국 사례에 근접할 수 있을 것이다. 하지만, 현재로서는 상시 공개는커녕 접근성이 너무 떨어지는 실정이다. 선거관리위원회 담당자는 출력물을 일일이 스캔

한 내용을 업로드해서 일정기간 공개하고, 요구가 있으면 복사해서 제공하고 있다. 정치자금 내역에 관심 있는 연구자나 언론기관은 사본을 교부받아 자비를 들여 일일이 복사한 뒤 그것을 다시금 디지털화하고 있는 실정이다.

정치자금의 인터넷을 통한 상시 공개가 궁극적인 목표라면 우선 회계책임자가 제출하는 보고자료의 유통을 디지털 파일화하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 앞서 미국의 법령을 참고할 수 있다. 원본임을 확인하기 위해 날인을 요구하더라도, 이와 별도로 컴퓨터 파일 형태로 제출하도록 의무화하되 원본임을 증명할 수 있는 별도의 방법을 고안하는 것이다. 이를 통해 행정절차를 간소화하고 정보 유통을 원활히 한다면 온라인을 통한 상시 공개를 위한 기반이 마련될 수 있다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

유성진·가상준·조희정·박진수 2020. “한국 정치자금 공개제도의 개선방안 연구: 한국과 미국 사례 비교를 중심으로.” 『의정연구』, 제26권 제1호, 34-62.

중앙선거관리위원회 선거연수원. 2023. 『미국 연방법전 선거관련 법』.

중앙선거관리위원회 선거연수원. 2023. 『영국 선거관련 법』.

중앙선거관리위원회 선거연수원. 2022. 『2022년도 각국의 선거제도 비교연구』.

Fisher, Justin. 2001. “The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.” *Representation* 38(1): 11-19.

Gilbert, Michael D., and Benjamin Aiken. 2015. “Disclosure and Corruption.” *Election Law Journal* 14(2): 148-164.

Johnston, Michael. 2019. “Limits and Ironies of Transparency: Controlling Corruption in American Elections.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 18(3): 82-296.

Wolfs, Wouter. 2023. *The State of Digital Disclosure of Political Finance in Europe*. Stockholm: International IDEA.

〈기사〉

변우열. 2018. “돈 흐름 드러날라, 후보들 정치자금 공개 외면”. <연합뉴스>, 2018년 6월 6일 보도.

Louis D. Brandeis. 1913. “What Publicity Can Do.” *Harper's Weekly* (December 20).

BBC. 2000. “How the Ecclestone affair unfolded.” (September 22).

06

대국민 신뢰성 회복을 위한 투개표 제도 전반의 진단과 평가: 성과와 과제

가상준(단국대학교)·강신재(연세대학교)·송진미(국회입법조사처)

06

대국민 신뢰성 회복을 위한 투개표 제도 전반의 진단과 평가: 성과와 과제

I 서론

제6장에서는 사전투표제도에 초점을 맞춰 현행 투·개표 제도를 진단하고 평가한 뒤, 쟁점과 개선안을 도출하고자 한다. 사전투표제도는 투표 편의성을 개선하여 투표율을 높이기 위해 도입되었다. 제도 도입으로 인한 투표율 제고 효과에 대해서는 논쟁적이지만, 사전투표율은 선거마다 상승하는 추세이다. 2014년 전국동시지방선거에서 11.5%였던 사전투표율은 점차 증가하여, 2022년 대통령선거에서는 36.9%, 2024년 국회의원선거에서는 31.3%를 기록했다. 사전투표율이 높아지면서 전체 투표에서 사전투표가 차지하는 비중도 커졌으며, 2022년 대선과 2024년 총선에서는 전체 투표의 47~48%를 차지했다. 이처럼 많은 유권자가 참여하면서 사전투표제도는 약 10년 만에 익숙하고 편리한 제도로 자리 잡았다.

중앙선거관리위원회가 실시한 「3차 유권자 의식조사」에 따르면, 응답자의 93.1%가 사전투표에 대해 알고 있었으며, 사전투표가 유권자의 투표 참여에 도움이 된다고 응답한 비율은 93%에 달했다. 많은 유권자가 사전투표를 통해 선거에 참여하게 되면서 제도의 중요성도 높아졌고, 제도의 주목도도 높아졌다. 제도의 편의성과 필요성에 대해서는 많은 유권자가 동의하고 있다. 「3차 유권자 의식조사」에서 사전투표제도의 향후 운영 방향에 대해서 ‘현행 수준 유지’라고 응답한 비율은 73.6%, ‘사전투표제도 확대’라고 응답한 비율은 16.4%로, 전체 응답자의 90%가 사전투표제를 유지 또는 확대해야 한다고 응답했다. 또한, 사전투표가 “선거일 투표가 어려운 유권자의 투표 참여를 돕는다”는 주장에 89.7%가 동의한다고 응답했다.

사전투표제도 도입 이후 학자들의 관심은 사전투표제가 과연 투표율 제고를 위한 방안이 될 수 있는지에 대한 것이었다. 여기에 대해 투표율 제고에 영향을 미치지 못할 것이라는 주장(가상준 2016; 강신구 2016; Burden et al. 2014; Karp and Banducci 2001; Neeley and Richardson 2001; Oliver 1996; Stein 1998)과 영향을 미치고 있다는 주장(김찬송 외 2016; 윤기쁨·엄기홍 2016)이 맞서고 있다. 외국의 경우와 유사하게 영향을 미치지 못하고 있다는 주장이 조금 더 설득력 있게 논의되고

있으나, 2010년부터 상승하고 있는 투표율로 인해 사전투표제의 효과에 대한 논의는 지속되고 있다.

한편, 제도에 대한 관심과 중요성이 높아지면서 문제점과 한계에 대한 지적도 이어지고 있다. 일부에서는 선거 관리의 신뢰성에 의문을 제기하며, 제도 개선을 요구하고 있으며, 나아가 전면적인 재검토를 요구하는 목소리¹⁾도 나오는 상황이다. 선거제도에 대한 불만이나 불신은 선거를 관리하는 중앙선거관리위원회의 위상을 훼손하고 민주주의 운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 대의민주주의가 원활히 운영되기 위해서는 선거에 의해 선출된 공직자들이 의회라는 장에 모여 중요한 사안을 논의하고 결정하는 것이 필수적이기 때문이다. 이러한 문제제기는 선거관리의 어려움으로도 이어지고 있다. 사전투표제도에 대한 의혹과 문제제기는 투표관리관과 투표사무원, 개표사무원과 같은 투표 관리 인력들에게도 부담이 되고, 이는 인력 수급의 어려움과 처우 개선 문제로 이어지고 있다.

유권자의 투표 기회 확대를 위해 도입된 사전투표제가 논란에 쌓이고 있다는 점은 매우 유감스러운 일이다. 한편, 사전투표제 관련 부정적 논란이 단순히 일부 극단적 지지층의 주장인지 많은 유권자가 동조하고 있는 주장인지 알아보는 것이 필요하다. 또한, 사전투표제 관련 평가 그리고 사전투표제 관련 중앙선거관리위원회 평가는 무엇을 중심으로 이루어지고 있는지 정확히 파악하는 것이 필요하다. 이러한 차원에서 본 장에서는 사전투표제 관련 유권자의 인식을 세밀히 알아보고 사전투표제 관련 신뢰 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 방향으로 실시되어야 하는지 고찰해 본다.

본 연구는 전문가와 유권자의 사전투표제도에 대한 인식을 조사하고 분석한다. 전문가 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion), 선거관계자와 시민을 대상으로 한 공청회를 비롯하여 유권자 대상 설문조사까지 다양한 자료를 통해 사전투표제도에 대한 인식을 살펴보고자 한다.

II 사전투표제도의 구성 요소와 쟁점

1. 사전투표제도 구성 요소

사전투표제도 도입의 목표는 편의성 증진과 투표 기회 확대를 통한 투표율 제고이다. 중앙선거관리위원회는 사전투표제를 통해 시간적·공간적 제약을 해소하고, 투표의 편리

1) 「3차 유권자 의식조사」에서 사전투표제도의 향후 운영 방향에 대해 '전반적 재검토'라고 응답한 비율은 4.9%였다.

성을 높이며, 특히 낮았던 재·보궐선거의 투표율을 향상시키기 위해 도입되었다고 설명한다(이공주 2014). 부재자 신고 누락으로 인해 발생하던 문제를 해결하고, 주민등록상 주소지에서 멀리 떨어진 곳에서도 투표할 수 있게 함으로써 투표 접근성을 높였다. 사전투표제도는 건설현장의 일용직 근로자, 서비스업 종사자, 소규모 산업체 근로자 등 투표에 참여하기 어려운 유권자들의 편의를 보장하기 위해 마련되었다(권순현 2023; 이공주 2014).

「공직선거법」 제158조 제1항에 따르면, “선거인은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다”고 규정되어 있다. 우리나라 사전투표제의 가장 큰 특징은 사전등록 절차 없이 누구나 사전투표할 수 있다는 점이다. 사전투표에서는 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 이용하여 통합선거인명부를 작성하고, 동일인이 2회 이상 투표할 수 없도록 필요한 기술적 조치를 한다. 사전투표가 종료되면 기술적 조치를 한 선거인명부를 출력하여 선거일에 사용함으로써 중복투표를 방지한다(「공직선거법」 제44조의2).

사전투표제도의 ‘선거인’은 통합선거인명부에 등재된 선거권자를 의미한다. 통합선거인명부는 부재자투표제도가 사전투표제도로 대체되면서 기존의 부재자선거인명부가 사라지고, 사전투표와 본투표에서 하나의 통합된 선거인명부를 사용하기 위해 도입되었다. 통합선거인명부를 사용하면서 누구나 투표가 가능해졌고, 이는 유권자의 투표 편의를 크게 향상시켰다.

사전투표 기간은 선거일 전 5일부터 2일 동안이며(「공직선거법」 제148조 제1항), 선거인은 오전 6시부터 오후 6시까지 어느 사전투표소에서든 투표할 수 있다(「공직선거법」 제155조 제2항). 읍·면·동마다 하나의 사전투표소를 설치 및 운영할 수 있으며, 「공직선거법」 제148조 제1항에 따라 일부 경우에는 추가로 설치가 가능하다. 사전투표소에는 1명의 투표관리관과 투표사무를 보조하는 투표사무원, 투표 과정을 감시하는 사전투표참관인이 있다.

사전투표자는 사전투표소에서 신분증명서를 제시해 본인임을 확인받고 손도장이나 서명을 한 후 투표용지를 받아 투표한다. 이때 중앙선거관리위원회는 선거인의 신분증명서 일부를 이미지로 저장하여 투표 사실 확인을 위해 선거일 투표 마감시각까지 보관한다(「공직선거법」 제158조 제2항).

투표용지는 사전투표소 투표용지 발급기에서 인쇄하며, 이 경우 투표용지에 인쇄하는 일련번호는 바코드 형태로 표시해야 하며, 바코드에는 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명 및 일련번호를 제외한 그 밖의 정보를 담을 수 없다(「공직선거법」 제151조 제6항). 투표용지 발급기를 통해 인쇄된 투표용지를 받은 선거인이 관외투표자인 경우,

회송용 봉투를 함께 받으며, 기표한 이후 회송용 봉투에 투표용지를 넣어 봉합한 후 사전투표함에 넣는다. 관외 투표용지는 등기 우편으로 발송된다(「공직선거법」 제158조).

선거관리 인력을 살펴보면, 사전투표소에는 1명의 투표관리관과 투표사무를 보조하는 투표사무원이 있으며, 사전투표관리관은 공무원, 교직원 중에서 위촉한다(「공직선거법」 제146조의2). 사전투표관리관과 사전투표사무원의 하루 수당은 9만원이다(「선거관리위원회법 시행규칙」). 투표 관리 인력은 투표가 시작되기 전에 투표소에서 준비를 시작해서 투표가 종료된 이후에 투표소 정리까지 마치기 때문에 하루 근무 시간은 14~15시간 정도이며, 이에 따라 2024년 선거에서는 정해진 수당에 관리관은 사례금 10만원, 사무원은 사례금 4만원을 더 지급했다(문희철 2024).

2. 사전투표제도의 쟁점

사전투표제도에 관한 첫 번째 쟁점은 사전투표제도가 도입 취지에 맞게 투표율을 견인했는지이다. 사전투표제도가 투표율 제고에 효과적인지에 대해서는 효과가 미미하거나 없다는 주장이 제기된다. 사전투표제를 통해 투표율 제고를 할 수 있을 것이라는 기대와 다르게 몇몇 연구들은 사전투표제가 투표율에 미치는 영향력이 미미하거나 혹은 부정적이라고 내다본다. 국내 연구 역시 본 선거일에 투표가 가능하고 투표에 의지가 있는 유권자들이 사전투표제도의 편리성으로 인해 사전투표에 참여하는 분산 효과가 크게 나타나며, 결과적으로 투표율을 제고하기 위해 필요한 사전투표제도를 통해 투표의 기권자들을 동원하는 효과는 예상만큼 크지 않다는 주장을 제기한다(가상준 2016; 강신구 2016; 가상준 2018). 다시 말해 사전투표제도가 새로운 유권자를 투표장으로 이끌지는 못하며, 일부 연구자들은 이러한 이유로 사전투표제가 투표율 향상을 이끄는 데에 한계가 있다고 말한다.

하지만, 사전투표제도의 동원 효과에 관련하여 다른 주장을 제시하는 연구들도 존재한다. 김정곤과 권영주(2021)는 다섯 차례의 전국단위 선거의 유권자 의식조사를 토대로 사전투표제도가 도입된 2014년 이후 해당 제도가 없었다면 기권하였을 유권자들의 동원 효과와 투표율 제고 효과를 분석하였다. 이 연구는 사전투표제도가 의미 있는 동원 효과와 투표율 제고 효과를 나타내었다는 분석 결과를 보여줌으로써 기존 연구들의 주장과는 다른 설명을 제시했다. 또한, 20대 대통령선거 자료를 통해 사전투표제도의 효과를 검증한 박상훈과 허재영(2023)의 연구 또한 20대 대통령선거에서 사전투표제도가 동원 효과를 비롯해 투표에 참여할 의지가 있는 유권자들이 편하게 투표할 수 있는 기회를 제공하는 편의 효과를 모두 지니고 있었다는 결과를 확인했다. 윤기쁨과 엄기홍(2016)의 연구도 2014년 지방선거 설문조사 자료를 통해 사전투표제도의 동원 효과와

편의 효과를 확인했다. 이처럼 제도 수준에서 사전투표제도가 기대한 결과를 견인하는 지에 대한 연구 결과는 다소 상이하게 나타나고 있다.

두 번째 쟁점은 사전투표제도에 대한 신뢰도 문제이다. 제도에 대한 관심이 높아지면서 문제점과 한계에 대한 지적도 있다. 일부는 선거 관리의 신뢰성에 의문을 제기하며 제도 개선과 전면적인 재검토를 요구하고 있다. 이러한 의혹이나 불신은 선거 관리에도 부담이 될 뿐만 아니라, 선거의 공정성에 대한 인식은 민주주의 수준에 대한 부정적 평가로도 이어질 수 있다.

조영호 외(2013)의 연구는 18대 대선 직후 시행한 설문조사 분석을 통해 선거가 공정하고 자유롭게 이루어졌다고 평가한 유권자일수록 민주주의 만족도가 높다는 점을 밝혔다. 또한, 대선에서 승자 집단과 패자 집단 간 민주주의에 대한 만족도는 큰 차이를 나타냈지만, 선거과정에 대한 긍정 평가가 그 차이를 좁힌다는 점을 발견했다. 앤더슨과 동료들(Anderson and Guillory 1997; Anderson and LoTempio 2002; Anderson and Mendes 2006; Anderson and Tverdova 2001)의 여러 연구에서도 선거에서 승자와 패자 집단 간 민주주의 만족도에 차이가 나타나며, 민주주의 만족도는 승자 집단에서 높고 패자 집단에서 낮게 나타난다. 한편, 한 연구는 승자 집단이 패자 집단에 비해 선거제도 개혁에 대해 보수적인 태도를 보인다는 점을 밝히면서 패자 집단의 개혁 요구는 선거제 안정성에 위협 요인으로 작용한다고 주장했다(Bowler and Donovan 2007).

조진만 외(2011)의 연구는 2010년 유권자 설문조사 분석을 통해 패자 집단이 승자 집단에 비해 정치적 관용 수준이 높게 나타났다는 점을 보여준다.²⁾ 길정아와 성예진(2023)은 새누리당이 집권당이자 다수당이었던 2014년과 더불어민주당이 집권당이자 다수당이었던 2020년에 조사된 설문자료를 분석하여 민주주의 만족도에 대한 당파적 유권자들의 태도를 비교 분석하는 연구를 진행했다. 연구는 응답자들의 지지하는 정당이 여당이면서 원내 다수당을 지위를 차지하고 있을 경우 민주주의를 긍정적으로 평가했다는 결과를 제시했다. 이는 앞의 여러 연구와 같이 민주주의 평가에 응답자들의 정당 선호에 따라, 다시 말해 승자-패자 간 차이가 존재함을 재확인하게 해준다.

김희민 외(2017)의 연구 역시 같은 결과를 보여준다. 이들은 세계가치조사(World Values Survey)에서 웨이브 5(2005년)와 웨이브 6(2010년)의 한국 관련 데이터를 이용하여 이념 극단성과 집권당 지지 여부, 이념 성향이 한국 시민들의 민주주의에 대한 평가에 영향을 미치는지 분석하였다. 해당 연구 역시 집권당을 지지하는 ‘승자’가 집권당을 지지하지 않는 ‘패자’에 비해 상대적으로 민주주의를 높게 평가한다는 결과를 보여

2) 다만, 그들의 연구는 선거에서의 승자 집단과 패자 집단 간 정치적 관용 수준에 차이가 있다는 점을 보여주었다는 점에서 의의가 있지만, 2007년 대선에서 시점이 멀리 떨어진 2010년 중반에 실시된 설문조사 결과를 사용하였다는 점에서 승자와 패자의 구분 효과가 희석되었을 가능성이 존재한다.

준다. 한편, 해당 연구는 지역 갈등과 승자-패자 논리와 연결하기도 한다. 이에 따르면 집권당의 지지 기반인 지역의 사람들의 민주주의 평가가 특별히 높게 나타나지는 않았으나 경쟁당이 지지 기반을 두고 있는 지역의 사람들은 한국의 민주주의를 낮게 평가하는 경향을 보였음을 알 수 있다.

이러한 논의를 다룬 최근의 설문 실험연구는(Kuk et al. 2024) 부정선거 의혹에 노출된 사람일수록 선거제도에 대한 신뢰도가 크게 감소한다는 점을 발견하였다. 구체적으로, 부정선거 의혹에 노출됐을 때 부정선거 의혹을 믿는 비율이 52% 증가했고, 부정선거 의혹에 대한 조사를 요구할 가능성은 65% 높아졌다. 특히 이러한 결과는 선거에서 패배한 야당 지지자들에게서 더 두드러지게 나타났다. 위의 연구들을 통해 현실 정치 상황에 대한 선호와 긍정, 부정 평가의 갭이 승자-패자의 논리에 근거하여 결정될 수 있음을 확인할 수 있다. 현재 일부 집단에서 사전투표제도에 대한 불신의 정도가 크게 나타나고 있고 이것이 정치 갈등의 한 면을 차지한다고 할 때 사전투표제도에 대한 관용과 신임의 차이가 어디서 비롯되는지 파악하는 연구의 필요성이 강조된다.

이러한 맥락에서, 세 번째 쟁점은 사전투표자의 특성에 대한 연구라고 할 수 있다. 유권자들의 특성은 사전투표 신뢰도에 대한 차이로도 이어지며 이는 투표 방식을 결정하는 데 중요하게 작용한다. 보수정당과 보수후보를 지지하는 유권자를 비롯해 보수적인 이념 성향의 유권자는 사전투표에 대해 상대적으로 낮은 신뢰도를 보인다(김준석 외 2022). 사전투표에 대한 신뢰가 낮으면 당일 투표를 선택할 가능성이 높다는 연구(김준석 외 2021)를 고려할 때, 사전투표에 대한 신뢰도는 유권자가 사전투표와 당일 투표 중 어떠한 방식을 선택하는지를 주요하게 예측하는 변수로서 고려할 수 있다.

많은 연구는 사전투표 유권자의 특징을 분석하는 연구를 진행하였다(가상준 2018; 가상준 2021; 강신구 2016; 김준석 외 2022; 이재묵 2020; 김찬송 외 2016). 우선, 사전투표에 참여하는 유권자들은 높은 정치 관심도와 정당일체감을 지니고 있으며(가상준 2018; 2021) 진보적인 이념 성향을 지닌(이재묵 2020) 유권자들이 사전투표를 통해 선거에 참여한다는 주장이 제시된다. 하지만, 정치 관심도 변수와 관련하여 사전투표자를 순수사전투표자와 잠재적 일반투표자로 세분화하여 분석을 진행할 경우 순수사전투표자들은 선거관심도가 낮음에도 불구하고 사전투표에 참여할 수 있음이 확인된다(김찬송 외 2016).

이러한 유권자 분석은 사전투표에 참여하는 유권자 특징이 무엇인지를 파악할 수 있게 한다는 점에서 논의의 필요성을 지닌다. 나아가 두 정당에 대한 호감도 차이 변수를 통해 사전투표 유권자들의 두 정당에 대한 호감도 차이가 선거일 투표 유권자와 비교할 때 매우 컸다는 결과를 보여주는 가상준(2021)의 연구와 같이 정서적 양극화로 나타나는 유권자 갈등에 대한 이해를 제공한다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다.

Ⅲ 연구 방법

본 연구는 질적·양적 방법을 다양하게 활용하여 사전투표제도를 분석 및 평가하고 대안을 찾고자 한다. 본 연구의 분석은 크게 세 부분으로 나뉘어져 있는데, 첫째, 전문가와 선거관계자들의 의견 청취를 통한 사전투표제도 평가와 대안 탐색, 둘째, 사전투표제도에 대한 유권자들의 인식을 두 가지 방식의 설문조사를 통해 분석, 셋째, 사전투표제도의 필요성과 신뢰도, 선관위 신뢰도와 평가 등에 영향을 미치는 요인들에 대한 심층 분석이다.

1. 전문가 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion, FGD)

제도에 대한 전문가들의 평가와 대안에 관한 의견을 청취하기 위해 전문가 포커스 그룹 토론을 실시했다. 포커스 그룹 토론(Focus Group Discussion, FGD)은 특정 주제에 대해 다양한 배경과 전문성을 가진 사람들이 모여 심도 있는 토론을 진행하는 질적 연구 방법 중 하나라고 할 수 있다(이가옥·장묘옥 1993). FGD는 주로 새로운 아이디어를 발굴하거나 기존 제도와 정책의 개선 방안을 모색하는 데 사용된다. 이 방법은 다양한 의견을 수집하고, 문제에 대한 다각적인 접근을 통해 해결책을 도출하는 데 효과적이다. 토론의 주요 목적은 사전투표제의 수용성을 점검하고, 이를 통해 선거제도를 개선하기 위한 다양한 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 선거와 법 관련 전문가들의 의견을 수집하고, 일반 유권자를 대상으로 한 설문조사 결과를 전문가들과 공유하여, 이를 바탕으로 실질적인 개선책을 제시하고자 했다.

전문가 FGD는 2024년 6월 18일 오후 7시부터 9시까지 120분 동안 이루어졌으며, 한국리서치에서 맡아 진행했다. 총 7명의 정치과정, 선거 분야 전문가가 참석하였으며, 이들은 모두 정치학 및 법학 분야의 저명한 학자들이다. FGD의 주제는 크게 세 가지로, ① 사전투표제에 대한 전반적인 평가, ② 유권자의 사전투표 참여와 사전투표제에 대한 인식, ③ 사전투표제 개선과 유권자의 수용성 제고를 위한 방안이다. 주제별 세부 논의 내용은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 전문가 FGD 주제별 주요 내용

구분	FGD 주요 내용
1. 사전투표제에 대한 전반적인 평가	<ol style="list-style-type: none"> 사전투표제의 운영 현황과 전반적 평가 사전투표제의 필요성과 이점에 대한 논의 사전투표제의 법·제도적 쟁점과 신뢰성 논의
2. 유권자의 사전투표 참여와 사전투표제에 대한 인식	<ol style="list-style-type: none"> 유권자 의식조사 자료(갤럽 조사) <ul style="list-style-type: none"> 사전투표제의 투표 참여 도움 정도, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선거관리위원회가 실시한 대책 인지 여부, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선거관리위원회가 실시한 대책의 효과 평가 [사전투표제 주장에 대한 동의 정도] “선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도이다” 사전투표제를 신뢰하지 않는 이유, 향후 사전투표제 운영 방향, 사전투표제를 전반적 재검토해야 하는 경우 검토 내용 유권자 의식조사 자료(리얼미터 조사) <ul style="list-style-type: none"> 사전투표제의 투표 참여 도움 정도, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선거관리위원회가 실시한 대책 인지 여부, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선거관리위원회가 실시한 대책의 효과 평가 [사전투표제 주장에 대한 동의 정도] “선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도이다” 사전투표제를 신뢰하지 않는 이유, 향후 사전투표제 운영 방향, 사전투표제를 전반적 재검토해야 하는 경우 검토 내용 두 조사 결과의 차이와 시사점
3. 사전투표제 개선과 유권자의 수용성 제고를 위한 방안	<ol style="list-style-type: none"> 사전투표제 폐지 또는 전반적 재검토에 대한 의견 사전투표제 개선과 유권자의 수용성 제고, 사전투표제 공정성과 신뢰성 향상을 위한 아이디어

2. 사전투표제도에 관한 의견 청취 및 제도 개선을 위한 공청회

정당, 언론, 시민단체 등 다양한 분야의 선거 관계자들과 시민들의 의견을 듣기 위해 공청회를 개최했다. 공청회는 2024년 6월 21일 금요일, 오후 2시부터 4시 30분까지 2시간 30분 동안 국회 의원회관 대회의실에서 진행되었다. 1명의 좌장과 7명의 토론자가 참여했으며, 한국정치학회 주최로 진행되었다. 토론자는 더불어민주당과 국민의힘 의원 각 1명, 시민단체 추천 2명, 언론인 2명, 투표관리관 경험이 있는 공무원 1명으로 구성되었다.

이번 공청회는 사전투표제도의 현황을 다각도로 살펴보고, 효과와 한계를 검토하여 앞으로 사전투표제도가 나아갈 방향에 관하여 다양한 의견을 듣고자 하는 목적으로 개최되었다. 참석자 소개 및 공청회 취지 설명, 참석자 의견 발표, 참석자 간 자유토론, 청중 의견 청취의 순서로 진행되었다.

3. 사전투표제도에 대한 일반 인식 분석: '제22대 국회의원선거 유권자 의식조사(3차)'와 ARS 조사 비교 분석

중앙선거관리위원회에서 실시한 제22대 국회의원선거 유권자 의식조사(3차) 자료와 동일 문항을 ARS 조사 방법으로 수집한 'ARS 유권자 의식조사'를 비교 분석한다. 중앙선거관리위원회는 한국 갤럽에 의뢰하여 '제22대 국회의원선거 유권자 의식조사(3차)'를 실시했으며, 조사는 2024년 4월 11일(목)부터 5월 1일(수)까지 시행되었으며, 전국 17개 시·도 거주 중인 만 18세 이상 유권자를 조사 대상으로 하였다. 조사 방법은 태블릿 PC를 활용한 대면면접조사(TAPI: Tablet Assisted Personal Interview)를 사용하였으며 응답자는 총 1,639명, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%p$ 로 나타났다. 선관위가 의뢰해서 조사한 3차 유권자 의식조사 자료에는 사전투표와 선거관리위원회 활동에 대한 문항이 대거 포함되어 있어 본 연구에 사용하기에 적합한 자료라고 판단하였다.

ARS 조사는 위의 조사와 동일한 문항을 ARS에 맞춰 조금 수정한 형태로 진행되었으며, 연구진들이 리얼미터에 의뢰하여 조사를 진행하였다. 조사는 2024년 4월 26일(금)부터 4월 29일(월)까지 총 4일 동안 시행되었다. 리얼미터 조사는 전국의 만 18세 이상 유권자를 조사 대상으로 하였으며, 조사 방법은 자동응답조사(ARS)를 사용하였다. 응답자는 총 502명, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.4\%p$ 로 나타났다.

두 조사 모두 성별, 연령, 지역에 따라 가중값을 부여하여 통계적으로 보정 처리를 하였는데, 응답자 특성에서 가중값 배율(가중값 적용 사례/조사 사례)이 10%p 정도 차이가 나는 지점이 갤럽 조사에서는 한 개(서울 지역)였던 반면에,³⁾ 리얼미터 조사에서는 아홉 개(지역, 연령, 성별 등)로 나타났다.⁴⁾ 이는 ARS 조사에서 응답률이 낮기 때문에 통계 보정이 많이 이루어졌다는 것을 의미하며, ARS 조사의 한계를 보여주는 것이라 하겠다.

4. 사전투표제에 대한 유권자 인식 심층 분석: 제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사

마지막으로 본 연구에서 수집한 설문조사 자료를 바탕으로 사전투표제도에 대한 인식과 평가, 사전투표자의 특징 등을 통계적, 심층적으로 살펴보고자 한다. 본 연구에서 활용한 '제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사'는 중앙선거관리위원회가 한국정치학회

3) 구체적으로, 갤럽조사의 인구통계학적 변수의 가중값 배율은 다음과 같다. 남자: 1.00, 여자: 1.00, 만18~29세: 1.04, 30대: 0.98, 40대: 0.98, 50대: 1.00, 60대: 1.01, 70세 이상: 0.98, 서울: 0.91, 인천/경기: 1.00, 대전/세종/충청: 0.99, 광주/전라: 1.08, 대구/경북: 1.05, 부산/울산/경남: 1.06, 강원/제주: 0.99.

4) 구체적으로, 리얼미터 조사의 인구통계학적 변수의 가중값 배율은 다음과 같다. 남자: 0.91, 여자: 1.09, 만18~29세: 1.88, 30대: 1.15, 40대: 0.91, 50대: 0.90, 60대: 0.83, 70세 이상: 0.86, 서울: 0.81, 인천/경기: 1.13, 대전/세종/충청: 1.01, 광주/전라: 0.96, 대구/경북: 1.06, 부산/울산/경남: 1, 강원: 1.06, 제주: 1.

의뢰한 외부평가의 일환으로 실시된 대면조사다. 조사는 2024년 4월 25일 ~ 2024년 5월 21일(약 4주간) 이루어졌으며 응답자는 1,000명이다. 자료에 대한 보다 자세한 설명은 제1장의 연구방법에서 확인할 수 있다.

응답자 중 투표했다는 비율은 83.7%였는데, 실제 투표율 67.0%보다 높게 나오고 있음을 알 수 있다.⁵⁾ 이는 항상 경험하는 결과로 샘플의 문제라기보다는 사회적으로 기대되는 행동(socially desirable behavior)에 대해 올바른 거짓말을 하는 응답자가 어느 정도 있기 때문에 나타난 현상이라 하겠다(Silver et al. 1986).

IV 연구 결과: 전문가 및 선거 관계자의 평가

포커스 그룹 토론에서는 사전투표제도, 사회적 양극화, 선거제도 등에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 사전투표제도의 편의성 향상과 투표율 제고에 대한 긍정적 평가가 있었지만, 유권자 분산, 신뢰성 문제, 부정선거 의혹이 제기된다는 점 등에 대한 우려와 비판도 있었다. 이에 대해 선관위의 신뢰도를 높이는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정치권이 앞장서야 한다는 결론이 도출되었다. 전문가들은 사회적 양극화와 그로 인한 갈등 해결 방안으로 상위 정체성 강조나 엘리트 간 협치를 제안하였고, 선거제도와 관련해서는 패배 시 상대방 비난과 적개감, 부정선거 주장 등으로 불신이 늘어날 수 있다는 의견이 나왔다. 이러한 논의를 통해 선거의 신뢰성과 민주주의의 정당성을 확보하고, 투표 편의성을 높이는 방향으로 선거제도 개선이 필요하다는 공감대를 이루었다.⁶⁾

공청회에서는 주로 사전투표제의 문제점과 개선 방안을 논의하는 데 초점이 맞춰졌다. 토론자들은 사전투표제가 투표 편의성을 높이는 중요한 제도이지만, 투명성과 신뢰성, 검증 가능성에 대해 문제를 제기했다. 사전투표의 편의성과 투명성, 선거관리의 공정성 및 효율성에 대해 다양한 의견이 제시되었고, 개선방안으로 사전투표제 일정 개정, 선관위의 구조적 개혁, 투표 관리의 신뢰성 향상 방안 등이 논의되었다. 선관위의 역할과 구조, 개혁 필요성에는 대체로 공감했으며, 일부는 사전투표제의 폐지 또는 축소를 주장했으나, 대체로 제도적 보완을 통한 개선을 제안했다. 사전투표 확대해야 한다는 의견도 있었다.

5) 제22대 총선 투표율은 67.0%로 제14대 총선 71.9% 이후 가장 높은 투표율을 보였다. 사전투표율은 31.28%였다. 사전투표율을 전체 투표자 대비 비율로 보면 46.7%로 제20대 총선 21.0% 제21대 총선 40.3%에 비해 높게 나타났다.
6) Python 프로그래밍 언어와 LangChain 라이브러리를 사용하여 GPT-4 모델을 활용해 논의된 주요 주제를 도출하고 텍스트를 요약하는 작업을 수행했다. 이 과정에서, 텍스트 데이터를 처리하고 분석하여 각 청크별(chunk)로 주요 주제를 식별하고, 이를 종합하여 최종적으로 요약된 내용을 도출한 것이다.

1. 사전투표제도에 대한 전반적 인식과 평가: 편의성, 필요성, 신뢰성

전문가 토론에서 대부분의 참여자는 사전투표제도가 유권자에게 편의를 제공한다는 점에서 긍정적으로 평가했다. 사전투표는 금요일과 토요일 이틀 동안 진행되어 시간적인 여유를 주고, 유권자가 어디서나 투표할 수 있는 공간적인 편의성을 제공하기 때문이다. 다만, 투표율 제고 효과는 기대만큼 크지 않았다는 것이 다수 의견이었다.

사전투표제도에 대한 전반적인 인식과 평가는 '사전투표 제도에 대한 전반적인 재검토가 필요하다'는 일부 입장과 '편의성을 고려할 때 유지할 수밖에 없을 것'이라는 입장으로 나뉘었다. 재검토를 주장한 전문가들은 투표율 제고 효과에 대해 의문을 제기하며, 유권자 집단이 본투표, 관외투표, 관내투표로 구분되면서 정치적 양극화를 극대화하는 측면이 있다고 지적했다. 제도 도입 단계에서부터 투표 시간 연장에 대한 요구가 사전투표 제도로 급격하게 전환된 측면이 있고, 사전투표에 대한 불신이 존재한다는 점도 지적되었다.

반면, 후자는 사전투표가 일정 수준의 문화로 정착되었다고 할 만큼 편리한 제도로 자리 잡았고, 편의성을 고려할 때 제도의 폐지나 변경이 어렵다는 의견이다. 현행 제도를 유지하면서 신뢰성을 강화하는 방안을 논의할 필요가 있다는 것이다. 향후 사전투표율은 더 높아질 것으로 예상되며, 사전투표제도를 폐지할 경우 투표율이 낮아질 수 있다는 의견, 사전투표 도입 전에는 투표를 언제 하는지에 대해 유불리 논쟁이 있었는데 이것이 사라졌다는 의견도 더해졌다. 새로운 제도가 등장하면 그 신뢰성을 의심하는 일은 있을 수 있으며, 신뢰성에 대한 문제가 사전투표 자체로 인한 것이라기보다는 선거 승패에 따라 발생하는 것이라는 진단도 이어졌다.

공청회에서도 사전투표제도의 편의성 향상에 대해서는 대체로 공감대가 형성되었으나, 전반적인 평가는 엇갈렸다. 사전투표의 투표기회 확대 측면에 초점을 맞춰 제도를 더 발전시켜야 한다는 의견도 있었고, 신뢰성과 검증가능성에 문제를 제기하며 폐지 또는 전면 재검토를 논의해야 한다는 의견도 있었다.

2. 사전투표 선거관리에 대한 인식과 평가

사전투표제도와 선거관리의 신뢰성에 대해서는 다양한 의견이 나왔다. 전문가 토론에서는 사전투표제도에 신뢰성 문제가 제기되는 것에 대해 조금씩 다르게 해석했다. 큰 틀은 정치적 양극화의 영향이었으나, 사전투표제도가 지역구 유권자를 사전관외투표와 본투표로 나누면서 투표함도 나뉘게 되고, 개표할 때 사전투표와 본투표자의 투표결정 차이가 보이면서 정치적 양극화를 심화시키고 선거 불신에도 영향을 미친다는 입장의 전문가가 있었던 반면, 사전투표제에 대한 불신은 투표 전반에 대한 신뢰 하락 또는 새

로운 제도라서 나타나는 것일 수 있으며 이는 우리나라만의 겪는 일은 아니라는 입장도 있었다. 최근 선거에서 사전투표와 본투표 집단이 정치적 성향 등에서 서로 다른 집단인가에 대해서는 전문가 간 의견이 달랐고, 앞으로 사전투표 참여가 증가하게 되면 사전투표자와 본투표자 사이의 차이는 점차 줄어들 것이라는 의견도 있었다.

전문가들은 사전투표함 보관이나 관외투표의 신분확인 절차, 관외투표지의 이동 등 선거관리를 더 철저히 할 필요가 있다고 지적하며, 선거관리의 논란이 기관에 대한 불신으로 이어진다고 지적했다. 법체계적 측면에서도 미비점이 있다는 지적도 있었다. 공청회에서도 선관위의 선거관리 문제를 지적하며 선거관리의 투명성 강화를 강조했다.

3. 사전투표제도의 문제점과 개선방안

제도의 문제점으로 몇 가지가 제시되었는데, 먼저 전문가 토론에서 사전투표자와 본투표자 간의 투표 시점이 달라지면서 발생하는 차이가 지적되었다. 사전투표자가 3~4일 전에 먼저 투표하기 때문에 본투표자와 선거기간, 여론조사 공표 금지 적용 기간 등에 차이가 생기게 된다. 투표 환경에 차이가 생기므로 문제라는 지적이다. 다만, 이에 대해서는 선거운동을 끝까지 지켜볼지 그 전에 선택할지 등은 유권자가 선택할 문제이고 투표권을 보장하는 것이 더 중요하다는 반론이 있었다.

사전투표를 하겠다는 의사를 표시하는 절차, 예컨대 사전투표 신청 절차 같은 것이 필요하다는 의견도 있었다. 우리나라의 선거관리나 정보 공개가 상대적으로 폐쇄적인 부분들이 있다는 지적, 작은 문제들도 부정적인 입장에서는 문제가 되기 때문에 선거관리위원회의 역할이 중요하다는 지적이 있었다. 제20대 대선에서 확진자 등의 투표용지를 옮길 때 사용한 임시 보관함이 별도의 규격 없이 봉투나 바구니 등이 사용되어 문제가 되는 등 선거관리의 문제와 선관위에 대한 불신이 제도에 대한 부정적 평가와 인식을 강화한다는 의견이 있었다.

한편, 사전투표자가 본투표에서 결정을 바꾸고 싶다면 보장해야 한다는 의견이 있었는데, 이는 공청회에서도 동일하게 제안되었다. 다만, 일부 전문가들은 이를 위해서는 원래의 표를 회수할 수 있어야 하는데 투표의 비밀성을 보장하면서 그렇게 할 수 있는 현실적 방안이 있는지 문제를 제기하기도 했다.

제도의 개선방안 혹은 대안에 대해서는 몇 가지 방안이 제시되었는데, 본선거를 3일로 해야 한다는 의견도 있었다. 이는 사전투표가 예외적인 투표 방식이고 급하게 도입되어 신뢰성 문제가 생기는 것이라는 주장과 함께, 합의를 통해 본선거를 3일로 하는 것과 같은 법제도적 준비가 필요하다는 의견이었다. 이 대안은 공청회에서도 거의 동일하게 제시되었는데, 사전투표 이틀과 본투표를 3일 연속으로 치르자는 주장이었다. 다만, 이

에 대해서 현장 실무를 고려했을 때 3일 연속 선거는 불가능하다는 의견이 있었다. 관외 선거에 문제제기가 많은 만큼 관외선거 관리에 예산과 인력을 더 투입하여 관리를 강화하고, 선거관리를 더 투명하게 하고 관련 정보들을 더 공개할 필요가 있다는 지적이었다.

공청회에서도 투표관리의 투명성을 높일 필요가 있으며 검증가능성에 대한 문제제기, 사무원의 근무 환경 개선이 필요하다는 의견이 있었다. 본인 확인 절차에 대해서는 강화될 필요가 있다는 의견과 이미 주민등록을 바탕으로 잘 이루어지고 있다는 의견이 대립했다. 그리고 전문가토론과 공청회에서 공통적으로 선거관리인력의 처우를 개선할 필요가 있다고 지적했다. 선거관리 강화를 통한 제도 신뢰 향상을 위해서는 인력이나 비용 등 관리 지원 확대가 필요하기 때문이다.

V 연구 결과: 설문조사 방법에 따른 비교 분석

사전투표제도에 대한 유권자의 전반적 인식은 앞서 설명한 바와 같이 총 세 가지 방법의 설문조사로 측정되었다. 첫 번째는 중앙선거관리위원회의 「제22대 국회의원선거 유권자 의식조사」이고, 두 번째는 동일한 문항을 리얼미터에서 ARS 조사한 「사전투표제도 유권자 조사」이고, 세 번째는 심층 분석을 위해 더 많은 문항을 함께 조사한 「제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사」이다. 유권자의 전반적 인식과 평가는 세 조사 자료를 모두 살펴볼 것이나, 5절에서는 첫 번째와 두 번째 조사를 비교분석하는 것을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 조사 방법에 의해 문항에 대한 응답값의 차이가 있는지 살펴보기 위함이다.

먼저, 두 조사에서 공통으로 사용된 문항들은 크게 7가지로, 구체적인 내용은 다음 <표 2>에 제시하였다. 본 연구에서는 두 조사의 결과를 비교할 때 편의상 매우 긍정에 가까운 문항을 하나로 묶고, 부정에 가까운 문항을 하나로 묶어서 결과를 기술한다. 예를 들어, ‘매우 도움이 된다’, ‘어느 정도 도움이 된다’는 ‘도움이 된다’로, ‘전혀 도움이 되지 않는다’와 ‘별로 도움이 되지 않는다’는 ‘도움이 되지 않는다’로 측정한다.

〈표 2〉 갤럽 조사와 리얼미터 조사의 사전투표와 선관위 평가 관련 공통 문항

질문	문항
선생님께서서는 사전투표가 유권자들의 투표 참여에 도움이 된다고 생각하십니까, 혹은 도움이 되지 않는다고 생각하십니까?	① 매우 도움이 된다 ② 어느 정도 도움이 된다 ③ 별로 도움이 되지 않는다 ④ 전혀 도움이 되지 않는다
선생님께서서는 선거관리위원회가 공정성 및 신뢰성 등 강화를 위하여 이번 국회의원선거에서 실시한 대책인 '사전투표함 보관장소 CCTV 24시간 공개', '사전투표용지 일련번호를 QR코드 대신 바코드로 인쇄', '수검표 실시' 등에 대해 알고 계십니까?	① 알고 있었다 ② 모르고 있었다
'사전투표함 보관장소 CCTV 24시간 공개', '사전투표용지 일련번호를 QR코드 대신 바코드로 인쇄', '수검표 실시' 등과 같은 공정성 및 신뢰성 등 강화 대책의 효과에 대해 어떻게 평가하십니까?	① 공정성 및 신뢰성 강화에 매우 도움이 되었다 ② 공정성 및 신뢰성 강화에 도움 되었다 ③ 공정성 및 신뢰성 강화에 별로 도움이 되지 않았다 ④ 공정성 및 신뢰성 강화에 전혀 도움이 되지 않았다 ⑤ 모르겠다 / 무응답
선생님께서서는 '사전투표제도는 선거일 투표가 어려운 유권자의 투표 참여를 돕는 제도이다'라는 주장에 얼마나 동의하십니까?	① 전혀 동의하지 않는다 ② 별로 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 대체로 동의한다 ⑤ 매우 동의한다
선생님께서서는 '사전투표제도는 전국 어디에서나 편리하게 투표할 수 있어 유권자의 투표 편의를 돕는 제도이다'라는 주장에 얼마나 동의하십니까?	① 전혀 동의하지 않는다 ② 별로 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 대체로 동의한다 ⑤ 매우 동의한다
선생님께서서는 '사전투표를 할 경우 사전투표 후 발생하는 사퇴, 단일화 등의 선거이슈를 투표에 반영할 수 없는 제도이다'라는 주장에 얼마나 동의하십니까?	① 전혀 동의하지 않는다 ② 별로 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 대체로 동의한다 ⑤ 매우 동의한다
선생님께서서는 '사전투표제도는 선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도이다'라는 주장에 얼마나 동의하십니까?	① 전혀 동의하지 않는다 ② 별로 동의하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 대체로 동의한다 ⑤ 매우 동의한다
사전투표제도를 신뢰하지 않는다면 구체적인 이유가 무엇입니까?	① 사전투표용지에 사전투표관리관의 개인도장을 인쇄날인하는 등 사전투표관리에 문제가 있다고 생각하기 때문에 ② 선거일 투표보다 4~5일 먼저 시작하여 선거운동기간이 실질적으로 단축되고 후보자 검증시간이 부족하기 때문에 ③ 사전투표 후 발생하는 후보자 사퇴, 단일화 등 선거이슈를 투표에 반영할 수 없기 때문에

질문	문항
	④ 일각에서 사전투표에 대한 부정선거 의혹이 지속적으로 제기되고 있기 때문에 ⑤ 기타
향후 사전투표제도는 어떤 방향으로 운영되어야 한다고 생각하십니까?	① 현행 수준을 유지해야 한다 ② 사전투표 시간 또는 기간을 연장하거나, 투표소를 추가 설치하는 등 제도를 확대해야 한다 ③ 사전투표 시간 또는 기간을 단축하거나, 투표소 설치를 축소하는 등 제도를 축소해야 한다 ④ 사전투표제도를 전반적으로 재검토해야 한다
사전투표제도를 전반적으로 재검토해야 한다면 어떠한 내용으로 검토해야 한다고 생각하십니까?	① 미리 신고한 사람만 사전투표를 할 수 있도록 해야 한다 ② 주소지 구·시·군 내 사전투표는 사전 신고없이 허용하고, 주소지 구·시·군이 아닌 지역에서의 사전투표는 미리 신고한 사람에게만 허용해야 한다 ③ 주소지 구·시·군이 아닌 지역에서의 사전투표만 허용해야 한다 ④ 군인, 경찰 등 선거일에 주소지 투표소에서 투표할 수 없는 사람들을 위한 부재자투표만 운영해야 한다 ⑤기타

먼저, 공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선거관리 위원회가 실시한 대책을 인지했는지에 대한 질문에 대해 갤럽 조사 응답자들의 55%는 알고 있었다고 응답하여 리얼미터 조사의 응답자들보다 2.4%p 정도 높게 나타나 인지 여부에 대해 비슷한 응답 분포를 보였다. 사전투표제는 선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도라는 질문에 대해 리얼미터 조사의 응답자들의 26.6%는 동의한다고 응답하여 갤럽 조사의 응답자들보다 6.5%p 정도 높게 나타났고, 동의하지 않는다고 응답한 비율도 리얼미터 조사에서 11.9%p 정도 높게 나타났다.

사전투표제를 신뢰하지 않는다고 응답한 응답자들을 대상으로 그 이유를 세분화해서 물어본 결과, 부정선거 의혹이 제기되고 있기 때문이라는 응답은 갤럽과 리얼미터 조사 각각 38.3%와 37.9%였고, 후보자 사퇴와 단일화 등의 이슈를 반영하지 못하기 때문이라고 응답한 비율은 각각 24.6%, 29.7%였다. 후보자 검증 시간 부족, 사인의 인쇄날인 등 사전투표 관리의 문제라고 응답한 비율은 갤럽 조사는 각각 20.1%, 15.4%, 리얼미터 조사는 9.4%, 8.4%였다.

〈표 3〉 갤럽 조사와 리얼미터 조사 응답 비교

질문	문항	갤럽 조사	리얼미터 조사
공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선관위가 실시한 대책 인지 여부	알고 있었다	55%	52.6%
	모르고 있었다	44.5%	47.4%
사전투표제는 선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도	동의한다	20.1%	26.6%
	보통이다	31.4%	12.9%
	동의하지 않는다	48.6%	60.5%
사전투표제를 신뢰하지 않는 이유	부정선거 의혹 제기	38.3%	37.9%
	후보자 사퇴, 단일화 등 선거 이슈 반영 불가	24.6%	29.7%
사전투표제를 신뢰하지 않는 이유	후보자 검증 시간 부족	20.1%	9.4%
	사인의 인쇄날인 등 사전투표 관리 문제	15.4%	8.4%
	기타	1.6%	14.6%
사전투표제의 투표 참여 도움 정도	도움이 되었다	93%	79%
	도움이 되지 않았다	7%	21%
공정성 및 신뢰성 강화를 위해 선관위가 실시한 대책의 효과 평가	효과성 강화에 도움이 되었다	90.9%	73.3%
	효과성 강화에 도움이 되지 않았다	4.8%	24.1%
향후 사전투표제 운영 방향	현행 수준 유지	73.6%	32.1%
	사전투표 확대	16.4%	29.9%
	사전투표 축소	5.1%	8.2%
	사전투표제 전반적으로 재검토	4.9%	29.8%
사전투표를 전반적으로 재검토해야 하는 경우의 대안	주소지 내 사전투표는 사전 신고 없이 허용, 그 외는 불허	25.9%	11.4%
	미리 신고한 사람에게만 사전투표 허용	25.7%	19.8%
	부재자투표만 운영	23.5%	42.4%
	주소지가 구·시·군이 아닌 지역에서의 사전투표만 허용	23.5%	8.6%
	기타	2.3%	17.8%

사전투표제의 투표 참여 도움 정도에 관한 문항에서 사전투표가 투표 참여에 도움이 되지 않았다고 생각한 유권자들이 리얼미터 조사에서는 21%로 갤럽 조사와 비교하면, 상대적으로 높게 나타났다. 이 응답에 대한 인구통계학적 변인의 분포를 살펴보면, 성별은 남성 19.6%, 여성 22.3%, 교육수준은 중졸 이하 8.4%, 고재/고졸 25.0%, 대재/대졸 17.7%, 대학원 재학 이상 28.8%, 거주 지역은 서울 23.9%, 경기/인천 18.4%, 충청

18.1%, 강원 20.2%, 부산/울산/경남, 24.1%, 대구/경북 30.7%, 호남 12.1%, 제주 23.7%, 연령대는 20대 19.2%, 30대 16.9%, 40대 18.5%, 50대 15.3%, 60대 28.1%, 70세 이상 28.9%로 나타났다.

다음으로, 공정성과 신뢰성 강화를 위해 선관위가 실시한 대책의 효과 평가에 관한 문항에서 사전투표가 효과성 강화에 도움이 되지 않았다고 생각한 유권자들이 리얼미터 조사에서는 24.1%로 갤럽 조사에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 이 응답에 대한 인구통계학적 변인의 분포를 살펴보면, 성별은 남성 26.6%, 여성 21.3%, 교육수준은 중졸 이하 18.1%, 고재/고졸 19.8%, 대재/대졸 23.7%, 대학원 재학 이상 32.5%, 거주 지역은 서울 35.3%, 경기/인천 18.7%, 충청 12.5%, 강원 19.8%, 부산/울산/경남, 32.4%, 대구/경북 40%, 호남 12.8%, 제주 0%, 연령대는 20대 25.5%, 30대 29.9%, 40대 20.1%, 50대 20.8%, 60대 32.7%, 70세 이상 8.9%로 나타났다.

향후 사전투표제 운영 방향에 관한 문항에서 현행 수준을 유지해야 한다고 생각한 응답자들이 리얼미터 조사에서는 32.1%로 갤럽 조사의 73.6%에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 이 응답에 대한 인구통계학적 변인의 분포를 살펴보면, 성별은 남성 29.0%, 여성 35.1%, 교육수준은 중졸 이하 34.3%, 고재/고졸 35.9%, 대재/대졸 29.8%, 대학원 재학 이상 32.1%, 거주 지역은 서울 34.3%, 경기/인천 27.8%, 충청 37%, 강원 53.8%, 부산/울산/경남, 26.1%, 대구/경북 29.2%, 호남 40.3%, 제주 37.4%, 연령대는 20대 35.8%, 30대 23%, 40대 33%, 50대 29.2%, 60대 33.6%, 70세 이상 38%로 나타났다.

마지막으로, 위 문항에서 사전투표를 전반적으로 재검토해야 한다고 응답한 유권자들을 대상으로 어떠한 대안으로 검토되면 좋을지 다시 물어본 결과, 리얼미터 조사에서 군인, 경찰 등 선거일에 주소지 투표소에서 투표할 수 없는 사람들을 위한 부재자투표만 운영해야 한다고 응답한 유권자의 비율이 42.4%로 갤럽 조사의 23.5%보다 상대적으로 높게 나타났다. 이 응답에 대한 인구통계학적 변인의 분포를 살펴보면, 성별은 남성 48.1%, 여성 37%, 교육수준은 중졸 이하 45.9%, 고재/고졸 44.5%, 대재/대졸 38.5%, 대학원 재학 이상 48.8%, 거주 지역은 서울 50.1%, 경기/인천 48.3%, 충청 31.5%, 강원 25.5%, 부산/울산/경남, 41.9%, 대구/경북 41.2%, 호남 21.6%, 제주 0%, 연령대는 20대 62.9%, 30대 32.1%, 40대 41.8%, 50대 40.3%, 60대 41.4%, 70세 이상 43.6%로 나타났다.

이 절의 분석 결과를 종합해보면, 두 조사의 응답값에 대한 단순 비교 결과, 투표참여 도움 정도, 선관위 노력의 효과성, 사전투표 개선 방향 등에 대한 평가에서 두 조사의 응답값이 상이한 분포를 보였다. 하지만, 갤럽과 리얼미터 조사의 비교는 조사방식의 차

이로 인해 두 조사의 결과를 단순하게 비교하는 것이 유의미하지 않을 수 있다는 점을 유의해야 한다.

VI 연구 결과: 유권자 인식조사와 유권자 선택 심층 분석

사전투표제도의 필요성과 신뢰도, 선관위 신뢰도와 평가 등에 영향을 미치는 요인들에 대해서는 세 번째 조사를 바탕으로 분석했다. 따라서, 유권자 인식조사의 연구결과를 전반적 인식과 평가에 대한 부분과 심층 분석 부분으로 나누어 설명하고자 한다.

1. 유권자 투표방식 및 결정

「제22대 국회의원선거 외부평가 사후조사」 응답자 중 투표한 유권자들의 투표방식에 대해 살펴보면 투표 유권자 중 선거일에 투표한 유권자는 61.9%, 사전투표한 유권자는 38.1%로 실제 사전투표율 46.7%와 차이를 보인다. 설문조사에서 보여준 투표율 그리고 투표 유권자의 투표방식이 실제 투표율 및 투표방식과 조금 차이가 있어 안타깝게 생각하지만, 설문조사에서 항상 나타나는 현상이라는 점에서 이를 감안하고 논의를 이어가려고 한다.

사전투표한 유권자에게 사전투표를 선택한 이유를 물어보면 <표 4>의 결과를 얻을 수 있다. 개인적 사정으로 당일 투표가 어려워서 사전투표하였다는 응답이 가장 높은 비율을 보이며, 선거 당일 휴일을 즐기고 싶어 사전투표하였다는 응답이 그 뒤를 따르고 있다. 약 55%가 공식 선거일 투표가 어려워 사전투표하였다고 말하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 사전투표 선택 이유

사유	응답수 (명)	비율 (%)
개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	147	46.1
선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	29	9.1
우연히 사전투표소 근처에 불일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	35	11.0
사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	108	33.9
합계	319	

사전투표한 유권자들에게 사전투표제가 부재하였다면 투표 가능하였는지 물어보았다. 사전투표제가 없었다면 투표할 수 없었다고 말한 응답자가 34.5%로 위의 결과와 조금 차이가 있다. 사전투표제가 없으면 투표할 수 없었을 것이라고 답한 응답자는 전체 응답

자 중 11%로 매우 큰 수치라 할 수 있다. 사전투표제가 이들이 투표에 참여할 수 있도록 기회를 준 것이다.

다음으로 선거일에 투표한 유권자에게 사전투표한 경험이 있는지 물어보았다. 이들 중 사전투표 경험이 있는 유권자는 30.5%였으며 대부분의 응답자는 공식 선거일에 투표하였다고 말하였다. 이를 감안하면 사전투표한 경험이 있는 유권자는 제22대 총선을 포함해서 52.7%며 사전투표한 경험이 전혀 없는 유권자는 45.5%라 할 수 있다.

〈표 5〉 사전투표 경험 여부

사전투표 경험 여부	응답수 (명)	비율 (%)
있다	208	30.5
없다	455	66.8
기억나지 않는다	18	2.6
합계	618	

2. 사전투표제에 대한 평가

유권자들은 사전투표제를 어떻게 평가하고 있는지 알아보았다. 먼저 사전투표제의 필요성에 대해 84.6%(매우 + 대체로)의 유권자는 필요하다는 의견을 보여주고 있다. 그러나 사전투표제가 필요하지 않다는 의견도 15.4%로 나타나 이와 관련한 논의가 지속되고 있는 이유를 찾을 수 있었다.

〈표 6〉 사전투표 필요성

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 필요하지 않다	20	2.0
별로 필요하지 않다	134	13.4
대체로 필요하다	573	57.3
매우 필요하다	273	27.3
합계	1,000	

사전투표 필요성에 대한 인식과 사전투표 경험과의 관련성을 찾기 위해 교차 분석했다. 〈표 7〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 사전투표 경험이 있는 유권자일수록 사전투표 경험이 없는 유권자에 비해 사전투표제가 필요하다고 말하고 있음을 발견할 수 있다.

〈표 7〉 교차분석 결과

		사전투표 필요성				합
		전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	대체로 필요하다	매우 필요하다	
사전투표 경험	없음	11	88	289	67	455
	있음	8	44	272	203	527
합계		19	132	561	270	982

카이제곱: 79.31($p < 0.001$)

다음으로 현재 이틀에 걸쳐 실시되는 사전투표 기간을 연장하는 것이 투표율 향상에 어떠한 영향을 미칠 것이라 생각하는지 유권자들의 의견을 알아보았다. 〈표 8〉에서 보듯이 효과적인 영향을 미칠 것이라는 의견이 78.1%로 효과가 없을 것이라는 의견(21.9%)에 비해 월등히 높다. 그러나 사전투표 필요성 84.6%에 비해 낮은 편이다. 이는 현재 사전투표제가 선거 5일 전 이틀에 걸쳐 실시되고 있으며 또한, 현재 논란이 되는 다양한 정치적 이슈들과 연관되어 있기 때문이라 하겠다.

〈표 8〉 사전투표제 기간 연장이 투표율 향상에 미치는 영향

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 효과 없다	23	2.3
거의 효과 없다	196	19.6
대체로 효과적이다	574	57.4
매우 효과적이다	207	20.7
합계	1,000	

사전투표 관련 부정 의혹이 제기되고 있는데 유권자들은 사전투표 결과를 어느 정도 신뢰하고 있는지 알아보았다. 〈표 9〉에서 보듯이 사전투표 결과를 신뢰한다는 의견은 86.1%로 신뢰하지 않는다는 의견에 비해 월등히 높다. 이는 일부 단체에서 사전투표 관련 많은 의혹을 제기하고 있지만 일반적으로 유권자들은 사전투표 결과를 신뢰하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 13.9%는 사전투표 결과를 신뢰하지 못하고 있다고 말하고 있다는 점에서 일부에서 제기되고 있는 사전투표 의혹이 일부 유권자들에게는 받아들여지고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 9〉 제22대 국회의원선거 사전투표 결과 신뢰성

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 신뢰하지 않는다	9	0.9
별로 신뢰하지 않는다	130	13.0
대체로 신뢰한다	713	71.3
매우 신뢰한다	148	14.8
합계	1,000	

이러한 사전투표 결과에 대한 신뢰는 사전투표제 필요성과 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다. 두 의견에 대한 교차분석을 보면 〈표 10〉의 결과를 얻게 되는데, 사전투표제가 필요하다고 답한 유권자는 그렇지 않은 유권자에 비해 사전투표 결과 신뢰성이 높은 편이다. 사전투표제 필요성은 사전투표 결과 신뢰도와 매우 밀접한 관계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 사전투표 필요성과 사전투표 결과 신뢰성 교차분석

(단위: 명)

		사전투표 필요성				합계
		전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	대체로 필요하다	매우 필요하다	
사전 투표 결과 신뢰성	전혀 신뢰하지 않는다	5	2	2	0	9
	별로 신뢰하지 않는다	11	52	60	7	130
	대체로 신뢰한다	3	78	451	181	713
	매우 신뢰한다	1	2	60	85	148
합계		20	134	573	273	1000

카이제곱: 346.74($p < 0.001$)

사전투표 결과에 대한 신뢰와 유권자의 투표일 선택에 관련이 있는지 알아보았다. 〈표 11〉에서 보듯이 사전투표 유권자의 사전투표 신뢰는 선거 당일 투표 유권자에 비해 높다. 그렇지만 선거 당일 투표 유권자들도 높은 사전투표 신뢰도를 발견할 수 있다. 선거일 투표 유권자라고 해서 사전투표를 불신하는 것은 아니라는 점을 보여주는 결과다.

〈표 11〉 사전투표 신뢰도와 투표방식(일) 교차분석

(단위: 명)

	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	대체로 신뢰한다	매우 신뢰한다	합계
선거일 당일 (4월 10일)	6	68	388	56	518
사전투표일 (4월 5~6일)	1	19	227	72	319
합계	7	87	615	128	837

카이제곱: 29.68 ($p < 0.001$)

사전투표제가 도입되면서 투표할 수 있는 방식과 기회가 커지면서 편의성이 향상된 편이다. 이에 대한 유권자들의 인식은 어떤지 알아보았다. 〈표 12〉는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 이에 대해 긍정적으로 평가하는 유권자는 91%로 압도적이다. 이는 사전투표 결과에 대한 신뢰와 무관하게 사전투표제가 투표 편의성을 향상시켰다는 점에 대부분의 유권자가 동의하고 있다는 점을 보여주는 것이다.

〈표 12〉 사전투표로 인한 투표 편의성 향상 정도

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 그렇지 않다	6	0.6
별로 그렇지 않다	84	8.4
다소 그렇다	676	67.6
매우 그렇다	234	23.4
합계	1,000	

사전투표제 도입의 중요 목적은 선거권 기회 확대다. 사전투표제가 도입되면서 선거할 수 있는 기회가 선거일뿐만 아니라 사전투표일도 포함됨으로써 선거일에 투표할 수 없는 유권자들도 투표의 기회를 얻을 수 있도록 하는 것이다. 또한, 사전투표를 통한 선거참여는 꼭 자기 지역이 아닌 전국 어디에서나 할 수 있다는 점에서 선거 편의성이 커지게 된 것도 있다. 그러나 편의성보다는 투표 기회 확대, 선거권 보장이라는 쪽에 사전투표제 초점이 맞추어져야 함에도 편의성이 좀 더 강조되고 있는 경향을 보이고 있다.

3. 선관위 활동 신뢰도

다음은 사전투표제를 운영하고 있는 중앙선거관리위원회(선관위)에 대한 신뢰 그리고 관련한 활동에 대한 유권자의 신뢰에 대해 알아보았다. 선관위 활동에 대해 유권자들의

대부분은 신뢰(대체로 + 매우)하고 있다고 말하고 있다. 그럼에도 전혀 신뢰하지 않는다, 별로 신뢰하지 않는다는 비율은 각각 2.2%와 21.3%로 무시하고 넘어가기에는 높은 숫자라 하겠다. 선관위에 대한 신뢰는 정부기관에 대한 신뢰와 연관된 것으로 민주주의 안정성 그리고 정치신뢰와 관련 있다는 점에서 의미가 크다고 하겠다.

〈표 13〉 선관위 활동에 대한 신뢰도(제22대 총선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 신뢰하지 않는다	22	2.2
별로 신뢰하지 않는다	213	21.3
대체로 신뢰한다	702	70.2
매우 신뢰한다	63	6.3
합계	1,000	

이러한 점이 과거에는 유사하게 나타났는지 살펴보았다. 먼저 제21대 총선에서 보여준 선관위 활동에 대한 신뢰도를 살펴보면 제22대 총선과 크게 다르지 않다. 이러한 경향이 과거에도 있었는지 알아보기 위해 제20대 총선 설문조사를 살펴보았지만 관련한 문항을 발견하지 못하였다. 이는 선관위 활동에 대한 신뢰도는 제21대 총선과 제22대 총선에서 측정되었지만, 그전에는 실시되지 않았다는 것으로 이 전에는 이러한 점이 크게 이슈화되지 않았기 때문이다.

〈표 14〉 선관위 활동에 대한 신뢰도(제21대 총선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 신뢰하지 않는다	33	3.2
별로 신뢰하지 않는다	214	20.5
대체로 신뢰한다	686	65.7
매우 신뢰한다	111	10.6
합계	1,044	

선관위 활동에 대한 신뢰는 이전에 찾을 수 없지만, 선관위에 대한 신뢰가 어떤지 알아본 조사가 제19대와 제20대 대통령선거 외부평가 설문조사에서 실시되었고 이에 대한 결과를 살펴보았다. 조사방식은 조금 다르지만, 선관위에 대한 신뢰를 물어보았다는 점에서 결과를 비교해 볼 수 있다. 아래 표에서 찾을 수 있는 뚜렷한 결과는 신뢰도가 제19대에 비해 제20대 대통령선거에서 매우 하락하였다는 점이다.

〈표 15〉 선관위에 대한 신뢰(제20대 대선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
매우 불신	95	9.2
대체로 불신	320	31.0
대체로 신뢰	505	49.0
매우 신뢰	111	10.8
합계	1,031	

이러한 결과는 선거결과에 대한 수용성과 연결해 볼 수 있는데, 양극화로 인해 선거 결과가 지니는 의미가 과거에 비해 점점 커지면서 선거 결과를 받아들이지 못하는 유권자들이 많아지고 있으며 결과에 대한 이들의 반감은 커지고 있다. 이러한 점이 선관위에 대한 불신으로 연결되었을 수 있다.

〈표 16〉 선관위에 대한 신뢰(제19대 대선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 신뢰하지 않는다	28	2.7
대체로 신뢰하지 않는다	174	16.5
대체로 신뢰한다	767	72.6
매우 신뢰한다	87	8.2
합계	1,056	

선관위 활동에 대한 유권자들의 평가를 시계열로 분석하기 위해 과거 조사들을 검토해 보았지만, 일관성을 갖고 동일한 방식으로 조사한 문항을 발견할 수 없었다. 이는 과거 조사들이 선관위에 대한 신뢰보다는 매니페스토에 초점을 맞추었기 때문이며, 선관위 신뢰 및 선관위 활동에 대한 신뢰 이슈가 부각되기 시작한 것은 오래되지 않았기 때문이다. 정부 기관에 대한 신뢰를 묻는 ‘사회통합실태조사’도 검토해 보았지만 신뢰, 청렴 관련 문항에서 선관위에 대한 조사는 빠져 있다.

선관위 평가 관련해서 나름 일관성을 갖는 문항은 선관위 활동의 감시·단속 활동의 공정성에 대해 묻는 문항이지만 질문이 조금 상이한 경우가 있고, 응답에서 ‘잘 모르겠다’가 포함된 경우도 있지만 포함되지 않은 경우도 있어 이를 동일 선상에서 평가하기는 쉽지 않다. 그럼에도 이에 대한 결과를 살펴보면 2002년 제16대 대통령선거에서 “선생님께서 이번 선거에서 선거관리위원회가 선거관리를 얼마나 공정하게 하였다고 생각하십니까?”라고 물어보았을 때 88.4%가 공정(아주 공정 + 대체로 공정)하다는 응답을

보여주었다.⁷⁾ 2007년 제17대 대통령선거 후 실시된 외부평가에서 “이번 선거와 관련한 선거관리위원회의 선거법위반행위 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?”라고 물어보았을 때 유권자들의 81.8%가 공정(매우 공정 + 어느 정도 공정)했다고 답하였다.⁸⁾ 2012년 제18대 대통령선거 후 실시된 외부평가는 제17대 대통령선거 문항과 동일하게 “이번 선거와 관련한 선거관리위원회의 선거법위반행위 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?”라고 물어보았다. 이에 67.4%가 공정(매우 공정 + 어느 정도 공정)했다고 답하였는데 과거에 비해 공정하지 않다고 답한 유권자의 비율이 갑자기 커졌다.

2017년 제19대 대통령선거 후 실시된 외부평가의 문항은 “이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?”로 조금 수정되었는데 이에 대해 유권자의 86.6%가 공정(매우 공정 + 어느 정도 공정)하다고 답하였다. 이후 실시된 조사를 조금 더 자세히 살펴보면 2020년 실시된 제21대 총선에서는 문항이 다시 “선생님께서 이번 국회의원선거에서 선관위의 선거법 위반행위 감시 및 단속활동이 어느 정도 공정했다고 생각하십니까?”로 바뀌어 물어보았는데 유권자 중 76.3%가 공정(매우 공정 + 어느 정도 공정)하다고 답하였다는 점을 발견할 수 있다.⁹⁾ 2022년 제20대 대통령선거 그리고 2024년 제22대 총선에서는 “이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?” 동일한 방식으로 물어보았는데 각각 유권자의 59.7%, 85.1%가 공정(매우 공정 + 어느 정도 공정)하다고 답하고 있다는 점을 발견할 수 있다.¹⁰⁾

위의 결과에서 선관위의 공정성에 대해 유권자의 평가는 2002년, 2007년에는 매우 높았지만 이후 크게 하락하였다고 말할 수 있다. 2012년 크게 하락한 유권자들의 평가는 2017년 크게 높아졌다. 이후 2020년과 2022년에 다시 하락한 유권자의 평가를 발견할 수 있다. 특히, 2022년 대통령선거에서 선관위의 공정성 평가는 매우 부정적이다. 그러나 2024년 다시 높아진 유권자의 평가를 발견할 수 있다. 위의 결과들은 선관위 감시 및 단속활동에 대한 유권자의 평가는 선관위 및 선관위 활동 신뢰와는 다른 차원의 평가라 말할 수 있다. 또한, 무엇보다 해석하기 어려운 일관성 없는 결과로 이를 통해 선관위 활동을 평가하고 설명하는 것은 어렵다고 하겠다. 그럼에도 선관위의 공정성은 유권자의 선거결과 수용성에 중요하다는 점에서 높은 수준에서 평가가 이루어질 수 있

7) 이에 대한 응답은 ①아주 공정했다, ②대체로 공정했다, ③별로 공정하지 못했다, ④전혀 공정하지 못했다 중 택일로 '잘 모르겠다'는 포함되지 않았다.
 8) 이에 대한 응답은 ①매우 공정했다, ②어느 정도 공정했다, ③별로 공정하지 않았다, ④전혀 공정하지 않았다, ⑤잘 모르겠다 중 택일로 '잘 모르겠다'고 답한 유권자를 빼고 계산하였다.
 9) 이에 대한 응답을 보면 잘 모르겠다는 포함되어 있지 않다는 점을 발견할 수 있다.
 10) 이에 대한 응답에서 '잘 모르겠다'는 포함되어 있으며 이를 빼고 계산한 수치들이다.

도록 해야 할 것이다.

다음으로 사전투표 관련 선관위 활동에 대한 평가를 살펴보았다. <표 17>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 26.7%(매우 + 대체로)는 선관위 사전투표 활동을 잘못했다고 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 17> 사전투표 관련 선관위 활동 평가(제22대 총선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
매우 잘못했다	18	1.8
대체로 잘못했다	249	24.9
대체로 잘 했다	652	65.2
매우 잘 했다	81	8.1
합계	1,000	

선관위 활동에 대한 신뢰와 사전투표 관련 선관위 활동에 대한 신뢰 간 평가를 교차 분석해 보면 <표 18>의 결과를 얻게 된다. 두 평가가 연관되어 있음을 알 수 있다.

<표 18> 선관위 활동과 사전투표 관련 선관위 활동 평가 교차분석

사전투표 선관위 활동	매우 잘못했다	대체로 잘못했다	대체로 잘했다	매우 잘했다	합
전혀 신뢰하지 않는다	9	13	0	0	22
대체로 신뢰하지 않는다	9	155	48	1	213
대체로 신뢰한다	0	81	571	50	702
매우 신뢰한다	0	0	33	30	63
합계	18	249	652	81	1,000

카이제곱: 723($p < 0.001$)

사전투표 관련 평가는 아니지만 공명선거 관련 선관위 활동에 대한 유권자의 평가를 살펴보았다. 사전투표에 대한 불신은 공명선거 관련 선관위 활동 평가로 연결될 수 있기 때문에 유사한 결과가 나올 것이라 예측해 볼 수 있다. <표 19>는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데, 선관위 활동에 대해 부정적인 26%를 발견할 수 있다.

〈표 19〉 공명선거 선관위 활동 평가(제22대 총선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 도움이 되지 않았다	19	1.9
별로 도움이 되지 않았다	241	24.1
다소 도움이 되었다	660	66.0
매우 도움이 되었다	80	8.0
합계	1,000	

공명선거 선관위 활동 관련 제21대 국회의원선거에서의 평가를 살펴보면 제22대 국회의원선거에서의 결과가 커다란 차이가 없다는 점을 〈표 20〉에서 발견할 수 있다. 이전 조사에서 이와 같은 문항을 발견할 수 없어 더욱 자세하게 살펴보기는 어렵지만 선관위 활동, 사전투표 관련 선관위 활동, 그리고 공명선거 선관위 활동에 대해 약 25%는 불신하는 것으로 나타나고 있다. 선관위에 대한 불신이 언제부터 커졌는지 정확히 알 수는 없지만, 선관위 및 선관위 활동에 대한 불신이 이렇게 크다는 점은 한국 선거에 대한 불신, 그리고 민주주의에 대한 불신으로 이어질 수 있다는 점에서 커다란 우려점이 라 하겠다.

〈표 20〉 공명선거 선관위 활동 기여도(제21대 총선)

구분	응답수 (명)	비율 (%)
전혀 도움이 되지 않았다	48	4.6
별로 도움이 되지 않았다	233	22.3
다소 도움이 되었다	666	63.8
매우 도움이 되었다	97	9.3
합계	1,044	

4. 사전투표제와 선관위 신뢰

과거 선거와 관련한 선관위 평가는 선관위에 대한 신뢰, 선관위 공명선거 활동보다는 매니페스토에 집중해 있었다. 그러나 정치양극화로 인해 정당 및 후보자의 유권자에 대한 영향력이 더욱 공고화되면서 매니페스토에 대한 관심이 저하되었고, 선거결과가 유권자에 미치는 영향력은 커져갔다. 특히, 선거결과를 선거에 대한 만족 그리고 정치에 대한 만족과 결부시키는 경향이 정치양극화, 정서적 양극화로 인해 커지고 있다.

유권자 인식을 좀 더 분석적으로 알아보기 위해 즉, 유권자의 인식에 영향을 미치는 요인에 대해 알아보기 위해 회귀분석 해보았다. 사전투표 필요성(DV1), 사전투표 결과

신뢰도(DV2), 선관위 활동 신뢰도(DV3), 사전투표 관련 선관위 활동 평가(DV4)를 종속변수로 하였으며 관련한 설명변수를 포함시켜 분석을 시도해 보았다. 여기에 포함되는 독립변수를 살펴보면 성별, 연령대, 소득, 교육, 지역과 같은 사회·경제적 변수 외에 이념, 정당일체감(PID), 사전투표 경험, 민주주의 만족도, 정치신뢰를 종속변수에 맞춰 포함시켰다. 네 종속변수 관련 모델을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

DV1(사전투표 필요성) = f(성별, 소득, 교육, 연령대, 지역, 이념, PID, 사전투표 경험)

DV2(사전투표 결과 신뢰도) = f(성별, 소득, 교육, 연령대, 지역, 이념, PID, 사전투표 경험)

DV3(선관위 활동 신뢰도) = f(DV2, 성별, 소득, 교육, 연령대, 지역, 이념, PID, 민주주의 만족도, 정치신뢰)

DV4(사전투표 관련 선관위 평가) = f(DV2, 성별, 소득, 교육, 연령대, 지역, 이념, PID, 사전투표 경험, 민주주의 만족도, 정치신뢰)

네 개의 종속변수가 매우 높은 상관관계를 보이고 있지만, 인과관계는 확실하게 구분하기 힘들다. 또한, 관련한 연구가 진행된 적이 없어 참고할 만한 기존 연구 결과를 찾을 수 없다는 점에서 한계를 보인다. 다만, 사전투표에 대한 신뢰가 선관위 신뢰도와 사전투표 관련 선관위 평가에 영향을 미칠 것이라 생각해 볼 수 있다. 이러한 이유로 선관위 활동 신뢰와 사전투표 관련 선관위 활동 평가 모형에 사전투표 결과 신뢰도를 독립변수로 포함시켰다. 또한, 사전투표 신뢰 및 평가에 있어 사전투표 경험은 중요한 요인이라 할 수 있어 포함했으며 일반적으로 국민의힘 지지자들이 사전투표 및 선관위 관련 평가 및 신뢰에 있어 다른 지지자들보다 낮은 편이라 국민의힘 가변수를 포함시켰다. 마지막으로 선관위 및 선관위의 활동은 민주주의 운영기관에 대한 신뢰라는 점에서 민주주의 만족도 그리고 정치신뢰 변수를 독립변수로 넣었다.

이들에 대한 통계적 결과를 살펴보았다. 먼저 <표 21>은 사전투표 필요성에 대한 유권자의 인식에 영향을 미친 요인이 무엇인지 알아본 분석 결과다. 사전투표 필요성에 대한 인식에서 국민의힘 정당일체감 유권자들은 다른 유권자에 비해 부정적이라는 점을 알 수 있다. 이는 사전투표에 대한 일부 국민의힘 지지자들의 반대 목소리가 나타난 결과라 하겠다. 한편, 사전투표 경험은 사전투표 필요성에 영향을 미치는 중요한 요인임을 알 수 있다. 사전투표 유권자 중 사전투표제가 아니었다면 투표할 수 없었을 것이라 응답한 유권자가 꽤 높은 비율로 있는데 이들이 중요한 영향을 미친 것이라 하겠다.

〈표 21〉 사전투표 필요성

변수		계수	표준오차
절편		1.31	0.81
성별		0.31*	0.19
소득		-0.04	0.07
학력		0.05	0.13
이념		0.004	0.05
연령대 (20대)	30대	0.69*	0.37
	40대	0.10	0.31
	50대	0.55	0.35
	60대	0.25	0.37
	70대	-0.17	0.43
지역 (TK)	수도권	-0.53*	0.32
	충청	-0.34	0.40
	호남(제주)	0.05	0.49
	PK	-0.18	0.38
정당일체감(국민의힘 가변수)		-0.81***	0.25
사전투표 경험		0.83***	0.20
N		982	
적중률		84.62%	

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

다음으로 사전투표 결과에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보았다. 이에 대한 결과를 〈표 22〉가 보여주고 있는데 지역, 성별 외에 중요한 변수를 찾을 수 없었다. 앞서 선관위 활동에 영향을 미친 국민의힘 변수와 사전투표 경험 변수의 영향력도 찾을 수 없다. 사전투표에 대해 상대적으로 부정적 시각을 가지고 있는 국민의힘 지지자들은 사전투표 결과를 신뢰하지 않을 것이라 예상해 보았지만 그렇지 않은 결과를 얻었다. 사전투표 필요성과 사전투표 결과 신뢰는 다른 차원의 인식이라 말할 수 있다. 특히, 앞서 사전투표 필요성에 대해서는 부정적 시각을 갖고 있음에도 사전투표 결과에 대한 신뢰는 높은 유권자를 교차분석에서 찾을 수 있었으며, 사전투표 결과에 대한 신뢰는 다른 조사결과와 비교해 높다는 점을 발견할 수 있었다. 이러한 점이 반영된 결과라 하겠다.

〈표 22〉 사전투표 결과 신뢰도

변수	계수	표준오차
절편	0.03	0.67
성별	0.41***	0.16
소득	0.03	0.05
학력	-0.06	0.11
이념	0.01	0.04
연령대	30대	0.30
	40대	0.00
	50대	0.10
	60대	0.43
	70대	0.53
지역	수도권	0.07
	충청	0.27
	호남(제주)	1.14***
	PK	0.68**
정당일체감(국민의힘 가변수)	0.19	0.22
사전투표 경험	0.15	0.16
N	982	
적중률	76.48%	

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

다음으로 선관위 신뢰 그리고 사전투표 관련 선관위 활동에 대한 평가에 대해 알아보았다. 먼저 선관위 신뢰에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 사전투표와 깊은 관계성을 찾을 수 있다. 사전투표에 대해 신뢰도가 높으면 선관위 활동에 대한 신뢰가 높지만 그렇지 않다면 신뢰가 낮다는 점을 말해주는 것이다. 선관위 활동 신뢰에 영향을 미치는 중요 변수로 민주주의 만족도를 찾을 수 있다. 선관위는 헌법기관이며 민주주의 운영에 중요한 영향을 미치는 기관으로 선관위의 신뢰도는 민주주의 만족도에 크게 영향을 받고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 그러나 다른 변수들, 국민의힘 정당일체감 그리고 정치신뢰의 영향력은 찾을 수 없었다. 선관위 활동 신뢰도는 사전투표 결과에 대한 신뢰도 그리고 민주주의 만족도에 크게 영향을 받고 있다고 말할 수 있다.

〈표 23〉 선관위 활동 신뢰도

변수	계수	표준오차
절편	-3.45	1.01
사전투표 결과 신뢰도	3.64***	0.22
성별	-0.04	0.20

변수	계수	표준오차
소득	0.02	0.07
학력	0.24*	0.14
이념	0.09	0.06
연령대	30대	-0.63*
	40대	-0.58*
	50대	-0.40
	60대	-0.28
	70대	-0.14
지역	수도권	-0.23
	충청	0.40
	호남(제주)	0.17
	PK	-1.06***
정당일체감(국민의힘 가변수)	-0.33	0.27
민주주의 만족도	0.55***	0.19
정치신뢰	-0.09	0.18
N	982	
적중률	86.86%	

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

마지막으로 사전투표 관련 선관위 활동 평가에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 앞선 결과와 마찬가지로 사전투표 결과에 대한 신뢰도의 커다란 영향을 찾을 수 있다. 그러나 선관위 활동 신뢰도와 사전투표 관련 선관위 활동 평가는 다른 요인에 의해 설명되고 있다고 말할 수 있다. 앞서 선관위 활동 신뢰도에 영향을 미친 중요 요인은 민주주의 만족도지만 사전투표 관련 선관위 활동 평가에 영향을 미친 요인은 사전투표 경험, 국민 의힘 정당일체감 그리고 정치신뢰라는 점을 <표 24>에서 찾을 수 있다. 물론 사전투표 경험은 사전투표 관련 선관위 활동 평가에 영향을 미치는 중요한 변수라는 점을 발견할 수 있다.

<표 24> 사전투표 관련 선관위 활동 평가

변수	계수	표준오차
절편	0.07	1.00
사전투표 결과 신뢰도	1.15***	0.21
성별	-0.05	0.20
소득	0.02	0.07
학력	0.10	0.14
이념	-0.05	0.06
연령대	30대	0.57
		0.43

변수		계수	표준오차
	40대	-0.16	0.35
	50대	0.07	0.37
	60대	0.24	0.41
	70대	-0.13	0.48
지역	수도권	-0.29	0.32
	충청	0.04	0.43
	호남(제주)	-0.23	0.48
	PK	-0.04	0.40
정당일체감(국민의힘 가변수)		-0.69***	0.26
사전투표 경험		0.65***	0.21
민주주의 만족도		0.08	0.19
정치신뢰		0.31*	0.18
N		982	
적중률		86.46%	

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

위의 결과들은 사전투표 관련된 이슈라 할지라도 선관위와 연계되어 있을 때 아니면 사전투표 결과만 초점을 맞출 때 이에 영향을 미치는 요인은 크게 달라지고 있음을 말해주는 것이다. 일반적으로 국민의힘 지지자들이 사전투표에 대한 불신이 크고 결과를 신뢰하지 않을 것이라는 예상은 맞지 않다는 점을 보여주고 있다. 그러나 선관위와 사전투표가 같이 포함되어 평가가 시도될 경우 정치적 변수의 영향력이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 한편, 선관위 활동 신뢰도는 정치적 요인보다는 민주주의 운영과 관련된 인식과 연계되어 나타나고 있음을 발견할 수 있었는데, 선관위 대한 신뢰도는 사전투표 관련한 내용과 연계되어 신뢰도가 영향을 받고 있지만 그보다는 선관위에 대한 전반적 신뢰와 더 깊은 관계성이 있다고 말할 수 있다. 이러한 점에서 선관위는 대국민 신뢰를 높이기 위한 개혁적 조치가 필요해 보인다.

5. 사전투표와 유권자 선택

사전투표 유권자들의 정당 및 후보자 선택은 공식 선거일 투표 유권자와 비교해 차이가 있는지 알아보았다. 사전투표에 대한 논란 중 하나는 사전투표제 실시로 인해 선거 유불리가 작용한다는 의혹이 제기된다는 점이다. 이를 단순 비교 그리고 회귀분석에 의한 비교를 통해 알아보았다. 먼저 <표 25>는 지역구 선거에서 어느 정당의 후보를 선택하였는지 투표일과 교차분석한 결과를 보여주고 있다. 사전투표한 유권자의 선택은 국민의힘보다는 민주당이 많고, 공식 선거일에 투표한 유권자의 선택은 민주당보다는 국

민의를 많이 받는 점을 발견할 수 있다.

〈표 25〉 투표일과 후보자 선택(지역구)

	(공식)선거일	사전투표	합
민주당	222	185	407
국민의힘	260	108	368
합계	482	293	775

카이제곱: 21.323 ($p < 0.001$)

투표일에 따른 비례대표 정당 선택도 살펴보았다. 사전투표한 유권자는 민주당, 국민의힘, 그리고 조국혁신당 순으로 나타나고 있는 데 비해 공식 선거일에 투표한 유권자의 선택은 국민의힘, 민주당, 그리고 조국혁신당 순으로 나타나고 있다. 이러한 점은 사전투표한 유권자의 선택은 공식 선거일에 투표한 유권자의 선택과 다르다는 점을 보여주는 것이다.

〈표 26〉 투표일과 정당 선택(비례대표)

	(공식)선거일	사전투표	합
민주당	151	108	259
국민의힘	240	98	338
조국혁신당	67	83	150
합계	458	289	747

카이제곱: 31.901 ($p < 0.001$)

그러나 투표일이 유권자의 정당 및 후보자 선택에 유의미한 영향을 미치는 변수인지 알아보기 위해서는 정당 및 후보자 선택에 있어 투표방식(투표일)이 포함된 회귀분석이 필요하다. 이를 위해 후보자 선택 그리고 정당 선택을 종속변수로 하여 여기에 영향을 미치는 중요한 독립변수들과 투표일을 포함하여 분석을 시도하였다. 이에 대한 연구는 McAllister and Muller(2018)의 연구를 참조한 것으로 이들은 호주선거에서 사전투표가 특정 정당에 유리하게 작용하고 있다는 점을 밝히고 있다. 사전투표 유권자의 선택이 국민의힘보다는 민주당이 높게 나타나고 있지만 사전투표제가 유권자의 선택에 영향을 미치지 않는다는 점을 과거 선거로부터 알 수 있었다(가상준 2021). 제22대 국회의원선거에서는 어떠한 결과가 나타나고 있는지 살펴보았다. 지역구 선거와 비례대표 선거에 대한 분석으로 지역구 선거의 경우 민주당 = 0, 국민의힘 = 1로 측정하여 분석해 보았다. 반면, 비례대표 선거에서는 민주당, 국민의힘, 조국혁신당을 종속변수로 하였으며 국민의힘을 기준으로 하여 민주당과 국민의힘, 조국혁신당과 국민의힘으로 해서 알아보았

다. 먼저 지역구 선거에서 유권자의 선택에 영향을 미친 요인에 대해 살펴보았다. <표 27>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 예상과 다르지 않게 두 정당에 대한 호감도, 이념의 중요한 영향력을 찾을 수 있다. 그러나 투표일 변수의 영향력은 발견되지 않는다.

〈표 27〉 투표 선택(지역구)

변수		민주당/국민의힘	
		계수	표준오차
성별		1.288**	0.623
학력		-0.460	0.362
소득		0.016	0.196
연령대	30대	0.113	0.888
	40대	-0.155	0.949
	50대	0.377	0.933
	60대	0.780	1.134
	70대	0.389	1.440
지역	수도권	-0.972	0.825
	충청	1.536	1.134
	호남(제주)	-2.742*	1.547
	PK	-0.024	1.084
이념		0.512**	0.245
민주당 호감도		-1.525***	0.253
국민의힘 호감도		1.193***	0.241
윤석열정부 평가		0.762	0.476
투표방식(일)		-0.011	0.589
상수항		-2.052	3.217
N		775	
적중률		97.2%	

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

다음은 유권자의 비례대표 정당 선택에 있어 영향을 미치는 요인은 무엇인지 사전투표 변수를 포함하여 알아보았다. 앞서 언급하였듯이 비례대표 선거에서 3개 정당이 높은 득표율을 보였기에 이들만을 대상으로 분석을 시도하였다. <표 28>은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 민주당 호감도, 국민의힘 호감도, 조국혁신당 호감도의 영향력이 크다는 점을 알 수 있다. 여기에 이념 그리고 윤석열정부에 대한 평가가 유권자의 정당 선택에 중요한 영향을 보인다는 점을 알 수 있다. 그러나 사전투표의 유의미한 영향력을 발견하지는 못 했다.

〈표 28〉 투표 선택(비례대표)

변수	민주당/국민의힘		조국혁신당/국민의힘		
	계수	표준오차	계수	표준오차	
성별	-0.692	0.514	-1.176**	0.539	
학력	-0.386	0.339	0.112	0.361	
소득	0.114	0.183	0.088	0.189	
연령대	30대	-0.606	0.851	-0.833	0.872
	40대	-0.314	0.878	-0.036	0.894
	50대	0.578	0.850	0.436	0.873
	60대	-1.500	1.126	-2.123*	1.178
	70대	-0.932	1.273	-1.318	1.362
지역	수도권	-0.729	0.800	-1.127	0.834
	충청	-2.535**	1.103	-2.791**	1.154
	호남	4.159**	1.675	4.692***	1.689
	PK	0.084	0.975	0.385	0.983
이념	-.434**	0.191	-0.439**	0.197	
민주당 호감도	1.201***	0.179	0.661***	0.177	
국민의힘 호감도	-0.825***	0.181	-0.817***	0.185	
조국혁신당 호감도	0.128	0.177	1.124***	0.197	
윤석열정부 평가	-1.839***	0.506	-1.713***	0.516	
투표방식(일)	0.228	0.521	0.668	0.537	
상수항	6.082	2.974	1.644	3.129	
N	747				

주: ***: $p < 0.01$; **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

앞서 투표일과 정당 선택을 단순하게 교차분석해 보았을 때는 사전투표와 정당 및 후보자 선택에 있어 사전투표와 선거일 투표 관련성을 찾을 수 있었다. 그러나 정당 선택을 종속변수로 하여 이에 영향을 미친 요인을 분석해 보면 투표일의 영향력은 찾을 수 없다. 이는 정당 및 후보자 선택에 있어 투표일은 중요하지 않다는 점이다. 대신, 유권자의 선택에 있어 중요한 점은 정당에 대한 호감도, 이념 등 정치변수들이라 할 수 있다.

VII 요약 및 결론

사전투표제도는 도입 이후 유권자들의 투표 편의성을 크게 향상시키며 높은 참여율을 보이고 있다. 특히, 다양한 직업군과 생활환경에 있는 유권자들이 보다 쉽게 투표에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 긍정적인 평가를 받고 있다. 설문조사 분석 결과,

많은 유권자가 사전투표제도의 편리성과 필요성을 인식하고 있으며, 이는 제도의 지속적 유지 및 확대에 대한 긍정적인 여론으로 나타났다. 중앙선거관리위원회에서 선거마다 발간하는 「유권자 의식조사」 보고서에 따르면, 사전투표제도 도입 직전 선거들인 제17대, 제18대, 제19대 총선에서 '개인적인 일/출근 등으로' 투표하지 못했다고 응답한 비율은 각각 37.7%, 27.8%, 39.4%였지만, 사전투표제 도입 이후 제20대 총선에서는 해당 응답 비율이 22.0%로 감소했으며, 제21대와 제22대 총선에서는 16.9%, 21.5%로 감소했다. 사전투표제도가 투표하기가 어려운 누군가에게 투표 기회를 제공했다는 것은 분명하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 선거제도에 대한 신뢰 하락은 정치사회적 불신으로 이어질 수 있고, 정치사회적 불신이 다시 선거제도 불신으로 이어질 수 있다는 점에서 면밀한 분석을 통해 개선안을 만들어낼 필요가 있다. FGD와 공청회에서 제시된 다양한 의견과 제안들을 종합해보면, 사전투표와 본투표의 투표 환경 차이를 최소화하고, 투표 관리 인력의 근로 환경을 개선함으로써 선거 지원을 강화하여 관리의 신뢰성을 높일 필요가 있다. 그리고 정치적 양극화를 완화하고 선거제도에 대한 신뢰를 회복하기 위해 정치권과 선관위가 협력하여 선거제도의 투명성과 공정성을 강화하는 노력이 필요하다.

유권자 분석에서 사전투표에 대한 불신이 일부 확인되었지만, 선관위 활동에 대한 불신도 두드러졌다. 과거 데이터에서도 선관위에 대한 불신을 확인할 수 있었는데, 이를 보다 심도 있게 다룰 필요가 있다. 선관위에 대한 불신은 선거관리 기관으로서의 역할과 민주주의의 안정성과 연결될 수 있기 때문이다. 사전투표 관련 선관위 활동에 불신을 보이는 유권자들의 특징을 보면 국민의힘 지지 유권자들이라는 특징을 찾을 수 있다. 그러나 이들이 선관위 활동에 대해 불신을 보이는 것은 아니다. 유권자 전반에 대한 선관위 신뢰를 높이는 개혁이 필요하다. 한편, 사전투표제가 특정 정당에게 유리하게 작동하고 있는지에 대해서는 유의미한 영향을 발견하지는 못했다. 선거결과는 유권자들의 선택을 종합한 것이다. 즉, 사전투표와 공식 선거일 투표의 합으로 유권자의 종합적 선택이라는 점이다. 무엇보다 유권자들의 사전투표제 필요성, 사전투표로 인한 편의성 향상에 대한 의견을 통해 알 수 있듯이 사전투표제는 유권자의 투표기회 확대에 미치는 기여가 크다.

그러나 최근 들어 사전투표제를 편의성 대 비용 및 논란으로 몰아가는 경향을 찾을 수 있다. 대신 투표기회 확대 및 공정성 대 비용 및 논란의 차원의 논의가 필요하다. 선거일에 참여할 수 있음에도 사전투표하는 유권자도 있다. 그러나 사전투표제는 선거일 투표가 불가능한 유권자들에게 투표 기회를 보장하는 기능을 하고 있다. 사전투표제를 둘러싼 논의의 방향을 편의성이 아닌 투표권 기회 확대로 바꾸고, 사전투표 관련 제

기되는 논란을 해소하는 방향으로 갈 필요가 있다.

사전투표제도는 유권자 편의를 제공하는 중요한 제도로 자리 잡았다. 하지만, 그 신뢰성과 공정성을 높이기 위해 지속적인 개선이 필요하다는 평가는 제도의 장점을 살리면서도 신뢰성 문제를 해결하기 위한 노력이 병행될 필요가 있다는 의미이다. 본 연구의 결과는 사전투표제도의 개선 방안 마련과 제도적 정비에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가?” 『한국정당학회보』 제15권 제1호, 5-28.
- 가상준. 2018. “사전투표 유권자의 특징 변화.” 『한국정당학회보』 제17권 제4호, 99-120.
- 가상준. 2021. “2020년 국회의원선거에서 사전투표 유권자의 특징과 투표선택.” 『한국정치학회보』 제55권 제2호, 89-108.
- 강신구. 2016. “사전투표제도와 투표율: ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료분석.” 『한국정치연구』 제25권 제3호, 225-251.
- 강신재. 2024. “한국 국회의원의 정당 충성이 선거 결과에 미치는 영향: 제18대~제21대 총선을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제23권 제1호, 5-37.
- 권순현. 2023. “사전투표제에 대한 검토 및 개선방안.” 『법학연구』 제23권 제1호, 89-108.
- 길정아·성예진. 2023. “승자와 패자는 어떤 민주주의를 선호하는가?: 정당 간 갈등/타협에 대한 인식과 민주주의 만족도.” 『현대정치연구』 제16권 제1호, 45-87.
- 김정곤·권영주. 2021. “사전투표제도의 효과에 대한 분석: 2014년에서 2020년까지 실시된 전국단위 선거를 중심으로.” 『선거연구』 제1권 제14호, 31-60.
- 김준석·구분상·최준영. 2021. “유권자의 투표 참여와 투표방식의 선택: 사전투표제도에 대한 신뢰와 사전투표의 선택을 중심으로.” 『연구방법논총』 제6권 제3호, 309-338.
- 김준석·구분상·최준영. 2022. “사전투표, 당일투표, 그리고 유권자의 투표신임: 제20대 대통령선거를 중심으로.” 『선거연구』 제1권 17호, 5-32.
- 김찬송, 유재승, 이현우. 2016. “사전투표자 세부분석: 20대 총선과 순수사전투표자.” 『21세기정치학회보』 제26집 제4호, 1-23.
- 김희민·송두리·성예진. 2017. “한국인들은 무엇으로 민주주의를 평가할까?: 승자-패자의 논리, 정당의 지역적 기반과 이념 성향을 중심으로.” 『현대정치연구』 제10권 제2호, 99-129.
- 박상훈·허재영. 2023. “사전투표제도는 누구를 위해 봉사하는가?: 제20대 대통령 선거 유권자 분석.” 『미래정치연구』 제13권 제1호, 181-211.
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제6회 지방선거에

- 대한 경험적 분석.” 『미래정치연구』 제6권 제2호, 31-53.
- 이가옥·장묘옥. 1993. “주제별 집단토의 방법론(Focus Group Discussion).” 『보건사회연구』 제13권 제1호, 84-98.
- 이공주. 2014. “사전투표 제도의 문제점과 대응방안에 관한 연구.” 『헌법학연구』 제20권 제3호, 165-192.
- 이재목. 2020. “21대 국회의원 선거에서의 사전투표 유권자 특징 분석.” 『글로벌정치연구』 제13권 제2호, 1-23.
- 조영호·조진만·김용철. 2013. “선거와 민주주의에 대한 만족: 과정과 결과.” 『한국정치학회보』 제47집 제2호, 63-81.
- 조진만·윤종빈·가상준·유성진. 2011. “승자와 패자의 정치관용에 대한 인식 차이와 그 효과.” 『한국정치연구』 제20권 제2호, 29-51.
- Anderson, Christopher J., and Christine A. Guillory. 1997. “Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems.” *American Political Science Review* 91(1): 66-81.
- Anderson, Christopher J., and Andrew J. LoTempio. 2002. “Winning, Losing and Political Trust in America.” *British Journal of Political Science* 32(2): 335-351.
- Anderson, Christopher J., and Silvia M. Mendes. 2006. “Learning to Lose: Election Outcomes, Democratic Experience and Political Protest Potential.” *British Journal of Political Science* 36(1): 91-111.
- Anderson, Christopher J., and Yuliya V. Tverdova. 2001. “Winners, Losers, and Attitudes About Government in Contemporary Democracies.” *International Political Science Review* 22(4): 321-338.
- Bowler, Shaun, and Todd Donovan. 2007. “Reasoning About Institutional Change: Winners, Losers and Support for Electoral Reforms.” *British Journal of Political Science* 37(3): 455-476.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, and Donald P. Moynihan. 2014. “Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform.” *American Journal of Political Science* 58(1): 95-109.
- Karp, Jeffrey A., and Susan A. Banducci. 2001. “Absentee Voting, Mobilization, and Participation.” *American Politics Research* 29(2): 183-195.
- Kuk, John S., Don S. Lee, and Inbok Rhee. 2024. “Does Exposure to Election Fraud Research Undermine Confidence in Elections?” *Public Opinion Quarterly* 88(SI): 656-680.
- McAllister, Ian, and Damon Muller. 2018. “Early Voting, Election Campaigning and Party Advantage in Australia.” *Electoral Studies* 52: 103-110.

- Neeley, Grant W., and Lilliard E. Richardson, Jr. 2001. "Who is Early Voting? An Individual Level Examination." *The Social Science Journal* 38(3): 381-392.
- Oliver, J. Eric. 1996. "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout." *American Journal of Political Science* 40(2): 498-513.
- Silver, Brian D., Barbara A. Anderson, and Paul R. Abramson. 1986. "Who Overreports Voting?" *The American Political Science Review* 80(2): 613-624.
- Stein, Robert. 1998. "Introduction: Early Voting." *The Public Opinion Quarterly* 62(1): 57-69.

〈기사〉

- 문희철. 2024. "행안부 '사전 선거 투표지 철저 감시'...투·개표 담당 공무원, 의무 휴가."〈중앙일보〉
2024년 3월 6일 보도.

07

**제22대 국회의원선거 공약과 득표
연관성: 호텔링의 법칙을 중심으로**

강명훈(포항공과대학교)

I 들어가며

이 연구는 제22대 국회의원선거 공약과 득표 간의 연관성을 호텔링의 법칙(Hotelling's law)을 중심으로 살펴보는 것을 목적으로 한다. 다운즈(Anthony Downs)의 저작인 『민주주의의 경제학적 이론 (An Economic Theory of Democracy)』(1957)을 통해 널리 알려진 호텔링 법칙의 주요 내용은 단순 다수결 방식의 투표에서 승리하기 위하여 후보들의 정책은 중위 투표자(median voter)의 정치적 이념의 위치로 수렴할 것이라는 예측이다. 따라서, 호텔링 법칙은 단순 다수결 투표제에서 온건하고 중도적인 후보가 선거에서 승리하게 됨으로써 원활하고 안정적인 대의 민주주의가 운영될 것이라는 규범적인 함의를 제공하고 있다. 하지만, 일반적으로 현실에서 후보자들의 정책 위치가 호텔링의 법칙의 예측처럼 중위 투표자로 수렴하는 경우는 오히려 예외에 가깝다고 볼 수 있다. 그러나 이는 호텔링의 법칙의 이론적 무용성을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 현실의 어떤 요소들이 (규범적으로 바람직한) 현실에서의 결과가 호텔링의 법칙의 예측에서 벗어나게끔 하는지를 고려해 볼 수 있는 유용한 이론적 기준점을 제공해 준다.

최근 한국 정치는 정치적 양극화의 심화라는 문제가 현저히 두드러지게 나타나고 있다. 정치적 양극화의 심화는 갈등과 대립의 격화를 일으키며 타협과 협력을 통해 사회의 통합을 유지하는 정치 본연의 기능을 저해하고 있음은 물론, 오히려 정치적 분열이 사회와 공동체의 분열을 초래하고 있는 실정이다. 또한, 온건/중도적이며 사회 구성원을 모두 아우르는 공약보다는 극단적인 공약을 통한 편 가르기가 선거에서의 승리 가능성을 높이는 일반적인 전략으로 인식되고 있다. 이러한 현실은 분명 호텔링의 법칙이 제시하는 예측에 상반되는 현상이다. 따라서, 원활하고 안정적인 대의 민주주의 운영의 전제로서 호텔링의 법칙이 더 이상 작동하지 않는지를 확인해 볼 필요성이 있다. 또한, 이러한 작업을 통해 어떤 요소들이 오늘날 우리가 마주하고 있는 대의 민주주의 위기의 증상들이 야기하고 있는지를 확인해 볼 수 있을 것이며, 이는 바람직한 대의 민주주의의 유지에 필요한 처방을 찾기 위한 첫 발걸음이 될 수 있을 것이다.

위와 같은 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 우선 호텔링 법칙이 선거민주주의에 던지는 규범적 함의를 짧게 고찰한다. 이어서 호텔링의 법칙의 이론적 근거인 투표 결정의 공간모형(spatial model)의 핵심 사항들을 살펴본다. 특히, 호텔링 법칙의 핵심 결론인 “중위 투표자 정리(median voter theorem)”가 현실에서 관찰되는 후보자들의 정책 제시에 대한 예측력이 떨어지는 중요한 원인으로서 유권자들이 정책 기반의 투표 결정을 내리며 이에 반응하여 후보자 또는 정당이 정책을 제시한다는 민주적 반응성(responsiveness)이라는 호텔링 법칙의 기본 가정이 지닌 취약성에 주목한다. 보다 구체적으로, 유권자들이 자신들의 이상적으로 여기는 정치적 이념적 위치에 더 가까운 정책을 제시한 후보에게 투표할 것이라는 호텔링 모델의 핵심 가정이 제22대 국회의원선거에서 경험적으로 지지가 되는지를 확인할 것이다. 국회의원선거 공약과 득표 사이에 연관성이 존재하는지는 이 가정이 경험적으로 지지가 되는지 여부에 달려있기 때문이다. 제22대 국회의원선거 이후 유권자를 대상으로 실시된 설문조사 데이터를 바탕으로 시행한 분석의 결과, 국회의원선거 공약과 득표 사이의 연관성이 존재한다는 주장을 뒷받침하는 확정적인 증거를 발견할 수 없었다. 오히려 최근 한국 정치에서 심화하고 있는 정서적 양극화(affective polarization)가 유권자들의 투표 결정에 중요한 요소로 작용하고 있다는 증거가 발견되었다. 마지막으로, 이러한 발견이 한국의 선거 민주주의에 제공하는 함의, 특히 후보자의 비정책적(non-policy) 특성이 투표 결정의 주된 요인으로 자리 잡게 됨으로써 선거가 제공하는 민주적 문책성(democratic accountability)이¹⁾ 약해지는 악순환의 가능성에 대한 고찰 및 정책투표 활성화를 위한 정서적 양극화 완화 방안에 대한 후속 연구의 필요성을 주장하며 이 글을 마친다.

II 왜 호텔링의 법칙인가? 선거 민주주의의 이상향

엄밀한 의미에서 호텔링 법칙은 시장에서 경쟁하는 생산자들이 자신들의 제품의 차별성을 최소화하거나, 동일 업종이 한 장소에 밀집해있는 현상에 대한 경제학적 현상에 대한 설명이다. 호텔링은 (Harold Hotelling)은 이러한 현상을 “최소 차별화 원칙(principle of minimum differentiation)”으로 설명하였는데 (Hotelling 1929), 이 원칙의 핵심은 생산자들이 서로 비협조적으로 경쟁하는 상황에서 제품의 특징 또는 제품을 판매하는 위치에서의 차별점을 줄이는 것이 각기 최대한으로 고객을 유치하기 위

1) 보통 democratic accountability는 민주적 책무성 또는 책임성으로 번역됐지만, 이 글에서는 박종민·윤건수(2014)가 번역한 ‘문책성’이라는 용어가 선거가 선출된 공무원이 공적 의무를 다하지 못했을 때 징벌하는 제도적 장치라는 점을 잘 전달한다는 점에서 이 용어를 사용한다.

한 가장 합리적인 전략이라는 것이다. 이러한 호텔링 법칙은 민주당과 공화당의 포괄정당(catch-all-party)화 경향이 심해지면서 양당 사이의 정책 차별화가 약해지고, 이에 따라 유권자의 정책 선택지가 줄어들고 있다는 우려가 심화하였던 1940~1950년대 미국의 정당정치의 맥락에서 (American Political Science Association 1950) 우려되는 현상을 분석하기 위한 수단으로 정치학으로 수용되기 시작했다. 특히 정치적 이념의 스펙트럼이 좌우라는 공간적 개념으로 표현될 수 있다는 점으로 인해 호텔링의 법칙이 선거 과정에서 정당의 정책경쟁 분석의 매우 유용한 도구로서 자리매김하게 되었다.

본격적으로 정치학 이론으로서의 시민권을 획득하게 된 호텔링의 법칙은 선거에서의 정당 정책경쟁의 핵심 논리는 시장에서의 기업들의 상품경쟁과 유사하다는 시각을 기저에 두고 있다. 이윤 극대화를 달성하기 위해 최대한 많은 고객을 유치하기 위한 기업의 위치선정 논리가 선거의 승리를 위해 필요한 유권자들의 표를 확보하기 위해 정당들이 좌우로 개념화된 정치적 이념의 공간에서 자신들의 정책적 위치를 선정하는 논리와 별반 다르지 않다는 것이다. 이렇게 선거에서의 정책경쟁을 공간에서의 정책적 위치선정의 문제로 개념화하고, 경제학에서 주로 사용되는 수리적 분석방식을 통해 도달한 결론은 호텔링 법칙에서 제시된 대로 선거 경쟁에서도 정당들의 정책 위치가 한 곳으로 수렴된다는 것이다. 특히, 이 정책 수렴의 위치는 보통 단순다수제(simple plurality system)에서 선거의 승자와 패자를 결정할 수 있는 중추적(pivotal) 투표자인 “중위 투표자(median voter)”가 가장 이상적으로 여기는 정치적 이념이 자리한 곳이다 (Downs 1957).²⁾

“중위 투표자 정리(median voter theorem)”라고도 불리는 이 결론은 민주당과 공화당의 정책 수렴에 대해 점증하던 기존의 규범적 우려와는 정반대의 함의를 제공하였다. 양 정당의 정책 수렴은 정당 간의 담합으로 인해 유권자들의 정책 선택권이 제한되는 원인이 아니라, 오히려 양 정당이 선거에서 승리하기 위해 유권자들의 정책선호에 민감하게 반응한 경쟁의 결과라는 것이다. 다시 말해, 양 정당의 정책 수렴은 선거민주주의의 병리학적 증상이 아니라, 오히려 건강한 선거민주주의 작동의 증표라는 것이다. 특히, 양 정당의 정책이 수렴하는 위치가 가장 온건하고 중도적인, 따라서 모든 유권자의 정책선호를 고루 잘 대표한다고 볼 수 있는 중위 투표자의 이상적 정책 위치라는 점은 다양한 정치적 이념이 자유롭게 존재하고 있음에도 불구하고 경쟁을 통해 극단적인 정치적 이념의 발흥이 억제되고 온건하고 대표적인 정치이념이 선택될 수 있다는 미국 정치의 (시장주의적) 다원주의 원칙을 지지하는 증명으로 받아들여지게 되었다. 따라서,

2) 중위 투표자란 모든 유권자를 각기 자신들이 이상적으로 생각하는 정치적 이념을 기준으로 좌에서 우로 순서대로 배열하였을 때 정확히 이 유권자들의 배열에서 한가운데에 위치하게 되는 유권자를 의미한다.

중위 투표자 정리는 선거민주주의가 (적어도) 이론적으로 달성할 수 있는 규범적으로 이상적인(ideal) 결과로 널리 받아들여지게 되었다.³⁾

III 호텔링의 법칙이란 무엇인가? 공간모형의 이해

투표 결정에서의 호텔링 법칙은 공간모형에 기반한 게임이론으로 증명되었다. 여기서 말하는 공간이란 보통 좌-우 또는 진보-보수로 구분되는 1차원적 정치이념의 공간을 의미한다. 이 정치이념의 공간은 1차원의 실수(real numbers) 공간으로 표현될 수 있다. 흔히 사용되는 방법은 더욱 좌파적인 또는 진보적인 정치이념에 더욱 낮은 값을 부여하는 방식이다. 따라서 더욱 우파적인 또는 보수적인 정치이념에는 더욱 높은 값이 부여된다. 다음으로, 개개의 유권자들을 그들이 이상적이라고 여기는 정치이념의 값에 따라 실수로 표현되는 1차원적 정치이념의 공간에 위치 시킬 수 있다. 편의상 임의의 유권자 i 가 이상적이라고 여기는 정치이념을 x_i 라고 표시하자. 물론 x_i 는 실수 중 하나의 값을 취한다.

호텔링 모델에서 개개의 유권자들은 자신들이 이상적이라 여기는 정치이념과 비슷한 정치이념을 지닌 정책이 이행되는 것을 더 선호하는 것으로 가정되어 있다. 즉, 자신들의 이상적 정치이념을 가진 정책이 이행되는 경우를 가장 선호하며, 어떤 정책의 정치이념과 자신들의 이상적 정치이념과의 차이가 벌어질수록 그 정책에 대한 선호도가 더 낮아지는 것이다. 공간모형에서는 이 이상적 정치이념과 실제로 이행되는 정책의 정치이념 간의 차이가 두 지점 간의 거리로 표현된다. 이를 수리적으로 이해하기 위해 우선 선거를 통해서 승리한 정치인이 이행할 정책을 그 정책의 이념적 위치에 기반하여 위에서 소개한 1차원적 정치이념의 공간의 한 지점에 있는 x 라고 표시하자. 물론 x 역시 실수 중 하나의 값을 취한다. 그렇다면, 임의의 유권자 i 의 이상적 정치이념과 실제로 이행되는 정책의 정치이념 간의 거리를 $|x_i - x|$ 로 표현할 수 있다. 그렇다면, i 로 대표되는 개개의 유권자들의 선호는 $-|x_i - x|$ 라는 유권자의 효용함수로 나타낼 수 있다.⁴⁾ 즉, 개개의 유권자들의 효용은 정치이념 간 거리가 커질수록 더 낮아지고, 따라서

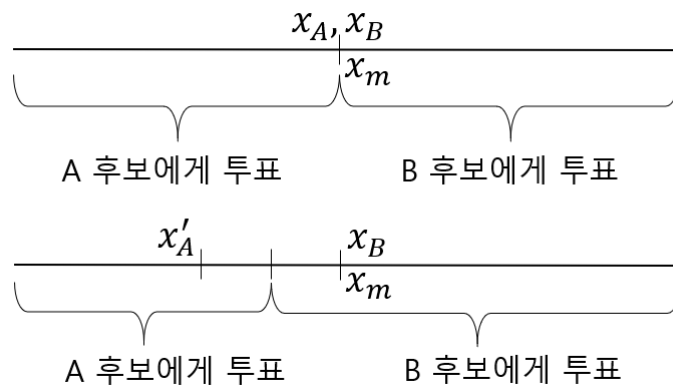
3) 한편, 달(Robert Dahl)로 대표되는 신다원주의자들은 시장주의적 선거 경쟁에서 선거에 드는 비용에 따라 선거 결과가 달라짐을 지적하며 선거 경쟁 자체가 공정하지 않고 부유층과 기득권층에게 유리하게 편향되어 있음을 비판하고 있다. 따라서 신다원주의적 관점에서 볼 때 선거민주주의는 실질적으로 정치적 평등이라는 민주주의의 이상적인 가치를 달성하지 못하고 있다 (Dahl 1961). 하지만, 이러한 신다원주의 비판은 호텔링 법칙의 규범적 함의 자체에 대한 비판이라기보다는, 호텔링의 법칙이 실현되기 위한 현실적인 조건이 미흡함을 지적하고 있는 것으로 볼 수 있다.

4) 본문에서 제시된 유권자들의 효용함수인 $-|x_i - x|$ 는 유권자들의 위험중립적(risk-neutral)인 태도를 가정한

이 정치이념 간 거리가 낮은 정책일수록 더 선호하게 되는 것이다.

위에서 제시된 선거 경쟁에서의 유권자들의 선호를 바탕으로, 후보자들은 자신들이 당선되면 이해할 정책을 제시해야 한다. 유권자들의 투표 결정의 논리는 매우 간단하다. 유권자들은 자신들이 이상적으로 여기는 정치이념과 가장 가까이 위치한 정책을 제시한 후보에게 투표하는 것이다. 후보자들은 따라서 선거에서 승리하기 위해 과반수의 유권자가 자신에게 투표할 수 있는 정책의 이념적 위치를 선택해야 한다. 논의의 편의상 A 후보와 B 후보가 선거 경쟁을 벌이고 있다고 가정하고, 각 후보가 제시한 정책의 이념적 위치를 각각 x_A 와 x_B 로 나타내보자. A 후보와 B 후보가 먼저 동시에 자신의 정책의 이념적 위치를 제시하고, 이를 확인한 유권자들은 위의 투표 결정의 논리에 따라 누구에게 투표할 것인지를 정하게 된다.

〈그림 1〉 후보가 2명일 때 내쉬균형 (중위 투표자 정리)



이와 같은 선거 경쟁의 상황에서 A 후보와 B 후보 모두 중위 투표자의 이상적 정치이념의 위치에 자신들의 정책을 제시하는 것이 유일한 내쉬균형(Nash equilibrium)이다. 〈그림 1〉의 위 그림은 x_m 으로 표시된 중위 투표자의 이상적 정치이념의 위치에 존재하는 정책을 A 후보와 B 후보가 모두 선택하는 내쉬균형을 보여주고 있다. 이 경우, 양 후보에게 투표하는 유권자의 수는 동일하므로 이 선거의 결과는 무승부가 되고, 따라서 양 후보는 각각 1/2의 확률로 선거 승리를 기대할 수 있게 된다.⁵⁾ 이 상황이 왜 균형인

선형적(linear)인 선호를 반영한 것이다. 유권자들의 선호가 위험기피적(risk-averse)이라고 가정하면 유권자들의 효용함수가 오목성(concavity)을 만족해야 하는데, 이를 위해 일반적으로 $-(x_i - x)^2$ 의 형태의 2차 함수를 사용하여 유권자가 느끼는 자신의 이상적 정치이념과 실제 이행되는 정책의 정치이념 간의 거리에서 산출되는 효용을 표현한다. 이 2차 함수 형태로 포착된 유권자들의 효용함수의 직관적 의미는 한 정책과 유권자의 이상적 정치이념 간의 거리가 커질수록 그 정책의 선호도가 기하급수적으로 낮아진다는 것을 의미한다. 하지만, 위의 두 형태의 함수의 차이가 이 연구의 결론에 미치는 영향이 없으므로, 이 연구에서는 더욱 간단한 형태인 $-|x_i - x|$ 를 사용하여 논의를 진행한다.

지 쉽게 이해하는 방법은 A 후보나 B 후보 중 한 후보가 중위 투표자의 이상적 정치이념의 위치에서 이탈한 정책을 제시하는 경우를 생각해 보는 것이다. <그림 1>의 아래 그림에서 볼 수 있듯이 만약 A 후보가 x_m 에서 왼쪽에 위치한 임의의 점 x'_A 로 이탈할 경우, A 후보에게 투표하는 유권자의 수가 B 후보에게 투표하는 유권자 수보다 적어지게 되어 A 후보는 선거에서 패배하게 된다. 따라서, A 후보는 자신의 정책을 x_m 보다 왼쪽으로 이탈할 유인이 없다. 같은 논리로, A 후보가 자신의 정책을 x_m 보다 오른쪽에 위치한 곳에 정할 유인 역시 없다. 따라서, A 후보는 자신의 정책을 x_m 이외의 지점으로 정할 유인이 없다. 이 논리는 B 후보에게도 동일하게 적용되므로, 결국 A 후보와 B 후보 모두 자신의 정책의 이념적 위치를 x_m 으로 정하게 되는 것이다.⁶⁾ 따라서, 호텔링의 법칙에서 제시하는 최소 차별화 원칙이 선거에서 각 후보자가 제시하는 정책의 이념적 위치에도 적용되는 것을 확인할 수 있게 되는 것이다.

IV 호텔링 법칙의 가정과 예측의 현실 타당성: 유권자의 정책 기반 투표?

중위 투표자 정리로 대표되는 호텔링 법칙의 예측은 그 이론적 간결성과 규범적인 매력에도 불구하고 이론의 현실적 타당성에 대한 많은 논의가 지속되어 왔다. 무엇보다도 1960년대 이후 미국의 선거 경쟁에서 민주당과 공화당 사이의 정책적 분화가 시작되어 근래에 들어서는 정치적 양극화가 심각한 수준으로 이행되는 경험적 현실은 (McCarty et al. 2008) 정책적 수렴이라는 호텔링 법칙의 이론적 예측과는 분명 거리가 있기 때문이다. 미국과 비슷하게 실질적으로 양당제의 모습을 보여온 한국에서도 후보자들의 정책의 이념적 위치가 수렴되는 경우는 예외에 가까웠다 (문우진 2017). 하지만, 서두에 언급하였듯이 이러한 불일치는 호텔링 모델의 이론적 무용성을 보여주는 것이라기보다는 어떠한 요소들로 인해 현실의 모습이 규범적으로 바람직한 이론적 예측에서 벗어나게끔 했는지를 살펴볼 기회를 제공해 준다고 보는 편이 온당하다. 이를 위해서는 우선 호텔링 모델의 주요 가정들을 살펴보고, 현실에서는 어떤 가정들이 위반되는지를 살펴볼 필요가 있다.

중위 투표자 정리라는 호텔링 법칙의 결론을 끌어내는 핵심적인 가정은 유권자들이 오로지 각 후보자가 제시한 정책의 이념적 위치와 자신의 이상적 정치이념 간의 거리를

5) 총유권자의 수가 짝수일 경우, 총유권자의 수가 홀수일 경우에도 각 후보가 중위 투표자를 제외한 나머지 유권자를 정확히 양분하게 되고, 선거의 결과를 결정짓는 중위 투표자는 1/2의 확률로 A 후보 또는 B 후보에 투표하므로 각 후보의 선거 승리 확률은 여전히 1/2이다.

6) 중위 투표자 정리의 보다 엄밀한 증명은 Downs (1957) 및 Gehlbach (2022)를 참고할 것.

바탕으로 투표 결정을 내리며, 이에 대한 반응으로 후보자 또는 정당이 정책을 제시한다는 점이다. 그러나 아래에 제시하는 이유로 인해 현실에서 이러한 민주적 반응성 가정이 온전히 충족되리라 기대하기는 어렵다.

첫째, 유권자들이 이념적 거리를 바탕으로 투표 결정을 내리기 위해서는 우선 유권자들이 각 후보자가 제시한 정책의 이념적 위치를 정확하게 인식하고 이해할 수 있어야 하며, 호텔링 모델은 이러한 유권자들의 합리성(rationality)이 충족된다고 가정한다. 하지만, 이러한 합리성을 현실에서 기대하는 것은 무리이다. (Taber 2003; Popkin 1991). 우선 각 후보자가 제시한 정책을 이해하는 것은 물론이거니와 정책에 관한 정보를 수집하는 행위 자체에서 금전적/인지적 비용이 발생하는데, 유권자들은 보통 이러한 금전적/인지적 부담을 회피하고자 하는 “인지적 구두쇠(cognitive miser)”인 경우가 많기 때문이다 (Fiske and Taylor 1984; Lau and Redlawsk 2001). 이 경우, 유권자들은 개별 후보자들의 정책이 아닌 후보자들의 소속 정당을 휴리스틱(heuristics)으로 삼아 정책의 이념적 위치를 어렵짐작하는 경향이 강하며 (Cohen 2003; Kriesi 2005; Popkin 1991; Zaller 1992), 결과적으로 후보자 정책의 이념적 위치를 실제와는 다른 잘못된 위치로 인식하게 된다 (Dancey and Sheagley 2013).

둘째, 유권자들은 투표 결정 시 후보자의 정책 이외의 측면을 고려한다고 보는 것이 현실에 더욱 부합한다. 유인가치(valence)로 불리는 후보자들의 비정책적 특성(예: 후보자의 외모, 말투, 카리스마, 지명도, 선거 캠페인 자금 규모, 현직여부 등)이 유권자들의 투표 결정에 영향을 미친다는 사실은 꾸준히 보고되어왔다. (Ansolabehere and Snyder 2000; Carter and Patty 2015; Groseclose 2001; Stokes 1963, 1992). 특히, 한국 정치의 맥락에서는 후보자의 정책과는 상관없이 특정 지역에서 특정 정당 소속 후보에 투표하는 지역주의가 매우 강력한 유인가치로 작용하고 있다 (문우진 2017, 2018, 2021). 한편, 국회의원선거가 현직 대통령에 대한 중간 평가의 성격을 지니게 되면서 개별 후보자 정책의 이념적 위치보다 투표 결정에 더 큰 영향을 미치는 점도 들 수 있다(Campbell 1997; Gronke et al. 2003; Jacobson 1997; Neustadt 1980). 더 나아가, 유권자 사이에서 정책과는 상관없이 자신이 좋아하는 정당에 대한 지지와 응원의 표현으로 투표를 참여하는 사례가 적지 않음을 고려해 볼 때 (Brennan and hamlin 2000; Caplan 2007; Rogers et al. 2013), 이른바 ‘묻지마’ 당파적 투표의 경향이 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 마치 스포츠 게임에서 자신이 응원하는 팀의 점수를 기대하듯이, 유권자들은 후보자가 이행할 정책보다는 자신들이 좋아하는 정당이 자신들이 싫어하는 정당보다 원내에서 의석수를 더 차지하게끔 하는 팀플레이의 일환으로 투표 결정을 내리게 되는 것이다 (Lee 2009). 이러한 ‘묻지마’ 당파적 투표로 인해

위의 첫 번째 이유로 제시된 어렵짐작으로 획득한 정책정보의 불완전성의 문제가 해결 되더라도 여전히 정책에 기반하지 않은 투표가 발생할 수 있음을 보여준다. 특히, 정치 이념 경쟁의 차원을 넘어서서 심화하는 정서적 양극화는 상대 정당을 악마화하고 상대 정당에 대한 관용과 공존을 거부하게끔 하는 유권자의 정서를 심화시켜서 이러한 ‘묻지마’ 당파적 투표의 경향을 더욱 강화한다고 볼 수 있다.

셋째, 호텔링 모델에서는 어떤 후보자들이건 당선되면 자신이 선거에서 제시한 정책을 반드시 이행한다는 가정하고 있지만, 현실에서 이러한 약속(commitment)이 제대로 지켜진다는 보장이 없다. 이러한 정책 이행의 약속에 대한 유권자들의 신뢰수준이 낮을 때 유권자들이 정책보다는 후보자들의 비정책적 특성에 의존하여 투표 결정을 내리는 것은 매우 논리적인 귀결이라 할 수 있다.⁷⁾ 제18대부터 제21대 국회의 지역구 공약 이행률이 저조하다는 점을 고려해 볼 때 (18대: 35.16%, 19대: 51.24% 20대 46.80%, 21대 51.83%),⁸⁾ 한국의 유권자들이 후보자들의 정책 이행 약속을 신뢰하는 수준이 낮을 것으로 보이며, 따라서 이들이 후보자 정책을 투표 결정의 주요한 근거로 삼고 있다고 확신하기에는 어려워 보인다. 더욱 우려스러운 점은, 이러한 공약 이행 약속에 대한 유권자들의 낮은 신뢰가 유권자들이 투표 결정을 내릴 때 후보자의 비정책적 특성에 더욱 의존하게끔 만들고, 이는 다시 정치인들이 자신의 제시한 정책 이행보다는 비정책적 특성에 강조하게끔 만드는 악순환이 발생하며 민주적 문책성을 약화할 수 있다는 점이다. 특히, 정서적 양극화의 심화는 이미 언급한 ‘묻지마’ 당파적 투표 경향을 악화시킬 것으로 우려된다.

마지막으로 “이슈 소유권(issue ownership)”의 문제를 들 수 있는데, 이슈 소유권이란 각각의 후보들이 다른 후보에 비해서 더 질(quality)이 높은 정책결과를 산출할 수 있는 특정 정책(이슈)분야를 소유하고 있다는 이론이다 (Petrocik 1996). 한국 정치의 맥락에서 이슈 소유권의 사례로는 보수 정당이 진보 정당보다 경제 능력이 우월하지만 진보 정당이 보수 정당보다 도덕성이 우월하다는 통념을 들 수 있다.⁹⁾ 유권자들이 단순히 후보자들의 정책과 자신의 이상적 정치이념 사이의 거리만을 고려하는 것이 아니라 후보자들이 제시한 정책결과의 질까지 고려한다면 비록 다른 후보에 비해 정책적 거리는 조금 멀더라도 해당 정책에 소유권을 가지고 있어 더 질 좋은 정책을 제시하는 후보

7) 정책 이행의 약속이 부재한 상황을 다룬 공간모형으로는 후보자의 입후보(entry)까지 고려한 시민-후보(citizen-candidate) 모델을 들 수 있다 (Osborne and Slivinski 1996; Besley and Coate 1997). 그러나 시민-후보 모델의 일반적인 결론은 유권자들이 정책에 기반한 투표를 하더라도 중위자 투표 정리가 항상 성립하는 것은 아니라는 점이다.

8) 출처: 한국매니페스토실천본부 (<https://manifesto.or.kr>).

9) 이슈 소유권이 실질적인 정책결과 산출의 능력과는 상관없이 유권자들 사이에 널리 퍼진 인식만으로도 유권자들의 투표 결정에 영향력을 미칠 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 문우진(2021)은 “경제는 보수 정당”이라는 통념이 실체가 없음에도 불구하고 유권자들이 그렇게 인식함으로써 대부분의 선거에서 보수 정당이 승리를 거두었음을 보여주고 있다.

에게 투표할 가능성이 존재하게 된다. 이 경우, 유권자들이 정책에 기반한 투표 결정을 내리고 각 후보자의 정책정보의 불확실성 문제를 해소하더라도 호텔링 법칙의 예측대로 모든 후보 정책의 수렴이 발생하지 않을 수 있다 (Krasa and Polborn 2010).

한편, 유권자의 정책 기반 투표의 가정 이외에도 호텔링 법칙의 정책 수렴 예측이 의존하는 가정은 여전히 존재한다. 호텔링 법칙은 1차원의 정책 공간에서 도출되었지만, 2개 이상의 정책 차원의 공간에서 선거 경쟁이 이루어지면 중위 투표자 정리가 성립되지 않음은 물론 내시균형으로서의 후보자들의 정책 선택이 존재하지 않는다 (Gehlbach 2022). 또한, 호텔링 법칙은 후보가 2명인 양당제 상황을 가정하고 있지만, 3개 이상의 정당이 존재하는 다당제의 경우에는 오로지 특수한 상황에서만 내시균형이 존재하는 것으로 알려져 있는데, 이 경우에도 모든 정당이 중위 투표자가 이상적으로 여기는 정치이념의 위치에서 정책을 제시하지 않는다. 게다가, 만약 지역구에서 후보자가 선거 승리 확률을 최대화가 아닌 비례대표제도 아래에서 정당이 최대한의 의석수를 확보하기 위해 득표수 최대화를 추구할 때 내시균형 자체가 존재하지 않는 것으로 알려져 있다 (Cox 1987). 마지막으로, 후보자들이 중위 투표자가 정치적 이념의 공간에서 어디에 있는지 정확히 잘 알고 있다는 호텔링 모델의 가정을 완화하고 후보자들이 당선 자체보다는 당선 이후 이행할 정책을 더 중요하게 여긴다고 가정할 경우에도 중위 투표자 정리가 성립하지 않는다 (Calvert 1985).

지금까지의 논의에서 살펴보았듯이 중위 투표자 정리라는 선거 민주주의의 이상적 결과를 예측한 호텔링의 법칙이 성립하기 위해서는 여러 가지 조건의 충족이 필요하다. 그중에서도 자신들이 이상적으로 여기는 정치적 이념과 가장 유사한 정책을 제시한 후보에게 투표하는 유권자들의 정책 기반 투표가 호텔링 법칙의 핵심 조건임을 확인할 수 있다. 물론 유권자들이 정책에 기반한 투표를 하더라도 중위 투표자 정리가 반드시 성립되는 것은 아니다. 위에서 살펴보았듯이 정책 공간의 차원 (1차원인지 다차원인지), 정당 체제 (양당제인지 다당제인지), 후보자 또는 정당이 선거 승리 확률 최대화를 추구하는지 아니면 득표수 최대화를 추구하는지, 후보자들이 중위 투표자의 이념적 위치를 정확히 알고 있는지 등 다른 요소들 역시 중위 투표자 정리의 충족에 영향을 미친다. 그러나, 이런 요소들은 유권자들의 정책 기반 투표에 기반한 후보자 또는 정당의 전략적 선택임을 눈여겨볼 필요가 있다. 비록 가장 온건하고 중도적인 정책이 선택된다는 다원주의적 이상은 실현되지 않더라도, 최소한 후보자 또는 정당이 유권자들의 정치적 이념에 반응하여 정책을 제시하는 민주적 반응성은 확보가 되는 것이다. 그러나 애초에 유권자들이 정책 기반의 투표를 하지 않는다면 바람직한 선거 민주주의에서 반드시 요구되는 최소한의 조건인 민주적 반응성이 우리의 선거 민주주의에 부재하다는 다소 암울한 결

론에 이를 것이다. 따라서 한국의 선거 민주주의를 (실현을 위해 매우 까다로운 조건을 충족해야 하는) 중위 투표자 정리라는 선거 민주주의의 완벽한 이상을 기준으로 성급하게 판단하는 것보다는, 우선 그 필요조건인 민주적 반응성을 확보하고 있는지를 검토하는 것이 한국 선거 민주주의의 질적 개선을 위한 것보다 현실적이고 건설적인 작업일 것이다.

V 유권자의 정책 기반 투표 경험적 검증

이 장에서는 한국정치학회가 주관하고 설문조사 전문업체인 케이스탯이 2024년 4월 25일부터 5월 21일까지 면접조사를 통해 실시한 “2024년 국회의원선거 외부 평가 조사”에 참여한 전국의 만 18세 이상의 1,000명의 응답자 중¹⁰⁾ 투표에 참여했다고 밝힌 775명의 응답을 사용하여 지난 제22대 국회의원선거에서 유권자들이 지역구 투표에서 정책에 기반한 투표를 하였는지에 대한 경험적 검증을 실시한다. 총 254개의 지역구에서 양대 정당인 더불어민주당과 국민의힘을 제외한 기타 정당 소속 후보가 당선한 지역구는 단 3개에 불과하다는 사실과 총 1,000명의 표본에서 기타 정당 후보자가 출마한 지역구에 속한 응답자의 비율이 매우 낮아 통계적으로 유의미한 분석을 시행하기 어렵다는 점을 고려하여 이 연구에서는 지역구 수준에서의 종속변수에는 더불어민주당과 국민의힘 후보 중 한 후보에게 투표한 응답자만을 포함하였다.¹¹⁾

이 경험적 검증에서 사용하는 종속변수는 더불어민주당 지역구 후보에게 투표하였는지 여부이다. 이 검증에서는 더불어민주당 또는 국민의힘 지역구 후보에게 투표한 응답자만을 분석 대상으로 삼고 있기 때문에, 더불어민주당 지역구 후보에게 투표하지 않은 유권자는 국민의힘 지역구 후보에게 투표한 것을 의미한다. 따라서 이 변수는 더불어민주당 지역구 후보에게 투표하였을 경우 1로 코딩되었으며, 그렇지 않을 경우, 즉 국민의힘 지역구 후보에게 투표하였을 경우 0으로 코딩되었다.

독립변수로는 우선 응답자가 인식한 각 정당 후보자가 제시한 정책의 정치적 이념과 자신의 정치이념 간의 상대적 거리가 있다 (이하 “상대적정책이념거리” 변수). 이 상대적 정책이념거리 변수는 응답자가 투표 결정에서 가장 중요하게 여긴 정책분야와 관련하여 더불어민주당 지역구 후보와 국민의힘 지역구 후보 중 어느 후보가 응답자가 이상적으로 여기는 정치적 이념의 위치에 더 가까운 정책을 제시하였다고 인식하는지를 나타낸다.

10) 성별, 연령대별, 지역별 비례 등을 통해 표본을 배분하였음.

11) 총 788명의 응답자 중 각 정당 지역구 후보자에 투표한 응답자의 수는 다음과 같다. 더불어민주당 407명, 국민의힘 368명, 새로운미래 3명, 개혁신당 6명, 녹색정의당 4명, 기타 정당 0명, 무소속 0명.

이 상대적정책이념거리 변수는 호텔링 모델에서 유권자가 상대적으로 가장 자신의 이상적 정치이념에 가까운 정책을 제시한 후보에게 투표한다는 점을 포착하고 있다.¹²⁾

이 상대적정책이념거리 변수는 호텔링 모델의 방식을 원용하여 다음과 같은 세 가지 단계를 거쳐 측정하였다. 첫째, 개별 응답자들이 인식하는 자신의 정치적 이념을 0에서 10 사이의 정수로 측정하였다 (x_i). 0은 진보를, 5는 중도를, 10은 보수를 나타낸다. 둘째, 동일한 방식으로 응답자가 투표 결정에서 가장 중요하게 여긴 정책분야와 관련하여 응답자의 지역구에서 출마한 각 정당 후보자가 제시한 정책의 이념적 위치를 표기하도록 하였다 ($x_{\text{더불어민주당}}$, $x_{\text{국민의힘}}$). 지역구 후보자별 정책이념거리 변수는 이렇게 구한 응답자 자신의 정치적 이념 지표에서 각 정당 지역구 후보자가 제시한 정책의 이념적 위치를 뺀 다음 절댓값을 취하여 측정하였다 ($|x_i - x_{\text{더불어민주당}}|$, $|x_i - x_{\text{국민의힘}}|$). 따라서 각 정당별 정책이념거리 변수는 최소 0에서 최대 10 사이의 정숫값을 취하게 되는데, 0의 값은 이념적 거리가 거의 없음을 의미하고, 10의 값은 이념적 거리가 매우 큼을 의미한다. 셋째, 위에서 구한 더불어민주당 정책이념거리에서 국민의힘 정책이념거리 변수를 뺀 값이 상대적정책이념거리 변수이다 ($|x_i - x_{\text{더불어민주당}}| - |x_i - x_{\text{국민의힘}}|$). 따라서 상대적정책이념거리 변수는 -10에서 10 사이의 정숫값을 취할 수 있다. 음의 정숫값은 더불어민주당 지역구 후보가 제시한 정책이 국민의힘 지역구 후보가 제시한 정책보다 응답자가 이상적으로 여기는 정치이념에 상대적으로 더 가까움을 의미하며, 그 값이 -10에 가까워질수록 더불어민주당 지역구 후보가 제시한 정책과 응답자의 이상적 정치이념 간의 상대적 거리가 가까운 정도가 커짐을 의미한다. 반대로, 양의 정숫값은 국민의힘 지역구 후보가 제시한 정책이 더불어민주당 지역구 후보가 제시한 정책보다 응답자가 이상적으로 여기는 정치이념에 상대적으로 더 가까움을 의미하며, 그 값이 10에 가까워질수록 그 상대적 거리의 가까움이 커짐을 의미한다. 상대적정책이념거리 변수가 0의 값을 취할 때 응답자가 양당 지역구 후보가 제시한 정책의 이념적 위치의 차이를 느끼지 못하는 것을 의미한다.

종속변수가 이항 변수이므로 종속변수와 독립변수 사이의 상관관계를 확인하기 위해서 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 실시하였다. 유권자들이 정책 기반의 투표를 한다면 종속변수와 독립변수 사이에 부(negative)의 상관관계가 관측될 것이다. 즉, 유권자들이 국민의힘 지역구 후보가 제시한 정책이 더불어민주당 지역구 후보가 제시한 정책보다 자신들의 이상적 정치이념에 더 가깝다고 느낄수록 (또는 상대적정책이념거리 변수의 값이 커질수록) 더불어민주당 지역구 후보에게 투표할 확률이 낮아지는 것이다 (또는 국민의힘 지역구 후보에게 투표할 확률이 높아지는 것이다).

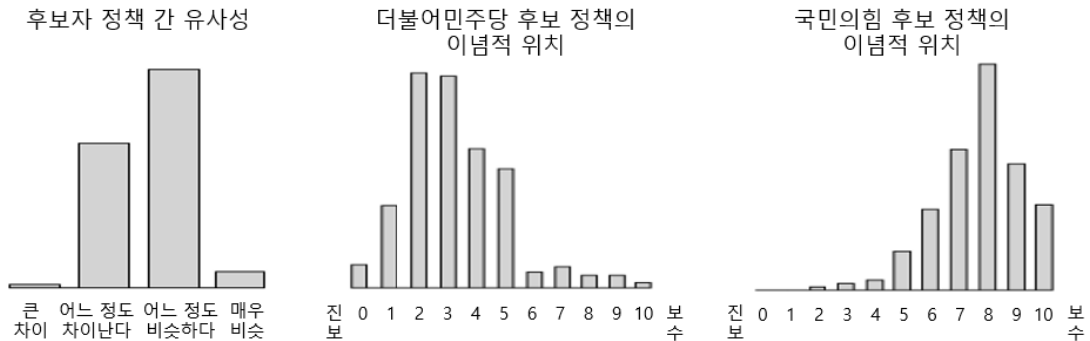
12) 이 점을 지적해준 국민대학교 정치외교학과 장한일 교수에게 깊은 감사의 마음을 전한다.

한편, 로지스틱 회귀분석에 포함된 통제변수는 다음과 같다. “선거관심도” 변수는 응답자가 제22대 국회의원선거에 얼마나 관심이 있는지를 나타내고 있으며, 1은 전혀 없었음을, 2는 별로 없었음을, 3은 조금 있었음을, 4는 매우 많았음을 의미한다. “정치관심도” 변수는 응답자가 평소 정치에 얼마나 관심이 있었는지를 나타내며, 이 변수가 취할 수 있는 값과 그 값의 의미는 선거관심도 변수와 같다. “윤석열정부평가” 변수는 윤석열 대통령의 직무수행에 대한 응답자의 평가를 나타내고 있으며, 1은 매우 잘못하고 있음을, 2는 대체로 잘못하고 있음을, 3은 대체로 잘하고 있음을, 4는 매우 잘하고 있음을 의미한다. 위의 통제변수 외에 포함된 인구통계학적 통제변수는 다음과 같다. “여성” 변수는 남성일 경우 0, 여성의 경우 1의 값을 취한다. “연령대” 변수는 범주형 변수로서 20대, 30대, 40대, 50대, 60대, 70대 이상으로 구분하였으며, 20대를 준거점으로 삼았다. 연령대 변수를 연속형이 아닌 범주형으로 측정한 이유는 한국 정치의 맥락에서 작용하는 세대 효과(generation effect)를 포착하기 위해서이다. 소위 “영포티(young forty)”로 불리는 40대와 X86세대로 분류되는 50-60대의 경우 진보적인 정치 성향이 강하지만 20-30대와 70대 이상은 상대적으로 보수적인 정치 성향이 강해 연령과 정치이념 사이에 비선형적인 관계가 존재하는 것으로 보이기 때문이다. 마지막으로 응답자의 “거주지역” 변수를 포함하며, 준거점은 서울 지역이다 (모델 1).

여기서 몇 가지 주의할 점이 있다. 이미 이전 장에서 언급하였듯이, 인지적 구두쇠로서의 응답자들은 후보자의 실제 정책보다는 후보자의 소속 정당을 기준으로 정책의 이념적 위치를 파악할 가능성이 있으며, <그림 2>는 이 추측이 근거 없지 않음을 보여주고 있다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이 응답자 대부분이 후보자 간 정책이 어느 정도 비슷하거나, 차이가 크지 않다고 응답하였다. 하지만, 실제 응답자들이 응답한 양당 후보 정책의 이념적 위치는 매우 큰 차이를 보인다.¹³⁾ 응답자들이 정책에 기반한 투표를 시행했는지 아니면 실질적으로 정책보다는 정당의 이념적 거리에 기반한 투표를 했는지 구별할 필요가 있다. 다음과 같은 로지스틱 회귀분석을 통해 이 작업을 수행할 수 있다.

13) 응답자들이 답한 양당 정책 간 이념적 차이의 평균은 4.74인데 (표준편차 2.34), 정책의 이념적 위치가 0-10 스케일로 측정되었음을 고려해 보면 양당 후보자의 정책이 어느 정도 차이가 나거나 어느 정도 비슷한 수준이라는 응답자 대다수의 답변과는 일치하지 않는 수치로 볼 수 있다.

〈그림 2〉 후보자 정책 간 유사성, 더불어민주당 후보 및 국민의힘 후보 정책의 이념적 위치에 대한 응답 분포



첫째, 응답자가 지역구에 출마한 후보자들의 주요 정책 공약에 대해 얼마나 알고 있는지를 나타내는 “정책이해도” 변수와 (1은 전혀 모름을, 2는 별로 잘 알지 못함을, 3은 대체로 알고 있음을, 4는 매우 잘 알고 있음을 의미함) 상대적정책이념거리 독립변수의 교호작용(interaction)을 모델 1에 추가하여 교호작용 항의 계수를 살펴보는 것이다 (모델 2). 응답자가 정책에 기반한 투표를 한다면 정책이해도가 높을수록 정책의 상대적 이념적 거리가 투표 결정에 미치는 영향이 강해질 것이므로, 교호작용은 음(negative)의 계수를 지닐 것이다.

둘째, 각 후보자가 공약한 정책이 응답자의 지지후보 결정에 얼마나 영향을 미쳤는지는 보여주는 “정책영향도” 변수와 (1은 전혀 영향을 미치지 않았음을, 2는 별로 영향을 미치지 못했음을, 3은 약간 영향을 미쳤음을, 4는 크게 영향을 미쳤음을 의미함) 상대적 정책이념거리 독립변수의 교호작용(interaction)을 모델 1에 추가하여 교호작용 항의 계수를 살펴보는 것이다 (모델 3). 응답자가 정책에 기반한 투표를 한다면 정책이 투표 결정에 미치는 영향이 높을수록 정책의 상대적 이념적 거리가 투표 결정에 미치는 영향이 강해질 것이므로, 교호작용은 음(negative)의 계수를 지닐 것이다.

셋째, 응답자가 얼마나 후보자들이 자신의 공약을 구체적으로 제시했다고 느끼는지를 나타내는 변수인 “정책구체성” 변수와 (1은 전혀 구체적이지 않았음을, 2는 별로 구체적이지 않았음을, 3은 대체로 구체적이었음을, 4는 매우 구체적이었음을 의미함) 상대적정책이념거리 독립변수의 교호작용(interaction)을 모델 1에 추가하여 교호작용 항의 계수를 살펴보는 것이다 (모델 4). 응답자가 정책에 기반한 투표를 한다면 구체적인 정책을 접할수록 정책을 더 잘 이해할 수 있고, 따라서 정책의 상대적 이념적 거리가 투표 결정에 미치는 영향이 강해질 것이므로, 교호작용은 음(negative)의 계수를 지닐 것이다.

넷째, 응답자들이 후보자들이 제시한 정책이 얼마나 실현될 수 있는지를 보여주는 “실

현가능성” 변수와 (1은 전혀 실현 가능하지 않음을, 2는 대체로 실현 가능하지 않음을, 3은 대체로 실현 가능함을, 4는 실현 가능성이 매우 큼을 의미함) 상대적정책이념거리 독립변수의 교호작용(interaction)을 모델 1에 추가하여 교호작용 항의 계수를 살펴보는 것이다 (모델 5). 응답자가 정책에 기반한 투표를 한다면 정책의 실현 가능성이 더 크다고 여길수록 정책의 상대적 이념적 거리가 투표 결정에 미치는 영향이 강해질 것이므로, 교호작용은 음(negative)의 계수를 지닐 것이다.

마지막으로, 보다 직접적으로 각 정당의 정치적 이념과 자신의 정치이념 간의 거리를 측정하는 변수인 “상대적정당이념거리”를 모델 1에 포함하는 것이다 (모델 6). 이 변수의 값은 상대적정책이념거리 변수와 유사한 방식으로 응답자 자신의 정치적 이념에서 응답자가 인식하는 정당별 정치이념의 위치를 뺀 값의 절댓값을 취해 각 정당별 정치이념거리를 구한 후, 더불어민주당 정치이념거리에서 국민의힘 정치이념거리를 뺀 값으로 구한다. 이 변수 역시 최소 -10에서 최대 10 사이의 정숫값을 취하게 되며, 이 값들의 해석은 상대적정책이념거리 변수와 동일하다. 상대적정당이념거리 변수를 포함했음에도 불구하고 상대적정책이념거리 독립변수와 종속변수 사이에 여전히 통계적으로 유의미한 부의 상관관계가 존재한다면 응답자들이 정책에 기반한 투표를 시행하였다는 강력한 경험적 증거가 될 것이다.

〈표 1〉 로지스틱 회귀분석 결과 (독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자 투표 여부)

	독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자에게 투표 여부					
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
상대적정책이념거리	-0.585*** (0.056)	-0.781** (0.385)	-0.613* (0.281)	-0.913*** (0.356)	-1.108*** (0.362)	-0.002 (0.102)
선거관심도	0.569* (0.276)	0.571* (0.282)	0.568* (0.276)	0.653* (0.284)	0.529 (0.279)	0.536 (0.298)
정치관심도	-0.577* (0.293)	-0.568 (0.294)	-0.573 (0.294)	-0.524 (0.294)	-0.578* (0.295)	-0.540 (0.314)
윤석열정부평가	-2.391*** (0.226)	-2.413*** (0.283)	-2.389*** (0.280)	-2.408*** (0.282)	-2.498*** (0.290)	-2.392*** (0.312)
정책이해도	-	0.018 (0.271)	-	-	-	-
정책이해도 × 상대적정책이념거리	-	0.075 (0.095)	-	-	-	-
정책영향도	-	-	-0.020 (0.276)	-	-	-
정책영향도 × 상대적정책이념거리	-	-	0.010 (0.099)	-	-	-

	독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자에게 투표 여부					
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
정책구체성	-	-	-	-0.347 (0.247)	-	-
정책구체성 × 상대적정책이념거리	-	-	-	0.115 (0.088)	-	-
실현가능성	-	-	-	-	0.570* (0.264)	-
실현가능성 × 상대적정책이념거리	-	-	-	-	0.206* (0.101)	-
상대적당이념거리	-	-	-	-	-	-0.720*** (0.108)
부산/울산/경남	-1.430** (0.466)	-1.405** (0.467)	-1.429** (0.468)	-1.366** (0.473)	-1.588*** (0.477)	-1.478** (0.520)
대구/경북	-1.160* (0.565)	-1.141* (0.568)	-1.159* (0.570)	-1.136* (0.571)	-1.155* (0.579)	-0.544 (0.612)
광주/전라	3.508*** (0.823)	3.525*** (0.824)	3.509*** (0.823)	3.635*** (0.836)	3.494*** (0.843)	3.735*** (0.901)
대전/충청/세종	-1.223* (0.522)	-1.217* (0.540)	-1.233* (0.545)	-1.324* (0.538)	-1.392* (0.540)	-1.308* (0.552)
강원	-2.419* (1.074)	-2.387* (1.077)	-2.413* (1.077)	-2.243* (1.084)	-2.491* (1.068)	-3.380** (1.235)
상수항	5.418*** (0.915)	5.380*** (1.046)	5.467*** (1.161)	6.034*** (1.096)	4.444*** (0.994)	5.495*** (0.991)
관측수	739	739	739	739	739	739
AIC	422.0	425.4	426.0	421.4	418.7	361.0
로그우도	-193.023	-192.701	-193.012	-190.697	-189.339	-161.511

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미하지 않은 인구통계학적 통제변수는 생략하였음. 결측으로 인해 36명의 응답자는 분석에서 제외됨.

더불어민주당 소속 지역구 후보자 투표 여부를 종속변수로 삼아 위에서 소개한 모델 1부터 모델 6까지의 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과는 <표 1>에 정리되어 있다. 모델 1에서 모델 5까지 정책이념거리 변수는 호텔링 법칙의 예측과 부합하는 음의 회귀계수를 가지고 있는 것으로 추정되었다. 하지만, 모델 2에서 모델 4까지 각각에 포함된 교호 작용항의 회귀계수가 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러난 것을 고려해 볼 때, 유권자들이 호텔링의 법칙에서 상정하고 있듯이 후보자 정책과 자신의 이상적 정치 이념 간의 거리를 기반으로 투표 결정을 내린다는 확정적인 경험적 증거로 보기에 는 어려워 보인다. 심지어 모델 5에서의 실현가능성과 상대적정책이념거리 변수 사이의 교호 작용 항의 계수의 경우 유권자들이 정책 기반의 투표를 시행할 때 나타날 것으로 예측되는 음의 값이 아닌 양(positive)의 값을 지니며 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다

(모델 5).¹⁴⁾ 특히, 상대적정당이념거리 변수를 포함한 모델 6에서는 상대적정책이념거리 변수 회귀계수의 추정치가 통계적으로 유의미하지 않고 오히려 상대적정당이념거리 변수와 종속변수 사이에 통계적으로 유의미한 상관관계가 존재하는 것으로 드러났다. 이는 유권자들이 더불어민주당 소속 지역구 후보에 대한 투표 결정을 내릴 때 지역구 후보 정책의 이념적 위치보다는 더불어민주당의 정치이념을 더 중요한 판단의 근거로 삼았음을 보여준다.

