

선거제도 개편 대비 토론회 운영방안 및 선거방송토론 효용성 향상 연구

최종보고서

연구진:

하상웅(서강대학교, 연구책임)

김자림(연세대학교)

박영득(충남대학교)

장승진(국민대학교)



사단법인
한국정치학회 KPSA

본 연구보고서는 2023년 중앙선거관리위원회 연구용역 과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회 및 중앙선거방송토론위원회의
공식 견해가 아닙니다.

<내용 차례>

| | |
|------------------------------------|-----------|
| I. 서론 | 1 |
| 1. 연구목적 | 1 |
| 2. 연구방법 | 2 |
| | |
| II. 선거방송토론: 배경 | 4 |
| 1. 후보자토론회: 필요성과 중요성 | 4 |
| 2. 한국의 국회의원선거 후보자토론회 현황 | 7 |
| 1) 지역구 국회의원선거 후보자토론회 | 8 |
| 2) 비례대표 국회의원선거 후보자토론회 | 10 |
| 3. 토론회 개편을 위한 고려사항 | 11 |
| 1) 후보자토론회에 대한 국민 인지도 및 접근성 | 11 |
| 2) 후보자토론회에 대한 국민 만족도 | 16 |
| 3) 소결 | 20 |
| | |
| III. 선거방송토론 효용성 향상 방안 | 23 |
| 1. 유사 해외사례 | 23 |
| 1) TV토론의 유형 | 24 |
| 2) 독일의 2002년 선거방송토론 | 25 |
| 3) 캐나다의 1993년 선거방송토론 | 26 |
| 4) 프랑스의 2007년 선거방송토론 | 28 |
| 5) 미국의 2004년 선거방송토론 | 30 |
| 6) 해외 사례를 바탕으로 한 함의 | 38 |
| 2. 유권자 참여 확대 방안 | 40 |
| 3. 효용성 및 흥미도 향상 방안 | 43 |
| | |
| IV. 국회의원 선거제도 개편안 | 53 |
| 1. 지역구의 크기 | 56 |
| 1) 선거구 | 56 |
| 2) 소선거구 단순다수제 | 56 |

| | |
|--|-----------|
| 3) 중대선거구 다수투표제 | 58 |
| 4) 도농복합형 중대선거구제 | 59 |
| 2. 비례대표 선출방식 | 60 |
| 1) 병립형 의석 배분 | 60 |
| 2) 연동형 의석 배분 | 61 |
| 3) 비례대표 선출단위: 전국단위 대 권역단위 | 61 |
| 4) 비례대표 명부 작성방식: 폐쇄형 대 개방형 | 63 |
| 3. 비례대표 비율과 국회의원 정수 | 64 |
| V. 선거제도 개편 대비 후보자토론회 운영방안 | 68 |
| 1. 지역구 국회의원선거 후보자토론회 | 68 |
| 1) 지역구 선거제도 개편 관련 쟁점 | 68 |
| 2) 토론자 수 관련 쟁점 | 68 |
| 3) 선거구 크기 확대시 지역구 국회의원선거 후보자토론회 운영방안 | 70 |
| 2. 비례대표 국회의원선거 후보자토론회 | 80 |
| 1) 비례대표 선거제도 개편 관련 쟁점 | 80 |
| 2) 권역별 비례대표제(지역별 6개 권역 또는 17개 시도) 도입 시 | 81 |
| 3) 권역별 비례대표제(3개 권역) 도입 시 | 83 |
| 4) 개방형 명부제 도입 | 84 |
| 4. 전문가 자문 의견 | 85 |
| 1) 지역구 후보자토론회 평가 | 86 |
| 2) 원활한 토론회 운영을 위한 선제 조건들 | 88 |
| 3) 토론 형식: 후보자 간 토론 혹은 대담형식 토론 | 89 |
| 4) 지역구 중대선거구제 상황에서의 후보자 토론회 | 90 |
| 5) 비례대표 후보자 토론회 운영 방식 | 91 |
| 6) 권역별 비례대표제에서의 후보자 토론회 | 93 |
| 7) 유권자 관심 및 접근성 개선 방안 | 93 |
| VI. 결론 | 96 |

<표 차례>

| | |
|---|----|
| <표 1> 후보자토론회 시청 경험 | 11 |
| <표 2> 후보자토론회의 효과 | 17 |
| <표 3> 후보자토론회의 공정성 평가 | 19 |
| <표 4> 후보자토론회의 가장 큰 문제점 | 20 |
| <표 5> 2004년 미국 TV토론 규칙 관련 합의 내용 | 31 |
| <표 6> 2004년 미국 TV토론 방송진행 관련 합의 내용 | 35 |
| <표 7> 제21대 국회의원선거(지역구) 후보자토론회 토론진행방식 | 45 |
| <표 8> 토론회 진행방식의 장단점 정리 | 50 |
| <표 9> 전체토론 및 모든 후보자가 토론에 참여하는 방식 채택시 토론시간 | 75 |
| <표 10> 전체토론 및 일부 후보자가 토론에 참여하는 방식 채택시 토론시간 .. | 76 |
| <표 11> 조별토론 채택시 토론시간 | 77 |
| <표 12> 보충토론이 포함된 조별토론 채택시 토론시간 | 77 |
| <표 13> 지역구 국회의원 선거 토론회 운영방안 장단점 정리 | 78 |

<그림 차례>

| | |
|-----------------------------|----|
| <그림 1> TV토론회 시청 종류 | 13 |
| <그림 2> 선거 관련 정보 획득 경로 | 14 |

I. 서론

1. 연구목적

2023년 국회 정치개혁특별위원회에서 다양한 선거제도 개편안들이 활발히 논의되어 왔고, 선거제도 개혁에 관한 국민들의 이해를 증진하고 여론을 수렴하기 위한 공론조사 등이 진행된 바 있기 때문에 선거제도 개편에 대한 기대는 과거 어느 때보다 높았다. 특히 지난 2020년 제21대 국회의원선거 때 수행된 선거제도 개편의 문제점으로 지적되어 온 위성정당 문제가 2024년 선거에도 반복될 가능성이 높아 유권자와 시민단체가 관심과 우려를 표명한 바 있다. 2016년까지 사용해왔던 병립형으로 회귀할 것인지, 아니면 2020년에 도입한 연동형을 유지하되, 위성정당 설립을 막는 조치를 취해 연동형의 장점을 살리는 방향으로 나갈지 여부가 아직은 확실치 않은 상황이다.

선거제도는 선거과정에서 각 정당, 후보자들의 전략적 행동을 제약하는 조건이므로 선거제도의 변화는 선거방송토론의 환경에도 큰 변화를 가져 올 수 있다. 예를 들어 지역구 선거구 크기의 확대는 필연적으로 선거구 당 입후보자 수의 증가를 가져올 것이고, 동일한 정당의 후보들 사이에도 경쟁 구도를 형성할 수 있다. 또한 비례대표 의석의 확대는 인물보다 정당 중심의 경쟁을 촉진할 것이다. 따라서 어떤 형식으로 선거제도가 만들어지느냐에 따라 선거방송토론의 모습도 바뀔 수밖에 없다.

선거방송토론은 유권자들에게는 후보자와 정책에 대한 정보를 제공하고 후보자들에게는 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회를 제공함으로써 정책 중심의 선거문화 조성에 기여해왔다. 그러나 최근 유튜브 일인 방송과 같은 대안적 매체가 등장하면서 선거방송토론에 대한 평가나 유권자들의 관심도가 하락할 수 있는 위기에 직면해 있다. 특히 선거방송토론의 형식이 지나치게 경직되어 있어 흥미도가 떨어지고 전달되는 정보의 양과 질이 제한적이라는 지적도 제기되고 있어 운영방식의 혁신이 필요한 상황이다. 선거제도가 동일하게 유지되는 상황이라면 선거방송토론을 반복하면서 확인한 장점을 살리고 단점을 보완하는 방향으로 미세조정이 가능할 것이나,

국회의원 선거를 치를 때마다 선거제도가 달라진다면 효율적인 선거방송토론의 운영이 불가능할 것이다.

본 연구는 2023년 현재 국회에서 논의되어 왔던 선거제도 개혁안들이 실현될 경우 발생할 수 있는 선거경쟁 구도의 변화를 분석하고, 이러한 변화에 대응할 수 있는 선거방송토론회의 운영방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 또한 선거방송토론에 대한 유권자의 관심을 제고하고, 선거방송토론에서 각 후보의 구체적인 정책과 공약에 대한 심도 있는 논의가 이루어질 수 있도록 하기 위한 선거방송토론 운영 방안을 도출하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 선거제도가 정당 및 후보자 간 경쟁에 미치는 영향 등에 관한 정치학 이론과 커뮤니케이션 연구의 이론적 자원을 활용하여 선거방송토론의 운영 방식을 도출함을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같은 방법으로 연구를 수행한다.

첫째, 최근 논의되고 있는 국회의원 선거제도 개편 방안에 대해 심도 깊은 분석을 수행한다. 선거제도가 어떤 모양을 갖추게 되느냐에 따라 선거방송토론의 모습도 많이 바뀔 수 있기 때문에, 다양한 경우의 수를 따져보아야 한다. 둘째, 중앙선거방송토론위원회가 주최하는 공식 선거방송토론의 현황을 검토할 계획이다. 그리고 선거방송토론은 아니지만, 특정 정책 관련 토론회, 공청회, 대담회 등의 사례도 참고할 것이다. 셋째, 선거방송토론의 현황과 효과성에 대한 내용에 기초하여 선거방송토론의 효용성을 향상시키기 위한 방안을 모색할 것이다. 이 작업은 국회의원선거 후보자토론회에 대한 유권자의 관심과 참여를 확대하는 방안과 국회의원선거 후보자토론회가 보다 유익하고 흥미있게 진행될 수 있는 방안을 모색하는데 초점을 맞춘다. 넷째, 다양한 국회의원 선거제도 시나리오에 맞는 선거방송토론 방식을 제안할 것이다. 특히 지역구 국회의원선거 후보자토론회의 경우 선거구 크기 확대에 따른 후보자수 증가에 대응할 수 있는 효과적인 토론회 운영방안을 모색할 것이며, 비례대표국회의원선거 후보자토론회에 대해서는 권역별 비례대표제에 도입에 따른 운영 방안에 초점을 맞춘다. 그리고 연구 내용의 현실 적용할 가능성을 높이기 위해 선거방송토론에 정통한 정치학 및 커뮤니케이션학 연구자, 공직선거 후보자, 언론인 등으로부터 받은

자문 내용을 활용할 것이다. 마지막으로 중앙선거관리위원회에서 선거 직후 수행한 외부평가에 담긴 설문 문항을 분석하여, 일반 유권자들의 선거 방송토론 인지도, 참여도, 만족도에 대한 정보를 정리하고, 활성화 방안에 대해 논의할 것이다.

II. 선거방송토론: 배경

1. 후보자토론회: 필요성과 중요성

1995년 서울시장선거에서 처음 도입된 후보자토론회는 선거를 치를 때마다 토론의 형식 및 내용을 보완하면서 선거에 임하는 유권자들로 하여금 선거에 대한 다양한 정보를 파악하고 후보의 자질과 공약을 비교·평가하는 기회를 제공해왔다. 2004년에는 각급 선거관리위원회 산하에 선거방송토론위원회가 설치되어 후보자토론회와 관련한 사무를 주관하기 시작하여 이래로 후보자토론회의 제도와 현실, 효과에 대한 다양한 분석이 시도되면서 지속적으로 변화와 발전을 모색해왔다.

그러나 국회의원선거 후보자토론회의 경우, 대통령선거나 지방선거에서 실시되는 후보자토론회와 비교하여 몇 가지 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다. 대통령선거의 경우 소수의 후보 사이에 여러 차례 토론회가 진행되며, 각 토론회가 공중과 채널을 통해 중계되고 언론과 미디어에 집중적으로 노출된다. 따라서 유권자의 관심도와 흥미도가 자연스럽게 높게 나타나기 마련이다(한정택 외 2013; 이소영 외 2017; 이한수 외 2022). 지방선거의 경우에도 직위의 정치적 위상과 후보의 인지도가 높은 광역자치단체장 선거를 중심으로 언론의 노출과 유권자의 관심도가 상당히 높은 수준으로 나타날 수 있다(송종길 외 2014; 이소영 외 2018). 그러나 국회의원선거의 경우 후보자토론회가 수많은 지역에서 거의 동시다발적으로 진행되기 때문에 몇몇 특별한 지역구를 제외하고는 대부분의 토론회가 언론과 미디어의 관심의 초점에서 벗어나기 쉽다. 더욱이 국회의원선거 후보자토론회는 공중과 채널이 아닌 지역 케이블 방송을 통해서 방영되는 경향이 있을 뿐 아니라, 황금시간대가 아닌 낮 시간대나 늦은 밤 시간에 방영되는 경우가 많기 때문에, 국회의원선거 후보자토론회에 대한 유권자의 접근성이 떨어질 수밖에 없다(서복경 2012; 서울대 언론정보연구소 2016; 이소영 외 2020).

여러 가지 한계를 가지고 있음에도 불구하고 국회의원선거의 후보자토론회는 분명한 긍정적인 효과를 가지고 있다. 우선 후보자토론회가 후보 및 정책에 대한 정보를 습득하기 위한 중요한 통로라는 점은 많은 기존 연구들이 다양한 선거를 대상으로 보여준 바 있으며(구교태·김관규·이준용

2007; 문성철·양문희 2009; 이재목 2017; 이소영 외 2017; 2018; 이한수 외 2022; 한정택 2014; 한정택·이재목·조진만 2013), 이와 같은 후보자토론회가 유권자의 정보 취득에 주는 긍정적 효과는 국회의원선거에서도 확인된다. 몇몇 경험 연구 결과를 보면, 실제로 국회의원선거 후보자토론회를 시청한 유권자는 그렇지 않은 유권자에 비해 후보의 정책과 공약을 더 잘 인식하는 것으로 나타났다(이수범·박정의 2008; 박영환·이소영 2020; 이소영 외 2020). 국회의원선거에서도 후보자토론회는 유권자들이 투표에 참여하기 위해 필요한 정보를 제공한다는 근본적인 목적에 부합하는 모습을 보인다고 말할 수 있다.

후보자토론회는 선거에 대한 유권자의 관심을 제고하고 나아가 투표 참여를 장려하는 효과도 가지고 있다(문성철·양문희 2009; 이재목 2017; 이소영 외 2017; 2018; 이한수 외 2022). 국회의원선거에서도 마찬가지로, 2016년 제20대 국회의원선거 당시 후보자토론회를 시청한 유권자들은 시청하지 않은 유권자들보다 선거에 대해 더 높은 관심을 보였을 뿐만 아니라, 투표 참여 의향이 크게 상승하는 것으로 나타났다(서울대 언론정보연구소 2016). 제21대 국회의원선거의 경우에도 후보자토론회를 시청한 유권자들은 그렇지 않은 유권자들에 비해 선거에 대한 더 높은 수준의 관심을 표현했으며, 실제 투표에 참여한 비율 또한 유의미하게 높은 것으로 나타났다(박영환·이소영 2020; 이소영 외 2020). 물론 이러한 결과가 명확한 인과 관계를 규명해 주는 것은 아니다. 후보자토론회의 효과를 명확하게 확인하려면, 일부 유권자들을 무작위로 선발해 후보자토론회를 보도록 유도한 후 후보자토론회를 안 본, 무작위로 선발된 유권자와 비교를 해야 하는데, 이런 방식의 실험 연구가 수행된 결과가 보고된 예는 존재하지 않는다.

후보자토론회가 갖는 인지적 효과(유권자에게 정보 제공)나 동원 효과(유권자의 참여 유도)와는 별개로 실제로 토론회 시청이 유권자의 선호를 변화시키는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 대통령선거나 지방선거를 대상으로 한 기존 연구들은 후보자토론회가 기존의 태도와 선택을 변경하게 하는 ‘설득효과’ 보다는 기존의 태도와 선택을 확고하게 하는 ‘강화효과’를 낳는다는 사실을 보여주고 있다(송종길 외 2014; 이소영 외 2017; 2018). 다시 말해, 토론회를 시청한 이후에도 지지하는 후보에 대한 태도에 별다른 변화가 나타나지 않거나 혹은 기존에 지지하던 후보에게 더 호감을 가지게 되었다고 대답하는 응답자가 대다수이며, 지지 후보가 바뀌었다고

대답하는 시청자 비율은 상대적으로 작다는 것이다. 지난 제21대 국회의원 선거 맥락에서 분석한 연구 결과 역시 후보자토론회 시청이 설득효과 보다는 강화효과를 더 잘 보여준다고 주장한다(이소영 외 2020).

물론 후보자토론회가 유권자의 투표선택에 간접적으로 영향을 끼칠 가능성을 보여주는 결과가 있긴 하다. 예를 들어 후보자토론회를 시청한 이후 후보의 이미지 및 호감도에 유의미한 변화가 나타날 수 있다(박연진 · 김관규 2014; 이한수 외 2022). 국회의원선거의 경우에도 후보자토론회는 후보의 이미지를 넘어 정당에 대한 이미지 형성에도 영향을 끼칠 수 있으며, 나아가 토론회를 시청한 유권자 사이에서 지지 후보에게 투표할 확률에도 어느 정도 변화가 있었다는 증거도 제시되었다(이수범 · 박정의 2008; 서울대 언론정보연구소 2016),

현행 국회의원선거의 후보자토론회의 효과에 대한 논의와는 별개로 토론회가 갖는 한계에 대해서도 논의해 볼 필요가 있다. 무엇보다도 국회의원선거 후보자토론회가 제 기능을 다 하기 위해 해결해야 할 가장 핵심적인 문제는 유권자의 접근성이다. 후보자토론회가 선거를 앞둔 유권자들에게 여러 가지 긍정적인 효과를 끼친다고 하더라도, 정작 후보자토론회 시청자 수가 많지 않다면 토론회의 효과가 미미할 수밖에 없다. 예를 들어 지난 제21대 국회의원선거에서 지역구 후보자토론회는 총 461건이 개최되어 직전 선거의 368건에 비해 크게 증가하여 외형적으로는 유권자의 접근성이 상승한 것처럼 보인다. 그러나 수도권에서 실시된 지역구 후보자토론회의 과반수가 시청자에게 다가가기 수월한 시간대에 방영되었음에도 불구하고, 모두 공중파 채널이 아니라 시청자들의 접근성이 낮은 지역 케이블에서 방영되었다는 문제가 있었다. 반면에 수도권 외 다른 지역의 경우는 모두 공중파 채널에서 방영되기는 했지만 대부분 주시청 시간대를 벗어나서 방영되었다(이소영 외 2020, pp. 41-42).

유권자의 접근성 말고 또 다른 문제는 유권자의 관심과 흥미를 끄느냐의 여부이다. 최근 실시된 국회의원선거 후보자토론회에 대해 많은 유권자들이 그 공정성에 대해서는 높게 평가하지만, 토론회의 유용성 및 흥미성에 대해서는 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있다는 점을 주목해야 한다(이소영 외 2020). 물론 후보자토론회에 대한 일반 유권자의 평가는 유권자의 정치적 성향이나 선거 경쟁도와 같은 내재적·외재적 요인에 의해서 영향을 받을 수 있기 때문에 전적으로 신뢰할 수 있는 정보는 아니다(이한수

2018; 임유진·이한수·이소영 2020). 그럼에도 불구하고 이 결과는 현행 후보자토론회가 지나치게 기계적인 공정성과 중립성을 강조하다 보니, 토론회의 흥미성과 역동성이 희생되고 있다는 점을 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 비슷한 맥락에서 많은 유권자들이 후보자토론회를 통해 가장 잘 검증된 영역으로 후보의 자질을 선택한 반면에 후보의 정책 및 공약을 선택한 숫자는 상대적으로 적다는 점도 주목해야 한다(임유진·이한수·이소영 2020). 이 결과는 유권자들이 후보자토론회로부터 기대하는 것과 실제 토론회가 유권자에 제공하는 정보 사이에 일정한 괴리가 존재한다는 사실을 시사해 주기 때문이다.

2. 한국의 국회의원선거 후보자토론회 현황

한국에서는 2004년 제17대 국회의원선거에서 TV토론이 최초로 도입되었고, 이후 후보자가 선거방송토론에 참석하는 것이 법제화되어 국회의원의 후보 토론회가 공식적인 선거운동의 일환으로 활용되고 있다. 2018년에 이루어진 후보자토론회 관련 법률 개정 사항은 중앙선거방송토론위원회에서 주관한 대담 및 토론회에 불참한 사람에게 부과되는 과태료가 상향되었고, 이러한 사실을 선관위 홈페이지에 게시하는 것 등을 포함한다. 이처럼 선거방송토론은 유권자들의 투표에 필요한 적절한 도움을 받을 수 있도록 후보자들의 토론회 참여에 강제성을 부과하고 있다(이규정 2021; 중앙선거방송토론위원회 2014). 이러한 강제규정은 나름대로 효과적이어서, 제19대 국회의원선거에서 7명, 제20대 선거에서 15명이 후보자토론회에 불참하였으나 지난 제21대 국회의원선거에서는 불참자가 없었다.

현재 공직선거법에 따라 국회의원선거와 관련된 선거방송토론회는 공직선거정책토론회, 지역구국회의원선거 후보자토론회, 그리고 비례대표국회의원선거 후보자토론회의 3가지 유형으로 구성된다(중앙선거방송토론위원회, n.d.). 이 중 공직선거정책토론회는 각 정당이 토론회를 통해 그들의 정강 및 정책을 알리기 위한 목적을 지닌 것으로 공직선거법(제82의3①)에 의해 국회에 5인 이상의 의원을 둔 정당 혹은 직전 선거 결과 유효투표수의 3/100 이상을 득표한 정당의 대표자나 대표자가 지정한 사람이 참가할 수 있다. 실제로 세 차례에 걸쳐 개최된 제21대 국회의원선거 후보자토론회를 살펴보면 토론 참가자들 대부분이 각 정당의 주요 보직자 혹은 상임

위원회 간사들로 구성되었음을 알 수 있다. 공직선거정책토론회의 목적이 유권자들로 하여금 선거에 앞서 정당의 정강을 파악할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 일반적으로 말하는 국회의원선거 후보자토론회와는 성격 차이가 있다(이소영 외, 2020). 선거의 후보자들이 직접 토론에 참여하는 후보자토론회는 지역구국회의원선거 후보자토론회와 비례대표 후보자토론회로 나뉜다. 여기서는 이 두 유형의 토론회에 초점을 맞춘다.

1) 지역구 국회의원선거 후보자토론회

선거방송토론위원회의 주관으로 각 지역구별로 실시되는 지역구국회의원선거 후보자토론회는 공직선거법(제82조의2④)에 따라 다음의 조건들을 충족하는 후보자가 초청을 받는다(토론규정, n.d.).

- ① 국회에 5인 이상 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자
- ② 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 3/100 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자
- ③ 「선거방송토론위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제22조(언론기관의 범위) 규정에 의한 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사 결과 평균 지지율이 5/100 이상인 후보자
- ④ 최근 4년 이내에 해당 선거구(선거구 구역이 변경되어 변경된 구역이 직전 선거의 구역과 겹치는 경우 포함)에서 실시된 대통령선거, 지역구국회의원선거 또는 지방자치단체장 선거(그 보궐선거 포함)에 입후보하여 유효투표총수의 10/100 이상 득표한 후보자

가장 최근 진행된 제21대 국회의원선거에서 지역구 후보자토론회는 총 461차례 개최되었다. 중앙선거방송토론위원회(개최정보, n.d.)에 따르면, 구체적으로 초청대상 후보자토론회는 총 253개의 지역구 중 248개 지역구에서 1회씩 개최되었고, 4개 지역구에서는 초청 후보자와 초청 외 후보자의 토론이 함께 진행되었다. 한편 초청 외로 진행된 후보자토론회는 1회, 합동방송연설회는 208건 진행되었다(이규정 2021; 이소영 외 2020).

후보자토론회 방송 채널과 관련해서 초청 후보자토론회의 경우, 서울·

인천·경기 지역에서 개최된 후보자토론회는 공중파에서는 방영되지 않았고, 모두 IPTV(Internet Protocol Television)나 지역케이블을 통해서만 방영되었다. 이 세 지역을 제외한 다른 지역의 후보자토론회는 KBS, MBC, 혹은 지역 민영방송과 같이 공중파 방송을 통해 송출되었으며, 그 횟수는 2회(세종)에서 18회(부산)에 걸쳐있다(이규정 2021; 이소영 외 2020).

초청 후보자토론회가 방영된 시간의 경우, 저녁 시간대(17:00-23:00)에 방영된 비율이 55.34%(140회)로 가장 높았으며, 오후 시간대(12:00-17:00) 방영이 26.88%(68회), 오전 시간대(08:00-12:00) 방영이 15.81%(40회)였으며, 밤 시간대(23:00 이후) 방영이 1.98%(5회)로 가장 작은 비율을 차지하고 있었다(개최정보, n.d.). 이러한 방영 시간대는 과반수의 초청 후보자토론회가 시청자들에게 접근성이 높은 시간대에 방영되었음을 보여준다. 특히, 선거구 수가 많은 서울과 경기 지역의 경우, 대부분의 토론회가 주시청 시간대에 편성되고 방영되었다. 서울은 95.92%(총 49회 중 27회)가 경기는 96.61%(총 59회 중 57회)가 주시청 시간대에 방송되었다. 반면, 서울과 경기를 제외한 지역의 경우, 이러한 주시청대에 방송된 비율은 24.82%로 부산, 광주, 강원, 충북, 전남 지역에서는 단 한 건도 이 시청대에 방영이 되지 않았다(개최정보, n.d.).

다음으로 국회의원선거 후보자토론회의 구성을 살펴볼 필요가 있다. 제21대 국회의원선거에서 지역구 후보자토론회는 그 진행 방식이나 토론 형식에 있어서는 조금씩 차이를 보였으나 일반적으로 각 후보자의 발언으로 시작하여 사회자 중심의 공통 질문 및 후보자의 답변, 사회자 중심의 개별 질문 및 답변, 정책검증토론, 주도권토론, 그리고 후보자 최종 발언으로 마무리되었다. 각 후보자토론회마다 시간에 맞추어 구성이 조정이 되기는 했으나 정책검증토론이나 주도권토론은 많은 토론회에서 공통적으로 활용되었다. 예를 들어 서울에서 진행된 49번의 토론회 중 67.34%(33회)의 토론회에서 공약을 발표하고 이에 대해 서로 토론하는 정책검증토론이 활용되었고, 61.22%(30회)의 토론회에서는 주도권토론 방식이 채택되었다. 국회의원선거 후보자토론회의 사회는 일반적으로 언론인, 방송인, 교수에게 맡겼다.

2) 비례대표국회의원선거 후보자토론회

선거방송토론위원회의 주관으로 진행되는 비례대표국회의원선거 후보자토론회에는 공직선거법 제82조의2에 따라 다음을 충족하는 후보자가 초청을 받는다(토론규정, n.d.).

- ① 국회에 5인 이상 소속의원을 가진 정당의 대표자가 지정한 후보자
- ② 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 3/100 이상을 득표한 정당의 대표자가 지정한 후보자
- ③ 「선거방송토론위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제22조(언론기관의 범위) 규정에 의한 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사 결과 평균 지지율이 5/100 이상인 정당의 대표자가 지정한 후보자

보다 구체적으로 공직선거법 제82조의2제1항에 따르면, 비례대표국회의원선거에서 “해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상” 토론회를 개최하여야 한다고 규정하고 있다(토론규정, n.d.). 이러한 규정에 따라 제21대 비례대표국회의원선거에서는 두 차례에 걸친 초청 후보자토론회와 한 차례의 초청 외 후보자토론회가 개최되었다. 구체적으로 두 번의 비례대표국회의원선거 초청 후보자토론회는 더불어민주당, 미래한국당, 민생당, 열린민주당, 정의당의 5개 정당이 초청되어 진행되었고, 초청 외 후보자토론회는 위 5개 정당 이외의 다른 정당을 포함한 30개 정당의 대표가 초청되고 29개 정당의 후보자가 참석하여 진행되었다(이규정 2021).

초청 후보자토론회는 두 차례 모두 오전 10시부터 진행되었고, 초청 외 후보자토론회는 오후 2시부터 진행되었다(이소영 외 2020). 초청 1차 후보자토론회는 ‘경제위기 극복 대책’과 ‘복지정책’을 주제로 진행되었고, 초청 2차 후보자토론회는 ‘남북관계 및 외교정책’ 그리고 ‘정치쇄신 방안’을 주제로 진행되었다. 두 번의 초청 후보자토론회에 참석한 토론자들은 각

정당에서 전문성을 갖췄다고 인정되어 선정된 인물들이었다. 한편 초청 의 후보자토론회에는 스스로 불참한 국민참여신당을 제외하고 총 29개 정당의 대표가 참석한 가운데 각 당의 공약에 대해 토론하였다.

3. 토론회 개편을 위한 고려사항

1) 후보자토론회에 대한 국민 인지도 및 접근성

후보자토론회 개편을 위한 근거를 확인하기 위해 2020년의 제21대 국회의원선거와 2022년의 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 당시 각각 실시된 유권자 설문조사 자료를 분석하였다. 우선은 유권자의 토론회 인지도와 접근성에 초점을 맞추어 분석을 실행하였다. 각 설문조사는 해당 선거 이후 실시된 사후조사(post-election survey)이며, 모두 중앙선거관리위원회의 의뢰를 받아 관련 학회에서 수행한 설문조사이다.

<표 1> 후보자토론회 시청 경험 (%)

| | 제21대 총선 | 제8회 지방선거 | | 제20대 대선 ¹⁾ |
|-------------|------------|-------------|------------|--------------------------|
| 시청 경험 있음 | 34.10 | 46.65 | 거의 모두 시청 | 13.29 |
| | | | 대부분 시청 | 38.81 |
| 시청 경험 없음 | 65.90 | 53.35 | 거의 시청하지 못함 | 36.14 |
| | | | 전혀 시청하지 못함 | 11.76 |
| 사례수 | 1,044 | 1,046 | 사례수 | 1,046 |

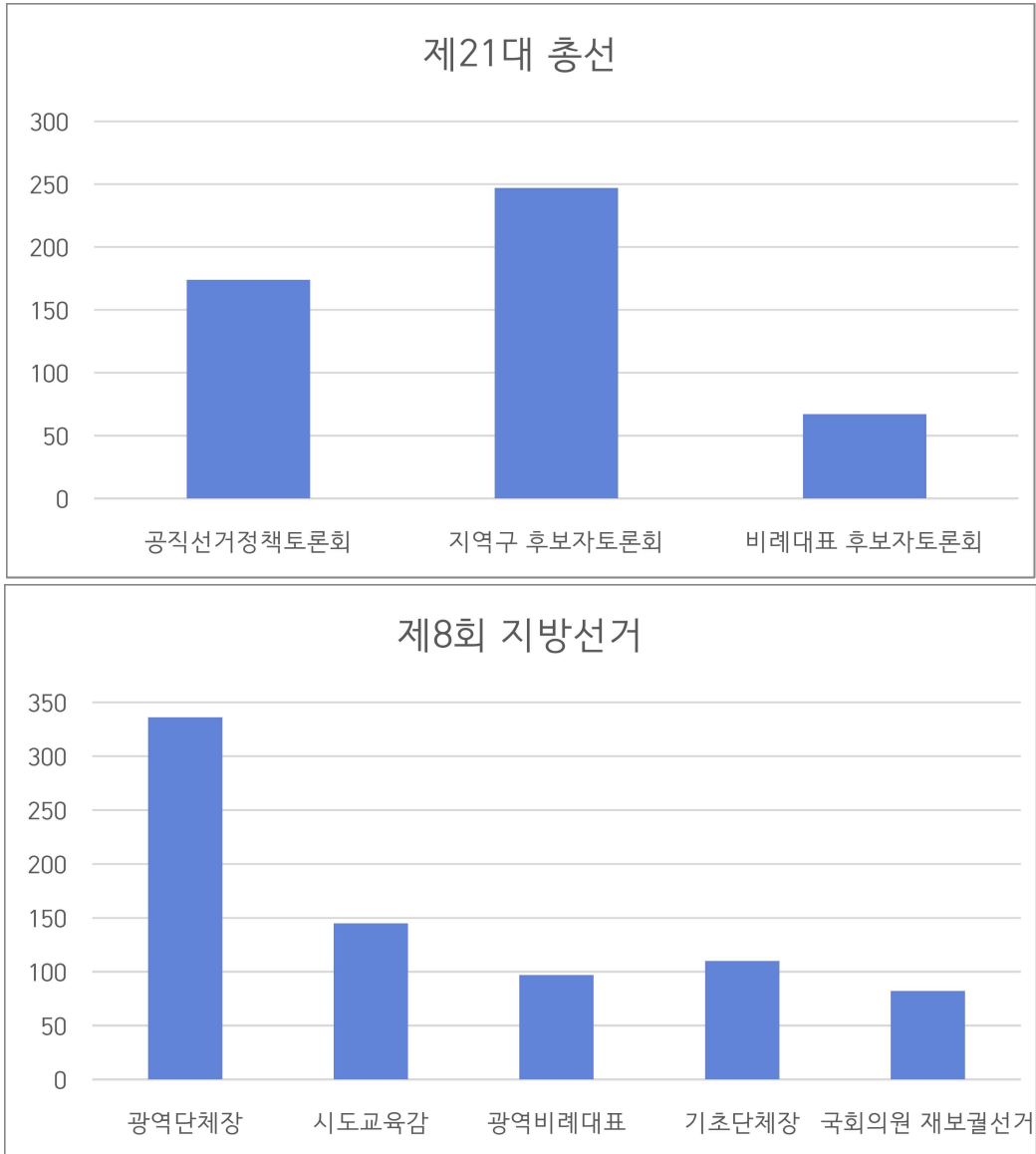
¹⁾ 제20대 대통령선거에서 TV를 통한 후보자토론회는 총 6회 실시되었음.

먼저 <표 1>에서 지난 세 번의 선거에서 TV 토론회를 시청한 경험이 있는 유권자가 어느 정도인지 살펴보았다. 가장 최근에 실시된 제8회 지방선거의 경우 전체 응답자의 46.65%가 TV 토론회를 시청한 경험이 있다고 대답했으며, 제21대 국회의원선거에서는 응답자의 34.10%가 시청 경험이 있다고 대답했다. 제20대 대통령선거의 경우 중앙선거방송토론위원회에서 주관하는 4회의 TV 토론회와 언론사에서 주관하는 2회의 TV 토론회 등

총 6회의 토론회가 개최되었으며, 응답자의 절반 남짓에 해당하는 52.1%가 최소 3~4회 시청했다고 대답했다.

대통령선거의 경우 국민의 이목이 소수의 후보들에게 집중되고, 공중파를 통해 TV 토론회가 중계되는 등 수많은 토론회가 각 지역 차원에서 실시되는 총선과 지방선거에 비해 후보자토론회에 대한 인지도와 접근성이 높을 수밖에 없다. 이러한 이유에서 응답자의 절대 다수인 88.24%가 최소한 1회 이상 TV 토론회를 시청했다고 대답했다. 반면에 총선과 지방선거의 경우 TV 토론회를 시청한 경험이 있는 응답자가 절반에도 미치지 못하며, 특히 제21대 총선의 경우 응답자 세 명 중 두 명꼴로 TV 토론회를 시청하지 않았다고 대답하는 등 후보자토론회에 대한 인지도와 접근성이 상대적으로 낮은 것으로 드러났다. 즉 국회의원선거와 지방선거의 경우 여러 지역에서 후보자토론회가 동시다발적으로 진행되기 때문에 개별 선거구의 토론회에 언론과 미디어가 관심을 가지기 어려우며, 또한 많은 경우 공중파 채널을 통해 방송되지 않는다는 점에서 유권자의 인지도와 접근성이 낮다는 의심을 확인시켜 주는 것이다.

