



---

# 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서

---





## 결과보고서

이 연구는 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은 중앙선거관리위원회의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.



# 차 례

2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서

01 2022년 양대선거 개관 .....	1
임성학(서울시립대학교)·이한수(아주대학교)	
02 감염병 격리자의 선거권 보장을 위한 제언 .....	39
장한일(국민대학교)	
03 투·개표 사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언 .....	87
유성진(이화여자대학교)	
04 피선거권과 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여 행태 및 과제 .....	127
하상웅(서강대학교)·한정훈(서울대학교)	
05 투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석 - 사전투표제도와 격리자 투표 편의를 중심으로 .....	169
김은경(국민대학교)·허재영(연세대학교)	
06 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사 .....	213
신정섭(숭실대학교 정치외교)	
07 제20대 대선과 정당의 후보 경선제도 .....	269
윤왕희(서울대학교)	
08 각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거 .....	305
박지영(성신여자대학교)	
09 양대선거 유권자 정책 투표 평가 및 협력방안 .....	333
강명훈(명지대학교)·기여운(충남대학교)	
10 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감 .....	381
가상준(단국대학교)	
11 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석: 2022년 양대 선거를 중심으로 .....	423
장선화(대전대학교)	
12 선거여론조사의 쟁점과 제안: 제20대 대선과 제8회 지선 .....	459
구분상(충북대학교)·박원호(서울대학교)	

13 제20대 대통령선거와 후보자토론회의 평가와 과제 .....	507
임유진(강원대학교)	
14 토론형식과 토론의 품질 .....	535
박영득(충남대학교)	
15 디지털 선거운동의 시대: 2022년 양대선거에서의 선거운동 방식의 변화와 평가 .....	571
송정민(연세대학교)·장영덕(인하대학교)	
16 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안 .....	621
정수현(강원대학교)·정영우(인천대학교)	
17 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜뉴스 .....	665
길정아(고려대학교 정부학연구소)	
18 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향: 20대 대통령 선거와 8대 지방선거 .....	729
조영호(서강대학교)·강우진(경북대학교)	
19 2020년 양대 선거의 선관위의 위법성 행위 조사활동의 분석 - 선관위의 단속 및 사이버게시물 삭제요청자료를 중심으로 .....	773
김준석(동국대학교)	
20 2022년 양대선거 홍보활동 평가와 과제 .....	821
강우창(고려대학교)	
21 선관위 위상과 조직: 제도로서의 선관위 .....	867
최재동(연세대학교)	
22 2022 대통령선거, 지방선거 지역사례 연구: 수도권 .....	911
황인정(성균관대학교)	
23 지역별 분석: 영남, 호남, 충청, 강원, 제주 .....	961
박영환(영남대학교)	
24 결론 .....	1019
윤광일(숙명여자대학교)·조원빈(성균관대학교)	

# 01

## 2022년 양대선거 개관

임성학(서울시립대학교)·이한수(아주대학교)





## 요약문

이 보고서는 2022년 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거를 선거제도, 선거과정, 선거관리 차원에서 평가하고 지역별로 선거결과를 분석한다. 이를 통해 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 대한민국 정치사에서 갖는 의미와 특징을 파악한다. 또한 이 연구는 이번 두 선거를 통해 대한민국의 대의민주주의가 어떻게 작동하고 있는가를 분석한다. 이를 위해 두 선거의 운영과 관리를 면밀하게 검토하여 대한민국 정치와 민주주의의 발전을 위해 어떠한 제도적 노력이 필요한가를 논의한다.

이 보고서는 일반 유권자 설문조사와 선거과정에 대한 심도 있는 고찰을 통해 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 종합적 평가 그리고 선거제도 분야, 선거관리 분야, 선거홍보 및 단속 분야 등에 대한 성과분석을 시도하여 문제점과 해결방안을 제시할 것이다. 또한, 양대 선거에 대한 사회 전문가(학계, 정당, 시민단체, 선관위 등)의 다양한 의견 수렴을 통해 양대 선거를 다각도로 평가한다. 또한, 선진 선거문화 조성 및 신뢰제고를 위해 필요한 선거관리위원회의 향후 역할 및 발전방향에 대해 논의한다.