한편, 모든 모델에서 윤석열정부평가 변수의 회귀계수가 통계적으로 유의미한 수준에서 음의 값을 가지고 있는 것으로 추정되었다는 점은 눈여겨볼 필요가 있다. 즉, 윤석열을 지지하는 정도가 한 단위 증가할수록 유권자들이 더불어민주당 소속 지역구 후보에게 투표할 확률이 낮아지는 것이다. 특히, 인구통계학적 통제변수인 거주지역을 제외한 다른 변수 중에서 이 변수가 투표 결정에 미치는 영향력의 크기가 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 제22대 국회의원선거에서 유권자들이 지역구 후보의 정책보다는 대통령의 직무수행 평가에 기반하여 투표 결정을 내렸다는 경험적 증거로 볼 수 있다. 결론적으로, 더불어민주당 소속 지역구 후보자에 대한 투표 결정에서 유권자들이 호텔링의 법칙이 상정하는 대로 정책 기반의 투표 결정을 내린다는 확정적인 경험적 증거는 발견되지 않았다. 오히려, 정책보다는 후보자 소속 정당의 정치이념과 현직 대통령의 직무수행에 대한 평가가 유권자들의 투표 결정에 중요한 근거라는 경험적 증거가 확인되었다.

이번에는 조금이라도 자신의 이상적 정치이념과 가까운 정책을 제시한 후보에게 투표한다는 호텔링 모델에서의 유권자 투표 결정 논리에 집중하여 상대적정책이념거리 변수의 값을 단순화하여 위의 모델 1부터 모델 6까지를 다시 분석해 보았다. 더불어민주당 지역구 후보가 제시한 정책이 국민의힘 지역구 후보가 제시한 정책보다 이상적 정치이념에 더 가깝게 느끼면 단순화된 상대적정책이념거리 변수의 값은 -1의 값을, 무차별하다고 느껴질 때는 0의 값을, 국민의힘 지역구 후보의 정책이 더불어민주당 지역구 후보의 정책보다 이상적 정치이념에 더 가깝다고 느낄 경우에는 1의 값을 취한다. 아래의 <표 2>에서 제시된 것처럼, 이 분석 역시 위와 동일한 결론으로 이어지는 결과를 보여준다.

14) 실현가능성과 상대적정책이념거리 교호작용항의 회귀계수가 양의 값을 가진다는 것은 후보자가 제시한 정책이 실현될 가능성이 크다고 인식할수록 자신이 이상적으로 여기는 정치이념에서 더 멀리 위치한 정책을 제시하는 후보에 대한 선호가 증가한다는 것이다. 이는 유권자가 정책을 기반으로 투표하는 경향이 약해진다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 로지스틱 회귀분석 결과 (독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자 투표 여부)

	독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자에게 투표 여부					
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
단순화된 상대적정책이념거리	-1.699*** (0.154)	-2.279*** (0.668)	-2.079** (0.739)	-2.108** (0.648)	-2.612*** (0.661)	-0.173 (0.219)
선거관심도	0.616* (0.275)	0.601* (0.278)	0.614* (0.275)	0.668* (0.281)	0.578* (0.277)	0.560 (0.300)
정치관심도	-0.637* (0.284)	-0.631* (0.285)	-0.632* (0.285)	-0.609* (0.286)	-0.678* (0.286)	-0.554 (0.316)
윤석열정부평가	-2.553*** (0.264)	-2.589*** (0.269)	-2.556*** (0.280)	-2.560*** (0.266)	-2.669*** (0.274)	-2.425*** (0.317)
정책이해도	-	0.115 (0.247)	-	-	-	-
정책이해도 × 단순화된 상대적정책이념거리	-	0.224 (0.249)	-	-	-	-
정책영향도	-	-	-0.022 (0.253)	-	-	-
정책영향도 × 단순화된 상대적정책이념거리	-	-	0.137 (0.260)	-	-	-
정책구체성	-	-	-	-0.232 (0.227)	-	-
정책구체성 × 단순화된 상대적정책이념거리	-	-	-	0.146 (0.235)	-	-
실현가능성	-	-	-	-	0.621* (0.252)	-
실현가능성 × 단순화된 상대적정책이념거리	-	-	-	-	0.381 (0.254)	-
상대적정당이념거리	-	-	-	-	-	-0.679*** (0.084)
부산/울산/경남	-1.661*** (0.446)	-1.645*** (0.447)	-1.648*** (0.447)	-1.653*** (0.448)	-1.765*** (0.451)	-1.514** (0.521)
대구/경북	-1.231* (0.558)	-1.203* (0.564)	-1.213* (0.561)	-1.229* (0.564)	-1.248* (0.564)	-0.557 (0.614)
광주/전라	3.474*** (0.802)	3.467*** (0.804)	3.469*** (0.799)	3.535*** (0.805)	3.419*** (0.814)	3.710*** (0.906)
대전/충청/세종	-1.434** (0.498)	-1.391** (0.512)	-1.422** (0.516)	-1.522** (0.512)	-1.535** (0.511)	-1.312* (0.553)
강원	-2.557* (1.025)	-2.552* (1.036)	-2.523* (1.036)	-2.482* (1.035)	-2.678** (1.026)	-3.388** (1.225)

	독립변수: 더불어민주당 지역구 후보자에게 투표 여부					
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
상수항	6.055*** (0.880)	5.873*** (0.989)	5.991*** (1.082)	6.502*** (1.066)	5.046*** (0.953)	5.512*** (0.993)
관측수	739	739	739	739	739	739
AIC	460.8	463.9	464.5	463.1	457.7	360.4
로그우도	-212.410	-211.954	-212.270	-211.555	-208.846	-161.200

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미하지 않은 인구통계학적 통제변수는 생략하였음. 결측으로 인해 36명의 응답자는 분석에서 제외됨.

이미 위에서 언급했듯이 응답자의 정서적 양극화 역시 유권자의 정책 기반 투표를 저해하는 요인으로 들 수 있다. 유권자 사이의 정서적 양극화가 심화하고 있는 한국의 맥락을 고려해 볼 때 (Lee 2015; 장승진·서정규 2019; 장승진·장한일 2020), 유권자들이 후보자의 정책을 기반으로 투표하는 경향이 약할 것이라고 예상해 볼 수 있다. 이를 확인하기 위해, “정서적양극화” 변수를 모델 6에 추가하여 로지스틱 회귀분석을 추가로 실시하였다 (모델 7). 정서적양극화 변수를 측정하는 방법은 다음과 같다. 우선, 응답자들이 가진 더불어민주당과 국민의힘의 호감도를 각각 0에서 10점 사이의 정수로 측정하였다. 여기서 0은 아주 싫어함을, 5는 보통을, 10은 아주 좋아함을 의미한다. 이렇게 측정한 더불어민주당 호감도에서 국민의힘 호감도를 뺀 값을 정서적양극화 변수의 값으로 사용하였다. 정서적양극화 변수는 -10과 10 사이의 정숫값을 취할 수 있는데, -10은 정서적으로 국민의힘에 가장 가까운 것을, 0은 양당에 느끼는 정서적 거리에 차이가 없는 것을, 10은 정서적으로 더불어민주당에 가장 가까운 것을 의미한다. 따라서, 만약 정서적 양극화가 유권자들의 투표 결정에 영향을 미친다면 양의 회귀계수가 추정될 것으로 예측할 수 있다.

〈표 3〉 모델 7 로지스틱 회귀분석 결과

	모델 7	
	더불어민주당 소속 후보자 투표 여부	
상대적정책이념거리	0.011 (0.241)	-
단순화된 상대적정책이념거리	-	-0.357 (0.513)
상대적정당이념거리	-0.374 (0.241)	-0.280 (0.195)
정서적양극화	1.399*** (0.200)	1.392*** (0.199)
선거관심도	0.178	0.252

모델 7		
더불어민주당 소속 후보자 투표 여부		
	(0.616)	(0.634)
정치관심도	-0.298	-0.359
	(0.662)	(0.669)
윤석열정부평가	-1.082	-1.211*
	(0.561)	(0.596)
여성	-1.661*	-1.667*
	(0.709)	(0.708)
대전/충청/세종	-3.196*	-3.136*
	(1.376)	(1.361)
강원	-3.881*	-3.900*
	(1.870)	(1.829)
상수항	4.407*	4.556*
	(1.900)	(1.925)
관측수	739	739
AIC	133.2	132.8
로그우도	-46.618	-46.377

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미하지 않은 인구통계학적 통제변수는 생략하였음. 결측으로 인해 36명의 응답자는 분석에서 제외됨.

모델 7의 로지스틱 회귀분석의 결과가 정리된 <표 3>에서 볼 수 있듯이, (단순화된) 상대적정책이념거리 변수의 회귀계수는 통계적으로 유의미하지 않은 반면, 정서적양극화 변수의 회귀계수는 예측대로 추정되었으며 통계적으로 유의미하였다. 즉, 후보자 정책과 유권자의 이상적 정치이념 간 거리는 유권자들의 투표 결정에 영향을 미쳤다는 경험적 증거는 발견되지 않은 반면, 정서적 양극화야말로 제22대 국회의원선거에서 유권자들의 투표 결정에 결정적인 영향을 미친 요소라는 경험적 증거가 발견된 것이다. 유권자들은 후보자들이 제시한 정책에 기반한 투표보다는 자신들이 좋아하는 정당의 후보에게 “묻지마”당파적 투표를 하는 경향이 있는 것이다. 또한, 윤석열정부평가 변수가 투표 결정에 영향을 미쳤다는 통계적으로 유의미한 증거는 오로지 단순화된 상대적정책이념거리 변수를 사용한 모델에서만 발견되었다. 현재의 분석 수준에서는 그 인과관계를 명확히 밝히기는 어렵지만, 이 결과는 현직 대통령의 직무수행 평가에 대한 유권자들의 인식이 대통령의 실제 직무에 대한 평가를 바탕으로 생성되었기보다는 유권자들의 정서적 양극화에 기반해 형성되었을 가능성을 제시한다. 즉, 유권자들은 자신들이 좋아하는 정당의 후보에게 “묻지마”당파적 투표를 하는 것은 물론, 현직 대통령의 직무수행에 대한 평가 역시 대통령이 자신들이 좋아하는 정당에 속한 내집단(in-group)에 속하는지를 바탕으로 “묻지마” 평가할 개연성이 충분히 존재하는 것이다.

VI 결론: 민주적 반응성 및 문책성의 위기

호텔링 법칙의 핵심적 결론인 중위 투표자 정리는 선거에서 후보자 간의 정책경쟁을 통해 극단적인 정책이 지양되고 보다 중도적이며 온건한 정책이 선택될 수 있다는 선거 민주주의의 이상향이 이론적으로 가능함을 증명하였다는 데서 그 규범적 기여가 매우 중요하다. 하지만 위에서 살펴보았듯이, 중위 투표자 정리라는 아름다운 선거 민주주의의 이상적 모습은 현실적으로 충족이 어려운 많은 조건을 요구한다. 따라서 선거 경쟁에서 후보자 정책의 수렴은 일반적이라기보다는 매우 특수한 상황에서 결과로 보는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 호텔링의 법칙이 100년 가까이 지난 오늘날까지 계속 소구되는 것은 분명 호텔링의 법칙이 선거 민주주의와 관련해서 우리에게 던져주는 중요한 메시지가 있기 때문이다. 루빈스타인(Ariel Rubinstein)이 지적하였듯이, 이론적 모델은 현실의 모사가 아니라 현실의 중요한 측면을 함축적이고 직관적으로 나타내는 우화(fable)이기 때문이다 (Rubinstein 2012).

호텔링 법칙이 제공하는 중요한 메시지는 후보자 정책의 수렴보다는 민주적 반응성이다. 호텔링 모형에서 후보자 간 정책경쟁의 결과가 어떠한 형태로 귀결되든지 간에 (정책의 수렴 또는 발산), 후보자들은 유권자들의 정책적 선호에 반응하여 한 표라도 더 얻기 위하여 노력한다. 후보자들의 높은 민주적 반응성은 그들의 심성이 올바르거나 민주적 가치를 중요하게 여기는 것에서 비롯하지 않는다. 유권자들이 오로지 정책의 이념적 거리에 근거하여 투표 결정을 내린다는 아주 단순한 이유에서 비롯한 것이다. 따라서, 유권자들이 애초에 호텔링 모형에서 가정되듯이 정책 기반한 투표를 하는지를 살펴보는 것이 후보자들의 정책 수렴 여부를 살펴보는 것보다 선거 민주주의를 위해 더 중요한 작업이라고 볼 수 있다.

제22대 국회의원선거에서 유권자의 정책 기반 투표를 경험적으로 검증한 이 연구에서는 안타깝게도 부정적인 대답을 내놓는다. 이 연구에서는 정책이 유권자들의 투표 결정에 결정적인 영향을 미친다는 확정적인 경험적 증거를 찾지 못했다. 그 대신, 정서적 양극화에 따른 “묻지마” 당파적 투표가 주요한 투표 결정의 논리로 작동하고 있음을 암시하는 증거만을 발견했을 뿐이다. 유권자들이 정책에 기반한 투표를 하지 않는다면, 정치인들은 유권자의 정책적 선호에 반응할 필요가 없다. 오히려 자극적이고 규범적으로 올바르지 않은 여러 전략을 통해 정서적 양극화를 심화하여 “묻지마” 당파적 투표 행태에서 자신들의 득표를 극대화하는 것이 합리적이다. 특히, ‘우리’와 ‘남’을 가르는 정서적 양극화의 심화는 상대편을 제거해야 할 절대 악으로 인식하게 만든다. 이러한 상호관용(mutual toleration)을 약화는 우리 편이 무슨 짓을 하더라도 용인하게끔 만듦으로

써 선거가 민주적 문책성의 제도적 도구로서 작용하지 않도록 한다 (Levitsky and Ziblatt 2018). 민주적 문책성의 약화는 다시 정치인들의 행동을 제약하는 선거의 기능을 약화하며 민주적 반응성과 문책성을 더욱 약화시키는 악순환으로 접어들게 된다. 제 22대 국회의원선거는 한국이 직면한 민주적 반응성과 문책성의 위기를 드러낸 것이다.

따라서, 한국에서의 선거 민주주의의 원활한 작동을 위해서는 우선 민주적 반응성을 회복할 필요가 있다. 물론 정치인들에게 정책선거를 촉구하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 하지만, 보다 근본적으로 정치인들 선거에서 승리하기 위해서는 정책선거를 추구하지 않을 수 없는 환경을 조성할 필요가 있다. 이 환경 조성의 키는 바로 유권자들이 정책에 기반한 투표 결정을 내리는 것이다. 지금까지의 노력은 보통 매니페스토 운동 등 각 후보자 정책 관련 정보를 유권자들에게 전달함으로써 유권자 정보환경을 개선하는 방향에 초점을 맞추어 왔다. 하지만, 이 연구에서 지적되었듯이, 보다 근원적으로 유권자들의 정서적 양극화를 완화하는 노력이 매우 절실하다. 매우 어려운 과제임이 틀림없다. 그래서 어느 때보다 더 우리의 창의적인 상상이 필요한 때이다.

참고문헌

- 문우진. 2017. “지역주의 투표의 특성과 변화: 이론적 쟁점과 경험분석” 『의정연구』 제23권 제1호, 81-111.
- 문우진. 2018. 『한국 민주주의의 작동원리: 한국에서 다수는 어떻게 형성되는가』. 서울: 고려대학교 출판문화원.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스.
- 박종민·윤견수. 2014. “한국 국가관료제의 세 가지 전통” 『한국행정학보』 제48권 제1호, 1-24.
- 장승진·서정규. 2019. “당파적 양극화의 이원적 구조: 정치적 정체성, 정책선호, 그리고 정치적 세련도” 『한국정당학회보』 제18권 제3호, 5-30.
- 장승진·장한일. 2020. “당파적 양극화의 비정치적 효과” 『한국정치학회보』 제54집 제5호, 153-175.
- American Political Science Association. 1950. “Toward a More Responsible Two-Party System.” *The American Political Science Review* 44(3): Part 2, Supplement.
- Ansolabehere, Stephen, and James M. Snyder Jr. 2000. “Valence Politics and Equilibrium in Spatial Election Models.” *Public Choice* 103: 327-336.
- Besley, Timothy, and Stephen Coate. 1997. “An Economic Model of Representative Democracy.” *The Quarterly Journal of Economics* 112(1): 85-114.

- Brennan, Geoffrey, and Alan Hamlin. 2000. *Democratic Devices and Desires*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Calvert, Randall L. 1985. "Robustness of the Multidimensional Voting Model: Candidate Motivations, Uncertainty, and Convergence." *American Journal of Political Science* 29(1): 69-95.
- Campbell, James E. 1997. *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, 2nd edition. Lexington: University Press of Kentucky.
- Caplan, Bryan. 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Carter, Jennifer, and John W. Patty. 2015. "Valence and Campaigns." *American Journal of Political Science* 59(4): 825-840.
- Cohen, Geoffrey L. 2003. "Party over Policy: The Dominating Impact of Group Influence on Political Beliefs." *Journal of Personality and Social Psychology* 85(5): 808-822.
- Cox, Gary W. 1987. "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions." *American Journal of Political Science* 31(1): 82-108.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dancey, Logan, and Geoffrey Sheagley. 2013. "Heuristics Behaving Badly: Party Cues and Voter Knowledge." *American Journal of Political Science* 57(2): 312-325.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Fiske, Susan T., and Shelley E. Taylor. 1984. *Social Cognition*. New York: McGraw-Hill Ryerson.
- Gehlbach, Scott. 2022. *Formal Models of Domestic Politics*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gronke, Paul, Jeffrey Koch, and J. Matthew Wilson. 2003. "Follow the Leader? Presidential Approval, Presidential Support, and Representatives' Electoral Fortune." *The Journal of Politics* 65(3): 785-808.
- Groschlose, Tim. 2001. "A Model of Candidate Location When One Candidate Has a Valence Advantage." *American Journal of Political Science* 45(4): 862-886.
- Hotelling, Harold. 1929. "Stability in Competition." *The Economic Journal* 39(153): 41-57.
- Jacobson, Gary C. 1997. *The Politics of Congressional Elections*. New York: Longman.
- Krasa, Stefan, and Mattias Polborn. 2010. "Competition between Specialized Candidates." *The American Political Science Review* 104(4): 745-765.

- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- Lau, Richard R., and David P. Redlawsk. 2001. "Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making." *American Journal of Political Science* 45(4): 951-971.
- Lee, Frances E. 2009. *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U.S. Senate*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lee, Jae Mook. 2015. "Another Look at Partisan Polarization in the South Korean Mass Public: Ideological or Affective Polarization?" *Korea Observer* 46(2): 211-232.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal. 2008. *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge: MIT Press.
- Neustadt, Richard. 1980. *Presidential Power*. New York: Macmillan.
- Osborne, Martin J. and Al Slivinski. 1996. "A Model of Political Competition with Citizen Candidates." *The Quarterly Journal of Economics* 111(1): 65-96.
- Petrocik, John R. 1996. "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study." *American Journal of Political Science* 40(3): 825-850.
- Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rogers, Todd, Craig R. Fox, and Alan S Gerber. 2013. "Rethinking Why People Vote: Voting as Dynamic Social Expression." In *The Behavioral Foundations of Public Policy*, edited by Eldar Shafir, 91-107, Princeton: Princeton University Press.
- Rubinstein, Ariel. 2012. *Economic Fables*. Cambridge: Open Book Publishers.
- Stokes, Donald. 1963. "Spatial Models of Party Competition." *American Political Science Review* 57(2): 368-377.
- Stokes, Donald. 1992. "Valence Politics." In *Electoral Politics*, edited by Dennis Kavanagh, 141-164, Oxford: Clarendon Press.
- Taber, Charles S. 2003. "Information Processing and Public Opinion." In *Handbook of Political Psychology*, edited by David O. Sears, Leonie Huddy, and Robert Jervis, 433-476, Oxford: Oxford University Press.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

08

AI가 선거에 미치는 영향

최재동(충북대학교)

08 AI가 선거에 미치는 영향

I 서론

인공지능에 대한 높은 사회적 관심은 신기술을 활용한 선거운동으로까지 이어지고 있다. 지난 20대 대선에서는 AI 후보들이 공약을 설명하거나 유권자 질문에 답하는 등 새로운 방식의 선거운동이 행해져 유권자들의 주목을 받았다. 그러나 딥페이크를 활용한 선거운동이 선거 공정성을 저해하는 사례들이 국내외에서 다수 발견되면서 규제를 요구하는 목소리 역시 커지게 되었다. 결과적으로 제22대 국회의원 선거에서는 딥페이크 기술을 활용한 선거 운동이 전면 금지되었다. 2023년 12월 개정된 공직선거법(제82조의8)은 선거일 90일 전부터 선거 당일까지 인공지능으로 제작한 음향과 이미지, 그리고 영상을 선거과정에서 활용할 수 없다고 명시하고 있다. 이 같은 규제에도 불구하고 중앙선관위 내부 자료에 따르면 딥페이크를 이용한 선거운동으로 인해 공직선거법을 위반한 사례는 총 391건으로 집계되었다.

중앙선관위 내부 자료를 분석한 결과, 22대 총선과정에서 딥페이크가 선거에 미친 영향은 우려에 비해 미미했던 것으로 보여진다. 비교적 경미한 위반사항에 대해 선관위가 자체적으로 취하는 행정조치(경고 1건과 준수촉구 2건)는 세 건에 불과했고, 공직선거법 제82조의4에 근거하여 페이스북 같은 플랫폼 사업자에게 이용자들의 게시물 삭제를 요청(삭제요청)한 횟수 역시 388건에 불과했기 때문이다. 딥페이크 규제가 이번 22대 선거에서부터 시작되었다는 점에서 직접적인 비교의 대상이 될 수는 없지만 388건이라는 숫자는 2022년 양대 선거에서의 온라인 게시물 삭제요청 건수(대선 8만 6천 건과 지선 1만 8천 건)에 비해 경미하다고 볼 수 있다. 그러나 22대 총선과정에서 제작되고 배포된 딥페이크 모집단의 규모를 파악할 수 없기 때문에 딥페이크 영향력의 경중을 가리는 것은 신중해야 한다. 이 밖에 법의 테두리 내에서 인공지능을 실제로 선거에 활용한 사례 역시 미미한 것으로 보여진다. 경선 단계에서 인공지능을 활용해 선거운동을 실시하고 있다고 홍보한 케이스가 예외적으로 있었던 것을 제외하고 공식적으로 인공지능을 선거에서 활용한 사례를 찾지 못하였다.

본 조사연구는 공직선거법(제82조의8)의 위반 사례와 함께 딥페이크 제작물에 대한

유권자들의 인식을 분석하였다. 딥페이크 제작물에 대한 유권자들의 인식을 3차효과(third person effects)에 이론적 기초를 두고 탐색적으로 분석한 결과, 70% 이상의 응답자들이 자신보다 타인이 딥페이크의 위험성으로부터 취약할 수 있다고 응답한 것을 확인했다. 이 같은 결과는 다수의 유권자가 동료 시민을 지키기 위한 목적으로 딥페이크에 대한 규제를 지지할 것으로 예상해 볼 수 있다.

딥페이크에 대한 규제 요구는 우리나라뿐만 아니라 지구촌 곳곳의 선거과정에서 공정성을 침해하는 사례들이 늘어나면서 더 커질 것으로 예상된다. 향후 관련 기술의 발전으로 인해 딥페이크가 더 정교해지고 감별하기 어려운 수준으로 진화할 경우 선거 공정성을 침해하고 민주주의를 위협할 가능성 역시 더 커질 것이기 때문이다. 캘리포니아 등 미국 주정부들은 실효성 논란에도 불구하고 딥페이크 여부를 공개(disclosure)하는 고지문 부착을 통해 딥페이크의 선거 활용을 허용하고 있으며, 패러디나 풍자물에 대해서도 표현의 자유를 인정하고 있다. 현재 우리 공직선거법은 특정 기간(선거일 90일 전부터 선거일까지)에는 전면적으로 딥페이크를 허용하지 않고 있는데, 감별 기술의 발전 수준과 함께 실제 딥페이크의 선거 활용 등을 장기적으로 추적하면서 현실적 악의가 아닌 패러디 등에 대해서는 딥페이크를 허용하는 방식으로 규제를 유연하게 적용하는 방안 역시 고려해 볼 필요가 있다.

II 22대 총선 과정에서의 딥페이크 제작물 단속 기조와 조치 결과

1. 선관위의 딥페이크 제작물 단속 기조

2023년 12월 28일 개정된 공직선거법(제82조의8 신설)은 선거일 90일 전부터 선거일까지 선거운동을 목적으로 딥페이크를 제작 및 유포하는 것을 금지하고 있다.¹⁾ 개정된 법이 22대 총선에서부터 적용되면서 중앙선관위는 딥페이크 제작물을 규제하기 위한 구체적인 법규 운용 기준을 제시하였다(중앙선관위 보도자료 2024/1/18). 이에 따르면 중앙선관위는 1월 11일부터 AI 전담팀을 구성하고 3단계에 걸친 딥페이크 선별작업을 수행하였다. 선별작업은 구체적으로 ①지능형 사이버 선거범죄 대응 시스템²⁾에서

1) 이 기간 이외에 딥페이크를 이용해 선거운동을 할 경우, 공직선거규칙 제45조의6에 따라 “이 음향은 실체가 아닌 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보입니다.”라는 표시를 내용 시작과 끝부분에 표시하여 제작물이 가상 정보임을 적시해야 한다. 또, 제작물의 재생 시간이 5분을 초과할 경우에는 5분마다 1회씩 위 사실을 알려야 한다.
2) 지능형 사이버 선거범죄 대응 시스템은 중앙선관위가 사이버 선거범죄 위반행위의 단속과 조치를 위해 개발한 시스템이다. 이 시스템에 대한 구체적인 설명은 중앙선관위 홈페이지의 자료공간에서 확인할 수 있고, 김준석(2022)에서도 확인할 수 있다(793-796).

수집된 게시물이나 모니터링 요원이 직접 키워드를 입력해 식별한 게시물³⁾을 ②범용 프로그램을 활용하여 딥페이크 여부를 확인한다. 그리고 프로그램으로도 감별하기 어려운 정교한 딥페이크 제작물의 경우 ③AI 전문가로 구성된 감별반이 최종적으로 확인하게 된다.⁴⁾

〈표 1〉 공직선거법 개정 내용

<p>제82조의8(딥페이크영상등을 이용한 선거운동) ①누구든지 선거일 전 90일 부터 선거일까지 선거운동을 위하여 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 실체와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지, 또는 영상 등(이하 '딥페이크영상등'이라 함)을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 행위를 할 수 없다.</p> <p>②누구든지 제1항의 기간이 아닌 때에 선거운동을 위하여 딥페이크영상등을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 경우 해당 정보가 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보라는 사실을 명확하게 인식할 수 있도록 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 해당 사항을 딥페이크영상등에 표시하여야 한다.</p>
<p>제250조(허위사실공표죄) ④제82조의8제2항을 위반하여 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 사항을 딥페이크영상등에 표시하지 아니하고 제1항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1천만 원 이상 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.</p>

출처: 중앙선관위 보도자료, “중앙선관위, 딥페이크영상등 관련 예방·단속 종합대책 마련.” (2024/1/18)

이상의 과정을 통해 딥페이크 제작물로 판별된 게시물은 선거범죄가 처리되는 일반적인 과정을 겪게 된다. 선거범죄는 위법 행위의 경중과 혐의 입증을 위한 수사 필요성 여부에 따라 경고, 고발, 수사의뢰, 이첩 등으로 구분되어 처리된다(안요환 2022; 김준석 2022). 보통 경미한 위반 사안에 대해서는 선관위가 자체적으로 행정조치에 해당되는 경고 등의 조치를 한다. 반면 중대한 위반 사안에 대해서는 위법자를 직접적으로 고발하거나, 증거 자료 확보 및 위법자를 특정하기 위한 목적으로 수사를 의뢰할 수 있다.

2. 선관위의 단속 및 조치 결과

제22대 총선과정에서는 공직선거법 제82조의8(딥페이크영상등을 이용한 선거운동)의 위반 사례가 총 391건으로 집계되었다⁵⁾. 이 가운데 행정조치에 해당되는 경고는 1건, 그리고 경고보다 수위가 낮은 행정조치인 준수촉구가 2건으로 집계되었다(표 1). 반면, 절대다수인 388건에 대해서는 삭제요청이 이루어졌는데, 이 조치는 공직선거법 제

3) 모니터링 요원이 하루에 확인하는 게시물은 대략 3백건에 달한다. 국민일보, “딥페이크 불법 선거운동 막아라. 62명 투입 상시 모니터링.” (2024/2/8).

4) 이 같은 대응 방식이 딥페이크 기술의 발전 속도에 비해 지나치게 느리고 비효율적이라는 지적이 있다. 딥페이크를 감별하는 프로그램이 개발되고 있지만, 예산의 미편성으로 이 같은 프로그램을 사용하는데 제약이 있다. 연합뉴스, “총선 앞두고 금지된 딥페이크 선거 게시물 활개.” (2024/2/19).

5) 중앙선관위 사이버조사과의 내부 자료를 토대로 작성하였다.

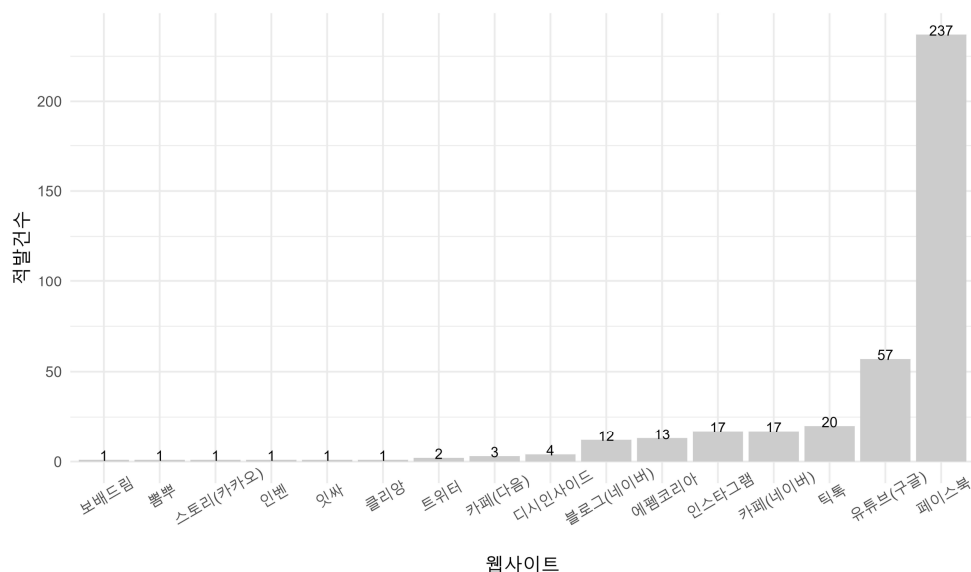
82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)에 근거하여 선관위가 정보통신서비스제공자에게 문제성 정보의 삭제를 요청하는 방식으로 이루어진다. 즉, 선관위가 유튜브나 페이스북, 그리고 네이버와 같은 사업자에게 해당 플랫폼에 게재된 딥페이크 제작물의 삭제를 요청하는 것이다.

〈표 2〉 제22대 총선 기간 딥페이크 제작물 위반 선관위 행정조치 사례

구분	내용
경고	예비후보자 선거사무장이 AI 기술로 제작된 선거운동 노래 영상을 선거사무소 자원봉사자로 하여금 예비후보 페이스북에 게시하게 함
준수촉구	제3자가 예비후보의 선거운동 일정을 안내하는 영상 2건(예비후보의 사진으로 제작)을 소셜미디어에 게시함
	제3자가 예비후보의 선거운동 일정을 안내하는 영상 5건(예비후보의 음성을 학습한 딥보이스로 제작)을 유튜브와 소셜미디어에 게시함

보다 체계적인 이해를 위해 법 위반 사례의 절대다수를 차지하는 삭제요청 388건에 대한 추가 분석을 실시했다. 첫째, 딥페이크 제작물이 어떤 웹사이트에 게시되었는지 파악했다. 〈그림 1〉은 적발건수를 웹사이트별로 분류해 놓은 결과이다. 선관위가 삭제를 요청한 딥페이크 제작물의 60% 이상(237건)이 페이스북에 게재된 것으로 확인되었다. 대표적인 동영상 플랫폼인 유튜브가 1위가 아닌 점이 흥미로웠다. 유튜브에서는 57건의 딥페이크 제작물이 전담반에 의해 적발되었으며 이는 전체의 15%에 해당하는 규모이다. 반면, 최근 각광을 받고 있고 메타(meta)가 소유한 또 다른 소셜미디어인 인스타그램에 게재된 딥페이크 제작물은 17건에 불과했다. 미국에서 선풍적인 인기를 얻었으나 미·중 경쟁의 맥락 속에서 최근 미국 내에서 이용금지령이 떨어진 틱톡(TikTok)에서 적발된 딥페이크 역시 20건에 그쳤다. 이 밖에 네이버와 다음의 블로그와 카페, 디시인사이드와 에phem코리아 등 대형 온라인 커뮤니티의 이름을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 웹사이트 별 딥페이크 제작물 적발건수



웹사이트별 딥페이크 제작물의 적발건수를 입체적으로 이해하기 위해서는 과거 선거 상황과의 비교가 필요할 수 있다. 그러나 공직선거법상 딥페이크 규제는 이번 22대 총선부터 적용되었기 때문에 직접적인 비교의 대상이 없는 것이 사실이다. 다만, 딥페이크 제작물 역시 크게는 위법성 온라인 게시물의 한 종류라고 볼 수 있다는 점에서 개략적인 비교를 시도해 볼 수는 있다. 지난 2022년에 치러진 20대 대선과 8회 지선에서 선관위가 플랫폼에 삭제요청을 한 온라인 게시물의 숫자는 각각 8만 6천여개와 1만 8천여개였다.⁶⁾ 이 숫자에 비해 388개라는 숫자는 그렇게 많은 것은 아니라고 보여진다.⁷⁾ 총선을 앞두고 딥페이크 제작물이 선거과정을 혼탁하게 할 것이라는 우려가 컸던 것에 비해 적어도 22대 총선에서는 딥페이크의 영향이 미미했던 것으로 생각된다.

〈표 3〉은 최근 선거에서 게시물에 대한 선관위의 삭제요청이 많았던 웹사이트 순위를 정리한 내용이다. 세계 최대의 동영상 플랫폼 유튜브는 비록 딥페이크 삭제요청 순위에서 2위였으나, 이전 선거들에서 9위를 차지했다는 점을 생각해보면 순위가 가파르게 상승했다. 그리고 틱톡 역시 삭제요청 건수로는 20건에 불과하지만, 이전 선거들에서는 이름을 올리지 못했다는 점을 생각해 볼 때, 딥페이크 제작물이 유포되는 통로로 동영상 전문 플랫폼이 일정 역할을 수행하는 것으로 생각해 볼 수 있다. 반대로 커뮤니티는 딥

6) 김준석(2022)은 이 수치들이 중앙선관위의 공식 집계자료가 아니라고 밝히고 있다. 본 연구에서 활용하고 있는 자료들 역시 중앙선관위의 공식 집계자료는 아니다. 두 자료 모두 조사용역을 수행하는 과정에서 중앙선관위로부터 협조받은 비공식 자료라는 점에서 탐색적 비교를 위해 인용하였음을 밝힌다.

7) 2024년 3월 26일 기준으로 삭제요청을 한 위법성 온라인 게시물의 숫자는 6만 815건이었다. 연합뉴스. “선관위, 선거법 위반 469건 적발… ‘딥페이크’ 207건 삭제 요청.” (2024/3/26).

페이크 전파의 주요 통로는 아닌 것으로 보여진다. 에phem코리아(6위→5위→6위)를 제외하고 디시인사이드(1위→2위→8위), 엠일비파크(5위→7위→순위 밖), 일간베스트(7위→6위→순위 밖), 보배드림(8위→10위→순위 밖) 등의 커뮤니티에서 딥페이크 게재물의 삭제요청이 미미했던 것으로 확인되었다. 그러나 이 같은 해석에는 주의가 필요하다. 실제로 비슷한 양의 딥페이크 제작물이 온라인 웹사이트와 동영상 플랫폼에 공유되더라도, 감시와 단속이 후자에 집중되었다면 구조적으로 적발건수 역시 높았을 것이기 때문이다. 데이터의 한계와 선관위 모니터링 작업에 대한 구체적인 정보의 부족으로 인해 해석상의 한계가 존재할 수밖에 없다.

페이스북만이 딥페이크 제작물 삭제요청 순위 1위, 그리고 2022년 양대 선거에서도 각각 2위(2만2천여 건/8만6천여 건)와 1위(6천여 건/1만8천여 건) 순으로 삭제요청이 많았던 것으로 확인되었다. 페이스북의 높은 순위에 대해서는 다양한 관점에서 해석해 볼 여지가 있다. 우선, 유포자와 단속자의 단순한 행위 관성이 이 같은 결과를 만들었을 수 있다. 즉, 딥페이크 제작자는 이용자가 많은 페이스북을 딥페이크 유포처로 관성적으로 선택했을 수 있고, 규제기관의 단속행위 역시 이곳에 관성적으로 집중되어 적발건수가 더 많았을 수 있다.

그러나, 최근의 소셜미디어 이용 추세를 살펴본다면 다른 방식의 해석 또한 가능하다. 국내의 소셜미디어 이용 현황을 분석한 정보통신정책연구원의 통계 자료에 따르면 2023년을 기준으로 이용자들이 가장 많이 사용하는 플랫폼은 인스타그램인 것으로 나타났다(김윤화 2024). 인스타그램의 이용률은 48.6%로 응답자의 절반가량이 사용하고 있는 것으로 확인되었다. 이 수치는 2021년도의 31.5%에 비해서도 크게 상승한 것이다. 반면 페이스북의 이용률은 16.7%로 2021년의 28.6%에 비해 크게 감소하였다. 불과 몇 년 사이에 페이스북의 이용률이 급격히 떨어지는 가운데 특히 주목할 만한 내용은 세대 간 플랫폼의 선호도 격차이다. 밀레니얼과 Z세대의 인스타그램 선호도는 각각 57%, 66.9%이었으나, 페이스북에 대한 선호도는 16.7% 그리고 11.5%에 불과했다.

최근 국내 페이스북 이용자들의 숫자가 급격히 줄어들고 있고, 특별히 이 가운데서도 10대와 20대의 플랫폼 이탈률이 크다는 사실로부터 페이스북에 게재된 위법성 게시물이나 딥페이크 제작물이 젊은 유권자들을 주요 대상으로 하지 않고 있다고 해석할 수도 있다. 젊은 미디어 이용자들의 뉴미디어 친숙도와 리터러시 수준이 비교적 높은 점 등을 감안한다면 충분히 개연성이 있다.

〈표 3〉 최근 선거에서 선관위 삭제요청 상위 10개 웹사이트 목록⁸⁾

	20대 대선(게시물)	8대 지선(게시물)	22대 총선(딥페이크)
1	디시인사이드 26,595	페이스북 6,397	페이스북 237
2	페이스북 22,329	디시인사이드 4,721	유튜브(구글) 57
3	네이버 15,315	네이버 3,563	틱톡 20
4	트위터 3,922	트위터 1,053	카페(네이버) 17
5	엠엘비파크 3,838	에펨코리아 457	인스타그램 17
6	에펨코리아 2,888	일간베스트 324	에펨코리아 13
7	일간베스트 1,612	엠엘비파크 253	블로그(네이버) 12
8	보배드림 1,274	인스타그램 204	디시인사이드 4
9	구글 1,100	구글(유튜브) 175	카페(다음) 3
10	다음 804	보배드림 158	트위터 2

둘째, 삭제요청을 받은 딥페이크 제작물의 내용을 확인했다. 딥페이크는 기존 데이터를 활용하여 진위를 구분하기 힘든 새로운 정보를 만들어내는 기술이다. 딥페이크의 개략적인 제작과정은 다음과 같다(방송통신전파진흥원 2019). 먼저 특정인의 과거 영상이나 음성자료가 필요하다. 이를 적대관계생성신경망(Generative Adversarial Networks)을 통해 반복적으로 학습하는 과정을 겪게 한다. GAN은 실제와 유사한 데이터를 생성하려는 생성모델과 데이터의 진위여부를 판별하는 분류모델로 구분되어 있는데 훈련 자료를 학습하는 과정에서 두 모델은 서로를 적대적 경쟁자로 인식하며 더 나은 결과물을 만들어낸다. 이 과정이 반복되면서 원본과 구별이 불가능한 수준의 정교한 영상이 만들어지는 것이다. 조작된 영상을 만들어내는 방식은 여러 가지가 있으며, 크게 퍼핏 마스터(puppet master), 립싱크(lip sync), 얼굴 교체(face swap), 얼굴 합성(face synthesis), 음성(audio deep fakes) 등으로 구분할 수 있다.⁹⁾

22대 총선에서 적발된 딥페이크 제작물은 주로 예비후보, 입후보예정자 등의 음성과 영상을 학습하여 딥페이크를 제작하였다. 이를 토대로 주로 선거운동 일정 안내, 새해인사, 자기소개, 선거운동 발언, 공약 홍보를 하는 가짜 영상들이 제작되었다. 특히 적발된 영상에는 유력 정치인의 영상을 활용해 상대 정당 입후보예정자를 조롱하고 비난한 내용이 많은 것으로 확인되었다. 또한, 누구나 알만한 유명한 영상이나 뮤직비디오에 후보자의 얼굴을 합성하거나 교체하는 내용물들이 있었고, 후보의 음성을 학습해 노래하는

8) 20대 대선과 8대 지선은 김준석(2022)를 참고했고, 22대 총선은 중앙선관위 사이버조사과의 협조를 받은 자료로 작성했다.

9) 퍼핏마스터는 사진의 인물이 원본 영상의 표정과 동작을 따라가게 하는 방식이고, 립싱크는 발화되는 음성을 토대로 음성과 일치하는 입 모양을 갖게 하는 방식이다. 또 얼굴 교체는 사진을 영상 속 인물과 교체하는 것을 의미하며, 합성은 여러 원본 이미지를 합쳐서 제작한다. 마지막으로 음성은 새로운 스피치는 만들어내는 것을 뜻한다. Gupta, Brij. 2023. "DeepFake: A Deep Learning Approach in Artificial Content Generation." *Medium* (2023/3/15).

것처럼 내용물을 만들기도 했다. 구체적인 내용은 아래의 <표 4>에서 확인할 수 있다.

<표 4> 딥페이크 제작물 삭제요청 사례¹⁰⁾

	주요내용
1	유력 정치인의 영상을 활용하여 상대 정당 입후보 예정자를 조롱·비난하는 딥페이크 영상을 제작하여 유튜브 등에 게시
2	드라마 배경에 딥페이크 기술로 입후보예정자 등의 얼굴을 삽입하고 해당 입후보예정자의 선거 관련 행보를 조롱·비난하는 내용의 자막을 표출하여 커뮤니티에 게시
3	제3자가 딥페이크 기술을 사용하여 특정 예비후보자의 공약을 홍보하는 영상을 유튜브에 게시
4	제3자가 특정 유튜브 방송에서 출연자가 예비후보자의 성대모사를 하며 선거 언급하는 장면에 딥페이크 기술로 예비후보자의 얼굴을 합성하여 해당 예비후보자가 실제로 이야기한 것처럼 영상을 수정하여 유튜브에 게시
5	예비후보자의 딥페이크 영상을 만들어 새해인사, 자기소개 및 선거 운동에 이르는 발언 등 영상을 유튜브에 게시
6	제3자가 예비후보자의 사진으로 제작한 딥페이크 영상을 유튜브에 게시
7	제3자가 예비후보자 음성을 학습한 딥보이스를 활용하여 예비후보자가 노래하는 것처럼 콘텐츠를 제작하여 유튜브 및 SNS에 게시
8	후보자의 유튜브 채널에 게시된 홍보 영상 내레이션에 네이버 클로바 더빙 AI 보이스를 활용
9	제3자가 비례대표 정당을 지지하는 게시물에 딥페이크 기술을 이용하여 제작한 실사 이미지를 합성하여 SNS에 게시
10	유명 외국 뮤지션이 손가락 욕설을 하는 영상에 딥페이크 기술로 후보자의 얼굴을 합성하고, 미국 유학 시절 후보자의 모습이라는 허위사실을 부가하여 커뮤니티에 게시
11	제3자가 본인이 운영하는 후보자 지지 유튜브 채널 및 커뮤니티에 해당 후보자의 딥보이스를 이용한 지지호소 편지 낭독 영상 게시
12	후보자가 유명가수 뮤직비디오 영상에 딥페이크 기술로 자신의 얼굴을 합성하여 유튜브에 게시
13	제3자가 후보자의 사진을 유명 온라인 영상 캡처 사진과 얼굴을 교체(face swap)하여 커뮤니티에 게시
14	제3자가 비례대표후보자의 얼굴과 유사한 AI 캐릭터를 제작하고 해당 후보자의 연설 음성을 합성한 영상을 유튜브에 게시
15	이미 고인이 된 외국 유명 인사들이 명언과 함께 특정 정당명을 반복적으로 외치는 딥페이크 영상을 유튜브에 게시
16	제3자가 본인의 유튜브 채널에 수감 중인 후보자의 옥중 전화편지 음성을 가져오면서 해당 후보자가 선거운동복을 입고 철창 안에 있는 모습을 딥페이크 기술로 구현하여 홍보
17	제3자가 본인의 유튜브 게임방송 영상에 대통령과 후보자의 딥페이크를 등장시켜 딥보이스를 활용하여 해당 후보자와 소속정당 비방

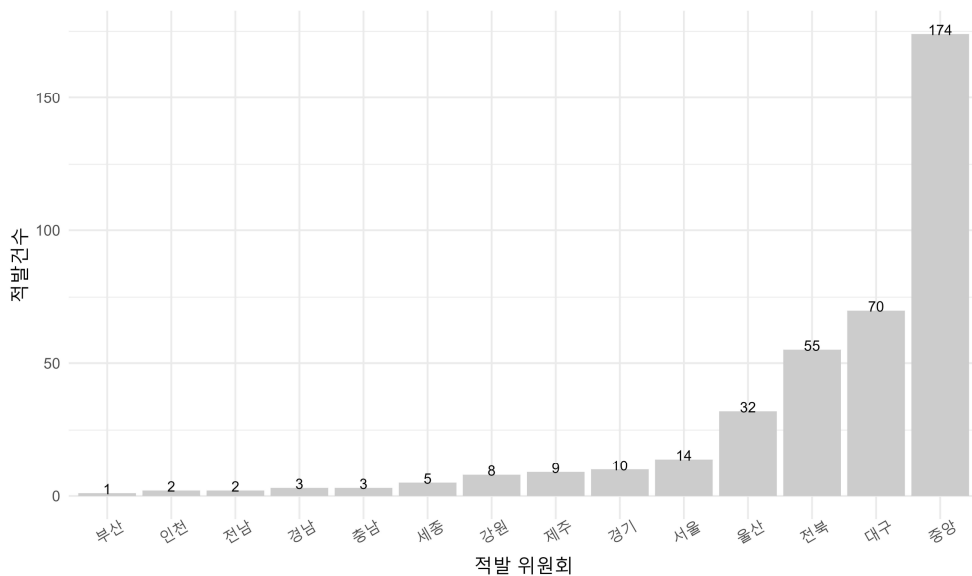
셋째, 딥페이크 제작물을 적발한 위원회별 단속 건수를 파악했다(그림 2). 전체 388건 삭제요청 가운데 1/3이 넘는 174건을 중앙선관위가 적발하고 삭제요청했다. 이 같은 숫자는 과거 선거상황과 비교해 볼 때, 높은 수치에 해당된다. 2022년 양대 선거에서 중앙선관위의 삭제요청 게시물 비중은 대선이 3.9%, 지선이 1.3%에 불과했다. 이번 총

10) 중앙선관위 사이버조사과의 내부 자료를 바탕으로 작성하였다.

선에서 처음으로 딥페이크 제작물에 대한 단속이 시작되고 언론의 관심 또한 집중되면서 중앙선관위는 종합대책을 마련하는 등 예방과 단속 활동에 많은 노력을 기울였다(중앙선관위 보도자료 2024/1/18). 높은 적발건수는 그 결과물로 보여진다. 다음으로 대구(70), 전북(55), 울산(32) 선관위 순으로 적발건수가 높았다. 서울(14)과 경기(10) 선관위의 상대적으로 적은 숫자와 비교해 볼 때 흥미로운 결과이다. 그러나 지난 양대 선거에서도 대구 선관위는 적발건수 비중에서 대선 1위와 지선 2위를 기록하였다. 울산 선관위 역시 양대 선거에서 각각 8위와 3위를 기록했고, 이번 총선에서는 4위를 기록했다. 전북 선관위는 양대 선거 순위 9위에 비해 총선에서는 3위를 기록하여 약진한 것으로 보여진다. 반면 충북, 경북, 대전, 제주 선관위는 한 건의 딥페이크도 삭제요청을 하지 않았다.

이 같은 선관위 간 단속 격차를 이해하기 위해서는 위원회별 단속인원 숫자와 단속방법 등 선관위 내부의 단속 메커니즘에 대한 이해가 더 깊어져야 할 것으로 보인다. 만약 특정 위원회의 단속 방식이 더 효율적이라면 그 방법과 모델이 확산될 필요가 있을 것이다. 또한, 특정 지역에서 더 많은 딥페이크가 제작되었는지 여부와 선거 경쟁도 역시 함께 파악할 수 있어야 격차에 관한 좀 더 정확한 설명이 가능할 것이다.

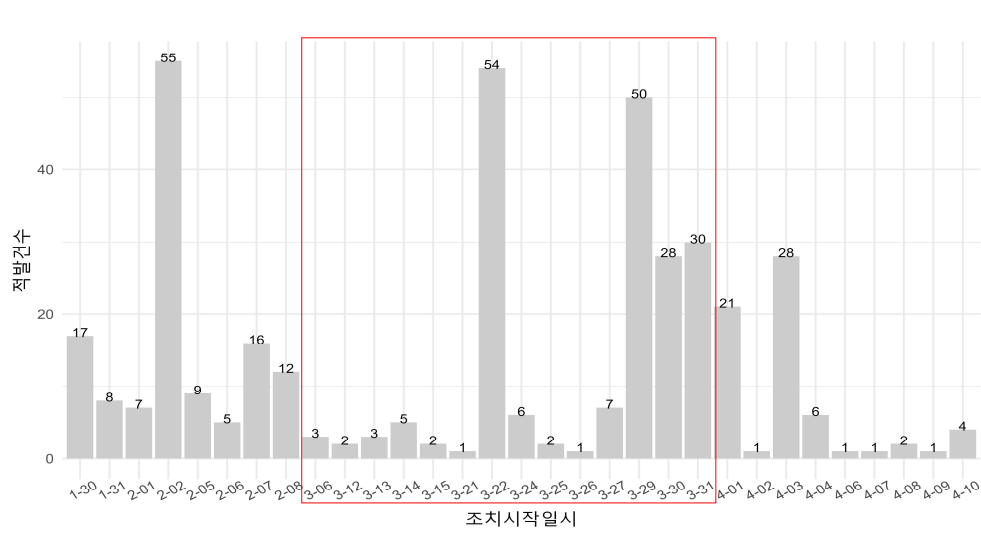
〈그림 2〉 위원회별 딥페이크 제작물 적발건수



넷째, 딥페이크 적발에 대한 조치일시를 파악했다. 〈그림 3〉에 따르면 1월 25건, 2월 104건, 3월 194건, 4월 65건이 발생했다. 적발과 함께 삭제요청이 있었다고 가정한다면 붉은색으로 박스 처리한 3월에 가장 많은 딥페이크 제작물이 만들어진 것이다. 이는

선거가 점차 열기를 더해가고 공식 선거운동이 3월 28일에 시작되었다는 점을 생각해 볼 때, 충분히 이해할 수 있는 부분이다. 그리고, 2월 2일(55건)과 3월 22일(54건), 그리고 3월 29일(50건)과 같이 적발건수가 유달리 많은 날이 있는데, 후보자 등록 신청과 공식 선거운동을 전후로 딥페이크 제작물이 크게 늘어난 것으로도 추론해 볼 수 있다.

〈그림 3〉 딥페이크 적발에 대한 조치일시



III 유권자 인식조사

이 장에서는 딥페이크 제작물에 대한 유권자들의 인식을 개략적으로 파악한다. 딥페이크와 관련된 많은 연구는 딥페이크를 식별하는 기술적 측면에 초점을 두고 있다 (Masood et al. 2023) 딥페이크 제작물이 사회적인 문제를 야기하면서 정보의 진위 여부를 판별해야 할 필요성이 크기 때문이다. 그러나 허위조작정보로서 딥페이크의 정치적 효과에 관한 연구는 부족한 것이 현실이다. 딥페이크는 시청각 정보로서 기억력에 더 큰 영향을 미칠 수 있는 감각적 반응을 촉발하거나 감정을 쉽게 자극할 수 있으므로 텍스트 기반 정보와 비교하면 효과의 증폭성이 클 수 있다(Weikmann and Lecheler 2023). 그럼에도 불구하고 대다수 허위조작정보의 정치적 효과를 연구하는 문헌들은 텍스트에 기반한 가짜뉴스 효과에 집중하고 있다. 그 이유는 텍스트 기반 가짜뉴스가 갖는 정치적 효과 역시 아직 명확히 규명된 것이 아니기 때문이다(Tucker et al. 2018).

그렇다면 2024년 총선 과정에서 딥페이크 제작물은 유권자들에게 어떤 정치적 영향을 미쳤을까? 앞장의 분석에 의하면 조치 건수 측면에서 딥페이크는 우려보다 22대 총

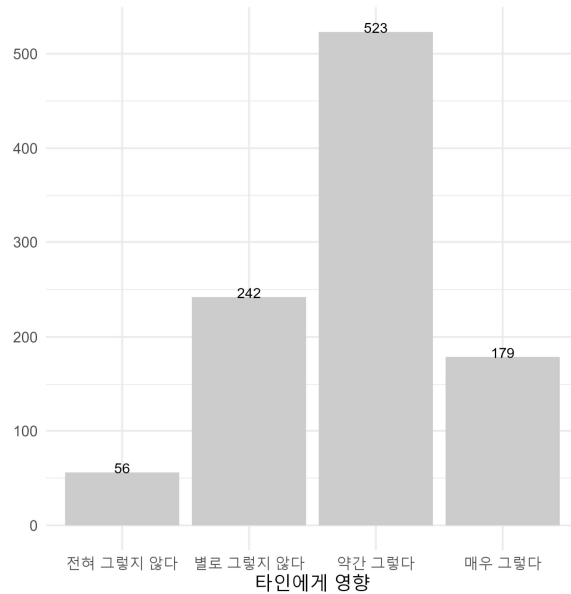
선과정에서 큰 영향력을 행사하지 못한 것으로 보여진다. 물론 모니터링 기술의 한계로 인해 적발과 조치 건수가 기대에 미치지 못했을 수 있고, 아직까지 선거과정에서 딥페이크 기술의 활용성이 낮은 초기 단계일 수 있다는 점에서 성급한 결론을 내릴 수는 없다. 앞으로의 기술 발전과 이용 추이를 지속적으로 모니터링하고 감별 역량 역시 구비하는 것이 필요할 이유이다. 그러나, 이번 선거에서 딥페이크의 영향이 미미했다고 하더라도 정치적 효과를 규명하는 것은 중요한 학술적, 정책적 가치를 지닐 수 있다. 이 같은 이유로 이 장에서는 딥페이크에 관한 유권자들의 인식을 분석한다.

딥페이크 제작물의 정치적 효과를 엄밀하게 측정하기 위해서는 온라인 실험설계를 통해 인과성 성립 여부를 추론하는 것이 타당할 것이다. 그러나 이 연구에서는 22대 총선 시행 이전 선거와 정치 전반에 관한 유권자 인식을 알아보기 위해 수행한 온라인 사전조사(n=1,000)의 설문 항목을 통해 미흡하지만, 딥페이크에 대한 유권자들의 생각을 탐색적으로 밝혀보고자 했다.¹¹⁾ 설문 수행을 위해 이 연구에서 이론적으로 주목하는 것은 3자효과(third person effects)이다. 3자효과란 자기보다 타인이 위협에 더 취약하다고 생각하는 인식을 뜻한다. 개인은 보통 자신이 평균보다 낫다는 인식을 갖기 마련인데 타인이 자신보다 위협에 취약하다는 생각을 가짐으로써 자신의 자아(ego)를 보호하고 강화하는 효과를 갖는다. 보통 3자효과가 높은 개인은 미디어에 대한 규제강화를 지지하기 마련이다. 위협에 취약한 타인을 보호해야 한다고 생각하기 때문이다. 이 같은 자기 확산적 위협 인식(risk perceptions)은 지금까지 많은 연구들에 경험적으로 확인되었다(Bunglass et al. 2021; Metzger 2017). 이 연구에서는 3자효과 관련 문항과 이용자들의 인구구성학적 특성, 그리고 투표의사 등 변인과의 이변량(bivariate) 분석을 실시했다.

설문에서는 “선생님께서도 딥페이크 제작물이 다른 사람들의 정치적 의견이나 후보 또는 정당 선택에 영향을 미친다고 생각하십니까?” 문항을 통해 3자효과를 측정하고자 했다. 그리고 응답자들에게는 ①전혀 그렇지 않다 ②별로 그렇지 않다 ③약간 그렇다 ④매우 그렇다의 선택지가 주어졌다. 먼저, 본 질문에 대한 유권자들의 응답 분포를 확인했다. <그림 4>에 따르면 그렇지 않다고 응답한 유권자(①전혀 그렇지 않다 ②별로 그렇지 않다 포함 298명)보다 그렇다고 응답한 유권자(③약간 그렇다 ④매우 그렇다 포함 702명)가 두 배 이상 더 많음을 확인할 수 있다. 응답자 간 차이는 통계적으로도 유의한 것으로 확인되었다($X^2 = 469.08, p < 0.001$).

11) 이 설문 조사는 한국정치학회의 의뢰로 (주)케이스탯리서치가 수행한 것으로, 22대 총선 유권자(2006년 4월 11일 생을 포함한 18세 이상 대한민국 국민) 1,000명을 대상으로 2024년 4월 2일부터 5일까지 시행되었다.

〈그림 4〉 딥페이크가 타인에게 영향을 미치는지 여부 응답 분포



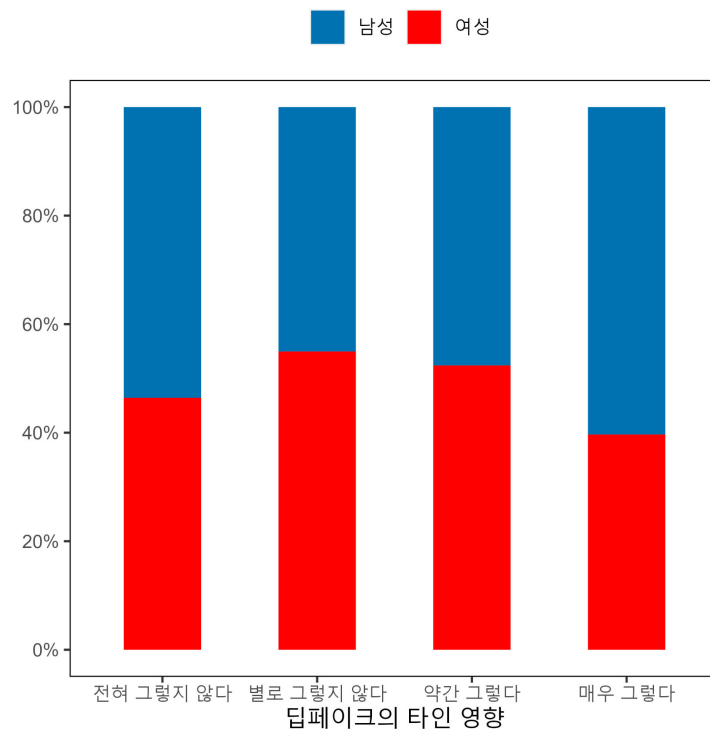
다음으로 딥페이크의 3자효과와 응답자 성별의 관련성을 분석했다($X^2 = 11.446, p < 0.01$). 〈그림 5〉에 의하면 딥페이크가 타인에게 영향을 더 미칠 것이라고 강하게 응답하는 남성의 비율이 대체로 커지고 있는 것을 확인할 수 있다. 반대로 여성의 경우 타인에게 큰 영향을 미칠 것이라고 강하게 응답하는 비율이 줄어들고 있다.

〈그림 6〉에서는 딥페이크 3자효과와 응답자의 연령 간 관계성을 확인했다($X^2 = 20.978, p < 0.05$). 흥미로운 점은 20대 이하의 연령층에서는 타인에게 큰 영향을 미칠 것이라는 응답이 뚜렷이 줄어들고 있는 반면, 60대 이상의 고령층에서는 응답이 명확히 증가하고 있다는 사실이다. 즉, 고령층은 본인에 비해 타인이 딥페이크 같은 허위조작정보의 위험성에 더 취약하다고 생각하는 것이다. 반면, 디지털 네이티브로 성장하고 디지털 리터러시가 높은 20대 이하 연령층에서는 타인이 큰 영향을 받을 것이라고 확신하는 경향이 약해진다.

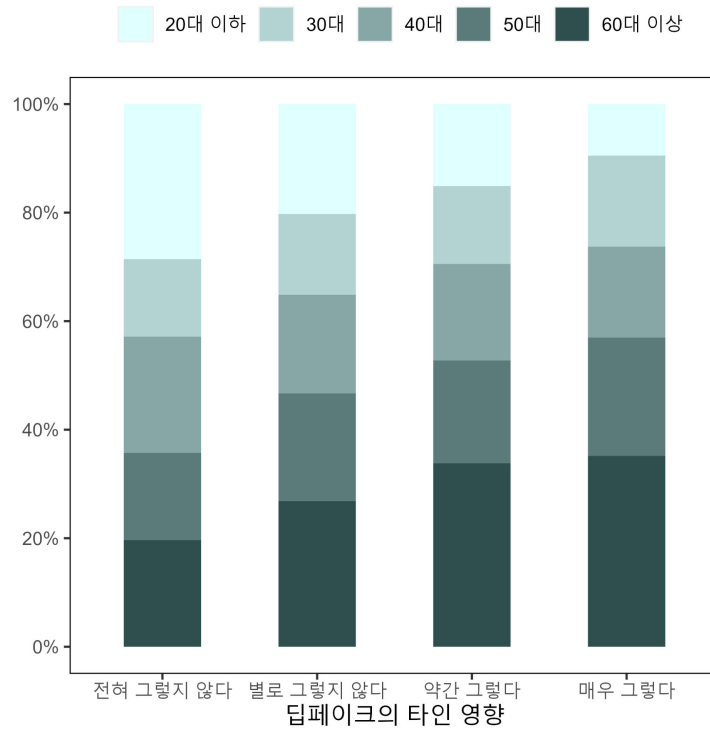
마지막으로 〈그림 7〉과 〈그림 8〉는 딥페이크 3자효과와 응답자들의 투표 의사 관련성을 분석한 내용이다($X^2 = 21.105, p < 0.05, n=700$; $X^2 = 29.499, p = 0.01386, n=650$). 전자는 지역구 선택 예정 정당에 대한 응답이고, 후자는 비례대표 투표 예정 정당들이다. 먼저, 지역구에서 국민의힘 후보에게 투표하겠다고 응답한 후보자들은 딥페이크가 타인에게 큰 영향을 미친다고 응답한 비율이 점차 커지고 있음을 확인할 수 있다. 비례대표의 경우 명확한 패턴이 발견되는 것은 아닌데 대체로 더불어민주당 지지 의사를 밝힌 유권자들이 딥페이크가 타인에게 큰 효과를 미친다고 응답하는 비율이 줄어드는 것으로 보여진다.

요컨대 응답자의 70%가 타인이 자신보다 딥페이크의 위험성에 더 취약하다고 응답한 사실로부터 국민의 상당수가 딥페이크에 관한 강력한 규제를 지지할 것으로 추론해 볼 수 있다. 다수의 경험적 연구들이 3자효과가 미디어에 대한 규제를 지지하는 입장으로 이어진다는 결과를 발견했기 때문이다(Perloff 1999). 즉, 3자효과가 높게 나타나는 유권자들은 딥페이크의 위험으로부터 취약한 동료 시민을 보호하기 위한 목적으로 선거과정에서 관련 규제를 강화해야 한다고 생각할 수 있다.

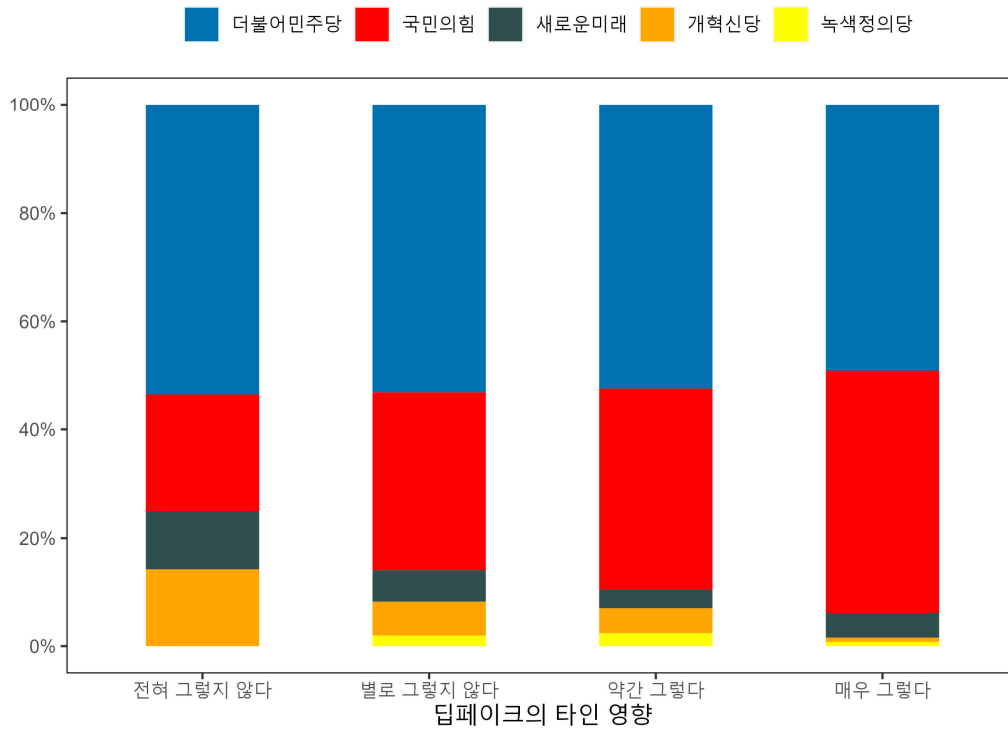
〈그림 5〉 3자효과와 응답자 성별 관련성



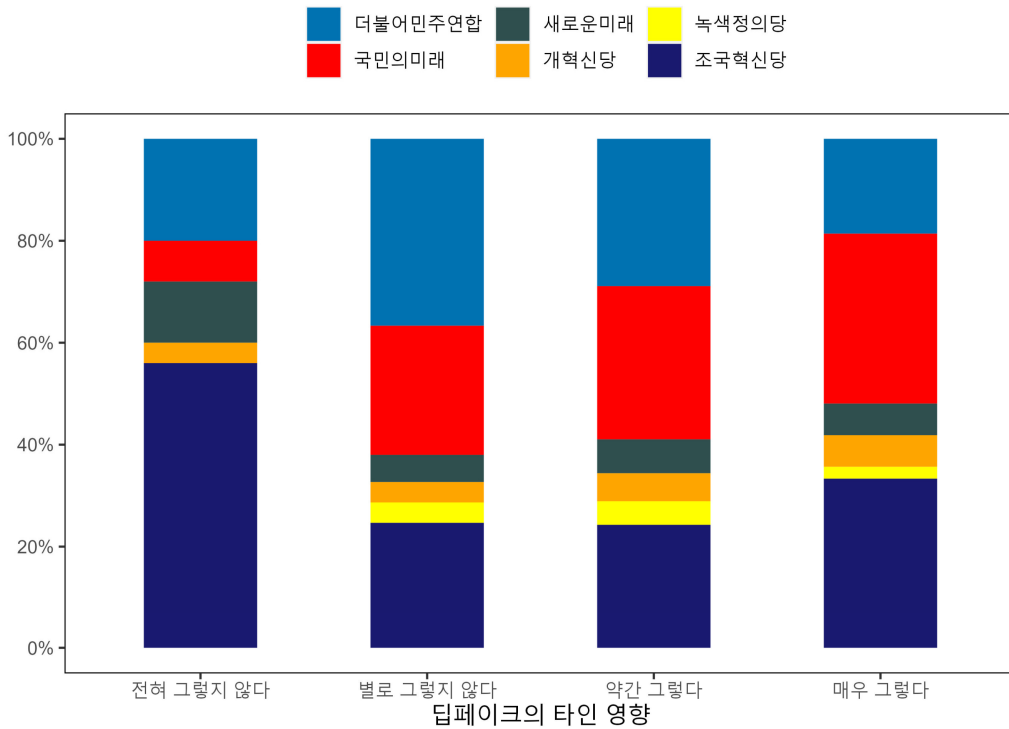
〈그림 6〉 3자효과와 응답자 연령 관련성



〈그림 7〉 3자효과와 응답자 지역구 투표의사 관련성



〈그림 8〉 3자효과와 응답자 비례대표 투표의사 관련성



IV 해외 규제 동향과 적정 수준의 규제 정립

1. 미국 연방과 주정부의 딥페이크 규제 현황

딥페이크 제작물은 세계 여러 나라의 선거과정에서 큰 논란을 일으키고 있다(Adav 2024). 예컨대 2024년 민주당 뉴햄프셔 경선(New Hampshire presidential primary)에서는 유권자들에게 경선 불참을 권유하는 바이든 대통령의 딥페이크 음성이 유권자들에게 큰 혼란을 주었다. 또, 2023년 슬로바키아 의회선거에서는 부정선거를 모의하는 유력 후보의 딥페이크 음성이 소셜미디어를 통해 투표일 직전 유포되기도 했다. 선거과정에서 거짓 정보로 유권자들을 기만하거나 자동 녹음 전화(robotcalls) 등을 활용해 유색인종 같은 취약한 유권자층의 투표 참여를 억누르려는 시도는 인공지능의 발전 이전에도 존재해왔다. 그러나 언급한 사례와 같이 새로운 기술의 발전은 이 같은 시도를 더 용이하게 만들고 있다.

선거과정에서 딥페이크 제작물이 선거공정성을 저해할 수 있다는 우려는 입법을 통한 규제 시도로 이어지고 있다. 예컨대 미국의 118대 의회(2023-24)에서는 ‘딥페이크 책

임 법안(Deepfakes Accountability Act, H.R.5586)'을 논의 중에 있다. 뉴욕주 이벳 클락(Yvette Clarke) 민주당 의원이 대표 발의한 법안 내용에 따르면 선거과정에서 유포되는 딥페이크물이 딥페이크 여부임을 공개(disclosures)하는 의무 사항을 위반하거나 공개 내용을 의도적으로 삭제하거나 훼손하는 등의 방식으로 변경(altering disclosures)할 경우 형사처벌(벌금 및/또는 5년 이하의 징역)을 받을 수 있다.¹²⁾ 연방 차원에서의 딥페이크 규제가 큰 진전을 이루지 못하고 있는 것과 반대로 개별 주에서는 딥페이크 제작물의 선거 이용을 규제하는 다양한 법률이 시행중에 있다.

〈표 5〉는 미국 주정부들이 현재 선거과정에서 딥페이크를 규제하고 있는 내용을 정리한 것이다. 구체적으로 미국 최초로 선거과정에서 딥페이크의 사용을 규제한 법을 제정한 캘리포니아의 경우, 선거일 60일 전부터 악의(actual malice)를 가지고 딥페이크를 제작, 유포하는 행동을 금지하고 있다. 다만, “이 딥페이크(이미지, 비디오, 음성)가 조작되었다(This ____ has been manipulated)”는 고지문(disclaimer)을 제작물에 포함할 경우 법 적용에 예외를 둘 수 있다. 또, 패러디나 풍자(satire)의 내용을 담고 있는 딥페이크에 대해서도 법이 적용되지 않는다. 〈표 5〉에서 확인되듯 텍사스와 미네소타를 제외한 대다수의 주가 유사한 공개(disclosure) 규정을 두고서 선거과정에서 딥페이크를 허용하고 있는 것으로 보여진다. 특히, 텍사스는 모든 유형의 딥페이크에 대해 금지하는 엄격한 규제를 시행하고 있다.

한편, 이 같은 접근방식이 실효성을 갖지 못한다는 비판의 목소리 또한 큰 것이 사실이다. 예컨대 캘리포니아에서 관련 법안에 대한 논의가 진행될 당시 미국시민자유연맹(ACLU) 등 단체들은 법안(A.B. 730)에 대해 반대의 목소리를 냈다.¹³⁾ 구체적인 이유로는 첫째, 기존 명예훼손(defamation)이나 프라이버시 침해, 지적 재산권 관련 법안들로 딥페이크 이슈를 처리할 수 있다는 것이다(Tashiman 2021). 이상의 기존 법안들은 더 실효적으로 딥페이크 제작물을 규제할 수 있어 새로운 규제의 도입은 중복입법이라는 것이 요지이다. 둘째, 절대다수의 딥페이크가 소셜미디어를 통해 유포되고 있지만 연방법(CDA section 230)으로 인해 이들을 규제할 수 없다는 집행의 제약 문제가 매우 크다. 즉, 개별 주정부의 규제 적용범위가 매우 협소하여 근본적으로 연방법 개정 등을 통해 문제를 해결할 필요가 있다. 셋째, 고지문이 부착되지 않은 내용물은 진실이라는 잘못된 믿음을 유권자들에게 줄 수 있다. 만약, 유포자들이 조작되지 않은 원본 영상에 고지문을 거짓으로 부착하고 반대로 딥페이크에 고지문을 부착하지 않을 경우 유권자들을 혼란에 빠트릴 수 있다.

12) 미국의회 의안정보시스템. <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/5586/text?s=4&r=2&q=%7B%22search%22%3A%22deepfakes%22%7D>

13) Senate floor alert. AB 730(Berman)-Deceptive audio or visual media oppose. Aug. 22. 2019.

〈표 5〉 미국 주정부의 딥페이크 규제 현황

주	제정연도	규제내용	민형사 처벌
캘리포니아	2019	<ul style="list-style-type: none"> • 선거 60일 전부터 사 용금지 • 조작된 것임을 공개 시 허용 	민사 • 후보가 딥페이크에 대해 금지명령(injunctive relief) 및 소송비용 포함 손해 배상 청구 가능
텍 사 스	2019	<ul style="list-style-type: none"> • 선거 30일 전부터 사 용금지 	형사 • 최대 징역 1년 및/또는 4000불의 벌금형에 처할 수 있는 A급 경범죄(misdemeanor)에 해당
미네소타	2023	<ul style="list-style-type: none"> • 선거 90일 전부터 사 용금지 	민형사 • 개인은 금지명령 신청 가능 • 최초 위반은 90일 징역 및/또는 1000불 벌금형, 5년 이내 재범 시 최대 5년 징역 및/또는 10000불 벌금형, 폭력 유발시 최대 1년 징역 및/또는 3000불 벌금형
워 싱 턴	2023	<ul style="list-style-type: none"> • 조작된 것임을 공개 시 허용 	민사 • 후보는 금지명령 신청 및 손해 배상 청구 가능
미 시 간	2023	<ul style="list-style-type: none"> • 선거 90일 전부터 사 용금지 • 조작된 것임을 공개 시 허용 	민형사 • 후보는 금지명령 신청 가능하고, 금지명령 신청이 불 합리할 경우 원고에게 비용 청구 • 최초 위반은 90일 징역 및/또는 500불 벌금형, 5년 이내 재범 시 최대 5년 징역 및/또는 1000불 벌금형
앨라배마	2024	상동	민형사 • 개인이 딥페이크에 대해 금지명령 신청 및 피고에게 소송비용 청구 가능 (요청이 불합리할 경우 원고에게 청구) • 최초 위반은 A급 경범죄이며, 5년 이내 재범시 D급 중범죄(felony)
애리조나	2024	상동	민사 • 개인이 선언적 구제(declaratory relief) 신청 가능 • 공개 없이 배포시 배포 일수대로 민사 배상
미시시피	2024	상동	민형사 • 개인은 딥페이크에 대해 금지명령 신청 가능 • 폭력을 유발할 의도이거나, 5년 이내 재범일 경우 최 대 징역 5년 및/또는 최대 10000불 벌금형, 이 밖에 위반은 최대 징역 1년 및/또는 5000불 벌금형
뉴멕시코	2024	상동	민사 • 州 윤리위(ethics commission)는 금지명령 신청 가능 • 위반시 건당 1000불의 민사 배상, 총액은 20000불을 초과할 수 없음
콜로라도	2024	상동 • 메타데이터(제작 프로 그램 등) 요구	민사 • 후보는 딥페이크에 대해 금지명령 신청 및 소송비용과 징벌적 보상 포함 손해배상 청구 가능 • 딥페이크 유포 비용의 최소 10%를 민사 배상 • 유포 비용이 없을 경우 건당 100불의 민사 배상

주	제정연도	규제내용	민형사 처벌
하와이	2024	<ul style="list-style-type: none"> • 2월부터 선거까지 사용금지 • 조작된 것임을 공개시 허용 	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 피해자는 손해배상 신청 가능 • 개인이 금지명령 신청 가능 • 법원은 가처분명령 내일 수 있고, 위반시 1000불/일 민사 배상
플로리다	2024	<ul style="list-style-type: none"> • 조작된 것임을 공개 	형사 <ul style="list-style-type: none"> • 공개 없이 배포시 1급 경범죄
아이다호	2024	상동	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 후보자는 금지명령 및 손해배상 손해배상 청구 가능
인디애나	2024	상동	상동
뉴욕	2024	상동	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 후보는 금지명령 신청과 소송비용을 청구 가능
오레곤	2024	상동	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 개인은 금지명령 신청과 소송비용을 청구 가능 • 민사 배상은 최대 10000불
유타	2024	상동 <ul style="list-style-type: none"> • 메타데이터(작성자 등) 요구 	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 건당 최대 1000불의 민사 배상
위스컨신	2024	<ul style="list-style-type: none"> • 조작된 것임을 공개하더라도 허위 정보 포함시 처벌 가능(WIS Stat § 12.05.) 	민사 <ul style="list-style-type: none"> • 건당 최대 1000불의 민사 배상

출처: NCSL. 2024. "Artificial Intelligence in Elections and Campaigns." July. 15. 2024: <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/artificial-intelligence-ai-in-elections-and-campaigns>

2. 적정 규제 정립을 위한 제언

향후 인공지능 기술의 발전 속도는 더 빨라질 것이고 딥페이크 역시 더 정교해지고 감별하기 어려운 수준으로 진화할 것으로 예상된다. 현재 세계 각국은 공정성과 신뢰성, 개인정보보호, 책임성, 투명성 같은 윤리원칙에 기반하여 인공지능을 규제하기 위한 조치를 취하고 있다(최경진·이기평 2021). 이상의 윤리원칙은 최근 기본권 보장과 공공안전 유지라는 목표를 달성하기 위해 세계 최초로 인공지능 수평규제(AI Act)를 실시한 유럽은 물론이고, 시장 중심의 자율규제를 선호하는 미국에서도 적용되고 있는 원칙들이다.

이상의 원리들을 선거 규제에 접목해 볼 경우, 첫째, 워터마크 표시 등 인공지능 제작 물임을 공개(disclosure)하는 선에서 딥페이크 제작물을 허용할 수 있다. 이 같은 접근법은 캘리포니아를 포함한 미국의 많은 주정부들이 활용하고 있는 방식이나 그 실효성에 대해서는 논란이 많은 것이 사실이다. 앞서 언급한 바와 같이 고지문이 부착되지 않은 내용물은 사실일 것이라는 잘못된 믿음을 유권자들에게 줄 수 있기 때문이다. 만약,

딥페이크 유포자들이 조작되지 않은 원본 영상에 고지문을 부착해 딥페이크인 것처럼 속이고 반대로 딥페이크 제작물에 대해서는 고지문을 부착하지 않을 경우 선거과정에서 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 현재와 같이 특정 기간(선거일 90일 전부터 투표일)에는 전면적으로 딥페이크를 금지하는 방식을 당분간 유지하면서 기술의 발전과 실제 선거에서의 활용 양태 등을 면밀히 관찰하면서 규제의 강도를 조정할 수 있을 것이다.

이와 관련해 논의해야 할 또 다른 중요한 사안으로는 풍자나 패러디와 같은 방식으로 딥페이크를 활용하는 경우 어느 정도까지 용인하느냐의 문제일 것이다. 딥페이크는 활용범위가 다양하여 지지 후보에 대해서는 긍정적인 이미지를 연출하거나 반대 후보에게는 부정적 이미지를 덧씌우는 방식으로 활용될 수 있다. 실제로 2023년 아르헨티나 대선에서는 이 같은 유형의 딥페이크 포스터가 적극적으로 선거 캠페인에서 활용되었다. 페로니즘(Peronism)을 사상적 기반으로 내세웠던 세르히오 마사(Sergio Massa) 후보 캠프는 “소비에트식 정치 프로파간다 포스터”를 “단결과 권력의 상징과 분위기”를 입혀 제작하라고 인공지능에게 명령하여 <그림 9>의 왼쪽과 같은 딥페이크 이미지를 생성하고 선거과정에서 활용하였다. 반면, 이후 치러진 2차 선거에서 극우 성향의 하베이르 밀레이(Javier Milei) 캠프는 마사 후보를 중국 공산당의 지도자처럼 보이게 하는 포스터를 인공지능으로 제작해 소셜미디어 계정에 게재하는 방식으로 응수했다.¹⁴⁾

<그림 9> 아르헨티나 대선에서 사용된 딥페이크 포스터



14) New York Times. “Is Argentina the First AI Election?” Nov. 16. 2023.

이 같은 방식으로 딥페이크를 활용하는 것에 대해서까지 전면적으로 금지하는 것은 표현의 자유를 위축하는 과잉금지 논란을 야기할 수 있다. 물론 우리 정치사에서 색깔론이 초래한 피해가 광범위하므로 오른쪽 유형의 이미지를 단순한 풍자나 패러디로 볼 수 없다는 반론이 있을 수 있다. 따라서 다양한 유형의 딥페이크 풍자물이나 패러디가 유권자들의 투표선택에 미칠 수 있는 영향에 대한 추가적인 연구가 필요할 수 있을 것이다. 다만, 선거과정에서 자유와 공정의 가치를 동시에 구현하기 위해서는 패러디와 풍자에 대해서는 표현의 자유를 대폭 허용하기 위해 법 개정을 통해 법 적용의 예외를 두는 것 역시 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 정치 콘텐츠를 생성하는 훈련데이터에 기존의 사회적 편견이나 차별이 포함되지 않도록 관리를 강화하는 방식 역시 고려될 필요가 있다. 실제로 빅테크 기업은 콘텐츠에 메타 데이터를 삽입하여 출처를 표기하는 기술 표준(content credentials) 도입을 추진하고 있다(노은정 2024). 이 같은 방식을 통해 딥페이크 여부를 감별하겠다는 의도인데 이 수준을 넘어 플랫폼 업체와 함께 정치 정보의 편향성을 개선하거나 그 여부를 확인할 수 있는 기술 표준을 장기적으로 개발할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 빅테크와의 협업은 지속적으로 강화할 필요가 있다. 구글 등 플랫폼 기업은 딥페이크를 탐지할 수 있는 인공지능 기반 도구를 지속적으로 개발하고 있기 때문에 이들의 협조를 얻어 정치 딥페이크를 선별하는 체계적인 시스템을 구축할 필요가 있을 것이다(Janel 2023).

V 결론

인공지능에 대한 높은 사회적 관심은 신기술을 활용한 선거운동으로까지 이어지고 있다. 그러나 22대 총선과정에서 법의 테두리 내에서 인공지능을 실제로 선거에 활용한 사례는 미미했던 것으로 여겨진다. 경선 단계에서 인공지능을 활용한 선거운동 사례가 예외적으로 확인되었으나, 본선 단계에서 공식적으로 인공지능을 활용한 경우는 발견하기 어려웠다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 중앙선관위 자료를 분석한 결과 공직선거법 제82조의8을 위반한 사례는 391건에 불과한 것으로 확인되었다. 물론 감별기술이 완벽하지 않아 적발 건수가 낮을 수 있다는 한계가 존재할 수 있음은 염두에 두어야 한다.

이상의 한계에도 불구하고 삭제요청 388건에 대해 추가분석을 실시한 결과 첫째, 딥페이크 유통의 경로로 구글이나 틱톡 같은 동영상 플랫폼과 페이스북이 활용되고 있음

15) 충남일보. “김용경 서구갑 예비후보, AI 활용 선거운동 비법 공개.” (2024/2/12); 뉴시스. “민주당 염태영 후보, 챗GPT 활용 ‘AI염태영’ 운영.” (2024/3/20).

을 확인할 수 있었다. 페이스북은 2022 양대 선거에서도 위법성 게시물이 압도적으로 유통되는 경로로 활용되었으며, 이번 선거과정에서도 388건 중 237건에 대한 삭제요청이 이루어지는 등 딥페이크의 주요 유통 경로로 확인되었다. 그러나 최근 몇 년 사이 이용자들의 플랫폼 이탈률이 매우 크고 특히 10대와 20대의 이용 선호도가 낮다는 점을 고려해 앞으로의 이용 추이를 지속적으로 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 딥페이크는 주로 예비후보, 입후보예정자 등의 음성과 영상을 학습해 제작되었으며 보통 선거운동 일정 안내, 새해인사, 자기소개, 선거운동 발언, 공약 홍보를 하는 방식으로 제작되었다. 유력 정치인의 영상을 활용해 상대 후보를 조롱하고 비난하는 네거티브 캠페인도 많은 것으로 확인되었다. 셋째, 선관위 간 적발 건수의 격차가 확인되었다. 중앙선관위가 388건 중 174건을 적발했으며 대구(70건), 전북(55건), 울산(32건) 선관위 순으로 많은 딥페이크를 적발했다. 상대적으로 수도권 선관위들의 적발 건수(서울 14건, 경기 10건, 인천 2건)가 적은 점이 흥미로웠다. 넷째, 딥페이크 적발에 대한 조치일시는 3월이 194건으로 가장 많았다. 특히 후보자 등록 신청 마감 전후(3월 22일)와 공식 선거운동 시작(3월 29일) 전후로 많은 적발이 있었던 것으로 확인되었다.

또한, 딥페이크 적발사례와 함께 딥페이크 제작물에 대한 유권자 인식을 분석한 결과, 70% 이상의 응답자들이 자신보다 타인이 딥페이크의 위험성으로부터 취약할 수 있다고 응답한 것을 확인했다. 이 같은 결과는 다수의 유권자가 동료 시민을 지키기 위한 목적으로 딥페이크에 대한 규제를 지지할 것으로 예상해 볼 수 있다. 현재 미국의 주정부들을 딥페이크의 선거활용과 관련된 여러 규제를 시행하고 있다. 그러나 통신법위법 230조와 같은 연방법의 규정들로 인해 소셜미디어에서 대규모로 유통되는 딥페이크를 규제할 수 없고, 딥페이크 여부를 알리는 고지문이 역설적으로 의도하지 않은 효과를 가져올 수 있다는 한계점과 함께, 기존 규제들로도 딥페이크를 컨트롤할 수 있다는 논란이 있다는 사실 역시 주지할 필요가 있다.

이 같은 한계에도 불구하고 해외사례로부터 규제 수준과 강도에 대한 정책적 함의를 얻을 수 있다. 캘리포니아 주정부는 공개 고지와 함께 풍자물에 대해서는 딥페이크의 활용을 허용하고 있는 데 반해, 현행 공직선거법은 특정 기간에 대한 딥페이크 활용을 전면적으로 금지하고 있다. 따라서 딥페이크 감별 기술의 발전 수준과 선거에서의 딥페이크 활용 양태에 대한 장기적인 추적과 관찰을 통해 적어도 패러디는 허용하는 방식으로 법률을 개정할 수 있을 것이다. 이를 통해 선거과정에서 자유와 공정의 가치를 더 조화롭게 구현할 수 있다.

〈논문, 저서〉

- 김준석. 2022. “2020 양대 선거의 선관위의 위법성 행위 조사활동의 분석- 선관위의 단속 및 사이버 게시물 삭제요청자료를 중심으로” 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서.
- 김윤화. 2024. “세대별 SNS 이용 현황.” *KISDI STAT Report* 제24권 제11호, 1-6
- 노은정. 2024. “딥페이크 관련 국내외 규제 현황 및 분석.” *KISDI Perspectives* 4, 1-19
- 방송통신전파진흥원. 2019. “딥페이크 기술의 빛과 그림자.” *트렌드리포트* 12월호.
- 안요환. 2022. “선거관리위원회 조사권에 관한 일고찰.” 『입법과 정책』 제14권 제2호, 31-59.
- 최경진·이기평. 2021. “AI 윤리 관련 법제화 방안 연구.” 한국법제연구원.
- Bunglass, Sarah L., Jens F. Binder, Lucy R. Betts, and Jean D.M. Underwood. 2021. “Asymmetrical Third-Person Effects on the Perceptions of Online Risk and Harm Among Adolescents and Adults.” *Behaviour & Information Technology* 40(11): 1090-1100.
- Masood, Momina, Marriam Nawaz, Khalid Mahmood Malik, Ali Javed, and Aun Irtaza. 2023. “Deepfakes Generation and Detection: State-of-the-Art, Open Challenges, Countermeasures, and Way Forward.” *Applied Intelligence* 53(4): 3974-4026.
- Metzger, Miriam J., and Jennifer Jiyong Suh. 2017. “Comparative Optimism About Privacy Risks on Facebook.” *Journal of Communication* 67(2): 203-232.
- Perloff, Richard. 1999. “The Third Person Effect: A Critical Review and Synthesis.” *Media Psychology* 1(4): 353-378.
- Tashiman, Alexandra. 2021. “Malicious Deepfakes- How CA’s A.B. 730 Tries (and Fails) to Address the Internet’s Burgeoning Political Crisis.” *Loyola of Los Angeles Law Review* 54(4): 1391-1422.
- Tucker, Joshua A., Guess Andrew, Barberá Pablo, Vaccari Christian, Siegel Alexandra, Sanovich Sergey, Stukal Denis, and Nyhan Brendan. 2018. “Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature.” *Hewlett Foundation*.
- Weikmann, Teresa, and Sophie Lecheler. 2022. “Visual Disinformation in a Digital Age: A Literature Synthesis and Research Agenda.” *New Media & Society* 25(12): 3696-3713.

〈기사〉

박종대, 2024. “민주당 염태영 후보, 챗GPT 활용 ‘AI염태영’ 운영.”.〈뉴시스〉. 2024년 3월 20일 보도.

백재연, 2024. “딥페이크 불법 선거운동 막아라. 62명 투입 상시 모니터링.”.〈국민일보〉. 2024년 2월 8일 보도.

이연지, 2024. “김용경 서구갑 예비후보, AI 활용 선거운동 비법 공개.”.〈충남일보〉. 2024년 2월 12일 보도.

중앙선거관리위원회 보도자료. 2024. “중앙선관위, 딥페이크영상등 관련 예방·단속 종합대책 마련.” 2024년 1월 18일 보도.

최평천, 2024. “선관위, 선거법 위반 469건 적발… ‘딥페이크’ 207건 삭제 요청.”.〈연합뉴스〉. 2024년 3월 26일 보도.

홍국기·이정현, 2024. “총선 앞두고 금지된 딥페이크 선거 게시물 활개.”.〈연합뉴스〉. 2024년 2월 19일 보도.

Nicas, Jack, and Lucía Cholakian Herrera. 2023. “Is Argentina the First AI Election?” *New York Times* (November 16).

Forsythe, Janel. 2023. “CLC’s Trevor Potter testifies at Senate Hearing on AI in elections.” *Campaign Legal Center* (September 27).

Gupta, Brij. 2023. “DeepFake: A Deep Learning Approach in Artificial Content Generation.” *Medium* (March. 15).

NCSL. 2024. “Artificial Intelligence in Elections and Campaigns.” July. 15. <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/artificial-intelligence-ai-in-elections-and-campaigns>

Noti, Adav. 2024. “How Artificial Intelligence Influences Elections, and What We can Do About It.” *Campaign Legal Center* (February 28).

09

후보자 토론회의 역할과 과제

김정아(고려대학교)

09

후보자 토론회의 역할과 과제

I 들어가며

후보자 토론회는 선거에 임하는 후보들이 한자리에 모여 각자의 정책적 비전을 제시하고, 그에 대해 제기되는 질문들에 대해 응답함으로써 그 내용을 구체화하며, 후보들 간의 자유로운 토론을 통해 서로의 정책에 대한 장단점을 논의하는 자리로서, 유권자들에게 후보들의 정책에 대한 정보를 제공한다. 이는 유권자들의 알 권리를 제고하고, 정책 선거를 가능하게 하여, 궁극적으로 선거 민주주의가 지향하는 책임성의 원리를 구현하는 데 기여한다. 따라서 후보자 토론회에 대해 면밀하게 살펴보는 것은 한국의 선거가 보다 정책에 기반하여 치러질 수 있도록 하는 환경을 조성하기 위해 필요한 작업이라고 할 수 있다. 이에 이 연구는 2024년 4월 제22대 국회의원선거를 앞두고 진행된 후보자 TV 토론회의 전반적인 실시 현황을 조사 및 정리하고, 이에 대한 유권자들의 인식을 분석하며, 후보자 토론회를 평가한다. 이를 바탕으로, 이번 22대 총선에서 후보자 토론회가 그에 기대되는 역할을 충실히 수행하였는지를 검토하고, 보다 바람직하고 효과적인 후보자 토론회를 실시하기 위해 어떠한 점들이 개선되어야 할 필요가 있는지를 논의한다.

후보자토론회는 1998년 제1회 전국동시지방선거에서 처음으로 도입되었다. 당시 공직선거및선거부정방지법(현 공직선거법)에 따르면, 언론기관은 후보자들이 동의할 경우에 선거운동 기간 중에 방송 토론회를 개최할 수 있었다. 이후 1997년 제15대 대통령선거를 앞두고 공직선거및선거부정방지법이 개정되었는데, 대통령선거의 선거운동 기간 중에 공영방송사가 공동으로 3회 이상의 방송 토론회를 개최할 것이 의무화되었으며, 2004년 3월 공직선거및선거부정방지법 개정에 따라 국회의원선거에 있어서는 2004년 제17대 총선에서 최초로 도입되고 법제화되었다. 또한, 이때부터 중앙선거방송토론위원회가 상설화되어 후보자 토론회를 주관하고 개최하고 있다. 즉, 한국에서 후보자 토론회는 법적인 의무 조항임을 알 수 있다. 이렇듯, 전국단위의 선거에서 선거방송토론회가 열리고 있으며, 유권자들은 후보자 토론회를 통해 선거에 대한 정보를 제공받고 있다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행된다. 첫째, 후보자 토론회의 기능과 선거에 대한 영향력을 다룬 기존의 이론적, 경험적 연구를 포괄적으로 검토하여, 이번 22대 총선

후보자 토론회를 분석할 기준점들을 도출한다. 둘째, 후보자 토론회에 대한 전반적인 현황, 즉 토론회 참가자, 일시, 시간, 장소 등을 조사하고 정리한다. 셋째, 22대 총선 직후 실시된 유권자 설문조사 데이터를 정량적으로 분석하여, 응답자들이 이번 토론회를 어떻게 인식하고 평가하였는지를 살펴본다. 넷째, 상술한 분석들에 비추어 이번 토론회가 바람직하게 이루어졌는지 평가한다. 마지막으로, 유권자들의 인식 및 이론적 평가를 바탕으로 향후 후보자 토론회가 지향해야 할 바람직한 방향성을 위한 과제와 개선방안을 모색한다.

II 후보자 TV 토론회 관련 기존 연구 경향

후보자 TV 토론회는 민주주의 선거의 과정에서 유권자들에게 정보를 제공하고, 정치 관심을 제고함으로써, 궁극적으로 이들을 정책에 기반한 투표 선택으로 이끄는 중요한 제도 중 하나이다. 구체적으로, TV 토론회는 유권자에게 후보자들의 정책, 공약, 자질 등의 정보를 제공하여 선거에 임하는 후보자들을 비교할 수 있게 해 주고, 따라서 정책적 판단에 기반한 투표 선택에 도움을 준다. 주지하다시피, 정치 참여에는 비용이 수반되는데, 특히 정보 비용이 가장 중요한 것으로 여겨져 왔다(Larcinese 2007; Lassen 2005; Norris 2001). 구체적으로, 유권자들은 정치에 참여하기 위해서 다양한 정보를 습득하고 이해하며 이를 처리해야 하는데, 이러한 이유로 보다 효율적인 방식의 정보 제공은 유권자들로 하여금 정보 접근 비용을 낮추고, 유권자들의 정치 참여를 제고할 수 있는 효과를 가져온다. 특히, 매스미디어의 발전은 이러한 정보 비용을 감축시키는데 중요한 역할을 하고 있고, 후보자 TV 토론회가 그러한 하나의 예가 되어 그 기능을 수행해 오고 있다(Abramowitz 1978; Benoit and Hansen 2004; Miller and MacKuen 1979). 더욱이, 후보자에 대한 이미지와 평가가 유권자들의 투표 선택에 영향을 미치는 효과가 있음이 경험적으로 검증된 바(안종기·이내영 2018), TV 토론회는 선거 과정에서 중요한 역할을 하는 제도임을 짐작할 수 있다. 한편, TV 토론회는 유권자들뿐만 아니라 후보자들에게도 바람직한 기제인데, 그 이유는 TV 토론회가 후보자들이 유권자들에게 자신들의 공약을 평가받을 수 있는 기회와 유권자들과의 소통의 기회가 되기 때문이다(Benoit et al. 2001; Maurer and Reinemann 2006).

한국에서는 이러한 TV 토론회가 1995년 서울시장 선거에서 최초로 도입되었으며, 이후 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거로 점차 확대되었다. TV 토론회와 관련된 법령 개정 내용은 다음의 <표 1>에 제시되어 있다.

〈표 1〉 후보자 TV 토론회 관련 법령 개정 내용¹⁾

개정 일자	주요 내용
1994.03.16.	- 언론기관의 선거운동 기간 중 후보자 초청 대담.토론회 개최 및 보도 가능 명시
1997.01.13.	- 대통령선거의 후보자 토론회 개최 의무화 명시
1997.11.14.	- 대통령 선거운동 기간 중 후보자 1인 또는 수인을 초청하여 대담.토론회를 3회 이상 개최 - 공영방송이 선거방송토론회위원회를 구성하고 TV 토론을 주관하는 방식
2000.02.16.	- 시.도지사 선거운동 기간 중 후보자 1인 또는 수인을 초청하여 대담.토론회를 1회 이상 개최
2004.03.12.	- 각급 선거관리위원회 산하에 선거방송토론회위원회 상설화 - 지역구 및 비례대표국회의원 TV토론 도입 - 비례대표 시.도의원선거 TV토론 도입 - 선거방송토론회위원회 주관 정책토론회 선거방송토론회위원회를 상설화하여 대담.토론회와 합동연설회를 주관
2005.08.04.	- 자치구.시.군의 장 선거 TV토론 도입 - 인터넷을 통한 선거운동 확대
2008.02.29.	- 대통령선거 후보토론 중계방송 편성시간(오후8시-11시) 지정
2010.01.25.	- 정당한 사유 없이 대담.토론회에 참석하지 아니한 사람에게 400만원 이하의 과태료 부과
2018.04.06.	- 정당한 사유 없이 대담.토론회에 불참한 사람에 대한 과태료를 1,000만원 이하로 상향하고 불참 사실을 인터넷 홈페이지에 게시
2020.03.10.	- 국회 교섭단체를 구성한 정당의 후보자 외에도, 일정 득표율을 확보한 무소속 후보자들이 토론회에 참여할 수 있도록 자격 확대
2021.12.09.	- TV 토론회의 진행 방식에 대한 규정을 세분화 - 질문의 공정성, 후보자 발언 시간의 균등한 배분, 진행자의 중립성 유지 등이 강화
2022.05.12.	- 선거 기간 중 TV 토론회에서 허위 사실을 유포하거나 상대 후보를 비방하는 경우에 대한 제재 강화

이를 바탕으로, 기존 연구의 한 맥락은 제도와 관련된 것을 그 주된 내용으로 하고 있다. 구체적으로, 다른 나라의 후보자 토론회에 대한 법적, 제도적 현황을 살펴보거나 (송종길·박상호 2005; 이종희·오지양 2011), 제도의 변천과 더불어 현행 제도의 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 제도 개선의 방안을 모색하는 논의들이 활발하게 이루어졌다(김연중 2009; 박상호 2013; 서복경 2012; 이상철·오창우 2015; 임유진 2022; 정성호 2010).

다른 한편으로, TV 토론회에 대한 연구들은 이에 대한 유권자 인식 및 효과성 평가에 주목하고 있다. TV 토론회에 대한 평가에 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 검증하는 연구(이재묵 2017; 이한수 2018; 임유진 외 2020), TV 토론회를 통해 정치 관심과 정치 지식의 제고, 정치적 효능감의 고양, 그리고 이들을 바탕으로 궁극적으로 투표 참여

1) 서복경(2012) 〈표1〉, 이규정(2021) 〈표 1〉을 참고하였다.

로 이어지는 긍정적 효과를 밝힌 연구(Benoit et al. 2002; Jamieson and Birdsell 1980; Lee and Lee 2015; 구교태 외 2007; 문성철·양문희 2009), TV 토론회가 후보자에 대한 유권자들의 인식과 선택에 변화를 가져오는지 혹은 기존 선호의 강화로 이어지는지에 대한 연구(Benoit and Hansen 2004; Lindemann and Stoetzer 2021; 강신구 2017; 강우진·배진석 2018; 박영환·이소영 2020; 이규정 2021; 한정택 외 2013) 등이 진행되어 왔다. 특히, TV 토론회가 본래 유권자들에게 정치적 정보를 제공하고 투표 선택에서의 판단을 돕는 기제로 기대되고 있으나, 대다수의 분석 결과에서는 기존 선호의 변화보다는 강화하는 효과가 나타나고 있음이 보고되고 있다.

III 제22대 국회의원선거 선거방송토론 개최 현황²⁾

1. 비례대표선거 후보자 TV 토론회

먼저, 비례대표선거에서의 후보자 TV 토론회 추진 상황에 대해 살펴본다. 공직선거법 제82조의2제4항과 제82조의2제5항은 TV 토론회의 초청 대상 및 초청 외 대상에 대해 규정하고 있다(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 TV 토론회의 초청 대상 및 초청 외 대상(공직선거법 제82조의2제4항)

초청 대상	초청 외 대상
국회 교섭단체를 구성한 정당의 후보자는 자동적으로 TV 토론회에 초청	초청 대상에 포함되지 않는 후보자라도 특정 요건을 충족할 경우 후보자 자신의 요청에 의해 토론회에 참가할 수 있음
직전 선거에서 특정한 득표율(10% 이상)을 획득한 후보자들	소수 정당 후보자 및 무소속 후보자가 일정한 기준(예: 서명 수, 여론조사 결과 등)을 충족하는 경우 참가할 수 있음
현재의 여론조사 결과 일정 지지율을 유지하는 후보자들	

이를 기준으로, 이번 2024년 국회의원선거 비례대표선거에서의 TV 토론회 초청 대상 및 개최, 토론 주제 등과 관련된 구체적인 현황은 다음의 〈표 3〉과 같다.

2) 본 장은 중앙선거방송토론위원회 방송토론팀에서 제공한 자료를 바탕으로 작성하였습니다. 세심하게 조사되고 정리된 자료를 제공해 주신 오지양 팀장님을 비롯한 방송토론팀께 감사드립니다.

〈표 3〉 후보자 TV 토론회 초청 대상

구분	제 1 차	제 2 차	
개최일시	'24. 4. 1.(월) 10:00 ~ 12:00	'24. 4. 4.(목) 10:00 ~ 12:00	
개최장소	KBS 스튜디오 (여의도 본관)	MBC 스튜디오 (일산드림센터)	
토론자	더불어민주연합	최혁진 후보자	용혜인 후보자
	국민의미래	김민전 후보자	한지아 후보자
	녹색정의당	김준우 후보자	허승규 후보자
	새로운미래	신정현 후보자	주찬미 후보자
	조국혁신당	신장식 후보자	서왕진 후보자
토론분야	정치·외교	경제·사회	
토론주제	<ul style="list-style-type: none"> ▸ (주제1) 정치개혁의 주요 과제는? ▸ (주제2) 대북정책 방향은? 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ (주제1) 민생경제 활성화 방안은? ▸ (주제2) 저출생 극복을 위한 실질적 방안은? 	
진행방식	<ul style="list-style-type: none"> ▸ (주제1) 공약발표 후 주도권토론 ▸ (주제2) 사회자 공통질문 후 주도권토론 ▸ 마무리발언 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ (주제1) 사회자 공통질문 후 주도권토론 ▸ (주제2) 사회자 공통질문 후 시간총량제토론 ▸ 마무리발언 	
사회자	박지현(KBS 아나운서)	차미연(MBC 아나운서)	
중계방송	(생중계) KBS1, MBC, SBS, 국회방송, 복지TV (온라인) 유튜브, 네이버·카카오·구글 TV ※ 초청 1차 시 MBC, SBS는 토론회 중계방송 중 대통령 담화 중계 (11시-11시50분) 후 토론회 지연중계		

한편, 초청 외 대상과 토론 주제 등의 현황은 다음의 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 후보자토론회 초청 외 대상

개최일시	'24. 4. 2.(화) 10:00 ~ 12:00
개최장소	SBS 스튜디오(등촌동 공개홀)
토론자 (27명)	민경욱(가가호호공명선거대한당), 류승구(반공정당코리아), 우일식(가락특권폐지당), 허경영(국가혁명당), 김천식(국민대통합당), 신미숙(금융개혁당), 박두식(기독교당), 탁향우(기후민생당), 정준이(내일로미래로), 남한나(노동당), 이봉수(노인복지당), 최인백(대중민주당), 김요섭(대한국민당), 성인제(대한민국당), 정재훈(대한상공인당), 최지선(미래당), 성영애(새누리당), 권윤지(소나무당), 이상재(신한반도당), 유지혜(여성의당), 진순정(우리공화당), 고영주(자유민주당), 이래경(케이정치혁신연합당), 윤대관(통일한국당), 박서린(한나라당), 박명현(한류연합당), 윤홍식(홍익당) ※ 밑줄 친 8명은 후보자가 아닌 해당 정당의 대표자가 지정한 토론자
불참정당 (6개)	개혁신당, 자유통일당, 가가국민참여신당, 공화당, 한국농어민당, 히시태그국민정책당

개최일시	'24. 4. 2.(화) 10:00 ~ 12:00
토론주제	각 당의 대표 공약
진행방식	공약발표 → 마무리발언
사회자	고희경(SBS 기자)
중계방송	(생중계) KBS1, MBC, SBS, 국회방송 (온라인) 유튜브, 네이버·카카오·구글 TV

2. 지역구선거 후보자 토론회

이 절에서는 지역구선거 후보자 토론회 추진 상황에 대한 구체적인 사안들을 정리하여 제시한다. 세부 항목은 토론회 개최 현황, 토론회 참석 현황, 토론 주제와 진행 방식, 토론회 다시보기 조회수로 구분하여 정리하였다.

1) 토론회 개최 현황

지역구 TV 토론외의 개최 현황을 시·도별로 정리한 것은 다음의 <표 5>에 제시되어 있다. 총 337회 중, 초청 대상을 중심으로 치러진 토론회는 248회였는데, 대담 형식은 4회이며 토론회 형식은 244회로 진행되었다. 초청외 연설은 83회, 합동 토론회와 합동 연설회는 각각 4회와 2회 진행되었다.

<표 5> 지역구토론회 시·도별 개최 현황

구분	계	초청		초청외 연설	합동	
		대담*	토론		토론**	연설***
합계	337	4	244	83	4	2
서울	61	1	47	13		
부산	22		17	4	1	
대구	17	2	10	5		
인천	20		14	6		
광주	15	1	7	7		
대전	10		6	3	1	
울산	8		5	2		1
세종	3		2	1		
경기	74		60	14		
강원	11		7	3	1	
충북	9		8	1		
충남	16		10	5	1	
전북	15		10	5		
전남	14		10	4		

구분	계	초청		초청외 연설	합동	
		대담*	토론		토론**	연설***
경북	20		12	7		1
경남	19		16	3		
제주	3		3			

* 대담 개최 선거구: 서울 노원구갑, 대구 동구군위군을, 대구 수성구을, 광주 서구갑

** 합동토론회 개최 선거구: 부산 동래구, 대전 서구갑, 강원 춘천시철원군화천군양구군을, 충남 논산시계룡시금산군

*** 합동연설회 개최 선거구: 울산 북구, 경북 의성군청송군영덕군울진군

다음의 <표 6>은 최근 역대 국회의원선거인 19대, 20대, 21대와 이번 제22대 국회의원선거에서의 토론회 개최 현황을 비교한 것이다. 이번 선거에서의 토론회 현황과 이번 토론회 현황에 큰 차이는 없었으나, 과거에 비해 이번 선거에서 토론회 수가 약간 감소했던 것을 확인할 수 있다.

<표 6> 역대 토론회 등 개최 현황

구분	계	토론				대담			연설			
		소계	초청	초청외	합동	소계	초청	초청외	소계	초청	초청외	합동
19대	358	245	229	4	12	3	2	1	110	-	107	3
20대	368	240	233	1	6	9	9	-	119	1	115	3
21대	461	253	248	1	4	-	-	-	208	-	207*	1
22대	337	248	244	-	4	4	4	-	85	-	83	2

* 제21대에는 국가혁명배당금당에서 대부분 선거구에 후보자를 추천하여 초청외 연설회 개최 횟수가 현격히 증가

<표 7>는 지역구토론회의 개최 및 방송 현황을 일자별로 정리한 것이다. 총 337회의 토론회가 진행되었는데, 개최 당일에 방송으로 송출한 경우와, 개최된 토론회를 이후에 방송으로 송출한 경우가 있어 일자별로 약간 차이를 보인다.

<표 7> 지역구토론회 일자별 개최(방송) 현황

구분		3. 28. (목)	3. 29. (금)	3. 30. (토)	3. 31. (일)	4. 1. (월)	4. 2. (화)	4. 3. (수)	4. 4. (목)	합 계
합계	개최	14	54	32	39	62	67	50	19	337
	방송	13	35	20	20	37	70	88	54	337
서울	개최		6	12	17	17	9			61
	방송				3	7	9	27	15	61
부산	개최		6	3	5	1	3	3	1	22
	방송		5	3	6	1	3	3	1	22

구분		3. 28. (목)	3. 29. (금)	3. 30. (토)	3. 31. (일)	4. 1. (월)	4. 2. (화)	4. 3. (수)	4. 4. (목)	합 계
대구	개최	2	2	1		1	3	6	2	17
	방송	2	2	1		1	3	6	2	17
인천	개최		5	5		5	3	2		20
	방송			3	2	3	3	4	5	20
광주	개최		5	3		2	2	2	1	15
	방송		4	4			1	4	2	15
대전	개최		2	2	2		3	1		10
	방송		2		4		3	1		10
울산	개최	1	2			2	1	1	1	8
	방송	1	2			2	1	1	1	8
세종	개최					1			2	3
	방송					1			2	3
경기	개최	3	4	2	12	19	21	13		74
	방송	3	3	1	1	11	25	18	12	74
강원	개최	4	2	1	1		2	1		11
	방송	3	3	1	1		2	1		11
충북	개최	1	1				1	3	3	9
	방송	1	1				1	3	3	9
충남	개최		5	2		3	1	4	1	16
	방송			6	1	3	1	4	1	16
전북	개최		1	1		5	3	4	1	15
	방송			1		2	4	6	2	15
전남	개최		2		2	2	3	4	1	14
	방송		2		2	2	3	4	1	14
경북	개최	2	5			2	6	2	3	20
	방송	2	5			2	6	2	3	20
경남	개최	1	4			2	5	4	3	19
	방송	1	4			2	4	4	4	19
제주	개최		2				1			3
	방송		2				1			3

〈표 8〉은 지역구토론회의 증계방송 시간대를 정리한 것이다. 초청 대상 토론회의 경우 오후 8시에 시작된 방송이 총 63회로 가장 많았으며, 그 다음으로 오후 4시에 47회를 기록하였다. 초청외 대상 토론회는 오후 6시에 24회, 그리고 오후 8시에 16회 방송되었다. 따라서 주로 저녁 시간에 증계방송이 집중된 경향성을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 지역구토론회 중계방송 시작 시간대별 현황

구분		08:00 ~	10:00 ~	12:00 ~	14:00 ~	16:00 ~	18:00 ~	20:00 ~	22:00 ~	합계
합계	초청*	6	17	26	41	47	30	63	24	254
	초청외		10	6	15	3	24	16	9	83
서울	초청			1	1		10	32	4	48
	초청외						1	8	4	13
부산	초청		3	4	5	6				18
	초청외		1			1	2			4
대구	초청	1	2	1	5	3				12
	초청외		1		4					5
인천	초청		2	3	1		1	6	1	14
	초청외		1	2				2	1	6
광주	초청		3	2	1	2				8
	초청외		3		2	1	1			7
대전	초청	1		1		4	1			7
	초청외		1		1		1			3
울산	초청				2	3	1			6
	초청외				1		1			2
세종	초청					2				2
	초청외						1			1
경기	초청			4	5		8	25	18	60
	초청외			1	1	1	1	6	4	14
강원	초청			1	5		2			8
	초청외				2		1			3
충북	초청		2			3	3			8
	초청외						1			1
충남	초청	3	1	3	2	2				11
	초청외		2	2			1			5
전북	초청		1		3	4	2			10
	초청외		1				4			5
전남	초청			2	4	4				10
	초청외				2		2			4
경북	초청		1		3	8			1**	13
	초청외				2		5			7
경남	초청	1	2	4	2	6	1			16
	초청외			1			2			3
제주	초청				2		1			3
	초청외									0

* 초청에 합동토론회(연설회) 개최 횟수도 포함(이하 별도 구분 없을 시 같음.)

** 포항MBC가 주관한 경북 포항시북구 초청토론회는 저녁 10시에 방송

하단의 <표 9>는 중계를 주관한 방송사와 중계 방법을 정리한 것이다. 초청 대상 토론회의 경우 공영방송인 KBS와 MBC에서 각각 42회, 49회씩 중계를 주관하였고, 그 외의 지상파방송사가 52회, 종합유선에서 111회 중계되었다. 생방송보다 녹화방송 중계의 수가 많았으며, 총 142회의 재방송이 실시되었다. 초청 대상 외 토론회는 KBS와 MBC에서 각각 15회와 16회씩 중계를 주관하였고, 그 외의 지상파방송사가 24회, 종합유선에서 28회 중계되었다. 초청 외 토론회도 생방송으로 중계된 것보다 녹화방송 중계가 많았는데, 그 정도는 초청 대상 토론회에 비해 월등히 높았다. 총 40회의 재방송이 실시되었다.

<표 9> 지역구토론회 중계주관방송사 및 중계 방법별 현황

구분		중계주관방송사				수중계 여부		생방송 여부		재방송 실시
		KBS	MBC	지상파*	종합유선	단독	수중계	생방송	녹화	
합계	초청	42	49	52	111	228	26	116	138	142
	초청외	15	16	24	28	73	10	11	72	40
서울	초청				48	38	10		48	48
	초청외				13	9	4		13	13
부산	초청	6	6	6		18		18		3
	초청외	1	1	2		4			4	1
대구	초청	4	4	4		11	1	12		1
	초청외	2		3		5		5		
인천	초청			5	9	13	1		14	14
	초청외			3	3	6			6	6
광주	초청	3	2	3		8		8		1
	초청외	3	2	2		7			7	
대전	초청	2	3	2		7		1	6	
	초청외	1	1	1		3			3	
울산	초청	2	2	2		4	2	5	1	1
	초청외	1	1			1	1		2	1
세종	초청			2		2			2	
	초청외			1		1			1	
경기	초청			6	54	55	5		60	59
	초청외			2	12	12	2		14	14
강원	초청	3	3	2		5	3	8		1
	초청외	1	1	1		1	2		3	
충북	초청	2	3	3		8		8		3
	초청외			1		1			1	1
충남	초청	5	3	3		11		5	6	

구분		중계주관방송사				수중계 여부		생방송 여부		재방송 실시
		KBS	MBC	지상파*	종합 유선	단독	수중계	생방송	녹화	
전북	초청외	2	2	1		5			5	
	초청	4	3	3		10		10		
	초청외	1	1	3		5			5	
전남	초청	3	4	3		9	1	9	1	2
	초청외	2		2		3	1		4	1
경북	초청	2	9	2		13		13		2
	초청외	1	5	1		7		6	1	1
경남	초청	5	6	5		16		16		6
	초청외		2	1		3			3	2
제주	초청	1	1	1			3	3		1
	초청외									

* 공영방송사(KBS, MBC)를 제외한 지상파방송사

2) 토론회 참석 현황

토론회 참석 현황은 다음의 <표 10>에서 확인할 수 있다. 초청 대상 토론회는 2명을 초청하여 실시된 토론회가 189회로 대다수를 차지하였고, 초청 외 연설회는 1명을 대상으로 실시된 경우가 60회를 기록하였다.

<표 10> 지역구토론회 참석 후보자 수 및 방송 평균 시간

구분	계	초청(합동토론회 포함)				초청외 연설회			합동 연설회	
		1명	2명	3명	4명	1명	2명	3명	2명	3명
합계	337	4	189	52	7	60	18	5	1	1
서울	61	1	38	9		11	1	1		
부산	22		15	3		4				
대구	17	2	7	3		2	2	1		
인천	20		13		1	3	3			
광주	15	1	2	4	1	2	4	1		
대전	10		4	2	1	2	1			
울산	8		4	1		1	1			1
세종	3		2				1			
경기	74		49	11		13	1			
강원	11		6	2		3				
충북	9		6	1	1	1				
충남	16		8	3		5				
전북	15		5	4	1	5				

구분	계	초청(합동토론회 포함)				초청외 연설회			합동 연설회	
		1명	2명	3명	4명	1명	2명	3명	2명	3명
전남	14		6	2	2	1	1	2		
경북	20		8	4		4	3		1	
경남	19		14	2		3				
제주	3		2	1						
방송 평균시간		26분	69분	80분	91분	10분	22분	31분	25분	35분

후보자 TV 토론회는 공직선거법에 의해 의무로 규정되어 있고, 특별한 이유가 없이 불참한 경우에는 과태료를 부과하도록 하고 있다. 이번 2024년 제22대 국회의원선거에서 3명이 불참하였고, 이 중 2명에게 과태료가 부과되었다(〈표 11〉 참고).

〈표 11〉 역대 공직선거 토론회 불참자 수 및 과태료 부과 현황

구분	2014 제6회 지선	2016 제20대 국선	2018 제7회 지선	2020 제21대 국선	2022 제8회 지선	2024 제22대 국선
불참자수 (과태료 부과수)	13 (13)	15 (12)	6 (3)	0 (0)	2 (2)	3 (2)

3) 토론 주제와 진행 방식

이번 제22대 국회의원선거 지역구토론회에서의 주제 분야는 다음의 〈표 12〉에 제시되어 있다. 총 851개 중 경제 분야가 205개로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 그 다음으로 사회 이슈가 175회, 복지 이슈가 131회를 기록하였다.

〈표 12〉 지역구토론회 토론 주제 분야

구분	계	경제	사회	복지	정치	후보자 공약	교육	환경	지방 자치
21대	863	218	154	114	80	88	68	90	51
22대	851	205	175	131	77	76	73	65	49

이러한 주제들은 다음과 같은 방식으로 수집되었다. 〈표 13〉에 의하면, 언론매체를 통해 수집된 주제는 212개, 후보자공약을 바탕으로 진행된 토론 주제는 116개, 전문가 단체가 추천한 주제는 108개, 여론조사와 유권자 공모 방식을 통해 수집된 주제는 각각 73개와 16개였다.

〈표 13〉 지역구토론회 토론 주제 수집 방법

구 분	계	언론매체	후보자공약	전문가단체 추천	여론조사	유권자 공모
21대	581	229	104	123	98	27
22대	525	212	116	108	73	16

지역구토론회의 토론 진행 방식은 다음의 〈표 14〉와 같다. 사회자가 공통 질문을 제시함으로써 진행된 방식이 총 248회였고, 시작 발언과 마무리 발언의 기회를 부여함으로써 진행된 것이 각각 245회와 244회였다. 후보자들의 공약을 검증하는 방식이 198회, 주도권 토론이 185회 이루어졌다.

〈표 14〉 지역구토론회 토론 진행 방식

구 분	계	시작 발언	사회자 공통 질문	사회자 공통질문 후 보충질문	사회자 개별 질문	공약 검증 토론	주도권 토론	시간 총량제	마무리 발언
21대	1,191	250	226	69	38	155	187	20	246
22대	1,293	245	248	111	52	198	185	10	244

지역구토론회의 사회자는 주로 방송 및 언론계에서 선정되었으며, 그 수는 236회였다. 그 다음으로 학계에서 선정된 토론자가 55회로 그 뒤를 이었다(〈표 15〉 참고).

〈표 15〉 지역구토론회 사회자 선정 현황

구 분	계	방송· 언론계	학계	중계 방송사	위원	법조계	기타	미선정
21대	461	176	136	68	20	14	3	44
22대	337	236	55	26	15	1		4*

* 강원 강릉시·동해시태백시삼척시정선군·춘천시철원군화천군양구군갑, 전북 익산시을 선거구 초청외 연설회는 별도의 사회자 없이 타이틀 및 자막 설명

4) 토론회 다시보기

후보자 TV 토론회는 다시보기를 통해 제공되었다. 〈표 16〉에 의하면, 2024년 7월 중순을 기준으로 전체 조회수는 1,884,731회를 기록하였고, 초청/합동 토론회의 평균 조회수는 7,021회, 초청 외 평균 조회수는 862회로 기록되었다.

〈표 16〉 토론회 다시보기 총 조회수 및 평균 조회수

전체 조회수	초청/합동 평균 조회수	초청외 평균 조회수
1,884,731	7,021	862

다시보기를 통해 제공된 토론회 중 가장 높은 조회수를 기록한 두 건의 토론회는 인천 계양구를 선거구에서 더불어민주당의 이재명 후보와 국민의힘의 원희룡 후보의 토론회, 그리고 경기 화성시를 선거구에서 더불어민주당의 공영운 후보, 국민의힘의 한정민 후보, 그리고 개혁신당의 이준석 후보의 토론회였다(〈표 17〉 참고). 두 선거구에서 모두 유권자들의 높은 관심을 받았던 후보 간의 경쟁이 이루어졌던 만큼, 이 곳에서 치러진 토론회가 가장 높은 조회수를 기록하였다.

〈표 17〉 조회수 최다 토론회(조회수 200,000건 이상)

선거구명	조회수	후보자(토론자)	중계방송 일시	방송사
인천 계양구	301,320	이재명(더불어민주당) 원희룡(국민의힘)	(녹화중계) 4. 2. 21:00-22:13	OBS
경기 화성시	252,829	공영운(더불어민주당) 한정민(국민의힘) 이준석(개혁신당)	(녹화중계) 3. 28. 20:00-21:30	SK브로드밴드 수원방송

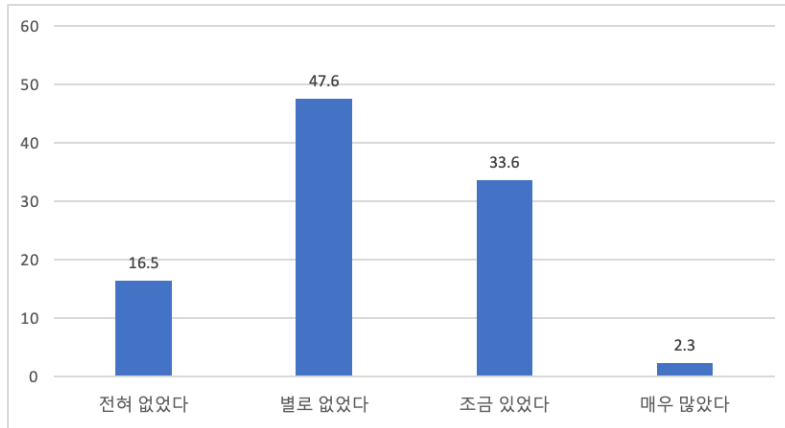
IV 유권자 설문조사 분석 결과

이 장에서는 제22대 국회의원선거의 맥락에서 조사된 유권자 사후 설문조사 자료를 분석하여, 후보자 TV 토론회를 시청한 사람들의 특성, TV 토론회의 진행에 대한 인식 및 평가를 파악하고, 이를 바탕으로 이번 제22대 국회의원선거 후보자 TV 토론회의 긍정적인 점과 문제점을 알아본 뒤, 향후 후보자 TV 토론회가 더욱 바람직한 방향으로 진행되는 데 필요한 제도적 개선점들을 모색한다.

1. 후보자 TV 토론회에 대한 관심도와 시청 여부

다음의 〈그림 1〉은 이번 제22대 국회의원선거 후보자 TV 토론회에 얼마나 관심이 있었는지를 질문한 문항의 분석 결과를 나타낸 것이다. 관심이 전혀 없었다는 비율이 16.5%, 별로 없었다는 비율이 47.6%였다. 한편, 관심이 조금 있었다고 응답한 비율은 33.6%였으며, 관심이 매우 많았다는 비율은 2.3%에 그쳤다. 따라서 TV 토론회에 관심이 없었던 비율이 훨씬 높다는 것을 볼 수 있다.

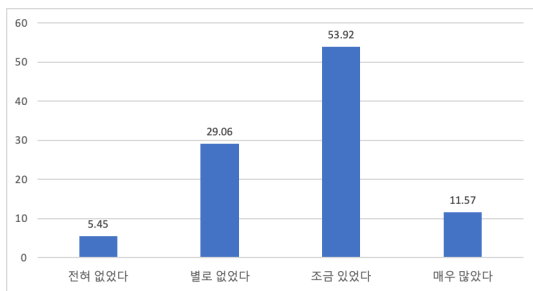
〈그림 1〉 후보자 TV 토론회 관심도 (n=1,000)



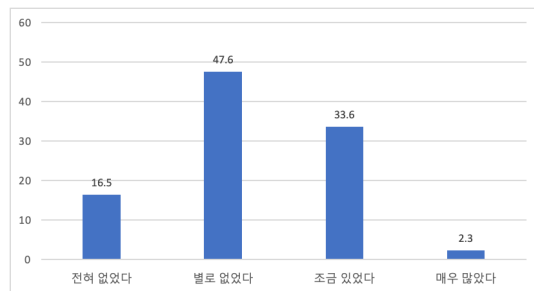
한편, 다음의 〈그림 2〉는 2022년 대통령선거와 2024년 국회의원선거에서 후보자 TV 토론회에 대한 관심도를 비교하여 살펴본 것이다. 지난 2022년 제20대 대통령선거 유권자 설문조사에서 TV 토론회에 대한 관심이 전혀 없었다는 응답이 5.45%, 별로 없었다는 응답이 29.06%, 조금 있었다는 응답이 53.92%, 그리고 매우 많았다는 응답이 11.57%로 나타난 결과와 비교해 볼 때, 이번 2024년 국회의원선거에서의 TV 토론회에 대한 관심이 확연히 적었다는 것을 알 수 있다. 일반적으로, 대통령선거에 비해 국회의원선거에 대한 관심이 더 낮고 투표율 또한 더 낮게 기록되는데, 이는 유권자들에게 대통령선거가 국가 권력을 결정하는 가장 주요한 선거로 인식되기 때문이다. 이러한 선거의 특성으로 인해, 후보자 TV 토론회 또한 대통령선거의 맥락보다 국회의원선거에서 유권자들의 관심을 덜 이끌었을 것으로 추론해 볼 수 있다.

〈그림 2〉 후보자 TV 토론회 관심도

〈그림 2-1〉 후보자 TV 토론회 관심도:
2022년 제20대 대통령선거



〈그림 2-2〉 후보자 TV 토론회 관심도:
2024년 제22대 국회의원선거



그러나 국회의원선거는 지역구민들의 이익을 대표할 대표자를 선출하는 선거이다. 따라서 대통령선거에서뿐만 아니라 국회의원선거에서도 후보자 TV 토론회에 대한 유권자들의 관심을 더욱 제고하여, 후보자 간에 정책적 비전을 가지고 대결할 유인을 제공함으

로써 정책 선거를 보다 활성화시키기 위한 방안을 모색해 보아야 할 필요가 있다.

다음에는, 일반적인 정치 관심도와 후보자 TV 토론회에 대한 관심도, 그리고 이번 제 22대 국회의원선거에 대한 관심도와 후보자 TV 토론회에 대한 관심도의 상관관계를 살펴보았다. 각 변수가 모두 4점 척도로 구성되어 있으므로, 순서가 있는 범주형 변수 간의 상관관계를 분석하는 스피어만 상관계수(Spearman Correlation)를 추정하였다.

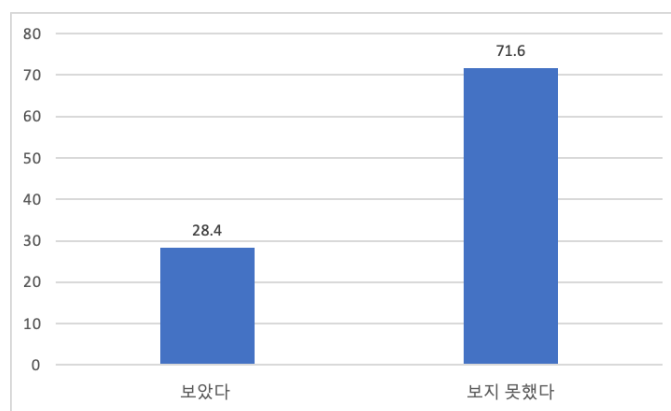
〈표 18〉 정치 관심도, 선거 관심도와 후보자 TV 토론회 관심도

	TV 토론회 관심도
정치 관심도	0.4316 (p=0.0000)
국회의원선거 관심도	0.4618 (p=0.0000)

〈표 18〉에 제시된 바와 같이, 일반적인 정치 관심도와 TV 토론회 관심도의 스피어만 상관계수는 0.4316, 유의확률은 0.0000이었다. 또한, 이번 선거에 대한 관심도와 TV 토론회 관심도의 스피어만 상관계수는 0.4618, 유의확률은 0.0000이었다. 따라서 정치 및 이번 선거에 대해 관심이 많은 사람이 TV 토론회에 보다 많은 관심을 가지는 경향성이 있음을 확인할 수 있다.

다음에는 후보자 TV 토론회를 시청한 응답자들의 정치, 선거, 토론회에 대한 관심도 정도를 살펴보기 위한 분석 결과를 보고한다. 먼저, 〈그림 3〉은 이번 국회의원선거에서 후보자 TV 토론회를 시청했는지를 나타낸다. 보았다는 응답이 28.4%, 보지 못했다는 응답이 71.6%로 나타났다.

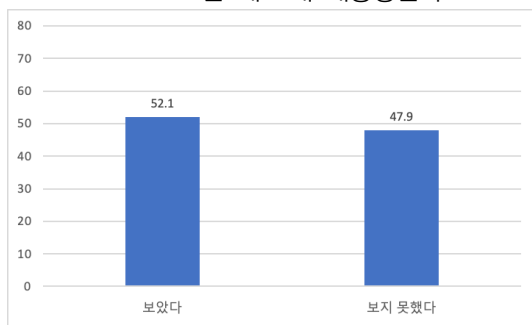
〈그림 3〉 후보자 TV 토론회 시청 여부 (n=1,000)



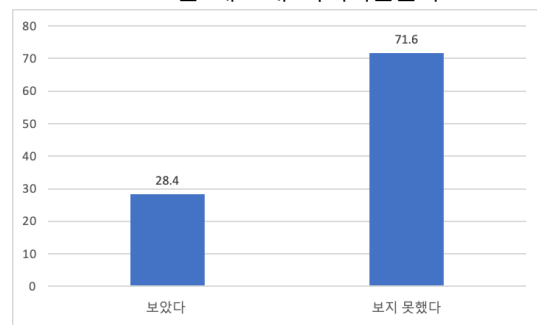
이어서, <그림 4>는 2022년 대통령선거와 2024년 국회의원선거에서 후보자 TV 토론회의 시청 여부를 비교한 것이다. 2022년 대통령선거 후 조사에서는 후보자 TV 토론회의 시청 여부에 대한 질문의 척도가 거의 모두 보았다(5~6회 이상), 대부분 보았다(3~4회), 거의 보지 못했다(1~2회), 전혀 보지 못했다로 측정되었으므로, 거의 모두 보거나 대부분 보았다고 응답한 범주를 합하고, 거의 보지 못했거나 전혀 보지 못한 범주를 합하여 분석하였다.

<그림 4> 후보자 TV 토론회 시청 여부 (n=1,000)

<그림 4-1> 후보자 TV 토론회 관심도:
2022년 제20대 대통령선거



<그림 4-2> 후보자 TV 토론회 관심도:
2024년 제22대 국회의원선거



이는 앞서 살펴본 바와 같이, 국회의원선거에서의 후보자 TV 토론회에 대한 유권자들의 관심이 대통령선거에 비해 낮은 결과와 그 맥락을 같이 한다. 지난 2022년 제20대 대통령선거 유권자 설문조사에서 TV 토론회를 시청한 비율이 52.1%로 과반수가 넘었던 것에 비해, 이번 국회의원선거에서는 28.4%에 지나지 않았다. 따라서 국회의원선거에서도 또한 시청률을 높이기 위한 방안 모색에 대한 필요성을 재차 확인할 수 있다.

다음은 정치 관심도, 선거 관심도, 그리고 이번 국회의원선거에서의 TV 토론회에 대한 관심도와 토론회 시청 여부의 관계를 살펴본다. 먼저, 정치 관심도와 후보자 TV 토론회 시청 여부를 교차분석한 결과는 다음의 <표 19>에 나타나 있다. 정치 관심이 없다고 응답한 사람들은 후보자 TV 토론회를 보지 못한 경우가 많았으며, 정치 관심이 많은 응답자 중 높은 비율의 사람들이 후보자 TV 토론회를 실제로 시청한 것을 확인할 수 있다.

〈표 19〉 일반적인 정치 관심도와 후보자 TV 토론회 시청 여부

	전혀 없다	별로 없다	조금 있다	매우 많다	합계
보았다	2	65	166	51	284
	(2.60)	(16.05)	(38.34)	(60.00)	(28.40)
보지 못했다	75	340	267	34	716
	(97.40)	(83.95)	(61.66)	(40.00)	(71.60)
합계	77	405	433	85	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (3)=118.3599, $p=0.000$.

이번 국회의원선거에 대한 관심도와 후보자 TV 토론회 시청 여부를 교차분석한 결과를 다음의 〈표 20〉에 제시하였다. 이번 선거에 관심이 없던 응답자들은 후보자 TV 토론회를 보지 않았으며, 이번 선거에 대해 관심이 많았던 응답자들에게서는 TV 토론회를 시청한 비율이 높게 나타났다.

〈표 20〉 선거 관심도와 후보자 TV 토론회 시청 여부

	전혀 없다	별로 없다	조금 있다	매우 많다	합계
보았다	1	41	169	73	284
	(1.72)	(11.82)	(36.58)	(54.89)	(28.40)
보지 못했다	57	306	293	60	716
	(98.28)	(88.18)	(63.42)	(45.11)	(71.60)
합계	58	347	462	133	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (3)=128.3226, $p=0.000$.

마지막으로, 이번 국회의원선거에서의 TV 토론회에 대한 관심도와 TV 토론회의 시청 여부를 교차분석하여 다음의 〈표 21〉에 보고하였다. TV 토론회에 관심이 전혀 없던 사람들은 거의 모두 TV 토론회를 보지 않았으며, TV 토론회에 관심이 매우 많다고 응답한 사람들 대다수가 TV 토론회를 시청한 것을 확인할 수 있다.

〈표 21〉 TV 토론회 관심도와 후보자 TV 토론회 시청 여부

	전혀 없다	별로 없다	조금 있다	매우 많다	합계
보았다	2	48	212	22	284
	(1.21)	(10.08)	(63.10)	(95.65)	(28.40)
보지 못했다	163	428	124	1	716
	(98.79)	(89.92)	(36.90)	(4.35)	(71.60)
합계	165	476	336	23	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (3)=388.5729, $p=0.000$.

다음의 <표 22>는 TV 토론회를 시청한 여부와 투표 참여 여부를 교차분석한 결과이다. 두 변수 간의 인과적 순서를 파악하는 것은 현실적으로 가능하지 않기 때문에, 이 분석 결과를 통해서 두 변수가 나타내는 경향성을 살펴본다. TV 토론회를 시청한 응답자들 중 94.37%가 투표에 참여한 반면, TV 토론회를 시청하지 않은 응답자들 중에서는 79.47%만이 투표에 참여하였다. 따라서 TV 토론회의 시청 여부와 투표 참여 여부 사이에는 높은 관련성이 있으며, TV 토론회를 시청하는 사람들은 보다 정치에 관심이 많고 적극적으로 정보를 습득하며, 선거에도 활발히 참여하는 특성을 가진다는 것을 짐작할 수 있다.

<표 22> 투표 참여 여부와 후보자 TV 토론회 시청 여부

	보았다	보지 못했다	합계
투표했다	268	569	837
	(94.37)	(79.47)	(83.7)
투표하지 않았다	16	147	163
	(5.63)	(20.53)	(16.3)
합계	284	716	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (1)=33.0759, $p=0.000$.

2. 후보자 TV 토론회 시청자들의 사회경제적 특성

이후에는 TV 토론회 시청자들의 특성에 대해서 파악하기 위해 응답자들의 사회경제적 속성과 TV 토론회의 시청 여부의 관계를 살펴보았다. 먼저, 하단의 <표 23>은 성별에 따른 차이를 분석한 것이다. 여성이 TV 토론회를 시청한 비율은 24.40%, 남성이 TV 토론회를 시청한 비율은 32.40%로, 남성 응답자가 TV 토론회를 더 많이 시청했음을 확인할 수 있다.

<표 23> 성별에 따른 TV 토론회 시청 여부

	여성	남성	합계
보았다	122	162	284
	(24.40)	(32.40)	(28.40)
보지 못했다	378	338	716
	(75.60)	(67.60)	(71.60)
합계	500	500	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (1)=7.8684, $p=0.005$.

다음은 TV 토론회 시청 여부를 연령별로 살펴보았다. <표 24>에서 볼 수 있듯이, 20대에서 TV 토론회를 시청한 비율은 단지 10.49%였고, 30대에서의 비율은 21.62%였다. 40대와 50대 응답자 중에서 TV 토론회를 시청했다고 응답한 비율은 각각 28.81%, 31.12%였으며, 가장 높은 비율을 기록한 것은 60대 응답자로, 40.70%에 달하는 비율의 60대 응답자가 TV 토론회를 시청하였다. 70대 이상 응답자 중에서도 TV 토론회를 시청한 비율은 36.55%로 마찬가지로 상당히 높게 나타났다.

<표 24> 연령별 TV 토론회 시청 여부

	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	합계
보았다	17	32	51	61	70	53	284
	(10.49)	(21.62)	(28.81)	(31.12)	(40.70)	(36.55)	(28.4)
보지 못했다	145	116	126	135	102	92	716
	(89.51)	(78.38)	(71.19)	(68.88)	(59.30)	(63.45)	(71.6)
합계	162	148	177	196	172	145	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (5)=47.1480, $p=0.000$.

응답자의 학력별로 TV 토론회 시청 여부를 살펴본 결과를 다음의 <표 25>에 제시하였다. 중학교 졸업 집단에서 44.93%의 비율로 TV 토론회를 시청했다고 응답하여 가장 높은 비율을 기록한 반면, 4년제 대학교를 졸업한 응답자 집단에서 21.01%의 비율의 사람들이 TV 토론회를 시청했다. 학력에 따라서 살펴본 결과 특별한 패턴이 발견되지는 않았다.

<표 25> 학력별 TV 토론회 시청 여부

	초등학교 졸업 이하	중학교 졸업	고등학교 졸업	전문 대학교 재학/졸업	4년제 대학교 재학/졸업	대학원 재학/졸업	합계
보았다	9	31	118	44	79	3	284
	(25.00)	(44.93)	(36.20)	(24.31)	(21.01)	(25.00)	(28.40)
보지 못했다	27	38	208	137	297	9	716
	(75.00)	(55.07)	(63.80)	(75.69)	(78.99)	(75.00)	(71.60)
합계	36	69	326	181	376	12	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (5)=30.8725, $p=0.000$.

<표 26>은 지역별로 TV 토론회를 시청한 여부를 교차분석한 결과이다. 광주/전라 지역 거주자들의 56.00%가 TV 토론회를 시청하여 가장 높은 비율을 보였으며, 그 다음은

부산/울산/경남 지역으로 38.51%의 응답자들이 TV 토론회를 시청하였다. 그리고 대구/경북 지역의 응답자들의 31.96%가 TV 토론회를 시청하였다. 한국의 선거 정치의 맥락에서 특정 정당에 대한 지지가 우세한 호남과 영남 지역에서 TV 토론회를 시청한 응답자 비율이 타 지역에 비해 확연히 높았음을 확인할 수 있다.

〈표 26〉 지역별 TV 토론회 시청 여부

	서울	경기/인천	대전/충청/세종	광주/전라	대구/경북	부산/울산/경남	강원/제주	합계
보았다	53	64	18	56	31	57	5	284
	(28.34)	(19.88)	(17.14)	(56.00)	(31.96)	(38.51)	(12.20)	(28.40)
보지 못했다	134	258	87	44	66	91	36	716
	(71.66)	(80.12)	(82.86)	(44.00)	(68.04)	(61.49)	(87.80)	(71.60)
합계	187	322	105	100	97	148	41	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (6)=68.8551, p =0.000.

3. 후보자 TV 토론회 시청자들의 정치적 선호

이 절에서는 후보자 TV 토론회를 시청한 사람들의 정치적 선호를 살펴보기 위한 분석 결과를 보고한다. 응답자들의 정당 선호에 따라 TV 토론회의 시청 여부에 차이가 나타나는지를 살펴보기 위해 다음의 〈표 27〉을 제시하였다. 두 주요 정당인 더불어민주당과 국민의힘을 지지하는 응답자 중에서 TV 토론을 본 비율은 각각 39.31%, 42.63%로 높게 나타났으나, 특정한 정당을 지지하지 않는 무당파 응답자 중에서 TV 토론을 본 비율은 14.16%로 낮은 수준이었다. 두 주요 정당 외의 기타 정당을 지지하는 응답자들에게서도 TV 토론을 보았다는 응답이 38.10%였으나, 기타 정당 지지자들의 수는 이번 설문조사 자료상에서 총 21명으로 적기 때문에 그 의미가 크지는 않다. 따라서 전반적으로, 〈표 27〉의 결과는 무당파 응답자에 비해 두 주요 정당을 지지하는 응답자들 집단에서 TV 토론회를 시청한 비율이 월등히 높은 것을 나타내고 있다.

〈표 27〉 정당 선호별 TV 토론회 시청 여부

	지지 정당 없음	더불어민주당	국민의힘	기타 정당	합계
보았다	66	103	107	8	284
	(14.16)	(39.31)	(42.63)	(38.10)	(28.40)
보지 못했다	400	159	144	13	716
	(85.84)	(60.69)	(57.37)	(61.90)	(71.60)
합계	466	262	251	21	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (3)=87.7585, $p=0.000$.

이번에는 응답자들의 이념 성향에 따라 TV 토론회 시청 여부를 구분해서 살펴본 결과를 다음의 〈표 28〉에 제시하였다. 이념 성향은 가장 진보적인 0점에서부터 중도인 5점, 그리고 가장 보수적인 10점까지의 11점 척도에서 조사되었는데, 분석을 위하여 0점에서부터 4점까지를 진보적인 집단으로, 5점을 중도적인 집단으로, 6점에서 10점까지를 보수적인 집단으로 합하여 구분하였다. 먼저, 자신의 이념 성향이 중도라고 응답한 집단에서 TV 토론회를 시청한 비율은 17.77%였다. 한편, 진보 집단에서 TV 토론회를 시청한 비율은 32.24%, 그리고 보수 집단에서 TV 토론회를 시청한 비율은 33.14%였다. 이러한 결과는 보다 강한 이념 성향을 가진 응답자 집단에서 TV 토론회를 시청한 비율이 보다 높게 나타난 것을 의미하며, 이는 위에서 살펴본 정당 선호에 따른 TV 토론회 시청 여부를 살펴본 〈표 27〉과 동일하게 이해될 수 있다.

〈표 28〉 이념 성향별 TV 토론회 시청 여부

	진보	중도	보수	합계
보았다	118	51	115	284
	(32.24)	(17.77)	(33.14)	(28.4)
보지 못했다	248	236	232	716
	(67.76)	(82.23)	(66.86)	(71.6)
합계	366	287	347	1,000
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Pearson χ^2 (2)=22.4389, $p=0.000$.

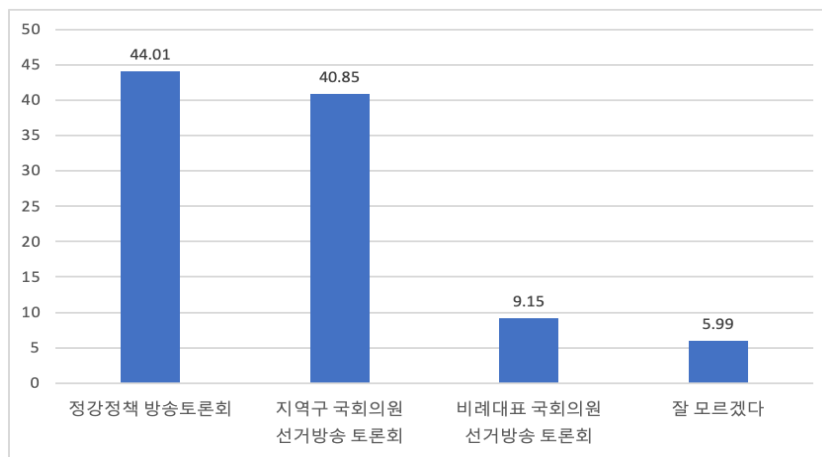
4. 후보자 TV 토론회에 대한 인식과 평가

이후에는 TV 토론회를 보았다고 한 응답자들을 대상으로, 이번 TV 토론회의 구체적인 내용에 대해 질문한 내용을 분석한 결과를 보고한다. 따라서 하단의 분석 대상은 284명이다.

응답자들에게 어떤 토론회를 시청했는지를 질문한 문항의 응답을 〈그림 5〉에 나타냈

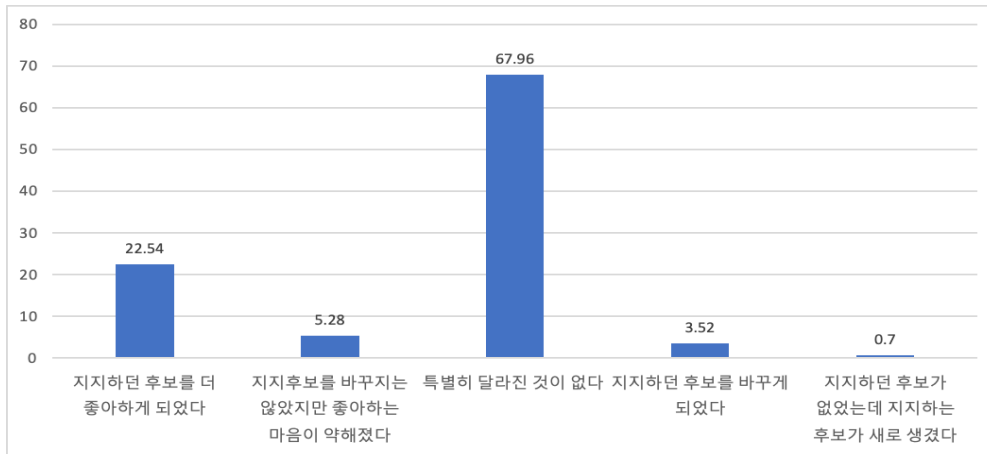
다. 44.01%의 응답자들이 정강정책 방송토론회를 시청하였으며, 40.85%의 응답자들이 지역구 국회의원 선거방송 토론회를 시청하였다고 응답하였다. 비례대표 국회의원 선거방송 토론회를 시청하였다는 응답자들은 9.15%로 소수였고, TV 토론회를 시청하였으나 어떤 토론회였는지 잘 모르겠다는 응답자들도 5.99% 포함되어 있었다. 전반적으로, 응답자들은 비례대표 국회의원보다는 지역구 국회의원의 TV 토론회에 더 많은 관심이 있었음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 시청한 TV 토론회 종류 (n=284)



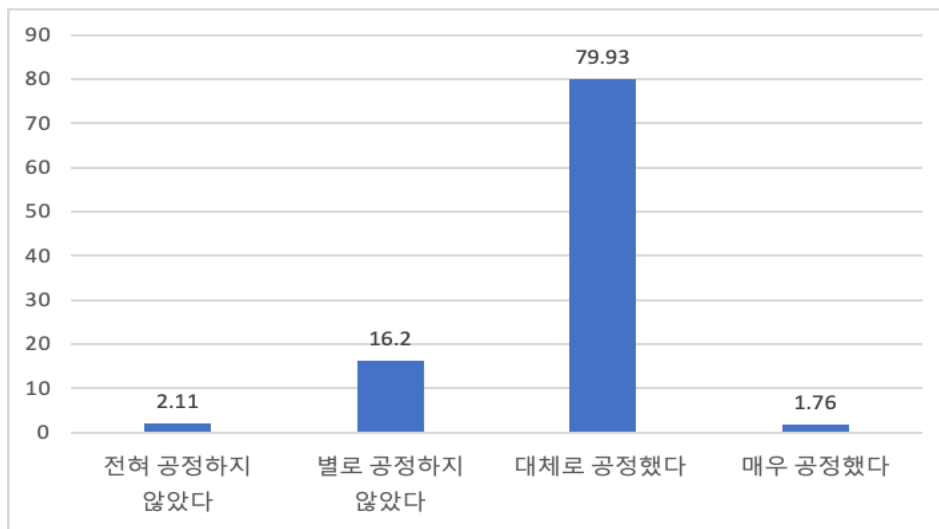
TV 토론회를 본 후 후보들에 대해 어떻게 생각하게 되었는지를 질문한 문항의 응답 비율을 다음의 〈그림 6〉에 제시하였다. 가장 높은 비율을 기록한 응답은 특별히 달라진 것이 없다는 항목으로, 67.96%에 해당하였다. 한편, 22.54%의 응답자가 기존에 지지하던 후보를 더 좋아하게 되었다고 하였으며, 5.28%의 응답자는 지지후보를 바꾸지는 않았지만 좋아하는 마음이 약해졌다고 하였다. 지지하던 후보를 바꾼 응답자 비율은 3.52%, 그리고 지지하는 후보가 없었는데 지지하는 후보가 새로 생겼다고 응답한 비율은 0.7%였다. 이러한 결과는 TV 토론회가 유권자들로 하여금 의견에 변화를 만들어내 기보다는 기존의 지지 후보에 대한 선호를 강화하는 효과가 있음을 의미하는 것으로, 기존 연구들이 제시해 온 것과 유사한 결과이다.

〈그림 6〉 TV 토론회 시청 후 후보에 대한 인식변화 (n=284)



응답자들이 이번 국회의원선거 후보자 TV 토론회가 중립적이고 공정하게 진행되었다고 생각하는지를 살펴보았다. 〈그림 7〉에서 볼 수 있듯이, 전혀 공정하지 않았다는 응답은 2.11%에 그쳤고, 별로 공정하지 않았다는 응답은 16.2%였다. 반면, 79.93%에 달하는 응답자들이 이번 TV 토론회가 대체로 공정하게 진행되었다고 긍정적으로 평가하였다. 매우 공정했다는 응답은 1.76%로 소수였다.