<그림 1> TV 토론회 시청 종류 (응답자 수)

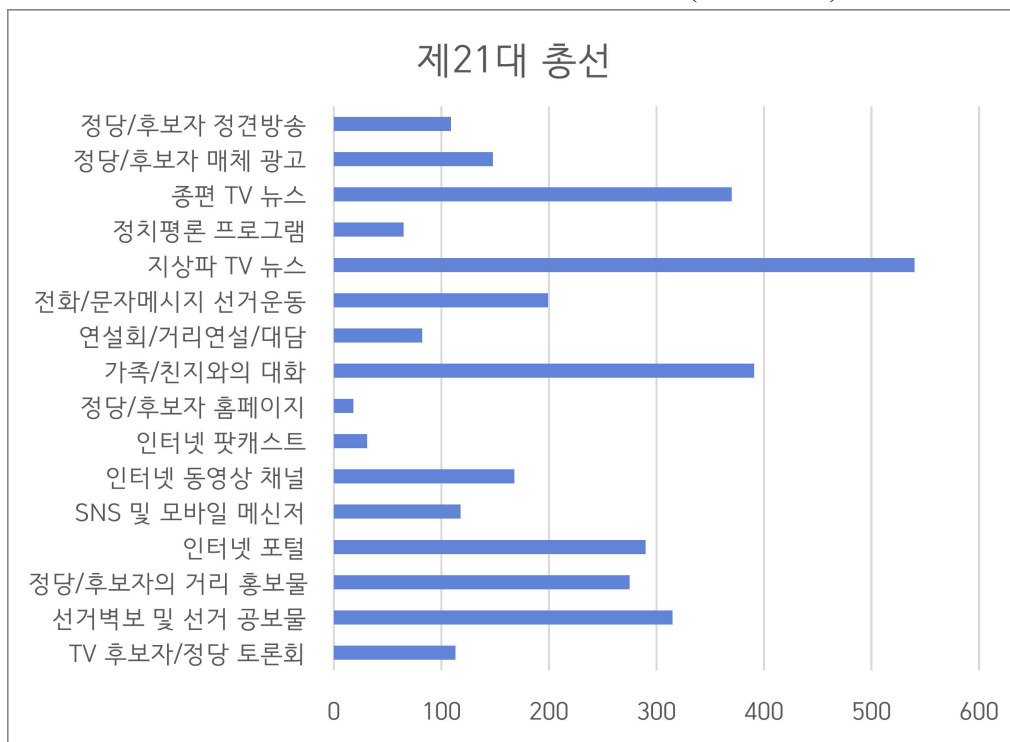


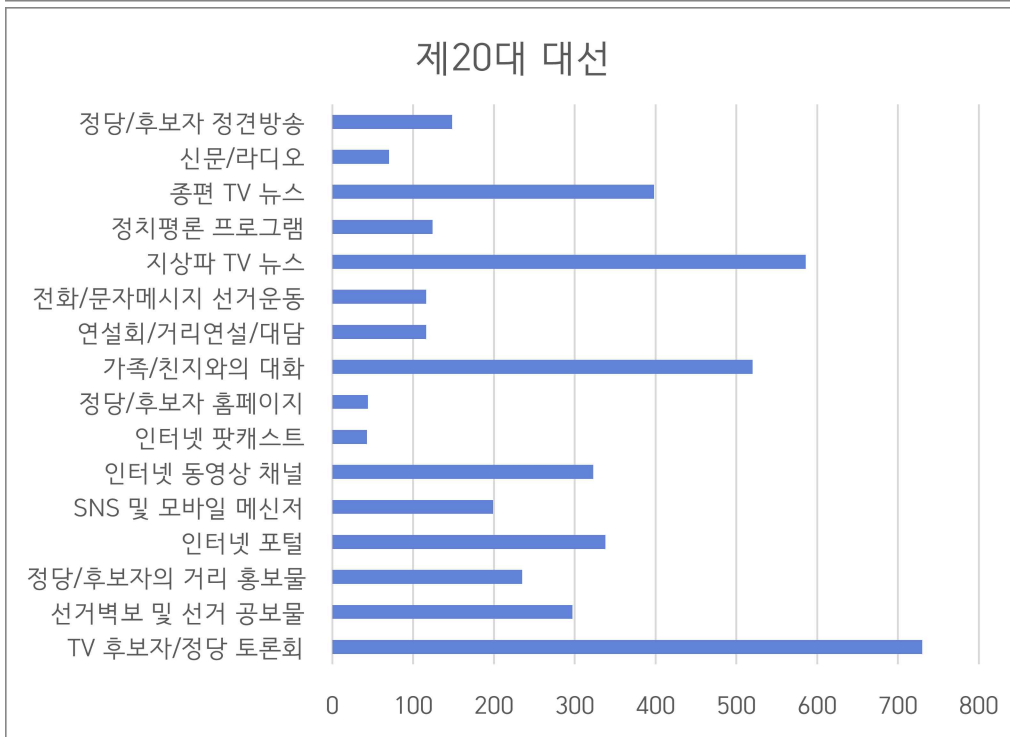
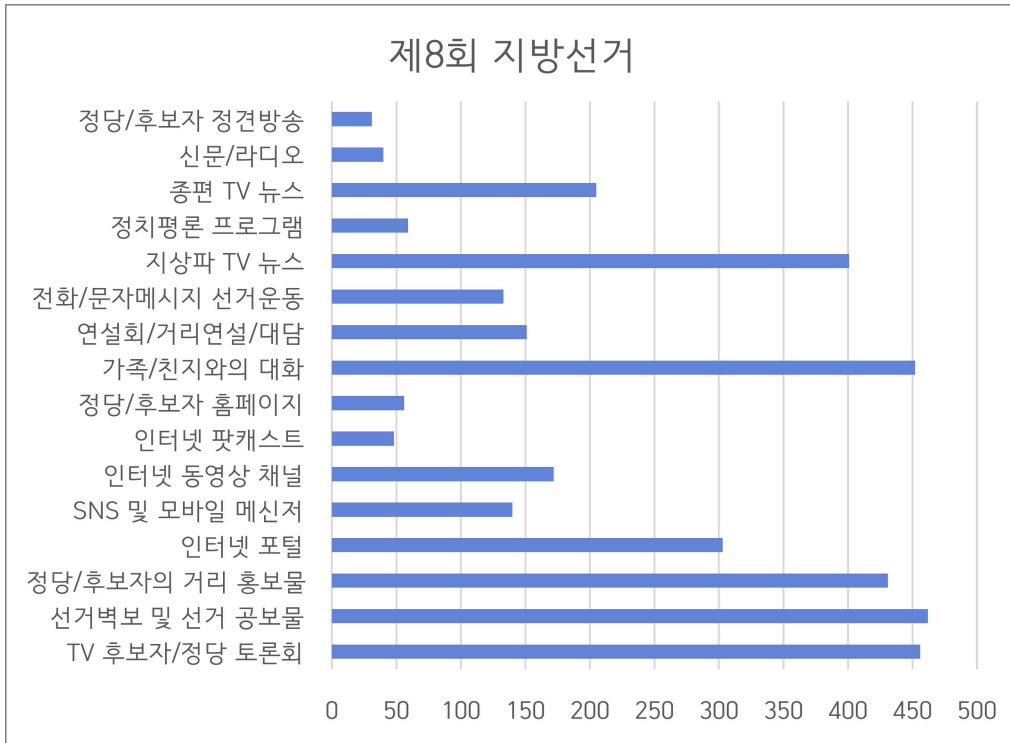
주: 복수 응답이 가능하기 때문에 응답의 총합과 사례수가 일치하지 않음.

이어서 <그림1>에서는 앞서 <표1>에서 제21대 총선과 제8회 지방선거의 후보자토론회를 시청한 경험이 있는 응답자를 대상으로 다양한 후보자토론회 중 어떤 종류의 토론회를 시청했는지 질문한 결과를 보여주고 있다. 국회의원선거의 경우 지역구 후보자토론회를 시청했다는 응답자의 숫자가 비례대표 후보자토론회를 시청한 응답자의 숫자보다 약 3.5배 더 높아서 유권자의 관심이 상대적으로 집중된다는 점을 확인할 수 있다. 사실 비례대표 후보자토론회는 정당의 대표자가 참여하여 정당의 정강 및 정책을 알리기 위해 개최되는 공직선거정책토론회보다도 시청자의 숫자가 훨씬

미치지 못할 정도로 유권자의 관심에서 배제되어 있다고 할 수 있다. 지방선거의 경우 압도적인 다수가 광역단체장 후보자토론회를 시청했다고 대답했으며, 이는 <표1>에서 총선에 비해 지방선거의 후보자토론회에 노출된 비율이 더 높은 주요한 원인 중 하나라고 할 수 있다. 사실 광역단체장 후보자토론회를 제외한다면 지방선거에서 실시된 다른 종류의 후보자토론회에 대한 유권자의 관심과 노출도는 그리 높지 않다고도 예상할 수 있다.

<그림 2> 선거 관련 정보 획득 통로 (응답자 수)





주: 복수 응답이 가능하기 때문에 응답의 총합과 사례수가 일치하지 않음.

국회의원선거에서 후보자토론회가 가지는 낮은 인지도와 접근성은 각 선거에서 선거 관련 정보를 주로 어떤 통로로 획득했는지 보여주는 <그림 2>에서도 마찬가지로 확인된다. 제20대 대선의 경우 가장 많은 응답자들이

선거 관련 정보를 선거관리위원회가 주최한 후보자토론회를 통해 얻었다고 대답했으며, 지상파 TV뉴스와 가족이나 친지와의 대화가 그 뒤를 이었다. 제8회 지방선거의 경우에도 선거관리위원회가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거공보물의 뒤를 이어 두 번째로 후보자토론회가 선거 관련 정보를 주로 얻은 통로로 언급되었다. 다만 지방선거의 경우 <그림1>에서 확인했듯이 후보자토론회를 시청한 유권자의 압도적 다수가 광역단체장 선거에 집중되어 있다는 점을 고려한다면, 광역단체장을 제외한 다른 선거의 경우 후보자토론회를 통해 선거 및 후보 관련 정보를 주로 얻는 유권자의 비율은 대폭 하락할 것으로 예상할 수 있다.

반면에 제21대 총선의 경우 선거 관련 정보를 후보자토론회를 통해 얻었다고 대답한 응답자의 수는 극히 낮은 수준에 그치고 있다. 대신에 유권자들은 총선에 출마한 후보와 정당에 대한 정보를 얻기 위해 지상파 및 종편의 TV 뉴스와 가족이나 친지와의 대화에 주로 의지하고 있다. 또한 선거관리위원회가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거공보물 혹은 정당과 후보자가 직접 게시한 거리 홍보물 역시 유권자가 선거 관련 정보를 얻는 중요한 통로로 기능하고 있다. 결과적으로 국회의원선거의 경우 후보자토론회는 유권자들이 선거 및 후보에 대한 정보를 얻는 주요한 통로로서 그다지 효율적으로 기능하지 못하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

2) 후보자토론회에 대한 국민 만족도

다음으로 후보자토론회의 인지도 및 접근성과는 별개로 과연 후보자토론회는 토론회를 시청하는 유권자들에게 어떠한 효과를 가져왔으며, 이들은 후보자토론회를 어떻게 평가하는지 알아보았다. 앞 절과 마찬가지로 제21대 총선과 제20대 대선, 그리고 제8회 지방선거 등 최근 실시된 3번의 전국 단위 선거에서 실시된 유권자 의식조사자료를 사용하였다.

먼저 <표 2>에서는 후보자토론회를 시청한 경험이 있는 응답자들을 대상으로 토론회 시청 이후 경험한 변화에 대해 살펴보고 있다. 제21대 총선 당시 후보자토론회 시청 이후 지지하는 후보에 대한 태도가 변화했는가라는 질문에 대해 절반을 훌쩍 넘는 64.89%가 별다른 변화가 없었다고 대답했다. 제8회 지방선거와 제20대 대선의 경우에도 (비록 제21대 총선보다는 낮지만) 각각 48.36%와 55.9%의 응답자들이 토론회 시청 이후 지지하는

후보에 대한 생각이 특별히 달라지지 않았다고 대답했다. 그리고 지지 후보에 대한 생각이 달라졌다고 대답한 응답자의 절대 다수는 애초 지지하던 후보를 더 좋아하게 되었다는, 즉 기존의 선호를 더욱 강화하게 되는 경험을 했다고 대답했다. 다시 말해서 후보자토론회가 실제 유권자의 생각을 바꿀 정도로 강한 영향력을 발휘하지는 않았다고 할 수 있다.

<표 2> 후보자토론회의 효과 (%)

| | | 제21대 총선 | 제8회 지방선거 | 제20대 대선 |
|------------------------------|----------------------------|---------|----------|---------|
| 후보 선호 변화 | 지지하던 후보를 더 좋아하게 되었다 | 24.16 | 26.64 | 24.59 |
| | 지지후보를 바꾸지 않았지만 선호가 약해졌다 | 9.27 | 19.88 | 14.08 |
| | 특별히 달라진 것이 없다 | 64.89 | 48.36 | 55.90 |
| | 지지하던 후보를 바꾸게 되었다 | 1.69 | 3.48 | 4.23 |
| | 지지하던 후보가 없었는데 지지후보가 새로 생겼다 | - | 1.64 | 1.19 |
| 선거 관심 도 | 매우 높아졌다 | 7.02 | 1.64 | |
| | 조금 높아졌다 | 44.94 | 35.86 | |
| | 변화가 없었다 | 46.35 | 56.97 | |
| | 조금 낮아졌다 | 1.40 | 5.53 | |
| | 매우 낮아졌다 | 0.28 | - | |
| 선거 정보 획득 ¹⁾ | 매우 효과적이었다 어느 정도 | | 1.64 | 3.14 |
| | 효과적이었다 | | 61.68 | 63.38 |
| | 별로 효과적이지 않았다 | | 35.86 | 33.15 |
| | 전혀 효과적이지 않았다 | | 0.82 | 0.33 |
| | 사례수 | 356 | 488 | 923 |

¹⁾해당 문구는 제20대 대선 조사에서 사용된 것이며, 제8회 지방선거의 경우 “후보자 TV 토론회 시청 후 새롭게 알게 된 이슈/쟁점이 있습니까?”라는 질문에 대해 응답자들은 “매우 많다, 조금 있다, 별로 없다, 전혀 없다”로 대답하였다.

그러나 유권자의 생각을 뒤바꿀 정도의 효과를 가지지 못했다고 해서 후보자토론회가 의미를 가지지 않는다는 것을 의미하지 않는다. 제21대 총선 당시 후보자토론회를 시청한 응답자의 절반 이상이 선거에 대한 관심도가 높아졌다고 응답했다. 마찬가지로 제8회 지방선거와 제20대 대선에서 후보자토론회를 시청한 응답자의 60% 이상이 토론회가 선거에 대한 정보를 얻는데 효과적이었으며, 토론회 시청 이후 새롭게 알게 된 이슈나 쟁점이 있다고 대답했다. 다시 말해서 비록 유권자의 정치적 선호 자체를 바꾸기는 어렵다고 하더라도, 후보자토론회는 시청자로 하여금 선거에 대한 관심을 가지게 이끌고 또한 선거와 관련한 정보를 획득하는데 분명한 도움을 줄 수 있다는 것이다.

그렇다면 후보자토론회에 노출된 유권자들은 후보자토론회를 어떻게 평가하는가? 토론회에 대한 평가는 여러 가지 차원에서 이루어질 수 있지만, 일단 <표 3>에서는 후보자토론회가 얼마나 중립적으로 공정하게 진행되었다고 평가하는지 살펴보았다. 세 번의 선거에서 후보자토론회를 시청한 응답자의 절대 다수는 후보자토론회가 공정하게 진행되었다고 평가하고 있다. 한 가지 눈길을 끄는 점은 제20대 대선에서는 상대적으로 후보자토론회가 공정하게 진행되었다는 응답이 총선이나 지방선거에 비해 다소 낮은 63.7%에 그쳤다는 사실이다. 아마도 이러한 차이는 제20대 대통령선거가 워낙 박빙으로 진행되었으며 두 명의 주요 후보(윤석열, 이재명) 모두 여러 가지 개인적 논란에 휩싸였다는 점, 따라서 결과적으로 양대 후보를 둘러싸고 두 진영으로 양극화된 유권자들 사이에서 이견이 매우 극심하게 표출되었다는 점으로 반영하는 것으로 보인다.

<표 3> 후보자토론회의 공정성 평가 (%)

| | 제21대 총선 | 제8회 지방선거 | 제20대 대선 |
|-------------|---------|----------|---------|
| 매우 공정하였다 | 3.65 | 2.87 | 3.14 |
| 어느 정도 공정하였다 | 81.74 | 75.41 | 60.56 |
| 별로 공정하지 않았다 | 14.33 | 21.52 | 34.89 |
| 전혀 공정하지 않았다 | 0.28 | 0.20 | 1.41 |
| 사례수 | 356 | 488 | 923 |

후보자토론회에 대한 유권자의 평가를 엿볼 수 있는 또 다른 지표는 현재 중앙선거방송토론위원회가 주최하는 후보자토론회의 횟수 및 시간이 얼마나 충분하고 적절했다고 생각하는지 여부다. 비록 제21대 총선 당시에는 유사한 문항이 설문조사에 포함되지 않아서 확인할 수 없지만, 제8회 지방선거의 경우 응답자의 67.11%가 그리고 제20대 대선의 경우 응답자의 62.81%가 후보자토론회의 횟수가 충분하다고 대답했다. 토론회의 횟수가 충분하다는 대답은 현행 후보자토론회에 대한 만족도를 일정하게 보여주는 동시에, 응답자의 세 명 중 한 명꼴로 후보자토론회 횟수가 부족하다고 대답했다는 사실은 유권자의 상당수가 후보자토론회의 가치와 중요성을 적극적으로 인정하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

마찬가지로 제8회 지방선거의 경우 응답자의 81.74%가 그리고 제20대 대선의 경우 응답자의 65.87%가 후보자토론회의 시간이 적절하다고 대답했다. 오히려 제8회 지방선거의 경우 응답자의 14.24%가 그리고 제20대 대선의 경우 응답자의 30.31%가 후보자토론회의 시간이 부족했으며 따라서 시간을 더 늘려야 한다고 대답했다는 사실 역시 현행 후보자토론회 제도의 유용성과 중요성에 대한 유권자의 긍정적인 평가를 반영한다고 할 수 있다.

<표 4> 후보자토론회의 가장 큰 문제점 (%)

| | 제21대 총선 | 제8회 지방선거 | 제20대 대선 |
|------------------|---------|----------|---------|
| 상호비방/흑색선전 | 29.78 | 34.22 | 40.52 |
| 정책 부재 | 22.47 | 10.66 | 15.28 |
| 비현실적인 공약 남발 | 32.87 | 24.39 | 21.13 |
| 지역감정 유발 | 3.93 | 9.63 | 5.42 |
| 중복 질문으로 인한 시간 낭비 | 7.58 | 15.98 | 12.57 |
| 토론주최의 중립성 문제 | | 3.48 | 4.23 |
| 사회자의 진행 능력 | 3.37 | 1.64 | 0.87 |
| 사례수 | 356 | 488 | 923 |

물론 현행 후보자토론회에 대해 유권자들이 긍정적인 평가만을 내리는 것은 아니다. <표4 >는 선거 당시 진행되었던 후보자토론회의 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하는지에 대한 대답을 보여주고 있다. 세 번의 선거에서 유권자들이 공통적으로 후보자토론회의 가장 큰 문제점이라고 지적한 것은 토론회의 형식과 절차의 문제라기보다는 토론회의 내용에 집중되어 있다고 할 수 있다. 총선과 대선, 그리고 지방선거를 가리지 않고 많은 응답자들은 토론회에서 구체적이고 차별화된 정책을 제시하기 보다는 후보 상호간에 비방이나 흑색선전을 주고받는다든지 혹은 비현실적인 공약을 남발하는 것이 가장 큰 문제점이라고 지적하였다. 결국 향후 후보자토론회 제도의 개선을 위해서는 단순히 토론회의 형식에 신경 쓰는 것에 그치지 말고, 어떻게 토론회를 통해 각 후보의 정책과 공약에 대한 의미 있는 내용을 이끌어 내고 유권자들에게 전달할 수 있을 것인가에 고민의 초점이 맞추어져야 한다는 것을 의미한다.

3) 소결

후보자토론회를 다룬 기존 연구들과 최근에 실시된 세 차례의 전국 단위 선거의 유권자 설문조사를 분석한 결과는 국회의원선거 후보자토론회를 개편하고 발전시키기 위해 몇 가지 반드시 고려해야 할 방향을 제시하

고 있다. 무엇보다도 중요한 문제는 후보자토론회에 대한 유권자의 접근성을 높이는 것이다. 아무리 후보자토론회가 유권자들의 후보자 및 선거쟁점에 대한 유의미한 정보를 제공하고 선거에 대한 관심도를 증가시킨다고 하더라도, 만일 후보자토론회를 시청하는 시청자 수가 한정적이라면 후보자토론회가 가지는 효과 또한 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

물론 국회의원선거에서 후보자토론회에 대한 유권자의 접근성을 획기적으로 높이기에는 구조적인 한계가 존재한다. 앞서 살펴본 바와 같이 유권자들이 관심을 가지는 것은 비례대표 후보자토론회보다는 지역구 후보자토론회인데, 각 지역구 후보자토론회에 관심을 가지고 시청하고자 하는 유권자의 범위는 해당 지역구에 거주하는 유권자로 제한된다. 다시 말해서 대통령선거나 광역자치단체장선거와는 비교할 수 없을 정도로 후보자토론회에 대한 잠재적 시청자층 자체가 작다는 것이다. 따라서 방송사 입장에서 지역구 후보자토론회를 시청이 용이한 방송채널이나 방송시간에 배치할 유인이 부족할 수밖에 없다. 결과적으로 유권자들이 막상 자신이 거주하는 지역구의 후보자토론회를 시청하기 어려워지며, 이는 다시 후보자토론회에 대한 언론과 미디어의 관심과 주목도를 낮추는 악순환이 발생한다.

그러나 TV라는 전통적 매체에만 의지하는 한 이와 같은 국회의원선거 후보자토론회의 구조적 한계를 극복하는 것은 현실적으로 불가능하다. 후보자토론회가 가지는 여러 가지 효과와 의의에도 불구하고 기본적으로 수익을 추구하는 방송사에게 상업적인 고려를 전적으로 무시하고 후보자토론회를 중계할 것을 강제할 수는 없다. 반면에 정보통신기술의 발전과 함께 방송 매체 또한 매우 다양해졌으며, 이러한 새로운 온라인 방송 매체들은 방송시간과 관련한 제한으로부터 훨씬 자유롭다고 할 수 있다. 원하는 유권자는 실제 토론이 실시된 시간과 상관없이 언제든지 온라인에 접속하여 토론회를 시청할 수 있으며, 원하는 만큼 얼마든지 반복적으로 시청하는 것도 가능하다. 또한 온라인 매체를 통한 후보자토론회 시청이 보편화된다면, 토론회의 길이와 형식, 횟수에 있어서의 제약도 상당 부분 완화될 것이다. 결론적으로 국회의원선거 후보자토론회의 취지와 의미를 최대한으로 확보하기 위해서는 TV에만 국한되지 않는 다양한 매체, 특히 온라인 매체를 적극적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

물론 현행 국회의원선거 후보자토론회의 문제가 단순히 매체의 문제에만 국한된 것은 아니며, 앞에서 살펴보았듯이, 많은 응답자들이 토론회

진행의 공정성은 높이 평가하면서도, 동시에 토론회의 내용이 구체적이고 차별화된 정책보다는 후보 상호간에 비방이나 흑색선전, 그리고 비현실적인 공약으로 채워지고 있다고 생각하고 있었다. 토론회에 있어서 공정성과 중립성이 지나치게 강조되면 역동성과 흥미성이 떨어지는 것은 어쩌면 자연스러운 결과일 수 있다. 경직된 토론회 형식과 짧은 답변 시간은 후보들로 하여금 구체적인 사안에 대한 생산적인 토론보다는 일방적 주장이나 홍보, 상대 후보에 대한 비방과 공격에 대부분의 시간과 노력을 할애하도록 이끌고 있다. 그리고 이러한 후보자토론회의 모습은 유권자들로 하여금 토론회의 의미와 중요성을 과소평가하고 결과적으로 후보자토론회의 필요성 자체에 대해서 회의적인 생각을 가지도록 할 수 있다.

따라서 후보자토론회의 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다도 토론회가 유권자의 흥미를 끌 수 있는 내용으로 구성되면서도 후보 간 정책적 우위를 명확하게 가릴 수 있는 형식과 진행방식이 필요하다는 점을 의미한다. 토론의 주제를 선정할 때부터 토론회의 역동성과 흥미를 높일 수 있는 의제가 설정되어야 하며, 후보들이 모든 주제에 대해 조금씩 언급하기 보다는 소수의 주제에 대해 충분히 토론할 수 있도록 토론회가 설계되어야 한다. 그리고 이러한 과정에서 중립성과 공정성 시비가 발생하지 않도록 하기 위해서는 사회자에게 광범위한 재량권을 부여함과 동시에 이들의 자질과 역량에 대해서도 충분한 검증이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 국회의원선거 후보자토론회에 대한 유권자의 관심과 접근성을 제고하기 위해서는 토론회의 기획과 준비, 의제설정, 그리고 실제 토론의 진행과정에 있어서 지역 유권자의 적극적인 참여를 이끌어내야 한다. 변화하는 사회적, 미디어 환경에서 지역주민이 토론회에 직접 참여할 수 있는 통로가 제도적으로 마련되어 있지 않다는 사실은 후보자토론회에 대한 지역주민들의 관심을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다. 다시 말해서 현재와 같이 각 지역의 선거방송토론위원회가 주관하여 토론회를 실시하고 일반 유권자는 수동적인 시청자로 남아있는 한, 여러 가지 장점에 도 불구하고 국회의원선거 후보자토론회가 앞으로도 대한민국의 선거문화에 기여하기는 어렵다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 선거방송토론 효용성 향상 방안

1. 유사 해외사례¹⁾

다른 민주주의 국가에서 국회의원선거 후보자토론회를 어떤 형식으로 진행 중인지를 살펴보고 장단점을 비교하는 작업도 필요하다. 이는 비단 후보자토론회에 국한되는 것이 아니라, 정치제도 전반에 걸쳐서 수행되어 온 작업이기도 하다. 그런데 통념과는 달리, 우리보다 더 오랜 기간 동안 민주주의 정치제도를 운영한 국가들의 후보자토론회 방식이 우리 제도보다 더 체계적이라는 인상을 주지 않는다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 다시 말해 국회의원선거 후보자토론회에만 국한시켜 보면, 우리나라에서 운영되는 제도가 가장 체계적이고 정밀하다고 판단할 수 있다는 말이다.

여러 가지 이유가 있겠지만, 두 가지 정도가 언급될 필요가 있다. 첫째, 200년 넘게 단절 없이 선거제도를 운영해 온 미국의 경우 우리와 달리 법으로 정해놓은 선거운동기간이 존재하지 않는다. 이는 곧 출마하는 후보들이 언제든지, 불법 사전선거운동이라는 제약 없이, 자신의 정견을 유권자에게 전달할 수 있다는 말이다. 동시에 미국에서는 후보 혹은 정당이 광고, 심지어 상대방 후보를 비방하는 네거티브 광고도 표현의 자유를 이유로 용인된다. 그렇기 때문에 선거관리위원회 혹은 다른 공공기관에서 별도의 기회를 마련해 후보들 간 토론회를 갖지 않아도, 다양한 방식으로 후보자/정당과 유권자 간의 소통이 가능하다. 둘째, 유럽 민주주의 국가의 경우에는 선거가 후보자 중심이 아니라 정당 중심으로 치러진다는 점을 주목해야 한다. 정당 중심으로 선거가 운영된다면 국회의원선거 후보자토론회 보다는 공직선거정책토론회와 같은 방법이 주효할 것이기 때문에 후보자토론회 관련된 노하우가 축적되어 있지 않다.

1) 본 내용은 『해외 선거방송과 TV토론』 (2004, 중앙선거방송토론위원회)과 『외국의 선거방송토론 사례 연구』 (2011, 이상철, 범기수, 박태순, 최영돈)를 기반으로 작성된 『외국의 선거방송토론』 (2011, 중앙선거방송토론위원회)를 바탕으로 요약·작성되었다.

1) TV토론의 유형

현재 다른 민주주의 국가들에서 이용되는 TV토론 방식은 크게 공동기자회견형(joint press conference), 후보자 간 직접토론형, 그리고 시민포럼형(town hall meeting)의 세 가지로 구분될 수 있다. 우선 공동기자회견형은 1960년 미국의 케네디와 닉슨의 토론에서 시작되어 발전되어온 형태로 이후 여러 대통령 후보자 토론에서 이용되면서 ‘대통령 선거용 토론(presidential debate)’이라 일컬어진다. 이 토론 유형의 기본 형식은 연단 뒤에 후보자들이 서있고, 사회자와 패널리스트들이 후보자에게 준비해온 질문을 던지면 후보자가 답변하고, 상호 반론하는 순서로 진행된다. 이 방식은 다양한 이슈에 대해 후보자들이 어떠한 생각을 지니고 있는지 알아보기 쉬우며 후보자의 순발력 등을 파악하는데 용이하다는 장점이 있다. 반면 이 유형은 언론인 중심으로 진행되기 때문에 단답형 질문으로 진행될 경우 토론의 역동성을 저해할 가능성을 지니고 있다(박상호 2013).

두 번째 유형인 후보자 간 직접토론형은 1974년 프랑스 대통령 선거 TV토론에서 처음 도입된 유형이다. 이는 미국을 중심으로 발전된 공동기자회견형과 달리 후보자들이 직접 질문하고 답변하는 방식을 취하며, 사회자는 후보들 간의 동일한 토론 시간 보장과 같은 매우 제한적인 역할만 수행한다(송종길·안수근 2002). 이 토론 유형은 후보자 간의 논리성, 능력 등을 상호 비교하는 데에 유리하며 후보자 간 활발한 토론을 이끌어낸다. 하지만 이러한 토론은 정책 상의 차별점 보다 상대 후보자에 대한 인신공격이나 비방이 중심이 될 수 있으며, 후보자들이 자신들의 관심사만을 토론 의제로 다룰 가능성이 있다(박상호 2013).

마지막으로 세 번째 유형인 시민포럼형은 1992년 미국 대통령 선거 TV토론에서 사용된 리치몬드 시민 포럼(Richmond town hall meeting)이 그 기원이다. 이 토론 방식은 언론인이나 전문 패널리스트 대신 시민들이 직접 토론회에 참여하여 후보자에게 직접 질문을 하고 후보자가 답변하는 방식이다. 이 토론회에 참여하는 시민들은 보다 공정한 질문을 위해 아직 지지후보를 결정하지 않은 중립적인 유권자들로 구성된다. 이 방식에서는 후보자가 토론장에서 움직일 수 있도록 허용되기도 한다. 이 유형은 시민 참여도가 가장 높으며, 유권자들이 궁금해 하는 정보를 직접 얻을 수 있기 때문에 흥미성과 역동성이 높다. 하지만 이는 다른 토론 방식에 비해 특정

이슈에 대해 집중된 토론 진행이 어렵고 후보자 간의 공정한 발언 기회가 주어지지 않을 수 있다. 또한 논의되어야 하는 주요 이슈들이 논의되지 않을 가능성도 있다(박상호 2013).

이러한 유형 구분에 근거하여 독일, 캐나다, 프랑스, 미국에서 열린 선거방송토론의 대표적인 사례를 살펴본다.

2) 독일의 2002년 선거방송토론

2000년대 독일의 선거방송토론은 독일의 대표 정당인 기민당(CDU)/기사당(CSU) 그리고 사민당(SPD)의 일대일 토론, 그리고 동맹90/녹색당, 자민당, 좌파연합 등의 군소정당 대표들의 토론, 그리고 위의 모든 정당이 함께 참여하는 합동 TV 토론으로 이루어졌다.

2002년에는 독일 역사상 최초로 양대 거대정당 수상 후보인 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 수상과 제1야당인 기민/기사연합의 수상후보 에드문트 슈토이버(Edmund Stoiber) 간의 일대일 TV토론이 개최되었다. 제1차 TV토론은 선거를 4주 앞둔 8월, 독일의 민영방송사 RTL과 Sat.1에 의해 공동으로 생중계되었고, 방송은 RTL 편성국장 페터 클뤼펠과 Sat.1 계열 뉴스전문방송 N24의 페터 림부르크(Peter Limbourg)에 의해 진행되었다. 제2차 TV토론은 선거 2주 전인 9월 8일 일요일 저녁 프라임 타임에 제1공영방송사인 ARD의 자비네 크리스티안젠(Sabine Christiansen)과 제2공영방송사인 메이브리트 일너(Maybrit Illner)라는 두 앵커에 의해 진행되었다. 방송은 청중 없이 생중계로 진행되었다.

이러한 TV토론의 진행 방식을 위한 원칙들은 각 정당과 방송 4사 관계자들의 오랜 협상 끝에 결정되었다(Breuer 2006). 구체적으로 토론에서 사용되는 단상은 높이 조절이 가능하고 토론자의 다리가 보이지 않게 제작되었으며, 토론대에는 여러 장의 백지와 연필 한 자루만 제공되고, 기타 자료는 사용할 수 없었다. 두 토론 후보 간의 거리는 2미터였으며, 토론을 진행한 두 사회자는 후보들 정면에서 6미터 떨어진 곳에서 후보자들의 눈높이에 맞추어 설치된 책상에 앉게 되었다(Breuer 2006). 방송을 촬영하는데 총 8대의 카메라가 사용되었는데 그 중 4대의 카메라는 각각 1대씩 두 후보와 사회자를 정면에서 촬영하였고, 나머지 4대는 이들을 대각선에서 촬영하였다. 후보자들의 기조연설 시간은 따로 준비되지 않았으며, 90초의 마

무리연설 시간이 주어졌다. 두 번의 토론 모두에서 광고는 삽입되지 않았다.

1차 토론은 방송 바로 직전 발생한 독일 동부지역의 홍수피해와 환경이슈, 실업률과 경제정책, 외국인 유입과 관련정책, 테러와 외교정책, 정부연정, 여성의 정치적 역할의 주제 순으로 진행되었으며(Breuer 2006), 2차 토론은 1차 토론에서의 스스로에 대한 평가, 실업률과 경제정책, 정부연정, 테러와 외교정책, 내각구성, 교육정책, 가족 및 사회정책의 주제 순으로 진행되었다(Breuer 2006).

1차 TV토론의 경우 질문의 분배나 발언 순서 등 사전 협상된 규칙에서 벗어나지 않게 준비된 대본에 따라 진행되었으나, 이러한 엄격한 규칙에 대해 시청자들이 부정적인 반응을 보이자 2차 TV토론에서는 후보들 간에 질문과 반론이 이루어지기도 하고 시간에 있어서도 조금 더 유연한 모습을 보이게 되었다.

3) 캐나다의 1993년 선거방송토론

40년 이상의 긴 역사를 지닌 캐나다의 TV토론은 미국과 거의 비슷한 시기부터 시작되었다. 하지만 굳건한 양당 체제를 기반으로 하는 미국에서의 양자간 TV토론과 달리 캐나다는 여러 정당을 대표하는 후보자들을 수용할 수 있는 시스템이 요구되었다. 그 결과 캐나다의 TV토론은 미국과 같이 후보 양자 간 토론을 기반으로 하는 방식과는 차별되는 모습으로 발전되어 왔으며, 캐나다의 총선거 뿐 아니라 지방선거에서 있어서도 그 영향력을 발휘하며 어느 나라에서보다 활발히 진행되고 있다.