본 연구는 양대선거에 대한 종합적인 평가를 위해 4개의 대주제를 다룬다. 첫 번째는 선거제도 분야로 여기서는 1) 감염병 격리자 등 선거권 보장에 대한 쟁점 및 제언, 2) 투·개표사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언, 3) 피선거권 연령 하향, 정당가입 연령 하향에 따른 선거참여 행태 및 과제, 4) 투표 편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석, 5) 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사 등 다섯 개 주제를 다룬다.

두 번째 주제는 선거과정 분야로 여기서는 1) 각 정당별 경선제도 분석: 제20대 대통령선거, 2) 각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거, 3) 정책선거 활성화를 위한 평가 및 협력방안, 4) 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감, 5) 선거벽보 등 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석, 6) 선거여론조사 쟁점 및 제언, 7) 제20대 대통령선거 후보자토론회의 평가와 과제, 8) 제8회 전국동시지방선거 후보자토론회의 평가, 9) 선거별 정당·후보자 등의 선거운동 방식 변화와 평가, 10) 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안, 11) 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜 뉴스 등 11개 주제를 다룬다.

세 번째 주제는 선거관리 및 홍보활동 평가 분야로 여기서는 1) 선거품질 제고를 위한

선관위의 역할과 발전 방향, 2) 선거관리위원회의 선거범죄 단속활동에 대한 평가, 3) 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 평가, 4) 선거관리위원회의 위상과 조직: 제도로서의 선관위 등 4개 주제를 다룬다. 선거관리 역할과 책임을 지고 있는 선거관리위원회의 관리활동, 단속활동, 홍보활동에 대해 평가하고 발전방향을 제시하려 한다. 특히, 선거 관리에 있어 투개표 정확성과 투명성에 대해서도 알아보며, 단속활동에서는 가짜뉴스에 대한 대응 그리고 공무원 선거 관여행위도 살펴본다. 선거관리위원회 홍보활동 평가에서는 언론보도의 공정성·신뢰성을 평가한다. 마지막으로 선거품질 제고를 위해 요구되는 선거관리위원회의 위상과 역할에 대해 논의한다. 특히 이번 보고서가 대통령선거와 지방선거를 동시에 다루기 때문에 선거관리와 관련하여 대통령선거와 지방선거의 비교 분석을 시도한다.

네 번째 주제는 지역별 분석으로 앞의 주제와는 달리 지역별 선거과정과 결과의 특징에 대해 알아본다. 특히 변화와 지속의 관점에서 1) 서울, 인천, 경기 지역, 2) 영남, 호남, 충청, 강원, 제주 지역의 지역적 특수성 알아보고 결과가 지니는 의미에 대해 살펴본다. 또한, 대통령선거와 지방선거의 지역에 따른 비교와 지방선거가 지역정치 활성화에 미치는 영향에 대해 고찰해 본다.

이 연구는 크게 여섯 가지 차원에서 활용될 수 있다. 우선 이 연구용역은 선거연구를 위한 기초자료를 제공한다. 일반인을 대상으로 한 설문조사는 선거연구에 있어 중요한 자료로 활용될 수 있다. 유권자 설문조사 결과는 전문가들뿐만 아니라 선거를 전공으로 하는 학생들의 석사, 박사 논문에 중요한 자료가 된다.

둘째, 이 연구는 선거제도 평가와 개선을 위한 참고자료로 활용될 것이다. 본 연구에서 다루는 소주제들은 정치자금법, 공직선거법, 정당법 관련 개정안 마련이나 제도 개선을 위한 근거자료로 사용될 수 있다.

셋째, 본 연구는 다양한 수업 자료로 활용될 수 있는데 무엇보다 민주시민교육을 위한 기초자료가 될 것이다.

넷째, 이 연구용역을 통해 선거연구 및 평가를 위한 종합적인 네트워크 구축이 가능하다. 본 연구에 참여하는 연구진들은 선거와 정당과 관련한 정치과정을 전공한 전문가들로 구성하여 세부 영역별로 전문성을 살린 심층적 연구와 평가를 진행하고 있다. 이를 통하여 두 선거 기간 동안 전문가 연계망을 구축할 수 있다.

다섯째 선거관리위원회 역할과 기능에 대한 홍보자료로 제시할 수 있다. 선거관리위원회는 헌법기관으로 공정성, 투명성, 객관성을 바탕으로 선거를 관리하고 있다. 본 연구에서 도출되는 결과들은 이에 대한 근거자료로 활용될 수 있다.