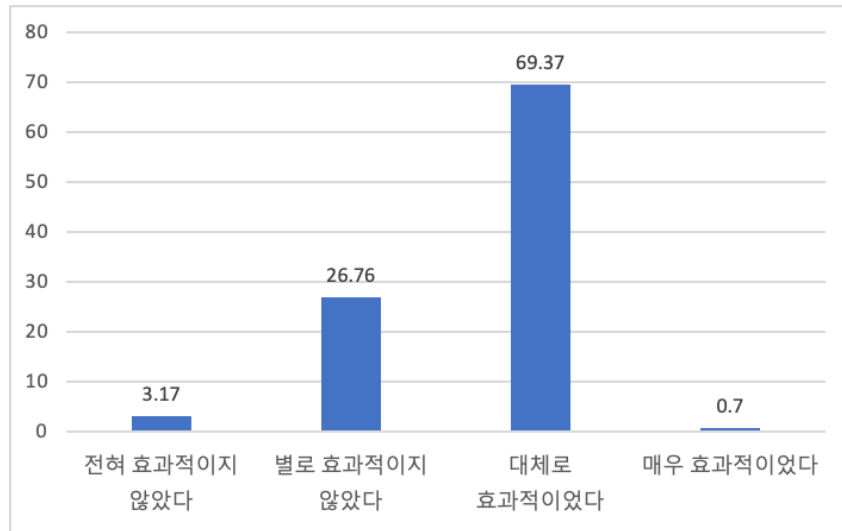
〈그림 7〉 TV 토론회 진행의 공정성 (n=284)



이번 국회의원선거 후보자 TV 토론회가 선거 정보를 얻는 데 효과적이었다고 생각하는지를 다음의 〈그림 8〉에 제시하였다. 전혀 효과적이지 않았다는 응답과 매우 효과적이었다는 응답의 비율은 각각 3.17%와 0.7%로 소수에 그쳤다. 별로 효과적이지 않았다는 응답은 26.76%였으며, 대체로 효과적이었다는 응답은 69.37%였다. 따라서 TV 토

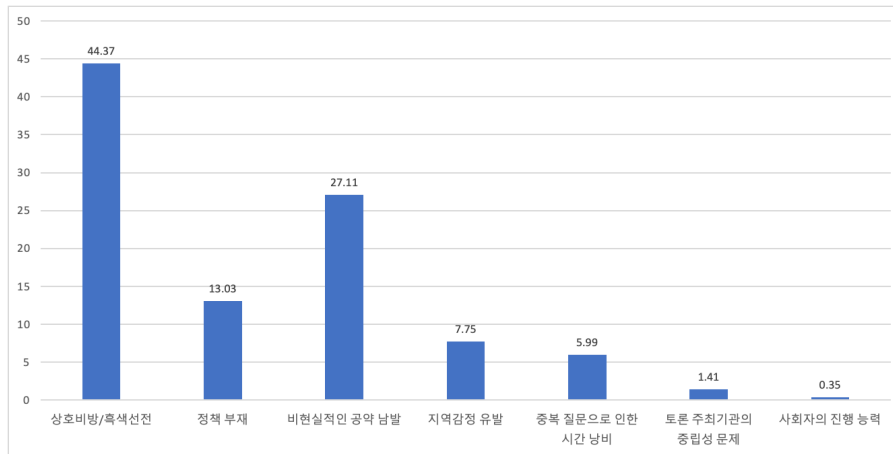
론회가 효과적이었다고 판단하는 응답자 비율이 약 70%에 해당하여, 긍정적인 평가가 매우 우세하다는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 8〉 후보자 TV 토론회의 정보 제공 효과성 (n=284)



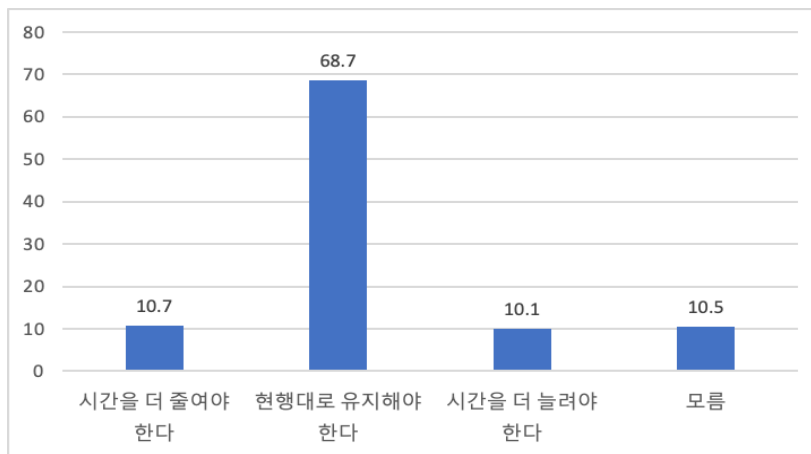
이번 2024년 국회의원선거 후보자 TV 토론회를 시청한 응답자들이 생각하는 가장 큰 문제점에 대해 조사한 문항의 분석 결과는 다음의 〈그림 9〉와 같다. 44.37%의 응답자들이 상호비방과 흑색선전, 즉 상대 후보에 대한 네거티브 방식의 발언들이 TV 토론회의 가장 큰 문제점이라고 응답하였다. 다음으로는 27.11%의 응답자들이 후보자들의 비현실적인 공약 남발이 문제점이라고 응답하였다. 반면, TV 토론회의 진행 자체에 대해서 문제점이라고 생각하는 응답자들은 소수에 그쳤다. 중복질문으로 인한 시간 낭비를 선택한 응답자 비율은 5.99%, 토론 주최기관의 중립성 문제는 1.41%, 그리고 사회자의 진행 능력을 문제 삼은 응답자들은 0.35%였다. 따라서 TV 토론회의 문제점으로 응답자들은 TV 토론회 자체보다, TV 토론회에 참가하는 후보자들의 태도와 방식을 지적하고 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 9〉 TV 토론회의 가장 큰 문제점



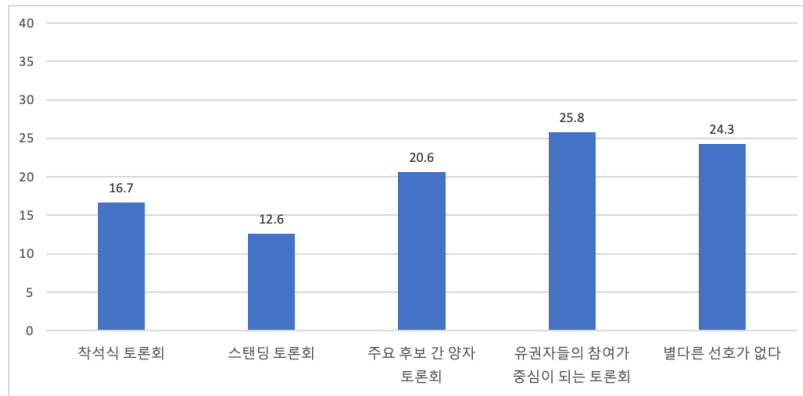
〈그림 10〉을 통해 TV 토론회 1회당 시간의 적절성에 대해 질문한 문항의 분석 결과를 살펴보았다. 68.7%의 응답자들이 현행대로 유지해야 한다고 응답하였고, 시간을 더 줄이거나 늘려야 한다고 응답한 비율은 각각 10.7%, 10.1%로 작았으며 서로 비슷하였다.

〈그림 10〉 TV 토론회 1회당 시간의 적절성



응답자들이 어떤 방식의 TV 토론회를 선호하는지를 질문한 문항의 분석 결과는 다음의 〈그림 11〉과 같다. 유권자들의 참여가 중심이 되는 토론회를 선호하는 비율이 가장 높았는데 이는 25.8%였다. 다음으로 별다른 선호가 없다는 응답이 뒤를 이었는데 24.3%의 비율을 기록하였다. 주요 후보 간 양자 토론회를 선택한 응답자 비율은 20.6%였다. 〈그림 11〉을 통해서도 특정한 하나의 방식에 많은 응답자의 선호가 집중되어 있다고 보이지는 않았다.

〈그림 11〉 선호하는 TV 토론회 방식



V 나가며: 후보자 토론회 평가 및 개선 방안에 대한 제언

지금까지의 분석 결과에 대한 요약과, 그를 바탕으로 이번 국회의원선거에서의 후보자 TV 토론회에 대한 평가를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이번 국회의원선거에서의 TV 토론회에 대한 관심도와 실제 시청률이 대통령선거에 비해 낮게 나타났다. 이는 대통령제하에서 선거의 중요도에 따른 것일 수도 있고, 동시에 대통령선거의 TV 토론회는 선거구와 관계없이 동일하게 실시되는 반면 국회의원선거에서의 TV 토론회는 각 선거구별 경쟁을 기반으로 하여 개별적으로 치러지기 때문인 것으로 짐작할 수 있다. 따라서 국회의원선거에서의 후보자 토론회는 시청률의 제고와 함께, 후보자 토론회가 각 선거구별로 치러진다는 점에서 이를 어떻게 통합적으로 관리하고 제공할 것인지에 대한 문제에 대해 지속적인 논의가 필요하다.

둘째, 일반적인 정치 관심, 그리고 이번 선거에 대해서 관심이 높은 사람들이 후보자 TV 토론회에 대한 관심도 높게 보였으며, 이러한 높은 관심을 가진 사람들이 TV 토론회를 시청하였다. 따라서 정치에 대해 관심이 낮은 사람들을 TV 토론회를 통해 정치에 관여하도록 하는 것보다는, 정치에 대해 이미 전반적으로 높은 관심을 가진 이들이 TV 토론회를 시청하고 이들이 높은 비율로 투표에 참여하는 경향성을 재차 확인할 수 있다. 이에 후보자 TV 토론회가 유권자들에게 후보자들의 공약과 정책에 대한 정보를 제공하고, 정치 관심을 고취하며, 궁극적으로 이들의 투표 참여를 제고하는 방향으로 그 본연의 기능을 수행할 수 있도록 보다 흥미로운 방식의 토론회 구성에 대한 논의가 필요할 것이다.

셋째, 응답자들의 사회경제적 속성과 TV 토론회를 시청한 여부를 살펴본 결과, 특히 연령과 지역에서 눈에 띄는 차이가 발견되었다. 젊은 응답자들에 비해 고연령층 응답자

집단에서 TV 토론회를 높은 비율로 시청하였으며, 한국 선거 정치의 환경에서 특정 정당의 지지가 우세한 호남과 영남 지역의 응답자들이 TV 토론회를 시청한 비율이 타 지역에 비해 현저히 높게 나타났다. 특히, 젊은 세대의 관심과 시청률이 상당히 저조하다는 것은, 후보자 TV 토론회에 대해 젊은 세대의 유인을 제고해야 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 나아가, 최근 젊은이들이 지상파 방송을 시청하는 것보다는 유튜브나 OTT 서비스를 통해 콘텐츠를 접하는 것이 보다 일반적인 행태로 자리 잡은 지금, 이러한 시대적 변화에 따라 TV 토론회의 현재 형식과 방법에 대해서 재고가 필요한 것 또한 사실이다. 이러한 현실과 일치하게, 다시보기 시청률이 상당히 높게 나타난 것을 확인할 수 있다. 이는 결국 콘텐츠를 반드시 중계방송이 아닌 다양한 채널을 통해 제공하는 방식으로 TV 토론회를 보다 활성화시켜야 할 것이며, 궁극적으로 이러한 방식이 시청률의 제고와 정보 제공의 기능 수행에 있어 보다 효과적일 것임에 대한 예측의 방증이라고 할 수 있다.

넷째, 정치적 선호와 TV 토론회 시청 여부의 관계를 분석한 결과, 특정 정당을 지지하거나, 이념 성향이 강한 사람들이 무당파 응답자 또는 중도적 성향의 응답자에 비해 높은 비율로 TV 토론회를 시청하였다. 이미 정치적 선호가 명확한 사람들이 TV 토론회를 주로 시청한다는 것은, TV 토론회를 통해 기대되는 정보 제공의 효과가 다소 미약하다는 것을 의미한다. 따라서 후보자 TV 토론회의 정보 제공 기능을 강화하고, 흥미성을 고취하기 위해 TV 토론회의 콘텐츠 개발에 보다 노력을 기울여야 할 것이다.

다섯째, TV 토론회를 시청한 결과, 후보들에 대한 응답자들의 인식변화보다는 응답자들이 기존에 지지하던 후보에 대한 선호를 더욱 강화하는 효과가 있었음을 확인할 수 있다. 구체적으로, TV 토론회가 정치 관심을 고취하고 투표율을 높이며 정책 선거를 활성화시키는 기능보다는, 현실적으로는 기존의 정치적 성향을 고착화하거나 혹은 강화하는 효과가 우세하다는 것을 나타내고 있다. 물론 TV 토론회로 인해 더 많은 사람이 의견을 변화시킨다는 것이 무조건적으로 보다 바람직하다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 많은 예산을 투입하여 진행되는 TV 토론회가 유권자들로 하여금 후보자들의 정책에 대해 비교 평가하도록 하여, 궁극적으로 정책 선거를 활성화시키는 기능을 더욱 제고하기 위한 개선 방안에 대한 모색이 지속적으로 요구된다고 할 수 있다.

여섯째, TV 토론회를 시청한 응답자들에게서 TV 토론회에 대한 평가는 대체적으로 긍정적이었다. 대다수 응답자들은 TV 토론회가 공정하게 진행되었다고 평가했으며, 정보의 제공에 있어 효과적이었다고 평가하였고, 현재 주어진 시간이 적절하다고 생각하였다. 그러나 한편으로, 응답자들이 TV 토론에 참가하는 후보자들의 상호비방과 흑색선전, 즉 상대 후보에 대한 네거티브 방식의 발언들과 비현실적인 공약의 남발 등 후보자

들의 행태에 대해서는 비판적인 평가를 내리고 있음을 알 수 있었다. 이러한 결과들은 TV 토론회가 잘 진행되고 있다는 점에서 긍정적인 반면, TV 토론회에 참가하는 후보자들의 태도에 개선이 필요하다는 부정적인 인식을 가지고 있음을 의미한다. 한편, 2022년 5월 12일 공직선거법 개정에서 후보자가 토론회에서 허위 사실을 유포하거나 상대 후보를 비방하는 경우에 제재를 강화하는 규정이 도입되었으나(공직선거법 제82조의4 제1항), 응답자들이 이번 국회의원선거에서의 TV 토론회에서 네거티브 방식의 발언을 가장 큰 문제점으로 지적한 것은, 결국 이러한 규정의 구체성과 실효성에 대한 보다 명확한 지침과 적용, 후보자들에 대한 준수의 요구가 더욱 필요할 것임을 알 수 있다.

이에 더하여, 향후 유권자들의 후보자 TV 토론회에 대한 인식과 평가를 더욱 면밀하게 측정할 수 있는 구체적이고 풍부한 문항들을 개발하여 분석한다면, TV 토론회의 공정성과 효과성 제고에 대한 정책적인 방안을 모색하는 것뿐만 아니라, 학술적인 논의의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강신구. 2017. “제19대 대통령 선거와 TV 토론회.” 『OUGHTOPIA』 제32권 제2호, 67-103.
- 강우진·배진석. 2018. “TV 토론의 투표선택 효과: 제19대 대통령선거 사례분석.” 『대한정치학회보』 제26권 제2호, 155-180.
- 구교태·김관규·이준웅. 2007. “선거방송토론의 효과에 대한 연구: 2006년 대구시장 후보 토론방송을 중심으로.” 『한국언론학회』 제51권 제2호, 203 - 225.
- 김연중. 2009. “제18대 국회의원선거 TV 방송토론의 형식과 내용: 3개 토론회 사례분석.” 『한국소통학회』 제11호, 254-292.
- 문성철·양문희. 2009. “대통령선거 토론 프로그램 시청이 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향 연구.” 『한국방송학회』 제23권 제1호, 131-168.
- 박상호. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV토론의 문제점 및 제도적 개선 방향.” 『민주사회와 정책연구』 제24호, 104-136.
- 박영환·이소영. 2020. “한국의 21대 국회의원선거에서 후보자토론회의 정치적 효과.” 『국제정치연구』 제23집 제3호, 33-60.
- 서복경. 2012. “19대 국회의원선거 선거방송토론위원회 주관 선거방송토론 실시현황과 시청자층 분석.” 『선거연구』 제2권 제2호, 157-190.
- 송종길·박상호. 2005. “제17대 지역구 국회의원 후보초청 TV토론형식(Format)연구.” 『정치커뮤니케이션연구』 제2호, 195-225.
- 안종기·이내영. 2018. “투표선택에 미치는 정치후보자 이미지의 효과와 역할: 한국의 2012년 제18대

- 대통령선거 분석.” 『한국정치연구』 제27권 제1호, 281-314.
- 이규정. 2021. “후보자 토론회 운영 현황 및 효과성: 제21대 국회의원선거를 중심으로.” 『아시아연구』 제24권 제1호, 233-258.
- 이상철·오창우. 2015. “대통령 선거방송 토론회를 위한 운영세칙과 관리규정 개선방안: 제18대 대선 토론회에서의 문제점을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 제37호, 113-150.
- 이재묵. 2017. “19대 대선과 TV 토론회: 제도 평가와 효과 분석.” 『현대사회과학연구』 제21권, 27-48.
- 이종희·오지양. 2011. “후보자 TV 토론회 토론 포맷 연구: 제5회 전국동시지방선거 서울시장 후보자 토론회를 중심으로” 『한국언론학보』 제55권 제1호, 47-78.
- 이한수. 2018. “선거방송토론회에 대한 유권자 평가분석.” 『미래정치연구』 8권 3호, 5-33.
- 임유진·이한수·이소영. 2020. “제21대 국회의원선거 후보자토론회와 유권자 인식.” 『미래정치연구』 제10권 제2호, 59-91.
- 임유진. 2022. “제20대 대통령선거 후보자토론회의 제도와 유권자 인식.” 『정치정보연구』 제25권 제3호, 35-62
- 정성호. 2010. “6.2 지방선거에서 나타난 TV토론 포맷에 관한 연구: 광역단체장과 교육감 후보 TV 토론회를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 제19권, 233-283.
- 한정택·이재묵·조진만. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV토론회: 제도, 현실, 효과.” 『한국정당학회보』 제12권 제2호. 37-72.
- Abramowitz, Alan I. 1978. “The Impact of a Presidential Debate on Voter Rationality.” *American Journal of Political Science* 22(3): 680-690.
- Benoit, William L. and Glenn J. Hansen. 2004. “Presidential Debate Watching, Issue Knowledge, Character Evaluation, and Vote Choice.” *Human Communication Research* 30(1): 121-144.
- Benoit, William L, Mitchell S. McKinney, and R. Lance Holbert. 2001. “Beyond Learning and Persona: Extending the Scope of Presidential Debate Effects.” *Communication Monographs* 68(3): 259-273.
- Benoit, William L., Glenn J. Hansen, and Rebecca M. Verser, 2002. “A Meta-Analysis of the Effects of Viewing U.S. Presidential Debates.” *Communication Monographs* 70(4): 335-350.
- Jamieson, Kathleen H., and David S. Birdsell. 1980. *Presidential Debates: The Challenge of Creating an Informed Electorate*. Oxford: Oxford University Press.
- Larcinese, Valentino. 2007. “Does Political Knowledge Increase Turnout? Evidence from the 1997 British General Election.” *Public Choice* 131(3/4): 387-411.
- Lassen, David D. 2005. “The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a

- Natural Experiment.” *American Journal of Political Science* 49(1): 103-118.
- Lee, Han Soo, and Jae Mook Lee. 2015. “Televised Presidential Debates and Learning in the 2012 Korean Presidential Election: Does Political Knowledge Condition Information Acquisition?” *International Journal of Communication* 9(1): 2693-2712.
- Lindemann, Korinna, and Lukas F. Stoetzer. 2021. “The Effect of Televised Candidate Debates on the Support for Political Parties.” *Electoral Studies* 69(1): 1-27.
- Maurer, Marcus, and Carsten Reinemann. 2006. “Learning Versus Knowing: Effects of Misinformation in Televised Debates.” *Communication Research* 33(6): 489-506.
- Miller, Arther H., and Michael B. MacKuen. 1979. “Learning about the Candidates: The 1976 Presidential Debates.” *American Political Science Review* 43(3): 326-346.
- Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

10

선거여론조사 쟁점과 제언

강우창(고려대학교)

10 선거여론조사 쟁점과 제언

I 연구의 배경

한국리서치가 2023년 6월에 실시한 조사¹⁾에 따르면, 정치여론조사의 필요성에 대해 응답자의 87%가 긍정적인 반응을 보였고, 74%는 여론조사가 민주주의 유지 및 발전에 필수적이라고 응답했다. 이는 여론조사가 사회적 논의와 정치적 의사 결정에 중요한 역할을 하고 있음을 나타낸다. 그러나 여론조사 결과에 대한 신뢰도는 중요도에 대한 평가에 비해 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 전체 응답자의 2%만이 매우 신뢰한다고 답한 반면, 57%는 대체로 신뢰한다고 응답했다. 반면에 34%는 별로 신뢰하지 않으며, 4%는 전혀 신뢰하지 않는다고 답했다. 정책여론조사와 정치여론조사에 대한 신뢰도는 더욱 낮다. 정책여론조사에 대해서 신뢰한다는 응답은 42%, 정치여론조사에 대해 신뢰한다는 응답은 40%로, 다른 주제를 다루는 여론 조사와 비교할 때, 20%가량 낮은 것으로 나타났다.

정치여론조사에 대한 낮은 신뢰도는 여론 조사에 따른 예측과 실제 선거 결과가 종종 다르게 나타나는 것과 무관하지 않다. 2010년 제5회 동시지방선거, 2012년 제18대 대통령 선거, 2016년 제20대 국회의원선거, 2020년 제21대 국회의원선거 등에서 선거기간 중 실시된 여론조사 결과가 실제 선거 결과와 크게 다르거나 심지어 결과가 뒤바뀌는 사례가 적지 않게 발생했으며, 이는 여론조사 무용론의 근거가 되기도 했다(구본상 2018). 또한 비슷한 시기에 조사된 여론조사의 결과가 다른 경우가 많은 것도 문제다. 여론조사의 조사환경이라는 측면에서 생각해보면, 샘플의 대표성 문제, 낮은 응답률 문제, 그리고 조사방법 등의 요인이 조사 결과에 영향을 미칠 수 있다. 이들 요인은 어떤 집단이 설문조사에 참여하는가에 영향을 미치는데, 특정 집단이 과소대표되거나 과대대표될 경우, 조사 결과는 모집단의 의견을 정확히 반영하지 못할 가능성이 높다. 또한 어떤 집단의 의견이 반영되는가에 따라 여론조사 결과의 차이가 발생할 수 있다. 그로 인해, 지지정당에 따라 자신들에게 유리한 조사결과는 신뢰하는 반면, 불리한 결과는 편

1) 김춘석. 2023. “[기획] 여론조사를 조사하다 - 여론조사의 필요성과 신뢰도는?” 한국리서치. <https://hrcopinion.co.kr/archives/27300> (2024년 8월 10일)

파적이라고 비난하는 상황이 반복되고 있다(최종호 외 2022).

여론조사를 소비하는 언론, 정치권, 유권자 차원에서 고려해 보아야 할 문제도 있다. 한국리서치의 조사에 따르면, '언론은 여론조사 결과를 객관적으로 보도한다'라는 진술에 대해 40%만이 그렇다고 응답했다. '정치권은 여론조사 결과를 왜곡 없이 수용한다'라는 진술에 대해서도 33%만이 그렇다고 답해, 정치권이 여론조사 결과를 자의적으로 해석하거나 왜곡할 가능성이 있다고 인식하고 있음을 나타낸다. 유권자들은 또한 여론조사의 방법론 자체에 대한 불신도 갖고 있다. 예를 들어, '모든 사람을 대상으로 하지 않고, 1,000명 등 일정한 절차에 따라 선정된 표본을 대상으로 하는 여론조사 결과가 사람들의 생각을 얼마나 잘 반영하는가'라는 질문에 42%만이 잘 반영한다고 답했다. 반면, 53%는 잘 반영하지 못한다고 응답해 다수의 국민이 표본 조사 방식의 과학성에 대해 의구심을 갖고 있음을 보여준다. 오히려 빅데이터 분석이나 댓글 분석을 통해 여론을 더 정확하게 파악할 수 있다는 응답이 56%로 높게 나타났다.

선거관리위원회와 여론조사심의위원회에서는 변화하는 여론조사 환경 아래서 특히 선거여론조사에 대한 신뢰도를 회복하기 위한 다양한 노력을 기울여 오고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 선거여론조사의 신뢰도에 대한 문제제기가 지속되고 있다. 이에 본 연구는 지난 22대 국회의원선거 전후로 실시된 선거여론조사에 대한 다각도의 접근을 통해 변화하는 여론조사 환경에 대응하여 선거여론조사의 신뢰도를 높일 수 있는 방안에 대해 모색하고자 한다.

첫째, 2022년 5월 30일부터 2024년 4월 8일 사이에 실시되고 여론조사심의위원회에 등록된 선거여론조사 2,531건의 메타자료 분석을 통해 22대 국회의원선거를 앞두고 변화한 여론조사 환경에 대해 여론조사회사들이 어떻게 대응했는가를 파악한다. 아울러 비슷한 시기에 실시된 선거여론조사결과에서 나타난 전국 정당지지도에 대한 분석을 통해 선거여론조사의 방법론적인 특성이 정당지지도 측정에 미친 영향을 파악하고자 한다.

둘째, 2022년 4월 국회의원선거 이후, 비슷한 시기에 동일한 문항을 사용한 갤럽 조사에 리얼미터 조사를 비교하여 조사에 따라 결과에 차이가 있는가를 분석하고자 한다. 두 조사의 경우, 조사회사의 특성, 조사방식, 표본추출 방식 등 여러 면에서 차이가 있어 두 조사에서 차이가 나타나는 원인을 특정하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 두 조사가 완벽하게 동일한 문항을 사용하고 있다는 점은 문항효과 등으로 오차가 발생할 수 있는 가능성을 줄일 수 있다는 데 의의가 있다.

셋째, 한국정치학회의 의뢰로 조사기관 (주)케이스탯리서치가 실시한 제22대 국회의원선거에 대한 대국민인식조사에 포함된 문항을 분석한다. 본 조사에는 유권자의 선거여론조사 경험을 분석하고, 특히 선거제도의 신뢰도 향상을 위해 선거관리위원회와 여

론조사심의위원회가 시행한 다양한 제도적 개선방안들에 대한 유권자의 평가를 파악할 수 있는 문항들이 포함되어 있다.

II 선행연구 분석

선거여론조사의 정확성과 신뢰도를 높이기 위한 선행연구들은 대체로 여론조사의 시행 방식이 여론조사의 결과에 미치는 영향에 대해 분석한다. 표집방식이나 조사방식으로 인해 편향이 발생할 수 있는 지점을 파악하고 이를 줄이고자 한다. 표집방식에 관한 연구들은 특히 할당표집으로 인해 발생할 수 있는 문제점을 지적한다. 할당표집은 미리 선정된 기준, 특히 응답자의 성별, 연령별, 거주지역에 따라 모집단의 분포를 파악한 후 이와 유사하게 응답자의 분포를 할당하고, 응답자를 채워가는 방식이다. 할당표집은 비확률표본 추출이라는 점에서 표본조사 결과를 토대로 모집단의 특성을 파악하는 데 적절치 않다(Erikson and Tedin 2005). 더구나 조사 과정에서 특정한 성별, 연령, 지역에 따라 표본이 과소 또는 과대표집될 수 있다. 할당표집 과정에서 발생할 수 있는 편향을 줄이기 위해, 할당표집에 사용되는 기준에, 직업, 소득, 학력 등을 추가하거나(김춘석·정한울 2010), 가중치를 통해 사후 보정하는 방식 등이 제안되기도 했다(김영원·배예영 2010). 그러나 할당표집은 비확률표본추출이라는 점에서 대표성 있는 표본을 추출하는데 근본적인 한계가 있다. 이러한 맥락에서 2012년 총선부터는 임의번호걸기(Random Digit Dialing, RDD) 방식을 활용한 여론조사가 적극적으로 활용되기 시작했다. 임의번호걸기 전화번호를 무작위로 생성하여 전화조사를 시도하는 방식이다(허명희·김영원 2008). 무작위로 생성된 전화번호를 사용하여, 기존의 표집들에 포함되어 있지 않은 가구응답자를 조사대상에 포함시킬 뿐 아니라, 할당표집에 비해 확률추출에 가까운 방식이라는 점에서 긍정적으로 평가받는다(김지윤·강충구 2014). 또한 2017년 2월 공직선거법 개정과 함께, 선거여론조사에서 휴대전화 가상번호를 사용하는 것이 허용되었다(공직선거법 제8조의9). 휴대전화 가상번호가 본격적으로 사용되기 시작한 2018년 지방선거에서 그동안 문제가 되어왔던 낮 시간대 젊은 층 유권자의 표집률이 증가했을 뿐 아니라, 응답률 또한 상승했으며, 공표된 선거여론조사 결과와 실제 선거결과 간의 차이도 크지 않았던 것으로 평가받았다(구본상 2018).

조사단계에서 발생할 수 있는 편향에 대해 분석하는 연구들은, 전화면접조사, ARS조사, 인터넷조사와 같은 조사방식(mode), 유·무선 전화의 비율 등과 같은 특징이 조사결과에 미치는 영향에 대해 분석한다. 특히 ARS 조사의 정확성에 대한 연구가 활발하게

이뤄졌다. ARS 조사의 경우, 전화면접 조사에 비해 응답률이 낮고, 젊은 연령층, 여성, 정치에 무관심한 유권자의 참여가 저조하다(김영원·황다솜 2014, 구본상 2017). 응답률이 여론조사 결과의 편향성에 미치는 영향에 대해서는 논란이 있다. 조사결과의 편향이 나타나는 원인은 응답자와 무응답자의 특성이 다르기 때문이라는 점에서 응답률 자체의 높고 낮음이 문제라기보다는 응답자와 무응답자의 특성을 파악하는 것이 중요하다는 주장이 있다(장덕현 외 2014; 장덕현 2021). 그러나 응답률이 낮을 경우, 조사에서 특정한 집단이 체계적으로 배제되는 경향이 높다는 점을 간과할 수는 없다(Groves 2006; Groves and Peytcheva 2008). 특히 ARS와 같이 정치고관여층이 과대표집될 경우, 전화면접조사 등으로 수행되는 다른 조사에 비해 강한 정치적 의견을 가진 응답자의 비중이 증가하게 된다. 2017년부터 2020년 사이에 치러진 세 차례의 선거 직전 실시된 전국단위 여론조사를 분석한 최종호 외(2022)의 분석에 따르면, 전화면접 대비 ARS 조사의 비율이 높을수록 주요 정당의 지지율이 과대 추정되고, 무당파 비율이 과소 추정되는 것으로 나타났다. 더욱이 최근 주목을 받고 있는 여론조사기관 효과와 결합될 경우, 낮은 응답률로 인한 편이는 더욱 증가할 수 있다. 예를 들어 박종희(2013)는 2012년 대선 여론조사 결과를 베이지안 상태공간 모형을 통해 분석하고, 조사기관에 따른 편향이 존재함을 밝혔다. 조사기관의 편향이 ARS 응답자들이 참여를 결정하는데 영향을 미친다면, 어떤 조사 기관이 실시한 조사인가에 따라 특정한 성향 응답자들의 참여 비중이 높아질 수 있다. 그 결과 동일한 시기에 실시된 조사의 결과가 다르게 나타나는 원인이 될 수 있다.

2010년대 초반에는 유·무선 비율의 영향을 분석하는 연구가 많았다. 당시 무선전화의 보급이 크게 늘어났음에도 불구하고, 선거여론조사가 유선전화에만 의존한 결과 여론조사 결과와 실제결과 사이의 차이가 크게 나타났다. 유선전화의 비율이 높을수록 젊은층 표본의 확보가 어렵고, 무선전화의 비율이 높을수록 고연령층 표본 확보가 어렵다(조성겸 외 2007)는 점에서 유선과 무선의 적절한 비율에 관한 논의가 이어졌다(이계오 외 2012; 장덕현·조성겸 2015; 김지윤·우정엽 2012). 그러나 모집단의 특성을 적절히 반영할 수 있는 유·무선 비율이 무엇인가에 대한 과학적인 근거는 부재하며, 조사기관 별로 각자의 노하우를 근거로 다양한 혼합비율을 적용하고 있다(한규섭 2016). 최근에는 무선전화 보급이 확산되고 안심번호가 도입됨에 따라 100% 무선전화 조사가 증가하고 있다(최종호 외 2022). 도묘연(2020)의 분석에 따르면 무선전화방식이 확대된 21대 국회의원선거에서 여론조사의 예측성이 20대 국회의원선거와 비교할 때, 약 20%p가량 상승했다.

한편 선거여론조사의 보도 방식에 관한 연구들은, 결과 공표와 관련된 법적·제도적

개선방안을 마련하는 데 초점을 맞춘다. 선거과정에서 언론을 통해 발표되는 여론조사 결과들은 이른바 ‘강자편승(bandwagoning)’ 또는 ‘열패자 효과(underdog effect)’를 발생시켜 후보자의 당락에 영향을 미칠 수 있다(정한울 2019). 특히 선거 마지막까지 지지후보를 정하지 못한 유권자들의 경우 그렇지 않은 유권자에 비해 후보자 선택 시 여론조사 결과에 크게 영향을 받는 것으로 나타났다(도묘연 2020). 이는 선거법에서 선거일 6일 전부터 선거일 투표 마감시각까지 여론조사 결과 공표를 금지하는 근거가 된다. 특히 선거여론조사의 정확성에 대한 우려가 해소되지 않은 상황에서 정확하지 않은 조사결과가 유통되는 것에 대해 우려하는 목소리가 높다. 그러나 다른 한 편에서는 이러한 조치가 국민의 알 권리를 제약한다고 주장한다. 선거여론조사는 유권자들이 서로 선호에 대한 정보를 교환하는 수단이라는 점에서 여론조사가 활용되어야 한다는 것이다(윤형석 2019). 이를 반영하여 최근 국회에서는 여론조사 공표 금지 기간을 줄이거나 아예 폐지하는 법안들이 발의되고 있다.²⁾

선거여론조사결과의 공표방식에 초점을 맞추는 연구들은 크게 두 가지 문제점을 지적한다. 첫째, 언론매체가 특정 정당이나 후보에게 유리한 선거여론결과를 선택적으로 보도할 수 있다. 언론매체들은 어떤 이슈를 다룰 것인가를 결정할 수 있는 의제설정 기능을 한다. 선행연구들에 따르면 언론매체들은 자신이 지지하는 정당이 집권했을 때는 해당 정당에 유리한 이슈들을 더 자주 다루고, 반대하는 정당이 집권했을 때는 해당 정당에 불리한 이슈들을 더 자주 보도하는 경향이 있다(Larcinese et al. 2011, Puglisi 2011). 같은 맥락에서 비슷한 시기에 실시된 여론조사 결과가 서로 다를 때, 언론매체는 자신의 지지하는 후보나 정당에 유리한 여론조사결과를 더 자주 보도하는 방식으로 여론에 영향을 미칠 수 있다. 송병권(2019)은 제19대 대통령선거 여론조사 결과 보도에 대한 분석을 통해 한국 언론매체들의 여론조사 결과보도에서 이러한 경향이 나타나고 있음을 경험적으로 분석했다. 언론매체의 성향에 따라, 지지율 보도 편차는 약 5.4%p에서 2.9%p 정도 차이가 났다.

둘째, 선거여론조사 결과를 정확하게 전달하기보다 흥미위주의 경매 증계식 보도가 갖는 문제점을 지적하는 연구들이 있다. 지난 20대 대통령선거 선거 기사 심의 사례 중 54.8%가 여론조사에 관한 건이었으며(언론중재위원회, 2022), 이중 상당수가 오차범위를 고려하지 않는 보도방식에 대한 문제를 제기했다(윤호영·임윤주 2023). 후보자 또는

2) 2021년 4월23일 정청래 의원이 대표발의한 법안은 선거일 2일 전부터 여론조사 결과를 공표할 수 없도록 했다. 2023년 8월14일 민형배 의원 대표발의안은 금지 기간을 선거 1일 전부터로 더 단축했다. 2020년 6월19일 기동민 의원이 대표발의한 법안도 선거일 전일과 당일만 금지하는 내용이다. 2023년 2월1일 박성준 의원 대표발의안은 한발 더 나아가 여론조사 결과 공표금지 조항을 아예 삭제했다. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=52800>

정당 간의 지지율 격차가 오차 범위 안일 때, 엄밀한 의미에서 두 후간의 우열을 가리는 것은 불가능하다. 이를 고려하여, 여론조사심의위원회에서는 여론조사 결과를 보도할 때 함께 보도해야 할 사항으로 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 응답률과 함께 표본오차를 명시하고 있다. 그러나 실제 선거결과를 보도함에 있어 표본오차를 고려하여 결과를 해석하기보다는 어떤 후보 또는 정당이 앞서 있는가에 초점을 맞추는 경마 증계식 보도가 이뤄지고 있다. 경마 증계식 보도는 여론의 흐름에 대한 잘못된 정보를 전달할 뿐 아니라 유권자의 전략적 선택을 야기하여 선거결과에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 2016년 미국 대선 당시, 주요 언론이 클린턴 후보가 앞서고 있다고 보도했고, 그로 인해 클린턴 지지자들의 투표율이 낮아져 트럼프 후보가 당선될 수 있었다는 분석도 있다(Westwood, Messing & Lelkes, 2020). 그뿐만 아니라, 지지율 격차가 크지 않은 상태에서 경마 증계식 보도가 이뤄질 경우, 이는 엄밀한 의미에서 여론조사 결과에 대한 왜곡이다. 또한 경마식 보도를 접한 유권자들이 보도 내용과 선거 결과가 다를 경우, 여론조사에 대한 불신이 가중될 수 있다.

III 선거여론조사 메타자료 분석

1. 메타조사 분석 대상

본 장에서는 2022년 5월 30일부터 2024년 4월 8일 사이에 실시되고 여론조사심의위원회에 등록된 선거여론조사 2,531개를 분석한다. 사용된 조사방법을 기준으로 볼 때, 단일한 방법을 사용한 조사가 1,711개로 68%를 차지했으며, 2가지 방법을 사용한 조사가 31%, 그리고 셋 이상의 방법을 사용한 조사가 1%인 24개로 나타났다. <표 1>은 단일한 조사 방법을 사용한 경우와 2개 이상의 조사 방법을 사용한 설문조사의 두 번째 조사 방법을 교차한 표다. 단일한 조사방법을 사용한 경우 무선 ARS를 사용한 경우는 916건이다. 전체 2,531건 중 36%다. 그 다음으로 무선전화면접만을 사용한 경우가 776건으로 전체 중 31%로 나타났다. 그 다음으로 혼한 조합이 유선ARS와 무선 ARS를 사용한 경우로 670건으로 전체의 26%로 나타났다. 네 번째로 많은 조합은 1차 무선전화면접, 2차 유선전화면접을 사용한 경우로 82건, 전체의 3%였다. 이들 네 가지 유형이 전체 조사의 96%가량을 차지한다.

〈표 1〉 조사유형에 관한 교차분석

단일 조사방법		두 개 이상의 방법을 사용한 경우 두 번째 방법						합계
		무선ARS	무선전화 면접	스마트폰 앱조사	유선ARS	유선전화 면접	인터넷 조사	
무선ARS	916	0	10	0	670	27	0	1,623
무선전화면접	779	16	0	0	2	82	0	879
스마트폰앱조사	10	0	0	0	0	0	0	10
유선ARS	4	1	0	0	0	0	0	5
인터넷조사	2	0	4	6	0	0	2	14
합계	1,711	17	14	6	672	109	2	2,531

도묘연(2020)에 따르면, 21대 총선 당시 실시된 선거여론조사들의 경우, 유선ARS와 무선ARS를 결합한 조사가 46%, 유선면접과 무선면접을 결합한 조사가 42%였다. 100% 무선ARS를 사용한 조사는 4%, 100% 무선면접을 사용한 조사가 3%에 불과했다. 다만 유무선을 혼합한 경우에도, 무선의 비율이 유선의 비율에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다. 21대 총선과 비교할 때, 22대 총선에서 나타난 특징 중의 하나는 ARS건 전화면접이건, 무선조사에 의존하는 비율이 크게 늘었다는 점이다. 그 결과 단일 조사 방식을 사용한 조사들의 비율이 9%에서 68%로 크게 증가했다.

이러한 변화는 표본추출 방식의 변화와 무관하지 않다. 〈표 2〉는 표본추출 방식에 대한 교차 분석결과를 제시한다. 단일조사에서 안심번호를 사용한 경우가 가장 많았는데, 총 1,266건으로 전체 2,531건 중 50%에 달한다. 다음으로는 2개 이상의 방법을 사용하며, 첫 번째는 안심번호를 두 번째는 RDD를 사용한 경우가 575건으로 전체의 23%를 차지했다. 다음으로는 하나의 방법으로 조사를 진행하고, RDD를 사용한 경우가 429건으로 전체의 17%이다. 그리고 첫 번째 조사와 두 번째 조사 모두 RDD를 사용한 경우가, 191건으로 전체의 약 8%이다. 전체 조사 중 98%가 이들 네 가지 방식 중 하나를 사용한 것으로 나타났다. 휴대전화 가상번호 혹은 안심번호는 2017년 2월 공직선거법 개정과 함께 선거여론조사에서 사용되기 시작했다. 안심번호의 사용이 증가함에 따라 2018년 지방선거에서 유선전화에 기반을 둔 전화방식의 비율이 축소되었다.

〈표 2〉 표본 추출 방법에 대한 교차 분석

단일 조사의 표본추출		두 개 이상의 방법을 사용한 경우 두 번째 추출 방법				
		RDD	안심번호	패널	기타	합계
안심번호	1266	575	26	0	2	1869
RDD	429	191	1	0	0	621
패널	12	0	0	7	0	19
기타	9	8	0	1	4	22
	1716	774	27	8	6	2531

다음으로 조사방식에 따라 선호되는 표본추출 방식이 있는가를 살펴보았다. 분석의 간결성을 위해 단일한 조사방식을 사용한 1,711개 조사를 대상으로 분석을 진행했다. 〈표 3〉에 따르면, 안심번호를 사용하여 표본을 추출한 조사는 단일방법을 사용한 조사 중 74%에 달한다. 그 중에서 61%가 무선전화면접을 사용했으며, 39%가 ARS를 사용했다. RDD방식으로 표본을 추출한 경우, 99%가 무선ARS방식을 사용한 것으로 나타났다. 이상의 결과를 사용할 때, RDD를 활용한 표본추출을 할 경우 ARS와 상당한 친화성을 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 표본추출방식과 조사방식 ①

	조사방법					합계
	무선ARS	무선전화 면접	유선ARS	스마트폰 앱조사	인터넷 조사	
안심번호	486	775	0	0	0	1261
표본 RDD	424	1	0	4	0	429
추출 패널	0	0	10	0	2	9
방식 기타	6	3	0	0	0	12
합계	916	779	10	4	2	1711

2. 조사방법이 조사결과에 미치는 영향

선거 여론조사에 대한 신뢰도에 부정적인 영향을 미치는 요인 중의 하나는 조사방식에 따라 결과가 달라진다는 점이다. 그렇다면, 조사방법은 조사결과에 어떻게 영향을 미쳤을까? 이를 분석하기 위해서 2023년 10월 30일부터 2024년 5월 25일 사이에 실시된 선거조사 중 전국정당지지도에 관한 문항을 포함하고 있는 281개의 선거여론조사에 대해 분석했다. 분석에 사용하는 종속변수는 각 여론조사에서 나타나는 더불어민주당 지지율, 국민의 힘 지지율, 그리고 지지정당 없음이라고 답한 응답자의 비율이다. 독립변수로는 이들 조사의 표본추출방식과 조사 방법, 그리고 응답률을 사용했다. 〈표 4〉는 분석에 사용된 281개 조사의 표본추출방식 및 조사방법에 대한 교차분석을 실시한 결

과다. 표본 추출 방식의 경우, 가상번호를 사용한 조사가 123개 RDD를 사용한 조사가 158개로, RDD를 사용한 조사가 더 많았다. 조사방법의 경우, 무선ARS가 180개, 무선전화면접을 사용한 조사가 101건이었다. 표본추출방식과 조사방법을 동시에 고려할 경우, RDD를 활용한 무선 ARS가 156건으로 전체 조사의 56%를 차지했으며, 가상번호와 무선전화면접을 활용한 조사가 99건으로 35%를 차지했다.

표본추출방식과 조사방법이 각각의 종속변수에 미치는 영향을 파악하기 위하여 회귀 분석을 실시했다. 분석에 사용하는 선거여론조사들이 6개월에 걸쳐 실시되었고, 해당 기간동안 각 종속변수가 상당한 부침을 겪었다는 점에서, 시간에 따른 변화가 미치는 영향력을 통제할 필요가 있다. 이러한 점에서 이후 분석은 회귀모형에 여론조사가 실시된 주간(week) 고정효과를 포함시켰다. 이는 같은 주에 실시된 여론조사의 경우 동일한 모수를 추정하고 있다는 전제를 토대로 한다. 주 고정효과를 고정한 상태에서 각 종속변수에 차이가 나타난다면, 이는 조사방법 또는 표본추출 방식이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 또한 선행연구들이 응답률이 조사결과에 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적하고 있음을 고려하여 응답률을 통제 변수로 고려한다.

〈표 4〉 표본추출방식과 조사방법 ②

		조사방법		
		무선전화면접	무선ARS	합계
표본추출 방식	가상번호	99	24	123
	RDD	2	156	158
	합계	101	180	281

〈표 5〉 조사방법이 조사결과에 미치는 영향

	더불어민주당		국민의힘		지지정당없음	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
RDD	0.42 (0.48)	-2.02* (1.17)	2.47*** (0.62)	3.11*** (0.76)	-1.97*** (0.47)	0.37 (0.79)
ARS	3.92*** (0.60)	-1.21 (1.84)	1.66** (0.64)	3.00*** (0.96)	-8.79*** (0.75)	-3.89** (1.45)
응답률		-0.73** (0.29)		0.19* (0.10)		0.70*** (0.22)
_cons	35.67*** (0.32)	45.55*** (3.83)	33.83*** (0.25)	31.24*** (1.44)	18.62*** (0.34)	9.19*** (2.85)
N	281	281	281	281	281	281
R ²	0.36	0.38	0.64	0.64	0.72	0.74

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 5〉에서, 모형 (1), (3), (5)은 응답률 없이 두 독립변수와 주 고정효과만을 포함한다. RDD의 경우, 기준은 안심번호이며, ARS의 경우 기준은 면접조사다. 따라서 모형 (1)은 더불어민주당 지지율의 경우 표본추출 방식에는 영향을 받지 않지만, ARS를 사용할 경우, 약 4%p가량 높게 나타남을 의미한다. 국민의힘에 대한 지지율을 분석한 모형 (3)의 결과에 따르면, 국민의 힘 지지율은 RDD를 사용할 때, 약 2.5%p가량, ARS를 사용할 때, 1.7%p가량 높게 나타남을 의미한다. 모형(5)에서 무당파의 비율은 무선전화 대신 ARS를 사용한 조사에서 약 2%p가량 낮게 나타나며, 전화면접대신 ARS를 사용하는 경우 약 8.8%p 가량 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조사방식에 따라 정당지지율이 다르게 나타난다는 여론의 인식과 일치한다. ARS 조사의 경우 민주당과 국민의힘 지지율이 다소 높아지는 것으로 나타나는 반면 무당파의 비율은 낮게 나타난다. 즉 정파성이 강한 유권자들이 상대적으로 ARS 조사에 쉽게 응하는 반면 무당파 유권자들은 ARS에 대한 응답을 꺼리고 있음을 의미한다.

모형 (2), (4), (6)은 조사효과에 따른 차이가 응답률을 높일 경우 사라지는가에 관한 분석이다. 응답률이 조사결과에 미치는 영향에 대한 논쟁은 현재 진행형이다. 응답률이 낮다고 해서 큰 문제가 되지 않는다는 주장이 있는가 하면, 응답률이 낮을 경우 특정한 정치적 입장을 갖거나 정치적 입장이 강한 일부 유권자의 답변이 과대대표되어 조사결과가 왜곡될 수 있다는 우려도 있다. 이러한 맥락에서 응답률 자체의 효과를 살펴보고, 이를 통제하였을 경우, 조사방법의 효과가 사라지는가를 검토하고자 한다. 모형2에서 응답률을 통제하였을 경우, RDD 조사에서 면접조사에서보다 더불어민주당의 지지율이 2%p 가량 낮아지는 것으로 나타났지만, 95% 신뢰수준에서 유의한 결과는 아니다. 또한 응답률을 통제했을 경우, ARS 사용여부는 더불어 민주당 지지율에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 모형(1)에서 나타난 ARS의 효과가 응답률과 관련이 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 한편 응답률의 경우 더불어민주당의 지지율과 부의 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉 응답률이 낮은 샘플에서 더불어민주당의 지지율이 높았다. 모델(4)에 따르면 응답률을 통제했을 때, 대면조사보다는 ARS의 방식의 조사에서, 안심번호보다는 RDD에서 국민의힘 지지율이 약 3%p가량 높아진다. 모델(6)에서 응답률을 통제했을 때, RDD의 효과는 유의미하지 않았다. ARS 조사가 무당파층의 참여를 감소시키는 효과는 모델 (5)에서는 약 8.8%p에 달했으나, 모델(6)에서는 3.9%p로 작아졌다. 즉 ARS가 무당파층의 참여에 미치는 영향이 전반적인 응답률과 관련이 있음을 뒷받침하는 것으로 볼 수 있다. 한편 응답률은 양의계수를 가지고 있으며, 응답률이 높을수록 지지하는 정당이 없는 응답자의 비율이 증가하는 것을 의미한다. 흥미로운 점은 모델(2)와 모델(6)의 응답률의 계수 크기가 유사하다는 점이다. 응답률이 더불어민주당

당 지지자와 지지정당의 없는 유권자가 조사에 참여하는 상대적인 비율에 영향을 미치고 있음을 의미한다. 22대 선거를 앞두고 실시된 선거여론조사의 경우 응답률이 낮을수록 민주당 지지율이 과대 추정될 수 있음을 의미한다.

3. 소결

이상에서 선거여론조사의 메타자료 분석을 통해 22대 국회의원선거에서 나타난 여론조사 환경의 변화에 대해 살펴보았다. 주요 변화는 다음과 같다. 첫째, 표본추출방식에서 안심번호 사용이 크게 늘었으며, 이는 무선전화면접을 사용하는 조사가 증가하는 데도 기여한 것으로 보인다. 둘째, RDD를 통해 표본을 추출하는 조사는 대체로 ARS 방식을 사용하지만, 안심추출과 ARS를 결합하는 방식도 활발하게 사용되었다. 셋째, 표본추출 방식과 조사방식이 응답자 중 더불어민주당 지지율, 국민의힘 지지율, 당파성이 없는 유권자의 비율에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국민의힘 지지율은 안심번호를 사용한 조사보다 RDD를 사용한 조사에서, 면접조사보다 ARS 조사에서 높게 나타났다. 이들 효과는 응답률을 통제한 상황에서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 더불어민주당 지지율은 ARS조사에서 높게 나타났으며, 응답률을 통제할 경우 사라졌다. RDD샘플과 ARS조사의 경우 당파성이 없는 유권자가 과소 포함되었으나, 응답률이 높아질 경우 다소 완화되었다. 한편 응답률과 민주당지지율, 응답률과 무당파층 유권자의 비율에는 트레이드오프가 존재한다. 선거여론조사는 성, 연령, 지역(권역)별 가중치를 부여하고 있음을 고려할 때, 민주당지지성향의 유권자와 지지정당이 없는 유권자들의 인구학적 특성이 유사함을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 응답률이 낮을수록 이러한 유권자 중 민주당지지성향이 강한 유권자의 비중이 높아지는 것을 의미한다.

IV 갤럭시조사와 리얼미터조사 비교

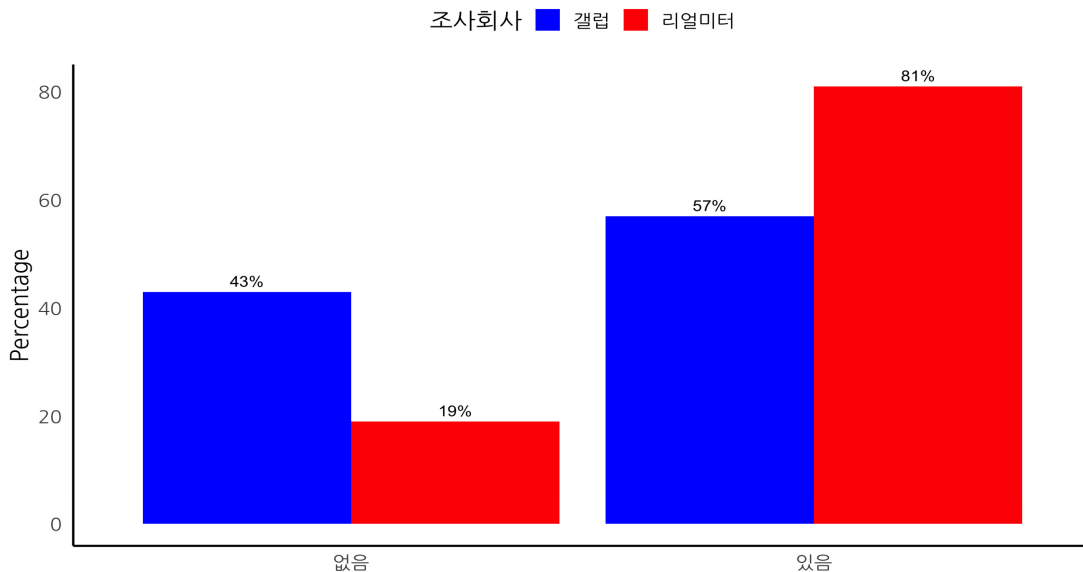
갤럭시조사는 전국 17개 시도 거주 만 만 18세 이상 유권자를 대상으로 2024년 4월 11일부터 5월 1일까지 총 21일에 걸쳐 실시되었다. 표본은 집계구를 활용한 층화추출 방식으로 추출되었으며(1차: 17개 광역시도, 2차, 동부·읍면부, 3차는 아파트·일반주택), 태블릿 PC를 활용한 대면면접조사(TAPI, Tablet Assisted Personal Interview)를 활용하여 조사했다. 설문 응답자 수는 1,639명이며, 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%$ 다. 행정안전부 주민등록 인구통계(2024년 3월)를 기준으로 응답자의 성, 연령, 지역별 가중값을 부여했다.

리얼미터 조사는 전국 18세 이상 남녀를 대상으로 2024년 4월 26일부터 4월 29일까지 총 3일에 걸쳐 실시했다. 무선전화 RDD(90%)와 유선전화 RDD(10%)를 병용하여 샘플을 구축한 후 자동응답조사를 통해 조사가 이뤄졌다. 행정안전부 주민등록 인구통계(2024년 3월)를 기준으로 응답자의 성, 연령, 거주권역별 사후 가중치를 부여했다. 응답률은 3.2%이며, 설문응답자는 502명, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±4.4%다.

1. 응답자 특성 분석

각 조사의 성, 연령, 지역에 따른 응답자 특성은 다음과 같다. 갤럽조사 경우, 남성 809명(49%), 여성은 830명(51%)이다. 리얼미터 조사의 경우 남성 271명(54%), 여성 231명(46%)로 로테이터 상에서는 다소 차이가 있다. 그러나 가중치를 적용하여 보정할 경우, 두 조사 간의 차이가 사라졌으며, 이는 연령, 지역별 분포의 경우도 마찬가지다.

〈그림 1〉 조사회사에 따른 정당지지 여부 분포



두 조사는 “평소 지지하거나 가깝게 느끼시는 정당이 있으십니까?”라는 문항을 공통적으로 포함하고 있다. 갤럽조사의 경우 43%가 없다, 57%가 있다고 답한 반면, 리얼미터 조사의 경우 19%가 없다, 81%가 있다고 답했다. 한국에서 당파성 정체성을 가진 유권자의 비율이 어느 정도인가에 대한 구체적인 수치는 존재하지 않지만, 많은 연구를 볼 때, 대략 적게는 30%에서 많게는 60%까지 추정한다. 이를 고려할 때, 리얼미터의 조사 결과는 정치 고관여층, 적극 지지층의 의견을 과다하게 반영하는 것으로 볼 수 있

다. 가중치 산정에 정당 지지가 고려되지 않는 만큼 이 문제는 가중치 적용으로 보정되지 않는다.

2. 갤럽과 리얼미터 조사 결과 비교

두 조사 간의 결과를 비교하기 위해서 갤럽 조사를 0, 리얼미터 조사를 1로 하는 더미 변수를 만들었다. 종속변수는 두 조사가 공통적으로 포함하고 있는 사전투표에 관한 문항들을 분석했다. 구체적인 문항은 아래와 같다. 설문조사회사 효과의 상대적 크기에 대한 비교를 위해 모든 종속변수는 0-1로 코딩했다. 문항의 항목이 3개 이상인 경우, 최솟값을 0, 최대값을 1이 될 수 있도록 변환했다.

- [사전투표제도 인지여부] “선생님께서서는 유권자가 별도의 신고 없이 전국의 읍·면·동마다 설치된 사전투표소에서 사전투표 기간인 4월 5일, 6일 이틀간 미리 투표할 수 있었다는 사실을 본 조사 전에 알고 있었습니까?”
0: 모르고 있었다. 1: 알고 있었다
- [투표참여 도움여부] 선생님께서는 사전투표가 유권자들의 투표 참여에 도움이 된다고 생각하십니까, 혹은 도움이 되지 않는다고 생각하십니까?
0: 도움이 되지 않는다. 1: 도움이 된다
- [사전투표 제도개선여부] 선생님께서는 선거관리위원회가 공정성 및 신뢰성 등 강화를 위하여 이번 국회의원선거에서 실시한 대책인 ‘사전투표함 보관장소 CCTV 24시간 공개’, ‘사전투표용지 일련번호를 QR코드 대신 바코드로 인쇄’, ‘수검표 실시’ 등에 대해 알고 계십니까?
0:모르고 있었다. 1:알고 있었다
- [선거일 투표가 어려운 경우] 선생님께서는 ‘사전투표제도는 선거일 투표가 어려운 유권자의 투표 참여를 돕는 제도이다’라는 주장에 얼마나 동의하십니까?
0: 동의하지 않는다. 0.5: 보통이다 1: 동의한다
- [어디서든 투표] 선생님께서는 ‘사전투표제도는 전국 어디에서나 편리하게 투표할 수 있어 유권자의 투표 편의를 돕는 제도이다’라는 주장에 얼마나 동의하십니까?
0: 동의하지 않는다. 0.5: 보통이다 1: 동의한다
- [이슈 반영 어려움] 선생님께서는 ‘사전투표를 할 경우 사전투표 후 발생하는 사퇴, 단일화 등의 선거이슈를 투표에 반영할 수 없는 제도이다’라는 주장에 얼마나 동의하십니까?
[0: 동의하지 않는다. 0.5: 보통이다 1: 동의한다]

- [신뢰도 낮음] 선생님께서는 ‘사전투표제도는 선거관리의 신뢰성에 의문이 가는 제도이다’라는 주장에 얼마나 동의하십니까?

[0: 동의하지 않는다. 0.5: 보통이다 1: 동의한다]

- [사전투표제 개선방향] 향후 사전투표제도는 어떤 방향으로 운영되어야 한다고 생각하십니까?

0: 전면 재검토해야 한다.

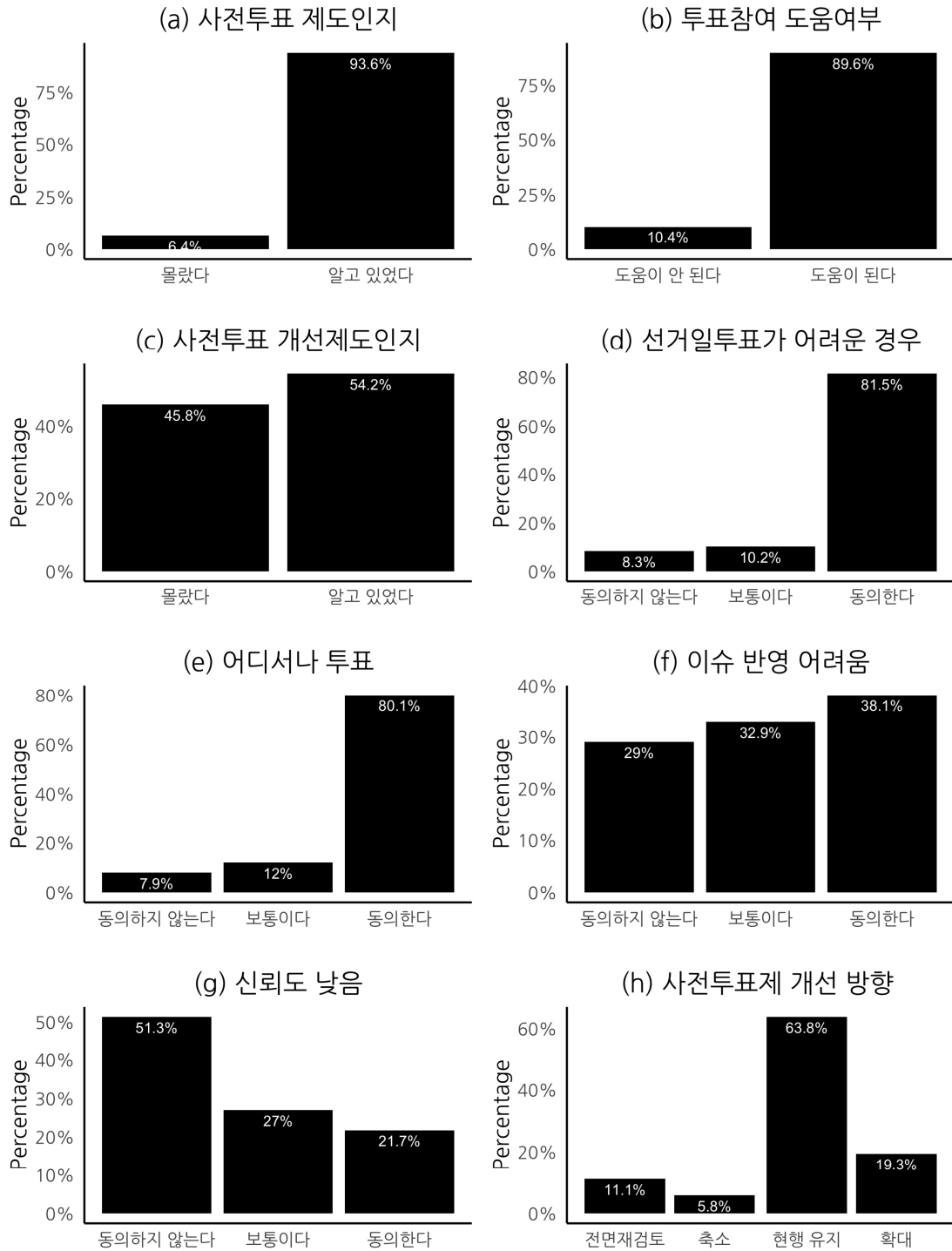
0.33: 사전투표 시간 또는 기간을 단축하거나, 투표소 설치를 축소하는 등 제도를 축소해야 한다.

0.67: 현행 수준을 유지해야 한다

1: 사전투표 시간 또는 기간을 연장하거나, 투표소를 추가 설치하는 등 제도를 확대해야 한다.

〈그림 2〉는 각 문항의 항목에 대한 응답자의 분포를 나타낸다. 이 결과는 리얼미터와 갤럽 응답자를 합한 후 산출한 결과다. 사전투표제도 인지여부에 대해서는 93.6%가 알고 있었다, 6.4%가 몰랐다고 응답했다. 사전투표제도가 투표 참여에 도움이 되는가에 대한 문항에 대해서는 89.6%가 도움이 된다고 답했다. 22대 국회를 앞두고 선거관리위원회가 사전투표 제도 신뢰도 향상을 위해 노력한 개선방안들에 대해서는 약 54.2%만이 인지하고 있는 것으로 나타났다. 사전투표제도가 선거와 관련된 시간적, 지리적 제약을 극복하는 데 도움이 되는가에 관한 물음에서는 각각 81.5%와 80.1%가 도움이 된다고 답했다. 도움이 되지 않는다는 답변은 8.3%와 7.9%이다. 한편 사전투표제도가 선거일 직전에 발생하는 변화를 반영하는 것이 어렵다는 평가에 대해서는 38.1%가 동의했고, 사전투표제도가 신뢰성에 의심이 가는 제도라는 평가에 대해서는 21.7%만 동의한 것으로 나타났다. 사전투표제도의 개선 방향에 관한 문항에서는 현행유지가 64%로 다른 항목에 비해 압도적으로 높았으며, 전면재검토가 11%, 축소가 6% 등 17%는 현행 사전투표제도에 부정적인 의견을 나타냈고, 19%는 현행 제도보다 확대하는 것을 선호하는 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 갤럽과 리얼미터 응답 비교 ①



이러한 응답결과를 통해 알 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 사전투표제도에 대한 인지도는 높지만, 이번 선거제도를 앞두고 사전투표제도 개선을 위한 선관위의 개선 사항에 대한 홍보는 잘 이뤄지지 않았다. 둘째, 사전투표에 대한 언론과 사회 일각의 우려

에도 불구하고, 사전투표제도의 효과에 대한 긍정적인 평가가 훨씬 우세하다. 셋째, 개선 방향과 관련해서도 현행유지를 선호하는 응답이 과반수 이상으로 나타났다.

설문조사회사에 따른 응답의 차이를 보다 엄밀하게 분석하기 위해 그림2에 포함된 각 문항에 대한 응답을 종속변수로 하고, 설문조사회사를 독립변수로, 그리고 응답자의 성별, 연령, 지역, 교육과 정당지지 여부를 통제변수로 하는 회귀모형을 추정했다. 편의상 분석에 사용된 모형에는 응답자의 성, 연령, 지역, 교육을 일련의 더미변수로 포함하였으나, 표에는 그 결과를 표시하지 않았다.

〈표 6〉에서 모형 (1), (3), (5)는 설문조사의 종류에 관한 더미변수만을 포함하고 있다. 모형의 계수값을 살펴보면, 사전투표인지여부의 경우 조사에 따른 차이가 나타나지 않았으나 사전투표제도가 투표참여에 도움이 되었는가에 관한 평가에서는 리얼미터가 12%p, 사전투표제도와 관련한 새로운 제도 도입의 인지여부에 대해서는 5%p 가량 낮은 것으로 나타났다. 모형 (2), (4), (6)은 지지정당 유무를 추가로 포함한 모형이다. 리얼미터의 경우 지지정당이 있는 응답자의 비율이 갤럽 조사에 비해 많다는 점에서 앞서 확인한 두 조사에서 나타나는 차이가 지지정당 응답자의 비율에서 기인한 것인가를 검증하고자 했다. 분석결과 지지정당 유무 여부를 포함한 경우에도 리얼미터 변수의 계수에는 크게 차이가 없었다. 오히려 이러한 변수를 포함했을 경우, 두 조사 간의 차이가 다소 선명해지는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 갤럽과 리얼미터 응답비교 ②

	사전투표인지		투표참여도움		제도개선인지	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
리얼미터	0.02 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.12*** (0.02)	-0.14*** (0.02)	-0.05* (0.03)	-0.08*** (0.03)
지지정당 유무		0.07*** (0.01)		0.06*** (0.01)		0.13*** (0.02)
Constant	0.84*** (0.03)	0.83*** (0.03)	0.91*** (0.03)	0.90*** (0.03)	0.22*** (0.06)	0.18*** (0.06)
Observations	2141	2141	2141	2141	2141	2141
R ²	0.02	0.04	0.07	0.07	0.07	0.08

주: 성별, 연령, 권역, 교육 변수가 모형에 포함되었으나 보고하지 않음.

*: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 7〉과 〈표 8〉에서도 리얼미터 조사의 응답자와 갤럽 조사의 응답자 간의 차이가 나타나고 있으며, 〈표 6〉과 비교할 때, 차이가 더 크게 나타났다. 이는 〈표 7〉과 〈표 8〉에 사용된 문항이 제도에 대한 인지 여부가 아니라, 평가적인 요소를 포함하고 있기

때문으로 보인다. 선거일투표가 어려운 유권자에게 도움이 된다는 평가는 리얼미터 조사자의 경우 31%p 낮게 나타나 가장 큰 차이를 보였다. 두 집단 간의 평균 비교에서도, 갤럽 응답자의 경우, 90%가 도움이 된다고 평가한 반면, 리얼미터 응답자의 경우 55%가 도움이 된다고 평가해서, 약 35%p의 차이가 나타났다. 어디서나 투표할 수 있어 도움이 된다는 평가에서도 리얼미터 조사가 26%p 낮게 나타났다. 사전투표일 이후의 이슈를 반영할 수 없는 제도라는 평가에 대해 동의하는 비율은 리얼미터 응답자에게서 14%p 정도 낮게 나타났다. 이들 두 변수의 단순 평균 비교에 따르면, 갤럽응답자 중의 동의 비율은 40%, 리얼미터 응답자 중의 동의 비율은 31% 정도였으며, 동의하지 않는 응답자의 비율의 경우 갤럽은 24%, 리얼미터의 경우 45%로 나타났다. 사전투표가 선거관리의 신뢰성에 의문이 드는 제도인가에 관한 응답의 경우, 리얼미터 조사에서 4%p 정도 낮게 나타났으나, 95% 수준에서 유의미한 차이는 아니다. 평균비교에 따르면, 갤럽응답자 중 신뢰도가 의문이 드는 제도라는데 동의하는 비율은 갤럽 20%, 리얼미터 응답자 중의 동의 비율은 27%로 리얼미터에서 다소 높게 나타났다. 하지만, 해당 진술에 대해 동의하지 않는 비율의 경우도 갤럽 49%, 리얼미터 60%로 나타나, 리얼미터에서 신뢰도가 높게 나타났다. 반면 보통이다를 선택한 유보적인 응답자의 비율은 갤럽 31%p, 리얼미터 13%p로 나타났다. 개선방향과 관련해서는 리얼미터 응답자들 사이에서 확대보다는 폐지를 원하는 응답자들의 비율이 높았다. 각 응답자별로 비교해 보면, 갤럽의 경우, 5%가 전면폐지를 위한 반면, 리얼미터 조사의 경우 31%가 폐지를 선호했다. 그러나 확대를 원하는 응답자의 비율도 갤럽의 경우 16%, 리얼미터의 경우 29%로 나타났다. 현행유지를 선택한 응답자의 비율은 갤럽 74%, 리얼미터 32%였다.

〈표 7〉 갤럽과 리얼미터 응답 비교 ③

	선거일투표 (1)	어디서나 투표 (2)	이슈반영 (3)	신뢰도 (4)	개선방향 (5)
리얼미터	-0.31*** (0.01)	-0.26*** (0.02)	-0.14*** (0.02)	-0.04* (0.02)	-0.12*** (0.01)
Constant	0.94*** (0.03)	0.92*** (0.03)	0.61*** (0.05)	0.29*** (0.05)	0.72*** (0.03)
Observations	2141	2141	2141	2141	2141
R ²	0.21	0.15	0.04	0.02	0.07

주: 성별, 연령, 권역, 교육 변수가 모형에 포함되었으나 보고하지 않음.

*: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 8〉은 지지정당 여부를 모형에서 통제하고 있는 경우를 검토하고 있으나, 〈표 7〉의 결과와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 갤럽과 리얼미터 응답 비교 ④

	선거일투표	어디서나 투표	이슈반영	신뢰도	개선방향
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
리얼미터	-0.33*** (0.01)	-0.27*** (0.02)	-0.14*** (0.02)	-0.04* (0.02)	-0.14*** (0.01)
지지정당 유무	0.08*** (0.01)	0.06*** (0.01)	0.01 (0.02)	-0.02 (0.02)	0.05*** (0.01)
Constant	0.92*** (0.03)	0.91*** (0.03)	0.61*** (0.05)	0.29*** (0.05)	0.71*** (0.03)
Observations	2141	2141	2141	2141	2141
R ²	0.22	0.16	0.04	0.02	0.08

주: 성별, 연령, 권역, 교육 변수가 모형에 포함되었으나 보고하지 않음.

*: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

3. 소결

본 장에서는 비슷한 시기에 실시된 갤럽조사와 리얼미터조사에 실시된 사전선거와 관련된 동일문항을 비교하여 두 조사 간의 차이가 존재하는가에 대해 검토했다. 검토 결과 제도 인지와 관련된 문항의 경우 큰 차이가 존재하지 않았으나, 제도에 대한 평가에서는 상당한 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 동일한 문항을 사용하긴 하였으나, 두 조사는 조사회사, 샘플링 방식 (층화추출 vs RDD), 조사방식 (대면조사 vs 자동응답방식) 등 여러 측면에서 차이가 존재하므로 두 조사 간의 차이가 발생하는 원인을 특정하는 데는 한계가 있다. 다만 선행연구들의 결과에 따르면, 이는 ARS 조사방식과 연관된 문제일 가능성이 크다.

두 조사에서 나타나는 두드러진 차이는 당파성 응답자의 비율이다. 즉 갤럽조사에 비해 리얼미터 조사에서 당파성 유권자의 비율이 24%p 가량 높게 나타났다. 두 조사 모두 성, 연령, 지역(또는 권역)별 가중치를 포함하고 있으나 이들 가중치를 적용하는 것만으로는 당파성 유권자의 비중에서 나타나는 차이가 보정되지 않는다. 성, 연령, 지역의 경우와 달리 당파성 유권자의 비율은 모집단에 대한 추정치가 존재하지 않는다. 그러나 일반적인 조사 결과에 비추어 볼 때, 리얼미터 조사에서 당파성 유권자의 비율이 81%로 나타난 것은 과도한 측면이 있다. 즉 리얼미터 조사의 결과는 대한민국 평균 유권자보다는 이른바 정치 고관여층의 선호가 더 많이 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

정치고관여층의 과대표함으로 인해 리얼미터 조사에서 응답의 양극화 성향이 뚜렷하

게 나타나는 것을 알 수 있다. 예를 들어 당파성에 따라 서로 다른 성향을 가지고 있을 것이라 생각되는 사전투표제도의 개선 방향의 경우, 리얼미터 조사에서 전면폐지를 원하는 응답자의 비율과 확대를 원하는 유권자의 비율이 모두 높게 나타났다. 현행 조사방식에서 당파성 유권자의 비중은 샘플링 과정이나 가중치 적용을 통해 보정하기 어렵다. 그 결과 조사에 포함되는 진보정당을 지지하거나 보수정당을 지지하는 유권자의 상대적인 비중에 따라 설문조사의 평균적인 결과가 크게 달라질 수 있다. 만약, ‘여론조사 ○’ ‘여론조사 ○○’과 같은 정보가 주어질 때, 특정 정치 성향의 응답자와 비슷한 정치적 선호를 가진 것으로 알려진 여론조사 회사의 조사에 선택적으로 참여할 경우, 그로 인해 조사 결과의 차이는 더욱 증폭될 수 있으며, 이는 전반적인 여론조사에 대한 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다.

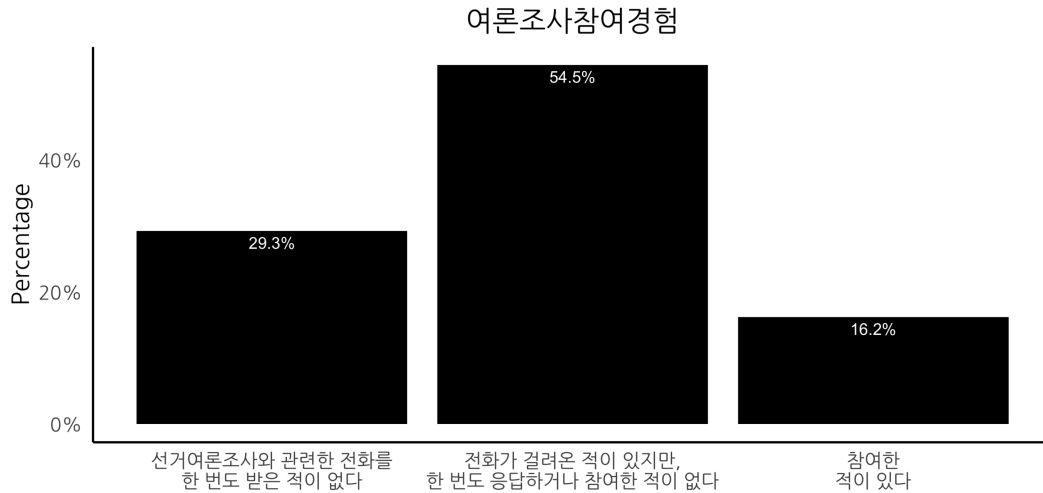
V 유권자인식조사 분석

이번 장에서는 한국정치학회의 의뢰로 조사기관 (주)케이스탯리서치가 실시한 제22대 국회의원선거에 대한 대국민인식조사에 포함된 문항을 분석한다. 해당 조사는 2024년 4월 2일부터 4월 5일에 걸쳐, 만18세 이상 대한민국 국민 1,000명을 대상으로 실시되었다. 설문조사는 선거여론조사와 관련하여 첫째, 여론조사 참여 경험, 둘째, 선거여론조사 관련 보도에 관한 문항들을 포함하고 있다.

1. 선거여론조사 참여 경험

응답자의 선거여론조사 참여 경험과 관련하여 “선생님께서 이번 국회의원선거와 관련하여 ARS 또는 전화조사원 인터뷰 등 어떤 방식으로든 선거여론조사에 참여하신 적이 있으신가요?”라고 물었다.

〈그림 3〉 선거여론조사 참여경험



〈그림 3〉에서 전체 응답자 1,000명 가운데, 29%인 293명은 ‘선거여론조사와 관련한 전화를 한 번도 받은 적이 없다’라고 답했으며, 55%인 545명은 ‘선거여론조사 회사에서 전화가 걸려온 적이 있지만, 한 번도 응답하거나 조사에 참여한 적이 없다’라고 답했다. ‘선거여론조사에 참여한 적이 있다’라고 답한 응답자는 전체 응답자 중 16%(162명)에 불과했다. 또한 한 번도 받은 적이 없다고 답한 응답자를 대상으로 “선생님께서는 국회의원 선거여론조사 기관에서 걸려 온 전화에 응답하실 의향이 있으십니까?”라고 추가로 묻은 결과 응답할 의향이 있다고 답한 사람은 18%인 53명에 불과했으며, 82%인 240명은 의향이 없다고 답했다. 지금까지 걸려와도 받은 적이 없거나, 앞으로 걸려온다 해도 받지 않겠다고 답한 응답자가 전체 응답자의 79%(785명)에 달한다. 즉 선거여론조사에 응답할 가능성이 있는 유권자의 비율은 약 21%에 불과하며 이는 선거여론조사가 낮은 응답률을 보이는 것과는 일맥상통한다.

그렇다면, 이처럼 선거여론조사에 참여할 가능성이 있는 유권자와 그렇지 않은 유권자가 분명하게 구분되는 것이 선거여론조사 결과에 어떠한 영향을 미칠까? 만약 두 유권자 집단이 선거여론조사 참여의향을 제외하고 크게 다른 점이 없다면, 이처럼 두 집단이 분명하게 구분되는 것이 큰 문제가 아닐 수 있다. 이러한 점에서 응답자의 개인적 특성이 선거여론조사 참여 여부에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴 보았다.

〈표 9〉 응답자 특성과 선거여론조사 참여의향

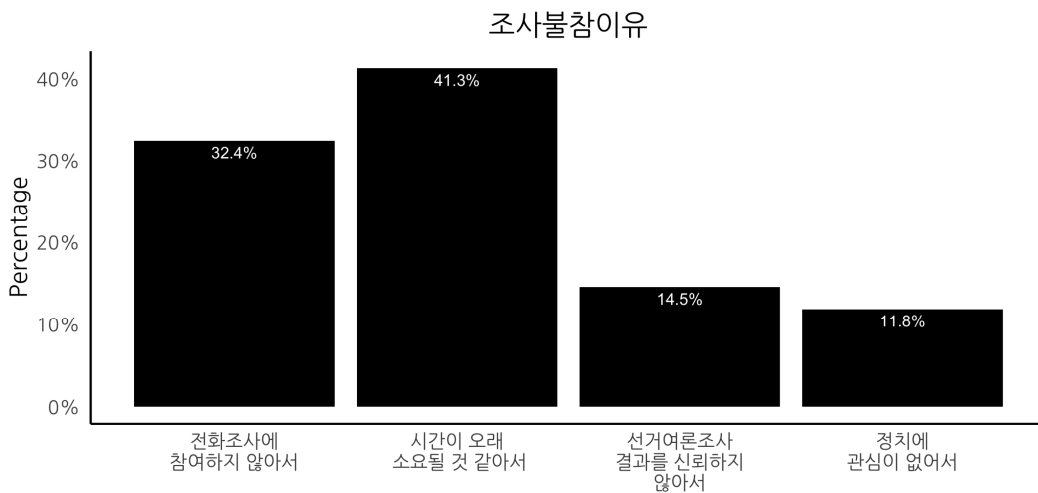
	선거여론조사 참여의향			
	(1)	(2)	(3)	(4)
남성	0.02 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.02 (0.03)
연령	0.00*** (0.00)	0.00* (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
학력	0.02 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)
가구소득	0.02* (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
혼인여부	-0.01 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)
정치 관심도		0.12*** (0.02)	0.11*** (0.02)	0.10*** (0.02)
투표여부			0.09** (0.04)	0.06* (0.04)
민주당				0.07** (0.03)
국민의힘				0.08** (0.04)
기타정당				-0.07 (0.07)
Constant	-0.25* (0.14)	-0.41*** (0.14)	-0.43*** (0.14)	-0.44*** (0.14)
Observations	1000	1000	1000	1000
R ²	0.11	0.15	0.16	0.16

주: 모든 모형은 시도 고정효과를 포함하고 있음. *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 9〉에서 종속변수는 선거여론조사 참여 여부 또는 의향있음을 1로, 그렇지 않은 경우를 0으로 코딩했다. 모형(1)에서 연령이 높을수록 선거여론조사에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 모형(2)에서 정치관심도가 선거여론조사에 대한 참여여부나 가능성을 증가시키는 것으로 나타났다. 모형(3)에서 선거여론조사 참여와 투표 참여 간의 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 모형(4)는 응답자의 당파성을 통제했으며 기준 집단은 가깝게 여기는 정당이 없는 유권자다. 분석 결과 민주당 지지자와 국민의힘 지지자가 지지하는 정당이 없는 유권자에 비해 약 7%p에서 8%p가량 선거여론조사에 참여할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉 일반적으로 정치에 관심이 많고, 당파성을 지닌 유권자들이 선거여론조사에 참여할 의향이 높은 것을 알 수 있다.

다음으로 선거여론조사에 참여할 의향이 없다고 답한 응답자를 대상으로 그 이유를 구체적으로 살펴보았다. <그림 4>는 전화가 걸려 온 적이 있지만, 받은 적이 없거나(545명), 혹은 앞으로 전화가 걸려 온다고 하더라도 받지 않겠다고 답한 응답자(240명)를 대상으로 한다. 참여거부의 원인으로서는 ‘시간이 오래 소요될 것 같아서’를 선택한 응답자가 324명으로 가장 많았다. 이는 참여하지 않겠다고 답한 응답자 중 41%에 달한다. 다음으로 원래 다른 전화조사에도 참여하지 않는다고 답한 응답자가 254명(32%), 선거여론조사결과를 신뢰하지 않기 때문이라고 답한 응답자는 114명(15%), 그리고 정치에 관심이 없어서라고 답한 응답자는 93명(12%)이었다.

〈그림 4〉 선거여론조사에 참여하지 않는 이유



2. 선거여론조사결과 보도

선거관리위원회는 선거여론조사 결과를 보도할 때, 구체적인 보도지침을 제시하고 있다. 이러한 조치에 대해 유권자들이 얼마나 인식하고 있는가에 관해 파악하기 위해 응답자들에게 <표 10>과 같은 정보를 제시한 후 “선생님께서서는 여론조사 결과를 보도할 때, 이러한 정보를 함께 제공하고 있다는 사실을 알고 계십니까?”라고 물었다.

〈표 10〉 여론조사 결과보도 시 제공되는 정보

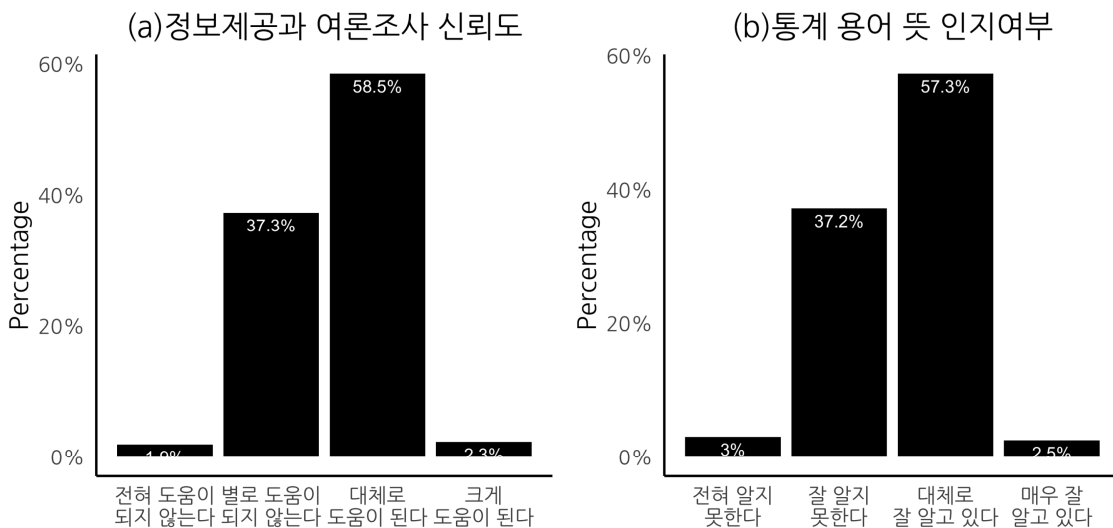
중앙선거관리위원회는 여론조사 결과를 보도할 때, 다음과 같이 조사방식, 응답률과 표본의 크기, 표본 오차 등을 함께 보도하도록 규정하고 있습니다.

[예] “본 설문조사는 이동통신 3사 제공 무작위 추출된 무선전화 가상번호 대상 전화 조사원 인터뷰로 ○○일부터 ○○까지 진행됐다. 응답률은 ○○%, 표본오차는 95% 신뢰수준에 ±○.○%포인트다”

이에 대해 응답자의 57%는 알고 있다고 답한 반면 43%는 몰랐다고 응답했다. 언론에서 선거여론조사결과를 보도함에 있어, 여론조사 방식에 대한 정보를 자세하고 제공하고 있음에도 불구하고, 이러한 사실을 유권자들은 잘 인식하고 있지 못함을 알 수 있다.

다음으로 <그림 5>에서는 여론조사와 관련한 정보를 제공하는 것에 대한 태도에 대해 물었다. “이러한 정보를 함께 제공하는 것이 여론조사 결과 보도에 대한 신뢰도를 높이는 데 도움이 된다고 생각하십니까”라는 질문에 대해서, 응답자의 약 60%는 도움이 된 다라고 답한 반면 40%는 도움이 되지 않는다고 답했다. 한편 “응답률, 표본오차, 신뢰 수준과 같은 용어의 뜻을 얼마나 잘 알고 계십니까”라는 질문에 대해서는 약60%의 응답자가 알고 있다라고 답한 반면, 40%의 응답자는 알지 못한다라고 답했다.

<그림 5> 조사관련 정보 제공의 효과



그렇다면, 선관위의 보도지침에 대한 인지여부나 통계지식의 유무가 선거여론조사 결과보도에 대한 평가에는 어떠한 영향을 미칠까? 이번 조사에서 언론의 여론조사 결과보도를 신뢰한다는 응답은 대체로 신뢰한다 60%, 매우 신뢰한다 3%를 합해 63%로 나타났다. 또한 언론의 여론조사 결과보도의 공정성 평가에 대해 대체로 공정했다라고 평가한 응답이 61%, 매우 공정했다는 응답이 4% 등 65%였다. <표 11>에서는 선관위 보도지침의 인지여부나 통계지식의 유무가 여론조사 결과보도의 신뢰도와 공정성에 대한 평가, 그리고 여론조사의 메타자료를 보도하는 것이 여론조사 결과 보도의 신뢰도 평가에 미치는 영향에 대해 분석했다.

모형(1)과 (2)에서 보도지침의 인지여부는 여론조사 결과보도의 신뢰도나 공정성에 대한 평가에는 영향을 미치지 않았다. 모형(3)에서는 보도지침을 인지할 경우 조사방식,

응답률, 표본크기 및 표본오차 등의 정보를 제공하는 것이 결과보도에 대한 신뢰도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가했다. 한편 응답률, 표본오차, 신뢰수준 등에 대해 알고 있다고 생각하는 유권자일수록 결과보도의 신뢰도, 결과보도의 공정성, 정보제공이 신뢰도에 미치는 영향 등에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 여타 통제 변수의 효과와 관련하여 모형(1)과 (2)에서 정치에 대한 관심도가 높을수록 여론조사 결과보도의 신뢰도와 공정성이 높다고 평가했다. 한편 모형(3)에서 민주당과 국민의힘 지지자들은 여론조사와 관련한 정보를 제공하는 것이 여론조사 결과의 신뢰도에 미치는 효과를 당파성이 없는 유권자에 비해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 여론조사 결과보도의 신뢰도 결정요인

	결과보도의 신뢰도 (1)	결과보도의 공정성 (2)	정보제공과 신뢰도 (3)
보도지침 인지여부	-0.05 (0.04)	-0.00 (0.04)	0.10** (0.04)
통계지식 유무	0.16*** (0.03)	0.13*** (0.03)	0.27*** (0.03)
남성	-0.08** (0.04)	-0.12*** (0.04)	-0.07** (0.04)
연령	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00** (0.00)
학력	-0.04* (0.02)	-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)
가구소득	-0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)
혼인여부	0.03 (0.02)	-0.00 (0.02)	-0.04** (0.02)
정치 관심도	0.13*** (0.03)	0.07** (0.03)	0.02 (0.03)
민주당	0.07 (0.05)	0.02 (0.05)	0.11** (0.05)
국민의힘	0.07 (0.05)	0.09* (0.05)	0.15*** (0.05)
기타정당	0.14 (0.10)	-0.03 (0.11)	0.15 (0.10)
Constant	2.04*** (0.20)	2.42*** (0.21)	2.27*** (0.20)
Observations	1000	1000	1000
R ²	0.16	0.10	0.18

주: 모든 모형은 시도 고정효과를 포함하고 있음. *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

3. 소결

본 장에서는 제22대 국회의원선거에 대한 대국민인식조사결과를 분석했다. 선거여론조사 응답과 관련하여 참여한 경험이 있거나 참여할 가능성이 있는 응답자의 비율은 약 21%에 불과했다. 이들은 참여할 의사가 없는 응답자들과 비교할 때, 정치에 대한 일반적인 관심도가 높고, 더불어민주당이나 국민의힘에 대한 당파성을 가진 유권자들일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉 조사방법에 의한 편향이 발생하기 이전에 설문조사의 응답 여부를 결정하는 단계에서 유권자의 특성에 따른 편향이 발생할 수 있음을 의미한다. 다음으로 여론조사의 결과보도 시 여론조사의 메타자료를 제공에 대한 인지여부와 통계적인 지식이 여론조사 결과보도의 신뢰도와 공정성에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 통계적 지식을 갖춘 유권자들일수록 신뢰도와 공정성에 대해 긍정적으로 평가했다. 또한 선거관리위원회가 여론조사 보도와 관련하여 지침을 제공하는 등의 노력을 기울이고 있음을 인지하는 유권자들의 경우, 이러한 보도지침이 여론조사에 대한 신뢰도를 높이는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이라 평가했다.

VI 결론 및 제언

정치 및 정책여론조사가 민주주의 유지에 긍정적인 역할을 한다는 평가에도 불구하고, 선거여론조사의 신뢰도에 대한 논란은 지속되고 있다. 주요 원인 중의 하나는 비슷한 시기에 진행된 선거 여론조사의 결과가 서로 다르다는 점이다. 모집단이 아닌 표본을 분석하는 설문조사의 특성을 고려할 때, 조사결과가 완벽하게 일치할 수는 없다. 본 연구는 여론조사방법이 설문조사 결과에 미치는 영향과 유권자의 특성이 선거여론조사의 신뢰도에 미치는 영향에 대해 분석했다.

첫째, 선거여론조사의 메타자료 분석에 따르면, 21대 국회의원선거와 비교할 때, 22대 국회의원선거를 앞두고 단일한 조사방법을 사용하는 선거여론조사가 증가했고, 유선조사보다는 무선 조사가 적극 활용됐던 것으로 나타났다. 또한 표본추출 방식과 조사 방식은 조사 결과에도 영향을 미친 것으로 나타났다. 국민의힘에 대한 지지율은 안심번호를 사용하는 경우보다 RDD를 사용할 때, 그리고 전화면접을 사용하는 경우보다 ARS를 사용할 때 높게 나타났다. 당파성이 없는 유권자의 비중은 ARS를 사용하는 조사에서 낮게 나타났다. 응답률을 통제할 경우 8.8%p, 통제하지 않을 경우 3.9%p까지 감소했다. 한편 응답률은 민주당 지지자의 비율과 당파성이 없는 유권자의 비중에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 응답률이 높아질 경우 민주당 지지자의 비율은 줄어들고 무당파

유권자의 비율이 증가했다. 이는 민주당 지지자와 당파성 없는 유권자가 성별, 연령, 권역별 분포에서 유사함을 의미한다. 이를 고려할 때 22대 총선 선거여론조사에서 응답률이 낮은 조사에서 민주당의 지지율의 과대추정되었을 수 있다.

둘째, 갤럽조사와 리얼미터 조사에 대한 비교분석 결과 리얼미터 조사에서 당파성 있는 유권자의 비율이 24%p가량 높게 나타났다. 두 조사가 표본추출 방식, 조사 방식 등에서 차이가 있어, 리얼미터 조사에서 당파성 있는 유권자의 비율이 높은 이유를 특정하기는 어렵다. 다만 메타자료 분석에서 ARS 조사에서 당파성 유권자의 비중이 높은 것으로 나타났음을 고려하면, 이러한 차이는 리얼미터 조사가 ARS를 사용했다는 점과 관련이 있을 수 있다. 사전투표에 대한 선호를 비교한 결과, 제도에 대한 인지여부를 묻는 문항에서는 두 조사 간에 큰 차이가 없었으나, 정당지지에 따라 선호가 다른 사전투표제도의 개선 방향과 같은 경우, 리얼미터 조사에서 양극화 정도가 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 마지막으로 대국민인식조사에 대한 분석결과 선거여론조사에 참여한 경험이 있거나 참여할 의향이 있는 응답자의 비율은 전체의 21%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 이들은 참여할 의사가 없는 응답자들과 정치에 대한 관심도 등에서 구별되는 특성을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 여론조사 결과를 보도할 때, 응답률, 표본오차, 신뢰수준 등이 함께 제공되고 있는 것을 인지하고 있는 유권자는 응답자의 60% 정도에 불과했으며, 이러한 용어의 뜻을 알고 있다고 답한 응답자의 비율도 크게 다르지 않았다. 통계적인 용어의 뜻을 잘 알고 있다고 답한 응답자일수록 여론조사 결과 보도에 대한 신뢰도가 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다.

이러한 결과를 종합할 때, 선거여론조사의 신뢰도 제고를 위해서는 다음과 같은 방안을 고려할 필요가 있다.

첫째, 응답률을 높이기 위한 노력이 필요하다. 이것이 응답률에 대한 추가적인 규제를 제안하는 것은 아니다. 다만 응답률이 낮을 경우, 정치 고관여층의 참여율이 증가하고 그로 인해 평균적인 응답에 영향을 미치는 것은 분명하다. 특정한 정치적 성향을 가진 고관여층이 참여할 경우 그로 인해 조사 결과의 편향이 발생하고, 이는 조사결과 간의 차이를 만들어 내는 원인이 될 수 있다. 선거여론조사 참여를 기피하는 응답자들의 경우, 그 원인으로 시간에 대한 우려를 표시하는 경우가 많았다. 선거여론조사에 대한 인식 개선을 위한 캠페인과 함께 응답자들에게 적절한 보상을 제공하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, ARS 조사가 가지고 있는 편향은 가중치를 적용해도 보정되지 않는다. 특히 당파성이 없는 유권자의 비중 또는 응답률이 중요한 의미를 갖는 조사의 경우, ARS 사용

은 결과를 왜곡할 가능성이 크다. 또한 ARS조사의 문제는 가상번호의 사용을 통해서 해결되지 않는 것으로 보인다. 따라서 ARS 조사의 경우 다른 조사 방법과 병행하도록 하고, ARS 조사 결과를 보고할 때, 해당 방식의 한계점을 명시하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

셋째, 선거여론조사를 객관적으로 전달하고자 하는 선거관리위원회의 보도지침에 대한 인지도가 낮다. 이는 현재 관련 정보들이 형식적으로 제공되고 있기 때문이다. 신뢰 구간을 함께 보도하도록 하는 이유는 선거결과가 가지고 있는 통계적 불확실성을 전달하기 위해서이다. 그러나, 현재 여론조사 결과를 보도할 때, 막대그래프나 파이 그래프를 활용하는 방식은 통계적 불확실성을 전달하는 데 효과적이지 못하다. 이를 개선할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 데이터 리터러시에 대한 교육이 필요하다. 정치학회가 실시한 조사에서 약 40%의 응답자가 여론조사의 통계적 용어와 의미를 제대로 이해하지 못한다고 답변했다. 더욱 우려되는 점은 일반 유권자들이 샘플 기반의 여론조사보다 빅데이터에 기반한 조사를 더 신뢰하는 경향이 있다는 것이다. 이는 두 접근 방식의 근본적인 차이와 각각의 한계를 제대로 이해하지 못하고 있음을 시사한다. 빅데이터는 대규모 데이터를 분석할 수 있다는 장점이 있지만, 모집단이 불분명하고 데이터 생성 과정에서 발생하는 편향의 문제를 파악하기 어렵다. 반면, 샘플 기반의 여론조사는 과학적인 표본 추출 방법을 통해 모집단을 대표할 수 있도록 설계되며, 오차 범위와 신뢰 수준을 명확히 제시할 수 있다. 유권자들이 이러한 차이를 이해하지 못한 채 단순히 '더 많은 데이터'를 사용한 조사가 더 정확하다고 생각하는 것은 여론 파악을 더욱 어렵게 할 수 있다. 통계적 지식이 선거여론조사 신뢰도에 직접적인 영향을 미치는 것을 고려할 때, 유권자의 데이터 리터러시를 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

- 구본상. 2017. “ARS 조사방식과 젊은 연령대 여성표집의 실패: 정치적 의견이 강한 유권자들 비율에 서의 성별차이를 중심으로.” 『조사연구』 제18권 제1호, 31-60.
- 구본상. 2018. “제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안.” 『제7회 전국동시 지방선거 외부평가』 서울: 한국정치학회, 125-158.
- 김영원·배예영. 2010. “인터넷 선거여론조사 가중치보정을 위한 성향점수의 활용.” 한국통계학회 논문집 제17권 제1호, 55-66.

- 김영원·황다솜. 2014. “2014년 지방선거 여론조사 전화조사방법에 따른 예측오차 및 편향.” 『조사연구』 제15권 제4호, 1-32.
- 김지윤·강충구. 2014. “여론조사의 대표성: 표집과 조사방식에 대한 연구.” 『평화연구』 제22권 제2호, 360-397.
- 김지윤·우정엽. 2012. “휴대전화를 이용한 정치 여론조사에 대한 연구.” 『한국정당학회보』 제11권 제2호, 225-246.
- 김춘석·정한울. 2010. “6·2 지방선거 여론조사 방법론 논쟁: 선거 여론조사 방법의 문제점과 개선방안 제언.” EAI Opinion Review Series, 1-12.
- 도묘연. 2020. “선거여론조사의 쟁점과 과제.” 『21대 국회의원선거 외부평가』, 서울:한국정치학회, 238-65.
- 박종희. 2013. “제18대 대선 여론조사에서 나타난 조사기관 편향.” 『조사연구』 14집 1호, 1-30.
- 송병권. 2019. “여론조사 보도에서 나타난 언론매체의 정치적 편향: 제19대 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제18권 제4호, 69-94.
- 언론중재위원회. 2022. 『제20대 대통령선거 선거기사 심의백서』, 서울: 언론중재위원회.
- 윤형석. 2019. “선거여론조사결과 공표금지 조항의 위헌성 및 입법적 대안.” 『언론과 법』 제18집 제3호, 81-108.
- 윤호영·임운주. 2023. “선거여론조사와 선거여론조사 보도의 문제점과 개선방안: 현업종사자에 대한 인터뷰 연구.” 『정치커뮤니케이션연구』 제69호, 37-79.
- 이계오·장덕현·홍영택. 2012. “유·무선 RDD를 결합한 혼합조사설계: 2011 서울시장 보궐선거 예측조사 사례 연구” 『응용통계연구』 제25권 제1호, 153-162.
- 장덕현. 2021. “정치관심도와 여론조사 표본대표성.” 한국조사연구학회 춘계학술회의.
- 장덕현·조성겸. 2015. “2014 지방선거에서의 여론조사의 정확성 연구: 조사방법별 정밀성과 편향 비교.” 『조사연구』 제16권 제1호, 129-153.
- 장덕현·홍영택·조성겸. 2014. “가중방법으로 선거여론조사의 편향을 얼마나 더 줄일 수 있나: 컴퓨터 시뮬레이션 사례.” 『조사연구』 제15권 제2호, 105-121.
- 조성겸·김지연·나윤정·이명진. 2007. “선거여론조사의 문제점과 개선 방향: 2006년 지방선거 전화조사를 중심으로.” 『조사연구』 제8권 제1호, 31-54.
- 최종호·김태균·백다예·왕정하·한강욱. 2022. “조사방법 차이가 정치적 태도 조사결과에 미치는 영향: 중앙여심위 선거여론조사 통합자료 분석.” 『한국정당학회보』 제21권 제3호, 5-40.
- 한규섭. 2016. “학계에서 바라본 제20대 국회의원 선거 여론조사.” 『제20대 국회의원 선거여론조사 심의 백서』 81-88.
- 허명희·김영원. 2008. “RDD 표본 대 전화번호부 표본: 2007년 대통령 선거 예측 사례.” 『조사연구』 제9권 제3호, 55-69.
- Erikson, Robert, and Kent Tedin. 2005. *American Public Opinion: It's Origins, Contents and Impact*. New York: Pearson Longman.

- Groves, Robert M. 2006. "Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys." *Public Opinion Quarterly* 70(5): 646-675.
- Groves Robert M., and Peytcheva Emilia. 2008. "The Impact of Nonresponse Rates on Nonresponse Bias: A Meta-Analysis." *Public Opinion Quarterly* 72(2): 167-189.
- Larcinese, Valentino, Riccardo Puglisi, and James M. Snyder. 2011. "Partisan Bias in Economic News: Evidence on the Agenda-Setting Behavior of U.S. Newspapers." *Journal of Public Economics* 95(9-10): 1178-1189.
- Puglisi, Riccardo. 2011. "Being The New York Times: The Political Behaviour of a Newspaper." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 11(1): 1-34.
- Westwood, Sean Jeremy, Solomon Messing, and Yphtach Lelkes. 2020. "Projecting Confidence: How the Probabilistic Horse Race Confuses and Demobilizes the Public." *Journal of Politics* 82(4): 1530-1544.

〈기사〉

- 김춘석. 2023. "[기획] 여론조사를 조사하다 - 여론조사의 필요성과 신뢰도는?"〈한국리서치〉. 2023년 8월 8일 보도.
- 박성철. 2024. "선거 6일 전 여론조사 공표 금지, 이미 있습니다 [박성철의 '새 법 나오']"〈시사in〉. 2024년 4월 26일 보도.

11

후보자 공천의 쟁점과 개선방안

박현석(국회미래연구원)

11 후보자 공천의 쟁점과 개선방안

I 서론

정당과 정치인의 양극화의 원인 중 하나로 정당 내의 강성 당원들의 영향력이 확대되는 점을 지목하고 있다. 구미의 선진 민주주의 국가들은 정당 당원 숫자의 감소 등 정당의 위기를 겪으며 당원과 지지기반의 확대를 위해 정치 엘리트 중심의 폐쇄적인 정당의 개방성을 높이고 당원의 참여 확대를 통한 분권화를 추진하였다. 특히 2008년 금융위기 시기 경제 위기를 겪으며 불평등 확대에 적절히 대응하는 데 실패한 기존 정당에 대한 불신이 시민참여 운동의 확산으로 이어졌다. 시민들의 참여 움직임은 비례제를 채택한 유럽 국가에서는 제3정당의 창당으로 이어졌고, 미국에서는 티파티 운동 등으로 지속되었다. 시민참여 운동의 영향으로 유럽의 극좌 혹은 극우적 신생정당들은 참여를 확대하는 공천과정을 도입하였고, 공천과정이 개방화되고 분권화된 미국의 경우 시민참여 세력이 공천과정에 적극적으로 참여하였다. 경제 위기를 배경으로 시민참여 운동이 확산되면서 정당의 공천과정의 개방화를 촉진시킨 것이다.

한국의 경우 3김 정치 시기 개인 중심의 정당에서 탈피하여 정당의 제도화와 민주화를 추진하는 방법의 하나로 공천과정의 개혁이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔으나 기존의 당 총재 중심의 공천이 지속되었다. 동아시아 금융위기 이후 참여를 강조하는 시민운동 세력이 성장하였고 민주당 계열 정당들을 중심으로 사전선거 도입 등 공천과정의 개방화를 요구하였다. 개방화 움직임은 보수 계열 정당으로도 확대되어 현재 민주당과 국민의힘은 지역구 국회의원 후보 공천에서 경선을 확대하여 당원의 참여기회를 확대하였고, 여론조사 등의 방법을 통해 일반 유권자의 의견도 반영하는 등 개방화 추세를 보이고 있다. 한국 주요 정당의 공천과정은 개방화의 수준이 높아져 왔으나, 여전히 중앙집중적 경향이 강하게 나타나며 분권화의 수준은 낮은 것으로 평가된다. 실제로 경선이 없는 단수 공천 지역구의 비중이 높으며 경선을 하는 경우에도 중앙당의 공천담당 위원회에서 경선 후보를 결정하는 등 중앙당의 역할이 여전히 막강하다고 볼 수 있다.

정당 민주주의의 역설에서 주장하는 바와 같이 공천과정의 개방화를 통해 당원 참여

가 확대되는 과정에서 강성 당원들이 과대 대표되면서 정치인과 정당의 양극화가 심화되었다는 양극화 가설을 검증해 보기 위해서는 경험적으로 (1) 정당 공천과정이 개방화되었는가, (2) 개방화된 공천과정은 극단적 성향의 후보자들을 선택하였는가, 그리고 (3) 개방화된 공천과정을 통해 선택된 후보들이 다수 당선되었는가 등의 질문에 대해 답할 필요가 있다. 이 연구는 세 가지 질문에 대해 답하기 위한 자료를 수집 및 분석하여 한국의 공천제도의 현황을 파악하고, 공천제도 개선을 위해 고려해야 할 사항들을 제안할 것이다.

II 정당 공천과 정당과 정치인의 양극화

정당 공천이 정치인과 정당의 양극화에 미치는 영향은 수요 차원과 공급 차원에서 살펴볼 수 있다. 수요 차원에서 보자면 유권자 차원의 양극화가 심화되거나, 공천과정에서 강한 정견을 가진 유권자들의 선호가 평균적 유권자에 비해 과다대표되는 경우 정당 공천제도가 개방화될수록 정치인의 양극화가 커질 가능성이 높아진다(박현석 2023). 공급 차원에서 보면 정치에 대한 신뢰도가 낮아지고 유권자들의 정치인에 대한 부정적인 인식이 확산되면서 후보자 입장에서 보면 선거 출마 등 정치 참여의 비용이 높아졌다. 유권자들의 부정적인 인식으로 인한 비용을 감수할 만큼 강한 정견을 가진 후보자들이 선거에 출마하게 되고 그 결과 정당과 정치인의 양극화가 심화될 수 있다(Großer and Palfrey 2014). 수요 측면의 변화와 공급 측면의 변화는 양자 모두 정당과 정치인의 양극화를 심화시키는 동일한 결과를 초래하며, 이 연구에서는 한국 정당들의 공천과정에서 양자 중 어떤 현상이 더 크게 영향을 미치는가에 대해서는 파악하기 어려울 것이다. 이 연구는 수요 혹은 공급 측면을 구분하는데 앞서서 실제로 정당 공천이 양극화에 영향을 미치고 있다고 볼 수 있는가를 판단하는데 필요한 기초 자료를 수집하고 다른 공천방식이 결과적으로 다른 종류의 후보자와 당선자가 등장하는 데에 영향을 미치는가에 대해서 분석하는 데에 중점을 둘 것이다.

이 연구는 한국 정당이 지역구 국회의원 후보자를 공천하는데 있어서 크게 두 가지 방식을 채택하고 있다는 점에 착안하여, 정당이 지역구에 후보자를 지정하여 1명만 공천하는 경우와 경선을 통해 승자를 공천하는 경우로 구분하고, 다른 방식의 공천이 가져온 결과를 비교 분석할 것이다. 경선하는 경우에도 경선 참여자를 중앙에서 결정한다는 점에서 중앙집중적 의사결정이 큰 영향을 미치므로, 단수 공천은 중앙집중적 의사결정의 결과이고 경선은 당원들과 일반 유권자들에게 개방된 공천이라고 단선적으로 구분할

수는 없다. 하지만 경선이 중앙당의 단수 공천에 비해서 상대적으로 개방화된 공천방식이라는 점은 부인하기 어렵다.

우리는 앞서 제시한 세 가지 질문에 대해 답하기 위해서 (1) 공천과정의 개방화 정도를 경선 지역구의 비율로 측정하고, (2) 단수공천과 경선의 결과 추천된 후보자의 유형이 유사한가에 대해 후보자의 경력 사항을 비교해 볼 것이며, (3) 특정한 공천방식이 당선자를 배출할 가능성이 높은가를 선거결과를 통해 가늠해 볼 것이다.

III 제22대 총선의 공천 유형과 선거결과 분석

1. 정당 공천과정이 개방화되었는가?

정당 공천과정이 개방화되었는가를 살펴보기 위해서 254개 지역구에서 양대 정당이 어떤 공천방식을 채택하였는지 살펴보았다. 물론 정당에서 단수로 후보를 공천했다고 해서 중앙당에서 공천될 후보를 전적으로 결정했다고 보기 어려운 경우도 많다. 예를 들어 지역주의 투표성향이 강한 영호남의 경우 당선 가능성이 낮은 열세인 정당은 예비후보자가 1명뿐인 경우가 많을 것이다. 이 경우 단수공천이더라도 정당이 중앙당의 영향력을 확대하기 위해 단수공천을 했다고 보기는 어렵다. 이와 같은 문제점을 통제하기 위해서 우리는 권역별로 나누어서 지역주의 투표성향에서 상대적으로 자유로운 수도권과 영호남을 비교해 볼 것이다. 반대로 경선을 했다고 하더라도 중앙당에서 경선에 참여할 후보를 선정하기 때문에 중앙당의 영향력은 여전히 막대하다. 하지만 단수공천과 비교할 때 경선을 진행하는 경우 당원들이 경선 절차에 참여하게 되므로 상대적으로 개방화된 성격이 강하다고 가정하였다.

〈표 1〉 양대 정당의 공천방식

	더불어민주당	국민의힘
단수공천	150 (61%)	169 (66.5)
경선	96 (39%)	85 (33.5%)
계	246	254

* 더불어민주당은 6곳의 지역구에 후보자를 공천하지 않았거나 공천을 철회하였고, 2곳의 지역구에서는 진보당과 후보 단일화를 하며 후보를 내지 않았음.

우리는 중앙일간지 및 지역 언론의 보도를 토대로 지역구별로 더불어민주당과 국민의힘이 단수 공천과 경선 중 어떤 방법을 채택했는지 확인해 보았다. 총 254곳의 지역구

중에서 더불어민주당은 150곳을 단수공천하였고, 96곳에서 경선을 실시하였으며, 8곳에서는 후보자를 내지 않았다. 국민의힘은 169곳에서 1명의 후보자를 단수공천하였고, 85개 지역구에서 경선을 실시하였다. 비율로 살펴보면 더불어민주당과 국민의힘은 각각 61%, 66.5%의 지역구에서 단수공천을 실시하였다. 더불어민주당의 경우 후보공천 철회와 진보당과의 단일화도 중앙당 차원에서 결정된 것이므로 단수공천과 합산한다면 단수공천 비율이 다소 올라간다. 양당 모두 약 2/3가량의 지역구에서 중앙당이 폐쇄적인 방식으로 공천권을 행사하였다. 공천방식의 배분 양상에 따르면 양당 모두 실제로는 당원 참여를 확대하는 데에는 적극적이지 않았던 것으로 보인다.

물론 일부 지역구에서는 지망 후보자가 1명뿐이어서 경선이 불가능했던 지역구도 다수 존재한다. 더불어민주당의 경우 당선 가능성이 낮은 대구 경북 지역에서 예비후보가 없거나 1명뿐인 경우가 많았고, 국민의힘의 경우 호남 지역에서 모든 지역구에 후보를 공천하였으나 실질적으로 예비후보가 1명뿐인 경우도 많았다. 지역주의 투표성향으로 인해 당선 가능성이 낮은 지역에서 예비후보가 1명이어서 중앙당의 의사와 무관하게 결과적으로 단수공천된 경우와 중앙당에서 적극적으로 단수공천한 경우를 구분해 보기 위해서 권역별로 구분하여 양당의 공천방식 배분 양상을 비교해보았다.

〈표 2〉 지역별 공천유형의 배분

지역	공천방식	정당	
		더불어민주당	국민의힘
수도권 (서울, 경기, 인천)	단수공천	75 (61.5%)	88 (72.1%)
	경선	47 (38.5%)	34 (27.9%)
	소계	122 (100%)	122 (100%)
충청 (대전, 세종, 충남, 충북)	단수공천	14 (51.9%)	11 (39.3%)
	경선	13 (48.1%)	17 (60.7%)
	소계	27* (100%)	28 (100%)
영남 (대구, 부산, 울산, 경남, 경북)	단수공천	50 (86.2%)	34 (52.3%)
	경선	8 (13.8%)	31 (47.7%)
	소계	58** (100%)	65 (100%)
호남 (광주, 전남, 전북)	단수공천	4 (14.3%)	28 (100%)
	경선	24 (85.7%)	0 (0%)
	소계	28 (100%)	28 (100%)
강원/제주	단수공천	7 (63.6%)	8 (72.7%)
	경선	4 (36.4%)	3 (27.3%)
	소계	11 (100%)	11 (100%)

* 민주당 세종시갑에서 공천철회

** 민주당 대구 경북 5개 지역구에서 무공천, 울산과 대구 각 1개 지역구에서 진보당과 단일화

지역별로 보면 서울, 경기, 인천 등 수도권의 경우 민주당은 전체 평균과 유사하게 단수공천이 61.5%였고, 국민의힘은 이보다 다소 높은 72.1%로 나타났다. 수도권의 경우 국민의힘 후보들의 당선 가능성이 낮은 지역이 다수이므로 예비후보가 1명뿐인 경우도 다수 있는 것으로 추정된다. 양당 모두 대전, 세종, 충남, 충북 등 충청권에서는 경선 비율이 높게 나타났다. 특히 국민의힘은 이 지역에서 경선 지역구가 60.7%에 달하였다.

지역주의 투표성향이 강하게 나타나는 영남과 호남은 예상대로 전국 양상과는 차이를 보였다. 영남의 경우 국민의힘은 단수공천 52.3%, 경선 47.7%로 경선의 비중이 전국 집계 결과에 비해 다소 높게 나타났다. 이 지역에서 약세를 보이는 더불어민주당의 경우 86.2%를 단수공천하였다. 이 지역 다수 지역구에서 예비후보가 1명이었을 것으로 추정된다. 호남은 영남과 반대로 더불어민주당의 경우 전체 28개 지역구의 85.7%인 24개 지역구에서 경선을 진행하는 등 대다수 지역에서 경선을 실시한 반면 국민의힘은 전 지역에서 단수공천을 하였다. 전국 평균, 혹은 수도권 지역과 비교해보면 양당 모두 지지율이 높은 이른바 텃밭에서는 경선이 진행된 지역구가 많았고, 열세 지역에서는 단수공천의 비율이 압도적이었다. 다만 호남 지역에서 더불어민주당은 85.7%의 지역에서 경선을 진행한 반면 국민의힘은 경선을 진행한 지역구의 비율이 전국 평균인 33.5%보다 다소 높은 47.7%였다.

2. 개방화된 공천과정은 정당 내부의 다양성을 약화시켰는가?

개방화된 공천과정은 극단적 성향의 후보자들을 선택하였는가를 확인하기 위해서는 후보자들의 이념 성향과 정책 선호에 대한 정보가 필요하다. 하지만 현재 후보자들의 이념 성향은 파악하기 어려우며, 특히 낙선자들의 경우 더욱 어렵다. 이 질문에 간접적으로 대답해 보기 위해 우리는 두 가지 자료를 살펴볼 것이다. 첫째, 더불어민주당의 공천과정에서 현역 의원들이 얼마나 높은 비율로 교체되었고, 어떤 방식으로 교체되었는지 살펴볼 것이다. 이른바 '팬덤 정치'의 영향력이 커지면서 더불어민주당의 후보공천 과정에서 강성 지지자들의 발언권이 강화되었고 공천 결과도 이들의 영향을 크게 받았다는 견해가 사실과 부합한다면 강성 지지자들의 선호에 부합하는 신진 정치인들이 다수 공천을 받았을 것이다. 공천과정에 적극적으로 참가한 유권자들의 정치적 선호와 공천을 받은 후보자들의 정치적 선호를 파악할 수 없으므로 우리는 이와 같은 가설을 간접적으로 확인하기 위해 신진 정치인들이 정치 교체를 바라는 강성 당원들의 지지를 통해 공천을 받았다고 가정하고 국회의원 경험이 없는 새로운 후보들이 얼마나 많이, 어떤 방식을 통해 공천을 받았는지를 살펴볼 것이다.

강성 당원들의 선호를 대표하는 현역 의원들도 다수 존재하며, 이들의 지지를 통해

다시 공천을 받는 데 성공했을 수 있으나, 검증 가능한 체계적인 방식으로 현역 의원들 중에서 강성 당원들의 선호를 보다 충실하게 반영하는 이들을 선별하는 것은 또 다른 조사 분석을 필요로 할 것이다. 따라서 우리는 정치 신인들이 공천을 받은 비율과 방식에 집중할 것이다. 강성 당원들의 선호를 대표하는 현역 의원들이 제외된 만큼 우리의 분석 결과는 실제의 강성 당원들의 영향력을 과장하기보다는 보수적으로 보여줄 가능성이 높다고 판단된다.

둘째, 우리는 경선을 통해 선출된 후보들이 단수 공천을 통해 선출된 후보들과 비교할 때 연령, 성별 등의 기준에서 다양성의 수준이 높은가를 살펴볼 것이다. 현재 한국의 유권자들 사이의 이념적 양극화 실태와 비교할 때 정당과 정치인의 양극화의 정도가 높게 나타난다. 국회의원 등 엘리트 정치인들과 유권자들 사이의 간극이 멀어지는 원인은 여러 가지가 있겠지만, 다양한 유권자들의 선호가 충분히 대표되지 못하고 특정한 유권자들의 선호가 과다대표되기 때문이다. 앞서 언급한 한계로 인해 정당의 공천을 받은 후보자들의 이념 성향 및 정책 선호를 분석할 수 없기 때문에 우리는 후보자의 성별, 연령, 경력 등에 관한 정보를 수집하여 사회경제적 특성의 다양성을 비교할 것이다. 집합적 수준에서 정당 공천 후보자들, 그리고 국회의원 당선자들의 사회경제적 다양성이 확보될수록 이들의 정책 선호 또한 다양할 가능성이 높으며, 국회의원 당선인들의 정책 선호의 다양성이 확보될수록 정당 양극화의 부작용이 완화될 수 있다. 우리는 정당 공천 후보들, 그리고 당선인들의 사회경제적 특성에 대한 정보를 수집하여 단수공천과 경선 등 공천방식에 따른 사회경제적 특성의 분포가 차이를 보이는지 확인해 볼 것이다. 중앙선거관리위원회의 당선인 명부를 통해 확인할 수 있는, 후보자들이 제출한 정보를 종합해 보면 대다수 후보가 현역 혹은 전직 의원이거나 정당인 경력이 있다고 기술하여 공천 방식에 따른 차별성을 확인할 수 없다.

먼저 첫 번째 질문에 대한 자료, 즉 더불어민주당의 현역 교체율과 방식에 대해 살펴 보도록 하자. 경선 과정에서 현역 의원이 참여한 지역, 다시 말해 제21대 총선에서 더불어민주당 후보가 당선되고, 이 당선자가 동일 지역구에 다시 출마한 경우는 총 142곳이다. 이 중 경선지역은 69곳, 단수공천 지역은 73곳이었다. 142곳을 선정하는 과정에서 신설 지역구, 무공천 지역, 진보당과 연대한 지역은 제외하였다. 양자 모두 현역이 공천 받은 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 보았다. 142개 지역구 중에서 현역 의원이 탈락한 곳은 56곳으로 39.4%로 나타났다. 공천방식별로 나누어 살펴보면 경선을 치른 지역구의 경우 총 69곳 중에서 29곳에서 현역이 승리하였고 나머지 40곳에서는 현역 의원이 탈락하였다. 58%의 지역구에서 현역 의원이 탈락한 것이다. 경선 지역구 안에서도 현역 의원이 탈락한 방식은 다양하다. 현역 의원이 경선에서 패배한 경우가 24곳, 현역

의원이 탈당한 경우가 6곳, 현역 의원이 비위행위로 인해 제명 혹은 구속기소 된 경우가 2곳, 그리고 중앙당에 의해서 컷오프된 곳은 2곳이었다. 반면 단수공천의 경우 총 73곳 중 현역이 공천된 곳이 57곳에 달하였고 현역 의원이 탈락한 경우는 16곳으로 21.9%로 나타났다. 단수공천 지역에서 현역 의원이 탈락한 경우는 현역 의원이 배제된 경우 1곳, 탈당한 경우가 1곳이었고, 나머지 14곳은 전략공천을 선언하여 현역을 배제하였다. 전략공천 14곳은 주로 현역 의원의 탈당, 불출마 선언, 지역구 이동 등과 기준에 미달하는 현역 의원들이 배제된 지역이다. 종합해 보면 현역 의원을 교체하는 중요한 경로는 경선이었다. 공천에 탈락한 현역 의원 56명 중 40명이 경선을 통해 탈락이 확정되었다. 공천 탈락자 중 71.4%가 경선에서 탈락한 것이다. 이들 중 공식적으로 경선 자격을 박탈한 경우는 제명 1곳과 ‘컷오프’ 2곳이었고, 탈당과 불출마는 경선 패배를 예측한 결과일 가능성이 높다고 가정한다면 경선결과에 따른 현역 의원 공천탈락이 현역의원 교체의 주요 경로였다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 공천 방식에 따른 더불어민주당의 현역의원 탈락 지역구 수

	경선	단수공천	계
현역 공천	29	57	86
현역 탈락	40	16	56
계	69	73	142

두 번째로 공천방식에 따른 후보들의 다양성의 정도를 살펴보자. 위에서 살펴본 경선 지역구 69곳과 경선이 치러진 신설지역 4곳을 합하여 총 73곳의 경선 지역구 중에서 여성 후보가 공천된 곳은 총 10곳(13.7%)이며 이들 중 의원 경험이 없는 경우가 4곳이고, 6곳에서는 현역 여성의원들이 승리하였다. 선수별로 살펴보면 의원 경험이 없는 후보가 36명으로 절반가량을 차지하였고, 경선 당시 초선의원이 20명, 3선 이상이 17명이었다. 출생연도로 보면 경선 지역구 전체 평균은 1966.07로 약 58세로 나타났다. 의원 경험이 없는 후보들의 평균 생년은 1968.56으로 약 55세였다. 정치 신인의 경우 경선을 통해 공천된 후보자 전체 평균인 58세에 비해서는 다소 낮았으나 청년 정치인들이 경선 승리를 통해 공천을 받기가 어렵다는 점을 방증한다. 경선 당시 초선의원들의 평균 생년은 1967년, 3선 이상의 경우는 1959.7로 나타났다. 더불어민주당 소속 현역 의원이 없고 경쟁하는 정당 소속 현역 의원이 있는 지역구에서 경선을 치른 경우를 포함하여 분석하더라도 결과는 크게 다르지 않게 나타났다. 단수공천을 한 지역의 경우는 신설지역 포함 총 77곳이며, 이 지역에서 공천된 후보들의 생년 평균은 1967.48로 57세이다. 성별 구분을 살펴보면 여성이 15명, 남성이 62명으로 여성이 19.4%이다. 선수로 구분

해 살펴보면 의원 경력이 없는 경우가 17명, 경선 당시 초선의원이 25명, 재선 이상이 35명으로 의원 무경험자가 22.1%로 나타났고, 재선 이상이 절반가량을 차지하였다.

〈표 4〉 더불어민주당의 경선 유형별 공천 후보자의 특징

	경선	단수공천
여성	13.7%	19.4%
평균연령	58세	57세
의원 무경험자	49.3%	22.1%

경선 지역과 단수공천 지역에서 공천된 후보자들의 특징을 비교해보면 평균연령은 58세와 57세로 큰 차이가 없었다. 반면 여성 비율은 단수공천 지역이 19.4%로 13.7%인 경선지역에 비해 높게 나타났다. 앞서 기술한 바와 같이 경선이 현역 의원을 교체하는 중요한 통로로 나타났는데, 의원 무경험자의 비율을 보면 이와 같은 특징이 확연히 드러난다. 경선지역의 경우 의원 무경험자가 승리한 곳이 49.3%였지만, 단수공천 지역은 22.1%로 나타났다. 성별 분포로 보자면 단수공천 지역에서 여성들이 공천될 가능성이 경선 지역에 비해 상대적으로 높았고, 의원 무경험자들은 대체로 경선을 통해 공천을 받는 것으로 나타났다.

공천방식에 따른 후보들의 경력을 비교해보기 위해서 우리는 후보별로 포털 사이트의 프로필 정보와 신문 보도를 종합하여 주요 경력을 선별하였다. 이와 같은 방식의 경우 일부 직업 정보가 누락될 수 있으며 학생운동이나 사회운동 등 공식 경력을 증빙하기 힘든 경우 누락될 가능성이 더 높다는 점을 감안하여 살펴보아야 한다. 경선 지역구의 경우 직업 구성으로 보면 법조계가 17명¹⁾, 학생운동 또는 사회운동 경력자가 17명으로 다수를 이루었고, 보좌관 출신이 총 14명, 행정고시 출신이 8명이었다. 직업 구성은 상호 배타적이지 않으므로 두 가지 이상의 직업군에 동시에 속하는 후보자들도 있다. 예를 들어 학생운동 혹은 사회운동 경력을 가지고 보좌관에 취업하는 경우는 둘 다 위의 숫자에 동시에 포함하였다. 단수공천 지역의 경우 법조인이 12명²⁾, 학생운동 및 사회운동 25명, 보좌관 및 당직자 10명, 그리고 행정고시 출신이 2명이었다. 단수공천 지역에서 학생운동 경력을 가진 이들이 최대 다수를 이루고 있었다. 이와 같은 결과는 단수 공천 지역에서 현역 의원들이 다수 공천을 받았으며 민주당의 현역 의원 중 학생운동 경력을 가진 의원들이 다수라는 사실에서 기인한다. 실제로 단수공천 지역에서 현역 의원이 교체된 경우를 살펴보면 학생운동 출신은 지역을 옮겨 공천된 김교홍 의원 1명뿐이었다.

1) 검사 7명, 변호사 8명, 판사 2명, 판사와 검사로 퇴직 후 변호사 경력이 있는 경우는 변호사 숫자에서 제외하였다.
2) 검사 1명, 변호사 8명, 판사 3명이며, 경선 지역구의 경우와 마찬가지로 판사와 검사 경력을 가진 변호사들은 판사와 검사 경력에만 포함하였다.

지금까지 비교해본 결과를 통해 확인할 수 있는 사실은 다음과 같다. 첫째, 특정한 경선방식이 성별 분포나 공천된 후보자의 연령대에 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 둘째, 더불어민주당의 경우 현역 의원의 교체는 대부분 경선을 통해 이루어졌으며, 단수공천 지역의 압도적 다수는 현역 의원을 재공천하는 것이었다. 현역 의원의 입장에서 보자면 단수 공천 지역에 속하고자 하는 유인이 매우 크다고 판단되며, 단수공천 여부는 중앙당에서 결정한다. 따라서 현역 의원의 입장에서 당 지도부의 노선을 충실히 따를만한 유인이 충분하다. 제22대 총선의 경우 공천제도 자체가 공천되는 후보자들의 다양성에 영향을 미친다고 볼만한 증거를 찾기는 어려웠다. 하지만 단수공천이 현역 의원을 ‘안전하게’ 재공천하는 중요한 방식으로 활용되고 있다는 점이 확인되었으며 단수공천의 존재가 정당 내부에서 다양한 관점이 경쟁하는데 장애 요인으로 작용할 수 있음을 추론할 수 있다. 반면 개방적인 경선을 채택한다고 해서 후보자들의 다양성이 보장되는 것은 아니며 미국의 사례에서도 확인할 수 있듯이 당내 다원성이 약화되고 정치 양극화가 심화될 수 있다.

3. 개방화된 공천과정을 통해 선택된 후보들이 다수 당선되었는가?

정당 공천과정의 개방화가 정당 양극화에 영향을 미쳤는지 확인하기 위해서 개방화된 절차를 통해 선출된 후보들이 다수 당선되어 국회의원이 되었는가에 대해 분석해 보아야 한다. 강성 당원들의 확대가 정치 양극화가 심화된다는 주장을 하기 위해서는 공천과정 개방화의 결과 강한 선호를 가진 당원들의 참여가 확대되고 그 결과 당원들의 참여를 통해 선출된 국회의원 후보자들이 국회의원선거에서 얼마나 승리했는가를 확인할 필요가 있다. 우리는 정당 공천과정의 개방화가 미친 영향을 살펴보기 위해 공천 유형 별로 당선자 숫자를 비교해 볼 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 예비후보가 1명뿐이어서 단수공천을 한 경우도 많고, 경쟁력이 뛰어난 현역 혹은 예비후보가 나서서 경쟁자가 없는 경우는 경선했어도 승리했을 수도 있다. 경선하지 않았다고 해서 중앙당에서 자의적으로 후보자를 낙점했다고 볼 수는 없다. 국회의원 후보자 공천은 다양한 전략적 요인을 고려하여 분석하여야 하지만 정당 내부에서 어떤 방식으로 결정이 이루어졌는가에 대해서는 공개된 자료가 없으므로 우리는 단수공천과 경선 두 가지 유형의 공천 결과 얼마나 많은 당선자를 배출하였는지를 비교할 것이다.

더불어민주당은 지역구 96곳에서 경선을 실시하였고, 150곳에서 단수 공천을 하였다. 국민의힘은 85개 지역구에서 경선을 실시하였고 169개 지역구에서 단수 후보자를 공천하였다(〈표 1〉 참조). 민주당은 경선을 실시한 지역구 총 96개 중 80곳에서 승리하였고, 16곳에서 패배하여 83.3%의 후보자들이 당선되었다. 반면 단수공천 지역구 150

곳 중에서는 81곳에서 당선자가 나왔고 69곳에서는 패배하여 54%의 지역구에서 승리하였다. 이 결과는 영남 지역의 단수공천 후보들이 대부분 패배하였다는 점을 감안하여 해석해야 한다. 서울·경기·인천 등 수도권으로 지역을 한정하여 살펴보면 경선 지역구 47개 지역 중 3곳을 제외한 44곳에서 더불어민주당이 승리했고, 단수공천한 75개 지역구 중 58개 지역에서 승리했다. 더불어민주당이 유리한 지역구에서 경선이 벌어질 가능성이 높고, 서울 강남 등 더불어민주당이 불리한 지역구에서 단수공천이 될 가능성이 높다는 점을 감안해도 수도권 지역의 경우도 경선을 실시한 지역구에서 승리할 확률이 더 높게 나타났다.

〈표 5〉 더불어민주당의 공천 유형별 당선인 수

	경선	단수공천
당선	80 (83.3%)	81 (54.0%)
낙선	16 (16.7%)	69 (46.0%)
계	96 (100%)	150 (100%)

국민의힘은 총 85개 지역구에서 경선을 실시했고 그 중 44.7%인 38개 지역구에서 승리하였다. 단수공천을 실시한 169개의 지역구의 경우는 52개 지역구에서 승리하여 30.8%의 지역에서 당선자를 배출했다. 단순 비교로 보면 국민의힘 역시 경선 지역구에서 승리할 가능성이 높게 나타났다. 수도권 지역으로 한정하여 살펴보면 총 34개 지역에서 경선을 실시했고 4개 지역에서 승리했으며, 단수공천한 88개 지역구 중에서는 15개 지역에서 승리했다.

〈표 6〉 국민의힘의 공천 유형별 당선인 수

	경선	단수공천
당선	38 (44.7%)	52 (30.8%)
낙선	47 (55.3%)	117 (69.2%)
계	85 (100%)	169 (100%)

더불어민주당의 경우 경선을 실시한 지역구보다 단수공천한 지역구가 다수였으나 당선자는 비슷하게 나타나는 등 경선을 통과한 후보들이 본 선거에서 당선될 가능성이 높았고, 절대 숫자로도 총 161명의 지역구 당선자 중 80명으로 큰 비중을 차지하였다. 실제로 더불어민주당 현역 의원들이 자신의 지역구에서 재선에 도전했던 지역으로 한정하여 살펴보면, 경선 지역구의 경우 전 지역에서 더불어민주당 후보가 승리했으며, 73곳의 단수공천 지역의 경우 5곳에서 패배하였다. 국민의힘도 더불어민주당과 마찬가지로

로 경선 지역구의 당선 가능성이 더 높게 나타났다. 지역구 당선자 90명 중 38명이 경선 지역구에서 배출되었다.

〈표 7〉 정당별 공천유형 분류로 본 당선인 분포

		국민의힘	
		경선	단수공천
더불어민주당	경선	더불어민주당 승리: 22 국민의힘 승리: 9	더불어민주당 승리: 58 국민의힘 승리: 7
	단수공천	더불어민주당 승리: 24 국민의힘 승리: 24	더불어민주당 승리: 57 국민의힘 승리: 44

* 더불어민주당은 6곳의 지역구에 후보자를 공천하지 않았거나 공천을 철회하였고, 2곳의 지역구에서는 진보당과 후보 단일화를 하며 후보를 내지 않았음. 이 표에서 국민의힘 승리 의석 합계가 84석인 이유는 더불어민주당이 후보공천을 하지 않은 6곳 중 5곳, 진보당과 후보 단일화한 지역 2곳 중 1곳에서 승리하여 총 6석이 위 표의 분석대상에서 제외되었기 때문임.

〈표 5〉와 〈표 6〉에 따르면 양당 모두 경선 실시 지역구의 당선 가능성이 높은 것으로 나타났으므로 양대 정당 사이의 전략적 상호작용의 결과를 살펴보기 위해 상대 정당의 경선 여부에 따른 당선자 분포를 분석한 결과를 〈표 7〉로 정리하였다. 더불어민주당이 경선을 실시하고 국민의힘이 단수공천을 한 지역구에서 더불어민주당 출신 당선자의 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 국민의힘의 경우도 더불어민주당이 단수공천을 하고 국민의힘이 경선을 실시한 지역구에서 승률이 가장 높은 것으로 나타났다. 물론 개별 정당이 단수공천을 실시한 지역구의 경우 불리한 지역구로 예비후보가 1명뿐인 곳이 다수 포함되어 있다는 점을 감안하여야 한다.

지금까지 결과를 종합해 보면 경선에서 승리한 뒤 당선된 의원의 숫자는 더불어민주당 80명, 국민의힘 38명으로 지역구 국회 의석의 절반가량을 차지하며, 비례대표 의석을 포함하더라도 국회의원 정수의 1/3이 넘는다. 절차상 당원 참여의 기회가 열려있는 개방도가 높은 공천방식을 거쳐 선발된 의원들의 비중이 높으며, 강한 선호를 가진 당원들의 의사가 의정활동에 적극적으로 반영될 가능성도 높은 것으로 판단된다.

IV 쟁점 및 결론

해외 사례를 살펴보면 정치에 대한 신뢰가 낮아질 경우 유권자와 당원들이 제3정당을 지지하거나 정당 내부의 신진 정치세력을 지지할 가능성이 높아진다. 미국과 유럽의 경우 이와 같은 현상이 2007년 금융위기를 계기로 본격화되었다. 금융위기를 배경으로

등장한 유럽의 신생정당들은 유권자들의 요구를 적극적으로 수용하기 위해 개방적인 공천제도를 채택하는 경향이 큰 것으로 나타났으며(Coller, Gordero and Jaime-Castillo 2018), 유권자들을 대상으로 사전선거를 실시하는 등 공천의 개방성이 높은 미국의 경우는 양당제가 정착된 관계로 제3정당이 성공할 가능성은 낮으나 기존 정당 내부에서 전통적인 정당 엘리트들을 비판하는 신진 세력이 등장하였다.

한국의 경우 소선거구제 중심의 선거제도를 채택하여 양대 정당 중심으로 국회가 운영된다는 점이 미국과 유사하다. 22대 총선 공천과정에서는 더불어민주당의 경우 당내에서 새로운 세력이 등장하며 다선의 현역 의원들이 공천에서 다수 탈락하였다. 이를 두고 중앙당에서 현재의 당 지도부에 친화적인 의원들을 공천했다는 평가와 당원들이 새로운 정치인의 등장을 지지한 결과라는 해석이 분분한 상황이다. 지금까지 조사한 결과들을 토대로 보면 정당들은 이른바 ‘시스템 공천’ 등 공천의 제도화와 당원 참여의 확대를 강조해왔지만 실제로 경선을 통해 후보자를 결정한 지역의 비율은 40%를 넘지 못하고 있다. 다시 말해 60% 이상의 지역구에서는 단수공천이 실시되었다. 또한 경선 지역구의 경우에도 중앙당에서 경선에 참여할 수 있는 후보를 결정하였다는 점에서 중앙당의 영향력이 여전히 크다고 볼 수 있다.

경선을 실시한 지역구가 정당별로 보면 40%를 넘지 못하지만 당선인의 경우 더불어민주당은 지역구 의원의 절반이 경선을 통해 후보가 되었고, 국민의힘은 42.2%가 경선을 통해 후보가 되었다. 양당을 합하면 총 118명으로 절대적인 수로 보아도 적지 않은 비중을 차지하므로, 정치 양극화 등 현재 한국정치의 문제점을 분석하는 데 있어서 공천제도의 영향을 중요하게 분석할 필요가 있다.

정당은 공적인 영역에서 활동하지만, 사적인 결사체라는 점에서 후보자 공천방식은 정당의 선택에 달려있다. 제22대 총선 결과를 보면 경선을 통해 선출된 후보들이 상대적으로 당선 확률이 높은 것으로 나타났다. 정당의 입장에서도 당선자를 늘리기 위해서는 당원 참여의 문호를 개방하고 경선을 확대하는 것이 유리한 것으로 판단된다. 하지만 여전히 60% 이상의 지역구에서 단수공천이 이루어졌다는 점은 정당들이 후보자 공천을 위한 경선 확대에 적극적이지 않은 것으로 보인다. 하지만, 올해 총선에서 다수의 현역 의원들이 경선에서 패배하여 출마가 좌절된 데에서 확인할 수 있듯이 경선이 정치 신인들에게 불리하게만 작용하는 것은 아니었다.

경선을 통해 다수의 다선 현역 의원이 교체된 점은 후보자 공천을 위한 경선에 참여한 경우 무소속 출마를 할 수 없도록 한 이른바 경선불복금지법(공직선거법 제57조2항)이 발효되면서 경선을 시행하는 지역구가 확대되는 제도적 기반이 확립된 결과로 판단된다. 이 법은 정당의 후보자 공천방식을 직접 규제하지 않으면서도 당내 경선이 효과적으

로 작동할 수 있도록 하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 하지만, 당원의 참여가 확대되어 공천과정의 개방도가 높아지더라도 중앙당과 당 대표의 실질적인 영향력이 강화되는 결과를 가져올 수도 있다는 사실은 정당 민주주의에 대해 종합적으로 고민할 필요가 있음을 시사한다. 미국의 경우도 공천과정이 분권화/개방화되어 있으나 정당 내부의 다원성이 낮아지고 정치 양극화가 심화되고 있다. 마네토와 테스타(Manento and Testa 2020)는 미국의 사전선거를 대상으로 정당 엘리트들이 지지하는 후보들이 사전선거에서 승리하는가를 분석하였다. 흥미로운 점은 정치에 대한 신뢰도가 낮은 유권자들의 경우 민주당 사전선거에서는 정당 엘리트들이 지지하는 후보에게 투표할 확률이 낮아졌고, 공화당 사전선거에서는 기존의 공화당 정치 엘리트들과 차별성을 가지는 트럼프가 지지하는 후보에게 투표할 확률이 높아졌다. 정치에 대한 신뢰도가 전반적으로 매우 낮은 한국의 현실을 감안할 때 민주당의 경우도 기존의 민주당 주류와 차별성을 보여온 이재명 대표에게 친화적인 후보를 당원들이 지지했을 가능성이 있음을 시사한다. 이 부분에 대해서는 향후 후속연구가 필요하다.

향후 정당 공천제도는 어떻게 될 것인가? 공천과정에서 당원 참여를 확대하는 개방화 추세는 거스르기 어려운 대세임이 분명하지만, 정당 지도부는 경선이 당세를 확장하고 소속 정당 후보의 당선 가능성을 높이는데도 불구하고 경선 확대에 매우 적극적인 입장은 아닌 것으로 보인다. 하지만 정치 위기 속에서 공천의 개방화 수준이 높아진 해외 사례들을 감안할 때 정치 불신이 높은 한국도 개방화라는 추세 속에서 점진적으로 경선 채택 비율이 확대될 것으로 전망된다.

정치 양극화의 부작용을 완화하기 위해서는 양당체제가 지속될 경우 정당 내부의 다원성을 확보하는 것이 관건이다. 당원 참여를 확대하는 등 개방도를 높이는 방향으로 공천제도를 전환하는 것은 유권자의 참여를 확대한다는 점에서 바람직하나 미국의 사례에서도 볼 수 있듯이 당내의 다원성을 늘리는 데에는 한계를 가진다. 미국의 공천제도는 개방도도 높지만, 중앙당의 역할이 매우 소극적인 분권형 제도이다. 미국도 정치 양극화가 심화되고 있다는 점에서 개방화와 분권화가 양극화 완화를 위한 대안이 되지 못할 수도 있다. 하지만 한국의 경우 양당제가 지속된다면 개방화와 함께 분권화도 추진되어야 할 것이다. 분권화가 당내 다원성을 보장하지는 못하지만 당 지도부를 중심으로 하는 ‘의원 줄 세우기’ 경향은 완화시킬 수 있다. 지역에서 확고한 지지기반을 갖추고 있는 의원들은 소속 정당 지도부와 다른 의견을 제시할 수 있기 때문이다. 더불어민주당의 사례에서 살펴본 바와 같이 단수 공천은 현역 의원들이 후보공천을 받는 주요한 통로로 작용하였고, 경선을 통해 수많은 현역 의원들이 교체되었다. 현역 의원들로서는 단수 공천을 받기 위해서 정당 지도부의 노선을 충실히 따를만한 유인이 충분하다. 이와 같은

상황에서 정당 내부의 다양성을 확보하는 일은 요원한 것으로 보인다.

우리가 검증해 보려고 했던 정당 민주주의의 역설은 제22대 총선에서는 부분적으로 작동했다고 보인다. 정치 양극화의 심화로 팬덤정치가 확산되면서 정당 내부에서 강성 지지자들의 목소리가 커지면서 정당 내부의 다양성을 해치게 되는가? 한국의 경우 정당 민주주의의 역설이 작동한다고 결론을 내리기는 어려운 상황이다. 첫째, 한국의 경우 개방화된 경선을 채택한 지역구의 숫자가 제한적이었다. 둘째, 개방화된 경선보다는 중앙당이 주도하는 단수공천 지역구 선정문제가 국회의원들의 의정활동에 더욱 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 국회의원들은 자신의 지역구가 단수공천 지역으로 선정되기를 원하는 강한 유인을 가지고 있으며 정당 지도부의 영향력은 이에 비례하여 커지기 때문이다. 따라서 강성 당원들이 경선 지역구에서 과다 대표되는 것도 중요한 고려대상이겠으나, 현실에서는 강성 당원들이 강력한 권한을 가진 정당 지도부에 영향을 미치는 방식으로 정당 내부의 다양성이 사라지고 있다고 보는 것이 타당하다.

지금까지의 공천과정을 살펴보면 정당 지도부가 권한을 지역 혹은 개별 의원에게 양도하는 분권화는 쉽게 확대되지 않을 것으로 보인다. 중앙당의 영향력 하에서도 경선을 확대하는데 소극적인 정당 지도부의 속성을 감안하면 중대한 정당의 위기가 오지 않는 한 분권화 개혁을 추진할 가능성은 현실적으로 높지 않다. 하지만 공천과정의 분권화는 정당 내부의 다원성을 확보하기 위한 충분조건은 아니지만, 필요조건에 해당한다고 보인다. 지금까지 공천개혁 논의가 개방화에 초점을 두어왔다면 이제는 분권화에 대한 논의를 적극적으로 펴야 할 시점이다. 현행 중앙집중형 공천제도가 지속된다면 다양한 유권자의 선호가 대표될 수 있도록 비례성이 높은 선거제도를 도입하는 방안에 대한 논의도 지속해야 한다. 당내의 다원성을 확보하기 어렵다면 다양한 정당이 원내에 진출하는 정당 사이의 다원성을 확대할 때 정당 양극화의 부작용을 완화하고 다양한 유권자들의 선호가 대표될 수 있기 때문이다.

- 박현석. 2023. 정치 양극화의 실태와 개선방안. 국회미래연구원.
- Coller, Xavier, Guillermo Cordero, and Antonio M. Jaime-Castillo. 2018. *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. London: Routledge.
- Großer, Jens, and Thomas R. Palfrey. 2014. "Candidate Entry and Political Polarization: An Antimedial Voter Theorem." *American Journal of Political Science* 58(1): 127-143.
- Manento, Cory, and Paul F. Testa. 2022. "In Party We Trust? Voter Support for Party-Backed Candidates in Primary Elections." *Political Behavior* 44(3): 1633-1656.

12

제3정당 창당과 대의민주주의

구본상(충북대학교)

12 제3정당 창당과 대의민주주의

I 서론

제22대 국회의원선거 과정에서 더불어민주당과 국민의힘 외 제3정당 창당에 관련된 다양한 변동이 있었다. 실제로 선거연합으로서의 녹색당과 정의당의 선거연합을 비롯해 개혁신당, 새로운미래, 조국혁신당 등 다양한 제3정당이 등장했을 뿐만 아니라 이들 간 합종연횡이 일어났다. 그러나 결과적으로는 더불어민주당과 국민의힘이 95%에 육박하는 의석을 차지해 양당체제는 더욱 견고해졌다. 제3정당 가운데 이념적 중도에 기반을 둔 개혁신당과 새로운미래는 유의미한 원내 세력을 만드는 데 실패하였고, 이념정당으로서 원내 정당의 지위를 유지하고 있었던 정의당은 선거연합 결성에도 불구하고 원내에 진입조차 못 했다. 반면, ‘검찰독재 조기 종식’ 등 선명한 구호를 외친 조국혁신당은 비례의석만으로 12석을 얻는 성과를 거두었다.

물론 보수정당과 민주당 계열에 대한 정당일체감이 후보 및 정당 선택에 영향을 주기 시작한 2000년대 이후 한국정치에서 제3정당이 항상 실패했던 것은 아니다. 제3정당 성공의 가장 비근한 예는 2016년에 치러진 제20대 국회의원선거에서 호남 기반의 새정치민주연합 탈당파가 주축이 된 국민의당이다. 이들은 총 38석을 얻었고, 과반 의석을 차지한 정당이 부재했던 제20대 국회에서 핵심 행위자(pivotal player)로서 영향력을 발휘했다. 그렇다면, 무엇이 2016년 국민의당의 성공과 2024년 제3지대 빅텐트 정당 설립의 실패를 갈랐을까? 제3정당 창당에 관한 체계적 분석은 지속 가능한 제3정당의 출현과 활동을 통해 거대 양당의 독과점 지위에 의해 훼손된 대의민주주의를 복원하는데 기여할 수 있을 것이다.

아쉽게도 지금까지 제3정당에 대한 분석은 체계적이라기보다 정치권의 전언, 언론 보도, 선례 등에 근거해 단편적으로 이루어지는 경향이 있었다(배종찬 2023, 정한울 2023). 학계에선 정치시장에서 소비자인 유권자의 선택(choice) 관점에서 제3정당에 지지 관한 분석이 주로 이루어졌다(강원택 1998, 2002, 김소정·윤종빈 2019, 이상원·최지향 2024). 즉 어떤 특징을 가진 유권자들이 양대 정당이 아닌 제3정당에 기꺼이 표를 던지는지를 개별 선거 결과에 기반해 분석하는 것이었다.

이러한 한계를 극복하고자 본 장은 비교정치 관점에서 제3정당과 국회 내에서 발생한 선거제도 개정 논쟁, 양대 정당 내 계파 갈등, 그리고 정서적 양극화 심화와의 연계를 다루고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 연구방법을 활용한다. 첫째, 준연동형 비례대표제 개정에 관련된 논쟁 과정과 제3정당 창당 움직임 간 연계를 정치적 행위자인 현역의원의 합리적 선택 관점에서 분석할 것이다. 특히, 위성정당 등장을 가능하게 하는 선거제도는 제3정당 창당과 이후 전략에 큰 영향을 주었으리라 예측한다.

둘째, 공천에 관련된 갈등과 제3정당의 움직임은 정당 내 계파(faction)에 관한 연구에 기반을 두어 분석한다. 비교정치 관점에서 볼 때 한국의 정당 내 계파는 이념과 같은 원칙에 기반을 두었다기보다 ‘이익추구 연성조직’의 특성을 보이는 것으로 알려졌다(최준영·구본상 2017). 제22대 총선 과정에서 탈당한 현역의원들이 당내에 남은 인사들과 어떠한 차별성을 지니는지 계량적 접근을 통해 분석해 볼 것이다. 또한, 양대 정당 내 특정 계파가 유력한 대선후보를 보유하고 있을 때, 이는 양대 정당 지속의 구심력으로 작동한다는 정계의 속설이 제22대 총선 과정에서도 뒷받침되는지 확인해 볼 것이다.

셋째, 중도적 제3정당은 극단적 정치적 대립을 피할 수 있도록 하리라 기대되지만, 동시에 정서적 양극화(affective polarization)의 심화는 양대 정당 중심의 내집단 정당(in-group party) 선호와 외집단 정당(out-group party) 혐오를 조장함으로써 중도적 제3정당 등장을 어렵게 할 수 있다. 이에 정서적 양극화와 제3정당에 대한 지지 여부 간 관계를 다루어 보고자 한다.

II 선거제도 개정 논쟁과 제3정당 창당

역사적으로 볼 때 한국은 단순다수 소선거구제(single-member district plurality) 중심의 선거제도를 유지하였고, 대부분의 의회에서 양당제 특성을 드러냈다. 물론 1987년 민주화 직후 치러진 1988년 국회의원선거에선 지역주의 정당체제가 형성되면서 민주정의당, 통일민주당, 평화민주당, 신민주공화당 등 네 정당이 각각 대구·경북, 부산·경남, 호남, 충청 지역을 나누기도 하였다. 이후에도 1992년 정주영이 이끌었던 통일국민당, 2012년 박근혜 지지 정치인으로 구성된 친박연대, 2016년 안철수가 전면에서 나선 국민의당이 유의미한 제3정당으로 등장하기도 했으나, 이들은 지속되지 못하고 소멸하거나 기존 정당에 편입되었다.¹⁾ 결국, 영남에 기반을 둔 보수정당과 호남에 기반을 둔

1) 2023년 신당 창당을 준비하던 이준석은 한 언론과의 인터뷰에서 ‘안철수 트라우마’를 언급하였다. 그에 따르면 2024년 제3지대 빅텐트 구성 노력 시점보다 2016년 안철수 국민의당은 제3지대를 추진하기에 더 좋은 조건(안철수의 대중적 인기를 바탕으로 제3지대를 지킬 동기, 능력, 인물 등)을 갖추었음에도 안철수가 국민의힘에 입당하면서

민주당 계열 정당이 전국적으로 경쟁하는 양당체제는 지속되고 있다.

