

발간등록번호

34-9761045-170039-10

ISSN 2287-5212

選舉研究

제8호 | 2017



公明選舉



중앙선거관리위원회
www.nec.go.kr

차례



• 제19대 대통령선거에서 나타난 유권자 기본 심리특성의 영향: 가치와 정치이데올로기를 중심으로 윤광일	5
• 제19대 대통령선거 TV토론의 설득전략 연구 이수범·김용준	37
• 정치참여와 소셜미디어 정보순환 효과: 2016년 촛불집회 참가자 현장설문조사를 중심으로 장우영·송경재	59
• 독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로 김종갑	81
• 국회의원 선거제도 개선방안: 지역주의 극복과 지방 대표성 강화를 중심으로 박범중	103
• 재·보궐선거의 문제점과 개선방안 이정진	127
• 시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안: '2016 총선시민네트워크'를 중심으로 김형철	153
• 사회적 갈등 비용과 선거의 갈등해결기능에 대한 연구 임재형	183
• 한국 정당운영의 현황과 당내 민주주의 실현을 위한 과제 윤종빈	207
• 역대 선거를 통해서 본 충북 지역주의의 동태와 특성 정상호·송정호	229
• 미국의 선거인단제도와 부동주(swing state) 안효종·한기영	255
• 2017년 프랑스 대통령선거와 정당체계 재편이 한국에 주는 시사점 윤기석	279
• 선거운동 제한체계 개선방안 연구 박성민	311
• 선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안 조은숙	337
• 장애인 투표편의제도 개선방안 김혜선·박정민	359

CONTENTS



• Basic Personal Values, Political Ideology, and Political Choice: The Case of the 19 th Presidential Election Yoon, Kwang-II	5
• Analysis of Persuasion Strategies in the Televised Debates for the 19th Korean Presidential Election Lee, Soobum · Kim, Yongjun	37
• Political Participation and Social Media Information Circulation Effect: Focusing on the Field Survey of Korean Candlelight Demonstration in 2016 Chang, Woo-young · Song, Kyong Jae	59
• Proposal for Introducing the German Electoral System to Korea: Focusing on the Solution of Overhang Seat Kim, Jonggab	81
• Improvement Methods of Election System for National Assembly Members: Overcoming Regionalism and Strengthening Local Representation Park, Beom Jong	103
• Problems and Improvement of Re-Elections Lee, Jeongjin	127
• The Evaluation of NGOs' Electoral Participation Movement in Korea: Focusing on the Civil Network for the 2016' General Election Kim, Hyung-Chul	153
• A Study on the Cost of Social Dispute and Election as an Alternative Process of Dispute Resolution Lim, Jae Hyoung	183
• The Reality of Party Operation and the Solution of Intra-party Democracy in Korea Yoon, Jongbin	207
• A Study on the Mechanism and Characteristics of Chung-buk Regionalism Viewed from Elections in History Jeong, Sang Ho · Song, Joung Ho	229
• The Impact of Swing State on Presidential Election Outcome under the Electoral College System in the United States Ahn, Hyojong · Han, Kiyoung	255
• A Study on French Presidential Elections of 2017 and the Party System Change Yoon, KiSuk	279
• Study on the Improvement Strategy of the Election Campaign Regulatory System Park, Sungmin	311
• Measures to Increase Citizen Participation to Secure Election Management Trust Jo, Eunsook	337
• System Improvements for the Voters with Disabilities Kim, Hye Sun · Park, Jeong Min	359

제19대 대통령선거에서 나타난 유권자 기본 심리특성의 영향: 가치와 정치이데올로기를 중심으로*

윤광일 | 숙명여자대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 유권자 정치선호 형성과 선택의 심리 과정에 대한 통합적 이해를 위해 제19대 대통령선거 후 실시된 설문조사 자료를 이용하여, 정치적 사고와 행동을 예측하는 기본 심리특성 변인으로 슈워츠 개인 기본가치와 정치이데올로기의 관계와 정당과 후보 선택에 미치는 두 변인의 영향을 파악하고자 했다. 연구 결과 후 다음과 같은 사실을 확인했다. 첫째, 이론적으로 정치이데올로기 정향에 선행하는 것으로 상정되어 온 개인 기본가치는 정당일체감과 후보 선택에 직접적 영향을 미치는 것으로 보기 어려운 반면에 후보 선택 집단과 정당선호 집단에 따른 정치이데올로기 정향 차이는 뚜렷한 것으로 드러났다. 특히, 진보 후보와 정당으로 인식되고 있는 문재인과 더불어민주당 선호집단과 보수 후보와 정당으로 알려진 홍준표와 자유한국당 선호집단의 진보-보수 성향차가 매우 뚜렷하게 나타났으며 지난 제18대 대통령선거 후보 지지집단 간에도 이와 같은 결과가 나타났다. 둘째, 이번 선거에서 정치이데올로기 정향과 이와 밀접한 관련이 있는 정당일체감은 사회경제변수와 출신지역을 통제한 McFadden 조건부 로짓 모형에서 후보 선택에 독립적 영향을 미친 반면에 기본가치는 대체로 영향을 미치지 못한 것으로 드러났다. 셋째, 변화에 대한 개방, 보수, 자기초월, 자기고양 등의 상위차원 기본가치는 대체로 정당과 후보 선택 집단 간에 차이가 없는 것으로 드러났다. 넷째, 사회경제 변수 중 세대는 정치이데올로기는 물론이고 가치와도 의미 있는 관계가 나타났다. 나이가 든 세대일수록 자신을 보수 정치 성향으로 평가하고 있고, 보수 성향과 관련이 있는 보수 가치에 대한 지지도 높은 반면에 진보 성향과 관련이 있는 변화에 대한 개방 가치에 대해서는 그 지지도 낮았다. 관찰 결과의 함의와 한계를 논의하는 것으로 글을 맺는다.

주제어 | 슈워츠 기본가치, 정치이데올로기, 제19대 대선

* 이 글은 통일연구원의 2017년도 일반연구과제 “통일 이후 통합방안(V)”의 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 들어가며

유권자는 어떤 심리 과정을 거쳐 정치태도를 형성하고 또한 어떤 심리 과정을 거쳐 정당 또는 후보 선택이라는 행동으로 이어지는가? 이에 대해 전통적으로 정치학자들은 정치인과 정당의 선호가 유권자에게 전달되는 ‘하향식(top-down)’ 접근 방식을 취해 온 반면에 심리학자들은 유권자의 성격과 인지와 동기 그리고 이를 반영하는 가치와 정치이데올로기에 의해 형성된 선호와 선택이라는 심리 과정 곧 ‘상향식(bottom-up)’ 접근을 해왔다. 최근에 와서는 두 접근 방식을 통합하여 유권자의 태도 형성, 판단, 그리고 선택 행동 기저에 있는 기본 심리 과정을 체계적으로 이해하려는 시도가 이론적·경험적 설득력을 얻고 있다(Jost et al. 2009). 또한, 현실 정치에 있어서 정치인뿐만 아니라 유권자 수준에서도 비중 있게 나타나고 있는 ‘정치 사인화(personalization of politics)’ 현상을 이해하는 데에도 유권자 심리 과정에 대한 연구가 적지 않은 도움을 주고 있다. 정치의 사인화 현상에 대한 연구는 정치인 개인 특성과 자질이 유권자 선택에 미치는 영향에 초점을 맞춰왔는데 유권자 자신의 성향과 가치 그리고 정치이데올로기가 정치태도 형성 그리고 정당 또는 후보 선택에 미치는 심리 과정을 밝히는 연구는 아직은 이론적으로도 경험적으로도 발전시킬 여지가 많은 것으로 보인다(Caprara and Zimbardo 2004). 아울러 최근 사회 및 정치심리학적 접근은 서구 유권자 설문 및 실험 자료를 이용하여 정치태도와 선호가 논리적 사고과정을 거쳐 형성된 것이라기보다는 성격요인과 가치 등 개인의 근본적 심리특성의 영향을 받아 형성된 것이라는 경험적 증거를 상당수 제시하고 있는데(김현정 외 2015), 이 결과가 한국 유권자 심리 과정을 이해하는 데에 얼마나 도움을 줄 수 있는지에 대한 연구도 아직은 시작단계에 있다.

본 연구는 유권자 정치선호 형성과 선택의 심리 과정에 대한 통합적 이해를 지지하면서 한국 유권자 선거행태연구에서 상대적으로 비중이 높지 않았던 정치심리학적 접근에 바탕을 두고 유권자 심리 과정에서 정치 사인화 현상을 이해하고자 한다. 구체적으로 이 글에서는 지난 2017년 5월 9일에 치러진 제19대 대통령선거 후 실시된 확률표집에 기초한 면접 설문조사 자료를 이용하여, 정치적 사고와 행동을 예측하는 심리적 변인으로 상대적으로 많은 연구가 이루어진 가치와 정치이데올로기의 관계와 정당과 후보 선택에 미치는 두 변인의 영향을 파악하고자 한다.¹⁾

1) 이 설문조사 자료는 2017년 6월 12일부터 7월 12일까지 31일 동안 전국의 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로

이와 같은 시도는 기존 한국 유권자 선거행태 연구와 두 가지 측면에서 차별성을 띤다. 첫째, 기존 연구에서는 진보와 보수²⁾의 세대별·계층별·정당지지별 분포와 변화 그리고 이의 정당 및 정치인 선택에 대한 영향에 초점을 맞춰왔는데, 본 연구에서는 대체로 진보-보수라는 단일 차원으로 접근해온 정치이데올로기 기저에 어떤 다차원적 심리특성, 특히 가치를 중심으로 한 성격 요인과 어떠한 관계가 있는지 밝히고자 한다. 둘째, 선행연구에서는 일반적으로 유권자 정치이데올로기를 측정하는 데에 있어서 단일 설문 자기평가(self-placement)나 연구자가 사전 정의한 정책 선호 방향에 따라 일련의 정책 선호의 합 또는 평균으로 만든 지수를 사용해 왔는데 이는 무엇보다 정치이데올로기 영향 연구가 동어반복이라는 비판에서 자유롭지 못하게 했다. 곧, 정치이데올로기 영향에 대한 이론적 정당화가 뒷받침되지 않는 한 정책 선호 설명변인으로서 정치이데올로기는 사실 그 선호 자체와 다르지 않다는 것이다. 본 연구에서는 유권자 기본 심리특성으로서 정치와는 직접 관련이 없는 상위 수준의 심리적 요인으로서 개인 기본가치와 정치이데올로기의 관계에 주목하고, 두 심리적 변인의 정치적 선택에 대한 영향을 밝히고자 함으로써 기존 연구의 이론적·경험적 한계를 극복하고자 한다. 이 같은 작업은 기존 정치이데올로기 측정 방식의 이론적 정당화에 기여할 것이다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선, 기본 심리특성으로서 유권자 선호와 선택에 영향을 미치는 것으로 알려져 온 개인 기본가치와 정치이데올로기에 대한 정치심리학 논의를 소개한다. 이후 설문조사 자료를 이용하여 제19대 대선에서 나타난 가치와 정치이데올로기와 관계와 이의 정당 및 후보 선택에 대한 영향을 실증적으로 파악한다. 마지막으로 연구 결과를 요약하고 이의 정책적 함의와 한계를 논의한 후, 추후 연구 과제를 제시한다.

종이설문을 이용한 대면면접조사를 통해 수집되었다. 표본 표집은 2017년 5월 주민등록인구 현황에 따라 성별, 연령별, 지역별 비례할당 후 무작위추출 기법을 통해 이루어졌으며 총 응답자 수는 1,002명이었다. 최대허용 표집오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 이었다.

2) 이 글에서는 진보와 보수를 좌파와 우파와 각각 서로 교체 가능한 개념으로 쓴다. 또한 인용문에 따라서는 진보나 좌파 대신 자유주의(liberalism)로 쓰기로 한다.

II. 가치와 정치이데올로기

1. 가치

개인에게 가치는 ‘무엇이 바람직한 것인가’에 관한 신념으로, 여러 가능한 행동 양식, 수단 및 목적 중 무엇을 선택할지에 영향을 끼치는 것(Kluckhohn 1951)이며, 어떠한 행동 양식이나 최종 상태(end-state)가 개인적, 혹은 사회적으로 선호될 만한가에 관한 지속적인 신념이자(Rokeach 1973), 사회적 행위자들의 삶의 지침이 되는, 상황을 초월하여 바람직하지만 상대적인 중요도에는 차이가 있는 목표들이다(Schwartz 1992). 인간은 생물학적 유기체로서 개인의 욕구, 사회적 상호작용 조정의 필요, 집단의 생존과 복지 필요 등과 같이, 존재하기 위해 반드시 충족해야 하는 3가지 보편적 요건이 있는데, 가치는 이와 관련된 동기를 표현한다(Schwartz and Bilsky 1987). 가치는 또한 인지적·동기적 구성물(construct)로 성향 특성(dispositional trait)과 함께 생태적(biological) 성격 요소를 구성한다. 맥아담스와 팰스(McAdams and Pals 2006)는 가치를 시간과 장소 그리고 사회역할이라는 구체적 맥락에서 발현되는 ‘특성 적응(characteristic adaptations)’의 예로 들면서 상황과 시간을 초월하여 상대적으로 안정적으로 드러나는 개인차 성격 변인인 성향 특성과 구분한다. 한편, 가치는 그 기저에 있는 욕구나 동기와는 달리 본질적으로 바람직한 특성이 있고, 인지적 내용이 상대적으로 명확하여 의사소통에 쉽게 쓰인다(Bilsky and Schwartz 2008).

대체로 심리학에서의 가치 연구는 우선 가치의 심리 과정 상 기능을 실증적으로 밝히는 데에 초점을 맞춰왔다. 기능적으로 가치는 자신과 타인의 태도와 행동 그리고 일어나는 일들을 이해하고 평가하고 설명하며 예측하는 데 쓰이는 원칙이자 기준이다. 가치는 대상이나 특정 상황에 얽매이지 않는 안정적인 신념으로서 시간과 상황에 따라 달라지는 태도와 행동에 영향을 준다. 가치 연구는 또한 거시적으로 한 문화권에 속한 사람들이 공유하고 있는 심리적 유사성과 다른 문화권에 속한 사람들과의 심리적 차이의 근원을 밝혀내는 경험적 비교문화연구로 진화해왔으며, 특히 슈워츠(Schwartz) 이후 대규모 다국가 설문 자료를 이용하여 개인의 보편적 가치내용과 구조에 관한 체계적 이론을 실증적으로 확인하는 비교문화심리학의 분야로 발전해 왔다. 다시 말해서 슈워츠와 동료의 후속 연구는 기존 가치 연구의 가치 측정 및 분석 수준을 거시 문화 차원에서 개인 차원으로 바꾸었고 다양한 문화권에 모두 적용 가능한 보편적 가치 유형의 구조를 경험적으로 밝혀내고자

〈표 1〉 기본가치의 개념적 정의와 하위유형*

기본가치	정의	대표적 가치항목
1. 안전(Security)	자신, 자신과 관계있는 사람, 사회의 안전, 조화, 그리고 안정	가족의 안전, 나라의 안전, 사회질서, 소속감, 건강한, 청결한, 호의에 보답
2. 동조(Conformity)	사회적 기대와 규범을 위반하고 타인에게 해를 끼칠 수 있는 행위, 성향, 및 충동의 자제	순종하는, 부모와 연장자들을 공경하는, 공손, 자기수양
3. 전통(Tradition)	전통문화 또는 종교가 제시하는 관습 및 아이디어의 존중, 수용, 이행	전통에 대한 공경, 중립적인, 겸손한, 인생에서 자신의 몫을 받아들이는, 헌신적인
4. 박애(Benevolence)	가까운 사람들의 복지 보존과 향상	영적인 삶, 의미 있는 삶, 성숙한 사랑, 참된 우정, 충성스러운, 용서하는, 도움이 되는, 정직한, 책임감 있는
5. 보편주의(Universalism)	인류와 자연 복지에 대한 바른 이해 및 인식, 관용, 보호	평등, 내적조화, 세계평화, 자연과의 조화, 지혜, 아름다운 세상, 사회정의, 관대한, 환경을 보호하는
6. 자율(Self-direction)	선택, 창조, 탐색 등에 있어서 독립적인 사고 및 행위	자유, 자존감, 프라이버시, 창의성, 자신의 목표를 스스로 선택하는, 독립적인, 호기심 있는
7. 자극(Stimulation)	흥분, 신기로움, 도전	다채로운 삶, 재미있는 삶, 대범한
8. 쾌락(Hedonism)	자신을 위한 즐거움과 감각적인 만족	쾌락, 즐기는 삶, 방종한
9. 성취(Achievement)	사회기준에 따라 드러나는 유능함을 통한 개인적 성공	영향력 있는, 야심적인, 유능한, 지적인, 성공적인
10. 권력(Power)	사회적 지위와 위신, 통제력, 또는 사람과 자원에 미치는 지배력	사회적 힘, 부, 권위, 사회적 인정, 체면을 유지하는

* 김연신·최한나(2009) 〈표 1〉과 슈워츠 외(Schwartz et al. 2012) 〈Table 1〉을 통해 재구성

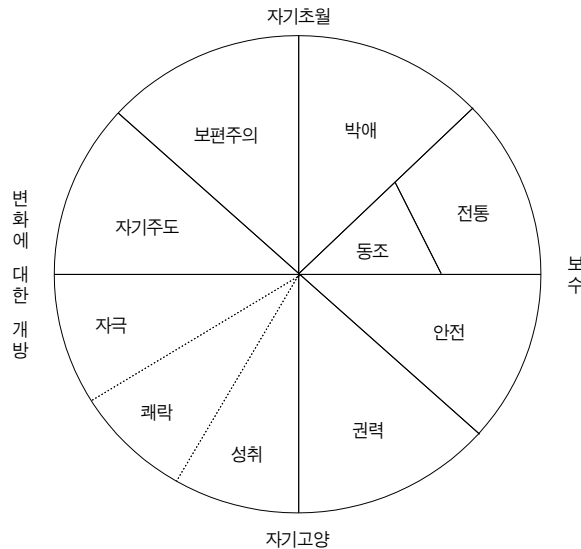
했다(김연신·최한나 2009).

슈워츠(Schwartz 1992)는 선형적(*a priori*) 이론화 작업을 통해 개별 가치가 추구하는 동기적 목표에 따라 구분되는 일련의 인간 기본가치(basic value)가 존재하며 이들 가치는 서로 양립하거나 충돌하는 동적인 관계가 존재한다고 주장했다. 그는 이러한 관계를 특정 문화를 초월하여 보편적으로 나타나는 가치의 구조로 명명한다. 씨씨어크와 동료들(Cieciuch et al. 2015)에 의하면, 가치는 성향 특성과 함께 성격 요소로서 인간생태에

바탕을 두기 있기 때문에 가치 구조나 성격 요인 구조가 어느 사회나 보편적으로 나타나는 것이다. 한편, 가치의 본질과 구조는 보편적일지라도 가치의 상대적 중요성에 대해서는 개인이나 집단에 따라 다른 곧 가치의 우선순위 또는 위계가 존재한다(Schwartz 1992). 이와 같은 가치의 보편성과 문화 특수성은 최근 신경과학의 뇌연구에서도 그 근거가 밝혀지고 있다(Brosch and Sander 2013).

슈워츠는 동료 연구자들과 함께 나라별로 광범위하고 다양한 표본으로 이루어진 대규모 다국가 설문조사 자료를 이용하여 반복적으로 ‘기본 개인가치 이론’을 경험적으로 뒷받침했다. 그 결과 슈워츠는 어느 문화권이든 내재적 동기에 의해 구분되며 서로 양립하거나 대립하는 또는 독립적인 관계가 있는 10개의 기본가치가 존재함을 밝혀냈다. 10개의 기본가치는 자기주도(self-direction), 자극(stimulation), 쾌락(hedonism), 성취(achievement), 권력(power), 안전(security), 동조(conformity), 전통(tradition), 박애(benevolence), 보편주의(universalism)로 이루어져 있으며 각각의 정의와 대표적인 세부 가치 항목은 <표 1>과 같다(Schwartz et al. 2012).³⁾

<그림 1> 슈워츠의 동기에 따른 10개 기본가치와 4개의 상위차원 가치구조



3) 슈워츠는 이후 작업에서 자기주도 가치를 사고와 행위로, 동조를 규칙과 대인관계로, 박애를 돌봄과 의존으로, 보편주의를 자연, 배려, 관용으로 나누고 체면(face)과 겸양(humility)이라는 새로운 가치를 추가하여 기본가치를 19개로 세분해서 접근할 것을 제안한다(Schwartz et al. 2012; Schwartz 2017).

10개의 개인 기본가치는 가치 간의 관계가 양립가능한지 대립적인지, 가치추구가 개인적 또는 사회적 결과에 초점을 맞춘 것인지 그리고 불안회피와 자기보호(self-protection)를 위한 것인지 또는 불안이 없는 상태에서 자기확장(self-expansion)과 성장을 위한 것과 같은 3가지 요인에 의해 보편적 가치구조에서 위치가 결정된다(Schwartz et al. 2012). 슈워츠는 <그림 1>과 같은 원을 이용하여 기본가치의 위치가 반영된 어느 사회에서나 나타나는 보편적 가치구조를 설명한다. 개별 가치는 원에서의 위치가 멀어질수록 동기 측면에서 관계가 없거나 갈등관계에 놓여있는 것을 나타내고 자기초월, 자기고양, 변화에 대한 개방성, 보수주의 등과 같이 원 밖에 놓인 4개의 상위차원(higher order) 가치에 의해 분류된다. 다만 쾌락은 변화에 대한 개방성과 자기고양이라는 2개의 상위차원 가치의 특성을 포함하기 때문에 점선으로 경계를 구분한다. 각각의 가치는 표현하는 동기에 따라 개념적으로 구분되긴 하지만, 동기적 연속선(motivational continuum)상에 놓여 있다(Schwartz et al. 2010; Schwartz et al. 2012).

본 연구에서는 가치가 삶의 원칙으로서 대상이나 상황을 초월하여 태도와 행동에 영향을 준다는 경험적으로 뒷받침된 이론적 명제가 정치심리 영역에도 적용된다는 전제하에 슈워츠가 제시한 기본가치와 정치이데올로기 그리고 정치적 선호와 선택 간의 관계를 파악하고자 한다. 이는 한국에서 기존 가치연구가 많이 활용해왔지만 설명력과 유용성에 대해 적지 않은 비판을 받아온 탈물질주의(post-materialism) 연구의 한계를 극복하고, 슈워츠(Schwartz 1992) 이후 지난 25여 년간 높은 수준의 이론적 세련화와 많은 경험적 증거를 축적해 온 선행 가치연구의 성과를 활용하려는 시도이다.

2. 정치이데올로기

사회과학에서 가장 이해하기 어려운 개념으로 알려진 정치이데올로기는 그만큼 무수히 많은 개념적 정의가 있어 왔다(Jost et al. 2009). 그럼에도 정치학에서 가장 많이 알려진 개념적 정의 중 하나를 제시하자면, 정치이데올로기는 ‘믿음체계(belief system)’로서 “개념(idea)과 태도의 배열조합으로서 그 구성요소가 기능적 상호의존으로 서로 결합, 제약된 것”(Converse 1964, 207)이다.⁴⁾ 곧 정치이데올로기는 정부, 정당, 정치인, 정책 등

4) 이와 같은 가치중립적 접근 외에 유력한 접근 방식으로 정치이데올로기를 전형적으로 현실을 옹호하는, 체계적으로 왜곡된 선전선동의 도구로서 현존 착취체제를 정당화하는 허구의 신념체계로 이해하는, 주로 맑시스트

정치대상에 대한 안정적 신념으로서 단기적 상황에 따라 변하는 정치태도와 달리 논리적 일관성(coherence)과 시간에 따른 일관성(consistency and persistence)을 특징으로 한다. 그러나 여론 설문조사에 기초한 경험적 연구는 이와 같은 정의에 부합하지 않는 것으로 드러났다. 곧, 서구 대부분의 유권자들은 정치에 대해서 잘 모르며 논리적으로 일관된 정책선호를 갖고 있지 않으며 시간에 따라 선호도 자주 바뀌며 선호태도와 행동(투표결정) 간의 일관성도 보이지 않았다. 앞서 언급한 정치이데올로기 정의에 부합하는 유권자의 비율은 나라마다 한 자리 숫자도 채 되지 않은 것으로 나타났다(Converse 1964; Klingeman 1979; Kinder 1998).

조스트(Jost 2006)는 이와 같은 경험적 증거가 2차 대전 후 사회과학계에서 제기되어 온 ‘이데올로기 종말론’을 뒷받침했다고 진단한다.⁵⁾ 그는 설문조사에 기반한 이데올로기 종말론이 무엇보다 정치이데올로기를 정치지식(political sophistication)과 등치하는 오류를 범했고, 시기상 성격, 태도, 인간성 등 심리학 핵심 주제에 대한 이론적, 방법론적 위기와 겹쳐 학문적인 검토를 받지 못했다고 주장한다. 조스트는 동료들과 후속 연구를 통해 최근 경험적 자료들과 심리학 방법론의 혁신은 언론담론에서만 아니라 유권자 수준에서도 정치이데올로기 영향력을 확인할 수 있게 했다고 주장하면서, 이제 이데올로기 종말론이 종말을 맞이하고 있다고 단언한다. 이들에 의하면, 일반적으로 유권자 자기평가를 측정되는 진보-보수 정치이데올로기 성향이 상황변수이자 동기에 영향을 주는 체제위협과 죽음 공포의 현저함 그리고 성격특성 변인인 개방성과 치밀함(conscientiousness)과 의미 있는 관계가 있을 뿐만 아니라 대통령선거 투표행태에 있어서도 뚜렷한 차별성을 나타나게 한다(Jost 2006).

조스트를 중심으로 한 정치심리 접근은 정치이데올로기를 인식, 존재, 관계 동기에 기반한 ‘동기 또는 기능 하부구조(motivational or functional substructure)’와 사회적으로 구성된 ‘담론 상부구조(discursive superstructure)’로 이루어져 있다고 보고 동기 또는 욕구에 근본 바탕을 둔 정치이데올로기 정향이 정당, 후보, 쟁점, 집단 평가 및 선호와 체제정당화 태도 등에 미치는 영향을 체계적으로 파악하고자 한다. ‘동기화된 사회인지(motivated social cognition)’론으로 명명된 이들의 접근이 밝힌 경험적 연구 결과에 의하면, 불확실성과 위협 회피 동기와 관련된 근본적 개인차가 사회인지 차이를 초래하

중심의 비판적 접근이 있다(Jost et al. 2008; Jost et al. 2009).

5) 조스트(Jost 2006)에 의하면, 이데올로기 종말론은 이외에도 추상적 좌우 정치이데올로기의 동기 기반과 행동에 대한 영향력 부재, 좌-우 정치이데올로기의 철학적·이론적 차별성 부재, 진보-보수 정치이데올로기 성향을 뒷받침하는 기본 심리특성 차이의 부재 등의 이론적 논의와 경험적 연구에 의해 뒷받침되어 왔다.

며, 좌-우 또는 진보-보수 성향(proclivity)⁶⁾의 핵심적 차이는 사회변화에 대한 옹호 대 저항 그리고 불평등에 대한 수용 대 거부 차원에서 뚜렷하게 나타난다. 또한, 정도의 차이는 있을지라도 좌-우 성향 모두 혼란보다는 질서를 저항보다는 동조의 가치를 선호하는 가운데 우파 또는 보수 성향의 사람들은 전통, 인습, 질서, 안정, 전통적 가치, 위계질서에 상대적인 선호를 보인다. 반면에 좌파 또는 자유주의 성향의 사람들은 진보, 저항, 혼란, 융통성, 페미니즘, 평등 등에 대해 상대적인 선호 또는 관용을 보인다. 그리고 보수적인 사람은 자유주의적 사람에 비해 체제정당화에 대한 일관된 선호를 보이기도 한다 (Jost et al. 2008; Jost et al. 2009).

그렇다면 기본가치와 정치이데올로기 간의 관계와 두 심리 변인이 정치태도와 선택에 미치는 영향을 경험적으로 검증한 선행연구의 결과는 무엇인가? 캐프래라와 동료 연구자들(Caprara et al. 2006)은 서구 민주주의 국가에서는 중도 좌파 유권자가 중도 우파 유권자에 비해 보편주의, 박애, 자기주도 가치를 중시하는 반면에 안전, 권력, 성취, 동조와 전통 가치를 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 밝혔다. 그들은 또한 기본가치가 성격 특성보다 투표 이력과 미래 투표 의향을 더 잘 설명하고 있음을 실증적으로 밝혀냈다. 한편, 서구 자유주의 복지 국가나 종교 영향이 강한 전통적 국가 모두 기본가치 중 보편주의와 박애는 좌파 또는 진보 정치이데올로기 정향(orientation)과 관계가 있고 동조와 전통은 우파 또는 보수 정치이데올로기 정향과 관계가 있는 반면에, 구공산권 국가에서는 가치와 정치이데올로기 정향 간에 관계가 나타나지 않았다. 또한 이들 가치는 정치이데올로기를 예측하는 데에 있어서 자유주의 국가에서는 사회경제적 변수보다 더 강한 것으로 구공산권 국가에서는 그보다 더 약한 것으로 전통 국가에서는 그 강도가 유사한 것으로 드러났다(Piurko et al. 2011).⁷⁾

또한 유럽, 북미, 남미, 아시아와 오세아니아 16개국 설문조사 자료를 이용한 최근 연구에서도 정치이데올로기에 대한 기본가치의 영향이 확인되었다. 예컨대 대립적인 진보-보수 정치이데올로기 정향의 기저에는 관용과 모든 사람의 복지를 추구하는 가치와 관련된 보편주의와 사회질서와 현상유지를 추구하는 가치와 관련된 안전이라는 대립적 기본가치가 있다는 것이다. 대립적 기본가치는 대립적인 정치이데올로기 정향을 통해 투표결정에 영향을 미치고 있는 것으로 드러났다(Caprara et al. 2017). 한편, 조스트와 동료들

6) 성향과 정향은 큰 차이가 없는 서로 대체가능한 개념이지만 이 글에서는 원저자가 쓴 대로 썼다.

7) 서구 자유주의 복지국가의 예로 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국 등이 있고 전통국가로 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등이 있으며 탈공산권 국가로 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아 등이 있다.

(Jost et al. 2016)은 가치가 성격특성이 이데올로기 성향에 영향을 미치는 데에 매개 역할을 하는지 혹은 이데올로기 성향이 성격특성이 특정 가치를 우선시하는 데 매개 역할을 하는지 경로모형에 의하여 검토한 후 현재로서는 후자를 뒷받침하는 경험적 증거가 있다고 밝힌다.

기본가치와 정치이데올로기 또는 정치태도 대한 한국사회 및 정치심리학 선행연구는 주로 기본가치와 편견 간의 관계에 초점을 맞춰왔다. 예컨대, 김혜숙(2002)은 평등, 사회정의 관용 관련 기본가치인 보편주의가 북한 사람들에 대한 사회 거리감을 낮추고 대북지원과 민간교류 정책을 찬성하는 진보적 태도와 관련이 있음을 밝혔다. 또한, 보편주의 가치는 외국인노동자, 새터민, 장애인, 북한사람 및 호남사람 등 대표적 소수자 집단에 대한 긍정적 태도와 관련이 있고, 이들 약자집단을 위한 정책에 찬성하는 태도를 예측해 주었다. 자기주도 가치는 소수자집단에 대한 태도와 관련이 없었지만 양성평등고용제에 대한 반대 태도와 관련이 있는 것으로 드러났다(김혜숙 2007). 이와 같은 결과는 한국 유권자의 진보-보수 정치이데올로기 성향이 일반적으로 반공과 북한에 대한 태도를 중심으로 구분되는 경향(강정인 2009; 강원택 2011)이 있고 앞서 본 바와 같이 평등 정책에 대한 지지가 진보 성향과 관련이 있으므로 보편주의가 진보 성향과 연관되어 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

김현정 외(2015) 연구는 본격적으로 기본가치, 도덕성 기반(moral foundations) 그리고 성격 특질 등 기본 심리특성과 정치이데올로기, 정치태도, 투표 선택 간의 인과관계를 2012년 12월 19일 제18대 대통령선거 직전 인터넷 설문조사를 이용하여 경로모형을 통해 제시하고 있다. 이들에 의하면, 박근혜와 문재인 후보 지지자들에게서 성격이나 도덕성 기반에 대한 차이는 나타나지 않았지만 기본 개인가치 10개 중 이론적으로 그리고 서구 경험적 연구에서 보수 정치이데올로기 성향과 관련이 있는 것으로 알려진 안전, 전통, 성취, 권력 가치에서 보수 후보로 인식된 박근혜 후보 지지자들이 진보 후보로 인식된 문재인 후보 지지자들에 비해 통계적으로 의미 있는 수준에서 높은 평균을 드러냈다. 또한 진보-보수 정치이데올로기 성향과 북한변화요구/북한지원, 경제성장/소득분배, 경제성장/환경보호, 현 사회 체제정당화 등의 정치태도에 있어서도 예측한 방향으로 두 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되었다.⁸⁾ 이들은 기본 개인가치가 정치태도에 영

8) 이들은 정치이데올로기 성향을 정책선호라는 정치태도와 같은 맥락에서 파악하고 있는데, 이는 앞서 논의한 대로 정치이데올로기는 특정 적용의 한 형태로 단기적 선호와 태도에 영향을 주는 기본 심리특성의 하나라는 이해와 배치된다.

향을 주어 최종적으로 후보선택이라는 정치적 판단에 영향을 미친다는 결론을 내린다.

이하에서는 서구 자료에 의존하거나 대표성이 제한된 표본에 의존해온 국내외 기존 정치심리 접근의 한계를 극복하기 위하여 제19대 대선 후 설문조사에서 나타난 한국 유권자의 기본가치와 정치이데올로기 성향 분포 그리고 두 심리 요인의 관계와 정당 및 후보 선택에 대한 기본가치와 정치이데올로기의 영향을 실증적으로 파악하고자 한다.

III. 경험적 분석: 기본가치, 정치이데올로기, 제19대 대통령선거에서의 선택

1. 기본가치 분석

본 연구에서는 슈워츠가 고안한 가치묘사질문지(Portrait Value Questionnaire) 중 10개 항목을 이용하여 기본 개인가치를 측정했다. 참고로 이 10개 항목 기본가치 측정도구는 제5차 세계가치조사(WVS: World Values Survey 2005-2009)부터 포함되어 전 세계 인구의 약 90%의 가치구조를 파악하는 데에도 쓰이고 있다.⁹⁾ 응답자는 개별 가치를 측정하는 10개 가치묘사 진술이 자신과 비교하여 어느 정도 비슷한지 “나와 대단히 비슷하다, 나와 아주 비슷하다, 나와 어느 정도 비슷하다, 나와 약간 비슷하다, 나와 비슷하지 않다, 나와 전혀 비슷하지 않다”는 6점 척도로 답하게 되는데 각 진술이 대표하는 가치는 <표 2>와 같다.

어느 사회나 개인 수준에서 가치는 개인에 따라 선호순서가 다르긴 하지만 대체로 슈워츠가 제시한 10개 기본가치로 포괄되며 속성과 가치 간 관계에 따라 원형의 형태로 나타낼 수 있다는 점에서 보편구조를 갖고 있다고 할 수 있다. 가치는 삶의 원칙으로 시간과 상황에 초월하여 대상에 얽매이지 않고 개인 태도와 행동에 영향을 준다. 따라서 한국의 개인가치구조와 분포를 파악하는 연구는 보편적 가치구조를 확인하는 작업이자 태도대상

9) 슈워츠의 가치측정도구는 일반적으로 개별가치도 다항목(multi-item)으로 측정하여 타당도를 높이고자 했으나 최근에는 설문조사의 한계를 고려하여 21개 항목으로 구성된 가치묘사질문지(PVQ-21)와 같은 축약판을 도입했고 본 조사에서는 세계가치조사처럼 PVQ-21 중에서 10개 항목을 추출하여 기본가치를 각각 하나의 항목으로 측정하도록 했다.

〈표 2〉 기본가치와 가치묘사 진술문

기본가치	가치묘사 진술문
자기주도	이 사람에게에는 새로운 아이디어를 생각해내고 창조적인 생각을 갖고 자기 방법대로 행동하는 것이 중요하다.
권력	이 사람에게에는 부유하게 살고, 돈이 많아 값비싼 물건을 많이 소유하는 것이 중요하다.
안전	이 사람에게에는 주변이 안전하여 위험이 없는 곳에서 생활하는 것이 중요하다.
쾌락	이 사람에게에는 많은 시간을 갖고 자신을 즐기는 것이 중요하다.
박애	이 사람에게에는 사회를 위해 어떤 일을 하는 것이 중요하다.
성취	이 사람에게에는 성공해서 다른 사람으로부터 인정을 받는 것이 중요하다.
자극	이 사람에게에는 모험심과 새로운 도전을 하는 것이 중요하다.
동조	이 사람에게에는 비난 받을 만한 일을 하지 않고 정도를 걷는 것이 중요하다.
보편주의	이 사람에게에는 자연보호가 중요하다.
전통	이 사람에게에는 전통을 따라 행동하는 것이 중요하다.

에 대한 국민의 일반 선호를 가늠하려는 시도이다. 가치는 추구하는 내재적 동기를 표현하는 것이므로 그 구조와 분포에 대한 정책적 함의를 찾기 쉽지 않을 뿐만 아니라 인위적으로 그리고 단기간에 변화시키기 매우 어렵다. 그럼에도 기본가치 구조와 분포는 특정 정치적 대안과 정책이 국민 일반에게 수용될 수 있는 한계를 설정한다고 볼 수 있기 때문에 이를 실증적으로 확인하는 작업은 중요하다. 이번 조사에서 나타난 기본 개인가치 분

〈표 3〉 슈워츠 기본 개인가치 분포

(단위: 명, %)

기본가치	대단히 비슷하다	아주 비슷하다	어느 정도 비슷하다	약간 비슷하다	비슷하지 않다	전혀 비슷하지 않다	계
자기주도	23	136	330	346	149	18	1,002
	2.30	13.57	32.93	34.53	14.87	1.80	100.0
자극	38	178	313	275	163	35	1,002
	3.79	17.76	31.24	27.45	16.27	3.49	100.0
쾌락	51	275	315	242	110	9	1,002
	5.09	27.45	31.44	24.15	10.98	0.90	100.0

성취	64	283	349	198	103	5	1,002
	6.39	28.24	34.83	19.76	10.28	0.50	100.0
권력	11	107	274	214	329	67	1,002
	1.10	10.68	27.35	21.36	32.83	6.69	100.0
안전	132	295	329	180	53	13	1,002
	13.17	29.44	32.83	17.96	5.29	1.30	100.0
동조	107	330	332	177	48	8	1,002
	10.68	32.93	33.13	17.66	4.79	0.80	100.0
전통	40	272	365	229	86	10	1,002
	3.99	27.15	36.43	22.85	8.58	1.00	100.0
박애	50	257	377	227	84	7	1,002
	4.99	25.65	37.62	22.65	8.38	0.70	100.0
보편주의	110	334	313	205	38	2	1,002
	10.98	33.33	31.24	20.46	3.79	0.20	100.0

포는 <표 3>과 같다.

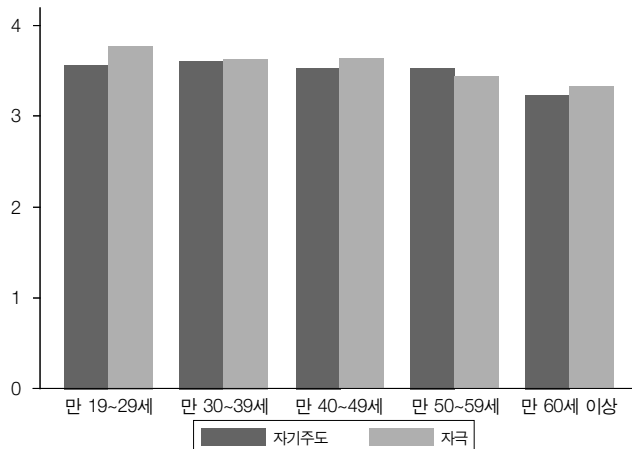
응답자들은 대체로 보편주의, 동조, 안전 등의 가치를 다른 기본가치에 비해 선호하는 것으로 드러났다. 각 선호에 대해 “대단히 비슷하다”와 “아주 비슷하다”로 응답자의 비율이 44.3%, 43.6%, 42.6%로 나타났다. 보편주의에 대한 높은 선호는 내용상 평등과 조화에 대한 추구를 의미하므로(<표 1> 참조), 평등에 기초한 자유민주주의체제와 갈등회피(조화)라는 어찌 보면 이율배반적 선호가 동시에 높은 것으로 해석할 수 있다. 특히 동조와 안전 가치는 ‘보수’라는 상위차원 가치로 포괄되는데, 이에 대한 선호가 높다는 것은 한국사회가 급격한 변화보다는 현상유지 또는 점진적인 변화를 선호한다고 해석할 수 있다. 한편, 앞서 검토한 바와 같이 서구와 국내 기존 연구에서 상대적으로 진보 성향과 관련이 있는 것으로 나타난 보편주의에 대한 선호가 지난 WVS 한국조사 결과(2005년 32.7%, 2010년 37.2%)에 비해 점차 높아지고 있는데 이 현상이 상대적으로 진보적 인물이 당선된 후 실시된 설문조사의 결과를 반영하는 것인지 아니면 진보적 정치이데올로기와 친화적인 기본가치를 중시하는 유권자의 비율이 실제로 높아지고 있는 현실을 반영하는 것인지 장기적으로 추적해볼 필요가 있다.

선행연구에 의하면 한 사회 가치 분포를 좌우하는 변수로 무엇보다 세대를 들 수 있다. 또한 성년 이전에 형성된 가치가 상당히 오랫동안 안정적으로 유지된다는 경험적 연구 결과를 고려한다면 청년세대와 성년 이후 세대와의 가치비교는 향후 이데올로기 지형을 가늠하는 데에도 도움을 줄 것이다(Inglehart 1990; 1997). 따라서 10개 기본가치를 4개 상위차원 가치로 묶어 세대별로 차이를 보면 다음 그림과 같다. 각 가치는 동의 정도가 높을수록 높은 점수(최저 1점 최고 6점)를 나타내도록 재코딩해서 막대높이가 세대별 평균을 나타내도록 했다.

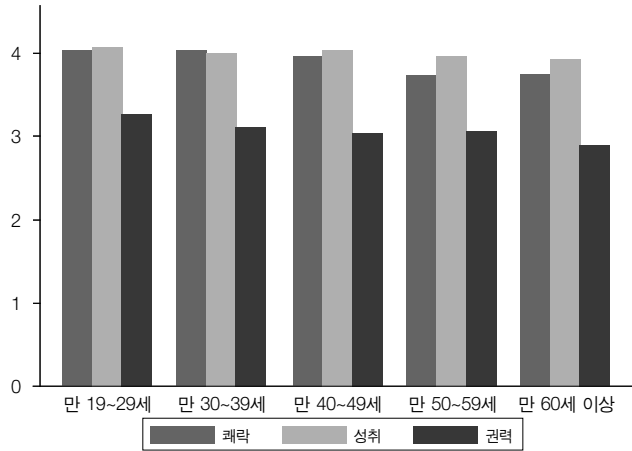
우선 세대별 자기주도와 자극 가치의 분포를 살펴보면, 젊은 세대일수록 자기주도와 자극 가치에 대한 선호가 높고 특히 50대 이하와 60대 이상의 차이가 뚜렷하며 자극 가치에 대한 젊은 층의 선호가 두드러진다(〈그림 2〉 참고). 이 같은 결과는 이번 조사에서도 확인된 젊은 세대일수록 상대적으로 진보 성향이 두드러진다는 경험적 사실을 부분적으로 뒷받침하는 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바대로 서구 민주주의국가에서는 진보 성향과 자기주도 및 자극 가치와 관련이 있는 것으로 나타났기 때문이다(Capara et al. 2006; Piurko et al 2011). 다만, 상위차원 가치인 변화에 대한 개방성을 구성하는 이 두 가치에 대해서 전 세대에 걸쳐 “나와 약간 비슷하다”와 “어느 정도 비슷하다”는 선택지 사이를 의미하는 평균 약 3.5점 내외로 상대적으로 낮은 선호가 나타나고 있다. 이는 조사 대상 기본가치 중 권력 가치를 제외하고는 가장 낮은 선호가 드러난 가치항목으로 정치이데올로기 성향과의 친화성에 대해서는 제한적인 정보를 주고 있다고도 볼 수 있다.

상위가치인 자기고양 가치로 묶여지는 쾌락, 성취, 권력 가치의 세대별 분포 〈그림 3〉

〈그림 2〉 세대별 변화에 대한 개방 가치(자기주도와 자극) 분포



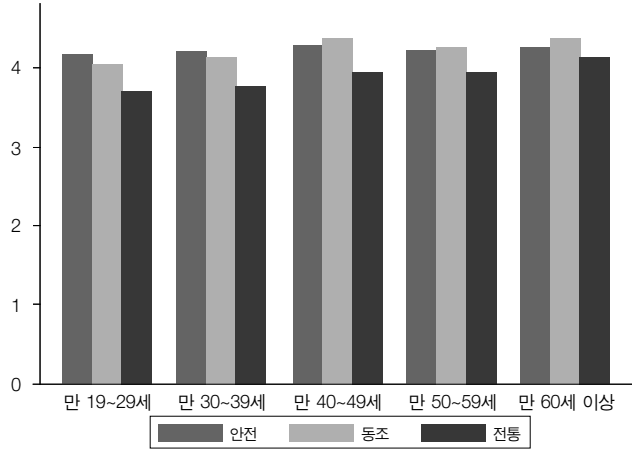
〈그림 3〉 세대별 자기고양 가치(쾌락, 성취, 권력) 분포



을 살펴보면, 먼저 쾌락가치에 있어서 40대 이하와 50대 이상 세대의 차이가 뚜렷함은 눈에 띈다. 기존 가치연구에서 ‘쾌락’이라는 다소 오해를 불러일으키는 명칭으로 분류되고 있긴 하지만, 단일 묘사진술문에 의하면 “많은 시간을 갖고 자신을 즐기는 것”이라는 가치 내용이기 때문에 집단보다는 개인을 중시하는 가치로 볼 수 있고 또한 진보 성향과 관련이 있는 변화에 대한 개방이라는 상위가치에도 포괄될 수 있기 때문에 이 또한 세대별 진보-보수 정치이데올로기 분포를 부분적으로 뒷받침하는 증거로 볼 수 있다. 한편, 성취가치는 세대별 차이가 명확하게 나타나지 않고 “나와 약간 비슷하다”는 것을 의미하는 평균 4점대로 비교적 높게 나타나고 있다. 또한, 조사대상 10개의 기본가치 중 가장 낮은 선호가 나타난 권력가치가 세대별로 큰 차이가 없어 보이지만 20대에서 그 선호가 가장 높은 것 드러났다. 선행연구에서 명확하게 드러나지는 않았지만 대립적 기본가치가 대립적 정치이데올로기 정향과 관계가 있다는 사실이 맞는다면 진보 성향과 관련이 있는 보편주의와 박애라는 자기초월 가치와 대립적인 자기고양 가치에 대한 선호가 전 세대에 걸쳐 낮게 나타났다는 사실은 보수 정치이데올로기 담론의 영향력이 상대적으로 크지 않을 수 있다는 것을 시사한다. 그러나 사실 한국 유권자에 대한 보수 정치이데올로기의 영향력은 아래에 살펴 볼 기본가치로서 보수주의에 대한 상대적으로 높은 지지에서 연유하는 것으로 보인다.

가치내용상 그리고 경험적으로 보수 정치이데올로기 성향과 관련이 있는 것으로 알려진 상위가치로서 보수주의 가치의 세대별 분포 〈그림 4〉를 보면 그 구성가치인 안전, 동조, 전통 모두 상대적으로 높은 비율의 응답자가 수용하고 있는 것으로 드러났다. 이는

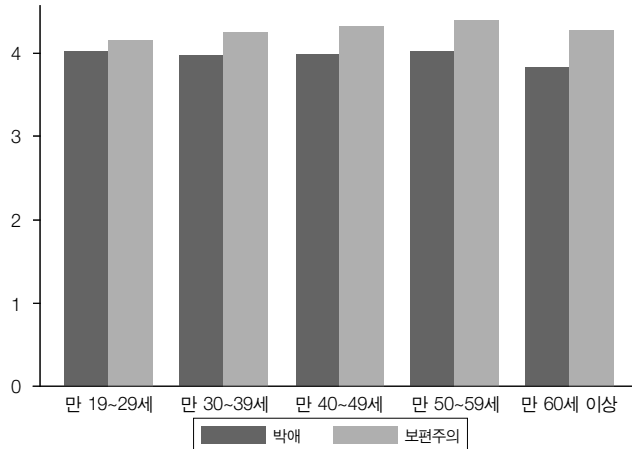
〈그림 4〉 세대별 보수주의 가치(안전, 동조, 전통) 분포



특히 안전과 동조 가치의 세대별 평균이 4점 이상으로 다른 가치에 비해 상대적으로 높은 것에도 알 수 있다. 안전 가치는 세대별 차이가 뚜렷하게 드러나지 않는 가운데 전체적으로 높은 선호를 받았는데 이것이 세월호 사건 이후 변화된 국민의식을 반영하는 것인지 그리고 이러한 분포가 어느 정도 지속될 것인지 추후 연구가 필요해 보인다. 참고로 지난 WVS 한국조사에서도 동조와 안전 가치에 대한 선호가 높게 나타났는데 2005년, 2010년 조사에서 동조는 각각 50.6%, 52.2% 안전은 각각 37.4% 45.1% 비율로 높은 지지를 받고 있어 어느 정도는 보수 정치 담론의 영향력이 상당 기간 견재할 것이라는 예측이 가능해 보인다. 한편, 전통 가치는 40대 이상과 그 아래 세대의 차이가 비교적 눈에 띄게 나타나고 있는데 이는 두 가치가 현재 세대 간 갈등을 상당 부분 설명하는 기본가치라는 사실에서 기인한 것으로 보인다.

마지막으로 보편주의와 박애로 이루어진 상위가치인 자기초월 가치 선호에 대한 세대별 분포 〈그림 5〉를 보면, “평등, 내적조화, 세계평화, 자연과의 조화, 지혜, 아름다운 세상, 사회정의, 관대한, 환경을 보호하는” 등을 포괄하는 보편주의는 전 세대에 걸쳐 고르게 높은 선호가 나타난 가운데 특히 40대와 50대에서 높은 선호가 드러났다. “영적인 삶, 의미 있는 삶, 성숙한 사랑, 참된 우정, 충성스러운, 용서하는, 도움이 되는, 정직한, 책임감 있는” 등을 나타내는 박애도 60대 이상에서는 상대적으로 낮은 선호가 나타나긴 했지만 비교적 전 세대에 걸쳐 지지를 받고 있는 것으로 드러났다. 선행연구에서 진보 정치이데올로기 성향과 관련이 있는 것으로 밝혀진 보편주의와 박애에 대해 세대에 걸쳐 높은 지지가 나타났다는 사실은 한국 유권자의 기본가치배열이 앞으로도 진보 정치이데

〈그림 5〉 세대별 자기초월 가치(박애와 보편주의) 분포



올로기 담론에 상대적으로 친화성 있는 구조를 띠고 있다는 것을 시사한다. 특히, 다른 세대와 뚜렷이 구분되는 진보적 성향을 지속적으로 유지하고 있는 소위 386세대(노환희·송정민 2013)에서 보편주의 가치에 대한 수용도가 높게 나타났다는 사실은 정치이데올로기를 뒷받침하는 기본가치의 영향력을 시사한다고 볼 수 있다.

2. 기본 심리특성과 사회경제변수 간의 관계

이번 조사에서는 정치이데올로기 자기평가와 기본가치 간에는 선행연구 결과와 부합하는 방향으로 상관관계가 나타난 것도 있었지만(자기주도 $r=-0.096$ 전통 $r=.065$; 상위가치로서 변화에 대한 개방 $r=-.088$), 그 크기도 크지 않고 다른 가치와는 대체로 의미 있는 관계가 나타나지 않았다. 따라서 이하에서는 기본가치와 정치태도와 선택을 매개하는 정치이데올로기 효과를 직접적으로 검증하기보다는 두 심리특성 변인과 사회경제 변수 그리고 정당 및 후보 선택 간의 관계를 파악한다.

우선 사회경제 변수에 따라 정치이데올로기 자기평가와 변화에 대한 개방, 보수, 자기초월, 자기고양의 4개 상위가치 그리고 성격특질로 분류되는 권위주의 성향의 분포는 어떻게 되는지 알아보자.¹⁰⁾ 〈표 4〉는 연령을 포함하여 성별, 학력, 가구소득 등 사회경제적

10) 정치이데올로기 자기평가는 매우 진보를 0, 중도를 5, 매우 보수를 10으로 하여 응답자가 0에서 10 사이의

변수에 따른 기본 심리특성 변인의 평균비교를 나타낸다. 먼저 성별에 따른 기본 심리특성 변인 평균 차이는 대체로 없어 보인다. 예컨대, 여성(M=5.19)이 남성(M=5.02)보다 조금 더 보수 성향으로 자기평가를 하고 있지만 두 집단 간 평균차이는 통계적으로 의미는 없다($p=0.168$). 유일하게 통계적으로 의미 있는 성차가 나타난 심리특성은 변화에 대한 개방 가치로 남성(M=3.63)이 여성(M=3.40)보다 높게 지지하고 있다. 자율과 자극 그리고 자기초월 가치에도 걸쳐 있는 쾌락으로 구성된 변화에 대한 개방 가치는 상위차원으로서 보수와 대립적인 가치로서 상대적으로 진보 정치이데올로기 성향과 관련이 있는 것으로 알려져 있다. 기존 연구에서 나타난 한국 여성 유권자의 보수 성향 기저에 기본가치 차이가 있을 수 있다는 점을 시사한다(김혜숙 2002, 2007; 최영진 2004; 윤광일 2013).

〈표 4〉에 나타난 세대와 기본 심리특성 변인 간의 관계를 살펴보기 위해 세대 대신 만 나이 기준 연령을 이용하여 상관관계 분석을 한 결과 연령은 예상대로 정치이데올로기 성향과 통계적으로 의미 있는 상관관계($r=0.305$, $p<0.05$) 곧, 나이가 들수록 보수 성향을 나타내는 결과를 나타냈다. 또한, 연령은 상위차원 가치로 보수 정치성향과 관련이 있는 보수와 양의 상관관계(0.108 , $p<0.05$)를 진보 정치성향과 관련이 있는 변화에 대한 개방과 부의 상관관계(-0.142 , $p<0.05$)를 나타내어 정치이데올로기와 기본가치 간의 관계에 대한 선행연구의 경험적 결과와 부합하는 결과를 보였다.¹¹⁾ 참고로 연령은 권위주의 성향과도 통계적으로 의미 있는 상관관계를 보였다(0.196 , $p<0.05$). 이와 같은 결과는 기본 심리특성 변인이 성년 이후 비교적 안정적으로 유지되고 가치와 권위주의 성향과

숫자로 답하게 했다. 한편, 본 연구 주제는 아니지만 보수 정치이데올로기 성향과 관련 있는 성격특성으로 알려진 권위주의 성향도 참고로 살펴보았다. 이는 5점 척도로 동의 정도를 묻는 7개 진술(①우리나라를 망쳐 놓고 있는 극단주의와 싸워서 끝장낼 수 있는 강력한 지도자가 필요하다. ②정부 권력에 비판적인 사람들은 대부분 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다. ③우리나라의 현재 상황은 너무 심각해서, 문제를 일으키는 사람들을 제거하고 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 가장 강력한 수단을 사용하는 것도 정당화될 수 있다. ④우리나라에 진정으로 필요한 것은 더 많은 '인권'이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다. ⑤권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다. ⑥최근의 범죄나 성적 타락, 사회적 혼란을 보면, 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리사회의 말썽꾼들과 문제 집단들을 더 강력히 척결해야 한다. ⑦우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도자의 지휘에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다.)을 이용하여 평균으로 측정했다.

11) 연령과 기본가치 간 상관관계 중 통계적으로 의미 있는($p<0.05$) 것을 살펴보면 자기주도(-0.106) 자극(-0.127), 쾌락(-0.102), 권력(-0.084), 동조(0.098), 전통(0.148), 보편주의(0.0363) 등이 있다. 다른 기본가치와 달리 보편주의와 권력은 비록 낮은 상관관계 계수이지만 연령에 따른 정치이데올로기 성향과 다른 양과 부 방향으로 각각 나타났다. 김혜숙(2002; 2007)의 연구에서도 확인된 이와 같은 결과는 젊은 세대가 개인주의적 성취를 중시하는 가치관의 변화를 반영한다고 볼 수 있다(나은영·차유리 2010).

〈표 4〉 사회경제변수와 정치이데올로기, 권위주의 성향, 기본가치 평균비교

	N	진보-보수 M(SD)	권위주의 M(SD)	개방 M(SD)	보수 M(SD)	자기초월 M(SD)	자기고양 M(SD)
성별							
남	497	5.02(2.04)	3.35(0.56)	3.63(0.89)	4.15(0.82)	4.11(0.86)	3.66(0.78)
여	505	5.19(1.91)	3.31(0.61)	3.40(0.91)	4.12(0.85)	4.10(0.86)	3.63(0.79)
연령							
만 19~29세	175	4.40(1.60)	3.15(0.61)	3.67(0.84)	3.97(0.79)	4.07(0.83)	3.79(0.74)
만 30~39세	176	4.62(1.85)	3.27(0.49)	3.61(0.88)	4.04(0.74)	4.10(0.85)	3.71(0.75)
만 40~49세	208	4.85(1.83)	3.30(0.61)	3.60(0.88)	4.20(0.86)	4.14(0.85)	3.68(0.80)
만 50~59세	199	5.24(1.94)	3.39(0.61)	3.49(0.91)	4.15(0.88)	4.19(0.93)	3.58(0.85)
만 60세 이상	244	6.06(2.09)	3.48(0.54)	3.28(0.96)	4.25(0.84)	4.04(0.82)	3.52(0.76)
학력							
중졸 이하	157	5.86(2.08)	3.54(0.48)	3.11(0.94)	4.12(0.87)	3.91(0.83)	3.44(0.74)
고졸 이하	418	5.14(1.99)	3.37(0.56)	3.58(0.89)	4.18(0.86)	4.17(0.85)	3.65(0.80)
대졸 이상	427	4.79(1.85)	3.22(0.61)	3.60(0.88)	4.10(0.78)	4.11(0.86)	3.72(0.78)
가구소득							
200만 원 미만	140	5.51(2.32)	3.45(0.55)	3.23(1.01)	4.13(0.92)	3.99(0.93)	3.45(0.80)
200~300만 원	166	5.25(1.87)	3.43(0.58)	3.41(0.97)	4.23(0.90)	4.12(0.95)	3.58(0.86)
300~400만 원	208	5.10(1.94)	3.36(0.55)	3.59(0.81)	4.14(0.82)	4.18(0.83)	3.71(0.74)
400~500만 원	201	4.91(1.84)	3.30(0.60)	3.56(0.82)	4.14(0.81)	4.07(0.84)	3.69(0.76)
500만 원 이상	286	4.95(1.95)	3.21(0.60)	3.63(0.91)	4.07(0.76)	4.11(0.79)	3.71(0.78)
Total	1001	5.10(1.98)	3.33(0.58)	3.52(0.91)	4.13(0.83)	4.10(0.86)	3.65(0.79)

같은 성격특성은 더욱더 변하기 어렵다는 사실을 감안했을 때, 향후 한국사회 이데올로기 지형이 진보 성향에 기운 형태로 유지될 가능성이 높을 것이라는 예측을 가능하게 한다.

학력에 따른 기본 심리특성 변인의 평균 차이는 일원변량분석(One-way Anova) 후 튜키(Tukey HSD) 짝비교 사후검정을 통해 파악했다. 대체로 중졸 이하 학력과 고졸 이상 학력 간에 통계적으로 의미 있는 차이가 나타났는데 예컨대, 중졸 이하 학력에서는 보수

정치성향(M=5.86)이 나타났고 고졸과 대졸 이상에서는 중도(M=5.14) 또는 진보(M=4.79) 정치성향이 드러났으며 고졸과 대졸 이상에서는 그 차이가 통계적으로 의미가 없었다. 또한, 보수와 진보 정치이데올로기 정향을 뒷받침하는 성격특성으로 변화에 대한 개방가치와 자기초월 가치에서도 같은 관계가 나타났다. 곧, 중졸 이하인 경우에 개방과 자기초월 가치 지지가 낮고 고졸과 대졸 이상은 의미 있는 차이는 없지만 두 상위가치에 대해 중졸 이하 집단보다 높은 지지를 나타냈다. 한편, 권력과 성취로 이루어진 상위가치인 자기고양은 학력이 높을수록 높은 지지를 받고 있고, 중졸 이하와 고졸 이상 집단 간에 통계적으로 의미 있는 차이가 나타났다. 상위차원 가치로서 보수에는 학력에 따른 통계적으로 유의미한 차이가 없었으나 권위주의 성향은 학력이 높을수록 낮고, 세 범주 간 모두 의미 있는 차이가 나타났다.

마지막으로 가구소득과 기본 심리특성 변인 간의 관계를 일원변량분석 후 튜키 짝비교 사후검정으로 분석해 본 결과 200만 원 미만 저소득층과 300만 원 이상 또는 400만 원 이상 가구소득을 올리는 중산층 이상 간의 의미 있는 차이가 있음을 알 수 있었다. 예컨대, 저소득층은 상대적으로 보수 정치성향(M=5.51)을 나타냈으며, 다른 집단과 달리 상대적으로 진보 정치성향을 나타낸 400~500만 원 가구소득층(M=4.91), 500만 원 이상 가구소득층(M=4.95)과만 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 진보 정치이데올로기 정향을 뒷받침하는 가치에도 같은 관계가 나타났는데 곧, 변화에 대한 개방 가치에 대해 200만 원 이하 가구소득층에서는 300만 원 이상 가구소득층에 비해 그 지지가 비교적 낮은 것으로 드러났고 200~300만 원 소득계층을 제외하고는 다른 가구소득층과는 달리 그 차이도 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 관계는 개인주의 성향과 관계있는 것으로 알려진 자기고양 가치에서도 나타났다. 한편, 보수와 자기초월 가치에 대해서는 가구소득층 별 통계적으로 의미 있는 차이가 나타나지 않았으며, 권위주의 성향에 대해서는 300만 원 이하 가구소득층과 최고소득층 간에만 통계적으로 의미 있는 차이가 드러난 가운데 두 저소득층(200만 원 미만 M=3.45, 200~300만 원 M=3.43)의 권위주의 성향이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

3. 기본 심리특성과 정당지지 및 투표결정 간의 관계

그렇다면 정치이데올로기 자기평가와 기본가치 그리고 권위주의 성향이 대선후보지지 집단과 정당지지 집단 간의 어떠한 차이가 있는가? <표 5>는 제19대 대선후보 지지집단,

정당일체감 그리고 제18대 대선후보 지지집단의 기본 심리특성 변인의 평균을 나타내고 있다. 각 지지집단의 평균 차이는 일원변량분석 후 튜키 짝비교 사후검정으로 분석했다. 우선 예상대로 진보 후보로 알려진 문재인 후보 지지집단(M=4.51)이 보수 후보로 알려진 홍준표 후보 지지집단(M=6.59)에 비해 통계적으로 의미 있는 차이를 보였으며, 두 지지집단은 중도를 나타내는 5점을 기준으로 보아도 명확하게 진보와 보수 성향으로 구분되고 있다. 홍준표 후보 지지집단은 다른 후보 지지집단에 비해서도 가장 보수적으로 드러났으며, 가장 진보 성향을 보인 심상정 후보 지지집단(M=4.47)은 물론이고 중도 성

〈표 5〉 대선 선택과 정당일체감 별 정치이데올로기, 권위주의 성향, 기본가치 분포

	N	진보-보수 M(SD)	권위주의 M(SD)	개방 M(SD)	보수 M(SD)	자기초월 M(SD)	자기고양 M(SD)
제19대 대선							
문재인	426	4.51(1.79)	3.30(0.59)	3.54(0.92)	4.15(0.84)	4.13(0.86)	3.63(0.79)
홍준표	197	6.59(1.88)	3.45(0.55)	3.45(0.85)	4.14(0.79)	4.05(0.80)	3.59(0.78)
안철수	147	5.17(1.87)	3.33(0.64)	3.61(0.95)	4.29(0.82)	4.26(0.86)	3.85(0.78)
유승민	47	5.04(1.57)	3.19(0.54)	3.63(0.93)	4.01(0.81)	4.20(0.83)	3.90(0.67)
심상정	30	4.47(1.59)	3.45(0.52)	3.38(0.81)	4.12(0.65)	4.12(0.69)	3.58(0.67)
소계	847	5.13(1.99)	3.34(0.59)	3.53(0.91)	4.16(0.82)	4.14(0.84)	3.67(0.78)
정당일체감							
더불어민주당	331	4.27(1.89)	3.28(0.61)	3.60(0.92)	4.19(0.85)	4.15(0.84)	3.67(0.81)
자유한국당	152	6.84(1.87)	3.51(0.52)	3.42(0.82)	4.18(0.82)	4.05(0.81)	3.58(0.78)
국민의당	39	4.82(1.37)	3.54(0.77)	3.85(0.97)	4.44(0.91)	4.51(0.78)	4.07(0.85)
바른정당	52	5.85(1.51)	3.31(0.58)	3.77(0.92)	4.20(0.70)	4.13(0.86)	3.85(0.73)
정의당	27	4.00(2.22)	3.02(0.59)	3.72(0.74)	4.26(0.79)	4.46(0.84)	3.79(0.65)
소계	601	5.08(2.15)	3.35(0.61)	3.59(0.90)	4.21(0.83)	4.16(0.83)	3.70(0.80)
제18대 대선							
박근혜	429	5.94(1.90)	3.39(0.54)	3.47(0.90)	4.14(0.81)	4.10(0.83)	3.59(0.76)
문재인	255	4.33(1.79)	3.32(0.65)	3.57(0.98)	4.28(0.84)	4.25(0.88)	3.74(0.85)
소계	684	5.34(2.01)	3.37(0.59)	3.51(0.93)	4.19(0.83)	4.15(0.85)	3.65(0.79)

향을 보인 안철수 후보 지지집단(M=5.17)과 유승민 후보 지지집단(M=5.04)과도 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 흥미로운 사실은 홍준표 후보 지지집단을 제외하고는 각 후보 지지집단 간에 통계적으로 의미 있는 차이를 나타내지 않았다는 것이다. 일반적으로 알려진 각 후보의 정치이데올로기 위치와 부합하게 지지집단의 자기평가 평균이 나타난 편이지만 홍준표 후보 지지집단을 제외하고는 정치 성향이 의미 있는 차이가 뚜렷하게 드러나지 않았다는 사실은 중도와 진보 성향 유권자의 선택이 자신의 주관적 정치성향 평가 외에 다른 요인에 영향을 받으리라는 예측을 가능하게 한다. 한편, 보수와 진보 후보의 양자 대결이었던 제18대 대선에서도 박근혜 후보 지지집단(M=5.94)과 문재인 후보 지지집단(M=4.33) 간에도 후보의 인식된 정치이데올로기 위치에 부합하는 차이를 통계적으로 의미 있는 수준에서 드러냈다($p < 0.00$).

“가깝게 느끼는 정당”으로 측정한 정당일체감에서도 예상대로 진보정당으로 알려진 더불어민주당 지지집단(M=4.27)이 보수정당으로 알려진 자유한국당 지지집단(M=6.84)에 비해 통계적으로 의미 있는 차이를 보였으며, 두 지지집단은 중도를 나타내는 5점을 기준으로 보아도 뚜렷하게 진보와 보수 성향으로 구별되었다. 더불어민주당 지지집단은 가장 진보 성향을 보인 정의당 지지집단(M=4.00)이나 진보에 가까운 중도 성향을 보인 국민의당 지지집단(M=4.82)과는 통계적으로 의미 있는 차이를 보이지 않았지만, 중도 보수 성향으로 나타난 바른정당 지지집단(M=5.85)과는 의미 있는 차이가 나타났다. 또한, 자유한국당 지지집단은 다른 정당 지지집단에 비해서도 가장 보수적으로 드러났으며, 모든 집단과 통계적으로 의미 있는 차이를 보였다. 국민의당 지지집단은 정의당 지지집단과 의미 있는 차이가 나타나지 않았지만 정의당 지지집단과 의미 있는 차이를 보인 바른정당 지지집단과는 통계적 의미 있는 차이를 보였다. 이와 같은 결과는 진보-보수 정치이데올로기를 기준으로 한 정당배열이 정의당, 더불어민주당, 국민의당이라는 진보 성향 유권자 지지정당의 정당과 바른정당과 자유한국당이라는 보수 성향 유권자 지지정당의 두 축으로 이루어져 있음을 시사한다.

대선 후보 선택과 정당일체감 기준으로 상대적으로 뚜렷하게 나타났던 지지집단 간 정치이데올로기 자기평가 차이는 다른 기본 심리특성변인에 의해 뒷받침되지 않는 것으로 나타났다. 예컨대, 변화에 대한 개방, 보수, 자기초월, 자기고양 등 4개 상위차원 가치 모두에서 제19대 대선 후보 지지집단 간 모두에서 의미 있는 차이가 나타나지 않았다. 비교적 선택이 단순했던 제18대 대선에서는 문재인 후보 지지집단이 박근혜 후보 지지집단에 비해 자기초월 가치(문재인 M=4.25 박근혜 M=4.10)와 자기고양 가치(문재인 M=3.74 박근혜 M=3.59)에 대한 선호가 높게 나타났으나, 예상과는 다르게 보수(M=4.28)에 대

한 지지가 박근혜 후보 지지집단(M=4.14)에 비해 통계적으로 의미 있는 수준에서 높게 나타났다($p < 0.05$). 이와 같은 결과에 대해서는 거의 5년이 지난 대선의 투표 선택에 대한 오기억(false memory) 가능성으로 해석에 신중해야겠지만 상위가치로서 보수가 안전을 포함하고 있다는 점을 염두에 둔다면 세월호 이후에 강화된 문재인 지지집단의 기본가치 선호가 반영되었다고 볼 수도 있다.¹²⁾ 한편, 정당일체감에 따른 지지집단 간의 선호가치 차이는 자유한국당과 국민의당 지지집단에서만 그리고 자기초월과 자기고양가치에서만 통계적으로 의미 있는 수준에서 나타났다. 자유한국당 지지집단은 두 가치 모두 국민의당 지지집단에 비해 낮게 선호하는 있는데 이는 두 정당 지지자의 진보-보수 성향 차이를 뒷받침하는 동시에 두 집단의 연령차를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 참고로 자유한국당(M=3.51)과 국민의당(M=3.54) 지지자는 정의당(M=3.02) 지지자에 비해 높은 권위주의 성향을 통계적으로 의미 있는 수준에서 보이고 있다.

4. 기본 심리특성과 제19대 대선 선택

마지막으로 종합적으로 사회경제변수를 통제한 가운데 정치이데올로기와 기본 개인가치가 제19대 대통령선거 투표결정에 미친 영향을 살펴보고자 하자. 본 연구에서는 기존 한국 투표행태 연구에서 투표결정에 영향을 미치는 핵심 변인으로 제시되어 온 출신지역과 정당일체감을 통제했으며, 정치이데올로기 성향과 관계가 있는 것으로 경험적으로 드러난 권위주의 성향도 통제했다. 또한 개인에 따라 달라지는 사회경제변수와 기본 심리특성 변수뿐만 아니라 종속변수인 후보에 따라 달라지는 정당일체감과 정당과의 이념거리¹³⁾를 함께 포함시킬 수 있는 McFadden의 선택 모형 곧 대안-특정 조건부 로짓(alternative-specific conditional logit) 모형을 이용하여 각 변수의 독립적 영향력을 측정했다.

〈표 6〉은 조건부 로짓 모형에 의한 승산비 추정 결과를 담고 있는데, 상술한 경험적 분석에서 시사한 대로 이념거리와 정당일체감 영향이 다른 심리특성 변인에 비해 두드러지게 나타남을 알 수 있다.¹⁴⁾ 곧, 다른 조건이 같다면 이념거리가 짧은 후보를 선택할

12) 실제로 제18대 대선에서 문재인 후보 선택집단(M=4.42)은 박근혜 후보 선택집단(M=4.19)보다 통계적으로 의미 있는 수준에서 안전가치 선호가 높았다.

13) 정당과의 이념거리는 응답자 자신의 정치이데올로기 평가와 같은 척도로 측정한 각 정당 이데올로기 평가 차이의 절댓값으로 측정했다.

14) 승산비는 1을 기준으로 다른 조건이 같다면 1보다 큰 경우에는 비교 대안보다 선택할 가능성이 높다는 것을,

〈표 6〉 제19대 대통령선거 투표선택 조건부 로짓 모델(n=554)

	승산비(표준편차)			
	문재인 대 홍준표	안철수 대 홍준표	유승민 대 홍준표	심상정 대 홍준표
이념거리	0.865** (0.038)			
정당일체감	9.373*** (1.439)			
연령	0.546*** (0.100)	0.685 (0.134)	0.347*** (0.094)	0.410** (0.120)
여성	2.031 (0.758)	1.750 (0.692)	0.933 (0.564)	1.363 (0.882)
학력	1.786 (0.599)	1.746 (0.624)	5.173* (3.359)	3.165 (1.887)
소득수준	0.885 (0.144)	0.903 (0.155)	1.113 (0.291)	0.534* (0.140)
광주/전라 출신	9.163* (8.685)	5.502 (5.343)	4.990 (6.346)	1.433 (2.177)
대구/경북 출신	0.385 (0.208)	0.402 (0.219)	0.364 (0.317)	0.234 (0.266)
부산/울산/경남 출신	0.395* (0.175)	0.224** (0.117)	0.255 (0.191)	1.098 (0.790)
권위주의 성향	1.393 (0.474)	1.267 (0.442)	0.880 (0.436)	3.894* (2.398)
자기초월	0.558 (0.171)	0.611 (0.199)	0.721 (0.357)	0.658 (0.330)
자기고양	1.125 (0.334)	1.160 (0.371)	0.847 (0.435)	0.583 (0.319)
변화에 대한 개방성	0.837 (0.204)	0.785 (0.206)	0.622 (0.257)	0.688 (0.292)
보수	1.414 (0.423)	2.188* (0.713)	1.616 (0.850)	2.197 (1.147)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

1보다 작은 경우에는 선택할 가능성이 낮다는 것을 의미한다.

가능성이 높고 정당일체감이 있는 정당 후보를 선택할 가능성이 높다. 반면에 상위가치 차원은 보수 가치만이 그것도 안철수와 홍준표를 선택하는 경우에만 통계적으로 의미 있는 수준에서 독립적인 영향을 나타내고 있는 것으로 드러나 적어도 제19대 대통령선거에서는 가치가 실제 의미가 있는 직접적 효과를 보이지 못한 것으로 판단된다.

한편, 연령이 높을수록 보수 후보인 홍준표에 비해 상대적으로 진보 후보인 문재인과 심상정을 선택할 확률이 낮다. 한 가지 흥미로운 사실은 연령이 높을수록 홍준표에 비해 같은 보수 후보인 유승민을 선택할 가능성이 낮은 것으로 나타났는데 이는 이데올로기 성향 차이보다는 전략적 선택에 기인한 것으로 보인다. 특히 이에는 학력의 독립적인 영향이 뚜렷했다. 곧, 다른 사회경제 변수와 심리특성 변인 모두 독립적 효과가 드러나지 않았지만 학력이 높을수록 홍준표보다는 유승민을 선택한 것으로 나타났다. 한편, 연령이 높을수록 홍준표보다 안철수를 선택할 확률은 낮았지만 통계적 의미는 없었다. 아울러 상위가치 차원에서 유일하게 통계적으로 의미 있는 효과로 추정된 보수 가치는 홍준표보다 안철수를 선택할 가능성을 독립적으로 높이는 쪽으로 드러났고 권위주의 성향은 예상과는 달리 홍준표보다 심상정을 선택할 가능성을 독립적으로 높이는 것으로 드러났는데 이의 의미에 대한 추후 연구가 필요해 보인다. 참고로 한국 유권자 선택에 지속적으로 가장 큰 영향을 미쳐 온 출신지역(이갑윤 2011)은 홍준표 대비 문재인에 대한 투표 확률을 크게 높인 호남과 문재인 출신지역이지만 의외로 확률을 낮춘 부산/울산/경남에서 두드러지게 나타났다. 또한 홍준표 대비 심상정에 대한 투표 가능성을 통계적으로 의미 있는 수준에서 낮춘 소득 효과와 안철수 출신지역임에도 홍준표 대비 투표 확률을 낮춘 것도 흥미로운 사실이다.

IV. 글을 마치며

지금까지 이 글에서는 기본 심리특성으로서 유권자 선호와 선택에 영향을 미치는 것으로 알려져 온 개인 기본가치와 정치이데올로기에 대한 정치심리학 논의를 소개한 후 제19대 대통령선거 후 실시한 설문조사 자료를 이용하여 두 심리특성 변인과 정당 및 후보 선택에 대한 간의 관계를 실증적으로 분석해 보았다. 이를 통해 다음과 같은 관찰 결과를 얻었다.

첫째, 이론적으로 정치이데올로기 정향에 선행하는 것으로 상정되어 온 기본가치는 정당일체감과 후보 선택에 직접적 영향을 미치는 것으로 보기 어려운 반면에 후보 선택 집단과 정당일체감 집단에 따른 정치이데올로기 정향의 차이는 뚜렷한 것으로 드러났다. 특히, 진보 후보와 정당으로 인식되고 있는 문재인과 더불어민주당 지지집단과 보수 후보와 정당으로 알려진 홍준표와 자유한국당 지지집단의 진보-보수 성향차가 매우 뚜렷하게 나타났으며 지난 제18대 대통령선거 선택 집단 간에도 이와 같은 결과가 나타났다.

둘째, 이번 선거에서 정치이데올로기 정향과 이와 밀접한 관련이 있는 정당일체감과 사회경제변수와 출신지역을 통제한 모형에서 후보 선택에 독립적 영향을 미친 반면에 가치는 대체로 영향을 미치지 못한 것으로 드러났다.

셋째, 변화에 대한 개방, 보수, 자기초월, 자기고양 등의 상위차원 기본가치는 대체로 정당과 후보 선택 집단 간에 차이가 없는 것으로 드러났다.

넷째, 사회경제 변수 중 세대는 정치이데올로기는 물론이고 가치와도 의미 있는 관계가 나타났다. 나이가 든 세대일수록 자신을 보수 정치성향으로 평가하고 있고, 보수 성향과 관련이 있는 보수 가치에 대한 지지도 높은 반면에, 진보 성향과 관련이 있는 변화에 대한 개방 가치에 대해서는 그 지지가 낮았다.

정치이데올로기 정향은 물론 정당일체감과 선택에 있어 기본가치의 영향이 뚜렷하게 나타나지 않은 반면 진보-보수 성향과 정당일체감의 영향력이 상대적으로 명확하게 나타난 사실은, 선행연구 결과대로 기본가치가 정치이데올로기 정향을 뒷받침하는 것이 옳다면 우리 정치이데올로기 지형이 근본적으로 고정된 것은 아니라는 예측을 가능하게 한다. 개인 기본가치는 특성 적응이라는 성격변인으로 성향과 함께 생태적 성격요소로서 변화하기 매우 어렵기 때문이다. 그러나 또 한편으로는 기본 심리특성 변인이 성년 이후 비교적 안정적으로 유지된다는 사실로 미루어 보건대, 향후 한국사회 이데올로기 지형이 진보 성향에 친화성 있는 구조로 유지될 가능성이 높다. 연령별 정치이데올로기 성향 차이와 이와 관련된 가치 차이가 비교적 뚜렷하기 때문이다.

본 연구는 온라인 조사 또는 편의표집에 기초한 국내 정치심리 가치연구와 비교하여 대표성 있는 표본을 이용하여 얻은 결과로 외적 타당성을 보완했고, 기본가치와 정치이데올로기 정향이라는 두 기본 심리특성 변인과 정당일체감과 후보선택이라는 정치적 변인 간의 관계를 구체적으로 검토했다는 데 있어 의의를 찾을 수 있다. 다만, 대면 설문조사의 한계로 다항목으로 측정되지 않아 기본가치의 타당도가 상대적으로 낮았고 그로 인해 이의 다른 변수와의 관계를 파악하지 못했을 수도 있다. 또한, 기본가치와 정당일체감 및 후보선택 간에 실제 의미 있는 관계가 뚜렷하게 드러나지 않아 선행연구에서 양자를

매개하는 것으로 보고되고 있는 정치이데올로기의 매개효과를 검증할 수 없었다. 추후 연구에서는 이러한 한계를 보완하여 기본 심리특성과 정치태도와 정당일체감, 후보 선택 간의 관계를 체계적으로 파악해야 할 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 본격적으로 이론적으로 검토하지 못한 권위주의 성향과 성격 5요인 등 성격 특성에 대한 분석도 필요해 보인다.

참·고·문·헌

- 강원택. 2011. “한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-룩칸 모델의 적용.” 『한국과 국제 정치』 27집 3호. 99-129.
- 강정인. 2009. “보수주의: 비동시성의 동시성 그리고 모호한 정상화.” 강정인·김수자·문지영·정승현·하상복. 『한국 정치의 이념과 사상: 보수주의, 자유주의, 민족주의, 급진주의』. 서울: 후마니타스.
- 김연신·최한나. 2009. “Schwartz의 보편적 가치 이론의 적용 타당성 연구.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 23(1). 1-16.
- 김현정·박영옥·박상희. 2015. “유권자의 기본적인 심리적 특성들과 정치적 태도, 후보 선택에 관한 경로모형 연구” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 29(4). 103-32.
- 김혜숙. 2002. “대학생들이 중요시하는 가치와 북한 사람 및 대북 정책에 대한 태도와의 관계에 관한 조사 연구.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 16(1). 35-50.
- _____. 2007. “우리나라 사람들이 가지는 가치가 소수 집단에 대한 편견적 태도에 미치는 영향.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 21(4). 91-104.
- 나은영·차유리. 2010. “한국인의 가치관 변화 추이—1979년, 1988년, 및 2010년의 조사결과 비교.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 24(4). 63-92.
- 노환희·송정민. 2013. “세대균열에 대한 고찰: 세대효과인가, 연령효과인가.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 파주: 나남.
- 서지영. 2012. “연령에 따른 가치구조의 발달.” 『한국발달심리학회지』 25(2). 21-44.
- 윤광일. 2013. “지역주의 투표.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 파주: 나남.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.
- 최영진. 2004. “성의 정치심리학: 한국 여성유권자의 정치의식과 투표행태.” 『한국심리학회지: 여성』 9(2). 81-100.
- Bilsky, Wolfgang, and Shalom H. Schwartz. 2008. “Measuring Motivations: Integrating Content and Method.” *Personality and Individual Differences* 44(8): 1738-51.
- Brosch Tobias, and David Sander. 2013. “Comment: The Appraising Brain: Towards a Neuro-Cognitive Model of Appraisal Processes in Emotion.” *Emotion Review* 5(2): 163-8.
- Caprara, G. V., & P. G. Zimbardo. 2004. “Personalizing Politics: A Congruency Model of Political Preference.” *American Psychologist* 59(7): 581-94.
- Caprara, Gian Vittorio, Michele Vecchione, Shalom H. Schwartz, Harald Schoen, Paul G. Bain, Jo Silvester, Jan Cieciuch, Vassilis Pavlopoulos, Gabriel Bianchi, Hasan Kirmanoglu, Cem Baslevant, Ctlin Mamali, Jorge Manzi, Miyuki Katayama, Tetyana

- Posnova, Carmen Tabernero, Claudio Torres, Markku Verkasalo, Jan-Erik Linnqvist, Eva Vondrkov, and Maria Giovanna Caprara. 2017. "Basic Values, Ideological Self-Placement, and Voting: A Cross-Cultural Study." *Cross-Cultural Research* 51(4): 388-411.
- Caprara, Gian Vittorio, Shalom Schwartz, Cristina Capanna, Michele Vecchione, and Claudio Barbaranelli. 2006. "Personality and Politics: Values, Traits, and Political Choice." *Political Psychology* 27(1): 1-28.
- Cieciuch, Jan, Shalom H. Schwartz, and Eldad Davidov. 2015. "The Social Psychology of Values." In *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 2nd. ed. James D. Wright, ed. Oxford: Elsevier, 41-6.
- Converse, Philip. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Public." In *Ideology and Discontents*, David E. Apter, ed. New York: Free Press, 206-61.
- Feldman, Stanley. 2003. "Values, Ideology, and the Structure of Political Attitudes." In *Oxford Handbook of Political Psychology*, David O. Sears, Leon Huddy and R. Jervis, eds. New York: Oxford University Press, 477-508.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- _____. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jost, J. T. 2006. "The End of the End of Ideology." *American Psychologist* 61(7): 651-70.
- Jost, John T., Brian A. Nosek, and Samuel D. Gosling. 2008. "Ideology: Its Resurgence in Social, Personality, and Political Psychology." *Perspectives on Psychological Science* 3(2): 126-36.
- Jost, John T., Christopher M. Federico, Jaime L. Napier. 2009. "Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities." *Annual Review of Psychology* 60(1): 307-37.
- Jost, John T., Elvira Basevich, Eric S. Dickson, and Sharareh Noorbaloochi. 2016. "The Place of Values in a World of Politics: Personality, Motivation, and Ideology." In *Handbook of Value*, Tobias Brosch and David Sander, eds. Oxford University Press, 351-74.
- Kinder, Donald R. 1998. "Opinion and Action in the Realm of Politics." In *The Handbook of Social Psychology*, Daniel T. Gilbert, Susan T. Fiske and Gardner Lindzey, eds. Boston: McGraw-Hill; Oxford University Press, 778-867.
- Klingeman, Hans-Dieter. 1979. "Measuring Ideological Conceptualizations." In *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Samuel H. Barnes and Max Kaase, eds. Beverly Hills, CA.: Sage Publications, 215-54.

- Kluckhohn, Clyde. 1951. "Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification." In *Toward a General Theory of Action*. Talcott Parsons and Edward A. Shils, eds. Cambridge, MA: Harvard University Press, 388-433.
- McAdams, D. P., and J. L. Pals. 2006. "A New Big Five: Fundamental Principles for an Integrative Science of Personality." *American Psychologist* 61(3): 204-17.
- Piurko, Y., S. H. Schwartz, and E. Davidov. 2011. "Basic Personal Values and the Meaning of Left-Right Political Orientations in 20 Countries: Basic Values and Meaning of Left-Right." *Political Psychology* 32(4): 537-561.
- Rokeach, Milton. 1973. *The Nature of Human Values*. New York: The Free Press.
- Schwartz, Shalom H. 1992. "Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries." In *Advances in Experimental Social Psychology*. Academic Press.
- _____. 2006. "A Theory of Cultural Value Orientations: Explication and Applications." *Comparative Sociology* 5: 137-82.
- _____. 2017. "The Refined Theory of Basic Values." In *Values and Behavior: Taking a Cross Cultural Perspective*. Sonia Roccas and Lilach Sagiv, eds. Cham: Springer International Publishing, 51-72.
- Schwartz, Shalom H., and Wolfgang Bilsky. 1987. "Toward A Universal Psychological Structure of Human Values." *Journal of Personality and Social Psychology* 53(3): 550-62.
- Schwartz, Shalom H., Jan Cieciuch, Michele Vecchione, Eldad Davidov, Ronald Fischer, Constanze Beierlein, Alice Ramos, Markku Verkasalo, Jan-Erik Lönnqvist, Kursad Demirutku, Ozlem Dirilen-Gumus, and Mark Konty. 2012. "Refining the Theory of Basic Individual Values." *Journal of Personality and Social Psychology* 103(4): 663-88.
- Schwartz, Shalom H., Gian Vittorio Caprara, and Michele Vecchione. 2010. "Basic Personal Values, Core Political Values, and Voting: A Longitudinal Analysis." *Political Psychology* 31(3): 421-52.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]**Basic Personal Values, Political Ideology,
and Political Choice:****The Case of the 19th Presidential Election**

Yoon, Kwang-II | Sookmyung Women's University

This paper investigates the relationships between basic psychological characteristics and political choices in order to understand voters' political preference formation process in an integrated approach. Using a nationally representative survey dataset collected after the 19th Korean presidential election in 2017, it attempts to identify the relationships between Schwartz' basic personal values and ideological self-placement and the influence of those basic psychological characteristics on party and candidate choices. The study finds that basic personal values, which have been suggested to predict one's ideological self-placement, turned out not to influence his or her party identification or candidate choice directly while there was a stark ideological contrast among different party and candidate supporters. Specifically, there was even stronger ideological contrast between the supporters of Moon Jae-in and those of Hong Jun-pyo as well as between the supporters of Democratic Party and those of Liberty Korea Party. Moon and Democratic Party have been perceived as progressive while Hong and Liberty Korea Party as conservative. The study also finds that party identification influenced one's candidate choice while basic personal values did not, according to McFadden conditional logit model estimation. There was no distinct contrast of such basic values as openness to change, conservatism, self-transcendence, and self-enhancement among different party and candidate supporters. Yet, it finds that older generations seem to perceive themselves as more conservative and subscribe conservatism more as basic personal values than younger generations do.

■ Keyword: Schwartz basic personal values, political ideology, the 19th presidential election

제19대 대통령선거 TV토론의 설득전략 연구

이수범*·김용준** | 인천대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 TV토론에서 후보자들의 수사전략과 이슈전략이 어떻게 나타나는지 알아보기 위해 19대 대통령선거 TV토론을 대상으로 내용분석을 하였다. 본 연구는 선거 캠페인의 핵심 미디어 중 하나인 TV토론에서 후보들이 유권자의 선택에 영향을 미치기 위해 어떠한 수사학적 설득 전략을 사용하는가를 베노이트와 하트콕의 기능 분석과 이슈 전략이라는 이론적 토대를 활용하여 분석하였다. 분석 결과, 후보들은 TV토론 당시 공격, 방어, 주장 순으로 수사 전략을 구사하는 것으로 나타났으며, 개인적 특성 이슈 전략보다는 정책 이슈 전략을 많이 사용하는 것으로 밝혀졌다.

I. 서론

지난 2017년 5월 9일, 대한민국 제19대 대선에서 당시 더불어민주당의 문재인 후보가 2위였던 자유한국당 홍준표 후보보다 무려 17.05%p 높은 41.1%p의 득표율을 얻으며 당선을 확정지었다. 두 후보 간 득표 차는 무려 557만 938표로 직선제가 처음 도입된 1987년 13대 대선 이래 가장 높은 수치이며, 득표율 격차로는 역대 두 번째로 높은 수치로 기록되었다(박상욱 2017, 5, 10). 이번 제19대 대선은 국내 역사상 최초로 대통령 탄핵 결정으로 인해 전례 없이 짧은 기간 동안 진행된 대선으로, 어지러운 국내 정세를 바로 잡을 수 있는 대통령이 누가 될 것인가에 전 국민적 관심이 집중된 선거이다. 더욱이 양자구도 혹은 3자구도 등으로 압축되어 후보 간 각축전이 이루어졌던 과거 대선과는 달리 이번 대선에서는 5자구조로 세분화되어 진행되었기 때문에 누가 대통령이 될 것인가를 예측하기란 쉽지 않았다.

지난 대선과는 달리 이번 대선은 홍보기간이 채 20일도 되지 않았었기 때문에 다양한 선거 캠페인이 실시되었다 할지라도 유권자가 5명의 후보를 검증할 수 있는 기회는 그리 많지 않았다. 때문에 여러 전문가들은 이번 대선에서 TV토론의 역할이 더욱 중요하게 작용할 것으로 예측하였으며, 이를 증명하듯이 중앙선거방송토론위원회가 주관했던 세 차례 TV토론의 평균 시청률이 35.2%¹⁾을 기록하기도 하였다(민병권 2017.04.19; 연합뉴스, 2017.04.24; 2017.04.29; 2017.05.03).

이처럼 오늘날의 정치는 ‘미디어 정치’라고 할 만큼 미디어를 이용한 정치 캠페인이 주류를 이루고 있다. 매 선거 때마다 다양한 미디어를 활용하여 정치 캠페인이 실시되고 있지만 TV토론은 여전히 중요한 위치를 점하고 있는 것이 현실이다. 이는 타 미디어에 비해 TV가 다양한 연령층에서 고루 소비되며, TV토론의 경우 전달할 수 있는 메시지와 정보의 양이 어느 캠페인 수단에 비해 월등히 많다는 장점이 있기 때문이다(Lee & Benoi 2005).

TV를 이용한 대표적인 선거 캠페인 방법 중 하나인 TV토론을 통해 후보자들은 자신의 의견을 주장하고 상대방을 공격하거나 상대방의 공격을 방어하는 일련의 과정을 통해 지지자들을 설득하게 된다. 반대로 유권자들은 TV토론을 시청함으로써 후보자의 정책과

1) 시청률조사회사 닐슨코리아에 의하면, 1차 토론 시청률 38.477%, 2차 토론 시청률 31.199%, 3차 토론 시청률 35.996%를 기록한 것으로 나타났다(연합뉴스, 2017.04.24; 2017.04.29; 2017.05.03).

능력에 대한 정보를 습득하고 각 후보자에 대한 태도를 형성하거나 강화하기 때문에 TV 토론은 유권자가 투표권을 행사하는 데 중요한 기준을 제공한다(이수범·우정민·신동숙 2007).

본 연구는 선거 캠페인의 핵심 미디어 중 하나인 TV토론에서 후보자들이 유권자의 선택에 영향을 미치기 위해 어떠한 수사학적 설득 전략을 사용하는가를 베노이트와 하트콕(Benoit & Harthcock 1999)의 기능 분석(Functional analysis)과 이슈 전략이라는 이론적 토대를 활용하여 분석하고자 한다. 기능 분석은 베노이트와 하트콕(Benoit & Harthcock 1999)에 의해 제기된 분석방법으로 TV토론의 수사를 기능적인 측면인 ‘주장(acclaims)’, ‘공격(attacks)’, ‘방어(defenses)’로 구분하여 분석하는 방법이다. 이와 더불어 후보자의 발화 주제를 ‘정책(policy)’ 이슈와 ‘인간적 특성(character)’ 이슈로 구분함으로써 후보자들이 TV토론에서 어떤 전략을 활용하여 유권자들을 설득하는지, 무엇을 말하고 있는지를 종합적으로 살펴보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 선거 TV토론에서의 수사 전략

유권자 설득 방식 중 하나인 TV토론은 후보자 간 토론을 통해 정치적 공동체나 유권자 개인의 정책 결정에 영향을 미치기 위한 일종의 논증 과정이며(김환열 2000), 후보자들을 공개적인 대립상황으로 유도함으로써 유권자에게 ‘충돌’ 상황을 제공하는 독특한 선거 캠페인이다(Benoit & Wells 1996). 타 선거 캠페인과는 달리 TV토론은 후보자가 직접 본인의 공약을 설명하고 상대 후보자에게서 나타나는 정책의 문제점을 나열하는 등 실시간으로 상호경쟁 하는 모습을 제공한다는 데 특징이 있다. 유권자들은 시시각각 변화하는 토론 양상을 확인하며 후보자의 역량을 평가하기 때문에 후보자들은 토론을 통해 자신에 대한 부정적인 이미지를 탈피하고 유권자들이 자신을 지지하도록 설득하고자 한다(박연진·김관규 2016; 송종길 2004; Benoit & Harthcock 1999; Lee & Benoit 2005). 즉, 큰 틀에서 TV토론은 선거 후보자가 우호적 유권자를 확보하고 상대 후보자와의 경쟁에서 우위를 선점하기 위해 유권자들을 설득해 가는 일련의 과정이라 할 수 있다.

최근, 정치 캠페인 수단이 다양해지고 있으나 TV토론은 여전히 강력한 설득 수단 중 하나이다(Benoit & Harthcock 1999; Lee & Benoit 2005). 때문에 정치 커뮤니케이션 분야에서 후보자들의 수사 전략을 분석하는 연구는 국내·외를 막론하고 활발히 진행되어 왔다. 이때, 후보자들의 수사 전략을 파악하기 위한 분석방법으로 가장 많이 활용되는 것이 베노이트(Benoit)의 정치 캠페인 메시지 분석틀이다. 베노이트는 정치 수사를 목적(주장, 공격, 방어)과 주제(정책, 인간적 특성)로 유형화하여 정치 담론을 분석하였다(김관규·김춘식 2008).

베노이트는 TV토론을 연구하기 위한 후보자들의 수사 목적을 기능 이론(Functional Theory)에 기반하여 주장(acclaims), 공격(attacks), 방어(defences)의 세 가지 유형으로 구분하였다(Benoit & Harthcock 1999). 먼저 주장(acclaims or positive utterances, self-praise)은 자신이 해당 선거에서 당선되기에 적합한 인물이며, 당선 후 실시할 자신의 공약들을 강조하는 긍정적인 의미의 발언을 말한다. 주장은 다시 객관적으로 검증 가능한 사실을 주장하는 사실적(factual) 주장과 주어진 대상이 얼마나 바람직한가를 진술하는 가치적(value) 주장, 당면한 과제를 위해 향후 어떻게 나아가야 할 것인가에 관한 당위적 결론을 내리며 진술문의 성격인 지닌 방침적(policy) 주장으로 나뉜다.

공격(attacks or negative utterances, comments, criticism)은 공격적인 행동과 이러한 행동에 대한 비난이 해당 후보자에게 귀착(attribution)되어야 하기 때문에(박연진·김관규 2014) 특정 후보자를 대상으로 후보자의 개인적인 문제점이나 상대 후보자가 제시한 정책의 모순 및 한계 등을 지적하는 방식을 말한다. 공격에 대한 세부 유형으로는 비방(accusation, 흑색선전), 주관적(subjective) 공격, 사실적 공격이 있다. 비방은 객관적 사실에 기반하지 않은 중상, 비방 또는 흑색선전에 가까운 표현이며 주관적 공격은 비방에 비해 공격성은 약하나 개인적인 감정으로 상대방을 평가하는 내용이나 의견을 개진하는 것을 말한다. 사실적 공격은 앞의 두 공격 유형과는 달리 사실이나 근거에 기반한 논리적이고 객관적인 공격 방식이다.

마지막으로 방어(defenses, refutations of attacks)는 상대 후보자가 공격한 것에 대한 반응이나 이를 반박하기 위한 발언으로 공격에 의해 훼손된 명예를 회복하기 위해 사용하는 방법이다. 방어 또한 공격과 마찬가지로 사실적 방어와 주관적 방어로 구분되는데, 사실적 방어는 상대 후보자의 공격에 객관적인 사실이나 증거를 제시하면서 이를 논리적으로 반박하거나 부정하는 발언을 뜻하며 주관적 방어는 객관적인 자료 없이 단순히 이를 부정하거나 회피하는 내용의 발언을 말한다(김관규·김춘식 2008; Benoit & Harthcock 1999).

이처럼 화자의 언어적 메시지를 분석할 수 있는 베노이트의 기능 분석틀은 국내·외 정치 커뮤니케이션 분야와 관련한 다양한 주제에 적용되었다. 미국의 후보자 TV토론과 더불어 정치광고, 정치인 연설 등의 정치담론 분석에도 적용되었으며(Benoit & Brazel 2002; Benoit & Currie 2001; Benoit et al. 2002; Benoit & Harthcock 1999; Benoit & Wells 1996), 국내 역시 베노이트의 분석틀을 활용하여 후보자의 수사 전략에 대한 연구가 진행된 바 있다. 베노이트의 기능 분석틀을 사용하여 대선 TV토론을 분석한 연구들은 공통적으로 주장, 공격, 방어 순으로 수사 전략이 나타난다는 결과를 보이고 있다. 16대와 17대 대선 TV토론을 분석한 연구에서는 자신의 긍정적 측면을 강조하는 주장, 상대방의 부정적 측면을 강조하는 공격, 자신을 방어하는 방어 전략 순으로 후보들의 수사가 이루어진 것으로 나타났다(김춘식·송종길·이민규·전영란 2004; 김춘식·김관규·이영화 2008). 18대 대선 TV토론 역시 주장 전략이 가장 많이 활용된 것으로 나타나 앞선 연구와 유사한 결과가 도출되었으나 당시 비유력후보였던 이정희 후보에 한해서는 공격 전략이 주장 전략보다 빈번하게 관찰되어 후보별로 수사 전략에 차이가 있음을 밝혀내었다(박연진·김관규 2014).

이처럼 18대 대선 당시 이정희 후보의 수사 전략이 타 후보들과의 차이가 있음이 확인되면서 각 후보별 주장, 공격, 방어 전략의 차이를 확인하기 위한 후속 연구들이 진행되었다. 그 결과, 지지율이 낮고 도전자 입장에 있는 후보의 경우 공격 전략의 활용이 두드러지게 나타나는 반면, 지지율이 높고 집권 여당에 소속되어 있는 후보의 경우에는 상대적으로 방어 전략의 활용이 두드러지는 것으로 나타났다. 이 밖에 비유력후보의 경우에는 비교적 자유롭게 다른 후보를 비판하면서 자신을 알리는 전략을 많이 활용하기 때문에 다른 후보자에 비해 공격 전략이 상대적으로 높게 나타나는 경향을 보이기도 하였다(송종길 2004; 박기령·김재영 2014).

이처럼 각 후보자의 입장과 당시 상황에 따라 수사 전략의 차이가 발생할 가능성이 있기 때문에 본 연구의 분석 대상인 19대 대선에서도 선행연구에서 밝힌 바와 같이 후보자에 따른 주장, 공격, 방어 전략의 활용에 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다. 더욱이 19대 대선은 기존의 양자구도, 3자구도가 아닌 5자구도로 치러진 선거이기에 후보자별 설득 전략이 어떠한 양상으로 나타나는지 살펴보는 것은 중요한 의미를 가진다. 이와 같은 문제의식을 바탕으로 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 1〉 TV토론에서 후보자에 따라 나타나는 수사 전략은 어떠한 양적 차이를 보이는가.

2. 선거 TV토론에서의 이슈 전략

베노이트는 TV토론에서 나타나는 후보자들의 발언을 연구하기 위해 기능적 측면(주장, 공격, 방어) 뿐만 아니라 주제적 측면도 함께 다루었다. 기능 분석은 후보자들이 토론 과정에서 ‘어떠한 방식으로’ 공방을 하는지를 파악할 수 있는 분석방법이나 ‘어떠한 내용으로’ 공방이 진행되는지는 정확히 알 수 없다는 한계를 지니고 있다(박기령·김재영 2014). 그러므로 후보자의 수사 전략을 보다 세밀하게 분석하기 위해서는 수사 방식에 대한 차이와 함께 후보자와 관련한 내용, 다시 말해 후보자를 둘러싼 무수한 이슈 중, 어떠한 이슈를 가지고 상대방을 공격하거나 방어했는가를 알아보는 것이 필요하다.

선거에 출마한 후보자들의 궁극적인 목적은 당선이기 때문에 선거기간 중에 가장 중요한 이슈로부터 파생되는 내용을 공약으로 설정하여 유권자들의 지지를 구하게 된다. 전술한 바와 같이 TV토론은 후보자 자신의 정책을 유권자에게 설명하고 상대 후보자의 정책이나 발언 상의 문제점을 지적할 수 있는 경쟁의 장이기 때문에 후보자는 자신과 관련된 긍정적인 이슈나 상대 후보자의 부정적인 이슈를 강조하고 자신에게 부정적으로 작용할 가능성이 있는 이슈를 축소시키기 위한 전략을 구사한다. 후보자는 이슈 전략을 사용함으로써 자신의 이미지를 형성하는 것이 가능하며, 특정 전략에 의해 형성된 이미지는 유권자들이 후보자의 입장을 인지하는 것에 영향을 미치게 된다(Benoit & Currie 2001).

이렇듯, 이슈 전략은 후보자가 경쟁자와의 비교에서 우위를 점할 수 있는 하나의 무기로써 활용될 수 있다. 이슈 전략을 활용하여 TV토론 연구를 진행한 국내 연구들은 후보자들이 어떤 이슈를 주로 언급하는지, 상대 후보자에 따라 차이가 있는지를 알아내고자 하였다. 15대 대선 TV토론을 연구한 이남기(2001)는 대선 후보자들 모두 자신에게 유리한 이슈를 상대방에게 집중적으로 제시한 것으로 나타났다. 특히, 당시 후보였던 이인제 후보는 심판자적 입장에서 김대중 후보와 이회창 후보의 약점을 지적함과 동시에 자신은 기존의 정치구조와 정경유착, 부정부패 구조로부터 상대적으로 자유롭다는 점을 강조하면서 두 후보와의 차별화를 시도하였다. 또한 이수범 외(2007)는 2006년 서울시장 후보자였던 강금실 후보와 오세훈 후보의 전략을 분석한 결과, 두 후보 모두 여러 이슈들을 활용하여 토론을 실시하였으나 주로 교육 정책, 도시개발 문제(용산 신도시 플랜-뉴타운 건설), 강남-강북 양극화 현상 이슈를 주된 토론 주제로 삼아 상대방을 공격하거나 자신을 방어하는 것으로 나타났다. 앞서 언급한 두 선행연구는 당시의 시대적 상황과 특성에 부합하는 이슈 전략을 도출하기 위해 귀납적 방법을 활용하여 후보자들의 이슈 전략을 유목화하였다는 공통된 특징이 있다.

한편, 베노이트는 연역적 분석방법을 활용하여 토론에서 발생하는 발화의 주제를 정책(policy) 이슈와 인간적 특성(character) 이슈로 구분하여 연구를 진행하였다(Benoit & Harthcock 1999). 정책 이슈는 과거 정부의 정책이나 후보자 본인의 공약, 일반적 목표 등과 같이 후보자의 과거 또는 현재의 정치 행적에 관한 이슈를 말한다. 인간적 특성 이슈는 후보자 개인의 특성과 관련된 주제로 개인적 자질, 능력, 이념 등을 포함하는 개념이다. 베노이트는 유권자들은 후보자를 선택하는 기준으로 상기 두 가지 차원의 발화 주제를 활용한다고 언급하였다. 이러한 이슈 분석틀을 활용하여 미국의 대선 TV토론을 연구한 여러 선행연구들은 대다수의 후보자들이 인간적 특성 이슈에 관한 언급보다는 정책 이슈를 주로 활용하며 토론에 임한다고 분석하였다(Benoit, Blaney & Pier 1998; Benoit & Harthcock 1999; Benoit & Brazeal 2002).

박기령과 김재영(2014)은 18대 대선 TV토론에서 사용된 후보자들의 이슈 전략을 베노이트가 제시한 분석틀을 활용하여 정책 이슈와 이미지 이슈로 구분하여 연구를 진행하였으며 국내 TV토론을 통해 이슈 유형을 정리한 송종길(2004)의 연구를 차용하여 세부 이슈 전략을 구성하였다. 박기령과 김재영(2014)은 이슈 전략을 분석하기 위해 정책 이슈는 과거 정책, 공약, 시대·사회 상황으로, 이미지 이슈는 정치적 행위·발언, 소속정당·정부, 관련인물·단체, 개인적 문제, 토론 태도로 구분하였다. 분석 결과, 후보들은 전반적으로 정책 이슈를 이미지 이슈보다 많이 사용하는 것으로 나타났다. 그러나 1, 2차 TV토론에서 나타난 후보자의 이슈 전략의 결과와는 달리 3차 토론에서는 당시 후보자들이 이미지 이슈 전략에 치중하는 경향을 보이는 것을 밝혀내었다.

이렇듯 국·내외 여러 선행연구에서는 후보자의 특성에 따라서 이슈 전략이 다르게 활용된다는 점을 밝히고 있다(박기령·김재영 2014; Benoit & Brazeal 2002; Lee & Benoit 2005). 따라서 본 연구에서도 19대 대선이 치러지는 시대적 상황과 후보자의 입장에 따라서 TV토론에서 활용되는 이슈 전략이 달라진다고 가정하여 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 2〉 TV토론에서 각 후보자에 따라 나타나는 이슈 전략은 어떠한 양적 차이를 보이는가.

III. 연구방법

1. 내용분석 과정

본 연구는 이번 19대 대선을 위해 4월 13일부터 실시된 모든 TV토론 중 중앙선거방송토론위원회 주관, 주요 후보자 초청 TV토론회(4월 23일, 4월 28일, 5월 2일)를 대상으로 분석을 실시하였다. 내용분석을 위해 중앙선거방송토론위원회 공식 홈페이지(www.debates.go.kr)에서 '토론회 다시보기'를 활용하여 각 차시별 영상 시청 후 직접 녹취록을 작성하였으며, 이를 토대로 수사 전략과 이슈 전략에 관한 분석을 실시하였다.

TV토론에서 언어적 메시지가 전달하는 주제와 의미는 단어와 문장의 조합으로 구성될 수 있다. 토론에서 나타난 후보자의 발언은 하나의 단어가 하나의 전략에 해당될 수 있으며 여러 문장이 하나의 전략에 해당할 수 있기 때문에(전영란 2007; 박연진·김관규 2016) TV토론을 분석한 기존 문헌들과 마찬가지로 후보자가 하나의 주제를 가지고 실시한 발언 하나를 분석 단위로 설정하여 연구를 진행하였다.

본 분석을 위한 분석 단위 결정 방법은 다음과 같다. 먼저, 각 후보자의 개별 발언 상황에서 주장, 공격, 방어 등의 수사 전략이 발견될 경우 이를 하나의 분석 단위로 구분하였다. 또한 1회 발언 중 다양한 수사 전략을 활용하여 발언할 시에는 특정 수사 전략의 시작 시점부터 종료 시점까지를 하나의 분석 단위로 보았다. 즉, 1회 발언에서 수사 전략이 2개 혹은 3개가 나타난다면 이를 모두 분할하여 각각의 분석 단위로 설정하였다. 만일 특정 후보자가 상대방의 발언에 단순 응답할 경우(ex. '그렇습니다.' 또는 '예.')나 발언의 방향이 상대 후보자가 아닌 사회자를 향한 경우에는 해당 발언의 전·후 맥락을 확인하고 연구자들의 합의를 거친 후 분석에 포함하거나 제외하였다.

이슈 전략은 수사 전략에 관한 분석 단위를 결정한 결과에 기반하여 분석을 진행하였다. 특정 후보자 간의 토론 상황에서 동일한 이슈를 활용하여 토론이 진행되기도 하나 특정 후보자가 상대 후보자를 공격하거나 상대 후보자의 공격을 방어하기 위해 여러 이슈들을 사용할 가능성이 있기 때문에 이슈 전략 역시 수사 전략에 기반한 분석 단위를 기본 분석 단위로 설정하였다. 다시 말해, 수사 전략에 의해 구분된 개별 분석 단위에서 나타나는 이슈 전략은 어떠한가를 분석하였다.

분석 단위 결정과 코딩은 본 대학 소속 대학원생 2명에 의해 실시되었으며, 코더 간 신뢰도를 위해 녹취록의 10% 정도를 무작위로 추출하여 각 유목에 관한 예비조사를 실시

〈표 1〉 분석 단위 현황

	문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정	총계
1차 토론	94 (24.7%)	93 (25.0%)	97 (29.3%)	91 (28.9%)	93 (29.2%)	468 (27.3%)
2차 토론	127 (33.4%)	130 (34.9%)	112 (33.8%)	116 (36.8%)	119 (37.4%)	604 (35.2%)
3차 토론	159 (41.8%)	149 (40.1%)	122 (36.9%)	108 (34.3%)	106 (33.3%)	644 (37.5%)
합계	380 (100.0%)	372 (100.0%)	331 (100.0%)	315 (100.0%)	318 (100.0%)	1,716 (100.0%)

하였다. 홀스티 공식을 이용하여 신뢰도 검증을 실시한 결과, 84.7%의 유의할 만한 결과를 보였으나 일치하지 않은 코딩 내용으로 인한 분석의 오류를 최소화하기 위해 코더 간 합의를 충분히 거쳐 재코딩을 실시하였다. 그 결과, 최종 분석 단위는 1,716건으로 토론 시기별 세부 분석 단위는 1차 468개, 2차 604개, 3차 644개로 나타났다(〈표 1〉 참고).

2. 분석 유목

1) 베노이트(Benoit)의 수사 전략

본 연구는 각 후보자의 수사 전략을 알아보기 위해 국내·외 연구에서 빈번하게 사용하는 베노이트의 여러 분석틀 중, 베노이트와 하트콕(1999)과 김연중(2009)의 연구에서 사용한 기능 분석틀을 활용하였다. 본 분석틀은 후보자의 수사 전략을 크게 주장, 공격, 방어로 구분하고 있으며 각 전략에 따른 세부 전략으로는 다음과 같다(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 수사 전략의 유형 및 정의

유형		정의
주장	사실적 주장	객관적으로 검증 가능한 사실로서 과거 정책이나 현상에 관한 발언
	가치적 주장	발언자의 주관적 판단이나 소속 정당의 정치적 가치관에 관한 발언

	정책적 주장	향후 정책이나 공약적 주장, 혹은 구체적 수치보다는 당위적 주장에 관한 발언
공격	사실적 공격	사실이나 근거를 제시하여 객관적으로 상대방을 공격하는 발언
	주관적 공격	이념적, 시각적 차이를 강조하거나 감정적으로 상대방을 평가하는 발언
	비방	객관적 사실에 근거하지 않은 중상이나 비방에 가까운 표현과 관련한 발언이나 흑색선전
방어	사실적 방어	구체적이고 객관적인 증거를 제시하여 발언자의 공격을 방어하는 발언
	주관적 방어	객관적 사실에 근거하지 않고 상대방의 공격을 단순 부정하거나 포괄적으로 언급하는 발언. 또는 상대방의 공격에 대한 명확한 언급을 회피하는 발언

2) 이슈 전략

이슈 전략은 쉽게 말해 해당 발언의 주제(topic)가 무엇인지를 확인하기 위한 것으로, 베노이트와 브레질(2002)의 연구를 기반으로 후보자의 이슈 전략을 분석한 송종길(2004), 박기령과 김재영(2014)의 연구에서 사용한 분석 유목을 본 연구에 적용하였다. 이슈 전략은 크게는 정책적(policy) 이슈, 개인적 특성(character, 또는 이미지) 이슈로 나뉘며, 세부적으로 정책적 이슈는 과거 정책, 공약, 시대·사회상황의 세 가지로, 개인적 특성 이슈는 정치적 행위·발언, 소속 정당·정부, 관련 인물·단체, 개인적 문제, 토론 태도의 다섯 가지로 구분할 수 있다. 각 유목에 대한 세부 이슈 전략은 다음과 같다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 이슈 전략 유형 및 정의

유형		정의
정책 이슈	과거 정책	토론 시점에서 과거에 실행한 정책에 대해 직접적으로 언급
	공약	추후 대통령으로 당선될 경우 실행할 정책에 대해 직접적으로 언급
	시대·사회상황	시대 및 사회적 상황을 묘사하면서 간접적으로 상대 후보의 정책 비판
개인적 특성 이슈	정치적 행위·발언	후보자의 과거 정치활동이나 발언의 문제 또는 관련 사건의 언급
	소속 정당·정부	소속 정당이나 정부에서 발생한 사건 또는 동 정당원에 의해 발생한 사건의 언급
	관련 인물·단체	후보자 본인과 소속정당의 인물이 아닌, 제3의 개인 혹은 단체의 언급
	개인적 문제	후보자의 과거 사생활과 관련된 사안의 언급
	토론 태도	토론 진행 중 토론에 임하는 태도를 문제 삼는 언급

IV. 연구결과

1. 연구문제 1의 검증(후보자별 수사 전략의 차이 비교)

19대 대선 TV토론에 참여한 각 후보자들의 수사 전략의 양적 차이가 어떠한지를 <연구문제 1>로 설정하고 이를 검증하기 위해 교차분석을 실시한 결과, <표 4>와 같이 각 후보자마다 발언 시 수사 전략에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=143.593, p=.000$). 후보자들의 전반적인 수사 전략을 살펴보면 주장과 방어의 총 발언 수는 각각 493회, 498회로 거의 동등하게 나타났으나 공격 총 발언 수는 725회로 타 수사 전략에 비해 약 1.45배에서 1.47배 정도 높은 것으로 나타났다. 다만, 수사 전략을 비교하는 데 있어 각 후보들마다 발언 시 수사 전략에 차이를 보이고 있는데, 당선이 유력한 후보였던 문재인 후보는 TV토론에서 방어 전략(171회)을 가장 주되게 사용하였으며, 홍준표 후보를 비롯한 나머지 후보들은 공격 전략(후보자 번호 순, 각 156회, 119회, 154회, 153회)을 많이 사용한 것으로 나타났다.

또한 문재인 후보와 나머지 후보들 간의 수사 전략 차이뿐만 아니라 공격 전략을 주로 사용한 네 후보 간에도 수사 전략의 차이를 보인다. 홍준표 후보는 공격 전략 다음으로 방어 전략(131회)을 많이 사용하였으며 유승민 후보와 심상정 후보는 주장 전략(각 101회, 133회)을 많이 사용하였다. 이에 비해 안철수 후보는 유승민 후보와 심상정 후보처럼

<표 4> 후보자별 수사 전략의 차이

	문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정	총계
주장	66 (17.4%)	85 (22.8%)	108 (32.6%)	101 (32.1%)	133 (41.8%)	493 (28.7%)
공격	143 (37.6%)	156 (41.9%)	119 (36.0%)	154 (48.9%)	153 (48.1%)	725 (42.2%)
방어	171 (45.0%)	131 (35.2%)	104 (31.4%)	60 (19.0%)	32 (10.1%)	498 (29.0%)
합계	380 (100.0%)	372 (100.0%)	331 (100.0%)	315 (100.0%)	318 (100.0%)	1,716 (100.0%)

$\chi^2=143.593, df=8, p=.000$

주장 전략(108회)을 공격 전략 다음으로 많이 사용하였으나 후보자 개인의 수사 전략 간 빈도 차이는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

각 후보들의 수사 전략을 크게 주장, 공격, 방어의 구분으로 확인해 본 것에서 한 단계 더 나아가 각 세부 전략의 차이는 어떠한가를 분석한 결과(〈표 5〉 참고), 주장과 방어는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났으나 후보자 간 세부 공격 전략은 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다($\chi^2=110.955$, $df=8$, $p=.000$).

먼저 유의미한 차이를 보이지 않았던 각 후보의 주장과 방어 전략 중, 주장을 우선 살펴 보면 모든 후보자가 정책적 주장 전략을 가장 많이 사용한 것으로 나타났다. 특히 문재인 후보(30회, 45.5%)와 유승민 후보(46회, 45.5%)는 전체 주장 전략 중 정책적 주장 전략을 무려 절반 가까이 사용한 것으로 나타나 두 후보가 자신의 정책을 설명하기 위한 발언

〈표 5〉 후보자별 세부 수사 전략의 차이

		문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정	총계
주장	사실적 주장	25 (37.9%)	26 (30.6%)	26 (24.1%)	21 (20.8%)	36 (27.1%)	134 (27.2%)
	가치적 주장	11 (16.7%)	29 (34.1%)	41 (38.0%)	34 (33.7%)	45 (33.8%)	160 (32.5%)
	정책적 주장	30 (45.5%)	30 (35.3%)	41 (38.0%)	46 (45.5%)	52 (39.1%)	199 (40.4%)
$\chi^2=13.161$, $df=8$, $p=.106$							
공격	사실적 공격	31 (21.7%)	10 (6.4%)	20 (16.8%)	24 (15.6%)	32 (20.9%)	117 (16.1%)
	주관적 공격	96 (67.1%)	60 (38.5%)	75 (63.0%)	108 (70.1%)	93 (60.8%)	432 (59.6%)
	비방	16 (11.2%)	86 (55.1%)	24 (20.2%)	22 (14.3%)	28 (18.3%)	176 (24.3%)
$\chi^2=110.955$, $df=8$, $p=.000$							
방어	사실적 방어	40 (23.4%)	26 (19.8%)	24 (23.1%)	11 (18.3%)	2 (6.3%)	103 (20.7%)
	주관적 방어	131 (76.6%)	105 (80.2%)	80 (76.9%)	49 (81.7%)	30 (93.8%)	395 (79.3%)
	$\chi^2=5.449$, $df=4$, $p=.244$						

의 비중이 상당했던 것을 확인할 수 있었다. 세부 방어 전략 역시 모든 후보가 사실적 방어 전략을 구사하기 보다는 주관적 방어 전략을 사용하는 것으로 조사되었다.