이러한 캐나다의 다자간 토론 방식은 1993년 총선에서 잘 드러난다. 1968년 이래 캐나다 총선은 자유당, 보수당, 그리고 신민주당 간의 각축장이었다. 하지만 이러한 3당 시스템은 루시앙 부샤르(Lucien Bouchard)를 중심으로 한 퀘벡 블록(Bloc Québécois)과 1989년 처음으로 하원의원을 배출하며 전국적으로 10%의 지지를 받게 된 개혁당(Reform Party) 대표 프레스톤 매닝(Preston Manning) 등의 출현으로 깨지게 되었다. 이에 방송사 협의회에서는 1993년 정당 대표 TV토론회에 두 명의 새로운 정당 대표들을 기존 3대 정당 대표들과 함께 참여시키기로 결정하였다. 이러한 결정은 토론회에 누가 참여할 것이며 몇 차례에 걸쳐 토론회가 진행될지 등 격렬한 논

의를 야기하게 되었다. 특히, 국가당(National Party)이나 자연법당(Natural Law Party)과 같은 군소정당들 역시 토론회에 참여하기 위해 법적 행동을 취하기도 하였다.

이에 토론 제작자들은 이러한 참여 조건을 명확하게 하기 위해 토론회 참여조건으로 다음의 세 가지 기준을 제시했다. 우선 토론회에 참여하고자 하는 정당은 의회에 적어도 한 석 이상 가지고 있어야 하며, 최근 몇 년간 동안 자신들이 캐나다의 영향력 있는 여론조사를 통해 국민들의 지지를 5% 이상의 꾸준히 받아오고 있음을 증명해야 하며, 각 정당 대표는 최근 몇 년 동안 캐나다의 대중적인 토론에 참여한 것을 증명해야 한다. 네 번의 협상을 거쳐 5개 정당의 대표들이 두 차례에 걸친 TV토론에 참여하기로 결정되었다.

이 TV 토론에서는 토론 방식 역시 흥미롭게 진행되었다. 우선 다섯 가지의 토론 주제가 제시되었고, 세 명의 기자 중 한 명이 다섯 명의 당대표 중 한 명에게 주제에 대해 질문하였다. 질문을 받은 토론자는 2분 동안 답변을 하고, 나머지 네 명의 토론자들은 각각 1.5분 간 이에 대해 반론을 할 수 있는 기회를 가졌다. 그 후 기사는 처음 답변을 했던 토론자에게 추가 질문을 던지고, 그 후 모든 토론자들이 자유 토론에 참여하였다.

이와 함께 1993년 TV토론에서는 기자 패널들과 함께 청중을 스튜디오에 함께 배치하여 참여하게 하였다. 방송사에서는 청중들의 참여가 기자들과의 질의응답보다 더 많은 관심을 불러일으킬 것이라 기대했다. 이를 위해 방송사들은 각 토론 주제에 대해 논의하는 세션 안에 정당 대표 간의 토론이 끝난 후 청중들의 질문을 마지막으로 포함시키자고 제안했으나 정당들은 이를 거부하고, 정당 대표들 간의 토론이 끝난 후 청중과의 질문답변 시간을 독립적으로 진행하고자 하였다. 또한, 방송사들에서는 인구통계학적, 지리적 다양성을 지닌 오타와(Ottawa) 지역에서 청중들을 초대하고자 하였다. 하지만 정당들은 각각의 토론에 대해 전국에서 100명의 청중을 모집해줄 것을 요구했다. 더 나아가 정당들은 청중 모집에 있어 공정성과 정확성을 위해 외부 여론조사 기관을 통해 특정 정당 지지자를 제외하여 선발하기를 요구하기도 하였다.

4) 프랑스의 2007년 선거방송토론

프랑스 TV토론은 처음 대통령 직선제가 실시된 1965년 이후 발전되어 왔다. 프랑스는 1차와 2차 두 번의 투표를 통해 선거를 진행하기 때문에 선거방송토론에 있어서도 다른 나라들과 차이점을 보인다. 구체적으로 보통 10명 정도 혹은 그 이상의 다수의 후보가 출마하는 1차 선거에서는 현실적으로 TV토론이 어렵기 때문에 TV토론은 2차 선거에 올라간 2명의 후보 간에만 TV토론이 진행된다. 이러한 TV토론은 법률적 규정이나 규제 기관 없이 후보들 간의 협약과 방송사의 협조를 통해 자율적으로 진행된다. 하지만 이러한 자율적인 TV토론은 후보로 하여금 그들이 선호하는 주제를 중심으로 토론을 진행할 수 있게 하여, 다양한 주제에 대해 유권자들이 검증할 수 있는 기회를 박탈한다. 또한 TV토론이 후보들과 방송사 간의 합의를 통해 이루어지기 때문에 합의가 이루어지지 않는 경우 2002년 TV토론의 경우에서와 같이 무산될 수 있다. 합의가 이루어지는 경우, 양 후보와 방송사가 TV토론에 적극적으로 참여하여 과정과 규칙을 정해나간다.

2007년 TV토론은 5월 3일 밤 9시 시작되었고, 진행방식이나 토론주제 등 전반적인 과정은 방송사와 두 후보 간의 합의를 통해 결정되었다. 이 토론에는 제1차 투표에서 각각 1위와 2위를 차지한 사회당 세골렌 로와얄(Ségolène Royal) 후보와 국민운동연합당(UMP) 니콜라스 사르코지(Nicolas Sarkozy) 후보가 참여하였다.

토론은 영화와 다양한 분야의 콘텐츠를 제작하는 프랑스 대표적인 기업SFP(La Société française de production)의 스튜디오에서 진행되었다. 토론에 사용된 스튜디오 디자인은 방송 전문가에 의해 연극무대 방식으로 제작되었다. 구체적으로 토론장 바닥은 두께가 있는 회색 카펫을 깔아 발소리로 인한 소음을 방지하였으며, 나무재질로 제작된 원형의 토론 탁자는 특수 아크릴로 덮어 탁자를 두드릴 때 발생할 수 있는 소음을 방지하였다. 의자는 미끄러지지 않게 고정되었으며, 두 후보자 간의 거리는 2.2m로 세팅되었다. 실내온도는 23도로 맞춰졌고, 12대의 카메라로 토론이 촬영되었다. 토론은 청중과 카메라를 응시하는 미국식 TV토론 방식이 아닌 후보들이 서로 탁자에서 마주보고 토론하는 프랑스 전통방식으로 진행되었다. 후보자 간의 좌석배정 추첨을 통해 TV 화면 왼편에는 사회당 로와얄 후보가, 오른편에는 사르코지 후보가 자리 잡았다.

방송을 진행하는데 있어 지켜야할 준수사항은 두 후보 간에 토론 전에 합의되었다. 기본적인 규칙 몇 가지 예로 “① 카메라 촬영 시 후보자 전신이 노출되는 폴샷(plan de coupe)은 사용하지 않는다 ② 카메라는 발언하는 후보자만을 영상으로 담는다 ③ 다른 후보자에 대한 반응샷은 촬영하지 않는다” 등이 포함되어 있었다(중앙선거방송토론위원회, 2011, p. 201). 특히 반응샷은 1988년 미테랑과 시락 후보자 간의 토론에서 미테랑 발언 중 시락의 불안정한 모습이 전파를 타게 되어 불리한 상황이 된 전례가 있어 후보자들은 이러한 반응샷을 촬영하지 않는 것으로 합의했다.

방송은 두 후보의 합의에 의해 지속적으로 TV토론을 제작해온 연출자 외에 각 당의 자문위원 1명이 감독하였다. TV토론은 민영방송사 TF1과 공영방송사 France2를 통해 생중계되었으며, 두 방송사의 인터넷 홈페이지를 통해 재방되었다. 추가로 이는 수어통역방송이나 독일어 번역이 추가된 버전 등을 통해 재방되었다. 본 토론의 사회는 TF1과 France2에서 제안한 두 명의 남녀 앵커들로 확정되었다.

TV토론 진행에 있어 사회자들은 특정 후보에게만 직접적인 질문을 할 수 없었으며 방청객은 비웃음 혹은 놀라움과 같은 소리를 내거나 인상을 쓸 수 없었다. 발언순서는 추첨을 통해 결정되었으며, 두 토론자는 두 사회자로부터 동일 질문을 받고 이에 답변하였다. 두 후보 간의 토론은 각 후보에게 허용된 토론 시간 내에서 비교적 자유롭고 유연하게 진행되었다. 예를 들어, 각 후보는 상대방의 말을 가로막거나, 반박하거나, 혹은 상대방에게 질문할 수 있었다.

TV토론 주제는 크게 “대통령, 권력 그리고 정부 개혁,” “고용, 사회 안전 등 경제와 사회문제,” “교육, 가족, 연구, 문화 및 환경 등 제반적인 사회공동체의 문제,” 그리고 “유럽과 국제관계”의 4가지 대주제로 구성되었다. TV토론 예정시간은 원래 2시간이었으나, 두 후보 간의 격화된 토론으로 인해 39분이 연장되어, 저녁 9시부터 11시 39분까지 2시간 39분 진행되었다. 각 주제에 대한 후보들의 토론에 있어 제한 시간을 엄격히 정하지 않고 가능한 한 자유로운 토론이 진행되도록 하였으며, 답변시간은 총 토론시간을 고려하여 각 토론 주제별로 전체 시간을 정해 운영되었다. 사회자의 역할은 절차, 순서, 시간 규제 등을 위한 조정자에 한정되었으며, 후보자 간의 논쟁에 개입을 최소화하였다. 그 결과 전체 159분의 TV토론 시간 중 로와알 후보는 총 74분 20초, 사르코지 후보는 72분 발언하였다. 이

와 같이 두 후보의 발언이 146분 20초였으며 사회자의 개입은 4분 40초로 매우 제한적이었다. 이처럼 프랑스의 TV토론은 후보들과 방송사간의 합의를 통해 상황에 맞게 결정되었으며, 진행 과정에 있어서도 자율적으로 “방송을 위한 토론”이 아닌 “토론을 위한 방송”이 되도록 제작되었다는 평가가 있다.

5) 미국의 2004년 선거방송토론

미국의 TV토론은 1956년 민주당 내 대통령후보경선을 위한 TV토론이 최초로 도입된 이후 방송사들이 당선 가능성이나 주요정당의 추천 등을 바탕으로 소수 후보자들 간의 TV토론을 진행해왔다(이중희 외 2015). 이러한 미국의 대통령선거 관련 토론회는 대통령토론위원회(Commission on the Presidential Debates: CPD)에 의해 주관되고 있다. 일반적으로 미국의 TV토론은 90분 정도의 시간 동안 진행되며 대통령선거의 경우 3회의 TV토론을 개최하고 있다.

미국의 TV토론은 시기에 따라 다른 형태로 변화하였는데, 우선 1988년 선거에서는 CPD 주관으로 토론의 형식, 절차, 패널, 사회자 선정 등 자세한 내용을 모두 합의하고 16장에 이르는 토론 합의서를 작성하게 된다. 예를 들어, 당시 단상의 높이 역시 합의를 통해 결정되었다. 특히 1992년부터 여론을 보다 잘 반영하는 시민포럼형 토론도 별도로 도입한다. 1992년 리치먼드대학교에서 개최된 제2차 TV토론에서는 최초로 시민대표들이 직접 참여하여 후보들에게 질문을 하였고, 이 포맷은 그 이후 지속적으로 활용되고 있다. 또한, 1996년 TV토론부터는 그 이전까지 형식과 달리 패널리스트 참여를 없애고 사회자만 토론을 진행하였다.

9.11사건이나 이라크 전쟁과 같은 이슈로 인해 미국 대통령선거 가운데 미국 국민들의 가장 큰 관심을 받았던 2004년 미국 대통령선거에는 공화당 조지 부시(George W. Bush) 후보와 민주당 존 케리(John F. Kerry) 후보가 출마하였다. 당시 TV토론에서는 사회자가 토론 주제나 질문 등을 선택하거나 후보에게 질문을 유도하는 등 다소 큰 재량을 가지고 있었다. 2004년 미국 대통령선거 후보 TV토론을 위해 CPD는 민주당과 공화당에 제1차 TV토론 2주 전 토론을 제안하였고, 2004년 양당 간의 양해각서가 체결되며 3차에 걸친 토론회와 1차의 부통령 선거를 위한 토론회 일정 등

이 정해졌다. 양당은 CPD의 중재 하에 토론 주제, 카메라 개수와 각도, 연단 높이, 토론장 내부 온도, 후보자 간 거리 등의 구체적인 내용에 대해 합의하였다. 토론 규칙과 관련된 구체적인 내용은 <표 6>과 같다(중앙선거방송토론위원회 2011, pp. 93-98).

<표 5> 2004년 미국 TV토론 규칙 관련 합의 내용

(1) 각 토론회 공통합의 규정

- (a) 각 토론회는 90분간 진행된다.
- (b) 기초연설(opening statement)의 기회는 없으며, 각 후보들은 2분 동안 마무리 연설(closing statement)을 한다.
- (c) 각 후보는 각종 소품 및 원고, 도표, 그림, 여타의 문서 또는 유형의 물건을 소지한 채 토론회에 참여할 수 없다. 또한 각 후보는 토론이 진행되는 동안에 방청석에 앉아있는 특정인을 언급하거나 예시로 삼을 수 없다. 만약 후보가 방청석에 앉아있는 특정인을 언급하거나 예시로 활용하는 경우, 또는 각종 소품 및 원고, 도표, 그림, 여타의 문서 또는 실체적인 물건을 토론 중간에 활용하는 경우, 사회자는 이를 저지하고 그것이 후보가 동의한 규정에서 벗어난 행위라는 점을 공지한다.
- (d) 그러나 후보는 토론 중간에 메모를 할 수 있으며 메모를 위해 사용할 종이 크기 및 색깔, 종류는 당사자가 선택할 수 있다. 볼펜이나 연필 역시 후보가 취향대로 선택할 수 있다. 단, 각 후보는 토론이 시작되기 전에 대통령 토론위원회 관계자에게 모든 필기도구를 제출해야 하며 그 관계자는 이 필기도구를 연단 및 책상 또는 여타의 장소에 배치해서 토론 중간에 각 후보가 메모할 수 있도록 한다.
- (e) 후보는 토론의 영상 및 비디오 화면, 녹취록을 라디오 및 TV, 인터넷, 비디오 테이프 등 어떠한 수단을 통해서도 공적으로 활용할 수 없으며 뿐만 아니라 어떠한 방식을 통해서건 방송으로 내보내거나 널리 유포할 수 없다.
- (f) 각 후보는 상대 후보에게 직접적인 질의를 할 수 없다. 그러나 수사적인 간접 질의(rhetorical question)는 가능하다.
- (g) 질문 순서 및 마무리연설 순서의 결정:
 - ① 제1차 대통령선거 후보 TV토론이 있기 최소한 72시간 이전에 대통령토론위원회는 동전던지기를 통해서 이긴 후보가 9월 30일 첫 번째 TV토론과 관련하여 질문 순서 혹은 마무리연설 순서를 결정하는 선택권을 가진다. 10월 8일 두 번째 TV토론 순서와 관련해서는 동전던지기에서 패한 후보가 질문 순서 및 마무리연설 순서를 우선적으로 결정한다. 그리고 나머지 순서에 대

해서는 동전던지기에서 이긴 후보가 선택권을 갖는다. 대통령토론위원회는 두 번째 TV토론이 있기 최소한 72시간 전에 후보들이 두 번째 TV토론 순서를 선택하도록 일정을 정한다.

- ② 10월 13일 TV토론의 질문 순서 및 마무리연설 순서와 관련해서는, 동전던지기를 다시 시행한 후에 9월 30일 토론에 적용한 것과 동일한 방식으로 순서를 결정한다. 물론 동전던지기는 토론이 있기 최소한 72시간 전에 시행한다.
- ③ 10월 5일 부통령 후보 TV토론의 질문 순서 및 마무리연설 순서는 동전던지기를 시행한 후, 9월 30일 토론에 적용한 것과 동일한 방식으로 결정한다. 물론, 토론이 있기 72시간 전에 동전던지기를 시행한다.
- (h) 토론 규칙: 각 후보는 사회자가 자신을 어떻게 호칭하는 것이 좋은지 결정한 다음, 9월 30일 첫 번째 TV토론이 있기 최소한 48시간 전에 대통령토론위원회와 토론규칙을 결정한다.
 - ① 토론회가 규정 시간을 초과하더라도 각 후보는 마무리연설을 한다. 대통령토론위원회는 토론이 시간을 초과한 경우에도 토론의 전체 내용을 방송하도록 유도한다.
 - ② 주어진 토론 시간이 6분 미만인 경우, 사회자는 후보에게 질문할 수 없다.
 - ③ 후보는 서약에 준해, 상대방 후보에게 말을 걸 수 없다.
 - ④ 각 토론에서 사회자는 다음을 준수한다. 사회자는 토론을 시작하고 마무리하며 정해진 시간을 엄수하도록 한다. 토론회 중에 후보가 발언 허용 시간을 초과하는 경우에 사회자는 “죄송합니다. [케리 상원의원 혹은 부시 대통령: 이 토론에서는 각 후보를 이렇게 호칭 함] 발언 시간이 끝났습니다.” 라고 말하면서 후보의 발언을 저지하고 후보 및 방청객 모두에게 발언 허용시간이 끝났음을 상기시킨다. 그리고 발언시간을 초과한 후보에게 이 협약에 동의한 바대로 제한시간을 엄격하게 준수해줄 것을 요구한다.
- (i) 사회자의 역할
 - ① 사회자는 매 토론에서 균형잡힌 질문을 하도록 최선을 다하며 9월 30일 토론회와 10월 13일 토론회에서는 미국 및 국제문제와 관련한 주제를 광범위하게 다루는 만큼 적합한 질문하도록 한다.
 - ② 후보에게 다양한 영역에 관한 질문을 하고 질문 주제가 각 후보에게 공평하게 할당되도록 한다.
 - ③ 매 토론에서 양 후보가 발언한 시간이 거의 일치되도록 최선을 다 한다.
 - ④ 후보 및 청중이 합의된 토론 형식을 이해할 수 있도록 체계적으로 진행한다.

(2) 9월 30일과 10월 13일 TV토론 적용을 위한 특별 규정

9월 30일과 10월 13일 TV토론에서 양 후보는 연단에 서서 토론하며, 다음의 특별 규정이 적용된다.

- (a) 사회자는 순서에 따라 후보에게 질문을 한다. 후보는 2분간 대답하고, 이후에 다른 후보가 이 질문에 대해 1분 30초간 발언 기회를 갖는다. 또한 첫 번째 후보가 이에 대해 다시 1분 30초간 발언 기회를 가질 수 있다. 이 과정이 끝난 후에 사회자는 자신의 판단에 따라서 이 주제를 두고 더 토론을 할 것인지를 결정하며, 이 경우에 보충토론 시간은 60초 이내로 제한된다. 보충토론이 필요하지 않다고 판단 되는 경우, 사회자는 먼저 질문을 받기로 결정된 후보를 호칭하면서 다음 주제에 대한 토론으로 옮겨나간다. 한 질문에 대한 보충토론은 사회자가 제안하는 경우에 한해서 이뤄지며, 이 때 사회자는 각 후보에게 허용된 발언 시간이 30초 이내라는 점을 분명하게 공지해야 한다.
- (b) 첫 질문에 대한 토론이 끝나면 사회자는 또 다른 후보에게 질문을 하고 답변과 발언을 듣는다. 그리고 보충토론이 필요하다고 판단되면 (a)항에 명시된 바에 따라 진행시킨다. 이 과정이 끝나면 사회자는 다음 후보에게 질문을 한다. 이처럼 사회자는 미리 정해진 질문 순서에 따라 각 후보에게 차례 차례 질문을 하는 방식으로 토론을 진행한다.
- (c) 모든 보충토론의 경우 각 후보의 발언 시간은 30초 이내로 제한된다.
- (d) 사회자는 후보들이 최소한 16가지 질문에 대해 답변할 수 있도록 토론 시간을 배분한다.
- (e) 토론회가 진행되는 동안 각 후보는 자신의 연단 뒤쪽에 표시된 제한선 내에서만 움직일 수 있다.

(3) 10월 8일 제2차 TV토론의 적용을 위한 특별 규정

10월 8일 TV토론은 청중 참여 형식인 “타운 홀(town hall)”형식으로 이뤄진다. 이 토론의 특별 규정은 다음과 같다.

- (a) 10월 8일 TV토론에서 사회자는 질문자로 선정되지 않은 청중 이외에 참여를 제한함을 공지한다. 첫 질문을 받은 후보는 2분 이내로 답변을 마친다. 다른 후보가 그 질문에 대해 1분 30초간 발언할 수 있는 기회를 갖게 되며, 첫 번째 후보가 다시 1분 30초간 발언할 기회를 가질 수 있다. 사회자는 자신의 판단에 따라서 그 주제를 두고 보충토론을 이어갈 수 있으며, 이 경우에 토론시간은 60초 이내로 제한 된다. 사회자는 질문순서 후보를 지명하면서 다음 주제에 대한 토론으로 이어나간다. 보충토론은 사회자가 당해 토론

에서 심도 깊게 다룰만한 사안 인지를 판단해서 제안함으로써 이뤄지며, 이 때 사회자는 각 후보의 보충 발언이 30초를 초과하지 않도록 최선을 다한다.

- (b) 첫 번째 질문에 대한 토론이 끝나면 사회자는 청중 가운데 한 명을 지명하고 두 번째 후보에게 직접 질문하도록 한다. 이 질문에 대한 토론이 끝나면 사회자는 또 다른 청중을 지명하고, 첫 번째 후보에게 직접 질문하도록 하여 토론을 진행한다.
- (c) 사회자가 지명한 청중은 연속해서 질문할 수 없으며 보충토론 과정에는 참여할 수 없다. 청중의 질문이 끝남과 동시에 마이크가 꺼진다.
- (d) 토론이 있기 전에 청중들은 질문사항을 적어서 사회자에게 제출한다. 대통령토론위원회 및 양측 선거운동본부를 비롯해서 제3자는 이 질문지를 볼 수 없다. 사회자는 청중이 후보에게 제기한 모든 질문을 수거하여 선별한다. 사회자는 청중이 외교정책 및 국가안보 분야에 대한 질문과 경제 및 국내정책 분야에 대한 질문을 동일한 수만 큼 제출했는지 확인한다. 그리고 질문을 상세하게 검토하면서 적절 하지 않다고 판단되는 질문은 삭제한다. 10월 8일 TV토론이 개최되기 7일 전에 사회자는 무작위적 질문의 선정방식을 결정하고, 이를 양당 선거운동본부에 공지한다. 이 때 사회자는 청중이 제출한 질문 이 모두 미국 및 전 세계가 직면하고 있는 공적인 주요문제를 폭넓게 다루고 있는지 다시 한번 검토한다. 이 같은 과정을 거쳐서 질문 이 선정되면 그 질문을 제출했던 청중이 토론에서 직접 질문한다. 만일 선정된 청중이 사전에 제출한 내용과 다른 질문을 하거나 발언을 하는 경우, 사회자는 이를 저지하고 청중들에게 사전에 검토되지 않은 질문은 금한다고 공지해야한다. 또한 대통령토론위원회 측에서도 청중이 사전에 제출한 내용과는 다른 질문을 하거나 발언을 하는 경우에 마이크를 끄도록 한다.
- (e) 10월 8일 TV토론은 100-150명 정도의 청중들 앞에서 진행되며 모든 청중들은 자리에 앉아서 토론회를 경청한다. 토론회 참여 청중은 2004년 대통령선거와 관련해서 자신의 입장을 “중도(soft)” 부시 지지자 혹은 “중도” 캐리 지지자라고 밝힌 사람들이며, 양측은 동일한 수로 구성한다. 사회자는 질문을 제출한 “중도” 부시 지지자 수와 “중도” 캐리 지지수가 일치하는지 확인해야한다. TV토론에 참여하는 청중은 갤럽(Gallup organization)이 선정한다. 갤럽은 유권자 집단을 대표하는 사람들을 전국적 차원에서 인구통계학적으로 선정해야 할 책임이 있다. TV토론 개최 14일 이전에 갤럽은 양당 선거운동 본부에게 청중 선정방식에 대한 포괄적인 브리핑을 실시하고 케리-에드워드 진영 및 부시-체니 진영 모두가 이 선정방식을 승인해야 한다. 선정

방식에 대해 이의를 제기하고자 할 경우, 브리핑을 받은 후 24시간 이내에
갤럽 및 대통령토론위원회에 이의를 제기하도록 한다.

- (f) TV토론의 청중으로 선정된 유권자는 토론이 있기 전에 직/간접적으로 후보
진영과 접촉할 수 없다. 대통령토론위원회 역시 진행관련 사안을 제외하고
는 토론 청중과 사전에 접촉할 수 없다.

(4) 10월 5일 부통령 후보 TV토론에 적용되는 추가 규정

10월 5일 부통령 후보 TV토론에서는 후보가 사회자와 함께 탁상 앞에 앉아서
토론을 벌인다. 이 TV토론은 대통령토론위원회의 규정에 따라 진행된다. 10월
5일 부통령 후보 TV토론에는 토론과정에 청중이 참여하지 않는다. 따라서 토론
을 시작할 때 및 청중이 어떠한 방식을 통해서건 토론에 참여하려고 하는 경우
에 사회자는 토론이 진행되는 동안 청중의 참여가 금지된다는 점을 공지한다.

이와 함께 합의된 방송진행에 있어서의 합의 내용은 아래 <표 7>과
같다(중앙선거방송토론위원회 2011, pp. 99-102).

<표 6> 2004년 미국 TV토론 방송진행 관련 합의 내용

□ 토론회 방청권 배부 및 청중석 배치

- (a) 대통령토론위원회는 매 토론의 방청권 인쇄 및 보안유지를 책임진다. 각 후
보의 선거운동본부는 전체 방청권 가운데, 각기 1/3씩을 대통령토론위원회
로부터 직접 전달받고 이를 배부할 수 있다. 단 10월 8일 대통령 후보 TV
토론의 청중 측 질문자로 선정된 사람에게는 이 방청권을 배부할 수 없다.
한편, 나머지 1/3의 방청권은 대통령토론위원회가 갖는다.
- (b) 타운 홀 방식의 토론에서는 질문자로 선정된 참가자와 그렇지 않은 청중을
구분해야 하며, 질문자로 선정된 참가자들이 양 측 선거 진영이나 언론매체
혹은 일반 청중과 사전에 접촉하는 경우 없이 토론에 참여하도록 적절한
조치를 취한다.
- (c) 대통령토론위원회는 각 선거운동본부에 방청권을 할당하는 과정에서 각 후
보 지지자들이 방청석에 산재해 앉도록 방청권을 할당한다. 9월 30일, 10월
5일, 10월 13일 TV토론에서 각 후보 가족은 앞 열에 앉게 되며, 후보가 연
단에 서있거나 앉아있는 위치를 기준으로 맞은편, 대각선 위치에 자리한다.
한편, 10월 8일 TV토론의 경우, 각 후보 가족은 양측 선거운동본부 대표자
들이 합의한 바에 따라 자리를 배치 받는다.
- (d) 토론장 내에서 각종 매체는 방청석 뒤 열 2줄에 한해서 설치할 수 있다. 스

틸 사진 카메라 2대는 청중 사이에 위치한 방송촬영 카메라 양 쪽 옆에 설치할 수 있다. (혹은 필수적인 방송장비를 모두 갖추고 있는 미디어 센터를 활용할 수도 있다.)

- (e) 대통령토론회위원회는 매 토론회 바로 전날, 오전 12시까지 각 선거운동본부 의장이나 의장이 지명한 대표에게 방청권을 전달한다. 한편 대통령토론회위원회 측에서는 위원회 측에 할당된 방청권으로 미 상원과 다수당 원내총무 및 소수당 대표(House Majority and Minority Leaders) 토론을 개최하는 해당 주(州)의 주지사 및 부지사와 같이 사전에 합의한 명부에 속해있는 공직자를 토론에 초대할 수 있다. 또한 공무원 및 토론을 후원하는 대학교의 총장과 같은 적절한 인사를 초대할 수 있다. 대통령토론회위원회는 이같이 방청권을 배부하는 과정에서 한 후보에게 유리하게 작용하도록 인사를 초대해서는 안 된다.

□ 대기실(Holding Rooms)

- (a) 각 후보는 각기 대기실을 하나씩 제공받는다. 대기실 크기 및 내부 공간은 각 후보가 개인적으로 휴식을 취하고, 함께 대기하고 싶은 측근들과 함께 있을 수 있기에 적절한 공간이어야 한다. 양측 후보에게 제공하는 대기실은 크기 및 수준, 토론회 무대까지의 거리 및 접근용이성 측면에서 공정해야 한다.
- (b) 대기실 외에 후보측 임원이 사용할 수 있는 홀을 동등하게 제공한다. 각 후보는 최소한 8개의 홀을 사용할 수 있다. 이 가운데 5곳은 토론 회의 직접적인 편의를 위한 공간이며 3곳은 보도센터 옆에 위치하게 된다. 방송센터 옆에 위치한 대기실은 방송센터와의 거리 및 접근용이성 측면에서 동등하게 제공되어야 한다. 대기실 8곳의 크기는 최소 한 3.05m(10 피트) × 3.05m가 되어야 한다. 또한 이 홀 내부에 양 선거운동본부 대표의 판단에 따라 필요한 만큼 가구를 배치한다. 각 후보 측 대기실은 적당할 정도로 거리를 두고 배치한다. 한편, 토론회를 앞두고 위에서 제시한 공간들을 충분히 확보하지 못한 경우에 토론회위원회는 양 측 선거운동본부 대표가 합의한 바에 따라 트레일러 등의 대체공간을 제공해야 한다. 물론, 이 경우에도 각 후보 측에 제공하는 공간은 크기 및 위치, 수준 측면에서 동등해야 한다. 대기실은 매 토론회가 시작되기 전, 최소한 72시간 동안 이용 가능하다. 각 선거운동본부는 교통 및 보안유지를 담당하는 대통령토론회위원회나 담당기관이 이의를 제기하지 않는 한, 하나 이상의 트레일러를 추가적으로 사용할 수 있다. 이러한 경우, 추가비용은 해당 선거운동본부에서 부담한다.

- (c) 무대 뒤 대기실이나 트레일러에 출입이 가능한 인원수는 각 후보가 결정할 사항이다. 토론위원회는 필요한 경우에 선거운동본부가 요청한 사안을 받아 들여 대기실 출입증을 각 진영 대표자에게 지급한다.
- (d) 토론위원회는 후보 측 대표자가 요구한 바에 따라 후보 분장실 및 임원 대기실에 두 대의 모니터를 설치하고, 이 모니터를 통해 방송 제작 차량에서 직접 전송된 방송을 볼 수 있도록 한다. 더불어 대기실 8곳에 각각 텔레비전을 한 대 이상 설치한다.

□ 언론매체

- (a) 각 후보에게 프레스 카드를 30장 이상 제공하지 않는데, 이 프레스 카드를 소지한 경우에는 토론이 진행되는 동안 방송센터에 출입할 수 있다. 단 양 선거운동본부에서 상호 협의한 경우, 30장 이상의 카드가 허용된다.
- (b) 토론이 끝난 후에는 각 후보가 인원수 제약 없이 측근 및 임원들과 방송센터에 함께 있을 수 있다.
- (c) 언론매체에 대한 출입증 지급과 관련해서는 대통령토론위원회가 모든 책임을 진다.

□ 설문조사

2005년에 새 대통령이 취임한 후 이들이 지나기 전까지, 토론 후원기관은 토론 과정에서의 후보 성적 혹은 각 후보에 대한 개인 선호도를 조사한 설문조사 결과를 대중이나 언론에 배포할 수 없다. 또한 공적으로 활용할 수 없다. 여론조사 결과 혹은 포커스 그룹 조사결과와 관련한 데이터 등 어떠한 형태의 조사 결과도 배포 또는 공적으로 활용해서는 안 된다.

□ 기타 사항

- (a) **협약 완결(Complete Agreement)** : 양해각서는 2004년 대통령 후보 토론회와 관련 있는 정당 간의 총합적인 협약을 수립한다.
- (b) 양해각서는 서명한 자 혹은 서명인으로 지명된 자가 직접 재서명하는 경우를 제외하고는 변경, 수정할 수 없다.
- (c) **비준 및 승인** : 토론위원회가 선정한 사회자가 여기에 서명하는 경우, 이는 곧 이 협약 규정에 동의하고 여기에 명시된 사회자의 책임을 완수할 것에 동의한다는 것을 의미한다.

합의 결과 각 토론은 미국 동부시간 기준으로 저녁 9시 시작하는 것으로 결정되었으며, 사회자는 CPD 추천자에 대해 두 후보가 동의함으로써

결정되었다. 3차에 걸친 토론은 모두 다른 형식으로 진행되었다. 제1차 TV 토론은 각 후보가 미리 선정된 사회자의 질문에 2분간 답변을 한 후 상대 후보가 반론을 그리고 다른 후보가 다시 재반론하는 형식으로 진행되었다. 제2차 TV토론은 시민포럼형으로 진행되었다. 여론조사 기관 갤럽에서 선정한 정치적으로 중립적인 유권자 140명이 TV토론에 참석하여 질문을 하고 후보들이 이에 답하는 형식으로 진행되었다. 시민들의 질문들 중 18개의 질문에 대해 각 후보들이 교대로 답을 하고 반론을 하였으며, 사회자의 재량으로 추가 토론을 허용하는 등 토론은 유연하게 운영되었다. 제3차 TV 토론은 90분간 진행되었고, 제1차 TV토론과 유사한 형식으로 진행되었다.

6) 해외 사례를 바탕으로 한 합의

다른 민주주의 국가들의 선거 TV토론은 각국의 정치 시스템이나 상황에 따라 주관기관, 방송사 등이 지니는 역할을 달리 하고 있다. 하지만 공통적으로 발견되는 것은 TV토론의 진행에 있어 TV토론에 참여하는 정당과 방송사 관계자들 간에 오랜 협의를 통해 매우 구체적이고 명확한 합의안을 도출했다는 것이다. 단순히 TV토론의 유형, 논의될 주제의 합의, 혹은 토론 발표 순서나 시간과 같은 과정상의 형식 뿐 아니라 토론이 이루어지는 스튜디오의 셋팅, 카메라의 촬영에 대한 규칙, 혹은 참가자 구성과 같은 세부적인 내용에 대해서도 충분한 협의를 통해 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 해외 사례에서 그러한 결정에 대한 근거를 찾기는 쉽지 않지만, 한국의 선거방송토론을 계획함에 있어 각각의 규칙에 대한 근거 및 규칙의 필요성에 대해 명확하게 명문화하는 것은 장기적으로 이러한 TV토론이 유권자들에게 객관적인 정보 전달의 중요한 수단임을 뒷받침하는 근거가 될 것이다.

독일과 캐나다의 사례에서 발견할 수 있는 합의는 토론회의 깊이와 흥미도를 확보하기 위해서는 후보자들이 하나의 주제를 놓고 주장, 반론, 재반론 등이 활발하게 진행될 수 있어야 한다는 것이다. 즉 사회자의 공통 질문에 각 후보가 1회 답변하는 것으로 그치는 것은 지나치게 단조로운 토론 양상을 만들어낼 수 있고 결과적으로 후보자 간 상호토론이라기보다는 정견발표회와 크게 다르지 않은 양상을 보일 수밖에 없기 때문에 토론회가 피상적 내용만을 다루어 유익함이 떨어질 뿐만 아니라 흥미를 유발하기에

도 어려울 것이다. 미국 사례에서 참조할 만한 것은 시민포럼형 포맷이라 할 수 있다. 토론회를 공정하고 원활하게 진행하기 위해 질문자로 참여할 시민의 선발과 질문에 대한 사전협의 등이 면밀하게 계획될 필요가 있지만 시민들이 관심을 갖고 있는 사안을 토론회에서 논의할 수 있다는 점에서 의미 있고 흥미도 또한 높일 수 있을 것이다. 프랑스 TV 토론회에서 주목할 만한 것은 주어진 토론회 시간이 부족할 경우 토론 시간을 연장하여 중요한 의제를 충분히 논의하지 못한 상태에서 토론회를 마치는 상황을 회피했다는 것이다. 물론 프랑스 사례는 전국민적 관심을 받는 대통령 2차 투표 진출자들 간의 토론이므로 방송시간을 추가 편성하는데 상대적으로 수월했을 것이므로 한국 국회의원선거 후보자토론회에 직접 적용하기는 어려울 수 있다. 그러나 편성된 시간이 마무리된 이후에도 후보자들이 추가적인 토론을 원할 경우 생방송 토론회는 예정대로 마치고 추가분은 녹화하여 추후 다시보기 영상 등을 통해 공개하는 방식을 생각해볼 수 있을 것이다.