‘승자독식’을 가능하게 하는 현행 선거제도는 양대 정당 구성원으로 하여금 스스로 일궈 낸 성과가 부재하더라도 상대방의 실책만으로 정권을 얻을 수 있다는 기대를 형성한다. 2004년 제17대 국회의원선거 이래로 비례대표제를 허용하는 혼합형 선거제를 유지하고 있으나 비례대표 의석은 10%대에 묶여있다. 비교정치 관점에서 볼 때 한국은 불비례성이 높은 선거제도를 지속하고 있으며, 이를 변경하는 것은 현행 선거제도 혜택을 누리 고 있는 양대 정당 구성원 다수의 지지 없이는 불가능하다.

양대 정당에 반대하는 세력이 규합하여 정당을 창당하고, 그 정당이 의회에 진입하는 것은 원외 세력 규합만으로는 어렵다. 양대 정당의 지향에 동의하지 않는 현역의원의 탈당과 이들의 세력화가 필요하다. 새로운 정당에 참가하는 인물 면면이 유권자들의 선택에 영향을 주게 되는데, 다수의 현역의원이 새로운 신당에 참여 의사를 밝힐수록 창당은 모멘텀을 받게 된다. 현실적인 측면에서도 그러하다. 실제로 제3지대 빅텐트 창당 논의의 핵심 인물인 이준석도 현역의원의 신당 참여가 선거 성공에서 매우 중요하다는 것을 인식하고 있었다. 그는 신당 창당을 앞두고 한 언론과의 인터뷰에서 “교섭단체 이상 우선 구성하는 것이 중요하다 [...] 교섭단체 이상의 규모 20석 이상으로 시작하게 되면 언론사에서 3분의 1 정도의 방송지분이 확보된다”라고 밝힌 바 있다(김찬호 2023).

그러나 재선을 지향하는 합리적 행위자로서의 현역의원에게 탈당은 쉽지 않은 선택이다. 탈당은 현행 선거제도의 혜택 속에 당선된 현역의원이 자신이 축적해 온 정치적 자산의 상당한 부분을 포기해야 하며, 자칫 ‘철새 정치인’, ‘배신자’ 프레임에 빠지게 될 수 있어 감당해야 할 정치적 위험은 크다. 특히, 선거제도의 허용성(permissiveness)이 가장 낮은 소선거구제하에서 치러지는 지역구 선거에서 제3정당 후보로 경쟁하는 것은 재선 가능성을 크게 낮춘다(Clark et al. 2013, 658). 따라서 최소한 선거제도의 허용성을 높이는 선거제도 논의가 부재한 상황에선 현역의원의 탈당과 제3정당으로의 합류를 기대하기는 쉽지 않다. 적어도 선거제도의 허용성을 높이는, 즉 비례성을 높이는 선거제도로의 전환 노력이 있고, 그 실현 가능성이 크다고 인식할 때 당에 불만을 가진 현역의원의 탈당과 제3정당 합류 가능성은 커질 것이다. 반대로 선거제도 허용성을 높이는 선거제도로의 전환 노력이 있더라도 실현 가능성이 크지 않다고 인식할 땐 당에 불만을 가진 현역의원이 탈당하여 제3정당에 가담할 가능성은 줄어들 것이다. 즉 선거

스스로 이를 포기하였다고 비판하였다(김찬호 2023). 안철수의 국민의당은 호남 지역을 기반으로 2016년 제20대 총선에서 호남 28석 가운데 20석을 석권하였다. 그러나 안철수 국민의당 대표가 국민의힘과 합당함으로써 유권자들이 중도적 제3정당이 결국은 양대 정당으로 흡수될 것으로 인식하게 되어 이후 제3지대 정당에 표를 줄 가능성이 줄어들었다는 것이다.

제도의 허용성을 확대하려는 노력이 실패할 때 제3정당 창당에 가담할 현직 의원은 줄어들 것이라는 잠정적 가설을 도출해 볼 수 있다.

민주주의 국가에서 국가 차원에서 치러지는 선거제도를 바꾸는 것은 쉽지 않다. 그러나 제21대 국회의원선거는 바뀐 선거제도로 치러졌다. 제20대 국회 막바지에 선거 결과의 비례성을 높이기 위해 당시 더불어민주당과 소수 야당이 합의하여 도입한 준(準)연동형 비례제는 선거제도 개정 논의에서 배제된 보수정당의 위성정당(미래한국당) 창당으로 무력화되었다. 처음엔 위성정당 창당에 반대했던 더불어민주당 역시 최종적으로는 비례위성정당인 더불어민주당을 창당하였고, 그 결과 실제로는 양대 정당이 실제 득표율보다 더 많은 의석을 차지하게 되었다. 제도 변화에 대응하는 정치적 행위자들의 선택으로 제도 효과가 무력화되는 순간이었다. 이는 단순히 몇 석의 의석 문제가 아니었다. 위성정당의 창당은 정치에 대한 불신을 불러일으켰고, 비례성을 높이는 선거제도 논의에 대한 유권자들의 부정적 태도를 낳았다.

물론 이러한 상황에서도 비례성을 높이는 선거제도로의 전환을 위한 국회 내 노력이 없었던 것은 아니다. 실제 민주당 내 의원모임인 민주주의 4.0은 학계와의 연계를 통해 국회의원 선거제도 개편안을 꾸준히 제시하였다. 예컨대, 권역별 비례 확대(소선거구+권역별 비례제 혼합), 개방형 권역별 대선거구제, 중선거구제, 결선투표제, 공천제도 개혁 등 다양한 선거제도를 제시한 후 이 가운데 두 개 안으로 의견을 모아 여야 간 합의를 통해 선거제도를 개정한다는 복안을 가졌다. 2023년 1월엔 이들의 주도로 여야 의원 60여 명이 참여한 ‘초당적 정치개혁 의원모임’을 개최하기도 하였다. 이들은 의원모임을 통해 의견을 모아 각 당 지도부와 협의하고 의견이 축약되면 정치개혁특별위원회에서 논의해 선거제도 개정을 논의하기로 했다.

그러나 이러한 노력은 결실을 거두지 못했다. 오히려 선거가 다가올수록 선거제도 수용성이 더 떨어지는 기존 혼합형 다수제(병립제)로 회귀하려는 주장이 국민의힘을 중심으로 힘을 얻게 되었다. 물론 이러한 움직임에 강하게 반대한 의원도 있었다. 예를 들어, 이탄희 의원은 ‘준연동형 비례대표 선거제 유지와 위성정당 방지’를 주장하며 제22대 국회의원선거 불출마를 선언하였다(고한솔·임재우 2023). 사실 ‘준연동형 비례대표 선거제 유지’는 이재명 대표의 대선후보 당시 핵심 대선 공약 가운데 하나였다.²⁾ 이탄희 의원의 불출마 선언이 이루어지던 시점 더불어민주당은 선거제 논의를 위한 의원총회를 열기로 했지만, 결론에 도달할 가능성은 매우 낮게 예상되었다.

또한, 선거제도 수용성 강화를 위한 개편안 제시를 주도했던 현역의원이 당내 비주류

2) “[공약평가] 20대 대선 후보 공약 평가 - ②선거제도 개혁, 정치개혁 분야.” (<https://www.peoplepower21.org/politics/1868466>, 접속일: 2024년 8월 10일).

였다는 한계도 있다. 더불어민주당에선 당원투표를 통해 선거제도에 관한 기존의 약속을 쉽게 깰 수 있음을 이미 여러 차례 보인 적이 있다(박민규 2023). 앞서 언급한 민주주의 4.0 핵심 구성원이 김종민, 홍영표 의원 등 더불어민주당 내 비주류인 소위 ‘친문계’ 의원들이었다. 이들의 목소리는 정권심판을 위해 선거에서 크게 승리해야 한다는 현실론에 묻혔고, 이는 당원투표 결과에 그대로 반영되었다. 결국 비례성을 확대하는 선거제도 도입은 실패했고, 공천에 불만을 품은 현역의원은 많았으나 실제로 탈당한 의원은 소수에 그쳤다.

III 제3정당과 정권심판론

1. 제3지대 정당: 개혁신당과 새로운미래

한국 정치에서 제3정당이 성공하기 위해서는 뚜렷한 비전, 확고한 지지 기반, 그리고 정당을 대표할 (대선주자급) 인물을 갖추어야 한다는 것이 통설이다. 이러한 관점에서 제3지대 빅텐트 정당을 주창한 인물 가운데 이준석과 이낙연이 창당한 두 정당(개혁신당, 새로운미래)의 특징을 분석한다.

우선 이준석이 주도한 개혁신당은 정당을 대표할 대선주자급 인물은 갖추었다고 볼 수 있다. 이준석은 세 번의 선거에서 당선되지는 못했으나 30대에 바람을 일으키며 거대 보수정당의 당대표로 당선되었고, 윤석열 대통령과의 갈등 과정에서 정치인으로서의 서사를 갖추었다고 평가되곤 한다. 또한, 과거 김종필의 자유민주연합이나 안철수의 국민의당처럼 지역대표성은 없으나 2030 연령대 남성 가운데 나름대로 견고한 지지층을 갖추고 있음은 분명하다.³⁾ 제3지대 빅텐트 정당 논의 과정에 있던 금태섭 전 의원이 이끄는 새로운선택이나 양향자 의원이 주도한 한국의희망과 비교할 때 인물과 지지세력 면에서는 확실한 강점을 지닌다.

그러나 이준석이 지향한 제3지대 정당은 태생적으로 확고한 비전을 제시하지 못했다. 이는 그가 한 인터뷰에서 밝힌 내용에서 잘 드러난다. 그는 신당의 가치를 묻자 “신당이 어떤 규모로, 어떤 사람들과 함께 출발할지에 따라 선거전략은 달라질 수밖에 없을 것으로 본다. 그때 상황을 봐서 최적의 선택을 할 것이다”라고 답했다(김찬호 2023). 이어 그는 “신당의 가치는 출범과 함께 구체적으로 밝힐 것이다. 아직 공개적으로 말하지 않는 것은 신당이 어떤 구성원과 함께하느냐를 통해 방향성이 확정된다고 생각하기 때문

3) 개혁신당 실제 가입 당원은 지역적으로는 수도권에 집중되어 있으며, 연령대로는 30~50대 주축이다.

이다. 합리적 토론이 가능하다면 정의당 계열과도 함께할 수 있다고 이미 말했다. 신당이 가진 기대치를 바탕으로 어느 정도로 폭넓은 스펙트럼을 가진 사람들이 모일 수 있는지 보고 이에 맞춰서 강령, 정강, 정책 같은 것을 구성할 것이다. 그래야만 총선 이후에도 흔들리지 않고 안착할 수 있다. 과거 당 대표 시절부터 강조해 온 그것이 공존이다.”라고 밝혔다.

이처럼 이준석이 지향한 제3지대 정당은 유권자에게 확고한 비전을 제시하지 않았고, 이는 대안보수를 추구하는 다른 세력과는 차별성이 드러나는 지점이다. 예를 들어, 보수 지향의 정치바로세우기(정바세) 핵심 인사로 민심동향 창당을 주도한 신인규 변호사는 민심동향이 이준석이 지향하는 제3정당과는 추구하는 가치가 다르다는 점을 강조하였다. 그는 “우리는 창당과정에서 기존 현역의원들의 참여는 일단 배제해 놓았다. 그렇기 때문에 지금 이준석 신당에서 논의되는 비명(비이재명계)과의 연대나 정의당 인사와도 손을 잡을 수 있다는 등의 전망과 우리가 추구하는 가치는 전혀 다르다”라고 밝혔다(정용인 2023). 인물과 지지 세력 면에서 상대적 강점이 있는 개혁신당이 회의적 평가를 받았던 것도 확고한 비전이나 정체성을 제시하지 못했기 때문이다.

이준석이 이끄는 개혁신당에 동참하는 현역의원 규모는 기대와는 달리 미미했다. 그는 신당 창당 과정에서 교섭단체를 구성할 수 있을 정도(20명)의 현역의원 참가를 목표로 한다고 했다. 국민의힘이 초선 위주라서 얼마나 다양한 방법을 통해 공천을 떨어뜨릴 수 있는지 모르는 의원이 많아서 초기 탈당 인사가 적을 뿐이라고 진단하며, “냄비 안 개구리라도 주변이 뜨거워지기 시작하면 분명 느낄 것이다. 그때는 여러 사람이 뛰쳐나 오리라곤 본다”라고 진단했다. 즉 공천과정에서 배제될 가능성이 크다고 인식하는 현역의원의 탈당 후 합류를 기대하고 있었다. 그러나 실제 거대 정당은 컷오프 통보를 늦추는 것처럼 공천 진행 자체를 지연할 수 있었고, 실제로도 양대 정당은 공천과정을 늦췄다. 결국 이준석의 기대와는 달리 현역의원 탈당 가능성 자체는 크게 감소했고, 현역의원 영입 등의 정치적 선전효과를 얻는 데 실패했다. 실제로도 현역의원으로 개혁신당에 가담한 인물은 민주당 출신이었던 양정숙, 이원욱, 조응천과 국민의힘의 허은아에 불과했다.⁴⁾ 결국, 제3지대는 양대 정당의 공천 논란을 배경으로 통합을 시작하려 했지만, 지연된 공천과정으로 인해 우선 통합부터 서두르게 되었다.

이낙연이 추구한 제3지대 정당도 인물 면에서는 이준석의 개혁신당만큼 긍정적으로 평가할 수 있다. 이낙연은 국회의원 다선 의원, 도지사, 당대표, 국무총리 등을 두루 거친 대선주자급 정치인임은 분명하다.

그러나 그가 창당한 새로운미래는 지지세력 측면에서 뚜렷한 약점을 보인다. 적어도

4) 비례대표였던 허은아 의원은 탈당함으로써 의원직을 상실하였다.

새로운미래는 호남지역에서 2016년 당시 안철수의 국민의당 수준의 현역의원과 국민의 지지를 얻지 못했다. 그와 선거까지 함께한 현역의원은 호남지역 현역의원이 아닌 수도권(설훈)과 충청권(김종민) 의원이었다. 그 대상을 전직 의원으로 확대하더라도 이석현(경기 안양 동안), 이훈(서울 금천), 신경민(서울 영등포), 유승희(서울 성북갑), 정태근(서울 성북갑), 전병현(서울 동작갑), 장정숙(비례대표, 송파), 박영순(대전 대덕), 조일현(강원), 최운열(비례대표) 등 수도권 중심이었고, 호남지역 기반 정치인이더라도 마지막 선거를 치른 것이 2000년인 정균환, 2006년인 박광태 등이었다. 기초단체장 중에서도 장덕천(전 경기도 부천시장), 이근규(전 충청북도 제천시장), 장세호(전 경상북도 칠곡군수), 최성(전 경기도 고양시장) 등 호남지역 기반의 정치인은 부재했다. 이처럼 지역대표성은 물론 이준석 신당이 지닌 ‘불완전한 연령대표성’마저도 없는 이낙연의 새로운미래는 소선거구제 중심의 선거제도에선 좋은 성과를 얻기는 애초에 어려웠고, 실제로도 그랬다.

이낙연의 새로운미래는 비전 제시 측면에서도 한계를 드러냈다. 제3지대 빅텐트 정당 설립을 목표로 이준석의 개혁신당과 합당한 후 11일 만에 결별을 선언했다. 그는 분당을 선언하면서 “신당 통합은 정치개혁의 기반으로 필요했다. 그래서 크게 양보하여 통합을 서둘렀다”라고 밝혔다(이유진 2024). 부실한 통합 결정이 부끄러운 결말을 낳았음을 인정하며 “진짜 ‘민주당’을 세우겠다고 했다. 이러한 통합과 분열 과정은 새로운미래가 확고한 정체성이나 비전을 보여주기보다 제3지대 빅텐트 정당을 추구하며 정치적으로 모호한 태도를 보였음을 방증한다. 이 과정에서 민주당 탈당파인 원칙과상식에서 김종민만이 새로운미래 공동대표로서 이낙연과 함께하였고, 이원욱·조응천은 개혁신당 후보로 출마하였다.

결국, 새로운미래는 전체적으로도 낮은 정당득표율(1.70%)은 물론 호남지역에서도 3%를 넘지 못하는 낮은 지지를 받았다(정당투표 광주 2.90%, 전북 1.55%, 전남 2.27%). 이낙연도 호남 지역구(광주 광산을)에 출마하였으나 친명계 민형배 후보의 대결에서 큰 표차(13.4% vs. 76.1%)로 졌다. 제3지대 정당과는 다른 지향점을 표방한 제3정당인 조국혁신당이 호남지역에서 40%가 넘는 지지(광주 47.7%, 전북 45.5%, 전남 44.0%)를 받았던 것과는 크게 대비된다.

2. 조국혁신당

조국혁신당은 제22대 국회의원선거에서 가장 성공적인 제3정당으로 평가할 수 있다. 조국혁신당은 우선 정당을 대표할 (대선주자급) 인물인 조국 전 법무부 장관을 중심으로 했다는 점에서 이준석의 개혁신당, 이낙연의 새로운미래와 크게 다르지 않다.

그러나 이념적으로 중도를 지향하는 제3지대 정당과는 차별성을 지닌다. 검찰독재 타도와 윤석열 정부 조기 종식이라는 선명한 목표를 제시하였다. 정책적으로도 조국혁신당은 중도층을 노리던 개혁신당이나 새로운미래보다는 진보적인 정책의제를 제시하였다.⁵⁾ 또한, 짧은 준비 기간에도 불구하고 더불어민주당의 황운하 의원이 창당에 동참하였고, 10만 명이 넘는 당원이 가입하는 등 차별성을 보였다. 그 결과, 더불어민주당 지지에서 이탈한 범야권 지지층의 표를 흡수할 수 있었다.

조국혁신당은 제21대 국회의원선거 과정에서 등장했던 비례정당인 열린민주당과 많이 비교되곤 하지만, 실제 뚜렷한 차별성을 가진다. 2020년에 창당한 열린민주당은 당시 더불어민주당의 중도 지향을 비판하였다. 정책적으로 더불어민주당을 견인하는 진보정책 정당을 지향하였으나 더불어민주당으로부터 철저하게 외면당했다. 열린민주당은 선명성을 강점으로 한때 여론조사 상 15%를 넘는 정당 지지를 받기도 했으나 선거일이 다가올수록 점차 지지세가 빠지기 시작했고, 결국 5.42%의 득표율을 기록하며 3명의 국회의원을 배출하는 것에 그쳤다.

반면, 조국혁신당은 이념적으로는 진보정당을 지향하지만, 2016년 당시 열린민주당 처럼 선명한 진보정책 지향성을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 물론 정강, 핵심 공약 등에는 진보정책을 지향한다고 밝히고 있으나 선거과정에서 이러한 진보적 색채는 잘 드러나지 않았다.

무엇보다 조국혁신당은 열린민주당에는 없었던 대선주자급 인물인 조국 대표가 있었다. 더불어민주당 공천과정에서 드러난 파행과 문제점은 민주당 지지층의 이탈을 가져왔고, 조국혁신당은 민주당보다 문재인 대통령을 지지했던 사람들이나 비명 성향이었지만 2019년 조국 사태 이후 조국 전 장관을 지지했던 유권자들의 관심을 끌었다.

조국혁신당은 선거전략적으로도 다른 제3정당과는 차별성을 보였다. 우선 조국혁신당은 지역구 후보를 내지 않았다. 이는 짧은 창당 기간과 경쟁력 있는 지역구 후보 층원 자체가 어렵다는 현실적 고려에서 나온 것일 수도 있다. 다만, 선거공학 관점에서는 효과적이지 않은 전략일 수 있다. 혼합형 선거제(mixed-member electoral system)에선 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과가 서로 영향을 미치는 혼성효과(contamination effect)가 발생할 수 있다. 특히, 한국에서는 수도권 지역구 후보자 출마가 해당 정당의 득표율을 제고하는 것으로 나타났다(박성호 2017). 이러한 관점에서 보면, 조국혁신당이 그들의 정당 득표율 상승을 위해서는 지역구에 후보를 내는 것을 고려할 수 있었다. 그러나 조국 대표는 지역구에서는 여야 1대 1 대결을 깨지 않을 것이고, 정당투표를 통한

5) 조국혁신당 강령에는 검찰 개혁 외에도 탄소중립 경제체제 지향, 서민과 중소기업 중심의 세제와 예산 편성, 기회균등, 국가균형발전 등 진보적 정책의제를 언급하고 있다.

(<https://rebuildingkoreaparty.kr/about/party-constitution-and-platform>, 접속일: 2024년 8월 10일)

비례의석만을 얻겠다는 점을 분명하게 밝혔다.⁶⁾ 이러한 선거전략적 차별성은 ‘지민비조’ (지역구는 민주당, 비례대표는 조국혁신당)이라는 표어와 함께 조국혁신당이 정권심판론의 영향력에서 빗겨나갈 수 있도록 하였다.

3. 여론조사에 드러난 정권심판론과 제3정당지지

전술하였듯이 제도적 허용성이 약한 선거제도가 유지되는 한 현역의원이 탈당 후 제3정당에 참여를 주저하는 것은 지극히 합리적이라고 볼 수 있다. 불리한 선거제도에도 불구하고 현역의원이 탈당하여 제3정당에 가담하려면, 그들이 제3정당으로 출마하더라도 선거에서 승리할 수 있다고 인식해야 한다. 비현역의원이 제3정당에서 출마하는 것과는 본질적으로 다르다. 선거여론조사는 정당의 선거 승리 가능성에 관한 의미 있는 정보를 제공한다. 제3정당에 대한 유권자의 기대, 그리고 창당 후 그 정당에 대한 유의미한 수준의 지지가 여론조사에 반영될 때 현역의원의 탈당 가능성은 커진다.

그러나 유권자의 제3정당에 대한 지지는 선거 맥락에 많은 영향을 받는다. 제22대 국회의원 선거일에 가까워질수록 정권심판에 찬성하는 여론이 강화되었고, 이는 많은 유권자들로 하여금 제3정당을 지지하는 것을 주저하게 했다. 특히, 이러한 특징은 지역구에서 제3정당 후보에 투표하는 것을 꺼리도록 했다. 즉 선거과정에서 공표되는 여론조사 결과에 영향을 받는 유권자는 제3정당 후보에 투표하는 것은 사표(四標)가 되리라 인식할 가능성이 크다.⁷⁾ 여론조사 결과 제3정당에 대한 기대와 지지가 감소하는 경향이 드러나게 되면, 양대 정당 소속 현역의원은 탈당을 주저하게 된다.

더불어민주당 공천과정에서 가장 쟁점이 되었던 인물 중 하나가 임종석 전 대통령비서실장이었다. 임종석 전 비서실장은 86세대 정치인의 상징적인 인물로서 친이재명(친명)-친문재인(친문) 계파 갈등의 핵심으로 꼽혔다. 실제로 서울 중·성동갑 출마를 희망했던 임종석의 컷오프에 반발해 친문계 고민정 의원은 “지도부 안에서 더 이상 할 수 있는 역할이 없다”라며 최고위원직을 사퇴하였다(임재우 2024). 컷오프가 확정된 이후 임종석은 새로운미래 이낙연 공동대표와 거취 문제를 논의했고, 여기서 탈당을 약속했다는 주장도 나왔다.⁸⁾ 만약 임종석이 탈당해 새로운미래에 입당할 경우, 비이재명계 현역의원의 연쇄 탈당을 촉발해 당이 심각하게 분열될 수 있다는 예측까지 나왔다(고한솔·강재구 2024). 그러나 임종석이 민주당 잔류를 밝히면서(박경준·설승은 2024), 이

6) 김상범. 2024. “지역 후보 났까 말까... ‘홍행’, 조국혁신당 ‘지민비조’ 흔들리나.”『경향신문』(2024년 3월 11일 자). (<https://www.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202403111620001>, 접속일: 2024년 6월 30일).

7) 여론조사에서 제3지대를 지지하는 응답이 제3지대를 표방한 정당에 대한 지지보다 훨씬 높게 나오는 것으로부터 유권자의 사표 우려를 가늠해 볼 수 있다.

8) 새로운미래 이석현 전 국회부의장은 3월 2일 한 라디오 프로그램에서 “어제 저녁, 이낙연 공동대표가 임 전 실장에게 전화했을 때도 탈당하겠다고 약속했다”라고 밝혔다.

로써 비명계 현역의원의 대량 탈당 가능성은 크게 축소되었다. 그는 ‘윤석열 정권 심판’이라는 과제가 남았다는 점을 언급하며 더불어민주당에 잔류했는데, 이는 선거일에 다가갈수록 점점 강화된 정권심판 여론과도 관련이 있다. 정권심판 여론이 커질수록 유권자들은 힘 있는 제1야당의 필요성을 느끼게 하고, 이는 제3정당에 대한 지지를 철회하는 중요한 근거가 된다. 이러한 상황에서 탈당 후 지역구 출마를 통한 국회 재입성 가능성은 낮았다.

물론 제3지대 정당에 대한 기대가 없었던 것은 아니다. 오히려 제3지대 빅텐트 논의가 무르익기 전 상당한 수준의 기대가 일부 여론조사를 통해 확인되었다. 2023년 11월 리서치뷰 조사(2023년 11월 28일~30일, 1,000명 전국 RDD무선, ARS)에선 조국·송영길신당과 이준석·유승민신당이 각각 11%와 12%의 지지를 얻었다. 같은 방식으로 시행된 12월 리서치뷰 조사(2023년 12월 29일~31일)에선 이낙연 신당이 8%, 이준석 신당이 11%의 지지를 얻었다. 이들을 언급하지 않았을 때와 비교해 더불어민주당은 약 9% 포인트(44% → 35%), 국민의힘은 8%포인트(39% → 31%) 지지율 하락을 기록했다. 이는 제3지대 정당에 대한 유권자의 기대가 있었다는 것을 보여주는 결과이다.

그러나 이준석의 개혁신당과 이낙연 신당의 통합이 본격적으로 논의되기 시작한 1월 리서치뷰 조사(2024년 1월 29일~31일)에선 개혁신당 8%, 이낙연 신당 4%의 지지에 그쳤다. 지역구 지지도 역시 민주당 42%, 국민의힘 36%, 제3지대 신당 단일후보 11%로 제3지대 빅텐트 정당에 대한 지지는 확장성에서 한계를 드러냈다. 이는 신당 창당 시에는 기대감이 크지만, 막상 탈당 후 창당하는 과정에서 참여하는 현역의원 규모가 기대에 못 미칠 경우 현실적으로 신당에 대한 지지는 빠르게 약화될 수 있음을 보여준다. 창당 선언 후 지지율이 22%까지 높아지는 컨벤션 효과를 경험한 조국혁신당과는 확연하게 대비된다.

그렇다면 제3지대 정당에 대한 지지 하락과 조국혁신당에 대한 지지 증가에 관한 여론이 유권자의 제3정당 선택과 연계되었을까? 이는 여론조사에 대한 신뢰라는 렌즈를 통해 확인해 볼 수 있다. 즉 유권자가 여론조사를 신뢰할수록 여론조사 결과에 맞게 합리적 선택을 하리라 예상해 볼 수 있다. 본 연구는 여론조사 결과에 대한 신뢰와 유권자의 선택 간 관련성을 확인하기 위해 제22대 총선 직후 동아시아연구원(EAI)이 한국리서치에 의뢰해 시행한 온라인 설문조사 결과를 활용한다. 이 설문조사는 2024년 4월 12일부터 16일 사이 전국 만 18세 이상 남녀를 대상으로 성·연령·지역별 비례할당추출방식으로 총 1,528명을 표본으로 추출하여 시행되었다.

〈표 1〉은 지역구 투표와 정당투표를 종속변수로 설정한 다항로지스틱 회귀분석 결과이다. 여기서 유념할 변수는 여론조사에 대한 신뢰도(4점 척도)이다. 인구학적 변수, 사

회경제적 지위 변수, 정당 호감도, 이념 및 정책태도, 정치 관심 등을 고려하더라도 여론조사 신뢰도는 지역구 투표에서만 더불어민주당 후보보다 기타 정당 후보를 선택할 가능성을 유의하게 감소시킨다는 결과($\beta=-0.426, p < 0.01$)에 유념할 필요가 있다. 그 외에는 여론조사에 대한 신뢰도와 후보 및 정당 선택 간에 유의한 관련성이 확인되지 않았다. 특히, 사표의 우려가 덜한 정당투표의 경우, 기타 정당에 투표하는 것과 여론조사 신뢰도 간에는 유의한 관련성을 확인할 수 없었다.

〈표 1〉 다항로지스틱 회귀분석: 지역구 및 정당 투표

	지역구 투표		정당투표		
	국민의힘 /더불어민주당	기타 정당 /더불어민주당	국민의미래 /더불어민주연합	조국혁신당 /더불어민주연합	기타 정당 /더불어민주연합
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
여성	-0.634 (0.722)	-0.211 (0.622)	-0.406 (0.797)	-1.722** (0.632)	-0.468 (0.690)
연령대	0.158 (0.114)	0.040 (0.102)	0.382** (0.133)	0.359*** (0.106)	0.296* (0.120)
여성×연령대	0.061 (0.155)	-0.051 (0.135)	-0.119 (0.173)	0.178 (0.134)	-0.150 (0.154)
대구-경북	1.312** (0.437)	1.633*** (0.362)	0.535 (0.475)	0.330 (0.367)	0.659 (0.422)
부산-울산-경남	0.383 (0.344)	0.289 (0.305)	-0.287 (0.373)	-0.049 (0.265)	-0.258 (0.325)
호남	-0.334 (0.467)	0.762* (0.304)	-0.463 (0.511)	0.419 (0.267)	-0.051 (0.377)
가구소득	-0.043 (0.057)	-0.019 (0.049)	-0.077 (0.062)	0.049 (0.044)	-0.088 (0.054)
자산	-0.007 (0.039)	-0.046 (0.036)	0.071 (0.043)	0.068* (0.032)	0.069 (0.039)
국정운영평가	0.185** (0.061)	0.008 (0.059)	0.113 (0.067)	-0.144* (0.060)	-0.025 (0.062)
자가평가 이념	0.097 (0.084)	-0.024 (0.069)	0.148 (0.090)	-0.083 (0.058)	0.070 (0.078)
정책태도	0.355 (0.409)	-0.031 (0.325)	1.087* (0.454)	-0.050 (0.286)	0.557 (0.385)
정치관심	0.038 (0.129)	0.021 (0.114)	0.038 (0.146)	-0.156 (0.111)	-0.048 (0.128)
민주당 호감도	-0.083*** (0.007)	-0.055*** (0.005)	-0.087*** (0.007)	-0.013** (0.005)	-0.066*** (0.006)
국민의힘 호감도	0.071*** (0.007)	0.028*** (0.006)	0.059*** (0.007)	-0.007 (0.006)	0.026*** (0.006)

	지역구 투표		정당투표		
	국민의힘 /더불어민주당	기타 정당 /더불어민주당	국민의미래 /더불어민주당연합	조국혁신당 /더불어민주당연합	기타 정당 /더불어민주당연합
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
여론조사 신뢰	-0.022 (0.186)	-0.426** (0.153)	0.328 (0.202)	0.192 (0.137)	0.064 (0.170)
표본 수		1,267		1,267	
Nagelkerke R ²		0.75		0.73	

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$.

제3지대 빅텐트 정당 논의가 한창 진행되었던 2024년 1월에도 제3정당에 대한 지지는 양대 정당을 위협하지는 않는 것으로 나타났다. 2024년 1월 30일부터 2월 1일에 한국갤럽이 시행한 정당 지지 조사에서 이낙연신당과 이준석 전 국민의힘 대표가 이끄는 개혁신당 지지율은 각각 3%에 그쳤다. 이전 조사에서 정의당을 제외한 제3정당에 대한 지지가 5%인 것과 비교했을 때 신당 논의가 진전되었음에도 이들에 대한 지지에서 실질적 증가는 감지되지 않았다.⁹⁾ 2월 9일엔 새로운미래, 개혁신당 외에 이원욱·조응천 의원의 원칙과 상식, 금태섭 전 의원의 새로운선택이 합당에 합의했다. 그러나 제3지대 빅텐트 정당에 대한 지지는 여전히 늘지 않았다. 오히려 중도 유권자를 겨냥한 제3지대 연합 노력은 2월 20일 이낙연 전 총리의 새로운미래가 개혁신당과 결별을 선언하면서 실질적으로 좌초했다. 선거를 한 달 정도 남겨둔 시점에 시행된 여론조사에는 이미 조국혁신당을 제외한 제3정당에 대한 지지는 이전보다 더 줄었다. 한국갤럽이 3월 12일부터 14일에 시행한 정당지지율 조사에 따르면, 개혁신당(2%), 녹색정의당(1%), 새로운미래(1%) 등 1월과 비교해도 수치상 더 낮게 나타났다. 이처럼 제3정당 지지가 낮게 나타나는 여론조사가 지속되는 상황에서 유권자가 여론조사를 신뢰할수록 지역구에서 제3정당 후보에 투표하는 것은 비합리적 선택으로 인식할 수 있다.

〈표 1〉의 정당투표 분석 결과에 따르면, 여성보다는 남성, 청년층보다는 중장년층에서, 그리고 자산이 많은 경우 더불어민주당연합보다는 조국혁신당을 지지할 가능성이 컸다. 반면, 대통령 국정운영을 부정적으로 평가할수록, 그리고 더불어민주당에 호감도를 가질수록 조국혁신당보다는 더불어민주당연합에 정당투표를 할 가능성이 더 큰 것으로 드러났다. 이는 정권심판론과 정서적 양극화와의 연관성을 암시하는 결과로 이해할 수 있다. 반면, 이념 및 정책태도나 국민의힘에 대한 호감도는 더불어민주당연합과 조국혁신당

9) 앞서 리서치뷰 조사결과에서 드러났듯이, 면접원이 진행하는 전화여론조사와 비교해 정치 고관여층이 주로 참여하는 자동응답방식의 전화여론조사에서 제3지대 정당에 대한 지지가 상대적으로 높게 나타나는 경향을 보인다. 특히, 갤럽조사의 경우 응답자가 직접 지지하는 정당을 말하도록 하기 때문에 상대적으로 '모름/지지 정당 없음' 응답 비율이 높게 나타나는 경향을 보인다.

간 선택에 관련이 있다고 보기 어려웠다. 이러한 결과는 조국혁신당 정당투표자와 더불어민주당연합 정당투표자가 범(汎)진보층이라고 추론해 볼 근거가 된다.

IV 계파 간 갈등과 제3정당 참여

지금까지 한국정치학에서 계파, 정파 혹은 파벌(faction)에 관한 연구는 주로 공천 경쟁의 맥락에서 제한적으로 이루어졌다(박찬표 2016; 지병근 2016). 이는 계파에 관한 관심 자체가 부족했기 때문일 수도 있고, 계파 자체에 대한 부정적 인식 때문일 수도 있다. 예컨대, 공천경쟁이 심화되는 과정에서 주류 계파 수장은 자신의 당에는 ‘친○계’는 없다고 선언함으로써 공천을 둘러싸고 발생하는 계파 갈등에 대한 대중의 우려를 불식시키고자 했다. 분명한 점은 정당 계파에 관한 데이터가 부재하거나 부정확하다는 점이다.

계파에 대한 유형화는 계파에 대한 체계적 이해에 도움이 된다. 일반적으로 계파의 조직수준과 계파의 목적에 따라 <표 2>처럼 네 가지 유형으로 분류할 수 있다(Beller and Belloni 1978; Bettcher 2005; Sartori 1976). 이 유형에 근거해 여야에서 모두 상당한 규모의 현역의원이 탈당했던 2016년과 상대적으로 현역의원 탈당이 적었던 2024년을 비교해 보고자 한다.

<표 2> 계파 유형 분류

		계파의 목적	
		이익추구	원칙추구
계파의 조직수준	낮음	이익추구 연성조직	원칙추구 연성조직
	높음	이익추구 강성조직	원칙추구 강성조직

출처: 최준영·구본상(2017, p. 12).

1. 2016년

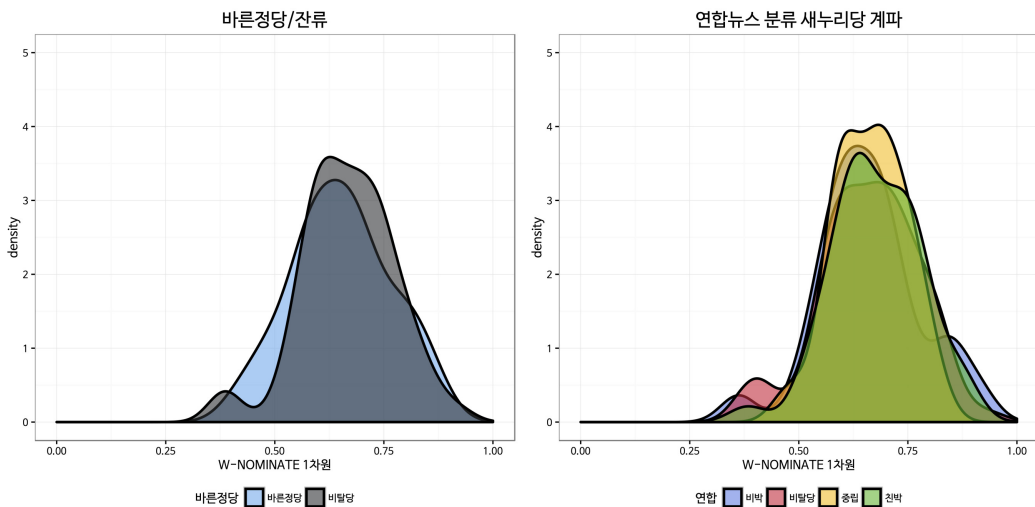
제18대~19대 국회에서 다수당이었던 보수정당(한나라당/새누리당) 내 계파를 분석한 최준영·구본상(2017)에 따르면, 당시 보수정당 내에 존재했던 계파는 이익추구의 연성조직 특성을 보인다. 즉 보수정당 내 계파는 이념이나 정책 등 원칙을 추구하기보다 계파 리더와 추종자 간 상호 이익 교환관계를 중심으로 구성되었고, 계파 구성원의 누구인지 명확하게 확인하는 것조차 어렵다는 점에서 계파 조직 수준이 매우 낮다고 할 수 있다.

경험적으로 볼 때 한국 정당 내에는 공천권 관련해 승자독식의 원리가 작동하여 계파

간 갈등이 이루어지며, 다수파(주류)가 소수파(비주류)를 제어하려 하는 특징을 보인다. 제18대 국회의 경우 친이(親李)계는 이에 실패하였으나, 제19대 국회에서 친박(親朴)계는 강력한 차기 대권주자였던 박근혜를 기반으로 소수파에서 당내 주류로 부상할 수 있었다고 진단하였다(최준영·구본상 2017). 공천과정에서 밀려나 탈당한 의원은 비박계에 집중되었고, 이들 대부분은 2016년 ‘최순실 국정 농단 사건’ 공개 이후 바른정당 창당에 동참하였다.

〈그림 1〉은 바른정당을 창당한 의원들의 W-NOMINATE 추정치의 커널밀도를 보여준다. W-NOMINATE 1차원 값의 경우 -1부터 1 사이의 값을 가진다. 통상 가장 보수적이라고 파악되는 의원을 1에 고정함으로써 모든 의원의 추정치를 얻게 된다. 만약 당시 새누리당 내 계파들이 이념과 같은 원칙을 추구하는 조직 특성을 보였다면, 이 추정치 분포는 계파별로 구분이 수월해야 한다. 그러나 탈당파 이념(혹은 정책태도)에서 새누리당 잔류파와 차이를 보이지 않았고, 계파별 분포가 대부분 중복된다는 점에서 이념 기반의 계파는 아니라는 판단을 내렸다(최준영·구본상 2017, 19).¹⁰⁾

〈그림 1〉 제19대 국회 새누리당 소속 의원의 계파별 W-NOMINATE 분포



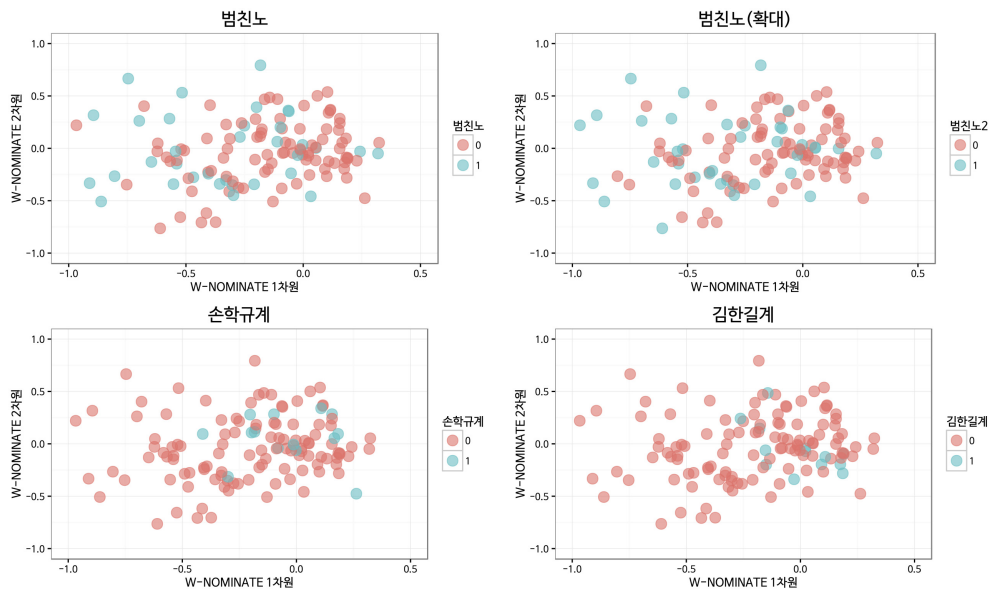
당내 계파 갈등이 이념에 기반을 두고 있기보다 승자독식의 논리에 충실하고, 특히 공천에서 배제되는 것이 명확해질 때 비주류 계파 소속 의원은 탈당을 고려하게 된다. 이는 비단 보수정당에만 해당하는 것은 아닐 수 있다. 이에 본 연구는 민주당 계열 정당

10) 구본상 외(2016)는 W-NOMINATE 1차원 추정치(unidimensional W-NOMINATE estimates)는 제19대 국회의 경우 이념 차원의 값으로 간주할 수 있으나, 제18대 국회의 경우는 이념 차원이라고 단정하기에는 다소 모호하다는 점을 밝혔다. 이들은 위계 IRT 모형을 통해 의원들의 최대선호점을 추정해 볼 때 제18대 국회의 W-NOMINATE 1차원 추정치는 이념보다는 ‘여야 대립 차원’(government-opposition dimension)의 값일 가능성이 더 크다고 보았다.

내 계파 간 갈등이 표출되었던 시기 당 소속 의원들의 W-NOMINATE 분포를 검토해 보았다.

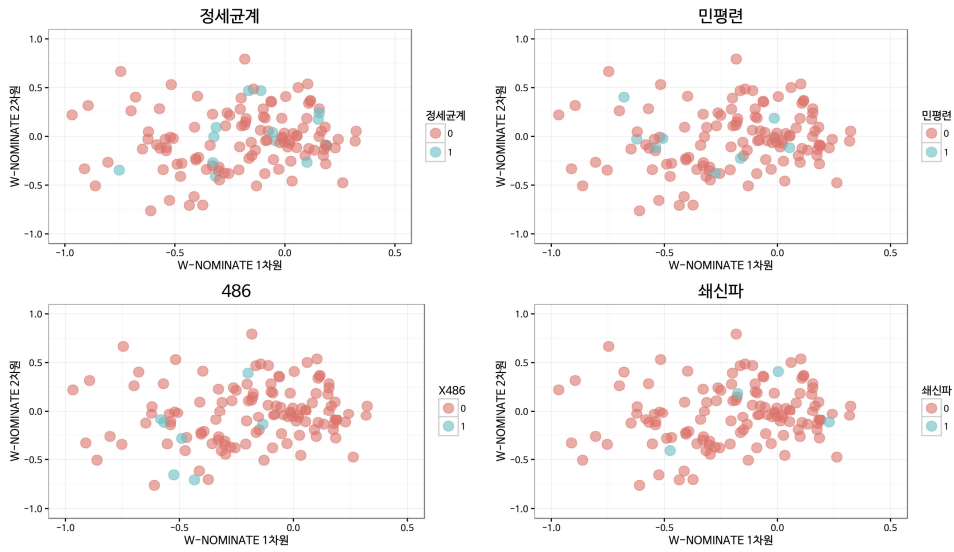
한나라당 창당 이후 보수 정치인들이 하나의 정당으로 결집하는 것과는 다르게 반복적인 통합과 분당을 경험한 민주당 계열 정당은 당내에 다양한 계파가 느슨하게 연대하고 있었다. 그러나 제20대 총선을 앞두고 문재인 당대표를 중심으로 한 소위 친노(親盧)계가 공천을 주도한다는 반대가 표출되기 시작했다. <그림 2>부터 <그림 4>는 제20대 총선을 앞두고 공천 갈등으로 내홍을 겪고 있었던 새정치민주연합 내 다양한 계파별 두 개 차원 W-NOMINATE 분포를 시각화한 것이다. 두 개 차원으로 나눈 것은 민주당 계열 정당 내 계파, 예컨대 민평련과 86계 등 다양한 속성을 확인해 보기 위한 것이다.

<그림 2> 새정치민주연합 내 계파별 W-NOMINATE 분포 ①



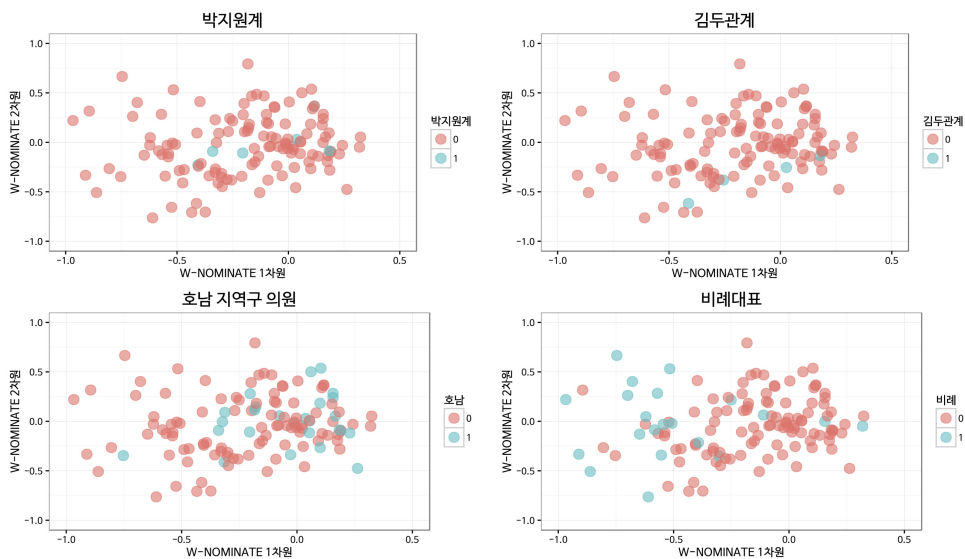
당시 당내 주류였고 그 규모도 가장 컸던 친노/범친노(또는 친문(親文))의 경우 이념적으로 W-NOMINATE 1차원상 가장 왼쪽부터 가장 오른쪽까지 골고루 분포하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 이후 탈당한 손학규계, 김한길계 의원들이 상대적으로 당내에서 오른쪽에 치우친 것과는 구별된다.

〈그림 3〉 새정치민주연합 내 계파별 W-NOMINATE 분포 ②



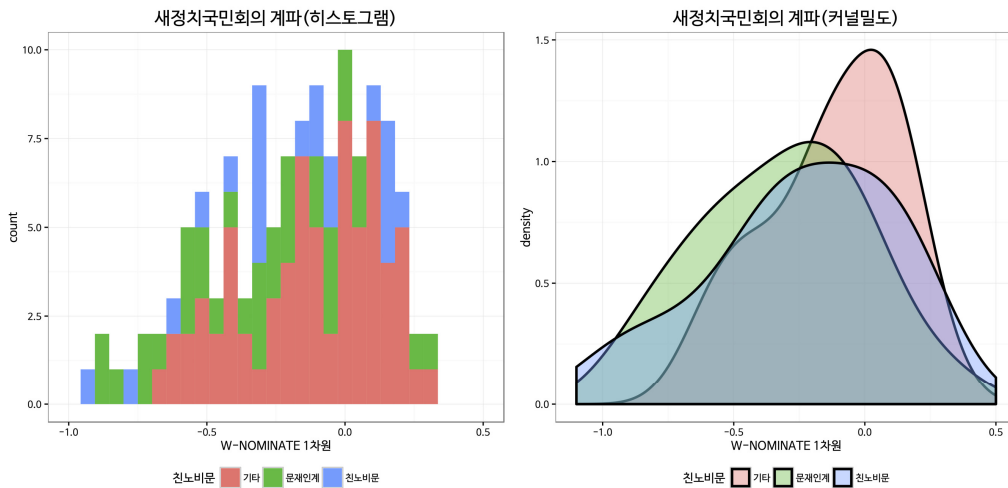
그러나 손학규계와 김한길계가 이념적 차이로 이후 탈당하고, 이후 국민의당을 창당한 것으로 보기는 어렵다. 우선 당내 주류와 이들 계파 간에 W-NOMINATE 상 서로 다른 범위에 분포하고 있다면, 이들이 이념적 혹은 정책적 차원에서 차별성을 지녔다고 볼 수 있으나 전술하였듯이 주류인 친노에는 가장 진보적인 의원과 가장 보수적인 의원 모두 포함되어 있다. 오히려 〈그림 4〉의 우측 하단 그림에서 확인할 수 있듯이 당내에서 가진 진보적 특성을 보이는 집단은 비례대표 의원들이었다. 즉 시민사회 및 재야에서 비례대표로 원내에 진입한 의원들이 확실하게 진보적 특성을 보이고, 이들을 충원한 주체인 문재인 당대표 쪽에 서 있었던 것을 볼 수 있다.

〈그림 4〉 새정치민주연합 내 계파별 W-NOMINATE 분포 ③



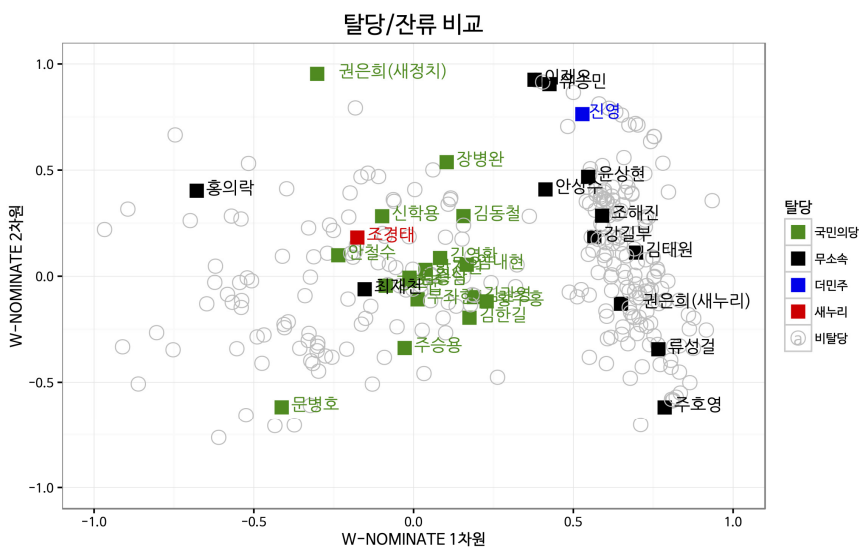
당시 당내 주류를 ‘친문’으로 규정하기 시작했는데, 이는 친노의 분화, 즉 친문, 친노 비문(親盧非文), 그리고 기타로 구분하여 이들의 W-NOMINATE(1차원) 분포를 시각화한 것이 <그림 5>이다. 분포의 범위나 정도를 고려할 때 새롭게 구분한 계파 간 이념적 차별성이 있다고 보기는 어렵다.

〈그림 5〉 새정치민주연합 계파별 W-NOMINATE 분포



새정치민주연합 탈당파가 이념적으로 동질성을 지닌 원칙 추구 유형의 계파라고는 단정하긴 어렵다. 그러나 이들은 지역구를 기반으로 두고 당선되어 비례대표 의원들보다 상대적으로 덜 극단적이고, 호남이라는 정체성을 광범위하게 공유하고 있으며, 손학규, 김한길처럼 계파 수장은 물론 안철수처럼 대선주자급 정치인도 동참했다는 특성을 보인다.

〈그림 6〉 제20대 국회의원선거 전후 탈당파의 W-NOMINATE 분포



〈그림 6〉은 제20대 국회의원선거를 앞두고 여야에서 탈당한 의원의 W-NOMINATE 분포를 시각화한 것이다. 확실히 보수정당 탈당파는 정책공간을 두 개 차원으로 확대하더라도 잔류파와 최대선호점(ideal points)에서 차별성을 드러내지 않는다. 또한, 이들에게선 탈당한 의원들을 규합하고 주도할 대선주자급 계파 수장을 명확하게 규정하기 어렵다. 반면, 민주당 계열 정당에서는 대선주자급 현역의원인 안철수계(권은희, 문병호)를 제외하면, 당내에서 상대적으로 덜 극단적인 성향을 지닌 호남 지역구 의원들이 계파 수장과 함께 탈당했다.

2. 2024년

앞의 분석 결과에 따르면, 2016년 보수정당 공천갈등 과정에서 탈당파는 당에 잔류한 의원들 또는 계파와 이념 또는 정책태도에서의 현격한 차이 때문이라기보다 공천배제 가능성을 크게 인식하였기 때문으로 보인다. 만약 이러한 특징이 2024년 더불어민주당에서도 나타난다면, 이는 더불어민주당이 더 이상 다양한 계파 간 느슨한 결합으로 구성되어 있지 않다는 점, 그리고 현역의원의 탈당과 제3정당 참여가 이념적 차이보다는 공천 배제 가능성 인식과 연계된다는 것으로 이해할 수 있다.

2016년과 비교할 때 2024년 선거를 앞둔 시점에서 민주당 계열 정당 내 계파의 수는 뚜렷하게 줄어들었다. 우선 2016년 당시 손학규계, 김한길계, 박지원계 등은 당내에서 사라졌고, 기존 최대 계파였던 민평련과 86계의 세력은 비주류로 전락했다.

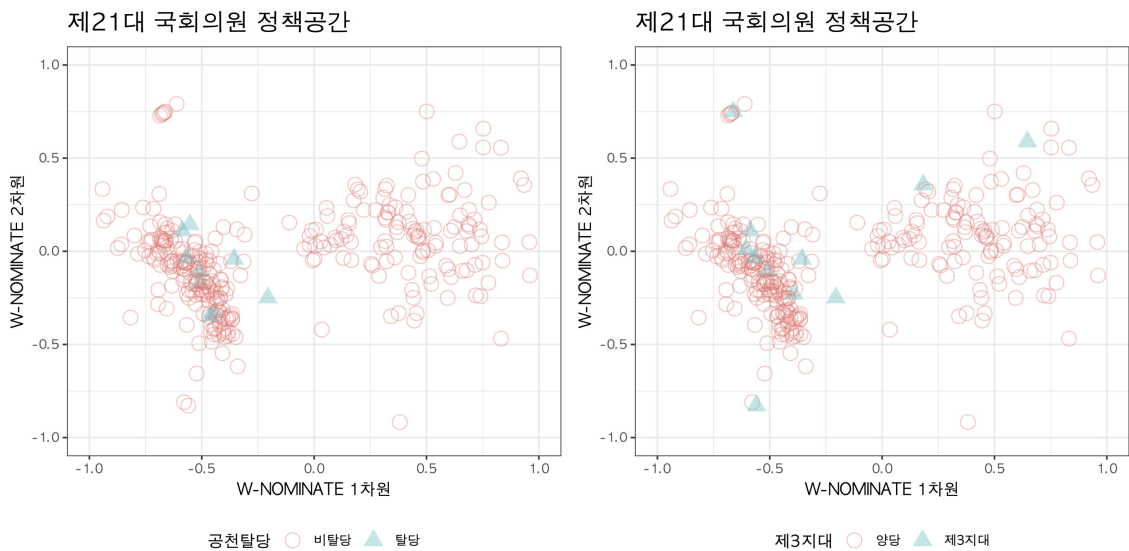
제22대 국회의원선거에서 더불어민주당은 지역구 254개 가운데 무공천 및 단일화 지역을 제외한 246개 지역구에서 후보를 냈다. 또한, 2020년 제21대 총선 당선자의 약 45%가 교체되었다. 계파 관점에서 보면, 친문계, 86그룹 등 당내 비주류 의원 자리에 이재명 대표 지지층의 지원을 얻은 ‘원외 친이재명계’가 공천되었다. 구체적으로는 더불어민주당 외에 더불어민주당, 열린민주당 당선자 183명 가운데 83명이 불출마, 탈당, 공천 배제(컷오프), 경선 패배 등으로 공천받지 못했다. 지역구로 제한하면, 총 163명 가운데 64명(39%)이 교체되었다. 실제 공천에서 살아남은 비주류는 40명 정도에 그쳤다. 앞서 언급했던 친문계 의원 모임인 ‘민주주의 4.0’은 60여 명으로 제21대 국회에서 당내 최대 규모의 모임이었으나, 제22대 국회의원선거 공천과정에서 배제되거나 탈락했다. 친문 핵심인 전해철 의원과 도종환 의원은 경선에서 패했고, 홍영표 의원은 공천 배제되었다.

2016년 제3정당에 합류한 양대 정당 탈당 의원과의 엄밀한 비교를 위해 제21대 국회의원 W-NOMINATE 추정치를 구하였다. 제21대 국회에선 26,853건의 법안(법률안) 발의 및 제출되었는데, 이 가운데 본회의에서 처리된 법안은 2,981건이었다. 이 중

찬성률 95% 이하인 법안 660건을 추출하고, 이를 활용해 W-NOMINATE 추정하였다.¹¹⁾ 재보궐선거나 의원직 승계 등을 통해 국회의원이 된 총 322명을 대상으로 진행하였고, 실제 표결 결과가 너무 작아 추정이 어려운 4명 제외하여 총 318명의 의원에 대해 2개 차원의 W-NOMINATE 추정치를 구하였다.¹²⁾

〈그림 7〉의 왼쪽 패널은 더불어민주당 공천 갈등으로 탈당한 9명의 현역의원(김영주, 이상민, 김종민, 박영순, 설훈, 이수진, 이원욱, 조응천, 홍영표)과 나머지를 대조한 것이다. 오른쪽 패널은 제3정당을 지향한 여야의 현역의원 11명(권은희, 류호정, 박영순, 설훈, 양향자, 이낙연, 이원욱, 조응천, 허은아, 홍영표, 황운하)을 나머지와 비교한 것이다.

〈그림 7〉 제21대 국회의원 계파별 W-NOMINATE 분포



우선 더불어민주당이 의회를 주도한 제21대 국회의 특성을 고려할 때 W-NOMINATE 1차원의 왼쪽에 다수의 의원이 결집해 있는 모습은 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 더불어민주당 탈당파(세모 모양)의 W-NOMINATE 분포에선 특별한 경향성을 발견하기 어렵다. 다만, 상대적으로 더불어민주당 내에서 왼쪽 극단에 있는 탈당 의원은 없다는 것은 알 수 있다. 이를 당내에서 상대적으로 보수적인 의원들이 이념적 차이에 의해 탈당한 것으로 해석할 수는 없다. 오히려 이는 이들 중 다수가 수도권 및 충청 지역에 지역구를 가진 다선 의원으로서 본회의 표결에서 강경하게 정파적 태도를 보이는 초선 또는 비례대표 의원과의 차이에서 나타나는 특성일 수 있다.

제3지대 정당을 지향한 여야 현역의원들의 W-NOMINATE 분포에서도 별다른 경향

11) 최선호점 추정 시 본회의 출석률이 높지 않은 한국 국회의 특성을 고려해 '반대' 외에 '기권'도 반대로 코딩한 데이터를 사용하였다.

12) 주성분의 고윳값(eigen values)이 2차원까지 1을 충분히 상회하기 때문에 2개 차원의 추정치를 구하였다.

성을 드러나진 않는다. 즉 전체적으로 제3지대 정당을 지향하는 현역의원들은 이념(원칙)이나 정책태도를 공유하기보다는 당내 비주류로서 공천의 가능성이 작거나 설령 공천을 받더라도 지역적 기반이 약해 지역구 당선 가능성이 적다고 평가받는 의원들이었다. 새로운미래를 주도한 이낙연 전 총리는 지난 대선 국면에선 유력한 민주당의 대선주자였으나 이재명 대표에게 패했고, 이후 이재명 대표가 존재하는 상황에서 차기 야권의 대선주자로는 존재감은 크게 줄어들었다. 이는 이준석 개혁신당 대표도 마찬가지였다.¹³⁾ 종합하면, 2024년 현재 한국 정당 내에 존재하는 계파는 여야 불문하고 ‘이익추구 연성조직’의 특성을 보인다. 당내 주류는 강력한 대선주자급 인물을 중심으로 구성되며, 그와 경쟁할 만한 계파 수장이 부재할 땐 비주류로 전략하기 쉽다. 또한, 이들은 공천 가능성과 수용성이 큰 선거제도로의 전환 가능성을 나름대로 평가하고, 그 인식에 따라 탈당과 제3정당에 참여를 결정하게 된다. 만약 이들이 원칙이나 이념으로 철저하게 연결되었거나 조직 수준이 높은 강성조직의 특성을 가진다면 탈당과 같은 집단행동도 신속하게 할 수 있을 것이다. 그러나 ‘이익추구 연성조직’은 차기 대선주자급 핵심 인물이 부재한 상태에서 비주류가 되면, 계파로서의 힘을 쉽게 상실한다.

V 정서적 양극화의 심화와 제3정당 참여

수용성이 큰 선거제도의 개정 노력의 실패, 이익추구 연성조직으로서의 계파 특성, 승자독식의 공천이 보수정당뿐만 아니라 민주당 계열 정당에서도 나타났다는 점만으로는 2024년 제22대 국회의원선거 과정에서 제3정당 창당 노력의 실패를 충분히 설명하기 어렵다. 물론 비례의석으로만 12석을 얻은 조국혁신당의 존재는 제22대 국회의원선거에서 제3정당을 위한 노력이 실패했다고 진단하는 것에 문제를 제기할 수 있다. 그러나 조국혁신당의 성공을 비정파적·중도적 유권자의 유입에 의한 제3정당의 성공으로 보긴 어렵다. 앞서 설문조사 분석에서 확인되었듯이 조국혁신당 투표자는 더불어민주당 지지층과 많은 부분을 공유하고 있는 범진보층으로 볼 수 있다. 즉 강한 정권심판론의 맥락적 힘이 작동하는 가운데 야당에 대한 지지를 조국혁신당과 더불어민주당이 분할한 것으로 볼 수 있다. 무엇보다 민주당 탈당 현역의원이 주축이 된 국민의당이 성공적 제3정당으로 등장했던 2016년과 비교해 2024년 국회의원선거에선 제3정당에 참여한 현역의원이 소수에 불과했다는 사실은 앞선 원인만으로는 충분히 설명하기 어렵다. 특히, 선

13) 2024년 1월 9일부터 11일에 걸쳐 시행된 한국갤럽 정기조사에 따르면, 장래 대통령감으로 보는 인물 중 제3지대 정당 창당에 가담했던 이낙연과 이준석의 지지율은 각 3%로 이재명(23%) 및 한동훈(22%)과 비교해 확연하게 낮았다.

거 직전까지 양대 정당에 대한 부정적 인식이 유권자 내에 팽배했던 점을 고려할 때 제3지대 빅텐트 정당 실험이 완전히 실패했는지 위의 요인만으로 설명하기 어렵다.

예를 들어, 비명계로 분류되며, 이재명 대표와도 대립각을 세웠던 박용진 의원 공천은 논란이 되었다. 공천과정에서 드러난 더불어민주당 공천 규칙의 공정성 문제(현역의원 하위평가 감점, 여론조사 시행업체 선정 논란, 재경선 시 전국 권리당원 투표 등)는 더불어민주당 공천에 대한 부정적 인식을 낳았다. 제22대 국회의원선거 직후 18세 이상 대한민국 유권자 1,000명을 대상으로 (주)케이스탯리서치에서 시행한 ‘제22대 국회의원선거 외부평가 조사’에 따르면, 더불어민주당의 지역구(비례대표) 후보자 공천과정에 대한 만족도(5점 척도)에서 무당파 응답자의 경우 각각 2.86점, 2.95점으로 통계적으로 유의하게 보통(=3점) 이하의 부정적인 평가를 했다. 반면, 더불어민주당에 정당일체감을 지닌 응답자는 지역구 3.35점, 비례대표 3.34점으로 보통 이상의 만족도를 나타냈다. 이러한 경향성은 국민의힘에 정체감을 느끼는 응답자에게서도 그대로 드러났다. 이러한 결과는 공천과정에서의 공정성 논란은 정작 정당 지지층에서는 별다른 영향을 미치지 못한다는 것이다. 결국, 공천 경쟁에서 밀려난 현역의원이 그 정당 지지층의 온전한 지지를 받기 어렵다는 것을 뜻한다.

제22대 국회의원선거에서 맥락적 힘으로 작동한 것은 정권심판론과 함께 정서적 양극화의 심화이다. 정서적 양극화(affective polarization)는 유권자가 자신이 지지하는 정당이나 지지자에 대해서는 편애하거나 신뢰하는 것과 같은 긍정적인 감정을, 상대 정당이나 그 지지자에 대해서는 혐오와 불신 등 부정적인 감정을 가지는 것을 뜻한다. 이는 이념적 양극화(ideological polarization)와도 연계되어 있으나 반드시 함께 가는 것은 아니다. 극단적인 경우, 이념·정책적으로 유사한 상황에서도 정서적 양극화는 작동할 수 있다. 이때 정서적 양극화는 상대 정당 지지자들에 대한 적대적 감정을 유발하여 정치엘리트 사이에 대화와 타협을 방해하여 민주적 거버넌스가 제대로 작동하지 못하게 하며(Hetherington and Rudolph 2015), 선거를 통해 정치엘리트를 통제하는 유권자의 힘을 크게 약화시키거나(Martherus et al. 2021), 민주주의의 규범을 훼손한다(장한일 2024; Kingzette et al. 2021). 이러한 정서적 양극화의 존재는 미국에서 최초로 보고되었으나(Iyengar et al. 2012), 그 이후 다수의 서구 민주주의 국가나 한국에서도 발견된다(김기동·이재묵 2021, Wagner 2021).

현대 민주주의는 제도의 완결성으로만 달성할 수 있는 것이 아니다. 다양한 경험과 오랜 기간 형성해 온 규범(norm)을 지키는 과정에서 조금씩 진전하는 것이다. 정당 내 원칙이나 규칙이 맥락적 영향력에 따라 규범을 깨거나 번복하게 되면, 정당 정치에 기반을 둔 대의민주주의는 훼손된다.

양대 정당 내에 ‘이익추구 연성조직’ 유형의 계파만이 존재하면, 계파는 주류 대 비주류로 단순화, 즉 정당 내 계파 수는 크게 줄어든게 된다. 정서적 양극화가 강화되면, ‘우리’와 ‘그들’의 구분이 분명해지고 감정적 거리는 멀어진다. 즉 주류인 ‘우리’에 반발하고 문제를 제기하며 결국은 탈당해 손해를 끼치는 비주류(계파)는 ‘그들’로 재범주화 되어 이들에 대한 그간 지지를 거두어들이게 된다. 이러한 상황에서 비주류 계파 소속 의원들에게 탈당은 더욱 힘든 선택지가 될 것이다. 이러한 논리에 따라 정서적 양극화가 심화될수록 정당 내 계파 수는 줄어들고, 비주류 계파 소속 의원의 제3정당 창당 및 참여 가능성은 줄어들리라 예측해 볼 수 있다.

VI 결론

본 연구는 제22대 국회의원선거 과정에서 왜 조국혁신당을 제외한 중도적 제3지대 정당 형성을 위한 노력이 실패하였는지를 선거제도 개정 과정, 당내 계파 특성, 그리고 정권심판론과 같은 맥락적 힘 외에 정서적 양극화의 심화에 주목하여 영향력을 지닌 제3정당이 출현한 2016년 제20대 국회의원선거와의 비교를 통해 분석해 보았다. 우선, 2024년에는 수용성이 높은 선거제도로의 개정 노력이 의회 내에 있었으나 이는 주로 당내 비주류 계파인 친문 의원들에 의해 주도되었고, 선거가 근접하면서 정권심판론과 현실 논리가 강조되면서 결국은 좌절되었다. 한편, 2016년에는 보수정당에서만 확인되었던 이익추구 연성조직으로서의 계파 특성이 2024년에는 더불어민주당에서도 나타났다. 이러한 계파 특성이 보편화되면, 주류 계파의 승자독식 공천을 통해 비주류 계파 소속 의원의 공천은 제약되어 비주류 계파는 와해할 가능성이 커지며, 이들의 제3정당 창당이나 동참여 어려운 환경이 조성된다. 마지막으로 한국에서도 점차 심화되고 있는 정서적 양극화에 주목해야 한다. 정서적 양극화는 강성 지지층에 의한 정당의 포획이 가능해진다. 이처럼 강성 지지층의 목소리가 과다 반영될 때 주류에 반발하는 비주류 계파를 외집단으로 간주하게 되어 이들에 대한 혐오와 불신을 형성하게 된다. 그 결과 사회 내 다양한 목소리는 정치에 반영되지 못하게 되어 대의민주주의는 한계를 노정하게 될 것이다.

정서적 양극화는 정체성과 이념·정책의 측면에서 위협을 받고 있다고 느낄 때 나타나는 감정적 반응이다. 정치엘리트 간 협치는 외정당으로부터 비롯되는 그와 같은 위협이 근거가 없다는 명확한 신호를 내집단 구성원에게 전달함으로써 정서적 양극화를 완화할 수 있다. 외정당 정치엘리트와 친밀한 관계를 이루어 대화와 타협을 통해 국가적 업무를

추진해 나가는 내정당 정치엘리트의 모습은 국가적 차원의 목표를 달성하기 위해선 내정당 혼자의 힘만으로는 어렵고 외정당의 도움이 필요하다는 점을 내정당 구성원들이 깨닫게 할 수 있다(Hogg 2015, Rast et al. 2018). 그리고 정치엘리트 간 협치가 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 일상적으로 이루어진다면, 정당 지지자들은 외정당과의 협력적 관계라는 틀 안에서 자신의 정체성을 재구성하는 단계로 나아갈 수 있다. 또한, 정치엘리트의 협치는 이념적·정책적 차이로부터 발생하는 위협의 강도도 줄일 수 있다(Paris 2017). 내정당 정치엘리트와 대화하고 타협하려는 외정당 정치엘리트의 모습은 그가 이념적으로 극단적이기보다는 온건한 정치인이라고 생각할 가능성을 늘리고, 이는 다시 외정당이 가할 수 있는 위협을 덜 인식하도록 하여 정서적 양극화를 완화할 수 있다. 이는 당내 계파에도 그대로 적용된다. 계파를 대표하는 정치인 간 협치도 정당 엘리트 간 협치만큼 중요하다.

물론 제3정당의 창당과 원내 진입 자체가 대의민주주의의 성공을 보장하진 않는다. 기존 정치세력의 정치공학적 이합집산에 따른 제3정당 창당이라면, 결국은 양대 정당에 흡수되고, 유권자들로 하여금 제3정당에 대한 부정적 인식만 증폭시킬 가능성이 크다. 궁극적으로는 장기적 비전을 지닌 정책 지향의 제3정당이 출현하여 지속할 때 대의민주주의는 발전할 수 있다. 다만 현재 선거제도 하에선 정책 지향의 정당이 정권심판 프레임 등 선거 맥락의 힘이 강하게 작동하는 선거가 치러질 때 제3정당에 대한 지지가 유지되기 어렵다. 또한, 회고적 투표보다는 전망적 투표 가능성이 크고, 높은 현역의원 교체율을 보이는 정치 현실에서 유권자들은 양대 정당에 책임을 물을 수밖에 없다. 따라서 선거제도 개선을 위한 국회 내 노력은 지금 당장 시작되어야 한다. 제21대 국회에서 선거제도 개선을 위한 과정에서 드러났던 수준의 관심과 참여가 재현되어서는 안 된다. 그리고 유권자들도 지속 가능한 제3정당의 등장을 위해 허용성이 높은 선거제도로의 전환 노력이 이루어지도록 국회에 압력을 가하는 것을 멈춰서는 안 된다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

- 강원택. 1998. “정치적 기대수준과 저항투표: 단순다수제 하에서 제3당에 대한 지지의 논리.” 『한국정치학회보』 제3집 제2호, 191-210.
- 강원택. 2002. “투표 불참과 정치적 불만족: 기권과 제3당 지지를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제36집 제2호, 153-174.
- 구본상·최준영·김준석. 2016. “한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석: 이념으로서의 W-NOMINATE

- 추정치 검증.”『한국정당학회보』 제15권 제3호, 5-35.
- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.”『한국정치학회보』 제55집 제2호, 57-87.
- 김소정·윤종빈. 2019. “한국 유권자의 제3정당 지지.”『한국정당학회보』제18권 제2호, 29-66.
- 박성호. 2017. “한국 국회의원 선거에서의 혼성효과: 19대 국회의원 선거 수도권 선거결과 분석.” 『사회과학논집』제48권 제1호, 1-16.
- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구: 16-18대 대선홍보 경선제도 비교.” 『미래정치연구』제6권 제1호, 65-87.
- 이상원·최지향. 2024. “한국의 인지적 무당파는 누구이며 왜 양대 정당과 단절되었는가?: 심층인터뷰 결과를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션 연구』 72: 49-95.
- 장한일. 2024. “정서적 양극화는 민주주의적 규범에 대한 태도에 영향을 끼치는가? 제20대 대통령 선거 전후 수집된 4회의 설문조사 자료 분석.”『한국정당학회보』제23권 제1호, 81-112.
- 지병근. 2016. “한국 주요정당들의 공천제도와 계파갈등: 2016년 국회의원선거 사례분석.”『동서연구』 제28권 제4호, 59-86.
- 최준영·구본상. 2017. “당내 파벌의 특성과 파벌 간 갈등양상: 한나라당/새누리당을 중심으로.” 『동서연구』 제29권 제2호, 5-33.
- Beller, Dennis, and Frank Belloni. 1978. “Party and Faction: Modes of Political Competition.” In Frank Belloni and Dennis Beller, eds. *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio, Inc.
- Bettcher, Kim. 2005. “Factions of Interest in Japan and Italy: The Organizational and Motivational Dimensions of Factionalism.” *Party Politics* 11(3): 339-358.
- Clark, William Roberts, Matt Golder, and Sona Nadenichek Golder. 2013. *Principles of Comparative Politics*. Thousand Oaks: CQ Press.
- Hetherington, Marc J., and Thomas J. Rudolph. 2015. *Why Washington Won't Work: Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hogg, Michael. 2015. “Constructive Leadership Across Groups: How Leaders Can Combat Prejudice and Conflict Between Subgroups.” *Advances in Group Processes* 32: 177-207.
- Iyengar Shanto, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes. 2012. “Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization.” *Public Opinion Quarterly* 76(3): 405-431.
- Kingzette, Jon, James Druckman, Samara Klar, Yanna Krupnikov, Matthew, and John Barry Ryan. 2021. “How Affective Polarization Undermines Support for Democratic Norms.” *Public Opinion Quarterly* 85(2): 663-677.

- Martherus, James L., Andres G. Martinez, Paul K. Piff, and Alexander G. Theodoridis. 2021. "Party Animals? Extreme Partisan Polarization and Dehumanization." *Political Behavior* 43(2): 517-540.
- Paris, Celia. 2017. "Breaking Down Bipartisanship: When and Why Citizens React to Cooperation Across Party Lines." *The Public Opinion Quarterly* 81(2): 473-494.
- Rast, David, Michael Hogg, and Daan van Knippenberg. 2018. "Intergroup Leadership Across Distinct Subgroups and Identities." *Personality and Social Psychology Bulletin* 44(7): 1090-1103.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagner, Markus. 2021. "Affective Polarization in Multiparty Systems." *Electoral Studies* 69, 102199.

〈기사〉

- 고한솔·임재우. 2023. "‘백의중군하겠다’ 이탄희 선거제 개혁 걸고 불출마 선언." 〈한겨레〉. 2023년 12월 13일 보도.
- 고한솔·강재구. 2024. "임종석도 컷오프... 민주당, 불붙은 ‘공천 화약고’." 〈한겨레〉. 2024년 2월 28일 보도.
- 김상범. 2024. "지역 후보 낼까 말까... ‘홍행’, 조국혁신당 ‘지민비조’ 흔들리나." 〈경향신문〉. 2024년 3월 11일 보도.
- 김찬호. 2023. "12월 말 지나면 돌아갈 다리도 끊는다." 〈주간경향〉. 2023년 11월 20일 보도.
- 박경준·설승은. 2024. "임종석 잔류에 한숨 돌린 민주... 홍영표 등 탈당 ‘잔불’ 남아." 〈연합뉴스〉. 2024년 3월 4일 보도.
- 박민규. 2024. "민주당, 선거제 당원투표 앞세워 ‘국민과의 약속’ 어길 건가." 〈경향신문〉. 2024년 2월 1일 보도.
- 배종찬. 2023. "“시대정신에 맞는 대안 제시하지 못하면 말짱 도루묵.”" 〈월간중앙〉. 2023년 7월호, 66-73.
- 이유진. 2024. "이낙연 “다시 새로운미래로 돌아가겠다”... 이준석과 결별 선언." 〈경향신문〉. 2024년 2월 20일 보도.
- 임재우. 2024. "임종석 ‘컷오프’ 뒤 고민정 최고위원 사퇴... 민주, 공천 갈등 폭발." 〈한겨레〉. 2024년 2월 28일 보도.
- 정용인. 2023. "“목표는 교섭단체” 카운트다운은 이미 시작됐다." 〈주간경향〉. 2023년 11월 20일 보도.
- 정한울. 2024. "신당 바람 쉽지 않네... 강력한 리더십과 자강(自強) 의지 절실." 〈월간중앙〉. 2024년 3월호, 62-66.

13

선거 품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

박범섭(송실대학교)

13

선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

I 서론

본 연구는 제22대 국회의원선거의 선거 품질에 대한 유권자의 인식을 측정하고 유권자의 인식을 결정짓는 요인이 무엇인지 파악하고자 한다. 특히 선거 품질에 대한 유권자 인식에 영향을 미치는 선관위의 역할과 임무가 무엇인지 살펴보고, 선거 품질 향상을 위한 선관위의 발전 방향을 위한 정책제언을 하고자 한다.

선거관리의 실패나 이로 인한 선거 품질에 대한 유권자의 불만은 선거 과정 전반에 대한 불신을 넘어, 갈등의 증폭, 정치 불신, 선거 결과 불복 등을 선거민주주의의 근간을 훼손할 수 있다는 점에서 선거 품질에 대한 문제의 정확한 규명과 해결 방안을 모색하는 일은 민주주의의 발전을 위해 중요한 일이다(Norris 2022; Stark and Wagner 2012). 본 연구는 22대 총선에서 유권자들이 어떤 측면의 선거 품질에 불만족한지를 알아보기 위하여 총선 이후 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 선거 품질의 개념은 기존 연구를 바탕으로 절차적 측면과 내용적 측면을 구분하여 조작하였고, 본 연구의 주요 종속변수로 사용되었다. 전자는 선거가 얼마나 자유롭고 공정했는지와 정부 기관이 중립을 잘 지켰는지에 대한 문항으로 설계하였고, 후자는 선거가 얼마나 유권자의 의견과 사회의 주요 쟁점을 잘 반영했는지를 파악하는 문항으로 설계하였다.

선관위 활동에 대한 유권자의 인식이 선거 품질에 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 기존 연구에 따라, 본 연구에서는 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가를 주요 독립변수로 사용하였다. 이를 바탕으로 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가에 따라 선거 품질에 대한 유권자의 인식이 어떻게 달라질 수 있는지 밝혔다.

마지막으로, 선관위의 성과가 선거 품질에 영향을 미친다는 연구 결과에 따라, 우리나라 선관위의 성과(Performance)를 결정짓는 주요 요인은 무엇인지 살펴보고 이에 대한 정책제언을 시도하였다. HR 연구의 “최고의 관행”(Best Practice) 이론에 따르면 조직의 성과는 능력(Ability), 동기(Motivation), 기회(Opportunity)에 따라 결정된다. 따라서, 선관위 직원들의 능력 향상을 위한 노력을 주문하였다. 이를 위해 선관위의 전문성 확보를 위한 교육훈련을 제공하여, 선관위 내 개인의 능력을 향상시킬 수 있도록

제언하였다.

또한 선관위 직원들의 동기 부여를 위해, 적절한 인센티브가 제공되고 있는지, 성과에 대한 평가는 얼마나 객관적이고 공정하게 이뤄지고 있는지, 일과 삶의 균형이 얼마나 확보되고 있는지 파악할 것을 제언하였다. 마지막으로, 선관위 직원이 자신의 전문성과 경력을 활용할 수 있는 기회가 적절하게 제공되고 있는지 파악할 것을 제언하였다. 특히 주요 의사 결정 과정에서 직원들의 목소리가 적절하게 반영되고 있는지, 주요 의사 결정 과정에 전문성을 갖춘 직원들의 참여가 보장되고 있는지 등에 대해 파악하여, 기회의 문을 확대해야 할 것을 제언하였다.

II 이론적 검토

1. 선거 품질의 평가

선거 품질을 어떻게 평가하는지에 대하여 기존 연구는 두 가지 측면을 강조하고 있다. 첫째는 절차적 측면이고 둘째는 내용적 측면이다(조영호 2016; 조진만 외 2015; 이재묵 외 2019; 최재동 2020). 절차적 차원의 선거 품질은 자유와 공정의 두 가지 가치를 중심으로 평가한다. 자유는 선거와 관련된 활동을 하는 데 있어 과도한 규제로부터의 자유를 의미하는 소극적 자유와, 후보자나 유권자의 활발한 선거 활동을 보장하는 적극적 자유로 구분할 수 있다. 전자는 후보자의 자유로운 선거 활동이나 유권자의 표현의 자유를 지나치게 침해하지 않는 것에 초점을 두었다면, 후자는 적극적인 의사 표현을 보장하고 유권자의 알 권리를 충분히 보장하는 것에 초점을 둔다고 볼 수 있다(최재동 2020).

두 번째 가치인 공정은 선거관리와 운영이 특정 정당이나 정파에 유리하거나 불리하게 되지 않도록 하는 것을 뜻한다. 이를 위해 다양한 선거 활동에 대하여 ‘할 수 있거나 할 수 없는’ 범위를 설정하고, 이 범위 내에서 선거 관련 활동이 이루어질 수 있도록 관리하는 것을 뜻한다. 즉 공정의 핵심은 선거를 관리하는 기관이 중립을 지켜, 선거에 참여하는 각종 행위자가 어떠한 선거 결과가 나오더라도 승복할 수 있도록 하는 것이다(Pastor 1998).

이 두 가치는 서로 trade-off 관계에 놓여 있음을 시사하는 연구도 있다. 마치 두 가지 가치는 서로 제로섬(zero-sum)관계이기 때문에, 어느 하나의 가치를 훼손하거나 양보하지 않고서는 다른 가치에 대한 존중을 향상할 수 없다는 것이다. 가령, 표현의 자유나 유권자의 알 권리를 보장하기 위하여 더 높은 수준의 자유를 달성하기 위해서는, 선

거관리를 위한 규제의 완화가 필수적이어서 자칫 공정한 선거를 위한 가치의 훼손 여지가 발생할 수 있다는 것이다 (최재동 2020; 조진만 2015).

하지만, 자유와 공정의 가치가 함께 이뤄진 사례도 보고되고 있다. 임성한(1998)은 김영삼 정부의 주도로 이뤄진 정치개혁법을 예로 들고 있다. 이 법은 국가가 선거에 개입하지 못하도록 규정함으로써 선거 행위자의 활발한 활동이 보장되어 자유의 가치가 확대되었고, 정부 기관의 편파적인 선거 개입을 차단함으로써 선거관리와 운영의 공정성을 확대할 수 있었다(임성한 1998).

두 번째는 내용적 측면의 선거 품질이다. 대의민주주의는 보통 일반 유권자가 자신의 견해를 잘 대변해 줄 것으로 생각하는 정당이나 후보를 선택하여 국회의원으로 선출하고(정치적 반응성: political responsiveness), 그렇게 선출된 의원이 국민의 입장을 고려하여 의정활동을 수행한 후, 다음 선거에서 현역 국회의원과 소속 정당의 임기 중 행적의 공과를 평가하여 정당이나 현역 의원을 다시 지지할 것인지, 지지를 철회할 것인지를 결정하는 방식(정치적 책임성: political accountability)으로 작동한다¹⁾. 이러한 과정의 첫 단추는 바로, 유권자의 선호를 잘 반영해 줄 수 있는 인물이나 정당을 선택하는 것이다. 즉, 선거에서 후보자들의 경쟁이 유권자들의 입장을 얼마만큼 잘 반영하고 있는지 살펴봄으로써 선거의 정치적 반응성(responsiveness)을 측정할 수 있다. 나아가, 선거 경쟁이 정치·사회·문화·경제 등 주요 쟁점 이슈를 충분히 다루고 있으며, 이에 대한 유권자의 견해를 대변할 장치가 후보자와 정당의 공약으로 잘 나타나 있는지 살펴보는 것이 바로 내용적 측면의 선거 품질의 핵심을 이룬다 (최재동 2020). 또한 이러한 정치적 반응성에 바탕을 둔 선거 품질의 요소는 ‘선택받은 정당이나 선출된 정치인이 얼마나 국민의 의견을 잘 반영하여 법을 만들고, 그렇게 만들어진 법과 정책에 책임을 지는가?’라는 책임성(accountability)을 구현할 수 있도록 하는 기본 전제가 되기 때문에 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

〈표 1〉은 본 연구에서 사용할 선거 품질의 구성요소와 평가 항목의 상세 내용을 보여준다. 먼저 절차적 요인은 자유·공정과 정부 기관의 중립성을 평가하는 데 초점을 두었다. 내용적인 요인은 선거가 정치적 반응성(responsiveness)을 구현하고 있는지를 살펴보기 위해, 유권자의 의사와 사회 쟁점이 잘 반영되었는지를 파악하는 데 초점을 두었다. 따라서, 이 네 가지 요인은 다음 장에서 선거 품질을 평가하는 주요 변수로 사용될 것이다.

1) 국회의원 선거제도 공론화 조사 자료집 (2023)

〈표 1〉 선거 품질의 구성요소와 평가 내용

구분	평가 요소	상세 평가 내용	평가 구성
절차적 요인	자유 공정	얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었나?	완전히 자유롭고 공정
			자유롭고 공정했으나, 작은 문제
			자유롭고 공정했으나, 큰 문제
			자유롭지도 공정하지도 못함
절차적 요인	중립	정부 기관들은 중립을 잘 지켰다	매우 그렇다
			대체로 그렇다
			별로 그렇지 않았다
			전혀 그렇지 않았다
내용적 요인	유권자 의사 반영	유권자의 의견을 잘 반영했다	매우 그렇다
			대체로 그렇다
			별로 그렇지 않았다
			전혀 그렇지 않았다
	사회 쟁점	우리 사회의 쟁점이 잘 반영되었다	매우 그렇다
			대체로 그렇다
			별로 그렇지 않았다
			전혀 그렇지 않았다

2. 선거 품질과 선거관리위원회의 역할

앞장에서는 선거 품질을 평가하고 측정하는 방법에 대한 이론적 내용을 검토했다. 그렇다면 선거 품질에 대한 유권자의 인식에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? 특히 선거 사무를 관장하는 선관위의 역할과 임무가 선거 품질에 대한 유권자의 인식에 어떤 영향을 미칠까? 여러 학자는 선거관리기구에 대한 신뢰를 선거 품질을 결정짓는 중요한 요인으로 지목하고 있다 (James 2019; Van Ham and Lindberg 2018; James et al. 2019; Hyde and Pallister 2015). 조진만 외(2015)는 선거관리기구의 신뢰와 선거 품질이 상호 작용을 통해 선순환적 관계가 있음을 밝혔다. 특정 선거에서 선거 품질이 좋았다면, 이는 해당 선거사무를 관장한 선거관리기구에 대한 평판과 신뢰를 형성하고, 이것은 이후에 치러지는 선거의 품질에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있음을 보여주었다.

남미의 여러 국가를 대상으로 조사한 Hartlyn et al.(2008)의 연구에 따르면 독립적인 선거관리기구는 선거 품질에 직접적인 영향이 있음을 밝혔고, 마찬가지로 Rosas(2010)는 선거관리기구의 중립성이 선거에 참여하는 정치 행위자들에게 공정선거에 대한 인식을 부각할 수 있음을 강조하였다. 성숙한 민주주의(established democracy) 국가에서도 선거관리기구의 공정과 신뢰는 중요하다. 예를 들어 선거에 참여하는 정치엘리트뿐만 아니라 일반 유권자들에게도, 선거관리기구의 신뢰와 공정성

은 이들이 선거 과정에 대하여 신뢰할 수 있고 나아가 선거 결과에 대한 신뢰할 수 있도록 한다(Claassen et al. 2013). 선거관리기구에 대한 신뢰의 저하는, 특히 신생민주주의 국가에서는 선거 폭력의 원인이 되기도 하고(Elklit and Reynolds 2002), 또는 선거 결과에 대한 승복을 어렵게 하기도 하여(Wand et al. 2001), 궁극적으로 민주주의 공고화(democratic consolidation)를 저해하는 요인으로 작용한다(Elklit and Reynolds 2002).

본 연구에서는 선관위의 신뢰와 활동을 평가하기 위하여 세 가지 항목에 집중하였다. 첫째, 선관위 활동에 대한 전반적인 신뢰를 측정하였다. 응답은 전혀 신뢰하지 않음부터 매우 신뢰한다고까지 4점 척도로 구성하였다. 둘째는 사전투표에 대한 선관위 활동에 대한 평가이다. 21대부터 사전투표 관리의 공정성 여부가 사회적 이슈와 쟁점으로 부각되었기 때문에 사전투표에 대한 선관위의 노력을 조사하였다. 마지막으로, 공명선거를 위한 선관위 활동을 조사하였다. 공명선거를 위한 선관위의 활동이 어느 정도 도움이 되었는지 질문하여 선관위의 활동이 선거 품질 인식에 어떤 관계가 있는지 분석하고자 한다. <표 2>는 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가를 측정하는 상세 내용이다.

〈표 2〉 선관위 활동 신뢰와 평가에 관한 내용

평가 요소	질문	평가
신뢰	선관위 활동에 대한 신뢰	매우 신뢰한다
		대체로 신뢰한다
		별로 신뢰하지 않는다
		전혀 신뢰하지 않는다
사전투표	사전투표제 실시를 위한 선관위 활동에 대한 평가	매우 잘 했다
		대체로 잘 했다
		대체로 잘 못했다
		매우 잘 못했다
공명선거	공명선거 위한 선관위 활동이 어느 정도 도움이 되었나	매우 도움 되었다
		다소 도움 되었다
		별로 도움 되지 않았다
		전혀 도움 되지 않았다

III 22대 총선의 품질평가

본 연구는 22대 국회의원선거 품질에 대한 유권자의 인식을 측정 및 유권자의 인식을 결정짓는 요인을 파악하기 위하여, 한국정치학회가 케이스탯리서치에 의뢰하여 실시한

여론조사 자료를 사용하였다. 조사 대상은 만 18세 이상의 대한민국 국민이며, 표본의 수는 1,000명이다. 표본의 배분은 성별, 연령대별 지역별 비례로 할당하였으며, 조사는 총선이 끝난 2024년 4월 25일부터 5월 21일까지 약 4주간에 걸쳐 실시되었다.

앞서 설명하였듯, 선거 품질에 대한 유권자의 평가는 절차적인 부분과 내용적인 부분으로 나누어서 살펴보고, 각 부분은 두 가지 설문 문항으로 조사하였다. 먼저 절차적인 부분의 첫 번째 문항은 자유와 공정에 대한 것이다. 구체적으로 “선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었는가?”에 대한 질문에 대하여 응답자는 “자유롭지도 공정하지도 못함, 자유롭고 공정했으나 큰 문제가 있었음, 자유롭고 공정했으나 작은 문제가 있었음, 완전히 자유롭고 공정했음”의 네 가지 중에서 하나를 선택하도록 하였다.

〈표 3〉에서 보듯이, 22대 총선에서 자유롭고 공정한 부분에 대한 유권자의 평가는 전체 응답자의 70.6%가 긍정적으로, 29.4%는 부정적인 것으로 나타났다. 구체적으로 완전히 자유롭고 공정하다고 응답한 사람은 전체의 18.5%, 자유롭고 공정했으나 작은 문제가 있었다고 평가한 사람은 52.1%로 나타났다. 반면, 자유롭지도 공정하지도 못했다고 평가한 응답자의 비율은 8.3%, 자유롭고 공정했으나 큰 문제가 있었다고 평가한 응답자의 비율은 21.1%로 나타났다.

〈표 3〉 22대 총선 선거 품질에 대한 유권자 인식

평가 요소	질문	평가	응답 비율 (%)	긍/부정 (%)
자유 공정	얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었나?	완전히 자유롭고 공정	18.5	70.6
		자유롭고 공정했으나, 작은 문제	52.1	
		자유롭고 공정했으나, 큰 문제	21.1	29.4
		자유롭지도 공정하지도 못함	8.3	
중립	정부 기관들은 중립을 잘 지켰다	매우 그렇다	4.0	55.0
		대체로 그렇다	51.0	
		별로 그렇지 않았다	39.6	45.0
		전혀 그렇지 않았다	5.4	
유권자 의사	유권자의 의견을 잘 반영했다	매우 그렇다	4.9	55.0
		대체로 그렇다	50.1	
		별로 그렇지 않았다	41.4	45.0
		전혀 그렇지 않았다	3.6	
사회 쟁점	우리 사회의 쟁점이 잘 반영되었다	매우 그렇다	6.9	56.0
		대체로 그렇다	49.1	
		별로 그렇지 않았다	38.1	44.0
		전혀 그렇지 않았다	5.9	

이러한 응답 비율을 더 쉽게 이해하기 위해 21대 총선의 자료를 비교해 보았다. 표4는 21대 총선의 선거 품질에 대한 유권자의 인식 조사자료이다. 다행히, 21대와 22대에서 사용된 설문조사 문항은 99% 일치하였기에 설문 문항의 차이로 발생할 수 있는 결과의 차이는 미미할 것이다. 21대에서는 자유롭고 공정한 부분에 대하여 78.2%의 응답자가 긍정의 답변을, 21.8%의 응답자는 부정의 답변을 하였다. 위에서 살펴본 결과와 비교해 볼 때 22대에서 자유와 공정에 대한 긍정적인 답변은 21대의 그것에 비해 약 7.6%p가 감소한 것이다.

선거 품질의 절차적 부분의 두 번째 항목은 중립에 관한 것으로, “정부 기관이 중립을 잘 지켰나?”라는 문항을 바탕으로 평가되었다. <표 3>에서 보듯, 이번 선거에서 정부 기관들의 중립에 대한 긍정적 평가는 55%, 부정적 평가는 45%인 것으로 나타났다. 지난 21대 총선에서 나타난 결과와 비교해 보면 (<표 4> 참고), 중립에 대한 긍정의 평가는 62%로부터 7%p 감소(62 → 55)했지만 부정적 평가는 38.1%로부터 약 6.9%p 증가(38.1 → 45)한 것이다.

〈표 4〉 21대 총선 선거 품질에 대한 유권자 인식

평가 요소	질문	평가	응답 비율 (%)	긍/부정 (%)
자유 공정	얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었나?	완전히 자유롭고 공정	21.6	78.2
		자유롭고 공정했으나, 작은 문제	56.6	
		자유롭고 공정했으나, 큰 문제	14.0	21.8
		자유롭지도 공정하지도 못함	7.8	
중립	정부 기관들은 중립을 잘 지켰다	매우 그렇다	11.0	62.0
		대체로 그렇다	51.0	
		별로 그렇지 않았다	34.7	38.1
		전혀 그렇지 않았다	3.4	
유권자의사	유권자의 의견을 잘 반영했다	매우 그렇다	8.0	70.1
		대체로 그렇다	62.1	
		별로 그렇지 않았다	26.1	29.8
		전혀 그렇지 않았다	3.7	
사회 쟁점	우리 사회의 쟁점이 잘 반영되었다	매우 그렇다	12.9	62.4
		대체로 그렇다	49.5	
		별로 그렇지 않았다	32.8	37.6
		전혀 그렇지 않았다	4.8	

다음은 선거 품질에 대한 내용적인 부분에 대한 유권자의 평가에 관한 것이다. 마찬가지로 내용적이 부분에 대한 평가도 두 가지 설문 조사 문항을 바탕으로 측정하였다. 첫

번째는 이번 22대 선거가 ‘유권자의 의견을 잘 대변했다’에 대한 것이다. 이 질문에 대한 응답은 ‘전혀 그렇지 않다’에서부터 ‘매우 그렇다’로 4점 척도로 조사되었다. <표 3>에서 보듯이, 55%가 응답자가 긍정의 답변을 45%는 부정의 답변을 하였다. 이는 <표 4>에서 보는 바와 같이, 21대 총선에서 나타난 결과에 비해 부정적인 답변이 큰 폭으로 늘어난 것을 알 수 있다. 21대 총선에서는 약 30%의 응답자만이 유권자의 의사가 잘 반영되지 않았다고 평가한 반면, 22대 총선에서는 이 응답자의 비율이 15%p 더 늘어난 것으로 나타났다.

내용적인 부분의 두 번째 질문은 선거가 사회의 쟁점을 잘 반영했는지를 평가한 것이다. <표 3>에서 보듯이, 22대 총선에서 나타난 긍정의 답변은 56%, 부정의 답변은 44%이다. <표 4>의 21대 총선에서 나타난 결과와 비교해 보면, 부정의 답변이 6.4%p 늘어난 것이다.

22대 총선에서 나타난 결과만 보면, 자유롭고 공정, 중립, 유권자 의사 반영, 사회 쟁점 반영 등 모든 항목에서 긍정의 답변이 부정의 답변을 앞서는 것을 볼 수 있다.

다음은 선관위의 활동에 대한 유권자의 인식에 관한 내용이다. 이번 설문조사에서는 선관위 활동에 대하여 어느 정도 신뢰하는지를 물어 선관위 활동에 대한 신뢰도를 측정하였다. 추가로 공명선거를 치르기 위한 선관위의 노력에 대하여 어느 정도 도움이 되었는지 조사하였고, 21대 총선에서 특히 논란이 많았던 사전투표제에 대한 선관위의 노력에 대한 유권자의 인식도 조사하였다. 표5는 각 조사 문항에 대한 응답자의 비율을 나타내고 있다.

22대 총선에서 나타난 선관위 활동에 대한 신뢰는 긍정적인 답변이 76.5%, 부정적인 답변이 23.5%로 나타났다. 마찬가지로 이 응답의 상대적 비교를 위해 21대 총선에서 나타난 선관위 활동에 대한 신뢰도를 살펴보았다. 21대 총선에서는 선관위 활동에 대한 신뢰에 대한 긍정적인 답변이 76.3%, 부정적인 답변은 23.7%로 나타났다. 22대 총선에서 나타난 결과와 대동소이하다고 볼 수 있다. 22대 총선에서 나타난 선거 품질에 대한 유권자의 인식은 21대 (<표 6> 참고) 결과와 비교해 봤을 때 평균 7%p 하락한 것으로 나타났으나, 선관위 활동에 대한 신뢰는 크게 하락하지도 상승하지 않은 것을 알 수 있다. 선거 품질에 대한 유권자의 만족도는 감소한 반면, 선관위 활동에 대한 신뢰는 비슷한 수준에 머물러 있는 것이다. 직관적으로 봤을 때 선거 품질과 선관위 활동에 대한 신뢰가 같은 방향(동반 상승 또는 하락)으로 움직일 것이라는 일반적인 기대라고 한다면, 이번 총선에서 나타난 결과는 특이하다고 볼 수 있어 향후 연구가 필요한 것으로 보인다.

사전투표 시행과 공명선거를 위한 선관위 활동에 대한 유권자의 평가도 선관위 활동

의 신뢰 결과와 비슷하다. 사전투표 시행에 대한 선관위 활동에 대하여 응답자의 73.3%는 긍정적으로 26.7%는 부정적으로 평가했다. 공명선거를 위한 선관위 활동에 대한 긍정의 답변은 74%, 부정의 답변은 26%로 나타났다. 마찬가지로 선거 품질에 대한 유권자의 인식에서 보인 긍정의 답변보다 선관위 활동에 대한 긍정의 답변이 더 높게 나타난 것으로 확인할 수 있다.

〈표 5〉 22대 총선에서 선관위 활동에 대한 평가

평가 요소	질문	평가	응답 비율 (%)	긍/부정 (%)
신뢰	선관위 활동에 대한 신뢰	매우 신뢰한다	6.3	76.5
		대체로 신뢰한다	70.2	
		별로 신뢰하지 않는다	21.3	23.5
		전혀 신뢰하지 않는다	2.2	
사전투표	사전투표제 실시를 위한 선관위 활동에 대한 평가	매우 잘 했다	8.1	73.3
		대체로 잘 했다	65.2	
		대체로 잘 못했다	24.9	26.7
		매우 잘 못했다	1.8	
공명선거	공명선거 위한 선관위 활동이 어느 정도 도움이 되었는지	매우 도움 되었다	8.3	74.0
		다소 도움 되었다	66.0	
		별로 도움 되지 않았다	24.1	26.0
		전혀 도움 되지 않았다	1.9	

〈표 6〉 21대 총선에서 선관위 활동에 대한 평가

평가 요소	질문	평가	응답 비율 (%)	긍/부정 (%)
신뢰	선관위 활동에 대한 신뢰	매우 신뢰한다	10.6	76.3
		대체로 신뢰한다	65.7	
		별로 신뢰하지 않는다	20.5	23.7
		전혀 신뢰하지 않는다	3.2	

IV 선관위 활동과 선거 품질

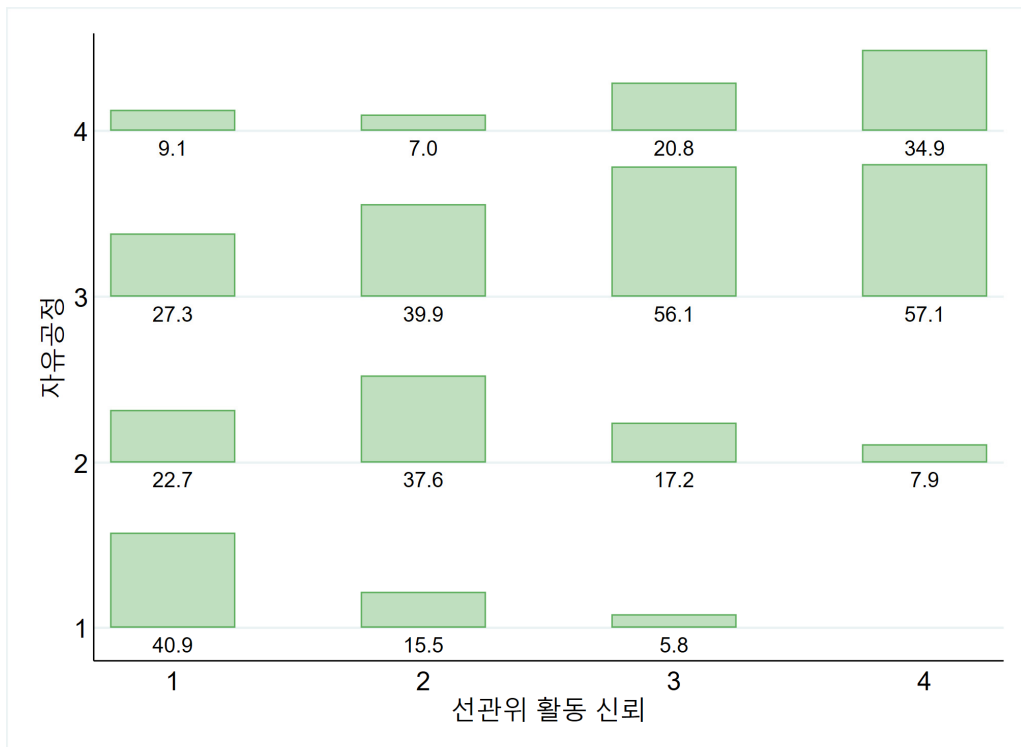
앞장에서는 22대 총선에서 나타난 유권자의 선거 품질 인식과 선거관리위원회의 활동에 대한 유권자의 평가를 21대 자료와 비교하여 살펴보았다. 선거 품질에 대한 유권

자 인식에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? 성별, 직업, 교육 수준, 거주지역, 소득 수준 등 사회인구학적 요인을 떠나 선거의 질(quality)을 평가하는 데 있어 상관관계가 크게 나타나는 요인이 무엇인지 살펴보는 것이 이 장의 목표이다.

1. 선관위 활동 신뢰에 따른 선거 품질평가

먼저 네 가지 선거 품질(자유롭고 공정, 기관의 중립, 유권자 의견 반영, 사회 쟁점 반영)과 선관위 활동에 대한 신뢰도의 상관관계를 살펴보았다. 아래 그림에서 X축(독립 변수)은 선관위 신뢰도를 4점 척도를 표시하였고(1: 전혀 신뢰하지 않음 ~ 4: 매우 신뢰함), Y축(종속변수)은 선거 품질의 네 가지 변수를 각각 표시하였다. 각 그림에 있는 바(bar)는 X축 각 항목에 대하여 Y축 값의 비율이 어떤 분포를 이루고 있는지 보여준다. 각 그림에 나타난 바(bar)는 크기는 비율의 상대적 크기를 표시하였고, 숫자는 그 비율의 정확한 수치를 나타낸다.

〈그림 1〉 선관위 신뢰에 따른 자유·공정에 대한 유권자 인식 평가

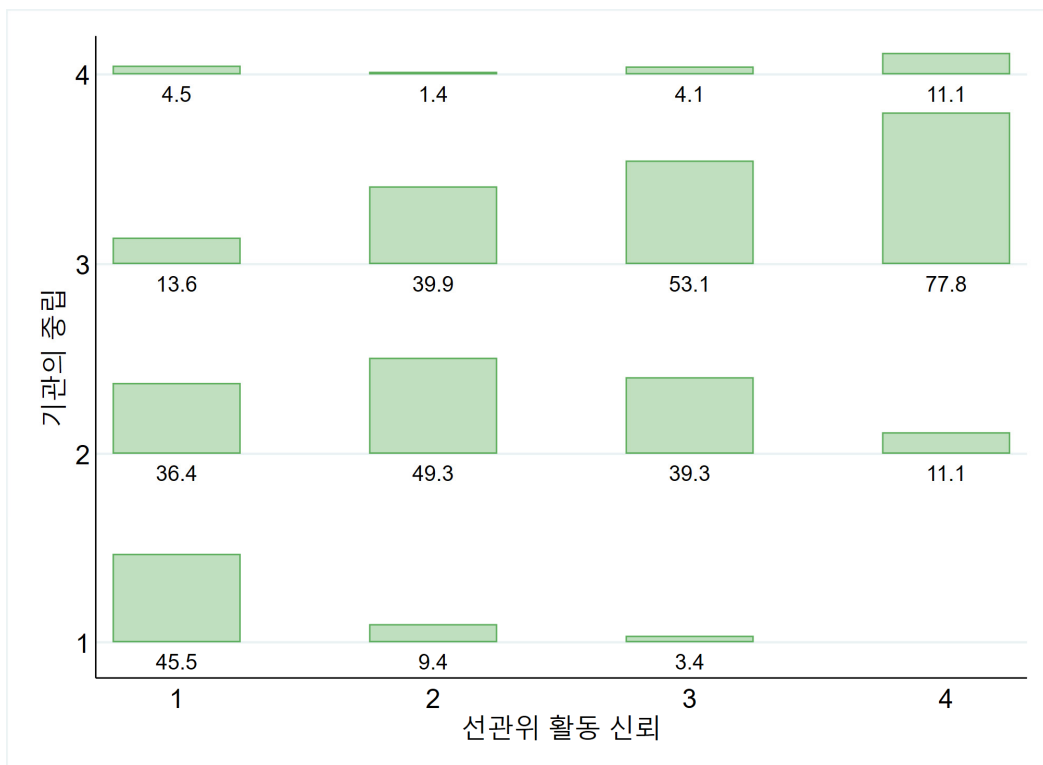


먼저 〈그림 1〉은 ‘자유롭고 공정’한 선거에 대한 품질평가이다. 선관위 활동에 대하여 신뢰한다고 응답한 사람일수록 이번 선거를 자유롭고 공정한 선거로 바라보는 경향이 뚜렷함을 알 수 있다. 바(bar)의 크기가 두 변수 사이 45도 각도를 중심으로 크게 분포

되어 있고 오른쪽 하단과 왼쪽 상단에서의 분포는 희박함을 볼 수 있다. 이는 선관위 활동에 대한 신뢰와 자유·공정에 대한 유권자 인식이 서로 양의 상관관계를 가지고 있음을 시사한다.

구체적으로 선관위 활동에 대한 신뢰가 가장 낮은 집단(x축 1의 값)에서, 40.9%의 응답자가 이번 선거가 자유롭지도 공정하지도 않았다고 평가하였다. 이 비율은 점차 줄어 약 9%의 응답자만 이번 선거가 자유롭고 공정하다고 평가한 것으로 나타났다. 즉 이 두 그룹의 비율이 4배가 넘게 차이 나는 것을 알 수 있다. 또 다른 양상은 선관위 활동은 매우 신뢰(x축 4의 값)한다고 응답한 사람 중에서, 이번 선거가 자유롭지도 공정하지도 않았다고 평가한 비율은 0이라는 것이다. 반면 90%가 넘는 응답자는 이번 선거가 대체로 자유롭고 공정했다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

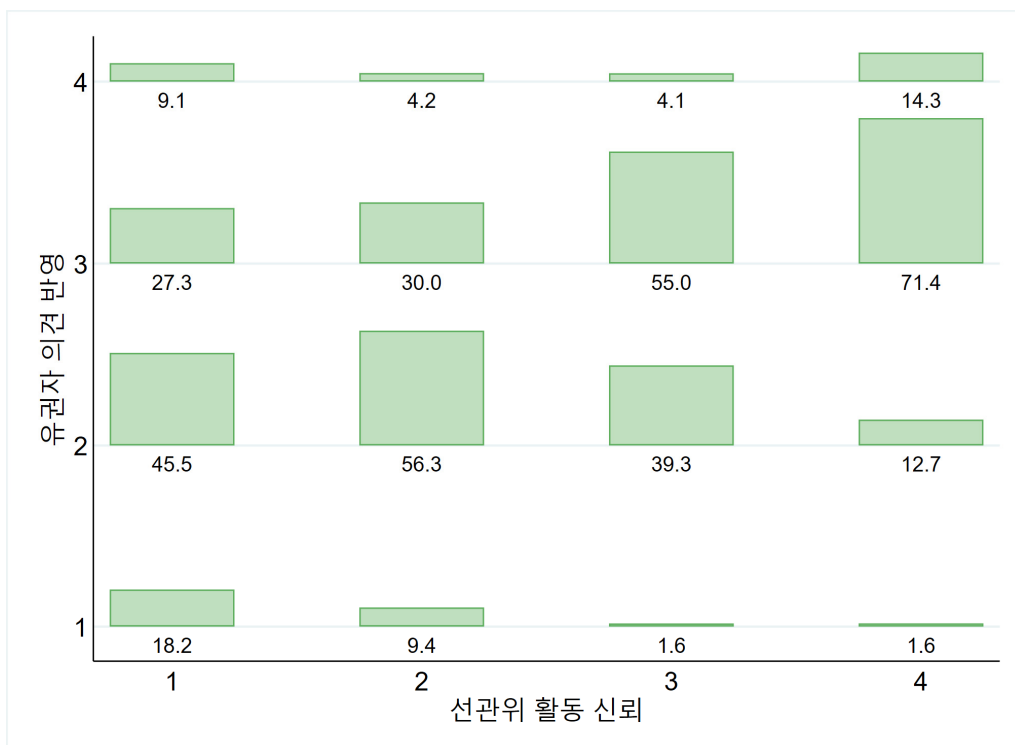
〈그림 2〉 선관위 신뢰에 따른 정부 기관 중립 인식 평가



〈그림 2〉는 정부 기관의 중립에 대한 평가가 선관위 활동에 대한 신뢰도에 따라 어떤 분포를 나타내는지 보여준다. 이 두 변수도 서로 양의 상관관계에 있음을 쉽게 알 수 있다. 각 바의 크기가 우상향하는 기울기를 중심으로 두껍게 분포되어 있고 왼쪽 상단과 오른쪽 하단의 분포는 희박한 것을 볼 수 있다. 이는 선관위 활동에 신뢰하는 사람일수록 이번 선거에서 정부 기관이 중립을 잘 지켰다고 인식하는 경향이 있음을 시사한다.

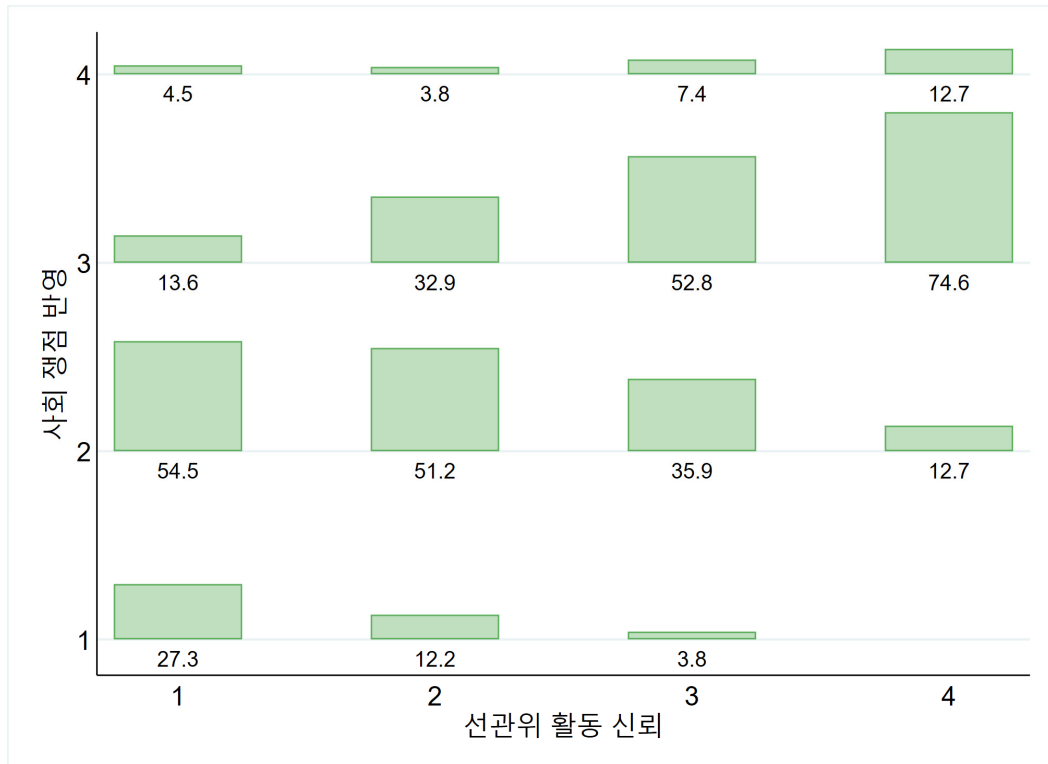
구체적으로 선관위 활동을 매우 신뢰(x축 4의 값)하는 응답자의 90%에 가까운 응답자는 이번 선거에서 정부 기관이 대체로 중립을 잘 지켰다고 평가하였다. 마찬가지로, 선관위 활동을 전혀 신뢰하지 않는(x축 1의 값) 응답자의 82%가 넘는 사람이 이번 선거에서 정부 기관의 중립에 대하여 부정적인 인식을 하고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 선관위 활동을 매우 신뢰하는데, 기관의 중립에 대하여 부정적으로 인식하거나, 선관위 활동을 전혀 신뢰하지 않는데 기관의 중립에 대하여 긍정적으로 평가하는 경우는 많지 않음을 알 수 있다. 이는 선관위 활동에 대한 신뢰가 정부 기관의 중립성에 대한 유권자의 인식에 영향을 끼치는 요인으로 작동하고 있음을 시사한다.

〈그림 3〉 선관위 신뢰에 따른 유권자 의견 반영 인식 평가



〈그림 3〉은 선관위 신뢰도에 따라 유권자 의견 반영에 대한 응답자 인식이 어떤 분포를 나타내고 있는지 보여준다. 앞선 그림 2와 유사하게, 선관위 활동을 대체로 신뢰하는 사람은 이번 선거가 대체로 유권자의 의견을 반영했더라고 인식하는 경향이 있다. 반면 선관위를 신뢰하지 않는데 이번 총선이 유권자의 의견을 잘 반영했다고 한 경우나, 선관위를 신뢰하는데 이번 총선이 유권자의 의견을 전혀 반영하지 않았다고 한 경우는 그렇게 많지 않은 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 선관위 신뢰에 따른 사회 쟁점 반영 인식 평가



〈그림 4〉는 선관위 신뢰도에 따라 이번 선거가 사회 쟁점을 어떻게 반영했는지에 대한 유권자 평가의 분포를 보여준다. 앞선 그림에서와 유사하게 이 두 변수 사이에 양의 상관관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 선관위 활동에 대한 신뢰가 높을수록, 이에 비례하여 이번 총선이 사회 쟁점을 잘 반영했다고 평가하는 비율도 높아지는 경향이 있다. 반면에, 선관위 활동은 대체로 신뢰하지만, 총선이 사회 쟁점을 반영하지 못했다고 응답한 비율은 3.8%에 그쳤고, 선관위 활동은 신뢰하지 않지만, 이번 총선이 사회 쟁점을 잘 반영했다고 응답한 비율도 4.5%에 그쳐 그 비율이 높지 않음을 알 수 있다.

2. 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 선거 품질 평가

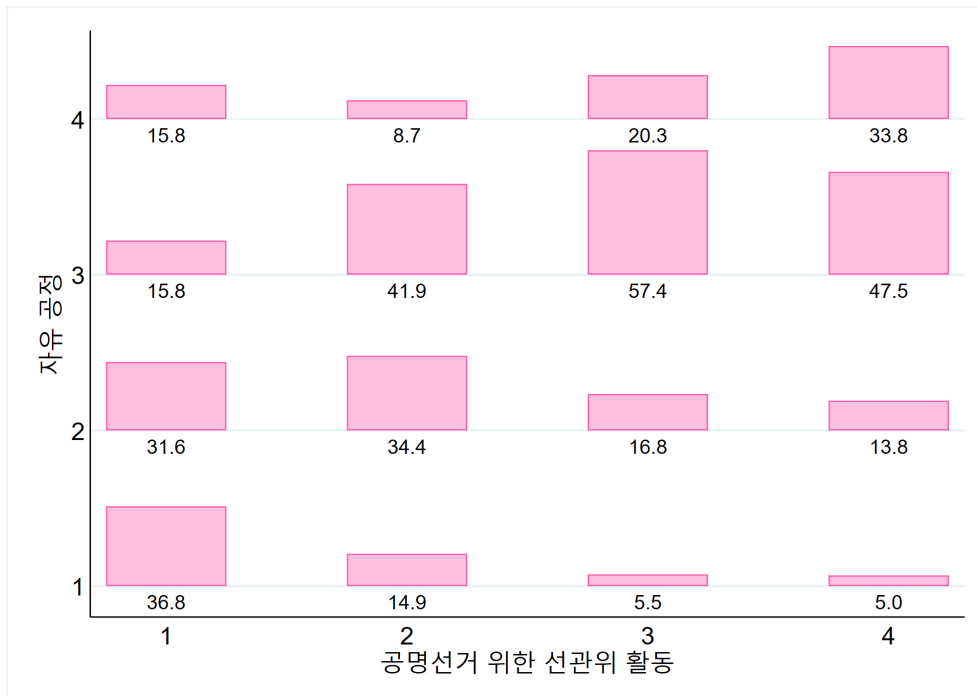
다음은 공명선거를 위한 선관위 활동에 대한 평가가 유권자의 선거 품질 인식과 어떤 관계가 있는지 살펴보고자 한다. 아래 그림에서 Y축은 선거 품질의 네 가지 변수를 표시한 것으로 위와 동일하다. 반면 X축은 공명선거를 위한 선관위 활동에 대한 평가를 4점 척도로 표시하였다 (1: 전혀 도움 되지 않음 ~ 4: 매우 도움).

〈그림 5〉는 공명선거를 위한 선관위 활동과 자유·공정에 대한 선거 품질의 관계를 보여준다. 공명선거를 위한 선관위 활동에 대하여 도움이 되었다고 평가하는 사람일수록 이번 선거가 자유롭고 공정했더라고 평가하는 경향을 볼 수 있다. 공명선거를 위한 선관

위 활동이 매우 도움 되었다고 응답한 사람의 81.3%가 이번 선거가 대체로 자유롭고 공정했다고 평가했고, 선관위 활동이 대체로 도움 되었다고 응답한 사람의 77.7%가 자유·공정에 대한 평가를 긍정적으로 하였다. 공명선거를 위한 선관위의 활동이 전혀 도움 되지 않았다고 평가한 응답자의 68.4%가 자유 공정에 대하여 부정적으로 평가하였다.

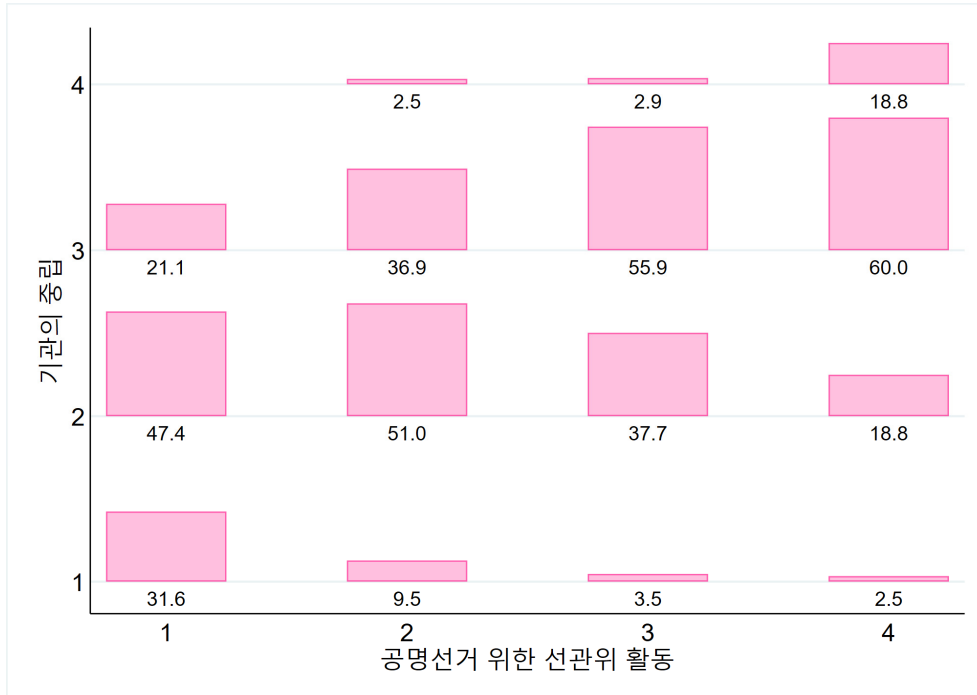
선관위 활동이 매우 도움 되었다고 평가하면서 이번 총선이 자유롭고 공정하지 않았다고 평가한 응답자는 5%로 나타났고, 마찬가지로 공명선거를 위한 선관위 활동이 전혀 도움 되지 않았다고 평가면서 이번 총선이 자유롭고 공정했다고 응답한 비율도 전체의 15.8%로 나타났다.

〈그림 5〉 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 자유·공정 인식 평가



〈그림 6〉은 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 정부 기관의 중립에 대한 인식의 관계를 보여준다. 여기서도 위와 마찬가지로 각 bar가 우상향하는 기울기를 따라 두 겹게 분포된 것을 확인할 수 있다. 즉 공명선거를 위한 선관위 활동에 대하여 도움 되었다고 평가하는 사람일수록 이번 총선에서 정부 기관이 중립을 잘 지켰다고 인식하는 경향이 있음을 시사한다. 공명선거를 위한 선관위 활동에 대하여 매우 도움이 되었다고 평가한 응답자의 80%에 가까운 사람이 이번 선거에서 정부 기관이 대체로 중립을 잘 지켰다고 평가했다. 이와 반대로, 공명선거를 위한 선관위 활동이 전혀 도움 되지 않았다고 응답한 사람의 약 79%가 이번 총선에서 정부 기관의 중립성에 대하여 부정적으로 평가 했다.

〈그림 6〉 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 기관중립 인식 평가

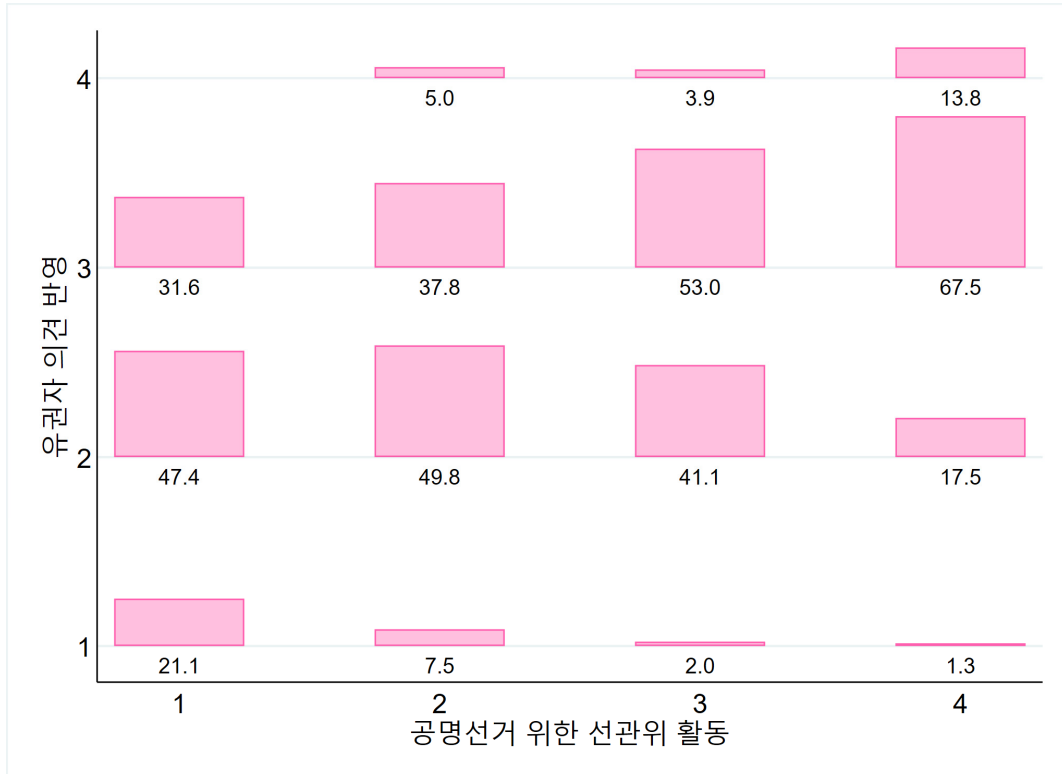


앞서 살펴본 그림과 유사하게, 오른쪽 하단과 왼쪽 상단의 bar 크기가 0에 가깝거나 0으로 나타난 것을 볼 수 있다. 즉, 선관위 활동에 대하여 긍정 평가를 하면서 동시에 기관의 중립이 지켜지지 않았다고 하는(혹은 그 반대) 응답자의 수가 매우 작음을 알 수 있다.

〈그림 7〉은 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따라서 이번 총선이 유권자의 의견을 잘 반영했는지에 대한 응답자의 인식이 어떻게 달라지는지 보여준다. 그림의 패턴은 이전의 그림들과 매우 유사하다. 오른쪽 하단과 왼쪽 상단의 비율은 미미하지만, 전반적으로 우상향하는 형태로 bar의 크기가 커짐을 볼 수 있다. 이는 공명선거를 위한 선관위 활동에 대하여 긍정적으로 평가할수록 이번 총선이 유권자의 의견을 잘 반영했다고 인식하는 경향이 있음을 시사한다.

구체적으로 공명선거를 위한 선관위 활동이 매우 도움 되었다고 평가한 응답자의 81.3%가 총선이 유권자의 의견을 반영했다는 데 대하여 긍정적으로 인식하고 있다. 반면, 선관위 활동이 전혀 도움 되지 않았다고 응답한 사람의 68.5%는 총선이 유권자 의견을 반영했다는 데 대하여 부정적인 평가를 하는 것으로 나타났다.

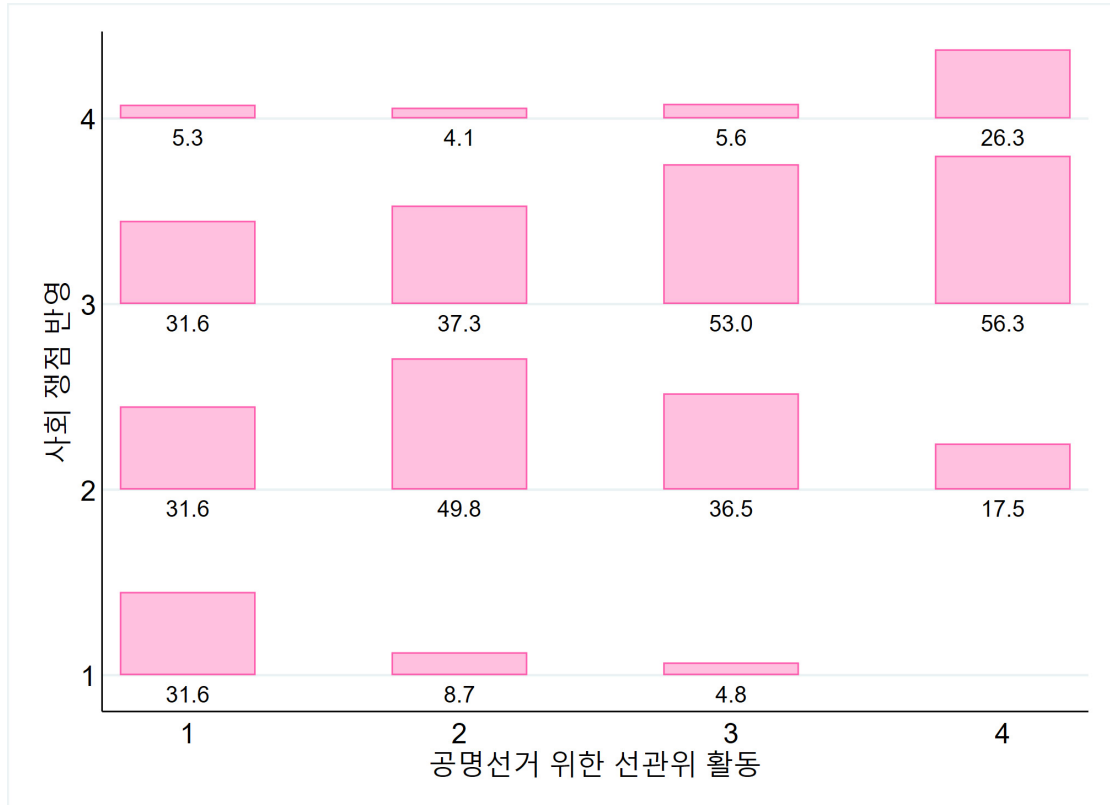
〈그림 7〉 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 유권자 의견 반영 인식 평가



마지막으로 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 사회 쟁점 반영 인식 평가가 어떻게 달라지는 살펴보자. 〈그림 8〉에서 보듯이 bar의 분포가 이전 그림에서 나타난 분포의 양상과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 대체로 두 변수 사이에는 양의 관계가 있는 것을 알 수 있으며, 이는 선관위 활동에 대하여 도움이 되었다고 생각할수록 이번 총선이 사회 쟁점을 잘 반영했다고 인식하는 경향이 있음을 시사한다.

구체적으로 공명선거를 위한 선관위 활동에 대해 매우 도움 되었다고 응답한 사람의 82.6%가 이번 총선이 사회 쟁점을 반영했다는 데 긍정적으로 평가했다. 선관위 활동이 매우 도움 되었다고 응답한 사람 중에서 이번 총선이 사회 쟁점을 전혀 반영하지 않았다고 평가한 경우는 없는 것으로 나타났다.

〈그림 8〉 공명선거를 위한 선관위 활동 평가에 따른 사회쟁점 반영 인식 평가

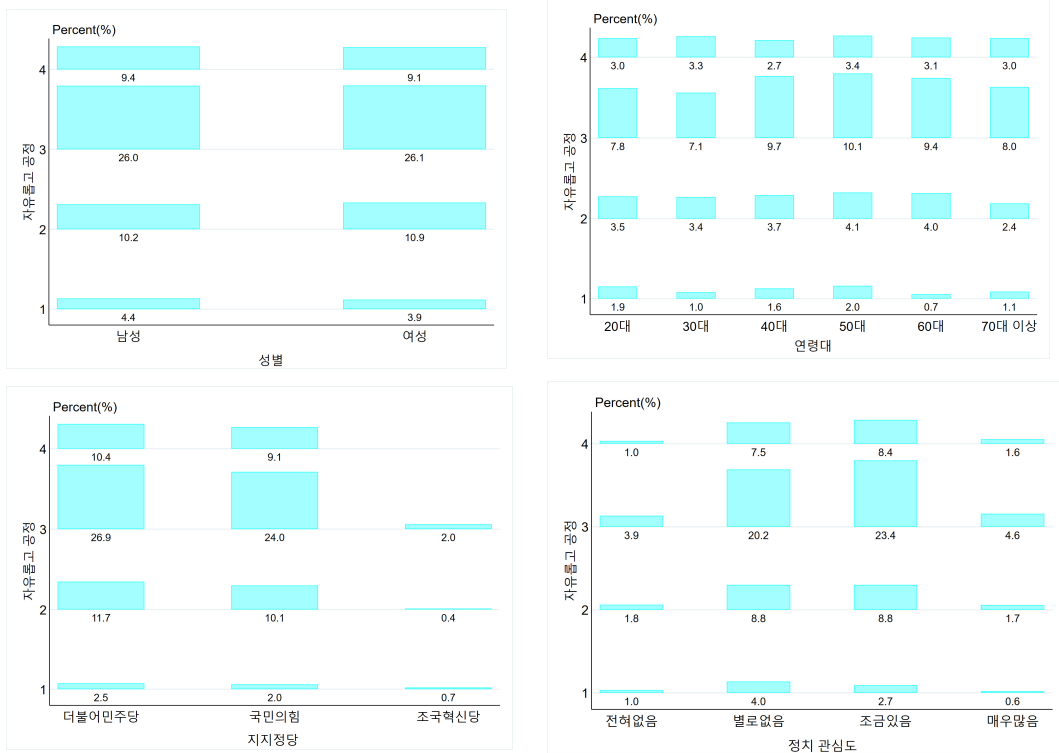


이상에서 살펴본 바에 따르면, 선관위 활동에 대한 신뢰가 높거나 긍정적으로 평가하는 사람일수록 선거 품질에 대한 유권자의 인식도 전반적으로 긍정적으로 나타나는 것을 볼 수 있었다. 즉 선거 품질에 대한 유권자의 인식에 영향을 미치는 요인으로 선관위 활동에 대한 신뢰와 평가가 큰 역할을 했음을 시사한다. 이러한 시사점을 바탕으로 생각해 볼 수 있는 것은 선관위 역할과 임무에 대한 유권자의 신뢰와 평가를 높이는 방법을 통해 선거 품질에 대한 유권자 인식을 제고할 수 있다는 것이다.

3. 사회인구학적 특성에 따른 선거 품질 인식과 선관위 활동 평가

앞서 살펴본 결과는 선관위 활동에 대한 평가가 선거 품질에 대한 유권자 인식에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 그렇다면, 선관위 활동에 대한 평가에 영향을 미치는 요인을 무엇이 있을까? 나아가 선거 품질에 대한 유권자 인식에 영향을 미치는 다른 요인들은 무엇이 있을까? 여기서는 유권자의 투표행태나 인식에 끼치는 요인으로 학계에서 많이 다루었던 사회인구학적 요인을 분석해 보고자 한다. 먼저 사회인구학적 요인, 그중에서도 응답자의 성별, 연령대, 지지 정당, 정치 관심도에 따라 선거 품질에 대한 인식이 다르게 나타나는지 살펴보고자 한다.

〈그림 9〉 사회인구학적 특성에 따른 선거 품질 인식



〈그림 9〉는 성별, 연령대, 지지 정당, 정치 관심도에 따른 선거 품질 인식의 분포를 보여준다. 한눈에 확인 할 수 있는 것은 네 가지 사회인구학적 요인에 따라 선거 품질 인식이 특별한 양상을 띠고 있지 않다는 점이다. 먼저 성별에 따른 분포를 보면, 자유·공정에 대한 유권자의 인식은 남성과 여성에 상관없이 비슷하게 나타난 것을 확인할 수 있다. 이번 총선이 완전 자유롭고 공정했다고 응답한 남성은 9.4% 여성은 9.1%, 자유롭고 공정했지만, 작은 문제가 있었다고 응답한 남성은 26.0%, 여성은 26.1% 대동소이함을 알 수 있다.

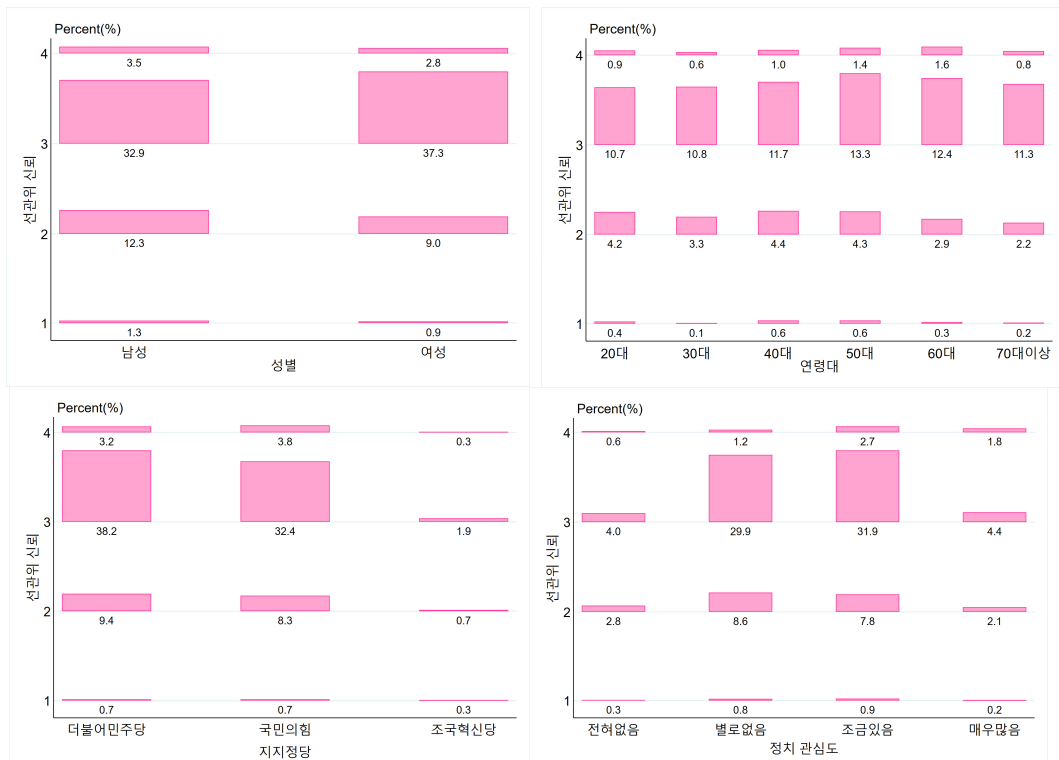
자유·공정에 대한 평가도 전 연령대에서 비슷하게 나타났다. 자유·공정 항목을 3점으로 평가한 응답자는 전 연령대에서 가장 높은 비율을 차지했고, 다른 항목도 연령대별로 bar 크기가 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

〈그림 9〉의 왼쪽 하단은 지지 정당에 따른 선거 품질 인식 평가를 나타낸다. 먼저 주요 양당에 따라 선거 품질 인식의 차이를 살펴보면, 더불어민주당 지지자나 국민의힘 지지자들 사이에 뚜렷한 차이가 발견되지 않았다. 지지 정당에 상관없이 자유롭고 공정에 대한 평가를 3점으로 한 응답자가 가장 많았고, 뒤를 이어 2점, 4점, 1점으로 평가한 비율이 낮아졌다. 조국혁신당 지지자 중에서는 4점에 응답한 경우는 없는 것으로 나타났다.

〈그림 9〉의 우측 하단은 정치 관심도에 따른 선거 품질 인식이 어떻게 분포되어 있는지 보여준다. 정치에 관한 관심이 별로 없거나(2점) 조금 있는 경우(3점)가 큰 비중을 차지한 가운데, 자유·공정에 대한 평가는 정치 관심도에 따라 크게 차이가 없음을 확인할 수 있다.

다음은 선관위 활동에 대한 신뢰가 사회인구학적 요인에 따라 다르게 나타나는지 살펴보자. 〈그림 10〉의 왼쪽 상단은 성별에 따른 차이를 보여준다. 선관위 활동에 대한 신뢰가 성별에 따라 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 연령대별로 나타난 선관위 활동 신뢰 분포로 마찬가지로이다. 연령대가 높거나 낮음에 상관없이, 선관위 활동을 대체로 신뢰하는 경우(3점)가 압도적으로 많았고, 별로 신뢰하지 않음(2점), 매우 신뢰(1), 전혀 신뢰하지 않는 비율이 그 뒤를 이었다. 지지하는 정당에 따른 선관위 활동 신뢰 분포도, 민주당 지지자나 국민의힘 지지자 사이에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 마찬가지로 정치에 대한 관심도가 선관위 신뢰와 상관있다고 볼만한 특징이 〈그림 10〉에서 보이지 않았다.

〈그림 10〉 사회인구학적 특성에 따른 선관위 신뢰 평가



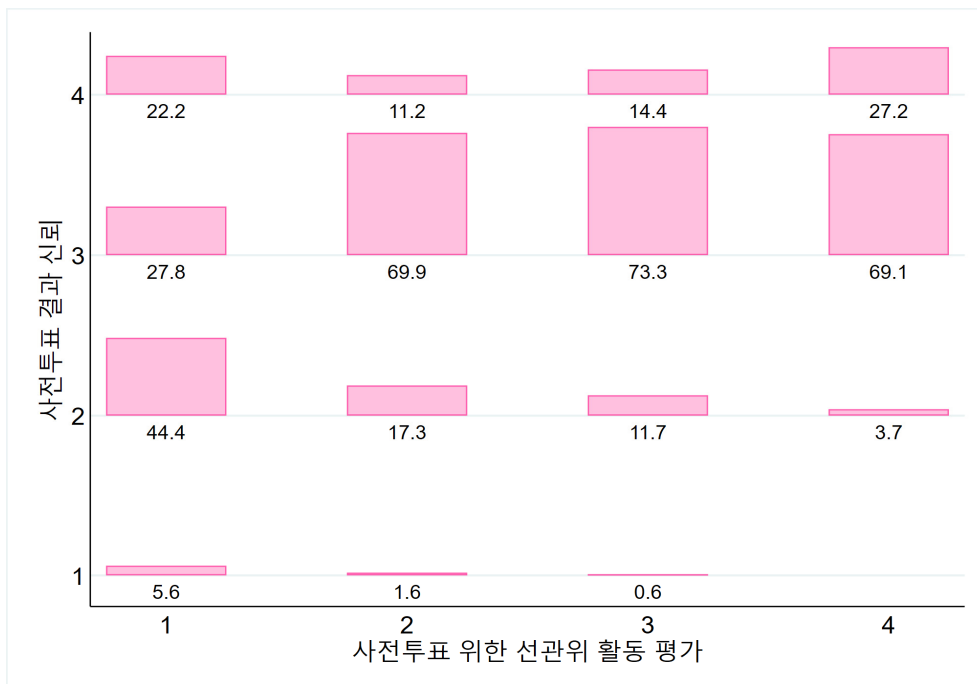
〈그림 9〉와 〈그림 10〉을 종합해 볼 때, 성별, 연령대, 지지 정당, 그리고 정치 관심도 같은 사회인구학적 요인이 선거 품질 인식에 영향을 미치거나, 선관위 활동에 대한 신뢰

에 영향을 미치는 것을 볼만한 증거는 없는 것으로 나타났다. 즉 특정 성별과 연령대를 대상으로 설정하여 선거 품질 향상과 선관위 신뢰를 제고할 만한 정책적 제안이 크게 도움 되지 않을 수 있음을 시사한다.

4. 사전투표를 위한 선관위 활동과 사전투표 결과에 대한 유권자 인식

다음은 사전투표를 위한 선관위 활동에 대한 평가가 사전투표 결과에 대한 유권자의 인식과 어떤 관계가 있는지 살펴보고자 한다. 이번 설문조사에서 ‘원활한 사전투표제 실시를 위한 선관위 활동에 대해 어떻게 생각하는가?’라는 질문에 대한 4점 척도(1점: 매우 잘 못했다 ~ 4점: 매우 잘 했다)를 그림 11의 X축에 두고, 사전투표 결과에 대한 신뢰를 마찬가지로 4점 척도(1점: 전혀 신뢰하지 않음 ~ 4점: 매우 신뢰)를 Y축에 두고 표현하였다.

〈그림 11〉 사전투표 위한 선관위 활동과 사전투표 결과에 대한 신뢰



〈그림 11〉을 보면 사전투표를 위한 선관위 활동에 대한 평가가 사전투표 결과에 대한 신뢰에 어떤 관계가 있는지 볼 수 있다. 먼저 선관위 활동을 매우 신뢰하는 응답자의 96.3%가 사전투표 결과를 대체로 또는 아주 신뢰하는 것으로 나타났다. 선관위 활동을 대체로 신뢰하는 경우, 사전투표 결과를 대체로 또는 아주 신뢰하는 것은 87.7%로 나타났다. 선관위 활동을 별로 신뢰하지 않는 경우, 사전투표 결과를 대체로 또는 아주 신뢰하는 것은 81.1%로 나타났다. 마찬가지로, 사전투표를 위한 선관위 활동에 대하여 매우

부정적으로 평가한 사람들일지라도 이들 중 50%는 사전투표 결과에 대하여 대체로 또는 아주 신뢰한다고 응답하였다. 즉, 사전투표를 위한 선관위 활동에 대한 평가에 따라 사전투표 결과에 대한 신뢰도가 차이가 있기는 하나, 그 효과가 아주 큰 것은 아님을 알 수 있다.

한가지 눈에 띄는 점은 사전투표제를 위한 선관위 활동은 대체로 신뢰하지 않으면서 (2점) 동시에 사전투표 결과는 대체로 신뢰(3점)한다고 응답한 비율이 전체의 69.9%에 달한다는 것이다. 이는 사전투표제 실시를 위한 선관위 활동을 부정적으로 인식하면서도, 사전투표 결과에 대해서는 대체로 신뢰하는 것을 의미하는데, 왜 그런지에 대한 추가적인 요인 분석이 필요한 대목이다.

V 선거 품질 개선을 위한 정책과제

본 장에서는 선거관리기구(Electoral Management Body: EMB)가 선거 품질에 어떤 영향을 미치는지 비교적 상세하게 다룬 James et al. (2019) 연구의 자료를 참고하여 정책 제언을 해 보고자 한다. James et al. (2019)에 따르면, 선거관리기구(EMB) 내부의 제도적 장치가 선거관리기구의 성과에 상당한 영향을 미치며, 나아가 선거 품질, 시민들의 선거에 대한 신뢰, 그리고 선거의 정당성에 영향을 미친다고 주장한다. 즉 선거 품질에 직접적인 영향을 미치는 요인은 선거관리기구의 성과인데, 이러한 성과는 선거관리기구의 제도적 장치의 결과물이라는 것이다. 그림12에서 보여주듯이, 제도를 어떻게 설계하느냐(EMB Design)가 선거관리기구의 성과(EMB Performance)로 이어지고, 나아가 선거 품질(Electoral Outcomes)로 이어진다는 점을 강조하고 있다.

〈그림 12〉 EMB 제도와, 성과 그리고 선거 품질



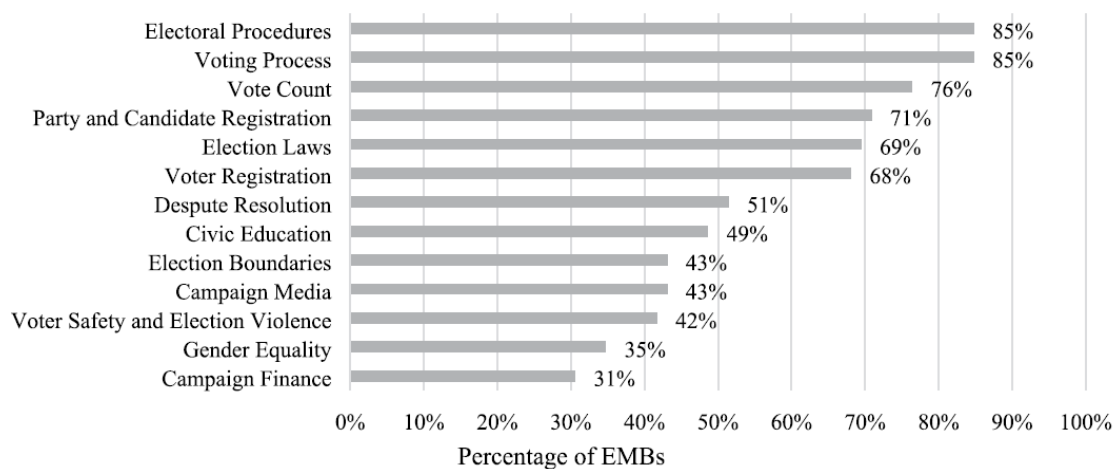
출처: James et al. (2019: 302).

James와 그의 동료들이 제시한 EMB의 제도적 요소 중에서도, 개선의 여지가 가장 높은 선거관리 인력(Personnel)에 대하여 더 살펴보았다. 선거관리 인력은 선거를 운영하는

사람들을 의미하며, 여기에는 국가, 지역, 지방 차원의 선거관리 기관(EMB) 직원뿐만 아니라 선거 당일 투표소 운영을 돕는 임시 직원들도 포함된다. 이는 선거관리를 담당하는 직원의 수뿐만 아니라 그들의 전문성 수준, 교육, 채용 방법, 공공 서비스 지향성 및 그들을 관리하는 시스템을 포함한다. 충분한 교육과 선거 절차에 대한 전문 지식을 가진 EMB 직원이 있는 것은 선거를 원활히 수행하는 데 있어 EMB의 효율성에 대한 인식과 실제 효율성을 높이는 데 중요하다 (James et al. 2019). 또한, EMB 직원의 전문성과 공공 서비스 지향성은 EMB의 공정성을 강화할 가능성이 높다. 선거관리 기관의 ‘블랙박스’ 안에서 일하는 공무원들은 누구인가? 그들의 채용은 어느 정도까지 능력주의와 기술에 기반을 두고 있는가? 직원들은 얼마나 오래 그들의 직위에 있었는가? 그들은 어떤 자격과 교육을 받았는가? 직원 성과를 모니터링하고 개선하기 위한 정책이 마련되어 있는가? 직원들의 직무 만족도는 어느 정도인가? 이러한 질문들은 공공 부문 성과 연구의 중심에 있지만, 선거 분야에서는 거의 묻지 않는 질문이다(James et al. 2019).

이와 관련하여 제임스와 그의 동료들이 총 72개국의 78개 선거관리 기관으로부터 수집한 데이터를 바탕으로 조사한 결과가 인상적이다. 그들은 선거관리 인력의 전문성 확보가 선거 품질 인식에 큰 영향을 끼친다는 전제하에, 선거관리 인력의 전문성 확보를 위한 교육훈련 실태를 파악하였다. 조사에 따르면 대다수의 EMB들은 정기적으로(41%) 또는 자주(13%) 직원 교육을 제공한다고 보고했다. 그러나 놀랍게도 많은 EMB들(13%)이 교육을 거의 제공하지 않거나 전혀 제공하지 않는다고 보고했다. 흥미로운 점은 교육 프로그램 주제이다(〈그림 13〉 참조). 예상대로, 가장 흔한 주제는 선거 절차와 투표과정이었다. 가장 덜 다루어진 교육 주제는 캠페인 자금과 성평등이었으며, 둘 다 선거관리에서 새롭게 대두되는 문제들이다.

〈그림 13〉 선거관리 인력의 교육 내용



출처: James et al. (2019: 308)

그림에서 보인 바와 같이, 캠페인 자금, 성평등, 선거 폭력, 캠페인 미디어 등은 중요성이 대두되고 있는 바에 비해 선거관리 인력의 전문성 확보를 위한 교육훈련은 뒤쳐지고 있는 경향이 있다. 우리나라도 선거관리 절차와 운용 등에 대한 전문성은 매우 우수할 것으로 기대되나, 새롭게 등장하고 있는 선거 관련 이슈들에 대해서 선제적인 교육훈련의 기회를 제공하는지 살펴볼 필요가 있는 지점이다.