반면에 후보자 간 세부 수사 전략의 차이에서 통계적으로 유의미한 결과를 보인 공격 전략은 대부분의 후보자가 주관적 공격 전략을 가장 많이 사용한 것으로 나타났으나 홍준표 후보만이 비방 전략을 가장 많이 사용하였으며 빈도 또한 전체 86회(55.1%)로 절반 이상을 차지하는 것으로 나타난 것이 분석 결과 확인되었다.

2. 연구문제 2의 검증(후보자별 이슈 전략의 차이 비교)

후보자별로 이슈 전략에 양적 차이가 있는지를 분석한 결과, 모든 후보가 정책 이슈 전략을 가장 많이 사용한 것으로 나타났다($\chi^2=63.888$, $df=4$, $p=.000$, <표 6> 참고). 전체 후보자 중 정책 이슈 전략을 가장 많이 사용한 후보는 문재인 후보로 총 286회(75.3%)의 정책 이슈 전략을 사용한 것으로 나타났으나 정책 전략의 비율이 가장 높았던 후보는 심상정 후보로 무려 85.2%(271회)로 나타났다. 또한 세부 수사 유형과 마찬가지로 타 후보와는 달리 홍준표 후보만이 이슈 전략에서 차이를 보이는데, 홍준표 후보는 인간적 특성 이슈(154회)보다는 정책 이슈(218회)를 많이 사용하였음에도 불구하고 각 전략의 비율이 각각 58.6%(정책적 이슈), 41.4%(인간적 특성 이슈)인 것으로 나타나 타 후보에 비해 격차가 그리 크지는 않았다.

후보자들의 이슈 전략들을 세부적으로 구분할 경우 그 차이는 어떠한지를 추가적으로 분석한 결과(<표 7> 참고), 모든 후보자가 정책 이슈 전략에서는 공약(823회, 67.0%)을

<표 6> 후보자별 이슈 전략의 차이

	문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정	총계
정책 이슈	286 (75.3%)	218 (58.6%)	238 (71.9%)	216 (68.6%)	271 (85.2%)	1,229 (71.6%)
인간적 특성 이슈	94 (24.7%)	154 (41.4%)	93 (28.1%)	99 (31.4%)	47 (14.8%)	487 (28.4%)
합계	380 (100.0%)	372 (100.0%)	331 (100.0%)	315 (100.0%)	318 (100.0%)	1,716 (100.0%)

$\chi^2=63.888$, $df=4$, $p=.000$

〈표 7〉 후보자별 세부 이슈 전략의 차이

		문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정	총계
정책적 이슈	과거 정책	67 (23.4%)	44 (20.2%)	35 (14.7%)	31 (14.4%)	45 (16.6%)	222 (18.1%)
	공약	194 (67.8%)	126 (57.8%)	171 (71.8%)	162 (75.0%)	170 (62.7%)	823 (67.0%)
	시대· 사회상황	25 (8.7%)	48 (22.0%)	32 (13.4%)	23 (10.6%)	56 (20.7%)	184 (15.0%)
	$\chi^2=38.550, df=8, p=.000$						
인간적 특성 이슈	정치적 행위· 발언	67 (71.3%)	68 (44.2%)	40 (43.0%)	41 (41.4%)	31 (66.0%)	247 (50.7%)
	소속 정당·정부	14 (14.9%)	21 (13.6%)	22 (23.7%)	36 (36.4%)	3 (6.4%)	96 (19.7%)
	관련 인물·단체	0 (0.0%)	15 (9.7%)	3 (3.2%)	4 (4.0%)	5 (10.6%)	27 (5.5%)
	개인적 문제	7 (7.4%)	28 (18.2%)	23 (24.7%)	14 (14.1%)	5 (10.6%)	77 (15.8%)
	토론 태도	6 (6.4%)	22 (14.3%)	5 (5.4%)	4 (4.0%)	3 (6.4%)	40 (8.2%)
$\chi^2=71.421, df=16, p=.000$							

가장 많이 사용하였으며, 인간적 특성 이슈에서는 정치적 행위·발언(247회, 50.7%)을 가장 많이 사용하는 것으로 밝혀졌다(정책 이슈: $\chi^2=38.550, df=8, p=.000$, 인간적 특성 이슈: $\chi^2=71.421, df=16, p=.000$).

각 후보자별 세부 이슈 전략을 살펴본 결과, 문재인 후보와 심상정 후보는 전반적인 세부 통계 결과와 같이 공약과 정치적 행위·발언을 가장 빈번하게 사용하는 것으로 나타났으나 홍준표 후보, 안철수 후보, 유승민 후보는 앞선 두 후보와는 달리 정책 이슈의 결과는 동일하나 인간적 특성 이슈에서 차이를 보이는 것으로 나타났다. 세 후보 모두 정치적 행위·발언의 비율이 절반을 넘지 않는다는 것이 공통된 특징이며 홍준표 후보는 개인적 문제(28회, 18.2%), 토론 태도(22회, 14.3%)를 비롯한 전반적인 인간적 특성 이슈를 고루 사용한 것으로 나타났다. 반면 유승민 후보는 소속 정당·정부(36회, 36.4%)와 정치적 행위·발언(41회, 41.4%)의 빈도 차이가 그리 크지 않은 것으로 나타났고, 안철수

후보는 개인적 문제(23회, 24.7%)와 소속 정당·정부(22회, 23.7%)의 두 가지 이슈 전략 비중이 상당하다는 것이 분석을 통해 확인되었다.

V. 결론 및 논의

본 연구는 대통령 탄핵으로 인해 실시한 5월 대선이라는 점과 국내에 처음으로 도입된 스탠딩 TV토론이라는 점에 주목하여 제19대 대통령선거 TV토론에서 각 후보자 간의 수사 전략과 이슈 전략의 양적 차이를 분석하는 데 중점을 둔 연구이다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

TV토론에 관한 수사 전략과 이슈 전략을 분석한 결과, 각 후보마다 세부 수사 및 이슈 전략에서는 차이가 있으나 각 전략의 전반적인 결과를 살펴보았을 때 수사 전략에서는 공격 전략을, 이슈 전략에서는 정책 전략을 후보자들이 가장 많이 사용하는 것으로 나타났다. 이처럼 TV토론 내 각종 전략에서 유의미한 결과들이 도출된 바, 각각의 연구 결과를 종합하여 유추해 볼 수 있는 심층적인 연구 결과는 다음과 같다.

먼저 수사 전략의 경우 지금까지의 TV대선토론을 연구하였던 여러 결과들과 동일한 결과를 보이나 수사 전략은 기존의 연구들(김관규·김춘식 2008; 박연진·김관규 2014, 2016; Benoit & Brazeal 2017; Benoit & Currie 2017)과는 다소 상이한 결과를 보인다. 기존 문헌들은 후보자에 대한 유권자의 지지 정도 및 각 선거의 당선여부, 선거 TV토론의 방식에 상관없이 주장 전략을 많이 사용하는 것으로 나타났으나 본 연구에서는 대부분의 후보자들이 가장 많이 사용한 수사 전략은 공격 전략이었다. 이번 19대 대통령선거에서 문재인 후보는 방어 전략을, 나머지 후보들은 공격 전략을 사용하면서 기존 연구들과의 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 공격 전략을 사용한 각각의 후보 역시 상대 후보와 비교하여 별다른 차이가 없거나 특정 공격 전략을 타 후보에 비해 집중적으로 사용하는 등 후보자마다 차이를 보이는 것으로 나타났다.

이는 토론 참여자 수, 토론 방식 등의 선거 내적 요인이 아닌 대통령 탄핵이라는 특수한 상황이 맞물려 후보자들의 수사 전략에 강하게 작용하였을 것이라 미루어 짐작할 수 있다. 이번 대선은 탄핵으로 인하여 급하게 실시된 선거이니 만큼 후보자에게 있어 박근혜 정부의 문제점을 상기시키고 책임을 부과하며 본인이 대통령이 될 경우 이러한 문제점을

해결할 수 있다는 것을 유권자에게 설득시키는 것이 중요한 대선이였다. 또한 탄핵의 상징인 촛불과 광화문을 전면에 내세워 국민들의 바람을 이루어줄 수 있는 대통령이 후보자 자신이라는 점을 강력하게 호소해야만 했다. 실제로 이번 대선 TV토론을 살펴보면 진보 성향의 후보자들이 보수 성향의 후보자를 공격할 때 각 후보자의 정당이 과거 집권 여당에서 파생되었다는 점과 후보자 개인이 박근혜 정부에서 요직을 담당했다는 것을 문제 삼아 토론을 이끌었으며, 보수 성향의 후보자들은 진보 성향의 후보자들이 공격하였던 문제들의 파급력을 최대한 축소하고자 상대 후보자들의 정책적, 개인적인 문제점을 지적하는 방식으로 토론을 하였기 때문에 과거 선거 TV토론 보다는 각 후보자들의 공격 전략이 더 많이 발생하였을 것이라 해석할 수 있다.

또한 각 후보자의 수사 전략은 선거기간 중에 나타난 지지율 변화가 원인으로 작용하였을 가능성이 높다. 문재인 후보의 경우 이번 19대 대선에서 당선이 유력한 후보였기 때문에 나머지 후보들에게 집중 공격을 받아 방어 전략을 많이 구사하였으리라 예상할 수 있다. 이러한 맥락과 마찬가지로 유승민 후보와 심상정 후보가 상대적으로 공격 전략을 많이 사용한 것은 당선이 불가하다고 판단되는 비유력 후보였기 때문인 것으로 보인다. 그러나 공격과 방어에 비중이 높았던 세 후보와는 달리 홍준표 후보와 안철수 후보의 경우는 앞선 두 상황과는 다른 수사 전략을 보여주었다.

홍준표 후보의 경우 공격 전략 다음으로 방어 전략을 많이 구사한 것으로 나타났는데, 이는 홍준표 후보의 지지율이 지난 4월 17일 8.5%p를 기록한 이후 지속적으로 상승하여 5월 2일 19.6%p를 기록하며 전체 후보 중 지지율 2위를 기록하기도 하였다. 이처럼 홍준표 후보의 위치가 당선 비유력 후보에서 차순위 후보로 변화하였기 때문에 유권자의 지지율 상승과 맞물려 수사 전략에 영향을 주었으리라 판단된다. 세 전략 간 빈도 차이가 크지 않았던 안철수 후보는 홍준표 후보와는 정 반대로 4월 17일 34.6%였던 지지율이 5월 2일 17.8로 하락하면서 문재인 후보와 함께 양대 구도였던 대선의 판세가 1강, 2중, 2약으로 변화하였기 때문에 세 전략을 고루 사용했을 것이라 추측할 수 있다(YTN, 2017.05.03).

두 번째로 이번 TV토론에 참여했던 후보자들 모두 이슈 전략 중 정책 이슈, 그 중 공약 이슈를 가장 주된 이슈로 하여 상대 후보자와 토론을 진행하였으나 개인적 특성 이슈에서는 각 후보자마다 양적 차이를 보이는 것으로 나타났다. 각 후보자의 이슈 전략에 관한 특징적인 내용으로는 문재인과 안철수 후보의 자녀 문제, 문재인 후보의 적폐발언 및 동성애 발언, 유승민 후보와 홍준표 후보의 바른정당 소속 정치인의 대거 탈당 문제 등 후보자의 발언에 의해 또는 후보자를 둘러싼 개인적·정치적 이슈 등 다양한 개인적 이슈들이

존재하는 것으로 나타났다. 특히 홍준표 후보의 경우 문재인과 안철수 후보의 가정사를 집중적으로 공격하고 상대방의 토론 태도에 관한 공격을 하였다. 반면에 홍 후보는 과거 성범죄 모의나 경남도지사 재직 및 사퇴과정 등 자신과 관련된 이슈를 방어하기 위해 노력하는 등 개인적 이슈에 가장 많은 영향을 받은 것으로 나타났다.

그러나 각 후보들의 이슈 전략 사용의 차이는 결과 그대로 나름의 의미를 가져오기도 하나 TV토론을 통해 나타나는 유권자 반응을 고려하였을 때 보다 깊은 논의를 도출할 수 있다. 트위터 상의 유권자 반응을 살펴보면 각 후보자의 정책적인 내용이 아닌 개인적인 이슈나 TV토론 과정 내 후보자의 발언에 의한 내용이 상당수를 차지하였다. 예컨대, 유승민 후보의 3차 토론 마무리 발언 중 이순신 장군을 언급했던 마무리 발언, 안철수 후보의 MB 아바타와 갑철수, 문재인 후보의 동성애와 적폐, 심상정 후보의 보통 시민의 행복한 조건 등이 확산되었다. 즉, 이슈 전략과 유권자의 반응을 연결지어 보면 후보자들이 정책 전략을 주로 사용하였음에도 불구하고 유권자들이 주목하였던 것은 개인적 특성 이슈이며 더욱이 TV토론에서 발생하는 각 후보자들의 발언과 토론 태도라는 점이다.

이러한 결과는 특정 정당이나 정치인이 오랫동안 반복적으로 일정한 성과를 이루어 유권자들로 하여금 특정 이슈를 떠올렸을 때 유권자가 특정 정당이나 정치인을 떠올리는 것을 말하는 이슈 소유권(issue ownership)(이수범 외 2007; Petrocik 1996)과 후보자 본인이 긍정적인 평판을 유지할 수 있는 이슈를 선택적으로 강조함으로써 소유한 이슈가 유권자들에게 중요한 이슈로 자리 잡을 수 있도록 노력하고 경쟁 후보자에게 불리한 이슈를 제시한다는 신과 김(Shin & Kim 2017)의 주장을 함께 고려해 볼 필요가 있다.

기존 연구에서 의하면, 언급된 후보자의 이슈 소유권과 이로 인한 효과는 특정 이슈를 선택함으로써 해당 후보자에게 긍정적인 영향을 미친다는 내용이다. 그러나 이번 19대 대선 TV토론은 문재인 후보를 제외한 나머지 후보자가 본인을 위해 제시한 이슈의 대부분이 오히려 본인에게 부정적인 결과를 낳았다. 또한 이슈에 관한 기존 학자들의 주장은 정책 이슈에 해당하는 내용이 주류를 이루고 있으나 실제 유권자의 반응은 개인적 특성 이슈에 의해 나타났다. 본 연구에서 제시한 분석 결과는 수사 전략의 결과와 마찬가지로 후보자의 이슈 전략을 연구한 선행연구들과도 차이를 보이고 있다. 결론적으로 후보자의 이슈 전략에 있어서 정책 이슈뿐만 아니라 개인적 특성 이슈 역시 TV토론을 시청하는 유권자에게 상당한 영향을 미친다는 것으로 해석할 수 있다.

후보자의 수사 전략을 파악하였다는 본 논문의 긍정적인 면에도 불구하고 본 연구는 19대 대선만을 활용하여 분석함으로써 타 선거 TV토론과의 비교를 실시하지 않았다는 점과 선행연구들이 분석을 위해 사용하였던 토론 방식, 참여자 수, 지지율 등의 다양한

유목들을 활용하지 못하였다는 점은 한계로 들 수 있다. 특히 각 후보자의 토론 차수별 수사 및 이슈 전략의 변화와 각 후보자 간의 방향성을 고려하지 않았던 것은 본 연구의 주된 한계이다. 후속 연구에서는 각 후보자 간의 수사 및 이슈 전략의 차이를 분석하는데 있어 상기의 유목들을 적절히 활용한다면 보다 풍부한 논의가 가능할 것이다.

참·고·문·헌

- 김관규·김춘식. 2008. “2007년(제17대) 대통령선거 TV토론의 설득적 전략 분석.” 『언론과학연구』 8-2, 51-83.
- 김연중. 2009. “제18대 국회의원선거 TV 방송토론의 형식과 내용.” 『스피치와 커뮤니케이션』 11, 254-292.
- 김춘식·김관규·이영화. 2008. “2007년 대통령선거 텔레비전 토론에 나타난 후보자의 캠페인 수사 분석.” 『방송통신연구』 66, 131-159.
- 김춘식·송종길·이민규·전영란. 2004. “제16대 대통령선거 후보자의 TV토론 수사분석: Benoit의 정치캠페인 수사분석틀 적용.” 『방송문화연구』 16-2, 139-171.
- 김환열. 2000. 『TV 토론의 이해』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 민병권. 2017.04.19. “[대선후보 TV토론회 효과는 검증시간 빠듯… 역대 어느 선거보다 큰 영향.” <http://www.sedaily.com/NewsView/1OEPJTWILY>
- 박기령·김재영. 2014. “제18대 대통령후보 TV토론에 나타난 후보들의 수사 분석.” 『스피치와 커뮤니케이션』 23, 107-138.
- 박상욱. 2017.05.10. “[19대 대통령 문재인] 文 득표율 41.08%… 1·2위 표차, 직선제 도입 이래 최다.” <http://news.join.com/article/21557646>
- 박연진·김관규. 2014. “TV토론의 후보자 설득 전략과 효과에 관한 연구.” 『언론과학연구』 14-4, 77-105.
- _____. 2016. “선거방송토론에서 나타난 후보자의 설득전략.” 『방송문화연구』 28-1, 121-152.
- 송종길. 2004. “2002년 대통령후보 텔레비전 토론에서 나타난 수사학적 토론전략 연구.” 『한국언론학보』 48-2, 108-137.
- 연합뉴스. 2017.04.24. “23일 대선후보 토론 생중계 시청률 38%.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/24/0200000000AKR20170424017300005.HTML?input=1195m>
- _____. 2017.04.29. “28일 대선후보 토론 생중계 시청률 31.199%.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/29/0200000000AKR20170429021500005.HTML?input=1195m>
- _____. 2017.05.03. “2일 마지막 대선후보 토론회 생중계 시청률 35.996%.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/03/0200000000AKR20170503023600005.HTML?input=1195m>
- 이남기. 2001. “TV토론에 나타난 후보자의 수사학적 전략에 관한 연구: 제15대 대통령 선거 TV토론을 중심으로.” 성균관대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- 이수범·우정민·신동숙. 2007. “TV토론에 나타난 후보자들의 설득전략연구: 2006년 서울시장 TV토론을 중심으로.” 『스피치와 커뮤니케이션』 7, 38-75.
- 전영란. 2007. “TV토론에 나타난 선거 캠페인 修辭에 관한 분석: 대통령 선거와 서울시장 선거를 중심으로.” 한국외국어대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.

YTN. 2017.05.02. “홍준표 ‘상승’·안철수 ‘하락’ ... 지지율 교차.” http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201705032206263984

- Benoit, W. L., J. R. Blaney, and W. T. Wells. 1996. *Candidates in Conflict: Persuasive Attack and Defence in the 1992 Presidential Debates*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Benoit, W. L., J. R. Blaney, and P. M. Pier. 1998. *Campaign'96: A Functional Analysis of Acclaiming, Attacking, and Defending*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Benoit, W. L., J. R. Blaney, and A. Harthcock. 1999. “Functions of the Great Debates: Acclaims, Attacks, and Defenses in the 1960 Presidential Debates.” *Communication Monographs* 66, 341-357.
- Benoit, W. L., J. R. Blaney, and H. Currie. 2001. “Inaccuracies in Media Coverage of the 1966 and 2000 Presidential Debates.” *Argumentation & Advocacy* 38, 28-39.
- Benoit, W. L., J. R. Blaney, and L. M. Brazeal. 2002. “A Functional Analysis of the 1988 Bush-Dukakis Presidential Debates.” *Argumentation & Advocacy* 38, 219-233.
- Benoit, W. L., J. R. Blaney, P. M. Pier, L. M. Brazeal, J. P. McHale, A. Klyukovski, and D. Airne. 2002. *The Primary Decision: A Functional Analysis of Debates in Presidential Primaries*. Westport: Praeger.
- Chadwick, A. 2011. “Britain’s First Live Televised Party Leaders’ Debate: From the News Cycle to the Political Information Cycle.” *Parliamentary Affairs* 64, No.1, 24-44.
- Lee, C., and W. L. Benoit. 2005. “A Functional Analysis of the 2002 Korean Presidential Debates.” *Asian Journal of Communication* 15, No.2, 115-132.
- Petrocik, J. R. 1996. “Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study.” *American Journal of Political Science* 40, No.3, 825-850.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일
--

[Abstract]

Analysis of Persuasion Strategies in the Televised Debates for the 19th Korean Presidential Election

Lee, Soobum · Kim, Yongjun | Incheon National University

In order to examine to what extent the candidates' rhetorical strategies employed televised debate, this study analyzed the content of TV debate in the Presidential election campaign. More specifically, this article explored rhetorical persuasion strategy that candidates conducted in the 19th Presidential election debates based on Benoit and Harthcock's functional analysis and issue strategy, as an analytical framework. This study found that candidates focused more on policy than they did in the debates, and increased their use of attacks.

■ Keyword: Presidential Election, Television Debate, Rhetorical Strategy, Issue Strategy

정치참여와 소셜미디어 정보순환 효과: 2016년 촛불집회 참가자 현장설문조사를 중심으로

장우영* | 대구가톨릭대학교

송경재** | 경희대학교

+ 국문요약 +

이 연구는 정치참여에서의 소셜미디어 효과를 분석하고자 하였다. 특히 비관습적 정치참여의 대표 유형인 사회운동에서의 소셜미디어의 영향을 촛불집회를 사례로 경험적으로 분석하였다. 이 연구는 촛불집회 참가자들을 특정하여 진행함으로써 독창적인 분석의 함의를 제공한다. 아울러 촛불집회가 2000년대 한국사회에 관습화된 사회운동이라는 점에서 그리고 참가자들을 대상으로 한 경험적 분석이 매우 빈곤하다는 점에서 이 연구의 의의를 더욱 크게 강조할 수 있다. 나아가 사회운동에서 시민들의 자발적 동원 기제로 운위되는 소셜미디어의 효과가 해외 연구에서는 실증적으로 고찰되며 분석의 지평을 넓히고 있는 반면, 국내에서는 거의 진척되지 않고 있는 현실에서 이 연구는 실험적 탐색으로 활용될 수 있을 것이다.

주제어 | 민주주의, 소셜미디어, 정치정보, 정치참여, 촛불집회

* 제1저자. ** 공동저자.

I. 소셜미디어와 정치참여

정치와 미디어의 상호작용은 불가분의 관계로서 현대 정치과정에서 미디어 활용은 중추적인 현상이다. 나아가 매스미디어 시대의 정치 엘리트 중심의 미디어 과독점은 커뮤니케이션 플랫폼의 다변화에 따라 크게 약화되고 있다. 가령 시민 미디어로 일컬어지는 인터넷의 등장으로 절대 다수를 대상으로 하는 소수의 게이트키퍼(gate-keeping)과 일방향 일색의 커뮤니케이션에 변화를 초래하였다. 즉 게이트키퍼의 반명제로서 시민의 게이트워칭(gate-watching)이 보편화되고, 커뮤니케이션의 단방향성은 상호작용성으로 전화되고 있다. 이러한 흐름은 소셜미디어의 확산에 힘입어 더욱 강하게 고착되고 있다. 소셜미디어는 이용자 간 직접 네트워킹에 기반한 1인 미디어로서 대인 커뮤니케이션(inter-personal communication)을 통해 상호작용의 범위와 강도를 비약적으로 높이고 있는 것으로 평가되고 있다(Bruns 2005; Castells 2009).

소셜미디어를 매개한 시민의 정치참여는 정치 엘리트와의 소통 밀도를 높일 뿐만 아니라, 소통 관계를 수평화하여 시민의제를 적극적으로 투입하는 양상으로 나타나고 있다. 아울러 지인을 중심으로 한 시민 상호간의 연결과 소통을 확대하며 잠재적 동원 네트워크(mobilizing network)를 구축하고 있다. 동원 네트워크는 연결 양태에 따라 교량형(bridging)과 결속형(bonding)으로 구분할 수 있다. 교량형은 네트워크는 대인 간 연결이 개방적이며 느슨한 구조를 띠는 반면, 결속형 네트워크는 대인 간 연결이 반(semi)개방적이며 강한 구조를 띤다. 네트워크 노드 간의 소통 밀도와 연결 강도 등 응집성(cohesiveness) 및 공유되는 의제의 범위와 반응의 수준 등 수용성(acceptability)은 양 네트워크를 구분하는 지표이다. 즉 교량형 네트워크는 응집성이 낮고 수용성이 높은 반면, 결속형 네트워크는 응집성이 높고 수용성이 낮다(Graonovetter 2005). 그런데 특정 유형의 네트워크가 정치참여에 더 용이하다고 단정할 수는 없다.

가령 주목할 만한 최근의 연구결과를 참고하면, 김은이·정선영·문원기(2015, 175-200)는 결속형 네트워크가 정치참여에 부정적인 효과를 낳은 것으로 분석한 반면, 장우영(2013, 2017)은 결속형 네트워크가 정치참여에 더욱 효과적이라는 분석 결과를 제시하고 있다. 부연하면 교량형 네트워크의 노드들은 정치적 관심도와 결속력은 상대적으로 약하지만 상호 연결과 의제의 공유 범위가 넓다. 이와는 달리 결속형 네트워크의 노드들은 높은 정치적 관심사와 결속력을 표출하지만 상호 연결과 의제의 공유 범위가 좁다. 흔히 전자를 약한 유대(weak tie)의 네트워크로, 후자를 강한 유대(strong tie)의 네트워크로

지칭하는 이유가 여기에 있다(Shirky 2010; Sinclair 2012; 이창호·정낙원 2014). 그러나 동원 네트워크는 잠재적이기 때문에, 사회정치적으로 중대이슈나 국민적 공분이 폭발하는 임계점을 만나면 교량형 네트워크는 더욱 강하고 광범한 결속형 네트워크로 전환될 수 있다.

이와 같은 소셜미디어의 네트워크 효과가 세계적으로 이목을 끈 최초 사례로는 ‘아랍의 봄 시위’를 들 수 있다. 서키(Shirky 2008, 2010)는 일찍이 소셜미디어가 정치참여의 도구로 활용될 잠재력을 예견하고, 네트워크의 확장성이 인지 잉여(cognitive surplus)를 수렴하여 국가 간 경계를 뛰어넘는 과급효과를 가져올 것이라고 주장한 바 있다. 이러한 선형적 주장은 오래지않아 아랍 민주화운동에서 입증되었는데, 그는 권위주의에 저항하는 시민저항의 자원이 소셜미디어라는 점과 이에 토대한 동원 네트워크가 아랍 민주화운동의 핵심 공로자라는 점을 재차 강조하였다. 특히 개방형 소셜미디어의 정치참여 잠재력을 주목한 커크패트릭(2010)과 마리찰(2012)은 아랍의 봄 시위를 위시한 권위주의 국가들에서의 민주화운동의 과급을 ‘페이스북 효과(Facebook effect)’로 언명할 수 있다고 분석하였다. 즉 이들은 기성 미디어를 불신한 대중들이 페이스북과 같은 개방형 소셜미디어를 대안적 커뮤니케이션 채널로 추구하고, 대항적 정치정보 확산을 통해 아래로부터의 의제 설정(bottom-up agenda setting)을 수행한 성과를 페이스북 효과로 제시하였다.

소셜미디어를 매개한 정치참여에서 나타나는 시민저항이나 사회운동의 가장 큰 특징은 ‘집단행동의 개인화(personalization of collective action)’라고 할 수 있다(Bennett & Segerberg 2012). 주지하듯이 전통적 사회운동이 결사체 기반의 조직화된 행위라는 점에서 이는 시뮬 대조적이다. 즉 아랍의 봄 시위와 같은 개인 기반의 비조직적 행위가 위력한 집단행동으로 전화될 수 있는 이유는 무엇인가 하는 점이다. 우선 이 물음에 대한 첫 번째 해명은 정보 비대칭성의 상쇄 효과이다. 정보 순환이 단절되거나 비대칭적인 상황에서는 고립된 개인이 자신의 안위를 추구하는 죄수의 딜레마 게임이 전개된다. 따라서 이러한 상황을 반전시키는 매개나 조건이 갖추어질 경우 개인 간 연결망을 통해 정보를 폭넓게 공유할 수 있게 된다. 이에 주목해서 마리찰(Marichal 2012)은 아랍 민주화운동 과정에서 페이스북이 시민 공론장의 기제로 활용되어 개인적 참여가 집단행동으로 전화되었다고 강조한다. 다음으로 두 번째 해명은 소셜미디어 정보의 신뢰 효과이다. 단순히 누군가 정보순환의 연결망 속에 위치해 있다는 것만으로 집단행동 참여를 합리화하기는 불충분하다. 즉 정보의 양과 순환 범위는 네트워크 규모와 비례하는 경향을 보이지만, 이러한 정량적 차원을 넘어 정보의 품질과 그에 대한 신뢰가 정치참여에 훨씬 더 큰 영향을 미친다(Diamond and Plattner 2012). 특히 언론이 통제되거나 권언유착이 만연한

정치체제에서 정보에 대한 신뢰의 중요성은 더욱 커진다. 이런 점에서 소셜미디어를 통한 집단적인 정보 여과(filtering)와 게이트워칭은 정보 신뢰를 기할 수 있는 기제이다. 특히 기성 권력과 언론의 정보를 불신하는 반작용으로 대항 미디어이 정보 신뢰도는 배가될 수 있다. 나아가 정보 수용자의 정치적 태도를 강화하고 참여 효능감을 촉진하는 데에서도 순기능적으로 역할할 수 있다(Sunstein 2007).

그러나 이와 같은 소셜미디어 효과가 자연적으로 담보되는 것은 아니다. 즉 소셜미디어 효과는 조건적으로 발생한다. 이와 관련해서 지트레인(Zittrain 2006)은 세 가지의 필요조건을 제시한다. 우선 소셜미디어가 기성 미디어에 대한 대체재 또는 경합재로서의 위상과 역할을 확보해야 한다는 것이다. 소셜미디어 또한 거대한 미디어 생태계의 일원으로 의제 설정 경쟁을 통하여 이용자를 충원하고 내구력을 갖추어 적절한 규모의 경제에 적응해야 한다. 그렇지 않을 경우 시장논리에 잠식되어 보조적 미디어로 퇴화하거나 기성 미디어의 플랫폼으로 흡수될 수 있다. 다음으로 소셜미디어가 민주주의의 기술로 진화해야 한다는 것이다. 기술 자체의 속성은 중립적이지만, 기술에 투영되는 논리는 가치지향적이다. 소셜미디어는 정보통신혁명의 산물로서 개방·참여·공유의 가치 체계를 내재화한 도구이다. 따라서 내외적으로 네트워크 양극화와 허위정보 발흥 및 정보검열 등 오도된 가치개입이 횡행할 경우 소셜미디어의 도태를 촉진할 수 있다. 마지막으로 정치적 기회구조의 개방성 수준에 따라 소셜미디어 효과는 증폭되거나 위축될 수 있다. 표현의 자유 등 정치적 기본권이 확립되어 사회적 소통이 활발한 사회에서 소셜미디어 효과는 증대하지만 그렇지 않은 사회에서는 그 효과를 기대하기 어렵다. 그럼에도 아랍 민주화운동에서 볼 수 있듯이 억압된 권위주의체제에서 지배연합이 균열되어 정치참여의 공간이 확장됨에 따라 소셜미디어 효과가 증폭될 수 있다. 이 경우 소셜미디어는 불신과 분노를 조직화한 저항의 무기로 역할한다.

이러한 선행연구의 의미 있는 진척에도 불구하고 사회운동에서의 소셜미디어 효과가 경험적으로 분석된 성과는 찾아보기 어렵다. 특히 네트워크와 정보라는 소셜미디어를 구성하는 두 핵심 요인이 사회운동 참가자에게 미친 효과를 규명한 연구가 시도된 사례는 없다. 이러한 배경에서 이 연구는 소셜미디어의 네트워크 규모와 정보에 대한 신뢰와 파급 수준을 고려하여, 그것이 사회운동 참여자의 정치의식과 참여 행태 및 효능감에 미친 영향을 경험적으로 분석하고자 한다. 이 연구는 특히 2016~2017년 촛불집회(이하 '촛불 집회')를 사례로 소셜미디어가 참가자들에게 미친 영향을 고찰함으로써 분석의 의의와 함의를 배가할 수 있을 것으로 기대된다.

조인호·장우영·최성철(2017), 도묘연(2017), 이종환·강내원·전종우(2017)의 최근 연

구에 따르면 촛불집회 참가에서 소셜미디어의 활용은 세대와 계층을 넘어 폭넓게 대중화된 것으로 파악된다. 특히 카카오톡 단톡방을 통한 반개방형 소통 및 페이스북 포스팅과 공유를 통한 개방형 소통이 대표적인 방식으로 회자되고 있다. 이 밖에 페이스북의 촛불 태그와 촛불집회 현장 실황 중계도 활발하게 이루어져 소셜미디어 공감장을 폭넓게 확산하였다. 이는 1인 미디어가 사회운동에 처음 등장한 2008년 촛불집회와 비교할 때보다 진일보한 현상으로 평가할 수 있다. 2008년 촛불집회에서는 웹 기반의 블로그나 아프리카 TV와 같은 동영상 채널에 BJ(Broadcasting Jockey)라 불리는 소수의 액티비스트들이 캠코더와 노트북을 이용해서 촛불집회 실황을 중계하는 방식이 주를 이루었다(장우영 2010). 이 또한 당시로서는 획기적인 진전이었으나 극히 일부가 BJ로 활동하였고 pc에 접근하지 않고서는 실황 중계 등 정보를 공유할 수 없다는 점이 근본적인 한계로 지적된다. 그리고 공감장의 확대 이면에 공권력의 폭력 감시가 주요한 목표였던 점도 상기할 필요가 있다.

이러한 면에서 2016~2017년 촛불집회는 지트레인(Zittrain 2006)이 제시한 세 필요조건 — 의제설정자로서의 소셜미디어, 민주주의의 기술로서의 소셜미디어, 개방된 정치공간에서의 소셜미디어를 통한 불신과 분노의 조직화 — 과 상당히 정합함으로써 실제로 소셜미디어 효과가 발생했는지 탐문해볼 가치가 있다. 구체적으로 이 연구는 소셜미디어에 대한 신뢰도·활용도·네트워크 규모를 고·저 집단으로 분류하여 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 정치효능감이 유의한 차이를 보였는지를 경험적으로 분석한다. 이 연구의 경험적 분석을 위한 자료 구축과 연구방법을 제시하면 다음과 같다.

우선 2016년 11월 25일 제5차 촛불집회가 개최되는 동안 광화문 일원에서 참가자들을 대상으로 현장설문조사를 실시하였다. 5차 촛불집회는 집회측 추산 150만 명이 참가하여 6차 촛불집회와 함께 민주화 이후 최대 규모 시위로 기록되었다. 이를 위해서 3·4차 촛불집회 참가자들의 성별 연령별 분포를 광화문 사거리에서 사전에 파악하여 5차 촛불집회 현장설문조사에 근사치의 구성비를 반영하였다(〈표 2〉 참고).

참고로 본 연구조사에 적용한 성비(남녀 54.7:45.3)는 지난해 11월 촛불집회 참가자들의 성비를 분석한 최근의 빅데이터 분석 결과(남녀 52:48)와 거의 근사한 것으로 나타나(한겨레신문, 170921) 본 연구의 표본의 적절성을 뒷받침한다. 현장설문조사는 연구자가 20명의 대학생들로 구성된 조사자들을 사전교육하고 가설문조사를 시행하여 문제점을 보정한 뒤 본 설문조사에 투입하였다. 그리고 조사대상자들의 호응과 응답률이 대단히 높아 배포된 설문지의 약 90%를 수거하여 응답이 크게 누락되거나 훼손된 설문지를 제거하고 551명의 표본을 확보하였다. 마지막으로 사회과학 통계프로그램인 SPSS ver. 22.0을 이

용하여 수집된 설문자료에 대하여 빈도분석과 t-test분석 및 이원분산분석을 수행하였다.

이 연구는 현장설문조사의 특성상 표본 대표성의 한계가 불가피하다. 그럼에도 촛불집회 참가자들을 대상으로 한 연구의 의의가 크다는 점과 가능한 범위에서 조사 설계에 최선의 합리성을 기했다는 점은 충분히 고려할 필요가 있다. 아울러 비관습적 참여의 관습화를 보여주는 촛불집회에 대한 연구가 보다 다양한 접근을 통해 시도되어야 한다는 학문적 의무감도 존중되어야 한다고 여겨진다. 이 글의 구성은 다음과 같다. I절에서는 소셜미디어의 정치참여 효과에 관련된 국내외 선행연구 검토와 이론적 논의를 통하여 연구문제의 필요성을 제기한다. II절에서는 연구가설과 변인의 조작화를 논의하고 표본의 개요를 제시한다. III절에서는 경험적 분석을 수행하여 결과를 토의하고 연구가설을 검증한다. 마지막으로 IV절에서는 연구내용을 요약하고 촛불집회 참가자들의 소셜미디어와 정치참여 행태의 함의에 대하여 논의한다.

II. 선행연구 검토와 연구가설 도출

1. 변인의 조작화와 연구가설

이 연구에서는 선행연구에서 확인되는 단순한 소셜미디어의 참여효과 또는 참여효능감 등의 단편적인 인과관계 분석에서 벗어나 심화된 연구를 위한 시도에서 구상되었다. 좀 더 구체적으로 소셜미디어의 정치정보의 내용과 소셜미디어 연계성의 효과 그리고 정치정보의 구체적인 습득과 전파 행위에 따른 정치참여 효과를 다각적으로 살펴볼 것이다. 이를 위해 선행 연구와 이론을 바탕으로 변인의 조작화와 연구가설을 도출하였다.

먼저, 독립변인은 정치정보 신뢰도와 동원 네트워크의 규모, 정치정보 습득과 전파 등으로 구분했다. 첫째, 정치정보는 타자와 상호작용하는 매개이자 근거이기 때문에 내용에 대한 신뢰도가 매우 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 사실관계에 위배되지 말아야 하며 공공성이 담보되어야 한다. 정치정보는 정치적 관심도 및 정치행위의 원천으로 미디어 자체의 신뢰도와 동일시되는 경향이 있다(송경재·임정빈·장우영 2016). 프레이저와 두타(Fraser & Dutta 2009)는 소셜미디어 확산 초기에 나타났던 ‘파키스탄의 부토 전 총리의 아들과 관련한 사건’을 예로 들면서 당시 소셜미디어 정보에 대한 검증 없이 세계 우수

의 언론사가 공개 사과를 하는 곤욕을 치렀다고 비판했다. 그리고 그들은 소셜미디어 정치정보를 과대평가해서는 안 된다고 경고한 바 있다. 이러한 정치정보의 신뢰는 참여집단의 의식과 행태에 중요한 영향을 미치게 된다. 카스텔(Castells 2009) 또한 이렇듯 커뮤니케이션 소스(source)의 유형에 따라 정치정보에 대한 신뢰도가 상당한 차이를 보인다고 지적하였다. 이런 맥락에서 이 연구는 촛불집회과정에서 소셜미디어 정치정보의 신뢰도를 파악하기 위하여 “귀하는 최순실 게이트와 촛불집회에 대해 소셜미디어와 모바일 메시저의 정보를 어느 정도 신뢰하십니까?”라는 설문문항을 제시하고 리커트 5점 척도(Likert 5 point-scale)로 측정했다.

둘째, 라파엘리(Rafaeli 1988)는 네트워크의 동원 규모에 따라 상호작용 강도가 상이하고 그에 따라 정치적 행위의 차이로 연쇄된다고 분석 결과를 제시한 바 있다. 최근 국내 연구(김은이·정선영·문원기 2015)에서도 소셜미디어상의 네트워크가 강한 연계인지 혹은 약한 연계인지에 따라 소속된 노드의 정치참여 의향과 강도에 차이가 발생한다는 결과가 제시되었다. 이와 함께 이들은 사회연결망(social networking)을 통하여 다양한 활동을 하는 것은 정보의 다양한 수용과 반응을 통해 네트워크에 소극적으로 참가하는 경우보다 활발하게 정치에 참여한다고 주장하였다. 이처럼 개인과 집단이 정보·사람·서비스를 재구축하고 스스로 생산자가 된다는 점에서 네트워크의 구조적 특성은 매우 중요하다(조화순 2012). 이 연구에서는 개인의 소셜미디어 동원 규모를 파악하기 위하여 “귀하는 소셜미디어와 모바일 메시저에서 평균 친구나 팔로워가 몇 명입니까?”로 질문하였다.

셋째, 최순실 게이트와 촛불집회 과정에서 소셜미디어에서의 정치정보 습득과 전파는 일상적인 현상이었다. 특히 미디어 생태계의 주류 언론에 대한 불신과 반감이 증폭된 상황에서 시민들이 정치정보를 신뢰하거나 습득하는 채널은 상대적으로 특정 비주류 미디어로 이동하는 양상이 나타났다. 그중 소셜미디어에서는 페이스북과 카카오톡 단톡방이 정치정보의 전파 공간으로 가장 활발하게 활용된 것으로 알려졌다. 정치적 격변기에서의 이러한 소셜미디어 정보 습득과 전파 효과는 해외의 선행연구에서 폭넓게 확인되어왔다. 대표적으로 2011년 중동의 민주화운동에서 소셜미디어 정치정보의 습득과 전파는 권위주의 국가를 붕괴시키고 민주주의로 이행하는 데 크게 공헌했다는 분석이 공감을 이룬다. 아울러 서구 민주주의 사회에서 소셜미디어상의 정치정보 습득과 전파는 온라인 정치참여의 주된 방식이자 일상 정치(politics as usual)의 지배적인 유형으로 저변화되었다(커크패트릭 2010; Shirky 2010; Marichal 2012). 이러한 맥락에서 이 연구는 정치정보 습득과 관련해서 “귀하는 최순실 게이트와 촛불집회에 대해 소셜미디어와 모바일 메시저에서 하루 몇 시간 정도 정보를 얻습니까?”와 정치정보 전파와 관련해서 “귀하는 현재까지 소

설미디어나 모바일 메시지를 통해서, 메시지를 작성하거나 타인의 메시지를 공유하는 방식으로, 최순실 게이트와 촛불집회 정보를 얼마나 많이 전달하였습니까?”로 질문을 제시하였다.

다음으로 정치참여 효과는 3가지 측면으로 세분하여 종속변인으로 설정할 것이다. 연구에서 종속변인으로 설정한 정치의식과 행태, 효능감은 정치참여의 주요 개념이자 변인으로 인식된다(이승중·김혜정 2011). 첫째, 정치참여를 위한 전 단계로서 정치의식(political consciousness)은 광의의 개념으로 사실 정의와 측정이 용이하지 않다. 그렇지만 구체적인 정치참여 효과를 파악하기 위해서는 전단계로서 의식에 관한 조작화와 측정이 중요하다. 정치참여 효과를 측정 위해서는 정치의식의 변화가 무엇보다 선행되어야 한다. 일반적으로 정치의식은 특정한 정치적 사안과 현상에 대한 신념·태도·판단·사고·감정 등을 통칭한다(헤이우드 2006). 따라서 일반적 범주에서 정치의식을 측정하기 위해서는 다층위의 측정지표가 요구된다. 이 연구에서는 집회 현장에서 설문조사를 진행해야 하는 여건상 문항의 난이도와 빈도를 고려해서 대표 질문을 제시하였다. 구체적으로 촛불집회 참가자들의 정치의식을 박근혜 정부에서의 한국 민주주의 수준에 대한 평가로 조작적으로 정의하여, 설문에서는 정치의식을 “귀하는 현재 한국사회가 어떤 정치체제라고 평가하십니까?”로 측정했다. 응답은 강한 민주주의에서 강한 권위주의까지 5점 척도로 측정하였다.

둘째, 참여행태 또한 조작화와 측정의 범위가 넓은 개념이다. 따라서 이 연구는 참여의 경험과 습성에 초점을 맞추어 참여행태의 측면을 파악하고자 했다. 즉 조사대상자가 촛불집회 참가자라는 점에서 기존의 참여유형보다는 현재의 참여방식인 촛불집회에 대하여 과거에 얼마나 참여한 경험이 있는지와 앞으로 촛불집회에 계속 참여할 의향이 있는지를 조작화했다. 덧붙이면 사후적으로도 대규모 촛불집회가 장기간 지속되었다는 점에서 이러한 문항 설계는 적실했던 것으로 여겨진다. 구체적으로 설문문항은 “귀하는 지난해(2015년)까지 촛불집회 참여한 경험이 몇 차례 있습니까?”와 “귀하는 박근혜 대통령이 해야하지 않을 경우 몇 차례 더 촛불집회에 참가할 의향이 있습니까?”로 제시하였다.

셋째, 참여 효능감(political efficacy)은 “자신의 정치적 행동이 갖거나 혹은 가질 수 있는 정치과정에 미치는 영향력에 대한 개인의 감정”을 말한다(Campbell 1954; 이정기 2011; 송경재·임정빈·장우영 2016에서 재인용). 선행 연구에서는 소셜미디어 사용과 사회경제적 변인에 따라 정치효능감이 다르게 나타난다는 연구가 제출되어 있다(이정기 2011). 이 연구에서는 촛불집회의 목표 달성 확신에 초점을 두고 “귀하는 촛불집회 참가 목표가 어느 정도 이루어지리라 믿고 있습니까?”라고 문항을 제시하였다. 이러한 변인

〈표 1〉 가설검증 요약

구분	연구가설	검증	
1	소셜미디어 정치정보 신뢰 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.	민주주의 수준	채택
		촛불집회 참가횟수	채택
		계속 참가여부	채택
		목표달성 효능감	채택
2	소셜미디어 동원네트워크의 크기에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.	민주주의 수준	기각
		촛불집회 참가횟수	기각
		계속 참가여부	기각
		목표달성 효능감	기각
3	소셜미디어 정치정보 습득 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.	민주주의 수준	기각
		촛불집회 참가횟수	기각
		계속 참가여부	기각
		목표달성 효능감	기각
4	소셜미디어 정치정보 전파 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.	민주주의 수준	채택
		촛불집회 참가횟수	채택
		계속 참가여부	채택
		목표달성 효능감	채택
5	소셜미디어 정치정보 습득과 전파 정도에 따른 촛불집회 참가자들의 지속적인 참여 의향에 차이가 나타날 것이다.	정치정보 전파 채택	
6	소셜미디어 정치정보 습득과 전파 정도에 따른 촛불집회 참가자들의 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.	정치정보 전파 채택	

설정을 통한 연구가설은 다음과 같이 제시된다.

구체적으로 연구가설 1~4까지는 소셜미디어 효과(정치정보 신뢰, 동원 네트워크의 크기, 정치정보 습득과 전파 정도)에 따른 정치의식, 참여행태, 참여 효능감 차이를 분석할 것이다. 첫째, 선행 연구에 따르면 소셜미디어의 정치정보 신뢰는 정치의식과 행태, 효능감에 영향이 있다(Fraser & Dutta 2009; Castells 2009). 따라서 이 결과가 한국의 촛불집회 과정에도 적용되는지를 파악하기 위하여 연구가설을 설정했다(〈표 1〉 참조).

〈연구가설 1〉 소셜미디어 정치정보 신뢰 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.

둘째, 소셜미디어 기반의 네트워크 규모와 동원강도가 정치의식과 행태, 효능감과 인과성이 있다. 초기 연구에서도 확인된 바와 같이(Rafaeli 1988), 네트워크는 연계성으로 인한 무한확장성을 가진다. 특히 소셜미디어의 경우 서키(2008)가 지적한 바와 같이 네트워크 확장성이 가장 뛰어난 정치 참여의 도구이기도 하다. 따라서 동원네트워크의 규모는 정치참여와 의식과 효능감에 큰 영향을 미친다(송경재·임정빈·장우영 2016). 이를 반영하여 연구가설 2는 소셜미디어의 참여와 동원효과가 한국의 촛불집회 과정에서 작동했는지를 밝히고자 한다.

〈연구가설 2〉 소셜미디어 동원네트워크의 크기에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.

셋째, 소셜미디어 정치정보 습득과 전파는 촛불집회 참가자들의 유력한 참여방식이었다. 과연 촛불집회 참가자들의 정치정보 습득과 전파의 강도에 따른 정치의식과 행태, 효능감의 차이는 존재할 것인가? 선행 연구에 따르면 오프라인 기반의 정치참여 행위(예를 들면 시위나 파업 또는 투표 등)가 정치의식과 행태, 효능감에 차이가 존재한다는 연구는 존재한다. 하지만 소셜미디어 기반의 정치정보와 습득의 차이에 따른 변화는 가능한지에 관한 분석은 많지 않다(송경재·임정빈·장우영 2016). 연구가설 3과 4는 소셜미디어 정치정보 습득과 전파에 따른 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감 차이를 분석할 것이다.

〈연구가설 3〉 소셜미디어 정치정보 습득 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감은 차이가 나타날 것이다.

〈연구가설 4〉 소셜미디어 정치정보 전파 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 정치의식, 참여행태, 참여 효능감은 차이가 나타날 것이다.

다음으로, 연구가설 5와 6은 소셜미디어를 통한 정치정보의 습득, 전파에 따른 참여의 지속성과 효능감의 차이를 분석할 것이다. 앞서의 연구가설 1~4를 분석한 후에, 보다 심

화하여 촛불집회 참가자중 소셜미디어 사용자 집단의 정치정보 습득과 전파의 변인들이 참여의향과 효능감에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다. 많은 정보정치학을 연구하는 학자들은 소셜미디어의 정치정보 습득과 전파는 정치참여에 긍정적이며 참여의 도구 또는 아키텍처(tool or architecture of participation)라고 강조한 바 있다(Shirky 2008; Castells 2009). 정보사회가 성숙됨에 따라 정치정보는 기존 오프라인의 면대면 또는 신문이나 방송의 일대다의 전파방식이 아니라 다대다의 정치정보 습득과 전파가 동시에 진행된다. 간단한 버튼으로 정치정보를 검색하고, 역시 간단하게 정치정보를 전달할 수 있기 때문이다. 이런 변화상을 반영한다면, 커크패트릭(2010)이 강조한 바와 같이 소셜미디어 또는 인터넷의 정치정보 습득과 전파가 일상의 정치 영역이 되었다면 이러한 변화가 촛불집회 과정에서는 어떤 효과가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이 가설검증을 통해서 소셜미디어 정치정보 습득과 전파변인이 촛불집회 정국에서 정치참여의 지속적 참여 의향과 참여 효능감 차이를 살펴볼 것이다. 이는 소셜미디어의 정치정보 전파와 습득의 두 변인 간의 개별변인 효과 또는 상호작용성이 있는지를 파악하고자 한 것이다. 분석에서는 소셜미디어 정치정보의 습득과 전파효과 또는 상호 결합된 상호작용 효과가 존재하는지를 통계적으로 분석하고 그 함의를 제시할 것이다.

〈연구가설 5〉 소셜미디어 정치정보 습득과 전파 정도에 따른 촛불집회 참가자들의 지속적 참여 의향에 차이가 나타날 것이다.

〈연구가설 6〉 소셜미디어 정치정보 습득과 전파 정도에 따라 촛불집회 참가자들의 참여 효능감에 차이가 나타날 것이다.

2. 표본의 개요

〈표 2〉 표본의 개요

구분		촛불집회 참가자 설문조사		
		빈도	비율(%)	비고
합계		551	100.0	
성	남자	301	54.7	평균: 1.45 표준편차: 0.498 결측: 1
	여자	249	45.3	

연령	만 18세 이하	45	8.2	평균: 3.29 표준편차: 1.526 결측: 1
	만 19~29세	189	34.4	
	30대	80	14.5	
	40대	95	17.3	
	50대	82	14.9	
	60대 이상	59	10.7	
최종 학력	고졸 미만	77	14.0	평균: 2.61 표준편차: 0.867 결측: 1
	고졸	122	22.2	
	대재/대졸	287	52.2	
	대학원재 이상	64	11.6	
가계 소득	200만 원 이하	53	9.7	평균: 2.95 표준편차: 1.195 결측: 6
	201~400만 원	167	30.6	
	401~600만 원	159	29.2	
	601~800만 원	88	16.1	
	801만 원 이상	78	14.3	

III. 분석과 토의

1. 소셜미디어와 촛불집회 참가 효과

2016~2017년 촛불집회과정에서 소셜미디어의 정치정보에 관한 신뢰도에 따른 정치의식과 정치참여행태 변인 간의 인과성은 <표 3>과 같이 제시된다. 분석에서 확인되는 바와 같이 소셜미디어 정치정보를 더 강하게 신뢰하는 집단에서 박근혜 정부 국정농단을 더 부정적으로 평가하고 촛불집회 참여도가 더 높게 나타났다.¹⁾ 구체적으로 살펴보면 우선 소셜미디어 정치정보 고신뢰 집단일수록 박근혜 정부에서의 한국사회를 강한 권위주의라고 인식하였다($t=-3.451, p<0.001$). 그리고 고신뢰 집단일수록 촛불집회에 참가

1) 소셜미디어 정치정보 신뢰를 구분한 기준은 평균을 기준으로 평균 이상인 경우 고신뢰 집단으로, 평균 이하는 저신뢰 집단으로 분류했다.

〈표 3〉 최순실게이트와 촛불집회과정에서의 소셜미디어 정치정보 신뢰 분석

	구분	N	평균	표준편차	t
박근혜 정부 민주주의 수준평가 /5=강한 권위주의체제	소셜미디어 정치정보 저신뢰 집단	381	3.50	1.155	-3.451**
	소셜미디어 정치정보 고신뢰 집단	168	3.86	1.105	
촛불집회 참가횟수 /5=10회 이상	소셜미디어 정치정보 저신뢰 집단	382	2.04	1.165	-2.605**
	소셜미디어 정치정보 고신뢰 집단	168	2.33	1.303	
촛불집회 계속 참가 여부 /5=계속 참가할 것임	소셜미디어 정치정보 저신뢰 집단	382	3.95	1.341	-2.641**
	소셜미디어 정치정보 고신뢰 집단	168	4.27	1.236	
촛불집회 목표달성 효능감 /5=완전히 이루어질 것이다	소셜미디어 정치정보 저신뢰 집단	382	3.97	.851	-2.938**
	소셜미디어 정치정보 고신뢰 집단	168	4.19	.656	

+ < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

한 빈도수도 더 많았다($t=-2.605$, $p<0.01$). 또한 촛불집회의 지속적인 참가 의향도 고신뢰 집단이 더 높게 나타났다($t=-2.641$, $p<0.01$). 마지막으로 촛불집회 참여 효능감 역시 정치정보 고신뢰 집단이 더 강하게 나타났다($t=-2.938$, $p<0.01$).

둘째, 소셜미디어의 동원 네트워크 크기와 정치의식과 정치참여 행태 간의 분석은 정치정보 신뢰 변인과는 상이한 결과가 도출되었다.²⁾ 즉 촛불집회 참여 효능감을 제외하고 세 변인 모두 동원 네트워크 규모가 201명 이상일 경우보다 강한 경향성은 있지만 통계적으로 유의하지는 않았다. 특히 동원 네트워크 크기와 촛불집회 참가횟수 및 지속적 참가 여부 간의 인과성이 없다는 점은 해석의 여지를 제공한다. 우선 조사대상자가 촛불집회 참가자들이라는 점에서 기본적으로 정치의식과 참여 자발성이 상대적으로 높은 집단이라는 것을 고려할 수 있다. 아울러 이들이 사회연결망구조에서 누군가에게 영향을 받기보다

2) 소셜미디어 동원 네트워크를 구분한 기준 역시 평균을 기준으로 분류했다.

〈표 4〉 최순실게이트와 촛불집회과정에서의 동원 네트워크 크기 분석

	구분	N	평균	표준편차	t
박근혜 정부 민주주의 수준평가 /5=강한 권위주의체제	200명 이하	330	3.59	1.146	-0.557
	201명 이상	219	3.64	1.162	
촛불집회 참가횟수 /5=10회 이상	200명 이하	330	2.12	1.186	-0.301
	201명 이상	220	2.15	1.216	
촛불집회 계속 참가 여부 /5=계속 참가할 것임	200명 이하	330	3.99	1.348	-1.257
	201명 이상	220	4.13	1.266	
촛불집회 목표달성 효능감 /5=완전히 이루어질 것이다	200명 이하	330	4.06	.823	0.738
	201명 이상	220	4.01	.770	

+ < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

는 영향을 미치는 위치에 입지했을 가능성도 고려할 수 있다. 다만 이러한 추론은 심층면 접과 사회연결망분석을 통해서 확인할 수 있을 것이다. 요컨대 촛불집회 참가자 집단에서는 소셜미디어의 동원 네트워크의 크기는 정치의식과 참여행태에 큰 영향을 미치지 못했다고 정리할 수 있다(〈표 4〉 참조).

셋째, 최순실게이트와 촛불집회 과정에서 소셜미디어 정보습득도에 따른 정치의식과 참여행태 간의 차이 역시 통계적인 유의성이 발견되지 않았다. 즉 동원 네트워크 크기와 마찬가지로 박근혜 정부에서의 민주주의 수준 평가, 촛불집회 참가횟수, 계속 참가 의향, 촛불집회 목표달성 효능감 변인이 모두 동일하게 인과성을 보이지 않았다. 이러한 결과는 사회운동 참가 집단의 정치의식이 비참가집단보다 높은 배경에서 정보 반응성이 상대적으로 수용보다는 가공이나 전파에 초점이 맞추어져 있을 개연성을 드러낸다(〈표 5〉 참조).

넷째, 최순실게이트와 촛불집회과정에서의 소셜미디어 정보전파 변인은 정치의식과 참여행태에 중요한 변인이었던 것으로 나타났다.³⁾ 즉 각 변인별로 통계적인 유의성이 강하게 나타났으며 대부분 소셜미디어에서 정보를 많이 전파할수록 다양한 정치의식과 참여행태, 참여 효능감에 인과성이 높은 것으로 조사되었다. 우선 박근혜 정부에서의 민주주의 수준 평가는 26회 이상 정치정보를 전파한 집단이 강한 권위주의의 성격을 띠고 있다

3) 소셜미디어 정치정보전파를 구분한 기준은 표본의 평균을 기준으로 분류했다.

〈표 5〉 최순실게이트와 촛불집회과정에서의 소셜미디어 정치정보습득도

	구분	N	평균	표준편차	t
박근혜 정부 민주주의 수준평가 /5=강한 권위주의체제	평균보다 낮은 수준	316	3.58	1.156	-0.661
	평균보다 높은 수준	233	3.65	1.147	
촛불집회 참가횟수 /5=10회 이상	평균보다 낮은 수준	316	2.15	1.205	0.329
	평균보다 높은 수준	234	2.11	1.231	
촛불집회 계속 참가 여부 /5=계속 참가할 것임	평균보다 낮은 수준	316	4.02	1.332	-0.613
	평균보다 높은 수준	234	4.09	1.298	
촛불집회 목표달성 효능감 /5=완전히 이루어질 것이다	평균보다 낮은 수준	316	4.03	.824	-0.284
	평균보다 높은 수준	234	4.05	.773	

+ < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

〈표 6〉 최순실게이트와 촛불집회과정에서의 소셜미디어 정치정보 전파

	구분	N	평균	표준편차	t
박근혜 정부 민주주의 수준평가 /5=강한 권위주의체제	25회 이하	367	3.56	1.139	-1.731 ⁺
	26회 이상	182	3.73	1.170	
촛불집회 참가횟수 /5=10회 이상	25회 이하	367	1.96	1.158	-4.630***
	26회 이상	183	2.46	1.261	
촛불집회 계속 참가 여부 /5=계속 참가할 것임	25회 이하	367	3.85	1.386	-5.108***
	26회 이상	183	4.44	1.062	
촛불집회 목표달성 효능감 /5=완전히 이루어질 것이다	25회 이하	367	3.99	.791	-2.000*
	26회 이상	183	4.14	.817	

+ < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

고 평가했다($t=-1.731$, $p<0.1$). 이어서 촛불집회 참가횟수 역시 26회 이상 전달집단이 많았다($t=-4.630$, $p<0.001$). 다음으로 촛불집회 계속 참가 의향($t=-5.108$, $p<0.001$)과 촛불집회 목표달성 효능감 변인도 통계적으로 유의했다($t=-2.000$, $p<0.05$). 이러한 결과는 소셜미디어를 이용한 정치정보 전파를 많이 할수록, 정치적인 참여고 활발하고 효능감

도 높으며, 집회참가 횟수도 많았음을 알려준다(〈표 6〉 참조).

2. 소셜미디어 변인과 촛불집회 참가의 상호작용성

그렇다면 이상의 결과를 토대로 소셜미디어의 변인들이 구체적으로 어떻게 촛불집회 참여에 영향을 미쳤는지를 탐색할 필요가 있다. 즉 소셜미디어 정보습득과 정보전파 변인이 촛불집회 정국에서 정치참여에 상호작용성이 있는지를 파악해보고자 한다. 이를 검증하기 위해서 이원분산분석(two-way ANOVA)을 실시하였다.⁴⁾

분석 결과, 촛불집회 참가자들의 촛불집회 계속 참가 의향과 참여 효능감에 영향을 미치는 소셜미디어 효과는 소셜미디어를 이용한 정치정보 전파가 유의한 것으로 나타났다($p < 0.001$). 그러나 소셜미디어 정치정보 습득 변인은 통계적으로 유의하지 않았고($p = 0.519$), 상호작용성 효과 역시 유의하지 않았다($p = 0.507$). 즉 촛불집회 정국에서 단순한 소셜미디어 정보의 습득은 주요한 영향변인이 되지 않았음을 알려준다. 이 결과는 촛불집회에서 계속 참여의지가 높은 경우 소셜미디어를 이용해 25회 이상의 정보를 전파

〈표 7〉 소셜미디어와 촛불집회 계속참여 상호작용성

소스	종속변인: 촛불집회 계속 참가 의향		
	제Ⅲ유형 제곱합	F	유의확률
수정된 모형	45.312	9.097	0.000 (***)
절편	7618.376	4588.413	0.000 (***)
소셜미디어 정보습득	0.691	0.416	0.519
소셜미디어 정보전파	45.319	26.090	0.000 (***)
소셜미디어 정보습득 * 정보전파	0.732	0.441	0.507

R 제곱 = 0.048(수정된 R 제곱 = 0.042)

* < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

4) 이원분산분석은 종속변인에 영향을 주는 독립변인이 2개일 경우 각 변인의 영향도와 상호작용효과를 파악하는 통계기법이다. 이 분석은 개별 독립변인이 종속변인에 영향을 주는 효과를 알아보고, 변인들 간의 상호작용효과를 통해서 종속변인에 영향을 줄 수 있는지를 알아보는 것이다.

〈표 8〉 소셜미디어와 촛불집회 참여 효능감 상호작용성

소스	종속변인: 촛불집회 참여 효능감		
	제III유형 제곱합	F	유의확률
수정한 모형	12,641	1,372	0.251
절편	7379.890	11496.908	0.000 (***)
소셜미디어 정보습득	0.078	0.121	0.728
소셜미디어 정보전파	2.585	4.026	0.045 (*)
소셜미디어 정보습득 * 정보전파	0.021	0.032	0.875

R 제곱 = 0.007(수정된 R 제곱 = 0.002)

* < 0.05, ** < 0.01, *** < 0.001

한 집단이 통계적으로 더욱 강한 인과성이 확인되었다. 그리고 정의(+) 방향성을 띠므로 소셜미디어 정보전파를 활발히 할수록 촛불집회에 계속 참가할 의지가 강하다는 것을 알려준다(〈표 7〉 참조).

다음으로 종속변인을 촛불집회 참여 효능감을 설정하고 소셜미디어 정치정보효과를 분석했다(〈표 8〉 참조). 분석 결과, 앞의 계속 촛불집회 참여분석과 마찬가지로 소셜미디어를 이용한 정치정보 전파가 유의한 것으로 나타났다($p < 0.001$). 소셜미디어 정치정보 습득변인은 통계적으로 유의하지 않았고($p = 0.728$), 소셜미디어 정보습득*정보전파의 상호작용성 효과 역시 유의하지 않았다($P = 0.875$). 이를 해석하면 개별 변인으로서 소셜미디어 정보습득은 참여 효능감과 인과성이 없고 상호작용 효과 또한 나타나지 않았다. 다만 소셜미디어 정보전파는 촛불집회 참여 효능감에 영향을 미친 것으로 확인되었다.

이상의 소셜미디어의 정치정보 습득*전파와 촛불집회 참여 효능감 간의 관계는 소셜미디어라는 빅데이터 정치정보에서 주로 습득보다는 전파활동을 하는 사용자들이 보다 적극적인 정치참여집단임을 확인할 수 있다. 그리고 이들의 참여 효능감 역시 매우 강한 것으로 분석되었다. 요컨대, 소셜미디어 정치정보는 단지 수동적으로 접하기보다는 적극적으로 전달과 확산을 통한 활동을 전개할수록 강한 정치참여 지향성을 가지며 참여 효능감 역시 배양된다는 것이 확인되었다.

물론 이런 결과가 5차 촛불집회라는 특정한 국면에서의 분석 결과이기 때문에 정치적 격변기의 맥락이 충분히 고려되어야 한다. 그렇지만 탄핵과 관련한 비상한 정치일정속에서 소셜미디어 이용자들이 단지 정치정보를 습득하는 것은 중요한 정치적 행위 또는

효능감과는 큰 인과성이 없다는 점은 재차 강조할 수 있다. 그리고 오히려 정치정보를 소셜미디어를 통해 전파할 경우 계속 촛불집회에 참여하겠다는 의향이 강하고, 촛불집회의 참여 효능감 또한 강한 것으로 나타나 사회운동에서의 소셜미디어 효과의 단면을 이해하는데 적지 않은 시사점을 제공한다.

IV. 결론

이 연구는 정치참여에서의 소셜미디어 효과를 분석하고자 하였다. 특히 비관습적 정치참여의 대표 유형인 사회운동에서의 소셜미디어의 영향을 촛불집회를 사례로 경험적으로 분석하였다. 서두에서 밝혔듯이 이 연구는 촛불집회 참가자들을 특정하여 진행했다는 점에서 강점과 약점을 동시에 드러낸다. 다만 촛불집회가 2000년대 한국사회에 관습화된 사회운동이라는 점에서 그리고 참가자들을 대상으로 한 경험적 분석이 매우 빈곤하다는 점에서 이 연구의 의의를 충분히 찾을 수 있을 것이라 여겨진다. 나아가 사회운동에서 시민들의 자발적 동원 기제로 운위되는 소셜미디어의 효과가 해외 연구에서는 실증적으로 고찰되며 분석의 지평을 넓히고 있는 반면, 국내에서는 거의 진척되지 않고 있는 현실에서 이 연구는 실험적 탐색으로 활용될 수 있을 것이다.

표본집단의 한계로 이 연구의 경험적 분석 결과를 일반화하기는 어려울 것이나, 촛불집회와 같은 자발적 사회운동에서의 시민참여의 경향성을 탐구하는 차원에서 분석의 함의를 정리하면 다음과 같다. 우선 소셜미디어 정치정보 신뢰도가 높을수록 그리고 정치정보 전파 활동이 활발할수록 정치의식과 참여행태 및 참여 효능감이 배양된다는 시사점에 주목할 수 있다. 즉 기성 언론의 게이트키퍼의 반명제로서 시민의 게이트워칭이 사회운동 참여에서 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다. 그리고 소셜미디어는 일상적이고 편의적인 시민 공론활동 기재라는 점에서 사회운동자원으로서의 활용도가 더욱 커질 여지가 있다. 다만 가짜뉴스(fake news)를 둘러싼 사회정치적 혼란 사례들이 빈발하고 있는 바, 신뢰도가 높은 정보가 곧 진실한 정보라고 단정할 수 없기 때문에, 소셜미디어 공론활동에서의 정보 식별과 여과의 중요성 또한 더욱 커질 것이다. 특히 지난해 미국 대선 사례에서 보듯이 가짜뉴스가 선거 정당성을 위협하거나, 국내 태극기집회에서 가짜뉴스를 통한 오도된 동원이 국민통합을 저해할 수 있는 수준이어서 팩트체크제와 같은 제도적 규제 방안

도 속고할 필요가 있다.

그리고 소셜미디어 정치정보의 습득 정도와 촛불집회 참여 간의 인과성이 존재하지 않는다는 분석 결과도 주목할 만한 시사점이다. 정보 습득의 양적 증대와 정치적 행위 간의 인과성 여부는 정치커뮤니케이션 분야의 전통적인 탐색 주제이다. 그러나 TV와 신문 등 주로 매스미디어와 인터넷상의 포털 뉴스를 중심으로 연구가 진행된 반면, 소셜미디어와 같은 시민 저널리즘 차원에서는 연구가 부진한 실정이다. 이 주제를 집성한 선행 연구에 따르면 사례별 차이가 있지만 경향적으로 정보 습득보다는 신뢰나 전파가 정치참여에 보다 유의한 영향을 미치는 분석 결과가 두드러진다. 아울러 수동적인 반응으로서의 정보 습득보다는 수용자의 정치적 각성이 선행한 상태에서 이를 강화하는 정보 습득이 정치참여에 더 강한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다(Kaid 2004). 따라서 이러한 양상이 소셜미디어에서도 재현될 가능성을 염두에 둘 수 있으며, 이 연구의 결과 또한 선행 연구의 맥락에서 벗어나지 않는다. 종합하자면 소셜미디어 정보에 대한 신뢰와 적극적인 공론 활동이 정치참여에 중요한 영향을 미치며, 이 과정에서 수용자의 정치적 자각은 주요하게 고려되어야 할 또 다른 변인이다.

참·고·문·헌

- 김은이·정선영·문원기. 2015. "SNS, 사회자본 네트워크 유형, 그리고 정치참여: SNS(트위터와 페이스북)의 유형별 비교를 중심으로." 『사회과학연구』 39-1. 175-200.
- 도묘연. 2017. "촛불집회 참여의 결정 요인." 『한국정당학회·21세기정치학회·한국지방정치학회 공동학술회의 자료집』.
- 송경재. 2014. "소셜네트워크서비스(SNS) 사용자는 참여적인가?: 미국의 정치참여 유형과 SNS." 『한국과 국제정치』 30-3. 59-94.
- _____. 2015. "네트워크 사회, 소셜 시티즌의 사회적 자본." 『한국정당학회보』 14-2. 167-194.
- 송경재·임정빈·장우영. 2016. "SNS는 정치를 어떻게 변화시키는가?" 『한국콘텐츠학회논문지』 16-7. 154-167.
- 이승중·김혜정. 2011. 『시민참여론』. 서울: 박영사.
- 이정기. 2011. "온·오프라인 공간에서의 '저항적(대안적) 정치참여'에 관한 연구: 미디어 이용량, 미디어 신뢰도, 정치신뢰도, 정치효능감이 저항적(대안적) 정치참여 경험과 의도에 미치는 영향을 중심으로." 『미디어, 젠더 & 문화』 18. 73-109.
- 이종환·강내원·전종우. 2017. "SNS를 통한 시민 사회운동의 공론화 과정." 『사이버커뮤니케이션 학보』 34-2. 83-123.
- 이창호·정낙원. 2014. "소셜미디어 이용정도 및 이용동기가 사회자본에 미치는 영향: 개방형·폐쇄형 소셜미디어 비교." 『한국언론정보학보』 65. 5-26.
- 장우영. 2010. "네트워크 개인주의와 시민저항: 2008년 촛불시위를 사례로." 『한국정치연구』 19-3. 25-55.
- _____. 2013. "트위터스피어의 선거 이슈와 동원: 19대 총선을 사례로." 『21세기정치학회보』 23-3. 247-268.
- _____. 2017. "20대 총선의 소셜미디어 캠페인 특징과 효과: 수도권 사례." 『입법과 정책』 9-1. 5-30.
- 조인호·장우영·최성철. 2017. "촛불집회 정치개혁 이슈와 헤테라키 정치 메가트렌드." 『한국정당학회·21세기정치학회·한국지방정치학회 공동학술회의 자료집』.
- 조희순. 2012. "소셜네트워크 시대의 정치참여와 민주주의의 미래: 연구의 동향과 과제." 『대한정치학회보』 19-3. 23-48.
- 커크패트릭, 데이비드, 임정빈·임정진 옮김. 2010. 『페이스북 이펙트』. 서울: 에이콘출판.
- 한겨레신문. 170921. "촛불시민 빅데이터, 남녀 52% 대 48%."
- Bennett, Lance, and Alexander Segerberg. 2012. "Digital Media and the personalization of collective action," Brian Loader and Dam Mercea, *Social Media and Democracy*. New York: Routledge. 13-38.

- Bruns, Axel. 2005. *Gatewatching*. New York: Peter Lang Publishing.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin, and Warren Edward Miller. 1954. *The Voter Decides*. Greenwood Press.
- Castells, Manuel. 2009. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, Larry, and Marc Plattner. 2012. *Liberation Technology: Social Media and the Struggle for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fraser, Matthew, and Soumitra Dutta. 2009. *Throwing Sheep in the Boardroom: How Online Social Networking Will Transform Your Life, Work and World*. WILEY.
- Granovetter, Mark. 2005. "The Impact of Social Structure on Economic Outcomes." *Journal of Economic Perspectives* 19, No.1. pp.33-50.
- Kaid, Lynda Lee. 2004. *Handbooks of Political Communication*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Marichal, José. 2012. *Facebook Democracy*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Rafaeli, Sheizf. 1988. "Interactivity: From new media to communication." In R. P. Hawkins, J. M. Wiemann & S. Pingree (eds.). *Advancing Communication Science: Merging Mass and Interpersonal Processes*. Newbury Park, CA: Sage.
- Shirky, Clay. 2008. *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. New York: Penguin Press.
- _____. 2010. "The Political Power of Social Media: Technology, the Public Sphere, and Political Change." *Foreign Affairs*, at <http://www.foreignaffairs.com/articles/67038/clay-shirky/the-political-power-of-social-media>(accessed June 14, 2017).
- Sinclair, Betsy. 2012. *The Social Citizen: Peer Networks and Political Behavior*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sunstein, Cass R. 2007. *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Zittrain, Jonathan. 2006. "The Generative Internet." *Harvard Law Review* 119.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 25일, 게재확정일: 2017년 12월 13일
--

[Abstract]

Political Participation and Social Media Information Circulation Effect: Focusing on the Field Survey of Korean Candlelight Demonstration in 2016

Chang, Woo-young | Daegu Catholic University
Song, Kyong Jae | Kyung Hee University

The purpose of this study is to analyze the effects of social media on political participation. In particular, this study empirically analyzed the influence of social media in the social movement, which is a representative type of unconventional political participation, in the case of Korean candlelight demonstrations in 2016. This study provides a unique implication by specially conducting candlelight demonstrators. The significance of this study can be emphasized in that candlelight vigils are customized social movements in Korean society in the 2000s and that empirical analysis of participants is very poor. In addition, the research of social media effects, which is motivated by the citizens' voluntary social mobilization in social movements, will expand the horizon of political communication and political mobilization research.

-
- Keyword: candlelight demonstration, network, political information, political participation, social media

독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로

김종갑 | 국회입법조사처

+ 국문요약 +

이 논문의 목적은 현행 국회의원 선거제도의 대안으로 논의되는 독일식 연동형의 도입방안을 모색하는 데 있다. 독일식 연동형에서 발생하는 초과의회는 비례성의 저하와 의원정수의 유동성을 초래하여 제도도입의 가장 큰 장애로 작용할 수 있다. 그러나 초과의회가 발생했을 때 권역 간 조정 또는 정당 간 조정을 사용하여 차단하면 높은 비례성을 유지하면서 의원정수의 유동성도 막을 수 있다. 지난 20대 총선에 이 방식을 적용하면 현행 병립식보다 비례성 제고와 의석수 확대 차단에 있어서 유의미한 결과를 보이는 것으로 나타난다. 비례의석의 비율을 설정하는 문제는 초과의석의 발생에 크게 구애받지 않기 때문에 지역구의회 대비 3:1 수준으로 소폭 확대하는 것이 적절할 것이다. 명부작성단위는 전국명부보다는 권역명부가 지역대표성의 보완 및 지역주의 완화의 효과를 보이므로 바람직하다고 할 수 있다.

I. 들어가며

독일식 연동형이 현행 국회의원 선거제도의 대안적 모델로 주목받고 있다. 현행 선거제도의 문제점으로 지적되는 부분을 독일식 연동형이 해결해 줄 수 있다는 점 때문이다. 현행 제도는 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 국가들 중 가장 낮고, 지역구대표와 비례대표를 각각 독립적으로 선출하는 병립형(mixed member majoritarian)이기 때문에 사표(wasted vote)의 과다한 발생으로 낮은 비례성을 보인다. 그런 이유로 거대정당의 의석독과점이 견고하게 유지되어 의회가 사회의 다양성을 대표하는 데 한계를 보이고, 정책경쟁 중심의 정당정치가 온전하게 작동하지 못한다. 또한 유권자의 표심과 선거결과가 불일치는 유권자의 정치불신을 초래하고, 이는 다시 우리사회의 갈등과 균열을 심화시키는 부작용을 낳는다. 따라서 현행 다수대표제 중심의 의석편중이 가져오는 불비례성(disproportionality)을 극복하는 것이 선거제도 개혁의 최대 과제라고 할 수 있다.

현행 선거제도의 낮은 비례성은 일반 국민이 갖고 있는 문제인식이기도 하다. 2017년 7월 일반국민을 대상으로 한 여론조사에서 응답자의 67.9%가 비례성 제고를 선거제도 개편의 일차적인 조건으로 꼽았다.¹⁾ 이러한 사회적 분위기를 부응하여 현 정부는 비례성이 높은 독일식 연동형 선거제도의 도입을 100대 국정개혁과제에 포함시켰다. 2017년 8월 출범한 국회정치개혁특위에서도 독일식 연동형의 도입이 핵심논제로 등장할 것으로 전망된다.

이렇듯 독일식 연동형에 대한 관심이 집중되고 도입논의가 무르익고 있지만, 아직까지 이 제도에 대한 인식의 폭은 협소하다고 할 수 있다. 무엇보다 독일 내에서도 제도적 결함²⁾으로 인식되고 있는 초과의석 문제는 그 심각성에 비해 비중있게 다루어지지 않고 있다. 독일식 연동형에서 발생하는 초과의석은 더 이상 지엽적이고 부차적인 문제로 볼 수 없다. 초과의석이 제한적인 규모로만 발생하고, 그 발생을 통제할 수 있다면 그렇게 볼 수도 있겠지만 현실은 다르다. 최근 2017년 9월 24일 실시된 독일 총선에서 초과의석

1) 2017년 7월 20~31일 정세균 국회의장실에서는 국회휴면네트워크에 등록된 각계각층의 전문가 16,841명을 대상으로 설문조사를 실시했다.

2) 독일의 비교정치학자 Behnke는 독일식 연동형에서 발생하는 초과의석의 문제점을 위헌성과 불공정성으로 지적한다. Joachim Behnke, "Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 – das ewige Menetekel," *Politische Vierteljahresschrift* 51-3(2010), pp.531-552.

은 역대 최대 규모인 46석이 발생했다.³⁾ 또 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때 112석의 초과의석이 발생한다는 중앙선관위의 시뮬레이션 결과도 있다.⁴⁾ 이러한 사실들로 볼 때 독일식 연동형 도입의 성패는 전적으로 초과의석의 해법에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 물론 초과의석 문제가 독일식 연동형 도입과정에서 유일하게 다루어져야 할 사항으로 볼 수는 없겠지만, 그에 대한 합리적 개선방안을 모색하지 않고서는 향후 도입논의에서 최대 난제로 부상할 것임에는 틀림없다. 그러한 점에서 이 글에서는 초과의석의 상쇄방안을 중심으로 향후 도입논의에서 참고할 수 있는 개선모형을 제시하고자 한다.

II. 기존 논의의 검토

독일식 연동형은 정당에게 돌아가는 의석이 득표에 비례하기 때문에 비례성이 높다. 높은 비례성은 선거결과에 예측가능성을 높여 정치시스템에 대한 신뢰 제고와 공정선거 풍토의 조성, 유권자의 투표참여 활성화에 기여한다. 독일식 연동형은 높은 비례성으로 다당체제의 구축에도 용이하다. 선거제도가 높은 비례성을 보이게 되면 현재의 거대 양당 중심의 정당체제가 다당체제로 변모할 수 있다. 물론 현재와 같은 다수제 위주의 선거제도하에서도 정치적 변동이나 지역주의, 정당의 이합집산 행태 등으로 다당체제의 외양을 보일 수는 있지만, 비례성이 높은 선거제도를 도입해야 비로소 다당체제로의 ‘구조적’ 전환이 가능해질 수 있다(김종갑 2017). 이처럼 독일식 연동형은 높은 비례성을 보장할 수 있는 이상적인 모델로 평가된다(Shugart et al. 2003; Colomer 2011, 2; Lawrence et al. 2014, 17). 그것은 독일식 연동형의 의석배분방식이 기본적으로 정당투표의 결과로 정당의 총 의석을 결정하기 때문이다.

그러나 독일식 연동형의 최대 장점인 높은 비례성은 초과의석이 얼마나 발생하는가에

3) 초과의회는 기민당 36석, 기사당 7석, 사민당 3석으로 나타났다. Election.de. “Bundestagswahl 2017 – Zweitstimmen und Sitze in den Bundesländern,” <http://www.election.de/cgi-bin/tab.pl?datafile=btw171.txt>(검색일: 2017.10.2).

4) 헤럴드경제(2017.9.28일 자). “선관위 ‘선거구제 개편 시뮬레이션’, 국민의당 38석 → 106석 바뀌어”(검색일: 2017.10.2).

달려 있다. 초과의석이 발생하지 않으면 전면적 비례제와 같은 높은 수준의 비례성이 나타나지만, 초과의석이 발생할수록 그만큼 비례성은 낮아진다(윤재만 2016, 67). 초과의석은 비례성의 저하뿐만 아니라 의원정수의 유동성도 초래한다(정준표 2015, 212).⁵⁾ 선거 때마다 초과의석의 규모가 달라져 전체 의석수의 변동이 발생할 수밖에 없다. 그러한 점에서 초과의석은 독일식 연동형 도입에 가장 큰 장애라고 할 수 있다(홍일선 2007; 김원표 2015; 강우진 2017).

초과의석의 발생을 억제하는 가장 실효적인 방법은 비례의석의 비율을 높이는 것이다. 따라서 독일식 연동형 도입 시 현행 비례의석 규모보다 대폭 확대되어야 한다는 주장은 설득력이 있다(김진곤 2012; 신옥주 2017). 그러나 비례의석의 비율을 확대한다는 것은 지역구의석의 감축 또는 전체 의원정수의 확대를 의미한다. 어느 쪽이든 실행되기 쉽지 않다.

한편 초과의석의 발생을 억제하기 위한 방안으로 뉴질랜드와 같은 전국명부방식도 대안으로 거론된다. 명부작성단위를 권역으로 나누지 않고 전국단위에서 정당득표에 따른 배분의석을 결정하여 지역구의석을 제외한 숫자만큼 개별 정당에게 돌아가도록 하면 초과의석의 발생 문제를 원천적으로 해결할 수 있다는 것이다(김욱 2006, 62; 유영국 2011, 54; 이부하·장지연 2013, 312). 그러나 전국명부방식이 초과의석의 ‘확실한’ 해법이 되는 어렵다. 전국명부방식으로 독일식 연동형을 실시하면 초과의석의 발생가능성을 상당 부분 낮출 수 있는 것은 사실이다. 독일식 연동형을 권역명부식과 전국명부식으로 구분하고 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 2:1로 설정하여 지난 4번의 총선에 적용한 시뮬레이션을 보면 권역명부식에서는 초과의석이 17대: 45석, 18대: 16석, 19대: 3석, 20대: 33석이 발생하지만, 전국명부식에서는 발생 규모가 확연히 낮아진다. 그러나 전국명부식이라도 20대 총선의 경우와 같이 거대정당의 정당득표율이 급감하면 다수의 초과의석이 발생할 수 있다. 따라서 이제는 초과의석의 발생가능성을 원천적으로 억제할 수 있는 제도설계보다는 초과의석이 발생했을 때 그것을 상쇄할 수 있는 방안을 모색하는 데 초점을 둘 필요가 있다.

5) Bundeszentrale für politische Bildung, “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten,” <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht>(검색일: 2017.9.23).

III. 독일식 연동형 관련 공직선거법 개정안(제20대 국회)

독일식 연동형의 도입을 내용으로 하는 공직선거법 개정안은 제20대 국회에서 총 4건이 발의되었다. 이들 개정안은 정당득표를 기준으로 정당에 할당되는 의석을 결정하는 독일식 연동형이라는 점에서는 동일하지만, 의원정수와 비례의석의 비율, 권역별 의석할당, 명부작성단위 등에 있어서는 차이를 보인다. 예컨대, 소병훈 의원의 개정안⁶⁾과 박주민의원안⁷⁾은 지역구와 비례대표의 비율을 2:1로 설정하지만, 김상희의원안⁸⁾의 경우 3:1, 박주현의원안⁹⁾은 4:1이다. 의원정수의 경우 소병훈의원안, 김상희의원안, 박주민의원안은 300석을 기준으로 하고 있지만, 박주현의원안만 지역구의석수는 현행 253석으로 유지하고 비례의석을 현재의 47석에서 63석으로 늘린 316석을 기준으로 하고 있다.

박주현의원안을 제외한 3건의 다른 의원안은 모두 권역단위에서 정당득표율에 따라 배분된 의석수보다 지역구의석이 많을 경우 발생하는 초과의를 인정한다. 그러나 박주현의원안은 초과의석이 발생하면 초과의석이 발생하지 않은 정당의 비례의석을 이용해 초과의석을 상쇄하는 ‘정당 간 조정(inter-party compensation)’을 제시하고 있다. 이 방안은 독일식 연동형의 전형적인 문제점인 의원정수의 유동성을 막는 해법을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 또한 현행 지역구의석수를 유지하면서 의석비율의 변동을 최소화했다는 점에서 제도적 안정성을 유지하는 방안으로 평가할 수 있다.

독일식 연동형에서 의석배분 전 단계인 총 의석 할당은 4건의 의원안 모두 인구비례를 따르지만, 김상희의원안의 경우 비례의석의 10%를 서울, 경기·인천을 제외한 나머지 권역에 가중하여 할당한다. 이는 수도권외의 과대대표를 완화하기 위한 취지로 볼 수 있다.

명부작성단위는 다른 3인의 의원안이 권역명부식을 규정하고 있는 데 반해, 박주현의원안에서는 전국명부식이다. 지역구 출마후보의 비례대표명부 등재를 허용하는 중복입후보제는 모든 의원안이 찬성하고 별다른 제한기준을 설정하고 있지 않지만, 박주민의원안의 경우 지역구 출마후보의 명부 중복등재(dual candidacy)를 권역명부의 30% 범위 내로 한정하고 있다.

6) 제안일: 2016.07.27, 의안번호: 2001228.

7) 제안일: 2017.02.15, 의안번호: 2005634.

8) 제안일: 2017.02.14, 의안번호: 2005632.

9) 제안일: 2016.10.24, 의안번호: 2002832.

〈표 1〉 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

대표발의 의원	주요 내용					
	의석수	지역구 대비 비례 비율	권역구분	초과의석	중복입후보	특징
소병훈	300석	2:1 (200:100)	6개	인정	허용	-
박주현	316석	4:1 (253:63)	전국명부	초과의석 상쇄	허용	의원정수 유동성 차단, 지역구의석 유지
김상희	300석	3:1 (200:100)	6개	인정	허용	권역별 의석할 당시 비(非)수도권에 10% 가중할당
박주민	300석	2:1 (200:100)	6개	인정	허용 (대상자는 권역의 지역구후보의 30%로 제한)	-

출처: 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/>(검색일: 2017.9.20)

IV. 초과의석의 발생과 효과

독일식 연동형은 일반적인 혼합식 선거제도와 같이 지역구의석과 비례의석으로 구성되며, 유권자에게는 지역구후보와 정당명부에 각각 1표씩 행사하도록 2표가 주어지는 방식이다. 그러나 정당별 의석배분은 독특한 방식을 보인다. 먼저 총 의석을 권역별로 인구수에 따라 할당한 후, 개별 권역단위로 정당득표에 따라 정당의 배분의석을 정한다. 배분의석에서 지역구의석을 제외한 나머지 의석은 비례의석이 된다. 그러나 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여분의 의석은 초과의석으로 인정되어 전체 의원정수의 증가로 이어진다(Helms 2010, 290).

초과의석은 배분의석을 상회하는 지역구의석을 의미하지만, 실제로 늘어나는 의석은 비례의석이다. 예컨대, 〈그림 1〉과 같이 총 의석이 598석이고 지역구의석(음영부분)과

〈그림 1〉 초과의석 발생 메커니즘



출처: 김중갑, “독일식 선거제도와 한국 적용,” 민주정책연구원 포럼, 『독일식 선거제도의 한국 적용 가능성—비례대표 줄일 것인가? 늘릴 것인가?』(서울, 2014년 12월)

비례의석이 각각 절반씩인 독일식 연동형에서 A, B, C, D정당이 얻은 배분의석이 모두 4칸씩 동일하다고 가정하자. A정당이 배분의석보다 지역구의석을 1/2칸만큼 더 얻었다면, B정당의 지역구의석은 동일한 크기만큼 줄어들고, 그에 따라 비례의석은 상대적으로 1/2칸 늘어난다. 지역구의석은 299석으로 고정된 숫자이기 때문에 늘어날 수 없다. 늘어나는 의석은 비례의석이고, 비례의석의 증가분만큼 총 의석도 증가하게 된다.

초과의석은 발생지점에 따라 두 가지 유형으로 구분된다. 정당 내부 권역단위에서 발생한 초과 의석은 내생적 초과 의석(internal overhang seat)이고, 정당 외부의 전국(연방)단위에서 발생한 초과 의석은 외생적 초과 의석(external overhang seat)이 된다. 따라서 내생적 초과 의석은 권역명부에서 발생하고 외생적 초과 의석은 정당명부가 전국명부일 때 발생한다. 그러나 권역명부에서도 내생적 초과 의석뿐만 아니라 외생적 초과 의석도 발생할 수 있다. 이 두 가지 유형의 초과 의석이 권역과 전국에 걸쳐 발생하는 것은 비례 의석의 비율이 지나치게 낮거나 거대정당의 정당 득표율이 급격하게 하락했을 때이다. 그리고 독일의 경우처럼 권역명부식이면서 특정 권역의 초과 의석이 내생적 초과 의석이면서 동시에 외생적 초과 의석이 될 수도 있다(Lübbert 2009, 6). 독일 기사당(CSU)은 바이에른(Bayern) 주에서만 의석을 가져가기 때문에 내생적 초과 의석과 외생적 초과 의석의 ‘동일화’가 나타나는 것이다. 발생빈도로 보면 외생적 초과 의석보다 내생적 초과 의석이 빈번하게 나타난다. 외생적 초과 의석은 드물게 나타나는 현상이다.¹⁰⁾ 초과 의석은 권역별 비례제 중에서도 권역의 수가 많을수록 발생 가능성도 높아진다. 또한 권역이 특정 정당이

집중된 지지세를 갖는 지역을 중심으로 구획되면 초과의석이 발생할 가능성은 더욱 높아진다.

초과의석의 발생은 앞서 언급했듯이 비례성의 저하를 초래하게 된다. 초과의회는 정당 득표에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 발생하므로 초과의회가 발생했다는 것은 의석점유가 정당득표에 비례하지 않고 과대표되었다는 것을 의미하기 때문이다. 초과의회는 대부분 거대정당에서만 발생한다는 점에서 초과의회가 많이 발생할수록 거대 정당과 군소정당 간 대표성의 불균형은 심화되는 결과를 가져온다.¹¹⁾ 독일연방헌법재판소는 초과의회가 초래하는 대표성의 왜곡을 위헌적 요소로 판단한 바 있다. 2012년 7월 25일 연방헌법재판소는 일정 수 이상의 초과의회가 독일선거제도가 갖는 ‘비례제적 기본 성격(Grundcharakter als Verhältniswahl)’을 무력화시키고, 투표가치의 평등을 훼손한다고 보았다.¹²⁾ 연방헌법재판소는 초과의회 의 허용 상한선을 원내 교섭단체 구성요건인 총 의석 대비 5%의 절반(약 15석)으로 설정하였는데, 이는 초과의회가 허용범위 내에서 발생하면 비례제의 성격을 훼손하지 않는다는 것을 의미한다기보다 초과의회를 완전히 차단할 수는 없는 현실을 고려하여 임의의 상한선을 책정한 것으로 볼 수 있다.

V. 초과의석의 해법 모색

1. 초과의회 상쇄

초과의석이 발생했을 때 그것을 해결하는 방법은 초과의회에 대한 균형을의석(balance seat)을 추가로 배분하여 모든 정당의 득표와 의석점유를 비례적으로 만들어주는 방법도 있지만, 의석수를 늘리지 않으면서 배분의석의 조정을 통해 해결할 수도 있다.

10) 독일에서는 외생적 초과의회가 발생한 사례가 역대 연방하원선거 중 2009년 선거가 유일했고, 우리의 경우 2016년 총선에 독일식 연동형을 적용하면 발생하는 것으로 나타난다.

11) 물론 특정 지역에서 밀집된 지지기반을 갖는 지역주의 정당이라면 군소정당이라도 초과의회를 발생시킬 수 있다. 그러나 군소 지역주의 정당이 거대정당보다 초과의회를 많이 발생시키는 경우는 현실적으로 매우 드물다.

12) Bundesverfassungsgericht, “Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 25.7.2012,” http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html (검색일: 2017.9.5).

1) 권역 간 조정(inner-party compensation)

정당의 권역단위에서 발생한 내생적 초과의석은 ‘권역 간 조정’으로 해결할 수 있다. 이 방식은 권역 간 배분의석을 초과의석이 발생하지 않도록 임의로 조정하는 것으로 배분의석을 지역구의석과 동일하게 만들면 초과의석이 발생하지 않는 원리를 이용하는 것이다. 예를 들어, P정당의 A, B, C 권역에 배분된 의석수가 각각 10, 20, 30석이고, 지역구의석이 11, 10, 20석이라고 가정하면, P정당의 총 의석은 A권역의 초과의석 1석으로 인해 61석이 된다. 이 초과의석을 차단하려면 P정당의 전체 배분의석 60석 중 A권역의 배분의석을 지역구의석과 동일한 11석으로 일치시키고 나머지 49석은 B와 C 권역에 득표 비례로 배분한다. 이처럼 내생적 초과의석은 권역 간 조정의 방법으로 정당 내부에서 상쇄할 수 있다. 권역 간 조정으로 상쇄할 수 내생적 초과의석의 규모는 정당의 총 배분의석과 지역구의석의 차이에 해당하는 규모로 볼 수 있다. 즉, P정당의 경우 19석(60-41)의 초과의석까지는 배분의석의 권역 간 조정으로 정당 내부에서 차단할 수 있다.

현행 독일 연방하원선거에서는 최종 의석배분단계에서 이러한 권역 간 조정을 사용해 내생적 초과의석을 상쇄한다.¹³⁾ 개별 주(州)단위에서 정당의 득표율에 따라 배분의석을 정한 후 배분의석보다 지역구의석이 많아 초과의석이 발생하면 초과의석으로 인한 불비례 현상을 해소하기 위해 균형의석을 추가로 배분한다(Behnke 2014, 274-275). 이 과정에서 특정 정당의 주단위에서 초과의석이 다시 발생할 수 있는데, 이때 권역 간 조정방식을 사용한다.

2013년 독일 총선에서 기민당의 초과의석 4석을 해소하기 위해 균형의석을 배분했지만, 자를란트(SL)의 1석만 해소되고 나머지 3석은 그대로 남았다. 남은 초과의석을 해소하기 위해 다시 균형의석을 배분하면 의석수가 지나치게 늘어나기 때문에 균형의석을 재배분하는 대신 권역 간 조정을 실시한다. 즉, 기민당의 총 배분의석 255석 중 초과의석이 발생한 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 튀링엔(TH)의 총 지역구의석 27석을 뺀 228석을 주별 득표율에 따라 재배분한다. 권역 간 조정 후에는 3개 주의 배분의석이 지역구의석과 동일하게 조정되어 초과의석이 없어진다.

정당 내 권역 간 조정으로 내생적 초과의석을 상쇄하는 방안은 2016년 한국 총선에도 적용될 수 있다. 2016년 총선에 독일식 연동형을 적용하면 국민의당의 호남·제주권에서

13) 2013년 독일연방총선에서 권역 간 조정방식을 적용한 후의 최종 주별 의석분포 참조. DHB-Bundestag, "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)"(2016), https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_data.pdf (검색일: 2017.9.8).

〈표 2〉 권역 간 조정방식 적용사례(2013년 독일총선)

주 (州)	기민당(CDU)				⇒	기민당(CDU)			⇒	기민당(CDU)		
	정당득표	배분	지역	초과		배분	지역	초과		배분	지역	초과
SH	638,756	10	9	0		11	9	0		11	9	0
MV	369,048	6	6	0		6	6	0		6	6	0
HH	285,927	5	1	0		5	1	0		5	1	0
NI	1,825,592	28	17	0		31	17	0		31	17	0
HB	96,459	1	0	0		2	0	0		2	0	0
BB	482,601	8	9	1		8	9	1		9	9	0
ST	485,781	8	9	1	⇒	8	9	1	⇒	9	9	0
BE	508,643	8	5	0		9	5	0		9	5	0
NW	3,776,563	59	37	0		65	37	0		63	37	0
SN	994,601	16	16	0		17	16	0		17	16	0
HE	1,232,994	20	17	0		21	17	0		21	17	0
TH	477,283	8	9	1		8	9	1		9	9	0
RP	958,655	15	14	0		16	14	-		16	14	0
BY	-	-	-	-		-	-	-		-	-	-
BW	2,576,606	43	38	0		44	38	0		43	38	0
SL	212,368	3	4	1		4	4	0		4	4	0
계	14,921,877	238	191	4		255	191	3		255	191	0

주: SH: 쉴레스비히-홀슈타인; MV: 메클렌부르크-포어포머; HH: 함부르크; NI: 니더작센; HB: 브레멘; BB: 브란덴부르크; ST: 작센-안할트; BE: 베를린; NW: 노르트라인-베스트팔렌; SN: 작센; HE: 헤센; TH: 튀링엔; RP: 라인란트-팔츠; BY: 바이에른; BW: 바덴-뷔르템베르크; SL: 자를란트

출처: DHB-Bundestag, "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)"(2016), https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_-data.pdf(검색일: 2017.9.8)

4석의 초과의회석이 발생하게 된다. 호남·제주권의 득표율에 따른 배분의석이 19석인 데 반해, 지역구의석은 그보다 4석이 많은 23석이기에 때문이다. 이 초과의회석을 차단하기 위해 총 배분의석 93석에서 호남·제주권의 지역구의석 23석을 뺀 70석을 다른 권역에 득표율에 따라 비례배분한다. 권역 간 조정 후에는 호남·제주권의 배분의석이 지역구의석과

〈표 3〉 권역 간 조정 적용 사례(20대 총선 국민의당)

• 초과 발생

권역	득표	배분	지역	초과	비례
서울	1,424,383	19	2	0	17
경인강원	2,004,099	30	0	0	30
충청	571,549	9	0	0	9
대경	367,242	6	0	0	6
부울경	697,042	10	0	0	10
호남제주	1,291,257	19	23	4	0
계	6,355,572	93	25	0	68

• 권역 간 조정

권역	득표	배분	지역	초과	비례
서울	1,424,383	20	2	0	18
경인강원	2,004,099	27	0	0	27
충청	571,549	8	0	0	8
대경	367,242	5	0	0	5
부울경	697,042	10	0	0	10
호남제주	1,291,257	23	23	0	0
계	6,355,572	93	25	0	68

출처: 필자 작성

동일하게 설정되므로 초과의회석이 차단된다.

2) 정당 간 조정(inter-party compensation)

‘정당 간 조정’은 정당 밖에서 발생한 외생적 초과의회석을 차단하기 위해 사용된다.¹⁴⁾ 정당 간 조정을 통해 외생적 초과의회석을 차단하는 방식은 내생적 초과의회석에 대한 권역 간 조정과 본질적으로 유사하다. 권역 간 조정이 배분의석을 초과의회석이 발생한 권역의

14) 정당 간 조정을 사용하는 국가는 스코틀랜드를 비롯하여, 웨일즈, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴, 레소토 등이 있다.

지역구의석과 일치시킨 후 잔여의석을 비례배분하는 것처럼, 정당 간 조정은 권역 대신 정당을 대상으로 할 뿐이다. 특정 정당에서 초과의회가 발생하면 해당 정당의 초과의회를 모든 정당의 총 배분의석에서 제외한 후 나머지 잔여의회를 초과의회가 발생하지 않은 정당에 배분한다.

〈표 4〉는 정당 간 조정을 이용하여 외생적 초과의회를 차단한 시뮬레이션 결과를 나타낸다. 20대 총선에 지역구와 비례대표의 비율 3:1로 독일식 연동형을 적용하면 47석의 초과의회(새누리당 6석, 더불어민주당 37석, 국민의당 4석)이 발생한다. 개별 정당의 초과의회와 비례의석의 규모를 비교해보면 새누리당과 국민의당의 초과의회는 비례의석보다 적지만 더불어민주당의 초과의회는 비례의석보다 많다. 따라서 정당별 초과의회 유형이 다르다. 새누리당과 국민의당의 초과의회는 권역단위에서 발생한 내생적 초과의회인 반면, 더불어민주당의 초과의회는 외생적 초과의회가 된다. 기본적으로 내생적 초과의회는 권역 간 조정으로, 외생적 초과의회는 정당 간 조정으로 해결하지만 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때와 같이 내생적 초과의회와 외생적 초과의회가 동시에 발생하는 경우, 우선 정당 간 조정으로 정당별 최종의석을 정한 후 권역 간 조정을 실시한다.

〈표 4〉에서 정당 간 조정은 총 배분의석 326석에서 더불어민주당의 지역구의석 110석을 제외한 216석을 새누리당과 국민의당, 정의당에 득표비례로 배분하는 방식으로 이루어진다. 조정 후 정당의 최종의석은 새누리당 107석, 더불어민주당 110석, 국민의당 86석, 정의당 23석으로 변경되어 초과의회를 차단할 수 있다. 그러나 변경된 정당별 최종의석을 권역단위에 재배분할 때 배분의석과 지역구의석의 차이로 권역단위에서 다시 초과의회가 발생할 수 있으나, 이 경우 권역 간 조정을 사용하면 정당의 최종의석 안에서 차단할 수 있다.

예컨대, 20대 총선에 지역구와 비례대표의 비율을 3:1로 설정하여 독일식 연동형을 적용하면 더불어민주당에서 37석의 초과의회가 발생한다. 초과의회가 비례의석 16석보다 많기 때문에 정당 간 조정 후 다시 권역 간 조정으로 초과의회를 상쇄해야 한다. 정당 간 조정으로 상쇄할 외생적 초과의회는 37석에서 16석을 뺀 21석이 된다. 이 외생적 초과의회를 상쇄하기 위해서는 총 배분의석 326석¹⁵⁾에서 더불어민주당의 전체 지역구의석 110석을 제외한 나머지 216석을 다른 정당들에 득표비례로 배분한다(〈표 4〉 ‘조정 후’). 정당 간 조정 후 권역 간 조정은 개별 정당의 총 배분의석에서 내생적 초과의회가 발생한

15) 지역구의석 253석을 유지하면서 지역구의석과 비례의석의 비율을 3:1로 설정하면 337석(253+84)이고 20대 총선의 무소속 11석을 뺀 배분의석은 326석이 된다.

〈표 4〉 정당 간 조정 적용 독일식 연동형(20대 총선)

• 조정 전

계	새누리당				더불어민주당				국민의당				정의당			
	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례
326	118	105	6	19	89	110	37	16	93	25	4	72	26	2	0	24

• 조정 후

계	새누리당				더불어민주당				국민의당				정의당			
	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례
326	107	105	0	2	110	110	0	0	86	25	0	61	23	2	0	21

주: 20대 총선 선거인명부작성기준일 현재 인구수. 지역구의석과 비례의석의 비율은 3:1. 할당의석 326석은 지역구의석 242석(무소속 11석 제외)과 비례대표 84석을 합한 숫자. 권역별 인구비례 의석할당 및 비례의석배분은 생트-라귀식(Sainte-Laguë method) 적용

출처: 중앙선관위 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2017.9.26)

권역의 지역구의석을 뺀 의석을 다른 권역에 득표비례로 배분하면 된다.

3) 상쇄방안과 현행 병립형 비교

앞에서 설명한 것처럼 초과의회석이 발생했을 때 어떤 방식의 조정이 적용될 것인지는 어떤 유형의 초과의회석인가에 달려 있다. 특정 정당의 초과의회석이 해당 정당의 비례의석수보다 적다면(내생적 초과의회석의 경우) 권역 간 조정을 통해 비례성의 저하 없이 의원정수를 유지할 수 있다. 그러나 비례의석수를 넘는 외생적 초과의회석이 발생한 경우라면 정당 간 조정이 의원정수를 유지할 수 있는 유일한 방법이다. 권역 간 조정이 적용되는 경우 비례성은 전면적 비례제와 동일한 수준으로 높게 나타난다. 그러나 정당 간 조정에서는 외생적 초과의회석의 규모가 클수록 그만큼 다른 정당의 비례의석이 줄어들기 때문에 비례성이 저하되는 결과를 가져온다.

20대 총선과 같이 내생적 초과의회석과 외생적 초과의회석이 동시에 발생하는 경우에는 정당 간 조정을 먼저 사용하여 외생적 초과의회석을 차단한 후 권역 간 조정을 통해 내생적 초과의회석을 상쇄한다. 상쇄하는 순서가 바뀌면 정당 간 조정 후 다시 권역 간 조정이 실시되어야 하기 때문에 ‘선(先)정당 간 조정, 후(後)권역 간 조정’이 적용되어야 한다.

우리가 독일식 연동형을 도입했을 때 20대 총선과 같이 내생적 초과의회석과 외생적 초과의회석이 동시에 발생할 가능성은 낮지 않다. 비례의석의 비율이 충분히 확보되지 않거나

유권자의 분할투표율이 높을 경우 두 가지 유형의 초과의회석이 언제나 동시에 발생할 수 있다. 외생적 초과의회석만 발생한 경우나 외생적 초과의회석과 내생적 초과의회석이 같이 발생

〈표 5〉 초과의회석의 유형별 상쇄방안 비교

	내생적 초과	외생적 초과	내생과 외생 동시발생
발생지점	권역	전국	권역과 전국
상쇄방법	권역 간 조정	정당 간 조정	정당 간 조정 후 권역 간 조정
상쇄가능 초과의회석 범위	정당의 비례의석수	모든 정당의 총 비례의석수	정당 간 조정 시 모든 정당의 비례의석, 권역 간 조정 시 해당 정당의 비례의석
제도효과	전면적 비례제의 비례성, 의원정수 변동 차단	외생 초과 발생분만큼 비례성 저하, 비례제의 비례성, 의원정수 변동 차단	외생 초과 발생분만큼 비례성 저하, 의원정수 변동 차단
발생(예측) 사례	초과의회석의 일반적 유형	2009년 독일총선	2016년 한국총선에 독일식 적용 시

출처: 필자 작성

〈표 6〉 정당 간 조정과 병립식의 이득률 비교(20대 총선)

(단위: %)

• 정당 간 조정

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78
의석률	32.82	33.740	26.38	7.05
이득률	0.91	1.22	0.91	0.90

• 현행 병립식

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78
의석률	42.20	42.60	13.10	2.10
이득률	1.17	1.55	0.46	0.27

주: 정당 간 조정방식의 독일식 연동형에는 지역구와 비례대표의 비율 3:1 적용. 정당 간 조정의 의석률 산출에 사용된 총 의석은 지역구의석 242석(무소속 11석 제외)에 비례의석 84석을 합산한 326석

출처: 필자 작성

할 경우 모두 비례성은 외생적 초과의석의 규모만큼 저하된다고 할 수 있다. 내생적 초과 의석은 정당의 의석수 안에서 권역 간 비례의석의 차이를 보이는 데 그치기 때문에 정당의 비례성과는 무관하다. 그러나 외생적 초과의석이 발생하면 그로 인해 정당 간 배분의 석이 달라지기 때문에 비례성의 저하는 불가피하다.

독일식 연동형을 20대 총선에 적용했을 때 발생한 외생적 초과의석을 정당 간 조정으로 상쇄한 결과로 산출한 이득률을 현행 병립식과 비교하면 <표 6>과 같다. 정당 간 조정 후 정당별 이득률은 새누리당 0.91, 더불어민주당 1.22, 국민의당 0.91, 정의당 0.90으로 현행 병립식과 비교할 때 월등히 높은 비례성을 보인다.¹⁶⁾ 현행 병립식의 고질적인 문제점인 거대정당의 과대대표와 군소정당의 과소대표 현상이 뚜렷하게 해소된다.

2. 비례의석의 비율 및 명부작성단위

독일식 연동형에서 초과의석의 발생규모를 예측하기는 어렵다. 비례의석의 비율, 명부 작성단위, 유권자의 투표행태, 권역의 크기 및 수 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있다. 이 중 제도디자인의 측면에서 볼 때 비례의석의 비율과 명부작성단위가 가장 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.

1) 비례의석의 비율 설정

비례의석의 비율이 높을수록 초과의석의 발생 가능성은 그에 비례하여 낮아지는 경향을 보인다.¹⁷⁾ 비례의석의 비율이 지역구의석보다 높으면 배분의석이 지역구의석보다 많아지기 때문에 초과의석의 발생가능성이 낮아진다. 따라서 비례의석 비율의 확대는 초과 의석의 발생을 억제할 수 있는 효율적인 방안이라 할 수 있다. 그러나 비례의석의 확대를 위해서는 지역구의석을 축소하든가 총 의석을 확대해야 하는데, 전자의 경우 정치권의 합의를 이끌어내기 어렵고 후자의 경우 국민적 저항과 여론의 반대에 부딪힐 것이다. 독일식 연동형을 채택하고 있는 국가들의 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 보면, 독일은

16) 이득률(bonus rate)은 의석률을 득표율로 나눈 값으로, 1에 근접할수록 비례성이 높아진다.

17) 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 9가지 경우(1:1~5:1)로 구분하여 17대에서 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때 비례의석 비율의 초과의석 발생에 대한 인과적 영향을 회귀분석을 통해 추정하면 결정계수(coefficient of determination)는 0.979로 양자의 상관관계가 매우 높은 것으로 나타난다. 김종갑, 『국회의원 선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제』(서울: 국회입법조사처, 2017).

1:1, 뉴질랜드 1.4:1, 레소토 2:1 수준으로 대체로 1:1에서 2:1의 범위에 있다(김종갑 2017). 중앙선거관리위원회도 2015년 독일식 연동형을 공식선거법 개정의견으로 국회에 제출하면서 2:1 비율을 제안한 바 있다. 학계에서는 그보다 낮은 3:1을 비례성 보장을 위한 최소한의 의석비율로 평가했다(Taagepera et al. 1989).

독일식 연동형을 도입할 때 지역구의석과 비례의석의 비율을 어느 수준에서 책정할 것 인지는 이와 같은 다양한 사례와 견해를 참고해야 하겠지만, 그 결정이 어려운 가장 큰 이유는 초과 의석의 발생을 억제할 수 있는 적정 지점을 찾기 어렵다는 데 있다. 그러나 초과 의석이 발생했을 때 권역 간 조정이나 정당 간 조정이 효과적인 차단수단으로 사용될 수 있다는 점을 고려하면 비례의석의 비율을 굳이 대폭 늘릴 필요는 없을 것이다. 시뮬레이션 분석에서 알 수 있듯이 지역구와 비례의 비율은 3:1 수준으로 소폭 확대하더라도 높은 비례성을 보일 수 있다.

2) 권역명부 vs 전국명부

연동형 비례제에서 초과 의석의 발생은 정당명부를 전국명부로 할 것인지, 권역별 명부로 할 것인지에 따라 서로 달라질 수 있다. 일반적으로 권역별 명부는 의석배분이 권역단위에서 이루어지기 때문에 전국명부에 비해 비례성이 낮다. 그 이유는 사표의 발생에 있다. 권역 구분으로 의석으로 전환되지 못하고 버려지는 사표가 많이 발생하기 때문이다. 따라서 권역의 수가 많을수록 비례성이 떨어진다.

연동형 비례제를 권역명부와 전국명부로 구분하여 20대 총선에 현행 지역구와 비례대표의 비율인 5.38:1에서 1:1까지 다양한 비율을 적용했을 때 정당별 의석분포는 <표 7>과 같이 나타난다.¹⁸⁾ 권역명부식에서는 전국명부식보다 초과 의석이 확연히 많이 발생한다. 예컨대, 지역구의석과 비례의석의 비율이 2:1일 때 권역명부식에서는 33석의 초과 의석이 발생하지만 전국명부식에서는 9석이 발생한다. 3:1의 경우도 권역명부식일 때 전국명부식보다 초과 의석이 2배 이상으로 늘어난다.

권역명부식이 전국명부식보다 초과 의석 발생에는 취약하지만, 그 규모는 모두 권역 간 조정 또는 정당 간 조정을 통해 해결할 수 있는 수준이다. 초과 의석이 가장 많이 발생한 5.38:1의 경우에서도 초과 의석이 63석이나 발생하지만 정당 간 조정을 이용하면 전부 상

18) 시뮬레이션에서 지역구의석과 비례의석의 비율은 예컨대 3:1의 경우 300석을 기준으로 하면 225석:75석이지만, 지역구의석을 줄일 수 없기 때문에 지역구의석을 고정시킨 채 비례의석만 3:1로 조정하였다. 따라서 실제 배분은 337석(253+84)에서 20대 총선의 무소속 11석을 제외한 326석을 적용하였다.

〈표 7〉 명부유형별 독일식 연동형의 초과의원 발생(20대 총선 적용)

지역구:비례	할당	명부유형	새누리	더민주	국민의당	정의당	계
			초과(비례)	초과(비례)	초과(비례)	초과(비례)	
253:47 (5.38:1)	289	권역	13(13)	43(13)	7(63)	0(21)	63
		전국	1	31	0	0	32
240:60=253:63 (4:1)	305	권역	9(16)	31(15)	5(67)	0(21)	45
		전국	0	26	0	0	26
225:75=253:84 (3:1)	326	권역	6(19)	37(16)	4(72)	0(24)	47
		전국	0	20	0	0	20
200:100=253:126 (2:1)	368	권역	1(30)	30(21)	2(82)	0(26)	33
		전국	0	9	0	0	9
150:150=253:253 (1:1)	495	권역	0(88)	10(31)	0(110)	0(34)	10
		전국	0	0	0	0	0

주: 지역구와 비례대표의 비율은 지역구의석을 고정시키고 비례의석의 수를 조정하는 방법으로 설정하였음. 따라서 비율별 할당의석은 지역구의석 253석에서 무소속 11석을 제외한 242석과 비례의석을 합산한 숫자임. 의석 할당정당은 비례대표배분의 최소조건 3%를 통과한 정당. 의석배분에 사용된 방식은 쟁뜨-라귀식. 4:1은 총 의석 300석 기준

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 참조 필자 작성

쇄하고도 47석(110¹⁹⁾ - 63)의 비례의석이 남는다. 여기서 유념해야 할 점은 권역명부에서 내생적 초과의원과 동시에 발생하는 외생적 초과의원의 수는 비례의원수를 감산한 숫자라는 사실이다. 의석비율 5.38:1의 경우 더불어민주당의 초과의원 43석 중 13석은 비례의원 13석으로 상쇄할 수 있는 내생적 초과의원이고, 나머지 30석이 정당 간 조정으로만 상쇄할 수 있는 외생적 초과의원이라 할 수 있다. 마찬가지로 의석비율 4:1에서도 정당 간 조정을 통해 해결할 수 있는 더불어민주당의 외생적 초과의원은 31석이 아닌 16석(31 - 15)이고, 3:1의 경우 21석(37 - 16), 2:1에서는 9석(30 - 21)이 된다.

전국명부방식은 초과의원의 발생을 낮출 수 있지만 문제점은 농산어촌지역의 낮은 대표성을 보완하지 못한다는 것이다. 현행 지역구의석의 분포는 인구밀도가 낮은 농산어촌은 지역구의석이 적어 과소대표될 수밖에 없는데, 전국명부는 이 문제를 해결하지 못한

19) 110석은 정당별 비례의석의 총합이다.

다. 그러나 권역명부식은 농산어촌 지역에 비례의석을 추가 할당하는 방법으로 농산어촌의 지역대표성 약화를 보완할 수 있다.²⁰⁾ 또한 권역명부는 지역주의 완화에도 효과가 있다. 권역명부방식은 의석배분 전 단계에서 권역별로 인구수에 따라 총 의석(지역구의석과 비례의석)을 할당하는 방식이기 때문에 특정 권역에서 지지도가 낮은 정당이나 지역구의석을 획득하기 어려운 군소정당도 비례의석을 확보할 가능성이 높아 정당 간 경쟁구도가 마련될 수 있다.

VI. 나가며

현재와 같이 거대 양당이 의회 내 대부분의 의석을 차지하는 구조에서 유권자의 다양한 의사를 반영하기는 어렵다. 연동형 비례제는 유권자의 표심을 대표선출에 정확히 반영하고, 정당정치의 활성화를 가져올 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 이는 중국적으로 우리사회의 다양성 표출과 정치의 생산성을 높이는 방안으로 작동할 수 있을 것이다. 그러나 독일식 연동형을 우리가 도입했을 때 이러한 긍정적인 효과가 나타날 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 초과의석에 대한 해법이 마련되어야 한다. 독일식 연동형은 기본적으로 초과의석의 발생 자체를 완벽히 막을 수 없기 때문에 발생했을 때 상쇄할 수 있는 방안을 설계하는 것이 중요하다. 초과의석을 차단하지 못하는 한 비례성의 저하와 의원정수의 유동성 문제는 제도의 안정적 운영에 장애로 작용할 것이다.

독일식 연동형에서 발생하는 초과의석 문제는 정당 간 조정과 권역 간 조정을 사용하면 높은 비례성을 유지하고 의원정수의 유동성도 차단할 수 있다. 물론 외생적 초과의석의 경우 어느 정도 비례성의 저하는 감수할 수밖에 없지만, 시뮬레이션 분석에서 나타나듯이 현행 제도보다는 높은 비례성을 보장할 수 있다. 비례의석의 비율은 초과의석에 대한 상쇄방안을 이용할 수 있다는 점을 고려하여 3:1 수준을 검토해볼 수 있을 것이다. 명부작성단위는 전국명부보다는 권역명부가 농산어촌의 지역대표성 보완, 지역주의 완화 등의

20) 예컨대, 이 글 〈표 1〉의 김상희의원안(제안일: 2017.02.14., 의안번호: 2005632)과 같이 농산어촌에 인구비례로 배분되는 할당의석에 추가로 할당하거나, 도농복합선거구제를 적용하여 도시지역의 지역구의석을 농산어촌에 추가 할당하는 방법이 있다.

효과를 보일 수 있어 바람직하다.

독일식 연동형이 현행 선거제도의 대안모델로 논의되지만 한계로 지적되는 부분들도 분명 존재한다. 우선, 독일식 연동형의 도입은 비례의석의 유동성에 대한 수용가능성이 전제되어야 한다. 총 의석의 유동성은 상쇄방안을 통해 막을 수 있지만, 정당에 돌아가는 비례의석수와 정당의 권역에 배분되는 비례의석수는 유동적이다. 비례의석의 유동성은 초과의회가 발생했을 때 권역 간 조정이나 정당 간 조정을 사용하면 나타날 수 있고, 초과 의석이 발생하지 않더라도 나타날 수 있다. 정당득표율이 동일한 정당 간에도 지역구의석을 많이 얻은 정당의 비례의석이 적어지기 때문이다.