여섯째 정치권, 언론계, 학계에서 입법, 보도자료, 연구자료로 제공될 것이다. 연구를

통해 도출된 유권자 설문조사와 전문가 조사 자료는 학술회의 및 학술대회에 심도 있게 다루어질 예정으로 다양한 방법으로 정치권과 언론계, 그리고 시민단체에 알려질 것이다.

그 외에도 본 연구는 다양한 형태로 활용될 것이며 궁극적으로는 한국의 선거품질 제고와 민주주의 발전에 이바지할 것이다.

# 01

## 2022년 양대선거 개관

### I 연구 목적과 개요

이 연구는 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거를 역사적 관점에서 조명해 보고, 선거과정에 대해 살펴본다. 특히 대한민국 정치와 민주주의에서 양대 선거가 지니는 의미를 논의하고, 두 선거에서 두드러지게 나타난 쟁점과 유권자들의 요구를 검토한다. 선거 관리의 측면에서 이 보고서는 대의민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 선거를 어떻게 진행·관리할 것인가를 종합적으로 진단, 평가해 본다. 이 연구는 대통령선거와 지방선거를 동시에 다루기 때문에 선거에 따른 비교분석이 가능하다. 두 선거의 비교분석을 통해 각 주제들에 대해 좀 더 심도 있는 논의가 가능할 것이며, 이러한 논의를 통해 의미 있는 정책 대안을 도출해내고자 한다.

2022년은 대통령선거와 지방선거가 동시에 치러진 해이다. 3월 9일에는 대통령선거가, 6월 1일에는 지방선거가 있었다. 대통령선거에서는 국민의힘 윤석열 후보가 48.56%의 득표율로, 47.83%의 득표율을 올린 더불어민주당의 이재명 후보를 0.73% 차이로 꺾고 당선되었다. 최종 투표율은 77.08%로 지난 대선보다 0.15% 정도 낮았지만 전반적으로 높은 관심 속에 선거가 진행되었다. 또한 득표 결과에서도 알 수 있듯이 이번 대통령선거는 두 명의 후보가 경쟁한 양상이었다. 이 보고서를 통해 우리는 이러한 치열한 경쟁이 유권자들의 투표행태에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴볼 수 있을 것이다.

득표율 차이에서도 알 수 있듯이 이번 대통령선거는 매우 치열했다. 이번 선거의 득표율 차이는 지금까지 대통령선거에서 가장 낮은 수치이다. 치열했던 선거 경쟁이었던 탓에 후보자들 간의 대립도 격하게 표출되었다. 이로 인해 정책선거운동보다는 후보의 개인적 특성이나 스캔들에 관한 네거티브 공방이 더 두드러졌다. 매체는 때로 이번 선거를 “비호감 선거”로 규정하기도 한다. 그럼에도 불구하고 선거 기간 중 사회 정책, 안보 정책, 성평등 정책 등을 둘러싼 후보자들 사이의 토론이 진행되기도 하였다. 이 연구는 후보자들의 선거운동 방식과 선거환경에 관한 분석을 통해 정책 선거가 이루어지기 위한 조건들을 살펴보고자 한다.

이번 대통령선거와 전국동시지방선거는 코로나19 사태 속에서 치러졌다. 그렇기 때문

에 감염병 격리자 등에 대한 선거권 보장과 운영에 관한 논쟁이 존재하였으며, 유권자들의 코로나19에 대한 경험과 정부의 대처에 대한 평가가 후보자 선택이나 선거관리에 대한 평가에 영향을 미쳤을 수 있다. 이 보고서는 감염병이 후보자와 유권자에게 미친 영향을 검토한다. 더 나아가 이 연구는 코로나19와 같은 질병이 유행하는 상황에서 어떻게 선거권을 보장해야 할 것인가에 대한 제도적 방안을 모색한다.

6월 1일 치러진 제8회 전국동시지방선거는 새로운 행정부가 출범한 직후 시행되었기 때문에 정치적으로 매우 중요할 뿐만 아니라 어떠한 요인들이 지방정부 구성에 영향을 미칠 것인지, 그리고 향후 지방정부의 운영이 어떻게 이루어질 것인지를 결정하는 의미 있는 선거라고 볼 수 있다. 하지만 대통령선거가 치러지고 불과 3개월 정도 후에 치러진 선거인 탓인지 투표율은 50.9%에 불과했다. 1995년 실시된 제1회 전국동시지방선거 이후 두 번째로 낮은 수치이다. 가장 낮은 투표율은 2002년 제3회 전국동시지방선거의 48.9%였다. 이 보고서는 투표 참여와 관련하여 행태와 제도를 분석하고 투표율 제고 방안을 살펴보고자 한다.