무엇보다도 국회의원선거 후보자토론회 관련하여 다른 민주주의 국가의 사례에서 얻을 수 있는 정보가 많지 않다는 점이 강조되어야 한다. 선거운동방식 및 선거제도의 차이가 나라마다 크기 때문에 한 나라의 사례를 다른 나라에 그대로 적용하기에는 많은 무리가 따른다. 예를 들어 우리나라처럼 선거운동기간을 짧게 규정하고 사전선거운동을 금지하는 나라에서의 후보자토론회 양상과 선거운동이 상대적으로 자유로운 나라에서의 후보자토론회 양상은 다를 수밖에 없다. 다른 나라의 사례는 이미 우리나라의 후보자토론회 운영에 상당 부분 반영되었다고 해도 과언이 아니다. 게다가 한 국가의 행정부 수장을 뽑는 선거가 아닌, 국회의원선거에서 모든 후보들에게 발언권을 주려고 노력하고, 더 많은 유권자들에게 다가가기 위해 생방송과 녹화방송까지 챙기는 경우는 우리나라를 제외하고는 찾아보기 어렵다. 따라서 후보자토론회 개선 방안을 모색하는 과정은 다른 나라의 예를 참고하는 작업은 보조적인 작업으로 두고, 후보자토론회 운영방식을 고안함에 있어서는 우리나라가 선도적인 사례를 만들어 나간다는 관점에서 진행할 필요가 있다.

2. 유권자 참여 확대 방안

한국의 선거방송토론은 법령에 근거를 두고 있으며 선거방송토론의 운영을 책임지는 조직도 갖고 있어 제도화 수준은 그 어느 나라와 비교해 보더라도 매우 높다고 볼 수 있다. 앞서 분석한 것처럼 선거방송토론은 한국의 선거에서 유권자들이 후보자에 대한 정보를 획득할 수 있는 기회를 제공하고 있으며 정책에 관련된 의제를 발굴하는데도 의미있는 기여를 해왔다. 특히 대통령선거 후보자토론회의 경우 시청률이 30% 상회하고 있어 유권자들의 많은 관심을 얻는데 성공하였다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 국회의원선거 후보자 토론회에 대한 유권자들의 관심은 매우 낮은 수준으로 파악된다.

제21대 비례대표국회의원선거 후보자토론회의 시청률은 초청토론의 경우 약 2.7%, 초청외 토론회는 1.2% 가량으로 매우 낮은 실정이고 지역구 후보자토론회의 특성상 전지역을 대상으로 조사하는 것이 어렵기 때문에 지역구 후보자토론회의 전국 평균 시청률은 조사되지 않았으나 2016년 중앙선거방송토론위원회 연례보고서에서는 일부 6%대의 준수한 시청률을 보이는 지역을 제외하면 저조한 수준으로 파악하고 있다. 2장의 분석에서도 나타나듯, 대통령선거에서 유권자들이 선거에 대한 정보를 얻는 경로로서 선거방송토론의 위상은 매우 높은 수준이지만 국회의원선거의 경우 토론회의 위상은 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

국회의원선거 후보자토론회가 대통령선거 후보자토론회에 비해 시청자들의 참여와 관심이 저조할 수밖에 없는 이유로는 우선 대통령중심제 국가로서 대통령의 정치적 위상이 국회의원들에 비하여 현저히 높기 때문에 개별 지역구국회의원선거가 대통령선거만큼의 관심을 받기 어려운 구조적 한계를 언급할 수 있다. 그러나 이는 선거방송토론회 진행방식 등에 기인하는 문제는 아니므로 여기에서 논의할 문제는 아니다.

이외에 중요한 문제로는 선거방송토론이 유권자들에게 전달되는 것 자체가 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 지역구 국회의원선거 후보자토론은 특성상 전국에 중계해야 할 필요도 없고 전국 대상으로 중계할 수도 없으므로 각 선거구별로 중계할 수밖에 없는데 지상파 방송국이 지역방송국을 운영하고 있는 비수도권 지역은 그나마 나은 사정이지만 수도권 지역의 경우 종합유선방송사가 중계를 주관하고 있어 접근성이 매우 떨어진다고 볼

수 있다. 특히 통신사 IPTV를 이용하고 있는 유권자의 경우 TV를 통해서 생중계되는 지역구 국회의원선거 후보자토론회를 시청하는 것은 거의 불가능한 상황이기 때문에 선거방송토론을 유권자들에게 도달할 수 있도록 하는데 큰 노력이 필요한 상황이다.

본 연구에서 진행한 전문가 자문에서도 이러한 내용이 지적됐다. 자문 위원으로 참여한 전문가 <가>는 지역 케이블 방송에서 중계될 수밖에 없는 현실이 가장 큰 문제라고 지적하고 뉴미디어를 활용하여 유권자들이 보다 손쉽게 선거방송토론을 시청할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 선거방송토론위원회 홈페이지와 유튜브 채널에 토론회 영상이 업로드되면 유권자에게 문자 알림을 보내는 방안도 제시하였으나, 선거기간 중 유권자들은 후보자들로부터 상당히 많은 선거 관련 SMS, 선거여론조사 전화 등을 받게 되어 피로감이 상당할 수 있으므로 이러한 방안을 채택하기는 어렵지만 유권자가 보다 편리하게 토론회에 접근할 수 있도록 할 필요가 있다는 지적은 타당하다.

전문가 <가>(정치학 교수, 후보자토론회 사회자) 자문내용

- 국회의원선거와 지방선거의 경우 동시에 몇 백 개의 선거구에서 토론회가 개최되기에 공중파를 통한 토론회는 불가능하고 실제로 지역의 케이블 방송국에서 토론회를 수행하고 있는 현실임. 그러다보니 시청율이 낮고 화면의 질 또한 공중파에 비해 낮기에 유권자들이 충분히 관심을 갖기에는 미흡하다고 생각됨.
- 토론회를 프라임 타임에 송출해도 지역케이블 방송은 시청율에 한계가 있고 토론회 영상을 선관위와 정당의 홈페이지에 올려두어도 자발적으로 찾아보지 않기에 유권자가 손쉽게 핸드폰으로 시청할 수 있는 찾아가는 서비스가 필요함. 정부의 재난안전 문자처럼 자동으로 유권자에게 발송되는 시스템이 필요함.
- 또 한가지 제안할 점은 정보화 시대에 발맞춰 기존의 티비토론 형식이 아닌 뉴미디어 형식의 새로운 방식의 토론회를 개발할 필요가 있음. 물론 공정성 논란과 정당의 유불리 계산으로 새로운 방식의 도입이 쉽지 않겠지만, 2004년 도입 이후 20년이 지난 현 시점에서 도전해야 한다고 생각함.

선거방송토론위원회는 후보자토론회에 대한 유권자들의 관심과 참여를 확대하기 위해 현수막, 자막광고, 잡지·신문 등 광고를 비롯하여 다양한 매체를 통해 홍보를 진행하고 있다. 또한 생방송을 시청하지 못한 유권자

들도 후보자토론회를 시청할 수 있도록 하기 위하여 중앙선거방송토론위원회 홈페이지, 유튜브 채널 등을 활용하여 다시보기 서비스를 제공하고 있다. 이러한 노력들은 유권자들이 후보자토론회에 관심을 갖게하고 토론회에 대한 접근성을 향상시키는데 도움이 될 수 있지만 추가적인 홍보 및 전달방안을 모색할 필요는 여전히 존재한다.

이외에도 토론회에 시민들의 참여를 확대하는 방안으로 제안할만한 것은 토론회의 의제선정에 시민들의 의견을 더 높은 비중으로 반영하여 유권자들이 관심 갖고 있는 주제에 대한 토론이 이루어질 수 있도록 하는 방안이 있다. 현재 토론의제 수집은 토론분야 별로 정당, 학회 및 사회단체, 전문위원회에 토론의제 추천을 받고 있고 국민적 관심사를 반영하기 위해 여론조사도 참조하고 있다. 최종적으로 토론주제를 선정할 때에는 수집된 토론의제를 토대로 전문위원회, 준비소위원회의 검토를 거쳐 전체위원회에서 최종적으로 결정하고 있다. 이러한 과정 자체에는 문제가 없지만, 최종적으로 결정되는 의제 중 최소한 한 가지는 유권자 여론조사에서 가장 선호되는 주제들 가운데 하나를 선정하도록 하는 방안을 적용해볼 수 있을 것이다. 또한 어떠한 주제를 두고 토론할 것인지를 구체적으로 예고함으로써 유권자들의 관심을 얻을 가능성을 높일 수 있을 것이다.

그리고 시민포럼형 토론회 형식을 가미하는 것도 가능한 방안일 것이다. 현재 국회의원선거 후보자 토론회는 별도의 방청객 없이 진행되는 경우가 대부분인데, 현장에 지역구 시민들을 방청객으로 초청하여 토론회를 진행하고 시민들의 여론조사로 선정된 주제에 대한 질문은 방청객으로 참여한 시민들 중 추첨을 통해 선정된 시민이 질문하도록 하는 방식이 적용될 수 있을 것이다. 그러나 방청객으로 참여한 시민들이 특정 후보자가 토론에 임할 때 표정, 제스처 등의 반응을 통해 특정 후보의 심리에 영향을 미칠 가능성이 있으므로 위에서 소개한 프랑스 토론회를 참조하여 방청객으로 참여하는 시민들의 행동지침 등을 명확히 설정하고, 그러한 행동지침을 준수할 수 있도록 사전교육을 시행할 필요가 있을 것이다. 유권자가 토론회에 참여하여 토론내용을 듣고 자유롭게 질문하는 방식이 시민포럼형 토론의 취지에 더 부합하지만 이 경우 유권자가 어떤 질문을 어떤 후보에게, 어떠한 태도로 하느냐에 따라 공정성 시비에 휘말릴 가능성을 배제하기 어렵다는 점에서 완전한 시민포럼형 토론은 최소한 중앙선거방송토론위원회에서 주관하는 공식 후보자토론회에 도입하기는 쉽지 않을 것이다.

3. 효용성 및 흥미도 향상 방안

선거방송토론은 나름대로 소기의 목적을 잘 달성해왔다고 볼 수 있지만 최근들어서는 유권자들의 높아진 정치관심과 정치지식에 부응할 만큼 정책에 관하여 심층적이고 충실한 토론이 진행되지 못하고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 토론회 운영 측면에서 무엇보다 공정성과 불편향성이 강조될 수밖에 없는 국가기관이 주관한다는 근본적인 한계 때문에 다소 경직된 형식을 취할 수밖에 없다보니 상대적으로 자유로운 사적 매체들이 취할 수 있는 다양한 형식에서 얻을 수 있는 흥미도를 높이는데 어려움을 겪고 있다.

일각에서는 다양한 정책영역에 대한 후보자의 심층적인 견해를 청취할 수 있는 대담회 형식이 흥미롭고 유익하다는 의견도 제시되고 있다. 특히, 대담회 형식으로 진행되었던 유튜브 채널 삼프로TV의 토론회의 효용성과 흥미도에 대한 평가가 좋은 편이지만 현실적으로 사회자의 재량권을 확대할 경우 발생할 수 있는 공정성 시비를 중앙선거방송토론위원회가 감내하기는 어려울 것이다. 대담회는 기본적인 질문이 모든 후보에게 동일하게 주어진다고 하더라도 이후의 대담 양상은 후보자의 응답 내용에 따라 상당히 달라질 수 있고 진행자도 그 흐름에 따라 질문을 이어가게 되므로 내용의 깊이나 흥미도가 높을 수 있다.

그러나 대담회는 본질적으로 진행자 등의 재량권이 상당히 높을 수밖에 없고 이러한 문제 때문에 공정성이 중요할 수밖에 없는 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 공식 선거방송토론에서 대담회 형식을 채택하는 것은 쉽지 않다. 본 연구에서 진행한 자문에서도 현재 후보자토론회의 기계적인 질의응답 위주의 토론회 진행방식이 흥미도와 효용성을 낮춘다는 지적이 있었고 이에 대한 대안으로 대담식 토론회를 개최하는 것이 제안되기도 하였으나 대담식 토론은 후보자 간의 토론이 불가능한 형식인데다 사회자 재량권이 반드시 필요한 형식이므로 공정성 논란을 피하기 어렵기 때문에 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 후보자토론회가 대담회 형식을 취하는 것은 어려울 것으로 판단된다.

본 연구가 진행한 전문가 자문에서도 유사한 의견이 제시되고 있다. 전문가들은 우선 대담회라는 형식은 주요 정책 이슈에 대해 심도 깊게 후

보자의 정책적 관점을 이해하고 선출공직자로서의 자질을 검증하는데 도움이 될 것이라고 기대하고 있다. 다만 한 전문가는 대중적 관심도가 높은 일부 후보자를 제외한 나머지 후보에 대해서는 대담회 형식이 오히려 흥미도나 관심도가 더 떨어질 수 있다고 지적한다. 대담회라는 형식을 시청할 동기는 해당 후보자에 대한 관심이 상당한 비중을 차지할 수 있지만 상호 토론의 경우 후보자들 간의 차이를 보고자 하는 동기로부터도 시청할 수 있기 때문에 타당한 지적이라 할 수 있다. 또한 수많은 선거구에서 치러지는 국회의원선거 후보자토론회에서 모든 선거구에서 대담회를 능숙하게 진행할 수 있는 사회자를 확보할 수 있는냐는 현실적인 문제도 고려해보면 대담회의 적용은 사실상 쉽지 않다고 볼 수 있다. 대통령선거 후보자토론회에서는 이러한 단점이 상당 부분 완화될 수 있지만 국회의원선거 후보자토론회는 이 문제로부터 자유롭지 못하다.

전문가 <라>(정치학 교수, 선거방송토론 연구자) 자문내용

- 장점: 지엽적이거나 공격을 위한 이슈에 시간을 보내는 일 없이 주요 이슈에 대해 깊이 있게 후보자의 정책적 관점과 정책 준비 상황을 검증할 수 있고 자질과 능력도 더 잘 검증할 수 있을 것임.
- 단점: 대중적 인기가 높은 몇몇 후보를 제외하고는 토론회에 대한 흥미도가 매우 떨어져서 유권자들의 후보자 토론회에 대한 관심이 더 낮아질 수 있음. 아무리 내용이 좋아도 유권자들이 관심을 갖지 않으면 후보자 토론회의 효과는 낮을 수밖에 없음.
- 현재의 토론회에 대해 관심도가 떨어지는 이유 중 하나도 너무 역동성이 부족하기 때문인 측면도 있음. 대담 형식은 토론회에서 기대할 수 있는 토론의 역동성, 의외성, 후보자의 순발력과 인성 및 자질 측정 등에 대한 기대감을 더 충족시키기 어려운 방식이라고 생각됨.
- 다만, 사회자가 역할을 아주 잘 해서 이러한 측면들을 끌어낼 수 있다면 대담 방식도 나쁘지 않을 것이지만 각 선거구별로 그러한 능력을 가진 사회자가 존재하기는 현실적으로 힘들어 보임.

토론회가 경직된 흐름을 보이거나 정책과 무관한 비방전으로 흐르게 되어 유권자들의 흥미도를 낮추고 토론회의 의미를 퇴색시키는 이유로는 사회자의 역할이 제한적이라는 문제도 지목될 수 있다. 사회자가 토론의 흐름을 제어하지 않고 단지 형식과 발언시간만 점검하는 역할이다보니 토론이 심화되지 못하고 일부 후보자가 토론 주제로부터 이탈하더라도 토론

의 흐름을 흥미롭고 의미 있게 이끌어어나가는데는 큰 한계를 보였다. 사회자의 입장에서 공정성 시비를 우려할 수밖에 없는 사정은 충분히 이해할 수 있으나 사회자의 역할을 강화하려는 방안을 강구할 필요는 있다. 현재 사회자의 토론에 대한 개입은 거의 이루어지지 않고 특히 후보자가 상대 후보를 비방하는 발언을 하거나 주제에 이탈한 발언을 하더라도 이미 발언이 다 이루어진 상황에서야 개입하는 실정이다. 사회자가 토론의 흐름을 제어하기 위해서는 후보자가 주제에 벗어난 발언을 하거나 상대 후보를 비방하는 발언을 하는 중에 즉시 개입할 수 있어야 한다. 이에 대한 명확한 지침이 확립되어 사회자들이 개입할 때 느끼게 될 심리적 부담을 줄여야 한다. 사회자의 역할 확대는 필연적으로 공정성 시비를 불러일으킬 수 있다. 그렇다고하여 사회자가 현재와 같이 수동적인 역할만을 하는 것은 토론회의 원활한 진행에 도움이 되지 않는다. 중앙선거방송토론위원회가 자체적으로 사회자의 역할을 강화하는 것이 부담이 된다면 주요 정당 관계자들과 후보자토론회에 대한 토론회, 공청회, 세미나 등을 개최하여 문제의식을 공유하고 합의를 만들어가려는 노력을 할 필요도 있을 것이다.

토론회의 질적 수준과 흥미를 높이기 위해서는 토론회의 포맷, 즉 진행방식에 대해 고민할 필요가 있다. 지난 제21대 지역구국회의원선거 후보자토론회의 진행방식을 살펴보면 공약발표 및 기조연설, 사회자 공통질문 후 후보자 답변, 주도권 토론, 정책검증 상호토론 순으로 활용되었다.

<표 7> 제21대 국회의원선거(지역구) 후보자토론회 토론진행방식

| 공약발표/ 기조연설 | 사회자 공통질문 | 사회자 개별질문 | 사회자 공통질문 후 후보자 보충질문 | 사회자 개별질문 후 후보자 보충질문 |
|---------------|---------------------|-------------|------------------------|------------------------|
| 19.5% | 17.7% | 1.6% | 5.4% | 1.3% |
| 정책검증 상호토론 | 후보자 개별 질문 후 보충질문 | 주도권토론 | 자유토론 (시간총량제) | 마무리발언 |
| 12.1% | 3.9% | 14.6% | 1.6% | 19.2% |

출처: 제21대 국회의원선거 선거방송토론백서(중앙선거방송토론위원회, 2020)

사회자 공통/개별질문에 각 후보자가 답변하는 방식은 질문이 정책 및 공약에 관한 내용에 한정되므로 해당 주제에 대한 후보자의 정책과 공약이 잘 전달될 수 있다는 장점이 있지만 후보자의 발언 내용에 대한 비판적 검토가 이루어지기 어렵다. 또한 후보자 간의 토론이 이루어지지 않고 이 방식에서의 사회자는 단순한 질문자 역할을 수행하기 때문에 각 후보자의 발

언내용이 일방적으로 전달될 뿐이어서 토론 내용의 깊이가 떨어지고 흥미를 유발하기도 어렵다고 할 수 있다. 무엇보다 정책과 공약에 대한 검증작업이 전혀 진행될 수 없다는 것도 문제다. 각 후보자가 자유롭게 공약을 발표하는 형식(또는 기조연설)도 이와 같은 문제에서 자유로울 수 없다. 즉 사회자 공통/개별질문, 공약발표, 기조연설은 모두 질문에 대한 답변을 하느냐, 아니면 후보자가 발제를 하느냐의 차이는 존재하지만 후보자의 답변 또는 발언에 대한 토론이 이루어질 수 없기 때문에 의제를 심도 있게 다루기 어려울 뿐만 아니라 평면적이고 단순한 토론 양상을 보이기 때문에 흥미를 끌기에 매우 어려운 진행방식이라고 할 수 있다.

따라서 공약에 대한 검증이 이루어지고 후보자 간 활발한 토론이 이루어지기 위해서는 반드시 후보자 간 상호토론의 형식을 취해야 할 필요가 있다. 후보자 간 상호토론이 이루어지는 진행방식으로는 공통질문 후 상호토론, 공약발표 후 상호토론, 주도권토론, 시간총량제 자유토론, 후보자 상호간 정책검증토론이 있다. 우선 유사한 형태인 공통질문 후 상호토론과 공약발표 후 상호토론을 비교하면 이 두 진행방식은 사회자 공통질문 후 답변 또는 후보자별 공약발표에 상호토론을 결합한 형태라는 점에서 공통점이 있다. 공통질문에 대한 답변, 공약발표를 통해 각 후보자가 주장하고자 하는 바를 유권자들에게 효과적으로 전달할 수 있다는 기존 방식의 장점을 그대로 취하면서도 후보자 간 상호토론도 이루어질 수 있다는 점에서 이는 진일보 한 형태라고 볼 수 있다.

제19대 대선 초청2차 후보자토론회에서는 정책발표 후 정책검증 상호토론 방식이 적용되었다. 19대 대선 2차 토론회에서의 구체적인 진행방식은 지정된 주제에 관하여 각 후보자가 3분간 자신의 정책을 발표하고, 발표한 후보는 해당 발표 내용에 대하여 모든 후보자와 1:1로 각 2분의 발언 시간을 활용하여 토론하는 방식이었다. 앞서 설명했던 공약발표 후 후보자 상호토론과 기본적으로 거의 동일한 방식이지만, 19대 대선에서 적용된 방식은 이례적으로 5명이라는 많은 후보자가 초청 후보자토론회에 참여한 것을 반영하여 설계된 방식으로 보인다. 이 방식은 모든 후보자에게 3분이라는 상대적으로 긴 시간 동안 자신의 정책을 설명할 기회를 부여할 뿐만 아니라 토론회에 참가한 모든 후보자들과 토론하도록 함으로써 토론회 내에서 가능한 모든 토론 후보자 조합의 토론이 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 민주언론시민연합의 모니터링 결과를 보더라도 후보자들 간 발언의 편

차도 가장 적었으며 질문과 답변 횟수 간의 차이도 적었다(오마이뉴스 2017/05/08).

따라서 토론회를 통해 후보자의 공약발표나 공통질문에 대한 답변을 청취하는 것이 필요하다고 한다면 단순히 후보자별로 공약발표를 하거나 사회자의 질문에 답변하는 형식을 공약발표 또는 공통질문에 상호토론을 결합한 방식으로 대체하는 것이 바람직할 것이다. 공통질문 후에 상호토론을 하는 것과 공약발표 후 상호토론을 하는 방식 간의 우열을 가리기는 어렵고 선거구의 상황과 후보자들의 공약에 따라 결정하면 될 것이다. 예컨대 특정 선거구에서 유권자들의 관심을 받고 있는 정책 의제가 이미 자리잡은 상태라면 공통질문 후 상호토론 방식이 보다 효과적일 수 있고, 후보자 간의 핵심 공약들이 잘 대비되어 공약을 중심으로 토론하는 것이 나은 상황에서는 공약발표 후 상호토론 방식을 채택하는 것이 나을 것이다. 그러나 상호토론 또는 공약발표에 상호토론을 결합한 방식도 토론의 흐름이 사전적으로 정해져 있어 토론회 진행이 다소 경직되었다고 느낄 수 있다는 문제를 가지고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위해 후보자의 넓은 재량권을 인정하고 다양한 토론전략을 적용할 수 있는 주도권토론, 시간총량제 자유토론 방식이 도입되었다. 주도권토론은 구체적인 방식에 따라 조금씩의 차이는 있지만 각 후보자는 자신에게 주어진 시간 내에 여러 후보자들을 상대로 토론을 이끌어낼 수 있기 때문에 사회자 공통질문 후 답변하는 형식이나 정해진 순서대로 후보자들 간에 질문과 답변을 반복하는 형식보다는 더 생동감 있는 토론을 진행할 수 있다는 장점이 있다. 특정 후보에 질문이 집중되어 답변기회를 얻지 못하는 후보가 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위해 모든 후보들은 자신의 주도권 시간 내에 최소 2명의 후보에게 질문을 해야하는 규칙도 두고 있다. 후보자는 주도권을 활용하여 다양한 주제를 토론에 동원할 수 있어 토론회의 내용이 다채로워지고 후보자의 토론역량이 부각될 수 있다는 장점도 있다.

그러나 후보자에게 주어진 재량권을 악용하여 정책과 무관한 네거티브 공세를 이어나가거나 상대 후보자에게 질문을 하고서도 그 후보자가 답변할 기회를 충분히 제공하지 않는 등 부작용도 발생한다. 물론 주도권토론에서는 답변해야 하는 후보자에게 최소 30초의 답변시간을 보장하도록 되어있으나 주도권을 가진 후보자가 자신이 가진 풍부한 시간을 활용하여

많은 내용을 담은 질문을 던질 경우 최소한으로 주어진 30초의 답변시간으로는 충분한 답변을 하기 어려운 것이 현실이다. 주도권토론은 다시 지정주제 주도권토론과 자유주제로 구분할 수 있는데 위와 같은 문제는 자유주제 주도권토론 방식을 채택했을 때 훨씬 두드러지는 것으로 나타나고 주제가 지정될 경우 질문과 답변이 계속 이어지면서 정책에 관련된 토론이 심도 있게 진행되는 것으로 평가된다(박영득 2023).

지난 19대 대통령선거에서는 시간총량제 자유토론이 시도되었다. 시간총량제 자유토론은 각 후보자에게 동일하게 주어진 발언시간의 총량(총 18분) 내에서 사회자 공통질문, 다른 후보자의 질문에 답변하고 사회자에게 발언을 신청하여 토론을 원하는 상대후보를 자유롭게 지정하여 질문하며 토론할 수 있도록 하는 방식이다. 후보자가 자유롭게 상대후보를 지명하여 토론할 수 있다는 점에서는 주도권토론과 유사하지만 시간총량제 자유토론은 한 후보가 특정 시간대 내에 주도권을 가지는 것이 아니라 토론회 진행시간 중 자신이 가진 발언시간을 언제든 자유롭게 활용할 수 있다는 점에서 더 유연한 방식이라고도 볼 수 있다. 주도권토론과 마찬가지로 후보자의 토론역량을 드러낼 수 있는 진행방식이며 후보자가 자신의 전략적 판단에 따라 토론의 흐름과 주제를 자유롭게 선택함으로써 매우 역동적인 토론양상을 만들어낼 수 있다는 장점이 있다.

그러나 시간총량제 자유토론의 문제점은 매우 다양한 측면에서 제기될 수 있다. 먼저 유력후보자에게 질문이 집중되고 소수당 후보는 질문을 거의 받지 못한 채 답변 위주로 발언하게 되는 상황이 연출된다는 것이다. 전체적인 발언 시간 자체는 균등하게 분배되지만 실질적으로 발언의 양상은 후보자의 지지도에 따라 상당히 달라질 수 있다는 점은 유력후보에게도, 지지율이 매우 낮은 후보에게도 공정하지 않은 것이라고 볼 수 있다. 민주언론시민연합이 모니터링한 결과에 따르면 시간총량제 토론이 적용된 3차 토론에서 문재인 후보는 토론회에서 나온 144회의 질문 중 무려 44%에 달하는 64회의 질문을 받았고 심상정 후보가 받은 질문은 단 3회에 그쳤다(오마이뉴스 2017/05/08).

뿐만 아니라 동시에 2명 이상의 후보가 발언권을 신청했을 때 발언권을 정리하는 절차가 토론회의 긴장감을 떨어뜨리고 효율적인 운영을 방해하는 요소라고 볼 수 있다. 이 문제는 상황에 따라 더 심각할 수 있는데 한 번에 여러 명의 후보자가 발언권을 요청하는 상황에서 발언권을 누구에

게 부여할 것인지는 이후 토론 양상에 큰 영향을 미칠 수 있는데 이에 대한 권한이 사회자에 있으므로 발언권 분배와 관련된 사회자의 조정능력에 토론회의 공정하고 효과적인 운영이 지나치게 의존적이라는 문제를 제기할 수 있다. 물론 사회자의 적극적 개입과 중재가 잘 이루어진다면 이러한 진행방식을 활용하는 것이 수월하겠으나 현실적으로 사회자가 적극적으로 개입하기에는 공정성 시비 가능성을 생각하면 쉽지 않다²⁾. 또한 한 주제에 대해서 지나치게 많은 후보자들이 토론에 참여함으로써 토론의 흐름이 지나치게 복잡해질 수 있다는 점도 시간총량제 자유토론의 문제점이라 할 수 있을 것이다.

상호토론을 전제한 모든 토론진행방식에 질문시간 및 답변시간을 어느 정도로 할 것인지는 매우 중요한 문제가 될 수 있다. 특히 주도권토론은 대개 질문시간은 1분으로 제한되고 질문을 받은 후보에게는 답변시간이 최소 30초가 보장되어있는데 이는 달리 생각하면 주도권을 가진 후보자는 상대 후보자가 답변을 위해서는 긴 시간이 필요한 내용을 질문하더라도 상대 후보자에게 답변시간을 30초만 부여해도 문제가 없다는 점에서 답변시간의 부족이 문제가 되기도 한다. 지난 제8회 전국동시지방선거 광역단체장 후보자토론회의 진행방식과 토론의 질을 분석한 연구에 따르면 경북지사 선거에서는 주도권을 가진 후보자가 이러한 규칙을 활용하여 상대후보자가 충분히 답변을 하지 못했음에도 답변을 제지하는 등 답변시간이 부족한 문제가 드러났다. 반면 질문시간(30초)보다 답변시간(1분 30초[대전시장], 2분[세종시장])을 더 길게 보장했던 대전시장선거와 세종시장선거 후보자 토론회의 공약발표 및 상호토론에서는 질의내용에 대한 충실한 답변이 오갈 수 있었다(박영득 2023). 답변을 하는 측이 질의에 충실히 답하기 위해서는 질문자가 지적한 부분에 대해서 해명하거나, 사실관계를 바로 잡거나, 다른 관점을 비교하여 제시하는 등 오히려 더 많은 시간이 필요함에도 질문시간보다 답변시간이 더 짧은 것은 토론의 질을 향상시키는데 장애요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

2) 과거 19대 대통령선거에서 JTBC가 주최한 토론회에서는 사회자인 손석희 씨가 적극적인 개입을 통해 후보자토론회를 잘 이끌었다는 평을 받았으나 손석희 씨가 가지고 있는 토론회 사회자로서, 언론인으로서의 위상이 대단히 높았기에 가능했던 이례적인 사례로 보는 것이 타당하다.

<표 8> 토론회 진행방식의 장단점 정리

| 진행방식 | | 장점 | 단점 |
|--------------------------|------|---|---|
| 사회자 공통질문/ 공약발표 | | <ul style="list-style-type: none"> • 각 후보자의 정책, 공약, 정견 등을 효과적으로 전달할 수 있는 기회 제공 | <ul style="list-style-type: none"> • 상호토론이 이루어지지 않고 일방적인 내용전달에 그치며 정책, 공약에 대한 검증 불가 |
| 사회자 공통질문/ 공약발표 후 상호토론 | | <ul style="list-style-type: none"> • 각 후보자의 정책, 공약, 정견 등을 효과적으로 전달할 기회를 제공 • 후보자 간 상호토론이 이루어짐으로써 정책에 대한 심층적 논의 가능 | <ul style="list-style-type: none"> • 다소 정형화된 형식으로 토론회의 역동성이 떨어질 수 있음 • 단조로운 토론 양상을 보이기 때문에 흥미를 유발하기 어려움 |
| 정책검증토론(19대 대신) | | <ul style="list-style-type: none"> • 각 후보자의 정책, 공약, 정견 등을 효과적으로 전달할 기회를 제공 • 후보자 간 상호토론이 이루어짐으로써 정책에 대한 심층적 논의 가능 • 모든 후보자 조합의 토론을 강제함으로써 각 후보자의 질문/답변 기회가 균등하게 배분 | <ul style="list-style-type: none"> • 다소 정형화된 형식으로 토론회의 역동성이 떨어질 수 있음 |
| 주도권 토론 | 자유주제 | <ul style="list-style-type: none"> • 후보자의 토론 역량을 잘 드러낼 수 있는 방식 • 후보자의 전략적 판단에 따라 다양한 질문주제를 선택하여 토론을 주도할 수 있음 • 역동적인 토론회 진행 | <ul style="list-style-type: none"> • 주도권을 활용하여 정책과 무관한 토론, 상대 후보에 대한 인신공격 등 네거티브 공세 |
| | 지정주제 | <ul style="list-style-type: none"> • 후보자의 토론 역량을 잘 드러낼 수 있는 방식 • 역동적인 토론회 진행 • 주도권토론의 장점을 취하면서도 정책에 집중된 토론 가능 | <ul style="list-style-type: none"> • 주제가 지정됨으로써 후보자의 전략에 따라 다양한 주제에 대한 질문을 던질 수 있는 주도권 토론의 장점이 퇴색 |
| 시간총량제 | | <ul style="list-style-type: none"> • 후보자의 토론 역량을 잘 드러낼 수 있는 방식 • 후보자의 전략적 판단에 따라 다양한 질문주제를 선택하여 토론을 주도할 수 있음 • 역동적인 토론회 진행 • 하나의 주제에 대하여 여러명의 후보들이 동시에 참여하는 토론 가능 | <ul style="list-style-type: none"> • 발언권을 획득하여 발언하는 방식이 토론회의 효율적 운영을 저해할 수 있음 • 발언권 분배 등 사회자의 조정 능력에 의존적 • 유력후보에 질문이 집중되는 등 후보들에게 균등한 질문-답변 기회가 제공되지 못할 수 있음 |

토론회가 후보자의 정책과 공약에 대한 심도 있는 논의가 이루어지는 장이 되고 유권자들이 흥미를 갖고 시청할 수 있도록 하기 위해서는 토론 진행방식에 있어 다음과 같은 몇 가지 사항을 고려사항으로 제안하고자 한다. 첫째, 후보자 토론회에서는 후보자의 일방적 발언이 이루어지는 방식을 채택하는 것보다는 후보자 간 상호토론이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 둘째, 주도권 토론을 진행할 경우 자유주제 주도권 토론은 네거티브 공세 등 문제를 야기할 가능성이 높으므로 주제를 지정하여 주도권 토론을 할 수 있도록 해야할 것이다. 셋째, 시간총량제 자유토론은 가장 역동적인 토론양상을 보이기는 하지만 유력후보에게만 질문이 집중되고 당선 가능성이 낮은 후보는 질문을 받지 못해 답변을 통하여 자신의 견해를 밝힐 기회를 누리지 못하는 등 후보자들이 동등한 질문, 답변 기회를 얻지 못한다는 문제와 토론양상이 지나치게 복잡해지는 문제가 있다.

위에서 지적한 고려사항을 고려해보면 결론적으로 사회자 공통질문 및 공약발표와 같은 일방적 정보전달이 이루어지는 방식과 시간총량제 방식은 배제할 필요가 있다고 할 수 있다. 사회자 공통질문 및 공약발표는 토론회라기보다는 사실상 정견발표회에 가까우며 공약에 대한 비판적 검토가 전혀 이루어지지 못한다는 점에서 토론회의 형식에 부합하는 방식이라 볼 수 없다. 물론 후보자토론회에 참석하는 후보자의 수가 매우 많은 경우에는 불가피하게 상호토론 형식을 취하기는 어렵지만 그러한 경우가 아니라면 가급적 일방적 정보전달이 이루어지는 형식은 피해야 할 것이다. 시간총량제 방식은 가장 역동적인 토론을 가능케 하는 형식일 수는 있지만 발언권을 얻어 발언해야 하는 방식이 토론회 운영에 혼란을 가져올 수 있을 뿐만 아니라 유력후보에 질문이 집중되어 유력후보의 토론부담을 과중하게 하고 자신의 발언시간을 대부분 답변에 할애해야하기 때문에 적극적으로 질문하기 어렵다는 문제가 있다. 또한 당선가능성이 낮은 후보는 질문을 거의 받지 못해 자신의 정견을 알릴 기회를 누리지 못한다는 것도 큰 문제라고 할 수 있다. 게다가 사회자의 재량권이 적극적으로 활용되어야 토론회의 운영이 원활할 수 있는 형식인데 현실적으로 사회자가 높은 재량권을 행사하기 어렵다는 점을 고려하지 않을 수 없다.