또한 독일식 연동형은 비례의석의 증가를 통해 비례성을 높이는 방식이라기보다 정당 득표율로 총 의석을 결정하는 독특한 의석배분방식을 통해 비례성을 높이는 방식이다. 따라서 비례성은 높아도 비례의석이 충분히 확보되지 않을 수 있다. 특히 거대정당은 비례의석을 얻기 어려울 수 있다. 반면 대부분의 비례의석은 군소정당에 돌아간다. 비례의석의 분포가 군소정당 위주로 편중되는 현상이 나타나는 것이다. 독일식 연동형과 같이 폐쇄형 명부제(closed list system)를 운영하는 경우 정당이 비례대표 후보명부의 작성권한을 가지므로 후보자의 대중적 지지도와 관계없이 직능, 여성, 종교, 인종 등의 소수 대표성을 반영할 수 있지만, 거대정당의 경우 비례의석의 부족으로 그러한 기능이 제약받을 수 있다. 마지막으로 권역 간 조정 또는 정당 간 조정은 권역 간 인구비례로 최초 설정된 배분의석의 변동을 가져와 권역 간 대표성의 불균형을 초래할 수 있다. 초과의회가 발생한 권역은 그렇지 않은 권역에 비해 과대대표된다. 그러나 이는 초과의석의 발생을 허용하는 독일식 연동형의 제도적 특성상 불가피한 현상이라 할 수 있다.

참·고·문·헌

- 강우진. 2017. “한국 대통령제와 선거제도 개혁 — 독일식 연동형 비례대표제를 중심으로. 개헌논의 이대로 좋은가? — 정부형태와 선거제도, 정당제도의 정합성을 중심으로.” 이상민·박주민의원 주최 토론회. 43-58.
- 국회의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/>(검색일: 2017.9.20).
- 김 욱. 2006. “독일 연방의회 선거제도 개혁이 주는 시사점.” 『세계지역연구논총』 24-3. 53-70.
- 김원표. 2015. 『그들은 왜 독일식 선거법 도입을 주창하는가?』. 서울: 여의도연구원.
- 김종갑. 2014. “독일식 선거제도와 한국 적용.” 민주정책연구원 포럼 『독일식 선거제도의 한국 적용 가능성 — 비례대표 줄일 것인가? 늘릴 것인가?』. 서울. 12월.
- _____. 2017. 『국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제』. 서울: 국회입법조사처.
- 김진곤. 2012. “비례대표선거제의 체계와 그 정당화 요건.” 『공법연구』 41-2. 317-345.
- 신우주. 2017. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구.” 『공법연구』 45-3. 1-33.
- 유영국. 2011. “국회의원선거제도의 개선방향: 비례대표의석의 대폭 증대.” 『법정리뷰』 39-62.
- 윤재만. 2016. “정당민주화와 선거제도개혁: 민주적 정당조직과 독일식 비례대표제도를 중심으로.” 『헌법학연구』 22-1. 39-75.
- 이부하·장지연. 2013. “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토.” 『법과 정보』 19-2. 307-328.
- 정준표. 2015. “중앙선거관리위원회 선거제도 개정안의 비판적 분석.” 『국제정치연구』 18-1. 197-220.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2017.9.26).
- 헤럴드경제(2017.9.28일 자). “선관위 ‘선거구제 개편 시뮬레이션’, 국민의당 38석 → 106석 바뀐다”(검색일: 2017.10.2).
- 홍일선. 2007. “초과의석의 헌법적 문제점과 도입가능성을 중심으로: 비례대표선거와 초과의석.” 『헌법학연구』 13-4. 167-199.
- Behnke, Joachim. 2010. “Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 — das ewige Menetekel.” *Politische Vierteljahresschrift* 51-3. 531-552.
- _____. 2014. “The New Electoral Law — or: Good Things Don’t Always Come to Those Who Wait.” *German Politics* 23-4. 268-283.
- Bundesverfassungsgericht. “Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 25.7.2012.” http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bv000311.html(검색일: 2017.9.5).
- Bundeszentrale für politische Bildung. “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten.” <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/>

- das-neue-wahlrecht(검색일: 2017.9.23).
- Colomer, Josep M. (ed.). 2011. *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- DHB-Bundestag. 2016. "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)." https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_data.pdf(검색일: 2017.9.8).
- Election.de. "Bundestagswahl 2017 — Zweitstimmen und Sitze in den Bundesländern." <http://www.election.de/cgi-bin/tab.pl?datafile=btw17l.txt>(검색일: 2017.10.2).
- Helms, Ludger. 2009. "The German federal election." *Electoral Studies* 29, 289-292.
- Lawrence, LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris (eds.). *Comparing Democracies: Election and Voting in a Changing World*. London: Sage.
- Lübbert, Daniel. 2009. *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundes-Wahlrechts*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.
- Shugart, Matthew S., and Martin P. Wattenberg. 2003. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale Univ. Press.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 30일, 게재확정일: 2017년 12월 13일
--

[Abstract]

Proposal for Introducing the German Electoral System to Korea: Focusing on the Solution of Overhang Seat

Kim, Jonggab | National Assembly Research Service

In the German electoral system the parliament's size may increase and result also in diminishing the proportional representation due to the occurrence of overhang seats. For that reason, the success of the German system depends on resolving the overhang seat issue. Inner-party compensation for internal overhang and inter-party compensation for external overhang present an effective solution for blocking overhang seats. These selective applications of the compensation model could guarantee proportional representation and prevent the enlargement of the assembly's size. The simulation result shows that applying the German election system with the compensation model to the 20th Korean parliament election creates a much more proportional assembly than does the current Korean election system.

-
- Keyword: German electoral system, overhang seat, proportionality, inner-party compensation, inter-party compensation

국회의원 선거제도 개선방안: 지역주의 극복과 지방 대표성 강화를 중심으로

박범중 | 부경대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복, 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구하였다. 그중에서도 선거연령 18세 인하논쟁과 비례대표 도입에 따른 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대한 대안을 제시하였다.

첫째, 선거연령 18세 인하는 국가인권위원회의 권고와 중앙선거관리위원회의 정치개정법 의견 그리고 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에서 18세를 선거연령으로 두는 국가가 147개국(77.3%)에 달한다는 것을 근거로 선거연령 18세로 인하 필요성을 제안하였다. 둘째, 지역구와 비례대표의원 간의 비중에 대한 외국 사례와 의원 1인당 인구수의 외국 사례를 토대로 국회의원 수를 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안하였다. 셋째, 지역구 의원의 거주요건 명문화를 제안하였다. 지역구의원에 있어, 지역 거주요건을 둬으로써 '전략 공천'의 문제점을 해결하고, 지방 대표성도 높아질 것이다. 넷째, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입을 제안하였다. 비례대표 공천에 있어서도 유권자에게 선택권을 부여하고, 지역구국회의원에 있어 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 활용함으로써 지역주의를 극복하고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 보완할 수 있다. 다섯째, 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정일(본선거 60일 전)의 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 우리나라는 국회의원 후보공천을 늦게 하는 경우가 많아 정책선거가 실종되고, 후보자에 대한 매니페스토운동을 통한 검증자체가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 이러한 공식선거법 개정을 통한 국회의원 선거제도 개선은 지역주의 극복 그리고 지방 대표성을 강화할 수 있을 것이다.

I. 서론

2016년 12월 국정농단 사태로 인해 탄핵안이 국회를 통과하고, 2017년 3월 10일 헌법재판소 탄핵 결정으로 5월 9일 대통령선거가 실시되었다. 19대 대통령선거는 촛불광장에서 시작되어 적폐청산과 사회대개혁이라는 이슈로 77.2%라는 높은 참여를 보였다. 특히 5·9 대선을 거치며 대한민국의 정치지형은 바뀌고 있으며, 전통적인 보수층 기반이 무너지고 있다고 분석된다. 또한 한국 대통령제의 문제점으로 지적되었던 권력 독점에 대한 견제와 균형에 대한 논의가 활발해졌고, 2018년 지방선거에서 분권형 대통령제와 선거제도 개선 및 지방분권 등에 관한 정치제도 개혁에 대한 논의가 활발해지고 있다. 따라서 분권형 대통령제 논의와 함께 국회의원 비례대표의원 확대에 대해 논쟁도 부각되고 있다. 왜냐하면 실제로 10년 동안 한국은 실제 양당제의 모습을 보였지만, 최근 20대 총선과 19대 대통령선거를 통해 국민의당과 정의당의 부상, 보수정당의 퇴보라는 정치현상 속에 다당제 구축의 가능성이 높아졌기 때문이다. 즉, 지역주의와 권력의 핵심이 된 국회의원 선거제도에 대한 개선의 필요성을 공감하고, 양당제의 틀에서 벗어나 새로운 다당제 체제의 구축이라는 정치적 실험 환경에 직면했기 때문이다. 더 나아가 문재인 대통령이 개헌을 국민투표에 부치겠다고 대선공약으로 선언하면서 여당인 민주당과 국민의당 그리고 정의당은 ‘선거제도 개편을 위한 정책연대’를 모색하고 있다. 특히 선거구를 정하는 것도 개방하고 모든 선거구에 3인 이상 선출하는 방식과 연동형 비례대표제를 도입하는 방안, 그리고 중앙선거관리위원회가 제안한 권역별 비례대표제¹⁾(2015.2월 정치관계법 개정의견) 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

최근 20대 총선결과를 토대로 권역별 비례대표제 적용시의 시뮬레이션 결과를 중앙선거위가 발표하였다. 20대 총선에서 당별 득표율에 따른 시뮬레이션 결과, 국회의원 정수는 현재의 300석보다 112석이 늘어난 412석(지역구 253석, 비례대표 159석)이 된다. 그리고 자유한국당(구 새누리당)은 지난 총선결과보다 13석이 더 많은 135석을 획득하며 원내 제1당이 되고, 민주당은 8석이 증가한 131석이 된다. 그리고 20대 총선에서 38석을 얻었던 국민의당은 의석수가 68석이 증가해, 106석의 정당이 된다. 정의당도 총선 직후

1) 중앙선거위는 전국을 지리적 여건과 생활권 등을 고려하여 6개 권역으로 구분하여 총 정수 300명을 권역별로 인구비례에 따라 배분한다. 권역별로 지역구와 비례대표 비율은 2:1 범위(±5%)에서 정하고 정당별 의석배분은 병용제를 채택한다. 그리고 권역별로 확정된 총 의석을 각 의석할당 정당의 득표율에 따라 나누어 각 의석할당 정당별로 의석(지역구+비례대표)을 배분하는 권역별 비례대표제를 제안하였다(중앙선거관리위원회 2015).

다 23석이 늘어난 29석으로 바뀐다. 그 결과 특정 정당의 지역독식 현상도 일부 해소되는 것으로 분석되었다. 지역별로는 자유한국당(구 새누리당)의 경우 호남지역에서 2석이 늘어나고 민주당은 영남지역에서 12석이 증가하고 국민의당은 전체지역에서 크게 늘어난다고 분석되었다(헤럴드경제, 검색일: 2017.10.03).

이처럼 선거제도는 유효정당 수에 영향을 주고, 비례성이 높아질수록 경제정책이나 실적에도 영향을 준다. 또한 보편적 정책프로그램을 중심으로 정당 간 경쟁이 일어나고, 다당제의 경쟁체제로 변화할 가능성이 높아진다. 이것은 19대 대통령선거에서 5당의 독자 후보가 출마해 다자구도 선거과정이 가능함이 증명되었다. 따라서 선거제도 개선을 통해 지역주의 극복과 지방 대표성 강화라는 목적을 실현한다는 것은 중요한 의미를 갖는다.

따라서 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구한다. 구체적으로 II절에서는 선거제도의 유형과 대표자 선출방식에 대해 언급하고, 기존연구 분석을 통해 국회의원 선거제도의 문제점과 비례대표제 확대 필요성을 언급한다. III절 국회의원 선거제도 개선방안에 관한 연구에서는 선거연령의 18세 인하 논쟁과 비례대표제 도입에 있어 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대해 논한다. 그리고 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어, 공직선거법 개정을 통한 선거제도 개선방안을 연구한다.

II. 국회의원 선거제도의 이론적 논의

1. 선거제도 유형과 대표자 선출방식

선거(election)는 대의민주주의 국가의 통치질서를 형성하는 가장 핵심적인 제도이며, 통치권력의 정당성을 부여한다. 그리고 국민은 선거를 통하여 직접 정치에 참여해 공직자를 선출하고 자신의 의사를 정치에 반영한다. 또한 선거제도는 정당체제와 권력구조의 초석이며, 궁극적으로 한 나라의 민주주의 발전 모델을 규정하는 가장 강력한 정치적 제도이다(이상명 2015, 17). 이러한 대의제 민주주의에서 선거제도는 유권자가 정치적 선호를 표출하고, 선거를 통한 득표율에 따라 의석을 전환하는 방법을 결정하는 것으로 의회제도²⁾와 의원의 임기 그리고 대표 선출방식을 포함한다(Diter Nohlen 1996).

국회의원선거에 있어 가장 중요한 것은 ‘당선자를 어떻게 결정할 것인가’ 그리고 ‘선거구당 의원정수를 몇 명으로 할 것이냐’이다(박명호·양병하 2016, 189). 따라서 대표선출 방식에 따른 선거제도 유형을 살펴보면 크게 다수제와 비례제 그리고 혼합제의 3가지 유형이 있다. 다수제는 크게 단순다수제와 절대다수제로 나누어지며, 단순다수제는 각 선거구에서 가장 많은 득표를 한 후보자가 당선되며, 과반득표의 필요성은 없다. 하지만 절대다수제는 후보자가 당선되기 위해서는 과반수 이상의 득표를 요구하기 때문에, 1차 투표에서 과반을 얻은 후보자가 없을 경우, 2차 투표를 거쳐 과반득표를 한 후보자가 당선자가 된다. 그리고 정당명부식비례대표제는 비선호투표제와 선호투표제로 나뉘는데, 비선호투표제는 흔히 폐쇄명부(close list)라고 불리며, 유권자들이 정당에만 투표하게 됨으로써 후보자에 대한 선택권을 갖지 않는다. 하지만 선호투표제는 유권자가 정당이 제시한 명부에 있는 후보자를 선택할 수 있는 권한을 갖게 되며 흔히 개방명부(open list)라고 부른다. 다수대표제와 비례대표제의 장·단점을 고려할 때, 두 제도를 결합한 혼합제는 이상적인 제도로 간주될 수 있다(Shugart and Wattenberg 2001). 혼합제는 독일식으로 각 정당은 정당득표율에 따라 얻은 전체의석수 중에서 1인 선출선거구에서 당선된 의원들을 제외한 나머지 의석을 비례대표제에서 얻은 득표율에 따라 비례대표의원을 결정하는 2표 병용제와 각 정당의 의석수를 1인 선출구에서 당선된 의원수와 비례대표의원선거에서 당선된 의원 수를 합쳐 전체의원 수로 결정하는 2표 병립제로 나뉜다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 7).

우리나라의 국회의원 선거제도는 소선거구제-단수다수대표제를 기본으로 하는 지역구와 정당명부제(폐쇄형)의 비례대표제가 가미된 1인 2표의 혼합형 선거제도를 갖추고 있다.

공직선거법(법률 제14839호(정부조직법) 일부개정 2017. 07. 26) 제188조 ①항에서 지역구국회의원선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 국회의원지역구에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다. 공직선거법 제189조 ①항에 따르면 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표하였거나 지역구국회의원총선거에서 5석 이상의 의석을 차지한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라

2) 의회는 국민과 정부를 연결하는 민주주의체제의 핵심적 기구로 단원제 의회와 양원제 의회 국가로 나눌 수 있으며, 전 세계 202개국 중에서 단원제 국가는 117개국(57.92%), 양원제 국가는 85개국(42.08%)을 차지하고 있다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 6)

〈표 1〉 선거제도 유형: 대표자 선출방식

다수제	단순다수제	연기투표 (bloc vote)	복수의원선거구에서 유권자에 그 선거구의 의원정수만큼 투표권을 부여, 단순다수표를 획득하면 당선.
		제한투표	복수의원선거구에서 유권자에게 의원정수보다 적은 투표권을 주어 연기투표제의 위험성인 정당 썩살이를 줄이고 작은 정당의 당선기회를 높임.
		누적투표	복수의원선거구에 유권자는 선거구의 의원정수와 동일한 수의 투표권을 가지나 하나의 후보에 투표 또는 그 이상을 투표할 수 있음.
		단기비이양식투표	복수의원선거구에서 유권자가 한 후보만을 선택하고 이들 중 다수표를 얻은 순서대로 의원 선출.
	절대다수제	선호투표제 또는 대안투표제	전체유효 투표수의 50% 이상을 획득한 후보가 당선되는 제도로 후보자들에게 서열을 부여해 어느 후보가 50% 이상을 얻게 될 때까지 표를 이양.
결선투표제		1차투표에서 50% 이상을 득표한 후보가 없을 경우 2차투표를 실시	
비례대표제	정당명부식 비례대표제	비선호투표제	정당명부식 비례대표제에서 유권자들이 정당에만 투표하는 것으로 흔히 폐쇄명부(Close list)라 함.
		선호투표제	유권자가 정당이 제시한 명부에 있는 후보를 개별적으로 선택해 투표할 수 있는 제도로 개방명부라 함.
혼합제	2표병용제	각 정당은 정당득표율에 따라 얻은 전체의석수 중에서 1인 선출 선거구에서 당선된 의원들을 제외한 나머지 의석을 비례대표제에서 얻은 득표율에 따라 비례대표의원 결정(독일식)	
	2표병립제	각 정당의 의석수를 1인 선출 선거구에서 당선된 의원수와 비례대표의원선거구에서 당선된 의원수를 합쳐 전체 의석수로 결정(한국, 일본식 1994년 이후)	

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), p.7

비례대표국회의원의의석을 배분한다(로앤비, 검색일: 2017.10.5). 그리고 이러한 비례대표제는 군소정당의 난립을 막기 위해 3% 이상 득표한 경우에 한해 비례대표의석 배분이라는 저지조항을 두고 있으며, 그 결과 17대 국회의원선거에서는 4개 정당, 18대 국회의원선거에서는 6개 정당, 19대 국회의원선거에서는 4개 정당 그리고 20대 국회의원선거에서는 4개 정당이 비례대표 당선자를 배출하였다.

2. 국회의원 선거제도 문제점과 비례대표제 필요성

민주화 이후 우리나라 국회의원선거 제도 개편은 전국구 비례대표제를 중심으로 많은 변화가 있었고, 국회의원 선거연구에 있어 득표율과 의석율의 불비례성의 문제, 군소정당의 원내진출 어려움과 선거제도의 공정성에 대한 많은 연구가 있었다. 하지만 황아란(2015, 4-5)에 따르면 여전히 혼합형 다수제의 선거가 갖고 있는 한계, 특히 비례성과 대표성에 대한 쟁점이 남아 있다. 우리나라는 ‘승자독식’의 선거제도인 단순다수제로 인해 ‘독점의 정치’가 이루어지고 있으며, 지역주의와 결합되어 정당의 대표성의 약화를 초래하였다.

특히 단순다수제는 사표(死票)문제³⁾를 발생시켜, 각 정당의 득표율과 의석점유율 간의 ‘비례성(proportionality)’을 전혀 보장하지 않는다(박명호·양병하 2016). 즉, 현행 국회의원 선거제도는 지역선거구의 비중이 비례대표보다 높기 때문에 과도한 사표발생으로 비례성이 낮은 구조적 문제점과 특정 정당이 특정 지역에서 높은 지지를 바탕으로 의석을 독점하는 지역주의가 여전히 존재한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 국민의 대표성 강화와 지역주의 극복 방안으로 비례대표제에 관한 논의가 활발해졌다. 특히 비례대표제는 의회의석이 정당별 득표율에 따라 배분되기 때문에 다당제가 형성되기 쉽고, 정당 간의 입법권 분점 공유가 이루어질 수 있다. 또한 특수 집단, 계층, 지역압력에 의해 정책이 좌우되는 것을 막을 수 있으며, 전문지식과 능력을 갖춘 인물이 국회에 충원될 수 있는 제도이다(이상명 2015, 2). 다수대표제는 소정당의 원내진입을 어렵게 만들어 과편성을 감소시키지만 비례대표제는 과편성을 증가시킨다. 하지만 비례대표제는 선심정치를 억제하고 정책대결을 유도하는 효과가 있다(신재혁·정한울·허석재 2016). 그리고 김은희(2017)는 19대 대선 이후 개헌과 비례대표제 확대 논의는 민주주의의 질을 높이고, 다수대표제의 책임성과 비례대표제의 비례성 균형을 추진하는 것이라고 주장한다. 특히 비례대표제 여성할당은 현재 50% 여성추천 및 남녀교호순번제를 내용으로 하고 있지만 이행을 강제할 수 있는 실질적 제재수단이 없다는 제도적 한계가 있음을 지적하고 있다. 따라서 여성정치참여 확대와 대표성 제고를 위해서 비례대표제 확대를 강조한다.

이상명(2015)은 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 결합하고, 지역주의를 극복하

3) 사표는 당선자가 아닌 다른 후보들에게 던져진 유권자의 표로, 선거 후 그 가치가 없어지는 유권자의 선택을 말한다. 17대 49.99%, 19대 46.44%, 2012년 대선에서는 48%의 유권자의 의견이 무시되었다(박명호·양병하 2016, 185).

며, 사회적 약자와 소외계층 보호하는 방향에서 ① 지역구 의석수의 감소는 최소화하되 비례대표 의석을 늘리고, ② 독일식 비례대표제를 도입하되, ③ 지지 정당이 없는 국민의 의사를 반영하여 비례대표 의석수를 유동적으로 운영하고, ④ 권역별 비례대표제를 도입하는 등의 제도 개선이 필요하다고 주장하였다.

김종갑(2015)은 중대선거구제는 비례성 제고의 효과는 있지만 당선인의 대표성 문제가 나타나며, 권역별 비례제의 경우 독일식과 선관위의 '수정' 독일식은 높은 비례성을 보이지만 의원정수가 선거 때마다 유동적인 단점이 있다. 그리고 석패율제의 경우 지역구도 완화의 간접적인 효과는 기대할 수 있지만, 당선인의 대표성 문제가 있을 수 있음을 지적한다. 그러나 영호남을 교차할당하는 방식으로 전국을 3개 권역으로 할당하는 권역별 비례제는 지역주의 완화와 비례성 제고, 농어촌 지역대표성 제고에 유의미한 효과를 보일 수 있다고 주장한다. 반면 홍완식(2015)은 권역별 비례대표제도나 중대선거구제가 지역주의의 구도를 완화하기 위한 방안의 하나로 제시되고 있다. 하지만 한국사회의 고질적인 지역주의가 선거제도 때문이라고 할 수는 없으며, 지역주의를 개선하기 위한 유일한 방안이 중대선거구제와 권역별 비례대표제의 도입이라고 할 수는 없다고 주장한다.

그리고 정준표(2015)는 중앙선거관리위원회가 제시한 권역별 비례대표 선거제도를 제 18대와 제19대 국회의원선거에 적용해 분석한 결과 첫째, 비례대표선거의 명부상 동일순위에 배치된 동시입후보자 중 당선인을 결정하는 방법과 초과의를 인정하는 병용식 선거제도는 불공정한 선거결과를 초래하는 정치인 혹은 정당의 전략적 행동을 유발할 수 있다. 둘째, 초과의석의 발생으로 비수도권이나 농촌지역이 오히려 권역별 인구 대비 의석수 기준에서 불리해질 수 있다고 분석하였다. 조원용(2014, 73-74)은 현행 국회의원 비례대표 공천은 폐쇄형 명부로 인해 자유선거의 선택 자유를 침해하고 있음을 지적하고 있다. 그리고 현행 비례대표제는 직업, 지역, 재산, 종교, 연령 등의 여러 가지 요소 중 성별을 비례하는 것을 제외하고 비민주적 방식으로 이루어지고 있어, 비례대표제 폐지 또는 보완책으로 비례대표추첨제를 제안하고 있다. 또한 '지지정당 없음'이 30% 이상 상회하는 현실에서 의무투표참여제 도입과 '지지정당 없음'을 선택지에 추가하는 방안을 제안하였다.

몇몇의 상반된 지적과 연구도 있지만, 대체적으로 선행연구에서는 중앙선거관리위원회가 2015년 정치관계법 개정의견으로 제안한 권역별 비례대표제는 지역구 국회의원을 배출할 수 없는 지역에 대한 정치적 배려의 성격과 함께 전국 정당 득표율에 따라 비례의석을 배정하는 현행 전국구 방식에 비해 지역 구도를 완화하는 장점이 크다는 분석이다. 그리고 비례대표제의 긍정적 효과로 지역주의 극복과 비례성의 강화를 들고 있다. 따라서

우리나라가 시행하고 있는 지역구와 비례대표제의 혼합제는 매우 의미가 있으며, 선거구 인구편차의 조정과 함께 권역별 비례대표제 도입 개편에 대해서는 긍정적이다. 그렇다면 이제부터 논의되어야 할 것은 선거연령의 18세로의 조정, 지역구와 비례대표 간의 인원 증대와 비중의 문제이다. 그리고 국회의원 선거제도에 있어 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞춘 공직선거법 개정에 관한 논의가 필요할 것이다.

III. 국회의원 선거제도 개선방안 연구: 지역주의 극복과 지방 대표성 강화를 중심으로

선거는 민주주의 실현의 중요한 수단이기 때문에, 합리적인 선거제도를 마련하는 것은 민주국가의 통치구조에서 본질적인 부분이다(홍완식 2015, 305).

2015년 3월 국회 정치개혁특별위원회가 출범한 이후, 정치권과 학계는 국회의원 선거제도 개혁 방안에 대해 활발하게 논의하고 있다. 독일식 비례대표제의 도입과 권역별 비례대표제를 도입 등 다양한 대안들이 제시되고 있다. 기존연구의 분석에 따르면 우리나라는 현재 지역구국회의원 제도는 다수제선거제도를 유지하고, 비례대표 선거제도를 통해 다수제 민주주의의 단점을 보완하는 혼합제가 적실할 것으로 본다. 즉 비례대표제의 확대⁴⁾를 통해 지역주의를 극복하고 사회적 약자와 소외계층의 의견을 대변해줄 수 있는 군소정당의 사회진출을 용이하게 할 필요성이 있다는 데 합의하고 있다. 하지만 이러한 제도를 도입함에 있어서 지역주의 극복과 지방 대표성 강화 등의 현실적 제도 보완이 필요하다.

따라서 국회의원 선거제도 개선방안에 있어 비례대표제, 혹은 권역별 연동형 비례대표제를 도입한다는 전제하에 세부적으로 쟁점이 되고 있는 선거연령의 18세 이하 논쟁과 비례대표제 도입에 있어 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대한 대안을 제안한다. 특히 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어, 지역구위원의 거주요건 명문화

4) 비례대표제도의 비례성이 높을수록 다당제화되기 쉽고, 다당제로 갈수록 이념의 극단 쪽에 위치한 정당만 유효 정당이 될 가능성이 높아진다. 또한 사표가 많이 발생하는 단순다수제에서는 당선 가능성을 고려해 차선을 택하는 전략적 투표가 많이 나타나지만 다당제하에서는 유권자의 개인선호에 근접한 정당이 나타날 가능성이 높아서 진심투표로 이어질 가능성이 높다(신재혁·정환울·허석재 2016, 15).

필요성, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입 그리고 예비 후보 등록 후 본 선거 시작 60일 전에 정당공천 후보등록 명문화라는 새로운 선거법 개정의 필요성에 대하여 논하고자 한다.

1. 선거연령 18세로 조정 논의

「대한민국헌법」 제24조에는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”고 규정하고 있으며, 이에 근거하여 「공직선거법」 제15조 (선거권) ①항에 따르면 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다. [개정 2011.11.7, 2014.1.17, 2015.8.13] 구체적으로 1. 「주민등록법」 제6조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람, 2. 「주민등록법」 제6조 제1항 제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람으로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017.10.3).

공직선거법 제15조 1항에 선거권 연령을 19세 이상으로 규정하고 있다. 하지만 선거권자 연령을 만 18세로 낮추고자 하는 논의가 지속적으로 나오고 있다. 지난 19대 국회 임기 말에 더불어민주당 측에서 만18세부터 투표를 할 수 있도록 하는 개정안을 추진했으나 정치적 이해관계로 인한 여당의 반대로 무산되었다. 하지만 국가인권위원회(2013. 1. 17. 결정)에서 국회의장에게 「공직선거법」 제15조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토하라는 권고와, 중앙선거관리위원회(2016, 26-27)는 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 정치개정법 의견을 내놓았다. 그리고 중앙선거관리위원회는 18세에 도달한 청소년도 독자적인 신념과 정치 판단에 기초해 선거권을 행사할 수 있는 소양을 갖추었다고 분석하였다. 또한 2016년 7월 26일 더불어민주당 소병훈 의원(경기광주 갑)이 선거권자 연령을 현재 19세에서 18세로 낮추자는 것을 내용(공직선거법 제15조 제1, 2항)으로 대표 발의하면서 선거연령 18세 인하 논쟁이 다시 부각되었다.

이에 대해 선거권자 연령을 현행대로 유지하지는 측은 선거권자 연령을 낮추게 되면 성년이 되는 나이와 선거 가능연령이 불일치하여 혼란이 야기된다는 점과 미성년인 고등

〈표 2〉 OECD 34개 회원국가의 선거권 연령 현황

구분	선거권 연령	비고
오스트리아	16세(1개국)	
그리스, 뉴질랜드, 네덜란드, 독일, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 멕시코, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 영국, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 터키, 핀란드, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 호주, 헝가리	18세(32개국)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일, 뉴질랜드, 스위스 일부 주는 선거권 연령 16세 • 슬로베니아는 고용된 경우는 선거권 연령 16세 • 일본의 선거권 연령 하향 (20세 → 18세): 2015.6. 개정
한국	19세(1개국)	

출처: 중앙선거관리위원회, “정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법)”(2016), p.27

학생은 아직 인지능력이 완성되지 않아 자신이 판단이 아닌 외부의 영향에 쉽게 휩쓸릴 수 있다는 점을 근거로 내세운다. 반면, 반대측은 18세에 도달한 청소년은 이미 독자적인 인지능력을 갖추고 있으며, 정치·사회의 민주화, 교육수준의 향상 및 인터넷 등 대중매체를 통하여 정보교류를 접하면서 스스로 정치적 판단을 할 수 있는 능력을 갖추었다고 본다(중앙선거관리위원회, 검색일: 2017.10.6). 그리고 우리나라는 2005년 선거 가능 연령을 만 19세로 개정했고, 일본은 2015년 투표가능 연령을 만 20세에서 만 18세로 낮추면서, OECD 국가 내에서 유일하게 만 19세에 투표하는 국가로 남게 되었다. 무엇보다도 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에 따르면 16세의 경우, 6개국, 17세의 경우 4개국 그리고 18세를 선거연령으로 두는 국가는 147개국이며, 20세 20개국, 21세 12개국에 달한다. 실제로 18세를 선거연령국가로 하는 경우는 77.3%에 달한다는 점에서 선거연령 18세로의 변화는 전 세계적으로 일반적인 추세이다(중앙선거관리위원회 선거연수원 2015, 93).

2. 지역구와 비례대표의원 간의 인원 및 비율조정

2001년 헌법재판소의 1인 1표 선거제도의 한정위헌 결정으로 ‘1인 2표 혼합형 선거제도’가 도입되었지만, 비례대표제 의원과 지역구 의원 간의 인원 및 비율조정에 관한 합의

점을 찾지 못하고 있다. 왜냐하면 비례성을 높이려면 비례대표 정수확대가 필수적인데, 이를 위해 지역구 의원의 의원 수를 줄이는 데 있어 현역의원들의 정치적 계산에 부합되지 못하고, 전체 정원수를 확대하는 방안이 있어서는 국민의 공감대를 형성하기 어렵기 때문이다(김만흠 2011; 황아란 2015, 6). 이러한 상황에서 중앙선거관리위원회는 2015년 2월 정치관계법 개정안에서 1) 지역구위원을 200명으로 줄이고, 비례대표위원을 100명으로 늘리고, 2) 전국을 6개 광역으로 구분해 전국구 대신 권역별 비례대표제를 실시하고, 3) 지역구와 비례대표후보로 동시에 출마할 수 있는 동시입후보제를 실시하자는 안을 제안하고 있다. 이러한 논의에 대해 20대 국회에서는 “연동형 비례제 도입”을 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 총 4건 발의되었다. 개정안 4건의 공통점은 정당당표를 기준으로 정당에 할당되는 총 의석을 결정하는 연동형이면서, 전국을 6개 권역으로 구분하고

〈표 3〉 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

대표발의 의원	주요 내용
소병훈(2016.7.27.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 인정
박주현(2016.10.24.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 316석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 차단(스코틀랜드식 적용)
김상희(2017.2.14.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 3:1 • 초과의원 인정 • 비(非)수도권에 비례의원 가중할당
박주민(2017.2.15.)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일식 의석배분방식 적용 • 총 의석 300석 • 6개 권역 • 지역구와 비례 비율 2:1 • 초과의원 인정

자료: 국회의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill/)

출처: 김종갑, “국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제,” 『이슈와 논점』(2017), p.3

개별 권역의 인구수에 따라 총 의석을 할당한 후, 권역별로 당선인을 결정하는 권역별 연동형 비례제리는 점이며 독일식 의석배분 방식을 적용하고 있다. 하지만 소병훈과 박주민 의원은 총 의석 300석에 지역구와 비례비율(2:1) 그리고 초과의를 인정하지는 의견이다. 이것은 중앙선관위의 비례대표안과 유사하다. 그리고 박주현은 총 의석을 316석으로 하고 지역구와 비례비율(2:1)로 하면서 초과의석은 차단하지는 의견을 내놓았다. 김상희의원안은 총 의석 300석에 지역구와 비례비율(3:1) 그리고 비수도권에 비례의석을 가중할당하지는 안이다.

위의 내용을 요약해 보면 박주현 의원을 제외한 3명의 국회의원과 중앙선관위 안의 공통점은 국회의원 총 의석 300석을 기준으로 지역구와 비례비율(2:1)로 하지는 것이다. 하지만 지역구 의원을 현 253명에서 50명을 감축하지는 안에 있어 지역구의원들의 반대가 심할 것으로 예상된다. 따라서 지역구와 비례대표제 의원의 인원과 비율을 어떻게 하는 것이 가장 적실한가에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 외국사례에서 지역구와 비례대표 의원 간의 비중은 독일(50:50), 헝가리(53.3:46.7), 뉴질랜드(58.5:41.6), 멕시코(60:40), 일본(62.5:37.5) 등으로 나타난다(이상명 2015, 9). 이러한 외국사례를 보면 지역구의 감소를 최소화하되 비례의원의 비율을 높이는 것은 필요해 보인다. 황아란(2015, 12-16)의 연구에서 11대 총선 결과를 토대로 권역별 비례대표의원 54석을 기준으로 한 시뮬레이션 결과에서는 정당별 의석분포는 현행과 크게 다르지 않았다. 지역구도가 다소 완화되었지만 새누리당이 호남에서 얻는 이익(1석)과 민주당이 영남에서 얻는 의석(4석)과의 차이는 크지 않았다. 하지만 비례대표 확대의석(100석)을 기준으로 한 시뮬레이션에서는 새누리당이 141석, 민주통합당 117석, 자유선진당 10석, 진보통합당 34석이 나왔으며, 19대 총선에서 나타난 양대 정당의 과대대표와 군소정당의 과소대표가 완화된 결과를 보여주었다. 이러한 분석 결과는 비례대표 의원의 확대는 지역주의 완화 효과를 가져올 수 있음을 보여준다.

또한 <표 4> OECD 33개국 의원정수와 의원 1인당 인구수를 비교해 보면 아이슬란드가 의원 1인당 인구수가 5,269명으로 가장 적고, 룩셈부르크 9,504명으로 2위를 차지했다. 15위인 헝가리도 의원 1인당 인구수가 49,736명이었으며, 21위인 영국의 경우도 의원 1인당 인구수가 98,597명이었다. 그리고 한국은 의원 1인당 인구수는 171,437명으로 30위를 기록하였다. 따라서 국회의원에 대한 국민의 신뢰도는 낮지만, 다른 국가의 사례와 비교해 본다면 한국의 의원 1인당 인구수가 너무 많았다.

따라서 2015년 7월 26일 새정치민주연합의 혁신위원회가 국회의원 정수를 369명으로 늘려 지역구와 비례비율을 2:1로 맞추는 방안(지역구 246, 비례대표 123석)을 제안한 적

〈표 4〉 OECD 국가의 의원정수 지표

번호	국가명	의원정수 (하원기준)	의원 1인당 인구수	번호	국가명	의원정수 (하원기준)	의원 1인당 인구수
1	아이슬란드	63	5,269	18	벨기에	150	75,493
2	룩셈부르크	60	9,504	19	폴란드	460	83,831
3	에스토니아	101	12,529	20	이탈리아	630	98,183
4	슬로베니아	90	22,038	21	영국	650	98,597
5	핀란드	200	27,385	22	캐나다	338	103,846
6	스웨덴	349	28,085	23	네덜란드	150	112,986
7	아일랜드	166	29,472	24	프랑스	577	115,344
8	노르웨이	169	30,815	25	독일	631	128,137
9	덴마크	179	31,182	26	스페인	350	137,560
10	그리스	300	35,919	27	터키	550	144,390
11	슬로바키아	150	36,300	28	칠레	120	145,902
12	뉴질랜드	121	36,681	29	호주	150	151,673
13	스위스	200	40,609	30	한국	300	171,437
14	오스트리아	183	47,353	31	멕시코	500	243,474
15	헝가리	199	49,736	32	일본	475	267,199
16	체코	200	53,224	33	미국	435	738,779
17	이스라엘	120	67,078				

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), pp.809-810 재구성

이 있다(신재혁·정한울·허석재 2016, 94). 이러한 제안과 유사하게 국회의원 수를 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안한다. 즉 지역구는 현재 253석 기준으로 보면 13석이 줄어들고 비례대표는 47석 기준으로 73석이 늘어나면서 지역구와 비례의 비율은 (2:1)을 맞추는 것이다. 이러한 논의가 확대되면 차후에는 지역구와 비례의 비율을 1:1로 점차 나아가는 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

3. 지역구 의원의 거주요건 명문화

피선거권이란 선거에 있어서 당선인이 될 수 있는 자격을 의미하며, 「대한민국헌법」 제25조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”고 규정하고 있다. 그리고 「공직선거법」 제16조 ②항에 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다고 명시하고 있다. 하지만 지역구 의원에 있어 거주요건을 두고 있지 않다. 왜냐하면 각 지역 선거구에서 선출되기는 하지만 국가의 입법기관의 구성원으로서 국민 대표적 성격을 가지고 있기 때문에 지역구국회의원과 비례대표 의원 모두 거주요건을 요구하지 않는 것이다. 하지만 「공직선거법」 제15조 (선거권) ①항에 따르면 19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 19세 이상의 국민이어야 하며, 1. 「주민등록법」 제6조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람, 2. 「주민등록법」 제6조 제1항 제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 국회의원지역선거구 안에 주민등록이 되어 있는 사람으로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017. 10.5). 이것은 선거권자인 유권자의 요건과 피선거권자의 요건이 상이한 조항이다. 유권자에게는 지역구국회의원을 선출하기 위한 조건으로 지역거주 요건을 두면서 지역을 대표하는 지역구국회의원에게 지역거주 요건을 두지 않는 것은 모순성이 있다.

무엇보다도 국회의원은 국가입법기관의 대표성과 지역의 대표성도 가져야 한다. 그래서 우리나라의 지역구의회선거와 독일식정당명부제를 혼합한 선거제도는 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 지역구의원과 비례대표의원을 따로 두면서 전면비례대표제를 실시할 경우 지역대표성을 보장하지 못하다는 문제점을 보완했기 때문이다. 따라서 비례대표의원은 지역거주 요건을 적용하지 않더라도 지역구의원은 거주요건을 두는 거주요건의 차별화가 필요하다. 왜냐하면 지역구의원의 다수제선거제도의 ‘승자독식’의 체계와 국회의원의 국민대표적 성격을 강조해 지역 거주요건을 두지 않아, 선거 때만 되면 여전히 ‘전략공천’의 문제가 쟁점화되고 있다. 이러한 전략공천으로 인해 지역대표성과 지역현안에 대한 관심이 낮게 나타난다. 따라서 유권자가 자신이 살고 있는 지역에 거주하는 대표자를 선출함으로써 의회에서 지역의 대표와 책임이라는 무게감을 부여할 수 있다(이상명 2015, 2-3).

〈표 5〉 해외 국가의 의원들의 거주요건 사례를 살펴보면 영국의 하원선거의 경우는 북아일랜드는 3개월 이상 거주요건을 두고 있으며, 프랑스의 경우도 시, 읍, 면 내 6개월 이상 거주요건을 두고 있다. 일본의 경우도 시민권자, 도도부현(都道府縣)은 당해 도도부

〈표 5〉 해외 국가 의원들의 거주요건 사례

국가명	피선거권(국내): 시민권요건 및 거주요건
영국	하원의원선거: 북아일랜드는 3개월 이상 거주
미국	대통령 14년, 상원 9년, 하원 7년
프랑스	시, 읍, 면 내 6개월 이상 상하의원선거: 귀화주민 혹은 결혼으로 국적취득 한 경우에는 국적취득 후 10년
독일	시민권자, 하원의원선거: 국내에 1년 이상
일본	시민권자, 도도부현(都道府縣)의회의원은 당해 도도부현에, 시정촌(市町村)의회의원은 3개월 이상 당해 시정촌에 주소를 가진 자.
멕시코	시민권자, 상하의원선거: 선거구 내 6개월 이상 거주
브라질	출생국민, 상하의원선거: 선거구 내 1년 이상 거주
필리핀	대통령 10년, 상하의원 2년, 하원의원 1년

출처: 중앙선거관리위원회 선거연수원, 『각국의 선거제도 비교연구』(2015), pp.112-113

현에 시정촌(市町村)의회의원은 3개월 이상 당해 시정촌에 주소를 가진 자로 거주요건을 두고 있으며, 멕시코의 경우는 상하의원선거에서 선거구 내 6개월 이상 거주, 그리고 브라질은 상하의원선거에서 선거구 내 1년 이상 거주요건을 명문화하고 있다. 또한 우리나라의 경우 지방의회의원 및 지방자치단체장선거의 피선거권은 선거일 현재 25세 이상의 국민이어야 하고, 또한 선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민이어야 한다. 이러한 기준에 따른다면 지역구 국회의원은 지방의원보다 선거영역이 넓고 지역의 문제를 대변할 수 지방 대표성이 높기 때문에 1년 이상이라는 지역거주 요건을 둘 필요성이 있다. 이러한 지역거주 요건을 둬으로써 ‘전략 공천’의 문제점을 해결하고, 지역구 국회의원의 지방 대표성도 높아질 것이다. 또한 지역구 국회의원은 지역주민의 의사를 반영하는 맞춤형 지역정책을 발의함으로써 지역발전에 도 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

4. 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입

우리나라는 비례대표 공천을 ‘정당’만이 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 정당만이 비례

대표의 순번을 확정해서 고정적으로 배열한다는 것이 문제점으로 지적되고 있으며, 이러한 문제에 대해 조원용(2014, 69-73)은 비례대표 공천에 있어 상향식 민주적 절차의 입법화를 주장하고 있다. 즉 각 정당의 전당대회를 통해 1명의 평당원이 1~3명의 후보자를 복수 투표해 비례대표 명부의 순위를 정하자는 것이다. 그리고 비례대표 국회의원을 원하는 국민들이 일정한 요건하에 명부에 등록하게 하고 성별, 직업, 학력, 재산, 종교, 연령 등의 변수를 고려해 각각의 가중치를 부여해 추첨하는 방식을 주장하고 있다. 하지만 이러한 논의 또한 유권자들이 후보자를 선택할 수 있는 선택권을 제한할 수 있다. 따라서 정당명부제 비례대표제 중 선호투표제를 선택함으로써 비례대표의 경우에도 유권자가 후보자를 선택할 수 있는 폭을 넓혀주고 지역대표 후보를 선택함으로써 비례대표의원에 있어서도 지역의 대표성을 가질 수 있도록 할 필요성이 있다. 그리고 비례대표의원의 경우, 비례대표선거에서 정당의 계재순위는 (1) 국회에서 의석을 가지고 있는 정당, (2) 국회에서 의석을 갖고 있지 않은 정당순으로 하며, 국회에서 다수의석순으로 하되, 같은 의석을 가진 정당이 2 이상일 때에는 최근에 실시된 비례대표국회의원선거에서의 득표수순으로 하고 있다. 따라서 비례대표의원은 이 규정을 그대로 적용하면 될 것이다. 하지만 지역구 후보자의 계재순위는 다수대표제로 인해 지역주의 문제가 나타난다. 또한 현행 지역구 국회의원선거에서 의석수의 많고 적음에 따라 기호를 배정받음으로써 거대정당을 우선적으로 고려하고 있어 불공정문제가 있으며, 거대정당 우선의 기호순번제는 권력관계를 반영하고 있다(김범수 2016, 204).

특히 이러한 기호순번제 효과는 유권자의 선거관심이 낮을수록 커진다. 유권자의 관심이 높은 대통령선거에서는 후보의 수가 적고, 후보자의 정보를 얻기 쉽기 때문에 유권자는 자신이 원하는 후보를 찾아낸다. 하지만 상대적으로 많은 후보자를 검색하고, 후보자의 정보를 찾아야 하는 지방선거에서 투표용지의 순서효과는 크게 나타난다(Miller and Krosnick 1998; Brockington 2003). 예를 들어, 제5회 전국동시지방선거에서 교육감선거에서는 정당명과 기호를 사용하지 않고, 투표용지의 순서효과 문제와 일렬투표에 의한 후광효과가 발생하였다. 그러나 제6회 전국동시지방선거에서 교육감선거는 순환순번제를 도입했고 후보자의 계재순서가 순환되면서 순서효과와 후광효과로 인한 득표이익이 무작위로 분산되었다. 무엇보다도 순환순번제를 활용하면 유권자는 정당기호보다는 정당명과 후보자 성명을 보고 선택함으로써 후보자의 정당성은 높아진다. 또한 정당명이라는 정당표식을 유지하면서 유권자의 정보습득에 변화를 주지 않으면서 선거불공정의 문제를 해소할 수 있다(김범수 2016, 205-210).

〈표 6〉 제6회 전국동시지방선거에서 교육감 선거 결과 분석에서 알 수 있듯이 서울은

〈표 6〉 제6회 전국동시지방선거에서 교육감 선거 결과 분석

지역/순번	1	2	3	4	5	6	7
서울	이상면 (6%)	고승덕 (24.25%)	조희연 (39.08%)	문용린 (30.65%)			
부산	박맹언 (20.39%)	임혜경 (22.17%)	정승윤 (6.07%)	신현철 (5.74%)	최부야 (5.58%)	김석준 (34.67%)	최석태 (5.35%)
대구	우동기 (58.47%)	정만진 (28.21%)	송인정 (13.31%)				
인천	김영태 (20.82%)	이본수 (27.31%)	안경수 (19.96%)	이정연 (31.39%)			
광주	양형일 (31.79%)	윤봉근 (9.79%)	김왕복 (5.22%)	김영수 (5.61%)	장휘국 (47.40%)		
대전	최한성 (15.11%)	한순동 (15.94%)	이장기 (14.25%)	정상범 (9.17%)	김동건 (14.08%)	설동호 (31.42%)	
울산	김석기 (22.90%)	권오영 (13.43%)	김복만 (36.17%)	정찬모 (27.48%)			
세종특별자치시	최교진 (18.17%)	최태오 (16.13%)	오광록 (24.94%)	홍순승 (20.74%)			

출처: 중앙선거관리위원회(검색일: 2017/10/10)

조희연(39.08%), 부산 김석준(34.67%), 대구 우동기(58.47%), 인천 이정연(31.39%), 광주 장휘국(47.40%), 대전 설동호(31.42%), 울산 김복만(36.17%) 그리고 세종특별자치시 오광록(24.94%)으로 1번과 2번의 로또 당첨효과 및 투표용지의 순서효과는 사라진 것으로 보인다.

따라서 지역주의를 극복하고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 보완하기 위해 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 실시할 필요성이 있다. 이러한 정당명부식 선호투표제와 교호순번제를 도입한다면 지역주의 극복과 지역대표성 강화를 가져올 수 있을 것이며, 군소정당의 득표 가능성도 높아질 것이다.

5. 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정 60일 명문화

예비후보자란 공직선거에서 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자 등록신청을 하여 수리된 사람을 말한다. 즉 공직선거법 제60조의2 (예비후보자등록) ① 예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그날 후에 실시사유가 확정된 보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다(개정 2005.8.4, 2010.1.25]. 그리고 제60조의3 (예비후보자 등의 선거운동) ① 예비후보자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 비례대표국회의원선거에서는 예비후보자등록제도가 없다. 그리고 공직선거법 제60조의2 (예비후보자등록) 일정은 1. 대통령선거(선거일 전 240일), 2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거(선거일 전 120일)로 규정하고 있다(로앤비, 검색일: 2017.10.9).

즉, 국회의원선거에서는 선거일 전 120일부터 예비후보 등록이 가능하기 때문에, 정당 후보로 실제 선거에 참여하려는 적극적 의사가 있는 후보는 선거 120일에서 90일 사이에 등록을 마치고, 등록된 후보에 한정하여 90일부터 60일 사이에서 각 정당에서 정당후보자 공천을 완료(무소속 후보는 제외)해 예비등록 60일부터 실제로 정당후보자격으로 선거를 준비하도록 명문화할 필요가 있다. 이것은 본 선거 후보등록 전까지 언론에서 많은 후보자에 대한 지속적인 언급으로 유권자에게 후보자에 대한 혼란을 가중시키는 문제와 과도한 선거 비용 문제를 해결할 수 있다. 또한 정당 내 검증시스템을 통한 후보자 검증과 정책선거를 준비할 수 있도록 하는 계기가 될 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 국회의원 선거과정에서 후보공천을 늦게 하는 경우가 많아 정책선거가 실종되고, 후보자에 대한 매니페스트운동을 통한 검증 자체가 이루어지지 않기 때문이다. 또한 본 선거 전까지 너무 많은 후보가 범람하고, 실제 선거 전에 사퇴하는 경우가 많아 유권자에게 혼란을 가중시키고, 정치참여에 대한 관심을 떨어뜨리기 때문이다. 따라서 무소속 출마가 아닌 정당 후보로 선출될 경우는 예비후보 등록 후 본선거 시작 최소 60일 전에는 정당후보 선출을 명문화하는 규정이 필요하다. 만약 60일 전에 예비후보 중 정당후보로 추천 등록이 되지 않을 시 그 지역구에서 정당후보를 출마시키지 못하도록 강제조항을 둘 필요도 있다. 또한 선거기간에 후보자가 사퇴할 경우에도 그 비율에 따라 정치자금법 환수 등과 차후 후보 진출자격 제한을 둘 필요가 있다.

왜냐하면 지금까지 후보자가 본선거 기간이 다되어 결정되면서, 후보자는 정책공약도

없었고, 공약과 정책이 과대 포장되거나 실현 불가능한 것임에도 불구하고 정책을 검증할 매니페스토 등 다양한 검증체계가 제대로 이루어지지 못했기 때문이다(박명호·박혁·정창국 2016, 8-9). 따라서 이러한 지역구 국회의원의 정당공천 확정의 명문화는 정책공약 실현 및 후보자들의 능력과 적정성을 비교해 올바른 후보를 선택할 수 있는 정보를 제공할 것이다. 이것은 선거공약과 선거결과가 상관성이 있다는 실증적 연구에서 증명되고 있다.

IV. 결론

선거는 민주주의의 중요한 실현수단이기 때문에, 합리적인 선거제도를 마련하는 것은 민주국가의 통치구조에서 본질적인 문제이다. 따라서 본 연구는 한국의 고질적인 권력집중과 지역주의 문제 극복, 그리고 지방 대표성 강화를 중심으로 국회의원 선거제도 개선방안에 대해 연구하였다. 그중에서도 선거연령 인하 논쟁과 비례대표 도입에 따른 지역구와 비례대표의원 간의 비율조정에 대해 논한다. 그리고 지역주의 극복과 지방 대표성 강화에 초점을 맞추어 공직선거법 개정을 통한 선거제도 개선방안을 제안하였다.

첫째, 선거연령 18세의 인하논쟁에 있어서 국가인권위원회(2013.1.17. 결정)는 국회의장에게 「공직선거법」 제15조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토를 권고하고, 중앙선거관리위원회 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하였다. 무엇보다도 각국의 선거연령 요건(190개국 대상)에 따르면 16세의 경우 6개국, 17세의 경우 4개국, 그리고 18세를 선거연령으로 두는 국가는 147개국이며, 20세 20개국, 21세 12개국에 달한다. 실제로 18세를 선거연령국가로 하는 경우는 77.3%에 달한다는 점에서 선거연령 18세로의 변화는 전 세계적으로 일반적인 추세로 보여지며, 선거연령을 18세로 인할 필요성이 커지고 있다.

둘째, 2001년 헌법재판소의 1인 1표 선거제도의 한정위헌 결정으로 '1인 2표 혼합형 선거제도'가 도입되었지만, 비례대표제 의원과 지역구 의원 간의 인원 및 비율조정에 관한 합의점을 찾지 못하고 있다. 따라서 소병호, 김상희, 박주민 등 3명의 국회의원과 중앙선거관리위원회는 국회의원은 300석을 기준으로 지역구와 비례비율(2:1)로 하지는 안을 제안하고

있다. 그리고 지역구와 비례대표의원 간의 비중에서 독일(50:50), 헝가리(53.3: 46.7), 뉴질랜드(58.5:41.6), 멕시코(60:40), 일본(62.5:37.5) 등의 외국사례와 국회의원 1인당 인구의 외국사례를 토대로 볼 때 우리나라 국회의원 수를 늘릴 필요성이 있다. 따라서 지역구의원과 비례대표의원 비율을 2:1로 하면서 지역구의원 240석, 비례대표 120석으로 총 360석으로 하는 안을 제안한다. 이 안은 지역구위원의 감축에 대한 반발도 줄이고, 지나친 국회의원 의석수 증대에 대한 국민의 불신감도 줄일 수 있는 조정안이 될 것이다.

셋째, 지역구위원의 거주요건 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 비례대표 국회의원이 아닌 지역구위원에 있어, 지역 거주요건(1년 규정)을 둬으로써 '전략공천'의 문제점을 해결하고, 지역구위원의 지방 대표성도 높아질 수 있기 때문이다. 또한 지역구 국회의원은 거주 지역주민의 의사를 반영하는 맞춤형 지역정책을 발의함으로써 지역발전에 긍정적인 효과를 창출할 수 있을 것이다.

넷째, 정당식명부제의 선호투표제와 지역구 국회의원의 교호순번제 도입을 제안하였다. 우리나라 비례대표 공천은 '정당'만이 할 수 있고, 고정적으로 배열한다는 것이 문제점으로 지적되고 있기 때문에 유권자에게 선택권을 부여하기 위해 정당식명부제의 선호투표제를 도입해야 한다. 또한 지역구국회의원에 있어 교호순번제(정당명+후보자명 포함)를 활용해 정당명과 후보자 성명을 보고 선택함으로써 후보자의 정당성은 높이고, 지역주의 극복 그리고 1번과 2번의 거대정당에 권력이 집중되는 현상을 막을 수 있다. 따라서 정당명부제의 선호투표제와 교호순번제를 도입한다면 지역주의 극복과 지역대표성 강화 그리고 군소정당의 득표 가능성도 높아질 것이다.

다섯째, 지역구국회의원 후보의 정당공천 확정일(본 선거 60일 전) 명문화를 제안하였다. 왜냐하면 우리나라는 국회의원 후보공천을 늦게 결정해 정책선거가 실종되었고, 매니페스토운동을 통한 후보자 검증자체가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 실제 선거전에 후보자가 사퇴하거나 경우가 많아 유권자들에게 혼돈을 야기하고 있기 때문이다.

이러한 공직선거법 개정을 통한 국회의원 선거제도 개선은 지역주의 극복과 지방 대표성 강화효과를 가져올 것이다.

참·고·문·헌

- 김만흠. 2011. “지역균열의 정당체제와 선거제도 개편: 개편 논란과 새로운 대안.” 『한국정치연구』 20(1). 235-257.
- 김범수. 2016. “순환순번제의 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회의원 선거 사례분석.” 『선거연구』 제7호. 203-228.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성.” 이화여자대학교 젠더법학연구소. 『이화젠더법학』 9(2). 33-68.
- 김종갑. 2015. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안.” 한국의정연구회. 『의정논총』 통권 제10권 제1호. 65-91.
- _____. 2017. “국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제.” 『이슈와 논점』 국회입법조사처. 8월 16일.
- 박명호·박 혁·정창국. 2016. 『정책·공약 검증체계 연구』. 한국정당학회. 12월.
- 박명호·양병하. 2016. “정치개혁을 위한 협의제 민주주의의 제도개선 방향: 선거와 정당 그리고 정치자금 중심으로.” 『선거연구』 제7호. 181-201.
- 신옥주. 2017. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구.” 한국공법학회. 『公法研究』 Vol.45, No.3. 1-33.
- 신재혁·정한울·허석재. 2016. 『한국의 대통령제에 적합한 국회의원 선거제도에 관한 연구—비례대표제는 대통령제와 친화적인가?』. 한국정당학회.
- 이상명. 2015. “공법분야 투고논문: 비례대표 국회의원 선거제도의 개선방안.” 한양대학교 법학연구소. 『법학논총』 32권 4호. 1-22.
- 정준표. 2015. “중앙선거관리위원회 선거제도 개정안의 비판적 분석.” 동아시아국제정치학회. 『국제정치연구』 통권 제18집 1호. 197-220.
- 조원용. 2014. “비례대표제의 합헌적 개선방안: 지지정당 없음의 처리와 비례대표 추첨제 도입을 중심으로.” 한국공법학회. 『공법연구』 제43집 2호. 53-76.
- 중앙선거관리위원회. 2015. “정치관계법 개정의견.” 중앙선관위 2월.
- _____. 2016. “정치관계법 개정의견(공직선거법·정당법·정치자금법).” 중앙선관위, 8월 25일.
- 중앙선거관리위원회 선거연수원. 2015. 『각국의 선거제도 비교연구』. 아람문화.
- 하세현. 2008. “지역구도 타파와 국회의원 선거제도 개혁.” 『사회과학 담론과 정책』 경북대학교 사회과학연구원. 245-262.
- 홍완식. 2015. “선거제도 개편에 관한 연구: 중대선거구제와 권역별 비례대표제를 중심으로.” 한국법학회. 『법학연구』 59. 305-329.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21세기정치학회보』 제25집 제4호. 1-24.

- Brockington, David. 2003. "A Low Information Theory of Ballot Position System." *Political Behavior* 25(1). 1-27.
- Miller, Joanne M., and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name order on Election Outcomes." *The Public Opinion Quarterly* 62(3). 291-330.
- Nohlen, Dieter. 1996. *Elections and Electoral Systems*, Macmillan India Limited.
- Shugart, M., and Wattenberg 2001. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology." In M. Shugart and Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- 로앤비. http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=5EB6CC3A84724A139A604AF7BE4F7238(검색일: 2017.10.3).
- _____. http://www.lawnb.com/lawinfo/link_view.asp?cid=EA578F5285A740FA978D9110066B085C#J16(검색일: 2017.10.5).
- 중앙선관위. <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000297/34050.do?menuNo=200407>(검색일: 2017.10.6).
- _____. http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml(검색일: 2017.10.10).
- 『헤럴드경제』, 2017.9.28일 자.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Improvement Methods of Election System for National Assembly Members: Overcoming Regionalism and Strengthening Local Representation

Park, Beom Jong | Pukyong National University

This study investigated ways to improve the electoral system of the National Assembly members, focusing on the concentration of power in Korea and the overcoming of regionalism and the strengthening of local representation. Among them, we proposed an alternative to the 18-year-old debate on the election age and to the ratio between the regional and proportional representation.

First, it suggested the need to reduce the age of election to 18 years based on the recommendations of the National Human Rights Commission, the Political Amendment Act of the National Election Commission and there are 147 countries (77.3%) who are 18 years of age in election age. Second, based on the foreign cases of the ratio between local districts and proportional representatives and population per member of parliament, we propose that the number of members of parliament be 240 seats in the district and 120 seats in proportional representation. Third, we proposed the residency requirements of the local national assembly members. it will solve the problems of 'strategic nomination' and enhance the local representation by local residency requirements. Fourth, we proposed the preferential voting system of the party list system and the introduction of the rotating ballot of the members of the regional assembly. This can overcome regionalism and concentration of power in the first and second largest political parties.

Fifth, it proposed the naming of candidates for the candidates of the National Assembly members(60 days before the election). Because there are many cases which the candidates for the National Assembly are delayed, so the policy election was lost and Candidates and policy verification through the manifest were not done.

The improvement of the election system of the National Assembly through the revision of the public election law will overcoming of the regionalism and strengthen the local representative.

-
- Keyword: Regionalism, Local representation, Residence requirements, Preference vote, Rotating Ballot, Policy election

재·보궐선거의 문제점과 개선방안

이정진 | 국회입법조사처

+ 국문요약 +

짚은 선거로 인한 '선거피로'와 '과다한 선거 비용'으로 인한 재정적 부담을 적절하게 해소하면서 대표의 충원과 대표의 민주적 정당성을 확보하는 방안은 매우 중요한 문제로 부상하고 있다. 특히 최근 지방선거 실시 이후 재·보궐선거가 급증하면서 선거 비용의 문제와 낮은 투표율로 인한 대표성의 약화를 우려하여 제도적 개선방안을 주장하는 목소리들이 높다. 본고에서는 재·보궐선거의 현황과 문제점을 정리하고 정치권과 학계에서 논의되고 있는 개선방안을 검토함으로써 선거제도의 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 현재 일본에서 실시되고 있는 '차점자 당선제도'를 중심으로 해외사례를 통해 재·보궐선거의 개선방향을 고찰하고 한국에 주는 시사점을 도출한다.

재·보궐선거제도의 개선방안으로는 선거 횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거 비용을 부담시키는 방안을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 이미 2015년 공직선거법 개정을 통해 기존에 1년에 두 차례 실시되던 재·보궐선거를 1회로 축소하였으며, 현재 가장 많이 논의되는 제도적 개선방안은 재·보궐선거의 발생 시 그 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고 혹은 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 것이다. 최근에는 원인제공자뿐 아니라 그를 추천한 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용 일부를 부담시키거나 해당 재·보궐선거에 소속 정당의 후보자를 추천하지 못하도록 제한하는 방안도 검토할 수 있다.

다른 한편에서는 재·보궐선거 실시 사유의 상당수는 다른 선거 출마를 위해 현직자가 임기 중에 사퇴하는 것이므로 이러한 사례를 줄이기 위해 현직자의 사퇴를 제한하자는 주장도 제기되고 있다. 다만 이처럼 사퇴자의 공직선거 출마를 제한할 경우 이는 공직자에 대한 과도한 피선거권

제한할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

한편 기초의회의원선거의 경우 중선거구제를 채택하고 있으므로 차점자 당선방식을 도입하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있다. 일본은 선거일 이후 당선승낙기간 또는 3개월 이내에 사퇴, 사망이나 사직 등으로 결원이 발생하였을 경우, 재, 보궐선거 실시에 따른 유권자의 혼란, 선거 실시에 따른 번거로움, 선거 비용 낭비 등을 예방하기 위한 목적으로 차점자 당선제도를 도입하였다. 중의원선거에서는 1993년 이전 시기에 선거일로부터 3개월 이내에 결원이 발생하였을 경우, 차점자에게 의석을 승계하는 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1994년 소선거구제도가 도입됨에 따라 차점자 승계방식은 폐지되었다. 지방자치단체의 장 선거에서도 최다 득표자 1인을 당선인으로 하는 제도적 특징으로 차점자에 승계방식을 금지하고 있다. 참의원의원선거, 지방의회의원선거에서는 현재에도 차점자에 대한 당선제도를 현재에도 운영하고 있다. 그러므로 일본과 같이 선거 실시 이후 일정 기간 이내에 발생하는 결원 보충을 차점자 승계방식으로 실시한다면, 선거 비용을 절감하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

I. 서론

민주주의 정치체제에서 선거는 다양한 정치사회적 기능을 수행한다. 선거의 기능은 우선 국민의 '대표'를 선출하는 기능이다. 대의민주주의에서 주권자인 국민 모두가 정치과정에 참여하는 것은 불가능하다. 그러므로 국민은 자신들을 대신하여 정책결정과정에 참여할 대표를 선거라는 정치적 절차로서 뽑는다. 그리고 선거는 선출된 대표에게 '정당성'을 부여하는 절차이기도 하다. 즉, 민주적인 선거절차에 따라 대표로 선출됨으로써 민주적 정당성이 국민으로부터 위임된다. 이외에도 선거는 공직자를 충원하는 기능을 수행하며, 내각책임제 국가에서는 선거에서 과반의석을 차지한 정당이 정부를 구성하게 되므로 정부구성 기능도 수행한다. 이와 더불어 선거는 유권자에 대한 정치교육의 기능과 국민통합의 기능을 동시에 수행한다.

그러나 최근에는 많은 민주주의국가에서 정치적 무관심의 확대와 기성 정치인들에 대한 불신 등으로 인해 투표율이 감소하고 있다. 또한 선거에 대한 국민들의 관심이 낮아지면서 선거의 기능에 대한 재조명이 이루어지고 있다. 즉, 대의민주주의의 한계로 인해 정치적 효능감이 낮아진다는 점에서 직접민주주의적 요소를 결합한 선거제도의 보완이

논의되기도 하였다. 특히 IT 기술의 발달로 인해 모바일이나 인터넷을 통해 이슈의 선정이나 정책 결정과정에 일반 유권자들이 직접 참여할 수 있는 다양한 방식들이 나타나고 있다. 이러한 변화는 직접민주주의의 가능성을 높이고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 대부분의 국가에서 선거를 통한 대표의 선출과 대의제 민주주의가 실시되고 있다. 직접민주주의적 요소는 대의제 민주주의를 보완하는 역할에 그치고 있다.

한국의 경우, 대통령과 국회의원, 그리고 지방자치단체장과 지방의회의원, 교육감을 선거로 선출한다. 특히 1990년 이후, 지방자치제도가 본격화되면서 선거의 대상이 더욱 확대되는 계기가 되었다. 지방선거는 지방자치단체장뿐 아니라 지역구와 비례대표 지방의회의원을 선출한다. 지방의회의원선거는 광역 자치단체와 기초 자치단체가 별도로 의원을 선출하기 때문에 한 번에 많은 선거가 실시된다. 이후, 교육감선거와 교육위원선거 등 교육자치에 따른 선거가 도입되었다. 농협, 축협 조합장 선거 등과 같은 위탁선거 역시 제도화되면서 선거는 지속적으로 증가하였다.

선거의 증가는 각종 공직의 임기만료에 따른 선거뿐만 아니라 당선자의 사망, 사직, 당선무효, 피선거권상실 등에 따른 재·보궐선거로 인해 더 늘어나게 되었다. 선거나 정치에 대한 무관심과 불신이 고조되는 상황에서 잦은 선거는 ‘선거피로’를 양산한다는 비판이 제기되고 있다. 더구나 ‘과다한 선거 비용’으로 인한 재정적 부담은 학계나 정치권에서 재·보궐선거 무용론까지 제기되고 있는 상황이다.

현재 아파트입주자대표회의선거, 재건축조합, 증가하고 있는 협동조합 선거 및 학교선거 등과 같은 생활선거가 일상화되는 상황에서 선거는 더욱 증가하게 될 것으로 보인다. 이러한 상황 속에서 재·보궐선거에서 나타나는 낮은 투표율 문제는 과다한 선거 비용의 문제, 정당 및 국민들의 선거 피로감 등과 더불어 당선자의 민주적 정당성에 대한 의문을 제기하기에 이르렀다.

결국 잦은 선거로 인한 ‘선거피로’와 ‘과다한 선거 비용’으로 인한 재정적 부담을 적절하게 해소하면서 대표의 충원과 대표의 민주적 정당성을 확보하는 방안은 매우 중요한 문제로 부상하고 있다. 그러므로 본고에서는 재·보궐선거의 현황과 문제점을 정리하고 정치권과 학계에서 논의되고 있는 개선방안을 검토함으로써 선거제도의 개선방향을 모색하고자 한다. 특히 현재 일본에서 실시되고 있는 ‘차점자 당선제도’에 주목하여 해외사례를 살펴보고, 한국에 주는 시사점에 대해서 살펴볼 것이다.

II. 한국의 재·보궐선거 현황과 문제점

1. 재·보궐선거 현황과 실시 사유

재·보궐선거는 선거를 통해 선출된 대표가 사퇴나 사망 등의 이유로 결원이 발생할 경우 이를 충원하기 위해 실시된다.¹⁾ 우리나라의 경우 지역구 국회의원 및 지방의회의원, 지방자치단체장, 교육감을 대상으로 재·보궐선거가 실시되는데, 중앙선거관리위원회가 발표한 자료에 따르면, 2011년부터 2016년까지 최근 5년간 총 286건의 재·보궐선거가 실시되었다(〈표 1〉). 그 가운데 국회의원선거는 27건, 자치단체장선거 39건, 지방의회의원 216건으로 지방의회의원선거가 다수를 차지한다. 이처럼 국회의원선거와 지방선거에서 재·보궐선거가 반복됨으로써 선거 비용 부담, 장기간의 행정공백, 선거에 대한 지역민의 불신, 주민갈등 조장, 지방자치의 퇴행 등 많은 문제들이 발생하고 있다.

시기별로 보면 2011년에 80건, 2012년 87건, 2013년 14건, 2014년 18건, 2015년 36건, 2016년 51건으로 재·보궐선거가 가장 많았던 해는 2012년이다. 2012년의 경우 4월에 총선거가 실시되었는데, 국회의원선거에 출마하기 위해 지방의회의원이나 단체장이 사직한 사례가 많았으며, 하반기 재보궐선거에서는 선거법 위반에 따른 결원이 발생하였기 때문이다. 그다음으로 재·보궐선거가 많았던 해는 2011년으로 2010년 지방선거가 처음 실시되면서 선거법 위반에 따른 재·보궐선거 사유가 다수 발생하였기 때문이다.

〈표 1〉에 따르면 최근 5년간 실시된 재·보궐선거 가운데 ‘사직’이 108건으로 37.8%, ‘당선무효’가 102건으로 35.7%, ‘피선거권 상실’이 50건으로 17.5%, 그리고 ‘사망’이 26건으로 9.0%를 차지하고 있다. 즉 재·보궐선거 발생 사유 가운데 ‘당선무효’ 혹은 ‘피선거권 상실’과 같이 당선자의 불법행위에 따른 처벌로 인해 재·보궐선거가 발생한 경우가 전체의 53.2%로 ‘사직’이나 ‘사망’ 등 부득이한 사정으로 인한 사례보다 더 많다. 더구나 사직으로 인한 재·보궐선거가 대부분 다른 선거 출마를 위해 현직을 사퇴하는 경우라는 점을

1) 재선거는 1)해당 선거구에 후보자 없음, 2)당선인이 없거나 해당 선거구에서 선거할 지방의원정수에 달하지 아니한 때, 3)선거의 전부무효 판결, 혹은 결정이 있을 때, 4)임기개시 전 당선인의 사퇴 혹은 사망, 5)당선인이 임기개시 전 피선거권 상실로 당선이 무효가 될 때, 6)선거비용의 초과지출 혹은 선거사무장 등의 선거범죄로 인해 당선무효가 될 때 실시된다(공직선거법 제195조). 보궐선거는 지역구국회의원, 지역구지방의회의원, 지방자치단체장 및 교육감의 임기개시 후 사퇴, 사망, 피선거권 상실 등으로 신분을 상실할 경우 결원을 보충하기 위해 실시된다(중앙선거관리위원회 선거법령정보). 재선거가 임기개시 전의 사유로 실시되는 반면, 보궐선거는 임기개시 후에 발생한 사퇴나 사망 등으로 실시된다는 점에서 다르다.

〈표 1〉 선거별 재·보궐선거 발생사유(2011~2016년)

선거일	합계	사유별				선거실시내역	
		피선거권 상실	당선무효	사직	사망		
'11	4.27.	38 (3)	4 (2)	24	5 (1)	5	국회의원3, 광역장1, 기초장6, 광역의원5, 기초의원23
	10.26.	42	6	24	10	2	광역장1, 기초장11, 광역의원11, 기초의원19
'12	4.11. (국선 동시실시)	61	13	2	41	5	기초장5, 광역의원37, 기초의원19
	12.19. (대선 동시실시)	26	12	2	7	5	광역장1, 기초장3, 광역의원2, 기초의원19
'13	4.24.	12 (3)	4 (1)	3 (2)	4	1	국회의원3, 기초장2, 광역의원4, 기초의원3
	10.30.	2 (2)	-	1 (1)	-	1 (1)	국회의원2
'14	7.30.	16 (15)	1 (1)	4 (4)	10 (10)	1	국회의원15, 기초의원1
	10.29.	2	1	-	-	1	기초의원2
'15	4.29.	12 (4)	4 (3)	5 (1)	2	1	국회의원4, 광역의원1, 기초의원7
	10.28.	24	2	19	1	2	기초장1, 광역의원9, 기초의원14
'16	4.13. (국선 동시실시)	51	3	18	28	2	기초장8, 광역의원17, 기초의원26
계	11회	286 (100%)	50 (17.5%)	102 (35.7%)	108 (37.8%)	26 (9.0%)	

* (): 국선 실시사유로서 본수 포함
출처: 중앙선거관리위원회

감안하면 재선거나 보궐선거의 대부분은 당선자의 불법행위나 다른 공직에 출마하기 위한 사퇴 등 기존 당선자가 원인을 제공하고 있다.

이는 제19대 국회에서 실시된 재·보궐선거 현황을 살펴보면 좀 더 구체적으로 알 수

〈표 2〉 제19대 국회의원 재보궐선거 실시현황

선거일	시도별	선거구명	소속정당	성명	사유	비고
2013.4.24	서울	노원구병	진보정의당	노희찬	피선거권상실	
	부산	영도구	새누리당	이재균	당선무효	
	충남	부여군 청양군	새누리당	김근태	당선무효	
2013.10.30	경기	화성시갑	새누리당	고희선	사망	
	경북	포항시남구 울릉군	무소속	김형태	당선무효	
2014.7.30	서울	동작구을	새누리당	정몽준	퇴직	
	부산	해운대구 기장군갑	새누리당	서병수	퇴직	
	광주	광산구을	무소속	이용섭	퇴직	
	대전	대덕구	새누리당	박성효	퇴직	
	울산	남구을	새누리당	김기현	퇴직	
	경기	수원시을	새정치연합	신장용	당선무효	
		수원시병	새누리당	남경필	퇴직	
		수원시정	새정치연합	김진표	퇴직	
		김포시	새누리당	유정복	퇴직	
		평택시을	새누리당	이재영	당선무효	
	충북	충주시	새누리당	윤진식	퇴직	
	충남	서산시 태안군	새누리당	성완종	당선무효	
	전남	순천시 곡성군	통합진보당	김선동	피선거권상실	
		나주시 화순군	새정치연합	배기운	당선무효	
		담양군함평군 영광군장성군	새정치연합	이낙연	퇴직	
2015.4.29	서울	관악구을	통합진보당	이상규	의원직상실	당 해산에 따른 의원직 상실
	경기	중원	통합진보당	김미희	의원직상실	
	광주	서을	통합진보당	오병윤	의원직상실	
	인천	서구강화군을	새누리당	안덕수	당선무효	

출처: 중앙선거관리위원회

있다. 2012년 4월 선거를 통해 구성된 제19대 국회의 경우 총 24석의 궐석이 발생하여 2013년부터 2015년까지 총 4차례에 걸쳐 재·보궐선거를 실시하였다. 선거 실시 사유를 살펴보면 공직선거법 위반으로 당선무효형을 받아 재·보궐선거가 실시된 사례가 8건, 통신비밀보호법 위반(노회찬), 총포·도검·화약류 등 단속에 관한 법률 위반(김선동)으로 피선거권을 상실한 사례가 2건, 당 해산에 따른 의원직 상실이 3건이며, 지방자치단체장 선거에 출마하기 위해 의원직을 사퇴한 사례가 10건, 사망 1건이다. 당 해산으로 인한 의원직 상실과 질병으로 인한 사망을 제외하면 법률 위반으로 인한 당선무효 및 피선거권 상실이 10건, 다른 선거 입후보를 인한 의원직 사퇴가 10건으로 재·보궐선거 실시사유 대부분을 차지한다.

이처럼 ‘당선무효’나 ‘피선거권 상실’과 같이 당선인의 불법행위, 혹은 다른 선거 출마를 위한 사퇴가 재·보궐선거 실시 사유의 대다수를 차지하면서 재·보궐선거의 비용부담 혹은 책임론이 불거지고 있다. 특히 당선무효나 피선거권상실로 인한 재·보궐선거의 경우 당선인의 불법적 행위가 재·보궐선거의 원인이라는 점에서 선거 비용을 국가 혹은 지방자치단체가 모두 부담할 것이 아니라 책임이 있는 개인에게 부담시킬 필요성이 있다는 지적이다.

다만 당선인의 사퇴에 따른 재·보궐선거에 대해 당선인에게 책임을 묻는 것에 대해서는 찬반논란이 있으며, 신중할 필요가 있다. 선거의 정치적 기능 중의 하나는 정치적 충원 기능이다. 국회의원이거나 지방의회의원이 광역단체장선거에 출마하기 위해 사퇴하는 것은 선거를 통한 정치적 충원기능에 해당된다고 볼 수 있으며, 당선인 개인 의사뿐 아니라 정당 차원에서 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 것을 권유하는 경우도 다수이기 때문이다. 또한 당선무효형이나 피선거권 상실로 인한 재·보궐선거의 경우 당선인의 위법행위로 인해 선거가 실시되는 반면, 사퇴의 경우 지역민 혹은 자신을 선출한 유권자들에 대한 도의적 책임을 물을 수는 있겠지만 위법행위를 한 것은 아니라는 점에서 개인에게 책임을 묻는 것에 대해서는 신중할 필요가 있다.

2. 재·보궐선거 비용의 문제

재선거나 보궐선거를 실시하는 경우 선거 관리 및 실시를 위해 많은 비용이 발생한다. 더구나 이 비용은 전액 국가나 지방자치단체에서 부담하고 있다는 점에서 재·보궐선거의 비용 부담과 관련된 문제가 자주 지적되고 있다. 중앙선거관리위원회의 발표에 따르면,

2011년 이후 2016년까지 5년간에 걸쳐 지출된 재·보궐선거 비용은 1,472억 정도로 나타났다. <표 3>을 보면 국회의원선거의 경우 재·보궐선거의 비용이 선거구당 평균 10억 원 이상, 광역단체장의 경우에는 평균 100억 원 이상 소요되는 것을 알 수 있다. 특히 2011년 10월 실시된 서울시장 보궐선거의 경우 200억 원이 넘는 선거 비용이 소요되었다.

<표 3> 선거별 재·보궐선거 비용

(단위: 백만 원)

선거일	합계	국회의원	지방자치단체장		지방의회의원		
			광역	기초	광역	기초	
'11	4.27.	22,652 (38)	3,651 (3)	8,562 (1)	3,886 (6)	1,247 (5)	5,306 (23)
	10.26.	37,396 (42)	-	22,622 (1)	8,023 (11)	2,944 (11)	3,807 (19)
'12	4.11. (국선 동시실시)	7,428 (61)	-	-	2,707 (5)	3,245 (37)	1,476 (19)
	12.19. (대선 동시실시)	28,943 (26)	-	7,830 (1)	1,937 (3)	179 (2)	1,682 (19)
'13	4.24.	6,435 (12)	3,400 (3)	-	1,101 (2)	1,050 (4)	884 (3)
	10.30.	2,665 (2)	2,665 (2)	-	-	-	-
'14	7.30.	17,809 (16)	17,744 (15)	-	-	-	65 (1)
	10.29.	499 (2)	-	-	-	-	499 (2)
'15	4.29.	7,308 (12)	4,957 (4)	-	-	317 (1)	2,034 (7)
	10.28.	7,227 (24)	-	-	774 (1)	2,912 (9)	3,541 (14)
'16	4.13. (국선 동시실시)	8,837 (51)	-	-	5,535 (8)	1,459 (17)	1,843 (26)
계	147,199 (286)	32,417 (27)	39,014 (3)	23,963 (36)	13,353 (86)	21,137 (133)	

* (): 선거구수

출처: 중앙선거관리위원회

〈표 3〉을 보면 전체 재·보궐선거 발생 건수 286건 가운데 기초의원선거가 133건으로 가장 많고, 그 뒤를 이어 광역의원(86), 기초단체장(36), 국회의원(27), 광역단체장(3)의 순이다. 이는 국회의원선거를 제외한 지방선거의 재·보궐선거 발생 비율이 전체 재·보궐선거의 90.6%를 차지함을 보여준다. 특히 지방의회의원선거의 경우 기초의원과 광역의원을 합하면 총 219건으로 전체 재·보궐선거의 76.6%를 차지한다.

선거 비용의 측면에서도 전체 선거 비용 1,472억 가운데 국회의원선거에 324억 원, 지방선거에 1,148억 원이 소요되었으며, 지방선거가 차지하는 비중이 전체 선거 비용의 78%를 차지하고 있다. 이처럼 재·보궐선거 실시에 따른 비용의 많은 부분이 지방선거에서 발생하고 있는데 이는 지방재정을 악화시키는 요인의 하나로 지적되고 있다. 국회의원선거의 경우 국가가 재·보궐선거 비용을 부담하지만 지방선거의 경우 지방자치단체에서 선거 비용을 부담하기 때문이다.²⁾

III. 재·보궐선거제도의 개선 방안

재·보궐선거의 문제점은 크게 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 잦은 재·보궐선거의 실시로 인한 선거 비용의 문제이다. 둘째, 잦은 선거로 인해 유권자의 피로감이 높아진다는 점이다. 셋째, 정당 입장에서도 잦은 재·보궐선거 실시로 후보자 지원 등을 위해 시간과 자원을 투입하는 데 따른 부담감을 들 수 있다. 이러한 문제의식으로 인해 재·보궐선거 개선방안은 선거 횟수의 단축과 선거 비용의 절감에 초점을 맞추어져 있다.

1. 선거 횟수 조정

재·보궐선거로 인한 문제를 개선하기 위한 가장 손쉬운 방안은 선거 횟수를 줄이는

2) 현행 공직선거법은 선거비용으로 정당하게 지출한 것으로 인정되는 비용에 대해 선거비용제한액의 범위에서 대통령선거와 국회의원선거의 경우 국가가 부담하고, 지방자치단체장과 지방의회의원선거의 경우 해당 지방자치단체에서 보전하도록 규정하고 있다(제122조의2). 보전비율은 후보자의 득표수가 유효투표총수의 15% 이상이면 후보자가 지출한 선거비용의 전액을, 10~15%인 경우는 후보자가 지출한 선거비용의 50%를 보전해준다.

것이다(음선필 2015). 재·보궐선거의 잦은 실시로 인한 문제를 줄이려는 노력은 이미 2000년부터 시작되었다. 기존 공직선거및선거부정방지법은 선거 횟수와 무관하게 선거 실시 사유가 발생한 후 일정 기간 이내에 재·보궐선거를 실시하도록 되어 있었다. 따라서 선거 실시 사유가 발생할 경우 일년에도 수 차례 재·보궐선거를 실시하고는 했다. 이처럼 선거 실시 사유가 발생할 때마다 재·보궐선거를 실시함으로써 선거 비용의 문제뿐 아니라 잦은 선거로 인한 피로감이 높아지고 투표율 또한 낮아지는 등 잦은 선거로 인한 문제가 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2015년 법 개정을 통해 매년 4월과 10월 두 차례 재·보궐선거를 실시하도록 함으로써 선거 실시 횟수를 줄일 수 있었다.³⁾

하지만 이러한 제도 개선에도 불구하고 1년에 두 차례 실시되는 재·보궐선거에 따른 비용부담이나 선거 피로도가 높았을 뿐 아니라, 지방선거나 국회의원선거가 실시되는 해에는 몇 개월 시차를 두고 재·보궐선거와 지방선거 혹은 국회의원선거가 실시됨으로 인해 선거 비용이 과다하게 지출되었다. 또한 유권자의 선거에 대한 무관심이 높아져 투표율이 하락하는 결과를 초래하였다.

따라서 재·보궐선거를 별도로 실시하지 않고 대통령선거나 국회의원선거, 지방선거가 실시될 때 동시에 실시하거나 매년 상반기와 하반기로 나누어 두 차례에 걸쳐 실시하던 재·보궐선거 횟수를 한 번으로 줄이는 방법이 논의되었다. 재·보궐선거 실시 횟수를 줄임으로써 선거 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 유권자의 피로감을 줄이고 정당들 역시 시간과 자원을 투입해야 하는 부담감을 줄일 수 있기 때문이다.

이러한 논의는 법 개정으로 이어져 2015년 공직선거법 개정을 통해 재·보궐선거는 4월에 한 번 실시하도록 하되,⁴⁾ 임기만료에 따른 국회의원선거나 지방선거가 실시되는 해에는 해당 선거와 동시에 실시하게 되었다.⁵⁾

3) 재·보궐선거일은 당선자의 부재로 인해 발생하는 행정공백이나 유권자에게 미치는 영향 등에 따라 차등적으로 규정되었는데 지방자치단체장의 경우 선거 실시 사유가 발생한 후 60일 이내, 지역구국회의원의 경우는 90일 이내, 지방의회의원은 180일 이내에 재·보궐선거를 실시하도록 규정하였다.

4) 2015년 국회의장 직속으로 설치되어 선거제도 개선방향에 대해 논의했던 '선거제도개혁국민자문위원회'는 재·보궐선거 개선 방안으로 재·보궐선거를 연 2회에서 1회로 축소하되, 실시 시기는 의정활동에 부담을 주지 않도록 정기국회, 임시국회, 국정감사 기간을 피하여 실시하는 방안을 제안하였다.

5) 다만 대통령선거의 경우에는 재·보궐선거와 대선을 분리하여 4월에 재·보궐선거를 실시하되, 그 이후 재·보궐선거 사유가 발생할 경우 대선과 동시에 실시한다(공직선거법 제35조제2항 및 제203조제3항, 4항).

2. 원인 제공자의 선거 비용 부담

한편 재·보궐선거의 문제점을 해결하기 위해 최근 주로 논의되는 방안은 비용 부담을 줄임으로써 중앙정부나 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 것이다. 재·보궐선거 비용 부담을 절감하기 위한 방안으로는 크게 다음 세 가지 방안이 논의되고 있다.

첫째, 재·보궐선거 원인 제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 방안이다. 선거법 위반으로 인해 당선 무효 판결을 받은 경우뿐 아니라 다른 공직에 출마하기 위해 사퇴하는 경우 실시되는 재선거나 보궐선거의 경우 선거의 원인이 기존 당선자에게 있다. 따라서 재·보궐선거의 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고나 지방자치단체의 예산 낭비를 줄이고 재·보궐선거의 원인을 억제하는 방안이다(김종갑 2014; 음선필 2015). 다만 당선무효 혹은 피선거권 상실 등 명백한 위법행위로 인한 재·보궐선거와 사퇴로 인한 재·보궐선거를 같이 취급하여 선거 비용을 부담하도록 하는 것이 정당한지에 대해서는 논란이 있다. 다른 선거 출마를 위해 현직을 사퇴하는 경우 행정력과 선거 비용의 낭비를 초래함으로써 도덕적 비난의 대상이 될 수는 있겠지만 위법 행위를 한 것은 아니기 때문이다.

현행 공직선거법은 선거 비용의 초과지출로 인한 당선무효, 당선인 혹은 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효의 경우 반환·보전받은 선거 비용을 환수하도록 규정하고 있다. 하지만 보전받은 선거 비용을 환수하는 외에 당선무효, 혹은 피선거권 상실로 인해 실시되는 재·보궐선거 비용에 대해서는 별도의 부담을 지우지 않고 있다. 또한 임기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴하는 경우에는 아무로 제재 조항이 없다.

이에 국회에서는 재·보궐선거 원인 제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 법률안들이 다수 발의되어 논의되고 있다. 제18대 국회에서는 질병이나 부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자에게 부담을 지우는 내용의 개정법률안이 발의되었으나 법 개정으로 이어지지는 않았다.

제18대 국회에서 발의된 법률안을 살펴보면 재·보궐선거의 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하거나, 자신이 돌려받은 선거 비용을 반환하도록 하는 등 재·보궐선거의 책임을 물어 비용을 부담하도록 하는 내용이다.

제19대 국회에서도 당선인의 책임으로 인한 재선거 및 중도사퇴로 인한 보궐선거의 경우 원인제공자에게 책임을 묻는 법률안들이 발의되었다.

제20대 국회에도 지역구국회의원이나 지역구지방의회의원 및 지방자치단체장이 다른 선거출마를 위해 임기 중 사퇴할 경우 보전받은 기탁금 및 선거 비용을 반환하도록 하고,

〈표 4〉 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 제18대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2008.8.26	백원우 의원	질병·부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재선거나 보궐선거가 실시될 경우 선거 관리준비와 실시에 필요한 경비를 원인제공자가 부담
공직선거법 일부개정법률안	2008.7.23	이주영 의원	재·보궐선거의 원인제공자에게 반환·보전받은 기탁금과 선거비용을 반환하도록 함
공직선거법 일부개정법률안	2008.7.24	서갑원 의원	
공직선거법 일부개정법률안	2008.11.25	최인기 의원	

출처: 국회의안정보시스템

〈표 5〉 원인제공자에게 선거 비용을 부담하도록 하는 내용의 제19대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2012.7.5	이완영 의원	질병·부상 등으로 인한 사퇴 혹은 사망 외의 사유로 재선거나 보궐선거가 실시될 경우 선거 관리준비와 실시에 필요한 경비를 원인제공자가 부담
공직선거법 일부개정법률안	2013.7.2	박완주 의원	입기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 경우 반환·보전받은 기탁금·선거비용을 반환 당선무효 등의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자의 소속정당이 해당 선거 관리비용 일부를 부담

출처: 국회의안정보시스템

이를 반환하지 않을 경우 후보자 등록을 할 수 없도록 하며, 해당 재·보궐선거의 관리비용을 원인제공자에게 부담하도록 하는 내용의 공직선거법일부개정법률안(홍철호 의원 대표발의, 2017.8.3.)이 발의되어 논의 중이다.

재·보궐선거의 원인부담자에게 반환·보전받은 기탁금과 선거 비용의 반환 이외에 선거 비용의 일부를 부담하게 할 경우 재·보궐선거의 원인을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 다만 원인제공자에게 어느 정도까지 선거 비용을 부담시킬 것인지, 위법행위로 인한 재·보궐선거와 사퇴로 인한 재·보궐선거의 사례를 동일하게 취급할 것인지에 대해서는 좀 더 신중한 고려가 필요하다. 특히 사퇴로 인한 재·보궐선거의 경우 선거관리비용을 원인제공자에게 부담시킨다면 공무담임권을 제약할 가능성이 있다는 점

과 헌법이 규정하고 있는 선거공영제의 취지와 부합하지 않는 측면이 있다는 점을 종합적으로 고려할 필요가 있다.⁶⁾

3. 정당의 선거 비용 부담

다음으로, 재·보궐선거 원인 제공자를 추천한 정당에게 선거 비용을 부담시키는 방안이다. 정당은 공직선거에 후보자를 추천함으로써 책임정당정치를 실현하고자 노력한다. 그런 점에서 특정 정당의 당선인이 위법행위 혹은 사퇴를 함으로써 재·보궐선거가 실시된다면 그 당선인을 추천한 정당에게도 책임이 없다고 할 수 없다. 따라서 재·보궐선거의 원인을 제공한 당선인을 추천한 해당 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용의 일부를 부담하도록 할 경우 정당의 책임성을 강화할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 앞에서 지적한 것처럼 헌법에서는 선거에 관한 경비는 법률이 정한 경우를 제외하고는 후보자뿐 아니라 정당에게 부담시킬 수 없다고 규정하고 있으며, 선거와 관련해 후보자나 정당이 사용한 비용을 국가나 지방자치단체에 일부 보전하도록 하는 선거공영제의 취지를 생각하여 신중한 판단이 필요하다.

〈표 6〉 추천정당이 비용을 부담하도록 하는 내용의 제19대 국회 법률안

의안명	제안일자	대표발의	주요 내용
공직선거법 일부개정법률안	2013.6.27	이원욱 의원	위법행위로 재·보궐선거가 실시될 경우 해당 선거 관리비용 일부를 추천 정당이 부담 재·보궐선거의 원인을 제공한 당선인을 추천한 정당은 해당 재·보궐선거에 후보자를 추천할 수 없음
공직선거법 일부개정법률안	2013.7.2	박완주 의원	당선무효 등의 사유로 재·보궐선거가 실시될 경우 원인제공자의 소속정당이 해당 선거 관리비용 일부를 부담 임기 중 다른 선거 출마를 위해 사퇴할 경우 반환·보전받은 기탁금·선거비용을 반환

출처: 국회의안정보시스템

6) 헌법 제116조 ① 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다. ② 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

제19대 국회에서는 당선자의 위법행위로 인해 재·보궐선거가 실시될 경우 추천 정당에게 선거 관리비용의 일부를 부담하도록 하는 내용의 개정 법률안이 논의되었다. 특히 이원욱의원안의 경우 추천 정당에게 재·보궐선거 관리 비용의 일부를 부담하도록 할 뿐만 아니라 해당 재·보궐선거에 후보자를 추천할 수 없도록 함으로써 정당의 책임성을 더욱 강조하고 있다.

4. 임기 중 공직선거 출마 제한

끝으로, 임기 중 다른 공직선거 출마를 제한함으로써 사직으로 인한 재·보궐선거의 실시를 줄이는 방안이다. 현행 공직선거법은 선출직 공직자가 다른 선거에 입후보하기 위해 임기 중 사퇴하는 경우 특별한 제한규정이 없어 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장이 다른 선거에 입후보하기 위해 사퇴하는 일이 빈번하게 발생하고 있다. 이는 당선자를 지지한 유권자들의 표심에 반하는 행위이며 임기 중 사퇴로 인한 행정업무 공백을 초래하는 등 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 이유로 제18대 국회에서는 선출직 공직자의 임기 중 사퇴를 제한하는 내용의 법률안이 발의되었다. 최인기 의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정법률안(2008.11.25.)은 임기 중 다른 선거를 위해 사퇴한 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장은 본인의 사퇴로 인해 실시하는 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없도록 제한하는 내용을 담고 있다.

하지만 임기 중 사퇴한 선출자에 대해 공직출마를 금지하는 방안은 정치인의 공무담임권을 과도하게 제한할 우려가 있으며, 유권자의 입장에서 후보자 선택의 자유가 축소될 수 있다는 지적이 있어 신중한 검토가 요구된다. 지방자치단체장의 임기 중 공직선거 출마를 제한하는 규정을 두는 것이 '보통선거의 원칙 위반 및 피선거권 침해에 해당된다'며 위헌 결정을 내린 헌법재판소 판례 또한 이러한 우려를 보여준다.⁷⁾

5. 차점자 당선제도

한편 국회에서 법안으로 발의되지는 않았지만 시민단체 등을 중심으로 별도의 재·보궐

7) 1999.5.27. 98헌마214.

선거를 실시하지 않고 차순위 득표자가 승계하도록 하는 방안 등도 논의가 되고 있다. 외국의 사례를 보면 일본의 경우 중의원 비례대표, 참의원 지역구 및 비례대표선거에서 결원이 발생할 경우 보궐선거를 실시하지 않고 차순위 명부 후보가 그 직을 승계하도록 하는 차점자 당선제도를 시행하고 있다. 독일의 경우에도 지역구 의원이 사망하거나 피선거권을 상실할 경우 정당명부상의 후순위자가 해당의석을 승계한다. 지역구위원의 궐위 시 비례대표의 후순위자로 계승하도록 하는 것은 지역구와 비례대표를 연동하는 독일의 의석배분방식과 밀접하게 연관이 있다(김종갑 2014).

이처럼 당선자의 궐위 시 별도의 재·보궐선거를 실시하지 않고 차순위 득표자로 하여금 계승하는 방안은 재·보궐선거의 실시에 따른 선거 비용을 줄일 수 있을 뿐 아니라 지나치게 잦은 선거로 인한 피로감을 낮출 수 있는 방안이다. 다만 소선거구 다수대표제로 실시되는 한국의 지역구 국회의원선거나 지방의회의원선거, 지방자치단체장선거에 차점자 승계제도를 도입하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이하에서는 일본사례를 중심으로 차점자 당선제도의 내용을 검토하고 시사점을 찾아보고자 한다.

IV. 일본의 차점자 당선제도

1. 차점자 당선제도의 도입 목적

일본에서 차점자 당선제도는 조상보충(繰上補充)제도로 일컬어지고 있다. 조상보충제도는 현재 한국의 비례대표선거에서 운영하고 있는 것과 같이 각 정당의 비례대표의원 중에서 결원이 발생한 경우, 정당의 명부기재순으로 당선이 결정되는 제도를 말한다. 즉 차 순위 후보자가 당선되는 제도이다. 조상보충제도는 선거일 이후 당선승낙기간 또는 3개월 이내에 사퇴, 사망이나 사직 등으로 결원이 발생하였을 경우, 재·보궐선거 실시에 따른 유권자의 혼란, 선거실시에 따른 번거로움, 선거 비용 낭비 등을 예방하기 위한 목적으로 도입된 제도이다. 일본의 차점자 당선제도는 개표결과와 유권자가 표출한 의사와의 조화 속에서 운영되고 있다.

일본에서 조상보충제도가 최초로 도입된 시기는 1889년이다. 일본은 1868년 메이지유신을 통해 근대국가로 변신하면서 서구의 근대적인 의회와 선거제도를 도입하였다. 1889

년 선거법이 제정되었고 제헌의회구성을 위한 최초의 선거가 1890년에 실시되었다. 일본에서 남자보통선거권이 도입된 시점은 1925년이다. 이전 시기에는 제한적으로 선거권이 허용되었다. 제한 선거권 시대에는 선거권과 피선거권이 일부 제한된 소수에게만 주어졌다. 그리고 선거에 출마한 후보자가 당선되었어도 그 공직에 취임여부를 서면으로 제출하는 제도가 마련되어 있었다. 이것이 바로 당선 승낙기간제도이다. 당선승낙기간제도는 당선인이 일정 기간 이내에 취임승낙서를 해당 선거관리위원회에 제출해야 하는 제도를 말하는데, 도도부현(광역자치단체인 시·도) 거주자는 10일 이내, 이외 지역 거주자는 20일 이내에 취임승낙서를 제출해야 한다. 그러므로 선거일 이후 승낙기간 안에 당선인이 공직 취임에 필요한 승낙서를 제출하지 않은 경우에는 당선인 부재로 또다시 선거를 실시해야 하는 사태가 발생하게 된다. 선거일 이후 사퇴, 사망이나 선거법 위반으로 당선인의 지위를 상실한 경우에도 결원이 발생된다. 이렇게 선거일 이후 일정 기간 이내에 결원이 발생하였을 경우, 선거를 실시하지 않고 결원을 보충하기 위한 방법으로 조상보충제도가 도입되었다.

또한 일본에서 조상보충제도의 도입은 선거결과, 당선인이 동점자의 형태로 복수인이 존재할 때, 동점자 중에서 당선인이 되지 못한 후보자를 구제하는 차원에서 도입되었다. 일본은 개표결과 득표수가 같은 동점자가 발생하였을 경우, 당선인을 추첨으로 결정하고 있다. 동점자 중에서 추첨으로 당선인이 되지 못한 경우, 추첨으로 당선된 후보자가 사직, 사망, 당선무효, 피선거권 상실 등으로 결원이 발생하면 그 직을 승계할 수 있도록 하기 위하여 조상보충제도를 도입하고 있다. 이러한 의미에서 조상보충제도는 당선에 필요한 득표수를 확보하고도 당선인이 되지 못한 득표자를 구제하는 의미를 가지고 있기도 하다.

현재 중의원의원, 참의원의원, 지방의회의원 또는 자치단체장의 결원이 생긴 경우의 조상보충에 대해서는 공직선거법 제112조에 규정되어 있다. 제112조 1항에서는 중의원 소선거구선출의원의 결원이 생긴 경우, 원칙적으로는 조상보충을 인정하지 않는다. 그러나 법 제95조 2항(득표수가 같은 동점자가 있는 경우, 추첨으로 결정함)의 득표자 중에서 당선인이 되지 못한 자가 있는 경우에는 조상보충제도를 적용하여 당선자를 결정한다. 이 경우는 총원기간의 제한이 없다. 공직선거법 제112조 2항에서 4항까지는 중의원, 참의원비례대표당선자 조상보충제도를 규정하고 있는데, 당선 방법은 한국과 비슷하다.

공직선거법 제112조의 5항에서는 참의원선거구선출의원과 지방자치단체의회의원의 조상보충방식을 규정하고 있다. 참의원선거구선출의원과 지방자치단체의회의원의 결원이 선거일 이후 3개월 이내에 발생한 경우, 법정득표수를 얻은 자 중에서 당선인이 되지 못한 상위 득표자순으로 조상보충이 이루어진다. 즉 차점자 당선제도를 운영하고 있는 것이

다. 그리고 차점자가 두 사람 이상인 경우에는 추첨을 통해서 결정한다. 선거일로부터 3개월이 경과해서 결원이 발생한 경우에는 법 제95조 2항(득표수가 같은 동점자가 있는 경우, 추첨으로 결정함)의 규정에 따라 동점 득표자 중에서 당선인이 되지 못한 자 중에서 당선자를 결정한다. 이 경우에도 동점자가 복수인 경우 추첨으로 당선자를 결정한다. 여기에서 3개월은 해당 선거일로부터이고, 결원 발생사유가 발생한 날을 기준으로 한다.

공직선거법 제112조의 6항에서는 지방자치단체장의 조상보충을 규정하고 있는데, 이는 중의원소선거구의원과 동일하게 동점자 중에서 추첨으로 당선인이 되지 못한 자가 있을 경우에만 가능하다. 기간 제한은 없다. 조상보충제도에 따라 당선인이 될 수 없는 경우도 규정하고 있는데 공직선거법 제98조에 의거하여 피선거권을 상실한 자는 조상보충에서 제외된다.

2. 차점자 당선제도의 역사적 경과와 변화

조상보충제도는 중의원선거, 참의원선거, 지방의회의원선거에서 실시되었으며, 각각의 선거와 관련된 법률의 변화에 따라 제도의 구체적인 내용이 변화되었다. 먼저 중의원선거의 경우를 살펴보면 1889년 중의원선거법이 제정되어 공포됨으로써 차점자 당선자제도가 최초로 마련되었다. 당시 선거법 규정을 보면, 당선인이 당선을 사퇴하거나 또는 당선 승낙기간 이내에 승낙서를 제출하지 않은 경우, 동점자 중에서 추첨을 통해서 당선인이 되지 못한 자를 당선인으로 한다고 규정하고 있다. 일본의 선거에서 득표수가 같을 경우에는 추첨을 통해서 당선자를 결정하고 있다. 동점자 중에서 추첨을 통해서 당선자가 되지 못한 자는 당선인의 사퇴 또는 사망으로 결원이 발생할 경우에는 당선인이 될 수 있는 규정을 마련하였다. 당선자와 동일한 득표수를 획득하였음에도 불구하고 추첨에서 탈락하여 당선되지 못한 자가 당선인이 되는 제도는 지금까지 유지되고 있다.

1890년에는 중의원선거법 개정을 통해 차점자가 승계하는 조상보충제도가 채용되었다. 의원의 사퇴, 사망, 또는 선거법 소송으로 의원 결원이 선거일로부터 1년 이내에 발생하였을 경우 차점자가 승계하는 제도가 마련되었다. 이 당시에는 조상보충이 이루어지는 경우, 차점자가 득표수가 같은 경우에는 연장자로 하고 나이가 같을 경우에는 추첨으로 결정하도록 규정하였다. 조상보충제도로 결원이 보충되지 않거나 선거일로부터 1년이 경과한 이후 결원이 발생하였을 경우에는 보궐선거를 실시하였다.

1919년의 중의원선거법 개정 과정에서도 조상보충제도는 일부 변화가 이루어졌는데,

득표수가 같은 동점자의 경우에만 결원보충을 인정하였고 나머지는 삭제되었다. 그 대신 동점자의 경우에는 조상보충을 임기 내로 확대하였다.

1925년에 이루어진 중의원선거법 개정에서도 조상보충제도에 대한 개정이 이루어졌다. 연좌제, 선거운동비용 위반, 선거범죄 등으로 당선인이 부족하거나 의원 결원이 발생하였을 경우에도 조상보충(繰上補充)이 이루어지도록 범위가 확대되었다. 그리고 당선 승낙기간(20일) 내에 결원이 발생하였을 때에도 조상보충이 이루어졌다. 단, 동점자 중에서 낙선자가 존재하는 경우에는 그 시기에 관계없이 임기 중에 조상보충을 인정하였다.

1934년 선거법개정에서는 조상보충의 범위가 확대되었다. 선거일로부터 1년 이내에 결원이 발생하거나 연좌제, 선거운동비용 위반, 선거범죄 등으로 당선인이 부족한 경우, 동점자 이외에도 차점자에게 조상보충을 인정하였다. 그리고 전후 1947년 선거법개정에서 조상보충은 동점자 이외에는 당선 승낙기간(10일) 내에만 인정하는 내용으로 축소되었다.

참의원선거법은 1947년에 제정되었다. 전전시기 귀족원(貴族院)이 전후에 참의원으로 변하였기 때문이다. 1947년 참의원선거법에서 조상보충제도는 동점자를 제외하고는 당선승낙기간(10일) 내에만 인정하였다.

도도부현(광역자치단체인 시·도) 의회의원선거의 경우 1878년에 조상보충제도가 도입되었다. 이 당시 조상보충은 득표수가 많은 순으로 차례로 보충하고 그래도 결원이 있을 경우에는 보궐선거를 실시하였다. 1889년에는 조상보충제도가 일시적으로 폐지되었지만, 동점자 상호간에 이루어지는 조상보충은 인정하였다. 1926년 지방의회의원선거법 개정에서는 당선승낙기간(10일) 이내에만 조상보충을 인정하였고, 그 이후에는 동점자에 한해서만 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1935년 개정에서는 조상보충이 인정되는 기간이 선거일로부터 1년 이내로 확대되었다. 1947년에는 또 다시 당선승낙기간(10일) 이내로 축소되었고, 그 이후에는 동점자에 한해서만 조상보충이 이루어졌다.

시정촌(市町村)과 같은 기초자치단체선거에서도 1921년에 조상보충제도가 도입되었다. 초기에는 동점자에게만 조상보충제도가 적용되었으나 1925년에는 1년 이내에 결원이 발생하였을 경우까지 적용되었다. 1947년에는 당선승낙기간(10일) 이내로 축소되었다.

이처럼 해당 선거별로 별도의 선거법을 가지고 있던 일본은 1950년에 「통합공직선거법」 제정을 통해 모든 선거법률을 하나로 통합하였다. 공직선거법은 중의원의원선거, 참의원 의원선거, 그리고 지방의회선거, 자치단체장선거 등 각 선거별로 존재하는 선거법을 모든 선거에서 통일적으로 적용하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 당시 조상보충제도와 관련해서는 결원, 선거범죄, 연좌제 등으로 당선인 부족이 선거일로부터 3개월에 발생하였을 경우, 동점자 이외에도 조상보충이 이루어지는 것으로 개정되었다. 그리고 지방자치단체

〈표 7〉 일본의 선거별 당선자 보충제도의 내용

선거의 종류	보충 기간	보충 대상자
중의원소선거구	임기 중	차점자 당선제도는 1994년 이후 폐지. 동점자에 대해서만 인정
중의원비례대표	임기 중	비례명부의 차 순위자(단 비례대표와 소선거구에 중복입후보한 자는 소선거구에서 유효득표수의 10분의 1을 초과한 자)
참의원선거구	선거일로부터 3개월 이내	차점자
참의원비례대표	임기 중	비례명부의 차점자
지방자치단체장	임기 중	동점자에 대해서만 인정
지방의회의원	선거일로부터 3개월 이내	차점자

장에 대해서는 당선인이 사망하거나 당선인이 피선거권을 상실한 경우에만 인정하였고, 그 이외의 경우에는 동점자에게만 인정하였다. 1950년 이후, 조상보충제도 운영에 커다란 변화는 거의 없었다.

전후 일본의 중의원선거제도는 1993년까지 중선거구제를 채택되었다. 대체로 한 선거구에서 2~6인을 선출하였다. 중선거구제도가 운영되는 시기에는 선거일로부터 3개월 이내에 결원이 발생하였을 경우, 차점자에게 의석을 승계하는 조상보충이 이루어졌다. 그러나 1994년에 정치개혁의 일환으로 중의원선거제도에 소선거구제도가 도입되었고 비례대표선거가 도입되었다. 이에 따라 소선거구에서 이루어지는 차점자 승계방식은 폐지되었다. 결국 1996년 총선거 이후에는 소선거구 당선자의 조상보충제도는 동점자에만 적용하는 것으로 변화하였다. 비례대표선거에서는 정당명부제도가 도입되었고 결원은 명부 기재순으로 결원보충이 이루어지게 되었다.

3. 차점자 당선사례와 효과

현재 일본에서 중의원선거와 지방자치단체의 장 선거는 최다 득표자 1인을 당선인으로 하는 제도적 특징으로 차점자에 대한 조상보충(繰上補充)은 금지하고 있다. 그 대신 동점자 중에서 당선인이 되지 못한 자만 차점자 당선으로 인정하고 있다. 참의원의원 선거, 지방의회의원선거에서는 현재에도 차점자에 대한 당선제도를 현재에도 운영하고

〈표 8〉 중의원선거의 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
1952년 10월	1953년 1월	衛藤夏雄	사가현	사망
1955년 2월	1955년 4월	前田栄之助	히로시마현 제2선거구	사망
1955년 2월	1955년 5월	堀川恭平	효고현 제4선거구	사망
1955년 2월	1955년 5월	小林 綺	아이치현 제4선거구	사망
1958년 5월	1958년 8월	菊地義郎	도쿄 제2선거구	사망
1958년 5월	1958년 8월	野田武夫	가나가와현 제2선거구	사직(시장출마)
1958년 5월	1958년 8월	保科善四郎	미야기현 제1선거구	사망
1960년 11월	1960년 12월	中村三之	교토 제1선거구	사망
1967년 1월	1967년 3월	小沢禎孝	나가노현 제4선거구	사망
1976년 12월	1976년 12월	千葉千代世	치바현 제 3선거구	사망
1976년 12월	1977년 1월	稲垣実男	아이치현 제4선거구	사망
1986년 7월	1986년 10월	大矢 卓史	오사카 제1선거구	사망

있다.

〈표 8〉은 중의원선거에서 차점자 당선이 실시되었던 사례를 보여주고 있는데, 1986년 7월 사례를 마지막으로 더 이상 제도가 시행되지 않고 있다.

한편 참의원선거와 지방의회의원선거에서는 현재까지 차점자 당선제도가 시행되고 있

〈표 9〉 참의원선거의 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
1962년 6월	1962년 9월	山高しげり	전국구	사망
1965년 6월	1965년 7월	達田龍彦	나가사키현	사망
1971년 6월	1971년 7월	黒住忠行	전국구	사망
1971년 6월	1971년 9월	野末陣平	전국구	사망
1980년 6월	1980년 6월	奏豊	전국구	사망
1998년 7월	1998년 9월	谷林正昭	도야마현	사망
2007년 7월	2007년 7월	松 あきら	가나가와현	사직(선거법위반)

〈표 10〉 2014년 이후 지방선거에서 차점자 당선 현황

선거일	조상보충 일시	당선자	선거구	결원사유
2014년 11월 16일	2016년 12월 12일	田村優樹	마이즈루시	사망(추첨당선)
2014년 1월 26일	2014년 2월 18일	市川洋介	미토요시	사직(3개월 이내)
2015년 4월 26일	2015년 6월 17일	中村昌司	릿토시	사망(3개월 이내)
2015년 4월 26일	2015년 7월 1일	川崎雅一	오다와라시	사망(3개월 이내)
2015년 10월 25일	2015년 11월 17일	林山克己	아마미시	사망(3개월 이내)
2016년 10월 16일	2016년 10월 25일	山賀清一	아가노시	사망(3개월 이내)
2017년 3월 12일	2017년 3월 27일	安保誠一郎	카즈노시	사직(3개월 이내)
2017년 4월 9일	2017년 5월 11일	菅 サトミ	사에키시	사망(3개월 이내)
2013년 10월 16일	2015년 3월 11일	杉本忠一	나나오시	당선무효
2015년 4월 16일	2016년 8월 8일	菅野義	요코하마시	당선무효

다. 참의원선거의 경우 1962년부터 2007년까지 총 7회에 걸쳐 차점자 당선제도가 실시되었다.

지방의회의원선거에서는 공직선거법 제112조 5항의 규정과 제95조 제2항에 따라 차점자 당선이 이루어지고 있다. 차점자 당선제도가 가장 많이 시행되는 것은 지방의회의원선거로 최근 2014년 이후에만 총 10회 실시되었다.

2014년 이전에도 지방의회선거에서 차점자 당선제도가 실시된 사례들은 다수 발견된다. 2013년 2월 3일 실시한 후쿠시마현 후타바쵸(双葉町) 의회선거 이후 2월 13일 결원이 발생하여 공직선거법 제112조 5항의 규정에 따라 2월 27일 시로이와(白岩寿夫) 의원이 당선인으로 결정되었다. 그리고 2009년 4월 12일 실시된 군마현 오이즈미쵸(大泉町) 의회의원선거에서 동점자 중에서 추첨으로 당선인을 결정하였기 때문에 제112조 5항의 규정에 따라 2012년 10월 10일에 차점자 당선제도에 따라 당선인을 결정하였다.

일본의 지방선거에서 차점자 당선이 보충되는 경우는 대체로 당선인의 사망이나 사직에 의한 사례가 대부분이다. 중의원선거, 참의원선거에서도 차점자 당선제도가 적용되는 사례는 당선인의 사망의 경우가 가장 많다. 2014년 2월 18일, 미토요(三豊)시 시의원 사망, 2015년 6월 15일, 릿토(栗東)시 시의원 사망, 2015년 7월 1일 오다와라(小田原)시 시의원 사망, 2016년 10월 25일, 아가노(阿賀野)시 시의원 사망 등에 따라 차점자 당선제도에 따라 차점자가 당선인으로 결정되었다.

당선인의 사망에 의한 차점자 당선사례 중에서 동점자가 차점자 당선제도의 적용에 따라 당선인으로 결정된 경우도 존재한다. 2014년 11월 16일에 실시된 마이즈루(舞鶴)시 시의원선거에서 동점자가 당선인이 되었다. 일본에서는 동점자인 경우, 추첨으로 당선자를 결정한다. 일본에서 차점자 당선제도는 선거일 3개월 이내에 결원이 발생하는 경우 적용되지만 동점자에 한해서는 임기 중에는 언제든지 적용가능하다. 2016년 2월 12일, 마이즈루시 선거관리위원회는 2014년 시의원선거에서 동점자 중에서 당선인으로 결정된 의원이 사직함에 따라 차점자로 결정된 동점자를 당선인으로 결정, 시의원으로 충원하였다.

그리고 선거일 이후 3개월 이내에 당선 무효가 결정되는 경우도 드물지 않게 나타난다. 당선 무효로 차점자 당선제도가 적용되는 경우는 당선무효가 결정된 이후, 소송을 거치는 경우가 많으므로 실제로 차점자가 당선자로 결정되는 시기는 3개월이 지난 시기에 결정된다. 나나오(七尾)시의 경우, 2013년 10월 16일 시의원선거가 실시되었다. 그러나 실제로 차점자가 당선인으로 결정된 날은 2015년 3월 11일이다. 이 경우에는 2013년 10월에 당선된 후보자가 3개월 거주요건을 충족시키지 못해 당선무효가 결정되었으나 나고야고등법원에서 2014년 10월, 대법원에서 2015년 3월에 당선무효가 최종적으로 확정되었기 때문이다. 그리고 2015년 4월 16일에 실시된 요코하마(横浜)시의원선거에서 자민당의 나카야마 마유미(中山まゆみ) 후보자는 당선되었으나 선거구 내 거주요건 문제로 당선 무효가 결정되었다. 그러나 당선인은 소송을 제기하여 대법원 최종판결이 2016년 7월 28일에 확정되었다. 이러한 사유로 인해 2016년 8월 8일 차점자 당선제도가 적용되어 당선인으로 결정되었다.

2014년 12월에는 동경 근처에 있는 이바라기(茨城)현의회 의원선거가 실시되었는데, 이 선거에서 동이바라기(東茨城)군에서 선출된 이바라기현의원이 선거일로부터 3개월이 경과한 후, 2015년 5월 27일 당선무효가 결정되었다. 당선무효가 3개월 이내에 결정되면, 차점자 당선제도에 따라 2014년 12월 선거에서 차점자가 당선된다. 그러나 당선무효가 5개월이 경과한 시점에서 결정되어 2015년 7월 3일, 재·보궐선거가 실시되었다. 이상의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 지방의회선거에서 차점자 당선제도로 의원을 보충의 사례는 드물지 않게 나타나고 있다.

V. 결론

선거 이후 당선자가 사망하거나 사직, 당선 무효 등이 발생하여 결원이 발생하였을 경우 보충하는 방법은 다양하다. 보궐선거를 실시하여 결원을 보충하거나, 차점자가 계승하는 방식, 혹은 대리인을 지정하여 보충하는 방식도 있다. 일본은 참의원과 지방의회의원 선거에서는 3개월 이내에 결원이 발생할 경우 차점자 승계방식으로 결원을 보충한다. 보궐선거는 중의원의 경우 한 석이라도 결원이 발생하면 실시하지만, 광역의원은 2명 이상, 기초의원은 의원정수의 6분의 1 이상 결원이 발생해야만 실시한다. 독일은 국회의원선거에서 지역구의원 사망, 피선거권 상실에 따라 결원이 발생하면, 우선적으로 정당명부상의 차순위자가 의석을 승계한다. 프랑스는 선출직 공직자가 사망 또는 사퇴하는 경우, 후보자가 지명한 대리후보가 승계하는 방식을 채택하고 있다(김종갑 2014). 이러한 다양한 보충방식은 국가별 정치문화와 선거제도의 특성과 관련성이 깊다.

한국은 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지방자치단체장선거 및 광역의회의원선거에서 소선거구 다수대표제를 채택하고 있다. 이러한 선거에서 차점자 당선방식의 도입은 유권자의 의사를 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다. 그리고 한국과 같이 양당제적 성격이 강한 국가에서는 의석이 다른 정당에게 넘어갈 가능성도 크다. 이러한 제도적 특성으로 인해 한국은 차점자 승계방식이 아닌 재·보궐선거를 통해 결원을 보충한다. 일본의 경우도 1994년 중의원선거제도를 소선거구제로 변경한 이후에는 차점자승계방식을 폐지하였다.

따라서 재·보궐선거제도의 개선방안으로는 선거 횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거 비용을 부담시키는 방안을 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 당선무효 혹은 피선거권 상실 등 위법행위로 인해 재·보궐선거가 발생할 경우 그 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고 혹은 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 방안이다. 특히 지방의회의원이나 지방자치단체장 선거의 경우 국고가 아니라 지방자치단체의 자금으로 선거 비용을 충당하게 되는데, 이는 재정 상황이 열악한 한국 지방자치단체의 현실에서 큰 부담일 수 있다.