낮은 관심 속에 치러진 이번 지방선거에서 국민의힘은 더불어민주당에 압승을 거두었다. 전국 광역자치단체장 선거에서 국민의힘은 12곳에서, 더불어민주당은 5곳에서 승리를 거두었다. 지난 제7회 전국동시지방선거에서 자유한국당이 2곳에서, 더불어민주당이 14곳에서 승리를 거두었던 것을 감안한다면 반전이 일어났다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 양상은 다른 단위에서도 관찰되었다. 지방선거는 지방자치를 위한 대표자를 선택하는 과정이다. 이 보고서는 이번 선거가 지방선거에서 대표 선출의 의의를 잘 실현하였는가를 살펴본다.

이 보고서는 2022년 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거를 선거제도, 선거과정, 선거관리 차원에서 평가하고 지역별로 선거결과를 분석한다. 이를 통해 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 대한민국 정치사에서 갖는 의미와 특징을 파악한다. 또한 이 연구는 이번 두 선거를 통해 대한민국의 대의민주주의가 어떻게 작동하고 있는가를 분석한다. 이를 위해 두 선거의 운영과 관리를 면밀하게 검토하여 대한민국 정치와 민주주의의 발전을 위해 어떠한 제도적 노력이 필요한가를 논의한다.

대한민국 정치를 오랫동안 연구하고 분석하며, 전문가 양성에 힘쓰고 있는 한국정치학회는 이 연구용역의 진행을 위해 한국정당학회, 한국선거학회와 협조하여 최고의 전문가들로 연구진을 구성하였다. 연구진은 연구 제안요청서의 내용을 세밀하게 논의하였으며, 이 논의에서 제기된 의견과 과거 수행된 연구들을 참조하여 4개의 대주제와 여기에 상응하는 소주제 22개를 설정하였다. 연구진은 현행 선거제도, 선거기간 생산된 다양한 자료, 일반인 설문조사 및 전문가를 대상으로 한 조사, 그리고 선거결과 등을 분석

하여 이 주제들을 종합적으로 다룰 것이다.

선거경쟁이 치열할수록, 위기상황 속에서 선거가 치러질수록 공정하고 엄정한 선거관리가 필요하며, 선거관리에 대해 객관성과 전문성을 갖고 평가할 필요가 있다. 2022년 양대선거가 한국 정치와 민주주의의 발전에 기여하기 위해서는 무엇보다 두 선거에 대한 정확한 관찰과 분석이 요구된다. 구체적으로 이 보고서는 일반 유권자 설문조사와 선거과정에 대한 심도 있는 고찰을 통해 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 종합적 평가 그리고 선거제도 분야, 선거관리 분야, 선거홍보 및 단속 분야 등에 대한 성과분석을 시도하여 문제점과 해결방안을 제시할 것이다. 또한, 양대 선거에 대한 사회 전문가(학계, 정당, 시민단체, 선관위 등)의 다양한 의견 수렴을 통해 양대 선거를 다각도로 평가한다. 또한, 선진 선거문화 조성 및 신뢰제고를 위해 필요한 선거관리위원회의 향후 역할 및 발전방향에 대해 논의한다.

본 연구는 선거 개관과 종합적 평가와 22개 소주제를 다룰 것이며, 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에 대한 세밀하고 총체적인 분석을 시도한다. 과거와 달리 이번 연구는 대통령선거와 전국동시지방선거를 종합적으로 비교 분석하기에 선거에 따른 유사점과 차이점을 살펴볼 수 있다는 점에서도 매우 의미 있는 연구가 될 것이다.

이 연구를 위해 한국정치학회는 한국정당학회와 한국선거학회와 함께 최고의 전문가들로 '2022년 양대선거 평가연구단'을 구성하고 22개 소주제에 대해 체계적인 자료조사와 유기적인 공동연구, 그리고 총체적인 분석과 종합적인 평가를 진행한다. 평가연구단 산하에는 선거제도 분야, 선거과정 분야, 선거관리 및 홍보활동 분야, 지역별 분석 등 4개 분야 외에 조사팀을 구성하여 (1) 일반유권자 설문조사와 통계 분석 등 양적 연구와 (2) 학자, 언론인, 후보자 및 정당 관계자, 시민단체 활동가, 중앙선거관리위원회 관계자 등을 대상으로 하는 심층적 연구가 진행될 수 있도록 하여 과학적이고 경험적인 자료를 제공한다.