EMB 성과에 영향을 끼치는 인사 관리에 대하여 James(2019)는 Human Resource 연구의 맥락을 차용하여, EMB의 최적화된 인사 관리에 관하여 논의하였다. HR의 주요 이론인 “최선의 관행(Best Practice)” 이론은 모든 조직에서 성과를 개선하기 위해 채택해야 하는 관행이 있다고 주장한다. HR 관행과 조직 성과 간의 인과관계를 정당화하는 가장 일반적인 이론은 Appelbaum et al. (2000)이 제안한 능력-동기-기회(AMO) 모델이다. 이 모델은 HR 관행이 다음 세 가지 핵심 영역에 중점을 두어 성과를 향상시킬 수 있다고 제안한다 (James 2019에서 재인용).

- 능력 (A): 교육 및 기술 개발에 투자하여 조직 내 개인의 능력을 향상시킴.
- 동기 (M): 금전적 인센티브, 고용 보장, 성과 평가 및 일과 삶의 균형을 통해 직원의 동기를 높임.
- 기회 (O): 직원이 자신의 기술과 동기를 사용할 수 있는 기회를 제공함. 예를 들어, 의사 결정 과정에 더 많은 직원 참여를 허용함.

Boxall과 Purcell(2003)은 AMO의 각 구성요소(능력, 동기, 기회)가 성과에 직접적이고 독립적인 영향을 미친다고 주장한다. 이 관계는 다음 공식으로 표현된다(James 2019에서 재인용).

$$P=f(A+M+O)$$

이 공식은 성과(P)가 능력, 동기, 기회가 결합한 효과의 함수임을 의미하는 것으로, 직원이 자발적으로 직무에 더 많은 관심과 시간을 투자하는 긍정적 재량 노력이 AMO 관행이 효과적으로 구현된 환경에서 더 높다는 점을 강조하고 있다 (James 2019).

위 내용에 따라 우리나라 선관위의 성과(Performance)를 결정짓는 주요 요인은 무엇인지 고민해 볼 수 있다. 먼저 선관위 직원들의 능력이다. 이를 위해 선관위의 전문성 확보를 위한 교육훈련을 제공하여, 선관위 내 개인의 능력을 향상시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 선관위 직원들의 동기 부여를 위해, 적절한 인센티브가 제공되고 있는지, 성과에

대한 평가는 얼마나 객관적이고 공정하게 이뤄지고 있는지, 일과 삶의 균형이 얼마나 확보되고 있는지 파악해야 할 것이다. 마지막으로, 선관위 직원이 자신의 전문성과 경력을 활용할 수 있는 기회가 적절하게 제공되고 있는지 파악해야 한다. 예를 들어, 주요 의사 결정 과정에서 직원들의 목소리가 적절하게 반영되고 있는지, 주요 의사 결정 과정에 전문성을 갖춘 직원들의 참여가 보장되고 있는지 등에 대한 파악이 중요하다.

VI 결론

본 연구는 대한민국 제22대 국회의원 선거에서 유권자들이 인식하는 선거 품질을 평가하고, 이러한 인식에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이 연구의 동기는 선거 품질 문제를 해결하지 않으면 불신, 갈등, 민주적 절차에 대한 도전이 발생할 수 있기 때문이다.

이 연구는 선거 후 수집된 설문조사 데이터를 사용하여 절차적 및 실질적 차원으로 나누는 다양한 선거 품질 측면에 대한 유권자 인식에 초점을 맞추었다. 절차적 측면에는 선거의 자유와 공정성, 정부 기관의 중립성이 포함되며, 실질적 측면에서는 선거가 유권자의 의견을 얼마나 잘 반영하고 사회적 문제를 얼마나 잘 해결하는지를 평가하였다. 주요 독립변수는 선거관리 기관 활동에 대한 신뢰와 평가로, 이는 선거 품질 인식에 직접적인 영향을 미친다는 이전 연구를 기반으로 하였다.

분석 결과, 선관위의 활동에 대한 유권자의 신뢰도가 높을수록 선거의 공정성과 투명성에 대한 긍정적인 인식이 높아지는 경향이 있는 것으로 나타났다. 선관위 활동에 대해 신뢰하는 유권자들은 선거가 자유롭고 공정하게 진행되었다고 평가하며, 정부 기관의 중립성에 대해서도 긍정적인 평가를 했다. 반대로, 선관위 활동에 대한 신뢰가 낮은 유권자들은 선거의 공정성과 정부 기관의 중립성에 대해 부정적으로 평가하는 경향이 있는 것으로 드러났다.

사전투표제 시행과 관련하여 선관위의 활동에 대한 평가도 중요한 요인으로 작용했다. 사전투표를 위한 선관위의 활동이 긍정적으로 평가될수록 사전투표 결과에 대한 신뢰도도 높아졌다. 선관위의 사전투표 관리가 공정하게 이루어졌다고 평가한 유권자들은 사전투표 결과를 신뢰하는 경향이 강하였다. 이는 선관위의 투명하고 공정한 사전투표 관리가 선거 전반에 대한 신뢰를 높이는 데 중요한 역할을 한다는 것을 시사한다.

정책 제언을 위해 우리나라 선관위의 성과를 결정짓는 주요 요인을 고려해 보았다. 먼저, 선관위 직원들의 능력을 향상시키기 위해 전문성 확보를 위한 교육훈련을 제공해야 함을 강조하였다. 또한, 직원들의 동기를 부여하기 위해 적절한 인센티브 제공, 객관

적이고 공정한 성과 평가, 일과 삶의 균형을 확보해야 함을 강조하였다. 마지막으로, 직원들이 자신의 전문성과 경력을 활용할 수 있는 기회를 제공하고, 주요 의사 결정 과정에서 직원들의 목소리를 반영하며, 전문성을 갖춘 직원들의 참여를 보장해야 함을 강조하였다.

참고문헌

- 국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화조사 자료집 (2023).
- 이재묵·김기동·차보경. 2019. “선거관리위원회의 관리활동과 유권자 만족도: 제7회 전국동시지방선거를 중심으로,” 『사회과학연구』 제26권 제2호, 7-31.
- 임성한. 1998. “김영삼정부 주도하의 정치개혁법이 한국 정치에 미친 영향,” 『사회과학연구』 제37집, 35-57.
- 조영호 (2016). “선거품질 제고를 위한 선거관리위원회의 역할과 발전방향,” 중앙선거관리위원회, 제20대 국회의원 외부평가, 525-556.
- 조진만·김용철·조영호. 2015. “선거품질 평가와 선거관리위원회에 대한 신뢰,” 『의정연구』 제21권 제1호, 166-196.
- 조진만. 2015. “유권자의 선거품질에 대한 인식과 선거관리위원회에 대한 평가,” 『한국정당학회보』 제14권 제3호, 95-118.
- 최재동. 2020. “선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향,” 중앙선거관리위원회, 제21대 국회의원 외부평가, 323-345.
- Appelbaum Eileen., Bailey Thomas., Berg Peter. and Kalleberg Arne L. 2000. *Manufacturing Advantage: Why High-Performance Work Systems Pay Off*. Ithaca: ILR Press
- Boxall Peter. and Purcell John. 2003. *Strategy and Human Resource Management*. London: Palgrave Macmillan
- Claassen, Ryan L., Magleby, David B., Monson, J. Quin. and Patterson, Kelly D. 2013. “Voter Confidence and the Election-day Voting Experience.” *Political Behavior* 35(2): 215-235.
- Elklit, Jørgen, and Andrew Reynolds. 2002. “The Impact of Election Administration on the legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda.” *Commonwealth and Comparative Politics* 40(2): 86-119.
- Hartlyn Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M. Mustillo. 2008. “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America.”

- Comparative Political Studies* 41(1): 73-98.
- James, Toby S. 2019. "Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide." *International Political Science Review* 40(3): 370-390.
- James, Toby S., Holly Ann, Garnett, Leontine Loeber, and Carolien van Ham. 2019. "Electoral Management and the Organisational Determinants of Electoral Integrity: Introduction." *International Political Science Review* 40(3): 295-312.
- Van Ham, Carolien, and Staffan Lindberg. 2018. "When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity." In *Electoral Management: Institutions and Practices in an Established Democracy*, edited by Carolien van Ham, and Staffan Lindberg, pp. 20-47. London: Routledge.
- Rosas, Guillermo. 2010. "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America." *Electoral Studies* 29(1): 74-90.
- Hyde, Susan D., and Kevin Pallister. 2015. "Election Administration, Election Observation, and Election Quality 1." In *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, edited by Jennifer Ghandi, and Ruben Ruiz-Rufino, 241-257, London: Routledge.
- Wand, Jonathan N., Kenneth W. Shotts, Jasjeet S. Sekhon, Walter R. Mebane, Michael C. Herron, and Henry E. Brady. 2001. "The Butterfly Did It: The Aberrant Vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida." *American Political Science Review* 95(4): 793-810.
- Norris, Pippa. 2022. "Challenges in Electoral Integrity." In *Routledge Handbook of Election Law*, edited by David Schultz and Jurij Toplak, 87-100, London: Routledge.
- Stark, Philip B., and David Wagner. 2012. "Evidence-Based Elections." *IEEE Security & Privacy* 10(5): 33-41.

14

**제22대 국회의원 선거의 선관위
선거범죄 예방, 단속 활동에 대한 평가**

김준석(동국대학교)

14

제22대 국회의원 선거의 선관위 선거범죄 예방, 단속 활동에 대한 평가

I 들어가며

사례 1. 2024년 3월 29일 인천 논현경찰서는 건조물 침입 및 통신보안법 위반 등의 혐의로 40대 유튜버를 체포해 조사 중이라고 밝혔다. 이 유튜버는 사전투표소가 설치된 남동구와 계양구의 행정복지센터 5곳에 몰래 들어가 불법 카메라를 설치한 혐의를 받는다. 이 유튜버는 행정복지센터의 정수기 옆에 통신 중계기로 위장한 카메라를 설치했으며, 선관위의 사전투표 계수 조작과 대리투표 의혹을 감시하고자 했다는 취지의 주장을 했다. 그 외에도 3월 18일 경남 양산의 사전투표소 13곳 중 4곳에서도 불법 카메라가 발견되었다 (이정하 2024).

사례 2. 사전투표소에서 몰래카메라가 발견되자 중앙선거관리위원회, 행정안전부, 경찰은 2024년 3월 28일 전국 사전투표소 3,565곳을 긴급 점검했다. 사전투표소가 설치된 지방자치단체 주민센터 1,900건은 행안부가, 학교나 아파트·민간 시설 1,500여 곳은 선관위가 점검했다. 그 결과 행안부는 32곳, 경찰은 4곳, 선관위는 1곳에서 몰래카메라를 찾아냈다. 선관위 관계자는 (행안부와 경찰이 점검한) 주민센터는 공개된 곳이라 몰래카메라를 설치하기 더 쉬운 곳이지만, (선관위가 점검한) 민간 시설은 몰래카메라를 설치하기 어려운 곳이란 점을 지적했다. 또한, 전국 선관위 직원은 3,000여 명이지만, 구시군 선관위의 경우 직원이 10명도 안 되는 곳이 많은 점도 언급했다 (최종석 2024).

사례 3. 2024년 6월 24일 충북 선관위는 전직 청주시 의원을 공직선거법 위반 혐의로 경찰에 고발했다. 이 전 의원은 2023년 10월 선거법 위반 혐의로 벌금 250만 원을 확정받고 의원직을 잃었다. 형이 확정된 지 5년이 지나지 않아 선거권이 없고, 선거운동을 할 수 없다. 이 전직 시의원은 22대 총선 특정 후보의 선거운동을 도왔다가, 경찰 수사를 받게 됐다 (김용빈 2024).

사례 4. 2024년 5월 27일 수원서부경찰서 등에 따르면 더불어민주당 경기도당은 지난 4월 경찰에 국민의 힘 A 시의원을 공직선거법 위반 혐의로 조사해 달라는 고발장을 제출했다. A 의원은 사전투표일이었던 지난 4월 6일 수원시 팔달구의 한 경로당에서 유권자들을 차량에 태워 투표소로 데려다준 의혹을 받는다. 팔달구 선관위 역시 비슷한

시기 같은 내용의 제보를 받았고, A 시의원에 대해 자체 조사 후 ‘경고’ 조치했다. 선관위 관계자는 수사기관 고발 사항은 아니라고 판단해 적절하게 조치했다고 밝혔다 (김기현 2024).

이 연구은 제22대 국회의원 선거에서 선거관리위원회 (이하 선관위)의 선거법 위반행위에 대한 조사 및 단속 활동을 살펴보고, 자료를 통해 분석한다. 선거가 자유롭고 공정하게 치러지기 위해선, 위반행위를 사전에 방지하기 위한 예방 조치와 더불어 위반이 발생했을 때 엄격한 조사와 단속이 뒤따라야 한다. 선관위는 선거 과정에서 발생할 수 있는 법 위반에 대해 조사와 단속 업무의 한 축을 담당한다. 선거법 위반에 대한 조사·단속이 선관위의 고유 업무이긴 하지만, 선관위만의 권한은 아니다. 경찰과 검찰 역시 선거법 위반에 대한 조사·단속의 핵심적 역할을 담당한다. 오히려, 선관위의 조사·단속 업무는 검경과 비교하면 제한적이다. 선관위는 조사권만을 갖고 있으며, 강제 수사의 권한이 없다. 선관위가 심각한 법 위반을 확인한 경우 이 사건을 증거자료와 함께 경찰 등에 고발하거나, 수사를 의뢰한다. 선관위의 조사권은 선거에 대한 전문성에 의해 주어진 것이다.

위의 네 개의 사례는 선거범죄의 다양한 측면을 보여주기 위한 것으로, 모두 이번 22대 선거의 사례들이다. 선거범죄를 개념으로 규정하긴 어렵다. 하지만 적어도, 선거범죄는 「선거법」 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄로 정한다 (중앙선거관리위원회 2022). 사례 1의 수사 주체는 경찰이다. 이 사건은 선거와 관련된 범죄로, 관련 신고가 경찰로 먼저 접수되었고, 경찰은 이 유튜버를 건조물 침입과 통신보안법 위반 등의 혐의로 입건하였다. 선관위의 조사 권한이 없지만 선거와 관련된 범죄인 것이다. 사례 2는 위 유튜버의 몰래카메라 설치 사건이 공론화된 이후, 전국 사전투표소에 대한 점검 활동을 다룬다. 선관위의 상시 인력은 전체 3,000여 명으로 적지 않지만, 이 인력만으로 전국 단위의 동시 선거를 관리하기 어렵다. 또한, 선거사무에는 전문성을 갖고 있으나, 위와 같은 불법 설치된 카메라의 단속 등의 업무는 선관위 고유의 업무와 거리가 멀다. 또한, 이에 대한 기술적 전문성도, 이를 효과적으로 단속할 장비와 인력도 갖추고 있지 않다.

사례 3은 자격이 없는 사람의 선거운동 활동에 대한 단속이다. 선거범죄는 빙하에 비유되곤 한다. 물 밖으로 보이는 빙하의 크기는 작지만, 실제로 물밑으로는 엄청나게 큰 얼음덩어리가 시야에 가려있다. 단속된 사례는 지극히 일부일 수 있으며, 실제 선거범죄는 음지에서 훨씬 더 많이 저질러진다. 이런 특징은 암수(暗數)란 말로 표현된다. 위 사건과 같이 무자격자의 선거운동 참여 사례는 실제보다 더 많을 것이며, 선관위가 모두 찾아내어 단속하기 어렵다. 또한, 선거범죄를 저지르는 사람들은 일반의 범죄자와 다르

다. 대부분 화이트칼라 계열의 직업을 가지며, (일반적인 범죄자에 비해) 교육 및 재산, 소득, 사회적 지위에서 상위에 속한다. 이들에 대한 위법 행위의 단속은 훨씬 어렵다. 이 사건은 선거가 끝난 지 두 달여가 넘게 지난 2024년 6월 24일에야 경찰에 넘겨졌다. 국회는 이미 개원해서 원 구성까지 마쳤고, 한 선거운동원의 위법은 세간의 관심을 받기 어렵다.

사례 4는 같은 사건이 선관위와 경찰에 모두 접수된 경우다. 선관위는 자체 조사 후 경고 처분을 내리고 종결했다. 하지만, 경찰서에선 사건에 대한 수사가 시작된 것이다. 선관위와 경찰 두 기관이 서로 다른 판단을 내리게 될 경우도 있다. 선관위가 고발한 사건이 불기소 처리될 경우, 선관위는 일부 범죄에 대해 관할 고등법원에 재정신청을 할 수 있으며, 기관 간의 처리에 대한 갈등이 발생한다. 위 사례 모두 선거범죄의 특징과 그 조사 및 단속의 어려움이 드러난다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. II 장은 22대 국회의원 선거 사후조사 중 선관위 관련 문항을 분석한다. III 장에선 선관위가 위법 행위에 대해 어떻게 처리하고, 그 위중 정도에 따라 어떻게 구분하는지에 대해 설명한다. IV 장은 국회의원 선거의 선관위의 단속 데이터를 분석한다. 먼저 선관위의 경고 이상의 위중한 처분을 대상으로 집합 자료에 대한 다양한 측면의 분석을 수행하고, 선관위 사이버조사팀의 온라인상 위법 게시물에 대한 삭제요청 데이터의 특징을 분석한다. V 장은 실증분석을 수행하며, 온라인상 위법 게시물의 삭제에 걸린 시간과 사유를 구분하여, 경쟁위험분석의 결과를 보고한다. VI 장은 결론을 위한 장이다.

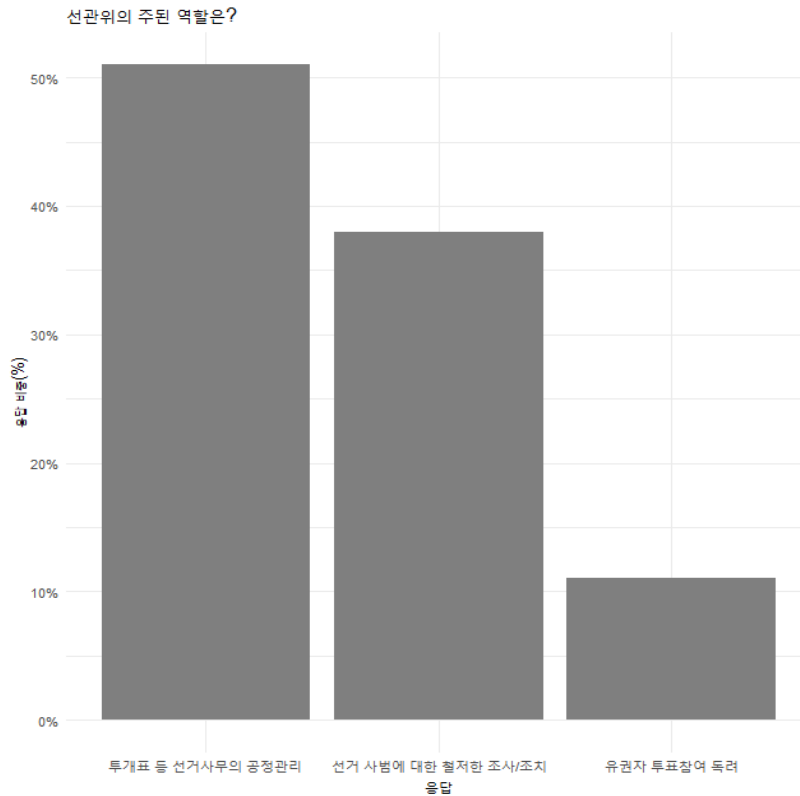
II 22대 국회의원 선거 사후조사 중 선관위 관련 문항의 분석

중앙선거관리위원회 (이하 중선위)는 2024년 4월 유권자 1,000명을 대상으로 사후설문 조사(Post-Election Survey)를 수행했다. 이 중 선거관리위원회의 선거 행정 및 조사·단속과 관련된 사항에 대한 항목의 기초통계를 정리한다. 선관위의 역할과 22대 선거관리에 대한 평가, 구체적으로 선관위의 조사와 단속 활동에 대한 평가, (유권자가 생각하는) 향후 조사 및 단속 활동의 방향 등을 물었다. 더하여, 유권자가 선거 캠페인 중 법 위반 사항에 대해 얼마나 잘 알고 있는지를 파악할 수 있는 문항을 여섯 개 포함한다.

먼저, 응답자에 '선관위의 주된 역할'을 물었다. 유권자가 선택할 수 있는 세 가지 보기가 제시되었고, 기타의 사항은 응답자가 적을 수 있게 하였다. 제시된 보기 중 선관위의 주된 역할이 '투·개표 등 선거사무의 공정관리'라는 응답이 절반 이상이다 (약

52.1%). ‘선거 사범에 대한 철저한 조사·조치’라는 응답이 21.1%, 유권자의 투표 참여의 독려라는 응답이 8.3%였다.¹⁾

〈그림 1〉 선관위의 주된 역할에 대한 응답자의 생각



자료: 저자 정리.

이번 설문문의 구성에는 응답자의 선거범죄에 대한 사전지식의 정도를 묻는 여섯 개의 문항을 포함하였다. 이는 중앙선관위의 「제22대 국회의원 선거 정치 관계법 사례 예시」에서 발췌하였으며, 그 내용은 특정 정당이나 후보를 지칭하지 않는다. 이 책자는 선거법 위반의 보편적이고 가장 흔하게 발생할 수 있는 사례들로 구성되었다. 우리는 여섯 개의 문항을 만들어, 구체적인 사례를 제시하고, 위반 여부를 답하게 하였다. 이 지표는 두 가지 목적을 가진다. 첫째, 응답자가 과연 선거법 위반과 위반이 아닌 것을 얼마나 잘 구분할 수 있는가에 대한 사전적 조사이다. 둘째, 이 지표들을 결합하여, 응답자의 선거법 위반에 대한 지식의 정도를 측정하고, 이러한 개인 간의 차이가 선거에 대한 전반적인 평가에 어떠한 영향을 주는지를 확인한다.

〈표 1〉은 사례를 제시하고, 위반에 대한 응답자의 판단을 묻는 문항과 그 결과이다. 여섯 문항 중 다섯 개는 ‘법 위반’인 경우가, 한 개는 ‘법 위반이 아닌’ 경우로 제시한다.

1) 기타 항목을 선택해, 응답을 별도로 작성한 경우는 없었다.

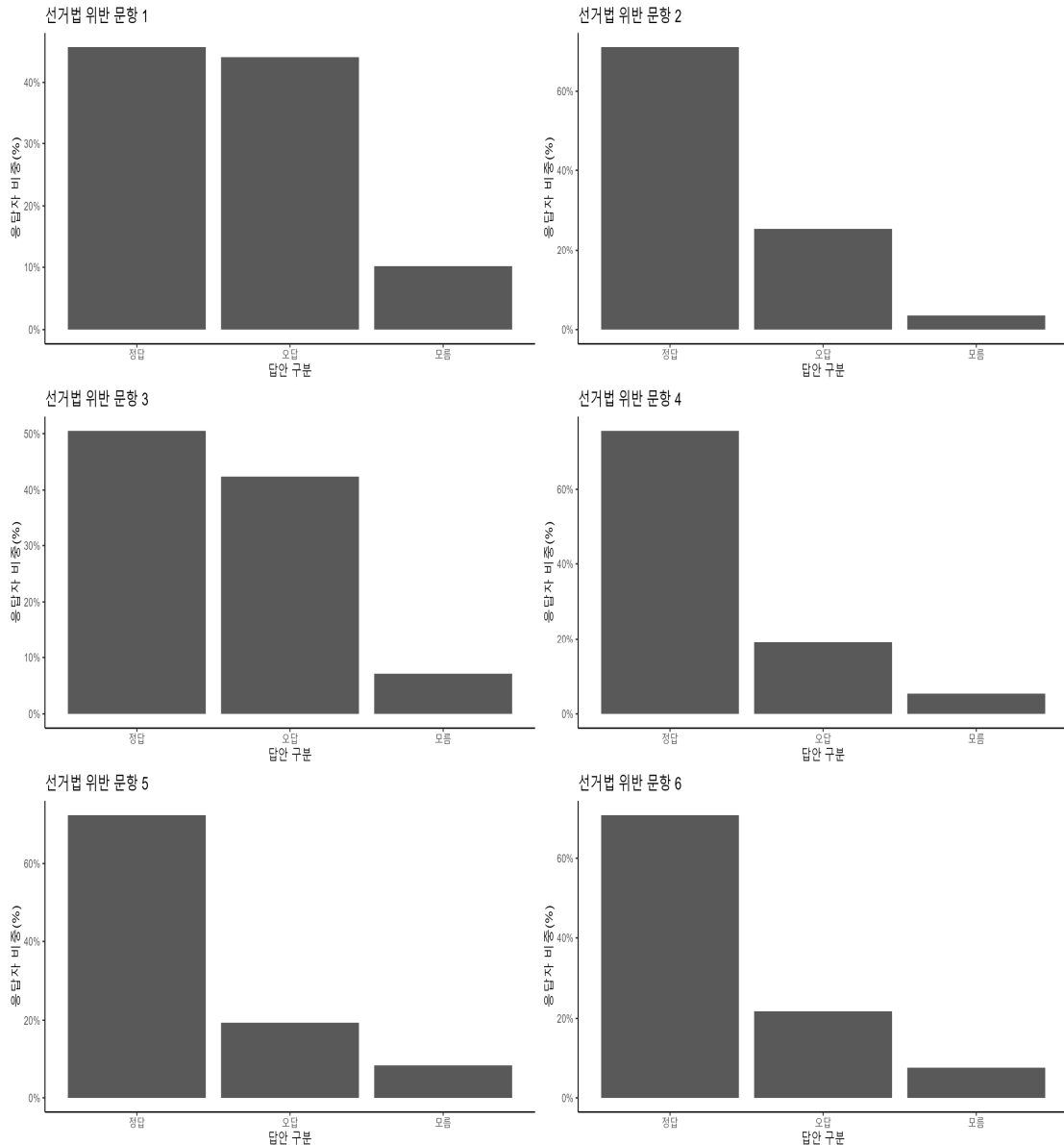
응답자의 70% 이상이 네 개 문항에 대해서 맞는 답을 찾아내었다. 정답자가 절반을 겨우 넘거나 (3번 문항, 50.5%), 그에 못 미치는 경우 (1번 문항, 45.7%)도 있다. <그림 2>는 <표 1> 응답자 비중을 막대그래프 (bar graph)로 정리한다.

〈표 1〉 선거운동에 있어 법 위반 여부에 대한 응답자의 판단

문항	내용	선거법 위반 여부	응답자 비중 (%)		
			정답	오답	모름
1	후보자가 미성년자인 자기 아들에게 “우리 아빠는 동생과 제가 존경하는 분입니다. 우리 아빠를 도와주세요”라는 연설을 여러 번 하게 했다.	위반	45.7	44.1	10.2
2	유권자가 특정 후보자가 당선되지 못하도록 인터넷 게시판 등에 공연히 사실을 적시하는 글을 써서 후보자를 비방한다.	위반	71.1	25.4	3.5
3	유권자가 자신의 개인 블로그·페이스 북 페이지에 특정 후보를 지지하는 글을 올린다.	위반 아님	50.5	42.4	7.1
4	공무원이 특정 후보자의 선거홍보물 사진을 동창생이 참여한 카카오톡 단체 대화방에 게시한다.	위반	75.5	19.1	5.4
5	개인이 후원회를 통하지 않고 후보자에게 정치자금을 직접 기부한다.	위반	72.3	19.4	8.3
6	후보자나 예비후보자가 일반 국민의 경조사에 축의/부의금품(화환 또는 화분 포함)을 제공한다.	위반	70.7	21.8	7.5

자료: 저자 정리

〈그림 2〉 선거운동에 있어 법 위반 여부에 대한 응답자의 판단



자료: 저자 정리

〈표 2〉, 〈표 3〉, 〈표 4〉는 22대 선거와 관련해서 선거의 공정성에 대한 평가, 중앙선관위의 감시 및 단속 활동 평가, 향후의 감시 및 단속 활동에 대한 태도에 대한 응답의 결과를 정리한다. 22대 국회의원 선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었는지에 대한 문항에, 절반이 넘는 응답자가 자유롭고 공정했으나 작은 문제들이 있었다고 응답했다 (약 52.1%). 선거가 완전히 자유롭고 공정했다는 응답 (약 18.5%)를 더하면, 전체 응답자의 약 70.6%가 22대 국회의원 선거의 운영에 대해서는 긍정적인 태도를 보였다. 자유롭고 공정했으나 큰 문제가 있었다는 응답(약 21.1%)과 자유롭지도 공정하지도 않

았다 (약 8.3%)는 부정 응답은 전체의 30% 미만이다.

〈표 3〉은 22대 국회의원 선거에서의 중앙선관위의 감시 및 단속 활동의 공정성에 대한 평가를 정리한다. 잘 모르겠다는 항목의 비중을 모수로 포함하여도, 22대 선거의 선관위의 감시 및 단속 활동의 공정성에 대한 부정적 평가는 그다지 많지 않았다. 전체의 73.6%가 어느 정도 공정했다고 답했으며, 매우 공정했다는 응답을 포함하여 긍정적인 평가는 약 77.6%에 이른다. 공정하지 않았다는 응답은 전체의 13.6% 정도였고, 이중 전혀 공정하지 않았다는 응답은 2.0%에 불과했다.

〈표 2〉 22대 국회의원 선거의 공정성에 대한 응답

이번 22대 국회의원 선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었다고 생각하십니까?	응답자	
	수(명)	비중(%)
자유롭지도 공정하지도 않았다.	83	8.3
자유롭고 공정했으나 큰 문제들이 있었다.	211	21.1
자유롭고 공정했으나 작은 문제들이 있었다.	521	52.1
완전히 자유롭고 공정했다.	185	18.5

〈표 3〉 22대 국회의원 선거에서의 중앙선관위의 감시 및 단속 활동의 공정성 평가

이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속 활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?	응답자	
	수(명)	비중(%)
전혀 공정하지 않았다	20	2.0
별로 공정하지 않았다.	116	11.6
어느 정도 공정했다.	736	73.6
매우 공정했다.	40	4.0
잘 모르겠다.	88	8.8

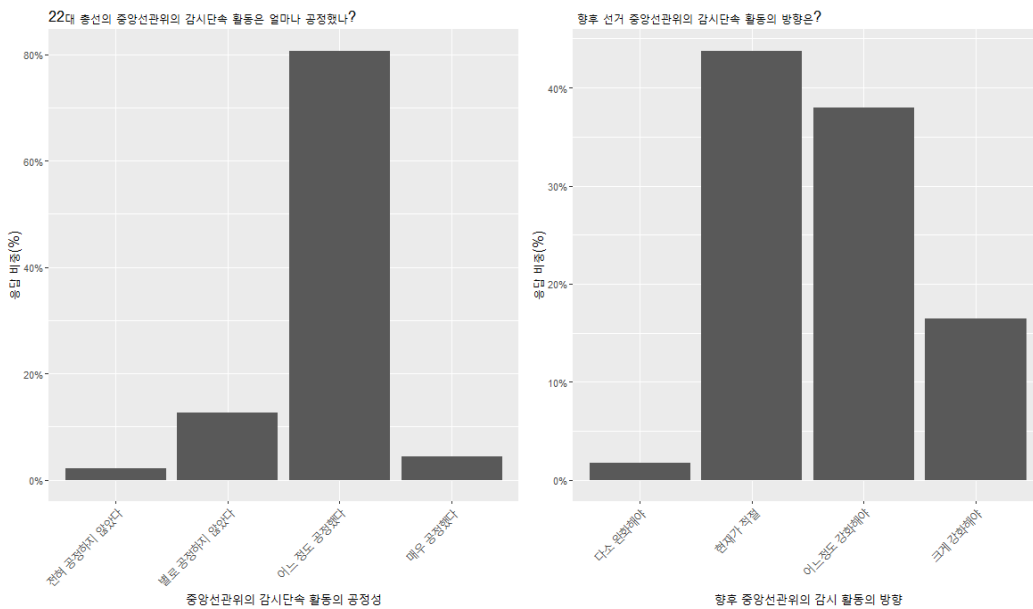
〈표 4〉는 향후 선거에서 선관위의 감시·단속 활동에 대한 응답자의 태도이다. 응답자 중 대다수는 선관위의 감시 및 단속 활동을 크게 강화하거나 (약 15.9%), 어느 정도 강화하거나 (약 36.6%), 현재의 상태가 적절하다고 보았다 (약 42.2%). 반면, 선관위의 감시 및 단속을 이번 선거보다 다소 완화해야 한다는 응답은 1.7%, 크게 완화해야 한다는 응답은 하나도 없었다 (0%). 〈그림 2〉는 〈표 3〉과 〈표 4〉를 막대그래프로 표현한다. 다만, 〈그림 2〉의 각 항목의 비중은 〈표 3〉과 〈표 4〉와는 약간 다르다. 〈표 3〉과 〈표 4〉는 잘 모르겠다는 모수로 포함시켰으나, 〈그림 3〉은 잘 모르겠다는 응답을 무응답 처리하고, 모수에서 제외한 비중을 다시 계산한다.

〈표 4〉 향후 선거에서 중앙선거관위의 감시 및 단속 활동의 방향

향후 선거에서 중앙선거관리위원회의 감시·단속 활동은 어떠야 한다고 생각하십니까?	응답자	
	수(명)	비중(%)
감시·단속을 이번 선거보다 크게 완화해야 한다.	-	-
감시·단속을 이번 선거보다 다소 완화해야 한다.	17	1.7
현재의 상태가 적절하다.	422	42.2
감시·단속을 이번 선거보다 어느 정도 강화해야 한다.	366	36.6
감시·단속을 이번 선거보다 크게 강화해야 한다.	159	15.9
잘 모르겠다.	36	3.6

자료: 저자 정리

〈그림 3〉 22대 총선에서 감시 및 단속 활동에 대한 평가 및 향후 방향



자료: 저자 정리

III 단속된 위법 행위에 대한 선거관위의 조치- 행정처분과 고발 등 조치

선거관위는 위법 행위에 대한 조치를 크게 행정조치와 고발 등으로 구분한다. 행정조치는 공명선거 협조 요청, 비공식(구두) 경고, 선거법 준수촉구, 중지·시정 명령, 경고, 대집행, 사이버상 위법 게시물 삭제요청, 과태료의 부과 등으로 나눈다. 고발 등 조치는 고발, 수사 의뢰, 수사기관 이첩으로 분류한다(중앙선거관리위원회 2023).²⁾ 조사·단속반이 조치의 기준으로 삼는 「선거범죄 조사사무편람」에는 각 조치 종류별 적용기준을

2) 수사결과 통보 또한 고발 등 조치의 범주로 구분하고 있으나, 이는 수사기관에 대한 자료전달 정도에 그친다.

제시하고 있다. 개별 조치에 대한 설명을 살펴보면, ‘행정조치’와 ‘고발 등 조치’의 기준을 맥락을 통해 파악할 수 있다. 먼저, 선관위 내부에서 처분이 끝나냐, 아니면 조사 후 외부 수사기관에 넘기느냐의 차이가 있다. 선거법 위반의 위중도 고려한다. 위반 정도가 중하여 선거의 자유와 공정을 현저하게 해치는 경우에는, 강제력을 동원한 수사기관의 조사를 요청하게 된다.

행정조치 중 공명선거 협조 요청은 법 위반에 이르지 않는 아니하나 위반 소지가 있을 우려가 있는 경우에 고지하며, 선거법 준수촉구, 중지·시정 명령은 위법한 행위에 해당할 때 고지한다. 행정조치 중 선관위의 기록으로 정리하는 것은 경고와 과태료이다. 위법 행위를 하였으나 그 사안이 중하지 않은 경우, 다시 유사한 위법 행위를 할 때 경고한다. 대집행 역시 행정조치에 해당하며, 벽보·인쇄물·현수막 기타 선전물이나, 유사기관·사조직 또는 시설 등이 법에 위반되고, 중지·철거·수거 또는 폐쇄 명령을 내렸으나 이에 불응하는 경우 강제로 시행한다. 과태료는 선거법 제261조(과태료의 부과 징수 등)의 규정을 위반할 때 부과한다.

고발 등 조치는 고발과 수사 의뢰, 수사기관 이첩 등이 있다. 고발은 다음의 다섯 가지 중 하나에 해당할 때 선관위가 조치한다; ① 위법의 정도가 중하여 선거의 자유와 공정을 현저하게 해치는 경우, ② 경고 또는 중지·시정 명령에 불응하고 계속해서 위법 행위를 하는 경우, ③ 선거범죄 조사와 관련하여 정당한 사유 없이 장소 출입을 방해하거나 자료제출 요구에 불응한 경우, ④ 위원·직원 기타 선거사무에 종사하는 자를 폭행·협박하거나, 위원회 사무실·투표소·개표소를 소요·교란하거나, 투·개표 등 선거에 관한 설비·서류·인장의 은닉, 손괴 또는 탈취하는 경우, ⑤ 선거법 제82조의4 제4항에 따른 삭제요청 등에 2회 이상 불응하는 경우이다.

수사 의뢰는 일단 고발 조치에 상당한 위법 행위가 있다는 전제에서 다음의 두 가지 경우에 취한다; ① 객관적인 증거자료는 있는데 법 위반자를 특정하기 어렵거나 밝히기 어려운 경우, ② 범죄를 입증하기 위한 증거자료가 부족하지만, 수사기관의 강제 수사를 통해 증거자료를 확보할 것으로 판단될 때이다.

수사기관 이첩은 고발장의 형식을 갖추어 위원회로 제출된 것 중 사안이 중대하거나, 긴급히 처리해야 하거나, 기타의 사유로 선관위가 조사가 곤란한 경우, 조사를 착수했으나 행위자의 부인 등으로 조사를 계속해서 진행하기 어려운 경우에 취한다.

선관위는 고발 및 수사 의뢰를 할 때 사건이 선거에 얼마나 영향을 미치는지, 위반자가 과거에 선거범죄의 전력이 있는지, 유사한 사례에 대해 이전의 조치나 판결이 어떠한지를 종합적으로 검토해야 하며, 위법행위자의 진술과 이를 뒷받침하는 객관적인 증거자료를 제출한다.

IV 제22대 국회의원 선거의 선관위의 조사 및 단속 활동 분석

1. 위법 행위에 대한 선관위의 공식 조치 자료의 분석

이 장에서는 제22대 국회의원 선거에서 선관위가 단속한 위법 행위의 데이터를 분석한다. 분석 대상은 선관위의 고발, 수사 의뢰, 이첩 및 공식적인 경고를 대상으로 하며, 2024년 6월 30일 선관위가 공식적으로 집계한 선거법 위반 사례는 1,312건이다. <표 5>는 제22대 국회의원 선거에서 경고 이상의 조치에 대한 자료를 시도 선관위별로 구분한다. 각 시도 선관위는 행정구역 내 위반 사례에 대해 경고 조치는 물론, 외부 수사기관에의 고발, 수사 의뢰, 이첩 등의 조치도 전담한다. 따라서 이 수치는 각 광역 시도에서 선거법 위반 사례가 얼마나 많았는지를 파악할 수 있는 유사지표(proxy)이다.

<표 5>는 제22대 국회의원 선거에서 위법 행위로 경고 이상의 처분을 받은 사례를 시도 선관위에 따라 구분한다. 전체 1,312건 중에서 고발은 285건, 수사 의뢰 45건, 이첩된 것이 4건이었다. 적어도 중대한 위법 행위는 334건으로, 전체의 약 25.4%의 비중이다. 반면, 경고는 978건으로 약 74.5%의 비중을 차지한다. <표 5>에서 크게 두 가지 특징이 나타난다. 먼저, (당연하지만) 단속 건수는 시도 선관위의 선거구의 수에 비례한다. 시도 선관위의 선거구 수는 해당 지역의 유권자가 얼마나 많은냐를 대체로 반영한다. 선거구 수가 많으면, 위법 행위와 단속의 수도 많을 것이다. <표 5>에서 경고를 포함하여 전체 위반 수가 가장 많은 지역은 경기도로 278건이다. 서울로 177건, 부산이 101건으로 두 번째와 세 번째이다. 반면, 세종이 7건으로 18개 시도 중 가장 적었으며, 광주 (32건) 역시 단속 건수가 적다.

또한, 고발 등의 중대한 위법 행위로 인한 단속 건수는 지역 내 선거구의 수와 그 비례의 정도가 상대적으로 낮다. 물론, 경기 (고발 45건, 수사 의뢰 8건)과 서울 (고발 32건, 수사 의뢰 9건, 이첩 2건)은 상대적으로 높았고, 세종 (1건), 제주(고발 5건, 수사 의뢰 2건)는 낮다. 하지만, 충남은 29건을 외부 수사기관에 보냈고 (고발 27건, 수사 의뢰 2건), 강원(27건)과 경남(25건) 역시 고발 이상의 처리가 많다.

〈표 5〉 제22대 국회의원 선거의 위반행위에 대한 조치 : 시도 선관위의 분류

(단위: 건수)

	경고	혐의가 중한 경우			합계
		고발	수사 의뢰	이첩	
중앙	10	1			11
서울	108	21	7	2	138
부산	77	14	3		94
대구	38	11			49
인천	35	6	2	1	44
광주	21	11			32
대전	13	11	2		26
울산	22	7	2		31
세종	6	1			7
경기	167	23	2		192
강원	33	18	4		55
충북	34	5	4		43
충남	72	27	2		101
전북	22	8	1		31
전남	39	15			54
경북	22	8		1	31
경남	70	21	1		92
제주	11	5	2		18
합계	851	236	32	4	1,123

〈표 6〉은 제22대 국회의원 선거의 위법 행위에 대한 단속 현황을 위반 유형에 따라 정리한다. 선관위는 위반의 유형을 크게 20개로 구분하고, 그 외를 기타의 항목으로 분류한다. 위반 유형은 ‘거소(투표) 관련’, ‘공무원 등의 선거 개입’, ‘기부행위 등’, ‘문자메시지 이용’, ‘비방·흑색선전’, ‘사전투표’, ‘선거 관리침해’, ‘선거와 관련 있는 정당 활동’, ‘선거운동 홍보물 훼손’, ‘선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동’, ‘선거의 자유 방해’, ‘시설물 관련’, ‘여론조사 관련’, ‘유사기관·사조직’, ‘인쇄물 관련’, ‘인터넷 광고’, ‘집회·모임이용’, ‘투표지 촬영’, ‘투표지 훼손’, ‘허위사실 공표’ 등이다.

〈표 6〉에 나타난 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 투표지 촬영 항목이 316건으로 가장 많았다. 이 중 선관위의 경고 처분을 받은 사례가 297건, 외부 수사기관으로 송부된 경우가 19건이다. 다음은 투표지 훼손으로 모두 193건이 단속되었다. 투표지와 관련된 사안이 509건이고, 이중 고발 등의 조치를 받는 경우도 123건이다. 위반 유형 20개 항목으로 분류가 되기 어려운 기타 분류도 160건으로 두 번째로 많았다. 기타 유형 중 외부 수사기관으로 송부된 경우가 30건, 경고에 그친 경우가 130건이다. 시설물 관련

(136건)과 인쇄물 관련(107건)도 비중이 높았다.

둘째, 혐의가 중한 위반 중 기타의 사유로 분류된 경우가 제일 많았다 (130건). 다음으로 투표지 훼손 (104건), 기부행위 등(64건)의 순이었다. 특히 투표지 훼손은 전체 193건 중 104건이 수사기관에 넘겨졌으며, 경고는 89건이었다. 기부행위는 전체 97건 중 64건이 수사기관에 넘겨졌고, 경고가 33건이었다. 셋째, 전체 비중은 상대적으로 낮지만, 선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동이나 공무원의 선거 개입과 관련한 위반도 적진 않았다. 선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동은 60건이고, 이중 외부 수사기관으로 이송된 사례가 17건, 경고가 43건이다. 공무원 등의 선거 개입은 15건이었다.

〈표 6〉 제22대 국회의원 선거의 위법 행위에 대한 조치 : 위반 유형과 조치종류를 기준으로
(단위: 건수)

위반 유형	합계	외부 기관에의 수사 의뢰	
		O 고발· 수사 의뢰·이첩	X 경고
투표지 촬영	316	19	297
투표지 훼손	193	104	89
기타	160	130	30
시설물 관련	136	15	121
인쇄물 관련	107	25	82
기부행위 등	97	64	33
문자메시지 이용	83	3	80
선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동	60	17	43
허위사실 공표	55	19	36
여론조사 관련	40	7	33
집회·모임이용	22	8	14
공무원 등의 선거 개입	15	9	6
거소(투표) 관련	7	4	3
유사기관·사조직	7	6	1
사전투표	3		3
선거와 관련 있는 정당 활동	3	1	2
선거비용 관련	2		2
구분 어려움	2		2
비방·흑색선전	1		1
인쇄물 관련 → 선거자유방해죄	1		1
합계	1,312	334	978

〈표 7〉은 선관위의 위반행위에 대한 조치를 구시군 단위로 분류하고, 단속된 건수가 가장 많았던 구시군 선관위 10곳의 단속 수를 정리한다. 전체 단속 건수와 중대위반의 데이터 역시 구분한다. 전체 건수에선 서울(지도과)과 성남시 분당구가 17건과 16건으로 가장 많았다. 경기 광주시(15건), 부평구 (14건), 안동시 (14건), 포항시 남구 (14건), 포항시 북구(14건) 순이다. 중대위반 단속 건수가 가장 많았던 구시군 선관위는 서울(지도과)의 17건이고, 포항시 남구 (14건), 관악구(12건), 금천구(10건) 강원 춘천시(10건)의 순이었다.

〈표 7〉 제22대 국회의원 선거의 위법 행위의 조치 : 247개 구시군 선관위 단속 결과 상위 10곳의 통계

단속된 건수가 가장 많았던 구시군 선관위 10곳				중대위반(고발·수사 의뢰·이첩) 건수가 가장 많았던 구시군 선관위 10곳			
구시군 선관위	합계	고발·수사 의뢰·이첩	경고	구시군 선관위	합계	고발·수사 의뢰·이첩	경고
성남시 분당구	16	3	13	포항시 남구	14	6	8
광주시	15	2	13	관악구	12	6	6
부평구	14	1	13	금천구	10	6	4
안동시	14	3	11	춘천시	10	6	4
포항시 남구	14	6	8	부천시 소사구	8	5	3
포항시 북구	14	3	11	원주시	7	5	2
대구시 북구	13	2	11	광진구	12	4	8
사하구	12	1	11	대전 서구	11	4	7

〈표 8〉은 22대 선거의 온라인상 선거법 위반행위를 단속한 결과를 위반 유형과 게시 매체에 따라 분류한다. 선관위의 경고 이상의 조치에서 온라인에서의 위반만을 골라낸다. 〈표 8〉의 특징은 다음과 같다. 첫째, 여론조사 관련 항목의 위반 횟수가 가장 많았다. 모두 40건이며, 카카오톡에 18건, 메타(페이스북)에 10건, 인터넷홈페이지 등 기타가 4건이다. 허위사실공포도 33건이며, 선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동이 25건, 다음으로 인쇄물 관련, 인터넷 광고이다. 온라인 활동의 상당수가 (적어도 경고 이상의 처분을 받은 사례의 경우) 페이스북(51건)과 카카오톡(39건)의 매체에서 이루어졌다. 경고 이상의 처분을 받은 위반 사례 중 인터넷홈페이지(16건)의 비중은 상대적으로 적다. 뒤의 온라인 게시물 삭제 데이터를 통해 살펴보겠지만, 이러한 결과는 삭제 게시물의 약 절반에 가까운 비중이 인터넷홈페이지나 커뮤니티에서의 자료 게시인 것과는 다르다. 선거법에 위반되는 게시물이라도 상대적으로 그 위반 정도가 낮은 경우 불특정 다수를 대상으로 하지만 넓게 퍼지는 네트워크를 가지고 있는 커뮤니티나 인터넷홈페이지를

통하고, 위반 정도가 심한 게시물은 자신의 지인 그룹과 네트워크 내에서 공유되는 경향이 있다는 가설의 설정도 가능하다. 혹은, 게시자가 매체의 특성을 고려해 커뮤니티 같은 매체에는 그 위반의 정도가 크지 않은 게시물을 올린다.

〈표 8〉 제22대 국회의원 선거 온라인상 선거법 위반행위의 단속 (경고 이상) : 위반 유형과 게시 매체에 따른 분류

위반 유형	합계	게시된 매체						
		메타 (페이스북)	카카오톡	인터넷홈 페이지	밴드	유튜브	문자 등	기타
여론조사 관련	40	10	18	4	3	2	1	2
허위사실공포	33	7	7	7	5	1		6
선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동	25	16	6		1	2		
기타	15	8	4	1	2			
인쇄물 관련	8	2		1	1	1		3
인터넷 광고	8	3		2				3
투표지 촬영 및 공개	7	3	2	1				1
공무원 등의 선거 개입	3	1	1		1			
비방·흑색선전	2	1	1					
지위를 이용한 선거운동	2					1		1
기부행위 등	1							1
문자메시지 이용	1							1
선거의 자유 방해	1					1		
합계	146	51	39	16	13	8	1	18

온라인상의 조치에 한정할 경우 투표지 촬영으로 인한 단속의 수가 크게 줄어든다. 온라인상 투표지 촬영의 위반은 7건이다. 전체 위반행위의 단속에 있어 투표지 촬영 및 공개가 316건이고, 이중 고발 등 수사기관에 보내진 것이 19건이란 점을 고려하면 크게 적다. 이 항목의 단속 사례가 대부분 온라인이 아닌 현장에서 발생하는 것으로 읽는다.

〈표 9〉는 제22대 국회의원 선거 위반행위의 단속 현황을 위반의 유형과 위반의 인지 방법에 따라 분류한다. 선관위는 위반 혐의를 어떠한 경로로 알게 되었을까? 선관위 자체적으로 크게 외부 신고와 제보, 선관위의 자체 인지, 자수, 기타의 네 개로 분류한다. 22대 선거에서 경고 이상을 받은 온라인상 위반행위 146건 중 외부의 신고와 제보의 비중이 105건이다. 선관위 자체 조직을 통해 사안을 먼저 확인하고 처리한 경우가 36건이고, 자수 및 기타가 5건이다. 이는 뒤에 살펴볼 온라인 게시물 삭제요청에 대한 데이터와는 다르다. 선관위의 온라인상 게시물 삭제요청의 경우 전체 74,025건 중 거의

대다수가 선관위의 온라인 지원단 등의 자체 조직을 통해 검색해서 처리한다. 이러한 차이를 어떻게 설명하는지에 대한 점은 차치하더라도, 적어도 온라인상의 자료의 경우 선관위의 공식 처분인 경고나 수사기관에 넘겨질 정도의 중대한 위반 사례의 상당수는 외부의 신고와 제보에 기대고 있다.

〈표 9〉 제22대 국회의원 선거 온라인상 위반행위 단속 현황 : 위반의 유형과 위반의 인지 방법에 따른 분류

위반 유형	위반의 인지 방법			합계
	외부 신고제보	선관위 자체인지	자수 및 기타	
여론조사 관련	31	5	2	38
허위사실공포	26	4	1	31
선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동	11	12		23
기타	10	4		14
인쇄물 관련	5	2		7
인터넷 광고	4	3		7
공무원 등의 선거 개입	3			3
사전투표	2	1		3
투표지 촬영	3			3
비방·흑색선전	2			2
기부행위 등	1			1
문자메시지 이용	1			1
선거 자유 방해		1		1
지방자치단체장 행위 제한	1			1

위반 혐의의 인지 방식을 세분하여 살펴본 결과는 〈표 10〉이다. 전체 135건 중 선관위가 자체 인지한 경우는 36건이다. 이 중 사이버 공정선거 지원단이 13건, 선관위 직원이 15건, 공정선거 지원단 5건, 기타 3건으로 나타난다. 선거법 위반의 예방과 관리, 단속을 위해 선거기간에 임시로 활용되는 공정선거지원단의 역할을 확인할 수 있다. 어떠한 경로를 통해 외부의 신고와 제보가 이루어지는지는 연구자로서 관심이 갈 수 있다. 105건의 외부 신고와 제보 사례 중 선거운동 관계자의 비중이 47건으로 가장 높았고, 일반인 33건, 익명의 제보도 16건이다. 또한, 정당 관계자의 제보는 9건으로 나타난다. 자수의 사례 1건도 역시 흥미롭다. 자수를 통한 감경 등의 제도와 연결해 깊게 살펴볼 수 있을 것이다.

〈표 10〉 제22대 국회의원 선거 온라인상 위반행위 단속 현황 : 위반 혐의의 인지에 대한 상세 분류

위반 혐의의 인지	위반 혐의의 인지(상세)	건수
선관위 자체인지	사이버 공정선거지원단	13
	선관위 직원	15
	공정선거지원단	5
	기타	3
외부의 신고와 제보	선거운동관계자	47
	일반인	33
	익명	16
	정당 관계자	9
	자수	1
	기타	4
	합계	146

〈표 11〉은 22대 국회의원 선거의 온라인상 위반행위 단속 현황을 게시 매체와 위반의 인지 방법에 따라 구분한다. 선관위로부터 경고 이상의 처분을 받았거나, 수사기관으로 송치된 경우만을 포함한다. 게시물의 매체에 따라 선관위가 위반 사안을 알게 되는 방법이 다르게 나타나는지, 그러한 경향이 자료로 나타나는지 파악한다. 일반은 선관위가 위반 사례를 찾아내려 할 때 인터넷홈페이지나 인터넷 커뮤니티와 같이 불특정 다수에게 열린 공간의 경우는 자체 검색을 통한 인지의 경우가 많을 것이고, 카카오톡 등의 다소 폐쇄적인 온라인 공간에서는 외부의 신고와 제보에 대다수를 의존할 것이다. 하지만, 위반이 심한 게시물로 한정하면 다른 패턴이 나타나게 될까? 〈표 11〉의 자료에 따르면 카카오톡의 39건 사례 중 단 1건이 선관위에서 자체적으로 파악한 것이다. 나머지 38건은 외부의 신고와 제보를 통해 단속되었다. 카톡 방안의 누군가가, 혹은 카톡 대화방에 접속 권한이 있는 누군가가 선관위에 제보했다는 것이다. 메타(페이스북) 자료 51건 중 신고제보에 의한 것이 32건, 자체인지는 17건이었다. 인터넷홈페이지 또한 신고제보(8건)가 자체인지(5건)보다 높았고, 다른 모든 항목에서도 이러한 신고제보> 자체인지의 경향은 비슷하다.

〈표 11〉 제22대 국회의원 선거 온라인상 위반행위 단속 현황 : 게시 매체와 위반의 인지 방법에 따른 분류

게시 매체	위반의 인지 방법			합계
	신고제보	자체인지	자수 및 기타	
메타(페이스북)	30	16	2	48
카카오톡	37	1		38
기타	12	4		16
밴드	8	5		13
인터넷홈페이지	8	4	1	13
유튜브	5	2		7

〈표 12〉는 22대 국회의원 선거의 온라인상 위반행위 단속 현황을 게시 매체와 선관위의 조치에 따라 구분한다. 여섯 개로 구분한 매체 중 메타(페이스북)에 게시된 위법 게시물의 수가 51건으로 가장 많았다. 카카오톡 (39건), 기타 (18건), 인터넷홈페이지 (16건), 밴드 (13건), 유튜브(8건)의 순이다. 하지만 선관위의 조치를 수사기관에 보낸 사건만으로 한정할 경우 카카오톡이 모두 21건 (고발 18건, 수사 의뢰 3건)으로 가장 많았고, 메타 (고발 8건, 수사 의뢰 3건), 밴드 (고발 6건, 수사 의뢰 1건)의 순이었다. 이러한 차이는 매체의 폐쇄성에 어느 정도 영향을 받을 것이다. 카카오톡의 경우 대화방 참여자의 신고에 의해서만 단속할 수 있고, 신고자 역시 상당히 위중한 사안만 신고할 것이다. 카카오톡 등의 대화방에서 단순 후보자에 대한 심한 비난이나 욕설 등의 내용을 가지고 선관위에 신고했을 것으로 생각되진 않는다.

〈표 12〉 제22대 국회의원 선거 온라인상 위반행위 단속 현황 : 게시 매체와 선관위의 조치에 따른 분류

매체	수사기관에		경고	합계
	고발	수사 의뢰		
메타(페이스북)	8	3	40	51
카카오톡	18	3	18	39
기타	4		14	18
인터넷홈페이지	6	1	9	16
밴드	6	1	6	13
유튜브	2	1	5	8
홈페이지/문자메시지			1	1
합계	44	9	93	146

2. 선관위의 인터넷 위법 게시물 삭제요청 데이터의 분석

〈표 13〉은 제22대 선거와 관련해서 위법 혐의가 있는 온라인 게시물에 대해 선관위가 서비스 제공자에 삭제 요청한 목록을 시·도 선관위 단위로 정리한다. 〈표 13〉은 물론, 이 보고서에 작성된 상당수의 표는 단순 집계자료에 그친다. 엄밀한 연구설계를 요구하는 인과관계의 분석은 물론, 어떠한 경향성을 확인하는데도 현재의 단순 집계자료는 그 한계가 명확하다. 하지만, 이 보고서는 〈표 13〉과 같은 표의 단순 자료 비교를 통해서도 다양한 해석을 자유롭게 제시하려 하고, 이는 두 가지 이유에 있다. 첫째, 〈표 13〉과 같은 자료들이 단순 합산 자료이고, 과학적 분석을 위한 엄밀성은 갖추지 못했으나, 이러한 표들에서 발견되는 경향성은 향후 연구에 있어 좋은 연구가설을 제공한다. 둘째, 이러한 단순 기술이 어찌면 이 연구보고서의 기본 목적이기도 하다. 이 글은 중앙선관위 및 각급 선관위 산하 기구가 위법 행위를 예방하고 단속하는데 어떠한 성과를 거두었는지를 살펴보는 용역보고서다. 22대 선거에서 선거범죄의 조사·단속 활동을 평가하기에 앞서, 실제의 성과를 나타내는 지표로, 현재의 합산 자료는 유용하다. 이 보고서는 다양한 기초통계 분석을 수행할 것이고, 이는 ‘선관위의 위법 행위 조사·단속 행위를 전반적으로 살펴보는 바탕연구로 기능한다.

〈표 13〉을 간단히 설명한다. 제22대 선거에서 삭제 요청된 온라인 게시물은 74,025건이다. 중앙선관위를 포함한 18개 광역 선관위 중 전남 선관위가 7,314건으로, 온라인 게시물의 삭제요청 건수가 가장 많았다. 전북(7,170건), 대구(6,421건), 충남(5,540건), 경북(5,346건)의 순이다. 〈표 13〉에선 크게 두 가지의 특징이 나타난다. 첫째, 전남과 전북, 대구와 경북 등 주요정당의 거점지역에 있는 시도 선관위의 온라인 게시물 삭제요청 건수가 서울(3,627건), 경기(4,637건), 인천(3,766건)의 수도권 선관위보다 많았다. 둘째, 전남과 전북 선관위의 삭제요청 건수가 18개 시도 중 가장 많았던 데 비해, 같은 권역으로 묶을 수 있는 광주 선관위의 삭제요청 건수는 상대적으로 적은 2,398건이었다. 셋째, 중앙의 삭제요청은 제주(195건)보다 약간 많은 377건이었다.

단순 집계를 통한 시도 선관위별 비교이긴 하지만, 이러한 비교에도 주의가 필요하다. 첫째, 위의 삭제요청 건수는 해당 선관위가 담당하는 지역에서의 위법 게시물의 많고 적음을 나타내는 자료로 쓰일 순 없다. 〈표 13〉에서 전남 선관위의 삭제요청 건수가 7,314건이고, 광주 선관위의 삭제요청 수가 2,398건이라고 해서, 전남 지역의 위법 혐의 온라인 게시물이 광주에 비교해 두 배 이상으로 많았다고 해석하지 않는다. 온라인 게시물은 특정 지역에 국한되지 않는다. 각급 시도 선관위는 물론 구시군 선관위도 온라인 게시물에 있어선 특정 지역이나 후보를 염두에 두고 조사하고 단속하지 않는다. 물론, 개별 선관위의 특성에 따라 자신의 지역선거에 연관된 게시물을 먼저 살펴보거나

찾아볼 순 있고, 연관된 게시물에 적극적으로 대응하기도 한다. 하지만, 시도 선관위는 물론 구시군 선관위는 자신의 지역에 특별히 구애받지 않고, 선거법 위반 소지가 있는 게시물을 단속한다.

〈표 13〉에 나타난 삭제요청의 수를 각급 선관위의 불법 온라인 게시물에 얼마나 열심히 대응했는가에 대한 성과지표로 사용하는데도 주의가 필요하다. 시도 선관위의 인력과 예산의 배정은 그 지역에 얼마나 많은 유권자가 있는지에 달려있다. 강원 선관위가 5,033건의 게시물의 삭제를 요청했고, 광주 선관위가 2,398건을 요청했다고 해서, 강원 선관위가 광주 선관위에 비교해서 두 배 이상의 성과를 거두었다는 해석은 적절하지 않다. 각급 선관위가 게시물에 대해 전제하는 '위법의 범위'가 다를 수 있다. 각급 선관위가 집중하는 게시물이 다를 수 있다. 혹은, 각급 선관위가 온라인 위법 행위를 얼마나 중요하게 여기고, 얼마나 중요하게 단속하느냐에 따라 다를 수 있다. 따라서, 위 단속 건수의 많고 적음을 각급 선관위에 대한 성과지표로 쓰는 데는 주의해야 한다.

전남, 전북, 대구, 경북 등의 지역에서 삭제요청의 건수가 수도권보다 왜 많았을까? 우리는 몇 가지 (아직 검증되지 않는) 가설을 제시해 본다. 첫째, 해당 지역의 선관위가 온라인 단속 활동에 (다른 동일 단위의 선관위에 비해) 보다 높은 비중을 두었을 수 있다. 전-남북은 원내 1당인 민주당의 거점지역이고, 대구-경북은 국민의 힘의 거점지역이다. 위 지역에서의 양대 정당 간의 선거 경쟁은 거의 없었으며, 양 정당은 상대 지역에서 단 한 명의 지역구 당선자도 내지 못했다. 지역에서의 의미 있는 양당 간의 경쟁이 없는 상황에선, 각급 선관위는 선거 관리 및 단속 활동을 현장보다는 온라인에 집중할 수 있다. 둘째, (첫 번째 가설과는 상반된 주장일 수 있지만) 오히려 이들 지역에서의 법 위반이 더 빈번할 가능성도 있다. 이들 지역에서의 선거 경쟁은 지역 정당의 공천받은 후보자와 무소속 후보자 간에 발생할 수 있으며, 정파 간의 경쟁이 큰 의미를 잃은 상황에서 상대방 후보에 대한 인신공격 등이 더 격화될 수 있다. 이러한 활동은 오프라인보다는 온라인에서 활발할 수 있다.

〈표 13〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계 : 중앙 및 시·도 선관위별 구분

제22대 국회의원선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계

: 중앙 및 시도선관위 별 구분

위원회	"
전남	7,314
전북	7,170
대구	6,421
충남	5,540
경북	5,346
강원	5,033
충북	4,715
경기	4,637
부산	4,602
대전	4,499
경남	4,379
인천	3,766
울산	3,628
서울	3,627
광주	2,398
세종	378
중앙	377
제주	195
합계	74,025

〈표 14〉는 제22대 국회의원 선거 기간 중 선관위가 위법 혐의가 있는 온라인 게시물에 대하여 삭제 요청한 데이터를 선관위의 인지 방법에 따라 구분한다. 전체 74,025건의 삭제요청 중 73,882건, 전체의 99.8%는 선관위가 조사 및 단속을 통해서 자체적으로 인지한 사안이다. 반면, 외부의 신고와 제보를 접수해서 선관위가 단속하고, 삭제 요청조치까지 간 사안은 전체의 0.2%에도 미치지 못한다. 적어도 선관위의 온라인 위법 게시물에 대해 처리하는데 거의 절대적으로 선관위의 자체 조사에 의존하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 15〉는 선관위가 삭제 대상 게시물을 어떠한 방식으로 찾아내어 확인하는지를 정

리한다. 선관위의 자동 검색기능을 활용한 게시물의 조사·확인은 2,960건, 전체의 3.9%에 불과하다. 온라인 지원단을 통한 삭제요청 게시물이 71,065건으로, 절대적 다수인 96%에 달한다. 선관위가 지난 20대 대통령 선거를 계기로 지능형 단속시스템을 적극적으로 도입하고 활용하고 있으나, 아직 위법 게시물의 검색, 조사 및 판단의 폭넓은 영역에서는 선관위의 인력에 크게 의존하고 있음을 확인한다.

〈표 14〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계- 위법 혐의 게시물에 대한 선관위 인지 방법에 대한 구분

제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계
위법 혐의 게시물에 대한 인지방법에 따른 구분

인지유형	n
자체인지	73,882
신고/제보	143
합계	74,025

〈표 15〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계

제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청
위법 혐의 게시물에 대한 검색 방법에 따른 분류

검색방법	n
지원단검색	71,065
자동검색	2,960
합계	74,025

〈표 16〉은 22대 선거의 인터넷 게시물 삭제요청을 게시물 내용, 특히 정당이 언급된 경우 해당 정당별로 분류하여 정리한다.³⁾ 전체 74,025개의 삭제요청 중 글의 내용을 통해서 정파를 구분할

3) 우선 전제로 해야 할 것은, 우리는 선관위가 삭제요청을 한 자료의 원문을 살펴보지 않았다. 각급 선관위가 온라인 게시물을 검색하는 과정에서 삭제 대상 게시물을 확인하고, 이를 기록한 목록을 확인한 것이다. 다시 말하면, 우리는 1차 자료를 살펴보고 이를 바탕으로 분류한 것이 아니다. 선관위의 삭제요청에 대한 기록, 즉 2차 자료를 살펴보고 다시 연구자의 시각에서 재분류한 것이다. 사례의 선정과 분류의 과정에서 연구자의 주관은 상당 부분 배제하였다고 할 수 있으나, 선관위의 조사 담당과 지원단의 판단에 전적으로 의지해야 한다. 이러한 한계에도 불구하고, 굳이

수 없거나 (30,823건), 내용상 정당과 연관되지 않는 (27,728건) 경우가 많은 것으로 나타난다. 이는 전체 자료의 약 78.3%에 해당한다. 정파가 언급된 16,012건 (약 21.7%)의 게시물 중 더불어민주당이 언급된 게시물이 10,320건으로 약 64.4%를 차지한다. 국민의 힘을 언급한 게시물은 3,914건으로, 약 24.4%의 비중이다. 위에서 언급한 바와 같이 1차 자료를 살펴보지 않은 상황에서 목록만을 가지고 어떤 확실한 추론을 끌어낼 순 없다. 다만, 게시물이 삭제 요청되었다는 점을 전제로 하면, 위 게시물들은 해당 정당에 대한 심각한 비난, 가짜 뉴스, 심지어 혐오 등의 부정적인 내용을 다루고 있을 것으로 추정한다.

〈표 16〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 통계 : 게시물의 내용에 정당의 언급된 경우에 따른 구분

제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청

게시물 내용에 정당이 언급된 경우에 따른 구분

정당명	삭제요청 수
구분할수없음	30,823
해당없음	27,728
더불어민주당	10,320
국민의힘	3,914
개혁신당	421
조국혁신당	311
자유통일당	164
새로운미래	103
기타정당	86
정의당	74
무소속	44
국민의미래	37
합계	74,025

Note 1. 기타정당은 진보당, 개혁국민신당, 소나무당, 경제공화당, 국민실향안보당, 녹색당, 자유민주당, 국민의당, 더불어민주당연합, 기본소득당, 평화통일당, 기타를 포함한다

2. 선관위 조사과의 삭제요청 자료 중 정당명 항목에서 자료가 입력되지 않은 관측치에 대해 '구분할수없음'으로 분류한다.

〈표 17〉과 〈표 18〉은 22대 국회의원 선거의 위법 게시물 삭제요청을 매체의 유형에 따라 분류하여 정리한다. 위 두 개의 표는 사실상 그 내용으로는 유사한 측면이 있으나, 세부적으로는 차이가 있다. 〈표 17〉은 매체의 유형을 일반적 범주에서 분류한 것이다. 게시물을 커뮤니티, SNS, 포털/카페, 유튜브, 블로그, 뉴스/미디어, 기타의 일곱 개로 구분한다. 반면, 〈표 18〉은 매체의 이름인 인터넷홈페이지, (페이스북으로 대표되는) 메타(META), 네이버, 트위터, 다음카카오, 유튜브, 틱톡으로 구분한다. 〈표 17〉과 〈표

삭제된 게시글의 내용을 정당에 따라 재분류하는 이유는 위법 혐의가 있는 게시물이 특정한 정파에 대한 혐오나 심각한 비난과 연관되는지를 살펴보려는 의도다.

18)의 범주는 어떻게 다른지를 세부적으로 다 살펴볼 필요는 없겠으나, SNS의 예를 들어보자. <표 17>의 SNS 24,656건은 <표 18>의 메타 20,521건과 트위터 3,992건, 그리고 틱톡의 143건을 더한 것이다 (24,656= 20,521+ 3,992 +143). 전체 삭제 건수 중 SNS의 비중을 알고 싶다면 <표 17>을, SNS 중 페이스북, 트위터, 틱톡의 비중을 알고 싶다면 <표 18>에서 확인한다.

<표 17>의 결과에서 보면, 전체 74,025건의 삭제요청 중 커뮤니티의 게시물에 대한 요청이 35,053건으로 전체의 47.3%의 비중이다. SNS 24,656건 (33.3%), 포털/카페 13,763건 (18.5%)이다. 유튜브, 블로그, 뉴스/미디어 항목의 비중은 그다지 높지 않았다. <표 18>의 비중도 위와 크게 다르진 않다. 전체 중 인터넷홈페이지가 35,209건으로 47.5%의 비중이다. 메타(20,521건), 네이버(12,803건)의 순이다. 트위터는 3,992건, 다음카카오 1,123건, 유튜브 234건, 틱톡 143건이다.

<표 17> 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 : 매체의 유형에 따른 분류

제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청

매체의 유형에 따른 분류

매체 유형	삭제요청 수
커뮤니티	35,053
SNS	24,656
포털/카페	13,763
유튜브	234
블로그	197
뉴스/미디어	118
기타	4
합계	74,025

전체 삭제요청 중 거의 절반에 가까운 사례가 커뮤니티 혹은 인터넷홈페이지에 치우친 이유는 명확히 파악할 순 없다. 하지만, 여러 가능한 가설은 제시할 수 있다. 첫째, 실제 위법 게시물이 커뮤니티에 가장 많이 게시되었을 수 있다. 선관위와 지원단이 많은 건수를 단속하였다는 것은 (그 탐색이 편향되지 않았다는 전제 하에선) 그만큼 커뮤니티에 위법 게시물이 많이 올라왔고, 그 결과 단속이 많이 되었을 것이다. 위법 게시물은

커뮤니티 등의 매개체를 통해서 그 전달의 폭을 넓힐 수 있고, 그 효과를 증폭시킬 수 있다. 둘째, 선관위 단속상의 용이성도 고려해 볼 수 있다. 위와 같은 인터넷 커뮤니티의 게시판의 글이나 영상 등은 접근이 쉽고 검색도 쉽다. 또한, 불특정 다수에 쉬이 파급이 가능한 커뮤니티에 대한 조사가 먼저 이루어졌을 수도 있다.

〈표 18〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 : 매체의 유형에 따른 분류

제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청

위법 혐의 게시물의 게시 매체에 따른 분류

게시 매체	삭제요청 수
인터넷홈페이지	35,209
메타	20,521
네이버	12,803
트위터	3,992
다음카카오	1,123
유튜브	234
틱톡	143
합계	74,025

〈표 19〉는 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청을 온라인매체에 따라 상세히 구분한다. 기타 항목의 경우 1,759건으로 정리되어 있으나, 이는 54개 매체의 게시물 수를 합계로 정리한 것이다.⁴⁾ 기타 항목에 포함된 개별 매체의 삭제요청 수는 〈표 16〉의 마지막 항목인 루리웹의 212건보다 적다. 디시인사이드의 게시물에 대한 삭제요청 수는 27,622건으로 온라인매체 중 가장 많았다. 페이스북의 삭제요청 수가 20,016건으로 두 번째로 많았고, 네이버 밴드와 네이버가 각각 8,388건, 4,415건으로 다음 순이었다. 디시인사이드의 삭제요청 수는 페이스북을 제외한 나머지 온라인커뮤니티들

4) 기타 항목에 포함된 온라인 매체는 틱톡, 이토랜드, 판지일보, 블라인드, 팍스넷, 쓰레드, 바다, 인벤, 더쿠, 제주소리, 헤드라인제주, 개드립넷, 사커라인, 핫게, 네이트, 오늘의유머, DVD프라임, 핫게386dx, 인스티즈, 청년의꿈, 마이민트, 82륙, 와이고수, TALK하고, tcafe2a, Orbi, 코인판, 플판, 논객넷, 아찌넷, 한라일보, 꾸르, 다모양, 시보드, 심심할때, 짱공유, PGR21, 나무위키, 무등일보, 서구신문, 주식회사 숲, 추잉, SFKorean, iMBC, 강원일보, 달사람닷컴, 담다월드, 엑스팔옥, 엠봉, 연합뉴스, 이슈에디코, 재테크한방에, 품PUM, 흥차넷이다.

의 합계보다 많으며, 전체의 37.4%의 비중이다. 왜 디시인사이드에 삭제 요청된 게시물이 상당히 많이 편중된 것인가? 페이스북의 삭제요청 수가 다른 온라인홈페이지에 비해 많은 이유는 같은 게시물의 포스팅이 반복된 것인가? 아니면 독자적인 위법 게시물의 수가 많았던 것인가? 페이스북의 경우 소위 봇(bot)의 활용 빈도는 얼마나 되는가? 각 온라인홈페이지의 게시물 및 댓글 정책과 삭제요청 수와의 관계는 어떠한가? 등 다양한 연구 질문이 제기될 수 있다. 다만, 이러한 질문들은 자료의 한계로 분석에 어려움을 겪을 수도 있으나, 일단 개별 온라인홈페이지에 대한 이해가 필요하다.

〈표 19〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 위법 게시물 삭제요청 : 온라인 매체에 따른 분류

온라인매체명	삭제요청 수
디시인사이드	27,622
페이스북	20,016
네이버밴드	8,388
네이버	4,415
X(트위터)	3,992
에펨코리아	3,154
기타	1,759
일간베스트	825
엠펙비파크	673
보배드림	480
카카오	478
다음	448
인스타그램	418
블리양	250
구글(유튜브)	234
SLR클럽	221
뽕뿌	221
잇싸	219
루리웹	212
합계	74,025

〈표 20〉은 22대 선거 인터넷 게시물 삭제요청을 삭제요청의 사유와 관련 법규에 따라 분류한다. 선관위는 위법 혐의가 있는 게시물을 법규에 따라 열다섯 항목으로 나눈다. 여론조사공포·보도 금지, 허위사실 공포, 후보자 등의 비방 금지-지역·성별(110조), 허위논평·보도 등 금지, 딥페이크 영상 등을 이용한 선거운동 위반, 선거의 자유 방해죄, 후보자 등 비방 (제82조4제2항), 후보자 등 비방 (제251조), 타 후보자를 위한 선거운동 금지, 공무원 등 선거운동금지자 선거운동, 기표소 안 투표지 촬영금지, 투표의 비

밀 보장위반, 성명 등의 허위표시, 공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지로 분류한다. 특기할 점은 후보자 비방의 경우 적용되는 법규에 따라 항목이 세 개다.

〈표 20〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 : 삭제요청 사유와 관련 법규에 따른 분류

제22대 국회의원선거 인터넷 게시물 삭제요청

삭제요청 사유와 관련 법규에 따른 분류

요청사유	관련법규(조/항)	삭제요청 수
여론조사공표·보도금지	108	61,526
허위사실공표	82-4(2)	9,686
후보자 등의 비방금지-지역 성별(110조)	110	1,125
허위논평·보도 등 금지	96	951
딥페이크영상등을 이용한 선거운동 위반	82-8	388
선거의 자유방해죄	237	163
후보자 등 비방	82-4(2)	40
후보자 등 비방	251	35
타후보자를 위한 선거운동금지	88	33
공무원 등 선거운동금지자 선거운동	60	28
기표소 안 투표지 촬영 금지	166-2	26
투표소 등의 질서유지 위반	164	15
투표의 비밀은 보장 위반	167(1)	6
성명 등의 허위표시죄	253	2
공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위금지	86	1
합계		74,025

선관위가 삭제를 요청한 게시물 중 가장 많은 수는 여론조사공표·보도 금지 항목이며, 61,526건이다. 삭제요청 전체의 약 83.1%로, 그 비중이 대단히 크다. 여론조사공표·보도 금지의 항목으로 삭제 요청된 사례는 어떠한 내용인가? 우선 생각해 볼 수 있

는 위반은 여론조사공포·보도 금지 기간 중 조사된 결과를 온라인상에서 게시하고 공유하는 행태이다. 여론조사가 허위사실이 아닌 한, 해당 여론조사는 다수에 의해 공유될 가능성이 크며, 이는 하나의 게시물이 다수의 삭제요청을 남기게 된다. 혹은, 여론조사 결과를 온라인홈페이지에 옮기면서 조사방법이나 표집오차 등이 빠진 경우도 삭제 대상의 게시물이 될 수 있다. 『선거범죄 조사사무편람』은 선거법 제108조 제6항의 함께 공표하여야 하는 사항이 누락 된 경우 엄격히 운용할 것을 주문하며, 중앙여론조사심의위원회에 등록되지 않는 조사는 원칙적으로 삭제를 요청한다.

허위사실 공포의 경우 9,686건, 약 13%의 비중을 차지한다. 위법 게시물의 내용에서 사실관계의 진위가 문제 되는 경우 허위사실 공포의 여부를 판단한다. 후보자를 비하함으로써 사회적 가치평가를 저하하는 표현의 경우는 후보자 비방 여부를 판단한다. 허위논평 및 보도 등 금지의 항목은 951건, 약 1.2%의 비중이다. 딥페이크 영상 등을 이용한 선거운동 위반의 경우 388건, 0.5% 정도에 해당한다. 위 세 개의 항목은 인터넷상의 가짜 뉴스의 제작 및 유포와 관련된 것으로, 여론조사공포·보도 금지의 항목을 제외하고는 삭제요청 사유로 가장 많은 항목이다.

〈표 21〉은 22대 선거의 인터넷 게시물 삭제요청을 시도 선관위와 선관위 인지 방법에 따라 구분한 것이다. 18개 시도 선관위 중 전남과 전북 선관위가 위법 게시물에 대해 삭제요청을 많이 하였다. 전남 선관위는 7,314건, 전북 선관위는 7,170건을 처리하였다. 위의 〈표 21〉에서 간단히 언급한 바와 같이 전남 선관위와 전북 선관위의 삭제요청이 가장 많았다고 해서, 이들 지역에서 위법 게시물이 많이 게시되었던 것으로 해석되지 않는다. 온라인상 게시물은 특정 지역에 귀속되지 않으며, 전남 선관위가 찾아내어 처리한 게시물은 강원 선관위도, 광주 선관위도 찾아낼 수 있었던 게시물이기도 하다.

인터넷상 삭제요청의 건수를 22대 총선에서 개별 시도 선관위의 성과지표로 활용할 수 있을까? 분명히 인터넷상 삭제요청 건수의 시도 선관위 별 차이는 이러한 측면에서 좋은 속성을 가진다. 어느 선관위 든 검색을 통해 같은 위법 게시물을 찾아낼 수 있다. 개별 선관위는 모두 같은 기간에 위법 게시물을 찾아내게 된다. 선관위의 삭제요청은 단순히 찾아내어 삭제하는 식의 절차보다는 복잡하며, 사안의 처리에는 개별 선관위의 노력이 들어간다. 이러한 측면에선 위법 게시물을 7,314건을 처리한 전남 선관위가 3,625건을 처리한 서울 선관위와 비교해서 더 좋은 성과를 낸 것으로 해석할 수도 있다. 특히, 선관위의 크기와 인력의 배치는 해당 지역의 선거인 수에 비례하기에, 사이버지원단의 규모 역시 전남 선관위가 서울 선관위보다 적다. 적은 인력으로 더 많은 단속 건수를 기록하였다는 것은 간과할 수 없다. 하지만, 인터넷 게시물 삭제요청을 성과지표로 활용하는 데는 고려되어야 할 사항들이 있다. 우선, 위 지표는 산하 구시군 선관위의

단속 건수의 합산한 것이다. 시도의 성과 차이로 읽어내기엔 약간의 멈춤이 필요하다. 삭제요청 건수의 많고 적음이 선관위의 성과를 정말로 대표하는 것인지에 대한 고려도 필요하다.

〈표 21〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 : 시도 선관위와 선관위의 게시물 인지 방법에 따른 분류

제22대 국회의원선거 인터넷 게시물 삭제요청		
시도선관위-선관위 인지방법에 따른 분류		
시도위원회	삭제요청건수	
	선관위 인지	신고/제보
전남	7,314	
전북	7,165	5
대구	6,421	
충남	5,540	
경북	5,299	47
강원	5,033	
충북	4,715	
경기	4,637	
부산	4,528	74
대전	4,491	8
경남	4,379	
인천	3,766	
울산	3,628	
서울	3,625	2
광주	2,398	
세종	378	
중앙	370	7
제주	195	
합계	73,882	143

〈표 21〉에서 관심이 가는 수치는 시도 선관위의 신고와 제보의 차이이다. 인터넷상 삭제 요청된 게시물 중 대부분은 선관위가 자체적으로 찾아내어 처리한 것이다. 전체 74,025건 중 선관위가 자체 인지한 사례는 73,882건, 약 99.8%의 비중이다. 신고와 제보에 의한 삭제 건수는 143건, 0.2%에도 미치지 못한다. 이런 작은 수치에 왜 주목하는가? 게시된 온라인 글에는 지역이 없지만, 신고자와 제보자는 대부분 자신의 지역 내에서 이루어진다. 흥미롭게도, 부산에서 74건의 신고가 이루어졌고, 경북에서 47건, 대전 8건의 순이었다. 부산에서 전체의 절반이 넘게 (약 51.7%) 처리된 것이다. 다만, 이는 그 수치가 적기 때문에, 지역의 특성보다는 신고인 개인의 특성에 의한 가능성이 있다.

〈표 22〉는 제22대 선거 인터넷 게시물 삭제요청을 위반의 유형, 관련 법조, 게시물이 실린 매체에 따라 분류한 것이다. 크게 네 가지 경향이 나타난다. 첫째, 매체와 관계없이 여론조사 공포·보도 금지의 항목의 수가 가장 많다. 이는, 여론조사 공포·보도 금지의 전체 자료에서의 비중이 절대적으로 높다는 점을 고려하면, 자연스러운 결과다. 둘째, 인터넷 커뮤니티 매체의 삭제 건수의 대부분은 여론조사 공포·보도 금지에 해당한다. 인터넷 커뮤니티의 삭제 건수 35,053건 중, 여론조사 공포·보도 금지로 삭제된 수는 34,148건, 약 97.4%를 차지한다. 허위사실공포, 허위논평, 후보자 비방 금지 등 다른 항목의 삭제 수는 대단히 적다.

셋째, SNS와 포털/카페 등의 매체에서는 여론조사 공포·보도 금지 항목의 삭제가 가장 많기는 하지만, 허위사실 공포 등 다른 항목의 비중도 상당히 높다. SNS 매체의 삭제 24,656건 중 여론조사 항목은 18,911건으로 약 76.6%다. 하지만, 허위사실공포 항목은 4,416건으로 약 17.9%다. 포털/카페도 허위사실공포가 전체 13,763건 중 4,837건으로 약 31.8%로 상대적으로 높다. 반면, 커뮤니티의 삭제 수 중 허위사실 공포는 274건, 약 0.7%에 불과하다. 넷째, 후보자 등에 대한 비방 금지, 딥페이크 영상 등을 이용한 선거운동 위반, 선거의 자유 방해 등 다른 항목에 있어서 SNS나 포털/카페의 삭제 수가 커뮤니티의 삭제 수보다 대체로 많다.

이러한 결과는 위반자의 입장에 대입해보면 이해할 수 있다. 커뮤니티의 매체는 게시물을 불특정 다수에 쉽게 노출 시킬 수 있지만, 선관위 및 수사기관에도 쉽게 노출된다. 특히 국내 커뮤니티의 경우 신분확인을 통한 가입을 의무화하는 경우가 많기에, 수사기관은 작성자의 신분을 쉽게 파악할 수 있다. 반면, SNS의 경우 팔로잉이라는 절차를 통해 자신의 네트워크 내에 들어간 사람에게만 메시지의 전달이 가능하며, 국내의 복잡한 신분확인 절차를 요구하지 않는 경우가 많다. 상당수는 이메일 및 연락처의 확인 정도로 회원의 가입이 가능하다. 특히, 국내의 수사기관은 해외에 서버를 두고 운영하는 업체에 대해 위법 사실의 확인 및 위반자의 신분확인에 어려움을 겪는 경우가 많다. 위

반자는 여론조사 공포·보도 금지와 같은 상대적으로 가벼운 처벌이 예상되는 위반에 대해서는 커뮤니티를, 허위사실공포 등 중한 처벌을 받을 수도 있는 위반에 대해서는 보다 폐쇄적인 SNS나 카페 등을 선택할 수 있다. 물론, 이는 검증되지 않은 하나의 가설이다.

〈표 22〉 제22대 국회의원 선거 인터넷 게시물 삭제요청 : 위반의 유형, 관련 법조, 게시물이 실린 매체에 따른 분류

제22대 국회의원선거 인터넷 게시물 삭제요청

위반의 유형, 관련법조, 게시물이 실린 매체에 따른 분류

위반유형	관련법조	커뮤니티	SNS	포털/카페	블로그	뉴스/미디어	유튜브	기타
여론조사공포·보도금지	108	34,148	18,911	8,163	125	109	70	
허위사실공포	82-4(2)	274	4,416	4,837	67	1	89	2
허위논평·보도 등 금지	96	283	507	159			2	
후보자 등의 비방금지·지역 성별(110조)	110	286	417	405	3	6	8	
딥페이크영상등을 이용한 선거운동 위반	82-8	22	276	33			57	
선거의 자유방해죄	237	26	17	117	1		2	
타후보자를 위한 선거운동금지	88		33					
후보자 등 비방	251		9	25	1			
기표소 안 투표지 촬영 금지	166-2	2	22	2				
후보자 등 비방	82-4(2)	6	17	9		2	4	2
공무원 등 선거운동금지자 선거운동	60		16	10			2	
투표소 등의 질서유지 위반	164		12	3				
투표의 비밀은 보장 위반	167(1)	4	2					
성명 등의 허위표시죄	253	2						
공무원등의 선거에 영향을 미치는 행위금지	86		1					
합계	합계	35,053	24,656	13,763	197	118	234	4

; 선관위에서 온라인 위법 게시물을 삭제할 때, 어떤 게시물은 더 빨리 삭제되고, 어떤 게시물은 시간이 더 걸리는가? 그 요인은 무엇인가?

1. 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis)에 대한 설명

이 장은 제22대 총선과 관련하여 선거관리위원회의 인터넷상 위법 게시물의 삭제요청 데이터로 통계모형을 구성한다. 분석은 크게 생존 분석 (survival analysis)의 방법론 테두리에서 먼저 누적 발생률 함수 (Cumulative Incident Functions: CDFs)를 추정하여 비교하고, 이러한 누적 발생률 함수를 종속 변인으로 하는 경쟁위험분석 (competing risks analyses) 모형을 추정하여 공변인 (covariates)의 효과를 확인한다.

이 장의 연구 질문은 다음과 같다; *선거관리위원회에서 온라인상 위법 게시물을 삭제할 때, 어떤 게시물은 처리에 시간이 더 걸리고, 어떤 게시물을 빠르게 삭제하는가? 그 요인은 무엇인가?* 구체적으로는 다음과 같다. *게시물이 다른 원인에 의해 삭제될 가능성을 열어둔 상황에서, 특정 요인의 유무 (혹은 차이)가 게시물이 삭제까지 걸린 기간에 어떤 영향을 주는가?*

경쟁위험분석법은 일반적인 생존 분석의 확장 모형이다. 일반적인 생존 분석은 종속 변인으로 위험률(risks)을 설정한다. 이러한 위험률(r_t)은 사건이 바로 직전의 시점까지 발생하지 않은 가운데 (S_{t-1}), 바로 다음의 특정 시점에 발생할 가능성(f_t)을 분수로 나타낸다. 위험률의 분모는 사건이 바로 직전의 시점까지 일어나지 않을 가능성의 누적함수를 설정하고, 바로 다음 시점에 사건이 발생할 가능성을 분자로 설정한다.

$$\text{위험률}(r_t) = \frac{\text{바로 다음의 특정 시점에 사건이 발생할 가능성}(f_t)}{\text{사건이 바로 직전의 시점까지 발생하지 않을 가능성}(S_{t-1})}$$

이러한 위험률의 분포(distribution)를 미리 알고 있고, 이와 근사한 분포를 알고 있는 경우, 와이불(weibull) 등 기존의 유사한 분포를 덧대는 모수적 접근 (parametric approach)을 활용한다. 또는 특정한 분포를 가정하지 않고, 위험률의 변화에 대한 공변인의 효과를 추정하려 한다면 콕스비례위험 (Cox Proportional Hazards) 분석 등의 비모수적 접근(nonparametric approach)이 활용된다. 이 경우 위험률의 분포를 가정하지 않고 자료를 통해 추정한다. 위험률에 대한 변화가 공변인의 값에 비례한다는 비례위험의 가정이 필요하다.

경쟁위험분석법은 사건의 발생에서 종료까지에 이르는 시간은 물론, 이러한 사건이 ‘어떻게’ 발생하게 된 것인지도 함께 설명하려 한다. (생존 분석이 많이 쓰이는) 의학의 예를 들어 설명하자. 한 병원에 암으로 치료를 받기 시작한 환자가 100명이 있다. 그 병원에선 특정한 약이 (병의 치료에 도움이 되어서) 환자의 생존 기간에 영향을 주는지를 확인하려 한다. 우선 환자 100명을 두 개의 집단으로 임의로(random) 나누고, 한 집단에는 (효능을 검증하고자 하는) 특정한 약을 처방하고, 다른 집단에는 위약을 처방한다. 환자는 다양한 시점에서 사망하게 되고, 이러한 환자의 생존과 사망의 자료를 바탕으로 위험률을 구한다.

위 실험-대조 환자 집단 중 치료 시작 후 300일이 되는 시점에 환자 5명이 사망하였다. 이 다섯 명의 환자 중에서 2명은 암으로, 2명은 심혈관 질환으로, 1명은 교통사고로 사망하였다. 일반의 생존 분석은 환자의 생존과 사망을 기록할 뿐, 환자가 왜 사망하게 되었는지를 모형에 반영하지 않는다. 따라서 300일에 사망한 위 5명의 관측치를 모두 단순 사망으로 처리하든지, 혹은 암으로 사망한 2명 외의 3명에 대해선 연구 기간 끝까지 생존한 것처럼 처리된다. 하지만, 경쟁위험분석은 위 5명의 자료에 대해 암으로 인한 사망, 심혈관 질환으로 인한 사망, 기타 (교통사고 등) 사유로 인한 사망 등으로 구분되어야 하고, 이에 따라 모형화 전략도 다르게 구성한다. 위 사례처럼 특정한 약이 암의 치료에 효능이 있는지를 검증하기 위해선, 300일 차에 5명의 자료가 사유와 관계없이 단순히 사망으로 처리하지 않아야 한다.

경쟁위험분석은 사건의 발생과 함께, 그 사건이 무엇에 의해 혹은 어떠한 사유에 의해 발생하게 되었는지를 함께 모형으로 구성한다. 위 단락의 100인의 암 환자의 예를 활용하면, 300일 차에 환자들이 처하는 사망의 위험률을 추정할 때, 이러한 환자들이 암으로 인해 사망할 위험, 심혈관 질환으로 사망할 위험, 교통사고 등 기타의 사유로 사망할 위험을 별도로 추정하게 된다. 예를 들어 환자들이 300일 차에 암으로 사망할 위험률($r_{\text{암}}$)을 추정한다고 하면, 분모는 환자가 299일까지 암은 물론, 심혈관 질환, 기타 (교통사고 등)의 사유로 사망하지 않고 살아있을 확률의 누적함수로 설정되고, 분자는 299일까지 살아있었던 환자가 300일 차에 암으로 사망할 확률로 설정된다. 이러한 방식으로 환자의 생존 기간과 생존의 사유가 동시에 종속 변인이 된다.⁵⁾

우리는 파인과 그레이 (Fine and Gray, 1999)에 따라 경쟁위험분석은 위험률이 아니라, 이를 다소 변형한 누적사건 발생함수(Cumulative Incidents Functions: CIFs)를 종속 변인으로 활용한다. 이 모형은 ‘경쟁위험’의 상황에서 특정 사건의 발생 위험을

5) 이 연구에서는 이를 콕스 비례위험모형의 종속 변인으로 활용하고, Fine and Gray (1999)의 서브분포 비례위험 모형의 결과와 함께 보고한다.

모형화하는 데 사용되며, 서브분포(subdistribution)라는 개념을 도입하여 다른 사건들에 의해 경합한 사건의 누적 발생 확률을 추정할 수 있게 한다. 누적사건 발생함수는 특정 시점에 해당 사건이 발생할 확률이다. 다만, 누적사건 발생함수 역시 개별 사건의 위험률을 수학적으로 단순히 변형한 것으로, 그 속성은 다르지 않다.

누적사건 발생함수를 계산하는 방법을 위 의학적 사례를 활용하여 설명한다; ① 관찰 대상인 100명의 환자는 비록 암에 걸렸지만, 암 외에도 다양한 사유로 사망할 수 있다. 암으로도, 뇌졸중으로도, 심혈관계 질환으로, 교통사고와 같은 기타 요인으로도 사망할 수 있다.⁶⁾ 시간의 단위는 일(day)로 정한다. ② 한 환자가 진단 후 300일이란 시점에 암으로 사망할 위험을 계산한다. 300일이란 특정 시점의 위험률(hazard rate)은 299일까지 살아있던 환자 중에서, 300일 특정 시점에 ‘암’으로 사망한 환자의 비율이다($h_{\text{암}(300\text{일})}$). ③ 어떤 환자가 300일이란 특정 시점에 암으로 사망하려면, 이 환자는 어떠한 이유로도 299일까지는 사망하지 않았어야 한다. 즉, 이 환자는 300일 이전까지는 살아있었어야 한다. 즉, 이 환자가 299일까지 살아있을 확률 (생존확률 $S_{299\text{일}}$)을 계산한다. ④ 환자가 관찰 후 300일 차에 암으로 사망할 확률을 구한다. 이는 환자가 299일까지 살아있을 확률과 환자가 300일이란 특정 시점에 암으로 사망할 위험의 곱으로 계산한다. 이를 사건 발생률 (incident rate)이라 한다 ($h_{\text{암}(300\text{일})} \times S_{299\text{일}}$). 환자가 관찰 후 300일에 암으로 사망할 누적사건 발생률(CIFs)은 관찰 후 1일부터 300일까지의 사건 발생률의 누적 합계이다.

$$\text{암으로 300일 차에 사망할 환자의 누적사건 발생함수(CIFs)} = \sum_{t=1}^{300} (h_{\text{암}(300\text{일})} \times S_{299\text{일}} \text{까지 생존})$$

2. 선관위의 온라인 게시물 삭제 시간 분석: 누적사건 발생률(CIFs)의 비교

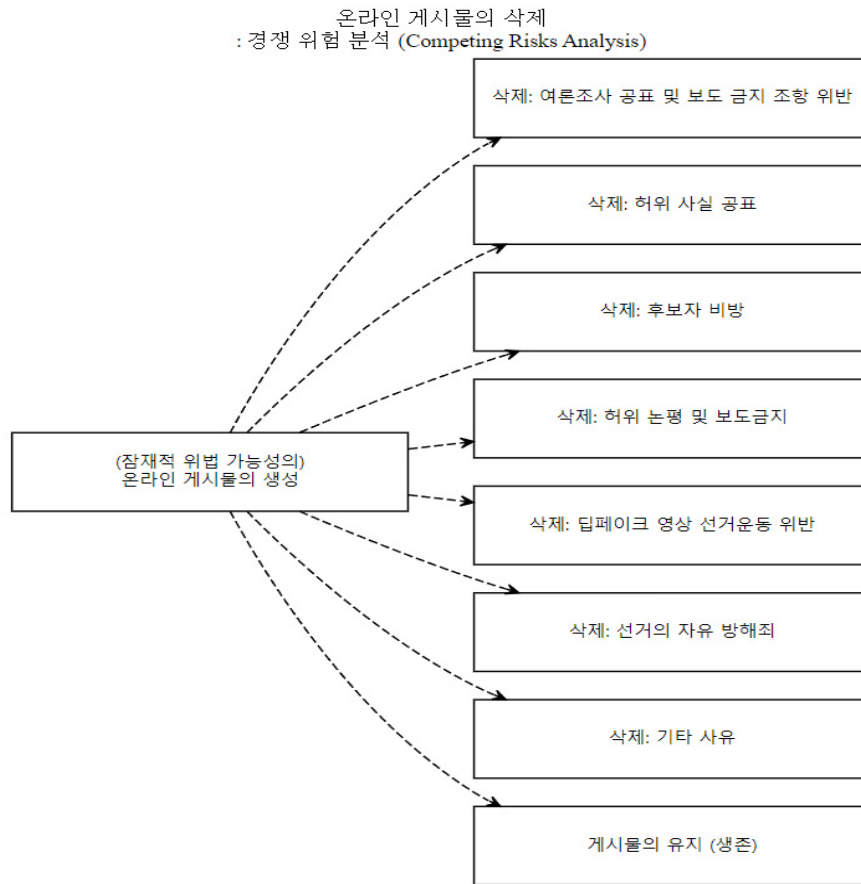
22대 국회의원 선거와 관련해 온라인상에는 다양한 문서와 게시글이 있다. 이는 선거 운동 기간은 물론, 22대 총선의 한참 전에 올려져 있었던 것일 수도 있다. 중앙선거관리위원회는 물론, 광역 시도 선관위, 시·구·군 선관위는 온라인 모니터링 팀을 만들고, 22대 국회의원 선거 관련한 위법 게시물에 대한 단속 활동을 벌인다.

잠재적 위법 가능성의 온라인 게시물은 선관위의 단속요원들에 의해 발견되게 된다. 이렇게 일단 단속된 게시물은 그 위법성이 확인될 경우 선관위가 삭제요청을 보내게 된다. 이때 게시물이 삭제되는 사안은 크게 일곱 가지로 구분한다; 여론조사 공표 및 보도 금지 조항의 위반으로 인한 삭제요청, 허위사실 공표로 인한 삭제요청, 후보자 비방으로

6) 물론, 적절한 사망 혹은 사건의 발생에 따른 구분을 적절하게 설정해야 한다.

인한 삭제요청, 허위논평 및 보도 금지 조항 위반으로 인한 삭제요청, 딥페이크 영상 선거운동 위반으로 인한 삭제요청, 선거의 자유 방해죄로 인한 삭제요청, 기타의 사유로 인한 삭제요청이다. 단속되었지만, 위법성이 확인되지 않은 게시물은 그대로 남아있게 된다. <그림 4>는 선관위의 온라인 게시물 삭제를 경쟁위험분석의 틀에서 설명한다.

〈그림 4〉 온라인 게시물의 삭제에 대한 경쟁위험분석의 이해

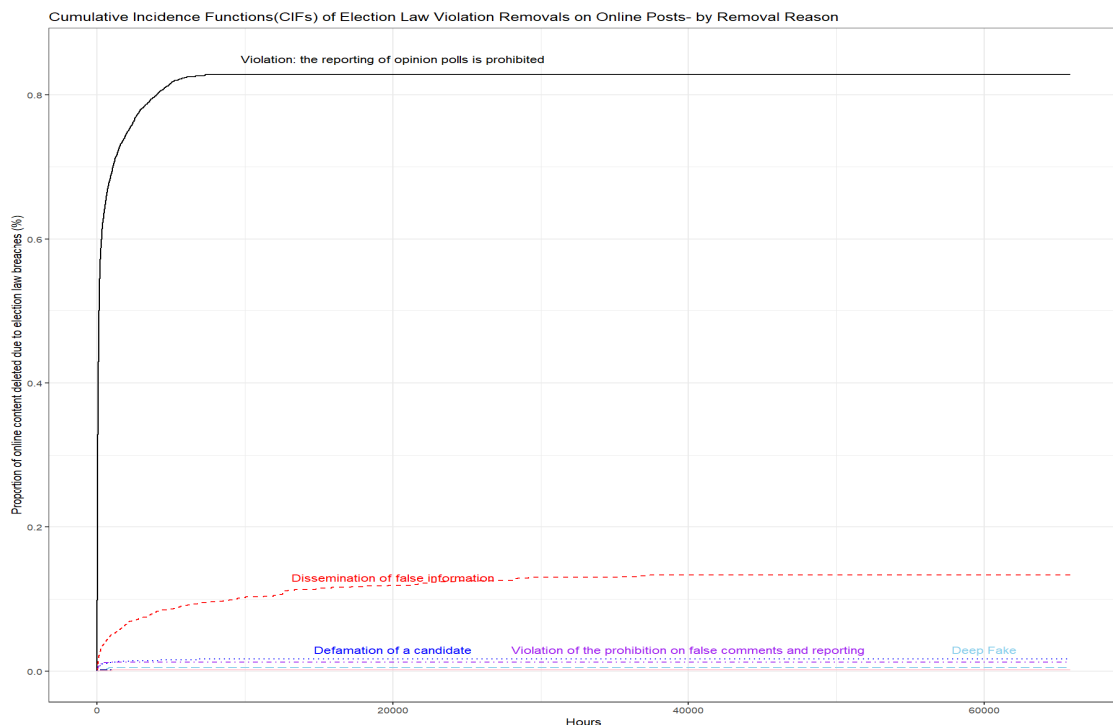


먼저 선관위의 온라인 게시물 삭제에 대한 누적사건 발생률을 사안에 따라 추정하고, 이를 비교한다. <그림 5>는 위법 게시물의 누적사건 발생률을 위의 7개의 삭제의 사유에 따라 추정하고, 이를 그림으로 나타낸 것이다. X축의 단위는 시간(hour)이고, Y축의 단위는 누적사건 발생률(%)로 나타난다. <그림 5>의 특징을 크게 네 가지로 정리한다. 첫째, 일단 단속되면, 게시물은 여론조사 공표 및 보도 금지 조항 위반의 사유로 삭제될 가능성이 대단히 크다. 둘째, 여론조사 공표 및 보도 금지 조항 위반으로 삭제될 가능성은 단속 직후부터 며칠 내에 90도에 가깝게 수직으로 올라간다. 뒤의 <그림 6>에서 자세히 살펴볼 수 있겠지만, 이는 허위사실 공표 등 다른 사유에 의한 삭제요청의 누적사

건 발생률의 추이와 다르다. 셋째, 허위사실 공표로 인한 누적사건 발생률은 단속 초기 빠르게 상승하지만, 점차 시간이 지나면서 완만히 상승하는 추이를 보인다. 넷째, 여론 조사 공표 및 보도 금지 조항 위반의 사유, 허위사실 공표로 인한 사유를 제외한 다른 네 개의 사유로 인한 누적사건 발생률은 대단히 낮은 편이다.

〈그림 5〉의 누적사건 발생률의 그래프가 장기적으로 우상향이 아닌 평행 추이를 보인다는 점 역시 설명할 필요가 있다. 우리가 분석에 활용한 선관위의 위법 게시물 삭제자료는 모두 이미 삭제 요청된 자료들이다. 선관위의 온라인상 위법 게시물에 대한 단속은 선거 후 일정 시간 후에 종료된다. 관측시간을 늘려도 새로운 삭제의 건수가 발생하지 않는 한 각 사유에 대한 누적사건 발생률은 변화하지 않는 것이다.⁷⁾ X축의 값이 60,000시간이 넘게 표시되는 이유는, 데이터가 개별 게시물의 생성일 (또는 게시 일자)을 기준으로 하고 있기 때문이다. 선관위의 모니터 요원들은 다양한 인터넷 자료를 검색하는 과정에서 선거일 보다 훨씬 이전에 작성되었으나, 현재의 선거에 영향을 줄 수 있는 위법 소지의 게시물을 발견할 수 있으며 이 경우에도 삭제요청을 한다.⁸⁾

〈그림 5〉 경쟁위험분석의 누적사건 발생률 추이 : 사안별 온라인상 위법 게시물의 삭제요청 소요시간 비교

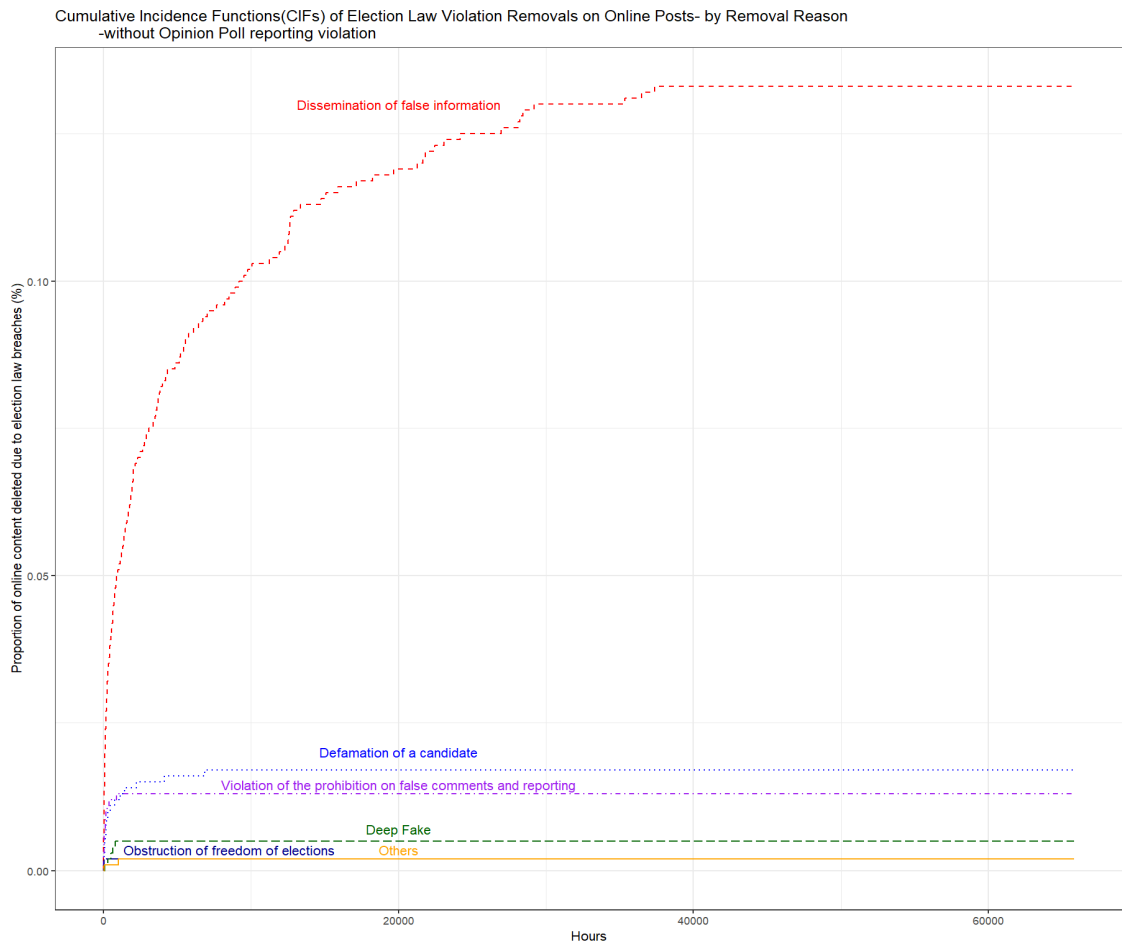


7) 이러한 이유로, 누적사건 발생률에 대한 그림을 다시 새롭게 구성해서 제시하는 방법을 고려하고 있다. 다만 이는 그래프의 축의 조정 정도에 그치는 것이며, 그림을 통해 파악할 수 있는 대체적인 특징은 바뀌지 않는다.

8) 이러한 자료의 비중은 그다지 높지 않기에, 자료를 이상값(outliers)으로 삭제하거나, 적절한 무게(weights)를 주는 방법도 고려될 수 있다. 현재의 그래프는 모든 자료를 입력된 값 그대로 그린 것이다.

〈그림 5〉의 경우 여론조사 공표 및 보도 금지로 인한 삭제의 비중이 워낙 높기에, 후보자 비방 등의 다른 사유에 대한 누적사건 발생률의 변화를 보기가 어렵다. 〈그림 6〉은 〈그림 5〉의 하단의 그래프를 확대한 것이다. 그래프의 수치 변동은 없다. 〈그림 6〉에서 확인할 수 있는 건 허위사실 공표로 인한 삭제요청의 누적사건 발생률의 추이는 우상향이나, 다른 사유들에 비해 상대적으로 완만한 상승 추이를 보인다. 물론, 초반의 누적사건 발생률은 급상승하나, 시간이 지나면서 완만한 상승으로 바뀐다. 후보자 등 비방의 사유로 인한 삭제요청의 누적사건 발생률 역시 초반의 급격한 상승 이후 완만한 상승의 추이를 나타낸다. 다만 허위사실 공표의 경우 완만한 추이가 긴 시간 이어지지만, 후보자 비방의 사유로 인한 누적사건 발생률의 상승은 상대적으로 단기간에 그친다. 허위논평 및 보도 등 금지, 딥페이크(deep fake) 영상, 기타 사유로 인한 삭제요청은 그 비중이 크지 않으나, 누적사건 발생률이 초반에 급격히 상승하고, 대부분 빠르게 안정화되는 경향이 나타난다.

〈그림 6〉 경쟁위험분석의 누적사건 발생률 추이 : 사안별 온라인상 위법 게시물의 삭제요청 소요시간 비교 (세부)



3. 공변인을 활용한 경쟁위험분석

이 장에선 선관위의 위법 온라인 게시물 삭제요청의 사유별로 일곱 개의 경쟁위험분석을 공변인과 함께 추정한다. 삭제요청의 사유는 여론조사 공표 및 보도 금지, 허위사실 공표, 후보자 비방, 허위논평 및 보도 금지, 딥페이크 영상 등을 이용한 선거운동 위반, 선거의 자유 방해죄, 기타 항목으로 구성한다. 종속 변인은 위법 혐의가 있는 게시물의 게시에서 삭제요청까지 걸린 시간과 삭제의 사유가 된다. 각각의 모형은 모두 다섯 개 모두 같은 공변인을 포함하게 된다. <표 23>은 경쟁위험분석에 포함된 종속 변인과 공변인에 대한 변수명과 설명, 입력방법을 설명한다.

<표 23> 경쟁위험분석에 포함된 변인

변수	변수 설명	입력
소요시간 + 삭제 사유 (종속 변인)	여론조사 공표 및 보도 금지, 허위사실 공표, 후보자 비방, 허위논평 및 보도 금지, 딥페이크 영상 등을 이용한 선거운동 위반, 선거의 자유 방해죄, 기타	
district (지역구)	게시물의 내용이 특정 지역구에 관한 것인지 아닌지	0, 1
party.name (정당명)	게시물에 특정 정당의 이름이 언급되었는지 여부	0, 1
portal (포털카페 게시)	게시물이 포털/카페에 올려진 것인지 아닌지	0, 1
SNS (SNS 게시)	게시물이 SNS에 올려진 것인지 아닌지	0, 1
community (커뮤니티 게시)	게시물이 인터넷커뮤니티에 올려진 것인지 아닌지	0, 1

먼저 district 변인은 게시물의 내용이 특정 지역구에 관한 것인지를 나타내는 가변수다. 게시물의 내용이 어떤 지역구에 관련된 사항인지를 특정할 수 있을 때 1의 값을, 그렇지 않을 때 0의 값으로 입력한다. party.name 변인은 게시물의 내용이 특정 정당에 관련된 것인지를 파악할 수 있는 가변수다. 게시물의 내용의 전반이 특정 정당에 관한 것인지를 확인할 수 있는 경우는 1로 입력하고, 그렇지 않을 경우는 0을 부여한다. portal 변인과 SNS 변인, community 변인은 어떠한 매체에 게시되었는지를 확인하는 가변수다. 게시물이 네이버·다음·네이트 등 인터넷 포털에 게시된 경우는 1을, 그렇지 않으면 0을 부여한다. SNS 변인은 게시물이 SNS에 올려진 것인지를 파악하는 가변수다. SNS 게시 시 1, 그렇지 않으면 0이 부여된다. community 변인 역시 디시인사이드 등 인터넷 커뮤니티의 게시물일 때는 1, 그렇지 않을 때는 0을 부여하는 가변수로 포함하였다.)

〈표 24〉는 경쟁위험분석을 통해 추정한 여섯 개의 모형의 결과를 나타낸다. 도출된 결과가 특정 분석법에 지나치게 의존하지 않음을 보이기 위해, 개별 모형은 두 개의 경쟁위험분석법을 통해 추정되었다. 각 표는 콕스-비례위험모형 (Cox Proportional Hazard Models, 여기서는 그 결과가 HR(multivariate)에 정리)로 추정된 결과와 파인과 그레이(Fine and Gray 1999)가 제안한 서브분포 위험모형 (subdistribution Hazard Model)의 추정 결과가 모두 보고되어 있다.¹⁰⁾ 이는 추정 결과의 타당성을 강화하는 데 그 목적이 있다.

〈표 24〉 경쟁위험분석 결과

(1) 여론조사 공표 및 금지로 인한 삭제

여론조사공표금지로 인한 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeOPINION)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.66 (0.64-0.68, p<.001)	0.66 (0.64-0.68, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.90 (0.88-0.92, p<.001)	0.90 (0.88-0.92, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	0.73 (0.64-0.84, p<.001)	0.73 (0.65-0.83, p<.001)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	1.49 (1.29-1.71, p<.001)	1.49 (1.32-1.68, p<.001)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	2.32 (2.02-2.67, p<.001)	2.32 (2.05-2.62, p<.001)

n=43109, events=32155, Likelihood ratio test=8819.94 on 5 df(p<.001)

(2) 허위사실 공표로 인한 삭제

허위사실 공표로 인한 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeFAKE)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.88 (0.84-0.93, p<.001)	0.88 (0.83-0.93, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	5.57 (5.31-5.86, p<.001)	5.57 (5.15-6.03, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	1.24 (1.05-1.47, p=.011)	1.24 (0.94-1.64, p=.130)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	1.06 (0.90-1.25, p=.491)	1.06 (0.80-1.40, p=.680)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.19 (0.15-0.23, p<.001)	0.19 (0.14-0.25, p<.001)

n=43109, events=8949, Likelihood ratio test=7399.76 on 5 df(p<.001)

- 9) 연구진은 삭제된 게시물을 실제로 접하지 못했고, 해당 게시물이 어떠한 내용을 담고 있는지를 파악할 수 없다. 연구진이 활용한 데이터는 선거관리위원회에서 시스템 입력에 입력한 스프레드시트 형태의 자료이며, 이 자료는 추상적인 입력값으로 구성되어 있다. 예를 들어, 게시물의 내용이 특정 지역에 관한 것인지를 확인할 수 있는 district 변수의 경우, 제공된 입력값을 바탕으로 변수를 구성한 것일 뿐, 실제 게시물이 어떠한 방식으로 어떠한 내용으로 특정 지역에 관한 것인지를 파악할 수 없다. 그리고, 어떤 지역에 관련된 게시물인지 역시 스프레드시트에서 확인할 수 없다. 모형에 대한 공변인의 구성이 다소 구체적이지 못한 문제는 이러한 한계를 참작해 주길 바란다.
- 10) 콕스 비례위험모형의 결과는 각 표의 HR(multivariate) 항목으로, '서브분포 위험모형'의 결과는 HR(CIF) 항목의 결과로 정리한다.

(3) 후보자 비방으로 인한 삭제

후보자 비방으로 인한 게시물 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeCRIT)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.86 (0.75-0.99, p=.042)	0.86 (0.75-0.99, p=.042)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	20.99 (16.52-26.66, p<.001)	20.98 (16.51-26.64, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	0.69 (0.46-1.02, p=.066)	0.69 (0.46-1.04, p=.073)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.54 (0.36-0.80, p=.002)	0.54 (0.36-0.82, p=.004)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.35 (0.23-0.55, p<.001)	0.35 (0.22-0.56, p<.001)

n=43109, events=947, Likelihood ratio test=1436.47 on 5 df(p<.001)

(4) 허위논평 및 보도 등으로 인한 삭제

허위논평 보도 등으로 인한 게시물 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeReport)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.41 (0.34-0.49, p<.001)	0.41 (0.35-0.48, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	1.51 (1.28-1.79, p<.001)	1.51 (1.31-1.76, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	4.75 (0.66-34.02, p=.121)	4.74 (0.67-33.72, p=.120)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	10.34 (1.45-73.63, p=.020)	10.31 (1.46-72.91, p=.019)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	5.93 (0.83-42.33, p=.076)	5.91 (0.83-41.84, p=.075)

n=43109, events=681, Likelihood ratio test=177.26 on 5 df(p<.001)

(5) 딥페이크 등으로 인한 삭제

딥페이크 등으로 인한 게시물 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeDEEPFAKE)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.09 (0.06-0.13, p<.001)	0.09 (0.06-0.13, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	16.27 (11.14-23.74, p<.001)	16.25 (10.90-24.23, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	0.02 (0.01-0.03, p<.001)	0.02 (0.01-0.03, p<.001)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.11 (0.08-0.16, p<.001)	0.11 (0.07-0.17, p<.001)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.03 (0.02-0.05, p<.001)	0.03 (0.02-0.05, p<.001)

n=43109, events=221, Likelihood ratio test=681.58 on 5 df(p<.001)

(6) 선거의 자유 방해죄로 인한 삭제

선거의 자유 방해죄로 인한 게시물 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeDISTURB)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.11 (0.04-0.31, p<.001)	0.11 (0.04-0.32, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.00 (0.00-Inf, p=.992)	0.00 (0.00-0.00, p<.001)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	0.52 (0.16-1.66, p=.267)	0.52 (0.16-1.69, p=.270)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.07 (0.02-0.25, p<.001)	0.07 (0.02-0.25, p<.001)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.06 (0.02-0.22, p<.001)	0.06 (0.02-0.22, p<.001)

n=43109, events=67, Likelihood ratio test=162.82 on 5 df(p<.001)

(7) 기타 사유로 인한 삭제

기타사유로 인한 게시물 삭제를 관심위험으로 적합시킨 경쟁위험모형: 콕스모형과 누적발생률(CIF)모형 결과

Dependent: Surv(time, causeOTHER)		all	HR (multivariable)	HR(CIF)
district	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	22.52 (6.97-72.74, p<.001)	22.52 (7.32-69.23, p<.001)
party.name	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	1.49 (0.94-2.37, p=.088)	1.49 (0.94-2.37, p=.088)
portal	Mean ± SD	0.2 ± 0.4	0.74 (0.10-5.59, p=.768)	0.74 (0.10-5.57, p=.770)
SNS	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	2.17 (0.30-15.66, p=.442)	2.17 (0.30-15.57, p=.440)
community	Mean ± SD	0.4 ± 0.5	0.66 (0.08-5.29, p=.695)	0.66 (0.08-5.17, p=.690)

n=43109, events=89, Likelihood ratio test=135.94 on 5 df(p<.001)

개별 모형의 공변인에 대한 세부적인 해석이나 모형 적합도 등에 대한 자세한 해석 대신, 각 모형의 추정 결과에 대한 특징을 간략하게 설명하고자 한다. 먼저 (1) 여론조사 공표금지로 인한 삭제 모형의 모든 변인은 통계적으로 유의미하다.¹¹⁾ 게시물에 지역구가 언급되어 있으면, 그렇지 않은 경우보다 여론조사 공표 및 보도 금지로 인한 삭제의 위험이 낮다. 게시물에 정당의 이름이 언급되어 있다면, 그렇지 않은 경우보다 여론조사 공표 및 보도 금지로 인한 삭제의 위험이 낮다. SNS나 커뮤니티에 올려진 게시물은 그렇지 않은 경우보다 여론조사 공표 및 보도 금지로 인한 삭제의 위험이 크다. 포털/카페에 올려진 게시물은 그렇지 않은 경우보다 여론조사 공표 및 보도 금지로 인한 삭제의 위험이 적다.

(2) 허위사실 공표로 인한 삭제 모형에서의 추정 결과는 다음과 같다: 모형 모두에서 통계적으로 유의미한 변수는 district, party.name, community 변수이다. 특정 지역구가 언급된 게시물은 그렇지 않은 (일반의) 게시물보다 허위사실 공표로 인한 게시물 삭제의 위험이 낮다. 정당의 이름이 언급된 게시물은 그렇지 않은 게시물에 비해 허위사

11) 이 연구는 통계적 유의성 판단의 기준을 95%로 정한다.

실 공표로 인한 게시물 삭제의 위험이 크다. 커뮤니티의 게시물은 다른 곳의 게시물에 비해 허위사실 공표로 인한 게시물 삭제의 위험이 낮다.

(3) 후보자 비방으로 인한 삭제 모형에서의 추정 결과는 다음과 같다. party.name, SNS, community의 세 변수가 통계적으로 유의하다. 정당이 언급된 게시물은 그렇지 않은 일반의 게시물에 비해 후보자 비방으로 인한 게시물 삭제의 위험이 크다. SNS의 게시물은 다른 곳의 게시물보다 후보자 비방으로 인한 게시물 삭제의 위험이 낮다. 커뮤니티의 게시물은 다른 게시물보다 후보자 비방으로 인한 게시물 삭제의 위험이 낮다.

(4) 허위논평 및 보도 등으로 인한 삭제 모형의 추정 결과이다. district, party.name, SNS의 세 변수가 통계적으로 유의하다. 특정 지역구에 관한 게시물은 그렇지 않은 게시물에 비해 허위논평 및 보도로 인한 게시물 삭제의 위험이 낮다. 특정 정당이 언급된 (관한) 게시물은 그렇지 않은 게시물에 비해 허위논평 및 보도로 인한 게시물 삭제의 위험이 크다. SNS의 게시물은 다른 곳의 게시물보다 허위논평으로 인한 게시물 삭제의 위험이 크다.

(5) 딥페이크 등으로 인한 삭제 모형의 추정 결과이다. 모든 변수가 통계적으로 유의미했다. 특정 지역구에 대한 게시물은 딥페이크 등으로 인한 게시물 삭제의 위험이 적었다. 특정 정당에 관한 게시물은 다른 게시물에 비해 딥페이크 등으로 인한 게시물 삭제의 위험이 크다. 포털이나 카페, SNS, 커뮤니티의 게시물은 다른 매체의 게시물에 비해 딥페이크 등으로 인한 게시물 삭제의 위험이 적다. 이는 아마도 딥페이크 위반의 상당수 사례가 게시글 위주의 사이트보다 유튜브 등 동영상 전문 매체를 활용하기 때문으로 생각한다.

(6) 선거의 자유 방해죄로 인한 삭제 모형에서는 세 개의 변인이 (district, SNS, community), 기타 사유로 인한 삭제 모형에서는 district 한 개의 변인만 통계적으로 유의하였다. 다만, 선거의 자유 방해죄와 기타 사유로 인한 삭제 사례는 전체 대비 비중 자체가 적다는 점을 고려할 때, 개별 변수에 대한 구체적인 해석은 하지 않는다.

위 분석의 결과를 정리하면 다음과 같은 해석을 끌어낼 수 있다.

- 특정한 지역구에 관한 게시물은 다른 일반의 게시물에 비해 삭제될 위험이 적다. 다만, 기타의 사유로 삭제될 위험은 크다.
- 게시물에 정당이 언급된 경우 허위사실 공표를 사유로 한 게시물의 삭제 위험은 크다. 하지만, 여론조사 공표금지로 인한 삭제의 위험은 낮다.
- 커뮤니티의 게시물은 다른 매체의 게시물에 비해 여론조사 공표금지로 삭제될 위험이 크다. 하지만, 허위사실 공표로 인한 삭제의 위험은 낮은 것으로 나타난다.

이 연구는 제22대 국회의원 선거에서 중앙선거관리위원회의 선거법 위반행위에 대한 조사 및 단속 활동을 평가하고 분석한 내용을 다룬다. 이 보고서는 크게 세 개의 내용으로 구성된다. 먼저, 22대 국회의원 선거 사후조사 중 선관위의 선거 관리 및 선거법 위반행위 단속 행위의 적정성과 향후 방향을 다룬 문항을 정리한다. 이는, 유권자가 22대 국선에서 선관위의 선거 행정을 어떻게 평가하는지, 향후 어떤 선거 행정을 원하는지에 대한 정보를 제공한다. 결과적으로, 다수의 응답자가 선관위의 역할을 긍정적으로 평가하였고, 향후 감시 및 단속 활동의 강화 필요성에 대한 의견도 나타냈다.

둘째, 선관위의 위법 행위에 대한 실제 단속자료를 분석하며, 단속된 위법 행위의 특징과 더불어 특정한 패턴이 도출되는지를 살핀다. 우선, 선관위의 문서화 된 경고 이상을 받은 사례만을 분석한 결과, 특정한 단속 건수와 위법 유형의 특징을 찾아낼 수 있었다. 그리고, 온라인상 위법 게시물의 삭제요청 자료를 구체적으로 분석하였다. 셋째, 온라인상 위법 게시물의 삭제요청 데이터를 생존 분석 모형 중 위 자료와 가장 부합하는 경쟁위험분석을 통해 추정하고, 그 결과를 보고한다.

이 글은 연구보고서로서, 체계적인 가설을 설정하고 이를 검증하는 연구와 달리, 다소 백화점식으로 구성된 내용을 하나의 글로 엮어냈다. 각 부분이 개별 연구의 주제가 될 만큼 다양한 측면을 다루었기에, 논리적 일관성의 측면에서 아쉽다. 선거관리위원회의 단속자료라는 자료 자체의 희소성과 연구 가치에도 불구하고, 분석에 있어 다양한 어려움이 내재 되어있었다. 선거 ‘범죄’, ‘단속’이란 자료의 특성상 연구자가 1차 자료를 직접 살펴볼 수 없었다. 연구 주제 및 자료 자체의 한계에 근거한 문제점이다. 선거범죄의 특성과 법적 논의를 다룬 연구들은 축적되어 있으나, 선거범죄의 조사 단속의 실증연구가 많지 않은 점도, 탄탄한 선행연구에 기반한 연구 구성을 하기는 쉽지 않게 한다. 이러한 연구와 연구자의 한계에도, 이 글은 22대 선거의 선관위 조사 및 단속 활동의 전반을 통계를 통해 짚어보는 보고서로서는 그 역할에 충실하다. 향후 선관위의 단속과 관련한 최종 데이터가 완성되었을 때, 21대 선거는 물론 이전 선거에서의 위반행위의 조사 및 단속을 비교하고, 통시적으로 그리고 종합적으로 조망할 기회를 기대한다.

참고문헌

- 문건웅. 2022. 「의료인을 위한 R 생존 분석」. 서울. 한나래아카데미.
- 중앙선거관리위원회. 2022. 「선거범죄 조사사무편람」. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. 2024. 「제22대 국회의원 선거 정치 관계법 사례 예시」. 서울: 중앙선거관리위원회.
- Fine, Jason P., and Robert J Gray. 1999. “A Proportional Hazards Model for the Subdistribution of a Competing Risk.” *Journal of the American Statistical Association* 94(446): 496-509.
- Gray, Bob, and Maintainer Bob Gray. 2014. “Package ‘Cmprsk’.” *Subdistribution Analysis of Competing Risks*. R Package Version 2: 2-7.
- Quiroz Flores, Alejandro. 2022. *Survival Analysis: A new Guide for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.
- 김기현. 2024. “수원시의원이 선거법 위반 고발장...경찰 수사 착수. <뉴스1>. 2024년 5월 27일 보도.
- 김용빈. 2024. “선거권 없는데 선거운동...선관위, 박정희 전 청주시의원 고발.” <뉴스1>. 2024년 6월 24일 보도.
- 이정하. 2024. “사전투표소 불법 카메라 설치한 유튜버, 선관위 감시하려” <한겨레신문>. 2024년 3월 29일 보도.
- 최종석. 2024. “사전투표소 몰카 난리인데... 적발은 행안부 32곳·선관위 1곳.” <조선일보>. 2024년 4월 4일 보도.

15

제22대 국회의원선거에서 선관위의 홍보활동에 대한 평가

성예진(성균관대학교)

15

제22대 국회의원선거에서 선관위의 홍보활동에 대한 평가

I 문제 제기

한국 민주주의의 발전 과정에서 선거는 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 선거는 시민들이 정치적 의사결정과정에서 참여하고 자신의 정치적 의지를 표명할 수 있는 가장 기본적인 민주주의 기제 중 하나로서 민주주의의 질적 발전의 기초이다. 그러나 최근 이러한 선거의 기능 발휘를 위협하는 세 가지 현상이 문제가 되고 있다. 첫째, 연령, 소득, 학력 수준 등 유권자 특성에 따라 정치관심, 정치지식, 정치참여(투표) 정도에서 격차가 발생하고 있다는 우려이다. 예를 들어, 지난 2022년 대선에서 2030 세대의 투표율이 70% 대 초반에 머물렀다면 5060 세대의 투표율은 80% 이상이었다. 이러한 차이는 특정 유권자 집단의 불균등한 대표로 이어지면서 정치과정에서 편향을 만들어낼 수 있다. 둘째, 사전투표를 포함하여, 공정한 선거관리에 관한 불신에서 초래되는 부정선거 음모론의 확산이다. 2020년 제21대 총선에서 부정선거와 관련된 다수 의혹이 제시되어 논란이 되었던 것처럼(박지현 2020/8) 선거관리에 대한 불신은 선거 과정 전반과 선거 결과에 대한 신뢰도 저하를 초래하고 있으며, 장기적으로는 민주주의의 정당성에 대한 심각한 침식으로 이어질 수 있다. 셋째, 정치적 양극화와 정치정보의 편향적인 습득·해석이 유권자의 선택 기준을 왜곡하고 있다는 우려이다. 유권자들이 정책이나 이슈가 아니라 당파적 정체성과 감정에 근거하여 투표하는 경향은 정부의 반응성을 떨어뜨리며 정치적 분열과 갈등을 촉진하는 구조적 한계로 작동하고 있다(Achen and Bartels 2017). 정보 습득 자체의 편향성이 강화되고 가짜뉴스 확산을 통제하기 어려운 상황은 그러한 선거의 문제를 강화하고 있다.

이러한 세 가지 문제는 선거의 대표성과 정당성, 투명성을 심각하게 훼손함으로써 민주주의의 근간을 위태롭게 만들고 있다. 민주주의가 정치적 경쟁의 유일한 수단(the only game in town)이 되었는지의 여부를 넘어, 유권자 참여의 합리성 증대와 공명선거에 대한 신뢰 회복을 통한 선거 자체의 질적 수준을 높이는 것이 한국 민주주의 발전의 다음 과제인 것이다. 이러한 배경하에, 선거 무결성(electoral integrity)을 담보해 내는 선거관리기구(electoral management institution)의 역할이 더욱 중요해지고 있

다(Norris 2014). 한국에서는 중앙선거관리위원회(이하 선관위)가 선거의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 제도적 장치이자 헌법기관으로서 민주화 이후 한국 선거의 품질을 높이는 역할을 수행하고 있다.

그러한 역할 중에서 본 연구에서 주목하는 것은 선관위의 홍보 기능이다. 선관위의 홍보 기능이란, 유권자에게 선거에 대한 정보를 제공하고 유권자를 교육하며, 선거 준비 및 관리 과정에 대한 정보를 공개하여 선거의 투명성을 높이고 유권자들의 정치참여를 독려하는 일을 의미한다. 본 연구는 그러한 선관위의 홍보 기능이 앞서 제기한 세 가지 문제를 극복하기 위해 효과적으로 작동하고 있는지를 평가해보고자 한다.

현대 미디어 환경의 변화는 정보 격차, 선거과정에 대한 불신, 유권자 편향성의 강화를 완화하는 선관위의 기능을 약화시킬 요소를 내포하고 있지만, 동시에 선관위가 다양한 매체를 활용하고 다채로운 콘텐츠를 개발하여 더 많은 유권자에게 신속하고 효율적으로 유권자들과 소통할 수 있는 기회를 제공하고 있기도 하다. 본 연구는 이러한 미디어 환경의 변화 속에서 2024년 총선에서 선관위가 수행한 홍보활동을 평가하고, 이를 바탕으로 향후 선거 과정에서의 개선점을 도출하고자 한다. 구체적으로 본 연구에서는 2024년 총선 과정에서 선관위가 어떠한 홍보활동을 수행했는지 정리하고 평가하며, 이러한 활동이 유권자들에게 어떻게 인식되고 있는지 살펴보고자 한다. 또한 선관위 홍보활동이 선거참여와 선거에 대한 신뢰 회복에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 이를 통해 선관위가 활용할 수 있는 다양한 전략적 접근 방안으로서의 홍보활동의 개선점을 제시하고자 한다.

II 이론적 검토

민주주의의 핵심적인 기제인 선거는 정치과정에 시민의 정치적 의지를 반영하는 동시에 선거로 인해 선출된 정부에게 정당성을 부여하는 역할을 한다. 나아가 선거가 민주주의의 건전성을 담보하고자 한다면 단순히 선거가 시행되는 것에서 그치지 않고 그 구체적인 내용의 측면이 개선될 필요가 있는데, 이를 달성하기 위한 중요한 기제가 선거관리(electoral management)이다. 노리스(Norris 2014, 11)에 따르면, 선거와 민주주의의 질적 수준이 선거 투명성에 대한 유권자 인식에 영향을 미치고 이는 정치적 정당성에 영향을 미치게 되어 유권자의 정치 참여나 정치체제와 정부에 대한 시민들의 인정 또는 저항 여부에 영향을 미치게 된다. 선거가 공정한 경쟁의 장으로서 당파성이나 정치적 통제로부터 자유로울 수 있도록 관리되고 있는지에 대한 사회적 불신이 심화할 경우,

장기적으로 정치체제의 안정성까지 심각하게 위협할 수 있다는 것이다.

선거가 민주주의의 건전성에 미치는 지대한 역할을 인지하면서, 한국의 선거관리기구 기구 또한 선거 과정을 투명하고 공정하게 만들기 위해 다양하게 노력해 왔다. 독립적인 헌법기관으로서 중립을 유지하면서 정파적으로 균형 잡힌 정보를 제공하고자 한다든가 투표과정의 운영을 공개하고자 하는 개선 시도가 그것이다. 그러나 선거 무결성 (electoral integrity)에 대한 논의에서 강조되는 한 가지 중요한 점은, 선거관리를 효과적으로 해냄으로써 선거의 질적 수준을 높이는 과정에서 선거관리기구와 같은 제도의 개혁뿐 아니라 그러한 제도 개혁이 실제로 변화를 만들어내는지에 대한 시민들의 신뢰를 형성해낼 수 있어야 한다는 점이다(Global Commission on Elections 2012). 이와 관련하여, 선거 국면에서 선관위의 홍보는 유권자의 신뢰를 형성하기 위한 직접적인 역할을 할 수 있다.

선거과정과 결과가 민주주의의 심화로 이어지기 위해서 또한 중요한 사항은 선거 결과의 질적 수준을 보장하는 것이다. 이는 유권자의 충분한 투표 참여와 합리적인 의사결정 과정을 전제로 한다. 다운스(Downs 1957)로부터 촉발한 투표행태에 대한 경제적 분석의 기본 가정은 자신의 선호가 무엇인지 알고 그에 기초하여 결정을 내리는 합리적 유권자이다. 합리적이고 성숙한 유권자 상을 상정한 민주주의의 규범적 이론에서 유권자는 정치에 대한 관심이 많고 정치지식의 수준이 높으며, 그들이 습득한 정보를 불편부당한 기준에 따라 객관적으로 판단한 뒤 결정을 내리는 존재이다(Page and Shapiro 1992; Popkin 1991). 그러나 그러한 기대와 다르게 유권자의 투표행태는 결코 합리적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 일반 시민들은 정치적 사안에 대해 무관심하고, 그들의 이익에 부합할 후보자나 정당에게 올바르게 투표하도록 하는 정치지식을 충분히 가지고 있지 못하며, 의사결정과정 또한 합리적인 정책 평가가 아니라 당파성이나 집단 정체성, 감정적 요인으로써 이루어지고 있음이 드러나고 있는 것이다(Achen and Bartels 2017).

그리하여 선거관리기구의 역할은 선거 공정성에 대한 시민들의 신뢰 증대뿐 아니라 유권자들에게 충분한 정보를 제공하는 것을 포함하게 된다. 기존 연구는 유권자의 정보 환경에 따라 후보 선택과 정치적 태도 형성이 달라질 수 있음을 지적하고 있다(유현중 2008; 이소영 2011). 이와 관련하여 루피아(Lupia 2016)는 유권자들이 정치정보를 충분히 가지고 있지 못한 이유는 단순히 양적으로 정부가 부족하기 때문이 아니고, 정보의 이해와 활용 과정에서의 유권자들이 어려움을 겪기 때문임을 보여주고 있다. 그리하여 정보는 많이 제공되는 것을 넘어, 적절한 방식으로 제공될 필요가 있다.

구체적으로, 루피아는 정보 전달 방식을 개선하고 유권자 개개인에게 맞춤형 정보를 제

공하는 것이 효과적이라고 제시하고 있다. 그에 따르면, 정보 제공자는 정보를 전달하는 매체와 방법을 다양화하고, 유권자가 접근하기 쉬운 형태로 정보를 제공해야 한다. 이때 다양한 플랫폼을 활용하여 정보 접근성을 높일 필요가 있다. 이러한 정보의 내용은 가능한 단순하고 명확하게 제공되어야 하며, 유권자의 관심사와 필요에 맞춰 맞춤화될 필요가 있다. 유권자가 정치정보를 습득하지 않는 이유 중 하나가 ‘동기 부족’임을 고려한다면 유권자 자신의 관심사와 선호에 부합하는 정치정보의 전달이 훨씬 효과적일 수밖에 없다.

선관위 홍보활동에 대한 기존 연구는 선거 홍보를 어떻게 평가해야 할지에 대해 공통의 기준을 제시하고 있다(강우창 2022; 박명호 외 2014; 정진웅 2020; 정하윤 2012). 첫째, 선관위 홍보활동이 투표율을 제고하였는지이다. 둘째, 후보자와 정당, 공명선거에 대한 객관적인 정보를 충분히 제공하였는지이다. 이러한 두 가지 기준은 민주주의의 건전성 확보를 위한 투표의 질적 측면을 높인다는 선거관리의 목표에 부합한다. 그에 따라 본 연구 또한 두 가지 기준을 제22대 총선 국면에서의 선관위 홍보활동 평가에 적용하고자 한다. 나아가, 본 연구는 루피아의 제언에 따라 정보의 양적 측면뿐 아니라 질적 측면에서 선관위가 어떠한 방식과 내용으로 홍보 콘텐츠를 시민들에게 전달하고자 했는지에도 주목한다.

III 선거관리위원회 홍보계획과 그에 따른 홍보활동 평가

중앙선거관리위원회의 올해 주요업무계획 중 홍보와 관련된 사항은 다음과 같다(중앙선거관리위원회 2024). 주요업무계획은 제22대 국회의원선거 실시와 관련하여 과제1로서 “국민에게 신뢰받는 공정한 선거관리”로서 선거에 대한 신뢰를 회복하고 제고하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 과제4의 “대국민 신뢰 제고를 위한 소통 강화”는 선관위 홍보의 목적을 보다 직접적으로 제시하고 있는데, 유권자 대상으로 정확한 선거 정보를 제공하고, 국민과 함께하는 참여·공감형 홍보를 추진하고, 유권자 중심의 정책선거를 확산하기 위한 정보 제공을 사업으로 제시하고 있다. 이는 선관위 운영의 목표가 실제적인 선거관리뿐 아니라 유권자의 선거에 대한 인식을 개선하고 투표 결정의 비용을 줄일 수 있도록 각종 정보를 제공하여 유권자를 지원하는 것임을 보여준다.¹⁾

1) 본 연구에 관한 토론에서는 이렇게 선관위 홍보의 과제로서 제시된 내용이 한편으로 상당히 광범위하다는 점이 논의되었다. 선관위는 홍보 기능을 통해 유권자 교육부터 투표 독려, 선관위에 대한 신뢰 확보의 역할, 나아가 궁극적으로는 이를 통해 선거 과정과 결과에 대한 전반적인 유권자 신뢰 확보에 기여하고자 한다. 이러한 목적은 선관위와 한국 민주주의의 발전을 위해 필요한 것이지만, 한편 단일한 부서차원에서 선관위 홍보의 과제를 실현하는 것이

이렇게 주요업무계획은 구체적으로 근거 없는 부정선거 의혹을 불식하기 위해 선거과정의 공정성·투명성에 대한 인식을 강화할 수 있도록 정보를 제공하고, 선거참여를 용이하게 만드는 시기별 필수 선거정보를 적시에 제공할 것을 이야기하고 있다. <표 1>은 선관위가 제시한 네 번째 과제인 “대국민 신뢰 제고를 위한 소통 강화”를 달성하기 위한 세부 사업이 무엇인지 보여주고 있다.

〈표 1〉 선관위 과제 4. 대국민 신뢰 제고를 위한 소통 강화의 세부 사업 목록

세부사업명	
유권자 대상 정확한 선거정보 제공	정책이슈트리 제작·공개
	정책·공약마당 사이트 유지·관리
	후보자 선거공보 등 공개
	부정선거 의혹제기 등 허위정보 대응
	제22대 국회의원선거 홍보팸플릿 제작·배부
	제22대 국회의원선거 선거정보 제공 영상 제작
	소셜미디어 등 온라인매체 이용 선거정보 제공
	중앙위원장 ‘국민께 드리는 말씀’ 발표
	시기별 기획보도
	언론사 취재지원 및 대응
국민과 함께하는 참여·공감형 홍보	위원회 홈페이지 운영 및 유지관리
	기부행위 제한 홍보도안 제작 및 인쇄물 배부
	선거·민주주의 영상콘텐츠 제작, 온라인 영상채널 운영 및 활성화
	소셜미디어 이용 온라인 홍보
	제22대 국회의원선거(재외선거) 홍보도안 제작·게시/ 후보자료집 제작·배부
	제22대 국회의원선거 특집 홈페이지 개설 및 운영
	제22대 국회의원선거(재외선거) 언론사·포털사 등 연계 홍보
	제22대 국회의원선거 방송기획
	제22대 국회의원선거(재외선거) 신문·방송광고
	제22대 국회의원선거(재외선거) 대중교통·시설물 광고
	제22대 국회의원선거 투표율 분석
	제22대 국회의원 재외선거 한인단체 등 협업 홍보
	제22대 국회의원선거 선거사진공모전
	유권자의 날 기념행사 개최
	참여형 선거홍보관 운영
	위원회 홍보 달력 제작·배부

쉽지 않을 수 있음을 고려하게 한다. 이후의 원고에서 필자는 선관위가 스스로 제시한 과제 목표에 따라 선관위의 홍보활동을 평가하겠지만, 해당 과제 목표를 실현하는 것은 홍보 부서뿐 아니라 선관위 기관 전체의 노력이 필요한 것임을 짚고 넘어가고자 한다.

이러한 선관위의 홍보활동에 대해 평가 기준을 제시해볼 수 있다. 앞선 이론적 논의에서 루피아가 제시한 바에 따라, 정보 제공의 양적 측면보다 질적 측면에 대해 논의할 필요가 있다는 인식하에, 맞춤형 정보가 제공되고 있고 정보 접근성을 높이고 있는지 살펴볼 수 있다. 우선 첫째, 소통 채널을 어떻게 다양화하고 있는지, 어떠한 맞춤형 콘텐츠를 제작했는지 살펴볼 수 있다. 이에 관해 선관위는 다양한 ‘유권자 맞춤형’ 콘텐츠를 제작하여 시대에 맞는 홍보 방식을 택하고 사회적 약자의 대표성을 높이기 위한 시도와 선거에 대한 관심을 높이기 위해 다양한 오프라인 활동을 추진할 것을 적시하고 있다(중앙선관위 2024, 12). 둘째, 선거에 관한 객관적이고 신뢰성 있는 정보를 제공하고자 노력하였는지 평가해볼 수 있다. 선거가 민주주의의 건전성을 높이는 방향으로 작동하기 어렵게 만드는 ‘선거과정에 대한 낮은 신뢰’를 불식하기 위해, 가짜뉴스와 잘못된 정보, 음모론에 대응하고 정정하기 위한 정보 제공 노력이 필요하다는 것이다. 이러한 목표를 고려해서 이번 총선 국면에서 선거관리위원회가 어떠한 홍보활동을 추진하였는지를 살펴보고 평가할 수 있다.

1. 홍보 채널 다양화와 맞춤형 콘텐츠 제공

제22대 총선에서 선관위의 홍보활동은 다양한 매체를 활용하여 유권자에 대한 접근성을 높이고자 하였는데, 선관위는 방송광고, 기획 방송, 포스터 등의 인쇄매체, 시설물 및 옥외/다중이용시설 등 이용 홍보, 소셜미디어나 숏폼 영상 제작, 온라인 플랫폼, 온라인 광고, 유튜브 채널 운영 등 홍보활동의 매체를 다각화하고 있었다. 유권자별로 어떠한 매체에 더 활발하고 쉽게 접근할 수 있느냐에서 차이가 있기 때문에 전통적인 TV나 신문과 같은 매체부터 새로운 매체인 온라인과 소셜미디어까지 홍보의 저변을 넓히려고 했다는 점을 긍정적으로 평가할 수 있다.

우선, 선관위는 기존에 주로 활용되던 TV나 신문, 라디오의 콘텐츠 제작을 통한 홍보를 진행하였다. 유명인을 활용한 투표 독려 광고나 다양한 포맷의 스팟영상 및 그래픽자막을 내보냈고 라디오에는 청취율 상위 라디오 프로그램과 연계하여 캠페인 및 뉴스브리핑, 쿼츠, 퀴즈 등 다양한 코너를 기획하였다. 인쇄매체 또한 활용되었는데, 현수막은 거의 활용되지 않았지만 포스터나 리플렛을 많은 사람에게 노출하도록 하였으며 또한 정보의 사각지대를 줄이기 위해 노력하였다. 다문화가족이나 시각장애인용 자료를 제작하고 선상투표 홍보를 위한 포스터를 배포한 것이 그 예이다. 유동 인구가 많은 곳에 캐치프레이즈인 ‘투표하는 한걸음 민주주의를 위한 큰걸음’과 위원회 캐릭터를 활용하여 다양한 곳에 시설물을 설치함으로써 다수의 유권자에 대한 접근성을 높이고자 하였다.

그러나 이번 총선에서 선관위 홍보활동의 주요한 특징 중 하나는 시설물을 통한 홍보나 인쇄물 배포와 같은 오프라인 홍보는 상대적으로 축소하고 중앙위원회 홈페이지, 영상채널 유튜브 및 위원회 소셜미디어 콘텐츠를 이용한 온라인 홍보를 강화하였다는 점이다. 블로그나 인스타그램, 페이스북 등 소셜미디어를 활용한 사례도 눈에 띄지만, 숏폼이나 유튜브 영상을 업로드함으로써 즉각적인 소통과 짧은 영상의 시청에 익숙한 젊은 층의 유권자 등 뉴미디어 플랫폼에 오랫동안 머무르는 유권자들에게 선거에 대한 의구심을 해소하고 다양한 정책적 정보를 통해 평가할 수 있도록 지원하였다. 포털 사이트의 온라인 광고는 제약 없이 불특정 다수의 이용자에게 정보를 제공할 수 있다면, 국회의원선거 특집 홈페이지의 경우 선거제도나 운영에 대한 궁금증부터 정당이나 후보자, 정책에 대한 정보를 검색하여 획득할 수 있도록 포괄적인 플랫폼으로서 기능하였다. 홈페이지 운영기간 동안 일 평균 5~60만명의 사용자가 방문한 것으로 집계되고 있으며, 사전투표일이나 선거일에는 일 평균 100만~200만 사용자들이 홈페이지에 방문함으로써 심층적인 정보를 제공하였다.

다만 이러한 변화가 홍보에 얼마나 효과적이었는지 평가해 볼 필요가 있다. 온라인 활동에 익숙하지 않은 특정 유권자에게는 여전히 오프라인에서의 홍보에 접근하기가 더 용이할 수 있기 때문이다. 또한 소셜미디어나 스트리밍 서비스의 경우 접근이 어렵지 않지만, 정보 확산이 무차별적이지는 못하다는 단점이 있다. 즉, 선관위 SNS나 Youtube에 접속하는 유권자들의 경우 이미 선거와 정치에 어느 정도 관심이 있는 이용자일 가능성이 크고 그 수가 많지 않을 수 있기 때문이다. 2024년 8월 중앙선거관리위원회 유튜브 구독자의 수가 6만 명을 약간 상회하는 수준이고 각 영상의 조회 수가 높지 않은 점이 뉴미디어의 한계를 보여준다. 그리하여 정보 접근이 선택적이지 않은 TV 광고나 기획프로그램, 오프라인 현수막이 정보 확산에는 더 효과적일 수도 있다.

홍보 채널의 다양화뿐 아니라 맞춤형 정보를 제공하는지 또한 살펴볼 수 있다. 우선, 선관위는 과거와 같이 유명한 저명인사 또는 연예인을 모델로 내세워 방송광고를 추진하거나 선거에 관한 다양한 정보를 TV 또는 라디오로써 전달하는 프로그램을 제작함으로써 비교적 넓은 범위의 유권자에게 접근하는 방식으로 전통적인 미디어를 활발하게 이용하였다. 그러나 사용자 입장에서 정보 획득에 더 효과적인 매체는 온라인 매체일 수 있다. 이때 선관위는 다양한 특성의 유권자에게 눈높이에 맞고 흥미로운 내용으로 홍보를 구성하고자 노력한 것이 주목할만하다. 선거에 대한 다양한 역사적 사실을 제공함으로써 사용자의 흥미를 유발하거나 SNS에서의 카드 뉴스, 숏폼 영상 등을 제작하여 배포한 점이 그것이다. 뉴미디어를 이용하는 연령층이 상대적으로 낮은 것을 고려할 때, 인지도 있는 크리에이터나 웹툰 작가와 협업하여 정보를 제공한 것은 선거와 정치에 흥

미가 있지 않은 유권자에게도 정보 접근성을 높인 것이라 평가할 수 있다. 온라인 가상 시뮬레이션 플랫폼에서 선거정보를 제공하는 게임을 활용한 것 또한 의미 있는 시도였다고 볼 수 있다.

2. 객관적이고 신뢰성 있는 정보 제공

선관위는 정보 제공을 통해 민주주의에서 선거의 중요성과 시민적 의무를 강조하고 선거에 대한 흥미를 제고하면서 투표 참여를 독려할 뿐 아니라 공정하고 투명한 선거관리에 대한 신뢰를 회복하는 것을 목표로 삼고 있다. 또한 유권자 선택의 질적 수준을 높이기 위해 정당과 후보자의 정책 공약을 체계적으로 찾기 쉽게 제공하는 것도 중요하다.

선거와 정치과정에 대한 관심 환기와 투표 독려, 정책 공약 선거법과 같은 전문적 정보를 제공하기 위한 노력이 동시에 이루어졌다. 선거사에 대한 소개나 투표 일정 안내, 투표장에서 유권자들이 지켜야 할 사항들에 대한 안내가 다양한 매체를 통해 제공되었다. 선관위 홈페이지와 공보물을 통해 정당과 후보자에 대한 공약이 제공되었다.

그러나 특히 이번 선거 국면에서 선관위가 보다 초점을 맞춘 내용은 선거절차에 대한 근거 없는 의혹 제기, 확대 재생산을 막기 위한 정보 공개였다. 사전투표소 불법 카메라 설치에 대한 대응이나 투표소 보안 강화에 대한 정보를 제공하거나 사전투표 마감 등을 온라인으로 생중계하는 등, 유권자에게 선거 신뢰 회복을 위한 정보가 확산되도록 하기 위하여 노력하였다.