최근에는 원인제공자뿐 아니라 그를 추천한 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용 일부를 부담시키거나 해당 재·보궐선거에 소속 정당의 후보자를 추천하지 못하도록 제한하는 방안도 논의되고 있다. 이는 후보자 추천과 관련해서 정당의 책임성을 높임으로써 책임정치를 확대하고자 하는 의도이다.

다른 한편에서는 재·보궐선거 실시 사유의 상당수는 다른 선거 출마를 위해 현직자가

임기 중에 사퇴하는 것이므로 이러한 사례를 줄이기 위해 현직자의 사퇴를 제한하자는 주장도 제기되고 있다. 다만 이처럼 사퇴자의 공직선거 출마를 제한할 경우, 이는 공직자에 대한 과도한 피선거권 제한일 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

한편 기초의회의원선거의 경우 중선거구제를 채택하고 있으므로 차점자 당선방식을 도입하는 방안도 고려해 볼 필요성이 있다. 중선거구는 최고 득표자 1인을 선출하는 것이 아니라 의원정수만큼 대표를 선출하는 제도이기 때문이다. 기초의회의원선거에서 차점자 당선방식을 도입할 경우, 재·보궐선거 빈발에 따른 선거 비용 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 한국의 재·보궐선거현황을 보면, 기초의원선거가 전체 재·보궐선거의 43.6%를 차지하고 있어 재·보궐선거의 절반 가까이가 기초의원선거임을 알 수 있다. 따라서 일본과 같이 선거 실시 이후 일정 기간 이내에 발생하는 결원 보충을 차점자 승계방식으로 실시한다면, 선거 비용을 절감하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 더군다나 기초의회선거에서는 각 정당이 복수의 후보자를 공천하는 경우가 많으므로 같은 정당의 후보가 차점자로 의석을 승계하는 경우도 있을 수 있으므로 유권자의 의사와도 조화를 이룰 수 있는 장점이 있다.

차점자 당선제도가 갖는 또 하나의 장점은 행정 혹은 대표의 공백기간을 단축할 수 있다는 점이다. 선거의 목적은 주민 혹은 국민의 대표자를 선출하는 것이며, 재·보궐선거는 이러한 대표직의 공백이 발생했을 때 공백 기간을 줄이고 새로운 대표자를 선출하는 것이다. 2015년 법 개정을 통해 재·보궐선거를 1년에 2차례에서 1차례 실시하는 것으로 실시횟수가 줄어들어 인하여 재·보궐선거의 관리 비용은 줄일 수 있었지만 공백 기간은 오히려 늘었다. 선거 시기에 따라 해당 선출직 당선자의 공백 기간이 길게는 1년 가까이 발생하게 된 것이다. 지난 제19대 대통령선거 당시 자유한국당 대선후보로 출마하기 위해 경남도지사직을 사직한 홍준표 후보자의 사례는 현직자의 사퇴 이후 다음 선거까지 행정 공백이 장기화될 수 있음을 보여준다.

차점자 당선제도는 이미 우리나라에서도 비례대표선거에서 사용하고 있는 제도이다. 일본의 경우 비례대표선거 외에도 특정 기준에 부합될 경우 즉, 선거 이후 60일 이내에 당선자가 부재하게 된 상황, 혹은 선거 결과 동점자가 발생한 경우 등에 제한적으로 지역구선거에서도 적용하고 있다. 따라서 일정한 기준을 정해 차점자 당선제도를 제한적으로 혹은 보완적인 선거제도의 유형으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

참·고·문·헌

- 김종갑. 2014. “재·보궐선거의 현안과 쟁점.” 국회입법조사처. 『이슈와 논점』.
바른사회시민회의. 2015. “제19대 국회 재보궐선거 실시 현황과 문제점.”
박명호. 2006. “재보궐선거 정치참여에 관한 시론.” 『한국정당학회보』 제5권 제1호.
선거제도개혁 국민자문위원회. 2015. 『선거제도개혁 국민자문위원회 결과보고서』.
안순철. 1998. 『선거체제비교』. 법문사.
음선필. 2015. “재·보궐선거제도의 합리화를 위한 제언.” 『유럽헌법연구』 제18호.
조진만. 2005. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미.” 『한국정당학회보』 제4권 제2호.
지충남. 2010. “재·보궐선거의 개선방안에 관한 연구.” 『선거관리』 56호.
한정택. 2015. “4.29 재보궐선거의 결과분석과 전망.” 『의정연구』 제21권 제2호
- 三浦 義男. 2009. 『公職選挙法』. 東京: 羽田書店.
松浦 功. 1988. 『選挙時報』 第37卷6号. 東京: 全国市区選挙管理委員会連合会.
安田 充. 2009. 『逐条解説公職選挙法 上』. 東京: ぎょうせい.
原 佳子. 衆議院事務局 調査局 第2特別調査室 전화인터뷰.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 28일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Problems and Improvement of Re-Elections

Lee, Jeongjin | National Assembly Research Service

It is a very important issue to secure the democratic legitimacy of the representatives while appropriately eliminating the financial burden of ‘election costs’ caused by frequent by-elections. Especially, after the local elections, there are high voices to argue for institutional improvement because of the increase in re-election and by-election and concerns about the election cost and low turnout. The purpose of this paper is to clarify the current status and problems of the by-election and examine the ways of improving the electoral system by examining the improvement measures. Especially, I will review the direction of improvement of by-elections through overseas cases, focusing on the “next runner-up system” in Japan, and draw implications for Korea.

In order to improve the by-election system, discussions are focused on reducing the number of elections or paying the cost to the cause providers. The revision of the public election law in 2015 has reduced the number of by-elections that were held twice a year. Many people argue that the person who provided the reasons for the by-election have to pay the election cost to reduce the financial burden of the state or municipalities. It is possible to consider not only the cause provider but also the party to pay a part of the election expenses, or to restrict the party from recommending candidates for the party to the re-election. On the other hand, some person argue that it is forbidden for incumbents to run for election to resign during his/her term to run for another election. However, if such a restriction on the candidacy of candidates for public office is limited, it may be an excessive restriction on the election of public officials. And in the case of the Gu/Si/Gun council elections, it is necessary to consider adopting the runner-up election system because it adopts the multi-member constituency.

■ Keyword: re-election, by-election, by-election system, election cost, next runner-up system

시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안: ‘2016 총선시민네트워크’를 중심으로

김형철 | 성공회대학교

+ 국문요약 +

이 연구는 제20대 총선에서 2016 총선시민네트워크의 선거참여활동을 선거의 공정성, 참여성, 대표성 그리고 책임성이라는 민주주의 가치 실현에 초점을 맞춰 평가하고 활성화 방안을 제시하였다. 2016 총선시민네트워크는 공정선거운동, 투표참여운동, 정책평가 및 공약채택운동, 그리고 낙천낙선운동 등을 전개하였으며, 그 결과 민주주의 가치 실현에 긍정적 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 즉, 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동과 공명선거시민네트워크의 개표감시 활동은 관권 및 부정선거를 방지하는 데 기여하였으며, 투표참여운동은 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다는 점에서 투표율 제고에 기여하였다고 평가할 수 있다. 그리고 시민의 요구를 후보나 정당에게 제시하고 이를 공약이나 정책으로 반영하도록 하는 정책평가 및 공약채택운동은 정책투표의 필요성과 더불어 정치적 대표성의 중요성을 알리는 데 기여하였다. 마지막으로 낙천낙선운동은 인물과 자질 그리고 후보자의 정책입장과 의정활동을 평가하여 시민의 대표로서의 부적격자를 심판한다는 점에서 민주적 책임성을 제도화하는 데 기여하였다. 그러나 시민단체의 선거참여활동은 한계를 갖고 있다. 즉, 선거법이 시민단체의 선거참여활동을 제한하기 때문이다. 이에 시민단체의 선거참여활동을 활성화하기 위해서는 시민단체 및 시민들이 자유롭게 선거운동에 참여하고 의사표현을 할 수 있도록 선거법을 개정할 필요가 있다. 또한 시민단체의 선거참여활동을 알고 있다고 답한 응답자일수록 투표했다는 응답이 많다는 점에서 알 수 있듯이 시민단체의 선거참여활동에 대한 홍보가 중요하다. 따라서 시민단체의 선거참여활동을 시민들에게 알릴 수 있는 다양한 방법과 매체를 개발할 필요가 있다.

I. 서론

이 연구는 제20대 국회의원선거를 중심으로 시민단체의 선거참여활동이 민주주의 가치 실현에 있어 어떠한 역할을 하였는지를 평가하고, 시민단체의 선거참여활동을 활성화하기 위한 방안을 제시하는 데 목적이 있다.

민주화를 계기로 활성화된 시민단체는 1991년 지방의회선거에서 공명선거실천운동을 시작으로 다양한 선거참여활동을 전개하고 있다. 시민단체는 1991년부터 공명선거실천 시민운동협의회(이하 공선험)를 구성하여 부정선거 감시라는 선거참여 활동을 전개하였으며, 2000년에는 총선시민연대의 낙천낙선운동 그리고 최근 실시된 제20대 총선에서는 2016 총선시민네트워크(이하 2016 총선넷)와 공명선거시민네트워크를 구성하여 낙천낙선운동, 정책과제 약속운동 그리고 개표감시활동 등을 전개하였다. 이러한 다양한 선거참여활동은 시민단체가 선거과정에서 감시자로서의 역할뿐만 아니라 심판자로서의 역할까지 확대됨을 의미하는 것이다(박영선 2013, 76).

시민단체의 선거참여를 포함한 정치참여활동은 현실정치에 대한 문제의식으로부터 출발한다. 민주화 이후 한국의 정치는 국민의 요구에 대한 반응성과 책임성의 결여현상이 지속되어왔다. 또한 부패 및 지대추구, 반민주적이고 반의회적인 행위 등과 같은 국민의 대표로서 부적절한 자질을 가진 정치인에 대한 불신이 높아졌다. 따라서 시민단체는 인적 쇄신과 정치제도 개혁을 정치권에 맡기기보다는 직·간접적으로 정치참여 활동에 나서게 되었다. 시민단체의 정치참여활동은 2000년 총선에서 부적절한 후보를 낙선시켰으며, 또한 단체의 선거운동을 금지하는 선거법 제87조 등을 일부 개정하는 성과를 가져왔다.¹⁾ 이후 시민단체는 2003년 범국민정치개혁협의회를 구성하여 선거에 국한되지 않는 제반 정치제도 개혁을 이루어냈다(황영민 2011, 241).

그러나 2004년 제17대 총선부터 제19대 총선까지 시민단체의 선거참여 활동이 미흡한 성과를 냈다고 평가되고 있다. 특히, 낙천낙선운동과 당선운동은 유권자의 공감을 얻는데 실패하여 낙선율이 점차 줄어들어가는 것이다(박영선 2013; 이소영 2012; 이태호 2012). 그 이유로 2004년 제17대 총선에서 탄핵담론이 압도한 폐쇄된 담론적 기회구조로 인해 시민단체의 낙천낙선운동의 파급력이 크지 않았으며(오현철 2004, 117), 또한 제17대와

1) 2000년 총선에서 낙천낙선운동은 국민들의 지지 속에 전국 낙선율 68.6%(86명 중 59명), 집중지역 낙선율 68.2%(22명 중 15명)라는 높은 낙선율을 보였다.

제18대 총선에서는 시민단체의 선거참여활동이 단일한 조직으로 이루어졌던 2000년과 달리 개별 단체별로 전개됨으로써 단일한 담론적 기회구조에 의한 국민적 공감을 얻지 못하였기 때문이다(박영선 2013; 오현철 2004; 이소영 2012).

그렇다면 2016년 제20대 총선에서 시민단체의 선거참여활동은 어떻게 평가할 수 있을까? 이재근의 연구는 시민사회의 총선대응을 평가하는 기준으로 총선과정에서 시민사회, 시민과 유권자 참여의 확대 정도를 기준으로 삼아야 한다고 지적한다(2016, 208-209). 그러나 이 연구는 시민단체의 선거참여활동의 목적이 참여의 확대뿐만 아니라 민주주의의 가치를 실현에 있다는 점에서 시민단체의 선거참여활동을 선거참여활동의 방식과 내용 그리고 민주주의 가치실현에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이를 위해 II절에서는 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할에 대한 살펴보고 III절에서는 20대 총선 이전의 시민단체의 선거활동과 성과를 검토하고자 한다. IV절에서는 2016 총선넷을 중심으로 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. V절에서는 민주주의의 기본적 가치를 기준으로 시민단체의 선거참여활동을 평가하고 활성화 방안에 대해 제시하고자 한다.

II. 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할

대의민주주의는 참여, 대표와 책임의 원리에 기초하여 시민의 요구에 부응(responsiveness)하는 정치체제를 의미한다. 그리고 자유롭고 공정한 선거는 대의민주주의에 있어 필수불가결한 전제조건으로서 시민들이 직·간접적인 참여를 통해 자신들의 이해와 요구를 정치적으로 대표하고 선출된 대표를 통제하는 공식적 과정이다. 따라서 선거는 대의민주주의의 기본적 가치인 참여성, 정치적 대표성 그리고 책임성을 실현하는 주요한 도구라 할 수 있다.

한국에서 대의민주주의에 대한 위기론이 지속적으로 제기되고 있다. 그 이유는 첫째, 선거참여의 위기를 제시할 수 있다. 민주화 이후 대통령선거와 국회의원선거의 투표율이 지속적으로 낮아지고 있다. 이 같은 투표율의 하락은 대의정치에 대한 시민들의 불신과 무관심이 높아지고 있음을 의미한다는 점에서 대의민주주의의 위기를 보여주는 주요한 지표라고 할 수 있다. 둘째, 정치적 대표성의 왜곡을 제시할 수 있다. 정치적 대표성의

왜곡은 비례성이 낮은 선거제도의 효과일 수도 있지만, 선거에 참여한 정당이나 후보가 시민사회에서의 제기되는 다양한 요구를 정책이나 공약으로 반영하려는 노력이 부족하기 때문이다. 즉, 시민사회에서 제기되는 공공의 이익에 대한 반응보다는 지역 및 연고주의에 기초한 사적 이익을 반영하고 있기 때문이다. 마지막으로 책임성의 위기이다. 일반적으로 수직적 책임성은 주인과 대리인이라는 대표원리 속에서 둘 사이의 상호관계에 의해 수행된다. 즉, 대리인인 선출된 대표는 시민들의 요구를 지속적으로 정책에 반영할 책임이 있으며, 주인인 시민은 선출된 대표를 지속적으로 견제·감시함으로써 그리고 선거를 통해 심판할 책임이 있다. 이 연구에서는 후자의 관점에서 책임성의 위기를 제기하고자 한다. 민주화 이후 한국선거에서 투표행위의 특징은 지역 및 인물중심의 투표이며, 선출된 대표가 시민의 요구에 부응하는 정책과 공약을 잘 수행했는지 등을 평가하고 심판하는 회고투표가 거의 이루어지지 않았다는 점이다. 이러한 특징은 선출된 대표나 정당이 책임정치를 수행해야 한다는 동기를 약화시킴으로써 책임성의 위기를 결과하였다.

정치권은 대의민주주의의 위기를 극복함에 있어 당파적 이해관계에 기초하여 미온적으로 대응함으로써 정치에 대한 시민의 불신과 무관심을 더욱 심화시키고 있다. 이러한 상황은 시민단체의 정치참여활동을 유인하고 촉진하는 계기가 되었다. 그리고 시민단체의 정치참여활동은 권력에 대한 감시, 취약한 대의정치, 당파적 이해관계를 우선시한 대립과 대결의 정당정치, 부패와 무능에 대한 저항과 개혁을 위해 정치제도 개혁, 의정 및 권력 감시, 그리고 선거참여 등이 중심이 되어 이루어지고 있다. 이러한 시민단체의 다양한 정치참여활동 중 선거참여활동은 앞서 언급한 참여성, 대표성, 그리고 책임성의 위기를 극복하기 위한 적극적 대응방식 중 하나이다.

시민단체의 선거참여활동은 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 이현출(2004)은 시민단체의 참여유형을 시민단체와 의회 또는 정당 간의 조화 및 긴장관계를 중심으로 갈등, 견제, 협력, 경쟁 유형으로 구분하고 있다. 이는 시민단체의 전반적인 정치참여 유형을 범주화한 것으로 갈등(낙천낙선운동), 견제(공명선거 감시와 정책평가), 경쟁(정치세력화) 그리고 협력(정치개혁을 위한 정치권과의 협력)의 예를 들고 있다. 또한 전용주(2009)와 황영민(2011)은 시민단체의 선거참여방식에 초점을 맞춰 유형을 제시하고 있다. 먼저 전용주는 낙천낙선운동, 후보자정보공개운동, 특정후보지지운동, 부정선거감시, 정책제시, 정책과 후보평가로 유형화하고 있으며, 황영민은 공명선거운동, 낙천낙선운동, 지지당선운동, 후보출마운동, 정책평가 및 공약채택운동, 시민정치운동으로 구분하고 있다.

김의영(2004)은 시민단체의 선거참여운동 방식을 범주화하여 공명선거실천, 제도개혁, 선거운동 그리고 정치세력화 유형으로 구분하고 있다. 즉, 공명선거실천은 유권자 참여운

동, 후보자정보공개, 공약유도, 선거감시운동의 방식을 포함하며, 제도개혁은 선거 관련 제도개혁운동 방식이다. 그리고 선거운동은 낙천낙선운동과 당선운동을 포함하는 유형이며, 정치세력화는 후보전술, 정당연계, 창당 등의 방식에 의한 선거참여 유형이다. 김의영이 제시한 시민단체의 선거운동 방식은 이후 연구에서 큰 틀을 유지한 채 정치사회 환경의 변화에 따라 수정하여 분류하고 있다. 즉, 이소영(2012)은 투표참여운동과 정책평가 및 공약채택운동의 규모가 커짐을 반영하여 공명선거추진운동, 투표참여운동, 정책평가 및 공약채택 운동, 낙천낙선운동 및 당선운동, 제도개혁운동, 정치세력화로 제시하고 있다.

그러나 제도개혁운동을 과연 시민단체의 선거참여운동의 유형으로 범주화할 수 있는지에 대한 의구심이 든다. 즉, 김의영(2004, 146)은 제도개혁운동이 선거시기와 관계없이 지속적으로 이루어져 왔지만 선거와 선거결과에 미치는 영향이 크기 때문에 포함한다고 지적한다. 그러나 이런 논리를 받아들이면 선거시기가 아닌 모든 시기의 시민단체의 정치참여활동 특히 의정감시활동도 선거와 선거결과에 영향을 미치기 때문에 포함하게 되어 선거참여활동과 기타 정치참여활동 간의 구분을 모호하게 할 수 있다.

박영선(2013)은 이러한 유형화가 시민단체 선거참여 전략이 함의하고 있는 고유성을 이해하기 어렵고 후보자정보공개운동과 선거운동, 정책평가 및 공약채택운동과 낙선운동이 배타적이지 않기 때문에 정치권에 대한 개입정도를 포괄하는 시민단체의 선거참여활동을 유형화하고 있다. 즉, 정보공개운동의 유형을 정치권에 대한 개입 정도에 따라 최소개입(납세·병역 등 후보자의 기본정보제공), 중간개입(현안 및 쟁점에 대한 정책태도, 의정활동에 대한 정보제공, 후보자 간 공약비교) 그리고 최고개입(가치 및 평가기준에 근거한 정책평가나 공약채택, 정책협약운동, 심판운동) 운동으로 분류한다. 그러나 이러한 분류는 시민단체의 오래된 그리고 중요한 선거참여활동인 선거의 공정성을 위한 공명선거운동과 선거참여를 독려하기 위한 투표참여운동을 간과하고 있다는 점에서 한계를 갖는다.

따라서 이 연구는 선거의 공정성, 참여성, 대표성 그리고 책임성을 높이기 위한 목적에 초점을 맞추어 시민단체의 선거참여활동을 유형화하여 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. 즉, 공명선거운동(공정성), 투표참여운동(참여성), 낙천낙선운동과 당선운동(책임성), 정책평가 및 공약채택운동(대표성)을 통해 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다.

시민단체는 선거참여활동을 통해 선거과정에서 의제를 형성하는 역할을 수행한다. 시민단체는 자신들의 지향하는 가치와 목적을 실현하기 위해 특정 정책이슈를 제기하거나 사회적 문제를 쟁점화 함으로써 유권자들의 관심을 유도·동원하여 선거결과에 영향을 미치고자 한다(이소영 2012, 12; 전용주 2009, 116). 또한 시민단체의 선거참여활동

〈표 1〉 시민단체의 선거참여활동 목적 및 유형

목적	선거참여활동 유형	사례
선거의 공정성	공명선거운동	공선협/한국종교지도자협의회/공명선거시민네트워크
참여성 향상	투표참여운동	공선협/총선유권자네트워크
대표성(반응성) 향상	정책평가 및 공약채택운동 정치세력화 운동	총선네트워크/매니페스토실천본부 시민사회 1천인 선언/미래창조연대/백만민란
책임성 향상	낙천낙선운동 당선운동	총선시민연대/총선유권자네트워크/청년지식인 포럼 물갈이연대/범시민사회단체연합

은 민주정치에 있어 유권자들이 후보자 및 정당을 선택함에 있어 정보를 제공하는 역할을 수행한다. 즉, 시민단체는 유권자에게 후보자 및 정당의 공약 및 정책에 대한 정보를 제공함으로써 유권자가 정책과 공약을 중심으로 투표결정을 할 수 있도록 유도하는 동시에 유권자들에게 현직의원을 심판할 수 있는 기회를 제공하여 책임성을 묻는 회고투표를 할 수 있도록 한다. 다음으로 시민단체의 선거참여활동은 후보자나 정당에게 시민사회가 지향하는 방향에 대한 정보를 제공한다(이소영 2012, 12; 전용주 2009, 117). 이 같은 정보제공을 통해 후보자나 정당은 유권자의 이해와 요구에 반응하도록 하고, 유권자는 후보자나 정당이 자신들의 요구를 정책과 공약으로 얼마나 반영하였는지를 평가하여 투표함으로써 정치적 대표성을 높일 수 있도록 한다. 마지막으로 시민단체는 이 같은 의제형성과 정보제공 역할을 통해 시민들의 선거에 대한 관심과 기대효용(효능감)을 높이고 부정선거를 감시함으로써 공정한 선거를 만들어 시민들의 선거참여를 증가시키는 역할을 수행한다.

이와 같은 시민단체의 선거참여활동은 선거과정에서 주요한 정치행위자들 간의 관계, 즉 정당, 후보자 그리고 유권자로서의 시민 사이의 관계의 변화를 가져왔다. 선거과정에 시민단체가 적극적으로 참여함으로써 유권자의 투표행위를 개인적 정치행위 차원에서 집단적 정치행위로 바뀌어 놓았으며(오현철 2004, 106), 유권자의 선거에 대한 관심과 효능감뿐만 아니라 투표결정에도 영향을 주었다. 이는 시민단체의 선거참여활동이 참여, 대표와 책임의 위기로 대표되는 의회민주주의의 위기를 극복함에 있어 중요한 역할을 수행하고 있음을 의미한다.

III. 제20대 총선 이전 시민단체의 선거참여활동 평가

시민단체의 선거참여활동에 대한 연구는 주로 시민단체의 선거참여활동의 의미와 역할(정대화 2003; 이영재 2006), 선거참여활동에 대한 유형화와 주요 특징(김의영 2004; 이현출 2004; 황영민 2011), 선거참여활동에 대한 평가(김호기 2000; 박영선 2013; 오현철 2004; 이소영 2012; 이태호 2012; 전선일 2004; 전용주 2009)를 중심으로 이루어졌다. 또한 2000년 총선연대의 낙천낙선운동이라는 특정한 선거참여활동에 초점을 맞춰 선거결과에 미친 영향을 분석한 경험적 연구도 존재한다(안문석·황민섭 2002; 조기숙·김선웅 2002; 진영재·엄기홍 2002). 이 연구는 제20대 총선에서의 시민단체의 선거참여활동과 역할을 평가하기 위한 목적을 갖고 있기 때문에 시민단체의 선거참여활동을 평가한 선행 연구를 중심으로 제20대 총선 이전의 선거참여활동을 유형별로 평가하고자 한다.

1. 공명선거운동

민주화 이후 시민단체는 부정선거 방지와 선거의 공정성을 보장하기 위한 선거참여활동을 전개하였다. 1991년 지방의회선거를 앞두고 경실련, 흥사단 그리고 YMCA 등 50여 개 시민단체는 ‘공선희’를 결성하여 공명선거를 위한 시민캠페인과 부정선거 감시운동을 수행하였다. 이처럼 공명선거와 부정선거 감시운동을 수행한 이유는 민주화 이후에도 선거의 공정성과 부정선거에 대한 문제가 지속적으로 제기되었기 때문이다.²⁾ 이와 더불어 공선희의 공명선거운동은 개별단체가 주창하는 이슈를 정당 및 후보의 공약으로 반영하기 위한 소극적 정치참여 활동을 동시에 수행하였다. 이후 2002년 대통령선거에서 가장 활발한 공명선거운동이 전개되었다. 즉, 400여 개의 시민단체들이 참여한 대선유권자연대는 낡은 정치 청산, 10대 국민과제 선정, 100만 유권자 약속운동 등 깨끗하고 공정한 선거, 정책경쟁을 통한 선거를 목표로 활동하였다.

공명선거운동은 시민단체의 다른 선거참여활동과 달리 정치적 중립성의 문제로부터 자

2) 1987년 민주화 이후에도 금권 및 관권선거 등 부정선거가 만연하였다(황영민 2011, 239). 대표적으로 1991년 지방의회선거 당시 군 부채자투표의 부정을 고발하는 이지문 중위의 양심선언과 최근 대통령선거에서의 국가기관의 개입 논란 등 부정선거의 감시에 대한 사회적 인식은 지속되고 있다.

유럽고 자기제한성을 명확히 한 선거참여활동이라는 평가를 받고 있다(이현출 2004; 황영민 2011). 그러나 공명선거운동이 적합성과 정당성을 갖는 선거참여활동이고 매 선거마다 지속적으로 이어지고 있지만 그 영향력은 낮아지고 있다. 그 이유로 공선협이 활동이 진화하는 선거참여활동과 충돌을 빚으며 한계를 노출하였고, 시민단체들이 낙천낙선운동과 같은 다양한 방식의 독자적 유권자운동을 기획하였기 때문이라는 지적이 있다(황영민 2011, 240). 또한 공명선거운동이 창의적이고 다양한 프로그램을 통해 전개되지 않고 구태의연한 캠페인을 전개함으로써 시민사회에서 반향을 불러일으키지 못했다는 지적도 있다(이소영 2012, 23). 그리고 제19대 총선과 같이 종교계와 개별 시민단체를 중심으로 한 공명선거운동은 정치적 파급력이 약화된 또 하나의 원인으로 지적될 수 있다.

2. 투표참여운동

투표참여운동은 공선협과 대선유권자연대, 경실련 등 시민단체들이 지속적으로 전개한 선거참여활동이지만 본격적으로 표면화된 시기는 2010년 지방선거와 2011년 재·보궐선거를 예외로 하면 2012년에 실시된 제19대 총선라고 할 수 있다. 이 운동은 주로 2012 총선유권자네트워크(이하 2012 총선넷)를 중심으로 전개되었다. 2012 총선넷은 1,000여 개의 시민단체들이 연대하여 선거참여활동을 전개하였다. 2012 총선넷은 참여연대, 한미 FTA저지범국민운동본부, 4대강죽이기저지범국민대책위, 반값등록금국민본부, 복지국가 실현연석회의 등 의제별 연대기구들과 더불어 민주노총, 전국농민회총연맹 그리고 한국진보연대 등 민중운동계열의 조직들이 조직적으로 참여하였다는 점에서 이슈별 연대기구들의 연대기구이면서 시민단체와 민중단체가 함께하였다는 조직적 특성을 갖는다(박영선 2013, 83).

투표참여운동은 2012 총선넷의 주요 활동 중 하나였다. 구체적으로 2012 총선넷은 투표참여를 호소하는 1인 시위를 매일 진행하면서 대규모 투표참여 콘서트를 개최하고 선거 전날에는 기자회견을 통해 시민들의 투표참여를 촉구하였다(이소영 2012, 24). 특히 20~30대 청년층의 투표율이 낮아지는 상황에서 이들을 대상으로 한 청년층 대상의 콘서트 개최, 인종샷 찍기, 유쾌한 1인 캠페인 등과 더불어 부재자투표소설치운동을 대학을 중심으로 전개하였다. 그 밖에도 공선협의 유권자투표참여-바른일꾼선택 촉구 캠페인, 민주노총의 투표참여촉구 거리행진 등 많은 시민단체가 투표참여를 촉구하는 다양한 활동을 전개하였다. 그 결과 제18대 총선에서의 20~30대 투표율이 28.1%와 35.9%였는데

제19대 총선에서는 41.5%와 45.5%로 올랐다(이소영 2012, 25). 이러한 20~30대 투표율의 증가는 SNS를 통한 투표참여 독려가 가능하도록 한 선거법 개정을 한 원인으로 지적할 수 있다. 그러나 전체 투표율 제고에 있어서는 실패하였다고 할 수 있다. 즉, 제19대 총선의 투표율은 54.3%였다. 이는 제18대 총선의 투표율인 46.1%보다 높아졌지만 제16대와 제17대 총선의 투표율인 57.2%와 60.6%보다 낮다. 따라서 2012 총선넷은 투표율을 높이기 위한 투표시간 연장과 사전투표제 같은 제도적 보완책을 제시하였다.

3. 낙천낙선운동과 당선운동

2000년 제16대 총선에서 시민단체의 선거참여활동은 큰 변화를 보이고 있다. 즉, 시민단체는 1991년부터 지속해온 공명선거운동과 달리 보다 적극적이고 직접적인 선거참여운동이라 할 수 있는 낙천낙선운동을 전개하였다. 부적격 정치인에 대한 낙천낙선운동을 주도한 총선시민연대는 2000년 4·13 총선을 앞둔 1월 12일 경실련, 참여연대, 환경운동연합, 민연련 등을 포함하는 전국 412개 단체로 시작하였다. 이후 참여단체가 계속 늘어나 총 1,056개의 시민단체로 구성된 대규모의 한시적인 연대조직으로 발전하게 되었다.

당시 총선시민연대는 낙천낙선운동의 대상자 선정기준으로 ‘부패행위, 선거법위반행위, 민주헌정질서 파괴 및 반인권 전력, 의정활동의 성실성, 법안 및 정책에 대한 태도, 정치인의 기본 자질을 의심할 만한 반의회적·반유권자적 행위 등’을 제시하였다(황영민 2011, 241). 이러한 기준하에 1월과 2월 사이에 112명의 낙천자명단을 발표하였으며, 4월 3일에는 총 86명의 낙선자명단과 더불어 집중 낙선대상자 22명을 발표하였다. 그리고 선거결과 낙선대상자의 낙선율이 68.6%(86명 중 59명)이었으며, 집중낙선대상자는 68.2%(22명 중 15명)의 낙선율을 기록하였다. 그리고 단체의 선거운동을 금지한 선거법 제87조 등을 일부 개정하는 성과를 함께 이루었다. 즉, 시민단체가 자체기준에 따라 선정한 낙천자 명단을 정당에 전달하거나 공표하는 행위 그리고 공표내용을 홈페이지에 게시하는 것이 가능하게 되었다. 또한 특정후보에 대한 지지와 반대의 의사표현도 선거기간에 한하여 허용되었으며, 당선 및 낙선자 명단을 단체의 홈페이지, 언론의 보도자료, 소식지, 기관지에 게시하는 행위가 허용되었다(김의영 2004, 149-150).

이후 2004년 제17대 총선에서 전과 등 후보자의 도덕적 자질과 현직자의 의정활동의 성실여부와 더불어 탄핵 찬성을 기준으로 낙선운동을 전개하였다. 그리고 선거결과 총선 시민연대의 낙선 대상자 206명 중 129명이 낙선됨으로써 낙선율이 63%였다.³⁾ 2004년

낙천낙선운동은 2000년 총선시민연대로 일원화되어 운동이 전개된 것과는 달리 이슈에 따른 다양한 단체로 분화되어 진행되었다. 또한 제18대 총선에서의 낙천낙선운동도 개별 시민단체별로 이루어지면서 운동의 과급력이 크게 약화되었다(이소영 2012). 제19대 총선에서 심판운동을 주요활동으로 제시한 2012 총선넷은 의제별 연대기구들이 자체기준을 정해 낙천낙선자 대상자를 제시하고 이들 대상자에 대한 낙천낙선운동을 전개하였다. 그 결과 전체 낙선대상자 139명 중 60명(43%)이 낙선하였으며 10명의 집중낙선대상자 중 3명(30%)가 낙선하였다. 이러한 결과는 낙천낙선운동이 선거에 큰 영향을 미치지 못했음을 보여주는 것이다.

제17대 총선에서 낙천낙선운동의 네거티브한 선거참여활동에 대한 문제의식을 갖고 당선운동이 물갈이 국민연대, 맑은정치여성네트워크, 바른선택 국민행동 등을 중심으로 진행되었으며, 제19대 총선에서는 보수성향의 350여 개 시민단체네트워크인 범시민사회단체연합에 의해 당선운동이 진행되었다. 하지만 낙천낙선운동과 같이 정치적 편향성, 선정기준과 대상자의 난립, 정책이슈의 선거쟁점화 실패 등의 이유로 유권자의 공감을 얻는데 실패했다고 평가된다(이소영 2012, 32; 전선일 2004). 즉, 1991년 부정선거방지를 위한 공선험 활동 이후 시민단체의 주요한 선거참여활동인 낙천낙선운동과 당선운동은 평가기준의 공정성과 중립성 문제가 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 그리고 현행 선거법 제87조를 위반하였다는 사법부의 판결과 정치권과 시민사회 일부에서의 시민단체의 중립성과 공정성에 대한 의문이 제기되면서 시민단체의 선거활동과 역할이 위축되었다. 그 결과 2008년과 2012년 총선과정에서 시민단체는 낙선운동을 진행하는 동시에 유권자의 투표참여 독려운동과 매니페스토운동을 전개하였으며, 2012년에는 인터넷을 통한 선거운동이 허용됨에 따라 시민단체의 낙선운동은 활기를 띠었으나 그 영향력은 과거에 비해 감소하고 있다.

4. 정책평가 및 공약채택운동

시민단체를 중심으로 정책평가 및 공약채택운동이 전개된 것은 2006년 매니페스토운동으로부터 시작된다. 그 이전의 시민단체의 선거참여활동은 공명선거실천과 같이 부정

3) 부패 및 비리행위 등에 따른 낙선대상자는 106명이며, 탄핵에 찬성한 낙선대상자는 100명이었다. 각각의 낙선율은 73.6%(78명)와 51%(51명)로 나타났다.

선거 방지를 위한 운동이나 후보자의 자질과 도덕성을 평가하는 인물 교체 중심의 운동에 머물렀다. 그러나 2006년 지방선거부터 인물이 아닌 정책을 평가하여 시민에게 정보를 제공하는 선거참여운동이 전개되었다. 이후 매니페스토운동 추진본부가 만들어지고 이 본부를 중심으로 후보자들의 참공약 채택운동이 벌어졌다(이소영 2012, 16). 매니페스토 운동은 후보나 정당의 정책이 현실가능한지를 평가하고 이후 대표로 선출되었을 때 선거 공약을 잘 이행하고 있는지를 감시하는 데 목적이 있다. 따라서 매니페스토운동은 네거티브적인 성격을 갖는 낙천낙선운동과 달리 포지티브적인 운동을 통해 시민들의 적극적인 참여와 관심을 확보하고자 하였다(이소영 2012, 16).

이러한 정책평가 및 공약채택운동은 2010년 지방선거에서 무상급식이라는 정책이슈가 쟁점화되고 이를 중심으로 선거경쟁이 이루어지면서 공약과 정책에 대한 관심이 높아졌다. 즉, 무상급식정책은 시민의 선거에 대한 관심을 촉진시켰으며, 시민의 후보선택에 강한 영향을 미쳤다. 이후 2012년 총선에서 정책평가 및 공약채택운동은 다양하게 전개되었다. 먼저 매니페스토실천본부는 공약이행정보 공개를 거부한 23인의 국회의원에게 공천불이익을 줄 것을 각 정당에 요구하였으며, 정당 및 후보자들의 정책을 평가하여 유권자에게 정보를 제공하는 활동을 적극적으로 전개하였다(이소영 2012, 26). 또한 2012 총선넷은 의제별 연대기구 및 참여단체가 제시한 정책 중 33개의 정책과제를 선정하고 후보자들에게 선정된 정책과제를 이해할 것을 요청하는 약속운동을 전개하였다.

그 결과 총선 후보자 중 총 223명이 약속운동에 동참하였다. 그러나 2012 총선넷이 선정한 정책우선순위에 대해 후보가 공약으로 약속하겠다는 정책과제는 서로 많이 달랐으며, 이렇듯 시민단체와 후보자 간 선호하는 정책과제의 차이는 2012 총선넷이 강조했던 사회개혁적 의제들이 제19대 총선에서 핵심쟁점이 되지 못하였음을 의미하는 것이다(박영선 2013, 87). 그럼에도 불구하고 정책평가 및 공약채택운동은 인물중심의 선거경쟁을 정책중심의 선거경쟁으로 전환하려는 노력이었다는 점에서 의의를 갖는다. 그리고 시민과 후보(정당) 간 정책정보를 상호교환 함으로써 시민의 요구에 더욱 부합하는 정책을 생산할 수 있으며, 시민은 후보의 정책에 대한 평가와 약속이행을 감시함으로써 정치적 대표성을 실현할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 의의를 갖는다.

IV. 제20대 총선에서 시민단체의 선거참여활동과 평가: 2016 총선넷을 중심으로

1. 2016 총선넷의 조직과 주요 활동

2016년 2월 17일 공식적으로 발족한 2016 총선넷은 한국사회가 민주주의, 민생 그리고 평화의 위기 상황에 직면해 있으며, 이를 극복하기 위해 유권자들의 올바른 선택이 요구된다는 점을 지적하면서 결성되었다. 2016 총선넷은 전국에서 34개 지역·부문 연대기구와 전국 1,000여 개 단체로 구성된 ‘연대기구의 연대기구’이자 ‘총선협력기구’의 성격을 갖는다(이재근 2016, 194). 핵심적인 의제별 연대기구는 4.16연대, 한국사교과서국정화 저지네트워크, 역사정의실천연대, 시민사회단체연대회, 총선청년네트워크 등이 참여하였으며, 각 지역별 연대기구와 한국여성단체연합, 한국진보연대, 환경운동연합, 그리고 참여연대 등 전국적 네트워크를 갖춘 대규모 단체 등이 참여하였다.

이재근의 연구(2016, 196)에 따르면, 2016 총선넷의 조직적 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 총선시기까지 활동하는 한시적인 연대체로서 주요 의제별·부문별·지역별 시민단체들의 문제의식을 적극적으로 발현하고 공론화하였다. 둘째, ‘연대기구의 연대기구’이면서도 개별단체들도 참여가능하다. 셋째, 풀뿌리 지역기반 단체들과 의제별 전국 연대기구들의 결합과 공조를 바탕으로 한다. 넷째, 온라인 네트워크와 오프라인 네트워크의 결합을 추진한다. 다섯째, 참여단체들과 유권자 간 개방적인 쌍방향, 실시간 네트워크를 지향한다. 마지막으로 청년, 비정규직, 중소기업인, 서민, 지역주민 등 선거 이후 정치 정책의 직접적 당사자들이 총선에서 마음껏 꼭 필요한 정책들을 촉구하고 호소할 수 있는 공간을 공동으로 마련하고 이를 적극적으로 보장한다. 이 중에서 이전의 총선넷 조직과 커다란 차이점을 갖는 것은 온라인과 오프라인 네트워크의 결합과 더불어 참여단체와 일반유권자 간 쌍방향 실시간 네트워크를 지향하였다는 점이다. 그리고 지역조직들이 참여를 통해 해당선거구에 출마한 후보들의 정보를 유권자들에게 제공하고 낙천낙선운동을 진행하였다는 점이다.

2016 총선넷은 기억과 심판 그리고 약속이라는 모토를 중심으로 크게 다섯 가지의 운동방향을 설정하였다. 첫째, 시민에게 후보자, 정당에 대한 다양한 정보를 제공하는 기억운동이다. 둘째, 정치실패, 정책실패, 국정운영 실패 등에 대한 심판의 기준과 대상을 제시하는 심판운동이며 셋째, 총선쟁점과 정책을 공론화하고 후보자 정당에게 이행을 서약

하게 하는 약속운동이다. 넷째, 선거관리위원회, 국가정보원, 검·경찰, 그리고 관변단체 등 국가기관 및 관변단체의 선거개입 감시운동이다. 마지막으로 유권자들의 투표참여를 독려하고 촉구하는 투표참여운동 등이다. 이 같은 운동방향하에서 2016 총선넷은 구체적인 주요 활동을 진행하였다.

1) 정보제공운동과 낙천낙선운동

기억운동은 유권자들이 후보나 정당의 정책을 평가함에 있어 유용한 정보를 제공하여 유권자의 선택에 도움을 주는 한편 부패하고 무책임한 후보와 정당에 대해 심판할 수 있는 기회를 제공하는 운동이다. 기억운동의 구체적인 활동인 정보공개운동은 ‘3분 총선’이라는 페이지를 통해 이루어졌다. 후보자의 기본정보 및 현역의원의 법안표결 및 발의현황, 19대 의원 및 원외 후보자의 발언, 주요범죄전력, 재산과 관련된 정보 그리고 공천부적결과 집중심판 사유 등을 ‘3분 총선’에 공개하고 휴대폰과 SNS와 연동시켜 쉽게 접근 공유할 수 있도록 하였다(이재근 2016, 198). 이를 통해 유권자들이 투표소에 들어가기 3분 전에 해당지역구 후보자들의 정보를 확인할 수 있도록 하였다. 이는 유권자들로 하여금 스스로 낙천낙선 대상자 그리고 국회의원으로서는 부적격자를 선택할 수 있도록 한다는 점에서 낙천낙선운동의 한 유형이라 할 수 있다. 즉, 2012년 합법화된 온라인 공간을 활용한 낙천낙선운동이라는 점에서 의미를 가지며, 방문자나 언론으로부터 좋은 평가를 받았다(이재근 2016, 208).

심판운동은 시민단체가 보다 직접적으로 낙천낙선 대상자를 선정하여 유권자들이 심판

〈표 2〉 총 26개의 의제별 낙천낙선 대상자의 선정 이유와 인원 수

선정기구	주요심판내용	대상
2016 총선청년네트워크	청년을 볼모로 쉬운 해고 노동계약 강행/청년정책 비하자 등	18명
한국사교과서국정화저지네트워크	역사교과서 국정화를 주도, 지지 찬양한 인사/ ‘12.28한일합의’를 미화하는 인사/일본의 군국주의 강화 움직임에 동조하거나 지지를 표시한 인사	5명
FTA대응범국민대책위/ 광우병위험감시및식품안전을 위한국민행동	FTA 체결 비준 주도	3명
용산참사진상규명위원회	용산참사 책임자	1명
환경운동연합	원전확대 및 핵무장 주장/4대강 사업 옹호/국토 난개발 (규제완화, 케이블카, 국립공원 막개발) 조장 등	24명

설악산국립공원지킴이국민행동/ 강원행동/케이블카반대설악원주민 대책위*협력단위	설악산 케이블카 사업 조장	6명
초록투표네트워크*협력단위	반환경후보	9인
을들의총선연대	청년정책 비하, 경제민주화 후퇴, 노동개악 주도	5명
29개 인권시민사회단체	국민사찰-인권침해 법안 발의 주도(테러방지법과 사이버테러 방지법 제정안)/통신비밀보호법과 FIU법 개정안 대표발의	6명
사학개혁국민운동본부/ 반값등록금실현국민본부	사학비리 연루 및 비호	3명
MB자원외교 사기의혹 및 혈세탕진 진상규명을 위한 국민모임	MB자원외교 사기사건 연루 및 진상규명 방해	3명
언론시민사회단체	민주당최고위원 및 문방위원 연석회의 발언 도청/ 종편 탄생 주도적 역할/언론관계법 날치기 통과	4명
공적연금강화국민행동	기초연금과 국민연금 급여수준 상향과 사각지대해소와 관련된 정책 반대 또는 방해/기금운용공사 설립법안 제출 및 주도적 찬성	19명
성소수자 유권자 운동 단체	성소수자 혐오	12명
금융정의연대/ 참여연대 경제금융센터	론스타 국부유출 책임	3명
4월 16일의 약속 국민연대/ 4.16연대	세월호 참사 원인제공/진상규명 방해/참사피해자 모독	18명
의료민영화저지와 무상의료실현을 위한 운동본부	의료민영화 추진법을 발의/의료상업화저지/서비스산업발전 기본법 및 정부 의료민영화정책저지/진주의료원 폐원 허용	12명
21세기 한국대학생연합	반값등록금 반대 및 기만	6명
친환경무상급식풀뿌리국민연대	친환경무상급식 파탄 책임	1명
한국여성민우회	여성민우회 성명서, 논평, SNS 등의 활동에서 문제로 언급된 정책과 사건 관련	8명
빠티	성평등 반대	24명
한국사교과서국정화저지네트워크	민주주의와 헌법정신 부정	1명
전국민주노동조합총연맹	노동개악 추진	7명
주거권네트워크	전월세상한제와 계약갱신청구권 거부/부동산 투기조장 부동산 3법, 건설사 특혜 뉴스테이법 대표발의/민생입법과 민생정책 도입 반대	3명
경제정의실천연합	경실련 20대 국회의원 선거걸림돌	10명
페미당	성평등 가로막는 정치인	24명

할 수 있도록 하는 운동이다. 2016 총선넷의 홈페이지 중 기억과 심판에는 각 의제별 또는 지역별 시민단체들이 선정한 낙천낙선 대상자 명단이 제시되고 있다. 그리고 시민들의 참여를 보장하기 위해 시민 제보/신고 페이지도 개설하여 일반시민들의 의견을 반영하기 위한 노력을 함께 전개하였다(이재근 2016, 197). 각 시민단체의 낙천낙선자 선정은 자체 선정기준을 통해 결정된다.

이를 기반으로 2016 총선넷은 4월 1일에 낙선대상자 35명의 예비명단을 선정하고 4월 2일에 유권자위원회를 개최하여 심판대상을 확정하였다. 확정된 낙선대상자 35명의 정당별 비율을 보면 새누리당 80%(28명), 더불어민주당과 국민의당이 각각 2.9%(1명씩), 그리고 무소속이 5명으로 18%이다. 무소속 낙선대상자가 모두 공천과정에서 새누리당을 나왔거나 공천을 받았다는 점을 고려한다면 새누리당 낙선대상자는 98%로 압도적이다.

4월 2일에 유권자위원회는 Worst 10 후보를 선정하였으며, 4월 3일부터 4월 5일까지 총선넷 홈페이지에서 시민을 대상으로 온라인인 투표를 진행하였다. 이 같은 각각의 투표 결과를 합산(50%+50%)하여 최종적으로 집중심판 낙선대상자를 결정하였다. 그 결과 최악의 후보 10명 중 9명이 새누리당이었으며, 1명이 새누리당 출신의 후보였다. Worst 10 후보를 선정하는 과정에서 진행된 온라인 투표에 대해 선거관리위원회는 미신고 선거 여론조사라는 이유로 중단할 것을 요청하였으나, 2016 총선넷은 투표를 계속 진행하였다. 선거 이후 서울시 선거관리위원회는 2016 총선넷을 검찰에 고발함으로써 선거법 위반 논란이 제기되었다.

2) 약속운동

2016 총선넷은 총선에서 정책을 공론화하고, 각 후보자들에게 20대 국회 구성 이후 시민사회와 시민들의 요구를 국회에서 실현할 것을 약속받기 위한 약속운동을 진행하였다. 먼저 2016 총선넷은 연대기구와 단체들로부터 약속의제를 제출받았고, 지난 3월 24일까지 온라인으로 시민들의 정책 제안을 받은 후 총선넷 운영위원회의 논의를 통하여

〈표 3〉 2016 총선넷 선정 13대 분야 38대 약속과제

13대 분야	38대 약속과제
세월호 참사	- 세월호의 온전한 인양과 성역 없는 진상규명 보장
경제민주화	- 재벌 공간에 쌓인 사내유보금에 과세(30대 재벌만 710조의 사내유보금 보유) - 대기업의 초과이익을 협력 중소기업에 배분하는 초과이익공유제 도입 - 중소기업적합업종보호특별법제정과 재벌대기업의 골목상권 침탈 방지

민생, 가계부채	<ul style="list-style-type: none"> - 전월세입자의 권리보호를 위한 계약갱신청구권, 전월세 인상을 상한제, 표준임대료 도입 - 상가임차인 보호를 위한 10년 장기임대차 보장, 강제퇴거 방지 - 최고금리 일원화, 신속한 채무조정, 불법채무추심 근절로 서민채무자 보호 - 학교와 주택가 인근의 도박시설 등 유해시설 근절
노동	<ul style="list-style-type: none"> - 쉬운 해고와 노동개약을 막자! - 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐 - 최저임금 1만 원으로
청년	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 청년정책을 수립, 실행하기 위한 청년기본법 제정 - 청년에게 희망을! 구직지원수당 도입 - 선거권 만 17세, 피선거권 만 18세로 낮추기 - 사학비리 근절과 반값등록금의 온전한 실현
복지	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금기금의 공공복지인프라(공공병원, 공공임대주택, 공공립어린이집) 투자 - 예산부터 국가가 책임지는 유아보육, 교육으로 누리과정 대란 해결 - 의료민영화 중단과 건강보험 후자 17조로 병원비 인하
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 신규원전 건설 중단 및 노후원전 폐쇄 - 국립공원 케이블카 계획 중단 및 국립공원 환경보호 - 수명지남 노후담 철거 규정 신설
한반도의 평화	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 비핵화 등 평화체제 논의 재개 - 공격적 군사훈련과 무기배치 중단 - 무기수입과정에서 국방부 독점 해체 및 주요무기도입 타당성 재검토
젠더 성평등	<ul style="list-style-type: none"> - 몰래 카메라 유통 사이트 처벌 법제화 - 스토킹 범죄 처벌 법제화 - 사회경제적 사유로 인한 인공임신중절 허용
역사정의	<ul style="list-style-type: none"> - 역사교과서 국정화 폐지 - 위안부문제에 대한 부당한 한일합의 무효화 - 진실·화해 위원회 재출범과 제대로 된 과거 청산
정치개혁 사법행정 개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 정당 득표만큼 의석 배분하는 비례대표제 도입 - 지방감사장 주민직선제 도입 - 국정원 전면 개혁 - 국가의 위법부당한 재정낭비를 막기 위한 국민소송법 제정
시민의 자유권 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 테러방지법 악법 테러방지법 폐기 - 집회금지제도 개선 및 집회의 자유 확대
지방자치	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 자치입법권 강화와 권한 이양(분권), 지방재정 확대 - 지자체의 복지를 가로막는 사회보장기본법상 협의조정 조항 폐지

출처: 2016 총선시민네트워크홈페이지(<http://www.2016change.net/promise/2287>)

13개 분야의 38개의 선정하였다. 선정된 약속과제는 <표 3>과 같다.

또한 2016 총선넷은 이들 38개 약속과제를 대상으로 100명의 유권자위원과 3,311명의

〈표 4〉 약속과제 Best 10

	상위 10대 과제내용
1순위	- 세월호의 온전한 인양과 성역 없는 진상규명 보장
2순위	- 역사교과서 국정화 폐지
3순위	- 테러빙자 악법 테러방지법 폐기
4순위	- 재벌 공간에 쌓인 사내유보금에 과세
5순위	- 쉬운 해고와 노동개악 반대
6순위	- 국정원 개혁
7순위	- 최저임금 1만 원
8순위	- 의료민영화 중단과 건강보험 흑자 17조로 병원비 인하
9순위	- 위안부문제에 대한 부당한 한일합의 무효화
10순위	- 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐

출처: 2016 총선시민네트워크홈페이지(<http://www.2016change.net/news/2767>)

시민이 온라인투표에 참여하여 약속과제 Best 10을 선정하여 발표하였다. 그 결과, 선정된 약속과제 Best 10의 성격은 대부분 정부의 무능력과 실정 그리고 정부의 독단과 독선에 의해 시민의 의사와 무관하게 진행된 법안과 정책을 바로잡는 것과 민생 및 경제민주화와 관련되어 있다.

3) 국가기관 선거개입감시 캠페인

국가기관의 선거개입에 대한 감시운동이 추가되었다는 점은 주목할 점이다. 2012년 대통령선거에서의 국가정보원, 군사이버사령부, 보훈처 등 국가기관의 선거개입에 대한 우려가 반영된 것이다. 따라서 2016 총선넷은 국가기관의 선거개입을 감시하기 위한 선거개입 시민감시 캠페인단(이하 캠페인단)을 2월 24일에 출범시키고 활동을 시작하였다. 선거개입 시민감시 캠페인단은 국가기관의 부당한 선거개입 행위는 선거의 공정성을 무너뜨리고, 민주적 기본질서의 근간을 흔드는 중대한 범죄행위로 규정하고 국가기관이 해서는 안 되는 선거개입 행위 6가지를 발표하였다. 캠페인단이 발표한 6가지 선거개입행위는 첫째, 국정원 직원 등이 신분을 속이고 특정 정당(후보)을 지지 또는 비방하는 글을 작성하고 확산하는 행위; 둘째, 국정원 등이 관변·우익단체를 부추겨 특정 정당(후보)을 지지 또는 비방하게 하는 행위; 셋째, 검찰, 경찰, 국정원이 선거에 영향을 미칠 목적으로

특정 정당(후보)에 불리한 사건을 드러내는 행위; 넷째, 예비군·민방위 교육 등 안보교육을 빙자해 정치중립을 어기는 내용을 선전하는 행위; 다섯째, 행정기관 또는 고위공무원이 특정 정당(후보)을 지지하거나 비방하는 행위; 여섯째, 관변단체가 특정 정당(후보)을 지지하거나 비방하는 행위이다. 이와 같은 캠페인단의 역할은 공선험에서 전개한 금권과 관권선거와 같은 부정선거를 감시하고 공정선 선거를 추구하는 것이며, 민주주의의 최소조건인 민주적 선거체계를 보장하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

4) 투표참여운동

마지막으로 투표참여운동과 국가기관 선거개입 감시운동의 전개이다. 2016 총선넷의 투표참여운동은 제19대 총선과 같이 활발히 전개되었다. 투표는 주권자의 권리이며, 민주주의, 민생 그리고 평화를 위협한 대표들에 대한 심판의 도구이며 또한 희망을 위해 투표참여가 필요함을 강조하였다. 2016 총선넷의 구체적인 투표참여운동은 4월 6일부터 12일 까지 '3분 총선' 사이트 방문과 투표참여 의사를 인증한 시민들에게 드라마 '태양의 후예'와 '시그널'의 대본을 증정하는 온라인 이벤트를 실시하여 1,687여 명이 참여했다(이재근 2016, 200). 그리고 4월 11일과 12일에는 총선넷 투표 참여 호소 기자회견과 더불어 416 곳에서 '잊지말자 4.16 투표하자 4.13'이라는 1인 시위 캠페인을 실시하였다.

2. 2016 총선넷의 선거참여활동 평가

유권자에게 후보자의 정보를 제공하는 2016 총선넷의 '3분 총선'은 3월 하순에 오픈한 이후 총선 당일까지 약 18만 명이 다녀갔으며, 연령대가 확인된 방문자가 전체 중 약 53%였으며, 이들 중 66%가량이 34세 이하(18~24세 40%, 25~34세 26%)였다(이재근 2016, 198). 이렇듯 34세 이하의 방문 비중이 높다는 점은 시민사회와 청년세대와의 관계망으로서 온라인 및 SNS의 활용이 중요함을 보여주는 것이다. 즉, '3분 총선'은 합법화된 온라인 공간에서의 선거참여운동, 즉 후보자의 정보제공 및 낙천낙선운동을 활성화할 수 있는 하나의 대안모델이라고 평가될 수 있다.

제20대 총선 결과, 2016 총선넷에서 제시한 낙선대상자 35명 중 15명이 낙선됨으로써 낙선율이 42.8%로 나타났으며, 최악후보로 선정된 10명 중 4명이 낙선함으로써 40%의 낙선율을 보이고 있다. 이러한 낙선율은 제19대 총선과 거의 유사한 결과이지만 낙천낙선운동이 처음으로 시작된 제16대 총선의 낙선율과 제17대 총선에서의 낙선율과 비교했

을 때 낙천낙선운동의 영향력이 매우 낮아졌음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 기억과 심판운동이 갖는 의미는 후보자들의 도덕성과 자질에 대한 평가보다는 민주주의와 민생을 위협하는 정책과 법안에 대한 태도로 평가하여 인물이 아닌 정책선거를 유도하였다는 점을 지적할 수 있다. 이 같은 의미는 2016 총선넷이 선정한 약속과제 Best 10과 낙선자의 낙선이유를 비교하면 잘 드러난다. 즉, 집중낙선대상자의 낙선 이유는 세월호진상규명을 방해하거나 역사교과서의 국정화 주도, 쉬운 해고가 가능한 노동법 개정 그리고 테러방지법 주도한 후보들이며, 그 외 민생을 위협하고 인권을 침해한 후보들이다.

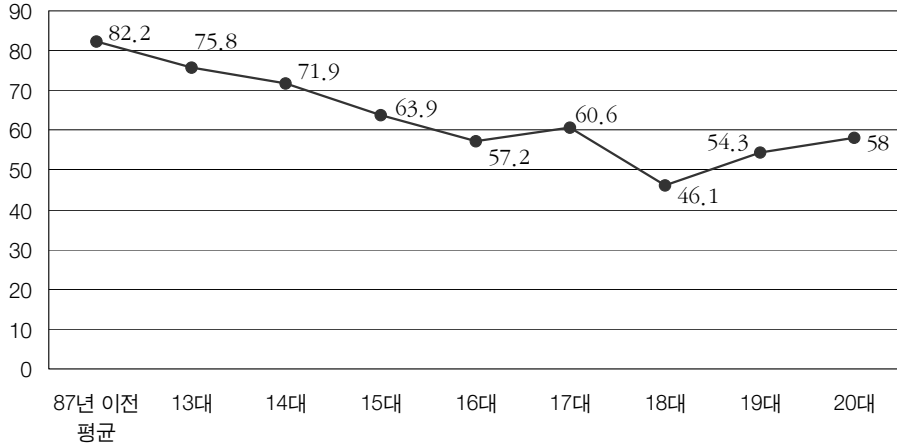
38개의 정책과제를 선정한 2016 총선넷은 이 과제에 대한 약속여부를 후보자들에게 물어보았다. 그 결과 지역구 후보로 등록된 934명 중 120명(12.8%)의 후보자가 답변을 보내왔으며, 정당별로는 더불어민주당 56명, 국민의당 32명, 정의당 17명, 노동당 9명, 녹색당 6명이었다. 답변을 보내온 120명의 후보 중에서 60명의 후보가 38개의 정책과제 전부를 실천하겠다고 약속하였으며, 전월세입자의 권리보호를 위한 계약갱신청구권과 전월세인상률 상한제 및 표준임대료 도입, 쉬운 해고와 노동계약 저지, 비정규직 사용사유 제한 및 차별철폐 등 3가지 의제에 대해서 120명 모두 약속하여 가장 높은 동의를 이끌어 냈다.

이번 제20대 총선 과정에서 투표참여운동의 방식은 제19대 총선처럼 다양하게 전개되지는 않았지만, 20~30연령대의 투표율과 전체 투표율을 증가시키는 데 영향을 준 것으로 나타났다. 먼저 20~30연령대의 투표율이 31.7%로 높아졌다는 점을 지적할 수 있다. 제19대 총선과 비교하면, 20~24연령대 투표율은 45.4%에서 55.3%로, 25~29연령대는 37.9%에서 49.8%로, 30~34연령대는 41.8%에서 48.9%로, 그리고 35~39연령대는 49.1%에서 52.0%로 작게는 2.9%p에서 11.9%p 증가하였다. 반면 50대는 62.4%에서 60.8%로 줄어든 것과 대조된다(한겨레신문 2016/07/04).

다음으로 지난 제19대 총선 투표율인 54.3%보다 3.7%로 증가한 58.0%를 기록하였다. <그림 1>을 보면, 투표참여운동이 본격적으로 이루어진 제19대와 제20대 총선에서 투표율이 상승하고 있다는 점에서 투표참여운동이 일정하게 유권자의 투표참여에 영향을 주었다고 할 수 있다.

한국정치학회가 수행한 <제20대 총선 유권자조사>에 따르면, 2016 총선넷의 활동을 알고 있는 응답자는 총 1,215명 중 85명(7%)이었으며, 1,128명(92.9%)이 알지 못한다고 응답하였다. 또한 2016 총선넷을 알고 있는 응답자 중 76명(89.4%)이 투표에 참여하였고 투표에 불참한 응답자는 9명으로 나타났다. 반면 2016 총선넷을 모르고 있는 응답자 중 투표에 참여한 응답자는 867명(76.9%)으로 나타났다. 이렇듯 2016 총선넷의 활동을 알

〈그림 1〉 민주화 이후 총선 투표율 추이



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)

〈표 5〉 2016 총선넷의 인지 여부와 투표참여

2016 총선넷 인지 여부	알고 있음		알지 못함	
		85명(7%)		1,128명(92.9%)
투표참여	참여	불참	참여	불참
	76명(89.4%)	9명(10.6%)	867명(76.9%)	261명(23.1%)

고 있는 응답자와 모르는 응답자 사이의 투표율의 차이는 12.5%p로서 시민단체의 선거 참여활동이 유권자의 투표참여에 영향을 주었다고 추측할 수 있다.

또한 2016 총선넷을 알고 있는 응답자를 대상으로 2016 총선넷에 대한 평가와 투표참여 사이의 관계를 분석한 결과, 2016 총선넷을 알고 있는 85명의 응답자 중 65명인 76.5%가 긍정적이라고 평가하였으며, 18명인 21.2%가 부정적이라고 평가하였다. 비록 사례수가 적지만, 2016 총선넷의 활동을 알고 있을 경우에 선거참여활동에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 그리고 2016 총선넷의 활동이 긍정적이라 응답한 65명 중 59명(90.8%)이 투표를 하였으며, 부정적이라 응답한 18명의 응답자 중 16명(88.9%)이 투표하였다. 긍정적 평가자와 부정적 평가자 사이의 차이가 약 2%이지만 2016 총선넷 활동에 대해 부정적이기보다 긍정적일수록 투표참여에 영향을 준다는 점을 보여준다.

정리하면, 2016 총선넷의 선거참여활동은 제19대 총선에서의 활동처럼 적극적이었으

나 성과의 측면에서는 긍정적이지만은 않다. 그 이유는 비록 정책의제를 중심으로 낙선운동을 전개하였지만, 선거과정에서 2016 총선넷이 선정한 약속과제가 쟁점화되지 못하였고 따라서 정책보다는 인물중심의 선거가 이루어졌기 때문이다. 이는 한국의 선거환경과 시민단체의 역량 부족과 결합되면서 소기의 목적을 성취하지 못하였다고 할 수 있다(박영선 2012, 87). 또한 2016 총선넷이 선정한 정책과제에 대한 후보자들의 약속비율이 낮은 점도 약속운동이 성공하지 못하였음을 의미하는 것이다. 반면에 긍정적인 점은 제18대와 제19대 총선의 투표율보다 제20대 총선의 투표율이 다소 높아졌다는 점이다. 제19대 총선에 이어 이번 총선에서 전개한 투표참여운동은 유권자에게, 특히 20~30대에게 투표참여가 주권자의 권리이며, 민주적 가치로서의 참여를 통한 대표와 책임의 정치를 실현하는 중요한 방식임을 일깨워주었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

V. 시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안

1. 시민단체의 선거참여활동 평가: 민주주의의 기본적 가치를 중심으로

시민단체의 선거참여활동은 궁극적으로 선거라는 과정 속에서 선거의 공정성과 민주주의의 기본적 가치인 민주적 참여, 정치적 대표성 그리고 민주적 책임성을 실현하기 위한 노력의 한 운동양식이라고 할 수 있다. 민주정치를 실현하는 주체로서 인식되어온 선출된 대표, 정당과 의회가 민주적 가치의 실현이라는 주요한 과제를 수행하지 못하는 현실 속에서 시민단체는 직접적 그리고 간접적인 선거참여를 통해 민주성을 강화하고자 노력하여 왔다. 즉, 시민단체의 선거참여활동은 위에서 언급한 민주적 선거과정에서 실현해야 할 네 가지 목표에 초점을 맞춰 진행되어 왔다. 따라서 이 연구도 시민단체의 선거참여활동을 네 가지 목표에 맞춰 평가하고 그 한계가 무엇인지를 제시하고자 한다.

먼저 1991년부터 시작된 시민단체의 공명선거실천운동은 민주화 이후 선거과정에 있어 공정성을 확립과 선거결과에 대한 정당성 부여에 일정한 기여를 하였다. 또한 시민단체의 정치적 중립성을 유지하면서 감시자로서 선거과정에 개입하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 공정한 선거법과 선거제도가 정착된 이후에는 부정선거방지라는 소극적 역할에 대한 한계를 갖게 되었다(박영선 2013; 황영민 2011). 그와 동시에 개혁적이고

진보적인 시민단체가 선거과정에서 낙천낙선운동과 같은 보다 적극적인 참여활동을 전개하면서 공명선거실천운동은 약화되었다. 그러나 지난 대선에서의 국가기관의 선거개입과 개표부정 논란은 다시금 국가권력기구의 선거개입을 감시하는 운동의 필요성을 불러일으켰으며, 제20대 총선에서 2016 총선넷의 주요 활동으로서 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동이 새롭게 전개되었다. 그리고 종교단체를 중심으로 한 공명선거시민네트워크는 개표감시 활동을 통해 공정선거를 실현하고자 노력하였다. 제20대 총선 과정과 끝난 이후에도 국가기관의 선거개입이나 개표부정에 대한 논란이 없다는 점에서 이러한 노력은 일정한 성과를 냈다고 평가할 수 있다.

다음으로 참여성을 기준으로 시민단체의 선거참여활동을 평가하고자 한다. 시민단체에서 투표참여운동을 본격적으로 전개한 시기는 제19대 총선부터이다. 물론 공선협이 활동속에서도 투표참여운동을 전개하였지만 이는 공명선거운동에 가려져 선거참여에 큰 영향을 미치지 못하였다. 그리고 제14대와 제15대 총선의 경우는 민주화 이후 선거에 대한 관심이 높았던 시기였으며, 투표율도 71.9%와 63.9%로 비교적 양호하였다. 그러나 점차 선거가 진행되면서 시민의 선거참여율이 낮아져 제16대 총선에서는 57.2%를 기록하였으며, 제17대 총선에서는 60.6%로 잠시 상승하였다가 다시금 46.1%라는 민주화 이후 최저의 투표율을 보이게 되었다. 이러한 투표율의 저하현상을 민주주의의 위기로 인식한 시민단체가 제19대 총선을 맞이하여 본격적인 투표참여운동을 시작하였다. 또한 투표참여운동은 젊은 세대의 투표율이 낮아지는 상황에서 젊은 세대의 정치관심과 선거참여를 높이기 위해 선거참여활동 중 하나로 자리매김하였다. 그 결과, 제19대 총선에 이어 제20대 총선에서도 젊은 세대(20~30연령대)의 투표율이 높아졌으며, 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다. 이러한 투표율의 상승은 두 번의 사례이지만 민주적 참여성이 회복되고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

정치적 대표성과 관련해서 시민단체의 대표적인 선거참여활동은 구체적으로 정책평가 및 공약채택운동과 관련되어 있다. 그리고 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 매니페스토운동과 총선넷의 약속운동으로 나타났다. 2006년에 본격적으로 시작된 매니페스토운동은 후보자들이 인기영합주의에 기초한 헛된 공약이 아닌 현실 가능한 공약의 제시와 더불어 시민들이 각 공약을 비교·평가하여 투표결정을 하고 당선이후에 대표자가 공약을 실행하기 있는지를 감시하는 운동이다. 이러한 운동은 후보나 정당 그리고 시민들의 정책중심의 선거를 하도록 한다는 점에서 의미를 갖는다. 또한 제19대 총선에서 총선넷의 약속운동은 후보나 정당의 공약을 시민에게 제공하여 평가하는 것만 아니라 시민사회에서 제기되는 중요한 정책과제를 선정하여 후보나 정당에게 제시하고 이를 수행하도록 하는

운동이다.

두 운동 사이의 차이는 매니페스토운동이 전문가 중심적이고 후보와 정당의 공약을 평가 감시한다는 점에서 단방향적이라면, 약속운동은 시민이 직접 참여하고 후보는 시민의 요구에 민감하게 반응하도록 하며 또한 시민은 후보나 정당의 공약을 평가하여 정책투표를 할 수 있도록 한다는 점에서 양방향적이라고 할 수 있다. 따라서 정치적 대표성을 높이기 위해서는 매니페스토운동보다는 총선넷의 약속운동이 더 효과적인 시민단체의 선거참여활동이라 할 수 있다. 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 정책투표의 필요성과 현실적인 공약채택 및 이행 필요성을 시민과 후보자나 정당에게 지속적으로 강조하고 인지하게 한다는 점에서 정당정치에 미치는 영향력이 클 것이다(이소영 2012, 28). 즉, 책임 정당정치를 발전시키는 계기가 될 것이다.

마지막으로 민주적 책임성과 관련된 선거참여활동의 대표적인 예는 2000년 제16대 총선부터 시작된 낙천낙선운동, 2004년 총선에서 시작된 당선운동 그리고 현재 총선넷의 기억과 심판이다. 총선시민연대의 낙천낙선운동은 초기에 도덕성과 자질의 차원에서 부적격 후보자에 대한 심판운동이었으나 제19대 총선을 앞두고 구성된 총선넷은 후보자의 정책입장과 의정활동 등을 바탕으로 심판운동을 전개하였다. 따라서 낙천낙선운동은 민주적 책임성을 대표하는 시민단체의 선거참여활동으로 자리 잡았다. 이러한 낙천낙선운동은 2000년에 낙선대상자의 2/3를 낙선시킴으로써 커다란 성과를 내었으나 이후에는 선거에 대한 영향력이 점차 줄어들었다. 이렇듯 영향력이 줄어든 이유는 다양하게 제시되고 있다. 즉, 낙천낙선운동이 네거티브 운동의 성격이 강하며, 낙천낙선 대상자를 선정함에 있어 선정기준의 문제, 활동방식에 있어 선거법 위반 논란 그리고 시민단체의 선거운동이 다극화되고 이념적 그리고 주제별로 다원화되면서 시민들의 공감을 얻는 데 실패하여 운동의 파급력이 감소되었다는 것이다(김의영 2009, 157; 진선일 2004, 202). 특히 네거티브 운동이 정치권에 대한 유권자의 혐오감을 더욱 강화하여 투표율을 저하시켰다는 점과 정책중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도하였다는 점이 문제점으로 지적되었다.

그러나 낙천낙선운동이 투표율을 저하시켰다는 주장은 투표율이 저조했던 제16대 총선을 경험적으로 분석한 조기숙·김선웅(2002)의 연구에 따르면, 낙천대상후보가 없는 지역에 비해 낙선대상 후보가 출마한 지역의 투표율이 전국평균 약 2% 정도 더 높은 것으로 나타났다고 지적하면서 낙선운동이 유권자의 정치참여의식을 향상시켰음을 밝히고 있다. 또한 인물위주의 경쟁을 유도했다는 점은 제19대 총선에서의 낙천낙선운동이 시민단체의 연대에 기초해서 정책에 대한 후보자 평가를 통해 낙선대상자를 선정함으로써 많은 부분

해결되었다. 특히 정책입장이나 의정활동이라는 정책과 대표로서의 수행력의 평가는 민주화 이후 선거에서 찾아볼 수 없었던 시민들의 회고투표를 가능하게 하였다.

제16대 총선을 대상으로 낙천낙선운동과 당락 및 득표 사이의 관계를 분석한 진영재·엄기홍(2002)의 연구는 이들 사이에 영향력이 존재하였음을 경험적으로 증명하고 있다. 이는 낙천낙선운동이 민주적 선거의 중요한 역할 중 하나인 민주적 책임성을 실현할 수 있는 계기를 마련하였다는 점과 선거가 정당이나 선출된 대표가 책임정치를 하도록 강제하는 수단이 되었음을 보여주는 것이다. 따라서 시민단체의 낙천낙선운동은 비록 문제점이 존재하지만 민주주의의 관점에서 민주적 책임성과 책임정당 또는 대표의 책임정치를 제도화할 수 있도록 한다는 점에서 의의를 갖는다.

2. 시민단체의 선거참여활동 활성화 방안

시민단체의 선거참여활동은 단지 자신들의 이익을 정치적으로 대표하고 정책을 형성하기 위한 것이 아니라 민주주의의 기본적 가치를 실현하기 위한 목적을 갖고 있다. 또한 시민에게 후보자나 정당에 대한 정보를 제공함으로써 시민들이 현명한 정치적 선택을 하는데 도움을 주는 목적을 갖고 있다. 따라서 시민단체의 선거참여활동이 활성화되어 보다 많은 정보를 시민에게 제공하고 이를 기초로 민주주의의 도구로서의 선거가 제 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 시민단체의 선거참여활동이 갖는 한계를 극복할 필요가 있다.

시민단체의 선거참여활동, 특히 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식을 불식시키고 사회적 동의를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것이다. 시민단체의 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식은 정치적·이념적 편향성과 합법성에 대한 문제의식으로부터 기인한다. 먼저 정치적 이념적 편향성이 제기되는 이유는 낙천낙선운동을 주도한 시민단체의 성격이 진보적 또는 개혁적이며, 이들 단체에 의해 선정된 낙천낙선 대상자의 절대다수가 특정 정당의 후보들로 나타나기 때문이다. 즉, 시민들은 낙천낙선 대상자 선정의 기준이 객관적이고 중립적이지 않다는 지적과 함께 시민단체의 선거참여활동의 목적과 의도에 대해 의심하고 신뢰하지 않는 경향을 보이고 있다. 이러한 시민의 인식과 태도는 시민단체의 선거참여활동의 영향력을 크게 낮추는 원인이 되기도 한다.

따라서 시민단체는 낙천낙선 대상자를 객관적이고 중립적인 선정기준에 의해 선정하고 있음을 시민들에게 확신시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 낙천낙선 대상자의 선정기준을

체계화하여 시민들에게 널리 알릴 수 있도록 노력해야 할 것이다. 지금까지 시민단체는 기자회견이나 기관지 또는 회원들이 주로 참여하는 홈페이지를 통해 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정에 대해 알리고 있다. 보다 많은 시민들이 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정을 알 수 있도록 SNS를 적극 이용할 필요가 있다. 또한 언론매체나 토크콘서트 그리고 거리홍보 등과 같은 방법을 적극 개발하고 이용할 필요가 있다. 단 선거법 위반 논란을 피하기 위해서는 낙천낙선 대상자 선정기준과 과정에 대한 내용만이 언급되어야 할 것이다.

다음으로 시민단체의 선거참여운동의 합법성과 관련된 것으로 규제 중심의 선거법의 문제를 지적할 수 있다. 즉, 대표적인 예로 낙천낙선운동은 합법성 논란의 중심에 서 있으며, 이에 대해 선거관리위원회나 낙선대상자들이 선거법 위반을 명분으로 고발이 이루어지면서 낙천낙선운동에 대한 부정적 인식을 갖게 한다. 현행 선거법은 시민단체의 선거운동을 보장하고 있지만 선거운동방법과 관련해서는 엄격히 규제하고 있다. 즉, 「공직선거법」 제93조 “누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치지 않게 위하여 정당 또는 후보자를 지지 추천하거나 반대하는 주요한 내용이 포함되어 있는 광고나 기타 매체를 이용할 수 없다”는 규정은 시민단체의 의사표현 활동인 선거참여활동을 제한하는 것이다. 이러한 선거운동방법에 대한 규제 중심의 선거법은 시민단체가 시민들에게 제공할 수 있는 정보를 제한하며, 또한 정치적 표현의 자유와 선거의 자유를 침해하고 있다.

제20대 총선 이후 서울시선거관리위원회의 2016 총선넷에 대한 고발조치는 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 서울시선거관리위원회는 총선넷이 20대 국회의원총선거를 앞두고 온라인상에서 전국유권자를 상대로 최악의 후보, 최고의 정책 등을 투표로 선정·발표한 것과 오세훈 후보자 지역구 등 9곳 선거사무소 앞에서 ‘낙선투어’ 기자회견을 개최한 것이 선거법 위반이라며 검찰에 고발했다.

이에 대해 2016 총선넷은 최악의 후보와 최고의 정책 선정을 위한 투표는 정당이나 후보의 지지도나 당선인을 예상하기 위한 여론조사가 아니라 2016 총선넷이 부적격 후보자에 대한 심판운동과 20대 국회 구성 이후 시민사회와 시민들의 요구를 국회에서 실현할 것을 약속받기 위한 ‘약속운동’의 일환으로 진행한 것이기 때문에 선거법을 위반하지 않았다고 주장한다(<http://www.2016change.net/news/4200>). 또한 총선넷은 ‘낙선투어’ 기자회견을 한 것이 「공직선거법」 제93조의 탈법방법에 의한 문서, 도화의 배부 게시 등 금지조항을 위반하였다는 서울시선거관리위원회의 주장에 대해서 기자회견 전에 후보자 이름, 정당명을 명기한 문서 등의 배포가 선거법 위반의 소지가 있으니 자제해달라는 요청을 충실히 따랐으며, 선거법 제93조 위반이라고 고발한 것은 공적기관으로서 공신력

있는 태도로 보기 어렵고 앞뒤도 맞지 않다고 주장하고 있다(<http://www.2016change.net/news/4200>).

이러한 시민단체의 낙천낙선운동방법과 관련한 합법성 논란은 시민단체의 선거참여활동의 긍정성과 민주정치 발전에 기여할 수 있는 기회를 축소시킨다는 점에서 문제가 있다. 따라서 시민단체의 선거참여활동의 활성화를 위해서는 규제 중심의 선거법을 시민단체 및 시민들이 자유롭게 선거운동에 참여하고 의사표현을 할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

마지막으로 시민단체의 선거참여활동을 적극적으로 홍보할 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이 시민단체의 선거참여활동을 알고 있다고 답한 응답자일수록 투표했다는 응답이 많다는 점은 시민단체의 선거참여활동에 대한 홍보가 보다 적극적으로 이루어져야 함을 의미하는 것이다. 현행 선거법은 시민단체의 선거참여활동과 관련하여 시민에게 알릴 수 있는 방법을 단체 홈페이지나 SNS, 단체 소식지나 기관지 그리고 기자회견 등으로 제한하고 있다. 따라서 선거법 개정을 통해 시민단체가 직접적으로 시민들과 만나 선거참여활동을 알릴 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 거리콘서트, 강연 및 토론회 그리고 UCC와 같은 다양한 방식과 매체를 통해 선거참여활동을 홍보할 수 있도록 선거법 개정이 이루어져야 할 것이다. 동시에 시민단체는 시민들에게 거부감을 주지 않는 한에서 그리고 공정성을 침해하지 않는 한에서 자신들의 활동을 알릴 수 있는 다양한 방식들을 개발하여야 할 것이다.

VI. 결론

이 연구는 시민단체의 선거참여활동을 평가하기 위해 선거참여활동의 방식과 내용을 이전 선거와 비교하여 지속과 변화 양상 그리고 민주주의 가치실현에 초점을 맞춰 어떠한 성과를 만들었는지를 분석하였다. 그리고 이를 통해 선거과정에서 시민단체의 역할과 더불어 선거참여활동의 활성화 방안을 제시하였다.

제20대 총선에서 2016 총선넷의 주요 활동으로서 국가기관의 선거개입에 대한 감시운동과 공명선거시민네트워크의 개표감시 활동은 관권선거, 부정선거 등에 의한 선거불신을 극복할 수 있는 계기를 마련함으로써 선거의 공정성을 높였다. 그리고 제19대 총선부

터 본격화된 투표참여운동은 투표를 제고를 목적으로 하였으며, 제18대 총선에 비해 제19대와 제20대 총선의 투표율이 상승하였다는 점에서 투표율 제고에 기여하였다고 평가할 수 있다. 다음으로 시민단체의 정책평가 및 공약채택운동은 후보나 정당의 공약을 시민에게 제공하여 평가하는 것만 아니라 시민의 요구를 후보나 정당에게 제시하고 이를 공약이나 정책으로 반영하도록 한다는 점에서 정치적 대표성과 반응성을 높이기 위한 선거참여활동이다. 이러한 정책평가 및 공약채택운동은 아직까지 뚜렷한 성과가 보이고 있지 않지만 정책투표의 필요성과 현실적인 공약채택 및 이행의 필요성을 시민과 후보자나 정당에게 지속적으로 강조하고 인지하게 한다는 점에서 책임정당정치를 발전시키는 계기가 될 것이다. 마지막으로 민주적 책임성과 관련된 선거참여활동으로서 낙천낙선운동과 당선운동은 인물과 자질 그리고 후보자의 정책입장과 의정활동을 평가하여 시민의 대표로서의 부적격자를 심판한다는 점에서 민주적 책임성을 제도화하는 데 기여하였다고 할 수 있다.

시민단체의 선거참여활동은 민주주의의 기본적 가치 실현과, 시민과 후보자나 정당 상호간 정보를 제공함으로써 시민들이 현명한 정치적 선택을 하는데 도움을 주려는 데 목적이 있다. 즉, 시민단체의 선거참여활동은 개혁적 참여의식과 새로운 선거문화를 만드는 민주시민교육으로서의 성격을 갖고 있다(조희연 2001, 313). 따라서 시민단체의 선거참여활동이 활성화되어야 할 것이다.

이를 위해 첫째, 시민단체의 선거참여활동은 시민들로부터 정당성을 얻기 위해 노력해야 할 것이다. 일반적으로 시민단체의 선거참여운동에 대한 부정적 인식은 정치적·이념적 편향성과 관련되어 있다. 즉, 대표적으로 낙천낙선 대상자를 선정함에 있어 정치적·이념적 편향성이 반영되었다는 것이다. 따라서 시민단체의 선거참여활동은 객관적이고 투명한 활동을 통해 시민들의 인식을 변화시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 시민단체의 선거참여운동을 활성화하기 위해서는 규제 중심의 선거법을 개정할 필요가 있다. 시민들이 시민단체의 선거참여운동에 대해 부정적 인식을 갖는 이유 중 하나는 선거가 끝난 후 시민단체의 선거참여운동이 선거법 위반을 이유로 고발 조치되고 있기 때문이다. 즉, 현행 선거법은 시민단체의 선거운동을 보장하고 있지만 선거운동방법과 관련해서는 엄격히 규제하고 있다. 예를 들어, 여론조사 공표에 대한 제한과 관련하여 2016 총선넷이 최악의 후보와 최고의 정책을 선정하기 위해 추진한 투표를 지지도나 당선인을 예측하기 위한 여론조사이며 그 결과를 공표했기 때문에 선거법을 위반했다는 것이다. 이러한 선거운동방법의 규제조항은 시민단체가 시민들에게 제공할 수 있는 정보를 제한하며, 또한 정치적 표현의 자유와 선거의 자유를 침해하고 있기 때문에 개정할 필요가 있다.

마지막으로 시민단체도 선거참여활동을 시민들에게 알릴 수 있는 다양한 방법과 매체를 개발할 필요가 있다. 이를 위해 시민단체의 선거참여활동과 관련하여 시민에게 알릴 수 있는 방법을 제한하고 있는 현행 선거법의 개정과 더불어 시민들에게 거부감을 주지 않는 한에서 그리고 공정성을 침해하지 않는 한에서 자신들의 활동을 알릴 수 있는 다양한 방식들을 개발하여야 할 것이다.

참·고·문·헌

김의영. 2004. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여.” 『의정연구』 18. 143-258.

김호기. 2000. “4·13 총선과 시민운동.” 『사회비평』 24. 142-156.

박영선. 2013. “시민단체의 19대 총선 참여 연구.” 『한국정치연구』 22-2. 75-100.

안문석·황민섭. 2002. “시민단체의 공직후보 낙선운동의 영향력 평가.” 『한국정책학회보』 11-2. 227-253.

오현철. 2004. “시민단체의 선거참여 활동을 제약하는 요인 분석.” 『한국정치학회보』 38-5. 105-123.

이소영. 2012. “4·11 총선과 시민사회의 선거참여.” 『선거연구』 2-2. 7-50.

이재근. 2016. “4·13 총선과 시민사회운동: 2016총선시민네트워크 활동을 중심으로.” 『시민과 세계』 28. 187-210.

이태호. 2012. “4·11 총선과 시민사회운동.” 『시민과 세계』 21. 184-197.

이현출. 2004. “시민단체의 선거참여와 의정감시활동 방안.” 『대한정치학회보』 11-3. 299-321.

전선일. 2004. “제17대 국회의원선거에 있어 시민단체의 선거참여 평가.” 『한국행정과 정책연구』 2-2. 185-209.

전용주. 2009. “시민단체의 선거활동에 대한 평가와 제도적 대안.” 『한국시민윤리학회보』 22-1. 113-138.

조기숙·김선웅. 2002. “총선연대의 낙선운동이 16대 총선 투표율을 낮추었나?” 『한국정치학회보』 36-1. 163-183.

조희연. 2001. “시민사회의 정치개혁운동과 낙천·낙선운동.” 유팔무·김정훈 엮음. 『시민사회와 시민운동 2』. 292-334. 서울: 한울.

진영재·엄기홍. 2002. “낙천·낙선운동의 선거적 결과.” 진영재 편. 『한국의 선거 IV』. 173-222. 서울: 한국사회과학데이터센터.

황영민. 2011. “유권자운동의 진화.” 『시민과 세계』 19. 237-252.

2016 총선시민네트워크홈페이지. <http://www.2016change.net/>(검색일: 2016/07/04).

중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2016/07/04).

한겨레신문 홈페이지. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/750940.html(검색일: 2016/07/04).

접수일자: 2017년 10월 11일, 심사일자: 2017년 11월 28일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

The Evaluation of NGOs’ Electoral Participation Movement in Korea: Focusing on the Civil Network for the 2016’ General Election

Kim, Hyung-Chul | Sungkonghoe University

This paper examines the evaluation of Korean NGOs’ electoral participation movement in 2016 general election, and suggests some ways to inspire of those movements. This research focuses on the ‘Civil Network for the 2016’ General Election’ that conducted the fair election movement, the manifesto movement, the candidate defeat movement, and the movement to encourage voting. Its appraisal standards are the democratic value: equitability, electoral participation, representation and accountability. As a result, these movements influence on the fruition of fair election, the increase of electoral participation, the importance of policy voting and the institutionalization of political accountability. However the effects of these movements are limited because NGOs’ electoral participations are regulated by the election law. In order to activate the NGOs’ electoral participation movement, the election law needs to be amended to ensure the freedom of the election campaign. Also NGOs need to establish a plan that can be widely known to the voters for electoral participation movements.

-
- Keyword: 20th Korean General Elections, Civil Network for the 2016’ General Election, electoral participation movement, candidate defeat movement, democratic value

사회적 갈등 비용과 선거의 갈등해결기능에 대한 연구

임재형 | 단국대학교 분쟁해결연구센터

+ 국문요약 +

한국사회에서 갈등 연구는 정부가 추진하는 공공사업에 대한 정부 또는 공공기관과 주민 사이에 발생하는 공공갈등에 중점을 두어 진행되어 왔다. 갈등 양상의 다각화와 갈등 대상의 다양화는 한국사회가 경험하는 갈등에 대한 심각성과 갈등해소를 위한 대책마련의 필요성에 대한 공감대를 형성하게 되었다. 갈등의 심각성에 대한 이해에 따라 갈등해결을 위한 다양한 수단에 대한 분석적 이해는 시도되었지만 대부분의 선행연구가 커뮤니케이션이론, 협상이론, 중재와 조정 과정, 그리고 사법적 소송제도와 같은 제도적 접근에 국한되어 논의되어 왔다. 이에 반해서 주민들이 참여하는 의사결정과정인 선거에 대해서는 갈등해결 도구로서 구체적인 논의와 연구가 실시되지 않았다.

본 연구는 사회적 갈등에 대한 사회적 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 한다. 우선, 본 연구는 사회적 갈등이 초래하는 비용계산을 시도한다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례를 (1) 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례 그리고 (2) 협동조합의 대표자 선출 사례에 대하여 갈등비용을 산출한다.

I. 서론

한국사회는 다양한 갈등의 분출을 경험하고 있다. 민주화를 계기로 공동체 가치보다 개인의 가치에 중점을 두는 사회적 가치체계의 변화가 확산되면서 개인 차원의 갈등이 사회적으로 확대되어 나타나는 악순환이 나타났다. 사회는 급속도로 복잡적·다층적 구조로 변화함에 반해서 갈등구조에 대한 이해는 체계적으로 따라가지 못하는 부조화가 발생하였다. 사회적 수준의 갈등에 대한 이해와 대안의 제시가 선결되지 않으면 한국사회가 사회적 차원에서 부담해야 하는 비용이 경제발전에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 사회적 우려를 염두에 둘 때, 사회적 갈등의 비용에 대한 이론적 및 경험적 이해의 대중적 확산은 갈등의 부정적 측면을 최소화하고 긍정적 측면을 활용할 수 있는 계기가 된다.

한국사회에서 갈등 연구는 정부가 추진하는 공공사업에 대한 정부 또는 공공기관과 주민 사이에 발생하는 공공갈등에 중점을 두어 진행되어 왔다. 공공갈등에 대한 관심은 기업과 주민, 민간단체와 주민, 그리고 주민과 주민 등 다양한 시민사회의 주체들 사이에 발생하는 갈등에 대한 연구가 활발히 진행되지 못했다. 시민사회 내부에서 발생하는 갈등을 대상별로 나누어 보면, 해당 단체나 조직의 중요한 정책 결정에서뿐만 아니라 단체나 조직의 대표자를 선출하는 인선과정에도 갈등이 확대되어 이른바 '생활 속의 갈등'의 형태로 증가하는 추세에 있다.

이처럼 갈등 양상의 다각화와 갈등 대상의 다양화는 한국사회가 경험하는 갈등에 대한 심각성과 갈등해소를 위한 대책마련의 필요성에 대한 공감대를 형성하게 되었다. 한국여성개발원(2005)의 연구결과에 따르면 1,000명을 대상으로 한 여론조사에서, 응답자의 92%가 한국사회의 갈등이 심각한 수준으로 인식하고, 70%는 사회통합을 저해하는 수준으로 인식하는 것으로 나타났다. 한국사회의 갈등을 해결하기 위해서 다양한 전략이 제시되어 왔지만 사회 차원에서 보면 갈등은 약화 또는 감소하기보다는 증가되어왔다. 갈등해결 메커니즘의 개발에 대한 사회적 요구에도 불구하고 갈등에 대한 합리적이고 민주적인 해결의 틀이 마련되지 못하고 사실상 방치된 상태로 지속되어왔다. 사회적 갈등의 심각성에 대한 이해에도 불구하고 구체적인 비용에 대한 경험적인 분석은 미흡하여 갈등이 야기하는 비용에 대해서 무감각한 경향이 있다.

갈등의 심각성에 대한 이해에 따라 갈등해결을 위한 다양한 수단에 대한 분석적 이해는 시도되었지만 대부분의 선행연구가 커뮤니케이션이론, 협상이론, 중재와 조정 과정, 그리고 사법적 소송제도와 같은 제도적 접근에 국한되어 논의되어 왔다. 이에 반해서 주민들

이 참여하는 의사결정과정인 선거에 대해서는 갈등해결 도구로서 구체적인 논의와 연구가 실시되지 않았다. 갈등의 사회적 비용에 대한 체계적인 이해의 부족은 갈등해소를 위한 구체적인 노력으로 연결되지 못했다. 갈등해결을 위한 다양한 대안이 가지는 비용과 효용에 대한 경험적 분석도 이루어지지 않았다. 갈등과 갈등해소 방법에 대한 객관적이고 과학적인 이해가 선결된다면, 그리고 선거가 이러한 역할을 수행한다면 우리사회에 만연하는 생활 속의 갈등에 대한 구체적인 대응책을 마련하는 계기가 될 것이다.

본 연구는 사회적 갈등에 대한 사회적 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 한다.¹⁾ 우선, 본 연구는 사회적 갈등이 초래하는 비용 계산을 시도한다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례를 ① 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례 그리고 ② 협동조합의 대표자 선출 사례에 대하여 갈등비용을 산출한다.

II. 연구의 범위와 방법

1. 갈등의 개념과 범위

갈등에 대한 개념정의에 따르면 의사결정의 측면에서 갈등을 파악하는 경우 갈등을 “의사결정의 표준 메커니즘(standard mechanisms of decision making)에 장애가 발생하여 행동대안의 선택에 있어서 개인이나 집단이 곤란을 겪는 상황”(Simon & March 1958, 112)으로 정의하고 있다. 일반적으로 갈등이란 주요인사의 선택을 포함한 정책의 결정상황에 직면해서 결정에 참여하는 주체들 사이에 대안을 선택하는 데 제약을 받는 상황(Minnery 1985, 5-6)을 의미하는 것이라는 점에서 한국사회에서 발생하는 민간단체의 대표선출과 정책결정과정에서 발생하는 갈등은 사회적으로 가지는 함의가 크다. 이런 점에서 주목하여 본 연구는 민간단체의 대표선출 및 정책의 결정과 관련한 갈등을 주요 연구

1) 이 연구는 2014년도 중앙선거관리위원회의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다. 그러나 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 중앙선거관리위원회의 공식 의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견이나 견해를 밝히겠습니다.

대상으로 한다.

민간단체는 일반적으로 비영리민간단체로 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 의미하는 것으로 이해된다. 본 연구에서 민간단체는 비영리민간단체 시행령에서 규정하는 단체를 의미하는 것이 아니라 정부가 관계하지 않는 다양한 민간의 자발적 조직의 결사체를 의미하는 것으로 영리활동의 추구 유무, 구성원의 수, 체육이나 종교와 같은 특정 목적에 대한 규정에 관계없이 포괄적으로 규정된다. 예를 들면 아파트 단지를 구성하는 주민대표자회의의 대표선출과정이나 농협의 조합장 선출과정과 같은 인사 선임 과정의 갈등 그리고 조직의 정책결정과정에 발생하는 조직 내의 집단 간 이견에 따른 갈등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

본 연구는 분쟁사례를 선정하여 각각의 사례의 분쟁과정을 시계열에 따라 조사하여 갈등에 따른 경제적 및 사회적 비용을 산정하여 분쟁의 비용을 계산한다. 분쟁의 비용으로는 직접비용과 간접비용으로 분리하여 직접비용은 분쟁에 참여함에 따라서 발생하는 인건비 손실과 분쟁에 따른 유관 기관의 참여에 따른 대응비용을 포함하는 것으로 한다. 간접비용은 정책이나 인선의 결정이 정해진 절차와 시한 내에 이루어져 진행되지 못하고 다시 결정을 해야 함에 따라서 발생하는 절차비용, 결정을 진행하지 못해서 발생하는 기회비용 또는 손실, 제3자의 피해에 수반되는 사회적 비용까지 포괄적으로 조사하고 논의한다.

갈등사례의 비용계산을 주요 목적으로 하는 본 연구는 민간분야에서 갈등사례로 시사적인 의의가 있는 것으로 평가되는 ① 아파트 주민대표 선출(입주자대표회의) 사례를 주요 인사 선출에 대한 사례 그리고 ② 협동조합과 관련하여 주요 대표자의 선출과 정책결정에 대한 사례를 주요 사례로 선정하여 각각의 정책결정과정과 관련한 갈등의 경제적 및 사회적 비용을 산출한다. 비용 산정에 있어서 인선과정에 대한 갈등의 비용 산출과 정책결정에 대한 갈등의 비용 산출의 유형을 분리하여 비용을 계산한다.

2. 갈등 및 부패비용 추정방법

1) 갈등비용 추정방법

갈등과 관련해서 발생하는 비용과 효용은 시장에서 거래하는 가격이 존재하지 않는 경우로 구성되는 경향이 있다는 점에서 이를 해결할 수 있는 이론적 대안이 필요하다. 비시장적 가치에 관련한 비용을 계산하는 기존의 방법은 환경가치의 손실에 대한 사회적 비용

을 추산하는 방법을 위주로 발전되어 왔는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 시장에서 거래 가격이 존재하지 않는 재화나 서비스에 대한 가치의 추정이 갈등의 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거의 비용 및 효용을 추론할 수 있는 근거를 마련하기 위해서 비시장적 가치추정을 이용한다. 비시장적 가치 추정법은 접근방법에 따라 물리적 연계방법(physical linkage method)과 행태적 연계방법(behavioral linkage method)으로 구분된다.

“물리적 연계방법”이란 추정과정상 실험적 방식에 의존하거나 실제로 인정되는 통용가치만을 반영하여 비시장 가치를 추정하는 방법임에 반해, “행태적 연계방법”이란 가상의 대체시장을 설정하여 추정하고자 하는 대상의 경제적 효용을 간접적으로 추정하거나 지불의사(WTP: willingness to pay)를 직접적으로 파악하는 방식이다. 따라서 행태적 연계 방법은 추정대상의 가치를 행위자나 피행위자에게 직접적으로 묻느냐 대체시장에 포함되어 있는 가치만을 간접적으로 추출하느냐에 따라 구분할 수 있다.

물리적 연계방법과 행태적 연계방법의 주된 차이점은 추정대상의 가치를 행위자 또는 피행위자를 포함한 유관당사자에게 직접 질문을 통해서 비용을 구성하는 경우와 대체시장에 포함되어 있는 가치를 조사를 통해 간접적으로 추정하는 방식을 사용하는 경우로 구분할 수 있다. 설문을 통해서 가치를 추정하는 행태적 연계방법의 경우 설문작성 과정에 주관성이 개입할 여지가 많고 응답자들이 스스로의 이해관계를 위해 전략적으로 대응하는 경우 추정가치의 편이(bias)가 발생할 수 있어 추정결과의 신뢰성이 충분히 확보되지 못한다는 단점이 존재한다. 이에 반해서 물리적 연계방법의 경우는 실제시장에서 거래되고 있는 대상을 지표로 사용한다는 점에서 객관성에 대한 논란은 해소할 수 있지만 추정치가 과소평가되는 경향이 있다.

이런 점을 고려하여 본 연구에서는 물리적 연계방법에 주안점을 두어 비용을 추정하는 방법을 개발하기 위해서 물리적 연계방법을 통한 가치추정의 기법을 소개한다. 첫째, 유지비용법(maintenance cost approach)은 어떤 비용이 발생하는 상황이 있을 때, 이를 저감 또는 방지하는 장치나 기술에 소요되는 비용을 측정하는 것이다. 예를 들면, 대기오염이 발생할 때 대기오염을 저감하거나 방지하는 장치를 장착하고 이를 유지하는 비용을 계산하는 방식이다.

둘째, 손실함수법(damage function approach)은 투여반응분석법(dose response techniques)이라고도 하며 사회적 비용이 유발되는 상황이 발생했을 때, 이를 원상태 또는 유사한 상태로 복구하는 데 소요되는 비용을 추산함으로써 손실되는 가치를 추정하는 방법이다. 수질오염으로 인한 사회적 비용을 오염으로 인해 직접적으로 손해를 본 객체인 수산생물자원의 손실 그리고 농작물의 손실과 같은 손실된 가치를 합산하여 추정하는 방

식이다. 측정이 가능한 가시적 변화를 근거로 손실비용을 측정하기 때문에 분석구조가 간단명료하고 직접적이라는 점이 우수하지만 가시적 변화가 유발되지 않은 손실에 대해서는 측정이 불가능하기 때문에 비용이 과소계상되는 단점이 있다.

그 밖에 회피행위모형(averting behavior model), 여행비용모형(travel cost approach), 속성가격모형(hedonic price model), 그리고 조건부가치추정법(contingent valuation method)는 비용발생상황을 회피하거나 편익발생상황을 유도하기 위해서 지불하고자 하는 주관적 비용을 묻는다는 점에서 관련자들을 대상으로 설문조사를 통해 사회적 비용을 조사하는 행태적 연계방법이기 때문에 본 연구에서는 적극적으로 고려하지 않는다.

비시장가치의 추산을 위해 앞에서 논의한 방법들은 나름대로의 장단점을 가지고 있지만 본 연구에서는 설문조사를 통해 주관적 의사를 조사하는 방법은 배제하고 주로 객관적 상황을 염두에 둔 물리적 연계방법 특히 유지비용법을 주된 방법으로 선택하고 이를 보완하기 위해서 사례별로 필요한 비용항목을 추가하여 분쟁의 사회적 손실비용을 계산하고자 한다.

갈등의 비용에 포함되어야 하는 직접 및 간접비용의 항목을 결정하는 것도 본 연구가 수행해야 할 중요한 사안이다. 앞에서 간략하게 설명했듯이 분쟁에 따른 직접적 인건비 손실과 유관 기관의 소요 비용을 포함해야 한다. 그리고 갈등의 간접비용으로는 절차비용, 기회비용, 제3자의 손실 등이 있다. 갈등의 다면적 특성에 대한 체계적인 연구를 통해 갈등의 비용을 구성하는 구체적인 항목을 선정하고 이를 통해 갈등 비용의 계산에 포함되어야 하는 비용항목을 최종적으로 결정한다.

2) 부패비용 추정방법

본 연구가 수행하는 두 가지 사례인 입주자대표회의와 협동조합의 사례는 갈등이 초래하는 비용보다 이권과 관련된 사업을 추진하는 과정에 통제되지 않는 권력이 이권에 개입함으로써 발생하는 다양한 부패의 비용이 더 중요한 사안으로 받아들여진다. 이런 점에서 부패에 대한 비용의 산출에 주목할 필요가 있다.

부패는 사회 및 경제적으로 부정적인 악영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 구체적으로는 세계의 거의 모든 국가에 뿌리 깊이 만연하는 부패는 경제적 발전, 정치적 민주화, 사법적 정의에 악영향을 미치고 궁극적으로 국가와 사회가 그 비용을 부담해야 한다. 부패의 구체적인 폐해는 원활한 시장제도의 마비, 공공 기금 운영과정에 누수현상, 그리고 부패가 통제되지 않으면 사회제도의 붕괴로 이어진다. 이러한 부패의 심각성에 대해 인식하고 부패에 대한 경험적 연구는 1990년대에 전성기를 맞이하였다. 부패에 대한 지속적

인 연구에도 불구하고 여전히 부패는 객관적인 자료가 충분하지 않다는 비판을 받고 있다. 부패의 연구에 있어서 너무나 많은 부패의 종류에도 불구하고 실제로 사용되는 지표는 제한적이다(Rose-Ackerman 1983).

부패에 대한 관념에 기초한 지표를 활용하는 연구는 방법론적으로 문제가 지적되어 왔다. 첫째, 국제적인 부패의 척도를 연구하는 경우, 표본의 선택에 있어서 특정 업체나 인사를 표본으로 선택하게 되면 결과가 왜곡되어 나타날 가능성이 높다. 둘째로는 부패에 대해 자발적 또는 비자발적으로 부패사례를 정확하게 신고하지 않는 경향이 있다. 부패는 수치스럽거나 때로는 범죄를 구성할 수 있기 때문에 응답자가 정확하게 설문에 응답하지 않는다.

이러한 부패의 특성상 부패에 대한 연구는 계량적인 내용보다는 질적인 보고서에 치중하는 경향이 있다. 부패에 대한 질적인 평가는 개별 국가가 가지는 특성에 중점을 두고 이루어진다. 질적인 논의는 개별 국가에서 부패를 처리하는 과정이 제대로 작동하는지 여부에 중점을 두어 논의를 진행한다. 계량적인 분석이 어려운 것은 부패가 어느 정도 문제가 되는지에 대한 화폐단위로 정확한 수치를 계산하기 어렵고 결과적으로 국가의 부패 정도를 수량화하여 상대적 비교를 통해 서열화하는 것은 더욱 어렵다.

세계의 177개국을 대상으로 청렴도 순위를 조사하는 국제투명성기구(Transparency International)의 경우는 대상국가의 청렴도에 대한 평가를 통해 100점 만점에 부패가 만연하는 정도의 감점을 통해 대상국의 청렴도 서열을 평가하는 방식으로 부패 정도를 측정한다. 부패에 대한 계량적인 분석과정은 주로 설문조사 자료를 사용할 수밖에 없는데 부패에 관련한 설문조사 과정 자체가 결정적인 한계를 가지고 있다. 설문조사 방법을 이용한 부패의 계량화의 정확도와 신뢰도는 질문의 내용에 영향을 받게 된다. 앞에서 논의한 바와 같이 국가별 연구를 수행할 때, 국가별로 부패에 대한 문화적 이해가 각각 다르고 부패에 대한 수치심과 법적 책임 때문에 의도적으로 응답하지 않을 수 있는 문제가 있다(Harrison and Hughes 1997).

부패에 관한 관념을 물어보는 설문조사는 본질적으로 은밀한 특성을 가지고 있기 때문에 사회적 상황에 영향을 받게 된다. 예를 들면 여론조사 자체가 응답자의 성향에 의해 영향을 받기도 하고 여론조사가 실시되던 시기의 정치적 상황, 부패에 대한 국가의 정책 의지, 언론의 보도 경향, 대중의 대응 등의 외부적인 요소가 부패에 대한 설문조사에 영향을 준다.

연구자가 다양한 설문조사자료를 사용하지만 현 시점에 사용하는 자료는 이미 몇 해 전에 조사가 이루어진 오래된 자료라는 점이다. 예를 들면 부패와 관련해서 가장 유명한

유로바로미터(Eurobarometer)를 활용한 올해의 부패 지수는 작년의 자료를 이용하여 계산하였고 올해의 부패지수가 발표될 쯤에는 새로운 설문자료가 소개된다는 문제가 있다.

부패를 측정하는 대안적 방법으로 정부의 공식적인 회계를 통해서 조사하는 방법이 개발되었다(Ferraz and Finan 2008; 2011). 지방정부의 회계부정이 선거결과에 미치는 영향에 대한 연구에서 시작되었다. 부정에 대한 측정의 정확성보다는 유권자와 정치인의 행동에 영향을 미치는 한에 있어서는 신뢰할 수 있는 정확한 자료가 측정되었다고 간주하고 자료를 조사하였다. 이 방법의 문제는 일단 공직자가 감사를 통해서 부패를 일관되게 찾아내는 시스템을 이해하게 되면 공직자들은 행동을 변화하여 이를 회피할 수 있는 방안을 찾게 된다는 점에서 방법론적으로 한계가 있다.

부패에 대한 계량적 연구의 정확도와 신뢰도를 높이기 위해서 다양하게 산재하는 일차 자료와 이차자료를 활용하는 방법이 개발되었다. 가장 일반적인 접근법의 하나는 정부의 공식자료의 불일치를 확인하고 이를 수정하는 방법이다(Reinikka and Svensson 2004; Fisman and Wei 2004; Hsieh and Moretti 2006; Narciso and Javrcik 2008). 두 가지 이상 정부 자료를 비교하는 방법은 부패 행태의 양식을 찾아내는 데 유용할 뿐 아니라 반부패 정책의 효과를 검증하는 데도 유용하게 사용된다.

이에 대한 대안적 방법론은 독립적인 회계감사를 시행하거나 회사나 가게에 대해 설문 조사를 실시하는 것이다. 정부의 보고서와 별도로 연구자가 시장가격을 조사하는 등의 방식으로 실제가격과 정부보고서의 금액을 비교하여 부정한 금전적 이득을 확인하는 방법이다(Olken 2007; Atanassova et al. 2009; Hiehaus and Sukhtankar 2011). 물론 회계장부에 표시된 가격과 조사한 실제 시장가격의 차이를 부패에 기인하는 것으로 간주하는 것은 검증되지 않았다는 점에서 이에 대한 다양한 보완책도 개발하고 있다(Fisman and Wang 2011; Coviello and Gagliarducci 2010; Sukhtankar 2011; Tella and Freneschelli 2009).

직접적인 방법에 의한 부패의 계량화 연구도 존재한다. 기업이 공공조달 공사와 같은 경우 지불하는 뇌물비용 등이 계약금액 부풀리기 기업의 소득세 회피와 같은 방법에 의해서 공식적으로 기록되는 경우가 있는데 이러한 이차자료를 활용하여 부패비용을 계산해 내는 방식이다(Tran 2010; Tran and Cole 2011). 문서로 남아 있는 자료를 활용해서 비용을 계산한다는 점에서 자료가 신뢰할 만하고 자료에 관련된 당사자들의 동기 등을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점에 비해 한 기업의 부패 상황을 경제 전반에 적용하기에는 설득력이 낮다는 점이 가장 큰 약점이며 동일한 방법을 여러 기업에 걸쳐서 장기간 적용하는 것이 어렵다는 것이다. 자료를 제공하는 기업을 표본으로 조사를 진행할

경우 표본의 왜곡이라는 비판을 피할 수 없다.

문서를 확보하여 이를 통해 추론하는 방식의 한계를 극복하기 위한 대안으로 현장에 직접 나가서 부패를 관측하는 방법이 있다. 교사나 보건소 직원이 월급을 받고 업무를 수행해야 하는 시간에 직장에 출근하지 않는 경우를 예고 없이 방문하여 조사하고 이를 자료의 형태로 작성하는 방법이 있다(Chaudhury et al. 2006). 실험디자인을 통해서 법규를 위반하고 운전면허시험을 통과시켜주는 빈도를 조사하여 부패의 객관적 상황을 계량적으로 측정한다(Bertrand et al. 2007). 이 밖에도 트럭 기사가 도로에서 운전규칙 위반이나 과적위반으로 경찰에게 단속되었을 때 경찰에게 뇌물을 공여하는 시도를 통해서 부패의 정도를 측정하는 방법도 활용하였다(Olken and Barron 2009).

부패에 대한 계량연구의 한계에도 불구하고 유럽연합(European Union) 집행부는 기존에 조사된 여러 가지 지표를 활용하여 가장 포괄적인 연구결과를 발표하였다. 이 과정에 활용된 데이터는 유로바로미터는 물론 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development), 세계은행(World Bank), 세계경제포럼(World Economic Forum), 국제투명성기구(Transparency International) 그리고 대학과 연구소가 작성한 다양한 자료를 분석하여 지표목록 작성과 보고서 작성에 기초자료로 활용하였다. 이렇게 수집된 지표들은 부패를 위한 새로운 지표의 기초로 사용된 것이 아니라 보고서의 핵심이라고 할 수 있는 질적 분석보고서를 보충하는 역할을 수행하는 것으로 활용하였다.

이상의 자료들을 종합한 유럽연합 부정부패방지 보고서는 2014년 2월 3일에 처음으로 발간되었는데 탈세, 횡령 등 부정부패로 인해 세수와 외국인 투자 감소 등으로 유럽에서 매년 발생하는 부패로 인한 경제적 손실규모가 무려 1,200억 유로(170조 원)에 이르는 것으로 확인됐다. 이는 유럽연합의 한해 예산과 맞먹는 액수이며 유럽 전체 국내총생산의 1%에 달하는 액수로, 유럽 경제에 큰 부담을 주고 있다고 유럽연합은 지적하고 있다. 유럽연합의 새 회원국들은 공공건설 부분에서 전체 계약액의 4분의 1이 부패 비용으로 들어가기 때문에 국민에게 큰 피해를 주고 있는 것으로 조사되었다. 건설 관련 기업의 80%가 부패에 노출되어 있으며 특히 유럽연합 총 생산의 20%를 차지하는 정부 구매가 부패에 취약하다고 조사되었다.

본 연구에서는 유럽의 부패비용을 추정하는 데 사용된 위의 방법을 적용하여 개별사인 공동주택 입주자대표회의와 협동조합의 주요 대표자 선출과정을 직접 현장에서 부패비용을 계산하는 것은 현실적으로 불가능하다. 부패비용 산출의 현실적 한계를 고려하여 유럽의 선행 연구사례에 나타난 기준을 적용하여 본 연구가 관심을 가지는 두 가지 유형

에 대한 부패비용을 추산하고자 한다.

III. 갈등 및 부패비용의 사례분석

생활 속의 민주주의 사례와 관련하여 발생하는 갈등의 비용은 앞에서 논의한 바와 같이 비시장 가치가 대부분을 구성하기 때문에 이에 대한 조사방법으로 물리적 연계방법 특히 유지비용법에 중점을 두고 비용계산을 추진한다. 비시장 가치 중에서 본 연구의 주요 사례로 다루는 공동주택 입주자대표회의와 협동조합은 구성원들 사이에 발생하는 갈등으로 인한 비용보다 해당 공동체가 주어진 기능을 수행하는 과정에 필요한 업무의 수행에 수반되는 부정, 부패, 부조리 등으로 인해서 발생하는 부패비용의 비중이 훨씬 큰 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서는 주어진 사례별로 추진하는 사업에 포함된 사업의 비용구조를 파악함으로써 각각의 사업이 가지는 갈등과 부패의 비용구조를 파악하고 공동체 조직이 적절하고 합법적으로 선택된 대표에 의해서 운영되지 못할 경우 발생할 수 있는 비용체계를 확인한다.

1. 사례 1: 공동주택 입주자대표회의

입주자대표회의는 동별 세대수에 비례하여 공동주택관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 각 동의 대표자 4명으로 구성되는 당사자능력을 가진 비법인 사단이다. 입주자대표회의는 공동주택관리규약 개정안의 제안, 아파트관리방법의 제안, 공용시설물의 사용료 부과기준의 결정, 단지안의 주차장·승강기 등의 유지 및 운영기준, 행위허가 또는 신고행위의 제안 등 중요한 사항에 대한 의결권을 가지고 있으며 입주자대표회의의 회장은 입주자대표회의를 대표한다는 점에서 입주자대표회의는 대의기관임과 동시에 집행기관으로서 성격을 가진다.

입주자대표회의는 공동주택 입주자들을 대표하여 공동주택을 관리, 운영하는 과정에 수많은 이권사업에 관련이 되기 때문에 집행부를 구성하려는 입주민들 사이에 끊임없는

분쟁의 대상이 되어왔다. 입주자대표회의가 적절하게 운영되면 주민들의 삶의 질을 높일 수도 있지만 반대로 부적절한 인사들이 개인의 이익을 위해 입주자대표회의를 악용하게 되면 부정과 비리의 온상으로 전락하고 주민들의 삶은 고비용·저효율의 악순환에 빠지게 된다.

입주자대표회의의 비용구조와 관련된 논의를 위해서는 공동주택관리와 관련하여 입주자대표회의 표준관리규정에 나와 있는 권한에 대해서 인지하고 이와 관련한 비용항목을 추산할 수 있다. 공동주택의 관리를 주관하는 입주자대표회의의 업무는 주민으로부터 관리비를 수입으로 수납하여 이를 집행하는 예산집행의 사업이 있으며 이에 비해서 규모는 상대적으로 작지만 입주자대표회의가 주체가 되어 수행하는 중개나 소개와 같은 활동을 통해서 추가의 수입을 획득할 수 있는 다양한 사업이 존재한다. 입주자대표회의가 주관하는 지출과 수입은 소위 말하는 돈이 움직이는 전체 사업과 관련되어 있어 수입과 지출 전반에 걸쳐서 부패가 발생할 가능성이 항상 있다. 입주자대표회의의 이러한 특성을 고려하여 공동주택의 관리업무와 관련한 포괄적인 사업항목의 확인과 이에 따른 수입과 지출의 전체적인 예산 집행과정과 업무를 파악할 필요가 있다.

입주자대표회의의 업무와 관련해서 가장 일반적으로 논의되는 것은 관리비 예산에 관한 것이다.

① 관리비 예산의 확정과 변경

아파트 관리비의 공동사용분은 일반관리비, 청소비, 소독비, 오물 수거비, 승강기 유지비, 난방비, 급탕비, 수선유지비로 이루어지는 순관리비와 공동전기료와 공동수도료 등을 포함하는 공동사용료가 있다. 그리고 개별사용분에 대한 사용료는 TV시청료, 개별전기료, 개별 수도료, 개별가스와 온수 등의 에너지 사용료, 그리고 보험료가 포함된다.

② 단지 내의 전기, 도로, 상하수도, 주차장, 가스설비 및 난방시설, 승강기 및 곤돌라, 방화설비, 방범시설, 조경시설 및 기타 부대시설 등의 유지 및 운영에 관한 기준을 설정한다. 부대시설 등의 사용료 기준과 그 부과방법을 결정 또는 변경한다.

③ 공동주택의 공용부분, 공동소유인 부대시설 및 복리시설의 보수, 대체, 그리고 개량 등의 계획을 수립하고 이를 집행한다. 관리비와 구분하여 특별수선충당금과 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 안전점검의 대가와 공동주택관리령에 의한 공동주택의 안전점검 비용 및 안전진단 실시비용을 위에서 언급한 관리비와는 별도로 징수한다.

④ 관리주체의 동의를 얻지 않은 광고물, 표지물의 조치, 또는 표지를 설치하거나 부착하는 행위에 대한 동의와 결정권한 그리고 단지 내 판매사업 및 상시출입자의 통제와 승인의 권한, 그리고 유형 자산의 구입 및 불용품의 처분 결정은 기타 잡수입을 구성한다. 잡수입은 관리비 이외의 공동주택을 관리하는 과정에 발생하는 수입을 의미한다. 보다 구체적으로 잡수입의 유형을 보면 재활용품 판매비, 단지 내 광고 부착료, 알뜰시장 개장 장소 대여료, 단지 외 일반인을 대상으로 한 유료주차장 임대료, 단지 내 복리시설 운용수입 등이 있다. 이러한 잡수입에 대해 부녀회·노인회 수익사업 등으로 간주하여 잡수입으로 관리하지 않고 입주자대표회의의 감사 또는 승인을 받지 않아 서로 간에 마찰을 빚는 경우가 종종 발생되고 있다. 이의 방지를 위해서는 잡수입에 대한 합리적인 사용 방법을 관리규약으로 정하여 운용하는 것이 필요하다.

이 밖에도 기타 공동주택 단지의 관리에 필요한 의사결정을 한다.

입주자대표회의가 집행하는 예산과 관련한 부패는 다양한 거래와 관련한 뇌물과 관련이 있는 것으로 파악된다. 유럽의 부패사례를 격년으로 조사하는 유로바로미터에 따르면 EU 시민의 5%가 매년 뇌물을 지불하는 것으로 나타났다. 부패의 총체적인 경제적 비용을 구체적으로 계산하는 것은 쉽지 않다고 지적하면서 유럽의 경우 매년 전체 GDP의 1%에 해당하는 1,200억 유로가 부패 비용으로 사라진다고 보고하고 있다. 이 결과는 국제상업회의소(International Chamber of Commerce), 국제투명성기구, 세계경제포럼, UN Global Compact, Clean Business is Good Business가 포함된 조사위원회가 2009년 조사한 자료에 근거해서 전 세계 차원에서 보면 GDP의 5%에 해당하는 금액이 부패비용으로 지불되었음을 의미한다고 설명하고 있다(European Commission 2009, 3-4).

국가경제를 기준으로 GDP란 한 국가의 국내에서 생산된 모든 최종생산물(재화 및 용역)을 시장가격으로 평가한 총 가치이다. ‘국내에서 생산된’이라는 것은 국내의 내국민 및 외국인을 구별하지 않고 국내에서 생산한 것을 포함한다는 의미이다. ‘최종생산물’이란 재화 및 용역이 최종적인 사용자에게 도달하였을 때를 기준으로 한 것으로서 중간생산물과 구별되며, ‘시장가격’이란 부가가치세 등 간접세를 포함하는 의미이며, ‘총 가치’란 각 재화 및 용역들을 시장가격으로 평가하여 합산한다는 의미이다. 국가경제의 GDP에 대비한 부패비용의 비율이 5%라는 평균추정치를 개별민간단체인 입주자대표회의에 적용하는 것은 논란의 여지는 있지만 입주자대표회의가 집행하는 전체 예산을 GDP에 준용하여 본 연구에서는 입주자대표회의가 1년간 집행하는 전체 예산을 계산하여 이 전체 예산의 5%가 부패비용으로 사용되었다고 간주한다.