따라서 본 연구는 후보자가 자신의 정책을 자세히 알릴 기회를 가질 수 있으면서도 정책 및 공약에 대한 검증이 이루어질 수 있다는 점에서 사회자 공통질문/공약발표 후 상호토론 또는 제19대 대선 초청2차 후보자토

론회에서 채택한 정책검증토론 방식을 채택할 필요가 있고, 이러한 방식 외에도 후보자들의 토론역량을 드러낼 수 있고 상대적으로 역동적인 토론 흐름을 만들어내어 흥미도를 높일 수 있는 주도권토론 방식도 채택하되 주도권토론은 반드시 토론주제를 지정해야 할 필요성이 있다고 주장하고자 한다. 또한 후보자 상호토론에서 질문과 답변에 부여하는 시간은 현재 주도권토론 방식과 같이 질문 시간보다 답변 시간이 짧은 방식보다는 공약발표 및 상호토론 방식에서와 같이 답변 시간을 질문 시간을 더 길게 보장해야 할 필요가 있다.

IV. 국회의원 선거제도 개편안

한국에서 국회의원 선거제도 개편 논의는 2020년 준연동형제로의 개편 이후 지속되고 있다. 2023년 현재 2024년 국회의원선거를 준연동형제로 치를 것인지, 2016년까지 사용한 병립형 제도로 치를 것인지, 아니면 또 다른 방식으로 치를 것인지 여전히 논의 중이다. 국회의원 선출 방식이 지역구 소선거구제와 비례대표를 절충하는 방식으로 만들어져 있는 상황이기 때문에, 어떤 방식으로 선거제도가 바뀌는지에 따라 현행 지역구 국회의원 선거 후보자토론회와 비례대표 후보자 토론회의 구조도 수정되어야 할 필요가 있다.

국회의원 선거제도 개혁의 기본적 방향은 대부분의 민주주의 국가에서 소수 정당의 원내진출과 정치적 대표성을 강화시키는 방향으로 진행되었다. 현실 정치에서 선거제도의 개혁은 사회 각계각층의 이익을 골고루 대변하고 입법적 반응성(responsiveness)을 제고시키는 의회를 만들기 위해 비례대표제 확대를 지향하였다. 한국의 경우에도 1인2표 병립제를 사용하는 와중에도 비례성을 강화하는 새로운 제도를 마련해야 한다는 목소리가 강했다. 이에 국회는 2018년 7월 26일 한국 정치 제도를 대대적으로 개선하기 위한 일련의 정치개혁을 추진하기로 뜻을 모았다. 특히 국회의원 선거제도 개혁을 위해 정의당 심상정 의원을 위원장으로 하는 국회 정치개혁특별위원회(일명 정개혁위)를 구성하였다. 정치개혁특별위원회는 2019년 8월 31일까지 활동하면서 여러 가지 노력을 기울였는데 특히 국회의원 선거제도를 비례성을 높이는 방향으로 개선하기 위한 안(소위 심상정안)을 제안한 바 있다. 주요 내용은 다음과 같다. (1) 우선 국회의원 정수를 300명으로 유지하고, (2) 지역구와 비례의석 비율을 현 5.4:1에서 3:1로 조정하고, (3) 각 정당 비례 대표 의석의 배분은 정당 득표율을 기준으로 산출한 의석수와 일치시키며, 이 때 어떤 정당의 당선된 지역구의 총 의석수가 정당 득표율에 기반하여 산출된 의석 수보다 많으면 비례대표 의석을 배분받지 못하게 한다. 추가로 지역주의에 기반한 정당 구조를 완화시키기 위하여 권역별 비례대표제와 석패율제 도입도 제안하였다.

심상정안의 핵심은 정당의 비례대표 의석배분을 지역구 의석과 연동을 시켰다는 점이다. 이를 통해 기득권 양대 정당의 의석 독과점을 막고

소수 정당의 의석 획득을 용이하게 하려는 목적이 있다. 당시 여당이었던 더불어민주당은 고위공직자범죄수사처(일명 공수처) 설치 법안과 검경수사권 조정 법안을 국회에서 통과시키기 위해서 정의당을 위시한 군소 야당의 도움이 절실했기 때문에 심상정안의 기조인 연동형 선거제도로의 개혁에 우호적이었다. 그러나 당시 제 1야당인 자유한국당은 연동형 선거제도가 도입되면 의석 상실이 예상된다는 이유로 개혁에 반대하였다.

결국 범여권은 21대 국회의원 선거가 얼마 남지 않은 시점에, 소위 "4+1협의체"(더불어민주당, 바른미래당 당권파, 정의당, 민주평화당 및 대안신당)를 가동 시켜서 밀도 높은 협상 끝에 도출된 수정안을 2019년 12월 27일 국회 본회의에서 통과시켰다. 수정안의 내용은 기본적으로 심상정안과 유사하지만 차이점도 있다. 통과된 수정안은 지난 20대 국회의원선거와 동일하게 총 의석수 300석, 지역구 253석, 비례대표 47석으로 유지하고, 부칙으로 비례대표 의석 중 30석에 대해 50% 연동율을 적용하고 나머지 17석은 기존대로 병립형 방식으로 배분하는 것이었다. 수정안은 원래 심상정안에서 제안한 권역별 비례대표제와 석패율제는 포함시키지 않았다. 이렇게 수정된 국회의원 선거제도를 활용하여 2020년 4월에 21대 국회의원 선거가 치러졌다.

한국에서 양대 정당을 제외한 군소정당이 의회에 진출하기 위해서는 위성정당이 없고, 연동되는 비례의석 수가 많으며, 전체 비례의석의 규모가 큰 조건을 만족해야 한다. 이 조건들은 원래 정개특위에서 제안된 심상정안이 담은 내용과 일맥상통한다. 만약 심상정안을 정치권에서 성실히 받아들였다면 군소정당의 비례대표 의석이 증가하여 고질적인 문제인 불비례성을 완화시키면서 궁극적으로 다당제로의 이행이 가능했을 것이다. 그러나 현실은 그와 반대로 움직였다. 실제 21대 총선에서는 비례대표용 위성정당이 창당되었고, 일부 비례의석에 대해서만 연동형이 적용되었고, 전체 비례의석수도 늘리지 못했다. 지금 적용하고 있는 소위 준연동형 선거제도는 위성정당을 창당하려는 거대 정당의 전략적 선택을 막을 장치를 갖고 있지 못하다. 적어도 이론적으로 의석수의 감소가 뻔해 보이는 불리한 제도를 그대로 양대 정당이 수용할 것을 기대해서는 안된다. 한국의 양대 정당은 위성정당 혹은 그에 준하는 방법을 이 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 사이의 연동을 차단시키려는 노력을 지속적으로 수행할 것이다. 그리고 연동되는 비례의석 수도 최대한 줄이고자 할 것이다. 또한 국회의원 수

를 늘리는 데에 부정적인 여론을 반영하여 총 비례의석수를 늘리는 데에도 적극적인 모습을 보이지 않을 것이다. 결국 2020년에 새롭게 도입된 선거 제도는 의도한 결과를 얻지 못하여 또 다른 비판에 직면하였고, 이는 2024년 선거를 앞둔 제도 개혁에 직접적인 영향을 주었다.

정리하자면 소위 준연동형 선거제도는 (1) 위성정당 때문에 생기는 지역구 선거 결과와 비례대표 선거 결과 간의 연동 왜곡 및 (2) 턱없이 작은, 연동되는 비례의석수, 그리고 (3) 전체 비례의석수의 부족이라는 문제로부터 자유롭지 못하다. 이 중에서 마지막 전체 비례의석수의 부족 문제는 여론을 거슬러 국회의원 수를 늘려야 하는 어려움이 있기 때문에 차치하더라도, 앞의 두 문제가 해결되지 않으면 원래의 의도된 제도 개혁의 효과는 앞으로도 얻기 힘들 것이다.

문제는 현재 많은 논의가 위성정당을 중심으로만 진행되고 있다는 것이다. 위성 정당의 문제는 심각하다. 하지만 그것은 여러 문제들 중 하나일 뿐이다. 상대적으로 연동되는 비례의석수가 전체 의석수에 비해 지나치게 작다는 사실에 관심이 덜하다는 점이 우려된다. 현행 선거제도에서 연동된 비례의석수는 총 30석으로 전체 의석에서 고작 10%를 차지하고 있다. 반면 지역구에서 선출하는 의원의 수는 253명으로 전체의석에서 차지하는 비율이 84%에 이른다. 이전 선거에서 더불어민주당은 253석의 64%에 해당하는 163석을 확보하였다. 그리고 미래통합당이 확보한 84석까지 고려하면, 이 두 정당이 얻은 지역구 의석 합계는 247석으로 전체 지역구 의석에서 무려 98%에 해당한다. 지역구 선거에서 양대 정당이 의석을 독식 하는 상황의 근본적인 해결책 없이, 총 의석의 10%에 불과한 연동된 비례의석의 비율이 비약적으로 늘지 않으면 위성정당이 생기지 않더라도 왜곡된 결과를 가져 올 것이라 예상할 수 있다.

국회의원 선거제도 개혁 관련 논의의 내용은 다양하지만 후보자토론회 개편 관점에서 보면 지역구의 크기와 비례대표 선출 방식(전국단위 대 권역단위) 정도가 중요하다. 이와 관련하여 국회의원 정수의 증감 여부도 토론회 운영에 간접적인 영향을 줄 수 있다. 아래에서는 다양한 선거제도 개편안들 중에서 후보자토론회와 연관된 내용을 중심으로 이제까지의 논의를 정리해 본다.

1. 지역구의 크기

1) 선거구

선거구는 대표를 선출하기 위해 선거를 실시하는 단위지역을 의미한다. 하나의 선거구에서 1인을 선출하는 방식은 소선거구제이고, 통상 2~4인을 선출하면 중선거구제, 5인 이상을 선출하면 대선거구제로 간주한다. 그러나 중선거구제와 대선거구제를 나누는 기준은 나라마다 또 전문가마다 달라서, 중/대선거구제로 묶어서 부르기도 한다.

엄밀한 의미에서 보면, 선거구제는 선거구의 크기에만 관련이 있다. 그러나 가장 많은 표를 얻은 1명만 당선되는 소선거구제와 달리, 2인 이상을 뽑는 중/대선거구제에서는 당선자를 뽑는 방식이 다양하다. 그래서 선거구제와 당선자 결정방식이 어떻게 조합되는가에 따라서 다양한 선거제도도 만들어질 수 있다. 선거구제의 관점에서 보면, 한국의 선거제도는 지역단위에서 의원 1인을 뽑는 소선거구제로 당선된 253명과 전국단위로 각 정당에 투표해서 정당이 추천한 명단에서 47명이 당선되는 전국 대선거구제의 형태가 혼합된 방식이라고 볼 수 있다.

선거제도 개혁과 관련하여 현행 소선거구제를 한 지역구에서 3인 이상을 선출하는 중선거구제나 6인 이상을 선출하는 대선거구제로 개편하자는 주장이 있다. 중/대선거구제의 경우, 유권자가 출마한 후보 중 한 명에게 투표하면, 지역구 내에서 득표율이 높은 순서대로 각 지역구에 배정된 의원 수만큼 선출하는 방안이다. 대선거구제의 경우, 유권자들이 투표를 하면, 정당별 득표율에 따라 정당이 갖는 의석수를 먼저 배분하고, 각 정당의 당선자는 각 당 소속 후보자별 득표순에 따라 당선인을 결정하는 방식이다.

2) 소선거구 단순다수제

소선거구제의 경우 국회의원 한 명이 하나의 지역구를 담당하고 있기 때문에 지역구에서 발생한 일에 대한 책임소재(“책임성”)가 명확하다. 또한 국회의원이 다시 당선되기 위해서는 지역구 유권자들과 좋은 관계를 유지해야 한다. 지역구 의원들은 자신의 지역구에 사무실을 열고 지역구 유권

자들의 목소리를 듣기 위해 노력한다.

그리고 소선거구 단순다수제를 채택하고 있는 국가에서는 양당제가 형성되는 경향이 있다. 한 국가에 정당이 여러 개 있더라도 실제로 정권을 차지할 수 있는 가능성이 있는 정당이 2개일 때, 이를 양당제라 부른다. 주요 정당이 2개뿐이기 때문에, 국민들은 여당과 야당을 구분하기 쉽고, 책임 소재를 비교적 분명하게 파악할 수 있다. 국민들이 정치적, 경제적 결과에 대해 어떤 정당이 잘한 것인지, 잘못된 것인지를 파악하기 쉽게 따져볼 수 있다.

그런데 소선거구 단순다수제의 경우, 사표의 대량 발생 가능성이 있다. 사표는 낙선한 후보가 받은 표를 뜻한다. 단순다수제로 치러지는 선거에서 1위 후보가 50% 이상의 표를 받는 경우는 많지 않다. 경쟁하는 후보의 수가 증가할수록 그 확률은 더욱 감소한다. 따라서 사표도 증가하게 된다. 국회의원은 지역구를 대표하기는 하지만, 동시에 자신을 뽑아준 유권자가 원하는 정책에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없다. 사표가 다수 발생한 상황에서 선출된 국회의원이 정책을 만든다면, 과반수가 안 되는 소수의 지지자들에게 초점을 맞춰 일하기가 쉽다. 또 사표가 많아지면, 유권자들은 당선 가능성을 고려하여 투표를 하게 된다. 소수 정당 후보를 가장 지지하면서도, 자신의 표가 사표가 되지 않도록 1~2위 후보자 중에서 선택을 강요받게 된다. 즉 소선거구 다수대표제는 유권자의 후보 선택을 제한하는 경향이 있다.

그리고 정당들이 얻은 표(득표율)가 실제의 의식 비율과 달라지는 문제도 생긴다. 어떤 정당은 득표수에 비해 많은 의석을 얻기도 하고, 어떤 정당은 득표수보다 적은 의석을 얻기도 한다. 예를 들어 제21대 총선을 보면, 제1당인 더불어민주당의 경우 50%를 득표했지만, 64%의 의석을 획득했다. 반면 제2당인 미래통합당은 41%를 득표하고도 33%밖에 의석을 획득하지 못했다. 제21대 국회의원 선거뿐만 아니라 다른 선거에서도 거대정당, 특히 제1당이 득표율에 비해 더 많은 의석수를 배정받는 현상이 공통적으로 나타난다. 대신 소수 정당은 오히려 의석을 얻는 과정에서 손해를 본다. 비례성이 훼손되면, 애써 득표를 하고도 그에 상응하는 의석을 얻지 못한 정당에서는 불만이 생길 수밖에 없다. 또 소수 정당들은 독자적으로 생존하기보다는 큰 정당에 흡수되는 길을 택할 수 있다. 이는 소수 집단의 의사가 정책결정 과정에 반영되는 것을 더욱 어렵게 한다.

3) 중대선거구 다수투표제

소선거구제를 중대선거구제로 바꿀 때 나타날 수 있는 가장 큰 변화는 사표의 감소다. 예를 들어 각 지역구에서 1명씩만을 선출하는 소선거구제 하에서 사표의 비율이 <가> 선거구 45%, <나> 선거구 55%, <다> 선거구 45%에 달할 수 있다. 같은 상황에서 3명의 후보까지 당선시킬 수 있는 중/대선거구를 도입하면 사표의 비율은 1~3위 후보의 득표율을 제외한 것이기 때문에 현저하게 줄어든다. 그리고 중/대선거구제를 도입하면 한국 정치의 고질적인 문제인 지역갈등이 완화될 것이라는 기대가 있다. 한 선거구에서 당선되는 의원이 수가 늘면 경쟁하는 양대 정당 후보가 모두 당선될 가능성이 높기 때문에 양대 정당의 배타적 지역 기반이 약화될 것이라는 논리다. 그러나 한 선거구에서 당선되는 의원의 숫자를 늘린다고 해서 지역주의 완화에 실제로 얼마나 도움이 될 수 있을지의 여부는 미지수라는 주장도 있다. 만약 거대 정당들이 복수의 후보를 한 지역구에 출마시킨다면, 호남 유권자들은 여전히 더불어민주당 후보들에게 우선적으로 투표하고, 영남 유권자들은 국민의힘 후보들에게 우선적으로 투표할 가능성이 크기 때문이다.

또 비교적 적은 수의 득표만으로 당선될 수 있다는 것이 과연 좋기만 한 것인가에 대한 우려도 있다. 실제 선거가 어떻게 진행되느냐에 따라 생각보다 훨씬 낮은 득표율로 당선되는 후보가 나올 가능성도 배제할 수 없다. 게다가 한 선거구에 출마하는 후보자가 늘어나는 만큼 유권자의 입장에서 많은 후보들을 하나하나 꼼꼼하게 따져보기 어렵다는 것도 문제다. 만약, 정치 경험이나 능력이 전무하지만, 소셜미디어 인플루언서와 같이 대중적 인지도가 높은 후보가 출마했을 때, 이러한 후보들이 당선될 가능성을 배제할 수 없다.

만약 지역구에서 선발되는 의석수가 증가할 경우 한 정당에서 두 명 이상의 후보가 출마할 가능성이 크다. 이 경우 선거경쟁은 소속 정당이 다른 후보들 뿐 아니라, 같은 정당에 속한 후보들 사이에서도 벌어진다. 결국 각 후보의 당선을 결정하는 것은 각 후보가 받는 득표수에 달려 있기 때문이다. 같은 정당에 소속된 후보들의 경우 정책적인 면에서는 큰 차이가 없기 때문에, 정책 이외의 요소, 즉 후보자 개인의 특성을 강조할 수밖에 없

다. 즉 정당 내 경쟁이 심화되면 인물 선거의 경향이 증가하고, 정책 선거는 더욱 어려워질 가능성이 농후해진다. 또한 유권자로부터 표를 얻는 데가로 특혜를 약속할 유인이 커진다. 부정부패가 발생하기에 좋은 상황이 된다는 말이다.

그렇지만 정당 내 경쟁의 강화가 반드시 나쁜 것만은 아니라는 의견도 있다. 특히 정당지도부의 힘을 강화하는 데는 도움이 될 수 있다는 점을 주목한다. 정당 내 후보 간의 경쟁이 심화되어 한 후보가 다른 후보에 비해 압도적으로 많은 표를 득표하게 되면 정당의 입장에서는 오히려 손해가 될 수 있다. 따라서 정당 지도부가 정당 차원에서 전략적인 선거운동을 통해 소속 후보들이 받는 표가 골고루 분산될 수 있도록 할 필요가 있다. 이 과정에서 정당 지도부의 조정 능력이 강화되는 효과가 나타날 수 있다.

4) 도농복합형 중대선거구제

현재 고려되고 있는 방안 중에 도시 지역에서는 3인 이상 5인 이하를 선발하고, 농산어촌 지역에서는 1인을 선출하는 복합선거구제가 있다. 이는 인구가 밀집되어 있는 도시 지역의 대표성과 면적이 넓고 인구가 적은 농산어촌 지역의 대표성 간 불균형을 조정하기 위한 제안이다.

농산어촌의 경우 인구수가 적어 하나의 시군구로 하나의 선거구를 구성하기 어려운 경우가 많다. 예를 들어 21대 국회의원 선거구를 확정하는 과정에서 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 속초를 묶어 하나의 선거구를 구성하는 방안이 논의된 적이 있다. 서울 면적의 약 8배에 달하는 메가선거구가 되는 것이다. 논란이 되자 인제, 고성, 속초 대신 춘천을 둘로 쪼개어 춘천/철원/화천/양구 <갑>과 춘천/철원/화천/양구 <을>을 만들고 인제/고성/속초/양양을 하나의 지역구로 확정했지만, 초거대선거구 문제에 대한 근본적인 해결책은 아니다.

이러한 맥락에서 도시 지역에서는 중/대선거구제를 도입하되 농산어촌 지역의 경우 인구, 행정구역, 지리적 여건, 교통생활, 문화권 등을 고려해 하나의 선거구를 그대로 유지하자는 방안이 도농복합형 선거제도다. 농산어촌 지역을 소선거구로 할 경우 지역구에 대한 대표성이 높아지고, 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제를 해소하는 데 도움이 될 것이라는 견해도 있다.

그러나 도농복합형 중/대선거구제가 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않는다는 우려도 있다. 지방소멸과 지역불균형 발전의 문제는 선거구제의 개혁이 아니라 지방자치제를 확립하고 지역균형발전을 위한 정책을 통해 가능하다는 말이다. 농산어촌 지역의 경우 현행 소선거구를 유지하는 것으로 농산어촌 지역을 대표하는 의원들이 더 많아지는 것은 아니다. 따라서 농산어촌의 지역대표성을 높이기 위해서는 정당들이 농산어촌을 대표할 비례대표후보를 공천하는 방안이 더 낫다는 의견도 있다.

또한 도농복합형 선거제도를 도입한다고 해도 선거구의 인구하한을 낮추는 데는 한계가 있다. 선거구 획정기준으로 한 선거구의 인구기준을 획기적으로 낮추지 않는 한 복수의 시군구를 묶어 거대선거구를 만들어야 하는 상황을 피하기는 어렵다. 인구상한과 하한의 편차를 2대1로 해야 한다는 원칙과 농산어촌의 인구가 가파르게 감소하고 있는 것을 감안할 때, 농산어촌 지역을 소선거구제로 남겨 놓는 것이 근본적인 해결책이 될 수 있을지는 미지수다.

2. 비례대표 선출방식

1) 병립형 의석 배분

우리나라는 다수대표제와 비례대표제가 혼합된 선거제도(혼합형 선거제도)를 채택하고 있다. 병립형 제도에서 유권자 1인은 2표를 행사한다. 제1표는 지역을 대표할 후보에게, 제2표는 선호하는 정당에 투표한다. 각 지역에서 선출되는 지역구국회의원은 제1표에 의해 다수대표제로 선출하고, 비례대표국회의원은 각 정당이 받은 제2표의 득표율에 따라 의석이 배분된다.

구체적으로 한국의 선거제도는 다수대표제로 선출된 지역구 의원 253명과 정당 득표율로 선출된 비례대표 47명을 합산하여 전체 300석을 구성하는 선거제도다. 각 정당의 비례의석은 제2투표 결과에 의한 각 정당의 득표율에 따라 배분하는 방식을 취한다. 그리고 지역구 의원 선출과 비례대표의원 선출 간에 서로 영향을 주지 않는다. 이 부분이 “병립형”이라는 개념의 핵심이다. 병립형 의석 배분의 예를 하나 들어보면 다음과 같다.

시나리오: 국회의원 정수 300명 중 지역구 253석과 비례대표 47석일 경우
정당득표율(%) X 비례 총 의석(47)

A 정당의 득표율(40%)에 비례 총 의석수(47)를 곱하여 약 18석을 배정

B 정당의 득표율(35%)에 비례 총 의석수(47)를 곱하여 약 16석을 배정

2) 연동형 의석 배분

연동형 의석 배분은 각 정당의 득표율에 따라 비례대표의석과 지역구 의석 배분을 서로 연동시키는 방법이다. 먼저 제2투표(정당투표)의 정당 득표율에 따라 정당별 총 의석수를 우선 배정한다. 다음으로 정당별 총 의석에서 제1투표(지역구투표)에 의해 선출된 지역구 당선자를 우선 배정한다. 마지막으로 정당별 총 의석에서 지역구 당선자를 제외한 의석수만큼 비례대표를 배정한다.

연동형 비례대표제에 대한 찬성 논리는 대략 다음과 같다. 첫째, 다양한 집단, 특히 소수 계층의 목소리를 반영하는 데 유리하다. 둘째, 국민을 닮은 국회를 만들어야 하는 측면에 있어서, 다양한 사회집단의 대표성과 비례성에 유리한 제도다. 셋째, 병립형 제도는 거대정당에게 유리하여, 정치적 대결 구도를 일으키기 때문에 연동형 제도가 더 낫다. 그러나 연동형 비례대표제를 반대하는 우려의 목소리도 있다. 첫째, 제도가 복잡해 이해하기 어렵다. 둘째, 위성정당을 설립하는 우회로를 거대 정당들이 선택하여 비례성 확대라는 취지를 훼손시킬 수 있다. 셋째, 소수정당에게 능력 혹은 필요 이상의 과도한 영향력을 줄 수 있다.

3) 비례대표 선출단위: 전국단위 대 권역단위

전국단위 비례대표란 전국을 하나의 단위로 하여 정당별 전국 득표율에 따라 의석을 배분하는 현행 제도를 말한다. 우선 각 정당은 하나의 비례대표후보자 명부를 작성한다. 그리고 국회의원 총 300명 중 47석을 전국

단위 정당 득표율에 기반하여 비례대표의원으로 선출한다. 한편 권역별 비례대표는 전국을 다수의 권역으로 나누고 인구수에 의해 각 권역의 비례의석수를 정한다. 그리고 각 정당은 권역별로 비례대표후보자 명부를 작성한다. 권역에 배정된 비례대표의석은 각 권역의 정당 득표율에 따라 배분되게 된다.

권역별 비례대표제의 경우 권역의 수를 몇 개로 할 것인가가 관건이다. 2015년 2월 중앙선거관리위원회가 제안한 개편안에서는 전국을 6개의 권역으로 나누었다. 2023년 초 정치개혁특별위원회에서는 전국을 6개 혹은 17개 광역 자치단체를 기준으로 나누는 안을 제안했는데, 최근에는 3개의 권역도 논의 중이다. 권역별 비례대표제를 도입하는 경우 총 비례의석수는 어떻게 정할지도 문제가 된다. 현재 권역별 총 비례의석수에 대한 구체적인 논의는 진행되지 않고 있다. 현재 지역구-비례대표 의석 비율로 가정하면, 총 300석 중 지역구는 253석, 비례대표는 47석인데, 이 47석을 여러 개의 권역으로 나누어서 배분한다면 권역별 비례대표제의 취지와 맞지 않을 수 있다. 따라서 비례성 확대를 주장하는 학자들과 2015년 선관위가 제안한 선거제도 개편안에 따르면, 총 300석 중 지역구는 200석, 비례대표는 100석 정도가 되었으면 한다는 의견이 있다.

권역별 비례대표제를 찬성하는 논리는 대략 다음과 같다. 첫째, 전국구 제도의 경우 비례대표의원마저 서울 출신이 많아 수도권 쏠림 현상을 가속화하여 지역 대표성을 약화시키는데, 권역별 비례대표제에서는 비례대표라도 권역 단위로 선출되기 때문에 해당 지역의 대표성을 떨 수 있다. 다시 말해, 권역별 비례대표제 하에서는 각 정당이 지역의 이익을 대변하고 목소리를 낼 수 있는 인물을 중심으로 비례대표 후보를 추천할 가능성이 커져, 지역의 목소리가 더 잘 전달될 수 있다. 둘째, 권역별 비례제를 도입하면 특정 정당이 의석을 독점하는 지역에서도 약세정당이 얻은 득표가 의석으로 전환될 가능성이 있어 영호남의 지역주의가 완화되는 효과를 기대할 수 있다. 예를 들어, 영남에서 민주당 비례대표의원이, 호남에서는 국민의힘 비례대표의원이 당선될 가능성이 커진다.

권역별 비례대표제에 대한 반대의 목소리도 만만치 않다. 첫째, 선거구민과 전국구 비례대표의원 간의 관계가 명확하지 않아 누가 나의 대표인지가 모호한 경향이 있다는 문제가 심각하다. 비례대표제란 지역과 관련 없이, 전국적으로 직능과 전문성 그리고 다양한 사회집단을 대표하는 인물

을 뽑는 것이 그 취지다. 따라서 권역별로 비례대표의원을 뽑는다는 것은 또 다른 형태의 지역구 의원을 뽑는 것이 될 수 있다. 둘째, 지역구도 완화가 목적이라면 권역별로 할 것이 아니라, 전국구 비례대표 후보를 선출할 때 지역을 고려하면 된다. 셋째, 전국구에서 권역별로 변경하면, 비례대표 선출 단위가 작아지게 된다. (전국구 47에서 권역별 평균 8석). 이는 전국 단위 비례대표제도보다 사표가 많이 발생한다. 정치적 소수자나 약자의 목소리를 대변하는 소수정당이 비례 의석을 획득할 가능성을 약화시킬 수 있다.

4) 비례대표 명부 작성방식: 폐쇄형 대 개방형

폐쇄형 명부제도는 정당이 당선 순위를 정한 후보자의 명부를 작성하고 유권자는 선호하는 정당에 투표하는 방식이다. 다시 말해, 정당이 선거 전에 명부상 후보의 순위를 미리 정하고 유권자에게는 정당 선택권만 주어지는 방식이다. 폐쇄형 투표용지에는 정당명과 정당 상징 등이 표시되며, 개별후보자의 이름은 표기되지 않는다. 현재 우리나라를 비롯하여 독일, 일본, 이탈리아, 뉴질랜드, 스페인, 이스라엘, 포르투갈, 멕시코, 터키 등에서 도입하고 있다.

개방형 명부제도는 유권자가 정당에만 투표하는 방식이 아니라, 정당이 제시한 명부에 있는 후보를 개별적으로 선택해 투표하는 제도다. 정당이 후보자 순위를 결정하지 않고, 후보자의 득표수에 따라 당선인이 결정된다. 즉, 정당이 명부는 작성하지만, 당선 순위는 유권자의 투표 결과에 따라 결정된다. 핀란드, 칠레, 폴란드, 브라질 등의 국가에서 개방형 명부제도를 도입하고 있다.

폐쇄형 명부제도의 장점은 다음과 같다. 첫째, 유권자가 선호하는 정당만 선택하기 때문에 이해하기 쉽고 선택이 용이하다. 둘째, 후보 명부의 작성과 순위 결정이 정당에 의해 결정되므로 직능, 여성, 종교, 인종 등의 소수대표성을 반영할 수 있다. 셋째, 정당 중심의 책임정치 실현이 가능하다. 폐쇄형 명부제도의 단점도 있다. 첫째, 유권자가 후보를 직접 선택할 수 없고 정당이 정해 놓은 후보자 당선 순위를 그대로 받아들여야 하기에 유권자의 선호가 덜 반영된다. 둘째, 공천권과 같은 강한 권한이 정당 엘리트에게 집중된다. 셋째, 당선 순위가 정당에 의해 결정되기 때문에 비례

대표 공천과 관련한 계과 갈등, 비리 등의 폐해가 발생할 수 있다.

개방형 명부제도의 장점은 대략 다음과 같이 요약된다. 첫째, 유권자가 정당뿐만 아니라 후보자까지 직접 선택할 수 있다. 둘째, 유권자의 선호를 정확하게 반영할 수 있고, 이로써 유권자의 선거 참여가 확대될 수 있다. 셋째, 후보자의 당선이 정당이 아니라 유권자의 투표 선택으로 결정되기 때문에 당내 공천과정에서 계과 간 갈등과 비리가 감소되며, 정당 엘리트의 권한이 축소된다. 다음과 같은 단점도 지적된다. 첫째, 당선 순위가 유권자의 판단에 맡겨지기 때문에 정치적 소수에 대한 할당이 실현되기 어렵다. 둘째, 후보가 많으면 투표용지가 커지고 유권자의 후보 선택에 혼란을 줄 수 있다. 셋째, 후보의 이름이 공개되기 때문에 대중적 인기가 높은 유명인이 뽑히는 등, 정책, 전문정보다는 인기투표, 인물투표가 될 여지가 있다. 넷째, 정당 중심의 책임정치가 실현될 가능성이 줄어든다.

3. 비례대표 비율과 국회의원 정수

제21대 국회의원선거(2020년)에서 유권자는 지역 선거구 후보에게 1표, 정당에 1표를 행사 했다. 먼저 지역 선거구에서 각 1명씩 가장 많은 득표수를 얻은 후보를 당선자로 결정 한 후(253석), 전국단위 정당투표 결과를 집계한 정당 득표율을 기준으로, 일부(30석)는 정당 득표율과 지역 선거구 당선자 비율의 격차 절반을 보충해 정당 명부에 올라 있는 후보자를 선출한 후, 만약 '가' 정당이 10% 정당 득표율을 얻었는데 지역 선거구 당선자가 10명이라면, 총 의석 300석 가운데 10%인 30석 중 10석을 제외하고 남은 20석의 절반인 10석을 배정하고, 일부(17석)는 정당 득표율대로 정당별 의석수를 나누어 정당 명부에 올라 있는 후보자를 선출했다. 이 상황에서 '나' 정당이 10% 정당 득표율을 얻었다면 17석 중 10%인 1.7 가운데 1석을 우선 배분하고, '다' 정당이 20% 정당 득표율을 얻었다면 17석 중 20%인 3.4 가운데 3석을 배분한 뒤, '나' 정당의 나머지 의석수 0.7과 '다' 정당의 나머지 의석수 0.4 중 더 큰 값을 가진 '나' 정당에 1석을 더 배정하는 방식이 취해진다.

그런데 현행 법률에 따르면, 제21대 국회의원 선거 시행방식 중 일부는 2020년 선거에만 적용하도록 하고 있다. 따라서 현행 법률을 개정하지 않고 2024년 국회의원선거를 시행하게 되면 2020년 선거와는 다른 방식의

규칙이 적용된다. 유권자가 2개의 투표권을 행사하고, 253개 지역 선거구별 각 1명씩 당선자를 먼저 결정하는 것까지는 동일하다. 그런데 비례대표 의석 47석을 30석과 17석으로 나누지 않고 전체 47석을 대상으로 정당이 얻은 득표율과 지역 선거구 당선자 비율의 격차 중 절반을 보충해 준다. 그 방식으로 비례대표 의석을 나누었는데 비례의석 총합이 47석에 미치지 못할 경우에만, 나머지 의석을 정당 득표율대로 나누게 된다(「공직선거법」 제189조). 물론 이것은 올해 내내 논의되었던 선거법 개정 논의가 결론을 얻게 되면 바뀔 수 있다.

선거법 개정 논의 중 빠지지 않고 등장하는 의제가 비례대표 의석 확대이다. 비례대표 의석 확대 주장의 이유로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 다양한 국회의원이 선출될 기회가 늘어난다는 것이다. 비례대표는 정치 경력은 부족하지만, 전문성을 지닌 사람들을 국민의 대표로 선출한다. 그리고 사회적 소수자들에게 기회를 부여하기에도 적합하다. 2004년 제17대 총선에서부터, 비례대표 명단의 홀수 번호에 여성 후보를 공천하도록 권장한 규정이 좋은 예다. 결국 비례대표제는 사회를 고르게 대표하고 다양성을 높이는 효과를 낳는다. 둘째, 비례성과 대표성이 높아진다. 비례대표제는 득표율을 의석수로 정확하게 전환시키려는 비례성의 원칙, 그리고 소수정당도 원내에서 의석을 획득할 수 있도록 하는 대표성의 원칙을 제고한다. 셋째, 사표가 줄어든다. 소선거구 다수대표제에서는 각 선거구에서 최대 득표를 한 후보만이 당선된다. 따라서 당선자를 제외한 다른 후보를 선택한 표는 사표가 된다. 그러나 비례대표제에서는 모든 득표율이 의석을 배분하는 데 영향을 미치게 되기 때문에, 사표가 감소한다. 넷째, 국가 전체의 이익을 고민하는 의원이 늘어난다. 지역구 의원들은 자신의 지역구의 이익만을 위한 정책을 펼칠 유인을 가지고 있다. 그러나 비례대표 의원들은 특정 지역구에 속해 있지 않기 때문에, 보다 포괄적인 관점에서 의정활동을 수행할 수 있다. 다섯째, 지역주의가 완화될 수 있다. 지역주의가 강한 선거구에서는 공천이 곧 당선을 의미해서 한 지역에 한 정당만 의석을 얻게 되지만, 비례대표제를 확대하면 정당지지율에 따라 의석이 배분되므로 한 지역에 한 정당만 의석을 얻는 결과를 완화할 수 있다.