구체적으로는, 1시간가량의 시사교양프로그램을 제작하여 선관위의 역할을 소개하고 투표 관리 절차에 대한 잘못된 정보를 정정하는 팩트체크 내용을 전달하고자 하였다. 가짜뉴스와 잘못된 정보, 음모론의 확산에 대응하여 팩트체크를 제공하는 홍보 활동이 SNS 게시물이나 유튜브 숏폼 영상의 제작을 통해 이루어졌다. 주요 인터넷 언론사 8개사와 협업하여 기자들이 각종 의혹에 대해 직접 설명해주는 팩트체크 영상을 제작하여 각 언론사 홈페이지와 소셜미디어에 게시하기도 하였다. 이러한 내용이 선거 과정과 선관위에 대한 신뢰의 회복에 유의미하게 효과적이라고 할 수 있는지에 대해 유권자 의식 조사를 활용하여 평가해 볼 필요가 있다.

IV 유권자 인식조사 분석

1. 선관위 역할에 대한 유권자의 기대

다양한 매체와 콘텐츠로 행해진 선거관리위원회의 홍보활동이 유권자에게 어떻게 다가갔는지를 알기 위해 유권자 의식조사 자료를 분석할 필요가 있다. 본 연구는 제22대 총선을 전후로 행해진 두 번의 설문조사를 활용하고자 한다. 사전조사(1차)의 경우, 2024년 4월 2일부터 4월 5일까지 온라인 1,000명의 응답자를 대상으로 온라인 조사로 진행되었으며, 사후조사(2차)의 경우 2024년 4월 25일부터 5월 21일까지 응답자 1,000명을 대상으로 개별면접조사로 진행되었다. 이렇게 2024년에 진행된 두 번의 조사에 더해, 이전 선거 국면에서의 보고서를 활용하여 선관위와 선관위 홍보활동에 대한 유권자들의 생각을 살펴보고자 한다.

선관위는 기관의 업무 범위로서 각종 선거 관리, 정당 사무 관리, 정치자금 사무 관리, 민주시민정치교육, 선거정치제도연구 등을 제시하고 있는데, 그중에서 유권자들이 선관위에 특히 기대하는 역할이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 특정 기관에 대한 신뢰는 기대와 성과가 일치할 때 높아지기 때문이다. 2022년 양대 선거의 홍보 평가를 진행한 강우창(2022, 833)에 따르면, 19대와 20대 대선 국면에서 유권자들이 선관위의 가장 중요한 역할이라고 생각한 항목은 ‘투개표 등 선거 사무의 공정한 관리’였다.

〈표 2〉 선관위가 할 것으로 기대하는 역할

(단위: %)

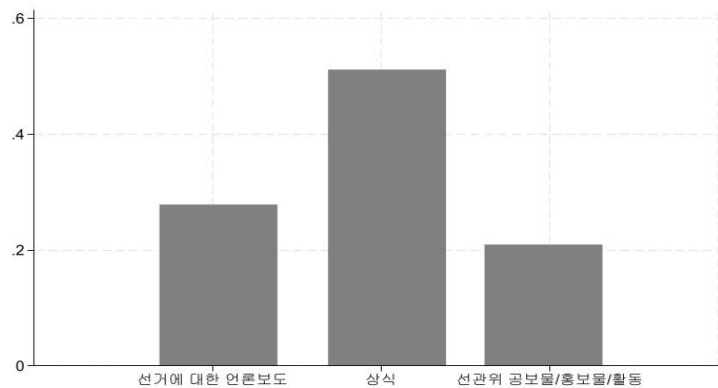
	18대 대선 2차	19대 대선 2차	20대 대선 2차	22대 총선 2차
투개표 등 선거 사무의 공정한 관리	13.5	41.3	51.7	51.0
선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치	22.4	18.0	15.8	38.0
선거와 관련된 법과 제도의 개선방안 마련	13.1	11.2	11.6	-
유권자의 투표참여 독려	32.6	11.9	8.8	11.0
주권의식 함양 위한 민주시민 교육	-	-	6.8	-
후보자의 선거법 위반행위에 대한 예방활동	11.5	-	-	-
후보자들의 정책에 대한 홍보	-	11.9	-	-
기타	0.1	0.2	0.5	-
모름/무응답	3.9	5.3	4.9	-

이번 총선 시기 수행된 설문조사에서 “선생님께서서는 선관위의 주된 역할이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해, 응답자의 절반 이상이 ‘투개표 등 선거 사무의 공정한 관리’가 선관위의 중요한 역할이라고 응답하였다. 이는 지난 조사와 비교했을 때

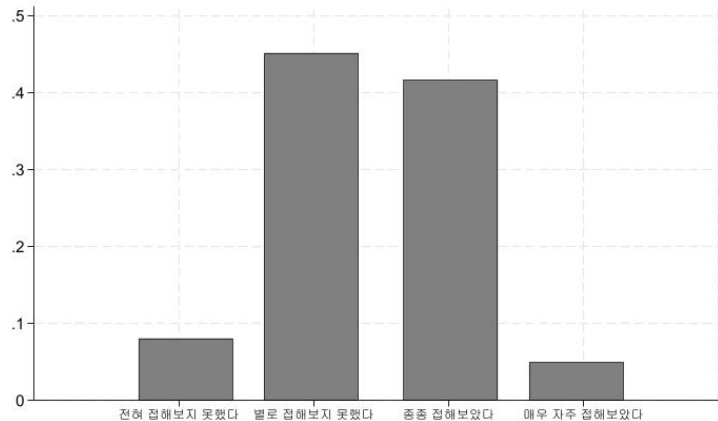
일관성 있는 응답이다. 그 뒤를 이어 ‘선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치’가 중요하다고 답한 응답자들이 많았다. 이 두 가지 항목에 대한 인식을 살펴보았을 때, 유권자들은 ‘유권자의 투표참여 독려’와 같은 유권자 교육에 비해 선관위의 질서 유지와 관리, 공명 선거 보장에 대한 역할을 더 중요하게 생각하고 있음을 알 수 있었다. 선거 관리 과정에서 나타나는 문제를 감시하고 관리하는 선관위의 역할을 가장 중요하게 생각하는 흐름은 2017년 19대 대선 때부터 나타났다고 볼 수 있는데, 이러한 흐름이 변하지 않고 2024년 총선까지도 이어지고 있음을 알 수 있다. 나아가, 선거법 위반에 대한 조사와 조치가 더 철저하게 추진되어야 한다는 응답 또한 상당히 높았음을 고려하면, 한국의 유권자들이 부정선거에 대한 의심과 같이 선거 과정과 그 후속 조치에 대해 신뢰하지 못하는 기류가 여전히 유지되고 있음을 알 수 있다. 선관위의 역할에 대한 유권자의 이러한 기대를 고려했을 때, 선관위에 대한 신뢰가 선거관리를 수행해 내는 선관위의 역량에 대한 유권자의 인식에 의해 형성될 것임을 생각해볼 수 있다. 그러나 이는 역량에 대한 객관적인 측정이라기보다 주관적인 인식에 기초한 것으로, 선거관리위원회의 홍보를 포함한 다양한 인식 개선 조치가 필요한 부분이라고 하겠다.

이는 선거관리를 하는 선거관리위원회의 역할에 대한 인식이 형성되는 경로를 살펴봤을 때 분명해지는 부분이 있다. “선생님께서서는 중앙선거관리위원회가 선거사무를 관장한다는 사실을 알고 계셨습니까?”라는 질문에 대해 응답자들의 18.5%를 제외한 나머지의 경우 사전에 알고 있었거나(59.7%) 최근에 알게 되었다고(21.8%) 답하였는데, 그렇게 중앙선관위의 역할에 인지하고 있었던 경우의 27.73%는 언론 보도를 통해 선관위 업무를 알게 되었다고 했고 20.86%는 선관위 홍보를 통해 알게 되었다고 응답하였다. 이를 고려했을 때, 선거 과정에서 상당히 중요한 역할을 하는 선거관리위원회는 존재감이 상당하며 다양한 매체를 통해 그 역할이 인지되고 평가될 것임을 알 수 있는 것이다.

〈그림 1〉 선관위가 선거사무를 관장한다는 사실을 알게 된 경로



〈그림 2〉 선관위가 제공하는 선거관련 정보 접촉여부

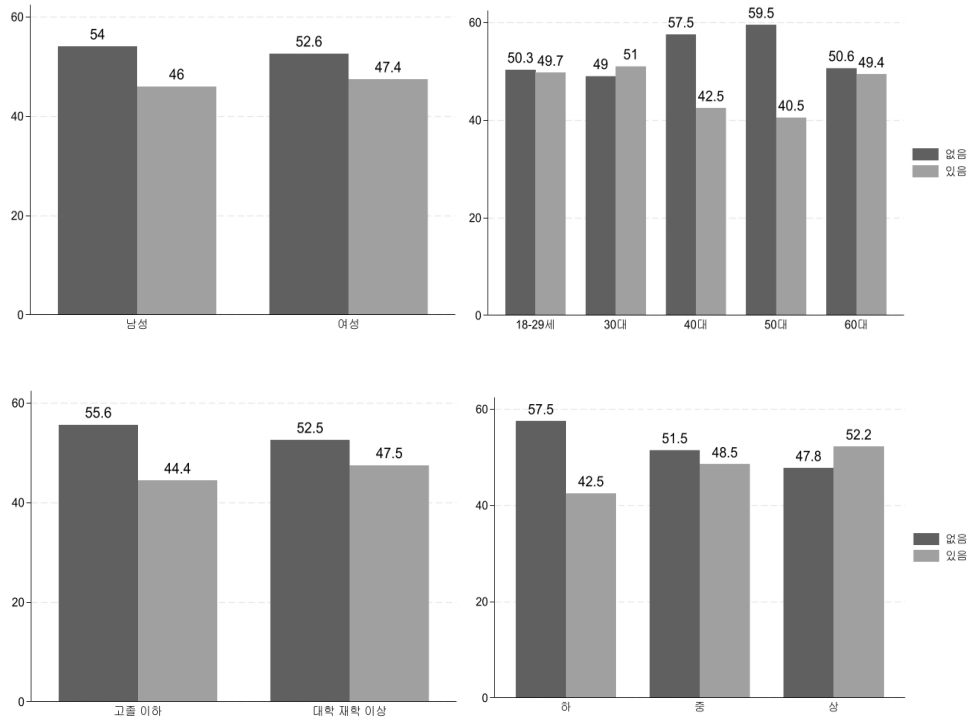


2. 선관위 홍보활동에 대한 유권자의 인지도

앞의 장에서 정리한 바와 같이, 이번 총선에서도 중앙선관위는 여러 매체를 통해 선관위의 선거 관리 활동과 선거와 후보자에 대한 정보를 전달하기 위해 노력하였다. 그렇다면 유권자들이 실제로 선관위의 홍보 활동을 접한 경우는 어느 정도일까? “이번 선거에서 중앙선관위의 선거에 관한 정보제공 활동(사전투표제 안내, 선거일정 및 투표소 안내, 정책·공약 알림 등)을 얼마나 접해보셨습니까?”라는 질문에 대해, 46.7%의 유권자들이 종종 또는 매우 자주 접해보았다고 답했다. 차이가 크지 않지만 선관위의 정보 제공 활동을 접해 보지 못한 응답자들이 53.3%로 더 많게 나타났다는 점은, 선관위의 전방위적인 노력에도 불구하고 다소 아쉬운 결과라고 할 수 있다. 지난 2022년 양대선거 홍보활동 평가(강우창 2022, 835)에서는 동일한 질문에 대해 정반대의 결과가 나타났는데(접해봄-53%, 접해보지 못함-47%) 이는 유권자의 선거에 대한 관심이나 대선과 총선이라는 선거 수준 때문에 나타나는 차이일 수 있다.

이번 선거에서 어떠한 특성의 유권자들에게 선관위의 정보제공 활동이 더 가깝게 다가갔을지를 살펴보기 위해, 성별, 연령, 학력, 소득에 따라 선관위 홍보활동을 접해봤는지 여부에 차이가 있는지를 살펴보았다. 분석 결과, 성별의 경우에는 거의 차이가 없었으나 연령의 경우, 40대와 50대에서 선관위 홍보활동을 접하지 못했다는 응답이 다른 연령대와 비교했을 때 크게 나타나, 다른 연령대와 4-50대의 차이가 무엇인지 고려해볼 필요를 제기하였다. 학력의 경우 고졸 이하와 대학 재학 이상에서 약 3%p의 차이가 발견되었다.

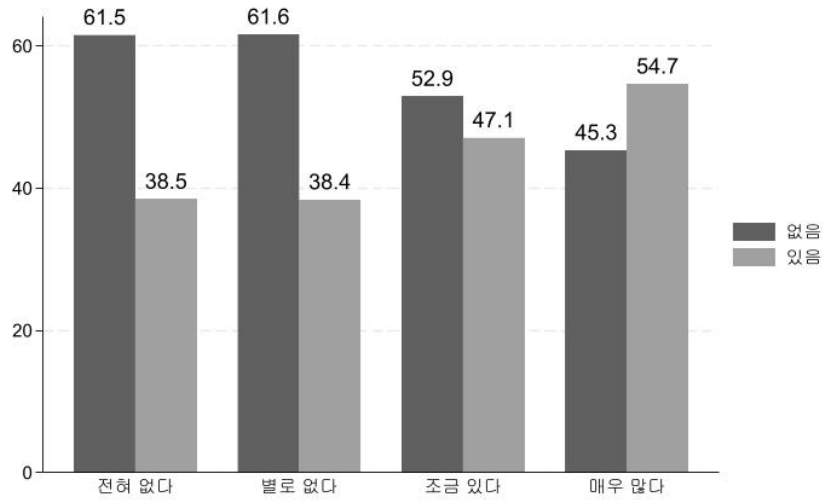
〈그림 3〉 선관위가 제공하는 선거관련 정보 접촉여부 : 인구특성별



소득의 경우 눈여겨볼 만한 차이가 있었는데, 소득집단이 '상'인 경우는 전체 유권자 평균과 비교했을 때 선관위 홍보를 접해본 응답자 비율이 그렇지 못한 응답자 비율보다 더 많은 것으로 나타났다. 반면, 소득집단이 '하'인 경우, 선관위 홍보를 접하지 못한 응답자의 비율이 다른 집단과 비교했을 때 상당히 큰 것으로 나타났다. 이렇게 소득집단에 따라 선관위 홍보에 따른 정보 격차가 발생하고 있다면 하위 소득집단의 대표성이나 참여의 질이 상대적으로 낮을 수 있기에, 어떠한 원인에 의해 이러한 격차가 나타나는지 향후 살펴볼 필요가 있을 것이다.

선관위 홍보의 목적이 정치관심이나 정치정보가 적은 유권자, 즉 정치세련도가 낮은 유권자에게 충분한 정보를 제공하고 더 많은 참여를 지원하기 위함임을 고려할 때, 어떻게 하면 그러한 유권자들에게 접근성을 높일 것인가에 대한 고민이 더욱 필요한 것으로 보인다.

〈그림 4〉 선관위가 제공하는 선거관련 정보 접촉여부 : 정치관심도별



추가적으로, 정치에 대한 관심에 따라 선관위 홍보를 접한 경험 여부가 다를 수 있는지 살펴보았다. 분석 결과, 정치 관심이 없는 유권자의 경우 선관위 홍보를 접한 경험이 없다고 상대적으로 많이 응답하고 있는 것을 알 수 있었다. 그에 따라, 다양한 매체를 활용하여 다양한 유권자에 대한 접근성을 높이고자 선관위가 다방면으로 노력하고 있음에도 불구하고, 정치관심도가 낮은 유권자들의 경우에는 여전히 선관위 홍보에 따라 제공되는 선거 정보와의 거리가 먼 것을 고려하여 홍보가 다가갈 수 있는 지점을 늘리고 유권자의 관심도를 이끌어낼 수 있는 친근한 방식을 고민해야 할 필요성을 보여주고 있었다.

3. 선관위 홍보활동매체에 대한 평가

3장에서 살펴본 것처럼 중앙선관위의 홍보활동이 다변화되어 있음을 고려할 때, 어떠한 매체가 더욱 효과적인지 평가해 볼 필요가 있다. 그러한 평가에 따라 어떠한 경로의 홍보를 상대적으로 더 강화할 것인지를 알 수 있기 때문이다. 선관위는 변화하는 미디어 시대에 대응하여 SNS와 유튜브를 비롯한 개인 미디어와 네이버, 다음 등의 플랫폼 사이트에서 선거 관련 정보를 제공하는 것부터 이전부터 시도되었던 TV, 라디오, 포스터를 활용하는 방식까지 다채로운 방식으로 홍보를 시도하고 있음이 높이 평가할만한 측면이지만, 그럼에도 불구하고 한정된 자원을 더욱 효과적인 방식에 투입하는 것이 선관위 홍보의 효율성을 높이는 데 기여할 것임은 분명하다. 선관위의 홍보활동이 이번 선거에서 그러한 목적을 달성하였는지를 본격적으로 살펴보기 전에, 응답자들이 선관위의 선거관리 홍보를 주로 접한 경로가 무엇인지에 대해 알아보려고 한다. “이번 선거에서 어느 매체를 통해 선관위의 선거에 관한 정보 및 투표 참여 홍보활동을 가장 많이 접해보

셨습니까?”라는 질문에 대해, 응답자 중 가장 많은 비중(34.3%)이 TV 광고를 통해 접하였다고 이야기하였고 포스터, 현수막과 모바일 앱이 그 뒤를 이었다.

세부적으로, 연령별로 선관위 홍보를 접한 매체에서 차이가 나타났다. 가장 큰 특징은 연령이 높은 경우에 TV광고를 통해 선관위의 홍보를 접한 경우가 많아졌다는 것이고, 연령이 낮은 경우 상대적으로 인터넷, 모바일, SNS/유튜브를 통해 정보를 얻는 경우가 많았다는 것이다. 한편 18~29세에서 잡지와 라디오 광고의 비중이 상대적으로 높게 나타난 것이 주목할만하다. 포스터와 현수막은 대부분의 연령에서 꽤 높은 비중을 차지했다. 이를 고려했을 때, 매체에 따라 홍보의 타겟팅의 설정이 중요할 수 있다. 60대 이상의 경우 TV 광고가 과반수를 차지함을 볼 때, 여전히 전통적인 매체에 대한 관심도 필요함을 알 수 있었다.

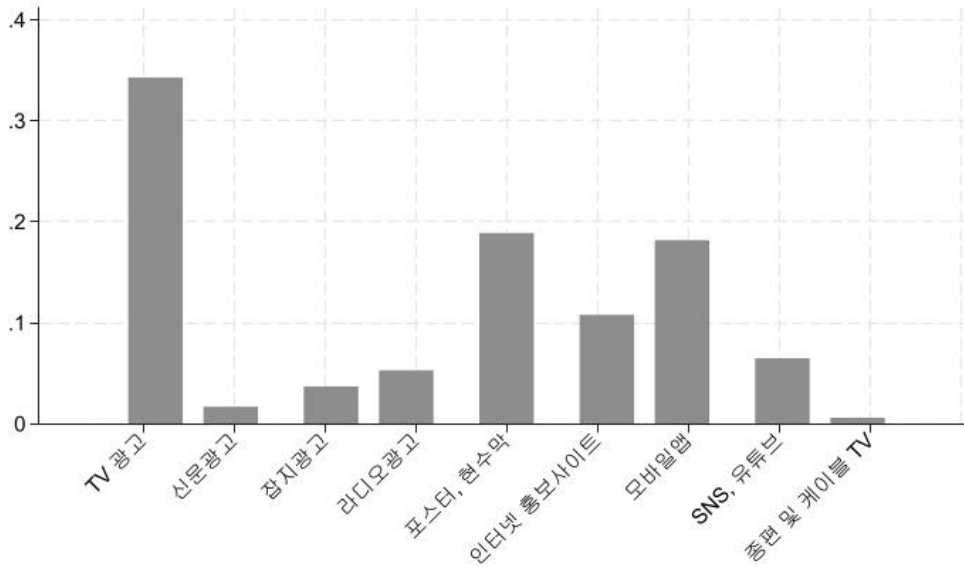
〈표 3〉 연령별 선관위 홍보를 접한 매체

(단위: %)

	TV 광고	신문 광고	잡지 광고	라디오 광고	포스터, 현수막	인터넷 홍보 사이트	모바일 앱	SNS/ 유튜브	종편/ 케이블 TV	Total
18~29세	14.29	3.11	8.7	15.53	21.12	8.07	20.5	8.07	0.62	100 (161)
30대	22.15	1.34	5.37	7.38	23.49	14.09	18.12	7.38	0.67	100 (149)
40대	34.08	3.35	1.12	4.47	17.88	11.17	20.67	6.7	0.56	100 (179)
50대	32.82	0.51	2.05	2.05	21.03	12.31	21.03	7.69	0.51	100 (195)
60대 이상	51.27	0.95	2.85	1.58	14.87	9.49	13.92	4.43	0.63	100 (316)
Total	34.3	1.7	3.7	5.3	18.9	10.8	18.2	6.5	0.6	100 (1,000)

이를 볼 때, 선관위 홍보를 접하는 매체로서 전통적인 매체인 TV 광고가 여전히 가장 가깝게 접할 수 있는 매체임을 알 수 있었다. 인터넷 홍보사이트나 모바일앱과 같은 비교적 새로운 매체의 비중도 약 30% 정도를 차지하고 있어 홍보매체의 다변화의 효과가 나타났지만, SNS/유튜브의 비중이 낮은 것을 알 수 있었다. 많은 사람이 보다 더 SNS와 유튜브를 활용하는 것을 고려했을 때, 또 다른 매체보다 더 개인화되어 홍보 효과가 클 수 있음을 고려했을 때, SNS와 유튜브에서 선거관리와 선거 정보에 대해 유권자들이 접촉할 수 있도록 다양한 콘텐츠를 만드는 것이 필요함을 보여주고 있다.

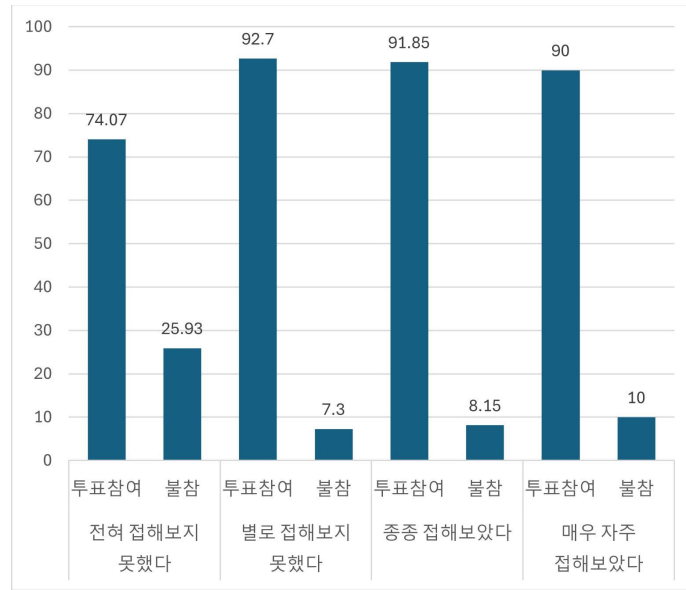
〈그림 5〉 선관위 홍보를 가장 많이 접한 매체



그렇다면 중앙선관위의 홍보활동은 어느 정도로 유권자의 선택에 효과를 미쳤을까? 주지하듯이 선관위의 홍보활동을 평가하기 위해서는 유권자의 투표 참여를 늘리고 선택의 질을 개선하는 것에 선관위 홍보가 효과적이었는지를 살펴봐야 한다. 따라서 홍보활동을 통해 투표 참여의 의도가 강화되었는지에 대한 설문으로 그 효과를 평가해볼 수 있다. 이번 총선에서 최종 투표율은 67%였다. 총선 이전 ‘사전조사’ 설문에서 “선생님께서 이번 22대 국회의원선거에 투표하실 예정입니까?”라는 질문에 대해, 90.7%의 응답자들이 투표할 예정이라고 응답하였다.²⁾ 그렇다면 홍보활동을 접해 본 경우에 투표의향이 더 높게 나타날 것인가? 선관위 홍보활동을 접했는지 여부에 따라 투표 참여의향이 다르게 나타나는지를 살펴보았을 때, 선관위 홍보활동을 전혀 접해보지 못한 경우와 나머지 경우에서 투표 의향의 차이가 나타났다. 그러나 별로 접해보지 못한 경우와 접촉 정도가 많았던 경우의 차이는 거의 나타나지 않아 투표참여 의향의 증가가 선관위 홍보활동의 영향이라고 이야기하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 선관위 홍보를 전혀 접해보지 못했다고 답한 응답자들의 경우 다른 집단에 비해 투표참여 비율에서 차이가 크게 나타나, 선관위 홍보활동에 노출되도록 하는 것이 중요함을 일견 보여주고 있었다.

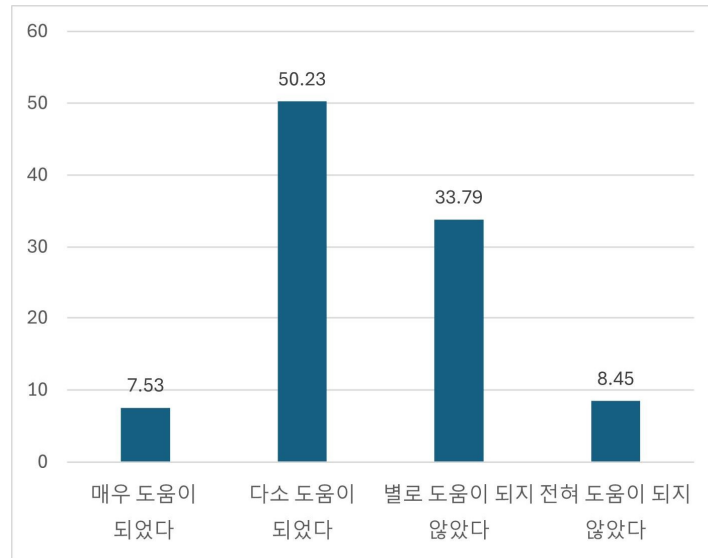
2) 총선 사후조사 설문에서 투표참여 비율은 83.7%인 것으로 나타나고 있다(표본: 1,000명). 본 연구에서는 설문지 구성의 한계로 홍보활동과 투표참여의 관계를 투표 참여 의향을 변수로써 살펴보고자 한다. 실제 투표율과 설문 응답에서 투표율/투표의향과의 차이는 응답자들이 투표 참여에 대한 규범적인 평가에 따라 답함으로써 과대 측정되는 경향이 있다고 볼 수 있다.

〈그림 6〉 선관위 정보 접촉 정도에 따른 투표참여 차이



유권자들이 느끼기에 선관위의 정보 제공이 투표 참여에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보는데 설문으로서, “중앙선거관리위원회의 선거 홍보활동이 투표 참여를 결정하는 데 어느 정도 도움이 되었습니까?”라는 질문에 대한 응답을 살펴보았다. 해당 응답에서 도움이 되었다는 경우는 응답자 비율의 45.87%로, 별로 도움이 되지 않았다는 경우가 10%p 정도 높게 나타났다. 그러나 이러한 응답은 선관위의 정보 제공을 별로 접해보지 못했다는 응답자를 포함하고 있다. 선관위 정보 제공을 종종 접해본 경우와 매우 자주 접해본 경우의 응답자만을 살펴보았을 때(n=438), 선관위 홍보활동이 도움이 되었다고 답한 경우가 57.76%로, 도움이 되지 않았다고 응답한 경우보다 높게 나타났다. 이를 고려했을 때, 자주 접하기만 한다면 선관위의 정보 제공 활동이 유권자의 의사결정과정에서 유의미한 도움을 제공하고 있다고 볼 수 있었다. 이는 더 많은 시민에게 선관위 정보 활동을 노출시킬 수 있도록 접근성을 낮추는 노력이 필요함을 보여준다.

〈그림 7〉 선관위 홍보활동이 투표 참여를 결정하는데 도움을 준 정도



선관위는 미디어 환경의 변화에 따라 오프라인 매체를 통한 홍보 활동을 축소하고 온라인 홍보를 확대하고자 하였다. 이에 관해 정보 수용자의 입장에서 어떠한 매체를 통한 홍보 활동이 더 효과적이라고 생각하는지 살펴볼 수 있다. “선생님께서서는 다음의 매체 중 선관위의 홍보활동에 가장 효과적이었다고 생각되는 매체를 한 가지만 선택해 주십시오.”라는 질문에 대한 응답에서 응답자들이 가장 효과적이라고 응답한 매체는 TV광고였다. 38.7%의 응답자들이 가장 효과적인 홍보 매체로 TV광고를 선택하였기 때문이다. 해당 설문에서 인터넷 홍보사이트, 모바일 앱, SNS/유튜브가 홍보에 효과적이었다고 응답한 경우를 합치면 45.2%에 달하기 때문에 온라인 매체의 중요성이 커졌다고 볼 수 있기는 하다. 하지만 그렇다고 해서 TV광고나 포스터, 현수막과 같은 전통적인 매체의 중요성이 낮다고 보긴 어려웠다.

본 설문에서 선관위의 홍보활동을 접하지 못한 경우가 45%에 달하는 것, 선관위 홍보 활동을 접했을 경우 투표 결정 과정에 도움이 된다고 보는 경우가 많았다는 것을 고려할 때, 선관위가 제공하는 정보에 대한 접근성을 높이기 위해 노력할 필요가 있다고 보았는데, 이는 정치관심도에 노출 정도가 크게 영향을 받는 개인 미디어뿐 아니라 보편적으로 정보를 접하게 되는 매체에서 선관위 홍보를 늘릴 필요성을 보여주고 있다. TV광고뿐 아니라 포털 사이트의 배너 광고와 같이 온라인에서도 접속 여부와 상관없이 정보를 접할 수 있도록 노출 빈도를 높이고자 하는 노력이 필요하다.

추가적으로 고려해야 할 점은, 유권자 특성에 따라 선호하는 매체가 다를 수 있다는 것이다. 이를 살펴보기 위해 연령별로 홍보활동에 효과적이라고 생각하는 매체가 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴보았는데, 연령대별로 매체에 대한 생각에 차이가 있음이

나타났다. 전체 응답자 중 38.7%가 가장 효과적인 매체로 지목하였던 TV광고의 경우, 20대와 30대에게도 중요성이 인식되고 있었지만 상대적으로는 효과적인 매체로서 생각 되지 않는 것으로 나타났다. 반면 40대 이상, 특히 60대 이상에게 TV광고의 영향력이 클 것으로 볼 수 있었다. 2030에 가장 효과적일 것으로 생각되는 매체는 모바일앱이었고, 203040과 5060이상을 비교했을 때 인터넷 홍보사이트나 SNS/유튜브의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 점은 유권자 특성에 따라 선호하는 매체가 다를 수 있기 때문에 매체에 따라 맞춤형으로 내용이 조절될 수 있음을 보여준다. 특정 유권자 집단의 참여를 유도하기 위해 주로 활용해야 할 매체가 무엇일지 정하는 데에도 참고가 될 만하다.

한편, 본 결과는 홍보 매체를 정할 때 오프라인 홍보 또한 비중 있게 고려되어야 함을 보여준다. 60대 이상의 경우 TV광고에 대한 선호가 절대적이었으며, 그 외에도 TV, 신문, 잡지, 라디오 광고의 비중이 작다고 보기 어려웠다. 포스터, 현수막과 같은 인쇄물 또한 다른 경우에 비해 그 선호가 약하다고 보기는 어려웠다. 오히려 20대에게 포스터, 현수막이 두 번째로 효과적이라 생각되고 있는 점이 참고할만한 지점이다. 포스터, 현수막과 같은 인쇄물이 낮은 연령층에도 중요하게 인지되는 이유는 다른 매체와 비교했을 때 따로 접속해야 하는 경우가 아니며 간단명료하게 제시할 수 있기 때문으로 짐작할 수 있다. 이를 고려했을 때, 투표 일정이나 투표소의 위치 안내, 투표 독려 문구와 같이 간단하게 전할 수 있는 정보는 오프라인 매체를 통해서 전달하고자 하는 시도가 효과적일 수 있다. 선거과정에 대한 심화된 정보의 경우, 모바일앱이나 웹사이트, SNS/유튜브 등으로 전하거나 기획프로그램을 만들어 TV를 통해 전달하는 것이 효과적일 수 있다. 한편 본 설문은 정치관심도가 높은 이유 등으로 선관위와 관련한 모바일앱을 설치하는 경우, 그러한 앱에서 다양한 정보를 가독성 높게 가공하여 전달하는 것 또한 효과적일 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 4〉 연령별 선관위 홍보에 효과적이라고 생각하는 매체

(단위: %)

	TV 광고	신문광고	잡지광고	라디오광고	포스터, 현수막	인터넷 홍보사이트	모바일앱	SNS /유튜브	종편 /케이블 TV	Total
18~29세	16.15	1.24	3.11	11.8	21.74	11.18	24.22	9.94	0.62	100 (161)
30대	20.13	4.03	4.03	8.05	18.79	12.08	25.50	6.04	1.34	100 (149)
40대	36.31	1.68	2.23	5.03	15.64	12.29	18.99	6.15	1.68	100 (179)

	TV 광고	신문광고	잡지광고	라디오광고	포스터, 현수막	인터넷 홍보사이트	모바일앱	SNS /유튜브	중편 /케이블 TV	Total
50대	40.51	1.03	0.51	5.13	10.77	9.74	25.64	5.64	1.03	100 (195)
60대 이상	59.18	1.27	2.85	2.22	11.39	8.86	12.03	1.27	0.95	100 (316)
Total	38.70	1.70	2.50	5.70	14.80	10.50	19.90	5.10	1.10	100 (1,000)

선관위 홍보활동에 대한 평가에서, 공정하고 투명한 선거에 대한 유권자 인식이 선관위의 정보제공 활동에 의해 변화할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이번 설문에서는 “최근 선거에서 사전투표 문제 등 선거 조작이 이루어졌다는 주장이 있습니다. 이에 대해서 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?”라는 설문이 포함되었다. 이에 관해 약 60%의 응답자가 동의하지 않는다고 답하였으나(전혀 동의하지 않는다-20.4%, 별로 동의하지 않는다 39.2%) 동의한다는 응답자들이 40%에 달했다(어느 정도 동의한다-35.2%, 매우 동의한다 5.2%). 이렇게 높은 비율의 응답자들이 선거 조작 또는 부정선거에 대해 의혹을 제기하고 있다는 사실은 선거의 기능이 충분히 작동하기 어렵게 하는 주된 이유가 될 수 있다. 그리하여 부정선거와 관련한 가짜뉴스나 잘못된 정보를 상쇄할 수 있도록 선관위의 정보 제공 기능이 더욱 전방위적으로 강화될 필요가 있다.

〈표 5〉 선관위 홍보활동 접촉 정도와 선거 조작 주장에 동의하는 정도

(단위: %)

	전혀 동의하지 않는다	별로 동의하지 않는다	어느 정도 동의한다	매우 동의한다	
전혀 접해보지 못했다	16.05	40.74	30.86	12.35	100 (81)
별로 접해보지 못했다	19.03	38.72	38.27	3.98	100 (452)
종종 접해보았다	21.82	40.77	32.61	4.80	100 (417)
매우 자주 접해보았다	28.00	28.00	36.00	8.00	100 (50)
	20.40	39.20	35.20	5.20	100(1,000)

선관위가 제공한 정보의 접촉 여부와 선거 조작 주장에 대해 동의하는 정도가 어떻게 연관되었는지 살펴보았을 때, 선관위 정보를 접한 정도가 클수록 선거 조작 주장에 동의하는 정도가 약화되는 경향성이 약하게 나타나고 있었다. 선관위 정보를 전혀 접해보지

못한 경우 선거 조작에 매우 동의하는 정도가 상대적으로 크게 나타났고, 선관위 정보를 매우 자주 접해본 경우 선거 조작에 전혀 동의하지 않는다는 응답의 비중이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있었다. 그러나 그 정도가 크다고 보기는 어려웠다는 점에서, 선관위의 정보 제공에서 선거 조작에 대한 신뢰를 강화하기 위해 어떠한 전략을 세워야 하는지 추가적인 고민이 필요함을 알 수 있었다.

선관위 홍보활동의 목적이 투표 참여 독려와 부정선거에 대한 음모론 불식 중에 어느 쪽에 더 효과적인지 살펴본다면, 아직까지는 투표 참여 독려에 더 효과적인 것으로 보인다. 이는 인구사회학적 변수를 통제한 후에 선관위 정보제공에 접촉한 정도가 투표참여율에 미치는 영향은 유효하게 나타나고 있었으나 부정선거 음모론을 변화시키는 영향력은 유효하지 않은 것으로 나타나고 있었기 때문이다. 이는 선관위 홍보활동의 미비점을 보여주기도, 그만큼 선거과정에 대한 대중의 불신이 견고함을 보여주는 것이라 할 수 있다. 투표 참여의 중요성에 대해 사회적 합의가 장기간에 걸쳐 비교적 성공적으로 형성되어 왔다고 한다면, 선거과정에 대한 불신은 2012년과 2017년, 2020년의 선거에서 강화된 채로 유지되었고 아직 불식되지 못하고 있다. 특히 뉴미디어가 확산된 변화한 미디어 환경을 고려하면서 공정하고 투명한 선거에 대한 불신을 약화하기 위한 노력에 초점을 맞추어 홍보 활동이 추진될 필요가 있다고 볼 수 있다.

V 결론

본 연구는 2024년 제22대 총선에서 중앙선관위의 홍보활동이 어떻게 이루어졌고 유권자들에게 어떻게 인식되었으며, 실제로 어떠한 영향을 미쳤는지를 평가하고자 하였다. 특히 선관위 홍보활동이 투표 참여와 선거과정에 대한 신뢰 회복에 유효한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 하였다.

선관위 홍보활동을 검토해 본 결과, 홍보채널의 다양화와 맞춤형 콘텐츠 제공을 긍정적으로 평가할 수 있었다. 선관위는 다양한 매체를 활용하여 유권자 접근성을 높이기 위해 노력하였던바, TV 광고와 프로그램 같은 전통적인 매체와 함께 소셜미디어, 유튜브, 모바일 앱 등을 활용한 온라인 홍보 활동을 강화하고자 하였다. 특히 상대적으로 투표 참여율이 낮은 젊은 층을 대상으로 맞춤형 콘텐츠를 제작하거나 정보 사각지대에 놓인 다문화가족, 시각장애인용 자료 제작 등을 통해 유권자 접근성을 높이고자 한 노력이 돋보였다.

또한 내용적으로도 선관위는 투표 참여를 독려하고 투표과정을 안내하며 정책 정보

등을 제공하기 위해 노력하였다. 무엇보다 최근 들어 지속되고 있는 부정선거 음모론에 대응하는 차원에서 팩트체크 활동을 통해 가짜뉴스와 잘못된 정보를 바로잡고자 시도하였다.

유권자 인식자료를 분석한 결과, 선관위의 이러한 홍보활동이 투표 참여의 증대와 선거 과정에 대한 신뢰 회복에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 선거 조작 음모론에 대한 신뢰도를 높이기 위한 홍보 전략은 보다 효과적으로, 장기적인 안목을 가지고 구성될 필요가 있다고 보인다.

선관위 홍보활동에 대한 평가를 통해 몇 가지 정책적 함의를 제시해볼 수 있다. 이번 총선에서 선관위가 시도하였던 것처럼 다양한 매체를 활용한 홍보 활동은 중요하다. 하지만 각 매체의 효과성을 지속적으로 평가하고 보완할 필요가 있다. 특히 TV 광고나 포스터, 현수막과 같은 전통적인 매체는 여전히 높은 영향력을 유지하고 있기에 이런 매체를 적극적으로 활용하면서도 새로운 미디어 환경의 변화에 대응하는 온라인과 오프라인의 균형을 맞추는 전략이 필요하다.

또한 유권자들의 다양한 특성과 필요에 맞춘 맞춤형 정보 제공이 필요하다. 다양한 연령대와 정치 관심에 맞추어 매체마다 홍보 내용을 다르게 구성할 필요가 있다. 특히 당파, 연령상으로 부정선거 음모론에 노출될 가능성이 높은 집단에 맞춤 정보를 제공하는 것이 필요하며, 온라인의 경우에는 노출 수를 높이기 위한 전략이 필요하다. 유권자들의 정보 수요를 파악하고 소통을 강화하기 위해 다양한 쌍방향 소통 채널을 마련하는 것도 도움이 될 것이다.

본 연구를 통해 선관위의 홍보활동이 유권자 참여와 신뢰 회복에 중요한 역할을 할 수 있음을 확인하였다. 정보 전달과 콘텐츠 구성의 방식에서 개선을 이루고 특히 신뢰성 있는 정보 제공을 통한 부정선거 음모론 대응이 절실한 상황이다. 선관위가 변화하는 미디어 환경과 유권자의 다양한 요구에 맞추어 홍보 전략을 발전시킴으로써 공정하고 투명한 선거 과정에 대한 신뢰를 회복하고 한국 민주주의의 질적 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

강우창. 2022. “2022년 양대선거 홍보활동 평가와 과제.” 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서, 821-866.

- 박명호·차홍석·이효걸. 2014. “2014 지방선거 홍보활동 평가와 대안.” 『분쟁해결연구』 제12권 제3호, 119-138.
- 유현중. 2008. “선거에서 정보환경이 유권자의 선택에 미치는 영향에 관한 실증연구: 한국 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제42집 제4호, 155-188.
- 이소영. 2011. “정치적 태도와 선택에 있어서 정치적 정보의 영향: 18대 총선 유권자를 중심으로.” 『현대정치연구』 제4권 제1호, 39-71.
- 정진웅. 2020. “21대 총선 선거관리위원회 홍보활동 평가와 과제.” 제21대 국회의원선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석, 『입법과 정책』 제12권 제3호, 89-116.
- 정하윤. 2012. “제19대 총선 중앙선거관리위원회의 홍보활동 평가.” 『선거연구』 제2권 제2호, 191-215
- 중앙선거관리위원회. 2024. “2024년도 주요 업무계획.”
- Achen, Christopher H., and Larry M. Bartels. 2017. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Global Commission on Elections, 2012. *Democracy and Security, Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Kofi Annan Foundation.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Lupia, Arthur. 2016. *Uninformed: Why People Know so Little About Politics and What We Can Do About It*. Oxford: Oxford University Press.

〈기사〉

- 박지현. 2020. “[이슈진단] 4.15 부정선거 논란 “의혹 확산은 보수에 독” vs “좌우 관계없는 국민 주권 문제”〈월간조선〉. 2020년 8월호.

16

민주주의 발전을 위한 중앙선거관리위원회 독립성 제고 방안

한성민(한국외국어대학교)

16

민주주의 발전을 위한 중앙선거관리위원회 독립성 제고 방안

I 서론

민주주의의 발전에 있어서 선거품질(Electoral Integrity)의 확보는 필수적이다(Norris 2014). 독재와 구분되어 민주주의를 민주주의답게 하는 요소는 단순히 전국적인 수준에서 선거가 실시되는 것으로 충분한 것이 아니라 공정하고 민주적인 선거를 통해 선거품질이 보장되고 있는지의 여부이기 때문이다. 노리스에 따르면 시민들이 선거 과정을 공정하고 투명하다고 인식할수록 선거 결과에 대해서 보다 잘 수용하는 경향이 있다(Norris 2014). 특히, 선거 과정의 공정성과 투명성 확보가 필요한 이유는 선거가 공정하고 투명할 때, 선거의 패자들이(Electoral Losers) 선거 결과에 승복하게 되고, 선거 이후의 선거폭력(Electoral Violence)의 가능성 또한 줄어들어 민주주의의 안정성이 높아지기 때문이다. 실제로 선거 공정성에 대한 의심과 불신은 민주주의 자체에 대한 만족도를 떨어뜨리는 주요한 원인이 되기도 한다(Norris 2019).

그렇다면, 민주주의 국가들은 선거품질을 높이기 위해서 어떠한 노력을 기울여 왔는가? 민주주의 국가들은 선거품질을 높이기 위한 다양한 노력을 기울여 왔고, 이 중 가장 핵심적인 노력 중 하나가 독립적인 선거관리기구의 설립이다. 특히, 민주주의의 안정성이 상대적으로 떨어지는 신생민주주의 국가들은 선거관리기구(Electoral Management Body: EMB)의 설립과, 설립된 선거관리기구의 독립성 확보를 위해서 많은 노력을 기울였다. 이는 선거관리기구의 독립성 확보가 신생민주주의 국가들의 민주주의 발전에 있어서 필수적인 요소라고 간주되었기 때문이다(Joseph 2020). 그러나, 선거관리기구의 독립성 확보를 통한 선거품질의 확보 노력에도 불구하고 최근 부정선거 논란, 가짜뉴스의 범람 등 민주적 선거에 대한 불신을 확대하는 요소들이 민주적 선거에 대한 신뢰 및 선거품질을 저해하고 있으며, 이와 같은 현상은 미국과 같은 선진민주주의 국가부터 신생민주주의 국가 등 민주주의 전반에 걸쳐서 나타나고 있으며, 대한민국도 예외는 아니다. 특히 4년 전 21대 총선에서는 일부 보수진영과 보수 유튜버를 중심으로 사전선거와 본 선거에서의 더불어민주당과 미래통합당 사이의 득표율 격차에 주목하며, 부정선거 의혹을 제기되었었다. 물론, 이러한 부정선거 의혹은 사전선거와 본 선거에서의 유권자 특성

의 차이를 간과한 측면과 이러한 차이의 본질을 왜곡하고, 정보 일부분만을 단편적으로 강조한 일부 유튜버에 의해서 선동된 측면이 있지만 이러한 ‘부정선거의혹제기’와 발전하는 AI 기술에 의한 가짜뉴스들은 유권자들에게 선거의 공정성에 대한 의구심을 갖게 하고, 궁극적으로는 민주주의의 안정성을 위협한다.

이같이 변화하는 상황에서 선거관리기구의 존재, 그리고 선거관리기구의 독립성을 확보하고 유지하려는 노력은 단순히 전통적인 방식에서의 민주주의의 안정성을 확보하는 것을 넘어서서, 민주주의에 대한 새로운 도전요인들에 대해서 적절히 대처하기 위한 기본적 조건으로 보인다. 그러나, 앞서도 언급했었던 것처럼 최근의 위기는 민주주의의 안정성이 떨어지는 신생민주주의 국가보다는 오히려 민주주의가 안정적으로 운영된다고 여겨지고 있는 선진민주주의 국가에서 더욱 극명하게 나타나고 있다. 특히, 선거관리기구의 독립성이 어느 정도 확보되었다고 여겨지는 선진민주주의 국가와 대한민국 등에서 선거 과정과 민주주의 제도적 원리에 대한 불신이 높아진다는 측면에서, 최근 나타나고 있는 민주주의의 위기 및 불신감 증가의 원인이 선거관리기구의 기능 및 독립성 약화 때문인지에 대한 분석이 필요하다. 본 연구는 최근 한국의 선거관리기구인 중앙선거관리위원회의 독립성이 대한민국 국민의 선거품질 평가에 어떠한 영향을 주고 있으며, 중앙선거관리위원회의 독립성과 선거품질 평가가 비교적 맥락에서 어떠한 의미가 있는지에 대해서 분석하고자 한다. 또한, 선거품질에 영향을 주요한 영향을 주는 요소가 실질적 독립성인지, 아니면, 법, 제도적 독립성인지를 분석해서, 대한민국에서 선거관리위원회의 독립성 강화가 필요한 것인지 또한, 어떠한 방식으로 선거관리위원회의 독립성을 강화시켜, 민주주의의 발전에 기여할 수 있는지에 대해서 고민해 보려고 한다. 이를 위해, 국제비교연구를 통한 통계분석 및 선진국들의 사례를 분석하고자 한다.

II 이론적 검토: 선거품질과 독립적 선거기구

자유롭고 공정한 선거는 민주주의를 유지하게 하는 최소 조건이면서 핵심적 요소 중 하나이다. 유권자들은 선거를 통해서 대의민주주의 체제하에서 본인의 주권을 행사할 수 있으며, 선출된 엘리트들은 선거 과정을 통해서 본인의 권력을 정당화할 수 있다. 또한, 선거는 정치적 심판과 보상 메커니즘을 만들어냄으로써, 서로 나누어진 정당과 유권자들이 선거를 통해서 경쟁하게 하고, 패자에게도 다음 선거에서 정당한 경쟁을 통해서 승리할 수 있다는 동기를 주어 민주주의의 안정성을 높이는 역할을 한다.

반면, 선거의 존재 자체는 민주주의를 구성하는 핵심 요소라고 할 수 없다. 이는 민주

주의가 아닌 권위주의 체제에서도 선거가 존재하며, 어느 정도의 선거 경쟁성이 보장되는 권위주의 체제도 많기 때문이다(Gandhi and Lust-Okar 2009). 즉, 단순히 선거의 존재 유무뿐만 아니라, 선거가 얼마나 자유롭고 공정할 수 있는지가 민주주의를 권위주의와 구분되게 하는 핵심 요소가 된다. 특히, 선거가 자유롭지 않다는 것은 그 자체로 민주주의를 민주주의답지 않게 만들어내는 요소이다. 민주주의를 최소주의적으로 정의한 슈펄터(Shumpeter 1942)나 쉐보르스키(Przeworski 1999)의 민주주의 정의에 있어서의 핵심적 요소는 경쟁적인 선거의 존재인데, 선거가 경쟁적이기 위해서는, 시민들이 자유롭게 선거에 참여할 뿐 아니라, 정치적 반대자, 특히 야당이 자유로운 정치 활동이 보장되어야 하기 때문이다. 또한, 불공정한 선거는 권위주의 지도자가 선거 결과를 조작해서, 자신들에게 유리한 선거 결과를 영속화하게 만들어내는 주요한 원인이며, 민주주의 국가에서도 선거의 불공정성이 존재할 경우, 국민의 민주주의 제도에 대한 신뢰를 낮추어 민주주의의 안정성을 낮추는 원인으로 작동한다(Frank and Martinez i Coma 2017).

민주주의 국가가 안정된 민주주의로 발전하기 위해서는 어떻게 선거제도를 자유롭고 공정하게 유지할 수 있는지가 중요한 전제조건이 된다. 자유롭고 공정한 선거의 보장은 국민의 민주주의에 대한 신뢰를 높여 민주주의의 안정성을 높이기 때문이다(Norris 2014, Hooghe and Stiers 2016). 특히, 자유롭고 공정한 선거의 보장은 선거 패배자(Electoral Losers)에게 정치적 권력의 선출이 공정하며 선거 과정을 통해서 권력 교체 과정에 영향을 줄 수 있다는 믿음을 주기 때문에 선거를 통해서 권력을 잡지 못한 사람들이 선거 결과에 순응할 수 있는 메커니즘을 만들어 낸다(Lago and Martinez i Coma 2017). 자유롭고 공정한 선거의 존재가 선거 후 폭력을 방지하고 민주주의의 안정성을 높일 수 있는 이유가 바로, 선거 결과에 대한 불만이 높은 사람들조차도, 선거 과정에 대한 이의를 제기하기 어렵게 만드는 조건을 만들어내기 때문이다. 따라서, 상당수 국민의 민주적 제도에 대한 경험이 부족하고, 민주주의적 제도의 안정성이 떨어지는 신생민주주의 국가들의 경우에는 제도적 수단을 통해서, 자유롭고 공정한 선거를 유지하기 위한 노력을 기울였다.

이러한 맥락에서 주목받았던 것이 독립적인 선거관리기구의 설립과 선거관리기구를 통한 선거품질(Electoral Integrity)의 향상이다. 특히, 민주주의의 확산 및 신생민주주의의 지원을 위해 다년간 노력했었던 민주주의와 선거지원을 위한 국제연구소(IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance)의 2014년 보고서(Catt et al. 2014)는 선거관리기구의 법, 제도적, 실질적 독립성이 개별 국가들의 선거관리기구를 평가하는 가장 핵심적인 요소라고 평가했으며, 선거관리기구의 독립성 유

지가 특히, 신생민주주의 국가들의 제도적 발전과 민주주의의 안정성 유지에 큰 공헌을 한다고 인식했다. 실제로 상당수의 신생민주주의 국가들은 독립성 확보 노력을 통해서, 선거관리기구의 효율성을 증진하고 자유롭고 공정한 선거 환경을 만들어내기 위해 노력했다(Mozaffar 2002). 아프리카 신생 민주주의 국가를 연구했던 엘크리트와 레이놀즈에 따르면, 아프리카 시민들의 선거경험, 특히, 선거관리 공정성에 대한 평가는 시민들이 민주주의의 정당성을 학습하고 이후 해당 국가가 공고화된 민주주의로 발전하는 데 큰 기여를 하게 된다(Elklit and Reynolds 2002).

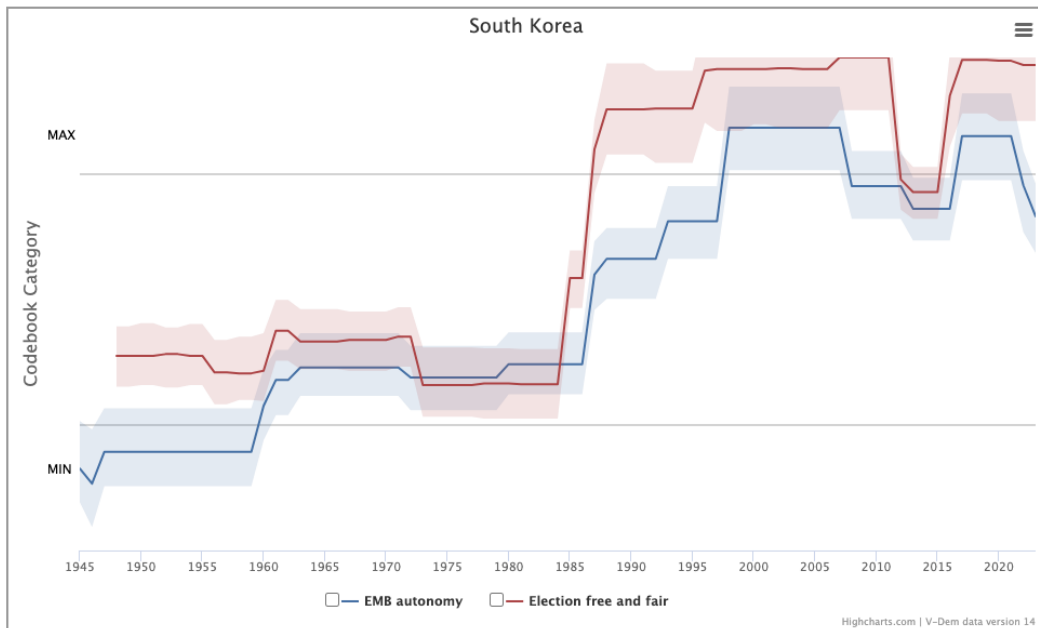
다만, 독립적인 선거관리기구의 존재가 민주주의 국가에 있어서 핵심적인 선거기구 개혁이라는 것은 상당수의 연구에서 동의하고 있으나(Catt et al. 2014; López-Pintor, 2000; Wall et al., 2006), 독립적인 선거관리기구의 존재만으로 선거의 품질이 확보될 수 있는지는 명확하지 않으며, 학계에서도 여전히 이 부분에 대해서는 합의된 결론이 없다. 대체로 사례연구나 적은 수의 케이스를 바탕으로 한 비교연구의 경우에는 선거관리기구의 독립성이 선거의 품질을 향상시키거나(Hartlyn et al. 2008), 선거관리기구의 독립성이 선거품질의 향상을 만들어 내는 기본적인 전제조건임을 확인한(Gazibo 2006) 반면에 국제비교연구 데이터를 사용한 경험적인 연구인 경우에는 둘 사이의 확실한 연관성에 대한 명확한 결론이 없다. 예를 들어서, 버치의 경우에는 선거관리기구의 독립성이 분명하게 선거의 공정성을 상승시킨다는 경험적인 발견을 제시한 반면(Birch 2011) 다년간 선거품질 프로젝트(Electoral Integrity Project)를 주도했던 노리스의 연구나(Norris 2015) 버치와 반햄의 연구는 선거관리기구의 독립성과 선거품질 향상간의 명확한 관계를 확인하지 못했다(Birch and van Ham 2017). 또한, 선거관리기구의 독립성과 선거품질 간의 직접적인 관계는 찾아내지 못했지만, 선거관리기구가 특정한 조건에서 선거품질에 영향을 준다는 연구들이 있다. 예를 들어서, 커와 루만의 연구는 선거관리기구의 단순한 법, 제도적 독립성 보다는 선거관리기구의 실질적 자율성(de facto autonomy)과 언론의 자유가 시민들의 선거에 대한 신뢰에 영향을 준다고 주장한다(Kerr and Lührmann 2017). 특히, 이들은 선거관리의 자율성에도 불구하고 선거에 대한 낮은 신뢰가 나타나는 이유가 언론의 자유 때문이라고 주장한다. 이는 실제 선거관리가 잘 이루어진다고 하더라도 언론에서 이를 왜곡하기 때문에, 시민들이 선거관리의 자율성을 제대로 인식하지 못하기 때문이다. 결국 기존 연구의 결과들을 종합하면, 선거관리기구의 독립성과 자율성이 선거의 품질에 영향을 주고, 시민들의 선거 및 민주적 제도에 대한 신뢰에 영향을 준다는 이론적 근거는 존재하지만 과연, 실제로 선거관리기구의 독립성이 시민들의 인식하는 선거에 대한 신뢰나 민주주의의 질의 향상과 이어지는지는 분명하지 않다. 이는 여전히 대한민국에서도 선거관리위원회의 독

립성이 국민들의 선거품질 인식에 어떠한 영향을 주는지에 대한 면밀한 재검토가 필요함을 보여준다.

그렇다면 한국의 경우에는 중앙선거관리위원회의 독립성 확보는 한국 민주주의의 발전과 공고화에 어떠한 영향을 주고 있다고 할 수 있는가? 한국중앙선거관리위원회는 4·19혁명 이후 1960년 3차 개헌을 기점으로 출범하였으며, 개헌 이전의 3.15 부정선거의 여파로 헌법상 규정에 의해, 행정부로부터의 독립성을 그 명목상 규정에 두고 있다. 즉, 출범 당시부터 한국의 중앙선거관리위원회는 행정부로부터의 독립을 목표로 하는 타국의 선거관리기구와 비교할 때, 헌법적 독립성을 확보한 상황에서 출범했고, 이러한 역사적 기원이 한국 선관위의 상대적으로 높은 제도적 독립성 확보에 기여했다고 평가할 수 있다. 실제로 비교적 맥락에서 볼 때 한국 중앙선거관리위원회의 법, 제도적 독립성은 높은 편이다(van Ham and Garnett 2019). 물론, 선관위가 본격적으로 행정부로부터 독립된 권력을 행사하기 시작한 시점은 1987년 민주화 이후로 보아야 할 것이고, 이는 민주주의의 다양성(Varieties of Democracy) 자료를 통해서도 분명히 나타난다(그림 1 참고).¹⁾ 선관위의 자율성 (autonomy)과 한국에서의 선거의 공정성과 자유도는 모두 민주화 이전과 이후 분명한 차이를 보이는 것으로 보았을 때, 이 둘 사이에는 밀접한 연관성이 존재하며, 적어도 지표상으로는 선관위의 자율성이 한국에서의 선거품질 향상에 기여한 측면이 분명해 보인다. 다만, <그림 1>에서도 분명히 나타나고 있는 것처럼 선관위의 자율성이 항상 일정하게 유지된다고는 볼 수 없다. 우선적으로, 선관위의 자율성은 중앙선거관리위원회의 출범 이후인 1960년을 기점으로 상승하다가 박정희 권위주의 정권 시기에는 정체하는 모습을 보인다. 그 이후 민주화가 선관위의 자율성을 향상시키는 가장 중요한 요소로서 작용했고, 이후 계속적으로 자율성이 상승하다가 이명박, 박근혜 정부 시기 자율성이 일정 부분 제한되는 모습, 그리고, 다시 문재인 정부 시기 회복된 모습을 보이다가 최근 일부 자율성이 떨어지는 모습을 보이고 있다.

1) 선거관리기구의 자율성(Autonomy)은 선거관리기구의 실질적인 독립성(Independence)을 보여주는 측면이 있고, 실제 경험적 연구에서도 민주주의의 다양성 지표의 선거관리기구 자율성 (EMB Autonomy)을 실질적인 독립성에 대한 지표 중 하나로 사용하는 경향이 있다(van Ham and Garnett 2019). 이러한 측면에서 선거관리 자율성 지표를 선거 자유도와 공정성 지수와 비교했다. 물론, 엄밀한 측면에서 선거관리기구의 자율성과 제도적인 독립성은 서로 다른 성격을 가질 수 있다. 선거관리기구의 자율성이 얼마나 실질적으로 선거관리기구가 정치권력 혹은 사회권력으로부터 자율적인 선거관리를 보장받는지의 여부라면, 선거관리기구의 제도적 독립성은 선거관리기구가 다른 정부 기관, 특히, 행정부로부터 법, 제도, 재정적 독립성을 확보했는지의 여부에 주목하는 경향이 있다.

〈그림 1〉 한국의 선관위 자율성과 선거의 자유, 공정성 변화 양상



출처: Varieties of Democracy Project Version 14.

관련해서 최근 선거관리기구의 법적 독립성(de jure independence)과 실질적 독립성(de facto independence)의 관계를 분석하고자 시도한 반햄과 가넷의 연구를 주목할 필요가 있다. 그들에 따르면 선거관리기구의 법적 독립성을 평가함에 있어서, 제도적(institutional), 인적(personnel), 재정적(financial), 기능적(functional) 독립성 등 개별 독립성 요소들을 종합적으로 고려할 필요가 있다 (van Ham and Garnett 2019). 실제 반햄과 가넷의 연구는 선거관리기구의 독립성에 대한 비교 평가에 있어서 중요한 공헌을 했다고 할 수 있는데, 이들은 선거품질 프로젝트(Electoral Integrity Project)에서 시행하고 있는 선거관리조사(Electoral Management Survey)자료와 선거 교육과 역량 훈련(Electoral Learning and Capacity Building: ELECT) 자료를 사용해서, 선거관리기구의 독립성을 국제 비교 조사를 통해서 종합적으로 평가한다. 이들의 분석에 따르면 선거관리기구의 모든 법, 제도적 독립성이 반드시 실질적인 독립성으로 이어지는 것은 아니며, 법 제도적 독립성이 선거품질에 미치는 영향력 자체는 아주 분명하지는 않다.

더하여, 선거품질에 미치는 선거관리기구의 효과를 종합적으로 분석하기 위해서는 선거품질에 영향을 주는 기타 요소들에 대해서 검토할 필요가 있다. 선거품질을 연구하는 다수의 기존 연구는 대체로 선거관리기구 자체의 영향 보다는 경제적, 구조적 요소나 제도적 요소에 주목한 경향이 있다. 특히, 선거품질을 다년간 연구한 노리스(Norris 2015)의 연구는 선거품질에 영향을 주는 경제적, 구조적 요소의 중요성을 보여준다. 노

리스에 따르면 경제적인 불평등을 원인으로 한 사회 내의 경제적 갈등의 증가, 내전으로 인한 사회 내의 높은 사회적 갈등, 인종, 종족적 갈등들이 선거품질에 주요한 영향을 미친다. 이러한 갈등 요소들은 선거 결과에 대한 이해당사자들의 관심과 긴장도를 높여 선거 결과를 본인들에게 유리하게 조작하려는 선거 부정의 가능성과 선거 결과 불복으로 인한 선거폭력의 가능성을 높여 선거관리를 어렵게 하고 선거품질의 하락을 가져온다. 또한, 제도적 요소를 주목하는 연구들은 선거품질의 향상을 위해서는 권력에 대한 견제와 선거 과정에 대한 효율적인 감독의 중요성을 강조한다. 즉, 독립적인 사법부, 자유로운 언론, 권력을 견제할 수 있는 시민사회의 존재가 선거품질의 향상을 가져온다(Birch and van Ham 2017; Kerr and Lührmann 2017). 또한, 선거품질에 대한 평가는 유권자 수준에서의 요소와도 연관되어 있다. 일반적으로 선거에서 패배한 유권자들이 선거품질에 대해서 부정적으로 평가하는 경향이 있고, 이들의 불만을 완화시키는 것이 선거품질 평가의 상승을 가져온다(Lago and Martinez i Coma 2017). 또한, 선거의 경쟁성 역시도 선거품질에 영향을 줄 수 있다. 일반적으로 선거의 경쟁성이 보장되지 않으면, 정당의 경쟁성이 떨어지고, 야당의 정치 참여가 보장되지 않으면 그 자체로 선거의 자유와 경쟁이 제한된다고 할 수 있어서 선거의 완전성과 선거품질에 부정적 영향을 줄 수 있다(Norris 2013). 그러나, 지나친 선거 경쟁이 때로 선거품질에 대한 유권자들의 부정적 평가를 가져올 가능성도 있다(Bowler and Donovan 2011; Cho and Park 2019). 앞서 언급했던 것처럼 과열된 선거 경쟁은 유권자의 입장에서 선거 결과에 대한 민감성을 높이고, 선거품질에 대한 부정적 평가를 가져올 가능성을 높일 수 있기 때문이다.

III 연구 설계

1. 데이터

본 연구에서 사용하는 데이터는 22대 국회의원 선거 사후 유권자 조사와 선거품질 프로젝트에서 조사한 선거관리조사(Electoral Management Survey)와 선거교육과 역량 훈련(ELECT) 자료, 그리고, 한국 선거 품질에 대한 비교적 시각을 확보하기 위해서 국제여론조사 자료인 아시아 바로미터(Asia Barometer) 5차 조사, European Social Survey 10차 조사 자료를 사용한다.²⁾ 그리고, 국제적으로 비교 가능한 선거품질 자료

2) 국제여론조사 자료에 대한 선택 기준은 이 연구의 핵심 종속변수가 되는 선거 품질에 대한 비교 가능한 설문 포함여부이다.

는 민주주의의 다양성(Varieties of Democracy: V-Dem) 데이터와 선거품질인식(Perceptions of Electoral Integrity: PEI)데이터를 사용한다.

2. 독립변수와 종속변수, 통제변수

본 연구에서 사용하는 유권자 수준에서의 주요 종속변수는 선거품질이다. 개인적 수준에서 가장 흔하게 사용되는 선거품질 측정은 선거가 자유롭고 공정하게 이루어졌는지를 평가하는 것이다. 국가수준의 변수는 선거관리기구의 실질적 독립성과 법, 제도적 독립성이 공정성 인식에 미치는 영향을 분석할 것이다. 실질적 독립성은 선거관리기구의 자율성과 선거관리지수를 통해서 측정하며, 법, 제도적 독립성은 선거품질 프로젝트의 자료를 활용해서 측정한다. 또한, 유권자 수준에서의 자유, 공정성 인식은 유권자의 선거관리기구에 대한 평가에 의해서 크게 영향 받을 것으로 생각되며, 또한, 다양한 개인적 수준의 변수들에 의해서 영향 받을 수 있기 때문에, 언론에 대한 인식, 정당지지도 변수, 연령 및 소득 등의 사회경제적 변수 등에 대해서 통제할 것이다.

3. 선거품질

본 연구에서의 선거품질은 개인적 수준의 자료를 통해 측정한다. 한국과 동아시아 국가들의 경우에는 선거품질을 4점 척도로 유럽사회조사는 11점 척도로 측정한다. 선거품질은 유권자들이 평가하는 선거의 자유, 공정성 인식을 통해서 측정할 수 있으며, 예를 들어, 선거품질 측정을 위해서 2024년 국회의원 선거 유권자 인식조사에서 사용된 질문은 아래와 같다.

“선생님께서 이번 2024년 국회의원 선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었다고 생각하십니까?” (1) 자유롭지도 공정하지도 않았다 (Not Free and Fair), (2) 자유롭고 공정했으나 큰 문제들이 있었다 (Free and Fair with Major Issues), (3) 자유롭고 공정했으나 작은 문제들이 있었다 (Free and Fair with Minor Issues), (4) 완전히 자유롭고 공정했다 (Completely Free and Fair).

이와 같거나 유사한 설문은 한국에서의 선거 후 조사나 국제비교연구에서 사용하는 데이터에서 측정되었기 때문에 선거품질 평가에 대한 국제적 비교가 가능하다는 장점이 있다.

IV 한국 선거분석: 선관위 평가, 당파성, 선거품질 평가

먼저, 22대 총선에서의 선거 후 유권자 조사 자료를 사용해서 선거관리기구인 중앙선거관리위원회 활동에 대한 평가와, 정당지지, 선거품질에 대한 관련성을 살펴보고자 한다. 앞서 언급한 변수 이외에 선거관리기구의 선거관리에 대한 평가가 선거품질에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다는 가정하에, 선관위에 대한 평가에 관련된 두 변수를 분석에 포함했다. 따라서, 22대 총선 선거 후 조사자료 중 선관위 신뢰(선생님께서선 선관위의 활동에 대해 어느 정도 신뢰하십니까? ① 전혀 신뢰하지 않는다 ② 별로 신뢰하지 않는다 ③ 대체로 신뢰한다 ④ 매우 신뢰한다), 공명선거에 대한 선관위 활동 평가(선생님께서선 공명선거를 위한 선관위의 활동이 어느 정도 도움이 되었다고 생각하십니까? ① 전혀 도움이 되지 않았다 ② 별로 도움이 되지 않았다 ③ 다소 도움이 되었다 ④ 매우 도움이 되었다)를 분석에 포함시켰다.

추가적으로, 선거품질에 대한 평가에 있어서, 개인들의 이념 성향과 정당지지에 대한 변수를 포함했다. 지난 21대 총선 이후 정당지지도나 이념 성향에 따라서, 선관위에 대한 평가나 선거품질에 대한 평가가 차이를 보일 수 있음이 지적되고 있다. 특히, 2020년 21대 총선에서는 일부 보수 유튜버를 중심으로 해서, 부정선거 의혹이 제기되었고, 선거의 공정성에 대한 의심이 특정 이념 성향이나 정당 지지에 따라서 달라진다고 한다면, 이념적 성향(높은 값일수록 보수적)이나 정당 지지에 따라서, 선거품질에 대한 평가가 달라질 수 있다. 또한, 언론공정성 인식(높은 값일수록 공정 인식), 정치관심도(높은 값일수록 높은 관심), 윤석열 대통령의 국정운영 평가(높은 값일수록 긍정적 평가) 등도 선거의 공정성 평가에 영향을 미칠 수 있다고 평가해 분석에 포함시켰다. 4점 척도인 종속변수의 특성을 고려해 선형회귀분석과 순서형 로짓 모델을 사용해 분석했다.

〈표 1〉 2024년 총선 선거품질 평가

변수명	모델 1 (선형회귀분석)	모델 2 (순서형 로짓)
성별	-0.031 (0.051)	-0.066 (0.128)
나이	0.001 (0.002)	0.002 (0.005)
소득	-0.013 (0.014)	-0.033 (0.036)
선관위 신뢰	0.293*** (0.053)	0.696*** (0.134)
선관위 공명선거 평가	0.147*** (0.050)	0.426*** (0.125)
정치관심도	0.026 (0.036)	0.043 (0.091)
대통령국정운영평가	0.009 (0.040)	0.002 (0.099)
이념	0.006 (0.015)	0.023 (0.037)
더불어민주연합 투표	-0.183*** (0.063)	-0.441*** (0.161)
국민의미래 투표	-0.109 (0.073)	-0.296 (0.185)
언론 공정성 인식	0.288*** (0.045)	0.706*** (0.115)
/cut1		2.182*** (0.611)
/cut2		3.894*** (0.615)
/cut3		6.563*** (0.639)
상수항	0.859*** (0.241)	
R ²	0.162	0.074
관측치	1,000	1,000

주: 괄호 안은 표준오차임. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

〈표 1〉의 결과에 따르면 기존 연구에서 주장해 왔던 선거품질 평가에 미치는 변수들의 효과가 여전히 확인된다. 우선적으로, 선관위 신뢰도가 높고 선관위의 공명선거 운영 노력에 대한 긍정적 평가를 하는 사람일수록 선거품질에 대한 긍정적인 평가를 하는 경

향이 있고, 언론 보도에 대해서 공정하다고 인식할수록 선거가 자유롭고 공정하며, 문제가 없는 선거운영과정이라고 평가했다. 다만, 언론 보도의 공정성 인식과 선거의 공정성 인식 변수 사이의 거리가 지나치게 가깝기 때문에 이러한 관계를 직접적인 인과관계로 해석하기는 어렵다. 한 가지 주목할 점은 선관위의 활동에 대한 신뢰가 유권자의 선거품질에 대한 긍정적인 평가와 밀접하게 연관되어 있다는 점이다. 이는, 선거품질에 대한 유권자의 평가에 있어 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가가 큰 역할을 한다는 것을 보여준다.

〈표 1〉의 결과는 또한 2024년 총선에서 나타난 특이점도 보여준다. 우선적으로, 사회경제적 변수(성별 나이, 소득)는 선거품질 평가에 있어서 큰 영향력이 없었다. 보다 중요한 점은 일반적으로 정치성향과 정치적 태도를 분석할 때 주요한 원인으로 작동하는, 이념, 정치관심도, 대통령 국정운영평가의 변수들이 유권자들의 선거품질 평가에 큰 영향을 주지 않았다는 점이다. 이는 유권자들이 선거품질 평가에 있어서, 본인의 정치적 성향 혹은 현직 대통령에 대한 평가를 연관시키지 않는다는 점을 보여주며, 선거관리의 주체인 중앙선거관리위원회의 역할에 대한 평가가 보다 선거품질 평가에 직접적인 영향을 주고 있다는 점을 보여준다.

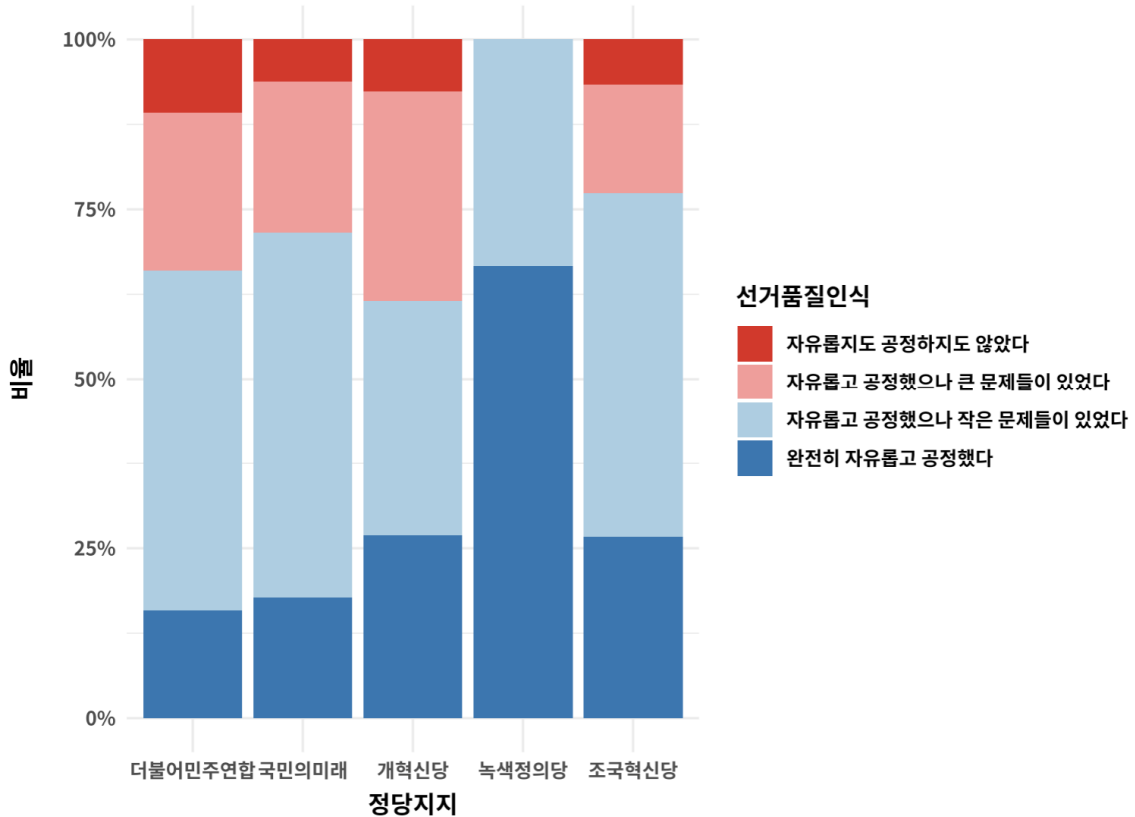
〈표 1〉의 결과는 정당 투표에 따른 선거품질 평가의 차이도 보여준다. 흥미로운 점은 2024년 총선에서 제1당이 되었던 더불어민주당의 비례위성정당인 더불어민주당연합에 투표했던 유권자들이 선거품질에 대해서는 더욱 낮은 평가를 하고 있다는 점이다. 다만, 〈표 1〉의 정당 지지에 대한 해석을 할 때 정당지지의 베이스라인은 더불어민주당연합과 국민의힘의 비례위성정당이었던 국민의미래를 제외한 정당에 정당투표를 했었던 유권자이기 때문에 이들과의 비교를 통해서 이 부분을 해석할 필요가 있다. 즉, 더불어민주당연합에 투표했던 유권자들은 제3정당에 투표했던 유권자들에 비해서 선거품질에 대해서 더욱 낮은 평가를 하고 있는 것이지, 이들이 국민의 미래 투표자에 비해서 더욱 낮은 평가를 하고 있는 것인지는 분명하지 않다. 보다, 구체적으로 정당투표에 따른 선거품질 평가의 차이를 확인하기 위해서, 선거 품질 평가가 정당투표에 따라서 어떻게 달라지는지를 확인해 보았다.

〈그림 2〉는 더불어민주당연합에 투표한 유권자들이 다른 정당에 투표한 유권자들에 비하면 선거품질에 대한 평가에 있어서 부정적이라는 점은 보여주지만 그 차이가 아주 큰 것은 아니다. 실제 더불어민주당연합 투표자와 국민의 미래 투표자는 선거품질 평가에 있어서 큰 차이가 없기 때문이다. 선거품질에 대한 평가에 있어서 가장 긍정적인 평가를 내렸던 정당투표자는 녹색정의당과 조국혁신당에 대한 투표 유권자로 〈표 1〉에서 나타난 더불어민주당연합의 효과는 이들과의 차이 때문에 발생했다고 보는 것이 정확한 해석

이다. 조국혁신당의 경우, 현 윤석열 정부에 대해 부정적인 유권자 등이 주로 투표했다는 점을 고려하면, 이들이 선거품질을 긍정적으로 평가했다는 사실은 선거관리가 현 정부로부터 독립적으로 이루어졌음을 보여준다고도 할 수 있다.

또한, <그림 2>는 모든 정당의 지지자들이 대체로 선거품질에 대해서 긍정적으로 평가하고 있다는 사실 역시 보여준다. 개혁신당 투표층이 상대적으로 선거품질에 대해서 부정적인 평가를 하고 있지만, 긍정평가 비율은 60%를 상회한다. 물론, 선거품질에 대한 평가 자체가 완전히 선거 결과와 무관한 것이라고 볼 수는 없다. 조국혁신당의 경우 선거 전 기대했었던 것 이상의 비례대표 득표율을 실제 기록했고, 본 조사가 선거 후 조사라는 점을 고려한다면, 실질적 선거 승리로 인해, 선거 품질에 대한 긍정적인 평가가 이루어졌을 가능성이 높다. 그러나, 상대적으로 선거 결과가 좋지 않았던, 녹색정의당 지지자들과 국민의 미래 지지자들이 선거품질에 대한 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 볼 때, 적어도 2024년 총선에서의 성과가 투표품질 평가에 있어서 아주 중요한 요소라고 보기는 어렵다.

<그림 2> 22대 총선 정당 투표 (비례대표 선거)에 따른 선거품질 평가 차이
22대총선 비례투표에 따른 선거품질 평가

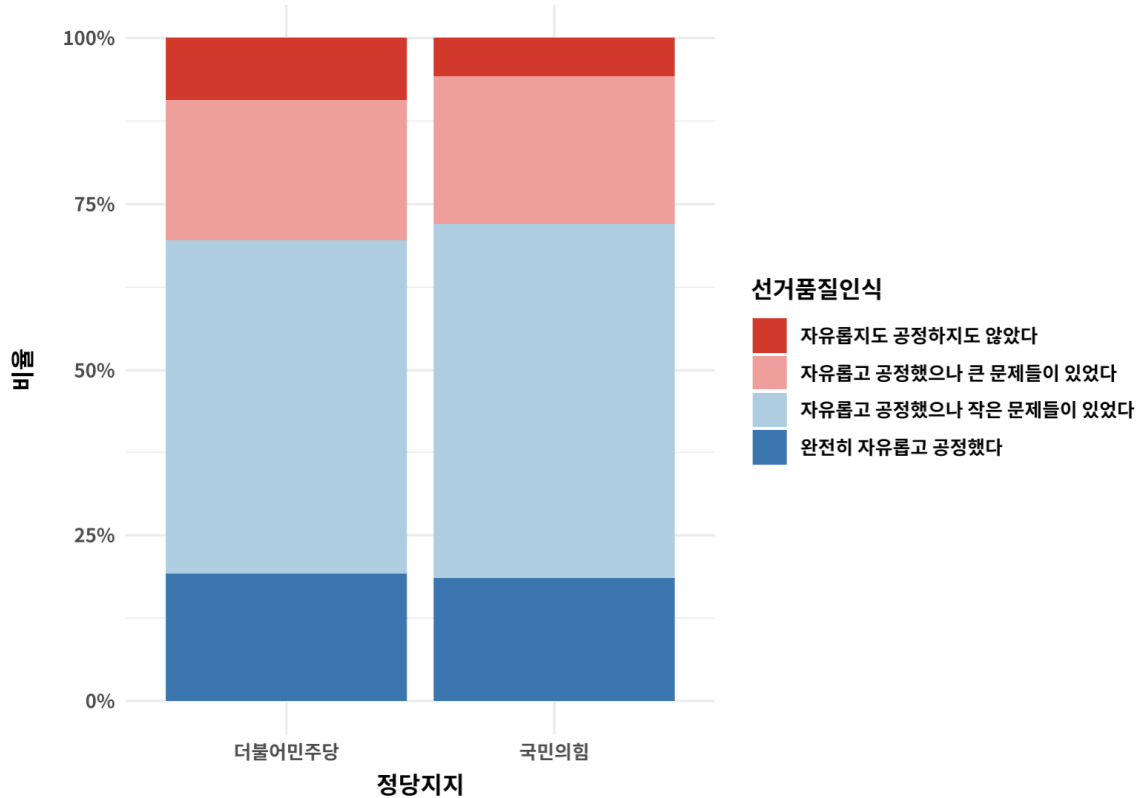


주: 정당지지는 22대 총선 비례대표 후보 선출을 기준으로 함. 녹색정의당의 경우, 충분한 사례가 (N=3) 구성되지 않았다는 점을 고려할 것.

이는 지역구 투표 후보에 따른 선거품질 평가 차이를 보여주는 <그림 3>에서도 다시 나타난다. <그림 2>와는 달리, 지역구에서 더불어민주당을 지지한 유권자와 국민의힘을 지지한 유권자 사이에서의 선거품질 평가의 차이는 거의 없다. 이러한 점은 지난 2020년 21대 총선의 결과에 비하면 크게 변화한 것이라고 할 수 있다.

<그림 3> 22대 총선 지역구 투표에 따른 선거품질 평가 차이

22대총선지역구 투표에 따른 선거품질 평가

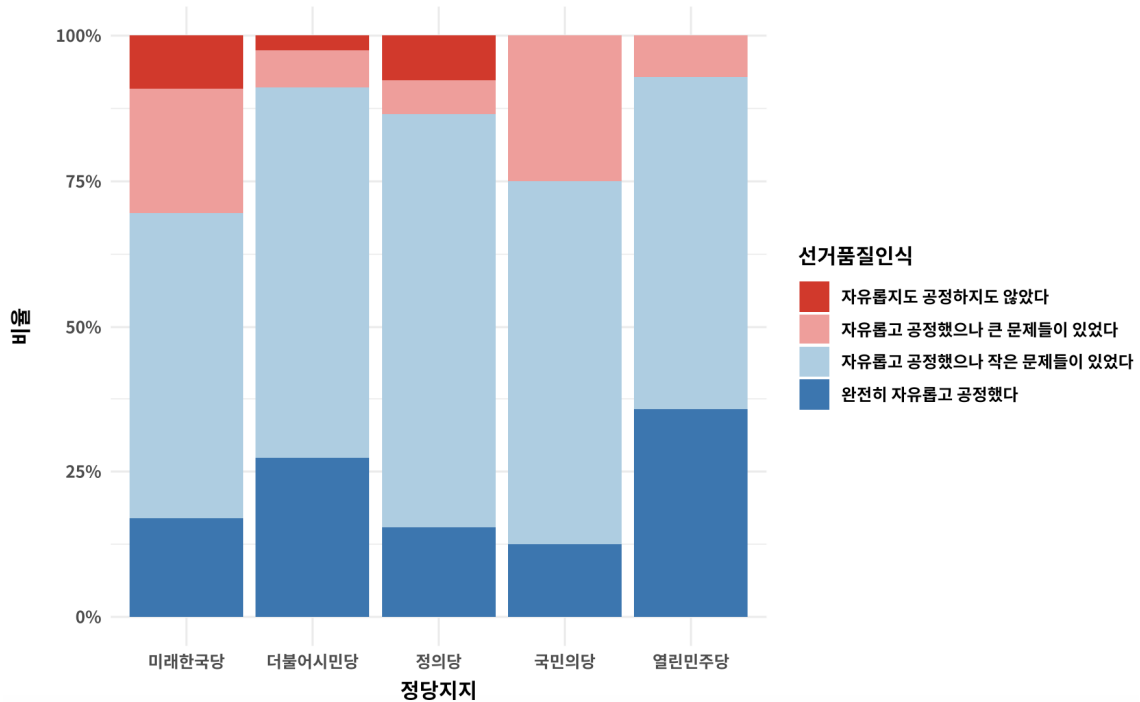


출처: 2024년 총선 선거 후 유권자 의식조사.

2024년 총선의 선거품질 평가가 지난 2020년 21대 총선 결과에 비교해 어떠한 차이를 보이는지를 보여주기 위해 2020년 총선 당시의 정당 투표 결과와 선거품질 평가의 관계를 확인해 보았다(그림 4). 2020년 21대 총선 당시 비례투표 정당지지에 따른 선거품질 평가를 보여주는 <그림 4>는 정당 투표에 따른 선거품질 평가의 분명한 차이를 보여준다. 2020년 21대 총선의 경우 당시 일부 보수층에 의해서 ‘부정선거’ 의혹이 강하게 제시되었고, 특히, 선거결과에 대해서 예상보다 크게 패배했었던 것으로 보이는 미래한국당 지지자들을 중심으로 선거의 자유도와 공정성에 대한 부정적 평가가 강한 모습을 보인다. 반면, 당시 여당이자 선거에 승리한 정당이라고 할 수 있는 더불어민주당 지지자들의 경우에는 90%에 가까운 유권자들이 선거 자유, 공정성에 대한 긍정 인식을

보여주어, 선거 자유, 공정성에 대한 긍정 인식이 70% 정도인 미래한국당, 국민의당 지지자들과는 크게 대비된다.

〈그림 4〉 21대 총선 정당투표에 따른 선거품질 평가
21대총선비례투표에 따른 선거품질 평가



출처: 2020년 21대 총선 유권자 의식조사. 주: 2020년 21대 총선 비례정당에 대한 투표를 기준으로 함.

2020년과 2024년 총선에서 나타난 결과를 어떻게 해석해야 할 것인가? 우선적으로는, 선거품질에 대한 긍정적인 평가 자체는 개선되지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 이 부분은 최근 제기된 채용 의혹 등 선관위의 신뢰도와 연관된 것으로 보이고, 선관위에서 어떻게 이러한 부분을 개선할 수 있을지에 대한 고민이 필요해 보인다. 다만, 선거품질에 대한 당파성의 효과가 줄어든 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 적어도 지난 총선과 비교해서 이번 22대 총선에서는 당파성에 따라서 선거품질에 대한 평가가 달라지는 모습은 줄어들었다고 할 수 있다. 이러한 결과는 여러 요소가 복합적으로 작용했을 수 있다. 우선적으로 중앙선거관리위원회의 선거 관리 노력과 선관위와 개별 정당들이 사전선거에 대한 잘못된 오해를 풀기 위해 기울였던 노력이 어느 정도 영향을 끼쳤다고 보인다. 다만, 한국에 대한 개별적인 분석만으로는 한국 선관위의 독립성이 선거품질에 어떠한 영향을 주고 있는지에 대한 정확한 평가가 어렵기 때문에 이 부분은 다음 장에서 국제 비교연구를 통해서 분석하고자 한다.

V 국제 비교를 통한 선거관리기구의 독립성과 선거품질 분석

선거관리기구의 독립성 및 자율성이 선거품질에 미치는 효과는 단순히 개별 국가 수준에서의 분석만으로는 그 영향력을 정확하게 파악하기 어렵다. 따라서, 국제여론조사 데이터와 선거관리기구의 독립성을 평가한 데이터를 활용해서, 선거관리기구의 독립성 및 자율성이 선거품질에 미치는 효과에 대해서 검토해보고자 한다. 이 때, 비교의 정확성을 높이기 위해서, 한국이 포함한 아시아바로미터와 OECD국가들이 다수 포함되어 있는 유럽사회조사 데이터를 사용한다.

우선, 아시아바로미터의 가장 최신자료인 5차 조사(2018-2020년 조사)자료를 활용해서, 한국과 지리적, 제도적으로 유사한 아시아 민주주의 국가들의 경우에도 한국 선거에서 발견된 요소들과 선거관리기구의 독립성이 선거품질 평가에 영향을 주는지에 대해서 분석하고자 한다. 이를 위해, 우선 아시아바로미터 5차 자료에 포함된 국가 중 민주주의로 분류될 수 있는 일본(2019년), 한국(2019년), 몽골(2018년), 필리핀(2018년), 대만(2018년), 인도네시아(2019년), 호주(2018-2019년), 인도(2019년)와 같은 아시아, 태평양 지역의 민주주의 국가를 포함했다. 아시아바로미터 데이터는 선거품질의 측정이 2024년 총선과 동일한 문항으로 이루어졌고, 2024년 한국 총선 결과 분석에서 사용한 변수들과 유사한 변수들을 통제할 수 있어서, 유권자 수준에서의 선거품질 평가에 미치는 요소들에 대해서 비교할 수 있다는 장점이 있다.

국가 간 비교분석을 위해서, 선거품질(선거가 자유롭고 공정했는지에 대한 설문문항: 21대, 22대 총선 선거후 조사와 동일한 문항)을 종속변수로 하고, 선거관리 기구 신뢰, 정치적 관심도, 사회경제적 지위 (성별, 나이, 소득), 선거패배자 변수를 설명변수로 추가했다. 이때, 선거패배자 변수를 포함한 이유는 국가별로 상이한 정당 체제를 개별적으로 반영하는 것이 어렵고 선거품질과 관련해서는 특정한 정당에 대한 지지나 이념적 요소보다는 선거에서 승리하거나 패배한 정당을 지지했는지의 여부가 보다 중요하기 때문이다. 더하여, 정부 만족도 변수, 텔레비전 미디어에 대한 신뢰도 변수를 추가했다. 추가적으로, 국가 간의 선거관리기구의 실질적 독립성의 효과를 분석하기 위해서, 선거관리기구의 자율성과 선거관리지수를 분석에 포함했다.³⁾ 이 분석을 위해서 민주주의의 다양성(V-Dem) 데이터의 선거관리기구 자율성 변수(EMB Autonomy)와 선거품질인식 데이터의(PEI) 선거관리지수(Electoral Authority Index)를 분석했다. 선거관리기구의 자율성 변수의 경우, 5점 척도(0점에서 4점)로 측정되었고, 선거관리기구가 행정부로부

3) 선거품질프로젝트에서 법, 제도적 독립성에 대해 측정한 아시아 태평양 지역 국가들은 한국, 대만, 몽골 3개국이기애 아시아적 맥락에서 법, 제도적 독립성의 효과를 추정하기는 어렵다.

터 독립되어 선거법을 적용하고 선거관리를 할 수 있는지에 대한 자율성을 측정한다. 이 값이 0점에 가까울수록 선거관리기구가 행정부, 군부 혹은 다른 국가권력기관으로부터 종속적임을, 4점에 가까울수록 선거관리기구가 자율적임을 의미한다. 이 변수는 개별 국가의 전문가들로부터의 측정의 평균값을 사용하기 때문에, 실제 선거관리기구의 자율성 점수는 0점에서 4점 사이의 연속형 변수처럼 측정된다. 또한, 서로 다른 측정에서 나타날 수 있는 문제들을 극복하기 위해서, 선거품질인식 데이터의 선거관리지수의 경우, 선거관리기구가 공정한지(impartial), 선거관리기구가 선거와 관련된 정보를 국민들에게 적절하게 제공하고 있는지(information), 선거관리기구가 그들의 성과에 대해 대중의 감시를 받는지(scrutiny), 선거관리기구가 잘 활동하고 있는지(performance)를 전문가 조사를 통해서 측정하고 이 4부분의 점수를 종합하고 표준화해서 0에서 100점 사이의 연속형 척도로 측정한 것이다. 즉, 선거관리지수는 선거관리의 수준에 대한 전문가들의 종합적인 평가를 담고 있다고 할 수 있다. 민주주의의 다양성 데이터의 선거자율성 지수와 선거품질인식데이터의 선거관리지수는 반햄과 가넷이(van Ham and Garnett 2019) 선거관리기구의 실질적인 독립성(de facto independence)을 측정하기 위해서 사용한 자료로 선거관리기구의 독립성에 따라서 선거품질의 효과가 어떻게 달라질 수 있는지를 분석하고자 하는 본 연구에 적합한 지표라고 할 수 있다.

선거품질에 영향을 주는 변수들 중 선거관리기구의 실질적인 독립성을 측정하는, 선거관리의 자율성 혹은 선거관리의 수준은 직접적으로 선거품질에 대한 평가를 높이는 것 뿐 아니라, 선거패배자에게 보다 큰 영향을 미칠 수 있다. 앞서 언급했었던 것처럼, 선거패배자들은 선거품질에 대해서 다른 유권자들에 비해서 보다 민감하거나 부정적일 가능성이 높는데(Cantu and Garcia-Ponce 2015; Lago and Martinez i Coma 2017), 만약, 선거관리가 공정하고 책임성 있게 운영되고, 선거관리기구의 실질적인 독립성이 보장되어 선거관리기구가 타 권력기관으로부터 자율적인 권력을 행사할 수 있다면, 선거패배자들의 선거에 대한 불만을 줄일 수 있고, 이들의 선거품질에 대한 평가가 높아질 수 있기 때문이다. 이러한 가정하에 선거관리기구의 자율성과 선거관리지수와 선거패배자 변수 사이의 상호작용항을 분석에 포함시켰다. 또한, 아시아바로미터를 이용한 분석은 개인적 수준의 변수와 국가적 수준의 변수(선거관리기구 자율성, 선거관리지수), 그리고 개인적 수준의 변수와 국가적 수준 변수 사이의 상호작용항을 포함하기 때문에 다층분석 기법(Multilevel Modeling)을 사용해서 추정하였다.

〈표 2〉 아시아 국가들의 선거품질 평가

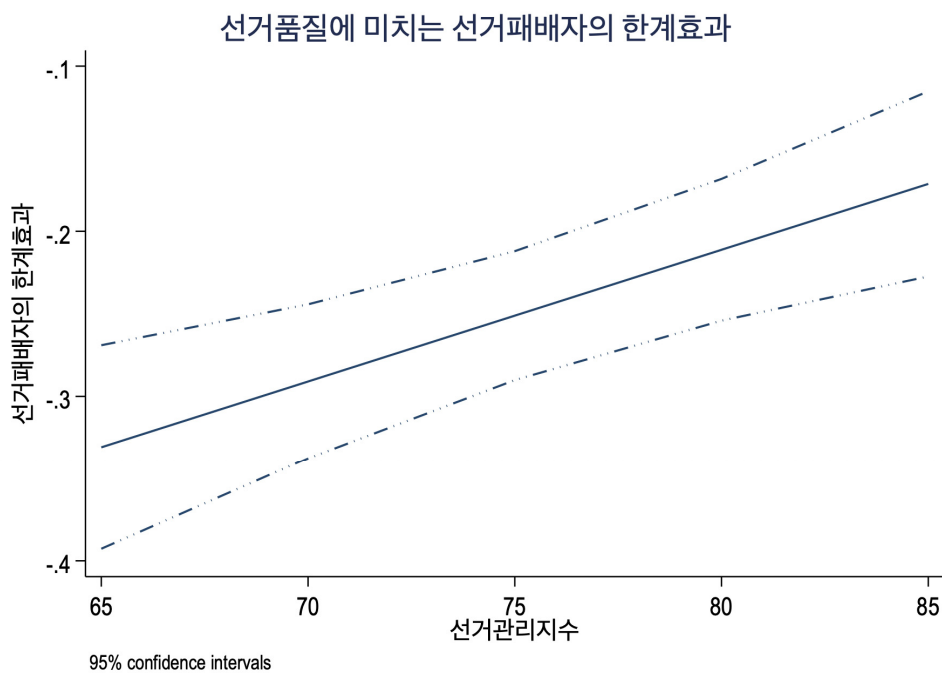
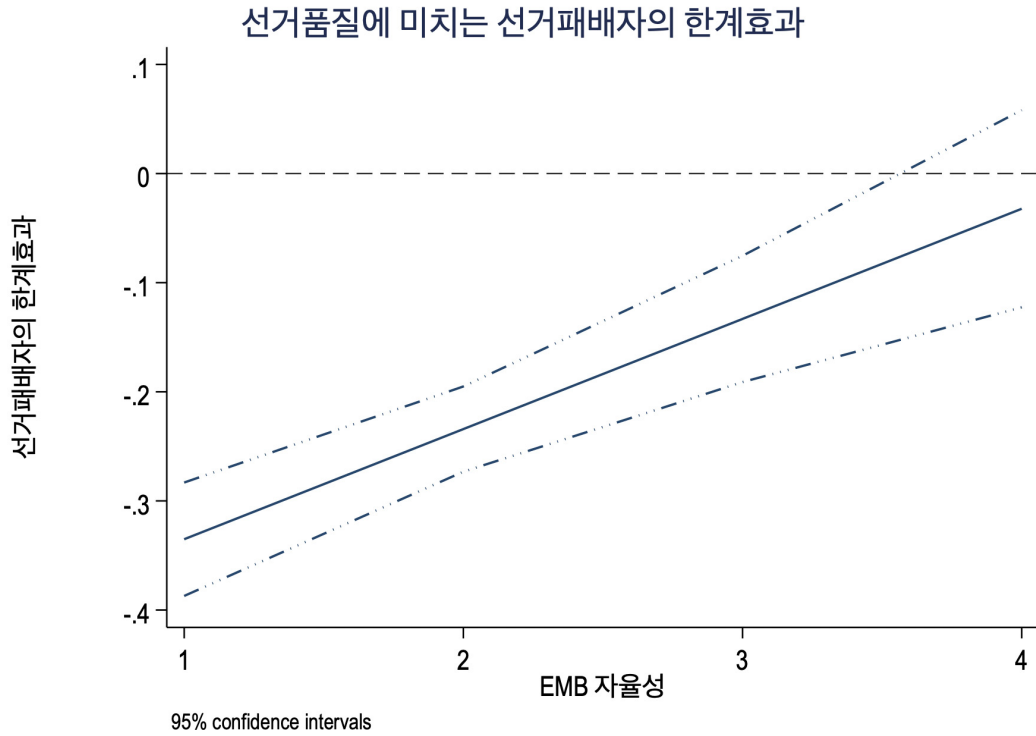
변수명	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	상호작용항 미포함	상호작용항 포함	상호작용항 미포함	상호작용항 포함
성별	-0.038** (0.018)	-0.040** (0.018)	-0.039** (0.018)	-0.040** (0.018)
나이	0.002** (0.001)	0.002*** (0.001)	0.001** (0.001)	0.001** (0.001)
소득	0.004 (0.008)	0.005 (0.008)	0.003 (0.008)	0.003 (0.008)
선관위 신뢰도	0.130*** (0.007)	0.129*** (0.007)	0.130*** (0.007)	0.130*** (0.007)
선거 패배자	-0.245*** (0.020)	-0.436*** (0.042)	-0.244*** (0.020)	-0.849*** (0.173)
EMB 자율성 (Vdem)	0.097* (0.050)	0.049 (0.053)		
선거 패배자 X EMB 자율성		0.101*** (0.020)		
선거관리지수			0.015*** (0.004)	0.012*** (0.004)
선거 패배자 X 선거관리지수				0.008*** (0.002)
정치 관심도	0.011 (0.011)	0.010 (0.011)	0.011 (0.011)	0.010 (0.011)
정부 만족도	0.146*** (0.012)	0.149*** (0.012)	0.147*** (0.012)	0.149*** (0.012)
TV 신뢰	0.035*** (0.008)	0.034*** (0.008)	0.036*** (0.008)	0.035*** (0.008)
상수항	1.923*** (0.130)	2.006*** (0.135)	0.913*** (0.301)	1.163*** (0.316)
관측치	8,234	8,234	8,234	8,234
포함된 국가	8	8	8	8

주: 괄호 안은 표준오차임. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

아시아 국가들에서의 선거품질에 대한 영향력을 추정한 〈표 2〉의 결과를 종합하면 몇 가지 측면에서 흥미로운 결과가 확인된다. 우선적으로, 선관위 신뢰도는 아시아 유권자들의 선거품질 평가에 영향을 주며, 이는 한국 총선에서 확인되었던 것처럼 유권자들이 선관위에 대한 평가 및 신뢰를 선거품질 인식에 연동시키는 것과 동일한 결과라고 해석할 수 있다. 또한, 선거관리기구 자율성과 선거관리지수와 같은 집합적 수준에서 측정된 선거관리기구의 실질적 독립성이 선거품질 향상에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점도

확인된다. 기존의 연구에서 확인된 것처럼 선거패배자들의 경우, 승자에 비해서 선거품질에 대한 평가가 낮으며, 정부에 대해서 만족할수록, 그리고 TV를 미디어로써 신뢰할수록 선거품질에 대해서 (선거를 자유롭고 공정하다고) 높게 평가하는 경향이 있다.

〈그림 5〉 선거패배자와 선거품질: 선거관리기구 독립성에 따른 한계효과



주목할 점은 상호작용항을 포함한 모델의 경우에는 상호작용항의 계수값이 통계적으로 유의미하며 양(+)의 값을 갖는다는 점이다. 선거관리기구의 실질적 독립성을 측정하는 변수의 값이 커질수록 선거관리기구가 보다 높은 자율성을 갖고, 선거관리의 수준이 높다는 것을 고려한다면, 선거관리기구의 실질적 독립성은 선거품질을 상승시키는 직접적 효과만 아니라, 실질적 독립성이 높아지면서 선거패배자들의 선거품질에 대한 평가를 상승시키는 효과가 있다고 할 수 있다. 상호작용항에 대한 해석을 보다 용이하게 하기 위해서 실질적 독립성에 따라 선거패배자 여부가 선거품질 평가에 미치는 효과를 추정 한 한계효과 그래프 <그림 5>를 그렸다. <그림 5>에 따르면 선거관리기구의 자율성이 최대치일 경우, 선거패배자와 승자 간에 선거품질에 대한 평가가 큰 차이를 보이지 않았다. 반면, 선거관리기구의 자율성이 낮을 경우에는 선거패배자는 승자에 비해서 선거품질을 현저히 낮게 평가한다. 또한, 선거관리지수의 경우에도 그 수준이 높을 때 선거패배자의 선거품질 저평가를 방지하는 효과가 있다. 즉, 선거관리기구의 실질적 독립성을 높이는 것이 중요한 이유는 선거패배자로부터 선거의 공정성과 자유도에 대해서 받아들이게 만들어, 민주주의의 안정성을 높일 수 있기 때문이다.

두 번째로, 유럽사회조사(European Social Survey)의 10차 자료를 활용해서 (2021-2022년 조사), 선거관리기구의 독립성이 선거품질에 미치는 영향에 대해서 분석했다⁴⁾. 민주주의 수준이 한국과 유사하거나 더 높은 국가들이 다수 포함되어 있는, 유럽 국가들에 대한 분석을 통해서, 선거관리기구의 독립성과 선거품질 사이의 관계가 보편적으로 적용되는지를 확인할 필요가 있기 때문이다.

유럽사회조사 분석을 위해서 아시아 국가들에 대한 분석과 동일하게 선거품질을 종속 변수로 했다. 다만, 유럽사회조사의 경우에는 한국 총선이나 아시아바로미터와는 달리, 선거품질을 11점 척도(0: 공정하지도 자유롭지도 않음 10: 완벽하게 공정하고 자유로움)로 측정하고 있다는 차이가 있다. 또한, 선거패배자 변수⁵⁾와 선거관리기구 자율성/선거관리지수를 독립변수로, 정치적 관심도, 사회경제적 지위 (성별, 나이, 소득), 선거패배자 변수를 설명변수로, 정부에 대한 만족도, 정치적 관심도, 사회경제적 지위 (성별, 나이, 소득)를 통제변수로 추가했다. 또한, 미디어의 효과를 측정하기 위해서 미디어 자율성(얼마나 미디어가 정부를 자율적으로 비판할 수 있는지의 여부)과 법률시스템 신뢰도를 통제했다. 추가적으로, 유럽 국가들에서 선거관리기구의 독립성이 선거패배자들의

4) 21개 국가들이 분석에 포함되었다 (벨기에, 스위스, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 영국, 그리스, 크로아티아, 헝가리, 아일랜드, 아이슬란드, 이탈리아, 리투아니아, 몬테네그로, 북마케도니아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 슬로바키아).

5) 대부분의 유럽 국가는 연립정부이고, 유럽사회조사가 선거 후 조사가 아니라는 점을 고려해서, 조사 시점 연립정부에 참여하지 않은 정당을 지지한 응답자들을 선거패배자로 코딩했다. 선거패배자의 코딩을 위해서는 ParlGov project 데이터베이스(Döring, Huber and Manow 2022)를 활용했다.

선거품질 평가에 영향을 줄 수 있는지를 확인하기 위해서, 이 두 변수 간의 상호작용항을 포함했고, 데이터의 특성을 고려해 다층분석기법을 통해서 데이터를 분석했다.

〈표 3〉 유럽 국가들의 선거품질 평가

변수명	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	상호작용 미포함	상호작용 포함	상호작용 미포함	상호작용 포함
성별	-0.062** (0.029)	-0.061** (0.029)	-0.062** (0.029)	-0.063** (0.029)
나이	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
소득	0.044*** (0.006)	0.044*** (0.006)	0.044*** (0.006)	0.045*** (0.006)
선거 패배자	-0.158*** (0.031)	-0.340*** (0.092)	-0.159*** (0.031)	-0.732*** (0.200)
EMB 자율성	0.472*** (0.165)	0.427** (0.166)		
선거패배자X EMB 자율성		0.078** (0.037)		
선거관리지수			0.038*** (0.011)	0.034*** (0.011)
선거패배자X 선거관리지수				0.008*** (0.003)
정치 관심도	0.190*** (0.017)	0.190*** (0.017)	0.190*** (0.017)	0.190*** (0.017)
정부 만족도	0.120*** (0.007)	0.119*** (0.007)	0.120*** (0.007)	0.118*** (0.007)
미디어 자율성	0.372*** (0.006)	0.372*** (0.006)	0.372*** (0.006)	0.372*** (0.006)
법제도 신뢰	0.160*** (0.007)	0.160*** (0.007)	0.160*** (0.007)	0.160*** (0.007)
상수항	1.732*** (0.404)	1.843*** (0.407)	0.048 (0.822)	0.402 (0.830)
관측치 국가수	19,086 21	19,086 21	19,086 21	19,086 21

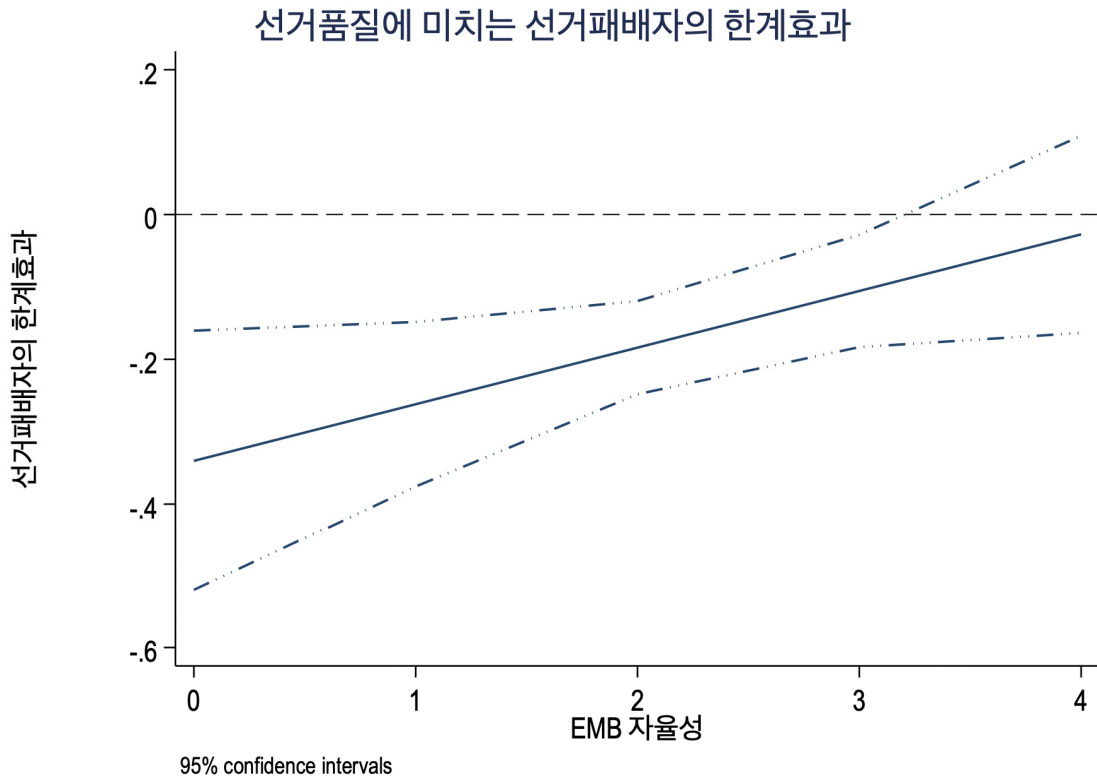
주: 괄호 안은 표준오차임. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

유럽 국가들에 있어서 선거관리기구의 독립성에 대한 영향력을 추정한 〈표 3〉의 결과는 아시아 국가들의 분석과 유사한 결과를 보여준다. 선관위 신뢰도를 측정하는 정확한 문항이 부재 하는 이유로 선관위 신뢰도의 영향은 직접적으로 추정할 수 없었으나, 법률

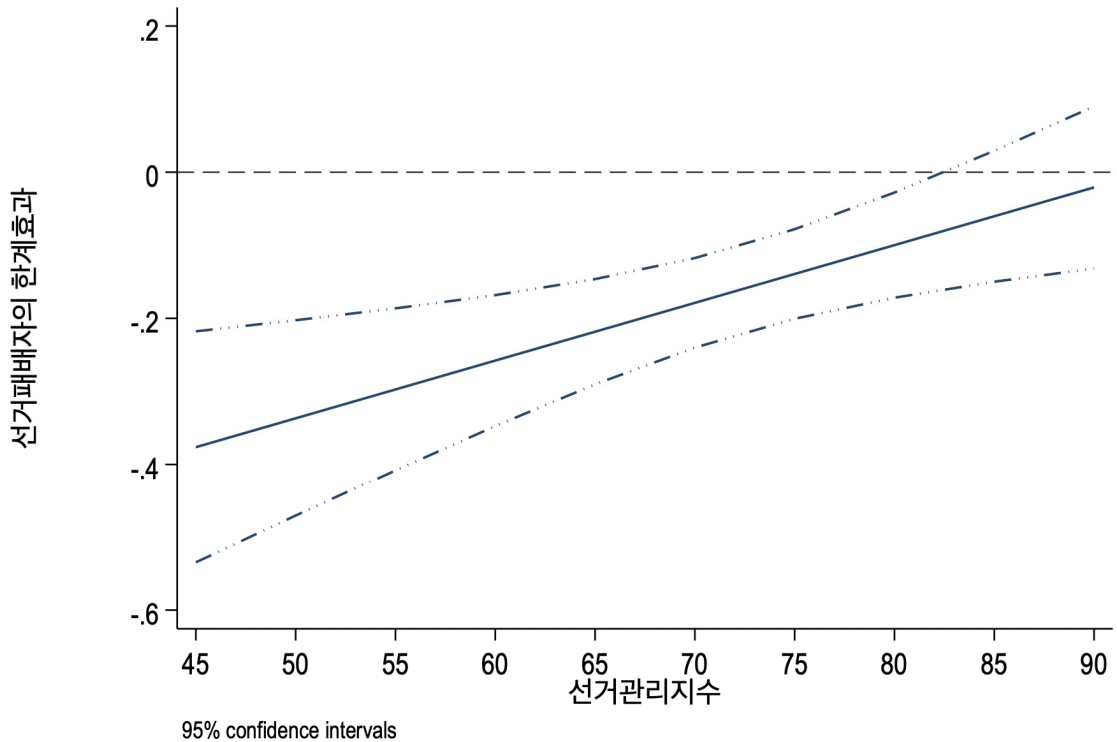
시스템 신뢰도가 보여주는 통계적 유의성을 고려할 때, 법과 제도에 대한 신뢰가 선거품질 평가에 영향을 준다는 한국 및 아시아 국가들의 사례와 유사하다고 볼 수 있다. 중요한 점은 아시아 국가들의 결과와 유사하게 유럽 국가에서도 선거관리기구 자율성, 선거관리지수와 같은 선거관리기구의 실질적 독립성(De facto independence of EMBs)이 직접적으로 선거품질 향상에 영향을 줄 뿐 아니라 독립성의 간접적인 효과도 확인된다는 점이다. 기존의 연구와 앞 장의 분석에서 확인되고 있는 것처럼, 실질적 독립성이 증가할 때, 선거패배자들의 선거품질 인식 개선이 확인된다.

〈그림 6〉은 선거관리기구 자율성/선거관리 수준과 선거패배자의 상호작용항의 계수값의 효과를 보다 명확하게 보여주기 위한 한계효과 그림으로, 아시아 국가들의 사례와 유사하게 선거관리기구의 자율성이 높아지고 선거관리수준이 올라감에 따라서, 선거의 패배자와 선거의 승자 사이의 선거품질의 평가에 대한 격차가 분명히 줄어든다는 것을 보여준다. 특히, 선거관리기구의 자율성 혹은 선거관리수준이 자료의 최대치에 근접할 경우, 승자와 패자 사이의 통계적으로 평균적인 선거품질 평가의 차이는 존재하지 않는다는 것을 보여준다. 이를 종합하면 실질적인 선거관리기구의 독립성의 효과는 아시아 국가들에서만 나타나는 것이 아니라 보편적으로 나타나는 현상이라고 종합할 수 있다.

〈그림 6〉 선거패배자와 선거품질 : 선거관리기구 독립성에 따른 한계효과 (유럽 국가)



선거품질에 미치는 선거패배자의 한계효과



VI 중앙선관위 독립성 확보를 통한 선거품질 강화

지금까지 선거관리기구의 독립성 확보가 어떻게 선거품질 강화로 이어질 수 있는지를 경험적으로 분석했다. 한국과 유사한 환경을 지니고 있거나 한국보다 민주주의 수준에서 앞서 있는 민주주의 국가들에 대한 비교분석은 선거관리기구의 독립성 확보가 선거품질의 향상 및 유지를 위해서 필수적인 요소라는 점을 확인해 준다.

그렇다면, 어떻게 한국 중앙선관위의 독립성을 강화시키며 선거품질을 증진시킬 수 있는가? 먼저, 독립성 강화를 위해 생각해 볼 수 있는 방안은 한국 중앙선관위의 법, 제도적 독립성이 충분히 확보되어 있는지를 확인하는 것일 것이다. 기존 연구에 따르면 한국 중앙선관위의 경우 비교적 차원에서 다른 국가의 선거관리기구에 비해서, 높은 제도적 독립성을 확보하고 있다(강우창 2021, 최재동·조진만 2020). 선거품질 프로젝트에서 조사한 선거교육과 역량 훈련(ELECT) 데이터를 분석한 최재동, 조진만(2020)의 연구에 따르면 한국의 선관위는 조사 대상 국가 중 제도적 독립성, 전문성에서 제일 높은 수준을 보이는 것을 확인할 수 있다. 다만, ELECT 데이터의 경우, 한국, 캐나다, 뉴질랜드, 멕시코 등을 제외하면 조사 대상 35개국의 상당수가 개발도상국이라는 한계를

보이기 때문에, 한국 선거관리기구의 법, 제도적 독립성이 선진민주주의 국가들보다 높은 것인지 유사한 수준인지에 대한 명확한 결론을 내리기 어렵다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 다수의 유럽 국가들 및 선진민주주의 국가들이 포함되어 있는, 선거품질 프로젝트에서 2020년에 조사한 선거관리조사(Electoral Management Survey)자료를 사용해서 추가적으로 제도적 독립성 수준을 비교해 보았다. 이 결과를 종합해도 한국 선관위의 독립성은 여전히 가장 높은 수준임이 확인된다. 선거관리조사 자료에서 분석한 40개국 중 한국 선관위와 유사한 독립성을 보이는 국가들은 여전히 소수이며, 이 중 한국과 유사하거나 높은 민주주의의 수준이라고 평가되는 국가는 체코 1개국이다. 한국과 비교해서 민주주의 수준이 높다고 평가되는 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴과 같은 국가들의 경우에는 제도적 독립성이 분석 대상 전체 평균이 비하면 높은 편이지만 한국보다는 제도적 독립성이 낮은 것으로 나타난다.

추가적으로, 법, 제도적 독립성의 향상이 선거품질 향상에 도움이 되는지를 분석하기 위해서, 유럽사회조사 10차 자료를 활용해, 이 중 법, 제도적 독립성 지표가 존재하는 12개 유럽 국가를 대상으로, 법, 제도적 독립성이 선거품질에 미치는 직, 간접적 효과를 추가적으로 분석했다. 흥미롭게도, 앞서 유럽 국가들을 분석한 표 3의 결과에서 실질적 독립성 지표를 제도적 독립성 지표로 전환해서 분석해 보면 제도적 독립성은 직접적으로 선거 품질에 영향을 주지도 않으며, 또한, 선거패배자들의 선거 품질 평가 상승을 가져오지도 않는다는 것을 알 수 있다 (표4 참고).⁶⁾

〈표 4〉 유럽 국가들의 선거품질 평가 : 법, 제도적 독립성 효과 검증

변수명	Model 1	Model 2
	상호작용 미포함	상호작용 포함
성별	-0.088** (0.034)	-0.088*** (0.034)
나이	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
소득	0.036*** (0.007)	0.037*** (0.007)
선거 패배자	-0.141*** (0.035)	0.065 (0.111)
법, 제도 독립성	0.000 (0.007)	0.002 (0.007)

6) 추가적인 분석을 통해, 반햄과 가넷(van Ham과 Garnett 2019)이 제시한 제도적, 개인적, 재정적, 기능적 독립성 지표를 계산해서, 이 독립성 지표가 선거품질에 주는 영향력을 분석했으나, 개별적인 독립성 지표가 선거품질에 미치는 직접적 효과 혹은, 개별적 독립성 지표가 선거패배자에 영향을 주어, 선거품질에 영향을 주는 간접적인 효과와 관련한 유의미한 결과를 발견하지 못했다.

변수명	Model 1 상호작용 미포함	Model 2 상호작용 포함
선거패배자 X 법, 제도 독립성		-0.004** (0.002)
정치 관심도	0.201*** (0.021)	0.202*** (0.021)
정부 만족도	0.092*** (0.008)	0.092*** (0.008)
미디어 자율성	0.398*** (0.008)	0.398*** (0.008)
법제도 신뢰	0.188*** (0.008)	0.188*** (0.008)
상수항	2.753*** (0.442)	2.655*** (0.445)
관측치	11,568	11,568
국가수	12	12

주: 괄호 안은 표준오차임. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$; *: $p < 0.1$.

이러한 결과는 실제 선거관리기구의 제도적 독립성(de jure independence)과 실질적 독립성(de facto independence)의 관계를 연구한 기존 연구의 결과와도 어느 정도 일치한다(van Ham and Garnett 2019). 기존 연구에서도 제도적 독립성 보다는 실질적 독립성이 선거 품질에 보다 직접적인 영향을 미친다는 것을 발견했으며, 제도적 독립성이 실질적 독립성과 어느 정도 연관이 있는 것은 사실이지만, 그 영향은 제한적이며, 관료 문화나 부패 수준 등이 선관위가 실질적인 독립성을 유지할 수 있는 것에 더 큰 기여를 할 수 있다는 것을 지적하고 있다 (van Ham and Garnett 2019; 329).

결론적으로 이야기하자면, 한국 선관위의 제도적 독립성은 어느 정도 완성된 부분으로 이 부분을 개선하는 것보다는 선관위의 실질적인 독립성을 어떻게 개선할 수 있는지가 선거품질 향상과 민주주의 발전에 더 큰 영향을 준다고 할 수 있다. 본 연구의 결과와 기존 연구의 결과를 종합하면 선거품질에 보다 직접적으로 영향을 미치는 것은 법, 제도적 독립성보다는 실질적 독립성이기 때문이다(Kerr and Lührmann 2017). 선관위의 실질적 독립성이 개선될 경우에는 앞서 분석했던 것처럼 직접적으로 선거 품질의 기대가 기대될 뿐 아니라, 선거 패배자들의 선거 과정에 대한 동의를 가져오게 만들어, 선거 품질 평가에 대한 개선을 가져올 수 있기 때문이다.

한국의 경우, 선거관리기구의 제도적 독립성은 선진민주주의 국가와 비교해도 높은 편이지만, 실질적 독립성의 측면에서는 선진민주주의 국가들에 비교해, 부족한 부분이 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 몇 가지 제언을 하고자 한다. 기존 연구에서 지적하

고 있는 것처럼, 부패 수준과 국민들의 선거관리기구의 신뢰는 실질적인 독립성 확보에 영향을 줄 수 있다 (van Ham and Garnett 2019; 329). 특히, 최근, 한국 선관위와 관련된 채용비리 문제는 선관위에 대한 신뢰를 낮추고, 궁극적으로 선거관리기구가 실질적인 독립성을 확보하기 어렵게 만들 수 있다. 법, 제도적 독립성이 확보되어 있다고 하더라도, 국민이 선거관리 기구에 대해서 신뢰하지 못한다면 보장되어있는 법, 제도적 독립성 역시도 훼손될 가능성이 높다. 실제로 2023년 한국리서치에서 주관한 헌법기관 역할수행평가 자료에 따르면, 중앙선거관리위원회에 대해서, 잘 하고 있다는 평가를 내리는 국민은 19%, 잘 못하고 있다는 평가를 내리는 국민이 69%로 이는 헌법기관 중 국회를 제외하면 가장 낮은 평가를 보이고 있으면, 2022년과 비교해서, 잘하고 있다는 평가가 약 8%p 감소해 헌법기관 중 부정평가가 가장 늘어난 헌법기관이라는 점은⁷⁾ 선관위 스스로 자정 노력이 실질적 독립성 확보를 위해서 필수적이라는 점을 보여준다.

또한, 몇몇 서구 국가의 사례를 참고해 한국적 상황에 적용시킬 수 있는지를 고민할 필요가 있다. 예를 들어, 호주의 선거관리위원회(Australia Election Commission)는 실질적 독립성의 측면에서는 한국의 선관위보다 더 높은 평가를 받고 있고, 선관위의 독립성(independence)과 책임성(accountability)에 대한 조화를 이루어 실질적 독립성을 확보하고 있는 것으로 평가받고 있다(Maley 2001). 호주의 선관위의 경우에는 한국 선관위와는 달리 헌법기관이 아닌 법률기관이지만, 법률에 따라서, 행정부로부터의 독립된 의사 결정을 보장받고 있고, 선관위의 기능과 권한이 규정되어 있다(Maley 2001; 26-27). 주목할 점은 호주의 경우 법률에 따라서 독립성만을 보장받고 있는 것이 아니라, 선관위의 책임성에 대한 부분도 법률에 따른 명확한 규정을 두고 있다는 점이다. 말리에 따르면 호주에서 선거관리위원회의 책임성과 관련하여 중요한 제도가 연방의회의 선거문제에 대한 공동 상임위원회(Joint Standing Committee on Electoral Matters: 이하 공동 상임위)이다. 공동 상임위는 선거제도와 관련된 여러 측면, 즉, 선거의 진행, 선거법의 관리, 선거 자금 조달 및 정치적 기부와 관련된 사항들을 검토하고, 선관위는 이 공동 상임위와 밀접하게 협력하여 선거관리의 기능을 수행한다. 특히, 공동 상임위 활동의 상당 부분이 시민들에게 공개되어 있고, 시민들이 직접적으로 선거와 관련된 질의를 할 수 있는 창구가 보장되어 있다. 일견 호주의 선관위가 공동 상임위에 책임을 지는 것으로 보일 수 있으나, 공동 상임위는 선관위의 활동을 규제하거나 강제할 수 있는 구체적인 권한이 없다는 측면에서 선관위의 독립성은 보장된다(Maley 2001; 28). 즉, 공동 상임위가 연방의회 내의 상임위원회이긴 하지만, 선관위가 의회에 책임을 진다는 측면 보다는 공동 상임위의 활동에 시민 참여의 보장과 활동의 투명성

7) 한국리서치 2023년 9월 헌법기관 역할수행평가 (<https://hrcopinion.co.kr/archives/27735> 검색일 2024.8.2.)

(transparency)을 보장해 선거관리위원회의 대중에 대한 책임성 메커니즘을 만들어낸다고 할 수 있다. 즉, 이를 통해, 대중은 선관위의 주도 하의 선거 과정과 선거 공정성에 대한 신뢰를 확보할 수 있는 것이다. 물론, 한국적 맥락에서 어떻게 선관위 책임성의 메커니즘을 확보할 수 있는지에 대해서는 추가적인 분석과 검토가 필요하겠지만, 위와 같은 국가의 사례를 바탕으로 책임성을 강화한다면 실질적 독립성의 강화가 이루어질 가능성이 높다.

VII 결론

본 연구는 선거관리기구의 독립성이 선거품질에 미치는 영향을 분석하고, 이를 통해서, 한국에서 어떠한 방식으로 선거관리위원회의 독립성 강화를 모색할 수 있는지를 분석했다. 이를 위해, 2024년 총선 선거후조사와 아시아바로미터 5차 자료, 유럽사회조사 10차 자료, 선거품질인식(PEI) 데이터, 민주주의의 다양성 (V-dem)데이터를 조사해서, 선거관리기구의 독립성과 선거품질 간의 관련성을 분석했다. 경험적 분석에 따르면, 2024년 22대 총선의 결과는 선거품질적 측면에서는 2020년 21대 총선 결과에 비교했을 때, 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존한다고 할 수 있다. 전반적으로 선거품질에 대한 부정적인 평가가 증가했으나, 선거패자와 선거승자 사이의 선거품질에 대한 평가의 격차가 줄어들었다는 측면은 긍정적이며, 지난 선거와 달리, 당파성에 따른 선거품질의 격차는 나타나지 않았다. 다만, 이러한 결과의 원인이 독립성 약화 때문인지를 확인하는 것은 한국 사례만으로는 충분치 않기에 추가적으로 국제비교연구를 수행했다. 선거관리기구의 독립성 이외에도 선거품질 평가에 미치는 다양한 요소들이 존재하고 독립성의 경우, 국가 내에서의 변화는 크지 않기 때문이다.

국제비교연구를 통한 독립성 효과를 검증한 결과는, 선거관리기구의 법, 제도적 독립성 보다는 실질적 독립성을 높이는 것이 선거패배자의 선거품질 평가의 향상을 가져와, 민주주의의 안정성 강화에 도움을 줄 수 있다는 것을 보여준다. 특히, 실질적 독립성의 향상은 선거패배자의 선거품질 평가의 향상을 가져와, 민주주의의 안정성 강화에 도움이 된다는 것이 확인된다. 선거관리기구의 실질적 독립성 강화를 통해 선거의 패자들의 선거과정에 대한 신뢰를 강화할 수 있기에 이들의 민주주의 만족도를 상승시킨다고 할 수 있다.

분석 결과를 종합하면 한국의 법, 제도적 독립성의 경우는 국제적으로 이미 가장 높은 수준이기 때문에 추가적인 법, 제도적 독립성 향상을 도모하는 것보다는 실질적 독립성

을 어떻게 확보할지에 대한 고민이 필요하다. 물론, 이것이 한국의 법, 제도적 독립성이 지금의 수준보다 낮아져야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 한국의 높은 법, 제도적 독립성의 존재는 과거 한국 정치사와 민주화 과정의 역사적 산물이고 여전히 지켜야 할 중요한 가치로 보인다. 비교분석과 서구의 사례 분석의 결과를 종합하면 한국의 실질적 독립성도 낮은 편은 아니지만 상승시킬 여지가 있다. 실질적 독립성 회복을 위해서는 최근 나타나고 있는 선관위의 부패 및 채용 비리 문제 등에 대한 자정 노력을 통한 선관위의 신뢰 회복이 필요해 보이고, 동시에, 선관위의 책임성의 강화가 이루어진다면 독립성과 책임성의 조화를 통해서 지금보다 실질적 독립성이 상승할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강우창. 2021. “한국선거관리위원회의 역할과 품질” EAI 이슈브리핑
- 최재동·조진만. 2020. “선거관리위원회의 제도와 조직, 그리고 선거품질: ELECT 데이터를 활용한 경험적 분석” 『의정논총』 제15권 제2호: 145-170.
- Birch, Sarah. 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Birch, Sarah, and Carolien van Ham. 2017. “Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity.” *European Journal of Political Research* 56(3): 487- 511.
- Bolwer, Shaun, and Todd Donovan. 2011. “Electoral Competition and the Voter.” *Public Opinion Quarterly* 75(1): 151-164.
- Cantu, Franciso, and Omar Garcia-Ponce. 2015. “Partisan Losers’ Effects: Perceptions of Electoral Integrity in Mexico.” *Electoral Studies* 39: 1-14
- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, and Peter Wolf. 2014. *International IDEA’s Handbook on Electoral Management Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Cho, Youngho, and Beomseob Park. 2019. “Electoral Competitiveness and Perceived Election Quality: Unraveling the Mediation Role of District-level Turnout in the 2016 Korean Legislative Election.” 『미래정치연구』 제9권 2호: 35-66.
- Döring, Holger, Constantin Huber, and Philip Manow. 2022. Parliaments and Governments database (ParlGov): Information on Parties, Elections and Cabinets in Established Democracies (<https://parlgov.org/>)
- Elklit, Jørgen, and Andrew Reynolds. 2002. “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research

- Agenda.” *Commonwealth & Comparative Politics* 40(2): 86-119.
- Frank, Richard W., and Ferran Martinez i Coma. 2017. “How Election Dynamics Shape Perceptions of Electoral Integrity.” *Electoral Studies* 48: 153-165.
- Gandhi, Jennifer, and Ellen Lust-Okar. 2009. “Elections under Authoritarianism” *Annual Review of Political Science* 12: 403-422.
- Gazibo, Mamoudou. 2006. “The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa.” *Canadian Journal of Political Science* 39(3): 611-633.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M Mustillo. 2008. “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America.” *Comparative Political Studies* 41(1): 73-98.
- Hooghe, Marc, and Dieter Stiers. 2016. “Elections as a Democratic Linkage Mechanism: How Elections Boost Political Trust in a Proportional System.” *Electoral Studies* 44: 46-55.
- Kerr, Nicholas, and Anna Luhrmann. 2017. “Public Trust in Manipulated Elections: The Role of Election Administration and Media Freedom.” *Electoral Studies* 50: 50-67.
- Lago, Ignacio and Ferran and Martinez i Coma. 2017. “Challenge or Consent? Understanding Losers’ Reactions in Mass Elections.” *Government and Opposition* 52(3): 412-436.
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.
- Maley, Michael. 2001. “The Australian Electoral Commission: Balancing Independence and Accountability.” *Representation* 38(1): 25-30.
- Mozaffar, Shaheen. 2002. “Patterns of Electoral Governance in Africa’s Emerging Democracies.” *International Political Science Review* 23(1): 85-101.
- Norris, Pippa. 2013. “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity.” *Electoral Studies* 32(4): 563-575.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2015. *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2019. “Do Doubts About Electoral Integrity Undermine Satisfaction with Democracy? The U.S. In Cross-National Perspective.” *International Political Science Review* 40(1):5-22.
- Przeworski, Adam. 1999. “Minimalist Conception of Democracy: A Defense.” In

- Democracy's Value*, edited by Ian Shapiro, and Casiano Hacker-Cordon, 12-17, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- van Ham, Carolien, and Holly Ann Garnett. 2019. "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity" *International Political Science Review* 40(3): 313-334.
- Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W Dundas, Joram Rukambe, and Sara Staino. 2006. *Electoral Management Design. The International IDEA Handbook Series*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

17

지역별 사례연구: 수도권

박선경(고려대학교)

I 서론

국회의원 선거에서 결과를 가장 예측하기 힘든 지역 중 하나는 수도권이다. 과거 지역의 투표행태가 압도하던 시기의 선거에서는 수도권 거주자들의 출신지 비율에 따라 투표결과를 가늠할 수 있었지만, 지역주의 영향과 수도권으로의 인구 유입이 줄어든 최근의 상황에서 수도권 민심은 쉽게 파악하기 힘든 대상이다. 특히 지역별 혹은 선거구별로 각기 다른 현안들이 경쟁하는 국회의원 선거의 경우, 거시적인 요인과 함께 각 지역의 개별적 특징과 현안이 선거를 좌우하는 중요한 요인이 된다. 한편으로 수도권은 전국 선거 전체의 결과를 결정짓는 곳이기도 하다. 지역구 총 254석 중 122석이 수도권 지역구 의석이다. 즉, 수도권 지역에서 나타난 선거의 특징이 전국 선거의 특징을 설명한다고 해도 과언이 아니다.

이러한 맥락에서 본 연구는 이번 총선 전체를 좌우한 특징들을 검토함으로써 수도권 선거결과를 이해하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 다음의 네 가지 주제로 수도권 선거를 다룬다. 첫째, 이번 22대 선거 결과와 지난 21대 선거를 선거구 단위별로 비교하여, 수도권 지역 투표 결과의 의미를 논한다. 둘째, 이번 선거의 승패를 결정지었던 키워드인 심판론을 다룬다. 대통령 임기 중반 혹은 중반 이후에 행해지는 선거는 통상적으로 대통령과 집권당에 대한 심판 기제가 크게 작동하는데, 이번 선거에서는 특이하게 여당심판론만 아니라 야당심판론이라는 선거전략이 등장하였다. 여당심판론과 야당심판론이 수도권 내 지역구 선거운동에서 자주 언급된 것을 감안하여, 이번 총선에서 심판론이 어떻게 전개되었고 이것이 투표결정에 얼마나 영향을 미쳤는지 분석한다.

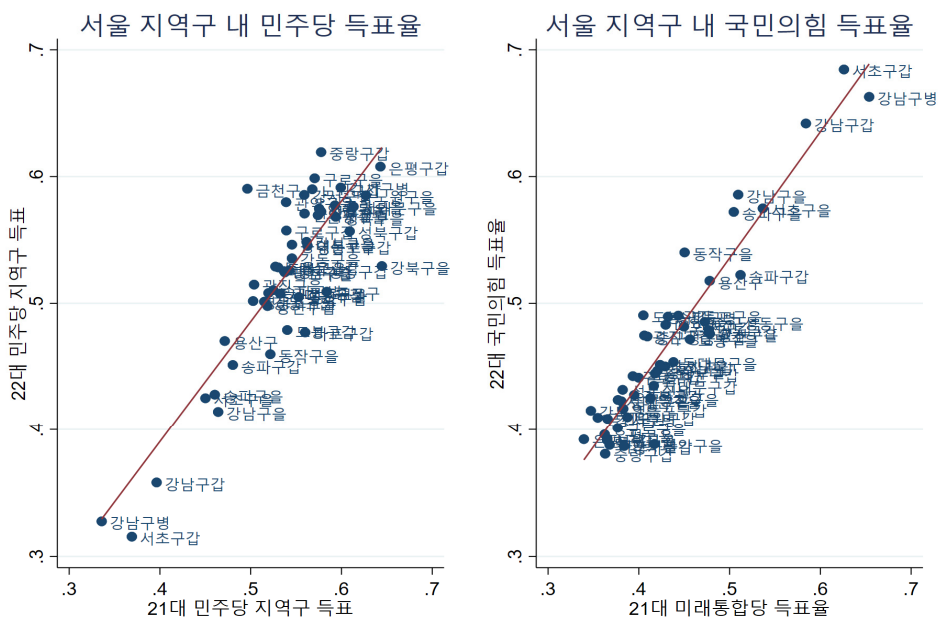
셋째, 이러한 심판론의 근거를 체계적으로 분석하기 위해서 경제투표이론에 기반하여 지역의 경제상황에 대한 유권자들의 인식이 투표에 어떤 영향을 미쳤는지 분석한다. 경제투표의 고전적 이론에 따르면 선거 직전의 경제상황은 회고적 투표에 큰 영향을 미친다. 이번 총선에서 수도권 유권자들의 중요한 투표선택이유 중 경제현안이 얼마나 영향을 미쳤고, 물가상승이나 부동산, 실업 등 어떠한 경제 현안이 회고적 투표에 영향을 미쳤는지 분석한다.

마지막으로 이번 선거의 또 다른 중요한 특징인 조국혁신당의 득표에 대해 분석한다. 새로운 미래와 개혁신당, 조국혁신당 등 신당들이 창당되면서, 이번 22대 총선에서는 지난 21대 총선에서의 거대 양당 구도의 대결과 다른 방식으로 선거구도가 형성되었다. 특히 비례대표선거에서 조국혁신당의 선전을 이해하기 위해서, 비례대표투표 집합자료와 여론조사 자료를 통해 조국혁신당의 지역 기반과 지지자들의 특성을 분석한다.

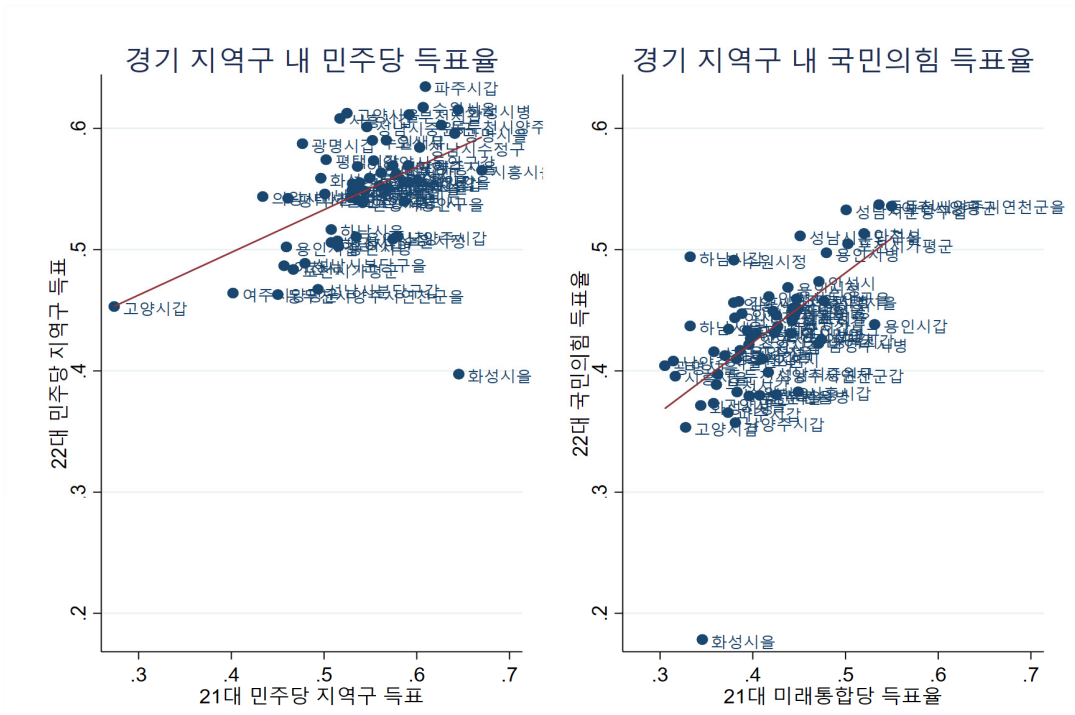
II 선거결과 개괄: 수도권에서의 21대 총선과 22대 총선 비교

〈그림 1〉부터 〈그림 3〉은 각각 서울, 경기, 인천의 선거구에서 지난 21대 총선 결과와 이번 22대 총선 결과를 비교한 그림이다. 왼쪽 그림은 지역구에서 민주당의 득표율을, 오른쪽 그림은 지역구에서 국민의힘 득표율을 비교한 것이다. 기본적으로 이전 선거와 현재 선거 간의 연속성이 존재하지만, 전체적으로 국민의힘의 22대 선거에서의 득표율이 이전 21대 선거에서의 득표율에 비해서 약간 낮다. 서울은 양당의 득표율이 대체로 이전 선거와 비슷했지만, 경기도에서 민주당이 21대에 비해 22대에서 높은 득표율을 했다. 인천의 경우, 국민의힘에서 21대보다 22대에서 약간 높은 득표율을 보인 지역구가 일부 있지만, 민주당의 득표율이 그보다 더 높다.

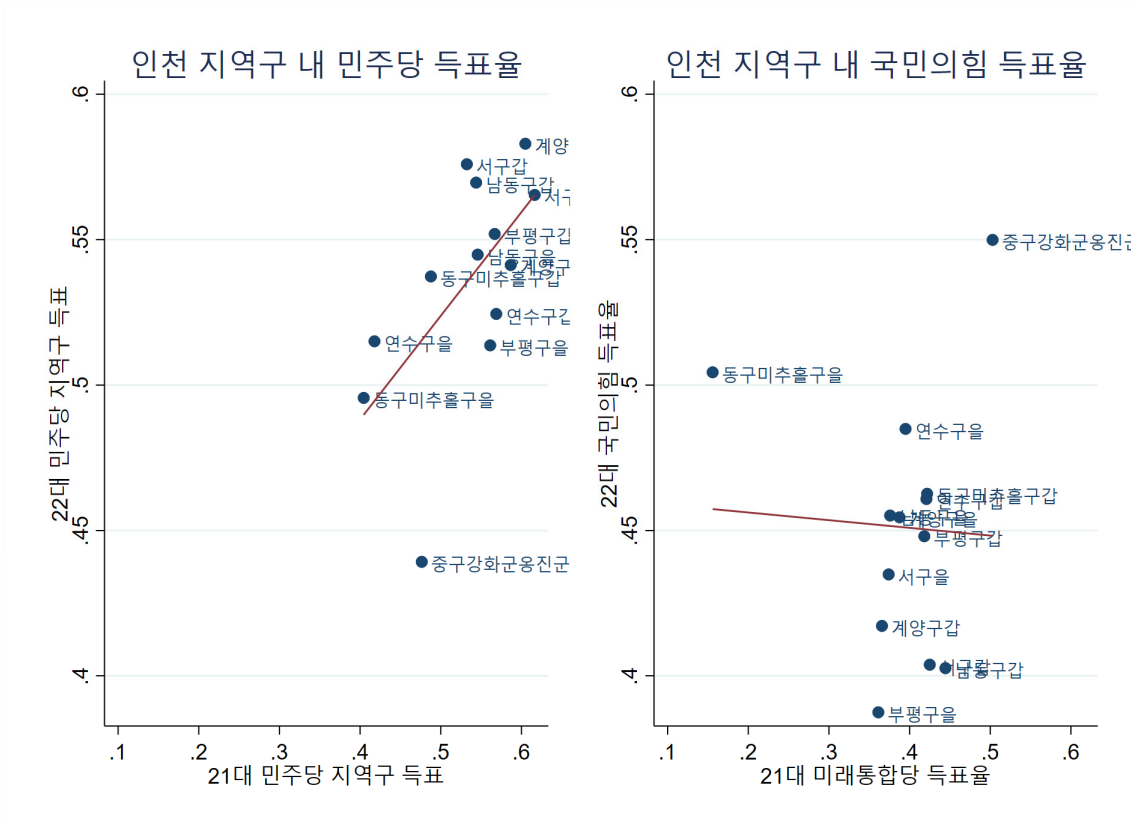
〈그림 1〉 22대와 21대 지역구 득표율 비교: 서울



〈그림 2〉 22대와 21대 지역구 득표율 비교: 경기

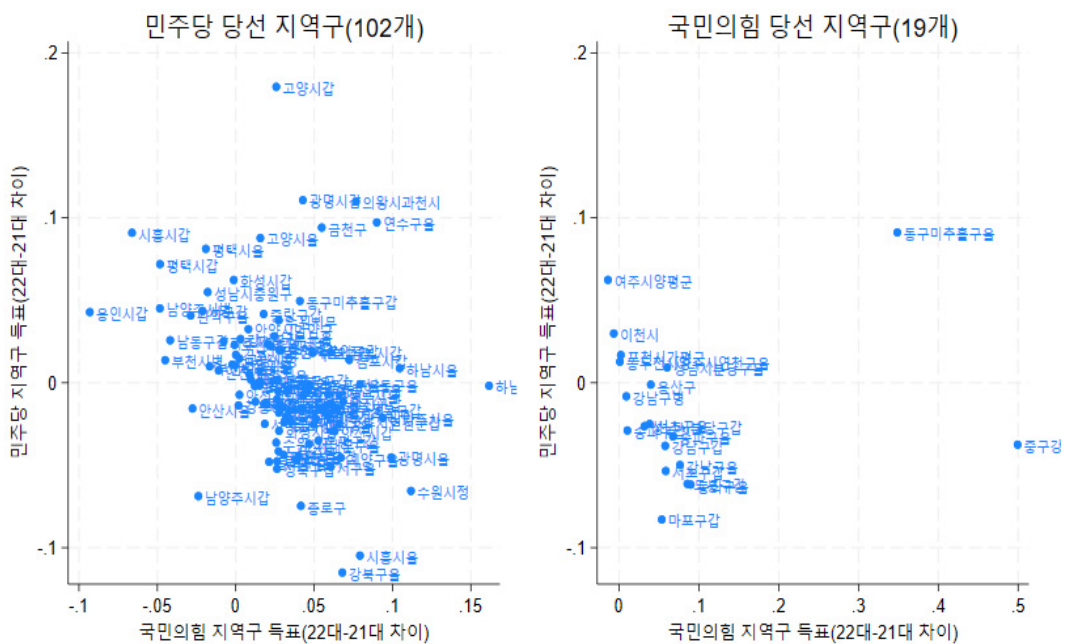


〈그림 3〉 22대와 21대 지역구 득표율 비교: 인천



〈그림 4〉는 각각 국민의힘과 민주당이 당선된 지역구에서, 21대와 22대 선거에서의 득표율 차이가 얼마나 컸는지를 보여준다. 민주당이 당선된 수도권 102개 지역구를 보면, 21대 대비 22대 총선에서 민주당이 추가로 얻은 득표율이 반드시 국민의힘이 21대 대비 22대 총선에서 국민의힘이 추가로 잃은 득표율에 비해 낮은 것은 아니다. 즉, 21대 대비 22대에서 민주당이 매우 많은 추가 표를 얻어서 많은 의석을 확보한 것이 아니라, 근소한 차이로 이긴 경우와 여러 정당 후보들의 출마로 인한 표의 분산효과로 민주당이 의석을 많이 확보했음을 알 수 있다.

〈그림 4〉 승리한 선거구에서의 득표율 차이 비교



III 여당심판론 대(對) 야당심판론

이번 22대 선거의 특이점은 여당심판론과 야당심판론이 거대 양당의 선거전략으로 등장했다는 점이다. 대통령 임기 중반 혹은 중반 이후에 행해지는 선거는 통상적으로 대통령과 집권당에 대한 심판 기제가 크게 작동하는데, 이번 선거에서는 특이하게 여당 심판론만 아니라 야당심판론이라는 선거전략이 등장하였다. 심판론이란 무엇이고 왜 이번 선거의 중요한 선거전략으로 등장한 것인가?

대중적으로 흔히 심판론이라고 표현되는 선거행태는 선거책임성(electoral

accountability)의 작동을 의미한다. 책임성이란 정치인이, 정치적 혹은 정책적 결정과 성과에 대해서 책임을 지는 것을 의미하는데(Key 1966), 선거책임성이란 책임지는 방식이 선거에서의 심판 혹은 보상으로 행해지는 것을 의미한다. 즉, 유권자들이 집권당의 국정운영 성과를 기준으로 집권당이 좋은 성과를 내었다면 집권당을 또다시 투표하고, 그렇지 않다면 집권당에 투표하지 않음으로써 집권당의 성과를 보상하거나 실책을 심판하는 투표행태를 의미한다(Ferejohn 1986). 이러한 선거책임성이 잘 작동한다면 정치인들은 스스로의 재선을 위해서 좋은 정책적 성과를 내려고 노력하며, 정책적으로 실패한 정치인은 심판을 통해 실권하게 된다. 원론적으로 보았을 때 선거책임성이 잘 작동한다면 자유롭고 공정하고 경쟁적인 선거를 치르는 것만으로도 민주주의는 성공적으로 시민을 대표하고 좋은 정책성과를 낼 수 있다(Przeworski et al. 1999). 그러므로 선거책임성의 원리가 실제 선거에서 얼마나 잘 작동하는지, 그리고 이러한 작동을 방해하는 요소가 무엇인지를 밝히는 것은 이론적으로나 실질적으로 중요한 문제이다.

이론적으로 보면 선거책임성은 집권당의 실적이 기준이므로, 사실 심판론은 집권여당에 대한 선거책임성을 따져 묻는 것일 수밖에 없다. 야당은 국정운영을 책임지는 존재가 아니므로, 따져 물을 책임성 자체가 존재할 수 없기 때문이다. 그런데 이번 총선이 시작되기 몇 달 전부터 소위 야당심판론이라는 표현이 언론에 등장했다. 야당심판론을 지지하는 이들은 주로 여소야대의 상황에서 거대 야당이 국정운영에 협조하지 않아서 정책 실패가 발생한다고 주장했다. <표 1>은 2023년 12월과 2024년 1월에 시행된 두 개의 서로 다른 여론조사에서 여당심판론과 야당심판론에 대한 찬성의견 비율을 보여주는 교차표이다. 2023년 12월 여론조사자료는 경향신문이 의뢰하고 한국리서치가 만 18세 이상 성인남녀 총 1,533명을 대상으로 한 온라인 조사이다.¹⁾ 2024년 1월 여론조사자료는 MBC가 의뢰하고 코리아리서치가 시행한 MBC총선패널조사 2차 자료이며, 만 18세 이상 성인남녀 총 1,314명이 응답했다.²⁾

1) 해당 조사자료는 2023년 12월 12일부터 15일, 그리고 19일 전국 만 18세 이상 남녀 1,533명을 대상으로 웹(온라인) 조사 방식으로 수집된 자료이다. 표본은 한국리서치 설문에 응하기로 미리 동의한 마스터샘플(지난해 11월 기준 86만여 명)에서 지역·성·연령대별 비례를 할당해 추출하고 가중치를 부여해 보정했다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%$ 포인트이며, 응답률은 4.4%다.

2) 해당 조사자료는 2024년 1월 10일부터 13일까지 전국 만 18세 이상 남녀 1,314명을 대상으로 면접원에 의한 전화면접조사(CATI)와 모바일웹조사를 병행하여 수집된 자료이다. 지역·성·연령별 가중치가 부여되었고 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.7\%$ 포인트이다. 1차 패널조사 응답자 총 1,508명 중 2차 조사에 응답한 사람은 1,314명으로 패널 유지율은 87.1%이다.

〈표 1〉 여당심판론 대(對) 야당심판론: 선거 전 조사

2023년 12월 경향신문조사 야당 심판				2024년 1월 MBC총선패널조사 야당 심판			
정부여당 심판		반대	찬성	정부여당 심판		반대	찬성
	반대	15%	20%		반대	8%	24%
	찬성	35%	30%	찬성	39%	24%	

출처: 경향신문-한국리서치

MBC총선패널조사 2차

두 조사 모두에서 정부·여당 심판론에 찬성하는 사람의 비율이 가장 높고, 야당심판론에 찬성하는 사람들도 약 20% 정도를 차지한다. 더 흥미로운 부분은 정부·여당 심판론과 야당심판론 모두를 찬성하는 사람들의 비중이다. 2023년 12월 경향신문 조사에서는 응답자의 30%(1,337명 중 400명)가 여당심판론과 야당심판론 모두에 동의했고, 2024년 1월 MBC총선패널조사 2차 조사에서도 24%가 여당심판론과 야당심판론 모두에 동의했다. 2023년 12월 경향신문 조사에서 수도권 거주자 709명에 한정해서 보아도, 여당심판론과 야당심판론 모두에 찬성하는 사람의 비율은 31%(총 709명 중 219명)로 전체 여론과 유사하다.