〈표 1〉 전국 입주자대표회의 분포 및 관리비 현황

지역	단지 수	단지 내 세대 수		500세대 기준 월별 총 관리비(원)
		최대	최소	
강원	530	1,792	138	22,019,360
경기	3,684	5,282	120	37,218,620
경남	920	3,000	102	14,484,400
경북	670	2,635	110	26,063,710
광주	671	2,972	110	15,615,320
대구	764	4,256	105	30,078,110
대전	423	3,958	109	41,306,040
부산	943	7,374	150	20,123,081
서울	2,366	6,864	102	43,979,600
세종	44	1,429	156	13,174,180
울산	372	3,027	113	26,472,870
인천	423	5,076	100	22,921,098
전남	488	5,131	119	16,406,400
전북	606	2,102	150	24,187,210
제주	75	1,364	128	15,020,270
충남	581	4,168	104	30,563,428
충북	489	3,599	119	13,219,960

* 2014년 6월 기준으로 월별 관리비는 지역별 각 세대 수와 유사한 단지를 샘플로 뽑아 작성함

입주자대표회의가 집행하는 예산도 입주민들이 최종적으로 사용하는 재화뿐 아니라 용역에 간접세가 포함된 시장가격을 반영한다는 점에서 부패비용을 산정하는 기준으로 국가의 경우 1년간 GDP의 5%로 산정하는 것처럼 입주자대표회의의 경우 1년간 전체집행 예산의 5%를 부패비용으로 산정하는 것은 큰 문제가 없는 것으로 판단된다. 문제는 개별 입주자대표회의의 규모가 일정하지 않다는 점이다. 법에 따르면 300세대 이상의 공동주택, 150세대 이상으로 승강기가 설치된 공동주택, 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식(지역난방방식을 포함)의 공동주택 등의 요건이 있다. 이를 고려하여 본 연구에서는 기본 500세대로 구성된 공동주택의 1년 집행예산을 조사하고 전국 공동주택 관리를 위한 입주자대표회의 현황을 조사하여 전체 평균을 계산하여 부패비용을 계산하고자 한다.

㉑ 500세대의 1년 집행예산 $\times 0.05 = 1$ 단위 입주자대표회의의 1년 부패비용

입주자대표회의가 구성된 공동주택의 관리비는 국토교통부에서 운영하는 공동주택관리정보시스템에 등록된 전국 17개 광역자치단체별 공동주택의 수를 반영하는 단지규모 및 이에 해당하는 관리비를 조사하였다.²⁾ 앞의 <표 1>에 나타난 바와 같이 서울의 경우에는 하나의 공동주택 단지에 최대 6,864세대가 거주하는 경우도 있지만 최소의 경우는 100여 세대로 공동주택대표자회의의 규모는 다양하게 분포하고 있다. 이런 현실을 감안하여 본 연구에서는 500세대의 단지를 기준으로 설정하였다. 국토교통부의 관리시스템에 따르면 전국에 1만 4천여 개의 공동 주택 단지가 있고 관리비의 지역 간 편차는 있지만 500세대 단지의 경우 매월 2천4백여만 원의 관리비를 집행하여 1년에는 2억 9천만 원을 집행하는 것으로 나타났다. 이 결과를 위에서 제시한 계산식 ㉑에 대입하면 500세대로 구성된 하나의 공동주택 단지를 관리하는 입주자대표회의에서 발생하는 부패비용은 전체 예산집행의 5%라고 가정했기에 매년 1천4백여만 원에 해당한다.

㉒ 한 단위 입주자대표회의의 1년 부패비용 \times 전국 입주자대표회의 수
= 입주자대표회의 전국 부패비용

평균 한 단위의 공동주택 단지에서 입주자대표회의에서 발생하는 부패 비용이 1천4백여만 원이고 전국에 1만 4천여 개의 공동주택 입주자대표회의가 등록되어 있다면 전체 부패비용은 계산식 ㉒에 따라 2,047억 1천2백만 원이 발생하는 것으로 나타났다.

이 결과는 언론에 보도된 공동주택 관리비 관련 현실을 반영하는 결과이다. 국토교통부에 따르면 전국 총 1,332만 가구 중 아파트는 863만 가구로 64.7%(2012년 말 기준)에 이른다. 국민 10명 중 6명이 아파트에 거주하기 때문에 주택산업연구원에 따르면 2010년 전국의 관리비의 규모가 12조 원으로 추정된다고 한다. 실제로 경찰청은 2013년 6월부터 약 5개월간 아파트 관리비리 164건을 수사해 5명을 구속하는 등 모두 581명을 검거한 바 있다. 유형별로 비리 행태를 살펴보면 입주자대표 등이 아파트 공사 관련 업체 등으로부터 부정한 청탁을 받고 금품을 수수하는 행위가 45%(260명)로 가장 많았다. 아파트입주자대표회장이 도장공사업체 대표로부터 금품을 받거나 관리소장이 승강기 유지보수업체로부터 금품을 수수하는 사례, 관리소 직원이 하자보수공사업체로부터 금품을 수수하

2) 국토교통부 공동주택관리정보시스템(<http://www.k-apt.go.kr/>).

는 사례 등이 적발됐다(한국일보, 2014년 9월 23일).

2. 사례 2: 협동조합

협동조합은 2012년 12월 1일 「협동조합기본법」이 시행되면서 다양한 형태의 협동조합이 나타나게 되었고 농업과 농촌분야에도 기존의 농업협동조합과 다른 협동조합의 설립이 가능하게 되었다. 이러한 변화는 농업뿐 아니라 기존의 협동조합이 존재하고 있는 수산업, 축산업, 임업 등의 다양한 일차산업분야에 새로운 협동조합이 나타나는 계기가 되었다.

본 연구에서 연구의 대상으로 선정한 협동조합은 「협동조합기본법」에 따라 새롭게 조직되는 협동조합은 포함하지 않는다. 본 연구에서 연구대상으로 선정하는 협동조합은 농협, 수협, 축협, 임협과 같이 1960년대 일차 산업 생산자인 농어민 및 축산업과 임업에 종사하는 소규모 생산자를 위해 해당산업의 생산과 판매를 진흥하고 지원할 목적으로 설립된 조합 특히 지역의 단위조합을 대상으로 한다. 농협, 수협, 축협은 중앙회가 은행업무 또는 신용사업을 수행하는 경우가 있는데 이는 본 연구의 범위에서 배제하고 농협은 단위 농협, 수협은 회원수협 등을 주요 연구대상으로 하나 연구의 복잡성 때문에 본 연구에서는 단위농협을 주요 분석대상으로 하여 이를 다른 유사한 형태의 조합에 준용하는 형식을 취한다.

우리나라에 구성되어 있는 농협의 단위조합의 업무활동은 구매, 판매, 이용을 포괄하는 경제사업과 예금과 대출에 준하는 신용 및 공제사업으로 나뉘는데 그 구성은 다음과 같다.

- ① 농업에 관한 기술과 경영의 향상을 위한 지식과 기술의 생산지도 및 농촌생활 개선과 문화생활의 향상을 위한 생활지도는 전통적 협동조합의 업무
- ② 조합원의 사업과 생활에 필요한 물자의 구입, 운반, 보관, 가공, 그리고 공급을 포괄하는 구매사업
- ③ 조합원이 생산하는 물자의 운반, 보관, 가공, 검사, 그리고 판매를 포괄하는 판매사업
- ④ 조합원의 사업 또는 생활에 필요한 공동이용시설의 설치와 농업을 목적으로 하는 토지의 조성, 개량, 관리, 수리시설의 설치와 관리 및 농업생산의 효율을 증진하는데 필요한 시설의 관리 및 이용사업
- ⑤ 의료사업

- ⑥ 농촌가공사업
- ⑦ 조합원의 예금과 적금의 수입, 조합원에 필요한 자금의 대출, 내국환, 국가와 공공단체 및 금융기관 업무를 대리하는 신용사업
- ⑧ 농지의 매매, 임대차, 및 교환의 소개
- ⑨ 타 경제단체, 문화단체와의 경제행위 또는 생활계약에 관한 단체협약 체결
- ⑩ 중앙회나 정부가 위촉하는 사업

협동조합의 부패비용을 산정하는 경우에도 앞의 입주자대표회의에 적용한 방법을 유사하게 적용할 수 있다. 협동조합의 경우는 앞에서 논의한 바와 같이 운영하는 사업을 경제사업과 신용 및 공제사업으로 분리할 수 있는데 본 연구에서는 두 가지 사업을 분리하지 않고 전체 영업현황을 부패비용 계산에 포함한다.

앞에서 소개한 바와 같이 전 세계 차원에서 보면 GDP의 5%에 해당하는 금액이 부패비용으로 지불되었음을 의미한다고 설명하고 있다(European Commission 2009, 3-4). 국가경제를 기준으로 GDP란 한 국가의 국내에서 생산된 모든 최종생산물(재화 및 용역)을 시장가격으로 평가한 총 가치이다. ‘국내에서 생산된’이라는 것은 국내의 내국민 및 외국인을 구별하지 않고 국내에서 생산한 것을 포함한다는 의미이다. ‘최종생산물’이란 재화 및 용역이 최종적인 사용자에게 도달하였을 때를 기준으로 한 것으로서 중간생산물과 구별되며, ‘시장가격’이란 부가가치세 등 간접세를 포함하는 의미이며, ‘총 가치’란 각 재화 및 용역들을 시장가격으로 평가하여 합산한다는 의미이다. 국가경제의 GDP에 대비한 부패비용의 비율이 5%라는 평균추정치를 개별민간단체인 협동조합에 적용하는 것은 논란의 여지는 있지만 협동조합이 집행하는 전체 경제사업 예산을 GDP에 준용하여 본 연구에서는 협동조합이 1년간 집행하는 전체 예산을 계산하여 이 전체 예산의 5%가 부패비용으로 사용되었다고 간주한다.

협동조합이 경제사업과 관련하여 집행하는 예산은 조합원들이 최종적으로 사용하는 재화뿐 아니라 용역에 간접세가 포함된 시장가격을 반영한다는 점에서 부패비용을 산정하는 기준으로 국가의 경우 1년간 GDP의 5%로 산정하는 것을 협동조합의 경우 1년간 전체 집행예산의 5%를 부패비용으로 산정하는 것은 큰 문제가 없는 것으로 판단된다. 다만 협동조합의 경우는 경제사업과 신용사업을 분리하여 신용사업이 경제사업보다 많은 감사와 통제를 받는 것으로 판단하여 경제사업에는 5%의 부패비용이 발생하는 것으로 전제하는 대신 신용사업은 이보다 적은 2%의 부패비용이 발생하는 것으로 전제하여 연구를 진행한다.

〈표 2〉 전국 협동조합 분포 현황

지역	조합의 수	조합원(선거인) 수	평균 조합원 수
농협	1,149	2,960,522	2,577
수협	82	134,325	1,638
산림조합	129	445,276	3,452
서울	21	13,412	639
부산	24	29,927	1,247
대구	25	50,125	2,005
인천	28	48,788	1,742
광주	17	32,857	1,933
대전	16	20,481	1,280
울산	18	32,820	1,823
세종	9	19,645	2,183
경기	178	366,284	2,058
강원	105	175,946	1,676
충북	76	169,653	2,232
충남	153	340,314	2,224
전북	109	277,795	2,549
전남	185	468,058	2,530
경북	192	446,069	2,323
경남	173	366,388	2,118
제주	31	101,960	3,289

협동조합의 경우에도 문제는 개별 조합의 조합원 규모가 일정하지 않다는 점이다. 면 단위 단위농협의 경우 면의 전체 인구가 11,153명인데 조합원이 1,182명 준조합원이 5,358명으로 구성되는 것을 보여준다. 개별 단위농협의 경영공시에 따르면 영업수익과 영업비용이 있는데 이를 통합한 액수를 전체 집행예산으로 간주하는데 조합원의 규모에 따라서 집행예산의 규모가 변화할 수 있기 때문에 본 사례에서도 기준으로 조합원 1,000명의 단위농협을 설정한다.

㉔ 조합원 2,000명의 단위조합 1년 신용사업 영업수익 $\times 0.02$
= 1단위 협동조합의 1년 신용사업 관련 부패비용

㉕ 조합원 2,000명의 단위조합 1년 경제사업 영업수익 $\times 0.05$
= 1단위 협동조합의 1년 경제사업 관련 부패비용

전국 농협과 관련한 단위협동조합의 분포는 농가인구 284만 7천여 명으로 구성되는데 이는 개입조합원과 법인조합원을 합한 것이다. 이 중에서 개인조합원의 수는 242만 5,188명으로 추산된다. 본 연구에서 분석의 단위는 단위농협이라는 점에서 지역농협 964개, 지역축협 117개, 품목농협 45개, 품목축협 24개, 인삼협 11개를 합하여 농업 관련 단위농협은 전국에 1,161개가 존재하는 것으로 조사되었다. 이 결과는 1개 단위 농협의 평균 조합원 수가 2,100여 명에 달하는 것이다. 협동조합과 관련한 본 자료에 근거하여 평균조합원이 2,000여 명에 달하는 조합을 경상남도, 충청남도, 전라남도에서 각각 선택하여 각각 2013년 요약본 경영공시자료를 분석하여 평균을 작성한 결과 영업수익 약 400억에 달하는 것으로 조사되었는데 그중에서 신용사업을 통한 영업수익은 100억 원 그리고 경제사업을 통한 영업수익은 300억 원에 달하는 것으로 조사되었다.

㉖ 1단위 협동조합의 1년 부패비용(㉔ + ㉕) \times 전국 협동조합의 수 = 전국 협동조합의 부패비용

조사된 영업수익에 앞의 계산식 ㉔와 ㉕를 적용하면 평균 하나의 단위협동조합에서 신용사업으로 인한 부패비용은 매년 2억 원 그리고 경제사업으로 인한 부패비용은 매년 15억 원이 발생하여 단일의 단위협동조합에서 발생하는 평균 부패비용은 매년 17억 원인 것으로 조사되었다. 이 결과를 전국의 1,360개의 협동조합에서 발생하는 것으로 전제하여 계산식 ㉖에 적용하면 국내에서 경제사업과 신용사업을 하고 있는 협동조합 전체의 부패비용은 2조 3,120억 원에 달하는 것으로 조사되었다.

IV. 기대효과와 연구결과 활용방안

본 연구는 생활 속 민주주의에서 발생하는 사회적 갈등에 대한 비용과 갈등해결 메커니즘으로서 선거가 가지는 효율성에 대한 연구를 주된 목표로 ① 공동주택 입주자대표회의와 ② 협동조합을 선택하였다.

우선, 본 연구는 국가가 주도하는 공공사업에 따른 사회적 갈등이 아니라 주민자치와 관련한 생활 속의 민주주의에서 발생하는 사회적 비용에 중점을 두었다. 한국사회에서 나타나고 있는 민간영역의 갈등사례는 자치조직의 업무를 집행하는 대표자를 선출하거나 주요 정책사안을 결정하는 과정에 투표를 활용하는데, 입주자대표회의의 대표 선출이나 협동조합의 조합장 선출 등의 사례에서 선거가 구성원이 참여를 통해 의사를 결정한다는 점에서 적절한 대안으로 간주되어왔지만 현실에 있어서는 합리적인 결과와는 거리가 있는 것으로 나타나고 있다. 현실적으로 선거 자체를 치르는 데 소요되는 비용은 선거인 1인당 1만 원의 비용이 든다고 하더라도 1천 호가 모여 사는 공동주택의 선거 비용은 1천만 원에 불과하고 전국 규모로 확대해서 본다고 하더라도 천문학적인 비용이 소요되는 것은 아니다. 사회적 갈등의 비용은 선거와 생활 속에서 구성원들이 참여하지 않음으로 인해서 발생하는 외부경제효과와 부패 비용이 문제의 본질을 구성한다.

사례분석에서 논의한 바와 같이 공동주택 입주자대표회의의 운영과 관련해서 전국적인 부패비용의 규모는 2,000억 원이 넘는 것으로 계산되었다. 전국 17개 광역자치단체별 공동주택에서 집행하는 관리비를 12조 원으로 간주할 때 전체 관리비의 5% 미만으로 계산해도 이 정도의 비용을 공동주택 거주자가 부담해야 하는 현실이다. 전국 1,323만 가구 중 863만여 가구가 공동주택에 거주한다는 현실을 볼 때 국가와 사회적 관심이 요구된다.

협동조합의 경우에도 전국적으로 농협, 수협, 산림조합을 포함해서 1,500여 개의 357만 명의 조합원이 포함되어 있고 각 단위농협별로 경제사업과 신용사업을 통한 전체 사업에서 발생하는 부패비용이 전국적으로 2조 3천억 원에 달하는 것으로 조사되었다. 생활 속의 민주주의가 구성원들에 의해서 적절하게 통제되지 않을 경우 사회가 떠안아야 하는 부패 비용은 천문학적인 것으로 나타났다.

한국사회가 민주주의로 발전하는 과정에 선거가 사회적 갈등을 해결하는 기제로서 작동하기 위한 적절한 조건을 갖추어 오는 방향으로 발전했다고 생각해왔지만 현실에서는 선거과정이 적절하게 관리되지 못함으로써 생활 속의 민주주의가 갈등을 해소하는 것이 아니라 갈등을 유발하고 그로 인해서 사회적 부패비용을 만들어내는 제도로 전락할 위기

에 처해 있다고 할 수 있다. 이러한 생활 속의 민주주의가 적절하게 통제되기 위해서는 선거제도의 투명성을 확보하는 보완장치가 필요하다.

본 연구는 생활 속의 민주주의에서 나타나는 갈등과 부패의 사회적 비용을 경험적으로 연구하고 이러한 사회적 문제의 해소를 위한 사회적 접근인 선거의 효율적 운영 방안을 연구함으로써 갈등해결 메커니즘으로서 선거의 효용성을 과학적으로 입증하는 기대효과가 있다. 지금까지 선거연구 또는 갈등연구에서 선거의 효용성에 대하여 사회적 외부경제 효과의 하나인 부패비용과 연계한 실증적이고 과학적인 연구는 부족한 상황이었다. 이러한 측면에서 본 연구는 학문적인 측면에서뿐만 아니라 선거를 관리하고 집행하는 정책적 측면에서의 중요한 함의가 있다.

본 연구의 성과를 활용하는 방안은 첫째, 사회적 갈등이 수반되는 생활 속 민주주의의 부패 비용 산출 결과는 사회적 비용의 규모를 예측하고 이를 해결하는 정책 어젠다 설정을 위한 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 이제까지 생활 속의 민주주의에 주민의 적극적인 참여가 전제되지 않고 선거의 잡음이 지속되면 많은 사회적 비용이 수반될 것이라는 설명은 있었지만 구체적으로 비용이 유발되는 경로와 비용의 규모에 대해서는 언급되지 않았다.

둘째, 선거를 사회적 갈등해결의 기제로서 자리매김시킴으로써 새로운 선거방법이나 선거시스템 개발을 위한 근거로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 현재 중앙선거관리위원회가 추진하고 있는 온라인투표시스템(K-voting)을 추진하기 위한 비용 대비 효과의 근거자료로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 온라인투표시스템의 사회경제적 비용과 효과를 추산하는 근거가 될 것이며 이를 토대로 예산주관부서를 설득하는 자료로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 다른 측면에서 선거가 사회적 갈등을 해결하는 기제로서 작동하기 위한 조건과 절차를 명확하게 도출해냄으로써 선거의 기능을 확대하는 정책추진이 가능하게 될 것이다. 지금까지 선거는 공직선거에서 대표자를 선출하는 기능에 머물러 있었다, 향후에는 선거의 기능이 '민간선거(생활선거)'로 확대되고 '대표자'의 선출에서 '정책이나 주민의 의사결정'의 선택으로 확대할 필요가 있다. 이러한 선거의 기능 확대는 선거관리위원회의 역할 재정립과도 밀접한 관련성을 가지고 있다고 본다.

마지막으로 본 연구는 선거를 통해 사회통합을 진전시키는 효과도 기대할 수 있다. 민간영역에서 갈등양상은 사회의 복잡성은 증가하는 반면, 복잡성에서 기인하는 갈등해결의 메커니즘은 발전하지 못하는 양상으로 전개되어왔다. 사회적 변화의 이해관계에 민감한 일부 계층이 정치적인 의견을 주도하는 소수의 적극적 참여자로 부상하게 되어 대표 선출과정과 정책결정과정을 독점하는 현상이 나타나게 되었다. 소수의 적극적 참여와 소

극적인 다수로 구성되는 의사결정구조는 침묵하는 다수의 의견이 반영되는 제도를 형성하는 방향으로 사회제도가 발전되는 것이 아니라 소수가 의견을 독점하는 방향으로 제도가 방치되는 결과를 낳았다.

갈등해결 기제의 미비, 의사결정 제도의 미비는 소수가 자신의 이익에 부합하지 않는 결정에 대해서 동의하지 않는 사회적 갈등의 격화라는 분쟁의 불씨를 키우는 결과를 낳았다. 현재의 갈등해결 구조는 대표 선출과정이나 정책결정과정에 적극적인 소수자의 의견을 반영하는 데 유리한 구조로 남아 있다는 점에서 사회통합에 긍정적으로 기여하지 못하고 있다. 그러므로 사회구성원의 참여가 보장되고 의사표출의 장과 절차를 갖춘 의사결정 구조로서 선거시스템의 제도화는 사회통합에도 기여하게 될 것이다.

참·고·문·헌

- 권영인. 2005.5. “도로사업과 국민참여제도(PI) 도입방안.” 『월간 국토』 283. 36-43.
- 김갑성 외. 1996.9. 『혐오이설의 입지갈등과 합리적 해소방안: 쓰레기 처리시설을 중심으로』. 삼성경제연구소.
- 김정희. “‘김부선 사태’로 본 아파트 관리비 비리 실패.” 『한국일보』, 2014년 9월 23일.
- 김길수. 2004. “정책집행과정에서 주민저항 사례연구: 부안 방폐장 부지선정을 중심으로.” 『한국정책학회 동계학술발표논문집』 386-411.
- 김선희 외. 2005. 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구』. 국토연구원.
- 김성일 외. 2005. 『대형공공건설사업의 효율적 추진방안 연구』. 국토연구원.
- 김용웅·차미숙. 1997. 『국토개발관련 분쟁의 발생실태와 조정방안에 관한 연구』. 국토연구원.
- 김정훈. 1996. “고형폐기물 소각처리시설에 있어서의 입지결정과정.” 『한국행정학보』 30-11. 63-78.
- 김현주 외. 1999. 『대형국책사업의 효율적 추진방안』. 삼성경제연구소.
- 나태준·박재희. 2004. 『갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』. 한국행정연구원.
- 박재목. 2005. “공공갈등 관리의 관점에서 본 친성산 갈등.” 『분쟁해결연구』 3-2. 5-37.
- 박태순. 2006. “국책사업 갈등과 사회적 합의형성.” 『대통령 지문 지속가능발전위원회 갈등관리정책팀 발제문』.
- 배상근. 2006. 『국책사업 표류와 정책혼선』. 한국경제연구원.
- 분쟁해결연구센터. 2006.7. “공공사업 갈등 해결 사례: 서울 마포자원회수시설운영사업.” 『분쟁해결포럼 자료집』 제4회.
- 이성우. 2006. “공공분쟁의 이론적 고찰과 계량화연구 방안.” 『한국 공공분쟁연구의 현황과 과제』 한국정치학회·단국대학교 분쟁해결연구센터 2006 하계학술회의 발표논문집.
- 이영희. 2004.4. “국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형.” 『월간 국토』 270. 59-64.
- 임재형. 2006. “한국 공공분쟁연구의 현황과 과제.” 『한국 공공분쟁연구의 현황과 과제』. 한국정치학회·단국대학교 분쟁해결연구센터 2006 하계학술회의 발표논문집.
- 최병선. 1992. 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』. 서울: 법문사.

국토교통부 공동주택관리정보시스템(<http://www.k-apt.go.kr/>).

Ferraz, C., and F. Finan. 2008. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.123, No.2. 703-754.

- Ferraz, C., and F. Finan, 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Government." *American Economic Review*, Vol.101, No.1, 1274-1311.
- Harrison, L., and A. Hughes, 1997. *The Validity of Self-Reported Drug Use: Improving the Accuracy of Survey Estimates*. Rockville: NIDA Research Monograph.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Minnery, J. R. 1985. *Conflict Management in Urban Planning*. Gower House: Gower Publishing Company Limited.
- Rose-Ackerman, S. 1983. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, H. A., & J. G. March, 1958. *Organizations*. NY: John Wiley & Sons.

접수일자: 2017년 10월 10일, 심사일자: 2017년 11월 27일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

A Study on the Cost of Social Dispute and Election as an Alternative Process of Dispute Resolution

Lim, Jae Hyoung | Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University

Korean academic community has studied the domestic-social disputes with an emphasis on the social overhead capital work by the central government. There are various types of disputed with different types of relevant parties in the public disputes. Since these type of social conflict inevitably involve a huge amount of socio-economic cost, Korean society begin to form a social consensus of an alternative institution or approach to resolve these conflicts.

However, various researches concentrates on a few theoretical frameworks such as communication theory, negotiation theory, arbitration and mediatio process, and litigation approach. Among other approach, academic community has intentionally or not discounted the utility of local polling as an alternative decision-making process and a conflict resolution process.

This will analyze the socio-political cost of the domestic-social disputes in Korean society and will address the utility of local voting for resolving the disputes. I selected two cases of domestic-social dispute in civil society: 1) election of the residents' representatives in the apartment complex, 2) election of the representative of the cooperative union.

■ Keyword: social dispute, dispute cost, election, conflict resolution, board of the residents' representatives, board of the cooperative union

한국 정당운영의 현황과 당내 민주주의 실현을 위한 과제*

윤종빈 | 명지대학교

+ 국문요약 +

이 글은 키(Key)의 정당 기능의 세 가지 범주의 틀에서 우리나라 정당의 조직과 운영의 현황을 살펴보고 당내 민주주의 개선을 위한 과제를 제시하였다. 한국정당학회의 당원인식 조사와 미래정치연구소의 전문가 인터뷰 자료 분석의 결과, 우리나라 정당의 조직과 운영은 민주성과 대표성, 그리고 유권자 참여가 부족한 것으로 나타났다. ‘조직으로서의 정당’의 측면에서는 당비를 내는 당원이 의사결정을 주도하지 못하고 제도적 반응성이 미흡하다. ‘정부 내 정당’의 측면에서는 정부를 구성한 여당이 대통령의 영향력으로 독자적인 정책기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 대통령이 국회와 대립될 경우 국회는 행정부 견제 기능이 약화되는 악순환이 거듭되고 있다. ‘유권자 속의 정당’의 측면에서는 정당의 유권자 참여와 동원이 미흡하고 정당-유권자 소통 또한 미흡하다. 한국 정당의 위기를 극복하고 궁극적으로 대의민주주의를 실현하기 위한 당내 민주주의를 위해서는 정당들이 당원을 확보하기 위해 노력하고 당원과의 소통을 강화해야 한다. 또한 유권자들이 정당과 자유롭게 소통할 수 있는 채널이 구축되어야 하는데 온라인의 SNS공간은 물론 지역정당조직의 물리적 공간이 필요하다. 또한 당내 후보공천과정이 당원에 의해 주도되어야 일반 유권자들이 당원이 되고자 하는 유인책이 될 것이다.

주제어 | 정당조직, 정당운영, 당내 민주주의, 정치적 대표의 실패, 대의민주주의

* 논문의 수정과 보완에 큰 도움을 주신 익명의 세 분 심사자에게 진심으로 감사를 드림. 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924104).

I. 서론

한국정치의 가장 큰 문제점을 한 마디로 요약하자면 ‘정치적 대표의 실패(representation failure)’라고 볼 수 있다. 이는 정치행위자가 활동하는 규범이자 환경인 정치제도는 물론 정치인의 의식과 행태가 점차 시민의 요구에 제대로 반응하지 못하고 오히려 그 간극이 커지고 있다는 의미이다. 즉, 대표자가 활동하는 공간이자 구조인 정당과 국회가 국민대표 기능을 제대로 수행하지 못한 채 그들만의 이해관계에 매몰되어 국민들과 물리적·의식적으로 점차 유리되고 있는 상황이다. 가장 최근의 한 조사에 따르면, 행정부인 정부는 물론 정치의 핵심적인 제도인 정당과 국회에 대한 국민의 신뢰가 심각한 수준인 것을 알 수 있다. 10점 만점에 정부에 대한 신뢰는 3.25, 국회에 대한 신뢰는 2.77, 정당에 대한 신뢰는 2.39인 것으로 나타났다.¹⁾

우리 정치제도가 3권 분립의 대통령제를 채택하고 있지만 행정부가 법안을 제출할 수 있도록 허용한 점과 국회의원이 장관을 겸직할 수 있도록 한 내각제적인 요소가 순수한 대통령제의 작동을 어렵게 하고 있다. 과거 민주화 이전부터 형성된 인물(보스) 중심의 정치가 국회운영의 주도권을 정당에게 부여해 3권 분립의 원칙은 훼손되어 왔다. 특히 정당은 교섭단체 제도를 통해 국가가 지원하는 보조금과 국회운영을 위한 다양한 법적·제도적 프리미엄을 보장받음으로써 실질적으로 국정운영에 있어서 국회보다 더 우위의 위상을 가지게 되었다. 이러한 가운데 거대정당들은 공정하지 못한 국고보조금 배분 방식과 선거제도에 의해 군소정당에 균립하는 견고한 기득권 집단이 되었다.

그동안의 인물 중심의 후진적 정당제도는 당내 의사결정 구조의 왜곡을 초래해왔다. 물론 과거에 비해 어느 정도 개선이 되었지만 아직도 3김 시대의 지역과 인물을 기반으로 한 정당정치의 유산에서 벗어나지 못한 우리 정당은 수직적 의사결정구조를 가지고 있고 소수 지도부가 당내 공천권과 자금운영에 커다란 영향력을 행사하고 있는 현실이다. 그러다보니 소수 인물을 중심으로 형성된 당내 계파가 정당과 국회운영을 좌지우지하고 국민을 바라보는 정치보다는 당내 기득권과 이권 다툼에 몰두해 국민 눈높이와 동떨어진 행태를 보여주고 있다. 우리 정치의 가장 중요한 행위자인 정당의 왜곡된 행태와 이에 대한 국민 불신은 국민대표기능의 저하라는 대의제 민주주의의 근본적인 한계를 노출하게 되었다.

1) 명지대 미래정치연구소, 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』(2017).

한국 정당정치에 대한 연구가 양적·질적으로 괄목할만하게 성장했음에도 불구하고 이와 같은 문제점이 지속되는 것에 대해 정당 관련 학자들의 자성과 책임감이 필요하다. 정당 모델, 당내 경선, 정당의 조직과 운영, 정당의 선거 유동성, 지도부와 당원의 이념적 성향 및 정책 입장 등 다양하고 많은 연구가 진행되었음에도 불구하고 한국 정당정치는 크게 개선되지 않고 있다. 이와 같이 정당의 정치대표성의 실패는 민주화 이후 한국정치가 퇴행한다는 비판의 가장 주요한 원인으로 작용하고 있는 실정이다. 페닝스와 하잔의 지적과 같이 우리나라 정당정치의 위기는 시민과의 유대감 약화와 당원의 부재 등이 주요 원인이 되고 있다(Pennings and Hazan 2001).

이 글은 우선 우리나라 정당의 운영과 조직의 현실을 진단하고 이를 토대로 문제점을 간략히 살펴본 후, 보다 큰 틀에서 당내 민주주의의 개선을 위한 과제는 무엇인지 논의하고자 한다. 경험적 분석을 위한 자료의 한계로 연구의 범위와 방법이 다소 제한적이지만 탐색적 연구를 통해 한국 정당이 나아가야 할 방향성에 대한 논쟁점을 제공한다는 측면에서 충분한 의의를 가질 수 있다고 본다.

II. 정당개혁 모델과 정당의 조직 및 운영

한국 정당개혁의 방향성과 대안을 제시하기 위해서는 한국적 정당 모델에 대한 논의가 선행되어야 하는데, 국내에서는 일반적으로 키이(V. O. Key)의 분석틀을 활용해 정당의 현실을 파악하고 논의의 지평을 넓혀왔다. 그는 정당의 기능을 ‘조직으로서의 정당(parties as organization)’, ‘정부 내 정당(parties in government)’, ‘유권자 속의 정당(parties in the electorate)’의 3가지 범주로 분석하였다(Key 1958).²⁾ <표 1>에서와 같이 이러한 틀에 따라 한국 정당의 현실을 살펴보면 우선 중앙당 조직은 비대한 반면 지역

2) 그가 정의한 정당 개념의 3가지 범주를 원문 그대로 인용하면 다음과 같다. “Within the body of voters, as a whole, groups are formed of persons who regard themselves as party members ... In other sense the term party may refer to the group of more or less professional political workers ... At times party denotes groups within the government ... Often it refers to an entity which rolls into one the party-in-the-electorate, the professional political group, the party-in-the-legislature, and the-party-in-the-government ... In truth, this all-encompassing usage has its legitimate application, for all the types of groups called party interact more or less closely and at times may be as one”(1958, 180-182).

〈표 1〉 키이의 정당기능 범주의 내용과 한국 정당의 평가

영역	정당기능의 내용	한국 정당 평가
유권자 속의 정당	- 유권자의 자발적 참여 - 정당과 유권자 간의 소통	- 참여와 동원의 부재 - 정당과 유권자의 괴리
조직으로서의 정당	- 당내 민주주의 실현 - 중앙당과 지역정당조직의 역할 분담	- 당원참여의 부족 - 상향식 공천의 제도적 미비
정부 속의 정당	- 정당의 각료 충원 및 정부 구성 - 교섭단체인 정당의 의회 운영 (행정부와 의회 관계 규정)	- 책임정당정치의 미흡 - 행정부·여당 대 야당의 대결구도

당 조직과 당원 멤버십은 매우 취약하고, 둘째, 여당이 대통령과 정부에 종속되어 정책적 자율성을 상실해 교섭단체인 정당이 운영하는 우리 국회는 여야 대결구도가 아니라 정부·여당 대 야당의 갈등구도로 만들어져 책임정당정치는 실종되었으며, 마지막으로 정당의 시민 대표성이 취약하여 유권자의 정당에의 참여와 관심이 저조해 정당과 유권자의 간극은 점차 커져왔다.

이러한 키이의 분석틀을 기반으로 국내에서 꾸준히 논의되는 정당개혁 모델을 살펴보면,³⁾ 우선 한국 정당의 조직적 취약성을 극복하기 위한 대안으로 대중정당 모델이 제시되었는데 이는 이념을 기반으로 한 당원의 자발적이고 적극적인 활동을 토대로 한 것으로 ‘조직으로서의 정당’ 기능의 중요성을 강조한 것으로 볼 수 있다. 서구에서 대중정당은 보통선거권의 확대라는 정치적 환경의 변화 속에서 유권자의 표심이 중요해짐에 따라 일반 당원이 당의 의사결정과정에서 중요한 역할을 시작한 것을 의미한다. 당의 중심 주체가 간부정당 모델의 엘리트에서 노동자·농민 등의 당을 구성하는 당원으로 바뀐 것이다. 하지만 우리나라에서는 자발적 당원을 확보하는 것이 쉽지 않기 때문에 당원 중심의 의사결정을 통한 정당 민주화의 적실성에 대한 논쟁이 지속되고 있다.

한편으로는 특정 계층이 아닌 일반 유권자의 주도적인 참여와 역할에 의해 정당이 운영되는 ‘유권자 속의 정당 모델’이 논의되어 왔다. 특히 ‘포괄정당 모델’은 당의 이념과 특정 계층의 멤버십을 중시하는 대중정당과 달리 유권자의 표심에 따라 당의 정책과 정체성이 변화 가능한 모델이다. 서구에서 탈물질주의와 복지국가의 본격적인 등장으로 이념적 양극화와 계급 균열이 약화됨에 따라 정당들이 유권자 전체를 대상으로 선거지지를 추구하

3) 서구 정당 모델의 내용과 한국적 적용의 한계에 대한 자세한 논의는 강원택(2009) 및 강주현(2012)의 글 참조.

기 시작한다. 그러나 대중정당에 비해 당원들의 지위와 역할은 약화되었고 당 지도부의 역할은 상대적으로 강조된 측면이 있다. 또한 정당의 유권자에 대한 동원과 연계가 약화되어 정당 민주화의 실현에는 한계가 있다.

다음으로는 현역의원들이 중심이 되는 ‘원내정당 모델’이다. 이는 ‘정부 속의 정당’의 기능을 강조한 것으로 현역 국회의원들이 교섭단체를 구성해 여당은 정부의 구성에 참여하고 야당은 국회에서 정부·여당을 견제하는 것이다. 정당의 지역조직은 선거 때만 집중적으로 가동되고 당내의 최종적인 의사결정기구인 현역의원들의 집합체인 의원총회인 중앙당 중심의 정당 모델이다. 앞서 서술한 대중정당이 탈이념화, 탈근대화 등의 사회변동으로 위기를 맞게 되자 2003년에 열린우리당을 중심으로 현역 국회의원이 중심이 되는 원내정당으로의 개혁의 필요성이 대두되었으나 이 또한 유권자에 대한 동원과 소통이 원활하지 않아 현실적으로 적용되기에는 어려움이 많았다. 이러한 역사적 경험을 통해 원내정당이 성공하려면 지역구 차원에서 유권자와의 소통이 강조되는 원외정당의 기능이 보완되어야 한다는 교훈을 얻었다.⁴⁾

한편 국가의 보조에 의해 정당의 재정이 좌우되는 카르텔 정당 모델 또한 어느 측면에서는 ‘정부 속의 정당’의 기능을 강조한 것으로 정부는 정당정치 발전을 위해 보조금을 지급하고 정당은 정부의 정책집행에 협력자로서 기능을 수행하는 모델이다.⁵⁾ 그러나 앞서 포괄정당과 카르텔 정당 모델은 우리나라 정당정치의 역사적 발전 과정의 맥락에 대한 심도 있는 논의가 미흡한 상황에서 그 적실성 또한 제한적이라는 것이 학계의 일반적인 평가이다(강원택 2009; 장훈 2012; 윤종빈 2013).

이상에서 논의한 각각의 정당 모델은 키이의 분석들에 의해 상호배타적으로 분류할 수 있는 것은 아니지만 세 가지 틀에서 한국 정당들을 평가할 수 있는 토대를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 우선, 조직의 차원에서 우리 정당들은 유권자와 당원의 의사 수렴을 위한 충분한 제도적 반응성이 있다고 긍정적으로 평가하기는 어렵다. 당내 공천과 당내 의사결정에서 당원의 의사가 아래로부터 민주적으로 반영되고 있는지 검증해볼 필요가 있을 것이다. 원외정당조직이 유권자와의 소통을 통해 선거과정에서 풀뿌리 이슈와 현안을 발굴하고 이를 현역의원들이 원내의 입법과정에 반영하는 노력이 필요할 것이다. 또한 유사한 맥락에서 유권자 속의 정당 차원에서는 제도적 반응성뿐만 아니라 유권자에

4) 원내정당의 한국적 적실성에 대한 논의는 오랫동안 지속되었다.

5) 카르텔정당 개념은 우리나라 정당을 준국가기관으로 인식했다는 문제점이 지적되기도 하였다(심지연·김민전 2006, 546).

대한 실질적 반응성의 제고를 위해 유권자의 참여와 동원을 제고하려는 정당의 노력이 필요하다.

앞선 논의한 한국 정당의 위기의 보다 근본적인 원인은 정당의 조직과 운영이 민주적이지 못하기 때문이다. 당내 의사결정과정의 투명하고 민주적이라면 정당에 대한 신뢰가 제고되어 일반 유권자들이 당원이 되는 것을 꺼리지 않을 것이다. 우리 정당들은 과거에 비해 중앙당 조직은 비대해졌지만 중앙의 권한을 수평적으로 분산하는 것에는 소홀해 당내 민주주의가 약화되었다. 미헬스는 ‘과두제의 철칙(iron law of oligarchy)’에서 조직이 커질수록 정치적 자원과 영향력이 소수에 집중되는 경향이 있다고 보았다(Michels 1962). 정당의 조직구조가 분권화되어 아래로부터 유권자의 의사를 수렴할 수 있는 틀이 만들어져야 정부의 정책과 국회의 법률안에 유권자의 의사가 반영될 수 있다. 중앙당 조직구조, 지구당 부활, 당내 경선의 개방성, 정치자금의 수요와 공급 등의 문제가 아직도 오랜 숙제로 남아 있는 것은 당내 민주주의가 실현되지 못했기 때문이다. 정당 민주화의 문제는 기존의 포괄성과 분권화 개념보다는 당원의 참여의 차원에서 분석해야 그 실현 가능성이 높아진다는 지적(지병근 2010)에 주목할 이유가 있다. 또한 완전국민참여경선제의 실시로 정당의 개방성은 확대되었지만 대표성과 책임성은 오히려 약화된 측면이 있다는 지적(윤종빈 2008; 2012) 또한 간과해서는 안 될 것이다.

이 글은 정당운영의 현실을 분석하고 당내 민주주의 확립을 위한 개선 방안을 모색하기 위해 설문조사, 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview) 자료 등을 활용하였다. 우선 설문조사의 경우 명지대학교 미래정치연구소와 명지대학교 대의민주주의와 사회통합연구단(SSK)이 2015년 리서치랩에 의뢰하여 실시한 「정당과 사회통합에 대한 국민의식조사」와 선거연수원과 한국정당학회가 2010년에 공동으로 수행한 「당원의식조사」를 살펴 보았다. 「정당과 사회통합에 대한 국민의식조사」는 2015년 5월 14일에서 20일까지 전국 성인 남녀 1,000명을 대상으로 성별·연령별·지역별로 비례 할당 후, 무작위 추출하여 유무선 혼합 RDD(Random Digit Dialing)를 이용한 전화면접조사로 이루어졌다. 「당원의식조사」의 경우 2010년 선거연수원에서 주관한 당원교육에 참가했던 당원 총 3,032명을 대상으로 수행된 것이다.

설문조사 외에도 본 연구는 정당 내의 상황을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 명지대학교 미래정치연구소와 대의민주주의와 사회통합연구단(SSK)이 공동으로 수행한 표적집단면접(FGI) 자료를 사용하였다. 인터뷰는 2016년 4월부터 5월까지 정당 당직자, 국회의원 보좌진 등 총 20명을 대상으로 수행되었다. 인터뷰 대상자는 모두 정당 관계자로 구성되어 있으며 소속 정당은 새누리당 9명, 더불어민주당 10명, 국민의당 1명으로 당시 여·

야 정당이 고르게 분포되어 있다(부록 1) 참조). 인터뷰는 1대 1 면접방식으로 약 1시간 정도 진행되었으며 정당정치 개혁, 정당정치와 민주주의 발전, 정당개혁의 방안 등 20개 내외의 질문의 응답으로 구성되었다.

정당의 조직을 구성하는 가장 중요한 일부는 당원이다. 당원의 규모와 적극성은 당의 조직은 물론 의사결정 구조까지도 좌우하는 중요한 변수이다. <표 2>는 우리나라 정당이 얼마나 유권자 속에 자리하고 있는지를 단적으로 보여주는 통계 결과이다. 즉, 국민들의 어느 정도가 정당의 당원으로 가입해 활동하고 있는지를 보여주는 것으로 2005년부터 2015년까지의 총 인구 수와 당원 수, 그리고 인구 수 대비 당원 수를 요약한 결과이다. 전반적인 추이만을 볼 때 인구 수 대비 당원 수가 조금씩이나마 점차적으로 증가하고 있는 것으로 볼 수 있지만 그 규모가 10% 전후의 수준에 머물러 있어 유권자 속에 침투하지 못한, 유권자와의 소통에 소홀한 우리나라 정당의 현실을 보여준다. 당원 확보를 위해서는 정당의 인위적인 노력도 필요하지만 보다 근본적으로는 정당과 정치에 대한 불신을 해소하기 위한 정당의 노력이 선행되어야 한다는 사실을 단적으로 보여준다. 적극적인

<표 2> 인구 수 대비 당원의 수

(단위: 명)

연도별	총 인구 수	당원 수	당원 수/인구 수(%)
2005	48,782,274	2,692,103	5.5
2006	48,991,779	2,929,098	6.0
2007	49,268,928	3,759,045	7.6
2008	49,540,367	3,877,970	7.8
2009	49,773,145	4,123,687	8.3
2010	50,515,666	4,790,526	9.5
2011	48,988,833	5,101,584	10.4
2012	51,040,980	4,781,867	9.4
2013	51,296,287	5,198,389	10.1
2014	51,327,916	5,245,611	10.2
2015	51,529,338	5,837,061	11.3

출처: 중앙선거관리위원회, 정당의 활동개황 및 회계보고(2015)

당원의 존재는 정당의 존립은 물론이고 당의 민주적 운영을 위한 매우 중요한 기초가 될 것이고 향후 정당정치 발전의 토대가 되기 때문이다.

표적집단면접(FGI)에서도 이러한 응답을 찾을 수 있었다. 여러 응답자들이 정당 차원에서 당원이 접촉이나 상향식 공천 등에서 소외받고 있다고 우려했다. 또한 정당 내에서 당원의 중요성을 강조하며, 당원 중심의 정당으로 한국의 정당개혁이 이루어져야 한다는 응답이 많이 있었다. 인터뷰대상자 5는 “공식행사를 제외하고는 당원 접촉 방식은 다양하지 못하다”는 의견을 나타냈으며, 상향식 공천의 제도화에 있어 당원의 영향력이 미비하기에 좀 더 확대되어야 한다는 의견도 다수를 차지했다(인터뷰대상자 6, 8, 10, 13, 17, 19, 20).

한편 많은 응답자들이 당원의 중요성을 강조하였다. 인터뷰대상자 8과 15는 당원이 당의 중심이고 주인이라며 중요성을 강조했으며, 인터뷰대상자 16은 당원이 국회의원들에게 일반 유권자를 소개해주기도 하고 지역구 행사에 초청하는 등 일반 유권자와의 연결고리 역할을 수행한다고 말하며 선거에서의 당원의 중요성을 언급하였다. 선거에서 당원이나 지지자, 혹은 유권자 중 어느 집단에 더 중점을 두냐는 질문에 대해 인터뷰대상자 16은 다음과 같이 응답했다.

“당연히 당원에 좀 더 포커스를 두고 있다. 선거가 동심원이다. 의원님이 중심에 있고 지지하는 1차 그룹, 2차 그룹, 3차 그룹이 있고, 일반 유권자들이 있다. 이분들이 활력을 해줘야 일반 유권자에게까지 영향력이 미쳐진다. 선거의 기본 원리다. 이분들을 평소에 제대로 관리하지 못하면 일반 유권자들과 접촉할 수 있는 기회 자체가 상당히 줄어들게 된다. 그러니까 당연히 당원 관리를 잘해야 한다”(인터뷰대상자 16).

인터뷰 대상자 6의 경우 역시 한국 정치가 개혁해야 하는 방향을 묻는 질문에 가장 첫 번째로 당원에 대한 중요성을 강조했다.

“당원 중심의 정당으로 거듭나야 될 것이다. 당원이 철저히 배제되는 모습의 현 상황에서는 정당개혁이 이뤄지지 않을 것이라 생각한다”(인터뷰대상자 6).

이렇듯 당원의 중요성이 강조되지만 우리나라 유권자는 정당에 가입하는 비율이 낮을 뿐만 아니라 당원으로 가입하더라도 책임 있는 당원으로서 당비를 내는 비율 또한 낮다. <표 3>은 주요 정당의 당비 납부자의 수를 정리한 것이다. 정당별로 비교해보았을 때 새누리당계 정당의 당비 납부자 수가 상대적으로 많았다. 그러나 새누리당계 당비 납부자

〈표 3〉 주요 정당의 당비 납부자 수 추세

(단위: 천 명)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
새누리당	259	278	200	199	209	293	212	202	190	253	378
민주당	496	95	86	23	64	160	168	117	373	316	256
정의당	69	54	51	40	34	56	62	42	32	10	18

참고: 새누리당은 2012년 이전은 한나라당이며 민주당은 2005, 2006년은 열린우리당, 2007년은 통합민주당, 2014년은 새정치민주연합, 2015년은 더불어민주당임. 정의당의 경우 2010~2013년은 통합진보당, 2014~2015년은 정의당임

자료: 중앙선거관리위원회, 「정당의 활동개황 및 회계보고」

수는 하락과 상승을 반복하는 모습을 보이다가 2014년 이후에는 다소 증가하는 추세를 보였으며, 민주당계 정당 또한 2010년 이후 전체적으로 상승하는 추세인 것으로 나타났다. 그러나 최순실 사건과 조기대선을 치르는 전후 과정에서 현재에 이르기까지 정당경쟁 체제와 정당지지율에 상당한 변화가 있었다는 사실을 감안할 때 주요 정당별 당비 납부자 수는 변동이 있었을 것으로 예상된다.⁶⁾

정당조직에 속해있던 응답자들도 우리나라의 당비를 내는 진성당원이 부족하다는 견해를 보였다(인터뷰대상자 2, 13, 19). 인터뷰대상자 13은 “당 내에서도 돈을 내는 진성당원들이 직접 의사결정구조에 참여하는 비율이 비교적 낮다. 당비를 납부하는 당원이라도 의사결정과정에서 참여하는 경우는 전당대회 때 당 대표, 최고위원을 뽑는 한 번에 그친다”고 말했다. 또한 인터뷰대상자 17은 정당정치 개혁에 있어 “당원들이 내는 당비를 어떻게 활용하느냐하는 것에서부터 정당조직이라는 것 자체가 좀 더 구체화되고 체계화될 필요가 있다”고 응답했다. 이 밖에도 공천과정에서 당원의 낮은 영향력 등에 대한 공통된 의견이 존재했다(인터뷰대상자 6, 8, 10, 13, 17, 19, 20). 이러한 응답을 종합하여 볼 때 진성당원 확보를 위해 정당은 당원들의 정당 내 의사결정과정, 공천과정 등에서의 권리를 확대하고 더 나아가 당비 활용의 구체화, 투명화가 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

또한 정당이 당비를 내는 당원 확보를 위한 최고의 적기는 총선과 대선, 그리고 지방선거에서 당내 경선에 참여하는 유권자들을 적극적으로 영입하는 것이다. 이들을 잠재적인

6) 실제로 중앙선거관리위원회가 금년 1월부터 5월까지 국회의원 후원금 모집 현황을 조사한 결과, 모금액 상위 10명 중 여당인 더불어민주당 소속 의원이 4명으로 가장 많이 포함된 것으로 나타났다(문화일보, 17/09/06). 이를 통해 정당별 당비 납부 현황 또한 변동되었을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 4〉 주요 정당의 국고보조금 의존도(%)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
새누리당	43.8	32.3	22.5	22.3	26.1	33.9	25.7	33.0	18.5	37.2	34.9
민주당	46.6	35.9	32.6	30.1	50.2	36.4	39.6	37.7	18.3	36.9	37.3

참고: 새누리당은 2012년 이전은 한나라당이며 민주당은 2005, 2006년은 열린우리당, 2007년은 통합민주당, 2014년은 새정치민주연합, 2015년은 더불어민주당임
 자료: 중앙선거관리위원회, 「정당의 활동개황 및 회계보고」

당원으로 볼 수 있으며 향후 당을 위한 자발적인 봉사 또한 가능한 유권자로 볼 수 있다. 따라서 당내 경선과정에 참여한 유권자를 대상으로 보다 적극적으로 소통해 이들의 연락처는 물론 정책에 대한 선호도 등의 자료를 확보해 정당의 정강·정책이 유권자의 의식과 태도의 변화에 부응하여 발전할 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

정당의 재정 의존도는 정당 운영의 실재를 알 수 있는 매우 중요한 자료가 된다. 재정은 당원의 당비와 국고보조금으로 구분할 수 있는데, 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 새누리당계 정당은 의존도가 2014년과 2015년 현재 전체 예산의 3분의 1을 넘는 것으로 나타났고 민주당계 정당 또한 비슷한 수준임을 알 수 있다. 이처럼 주요 정당의 국고보조금 의존도는 상당히 높은 수준으로 정당의 활동이 국가에 의해 보호되고 지원되는 선거공영제가 지속되는 한 정당의 국가보조금에 대한 의존은 피할 수 없을 것으로 본다. 다만 향후에도 지속적으로 정부가 정당에게 경상비와 선거보조금을, 공직선거 출마자에게 선거보전금을 지급하는 것이 국민에게 설득력이 있을지에 대해서는 별도의 논의가 필요하다고 본다. 현재와 같이 정당에 대한 국민의 신뢰가 낮고 정당 및 국회의 정책과 입법 생산성이 기대만큼 충족되지 못할 때 정당 활동을 위해 국가가 보조금을 제공하는 것이 언제까지 지속되어야 하는지, 당원 확보와 생산적인 정당정치를 위한 노력이 전제되지 않고 지급해야 하는지, 정당의 책임성을 담보로 한 지급 방식은 없는지 등에 대한 논의가 필요하다(윤종빈 2013).

III. 정당운영의 현실에 대한 국민인식

우리나라 정당의 조직과 운영에 대한 논의에 앞서 정당에 대한 총체적인 차원의 유권자 인식을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 현실의 심각성에 대한 인식이 어느 정도인지 파악되어야 개선 방안의 방향성이 달라질 수 있기 때문이다.

한국 정당의 사회적 위상을 단적으로 보여주는 수치는 <표 5>에서 쉽게 알 수 있다.⁷⁾ 한국 정당에 대한 국민의 신뢰도는 대통령과 정부기관에 비해 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 대통령에 대한 신뢰도는 5.10, 행정부에 대한 신뢰도 4.82, 사법부에 대한 신뢰도 4.82인 것에 비해 정당에 대한 신뢰도는 3.66으로 국회에 대한 신뢰와 동일한 값으로 나타났다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가가 보장하는 헌법적 지위에 비해 한국 정당의 사회적 위상은 그다지 높지 않다고 볼 수 있다. 이와 같은 결과는 이미 다수의 다른 조사에서도 수차례 확인된 바로 우리나라 정당에 대한 국민들의 총체적인 불신이 자리 잡고 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

이렇듯 정당에 대한 불신이 팽배한 원인에 있어서는 다양한 견해가 존재한다. 표적집단 면접(FGI)에 참여했던 응답자들은 정당의 이권(혜게모니) 싸움, 선거에만 주력하는 지나

<표 5> 주요기관에 대한 신뢰도

기관	신뢰도(평균)
정부(행정부)	4.82
국회(입법부)	3.66
법원(사법부)	4.82
정당	3.66
정치인	3.04
대통령	5.10
전체	4.19

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015). 전혀 신뢰하지 않은 경우인 '0'에서 완전히 신뢰하는 경우인 '10' 사이의 점수를 가짐

7) 한국 정당의 유권자 연계 수준과 정당정치 만족도는 윤종빈 외(2014) 참조.

친 당리당락적 행위, 예측 불가능한 공천과 정당 시스템, 이념적 나태로 인한 정책개발의 부재, 생활정치의 부족 등이 우리나라 정당정치의 신뢰를 하락시킨다고 지적했다. 특히 인터뷰대상자 18은 우리나라 정치권이 유권자에 대한 반응성을 가지고 있지 않기에 전반적으로 정치에 대한 신뢰가 낮아진다고 응답했다.

“정치신뢰가 낮은 것은 기본적으로 정치라는 것이 반응하지 않는 정치, 민주주의에서 가장 중요한 것이 반응성인데, 유권자의 목소리와 의사가 정치 과정에 수렴되어서 그것이 정책으로 표출되어야 한다. 유권자가 아파하고 힘들어하는데 정치권이 반응하지 않는 그런 반응하지 않는 정치가 사실은 제일 중요한 것이 아닌가 생각한다. 유권자들 만나보면 “정치하는 놈들 다 똑같다. 그 놈들은 자기들 아쉬울 때 와서는 굽신굽신하는데 선거만 끝나고 나면 코빼기도 볼 수 없다”는 것이다. 이런 것이 결국에는 정치신뢰를 가장 떨어뜨리는 이유라 생각한다”(인터뷰대상자 18).

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 정당에 대해서는 유권자의 신뢰가 극히 낮지만 정당의 필요성에 대해서는 다소 의외의 결과지만 사회적 공감대가 형성되어 있는 것으로 나타났다. <표 6>은 “선생님께서서는 한국정치가 제대로 운영되기 위해서 정당이 필요하다고 생각하십니까?”라는 문항에 대한 빈도분석을 실시한 결과로 응답자의 12.5%가 ‘매우 필요하다’고 응답했고 70.4%는 ‘필요하다’고 응답해 국민 다수가 정당의 필요성에 대해서는 공감하는 것을 알 수 있다. 긍정적인 응답이 82.9%로 나타난 것은 상당히 높은 수치로 정치와 정당에 대한 일반적인 비판 및 불신과 달리 대의제에서 정당의 기능이 필요하다는 원칙에는 국민 다수가 인정하고 있는 것을 알 수 있다. 정당이 제 기능을 회복해 대의제를 살려야 한다는 국민적 기대가 밑바탕이 된 결과라고 생각된다.

〈표 6〉 정당의 필요성에 대한 의견

	빈도		%	
매우 필요하다	125	828	<u>12.5</u>	82.9
필요하다	703		<u>70.4</u>	
필요하지 않다	139	171	13.9	17.1
전혀 필요하지 않다	32		3.2	
총계	999		100	

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015)

〈표 7〉 정당의 역할 수행에 대한 만족도

	빈도		%	
	매우 만족한다	2	262	0.2
대체로 만족한다	260	26.0		
별로 만족하지 못한다	550	738	55.0	73.8
전혀 만족하지 못한다	188		18.8	
총계	1000		100	

자료: 정당과 사회통합에 대한 국민의식조사(2015)

정당에 대한 신뢰도는 낮지만 정당의 필요성에 대해서는 국민적 공감대가 있는 상황에서 정당의 기능에 대한 평가는 신뢰도와 같이 매우 낮은 상황이다. 〈표 7〉은 “한국 정당이 국민의 목소리를 반영하는 역할 수행에 대해 얼마나 만족하십니까?”라는 질문에 대한 빈도분석의 결과이다. 응답자의 과반(55%)이 정당의 역할 수행에 대해 ‘별로 만족하지 못한다’고 응답했으며, ‘전혀 만족하지 못한다’는 응답은 18.8%로 나타났다. 대략 국민 4명 중 3명인 73.8%의 유권자들은 정당의 국민대표 기능 수행에 대해 부정적으로 평가하고 있는 것을 알 수 있다.

우리나라 국민들은 정당의 필요성에 대해서는 인정하지만 그다지 신뢰하지 않으며 현실정치 차원에서도 정당의 대표기능에도 만족하지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 한국의 민주주의의 발전 과정에서 권위주의 정부의 억압에서도 여당의 독주를 견제하고 감시한 우리 정당의 순기능은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재의 승자독식의 정치구도에서 우리 정당들은 국민의 목소리를 대변하기보다는 자신들의 이해관계에 매몰되는 경향이 있다.

비록 정당의 당원 비율이 높지 않지만, 당원으로 가입한 유권자들의 정당 생활에 대한 만족도는 매우 높은 것으로 나타났다. 〈표 8〉은 최근의 자료는 아니지만 당원을 대상으로 조사한 연구의 분석결과로 2008년과 2010년의 정당생활 만족도를 비교한 것이다.⁸⁾ 일단 전체적으로 2008년에는 80.8%, 2010년에는 79.1%의 조사대상자가 만족하는 것으로 나타났다. 정당별로 보았을 때 2008년과 2010년 모두 당원들의 만족도는 민주노동당,

8) 당원을 대상으로 실시한 설문조사 자료가 부족한 상황이기 때문에 최근의 자료를 활용하지 못했지만 향후 정당 민주화를 개선하기 위해 당원 의식조사가 지속적으로 실시될 필요가 있다.

(표 8) 당원의 정당생활 만족도(%)

정당	2008년	2010년
한나라당	85.1	82.8
민주당	74.0	75.2
민주노동당	88.6	85.7
전체	80.8	79.1

자료: 한국정당학회, 「당원의식조사」(2010)

한나라당, 민주당순으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 조사는 한국정당학회와 선거연수원이 공동으로 기획한 것으로 당원교육 및 당원행사에 참여한 참석자들을 대상으로 조사한 것이기에 예상보다 높은 수준의 만족도를 보여주었다고 평가할 수 있다. 인터뷰대상자 13은 당원의 경우 당 내에서 직접 의사결정구조에 참여할 수 있는 권리가 적음에도 “그들의 정체성을 당에 두며 충성도 또한 당에게” 준다고 응답했다. 이렇듯 당원의 경우 당내 충성도가 높고, 당원을 대상으로 한 행사에 참여한 적극적인 활동가들에게 조사가 이루어졌기에 상대적으로 더 만족하는 것이라고 생각된다. 이와 같이 일반 유권자들을 당원으로 영입해 관련 교육과 행사에 자주 참여시킨다면 당에 대한 지지도가 제고될 것으로 본다.

당내 민주주의의 현실을 파악하는 가장 직접적인 질문은 당내 주요 안건에 대해 당원 스스로 효능감을 느끼고 있는지 여부이다. (표 9)는 세 가지 측면에서 당원의 당내 의사결정에서의 효능감을 보여주고 있는데, 2008년과 2010년 모두 ‘정당 의사결정 영향도’에서 영향이 있다는 비율이 없다는 비율에 비해 높은 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 응답 항목 중 ‘보통’의 수치가 너무 많아 긍정적 혹은 부정적 응답의 비율이 어느 한쪽도 과반을 넘어 우세하지 않다는 자료의 한계가 있다. 또 다른 매우 중요한 설문으로 ‘정당 후보자 결정 영향도’는 당내 후보자 선출에 있어서 당원의 영향력을 말해주는 것으로 당내 민주주의의 수준을 말해주는 핵심적인 지표이다. 2008년과 2010년 모두 ‘영향이 없다’는 응답이 ‘영향이 있다’는 응답에 비해 수치가 높은 것을 알 수 있다. 물론 ‘전혀 영향이 없다’는 응답이 각각 22.3%와 22.8%로 상당히 높아 일반화가 쉽지 않은 결과라고 생각된다. 다시 말해서, 우리나라 당원들이 당내 의사결정과정에서 참여가 보장되는 등 크게 소외되어 있지는 않지만 중요한 의사결정에서 주체적으로 참여하고 있다는 생각은 가지고 있지 않은 것을 알 수 있다. 또한 일부 당원들은 의사결정과정에서 완전히 배제되어 있다고 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 표적집단면접(FGI)에서는 당원이 당내 의사결정

〈표 9〉 정당 중요활동에 당원 의견 반영도 비교(%)

정당 활동	연도	전혀 영향 없음	영향 없음	보통	약간 영향	아주 영향 많음
정당의사결정 영향도	2008	19.9	8.7	53.7	7.9	9.7
	2010	24.4	15.2	29.0	12.5	18.9
정당 선거공약 반영도	2008	19.6	8.7	51.3	9.0	11.4
	2010	22.0	17.7	30.7	12.7	16.9
정당후보자결정 영향도	2008	22.3	8.6	44.4	8.2	16.4
	2010	22.8	16.3	28.6	14.1	18.0

자료: 한국정당학회, 「당원의식조사」(2010)

과정에 참여하는 경우가 저조하다는 응답이 많았다.

IV. 당내 민주주의 실현을 위한 과제

지금까지 이 글은 키이(V.O. Key)의 분석틀을 활용하여 우리나라 정당의 위기와 현실을 진단하였다. 첫 번째로, ‘조직으로서의 정당’ 차원에서는 당비를 내는 자발적인 당원과 지역의 조직이 취약하다고 파악하였다. 두 번째의 ‘정부 내 정당’ 차원에서는 정당이 정부를 구성하지만 대통령의 영향력이 과다하여 여당은 정책주도성을 발휘하지 못하고 우리 국회는 행정부를 견제하지 못해 대통령과 국회가 대립할 경우 정부·여당 대 야당의 갈등 구조가 형성되어왔다고 평가하였다. 마지막으로 ‘유권자 속의 정당’ 차원에서는 거대정당의 독식으로 다양한 이념과 정책을 가진 정당들이 부재해 정당과 시민의 간극이 커졌고 이에 따른 대표성의 한계를 지적하였다. 이러한 분석틀을 바탕으로 우리나라 정당의 당내 민주주의 개선을 위한 방향성을 제시하자면 다음과 같다.

우선 ‘유권자 속의 정당’ 차원에서 당원 확보를 위한 적극적인 노력을 통해 당원과 유권자와의 소통의 양과 질을 제고해야 한다. 대의민주주의 활성화를 위해 가장 중요한 요소는 정치와 정당의 유권자에 대한 대표성을 높이는 것인데 이는 정당-유권자 간의 지속적인 소통 없이는 불가능하다. 이와 함께 뉴미디어, 사물인터넷 시대의 기술적 환경 변화에

대응한 새로운 소통 방식에 대한 고민과 개발 및 적용이 필요하다.

한국정당학회의 2010년 조사에는 정당의 유권자 접촉과 관련된 것으로 “자발적으로 당원 가입, 집회 또는 행사 참여, 선거캠프 자원봉사, 이메일, SNS를 이용한 정당 또는 정치인과의 접촉을 시도한 경험이 있습니까?”라는 질문이 있는데 응답자의 12.1%만이 접촉한 경험이 있다고 응답하였고 87.9%는 접촉 경험이 없다고 응답하였다. 후속 질문으로서 이러한 접촉 경험이 있는 12.1%의 응답자만을 대상으로 구체적으로 어떤 방식으로 접촉했는지를 복수응답이 가능하도록 질문한 결과, ‘정당 집회·행사 참여’(48.8%)와 ‘당원 가입’(26.4%)이 가장 높게 나타났고 ‘선거캠프 자원봉사’(22.3%)와 ‘정치인·정당에게 전화 걸기’(18.2%) 및 ‘정치인·정당 SNS접촉’(17.4%)순으로 나타났다. 이러한 결과가 시사해주는 바는 정당·정치인과 접촉한 유권자의 경우 다양한 방식으로 정당에 참여하고 있지만 아직은 쌍방향적인 소통의 채널이 활성화되어 있다고 평가하기 어렵기에 향후 보다 다양한 소통 채널의 개발이 필요하다고 생각된다. 대의민주주의와 당내 민주주의 실현을 위한 기반으로 향후 우리 정당들이 유권자와의 소통과 접촉을 높일 수 있는 법·제도적 장치의 마련에 대한 고민이 절실하다.

다음으로 ‘정부 내 정당’의 차원에서는 정부를 구성한 여당이 보다 독자적인 정책기능과 정당운영 능력을 회복해 우리 국회가 대통령과의 갈등으로 정부·여당 대 야당의 대결구도로 흐르지 않도록 노력해야 한다. 국회를 운영하는 핵심적인 행위자인 교섭단체들이 정상적이고 생산적인 국회운영 및 행정부 견제가 이루어질 수 있도록 자율성과 전문성의 확보를 위해 노력해야 할 것이다. 우리나라 국회는 대통령제하의 삼권분립의 한 축으로서 과거에 비해 입법생산성은 물론 행정부 견제기능에서 많은 발전을 이루어왔지만 국회를 운영하는 교섭단체인 정당들이 아직도 이해관계에 매몰되어 국회의 발전에 시너지 효과를 못 내고 있다. 의원내각제와 달리 여야 정당 모두 행정부를 견제할 책임을 갖고 있지만 일부 의원들이 장관을 겸직할 수 있는 내각제 요소를 갖고 있고 행정부가 법안을 제출할 수 있으며 대통령이 엄청난 인사권과 재정권을 가지고 있기에 여당은 대통령과 청와대에 종속될 수밖에 없는 상황이 지속되고 있다. 이와 같은 제도들이 개선되어야만 정당의 기능이 회복되고 국회 또한 입법부로서의 위상을 갖게 될 것이다.

마지막으로 조직으로서의 정당 차원에서는 유권자들이 자신의 의사를 편리하게 전달할 수 있는 채널로서의 지역 조직이 마련되어야 한다. 최근 정치권에서는 2004년에 폐지된 지구당 부활을 다시금 논의하고 있는데, 한 가지 우려되는 점은 아직도 정치자금의 투명성이 미흡한 상황에서 ‘돈 먹는 하마’라는 오명이 재현될 수 있다는 점이다(윤종빈 2011).⁹⁾ 그럼에도 불구하고 정당이 유권자와 소통하는 채널로서 긍정적인 기능을 수행하는 지역

의 정당 조직의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 한국정당학회의 2010년 조사에서도 지역 정당조직이 필요하다고 응답한 당원들이 67.6%로 불필요하다는 응답인 18.1%에 비해 4배 이상 큰 수치를 보여주고 있다.

또한 당내 민주주의 실현을 위해 가장 중요한 당원들이 주도적으로 공천권을 행사할 수 있는 정당조직의 마련이 필요하다. 비대한 중앙당의 조직을 분권화하고 지역의 정당 조직이 아래로부터 구축될 수 있도록 권한과 자금이 분산되어야 한다. 경성비 보조금과 정책연구 보조금이 중앙에 집중되지 않고 지방의 정당 조직에도 투입될 수 있도록 제도적 개선을 통한 중앙선관위의 관리·감독이 필요하다.

당내 민주주의 실현을 위해 무엇보다도 중요한 것은 당내 공천과정이 보다 투명하고 공정하게 이루어질 수 있는 의사결정 시스템이 필요하다는 점이다. 그래야만 당내 경선에 참여한 일반 유권자들의 만족도가 높아질 것이고 그러한 경험을 바탕으로 당원이 되고자 하는 의지도 제고될 것이다. 한국정당학회의 2010년 조사에 따르면, 당의 후보자 결정에 영향을 주지 못하고 있다고 응답한 비율은 31.4%이고 영향을 주고 있다고 느끼는 응답자는 25.8%로 나타났다. 이와 같은 결과는 당내 후보자 공천이 당원이 아닌 중앙당의 소수에 의해 좌우되고 있다는 것을 보여주는 것이다. 같은 조사에서 정당정치 발전을 위해 ‘당원의 권한과 자율성 확대’가 얼마나 중요하다고 생각하는지에 대한 설문에서는 49.6%가 중요하다고 응답하였고 5.2%만이 중요하지 않다고 응답하였다. 또한 표적집단면접(FGI)의 응답자들도 공천과정에 있어 당원의 영향력 확대와 투명성 제고에 대해 의견을 모았다.

“당원을 중심으로 한 상향식 공천이 이뤄져야 할 것이다”(인터뷰대상자 6).

“당의 중심과 당의 주인은 당원이라 생각한다. 어찌됐든 당원이 제일 중요하기 때문에 당원들을 중심으로 해서 당의 일꾼과 인재를 배출할 수 있는 효율적인 시스템을 우선적으로 구축하는 것이 제일 중요하다는 생각을 갖고 있다. 오픈프라이머리, 100% 국민선선제보다는 당원의 비중이 좀 더 커져야 한다고 생각한다”(인터뷰대상자 8).

“전략공천이라고 해서 나쁜 것만은 아니고, 마찬가지로 상향식 공천이라고 해서 좋은 것만도 아니다. … 때문에 공관위 구성은 객관적이고 공정하게 이루어져야 할 것이다”(인터뷰대상자 9).

“사람을 바꾼다는 것이 개혁이 아니다. 항상 나오는 얘기지만 … 가장 큰 것이 공천이다.

9) 정치자금의 투명성에 대한 우려는 정당후원회가 부활해 정치자금 모금의 통로가 확대됨에 따라 더욱 커지고 있다. 지구당 부활의 전제 조건은 정치자금의 소요를 최소화해 정치인을 잠재적인 범법자로 만들지 않는 방안을 마련하는 것이다. 과거 형태의 지구당이 아닌 새로운 형태의 지구당 모형을 미시적으로 디자인해야 할 것이다.

공천을 어떻게 하는 것이 투명하게 하는 것인가에 대한 고민이 더 많이 필요한 것 같다”(인터뷰대상자 17).

“의원들이 당론에 엮이는 이유는 결국 공천 때문이다. 뭇보이기 때문이다. 공천 같은 경우에도 더 많이 개방화되고 투명화되어야 한다. 공심위 같은 곳에서 찍어 내리는 공천은 없어야 한다고 생각한다”(인터뷰대상자 19).

V. 결론

이 글은 키(Key)의 정당 기능의 세 가지 범주에서 우리나라 정당의 조직과 운영의 현황을 살펴보고 당내 민주주의 개선을 위한 과제를 제시하였다.

앞선 한국정당학회의 당원인식 조사와 미래정치연구소의 전문가 인터뷰 자료에 대한 분석의 결과, 우리나라 정당의 조직과 운영은 민주성과 대표성이 부족하다고 평가할 수 있다. ‘조직으로서의 정당’의 측면에서는 당비를 내는 당원이 의사결정을 주도하지 못하고 중앙당의 소수에 의해 의사결정이 좌우되는 제도적 반응성이 미흡한 경향이 있다. 미헬스가 지적한 것처럼 소수의 지도부에 권력이 집중되어 당원들은 당내 중요한 의사결정은 물론 후보자 결정과정에서도 충분한 영향력을 행사하지 못하고 있다. ‘정부 내 정당’의 측면에서는 정부를 구성한 여당이 대통령의 영향력으로 독자적인 정책기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 대통령이 국회와 대립될 경우 국회는 행정부 견제기능이 약화되는 악순환이 거듭되고 있다. ‘유권자 속의 정당’의 측면에서는 정당이 유권자와의 쌍방향의 소통이 부족하고 소통의 방식 또한 다양한 정보통신기술의 발전을 반영하지 못하고 단순한 정보 전달 수준에 머물러 있어 정당의 유권자에 대한 실질적 대표성 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다. 이러한 세 가지 측면에서 볼 때, 우리나라 정당의 당내 민주주의는 아직도 실현되지 못하고 소수의 지도부가 주도하는 비민주적인 의사결정 및 의사소통의 구조 속에서 당원의 책임과 권한은 미흡한 상황이라고 볼 수 있다.

한국 정당의 위기를 극복하고 궁극적으로 대의민주주의를 실현하기 위해서는 정당 민주화가 당면한 과제이다. 앞서 논의한 당내 민주주의를 위한 과제를 요약해보면, 가장 시급한 것은 정당들이 당원을 확보하려는 노력을 기울이고 당원과의 소통을 강화하는 것이다. 당비를 내고 자발적으로 참여하는 당원의 수가 많아야만 당내 의사결정구조도 하향식이 아닌 상향식으로 바뀔 수 있고 당원에 의한 의사결정이 대표성을 가질 수 있다.

다음으로는 유권자들이 정당과 자유롭게 소통할 수 있는 채널이 구축되어야 한다. 물론 지금도 지역의 선거사무소와 SNS를 통해서 소통할 수 있지만 소선거구제를 채택하고 있는 상황에서 지역구에 물리적인 소통의 공간이 있다면 더욱 효율적일 것이다. 과거의 돈 먹는 하마인 지역구 사무실의 형태가 아니라 불법 정치자금으로부터 자유로운 돈이 들지 않는 새로운 방식의 지역구 사무실이 필요하다. 또한 당원으로서 매우 중요한 프리미엄인 당내 후보 공천과정이 당원에 의해 주도될 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 그래야만 보다 투명하고 공정한 경쟁이 가능하며 나아가 공천에 참여한 일반 유권자가 당원이 되고자 하는 의지 또한 제고될 것이다.

〈부록 1〉 표적집단면접(FGI) 대상자 명단

순번	성별	일시	소속 및 직위	경력 사항
1	남	2016.04.26	더불어민주당 국회의원 보좌진	당직자, 보좌진
2	남	2016.04.29	더불어민주당 시당 당직자	총선 비례대표 후보, 당직자
3	남	2016.05.02	더불어민주당 당원	총선 비례대표 후보
4	남	2016.05.03	더불어민주당 대선캠프 사무장	보좌진, 선거 캠프
5	남	2016.05.04	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
6	남	2016.05.09	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진
7	여	2016.05.10	더불어민주당 당선인 캠프 팀장	선거 캠프
8	남	2016.05.11	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
9	남	2016.05.11	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
10	여	2016.05.13	새누리당 전문위원	당직자
11	남	2016.05.13	새누리당 국회의원 보좌진, 당협위원회 사무국장	선거 캠프
12	남	2016.05.14	더불어민주당 중앙위원회 위원, 당협위원장	총선 후보, 기자
13	여	2016.05.17	대학교 강사	보좌진, 선거 캠프
14	여	2016.05.18	국민의당 국회의원 보좌진	보좌진
15	남	2016.05.18	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진
16	남	2016.05.20	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
17	남	2016.05.30	한나라당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
18	남	2016.06.02	국회공무원	당직자
19	남	2016.07.06	더불어민주당 국회의원 보좌진	보좌진, 선거 캠프
20	남	2016.07.08	새누리당 국회의원 보좌진	보좌진

참·고·문·헌

강원택. 2008. “한국 정당의 당원 연구.” 『한국정치학회보』 42-2. 109-128.

_____. 2009. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 8-2. 119-141.

강주현. 2012. “정당운영에 대한 당원 인식과 선거운동에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』 10. 93-122.

명지대 미래정치연구소. 2015. 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』.

_____. 2017. 『정당과 사회통합에 대한 국민의식조사』.

문화일보. 2017. “정권교체 따라간 돈 … 민주, 모금액 상위권 ‘최다.’” 9월 6일 자.

박경미. 2016. “한국 정당 조직의 제도적 특성 분석 및 개선방안.” 19대 대선, 정당의 국민소통 활성화 방안 모색 세미나 발표문(11월). 미래정치연구소.

박찬표. 2003. “한국 ‘정당민주화론’의 반성적 성찰: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당’인가?” 『사회과학연구』 11. 137-164.

심지연·김민진. 2006. 『한국정치제도의 진화 경로』. 서울: 백산서당.

윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계 지역연구논총』 26-1. 31-55.

_____. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성.” 『한국정당학회보』 10-2. 67-92.

_____. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점.” 『한국정당학회보』 11-2. 5-37.

_____. 2013. “한국 정당 연구의 이론적·방법론적 대안의 모색.” 『미래정치연구』 3-1. 5-18.

윤종빈·정희옥·김윤실. 2014. “한국 정당의 유권자 연계 수준과 정당정치 만족도.” 『한국정당학회보』 13-2. 31-62.

이종수. 2012. “정당활동에의 시민참여와 당내민주주의.” 『공법연구』 41. 27-56.

장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』. 서울: 나남.

_____. 2012. “한국 정당연구의 적실성 문제와 역사적 접근으로의 전환.” 장훈·임성학 외 편. 『한국 정당정치 연구방법론』. 서울: 나남.

중앙선거관리위원회. 2015. 『정당의 활동개황 및 회계보고』.

지병근. 2010. “후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?” 『현대정치연구』 3-2. 217-249.

한국정당학회. 2010. 『당원의식조사』. 중앙선거관리위원회 선거연수원 정책연구용역 최종보고서.

Key, Jr. V. O. 1958. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell.

Michels, Robert. 1962. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.

Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences.” *Party Politics* 7, No.3. 267-275.

[Abstract]

The Reality of Party Operation and the Solution of Intra-party Democracy in Korea

Yoon, Jongbin | Myongji University

This paper reveals the reality of party operation and suggests the solutions of intra-party democracy in Korea. This study found that political parties in Korea are limited in the aspect of democracy, representation and participation. Based on the classification of V. O. Key, in terms of organization, Korean political parties are short of members who provide membership fees and participate actively. In terms of party-in-government, parties disturb the checks of inter-parties in legislature. finally, in terms of party-in-electorate, voters tend not to participate in party activities. As a key of representative democracy, the close linkage of party-voter is essential for intra-party democracy.

-
- Keyword: Party Organization, party operation, intra-party democracy, failure of political representation, representative democracy

역대 선거를 통해서 본 충북 지역주의의 동태와 특성

정상호* | 서원대학교

송정호** | 우석대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 전국적 단위에서 논의되고 있는 지역주의가 충북지역에서는 어떤 양상 및 관계로 발전하고 있는지를 역대 선거 결과를 중심으로 파악하고자 하였다. 본 연구의 발견은 다음과 같다. 첫째, 충북에서의 지역주의는 1987년 민주화 이전까지는 발견할 수 없었다. 충북의 지역주의는 1987년 대선과 1988년 총선을 거쳐 형성되었고, JP가 민주자유당을 탈당(1995.2.9)하고 자유민주연합(이하 자민련)을 창당(1995.3.30)하여 신당 돌풍을 일으켰던 15대 총선과 15대 대선에서 정점을 이루었다. 하지만 DJP 연합의 해체 이후 노무현 대통령의 당선과 탄핵 열풍이 불었던 17대 총선(2004)을 거치면서 해체되기에 이르렀다. 둘째, 충북의 지역주의는 충청 지역주의와 공통점과 차이를 갖고 있다. 공통점은 영호남 지역주의에 비해 공고화와 결속력의 수준이 낮다는 점이다. 처음부터 영호남 지역주의에 대한 반작용으로 탄생했으며 표의 수나 결속력의 측면에서도 상대적으로 열세에 위치한 충청 지역주의는 주도적으로 대권을 차지할 능력을 결여하고 있다. 따라서 충청 지역주의는 전략적 성격을 강하게 띠며 유연하고 다양한 모습으로 나타나게 되었으며, 또한 영호남 지역주의에 비해 이념성이 약하고 대신 실리적인 측면을 강조하게 되었다. 차이점은, 충남·대전과 달리 지역주의의 존속 기간이 짧고 강도가 약했다는 점이다. 이는 지역주의를 주도한 정치인과의 친밀성과 유대감이 낮고, 개방적인 역사적 정체성을 갖고 있으면, 수도권과의 교류가 밀접했다는 점에서 찾을 수 있다.

주제어 | 지역주의, 충북 지역주의, 발전적 지역주의, 정체성, 영충호 시대

* 제1저자. ** 교신저자.

I. 문제제기

한국정치에서 지역주의가 유권자의 투표 행위를 결정하는 제1요인이라는 데는 크게 이견이 없었다. 그러나 2012년 대선을 전후로 지역주의의 변화 가능성에 대해서는 해석이 엇갈리고 있다. ‘건재론’(이갑윤 2011; 김성수 2013; 윤광일 2013)을 주장하는 연구자들은 영호남의 지역갈등의 투표 패턴이 여전히 지속되고 있음을 주목하고 있다. 일례로, 지난 18대 대통령선거(2012)까지만 해도 호남권의 경우 모든 세대에서 85% 이상이 문재인 후보를, 15% 미만이 박근혜 후보를 지지하는 것으로 나타나 지역균열이 세대균열을 여전히 압도하였다. 마찬가지로 영남권에서도 20대의 55.8%와 30대의 48.1%가 문재인 후보를 지지하고, 40대 이상은 70% 이상이(60대 이상은 88.5%가) 박근혜 후보를 지지함으로써 지역균열이 기본 균열구조를 형성하고 있는 가운데 부분적으로 2030세대를 중심으로 세대균열이 점차 활성화되고 있다는 진단이 제시되었다.

반면 ‘약화론’(Kang 2008; 최준영·조진만 2005)을 주장하는 연구자들은 세대균열의 효과가 시간이 갈수록 더욱 확대되고 있다는 사실을 주목하고 있다.¹⁾ 특히, 16대 대선 때부터 뚜렷한 형태로 표출되기 시작한 세대균열은 세대 간 투표선택의 양극화를 가져온 것은 물론 투표결과를 좌우하는 가장 강력한 결정적 요인으로 부상하였다. 그리하여 18대 대선은 여러 논자들이 지적한 것처럼 ‘세대전쟁’ ‘5060의 반란’으로 불리도 될 만큼 세대투표의 모든 요소들을 잘 갖추고 있었다(이내영·정한울 2013). 가장 최근의 선거인 19대 대선(2017.5.9)은 ‘약화론’에 힘을 실어주고 있다. 무엇보다도 진보 성향의 문재인 후보가 오랫동안 보수 정당의 우세 지역인 부산·울산에서 각각 38.7%와 38.1% 득표율로 1위를 차지했고 경남(36.7%)에선 2위였지만 홍준표 자유한국당 후보와의 차이는 11,000여 표(0.51%)에 불과했다. 반면 세대 구도는 더욱 뚜렷해졌다. 19대 대선 지상과 3사 공동 출구조사를 보면 20~30대에서 8%대로 한 자릿수를 넘어서지 못한 홍 후보 지지율은 40대에서 11.5%, 50대 26.8%를 나타내다가 60대에서 45.8%, 70대 이상에서 50.9%

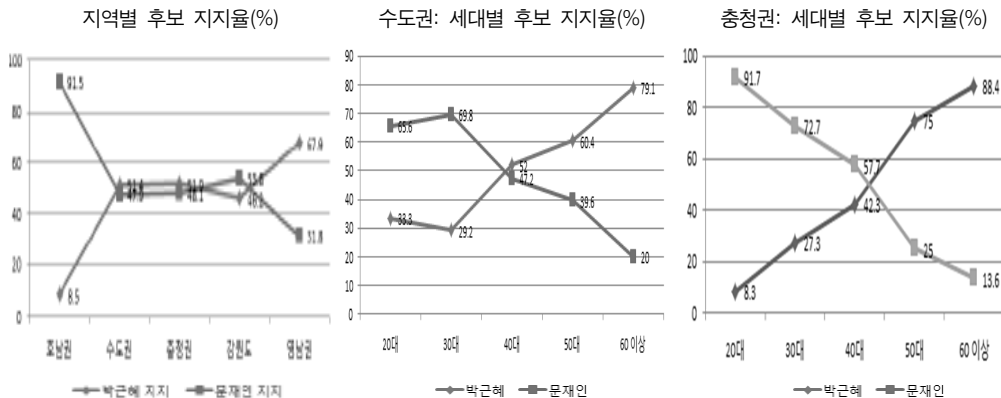
1) 한국정치에서 세대효과란 과거에는 386세대를 중심으로 전개되었다. 적지 않은 연구들이 진보적인 386세대의 소멸로 이제 세대효과는 사라지고 연령효과만 남았다고 평가하고 있다(황아란 2009; 박명호 2009). 하지만 이에 대한 반론도 적지 않다. 최근 네 차례의 대선을 분석한 한 연구에 따르면, 386세대는 상대적으로 진보 후보에 대한 높은 지지율을 유지하고 있으며, 따라서 386세대에 있어서는 세대효과가 여전히 강하게 작용하고 있다(노환희·송정민 2013, 130). 또 다른 연구 역시 386세대는 일반적으로 보수후보를 덜 지지하고 있으며, 17대 대선의 패배는 세대효과와 소멸이 아니라 이들을 견인한 후보와 정책의 ‘동원의 실패’ 탓이라고 보았다(오세제·이현우 2014, 223-226).

로 급상승했다. 반면 문 대통령 지지율은 20대(47.6%), 30대(56.9%), 40대(52.4%)에서 우위를 점했지만 60대(24.5%), 70대 이상(22.3%)에서 크게 떨어졌다(『문화일보』, 2017. 9.25).

최근 성경룡(2015)은 이러한 지역주의 논쟁이 일면만을 강조한 불완전한 것이라고 지적하면서, 이중균열 또는 다중균열 이론을 제시하였다. 그에 따르면, 18대 대선은 지역균열이 선거경쟁의 기본 틀을 형성하였던 과거의 선거와 달리 지역균열과 세대균열이 두 개의 핵심 축을 구성하는 이중균열구조(dual cleavage structure)하에서 진행되었다는 새로운 특징을 보였다. 게다가 18대 대선은 지역균열과 세대균열이라는 이중균열구조가 단순히 병렬적으로 작동했던 것이 아니라 영남과 호남의 충성지역(loyal regions)에서는 지역균열이 여전히 압도적 규정력을 행사했지만, 수도권, 충청권, 강원권 등의 유동지역(swing regions)에서는 세대균열이 선거경쟁을 조직하는 핵심적 기제로 작용했다는 사실이다(〈그림 1〉 참조).

18대 대선은 이중균열구조라는 선거의 거시적 기제(macro-mechanism) 외에 선거의 복잡성과 변동성을 반영하여 이념 성향에 따른 이념투표, 손익 계산에 기초한 합리적 투표, 그리고 대통령 후보의 자질과 능력에 대한 판단을 중시하는 합의투표(valence voting) 등 다양한 미시적 기제(micro-mechanism)가 정교하게 작동한 선거였다. 이런 특징으로 인해, 지역주의를 중심으로 한 균열투표(cleavage voting)가 선거결과를 좌우하던 과거의 선거가 높은 경쟁성에도 불구하고 비교적 단순하고 예측가능성이 높은 선거였다면, 18대 대선은 양자대결로 진행되었으나 과거보다 훨씬 복잡하고 예측하기 힘든 선거

〈그림 1〉 지역균열과 세대균열의 이중 구조



출처: 성경룡(2015, 200)에서 재인용

로 치러졌다고 볼 수 있다(성경룡 2015, 194-195).

이처럼 지역주의 논의는 18대 대선과 19대 총선을 계기로 그것의 원인과 가치 판단에 집중되었던 과거와는 달리 동태와 특성을 중심으로 전개되고 있다. 본 연구는 전국적 단위에서 논의되고 있는 지역주의가 충청지역에서는 어떤 양상 및 관계로 발전하고 있는지를 선거 시기를 중심으로 파악하고자 한다. 특히 본 연구는 지역주의와 연관된 기존의 연구가 두 가지의 한계를 갖고 있다는 문제의식을 갖고 있다.

첫째는, 지역주의 연구가 영호남에 편중됨으로써 충청과 강원, 제주 등 유동지역의 변화 과정 및 특성 파악을 소홀히 하였다는 점이다. 더 큰 문제는 충청을 독자적 단위로 설정하기보다는 충청의 하부 단위로만 취급함으로써 충청은 물론 충청 지역주의에 대한 객관적이고 정확한 이해에 실패하여 왔다는 점이다(강희경 2014). 예를 들자면, 오랫동안 이 문제를 꾸준히 연구해 온 연구자들의 최근 성과에 따르면 20대 총선에서 충청 유권자의 정당 선택에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 성별과 연령, 이념 성향이였다. 성별 요인은 주로 더불어민주당과 국민의당 지지자 사이를 구분하며, 이념성향은 새누리당과 더불어민주당 지지자 사이를 구분해 준다는 것이다(김욱·유재일 2017, 17-18). 그러나 이들의 연구에서조차 충청은 제목(“제20대 총선에서 충청 유권의 투표 선택 분석”)과는 달리 아예 조사대상의 유효 표본(1,000표본이며, 대전 400, 세종 200, 충남 400)에서 배제되어 있다.

둘째는, 지방선거가 회를 거듭하면서 서울-세종고속도로 건설, KTX 세종역 신설 논란 등 적지 않은 갈등 이슈로 인해 충청권의 지역 정체성에 균열 조짐이 확대되고 있다. 하지만 기존의 ‘충청’을 단일 지역으로 한 연구, 특히 선거 분석은 광역단체장의 정책과 슬로건이 야기하고 있는 새로운 지역주의의 출현을 설명하는 데 한계를 갖고 있다. 본 연구는 ‘충청’이 아닌 ‘충북’ 지역주의의 과거와 현재, 그리고 미래를 정치사회학의 관점에서 설명하고자 한다.

II. 충북지역주의의 전개 과정

1. 충북 지역주의의 기원: 1987년 이전의 투표 행태

충청도의 지역주의에 관한 연구들은 공통적으로 그 기원을 1노 3김이 맞붙었던 1987년 대통령선거에서 찾고 있다(강희경 2014, 288; 김욱 2007, 122-123; 유재일 2004). 이 점은 다소 흥미롭다. 왜냐하면 영호남의 지역주의의 기원은 박정희 후보와 김대중 후보(이하 DJ)가 출신 지역과 정책으로 첨예하게 맞섰던 1971년 대선으로 거슬러 올라가기 때문이다(박상훈 2009; 정상호 2008). 그렇다면 1987년 이전에 충청도, 특히 충청북도에서 지역주의는 전혀 존재하지 않았을까? 특히 지역정당이나 지역투표의 조짐이나 패턴은 없

〈표 1〉 1950년대 대선에서 충북지역의 투표 결과²⁾

2대	시도명	무소속 조봉암	자유당 이승만	무소속 이시영	계
	전국	797,504(11.35)	5,238,769(74.61)	764,715(10.89)	7,020,684
충북	25,875(5.80)	386,665(86.70)	23,006(5.15)	445,955	
청주시	2,176(9.12)	19,039(79.85)	1,936(8.12)	23,842	
청원군	4,708(6.42)	61,926(84.50)	4,091(5.58)	73,280	
3대	시도명	무소속 조봉암	민주당 신익희	자유당 이승만	계
	전국	2,163,808(30.01)	0	5,046,437(69.98)	7,210,245
충북	57,026(13.90)	0	353,201(86.09)	410,227	
청주시	5,641(25.58)	0	16,409(74.41)	22,050	
청원군	6,089(8.78)	0	63,189(91.21)	69,278	
4대	시도명	자유당 이승만	민주당 조병옥	비고(무효투표수)	계
	전국	9,633,376(100.00)	0	1,228,896	9,633,376
충북	510,369(100.00)	0	66,068	510,369	
청주시	30,878(100.00)	0	5,578	30,878	
청원군	83,537(100.00)	0	10,212	83,537	

2) 기본 통계 자료는 특별한 언급이 없는 한 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)을 활용하였다.

있을까? 본 연구는 먼저, 충청도 지역주의의 기원이 1987년 13대 대선이었다는 주장의 사실 관계부터 확인해보고자 한다.³⁾

먼저, 우리나라에서 근대 정당체계의 도입기라고 할 수 있는 1950년대의 주요 선거부터 살펴보자. 대통령선거를 보면, 초대 대통령은 제헌의회에서 선출되었기 때문에 충북의 민심을 확인할 수 없다. 1950년대까지의 대통령선거에서 충북과 청주의 유권자 다수는 자유당의 이승만을 선택하였다. 그것은 1950년대의 대선에서 강력한 야권 후보였던 신익희(3대/민주당)와 조병옥(4대/민주당)의 선거 직전 갑작스런 서거에 따른 자연스런 결과이기도 하였다. 2대와 3대 대선에서 진보성향의 조봉암(무소속) 후보의 득표율이나 4대에서 기권 성격이 강한 무효투표율은 야권 성향을 측정할 지표로 간주되어 왔는데, 청주의 그것이 전국 평균보다 유달리 높은 것은 아니었다. 하지만 이 시기 충북에서 자유당 후보에 대한 지지율은 항상 전국 평균을 상회하였고, 반면 조봉암 후보에 대한 지지율은 전국 평균에 절반에 그쳤다. 오히려 여기에서 주목할 것은 지역주의와 더불어 충북 선거의 또 다른 특징으로 지적되어 왔던 ‘집권당 우선주의’(강희경 2014)의 뿌리가 다름 아닌 1950년대 정당·선거정치에 있었다는 점이다.

하지만 <표 2>에서 알 수 있듯이 박정희 시기의 산업화 단계에 이르러 충북의 선거 패턴은 과거와는 다른 양상을 보여주었다. 1963년 5대 대선에서 공화당의 박정희 후보는 유독 충북·청주·청원 모두에서 민정당의 윤보선 후보에게 10~20%의 큰 차이로 패배하였다. 이는 5.16 군사쿠데타의 주역으로서 정치적 정당성의 부재가 큰 원인을 차지하였다고 해석할 수 있다. 하지만 더 큰 원인은 윤보선 후보가 초대 내무부장관을 역임한 윤치영(공주)을 숙부로 둔 충청지역(아산)의 명문 가문의 후손이라는 지역 연고가 작용하였다는 사실이다(김명구 2011, 2장). 아울러, 선거 과정에서 불거진 박정희 후보의 좌익 경력 논란도 보수적인 충북 유권자들의 지지를 차단하였을 가능성도 있다. 야당 후보 윤보선(신민당)에 대한 상대적으로 강한 충북지역의 지지는 6대 대선에서도 나타났고, 특히 청주보다는 청원지역에서 뚜렷하게 나타났다. 하지만 7대 대선과 7대 총선(1967) 이후 충북지역에서는 공화당의 지배 현상이 보편적으로 나타났다. 이는 충청권의 대표 주자인 JP의 간접 효과와 더불어 육영수 여사나 그의 친오빠인 옥천·보은·영동의 육인수 의원(6·7·8·9·10대/공화당)의 정치적 영향력도 한몫하였다고 평가할 수 있다.

3) 이 지점에서 지역주의와 지역감정에 대해서 정의할 필요가 있다. 지역감정은 “타 지역과 타 지역 출신자들에 대한 집단적인 정서적 거리감”으로 일반적으로 편견이나 고정관념 등 부정적인 의미를 담고 있다. 지역주의(regionalism)는 지역의 정치적 영향력이나 권력을 신장시키거나 지역의 이익을 실현하고자 하는 체계적인 정치적 이념(political ideology)이다. 이에 대해서는 김진하(2010, 91-98)를 참조.

〈표 2〉 박정희 집권 기간 동안 충북지역의 대선 결과

5대	시도명	민주공화당 박정희	추풍회 오재영	민정당 윤보선	계
	전국	4,702,640(46.64)	408,664(4.05)	4,546,614(45.09)	10,081,198
	충북	202,789(39.78)	26,911(5.27)	249,397(48.92)	509,767
	청주시	14,687(35.12)	994(2.37)	24,882(59.50)	41,813
	청원군	26,972(36.12)	4,402(5.89)	39,167(52.45)	74,661
6대	시도명	신민당 윤보선	민주공화당 박정희	비고	계
	전국	4,526,541(40.93)	5,688,666(51.44)		11,058,721
	충북	252,469(43.57)	269,830(46.57)		579,342
	청주시	17,158(37.21)	26,183(56.78)		46,109
	청원군	39,564(47.02)	36,835(43.77)		84,137
7대	시도명	민주공화당 박정희	신민당 김대중	비고	계
	전국	6,342,828(53.19)	5,395,900(45.25)		11,923,218
	충북	312,744(57.31)	222,106(40.70)		545,655
	청주시	27,590(51.79)	25,133(47.18)		53,264
	청원군	37,641(49.87)	35,950(47.63)		75,471

정리하자면, 1987년 대통령선거 이전에 충북에서는 ‘지역을 대표한다고 믿어지는 지역 정당의 후보자들이나 정치지도자에게 투표하는 지역투표’(김진하 2010, 95) 현상이 나타나지 않았다고 할 수 있다.

주목할 점은 〈표 3〉에서 알 수 있듯이 충북의 여타 지역과 다른 청주지역의 강한 야당 지지 경향, 즉 여촌야도(與村野都) 현상은 민주화 이전부터 존재했음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 충북의 여촌야도(與村野都) 현상: 청주시와 청원군의 사례

선거	청주시	청원군
제6대(63)	민주공화당 정태성 14,425(36.80)	민주공화당 신관우 19,668(29.40)
제7대(67)	민주공화당 정태성 26,212(58.60)	민주공화당 민기식 62,729(71.60)
제8대(71)	신민당 최병길 26,310(49.80)	민주공화당 민기식 39,360(53.00)
제9대(73)	신민당 이민우 33,699(26.00)	민주공화당 민기식 50,521(39.00)
제10대(78)	신민당 이민우 52,788(30.20)	민주통일당 김현수 54,655(31.30)

아울러, 대통령선거와 총선 모두에서 집권당 강세 현상을 발견할 수 있다. 이는 기본적으로 민주화 이전까지 상대적으로 산업화가 더딘 충북 유권자의 투표 성향이 보수적이었음을 말해주는 것이다.

2. 충북 지역주의의 발전 과정

1) 형성기(1987~1994)

앞서 설명하였고 본 연구에서 확인한 것처럼 충청 지역주의의 기원은 1987년 13대 대통령선거였다. <표 4>가 보여주고 있는 것처럼 제13대 대선은 지역주의가 전면 등장했던 선거였다. 대구 및 경북지역에서 민정당의 노태우는 거의 70%에 육박하는 득표율을, 부산 및 경남지역에서 민주당의 김영삼(이하 YS)은 50~60%대의 득표율을, 호남지역에서

〈표 4〉 제13대 대통령선거(1987.12.16) 결과

(단위: %)

지역	정당	노태우	김영삼	김대중	김종필
수도권	서울	30.3	29.1	32.6	8.2
	인천	39.4	30.0	21.3	9.2
	경기	41.5	27.5	22.3	8.5
강원		59.3	26.1	8.9	5.4
충청권	충남	26.2	16.1	12.4	45.0
	충북	46.9	28.2	11.0	13.5
호남권	광주	4.8	0.5	94.4	0.2
	전남	8.2	1.1	90.3	0.3
	전북	14.1	1.5	83.5	0.8
경북권	대구	70.7	24.3	2.6	2.1
	경북	66.4	28.2	2.4	2.6
경남권	부산	32.1	56.0	9.1	2.6
	경남	41.2	51.3	4.5	2.6
제주		49.8	26.8	18.6	4.5
전국		36.6	28.0	27.1	8.1

평민당의 김대중은 80~90%대의 득표율을 기록하였다. 심지어 충남에서 공화당의 김종필(JP)조차 45%의 득표율을 올렸다. 13대 대선을 통하여 각 지역을 대표하는 '지역정당'과 이들 정당에 대한 '지역투표가 선명하게 등장하였다.

하지만 기존의 연구들이 주목하지 않았던 중요한 차이점이 있는데, 그것은 충북과 충남의 전혀 다른 투표 패턴이다. 신민주공화당의 DJ는 충남에서는 1위를 기록했지만 충북에서 13.5%를 득표함으로써 가까스로 DJ를 누르고 3위를 차지하였는데, 이는 YS의 득표율의 절반에, 노태우 후보의 득표율의 3분의 1에도 못 미치는 초라한 것이었다. JP가 충청도에서 기대한 것보다 저조한 결과를 얻은 원인은 충북의 선거 결과 때문이었다. 충북은 단연히 충청도의 일원이므로 상당 득표율을 예상했지만 JP의 기대와 달리, 유권자들은 JP를 지역을 대표하는 정치지도자로 인정하지 않았다. 아울러, 충남과 달리 충북은 이때까지는 '집권당 우선주의'와 같은 지역 정체성을 견지하고 있었다(강희경 2014, 8장).

흥미로운 점은 선거사상 처음으로 여소야대를 가져온 13대 총선(1988)에서 충청 지역주의가 매우 빠른 속도로 확산되기 시작하였다는 점이다. JP가 이끈 신민주공화당은 창당 불과 1년 만에 충청권에서 득표율 1위를 차지하였다. 또한 충남과 충북에서 신민주공화당을 둘러싼 현격한 지지율 격차도 상당 부분 해소되었다. 하지만 여전히 지역정당에 대한 충남·북의 인식차는 존재하였는데, 충남에서 신민주공화당은 18석 중 13석을 차지(72.2%)하였지만 충북에서는 9석 중 2석(22.2%)만을 차지하였다. 아직까지는 충북의 패권 정당이 여당인 민주정의당(77.8%)이었다는 점에서 지역주의의 형성기라고 할 수 있다.

다음에 살펴볼 주제는 3당 합당(1990)이 충북 지역주의에 미친 효과이다. 3당 합당 직후 최초의 전국단위 선거인 1991년 지방선거에서 민주자유당은 압승을 하였다(〈표 6〉 참조). 이 선거에서 민주자유당의 충청도 의석 점유율은 전국을 상회하는 수준으로 급증

〈표 5〉 제13대 총선(1988) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	후보별 득표율(%)					
			1위	2위	3위	4위	무소속	기타
			민주 정의당	통일 민주당	평화 민주당	신민주 공화당	무소속	기타
전국	19,851	75.8	34.0	23.8	19.3	15.6	4.8	2.6
충청도	2,133	80.2	34.7	15.3	3.0	42.1	3.7	1.3
충청남도	1,421	78.8	30.2	15.0	3.8	46.4	3.0	1.5
충청북도	712	83.1	43.7	16.0	1.4	33.3	4.9	0.8

〈표 6〉 3당 합당 직후의 주요 선거 결과

	구분	의원 정수	민주자유당		신민주연합당		민주당		무소속	
			의석 수	비율	의석 수	비율	의석 수	비율	의석 수	비율
1991년 지방 선거	전국	866	564	65.1	165	19.1	21	2.4	115	13.3
	충청도	116	82	70.7	2	1.7	8	6.9	25	21.6
	대전	23	14	60.9	2	8.7	1	4.3	6	26.1
	충청남도	55	37	67.3			4	7.3	14	25.5
	충청북도	38	31	81.6			2	5.3	5	13.2
14대 총선 (1992)	구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)						
				1위	2위	3위	4위	무소속	기타	
					민주 자유당	민주당	통일 국민당	신정치 개혁당		
	전국	20,843	71.9	38.5	29.2	17.4	1.8	11.5	1.7	
	충청도	2,117	74.5	40.1	22.6	19.1	2.4	15.4	0.4	
	대전	493	0.1	27.6	25.5	21.3	1.3	23.8	0.5	
	충청남도	934	76.0	43.4	20.1	16.0	3.0	17.5	0.0	
충청북도	690	76.0	44.6	23.8	21.5	2.6	6.5	0.9		
14대 대선 (1992)	구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)						
				1위	2위	3위	4위	기타		
					김영삼	김대중	정주영	박찬중		
	전국	24,095	84.0	42.0	33.8	16.3	6.4	1.5		
	충청도	2,306	82.6	36.9	27.8	24.3	8.7	2.3		
	대전	583	82.6	35.2	28.7	23.3	11.2	1.6		
	충청남도	973	81.7	36.9	28.5	25.2	6.7	2.5		
충청북도	750	83.9	38.3	26.0	23.9	9.4	2.5			

하였는데, 더욱 놀라운 점은 충북의 의석 점유율이 대전·충남보다 더 높다는 사실이었다. 87년 대선에서 지역주의 투표 경향이 드러나지 않았고, 88년 총선에서도 한 발만을 살짝 담은 충북이 불과 3~4년 만에 지역주의 투표 성향을 뚜렷하게 보였다는 평가가 가능하다. 하지만 여기에는 신중한 해석이 필요한데, 그것은 지역주의와 '집권당 우선주의'의 결합이 가져온 효과일 개연성이 매우 크다는 사실이다.

〈표 7〉 14대 총선에서 지역정당의 선거 결과

시도명	계	민주자유당	민주당	통일국민당	기타(무소속)
	237	116	75	24	22
부산	16	15	0	0	1
대구	11	8	0	2	1
경북	21	14	0	2	5
경남	23	16	0	3	4
광주	6	0	6	0	0
전북	14	2	12	0	0
전남	19	0	19	0	0
충북	9	6	1	2	0
충남	14	7	1	4	0
대전	5	1	2	0	2

그렇지만 〈표 7〉에서 알 수 있듯이 충청도 지역주의는 아직 강도와 응집력에서 영호남의 그것에 견줄 수 있는 수준은 아니었다. 집권당이 싹쓸이를 하였던 영남이나 그 반발로 민주당이 95% 이상의 의석을 차지하였던 호남과 달리 충청에서는 오히려 91년 지방선거에 비해 지역주의 투표 경향이 완화되는 모습을 보였다. 충청도가 3당 합당의 주체로 활동하는 것에 불만을 갖고 있으면서 호남에 거부감을 갖고 있는 유권자들은 지역주의 투표 성향에서 한발 물러서서 충청도와 연관이 없는 통일국민당 후보와 무소속 후보를 지지하는 양상을 보였다(강희경 2014, 311). 이러한 투표 패턴은 같은 해에 있었던 14대 대선에서도 반복되었다.

2) 강화기(1995~1998)

강화기는 내각제를 둘러싼 갈등으로 결국 JP가 민주자유당을 탈당(1995.2.9)하고 자유민주연합(이하 자민련)을 창당(1995.3.30)하여 신당 돌풍을 일으키고 그 여세를 몰아 DJP 공동정부를 출범시켰던 시기이다. 자민련은 1960년 제3공화국 이후 내각제를 공식적으로 표방한 첫 번째 정당이자 충청도를 기반으로 지역정당을 표방한 최초의 정당이었다(중앙선관위 2009, 39). JP는 탈당의 변으로 토사구팽(兔死狗烹)을 유포시키는 등 자신이 영남정권으로부터 밀려난 피해자라는 것을 각인시켜 충청유권자들을 결집시켰다. 실제로 1995년 지방선거에서 ‘충청도 핫바지론’, ‘충청도 푸대접론’과 같은 지역주의 발언을

노골적으로 제기하였다.⁴⁾ 그 결과는 지역주의의 차원에서 본다면 당시 언론에서 묘사한 ‘신3김 시대’의 도래에서 알 수 있듯이 대성공이었다(중앙선관위 2009, 55).

자민련은 충청도 정당임을 숨기지 않아 여타 지역인 서울과 부산을 비롯하여 호남권 전체에서는 아예 후보를 공천하지 못했다. 그러나 지배지역인 충청도 시도지사 선거를 석패하였고, 자치구 시군의장선거에서도 대전 100%, 충남 89.1%의 의석점유율을 기록하였다. ‘충청도 핫바지론’으로 지역정서를 자극한 대전·충남의 지역주의 투표행태의 강도는 처음으로 호남 수준에 이르렀다. 충북은 상황이 달랐는데, 자민련은 충북도지사 선거에서만 이겼을 뿐 시군의 장 선거에서는 11곳 중 2곳을, 시도의원선거에서는 전체 36석 중 4석(의석 점유율 11.1%)만 차지하였다. 여전히 이 선거에서 집권 민주자유당이 12석, 민주당과 무소속이 각각 10명씩을 차지하여 자민련을 크게 앞섰다. 그럼에도 충북에서 지역주의 투표행태가 본격화된 것은 1995년 1회 지방선거로 보는 것이 합당하다. 그 이유는 첫째, JP와 자민련 후보들은 노골적으로 ‘충청도 핫바지론’을 제기하였는데, 이는 한국 정당사에서 공개적으로 지배지역의 단합과 경쟁지역에 대한 폄하를 공개적으로 내건 최초의 언술이었다. 충북유권자들은 이 담론을 행동으로 지지하지는 않았으나 심정적으로 호응하였다. 둘째, 도지사 선거의 승리로 자민련의 도정이 처음으로 실시되었다(강희경 2014, 319-325).

1996년 15대 총선은 충북 지역주의의 정점을 보여주었다(〈표 8〉 참조). 이 선거에서

〈표 8〉 15대 총선(1996) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(의석 수)					
			제1당	제2당	제3당	제4당	무소속	기타
			신한국당	국민회의	자유민주연합	통합민주당		
전국(253)	20,123	63.9	34.5(121)	25.3(66)	16.2(41)	11.1(9)	11.8(16)	0.9
충청(28)	2,090	67.0	27.8(3)	8.4	47.0(24)	9.4	6.9(1)	0.4
대전(7)	530	63.0	21.4	11.4	49.8(7)	12.6	4.1	0.6
충남(13)	885	68.7	28.9(1)	6.1	51.2(12)	7.9	5.5(1)	0.3
충북(8)	675	68.3	31.5(2)	8.9	39.4(5)	8.9	10.9	0.4

4) 당시 지방선거에서 자민련의 김현수 청주시장 후보의 발언이다. “경상도 당은 30년간 집권했고 전라도 당은 30년간 제1야당을 해왔다. 충청도는 선거 때마다 짝을 당이 없어서 이러 저리 이용만 당하고 명청도에 핫바지 소리까지 듣는 신세가 됐다”(중앙선관위 2009, 111).

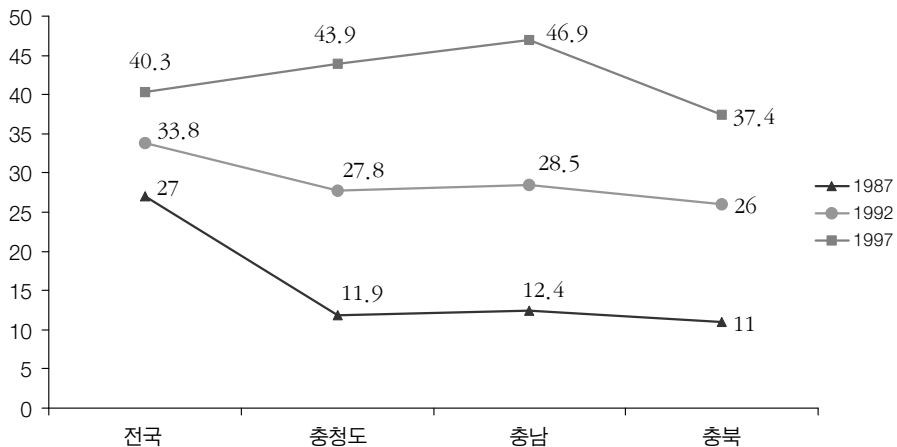
〈표 9〉 15대 대선(1997) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)				
			1위	2위	3위	4위	기타
			김대중	이회창	이인제	권영길	
전국	26,043	80.7	40.3	38.7	19.2	1.2	0.6
충청도	2,522	78.1	43.9	27.4	26.6	1.1	0.9
대전	693	78.6	45.0	29.2	24.1	1.2	0.5
충청남도	1,024	77.0	48.3	23.5	26.1	1.0	1.1
충청북도	805	79.3	37.4	30.8	29.4	1.3	1.1

JP는 1995년 지방선거에 이어 ‘충청도 핫바지론’을 거둬 제기하여 충북의 호응마저 얻어냈다. 자민련은 처음이자 마지막으로 독자적으로 대전·충남은 물론이고 충북에서조차 제1당이 되었다. 영남의 패권적 지역주의와 호남의 저항적 지역주의의 대립이 정점에 오른 상황에서 충청도 주민들도 반사적 지역주의로 권력을 획득하는 작업에 나섰다.

충북과 대전·충남의 투표 패턴이 일치하였던 이러한 현상은 DJP 공동정부를 가져왔던 1997년 제15대 대통령선거와 1998년 제2회 지방선거로 이어졌다. 먼저, ‘지역 등권’과 ‘수평적 정권교체’를 내건 1997년 대선은 내용적으로는 호남과 충청도의 지역연합이 핵심이었는데, 결과적으로 DJ의 당선에 가장 결정적인 기여를 했다. DJ는 충청도에서 43.9%

〈그림 2〉 3차례 대선에서 DJ의 득표율 추이



를 획득하여 출신지가 충남인 이회창 후보와 이인제 후보를 압도하였다. 충북은 이 선거에서도 대전·충남과 같은 선거 결과를 보여주었다.

여기에서 주목할 것은 충청지역주의에 미친 DJP 연합의 구조적 효과이다. <그림 2>에서 드러나듯이 DJP 연대는 1992년 대선과 비교할 때 충청도에서만 14~18%의 효과를 창출하였다. 그러나 단기적인 표의 증가보다는 그것이 가져온 구조적인 효과에 주목할 필요가 있다. 보수적인 집권당과 자민련의 표밭이었던 충청이 DJP 연대 이후 수도권과 더불어 양당이 가장 치열하게 경쟁하는 유동지역으로 변화했다. 특히 진보정치인 DJ와 그가 이끌던 민주당에 대한 충북 유권자의 반감과 거리감은 현격하게 감소하였다. 3당 합당이 부산·경남의 보수당 편입을 초래했다면, DJP 연합은 충청 지역의 야당화를 촉발하였다.

3) 해체기(2000년 이후)

이 시기는 내각제 파기(1999.8)와 임동원 통일부장관 해임건의안 통과(2001.9.2)로 DJP 연합이 해체됨으로써 한나라당의 완승과 자민련의 소멸로 이어지는 단계이다.⁵⁾

김욱에 따르면 16대 총선부터 자유민주연합의 독점적 지위가 확연히 흔들리기 시작했다(김욱 2004, 71). <표 10>에서 알 수 있듯이 자민련은 득표율 9.8%로 17석(지역 12/

<표 10> 16대 총선(2000) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	후보별 득표율(%)					
			제1당	제2당	제3당	제4당	무소속	기타
			한나라당	새천년 민주당	자유민주 연합	민주 국민당		
전국(273)	19,157	57.2	39.0(133)	35.9(115)	9.8(17)	3.7(5)	9.4(3)	2.3
충청(24)	1,966	58.5	23.2(4)	30.0(8)	34.8(11)	0.9	6.9	4.2(1)
대전(6)	500	53.3	23.3(1)	28.4(2)	34.3(3)	0.9	9.9	3.1
충남(11)	827	60.1	17.4	30.0(4)	39.2(6)	1.1	4.9	7.4(1)
충북(7)	639	60.8	30.6(3)	31.3(2)	29.5(2)	0.7	7.1	0.8

5) 내각제 파기가 DJ가 일방적으로 주도한 것이 아니라 당시 역학과 상황을 고려한 두 사람의 목계(以心傳心)에 의한 것이었고, 내각제 강경파(당시 김용환 부총재와 강창희 원내총무 등)가 자민련을 주도하면서 공동정부의 해체로 이어졌다는 주장에 대해서는 엄상현(2003, 156-165)을 참조.

비례 5)을 얻어 원내교섭단체 구성에 실패했다. 더욱 초라한 것은 충청도 이외의 지역에서 당선된 곳은 경기도 단 한 곳뿐으로 완전히 충청당으로 전락하였다. 충북은 16대 국회의원선거를 계기로 1995년 이전으로 회귀하였다. 즉 지역주의 투표 행태에서 이탈하여 더 이상 대전·충남과의 충청도 정체성을 공유하지 않게 되었다(강희경 2014, 341).

이러한 패턴은 16대 대통령선거(2002)와 17대 총선(2004)으로 이어졌다. 노무현 정부를 출범시킨 16대 대선은 3김이 대선후보에서 퇴장한 첫 선거라는 점에서 관심을 모았다. 특히 행정수도의 충청도 이전이라는 노무현 후보의 파격적인 공약이 충청은 물론 전국적 관심을 모았다. 이 공약은 지역주의의 기준을 원초적 감정에 의존하는 출신지 중심에서 지역의 이해관계를 기반으로 하는 거주지 중심으로 변화시켰다. 충청지역에서는 16대 대선과 17대 총선을 거치면서 전통적 지역주의가 쇠퇴하였고 대신 정책중심의 새로운 지역주의가 나타났다(김욱 2004, 80).

탄핵바람이 몰아쳤던 <표 11>의 17대 총선 결과는 충청 지역주의의 소멸을 보여주고 있다. 이 선거에서 자민련은 불과 4석을 얻어 신생 정당인 민주노동당에도 밀려 제5당의 지위로 전락하였고, 비례대표 1번인 JP의 낙선과 정계은퇴(2004.4.19)를 가져왔다. 결국 자민련은 제4회 지방선거를 앞둔 2006년 2월 한나라당에 흡수 통합되어 지역정당으로서

<표 11> 17대 총선(2004) 결과⁶⁾

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	정당 득표율(%)				
			제1당	제2당	제3당	제4당	제5당
			열린 우리당	한나라당	민주 노동당	새천년 민주당	자유민주 연합
전국(299)	21,582	60.6	38.3(152)	35.8(121)	13.0(10)	7.1(2)	5.8(4)
충청(24)	2,033	57.5	41.8(19)	25.0(1)	11.7	2.7	18.8(4)
대전(6)	605	58.9	43.8(6)	24.3	11.8	3.1	17.0
충남(11)	794	56.0	38.0(8)	21.2(1)	10.5	2.8	27.5(4)
충북(7)	635	58.2	44.7(5)	30.3	13.1	2.2	9.7

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

6) 주지하다시피 17대 총선(2004.4.15.)부터 지역구 후보와 비례대표의 지지 정당에 대한 선호를 별도로 투표하는 1인 2표제가 도입되었다. 광역단위의 지역 득표율은 해당 지역 출마 후보자의 평균 득표율이고, 전국은 비례대표 국회의원선거의 정당 지지율을 표시한 것이다.