하지만 비례대표 의석을 줄이자는 주장도 있다. 비례대표 의석 축소 주장의 이유는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 정치적 책임성이 모호해질 수 있다. 비례대표 의원은 지역구를 직접적으로 대표하는 것이 아니므로, 의원

의 책임성이 저하될 수 있다. 이와 동시에, 유권자들은 선거를 통해 정치인들에 대한 문책의 기회를 가지는데, 후보에게 직접 투표하는 것이 아니라 정당에게 투표하기 때문에, 그러한 문책의 의미가 감소할 수 있다. 둘째, 후보를 공천하는 정당의 영향력이 너무 크다. 비례대표제에서 유권자들은 후보자들의 명단이 작성된 정당 명부에 투표를 하게 된다. 그러다 보면 후보의 공천권을 가진 정당의 힘이 강해진다. 그런데 우리나라 정당들이 민주적으로 운영되고 있다고 느끼는 유권자는 많지 않기 때문에, 정당의 영향력을 줄일 필요가 있다. 셋째, 부당한 방식으로 당선자가 나올 위험이 있다. 정당이 작성한 명부에 따라 의석이 배분되는 비례대표제는 후보가 부당한 방식으로도 의원에 당선되는 결과를 가져올 위험성이 있다. 넷째, 무소속 의원들의 출마 기회를 제한한다. 비례대표제는 정당 명부를 중심으로 실시되는 선거이므로, 특정 정당에 소속을 두지 않고는 출마할 수 없다. 따라서 무소속 후보들의 출마 기회를 사실상 제한하는 결과를 가져오기도 한다.

비례대표 의석수와 지역구 의석수 간의 관계도 살펴봐야 하는 문제다. 총 300석을 고정된 채 비례대표 의석수를 증가하는 것은 필연적으로 지역구 의석수를 감소시키는 결과를 가져온다. 이는 지역구의 통합 등을 통해 지역구의 수를 줄이는 과정이 수반된다. 그런데 법과 제도를 만드는 것은 국회의원들인데, 자신의 지역구를 없애서 자신들의 의석을 포기하도록 만드는 것은 현실적이지 않다. 또한 다른 나라와 비교해 볼 때, 국회의원 1명이 대표하는 국민의 수가 많은 것, 역으로 말하면 국회의원 수가 적은 것 또한 사실이긴 하다.

따라서 비례성과 대표성, 다양성 등 중요한 민주적 가치를 제고하기 위해 비례대표 의석수를 늘린다면, 보다 현실적인 방안은 비례대표 의석수를 늘려서 총 의원수를 늘리는 것이다. 그런데 이 또한 쉽지는 않다. 정치에 대해 전반적으로 형성되어 있는 부정적인 정서, 국회 불신, 그리고 국회의원들에 대한 불만들이 높은 상황에서 국회의원들의 수를 늘리자는 것 또한 반드시 바람직하다고 보기는 어렵다. 또한 국회의원 의석수가 증가한다면 그만큼 그들에게 지급할 세비가 높아짐으로써 많은 세금이 소요될 것임을 부정적으로 생각하는 사람들이 많다. 그런데 만약 총 의원수를 늘리되 총 세비를 동결한다면, 다시 말해 현재 국회의원 300명에게 지급되는 세비의 총액을 고정한 상태에서 국회의원 수를 늘려 그들에게 지급할 세비를

감소하는 방식을 선택한다면, 오히려 국회의원들에게 제공되는 혜택과 특권을 줄일 수 있는 결과를 가져올 수도 있다. 한편 의원정수의 증가를 통해 비례대표 의석의 증가를 가져온다면, 보다 다양한 전문가들을 국민의 대표로 선출할 수 있고, 국회의 전문성 강화를 가져올 수도 있다.

V. 선거제도 개편 대비 후보자토론회 운영방안

앞에서 논의된 국회의원 선거제도 개편안들의 내용을 바탕으로, 지역구국회의원선거 후보자토론회와 비례대표국회의원선거 후보자토론회의 운영방안에 대해서 살펴본다.

1. 지역구 국회의원선거 후보자토론회

1) 지역구 선거제도 개편 관련 쟁점

지역구 선거제도 개편안 가운데 후보자토론회와 직접적인 관계가 있는 것은 선거구 크기의 확대 여부다. 도농복합형 선거구제와 중대선거구제가 별개의 방안으로 논의되고 있으나 도농복합형 선거구제는 도시 지역에는 중대선거구제를 농촌 지역은 소선거구제를 사용하는 것에 불과하므로 어느 방향으로 변화하더라도 결국 문제는 중대선거구제에서 토론회를 어떻게 진행해야 할 것인가로 귀결된다.

정당은 여건이 허락하는 한 선거구의 크기와 동일한 수의 후보자를 공천할 것이다. 만일 3인의 의원을 선출하는 선거구에서 어떤 정당이 3인의 후보자를 공천할 수 있는 정당임에도 불구하고 후보자를 2인만 공천할 경우 해당 선거구에서 이론적으로 확보할 수 있는 의석이 3석에서 2석으로 감소하기 때문에 정당은 가능한 선거구 크기와 동일한 수만큼의 후보자를 공천하고자 한다. 중대선거구제가 도입되면서 별도의 법으로 정당이 선거구 당 한 명의 후보만을 공천해야 한다고 규정한다면 양상이 달라질 수 있지만, 그런 방향으로의 변화 가능성은 매우 희박하다. 선거구 크기의 확대는 필연적으로 한 선거구에 출마하는 후보자 수의 대폭 증가를 불러올 수 밖에 없으며 이것이 선거구 크기의 변화가 토론회에 가져올 수 있는 변화 중 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다.

2) 토론자 수 관련 쟁점

토론회 초청대상을 선정하는 기준은 공직선거법에 규정되어 있는 내

용이므로 이를 변경하기 위해서는 반드시 공직선거법 개정이 필요하다. 제 22대 총선에 적용될 선거제도가 확정된 이후 단기간 내 토론회 관련 법률 개정이 사실상 쉽지 않지만 중대선거구제 하에서 입후보자 수가 대폭 증가하는 것은 토론회의 효율적, 효과적 진행을 저해하는 요인이 될 것이므로 초청대상 선정기준을 논의해야 할 필요성이 있다.

토론회는 후보들이 일방적으로 유권자들에게 자신의 정견과 공약을 제시하는 공간이라기보다는 후보자들 간의 견해가 교환되고 충돌하는 과정 속에서 후보자들의 선출 공직자로서의 비전과 역량을 드러낼 수 있는 공간이다. 후보자들 사이의 의견교환이 이루어질 수 있고 토론회에서 후보자들 사이에 이루어지는 토론 내용에 기초하여 유권자들이 후보자들의 역량을 판단하기 위해서는 후보자별로 일정 수준 이상의 발언시간을 확보해야 할 필요가 있다. 그러나 한정된 시간을 후보별로 나누어 써야 하는 후보자 토론회의 현실을 고려한다면 선거구의 크기가 커질 경우에 초청대상 선정기준을 조정하는 문제는 선거구 크기의 확장에 대한 대응방안에서 핵심적인 문제일 수밖에 없다. 또한 토론자 수가 지나치게 많은 경우 토론회를 시청하는 유권자의 입장에서 토론회의 양상이 복잡해져 피로감 등 부정적인 시청경험을 갖게 될 가능성도 배제할 수 없으므로 적정한 수의 토론자 수를 유지하는 것은 토론회의 원활하고 효과적인 운영을 위해 필요하다.

현행 초청대상 선정기준은 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자, 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도 의원선거, 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 3% 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자거나 최근 4년 이내에 해당 선거구에서 실시된 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지방자치단체장선거에 입후보하여 10% 이상을 득표한 후보자, 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간 개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사를 평균한 지지율이 5%이상인 후보자이다.

현행 기준에 의거하여 차기 총선에서 어느 정당의 후보자가 초청대상이 될지를 미리 예상해보면 더불어민주당, 국민의힘, 정의당이 초청대상이 된다고 전제할 수 있고, 최근(2023년 11월 현재) 창당 가능성이 제기되고 있는 유승민·이준석 신당도 최근 여론조사와 현역 의원의 합류 가능성을 고려하면 초청대상이 될 가능성이 높다. 정의당 내 계파인 세 번째 권력과

금태섭, 양향자 의원이 단일한 정당을 구성한다면 이들 또한 초청대상이 될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 상황에서 모든 정당이 복수공천을 하게 되면 후보자 토론회의 참가자 수는 대폭 상승하게 되고 이는 개별 후보자들에게 보장되는 발언시간을 크게 단축시킴으로써 토론회의 품질을 악화시킬 수 있다. 현재 양당제 정당체제와 소선거구제 조건에서 한 선거구에 참여하는 후보는 최대 3인 가량이지만, 선거구제 개편이 의도하고 있는 다당제 구축이 성공한다면 일반적으로 각 선거구별로 3~5개 정당이 초청대상이 될 것으로 예상할 수 있고, 이론적인 최대 토론자 수는 참여정당 수에 선거구의 크기를 곱한 만큼이 된다. 4개 정당이 초청대상이며 3인 선거구로 변경됨을 가정하면 최대 12인의 후보자가 한 자리에서 토론회를 진행해야 할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 초청대상 선정기준을 강화시키는 방안을 생각해볼 수 있다. 예컨대 국회에 교섭단체를 구성한 정당으로 한정시킨다면 선거구의 크기가 3으로 확대된다고 하더라도 토론회 참가자 수는 6인으로 토론회 참가자들이 충분한 발언기회를 확보할 수 있을 것이다. 그러나 초청대상 선정기준을 강화할 경우 주요 양당이 아닌 정당의 후보자들은 자신의 정책을 알릴 방법이 제한될 수밖에 없으며, 애초에 중대선거구제로의 선거제도 개혁의 취지가 다양한 정치적 견해를 의회구성에 반영할 수 있는 다당제를 형성하기 위한 것임을 생각해보면 초청대상 선정기준을 강화하는 방법은 선거제도 개혁의 취지를 역행하는 것이 되기 때문에 초청대상 선정기준 강화는 실제로 적용하기는 어려운 방안이라 할 수 있다.

3) 선거구 크기 확대시 지역구국회의원선거 후보자토론회 운영방안

선거구 크기가 확대될 경우 지역구 국회의원선거 후보자토론회를 어떻게 운영할 것인지에 관련해서는 주로 두 가지를 고려해야 한다. 첫째는 토론회의 본질적 기능, 즉 유권자에게 정책 및 공약, 후보자에 대한 정보 제공, 정책선거문화 조성, 후보자 선거운동 기회 제공 등을 원활히 수행할 수 있을 것이냐다. 선거구 크기 확대에 따라 초청대상 토론자의 수가 대폭 확대될 것은 자명한데 이러한 상황에서 어떤 토론 진행방식을 채택해야 토론회의 본질적 기능을 원활히 수행할 수 있을지가 중요한 문제다. 둘째는 어떤 방법으로 토론회를 구성하고 운영해야 효율적인 토론회 진행이 가능

할 것이냐다. 참석자가 대폭 증가하게 되면 한정된 시간을 활용해야 하는 후보자토론회의 운영은 매우 어려워질 수 밖에 없는데 이 문제를 해결해야 한다.

선거구 크기 확대는 특정한 토론회 진행방식을 운영하는데에도 영향을 미칠 수 있다. 토론회 진행 방식에는 공동기자회견식, 후보자 간 상호토론 방식, 각 후보와 사회자 간 1대1 대담방식 등이 있다. 후보자들은 토론회를 통하여 자신의 정책과 공약을 설명할 기회를 가지기를 원할 뿐만 아니라 자신이 다른 후보자에 비해 공직 후보자로서 더 우수한 후보임을 드러내고 싶어 한다. 유권자들도 토론회를 통하여 개별 후보자들의 정책과 공약을 이해하고 여러 후보들 가운데 누가 공직 후보자로서 더 우수한 후보인지를 가려내고자 한다. 토론회를 진행하는 형식은 정책 및 공약에 대한 정보제공, 후보자 간 비교와 역량 검증에 긴밀하게 연결되어 있다. 후보자 개인의 정책과 공약을 설명하기에는 공동기자회견식 토론회가 가장 효율적이다. 공동기자회견 방식은 후보자들이 자신에게 주어진 시간 동안 다른 후보나 사회자의 개입 없이 자신의 정책을 설명할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다. 그러나 공동기자회견 방식은 후보자들 사이의 상호작용이 가능한 형식이 아니기 때문에 후보자들의 정책에 대한 비판, 검증, 비교에는 불리한 형식이다. 후보자 간 토론은 구체적으로 후보자 상호간 정책검증 토론, 시간 총량제 방식과 주도권 토론 방식이 있는데 어떤 방식이든 특정한 주제(일부 주도권 토론의 경우 자유 주제)에 대하여 후보자들 간의 직접적인 토론이 이루어진다는 점이 특징이다. 이러한 형식은 후보자들의 태도, 정책 이해도, 정치적 비전 등 다양한 면모를 비교해볼 수 있게 한다.

중대선거구제로 개편되어 토론 참가자 수가 증가할 경우에도 공동기자회견식 공약발표를 진행하는 것에 큰 문제가 없을 것이나 후보자 간 토론을 어떻게 할 것이냐가 문제가 될 것이다. 토론 참가자가 지나치게 많아짐으로써 개별 후보들 간의 토론 양상이 매우 혼잡해질 수 있고, 개별 후보자에게 주어지는 시간이 더 짧아지기 때문이다. 토론회의 횟수는 더 많이 늘어나지만 개별 토론회에 참가하는 후보자가 늘어나지 않는 방식을 선택할 경우에는 현행과 같이 공약발표와 주제별 후보자 간 상호토론을 모두 한 토론회에서 진행하는 것이 충분히 가능할 것이나, 토론회 참가자가 늘어난다면 많은 후보자가 한 자리에 모여 공약발표와 주제별 토론을 진행하기는 매우 어려워질 것이다.

토론회 참가자가 늘어나면 가장 문제가 되는 것은 후보자 간 상호 토론 양상이 매우 혼잡해져 상호토론의 효과가 퇴색될 수 있다는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 토론자 수가 증가해도 토론의 양상에 크게 영향을 받지 않는 공동기자회견식 토론회를 진행하는 방식을 생각해볼 수 있을 것이다. 이 경우 선거방송토론은 사실상 합동방송연설회가 되며, 후보자들은 비교적 충분한 발언시간을 확보한 상태에서 자신의 공약과 정책을 설명할 수 있을 것이다³⁾. 그러나 이 방식의 문제는 토론회의 효과가 후보자들이 자신의 공약을 알릴 수 있게 하며 유권자들이 후보의 공약에 대한 정보를 얻는데 그치고 각각의 후보들이 내세운 공약들에 대한 비판적인 검토가 이루어질 수 없어 공약과 정책을 검증하고 후보자의 역량을 비교하는 것이 불가능해진다는 문제가 있다. 뿐만 아니라 토론회의 흥미도 또한 급격히 낮아짐으로써 후보자 토론회에 대한 유권자의 관심과 참여가 대폭 하락하게 될 수 있다. 이는 토론회의 중요한 기능을 상실하게 되는 상황이다. 따라서 이러한 상황에도 불구하고 제3장에서 주장한 것과 같이 후보자 토론회는 반드시 후보자 간 상호토론으로 이루어져야 한다는 것이다.

소규모 정당의 후보자들이 참석할 기회를 가질 수 있으면서도 토론회의 효율성을 유지하기 위한 방안으로는 정당별로 토론회에 참석할 대표 후보자를 선정하여 토론회를 개최하는 방안을 생각해볼 수 있다. 수많은 투표행태 연구에서 지속적으로 확인되는 것처럼 유권자들의 투표선택에서 후보자의 소속정당은 가장 중요한 영향 요인이며, 정당은 정치적 비전을 공유하는 정치인들의 조직이므로 같은 정당에 속한 후보의 정책적 지향이 상호 유사성을 띤다는 점을 고려하면 이는 효율적인 방안일 수 있다. 그러나 복수공천이 이루어지는 선거제도에서는 정당 간의 경쟁뿐만 아니라, 같은 정당 안에서도 득표경쟁이 이루어지므로 토론회에 자신의 정당을 대표하여 토론자로 참석하고자 하는 동기는 모든 후보자들이 갖고 있다고 볼 수 있다. 이 경우 누구를 대표 토론자로 할 것인지를 두고 동일 정당 후보들 간 분쟁이 발생할 수 있고, 대표 토론자로 선정되지 못한 후보자들이 자신의 정치적 견해를 알릴 수 있는 기회를 누리지 못한다는 문제에서 자유롭지

3) 이러한 형식을 채택한다면 구태여 후보자들을 모두 한 자리에 모아서 토론회 형식을 취할 필요가 없을 것이다. 이 방식은 후보자들 간의 상호토론을 전제하지 않기 때문에 각 후보별로 공약발표를 녹화하여 유권자들에게 제공하는 방식이 더 효율적일 수 있다. 후보자별로 개별 녹화를 함으로써 각 후보자들에게 자신의 정책과 공약을 설명하기 위한 충분한 시간을 제공할 수 있기 때문이다.

못하다.

최대한 다양한 정당의 후보자들이 토론회에서 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회를 가질 수 있도록 하면서도 토론회를 통해 충분한 정보가 제공될 수 있도록 하기 위해서는 토론회의 횟수를 증가시키는 방안을 적극적으로 고려해야 한다. 구체적으로, 첫째, 초청대상자 모두가 참석하는 토론회를 2회 이상 개최하는 방식, 둘째, 전체 초청 대상자를 소규모 그룹으로 나누고 그룹별로 토론회를 개최하는 방식을 생각해볼 수 있다.

초청 대상자 모두가 참석하는 토론회를 2회 이상 개최하는 방안은 초청대상을 좁히지 않음으로써 다양한 정당의 후보들의 참여를 보장하고, 여러 회의 토론회를 개최함으로써 토론회 진행시간을 확대하는 효과를 볼 수 있으므로 개별 토론회의 효율적 진행을 가능케 함은 물론이고 유권자들에게도 투표결정에 필요한 정보를 충분히 제공할 수 있다는 장점이 있다. 다만 후보자가 여러 번의 토론회에 참여하기 위해 그만큼 개별적인 선거운동을 진행할 시간이 줄어들고 토론회를 준비하기 위해 사용해야 하는 시간이 증가하기 때문에 후보자들의 심리적 저항이 있을 수 있다. 유권자의 입장에서 토론회를 통해 후보자들의 정책을 충분히 이해하기 위해서는 여러 번의 토론회를 시청해야 하므로 부담이 될 수 있다는 문제도 있다.

이 방안은 후보자가 선거운동기간 중 토론회에서 가지는 총 발언시간을 충분히 확보하게 만들 수는 있지만, 개별 토론회에 지나치게 많은 후보자들이 참여함으로써 토론양상이 지나치게 복잡해져 후보자 간 상호토론이 원활히 이루어지기 어려우며 유권자가 토론회의 내용을 명료하게 이해하기 어렵게 만들 수 있다는 문제는 해소할 수 없다는 문제도 있다. 그리고 복수공천이 이루어질 경우 정당 내 후보자들 간에도 더 많은 표를 확보하기 위한 경쟁이 발생할 수 있다. 특히 <가>번, <나>번과 같은 앞선 기호를 받은 후보보다 <다>번, <라>번 기호를 받은 후보는 기호효과에 의해 소속정당의 다른 후보들에 비해 불리한 상황에 놓이므로 표기상 앞선 기호를 받은 후보자를 견제하고자 하는 정치적 유인이 발생할 수 있다. 즉 한 토론회에 같은 정당 소속의 후보자가 여럿이 참석하게 되는 이러한 형식은 동일 정당후보자들 간의 경쟁을 자극하여 당내 계파갈등을 심화하거나, 경쟁과정에서 불거진 문제에 의해 계파가 형성되도록 하여 정당의 통합성을 해칠 수 있는 위험성도 갖고 있다. 물론 토론회 진행방식의 설계에 따라 같은 정당 내의 후보자들 간 직접 토론이 이루어지지 않도록 할 수는 있을

것이다.

전체 초청 대상자를 정당별 후보자를 한 명씩 뽑아 소규모 그룹으로 나누어 그룹별로 토론회를 개최하는 방안은 전자의 방식보다 적은 수의 후보자가 개별 토론회에 참석하기 때문에 후보자들 별로 더 많은 발언시간을 확보할 수 있고 후보자 간 토론이 심층적으로 이루어질 수 있다는 점에서 장점이 있다. 조를 구성하는 방법은 정당으로부터 부여받은 기호(가,나,다,라)가 같은 후보자 끼리 한 조를 구성하도록 하는 방법과 모든 후보자가 특정 토론조에 배정될 확률이 동일하게하여 무작위 추첨하는 방식이 있다.

조별토론 방식이 원활하게 작동하기 위해서는 모든 초청대상 정당이 동일한 수의 후보자를 공천해야 할 필요가 있다. 예컨대 <갑>과 <을> 두 정당이 A 선거구에 3인의 후보를 공천하였으나 <병> 정당은 2인의 후보만을 공천했을 경우 한 개 조는 <병> 정당 후보자가 없는 상태에서 토론을 진행해야 한다. 이 자체만으로는 큰 문제가 아니지만, 몇 명의 후보자가 참가하느냐, 어느 정당의 후보자가 참가하지 않느냐, 어느 후보자와 함께 토론하게 되느냐에 따라 토론 양상은 달라질 수 있다. 3인이 초청된 토론회에 참가하게 된 후보자에 비해 4인이 초청된 토론회에 참가하게 된 후보자는 적은 발언 시간을 가지게 되므로 선출공직자로서의 자신의 역량을 알리는데 불리하다고 주장할 수 있다.

형평성의 문제가 제기될 수 있음에도 불구하고 각 정당별로 1인의 참가자로 조를 구성하여 여러 차례 토론회를 진행하는 것은 선거구의 확대에도 불구하고 각 토론회가 후보자들에게 제공하는 발언시간을 충분히 확보할 수 있도록 할 뿐만 아니라 소수의 후보자들이 참석하게 함으로써 토론회가 진행되는 양상을 현행과 같이 복잡하지 않게 만들 수 있다는 강점이 있다. 즉 전체토론 방식과 조별토론 방식을 비교하자면 전체토론은 후보자가 참가하는 토론회의 제반 조건을 동일하게 맞추으로써 형평성을 극대화하는 모델이고 조별토론은 형평성을 양보하고 그 대신 토론회의 질적 수준을 높이고 개별 후보자들에게 더 많은 발언기회를 주는 모델이라 할 수 있다. 후보들의 입장에서 조별토론 방식은 다른 후보와 동일한 조건에서 토론하지 못한다는데서 불만이 있을 수 있으나 더 많은 발언기회를 누릴 수 있다면 이는 서로 교환가능한 가치라고 할 수 있다. 요컨대 토론회 운영방식 간 우열차이로 보기보다는 이는 형평성과 토론회의 질이라는 중요한 두 가치 중 어디에 더 중요성을 둘 것이냐는 선택의 문제로 보아야 한다.

이제 모든 후보가 참석한 토론회를 진행하는 경우와 조별로 토론회를 진행하는 경우를 구체적으로 비교해보고자 한다⁴⁾. 중대선거구제 도입으로 인한 다당제 형성을 전제하여 초청대상 정당은 4개 정당으로 가정하고, 3인 선거구에서 각 정당이 모두 3인의 후보를 공천했다고 가정하였다. 후보자 상호토론 방식을 후보자 1인이 발제한 후 다른 정당 후보자들이 1인씩 차례대로 발제한 후보자에게 질문한 뒤 질문에 대한 답변을 청취하는 방식을 채택했다고 가정했다. 즉 지난 19대 대선 2차 토론회에서 채택했던 후보자 상호 간 정책검증 토론과 유사한 방식이 가정됐다. 복수공천된 모든 후보자들이 동시에 토론회에 참여하는 경우는 동일 정당의 후보자들 간에는 토론하지 않는 것을 가정하였고, 발제시간은 2분, 질문시간은 0.5분, 답변시간은 질문별 1.5분⁵⁾을 부여하는 것으로 가정한다⁶⁾.

<표 9> 전체토론 및 모든 후보자가 토론에 참여하는 방식 채택시 토론시간

| | | 토론 진행 방식 | | |
|------------------|------------------|---|------------------|--|
| | | A-1후보자 정책발표(2분) ⇨ 후보자 간 상호토론(질문: 30초, 답변: 1분 30초, 총 2분) | | |
| | | A-1 후보 발표(2분) | | |
| A-1 후보자 토론 | B-1후보 & A-1후보 토론 | C-1후보 & A-1후보 토론 | D-1후보 & A-1후보 토론 | |
| | B-2후보 & A-1후보 토론 | C-2후보 & A-1후보 토론 | D-2후보 & A-1후보 토론 | |
| | B-3후보 & A-1후보 토론 | C-3후보 & A-1후보 토론 | D-3후보 & A-1후보 토론 | |
| | B-4후보 & A-1후보 토론 | C-4후보 & A-1후보 토론 | D-4후보 & A-1후보 토론 | |
| | (8분) | (8분) | (8분) | |

이 경우 한 후보자의 발제와 질문, 답변 절차에는 8분이 소요되며, 총 12인의 후보가 참석했을 경우 사회자의 진행발언을 제외한 한 후보의 발제 후 이루어지는 상호토론 한 시퀀스에 순수 토론시간만 24분이 소요되고 이 시퀀스를 12인의 후보 모두에게 반복한다고 가정한다면 정책발표 후 상호

4) 본 연구에서는 모든 후보자가 동시에 참석할 경우 토론회는 2회 개최되고 첫 번째 토론회는 합동 연설회 형식, 두 번째 토론회는 상호토론 형식을 취하는 것을 제안했는데 이 경우에 2회차의 후보자 상호토론이 원활하게 진행될 수 있는지를 중점적으로 살펴볼 것이다. 조별토론의 경우 각 토론회에 후보자 공약발표 및 상호토론이 모두 진행되는 것으로 가정할 것이다.

5) 표현을 간략하게 하기 위하여 이 한 과정을 하나의 토론 시퀀스(sequence)라고 칭할 것이다.

6) 후보자 토론회의 질적 수준을 높이기 위한 방안을 연구한 한 논문(박영득 2023)에서는 대전시장과 세종시장 토론회 사례를 들어 1분 30초 이상의 답변시간을 보장해야 충분한 수준의 토론이 이루어질 수 있으며 보충답변과 보충질문을 할 수 있도록 해야 토론회의 질적인 수준이 높아질 것이라고 주장했다. 본 연구에서는 발제, 답변과 같이 중요한 발언을 위한 시간에는 1분 30초라는 기준을 적용하였으나 보충답변과 보충질문은 적용하지 않았다.

토론 절차를 진행하는데 소요되는 시간은 288분이 된다. 통상적으로 지역구 국회의원선거 후보자토론회가 90분 정도로 편성되고 최대로 편성한다 하더라도 120분이라는 점을 고려하면 이러한 형식은 적용이 불가능할 것이다. 결국 모든 후보자가 동시에 참석하는 운영방식을 채택할 경우 한 후보자의 발제에 대해 모든 상대 후보들(동일 정당 후보 제외)이 토론하는 것은 불가능하다.

<표 10> 전체토론 및 일부 후보자가 토론에 참여하는 방식 채택시 토론시간

| | | 토론 진행 방식 | |
|------------------|--|---|-------------------|
| | | A-1후보자 정책발표(2분) ⇨ 후보자 간 상호토론(질문: 30초, 답변: 1분 30초, 총 2분) | |
| | | 각 정당에서 1인만 토론에 참여 | 각 정당에서 2인만 토론에 참여 |
| | | A-1 후보 발표(2분) | A-1 후보 발표(2분) |
| A-1 후보자 토론 | B-1후보 & A-1후보 토론 C-1후보 & A-1후보 토론 D-1후보 & A-1후보 토론 (6분) | B-1후보 & A-1후보 토론 B-2후보 & A-1후보 토론 C-1후보 & A-1후보 토론 C-2후보 & A-1후보 토론 D-1후보 & A-1후보 토론 D-2후보 & A-1후보 토론 (12분) | |

물론 토론회 진행 방식을 조정하면 90분 또는 120분 편성으로 토론회 진행이 가능하다. 예컨대 한 정당의 후보자의 발제에 대하여 상대 정당의 모든 후보들이 토론하는 것이 아니라 각 상대 정당별 일부 후보만이 토론할 수 있도록 하는 것이다. 각 정당별로 한 명씩 발제한 후보에 대하여 토론할 수 있도록 한다면 이 경우 한 시퀀스에 8분이 소요되고 12명의 후보들이 모두 이 과정을 거치면 총 96분이 소요된다. 각 정당별 두 명씩 발제한 후보에 대해 토론할 수 있도록 할 경우에는 한 시퀀스에 14분이 소요되고 이 절차를 12회 반복한다고 보면 총 168분이 소요된다. 모든 후보자들이 참석한 가운데 후보자의 정책에 대한 발제를 청취하고 그 내용에 대한 정책검증 토론을 시행하기 위해서는 각 상대 정당별로 1명의 후보자만이 발제한 후보자와의 토론에 참여해야 한다. 즉 발제한 후보자에 대해 토론하고 싶은 후보자를 각 정당별로 1명이 토론하는 형식으로 진행된다면 제한적이거나 상호토론을 진행할 수 있다.

<표 11> 조별토론 채택시 토론시간

| | | 토론 진행 방식 | | | |
|----------|--|------------|------------|------------|--|
| 1조 토론 | 후보자 정책발표(2분) ⇨ 후보자 간 상호토론 (상호토론 질의응답 시간: 질문 30초 / 답변 1분 30초 / 총 2분) | | | | |
| | A-1 발표(2분) | B-1 발표(2분) | C-1 발표(2분) | D-1 후보(2분) | |
| | B-1 & A-1 | A-1 & B-1 | A-1 & C-1 | A-1 & D-1 | |
| | C-1 & A-1 | C-1 & B-1 | B-1 & C-1 | B-1 & D-1 | |
| | D-1 & A-1 | D-1 & B-1 | D-1 & C-1 | C-1 & D-1 | |
| | (6분) | (6분) | (6분) | (6분) | |

<표 12> 보충토론이 포함된 조별토론 채택시 토론시간

| | | 토론 진행 방식 | | | | | | | |
|----------|---|---------------|---------------|---------------|---------|---------|---------|---------|--|
| 1조 토론 | A-1후보자 정책발표(2분) ⇨ 후보자 간 상호토론⇨ 후보자 간 보충토론 (상호토론 질의응답 시간: 질문 30초 / 답변 1분 30초 / 총 2분) | | | | | | | | |
| | 본토론 | | | | 보충토론 | | | | |
| | A-1발표 (2분) | B-1발표 (2분) | C-1발표 (2분) | D-1발표 (2분) | B-1&A-1 | B-1&A-1 | B-1&A-1 | B-1&A-1 | |
| | B-1&A-1 | A-1&B-1 | A-1&C-1 | A-1&D-1 | C-1&A-1 | C-1&A-1 | C-1&A-1 | C-1&A-1 | |
| | C-1&A-1 | C-1&B-1 | B-1&C-1 | B-1&D-1 | D-1&A-1 | D-1&A-1 | D-1&A-1 | D-1&A-1 | |
| D-1&A-1 | D-1&B-1 | D-1&C-1 | C-1&D-1 | (6분) | (6분) | (6분) | (6분) | (6분) | |
| | (6분) | (6분) | (6분) | (6분) | | | | | |

조별토론의 경우를 생각해 보면, 4개 정당이 초청대상이라고 할 때 각 토론회에는 정당별 1인의 후보가 참석하므로 총 4인의 후보자가 참석하게 될 것이고, 이 경우에 위와 같은 방식으로 토론회를 진행한다고 보았을 때 한 시퀀스에는 8분이 소요되고 네 명의 후보자에 대해서 같은 과정으로 토론을 한다면 총 32분이 소요된다. 사회자 진행시간 등을 고려한다면 90분 편성에 주제토론을 2회 진행할 수 있을 것이고 2회를 진행한다 하더라도 다른 진행방식을 활용한 토론을 가미하거나 정책검증 토론시간에 보충질문, 보충답변을 추가하는 것도 가능할 것이다. 보충토론을 실시할 경우 한 시퀀스는 정책발표 2분, 본토론 각 2분씩 3회로 총 6분, 보충토론 각 2분씩 3회로 총 6분이 소요되어 총 14분이 소요된다. 보충토론을 실시할 경우 1개 주제에 대한 후보자 간 상호 정책검증토론에는 총 56분이 소요되므로 90분으로 편성할 경우 2개 주제에 대하여 보충토론이 포함된 후보자 간 상

호 정책검증 토론을 2회 실시하기는 어려우나 120분으로 편성될 경우에는 2회 실시하는 것이 가능하다. 보충토론이 포함된 정책검증토론을 1회 진행하고 남은 30여분간 주도권토론 등 다른 진행방식을 활용한 토론을 추가하는 것도 가능하다.

즉 조별토론 방식은 모든 후보자가 동시에 참석하는 방식보다 더 많은 토론회를 개최해야 하고 그에 따라 후보자들의 일정을 조율해야 하는 어려움이 따를 수 있다. 그러나 각 후보자가 토론회에 참석하는 횟수는 한 번에 그치므로 개별 후보자가 느낄 부담이 상대적으로 적고 토론회의 진행 양상도 현행과 큰 차이가 없을 것으로 예상할 수 있다. 무엇보다 토론회에서 복수의 토론주제를 다룰 수 있고 보충토론 등을 실시함으로써 토론의 깊이를 더할 수 있다는 점에서 장점이 크다.

<표 13> 지역구 국회의원 선거 토론회 운영방안 장단점 정리

| 운영방안 | | 장점 | 단점 |
|----------------|-------|---|---|
| 토론회 초청대상 기준 강화 | | <ul style="list-style-type: none"> 선거구 크기가 매우 커지더라도 효율적인 토론회 운영 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 법률개정이 필요 중대선거구제 개편의 취지에 역행 |
| 합동연설회 형식으로 변경 | | <ul style="list-style-type: none"> 선거구 크기가 매우 커지더라도 효율적인 토론회 운영 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 후보자 간 의견교환 및 정책·공약에 대한 비교·검증불가 |
| 토론회 2회 이상 개최 | 전체 토론 | <ul style="list-style-type: none"> 모든 후보자가 동등한 조건 (토론자, 토론자 수)에서 토론회 참가 | <ul style="list-style-type: none"> 동일 정당 내 후보자들 간 경쟁을 부추김으로써 정당 내 계파갈등을 유발할 수 있음 (진행방식 조정으로 해결가능) 모든 후보자가 참여하는 상호토론은 사실상 불가능 일부 후보만 참여할 경우 상호토론이 가능하나 이 경우 전체토론을 함으로써 얻을 수 있는 이익이 없음 |
| | 조별토론 | <ul style="list-style-type: none"> 한 토론회에서 복수의 주제에 대한 토론이 가능 보충토론을 통하여 정책에 대한 심층적 토론 가능 주도권토론 등 다양한 토론형식을 혼합할 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> 토론회 개최횟수 증가로 인한 편성부담 토론조 구성에서 토론자 구성, 토론자 수, 토론회 개최 시점 등이 균일하지 않을 수 있음 |

지금까지 논의한 내용을 정리하여 결론을 짓자면 우선 선거구 크기가 확대될 경우 두 차례 이상의 후보자 토론회를 진행하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 여러 차례의 후보자 토론회를 어떤 방식으로 운영할 것인지가 문제가 되는데, 각 토론회에 모든 후보자가 참석하는 방식과 각 정당별 1인의 후보자들이 조를 이루어 토론하게 하는 방식을 생각해볼 수 있다. 모든 후보자가 참석하도록 하는 방안은 회차별로 서로 다른 토론회 진행방식을 채택함으로써 후보자의 발언시간을 확보하고 유권자들에게 후보자들에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

예컨대 1회차 토론회는 공동기자회견식을 채택하여 각 후보자들이 상호토론 없이 진행하고, 2회차 토론회는 공약발표 없이 모든 토론 시간을 후보자 간 상호토론으로 진행하는 것이다. 이 경우에는 유권자들이 두 차례 이상의 토론회를 시청해야 한다는 부담이 있으나, 토론회의 기본적인 역할(선거운동기획 제공, 정책 및 공약 비교 검증 등)을 모두 수행할 수 있다는 장점이 있다. 또한 두 차례의 토론회를 필요로 하기는 하나, 현행과 같이 공동기자회견식과 상호토론식 후보자 토론회를 모두 실시할 수 있다.