이러한 여론 때문에 양 당은 상대에 대한 심판론을 중요한 선거 캠페인 전략으로 내세웠다. 더불어민주당은 ‘5대 심판론’이라는 정부·여당 심판론을 중요한 전략으로 내세웠다.3) 국민의힘 한동훈 총괄선거대책위원장도 ‘이조심판’, 즉, 이재명 더불어민주당 대표와 조국 조국혁신당 대표를 동시에 비판하는 내용을 중요한 선거전략으로 삼았다. 예를 들어 3월 30일 인천계양읍에서의 유세에서 한동훈 당시 위원장은 “이조 심판은 민생개혁이고 정치개혁”이라는 표현을 쓰기도 했다.4)

반면, 〈표 2〉는 선거 후 여론조사에서 여당심판론과 야당심판론에 대한 찬성 비율을 보여준다. 선거 후 여론조사 자료는 한국정치학회가 의뢰하고 케이스렛리서치가 시행한 대면조사 자료로, 2024년 4월과 5월에 만 18세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 한 조사이다.5) 왼쪽 표를 보면, 여당심판론과 야당심판론 모두에 동의하는 사람의 비율이 9%이다. 오른쪽 표는 2022년 대통령선거에서의 후보 선택과 여당심판론과의 교차표인데, 대선에서 윤석열 후보를 지지했다고 응답한 유권자 중에서도 정부·여당 심판론에 찬성한 사람이 12%(1,000명 중 124명)나 됨을 보여준다. 〈표 3〉은 수도권 거주자 509명만을 대상으로 〈표 2〉와 동일한 교차분석을 시행한 것인데, 여당심판론과 야당심판론

3) https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003010967

4) <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01439926638828568>

5) 해당 조사자료는 2024년 4월 25일부터 5월 21일까지 전국 만 18세 이상 남녀 1,000명을 대상으로 종이 설문지를 사용한 면접조사로 수집된 자료이다. 지역·성·연령대별 비례 할당을 통해 표본이 배분되었다.

에 찬성하는 응답자의 비율이 큰 차이가 없다.

〈표 1〉과 〈표 2〉에서 사용된 세 가지 자료는 각각 별도로 시행된 다른 조사이며, 조사 기법도 모두 다르기 때문에, 응답자 비율을 직접적으로 비교하여 증감을 판단해서는 안 된다. 그러나 세 자료의 비교를 통해서 작년 말과 올해 초에 있었던 여당심판론과 여당 심판론 간의 균형이 깨졌고 여당심판론에 찬성하는 의견이 더 늘어났다는 점은 알 수 있다.

〈표 2〉 여당심판론 대(對) 야당심판론: 선거 후 조사

2024년 5월 한국정치학회 조사

야당 심판				정부·여당 심판			
정부·여당 심판		반대	찬성	2022년 대선 투표		반대	찬성
	반대	28%	18%		타 후보	14%	42%
	찬성	46%	9%	윤석열	32%	12%	
Pearson $\chi^2(1)=64.284$ Pr=0.000				Pearson $\chi^2(1)=219.67$ Pr=0.000			

출처: 한국정치학회 선거후조사

〈표 3〉 여당심판론 대(對) 야당심판론: 수도권 응답자(509명 대상)

2024년 5월 한국정치학회 조사

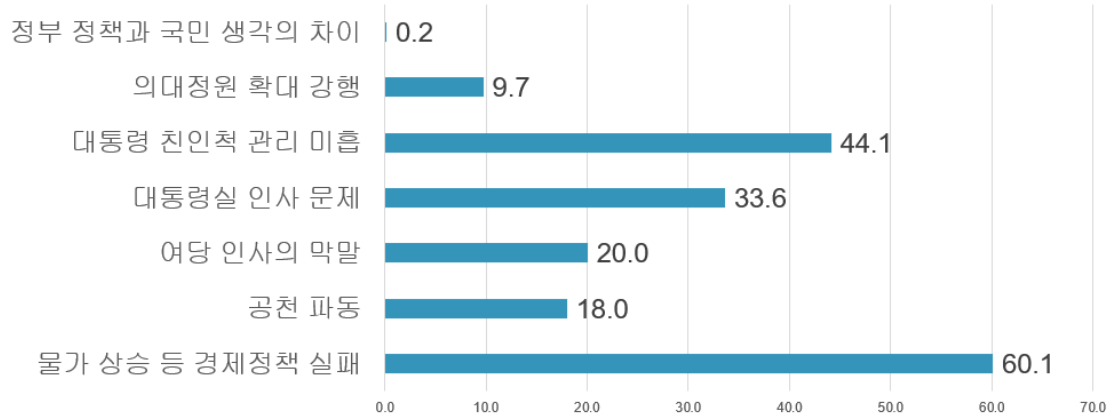
야당 심판				정부·여당 심판			
정부·여당 심판		반대	찬성	2022년 대선 투표		반대	찬성
	반대	27%	18%		타 후보	14%	43%
	찬성	42%	13%	윤석열	30%	13%	
Pearson $\chi^2(1)=15.611$ Pr=0.000				Pearson $\chi^2(1)=101.03$ Pr=0.000			

출처: 한국정치학회 선거후조사

〈그림 5〉와 〈그림 6〉은 선거 후 조사에서 여당심판론과 야당심판론에 찬성한다고 응답한 사람들이 답한 심판의 이유이다. 2개의 복수 응답을 허용했기 때문에 응답 비율의 합은 100%를 넘는다. 물가상승 등 경제정책 실패가 여당심판론의 이유에서 가장 큰 비중을 차지했고, 그다음으로는 대통령 친인척 관리 미흡과 대통령실 인사 문제 등 대통령의 정무적 실책들이 언급되었다. 야당심판론에 동의한 사람들은 당 대표의 독선적 운영이 야당심판론에 동의한 가장 큰 이유라고 응답했다.

〈그림 5〉 여당심판론의 이유

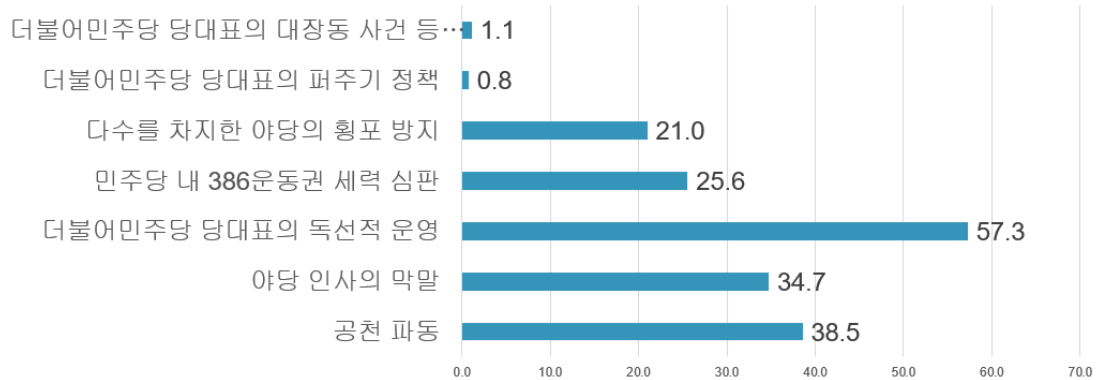
여당 심판론자=544명 (2개 복수응답 합계)



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

〈그림 6〉 야당심판론의 이유

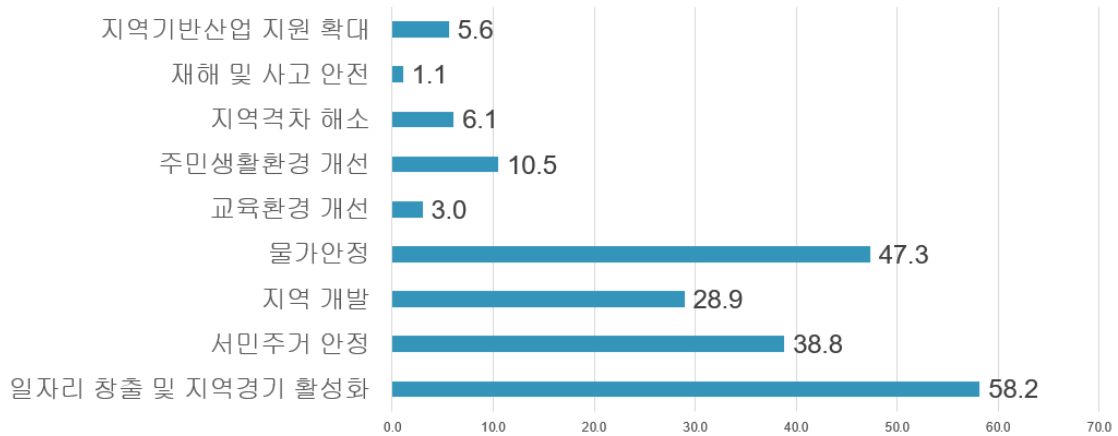
야당심판론자=262명 (2개 복수응답 합계)



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

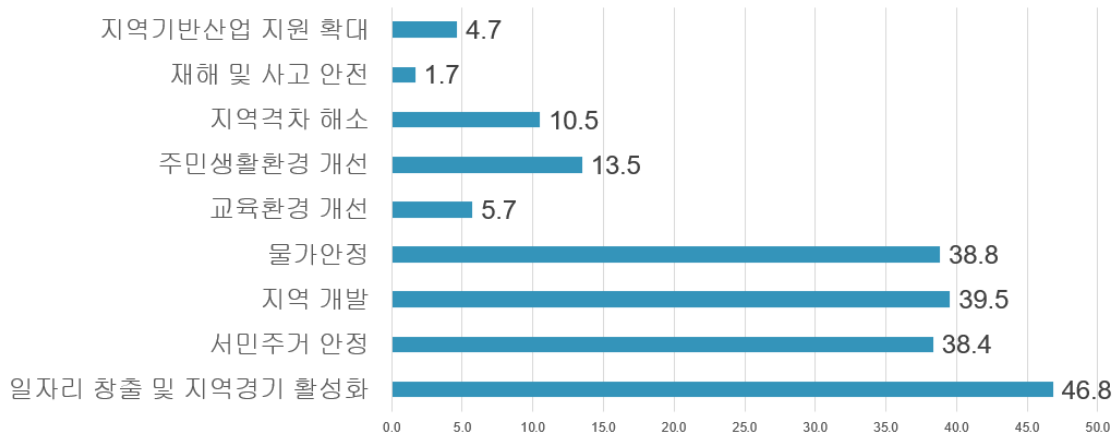
〈그림 7〉과 〈그림 8〉 역시 경제정책이 회고적 심판으로서의 선거책임성이 작동했던 중요한 이유임을 보여준다. 설문응답자들에게 각각 지역구 후보와 비례대표 정당을 선택할 때 고려한 정책이 무엇인지 물었을 때, 〈그림 7〉과 같이 지역구 후보 선택 시 가장 많이 고려한 정책은 일자리 창출과 지역경기 활성화였고 두 번째가 물가안정이었다. 비례대표 정당 선택 시 우선적으로 고려한 정책 역시 일자리창출과 지역경기 활성화였고, 그다음으로 물가안정, 지역개발, 서민주거 안정이 비슷한 비율로 높았다. 두 질문 모두 2개의 복수 응답을 허용했기 때문에 응답 비율의 합은 100%를 넘는다.

〈그림 7〉 지역구 후보 선택 시 고려한 정책



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

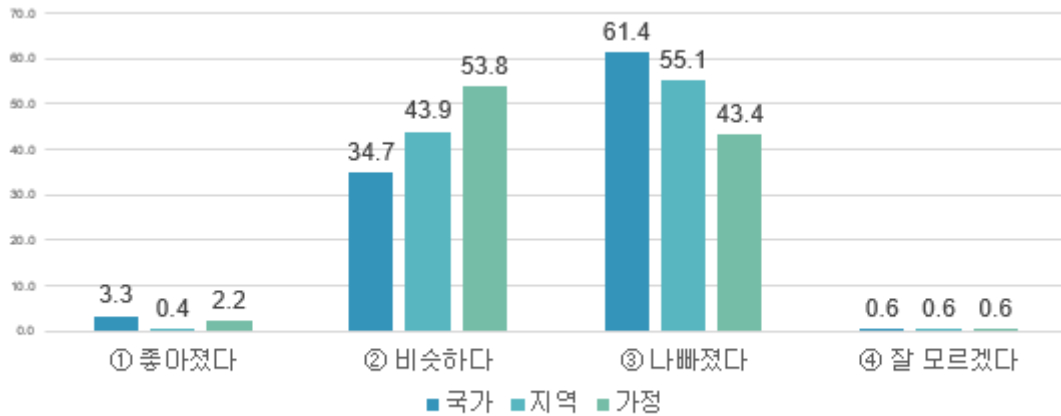
〈그림 8〉 비례대표 정당 선택 시 고려한 정책



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

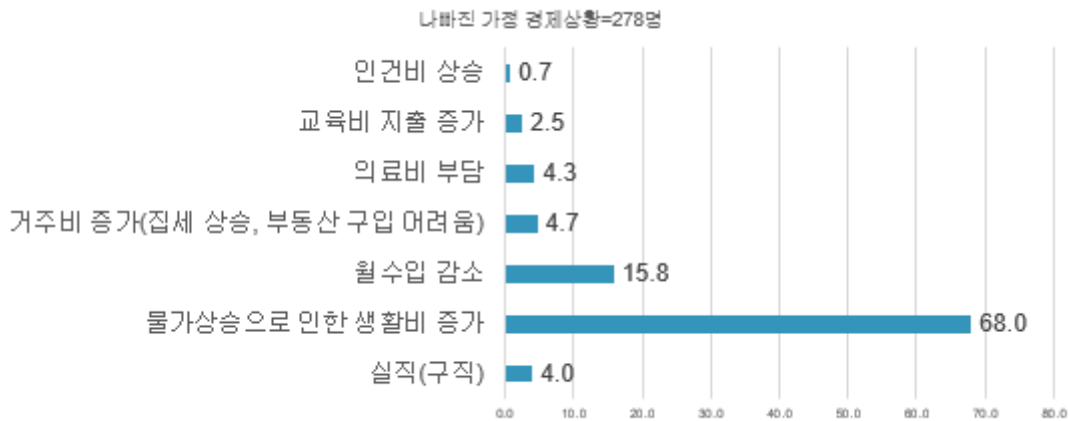
마지막으로 〈그림 9〉는 경제투표를 이론적으로 검증하기 위해서 가장 많이 사용되는 문항인 지난 1년간의 경제상황에 대한 응답자의 평가를 보여준다. 후술하겠지만, 개인 수준에서의 경제투표에 대한 검증은 국가 경제상황 혹은 개인 경제상황에 대한 개인의 평가를 근거로, 과거의 경제상황이 나쁘다고 평가하는 사람일수록 집권당을 심판하는 회고적 투표(retrospective voting)를 하는지로 판단한다. 〈그림 9〉에서 알 수 있듯이 국가경제와 지역경제 모두 경제상황이 좋아졌다거나 비슷하다는 응답보다 나빠졌다는 응답이 더 많다. 단, 가정경제에서는 비슷하다는 응답이 나빠졌다는 응답보다 더 많았다. 〈그림 10〉은 가정의 경제상황이 나빠졌다고 응답한 278명을 대상으로 그 이유를 물어본 비율인데, 절반 이상의 응답자가 물가상승으로 인한 생활비 증가를 그 이유로 제시했다.

〈그림 9〉 지난 1년간 경제상황 평가



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

〈그림 10〉 가정경제 상황이 나빠진 이유



출처: 한국정치학회 선거 후 조사

IV 경제투표 이론 검증

앞선 3장에서 보여준 여당심판론의 내용은 이번 총선에서 경제정책에 대한 실패를 바탕으로 한 회고적 경제투표가 작동했음을 암시한다. 이에 4장에서는 22대 총선에서의 경제투표의 작동을 통계적 기법을 통해 검증하고자 한다. 한국정치학회 선거 후 여론조사 자료를 사용하여 첫째, 전국의 응답자를 대상으로, 국가, 지역 혹은 개인의 경제상황에 대한 평가가 집권당에 대한 투표와 연결되는지를 확인한 후, 둘째, 수도권 응답자들과 타지역 응답자 사이에 경제투표 작동에 있어서 유의미한 차이가 있는지 확인할 것이다.

경제투표란 경제실적이 좋으면 집권당에 투표하고 그렇지 않으면 야당에 투표하는 현상을 의미한다. 미국과 유럽을 비롯한 대다수 서구 민주주의 국가의 선거를 다룬 연구들

은 공통적으로 경제상황이 좋을 때 집권당에 투표하는 유권자가 많음을 확인했다(Duch 2008; Lewis-Beck and Stegmaier 2007; 2008; Tufte 1978). 예를 들어, 미국의 중간선거를 다룬 터프트(Tufte 1978)의 연구는 1946년부터 1974년 사이 1인당 실질 가처분소득과 중간선거에서의 여당 득표율 간 높은 양의 상관관계가 있음을 보여준다. 이후 경제투표에 대한 연구들은 경제성장률, 인플레이션, 실업률 등 어떤 종류의 경제실적이 집권당에 대한 심판 혹은 보상으로 작동하는지, 경제실적을 판단하는 기준이 국가 전체 경제상황인지(sociotropic) 혹은 개인의 가계경제상황인지(pocketbook), 과거의 실적을 바탕으로 한 회고적 평가인지(retrospective), 미래의 기대인지(prospective), 정당 지지나 정치적 세련도 등 경제투표의 작동에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지, 그리고 선거제도가 경제투표에서의 심판이나 보상을 어떻게 제약하는지 등을 꾸준히 연구했다.

반면, 한국의 경제투표를 분석한 기존 연구를 보면, 한국 선거에서 경제투표가 매번 작동한다고 단정 짓기 어렵다. 문우진(2018)은 민주화 이후 총 19번의 선거에서 집권당 후보 득표율과 다양한 경제지표 간 관계를 비교했는데, 유의미한 상관관계가 없음을 보여주었다. 개인 수준의 자료를 사용하여 유권자의 경제상황에 대한 평가와 집권당 투표 여부를 분석한 연구를 보면, 대체로 2000년대 이전 시기 선거에서는 경제문제에 대한 평가와 투표 간 유의미한 관계가 없거나, 지역주의 투표행태나 세대갈등 등 다른 주요 투표결정요인에 비해 부차적인 영향력만 가지고 있다고 평가한다(김성연 2016; 이현우 1998; Kang 2013). 그러나 2000년대 후반 이후 선거에서 경제문제에 기반한 투표 현상이 관찰되기 시작한다. 대체로 대통령선거에서는 회고적 경제투표보다는 전망적 경제투표현상이 더 많이 발견되며(강우진 2013; 이내영·안종기 2013; 이재철 2008; 황아란 2000), 총선이나 지선에서는 모든 유권자 내에서 널리 경제투표가 이뤄진다고 보기는, 인지부동층이나 정치적 지식이 높은 사람들, 책임소재를 따지는 유권자 등 특정한 유형의 유권자에 한정해서 경제투표가 이뤄지는 편이다(김기동 2021; 신정섭 2019; 조성대·홍재우 2022).

이번 총선은 어떠할까? 앞선 2장에서 기술통계를 통해 확인한 것처럼, 이번 선거는 경제투표가 제한적이던 이전 선거와 달리, 물가상승과 지역경기 등 경제상황에 대한 부정적인 평가에 바탕하여 집권당에 대한 회고적 투표할 가능성이 높다고 예상된다. 특히 이번 선거는 재난에 대한 회고적 심판이론이 말하는 맹목적 회고(blind retrospection)와 조정된 회고(mediated retrospection) 중 조정된 회고와 책임 귀속의 작동을 확인하기 매우 좋은 환경이었다. 물가상승의 문제는 대통령과 집권여당의 정책실패에서 기인한 문제일 수도 있지만, 한국은 전 세계적 경기 흐름에 영향을 많이 받는 경제환경이

기 때문에 물가상승이 반드시 집권당의 책임이라고 따져 묻기 힘든 상황일 수 있다. 이럴 경우, 유권자는 맹목적 회고보다는 조정된 회고에 따라 판단할 가능성이 있다. 즉, 물가상승을 무조건 대통령과 집권여당의 책임이라고 생각하고 심판하는 것이 아니라, 물가상승의 문제에 대통령과 집권여당의 직접적인 과실이 있어서 책임을 따져 물을 수 있는가를 기준으로 판단한다는 것이다(Park et al 2019). 이번 총선에서 대통령과 집권여당의 물가상승에 대한 책임 귀속을 결정한 순간은 3월 18일 대통령의 대파 가격 발언이었을 것이다. 물가상승 문제의 심각성을 대통령이 정확히 인식하지 못하고 있음을 보여준 발언 이후 대통령의 지지율을 물론 여당심판론에 동의하는 의견 역시 증가했었다.

과연 이러한 사건들을 정말로 시민들의 물가상승에 기인한 경제투표를 만든 것일까? 투표에 영향을 미치는 다른 요인들을 통제하, 보다 엄밀한 분석을 통해서 이를 확인해볼 필요가 있다. 이에 <표 4>에서와 같이 지역구와 비례대표 선거에서 각각 국민의힘과 더불어민주당에 대한 투표를 종속변수로 한 로지스틱 회귀모형을 분석했다. 독립변수는 1년 전과 비교할 때 국가, 지역, 그리고 가정에서 경제상황이 어떤지 평가한 변수를 사용하였고, 좋아졌다는 1, 비슷하다는 2, 나빠졌다는 3으로 코딩된 3점 척도로 측정했다.

통제변수로 투표에 영향을 미친다고 검증된 변수들을 포함했다. 우선 지지정당, 이념과 대통령 평가 등 당파적 성향이 투표에 미치는 영향이 가장 크기 때문에 통제변수로 포함했다. 정당 지지는 평소 친밀하게 느끼는 정당이 있는가에 대한 질문에 대한 답을 사용하여, 각 정당별로 더미변수를 생성했다. 모델에서는 더불어민주당 변수를 기준변수로 사용하였다. 이념은 자기평가 이념으로 가장 진보를 0점으로, 가장 보수를 10점으로 한 11점 척도로 측정되었다. 대통령 평가는 윤석열 대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있는지를 묻는 문항에 대해서, 매우 잘 못하고 있다는 1점, 대체로 잘 못하고 있다는 2점, 대체로 잘 하고 있다는 3점, 매우 잘 하고 있다는 4점으로 측정했다. 또한 정치에 대한 관심은 전혀없다를 1점으로 하고 매우 많다를 4점으로 한 4점 척도이다.

마지막으로 인구통계학적 변수로 가구소득(100만원 미만부터 1,000만원 이상까지, 100만원 단위로 구획된 총 11개의 응답 보기를 사용한 11점 척도), 성별(여성을 1로 한 더미변수), 각 세대별 더미 변수와 교육수준(초졸 이하 1점, 중졸 2점, 고졸 3점, 전문대졸 4점, 대졸은 5점, 대학원 이상은 6점으로 측정된 6점 척도)을 사용했다. 거주지는 광역별로 더미변수를 만들었고, 수도권을 기준변수로 삼았다.

〈표 4〉 경제투표 로지스틱 회귀분석

	모델1 지역구 국민의힘	모델2 비례대표 국민의미래	모델3 지역구 더불어민주당	모델4 비례대표 더불어민주연합
국가경제평가	0.778 (0.626)	0.234 (0.474)	1.435* (0.599)	0.066 (0.242)
지역경제평가	0.613 (0.554)	-0.266 (0.614)	0.553 (0.907)	-0.398 (0.366)
가정경제평가	-1.192* (0.510)	-0.327 (0.456)	-0.161 (0.909)	0.204 (0.164)
대통령평가	1.163* (0.585)	0.624 (0.521)	-2.121* (0.971)	0.190 (0.141)
지지정당(기준변수=더불어민주당)				
국민의힘	6.569*** (0.754)	6.426*** (1.311)	-10.162*** (1.513)	
개혁신당	2.266* (0.945)		-5.392*** (1.381)	
조국혁신당		3.001 (1.602)	-2.950 (2.060)	
이념	0.663*** (0.160)	0.523*** (0.156)	-0.758*** (0.114)	0.080 (0.086)
정치관심	0.053 (0.309)	-0.143 (0.401)	1.368** (0.432)	0.166 (0.229)
학력	-0.496 (0.412)	-0.467 (0.422)	-0.779* (0.363)	-0.485* (0.188)
가계소득	-0.150 (0.127)	0.027 (0.084)	0.805*** (0.141)	0.013 (0.088)
성별(여성=1)	0.582 (0.734)	0.965** (0.354)	-1.831** (0.683)	0.398 (0.330)
연령대(기준변수=20대)				
30대	0.414 (0.437)	1.734 (1.066)	0.979 (1.117)	0.484 (0.327)
40대	-0.958 (0.621)	-0.645 (0.812)	1.658 (1.538)	0.647* (0.281)
50대	0.254 (0.863)	-0.063 (0.808)	-1.191 (1.715)	0.167 (0.456)
60대	-0.550 (0.805)	-0.214 (1.009)	2.451 (2.020)	0.576 (0.598)
70대이상	-1.035	-0.642	1.280	0.463

	모델1 지역구 국민의힘	모델2 비례대표 국민의미래	모델3 지역구 더불어민주당	모델4 비례대표 더불어민주연합
	(1.579)	(0.865)	(1.298)	(0.670)
거주지(기준변수=수도권)				
충청	1.694* (0.677)	1.766*** (0.507)	-1.312 (0.869)	-0.277 (0.450)
전라	-0.807 (0.757)	-3.178*** (0.717)	0.699 (2.157)	-1.128 (0.600)
부산울산경남	1.176* (0.553)	-0.652 (0.749)	0.173 (0.804)	-0.785** (0.246)
대구경북	0.132 (0.775)	-0.965 (0.508)	-2.059* (0.967)	-0.992** (0.374)
강원제주	-0.571 (1.932)	-1.463*** (0.375)	-1.114 (0.772)	0.185 (0.376)
상수	-7.682* (3.011)	-5.853** (1.988)	2.577 (3.514)	1.545 (1.175)
사례수	618	627	635	321
Pseudo R-squared	0.877	0.814	0.909	0.0995
Log Likelihood	-52.67	-79.72	-39.88	-192

광역시도 단위 클러스터가 반영된 오차(clustered standard errors)가 괄호 안에 보고되었음.

***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$.

<표 4>의 로지스틱 회귀분석 결과는 이번 총선에서 가정경제와 국가경제에 대한 판단이 어떻게 집권당에 대한 심판과 야당에 대한 지지에 영향을 미쳤는지 보여준다. 모델 1에서 알 수 있듯이 가정경제상황이 나빠졌다고 응답한 유권자일수록 지역구 선거에서 국민의힘 후보에게 투표할 확률이 낮았다. 또한 모델 3에서 알 수 있듯이 국가경제상황이 나빠졌다고 응답한 유권자일수록 지역구 투표에서 민주당 후보를 찍을 확률이 높았다. 비례대표 선거는 어떠한 종류의 경제상황 변수도 유의미한 효과를 보여주지 않았다.

이러한 결과의 의미를 이해하기 위해서는 몇 가지 배경지식을 강조할 필요가 있다. 우선, 위의 분석은 지지 정당, 이념, 대통령 평가 등 투표에 큰 영향을 미치는 당파적 요인들을 통제한 결과이다. 둘째, 앞서 서술했듯이 기존 한국 선거 연구에서 경제투표는 항상 유의미한 효과를 가지지는 않았다. 예를 들어 지난 21대 총선에서 전국과 수도권에서의 경제투표 현상을 다뤘던 정동준(2020)의 분석을 보면, 국가경제나 가계경제에 대한 회고적 평가와 투표 선택 간에는 통계적으로 유의미한 상관관계가 없었다. 마지막으로 최근 선거나 투표에 대한 많은 연구가 정치적 양극화로 인해 정치선호나 행태에서

지지정당이나 이념의 효과가 매우 강하게 작동함을 언급한다. 이러한 최근의 한국 정치 내 흐름을 감안한다면, 이번 총선에서 가정 경제나 국가경제에 대한 비관적 평가가 지역구 투표에 영향을 미쳤다는 것은 주지할 만한 사실이다.

〈표 5〉 경제투표 로지스틱 회귀분석: 수도권 거주자 상호작용효과

	모델1	모델2	모델3	모델4
	지역구 국민의힘	비례대표 국민의미래	지역구 더불어민주당	비례대표 더불어민주연합
국가경제평가	1.719 (0.922)	-0.064 (0.763)	0.179 (0.502)	0.093 (0.510)
지역경제평가	-0.040 (0.894)	0.421 (0.956)	1.637 (1.343)	0.603 (0.503)
가정경제평가	-1.517* (0.667)	-0.595 (0.732)	0.583 (1.362)	0.060 (0.320)
수도권 거주자	0.579 (3.635)	2.119 (3.203)	3.520 (5.183)	4.017*** (0.942)
수도권 * 국가경제평가	-1.740 (1.487)	0.773 (1.069)	2.196 (1.188)	0.165 (0.578)
수도권 * 지역경제평가	1.414 (1.189)	-1.443 (1.065)	-1.640 (1.222)	-1.829*** (0.537)
수도권 * 가정경제평가	0.410 (0.907)	0.434 (0.871)	-1.500 (1.845)	0.197 (0.346)
대통령평가	1.223* (0.593)	0.643 (0.520)	-2.300* (1.165)	0.185 (0.156)
지지정당(기준변수=더불어민주당)				
국민의힘	6.635*** (0.719)	6.558*** (1.430)	-10.386*** (1.655)	
개혁신당	2.295* (1.031)		-5.799** (1.876)	
조국혁신당		2.752 (1.565)	-3.055 (2.095)	
이념	0.711*** (0.178)	0.488** (0.157)	-0.830*** (0.113)	0.079 (0.090)
정치관심	0.063 (0.333)	-0.158 (0.407)	1.359*** (0.318)	0.085 (0.232)
학력	-0.544 (0.387)	-0.455 (0.438)	-0.704 (0.365)	-0.470** (0.177)

	모델1 지역구 국민의힘	모델2 비례대표 국민의미래	모델3 지역구 더불어민주당	모델4 비례대표 더불어민주연합
가계소득	-0.157 (0.128)	0.029 (0.080)	0.868*** (0.171)	0.019 (0.092)
성별(여성=1)	0.734 (0.783)	0.903* (0.388)	-1.993** (0.690)	0.398 (0.329)
연령대(기준변수=20대)				
30대	0.374 (0.551)	1.749 (1.030)	0.788 (1.020)	0.419 (0.334)
40대	-1.217 (0.787)	-0.527 (0.912)	1.943 (1.543)	0.592* (0.287)
50대	0.049 (0.796)	0.055 (0.867)	-1.265 (1.632)	0.176 (0.469)
60대	-1.048 (1.098)	0.001 (1.143)	2.874 (2.180)	0.665 (0.615)
70대이상	-1.488 (1.545)	-0.441 (0.911)	2.206 (1.471)	0.577 (0.640)
거주지(기준변수=강원제주)				
충청	2.523 (1.690)	3.266*** (0.916)	-0.096 (0.870)	-0.236 (0.389)
전라	-0.346 (1.560)	-1.494 (1.055)	2.215 (2.272)	-0.974 (0.553)
부산울산경남	1.854 (1.722)	0.934 (1.141)	1.978 (1.133)	-0.567* (0.265)
대구경북	1.015 (1.739)	0.534 (0.393)	-0.849 (0.846)	-1.056*** (0.259)
상수	-8.388* (3.868)	-7.754* (3.513)	0.127 (2.803)	-0.824 (1.432)
사례수	618	627	635	321
Pseudo R-squared	0.879	0.815	0.912	0.121
Log Likelihood	-51.69	-79.11	-38.51	-187.4

광역시도 클러스터가 반영된 오차(clustered standard errors)가 괄호 안에 보고되었음.

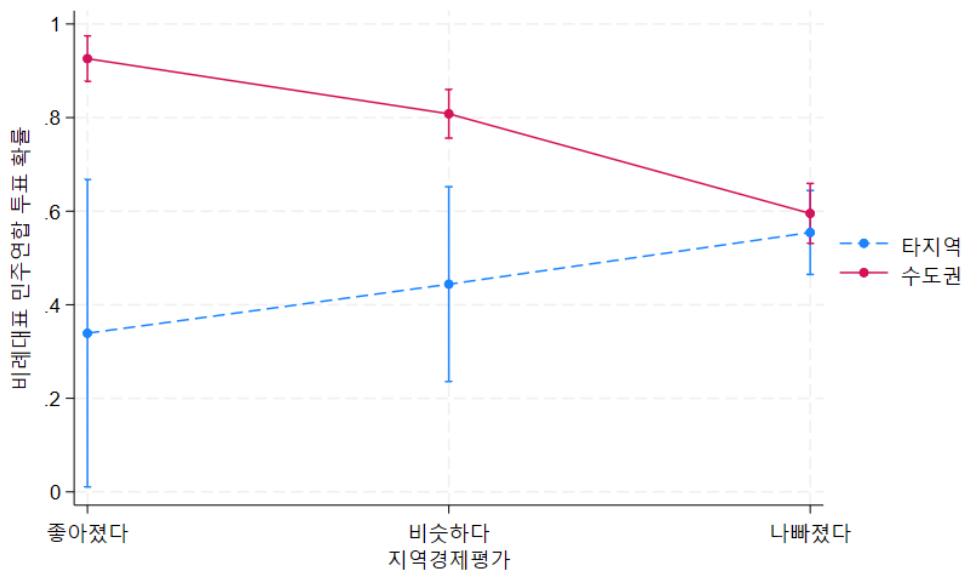
***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$.

<표 5>는 경제 상황에 대한 심판 투표에 있어서, 수도권 유권자의 투표 선택이 다른 지역과 얼마나 달랐는지 확인하기 위해서 수도권 거주자와 경제상황변수 간 상호작용 효과를 분석한 결과이다. 네 가지 모델 중 모델 1, 2, 3 모두 상호작용 변수가 유의미하지 않은데, 이는 경제 상황 변수의 효과가 수도권 거주자와 다른 지역 거주자 간 유의미

한 차이가 없다는 뜻이다. 즉, 수도권 유권자들이 전체 국민과 다른 방향으로 경제투표를 더 하거나 덜 했다고 볼 수 없다.

단, 모델 4에서 더불어민주당연합에 대한 비례대표투표 선택에 있어 지역경제상황에 대한 판단이 통계적으로 유의미한 효과를 가지고 있어서 이를 해석하기 위해 다음의 <그림 11>처럼 지역경제 상황 평가에 따라 수도권과 비수도권 유권자들이 비례대표 투표에서 더불어민주당연합에 투표할 확률이 얼마나 다른지 확인해보았다. 지역 경제가 나쁘다고 응답한 유권자들은 수도권이나 타지역 거주자나 더불어민주당연합에 대한 투표에서 유의미한 차이가 없었다. 그러나 지역경제가 좋다고 생각한 수도권 거주자들은 더불어민주당연합에 투표할 확률이 타지역 거주자보다 더 높았다.

<그림 11> 지역경제 상황 평가에 따른 더불어민주당연합 투표확률

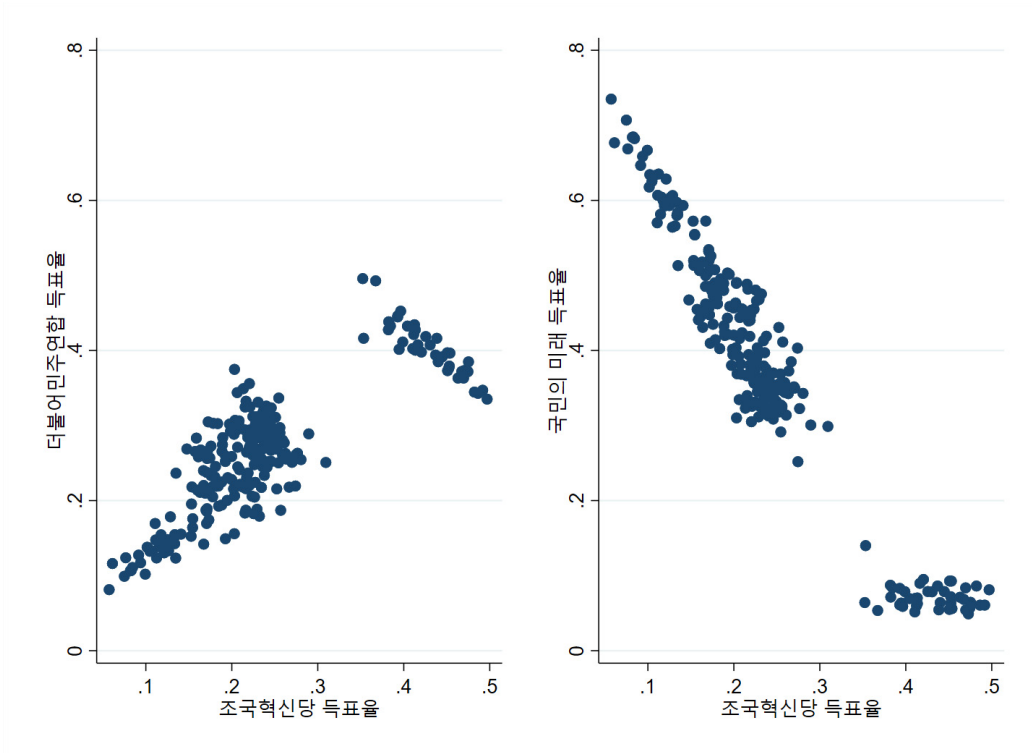


이러한 결과를 어떻게 이해할 수 있을까? 경제투표는 원론적으로 집권당에 대한 지지 혹은 심판이므로 경제상황에 대한 긍정적인 평가가 야당의 표로 연결되는 것은 일견 반직관적인 현상일 수 있다. 그러나 21대 총선 결과 수도권 지역구 중 대부분이 더불어민주당 의원인 것을 고려한다면, 지역 경제가 좋아졌다고 평가한 수도권 거주자들은 아마도 좋아진 지역경제상황의 공이 지역구 현역의원 소속당에 있다고 생각했을 수 있다.

V 조국혁신당 분석

마지막으로 이번 총선 비례대표 선거에서 세 번째로 많은 득표를 한 정당인 조국혁신당 지지에 대해 분석한다. 우선, 중앙선거관리위원회에서 발표한 전국 총 253개 구시군별 비례대표 정당 득표율 자료를 사용하여 <그림 10>과 같이 더불어민주당연합, 국민의미래와 조국혁신당의 득표율을 각각 비교해보았다.

<그림 12> 비례대표 투표 정당 득표율



<그림 12>의 오른쪽에서 보듯이 조국혁신당과 국민의미래 간 득표율은 당연히 큰 음의 상관관계를 가진다. 흥미로운 쪽은 <그림 12>의 왼쪽인 더불어민주당연합과 조국혁신당 간 득표율 관계이다. 조국혁신당과 더불어민주당연합의 득표율의 관계는, 조국혁신당의 득표율이 35%를 넘지 못하는 지역에서는 양의 상관관계를 가지지만, 그 이상의 득표를 한 우세지역에서는 음의 상관관계를 가진다. 민주당 지지 기반이 상대적으로 약한 곳에서는 더불어민주당연합과 조국혁신당으로 표를 비슷한 비율로 분산되었다면, 민주당 지지 기반이 강한 곳에서는 조국혁신당의 자체 득표도 높게 나오긴 했지만, 더불어민주당연합보다는 상대적으로 적었던 것이 아닌가 판단된다.

이를 지역별로 자세히 보기 위해서 <그림 13>에서는 더불어민주당연합과 조국혁신당 득표 간 관계를 서울, 경기, 호남, 그리고 경남 지역만을 선택해서 보았다. 서울과 경기에서 더불어민주당연합과 조국혁신당의 득표율이 대체로 비슷한 편인데, 서울에서는 강남을 제외하면 조국혁신당의 득표가 더불어민주당연합보다 약간 높은 편인 반면, 경기도에서는 더불어민주당연합의 득표가 약간 높다. 광주, 전남과 전북에서 조국혁신당의 득표가 가장 높고 더불어민주당연합 득표율과 비슷한 수준이다.

집합 자료만을 놓고 조국혁신당 지지의 이유나 지지자들의 특징을 파악하는 것은 한계가 있으므로, <표 6>에서는 비례대표에서 조국혁신당을 찍은 응답자들의 특징을 분석해보았다. 모델은 앞서 사용한 <표 4>와 동일하다. 단, 총 1000명의 응답자 중 투표에 참여하여 지지한 정당을 밝힌 사람이 837명이고 이 중 비례대표 투표에서 조국혁신당에 투표한 사람은 150명(투표자 중 18%)뿐이기 때문에 통계 결과 해석에서 주의를 요한다.

<표 6>은 조국혁신당에 대한 투표를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석 결과이다. 모델 1은 경제평가변수가 없는 분석 결과이고, 모델 2는 경제평가 변수를 포함한 모델이다. 그리고 비례대표 투표는 정당 지지 여부와 거의 동일한 변수이기 때문에 통제변수에서 제외했다.

모델 1과 모델 2의 결과 모두에서 공통적으로, 대통령 직무수행을 비판적으로 평가할수록, 진보이념을 가진 사람일수록, 학력이 높을수록, 남성일수록, 그리고 (서울지역에 비교했을 때) 호남지역 거주자일수록 조국혁신당에 투표할 확률이 높았다. 또한 회고적 경제투표는 <표 4>와 유사하게 가정경제 상황이 나쁘다고 응답한 사람일수록 조국혁신당에 투표했다. 단, 지역경제평가 변수가 양의 상관관계를 가진 것, 즉 지역경제가 좋다고 응답한 사람일수록 조국혁신당에 투표한 것은 의외의 결과이다.

<표 6> 조국혁신당 투표 로지스틱 회귀분석

	모델 1	모델 2
	조국혁신당 투표	
국가경제평가		0.449 (0.280)
지역경제평가		0.872** (0.331)
가정경제평가		-0.616** (0.191)
대통령평가	-0.772** (0.250)	-0.755** (0.233)

	모델 1	모델 2
	조국혁신당 투표	
이념	-0.313*** (0.075)	-0.306*** (0.072)
정치관심	-0.149 (0.192)	-0.096 (0.198)
학력	0.423* (0.171)	0.404* (0.167)
가계소득	0.031 (0.057)	0.011 (0.051)
성별(여성=1)	-0.525* (0.263)	-0.621* (0.278)
연령대(기준변수=20대)		
30대	0.180 (0.200)	0.283 (0.231)
40대	-0.017 (0.322)	0.072 (0.356)
50대	0.295 (0.461)	0.401 (0.484)
60대	-0.257 (0.552)	-0.222 (0.593)
70대이상	-0.008 (0.634)	0.087 (0.637)
거주지(기준변수=수도권)		
충청	0.136 (0.364)	-0.085 (0.340)
전라	1.702*** (0.434)	1.469*** (0.424)
부산울산경남	0.400* (0.188)	0.498** (0.187)
대구경북	0.528*** (0.105)	0.206 (0.122)
강원제주	0.078 (0.076)	-0.187 (0.109)
상수	-0.449 (0.957)	-2.412* (1.208)
사례수	837	828
Pseudo R-squared	0.246	0.274
Log Likelihood	-296.9	-283.3

본 연구는 이번 총선을 경제문제, 특히 물가상승과 경기 활성화에 대한 우려에 따른 회고적 경제투표가 작동한 중간선거로 보았다. 2024년 초기까지만 해도 여당심판론과 야당심판론이 동시에 존재했지만, 선거 날 최종적인 투표결정은 동시심판론보다는 대통령과 집권여당 심판론이 더 크게 작동했다. 선거 후 여론조사를 분석한 결과, 여당심판론에 동의한 사람들은 물가상승 등 경제정책 실패를 여당심판론을 지지한 가장 큰 이유라고 응답했다.

경제투표의 작동을 보다 자세히 검증하기 위해서 로지스틱 회귀분석을 확인한 결과, 가정경제상황이 나빠졌다고 응답한 유권자일수록 지역구 선거에서 국민의힘 후보에게 투표할 확률이 낮았다. 또한 국가경제상황이 나빠졌다고 응답한 유권자일수록 지역구 투표에서 민주당 후보를 찍을 확률이 높았다. 반면, 비례대표 선거는 어떠한 종류의 경제상황 변수도 유의미한 효과를 보여주지 않았다. 수도권 유권자들이 경제투표에 있어 전체 유권자와 다른지를 확인한 결과, 수도권 유권자와 전체 유권자가 유의미하게 다르지 않았다. 한국의 선거에서 국가나 개인의 경제상황을 근거로 한 회고적 심판투표가 항상 작동했었던 것은 아니라는 점을 감안할 때, 이러한 발견은 시사점을 가진다. 특히, 여당심판론에 동의한 이유가 물가상승 등 경제정책의 실패였으며, 가정경제상황이 나빠진 이유에서도 물가상승으로 인한 생활비 증가가 높게 나왔다는 응답을 근거로 볼 때, 이번 총선에서의 경제투표는 물가상승에 적절하게 대응하지 못했으며 정권이 이 문제의 심각성을 제대로 인식하고 있지 못하고 있었음을 보여줌에 따른 책임 귀속이 발현된 경제투표였다고 해석할 수 있을 것이다.

마지막으로 이번 비례대표선거에서 조국혁신당의 득표와 지지자의 특징을 분석해보았다. 구시군 단위 집합 자료를 통해 분석한 결과, 민주당 지지 기반이 상대적으로 약한 곳에서는 더불어민주당연합과 조국혁신당이 얻은 득표가 비슷한 비율로 분산된 반면, 민주당 지지 기반이 강한 곳에서는 조국혁신당의 자체 득표도 높게 나온다. 설문조사 자료를 통해 조국혁신당을 지지한다고 응답한 사람의 특징을 보면, 대통령 직무수행을 비판적으로 평가할수록, 진보 이념을 가진 사람일수록, 학력이 높을수록, 남성일수록, 그리고 호남지역 거주자들이 서울지역거주자보다 조국혁신당에 투표할 확률이 높았다. 이러한 특징은 대체로 민주당 지지자들의 특징과 유사하게 두 정당의 지지 기반이 겹침을 다시 한번 확인할 수 있었다.

〈논문, 저서〉

- 강우진. 2013. “제 18대 대선과 경제투표: 경제성장에 대한 정책선호의 일치의 영향력을 중심으로” 『한국정치학회보』 제47집 제5호, 213-233.
- 김기동. 2021. “정치지식과 경제투표” 『한국정당학회보』 제20권 제2호, 5-38.
- 김성연. 2016. “한국 선거에서 경제투표의 영향: 제18대 대통령 선거 패널 데이터 분석 결과.” 『한국정치학회보』 제50집 제5호, 109-130.
- 문우진. 2018. “경제투표, 선거심판과 민주주의: 경제에 대한 객관적·주관적 평가와 전망이 여당후보 지지에 미치는 영향.” 『평화연구』 제26권 제2호, 5-44.
- 신정섭. 2019. “2018년 광역자치단체장 선거에서 나타난 회고투표행태: 정치적 책임할당, 정치적 지식, 소득수준을 중심으로.” 『21세기정치정치학회보』 제29집 제2호, 1-22.
- 이내영·안종기. 2013. “제18대 대통령선거와 회고적 투표: 왜 제 18대 대통령선거에서 집권정부에 대한 회고적 평가가 중요한 영향을 미치지 못했나?” 『한국정당학회보』 제12권 제2호, 5-36.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제인식과 투표결정.” 『현대정치연구』 제1권 제1호, 111-136.
- 이현우. 1998. “한국에서의 경제투표.” 이남영 편. 『한국의 선거 II』 서울:푸른길.
- 정동준. 2020. “수도권 지역의 선거적 책임성과 당파성의 사회화: 제21대 국회의원 선거 설문조사 분석.” 윤성이 외. 『제21대 국회의원선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석』. 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서
- 조성대·홍재우. “늦지만 까다로운 투표자의 선택: 21대 총선에서 나타난 인지부동층의 경제투표.” 『한국정당학회보』 제21권 제2호, 49-82.
- 황아란. 2000. “경제투표에 대한 정치심리학적 접근: 제15대 대선을 중심으로” 『한국정치학회보』 제34집 제2호, 193-212.
- Duch, Raymond M., and Randolph T. Stevenson. 2008. *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Evans, Geoffrey and Mark Pickup. 2010. “Reversing the Causal Arrow: The Political Conditioning of Economic Perceptions in the 2000-2004 U.S. Presidential Election Cycle.” *Journal of Politics* 72(4): 1236-1251.
- Ferejohn, John. 1986. “Incumbent Performance and Electoral Control.” *Public Choice* 50(1/3): 5-25.
- Kang, WooJin. 2013. “Regional Party System, Causal Attribution, and Economic Voting

- in New Democracies: The Case of the 2007 Korean Presidential Election.” *International Political Science Review* 34(2): 173-190.
- Key, Valdimer Orlando. Jr. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting*. New York: Vintage.
- Lewis-Beck, Michael S., and Mary Stegmaier. 2007. “Economic Model of Voting.” In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, edited by Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann, 518-537, New York: Oxford University Press.
- Lewis-Beck, Michael S., and Mary Stegmaier. 2008. “The Economic Vote in Transitional Democracies.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18(3): 303-323.
- Park, Brandon Beomseob, Nikolaos Frantzeskakis and Jungsub Shin. 2019. “Who is Responsible? The Effect of Clarity of Responsibility on Voter Turnout.” *West European Politics* 42(3): 464-494.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. 1999. *Democracy. Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.

〈기사〉

- 류승연. 2024. “민주당, 다시 들끓는 정권심판론, 총선 최대153석 예상”. 〈오마이뉴스〉, 2024년 3월 15일 보도.
- 조민정. 2024. “한동훈, ‘이조심판’은 민생개혁... ‘명룡대전’ 계양서 李 저격”. 〈이데일리〉, 2024년 3월 30일 보도.

18

영남지역 사례: PK와 TK 지역주의 투표행태의 지속과 변화

도묘연(계명대학교)

18

영남지역 사례: PK와 TK 지역주의 투표행태의 지속과 변화

I 서론

지역주의 투표행태¹⁾는 한국 선거의 중요한 균열 요인으로 지목되어 왔다. 하지만 2000년대 중반 이후부터 지역 이외에 세대와 젠더 등의 다른 균열 요인이 유권자의 투표행태에 영향을 미친다는 논의들이 진행되면서 지역의 영향이 줄어들고 있다는 분석도 제시되었다(최준영·조진만 2005). 그럼에도 여전히 지역이 유권자들의 정치적 태도 및 행태를 결정짓는 중요한 요인이라는 주장도 유효하게 입증되고 있다(윤광일 2012; 김용철·조영호 2017; 문우진 2017).

특히 PK(부산·울산·경남)와 TK(대구·경북)로 불리는 영남은 호남과 대립되는 지역주의 균열 구조의 한 축을 형성하는 지역이다. 그러나 부산 출신이면서도 민주당계 정당에서 출마한 노무현 대통령의 당선(2002년), 그리고 탄핵 이후 치러진 2004년 국회의원 선거는 영남 지역주의의 변화를 가져온 계기가 되었다. 당시 영남에서 노무현 대통령에 대한 지지²⁾는 이전 김대중 대통령에 비해 상당히 높아졌다. 또한 17대 총선에서도 열린 우리당은 PK와 TK에서 유의미한 득표율을 기록했고,³⁾ 특히 PK에서는 부산 1석, 경남 2석, 울산 1석을 획득하기도 했다.

여기서 주목할 것은 이후 치러진 대선·총선·지선에서 TK와 PK가 단일한 투표행태를 보이는 지역으로 볼 수 없다는 선거결과가 나타났다는 점이다. 총선의 경우에 TK와 달리 PK에서는 국민의힘계 이외의 정당이 적은 수이지만 당선자를 배출했고, 국민의힘계 정당이 차지하는 지역구 및 비례대표 득표율의 절대 규모도 낮아졌고, 다른 정당(민주당계+정의당계 등)과 득표율 격차도 줄어들기 시작했다. 또한 TK와 달리 울산과 경남 내에서 산업도시가 많다는 PK 특수성은 전통적으로 정의당계 정당에 대한 지지가 많았던

1) 이 연구에서 논의하는 지역주의는 투표행태로 한정한다. 즉 지역감정, 지역정서나 지역갈등 등을 배제하고 일체감을 가진 지역 내 정당의 후보를 투표 선택의 중요한 기준으로 규정하는 상황을 의미한다(정재도·이재목 2018).
2) 15대 대선에서 김대중 대통령에 대한 지지율은 부산 15.28%, 울산 15.41%, 경남 11.04%, 대구 12.53%, 경북 13.66%였던 반면, 16대에서 노무현 대통령에 대한 지지율은 부산 29.85%, 울산 35.27%, 경남 27.08%, 대구 18.67%, 경북 21.65%였다.
3) 17대에서 영남지역 열린우리당의 지역구 득표율은 부산 38.89%, 울산 28.06, 경남 34.55, 대구 26.34%, 경북 26.01%였다. 비례대표의 경우는 부산 33.73%, 울산 31.17%, 경남 31.66%, 대구 22.27%, 경북 22.95%였다.

배경이 되었다. 2018년 지방선거에서는 PK 광역단체장의 경우에 모두 민주당이 당선자를 배출하기도 했다. 초박빙으로 치러진 2022년 대선에서도 이재명 후보에 대한 지지는 TK보다는 PK에서 상당히 높았다.⁴⁾ 이에 기존 연구들은 PK에서 탈지역주의 흐름이 형성되고 있다는 평가를 내리고 있다(하세현 2005; 황아란 2008; 류재성 2010; 강주현 2016; 정재도·이재묵 2018; 이동운 2012; 강원택 2019). 즉 PK에서는 민주당계와 국민의힘계 정당 간의 일정한 대결 구도가 형성되는 반면, TK는 여전히 보수정당의 우위가 지속되고 있다는 것이다.

따라서 이 연구는 탈지역주의 투표행태를 보이는 PK와 달리 TK는 여전히 지역주의 영향력 하에 있다는 흐름을 반영해 22대 국회의원선거의 특성을 규명한다. 구체적으로 선거결과와 함께 유권자의 특성에 대한 분석을 중심으로 진행된다. 첫째, 17대-22대 국회의원선거 결과를 중심으로 PK와 TK에서 나타난 국민의힘계와 다른 정당들(원내진출 정당) 간의 득표율 차이의 추이를 비교분석해 22대 국회의원선거의 성격을 제시한다. 둘째, 국민의힘(지역구 및 비례대표 일괄 투표)과 비국민의힘계(지역구 혹은 비례대표에서 민주당을 포함한 원내정당 투표) 투표자 간의 정치적·경제적·사회적 특성과 투표결정 요인을 비교분석해 PK와 TK에서 나타난 지역주의 투표행태의 특성과 그 변화 가능성을 탐색한다. 그리고 언론자료와 인터뷰 내용을 통해 영남지역에서 국민의힘과 민주당의 승부처가 되었던 선거구에서 선거결과와 당락을 결정했던 요인을 제시한다.

II 국민의힘과 더불어민주당의 승부처였던 선거구

1. 부산·경남의 낙동강 벨트: 국민의힘 선방

부산의 북구(갑·을), 강서구, 사상구, 사하구(갑·을)와 경남의 김해시(갑·을) 및 양산시(갑·을)는 소위 낙동강벨트로 불리는 지역이다. 이 지역은 다른 영남권에 비해 전통적으로 민주당계 정당에 대한 지지세가 높은 지역으로 알려져 있다. 그 배경으로는 노무현 전 대통령이 경남 김해 출신이면서 부산 북구·강서구을에 출마했다는 점, 그리고 거제 출신인 문재인 전 대통령이 19대 국회의원선거에서 부산 사상구에 출마해 당선되었다는 점을 들 수 있다. 물론 두 전직 대통령의 사저가 김해시와 양산시에 있다는 상징성도 무시할 수 없다. 이외에도 산업단지(녹산, 사상, 사하, 김해, 양산)가 많고, 양산신도시, 장유신도시, 화명신도시, 명지오션시티, 명지국제신도시 등이 많아서 상대적으로 젊은

4) 20대 대선에서 이재명 후보의 득표율은 부산 38.15%, 울산 40.79%, 경남 37.38%, 대구 21.60%, 경북 23.80%였다.

층과 외지인의 비율이 높다는 점도 민주당계 정당을 지지하는 배경으로 볼 수 있다. 실제 17대부터 21대까지 부산과 경남에서 민주당계 정당이 당선자를 배출한 지역도 절대 다수 낙동강 벨트 지역이었다.⁵⁾ 22대부터는 남구갑·을이 통합되고, 북구갑·북구을과 사상구가 분구되면서 21대와 달리 낙동강 벨트의 의석수는 9석에서 1석 늘어 10석이 되었다.

22대 국회의원선거를 앞둔 시점에서 실시된 낙동강 벨트의 여론조사에서 민주당 후보의 우위가 예상되는 곳이 많았다.⁶⁾ 국민의힘은 20대와 21대에서 고전한 낙동강 벨트를 사수하기 위해 ‘중진 재배치 전략’을 추진해 부산 진구갑 5선의 현역 서병수 의원을 북구갑에 재배치했고, 경남 산청·함양·거창·합천의 3선 김태호 의원과 밀양·의령·함안·창녕의 3선 조해진 의원을 각각 경남 양산시을과 김해시을에 투입했다. 그럼에도 선거 당시 국민의힘이 우세를 장담한 곳은 사상구, 사하을, 경남 양산갑에 불과할 정도로 민주당의 약진이 예상된 지역이다.⁷⁾ 4월 11일 투표 직후 공개된 채널A 방송국의 출구조사에서도 민주당이 6곳, 국민의힘이 4곳에서 우세를 보이는 것으로 나타났다.⁸⁾

그러나 실제 선거결과는 예상과 달리 21대에 비해 낙동강 벨트에서 민주당이 차지한 의석은 오히려 줄어들었다. 부산의 경우 북구갑(전재수 52.31%, 국민의힘 서병수 46.47%)에서만 민주당이 당선자를 배출했다. 반면 21대에 민주당이 의석을 가지고 있었던 사하구갑과 남구에서도 패배했고, 결국 부산에서 민주당은 1석만을 차지하게 되었다. 경남에서 민주당은 김해시갑(52.47%, 국민의힘 박성호 47.52%)과 김해시을(김정호 56.19%, 국민의힘 조해진 43.80%)을 여유 있게 사수했으나, 양산시을(국민의힘 김태호 51.05%, 민주당 김두관 48.94%)을 국민의힘에 내어주게 되었다. 특히 양산은 2016년 선거구가 신설된 이후에 보수정당이 한 번도 승리하지 못한 곳이었지만, 22대에 처음으로 국민의힘이 당선자를 배출했다.

5) 17대부터 21대까지 민주당계가 당선자를 배출한 지역은 17대 부산 사하구을/ 경남 김해시갑·김해시을, 18대 부산 사하구을/ 경남 김해시을, 19대 부산 사하구을·사상구/ 경남 김해시갑, 20대 부산진구갑·남구을·북구강서갑·사하구갑·연제구/ 경남 김해시갑·김해시을·양산시을, 21대 부산 남구을·북구강서구갑·사하구을/ 경남 김해시갑·김해시을·양산시을이다.

6) 3월 21일부터 24일까지 실시된 여론조사에서는 부산 사하구갑(민주당 50%, 국민의힘 이성권 39%), 사상구(민주당 배재정 43%, 국민의힘 김대식 39%), 북구갑(민주당 전재수 53%, 국민의힘 서병수 36%), 경남 양산시을(민주당 김두관 49%, 국민의힘 김태호 37%) 모두 민주당이 앞서는 것으로 나타났다. 4월 1일에 실시된 여론조사에서도 경남 김해시갑(민주당 민홍철 37%, 국민의힘 박성호 32%)과 김해시을(민주당 김정호 45%, 국민의힘 조해진 29%)에서도 민주당의 지지율이 우세했다. 황현규. 2024. “[총선/여론조사] 부산 최대 격전지 ‘낙동강 벨트’ 판세는?” 『KBS뉴스』(3월 25일). <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7922303>(검색일: 2024.07.11.) 손원혁. 2024. “[총선/여론조사] 김해 갑·김해 을…경남 격전지 판세는?” 『KBS뉴스』(4월 02일). <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7929379>(검색일: 2024.07.11.)

7) 조희원. 2024. “‘낙동강벨트’에 공들이는 여야..부산 판세까지 한눈에.” 『MBC뉴스』 (4월 08일). https://imnews.imbc.com/replay/2024/nwdesk/article/6587481_36515.html(검색일: 2024.07.10.)

8) 채널A. 2024. “낙동강벨트 민주 6곳, 국민의힘 4곳 우세.” 『채널A뉴스』 (4월 10일). <https://www.youtube.com/watch?v=ifMhpYAeROM>(검색일: 2024.07.10.)

낙동강 벨트를 포함해 부산과 경남에서 민주당이 참패한 이유로는 보수의 결집이 꼽히고 있다. 민주당 내 일각에서는 선거 막판에 문재인 전 대통령의 유세 참여가 국정운영에 대한 비판론의 우위 속에서 위기감을 느낀 보수 유권자들의 결집을 가져왔다는 평가도 제기되었다. 또한 21대의 경우처럼 “샤이 보수”의 결집이 민주당의 패배로 이어졌다는 평가도 있다.⁹⁾ 경남 양산시에서 현역인 김두관 의원의 패배에 대한 평가도 보수 결집의 차원에서 볼 수 있다. 이와 함께 이전 선거와 달리 민주당 후보에 비해 인물에서 밀렸던 국민의힘이 김태호 후보를 전략적으로 배치한 전략이 성공했다는 평가도 있다. 19대와 20대에 민주당이 각각 서형수 전 한겨레신문 사장과 김두관 현역 국회의원을 전략 공천했으나, 국민의힘은 지역 출신의 이장권 전 도의원과 나동연 전 시장을 공천해 인물 무게감에서 뒤처진다는 평가가 있었다. 반면 22대에는 전 경남도지사 간 빅 매치의 성사가 보수층의 인물 갈증을 해소시켜 준 측면이 있었다는 것이다.¹⁰⁾

그러나 단순한 지역구 차원의 선거결과 떠나 국민의힘의 비례대표 득표율을 보면, 낙동강 벨트가 다시 보수화되었다고 볼 수는 없다. PK 전체 지역에서 국민의미래에 대한 비례대표 득표율의 평균은 47.7%였다. 그러나 부산 사상구(45.5%)·사하구(44.6%)·북구(44.0%)·강서구(40.3%)와 경남 양산시(41.9%)·김해시(37.3%)의 경우는 평균 득표율보다 낮았다. 특히 김해시와 양산시의 경우는 경남에서 창원성산구와 함께 국민의힘에 대한 지지가 가장 낮은 지역이었다. 이는 낙동강 벨트 유권자들이 지역구 투표에서는 보수 결집 속에서 국민의힘을 지지했으나, 비례대표 투표에서는 조국혁신당을 포함해 더불어민주당연합과 노동계 정당에 많이 투표했다는 해석을 가능하게 한다. 특히 양산시일은 2016년 선거구가 신설된 이후부터 국민의힘계와 민주당계 간에 2%p 이내의 접전을 벌였던 지역이다. 따라서 양산시일에서 양대 정당 간의 경쟁 구도는 다음 선거에도 이어질 가능성이 높다.

2. 울산의 북구·동구, 경남 창원성산구: 야권단일화의 성공과 실패

산업단지가 많은 울산 동구와 북구, 그리고 경남 창원성산구는 PK에서도 진보정당과 보수정당이 경쟁하는 대표적인 선거구이다. 역대 총선에서는 노동계 표심에 기반한 정의당계, 민주당계 및 국민의힘계가 3파전 양상을 벌이는 경우가 많았다. 그럼에도 17대-21대까지 울산 동구와 창원성산구에서는 정의당계(무소속 포함)와 국민의힘계가 당선자를 배출했지만, 민주당계는 의석을 차지하지 못했다. 다만 울산 북구는 3개 정당이

9) 김광수. 2024. “‘낙동강 방어선’에 막힌 ‘야권 200석’…부산 샤이보수 푼 풀뚝 뚫었다.” 『한겨레』(4월 11일).
<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1136187.html>(검색일: 2024.07.10.).

10) 권환흠. 2024. “양산시민, 정권심판보다 양산발전 택했다.” 『양산신문』(4월 12일).
<https://www.yangsanilbo.com/news/articleView.html?idno=107710>(검색일: 2024.07.10.).

골고루 당선자를 배출했다.¹¹⁾ 따라서 이들 선거구에서 민주당계와 정의당계 간의 후보 단일화는 진보 진영의 승리를 위한 필승 카드였고, 매년 국회의원선거를 앞두고 이들 선거구의 주요한 이슈로 부상했다.

21대의 경우, 이들 3개 선거구에서 정의당계와 민주당 간의 후보단일화는 성사되지 않았다. 울산 동구에서는 민주당(24.53%)과 민중당(33.88%)이 독자적인 후보를 내세우면서 두 후보자의 합계 지지율이 약 59%를 차지했음에도 미래통합당(38.26%)이 의석을 차지했다. 창원성산구 역시 민주당(15.82%), 정의당(34.89%), 민중당(1.01%) 후보가 난립하면서 미래통합당(47.30%) 후보가 당선되었다. 다만 울산 북구에서는 미래통합당(40.89), 민주당(46.34%), 정의당(9.89%) 후보가 동시에 출마했음에도 민주당이 승리하는 성과를 거두었다. 그럼에도 정의당계와 민주당계 간의 후보단일화 실패는 진보 표심이 강함에도 선거 승리를 장담하기 어렵게 하는 만드는 중요한 이유가 되었다.

22대 국회의원선거를 앞두고 이들 3개 지역에서는 다시 후보단일화의 움직임이 있었다. 2024년 2월 21일 민주당은 중앙당 차원에서 진보당 및 새진보연합과 함께 비례대표와 지역구 의원에 대한 후보단일화를 포함해 더불어민주당연합으로 위성정당을 창당하기로 결정했다. 당시 울산 북구에서는 진보당 윤종오 후보로의 단일화가 공식 발표했다.¹²⁾ 이에 현역인 민주당 이상헌 의원이 반발해 탈당하면서 다시 3자 구도로 선거를 치를 수 있다는 우려도 있었다. 그러나 양 후보가 여론조사를 통한 후보단일화에 합의했고, 윤종오 후보가 최종 후보로 확정되었다. 선거결과, 예상대로 진보당 윤종오 후보(55.12%)가 국민의힘 박대동 후보(42.88%)와 경쟁에서 12.24%의 차이로 여유 있게 승리했다.

반면, 울산 동구 및 창원성산구에서는 민주당과 노동계 정당 간의 후보단일화가 실패했다. 울산 동구의 경우, 민주노총과 진보4당(노동당·녹색당·정의당·진보당)이 2024년 2월 2일 노동당 이장우 후보를 노동계 단일후보로 선출했으나, 2월 21일 진보당은 민주당과 함께 더불어민주당연합에 참여하기로 한 이후인 3월 12일에 울산 전 지역구의 단일화를 결정했다. 이에 따라 진보당은 민주당 김태선 후보를 단일후보로 지지한다고 선언하게 된다.¹³⁾ 양다리 후보단일화를 추진했다는 비판 속에서 진보당은 중앙당 차원의 합의와는 별개로 울산시당 차원에서 노동당 이장우 후보를 지지한다고 결정하면서 문제는 일단락됐다. 2월 21일 민주당과의 합의로 북구 선거구를 양보받았음에도 진보당은

11) 17대-21대까지(순서대로) 울산 동구에서 의석을 차지한 정당은 국민통합21(정몽준), 한나라당(안효대), 새누리당(안효대), 무소속(김중훈), 미래통합당(권명호)이었다. 울산 북구의 경우는 민주노동당(조승수), 한나라당(윤두환), 새누리당(박대동), 무소속(윤종오), 민주당(이상헌)의 보가 당선되었다. 창원성산구에서는 민주노동당(권영길, 17대 및 18대), 새누리당(강기운), 정의당(노희찬), 미래통합당(강기운)이 당선자를 배출했다.

12) 유승오. 2024. “꿈에도 풀렸다” 민주당 울산북 예비후보들, 내일 ‘진보당 후보 단일화’ 공동기자회견. 『MBN 뉴스』(2월 21일). <https://www.mbn.co.kr/news/politics/5004782>(검색일: 2024.07.11.).

13) 임재우. 2024. “진보당 ‘양다리 단일화’ 논란…울산 동구서 노동당→민주당 환승.” 『한겨레신문』(3월 18일). <https://www.hani.co.kr/arti/politics/election/1132816.html>(검색일: 2024.07.10.).

민주당 후보가 아니라 노동당 이장우 후보를 돕겠다고 나선 것이다.¹⁴⁾ 이후 3월 7일 김태선 후보가 이장우 후보에게 단일화를 제안하기도 했으나, 결국 성사되지는 못했다. 이러한 상황에서 21대처럼 국민의힘 권명호 후보가 어부지리로 당선될 수 있다는 우려는 커졌다. 그럼에도 민주당 김태선 후보(45.88%)가 국민의힘 권명호 후보(45.20%)에 0.7%p 표 차이로 승리했고, 노동당 후보의 득표율은 8.90%에 불과했다.

한편 창원성산구의 경우, 울산 동구와 유사하게 진보당과 민주당이 합의를 통해 민주당 허성무 후보로의 단일화가 성사되었다. 그러나 녹색정의당 여영국 후보와 민주당 간의 단일화는 이루어지지 않았다. 이 지역에서는 19대와 21대에 민주당계와 노동계 후보가 난립해 국민의힘계 정당이 승리했지만, 20대에는 민주당이 후보를 내지 않아 정의당의 노회찬 후보가 당선되었다. 이러한 경험을 바탕으로 민주당 측에서 후보단일화를 제안하고, 총선승리 경남연석회의를 중심으로 야권단일화를 적극적으로 호소하기도 했다.¹⁵⁾ 그러나 여영국 후보가 허성무 후보의 김어준 유튜브에서 한 발언, 즉 “정의당이 양보한 적 없다”라는 발언을 문제 삼고, 여론조사 방식의 단일화를 지지하지 않는다는 입장을 밝히면서 단일화는 결국 실패해 3자 구도로 선거가 치러졌다.¹⁶⁾ 그럼에도 실제 선거에서는 민주당(46.38%)이 국민의힘(45.70%)에 0.68%p 차이로 승리했고, 녹색정의당의 득표율은 7.91%였다.

울산 동구와 창원성산구의 선거결과는 “야권단일화 실패 = 민주진보 패배”라는 공식을 깨는 것이었다. 또한 2개 선거구에서 민주당계 후보가 최초로 당선되었다는 의미도 있다. 현역 의원이 국민의힘이었고, 야권단일화 없이도 민주당 후보가 당선된 이유로는 국정운영에 대한 비판론의 바람이 거셌다는 점을 들 수 있다. 노동계의 표심이 강한 지역이었지만, 노동자들의 표심이 국정운영 비판론에 실리면서 거대 정당인 민주당에 표심이 몰렸다는 해석이다.¹⁷⁾ 울산 동구에 거주하면서 현대중공업에 근무하는 50대 남성은 “이때까지 줄곧 노동자 정당에 투표했다. 이번에는 21대와 같이 표가 분산되어 국민의힘이 어부지리로 당선되는 상황을 볼 수 없고, 무엇보다 현 정부의 실정을 묻기 위해서는 민주당을 찍을 수밖에 없었다”라는 입장을 밝히기도 했다.¹⁸⁾ 창원 성산구에서도

14) 김재식. 2024. “‘민주당+야권연대’ 진보당, 울산 동구에서 노동당 후보 지지…왜.” 『뉴스1』(4월 01일). <https://n.news.naver.com/article/421/0007449301>(검색일: 2024.07.10).

15) 윤성효. 2024. “시민사회 ”창원성산, 허성무-여영국 후보단일화“ 촉구.” 『오마이뉴스』(3월 25일). <https://m.news.nate.com/view/20240325n22238>(검색일: 2024.07.12.).

16) 손원혁. 2024. “녹색정의당 여영국 “여론조사 단일화 거부.” 『KBS 뉴스』(3월 13일). <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7912957>(검색일: 2024.07.12.);

강경국. 2024. “여영국 “허성무 신뢰 못해”..창원성산 야권단일화 위기.” 『뉴시스』(3월 27일).

https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20240327_0002677777(검색일: 2024.07.12).

17) 어고은. 2024. “[울산 북구·동구를 가다] 맞대결·다자구도 속 술렁이는 노동자 표심.” 『매일노동뉴스』(3월 31일). <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=220771>(검색일: 2024.07.14.).

18) 2024년 7월 20일 인터뷰.

윤석열 대통령의 대파 한 단 875원 발언과 호주대사 임명 등에 대한 불만을 집중적으로 부각한 것이 민주당 후보의 당선을 이끈 중요한 원인으로 지목되었다.¹⁹⁾ 이러한 상황은 선거결과에서도 확인된다. 야권단일화 없이 3파전으로 치러진 21대에 울산 동구와 창원성산구에서 민중당과 정의당의 득표율은 각각 33.88%와 34.89%였으나, 22대에서 노동당과 녹색정의당의 득표율은 8.90%와 7.91%에 그쳤다.

물론 울산 동구와 창원성산구에서 야권 내 노동계 정당과 거대 정당 간의 후보단일화 없이도 22대에서 민주당이 승리했다. 그러나 국민의힘과의 표 차는 여전히 양당 간의 후보단일화가 선거 승리의 중요한 요건이라는 점을 다시금 확인시켜 주었다. 민주당 단독으로 승리를 장담할 수 없다는 것이다. 따라서 이들 지역에서는 후보단일화 여부가 향후 선거의 중요한 이슈로 부상할 것으로 예상된다.

3. 대구 남구, 경북 경산시: 보수 무소속과 국민의힘 후보 대결

22대 국회의원선거에서 TK는 PK와 달리 모든 지역구에서 국민의힘의 우세가 예상되는 상황이었다. 비단 22대뿐만 아니라 이전 선거에서도 TK는 PK와 달리 탈지역주의 흐름을 보이지 않았기 때문에 모든 지역구에서 국민의힘의 무난한 승리가 예상되는 곳이다. 그간 지역주의 투표행태가 견고한 TK에서는 국민의힘계 정당의 공천에 불만을 품고 탈당해 무소속으로 출마한 후보와 국민의힘계 후보와의 경쟁이 선거철마다 중요한 이슈로 부상했다. 17대-21대까지 TK에서 무소속으로 당선된 후보들은 국민의힘계 현역 의원이었거나 과거에 당적을 가진 사람들이었다. 대표적으로 21대 홍준표(대구 수성구을) 후보 역시 공천에 불만을 품고 탈당해 무소속으로 당선되었고, 당선 이후 국민의힘에 복당했다.

이러한 흐름은 22대에 들어 대구 중구·남구와 경북 경산시 선거구에서도 이어졌다. 대구 중구·남구는 국민의힘에서 9명의 예비후보가 등록하면서 중앙당 차원에서 경선을 치르는 지역으로 확정했고, 2월 29일-31일 실시된 여론조사를 통해 도태우 후보가 현역 임병헌 의원을 제치고 최종 후보로 결정되었다.²⁰⁾ 그러나 도태우 후보의 과거 5.18 폄훼 발언에 대한 비판 여론이 형성된 이후에 국민의힘 공천관리위원회는 3월 14일 공천 취소를 결정했고,²¹⁾ 대신 김기웅 전 통일부 장관을 공천했다. 이에 불복한 도태우 후보는 국민의힘을 탈당한 이후에 3월 16일 무소속 출마를 선언하면서 중구·남구에서

19) 김진호. 2024. "화제의 당선인: 창원성산 더불어민주당 허성무." 『경남신문』(4월 11일).

<https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1429922>(검색일: 2024.07.14.).

20) 박명환. 2024. "도태우, 대구 중구남구 경선 승리...대구 유일 현역 제쳐." 『BBS뉴스』(3월 02일).

<https://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=3146654>(검색일: 2024.07.11.).

21) 서영지. 2024. "'5·18 망언' 도태우 공천 취소...국힘 "국민 눈높이 엄정 조치." 『한겨레』(3월 15일).

https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1132355.html(검색일: 2024.07.15.).

는 민주당, 국민의힘, 무소속 후보 간의 3파전으로 선거가 치러지게 되면서 주목받게 된다. 22) 국민의힘 김기웅 후보의 공천이 낙하산이라는 반발도 있었고, 도태우 후보가 무소속 출마를 선언한 이후 소액 후원자들의 후원 행렬이 이어지면서 정치후원금 한도액 1억 5천만원을 초과 달성하는 등 승리의 가능성도 예측되었다.23) 그러나 선거 막판에서 실시된 여론조사에서 김기웅 후보의 확실한 우세가 확인되었고,24) 실제 선거결과 역시 국민의힘 김기웅 후보(57.91%)가 무소속 도태우 후보(15.85%)와 민주당 허소(26.23%) 후보를 여유 있게 제치고 당선되었다. 도태우 후보의 득표율은 민주당 후보보다도 낮았다.

한편, 경북 경산시에서는 박근혜 정부에서 경제부총리를 지내고, 경산시에서 4선(17대-20대)을 지냈던 최경환 후보가 2024년 1월 29일 공식적으로 무소속 출마를 선언했다. 국가정보원 특수활동비를 챙긴 혐의(뇌물)로 2018년 구속되었고, 2022년 12월에 사면된 이후에 6년 만에 정치 복귀를 선언한 것이다. 최경환 후보는 뇌물수수 징역형이 국민의힘의 공천 규정에 부합하지 않기 때문에 무소속으로 출마한 것으로 알려졌다.25) 이러한 상황에서 현역 국민의힘 윤두현 의원이 2월 23일 불출마를 공식적으로 선언했고, 이에 국민의힘은 2월 26일 조지연 예비후보를 단수 공천했다. 민주당이 후보를 내지 않은 상황에서 37세 신인 여성 정치인과 원조 보수이자 친박 인사의 양자 경쟁 구도가 형성되었다. 선거 초기의 여론조사에서 최경환 후보는 상당한 우위를 보였으나, 3월 21일 한동훈 중앙당 선대위 위원장의 방문 유세 이후에는 박빙의 접전이 예상되는 여론조사 결과가 나왔다.26) 선거 당일 방송 3사의 출구조사에서도 TK에서 유일하게 경북 경산시만 경합 선거구로 나타났다.27) 최종 선거결과는 국민의힘 조지연 후보(43.43%)가 무소속 최경환 후보(42.27%)를 1.16% 차이로 제치고 당선되었다.

-
- 22) 박세진. 2024. “도태우 무소속 출마 대구 중남구, 3자 경합 관심지로 급부상.” 『연합뉴스』(3월 19일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240318145100053>(검색일: 2024.07.15.).
- 23) 이태현. 2024. “대구 중·남구 ‘김기웅 vs 도태우’ 구도…보수표 분열?” 『경상매일신문』(3월 18일). <http://www.ksmnews.co.kr/news/view.php?id=473146>(검색일: 2024.07.16.).
- 24) 3월 29일-30일 한길리서치가 실시한 여론조사의 지지율은 국민의힘 김기웅 42.3%, 민주당 허소 23.2%, 무소속 도태우 20.3%로 나타났다. 남승렬. 2024. “[D-9]대구 중·남구 여론조사…김기웅 42.3%, 허소 23.2%, 도태우 20.3%.” 『뉴스1』(4월 01일). <https://www.news1.kr/local/daegu-gyeongbuk/5369113>(검색일: 2024.07.16.).
- 25) 정건희. 2024. “윤두현 ”최경환 전 총리 공천 불합격 이유..뇌물 수수 징역형.“ 『뉴스프리즘』(2월 7일). <https://www.newsfreezezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=547215>(검색일: 2024.07.15.).
- 26) 한국갤럽이 3월 11일-12일 실시한 여론조사에서는 최경환 후보(42%)가 조지연 후보(32%)에 오차범위 밖에서 우위를 보였으나, 리서치민의 3월 22일-23일의 조사에서는 39.7%와 38.7%로 초접전의 양상을 보이는 것으로는 나타났다. 김효성. 2024. “국민의힘-무소속 대결 경산 조지연 32% 최경환 42%.” 『중앙일보』(3월 18일). <https://www.joongang.co.kr/article/25236015#home>(검색일: 2024.07.14); 오아영. 2024. “4파전 경산…최경환·조지연 ‘초접전’.” 『KBS뉴스』(3월 26일). <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7923595>(검색일: 2024.07.16.).
- 27) 지민수. 2024. “국민의힘TK씩쓸이...출구조사 결과 경산만 경합.” 『노컷뉴스』(4월 10일). <https://m.nocutnews.co.kr/news/6127264>(검색일: 2024.07.11.).

이처럼 대구 중구·남구와 경북 경산시에서 치러진 무소속 및 국민의힘 후보의 대결은 국민의힘의 승리로 끝났고, 국민의힘이 25개 선거구를 싹쓸이하는 기반이 되었다. 이들 2개 지역에서 국민의힘의 승리는 PK 및 다른 TK 지역과 유사하게 대통령의 국정운영 평가에 대한 비판 여론이 강해져 야권이 200석을 가지고 갈 수 있다는 우려가 커지는 상황에서 보수 유권자들의 결집으로 해석된다.²⁸⁾ 대구 남구의 한 시민은 “당초 예비 등록 때부터 도태후 후보를 지지했으나, 국민의힘에 표를 찍어야 표가 분산되지 않고 안전하게 당선될 수 있어 국민의힘에 투표했다”라는 입장을 밝히기도 했다.²⁹⁾

반면 대구 중구·남구에 비해 경북 경산시에서 무소속 최경환 후보가 박빙의 승부를 펼칠 수 있었던 이유는 인물 경쟁력으로 설명할 수 있다. TK에서 무소속 후보가 국민의힘계 정당을 상대로 승리했던 경우는 해당 선거구의 현역이거나 다선을 지내면서 지역적 기반이 뛰어난 사람 혹은 중앙 정치에 활동한 인사들이었다. 21대 홍준표 후보를 포함해 20대에 대구에서 무소속으로 당선되었던 후보들은 유승민과 주호영이었고, 민주당계 중에서는 19대에서 비례대표를 지낸 홍의락 후보였다. 이러한 맥락에서 최경환 후보의 당선이 예측되었으나, 실제 선거결과는 달랐다. 물론 경북 경산시의 조지연 후보의 당선에는 국민의힘 한동훈 비대위원장이 2번이나 유세에 참여한 점과 최경환 후보가 당선되더라도 복당은 없다고 선을 그은 점, 그리고 새 인물에 대한 기대감이 작용했다.³⁰⁾ 그러나 경산시 유권자 특성도 고려할 필요가 있다. 경산시는 경북에서 구미시, 안동시와 함께 상대적으로 진보 성향이 강한 지역이다. 20대 국회의원선거부터 청도군과 영천시가 통합되어 독자 선거구가 된 이후부터 비국민의힘계 정당의 지지율이 높은 지역이다.³¹⁾ 22대의 경우도 국민의힘에 대한 비례대표 득표율은 TK 지역 평균인 62.4%보다 낮은 58.1%를 기록했고, 경북 13개 선거구에서 안동시, 구미시, 포항시북구 다음으로 낮았다. 그 배경으로는 대학이 많고, 대구 수성구에 인접해 사회적 인프라와 이동 접근성이 좋아 신규 아파트 단지가 들어서면서 젊은층의 유입이 많아졌다는 점을 들 수 있다.

그럼에도 민주당이 후보를 내지 않은 상황에서 진보 성향의 유권자들이 상대적으로 30대 젊은 후보에 대한 지지를 보였다는 해석도 가능하다. 경산시에 거주 중인 30대 후반 여성과 40대 초반의 남성은 “항상 민주당이나 국민의힘 아닌 정당에 표를 찍었으나, 민주당이 후보를 내지 않았고, 녹색정의당의 존재감이 없는 상황에서 친박 좌장이라

28) 강승탁. 2024. “국민의힘 대구·경북 전 지역구 승리 ‘보수지지층 결집.’ 『뉴데일리대구·경북』(4월 11일).

<https://tk.newdaily.co.kr/site/data/html/2024/04/11/2024041100062.html>(검색일: 2024.07.11.).

29) 2024년 7월 11일 인터뷰.

30) 손현수. 2024. “‘골리앗’ 최경환 이긴 30대 정치 신인 조지연…1.1%p 차 신승.” 『한겨레』(4월 11일). <https://www.hani.co.kr/arti/politics/election/1136260.html>(검색일: 2024.07.14.).

31) 20대 경북에서 새누리당의 비례대표 득표율 평균이 58.1%였으나, 경산시의 경우는 55.1%로 칠곡군 다음으로 낮았다. 21대의 경우도 55.20%를 기록해 포항북구와 구미시 다음으로 낮았다.

불렸던 사람에게 표를 줄 수는 없었다. 지역구는 조지연 후보를 찍지만, 비례대표는 민주당을 찍었다. 조지연 후보는 젊고 경산 지역 출신이라는 점에서 투표했다”라는 입장을 밝히기도 했다.³²⁾ 이 부분은 진보 성향의 유권자들이 지역구에서 젊은 국민의힘 후보에 투표하고, 비례대표는 민주당을 선택하는 교차투표의 가능성을 시사한다.

III 지역구 의석수, 지역구 및 비례대표 득표율의 변화

1. 지역구 의석수의 변화

PK 전체에서 비국민의힘계 정당의 의석수는 21대 7석에서 22대에 6석으로 줄어들었다. 부산은 선거 전 여론조사에서 낙동강 벨트에서 우세가 예상되었지만, 실제로는 북구 갑에서 현역 전재수 의원만이 당선되었다. 또한 기존에 의석을 차지했던 남구와 사하을에서는 국민의힘에게 패하면서 민주당의 의석은 21대 3석에서 22대에는 1석으로 감소했다. 울산에서 민주당은 노동당 후보가 출마해 표를 분산시켰음에도 동구에서 의석을 차지했고, 북구에서는 민주당과 야권단일화에 성공한 진보당이 당선자를 배출했다. 그 결과 총 6석 중에서 21대에 비해 국민의힘 이외 정당의 의석수는 1석에서 2석으로 늘어났다. 경남의 경우는 민주당이 낙동강 벨트를 대표하는 김해시갑과 김해시을을 사수했음에도 양산시을에서 패배했고, 녹색정의당과 단일화에 실패한 창원성산구에서는 승리했다. 그 결과 경남에서 민주당은 21대의 3석을 22대에서도 유지할 수 있었다.

〈표 1〉 17대-22대 국회의원선거 영남지역 선거결과

구분	부산			울산			경남			대구			경북		
	국힘 계	민주 계	기타 (무)	국힘 계	민주 계	기타 (무)	국힘 계	민주 계	기타 (무)	국힘 계	민주 계	기타 (무)	국힘 계	민주 계	기타 (무)
17대	17	1		3	1	2	14	2	1	12			14		1
18대	12 ¹⁾	1	5	5		1	13	1	3	11 ²⁾		1	10 ³⁾		5
19대	16	2		6			14	1	1	12			15		
20대	12	5	1	3		3	12	3	1	8	1	3	13		
21대	15	3		5	1		12	3	1	11		1	13		
22대	17	1		4	1	1	13	3		12			13		

1) 친박연대 1석 포함

2) 친박연대 3석 포함

3) 친박연대 1석 포함

* 21대 경남 무소속 당선자는 김태호, 대구는 홍준표

32) 2024년 7월 15일 인터뷰.

TK에서는 21대와 동일하게 비국민의힘계 정당의 당선자는 없었다. 21대(대구 수성을 홍준표 무소속 포함)와 유사하게 국민의힘이 대구 12개 및 경북 13개 선거구를 차지한 것이다. 대구에서는 평균 약 70% 득표율로 모든 지역구에서 국민의힘이 승리했고, 경북의 경우는 대구와 유사하게 평균 약 67%의 득표율로 모든 지역구에서 국민의힘이 당선자를 배출했다. 유일하게 출구조사 경합 지역으로 분류되었던 경북 경산에서도 친박 좌장이라 불렸던 최경환 무소속 후보를 누르고 국민의힘 조지연 후보가 당선되었다. 이로써 17대-22대에 이르기까지 TK에서 민주당계가 당선자를 배출한 경우는 20대 김부겸(대구 수성갑)과 무소속 홍의락(대구 북구, 민주당계)을 제외하고는 찾아볼 수 없게 되었다.

2. 지역구 득표율의 변화

22대 국회의원선거에서 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 지역구 득표율 차이를 보면, PK에서는 탈지역주의 흐름이 21대와 비슷하게 유지되고 있는 것으로 평가된다. 부산에서 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 득표율 격차는 21대에 비해 22대(8.4% → 8.6%)에 다소 증가했다. 울산의 경우는 21대에 비해 22대(8.9% → 4.8%)에 격차가 다소 줄었고, 경남에서는 21대와 22대(12.6% → 12.9%)의 격차가 비슷했다. 특히 부산의 경우는 국민의힘과 민주당이 17 대 1의 의석수를 차지해 과거의 지역주의 투표로 회귀했다는 비판적인 목소리가 제기되기도 했다. 그러나 비록 국민의당이 바람을 일으킨 20대 만큼 국민의힘계와 비국민의힘계 정당 간의 득표율 격차가 커지지는 않았지만, 21대와 비슷한 격차가 유지되고 있었다. 즉 일정한 규모의 유권자들이 기존의 보수 패권정당에 대한 충성심 변화를 바탕으로 다른 정당에 투표하는 상황이 지속되고 있다는 것이다.

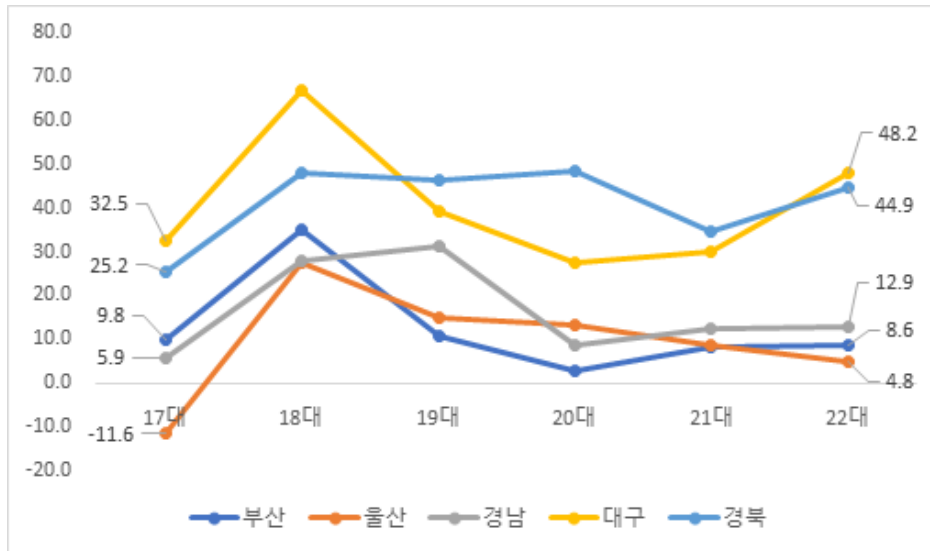
〈표 2〉 17대-22대 국민의힘계 대 비국민의힘계 지역구 득표율 및 차이

구분	부산			울산			경남		
	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이
17대	52.3	42.5	9.8	36.7	48.3	-11.6	48.4	42.5	5.9
18대	56.9	22.0	34.9	59.5	32.0	27.5	55.2	27.2	28.0
19대	49.9	39.3	10.6	54.3	39.5	14.8	60.3	28.9	31.4
20대	47.8	44.9	2.9	38.5	25.4	13.1	48.5	39.9	8.7
21대	52.9	44.6	8.4	49.8	40.9	8.9	53.3	40.8	12.6
22대	53.9	45.3	8.6	51.4	46.5	4.8	55.4	42.6	12.9

구분	대구			경북		
	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이
17대	62.9	30.4	32.5	54.6	29.4	25.2
18대	78.3	11.3	67.0	58.8	11.0	47.8
19대	60.3	21.1	39.2	60.4	14.2	46.2
20대	47.9	20.3	27.6	60.9	12.3	48.5
21대	60.2	30.4	29.8	61.3	26.8	34.5
22대	70.0	21.8	48.2	67.3	22.4	44.9

반면 TK의 경우는 21대에 비해 지역주의 투표성향이 오히려 강화되었다. 22대 들어 국민의힘으로 결집이 다시 강해진 것이다. 대구에서는 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 지역구 득표율 격차가 21대에 비해 22대(29.8% → 48.2%)에 약 18% 정도 증가했다. 경북의 경우는 대구보다는 다소 낮았지만, 21대에 비해 22대(34.5% → 44.9%)에 격차가 약 10%p 늘어났다. TK에서는 국민의당이 유의미한 성과를 거둔 20대에서만 국민의힘계와 비국민의힘계 정당 간의 득표율 차이가 줄어드는 모습을 보였으나, 21대 이후 더욱 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 PK에 비해 TK에서 국민의힘에 대한 정파적 충성심이 더 크고, 22대 들어 더 강화되었다는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 17대- 22대 국민의힘계 대 비국민의힘계 지역구 득표율 차이 추이



3. 비례대표 득표율의 변화

비례대표 득표율 차이 역시 PK와 TK는 다른 양상을 보였다. 부산의 경우, 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 비례대표 득표율 격차는 21대에 비해 22대(-2.8% → 0.5%)

다소 증가했다. 울산 역시 21에 비해 22대(-8.0% → -5.6%) 들어 다소 증가했고, 경남도 부산과 울산과 유사하게 22대(0.1% → 1.1%)에 다소 상승했다. 즉 국민의힘과 비국민의힘계의 정당 득표율 차이가 크지 않음을 알 수 있다.

반면 TK에서는 국민의힘과 비국민의힘 정당 간의 비례대표 득표율 격차는 22대에 들어 상당히 벌어졌다. 대구는 21에 비해 22대(20.5% → 30.0%) 들어 약 10%p 증가했다. 경북은 대구만큼 비례대표 득표율 격차가 벌어진 것은 아니지만, 21대와 비교할 때 22대(25.7% → 33.6%)에 약 8%p 상승했다.

〈표 3〉 17대-22대 국민의힘계 대 비국민의힘계 비례대표 득표율 및 차이

구분	부산			울산			경남		
	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이
17대	49.4	47.7	1.7	36.4	54.6	-18.2	47.3	49.0	-1.7
18대	66.1	18.0	48.1	61.6	23.6	38.0	62.1	21.1	41.0
19대	51.3	40.0	11.3	49.5	41.5	8.0	53.8	36.1	17.7
20대	41.2	53.0	-11.8	36.7	52.6	-15.9	44.0	48.3	-4.3
21대	43.8	46.6	-2.8	39.6	47.6	-8.0	44.6	44.5	0.1
22대	45.9	46.5	-0.5	41.8	47.4	-5.6	46.2	45.0	1.1

구분	대구			경북		
	국힘계	비국힘계	차이	국힘계	비국힘계	차이
17대	62.1	35.0	27.1	58.3	36.4	22.0
18대	79.3	8.2	71.2	77.0	9.7	67.3
19대	66.5	23.4	43.1	69.0	19.6	49.4
20대	53.1	39.8	13.3	58.1	32.9	25.2
21대	54.8	34.3	20.5	56.8	31.1	25.7
22대	60.2	30.2	30.0	60.2	26.6	33.6

17대-22대까지 국회의원선거 결과에서 지역구 및 비례대표 득표율의 전체적인 추이를 비교해 보면, 18대 친박연대가 유의미한 성과를 올린 시기를 제외하고 지역구보다 비례대표에서 국민의힘계와 비국민의힘계 정당 간에 득표율 차이가 적었다는 점이 확인된다. 특히 민주당계 이외에 유의미한 제3정당이 존재할 때, 그 격차가 줄어드는 경향성이 확인된다. 즉 민주당계 정당에 대한 지지가 일정한 몫을 차지하더라도 제3당이 지역주의적 투표를 분산시키는 경향이 있다는 것이다.

PK에서는 19대와 20대에 민주당계 정당과 함께 정의당계 및 국민의당이 지역구 및 비례대표 득표율이 일정한 몫을 차지할 때 상대적으로 국민의힘계 정당에 대한 지지가 약화되었고, 이는 지역구에서도 나타나지만 비례대표 투표에서 강하게 나타났다. 대표

적으로 19대 부산의 비례대표 득표율은 국민의힘계가 51.3%이었고, 비국민의힘계 40.2%(민주통합당 31.78%·통합진보당 8.42%)였다. 그러나 20대에는 국민의힘계가 41.2%를 획득했지만, 비국민의힘계가 52.99%(민주당 26.64%·국민의당 20.33%·정의당 6.02%)를 차지하기도 했다. 오히려 비국민의힘계의 득표율이 더욱 높았던 것이다. 이러한 경향성은 부산과 경남에서도 확인된다.

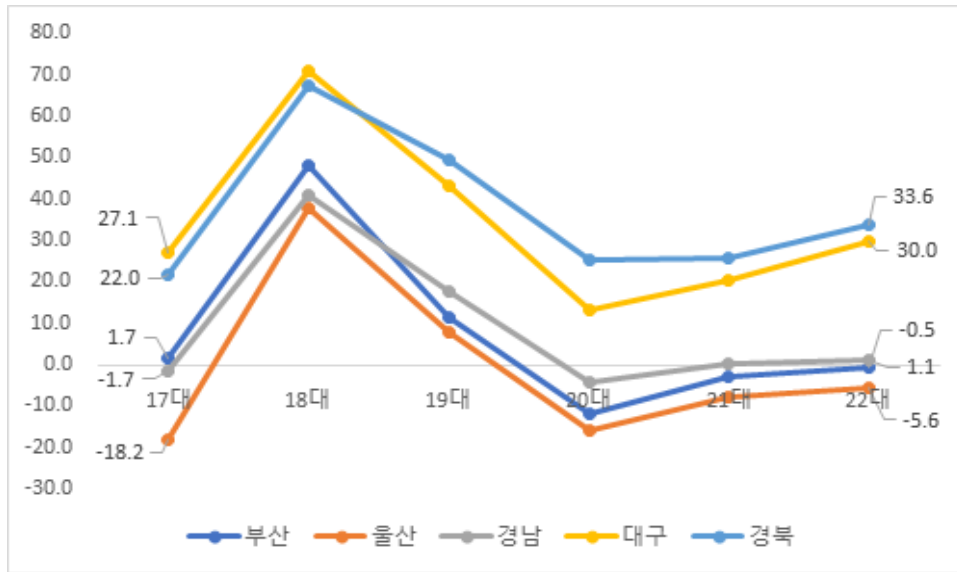
TK의 경우는 PK에 비해서 득표율 격차의 규모는 작지만, 민주당계와 함께 특히 국민의당이 선전했던 20대의 경우는 비례대표에서 국민의힘계 정당의 지지가 약화되었다. 예를 들어 19대에서 대구의 비례대표 득표율은 국민의힘계 66.48%, 비국민의힘계 23.41%(민주통합 16.37%, 통합진보 7.04%)였다. 그러나 20대에 들어서는 국민의힘계가 53.06%, 비국민의힘계가 39.97%(민주당 16.30%, 정의당 6.07%, 국민의당 17.42%)를 차지해 그 격차는 43.1%p에서 13.3%p로 확연히 줄어들었다. 경북 역시 대구보다 규모는 작지만 유사한 경향성이 확인되었다.

물론 소선거구제 하에서 진보 진영 내 유의미한 제3정당의 등장은 민주당에 대한 지지표를 분산시켜 국민의힘 승리를 견인할 수도 있다. 그럼에도 상대적으로 중도 성향을 가진 제3당의 선전은 국민의힘계와 비국민의힘계 정당 간의 득표율 격차를 줄이는데 기여할 수 있다. 이 지점에서 3%대의 득표율을 기록한 개혁신당의 역할은 아쉬운 부분으로 평가할 수 있다.

새로운 보수를 표방한 개혁신당은 창당 초기만 해도 10% 내외 지지를 얻었다. 그러나 새로운 미래와의 빅텐트 합당과 무산이라는 일련의 과정을 거치면서 지지율이 정체되었고, 비례대표에서는 3.61%의 지지율로 2석만을 획득했다. 다행히 이준석 후보가 원내에 진출한 이후 개혁신당의 지지율은 7%로 확대되었다.³³⁾ 이러한 추세가 이어진다면, 23대 총선에서 상대적으로 중도성향을 가진 동시에 젊은층이면서도 국민의힘을 지지하는 영남지역의 유권자들이 개혁신당으로 이탈할 가능성도 기대할 수 있다.

33) 조현기. 2024. “정당 지지율…국힘 34%·민주 27%·조국 14%·개혁신당 7% [에이스리서치].” 『뉴스1』(5월 11일). <https://www.news1.kr/politics/assembly/5412832>(검색일: 2024.07.15.)

〈그림 2〉 17대- 22대 국민의힘계 대 비국민의힘계 비례대표 득표율 차이 추이



IV PK-TK 유권자의 특성과 투표결정요인

1. 연구설계

〈표 4〉는 영남지역 유권자 1,000명이 22대 국회의원선거에서 투표한 결과를 보여주고 있다. 기본적으로 이 연구는 PK와 TK에서 나타난 지역주의 투표행태의 성격과 변화가능성을 모색하기 때문에 유권자의 투표행태를 유형화할 필요가 있다. 이에 “지역구와 비례대표에서 모두 국민의힘/국민의힘에 투표한 집단(국민의힘 일괄 투표)”과 “지역구와 비례대표에서 한 표라도 원내에 진출한 정당에 투표한 집단(비국민의힘 투표)”으로 구분했다.

전자를 여전히 지역 패권 정당에 대한 충성심이 강한 지역주의 투표행태를 보이는 경우로, 그리고 후자를 국민의힘으로부터 이탈해 탈지역주의의 움직임을 보이는 집단으로 정의한 것이다. 이는 단순히 지역구 혹은 비례대표 투표행태만을 분석 대상으로 설정하지 않고, 양자를 결합하는 동시에 PK와 TK를 구분해 유권자의 특성을 분석한다는 의미가 있다.

〈표 4〉 분석 대상의 유형화

구분	비례대표									전체	
	더불어 민주 연합	국민의 힘	녹색 정의당	새로운 미래	개혁 신당	조국 혁신당	기타 정당	투표안 함	투표권 없음		
지 역 구	더불어 민주당	210	10	11	7	17	152	11	7	0	425
	국민의 힘	23	285	5	7	21	18	21	10	0	390
	녹색 정의당	0	0	10	0	0	1	0	0	0	11
	새로운 미래	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
	개혁 신당	0	0	0	1	9	1	0	0	0	11
	진보당	4	1	0	0	0	10	2	0	0	19
	기타 정당	2	3	1	0	0	4	14	1	0	23
	무소속	3	4	0	0	2	4	3	0	0	16
	투표 안함	0	2	0	0	0	1	1	93	0	97
	투표권 없음	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
전체	242	305	27	18	49	192	52	111	5	1,000	

실증 분석은 2024년 4월 20일-4월 29일까지 (주)마크로빌 엠브레인에서 실시한 온라인 여론조사 자료를 활용했다. 조사 대상은 총 1,000명, 그리고 최종 분석 대상은 806명이었다. 분석 대상 806명을 유형별로 구분해 보면, PK와 TK에서 국민의힘 일괄 투표자는 각각 160명과 125명이었고, PK와 TK에서 비국민의힘계 투표자는 각각 354명과 167명이다.

나아가 PK-TK 국민의힘 대 비국민의힘 투표자의 사회경제적 및 정치적 특성을 분석하기 위해 χ^2 -test와 분산분석(ANOVA)을, 그리고 PK 대 TK의 투표결정요인을 추론하기 위해 로짓 회귀분석(지역구 혹은 비례대표 비국민의힘계 투표 1, 국민의힘 일괄 투표 0)을 수행했다.

한편 〈표 5〉는 영남지역 유권자들의 정치적·경제적·사회적 특성과 투표결정요인 분석에 활용된 분석변수의 구체적인 내용을 정리한 결과이다. 기본적인 성별, 학력, 소득, 직업 등의 사회경제적 특성 이외에 정치적 정향은 정파성에 기초한 이념적 평가와 정서적 양극화의 관점에서 두 거대 정당에 대한 감정의 온도를 포함했다. 이와 함께 22대

국회의원선거에서 지역구 및 비례대표 투표 선택의 중요 고려사항과 국가 혹은 사회에서 불거진 주요한 이슈를 분석변수로 선정했다.

〈표 5〉 분석변수의 주요 내용

변수		변수내용	척도	
투표 선택	비국민의힘 투표	지역구 및 비례대표 중 어느 하나라도 국민의힘 이외에 원내 정당(더불어민주당, 녹색정의당, 개혁신당, 조국혁신당)에 투표한 경우	명목	
	국민의힘 투표	지역구 및 비례대표 모두 국민의힘 투표		
사회 경제적 특성	성별	남/여	명목	
	연령	18세-20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상		
	소득	100만원 단위 11개 구간		
	직업	관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무, 서비스업, 판매업, 농어업 숙련직, 기능원 및 관련 기능직, 장치·기계·조작 및 조립직, 단순 노무직, 군인, 주부, 학생, 실업/무직, 기타		
정치적 성향	자기이념	주관적 이념 평가(1진보, 6중도, 11보수)	리커트 (11단계)	
	이념 거리	민주당		절댓값(민주당 이념평가-주관적 이념평가)/주관적 이념평가
		국민의힘		절댓값(국힘 이념평가-주관적 이념평가)/주관적 이념평가
	정당 감정	민주당 및 국민의힘에 대한 감정 온도	비율 (0-100점)	
투표 선택 시 고려 사항	후보의 정책 및 공약 적절성, 후보의 도덕성, 후보의 능력 후보의 지역 이익대변능력, 정당의 정책과 공약 적절성, 지지하는 정당의 위성(유사)정당, 정당명부의 적절성	리커트 (7단계)		
국가 및 사회현안에 대한 인식	주4일근무제 확대, 의대정원 확대, 공공주택 건설 확대, 한미동맹의 강화			
경제상황에서 대한 전망	“향후 3년간 국가/지역/가정 경제가 좋아질 것이라고 생각하는가?”			

2. PK-TK 국민의힘 대 비국민의힘 투표자의 사회경제적 및 정치적 특성

1) 사회경제적 특성

〈표 6〉은 PK-TK에서 국민의힘 대 비국민의힘계 정당에 투표한 유권자의 사회경제적 특성을 분석한 결과이다. 성별과 소득은 4개 집단(PK 국힘, TK 국힘, PK 비국힘계, TK 비국힘계) 간에 통계적 차이가 확인되지 않았다. 통계적으로 유의미한 차이가 있는 변수를 중심으로 유권자의 특성을 비교분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 연령의 경우, PK 및 TK에서 국민의힘에 투표한 유권자는 60대 이상, PK에서 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들은 40대·50대, 그리고 TK의 경우는 40대가 많았다. 다만 상대적으로 TK에서는 20대·30대가 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들이 많았다.

학력 측면에서 보면, PK에서 국민의힘 및 비국민의힘계 정당에 투표한 유권자와 TK

에서 비국민의힘계 정당을 찍은 경우는 대졸 이상의 학력자가 많았다. 반면 TK에서 국민의힘을 지지한 유권자는 대졸 이하가 많았다. 단 전체적으로 PK에서는 대졸 이상의 학력자가 비국민의힘계 정당에 많이 투표했다.

직업의 경우, PK에서 국민의힘 및 비국민의힘계 정당에 투표한 유권자와 TK에서 비국민의힘계 정당을 찍은 유권자는 전문직 및 관리사무직이 많았고, TK에서 국민의힘에 투표한 사람들은 기타가 많았다. 그럼에도 상대적으로 TK에서 생산기능 및 서비스직은 국민의힘에, 그리고 전문직 및 관리사무직은 비국민의힘계 정당에 투표하는 사람들이 많았다. 출신 지역에서는 PK 및 TK 이외의 지역을 고향으로 둔 유권자들이 비국민의힘계 정당에 많이 투표하고 있었다.

따라서 PK와 TK 모두 비국민의힘계 정당에 투표하는 유권자들은 대졸 이상의 학력자, 전문직 및 관리사무직, 그리고 영남 이외 지역을 고향으로 둔 사람들이었다. 다만 TK에서는 20대 및 30대의 젊은층, 그리고 PK에서는 40대 및 50대의 중장년층이 비국민의힘계 정당을 많이 지지하고 있었다.

〈표 6〉 PK-TK 국민의힘 대 비국민의힘 투표자의 사회경제적 특성

구분		전체 (n=806)	PK 국힘 (n=160)	TK국힘 (n=125)	PK 비국힘계 (n=354)	TK 비국힘계 (n=167)	$\chi^2/df/prob$
성별	남	407 (50.5)	92 (57.5)	67 (53.6)	169 (47.7)	79 (47.3)	$\chi^2=5.3773$, df=3 prob=0.1462
	여	399 (49.5)	68 (42.5)	58 (46.4)	185 (52.3)	88 (52.7)	
연령	18-29세	118 (14.6)	22 (13.8)	10 (8.0)	58 (16.4)	28 (16.8)	$\chi^2=92.3248$, df=3 prob=0.0001
	30-39세	114 (14.1)	15 (9.4)	12 (9.6)	54 (15.3)	33 (19.8)	
	40-49세	170 (21.1)	17 (10.6)	15 (12.0)	92 (26.0)	46 (27.5)	
	50-59세	206 (25.6)	35 (21.9)	40 (32.0)	95 (26.8)	36 (21.6)	
	60세 이상	198 (24.6)	71 (44.4)	48 (38.4)	55 (15.5)	24 (14.4)	
학력	대졸 이상	479 (59.4)	84 (52.5)	50 (40.0)	242 (68.4)	103 (61.7)	$\chi^2=34.8213$, df=3 prob=0.1079
	대졸 이하	327 (40.6)	76 (47.5)	75 (60.0)	112 (31.6)	64 (38.3)	
소득	100-299 미만	189 (23.45)	31 (19.4)	36 (28.8)	81 (22.9)	41 (4.6)	$\chi^2=4.2142$, df=6,

구분		전체 (n=806)	PK 국힘 (n=160)	TK국힘 (n=125)	PK 비국힘계 (n=354)	TK 비국힘계 (n=167)	$\chi^2/df/prob$
	300-699 미만	374 (46.4)	77 (48.1)	57 (45.6)	163 (46.1)	77 (46.1)	prob=0.6477
	700 이상	243 (30.15)	52 (32.5)	32 (25.6)	110 (31.1)	49 (29.3)	
직업	전문직 관리사무직	363 (45.0)	65 (40.6)	37 (29.6)	172 (48.6)	89 (53.3)	$\chi^2=22.7275$, df=6, prob=0.0009
	생산기능 서비스직	181 (22.5)	37 (23.1)	42 (33.6)	74 (20.9)	28 (16.8)	
	기타	262 (32.5)	58 (36.3)	46 (36.8)	108 (30.5)	50 (29.9)	
출신 지역	대구경북	52 (31.3)	9 (5.6)	96 (76.8)	21 (5.9)	126 (75.5)	$\chi^2=462.716$, df=6, prob=0.0001
	부산울산경남	433 (53.7)	129 (80.6)	12 (9.6)	277 (78.3)	15 (9.0)	
	기타	121 (15.0)	22 (13.8)	17 (13.6)	56 (15.8)	26 (15.6)	

2) 정치적 특성

〈표 7〉은 PK 및 TK에서 국민의힘 대 비국민의힘계 정당을 지지한 유권자의 정치적 특성을 보여주고 있다. 먼저 정치적 정향 중 주관적 이념평가에서는 PK와 TK 모두 국민의힘에 투표하는 사람들이 더 보수적이고, 비국민의힘계 정당에 투표한 유권자들이 더 진보적 정향을 나타냈다. 다만 상대적으로 PK에서 국민의힘에 투표한 사람들이 TK에 비해서 더 보수적이었다. 양대 거대 정당에 대한 감정 역시 국민의힘에 투표한 사람들은 국민의힘, 그리고 비국민의힘계 정당에 투표한 경우는 민주당에 대한 감정 온도가 높았다. 다만 여기서 주목할 것은 TK와 PK에서 국민의힘과 비국민의힘계 정당을 찍은 사람들 간의 민주당에 대한 이념적 거리는 차이가 없었다는 것이다. 반면, 국민의힘에 투표한 유권자들의 국민의힘에 대한 이념적 거리가 가까웠고, 이러한 경향은 PK에서 좀 더 강하게 나타났다.

투표선택 시 고려사항을 살펴보면, PK와 TK에서 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들은 지역구와 비례대표 모두 정책 및 공약의 적절성 혹은 정당명부의 적절성을 많이 고려했다. 반면 PK와 TK 모두 국민의힘에 투표한 유권자들은 지역의 이익대변 능력과 지지 정당의 위성(동일계)정당이라는 점을 많이 고려했다. 특히 PK에서 국민의힘에 투표한 사람들은 후보의 도덕성과 능력을, 그리고 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들은 후보의 능력을 많이 감안하고 있었다.

국가 및 사회 현안에 대한 인식에서는 이념적 정향과 비슷한 결과가 나타났다. PK와 TK 모두 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들은 “주4일 근무제 확대”의 필요성에 더 높게 공감한 반면, “의원정원 확대”와 “한미동맹 강화”는 국민의힘에 투표한 유권자들이 높게 평가했다. 다만 “공공주택 건설의 확대”의 경우는 PK에서 국민의힘과 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들이 높게 인식하고 있었다.

마지막으로 향후 경제전망에 대한 인식의 경우, PK와 TK 모두에서 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들이 국가, 지역, 가정 경제에 대한 긍정적 인식이 낮았다. 상대적으로 TK에서 비국민의힘계 정당을 지지한 유권자들이 국가 및 지역경제에 대한 전망을 부정적으로 인식한 반면, PK의 경우는 가정경제에 대한 전망을 부정적으로 평가하고 있었다.

〈표 7〉 PK-TK 국민의힘 대 비국민의힘 투표자의 정치적 특성

구분		전체 (n=806)	PK국민 (n=160)	TK국민 (n=125)	PK비국민 (n=354)	TK비국민 (n=167)	F/prob
정치적 정향	주관적 이념평가	5.83	7.46	7.18	4.97	5.07	F=88.12, prob=0.0001
	더불어민주당과 이념적 거리	0.54	0.63	0.62	0.49	0.48	F=1.65, prob=0.1770
	국민의힘과 이념적 거리	1.00	0.34	0.39	1.36	1.32	F=19.66, prob=0.0001
	더불어민주당에 대한 감정	43.69	18.20	15.37	58.92	57.01	F=160.5, prob=0.0001
	국민의힘에 대한 감정	35.07	65.39	66.15	17.80	19.37	F=255.3, prob=0.0001
투표 고려 사항	후보의 정책 및 공약 적절성	1.13	0.85	0.94	1.25	1.26	F=13.99, prob=0.0001
	후보의 도덕성	0.42	0.53	0.46	0.32	0.47	F=3.70, prob=0.0001
	후보의 능력	0.44	0.48	0.34	0.47	0.41	F=1.37, prob=0.2504
	후보의 지역 이익대변능력	0.94	1.03	1.22	0.88	0.78	F=8.20, prob=0.0001
	정당의 정책과 공약 적절성	1.33	1.07	1.15	1.47	1.42	F=15.93, prob=0.0001
	지지하는 정당 위성(동일)정당	1.05	1.36	1.42	0.87	0.86	F=23.04, prob=0.0001
	정당명부의 적절성	0.54	0.46	0.38	0.59	0.63	F=5.42, prob=0.0011
국가 및 사회 현안 인식	주4일 근무제 확대	4.47	3.91	3.74	4.87	4.72	F=20.39, prob=0.0001
	의대정원 확대	5.36	5.81	5.66	5.14	5.19	F=10.20, prob=0.0001

구분		전체 (n=806)	PK국힘 (n=160)	TK국힘 (n=125)	PK비국힘 (n=354)	TK비국힘 (n=167)	F/prob
	공공주택 건설 확대	5.21	5.35	5.11	5.23	5.11	F=1.17, prob=0.3218
	한미동맹의 강화	5.24	5.94	5.81	4.89	4.91	F=39.75, prob=0.0001
경제 전망	국가경제	3.40	3.99	4.08	3.08	3.01	F=30.03, prob=0.0001
	지역경제	3.29	3.94	3.87	3.01	2.82	F=29.82, prob=0.0001
	가정경제	3.51	3.98	3.84	3.28	3.33	F=12.35, prob=0.0001

3. PK 대 TK 비국민의힘계 투표결정요인

〈표 8〉은 로짓 회귀분석을 통해 PK 대 TK 유권자의 비국민의힘계 투표결정요인을 분석한 결과이다.³⁴⁾ 종속변수는 비국민의힘계 정당의 투표여부(투표는 1, 아닌 경우는 0)이다. 그리고 PK와 TK의 투표결정요인을 분석하기 위해 [모델 1: PK]과 [모델 2: TK]로 구분했다.

먼저 [모델 1: PK]의 경우, 사회경제적 요인 중 다른 요인의 영향은 도출되지 않았고, 학력($\beta=0.6092, z=1.74$)은 유의미한 요인으로 나타났다. 즉 학력이 높을수록 비국민의힘계 정당에 투표한 것이다. 이는 고학력자를 중심으로 국민의힘 우위의 지역주의 투표 행태가 약화되고 있음을 의미한다. 또한 정치적 정향 중에서는 민주당($\beta=0.0473, z=4.93$)과 국민의힘($\beta=-0.0642, z=-6.00$)에 대한 감정의 영향이 확인되었다. 즉 민주당에 대한 호감이 높을수록 비국민의힘계 정당에 투표한, 반면 국민의힘에 대한 감정이 좋을수록 국민의힘에 투표한 것이다. 이러한 결과는 이념적 거리가 유의미한 영향력을 미치지 않는 상황에서, 당파성에 기초한 양극화보다는 정서적 양극화의 영향이 PK의 투표에 더 큰 영향을 미쳤다는 점을 보여준다.

이와 함께 투표 선택의 고려사항 중 지지 정당의 위성(동일계)정당($\beta=-6657, z=-3.37$)의 영향도 도출되었다. 위성정당(동일계)이라는 점을 많이 고려할수록 국민의힘에 투표한 것이다. 이는 지역구 및 비례대표에서 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들의 대다수가 민주/민주 혹은 민주/조국 투표자였다는 점을 고려할 때, 일괄 투표의 경향성은 국민의힘 지지자들에게 더 강하게 나타난다는 것을 의미하는 동시에 국민의힘 지지층 더 여전히 견고하다는 것을 보여준다. 특히 국가 및 사회 현안에 대한 인식은 유의미한 요인으로 도출되지 않았다. 다시 말해 정책을 중심으로 배열된 이념적 태도가 PK

34) 분석 및 측정변수의 구체적인 내용은 앞의 〈표 6〉을 참조한다.

에서는 투표결정에 영향을 미치지 않았다.

반면 [모델 2: TK]에서는 [모델 1: PK]와 다소 다른 결과가 도출되었다. PK와 달리 사회경제적 특성 중 연령($\beta=-0.0443$, $z=-2.46$)과 대졸 이상 학력($\beta=0.8589$, $z=1.83$)의 영향이 확인되었다. 연령이 높을수록 국민의힘에, 그리고 학력이 높을수록 비국민의힘계 정당에 투표한 것이다. 이는 상대적으로 젊은층이 비국민의힘계 정당에 많이 투표(χ^2 분석에서도 확인)하고, 고학력자를 중심으로 국민의힘 우위의 지역주의 투표행태가 약화되고 있다는 것을 의미한다. 또한 PK와 달리 정치적 정향 중 국민의힘($\beta=-0.519$, $z=4.39$) 및 민주당($\beta=0.0564$, $z=4.58$)에 대한 감정과 함께 민주당에 대한 이념적 거리($\beta=-0.4753$, $z=-1.78$)의 영향이 확인되었다. 민주당에 대한 호감이 높을수록 비국민의힘계 정당에 투표한 반면, 국민의힘에 대한 감정이 좋을수록 국민의힘에 투표한 점은 PK와 동일하다. 그러나 민주당과 이념적 거리가 멀수록 국민의힘에 투표하고 있었다. 이는 TK의 경우는 정서적 양극화와 함께 이념과 당파성에 기초한 정치적 양극화도 투표결정에 영향을 미쳤다는 점을 의미한다. 즉 이념적 정파성이 TK에서는 여전히 투표결정의 중요한 변수라는 것을 확인할 수 있다.

한편 PK와 동일하게 투표 선택의 고려사항 중 지지 정당의 위성(동일계)정당($\beta=-0.8544$, $z=-2.84$)의 영향도 확인되었다. 위성(동일계)정당이라는 인식이 높을수록 국민의힘에 투표한 것이다. 지역구 및 비례대표에서 비국민의힘계 정당에 투표한 사람들의 대다수가 더불어민주당/더불어민주연합(조국혁신당) 투표자였다는 점을 고려할 때 일괄 투표의 경향성은 국민의힘 지지자들에게 더 강하게 나타났고, 투표결정에 미치는 영향은 상대적으로 TK에서 더 높았다. 국민의힘 지지층의 결속력이 PK보다 TK에서 더 견고하다는 것이다. 이의 연장선상에서 PK와 달리 TK에서는 국가 및 사회 현안에 대한 인식 중 “한미동맹의 강화”($\beta=-0.4219$, $z=-2.27$)의 영향이 나타났다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 여전히 국가 및 사회 현안에 대한 태도로 배열된 이념적 정파성이 TK의 투표결정에서 중요한 이유가 된다는 점을 의미한다.

〈표 8〉 PK 대 TK의 비국민의힘계 투표결정요인

구분			[모델 1: PK]		[모델 2: TK]	
			Coef.(z)	dy/dx	Coef.(z)	dy/dx
사회 경제적 특성	성별	남	-0.2280 (-0.67)	-0.0253	-0.3198 (-0.61)	-0.0662
		연령	-0.0047 (-0.38)	-0.0005	-0.0443 (-2.46)**	-0.0092
	학력	대졸	0.6092	0.0721	0.8589	0.1780

구분			[모델 1: PK]		[모델 2: TK]	
			Coef.(z)	dy/dx	Coef.(z)	dy/dx
			(1.74)*		(1.83)*	
	소득	100-299만원	-0.0502 (-0.12)	-0.0056	0.5022 (1.00)	0.1022
		300-699만원	-0.2124 (-0.46)	-0.0246	-0.3572 (-0.51)	-0.0766
	직업	전문·사무관리	0.3983 (0.91)	0.0438	0.0980 (0.18)	0.0203
		생산기능·서비스	-0.1055 (-0.23)	-0.0119	-0.7154 (-1.12)	-0.1563
이념적 정향	더불어민주당 이념거리		-0.4598 (-1.56)	-0.0510	-0.4753 (-1.78)*	-0.0984
	국민의힘 이념거리		0.3913 (0.91)	0.0434	0.4566 (1.23)	0.0945
	더불어민주당 감정		0.0473 (4.93)**	0.0052	0.0564 (4.58)**	0.0117
	국민의힘 감정		-0.0642 (-6.00)**	-0.0071	-0.0519 (-4.39)**	-0.0107
투표 선택 고려사항	후보자나 정당의 공약		0.2927 (1.41)	0.0325	0.2708 (0.91)	0.0561
	지지정당의 위성(동일계)정당		-0.6657 (-3.37)**	-0.0738	-0.8544 (-2.84)**	-0.1769
국가 및 사회현안	의대정원확대		-0.0937 (-0.61)	-0.0104	0.2208 (1.39)	0.0457
	공공주택건설 확대		0.0789 (0.62)	0.0087	-0.1390 (-0.79)	-0.0288
	주4 근무제 확대		0.1109 (0.99)	0.0123	-0.0199 (-0.12)	-0.0041
	한미동맹 강화		-0.0549 (-0.37)	-0.0061	-0.4219 (-2.27)**	-0.0874
경제전망	지역경제		-0.1392 (-1.11)	-0.0154	-0.2048 (-1.10)	-0.0424
_cons			2.2183 (1.83)		5.5264 (3.66)	
N			514		292명	
LR chi2(18)			400.38		265.41	
Prob > chi2			0		0	
Log likelihood			-118.55293		-66.664712	
Pseudo R2			0.6281		0.6656	

주: 종속변수에서 비국민의힘계 투표 1, 국민의힘 투표 0

*: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$.

이상의 분석 결과는 향후 PK와 TK 국회의원선거에서 지역주의 투표행태의 변화가능성과 지속성을 보여준다. PK에서 거대 정당에 대한 이념적 당파성보다 감정이 중요한 요인이라는 점은 정치적 상황이나 이슈에 따라 투표행태의 유동성이 클 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 유권자의 특성은 선거결과 측면에서 이미 탈지역주의 흐름에 있는 PK의 경우에 향후 선거에서 무조건적으로 특정 정당을 지지하지 않을 수 있다는 점을 시사한다. 제7대 전국동시지방선거(2018년)에서 민주당이 PK의 3대 광역자치단체장을 모두 차지했지만, 제8대(2022년)에는 모두 국민의힘에 내어주었다는 점을 상기할 필요가 있다. 반면, TK 유권자들은 감정과 함께 이념적 거리 및 “한미동맹의 강화”와 같은 정책적 태도가 투표결정의 중요한 변수라는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 흐름은 22대 국회의원선거 결과에서도 확인되었다. 따라서 PK와 달리 TK에서 국민의힘에 대한 지지는 지속될 가능성이 높다고 예측할 수 있다.

V 결론

22대 국회의원선거에서도 영남지역의 지역주의 투표행태는 여전히 유효했다. 다만 PK와 TK가 다른 행보를 보였다는 점에 주목해야 한다. 즉 PK는 탈지역주의 흐름에 직면해 있고, TK는 국민의힘으로 결집이 더욱 강화되고 있다는 것이다. 물론 부산의 경우는 국민의힘과 민주당의 의석이 17대 1(21대는 15대 3)의 결과를 보이기도 했고, PK 전체적으로 국민의힘 이외 정당의 의석수는 7석에서 6석으로 줄어든 것도 사실이다. 그러나 TK에서 여전히 국민의힘 이외의 정당이 의석을 차지하지 못하는 상황과는 확연히 대비된다. 특히 국민의힘이 PK(지역구 53.55%, 비례대표 43.91%)에서 얻은 득표율이 TK(지역구 67.10, 비례대표 60.2%)보다 상당히 낮았다.

영남지역의 22대 국회의원선거에 대해 일부 언론에서는 PK에서도 다시 지역주의가 부활했다는 평가를 내리기도 했다. 이러한 언론보도는 부산의 총 18석 중에서 국민의힘이 17석을 확보한 것에 근거하고 있다. 그러나 단순한 의석수를 떠나 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 지역구 및 비례대표 득표율 차이로 평가했을 때, PK는 TK와 달리 탈지역주의 추세에 있다고 평가할 수 있다. PK에서 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 지역구 득표율 격차는 21대와 유사했고, 울산에서는 진보당의 선전으로 국민의힘 득표율은 오히려 줄어들었다. 비례대표의 경우, 조국혁신당에 대한 지지로 인해 부산과 경남에서 비국민의힘계 정당이 더 많은 득표율을 차지하기도 했다. 이러한 결과는 PK가 탈지역주의의 흐름, 즉 유권자의 표심이 전통적 지지 정당으로부터 이탈되고 있다는 기

존 흐름의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

반면 TK의 경우, 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간의 지역구 및 비례대표의 득표율 격차는 21대에 비해 더 확대되었다. 여전히 국민의힘을 선호하는 강한 지역주의가 투표 결정에 영향을 미친다는 것이다. 따라서 향후 선거에서는 영남지역 유권자의 분화가 예상된다. 즉 PK에서 국민의힘에 대한 충성심의 전이는 향후 선거에도 이어질 것으로 보인다. 반면 TK에서는 PK와 달리 국민의힘에 대한 충성심이 지속될 것으로 전망된다.

이러한 예측은 22대 국회의원선거에서 나타난 유권자의 특성에서도 확인된다. PK의 지역주의는 이념적 정파성 보다는 감정적 요인이 더 크게 작용하고 있었다. TK와 달리 PK에서는 주관적 이념이나 국가 및 사회적 현안에 대한 태도로 배열된 이념적 정파성은 22대의 투표결정에서 큰 영향을 미치지 못했고, 거대 양당에 대한 감정적 요인이 더 크게 작용했기 때문이다. 이념적 정파성이 아닌 감정이 투표결정의 주요한 요인이라는 점은 한국 사회에서 팽배한 정서적 양극화가 PK에서도 투영된 것으로 볼 수 있고, 선거 당시의 정치 상황이나 이슈 등에 따라 투표행태가 변화되는 유동적 상황이 크다는 점을 보여준다. 따라서 PK에서는 국민의힘이라는 전통적 지지 정당으로부터의 이탈이 향후 더 심해질 수도 있다. 그럼에도 더불어민주당/더불어민주연합(조국혁신당)보다는 국민의힘/국민의미래에 대한 일관된 지지가 TK만큼은 아니지만, 여전히 PK에서 투표결정을 좌우한다는 점도 무시할 수 있다. 즉 국민의힘에 대한 고정 지지층이 여전히 견고히 남아 있다는 것이다.

반면 TK의 투표행태는 이념적 정파성과 감정적 요인에 근거하는 것으로 나타났다. 따라서 TK는 PK보다 지역주의의 변화가능성이 낮다고 평가할 수 있다. 민주당과 이념적 거리와 함께 “한미동맹의 강화”라는 인식에 기반을 둔 이념적 배열은 22대 국회의원선거에서 국민의힘에 투표하는 중요한 이유가 되었고, 거대 양당에 대한 감정적 요인도 지역주의적 투표행태를 결정했다. 이는 PK와 달리 이념적 및 정서적 양극화라는 요인이 여전히 TK의 선거결과를 좌우한다는 점을 보여주는 동시에 당파적 편향성이 정서적 양극화에도 영향을 줄 수 있다는 가능성을 내포한다. 또한 PK에 비해 TK에서는 더불어민주당/더불어민주연합(조국혁신당) 보다는 국민의힘/국민의미래에 대한 일관된 지지가 투표결정에 더 크게 영향을 미치고 있었다. 즉 PK에 비해 TK에서 국민의힘 지지층이 더욱 견고하다는 것이다.

이러한 분석결과는 PK는 지역주의 정치구도에서 이탈하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 한국의 지역주의 정치구도가 민주당을 지지하는 호남과 국민의힘을 지지하는 TK로 재편되고 있다는 근거가 될 수 있다.

그럼에도 TK에서도 지역주의 투표행태의 변화를 이끄는 긍정적인 징후가 확인되었다. PK와 TK 모두 대졸 이상의 고학력자들을 중심으로 비국민의힘계 정당에 투표하는 경향성이 나타났다. 특히 TK에서는 상대적으로 젊은층(20대 및 30대)이 비국민의힘계 정당에 많이 투표했고, 실제 투표결정에서도 연령이 젊을수록 비국민의힘계 정당을 지지했다. 그러나 저출산과 함께 갈수록 증가하는 청년들의 지역 유출은 지역주의 투표행태의 변화에 부정적인 요인이 될 수 있다. 청년 유출은 PK에서도 직면한 동일한 문제이다. 또한 PK와 TK에서 비국민의힘계 정당에 투표하는 사람들은 정책이나 공약을 고려한다는 점을 감안할 때, 정당이 주민들과 소통하면서 지역의제를 많이 발굴하려는 노력은 지역주의를 희석시키는 동력이 될 수 있다.

그러나 근본적으로는 변화된 유권자의 표심을 담아내는 선거제도의 개혁과 함께 유의미한 제3당의 등장도 필요하다. 거대 양당을 대체할 수 있는 유의미한 대안 정당의 존재가 국민의힘과 비국민의힘계 정당 간 지역구 및 비례대표의 득표율 차이를 줄여 정치적 양극화의 방파제 역할을 하는 경향성이 확인되었기 때문이다. 그렇기 때문에 향후 권역별 비례대표제도와 같은 정당체제의 변화와 정치적 대표성을 담보하는 선거제도의 개혁이 절실히 요청된다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

- 강원택. 2019. “정당 지지의 재편성과 지역주의 변화: 영남 지역의 2018년 지방선거 결과를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제18권 제2호, 5-27.
- 강주현. 2016. “4.13 총선에서 나타난 영남 지역주의 균열에 대한 분석.” 『분쟁해결연구』 제14권 제3호, 97-127.
- 김용철·조영호. 2017. “지역주의 정당구도의 지속과 변화: 경쟁적 가설의 경험적 검증을 통한 전망.” 『한국과 국제정치』 제33권 제2호, 65-99.
- 류재성. 2010. “제5회 영남지역 지방선거 결과 분석: 지역패권정당체계의 지속과 변화.” 『의정논총』 제5권 제2호, 189-223.
- 문우진. 2017. “지역주의 투표의 특성과 변화: 이론적 쟁점과 경험분석.” 『의정연구』 제23권 제1호, 81-111.
- 윤광일. 2012. “지역주의와 제19대 총선.” 『대한정치학회보』 제20권 제2호, 113-138.
- 이동윤. 2012. “제19대 국회의원선거와 부산지역 정당지지도 분석.” 『OUGHTOPIA』 제27권 제1호, 223-255.

- 정재도·이재목. 2018. “영남 지역주의 투표행태의 변화 연구.” 『대한정치학회보』 제26권 제4호, 59-92.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원 선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39집 제3호, 375-394.
- 하세현. 2005. “영남 지역주의의 변화.” 『한국정치외교사논총』 제27권 제1호, 161-192.
- 황아란. 2008. “영남 지역주의의 지속성과 변화: 긍정적, 부정적 정당태도를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제18집 제1호, 69-91.

〈기사〉

- 강경국. 2024. “여영국 ”허성무 신뢰 못해“..창원성산 야권단일화 위기.” 〈뉴시스〉. 2024년 3월 27일 보도.
- 강승탁. 2024. “국민의힘 대구·경북 전 지역구 승리 ‘보수지지층 결집.’” 〈뉴데일리대구·경북〉. 2024년 4월 11일 보도.
- 권환흠. 2024. “양산시민, 정권심판보다 양산발전 택했다.” 〈양산신문〉. 2024년 4월 12일 보도.
- 김광수. 2024. “‘낙동강 방어선’에 막힌 ‘야권 200석’…부산 사이보수 푹푹 뭉쳤다.” 〈한겨레〉. 2024년 4월 11일 보도.
- 김재식. 2024. “‘민주당+야권연대’ 진보당, 울산 동구에서 노동당 후보 지지…왜.” 〈뉴스1〉. 2024년 4월 1일 보도.
- 김진호. 2024. “화제의 당선인: 창원성산 더불어민주당 허성무.” 〈경남신문〉. 2024년 4월 11일 보도.
- 김효성. 2024. “국민의힘-무소속 대결 경산 조지연 32% 최경환 42%.” 〈중앙일보〉 2024년 3월 18일 보도.
- 남승렬. 2024. “[D-9]대구 중·남구 여론조사…김기웅 42.3%, 허소 23.2%, 도태우 20.3%.” 〈뉴스1〉 2024년 4월 1일 보도.
- 박명환. 2024. “도태우, 대구 중구남구 경선 승리…대구 유일 현역 제쳐.” 〈BBS뉴스〉. 2024년 3월 2일 보도.
- 박세진. 2024. “도태우 무소속 출마 대구 중남구, 3자 경합 관심지로 급부상.” 〈연합뉴스〉. 2024년 3월 19일 보도.
- 박자은. 2024. “낙동강벨트 민주 6곳, 국민의힘 4곳 우세.” 〈채널A뉴스〉. 2024년 4월 10일 보도.
- 서영지. 2024. “‘5·18 망언’ 도태우 공천 취소…국힘 “국민 눈높이 엄정 조치.” 〈한겨레〉. 2024년 3월 15일 보도.
- 손원혁. 2024. “녹색정의당 여영국 “여론조사 단일화 거부.” 〈KBS 뉴스〉. 2024년 3월 13일 보도.
- 손원혁. 2024. “[총선/여론조사] 김해 갑·김해 을…경남 격전지 판세는?” 〈KBS뉴스〉. 2024년 4월 2일 보도.
- 손현수. 2024. “‘골리앗’ 최경환 이긴 30대 정치 신인 조지연…1.1%p 차 상승.” 〈한겨레〉. 2024년 4월 11일 보도.

- 어고은. 2024. “[울산 북구·동구를 가대 맞대결·다자구도 속 술렁이는 노동자 표심.” 〈매일노동뉴스〉. 2024년 3월 31일.
- 오아영. 2024. “4파전 경산…최경환·조지연 ‘초접전.’” 〈KBS뉴스〉. 2024년 3월 26일 보도.
- 유승오. 2024. “꿈에도 몰랐다” 민주당 울산북 예비후보들, 내일 ‘진보당 후보 단일화’ 공동기자회견.” 〈MBN 뉴스〉. 2024년 2월 21일 보도.
- 윤성효. 2024. “시민사회 ‘창원성산, 허성무-여영국 후보단일화’ 촉구.” 〈오마이뉴스〉. 2024년 3월 25일 보도.
- 이태현. 2024. “대구 중·남구 ‘김기웅 vs 도태우’ 구도…보수표 분열?” 〈경상매일신문〉. 2024년 3월 18일 보도.
- 임재우. 2024. “진보당 ‘양다리 단일화’ 논란…울산 동구서 노동당→민주당 환승.” 〈한겨레신문〉. 2024년 3월 18일 보도.
- 정건희. 2024. “윤두현, 최경환 전 총리 공천 불합격 이유.. 뇌물 수수 징역형.” 〈뉴스프리즘〉. 2024년 2월 7일 보도.
- 조현기. 2024. “정당 지지율…국힘 34%·민주 27%·조국 14%·개혁신당 7% [에이스리서치].” 〈뉴스 1〉. 2024년 5월 11일 보도.
- 조희원. 2024. “‘낙동강벨트’에 공들이는 여야..부산 판세까지 한눈에.” 〈MBC뉴스〉. 2024년 4월 8일 보도.
- 지민수. 2024. “국민의힘TK썩쓸이...출구조사 결과 경산만 경합.” 〈노컷뉴스〉. 2024년 4월 10일 보도.
- 황현규. 2024. “[총선/여론조사] 부산 최대 격전지 ‘낙동강 벨트’ 판세는?” 〈KBS뉴스〉. 2024년 3월 25일 보도.

19

호남 지역 선거 분석: 민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 약진

최종현(전북대학교)

19

호남 지역 선거 분석: 민주당의 지역구 석권과 조국혁신당의 약진

I 서론

이번 제22대 국회의원 선거(총선)에서는 더불어민주당이 호남의 지역구 의석 28석을 독식했다. 이처럼 한 당이 호남 지역구 전석을 차지한 것은 헌정사상 최초의 일이다. 1987년 민주화 이후, 호남에서 민주당 계열 정당에 대한 지지가 대부분의 총선에서 높았던 것은 주지의 사실이지만, 이번 총선 이전까지는 타 정당 또는 무소속 후보들이 항상 일부 의석을 나눠 가져갔다(지병근 2020, 454-455). 특히 2016년에는 더불어민주당이 전체 28석 중 3석을 얻는 데 그친 반면, 국민의당과 새누리당은 각각 23석과 2석을 얻는 성과를 낸 바 있다. 그러나 이로부터 8년 만에 더불어민주당은 호남 지역을 석권했고, 이에 따라 그동안의 국회의원 선거에서는 미약하게나마 항상 존재했던 호남 지역 내 정치적 대표성의 분화가 제22대 총선에서는 완전히 사라졌다.

한편 비례대표 선거에서는 조국혁신당이 호남에서 45.58%의 득표율을 기록해 더불어민주당의 위성정당인 더불어민주당연합의 39.07%를 뛰어넘었다. 전국적으로 조국혁신당의 득표율이 26.69%였던 것을 감안할 때, 조국혁신당이 호남에서 크게 선전했음을 알 수 있다.

이 글에서는 제22대 총선에서 나타난 호남 지역 투표 행태의 특징을 지역구 선거의 더불어민주당 독식, 비례대표 선거의 조국혁신당 선전이라는 두 현상에 집중하여 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 2절과 3절에서는 지역 내 정당 간 경쟁 구도, 그리고 주요 이슈 및 여론의 추이를 살펴봄으로써 이후의 분석을 위한 토대를 다진다. 이어 4절에서는 사실상 호남의 제22대 지역구 국회의원을 결정한 민주당의 후보 공천 과정과 그 결과를 정리한다. 5절에서는 중앙선거관리위원회에서 발표한 공식 선거 결과를 이용하여 전북특별자치도, 전라남도, 광주광역시의 각 지역구 주요 후보들의 득표율과 비례대표 선거 정당 득표율을 간략하게 살펴본다. 6절에서는 한국정치학회와 한국정당학회가 공동으로 실시한 제22대 국회의원선거 외부평가 조사 자료를 활용하여 호남 지역 유권자들의 투표 패턴을 설명한다. 결론인 7절에서는 글의 주요 경험적 결과를 요약하고, 제22대 총선이 향후 호남 지역의 정치에 갖는 함의를 정리한다.

II 선거의 배경

호남 지역의 투표 행태를 설명할 때 빼놓을 수 없는 것이 바로 “지역을 대표한다고 믿어지는 정당의 후보자들이나 정치지도자에게 투표하는” 지역투표 또는 지역주의 투표이다(김진하 2010, 95). 영남과 함께 호남은 지역투표 현상이 극명하게 나타나는 지역으로(이남영 2015, 126), <표 1>에서 정리했듯이 민주화 이후 민주당 계열 정당이 대부분의 선거에서 절대적 우위를 차지해왔다.¹⁾ 그동안 지역투표의 원인에 대한 다양한 분석과 그에 따른 지역투표 완화를 위한 해법이 제시되었지만,²⁾ 지역투표의 경향은 다소 약해졌을지는 몰라도(문우진 2017) 여전히 지속되고 있다(장은영·엄기홍 2017; 윤지성 2023).

<표 1> 민주화 이후 호남 지역 국회의원 당선 사례

선거	민주당 계열	국민의힘 계열	기타 정당	무소속	합계
13대(1988년)	평화민주당	민주정의당	한겨레민주당		
전북	14	0	0	0	14
전남	17	0	1	0	18
광주	5	0	0	0	5
호남 합계	36	0	1	0	37
14대(1992년)	민주당	민주자유당			
전북	12	2	0	0	14
전남	19	0	0	0	19
광주	6	0	0	0	6
호남 합계	37	2	0	0	39
15대(1996년)	새정치국민회의	신한국당			
전북	13	1	0	0	14
전남	17	0	0	0	17
광주	6	0	0	0	6
호남 합계	36	1	0	0	37
16대(2000년)	새천년민주당	한나라당			
전북	9	0	0	1	10
전남	11	0	0	2	13
광주	5	0	0	1	6
호남 합계	25	0	0	4	29

1) 이 글에서 민주당 계열 혹은 민주당계 정당은 평화민주당으로부터 시작해서 현재 더불어민주당으로 이어지는 계보에 속하는 정당(즉, 평화민주당→민주당→새정치국민회의→새천년민주당/열린우리당→통합민주당(민주당, 민주통합당)→새정치민주연합→더불어민주당)을 통칭한다.

2) 관련 문헌에 대한 유용한 요약은 지병근(2013, 144-147) 참고.

선거	민주당 계열		국민의힘 계열	기타 정당	무소속	합계
17대(2004년)	열린 우리당	새천년 민주당	한나라당			
전북	11	0	0	0	0	11
전남	7	5	0	0	1	13
광주	7	0	0	0	0	7
호남 합계	25	5	0	0	1	31
18대(2008년)	통합민주당		한나라당			
전북	9		0	0	2	11
전남	9		0	0	3	12
광주	7		0	0	1	8
호남 합계	25		0	0	6	31
19대(2012년)	민주통합당	새누리당	통합진보당			
전북	9	0	1	1	11	
전남	10	0	1	0	11	
광주	6	0	1	1	8	
호남 합계	25	0	3	2	30	
20대(2016년)	더불어민주당	새누리당	국민의당			
전북	2	1	7	0	10	
전남	1	1	8	0	10	
광주	0	0	8	0	8	
호남 합계	3	2	23	0	28	
21대(2020년)	더불어민주당	미래통합당				
전북	9	0	0	1	10	
전남	10	0	0	0	10	
광주	8	0	0	0	8	
호남 합계	27	0	0	1	28	

실제로 민주화 이후 호남에서 국민의힘 계열 정당 후보가 당선된 것은 아래 <표 2>에
서 별도로 요약한 것처럼 다 합해도 여섯 번에 지나지 않는다.³⁾ 그리고 이 여섯 번 중에
서도 세 번은 보수진영 외부의 분열이 없었다면 당선이 어려웠을 것이라고 말할 수 있
다.⁴⁾ 이런 맥락에서 민주당계 정당의 분당은 호남 지역 선거의 향방을 결정하는 매우
중요한 요소라고 할 수 있다. 2016년 국민의당 돌풍도 일차적으로는 이러한 관점에서
이해할 수 있다. 국민의당은 당시의 민주당 계열 정당인 새정치민주연합이 분당하는 과

3) 이 글에서 '국민의힘 계열 정당'은 민주자유당으로부터 시작해서 현재의 국민의힘까지 이어지는 계보에 속하는 정당
(즉, 민주자유당→신한국당→한나라당→새누리당→자유한국당→미래통합당→국민의힘)을 지칭한다.

4) 제14대 총선 양창식 당선자의 경우, 민주당 조찬형 후보와 조찬형 후보의 공천에 반발하여 민주당 탈당 후 무소속으로
출마한 이형배 후보 간의 경쟁 덕분에 어부지리로 당선된 경우라고 할 수 있다. 제20대 총선 이정현 당선자와 정운천
당선자의 경우도 더불어민주당 후보와 국민의당 후보 사이 경쟁의 반사 이익을 얻었다고 볼 수 있다. 세 사례 모두
2위와 3위 후보의 득표율을 합하면 당선자의 득표율을 넘는다.

정에서 친안철수계 의원들과 박지원, 정동영, 천정배, 박주선 등의 호남 지역 기반 정치인들이 결합하여 창당한 정당이었다. 새정치민주연합의 내홍과 이후 분당 과정에서 새정치민주연합, 그리고 새정치민주연합을 계승한 더불어민주당의 주류인 소위 친노 세력이 호남을 확대한다는 인식이 지역 내에 확산되었고(서보미 2016), 국민의당은 이러한 더불어민주당에 대한 반감에 힘입어 호남 지역의 28석 중 23석을 얻는 성과를 얻을 수 있었다(지병근 2016; 주민혜 2018).

〈표 2〉 민주화 이후 호남 지역 국민의힘 계열 정당 후보 당선 사례

선거	지역구	정당	당선인
14대(1992년)	전북 남원시·남원군	민주자유당	양창식
14대(1992년)	전북 진안군·무주군·장수군	민주자유당	황인성
15대(1996년)	전북 군산시 을	신한국당	강현욱
2014년 상반기 재보궐선거	전남 순천시·곡성군	새누리당	이정현
20대(2016년)	전남 순천시	새누리당	이정현
20대(2016년)	전북 전주시 을	새누리당	정운천

그러므로 제22대 총선에서도 더불어민주당 내부의 분열이 선거 판세에 영향을 미치는 주요 잠재 변수였다고 할 수 있다. 그러나 당내 주도권을 둘러싼 친이재명계(‘친명계’) 주류와 비이재명계(‘비명계’) 비주류 사이의 갈등과 여기에서 파생된 여러 공천 관련 잡음에도 불구하고, 이번 선거에서 더불어민주당 탈당파는 세력 확장에 실패했다. 지난 더불어민주당 대통령선거 경선에서 이재명 대표와 경쟁했던 이낙연 전 총리가 김종민 의원과 함께 더불어민주당을 탈당하며 새로운미래를 창당했지만, 이후 새로운미래에 합류한 민주당 현역 의원은 오영환·박영순·설훈·홍영표 네 명에 불과했다(탁지영 2024). 결국 새로운미래는 전국 254개 지역구 중 28곳 외에는 후보자를 세우지 못했고, 이번 총선에서 유의미한 정치세력으로 선거를 치르는 데 실패했다. 여기에 아래에서 더 자세히 살펴보듯이 주요 승부처로 삼은 호남에서 정권심판론이 더불어민주당에 대한 비판 여론을 잠재우면서, 새로운미래는 결과적으로 전국적으로는 물론 호남에서도 참패했다(김해나 2024b). 심지어 당의 얼굴 격인 이낙연 후보마저도 광주 광산읍에서 13.84%의 득표율을 기록하는 데 그쳤다. 따라서 이번 총선에서 더불어민주당은 호남 지역에서 중대한 정치적 도전을 맞닥뜨리지 않았다고 할 수 있다.

한편 비례대표의 경우 위성정당 논란에도 불구하고 새로운 제도에 대한 여야간 합의가 불발되면서 준연동형 비례대표제가 유지되었고, 이에 따라 이번 총선에서도 지난번

5) 중앙선거관리위원회에서 제공한 제22대 국회의원선거 개표결과를 이용하여 저자가 구한 수치이다. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=233922> (검색일:2024.08.07.).

에 이어 거대 양당의 위성정당이 다시 한번 등장했다. 국민의힘은 준연동형 비례대표제 유지가 결정되기도 전인 1월 31일 위성정당으로 ‘국민의미래’를 창당했고(서영지 2024), 민주당은 3월 3일에 진보당 그리고 새진보연합과 함께 ‘더불어민주연합’을 출범 시켰다(고한솔, 이우연 2024).⁶⁾ 그러나 비례정당으로 가장 큰 주목을 받은 정당은 무엇보다 조국혁신당이었다. 조국 전 법무부 장관이 창당한 조국혁신당은 ‘검찰 독재 조기종식’, ‘3년은 너무 길다.’ 등의 표어를 내걸고 야당 지지층을 겨냥하여 선명성을 내세웠다(박순봉 2024). 이와 함께 지역구 후보를 내지 않는 전략을 취하면서 민주당과는 협력적 관계를 유지할 것임을 강조했고, 소위 ‘지민비조’(지역구는 민주당, 비례는 조국혁신당) 투표를 유권자들에게 호소했다(홍지인 2024). 아래 <표 3>에서 확인할 수 있듯이, 조국혁신당은 선거 기간 내내 돌풍을 일으켰다. 비례대표 선거에서 어느 정당에 투표할 것인지를 묻는 한국갤럽의 자체 여론조사에서 조국혁신당은 3월 2주(12~14일)에는 전국적으로는 15%, 호남에서는 25%의 응답자로부터 지지를 이끌어냈고, 3월 4주(26~29일)에는 전국 22%, 호남 41%의 지지를 얻는 저력을 발휘했다. 시간이 갈수록 지지율을 끌어올리면서 총선 전 마지막 조사(3월 4주)에서는 전국적으로는 더불어민주당에 필적하는 지지를 이끌어내고 또한 호남에서는 모든 비례정당을 통틀어 가장 높은 지지율을 기록했던 것이다.

<표 3> 비례대표 선거 정당별 지지율 추이

	조국혁신당 지지율		더불어민주연합 지지율		국민의미래 지지율	
	전국	호남	전국	호남	전국	호남
3월 2주(12~14일)	19%	25%	24%	39%	34%	9%
3월 3주(19~21일)	22%	32%	23%	35%	30%	9%
3월 4주(26~28일)	22%	41%	22%	35%	34%	7%

* 참고: 각 수치는 “국회의원선거에서는 지역구 후보자에 한 표, 정당에 한 표를 찍게 되어 있는데요. 내일이 국회의원 선거일이라면 귀하는 비례대표 정당 투표에서 어느 정당에 투표할 것 같습니까?”라는 질문에 대해 각 정당에 투표하겠다고 응답한 사람의 비율을 나타냄.

* 출처: 한국갤럽(2024a, 2024b, 2024c).

정리하자면 지역구 선거에서는 호남 내부적으로나 전국적으로나 유력한 제3정당이 출현하지 못하면서 호남에서 민주당에 유리한 구도가 형성되었으나, 대신 비례대표 선거에서는 조국혁신당이 야당 진영 내 유력한 경쟁자로 떠오르면서 전국과 마찬가지로 호남에서도 민주당의 위성정당인 더불어민주당연합에 불리한 환경이 조성되었다고 할 수 있다.

6) 새진보연합은 기본소득당이 총선을 대비해 당명을 바꾼 후, 여기에 열린민주당과 사회민주당이 결합하여 형성된 정당이다(김정수 2024).