〈표 12〉 20대 총선(2016) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	정당 득표율(%)			
			제1당	제2당	제3당	제4당
			더불어민주당	새누리당	국민의당	정의당
전국(253)	24,431	58.0	110(25.5)	105(33.5)	25(26.7)	2(7.2)
충청(26)	2,785	57.1	42.5(12)	41.8(14)	13.8(0)	3.4(0)
대전(7)	1,113	58.6	43.9(4)	37.9(3)	14.9(0)	4.1(0)
충남(11)	934	55.5	42.1(5)	44.1(6)	14.5(0)	3.5(0)
충북(8)	737	57.3	41.6(3)	43.5(5)	11.9(0)	2.7(0)

소멸하였다. 이후에도 몇 차례 충청에 기반을 둔 지역정당의 복원 시도가 있었지만 분당과 합당을 반복하면서 결국 여당에 흡수되고 말았다.⁷⁾ 가장 최근(2016)에 치러진 20대 총선을 보면 충청에 기초한 어떠한 지역주의 시도 자체가 부재했음을 알 수 있다. 오히려 충청지역에서 새누리당(14석)과 더불어민주당(12석)의 양당 체제가 뚜렷하게 구축되었음을 알 수 있다. 제3당의 지위를 획득한 국민의당의 후보자들은 이 지역에서 평균 13.8%의 지지율을 얻었지만 단 1석도 획득하지 못했다.

III. 새로운 지역주의의 등장: 발전적 지역주의

최근 충청의 지역주의는 수동적인 반사적 지역주의에서 적극적인 전략적 지역주의로 변화하고 있다. 이와 관련하여 가장 눈에 띄는 현상은 이러한 변화를 충북이 주도하고 있다는 점이다. 대표적인 것이 이시종 충북지사가 제안하고 있는 ‘영·충·호 시대’라는 담론이다. 이에 대한 충북도의 공식적 설명은 다음과 같다.

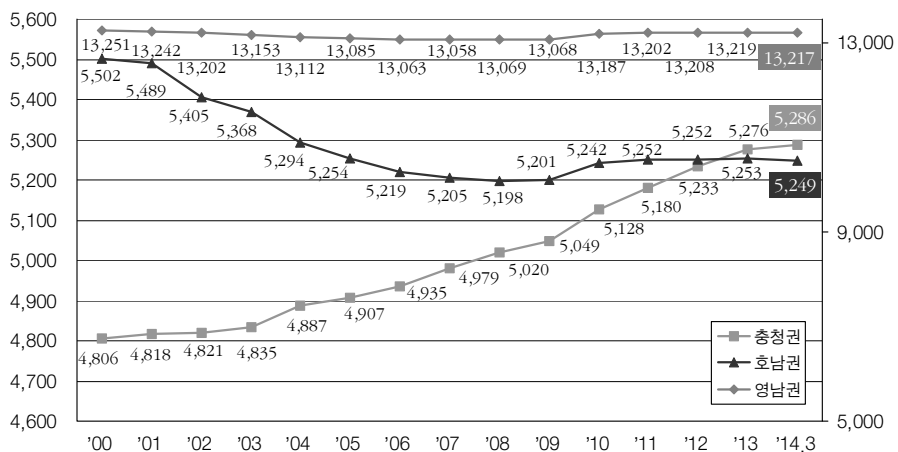
7) 이를 간략히 정리하면 다음과 같다. 심대평의 국민중심당 창당(2006.1.17) → 이회창의 자유선진당과 합당(2008.2.12) → 심대평 자유선진당 탈당 후 국민중심연합 창당(2010.4.1) → 자유선진당의 재통합(이인제+국민중심연합) → 선진통일당으로 당명 변경(2012.5.29) → 새누리당과 합당(2012.10.25).

“전래의 인구나 정치력을 통해 서울권과 함께 한국 근현대사를 3분해 온 “영·호남 시대”가 2013년 5월 충청권 인구의 호남 추월이라는 역사적 변혁과 마주한 바, 인구지표가 포괄하는 정치·경제·사회·문화·생활 지형의 재편 기조에 적극 대응하여, 그 동안의 서울·수도권 절대 집중과 영남-호남이라는 과잉 이념적 분할구도를 미래지향적으로 극복하고, 국토권역 간 기존 위상·역할을 불평등한 대립·갈등 구조가 아닌 공정한 상생·화합 구조로 대전환함으로써, 국가·지역발전의 패러다임을 새롭게 구축하자는 시대적 제안이자, 그 과정에서 충청권 내지 충북의 역할을 창조적으로 모색하는 통합 의제이다(충청북도 2014).”

물론 이 담론은 인구학적 변동을 1차적 배경으로 삼고 있다(〈그림 3〉 참조). 이 용어에 대해 권혁철은 “영충호란 말에는 지역 구도의 양대 산맥인 영호남의 그늘에서 무기력했던 충청의 자존심을 찾겠다는 강렬한 의지가 담겨 있다”고 해석했다(『한겨레』, 2015.2.25). 하지만 일각 특히 호남에서는 인구 서열주의나 지역 이기주의를 조장할 위험이 매우 높다고 비판하고 나섰다. 이러한 비판을 의식하여 충청북도에서는 이 담론이 “전통적 지역 구도를 상징하는 영남-호남 주도 개념을 영남-충청-호남이라는 공동발전 개념의 균형적 단어로 대체”하는 것(언어적 관점)이자, “절대 우위의 중앙종속체제에 맞서 영충호 시너지로 공동대응 및 극복하여 균형을 달성하겠다는 전략적 연대”(권역적 관점)의 개념이라고 설명하고 있다. 그리고 무엇보다 강조하는 것은 이 용어가 “기존의 지역구도에 충청권이 합세하는 새로운 지역주의를 철저히 배격하고 대신 3권역의 공영발전을 도모”(충청권

〈그림 3〉 영호남과 충청권의 인구 변화 추이

(단위: 천 명)



출처: 충청북도(2014), p.1에서 재인용

관점)한다는 설명이다(충청북도 2014, 5-11).

필자가 보기에 영·충·호라는 답론은 충북이 주도하는 새로운 지역주의, 즉 ‘발전적 지역주의’의 구체적 표현이다. 여기에서 지방정부는 마치 과거의 발전국가가 그랬던 것처럼, 기획·결정한 전략산업(신성장 동력)에 재정과 인사를 집중 투자하는 적극 역할을 수행한다.⁸⁾ 과거와 다른 점이 있다면 선거를 목전에 둔 정치적 슬로건보다는 지역특화 산업이나 고용 창출 등 실질적 성장전략을 내세우고 있다는 점이다. 또한 과거의 지역주의가 출신지와 인물 중심의 권력 지향적 성격을 갖고 있다면, 발전적 지역주의는 고부가가치 산업 중심의 성장 전략과 정책 지향적 성격을 갖고 있다. 늘 쫓아만 갔던 충북에서 먼저 제기하고 대전·충남이 화답하였다는 점도 새로운 모습이다.⁹⁾

또 하나 눈여겨볼 충북의 답론은 국가의 균형발전을 위한 ‘강호축’ 구축이라는 프로젝트이다. 2016년부터 이시종 충북지사는 경부축(서울-부산)에 대응하여 강원-충청-호남을 연결하는 새로운 교통·관광·산업축으로서 강호축 발전을 제안하여왔다. 그에 따르면 상대적으로 소외되어 왔던 강호축의 구축은 포화·밀집된 경부축의 한계를 극복하고 국토균형발전을 이룩함으로써 대한민국이 선진국으로 도약할 수 있는 신발전축의 의의를 갖고 있다(충청북도 2017, 22).

영·충·호나 강호축이라는 답론에 내재된 ‘발전적 지역주의’는 기존의 영호남 대결에 의존하였던 양극적 지역주의를 다층적 지역주의로 전환시키는 긍정적 효과를 갖고 있다. ‘발전적 지역주의’가 지역의 특성과 시대의 추이를 고려한 자생적 성장전략으로 발전한다면 그리 반대할 이유가 없다. 그러기 위해서는 몇 가지 전제 조건들이 부과되어야 한다. 첫째는, 단지 성장 중심의 양적 발전이 아니라 삶의 질이나 생태적 관점을 견지한 지속가능한 발전 전략을 지향해야 한다. 그렇지 않다면, 특성화된 지역경제로 인해 지역은 지속적으로 경기부침 현상을 겪게 되고, 국가의 혜택을 둘러싼 지역 간 경쟁과 갈등은 더욱 치열해질 것이다. 그리고 그 결과는 의도하지 않게도 배타적 지역 발전을 열망하는 근대주의적 욕망의 포로이자 중앙의 기획과 통제 아래 실행만 담당하는 성장 속의 종속, 이른

8) 충북은 ① 바이오산업, ② 태양광·신에너지산업, ③ 화장품·뷰티산업, ④ 유기농산업, ⑤ 신교통·항공산업, ⑥ ICT융합산업 등 신성장동력산업을 설정하였다. 이시종 지사는 적지 않은 예산을 들여 오송 화장품뷰티산업 엑스포(2014.9)를 열었고, 작년에는 ‘청주세계무예마스터십’(2016.9.2~9.8)을 개최하였다. 또한 연임에 성공한 후 충북도정의 목표를 ‘4% 경제 실현’으로 설정하였다.

9) ‘새누리당과 충청권 4개 시·도 간 예산·정책 협의회’에서 권선택 대전시장은 “영충호 시대임에도 충청권이 홀대를 받고 있다”며 적극적인 지원을 요청했다(『충북일보』, 2016.8.15). 또한 충남 천안의 4선의원인 양승조 의원의 의정보고서(2015)의 제목이 <영충호 시대: 새로운 장을 양승조와 함께> (<http://dl.nanet.go.kr/OpenFlashViewer.do>)인 점도 흥미롭다.

바 ‘발전적 중속’으로 귀결될 것이다(김용규 2016). 지속가능한 발전이 되기 위한 두 번째 조건은, 그것의 기획과 실행 과정에 민관협력의 정신과 제도가 제대로 구현되어야 한다는 점이다. 과거의 지역주의에서 유권자나 주민은 일방적인 정치적 동원 대상이었다.¹⁰⁾ ‘발전적 지역주의’에서 시민은 토론과 결정의 주체이다. 마지막 조건은, 강원이나 제주를 포함하여 소외 지역을 낳지 않는 지방분권과 자치의 자율 이론으로 재정립되어야 한다는 것이다. 그렇지 않는다면 영·충·호는 또 다른 수도권 편입전략으로 퇴보할 수 있는데, 그러한 우려가 일부에서는 현실이 되고 있다. 최근 충북발전연구원은 세종-청주-대전-천안을 연계한 신수도권 발전전략을 제안한 바 있다. 이는 경기도의 세종-강원 일부-충남 서해안을 아우르는 ‘메가 수도권계획’의 아류가 될 수 있다. ‘발전적 지역주의’가 해소해야 하는 것은 지역주의가 아니라 지역격차이며(김진하 2010, 110), 이를 위해 필요한 것은 주민참여와 민관협력의 제도화이다.

IV. 맺음말: 충북 지역주의 보편성과 특수성

지역주의적 투표(regional voting)를 “유권자가 투표 선택을 할 때, 후보자의 출신 지역, 후보자가 속한 정당 지도자의 출신 지역, 혹은 가장 포괄적으로는 후보자가 속한 정당이 상징하는 지역이 어딘가를 고려하여 투표하는 현상”이라고 정의(김욱 2007, 119)할 때, 충북 지역주의는 그러한 패턴을 충실히 밟아왔다고 할 수 있다. 충북 지역주의는 형성기 단계(1987~1994)에서 충청 출신인 JP와 그가 만든 신민주공화당을 매개로 등장하였다. 또한 강화기(1995~1999)에는 JP와 충청권 출신 정치인들이 이끌었던 자민련을 중심으로 결집하였다. 마지막으로 해체기(2000년 이후)에는 후보자나 지도자의 출신 지역이 아니라 지역의 이익과 발전을 대표할 정당을 중심으로 전개되었다.

많은 연구자들은 공통적으로 충청 지역주의의 특성으로 높은 가변성과 낮은 응집력을 지적하여 왔다(장수찬 2006; 박재정 2005; 김욱 2004). <표 12>에서 알 수 있듯이 충청지

10) 이 부분에 대해 가장 강력한 주장은 김욱 교수(서남대)에 의해 제기되었다. 그에 따르면 우리 유권자들은 영남 부르주아가 장악한 ‘영남 패권주의’의 ‘불모’이자 ‘인질’이다. 지역화합을 외치는 노무현 이데올로기나 친노 패권세력의 등장에 의해 호남이 독자적 대안을 마련하지 못한 채 ‘표 찍는 인질’로 전락되었다는 그의 주장은 지역주의와 관련하여 뜨거운 논쟁을 초래했다. 이에 대해서는 김욱(2015)을 참조.

〈표 13〉 대통령선거의 지역 분산지수(Regional SD Index)

분산지수	13대 대선	14대 대선	15대 대선	16대 대선	17대 대선
평균	0.22	0.22	0.22	0.24	0.16
부산, 경남	0.17	0.22	0.18	0.19	0.08
대구, 경북	0.20	0.18	0.22	0.28	0.15
광주, 전라	0.36	0.40	0.38	0.43	0.34
대전, 충청	0.16	0.06	0.08	0.04	0.09

출처: 김진하(2010, 100)에서 재인용

역의 경우는 JP 후보가 출마했던 13대 대선을 제외하고는 0.10 미만의 분산지수를 보여주어, 호남이나 대구·경북에 비해서 약한 수준의 지역투표 경향을 보여주었다. 아마 충청을 대전·충남과 충북으로 세분화하여 분산지수를 구했다면 충북의 그것은 수도권과 비슷한 정도로 나타날 것이다.

또 다른 충청 지역주의의 특징은 ‘반사적 지역주의’ 또는 전략적 지역주의의 성격이다. 즉 충청 지역주의는 영호남의 지역주의처럼 패권 유지와 정권 획득과 같은 뚜렷한 목표의식을 갖고 있지 않으며, 다른 지역에 의해 소외당하지 않으려는 수준의 반사적 지역주의에 해당된다는 것이다. 그렇기 때문에 엘리트의 정치적 동원 역시 단순히 영호남 지역대결을 역이용하는 수준에 그친다(장수찬 2006, 159).

필자가 보기에 이 부분은 지역주의의 동태와 관련하여 유심히 살펴볼 필요가 있다. 최근 충청 특히 충북의 지역주의는 정책공약과 그에 따른 구체적인 경제적 이익에 기초하여 정치적 지지를 결정하는 ‘정책적 지역주의’(김욱 2004; 유재일 2005) 또는 맹목적이고 즉자적이며 직접적인 배타적 지역주의와 달리 거주 지역의 실질적 이익을 중시하는 ‘실용주의적 또는 합리적 지역주의’(이준한·임경훈 2004, 227)로 명명할 수 있다. 이남영(2015)에 의하면 여전히 후보자 선택에 미치는 요인 중 출신지역 변수가 가장 결정적이며, 그런 점에서 지역주의의 퇴조이론은 기각될 수 있다(〈표 14〉 참조). 하지만 이러한 주장은 지역주의의 내용과 성격의 변화를 놓칠 수 있는 한계를 안고 있다. 적어도 충청에서는 영호남을 ‘대립항’으로 설정하였던 반사적 지역주의가 발전과 성장을 목표로 한 ‘전략적 지역주의’(윤종빈 2007, 18)로 변화하고 있다. 그리고 이러한 지역주의의 전반적 변화를 이끌고 있는 것이 충북의 지역주의이다. 문재인 정부의 출범 이후 적극적으로 추진되고 있는 분권과 자치의 정책이 일정 정도 결실을 맺는다면, 충북이 선도하고 있는 발전적(전략적)

〈표 14〉 각 독립변수의 후보자 선택에 미치는 효과 분석 결과

	표준화된 직접효과	표준화된 간접효과	표준화된 전체 효과
출신지역	-.377	-.059	-.435
연령	-.231	-.106	-.338
주관적 이념	-.265	-.047	-.312
과거경제 평가	-.183	.000	-.18

출처: 이남영(2015, 140)에서 재인용

지역주의는 ‘패권과 저항’, ‘특권과 소외’로 상징되는 영호남 지역주의의 대안적 모델로 부상할 수 있는 가능성을 조심스럽게 전망할 수 있다.

이제 충북 지역주의의 고유한 특성을 해명할 차례이다. 충청 지역주의의 낮은 응집력과 높은 가변성의 구조적 원인은 무엇일까? 충북과 대전·충남의 지역투표의 차이는 어디에서 온 것일까? 이에 대한 1차적 해답은 역사와 문화라는 정체성 차이에서 찾을 수 있다. 두 지역은 행정구역과 언어의 동질성에도 불구하고 영호남과 달리 상당 기간 충남은 대체로 백제 땅(금강문화권)이었지만 충북은 신라, 백제, 고구려 삼국이 서로 교차하여 지배하여 왔다(한강문화권). 그 예로, 신라 지명인 서원정과 백제 지명인 상당, 고구려 지명인 낭비성의 흔적이 서원대학교, 상당 산성, 낭성면으로 남아 있다(강희경 2014, 22).

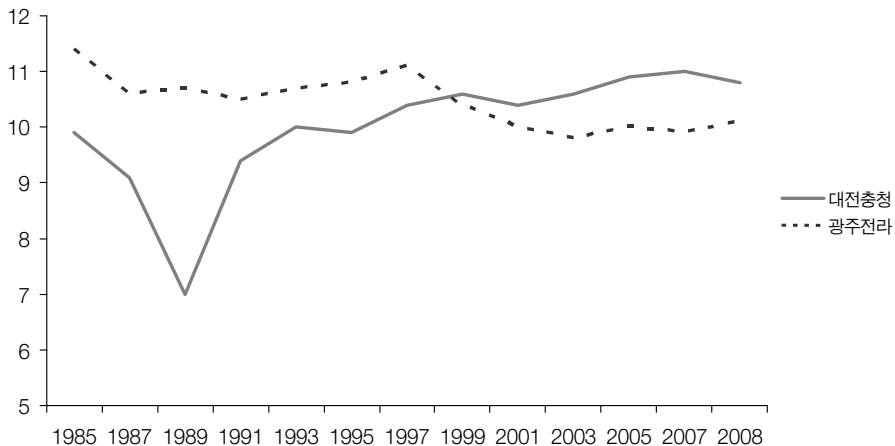
또한 충북은 본격적인 산업화 이후에도 영호남과 달리 충청도 내부의 인구 이동보다는 서울을 포함한 수도권, 특히 경기나 인천지역과 더 활발하게 교류(민경희 2011, 58)함으로써 내부의 통합성이 그리 견고하지 않은 편이다. 서울과의 인접성 때문에 정보와 편의 시설을 서울에 의존하고 있는데, 이는 독자적인 지역정체성을 생산하는 데 장애가 되고 있다는 분석이다. 충북의 중앙일간지 구독률은 부산이나 광주, 대구나 대전보다 높아 95% 이상인데, 이는 자체 정보 생산량과 유통량의 부재를 의미한다.¹¹⁾ 또한 지역사회의 엘리트 지배 구조를 연구한 결과에 따르면 청주는 전통적으로 중앙권력이 지방권력을 압도적으로 지배하여 온 것으로 나타났다. 즉 상층 권력자들의 다수가 검찰과 경찰 등 중앙 권력자들이고 행정·정치·사회분야의 권력자들이 지역에서 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 있는 것이 드러났다. 정치 및 행정 분야는 국가권력의 대리인이라는 점에서 중앙집권체제의 당연한 결과라고 할 수 있다(민경희 외 1996, 222).

11) 이에 대해서는 “조·중·동에 점령당한 충북: 부산·강원·제주, 지역신문 우위점한 것과 대조… 10위 안에 단 하나”의 기사를 참조(『충북인뉴스』, 2011.5.4).

필자가 보기에 이보다 중요한 원인은 정치지도자와의 약한 정치적 일체감과 지역을 단위로 한 경제적 차별 및 소외 의식의 부재에 있다. 충북은 JP와 어떤 견고한 정치적 유대나 일체감을 갖고 있지 않았다. DJ와 광주주는 분리 불가능한 하나의 실체였다. 1980년 신군부가 조작한 ‘김대중 내란음모사건’은 광주항쟁의 촉발 계기가 되었고, 그 둘은 지역 차별의 최대 희생자이자 우리나라 민주화운동의 원천이었다. YS와 부산·경남의 관계 역시 역사적 사건을 공유하는 정치적 유대에서 있다. 주지하다시피 부마항쟁은 박정희 독재정권을 신랄하게 비판하였던 외신과의 인터뷰 내용을 빌미로 의정사상 처음으로 YS의 의원직을 제명(1979.10.4)한 것이 발단이 되었다. 하지만 JP와 충청, 특히 충북의 유권자들은 역사적 사건에 기초한 정치공동체의 경험을 단 한 번도 겪지 못했다. 게다가 JP는 정의를 추구하다가 정권에 탄압받는 민주화운동의 지도자나 재야인사가 아니라 늘 권력을 향유하였던 ‘정권의 2인자’였다. 그렇다고 그의 평생 소신이었던 ‘내각제’가 경제성장이나 민주주의처럼 폭 넓게 공감대를 구축한 정치적 가치로 인식되었던 것도 아니었다. JP에 대한 충북 지역주의는 충남과 달리 정치적 동정 이상을 넘어서지 못했다.

끝으로 충북 지역주의는 경제 차별에 기초한 소외 의식에 바탕을 둔 것이 아니기 때문에 단명할 수밖에 없었다. 충청지역은 개발정책의 수혜자는 아니었지만 그렇다고 피해자도 아니었다. 권위주의 정권 기간 동안 충청지역은 관료엘리트 충원비율에 있어서 전국 평균 수준이나 그 이상을 대체로 유지하여 왔다(장수찬 2006, 151). 특히 1990년대 말

〈그림 4〉 충청과 호남의 지역총생산(GRDP) 추이



출처: 통계청, 충청북도 시군단위 지역내총생산(GRDP)(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=212&tblId=DT_GRDP1&conn_path=I3)

이후에는 지역 GDP 성장에서 다른 지역을 월등히 앞서고 있다. 여기에서 ‘충청도 핫바지론’의 실체를 확인할 필요가 있다. 그 당시 YS에 의한 JP 축출을 상징하는 ‘충청도 핫바지론’에 대해 충청도민들은 JP뿐만이 아니라 자신들이 모멸과 무시를 당했다고 인식하였고 영남에 대한 적의를 팽배하게 만들었다. 그러나 <그림 4>에서 알 수 있듯이 ‘충청도 푸대접론’은 사회경제적 실체를 반영하지 못한 허구적 담론이었다. 요약하자면, 충북의 지역주의는 경제적 이해와 물질적 이익을 담고 있지 않았기 때문에 그만큼 선거에 따라 큰 변동폭을 보여주었던 것이다.

정리하자면, 오늘날 충북 지역주의는 갈림길에 서 있다. 선거 때마다 불거지는 ‘충청 대망론’이나 ‘반기문 대통령’ 등등은 그 실현 가능성을 떠나 인물과 출신 중심의 지역주의 사고라는 점에서 퇴행적이라고 평가할 수 있다.¹²⁾ 그러나 지역발전에 대한 주민들의 여망을 바람직한 비전과 프로젝트로 구체화하여, 자생적 발전전략으로 진화할 가능성 역시 존재한다. 이를 정책으로 정식화하고 선거에서 표로 결집하는 것, 그것이 바로 정치적 기획가(political entrepreneur)인 정당의 능력이자 정치인의 리더십이다.

12) 일반적 예상과 달리 반기문 전 UN 사무총장에 대한 강력한 지지는 충청(26.6%)이 아니라 제주(35.8%), 대구/경북(31.3%), 강원(31.3%)의 순이었다. 당연히 더불어민주당(10.7%)보다는 새누리당(43.1%) 지지자들과 진보(14.7%)보다는 보수(34.9%) 성향의 응답자들이 압도적인 지지를 보낸바 있다. 중앙선거여론조사 공정심의 위원회 자료. <https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005>

참·고·문·헌

- 강원택. 2013. “사회계층과 투표선택.” 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.
- 강희경. 2014. 『충북의 선거와 지역 정체성』. 청주: 충북대학교 출판부.
- 김 옥. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화.” 『정치정보연구』 7-1. 69-87.
- _____. 2007. “충청 지역주의의 역사적 발전과정과 특성.” 『정치정보연구』 10-2. 117-134.
- _____. 2012. “충청 지역정치의 특성과 향후 전망: 2010년 제5회 지방선거 충남 도의원 선거 결과를 심으로.” 『국제지역연구』 15-4. 163-178.
- _____. 2015. 『아주 낮은 상식, ‘호남 없는 개혁’에 대하여』. 개마고원
- 김 옥·유재일. 2017. 제20대 총선에서 충청 유권의 투표 선택 분석. 『한국지방정치학회보』 7-2. 2호. 1-20.
- 김명구. 2011. 『해위 윤보선 생애와 사상』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김성수. 2013. “한국 지역주의 현상에 대한 신제도주의적 이해: 지역정당체제의 경로의존성을 중심으로.” 『아태연구』 20-3. 69-99.
- 김용규. 2016.7.21. “‘지방’의 딜레마와 ‘지역감정’을 넘어서는 나라.” 『한겨레신문』.
- 김재한. 2007. “총선으로 본 지역주의.” 『한국지역지리학회지』 13-4. 381-395.
- 김진하. 2010. “한국 지역주의의 변화.” 『현대정치연구』 3-2. 89-114.
- 노환희·송정민. 2013. “세대균열에 대한 고찰: 세대효과인가, 연령효과인가?” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.
- 문우진. 2009. “지역주의와 이념성향: 17대 총선 분석.” 『한국정당학회보』 8-1. 87-112.
- 민경희. 2011. “충청북도의 인구이동, 2000-2010년.” 『사회과학연구』 28-1. 31-61.
- 민경희·강희경·배영목·최영출. 1996. “청주지역사회의 권력구조에 관한 연구.” 『한국사회학』 제30집.
- 박명호. 2009. “2008 총선에서 나타난 세대 효과와 연령 효과에 관한 분석: 386 세대를 중심으로.” 『한국정당학회보』 8-1. 65-86.
- 박상훈. 2009. 『만들어진 현실: 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고, 무엇이 문제가 아닌가?』. 서울: 후마니타스.
- 박재정. 2005. “신행정수도 위헌 결정과 충청권 정치지형의 변화 가능성.” 『아태정치연구』 1-1. 97-114.
- 성경룡. 2015. “이중균열구조의 등장과 투표기제의 변화.” 『한국사회학』 49-2. 193-231.
- 엄상현. 2003.2. “국민의 정부 비사: ‘내각제 합의 파기’ 당일.” 『신동아』.
- 오세제·이현우. 2014. “386세대의 조건적 세대효과: 이념성향과 대선투표를 대상으로.” 『의정연구』 20-1. 199-230.
- 유재일. 2004. “지역주의 정치지형의 동태와 과제.” 『정치정보연구』 7-2. 135-159.
- 윤광일. 2013. “지역주의 투표.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.

- 윤종빈. “2007 대선과 수도권 투표성향: 지역, 이념, 그리고 인물.” 『한국정당학회보』 6-2.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.
- 이경기 외. 2015. 『신수도권 시대를 선도하는 충북의 발전전략』. 청주: 충북발전연구원.
- 이남영. 2015. “지역투표현상은 퇴조 하는가.” 『현대정치연구』 8-2. 125-147.
- 이내영·정한울. 2013. “세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과.” 『의정연구』 19-3. 39-83.
- 이준한·임경훈. 2004. “과연 ‘중대선거’인가?: 제17대 국회의원 선거에서의 유권자 투표결정요인 분석.” 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』 13-2. 117-141.
- 장수찬. 2006. “충청 지역주의의 변화와 지역정당 해체.” 『한국정당학회보』 5-1. 147-169.
- 정상호. 2008. “정책 이념(Policy Idea)으로서 대중경제론의 형성 과정에 대한 연구.” 『지역과 전망』 통권 18호. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 중앙선거관리위원회. 2009. 『대한민국 선거사 제6집(1993.2.25.~1998.2.24.)』.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39-3. 375-394.
- 충청북도. 2014.5. 『영·충·호 시대: 충북의 비전과 발전전략』.
- _____. 2017.5.4. <도정 핵심현안 과제>. 도정정책자문단 보고자료.
- 황아란. 2009. “정치세대와 이념성향: 민주화 성취세대를 중심으로.” 『국가전략』 15-2. 123-151.
- Kang, W. T. 2008. “How Ideology Divides Generations: The 2002 and 2004 South Korean Elections.” *Canadian Journal of Political Science* 41, No.2. 461-480.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 25일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

A Study on the Mechanism and Characteristics of Chung-buk Regionalism Viewed from Elections in History

Jeong, Sang Ho | Seowon University
Song, Joung Ho | Woosuk University

This study focus on regionalism which is said to be most strongly have influenced on the Korean electoral process. Especially this articles try to explain not Chung-chung regionalism but Chung-buk Regionalism viewed from Elections in History. This paper find new facts. First, Chung-buk Regionalism could not discover before democratization in 1987. It was formed by the occasion of presidential election in 1987 and general election in 1988. And Chung-buk Regionalism reached its peak when JP resigned his membership of the Liberal Democratic Party in 1995 and formed the United Liberal Democracy party(ULDP) in 1996. But it was rapidly dissolved following Roh Moo-hyun's getting elected president(2002) and gale of impeachment(2004). Second, Chung-buk and Chung-chung Regionalism have differences as well as the commonalities. A point of sameness is less consolidated than Ho-nam and Young-nam regionalism. Chung-buk regionalism, rather than seeking hegemony, has taken a more strategic approach, exhibiting greater flexibility and versatility. It is not so ideologically oriented as Ho-nam and Young-nam regionalism, thus focusing on gaining actual benefit through specific policies. differences among them, lifetime and strength of Chung-buk regionalism had been short and vulnerable by far than Chung-chung regionalism. We can interpret this disparity on account of weak affinity to politician who leaded the regionalism and opening identity.

■ Keyword: regionalism, Chung-buk regionalism, developmental regionalism, identity, the era of Young-Chung-Ho

미국의 선거인단제도와 부동주 (swing state)

안효종* | 미주리 주립대학교

한기영** | 동국대학교

+ 국문요약 +

기존 미국의 부동주(浮動州, swing state)에 대한 연구는 주로 선거 캠페인이나 선거과정에서 나타나는 경합성 등에 초점이 맞추어져 분석되어 온 반면, 부동주의 지지정당 스윙(swing) 현상의 요인에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 특히 대선 기간 동안 대통령 후보들의 자금이나 인력 등의 배치나 대통령 후보의 선거 캠페인 동선에 대한 연구와 선거인단 확보에 있어 가장 치열하게 경합하고 있는 지역에 대한 분석 등을 위주로 진행되어왔다. 따라서 학자에 따라 부동주에 대한 정의 및 범위 설정에 있어 서로 각기 다른 기준들이 제시되어 왔다. 본 연구는 기존 학자들의 연구를 바탕으로 총 9개의 부동주를 선택하여 부동주의 지지정당 스윙 현상을 경험적으로 분석하였다. 본 연구에서 부동주는 지난 7번의 대선 기간 동안 적어도 한 번 이상 지지정당을 바꾼 주를 대상으로, 이 중 두 정당 후보 간 지지율 격차가 5% 미만을 기록한 주를 부동주로 정의하였다. 부동주의 지지정당 스윙 현상을 설명하기 위해 크게 제도적 요인과 유권자 요인으로 구분하여 분석하였다. 부동주의 지지정당 스윙 현상은 의회선거의 경합성과 대통령선거 시 두 주요 후보 간 지지율 차이, 투표율, 실업률, 그리고 전체 유권자 대비 부동층 유권자의 비율 등으로 설명이 가능한 것을 경험적으로 증명하였다.

주제어 | 부동주, 스윙 현상, 선거인단제도

* 주저자. ** 교신저자.

I. 서론

미국의 독특한 선거제도인 선거인단제도(Electoral College)는 유권자 전체 투표수에서 우위를 점하고도 대통령에 당선되지 못하는 아이러니한 상황을 만들어내기도 한다. 2016년 대통령선거 또한 미국 역사상 5번째로 이러한 상황을 연출하였다. 공식 집계된 발표에 의하면 힐러리 클린턴의 최종 득표는 도널드 트럼프보다 약 290만 표가 앞섰으며 득표율 면에서도 약 2%나 많은 득표를 했다.¹⁾

이러한 일련의 예들은 미국 대통령선거는 연방차원의 집단적인 득표율에서 결정되는 것이 아닌 개별 주(州)가 가지고 있는 선거인단 수에 의해서 결정된다는 것을 다시 한번 확인시켜준다. 원칙상 미국의 모든 선거는 개별 주의 선거담당부서에서 관리하고 있으며 이에 대한 책임도 주 정부 차원에서 지게 되어 있다(Frankovic and McDermott 2001). 예를 들면, 대부분의 주는 중범죄(felony)를 저지른 유권자에게는 참정권을 부여하지 않고 있으나 2개 주는 범죄 여부와 상관없이 선거권을 부여한다. 또한 10개 주는 아예 참정권을 평생 박탈하지만 20개 주는 교도소에서 석방되는 순간 다시 선거권을 부여하고 있다.²⁾ 즉 개별 주마다 참정권 기준에 있어 각자 다른 규칙과 법을 적용하고 있으며 이는 대통령선거나 의회선거 등의 연방선거와 주지사 및 주의회선거 등의 주 선거에 상관없이 연방 차원의 선거법이 아닌 주 차원의 선거법에 의해 운영된다.

즉 이러한 제도적 특성은 곧 대통령선거 결정 요인에 있어 특정 주가 다른 주보다 더 중요하다는 명제가 성립할 수 있을까라는 의문을 가질 수 있다. 다시 말하면 대통령선거는 연방 차원의 전 국가적인 성격이라기보다는 주 정부 차원의 성격이 더 강하다고 해도 과언이 아니다. 그러나 대통령선거에 있어 모든 주가 플로리다 주처럼 경쟁적이지는 않다. 텍사스나 오클라호마 주의 경우는 1980년 이후 한 번도 공화당 후보가 패한 적이 없으며 캘리포니아와 뉴욕 주의 경우는 민주당 후보의 강제지역으로 분류된다. 대통령선거에 있어 약 80%의 주는 이미 선거가 시작되기도 전에 지지후보가 결정되어 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 미국의 대통령선거는 몇몇 주에 의해서 판가름 나는 경우가 대부분이다(Hecht and Schultz 2015).

1) <http://uselectionatlas.org/RESULTS/>(검색일: 2017-07-05).

2) National Conference of State Legislatures. "Felon Voting Rights," <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/felon-voting-rights.aspx>(검색일: 2017-07-05).

이와 같은 사실은 대통령 후보의 정치자금 사용처를 통해서도 명확히 드러나고 있다. 2012년 대통령선거 시 오바마는 선거자금의 66%를 오직 9개 주에서 사용하였으며, 오바마와 롬니 두 후보 모두 12개 지역(Washington D.C. 포함)에 253번의 방문을 하는 동안 39개 주에는 단 한 번도 방문하지 않았다(McLean 2015). 언론을 통해 이러한 주들은 “swing state(이하 부동주, 浮動州)”로 소개되고 있으며 대통령선거 기간 중 여론의 향배에 대해 가장 많은 주목을 받는 주이기도 하다. 멀게는 19세기 대통령선거부터 뉴욕, 오하이오, 코네티컷, 인디애나 등이 이러한 성격을 가진 주들로 주목을 받았으며(Baumgarden 1984), 1960년의 선거에서는 6개주에서 두 후보의 득표 차가 1% 미만을 기록하기도 하였다. 가장 최근인 2016년 대통령선거에서는 4개의 주에서 1% 미만의 득표차로 승자가 가려지기도 했다.

이렇듯 몇몇 소수의 주가 대통령선거에 있어 결정적인 역할을 함에도 불구하고 이와 관련된 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 즉 캘리포니아나 뉴욕 주처럼 특정 정당에 대한 공고한 지지 기반 없이 대통령선거 시 지지 정당을 바꾸거나 혹은 다른 주에 비해서 유독 경쟁적으로 선거가 치러지는 이유에 대한 연구는 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다. 따라서 본 연구는 미국의 대통령선거에 있어 특정 주들이 가지고 있는 경합성 혹은 특정 지지기반에 대한 부재는 어떠한 이유에서 비롯되는지에 대해서 논의한다. 즉 부동주로 알려져 있는 주들이 어떠한 특징에 의해 설명되어지는지를 경험적으로 분석한다.

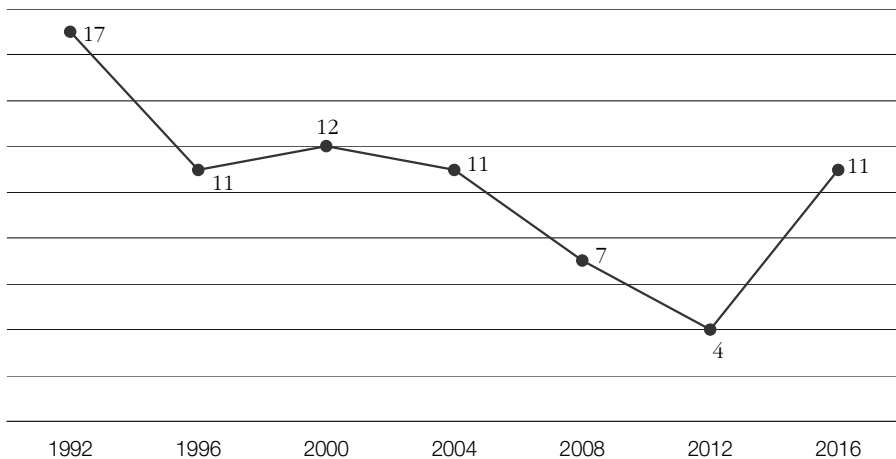
II. 이론적 논의

기존의 논의에서 부동주(swing state)라는 용어는 언론의 전유물이었으며 몇몇 학자를 제외하고는 거의 사용되지 않았다(Lewis-Beck 1983; Hillygus and Shields 2004; Abramowitz and Saunders 2005, 2008는 예외). 대부분의 정치학자들은 “부동주(swing state)” 대신 “접전주(close state, competitive state 또는 battleground)” 혹은 “중요주(critical state)” 등의 용어들을 사용하고 있다(James and Lawson 1999; Hillygus and Shields 2004; Frank and Vreese 2007; Abramowitz and Saunders 2005; 2008; Johnson 2005; Burden 2005; Gomez, Hansford and Krause 2007; Kollman 2015). 서로 다른 용어만큼 이에 대한 정의도 다양하게 내려지고 있는데 Johnson(2005)은 양당

후보 간 주 내 전체 득표차가 5% 미만인 주를 “접전주(competitive state)”로 분류하고 있으며, Kollman(2015)은 특정한 수치는 제공하지 않고 매우 적은 득표율차에 의해 승자가 결정되는 주를 “접전주(competitive state)”로 본다. 또한 대통령 후보들이 대선일이 다가올수록 몇몇 특정 주에 선거자금을 쏟아 붓는 이유에 대해 설명하면서 선거자금이 많이 투입되는 주들을 그 범주에 포함시키기도 하였다.

일반적으로 부동산주에 대한 논의는 그 “경합성”에 주목하고 있다. 첫째, 의회선거와 관련하여 “경합성”에 대한 개념은 메이휴(Mayhew 1974)의 저서에 처음으로 등장하였다. 메이휴(Mayhew 1974)는 연방의회선거에서 경합성의 감소가 두 정당에게 더 많은 안전한(safe) 의석 확보를 유리하게 만들었다고 주장한다. 보다 최근의 연구는 435석의 하원 의석 중 “경쟁적”이라고 표현할 수 있는 주는 35석에 불과하다고 주장한다(Silver 2012). 이러한 연구결과를 대통령선거에 적용하게 될 경우도 비슷한 주장이 가능하다. 즉 의회선거에서의 경합성의 감소가 결국 대통령선거에서의 경합성 약화로 이어진다는 것이다. 다르게 표현하면 대통령선거에 있어 개별 주들의 경합성의 약화 패턴은 몇몇 소수 접전주³⁾들의 중요성을 높일 수 있다는 설명이 가능하다. <그림 1>은 1980년 이후 대통령선거에서 5% 이하 득표차로 승자가 결정된 주의 수이다. 전체적인 패턴을 보면 1992년부터

〈그림 1〉 대통령선거 시 5% 미만의 득표차로 승자가 결정된 주(1992~2016)



출처: 미연방선거위원회(2016)

3) 대다수 원문의 경우, 경쟁주(competitive state)라는 표현을 쓰고 있지만, 의미의 전달상 본 연구에서는 “접전주”라는 표현으로 대체한다.

2012년까지 지속적으로 감소하는 경향을 보이다가 2016년 선거에서 또다시 접전주가 증가한 것을 볼 수 있다.

경합성에 대한 두 번째 논의는 정치문화의 차이에 기인한다고 하는 주장이 제기된다(Hecht and Schultz 2015). 헤트와 슐츠(Hecht and Schultz)는 엘라자(Elazar 1966)의 정치문화 개념을 미국의 대통령선거에 적용하여 주별로 다른 정치성향이 발생하게 되었는지를 분석한다. 엘라자(Elzar 1966)는 18세기 이후 각기 다른 국가로부터 이주해 온 이주민들이 어느 지역에 정착했는지를 분석, 미국의 정치문화의 특성을 도덕주의적·개인주의적·전통주의적 정치문화로 구분하였다. 이민자들의 정치적 속성이 그들의 정치성향과 정책 선호도에 반영된다고 가정하여 분석한 결과, 세 가지 다른 정치문화 유형은 주정부와 연방정부와의 관계를 설명할 수 있는 유용한 도구임을 증명하였다.

먼저 개인주의적 정치문화를 가진 지역은 정치란 일반 시장 논리처럼 무한경쟁을 통해 자신의 이익을 추구하는 장이라고 보고 “좋은 사회(good society)” 등 공공이익의 추구보다는 개인의 이익만을 추구하는 문화를 보유하고 있다고 보고 있다. 엘라자(Elazar 1966)의 두 번째 정치문화 유형인 도덕주의적(moralistic) 정치문화는 개인주의적 문화와 달리 공공의 이익을 우선시하기 때문에 이를 위해 일정 정도 개인의 희생은 불가피하다고 본다. 마지막으로 전통주의적(traditional) 정치문화는 현상유지(status quo)에 가장 큰 관심을 기울이는 것으로 알려져 있다. 즉 엘리트주의에 가까운 이러한 정치문화는 급격한 변화를 통해 엘리트 계층이 무너지는 것을 두려워하기 때문에 비엘리트 계층의 투표 참여를 막고 정치로부터 무관심하게끔 유도하는 정책들을 개발한다고 주장된다.

물론 이러한 엘라자(Elzar 1966)의 정치문화 유형이 유권자 집단의 정책 선호도나 정당 지지 성향에 영향을 줄 수 있음은 분명하나, 왜 특정 지역이 다른 지역에 비해서 더 경합성이 높은지에 대한 설명에는 한계가 있는 것으로 보인다(Erikson, Wright and McIver 1993).

부동주에 대한 논의는 정치행태와 관련된 연구에서도 찾아볼 수 있다. 유권자의 정치행태를 설명하는 데 있어 정당일체감은 1950년 이후로 줄곧 가장 중요한 변수로 인식되어 왔다(Campbell et al. 1964). 그러나 1950년대 이후 미국 유권자의 정당일체감은 지속적으로 감소해왔으며(Lewis-Beck 외 2011), 2016년 대통령선거 직전 CNN의 조사에 의하면 약 31%의 유권자가 부동층이라고 밝혔다(CNN 2016). 1950년대 미국 선거여론조사(ANES)에서 오직 6~9% 정도의 유권자만이 부동층이라고 밝힌 것에 비하면 상당히 높은 비중의 부동층이 생겨났음을 알 수 있다(ANES 2016). 주 내의 부동층 유권자 비율은 몇몇 주들에서 대통령선거 때마다 지지기반이 바뀌어왔는지를 평가하는 데 있어 훌륭한 지표가 될 수 있다. 기존 연구에서 밝혀왔듯이 특정 지역 내의 부동층 유권자의 비율은

투표율 예측뿐만 아니라 선거의 경합성을 높이는 주요 원인으로 작용했다(Aldrich 1993; Dhillon and Peralta 2002; Geys 2006; Matsusaka and Palda 1999).

이러한 기존의 연구를 대통령선거에 적용하게 되면 부동층 유권자 비율의 증가는 곧 선거에 있어서 경합성을 높이는 주요 원인으로 작용할 가능성이 높은 것이다. 킬리안(Killian 2011)의 정의에 따르면 부동층 유권자란 “특정 지지 정당이 없는 유권자로서 매 선거 때마다 지지 정당이 바뀔 가능성이 높은 유권자”로 정의하고 있다(17). 따라서 다른 주에 비해서 더 많은 부동층 유권자를 보유하고 있는 뉴햄프셔, 콜로라도, 오하이오, 버지니아, 플로리다, 펜실베이니아 등의 주는 대통령선거 시 항상 접전주로 분류된다고 밝히고 있다(Killian 2011). 메이어(Mayer 2008)도 킬리안(Killian)과 비슷한 정의를 내리고 있다. 다른 학자들과는 달리 메이어(Mayer)는 부동층(independent voter) 대신에 다른 용어(swing voter)를 사용하고 있으며 다음과 같은 비슷한 정의를 내리고 있다. “스윙보터란 양쪽 정당 어느 쪽이든 선택이 가능하며, 특정 정당 후보자의 지지 호소가 헛된 노력이 될 가능성이 높은 유권자를 일컫는다”(Mayer 2008, 2). 메이어(Mayer 2008)는 추가로 왜 이러한 형태의 유권자가 중요한지에 대한 설명을 하고 있다. 2004년 대통령선거에서 96%의 민주당 지지자(전체 유권자의 42%)는 존 케리에게 투표를 했으며, 공화당 지지자의 98%(전체 유권자의 45%)는 부시에게 투표를 했으며 전체 13%의 부동층 유권자 53%는 존 케리, 47%는 부시에게 투표를 했음을 예로 들며 부동층 유권자의 절반 이상이 케리를 지지했음에도 불구하고 부시에게 승리가 돌아간 이유는 전체 유권자의 45%를 차지하는 비율이 공화당 지지자였기 때문임을 밝혔다. 그러나 만일 민주당과 공화당의 지지자가 같은 비율이라고 가정했을 경우, 부동층 유권자의 지지가 선거에 있어서 결정적 역할을 하기 때문에 부동층 유권자의 표심이 무엇보다도 중요하다고 주장한다(Mayer 2008).

기존의 연구는 부동주의 존재는 인정하면서도 왜 이러한 몇몇 주의 선거가 더 경쟁적이고(competitive) 후보자 선택에 있어서의 스윙(swing) 현상이 심한지에 대한 경험적 연구는 존재하지 않는다. 킬리안(Killian 2011)은 인구구성 혹은 그 변화도 한 요인이 될 수 있다는 주장을 펴고 있으나 이 또한 경험적인 방법에 의해 뒷받침 된 주장은 아니다. 또 다른 학자들은 주 내의 집합적인 정당일체감, 즉 공화당과 민주당 지지자들의 구성이 비슷할수록 스윙 현상이 일어날 가능성이 높다고 주장하기도 하지만 이 또한 경험적인 연구는 없었다(Mayer 2008; Damore and Gill 2015; Hecht and Schultz 2015). 이러한 몇몇 연구 이외에 대부분의 연구는 “경합성”만에 초점을 맞추고 있을 뿐, 왜 몇몇 소수의 주에서만 지지 후보에 대한 스윙 현상이 일어나는지에 대한 연구는 여전히 미개척지로 남아 있다.

III. 부동주와 대통령 선거인단제도

1. 부동주에 대한 정의

부동주를 나타내는 표현은 “battleground”, “close state”, “competitive state”, “purple state”, “swing state” 등 매우 다양하지만 각각의 용어는 미세한 차이점을 지니고 있다. 앞의 세 표현은 의미상 정당 후보 간의 경쟁이 매우 치열한 경우를 표현하고 있으나 지지 정당을 바꾼다는 의미가 내포되어 있지는 않다. “Purple state”는 “swing state”와 동일한 의미로 사용되기도 하지만 엄밀한 의미에서는 두 정당에 대한 지지 유권자의 비율이 거의 비슷한 주를 일컫는 표현으로 이 또한 부동주(swing state)가 가지는 있는 표현과는 어느 정도 차이가 있다(Gelman 2009). 따라서 본 보고서에서 부동주라 함은 “swing state”를 지칭한다. 부동주라는 표현은 1936년 뉴욕 타임스에서 처음 사용한 것으로 알려져 있으며(Goux 2010), 주로 언론에서 사용되는 표현으로 인식되어져 왔으며 학계에서의 사용은 매우 제한적이다. 다만 몇몇 최근의 연구는 부동주(swing state)와 접전주(battleground 혹은 competitive state)와 구분해야 된다는 주장도 존재한다(Kollman 2015; Geer 외 2014). 이들은 접전주의 경우는 의회선거, 특히 상원의원선거나 주지사선거에서도 쓰일 수 있는 반면, 부동주라는 표현은 오직 대통령선거에서만 적용이 되는 개념이라는 것이다. 부동주에 대한 사전적 의미도 이러한 주장을 대변한다. 미국 정부와 정치에 대한 사전(Dictionary of American Government and Politics 2010)은 부동주를 지지정당이 바뀌기 쉬운(liable to switch one party to another) 주를 지칭하며 대통령선거 기간에 선거운동이 집중되고 가장 많은 자금이 투입되는 주라고 소개하고 있다.

반면 접전주를 지칭하는 “battleground”와 “competitive state”는 비교적 학자들이 선호하는 표현이다. 쇼와 제이노위츠(Shaw and Janowitz 2008, 52)는 “270명의 선거인단을 확보하는 데 있어 가장 위협하고 가장 중요한 주”를 접전주(battleground)라고 표현하고 있다. 대부분의 학자들은 이러한 정의에 동의하고 있으며 주로 대통령선거 캠페인과 관련된 문헌에 등장하고 있다(Benoit 외 2004; Hill and McKee 2005; Wolak 2006; Gimpel 외 2007; Panagopolous 외 2009). 접전주의 다른 표현인 “competitive state”는 의회선거와 대통령선거 모두에서 쓰이고 있으며 두 정당의 후보 간 격차가 5% 이내인 주들로 한정하기도 한다(Holbrook and Dunk 1993; Johnson 2005).

따라서 부동주를 지칭하는 “swing state”는 이와 유사한 다른 표현들보다는 좀 더 구체

적인 설명이 필요하다. 즉 접전주에 대한 정의는 특정 정당에 대한 지지 변경 가능성이 언급될 필요가 없는 반면, 부동주는 접전 지역임과 동시에 언제라도 지지정당을 바꿀 수 있다는 표현이 있어야만 그 의미가 명확하게 전달되는 것이다. 이러한 논의를 기준으로 부동주에 대한 정의는 다음의 두 가지 기준을 설정한다.

첫째, 과거 대선 기간 동안 적어도 한 번 이상 지지정당을 바꾼 주를 부동주로 정의한다. 매 대선 때마다 격전주로 분류되는 미네소타 주의 경우는 1980년 이후 총 10번의 대선 기간 동안 5% 미만의 득표차를 기록한 선거가 5번이나 있음에도 불구하고 한 번도 공화당이 승리하지는 못했다. 특히 1984년 선거는 득표율차가 0.18%였으며 2016년 또한 1.42%로 매우 근소한 차이를 기록했지만 모두 민주당 후보가 승리하였다. 따라서 미네소타 주는 접전주로 분류할 수는 있지만 부동주의 기준에는 부합하지 않는다.

둘째, 전체 득표율 차이가 5% 미만을 기록한 주를 부동주로 정의한다. 학자들에 따라서는 10% 미만의 득표율 차이를 부동주 혹은 격전주로 정의하기도 하지만(Glaeser and Ward 2005), 이러한 기준은 너무 포괄적이라는 비판 또한 존재한다(Shaw 외 2008; McClurg and Holbrook 2009).

〈표 1〉은 이러한 기준에 적합한 주들을 정리하였다. 1992년 대통령선거부터 2016년까지 총 17개의 주가 적어도 한 번 이상 지지정당을 바꾸었으나 총 9개의 주의 경우만 5% 미만의 득표율 차이로 승자가 결정되었다. 따라서 본 보고서는 다음의 9개 주를 연구대상

〈표 1〉 미국 대통령선거 시 부동주(1992~2016)

주	득표율 차이가 5% 미만인 횟수	지지정당을 바꾼 횟수
콜로라도	4	3; RDRRRDDD*
플로리다	5	4; RRDRRDDR
아이오와	1	3; DDDDRDDR
네바다	5	3; RDDRRDDD
뉴햄프셔	4	3; RDDRRDDD
뉴멕시코	3	3; RDDRRDDD
노스캐롤라이나	5	2; RRRRRDRR
오하이오	5	4; RDDRRDDR
버지니아	3	1; RRRRRDDD

* R: 공화당, D: 민주당

출처: 미 연방선거위원회(2016)

〈표 2〉 연도별(1992~2016) 분류

연도	부동주 수
1992	5; 콜로라도, 네바다, 뉴햄프셔, 뉴멕시코, 오하이오
1996	2; 콜로라도, 플로리다
2000	4; 플로리다, 네바다, 뉴햄프셔, 오하이오
2004	3; 아이오와, 뉴햄프셔, 뉴멕시코
2008	8; 콜로라도, 플로리다, 아이오와, 네바다, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오하이오, 버지니아
2012	1; 노스캐롤라이나
2016	3; 플로리다, 아이오와, 오하이오

출처: 미 연방선거위원회(2016)

으로 설정하고 있다.

먼저 〈표 1〉을 살펴보면 지난 총 7번의 대통령선거 중 두 정당 간 지지율 격차가 5% 미만으로 결정된 횟수는 평균 3.8회로 연방 평균의 약 5배 정도에 가까운 수치를 기록하고 있다. 즉 부동주를 제외한 대부분의 주는 두 정당 간 득표율 차이가 나는 경우가 7번의 선거 중 0.72회 정도로 이미 선거가 시작되기 전에 승자가 결정되어 있다고 해도 무방하다. 지지정당을 바꾼 횟수를 보면 플로리다와 오하이오가 7회의 선거 중 4회 지지정당을 바꾸었으며 그다음으로 콜로라도, 아이오와, 네바다, 뉴멕시코, 뉴햄프셔 등의 5개주는 3회씩을 기록했다. 다음으로 노스캐롤라이나 2회, 버지니아 1회의 지지정당 변경이 있었다.

연도별 분류는 연구대상인 9개의 주 중에 해당 연도의 대통령선거에서 두 정당 간 득표율 차이가 5% 미만인 주를 나타내고 있다. 2008년의 경우, 9개 주중에서 뉴햄프셔를 제외한 모든 주에서 5% 미만의 득표율 차이로 승자가 결정되었으며, 2012년은 노스캐롤라이나 주만 5% 이내에서 승자가 결정되었다.

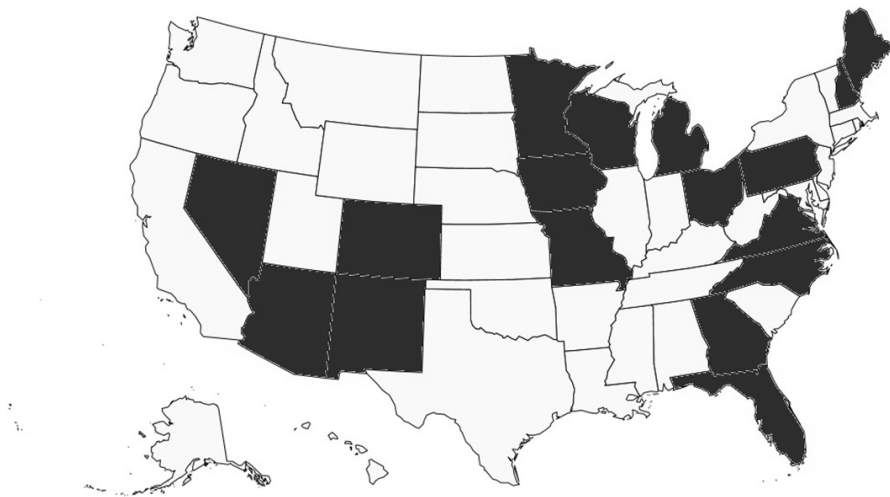
2. 선거인단제도하에서 부동주의 영향력

부동주 현상은 선거인단제도, 특히 선거인단제도하의 승자독식제도의 산물로 보는 경향이 많다(Hutch and Shultz 2015; McLean 2015). 특히 1947년 선거인단제도의 개선을 주장했던 상원의원 헨리 카봇(Henry Cabot)은 선거인단 제도를 “악의 축”이라는 표현까

지 써 가며 맹렬히 비난하기도 했다(Bugh 2010). 그러나 선거인단제도의 도입은 1787년 5월 필라델피아에서 열린 헌법제정회의(Constitutional Convention)의 합의 결과이다. 주별로 서로 다른 인구수에 의한 대표성 왜곡의 완화 및 대통령선거에 있어 지역주의의 방지를 위한 최선의 방법으로 선택된 것이었다(Diamond 1959). 즉 미국에서의 대통령선거는 전국 유권자로부터 얻은 득표를 그 당선 기준으로 하는 것이 아니라 총 51개 지역(워싱턴 D.C. 포함)의 개별선거 결과를 인구 비례에 맞게 재편성하여 당선자를 가리는 지역 선거의 개념에 더 어울리는 것이다. 그러나 이러한 특이한 선거구조는 역사적으로 많은 비판을 받아오고 있다. 아주 단순하게 설명하자면 주요 두 정당에게 유리한 약 40개의 주와 경쟁이 치열한 10개의 주로 구분되게끔 만든 제도적 실패라는 주장이다(Bugh 2010). 즉 두 정당 간 경쟁이 치열하게 이루어지는 약 10개 주에 거주하는 유권자의 표가 나머지 40개주에 거주하는 유권자의 표에 비해 훨씬 비중이 높다는 데에 있다(Schultz 2016).

부동주를 어느 지역으로 정의할 것이냐에 대한 논란은 여전히 진행 중에 있다. 앞에서 보았듯이 그 정의만큼이나 부동주에 대한 범위 설정 또한 매우 다양하다. 앞선 통계적 분석은 비교적 구체적인 기준에 의해 선정된 9개 주를 대상으로 분석한 결과이다. 그러나 언론이나 혹은 기존 연구에서 적어도 한 번 이상 부동주로 지목된 미국의 주는 분석 대상인 9개 주를 포함, 총 17개 주이다. <그림 2>는 이러한 17개 주를 지도상에 표시한 것이다.

<그림 2> 미국의 부동주(swing state) 현황



출처: 미 연방선거위원회(2016) 자료 재구성

〈표 3〉 분석에서 제외한 부동주와 선거결과(1992~2016)

주	선거결과
애리조나	공화당 6회, 민주당 1회(1992년 클린턴)
조지아	공화당 6회, 민주당 1회(1992년 클린턴)
메인	민주당 6회, 공화당 1회(2016년 트럼프)
미시간	공화당 6회, 민주당 1회(1992년 클린턴)
미네소타	민주당 7회
미주리	공화당 6회, 민주당 1회(1992년 클린턴)
펜실베이니아	민주당 6회, 공화당 1회(2016년 트럼프)
위스콘신	민주당 6회, 공화당 1회(2016년 트럼프)

출처: 미 연방선거위원회(2016) 자료 재구성

그림에서 보듯이 지역의 위치상 특별한 패턴을 보이지 않는다. 다만 미국의 대표적인 러스트 벨트(Rust Belt) 지역으로 불리는 미시간, 오하이오, 펜실베이니아 주 등이 포함되어 있다는 특징이 있다. 그러나 이 지역들의 과거 대통령선거는 매우 흥미로운 결과를 보여준다. 총 8개 지역 중 공화당 강세 지역 4곳, 민주당 강세지역 4곳으로 민주당 강세 지역에서 단 한 번 공화당으로 지지정당을 바꾼 시기는 2016년 대통령선거 시 도널드 트럼프를 지지하였으며, 공화당 강세 지역이 민주당으로 지지 정당을 바꾼 시기는 공교롭게도 1992년 빌 클린턴을 지지했을 당시이다. 미네소타 또한 부동주로 알려져 있음에도 불구하고 지난 7번의 선거 중 공화당이 승리한 적은 한 번도 없었다. 그렇다면 부동주로 불리는 이 지역들의 지지가 과연 대통령의 당선으로까지 이어졌는지를 살펴보자.

〈표 4〉는 부동주로 알려진 총 17개 주의 대통령선거 결과가 실제 대통령의 승리로 이어진 경우를 횡수로 나타낸 표이다. 전국 50개 주를 대상으로 평균을 낸 결과 총 7회의 선거 중 약 3.2회의 일치 결과를 보인 반면, 연구 대상에 포함된 9개 주의 경우는 평균 5.3회로 약 75% 정도의 적중률을 보이며 연구 대상에는 포함되지 않았지만 부동주의 범주에 포함되어 있는 8개 주의 평균은 4.25회로 이 또한 전국 평균에 비해서는 높은 수치를 기록하고 있다. 특히 오하이오 주의 경우는 지난 7번의 대통령선거 모두 주의 선거결과와 대통령 승리자가 일치해 왔다. 콜로라도, 플로리다, 아이오와의 경우 단 한 번을 제외하고는 주에서의 승리가 곧 대통령의 당선으로 이어지는 결과를 보여주고 있다.

〈표 4〉 부동산주의 승리가 대통령의 승리로 이어진 경우

주	대통령 승리로 이어진 횟수 (총 7회 중)
콜로라도	6
플로리다	6
아이오와	6
네바다	5
뉴햄프셔	5
뉴멕시코	5
노스캐롤라이나	4
오하이오	7
버지니아	4
평균	5.3
애리조나	4
조지아	4
메인	4
미시간	4
미네소타	4
미주리	4
펜실베이니아	5
위스콘신	5
평균	4.25

출처: 미 연방선거위원회(2016) 자료 재구성

IV. 미 부동산주의 지지정당 변경요인 분석

1. 변수 및 연구가설

본 연구의 종속변수는 앞선 7번의 대통령선거에서 부동산주의 특징을 가진 9개 주에 지지하는 정당을 바꾸었는지에 대한 여부이다. 앞서 설명했듯이 부동산주에 대한 정의는 과거

대통령선거에서 적어도 한 번 이상 지지정당을 바꾸고 5% 득표율 내에서 승자가 결정된 주를 선정하였다. 따라서 지지정당을 바꾸었을 경우, 1, 아니면 0으로 설정하여 로지스틱 회귀분석으로 분석하였다. 모든 자료는 미국의 연방선거위원회(FEC)의 선거 결과 자료를 활용하였으며 연방의회선거, 주지사선거 등의 자료도 활용하였다.

독립변수로는 크게 제도적 요인(institutional level)과 유권자 요인(voter level)의 두 범주의 변수를 사용하였다. 먼저 제도요인을 살펴보면 첫째, 각종 선거에서의 경합성이다. 먼저 의회선거의 경합성을 살펴보면, 기존 연구는 대체로 의회선거의 결과가 대통령 선거에서도 비슷하게 나타난다고 주장한다(Campbell 2015; File 2015; Joesten and Stone 2014). 즉 의회선거에의 경합성이 높아질수록 대통령선거에서의 경합성도 높아질 것이라고 예상할 수 있다. 각 주마다 의회선거 지역구의 수가 다르기 때문에 두 정당 후보 간 10% 미만의 득표차로 선거가 결정된 지역구의 비율로 조작화하였다. 5%가 아닌 10%로 보다 넓은 경합성 기준을 선택한 이유는 대체로 의회선거의 경우, 대통령선거에 비해 비경합적(uncontested) 지역 혹은 특정 정당에 유리한 지역(safe district)이 많은 비중을 차지하고 있기 때문이다.

다음으로 주지사선거의 경합성 정도가 대통령선거에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 주지사선거와 대통령선거와의 관계에 대한 연구는 다소 상충되는 결과를 나타내고 있다(Squire and Fastnow 1994; Brown 2010; Barghothi and Bowman 2010). 즉 주지사선거는 대통령선거와 달리 국가적인 이슈보다는 주 내의 이슈에 더 민감하게 반응하기 때문에 주지사선거와 대통령선거의 결정 요인은 다르게 나타난다는 주장과 그렇지 않다는 주장으로 나뉜다. 그러나 비교적 최근의 연구들은 주지사선거와 대통령선거는 상호보완적이라는 주장이 더 힘을 얻고 있는 듯하다(Erikson, Folke and Snyder 2015). 따라서 본 연구는 주지사선거에서의 경합성이 대통령선거의 경합성으로 이어질 것이라고 가정한다. 경합성과 관련된 마지막 변수는 두 정당 후보 간의 득표율 차이이다. 두 정당 후보 간의 득표율 차이가 클수록 주의 지지후보 변경 가능성은 낮아질 것으로 예상된다.

〈가설 1a〉 연방의회선거의 경합성이 증가할수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

〈가설 1b〉 주지사선거의 경합성이 증가할수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

〈가설 1c〉 대통령선거에서 두 정당의 득표율 차가 적을수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

제도요인의 두 번째 변수는 단점정부(unified government) 여부이다. 주 의회의 다수 당과 주지사가 같은 당에 속해 있을 경우에는 해당 주는 특정 정당에 대한 지지기반을 바꾸지 않을 가능성이 높을 것으로 예측 가능하다.

〈가설 2〉 단점정부(unified government)보다는 분점정부(divided government)하에서 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

마지막으로 개별 주의 집합적인 정당일체감이다. 본 연구에서는 쿡 정당일체감 지표(Cook's Partisan Voting Index)를 이용하여 개별 주의 정당일체감을 조작화하였다. 쿡 정당일체감 지표는 지난 두 번의 연방의회선거 결과의 득표율을 통해 주 전체의 정당일체감을 수치화한 것이다(The Cook Political Report 2017). 예를 들면, 특정 주의 지난 2회의 의회선거 결과에서 민주당의 득표율이 공화당에 비해서 5% 앞서 있다면 D+5로 표시하고 그 반대의 경우에는 R+5로 표시하여 나타낸다. 연구의 편의를 위해 민주당을 양수, 공화당을 음수로 조작화하였다(예: 민주당 5% 우세지역 +5, 공화당 5% 우세지역 -5).

〈가설 3〉 쿡 정당일체감 지수(Cook's Partisan voting Index)가 0에 가까울수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

다음으로 유권자 요인을 살펴본다. 유권자 요인 변수는 크게 세 가지 변수를 상정하였다. 첫째, 부동산 유권자 비율을 활용한다. 미국의 50개 주 중 29개 주는 유권자 등록 시 정당일체감을 의무적으로 표시하도록 하고 있다.⁴⁾ 전체 유권자에서 부동산 비율을 계산하여 이용한다. 즉 부동산 비율이 높은 주일수록 특정 정당에 대한 지지기반이 약하다는 가정이 가능하기 때문에 대통령선거에 있어 지지정당에 대한 변경 확률이 높아질 것으로 예상할 수 있다. 둘째, 투표율 변수이다. 기존 연구는 투표참여 의향과 정당일체감과의 관계가 밀접함을 경험적으로 증명하고 있다(Lewis-Beck 2011). 일반적으로 정당일체감이 높은 유권자일수록 투표에 참여할 확률이 높은 것으로 알려져 있다. 그러나 정당

4) National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-registration.aspx>(검색일: 2017-07-09).

일체감에 높은 유권자의 투표 참여는 투표율 향상에 큰 영향을 미치지 못한다. 따라서 투표율이 높아진다는 것은 투표참여율이 저조한 부동층 유권자의 투표 참여가 늘었다는 것을 의미한다. 즉 투표율의 증가는 정당일체감이 상대적으로 낮은 부동층 유권자의 투표 참여가 증가했다는 가정이 가능하며 이는 곧 특정 정당에 대한 지지를 철회할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 마지막으로 실업률 변수이다. 높은 실업률은 정부기관에 대한 불신으로 이어지며 이는 곧 지난 선거에서 지지했던 정당에 대해 투표할 가능성이 낮아질 수 있음을 가정할 수 있다. 다음은 유권자 요인에 대한 가설이다.

〈가설 4〉 전체 유권자 대비 부동층 비율이 높은 주일수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

〈가설 5〉 해당 대통령선거의 투표율이 높을수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

〈가설 6〉 해당 대통령선거 직전 해의 실업률이 높을수록 지난 대선 때 승리한 정당에 대한 지지를 철회할 확률이 높아질 것이다.

〈표 5〉 변수에 대한 정의

변수		설명
종속변수	지지정당 변경 여부	이전 대선과 지지정당이 다를 경우 1, 아니면 0
독립변수	(제도요인)	
	1. 경합성	10% 이내에서 승자가 결정된 의회선거의 비율 두 정당 후보 간 득표율 차이 대통령선거에서 두 정당 후보의 득표율 차이
	- 의회선거	
	- 주지사선거 - 대통령선거 득표율	
	2. 단점정부 여부	주의회 다수당과 주지사의 정당이 같을 경우 1, 아니면 0
	3. 주 정당일체감	즉 정당일체감 지수(해당 연도별)
	(유권자 요인)	
	1. 부동층 유권자비율	전체 유권자 대비 부동층 유권자 비율
	2. 투표율	해당 연도의 투표율
	3. 실업률	해당 주의 실업률(1년 전)

2. 미국 대통령선거의 부동주의 정당 변경요인 분석

미국 대통령선거에서 부동주의 지지정당 변경요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과는 다음의 <표 6>과 같다. <모델 1>은 전체 유권자 대비 부동층 유권자 비율 변수가 제외된 결과이며 <모델 2>는 부동층 유권자 비율을 포함하였으나 자료를 구할 수 없는 오하이오와 버지니아 주는 분석에서 빠졌다.

먼저 <모델 1>을 살펴보자. 가장 눈에 띄는 점은 개별 주의 정당일체감은 부동주의 지지정당 변경에 큰 영향을 미치지 않았다. 즉 대통령선거에 있어 부동주로 분류되는 지역은 지지정당 철회에 있어 정당일체감 이외의 변수에 영향을 받는다는 것이다. 다음으로 의회선거와의 관계를 보면 두 정당 후보 간 의회선거의 경합성이 높아질수록 부동주가 지난 대선에서 지지했던 정당에 대한 지지를 철회할 가능성이 높음을 보여주고 있다. 즉 의회선거의 결과가 대통령선거에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그러나 부동주 유권자들은 주지사선거와 대통령선거를 별개로 인식하는 경향을 보이고 있다. 즉 주지사선거에서의 경합성은 부동주의 지지정당 철회와는 큰 영향이 없는 것으로 보여진다. 이는 과거 연구에서 보여지듯이 미국 유권자들은 주지사선거와 대통령선거를 상이한 기준으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

Squire와 Fastnow(1994)의 연구는 유권자 층이 동일한 주지사선거와 상원의원선거를 분석한 결과, 주지사선거가 상원의원선거보다 내부적인 이슈에 더 취약함을 밝혀내었다. 이러한 결과는 유권자들이 주지사선거와 연방선거와는 다른 기준으로 가지고 투표에 임하고 있음을 보여주는 것으로서 대통령선거도 이와 같은 차원에서 이해할 수 있을 것으로 보인다. 또 다른 가능성으로는 연방의회선거와 달리, 거의 대부분의 주의 주지사선거는 대통령선거보다 2년 앞서 치러지고 있다. 특히 본 보고서의 연구 대상인 9개의 주 중에 노스캐롤라이나 주만 대통령선거와 같은 해에 치러질 뿐 버지니아 주는 3년 전, 그리고 나머지 주는 모두 대통령선거 2년 전에 치러지고 있다. 즉 이러한 시기상의 차이가 유권자로 하여금 주지사선거와 대통령선거를 별개의 정치적 행태로 이끌 가능성도 배제할 수 없다.

다음으로 가설에서 예측했듯이 대통령선거 시 두 정당의 득표율 차이가 적을수록 부동주의 지지정당 철회 가능성은 높아지는 것으로 나타났다. 이는 대통령선거의 경합성과도 관련이 있으며 두 정당 후보 간 경쟁이 치열할수록 지지정당이 뒤바뀔 가능성이 높아진다는 것이다. 투표율 변수 또한 부동주의 지지정당 변경에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 투표 참여가 저조한 부동층 유권자의 투표 참여는 투표율의 증가로

이어지며 이는 부동주가 지난 대선 때 선택했던 정당에 대한 지지를 철회할 가능성도 높아짐을 의미한다. 따라서 투표율이 높을수록 집권 정당에게 불리한 결과가 나올 가능성이 높아진다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 실업률 변수는 부동주의 투표행태에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 경기침체에 대한 책임을 과거 자신들이 지지했던 정당에게 있다고 보는 것이다.

〈모델 2〉는 전체 유권자 대비 부동층 유권자에 대한 자료를 구할 수 없는 오하이오와 버지니아를 제외한 로지스틱 회귀분석 결과이다. 먼저 특정 주내의 부동층 유권자의 비율은 대통령선거와 밀접한 관련이 있음을 경험적으로 보여주고 있다. 즉 전체 유권자 대비 부동층 유권자의 비율이 높을수록 선거의 결과가 과거 대통령선거와 다른 결과를 가져올 수 있음을 간접적으로 증명하고 있다. 다만 부동층 유권자 비율은 자료의 특성상 공화당, 민주당, 부동층의 세 범주로 조작화되었기 때문에 조작화의 구체성이 높지 않다는 단점이 있다. 또한 대부분의 주가 유권자 등록 과정을 통일화시킨 2002년 이후부터 유권자의 정당일체감을 조사하기 시작했기 때문에 연구의 사례수가 많지 않다는 점도 하나의 문제점으로 지적될 가능성이 있다. 이와 같은 이유로 〈모델 1〉에서 유의미한 결과를 가져왔던 투표율과 실업률 변수는 〈모델 2〉에서는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 〈모델 1〉과 마찬가지로 의회선거의 경합성과 대통령선거의 두 정당 후보 간 득표율차는 유의미한 결과를 가져왔다.

요약하면 미국 부동주의 유권자들은 의회선거와 대통령선거를 같은 기준으로 판단하는 경향을 보이지만 주지사선거는 별개의 정치적 활동으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 대통령선거 과정에서 두 정당 후보 간 치열한 경쟁 및 의회선거에 있어 두 정당 후보 간의 높은 경합성은 지난 대통령선거에서 지지했던 정당에 대한 지지를 철회할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 실업률이 높을수록 지지정당을 바꿀 가능성이 높게 나타났다. 즉, 경기 침체의 한 요인으로 볼 수 있는 실업률이 높다는 것은 간접적으로 지난 대선 때 지지를 보냈던 후보에 대한 불만으로 이어질 수 있으며, 이는 지난 대통령선거에서 지지를 보냈던 후보에 대한 지지입장을 철회할 가능성이 높다는 것이다. 즉 이러한 지지정당에 대한 불만은 보다 많은 부동층 유권자를 투표장으로 이끌게 되며, 이러한 요인들을 통해 부동주의 유권자는 지난 대선 때 지지했던 정당과는 다른 정당을 신뢰하게 만드는 결과를 초래하는 것으로 보인다. 즉 이미 대통령선거가 시작되기도 전에 마치 승자가 결정되어 있는 약 80%에 이르는 비경쟁적 주에 비해서 부동주 유권자들의 표심이 미국 대통령들을 결정하는 가장 중요한 유권자라고 볼 수 있는 것이다. 바로 이러한 이유로 미국의 선거인단 제도를 비판하는 일부 학자들은 선거인단 제도가 50개 주 모든 유권

〈표 6〉 부동산주의 지지정당 변경요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과(1992~2016)

변수	Model 1 (9개 주(州))	Model 2 (7개 주(州)) ⁵⁾
의회선거 경합성	2.360** (1.326)	4.489** (1.823)
주지사선거 경합성	.019 (.02)	-.035 (.045)
대통령선거 득표율 차이	-.104** (.008)	-.089* (.014)
단점정부	.237 (.581)	-.511 (1.130)
주 정당일체감	.000 (.107)	.121 (.257)
투표율	6.024** (2.849)	27.547 (14.729)
부동층 유권자 비율	-	34.521** (17.049)
실업률 (lagged)	.277*** (.018)	0.451 (0.351)
상수	-23.271** (11.795)	-100.465 (57.047)
Chi2	0.0511	0.0393
N	63	28

*** $p \leq 0.01$; ** $p \leq 0.05$; * $p \leq 0.1$ (양측검정); 괄호(standard errors)

자의 의사를 반영하기 위한 헌법적 가치를 잃은 지 오래되었다고 주장한다(Friedman 2016). 이러한 제도는 오히려 소수의 부동산주들에 대한 의견이 과도하게 반영되는 결과를 낳게 되기 때문에 비헌법적이라는 것이다(Chemerinsky 2016).

5) 전체 유권자 대비 부동층 유권자 비율에 대한 정보가 없는 오키오, 버지니아 주 제외.

V. 결론

기존 미국의 부동주에 대한 연구는 주로 선거 캠페인이나 선거과정에서 나타나는 경합성 등에 초점이 맞추어져 분석되어 온 반면, 부동주의 지지정당 스윙 현상의 요인에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 특히 대선 기간 동안 대통령 후보들의 자금이나 인력 등의 배치나 대통령 후보의 선거 캠페인 동선에 대한 연구와 선거인단 확보에 있어 가장 치열하게 경합하고 있는 지역에 대한 분석 등을 위주로 진행되어왔다. 따라서 학자에 따라 부동주에 대한 정의 및 범위 설정에 있어 서로 각기 다른 기준들이 제시되어 왔다. 본 연구는 기존 학자들의 연구를 바탕으로 총 9개의 부동주를 선택하여 부동주의 지지정당 스윙 현상을 경험적으로 분석하였다.

본 연구에서 부동주는 지난 7번의 대선 기간 동안 적어도 한 번 이상 지지정당을 바꾼 주를 대상으로, 이 중 두 정당 후보 간 지지를 격차가 5% 미만을 기록한 주를 부동주로 정의하였다. 부동주의 지지정당 스윙 현상을 설명하기 위해 크게 제도적 요인과 유권자 요인으로 구분하여 분석하였다. 부동주의 지지정당 스윙 현상은 의회선거의 경합성과 대통령선거 시 두 주요 후보 간 지지를 차이, 투표율, 실업률, 그리고 전체 유권자 대비 부동층 유권자의 비율 등으로 설명이 가능한 것을 경험적으로 증명하였다.

부동주 현상은 미국의 독특한 선거제도인 선거인단제도의 산물로 인식되는 경향이 강하며 이에 대한 비판 또한 지속적으로 제기되고 있다. 즉 대선 때마다 비교적 안정적으로 대통령을 결정하는 80%의 주와 매우 경합성이 높은 20% 주 유권자들의 표의 등가성 문제는 선거인단제도에 대한 비판의 핵심인 것이다. 앞선 분석에서 보았듯이 부동주로 분류되는 주가 선택하는 대통령 후보가 대통령이 될 가능성은 75%로, 이는 전국 평균인 45%를 훨씬 상회하고 있다. 물론 이러한 제도에 대한 헌법적 합의가 존중되어야 함에도 불구하고 또 다른 헌법 사항인 1인 1표제가 위반될 소지가 있다면 이는 분명 개선이 필요할 것으로 보인다.

한국의 경우도 미국과는 다른 선거법 및 선거환경을 가지고 있음에도 불구하고 특정 지역의 표심이 대통령선거를 가늠하는 현상들이 나타나기도 한다. 예를 들면 민주화 이후 총 6번의 대통령선거 동안 인천, 대전, 경기, 충북, 충남의 선택한 후보는 한 번도 빠짐없이 대통령으로 당선되었다. 선거에 있어서 두 가지 원칙은 선거에 있어서의 자유와 경쟁성의 확보이다. 즉 별다른 노력과 경쟁없이 특정 정당의 공천만 받으면 전폭적인 지지를 받는 현재의 정치구조는 분명 미국의 그것과 닮아 있는 것 같다.

참·고·문·헌

- Abramowitz, Alan, and Kyle Saunders. 2005. "Why can't we all just get along? The reality of a polarized America." *The Forum*, Vol.3, No.2: 1-22.
- _____. 2008. Is polarization a myth?" *The Journal of Politics* 70.2: 542-555.
- Adams, Greg, and Peverill Squire. 2001. "A Note on the Dynamics and Idiosyncrasies of Gubernatorial Popularity." *State Politics & Policy Quarterly* 1: 380-93.
- Aldrich, J. 1993. "Rational choice and turnout." *American Journal of Political Science* 37(1): 246-278.
- Baumgardner, James L. 1984. "The 1888 Presidential Election: How Corrupt?" *Presidential Studies Quarterly* 14.3: 416-427.
- Benoit, William L., Glenn J. Hansen, and R. Lance Holbert. 2004. "Presidential campaigns and democracy." *Mass Communication & Society* 7.2: 177-190.
- Burden, Barry C. 2005. "Minor parties and strategic voting in recent US presidential elections." *Electoral Studies* 24.4: 603-618.
- Campbell, Angus et al. 1964. *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- CNN exit poll 2016. Located at <http://www.cnn.com/election/results/exit-polls>
- Cook, Charlie. 2013. "The Cook political report." Located at <http://cookpolitical.com/about/staff/charlie-cook>
- Cook, Jelen, and Wilcox. 1993. "State Political Culture and Public Opinion about Abortion." *Political Research Quarterly* 67: 46: 771-81.
- Damore, David, and Rebecca Gill. 2015. "Swing State Politics in the Silver State." In Donald W. Beachler et al. *Presidential Swing States: Why Only Ten Matter*. Lexington Books.
- Dhillon, A., S. Peralta. 2002. "Economic theories of voter turnout." *The Economic Journal* 112: 332-352.
- Dincer, and Johnston. 2016. "Political Culture and Corruption Issues in State Politics: A New Measure of Corruption Issues and a Test of Relationships to Political Culture." *Publius* 47: 131-48.
- Elazar, Daniel J. "Are we a nation of cities?" *The Public Interest* 4(1966): 42.
- Elazar. 1984. *American Federalism: A View from the States* (3rd ed.). New York: Harper and Row.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright, and John P. McIver. 1993. *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. Cambridge University Press.
- Esser, Frank, and Claes H. De Vreese. 2007. "Comparing young voters' political engage-

- ment in the United States and Europe.” *American Behavioral Scientist* 50,9: 1195-1213.
- Federal Election Commission Election Results located at <http://www.fec.gov/pubrec/electionresults.shtml>
- Ferguson, Margaret Robertson. 2003. “Chief Executive Success in the Legislative Arena.” *State Politics & Policy Quarterly* 3: 158-82.
- Fisher. 2016. “Definitely Not Moralistic: State Political Culture and Support for Donald Trump in the Race for the 2016 Republican Presidential Nomination.” *PS: Political Science & Politics* 49: 743-47.
- Frankovic, Kathleen A., and Monika L. McDermott. 2001. “Public Opinion in the 2000 Election: The Ambivalent Electorate.” In Gerald M. Pomper et al. *The Election of 1992: Reports and Interpretations*. New York: Chatham House.
- Frendreis and Tatalovich. 2010. “A Hundred Miles of Dry”: Religion and the Persistence of Prohibition in the U.S. States.” *State Politics & Policy Quarterly* 10: 302-19.
- Gelman, A. 2009. *Red State, Blue State, Rich State, Poor State: Why Americans Vote the Way They Do*. Princeton University Press.
- Geys, B. 2006. “Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research.” *Electoral Studies* 25(4): 637-663.
- Gimpel, James, Karen M. Kaufmann, and Shanna Pearson-Merkowitz. 2007. “Battleground States versus Blackout States: The Behavioral Implications of Modern Presidential Campaigns.” *The Journal of Politics* 69,3: 786-797.
- Glaeser, Edward L., and Bryce A. Ward. 2006. “Myths and realities of American political geography.” *The Journal of Economic Perspectives* 20,2: 119-144.
- Gomez, Brad T., Thomas G. Hansford, and George A. Krause. 2007. “The Republicans should pray for rain: Weather, turnout, and voting in US presidential elections.” *Journal of Politics* 69,3: 649-663.
- Goux, Darshan. 2010. *The Battleground State: Conceptualizing Geographic Contestation in American Presidential Elections, 1960-2004*. U.C. Berkley Dissertation.
- Hansen, Susan B. 1999. “Governors’ Job Performance Ratings and Unemployment: The Case of California.” *State and Local Government Review* 31: 7-17.
- Hecht, Stacy Hunter, and David Schultz. 2015. “Swing States and Presidential Elections.” In Donald W. Beachler et al. *Presidential Swing States: Why Only Ten Matter*. Lexington Books.
- Hill, David, and Seth C. McKee. 2005. “The electoral college, mobilization, and turnout in the 2000 presidential election.” *American Politics Research* 33,5: 700-725.
- Hillygus, D. Sunshine, and Todd G. Shields. 2005. “Moral issues and voter decision making

- in the 2004 presidential election.” *PS: Political Science and Politics* 38,2: 201-209.
- _____. 2008. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns* (2004). Princeton University Press.
- Holbrook, Thomas M., and Emily Van Dunk. 1993. “Electoral competition in the American states.” *American Political Science Review* 87,04: 955-962.
- James, Scott C., and Brian L. Lawson. 1999. “The political economy of voting rights enforcement in America’s Gilded Age: Electoral College competition, partisan commitment, and the federal election law.” *American Political Science Review* 93,01: 115-131.
- Johnson, Bonnie J. 2005. “Identities of Competitive States in US Presidential Elections: Electoral College Bias or Candidate-Centered Politics?” *Publius: The Journal of Federalism* 35,2: 337-355.
- Killian, Linda. 2012. *The Swing Vote: The Untapped Power of Independents*. Macmillan.
- Kollman, Ken. 2015. *The American Political System*. WW Norton & Company.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 2006. “Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president.” *Journal of Politics* 68,2: 447-456.
- Lewis-Beck, Michael S. 2011. *The American Voter Revisited*. University of Michigan Press.
- Lewis-Beck, Michael S., and Tom W. Rice. 1983. “Localism in presidential elections: The home state advantage.” *American Journal of Political Science*: 548-556.
- Lieske. 2010. “The Changing Regional Subcultures of the American States and the Utility of a New Cultural Measure.” *Political Research Quarterly* 63: 538-52.
- Lindbeck, Assar, and Jörgen W. Weibull. 1987. “Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition.” *Public Choice* 52,3: 273-297.
- _____. 1993. “A model of political equilibrium in a representative democracy.” *Journal of Public Economics* 51,2: 195-209.
- Linzer, Drew A. 2013. “Dynamic Bayesian forecasting of presidential elections in the states.” *Journal of the American Statistical Association* 108,501: 124-134.
- Matusaka, J. G., F. Palda. 1999. “Voter turnout: how much can we explain?” *Public Choice* 98: 431-446.
- Mayer, William G. 2007. “The swing voter in American presidential elections.” *American Politics Research* 35,3: 358-388.
- Mayer, William G., ed. 2008. *The Swing Voter in American Politics*. Brookings Institution Press.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- McClurg, Scott D., and Thomas M. Holbrook. 2009. “Living in a battleground: Presidential campaigns and fundamental predictors of vote choice.” *Political Research Quarterly*

- 62.3: 495-506.
- McLean, Scott L. 2015. "Purple Battlegrounds; Presidential Campaign Strategies and Swing State Voters." In Donald W. Beachler et al. *Presidential Swing States: Why Only Ten Matter*. Lexington Books.
- Middleton, Joel A., and Donald P. Green. 2008. "Do community-based voter mobilization campaigns work even in battleground states? Evaluating the effectiveness of MoveOn's 2004 Outreach Campaign." *Quarterly Journal of Political Science* 3: 63-82
- NCSL. <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-administration.aspx>
- Panagopoulos, Costas et al. 2009. *Politicking online: The Transformation of Election Campaign Communications*. Rutgers University Press.
- Pomper, Gerald M., ed. *The Election of 2000: Reports and Interpretations*. Chatham House Pub.
- Shaw, Daron R., and P. Janowitz. "Swing voting and US presidential elections." *The Swing Voter in American Politics* (2008): 75-101.
- Silver, Nate. 2012. "As Swing Districts Dwindle, Can a Divided House Stand?" *New York Times* (December 27), located at <https://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2012/12/27/as-swing-districts-dwindle-can-a-divided-house-stand/>
- Squire, Peverill, and Christina Fastnow. 1994. "Comparing gubernatorial and senatorial elections." *Political Research Quarterly* 47.3: 705-720.
- The American National Election Studies(www.electionstudies.org). 2016. TIME SERIES CUMULATIVE DATA FILE [dataset]. Stanford University and the University of Michigan [producers and distributors].
- U.S. Election Atlas. 2016. <http://uselectionatlas.org/RESULTS/>
- Wasserman, David. 2017. "Introducing the 2017 Cook Political Report Partisan Voter Index." THE COOK POLITICAL REPORT located at http://cookpolitical.com/file/Cook_Political_Report_Partisan_Voter_Index_.pdf
- Wolak, Jennifer. 2006. "The consequences of presidential battleground strategies for citizen engagement." *Political Research Quarterly* 59.3: 353-361.

[Abstract]

The Impact of Swing State on Presidential Election Outcome under the Electoral College System in the United States

Ahn, Hyojong | University of Missouri
Han, Kiyong | Dongguk University

The previous studies of swing state in a presidential election have focused on campaign strategies or its competitiveness. However the reason why a few states have been flipped their supporting party back and forth historically. We analyze the factors that affect state swing phenomenon. This report demonstrates the process of making a few states flipping back and forth in a presidential election is complex. The institutional and voter factors on state swing proved to be equally effective in terms of explanatory power. Institutional factors was dominated by the competitiveness across the elections. Only gubernatorial election has not significant effect on state swing. The competitiveness of legislative and presidential election were the main factors of state swing. Among voter level factors, the ratio of independent voters within a certain state was strongly associated with the chance of state's flipping on a presidential election. As voting studies indicate, partisanship has been centered on the discussion of presidential election determinant. The results are consistent with the previous presidential election studies, implying that the more independent voters a state have, the more likely to change the supporting party in a state among swing states.

■ Keyword: Electoral college, swing state, swing phenomenon

2017년 프랑스 대통령선거와 정당체계 재편이 한국에 주는 시사점*

윤기석 | 충남대학교

+ 국문요약 +

이 글은 2017년 프랑스 대통령선거에서 승리한 마크롱 당선과 이에 따른 정당체계 재편의 함의를 설명하려는 데에 있다. 마크롱 후보의 당선은 우연한 결과에 의해 이루어진 것이 아니라 2000년부터 이루어진 프랑스 정당체계 균열 과정 속에서 발생한 결과로 이해한다. 프랑스는 1965년 대선 이래 전통적으로 사회당과 공화파 보수당이 기축정당으로서 기능을 하며 정권교체를 해왔다. 그런데 이는 만성적으로 쌓여 있는 높은 실업률, 재정적자, 이민 문제, 테러, 유럽연합 탈퇴 등과 같은 사회 문제를 효과적으로 해결하는 데에 한계를 보여 주었다. 특히 2008년 세계금융위기 이후 촉발된 실업, 사회적 불평등, 탈세계화 등과 같은 사회통합 정책을 효과적으로 실현하지 못한 한계를 보여줬다. 이에 따라 프랑스의 유권자는 기존 좌우 정당은 자신이 속한 사회 문제를 해결하는 데에 한계가 있다고 보고 이를 보다 더 잘 해결할 수 있는 대안정당을 모색한다. 이러한 과정에서 '프랑스 불복종', '프랑스 전진', '국민전선' 등과 같은 새로운 정당이 출현할 수 있었다고 본다. 2017년 프랑스 대선은 중도파 후보의 승리로 귀착되었다. 이 글의 목적은 1965년 프랑스 대선 이후 정착된 정당체계 특징을 종합적으로 살펴보고 최근 치러진 프랑스 대선 결과와 정당 균열의 정치·사회적 맥락과 제도적 맥락을 동시에 분석하면서 이를 통해 한국 정치에 줄 수 있는 시사점을 제안하고자 한다.

주제어 | 2017년 프랑스 대통령선거, 양극적 정당체계, 개헌, 중도신당, 3극 정당체계

* 본 논문이 완성될 수 있도록 유익한 지적을 해주신 익명의 심사위원님께 심심한 감사를 드립니다.

I. 서론

2017년 5월 9일 프랑스 대선은 제5공화국 정치사에서 유래 없는 선거결과를 보여준다. 신당 후보 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel MACRON) 후보가 예상을 뒤엎고 사회당, 공화주의 보수와 후보를 물리치고 당선되었기 때문이다.¹⁾ 그동안 프랑스에서 치러진 대선은 결선투표에서 사회당과 공화주의 우파 후보가 최종 승부를 겨루는 구도였다. 예외적으로 1969년 대선은 중도우파와 드골 보수파 두 후보(A. Poher, G. Pompidou)가 결선에서 경합하였으나 퐁피두 드골 보수당 후보가 최종 선출되었고, 2002년 대선은 제5공화국 최초로 국민전선 장 마리 르펜 후보가 결선투표에 진출하였으나 보수당 작크 시라크 후보가 압승하였다. 그럼에도 불구하고 사회당과 공화주의 보수파는 정권 교체를 반복하면서 정치 주류를 형성해 왔다. 그런데 2017년 대선은 이와 같은 전형적인 정권교체의 틀을 완전히 바꾸었다. 이는 프랑스 제5공화국 수립 이래 치러진 대통령선거에서 발생하지 않았던 파격적인 결과이고 프랑스 헌정 사상 38세의 최연소 대통령이 선출되는 큰 이변이었다. 게다가 6월에 치러진 총선에서는 마크롱 신당이 압승하여 의회 절대 다수의석을 차지하였고 기존 주류 정당인 사회당과 공화주의 우파는 몰락하거나 참패하는 정치지형의 지각변동을 일으켰다.

이런 결과는 그동안 프랑스 정치를 대변하였던 양극적 다당체계(Bipolar parties system)가 해체되고 중도 자유파 신당을 중심으로 한 3극 정당체계(Third polar parties system)가 시작된다는 것을 의미한다. 마크롱 신당과 중도 보수당(UDI)은 더 이상 기존 정치의 주변 세력으로 놓여 있지 않고 프랑스 정치의 주요 행위자로 등극하였기 때문이다. 프랑스 정치는 이제 더 이상 좌·우 진영이 중심이 아니라 중도 보수가 정치의 중심이 되는 정치지형의 변동을 보여준다.

2017년 대선은 과거와는 전혀 다른 매우 역설적인(Paradoxe) 선거로 평가할 수 있다.

1) 마크롱 대통령은 파리 정치대학(Sc.p.), 프랑스 국립행정학교(ENA) 졸업 등 엘리트 교육과정을 두루 마친 기술관료(technocrate) 출신이다. 프랑스 재정경제부 요직을 거친 후 국제금융 관련 업무를 하던 중 2012년 대선에서 올랑드 사회당 후보가 당선되자 발탁되어 대통령 비서실에 근무한다. 그 후 재정부 장관에 임명되었다. 그러나 올랑드 정부 조세정책에 이견을 표출하여 잦은 갈등을 빚었다. 2016년 봄 장관직을 사퇴한 후 대선 출마 선언을 한다. 2016년 4월 자신의 선거연대 전국 조직인 전진(En Marche)을 만든다. En Marche 선거조직은 2017년 4월 공화국 전진(LREM: La République En Marche)당으로 발전된다. 한편 2002년 대선에 이어 2017년 대선에서도 국민전선(FN: Front National) 후보가 결선투표에 진출하였으나 참패하였다. 결선투표에서 마크롱은 66.1%, 국민전선 후보 마린 르펜(Marine LE PEN)은 33.9%를 얻었다.

왜냐하면 올랑드 정부에 대한 중간평가로 간주되는 2015년 지방선거에서 좌파는 패배하였고 공화주의 우파(LR)와 중도보수당(UDI)이 압승하였기에 유권자 표심이 변하지 않은 2017년 대선은 공화파 보수당에 의한 정권교체가 매우 높을 것으로 보았기 때문이다. 비록 2014년 유럽의회선거에서 국민전선(FN)이 경이적인 선거 결과를 보여주었다 하더라도 국민전선 후보가 과연 결선투표에 진출할 것인가에 대해서는 이견이 많았다. 따라서 사회당 후보와 우파 후보가 결선투표에서 승리를 다룰 것이라는 예측이 높았고 우파의 승리 가능성은 더욱 높았다. 그러나 이 모든 예측이 빗나갔다. 2017년 봄 정치 신인 마크롱 중도파(LREM: La République En Marche) 후보는 선전하였고 마리 르펜 국민전선(FN) 후보가 결선투표에 진출하는 이변을 낳았다. 사회당 베누아 아몽(Benois Hamon)과 공화주의 보수파 프랑수아 피용(François Fillon) 모두는 1차 투표에서 탈락되는 충격적인 사실을 보여줬다.

2017년 프랑스 대선 결과는 두 가지 점에서 우리에게 매우 흥미로운 사실을 보여준다. 하나는 정치 신인 마크롱 후보가 대통령선거에서 주류 정치의 대표 격인 사회당(PS)과 보수파(LR) 후보를 제압하고 어떻게 승리할 수 있었는가에 대한 의문이고, 다른 하나는 어떤 정치적 맥락에서 3축 정당체계가 형성되었는가에 대한 의문이다. 특히, 이러한 정치 변화가 과연 지속가능한 상태로 정착을 할 것인가에 대한 의문도 있다. 위 사실을 미루어 추론하면 프랑스의 경우 대통령선거가 정치일정에 가장 중요한 선거이며 정치지형을 변화시키는 중요한 변수임에는 틀림없으며, 대선결과는 정당체제를 변화시키는 중요한 변수라는 사실을 설명한다. 또한 결선투표제와 대통령-의회선거 주기가 정치시스템을 변화시키는 중요 요인이라는 것도 설명하고 있다.

이 글의 목적은 2017년 프랑스 대선을 통해 나타난 정당체계 재편의 정치적 함의를 정리하는 데에 있다. 프랑스 정당체계의 분열은 이미 2000년 초부터 시작되었고 2008년 세계금융 위기와 탈세계화, 테러, 이민 등의 사회 문제로 더욱 촉진되었다. 이에 따라 전통적인 양극 정당체계는 새로운 정당의 등장으로 변화될 가능성을 보여주었다. 대선 1차 투표에서 선전한 '프랑스 불복종'의 멜랑송 후보와 국민전선 마리 르펜 후보의 지지율은 이를 설명한다. 이에 이 글은 이처럼 정당체계 변화가 가능했던 정치 변동의 원인을 조사하면서 최근에 보여준 프랑스 정치의 변화 양상을 설명하려 한다. 이와 더불어 프랑스 대통령선거가 정치시스템 변화에 준 요인을 검토하면서 한국에 줄 수 있는 시사점도 얻고자 한다. 이 글의 순서는 우선, 지난 1965~2017년 프랑스 대선과 총선에서 나타난 정당체계의 특징과 변화를 설명하면서 이와 관련된 정치적 배경을 살펴본다. 이어서 최근에 치러진 대선 결과를 분석하면서 중도파의 승리 원인 그리고 정당균열 구조를 변화시킨

정치적 맥락을 조사하고자 한다. 이를 위해 이 글은 정당체계 균열에 대한 이론적 검토부터 시작한다.

II. 정당체계 균열 구조와 선행연구 검토

1. 정당체계 균열

일반적으로 균열(cleavage)이란 사회구성원 간 사회경제 이해관계의 갈등과 충돌이 조직적으로 표출되는 현상이다. 이는 집단 정체성이 결합되어진 상태라고 볼 수 있다. 정당체계는 이와 같은 사회경제 균열구조를 반영하며 유권자는 자신이 속한 정체성에 따라 지지 정당을 선택하거나 이와는 다른 정당을 배제하는 경향이 있다. 이에 따라 균열은 유권자의 정치적 판단과 정당 간 경쟁을 설명하는 중요한 기준이며, 이러한 결과로 정치구조가 형성 된다(조성대 2008, 172). 1960년대 후반 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan)은 정당체계 균열을 이론적으로 정리하였다. 그는 서구 유럽의 정치균열이 네 가지 척도로 구분된다는 “동결(freezing)” 이론을 발표하였다. 즉 유럽에 있어서 민족국가 형성과 산업 자본주의 발전은 민족혁명과 산업혁명을 초래하였고 이는 사회균열을 만드는 단초가 되었다고 설명한다. 이를테면 중심과 주변(centre-phéripéri), 교회와 국가(Église-État), 농촌과 도시(Rural-Urban), 노동자와 자본가(Travailleurs-Patrons) 등이 정치균열의 모태라고 설명한다(Lipset and Rokkan 1967).

그런데 정치균열 동결 이론은 립셋과 로칸이 관찰했던 1960년대 상황에서는 적실성이 있을 수 있으나 변화된 국제환경의 변화, 사회 환경의 변화가 정치구조와 결합되는 1970년대 이후 상황에서는 조정이 필요한 것 같다. 이에 Herbert Kitschelt는 1970년대 이후에 새로운 형태의 다층적인 정치균열이 발생한다고 설명한다. 다층적 균열 구조의 원인은 교육 수준이라는 것이다(김민정 2004, 213). 이를테면 립셋과 로칸이 분류했던 유럽의 균열구조는 유럽정당체계를 설명하는 기본이지만 1970년대 이후의 사회변화는 교육 정도에 따라 자유주의자와 권위주의자 간의 균열이 나타나고 이에 따라 기존의 계급 구분만으로는 설명하기 힘든 좌파에서의 분파 그리고 마찬가지로 우파에서의 분파가 파생한다는 것이며, 결과적으로 정당체계가 다양하게 변화되고 있다는 것이다. 게다가 1980년대에

발전되었던 유럽통합의 심화라든가 세계화 등의 현상이 가속화되면서 이를 발전시키려는 정치세력과 반대하는 정치세력이 나타나고 이를 지지하는 집단이 발생하면서 새로운 균열구조가 형성되어 왔고, 한 국가의 외교정책을 중심으로 새로운 균열이 발생하여 정당의 분열을 촉진시키어 유럽 정당체계는 다차원적인 구조를 가진다는 것이다. 이에 따라 계급 균열로 정당체계가 동결되었다는 설명은 1960년대 상황에서는 설득력이 있지만 최근 유럽에서 볼 수 있는 환경변화와 정당체계를 설명하는 데에는 한계가 있는 것 같다. 프랑스의 경우 1960년대 정당체계가 오늘날 정당체계와는 크게 다르게 변화되었음을 알 수 있다. 예컨대 1970년대 프랑스 사회당 주요 강령은 2017년 현재 프랑스 사회당의 주요 강령과 상당한 차이가 있고 사회당을 지지하는 전통적인 주요 지지 계층에서도 변화가 있음을 확인할 수 있다. 게다가 사회당의 주요 지지 계층 자체가 해체되고 있는 상황도 볼 수 있다. 따라서 사회경제 변화와 글로벌 환경 변화는 기존의 계급정치와는 다른 형태의 정치균열을 일으킨다고 볼 수 있다(Herbert Kitschelt 1997, 131; 김민정 2004, 213).

이러한 사회경제 구조의 변화에 따라 전통적 계급정당의 이데올로기는 일부 제한된 유권자를 제외하고는 지지 세력이 이탈하는 결과를 만든다. 전통적인 지지계급에 의존하는 것도 중요하지만 만일 지지층의 새로운 요구에 부응하지 못한다면 정당의 존립이 위태로운 상황에 놓일 수 있기 때문이다. 세계 2차 대전 후 프랑스에서 중요한 정치기반을 가졌던 프랑스 공산당이 오늘날 군소정당으로 전락한 사례는 이와 관련하여 시사점이 크다. 이에 세계화와 사회경제 구조가 급변하게 변화하는 상황에서 정당체제의 균열 요인도 다원화되고 있다고 본다. 게다가 정당들 간 경쟁 양상도 변화되고 있다. 계급균열 구조를 기초로 한 정당체제에서는 좌우 간의 경쟁을 중심으로 정치가 전개되며, 양당제인 경우 좌우에서 각각 한 정당이 서로 경쟁하는 행태인데, 다당제인 경우에는 좌우 진영에서 여러 정당이 좌우라는 이념으로 경쟁한다. 이에 따라 경쟁구조는 중도 좌파 정당, 중도파 정당, 중도 우파 정당 등을 중심으로 분파되는 경향이 있으며, 이러한 현상에는 선거제도와 관련성도 크다고 볼 수 있다.

그런데 이 경우 정당의 경쟁구조는 여러 단계를 거치며 변화된다고 설명한다(김민정 2004, 215). 우선 1단계는 기존의 정당들이 새로운 유권자의 요구를 받아들여 자신들의 강령과 정책을 수정하는 것이다. 프랑스 사회당의 경우가 여기에 해당된다. 두 번째 단계는 기존의 정당이 변화에 실패할 때 유권자들의 새로운 요구를 반영할 새로운 정당이 등장한다. 극좌정당, 녹색당, 극우정당 등의 출현은 이런 현상과 밀접한 관련이 있다. 세 번째 단계에서는 사회균열 변화와 더불어 경쟁 차원이 다원화되면서 경쟁구조가 바뀌게 되는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 정당체제는 기존 정당의 이념의 변화, 새로운 정당의

등장으로 다당 체계를 형성한다고 볼 수 있다. 즉 사회적 균열구조가 다차원적으로 변화됨에 따라 유권자의 요구를 수용하는 새로운 정당이 등장하였고 이들 사이의 경쟁구조가 달라지는 것이다. 2000년대 이후 정치균열은 국제, 사회경제 구조의 맥락에서 갈등과정을 거치면서 다차원적으로 변화되었다고 볼 수 있다.

이러한 차원에서 “정당체계는 현존하는 다양한 사회적 균열과 구조화된 세력을 반영하는 것이고, 정당체계 변화는 새로운 균열구조의 등장이나 혹은 상대적인 사회지배 세력의 변화로 발생한다고 볼 수 있다”(조성대 2008, 173). 정리하면 균열구조 변화의 폭이 새로운 다수를 형성할 정도로 확대될 경우 이는 정당체계의 재편성을 가져온다고 본다. 이는 최근 치러진 프랑스 대선 후 나타난 정치지형의 변화를 설명하는 중요한 관점이다.

2. 분석 틀

2017년 프랑스 대선과 총선 후 나타난 정당체제 재편을 분석하기 위해서는 다음과 같은 분석 틀이 필요하다. 우선, 정당체제 변화의 원인을 두 가지 틀에서 설명해야 한다. 하나는 제도적 수준에서의 설명이다. 그동안 프랑스에서 총선은 대통령선거 다음에 치러지기 때문에 대통령을 지지하는 다수파는 총선에도 동일한(1965, 1975, 1981, 1988, 2002, 2007, 2012, 2017) 지지를 보여줬다. 이를 다수파의 “동일시(alignment)”라고 부를 수 있다면 총선은 “대선의 3차 투표 혹은 4차 투표”로 설명할 수 있다. 그런데 이런 결과가 나오기에는 대통령선거와 총선의 주기가 일치한다는 전제 조건에서만 가능한 사실이다. 그러나 만일 선거 주기가 다르다면 대통령을 지지한 다수파는 총선에서 같은 방식으로 대통령을 지지하지 않을 수 있다. 대통령 임기 중반에 치르는 총선은 대통령 국정 운영에 대한 중간 평가의 성격을 띠기 때문이다. 이러한 가정을 전제한다면 프랑스의 경우 대통령선거 주기와 총선 선거 주기가 일치할 경우와 일치하지 않을 경우에 어떤 선거 결과가 나왔는지를 조사하는 것을 관찰하는 것은 매우 흥미로운 일이다. 이는 대통령선거와 정당체제의 연관성을 설명하기 위하여 당연히 검토해야 할 분석대상이기도 하다.

다른 하나는 프랑스 사회변화와 국민들 의식의 변화이다. 2000년 초반부터 프랑스 정치지형은 양당제적인 요소를 가진 양극 정당체제에서 3극 정당체제로의 변화 가능성을 보여주었다. 이는 기존의 좌우 양극체제에서 중도 보수층이 두터워지는 유권자의 이동을 의미한다. 2002년 대통령선거에서 극우전선 장 마리 후보가 결선투표에 진출한 경우는 좋은 사례이다. 그러한 변화 요인은 기존 정당이 유권자의 변화된 요구에 부응하지 못한

정책 실패에서 기인한다. 이를테면 사회당은 정책의 우경화와 리더십 부재로 전통적으로 사회당을 지지한 유권자가 떠나는 모습을 보여주었고 공화파 보수당에 실망한 유권자는 중도로 이동하는 현상을 보여 주었다. 이에 1980년대 중반 등장한 국민전선과 1990년대 지방선거에서 약진한 녹색당, 그리고 2010년부터 정치 일정에 등장한 극좌파의 실체는 대안정당을 찾는 유권자의 수요를 담은 정당이다. 이를테면 새로운 정당의 출현은 탈세계화, 이민, 유럽연합 탈퇴, 실업문제, 테러, 기후변화, 환경오염, 공공적자, 세제 개편, 노동 정책 등과 같은 현안 문제에 해결책을 제시하지 못한 기존 정당에 대한 실망이 전이된 결과이다.

이런 배경에서 이 글의 분석 틀은 두 가지 관점이다. 하나는 정당체계 균열의 원인과 결과를 구명함에 있어서 결선투표와 정당체계의 연관성을 살펴보고, 특히, 2000년 초부터 시작된 정당 균열 구조와 유권자의 균열을 구명하는 데에 초점을 둔다. 이 점에서 최근 치러진 2007년 대선 과정과 총선 결과 분석은 프랑스 정치지형의 변동 원인을 보다 구체적으로 설명하는 기회가 될 것이다. 다른 하나는 “정당체계는 역사적인 맥락과 사회경제 구조에서 형성되어지므로 선거제도는 큰 연관성이 없다”는 조루즈 라보(Georges Lavaux 1953, 45-46) 이론을 가설로 설정하여 이를 검증하고자 한다. 이는 정당체계의 변화가 선거제도에 의해서도 이루어질 수 있지만 사회경제적 맥락에서 주어질 수 있다는 점을 설명하기 위해서이다.

III. 프랑스 대통령선거와 양극적 다당체계

프랑스는 1962년 헌법 개정을 통해 의회중심의 정부운영에서 대통령 중심의 정부형태로 전환하는 제도개혁을 단행하였다. 개혁의 핵심은 대통령을 국민의 선거로 선출하는 직접 선거제의 도입이다.²⁾ 이에 따라 대통령은 의회권력과 마찬가지로 민주적 정통성을

2) 프랑스의 경우 공화국의 대통령을 국민의 직접선거로 선출하였던 최초의 선거는 1848년으로 거슬러 올라간다. 그러나 이와 같은 대통령 선출 방식은 오래 지속되지 못하고 한시적인 운용에 그치고 만다. 나폴레옹 2세의 쿠데타로 전복되기까지 짧은 기간 동안 지속되었던 제2공화정(1848~1852) 시기에 적용되었던 대통령직선제는 프랑스에서 환영 받았던 선거방식이 아니었다. 왜냐하면 절대왕권과 나폴레옹의 독재권력 등을 경험한 프랑스 공화주의 세력은 대통령에게 집중된 권력은 독재로 귀착될 수 있는 요인이 될 수 있고, 시민의 자유를 억압하

확보하게 되었고, 헌법에 정해진 대통령의 권한에 따라 강한 정부를 운영할 수 있게 되었다. 이에 프랑스 권력구조는 대통령과 의회가 양립하는 이원적 구조의 권력기관으로 조정되었고(박인수 2003, 128), 대통령선거는 프랑스 정국운영의 결정적인 변수로 작동하게 된다. 그런데 이처럼 대통령-의회로 이원화된 정치권력은 대통령선거 결과 서로 일치된 권력구조를 보여주기도 하지만 때로는 상충(cohabitation)된 권력구조를 보여주면서 프랑스 정치시스템을 변동시켜 왔다.

1962년 후 치러진 대통령선거 결과로 나타난 프랑스의 정당체계 변화는 크게 세 카테고리 나누어 정리할 수 있다. 첫 번째는 대선과 총선 후 대통령 다수파가 국정을 장악하는 양당제 성격의 양극적 정당체제가 정착하여 정점을 이루는 시기(1965~1981)였고, 두 번째로는 대통령과 하원의 다수파가 일치하지 않아 발생하는 동거정부 시기로 이는 불안정한 대통령중심의 국정운영 시기였다(1981~2002). 이 기간에는 3차례의 동거정부가 발생하였다. 세 번째는 대통령이 다시 국정운영의 중심에서 서서 정치의 중심으로 복귀하는 시기(2002~2017)이다. 그러나 이 시기는 대통령의 낮은 지지도와 좌우 보수정당의 정책 실패로 정당체계가 분화되는 형상을 보여주었던 시기로 설명할 수 있다.

1. 대통령과 의회다수파의 일치(1965~1981년)

1965~1981년 동안 치러진 프랑스 대선은 대통령과 의회다수파가 일치하는 안정된 정치시스템을 보여줬다. 이에 따라 정당체계는 사회당과 드골파 보수당이 좌우에서 기축 정당으로 역할하면서 좌우 진영의 선거연합과 정책 연합을 주도해 왔다. 이런 정당체계의 현상을 양당제 성격의 양극적 다당 체제(Bipolar parties system)로 설명한다. 이는 대통령선거 후 치러진 총선에서 대통령을 지지하는 공화주의 보수파가 의회 다수파를 이루고 야당은 사회당을 중심으로 프랑스 공산당과 연합하는 정치형태를 보여줬다. 이에 따라 대통령은 자신을 지지하는 의회 다수파의 지원으로 안정적으로 국정을 운영할 수 있었던 것이다. 이 시기에 나타난 프랑스 정치체제의 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 가장 두드러진 현상은 대통령 중심의 의회 다수파의 출현이다. 이는 대통령과 의회를 구성하는 선거가 서로 독립적으로 치러졌음에도 총선은 대통령선거 결과에 영향을 받아 대통령이 속한 정부 여당이 승리하였기 때문이다. 이런 결과가 반복됨에 따라 총선은 “대통

는 전제정치로의 복귀가 언제든지 가능할 수 있으리라 생각했기 때문이다.

령선거가 연장된 3차 투표”로 표현되었다. 즉 3차 투표는 대선결과를 확인하는 선거로 간주되었다.

다른 하나는 대통령과 의회 다수파가 일치하는 상황에서 대통령의 초월적 권한이 크게 작동되었던 시기였다. 비록 제5공화국 헌법이 대통령에게 정치적 중재자로서의 역할을 부여하고 있지만 정치현실에 나타나는 대통령 권한의 우월성은 대통령의 지위를 국가의 최고 결정 권력으로 변화시켰다. 이를테면 총리 임명은 대통령의 권한이고 외교안보 정책을 주관할 수 있기 때문이다. 특히, 대통령 직선제 개헌은 제5공화국 헌법이 초기에 보여줬던 “균형적 이원주의(Bicephalisme équilibré)”의 이념이 공화 군주제(la Monarchie républicaine)로 바뀌는 계기가 되었다(박인수 2003, 128). 게다가 제5공화국 초대 대통령이었던 드골은 제4공화국의 경험을 반면교사³⁾로 삼아 의회의 안정과 강력한 정부운영의 필요성을 인식하였다. 불안정한 정치의 원인을 의회 다수파가 없었던 정당체제로부터 기인한다고 여겼기 때문에 대통령을 강력하게 지지하는 의회 다수파의 필요성이 중요하다고 인식했다.⁴⁾ 드골이 1958년 창당한 공화국 연합(UNR: l'Union pour la Nouvelle République)과 1968년 공화국 민주연합(l'Union des democrates pour la République) 창당은 이런 맥락이 있는 것이다. 이처럼 대통령에 선출되기 위해서는 무엇보다 의회 다수파의 확보가 가장 중요하며, 특히 국정운영과 관련하여 의회 다수파 지지는 매우 중요하다는 사실을 보여주는 것이다.

한편 이 시기에 좌파진영은 분열된 상태에서 선택지를 찾지 못하였다. 분열된 좌파 진

3) 프랑스 제4공화국은 잦은 내각 교체와 정부운영의 불안정을 반복하면서 전 후의 급변하는 국제 정세(EC의 설립, 알제리아의 탈식민지 운동)에 정부운영의 집중력을 상실하였다. 1946-1958년 동안 총 24회의 내각교체를 하였다. 이에 드골은 보다 강력한 정부운영의 필요성을 인식하였고, 불안정한 정치의 원인은 다수파가 없는 정당체제로부터 기인한다고 여겼다. 따라서 드골에게 있어 효율적인 국가 관리는 정부를 강력하게 지원할 수 있는 다수파에 의해 가능하다고 보았다.

4) 제4공화국 정국 불안정 요인을 정치제도적 측면에서 정리하면 다음과 같다. ① 비례대표제에 의한 파편화된 정당시스템 그리고 정당의 규율성 약화 ② 정당 난립에 의한 내각구성의 불안정성, 즉, 다수파가 부재한 의회의 정당구조에서 제 정당은 동맹, 연합을 추진하여 연립내각 구성을 하였지만 정파의 이해관계에 따라 내각의 정책은 동맹정당의 지지를 획득하지 못하고 보류되거나, 파기되는 악순환을 반복하면서 내각의 총사퇴와 같은 정치적 위기를 반복하였다. 수명이 짧은 연립내각의 잦은 교체요인은 정당연합의 속성에서 기인하였다. 즉 연립내각이 구성되면 부처의 장관은 정파별로 할당된 쿼터 형식으로 임명되었는데, 만일 정당연합이 와해되면 정당소속의 장관으로 자동 사임하는 경우가 발생하여 내각운영의 안정성이 저해되는 사례가 종종 발생하였다. ③ 집행부가 의회에 대해 행사할 수 있는 의회해산권 발동과 관련된 절차적 복잡성을 제시할 수 있다. 일례로 Edgar Faure 수상은 내각기능의 불안정을 극복하기 위해 1955년 12월 2일 의회 해산을 단행하는 결정을 내리지만 Edgar Faure 내각을 지지하는 의회의 다수세력 확보 실패와 경직된 의회 절차의 장벽으로 말미암아 의회 해산권은 실현되지 못하고 오히려 수상이 사임을 하게 된 결과를 초래하였다. 윤기석, “외국헌법 개정의 함의와 시사점,” 한국정치학회 2007년 춘계학술발표 대회(서울, 2007).

영에서 대통령 결선투표의 제도적 성격을 가장 잘 이해했던 정치도지는 프랑수아 미테랑(François Mitterand)이었다. 결선투표에 승리하기 위해서는 분열된 좌파세력을 결집시켜야 하며 이를 위해서는 좌파 통합 정당이 필요하다는 인식이었다. 게다가 집권을 위해서는 좌파 연합이 필수불가결한 조건이며 이를 위해 공산당과의 제휴가 필요했던 것이다. 이러한 배경에서 미테랑은 1971년 에피나 전당대회를 통해 분열된 좌파세력을 규합하여 프랑스 사회당(PS)을 탄생시킨다. 그런데 엄격한 의미에서 미테랑은 사회주의자는 아니었다. 그는 제2차 세계대전 당시 레지스탕스 운동을 통해 정치에 입문한 중도 좌파 정치인이었고 군소정당의 지도자였을 뿐이다. 미테랑의 정치적 성향을 구분한다면 사회주의 전통보다는 급진주의 전통에 가까웠고 레지스탕스 운동의 정통성을 가진 신진 정치세력이라는 차별성을 가지고 있었다. 게다가 미테랑은 유망한 젊은 정치인으로 1965년 대통령선거에서 드골(de Gaulle)을 상대로 결선투표까지 갔었다는 대중적 이미지를 가지고 있었다(조홍식 2008, 299).