## II 연구내용

### 1. 전체 연구내용의 구성

본 연구는 양대선거에 대한 종합적인 평가를 위해 4개의 대주제를 다룬다. 첫 번째는 선거제도 분야로 여기서는 1) 감염병 격리자 등 선거권 보장에 대한 쟁점 및 제언, 2) 투·개표사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언, 3) 피선거권 연령 하향, 정당가입 연령 하향에 따른 선거참여 행태 및 과제, 4) 투표 편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및

활용도 분석, 5) 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사 등 다섯 개 주제를 다룬다.

코로나19 사태 속에서 선거가 진행되는 만큼 감염병 격리자 등에 대한 선거권 보장은 매우 중요한 주제가 되었으며, 논란이 발생할 수 있는 영역이기도 하다. 이 연구는 이와 관련한 다양한 주장과 쟁점을 검토한 후 대안을 제시하고자 한다. 대선을 앞두고 공무원의 선거사무 관련 논쟁이 있었다. 이 연구는 이 논쟁과 관련한 여러 의견을 검토하고 향후 선거사무를 어떻게 운영해야 하는가에 대한 현실적인 대안을 제시하고자 한다. 민주주의는 유권자의 참여를 기반으로 한다. 투표 참여는 그 중 핵심이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 더 많은 유권자들이 투표에 참여할 수 있도록 하는 다방면의 노력이 필요하다. 실제로 선거관리위원회는 유권자들의 투표참여를 위해 다양한 제도를 강구하고 있다. 이 연구는 유권자들이 이러한 제도에 대해 어떻게 인지하고 있는지를 검토하고 제도의 발전 방향을 모색한다. 마지막으로 지난 공직선거법 개정에 대한 각계의 평가와 어떤 개정이 요구되고 있는가를 검토한다.

두 번째 주제는 선거과정 분야로 여기서는 1) 각 정당별 경선제도 분석: 제20대 대통령선거, 2) 각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거, 3) 정책선거 활성화를 위한 평가 및 협력방안, 4) 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감, 5) 선거벽보 등 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석, 6) 선거여론조사 쟁점 및 제언, 7) 제20대 대통령선거 후보자토론회의 평가와 과제, 8) 제8회 전국동시지방선거 후보자토론회의 평가, 9) 선거별 정당·후보자 등의 선거운동 방식 변화와 평가, 10) 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안, 11) 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜 뉴스 등 11개 주제를 다룬다.

대통령선거나 대부분의 지방선거에서 주요 정당 후보자들이 경합하는 양상을 보인다. 이러한 까닭에 정당이 어떻게 후보자들을 결정하는가는 현대 정당정치를 이해하기 위해 매우 중요한 주제이다. 이 보고서는 제20대 대통령선거의 경선 과정과 제8회 전국동시지방선거의 공천 및 경선 과정을 비판적으로 검토하여 대한민국 대의민주주의와 정당정치의 실재를 파악한다. 규범적 이론에 따르면 대의민주주의의 바람직한 작동은 정책선거와 밀접한 연관이 있다. 유권자들이 정책을 판단기준으로 후보자를 선택하고 대표자가 자신들이 제시한 정책을 실천할 때 대의민주주의는 적절하게 작동한다. 이 연구는 양대선거에서 정책선거의 수준을 검토하고 이를 바탕으로 정책선거 활성화를 위해 우리가 어떠한 노력을 기울여야 하는가를 살펴본다. 대의민주주의에서 유권자들의 투표 참여는 필수불가결한 요소들 중 하나이다. 유권자들의 투표 참여를 확대하기 위해 사전투표와 같은 다양한 투표 참여 방식이 실행되고 있다. 이 보고서는 투표방법에 따른 유권

자의 투표행태와 효능감이 달라지는가를 경험적으로 검토한다. 이를 통해 투표방법 개선을 위한 제도적 방안을 모색하고자 한다.