그러나 모든 후보자가 참석하는 전체토론 방식에서 후보자 간 상호토론을 적용하는 것은 사실상 불가능하다. 위에서 살펴본 것과 같이 후보자 토론회의 질적 측면을 유지한다는 전제에서 후보자 간 상호토론을 진행할 경우 현행 편성가능한 최장시간인 120분으로 편성하더라도 모든 후보자가 토론에 참여하는 형태의 상호토론은 불가능하다. 물론 한 후보자의 발제에 대하여 다른 정당에서 1명의 후보씩 토론에 참여하게 할 경우 상호토론을 적용할 수 있다. 문제는 이렇게 운영하게 되면 구태여 모든 후보자들을 한 자리에 모아 토론하는 것이 사실상 아무런 의미가 없어진다는 것이다.

정당별로 한 명씩의 후보자로 구성된 조를 편성하여 토론회를 진행할 경우에는 토론회의 질적수준을 유지할 수 있다. 문제점이라면 토론회 개최 횟수가 전자의 경우보다 더 많아진다는 것이 있고 각 정당별로 공천한 후보자의 수가 상이할 경우 일부 토론조는 다른 조들에 비해 적은 수의 후보자들이 참석한 가운데 토론회를 진행해야 하며 결국 모든 토론조가 동일한 조건에서 토론회를 진행하는 것이 아니게 된다는 점에서 문제가 제기될 수 있다. 그럼에도 불구하고 조별토론을 진행하는 것은 개별 토론회에서 후보자들이 확보하게 될 발언시간이 더 충분해질 수 있고 복수의 주제에 대한 토론이 가능하며 보충질문 및 보충답변까지 진행할 수 있어 모든 후보자가

동시에 토론회에 참여하는 방안보다 토론회의 질이 월등히 높을 것이다. 뿐만 아니라 심층적 논의가 진행됨으로써 유권자들이 느끼는 토론회의 유익함이 커질 수 있고 정책검증토론 외에도 주도권토론 등 다른 진행방식도 가미할 수 있어 토론회의 흥미도도 높을 것이다. 또한 비교적 적은 수의 후보자들이 한 토론회에서 상호토론 하는 것은 다수의 후보자들이 상호토론을 하는 상황보다 덜 혼잡하여 시청자에게도 더 좋은 토론회 시청경험을 제공해줄 수 있을 것이다.

2. 비례대표국회의원선거 후보자토론회

1) 비례대표 선거제도 개편 관련 쟁점

비례대표제 개혁안으로는 비례대표 의원 정수 확대, 의석배분방식(연동형/병립형), 권역별비례대표 도입 등이 논의되고 있다. 비례대표 의원 정수 확대와 의석배분방식은 토론회의 진행에는 영향을 주기 어려운 부분이므로 토론회 운영방안 논의에서 중요한 부분이 아니며 권역별 비례대표제의 도입만이 논의 대상이 된다고 할 수 있다.

현행의 비례대표는 지역적 대표성을 갖지 않는 전국구 의원이다. 물론 차기 총선 출마를 노리는 비례대표 의원은 지역위원장(당협위원장)을 맡아 지역을 대표하기 위한 활동을 전개하는 경우가 있으나 최소한 선거단계에서는 특정 지역구의 유권자에 의해 선출되지 않기 때문에 지역의 대표자로서의 의미는 미약하다고 할 수 있다. 다시 말해서 현재와 같은 전국구 비례대표제의 경우에는 비례대표 후보자가 대표하고자 하는 지역이 없고, 비례대표 후보자에 대한 유권자의 직접투표가 이루어지는 것이 아니라 정당에 대한 투표가 이루어지는 것이니 비례대표 투표에서 고려사항이 되는 것은 정당에 대한 지지 뿐이라고 볼 수 있다. 그러므로 현재와 같은 방식의 전국구 단위의 비례대표 선거가 유지된다면 현재 비례대표 후보자 토론회가 진행되는 것처럼 각 정당에서 대표 토론자를 선정하고 정당별 대표 토론자들 간의 토론회를 진행하는 것으로 충분할 것이다.

그러나 권역별 비례대표제가 도입될 경우 비례대표 의원은 기존 전국구 비례대표 의원과 달리 지역적 대표성을 갖게 된다. 지역구 의원에 비해 비교적 넓은 지역이기는 하나 대표하는 지역을 가진 지역의 대표자가 되며

이에 따라 유권자들은 비례대표 후보가 선거구의 어떠한 이익을 어떻게 대표할 것인지를 고려하여 투표에 임하게 될 가능성이 높다. 그러므로 권역별 비례대표 선거 후보자 토론회에는 지역별 의제를 다루어야 할 필요성이 제기될 수 있다.

비례대표 선거제도 변화에 관련된 또 다른 쟁점은 개방형 명부제의 도입이다. 현재 채택하고 있는 폐쇄형 명부방식은 유권자들이 명부 내의 후보자들에 대한 선호를 표출할 수 없고 비례대표 후보의 당선은 개별 비례대표 후보들의 선거 경쟁력이 아니라 전적으로 당 지도부가 결정한 비례대표 후보 순번에 의해 결정된다는 비판을 받고 있고 이를 해결할 방법으로 명부 내 후보자들에 대해 선호를 유권자가 직접 표기하고 그에 따라 비례대표 의원 당선이 결정되는 개방형 명부 방식을 도입하자는 의견도 제기되고 있다. 개방형 명부제도가 도입되면 유권자가 투표장에서 직접 비례대표 후보를 선택할 수 있기 때문에 원칙적으로 모든 후보에 대한 정보를 얻어야 한다. 이 경우 비례대표국회의원 후보자토론회를 어떠한 방식으로 개최해야 할지가 문제될 수 있다.

2) 권역별 비례대표제(지역별 6개 권역 또는 17개 시도) 도입 시

권역별 비례대표제는 전국을 6개 권역 또는 17개 시도로 구획하고 구획된 권역별로 비례명부를 작성하여 비례대표를 선출하는 방식이다. 6개 권역으로 구분하는 방안은 제안된 안별로 약간의 차이는 있으나 크게 보면, 서울, 인천, 경기, 충청, 강원, 경북, 경남, 전북, 전남, 제주 등의 지역을 근접한 지역끼리 묶어 구획하는 방식이고 17개 시도는 현재 광역지방자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)별로 권역을 구분하는 것으로서 이러한 방식으로 권역별 비례대표제가 시행될 경우 비례대표 의원은 지역구 의원에 비해 더 넓은 지역이지만 지역을 대표하는 역할을 수행하게 될 것이다.

권역별 비례대표제의 시행은 비례대표 의원에 지역대표성을 부여하고 유권자들에게도 비례대표 선거에 투표하는데 각 정당이 추천한 비례대표 후보들이 지역을 위해 어떤 비전을 가지고 있는지를 고려해야 할 필요성을 제기한다. 그러나 비례대표 후보가 지역대표성을 획득한다 하더라도 비례대표에 대한 지지는 개인에 대한 지지가 아닌 정당에 대한 지지에 의해 크

게 영향을 받는다는 점을 고려하여 비례대표선거 후보자토론회는 전국적 의제와 지역적인 의제가 모두 다루어질 수 있도록 변화해야 할 것이다. 구체적으로, 비례대표 토론회에 현재 중앙선거방송토론위원회 주관의 전국 단위 토론회에 더하여 권역별 토론이 추가적으로 실시될 필요가 있다. 지방정치 관련 연구들이 지적하듯, 현재 한국의 지방정치는 독자적인 의제를 중심으로 선거를 치르기보다는 중앙정치의 의제에 상당히 종속적이라는 문제를 겪고 있다(황아란 2010; 박영득 2018). 총선 과정에서 기초단위는 물론 광역단위의 지역의제를 개발하여 지방정치를 활성화한다는 측면에서도 권역별 토론회가 필요하다.

본 연구가 진행한 전문가 자문에서도 모든 전문가가 권역별 비례대표제가 시행될 경우 반드시 권역별 토론회가 필요하다는 의견을 제시했다. 권역별 비례대표제가 도입되더라도 유권자들의 투표선택을 결정하는 것은 여전히 정당에 대한 지지나 전국적 차원의 이슈일 것이나 토론을 통해 권역별 의제를 발굴할 수 있다는 점에서는 충분한 의미가 있다는 것이다. 권역별로 비례대표선거 후보자토론회를 개최하면서 동시에 현행과 같이 전국 단위의 토론회도 병행한다면 전국적 의제와 권역별 의제를 모두 다룰 수 있기 때문에 권역별 토론회를 추가하는 것이 바람직할 것이다.

전문가 <나>(기자, 후보자토론회 진행 경험자) 자문내용

- 권역별 비례대표제가 도입된다면 토론회도 권역별로 할 필요가 있습니다. 전국 차원의 토론도 종전대로 진행합니다. 물론 투표 행태는 전국 이슈에 상당 부분 종속되겠지만 그럼에도 불구하고 권역별 의제를 발굴해 토론하는 것은 그 자체로 민주주의에 기여할 것이라고 판단합니다.
- 토론자 선정은 전국단위 선거 토론자 선정 방식을 준용하되, 해당 지역에서 실시한 여론조사 결과를 참조해 일부 조정할 수 있습니다. 이는 물론 각급 선거관리위원회 논의와 후보 캠프 협의를 거쳐야 하는 문제입니다.

구체적인 운영방안으로, 중앙선거방송토론위원회는 현행과 같이 전국적 의제를 다룰 수 있는 전국 단위 비례대표 토론회를 진행하고, 각 권역별 선거구토론위원회는 권역별로 지역의제를 중심으로 한 비례대표 토론회를 진행하는 것이다. 이러한 방안을 채택할 경우 결국 비례대표국회의원선

거 후보자토론회는 전국단위 1회, 권역별로 각 1회씩을 개최하게 된다. 전국 단위로 개최하는 후보자토론회는 비례대표 선거가 담고 있는 전국적 차원의 정당지지의 의미를 살리기 위해 중앙선거방송토론위원회 주관으로 전국에 증계하고, 권역별 토론회는 권역별 비례대표제의 취지를 살려 각 권역의 의제를 더욱 수월하게 다룰 수 있도록 하기 위해 권역별 선거구토론위원회가 주도하여 지역 의제를 선정하여 주관하고 개최하면 될 것이다. 초청외 토론회의 경우에도 전국단위의 토론회는 중앙선거방송토론위원회가 개최하고 권역별 토론회가 필요한 권역의 경우, 예컨대 권역에 비례대표 후보를 공천한 초청외 정당이 두 개 정당 이상 존재한다면 권역의 선거구 토론위원회가 초청외 토론회를 주관 및 개최하면 된다.

단, 권역별 비례대표제로 변화하는 경우에도 현행과 같이 비례대표 명부에 오른 후보자가 다수일 수밖에 없으므로 모든 비례대표 후보들이 참석하는 것은 불가능할 것이다. 그러므로 현행과 같이 각 권역에서 정당을 대표하여 토론할 수 있는 권역별 후보자 또는 권역에서 각 정당을 대표할 수 있는 1인을 대표 토론자로 하여 토론회를 진행해야 할 것이다. 현재 공직선거법 제82조의2 제1항에 따르면 비례대표국회의원선거에서 토론자가 될 수 있는 사람은 “해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다)”인데 권역별로 비례대표국회의원선거가 치러지는 경우에도 각 권역별 비례대표국회의원후보자 또는 지역구국회의원후보자를 제외한 선거운동을 할 수 있는 사람으로 각 정당 대표자가 지정하여 토론자로 내세우도록 하면 될 것이다. 이 경우 법률개정이 필요할 수 있으나 의미를 명확하게 하기위한 자구수정(‘권역별’ 추가)에 그칠 것이므로 법률개정이 어렵지는 않을 것이다. 권역별 비례대표후보자 외에 다른 ‘선거운동을 할 수 있는 자’는 비교적 넓은 범주를 포괄할 수 있는데 이는 각 정당의 선거전략적, 정무적 판단에 맡겨야 하는 문제이므로 현행보다 더욱 명시적으로 한정해야 할 필요성은 없다고 하겠다.

3) 권역별 비례대표제(3개 권역) 도입 시

권역별 비례대표제 논의과정에서 3개 권역으로 권역을 구분하는 방안도 제시된 바 있다. 이러한 방식의 권역구분도 지역적 근접성에 기초한 권

역구분이기는 하나, 실질적인 생활권, 문화, 지역 정체성 등이 고려된 것이 아니라 북부, 중부, 남부와 같이 위도에 따라 구분한 것이다. 이러한 권역 구분이 이루어질 경우 6개 권역이나 17개 시도별 권역구분에 비해 비례대표 의원의 지역적 대표성은 상당히 희미해질 수밖에 없다. 예컨대, 서울·인천·경기·강원으로 구획된 북부 권역의 비례대표국회의원선거 후보자토론회를 개최한다고 가정하면, 각 정당은 서울·인천·경기·강원 지역에 출마한 비례대표국회의원후보를 토론자로 내세울 수 있으며 이 경우 특정 지역의 의제를 중심으로 토론회를 진행하는 것은 불가능할 것이다. 만일 이러한 방향으로 권역별 비례대표제가 시행된다면 구태여 권역별 토론회를 개최할 필요 없이 현행 비례대표국회의원선거 후보자토론회와 같이 중앙선거방송토론위원회 주관 및 주최의 전국 단위 토론회만 개최하여도 무방할 것이다.

4) 개방형 명부제 도입

비례대표 선거제도 개혁 관련한 또 다른 쟁점은 개방형 명부의 도입이다. 개방형 명부는 유권자가 현재와 같이 정당에만 투표하는 것이 아니라 비례대표 명부에 오른 각 후보자에게 직접 투표할 수 있도록 하는 방안이다. 이러한 제도가 도입될 경우 비례대표 후보들은 자신이 속한 정당의 득표율을 높이기 위한 선거운동을 전개함은 물론, 같은 소속정당의 다른 비례후보들에 비해 더 많은 득표를 얻기 위한 경쟁을 해야 한다. 즉, 개방형 명부는 정당간 경쟁 뿐만 아니라 정당 내 비례후보들 간의 경쟁도 부추길 수밖에 없다. 이러한 상황에서는 비례대표 후보들이 자신이 같은 정당 내의 다른 비례대표 후보들보다 더 뛰어난 후보임을 알리기 위해 후보자 토론회에 참여하기를 원할 것이다.

폐쇄형 명부일 경우에는 정당에 대한 지지에 의해 비례대표선거 투표가 결정되기 때문에 각 정당을 대표할 수 있는 1인이 토론회에 참석하여도 각 ‘정당’의 득표활동에는 문제가 없다. 그러나 개방형 명부제는 각 ‘후보’가 득표활동을 개별적으로 전개해야 할 필요성을 부여한다. 이러한 변화를 반영하여 모든 비례대표 후보자들이 토론회에 참석할 수 있도록 할 경우 비례대표선거에서는 중대선거구제 하에서 모든 후보자를 초청하는 지역구 선거보다 후보자의 수가 많아질 수 있기 때문에 모든 비례대표 후보자들이

참석하는 토론회를 개최하는 것은 현실적으로도 불가능하다. 모든 비례대표후보자가 참석하는 후보자토론회가 비현실적일지라도 이러한 방식으로 토론회가 개최된다고 가정해보면, 토론회는 자칫 정당 간 경쟁뿐만 아니라 같은 정당 내의 후보자들 사이의 경쟁이 이루어지고 이 과정에서 정당 내 계파갈등이 불거지거나, 새로운 계파가 형성되는 계기를 제공하는 등 정당 정치의 안정성에 심각한 위협을 가할 수도 있다는 점을 진지하게 고려해야 한다.

즉 개방형 명부제가 도입되는 상황에서는 각 후보자들의 요구가 있다고 하더라도 모든 비례대표 후보자들이 참석하여 상호토론을 하도록 하는 토론회 개최는 지양해야 할 필요가 있다. 다만 개방형 명부제로 변화될 경우에 후보자 간 상호토론은 이루어질 수 없더라도 개별 비례대표 후보자들의 정견이 유권자들에게 전달될 수 있도록 정견발표를 할 수 있는 기회를 제공하는 방식은 채택가능할 것이다. 비례대표 초청의 토론회 형식과 같이 후보자의 시작발언, 공약발표, 마무리 발언을 하는 형식인 준연설회 방식으로 개최한다면 개별 후보자들이 자신의 정견을 유권자들에게 알릴 수 있는 기회가 제공된다. 개방형 명부제의 도입은 후보자 개인들이 자신의 정견을 알리고자 하는 유인을 강하게 만들것이므로 유권자들에게 자신의 공약과 정책을 알릴 기회를 후보자에게 제공할 필요가 있다. 비례대표 후보자의 수에 따라 달라지는 문제지만, 만일 한 번의 비례대표 후보자 토론회를 통해 각 후보자가 충분한 발언시간을 확보하기 어렵다거나, 전국단위 비례대표제가 유지되면서 개방형 명부제가 도입되어 모든 후보자가 한 토론회 장소에 모여 토론회를 진행하기 어려울 정도의 상황이 된다면 후보자를 정당 별로 분류하여 준연설회 방식으로 토론회를 진행하는 것이 바람직할 것이다.

4. 전문가 자문 의견

지역구 및 비례대표 국회의원 선거 후보자토론회의 개선 방안을 모색하는 작업의 일환으로 후보자토론회에 참여해 본 경험이 있는 3인의 전문가와 선거방송토론관련 연구를 다수 진행한 연구자로부터 대면 및 서면 자문을 받았다. 자문에 응한 전문가 중 1인(전문가 <가>)은 현직 정치외교학과 교수로 선거, 의회, 정당, 정치커뮤니케이션 전공자이고 수차례에 걸쳐

후보자토론회를 사회자 자격으로 진행한 경험이 있다. 다른 1인(전문가 <나>)의 전문가는 현직 방송국 기자로 역시 수차례에 걸쳐 언론사주관 후보자토론회 진행을 맡은 유경험자이다. 또 다른 1인의 전문가(전문가 <다>)는 정당인으로써 과거 후보 자격으로 토론회에 참여한 경험을 갖고 있다. 전문가 <라>는 현직 정치외교학과 교수로 여론, 정치과정을 주로 연구하며 선거방송토론의 제도와 효과에 관한 연구를 다수 진행한 경험을 가지고 있다. 이 중에서 2인(전문가 <가>, <다>)은 대면 및 서면, 두 차례에 걸쳐 자문을 주었고, 현직 방송국 기자인 전문가 <나>와 전문가 <라>는 서면으로만 자문을 주었다. 서면 자문에 사용된 인터뷰 문항들은 <부록>에서 확인할 수 있다.

본 연구에서 진행한 전문가 인터뷰 중 후보자토론회 참가경험을 가진 전문가들은 자신이 직접 경험한 내용을 토대로 자문을 제공하였다. 따라서 해당 자문 내용은 각 전문가의 후보자토론회에 대한 개인적 경험에 국한되는 것일 수 있으며 후보자토론회의 일반적인 개선사항으로 제시하기에는 다소 무리가 있을 수 있다. 따라서 전문가 자문의견을 단순히 그대로 열거하기보다는 전문가 자문의견에 대한 본 연구진의 검토를 덧붙이고자 한다.

1) 지역구 후보자토론회 평가

전문가 <가>

- 보통은 참여 후보자 수는 2~4명, 최대 5명이었고 후보 간 발언 순서는 사전에 추첨(기호)에 의해 정해졌으며 시간 배분은 기계적으로 동일하게 부여되었으며 토론 주제는 해당 자치구의 선거관리위원회 (예: 중랑구선거관리위원회)가 사전에 몇 차례의 회의를 통해 중앙선관위가 제시한 쟁점 영역(정치행정, 외교안보, 경제, 복지 등등)을 기준으로 선정함.
- 토론회가 처음 도입된 2004년 이후 점차 개선되고 있고 후보자 주도권 토론도 적절하게 활용하고 있지만 민감한 선거경쟁이다보니 여전히 기계적 중립성이 우선 강조되고 시청자들의 재미는 떨어져 유권자의 관심이 낮은 상황임.
- 또한 참여후보의 수가 매우 중요하다고 생각하는데 한 토론회에 참여 가능한 후보의 최대 수는 4명 정도라고 생각함. 5명 이상이 되면 매우 산만해지고 특정 후보(여당 혹은 현직자)에 대한 연합 공격이 이루어져 정책과 공약 대결이라는 토론회의 취지가 퇴색하고 특정 후보에 대한 인신공격 등의 가능성이 높아짐.

전문가 <나>

- 제가 운영한 토론회에서 후보 발언 순서는 추첨에 따라 결정되었으며, 사회자 공통질문에 대한 답변, 시간 총량제 주제토론, 주도권토론 방식의 자유토론 등으로 구성되었습니다. 현재 후보자 토론은 '공정성', '형평성'에 대한 강박이 극심해서 정작 후보들의 우열을 드러내지 못하는 문제점이 심각하다고 판단합니다. 주제에 대한 집중이 높지 않고 질의응답에서 유의미한 공방이 오가는 경우도 많지 않습니다.

전문가 <다>

- 너무 형식적이고 기계적인 질답이고, 유력 후보가 아닌 지나치게 많은 정당 후보 간 토론이어서 주민들에게 소모적임.

전문가 <라>

- 참여자 수: 2~3인
- 발언 순서: 기초발언 - 공통질문과 답변 - 후보자 간 질의 응답 - 후보자에 대한 개별 질문과 답변(정책 검증) - 주도권 토론 - 마무리 (순서는 조금씩 다르나 전체적으로 유사한 포맷임)
- 시간 배정: 1시간 ~ 1시간 20분 남짓한 시간 동안 여러 포맷의 질의 응답이 이루어져야 해서 하나의 포맷이 매우 짧게 형식적으로 끝나버리는 경우가 많았음.
- 토론 주제: 전국적, 지역적 이슈에 대해 토론을 전개함. 정책검증 토론 방식을 채택한 곳도 있었으나 간단한 응답만 가능하다는 시간적 제약이 있고 후보자 간 토론에 있어서도 개인적으로 취약한 부분에 대한 공격적 토론이 이루어지기 때문에 정책 공약에 대한 심도 있는 토론은 거의 하지 못함.
- 문제점:
 - 1) 짧은 시간에 너무 많은 포맷을 활용함. 시간에 얽매어서 깊이 있는 토론이나 정책적 대안에 대한 심도 있는 내용을 이야기하지 못함.
 - 2) 거의 TV를 시청하지 않는 시간대에, 또 공중파 TV에서 방송하지 않기 때문에 후보자토론회를 진행하여 시청을 하기가 어려움. 이후 유튜브로 시청가능하기는 하지만 홍보나 관심 부족으로 노출도가 낮음.
 - 3) 사회자가 토론에 관여하지 않는 방식이므로 사회자의 역할이 미미하고, 너무 공정성에 초점을 맞추다보니 사회자는 형식과 시간만 챙기는 역할이라 토론의 역동성이 떨어짐.
 - 4) 주도권 토론이 있기는 하지만, 주요 쟁점을 중심으로 논쟁이나 깊이 있는 토론이 이루어지지 않기 때문에 토론이 재미가 없음.
 - 5) 민감한 주제는 거의 다루지 않음.
 - 6) 후보자들이 정치인으로서 어필을 못하고, 토론을 정말 재미없게 함. 후보자들의 토론 능력이 떨어지는 가운데 사회자도 토론을 역동적으로 만들지 못하기 때문에 전문가인 저도 토론회를 끝까지 시청하는 것이 힘들었음.

<가>와 <나>는 현재 지역구 국회의원선거 후보자토론회의 가장 큰 문제로 기계적인 공정성 및 형평성에 대한 집착이 강해 충분히 후보들 간의 정책 대결을 보여줄 수 없다는 점이 지적되었다. 동시에 토론에 참여하는 후보자(및 정당의) 수가 많아지는 경우 기계적 중립성 문제가 주는 부작용

이 더욱 심각해짐을 알 수 있다. 후보자토론회의 유용성과 흥미도를 높이기 위해서는 진행방식의 개선이 필요한 것은 분명하나 후보자토론회를 주관 및 주최하는 중앙선거방송토론위원회는 기관의 특성상 공정성이 매우 중요한 가치일 수 밖에 없다는 점은 고려되어야 할 것이다. 공정성을 담보한 상태에서 주제에 대한 심도 있는 토론 진행방식을 채택할 수 있도록 해야 한다.

2) 원활한 토론회 운영을 위한 선제 조건들

전문가 <가>

- 토론회의 중립성과 흥행성은 양립하기 쉽지 않은 쟁점으로 선거방송 후보자합동 토론회의 특성 상 어느 하나도 포기할 수 없는 상황임.
- 녹화 방송이지만 편집이 불가능한 생방송에 준하는 토론회이기에 (재촬영이 불가능하기에) 돌발 상황에 대한 대비가 반드시 필요하다는 점에서 중립성이 지켜져야 되는 반면, 토론회 도입의 취지인 유권자의 알 권리를 충족하기 위해서는 흥미가 있어야 한다는 점에서 흥행성도 중요함.
- 만약에 두 가지의 비중을 따지자면 중립성 70%, 흥행성 30% 정도로 평가하고 싶음. 일반 토론 프로그램과 다르기 때문에 흥행성이 토론회 자체를 망쳐 유권자의 정치 혐오와 불신을 조장해서는 안되기 때문이라고 생각함.

전문가 <나>

- 유권자들에게 적절한 참고자료가 되려면 보다 자유로운 토론이 필요합니다. 사회자가 단순한 진행을 넘어서 적극적으로 개입하고 조정하면 훨씬 생산적인 토론이 될 거라고 판단합니다. 다만, 갈수록 격화되는 진영 갈등 속에서 사회자의 역할이 확대되다보면 불필요한 논란이 유발되거나, 사회자 개인을 향한 공격이 나타나는 등의 부작용은 우려됩니다.

전문가 <다>

- 대선토론회처럼 과도한 기계적 시간 질답이 아니라 국회의원 후보토론은 지역별로 유력경쟁후보간 심도있는 토론이 보장되는게 좋음. 기계적 시간 배분보다 심도있는 토론이 좋음.

전문가 <라>

- 사회자의 융통성 발휘가 중요하다고 생각함.
- 공정성도 중요하지만, 공정성에 매몰되어 흥미도가 떨어지고 후보자 간 능력과 자질을 제대로 검증할 수 없는 형식적 토론에 그치는 경우가 많음. 사회자가 적극적으로 중재 및 조정 역할을 수행하면서 토론과 논쟁의 깊이를 더할 수 있도록 하는 것이 중요함. 때로는 격론이

이루어져야 흥미를 끌고 후보자의 자질과 능력에 대해 알 수가 있는데 기존 토론회에서 사회자는 그러한 격론의 가능성을 사전 차단하는 역할을 하여 왔음. 이를 시정하지 않으면 너무 흥미도가 떨어지고 후보자에 대한 정보를 제공하기 힘든 토론회가 될 것임.

현재 진행되는 지역구 국회의원 선거 후보자토론회의 가장 큰 문제로 기계적 중립성을 들고 있기 때문에 후보 간 심도 깊은 토의를 보장하는 방향으로 개선이 필요하다는 지적이 많다. 그리고 동시에 정책토론의 내용이 유권자들에게 효과적으로 전달되기 위한, 소위 흥행성 증진을 위한 고민도 필요하다는 목소리를 확인할 수 있다.

3) 토론 형식: 후보자 간 토론 혹은 대담형식 토론

전문가 <가>

- 대담식 토론의 장점: 후보자의 수가 많을 경우 유용한 방식이라고 생각함. 역량 있는 사회자의 날카로운 질문을 통해 후보자의 정책에 대한 이해의 깊이를 확인할 수 있음.
- 대담식 토론의 단점: 후보자 간의 경쟁이나 공방을 볼 수 없어 후보자 개인의 역량이나 태도를 평가하기에는 한계가 있다고 봄.

전문가 <나>

- 후보와 사회자의 1대1 대담도 유의미한 대안일 수 있습니다. 다만 몇 가지 조건이 충족되어야 합니다. 먼저 일부 공통질문(다른 후보에게도 동일하게 던지는 질문)과 토론 시간 총량 등에 대해서는 각 후보 캠프와 합의해야겠으나 그 밖의 질문들은 사회자 재량에 맡길 수 있어야 합니다. 재량을 폭넓게 행사하기 위해서는 사회자 개인의 역량이 충분해야 하는 것은 물론, 질문을 구성하고 관련 영상과 자료를 확보하는 등의 지원 조직을 탄탄하게 구성해야 합니다. 쟁점이 많고 논쟁이 치열한 경우에는 후보자의 발언에 대해 실시간으로 팩트체크를 해서 유권자들에게 정보를 제공하는 방안도 고려할 수 있습니다. 1대1 대담을 하더라도, 복수 후보자들이 참여하는 형태의 토론은 기본으로 제공되어야 합니다.

전문가 <다>

- 후보 모두 기계적 질답 시간보다, 사회자와 유력후보간 대담을 순차적으로 진행하는게 참신함.

전문가 <라>

- 장점: 지엽적이거나 공격을 위한 이슈에 시간을 보내는 일 없이 주요 이슈에 대해 깊이 있게 후보자의 정책적 관점과 정책 준비 상황을 검증할 수 있고 자질과 능력도 더 잘 검증할 수 있을 것임.

- 단점: 대중적 인기가 높은 몇몇 후보를 제외하고는 토론회에 대한 흥미도가 매우 떨어져서 유권자들의 후보자 토론회에 대한 관심이 더 낮아질 수 있음. 아무리 내용이 좋아도 유권자들이 관심을 갖지 않으면 후보자 토론회의 효과는 낮을 수밖에 없음.
- 현재의 토론회에 대해 관심도가 떨어지는 이유 중 하나도 너무 역동성이 부족하기 때문인 측면도 있음. 대담 형식은 토론회에서 기대할 수 있는 토론의 역동성, 의외성, 후보자의 순발력과 인성 및 자질 측정 등에 대한 기대감을 더 충족시키기 어려운 방식이라고 생각됨.
- 다만, 사회자가 역할을 아주 잘 해서 이러한 측면들을 끌어낼 수 있다면 대담 방식도 나쁘지 않을 것이지만 각 선거구별로 그러한 능력을 가진 사회자가 존재하기는 현실적으로 힘들어 보임.

후보자 간 토론 대신, 사회자와 각 후보자 간의 대담형식으로 토론회를 진행하는 것도 긍정적으로 평가하고 있다. 대담형식 토론회를 진행하는 경우, 사회자가 동일한 질문을 각 후보에게 던지고 답을 받는 형식이 요구되는데 그렇게 되면 역시 기계적 중립성의 문제로부터 자유로울 수 없다. 따라서 전문가 <나>가 지적하는 바와 같이 대담형식 토론회의 경우 사회자의 재량권을 어느 정도 확보해 주는 것이 필요한데, 이 부분에 합의가 가능할지 여부를 깊이 고려해 보아야 할 것이다.

4) 지역구 중대선거구제 상황에서의 후보자 토론회

전문가 <가>

- 4명이 넘으면 한 토론회에 모든 후보가 참여하는 것은 효율성이 없다고 생각하기에 토론회를 분리해 개최해야 한다고 생각됨.
- 각 정당의 대표 후보가 참여하는 토론회를 우선 개최하고, 나머지 후보들은 사회자 대담 형식의 토론회를 개최하는 이원화된 방식이 필요할 것으로 판단됨.
- 정당 대표 토론회의 후보자 선발 기준은 여론조사 지지율이나 이전 선거에서의 득표율 등이 될 수 있을 것임.

전문가 <나>

- 각 정당 내 논의를 통해 토론에 참여할 대표를 한 명씩 선정하는 방식이 가장 적절할 것으로 보입니다. 한 정당에서 여러 후보가 출연해서 팀플레이로 토론을 교란하는 것은 적절치 않습니다. 후보 토론회가 아니라 사실상 정당토론회 형태가 되겠지만 효율성과 형평성 등을 고려하면 가장 적절한 방안입니다. 후보자 컷오프는 기존 방식대로 국회 의석수와 직전 선거 정당 득표율, 최근 4년 이내 선거 후보자 득표율 등을 감안해 선정합니다. 초청 대상에 포함되지 않는 후보자들은 별도 토론회를 개최합니다.

전문가 <다>

- 실제 중대선거구제는 불가능하고, 된다 해도 후보토론은 지역구 유력후보들로 기준을 정해 컷오프해야할 것임

전문가 <라>

- 가능한 한 많은 후보들이 토론회에 참여하는 것이 가장 이상적이겠지만, 이 경우 깊이 있는 토론이 이루어지기 힘들고, 유권자들에게 제대로 된 정보를 제공할 수 없을 것이므로 토론자의 수를 제한하지 않을 수 없음.
- 현실적으로는 기존 토론회 참여 조건과 유사한 조건을 적용하더라도 토론자의 수가 너무 많을 수 있음.
- 따라서, 다음과 같이 두 가지 방안이 가능할 듯함.
 - 1) 첫 번째 방안은 정당 불문, 여론조사에서 평균 지지율 5% 이상 후보자 중심의 토론회와 그 이외 후보자들의 토론회를 별도로 진행
 - 2) 두 번째 방안은 기존 조건(아래)을 적용하되, 토론 시간을 토론 참여자 1인당 일정 시간을 부여하여 토론시간을 책정함. 다만, 이 경우 후보자의 수가 많을 때는 토론회 시간이 너무 길어져 토론회에 대한 주목도와 흥미도가 떨어진다는 문제점이 있음.
 - * 국회 5석 이상 의석 보유 정당의 후보자
 - * 직전 선거 3% 이상 득표한 정당의 후보자
 - * 여론조사에서 평균 지지율 5% 이상 후보자

자문에 응한 모든 전문가들이 중대선거구제 상황에서 모든 지역구 후보들이 토론회에 참여하는 것은 실효성이 없다고 생각하고 있다. 이 경우 정당 대표 후보가 참여하는 토론회 형식이 현실적인 대안이 될 수 있고, 보조적으로 각 후보와 사회자 간 대담형식의 토론회가 활용될 수 있을 것이라고 제안했다. 자문단은 가장 피해야 하는 시나리오로 한 지역구에 출마한 같은 정당 소속 후보들이 모두 참여하는 토론회 형식을 꼽았다. 그리고 중대선거구제 상황에서 토론회 운영을 원활하게 하기 위해서는 토론회 참여 자격을 조금 더 엄격하게 규정할 필요가 있는데, 이 역시 합의가 필요한 부분이다.

5) 비례대표 후보자 토론회 운영 방식

전문가 <가>

- 일반 토론회가 아니기에 반드시 합리적인 기준이 필요하다고 생각하는데 토론회의 질적 수준을 고려할 때 정당이 지명하는 인물이 참가해야 하지만 반드시 정당 대표가 참석할 필요는 없다고 생각함.
- 오히려 선거의 흥행성을 높이기 위해서는 정치신인을 참석시켜 유권자의 관심을 끌고 정치에

신선한 바람을 불러일으킬 필요가 있음.