반면에 1978년 중도보수를 대표하는 민주프랑스연합(UDF: 'Union pour la démocratie française)이 만들어졌다. 이는 당시 대통령이었던 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)이 1981년 재선을 위해 만든 선거 정당으로 드골주의를 추종하지 않는 정치세력을 규합하여 만든 정당이다. 지스카르 데스탱은 1974년 대통령선거에서 자신을 지지하는 정당의 기반 없이 드골 보수파의 분열로 인해 어부지리로 승리한 경험이 있기 때문에 다음 선거를 위하여 자신의 정당이 필요했던 것이다. 즉 1974년 대통령선거에서 드골 보수파 후보로 나온 사방 델마스(Chaban-Délmás)는 경선과정과 선거 과정에서 시라크와 정치적 견해의 이견으로 잦은 충돌을 빚었고 이는 시라크가 지스카르 데스탱 후보를 지지하는 동기이었다. 지스카르 데스탱이 대통령으로 선출되자 시라크는 데스탱 정부에서 수상으로 임명되지만 2년 후 사퇴한다. 1976년 시라크가 드골파를 규합하여 창당한 '공화국연합(RPR: Rassemblement pour la République)'은 1981년 대통령선거에서 승리하기 위한 정당이었다. 정리하면 1965~1981년 기간 치러진 대통령선거는 프랑스 정치 시스템을 재정비하는 기간으로 설명할 수 있다(Vincent Feré 2017, 115-116). 이 시기에서는 대통령과 의회 다수파가 일치하는 정치시스템의 안정을 확보하였고 양당제 성격의 양극 정당체계를 정착시키는 결과를 보여준다.

이에 따라 프랑스 정부형태는 1962년 대통령선거 개혁으로 1958년 제5공화국 헌법을 만든 창시자의 의도와는 다른 양상을 보여주었다. 즉 1958년 제정된 헌정체제가 의회중심의 틀 안에서 내각의 안정을 보장하는 권력구조였다면 1962년의 대통령직선제를 위한 헌법 개정은 정부형태를 내각의 권한을 강화하는 이원정부제로 전환되었기 때문이다. 이

를테면 대통령은 국민 직접 선거로 선출됨에 따라 의회와 마찬가지로 민주적 정통성을 확보할 수 있었으며, 헌법에 규정된 대통령의 권한을 행사하는 강한 정부를 운영할 수 있다는 것이다. 이에 따라 프랑스는 민주 정당성이 확보된 대통령과 의회 권력이 양립하는 이원적 권력구조를 보여줬다.⁵⁾

2. 대통령과 동거정부(1981~2002년)

1981~2002년 기간 프랑스 정치는 과거에 겪지 못했던 파란과 이변을 보여준다. 1981년 프랑스 헌정사에서는 처음으로 사회당 후보가 대통령으로 선출되었다. 그 후 1986년, 1993년, 1997년은 대통령의 다수파와 하원 다수파가 일치하지 않는 여소야대 동거정부(cohabitation) 체제가 반복하여 발생했다. 그러나 세 차례에 걸쳐 일어났던 동거정부는 정치적 맥락, 정치적 과급효과의 측면에서 각각 다른 양상을 보여줬다. 이 기간에 치러졌던 총선은 대통령을 지지했던 다수의 유권자들이 대통령 국정운영의 실망과 정책실패에 대한 책임소지를 표심을 보여줬지만 그럼에도 불구하고 총선 결과는 여전히 양당제인 양극적 다당 체계를 변화시키지 못하였다. 동거정부 발생 원인은 대통령 임기와 하원의원 임기가 일치하지 않아 발생하는 제도적 요인⁶⁾으로 설명할 수도 있지만 제도적 요인 이외에 또 다른 정치상황과 맥락이 있었다.

1) 1기 동거정부

1981년 “삶을 바꾸겠다(Changer la vie)”는 슬로건으로 집권한 사회당은 1982년 총선에서 절대 다수 의석을 차지함으로써 프랑스 정치사에서는 처음으로 정권교체를 이루었다. 그런데 미테랑 대통령은 초기 정부구성에 공산당을 참여시켜 개혁적인 좌파정책을

-
- 5) 대통령 직선제를 통해 나타난 프랑스 정부형태의 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 대통령 다수파의 출현이다. 대통령 다수파는 의회다수파와는 다른 이원화된 성격을 보여준다. 이러한 원인은 대통령과 의회를 구성하는 선거가 서로 독립적으로 치러짐으로써 민주적 정당성이 각기 다른 기관에 부여했기 때문이다. 둘째, 의회 다수파와 대통령 다수파가 일치한다는 전제하에서 대통령 직선제는 의회에 대하여 대통령이 막강한 권한을 행사할 수 있는 권한을 부여하였다. 박인수, “프랑스 대통령 선거제도,” 『헌법학연구』 8-2(2003), p.128.
- 6) 2000년 대통령 임기 5년으로의 개헌 전에 프랑스 5공화국 대통령의 임기는 7년이었고 하원의원의 임기는 5년이기 때문에 정상적으로 임기를 수행할 경우 모든 대통령은 재임 중에 적어도 한 차례의 하원선거를 겪어야 했다. 그런데 이 경우 총선이 대통령 임기 중반에 치러진다면 중간평가의 성격을 반영하기에 대통령의 국정운영에 실망한 저항투표 현상이 발생할 수 있기 때문이다. 결과적으로 대통령은 더 이상 자신을 지지하는 하원의 절대 다수파를 얻지 못하기 때문에 대통령의 하원 장악은 이루어질 수 없기 때문이다.

추진한다. 이는 1970년대에 추진한 “좌파연합” 정신에 충실했기 때문이다(조홍식 2001, 300). 그런데 사회당 집권 초기에는 인플레이션 심화, 실업자 증가, 대외수지 악화 등 경제정책이 잇따라 실패하면서 사회당에 대한 국민 지지가 약화되었다(조홍식 2001, 301-302). 이런 결과로 1986년 3월 총선에서는 우파연합이 승리하였다. 이에 미테랑 대통령은 공화국 연합(RPR)의 당수 자크 시라크(Jacques Chirac)를 총리로 지명했다. 이로써 사회당 미테랑 대통령과 우파 연합의 시라크 행정부가 처음으로 공존하는 좌·우파 동거정부(Cohabitation) 체제가 수립되었다.⁷⁾ 사회당은 야당으로 전락하게 된다. 1986년 총선에서 사회당이 패배한 또 다른 요인은 1985년 선거법 개정 때문이다. 사회당은 악화된 정치국면을 전환하기 위해 1985년 선거법을 기존의 결선투표에서 비례대표제로 개정하였다. 그러나 비례대표로 치른 선거 결과는 사회당이 의도했던 바와는 다르게 나타났다. 사회당은 절대 다수 의석에서 많이 부족한 31.6% 밖에 얻지 못하고 우파연합에 패배하였기 때문이다.

1988년 5월 대통령선거에서 미테랑은 시라크 후보를 누르고 재선에 성공한다. 이에 시라크 총리는 5월 10일 사임했고, 사회당의 미셸 로카르(Michel Rocard)가 총리에 취임하였다. 미테랑 재선 성공의 요인은 중도 우파를 결집하는 데 있었다. 중도 우파를 규합하기 위한 캠페인으로 새 정부의 사회 경제 정책은 “국영화도 아니고 민영화도 아니다(ni nationalisation, ni privatisation)”를 제시했고 이는 당시의 선거 공약으로서 매우 유효했던 중도 우파를 규합할 수 있었던 탁월한 선거전략이었다(Vincent Feré 2017, 117). 이에 따라 미테랑은 좌파 세력의 총결집과 중도 우파의 지지 덕택에 54%의 지지율로 당선된다. 미테랑 대통령은 원내 안정 의석을 확보하기 위하여 1988년 5월 4일 하원을 해산하고 6월 5일 하원 총선을 실시하였다. 선거 결과 사회당은 과반수인 289석에서 13석이 부족한 276석을 확보하여 비록 과반수 의석 확보에는 실패하였지만 우파연합보다 많은 의석을 확보함에 따라 사회당 단독 내각을 구성하였다.

이에 1988년 6월 12일 총선은 ‘대통령선거 3차 투표’를 다시 확인시켜준 선거였다. 중도 우파가 사회당 미테랑 후보 지지로 돌아선 된 배경에는 에피소드가 있다. 공화국연합

7) 1986년 총선에서 우파가 승리했기 때문에 미테랑이 취할 수 있었던 선택지는 세 가지였다. 우선, 총선결과를 존중하여 우파 출신의 총리를 임명한 후 국정을 운영하게 하는 동거 정부의 선택이었다. 두 번째로 총선결과는 대통령에 대한 국민의 신임이 떠났다는 의미로 받아들여 사임하는 길이었다. 세 번째는 대통령의 고유권한인 의회 해산권을 발휘하여 다시 총선을 치르도록 하는 것이다. 그러나 다시 치른 총선에서 대통령이 다수 의석을 얻지 못할 경우 사임해야 하는 것이어서 정치적 부담이 큰 선택인 것이다. 미테랑은 결국 공화국연합(RPR)의 대표인 시라크를 총리로 임명하여 제5공화국 최초의 동거정부를 시작한다. 조홍식, “프랑스 대통령 임기 5년제 개헌: 부분적 개헌의 성공,” 『한국정치학회보』 43-3(2009), p.181.

(RPR)의 샤를 파스쿠와가 “극우파 국민전선의 정책 가치는 보수당의 정책 가치와 같다”고 공개적으로 발언했는데 이는 중도 우파가 선거 국면에서 공화국연합(RPR)과 결별하는 계기가 되었기 때문이다(Vincent Feré, 2017, 117). 사회당으로서는 극우파 국민전선(FN)이 1980년 중반부터 프랑스 정치무대에 등장한 상황에서 중도 우파를 끌어들이는 것이 재집권을 위해 매우 중요한 사안이었기 때문이다. 이에 미테랑이 사회당 내 보수파 로카르(M. Rocard)를 초기 내각 총리에 임명하고 중도 우파의 출신을 내각 각료로 임명한 것은 이런 연유에서이다.

2) 2기 동거정부

그런데 1993년 총선에서 사회당은 패배해 다시 야당으로 돌아간다. 그러한 배경에는 1992년 4월 3일 취임한 피에르 베레고부아(Pierre Bérégovoy) 내각의 정책 실패가 원인이었다. 그는 사회당 이념에 충실한 인사들로 행정부를 구성하고 300만에 육박한 실업자를 구제하는 데 전력하였는데, 그럼에도 불구하고 베레고부아 내각은 실적이 부진하였고 장기집권에 따른 제요인 등이 겹쳐서 1993년 3월 21일~3월 28일 실시된 하원 총선에서 참패하였다. 사회당은 29.8%의 득표율로 하원의석의 9.8%를 얻는 패배였다. 이에 따라 베레고부아는 3월 29일 총리직에서 사임한다. 사회당 패배의 또 다른 이유는 사회당 정부가 1981년 “삶을 바꾸겠다(Changer la vie)”는 슬로건으로 집권한 후 개혁적인 진보정책이 성과를 거두지 못했을 뿐 아니라 후퇴하였고 당의 정체성마저 희석시키는 정부정책의 보수화 성향이 있었기 때문이다(조홍식 2001, 302).

게다가 사회당 일부 인사들이 연루된 부패 스캔들은 여론을 더욱 악화시켰고, 1990년 8월에 개최된 렌느(Renne) 사회당 전당대회는 정책 대안을 놓고 대결하는 장이 아니라 대통령 후보자들 간 야심만이 경쟁하고 충돌하는 장으로 돌변한 모습을 보여줬다. 렌느(Renne) 전당대회는 1995년 대통령선거에 출마하려는 사회당 후보들 간 치열한 경쟁을 보여줬고 미테랑은 자신도 1971년 창당한 사회당에 대해 통제력을 더 이상 행사할 수 없었으며 영향력도 급격히 약화되었다(Vincent Feré, 2017, 117-118). 이에 사회당은 다른 보수정당과 크게 다를 바 없는 지난날 보여줬던 개혁적인 진보세력의 이미지가 사라진 집권 정당의 모습을 보여줬다.

3) 3기 동거정부

1995년 5월 7일 대통령선거 2차 결선투표에서 공화국연합의 자크 시라크 후보는 사회당 리오넬 조스팽(Lionel Jospin) 후보를 누르고 제5공화국 제5대 대통령으로 당선되었

다. 이에 따라 14년간 계속된 미테랑 사회당 정권이 막을 내리고 보수주의 우파정권이 수립되었다. 보수주의 정부에서는 제1당인 공화국연합(RPR)과 민주연합(UDF) 등 우파의 인배가 고르게 이루어져 5월 18일 알랭 쥐페(Alain Juppé)의 범 우파 내각이 성립되었다. 쥐페 내각은 12%의 높은 실업률을 해소하고, 유럽경제통화동맹(EMU: European Monetary Union)의 통합 기준을 맞추기 위해 우선 정부 재정적자를 축소하기로 했다. 사회보장비의 축소, 공무원 연금제 개편 등을 골자로 한 사회보장제도 개혁을 추진하였다. 그러나 이에 동의하지 않는 국민들의 반발은 크게 일어났고 전국적인 파업이 시작됐다. 프랑스 공무원 및 공공부문 종사자들은 11월 24일 일제히 총파업에 돌입해 프랑스 전역이 큰 혼란에 빠지게 된다.

시라크 대통령은 개혁정책을 계속 이행하고 유럽단일 통화 체제에 순조롭게 참여하며 범보수 세력을 유지하겠다는 목표로 1997년 4월 21일 하원 해산을 발표한다(Vincent Feré 2017, 118).⁸⁾ 이에 따라 1998년 3월로 예정된 하원 총선이 1년 앞당겨져 1997년 5월 21일에 실시하게 되었다. 그러나 의회해산을 통하여 의회 다수파를 자신을 중심으로 새로 만들겠다는 시라크의 계산은 빗나갔다. 좌파 연합이 하원의석 총 577석 중 과반수가 넘는 314석을 차지함으로써 동거정부 체제가 다시 시작되었기 때문이다. 시라크는 사회당 당수 리오넬 조스팽(Lionel Jospin)을 총리로 지명한다. 이로써 시라크 대통령과 조스팽 총리가 공존하는 3기 동거정부가 시작되었다. 동거정부하에서 조스팽 총리는 실업난 해소, 주요 국영기업 민영화 중단, 유럽경제통화 동맹 출범 등을 위한 긴축정책을 주요 정책으로 추진하였다.

정리하면 1981~2002년 기간 발생한 동거정부는 우연히 발생한 것이 아니라 프랑스 권력구조의 일상적인 현상이라고 할 정도로 빈번하게 나타났다는 점에서 문제였다. 동거정부 체제가 5공화국 헌법 질서에서 문제를 일으킨 주요 쟁점은 국정운영과 관련하여 대통령 고유권한의 행사와 총리의 권한이 중첩되는 경우이다. 대통령은 외교 안보의 분야에서 헌법에 명시된 권한을 행사할 수 있지만 내치의 경우에도 총리가 수행하는 국내 정책에 대해서도 자신의 뜻에 반하는 정책이나 인사의 경우는 영향력을 행사했다. 총리도 외교 안보 분야에서 대통령과 마찬가지로 권한을 행사할 수 있었다. 이에 따라 대통령과 총리가 국제무대에 동시에 참석하는 모습은 동거정부 체제의 문제를 상징적으로 보여주

8) 1997년 시라크 대통령이 하원 해산을 단행한 또 다른 이유는 그해 공화국연합(RPR) 당수로 지명된 필립 세갱(Philippe Séguin)이 대통령 시라크 자신의 의사와 반하여 이루어졌던 사실과 의회 다수파인 우파세력이 알랭 쥐페 내각에 대한 미온적인 지지를 보여준 것에 대한 실망이었다. 그러나 아니러니하게도 시라크는 당을 떠난 후부터 자신이 세운 공화국연합(RPR)에 대한 통제를 더 이상 행사하지 못하게 된다.

는 것이라고 하겠다. 특히, 동거정부의 가장 큰 문제는 권력구조의 불안정성인데 프랑스 처럼 대통령과 총리가 권력구조 체제를 빈번하게 바꾸면서 정치와 정책을 운영한다는 것이 국가 자체의 불안정과 국정운영의 비효율성 문제를 촉발할 수 있었기 때문이다. 다시 정리하면 1981~2002년 기간은 대통령중심의 군주적 대통령과 동거정부 국정운영의 중재자로서의 대통령이 주기적으로 반복적으로 발생한 시기로 볼 수 있다. 이처럼 동거정부가 빈번하게 발생하였던 이유는 다음과 같다. 우선, 프랑스의 정치지형은 사회당과 공화파를 중심으로 한 다당제에 근접하여 정당들이 연합을 통해 집권할 수밖에 없는 정치 체계인데 1980년대 이후 신자유주의, 유럽통합, 세계화 등의 국제정세는 프랑스 정치에 변화를 요구해 왔다. 그런데 이에 부응하지 못한 좌우과정부의 실정은 유권자 기대에 부응하지 못했고 대통령 임기 중반에 치러지는 총선은 결과적으로 정부에 대한 중간평가로 심판을 했기에 빈번한 정권교체가 일어날 수밖에 없었던 것이다(조홍식 2009, 174). 게다가 막강한 대통령 권한에 비추어 임기 7년은 과도하다는 인식이 폭 넓게 확산되었고 동거정부 발생을 제도적으로 차단하는 대통령 임기제 단축에 대한 논의가 공론화되었다. 이에 7년제 대통령 임기를 5년제로 단축하는 개헌이 2000년 5월 시라크 정부에 의해 발의되었고 그해 9월 국민투표에 의해 채택되었다.

3. 대통령과 의회 다수파의 일치 회복(2002~2017년)

2002년 5월 5일 대통령선거는 커다란 정치 이변을 보여줬다. 사회당 후보 죠스팽이 1차 투표에서 극우파 장 마리 르펜(J-M. Le Pen) 후보에 패배한 것이다. 극우파 정당 후보가 결선투표에 진출한 것은 제5공화국 44년 역사에 처음 있는 사건이었다. 그러나 결선 투표에서 보수파 시라크 후보는 82.8%라는 사상 최고의 지지율로 극우파 르펜 후보를 누르고 재집권하였다. 이는 결선투표에서 사회당 죠스팽 후보가 사퇴하면서 자신의 지지 세력에게 시라크 지지를 선언을 발표했던 요인이기도 하다. 이후 시라크는 다수파 연합(UMP: Union pour la Majorité Présidentielle)을 결성하여 2002년 6월 총선에서 절대다수 의석을 확보하였다(강원택 2006, 130).⁹⁾

9) 결선투표제는 유권자가 선호하는 후보가 당선되기를 바라기도 하지만 가장 싫어하는 후보의 당선을 막기 위해 투표하는 경향이 있다. 예컨대 결선투표제는 과반수 후보를 “제도적”으로 만들어 내기 위해 소수득표를 한 후보를 제거(éliminer)하는 속성이 있다는 것이다. 유권자가 선호하는 후보가 1차 투표에서 배제된다면, 2차 투표에서는 자신의 정치적 견해와 비슷한 후보를 지지하거나, 비호감 후보를 배제하여 낙선시키는 경향이 있기

〈표 1〉 프랑스 대통령선거와 총선 결과(2002~2017년)

	2002 대선	2002 총선	2007 대선	2007 총선	2012 대선	2012 총선	2017 대선	2017 총선
Votant	71,6/79,7	64,4	83,8/84	60,4	79,5/80,3	57,2	77,8/74,6	48,7
Expimés	69,2/76,3	63	82,6/80,4	59,3	78/75,7	56,3	75,8/66	47,6
Extrême gauche	10,4	2,7	5,8	3,4	1,7	1	1,7	0,8
Front de gauche/ La France insoumise	0	0	0	0	11,1	6,9	19,6	11
Parti communiste	3,4	4,9	1,9	4,3	0	0	0	2,7
EELV	5,2	4,4	1,6	3,3	2,3	5,6		3,5
Parti socialiste/ Parti radical de gauche	18,5	25,3	25,9/ 46,9	26,4	28,6/ 51,6	30,9	6,4	7,9
Divers gauche	0	1,4	1,3	1,6	0	3,5	0	1,6
	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers	7,2	3,5		2,3	0,2	1,9	2,3	3,6
Centrre	0	0	18,6	7,6	9,1	2,3	24/66,1	32,8
UDF/UDI	6,8	4,8		2,4		2,1		3
UMP/Les Républicains	19,9/82,2	33,4	31,2/53,1	39,5	27,2/48,4	27,8	20	15,8
Divers droite	9,3	7,4	3,3	4,5		3,6		2,6
Debout la France	0	0	0	0	1,8	0,6	4,7	1,2
Extrême droite	2,3	1,1	0	0,4		0,2	0	0,3
Front national	16,9/17,8	11,1	10,4	4,3	17,9	13,6	21,3/33,9	13,2
Total gauche(좌파 총 합계)	37,6	38,7	36,4	39	43,8	47,9	27,7	27,5
Total centre(중도 총 합계)			18,6	7,6	9,1	2,3	24	32,8
Total droite(우파 총 합계)	55,2	57,8	45	51,1	46,9	47,9	46	36,1

출처: Pierre Martin, "Un seisme politique: l'élection présidentielle de 2017," *Commentaire*, n°158(2017), p.255

때문이다. 이런 결과 결선투표제에서는 극단주의를 주장하는 정당의 후보나 소수의 대중적 지지를 받는 정당의 후보는 당선되기 어려운 경향이 있다. 예컨대 2002년 프랑스 대선 1차 투표에서 좌파의 죠스팽 후보는 18.5%, 극우파 르펜 후보 16.9%, 보수파 시라크 19.9%를 얻어 3명의 후보 모두 결선투표를 치르게 되었으나 사회당 죠스팽 후보는 사퇴 선언을 발표하면서 보수파 시라크 현직 대통령지지 선언을 하였다. 이에 따라 비록 극우파 르펜 후보가 결선투표에 진출하였으나 결과는 17.8%를 얻었고 시라크 보수파 후보는 82.8%의 지지율로 압승 하였다. 이런 사례를 보면 결선투표제는 기존 정치체계에 부합하지 않는 급진 정당의 후보의 당선을 억제하는 제도적 효과가 있다. 이런 점에서 결선투표제는 정치상황이 파편화되거나 극단적으로 흐를 수 있는 위험을 제거하고 제 정당 간 연합을 통한 구심점 경쟁을 촉발하는 속성이 있다.

시라크 대통령은 2002년 5월 6일 장 피에르 라파랭(Jean-Pierre Raffarin) 상원의원을 총리에 임명하였다. 라파랭 총리는 치안강화, 지방분권화, 공공서비스 개선, 조세 감면, 주요 국영기업 사유화 등을 주요 정책으로 추진하였다. 그런데 2003년 폭염 피해, 실업률 증가, 경제사정 악화, 연금제도 개혁에 대한 반발 등 여러 요인으로 인해 라파랭 총리와 시라크 대통령의 지지도가 하락하였다. 또한 2004년 3월 지방선거에서 야당인 좌파연합이 알자스(Alsace) 주를 제외한 21개 선거구에서 승리함에 따라 시라크 정부는 집권 중도우파 정부 출범 이후 최대 위기를 맞았다. 그렇지만 2004년 3월 단행된 개각에서 라파랭 총리의 유임이 결정되고 공공 분야의 개혁은 계속 추진되었다.

그런데 시라크 집권 여당은 2004년 3월 지방선거에 이어 2004년 6월 광역의회선거에서도 잇달아 패배했다. 2005년 5월 도미니크 드 빌팽(Dominique de Villepin) 외교장관이 주도한 유럽 헌법 안에 대한 국민투표도 부결되었다. 게다가 2005년 11월 파리 주변 도시에서 이민자들에 의한 폭력 사태가 발생했다. 이런 상황에서 집권 여당은 국정운영에 난관을 맞았다. 이와 더불어 연금제도와 의료보험제도 개혁, 만성 실업, 시장경제 체제에 입각한 유럽연합(EU) 통합 추진, 유럽연합의 급속한 확대 등 여러 정책에 대한 국민들의 반감도 커졌다. 또한 2006년 4월의 노동 개혁도 실패로 돌아갔다. 이와 같은 요인들로 인해 집권 여당에 대한 국민의 지지도는 크게 하락했다.

집권 여당은 2007년 대통령선거 후보자 지명 문제를 두고 알력 다툼을 벌이는 등 내부에서 심하게 대립했다. 강한 추진력과 대중적인 인기로 힘입은 여당 당수 겸 내무부 장관인 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)와 시라크 대통령의 노선을 받든 도미니크 드 빌팽(Dominique de Villepin) 총리가 대립하였다. 시라크 대통령은 사르코지가 과거 자신을 정치적으로 배반했다는 이유로 사르코지를 경계하여 빌팽 내무장관을 2006년 5월 총리로 임명하였다. 빌팽 총리는 외교장관과 내무장관 등을 거쳤지만, 선출직 경험이 없고 현실 정치 기반이 약하였다.

당내에서 빌팽 총리, 알리오 마리(Alliot-Marie) 국방장관, 사르코지 당수가 경쟁했으나 사르코지 당수가 경선에 단독 출마하여 2007년 1월 당 전당대회에서 대선 후보로 확정되었다. 이후 2007년 5월 대통령선거 2차 투표에서 사르코지 후보는 53%의 지지를 획득하여 사회당의 세골렌 루아얄(Ségolène Royal) 후보를 물리치고 보수파에 의한 재집권을 이루었다. 2007년 6월 총선에서도 대통령 다수파인 대중운동연합(UMP)이 총 309석을 차지하여 138석을 얻은 사회당을 누르고 하원 1당으로 절대다수 의석을 얻었다.

그러나 사회당은 2010년 광역의회선거에서 보수파를 누르고 전국 차원에서 승리했다. 2011년 상원선거에서도 보수파를 누르고 승리했다. 사회당이 상원선거에서 승리한 것은

5공화국 시작 이래 처음으로 얻은 성과이다. 이는 2012년 대선과 관련하여 정권교체 가능성을 높일 수 있는 청신호였다. 2012년 대통령선거에서 사회당 후보 프랑수와 올랑드가 현직 대통령 사르코지를 누르고 51.6% 지지로 선출되었다. 1995년 이후 17년 만의 정권교체였다. 2012년 6월 총선에서도 사회당은 승리한다. 이에 따라 총선은 대통령선거의 “3차 투표”라는 사실을 다시 확인해 준 것이었다.

정리하면 2002~2017년 시기 동안 동거정부 체제를 극복하고 정상적인 통치체제로 되돌아온 이유는 2000년 9월 대통령 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 개헌에 의한 영향이 크다고 볼 수 있다. 대통령 임기를 7년에서 5년으로 단축함에 따라 권력구조의 불안정성을 보여주는 동거정부 체제를 극복하였고 대통령 다수파가 하원의 절대 다수 의석을 점유하는 통치 구조의 안정을 보여주었기 때문이다. 따라서 총선은 대선의 “3차 투표”라는 가설은 대통령선거가 총선과 주기적으로 같은 시기에 치리진다는 가정할 때 타당한 설명이라고 본다. 만일 총선이 대통령 임기 중반에 치리진다면 이는 대통령 국정운영의 중간 평가 성격을 반영하므로 동거정부 현상은 피할 수 없는 상황이 되기 때문이다.

다른 한편 선거제도가 정당체계에 주는 영향과 관련하여 듀베르제는 결선투표제가 다당제를 발생하며, 지방에 기반을 둔 토호세력이나 군소정당에게 유리한 선거제라고 분석하였다(Maurice Duverger 1958, 247-269).¹⁰⁾ 그러나 프랑스 제5공화국 대통령선거와 총선결과를 보면 결선투표제는 소수정당에게 유리한 선거제가 아니라 오히려 거대 정당들에게 더 유리한 결과를 보여주었다. 왜냐하면 봉쇄 조항(12.5%)의 존치가 소수정당의 난립을 방지하는 효과를 주기 때문이다. 1차 투표에서 12.5%의 유효투표를 획득하지 못한 후보는 결선진출의 기회가 없기에 군소정당의 후보는 결선투표에 진출할 가능성이 낮을 수밖에 없다. 게다가 결선투표는 정당의 정체성과 이념이 유사한 이웃정당과 선거연합 내지 지지를 필요로 하기 때문에 “이원화된 양극체제”의 발생은 불가피한 현상이다. 이에 따라 이원화된 양극체제하에서 하나의 정당이 지배적인 위치를 차지하면서 주변 정치세력을 수용하는 “과두체제적 양당제”의 특징을 보여줄 수밖에 없는 것이다(Gerard Grunberg et Florence Haegel 2007).¹¹⁾ 따라서 프랑스의 경우 결선투표제로 인한 정당

10) 선거제도와 정당시스템 유형의 상관관계에 대해 Maurice Duverger는, 단순다수대표제는 양당제의 출현을 초래하는 경향이 있고, 비례대표제는 독립적이고 파편화된 다당제의 유행을 그리고 결선투표제는 종속적이고 유연한 다당제를 초래하는 경향이 있다고 분석했다. “Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours tend vers un système de partis multiples, souples, dépendants et relativement stables.”

11) 좌·우파를 축으로 하는 양극화(bipolarisation) 상황에서 좌파인 경우는 사회당(PS)이, 우파인 경우는 대통령

체제는 선거 시기마다 약간의 차이는 있지만 양당제 성격의 양극화된 다수당체제의 양상을 보여준다고 설명하는 것이 옳다고 본다.

IV. 양극적 다당체계의 균열

1. 기존 정당의 참패와 새로운 정당의 도전

2017년 5월 프랑스 대선은 크게 두 가지 사실에서 정치지형의 지각변동을 일으켰다. 하나는 그 누구도 당선 가능성을 예측하지 못했던 정치 신인 마크롱 중도 자유파 후보의 당선과 사회당의 몰락이며, 다른 하나는 대선 1차 투표에서 선전한 새로운 좌파정당 ‘프랑스 불복종’ 과 극우파 국민전선의 지지율이다. 이는 프랑스 정치지형을 바꾸어 놓았다.

사회당은 프랑수아 올랑드 대통령이 극히 낮은 지지율로 재선에 출마하지 않겠다고 2016년 12월 불출마 선언하였다. 이에 따라 당내 경선은 새로운 정치신인들의 각축장이 되었다. 경선은 올랑드 정부에서 총리였던 마누엘 발스(Manuel Valls)와 교육부 장관을 했던 브누아 아몽(Benois Hamon)이 경합했다. 아몽은 2012년 올랑드 정책의 연장선에서 녹색좌파당과의 정책연합의 필요성을 강조하면서 지지를 호소했다. 그런데 이는 대다수 사회당 의원들의 강한 반발과 저항을 초래했다. 사회당 정체성에 부합하지 않는 제안이라는 비판이었고 게다가 아몽의 환경정책은 사회당 주류의 동의를 얻을 수 없는 정책이었다. 이에 따라 많은 수의 사회당 하원의원은 아몽을 지지하지 않을 것이라고 선언하였다. 아몽은 2016년 2월 녹색당과 정책협약을 맺어 당내 보수 성향 의원들의 지지를 규합하려 했으나 이마저도 쉽지 않았다. 심지어 경선 후보였던 발스조차도 거세게 비판하면서 2017년 3월 자신은 아몽을 지지하지 않고 신당 후보 마크롱 후보를 지지할 것이라고 선언했다(Pierre Martin 2017, 250-252). 결과적인 분석이지만 아몽 지지를 철회했던 사회당 내 보수 성향 의원들은 곧 있을 총선에서 마크롱 신당과 연대하기 위하여 공개적으로 마크롱 후보를 지지했던 것이다(Le Monde 2017, 0408). 아무튼 아몽은 사회당의 낮은

다수파 연합(UMP)이 기축 정당으로 기능하고 있으며, 이에 좌우 정파세력을 포괄하고 있다. Gerard Grunberg et Florence Haegel, “La France en route ver le bipartisme?” *Le Monde* 2007.04.30.

지지와 당내 분열로 사회당 창당 이후 처음으로 대선 1차 투표에서 가장 낮은 6.4%의 득표율 얻어 결선투표에서 탈락하는 충격적인 결과를 보여줬다.

극좌파 후보 장 퉁 멜랑송(La France insoumise: 프랑스 불복종)은 공산당과 선거연합 협정을 맺은 덕분에 좌파진영에서 자신의 지지율을 끌어 올렸다. 그는 사회당 후보 아몽과 선거협상에 임했으나 협상은 결렬되었다. 특히 사회당 환경정책에 반대하였고, 미국의 시리아 폭격을 높은 수준으로 비판하였다. 프랑스의 북대서양조약기구(NATO) 탈퇴, 유럽연합(EU)에 제한적인 참여 등 “평화의 이미지”를 보여줬다. 2017년 3월 20일 방송 토론회 후 멜랑송이 얻은 18.6% 지지율은 사회당 아몽 후보(8.5%)를 훨씬 추월했고 보수파 피용 후보(18.9%)와 거의 같은 수준이었다. 극좌파 멜랑송과 사회당 아몽 후보 간의 정책 연합이나 선거연합은 요원한 현실이 되었다. 이는 사회당 아몽 후보 선거공약에 실망한 지지자들과 그의 낮은 지지율에 실망하여 선택지를 잃었던 유권자를 흡수한 결과였다. 한편, 공화파 보수당은 2016년 11월 피용을 대통령 후보로 선출하였다. 피용은 공화당 후보로 선출된 후 거의 모든 여론조사에서 1위에 올랐지만, 불행히도 선거 과정에서 불거진 개인 비리에 연루되어 대통령 후보로서의 자질과 도덕성에 큰 타격을 받았다.¹²⁾

피용은 1차 투표에서 국민전선 르펜 후보보다 낮은 20%의 지지를 얻었고 마크롱 지지를 선언하며 사퇴했다. 반면에 국민전선 르펜 후보는 1차 투표에서 21.3%를 얻어 매우 좋은 결과를 얻었다. 이는 2002년 대선에서 국민전선 장 마리 르펜 후보가 얻었던 16.9%에 비해 4.3% 더 많은 지지율이었다. 국민전선은 이미 2015년 광역의회선거부터 괄목할 만한 유권자 지지를 확보하기 시작했다. 2015년 광역의회선거 1차 투표에서 전국수준에서 27.73%를 얻어 공화당과 사회당을 누르고 1위를 기록했다. 파격적인 결과였다. 그러나 결선투표에선 공화당과 사회당에 이어 3위를 기록했다(오창룡 2016, 166). 이런 상승세는 2017년 대선에서도 큰 영향을 주었다. 프랑스 사회의 높은 실업률, 이민자에게 지급하는 사회복지 혜택, 프랑스 민족주의를 자극하는 정치 담론, 유럽연합 탈퇴 등과 같은 정치 담론은 노동자 계층과 기존 보수당 정책에 실망한 유권자에게 대안정당으로서의 선택지가 될 수 있었다. 이에 따라 르펜 후보는 결선투표 진출 가능성이 가장 높을 것이라고 예측했고 공화파 피용과 결선투표 대결 가능성이 높게 예측되었다.

12) 피용은 아내와 자녀를 보좌관에 ‘거짓 채용’해 세비(歲費)를 횡령했다는 의혹을 받으면서 마크롱에게 추격을 허용했다. 마크롱도 계속 2위권을 유지하다 “프랑스의 알제리 식민 통치는 반인권적 범죄”라고 말했다가 보수층 반발을 사는 등 설화(舌禍)를 겪으면서 상승세에 제동이 걸렸다. 출처: http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/24/2017022400098.html

중도와 마크롱 후보는 드라마틱한 선거를 치른다. 올랑드 정부에서 재정경제부 장관을 했던 마크롱은 올랑드 대통령 사회정책 등과 관련하여 임기 수행 중 많은 갈등을 표출했다. 마크롱이 추진했던 정책의 성격은 사회당 정체성이 있는 좌 클릭의 정책이 아니라 신자유주의 가치에 기반한 중도 보수 성격이었다. 그는 이미 경제부장관 시기에 사회노동 정책, 유럽연합, 이민, 종교 세속화 문제 등과 관련하여 엠마누엘 발스 총리와 잦은 갈등을 빚었고 결국 올랑드 정부와 결별을 선언하고 사임한다. 이로 인해 결국 사회당에서도 탈당한다.

마크롱은 그 후 '전진(En Marche!)'이라는 전국적인 선거조직을 만들어 2016년 4월 대통령 후보 출마선언을 한다. 대선 후보로서 선거운동에 들어간 마크롱은 2016년 11월~2017년 1월 중순까지 집계된 1차 여론조사에서 비록 공화당 프랑수아 피용 후보와 국민전선 마린 르 펜 후보에게 뒤졌으나 여론조사가 집중적으로 조사된 1월 말부터 2월에는 조금씩 선전해나가는 모습을 보였다. 마크롱은 4월 23일 치러진 대선 1차 투표에서 후보자 중에서 가장 높은 24%를 얻었다. 2차 투표에서의 승리 가능성이 매우 높았다. 2차 투표를 남겨 놓은 시점에서 프랑스 좌파 정당을 비롯한 중도 보수와 및 공화보수와 후보였던 피용, 전직 대통령 사르코지, 알랭 쥐페 그리고 노조, 지식인 등은 마크롱 지지를 선언하였다. 이는 국민전선 후보가 2차 투표에 진출한 상황에서 공화국의 가치, 프랑스의 가치를 수호하기 위한 일종의 대국민 호소였다. 그런데 예외적으로 멜랑송의 '프랑스 불복종(LFI)'만큼은 마크롱에 대한 지지 선언을 하지 않았다. 공산당과 제휴한 멜랑송은 수뇌부로부터 마크롱과의 제휴를 여러 차례 제안을 받았으나 그는 이런 제안을 받아들이지 않았다. 이는 대선 후 치러질 총선 선거 전략을 계산해 두었기 때문이다.

마크롱은 극우파 후보 르펜과의 대결 국면에서 자유의 가치를 반영하는 선거공약, 정치적 발언으로 극우파 후보와의 차별화를 보였다. 마크롱의 선거 전략인 자유의 가치는 매우 큰 효력을 발휘했다. 이는 극우파 르펜을 고립시키는 전략이었고 특히, 제2차 세계대전 시기 나치 친위대(SS)에 학살당한 프랑스인 642명 추모식에 참석하여 자유의 가치를 연설한 것은 극우파 르펜 후보와 구분짓는 자유 수호자로서의 이미지를 준 것이다. 2차 투표에서 마크롱은 66.1%를 얻어 33.9%의 르펜보다 큰 표 차이로 승리했다.

정리하면, 2017년 대선 결과를 통해 프랑스 정당체제는 1965년 이래 60년 동안 지속되어 왔던 양당제 성격의 양극 정당체제가 궁극적으로 해체된 결과를 보여주었다. 이는 사회당 몰락이 커다란 요인이 될 수 있다. 사회당은 2012년 대선에서 비록 집권을 했으나 올랑드 대통령의 정책실패, 낮은 지지율, 사회당의 보수화 경향 등 여러 가지의 악재로 사회당 지지자로부터 외면당한 결과이다. 이에 따라 프랑스 정치지형은 중도 자유파 '공

화국 전진' 당을 축으로 하는 3극 체제의 정치체제로 변화하게 된다.

2. 유권자 균열과 정당체제 재편

2017년 6월 치러진 총선은 대통령선거 3차 투표 가설을 다시 확인시켜준 선거였다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 마크롱 '공화국 전진(La République en marche)' 당은 하원

<표 2> 2017년 6월 프랑스 총선 결과¹³⁾

Nuances de Candidats	Nb Sieges	%
Extrême gauche	0	0
Parti communiste français	10	1.7
La France insoumise	17	2.9
Parti socialiste	30	5.2
Parti radical de gauche	3	0.5
Divers gauche	12	2.1
Ecologiste	1	0.2
Divers	3	0.5
Régionaliste	5	0.9
La République en marche	308	53.4
Modem	42	7.3
Union des Démocrates et Indépendants	18	3.1
Les Républicains	112	19.4
Divers droite	6	1
Debout la France	1	0.2
Front National	8	1.4
Extrême droite	1	0.2
Total	577	100

출처: 프랑스 내무부 사이트(https://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats)

13) La France insoumise(프랑스 불복종), Parti socialist(프랑스 사회당), La République en marche(프랑스 전진), Les Républicain(공화파 보수당), Front national(국민전선).

전체 577의석 중에서 308의석을 확보하여 절대 과반수 의석을 차지했다. 반면에 사회당은 불과 1개월 전에 치른 대통령선거의 참패를 극복하지 못하고 겨우 30의석만을 얻는 최악의 결과를 얻었다. 이는 2012년 총선에서 278의석을 얻은 결과와 비교하면 무려 248의석이 날아간 것이다. 공화파 보수당의 경우에는 그래도 사정이 조금 나왔다. LR, UDI, DVD 등의 보수당은 총 136의석을 확보하였는데 이는 2012년 총의 216의석보다 80석이 낮은 결과이지만 그래도 선전한 결과였다. 극우파 국민전선의 경우에는 기대에 미치지 못하는 결과를 보여주었다. 대통령선거에서 르펜 후보가 결선투표까지 진출한 성과를 거두었음에도 불구하고 8개의 의석만을 얻는 약세를 면치 못하였다. 반면에 6월 총선에서 가장 큰 성과를 거둔 정당은 좌파의 '프랑스 불복종'이다. 총 17의석을 확보하였고 대선 후보 멜랑송도 마르세유 선거구에서 당선되는 쾌거가 있었다. 공산당은 10석, 녹색당은 단 하나의 의석만을 확보했을 뿐이다.

2017년 프랑스 대통령선거는 기존 정당을 지지했던 유권자가 분열된 양상을 보여줬다. 앞에서 설명하였듯이 프랑스에서 양극적 다당 체계의 변화 조짐은 2000년부터 시작된다. 2002년 1차 투표 결과 선전한 극우파 국민전선의 투표결과와 2007년의 대선에서 공화파 보수당이 승리했으나 1차 투표에서 사회당이 25.9%, 중도 보수당이 18.6%의 득표를 얻어 양극의 정당체계가 중도 보수당에 의한 3극 체제로 조정되는 현상을 보여주었기 때문이다.

전통적인 프랑스 양극적 다당 체계가 2017년 대선 결과로 재편된 요인은 다음과 같이 설명할 수 있다. 우선, 피에르 마르탱(Pierre Martin)이 설명하는 것처럼 프랑스는 2000년대 두개의 카테고리 안에서 정당 균열이 가속화되고 있다고 본다. 하나는 민족주의 정체성(identity)과 세계시민주의(cosmopolitanism) 균열이며, 다른 하나는 1980년대부터 시작된 탈세계화(altermondialiste)와 신자유주의(neoliberalism) 균열이다(Pierre Martin 2017, 261-263).

우선 '민족주의 정체성'과 '세계시민주의' 균열구조는 프랑스 유권자의 글로벌 인식 그리고 증가하는 이민 문제와 밀접한 관련성이 있다. 국민전선은 프랑스 공화국 이념(자유, 평등, 박애주의)에 입각한 좌우 정당의 이민 정책에 대하여 프랑스 실업률을 높이는 정책이라고 비난한다. 이에 따라 고용 문제는 더욱 악화되어 경제를 어렵게 하고 그러한 원인이 사회당과 보수당 이민 정책에서 비롯되었다고 비난하였다. 이 과정에서 국민전선 정책을 지지하는 세력이 형성되는데 이는 기존의 보수파에서 분열된 유권자이고 극우적 민족주의로 결집된 지지 세력이었다. 이런 결과 '민족 정체성과 세계시민주의' 균열 구조는 보수파를 지지하는 유권자층을 균열시키는 요인으로 볼 수 있다. 프랑스 보수파는 북대서

양조약기구(NATO), 유럽연합(EU) 등과 같은 제도의 틀 안에서 민족 정체성과 세계시민주의의 가치를 구현하려는 반면에 국민전선은 배타적 민족주의의 가치에 천착한 나머지 인종차별 정책과 탈 유럽연합 정책을 표출하는 것이다. 이는 글로벌 환경에서 발생하는 이민과 개도국 난민 문제를 세계 시민의 일원으로 도우려 하며, 지구촌 가족이라는 연대의식으로 난민 문제를 해결하려는 기존 정당과는 다른 보수파에서 분파된 새로운 정당인 것이다.

다른 하나는 2008년 뉴욕발 세계 금융경제 위기가 프랑스 좌파진영 유권자를 균열시켰던 요인이라고 볼 수 있다. 이는 신자유주의 경제체제에 저항하는 탈세계화 운동에 기인한다. 2008년 금융위기는 유럽뿐 아니라 프랑스 중산층을 붕괴시키는 화약고였다. 특히, 젊은 세대에게 주었던 충격은 매우 컸다. 금융위기는 중산층과 붕괴생활자에게 커다란 좌절과 실망을 안겨주었고 불평등 구조를 심화시키거나 재생산하는 구조를 만들었다. 사회당은 이러한 문제를 해결하지 못하여 전통적인 사회당지지 세력에 실망을 주었고, 특히 이들은 세계화 담론을 생산한 정치세력 전체에 반감을 갖는다. 따라서 탈세계화 가치를 추종하는 새로운 정당이 좌파진영에서 만들어지는데 2010년 초반 ‘프랑스 불복종(La France Insoumise)’은 이런 맥락에서 만들어진 새로운 정당이다. 위 정당을 지지하는 세력은 2008년 세계 금융위기 후 발생했던 경제금융 엘리트에게 매수된 정치권력을 시민사회로 되돌려주기 위한 정책을 주장한다. 게다가 탈세계화 가치를 추종하는 정치세력은 사회 불평등 구조나 세계화에 대한 반대뿐 아니라 기후변화, 환경오염 문제에 개입하여 이를 해결할 정책을 제안한다. 녹색좌파당은 이와 같은 배경에서 등장하며 좌파진영은 이처럼 극좌정당, 녹색좌파당, 사회당 등으로 분파된 양상을 보여준다.

정리하면 프랑스의 균열구조는 국제환경과 사회경제 구조 변화에 따라 점진적으로 다원화되고 있다고 볼 수 있으며, 계급정당 구조를 띤 1960년대의 정당체제는 조정되고 있다고 본다. 따라서 변화하는 국제환경에서 계급이라는 좌표로 정당체계를 분류하는 것은 일정 부분 한계가 있다고 보며, 최근 프랑스 정당체계 변화는 2000년 후 전개되었던 탈세계화 가치와 사회경제 구조 변화와 밀접한 관련이 있다고 설명하는 것이 설득력이 있다. 이러한 유권자 균열구조로 말미암아 2017년 프랑스 대선은 정치 지형 변동을 촉발시켰다고 설명할 수 있다.

〈표 3〉은 프랑스 유권자가 2017년 프랑스 대통령선거에 출마한 6명의 후보자에 대하여 투표한 동기를 집계한 표이다. 조사 항목은 구매력, 이민, 실업문제, 테러, 세계개편, 사회적 불평등 치안, 건강의료체계, 유럽연합, 환경 문제, 공공부채 등 총 16개 항목이다. 위 항목을 기준으로 후보 지지도를 분석하면 유권자의 의식변화와 정당지지를 바꾼 원인

을 알 수 있으며, 이를 통해 정당체계 균열 원인을 파악할 수 있다.

극좌파 멜랑송과 사회당 아몽 후보를 지지했던 유권자는 사회적 불평등과 환경 정책에 우선 순위를 두어 위 두 후보를 지지했고 이민 문제, 테러, 치안 문제를 잘 해결할 수 있는 후보로는 극우파 르펜 후보를 선택했다. 그런데 아이러니하게 르펜을 지지했던 유권자는 국민전선이 내세운 실업률 해소 정책에 대해서는 상대적으로 적은 관심을 보였다. 피용 후보의 경우에는 공공부채를 가장 잘 해결할 것으로 기대되어 투표했다.

〈표 3〉 2017년 프랑스 대통령선거 후보자와 유권자의 투표 동기¹⁴⁾

%로 표기

	전체	멜랑송 (LFI)	아몽 (PS)	마크롱 (LFEM)	피용 (LR)	듀퐁-에낭 (DIF)	르펜 (FN)
구매력	27	35	28	30	18	31	21
이민	26	7	3	6	33	32	69
실업	25	23	22	32	27	32	19
테러	24	10	11	17	28	26	46
세금/조세	21	17	12	22	27	29	17
사회 불평등	20	42	45	15	6	13	10
치안 문제	19	6	5	11	24	18	42
의료체계	18	21	26	24	12	21	9
유럽 문제	18	11	20	25	19	14	18
노동 문제	16	21	23	17	19	16	5
정치 기능	15	23	17	22	5	15	5
교육체계	14	14	20	22	12	12	4
공공적자와 부채	12	5	6	12	32	12	5
환경	10	22	32	9	1	7	3
미래 공공서비스	8	15	13	10	4	4	3
국제 문제	4	3	3	4	11	4	2

출처: IPSOS, Pierre Martin, “Un seisme politique: l’élection présidentielle de 2017,” *Commentaire*, n°158 (2017), p.257 재인용

14) LFI(La France Insoumise: 프랑스 불복종), PS(Parti soialiste: 프랑스 사회당), LFEM(La France En Marche: 진진 프랑스), LR(Les Républicains: 공화파 보수당), DIF(Debout La France: 프랑스 부활), FN(Front National: 국민전선).

반면에 마크롱은 보수와 좌파 유권자 양쪽 모두의 지지를 얻었다. 보수의 입장에서는 마크롱이 제안한 사회적 불평등 해결 정책과 환경 문제 해소를 위한 정책에 급진적 성향이 덜하다고 판단했고, 좌파 유권자의 경우에는 마크롱 이민정책이 보수적이지 않다고 받아들여졌기 때문이다. 이를 정리하면 마크롱은 좌우 유권자의 사회경제적 이해관계를 모두 수렴할 중도노선 정책을 펼칠 것이라는 기대가 컸다고 본다. 보수 유권자는 공공부채 해소와 공공기관 근로자 감축, 노동시장 유연성을 강화하는 노동법 개정 등을 지지한 것이고 좌파 유권자중 보수 성향의 유권자는 마크롱이 유럽연합 탈퇴가 아닌 개혁으로 유럽연합에서 프랑스의 주도적인 역할을 강조하고 이민 문제 해결에 있어서 급진적인 해결방안이 아닌 유연한 정책을 제시함으로써 지지한 것이라고 볼 수 있다.

V. 결론

이 글은 세 가지 차원에서 연구의 함의를 정리할 수 있다. 우선, 최근 프랑스 정당체계는 재편 중이라고 보는 관점이 설득력이 있다. 앞에서 설명하였듯이 2000년 후반 지방선거와 유럽의회 선거과정을 거치면서 정당체계 균열이 점진적으로 발전되고 있기 때문이다. 좌파 진영에선 '프랑스 불복종'이 약진하였고, 우파에선 국민전선이 유의미한 지지를 얻었다. 사회당은 갈수록 지지도가 하락하는 경향을 보여주었고 공화파 보수당은 정체된 상황이다. 이에 좌파 유권자는 사회당 정책의 보수화와 리더십 약화로 급진 좌파정당 쪽으로 지지를 선화하고 있으며, 우파의 경우에는 공화 보수파의 정치와 정책에 피로감을 느낀 유권자와 국민전선에 비호감을 갖는 유권자층이 중도파로 전환되고 있음을 볼 수 있다. 이에 마크롱은 사회당에서 이탈한 유권자와 공화파 유권자를 포획하고 중도지지 세력을 결집시킴으로써 2017년 대선에서 승리할 수 있었다고 본다. 이는 양당제 성격의 양극적 다당 체계가 재조정되어 가고 있으며, 중도파 중심의 3극적 다당 체계가 형성되어 가고 있다는 사실을 보여 준다. 그럼에도 불구하고 2017년 대선 결과만을 가지고 프랑스 정당체계 재편을 평가하는 것은 조금 성급한 관점이다. 이는 곧 치르게 될 2017년 유럽의회선거와 2020년 광역의회선거가 있기 때문에 이를 종합적으로 검토한다면 더 설득력 있는 주장을 펼칠 수 있으리라 본다.

다른 하나는 이 글의 전개 과정에서 검토하였던 사회경제적 맥락과 정당체계와의 상호

관계성이다. 이와 관련하여 일찍이 라보(Lavaux)는 “정당체제 형성은 사회·역사적인 맥락에 의해 형성된다”고 설명하였는데 이는 타당하다고 본다. 2000년대부터 시작되었던 민족주의 정체성(identity)과 세계시민주의(cosmopolitanism) 균열구조 그리고 탈세계화와 신자유주의(neoliberalism) 등의 균열 구조는 사회당과 공화파 보수정당 유권자의 분과를 초래하여 새로운 정당을 탄생시켰고 이에 따라 정당체제는 재편되고 있다고 보기 때문이다. 이에 따라 결선투표는 “종속적이고 유연한 다당제를 초래하는 경향이 있다”고 분석한 듀베르제(Duverger) 가설은 여전히 유효한 것 같다.

끝으로 대통령의 임기 단축과 관련하여 2000년 9월에 단행된 프랑스 개헌이 한국에 줄 수 있는 시사점을 언급할 수 있다. 앞에서 설명하였듯이 프랑스는 비록 다당체제를 보여주었다 할지라도 ‘단점정부’에 의해 안정된 정권교체를 반복하여 왔다. 이는 좌우 기축 정당이 정치시스템을 안정적으로 작동시켰기 때문이다. 그런데 1980년 중반부터 선거법 개정, 의회 해산 등에 의해 총선이 다시 치러지거나 대통령임기 중반에 치러짐으로써 여러 차례 여소야대의 동거정부를 경험하였다. 1986년, 1993년, 1997년 총선은 국가권력 원천인 대통령 다수파와 의회 다수파가 일치하지 않는 권력구조의 이원화를 만들었고 좌·우파에 소속된 대통령과 총리가 비록 외교안보와 내치를 분리하는 정부운영을 했다 할지라도 이는 권력구조의 불안정성을 보여준 원활한 국정운영이 아니었다. 2000년 개헌은 이런 심각한 문제를 본질적으로 개선하기 위한 개혁이었고 이에 따라 프랑스 헌법 제6조에 규정된 대통령의 임기 7년을 5년으로 개정하는 원 포인트 개헌을 단행하였다. 이런 사실은 한국의 정치개혁에 주는 시사점이 적지 않다고 볼 수 있다.

민주화 이후 한국은 ‘여소야대’의 정치현상을 지속적으로 경험하면서 “분점정부(divided government)”를 만들었다. 이러한 원인은 프랑스 사례에서 볼 수 있었던 것처럼 한국 대통령과 국회의원을 별도의 선거로 치른 결과 대통령을 배출한 정당이 총선에서 과반수 의석을 차지하지 못한 현상이 발생하였기 때문이다. 이는 행정부와 국회를 구성하는 “이중정통성(dual legitimacy)”의 구조를 만들었고 이런 반복된 현상으로 말미암아 대통령은 임기 후반 국정운영의 안정성을 회복하지 못하고 빠른 레임덕에 빠지는 정치적 위기 상황을 반복했다(신동아 2001).¹⁵⁾

15) 분점정부는 정부의 안정된 국정 운영을 저해할 수 있는 요인으로 설명되고 있다. 또한 인위적인 정계 개편을 초래해 의회민주주의의 안정성을 해치는 원인이 되기도 한다. 과거의 경험에서 볼 수 있듯이 노태우 대통령의 1990년 3당 합당, 김영삼 대통령의 1996년 총선 후 의원 빼내오기 등의 사례는 이를 설명한다. 그리고 1998년 김대중 대통령과 국회의원회는 자민련과 연합, 무소속과 다른 당 의원들을 영입해 단점정부를 만들었으나, 2000년 총선에서 새로운 대통령 소속당인 새천년민주당이 다시 과반수 의석 확보에 실패했다. 최근의 바른

물론 이는 5년 단임제라는 한국 대통령의 짧은 임기제와도 관련성이 있다. 그렇지만 더 심각한 문제는 앞으로도 이런 분점정부가 반복될 가능성이 높다는 데 있다. 민주화 이후 대통령 임기 중후반에 치러졌던 총선은 대통령에 대한 심판의 장이었기 때문이다. 다시 말해서 총선이 지금같이 대통령 임기 중후반에 치러질 경우 대통령 소속 당이 국회 의석의 과반수 이상을 차지하지 못하는 분점정부를 회피할 수 없다는 것이다. 이에 분점정부를 효과적으로 운영하거나 극복할 수 있는 대안이 마련되지 않는다면 한국 대통령제의 안정된 정착은 요원한 현실이라고 볼 수 있다. 이런 배경에서 프랑스가 2000년 개헌을 통해 빈번하게 발생하였던 동거정부 문제를 해결하였던 것처럼 한국의 경우도 분점정부 발생 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 임기제 개편에 대한 논의가 이루어져 개헌으로 이루어져야 한다고 생각한다. 즉 대통령 임기제와 총선 주기를 병합하는 방안으로 대통령의 임기를 5년에서 4년으로 단축하는 중임제로 개편하고, 대통령선거와 총선이 같은 해에 치러질 수 있는 방안을 마련해야 한다고 제안한다.

정당, 국민의당의 합당 논의도 이러한 지적으로부터 자유롭지 못하다고 볼 수 있다. 김용호, “분점정부 효과적으로 활용하기,” 『신동아』 2001년 5월호(2001), 46.

참·고·문·헌

- 강원택. 2006. “대통령 선거에서 결선투표제 도입의 정치적 효과.” 2006년 한국정치학회 하계학술 회의. 서울. 7월. 126-144.
- 김민정. 2004. “2002년 프랑스 대선을 통해 본 정당체제의 변화.” 『국제정치논집』 44-2. 212-236.
- 박인수. 2003. “프랑스 대통령 선거제도.” 『헌법학연구』 8-2. 121-138.
- 성낙인. 2001. 『헌법학』. 서울: 법문사.
- 오창룡. 2015. “프랑스 반자본주의 신당 및 좌파당의 부상과 위기.” 『마르크스주의 연구』 12-4. 242-267.
- _____. 2016. “극우 정당의 부상과 프랑스 공화주의의 미래.” 『오늘의 문예비평』 101. 164-175.
- 윤기석. 2006. “한국과 프랑스 권력구조.” 2006년 한국프랑스정치학회 하계학술회의. 서울. 7월.
- 조성대. 2008. “균열구조와 정당체계: 지역주의, 이념, 그리고 2007년 한국 대통령선거.” 『현대정치연구』 2008년 봄호. 169-198.
- 조홍식. 2001. “1981년 이후 프랑스 사회당 정체성 위기에 관한 연구.” 『국제정치논집』 41-3. 298-314.
- _____. 2009. “프랑스 대통령 임기 5년제 개헌: 부분적 개헌의 성공.” 『한국정치학회보』 43-3. 174-306.
- Avril, Pierre. 1994. *La Vème République*. 2ème éd. PUF.
- _____. 1995. “La Fabrique Poiltique.” In *La France Présidentielle*. Paris: PFNSP.
- _____. 1996. *Le Système Politique Français*. PUF.
- Cohendet, Marie-Anne. 2002. *Le Président de la République*. Paris: Dalloz.
- Colliard, Jean-Claude. 1978. *Les Régimes Parlementaires Contemporains*. Paris: FNNSP.
- Duhamel, Olivier. 1999. *Le Pouvoir Politique en France*. Paris: Seuil.
- Duverger, Maurice. 1958. *Les Partis Politiques*. Paris: Armand Colin. 3ème éd.
- _____. 1974. *Le Système Politique Français*. Paris: Armand Colin.
- Féré, Vincent. 2017. “Les conséquences des élections présidentielles.” *Commentaires*. n°157, 114-121.
- François, Benoît. 2000. *Le Quinquennat*. Paris: PFNSP.
- Herbert, Kitschelt 1997. “European Party Systems: Continuity and Change.” In Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright, eds. *Developments in Western European Politics*. London, Macmillan.
- Lascombe, Martin. 2001. *Droit constitutionnel de la Vème République*. 7ème éd. Paris: l’Harmattan.
- Lavaux, George. 1953. *Partis Politiques et Réalités Sociales*. Paris: Armand Colin.

- Martin, Pierre. 2002. "Analyse géographique des évolutions électorales." In *Les Leçons Présidentielles en France*. Paris: la Documentation Française.
- _____. 2007. "Législatives de 2007: un nouveau moment de rupture?" *Commentaire*, n°119, 731-742.
- _____. 2017. "Les élections législatives des 11 et 18 juin 2017." *Commentaire*, n°159, 525-534.
- _____. 2017. "Un séisme politique: l'élection présidentielle de 2017." *Commentaire*, n°158, 249-259.
- Quermonne, Jean-Loius. 2000. *La Vème République*. 4t. Paris: PUF.
- Rémond, René. 1982. *Les Droites en France*. Paris: Aubier.
- Seymour, M. Lipset, and Rokkan Stein. 1967. *Party System and Voters Alignment. Cross-National Perspectives*. New York, Free Press.

프랑스 내무부. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats(검색일: 2017.10.20).

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 27일, 게재확정일: 2017년 12월 13일
--

[Abstract]

A Study on French Presidential Elections of 2017 and the Party System Change

Yoon, KiSuk | Chungnam National University

The french presidential elections of 2017 area significant sign of change of political party system. France had traditionally a bipolar quartet party system which was aligned along with the right-left cleavage. But since 2000's showed the division of labor class and new sources of social cleavages appeared, the French people changed their ideological stand point and structure of political orientation became diversified. With this social change, the existing parties are diluted their traditional ideological colors and some new parties are emerging for the representation of peoples's new demand. For presidential elections of 2017, the french people de not choose a candidate of four major parties, but candidate of a center party. Il showed that the structure of competition moves from the competition between left-right parties to the competition between center ant extreme parties. This paper aims to examine and prove the factors of change from a bipolar party system to a third parties system after the french presidential elections of 2017.

-
- **Keyword:** The french presidential elections of 2017, the bipolar party system, the center party, the constitutional amendment, the third polar parties system

선거운동 제한체계 개선방안 연구

박성민 | 중앙선거관리위원회

✦ 국문요약 ✦

우리 선거법체계는 주체·시기·방법 등 복잡한 규제체계로 정치적 표현의 자유를 위축시키고 있을 뿐만 아니라, 선거환경의 변화에 따른 참여욕구를 적절히 담아내지 못하고 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 저자는 선거운동 개념의 불명확성과 그 제한의 이론적 근거가 부족한 데서 하나의 원인을 찾고, 이를 개선하기 위하여 선거운동 개념을 대체하는 선거광고를 중심으로 규제체계를 재설계하고자 하였다. 즉, 특정 후보자 등의 당선·낙선을 위하여 그에 유·불리한 내용을 유상의 매체 등 광고수단을 이용하여 전파하는 행위를 선거광고로 규정하고, 정당·후보자 및 비후보자만이 선거별 선거 비용 제한총액 범위 안에서 자유로이 할 수 있도록 하되, 사전에 관련 사항을 관할 선거관리위원회에 신고하고 홈페이지를 통해 공개함으로써 투명성을 제고할 수 있도록 제안하였다. 한편, 선거광고에 해당하지 않는 일반적인 선거운동방법에 대해서도 이를 악용하여 선거인을 속이는 부정행위 등에 대해서는 별도로 제한규정을 두어 규제완화의 부작용을 최소화하고자 하였다. 이러한 체계화에 언론·출판·집회·결사와 새로운 매체로서 정보통신서비스에 이르는 정치적 표현수단별 구체적 검토와 현행 선거법상 제한·금지규정에 대한 재검토의 순으로 서술하였다.

I. 연구의 의의

우리 정치관계법제에서 선거운동방법 제한체계의 문제점과 비용통제로의 전환에 관한 논의는 꽤 오랜 기간 이루어져 왔다(김현태 2007). 현행 「공직선거법」은 1994년 개별 선거법을 통합하여 제정된 이래 40여 차례 걸쳐 개정되어 왔으나, 선거운동과 관련한 큰 틀은 1958년 제정된 선거법 체제에서 크게 달라지지 않았다고 평가받고 있다. 당시 선거법은 제1공화국 말기 유권자의 정치활동과 정치참여의 자유를 제한함으로써 독재체제에 대한 정치적 저항을 최소화하기 위한 취지에서 구성된 것이라는 평가도 있으나(서복경 2013), 좌우의 극심한 이념대립에 대한 피로감 등 당시 시대상황이 이를 용인하게 만든 측면도 있으리라 추측된다. 다만, 그 배경이 독재체제의 유지였던 당시의 필요였던 현재 상황에서는 일정 부분 수정이 불가피하다는 주장이 보다 힘을 얻고 있다. 즉, 현행 선거법상 제한체계는 후보자를 선거운동의 주체로 유권자는 객체로 보는 전제에서, 후보자와 유권자의 정치참여 능력과 의도에 대한 불신에 기반하고 있으며, 민주화 이후 30년 동안 성숙된 민주시민의식 수준과 시대적 변화를 담아내기에는 역부족이라는 인식이 점점 더 공감을 얻고 있다.

한편, 복잡한 규제체계는 관련 규정들 간의 긴장관계와 다양한 유사사례들 사이에서 일관성을 유지하기 위한 많은 추가 기준들을 필요로 하게 되고, 이에 대한 전체적인 이해가 없이는 자칫 예상치 못했던 규정을 위반하게 될 수도 있어 일반 유권자로 하여금 스스로 표현을 자제하는 결과를 낳기도 한다.

이러한 배경하에 본 연구는 선거법제도의 변화 방향을 설정함에 있어 ‘선거운동’의 개념에서부터 출발하고자 한다. 왜냐하면, 선거운동 자체가 민주주의체제의 필수적 전제로서 표현의 자유영역으로 보장되어야 하는 것이면서도 그중 일부는 선거법 내에서는 제한의 대상으로 규정되는 데서 많은 혼란이 야기되며, 그 제한의 명분도 빈약하다고 보기 때문이다.

따라서, 여기서는 철학적·이론적으로 타당한 토대 위에 그 제한을 정당화할 수 있고, 사회 통념상 보다 분명히 인식할 수 있는 개념으로 ‘선거운동’ 대신 ‘선거광고’ 중심의 제한체계를 제안하고자 한다.

이는 기존의 선거운동 개념 속에 혼재되어 있는 여러 표현 중 특히 광고적 표현만을 가려내어 일정한 제한을 둬으로써 광고적 수단으로 표현되는 것이 아닌 나머지 선거운동은 표현의 자유 영역 안에서 최대한 보장하고자 하는 것으로서, ‘광고’라는 개념이 ‘선거

운동'보다 직관적으로 이해됨으로써 명확성의 원칙에 보다 충실할 뿐만 아니라, 방법 통제에서 비용통제로 전환하는 토대를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

II. 선거운동 제한의 문제점과 대안으로서의 선거광고 규제

1. 선거운동의 개념과 제한체계의 문제점

우리 헌법 제116조제1항은 '선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.'라고 규정하고 있으며, 「공직선거법」 제58조는 "선거운동"이란 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다고 하면서 선거운동으로 보지 않는 몇몇 예외사항을 규정하고 있고, 이하 제7장에서 선거운동의 주체, 시기, 방법 등 세부적인 제한규정을 두고 있다.

이러한 규정방식은 특정 행위가 규제대상 선거운동에 해당하는지 여부에 대해 논쟁의 여지를 만든다(장우영 2015). 즉, '선거운동'이라는 용어는 그동안 판단기준을 객관화하기 위해 노력(대법원 2009.5.28. 선고 2008도11857판결 등)해 왔던 대법원마저도 판례를 변경(대법원 2016.8.26. 선고, 2015도11812 판결)할 만큼 누구나 알기 쉽게 명확화하기 쉽지 않은 개념이라는 것을 알 수 있다.

뿐만 아니라 선거운동 중 어떤 행위들에 대해서는 꼭 제한해야만 하는 철학적·이론적 근거 또한 미약하다. 단지 헌법재판소가 선거운동의 자유에 대한 제한의 이유로 들고 있는 선거의 공정성(헌재 2016.6.30. 2013헌가1) 또는 선거의 평온(헌재 2016.6.30. 2014헌바253) 등 추상적이고 기능적인 이유 내지 목적 정도만 제시되고 있을 뿐이다.

이러한 선거운동 개념의 추상성은 세세한 방법 규제와 같은 별도의 장치에 대한 의존성을 높이고, 모호하고 복잡한 규제체계는 제한규정의 명확성과 예측가능성에 상당한 문제를 야기하여 법규를 운용하는 전문가마저도 사안별 판단에 혼란을 느끼게 함은 물론, 수범자로 하여금 재판정에서 유·무죄를 따져보기도 전에 자기검열에 따라 표현을 자제하게 만들어 궁극적으로 민주주의 정치체제의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권인 개인의 표현의 자유를 위축시킨다.

2. 선거광고의 개념

1) 광고의 개념과 속성

광고는 다양하게 정의되고 있다. 즉, 광고주가 하는 일체의 유료형태에 의한 아이디어·상품·서비스의 비대개인적(非對個人的, nonpersonal) 정보제공 또는 관측활동(미국 마케팅협회, 『doopedia 두산백과』(1963))이라거나, 여러 매체에 유료로 내는 비대개인적 커뮤니케이션(S. W. Dunn 1969), 혹은 대중매체를 통해 제품이나 서비스에 대한 정보를 알려 소비자들의 인지나 태도, 행동을 변화시키기 위해 전략적으로 고안된 설득 커뮤니케이션 활동(이혜갑 2016)과 같이 정의되고 있다.

그 개념적 속성을 분석해 보면 먼저, 광고는 정보제공이나 커뮤니케이션을 통한 인지·행태변화 등 고유의 목적을 갖고 있다. 이에, 광고는 본질적으로 아직 그 상품·서비스 등의 존재를 알지 못하거나 선호를 갖고 있지 않은 다수인을 대상으로 하게 되고(비대개인적), 그 수신자의 규모는 한 개인의 능력으로는 전파하기 어려운 시간적·공간적 한계를 갖기 때문에 필연적으로 신문·방송·통신·인터넷이나 시설물·인쇄물 등 다양한 매체에 의존하게 되며, 통상 이러한 매체는 전문적·상업적인 관리주체가 존재하므로 개인의 능력범위를 초과하는 전달 서비스 제공에 대한 대가 즉, 비용을 수반하게 된다.

예를 들어 광고주는 주어진 시간 동안 한 명 한 명의 소비자에게 일일이 설명해서는 다 전달하기 어려운 메시지를 방송광고나 대량문자메시지를 통해 일시에 전달할 수 있으며, 새로 개업한 매장을 알려야 할 때 특정 장소에 현수막을 내걸어 두는 것만으로 업주는 자신의 업무를 보는 대신 하루 종일 홍보피켓을 들고 거리에 서 있어야 하는 수고를 덜 수 있다. 이러한 맥락에서 광고는 한 개인의 직접적인 활동으로는 극복하기 어려운 시간적·공간적 한계를 금전적 수단을 이용하여 대체하는 특성을 갖는다.

2) 현행 법규정상 광고의 정의와 매체의 유형

광고에 관한 다른 법률상 정의는 다음과 같다. 먼저, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제2호에서 「광고」란 사업자 등이 상품 등에 관한 특정 사항을 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신문·인터넷신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 전기통신, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법¹⁾

1) 전단·팸플릿, 인터넷 또는 PC통신, 포스터·간판·네온사인·에드벌룬 또는 전광판, 비디오물·간행물·영화

으로 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것을 말한다고 규정하고 있다.

또한, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에서 “옥외광고물”이란 공중에 항상 또는 일정 기간 계속 노출되어 공중이 자유로이 통행하는 장소에서 볼 수 있는 것(대통령령으로 정하는 교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것을 포함한다)으로서 간판·디지털광고물(디지털 디스플레이를 이용하여 정보·광고를 제공하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다)·입간판·현수막(懸垂幕)·벽보·전단(傳單)과 그 밖에 이와 유사한 것을 말한다고 규정하고 있다.

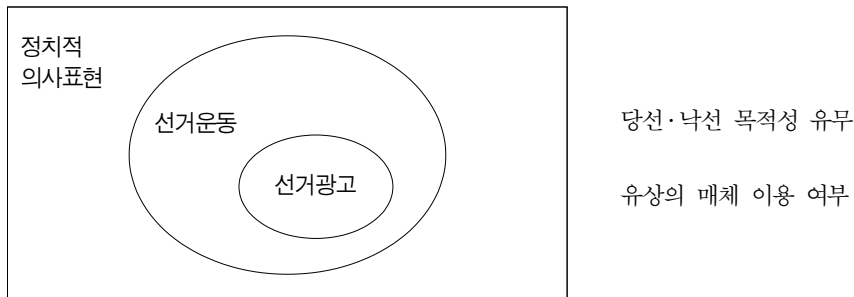
한편, 광고학에서는 광고매체의 유형을 크게 인쇄매체, 방송매체, 쌍방향매체, 기타매체로 분류하거나(김주호 외 2015), TV·라디오·신문·잡지 등 4대매체, 옥외광고, 인터넷광고 등으로 분류하고 있다(심성욱 외 2015).

3) 선거광고의 개념과 판단기준

선거광고 또한 앞서 살펴본 일반적인 상업광고의 개념과 속성의 맥락에서 이해할 수 있다. 즉, 선거광고란 특정 후보자의 당선·낙선이나 득표를 목적으로 이에 유리한 각종 정보를 통상 비용이 소요되는 여러 매체²⁾를 이용하여 다수의 선거인에게 전달하는 행위로 정의할 수 있다.

이에 포함된 개념요소를 분석해 보면 먼저, 당선·낙선 목적성을 들 수 있다. 이는 종래 대법원 판례에서 선거운동에 대해 정의한 바를 원용할 수 있을 것이다. 즉, 선거광고는 선거운동의 한 형태로서 그 내용과 목적이 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 지향한다는

〈표 1〉 정치적 의사표현, 선거운동 및 선거광고 상호 간의 관계와 구분기준



또는 연극, 자기 상품 외의 다른 상품, 그 밖에 이와 유사한 매체 또는 수단 등.

2) 여기서 광고매체는 다른 법률의 예와 같이, 같은 조 각 호에 예시규정을 두거나 중앙선거관리위원회 규칙으로 규정할 수 있을 것이다.

점에서 일치하며, 그 전파수단이 유료의 매체를 이용하는지 여부에 따라 나뉜다고 볼 수 있다.

다음으로, 선거광고는 일반적인 상업광고와 같이 대규모성, 매체의존성 및 비용수반의 속성을 갖는다. 즉, 후보자는 제한된 시간에 광범위한 불특정 다수의 유권자에게 지지를 호소해야 하는 입장이므로 매스미디어나 통신수단 또는 광고시설물 등과 같은 매체를 이용할 수밖에 없으며, 그러한 매체의 이용에는 일반적으로 개인이 전파할 수 없는 규모와 범위에 일정한 정보를 전달해주는 데 대한 대가가 수반된다.

여기서 비용적 요소는 광고에 대한 일반적인 인식과 통상의 거래 관행을 기준으로 판단되어야 한다. 즉, 개인이 현수막 프린터를 구입하거나 보유하고 있어 그 제작·게시에 실제 비용이 소요되지 않았다 하더라도 일반인의 관점에서 광고매체로 인식되어 통상적으로는 그 제작·게시에 비용이 수반되는 것이라면 이는 광고로 보아야 할 것이다.

한편, 비용적 요소는 신문·방송광고, 현수막 등 그 '최종 광고물'의 제작과 전달에 소요된 비용을 기준으로 판단되어야 한다. 예를 들어, 개인이 직접 제작한 피켓이나 개인용 프린터를 이용해 출력한 전단지 등의 직접 배부 등은 비록 그 제작을 위한 재료비는 소요될 것이나 그 최종 결과물이나 전달에 통상적인 기획·도안료나 인건비 등이 소요되는 것이 아니므로 선거광고와는 구별되는 선거운동 내지 정치적 표현의 자유의 범주에서 보장되어야 할 것이다.

광고를 한 개인의 직접적인 활동으로는 극복할 수 없는 시·공간적 한계의 금전적 대체라는 관점에서 인식하고 선거의 공정을 위해 이를 제한하는 것이라면, 이러한 직접 제작 홍보물은 비록 특정 후보자의 당선을 목적으로 한다 하더라도 한 개인의 일반적인 능력 범위 내의 활동이므로 광고로 보지 않더라도 그 제한취지를 훼손하지는 않을 것으로 판단된다.

이상과 같이 광고의 속성을 기준으로 선거광고와 선거운동을 개념적으로 구분할 수 있으나, 실제에 있어 이를 구분하는 것은 상업광고와 제품홍보를 구분하는 것만큼 쉽지 않을 수 있다. 다만, 분명한 것은 일반적인 관점에서 '광고'로 인식되는 방법인지 여부가 일차적인 판단기준이 되어야 한다는 점이다.

예를 들어, 신장개업 음식점을 광고하기 위해 내레이터 모델을 고용하여 스피커를 통한 음악방송과 울동 및 춤추는 인형 등 거리 이벤트를 하면서 인쇄소에서 인쇄한 전단지를 배부하는 것은 흔히 광고로 인식될 것이나, 광화문 광장에서 직접 제작한 피켓을 목에 걸고 소형 스피커를 통해 자신의 정치적 주장을 방송하는 버스킹은 통상 광고로 인식하지는 않는다. 선거에 있어 전자는 선거기간 유세차에서 이루어지는 일련의 선거운동과 유사

하며, 후지는 투표참여 캠페인이나 1인 시위와 유사하다.

나아가 아파트단지 내 도로를 순회하며 1톤 트럭에 부착된 확성장치를 이용하여 중고 TV 매입을 알리는 가두방송, 간판·현수막업체에 의뢰하여 제작·게시한 거리 현수막 등 옥외광고물, 우편함에 투입된 광고 전단지나 게시관에 게시된 광고포스터, 웹발신을 이용한 문자메시지 등 일반적으로 광고로 인식되는 수단을 이용한 선거운동은 선거광고로 볼 수 있을 것이다.

다만, 투표참여 권유활동이나 정책비판 등 일반적인 정치적 표현에 있어 특히 광고적 수단을 이용하여 하는 것인 때에는 그 내용이 특정 정당·후보자에게 유·불리한 것인 경우 선거광고로 간주하는 규정을 두는 등 객관적으로 확인가능한 내용을 기준으로 당선·낙선 목적성을 판단하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면, 다른 가능한 표현수단이 있음에도 굳이 광고적 수단을 이용하여 특정 정당·후보자 등에게 유·불리할 수 있는 내용을 널리 알리는 것은 일견 특정 후보자의 당선·낙선을 표방하고 있지는 않다 하더라도 미필적으로나마 이에 영향을 미치고자 하는 의도로 볼 여지가 있고, 외부의 제3자가 확인하기 어려운 주관적 목적성을 표현된 내용 등 객관적으로 확인 가능한 지표를 기준으로 판단하는 것(광고매체에 한함)은 희생되는 사익에 비해 명확성이 주는 공익이 더 클 것으로 판단되기 때문이다.

3. 선거광고 제한의 근거와 타당성

한정된 후보자들 간 치열한 경쟁을 펼치는 선거과정에서 선거광고는 일종의 위치재(positional goods)³⁾적 성질을 띠는 경우가 많다. 위치재의 대표적 예로는 사교육을 들 수 있는데 이는 종종 영화관효과에 빗대어 설명된다. 즉, 영화관에서 제일 앞자리의 사람이 영화를 좀 더 잘 보기 위하여 일어서게 되면, 그다음 줄부터 마지막 줄에 앉은 사람까지 순차적으로 일어서야만 영화를 볼 수 있게 되는 상황이 된다. 이 경우 영화관람이라는 본질에 있어서는 다 같이 앉아서 볼 때와 아무런 차이가 없지만 영화상영 내내 모두 다 일어서 있어야 하는 수고비용만 부담하게 된다는 것이다.

선거광고도 이러한 위치재적 속성을 갖고 있다. 즉, 특정 후보자가 그 본질적인 능력과

3) 그 가치가 다른 사람이 소비하는 다른 재화나 서비스와의 비교에 크게 의존하는 재화나 서비스로서, 사치재나 사교육 등을 위치재적 성질을 가진 것으로 보고 있다(이준구, 『미시경제학』(2013) 외).

자질에도 불구하고 광고를 하기 시작하면 다른 후보자도 최소한 비슷한 수준으로는 해야겠다는 심리적 압박을 받게 되고, 결국 모든 후보자가 자신을 광고하지만 그 광고로 인해서 달라지는 후보자의 능력과 자질은 없는 반면, 후보자들로서는 직접적인 상당한 규모의 광고비용을 부담하게 될 뿐만 아니라 유권자들은 스팸 메시지와 소음공해에 시달려야 하는 등 각종 사회적 비용을 지불하게 된다는 논리이다.

이에 표현의 자유를 보장하는 많은 사법체계에서도 '광고적 표현'에 대해서는 증오발언, 포르노, 사생활, 명예훼손 등과 함께 엄격한 규제를 하고 있으며, 철학적 배경에 따라 그 논거에 차이는 있으나 많은 이론적 입장들도 대체로 광고제한에 우호적이다. 먼저, 표현의 자유를 진실발견의 도구나 민주주의 정치체제의 필수적인 구성요소로서 옹호하는 입장에서 광고는 무익하거나 때로 낚시광고와 같이 유해하기도 하며, 엘리트주의(elitism)적 관점에서는 광고가 광고주와 미디어 등 사회·경제적 엘리트에 의한 매스미디어 통제를 보다 강화한다는 이유로 광고제한에 적극적이다(Campbell 2005).

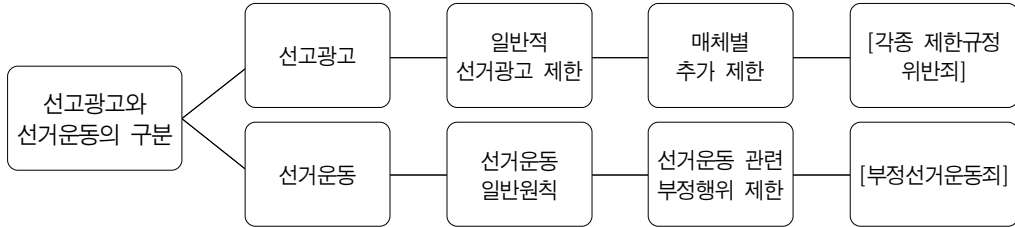
이런 맥락에서 기존의 선거운동 개념 속에 혼재되어 있는 여러 표현 중 특히 광고적 표현만을 가려내어 일정한 제한을 두는 것은 사회적으로 수용가능한 철학적·이론적 토대를 갖게 될 뿐만 아니라, 수범자 입장에서 '선거운동'에 비해 '광고'의 개념이 더 직관적으로 이해됨으로써 법규운용의 예측가능성과 명확성 제고에 기여하게 될 것이다. 나아가 이러한 접근은 광고가 아닌 선거운동은 표현의 자유 영역에서 보다 공고히 보장될 수 있도록 할 것이며, 부수적으로 현행 방법통제에서 비용통제체제로 전환하는 토대를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

4. 선거광고 제한체계

1) 개요

선거광고 제한체계는 우선 일반적 정치적 표현의 자유로서 선거운동(선거광고를 제외하며 이하 같다)의 자유보장을 전제로 한다. 여기에는 선거운동 기간제한의 폐지를 포함한다. 다음으로 특정한 행위가 선거운동에 해당하는지 선거광고에 해당하는지 구분한 뒤, 선거광고에 해당하는 경우 주체·절차·비용 및 매체별 특성에 따른 개별적 제한 등 일정한 제한을 두어 이를 위반한 행위는 각종제한규정위반죄로 제재하되, 외견상 선거운동에 해당하는 행위 중 부정행위로 볼 수 있는 행위들에 대해서는 별도로 제한규정을 두어 부정선거운동죄로 처벌함으로써 규제의 공백과 부작용을 방지한다. 이에 따른 귀결로 현

〈표 2〉 선거광고 제한체계



행 선거법 제7장의 개별적인 제한·금지 규정들은 대폭적인 개정이나 폐지가 있어야 한다.

여기서, 부정선거운동죄의 범주에는 통상 광고수단으로 이용되는 것이 아닌 형식을 빌어 특정 후보자에게 유·불리하도록 악용(cheating, abusing 등)함으로써 실제 후보자에 관한 정보에 왜곡을 야기하여 선거인이 혼동하도록 하는 행위 등이 포함될 수 있으며, 그 예로 특정 후보자 등에게 유리하게 할 목적으로 일반 방송프로그램에 후보자를 출연시켜 선량한 이미지를 부각하거나, 프로그램을 이용하여 포털 실시간급등검색어를 조작하는 행위 등을 들 수 있을 것이다.

또한, 법인자본의 선거중립원칙을 선거법 총칙 등에 규정하여 법인 대표자나 구성원 등이 직무를 수행함에 있어 소속 법인 소유의 자산·시설·장비 등을 특정 정당·후보자 등에게 유·불리하게 사용할 수 없도록 할 규정할 필요가 있다. 왜냐하면, 언론사·영상제작업체와 같은 법인의 대표자나 구성원이 직무행위를 기화로 개인적 지지의사에 따라 법인소유 자산을 특정 정파에 유·불리하게 사용하는 경우 나머지 법인 구성원에 대한 배임의 여지가 있을 뿐만 아니라, 개인 간의 정치적 의사표현의 장에 법인자본이 개입하게 되어 힘의 균형에 문제를 야기할 수도 있기 때문이다. 한편, 정치적 표현의 자유는 정신적 자유의 성격이 강하여 자연인에 비해 법인에게 추가적인 제한이 가해지더라도 어느 정도 수인 가능할 것이라는 것도 이유로 들 수 있다.

2) 선거광고의 주체와 비용제한액

선거광고는 정당과 예비후보자·후보자(이하 후보자 등이라 한다)만 할 수 있도록 하고 그 밖의 자가 선거광고를 한 경우에는 각종 제한규정 위반죄로 제재한다. 왜냐하면, 소위 확장된 팔이라고 불리는 후보자 측근과 외곽 지지단체에 의한 광고와 일반 유권자에 의한 광고를 구분할 수 없기 때문에 선거광고의 주체를 한정하지 않는 한 사실상 선거광고 규제나 후보자의 선거 비용 총액제한이 무의미하게 되기 때문이다. 즉, 후보자의 선거 비용을

통제하더라도 측근을 통해 우회적으로 광고하는 경우 제한액을 두는 의미가 상실된다.

한편, 선거 비용은 선거광고에 소요된 비용과 위법비용으로 한정하되, 정당은 당비·후원금 잔액범위 안에서 지출할 수 있도록 한다. 정당의 경우 국고보조금이 다른 정치자금에 비해 공공성이 강해 정당의 선거광고에 사용되는 것이 바람직하지 않다는 점과 선거광고 소요경비 충당을 위해 당비·후원금 모금에 동기부여가 될 수 있다는 점에 그 의의가 있다.

다음으로 후보자와 예비후보자의 선거 비용은 합산하여 계상하되 그 제한액은 선거별로 현실화하여 별도로 규정한다.⁴⁾ 여기서 예비후보자는 관련 선거관리업무 담당인력 증원을 전제로 등록기간규정을 폐지하고 당선인은 예비후보자로 간주하도록 한다. 이는 정치신인과 기성 정치인 간의 형평에 기여할 뿐만 아니라 현행 입후보예정자 개념이 가져오는 제한규정 적용상의 불명확성을 완화시킬 수 있으며, 나아가 누가 어떤 선거에 출마할 예정인지 장기간 노출됨으로써 유권자의 입장에서 후보자정보에 대한 이해를 넓히고 후보자별 정견이나 정책에 대한 이해를 제고할 시간적 여유를 줄 수 있기 때문이다.

참고로, 위법비용은 각종 제한규정을 위반한 선거광고에 소요된 비용의 2 내지 5배를 선거 비용으로 계상도록 함으로써 징벌적 의미를 부여할 수도 있을 것이다.

3) 선거광고 절차통제—사전신고 및 공개, 선거광고 표시제 등

선거광고를 하려는 정당·후보자 등은 사전에 선거관리위원회가 제공하는 온라인 신고 시스템을 통해 규칙 서식에 따라 매체별·광고유형별로 요구되는 정보를 입력함으로써 신고하도록 하고, 신고된 내용은 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해 선거·선거구 및 후보자별로 실시간 공개함으로써 일반 유권자나 단속인력 등이 조회할 수 있도록 한다.

예를 들어, 선거광고 문자메시지를 전송하려는 후보자는 선거·선거구·후보자명, 발신번호, 발송일시·대상지역·건수·방법(안심번호 등), 문자내용, 발송업체 및 비용, 수신거부 담당자 성명과 연락처 등을 입력·선택하도록 하거나, 선거광고용 현수막을 게시하려는 후보자는 게시일시·장소, 총매수, 내용, 제작·게시비용 등을 신고하도록 할 수 있을 것이다.

한편, 모든 선거광고에는 일반적인 지지의사표현과 혼동하지 않도록 [선거광고라고 표시]하도록 하여 유권자로 하여금 수신거부를 용이하게 할 수 있을 것이다.

4) 선거광고를 광의로 보아 후보자의 당선·낙선에 유·불리한 광고로 정의함으로써 선거관리위원회가 제작·배부하는 인쇄물 등도 선거광고에 포함되게 될 경우 그 제한액은 예산범위 내로 규정할 수 있을 것이다.

III. 매체·수단별 검토

1. 언론매체

신문·잡지 기타 간행물이나 TV·라디오방송 등 언론매체를 이용한 선거운동의 경우 선거광고와 그 밖의 선거운동은 대체로 사회통념상 구분이 가능하며, 관계 법률상 광고에 관한 규정도 존재한다.⁵⁾

여기서 언론매체 관련 규정의 적용범위는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문(인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스를 포함함)과 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 잡지 등 정기간행물(동창회보·사보·노조소식지 등을 포함함) 및 「방송법」 제2조에 따른 방송으로 하며, 팸플릿·저서 등 그 밖의 간행물은 인쇄물매체에서 별도로 검토한다.

이러한 기준에 따라 언론매체를 이용한 선거광고에 해당하는 경우 앞서 서술한 선거광고의 기본적 제한사항을 적용할 수 있을 것이다. 즉, 정당·후보자 등이 관할 선거관리위원회에 소정의 사항을 신고한 후 선거 비용 제한총액 범위 안에서 광고할 수 있도록 한다. 여기서 광고계약은 정당·후보자 등이 신문·방송사 등과 자유로이 하도록 하되, 광고매체 소유·관리자는 광고시간·지면·비용 등에 있어 후보자 간 공정하게 광고되도록 해야 할 것이다.

한편, 방송연설·출연이나 신문보도·기고 등 선거광고가 아닌 경우 누구든지 자유롭게 할 수 있을 것이나, 방송프로그램이나 신문기사 등 통상적인 언론활동의 형식을 이용하여 특정 후보자 등의 당선·낙선을 목적으로 그에 유·불리한 내용을 방송·보도하는 등 선거인이 혼동할 수 있도록 악용한 경우, 이를 후보자 등과 통모한 경우 및 후보자 등이 이를 위하여 관계자를 매수한 경우 등에 대해서는 별도로 부정선거운동죄로 처벌할 수 있도록 하여야 할 것이며, 신문·잡지 등의 경우 현행 선거법 제95조와 같이 통상방법 외의 배부 금지 규정을 유지할 필요가 있고, 방송의 경우 현행 방송통신심의위원회 규칙인 「선거방송심의에 관한 특별규정」 제21조의 후보자 방송출연 제한 등 몇몇 필요한 규정들을 선거

5) 「방송법」 제2조제21호에서 “방송광고”라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다고 규정하고 있고, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제6조제3항에서 신문·인터넷신문의 편집인 및 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자는 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다고 규정하고 있어 광고와 그 밖의 내용의 구분이 가능하다.

법으로 옮겨 규정하는 것이 법률유보의 원칙에 더 부합할 것으로 보인다.

또한, 앞서 살펴본 바와 같이 법인자본의 중립성 원칙은 언론매체에 있어서도 적용될 수 있을 것이다. 특히, 일부 소규모 언론사와 같이 법인의 의사가 거의 전적으로 대표자에 의해 결정되기 쉬운 환경에서 더 의의가 있을 것이며, 이 경우 통상방법 외의 언론매체 사용, 언론인 매수, 후보자와의 통모·담합행위 등에 대한 제한규정과 실제적 경합관계가 성립할 것이다.

2. 인쇄물·시설물

선거광고 수단으로 활용될 수 있는 인쇄물과 시설물의 적용범위는 다른 법률과 조화롭게 설정할 때 보다 명확성에 기여할 수 있을 것이다. 즉, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률 시행령」 제2조에서는 광고의 방법으로 전단·팸플릿·건본 또는 입장권이나, 포스터·간판·네온사인·애드벌룬 또는 전광판, 그리고 비디오물·음반·서적·간행물·영화 또는 연극이나 자기 상품 외의 다른 상품 및 이와 유사한 매체 또는 수단으로 규정하고 있고, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조에서 옥외광고물로 간판·디지털광고물·입간판·현수막·벽보·전단 등을 규정하고 있으며, 「공직선거법」 제90조 및 제93조에서는 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑 등 광고물·광고시설, 표찰 등 표시물, 인형·마스코트 등 상징물과, 광고·인사장·벽보·사진·문서·도화·인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 규정하고 있으므로, 출판매체로서의 선거광고수단은 크게 인쇄물·간행물(전단·인사장·문서·도화·팸플릿 및 서적 등 포함)과 시설물(간판·현수막·벽보·애드벌룬·전광판 등 포함)로 분류할 수 있을 것이다. 여기서, 신문·잡지 등 정기간행물은 언론매체로 다루고 있으므로 이 절의 인쇄물·간행물에서는 제외하고, 비디오물·음반·영화·연극 및 녹음·녹화테이프 등은 후술하는 모바일콘텐츠에 준하여 운용할 수 있을 것이다. 한편, 벽보는 종래 인쇄물로 분류하여 왔으나 그 재질보다는 기능에 초점을 맞춰 시설물로 분류하는 것이 옳을 것으로 판단되며, 후술하는 바와 같이 기부행위 제한규정을 선거 비용 총액통제체제로 편입하게 되는 경우 건본 등 재산적 가치가 있는 것도 인쇄물에 준하여 규율할 수 있을 것이다.

다음으로 선거광고와 선거운동의 구별에 있어, 광고 관련 법률에서 다루어지고 있는 다양한 매체들을 이용한 홍보행위가 대체로 광고행위로 인식되어진다는 것에는 큰 어려

움이 없다. 즉, 신장개업 음식점 홍보를 위한 전단지 거리배포나 신상품 홍보를 위한 샘플 거리배부, 상가 내 음식점 홍보책자 우편함 투입이나 현관 비치, 은행 대출금리 안내를 위한 안내장 우편발송, 행사 팸플릿 뒷면 협찬광고 또는 심지어 자동차판매사원의 명함 거리배부까지 우리는 일상에서 다양한 광고 인쇄물을 접하며 그것을 광고행위로 인식하고 있다. 그러나, 전단지와 현수막 등은 의사표현을 위한 가장 손쉬운 매체이기 때문에 때로는 일반적인 선거운동과의 구별을 어렵게 하기도 한다. 즉, 광화문 정치집회 장소나 국회앞 1인시위 중 행사 참석자나 불특정 다수의 행인에게 배부하는 자신의 정치적 주장이 게재된 전단지를 일반인의 관점에서 '광고행위'로 인식할 것인지는 의견이 나뉠 수 있다. 사실상 음식점 광고전단과 정치집회 전단은 그 형태나 배부양태 등에 있어 크게 차이가 없다. 비용이 수반되는 인쇄소에서 제작한 대량 인쇄물이며, 불특정 다수에게 배부하는 인쇄물이다. 다만, 영리 등 사익 목적인지, 공적인 관심에 관한 것인지 등 내용이나 목적·분야에 있어 미묘한 차이가 있을 뿐이다. 그럼에도 전자의 경우는 광고로 인식하면서 후자는 광고라고 보기에는 어색함을 느끼는 사람이 다수 있을 수 있다. 이는 '광고'의 사회적 의미에 암묵적으로 '광고주 자신의 이익을 위한 것'이라는 이미지가 담겨 있기 때문으로 보인다.

선거에 있어 특정 후보자의 당선 또는 낙선은 공적인 관심으로서 반드시 그의 사익만이라고 보기는 어렵기 때문에 선거 관련 인쇄물은 사회통념에 따라 일괄 선거광고에서 제외하는 것이 옳은지, 그 제작·배부에 비용을 수반하고 사회적 낭비를 초래하므로 선거광고의 개념요소에 따라 제한하는 것이 옳은지, 제한한다면 어떻게 구분하고 제한할 것인지의 고민이 있을 수 있다.

우선, 전자의 경우 후보자가 대량 제작하는 전단은 분명 광고적 요소가 강할 수 있고, 그렇다고 후보자의 인쇄물은 일괄 선거광고로 간주하고 그 밖의 자가 제작하는 인쇄물은 통상적인 정치적 표현의 자유 내지 일반 선거운동으로 보는 것(제작주체별 구분)은 보좌진 등 후보자와 동일시할 수 있는 소위 확장된 팔을 이용하여 우회적으로 '제작'함으로써 선거 비용 총액통제의 취지를 훼손할 수 있으므로 대안이 될 수 없다. 이것은 후보자가 제작한 홍보물을 교부받은 제3자가 자신의 자발적 의사에 따라 거리에서 '배부'하는 행위와는 또 다르다. 후보자가 제작한 홍보물을 제3자가 배부하는 것은 제작비용이 선거 비용에 계상되지만, 확장된 팔이 제작한 홍보물은 선거 비용에 계상되지 않기 때문이다.

이에, 여기서는 자신이 가정용PC와 프린터로 직접 인쇄한 것이 아닌 인쇄업체를 통해 대량으로 제작한 인쇄물로서 그 제작에 통상적인 비용이 수반되는 인쇄물의 경우 당선·낙선 목적성을 추가로 판단하고 그 내용이 특정 정당·후보자 등에게 유·불리한 것인

경우 선거광고로 간주하도록 하는 방안을 대안으로 제시한다. 이는 선거광고의 개념요소로서 당선·낙선 목적성이 주관적인 개념으로서 제3자가 알기 어려우므로 선거광고와 일반 선거운동의 구분이 어려운 매체인 인쇄물·시설물 등에 한해서는 객관적으로 드러난 내용을 기준으로 대체하겠다는 의미이다.

다만, 이렇게 할 경우 수단·매체로 유상의 인쇄물을 택했을 뿐, 내심의 의사는 특정 후보자를 유·불리하게 할 의도보다는 진정한 공익적 차원에서 후보자의 자질과 정책에 대해 지지·반대하는 사람의 정치적 의사표현이 가로막힐 수 있다는 우려, 즉, 형사상 제1종 오류의 위험은 분명 남는다. 그러나 이는 직접 출력 전단지나 피켓을 사용할 수 있고, 더 강한 의사표현을 원하는 경우 뜻을 함께하는 사람들 간의 단체 결성이나 각자 제작한 표현물을 활용한 집회 개최, 나아가 정당 구성을 통한 합법적인 선거광고 등의 방법이 열려 있으므로 본질적 내용을 침해하지는 않을 것으로 판단된다.

물론, 부수적으로 각급 선거관리위원회가 제작한 인쇄물·홍보물과 특정 단체·모임·집회 내부적인 인쇄물·현수막 등은 외부의 불특정 다수를 대상으로 하는 행위와 구분하여 선거광고에서 제외하는 등 각 호의 규정을 두어 예외사유를 규정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

참고로, 통상적으로 비용이 수반되는 인쇄물인지 판단함에 있어서는, 직접 제작 인쇄물의 경우 그 재료비에 불구하고 최종 인쇄물 제작의 대가를 지불한 것이 아니므로 비용수반성을 갖추었다고 보기 어려울 것이나, 인쇄기계를 직접 구입·보유하여 제작한 경우 실제 소요비용은 없다 할지라도 일반인이 같은 방법으로 제작하려면 통상적으로 비용을 지불해야 하는 것이라면 이는 비용수반성을 갖추었다고 보아야 할 것이다. 한편, 유·불리한 내용인지 여부를 판단하는 기준은 시기·장소·방법 및 당시 사회상황 등을 종합하여 행위양태별로 판단하여야 할 것이며, 「공직선거법」 제95조의 '선거에 관한 기사'에 관한 판단 등에서 판례(대법원 2002.4.9선고.2000도4469판결 등)가 형성되어 있으므로 큰 어려움은 없을 것으로 보인다.

3. 집회·결사

선거기간 공개장소연설·대담차량용 확성장치와 녹화기를 이용하여 로고송이나 홍보영상을 방송하면서 수당을 지급받는 선거사무원들이 유니폼을 착용하고 단체 울동을 하는 혼한 모습은 상업적인 길거리 광고와 형태가 닮아 있고 일반 유권자도 광고성 이벤트로

인식하는 측면은 있으나, 점포 홍보를 위한 길거리 마케팅 등 특정한 경우를 제외하고 촛불집회 등 통상적인 정치집회를 우리는 광고수단으로 인식하지는 않는다.

그럼에도 불구하고 별도 논의를 필요로 하는 이유는, 고가의 조명·음향·영상장비나 무대시설 등 비용이 수반되는 옥외집회 개최를 통해 일반 행인 등 불특정 다수의 선거구 민을 대상으로 세를 과시함으로써 특정 정당·후보자에 대한 지지·반대를 호소하는 행위를 일괄 선거광고에서 제외하는 것은 저가의 전단지마저도 선거광고로 분류하는 규제체계상 형평성의 문제가 있을 수 있기 때문이다.

물론 1회 개최에 수천만 원에서 수억 원에 이르는 경비를 개인이 부담하기는 어려우므로, 우선 사회통념에 따라 선거광고에서 제외하되 법인자본의 중립성 차원으로 규제하거나(A), 집회참가자를 향한 내부적 행위와 행인 등 외부로 향한 캠페인을 구분하고 후자의 경우에만 선거광고로 분류하는 방법(B), 앞서 인쇄물·시설물에서 살펴본 바와 같이 경비를 수반하는 매체를 활용한 집회 등에 대해서는 그 내용이 특정 후보자에 유·불리한 것인지 여부를 기준으로 판단하는 방법(C), 또는 비용수반성에 초점을 두어 이러한 매체를 이용한 집회는 모두 선거광고에 포함되는 것으로 간주하고 정당 창당이나 정당과 공동개최를 통해 합법적으로 지출하도록 하는 방법(D) 등 여러 차원의 규제방안을 취사선택할 수 있을 것이나, 어떠한 방법이 가장 표현의 자유를 덜 침해하면서도 전체 규제체계와 조화될 수 있는지에 대한 선택은 결국 입법정책적으로 결정되어야 할 것이다.⁶⁾

〈표 3〉 집회의 선거광고 해당여부 사례: 판단기준 적용 예시

구분	대안(A)	대안(B)	대안(C)	대안(D)	종합(A+B+C+D)
2016 총선넷 Worst10 낙선캠페인	법인여부 미확인	외부	유·불리	비광고매체	무방 [비광고매체]
2017 퇴진행동 광화문 촛불집회	“	내·외부	유·불리	광고매체	△ [외부적 부분은 선거광고]
2017 비상국민행동 대한문 태극기집회	“	내·외부	유·불리	광고매체	무방 [정당의 선거광고] ⁷⁾

6) 실제 집회과정에서 이루어진 다양한 행위양태에 불구하고 특징적 부분만 단순화하여 적용하였다.

7) 비상국민행동 집행부는 제19대 대통령선거 1개월 전인 2017.4.10. 『새누리당』을 창당하고, 기호 6번 조원진 후보자를 추천하였으며, 선거운동기간 중에는 정당·후보자의 선거운동방법으로 전환하여 집회를 개최하였다.

4. 정보통신망

1) 문자메시지·모바일메신저 및 이메일·모사전송 등 전송수단

먼저, 문자메시지와 관련하여, 현행 규정에서도 자동동보통신 개념을 기준으로 제한대상 문자메시지를 구분하고는 있다. 다만, 최근 일부 개정으로 '프로그램을 이용한 자동전송 여부'를 가미하긴 하였으나 기본적으로 전송건수 20건을 기준으로 자동동보통신 여부를 판단하고 이에 해당하는 경우 주체·방법 등을 제한하는 체계로 이루어져 있다. 여기서 전송건수 20건 기준은 과거 소위 2G폰이나 당시 네이트온 등 인터넷상 무료문자메시지 전송서비스를 이용하여 누구든지 동시에 전송할 수 있었던 건수가 통상 20건이었던 데서 연유한 것으로 보인다.

그러나, 스마트폰과 다양한 애플리케이션의 보급 및 각종 정보통신기기의 발달로 전송건수 20건의 기준은 일부 다른 기준을 가미했다 하더라도 더 이상 현실과 맞지 않은 반면, 선거광고의 틀 안에서 규제하는 경우 오히려 간명한 해법이 제시될 수 있다. 즉, 문자메시지를 개인의 통상적인 커뮤니케이션과 광고성 메시지로 구분하고 후자의 경우 선거광고 주체가 소정의 신고절차를 거친 후 선거 비용 제한총액 범위 안에서 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 것이다.

여기서, 개인적 커뮤니케이션과 광고성 메시지를 어떻게 구분할 것인가는 의외로 단순할 수 있다. 현재 대부분의 통신사는 무제한요금제의 경우에도 일정 기준을 초과하는 문자메시지를 전송하는 경우 상업적 이용으로 간주하고 추가요금을 징수하는 요금정책을 갖고 있으므로,⁸⁾ 추가비용을 수반하는 메시지 전송은 선거광고로 보아 규제할 수 있다. 즉, 업계에서 통용되고 시장에서 일반 소비자에 의해 광고로 인식되는 것을 기준으로 선거광고 해당여부를 판단하는 것이며, 이는 문자메시지 전송사이트에서 유료의 대량문자 웹발신이나 이메일 또는 팩스전송 대행업체를 통한 유상의 메시지 전송 등에도 같은 맥락에서 적용될 수 있다.

한편, 문자메시지는 일반 유권자가 특히 불편을 호소하는 선거운동방법이므로 추가로 특별한 규제가 필요하다. 먼저, 우리나라는 일반적인 스팸전화·문자메시지의 경우 옵트

8) 예를 들어, KT의 경우 ① 1일 500건을 초과하는 문자메시지를 발송하거나, ② 1일 150건을 초과하는 문자메시지를 월 10회 초과하여 발송하는 경우, ③ 광고성 스팸메시지 발송 등 물리적 장치나 자동 발송 프로그램을 이용(수신처가 월 3,000개 회선을 초과)하는 경우 상업적 이용으로 간주하고 추가요금(건당 부가세 포함 SMS 22원, LMS 33원, MMS 220원)을 징수하고 있으며, 예외적으로 동창회·부고공지·국회의원의 의정활동보고 등 타당한 사유를 소명하는 경우 한시적으로 제한을 해제해 주고 있다.

인(opt-in)방식을, 이메일의 경우 옵트아웃(opt-out)방식⁹⁾을 채택하고 있으나, 공식선거에 있어서는 일반적인 회원가입절차와 달리 직권명부제에 의해 선거인의 지위를 획득하게 되므로 후보자가 유권자의 수신동의를 받을 수 있는 공식절차가 없어 전화·이메일 모두에 있어 현행과 같이 옵트아웃(opt-out)방식을 채택할 수밖에 없다.

다만, 현행과 같이 후보자·예비후보자별 1개의 회선만 사용하도록 하고, 선거광고 사전신고 시 수신거부 담당 사무장의 연락처를 명시하여 수신거부 의사 표명에 불구하고 다시 전송하는 경우 후보자에게는 해당 전송비용의 2배를 선거 비용에 계상하고 수신거부 담당 사무장에게는 벌칙을 부과하는 한편, 수신자가 자신의 전화에 내장된 기능으로 수신거부처리를 쉽게 할 수 있도록 '선거광고'를 표시하도록 함과 동시에 수신자가 통신사에 요청하는 경우 통신사는 후보자의 부담으로 수신거부처리할 수 있도록 규정하는 등 옵트아웃방식의 단점을 보완하는 여러 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 아울러 통신사는 후보자가 요청 시 그 부담으로 선거구 내 가입자의 안심번호를 후보자에게 제공할 수 있도록 관련 법제를 정비함으로써 합법적인 절차를 보장할 필요가 있다.

또한, 바이럴마케팅 등 광고인력을 고용하여 선거광고를 하는 경우 해당 인력을 선거사무원으로 신고하도록 하고 선거사무원에게는 최저임금 이상의 수당을 지급하도록 함으로써 합법적인 범위 안에서 광고하되 비용적 부담에 따른 상한을 두는 방법으로 제도 내에 편입하는 것이 바람직할 것이며, 후보자의 선거 비용 계상액을 증가시킬 목적으로 성명을 사칭하거나 후보자가 하는 것으로 가장하여 선거광고를 한 자에 대한 처벌 규정을 마련하는 등 부수적인 제한 규정도 정비할 필요가 있을 것이다.

그 밖에 전화의 경우 텔레마케터 등을 고용하여 하는 행위, 카카오톡 등 모바일메신저의 경우 플러스친구 등 광고적 방법 구분이 비교적 용이하고, SNS의 특성상 수신거부가 문자메시지에 비해 손쉬우며, 이메일이나 모사전송 등 다른 전기통신방법에 의한 전송수단도 상기 문자메시지 제한체계에서 크게 벗어나지 않으므로 이와 유사한 방식으로 규제할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 기존에 선거관리위원회는 SNS 등을 「공직선거법」상 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보

9) 옵트인(opt-in)·옵트아웃(opt-out) 방식은 불특정 다수인에게 무작위로 보내지는 스팸메일을 규제하는 방식으로, e-메일을 비롯해 전화나 팩스를 이용한 광고성 정보 전송 등에서도 적용된다. '옵트인(opt-in)'이란 수신자의 사전 동의를 얻어야 메일을 발송할 수 있도록 하는 방식을 말하며, 반대로 수신자가 발송자에게 수신거부 의사를 밝혀야만 메일 발송이 제한되는 방식은 '옵트아웃(opt-out)'이라고 부른다. 우리나라는 2005년 3월 31일부터 휴대전화 등 전화와 팩스를 통해 상품, 서비스 등을 소개할 경우 옵트인(opt-in) 제도를, e-메일의 경우는 옵트아웃(opt-out) 방식을 채택하고 있다(『시사상식사전』, 박문각).

를 주고받는 통신시스템)에 포함시킴으로써 이메일, 카카오톡 등 모바일메신저 및 페이스북과 같은 SNS 등 서로 이질적인 매체들을 모두 전자우편으로 운용하여 왔다. 그러나 실제 일반인의 활용양태상 모바일메신저는 문자메시지와 그 차별성을 느끼기 어렵고, 트위터나 페이스북 등 SNS는 팔로어나 친구에게 '전송'한다는 의미보다 '게시'한다는 의사가 더 크다는 점, 법상 용어는 사회적으로 통용되는 용어의 의미에 최대한 가깝게 사용하는 것이 제한규정의 명확성 원칙에 더 충실하다는 점 등을 고려할 때 성질별로 구분하여 규정하는 것이 바람직할 것이다.

2) 인터넷홈페이지, SNS 등 게시판

인터넷홈페이지 게시판에는 포털·커뮤니티 게시판뿐만 아니라 카페·블로그 등 콘텐츠가 게시되는 인터넷상의 모든 장소가 포함될 것이며, SNS에는 트위터·페이스북·인스타그램 및 밴드와 같은 폐쇄형SNS 게시판 등이 포함될 수 있다.

이러한 매체에 게시되는 게시물 중 무엇이 광고에 해당하는지는 비교적 간명하다. 즉, 전통적인 배너·팝업·키워드광고나 카카오톡의 플러스친구, 페이스북의 스폰서광고처럼 해당 업체가 유료로 판매하는 광고상품들을 일반적인 판단기준에 따라 선거광고로 판단할 수 있을 것이고, 이에 해당하는 경우 선거광고의 일반적인 규제절차에 따라 주체·절차·비용통제를 할 수 있을 것이다.

부가적으로, 이러한 매체의 경우 광고지면 등은 일종의 클럽재로서 후보자 간 경합관계에 있으므로 신문·방송 등 언론매체와 마찬가지로 광고매체 관리·운영자의 공정의무를 명확히 할 필요가 있다.

한편, 파워블로거 등이 특정 후보자로부터 의뢰나 대가를 받고 자신의 견해를 가장하여 그에 유리한 글을 게시하는 경우나 성명사칭 또는 바이럴마케팅 등의 경우 선거인의 판단에 혼동을 야기하는 행위로서 선거광고임을 명확히 표시하도록 의무를 부과하거나 부정선거운동죄로 처벌해야 할 것이며, 특정 프로그램이나 기계장치 등을 이용하여 포털 사이트 실시간검색어를 조작하거나 가공의 페이스북 좋아요 횟수를 생성함으로써 특정 정당·후보자 등에게 유·불리하게 하는 등 통상적인 정보통신서비스 이용방법을 벗어나 이를 선거에 악용하는 소위 어뷰징(abusing)행위 등에 대한 제한·처벌규정도 별도로 규정할 필요가 있다.

3) 인터넷개인방송 및 모바일콘텐츠 등

기존에 정보통신망을 이용한 선거운동 수단으로는 전화 문자메시지와 인터넷홈페이지

게시판·대화방 및 전자우편과 인터넷광고 등이 주로 다루어져왔으며, 이후 밴드와 같은 폐쇄형 SNS를 포함한 트위터·페이스북 등 SNS, 카카오톡과 같은 모바일메신저로 논의가 확대되어왔다.

한편, 최근에는 아프리카TV와 같은 인터넷개인방송이나 유튜브·팟캐스트·유튜브 등을 이용한 모바일콘텐츠(음원·영상물 등을 포함한다) 등으로도 선거관련 이슈가 다루어지고 있으나, 2011년 헌법재판소 한정위헌결정 이후 정보통신망을 이용한 선거운동이 상시 허용됨에 따라 기존의 판도라TV나 UCC에 대한 논의 이후 별다른 논의는 없는 것으로 보인다.

선거광고 제한체계의 틀에서 보더라도 이러한 인터넷개인방송이나 모바일콘텐츠는 단지 진행자(VJ) 개인의 정치적 의사표현일 뿐 일반 유권자 입장에서 이를 ‘광고’로 인식하는 경우는 드물 것이다.

그러나, 전문적 음향·조명·영상장비나 고가의 스튜디오를 임차하여 모바일콘텐츠를 제작하고 이를 유튜브나 지지자의 SNS 등 각종 매체를 통해 전파시키는 경우 저가의 전단지마저도 광고로 분류하는 비용수반성 측면을 고려할 때 선거광고비용에서 누락시키는 것은 불합리한 부분이 있을 것이다. 따라서, 특정 후보자의 당선·낙선을 위해 통상 비용을 지불해야 하는 전문적 시설·장비를 이용하여 음원·영상물 등을 제작하는 경우 이를 선거광고물로 보아 정당·후보자 등만이 제작할 수 있도록 하고 그 제작비용은 선거 비용에 계상해야 할 것이다.

다만, 후보자 등이 제작한 콘텐츠를 제3자가 내려받아 배포하는 행위는 정보통신망을 이용한 배포행위에 통상 비용이 수반되지 않는다는 점과 퍼나르는 자의 자발적 동의가 전제된다는 점 등에 비추어 선거광고에 포함시키지 않아도 될 것이다. 이는 오프라인에서 후보자가 제작한 차량부착용 스티커 등 광고물을 지지자가 자발적 동의에 따라 자신의 차량에 부착하고 다니는 경우 그 광고물 제작은 후보자의 합법적인 선거광고로서 선거비용으로 계상하되, 지지자가 이를 자신의 차량에 부착하고 다니는 행위는 선거광고로 보지 않는 것으로 운용하는 것과 같은 맥락이다.

한편, 선거광고에 대한 규제와 별도로 인터넷개인방송·모바일콘텐츠 진행·제작자가 기존에 고가의 제작비용을 들여 진행·제작해 오던 프로그램을 특정 후보자의 당선·낙선을 위해 이용하는 행위¹⁰⁾(후보자 등과 통모한 경우를 포함)에 대한 제재여부도 별도로

10) 유튜브·네이버TV 등을 통해 제공되어 통상 편당 1백만 회 이상의 조회 수를 기록하는 인기 모바일콘텐츠 연재물 「○○ 수고했어, 오늘도(모바일콘텐츠를 생산·제공하는 전문 디지털방송국인 ○○ 주식회사가

검토를 요하는 바, 앞서 서술한 법인자본의 중립성 및 통상방법 외의 정보통신서비스 이용에 대한 규제 등의 틀에서 입법정책적으로 논의될 수 있을 것이다.

IV. 현행 선거운동 제한·금지규정의 재검토

1. 선거운동·선거 비용의 정의

선거운동은 현행과 같이 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위라는 정의와 다른 법령에 위반되는 경우를 제외하고 기간에 관계없이 자유롭게 할 수 있도록 유지해도 될 것으로 판단된다. 왜냐하면, 부정행위를 제외한 대부분의 제한은 선거광고를 중심으로 이루어지면 되기 때문이다. 여기서, 선거운동 여부의 판단기준은 후보자의 당선·낙선에 유·불리한 행위인지 여부를 드러난 내용을 중심으로 판단하는 것이 보다 객관적일 것이다.

한편, 선거광고 규제체제로 전환할 경우 선거운동으로 보지 아니하는 행위와 투표참여 권유활동 등은 별도로 규정할 필요는 없어 보인다.

이에 선거 비용의 개념은 앞서 밝힌 바와 같이 선거광고비용과 위법비용 및 기부행위에 소요된 비용으로 바꾸어 정의할 수 있겠다.

2. 법정선거운동

1) 선거운동주체

우선 선거운동 주체에서 선거운동(선거광고를 포함한다)을 할 수 없는 자의 규정은 일정 부분 유지할 필요가 있어 보이며, 예비후보자는 등록기간의 제한 없이 상시 가능하도

제작·제공하는 모바일콘텐츠」에는 제19대 대통령선거에 임박하여 특정 대통령 후보자 1인만이 출연한 바 있으나, 현행 선거법상 이러한 디지털방송의 경우 TV·라디오방송과 같은 공정의무가 별도로 규정되어 있지 않다.

록 할 필요가 있음은 앞서 설명한 바와 같다.

다음으로 선거운동기구나 선거사무관계자의 수는 제한 없이 선거 비용의 범위 안에서 (선거운동기구 설치비용은 제외) 두도록 하되, 선거사무원 등의 수당은 최저임금 이상으로 지급하도록 하여 비용증가요인을 돕으로써 무절제한 사무원 고용을 일정 정도 제어할 필요는 있다.

2) 인쇄물과 시설물

선거벽보·공보·공약서 및 현수막·어깨띠 등은 선거광고로 보아 선거 비용 제한총액 안에서 자유로이 첩부·배부·게시·활용하도록 하되, 후보자정보공개자료 등 최소한의 공적정보는 기존과 같이 선거관리위원회가 후보자가 제출한 원고를 바탕으로 1권으로 통합 제작하여 투표안내문과 함께 세대별로 발송하는 등 유지할 필요가 있다.

3) 언론광고와 방송연설 등

신문·방송광고는 일반적인 선거광고의 틀에 포섭될 수 있을 것이며, 방송연설과 경력 방송은 최소한의 공적정보로서 공공제적 성격을 띠어 방치할 경우 방송사의 적극적인 참여를 담보하기 어려울 수 있으므로 일정 정도 유지할 필요가 있을 것이다.

4) 공개장소연설·대담

차량과 확장장치를 이용한 거리유세(확성장치를 이용한 로고송 방송 및 율동 등)는 선거광고의 범주에서 후보자 등이 선거 비용 제한총액 범위 안에서 자유로이 하도록 하되, 휴대용 소형 스피커를 이용한 거리버스킹 등은 선거광고 외 선거운동으로 상시 허용한다.

한편, 과거 합동연설회 수준은 아니지만 선거관리위원회 주관 최소한의 공적 정보의 전달기회는 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다. 즉, 예를 들어 관할 선거관리위원회가 일정과 장소를 정하여 공고·홍보하고 후보자는 온라인으로 사전에 사용신청을 하도록 하되, 동일 일시·장소에 2 이상의 후보자의 신청이 겹치는 경우 별도로 선거관리위원회나 중립적인 사회자의 중재 없이 신청 후보자 간 자유토론으로 진행하도록 하는 등의 방법을 고려해 볼 수 있다.

5) 초청대담·토론회

단체나 방송사의 초청·대담토론회는 기본적으로 광고성 정보로 보기 어렵고, 정책대결이나 후보자 자질 검증을 위해서는 선거일로부터 상당 기간 전부터 개최되도록 하는 것이

오히려 바람직할 것이다. 다만, 선거에 임박한 일정 기간 동안 후보자 등을 초청하고자 하는 경우 선거일 전 특정일까지 서면으로 후보자 등을 초청하도록 하고, 그 기간이 도과한 경우 초청할 수 없도록 하여 후보자가 참석할 단체와 일정을 미리 계획할 수 있도록 함으로써, 득표에 불리할까봐 모든 초청에 응해야 하는 부담을 제거해 줄 수 있는 최소한의 장치는 필요할 것으로 보인다.