Ⅲ 지역의 주요 이슈와 여론 추이

정당 간 경쟁 구도와 함께 주요 이슈와 이에 따른 여론의 변화도 선거에 중요한 영향을 미친다. 선거 전 전북 지역에서는 새만금 잼버리 파행과 이후 새만금 사회간접자본 예산의 대폭 삭감, 그리고 이에 따른 지역 사회의 반발이 가장 큰 이슈였다고 할 수 있다. 2023년 8월 1일부터 12일까지 개최된 새만금 잼버리에서는 준비 부실로 인해 참가자들에게 열악한 숙식 환경이 제공되었고, 무엇보다 폭염에 제대로 대처할 수 있는 시설이 제대로 마련되지 못했다. 이에 따라 온열질환자들이 속출하는 상황에서 태풍 카눈의 북상으로 행사가 조기 종료되면서 조직위원회와 대한민국 정부 그리고 전라북도 지방정부 등에 대한 국내외 비난 여론이 끊어올랐다(정성환 2023). 이후 2023년 8월 29일 기재부가 발표한 2024년도 새만금 사회간접자본 예산은 기존의 부처 반영액인 6,626억에서 78% 삭감된 1,479억 원으로 책정되었는데, 이를 전북도에 대한 징벌적인 예산 삭감으로 인식하는 시각이 지배적이었고, 전북도는 당연히 강하게 반발했다(임송학 2023). 이후 최종 확정예산은 4,479억으로 증액되었지만, 여전히 원래의 부처 반영액에는 크게 미치지 못하여 전북도민들의 중앙정부에 대한 불만이 모두 해소되지는 못했다(박기홍 2023).

전남과 광주에서는 지역 홀대론이 특별히 부상하지는 않았지만, 그럼에도 전반적으로 정부와 여당 견제 민심이 대세라는 평이 많았다(김동철·장아름 2023). 다만 아래에서 기술하듯이 민주당의 후보 공천 과정에서 다수의 친명계 후보들이 비명계 현역 의원들을 밀어내고 공천받으면서 당내 잡음이 일었고, 이에 따라 형성된 비판적 여론이 본선에서도 민주당에 불리하게 작용할지 모른다는 분석이 나오기도 했다(김해나 2024a). 실제로 공천 파동 와중인 2월 27일에서 29일 사이 실시된 한국갤럽 여론조사에서 호남 내 민주당 지지율은 1주일 만에 14%p 하락한 것으로 나타나기도 했다(박수찬 2024).

그러나 결과적으로 민주당의 공천 파동은 호남 지역 내의 정권 견제 및 심판 여론에 의해 선거 후반으로 갈수록 묻히고 말았다. <표 4>에서 볼 수 있듯, 한국갤럽 여론조사에서 “현 정부를 지원하기 위해 여당 후보가 많이 당선돼야 한다”라고 응답한 호남 유권자의 비율은 3월 2주 15%에서 3월 4주 6%로 감소한 반면, “현 정부를 견제하기 위해 야당 후보가 많이 당선돼야 한다”라고 답변한 유권자의 비율은 3월 2주 70%에서 3월 4주 78%로 증가했다.

〈표 4〉 선거 기간 중 호남 지역의 정부 지원 대 정부 견제 여론 비중

	정부 지원에 공감	정부 견제에 공감	모름/응답거절
3월 2주(12~14일)	15%	70%	15%
3월 3주(19~21일)	14%	77%	10%
3월 4주(26~28일)	6%	78%	15%

* 참고: '정부 지원에 공감'은 "오는 4월 국회의원선거와 관련해 다음 중 어느 주장에 더 동의하십니까?"라는 질문에 대해 "현 정부를 지원하기 위해 여당 후보가 많이 당선돼야 한다"라고 답변한 것을 의미하고 '정부 견제에 공감'은 "현 정부를 견제하기 위해 야당 후보가 많이 당선돼야 한다"라고 답변한 것을 의미함.

* 출처: 한국갤럽(2024a, 2024b, 2024c).

이 외에도 여론조사 공표 금지 기간 직전에 호남의 일부 지역구를 대상으로 야당심판론과 정권심판론 중 어디에 더 공감하는지를 물어본 여론조사에서도 비슷한 양상이 나타났다. 우선 광주MBC/무등일보/뉴시스 광주 전남취재본부의 의뢰로 코리아리서치가 3월 30일부터 4월 1일까지 실시한 여론조사에서는 광주 동구·남구 을, 광주 광산구 을, 전남 담양·함평·영광·장성, 전남 순천·광양·곡성·구례 을 지역구의 유권자들에게 "안정적인 국정운영을 위해 여당 후보가 당선되어야 한다"라는 의견과 "현 정부를 견제하기 위해 야당 후보가 당선되어야 한다"라는 의견 중 어디에 더 공감하는지를 물었는데, 각 지역구 별로 전자로 답한 유권자의 비율은 13~18%에 지나지 않았고, 후자로 답한 비율은 72~78%에 달했다(코리아리서치 2024a, 2024b, 2024c, 2024d). 다음으로 전주MBC/전주방송/전북도민일보/전라일보의 의뢰로 코리아리서치가 4월 2일과 3일에 걸쳐 전북 전주 을 지역구에서 실시한 여론조사에서는 "여권에서 주장하는 이재명·조국 심판론과 야권에서 주장하는 윤석열 정권 심판론 중 어디에 더 공감하십니까?"라는 질문을 던졌는데, 이재명·조국 심판론에 더 공감한다고 답변한 응답자는 19%, 윤석열 정권심판론에 더 공감한다고 답변한 응답자는 67%였다(코리아리서치 2024e).

이상을 종합할 때, 호남에서는 이번 선거에서 정권을 견제해야 한다는 여론이 야당을 견제해야 한다는 여론을 압도했다고 할 수 있다.

IV 민주당 후보 공천 과정

호남에서 민주당계 정당의 국회의원 후보로 공천을 받는 것은 많은 경우 국회의원 당선을 사실상 확정 짓는 것과 마찬가지로이다. 이번 선거에서처럼 호남을 지역적 기반으로 삼은 유력한 제3정당이 부재한 상황에서는 특히 그러하다고 할 수 있고, 실제 민주당 후보 전원이 당선된 결과가 이를 방증한다.

공천 과정 초기에는 광주 지역 의원들이 경선에서 친명계 후보들에게 대거 패배하면서 공천의 공정성에 대한 의구심이 커지고, 당 내외가 비난 여론으로 술렁였다(윤종채 2024). 그러나 이후의 호남 지역 경선에서 현역 의원들이 다수 승리하는 한편, 또한 공천받은 후보들의 ‘친명 쏠림’ 현상이 완화되면서 지역 내 공천 파동은 점차 잠잠해졌다.

그렇다면 실제로 호남의 민주당 후보 공천 과정에서 현역 교체는 어느 정도로 이루어졌고, 소위 ‘비명횡사 친명횡재’ 경향은 어느 정도로 두드러졌을까? 우선 현역 교체 여부를 검토해보면, 아래의 <표 5~7>에서 정리한 것처럼, 광주에서는 현역 교체 현상이 두드러진 반면, 전북에서는 현역의 경선 승리가 대세였다. 전남에서는 두 가지 추세가 비등하게 나타났다. 다음으로 친명계의 약진(혹은 비명계의 쇠퇴)을 살펴보면, 비록 친명계와 비명계를 구분하는 명확한 기준은 없으나 지역 언론의 보도를 종합할 때 전남에서는 전체 10개의 민주당 후보 자리 중 4개를 친명계 후보(주철현, 조계원, 권향엽, 김문수)가, 광주에서는 전체 8개 자리 중 5개를 친명계 후보(민형배, 박균택, 정진욱, 조인철, 양부남)가 차지했다고 할 수 있다(강병운 2024; 최권일 2024).⁷⁾ 전북의 민주당 후보 중에서는 김윤덕 후보만이 친명으로 분류된다(이강모 2024).⁸⁾

<표 5> 전북 지역 민주당 공천 결과

민주당 현역 출마	민주당 현역 교체	민주당 현역 부재/불출마
<p>경선</p> <ul style="list-style-type: none"> • 군산·김제·부안 갑: 신영대 • 정읍·고창: 윤준병 • 완주·진안·무주: 안호영 <p>단수 공천</p> <ul style="list-style-type: none"> • 군산·김제·부안 을: 이원택 • 익산 을: 한병도 • 전주 갑: 김윤덕 	<p>경선</p> <ul style="list-style-type: none"> • 익산 갑: 김수홍 → 이춘석 • 전주 병: 김성주 → 정동영 	<p>경선</p> <ul style="list-style-type: none"> • 남원·장수·임실·순창(현역 이용호 탈당): 박희승 • 전주 을(진보당 강성희 현역): 이성윤

7) 최권일(2024)은 광주·전남의 민주당 후보자 18명 중 12명이 친명으로 분류될 수 있다고 하나, 위의 9명 외에 누가 추가로 친명에 해당하는지 명확히 밝히지 않는다.

8) 일부 중앙일간지에서는 이성윤 후보 또한 친명으로 분류하기도 한다(예: 이우연 2024).

〈표 6〉 전남 지역 민주당 공천 결과

민주당 현역 출마	민주당 현역 교체	민주당 현역 부재/불출마
경선 • 나주·화순: 신정훈 • 목포: 김원이 • 여수 갑: 주철현 • 영암·무안·신안: 서삼석 단수 공천 • 담양·함평·영광·장성: 이개호	경선 • 여수: (김회재 →) 조계원 • 순천·광양·곡성·구례 을: (서동용 →) 권향엽 • 고흥·보성·장흥·강진: (김승남 →) 문금주 • 해남·완도·진도: (윤재갑 →) 박지원	경선 • 순천·광양·곡성·구레 갑(현역 소병철 불출마): 김문수

〈표 7〉 광주 지역 민주당 공천 결과

민주당 현역 출마	민주당 현역 교체	민주당 현역 부재/불출마
경선 • 광산구 을: 민형배	경선 • 광산구 갑: (이용빈 →) 박균택 • 동구·남구 갑: (윤영덕 →) 정진욱 • 동구·남구 을: (이병훈 →) 안도걸 • 북구 갑: (조오섭 →) 정준호 • 북구 을: (이형석 →) 전진숙 • 서구 갑: (송갑석 →) 조인철	경선 • 서구 을(현역 양항자 탈당): 양부남

V 선거 결과

상기했듯이 이번 총선에서는 민주당이 호남 지역구 28석을 모두 차지하는 유례없는 결과가 나왔다. 아래의 〈표8~10〉에서는 각각 전북, 전남, 광주의 지역구 선거 결과를 정리하고 있다. 표에서 볼 수 있듯이 민주당 후보들은 단순히 호남의 전 지역구를 석권한 것만이 아니다. 이에 더해 거의 대부분의 지역에서 압도적인 승리를 거뒀는데, 호남 전 지역구에서 민주당 후보들은 최소 20%p 이상의 득표율 차이로 당선되었으며, 16개의 지역구에서는 75% 이상의 득표를 했다.

〈표 8〉 제22대 총선 전북 지역 정당별 득표율(지역구)

	더불어민주당	국민의힘	기타 및 무소속
군산·김제·부안 갑	신영대 86.73%	오지성 13.26%	
군산·김제·부안 을	이원택 86.63%	최흥우 9.57%	
남원·장수·임실·순창	박희승 83.83%	강병무 11.68%	
완주·진안·무주	안호영 84.23%	이인숙 15.76%	
익산 갑	이춘석 77.11%	김민서 10.12%	전권희(진보당) 8.09%

	더불어민주당	국민의힘	기타 및 무소속
익산 을	한병도 87.03%	문용회 11.09%	
전주 갑	김윤덕 77.59%	양정무 12.01%	신원식(새로운미래) 6.15%
전주 을	이성윤 66.38%	정운천 20.63%	강성희(진보당) 11.50%
전주 병	정동영 82.08%	전희재 12.29%	한병옥(녹색정의당) 5.61%
정읍·고창	윤준병 86.8%	최용운 10.47%	

참고: 기타 및 무소속은 5% 이상 득표한 경우에 기재

〈표 9〉 제22대 총선 전남 지역 정당별 득표율(지역구)

	더불어민주당	국민의힘	기타 및 무소속
고흥·보성·장흥·강진	문금주 90.69%	김형주 9.30%	
나주·화순	신정훈 71.06%	김종운 9.17%	안주용(진보당) 19.75%
담양·함평·영광·장성	이개호 56.46%	김유성 4.53%	이석형(무소속) 35.91%
목포	김원이 71.43%	윤선웅 5.52%	이윤석(무소속) 13.65%
순천·광양·곡성·구례 갑	김문수 64.34%	김형석 8.75%	이성수(진보당) 18.04% 신성식(무소속) 8.85%
순천·광양·곡성·구례 을	권향엽 70.09%	이정현 23.66%	유현주(진보당) 6.23%
여수 갑	주철현 88.89%	박정숙 11.10%	
여수 을	조계원 68.01%	김희택 5.29%	권오봉(무소속) 22.37%
영암·무안·신안	서삼석 69.17%	황두남 6.52%	백재욱(무소속) 20.50%
해남·완도·진도	박지원 92.35%	곽봉근 7.64%	

참고: 기타 및 무소속은 5% 이상 득표한 경우에 기재

〈표 10〉 제22대 총선 광주 지역 정당별 득표율(지역구)

	더불어민주당	국민의힘	기타 및 무소속
광산구 갑	박균택 81.70%	김정현 6.96%	정희성(진보당) 6.37%
광산구 을	민형배 76.09%	안태욱 4.77%	이낙연(새로운미래) 13.84%
동구·남구 갑	정진욱 88.69%	강현구 11.30%	
동구·남구 을	안도걸 70.16%	박은식 8.62%	김성환(무소속) 16.16%
북구 갑	정준호 83.45%	김정명 8.52%	김주엽(진보당) 6.15%
북구 을	전진숙 72.11%	양종아 7.12%	윤민호(진보당) 16.34%
서구 갑	조인철 68.42%	하현식 9.11%	송영길(소나무당) 17.38% 강승철(진보당) 5.07%
서구 을	양부남 71.39%	김윤 7.82%	강은미(녹색정의당) 14.66%

참고: 기타 및 무소속은 5% 이상 득표한 경우에 기재

한편 〈표 11〉에서 볼 수 있듯이, 비례대표 선거에서는 조국혁신당의 약진이 두드러졌다. 전북, 전남, 광주 세 지역 모두에서 조국혁신당은 전국적으로 기록한 24.25%를 약 20%p 또는 그 이상으로 상회하며 득표율 1위를 기록했다. 더불어민주당의 위성정당인

더불어민주연합은 36~40%의 득표율을 기록하며 자당의 전국 득표율(26.69%)을 뛰어 넘었으나, <표 12>에서 제시하는 제21대 총선 비례대표 선거 결과를 참고할 때 이는 부진한 성적임을 쉽게 알 수 있다. 당시 더불어민주당의 위성정당인 더불어시민당은 호남의 세 지역에서 56~61%의 득표율을 기록했던 것이다. 이러한 결과는 조국혁신당이 제21대 총선에서 비슷한 위치를 차지하고 있던 열린민주당에 비해 범진보 진영의 유권자들로부터 훨씬 큰 호응을 얻었고, 또한 더불어민주당 위성정당의 표를 더 많이 잠식했기 때문이라고 추측해 볼 수 있다. 후자의 요인과 관련, 호남의 투표구 단위별 선거결과를 분석한 지병근(2024)의 연구에 따르면 실제로 조국혁신당의 득표율이 높을수록 더불어민주당의 득표율은 낮은 것으로 나타났다. 즉, 두 당은 적어도 비례대표 선거에서 대체적으로 경쟁적 관계에 있었다고 볼 수 있다.

<표 11> 제22대 총선 호남 지역 정당별 득표율(비례대표)

	더불어 민주연합	국민의 미래	녹색 정의당	새로운 미래	개혁신당	자유 통일당	조국 혁신당
전북 득표율	37.63%	8.45%	1.51%	1.55%	1.96%	1.08%	45.53%
전남 득표율	39.88%	6.63%	1.37%	2.27%	1.96%	0.89%	43.97%
광주 득표율	36.26%	5.77%	1.50%	2.90%	2.27%	0.69%	47.72%
참고: 전국 득표율	26.69%	36.67%	2.14%	1.70%	3.61%	2.26%	24.25%

참고: 기타 정당의 득표율은 기재하지 않음. 비례대표 정당 순번에 따라 기재.

<표 12> 제21대 총선 호남 지역 정당별 득표율(비례대표)

	민생당	미래 한국당	더불어 시민당	정의당	국민의당	열린 민주당
전북 득표율	6.33%	5.73%	56.02%	12.01%	4.09%	9.02%
전남 득표율	7.41%	4.18%	60.34%	9.56%	3.87%	6.96%
광주 득표율	6.36%	3.18%	60.95%	9.84%	4.87%	8.18%
참고: 전국 득표율	2.71%	33.84%	33.35%	9.67%	6.79%	5.42%

참고: 기타 정당의 득표율은 기재하지 않음. 비례대표 정당 순번에 따라 기재.

VI 투표 결정 요인 분석

이 절에서는 제22대 국회의원 선거에서 나타난 호남 지역 유권자들의 특성과 투표 행태를 총선 이후 진행된 사후 설문조사 결과를 바탕으로 분석한다. 조사는 (주)케이스탯 리서치가 2024년 4월 25일부터 5월 21일까지 약 4주간 진행하였으며, 이번 총선 유권

자(2006년 4월 11일 이전 출생) 중에서 전국적으로 1,000명의 응답자를 성별, 연령대 별, 지역별로 비례 할당하여 표집했다. 이에 따라 호남 지역에서는 100명의 응답자가 표집되었다.

우선 <표 13>에서는 호남과 비호남 지역 유권자들의 정치적 성향과 태도를 비교한다. 이를 위해 활용한 설문조사 문항은 각 정당에 대한 선호도, 이념 성향, 대통령 국정운영에 대한 평가, 정부/여당 또는 야당 심판론에 대한 공감 여부 및 정도, 그리고 주요 이슈로서 의대 정원 확대에 대한 찬성 여부 및 정도이다. 각 문항에 대한 답변은 리커트 척도(Likert Scale)의 형태로 제시되었는데, 문항 유형별로 사용된 구체적 척도는 다음과 같다.

- 정당별 선호도: '아주 싫어한다'(0)에서 '아주 좋아한다'(10)까지
- 이념 성향: '진보'(0)에서 '보수'(10)까지
- 국정운영 평가: '매우 잘 못하고 있다'(1)에서 '매우 잘 못하고 있다'(4)까지
- 심판론에 대한 견해: '전혀 공감하지 않는다'(1)에서 '매우 공감한다'(4)까지
- 의대 정원 확대에 대한 견해: '매우 반대한다'(1)에서 '매우 찬성한다'(4)까지

정당별 선호도의 경우, 더불어민주당, 국민의힘, 조국혁신당에 대한 선호도에서 호남과 비호남 지역 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 더불어민주당과 조국혁신당에 대한 선호도는 호남 지역에서 비호남 지역에 비해 더 높게 나타났고, 국민의힘에 대한 선호도는 그 반대였다. 이념적으로는 호남 유권자들이 비호남 유권자들에 비해 통계적으로 유의미하게 더 진보적인 것이 확인된다. 대통령의 국정운영에 대한 응답에서도 두 지역 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되는데, 호남 유권자들의 국정운영 평가가 전반적으로 더 부정적이었다. 또한 호남 유권자들은 타 지역 유권자들에 비해 정부/여당 심판론에 대해서는 더 공감하고, 야당 심판론에 대해서는 덜 공감했으며, 이러한 차이 또한 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 마지막으로 총선 기간 핵심적인 사회적 이슈였던 의대 정원 확대 문제와 관련해서는 호남 지역에서 그 외 지역에 비해 정원 확대에 더 반대하는 양상을 보였고, 이 차이 또한 통계적으로 유의미했다.

<표 13> 제22대 총선 호남/비호남 지역 유권자 특성 비교

	호남		비호남		t
	평균	표준편차	평균	표준편차	
더불어민주당 선호도	7.45	1.40	4.70	2.61	10.36***
국민의힘 선호도	2.70	2.05	5.09	2.55	-9.03***

	호남		비호남		t
	평균	표준편차	평균	표준편차	
개혁신당 선호도	4.43	1.82	4.20	1.56	1.36
조국혁신당 선호도	6.59	1.13	4.14	2.12	11.38***
이념 성향	3.22	1.85	5.15	2.16	8.59***
대통령 국정 운영 긍정 평가	1.71	0.77	2.12	0.71	-5.36***
정부/여당 심판론 공감	3.34	0.55	2.56	0.74	10.17***
야당 심판론 공감	2.07	0.52	2.23	0.63	-2.45**
의대 정원 확대 찬성	2.79	0.74	3.05	0.74	3.30***

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

다음으로 <표 14~17>은 정당 지지에 영향을 미친 요인에 대한 통계 분석 결과를 요약하고 있다. 지역구 그리고 비례대표 선거에서 호남 유권자들로부터 가장 많은 선택을 받은 정당이 각각 더불어민주당 그리고 조국혁신당이므로, 아래의 통계 분석에서는 지역구 선거에서 더불어민주당 후보자에게 투표했는지 그리고 비례대표 선거에서 조국혁신당에 투표했는지 여부를 두 개의 종속변수로써 활용했다. 통계 기법으로는 이항로지스틱회귀분석을 사용하며, 투표하지 않았거나, 투표한 정당을 밝히지 않은 경우에는 누락으로 처리하여 분석에서 제외했다.

독립변수로는 기존 연구에서 정당/후보 지지에 영향을 미치는 것으로 지목된 유권자의 여러 특성을 포함했다. 먼저 성별은 '0 = 남성,' '1 = 여성'의 이진 변수로 처리했다. 나이는 2024년 생일 기준 만 나이를 그대로 사용했다. 학력은 '1 = 초등학교 졸업 이하,' '2 = 중학교 졸업,' '3 = 고등학교 졸업,' '4 = 전문대학교 재학/졸업,' '5 = 4년제 대학교 재학/졸업,' '6 = 대학원 석사과정 재학/졸업,' '7 = 대학원 박사과정 재학 이상'으로 수치화한 척도를 이용해 구분했다. 재산은 '1 = 5천만 원 이상~1억 원 미만,' '2 = 1억 원 이상~2억 원 미만,' '3 = 2억 원 이상~3억 원 미만,' '4 = 3억 원 이상~4억 원 미만,' '5 = 4억 원 이상~5억 원 미만,' '6 = 5억 원 이상~6억 원 미만,' '7 = 6억 원 이상~7억 원 미만,' '8 = 7억 원 이상~8억 원 미만,' '9 = 8억 원 이상~9억 원 미만,' '10 = 9억 원 이상'으로 측정했다. 경제상황 변수는 1년 전 대비 가정의 경제상황이 어떻게 변했는지에 대한 판단을 측정했으며 '1 = 나빠졌다,' '2 = 비슷하다,' '3 = 좋아졌다'로 단계화된다.⁹⁾ 정치 관심도의 척도는 '1 = 전혀 없다,' '2 = 별로 없다,' '3 = 조금 있다,' '4 = 매우 많다'로 구성되었다. 그리고 이념 성향(즉, 진보-보수의 연속체 상에서의 위치)은 앞서 설명했듯이 '진보'(0)에서 '보수'(10)까지의 리커트 척도로 가늠했다.

9) 원래 질문인 Q72A3의 보기는 '1 = 좋아졌다,' '2 = 비슷하다,' '3 = 나빠졌다'이지만, 보다 직관적인 이해를 위해 여기에서는 순서를 뒤집었다. 또한 '4 = 잘 모르겠다'라고 답변한 경우는 누락으로 처리했다.

위의 변수들에 추가하여 비례대표 선거와 관련해서는 유권자의 이념 성향과 유권자가 인식하는 더불어민주당의 이념 성향의 차이를 분석에 포함했다. 이는 조국혁신당이 더불어민주당보다 더 선명한 대안을 원했던 유권자들을 성공적으로 공략했기 때문에 돌풍을 일으키는 데 성공했다는 시각을 반영하기 위해서이다(노지원, 엄지원 2024). 자신들의 이념 성향보다 더불어민주당이 더 보수적이라고 판단할수록 이러한 유권자에 해당할 가능성이 높으므로, 여기에서 활용하는 ‘더불어민주당과의 이념적 간극’ 변수는 조국혁신당의 성공에 대한 위와 같은 시각을 검증하는 데 적합하다고 할 수 있다. 이 변수는 응답자가 ‘진보’(0)에서 ‘보수’(10)에 이르는 리커트 척도상 더불어민주당에 부여한 점수에서 응답자 자신의 이념 성향 점수를 뺀 값으로 측정했으며, 점수가 높을수록 유권자가 자신보다 더불어민주당이 더 보수적이라고 판단하고 있음을 의미한다.

마지막으로 이번 총선 평가 전반에서 사용하고 있는 지역 구분을 따라 유권자의 거주 지역을 수도권, 호남, 영남, 기타 비수도권으로 분류한 뒤, 전체 샘플을 사용한 분석에서는 호남, 영남, 비수도권 더미를 통계에 포함했다. 이에 따라 수도권이 자동으로 비교 대상으로 설정되었다.

또한 이 글은 호남 지역 유권자들이 투표 행태에 있어 타 지역 유권자들과 차이를 보이는지, 그렇다면 어떤 차이가 있는지를 밝히는 것을 중요한 목적 중 하나로 삼고 있으므로, 이를 위해 전체 샘플에 대한 분석에 더해 호남, 수도권, 영남, 기타 비수도권에 거주하는 유권자들을 대상으로 별도의 분석을 실시했다. 이러한 분할 샘플(split sample) 분석은 지역별로 변수 간의 관계에 어떠한 차이가 있는지를 탐색하는 데 유용하게 사용될 수 있다(Kam and Franzese 2007, 104-105). 하지만 지역별 분석 그 자체만으로는 샘플 간 계수의 차이가 통계적으로 유의미한지를 파악할 수 없으며, 이를 위해서는 상호작용항을 활용한 분석이 가장 효과적인 대안이라고 할 수 있다(Kam and Franzese 2007, 107-111). 따라서 분할 샘플 분석에 이어서 지역더미와 주요 독립변수 사이의 상호작용항을 활용한 분석 또한 수행했다.

먼저 <표 14>를 통해 지역구 선거에서 유권자의 투표에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면, 전체 샘플(모형 1)에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나는 유권자 개인의 특성은 학력과 이념이다. 계수의 부호에서 알 수 있듯이, 학력이 높을수록, 이념이 진보적일수록 더불어민주당 후보에 투표할 가능성이 높다. 한편 거주 지역의 영향도 뚜렷하게 나타나는데, 수도권 지역 유권자에 비해 호남 지역에 거주하는 유권자는 더불어민주당에 투표할 가능성이 높고, 반대로 영남 지역에 거주하는 유권자는 더불어민주당에 투표할 가능성이 낮다. 지역투표가 여전히 유지되고 있는 것이다.

이어서 모형 2~5의 지역별 분할 샘플 분석을 살펴보면, 나이, 학력, 그리고 정치적

관심도와 관련해서 호남 지역에서는 다른 지역과 구분되는 패턴이 발견된다. 나이의 경우 다른 지역에서도 호남과 마찬가지로 음의 부호가 관찰되지만, 그 효과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타나는 것은 호남뿐이다. 학력은 다른 모든 샘플에서 양의 값을 갖고, 또한 기타 비수도권을 제외하면 그 값이 모두 통계적으로도 유의미한데, 흥미롭게도 호남에서는 학력이 통계적으로 유의미한 음의 값을 보인다. 즉 호남에서는 학력이 높을수록 더불어민주당 후보에게 투표할 가능성이 낮아지는 것이다. 마지막으로 정치적 관심도는 호남 샘플에서만 통계적으로 유의미한데, 호남 유권자의 경우 정치적 관심도가 높을수록 더불어민주당에 투표할 가능성이 높아진다.

〈표 14〉 제22대 총선 지역구 선거 더불어민주당 후보 선택의 결정 요인: 전국 및 지역별 분석

	(1) 전국	(2) 호남	(3) 수도권	(4) 영남	(5) 기타 비수도권
성별 (여성 = 1)	-0.105 (0.221)	-1.746 (1.241)	-0.093 (0.290)	-0.072 (0.490)	-0.173 (0.650)
나이	-0.007 (0.010)	-0.122* (0.066)	-0.014 (0.013)	0.031 (0.024)	-0.009 (0.034)
학력	0.309** (0.142)	-3.118** (1.244)	0.353* (0.189)	0.756** (0.338)	0.447 (0.466)
재산	0.012 (0.052)	0.092 (0.317)	0.029 (0.067)	-0.035 (0.137)	0.107 (0.125)
가정 경제 상황	-0.152 (0.207)	0.432 (1.031)	-0.025 (0.277)	-0.338 (0.474)	-0.703 (0.591)
정치적 관심도	0.260 (0.164)	2.201** (1.084)	0.332 (0.222)	0.182 (0.333)	-0.170 (0.597)
이념	-0.934*** (0.072)	-1.297*** (0.499)	-0.966*** (0.095)	-0.866*** (0.147)	-1.015*** (0.294)
호남	1.295*** (0.484)				
영남	-1.308*** (0.288)				
기타 비수도권	-0.286 (0.321)				
상수	3.666*** (1.124)	20.737*** (7.887)	3.505** (1.475)	-0.872 (2.483)	4.891 (3.802)
로그우도	-285.01	-12.57	-164.24	-59.71	-35.00
사례 수	787	78	431	183	95

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 14〉에서 나타나는 지역 간 차이는 추가 분석을 위한 흥미로운 출발점이 될 수 있으나, 그 자체만으로는 지역 간 차이에 대한 확고한 경험적 토대가 될 수 없다. 앞서 언급했듯이, 각 분석 별 계수의 차이가 실제로 통계적으로 유의미한지에 대해서는 판단 근거를 제시하지 못하기 때문이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 〈표 15〉에서는 일견 지역별 차이가 나타나는 것으로 보이는 나이, 학력, 정치적 관심도와 지역 더미 사이의 상호작용항을 포함한 분석을 실시했다. 모형 1~3에서는 상호작용항을 ‘나이 x 각 지역 더미,’ ‘학력 x 각 지역 더미,’ ‘정치적 관심도 x 각 지역 더미’ 순으로 각각 하나씩만 추가하고, 마지막 모형 4에서는 세 종류의 상호작용항을 모두 추가했다.¹⁰⁾ 만약 각 상호작용항이 그것이 포함된 두 개의 모델에서 모두 통계적으로 유의미하게 나타난다면, 그 상호작용항을 구성하는 변수의 효과가 지역별로 상이하게 나타나는 것으로 결론을 낼 수 있다. 만약 상호작용항이 하나의 모델에서만 통계적으로 유의미하다면, 그 결과는 강건하지 못하다고 볼 수 있으므로 그로부터 어떤 결론을 도출하는 것은 부적절하다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 학력과 호남 더미의 상호작용항만이 두 개의 모델 모두에서 통계적으로 유의미하므로, 학력만이 호남에서 다른 지역과는 상이한 효과를 발휘한다는 결론을 내려볼 수 있다. 모형 2와 4에서 학력과 호남 더미의 상호작용항이 음의 값을 갖는다는 것은 호남에서는 수도권과 달리 유권자의 학력이 높아질수록 더불어민주당 후보에게 투표할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 그리고 언급했듯이 이러한 학력 효과의 차이는 통계적으로 유의미하다. 추가적으로 강건성 검사를 위해 지역 더미와 그 외 모든 변수들의 상호작용항을 포함한 분석을 실시했을 때에도 학력과 호남 더미의 상호작용항은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

10) 통계적으로 〈표 14〉의 분할 샘플 분석과 등치가 될 수 있는 분석은 지역 더미와 그 외 모든 변수의 상호작용항을 모두 포함한 분석이지만, 이를 포함하게 될 경우 표가 지나치게 길고 복잡해지기 때문에 생략하였다. 다만 이후 언급하듯이 강건성 검사 용도로는 활용하였다.

〈표 15〉 제22대 총선 지역구 선거 더불어민주당 후보 선택의 결정 요인: 지역과 선택 변수의 상호작용

	(1) 나이와 지역의 상호작용	(2) 학력과 지역의 상호작용	(3) 정치적 관심도와 지역의 상호작용	(4) 나이, 학력, 정치적 관심도와 지역의 상호작용
호남	-1.667 (1.392)	7.368*** (2.037)	0.525 (1.956)	11.386** (4.648)
영남	-2.611*** (0.962)	-0.995 (1.185)	-1.370 (1.024)	-4.797* (2.744)
기타 비수도권	-0.133 (1.097)	-0.364 (1.219)	0.571 (1.315)	-0.213 (2.951)
성별 (여성 = 1)	-0.113 (0.222)	-0.131 (0.224)	-0.104 (0.222)	-0.160 (0.227)
나이	-0.015 (0.011)	-0.009 (0.010)	-0.006 (0.010)	-0.014 (0.013)
나이 x 호남	0.058** (0.027)			-0.077 (0.051)
나이 x 영남	0.027 (0.019)			0.049* (0.027)
나이 x 기타 비수도권	-0.003 (0.021)			0.010 (0.034)
학력	0.319** (0.144)	0.406** (0.170)	0.317** (0.145)	0.348* (0.185)
학력 x 호남		-1.558*** (0.465)		-2.608*** (0.773)
학력 x 영남		-0.080 (0.278)		0.375 (0.386)
학력 x 기타 비수도권		0.023 (0.295)		0.165 (0.473)
재산	0.023 (0.052)	0.024 (0.052)	0.011 (0.052)	0.033 (0.053)
가정 경제 상황	-0.175 (0.209)	-0.163 (0.210)	-0.159 (0.207)	-0.176 (0.212)
정치적 관심도	0.251 (0.166)	0.302* (0.168)	0.279 (0.209)	0.316 (0.217)
정치적 관심도 x 호남			0.307 (0.756)	1.649* (0.895)

	(1) 나이와 지역의 상호작용	(2) 학력과 지역의 상호작용	(3) 정치적 관심도와 지역의 상호작용	(4) 나이, 학력, 정치적 관심도와 지역의 상호작용
정치적 관심도 x 영남			0.0227 (0.379)	-0.154 (0.393)
정치적 관심도 x 기타 비수도권			-0.334 (0.497)	-0.474 (0.596)
이념	-0.934*** (0.072)	-0.943*** (0.073)	-0.933*** (0.073)	-0.951*** (0.075)
상수	4.040*** (1.161)	3.256*** (1.194)	3.570*** (1.202)	3.749*** (1.401)
로그우도	-281.84	-278.21	-284.65	-273.77
사례 수	787	787	787	787

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

〈표 14〉와 〈표 15〉를 종합하면 제22대 총선 지역구 선거에서 호남 유권자들의 투표 행태에 대해 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 우선 호남에 거주할 경우, 더불어민주당 후보에 투표할 가능성은 수도권에 거주하는 경우에 비해 높아진다. 그리고 다른 지역과 마찬가지로 호남에서도 이념 성향이 진보적일수록 더불어민주당 후보에 투표할 가능성이 높아진다. 흥미롭게도 학력은 호남에서 수도권과는 반대의 영향을 미치는데, 호남에서는 수도권과 다르게 고학력자일수록 더불어민주당 후보를 선택할 가능성이 낮아진다.

이어서 〈표 16〉과 〈표 17〉에서는 비례대표 선거에서 조국혁신당에 투표하도록 결정하는 데 영향을 미친 요인들에 대해 분석한다. 우선 〈표 16〉의 모형 1에서 볼 수 있는 것처럼, 전체 샘플에서는 유권자의 개인적 특성 중 성별, 학력, 이념이 조국혁신당 투표에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 여성보다는 남성이, 그리고 학력이 높거나 이념적으로 진보 성향을 띠수록 조국혁신당에 투표할 가능성이 높다. 지역적으로는 호남에 거주하는 유권자가 수도권에 거주하는 유권자에 비해 조국혁신당 투표 가능성이 높은데, 이는 호남에서의 조국혁신당 돌풍을 생각하면 놀라운 일은 아니다. 다만 흥미롭게도 분석 결과에 따르면 영남 지역 거주자도 수도권 거주자에 비해 조국혁신당에 투표할 가능성이 다소 높다. 한 가지 덧붙이자면, 일부의 견해와는 다르게 더불어민주당과 유권자 사이의 이념적 간극은 조국혁신당을 선택하는데 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 따라서 더불어민주당에 대한 실망감이 조국혁신당 지지로 이어진 것은 아니라고 할 수 있

다. 다음으로 모형 2의 호남 샘플 분석에서는 오직 이념만이 호남 유권자들의 조국혁신당 투표에 영향을 주는 것으로 나타난다. 전체 샘플에서와 다르게 성별과 학력은 호남 샘플에서는 통계적 유의미성을 잃는다.

〈표 16〉 제22대 총선 비례대표 선거 조국혁신당 선택의 결정 요인: 전국 및 지역별 분석

	(1) 전국	(2) 호남	(3) 수도권	(4) 영남	(5) 기타 비수도권
성별 (여성 = 1)	-0.433** (0.219)	0.126 (0.596)	-0.694** (0.322)	-0.256 (0.513)	-0.458 (0.682)
나이	-0.011 (0.010)	0.011 (0.029)	-0.034** (0.013)	0.066** (0.027)	-0.022 (0.028)
학력	0.423*** (0.146)	0.655 (0.439)	0.360* (0.217)	0.692* (0.355)	0.397 (0.469)
재산	0.016 (0.052)	0.087 (0.183)	0.030 (0.077)	0.059 (0.148)	-0.025 (0.127)
가정 경제 상황	0.007 (0.192)	0.226 (0.457)	-0.034 (0.279)	-0.169 (0.483)	-0.074 (0.573)
정치적 관심도	-0.036 (0.156)	-0.696 (0.477)	-0.161 (0.228)	0.103 (0.338)	1.048* (0.539)
이념	-0.371*** (0.071)	-0.403** (0.180)	-0.356*** (0.114)	-0.677*** (0.203)	0.026 (0.209)
더불어민주당과의 이념적 간극	-0.006 (0.067)	-0.117 (0.136)	-0.005 (0.129)	-0.045 (0.147)	0.435** (0.217)
호남	1.743*** (0.317)				
영남	0.495* (0.283)				
기타 비수도권	0.440 (0.327)				
상수	-1.278 (1.067)	-0.668 (2.815)	0.312 (1.579)	-4.762* (2.643)	-3.936 (3.353)
로그우도	-299.64	-46.14	-145.29	-55.58	-35.13
사례 수	781	78	430	178	95

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

성별과 학력이 전체 샘플과는 달리 호남 샘플에서는 통계적 유의미성을 잃으므로 (그리고 성별의 경우에는 부호 또한 바뀌므로), 두 변수가 조국혁신당 투표에 미치는 영향

이 실제로 호남에서는 다른지 보다 면밀하게 검토해볼 필요가 있다. 따라서 <표 17>에서는 이 두 변수와 지역 더미 사이의 상호작용항을 포함한 분석을 실시했다. <표 15>와 유사하게, 모형 1과 2에서는 이 중 한 가지 변수와 지역 더미 사이의 상호작용항만을 포함한 분석을 실시했고, 이어서 모형 3에서는 두 변수와 지역 더미 사이의 상호작용항을 모두 포함한 분석을 실시했다. <표 15>의 지역구 선거 분석과 마찬가지로 비례대표 선거 분석에서도 상호작용항이 그것이 포함된 두 모형 모두에서 동일한 부호와 통계적 유의미성을 지닐 때만 결론을 도출한다는 기준을 적용해보면, 성별이나 학력의 영향이 호남에서는 다른 패턴을 보인다는 결론을 내리는 것이 불가능하다. ‘성별 x 호남’은 모형 1에서는 통계적으로 유의미하지만, 모형 3에서는 그렇지 않고, ‘학력 x 호남’은 모형 2와 3 모두에서 통계적으로 유의미하지 않기 때문이다.

<표 17> 제22대 총선 비례대표 선거 조국혁신당 선택의 결정 요인: 지역과 선택 변수의 상호작용

	(1)	(2)	(3)
	성별과 지역의 상호작용	학력과 지역의 상호작용	성별, 학력과 지역의 상호작용
호남	1.267*** (0.414)	2.772** (1.173)	1.756 (1.334)
영남	0.410 (0.366)	2.408* (1.252)	2.294* (1.278)
기타 비수도권	0.563 (0.403)	1.110 (1.699)	1.187 (1.757)
성별 (여성 = 1)	-0.606** (0.308)	-0.409* (0.221)	-0.570* (0.313)
성별 x 호남	1.009* (0.585)		1.014 (0.620)
성별 x 영남	0.223 (0.556)		0.219 (0.549)
성별 x 기타 비수도권	-0.389 (0.698)		-0.422 (0.702)
나이	-0.011 (0.010)	-0.011 (0.010)	-0.011 (0.010)
학력	0.448*** (0.148)	0.597*** (0.198)	0.588*** (0.199)
학력 x 호남		-0.246 (0.280)	-0.109 (0.294)
학력 x 영남		-0.442 (0.284)	-0.436 (0.284)

	(1) 성별과 지역의 상호작용	(2) 학력과 지역의 상호작용	(3) 성별, 학력과 지역의 상호작용
학력 x 기타 비수도권		-0.152 (0.375)	-0.138 (0.384)
재산	0.019 (0.052)	0.020 (0.053)	0.020 (0.053)
가정 경제 상황	-0.0003 (0.192)	0.010 (0.193)	0.009 (0.193)
정치적 관심도	-0.0303 (0.156)	-0.020 (0.157)	-0.017 (0.157)
이념	-0.370*** (0.071)	-0.373*** (0.072)	-0.376*** (0.072)
더불어민주당과의 이념적 간극	-0.002 (0.068)	0.003 (0.067)	0.007 (0.068)
상수	-1.357 (1.081)	-2.107* (1.242)	-2.017 (1.254)
로그우도	-297.67	-298.38	-296.50
사례 수	781	781	781

주: *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

<표 16>과 <표 17>을 종합할 때, 비례정당 선택에 있어 호남 지역만의 고유한 패턴이 나타났다고 보기는 어렵다. 그리고 여러 변수 중에서 호남 유권자들의 조국혁신당 투표에 영향을 미친 것은 오직 이념뿐이라고 할 수 있다. 전국, 그리고 기타 비수도권을 제외한 다른 지역과 마찬가지로 진보 성향이 강한 유권자일수록 조국혁신당에 투표할 가능성이 높다.

이념은 특히 지역구 선거와 비례대표 선거 모두에서 호남 유권자의 선택에 유의미한 영향을 미친다는 점에서 중요하다. 그리고 호남 유권자의 평균적인 이념적 성향이 비호남 지역에 비해 진보적이라는 점(호남 3.22, 비호남 5.15)을 함께 고려하면 호남 유권자들의 투표 행태를 설명하는 데 있어 이념의 중요성은 배가된다. 전국적으로든 호남에 국한해서든 진보적 이념 성향이 강할수록 지역구에서는 더불어민주당 후보에 투표할 가능성이 높아지고 비례대표 선거에서는 조국혁신당에 투표할 가능성이 높아지는데, 호남 유권자는 이념적 성향이 다른 지역에 비해 더 진보적이므로 이념은 호남의 높은 더불어민주당 득표율(지역구 선거)과 조국혁신당 득표율(비례대표 선거)을 적어도 부분적으로 설명할 수 있는 것이다. 즉 이념은 지역구 선거의 더불어민주당 독식, 비례대표 선거의 조국혁신당 약진이라는 제22대 총선에서 나타난 호남 지역의 특징적인 두 현상 모두를 이해하는 데 없어서는 안 될 핵심 열쇠라고 할 수 있다.

VII 결론

이 글에서는 제22대 국회의원 선거에서 호남 지역 유권자들의 투표 행태를 다면적으로 분석했다. 이를 위해 더불어민주당이 지역구를 석권하고 조국혁신당이 비례대표 선거에서 돌풍을 일으켰다는 두 가지 주요 사실에 초점을 맞춰, 정당 간 경쟁 구도, 주요 이슈와 여론 추이, 호남 유권자의 특징, 유권자의 지지 후보 및 정당 선택 결정 요인을 살펴봤다. 지역구 선거에서는 유력한 제3정당의 부재가 민주당에 호재로 작용했고, 비례대표 선거에서는 결과적으로 조국혁신당의 '지민비조' 호소 전략이 성공했다. 전북에 퍼진 지역 홀대론 그리고 호남 전반의 전반적인 정부 심판 심리 또한 이번 선거의 중요한 밑바탕을 이루었다. 호남 유권자는 다른 지역 유권자들에 비해 이념 성향의 진보성이 두드러지는데, 이념이 지역구 선거에서의 더불어민주당 투표와 비례대표 선거에서의 조국혁신당 투표에 유의미한 영향을 미친다는 통계 분석 결과를 감안하면 바로 이러한 호남 유권자의 특징이 호남에서 더불어민주당과 조국혁신당이 각각 지역구 선거와 비례대표 선거에서 선전할 수 있었던 중요한 요인 중 하나였다고 할 수 있다. 이와 함께 다른 지역과는 반대로 호남에서는 학력이 높을수록 더불어민주당의 지역구 후보에 투표할 가능성이 낮아진다는 점 또한 특기할만하다.

그 원인이 무엇이든, 한 정당의 지역구 독식은 지역의 소수 의견이 중앙 정치에서 충분히 대표되지 않는 결과로 이어질 염려가 있다. 또한 독식을 이룬 정당이 이번에 호남에서처럼 야당일 경우, 정부와의 소통 창구는 불가피하게 줄어들 것이라고 할 수 있다. 호남의 제22대 국회의원들은 이러한 점을 고려하여 당내 소수 의견에 보다 열린 자세를 취하고, 또한 정부 및 여당과의 소통에도 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

참고문헌

〈논문, 저서〉

- 김진하. 2010. “한국 지역주의의 변화: 투표행태와 정당을 중심으로.” 『현대정치연구』 제3권 제2호, 89-114.
- 문우진. 2017. “지역주의 투표의 특성과 변화: 이론적 쟁점과 경험분석.” 『의정연구』 제23권 제1호, 81-111.
- 윤지성. 2023. “지역주의 투표는 변화했는가?: 제14~20대 대통령 선거를 중심으로.” 『연구방법논총』 제8권 제1호, 1-26.

- 이남영. 2015. “지역투표현상은 퇴조 하는가: 18대 대통령선거를 중심으로.” 『현대정치연구』 제8권 제2호, 125-147.
- 장은영·엄기홍. 2017. “한국 지역주의 투표행태에 대한 경험적 분석: 민주화 이후 대통령 선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제27집 제1호, 1-20.
- 주민혜. 2018. “국민의당 투표자 분석: 새누리당과 더불어민주당 이탈자를 중심으로.” 『사회과학연구』 제44권 제2호, 249-277.
- 지병근. 2013. “호남지역에서 나타난 정당후보득표율의 지역편향: 제18대 대선 사례 분석.” 『한국정당학회보』 제12권 제1호, 141-173.
- 지병근. 2016. “‘제3정당’에 대한 호남 유권자들의 선호와 투표결정: 호남지역의 정치발전에 대한 함의.” 『아세아연구』 제59권 제4호, 44-78.
- 지병근. 2020. “호남지역 선거 분석: 시민과 정당.” 한국정치학회 편, 『제21대 국회의원 선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석』.
- 지병근. 2024. “정치적 양극화와 조국혁신당의 약진: 호남 지역 분석.” 『한국정당학회보』 제23권 제2호, 5-54.
- Kam, Cindy D. and Robert J. Franzese Jr. 2007. *Modeling and Interpreting Interactive Hypothesis in Regression Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

〈기사〉

- 강병운. 2024. “광주·전남 15개 선거구 확정된 공천자 살펴보니.” 〈무등일보〉. 2024년 3월 17일 보도.
- 고한솔·이우연. 2024. “민주 비례위성정당 ‘더불어민주연합’ 공식 창당.” 〈한겨레〉. 2024년 3월 3일 보도.
- 김동철·장아름. 2023. “호남 민심 ‘민주당 마음에 안들어도…국민의힘이 대안? 글썄.’” 〈연합뉴스〉. 2023년 10월 8일 보도.
- 김정수. 2024. “‘녹색정의당’ ‘새진보연합’, 총선연합정당으로 출범.” 〈한겨레〉. 2024년 2월 3일 보도.
- 김해나. 2024a. “민주 광주·전남 ‘경선 후유증.’” 〈광주일보〉. 2024년 3월 18일 보도.
- 김해나. 2024b. “탈당파 줄줄이 고배…새로운미래 이낙연·설훈 등 참패.” 〈광주일보〉 2024년 4월 11일 보도.
- 노지원·엄지원. 2024. “‘선명조국’ 지지자들 ‘윤 정부와 가장 잘 싸워…민주당은 답답.’” 〈한겨레〉. 2024년 3월 25일 보도.
- 박기홍. 2023. “‘새만금 3000억원 증액하자고 단식·식발, 총궐기 나섰나’…전북도민단체 강력 반발.” 〈프레시안〉. 2024년 12월 20일 보도.
- 박수찬. 2024. “민주당 호남 지지율 일주일새 14%p 하락.” 〈조선일보〉 2024년 3월 2일 보도.
- 박순봉. 2024. “조국혁신당 ‘검찰독재정권 하얗게 태우겠다’…‘파란불꽃’ 선대위 출범.” 〈경향신문〉. 2024년 3월 24일 보도.
- 서보미. 2016. “호남은 왜 국민의당을 선택했을까.” 〈한겨레21〉. 2016년 5월 26일 보도.

- 서영지. 2024. “국힘 위성정당 먼저 떴다…‘국민의미래’ 창당발기인 대회.” <한겨레>. 2024년 1월 31일 보도.
- 윤중채. 2024. “‘더불어민주당 어디로 가나’ 공천 파동에 호남 민심도 술렁.” <남도일보>. 2024년 3월 1일 보도.
- 이강모. 2024. “[전북 4.10 총선 金 이슈 브리핑] 전북 민주 현역 8명 중 6명 생환.” <전북일보> 2024년 3월 14일 보도.
- 이우연. 2024. “민주 ‘45% 물갈이’ 공천…친명 110여명, 친문·86과 자리바꿈.” <한겨레>. 2024년 3월 21일 보도.
- 임송학. 2023. “잼버리 파행에 ‘새만금 SOC예산’ 78% 삭감… 전북, 강력 반발.” <서울신문>. 2024년 8월 30일 보도.
- 정성환. 2023. “정부-전북도 합작해 만든 ‘최악의 새만금 잼버리’” <시사저널> 2024년 8월 13일 보도.
- 최권일. 2024. “민주, 광주·전남 경선 …‘현역 의원 교체 열기’ 뜨거웠다.” <광주일보>. 2024년 3월 17일 보도.
- 코리아리서치. 2024a. “22대 총선 광주전남 판세조사 - 광주 광산구을 - 통계표” 2024년 4월 2일 발행. 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 코리아리서치. 2024b. “22대 총선 광주전남 판세조사 - 광주 동구남구을 - 통계표” 2024년 4월 2일 발행. 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 코리아리서치. 2024c. “22대 총선 광주전남 판세조사 - 담양함평영광장성군 - 통계표” 2024년 4월 2일 발행. 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 코리아리서치. 2024d. “22대 총선 광주전남 판세조사 - 순천광양곡성구례을 - 통계표” 2024년 4월 2일 발행. 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 코리아리서치. 2024e. “22대 총선 전북지역 여론조사 (2차) (전주시을) 통계표” 2024년 4월 3일 발행. 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 탁지영. 2024. “호남이 외면한 ‘호남 4선’…이낙연, 정치 미래 불투명.” <경향신문>. 2024년 4월 10일 보도.
- 한국갤럽. 2024a. 한국갤럽 데일리 오피니언, 578호 (3월 2주). 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 한국갤럽. 2024b. 한국갤럽 데일리 오피니언, 579호 (3월 3주). 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 한국갤럽. 2024c. 한국갤럽 데일리 오피니언, 580호 (3월 4주). 중앙선거여론조사심의위원회(검색일: 2024. 08. 01).
- 홍지인. 2024. “조국혁신당 지역구는 민주, 비례는 우리…총선표어 ‘지민비조.’” <연합뉴스>. 2024년 3월 6일 보도.

20

지역사례연구: 기타 지역(충청, 강원, 제주)

박영득(충남대학교)

I 서론

본 연구는 충청, 강원, 제주지역의 선거정치의 특성을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이들 지역은 각각의 지리적, 역사적, 사회적 특성으로 인해 다른 지역과 구분되는 독특한 정치적 성향을 보여주며, 이러한 성향은 한국의 전체 정치 지형에도 중요한 영향을 미쳐왔다. 특히, 충청지역은 한국 정치에서 ‘캐스팅 보터(casting voter)’ 역할을 하며 정치적 유동성이 큰 지역으로 알려져 있으며, 강원지역은 접경지역으로서 안보이슈에 민감하며 그에 따라 전통적으로 강한 보수 성향을 지녀왔다. 반면, 제주지역은 여타 지역과 지리적으로 단절된 도서지역으로서 지역 고유의 사회적 지형이 작용하여 무소속 후보가 강세가 보이던 지역이었다.

이 연구는 각 지역의 특성과 선거 결과를 통해 각 지역의 정치적 특성이 어떻게 형성되고 변화해 왔는지를 살펴보고 이러한 지역적 특성이 한국 정치 전반에 어떤 의미를 가지는지 탐구하고자 한다. 충청, 강원, 제주 지역을 분석하면서 고려해야만 하는 문제는 세 지역은 사실 지리적으로도 인접해 있지 않고 서로 명확히 구분되는 정치적 특성을 보유한 지역들이라는 점이다. 따라서 이들 지역에서 나타나는 선거정치를 세 지역 모두를 관통하는 단일한 문제의식을 통해 연구문제를 수립하여 분석하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또한 22대 총선에서 시행한 유권자 의식조사 자료를 사용하고자 하더라도, 충청지역은 100명에 가까운 표본을 갖고 있기는 하나, 강원지역에서 표집이 된 표본은 29명, 제주의 표본은 12명에 불과하여 세 지역 유권자들의 정치행태를 나누어 분석하는 것도 어려운 일이다.

따라서 본 연구에서는 이번 22대 국회의원선거에서 나타난 충청, 강원, 제주지역의 선거정치를 선거구의 특성에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 도시지역 중심인 수도권과는 달리 충청, 강원, 제주는 도시와 농어촌이 복합된 지역이며, 산업, 교통 등 다양한 요인에 의해 인구구성 등이 상이하게 나타나는 지역이다. 이 세 지역의 세부적인 선거구, 그리고 선거구에 속해있는 읍면동 단위에서 나타나는 득표의 차이를 살펴봄으로써 선거구의 특성이 투표선택에 어떤 영향을 미치는지에 대한 함의를 제공할 수 있을 것이

다. 따라서 본 연구는 각 선거구의 특성이 단순히 해당 지역 내에서만 나타나는 것이 아니라, 전국적 정치 지형에 어떠한 영향을 미칠 수 있다는 문제의식에서 세 지역의 선거정치를 분석하고자 한다.

II 지역별 선거 및 정당정치의 특성

1. 충청지역(충남/충북/대전/세종)

충청지역은 1987년 13대 대통령선거에서 공화당 김종필 후보가 충청의 대표를 자임하며 출마하면서 이른바 충청 지역정당을 갖게 되었다. 김종필은 1988년 제13대 총선에서 전국적으로는 약 15%의 득표에 그쳤지만, 충남에서는 46%, 충북에서는 33%를 득표하며 충청지역의 맹주로 자리 잡았다. 2000년대에 진입하면서 충청 지역정당으로 자리매김했던 자유민주연합과 충청지역의 대표적인 정치인 김종필의 점차 쇠락했고, 2008년 18대 총선에서 이회창, 심대평 등 충청지역 출신 정치인들이 자유선진당을 창당해 18석을 확보하며 충청지역정당의 계보를 이어나갔지만 2012년 19대 총선에서는 5석에 그치면서 충청 지역정당은 사실상 소멸하게 되었다.

충청지역은 영남, 호남 지역과 같이 지역을 대표하는 정당을 가지고 있었지만 충청지역주의의 성격은 영남이나 호남의 것과는 크게 달랐다. 충청지역은 영호남 지역보다는 상대적으로 약한 지역주의 투표성향을 보였고 이념적 성격 또한 약했다는 것이 특징이다. 특히 영호남 지역에 기반을 둔 정당들이 상호간 대립적인 관계로 관계지어진 데 반해 충청지역 정당은 특정한 정당과 뚜렷한 대립 관계를 형성했다기보다는 다른 정치세력들과 유연하게 연합하면서 정치적 이익을 획득하려는 전략적인 움직임을 보였다. 1997년 15대 대선에서 형성된 DJP연합에 대해 충청지역 유권자들이 보낸 높은 지지는 충청지역주의가 다른 정파와 연합하여 정치적 영향력을 확대하려는 전략적인 선택을 대표적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 충청지역의 또 다른 중요한 특징은 특정 충청권 지역정당의 몰락 이후 특정 정당에 고착된 지지를 보이기보다는 매 선거 상황에 따라 다른 정당에 지지를 보낸다는 점이다. 충청지역 유권자들은 16대 대선에서 행정수도 이전을 꺼내든 노무현 후보를 지지했지만 정권교체가 거의 확실시 되던 2007년 대선에서는 이명박 후보에 더 많은 표를 보냈다. 이후 19대 총선, 18대 대선에서는 새누리당을 지지하면서도 지방선거에서는 민주당에 더 많은 표를 보내는 등 특정 정파에 쏠리지 않는 투표성향을 보여왔다.

이러한 충청지역의 유동적이고 실리적인 투표 성향은 2010년대 이후에도 지속되었으

며, 한국 정치에서 충청지역은 ‘캐스팅 보터’로서의 중요한 역할을 맡게 되었다. 2012년 제18대 대통령선거에서 충청지역은 박근혜 후보에게 상당한 지지를 보내면서 보수정당의 승리에 기여하면서도, 지방선거에서는 민주당 후보에 지지를 보내는 모습을 보였다. 이는 충청지역 유권자들이 특정 정당에 고정되지 않고, 선거 당시의 정치적 상황과 이슈에 따라 유연하게 대응하는 경향이 있음을 보여준다. 2017년 제19대 대통령선거에서도 충청 지역정치의 특성인 유동성이 드러났다. 당시 문재인 후보는 충청지역에서도 비교적 보수적인 투표성향을 보여왔던 농어촌지역에서도 상당한 지지를 확보하며 대통령에 당선되었다.

그러나 2022년 제20대 대통령선거에서는 충청지역이 다시 한번 국민의힘 후보에게 지지를 보내며, 정권 교체에 중요한 역할을 했다. 윤석열 후보는 충청지역에서 상당한 득표율을 기록하며 승리를 거두었다. 윤석열 후보는 자신의 부친이 충청도 출신임을 강조하며 충청대망론을 주장했으나 이러한 결과가 지역적 정체성에 대한 호소가 효과를 보인 결과인지, 아니면 문재인 정부의 국정운영 성과에 대한 불만족에 의한 것인지는 명확하지 않으나 충청지역의 표심의 향방이 매 선거 때마다 매우 유동적이라는 것만은 분명히 확인되고 있다. 이처럼 충청지역은 매 선거마다 다양한 요인에 의해 투표 성향이 변동하며, 특정 정당에 고정되지 않는 특성을 계속해서 유지하고 있다.

결론적으로 충청지역은 한국 정치에서 독특한 위치를 차지하고 있다. 특정 정당과 강력한 제휴관계를 표출하고 있는 영남과 호남 지역과 달리, 충청지역은 강한 지역주의보다는 실리적이고 전략적인 투표 성향을 보이며, 특정 정당에 고정되지 않고 상황에 따라서 지지를 이동시키는 경향이 강하다. 이러한 특성 덕분에 충청지역은 한국 정치에서 ‘캐스팅 보터’로서 중요한 역할을 계속해서 수행하고 있으며, 향후에도 한국 정치의 중요한 변동 요소로 작용할 가능성이 크다.

2. 강원지역

강원도 유권자는 강한 보수성향을 보이는 것으로 알려져 왔다. 1963년 제5대 대통령선거에서 윤보선 후보가, 제19대 대통령 선거에서 문재인 후보가 승리했던 사례를 제외하면 모든 대통령선거에서 보수계열 후보가 강원도에서 승리했고, 총선에서도 2000년 16대 국회의원선거를 제외하고 대부분 보수정당이 압도적으로 다수 의석을 가져갔다. 이는 강원도가 북한과 휴전선을 맞대고 있는 접경지역이자, 경기도와 함께 분단된 유일한 도라는 특징에 기인한다. 보수적 투표성향에 영향을 미치는 보다 일반적인 특성으로는 인구밀도가 낮고 농촌의 비율이 높다는 점을 꼽을 수 있다. 즉 타지역에 비해 낮은 도시화 수준이 강원지역의 보수적 성향을 설명할 수 있다는 것이다.

그러나 2000년대에 들어서 수도권과의 연결성이 개선된 영서지방의 원주시와 춘천시는 점차 수도권 유권자의 투표성향과 동조화되어 가는 모습을 보이고 있다. 기초단체장, 기초의원 선거에서는 여전히 보수 강세지역이지만 2010년 제5회 지방선거에서는 강원도지사로 민주당의 이광재 후보가 당선되었고, 이후 재보궐선거에서 민주당의 최문순 후보가 영서지방의 지지에 힘입어 당선되어 3선까지 성공하였다. 영서지방을 중심으로 민주당의 득표가 점차 늘어나기도 했고, 2018년 지방선거에서는 기초단체장, 지방의원 선거에서도 민주당 후보가 다수 당선되었다.

이러한 변화는 강원도 내에서 지역별 정치 성향이 다원화되고 있음을 보여준다. 특히 영서지방의 원주시와 춘천시는 수도권과의 접근성이 향상되면서, 인구 유입과 함께 도시화가 가속화되고 있으며, 이는 정치적 성향의 변화로 이어지고 있다. 이 지역에서는 민주당의 지지 기반이 강화되고 있으며, 이는 강원도의 전통적인 보수 성향에 변화를 일으키고 있다.

2022년 제20대 대통령선거에서도 이러한 변화는 어느 정도 확인되었다. 강원도 전체적으로는 여전히 보수 성향이 강했으나, 원주와 춘천과 같은 도시 지역에서는 민주당 후보가 상당한 지지를 얻으며 선전했다. 이러한 지역적 차이는 강원도 내에서 보수와 진보의 정치적 균형이 점차 맞춰지고 있음을 시사한다.

더불어, 영서지방 외에도 강원혁신도시와 같은 개발 프로젝트는 지역 내 경제적, 사회적 변화를 촉진하며 정치적 성향에도 영향을 미치고 있다. 젊은 층의 유입과 고학력 인구의 증가로 인해 강원도의 일부 지역에서는 진보 성향이 강화되는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 변화는 향후 강원도 정치 지형의 변동 가능성을 시사하며, 보수 정당에는 도전 과제가 될 수 있다.

그럼에도 불구하고 강원도는 여전히 전국에서 가장 보수적 성향이 강한 지역 중 하나로 남아 있으며, 북한과의 접경지역이라는 지리적 특성과 낮은 인구밀도, 농촌 비율의 높은 점유율은 보수적 투표 성향을 유지하게 만드는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이 때문에 강원도는 앞으로도 보수와 진보가 공존하며 경쟁하는 지역으로 남겠지만, 지역별로 정치적 성향이 더욱 뚜렷하게 구분되는 양상을 보일 가능성이 크다.

결론적으로, 강원도는 전통적으로 보수 성향이 강한 지역으로 알려져 왔으나, 최근 몇 년간 도시화와 인구구성의 변화에 따라 일부 지역에서 진보 성향이 강화되고 있다. 이는 강원도의 정치 지형에 새로운 변화를 가져오고 있으며, 향후 선거에서는 이러한 변화가 더욱 뚜렷하게 나타날 가능성이 크다.

3. 제주지역

제주도는 한국정치사에서 독특한 지역적 특성과 정치적 흐름을 보여주는 지역이다. 과거부터 제주도는 전국적인 정치적 경향에 크게 좌우되지 않고, 자체적인 정치적 특성과 이슈에 따라 투표 성향이 형성되어 왔다. 이러한 특징은 제주도가 역사적으로 고립된 섬이라는 지리적 특성과 더불어, 제주 4.3 사건이라는 지역적 트라우마가 깊게 작용한 결과로 볼 수 있다.

제주도는 1988년 제13대 총선과 1992년 제14대 총선에서 무소속 후보들이 다수의 의석을 차지하는 독특한 정치적 흐름을 보여주었다. 이때 당선된 무소속 의원들이 이후 민주자유당에 입당하면서, 제주도는 표면적으로는 무소속 바람이 강하지만, 근본적으로는 보수적 성향을 가진 지역이라고 볼 수 있을 것이다. 1996년 제15대 총선에서는 신한국당이 제주 지역 의석을 싹쓸이하며, 제주도의 보수 성향이 더욱 확고해졌다.

그러나 2000년대에 들어서면서 제주도의 정치적 성향은 중요한 변화를 맞이하게 된다. 2004년 제17대 총선 이후, 민주당계 정당이 제주도의 국회의원 의석을 독차지하기 시작했다. 이 변화의 배경에는 제주 4.3 사건에 대한 진상규명과 사죄를 둘러싼 정치적 이슈가 중요한 역할을 했다. 참여정부를 시작으로 민주당 정권은 4.3 사건에 대해 적극적으로 대처했으며, 이는 제주도민의 지지를 얻는 데 결정적인 역할을 했다. 2008년 근현대사 교과서 수정 논란, 2012년 제주 해군기지 건설 논란 등도 제주도민의 표심을 민주당 쪽으로 끌어당기는 데 영향을 미쳤다.

2010년대 들어서 제주도는 민주당 강세 지역으로 자리매김하게 된다. 2012년 제18대 대통령선거에서는 문재인 후보가 매우 근소한 차이로 승리했지만, 이는 제주시와 서귀포시 간의 표심 차이에서 비롯된 결과였다. 제주시에서는 문재인 후보가 승리했으나, 서귀포시에서는 박근혜 후보가 앞서는 등 소지역별로 이익에 따른 투표 성향이 나타났다. 2017년 제19대 대통령선거에서는 문재인 후보가 제주도에서 압도적인 지지율로 승리했다. 여기에는 특히 사드 배치 문제로 인한 중국과의 갈등이 발생하면서 중국인 관광객이 급감함으로써 큰 피해를 본 제주도민의 표심에 큰 영향을 미쳤다.

Ⅲ 지역별 선거결과 분석

1. 충청지역(충남/충북/대전/세종)

1) 충청남도

충청남도는 총 11개 선거구를 가지고 있으며 보령·서천, 서산·태안, 홍성·예산 선거구를 제외한 나머지 모든 선거구에서 더불어민주당 후보가 당선되었다.

〈표 1〉 충청남도 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
천안 갑	문진석 50.6%	신범철 47.1%
천안 을	이재관 55.1%	이정만 41.8%
천안 병	이정문 55.2%	이창수 41.6%
공주·부여·청양	박수현 50.6%	정진석 48.4%
보령·서천	나소열 47.4%	장동혁 51.5%
아산 갑	복기왕 53.8%	김영석 44.1%
아산 을	강훈식 60.3%	전만권 39.6%
서산·태안	조한기 48.4%	성일종 51.5%
논산·계룡·금산	황명선 50.8%	박성규 47.1%
당진	여기구 51.8%	정용선 48.2%
홍성·예산	양승조 45.1%	강승규 54.8%

천안은 수도권에 인접한 지역으로서 민주당의 강세지역으로 꼽힌다. 천안의 경우 2000년대 초반까지 보수가 다소 우세한 지역이었으나 18대 총선에서 한나라당 김호연 후보(천안을), 20대 총선에서 새누리당의 박찬우(천안갑) 후보가 당선된 것을 제외하면 모두 민주당 후보가 당선되었던 바 있는 민주당 우세지역으로 변모하였다. 인구증가로

인해 제20대 총선에서 신설된 천안을 선거구에서도 선거구 신설 이후 민주당 후보가 내리 당선되어왔으며 이번 총선에서도 그러한 흐름을 이어가고 있다.

아산도 천안과 유사하게 수도권에 인접하며 디스플레이단지 등을 비롯한 산업단지를 중심으로 인구가 늘고 있는 선거구다. 아산은 20대 총선에서 갑구와 을구로 분구되었는데 아산시 갑 지역구에서는 20대, 21대 총선에서 새누리당, 미래통합당의 이명수 후보가 당선되었으나 22대 국회의원선거에서는 민주당의 복기왕 후보가 약 9%p의 표차로 당선되어 지역 표심의 변화를 보여주고 있다. 구 아산군 지역 중 신창면을 제외한 지역에서는 김영석 후보가 25%p 이상의 큰 차이를 냈지만, 도시지역인 온양시 지역에서는 온양2동을 제외한 모든 지역에서 민주당 복기왕 후보가 10%p 이상의 차이로 승리를 거두었다. 아산을 지역구는 읍면지역으로 구성된 선거구이지만 삼성전자, 삼성디스플레이, 현대자동차, 현대모비스, KCC 등 산업단지의 젊은 노동자 계층이 주 유권자층으로 민주당 강세지역이다. 아산을 지역구에서는 20대부터 21대 선거까지 모두 민주당 강훈식 후보가 약 15%p 이상의 큰 차이로 승리를 거뒀는데 이번 22대 총선에서도 약 20%p의 차이로 당선됐다.

공주·부여·청양 선거구는 20대 국회의원선거에서 기존의 공주시 선거구와 부여·청양 선거구를 합구(合區)하여 만들어진 선거구다. 20대, 21대 총선에서는 국민의힘 계열 정당 소속의 정진석 후보가 5%p내의 근소한 차이로 당선되었으나 이번 22대 총선에서는 민주당의 박수현 후보가 약 2%p의 근소한 차이로 승리를 거두면서 지역의 정치 판세의 변화를 보여주었다. 여기에는 박수현 후보가 보수강세지역으로 꼽히던 부여군에서도 승리한 점이 크게 작용했다. 공주·부여·청양 선거구는 20대 대선 당시 윤석열 후보가 모든 지역에서 이재명 후보를 앞섰던 지역구였으나 박수현 후보가 낙선 뒤에도 꾸준히 공략한 결과 민주당이 열세였던 지난 8회 지방선거에서 민주당 소속 당시 현역 군수들이 부여군수, 청양군수직을 지켜냈고 뒤이은 이번 총선에서 2%p 차이의 신승을 만들어냈다.

논산·계룡·금산 선거구는 기존 논산·금산 선거구였다가 논산시 두마면이 계룡시로 승격되자 17대 총선을 앞두고 기존 논산·금산 선거구에 계룡을 포함하여 현재의 모습을 갖게 된 선거구다. 이 선거구는 보수정당의 지지도가 높은 금산에 육군훈련소가 위치한 논산시, 3군 본부가 위치한 계룡시와 같이 군사도시의 기능을 갖춘 도시가 함께 존재하기 때문에 안보 이슈에 민감한 보수성향의 선거구로 여겨졌으나 20대 총선에서 민주당의 김종민 후보가 당선된 이후 최근 22대 총선까지 득표율 격차는 대개 3~4%p내외로 작은 편이지만 민주당 후보가 당선되고 있다. 이번 22대 총선에서는 논산시장으로 3선을 했던 황명선 전 시장이 민주당 후보로 나섰고 국민의힘은 제1야전군사령관을 지낸 박성규 후보를 공천했다. 금산군 지역에서는 박성규 후보가 약 5%p 가량의 차이로

앞섰지만, 계룡시에서는 군인들이 다수 거주하는 신도안면을 제외한 모든 지역에서 황명선 후보가 승리했고, 논산시 지역에서는 대부분의 면지역을 박성규 후보가 이겼으나 도시지역(취암동, 부창동 등)에서 황명선 후보가 앞서면서 3%p 차이로 당선됐다.

서산·태안, 홍성·예산, 보령·서천 선거구 지역은 선거구 설치 이후 역대 총선에서 보수계열 정당 또는 충청지역정당인 자민련, 자유선진당 후보가 당선된 보수 성향이 강한 선거구다. 이번 22대 총선에서도 해당 선거구에서 국민의힘 후보가 모두 승리를 거두었다. 보령·서천에서는 국민의힘 장동혁 후보가 민주당 나소열 후보를 상대로 약 4%p 가량의 차이로 당선됐다. 세부적으로는, 보령시 지역에서는 장동혁 후보가 약 6%p 차이로 앞섰고 서천군 지역에서는 3선 서천군수 출신의 나소열 후보가 10%p 가량의 차이를 보였다. 홍성·예산 선거구는 충남지역에서 가장 보수정당의 지지가 견고한 곳으로 꼽힌다. 2010년대 홍성지역에 조성된 내포신도시에 젊은 공무원들이 유입되면서 다소간의 변화는 있으나 이외의 지역에서는 여전히 보수정당에 대한 견고한 지지가 유지되고 있으며 22대 총선에서도 약 10%p의 차이로 국민의힘 강승규 후보가 당선됐다.

충청남도 지역의 선거결과를 종합적으로 분석해보면, 20대 대선에서는 윤석열 후보가 앞선 지역이었으나 22대 총선에서는 정권심판론이 강하게 작용하면서 충청남도의 11개 의석 중 8개를 더불어민주당이 석권하였다고 볼 수 있다. 특히 서산, 태안, 홍성, 예산, 보령, 서천과 같은 서해안 인근지역을 제외한 천안, 아산 등을 비롯한 도시지역에서는 민주당이 뚜렷한 우세를 보였다는 점이 중요하다고 할 수 있다. 더불어민주당이 크게 앞선 천안과 아산 지역을 보면, 2024년 6월 말 기준으로 60세 이상 인구 비중이 20% 초반으로 충청남도 전체의 60대 이상 인구 비중이 30%인 것에 비추어보면 대단히 젊은 도시이며, 충청남도가 2023년에 유치하고 있는 총 714개 기업체 중 과반이 천안과 아산에 위치하고 있다는 특성에 초점을 맞추어볼 만하다.

충청남도는 과거에는 대체로 보수 성향이 강한 지역으로 분류되었지만, 최근 선거에서 민주당의 강세가 두드러지고 있다. 천안과 아산 지역은 수도권에 인접한 도시화된 지역으로 인구 증가와 젊은 노동자 계층의 증가로 인해 민주당의 우세가 확고해지고 있다. 천안에서는 2000년대 초반까지 보수 성향이 강했으나, 최근 선거에서 민주당 후보들이 연이어 당선되며 민주당의 강세 지역으로 자리 잡았다. 아산 역시 젊은 인구의 유입으로 민주당이 강세를 보이고 있으며, 특히 아산을 지역구에서는 민주당 후보가 큰 차이로 승리하는 추세를 유지하고 있다.

반면, 공주·부여·청양과 논산·계룡·금산 같은 지역은 보수 성향이 강했지만, 최근 민주당이 이 지역들에서도 승리를 거두며 표심의 변화를 보여주고 있다. 공주·부여·청양 선거구는 과거 보수 정당의 후보가 우세했지만, 이번 선거에서 민주당 후보가 근소한

차이로 승리했다. 논산·계룡·금산 선거구 역시 군사도시의 특성상 보수 성향이 강했으나, 최근 총선에서 민주당 후보가 연이어 당선되며 변화의 조짐을 보이고 있다.

한편, 서산·태안, 홍성·예산, 보령·서천과 같은 지역은 여전히 보수 성향이 강하게 유지되고 있으며, 이번 총선에서도 국민의힘 후보들이 승리하였다. 이러한 지역적 차이는 충청남도 내에서의 정치적 성향이 도시와 농촌, 산업단지와 비산업단지 등의 지역적 특성에 따라 크게 달라지고 있음을 보여준다.

종합적으로, 이번 충청남도의 선거 결과는 윤석열 대통령 당선 이후 정권심판론이 강하게 작용하며 민주당이 많은 의석을 차지한 것이 특징이다. 특히, 천안과 아산 같은 도시지역에서의 민주당의 뚜렷한 우세는 앞으로의 충청남도 정치 지형 변화에 중요한 시사점을 제공하고 있다. 이러한 변화는 충청남도의 정치적 균형이 어떻게 변화하고 있는지를 보여주는 중요한 사례로 평가될 수 있다.

2) 충청북도

〈표 2〉 충청북도 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
청주 상당	이강일 51.4%	서승우 46.2%
청주 서원	이광희 52.4%	김진모 47.5%
청주 흥덕	이연희 51.8%	김동원 44.6%
청주 청원	송재봉 53.3%	김수민 46.7%
충주	김경욱 48.9%	이종배 51.1%
제천·단양	이경용 41.4%	엄태영 49.4%
보은·옥천·영동·괴산	이재한 47.1%	박덕흠 52.9%
증평·진천·음성	임호선 53.9%	경대수 46.0%

충청북도의 대표적 도시지역이자 도청소재지인 청주시의 4개 선거구에서 모두 민주당 후보가 승리하였다. 청주시 상당구에서는 민주당 이강일 후보가 국민의힘 서승우 후보를 상대로 약 5%p 차이로 승리했는데, 용담·명암·산성동, 용암동과 같이 신규 개발 지역을 제외한 모든 지역에서 서승우 후보가 승리하였으나 도시지역에서 앞선 이강일

후보가 당선됐다. 서원구에서도 약 5%p의 격차로 민주당 이광희 후보가 국민의힘 김진모 후보를 상대로 당선됐다. 이 지역에서도 젊은 인구가 다수 분포하고 있는 산남동과 분평동을 제외한 모든 지역에서 김진모 후보가 앞섰지만 인구밀집 지역에서의 열세를 뒤집기에는 역부족이었다. 흥덕구에서는 대부분의 지역에서 3%p 가량의 작은 차이로 양 후보의 우열이 가려졌지만, 아파트단지가 밀집한 복대1동에서는 약 12%p 차이로 민주당 이연희 후보가, 저층 주택들이 주로 분포하고 있는 복대2동에서는 국민의힘 김동원 후보가 약 8%p 앞섰고 오송읍 등 구 청원군 지역에서 이연희 후보가 앞서면서 이연희 후보가 당선을 확정지었다. 청원구에서는 민주당의 송재봉 후보가 국민의힘의 김수민 후보를 6%p 가량 앞서 당선됐다. 가장 뚜렷한 격차를 보인 지역으로는 송재봉 후보가 앞선 오창읍(16%), 김수민 후보가 앞선 북이면(20%)이 있다. 오창읍은 LG에너지솔루션, 삼성SDI, 셀트리온, 에코프로 등 과학산업단지가 조성되어 있어 젊은 노동자 계층이 다수 유입되고 있는 반면, 북이면은 점차 인근 증평읍으로의 인구이동이 가속화되고 있다.

충주시에서는 국민의힘 이종배 후보가 민주당 김경욱 후보를 2%p 가량의 차이로 앞섰다. 구체적으로는, 호암·직동, 중앙탑면을 제외한 모든 지역에서 이종배 후보가 앞섰다. 호암·직동은 택지개발로 인해 인구가 증가하고 있는 지역인데 이 지역에서 민주당 김경욱 후보는 20%p에 가까운 표차를 보였다. 제천·단양 선거구에서는 거의 대부분의 지역에서 국민의힘 엄태영 후보가 앞서면서 민주당의 이경용 후보를 상대로 약 5%p의 표차로 당선됐다. 엄태영 후보가 대부분의 지역에서 앞섰고, 상당수 개별 지역에서의 득표율 차이도 20%p를 상회하는 차이를 보였음에도 불구하고 전체 표차가 5%p 미만인 것은 도시지역인 의림지동에서 5%p, 용두동에서 3%p의 표차로 이경용 후보에게 뒤졌기 때문이다.

보은·옥천·영동·괴산군 선거구는 20대 총선 이후 현재 22대 총선까지 국민의힘 박덕흠 후보가 당선되고 있다. 22대 국회의원선거에서 박덕흠 후보는 약 4%p의 차이로 민주당의 이재한 후보를 상대로 당선됐다. 세부 지역별로는 장안면, 옥천읍, 안남면, 영동읍과 같이 각 군지역의 중심지를 제외한 모든 지역에서 박덕흠 후보가 크게 차이를 벌렸다.

증평·진천·음성군은 현재와 같은 선거구로 구성된 이후 20대 총선에서는 새누리당 경대수 후보가 당선되었으나 그 이후 21대 총선에서 민주당의 임호선 후보가 당선된 이후 이번 22대 총선에서도 임호선 후보가 재선에 성공한 선거구다. 이번 22대 총선에서 두 후보의 표차는 약 8%p였다. 구체적인 지역별 개표결과를 보면, 충북혁신도시가 위치한 진천군 덕산읍에서 거의 30%p에 가까운 표차로 임호선 후보가 앞섰고, 음성군 맹동면에서도 17%p의 표차로 경대수 후보에 앞섰다. 경대수 후보는 다수의 읍면지역에

서 우세했으나 낙선했다.

충청북도 주요 선거구의 최근 선거 결과를 보면, 도심 지역에서는 민주당의 강세가 두드러졌지만, 일부 농촌 지역에서는 국민의힘이 여전히 우세를 보이고 있다. 청주시의 4개 선거구에서는 모두 민주당 후보들이 승리했는데, 특히 젊은 인구가 집중된 아파트 밀집 지역에서의 강세가 눈에 띄었다. 반면 충주시와 제천·단양 지역에서는 국민의힘 후보들이 소폭 차이로 승리하며 보수층의 지지가 여전히 견고함을 보여주었다.

보은·옥천·영동·괴산군 선거구는 국민의힘 박덕흠 후보가 연속 승리를 거두며 보수 강세 지역임을 확인시켰다. 그러나 증평·진천·음성군에서는 민주당 임호선 후보가 재선에 성공하며, 특히 충북혁신도시가 위치한 진천군 덕산읍과 음성군 맹동면에서의 큰 표차가 당락에 결정적인 역할을 했다. 이처럼 충청북도는 도심과 농촌의 지역적 특성에 따라 정치 성향이 뚜렷하게 구분되는 모습을 보이고 있다.

3) 대전광역시

대전광역시는 총 7개의 선거구로 구성되어 있는데 모든 선거구에서 민주당 후보가 당선됐다.

〈표 3〉 대전광역시 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
동구	장철민 53.3%	윤창현 45.0%
중구	박용갑 52.1%	이은권 47.9%
서구 갑	장종태 52.8%	조수연 41.4%
서구 을	박범계 54.6%	양홍규 42.9%
유성 갑	조승래 56.8%	윤소식 40.8%
유성 을	황정아 59.8%	이상민 37.2%
대덕구	박정현 50.9%	박경호 43.0%

대전 동구 선거구에서는 민주당 장철민 후보가 국민의힘 윤창현 후보를 상대로 약 8%p 차이로 당선됐다. 동구는 대전의 원도심에 해당하는 지역으로 상대적으로 덜 개발된 지역으로서 보수정당의 지지기반이 강한 것으로 알려져 왔다. 그러나 지난 21대 총

선에서 장철민 후보가 당선된 바 있다. 이 지역에서는 동구 유일의 미개발지인 대청동에서 윤창현 후보가 27%p 차이로 앞섰지만 대부분의 지역에서 장철민 후보가 앞서면서 당선됐다.

중구에서는 민주당 박용갑 후보가 국민의힘 이은권 후보에 약 4%p 차이로 앞섰다. 이 지역에서는 다수의 지역에서 이은권 후보가 앞섰지만, 인구가 밀집된 지역인 은행선화동, 목동에서 박용갑 후보가 크게 앞서면서 박용갑 후보가 당선됐다. 서구 갑 선거구에서는 민주당 장종태 후보가 국민의힘 조수연 후보를 11%p 차이로 크게 앞서면서 당선됐다. 해당 선거구에서 상대적으로 저개발지역인 도마동, 기성동 지역에서는 조수연 후보가 앞섰으나, 아파트단지로 개발된 관저동, 복수동 등의 지역에서 장종태 후보가 크게 앞서면서 당선됐다. 서구을 선거구에서는 월평2동에서 국민의힘 양홍규 후보가 2%p 대의 근소하게 앞섰지만, 나머지 모든 지역에서 민주당 박범계 후보에게 뒤처지면서 박범계 후보가 당선됐다.

유성갑 선거구에서도 민주당 조승래 후보가 국민의힘 윤소식 후보를 16%p 차이로 크게 앞서면서 당선됐다. 모든 지역에서 조승래 후보가 윤소식 후보를 최소 8%p 이상 앞섰고 특히 고밀도 아파트단지로 개발된 노은동, 원신흥동 등에서는 20%p 에 가까운 큰 표차를 보였다. 유성을 선거구에서는 대전 유성구에서 5선 의원을 지낸 이상민 후보가 민주당을 탈당하고 국민의힘 후보로 나섰고 민주당에서는 황정아 후보를 내세웠다. 유성을 선거구의 모든 지역에서 10%p 이상의 큰 표차로 민주당 황정아 후보가 앞섰고 특히, 산업단지가 위치한 관평동, 구즉동, 전민동 등에서 20%p 이상의 큰 표차로 황정아 후보가 압승을 거뒀다.

대덕구에서도 민주당의 박정현 후보가 국민의힘 박경호 후보를 상대로 승리를 거뒀다. 오정동, 회덕동, 법2동 등에서 박경호 후보가 근소하게 앞섰으나 도시화가 진행되고 있는 석봉동, 산업단지가 위치한 목상동 등에서 박정현 후보가 15%p 가량의 큰 표차로 앞섰다. 대전 지역의 선거결과를 종합해보면 모든 선거구에서 민주당 후보가 당선되었으며 아파트단지 개발, 산업단지 개발 등으로 인해 젊은 인구가 다수 유입된 지역에서는 특히 민주당의 우세가 더욱 두드러졌다는 점을 지적할 만하다.

대전 지역은 정부종합청사, 대덕연구단지 등 국가정책을 통해 형성된 신도심(유성, 서구)과 원도심(중구, 동구), 그리고 1989년 대전시가 직할시로 승격되면서 대전에 편입된 대덕구로 구분 지어서 볼 수 있다. 신도심의 경우 젊은 고학력 인구의 지속적 유입으로 인해 민주당 강세지역으로 자리매김한 지 오래고, 상대적으로 개발에서 소외된 원도심과 대덕구는 보수강세지역으로 꼽혔다. 그러나 탄핵 이후에 치러진 21대 총선에서 민주당 후보들이 대전 전 선거구를 석권한 뒤 22대 총선에서도 민주당 후보들이 모든 선거

구에서 승리하면서 대전 지역 전체가 민주당 강세지역으로 변화하고 있는 듯한 모습을 보이고 있다. 대전지역에서도 지역의 개발 정도에 따라 양당의 득표율이 차이를 보이는 모습이 나타난다.

대전 지역의 22대 총선 결과, 모든 선거구에서 민주당 후보들이 승리하며 민주당의 강세가 두드러졌다. 동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구 등 대전의 주요 선거구에서 민주당 후보들은 보수 성향이 강했던 지역에서도 근소한 차이로 승리하거나, 젊은 인구가 밀집된 아파트 단지와 산업단지 주변에서 더욱 큰 표차로 승리를 거두었다. 특히, 유성구와 서구의 신도심 지역에서는 민주당 후보들이 압도적인 차이로 승리하며 민주당 강세가 뚜렷이 나타났다. 대전 지역의 선거 결과는 지역의 개발 수준과 인구 구성에 따라 정치성향이 뚜렷하게 구분됨을 시사한다.

대전은 신도심과 원도심, 그리고 대덕구로 구분되며, 신도심 지역은 젊은 고학력 인구의 유입으로 민주당의 강세가 지속되고 있다. 반면, 상대적으로 개발이 덜 된 원도심과 대덕구는 과거 보수 강세 지역으로 알려졌으나, 탄핵 이후 민주당이 이 지역들에서도 승리를 거두기 시작했다. 이번 22대 총선에서도 민주당이 대전 전 지역에서 승리함으로써, 대전 전체가 민주당의 강세 지역으로 변화하고 있음을 보여주고 있다.

4) 세종특별자치시

〈표 4〉 세종특별자치시 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당/ 새로운미래 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
세종 갑	김종민(새로운미래) 56.93%	류제화 43.06%
세종 을	강준현(더불어민주당) 56.19%	이준배 37.54%

세종시는 기존 단일 선거구로 구성되어 있었으나 인구증가에 따라 21대 국회의원 선거부터 세종시 갑과 을로 분구되었다. 세종시 갑 선거구는 행정중심복합도시의 개발로 형성된 지역을 대부분으로 하는 지역으로서 공공부문 종사자들의 비율이 높다는 특징을 갖는 지역구다. 세종시 갑 선거구에서는 민주당 후보가 공천 취소되면서 새로운미래의 김종민 후보, 국민의힘의 류제화 후보 간의 2파전으로 선거가 치러졌다. 선거결과 김종민 후보가 약 13%p의 표차로 류제화 후보를 앞서 당선되었다. 지역별로 분석해보면, 부강면, 금남면, 장군면과 같이 세종 남부의 농촌지역에서는 류제화 후보가 최소 18%p 이상의 큰 표차로 앞섰지만 나머지 도시지역에서는 김종민 후보가 최소 11%p, 최대

19%p의 차이로 앞서면서 전체 13%p라는 큰 표차를 만들어 냈다.

세종시 을 선거구는 세종시의 북부지역에 해당하는 선거구로서 행정중심복합도시의 서북부지역과 조치원, 기타 읍면지역으로 구성되어 있어 세종시 갑에 비해 농촌지역의 비율이 높다고 볼 수 있다. 이 지역구 또한 민주당 후보가 당선되어왔으며 이번 22대 총선에서도 민주당의 강준현 후보가 국민의힘 이준배 의원을 18%p 표차로 앞질렀다. 세부적으로는, 연동면, 전의면, 전동면, 소정면 등 면지역에서는 대부분 이준배 후보가 크게 앞섰지만 해밀동, 아름동, 종촌동 등 도시지역에서는 최소 26%p, 최대 36%p의 큰 표차로 민주당의 강준현 후보가 앞섰다.

세종지역은 행정중심복합도시로 개발된 지역이 중심이 되는 세종 갑 지역구와 농촌지역이 다수를 차지하는 세종 을 지역구로 나누어서 이해할 수 있다. 그러나 세종시의 형성과 발전 자체가 노무현 정부에서 추진한 국토균형발전과 신행정수도 건설에 의한 것이어서 세종시의 정치지형은 민주당이 우세한 상황이라고 볼 수 있다. 그러나 세부적으로 살펴볼 경우 세종시에서도 도시지역은 민주당이 우세하고 농촌지역에서는 국민의힘이 우세한 경향이 나타나고 있다.

세종시는 인구 증가에 따라 21대 총선부터 갑과 을로 분구되었으며, 세종시 갑 선거구는 행정중심복합도시 지역으로, 공공부문 종사자가 많아 민주당이 우세한 지역이다. 이번 22대 총선에서도 새로운미래의 김종민 후보가 국민의힘 류제화 후보를 13%p 차이로 이기며 당선되었다. 농촌지역에서는 류제화 후보가 앞섰으나, 도시지역에서 김종민 후보가 큰 표차로 승리했다.

세종시 을 선거구는 북부지역으로, 농촌지역 비율이 높지만, 이번 선거에서도 민주당 강준현 후보가 국민의힘 이준배 후보를 18%p 차이로 앞서며 당선됐다. 농촌지역에서는 이준배 후보가 우세했으나, 도시지역에서 강준현 후보가 큰 격차로 승리했다.

세종시는 행정중심복합도시로서 민주당이 전반적으로 우세한 정치 지형을 가지고 있지만, 지역에 따라 도시지역에서는 민주당, 농촌지역에서는 국민의힘이 우세한 경향이 나타난다. 세종시의 형성과 발전이 국토균형발전과 신행정수도건설 정책에서 비롯된 만큼, 민주당의 강세가 지속되고 있는 모습이다.

2. 강원지역

〈표 5〉 강원도 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
춘천·철원·화천·양구 갑	허영 53.4%	김혜란 44.4%
춘천·철원·화천·양구 을	전성 41.4%	한기호 53.9%
원주 갑	원창목 49.3%	박정하 50.7%
원주 을	송기현 54.1%	김완섭 45.9%
강릉	김중남 43.3%	권성동 54.2%
동해·태백·삼척·정선	한호연 36.4%	이철균 61.2%
속초·인제·고성·양양	김도균 44.1%	이양수 55.8%
홍천·횡성·영월·평창	허필홍 42.3%	유상범 57.7%

춘천·철원·화천·양구 갑 선거구는 선거구 명과는 달리 춘천시의 남부지역만을 포함하는 선거구다. 춘천지역은 전통적으로 보수정당 후보들이 당선되어 왔던 지역인데, 박근혜 대통령 탄핵 이후 치러진 21대 총선에서 민주당의 허영 후보가 43.9%를 득표한 미래통합당의 김진태 후보를 7%p 차이로 앞서면서 현재까지도 민주당이 우세한 결과를 보이고 있다. 22대 총선에서는 현역 의원인 민주당 허영의원이 국민의힘 김혜란 후보를 상대로 9%p에 가까운 표차로 승리를 거뒀다. 동산면, 남면 등 면지역에서는 김혜란 후보가 15%p 이상의 큰 표차로 앞섰지만, 석사동, 퇴계동과 같이 인구가 밀집된 도시지역에서 허영 후보가 10%p 가량의 표차를 벌리면서 당선됐다.

춘천·철원·화천·양구 을 선거구는 춘천시 북부지역에 철원군, 화천군, 양구군을 포함하는 선거구다. 이 선거구에 포함된 춘천시 지역은 과거 춘천시 갑 선거구와 정확히 일치하는 것은 아니나 과거 춘천시 갑 선거구에 포함되었던 지역들을 다수 포함하고 있다. 춘천·철원·화천·양구 을 선거구는 21대 총선에서도 미래통합당 한기호 후보가 민주당 정만호 후보를 상대로 약 6%p 차이로 승리한 바 있는 선거구다. 22대 국회의원 선거에서도 한기호 후보가 민주당의 전성 후보를 12%p의 큰 차이로 앞지르며 승리했고, 2023년 주민등록인구 기준으로 인구가 99명에 불과한 철원군 근북면을 제외한 모든 지역에서 한기호 후보가 크게 앞섰다. 민주당 전성 후보가 비교적 많은 표를 획득한 지

역으로는 춘천시의 동면(46%), 신사우동(44%)이 있는데 이 두 지역은 모두 비교적 인구가 많은 지역이라는 특징이 있다.

원주시 갑 선거구는 원주의 원도심에 속하는 선거구로서 줄곧 보수정당 후보가 당선되어 오던 선거구였다. 그러나 원주기업도시가 형성되면서 20대 국회의원 선거부터는 양당이 접전을 벌이고 있는 선거구로 변화했다. 21대 국회의원선거에서 민주당의 이광재 후보가 약 7%p의 차이로 미래통합당 박정하 후보를 상대로 승리한 바 있다. 이번 22대 총선에서는 원주시장 출신인 원창묵 후보가 민주당 후보로 나섰고 22년 6월 보궐 선거에서 당선된 국민의힘 박정하 의원이 재선에 도전했다. 개표결과 약 1.5%p의 근소한 차이로 박정하 후보가 재선에 성공했다. 세부적인 지역을 보면 원창묵 후보는 기업도시가 위치한 지정면과 무실동에서만 앞서는데 그쳤고 나머지 모든 지역에서는 박정하 후보가 큰 차이로 앞섰다.

원주시 을 선거구는 강원혁신도시가 위치한 선거구로서 최근 들어 민주당이 강세를 보이고 있는 선거구다. 19대 총선까지는 16대 이창복 의원, 18대 보궐로 당선된 박우순 의원 정도를 제외하면 대부분이 보수정당 소속 후보가 당선되던 지역이지만 20대 총선 이후부터는 민주당 후보가 내리 당선되고 있다. 이번 22대 총선에서도 민주당의 송기현 후보가 8%p의 차이로 국민의힘 김완섭 후보를 누르고 당선됐다. 김완섭 후보는 소초면, 판부면에서 20%p 가량의 큰 표차를 냈고, 개운동, 봉산동 등에서도 큰 표차를 냈지만 강원혁신도시가 위치한 반곡·관설동에서 21%p의 표차로 뒤졌다.

강릉시 선거구는 16대 국회의원선거부터 현재와 같은 선거구를 유지하고 있는 지역이다. 강릉시는 2009년 재보궐선거에서 한나라당 권성동 후보가 당선된 이후 현재까지 권성동 후보가 계속해서 당선되고 있는 선거구다. 권성동 후보가 공천을 받지 못했던 21대 국회의원 선거에서도 미래통합당의 홍윤식 후보가 출마한 가운데서도 권성동 후보가 40%의 득표를 얻어 당선된 바 있다. 22대 국회의원 선거에서도 권성동 후보가 54%를 득표하여 43%를 득표한 민주당 김중남 후보를 10%p 가량의 차이로 꺾고 당선되었다. 세부 지역을 보더라도, 내곡동에서 0.18%p의 매우 근소한 차이로 김중남 후보가 앞선 것을 제외하면 모든 지역에서 국민의힘 권성동 후보가 크게 앞섰다.

동해·태백·삼척·정선 선거구는 21대 국회의원 선거를 앞두고 동해·삼척 선거구에 태백·횡성·영월·평창·정선 선거구에서 태백시와 정선군을 합쳐 구성되었다. 이 지역구는 현재까지 민주당계 정당이 단 한 번도 승리를 거두지 못한 지역으로서 보수정당의 지지 기반이 매우 강한 지역으로 꼽힌다. 21대 총선에서 이철규 후보가 7%p의 차이로 민주당의 김동완 후보를 누르고 당선된 바 있고, 22대 국회의원 선거에서도 이철규 후보가 무려 61.22%를 득표하여 36.48%를 득표한 한호연 후보를 크게 앞서면서 당선됐다. 선

거구에 속한 모든 지역에서 이철규 후보가 한호연 후보를 크게 앞섰다.

속초·인제·고성·양양 선거구는 15~16대 총선까지 존속하다가 17대부터 20대까지는 속초·고성·양양, 홍천·철원·화천·양구·인제 선거구로 나뉘어있었는데 21대 총선을 앞두고 다시 속초·인제·고성·양양을 합친 선거구로 구성되었다. 인제군과 고성군은 휴전선 인근의 최전방 지역으로서 다수의 군부대가 위치한 선거구다. 역시 보수의 지지 기반이 강한 선거구로 꼽힌다. 21대 총선에서 미래통합당 이양수 후보가 8%p의 차이로 민주당 이동기 후보를 앞섰고, 22대 총선에서도 이양수 후보가 민주당 김도균 후보를 7%p 차이로 꺾고 당선됐다. 세부 지역별로 보더라도 모든 지역에서 이양수 후보가 큰 표차로 김도균 후보를 앞섰다. 속초시 조양동, 인제군 인제읍과 같은 도시 지역에서는 5%p 미만의 상대적으로 적은 표차를 보였다.

홍천·횡성·영월·평창 선거구는 21대 국회의원 선거에서 기존 태백·횡성·영월·평창·정선 선거구에서 태백과 정선을 제외한 나머지 지역과 홍천·철원·화천·양구·인제 선거구에서 홍천군을 포함시켜 신설된 선거구다. 이 지역 역시 다수의 군부대가 위치한 선거구로 보수세가 강한 선거구라고 볼 수 있다. 이번 22대 총선에서는 국민의힘 유상범 후보가 민주당의 허필홍 후보를 15%p 가량의 큰 표차로 승리를 거뒀다. 세부 지역별로 살펴보면, 홍천군의 중심지라고 볼 수 있는 홍천읍에서 허필홍 후보가 약 7%p 가량 앞선 것을 제외하면 모든 지역에서 유상범 후보가 크게 앞섰다.

강원지역은 전통적으로 보수정당에 대한 지지가 강한 지역으로 꼽힌다. 그러나 역대 선거결과를 보았을 때 민주당 계열 후보가 도지사, 국회의원에 당선된 바 있어 보수정당 일변도라고까지는 볼 수는 없다. 이번 22대 총선 결과를 살펴보면 강원도에 위치한 8개 선거구 중 6개 선거구에서 국민의힘 후보가 승리했고 나머지 2개 선거구에서 민주당 후보가 당선되어 강한 보수지지를 확인할 수 있고 국민의힘 후보가 당선된 선거구의 표차도 원주갑 지역을 제외하면 모두 10%p 이상의 큰 표차이를 보이고 있다. 다만 강원도에서도 세부 지역별 득표율을 보면 도시지역에서는 상대적으로 민주당 후보가 앞서거나 상대적으로 선전하는 모습을 확인할 수 있다.

강원도는 전통적으로 보수정당에 대한 지지가 강한 지역으로 알려졌지만, 최근 몇 차례 전국단위 선거에서는 이 지지 기반에 약간의 변화가 감지되고 있다. 이번 22대 총선에서도 강원도의 8개 선거구 중 6개 선거구에서 국민의힘 후보가 승리하면서 여전히 보수정당의 우세가 확연히 드러났다. 특히, 춘천·철원·화천·양구 을, 강릉, 동해·태백·삼척·정선, 속초·인제·고성·양양, 홍천·횡성·영월·평창 선거구에서 국민의힘 후보들이 10%p 이상의 큰 차이로 승리를 거두며 보수정당의 지지층이 강고함을 재확인했다.

그러나, 세부적으로 살펴보면, 춘천·철원·화천·양구 갑 선거구와 원주시 을 선거구에

서는 민주당 후보들이 도시지역에서 강세를 보이며 승리했다. 이들 선거구에서 민주당이 비교적 선전한 것은 젊은 인구와 고학력층의 유입이 늘어난 지역적 특성이 반영된 것으로 보인다. 원주시 갑 선거구에서는 국민의힘이 근소한 차이로 승리했지만, 접전 끝에 결정된 결과는 강원도에서도 일부 도시지역에서는 정치적 성향이 다양해지고 있음을 보여준다.

최근의 대통령선거와 지방선거에서도 강원도는 대체로 보수정당에 대한 강한 지지를 보였지만, 민주당이 도시지역에서 일정한 지지를 확보하는 경향이 있었다. 특히, 강원혁신도시와 같은 개발 지역에서는 민주당의 지지세가 뚜렷하게 나타나고 있다. 이런 변화는 강원도가 전통적인 보수지역으로서의 색채를 유지하면서도, 일부 지역에서는 정치적 다원화가 진행되고 있음을 시사한다.

따라서, 강원도는 여전히 국민의힘이 우세한 지역이지만, 세부적으로 보면 도시화 된 지역에서 민주당이 일정한 성과를 내며 균형을 맞추고 있는 양상을 보이고 있다. 향후 강원도의 정치적 지형은 이러한 도시개발 추이에 따라서 점진적인 변화를 겪을 가능성이 크다.

3. 제주지역

제주지역은 최근 몇 차례 전국단위 선거에서 민주당에 대한 강한 지지 성향을 보여주고 있다. 이번 22대 총선에서도 제주시 갑, 을 선거구와 서귀포시 선거구에서 민주당 후보들이 모두 승리하며 이러한 경향을 재확인했다. 제주도는 도서 지역으로서의 지역적 특성에 영향을 받아 무소속 후보가 상당히 강한 득표력을 갖고 있던 지역이다. 그러나 무소속 후보가 의석 대부분을 차지하던 13대, 14대 총선에서 당선된 무소속 당선자들이 선거 이후에 민주자유당에 입당했고 15대 총선에서는 보수계열 정당인 신한국당이 모든 의석을 차지한 것을 보면 외견상으로는 무소속이 강한 지역이지만 보수적 성향이 강했던 지역이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 보수성향은 2000년대 들어 점차 약화되기 시작했다. 제주지역에서는 제주 4.3사건이라는 역사적 상흔의 영향력을 간과할 수 없는데, 이에 대한 양당의 태도의 차이가 이러한 변화를 만들어내고 있는 것으로 보인다. 민주당계 정당이 4.3 사건을 추모하는데 더 적극적인 태도를 보이고 있다. 노무현 대통령이 대통령으로서는 최초로 4.3 사건에 대해 사과하였고 문재인 대통령도 임기 중 4.3사건 추모식에 수차례 참석한 반면 보수정당 소속의 이명박, 박근혜 대통령은 추모식에 참석하지 않았다. 또한 보수정당이 4.3 사건 당시 대통령이었던 이승만을 긍정적으로 재평가하고자 하는 태도를 드러내고 있는 것 또한 제주도가 민주당 강세지역으로 자리매김하는데 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

제주지역은 제주시 갑, 을, 서귀포시 선거구로 구성되어 있고 이번 22대 총선에서는 모든 선거구에서 민주당 후보들이 큰 표차로 당선됐다.

〈표 6〉 제주특별자치도 지역구 선거결과

선거구	더불어민주당 후보, 득표율	국민의힘 후보, 득표율
제주시 갑	문대림 62.88%	고광철 37.11%
제주시 을	김한규 64.64%	김승욱 31.96%
서귀포시	위성곤 54.00%	고기철 49.99%

제주시 갑 선거구는 제주시의 서부 생활권을 포괄하는 선거구다. 제주 갑 선거구가 설치된 18대 총선 이후로 지속적으로 민주당 계열 정당의 후보가 당선되고 있는 민주당 강세 지역이다. 22대 총선에서는 민주당의 문대림 후보가 국민의힘의 고광철 후보를 25%p 이상의 큰 표차로 누르고 당선됐다. 지역별로 보더라도 모든 지역에서 문대림 후보가 크게 앞섰다. 90년대 말부터 주거지구가 개발되면서 인구가 급증한 외도동 지역에서 문대림 후보가 70%를 넘는 지지를 확보했다. 용담1동에서 고광철 후보가 44.3%를 얻으며 분발했으나 고광철 후보가 가장 많은 표를 얻은 용담1동에서의 격차도 11%p를 상회하였다.

제주시 을 선거구는 제주시의 동부 생활권을 포함하는 선거구로 역시 민주당 강세 지역이다. 22대 총선에서 민주당 김한규 후보가 국민의힘 김승욱 후보를 30%p 이상의 큰 표차로 앞질러 당선됐다. 세부 지역을 보더라도 모든 지역에서 큰 표차를 보였으며 구좌읍에서 나타난 9%p 정도의 표차가 상대적으로 김승욱 후보가 선전한 결과였다. 최근 아라1동을 중심으로 하여 택지개발이 이루어졌으며 제주대학교, 한국폴리텍대학 제주 캠퍼스 등이 위치한 아라동 지역에서는 민주당의 김한규 후보가 70%가 넘는 매우 높은 지지를 얻었다.

서귀포시 선거구는 제주 남부권을 포함하는 선거구로서 역시 민주당의 강세 지역이다. 제주시 지역에 비해 상대적으로 양당 간의 표차가 적기 때문에 상대적으로 보수성향이 강한편이라고 말할 수는 있겠으나, 22대 총선에서 민주당 위성곤 후보가 고기철 후보를 약 8%p 차이로 누르고 승리했다. 세부 지역을 보면, 고기철 후보의 고향인 영천동, 표선면, 성산읍에서는 고기철 후보가 앞섰으나 나머지 모든 지역에서 큰 표차를 보 이면서 위성곤 후보가 당선됐다.

IV 결론

본 연구는 충청, 강원, 제주 지역의 선거와 정당정치 특성을 심층적으로 분석함으로써, 한국 정치에서 이들 지역이 차지하는 독특한 위치와 역할을 재조명하였다. 각 지역은 지리적, 역사적, 사회적 특성에 따라 서로 다른 정치적 성향과 투표 행동을 보여왔으며, 이러한 지역적 특성은 한국 정치의 전체적인 흐름과 변화에 중대한 영향을 미쳤다.

우선, 충청지역은 한국 정치에서 매우 독특한 역할을 수행해 왔다. 충청지역은 영남과 호남처럼 강한 지역주의를 지니지 않으면서도 '캐스팅 보터'로서의 역할을 지속해 왔다. 충청지역 유권자들은 특정 정당에 고정되지 않고, 정치적 상황에 따라 유연하게 지지 정당을 변화시키는 특성을 보였다. 이는 충청지역이 단순히 특정 정당의 지지 기반이 아닌, 전국적인 정치적 흐름에 따라 자신의 선택을 조정할 수 있는 정치적 주체로서의 역할을 하고 있음을 의미한다. 특히, 충청지역의 이러한 유동성은 선거에서의 예측 가능성을 낮추는 동시에, 한국 정치에서 충청지역의 중요성을 더욱 부각하고 있다. 앞으로도 충청지역은 정치적 변화의 중요한 변수로 작용할 가능성이 크며, 이를 통해 한국 정치의 방향성을 결정짓는 중요한 역할을 계속할 것으로 예상된다.

강원지역은 전통적으로 보수 성향이 강한 지역으로 알려져 왔다. 강원도는 지리적으로 북한과의 접경지역이라는 특수한 상황과, 농촌지역이 많아 인구 밀도가 낮은 점 등이 이러한 보수 성향을 강화하는 요인으로 작용해 왔다. 그러나 최근 몇 차례의 선거를 통해, 일부 도시지역을 중심으로 진보 성향이 강화되는 모습을 보였다. 이는 강원도 내에서 도시화와 인구구성이 변화하고 있음을 시사하며, 특히 원주와 춘천 등 영서지역의 도시화가 가속화되면서 정치적 성향이 점차 수도권과 동조화되고 있다는 분석을 가능케 한다. 이러한 변화는 강원도의 정치적 지형이 더욱 다원화될 가능성을 보여주며, 강원도가 더 이상 보수 정당의 독점적인 지지 기반으로만 남지 않을 가능성을 제시한다. 이는 향후 강원지역에서의 정치적 경쟁이 더욱 치열해질 수 있음을 의미하며, 강원도의 변화가 전체 한국 정치에 미칠 영향 역시 주목할 필요가 있다.

제주지역은 2000년대 이후 민주당의 강세 지역으로 자리 잡았다. 특히, 제주 4.3 사건과 같은 역사적 이슈가 제주지역의 정치적 성향에 큰 영향을 미쳤다. 제주도민들에게 4.3 사건은 단순한 역사적 사건이 아니라, 지역의 정체성과 깊이 연관된 상흔으로 남아 있으며, 이는 보수 정당보다는 진보 정당에 대한 선호로 이어졌다. 민주당 정권이 4.3 사건에 대해 보다 적극적으로 대처하고, 그 진상 규명과 사죄에 힘써왔던 것이 제주도민의 지지를 얻는 데 결정적인 역할을 했다. 이로 인해 제주도는 보수 성향에서 점차 진보 성향으로 전환된 중요한 사례로, 특히 2004년 이후부터 민주당이 제주 지역에서 거의

독점적으로 국회의원 의석을 차지하는 결과로 이어졌다. 이러한 정치적 변화는 단순한 선거 결과 이상의 의미를 지니며, 제주지역의 정치적 흐름이 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 다만, 제주도의 민주당 지지성향이 나타나게 된 지 오랜 기간이 지난 것은 아니기 때문에 국민의힘을 비롯한 보수계열 정당이 제주도의 역사 문제에 대해 얼마나 전향적인 태도를 보이느냐에 따라, 제주지역 유권자를 설득할 수 있는 정책과 정치적 담론을 제시할 수 있느냐에 따라 향후 제주지역의 선거정치는 변화할 가능성이 있다.

본 연구에서 주된 관심사로 삼았던 것은 선거구 내 지역적 특성에 따른 정당별 득표율의 차이였다. 충청, 강원, 제주 모든 지역에서 확인되었던 것은 지역 내의 도시화 수준, 산업구조, 인구 구성 등의 요인에 따라 선거구 내에서 정당별 득표율이 현저하게 다르게 나타난다는 점이다.

우선, 충청지역에서는 특히 도시화가 상대적으로 진행된 지역에서 민주당의 득표율이 높게 나타나는 경향이 있었다. 반면, 농촌지역이나 상대적으로 보수적 성향이 강한 지역에서는 국민의힘과 같은 보수 정당이 더 높은 지지를 받았다. 이러한 결과는 충청지역의 유권자들이 정치적 유동성을 가지고 있으며, 지역적 이슈와 후보자 개인의 역량에 따라 지지 정당을 선택하는 경향이 강하다는 것을 확인시켜준다.

강원지역에서는 도시화 된 지역, 특히 원주와 춘천과 같은 영서지역의 주요 도시에서 민주당의 득표율이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 강원지역의 도시화가 정치적 성향에 미치는 영향을 잘 보여주는 사례로, 과거의 보수적 성향이 강했던 강원도가 점차 정치적 다원화를 이루고 있음을 시사한다. 그러나 여전히 농촌지역이나 북한과 접경한 지역에서는 국민의힘이 강세를 보이고 있어, 강원도 내에서의 정치적 경쟁이 앞으로도 계속될 것으로 보인다.

21

제22대 국회의원선거 종합 평가

박원호(서울대학교)·이재묵(한국외국어대학교)

I 연구 목적과 개요

I. 서론

본 연구보고서는 22대 총선을 종합적으로 평가하고자 선거과정에 대한 분석을 크게 4개의 하위 분야로 나누고 개별 영역별로 선별된 세부 주제들을 포괄하여 총 19개의 연구를 진행한 결과를 보고한다. 네 개의 대 분류 분야는 1)선거제도, 2)선거과정, 3)선거관리, 그리고 4)지역별 사례분석이다. 국내 선거 연구분야에서 최고의 권위와 전문성을 인정받고 있는 한국정치학회는 유관 전문 연구 단체인 한국정당학회 및 한국선거학회와 함께 22대 국회의원 선거 전반에 대한 종합적이고 체계적인 진단과 분석 작업을 통해서 학문적 차원의 평가 근거를 제공하고, 나아가 이 연구 결과가 향후 선거제도 개선과 선거관리의 고도화 방안을 마련하는 데 정책적으로 기여할 수 있도록 이번 연구를 기획하였다.

주지하다시피 이번 선거는 극심한 정파적 양극화의 정치 환경 속에서 야당의 정권심판론과 정부 여당의 야당견제론이라는 대립적 선거 프레임이 치열하게 경쟁하는 가운데 치러진 중간평가적 성격의 선거였다 해도 과언이 아니다. 참고로 선거 직후 실시된 유권자 사후 의식조사 결과에 따르면, 정부 여당 심판론에 동의하는 응답자 비중은 54.4%인 반면 야당 심판론에 동조하는 여론은 그의 절반에 못 미치는 26.2%에 그쳤다. 정부 여당 심판론에 대한 높은 공감률은 윤석열 대통령의 국정운영에 대한 높은 부정 평가 비율과도 연계되는데, 실제로 이번 조사에서 대통령에 대한 부정 평가(“매우 잘 못하고 있다”+“대체로 잘 못 하고 있다”) 비율(71.8%)은 긍정 평가(“대체로 잘하고 있다”+“매우 잘하고 있다”) 비율(28.2%)의 두 배를 훌쩍 넘어선다. 윤 대통령에 대한 부정 평가는 2년 전 20대 대통령 선거에서 윤 후보를 찍었던 유권자층에서도 47.8%로 비교적 높게 관측되었다. 이처럼 높은 정권심판론의 여론 가운데 치러진 이번 총선은 더불어민주당(더불어민주연합 포함) 175석, 국민의힘(국민의미래 포함) 108석, 조국혁신당 12석, 개혁신당 3석, 진보당 1석, 새로운미래 1석으로 야당의 압도적인 승리로 귀결되었다.

이번 총선에서 투표 후보 결정 시 가장 우선시한 영향 요인으로 많은 유권자가 후보의 소속 정당(44%)을 꼽아서 정책/공약(25%)이나 후보 능력(17.8%)보다도 개인의 정당 지지 성향이나 정당일체감이 이번 선거에서 중요한 영향력을 행사했음을 확인할 수 있었다. 극심한 정서적 양극화 가운데 공약 검증이나 정책 경쟁 또는 후보 자질에 대한 면밀한 평가보다는 “묻지마식”당파적 투표가 주요한 투표 결정의 논리로 작동하였다는 것을 뒷받침하는 경험적 증거들이 이번에 여러 연구를 통해 관찰되기도 하였다. ‘우리’와 ‘그들’을 구분하고 내집단 선호와 외집단 혐오를 강화하는 정서적 양극화는 상대편을 인정하지 않은 채 제거해야 할 대상으로만 인식하는 만큼 이번 선거 캠페인 과정에서는 상대 진영에 대한 적대와 혐오의 거친 표현들이 난무하였다. 이러한 정치 세력 간 상호 관용 및 존중이 부재한 정치 문화는 우리 진영에 대한 무조건적 용인과 지지 그리고 상대 정치 세력에 대한 무조건적 부정과 반대의 태도와 결합하여 민주적 반응성과 책임성을 약화시키고 궁극적으로는 민주주의의 근간을 위협할 수 있다.

우리는 이 연구 결과가 향후 공직선거법이나 기타 정치관계법을 정비하거나, 또는 선거관리의 주무 기관인 중앙선거관리위원회가 앞으로 더 체계적이고 민주적 방향으로 선거관리 활동을 개선해 나가는 데 있어서 유용한 경험적 자료로 활용될 수 있기를 기대한다. 또한 주제별로 전문성과 권위가 있는 연구자들이 객관적이고 경험적 시각에서 선거 절차나 유권자 투표 행태 전반을 체계적으로 평가 분석한 이 종합 보고서가 궁극적으로는 우리나라 선거 품질 전반의 제고 및 민주주의 발전에 크게 이바지할 수 있기를 기대한다.

아래에서는 지금까지의 주제별 논의를 간략히 정리하고 해당 분야의 국내 최고 전문가들이 개별 연구를 통해 도출해 낸 주요 발견 및 평가 결과를 재조명하며, 도출된 정책적 제언의 의미를 강조하며 본 연구보고서를 종합적으로 정리하고자 한다.

II 선거제도

선거제도 파트에서는 22대 총선과 관련된 네 가지 주요 사안을 다루었다. 첫째, 제22대 총선 직전 공직선거법 개정으로 유권자의 선거운동 규제가 완화된 것에 대한 유권자 태도를 분석하고, 이 변화가 한국 민주주의에 미치는 함의를 논의하였다. 둘째, 연구자의 국회의원선거구획정위원회 참여 경험을 바탕으로, 국회가 선거구 획정을 지연시키는 문제를 해결하기 위한 실효적 개선 방안을 모색하였다. 셋째, 장애인 유권자의 참정권 실현을 위해 제공되는 투표편의에 대한 인식을, 인터뷰를 통해 분석하고, 제도 개선 방

안을 제시한다. 마지막으로, 정치자금법 개정에 따른 정치자금 회계보고의 투명성 제고를 위한 대안을 타 국가와의 비교분석 및 유권자 여론조사를 통해 검토하였다.

22대 총선을 앞두고 정치 양극화 해소와 민주주의 발전을 위한 국회 차원의 논의가 원내 공식적 기구인 '정치개혁특별위원회(정개혁위)'뿐만 아니라 여야 의원들의 자발적 의원 모임인 '초당적 정치개혁 모임' 등 다양한 채널을 통해 이루어지기도 하였다. 그러나 우리 국회는 21대 국회에서 의원 정수 조정이나 선거제도 개편과 관련된 의미 있는 결과물을 도출해 내지는 못하였다. 그런데도 22대 총선을 앞두고 공직선거법 일부 개편안이 통과되기도 하였는데, 그 중의 가장 큰 변화는 선거운동 규제의 완화로, 기존에 후보자를 포함한 일부 직계 가족과 선거 사무장 등 제한된 인원에만 허용되던 소품(어깨띠, 모자, 표찰 등)을 사용한 선거운동이 일반 유권자들에게도 가능하게 개편되었다. 이는 유권자들의 정치 참여 기회를 확대하고, 정치적 표현의 자유를 보다 적극적으로 보장하는 의미 있는 변화라 평가할 수 있을 것이다. 이번 연구 및 관련 설문조사에 따르면, 우리나라 시민들은 이러한 선거 운동 방식에 대한 규제 완화와 관련하여 약 37%가 다소 거부감을 드러내기도 하였지만, 63%의 응답자가 정치 참여 확대에 대한 긍정적 평가 의견을 가진 것으로 나타났다. 다만, 부정적 의견을 나타낸 유권자들도 여전히 민주주의에 대한 강한 지지 성향과 정치 효능감 제고에 대한 기대가 관찰되었다는 점에서 향후 선관위를 중심으로 일반인을 대상으로 한 공직선거법 개정안의 의미에 대한 적극적 홍보활동이 필요할 것이다.

한편 이번 총선을 앞두고 선거제도 개혁을 위한 국회 전원위원회가 헌정사상 처음으로 개최되어 100여 명의 여야 의원들이 열띤 토론을 펼치기도 하였으며, 또한 일반 국민 차원의 숙의 토론과 의견 수렴을 위한 공론조사가 실시되기도 하였지만, 양극화된 정당 간 입장차에 가로막혀 합의점에 다다르지는 못했다. 결국 22대 총선은 21대 총선에서 처음 적용된 준연동형 비례대표제하에서 위성정당 문제가 다시금 불거지게 되었고, 현행 공직선거법의 제도적 한계를 재차 확인시켜 주는 또 다른 계기가 되었다.

그뿐만 아니라 일부 제도 개선에도 불구하고 22대 총선에서도 선거구 획정과 관련된 고질적 병폐들이 그대로 재연되었다. 무엇보다도 현행 공직선거법에 따르면 총선 1년 전에 선거구 획정이 완료되어 입후보자와 유권자 모두에게 선거 예측성과 안정성을 보장해줘야 하지만, 선거구 획정 작업은 이번에도 기한을 지키지 못하고 반복 지연되었으며 그에 따라 입후보자들의 혼란과 지역구 유권자들의 불만이 그 어느 때보다도 높았다. 선거구 획정 지연에는 여러 복합적 이유가 있겠지만 특히 국회가 여야 합의를 통해 지역구와 비례대표 의석 비율, 그리고 지역별 의석 배분 작업을 제때 완료해주지 못한 데 따른 연쇄적 지연이라는 심각한 문제가 존재한다. 결국, 22대 국회의원 선거구 획정도

총선을 40여 일 앞둔 2024년 2월 29일에 가서야 마무리되었으며, 이번에도 공직선거법 제24조의2제1항은 지켜지지 못하였다.

본 연구는 선거구 획정 지연 문제를 해결할 수 있는 실효적 개선책으로 우선 국회의 의원정수를 구체적으로 명시하고 있는 공직선거법 제21조 제1항을 좀 더 유연하게 개편하여 국회의원 수를 정확하게 제시하는 것보다는 전체 의석 대비 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 비율로 제시하는 방식을 제안하였다. 또한 기존 획정위 활동 기간이 현실적으로 약 5개월에 국한된다는 점에서 선거법 제24조제1항을 개정해 적어도 선거일 2년 전에 획정위가 설치될 필요가 있다는 대안을 제안하였다. 그리고 이러한 활동기간의 연장에 부합하게 획정위가 국회의장에게 획정안을 제출하는 기한과 지역구별 인구수 산정 기한을 앞당길 필요가 있다는 정책 제언을 하였다.

한편, 장애인 유권자들의 참정권 확대 보장을 위한 많은 사회적 개선 요구에 따라 그간 일부 제도적 개혁이 이루어지기도 하였지만 장애인 대상의 다양한 투표 편의 제도 도입이 과연 충분한 실효적 효과를 거두고 있는가는 여전히 논쟁적 이슈이다. 이번 연구 결과에 따르면, 장애인 유권자들의 투표 편의 보장을 위해 중앙선관위 주관하에 전국적으로 동일한 규격의 매뉴얼이 존재하고, 일선 투표소까지 표준화된 투표 편의 세트가 보급되고 있지만 전국적으로 표준화된 장애인 대상 투표 편의 서비스 제공을 위한 인력이나 예산이 여전히 부족한 문제로 인해 일각에서는 여전히 문제나 한계점들이 나타나기도 하였다. 특히 과거에는 주로 투표소 접근 편의성 개선과 같은 물리적 장애 요소에 대한 문제가 두드러졌다면 최근에는 선거 정보 접근성 개선을 포함하여, 보다 광범위한 의미에서 투표 편의 확대에 관심이 확대되고 있는 만큼 장애 유형별 맞춤형 편의 서비스 제공 노력이나 수용자 위주의 사고 전환이 요구된다. 장애인 유권자들은 일선 복지관이나 관련 단체나 협회의 노력을 통해 그들에게 제공되는 다양한 투표 편의 제도의 존재에 대해서는 인지하고 있지만, 제도에 대한 만족도는 여전히 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 향후에도 풍부한 선거 정보 제공, 투표소 접근성 개선, 투표소 내에서의 전반적 편의성 강화 등의 측면에서 장애인 유권자들의 제도 인지도 및 만족도 개선을 위한 지속적 노력이 뒤따라야 한다.

선거과정에서 제기될 수 있는 다양한 부정부패 관련 논란을 방지하는 데 있어 가장 기본이 되는 전제는 선거에서 사용한 정치자금 내역을 투명하게 공개하는 것이다. 헌법재판소는 2021년 5월 27일 결정(2018헌마1168)을 통해 기존 「정치자금법」 제42조제2항의 회계보고 내용의 열람 기간에 대한 위헌 판결을 내린 바 있다. 이를 계기로 정치자금 공개 범위와 방법의 적절성이 주목받게 되었으며, 3년여간 지속된 입법 공백 사태는 2024년 2월 20일 법 개정을 통해 열람 기간을 6개월로 늘리는 선에서 봉합됐지만,

현행 제도의 문제점에 대한 비판과 지적은 여전히 지속 중이다. 이와 관련하여 「민주주의와 선거지원을 위한 국제기구」(International IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance)는 정치자금 회계 공개의 수준에 대해 8단계로 나누어 평가하고 있는데, 이 기준에 비춰보면 우리나라는 중간 정도에도 미치지 못하는 상태이다. 이러한 평가에 있어서 정치자금 관련 자료의 투명성 못지않게 공개성 수준이 중요한 기준이 되는 만큼 향후 우리나라도 인터넷을 통한 상시 공개 등을 포함하여 유권자의 자료 및 정보에 대한 접근성을 제고할 수 있는 방안을 마련하기 위한 적극적 논의가 필요하다.

III 선거과정

선거 과정 섹션에서는 이에 관련된 다양한 이슈를 일곱 개의 소주제로 분석하고 평가하였다. 첫째, 사전투표제도의 신뢰성 문제를 점검하고 개선책을 모색하며, 유권자 설문 조사와 전문가 토론을 통해 이를 분석하였다. 둘째, 유권자의 투표결정에 선거공약과 당파적 논리가 미치는 영향을 조사하였다. 셋째, 딥페이크 기술을 통한 가짜 뉴스의 확산 문제를 분석하고 규제 방안을 논의하였다. 넷째, 후보자 TV 토론회 시청 유권자의 특성과 토론회에 대한 평가를 분석하며, 제도적 방향성을 제시하였다. 다섯째, 여론조사 신뢰도를 높이기 위한 방안을 모색하였다. 여섯째, 정당 공천 과정의 개방화가 정치적 양극화에 미친 영향을 분석하였다. 끝으로 중도적 제3정당 형성 실패를 선거제도 개정, 당내 계파 특성, 정서적 양극화 측면에서 분석하였다.

한국 사회의 극심한 정치적 양극화는 대립하는 사회 진영 간 정치 불신을 고조시킨 나머지 일각에서는 최근 선거 결과를 둘러싸고 부정 선거 논란이 지속적으로 제기되기도 하였다. 사전투표제를 포함한 투·개표 절차 및 제도에 대한 의혹과 불신은 선거관리 업무 전반에 대한 국민적 신뢰에 큰 혼란을 야기할 수 있다는 점에서 우리 사회의 건전한 대의민주주의 발전을 위해 이러한 부정 선거 논란은 반드시 해소될 필요가 있다.

이번에 실시된 유권자 설문조사에서도 우리 사회에 사전투표제뿐만 아니라 투·개표 절차 전반을 총괄하는 선관위 활동 자체에 대한 사회적 불신이 일부 감지되었다. 선관위에 대한 우리 사회 일각의 불신은 과거 개표기 문제, 사전투표에 대한 논란, 그리고 최근 제기된 선관위 채용 비리 등이 복합적으로 작용한 결과라 하겠다. 이러한 선관위에 대한 불신은 일견 선관위 조직 자체에 대한 정치적 공격의 성격도 띠고 있지만 선거관리를 둘러싸고 제기되는 다양한 사회적 논란에 대한 선관위의 안일한 대응으로 인한 혼란

그리고 조직 내부의 문제들이 한꺼번에 영향을 미친 탓도 있다. 따라서 향후 선관위가 대국민 신뢰를 회복하기 위해서는 사전투표제에 관한 불필요한 논란을 서둘러 불식시키고 국민의 투표권과 참정권을 보다 적극적으로 보장하기 위한 다양한 제도적 노력을 강구하면서 투·개표 관리의 투명성, 공정성, 효율성을 강화해 나가야 할 것이다.

선거 과정에서 공약이나 정책 경쟁의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없지만 최근 한국의 선거는 심화하는 정서적 양극화 속에서 공약과 정책이 실종된 선거가 반복되고 있다 해도 과언은 아니다. 22대 국회의원선거에서도 이러한 정책 실종의 선거 행태는 그대로 재연되었으며, 이번 연구에서도 정책이 유권자들의 투표 결정에 결정적인 영향을 미친다는 경험적 증거를 찾기 어려웠다. 오히려 정서적 양극화의 심화에 따른 “묻지마” 당파적 투표가 주요한 투표 결정의 논리로 작동하였음을 보여주는 여러 증거만을 관찰되었을 뿐이다. 그런데 유권자들이 정책에 기반한 투표를 하지 않는다면, 정치인들은 유권자의 정책적 선호에 반응할 필요가 없게 되어 민주적 책임성의 기제가 위축되게 되고, 이는 결국 선거로 매개되는 대의민주주의 제도 자체의 약화로 이어져 민주적 반응성과 책임성을 더욱 약화시키는 악순환의 문제로 번질 수 있다. 따라서 한국에서 선거 민주주의의 원활한 작동을 위해서는 우선 민주적 반응성을 회복할 필요가 있으며, 이를 위해서는 향후 유권자 정보환경의 개선, 매니페스토 운동을 포함한 정책선거 촉진 활동의 전개, 그리고 정서적 양극화 해소를 위한 다양한 사회적 노력이 필요할 것이다.

한편, 최근 4차 산업혁명과 급속한 사회 디지털 전환의 결과로 한국 선거 과정에서도 다양한 인공지능(AI) 기술을 활용한 선거운동 기법들이 빠르게 도입되고 있다. 이미 지난 20대 대선에서도 AI 후보들이 공약을 설명하거나 유권자 질문에 답하는 등 새로운 방식의 선거운동이 행해져 유권자들의 주목을 받기도 하였다. 그러나 딥페이크를 활용한 선거운동 방식이 자칫 선거 공정성을 해칠 수 있다는 국내외 사례들이 다수 발견되면서 AI를 활용한 선거 캠페인에 대한 규제를 요구하는 목소리가 제기되기도 하였고, 이에 2023년 12월 개정된 공직선거법(제82조의8)은 선거일 90일 전부터 선거 당일까지 인공지능으로 제작한 음향과 이미지, 그리고 영상을 선거과정에서 활용할 수 없다고 명시하게 되었으며, 따라서 제22대 국회의원선거에서는 딥페이크 기술을 활용한 선거운동이 전면 금지되었다. 그러나 이러한 규제 도입에도 불구하고 이번 총선에서 딥페이크를 이용한 선거운동으로 인해 공직선거법을 위반한 사례는 총 391건으로 집계되었다. 앞으로 AI 및 디지털 기술의 급속한 발전에 따라 기존 규제를 넘어서는 다양한 인공지능 기술들이 선거 과정에 개입할 여지가 큰 만큼 향후 전면적 규제보다는 사안에 따라 선별적으로 법 적용이 이루어질 수 있도록 규제 방식을 유연화하는 방안에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

후보자 토론회는 선거에 출마하는 후보들이 한자리에 모여 각자의 정책적 비전을 제시하고, 그에 대해 제기되는 질문들에 대해 상호 토론함으로써 그 내용을 구체화하며, 후보들 간의 자유로운 질의응답을 통해 서로의 정책에 대한 장단점을 논의하는 자리이다. 유권자들이 TV나 기타 매체를 통해 실시간 중계되는 토론회 시청을 통해 후보들의 개인 역량 및 자질 그리고 정책에 대한 정보를 획득하고 후보자들에 대한 소중한 평가 기회를 가질 수 있다는 점에서 후보자 토론회는 선거 과정에서 긍정적 역할을 한다. 토론회는 유권자들의 알 권리를 제고하고, 정책 선거를 가능하게 하여, 궁극적으로 선거 민주주의가 지향하는 책임성의 원리를 구현하는 데 기여한다. 이번 22대 총선 후보자 토론회에 대한 시청자 유권자들의 관심도는 물론 2년 전 20대 대선과 비교해 높지 않았으며, 유권자 의식조사에 참여한 응답자 중 오직 28.4%만이 이번에 TV 토론회를 보았다고 응답하였는데, 이러한 시청자 그룹은 주로 평소 정치관심도가 높고 뚜렷한 정치 선호가 있는 사람들인 것으로 확인되었다. 한편, TV 토론회 진행의 공정성에 대해 79.93%의 응답자들이 대체로 공정했다고 인식하였고, 69.37%의 응답자들이 정보 제공에 있어 대체로 효과적이었다고 인식하였으며, TV 토론회의 가장 큰 문제점으로는 상호 비방/흑색선전, 비현실적인 공약 남발, 정책 부재 등이 꼽혔다. 앞으로 후보자 토론회가 더욱더 유권자 정보 제공 기능에 충실하고, 정책 선거 실현을 위한 주요한 역할을 할 수 있는 방향으로 토론회 본연의 기능 강화를 위한 지속적 노력이 필요할 것이다.

선거여론조사는 유권자들이 선거 판세를 예측하고 선거 결과를 전망하는 데 있어 중요한 정보 자원을 제공한다. 그러나 최근 한국 사회에서는 선거여론조사의 공정성이나 객관성을 둘러싼 다양한 정치적 논란이 제기되기도 하였으며, 이에 선거여론조사에 대한 신뢰도 제고를 위해 다양한 제도적 개선안이 논의되었으나 여전히 선거여론조사에 대한 국민들의 전반적 신뢰도는 높지 않다. 이러한 문제의식 하에서 본 연구에서는 22대 총선에서 실시된 다양한 여론조사 자료를 분석하고 변화하는 여론조사 환경에 대응하여 선거여론조사의 신뢰도를 높일 수 있는 방안에 대한 연구를 진행하였다. 이렇게 도출된 선거여론조사 제도 개선 방안으로는 1) 적극 응답층을 대상으로 한 다양한 인센티브 제공 등 응답률 제고를 위한 노력, 2) ARS 조사가 가지고 있는 근본적 편향으로 인한 여론조사 자체에 대한 신뢰가 저하될 수 있다는 인식하에 ARS 조사 결과 보고 시 해당 방식의 한계점을 반드시 명시하는 방안, 3) 선거관리위원회의 보도지침에 정확히 입각한 선거여론조사 결과의 정확한 전달, 4) 선거여론조사의 소비자로서 유권자의 여론조사 문해력 강화 방안 마련 등이 제시되었다.

최근 정당 양극화의 주요 원인 중 하나로 강성 당원들의 영향력 확대가 지목되며, 이를 검증하기 위해 공천 과정의 개방화와 그 결과가 중요한 논의의 대상으로 부각되었다.

이에 본 연구에서는 양대 정당의 공천 방식을 분석한 결과, 당원 참여 확대가 제한적이었음을 확인하였다. 양당 모두 중앙당 주도의 단수 후보 공천이 대부분을 차지했으며, 극소수 지역에서만 경선이 시행되었다. 또한, 후보자들의 이념 성향을 평가하기 위한 정보가 부족하여, 개방화된 공천 과정에서 극단적 성향의 후보자가 선택되었는지 직접 확인하기 어려웠다. 대신, 후보자들의 성별, 연령, 경력 등을 통해 간접적으로 다양성을 평가하고, 경선 유형별 현역 교체율과 다선 의원의 승률 등을 분석하였다.

경선 과정을 통해 선출된 후보자의 당선 여부를 분석한 결과, 더불어민주당과 국민의힘에서 각각 80명과 38명이 당선되어, 지역구 국회 의석의 절반에 해당하는 비율을 차지하였다. 그러나 정당 지도부는 경선이 소속 정당 후보의 당선 가능성을 높임에도 불구하고 경선 확대에 소극적인 태도를 보였다. 정치 불신이 높은 한국의 상황을 고려할 때, 해외 사례와 마찬가지로 점진적인 경선 채택 비율의 확대가 예상되나, 정당 지도부가 공천의 분권화를 추진할 가능성은 낮다. 공천 과정의 분권화는 정당 내부의 다원성 확보를 위한 필수적인 조건이 될 수 있으며, 따라서 공천 개혁 논의가 개방화에서 분권화로 전환되어야 할 시점이다.

또한 이번 연구에서는 제22대 국회의원선거에서 중도적 제3정당 형성이 실패한 원인을 분석하면서, 2016년 제20대 국회의원선거에서 국민의당이 성공한 사례와 비교하는 작업을 실시하였다. 연구 분석은 선거제도 개정, 당내 계파 특성, 정권심판론, 그리고 정서적 양극화의 심화에 주목했다. 2024년에는 탈당한 현역 의원이 적었고, 선거제도 개정 노력도 더불어민주당의 비주류 계파인 친문 의원들에 의해 주도되었으나, 정권심판론과 현실 논리에 밀려 좌절되었다. 국민의힘 의원들의 탈당은 극소수였고, 중도적 제3정당 창당에 참여한 현역 의원도 적어 성공 가능성이 낮았다. 반면, 조국혁신당은 1명의 현역 의원만으로 비례대표에 집중하여 12석을 획득했으나, 이는 더불어민주당 지지층의 이탈로 인한 것이며 지속할 수 있는 제3정당으로 보기 어렵다. 2016년에는 보수 정당에서만 확인되었던 계파 특성이 2024년에는 더불어민주당에서도 나타났으며, 계파의 이념적 특성도 약화되었다. 이러한 계파적 특성은 한국에서도 점차 심화되고 있는 정서적 양극화와 연계해 주목해 필요가 있다. 정서적 양극화가 심화되면, 강성 지지층에 의한 정당의 포획이 가능해지고, 이처럼 강성 지지층의 목소리가 과다 반영될 때 주류에 반발하는 비주류 계파를 외집단으로 간주하게 되어 이들에 대한 혐오와 불신이 형성될 수 있다. 그 결과 사회 내 다양한 목소리는 정당정치를 통해 정책에 반영되지 못하게 되는데, 이에 따라 대의민주주의는 한계를 노정하게 될 것이라는 함의를 도출하였다.

IV 선거관리

선거관리위원회의 선거관리 노력을 종합적으로 평가하는 섹션에서는 총 네 가지 연구 내용을 다루었다. 첫째, 22대 총선에서 유권자들이 인식한 선거 품질을 측정하고, 그 인식에 영향을 미치는 선관위의 역할을 분석하여 정책 제언을 제시하였다. 둘째, 선관위의 선거범죄 예방과 단속 활동을 분석해 공정한 선거관리를 위한 선관위의 역할을 조명하였다. 셋째, 선관위의 홍보활동을 평가하여 유권자들이 체감할 수 있는 효과적인 개선책을 제안하였다. 마지막으로, 선관위의 독립성이 국민의 선거품질 평가에 미치는 영향을 분석하고, 이를 타 국가와 비교하여 의미를 도출하였다.

선거관리의 실패나 이로 인한 선거 품질에 대한 유권자의 불만은 선거 과정 전반에 대한 불신을 넘어, 갈등의 증폭, 정치 불신, 선거 결과 불복 등으로 연쇄 반응하여 선거 민주주의의 근간을 훼손할 수 있다는 점에서 중요한 문제이다. 따라서 선거 품질에 대한 문제의 정확한 규명과 해결 방안을 모색하는 일은 사회 통합과 대의 민주주의의 발전을 위해 중요한 과제가 된다.

이러한 문제의식 하에 우리는 제22대 총선에서 유권자들이 인식하는 선거 품질을 평가하고, 이러한 인식에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 유권자 인식은 절차적 측면(선거의 자유와 공정성, 정부 기관의 중립성)과 실질적 측면(유권자 의견 반영 및 사회적 문제 해결 능력)으로 나뉘어 조사되었으며, 주요 독립 변수로는 선거관리 기관 활동에 대한 신뢰와 평가가 사용되었다. 분석 결과에 따르면, 선관위에 대한 신뢰가 높을수록 선거의 공정성과 투명성에 대한 긍정적인 인식이 높아졌으며, 사전투표제에 대한 신뢰도 역시 선관위의 활동에 따라 달라졌다. 이러한 연구 분석 결과를 바탕으로 하여 우리는 선관위의 전반적 역량 강화를 위해 직원 채용의 공정성, 교육훈련 강화, 적절한 인센티브 제공, 성과 평가의 공정성, 일과 삶의 균형 보장, 그리고 의사 결정 과정에서 직원들의 참여 등의 정책 과제를 제안하였다.

한편, 이번 연구 용역에서는 중앙선거관리위원회가 제22대 국회의원선거 기간 동안 실시한 선거법 위반 조사 및 단속 활동을 전반적으로 평가하는 작업도 실시하였는데, 유권자들은 선관위의 역할을 대체로 긍정적으로 평가하고 있으며, 향후 단속 활동의 강화 필요성을 제기하기도 하였다. 또한, 선관위의 위법 행위 단속 자료와 온라인 위법 게시물 삭제 요청 데이터를 분석하여 특정 패턴과 특징을 도출하려 하였는데, 2023년 5월 31일 기준 제22대 국회의원선거에서 선관위가 처리한 선거법 위반 사례는 총 1,123건이었다. 이 중 24.2%인 272건이 중대한 위법 행위로, 고발, 수사 의뢰, 이첩 등의 처분을 받았으며, 나머지 75.7%인 851건은 경고에 그쳤다. 주요 위반 유형으로는

투표지 촬영이 가장 많았으며, 기부행위, 허위사실 공표 등 중대한 혐의가 많은 유형도 있었다. 온라인 위법 게시물의 삭제 요청은 총 74,025건 중 커뮤니티 게시물이 47.3%를 차지하며 가장 많았다. 그러나 연구는 자료 접근의 한계와 선거범죄에 대한 실증연구의 부족으로 논리적 일관성에서 다소 아쉬운 점이 있다. 그럼에도 여기에서 제시한 선관위 단속 현황이나 그에 대한 일반 유권자들의 인식이 향후 선거에서 선관위의 선거범죄 예방 및 단속 활동에 있어 중요한 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

미디어 환경의 변화는 선관위에 대한 신뢰를 위협할 수 있는 가짜 뉴스와 편향된 정보의 확산을 초래하지만, 동시에 다양한 매체를 활용하여 유권자와 신속하고 효율적인 소통을 가능하게 한다. 본 연구는 이러한 미디어 환경의 변화 속에서 2024년 총선에서 선관위가 수행한 홍보활동을 평가하고, 이를 기반으로 향후 선거 과정에서의 개선점을 도출하여 선거 참여를 촉진하고 공명선거에 대한 신뢰를 회복하는 방안을 모색하였다. 선관위는 이번 총선에서 다양한 매체를 활용해 유권자 접근성을 높이려 하였으며 전통적인 TV 광고와 프로그램뿐만 아니라 소셜미디어, 유튜브, 모바일 앱 등 온라인 홍보를 강화하기도 하였다. 특히, 투표 참여율이 낮은 젊은 층을 대상으로 맞춤형 콘텐츠를 제작하고, 다문화가족이나 시각장애인 등 정보 접근성이 낮은 집단을 위한 자료를 제공하는 등의 노력을 통해 유권자 접근성을 높였다. 또한, 투표 참여 독려, 투표 과정 안내, 정책 정보 제공뿐만 아니라, 최근의 부정 선거 음모론에 대응하여 팩트체크 활동을 통해 가짜 뉴스와 잘못된 정보를 바로잡고자 했다.

선관위의 홍보활동에 접할수록 유권자들의 투표 참여율은 제고되고, 선거 과정에 대한 신뢰가 회복되는 긍정적인 효과가 있었지만, 그에 반해 선거 조작 음모론에 대한 대응은 장기적인 전략이 필요하다는 점이 지적되었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로, 본 연구는 선관위 홍보활동에 대한 몇 가지 정책적 함의를 제시하였는데, 우선 다양한 매체를 활용한 홍보활동은 중요하지만, 각 매체의 효과성을 지속적으로 평가하고 보완해야 하며, 전통적 매체와 온라인 매체의 균형을 맞추는 전략이 필요하다. 또한, 유권자들의 다양한 특성에 맞춘 맞춤형 정보 제공이 중요하며, 특히 부정 선거 음모론에 노출될 가능성이 높은 집단을 대상으로 한 맞춤형 정보 제공이 필요하다. 마지막으로, 유권자들과의 쌍방향 소통을 강화하기 위해 다양한 소통 채널을 마련하는 것도 효과적일 것이다.

민주주의 발전 및 지속가능성을 위해 선거품질(Electoral Integrity)의 확보는 필수적이며, 공정하고 민주적인 선거가 이루어질 때 선거의 패자들도 결과에 승복하여 정치적 안정성은 유지될 수 있다. 그러나 최근 부정 선거 논란과 가짜 뉴스의 확산은 선거에 대한 불신을 초래하며, 선거관리기구의 독립성과 공정성을 유지하는 것이 사회적으로 중요한 과제로 부상하였다. 이러한 도전 속에서 선거관리기구의 독립성은 민주주의 안

정성을 확보하고 새로운 도전 요인에 적절히 대응하기 위한 기본적 조건으로 여겨진다. 본 연구는 이러한 최근 한국적 맥락을 고려하여 선거관리위원회의 독립성이 국민들의 선거품질 평가에 미치는 영향을 분석했다. 2024년 총선과 다양한 국제 데이터를 분석한 결과, 선거관리기구의 독립성과 자율성이 선거패배자들의 선거품질 평가를 향상시키고 민주주의의 안정성을 강화하는 데 기여함을 확인하였다. 22대 국회의원선거에서 선거품질에 대한 부정적 평가가 전반적으로 증가했으나, 그런 가운데서도 선거패배자와 승자 간 평가 격차가 줄어든 점은 긍정적이다. 한국의 선거관리 수준은 비교적 높지만, 서구 선진국에 비해 대중감시와 정보공개 측면에서 여전히 개선은 필요하다. 앞으로 선거 민주주의 발전을 위해 선관위의 독립성을 강화하여 선거품질을 더욱 향상시키기 위한 지속적 노력이 요구된다.

V 지역사례

22대 총선에서 지역별 특수성에 입각한 사례분석은 크게 네 가지 파트로 구성되었다. 첫째, 수도권 선거 과정과 결과를 심판론, 경제투표 효과, 제3정당 출현 등의 관점에서 분석하였다. 둘째, 영남 지역의 지역주의 투표행태 변화와 지속성을 PK와 TK 유권자 특성을 중심으로 고찰하였다. 셋째, 호남에서 더불어민주당과 조국혁신당이 높은 지지를 얻은 이유를 환경적 요인과 여론조사 데이터를 통해 분석하였다. 마지막으로, 충청, 강원, 제주 등 기타 지역의 선거정치를 분석하여, 각 지역의 고유한 특성과 주요 양당의 득표율 변화를 살펴보았다.

먼저, 수도권 선거는 크게 세 가지 주제를 중심으로 살펴보았다. 첫째, 수도권 선거 과정에서 여당심판론과 야당심판론이 어떻게 전개되었고, 이 심판론이 투표결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 둘째, 경제투표이론에 따라 지역 경제상황에 대한 유권자들의 인식이 투표에 미친 영향을 조사하여, 물가 상승, 부동산, 실업 등 경제 현안이 회고적 투표에 어떤 영향을 주었는지 평가하였다. 마지막으로, 제3당의 등장이 수도권 선거에 미친 영향을 분석하며, 신당 후보가 출마한 선거구와 그렇지 않은 선거구를 비교하고, 비례대표투표에서 신당 지지를 결정짓는 요인을 분석하였다.

이번 총선은 물가 상승과 경기 활성화에 대한 우려로 인해 회고적 경제투표가 작동한 중간선거로 해석되었다. 초기에는 여당심판론과 야당심판론이 동시에 존재했으나, 최종적으로는 대통령과 집권여당에 대한 심판론이 더 크게 작동했다. 여론조사 결과, 경제정책 실패가 여당심판론을 지지한 주요 이유로 나타났으며, 가정 경제상황이 나빠졌다고

느낀 유권자들은 국민의힘 후보를 지지할 가능성이 낮았고, 국가 경제상황이 나빠졌다고 인식한 유권자들은 민주당 후보를 지지할 가능성이 높았다. 비례대표 선거에서는 경제상황이 유의미한 영향을 미치지 않았으며, 수도권 유권자들의 경제투표 성향은 전체 유권자와 큰 차이가 없었다. 또한, 비례대표 선거에서 조국혁신당의 득표를 분석한 결과, 민주당 지지 기반이 강한 지역에서 조국혁신당의 득표율이 높았고, 조국혁신당 지지자는 대체로 민주당 지지자와 유사한 특징을 보여 두 정당의 지지 기반이 중첩되는 것을 확인할 수 있었다.

이어서 영남 지역 선거를 보면, 영남 지역의 PK(부산·울산·경남)와 TK(대구·경북)는 전통적으로 지역주의 투표 행태의 한 축을 형성해 왔으나, 최근 선거에서는 두 지역 간 정치 성향의 차이가 뚜렷하게 나타나기도 하였다. PK는 탈지역주의 경향을 보이며 국민의힘 이외의 정당들이 일부 의석을 차지하고 득표율 격차도 줄어들었지만, TK는 여전히 국민의힘의 강한 우위가 지속되며 지역주의 투표가 견고하게 유지되고 있다. PK에서는 이념보다 감정적 요인이 투표결정에 더 큰 영향을 미쳤고, TK에서는 이념과 감정 모두 중요한 역할을 했다. 그러나 두 지역 모두에서 고학력자와 젊은층이 비국민의힘계 정당에 투표하는 경향이 나타나고 있어, 지역주의가 약화 될 가능성도 보인다.

이러한 변화에도 불구하고, 국민의힘에 대한 고정 지지층은 여전히 강력하며, 특히 TK 지역에서 더욱 견고하게 형성되어 있다. 따라서 영남 지역을 중심으로 한 견고한 지역주의를 완화하기 위해서는 선거제도 개혁과 유의미한 제3당의 등장이 필수적이다. 이는 지역주의 투표행태를 완화하는데 뿐만 아니라 정치적 양극화를 해소하는 데도 중요한 역할을 할 수 있다. 정치제도적으로는 권역별 비례대표제 도입과 같은 선거제도 개혁은 정당체제와 정치적 대표성을 강화하는 데 필수적 전제 요건일 수 있다.

이어서 호남 지역 선거를 살펴보면, 제22대 총선에서 더불어민주당은 호남 지역구의 28석을 모두 차지했으며, 비례대표 선거에서는 조국혁신당이 46.85%의 득표율로 더불어민주당의 위성정당인 더불어민주당연합을 앞질렀다. 이러한 선거 결과는 호남 지역에서의 정당 간 경쟁 구도와 주요 이슈에 의해 영향을 받았다고도 볼 수 있는 현상이다. 지역구 선거에서는 새로운미래가 유력한 제3정당으로 부상하지 못한 것이 더불어민주당에 유리하게 작용했고, 비례대표 선거에서는 조국혁신당이 더불어민주당연합의 지지를 잠식하며 선전했다. 전북에서는 새만금 잠버리 파행과 예산 삭감, 전남과 광주에서는 정부에 대한 부정적인 평가와 여당 견제가 주요 이슈로 부각되었다.

선거 직후 실시된 유권자 설문조사 결과, 호남에 거주하는 유권자들은 여전히 더불어민주당과 조국혁신당에 대한 높은 지지를 보였으며, 이념 성향이 진보적일수록 이러한 경향이 강화되었다. 이념적 성향이 호남 지역에서 더불어민주당의 지역구 석권과 조국

혁신당의 돌풍을 설명하는 중요한 요인으로 작용했다. 또한, 분할 샘플 분석을 통해 학력이 호남에서는 수도권과 달리 더불어민주당 후보 선택에 부정적인 영향을 미치지만, 비례대표 선거에서는 지역 특성이 크게 작용하지 않았다는 점이 드러났다.

끝으로 충청, 강원, 제주 지역 등에서의 제22대 국회의원선거 결과를 분석하여 각 지역의 정치적 특성과 득표 양상 그리고 주요 투표 행태를 분석하였다. 먼저, 충청지역은 다양한 지역적 특성이 혼재된 곳으로, 과거 충청권 정당이 소멸한 이후 전국적 선거 판도와 유사한 결과를 보여왔다. 다음으로 강원지역은 안보 문제에 민감하고 개발에서 소외된 전통적 보수 강세 지역이지만, 수도권과의 교통이 원활해지며 일부 지역에서 민주당이 우세를 보이고 있다. 제주지역은 독특한 역사·문화적 배경을 가진 도서지역으로, 4.3 사건 이후 민주당이 강세를 보이고 있다.

선거 결과를 세부 지역별로 분석한 결과, 도시화 수준이 선거 결과를 설명하는 주요 요인으로 드러났다. 도시지역에서는 민주당이 우세했지만, 농어산촌 지역에서는 국민의힘이 우세한 경향이 나타났다. 특히, 농어산촌 내에서도 도시화가 진행된 지역에서는 민주당의 득표율이 상대적으로 높았다. 이는 충청, 강원, 제주 지역의 선거 결과에서 도시화 수준이 중요한 변수임을 시사하고 있다.

제22대 국회의원선거 외부평가

2024년 8월 31일 인쇄

2024년 8월 31일 발행

발행 : 중앙선거관리위원회 선거관리과

경기도 과천시 홍춘말로 44

TEL. 02-503-1114(대)

연구기관 : 한국정치학회

제22대 국회의원 선거 외부평가



중앙선거관리위원회



사단법인
한국정치학회 KPSA