전문가 <나>

- 각 정당에서 선택한 비례대표 후보자가 참석하는 것이 바람직합니다. 다만, 효과적인 정책 토론을 위해서는 사전에 주제를 명확히 제시하고, 해당 주제로 토론하기에 적절한 인물을 추천하도록 각 정당에 권고해야 합니다. 비례대표는 정당 득표율에 따라 배분되는 만큼, 특정 이슈에 대한 각 정당의 입장차가 명확하게 드러나도록 토론이 구성될수록 유권자들의 선택에 도움이 될 것으로 보입니다.

전문가 <다>

- 비례대표 토론은 정당 대표 후보 토론보다는 실제 비례 순위에 있는 앞번호 후보들이 토론하는게 좋음.

전문가 <라>

- 후보자나 정당의 대표 등 정당이 선택한 사람이나 누가 참석해도 큰 차이가 없다고 생각함. 비례대표 후보 토론회는 후보자 개인의 정책이나 비전 또는 자질 및 능력을 보여주기 위한 토론회가 아니라 정당의 정책, 비전 등 정당 관련 사항에 대한 토론이기 때문에 정당을 대표하여 누가 참여하는가는 중요한 이슈가 아니라고 생각함.
- 보다 중요한 문제는 30여 개의 정당들이 2시간 남짓한 시간 동안 제대로 된 토론을 진행할 수 없다는 것임. 이 경우, 토론회가 유권자들의 알 권리를 충족시키기 어려움.
- 비례대표 토론회 역시,
 - 1) 여론조사 정당 지지율에 따라 참석 정당을 제한하고, 나머지 정당들에게는 온라인을 통해 정책설명 기회를 제공하거나,
 - 2) 오프라인에서 두 개 또는 세 개 그룹으로 나누어 토론회 진행.
- 참석 정당 개수를 제한할 때, 정당의 의석수를 기준으로 제한할 것인지, 여론조사 지지율의 특정 수치를 기준으로 제한할 것인지에 대한 논의는 더 필요함. 토론 참여자가 최대 10명이 넘으면 토론회라고 할 수 없고, 5~6명 정도가 넘으면 제대로 된 토론이 진행되기 힘들. 따라서 그룹으로 나눌 때에도 제1 그룹은 지지율에서 앞서거나 원내 의석을 가지고 있는 5~6개 정당에 국한하여 토론회를 진행할 필요 있음.

비례대표 후보자 토론회는 현재 그들이 직접 유권자의 선택을 받는 것이 아니기 때문에 정당에서 선출한 대표가 참여하는 방식이 상식적이라는 의견이 있다. 전문가 <다>가 제시한 비례명부 앞번호 후보들이 참여하는 방식은 당선 가능성이 높은 후보들끼리 토론을 한다는 의의가 있고, 전문가 <가>가 제안한 정치신인 위주의 토론은 유권자들의 관심도가 높지 않은 비례대표 선거에 관심도를 높일 수 있다는 의의가 있다.

6) 권역별 비례대표제에서의 후보자 토론회

전문가 <가>

- 권역별 비례제가 도입되면 반드시 권역별 토론회가 필요하다고 생각함. 왜냐하면 지역구별 쟁점이 다르듯이 권역별 쟁점이 다르기 때문이기도 하고 권역의 유권자의 정책 선호 우선순위 또한 다르기 때문임.
- 권역별 비례대표 명부에 올라간 후보 중에 선택하는 것이 바람직할 것임.

전문가 <나>

- 권역별 비례대표제가 도입된다면 토론회도 권역별로 할 필요가 있습니다. 전국 차원의 토론회도 종전대로 진행합니다. 물론 투표 행태는 전국 이슈에 상당 부분 종속되겠지만 그럼에도 불구하고 권역별 의제를 발굴해 토론하는 것은 그 자체로 민주주의에 기여할 것이라고 판단합니다.
- 토론자 선정은 전국단위 선거 토론자 선정 방식을 준용하되, 해당 지역에서 실시한 여론조사 결과를 참조해 일부 조정할 수 있습니다. 이는 물론 각급 선거관리위원회 논의와 후보 캠프 협의를 거쳐야 하는 문제입니다.

전문가 <다>

- 권역별 비례제가 되면. 당연히 권역별 방송에서 비례후보 앞순위들끼리 토론하는 것이 좋음.

전문가 <라>

- 권역별 비례대표제 하에서는 당연히 권역별 토론회가 필요하다고 생각함. 정당별 정책 이슈는 주로 중앙 정치의 이슈이기 때문에 지역 또는 권역의 이슈가 선거과정에 적극적으로 수용될 필요가 있다는 점에서 권역별 토론회가 필요함.
- 권역의 시도당 위원회를 중심으로 권역별 대표(시도당위원장이나 후보자 또는 기타 대표)들이 토론회에 참여하여 토론을 전개하는 방식.
- 토론 참여자 선정은 위 5번의 (1) 응답과 동일함. 여론조사 정당 지지율에 따라 참석 정당을 제한하고, 나머지 정당들에게는 온라인을 통해 정책설명 기회를 제공함. 이 때 참석 정당 제한을 정당의 개수를 기준으로 할 것인지, 여론조사 지지율의 특정 수치를 기준으로 할 것인지에 대한 논의는 더 필요함.

현행 전국단위 비례대표제가 권역단위로 개편된다면 비례대표 후보자 토론회는 권역단위로 치러야 한다는 의견이 압도적이다. 이 경우 몇 개의 권역으로 나누어지는가가 관건이 될 것이다.

7) 유권자 관심 및 접근성 개선 방안

전문가 <가>

- 국회의원선거와 지방선거의 경우 동시에 몇 백 개의 선거구에서 토론회가 개최되기에 공중파를 통한 토론회는 불가능하고 실제로 지역의 케이블 방송국에서 토론회를 수행하고 있는 현실임. 그러다보니 시청률이 낮고 화면의 질 또한 공중파에 비해 낮기에 유권자들이 충분히 관심을 갖기에는 미흡하다고 생각됨.
- 토론회를 프라임 타임에 송출해도 지역케이블 방송은 시청률에 한계가 있고 토론회 영상을 선관위와 정당의 홈페이지에 올려두어도 자발적으로 찾아보지 않기에 유권자가 손쉽게 핸드폰으로 시청할 수 있는 찾아가는 서비스가 필요함. 정부의 재난안전 문자처럼 자동으로 유권자에게 발송되는 시스템이 필요함.
- 또 한가지 제안할 점은 정보화 시대에 발맞춰 기존의 티비토론 형식이 아닌 뉴미디어 형식의 새로운 방식의 토론회를 개발할 필요가 있음. 물론 공정성 논란과 정당의 유불리 계산으로 새로운 방식의 도입이 쉽지 않겠지만, 2004년 도입 이후 20년이 지난 현 시점에서 도전해야 한다고 생각함.

전문가 <나>

- 개별 선거구 후보자 토론에 대한 관심이 떨어지는 것은 불가피한 측면이 있습니다. 개선을 위해서는 시기를 면밀히 선정해야 합니다. 투표일에 임박할수록 관심은 조금 더 높아질 것으로 봅니다. 또 특정 지역 내 이슈에 불이 붙는 경우 긴급 토론회도 고려할 수 있습니다. 물론 선관위 주최 법정 토론회는 안정적으로 가져가고, 이같은 긴급 토론은 개별 언론사에서 추진하는 것으로 족합니다.
- 형식은 좀 더 흥미롭게 해야 합니다. 예를 들어 사회자 공통질문에 대한 답변은 첫 순서로 최대한 간략하게 하고, 후보자들이 직접 공방을 벌이는 시간을 늘려야 합니다. 진행 경험으로 볼 때 주도권 토론 형식이 가장 유효적절했다고 판단합니다. 한 후보자가 주도권을 갖고 상대 후보를 공격하고 방어논리를 재반박하는 형태는 가장 논쟁적이고, 후보 간 차이를 잘 드러냅니다.
- 토론자 수는 가급적 소수로 합니다. 토론자가 4명 이상이 되면 불가피하게 산만해집니다. 양자토론이 가장 집중도가 높고, 3자 토론은 양해할 수 있습니다. 4인 이상이 되면 질문을 거의 못 받고 소외되는 토론자가 반드시 생기는 등 긴장감이 현저하게 떨어집니다. 후보 토론에서 권영길이나 이정희처럼 주목을 끄는 '메기 토론자'가 나오는 건 자주 있는 일이 아닙니다. 나아가 시선을 빼앗는 '메기 토론자'의 존재가 시청률에는 도움이 될지 모르나 선거제도의 근본 목적, 선거 토론의 지향점에 반드시 기여하느냐는 또다른 문제입니다.
- 때때로 사회자가 개입해서 주제에서 벗어나지 못하도록 주의를 주거나, 필요하다면 추가 질문을 통해 발언의 진의를 재확인하고, 또 사실관계에서 완전히 벗어난 발언에 대해서는 확인해 바로잡는 것도 고려합니다. 모두가 유권자들의 선택을 돕기 위한 것입니다.
- 접근 경로는 최대한 다양하게 확보합니다. 지상파, 종편, 케이블을 가릴 이유가 없습니다. 나아가 유튜브, 포털사이트 생중계도 고려할 수 있습니다.

전문가 <다>

- 지역별 후보토론회가 사실 유권자들 거의 보지않고 관심도 없음. 공중파 아닌 지역케이블방송 토론은 일반유권자들 거의 시청하지 않음. 총선 시기 지역구별 후보토론은 사실상 거의 효용성이 없음.

전문가 <라>

- 토론회 시간과 방송사: 프라임 타임, 공중파 방송사에서 방송할 필요 있음.
- 사회자가 적극 참여하여 주요 이슈에 대해 치열한 논쟁을 이끌어내는 토론이 될 필요가 있음.
- 토론이 지루하지 않도록 유권자들이 온오프라인으로 직접 참여할 수 있는 다양한 토론 형식을 지역별로 고안해 낼 필요 있음. 토론 방식 결정부터 지역의 시민과 시민사회의 적극적 참여를 유도하여 시민이 만드는 토론회가 될 필요가 있겠음. 2회 정도의 토론회를 기획하고 이중 적어도 한 번은 유권자들이 적극적으로 참여하는 토론회가 되어 유권자들의 관심을 유도할 것을 제안함.
- 유권자 참여와 관련하여 시민 패널을 정교하게 구성하여 공정성 논란이 일어나지 않도록 할 수 있음.
- 민감한 질문도 과감히 토론 의제로 채택하여 맛있는 토론회가 되지 않도록 해야 함. 유튜브나 SNS를 통해 이미 다양한 이슈에 노출되어 있는 유권자들에게 민감도가 떨어지는 주제에 대해 형식적인 질문과 응답으로 일관하는 토론회는 결코 흥미의 대상이 될 수 없음.

국회의원 후보자 토론회에 대한 유권자의 관심을 높이기 위해서는 현행 제도에 획기적인 변화가 필요하다는 지적이다. 변화한 미디어 환경에 적응하면서 토론회에 더 많은 유권자들이 노출되게 하는 방법을 찾는 작업이 필요하다는 의견이 공통적으로 제기된다. 유권자들의 관심을 끌기 위해서는 토론회의 흥미를 높이는 작업이 필요한데, 이것은 토론회의 절대적 원칙이라고 이해되어왔던 공정성, 중립성과 상충할 위험이 있는 것이 사실이다. 따라서 일차적으로는 유권자들이 토론회를 접할 수 있는 방법을 다양하게 제공하고, 토론회 운영 방식을 간결하면서도 흥미를 끌 수 있는 방법으로 재구성할 필요가 있다.

VI. 결론

국회의원선거 후보자토론회는 유권자들에게 후보자와 정책에 대한 정보를 제공하고 후보자들에게 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회를 제공함으로써 정책 중심의 선거문화 조성에 기여해왔다. 그러나 선거방송토론에 대한 평가는 긍정적이지만은 않다. 가장 큰 문제는 국회의원선거 후보자토론회에 들이는 노력과 비용에 비해 유권자들의 관심도가 낮다는 것이다. 동시에 선거방송토론의 형식이 지나치게 경직되어 있어 흥미를 끌지 못할 뿐 아니라, 전달되는 정보의 양과 질이 제한적이라는 지적도 지속적으로 제기되어왔다. 국회의원 선거제도가 변하지 않고 오래 지속된다면 선거방송토론을 반복하면서 확인한 장점을 살리고 단점을 보완하는 방향으로 미세조정이 가능할 것이나, 실제로 국회의원선거를 치를 때마다 선거제도가 달라지는 상황이기 때문에 효율적인 선거방송토론의 운영이 쉽지 않은 실정이다. 이에 본 연구는 2023년 현재 국회에서 논의되어 왔던 선거제도 개혁안들이 실현될 경우 발생할 수 있는 선거경쟁 구도의 변화를 분석하고, 이러한 변화에 대응할 수 있는 후보자토론회의 운영방안을 제안하고자 하였다.

국회의원선거 후보자토론회는 대통령선거 후보자토론회에 비해 낮은 시청률을 보이고 있어 유권자의 관심과 참여를 이끌어내는 것이 중요한 과제라고 할 수 있고 토론회의 효용성 또한 향상시켜야 한다. 유권자의 관심을 이끌어내기 위해서는 우선 유권자들의 국회의원선거 후보자토론회에 대한 접근성을 향상시켜야 한다. 비수도권 지역의 경우 지역 KBS, MBC 방송국이 선거방송토론회의 중계를 담당하여 접근성이 상대적으로 나은 사정이지만 수도권 지역의 경우 지역 케이블 방송국이 선거방송토론회를 중계하고 있어 통신사 IPTV를 이용하고 있는 상당수의 유권자들은 선거방송토론 생중계에 접근하기 대단히 어렵다.

국회의원선거 토론회에 대한 유권자들의 관심이 대통령선거에 대한 관심에 비해 떨어지기도 하지만, 접근성마저 떨어지기 때문에 접근성 문제를 해결하지 않고서는 유권자의 참여, 관심의 문제를 해결할 수 없을 것이다. 의제선정에서 각 지역구 유권자의 관심 의제를 다룰 수 있다면 관심도를 향상시키는데 도움이 될 수 있을 것이다. 현재도 토론 의제선정 과정에서 유권자에 대한 여론조사를 실시하고 있지만 이 여론조사를 통하여 유권

자의 관심을 가장 많이 받고 있는 의제로 확인된 의제를 최소 한 개를 반드시 포함해야 할 것이다. 또한 지역구 유권자를 방청객으로 초청하여 유권자 여론조사에 의해 선정된 의제를 방청객으로 초청된 유권자가 직접 질문하도록 하는 방식도 채택해볼만 하다. 다만 초청된 유권자들이 토론회에 부정적인 영향을 미치지 않도록 충분한 사전교육을 전제해야 할 것이다.

토론회의 효용성을 높이기 위해서는 토론회의 진행방식 또한 중요하고 고려사항이다. 본 연구는 후보자들이 일방적으로 정보전달을 하는 형식인 사회자 공통질문 후 답변 또는 공약발표를 하는 진행방식은 배제해야 한다고 주장하였다. 이러한 형식은 후보자 사이에 의견교환이 발생하지 않으므로 토론이라 볼 수 없고 매우 일방적인 형식의 커뮤니케이션이므로 유권자들에게 후보자에 대한 정보를 제공하는 기능을 수행하는데 제한적이고 흥미도 또한 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 즉 후보자토론회에서는 후보자 간 상호토론이 전제된 진행방식이 활용되어야 한다. 다만 시간총량제 자유토론은 가급적 배제해야 할 것으로 분석하였다. 지난 제19대 대통령선거 초청 1,3차 후보자토론회에서도 드러났듯이 시간총량제 자유토론은 유력후보에 질문이 집중되는 등 균등한 질문 및 답변기회를 제공하기 어려운 형식이고 발언권을 획득하여 발언하는 형식이기 때문에 토론회의 효율적 운영을 저해하고 사회자의 진행능력에 과도하게 의존적이라는 문제가 있기 때문이다.

본 연구는 국회의원선거 후보자토론회가 효율적이고 효과적으로 치러지기 위해서는 제19대 대통령선거 초청 2차 후보자토론회에서 활용하였던 정책검증토론과 지정주제 주도권토론과 같은 진행방식 위주로 토론회를 구성해야 한다고 주장한다. 정책검증토론은 주도권토론이나 시간총량제 토론에 비해 다소 정형화된 토론양상이 이루어지기는 하나 각 후보자의 정책, 공약, 정견을 효과적으로 전달하는 ‘공동기자회견식’ 방식의 장점을 그대로 가질 수 있으면서도 후보자 간 상호토론이 이루어짐으로써 정책에 대한 심층적 논의가 가능하다는 장점이 있다. 무엇보다 모든 후보자 조합의 토론이 강제되는 형식이므로 모든 후보자들에게 질문/답변 기회가 균등하게 배분된다는 장점이 있다.

이외에 주도권토론 방식은 후보자가 자신에게 주어진 시간을 활용하여 주도적으로 토론을 이끌어 나갈 수 있어 후보자의 토론역량을 잘 드러낼 수 있는 형식이며 상대적으로 역동적인 토론양상을 연출할 수 있다는 점에

서 강점이 있다. 그러나 주도권토론은 토론주제가 지정되어있지 않을 경우 정책과 무관한 토론이나 상대 후보에 대한 인신공격 등 네거티브 공세가 이루어질 수 있으므로 주도권토론 형식을 채택하는 경우 반드시 토론주제를 지정해야 한다.

선거제도 개편에 대응하여 국회의원선거 후보자토론회가 효율적으로 운영되고 효용성을 확대하기 위한 방안을 모색함에 있어 우선 지역구 선거제도 개편에 따른 토론회 운영방안에 대해 살펴보았다. 지역구 선거제도 개편안 가운데 후보자 토론회와 직접적인 관계가 있는 것은 선거구 크기의 확대 여부다. 도농복합형 선거구제와 중대선거구제가 별개의 방안으로 논의되고 있으나 도농복합형 선거구제는 도시 지역에는 중대선거구제를 농촌 지역은 소선거구제를 사용하는 것에 불과하므로 어느 방향으로 변화하더라도 결국 문제는 소선거구제 대비, 중대선거구제에서 토론회를 어떻게 진행해야 할 것인가로 귀결된다.

따라서 지역구 선거제도 개편안의 핵심은 한 지역구에 출마하는 후보의 수다. 중대선거구제에서는 한 지역구에서 선출하는 국회의원의 수가 여러 명이기에 때문에 여러 정당의 후보들이 난립할 수 있고, 한 정당에서 복수의 후보가 한 지역에 출마하게 될 것이다. 많은 수의 후보라는 문제를 해결하기 위해 초청대상 선정기준을 강화시키는 방안이 요구된다고도 할 수 있을 것이다. 그러나 초청대상 선정기준을 강화할 경우 주요 양당이 아닌 정당의 후보자들은 자신의 정책을 알릴 방법이 제한될 수밖에 없기 때문에 형평성 원칙에 비추어 볼 때, 그리고 중대선거구로의 제도개혁의 취지를 고려한다면 실제로 적용하기는 어려운 방안이라고 할 수 있다.

그런데 현재 후보자토론회의 초청기준을 유지하는 상황에서 선거구의 크기가 확대될 경우에는 통상 90분 가량, 최대 120분이라는 한정된 시간을 활용하게되는 후보자토론회의 효율적 운영이 어려워지고 토론회의 효과성 또한 매우 낮아질 수밖에 없다. 따라서 소규모 정당의 후보자들이 참석할 기회를 가질 수 있으면서도 토론회의 효율적 운영이 가능하고, 효과성을 강화하기 위한 방안으로는 토론회의 횟수를 증가시키는 방안으로 대응할 필요가 있다.

토론회의 횟수를 증가시키는 방안은 모든 초청대상 후보자가 동시에 참여하는 토론회를 2회 개최하여 1회차는 합동연설회 방식으로, 2회차는 후보간 상호토론을 진행하는 방식과 각 정당별 후보자 1인씩을 한 조로 편

성하여 토론하는 방식이 가능하다. 토론회 진행방식을 정책검증토론으로 채택했다고 가정할 경우 모든 초청대상 후보자가 동시에 참여하는 경우(전체토론)에는 한 후보자의 발제에 대하여 참석한 모든 상대정당 후보가 발제한 후보에 대해 질문하며 토론하는 것은 토론회를 120분으로 편성하더라도 불가능하다. 물론 A정당의 후보자가 발제한 후, 다른 정당별 1명만이 토론에 나선다면 후보자 간 상호토론이 가능하다.

이에 본 연구가 제안하는 방식은 각 정당이 복수공천한 후보자들을 조별로 편성하여 각 조당 1회씩 토론회를 개최하는 것이다. 이는 토론회 개최 횟수만 증가했을 뿐, 개별 토론회의 진행은 현행 지역구 국회의원선거 후보자토론회와 크게 다르지 않으므로 토론회가 진행되는데 큰 어려움이 없다. 또한 정책검증토론 외에도 주도권토론 방식의 토론을 추가한다거나, 2개 주제에 대한 정책검증토론을 진행할 수 있다는 점에서 토론회의 질적 수준도 높일 수 있는 개최방식이라 할 수 있다.

전체토론 방식과 조별토론 방식은 각각 다른 가치에 초점을 맞추고 있다. 전체토론은 모든 후보자에게 동일한 토론환경을 제공한다는 점에서 조편성에 따라 토론양상이 달라져 후보자들이 어떤 조에 편성되느냐에 따라 서로 다른 토론양상을 경험할 수 있는 조별토론 방식보다 공정한 방식이라고 평가할 수 있다. 조별토론 방식은 토론회에서 각 후보자들에게 보장할 수 있는 발언시간이 더 길고, 후보자들 간의 상호토론이 더 활발하게 이루어질 수 있도록 하며 다양한 토론회 진행방식을 채택하는 것을 가능케 할 수도 있다는 점에서 토론회의 질적 측면을 향상시키는데 초점을 맞추고 있다. 전체토론 방식이 더 공정한 토론환경을 제공해줄 수는 있으나 토론회의 실질적인 효과성을 높이고 유권자들의 관심과 참여를 지속적으로 확보하기 위해서는 토론회의 기계적 공정성을 다소 희생하더라도 질적 측면에 초점을 맞추어야 할 필요성도 상당히 크다 하겠다.

한편 비례대표 후보자토론회의 경우는 약간 다른 고려가 요구된다. 현재와 같은 전국구 비례대표제의 경우에는 비례대표 후보자가 대표하고자 하는 지역이 없고, 비례대표 후보자에 대한 유권자의 직접투표가 이루어지는 것이 아니라 정당에 대한 투표가 이루어지는 것이니 비례대표 투표에서 고려사항이 되는 것은 정당에 대한 지지 뿐이라고 볼 수 있다. 그러므로 현재와 같은 방식의 비례대표 선거가 유지된다면 현재 비례대표 후보자 토론회가 진행되는 것처럼 각 정당에서 비례대표 후보자 또는 선거운동을 할

수 있는 자 중 대표 토론자를 선정하고 정당별 대표 토론자들 간의 토론회를 진행하는 것으로 충분할 것이다.

그러나 권역별 비례대표제가 도입될 경우 비례대표 의원은 기존 전국구 비례대표 의원과 달리 지역적 대표성을 갖게 된다. 지역구 의원에 비해 비교적 넓은 지역이기는 하나 대표하는 지역을 가진 지역의 대표자가 되며 이에 따라 유권자들은 비례대표 후보가 선거구의 어떠한 이익을 어떻게 대표할 것인지를 고려하여 투표에 임하게 될 가능성이 높다. 그러므로 권역별 비례대표 선거 후보자 토론회에는 지역별 의제를 다루어야 할 필요성이 제기될 수 있다. 권역별 비례대표제는 다시 지역적 맥락을 갖는 6개 또는 17개 권역으로 구분하는 방식과 위도에 따라 북부, 중부, 남부 3개 권역으로 구분하는 방식도 제안되고 있다. 이 두 방안 가운데 6개 또는 17개 권역으로 구분하는 방식은 지역별 의제를 다루는 것이 중요할 수 있으나 3개 권역으로 구분될 경우 실질적인 지역이 하나의 권역으로 묶이게 되므로 지역별 의제가 투표결정에 유의미한 영향을 미칠 것이라 보기 어렵고 지역별 의제가 비례대표국회의원선거에서 중요해지기도 어렵다. 따라서 6개 또는 17개 권역으로 구분되는 경우에는 비례대표 선거가 갖는 정당중심의 전국적 경쟁을 반영하는 중앙선거방송토론위원회 주관 및 주최의 토론회 1회, 각 권역별 지역의제를 다루기 위한 권역별 비례대표국회의원선거 후보자토론회를 권역별 토론위원회 주관 및 주최로 1회 치를 필요가 있지만 3개 권역으로 구분될 경우 현행과 같이 전국단위의 비례대표국회의원선거 후보자토론회를 중앙선거방송토론위원회 주관으로 1회만 개최하는 것이 바람직하다.

마지막으로 비례대표 선거제도 변화에 관련된 또 다른 쟁점은 개방형 명부제의 도입이다. 개방형 명부제는 정당에 대한 투표를 통해 비례대표후보가 선출되는 것이 아니라 비례대표후보자에 대한 투표를 통해 당선자를 결정하게 되므로 개방형 명부제 시행 시 모든 후보자들이 자신의 경쟁력과 탁월함을 알리기 위해 토론회에 참여하고자 할 유인을 가진다. 모든 비례대표후보자들이 토론회에 참석하는 것을 허용할 경우 토론회 참석자가 과도하게 많아지므로 준연설회 형식을 제외한 다른 진행방식(특히 후보자간 상호토론)의 토론회는 원활한 운영이 불가능하다. 또한 개방형 명부제는 같은 정당 내에서도 개인별 경쟁이 이루어질 수밖에 없는 제도이다. 모든 후보자가 참석할 경우 정당 간 경쟁이 이루어지는 것은 물론이고, 정당 내

부의 경쟁도 이루어질 것이므로 토론양상이 매우 난잡해질것이 자명하고 본질적으로 각 정당의 계파갈등을 촉진하고 계파형성을 조장할 수 있으므로 바람직하지도 않다. 즉 개방형 명부제로 변경되는 경우 전국구 비례대표이든 권역별 비례대표이든 현행과 같이 정당 중심의 토론회를 1회 개최하고, 준연설회 방식의 토론회를 개최하여 각 후보들이 자신의 정책과 공약을 알릴 기회를 제공하는 것이 적절할 것이다. 전국구 비례대표가 유지되는 가운데 개방형명부제가 도입될 시 토론회 참가자 수가 과도하게 많아질 수 있으므로 이 경우에는 정당별로 후보자를 구분하여 준연설회 방식의 토론회를 여러번 개최하는 방식으로 대처해야 할 것이다.

마지막으로 언급할 것은 선거방송토론 제도와 운영방안을 개선하는 노력을 어떠한 관점에서 해나갈 것이냐다. 정치제도 개선 방안을 모색하는 과정에서 다른 나라의 예를 살펴보는 작업은 필요하다. 그런데 국회의원선거 후보자토론회 관련해서는 다른 민주주의 국가의 사례에서 얻을 수 있는 정보가 많지 않다는 사실을 인지해야 한다. 선거운동방식 및 선거제도의 차이가 나라마다 크기 때문에 한 나라의 사례를 다른 나라에 그대로 적용하기에는 많은 무리가 따른다. 예를 들어 우리나라처럼 선거운동기간을 짧게 규정하고 사전선거운동을 금지하는 나라에서의 후보토론회 양상과 선거운동이 상대적으로 자유로운 나라에서의 후보토론회 양상은 다를 수밖에 없다. 그리고 유럽처럼 후보 개인이 아닌 정당 차원에서 선거운동이 이루어지고, 투표선택이 일어나는 상황에서의 토론회와 우리나라에서의 토론회는 다를 수밖에 없다. 다른 나라의 사례는 이미 우리나라의 후보자토론회 운영에 상당 부분 반영되었다고 해도 과언이 아니다. 한 국가의 행정부 수장을 뽑는 선거가 아닌, 국회의원선거에서 모든 후보들에게 발언권을 주려고 노력하고, 더 많은 유권자들에게 다가가기 위해 생방송과 녹화방송까지 챙기는 경우는 우리나라를 제외하고는 찾아보기 어렵다. 따라서 후보자토론회 개선 방안을 모색하는 과정은 다른 나라의 예를 참고하는 작업은 보조 작업으로 두고, 대한민국이 선거방송토론의 기준을 선도해나간다는 관점에서 선거방송토론 제도와 운영방식의 선진화를 진행할 필요가 있다.

참고문헌

- 구교태·김관규·이준웅. 2007. “선거방송토론의 효과에 대한 연구.” 『한국언론학보』 제51권 2호, 203-225.
- 박상호. 2013. “제 18 대 대통령선거 후보자 TV 토론의 문제점 및 제도적 개선 방향.” 『민주사회와 정책연구』제24권, 104-136.
- 박연진·김관규. 2014. “TV 토론의 후보자 설득 전략과 효과에 관한 연구: 2012년 18대 대통령선거 TV 토론을 중심으로.” 『언론과학연구』 제14권 4호, 77-105.
- 박영득. 2018. “규제적 공직선거법과 제한된 지방정치의 공간.” 『정치정보연구』제21권 2호, 91-114.
- 박영득. 2023. “후보자 토론회의 형식과 토론의 품질.” 『글로벌정치연구』 제16권 2호, 53-82.
- 박영환·이소영. 2020. “한국의 21대 국회의원선거에서 후보자토론회의 정치적 효과.” 『국제정치연구』 제23집 3호, 33-60.
- 문성철·양문희. 2009. “대통령선거 토론 프로그램 시청이 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향 연구.” 『한국방송학보』 제23권 1호, 131-168.
- 서복경. 2012. “19대 국회의원 선거 선거방송토론위원회 주관 선거방송토론 실시현황과 시청자층 분석. 『선거연구』 제2권 2호, 157-190.
- 서울대 언론정보연구소. 2016. 『제20대 국회의원선거 후보자토론회 효과 분석 연구』. 2016년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 송종길·안수근. 2002. “2002년 민주당·한나라당 대통령 후보 경선 TV 토론에서 나타난 토론방식(format) 비교연구.” 『한국방송학보』 제16권 4호, 140-173.
- 송종길·홍성철·오경수. 2014. 『제6회 전국 동시지방선거 공직후보자 TV 토론 평가 및 효과 연구』. 2014년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 오마이뉴스. 2017/05/08. “선관위토론에서도 문제드러낸 ‘시간총량제 자유토론.’” (https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002323640)
- 이소영·강우진·김형철·박영득·이한수. 2017. 『제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석 연구』. 2017년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 이소영·이재묵·이한수·한정택. 2018. 『제7회 전국동시지방선거 후보자토론회 효과 분석 연구: 제19대 대통령선거 후보자토론회와의 비교분석을 중심으로』. 2018년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.

- 이소영 · 박영환 · 이한수 · 임유진. 2020 『제21대 국회의원선거 후보자토론회 효과 분석』. 2020년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 이수범 · 박정의. 2008 『제18대 국회의원선거 후보자토론회 효과 분석』. 2008년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 이재묵. 2017. “19대 대선과 TV 토론회: 제도 평가와 효과 분석.” 『현대사회과학연구』 제21권, 27-47.
- 이종희 · 강무형 · 이웅용. 2015. 『선거방송토론의 발전방안 연구-독일, 미국, 프랑스 사례의 함의를 중심으로』. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 1023-1042.
- 이한수. 2018. “선거방송토론회에 대한 유권자 평가 분석.” 『미래정치연구』 제8권 3호, 5-33.
- 이한수 · 임유진 · 최재동 · 길정아. 2022. 『제20대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석 연구』. 2022년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 임유진 · 이한수 · 이소영. 2020. “제21대 국회의원선거 후보자토론회와 유권자 인식.” 『미래정치연구』 제10권 2호, 59-91.
- 정성호 · 이화행. 2006. “TV 토론이 유권자의 인지효과에 미치는 영향 연구: 광역단체장 선거 경선 TV 토론을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 제4호, 63-87.
- 한정택. 2014. “선거 캠페인의 특징과 유권자 반응: 제6회 동시지방선거에서 TV 토론회 효과를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제24권 3호, 247-269.
- 한정택 · 이재묵 · 조진만. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV 토론회 분석: 제도, 현실, 효과.” 『한국정당학회보』 제12권 2호, 37-72.
- 황아란. 2010. “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화.” 『21세기정치학회보』 제20집 2호, 31-53.
- 이규정. 2021. “후보자 토론회 운영·현황 및 효과성-제21대 국회의원선거를 중심으로.” 『아시아연구』 제24권 1호, 233-258.
- 이소영 · 박영환 · 이한수 · 임유진. 2020 『제21대 국회의원선거 후보자토론회 효과 분석』. 2020년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서.
- 중앙선거방송토론위원회. 2011. 『외국의 선거방송토론』
- 중앙선거방송토론위원회. 2014. 『2004-2014 선거방송토론위원회 10년사』
- 개최정보. n.d. 중앙선거방송토론위원회. Retrieved from https://debates.go.kr/2016_broadcast/broadcast02.php?year=2020
- 위원회연혁. n.d. 중앙선거방송토론위원회. Retrieved from https://debates.go.kr/2016_about/about02.php

토론규정. n.d. 중앙선거방송토론위원회. Retrieved from
https://https://debates.go.kr/2016_broadcast/broadcast04.php?id=7
Breuer, Th. (2006). Die Fernsehduell der Spitzenkandidaten von SPD und
CDU/CSU im Bundestagswahlkampf 2002, Univ.-Diss., Bonn

부록

전문가 서면 인터뷰 질문

1. 현재 실시되고 있는 지역구 국회의원 후보 간 토론회에 대해 어떻게 평가하십니까? 본인이 경험한 토론회 포맷(참여 후보 수, 후보 간 발언 순서/시간 배분, 토론 주제 선정 등)에 대해 간략하게 설명해주시고, 어떤 문제가 있다고 생각하셨는지 말씀해 주십시오.
2. 국회의원 후보 간 토론회를 진행하는데 있어서 가장 중요한 점은 무엇이라고 생각하십니까? 예를 들어 공정한 토론을 위해 후보 간 발언 기회나 시간을 엄격하게 제한하는 것이 더 중요하다고 생각하시나요 아니면 유권자의 알 권리와 원활한 토론을 위해 사회자가 융통성을 발휘하는 것이 더 중요하다고 생각하십니까? 어째서 그렇게 생각하시는지 말씀해주시기 바랍니다.
3. 현재와 같이 후보 간 토론이 이루어지는 형식 대신에 각 후보가 사회자가 대담하는 형식으로 국회의원 후보자 토론회를 진행한다면, 어떠한 장점과 단점이 있을 것이라고 예상하십니까?
4. 만일 중대선거구제가 채택되어 각 정당이 하나의 지역구에 복수의 후보를 공천하게 된다면, 후보자 토론회를 어떻게 운영하는 것이 효율적일 것이라고 생각하십니까? 만일 현실적인 여건으로 인해 모든 후보가 참여하기 어렵다면 어떤 기준으로 토론회에 참여할 후보를 결정하는 것이 합리적이라고 생각하십니까?
5. 비례대표 후보 간 토론회의 경우 어떤 사람이 참여하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? 예를 들어 정당의 대표와 같이 정당이 자율적으로 선택한 사람이 참석하는 것과 후보(중 일부)가 직접 참여하는 것 중 어느 것이 더 바람직하다고 생각하십니까?
6. 만약 권역별 비례대표제가 채택된다면, 각 권역별로 별도의 토론회가 필요

하다고 생각하시나요 아니면 현재와 같이 전국적인 차원의 토론회로 충분하다고 생각하십니까? 만일 권역별로 토론회가 진행된다면 어떻게 토론 참여자를 선정하는 것이 합리적이라고 생각하십니까?

7. 국회의원 후보 토론회의 경우 현실적으로 유권자의 관심 및 접근성이 떨어지는 것이 현실입니다. 개인적으로 국회의원 후보 토론회에 대한 유권자의 관심 및 접근성을 개선하기 위한 방안(토론회 시기 및 형식 등, 접근 경로 등)은 무엇이라고 생각하십니까?