한편, 선거방송토론위원회 주관 토론회는 후보자정보공개자료나 방송연설·경력방송 등과 같이 최소한의 공적정보이므로 현행대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

3. 각종 제한·금지행위

먼저, 정보통신망을 이용한 선거운동에 관한 제한규정은 일반적인 선거광고 규제체제로 전환이 가능할 것이다. 즉, 제82조의4 및 제82조의5의 기본적인 내용을 유지한 채 제82조의6 인터넷실명확인표시제는 폐지하고, 선거운동기간 인터넷언론사 홈페이지에 한하여 허용되었던 제82조의7 인터넷광고는 선거 비용 제한총액 범위 안에서 정당·후보자 등이 자유롭게 할 수 있게 될 것이다.

다음으로, 제85조(공무원 등의 선거관련 등 금지)는 부정선거운동에 관한 사항이므로 유지할 필요가 있으며, 광범위한 지방자치단체장의 행위를 제한하고 있는 제86조는 다소간의 조정이 필요할 것으로 보인다.

한편, 단체의 선거운동과 관련한 제87조는 위에서 서술한 단체 내·외부적 행위에 관한 입법정책적 판단을 거쳐 재구성이 필요할 것이며, 유사기관 설치와 관련된 제89조는 선거광고 및 선거 비용통제의 틀에서 규율할 수 있을 것이다.

또한, 각종 광고매체와 부수적인 통제장치들로 구성된 제90조 내지 제105조는 위에서 상세히 서술한 바와 같이 매체별 특성에 따라 재구성할 필요가 있다. 특히, 그동안 가장 논란이 많았던 제90조·제93조의 시설물·인쇄물 관련 규정은 전면 폐지 후 선거광고 인정 기준과 관련된 몇몇 규정들로 재편할 필요가 있으며, 대신 부정행위규제와 관련된 제95조 내지 제97조는 대체로 기본적인 내용을 유지하되, 그중 제95조는 신문·잡지뿐만 아니라 그동안 기술환경 변화가 제도상 반영되지 못하고 있었던 정보통신서비스에 이르기까지 통상방법외의 방법으로 이루어지는 각종 행위를 포괄할 수 있도록 확대·강화할 필요가 있을 것이다.

그 밖에 호별방문(제106조)이나 서명·날인(제107조), 서신을 이용한 선거운동(제109

조) 등은 정치적 표현의 자유 확대 측면에서 고려되어야 할 것이며, 제111조의 의정활동 보고는 예비후보자와의 형평성 차원에서 선거광고에 포함시키거나 의정활동보고의 본질에 충실하도록 현행을 유지하는 방법 중 입법정책적으로 결정해야 할 것이다.

다만, 제108조의 선거여론조사 등은 선거광고 규제체계와는 다소 다른 쟁점들이 포함되어 있어 보다 심층적인 연구가 필요하므로 여기서는 논의를 줄이는 대신 기부행위의 경우 선거광고행위와 선거 비용 통제체계에 있어 새로운 의미가 있어 절을 바꿔 서술하고자 한다.

4. 기부행위

현행 「공직선거법」 제112조 내지 제117조의 기부행위 제한규정은 2004년 고비용 정치구조에 대한 반성에 따라 상시제한행위로 개정된 이후 현재까지 큰 변화 없이 그 틀을 유지해 오고 있다. 이는 최근 청탁금지법의 입법취지와 같이 요구받는 측에 거절의 명분을 제공해 줌으로써 고비용 해소에 상당 부분 기여한 공로가 있음에도, 예외 규정의 경직된 열거방식 등으로 인해 꼭 필요하거나 사회통념상 수긍 가능한 행위까지도 엄격히 금지되는 등 구체적인 개별 사안에서는 수범자의 불만도 심심찮게 제기되고 있다.

이에, 기부행위도 선거 비용 총액제한체계 안에서 규제하는 방안을 제안하고자 한다. 비록 선거광고는 아니지만 선거구민이나 선거구민과 연고가 있는 자 등에게 금품 등을 제공하는 행위(현행 기부행위)는 선거광고에 준하는 것으로 간주하여 선거 비용에 합산하도록 하고, 사전에 기부일시와 금액 및 기부대상 등을 신고토록하여 신고된 내용은 선거관리위원회 홈페이지를 통해 실시간 공개되도록 하는 것이다.

부수적으로, 가액을 산정하기 어려운 경우 주례행위는 200만 원, 상장은 10만 원과 같이 규칙으로 선거 비용에 계상할 가액을 정하고, 미신고 기부행위나 제114조 및 제115조 상 기부행위 주체가 후보자 등과 통모하여 기부행위를 한 경우 가액의 5배를 선거 비용에 계상토록 하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다(벌칙·과태료 등은 별도 고려).

이 경우 후보자 등은 선거 비용에 합산됨을 감수하고라도 기부할 필요가 있는 경우 운영상 탄력성을 제고할 수 있을 것이며, 비용 총액이 제한되고 홈페이지를 통해 공개되므로 무분별한 기부행위가 되지 않도록 자기통제도 소홀히 하지는 않을 것이다. 즉, 예를 들어 특정인이나 단체에 대한 기부행위나 포상·주례행위가 홈페이지를 통해 선거구민에게 공개될 경우 이와 유사한 다른 여러 단체들로부터도 기부의 압력을 받게 되어 선거광

고에 소요될 선거 비용이 소진될 것이므로 소속 보좌진의 결혼식 주례 등 일반적으로 그 차별성을 수긍할 수 있는 예외적인 경우에 한하여 지출되도록 스스로 노력하게 되리라 기대된다.

V. 맺음말

이상과 같이 선거광고 규제체계를 마련한다 하더라도 실제 적용에 있어서는 미처 예상하지 못했던 규정 간의 충돌이나 다양한 허점들로 계속적인 제도정비의 필요성이 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 민주주의 정치체제의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권인 개인의 정치적 표현의 자유를 제한함에 있어 보다 공고한 철학적·이론적 바탕 위에서 누구나 이해하기 쉬운 제도적 장치를 마련하고자 하는 몇몇 구체적인 아이디어와 방향성은 단순한 규제완화를 넘어 사회적 낭비를 줄이고 개인의 정치적 자유를 고양하는 데 일정 부분 기여하는 바가 있을 것으로 기대된다.

아울러, 매체별 검토에서 살펴본 바와 같이 세세한 부작용을 우려한 나머지 결국 현행 법과 대동소이한 또 하나의 규제체계를 만든 것에 지나지 않는다 할지라도, 비용통제로의 전환을 염두에 둔다면 반드시 정당·후보자 등과 일반 유권자가 할 수 있는 행위가 구분될 수 있는 일관된 개념이 제시되어야 한다는 점에서 최소한의 의미는 찾을 수 있다. 왜냐하면, 현행 선거운동과 같이 누구에게나 적용되는 개념으로 양자가 혼재되는 순간 대부분의 후보자는 일반 유권자를 가장하여 감추어진 비용으로 선거운동을 하려는 유혹에 빠지게 되고, 결국 비용통제는 의미를 상실할 것이기 때문이다. 그리고, 이는 후보자가 부도덕해서가 아니라 불완전한 제도 아래에서 각 개인이 합리적으로 선택한 결과이다.

한편, 실무적으로도 일관된 원칙과 간명한 기준에 따른 규제체계는 법규운용 담당자의 혼란과 업무 부담을 경감시키고 사소한 차이를 위한 행정력의 낭비를 줄이는 한편, 법률상 제한규정에 대한 예측가능성과 수용성을 제고할 수 있을 것이며, 사전신고와 비용통제 체계는 수범자에게 자율성과 융통성을 부여함과 동시에 후보자의 활동과 소요비용의 실시간 공개에 따른 투명성 제고에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

참·고·문·헌

김주호·윤태웅·정용길·최영균·한동철. 2015. 『광고학개론』. 서울: 이프레스.

김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치 발전』. 서울: 도서출판 오름.

박문각 시사상식편집부. 2010. “유프인/유프아웃.” <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=70659&cid=43667&categoryId=43667>(검색일: 2017.10.8).

서복경. 2016. “선거운동 기간 규제 폐지와 선거운동 규제의 일반법 적용 가능성.” 한국정치학회 공직선거법 개정 관련 세미나. 서울. 5월.

심성욱·전종우·황장선·고한준. 2015. 『광고학개론』. 서울: 서울경제경영출판사.

이준구. 2008. 『미시경제학』. 서울: 법문사.

이혜갑. 2016. 『광고의 이해』. 서울: 이화여자대학교출판부.

장우영. 2016. “선거운동 방법의 규제 완화와 정치적 자유의 확대.” 한국정치학회 공직선거법 개정 관련 세미나. 서울. 5월.

doopedia 두산백과. 2010. “광고.” http://www.doopedia.co.kr/search/encyber/new_totalSearch.jsp(검색일: 2017.10.1).

Cambell, Tom, 2005. *Rights: A Critical Introduction*, Routledge.

접수일자: 2017년 10월 11일, 심사일자: 2017년 11월 30일, 게재확정일: 2017년 12월 13일
--

[Abstract]

Study on the Improvement Strategy of the Election Campaign Regulatory System

Park, Sungmin | National Election Commission

It is argued that our system of election law is not only reducing the freedom of political expression with complicated regulatory systems such as subject, time, and method, but also failing to adequately capture the need for participation due to changes in the election environment. The author attempted to redesign the regulatory system based on the election advertisement on account of the uncertainty of the election campaign concept and the lack of its rationale. In other words, the act of propagating favorable or unfavorable contents for a specific candidate through advertising means such as paid media is designated as an election advertisement, and only the political parties and candidates can advertise freely within budget limits. Instead, they should be notified to the Election Commission and made public on the homepage, which will enhance transparency. On the other hand, also regarding the election campaign method other than election advertisement, I tried to minimize the adverse effects of deregulation by limiting the illegal act of deceiving electors by abusing that method. Under this logic, I described how it applies to each medium such as media, publishing, etc. and how we can redesign the current restrictions.

■ Keyword: election campaign, regulatory system, election advertisement, expression medium, election campaign expenses

선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안

조은숙 | 포항시 북구선거관리위원회

+ 국문요약 +

본 연구에서는 선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안을 분석하였다. 기존의 연구를 통해 우선 시민참여와 정부신뢰의 상관관계를 분석하고, 시민참여를 통해 정부신뢰가 확보될 수 있다는 전제하에서 연구를 수행하였다. 지난 제19대 대통령선거에서 시민단체의 요구사항 분석 결과, 사전투표와 개표 절차에 대한 참관참여 요구가 두드러짐을 알 수 있었고, 특히 투·개표 절차사무 과정이 공정하고 투명하게 이뤄지고 있는지 확인하기 위한 참관권에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 선거관리 신뢰를 확보하기 위한 시민참여 방안으로 일반시민의 참관권 보장 및 강화가 반드시 필요하다는 것을 알 수 있었다. 시민참여 확대는 선거과정의 부정을 감시하는 역할을 할 뿐만 아니라 선거관리위원회의 투명한 선거관리 과정을 증명해주는 상호보완적 역할을 하므로, 시민참여 확대는 행정편의성 저하에도 불구하고 지속적으로 추구해야 할 방향이라고 할 수 있다. 진정한 신뢰확보를 위하여 선거관리위원회가 보다 적극적이고 과감한 변화를 모색해야 할 필요가 있음을 시사하고 있다.

I. 서론

2017년 5월 9일 실시한 제19대 대통령선거는 시민단체의 선거과정에 대한 감시활동이 그 어느 때보다 활발했다. 출입 통제구역인 관내사전투표함 보관장소에 대한 출입 요구, 관내사전투표함 접수장소 참관 요구, 개표소로 우편투표함 이송과정에 동행 요구 등 과거에 없던 적극적이고 구체적인 양상으로 나타났다. 일부 회원들은 선거관리위원회 청사 인근에 텐트를 치고 야간 감시하거나 선거관리위원회의 정당한 업무수행을 간섭하는 등 공격적인 태도를 보이기도 했다.

이러한 선거과정에 대한 불신이 여전히 존재하는 것은 과거 비민주적인 분위기 속에서 경험한 부정선거의 경험이 아직 존재하기 때문일 가능성이 크다. 선거관리위원회는 이러한 뿌리 깊은 불신을 해소하기 위해 각종 반박자료와 투·개표과정을 알리기 위한 정보제공 및 홍보에 적극적으로 노력했으나 선거과정에 시민을 참여시키는 방안에는 소극적인 태도를 취해왔다. 일반국민 개표사무원 공모제도는 지난 2014년 지방선거에서 형식적으로 운영되다가 단 1회 시행된 끝에 폐지되었으며, 그나마 지난 2015년 법개정으로 도입된 일반 선거권자 개표참관인 공모제도가 유일한 시민참여제도라고 할 수 있다. 개표관람제도의 경우에도 누구든지 관람증을 받아 관람이 가능하도록 규정한 취지와 다르게 일반시민의 참여는 사실상 보장되지 못하고 있는 실정이다.

선거관리위원회의 투·개표 과정에 대한 불신은 나아가 선거 전체에 대한 불신, 당선인의 대표성에 대한 의심으로까지 이어진다. 이는 선거 후 결과에 승복하지 않는 부정적인 풍토를 조성할 뿐 아니라 당선인이 추후 직무를 수행하는 데에도 지속적으로 부정적인 영향을 끼친다. 무엇보다 민주주의 국가에서 선거를 관리하는 주무기관을 불신하고 선거과정을 의심한다는 것은 민주주의 국가로서의 위상을 흔들리게 한다. 투·개표 부정에 대한 의혹이 일반 국민 사이에 광범위하게 퍼져 있고 선거관리위원회에 대한 불신이 팽배한 지금의 사회적 분위기는 민주주의의 건전성을 지키기 위해 반드시 바로잡아야만 한다.

선거관리위원회에서는 신뢰확보 방안으로 그동안 국민의 참여보다는 정보제공, 즉 설명과 설득 중심으로 접근했다. 투표지분류기 의혹에 대한 반박자료를 만들고, 투·개표 의혹에 대하여 다양한 홍보자료를 제작하여 공개했지만 국민들은 쉽게 신뢰를 주지 않고 있다. 이제는 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거 과정에 국민을 직접 참여시켜 신뢰를 회복하는 방안을 마련해야 할 필요성이 있다.

II. 시민참여와 정부신뢰의 상관관계

1. 시민참여와 정부신뢰

민주주의 정부는 시민의 다양한 요구를 수용하여 정책에 반영하는 정치체제이다. 정부가 시민의 요구를 제대로 정책에 반영하기 위해서는 시민이 그 과정에 능동적이고 자유롭게 참여하여 자신의 요구를 표출할 수 있어야 한다. 따라서 시민참여는 민주주의의 핵심이라고 할 수 있다. 시민의 참여를 통해서 정부는 시민의 신뢰와 지지를 이끌어내고 행정의 책임성을 담보할 수 있다. 또한 정부에 대한 신뢰는 정부의 일반적인 설명이 아니라 정부와 시민의 상호작용 속에서 형성된다.

시민들은 참여를 통해 정치과정에 대해 보다 많은 것을 알게 되며, 문제를 해결하고 목표를 달성하는 기술을 터득하게 된다. 참여를 통해 정치에 대한 경험과 지식이 누적되면서 시민들은 자신들이 정치체제에 영향을 미칠 수 있다고 믿는 정치효능감을 갖게 된다. 더 나아가 시민들이 정부에 영향력을 행사할 수 있으며, 정부가 시민들의 요구에 반응한다고 믿게 되면 정부에 대한 시민의 신뢰가 동시에 높아진다(유재원, “시민참여 확대방안: 참여민주주의 시각에서,” 2003).

시민참여가 정부신뢰를 증진시킨다는 인과관계(Yang and Pandey 2011; Wang and Wart 2007)에 대한 연구도 존재한다. 시민참여를 통하여 신뢰가 형성되면 정부의 정책 활동을 더욱 지지하는 방향으로 작용하는 반면, 신뢰가 형성되지 않으면 정책 활동에 저항하는 방향으로 작용하기 쉽다. 이는 이번 제19대 대통령선거에서 시민단체가 선거관리위원회의 정상적인 업무수행 과정에 대하여 의혹을 제기하고 감시활동을 벌인 사례를 통해서도 알 수 있다. 시민참여가 충분히 보장되지 않았기에 선거관리에 대한 신뢰가 형성되지 않았고, 선거관리에 대한 불신은 결국 선거관리위원회의 업무에 대한 강력한 저항의 형태로 나타났다고 볼 수 있다.

2. 시민참여를 통한 정부신뢰 확보사례

시민참여는 국민을 행정의 소비자로서만이 아니라 생산자로서 인식하고 행정과정의 파트너로 간주하여야 한다는 취지에서 최근 활발하게 논의되고 있다. 우리나라도 정책과정

및 행정과정에 국민의 의사를 효과적으로 반영하고 정부기관의 위법·부당한 행정행위를 감시·견제하기 위하여 여러 시민참여제도를 운영하고 있다.

대표적인 예라 할 수 있는 「국민참여재판제도」는 사법에 있어서 국민주권주의와 참여민주주의를 실현하고 사법의 민주적 정당성과 투명성을 제고함으로써 국민으로부터 신뢰 받는 재판제도를 확립하기 위한 목적으로 2008년 도입되었다. 국민참여재판은 비록 시범 실시 단계로 제한적인 참여라는 한계가 있지만, 국민의 신뢰를 회복하고 공정한 재판을 담보하기 위한 노력의 결과로 만들어진 제도이지 우리나라 사법역사상 처음으로 주권자인 국민이 형사 사법에 직접 참여하는 제도라는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

또 다른 사례로 「주민참여예산제도」가 있다. 지방자치단체에서 예산을 편성할 때 주민들의 의견을 수렴하여 예산에 반영함으로써 자의적이거나 비효율적인 운영을 방지하고자 하는 것이 주민참여예산제도의 도입취지이다. 지방정부의 예산과정 및 정책집행과정에서 시민참여는 지방정부의 정책과정이 현실로부터 괴리되는 것을 방지할 뿐만 아니라 정치·행정에 대한 시민들의 의견 투입을 가능하게 만들고, 정책결정의 오차에 대한 수정까지 가능하게 할 수 있다고 한다(Irvin & Stansbury 2004). 이러한 주민참여예산제도를 통해 행정의 민주성을 확보하고 예산 편성 과정 전반에 대한 공개로 예산의 투명성·공정성·책임성도 확보할 수 있게 된다(이순향·김상현, “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로,” 2011).

III. 시민단체 요구사항과 현행 시민참여 제도

1. 시민단체(시민의눈) 성격 및 요구사항

1) 시민의눈 성격

지난 제19대 대통령선거에서는 시민의눈, 공명선거시민네트워크 등 시민단체의 감시활동이 활발했다. 그중에서도 시민의눈은 일반 시민들의 참여를 토대로 전국적인 네트워크를 구축하여 가장 적극적이고 활발하게 감시활동을 한 단체로 중앙선거관리위원회 및 시도 단위 선거관리위원회와 면담을 통해 요구사항을 적극적으로 표명하는 등 가장 큰 영향력을 발휘한 시민단체이므로, 이번 연구에서는 시민의눈을 중심으로 분석하고자 한다.

(1) 시민의눈 입장

‘제19대 대통령선거 부정선거 감시단 시민의눈 발족 기자회견(2017.3.20)’ 당시 기자회견문에 따르면 시민의눈은 스스로 “초정파(超政派) 선거감시단”으로 정의했다. 기자회견문에 따르면 특정 정당과 무관하게 “대통령선거가 깨끗하고 투명하고 공정한 선거절차가 될 수 있도록 절차상의 부정선거가 개입될 수 있는 모든 과정 감시를 목표”로 삼고 있다고 했다. 또한 “선거 후 절차상의 부정선거 논란을 종식시켜 승자나 패자 모두 승복할 수 있는 선거문화를 정착시키고 더 나아가 선거관리 업무전반의 신뢰를 높여 선거가 민주주의의 꽃이 될 수 있도록 견인”하는 것이 목적임을 밝혔다. 아울러 “투명한 선거문화를 정착시키기 위해 선거관리위원회, 모든 정당 간의 파트너십을 구성하고 사전 협의 등을 통해 절차상의 부정이 개입될 수 있는 여지를 차단하는 초정파 자발적인 시민운동”으로 “그 어떤 정당과도 함께 할 것”이라고 했다. 기자회견문에 따르면 시민의눈은 정당을 초월하여 부정선거 감시를 통하여 깨끗하고 공정한 선거를 이루고자 하는 공명선거추진단체로 볼 수 있다.

(2) 선거관리위원회 입장

지난 2015년 문성근 국민의명령 대표 주축(제안)으로 온·오프라인을 결합한 초정파 정치네트워크를 위한 플랫폼 ‘시민의날개’가 출범되었다. 시민의날개 외 온라인상에서의 허위사실 유포 및 역사적 사실 거짓 폭로 등을 바로잡기 위한 선플운동 전개단체인 ‘시민의손’, 20·30대 청년층 투표율을 높여 민주진보진영의 승리를 견인하기 위한 ‘시민의발’이 출범되었으며, ‘시민의눈’은 투표함·사전투표함 감시 및 투·개표감시 등 선거감시를 위해 출범되었다.

이러한 사실관계로 미루어 시민의눈이 특정 정당과 연계되어 있다고 짐작할 수도 있으나, 시민의눈에서 공식적으로 특정 정당에 대한 지지의사를 표명한 적이 없고, 특정 정당을 지지한다고 볼만한 구체적인 행위가 없었으므로 시민의눈을 「공직선거법」 제10조 제1항 제4호에 따라 공명선거추진활동을 할 수 없는 단체인 ‘특정 정당 또는 후보자를 지원하기 위해 설립된 단체’로 선불리 정의하는 것은 위험해 보인다. 지난 제19대 대통령선거 과정에서 시민의눈 활동에 대하여 일반 유권자들이 대체로 호의적인 인식을 가지고 있었다는 점도 시민의눈이 단순히 특정 정당을 위해 활동하는 편향된 단체로 함부로 정의할 수 없게 만드는 부분이다. 중앙선거관리위원회 또한 직원들의 개인적 의견은 별론으로 하고, 시민의눈 요구사항을 신중하고 면밀하게 검토하여 최대한 수용하려고 노력했던 점을 볼 때, 공식적으로는 시민의눈을 특정 정당과 무관한 단체로 간주하고 대응했다고 봐

야 할 것이다.

2) 제19대 대선 과정에서 시민의는 요구사항

〈표 1〉에서 알 수 있듯이 사전투표와 개표 절차에 대한 요구사항이 두드러진다. 사전투표의 경우 선거관리위원회 청사에 보관하는 관내사전투표함 보관장소에 대한 출입 허용 및 감시 요구가 많았고, 개표의 경우 투표지분류기 등 전산장비와 관련한 요구가 많았다. 선거관리위원회는 시민의는 대표자 등과의 면담을 통해 위 표에 나열된 요구사항 중 수용가능한 부분은 최대한 수용하여 반영하였으며, 현실적으로 반영이 어렵거나 선관위 업무에 대한 오해에서 비롯된 부적절한 요구, 선관위 청사 안 감시텐트 설비 등 정상적인 절차사무 수행에 지장을 주는 요구 등은 수용하지 않았다.

시민의는 요구사항은 대체로 주요 절차사무 과정이 공정하고 투명하게 이뤄지고 있는지 확인하기 위한 ‘참관권’ 보장 및 강화에 집중되어 있다. 현행 「공직선거법」상 투·개표

〈표 1〉 제19대 대선 과정에서 시민의는 요구사항

구분	요구사항
사전투표 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 관내사전투표함 보관장소 24시간 감시 허용 • 관내투표함 보관장소에 벽시계 설치하여 보관의 투명성 강화(벽시계가 보이도록 CCTV 촬영) • 관내사전투표함 접수 시 일정한 거리에서 참관 • 관내사전투표함 비치장소 CCTV영상 공개 • 관내사전투표함에 사전투표관리록 첨부 • 관외사전투표 우체국 배송과정에 참관인 또는 경비경찰 의무동행
개표 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 투표지분류기 통합모의시험 참관 • 투표지분류기 미분류율이 3%를 초과한 경우 분류기 사용 중지 • 투표지분류기, 심사계수기 등 전산장비 사용 중지 • 개표관람증 할당 배부 • 개표소로 우편투표함 회송시 동승 참관 • 개표상황표를 정당에 동시 통보하거나 인터넷에 실시간 공개할 수 있는 시스템 구축 • 개표종료 후 개표상황표(원본)를 후보자추천 정당에 FAX 송부 • 보고석에 설치된 PC(개표록 작성용) 개표매뉴얼 반영 및 개표상황표 입력장면 근접 촬영 허용
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 선관위 청사 안 감시텐트 설비 • 투·개표사무원 징계 강화 • 기관·시설 기표소 참관 • 기관·시설 기표소에 정당·후보자의 참관 강제 • 투표함 기표소 송부시 투표참관인 동행 참관 강제 • 투표용지 일련번호지를 선거인이 절취하여 보관함에 투입

출처: 중앙선거관리위원회 선거 감시 참여단체 등 면담 결과 통지 공문(1차 4.4. / 2차 4.13.)

과정 참관은 정당·후보자가 신고한 참관인에게만 허용되어 있으며, 개표참관인의 경우 정당·후보자 측 참관인 외에 일반국민이 사전 신청에 의하여 제한적으로 참관이 허용된다. 시민의눈은 허용된 참관인의 참관 외에 회원들의 자유로운 참관을 요구했으나, 선관위는 현행법상 정당하게 신고된 정당·후보자 측 참관인이 참관하므로 특정 시민단체의 참관을 임의로 허용할 수 없다는 입장을 취했다. 또한 현행법상 정당·후보자 측 참관은 임의규정이나 참관의 실효성 확보를 위해 강행규정으로 하여야 한다는 요구가 있었다. 선관위는 참관인의 참관을 강제할 근거가 없으므로 수용하지 않았다.

시민단체의 이러한 참관 요구는 선관위가 주축이 되어 수행하는 절차사무 과정에 대한 불신에서 비롯되었다는 것을 부정할 수 없다. 그 불신이 선거제도에 대한 이해부족과 선관위의 지속적인 공정성·투명성 확보를 위한 대책에 대한 오해 또는 무지에서 비롯되었다고 해도, 선관위는 선거관리 주무기관으로서 그 불신에 대한 책임을 져야 하며 어떠한 상황에서도 책임을 외면할 수 없는 입장이다.

2. 선거과정 참여를 보장한 현행 제도

1) 선거과정 참관·참여 제도

현행 「공직선거법」상 선거과정 참관제도는 대표적으로 「사전투표참관인제도」, 「투표참관인제도」, 「개표참관인제도」(일반국민 공모 포함), 「기관·시설안의 기표소 참관제도」가 있다. 참관 외에 일반국민 참여방법으로 개표관람, 투·개표사무원 근무 형태로 참여가 가능하다.

(1) 참관제도

현행법상 투·개표 참관제도의 공통점은 모두 정당·후보자 측이 신고한 참관인만이 참관이 가능하다는 점이다. 기관·시설 안의 기표소 참관의 경우 별도 서면신고 절차는 없으나 정당·후보자 측에서 선거권자 중 1명을 선정하여 참관토록 할 수 있으므로 역시 정당·후보자를 통하지 않고서는 참관이 불가하다. 개표참관인의 경우 최근 개표과정에 대한 신뢰확보 차원에서 법개정을 통하여 정당·후보자 측 참관인 외에 선거관리위원회에서 일반국민의 신청을 받아 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있게 했다. 그러나 정당·후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 20% 이내에서 선정 가능하여 그 수가 제한적이라 할 수 있다. 또한 개표참관은 강행규정이 아니므로 참관을 거부했다

고 해서 별도의 처벌규정은 없다.

현행법상 투·개표 과정 참관제도의 가장 큰 한계는 정당·후보자가 신고한 참관인 외에 일반국민의 참여가 제한된다는 점이다. 개표참관인에 한하여 제한적으로 일반국민 공모제도를 도입하였으나 사전투표 및 투표참관인의 경우 공모제도가 존재하지 않는다. 또한 참관인의 참관이 강행규정도 아니므로 참관을 포기하는 경우 참관인 없이 선거사무가 진행될 수도 있다. 물론 참관인 수가 기준수에 미달하는 경우 선관위에서 자체적으로 참관인을 선정하여 최소인원을 유지하도록 되어 있지만 이 경우 선관위에서 자체선정한 참관인의 공정성 문제가 제기될 수 있다.

(2) 정당추천위원 참여·입회제도

「선거관리위원회법」에 따라 교섭단체를 구성한 정당은 위원을 추천할 수 있다. 정당추천위원은 선거과정의 신뢰성과 공정성을 확보하기 위한 제도로 제19대 대통령선거의 경우 역대 최대인 4개 정당(더불어민주당, 자유한국당, 국민의당, 바른정당)이 교섭단체를 구성하여 위원 추천이 가능했다.

정당추천위원은 공직선거법상 주요 선거과정에 참여하도록 되어 있는데, 구·시·군 정당추천위원의 경우 거소투표용지 발송과정, 선상투표용지 전송과정, 우편투표(거소·선상투표, 관외사전투표, 재외투표) 투표함 투입·보관과정, 투표용지발급기 읍·면·동위원회 송부과정, 투표용지 인쇄·납품 및 송부과정, 우편투표함 비치 및 봉인과정 등에 참여 또는 입회하게 된다. 읍·면·동 정당추천위원의 경우 통합선거인명부 봉합·봉인 등 보관과정, 통합선거인명부 수령과정, 투표용지의 수령·보관 및 투표관리관에게 인계하는 과정, 투표용지발급기 수령·보관 및 투표관리관에 인계과정 등에 참여 또는 입회하게 된다. 그러나 정당추천위원이 참여 또는 입회하지 않는 경우에는 그 참여 또는 입회를 포기한 것으로 간주하므로 강행규정은 아니며 별도의 처벌규정은 없다.

(3) 그 밖의 참여제도

참관제도 외에 선거과정에 참여하는 방법으로 대표적으로 「개표관람제도」가 있다. 「공직선거법」 제182조(개표관람) 제1항에 따르면 “누구든지 구·시·군선거관리위원회가 발행하는 관람증을 받아 구획된 장소에서 개표상황을 관람할 수 있다.”고 규정되어 있다. 또한 공정하고 중립적인 일반인이라면 투·개표사무원으로 위촉되어 투·개표소에서의 근무가 가능하다.

그러나 현행 개표관람제도의 경우 정당·후보자 측이나 유관 기관 등에 배부하여 관람

토록 하는 용도로 운영되고 있으며, 실질적으로 개표관람을 희망하는 개인이 개표관람을 요구하는 경우 관람증을 배부받지 못할 가능성이 크다. 또한 개표관람은 개표소 내가 아닌 개표소 밖의 구획된 장소에서만 관람이 가능하므로 사실상 개표진행과정을 구체적으로 확인할 수 없다. 투·개표사무원의 경우에도 주로 지방자치단체 공무원이나 교육공무원, 금융기관 직원 등을 기관에서 일괄 추천받아 우선 위촉하고 인력이 부족한 경우 제한적으로 일반인을 위촉하고 있는 실정이며, 일반인 위촉의 경우에도 신청이나 공개모집을 통하여 이뤄지는 것이 아니라 개인적인 인맥을 통하여 위촉되는 경우가 많아 사실상 일반 국민의 투·개표사무원 근무는 극히 제한적이라고 볼 수 있다.

2) 사회단체의 공명선거 추진활동 보장

「공직선거법」 제10조(사회단체 등의 공명선거 추진활동) 제1항에 따르면 “사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거 추진활동을 할 수 있다.”고 규정되어 있다. 다만 단서규정으로 법령에 따라 정치활동이나 공직선거 관여가 금지된 단체나 특정 정당 또는 후보자를 지원하기 위해 설립된 단체, 선거운동을 하거나 할 것을 표방한 노동조합 또는 단체 등에 대하여 공명선거 추진활동을 금지하고 있다.

본 조에 따라 단서규정에 따라 제한받지 않는 시민단체 등은 법의 허용범위 내에서 공명선거 추진활동이 가능하다. 지난 제19대 대통령선거에서 시민의회의 선거 감시활동 또한 공명선거 추진활동의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 현행 「공직선거법」상 사회단체의 공명선거 추진활동은 두 가지를 규정하고 있다. 첫째, 공명선거추진활동 시 항상 공정한 자세를 견지하여야 하며, 특정 정당이나 후보자의 선거운동에 이르지 아니하도록 유의해야 한다. 둘째, 선관위는 사회단체 등이 불공정한 활동을 하는 때에는 경고·중지 또는 시정명령을 해야 하며, 그 행위가 선거운동에 이르거나 선거관리위원회의 중지 또는 시정명령을 이행하지 아니하는 때에는 고발 등 필요한 조치를 하여야 한다. 즉 사회단체 등의 공정한 공명선거 추진활동을 폭넓게 허용하되, 선거운동에 이르거나 불공정한 행위를 한 경우 고발이나 경고·중지 또는 시정명령이 가능하다.

IV. 선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안

1. 정당·후보자 외 일반국민의 참관권 보장—참관인 공모제도 도입

1) 실태 및 문제점

현행법상 참관제도는 제한적으로 일반국민 공모제를 도입한 개표참관인을 제외하고는 정당·후보자가 신고하거나 선정한 참관인만이 참관이 가능하다. 정당·후보자를 통하지 않고서는 일반국민이 투·개표과정을 참관할 수 있는 기회는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 현행 「공직선거법」은 선거과정에 직접 참여하여 공정성과 투명성을 확인하고자 하는 일반 국민들의 요청을 수용하기 위한 근거가 매우 부족한 실정이다. 따라서 정당·후보자가 신고하는 참관인 외에, 선거관리위원회에서 직접 일반국민의 신청을 받아 참관인을 선정하는 공모제도의 적극적인 도입을 고려할 필요가 있다.

개표참관인의 경우 일반국민 공모제도가 시행되고 있지만 사전투표 및 투표참관인의 경우 아직 일반국민이 참관할 수 있는 기회는 전무하다. 지난 2015.8.13. 「공직선거법」 개정으로 처음 도입한 개표참관인 공모제도는 선거관리위원회에서 개표장소와 선거인 수 등을 고려하여 선거권자의 신청을 받아 정당 또는 후보자가 신고할 수 있는 개표참관인 수의 100분의 20 이내에서 개표참관인을 추가로 선정하여 참관하게 할 수 있도록 하는 제도로, 실제로 이번 제19대 대통령선거에서 시민의눈 등 시민단체에서 개표참관을 위해 공모제도를 이용하겠다는 의사를 적극 드러내는 등 공모제도에 대한 관심이 높았다.

〈표 2〉를 보면 제20대 국선 및 제19대 대선 당시 일반국민 공모제도 참관인 비율을

〈표 2〉 제20대 국선 및 제19대 대선 개표참관인 수 현황

선거명	개표소 수	개표참관인 수			
		계	정당·후보자 선정	일반국민 공모제도 (선거권자 신청)	위원회 선정
제20대 국선	253	10,506	7,826 (74.5%)	2,672 (25.5%)	8
제19대 대선	251	14,221	12,321 (86.6%)	1,704 (12%)	196 (1.4%)

〈표 3〉 제20대 국선 및 제19대 대선 개표참관인 공모인원 기준

선거명	인구수별 공모인원			
	5만 미만	5만 이상 20만 미만	20만 이상 50만 미만	50만 이상
제20대 국선	5명	10명	15명	20명
제19대 대선	5명	5~10명	10~15명	15~20명

출처 : 중앙선거관리위원회 종합관리지침

알 수 있다. 제20대 국선의 경우 전체 참관인의 25.5%, 제19대 대선의 경우 전체 참관인의 12%가 공모제도를 통한 일반국민 참관인이다. 앞서 실시한 국선에 비해 대선에서 일반국민 공모제도를 통한 참관인 수가 감소한 것은 대국민 관심도 저하때문이라기보다는 공모제도를 통한 참관인 수 선정기준 자체가 감소했기 때문으로 보인다. 〈표 3〉에서 확인할 수 있듯 제19대 대선에서는 제20대 국선과 달리 공모인원 하한기준을 설정하였는데, 해당 위원회에서 업무경감 차원에서 하한기준에 맞추어 공모인원을 결정함에 따라 전체적인 공모인원이 감소한 것으로 보인다.

2) 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 최근 도입한 개표참관이 공모제도의 경우 정당·후보자의 신고 없이도 일반국민의 개표참관을 가능하게 했다는 데 큰 의의가 있다. 지금까지의 참관인 제도가 특정 정당·후보자 측에서만 선정·신고가 가능함에 따라 참관 시 특정 후보자 측의 이익만을 수호하고 그로 인하여 종종 불합리하고 편향된 가치판단이 이뤄질 수 있는 우려가 있는 반면, 특정 정당·후보자와 무관한 일반국민을 공개모집함으로써 일반 국민의 개표참여 기회를 보장하고 아울러 개표과정에 대한 대국민 신뢰도를 향상시킬 수 있었기 때문이다.

현재 사전투표 및 투표참관인의 경우 정당·후보자 측에서 사전투표소 또는 투표소마다 2명씩 신고할 수 있도록 되어 있어 일반국민의 개인적인 참관은 불가능하다. 선거과정에 대한 불신은 개표뿐만 아니라 투표과정에도 광범위하게 존재하므로 개표참관인과 마찬가지로 사전투표 및 투표참관인제도에도 일반국민 공모제도를 도입한다면 투표과정에 대한 대국민 신뢰회복에 크게 기여할 수 있을 것이다. 사전투표소 및 투표소마다 2명 이내에서 일반국민을 참관할 수 있도록 하되, 개표참관인 공모시스템처럼 중앙선거관리위원회에서

별도의 시스템을 구축하여 인터넷 신청이 가능하도록 해야 할 것이다.

다만 공모제도를 실시할 경우 필연적으로 선거관리위원회의 업무가 가중될 우려가 있다. 현재 시행 중인 개표참관인 공모제도의 경우에도 최초 도입 후 지난 2016년 제20대 국선 및 2017년 제19대 대선에서 많은 문제점이 나타났다. 개표참관인 공모 및 선정 과정에서 직원들의 업무량이 대폭 가중되고 개표방해 등 악의적인 의도로 공모하는 경우 본연의 취지가 훼손될 수 있다는 의견이 나오기도 했다. 향후 직원들의 업무부담 감소를 위해 참관인 공모제도는 신청방법을 기존의 수기접수, 메일, 인터넷 등 여러 경로에서 인터넷 신청으로 일원화하고 개표참관인 신청시스템을 선거관리시스템과 연계되도록 설계하여 업무편의를 도모하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 또한 2개 이상의 투표소에 중복 접수하는 사례가 없도록 기술적인 조치를 강화해야 할 것이다.

2. 투·개표참관인의 자유로운 참관권 보장

1) 실태 및 문제점

(1) 투표참관 시 사진촬영 제한

「공직선거법」 제161조에 따라 투표참관인은 투표용지 교부상황과 전제적인 투표상황을 참관할 수 있는 권한을 포괄적으로 부여받는다. 포괄적인 참관권 안에는 투표함 등 봉합·봉인 이상유무 확인, 기표소 내 이상유무 확인, 선거인 본인확인이 정당하게 이뤄지고 있는지 여부, 투표용지 교부 및 투표진행이 부정 없이 공정하게 이뤄지고 있는지 여부, 투표마감, 마감 후 개표소로 투표함 이송 등이 모두 포함된다. 결론적으로 법에서 별도로 열거하지 않는 한 참관범위에 제한이 없다고 볼 수 있다. 또한 사고발생 시에는 투표상황을 촬영할 수 있는데, 개표참관인이 언제든지 개표상황을 촬영할 수 있는 데 반하여 투표참관인은 사고가 발생한 경우에만 투표상황을 촬영할 수 있도록 한 것은 선거인의 투표비밀 보장, 얼굴 노출 등 사생활 침해, 투표 방해 등 다양한 요인이 고려된 것으로 부득이하게 제한하는 것으로 보인다.

이번 제19대 대선에서는 일부 시민단체 회원들이 참관인을 확보하기 힘든 군소정당의 정당·후보자 측 참관인으로 신고된 후 투표소에 배치되었고, 이들은 사고가 발생한 경우 외에도 자유롭게 투표상황을 촬영할 수 있도록 허용하여 줄 것을 요구했다. 참관인 측에서는 촬영은 정당한 권리라고 주장했지만 선거관리위원회는 투표소 안에서 사고가 발생

한 경우나 투표함 봉쇄·봉인 과정 등 제한적인 경우에만 촬영을 허용했다.

(2) 개표참관 시 보고석 등 접근 제한

개표참관인은 개표소 안에서 전체적인 개표상황을 참관할 수 있는 권한을 포괄적으로 부여받는다. 포괄적인 참관권 안에는 투표소에서 이송된 투표함 등 봉합·봉인 이상유무 확인, 투표함 개함, 투표지 분류, 심사·집계, 개표마감에 이르는 개표의 모든 과정이 포함된다. 투표참관인과 마찬가지로 「공직선거법」 별도로 열거하지 않는 한 참관범위에 제한이 없다고 볼 수 있다.

그러나 법적으로 개표소 내 자유로운 참관이 허용되는 반면, 실제 개표소 내에서는 개표소 질서유지 차원에서 법에 근거가 없는 제한이 이뤄지고 있는 실정이다. 대표적으로 법상 개표소 내 개표참관인의 접근이 제한되는 장소가 없으나, 실제로는 선거관리위원회에서 차단봉 등을 설치하여 위원검열석과 위원장석, 보고석 주변을 통제하고 있다. 현실적으로 개표참관인이 위원석이나 보고석을 통제 없이 접근할 경우 악의적으로 업무수행을 방해하거나 투표지 등을 훼손할 가능성을 우려하여 통제하는 것으로 보인다. 특히 위원장석의 경우 대체로 연단 위 등 별도의 장소에 설비되는데, 참관인이 위원장석 근처도 아닌 연단 위로만 올라가도 통제하는 것은 과도한 통제일 수 있다. 또한 보고석의 경우 참관인이 보고 중인 모니터의 내용을 확인할 수 없도록 모니터 화면이 벽면을 향하도록 설비하는 경우가 많아 참관인이 항의하는 경우도 있다. 이 경우 차단봉 밖에서는 모니터의 내용 확인이 불가능하기 때문에 정당한 참관권을 제한당한다고 생각할 여지가 충분하다.

2) 개선방안

(1) 투표참관인 촬영권한 확대

스마트폰 등을 이용한 사진촬영이 일상화된 시대에서 참관과정 및 이상여부를 증거자료로 남기기 위한 사진촬영 요구를 마냥 제한하는 것은 바람직하지 않아 보인다. 다만 투표소에서의 촬영을 언제든지 가능하도록 허용할 경우 투표소 질서유지에 지장을 줄 수 있고, 투표하러 온 선거인들을 허락 없이 촬영했을 경우 프라이버시 침해 우려가 있으므로 전적으로 허용한다면 문제가 될 것이다. 법개정을 통하여 투표소에서 사고가 발생한 경우 외에, 현재 「투표관리매뉴얼」에서 허용하고 있는 투표개시 및 투표마감 시 투표함 봉쇄·봉인 과정, 투표개시 전 기표소 내 이상유무 확인 과정에 대한 사진촬영을 추가로 허용할 필요성이 있다. 허용하더라도 투표하러 온 선거인이 없는 상태에서 사진촬영이

이뤄지므로 개인정보 침해 문제가 전혀 없으며, 투표소 질서유지에도 지장을 주지 않을 것으로 보인다. 불필요한 금지는 불필요한 불신을 야기한다. 불필요한 사진촬영 금지로 참관인의 불신과 불만을 야기하는 것보다 조속한 법개정을 통하여 사진촬영 권한을 일부 확대할 필요성이 있다.

(2) 개표참관인 보고석 등 접근권한 확대

개표참관에서 가장 문제가 되는 부분은 법적 근거 없이 위원검열석, 위원장석, 보고석 등을 차단봉 등으로 통제하여 참관인의 접근을 통제하는 것이다. 지난 제19대 대선 종합관리지침(24쪽)에서는 보고석 주변에 보고석으로부터 1미터 이상 2미터 이내 간격을 두어 차단봉(질서유지선)을 설치하여 개표참관인이 차단봉 밖에서 참관 또는 촬영하도록 안내하라는 내용이 있었다. 사실상 그렇게 안내하라는 것일 뿐 참관인이 차단봉을 넘어오더라도 직접적으로 부당한 업무방해에 이르지 않는 이상 처벌할 수 있는 규정은 없다. 보고석을 참관하는 것도 참관인의 정당한 참관권한에 해당되기 때문이다.

그러나 현실적으로 보고석의 경우 개표상황을 개표보고시스템을 통하여 보고하는 고도의 정확성과 집중력을 요하는 업무인만큼 참관인이 자유롭게 접근할 경우 업무에 지장을 줄 가능성이 크다. 따라서 차단봉을 설치하여 일정 거리를 두고 참관 또는 촬영하는 것은 어쩔수 없는 부분일 수 있다. 다만 보고석을 설비할 때 업무편의만을 생각하여 보고용 PC 모니터를 벽면을 향하도록 설비하지 말고, 참관인이 차단봉 밖에서 확인하고 촬영할 수 있도록 개방형으로 설치하도록 종합관리지침 등을 통해 개선해야 할 필요가 있다. 참관인의 입장에서 본다면 모니터를 확인할 수 없는 상황에서 차단봉으로 통제까지 해놓은 경우 참관권이 침해당하는 것이며 보고과정을 불신할 수밖에 없기 때문이다.

3. 투·개표사무원 공모제도 도입

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제147조 제9항에 따라 투표사무원은 국가공무원 및 지방공무원, 각급학교의 교직원, 은행법 제1조에 따른 은행의 직원, 각 조합 등 직원, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관의 직원, 농협·수협·축협 등 직원, 지방공사와 지방공단 직원, 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자로 위촉할 수 있다. 대부분 공무원 및 그에 준하는 기관에 소속된 직원을 위촉대상으로 하고 있으며, 일반국민을 위

〈표 4〉 제20대 국선 및 제19대 대선 투·개표사무원 현황

구분	선거명	기관 소속								공정중립 인사 (일반인)
		계	국가 공무원	지방 공무원	교직원	금융 기관 직원	공공 기관 직원	농·수· 축협 등 직원	지방 공사· 공단 직원	
투표 사무원	제20대 국선	118,342	141	69,449 (58.7%)	10,628	27	100	257	51	37,689 (31.8%)
	제19대 대선	119,452	128	69,927 (58.5%)	10,608	43	63	245	66	38,372 (32.1%)
개표 사무원	제20대 국선	47,612	1,418	17,710 (37.2%)	4,511	487	135	2,054	308	20,989 (44.1%)
	제19대 대선	44,320	1,360	17,340 (39.1%)	4,093	385	156	1,895	211	18,880 (42.6%)

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://10.36.70.22:7080/>)

축할 수 있는 근거는 ‘투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자’에 따라 가능
하다.

〈표 4〉를 보면 제20대 국선 및 제19대 대선의 투·개표사무원 수 현황을 볼 수 있다.
(사전투표사무원의 경우 투표사무원과 동일한 양상을 보이므로 생략하였다.) 공정중립인
사(일반인)의 비중이 투표사무원은 30% 정도, 개표사무원은 40% 정도로 매우 높아 보이
나 이 표에서 보이는 일반인의 경우 공모제도를 통한 위촉이 아니므로 순수하게 일반국민
의 참여로 보기에 무리가 있다. 투표사무원의 경우 일반인을 사실상 읍·면·동사무소
에 근무하는 비공무원 근로자(공공근로자, 무기계약직 등)나 소속 공무원의 인맥을 통하
여 동원한 지인 등으로 위촉되는 경우가 많다. 개표사무원의 경우에도 실제로 장애인
단체나 여성단체 추천을 받거나 선거관리위원회의 임시인력(공정선거지원단, 선거사무보
조원)이 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 명목상 일반인일 뿐 사실상 기관 또는 단체의
추천 형식을 띠고 위촉되는 것이다.

〈표 4〉에서 알 수 있듯 현재 투·개표사무원 인력 확보는 지방공무원과 교직원이 압도
적인 비중을 차지하고 있는데 이는 지방자치단체와 교육청 및 각급 학교를 통하여 인력을
추천받기가 가장 용이하기 때문이다. 또한 공무원이나 교직원의 경우 기본적인 중립성
및 행정적 업무처리 능력이 일정 수준으로 보장되므로 투·개표사무원으로 위촉하기에

최적의 조건을 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 이처럼 행정적 효율성과 편의를 중점 고려한 투·개표사무원 확보는 오히려 일반국민들이 투·개표과정을 불신하는 계기가 되었다. 기본적으로 공직을 수행하는 공무원에 대한 불신, 그리고 선거관리위원회뿐만 아니라 지방자치단체와 교육기관 등 행정기관에 대한 일반적인 불신 풍조에서 기인한 것으로 보인다. 행정기관이 조직적으로 부패해 있다는 국민들의 일반적인 인식으로 볼 때 이들이 주축이 되어 수행하는 투·개표과정이 온전히 신뢰받지 못하는 것은 당연해 보이기도 한다.

2) 개선방안

따라서 투·개표과정의 신뢰를 해소하기 위해서는 일반국민 공모제도라는 파격적인 제도 도입을 고려할 필요성이 있다. 투·개표사무원은 참관인과는 달리 직접 투·개표 업무를 수행하는 자로서, 참관인이 감시자 또는 관찰자의 입장에 있는 반면 사무원은 공정성·투명성·신뢰성이라는 사명감과 책임감을 가지고 투·개표 업무를 수행한다. 참관인이 감시와 관찰이라는 소극적 형태의 참여라면, 사무원은 선거업무를 직접 수행한다는 차원에서 보다 적극적인 형태의 참여라고 할 수 있다.

그러나 투·개표사무의 원활한 수행을 위해서 행적의 효율성을 고려하지 않을 수 없으므로 일반국민 공모제도를 전폭 시행하는 것은 현실적으로 매우 어려워 보인다. 현재처럼 공무원과 교직원을 위주로 사무원을 위촉하되 총 투표사무원 수의 20% 정도를 공모제도를 통하여 위촉하되, 투표소마다 1~2명 정도 배치한다면 적정할 것이다. 단, 투표소의 투표관리를 책임지는 투표관리관의 경우에는 행정업무 능력과 경험이 요구되므로 능력검증이 힘든 일반국민으로 위촉하여서는 위험부담이 클 것이다. 투표관리관과 달리 일반 투표사무원의 경우 특별히 고도의 능력을 요하는 업무가 아니므로 일반국민들도 사전교육을 통하여 충분히 수행이 가능할 것이다. 개표사무의 경우에도 책임사무원은 공무원 등으로 위촉하되, 일반 개표사무원을 공모제도를 통하여 확보하여도 개표사무 수행에 어려움은 없을 것이다.

일반국민 공모제도를 통한 투·개표사무원 공모에서 가장 문제가 되는 것은 투·개표사무 교육의 어려움보다는 효율적인 공모 시스템 구축, 무엇보다 선정 및 위촉과정에서 소요될 구·시·군위원회 직원들의 업무량 증가라고 할 수 있다. 앞서 도입한 개표참관인 공모제도에서도 시스템의 불완전성 등으로 인한 업무부담이 과중되어 직원들의 불만이 상당했다. 따라서 접수창구를 단일화하고, 본인확인 및 이중접수 방지기술 도입 등 공모 시스템을 완벽하게 구축해야만 직원들의 업무량 증가를 최소화할 수 있을 것이다.

4. 일반인 개표관람 권한 확대

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제182조(개표관람) 제1항은 “누구든지 구·시·군위원회가 발행하는 관람증을 받아 구획된 장소에서 개표상황을 관람할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그러나 법문의 “누구든지”라는 표현이 무색하게 실제 개표소에서 일반인의 개표참관은 보장되고 있지 못하다. 해당 위원회에서 개표소 규모 등을 고려하여 자체적으로 개표관람증 발급매수를 결정하는데 이 과정에서 정당·후보자 측 배부수량, 지방자치단체나 경찰서 등 유관 기관 배부수량 중심으로 최소수량으로 산정하고 있는 실정이다. 일반인이 무작정 선거관리위원회나 개표소에 방문하여 관람증 발급을 요청하는 경우 설령 관람증 여분이 있더라도 관람증을 발급받을 가능성은 희박하다. 법문에 “누구든지”라고 명시되어 있음에도 불구하고 그동안 일반인의 개표관람 권한에 대한 진지한 고민 없이 행정편의 차원에서 일반인에게 관람증 배부를 극도로 제한하여 온 것이다. 또한 일반인에게 개표관람 제도에 대한 홍보나 안내 또한 전무한 실정으로 개표관람 제도에 대해 모르는 국민이 대부분이다. 개표관람의 경우 개표참관과 달리 개표장 내 구획된 별도의 장소에서만 관람이 가능함에도 불구하고 불필요하게 관람을 제한하는 것은 불합리하며 법의 취지에도 부합하지 않는다고 할 수 있다.

2) 개선방안

개표관람제도는 “누구든지” 가능하므로 「공직선거법」에 규정된 수많은 제한에도 불구하고 드물게 신분의 제한이 없이 누구나 관람가능한 제도이다. 외국인이든 미성년자이든 선거권이 없는 자이든 무관하다. 개표관람 제도의 취지를 살려 그간 정당·후보자 및 유관 기관 중심으로 배부하던 개표관람증 배부를 일반국민에게 대폭 확대하여 관람권을 보장해줄 필요가 있다. 개표과정에 대한 이해부족으로 개표과정을 불신하는 분위기 속에서 개표관람에 대한 요구는 앞으로 더욱 커질 것이다. 그간 일반국민이 개표관람을 요구하는 사례가 극히 드물어 이에 주목해야 할 이유가 특별히 없었으나, 이번 제19대 대선에서 시민의눈에서도 개표관람과 관련한 이의제기가 있었던 만큼 앞으로 개표관람에 대한 관심과 요청이 커질 것으로 보인다. 선거관리위원회에서도 개표관람에 대하여 방어적인 입장만 취할 것이 아니라 적극적인 제도 홍보를 통하여 일반국민에게 제도를 알릴 필요성이 있다. 개표소 내 수용가능한 범위에서 적극적으로 개표관람을 허용한다면 개표과정에 대한 신뢰확보에도 기여할 것이다.

5. 단체의 공명선거추진활동 한계 설정

1) 실태 및 문제점

「공직선거법」 제10조(사회단체 등의 공명선거 추진활동) 제1항에 따라 사회단체 등은 선거부정을 감시하는 등 공명선거추진활동을 할 수 있다. 제19대 대선 전의 사회단체의 공명선거추진활동은 캠페인 위주로 나타났으므로 선거관리위원회가 특별히 주목할 필요가 없었다. 그러나 이번 제19대 대통령선거에서 나타난 시민단체의 조직적이고 적극적인 공명선거추진활동은 전례가 없던 것으로, 선거관리위원회는 시민단체의 요구에 대응하는 과정에서 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 또한 지난 제19대 대선은 시민단체의 공명선거 추진활동을 어디까지 허용해야 하는가에 대한 어려운 숙제를 남겼다. 시민단체가 온전히 정의와 선의 무결한 영역에 있다고 단정할 수 없으며, 시민단체의 공명선거 추진활동이 선거관리위원회의 정상적인 업무수행에 지장을 주거나 직원에게 위협을 가하는 등 공격적인 양상으로 나타날 수 있기 때문이다.

현행법상 ‘선거운동’에 이르거나 ‘불공정한 행위’를 한 경우 고발 등 조치가 가능하지만, 공명선거 추진활동이라는 명목으로 과도하게 업무에 간섭하거나 정상적인 공무수행에 지장을 주는 경우 대처할 방안이 뚜렷하게 없다는 점이 문제다. 이번 제19대 대선에서도 과도한 업무간섭에 대한 대응수단의 부재로 많은 어려움이 있었다. 「공직선거법」 벌칙규정에 제237조(선거의 자유방해죄), 제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄)가 있으나 전자는 선거운동의 자유를 방해하는 경우 처벌규정이고, 후자는 투표소에서 투표를 방해하거나 개표소에서 개표참관인이 설치한 통신시설 등을 파괴한 자에 대한 처벌규정으로 사실상 선관위 업무방해에 대한 직접적인 처벌규정은 없다고 보아야 할 것이다. 제244조(선거사무관리관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄)의 경우 선거관리위원회의 위원·직원 등 선거사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 불법으로 체포·감금하거나, 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소를 소요·교란한 경우 처벌조항이므로 단순 업무간섭에 대한 조치로는 부적절할 것이다.

2) 개선방안

법에 위반되거나 업무간섭에 이르지 않는 한 시민단체 등의 요구에 적극적으로 소통하려는 자세와 적극적인 대응이 바람직할 것이나, 정당한 공무수행에 지장을 주는 행위에 대하여는 제한하거나 조치할 수 있는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다. 이는 시민참여를 확대함과 동시에 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 해소하기 위해서도 필요하다.

별칙규정에 ‘선거업무 방해죄’를 신설하여 선거관리위원회의 정당한 업무수행에 간섭하거나 방해한 경우 처벌할 수 있는 규정을 만들고, 제10조(사회단체 등의 공면선거 추진활동)에 ‘법에 규정된 방법 외에 참관·참여·입회를 요구하는 경우 중앙선거관리위원회가 정하는 바에 의한다.’ 중앙선거관리위원회가 지침 등으로 참관·참여·입회 등의 범위를 시민단체의 요구사항 및 사회적 분위기를 고려하여 정할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

선거관리 신뢰확보를 위한 시민참여 확대방안을 논할 때는 금지와 제한은 불신을 낳고 개방과 허용은 신뢰를 낳는다는 것을 명심할 필요가 있다. 선거과정의 공정성은 선거관리위원회의 완벽한 선거관리만으로는 보장되지 않으며 국민의 신뢰를 통해서 비로소 완성된다고 할 수 있다. 시민참여 확대는 선거과정의 부정을 감시하는 역할을 할 뿐만 아니라 선거관리위원회의 투명한 선거관리 과정을 증명해주는 상호보완적 역할을 한다고 보는 것이 적절하다. 따라서 시민참여 확대는 행정적인 어려움과 직원들의 업무부담에도 불구하고 지속적으로 추구해야 할 방향이라고 할 수 있다.

지금까지 선거관리위원회는 선거관리의 공정성·신뢰성 확보를 위한 방안과 대책을 지속적으로 마련해 왔다. 그럼에도 불구하고 지난 제19대 대선에서 나타난 시민단체의 전례 없이 활발하고 적극적인 공면선거 추진활동을 경험하며 대국민 신뢰확보를 위해 여전히 갈 길이 멀다는 것을 실감했다. 시민단체의 일부 회원의 행위가 공격적인 양상으로 나타나고 업무간섭에 이르는 등 불합리한 면이 다수 있었다는 점을 고려하더라도, 이번 제19대 대선에서 나타난 시민단체의 요구사항은 앞으로 선거관리위원회가 신중하게 검토하고 고민할 필요가 있다. 특히 정당·후보자 측 참관인에게 허용된 참관권을 시민에게도 보장해달라는 ‘참관권’에 대한 요구가 강했는데, 향후 선거과정의 진정한 신뢰확보를 위해서는 일반시민의 참관권 보장을 대폭 확대하기 위한 대안을 마련해야 할 것이다.

대한민국 국민의 민주주의 의식은 빠른 속도로 성장해 왔다. 국민들은 정부의 일방적인 설명을 더 이상 의심 없이 받아들이지 않으며 정부가 제공하는 자료를 순순히 신뢰하지 않는다. 선거관리위원회의 대국민 신뢰 회복을 위한 지속적인 제도 개선과 노력에도 불구하고

하고 여전히 선거 과정에 대한 불신이 제기되는 이유이다. 국민은 직접 보고 참여하여 의혹을 해소하기를 원하지만 선거관리위원회에서는 그동안 국민의 참여보다는 정보제공, 즉 설명과 설득 중심으로 접근했다. 투표지분류기 의혹에 대한 반박자료를 만들고, 투·개표 의혹에 대하여 다양한 홍보자료를 제작하여 공개했지만 국민들은 쉽게 신뢰를 주지 않고 있다. 이제는 대국민 설득과 홍보 등 정보제공 수준에서 나아가 선거 과정에 국민을 직접 참여시켜 신뢰를 회복하는 방안을 마련해야 한다.

과거 비민주적 정치·사회적 분위기하에서 부정선거를 경험한 이후 법과 제도 정비 등 국가적인 노력으로 공정한 선거문화가 정착되었지만 여전히 국민들은 선거과정에 의혹을 제기하고 있다. 선거관리위원회는 선거를 관리하는 헌법기관으로서 이러한 국민적 불신에 대한 책임이 있으며, 불신을 해소하고 선거과정의 신뢰를 확보하기 위하여 보다 적극적이고 과감한 변화를 모색해야 할 것이다.

참·고·문·헌

- 유재원. 2003. “시민참여 확대방안: 참여민주주의 시각에서.”
- 이순향·김상현. 2011. “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로.” 『한국행정논집』 제23권 제1호. 319-341.
- 이혜인·홍준형. 2013. “정부신뢰와 시민참여: 지난 두 정부에 대한 설문조사를 활용한 실증분석.” 『한국행정논집』 제25권 제3호. 791-820.
- 공직선거법. 법률 제14839호, 시행 2017.7.26.
- 시민의눈 발족 기자회견문(2017.7.30).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://10.36.70.22:7080/>, 검색일: 2017/10/16).
- 중앙선거관리위원회 제19대 대통령선거 종합관리지침.
- Irvin & Stansbury. 2004.
- Yang and Pandey(2011; Wang and Wart, 2007).

접수일자: 2017년 10월 12일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

Measures to Increase Citizen Participation to Secure Election Management Trust

Jo, Eunsook | Pohang Si Bukgu Election Commission

In this study I studied the method of increasing citizen participation for election management. Through previous studies, I analyzed the correlation between citizen participation and government trust. This study was conducted under the premise that public confidence can be secured through citizen participation. By analyzing the needs of NGOs in the 19th Presidential Election, I found that the demand for observation and participation in pro-balloting and counting procedures were prominent. As a result, it can be seen that it is necessary to guarantee and strengthen the authority of the citizen to observe in order to secure the election management trust. The expansion of citizen participation not only plays a role in monitoring the corruption of the election process but also plays a complementary role in proving the fair election management process of Election Commission. Therefore, it can be said that the expansion of citizen participation is direction to pursue despite the decrease of administrative efficiency. It suggests that the Election Commission needs to look for more aggressive and bold changes to secure true trust.

■ Keyword: election management, citizen participation, Securing trust, Observation authority

장애인 투표편의제도 개선방안

김혜선* | 서울시 강서구선거관리위원회

박정민** | 충청북도 괴산군선거관리위원회

✦ 국문요약 ✦

우리나라에서는 정치에 대한 국민들의 관심과 참여가 점차 높아지고 주권의식 수준도 향상되어, 유권자들에게 더 많은 투표기회를 제공하려는 노력이 각종 법과 제도를 통해 실현되고 있다. 현재 우리나라에서는 다양한 투표편의제도를 시행하고 있으나, 장애인 유권자의 참정권 침해에 대한 불만과 문제제기는 끊이지 않고 있다.

이러한 문제들은 크게 투표소 접근성 미흡, 장애인 유권자에 대한 잘못된 인식과 교육의 부족, 제도운영에 있어 평가절차의 부재와 비효율성 등에서 기인한다고 보았다. 장애인 유권자층에게도 진정한 투표기회가 보장되려면 지속적인 제도 개선과 보완이 이루어져야 한다.

그러므로 본 연구에서는 선거관리위원회 직원의 관점에서 현재 시행되고 있는 투표편의제도의 몇 가지 문제점을 진단하고, 투표관리 시 경험과 자료를 통해 이에 대한 개선방안을 제시해 보았다. 아직 계량적이고 구체적인 분석이 이루어지지 못했음은 본 논의의 한계이자 다음 논의에서 수행되어야 할 과제일 것이다.

주제어 | 투표편의, 장애인 유권자, 참정권, 제도 개선

* 제1저자. ** 공동저자.

I. 연구의 목적 및 방향

1. 연구의 목적

“모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.”¹⁾, “국가 및 지방자치단체와 공직선거후보자 및 정당은 장애인이 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권을 행사함에 있어서 차별하여서는 아니 된다.”²⁾는 국내법과 함께 UN 장애인권리협약 제29조³⁾ 등 많은 국제법 역시 참정권 행사의 차별을 금지하고 있다. 참정권은 국민이 직접·간접으로 국정에 참여할 수 있는 권리로서 일반적으로 선거권·피선거권·국민투표권·국민심사권·공무원과 배심원이 되는 권리 모두가 여기에 포함된다.⁴⁾ 참정권 가운데 선거권은 선거당일에 투표할 수 있는 권리를 말하며, 이는 헌법 제24조⁵⁾에서 보장하는 기본적인 권리이기도 하다.

우리나라에서는 정치에 대한 국민들의 관심과 참여가 점차 높아지고 민주적 주권의식이 수준도 향상되어, 이제 우리의 과제는 참정권 보장의 여부가 아닌 ‘참정권의 확대’ 또는 ‘최대한의 보장’이 화두가 되고 있다. 그리하여 공직선거법에도 거소투표, 선상투표뿐 아니라 재외선거, 그리고 신고없이 전국에서 투표할 수 있는 사전투표까지 도입되면서 유권자들에게 더 많은 투표기회를 제공하려는 노력이 각종 제도를 통해 담겨져 있다.

그러나 위에 나열한 법적·제도적 장치와 선거관리위원회의 방침에 따른 참정권 보장 노력에도 불구하고, 장애인 유권자의 참정권 침해에 대한 불만과 우려의 목소리는 여전하다. 선거 때마다 투표환경 미비로 인한 ‘장애인투표, 문턱은 여전히 높다’, ‘장애인투표 환경 열악’이라는 기사들이 쏟아져 나오고, 장애인 관련 단체에서 공직선거법의 참정권 침해에 관한 헌법소원 심판을 청구하기도 하는 등⁶⁾ 장애인 유권자층의 불만제기는 끊이

1) 「대한민국헌법」 제13조제2항.

2) 「장애인차별금지법」 제27조제1항.

3) 「UN 장애인권리협약」에는 투표절차, 시설 및 자료의 적절성과 접근가능성 보장과 장애인의 비밀투표를 할 권리, 선거를 대표할 권리, 공적 기능을 수행할 수 있는 권리 등 장애인이 다른 사람들과 동등하게 정치 및 공적생활에 참여할 수 있도록 보장해야 할 사항들이 열거되어 있다.

4) 두산백과(www.doopedia.co.kr).

5) 「대한민국헌법」 제24조는 선거권에 대한 대한민국 헌법 조항으로, 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

6) 가족을 동반하지 않은 장애인이 투표할 시 2인의 보조인과 함께 투표소에 들어가야 한다고 규정한 현행 공직선거

지 않고 있다.

장애인 유권자들이 주로 토로하는 문제는 선거일 투표소까지의 이동권 문제부터 투표소 내 장애인 편의시설 미비, 선거정보 제공의 미흡 등이 있다. 공직선거를 통해 국민의 소수집단을 포함한 다양한 이익을 대변할 수 있는 대표자가 선출될 수 있으려면, 선거참여 기회에 있어 불편함과 제도미비로 인해 투표권자의 참정권 행사가 좌절되는 일은 없어야 할 것이다. 장애인 유권자층에게도 진정한 투표기회 보장을 실현할 수 있으려면 지속적인 제도 개선과 보완이 이루어져야 하며, 선거관리위원회 직원의 관점에서 이에 대하여 몇 가지 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 선행연구 검토 및 연구방향

장애인 투표편의제도와 관련한 기존의 연구는 아직 한정적인 범위 내에서만 이루어져 있다. 장애인의 투표참여시 투표소 또는 선거정보에의 접근성 등 외부환경 요인과 심리적 요인이 미치는 영향을 살펴보거나,⁷⁾ 장애인 유권자들의 투표경험 등 질적 사례분석 후 제도 개선안⁸⁾을 도출하기도 하였고, 장애인 유권자의 선거참여 확대방안을 물리적·제도적·심리적 측면에서 다각도로 분석⁹⁾하기도 하였다. 투표참여 취약계층을 아울러 제19대 총선의 투표편의제도에 대한 만족도를 분석¹⁰⁾한 연구도 있다. 그 외에 투표편의제도에 관한 문제는 아니지만 지적장애인의 투표권과 관련한 쟁점을 다룬 연구¹¹⁾도 진행된 바 있다. 그러나 제도개선의 측면에서 투표현장의 요구를 반영한 실질적이고 구체적인 연구는 아직 부족하고 미흡한 단계라 할 수 있다.

본 논의의 공동연구자는 선거관리위원회의 직원으로서 현장에서 장애인 유권자들의 요구와 불만을 가장 가까이에서 접하고 있으며, 실질적으로 업무를 수행하고 편의를 책임져야 하는 주체라 할 수 있다. 그러므로 실무자의 관점에서 현장경험을 바탕으로 현 장애인 투표편의제도의 미비점과 문제점 등을 진단함으로써, 좀 더 실질적이고 효율적인 제도개

법에 대해, 장애인단체가 헌법소원심판을 청구했다. 장애인의 투표권이 침해당하고 ‘비밀투표’ 원칙이 훼손된다는 것이 이들의 주장이다(천지일보, <http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=440961>).

7) 유수현, “장애인 선거참여환경 요인이 투표참여 의향에 미치는 영향에 관한 연구”(2012).

8) 류형욱, “장애인의 투표참여 경험에 대한 질적 사례연구”(2017).

9) 김춘호, “장애인의 선거참여 활성화에 관한 연구”(2010).

10) 김중범, “취약계층의 투표편의제공 만족도 분석,” 『동북아연구』 제17집(2012), 83-112쪽.

11) 김진우, “지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구,” 『조선대학교 사회과학연구』 31권(2015), 345-367쪽.

선의 방향과 대안을 제시해볼 수 있을 것이다.

투표편의 제공대상은 장애여부와 상관없이 거동이 불편한 모든 선거권자가 해당될 것이다. 그러나 본 연구는 한시적인 신체 제약을 받는 경우는 제외하고, 사회적·계층적 약자로서 계속적으로 차별과 불편을 감내해야 하는 장애인 선거권자로 대상을 한정하여 논의를 진행하고자 한다. 그리하여 장애인 선거권자의 비율과 투표참여율을 통해 장애인 선거권자의 참정권 행사 현황을 알아보고, 현재 우리나라에서 시행중인 투표편의제도와 해외의 사례를 살펴봄으로써 장애인의 투표편의제공제도의 현주소를 점검해볼 것이다. 현 투표편의 제도에 대한 문제점을 파악하고, 그를 바탕으로 수요자의 요구와 필요에 부합하는 합리적인 개선방안을 모색해보고자 한다.

II. 장애인 투표참여 및 투표편의제도 현황

1. 등록장애인 현황

투표편의제도는 장애인과 지병·일신상의 사유 등으로 거동이 불편한 선거인들을 대상으로 한다. 이러한 투표편의 제공대상이 총 선거인 수에서 차지하는 비중은 얼마나 되는지 먼저 알아볼 필요가 있다. 다만 거동불편 선거인 수는 개개인의 건강상태에 따라 수시로 변화될 것이고, 불편함의 정도에 따라 투표편의 제공대상에 포함할 수 있는지 여부도

〈표 1〉 최근 5년간 국내 총 인구 수와 등록장애인 수¹²⁾

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
총 인구 수(명)	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,529,338	51,696,216
등록장애인 수(명)	2,511,159	2,501,112	2,494,460	2,490,406	2,511,051
총 인구 수 대비 등록장애인 비율(%)	4.93	4.89	4.86	4.83	4.86

12) 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 참조.

〈표 2〉 최근 5년간 19세 이상 인구 수와 등록장애인 수¹³⁾

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
19세 이상 인구 수(명)	40,542,418	41,001,517	41,455,574	41,896,030	42,320,329
19세 이상 등록장애인 수(명)	2,426,701	2,418,024	2,412,819	2,409,103	2,430,197
19세 이상 인구 대비 등록장애인 비율(%)	5.99	5.90	5.82	5.75	5.74

객관적인 지표로 판단하기 힘들다고 판단된다. 그러므로 보건복지부에 공식적으로 등록된 장애인 수를 기준으로 그 비율을 근접하게나마 가늠해보고자 한다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 최근 5년간 우리나라 총 인구 수는 약 5,100만 명에 이르며, 등록된 장애인 수는 평균 약 250만여 명이다. 총 인구 수 대비 등록장애인 수의 비율은 4.8~4.9%가 된다. 이 가운데 실제 선거에 참여할 수 있는 연령은 19세 이상이므로 이에 따라 통계를 내보면 아래와 같다.

최근 5년의 19세 이상 인구는 평균 약 4,100만 명, 19세 이상 등록장애인 수는 평균 약 240만 명이 된다. 그러므로 선거권자층만을 대상으로 한 경우 인구 수 대비 등록장애인 수의 비율은 약 5.8%가 되어, 전 연령층에서 차지하는 비율보다 1%가량 높은 수준을 보이고 있다. 선거인 약 100명 중에서 5~6명이 등록된 장애인이라는 것은 미미한 비중이라고 볼 수 없다.

본 연구대상에서는 제외되었지만 비장애인 중에서도 노인·환자 등 거동이 불편한 선거인들까지 포함한다면 투표편의제도를 필요로 하는 대상은 더 넓고 많아질 것이다. 그 비중이 위와 같이 적지 않음을 생각하면, 유권자들의 참정권 보장에 있어서 적절한 투표편의제도를 마련하고 제공하는 것은 선거관리위원회의 중대한 임무 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

2. 장애인 투표참여 현황

최근 5년간 공식선거는 총 5회(대통령선거 2회, 국회의원선거 2회, 전국동시지방선거

13) 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 참조.

〈표 3〉 최근 5년간 선거권자 투표율¹⁴⁾

(단위: %)

구분	제19대 국회의원선거 (2012)	제18대 대통령선거 (2012)	제6회 동시지방선거 (2014)	제20대 국회의원선거 (2016)	제19대 대통령선거 (2017)
전체 선거권자 투표율	54.2	75.8	56.8	58.0	77.2

〈표 4〉 선거별 장애인 투표 참여율¹⁵⁾

(단위: %)

구분	제17대 국회의원선거	제18대 국회의원선거	제5회 동시지방선거	제6회 동시지방선거
장애인 선거권자 투표율	76.5	74.0	71.6	74.8

1회) 실시되었다. 각 선거에서 선거권자의 투표율은 〈표 3〉과 같다.

전체 선거권자의 경우 국회의원선거나 지방선거 평균 투표율이 56%를 기록하였으나, 대통령선거의 투표참여율은 76%로 이보다 20%나 높은 경향이 나타난다. 이는 국가원수를 뽑는 대통령선거에 대한 국민들의 큰 관심을 보여주는 것이라 할 수 있다. 장애인 유권자의 평균 참정권 행사율은 비장애인들보다 높게 나타난다.

장애인 선거권자층에서는 기본적으로 70%를 넘는 투표참여율을 보여 선거에 대한 관심과 참여의지를 확인할 수 있었다. 또 다른 특징은 투표율이 선거의 종류에 크게 영향을 받지 않는다는 점이다. 장애인 유권자층에서는 지방선거에 있어서도 다른 선거에 비해 투표율이 별로 감소하지 않았고, 전체적으로 투표율 변동의 폭은 거의 없는 것을 볼 수 있다.

3. 현행 장애인 투표편의제도

우리나라에서 장애인을 대상으로 한 투표편의제도는 주로 투표소에 대한 접근성 강화,

14) 중앙선거관리위원회 통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

15) 중앙선거관리위원회 통계시스템(<http://info.nec.go.kr>), 보건복지부·한국보건사회연구원 통계자료.

또는 투표행위의 편의성 향상이라는 측면에서 시행되고 있다. 장애인복지법에서 정한 기준과 달리 선거관리위원회에서는 투표편의제도의 대상이 되는 장애의 유형을 지체장애, 시각장애, 청각장애, 발달장애, 기타의 5가지로 크게 분류하여 편의서비스를 제공·관리하고 있다.¹⁶⁾ 가장 최근인 2017년 5월 9일 치러진 제19대 대통령선거 시 제공되었던 투표편의제도를 5가지의 장애유형에 따라 분류해보면 다음과 같다.

〈표 5〉 제19대 대통령선거(2017년) 기준 투표편의제도 현황¹⁷⁾

유형	투표편의제도	비고
지체	• 입시경사로 설치	개선·확대
	• 대형기표대 설치 및 특수형기표용구 비치	
	• (사전)투표소 접근성 강화	
시각	• 투표안내문(3종) ※2차원바코드, 점자, 음성CD	신설
	• 점자선거공보 의무 제작	
	• 점자선거제도 안내책자 배부	
	• 점자투표보조용구 비치	
	• 거소투표신고서(2종) 2차원바코드 삽입	
청각	• 토론회 수화·자막 방송	개선·확대
	• 수화형 투표안내문 제공	
	• 수화투표안내영상 제공	
	• 수화통역사 확대 배치	
발달	• 홍보물 제작·교육	

16) 「장애인복지법」 제2조제2항 및 「동법 시행령」 제2조제1항에 따른 장애의 종류는 다음과 같이 구분된다.

1. 신체적 장애
 - 가. 주요 외부 신체 기능의 장애: 지체장애, 뇌병변장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 안면장애
 - 나. 내부기관의 장애: 심장장애, 심장장애, 간장애, 호흡기장애, 장루·요루장애, 간질장애
2. 정신적 장애
 - 가. 발달장애: 지적장애, 자폐성장애
 - 나. 정신장애: 정신장애(정신분열병, 분열형정동장애, 양극성정동장애, 반복성우울장애)

본 연구에서는 현행 제도의 개선이라는 측면에서 접근하고자, 선거관리위원회가 제도시행을 위하여 분류한 장애유형에 따라 논의를 진행하고자 한다.

17) 중앙선거관리위원회 홈페이지 참조(www.nec.go.kr).

기타	• 투표보조인 활동 지원	
	• 임시기표소 설치	
	• 모의투표체험 확대	개선·확대
	• 투표소 이동 지원 개선	개선·확대
	• 기관·시설 투표관리매뉴얼 배부	신설
	• 장애인거주시설 관리자 교육	신설
	• 투표가이드북 활용	신설
	• 활동보조인 조끼 제작	신설

투표편의서비스는 매 선거 때마다 보완·개선되면서 점차적으로 확대되어 왔다. 2017년도를 기준으로 총21가지 투표편의제도 가운데 기존 운영방침이 지속된 것이 12개이며, 기존의 제도를 대통령선거에서 개선·확대한 것이 4개, 신설된 제도가 5개이다. 2016년도에 실시된 제20대 국회의원선거와 비교했을 때 수량적으로는 약 1.5~2배로 신설·확대되었음을 알 수 있다. 각 편의제도가 어떠한 방식으로 운영되고 있는지 대상에 따라 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 지체장애인

(1) 투표소 임시경사로 설치

거동이 불편한 장애인 유권자가 투표소에 도달 후 진입 시 장애인 경사로가 없고 계단만 있는 경우 투표소로 들어가기 어렵기 때문에 이에 대비하여 임시경사로를 설치하고 있다. 임시경사로는 각 투표소 건물 환경에 맞춰 제작하며, 장애인 단체 등과 협의하여 장애인 유권자가 혼자 힘으로 올라갈 수 있을 만큼 완만한 경사도로 제작·설치한다.

(2) 대형 기표대 설치 및 특수기표용구 비치

모든 투표소에는 휠체어를 탑승한 채로 투표할 수 있는 대형 기표대를 1대 이상 설치하고, 손목활용형·마우스형의 두 가지 특수기표용구를 2세트씩 비치하고 있다.

(3) (사전)투표소 접근성 강화

투표참여불편선거인의 편의 증진을 위하여 되도록 투표소를 1층에 마련하고, 1층이 아

〈표 6〉 설치층수별 투표소 현황¹⁸⁾

구분	계	1층 투표소	1층 외 투표소				
			소계	지하	2층	3층 이상	승강기가 설치된 곳
투표소수(곳)	13,964	12,355	1,609	278	846	485	1,384
비율(%)	100	88.5	11.5	2.0	6.0	3.5	86.0 ※ 1층 외 투표소 기준

년 경우 승강기를 이용할 수 있는 건물에 (사전)투표소를 확보하되, 지난 제19대 국회의원선거 시 위의 조건을 충족하지 못했던 (사전)투표소가 있는 경우도 이번 대통령선거 때에는 추가 확보하도록 하였다. 아래는 제19대 대통령선거에서 층수별 투표소 현황이다. 1층 투표소를 추가 확보하는 노력으로 전체 투표소의 88.5%가 1층에 설치되었고, 1층이 아닌 투표소 중에서 86%는 승강기가 설치되어 있었다. 따라서 전체 투표소에서 1층도 아니고 승강기도 없는 투표소는 9.9%가량이 된다.

2) 시각장애인

각 세대에 발송하는 투표안내문을 음성형 CD, 점자형의 형태로 제작하거나 음성변환 2차원 바코드를 투표안내문에 인쇄하는 방식으로 제공한다. 이번 대통령선거부터는 거소 투표신고서에도 음성변환 2차원 바코드가 추가로 삽입되었다. 점자형 선거제도 안내책자 등을 장애인 시설 및 단체에 제공하며, 기호·정당명·성명을 점자로 표기한 점자형 투표 보조용구와 돋보기를 모든 투표소에 비치하여 활용하도록 하였다.

3) 청각장애인

수화용 투표안내영상을 제작한 후 중앙선거관리위원회 홈페이지와 유튜브에 게시하고, 투표안내문에 수화용 투표안내 영상을 시청할 수 있는 QR코드를 함께 인쇄하고 있다. 또한, 각 시·도선거관리위원회가 한국농아인협회가와 협의하거나 각 구·시·군위원회에서 자체적으로 수화통역사를 확보하여 투표 당일 일부 투표소에 배치한다. 이들은 투표사무원으로 위촉되어 투표 진행을 보조하고, 투표소에 온 청각장애 선거인을 위하여 투표절

18) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

차 등을 안내한다.

4) 발달장애인

선거제도와 투표방법 등이 설명된 안내책자, 리플릿, 애니메이션 동영상 등을 다양한 유형의 안내자료를 제작하여 발달장애인 시설 및 복지관에 배부하며, 안내 책자에는 QR 코드를 삽입하여 발달장애인의 투표에 대한 관심과 이해를 돕고 있다.

4. 기타

1) 장애인 전용차량 및 활동보조인력 지원

투표 당일 거동이 불편한 장애인유권자의 경우 자택에서 투표소까지 이동할 수 있도록 휠체어 탑재가 가능한 장애인 전용차량 및 활동보조인력을 지원하고 있으며, 활동보조인 및 차량을 지원받으려는 장애인 유권자는 관할 선거관리위원회 또는 위탁 장애인단체 등을 통하여 원하는 시간을 예약하는 등의 방식으로 차량 및 인력 지원을 받을 수 있다.

2) 임시기표소 설치

투표소가 엘리베이터가 없고 1층이 아닌 2층에 설치되어 있는 경우 1층에 임시기표소를 설치하여 장애인유권자의 투표를 지원하고 있으며, 장애인 유권자는 임시기표소에서 간단한 본인확인 절차를 진행한 후 투표용지를 교부받아 투표할 수 있다.

3) 투표 가이드북 비치

투표 가이드북은 장애인 유권자가 보다 편리하게 투표에 참여할 수 있도록 매 투표소에 비치되며, 가이드북에는 장애인 유권자가 직접 보면서 투표과정을 쉽게 이해할 수 있도록 투표과정이 그림을 통해 순서대로 설명되어 있다. 뒷부분에는 투표사무원이 장애인 유권자에게 선거사무 안내를 할 때 활용할 수 있도록 장애유형별 의사소통 방법과 활동보조 요령 등이 기재되어 있다.

4) 그 외 공직선거법상 투표편의제도

거동이 불편한 선거인에 대해서 투표소에 직접 가서 투표하기 힘든 경우, 집으로 송부 받은 거소투표신고서를 작성하여 주민등록지의 구·시·군청, 읍·면사무소, 동 주민센터

에 직접 제출하여 거소로 배송된 투표용지에 기표 후 우편투표를 할 수 있는 거소투표제도가 있다.

「공직선거법」 제38조(거소·선상투표신고)

- ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면으로 신고(이하 “거소투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.
- ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.
 1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기거거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자
 2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람
 3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자
 4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자
 5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자

병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소와 「장애인복지법」에 따른 장애인거주시설 가운데 10인 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설은 해당 기관·시설 내에 의무적으로 기표소를 설치하도록 하여 투표소까지 갈 수 없는 선거인들은 자신이 머무르고 있는 기관·시설에서 투표를 할 수도 있다.¹⁹⁾

「공직선거법」 제149조(기관·시설안의 기표소)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소

19) 이와 유사한 외국의 제도로는 독일의 특별투표구 제도가 있다.

독일 「연방선거법 시행령」 제3조 특별투표구

(1) 병원, 양로원, 노인주택, 요양원, 교정원 등 본 시설물 이외에는 적당한 투표공간이 없는 많은 수의 선거인이 있는 시설에 대하여 그 요구가 있을 경우 시·읍·면관청은 선거증을 가진 선거인의 투표를 위하여 특별투표구를 설치하여야 한다.

재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군 선거관리위원회에 신고하여야 한다.

1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소
2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설
- ③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.

또한 투표소에서는 혼자 기표할 수 없는 장애인의 경우 함께 온 가족이나 선거인 본인이 지명한 2명에게 투표보조를 받아 투표할 수도 있다.

「공직선거법」 제157조(투표용지수령 및 기표절차)

- ⑥ 선거인은 투표소의 질서를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학교 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학교인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다.

III. 현행 투표편의제도의 문제점

앞에서 살펴보았듯이 우리나라에서는 현재 장애인을 위한 다양한 투표편의제도를 제공하고 있다. 그러나 각각의 제도에 있어서는 운영규모 또는 방법·기술이 아직 빈약하여 안정적인 수준으로 자리잡았다고 보기는 힘든 것들도 많다. 또한 제도의 본래 취지와 실제 운영의 결과가 상충되기도 한다. 선거권자 본인의 의사를 철저히 and 공정하게 반영하기 위하여 '가족이 아닌 투표보조인의 경우 반드시 2인을 동반하도록'하는 규정이 오히려 비밀투표의 원칙을 침해한다는 주장을 불러일으키기도 하고, 1층이 아닌 투표소를 오르내리기 힘든 선거권자를 배려한 임시기표소가 투표사무원에 대한 불신과 차별대우라는 오해를 사기도 한다.

이렇듯 해당 제도들을 현장에서 직접 시행·운영하다 보면, 꾸준한 연구와 비평을 통해 효용성이나 질적인 면에서 개선해야 할 부분들이 아직 많다고 보인다. 그 가운데 크게 3가지 문제점을 논의해보고자 한다.

1. 장애인 유권자의 투표소 접근성 미흡

장애인 유권자들의 투표권 행사와 관련하여 매 선거에서 반복되는 가장 큰 문제점은 투표소의 접근성이 아직 미흡하다는 점이다. 투표소까지의 이동성에 대해서는 교통편의 차량과 활동보조인 제도가 어느 정도 실용적인 투표편의 제공수단으로 역할을 하고 있다. 하지만 투표장소에 도착한 장애인 유권자가 투표소 내부로 진입하는 일은 또 다른 문제라 할 수 있다. 장애인들은 투표소에 들어가는 데에 어려움을 겪거나, 끝내 들어가지 못하여 투표소 앞에서 소중한 한 표의 행사를 포기하기도 한다.

앞에서 설명한 대로 선거관리위원회 내부적으로는 투표편의를 위하여 1층에 투표소를 설치하도록 하고, 부득이하게 1층 투표소를 구하지 못한 경우 승강기가 있는 시설을 최대한 확보하도록 하고 있다. 그러나 하나의 투표소를 확보하기 위해서는 단순히 층수나 승강기 유무 외에도 현실적으로 고려해야 할 조건들이 많다. 투표소는 우선 해당 투표구 내의 모든 선거인들에게 최대한 찾아오기 쉽고 편리한 위치에 있어야 하며, 투표소를 설치할 정도의 규모를 갖추어야 한다.

그러나 대부분의 사유 건물이나 시설은 사무실·가게 등 사적인 본래의 용도로 쓰이고 있어 투표장소로 사용할 수 있는 경우는 찾아보기 힘들다. 따라서 투표구 내의 거리를 감안하여 관공서, 학교 등의 협조를 받아 해당 시설을 사용해야 하다 보니 투표소를 선택할 수 있는 폭은 크게 제한된다. 투표취약계층을 모두 만족시킬 만큼 풍요로운 설비를 갖춘 경우 또한 드물다. 선거라는 공익의 목적을 위해서라고 해도 선거관리위원회의 뜻대로 조건에 딱 들어맞는 장소를 지정하여 사용할 수도 없다. 해당 기관 또한 공익을 위한 본연의 업무나 사정이 있기 때문이다. 그러다보면 미로같은 길을 따라 지하 2층까지 들어가야 투표소를 만날 수 있는 황당한 사례가 발생하기도 한다.

2. 장애인 유권자들에 대한 인식 및 교육 부족

투표소에서 발생하는 크고 작은 마찰 가운데에는 장애인 유권자들에 대한 이해와 배려의 부족에서 발생하는 경우도 많다. 이와 관련하여 설문조사를 통한 사례연구가 이뤄진 바 있어 그 일부를 인용하고자 한다.²⁰⁾

20) 류형욱, “장애인의 투표참여 경험에 대한 질적 사례연구”(2016), 58-82쪽 참조.

✓ 무심한 선관위

- 문이 좁아서 겨우 들어갔을 때 도와주는 사람도 없고, 다들 구경만 하고 있어서 그때 기분이 그랬죠. 문에 들어갈 생각만 하고 있어서 막상 들어와서 어떻게 해야 될지도 모르는 상황이었거든요. 그렇다고 질 도와주는 사람도 없었고. 제가 몸을 제대로 가누지를 못하니까 좌우를 볼 때 몸이 크게 움직이잖아요. 사람들이 그걸 구경하고 기분이 안 좋더라고요. _참여자 O
- 투표 안내가 필요했고, 담당 직원으로 보이시는 분이 계셨지만 다가갈 수가 없더라고요. 더구나 눈을 마주쳤는데 도와주려고 하지 않더라고요. 무시하던데요. _참여자 Q

✓ 안면장애인데 자꾸만 모자를 다 벗으라고 함

- 처음에는 모자를 살짝만 들어 올렸거든요. 이해를 해 주셨어요. 근데 이번에는 다 벗으라는 거예요. 좀 당황했어요. 다 벗지는 않고, 이마가 보일 정도로 해서 모자를 최대한 올렸거든요. 뒤에 사람들도 줄을 서 있어서 되도록 담당자한테만 보여드릴려고 했어요. 근데 그분이 “모자를 다 벗어주세요” 라고 하니깐 더 창피했어요. 모자를 다 벗고 서있는데 너무 비참했어요. _참여자 D

✓ 도움을 요청했으나 거절당함

- 기표소에 들어갔는데 어떻게 찍기는 하겠지만, 위치가 잘 안 보이니까 아들 불러서 도움을 요청했지. 그런데 선관위에서 막고 못 들어오게 하더라고. 그래서 선관위 담당자한테 도움 요청하니까 거절하고, 어떻게 하라는 건지. _참여자 A
- 기표할 때 한손으로 해서 너무 힘드니까 당연히 선거담당자한테 도움을 요청했죠. 그런데 이놈이 처음에 안 도와주네요. “스스로 하는 겁니다.”라고 말만 하니깐. 상황을 좀 봤으면 좋는데. 그래서 계속 요청을 했더니 그때 와서 제 몸을 보고 그때서야 도와줬어요. 진작에 도와줬으면 얼마나 좋습니까. _참여자 U

투표소에서 장애인에 대한 선입견과 오해로 인한 부정적인 시선과 차별적인 발언으로 인해 장애인 유권자들에게 투표참여 기억이 상처만으로 남은 사례는 비단 위의 경우뿐만이 아닐 것이다.

이러한 문제는 바로 장애인에 대한 기본적인 이해와 배려의 부족에서 발생한다고 할 수 있다. 선거를 준비하는 과정에서 선거관리위원회 직원뿐 아니라 투표관리관, 투표사무원들에게 수많은 교육이 이루어지는데, 이 가운데 장애인 유권자들을 고려한 교육은 전무한 상태이다. 그러므로 위 사례에서 보는 것처럼 의식적으로든 무의식적으로든 해당 유권자를 전혀 배려하지 못한 상황이 발생하여, 기쁜 마음으로 주권을 행사하러 왔던 선거인에게 상처와 비참한 기억만을 남기게 되는 것이다.

3. 현행 투표편의제도의 홍보 및 평가 미흡

투표편의제도를 신설·확대하면 더 많은 장애인 선거권자들이 혜택을 받을 수 있을 것이다. 하지만 우리나라의 투표편의제도가 미흡한 수준이 아니라는 점에서는 우선 현행 제도를 잘 홍보하여 활용도를 제고할 필요가 있다. 각 제도의 운영 측면에서는 비용과 인력 투입에 대비한 실효성과 효과성도 검토해볼 필요가 있다. 내부적으로나 투표사무원들에게는 다양한 현행 투표편의서비스에 대한 홍보나 안내가 부족하여, 잘 만들어진 콘텐츠나 서비스를 충분히 활용하지 못하는 비효율이 발생하기도 한다. 수혜자와 이용자들에게는 관련 규정이 미흡하여 실효성이나 효용성이 떨어지는 제도들도 있으나, 별도의 만족도 조사나 의견수렴이 실시되지 않아 제도개선에 필요한 지표나 데이터가 축적되지 못하고 있다. 앞서 설명한 기관·시설 내 기표소 설치제도가 하나의 사례가 될 수 있다.

앞서 설명한 바와 같이 공직선거법 제149조에 따라 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소와 「장애인복지법」에 따른 장애인거주시설 가운데 10인 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설 내에는 기표소를 설치하여야 한다. 그런데 위 기관·시설의 거소투표신고인 가운데에는 퇴원·퇴소가 예정되어 있거나 새로운 구성원이 들어올 수 있으므로, 신고 당시와 기관·시설 기표소의 투표일 사이에 신고인원의 변동이 발생하곤 한다. 또한 별도의 확인이 필요없는 등록된 장애인이 개별적으로 거소투표신고를 하는 경우가 있어, 규모가 큰 병원의 경우에는 기관·시설의 장이 해당 기관·시설 내의 거소투표신고인수를 실제적으로 파악하는 데에 어려움이 있다.

기표소를 설치하려는 경우에도 해당 기관·시설의 환경에 따라 투표소를 설치할만한 공간이 없을 수 있고, 기표소 설치 후 이를 전담하여 관리·감독할 인력을 확보하기 힘들 수 있다. 또한 거소투표자가 자신의 투표지를 타인에게 양도하는 등 대리투표나 강압투표 사례가 적지 않게 발생하면서, 기관·시설의 장은 기표소 운영의 책임과 함께 감시와 처벌의 부담감까지 떠안아야 하므로 기표소 설치를 꺼리는 경우가 많다.

기표소를 설치한다고 해도 투표자의 건강·신분 등 사생활과도 연관된 부분이 있어 대외적으로 공개되기를 꺼리는 선거권자들도 있다. 그러나 거소투표신고인 수용 기관·시설에서는 위에서 언급한 공정성·적법성의 시비에 휘말릴 위험이 있으므로 정당관계자와 시민단체 관계자의 참관을 하도록 한다. 따라서 거소투표자들이 이에 대해 불쾌함을 표현하며 선거관리위원회에 거센 항의를 하여 직원들이 곤욕을 치르는 경우도 있다.

IV. 장애인 투표편의제도 개선안

앞에서 현행 투표편의제도를 현장에 적용·운영하면서 나타났던 문제점을 크게 세 가지로 제시해 보았다. 각 문제점에 대하여 생각해볼 수 있는 개선안은 다음과 같다.

1. 투표소 접근성 향상

지난 제19대 대통령선거에서 많은 장애인들이 투표에 어려움을 겪으면서 장애인의 참정권 행사에 있어 불편함이 반복되지 않도록, 투표편의제공 및 지원을 의무화하는 ‘공직선거법 개정안’²¹⁾이 발의되기도 하였다. 법적으로 투표편의제공과 지원을 의무화할 때 병행되어야 할 부분은 현실적으로 장소확보 여건을 마련하는 것이다.

생각해볼 수 있는 대안 중 하나는 선관위에서 자체적으로 투표소용 건물을 확보하여 평상시에는 시세보다 저렴한 가격으로 일반인 등에게 임대하되, 선거 시에는 언제든지 투표소로 사용가능함을 조건으로 하는 방안이다. 대신 투표로 인한 생업 등의 지장이 발생한 경우 일(日) 단위로 보상을 해준다. 이 경우 장소 임대료는 따로 지급하지 않아도 될 것이다. 다만 이러한 방법은 예산이 많이 들고, 모든 투표구에 적절한 투표장소를 확보하려면 장기간이 소요될 것이다. 또한 투표구 관할구역이 변경되는 경우 해당 투표소 건물 위치의 적절성이 문제될 수 있으므로, 가장 효율적인 방안이라고 보기는 힘들다고 생각된다.

다음으로는 학교시설을 중심으로 이용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이미 학교시설은 투표소로 많이 선호되고 있는 상황이다. 지난 제19대 대통령선거에서 시설유형별 투표소 현황은 아래와 같다.

〈표 7〉에서 보듯이 약 절반 정도의 투표소가 학교시설에 설치되고 있으며, 20%가량은 관공서나 공공기관이다. 대부분의 학교 시설은 경사로, 점자유도블럭, 장애인 화장실 등 장애인 편의시설이 잘 갖추어져 있으며, 넓은 주차공간을 가지고 있다. 학교는 웬만한 관공서보다 규모가 크고 눈에 잘 띄어 선거인들이 찾기 쉽고, 교실·로비 등을 활용하여

21) 개정안의 주요내용은 선거관리위원회가 사전에 투표관리관·투표사무원에게 장애인 투표지원 교육을 시행하도록 하는 것, 투표소의 설치위치를 반드시 장애인 통행이 가능한 편의시설이 위치한 곳으로 정하도록 하는 것, 시각장애인을 위한 특수투표용지 또는 투표보조기구의 제작 및 사용에 의무규정을 두는 것이다.
국회의원 김혜영 블로그(<http://blog.naver.com/hykim0417/221085299895>).

〈표 7〉 제19대 대통령선거 투표소 설치 현황²²⁾

항목	합계	학교	읍·면·동 주민센터	공공기관	주민회관	경로당 등 복지회관	기타 (지영업소, 은행 등)
투표소수(곳)	13,964	6,939	2,054	993	594	1,736	1,648
비율(%)	100	49.7	14.7	7.1	4.3	12.4	11.8

1층 투표소를 확보하기가 용이하며, 동시에 2개 이상의 투표소를 설치할 수도 있다.

그러므로 투표구 내에 학교가 있는 경우에는 교실 등 이용가능한 장소가 많으므로 학교를 중심으로 투표소를 확보하도록 하는 규정을 마련하고, 투표소 지정학교에 협조를 의무화하여 지속적으로 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다. 시골지역 등에서 부득이 인근 학교를 이용하기 힘든 경우, 마을회관, 경로당 등 대체시설을 이용하도록 한다. 다만 모든 투표소를 일괄적으로 변경할 수는 없으므로, 일정 기간에 걸쳐 점진적으로 시행되어야 할 것이다. 즉 시행 초기에는 기존 투표소 가운데 1층 투표소를 확보하지 못한 경우 해당 투표구 내에 위치한 학교에 설치하도록 의무화하고, 이미 설치되어 있는 투표소들도 점차적으로 학교로 변경하도록 한다.

〈사진 1〉 독일의 장애인 투표가능 투표소 공고문²³⁾



22) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>).

23) 선거관리위원회 해외연구관 보고서, 「장애인유권자 투표편의 제공 현황」, 선거연수원(2017), 17쪽.

추가로 생각해볼 수 있는 부분은 투표소 앞에 장애인 편의시설에 관한 공고문 또는 안내문을 부착하도록 하는 것이다. 독일 「연방선거법 시행령」 제46조 제1항에는 설치된 투표소에 <사진 1>과 같이 장애인이나 거동불편자의 투표에 방해가 되는 요소가 없음을 공고하도록 규정하고 있다.

위와 같은 공고문을 투표소 입구에 부착함으로써 투표관리자에게는 책임을 부여하고 장애인 유권자들은 편의시설에 대한 정보를 제공받을 수 있다. 또한 투표소를 찾은 비장애인 선거권자들도 해당 공고문을 보면서 장애인 유권자에 대한 인식을 환기하고 그들의 입장에서 생각해보는 기회가 될 수도 있을 것이다.

2. 장애인 등 투표참여불편인 지원교육 의무화

장애인 유권자의 인권을 침해하는 일이 재발하지 않기 위해서는, 투표사무 종사자들에 대한 교육이 필요하다. 선거를 준비할 때마다 선거관리위원회 직원과 투표사무원 등은 투표관리 교육 시 과거 발생한 사건·사고를 소개하고 경험을 공유하여 동일한 물의사례가 반복되지 않도록 주지시킨다. 그러나 앞서 말했듯이 투표사무원 등에게 실시되는 장애인 유권자에 관한 교육은 전무한 상태이다. 그러므로 장애인 유권자를 위한 투표안내 및 지원에 관한 교육 의무를 규정에 명문화하고, 장애인 단체와 협력하여 교육과정이나 프로그램 개발하여 실시하는 것이 필요하다.

미국의 경우 1965년 제정된 「선거권법(VRA: The Voting Rights Act)」에서는 시각 및 청각 등 신체적 장애를 가진 유권자가 다른 사람의 도움을 받아 투표를 할 수 있도록 규정하고 있고²⁴⁾ 2002년 제정된 「선거지원법(HAVA: Help America Vote Act)」에서도 장애인유권자들의 투표소의 접근성뿐만 아니라 선거당담 직원 및 투표소 직원들이 장애인들의 투표를 지원할 수 있도록 적절히 훈련되어 있을 것을 규정하고 있다.

또한 미국에서는 투표소에서 장애인유권자의 투표를 원활하게 하기 투표소 직원 및 인력들을 교육하는 프로그램 등이 실시되고 있다. 예를 들어 코네티컷 주에서는 투표소 사무인력에 대한 장애인유권자 지원 가이드라인을 사전에 교육하고, 이를 통해 장애인 유권자를 대하는 태도, 언어, 지원방법 등을 구체적으로 지도하고 있다.²⁵⁾

24) 선거관리위원회 해외연구관 보고서, 「장애인유권자 투표편의 제공 현황」, 선거연수원(2017), 35-36쪽.

25) 앞의 책, 36쪽.

이러한 과정은 선거관리위원회 독자적으로 할 수 있는 일이 아니라, 장애인 유권자층의 입장을 대변할 수 있는 장애인 단체 등의 적극적인 협조와 참여가 필요할 것이다. 고층의 당사자이자 투표편의제도의 수혜자로서 실질적인 조언과 의견개선, 그리고 활동이 함께 이루어져야 한다. 미국의 경우에도 장애인 관련 단체들이 투표소 직원들의 대체요령 등을 작성하여 장애인유권자들에 대한 이해를 높이고, 투표소에서 장애인유권자가 불이익을 받지 않도록 노력하고 있다. 예를 들어, “Disability Rights Texas”와 같은 단체의 경우, 투표소 인력들이 장애의 유형에 따라 구체적으로 어떻게 대응할 것인가에 대한 기초적인 가이드라인을 제시하고 있다.²⁶⁾

이처럼 투표사무 종사자 교육 시 장애인 선거권자의 투표 시 지원방법 등에 관한 교육을 의무화하는 것이 우선 필요하다. 교육 프로그램 설계나 교육내용 선정, 강의에 있어서는 장애인 단체의 협조를 받아 비장애인들이 이들을 이해할 수 있는 기회를 마련할 수 있을 것이다. 또한 투표사무원들 간에도 사례와 경험을 공유함으로써 교육효과를 증대시킬 수 있다. 이러한 사전교육을 통해 투표사무원들이 장애인 투표자들이 도움이 필요한 상황에서는 즉각적으로 대응하도록 하며, 장애인에 대한 인식 개선을 통해 부정적인 시선과 차별적인 대우는 효과적으로 줄어들 것이라 생각된다.

3. 투표편의제도의 지속적인 평가와 개선

우리나라의 현행 투표편의제도는 다른 나라들에 비하여 부족하거나 뒤처지지 않는다. 문제는 오히려 각 수단의 실용성이나 효과성이 고려되지 않은 채 너무 많은 투표편의제도나 장치들이 비효율적으로 시행되고 있다는 점이다. 종류는 다양하고 각 장치의 활용방법 등에 대한 교육이나 설명이 이뤄지지 않기 때문에, 투표사무원의 입장에서는 그 용도조차 모르거나 비치해놓지 않는 경우도 많다. 임시기표소와 같이 어느 정도 자리잡은 제도나 장치가 아니고서는 제작비용이나 인력투입에 대비했을 때 열악하고 바쁜 투표현장에서 현실적으로 제대로 활용되기 힘든 경우도 많다.

예산과 인력의 비효율적 활용으로 인한 낭비를 줄이기 위하여 우선 시행 중인 제도를 널리 홍보하여 기존의 제도를 이용하도록 하는 것이 효율적일 것이다. 이미 다양한 제도들이 마련되어 있으나 익숙지 않거나 안내가 잘 이뤄지지 않아 사용하지 못하는 경우도

26) 앞의 책, 36쪽.

많기 때문이다. 예를 들어 투표소 간 수화통역사 배치의 불균형 문제는 제작되어 있는 청각장애인용 수화안내 동영상을 활용하여 개선할 수 있다. 수화통역사가 배치되지 않은 투표소에 청각장애인 선거권자가 온 경우 각 투표소 담당자가 해당 영상을 핸드폰으로 보여줌으로써 투표방법 등 안내가 가능하다.

선거가 치러진 이후에는 각 편의제도에 대한 설문조사를 통해 내외부적 평가를 실시한 후 그 결과에 따른 개선이 필요하다. 현재는 중앙선거관리위원회에서 매 선거 때마다 선거일 전후로 3~4회에 걸친 유권자의식조사를 통해 선거에 대한 관심도, 참여요인, 투표 효능감을 분석하고, 선관위의 활동에 대해 평가결과와 과제를 도출한다. 이와 별도로 투표자 집단별로 투표율 분석을 실시한다. 하지만 두 가지 경우 모두 장애인 선거권자에 대한 조사·평가는 제외되어 있다. 이는 선거관리위원회에서도 선거참여자로서 다양한 집단 가운데 장애인 유권자에 대한 인식이 미흡하다는 사실을 보여준다.

그러므로 장애인 편의제도와 관련한 평가와 피드백을 실시할 필요가 있다. 외부적으로는 장애인 유권자층에 대한 설문조사를 통해 수요도, 만족도를 조사하고 개선의견을 수렴할 수 있을 것이다. 내부적으로는 투표사무 종사자들에 대하여 실제 현장에서 활용률과 편의성·효율성 등을 파악해볼 수 있다. 그리하여 제공자와 수요자의 양방향 측면에서 각 제도의 효용성을 평가하고, 그 결과에 따라 해당 제도의 존폐 또는 확대축소를 결정한다. 선거가 있는 때마다 이러한 과정이 반복되고 축적되면 점차 공급자에게는 활용도 높고 수요자에게는 효과적이고 만족스러운 주요 제도들 중심으로 운영이 가능하게 될 것이다.

V. 결론

장애를 가졌다는 이유로 국민으로서의 기본적 권리인 참정권을 행사함에 있어 차별과 불편을 감내할 의무는 없다. 현재 우리나라에서 시행 중인 투표편의제도는 다양하나, 각각의 제도에 있어서 운영규모 또는 방법·기술이 아직 빈약하여 안정적인 수준으로 자리 잡았다고 보기는 힘든 부분이 많았다. 또한 제도의 본래 취지와 실제 운영의 결과가 상충되기도 한다. 이렇듯 선거관리위원회 직원으로서 해당 제도들을 현장에서 직접 시행·운영하면서 겪은 문제점과 개선방안을 몇 가지 제시해 보았다.

우선 현행 투표편의제도의 문제점으로는 장애인 유권자의 투표소 접근성 미흡하여 불만사례가 매 선거마다 반복되고, 장애인 유권자들에 대한 투표사무원들의 인식 및 교육 부족으로 장애인 유권자들에게 부정적인 시선과 차별적인 발언 등 사례가 발생하고 있으며, 거소투표신고인 수용 기관·시설 기표소 설치제도 규정이 미비하여 대리투표와 같은 부작용이 발생하고 책임자나 투표자에게 부담을 안겨주는 등 특정제도의 실효성을 재검토할 필요가 있었다.

이에 대한 개선방향으로 우선 투표소 접근성을 강화하기 위하여 법적으로 투표편의제공과 지원을 의무화하되, 이와 함께 현실적으로 장소 확보 여건을 마련하기 위하여 일정 기간에 걸쳐 점진적으로 투표소를 학교시설에 통일적으로 설치하는 방안을 생각해볼 수 있다. 또한 장애인 유권자를 위한 투표안내 및 지원에 관한 교육 의무를 규정에 명문화하고, 장애인 단체와 협력하여 교육과정이나 프로그램을 개발하여 투표사무원 등에게 장애인 유권자 교육을 실시해야 할 것이다. 또한 현행 제도의 실효성을 점검해볼 필요가 있다. 선거가 치러진 이후에는 각 편의제도에 대한 설문조사를 통해 내외부적 평가를 실시한 후 그 결과에 따른 개선이 필요하다.

지금까지 나름의 경험과 자료를 통해 대안들을 제시해보고자 하였으나, 아직 장애인 유권자와 관련하여 축적된 데이터나 계량적이고 구체적인 분석이 이루어지지 못했음은 본 논의의 한계이자 다음 논의에서 수행되어야 할 과제라고 생각된다. 앞으로 다양하고 체계적인 조사를 통해 논의를 구체화하고 견고히 함으로써, 제공자와 수요자 모두에게 합리적이고 효율적으로 제도를 운영해가야 할 것이다.

참·고·문·헌

- 강승원. 2014. “지적장애 부모를 둔 비장애 청소년의 삶에 관한 질적 사례연구.” 전북대학교 대학원 박사학위 논문.
- 강원택. 2010. 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』. 나남.
- 국가인권위원회. 2002. 「장애인 차별실태 자료분석을 통한 인권의식 개선방안에 관한 연구」.
- _____. 2015. 「국가 인권보고서」.
- 권영성. 2010. 『憲法學原論』. 법문사.
- 기현석. 2015. “시설거주 장애인의 선거권과 선거의 원칙.” 『世界憲法研究』 21(2). pp.65-83.
- 김갑주. 2002. “장애인복지 증진을 위한 장애인의 정치과정 참여방안에 관한 연구.” 동신대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김동기·김성연·이선주. 2010. “중증지체장애인의 사회참여 영향요인 연구: ICH 틀을 적용하여.” 『人文社會科學研究』 28. pp.5-35.
- 김명수. 2008. “장애인 기본권의 헌법적 보장에 관한 연구: 법제의 분석과 개선방안을 포함하여.” 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. 2009. “장애인의 기본권의 기초로서 접근권에 관한 고찰.” 『世界憲法研究』 15(1). pp.1-24.
- 김원영. 2013. “지체장애인의 선거권, 그 침해의 양상과 정교한 보장 방안.” 『사회보장법연구』 2(1). pp.35-70.
- 김종범. 2012. “취약계층의 투표편의제공 만족도 분석.” 『동북아연구』 17. pp.83-115.
- 김진우. 2015. “지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구.” 『社會科學研究』 31(1). pp.345-367.
- 김철수. 2013. 『憲法學新論』. 박영사.
- 김춘호. 2010. “장애인의 선거참여 활성화에 관한 연구.” 조선대학교 대학원 석사학위 논문.
- 류형욱. 2016. “장애인의 투표참여 경험에 대한 질적 사례연구.” 원광대학교 대학원 석사학위 논문. pp.84-132.
- 박동천. 2005. 『선거제도와 정치적 상상력』. 책세상.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. 2001. 「장애인 실태조사」.
- _____. 2006. 「장애인 실태조사」.
- _____. 2009. 「장애인 실태조사」.
- _____. 2012. 「장애인 실태조사」.
- _____. 2015. 「장애인 실태조사」.
- 선거연수원. 2011. 「장애인의 선거참여 관련 법·제도 및 현황」.
- _____. 2015. 「장애인 유권자를 위한 선거정보 및 투표편의 제공 방안」.
- 오대영. 2009. “障碍人の 接近權 研究.” 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

- 유수현. 2012. “장애인 선거참여환경 요인이 투표참여 의향에 미치는 영향에 관한 연구.” 한성대학교 대학원 박사학위 논문.
- 중앙선거관리위원회. 2005. 「외국의 선거제도 비교분석집 I, II」.
- 진선미. 2012. 「장애인 참정권 보장을 위한 정책토론회」. 진선미 의원실.
- 행정자치부. 2000. 「주민등록인구현황」.
- _____. 2005. 「주민등록인구현황」.
- _____. 2008. 「주민등록인구현황」.
- _____. 2011. 「주민등록인구현황」.
- _____. 2014. 「주민등록인구현황」.

접수일자: 2017년 10월 12일, 심사일자: 2017년 11월 24일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

System Improvements for the Voters with Disabilities

Kim, Hye Sun | Gangseo-gu Election Commission
Park, Jeong Min | Goesan-gun Election Commission

As public awareness and participation in politics arises with greater consciousness on sovereignty, South Korean government has been making efforts to provide as many voting opportunities as possible through various kinds of institutional and legal strategies. However, despite the systems for voting convenience, complaints and dissatisfactions continue to exist in terms of violating political rights of voters with disabilities.

In this paper, causes of such issue are demonstrated as 'lack of access in voting sites', 'misperception toward handicapped voters due to a shortage of education,' and 'inefficiency with lack of evaluation process.' Addressed factors need to be supplemented with constant works of improvement in order to provide more voting opportunities for voters with disabilities.

Thus, the paper diagnose what precipitates such problems and suggests several improvements based on a experiences as government employee for secretariat in election commission. Further thorough research need to be done on more quantitative measures in terms of voters with disabilities.

■ Keyword: voting convenience, voters with disabilities, political rights, system improvements

『選舉研究』 발행에 관한 규정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회가 발간하는 『選舉研究』의 발행에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(『選舉研究』의 발간) ① 『選舉研究』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술연구논문을 수집하여 발간한다.

② 『選舉研究』는 매년 12월 31일 자로, 연 1회 발간함을 원칙으로 한다.

③ 발행인은 중앙선거관리위원회위원장으로, 편집인은 중앙선거관리위원회 선거연수원장으로 한다. <개정 2012.12.21., 2016.12.13>

④ 『選舉研究』는 종이 도서로 발행함을 원칙으로 하되, 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로도 발행할 수 있다.

제2장 편집위원회 구성 및 운영

제3조(편집위원회 설치) 『選舉研究』에 게재할 논문의 편집 및 심사를 위하여 『選舉研究』 편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(편집위원회 구성) ① 편집위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2014.1.17.>

② 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 중앙선거관리위원회 선거연수원장이 된다. <개정 2012.12.21., 2016.12.13>

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

1. 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원
2. 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

④ 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 편집위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 『選舉研究』 발간업무를 담당하는 공무원 중 1인을 간사로 지명할 수 있다.

제5조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 사무를 통할한다.

② 편집위원회는 『選舉研究』에 게재할 논문 등에 관하여 게재여부의 결정과 편집에 관한 사항을 심의 및 결정한다.

③ 위원장은 필요하다고 인정할 때 편집위원회 회의를 소집한다.

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

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

제3장 논문 작성 및 제출

제7조(논문독창성) 『選舉研究』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.

제8조(논문저작권) ① 『選舉研究』에 게재된 논문의 저작권은 중앙선거관리위원회가 갖는다.

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

제9조(논문 공모 등) 편집위원회는 『選舉研究』에 게재할 논문을 공모하거나 특정인에 의뢰하여 논문을 수집할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 심 사

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

② 심사위원에게는 예산의 범위에서 심사비를 지급할 수 있다.

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

② 논문의 심사결과는 편집위원회가 제시하는 양식에 따라 작성한다.

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

1. 논문체계와 내용의 적합성
2. 연구내용의 독창성

3. 연구방법의 적절성
4. 논문구성의 논리성
5. 연구결과의 기여도
6. 참고문헌과 인용의 적절성

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

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

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

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

④ ‘게재 유보’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정한다.

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

제5장 연구 윤리

제15조(연구부정행위) ① 이 규정에서 “연구부정행위”란 『選舉研究』에 게재한 논문과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 내용을 위조·변조·표절하거나 부당한 중복게재 신청 또는 저자표시를 하는 것 등을 말한다.

② 제1항에서 사용한 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
2. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 게재하는 행위를 말한다.

4. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나 게재 신청된 사실을 숨기고 『選舉研究』에 게재 신청하는 것을 말한다.
5. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

제16조(연구부정행위 심사·결정) ① 편집위원회는 『選舉研究』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 제15조에 따른 연구부정행위여부를 심사하고 결정한다.

- ② 편집위원회는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해서는 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.
- ③ 연구부정행위 결정에 불복이 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.
- ④ 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 연구부정행위심사위원회를 구성한 후 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정한다.
- ⑤ 편집위원회는 제4항에 따른 결정이 있는 후 즉시 그 결과를 이의신청자에게 통보하여야 한다.

제17조(연구부정행위 제재) ① 연구부정행위를 한 논문제출자는 향후 5년간 『選舉研究』에 논문 게재를 신청할 수 없다.

- ② 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 공식적으로 취소되며, 게재취소사실을 공지한다.

제6장 보 칙

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

제19조(편집위원 및 심사위원 윤리) ① 편집위원과 심사위원은 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하여야 하며, 『選舉研究』의 전문성 제고를 위하여 노력하여야 한다.

- ② 제1항을 위반한 경우 위원장은 편집위원회의 동의를 얻어 해당 편집위원 또는 심사위원을 해촉할 수 있다.

제20조(위임 규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 『選舉研究』 발간에 관하여 필요한 사항은 편집위원회에서 정한다.

원고 작성 요령

I. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문의 제목·저자·요약·주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
2. 표지는 논문의 제목과 저자 이름, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1, 2, 3), (4), 가), (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우 쪽수)]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후 기재한다.
8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.
 - 1) 글 꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조),
 - 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15, 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
 - 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
 - 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

II. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
 - 1) 저자명이 글(본문과 각주) 에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판연도를 표시한다.
예) 홍길동(1996)은
 - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.
예) 무어(Moore 1966)는
 - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
예) (홍길동 1992), (Moore 1966)
 - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.
예) (홍길동 1992, 22)
 - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.
예) (허영 외 1995)
 - 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.
예) (홍길동 2000, 18; 허생 2005, 46)
 - 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2005.12.25선고.○○다○○판결(결정).
 - 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2005.12.25.2005헌바○결정.

III. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에 서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로

배열한다.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
 - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
 - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).

가. 저서

김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.

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

나. 학술지 논문, 기명 기사

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

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

다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

라. 학위논문

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

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

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가

이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

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

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

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

바. 인터넷 자료 이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

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

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

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

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

IV. 기타사항

1. 논문은 한글사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스(Adam Smith)

편집위원회

- **위원장:** 서인덕 중앙선거관리위원회 선거연수원장
- **위 원:** 강신구 아주대학교 교수
박명호 동국대학교 교수
유진숙 배재대학교 교수
이성우 제주평화연구원 연구위원
이소영 대구대학교 교수
이이범 강릉원주대학교 교수
조원빈 성균관대학교 교수
지병근 조선대학교 교수
차재권 부경대학교 교수
황인원 경상대학교 교수

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

選舉研究 (2017년 통권 제8호)

인 쇄 | 2017년 12월 14일

발 행 | 2017년 12월 31일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | (031)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212

(비매품)