정당과 후보자는 선거 승리를 위해 다양한 방식으로 선거운동을 전개한다. 이 보고서는 선거운동과 관련하여 두 가지 소주제를 탐구한다. 하나는 선거벽보 등 인쇄물을 이용한 선거운동이며, 다른 하나는 정당과 후보자의 선거운동 방식 변화이다. 이 연구는 대통령선거와 지방선거의 선거운동 방식의 차이 및 변화를 다각도로 비교분석한다. 선거운동과 선거승리와 관련하여 여론조사의 중요성은 점차 증가하고 있다. 하지만 여론조사결과와 실제의 품질과 이에 대한 대중의 신뢰도가 이에 비례하여 증가하고 있는가는 논쟁의 여지가 있다. 이 연구는 선거여론조사와 관련한 유권자들의 인식과 왜 이러한 인식이 발생하였는가를 파악하기 위해 여론조사의 현실과 쟁점을 살펴본 후 신뢰할만한 선거여론조사를 위한 제언을 하고자 한다.

매체선거가 일반화된 현대정치에서 후보자방송토론은 유권자들에게 정보를 제공하고 후보자 선택에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 정보 경로들 중 하나이다. 이 보고서는 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거방송토론회를 분석하여 방송토론회의 효과성, 유용성, 흥미성 등을 경험적으로 파악한다. 매체가 유권자들에게 미치는 영향력 증가로 인해 정당과 후보자들은 다양한 매체와 플랫폼을 활용하여 선거운동을 진행한다. 이 연구는 후보자들의 매체와 새로운 플랫폼 활용을 분석한다. 새로운 매체와 플랫폼의 등장은 정보의 내용과 전달 방식의 변화도 수반한다. 특히 매체가 유권자들에게 미치는 영향력과 관련하여 최근 가짜뉴스 등이 중요한 쟁점으로 떠올랐으며 이에 대한 대책 마련이 시급한 형편이다. 이 보고서는 가짜뉴스에 유권자들의 인식과 대처방안 등을 논의한다.

선거과정과 관련하여 이 보고서가 다루고자 하는 또다른 주제는 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안이다. 이미 선거사무원 처우개선을 위한 수당을 현실화하자는 논의가 진행되고 있는 상황이다. 이 연구는 이러한 현실을 반영하여 이 주제와 관련한 다양한 의견을 청취하고 각 의견에 따른 현실적·제도적 대안과 대안에 따른 기대효과에 대해 논의한다.

세 번째 주제는 선거관리 및 홍보활동 평가 분야로 여기서는 1) 선거품질 제고를 위한 선관위의 역할과 발전 방향, 2) 선거관리위원회의 선거범죄 단속활동에 대한 평가, 3) 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 평가, 4) 선거관리위원회의 위상과 조직: 제도로서의 선관위 등 4개 주제를 다룬다. 선거관리 역할과 책임을 지고 있는 선거관리위원회의 관리활동, 단속활동, 홍보활동에 대해 평가하고 발전방향을 제시하려 한다. 특히, 선거관리에 있어 투개표 정확성과 투명성에 대해서도 알아보며, 단속활동에서는 가짜뉴스에



대한 대응 그리고 공무원 선거 관여행위도 살펴본다. 선거관리위원회 홍보활동 평가에서는 언론보도의 공정성·신뢰성을 평가한다. 마지막으로 선거품질 제고를 위해 요구되는 선거관리위원회의 위상과 역할에 대해 논의한다. 특히 이번 보고서가 대통령선거와 지방선거를 동시에 다루기 때문에 선거관리와 관련하여 대통령선거와 지방선거의 비교 분석을 시도한다.

네 번째 주제는 지역별 분석으로 앞의 주제와는 달리 지역별 선거과정과 결과의 특징에 대해 알아본다. 특히 변화와 지속의 관점에서 1) 서울, 인천, 경기 지역, 2) 영남, 호남, 충청, 강원, 제주 지역의 지역적 특수성 알아보고 결과가 지니는 의미에 대해 살펴본다. 또한, 대통령선거와 지방선거의 지역에 따른 비교와 지방선거가 지역정치 활성화에 미치는 영향에 대해 고찰해 본다.

〈표 1〉 2022년 양대선거 외부평가 세부 연구주제와 참여인력

연구 분류	소주제		연구자
선거 개관	No. 1	2022년 양대선거 개관	임성학(시립대) 이한수(아주대)
1. 선거제도	No. 2	감염병 격리자 등 선거권 보장에 대한 쟁점 및 제언	장한일(국민대)
	No. 3	투·개표사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언	유성진(이화여대)
	No. 4	피선거권 연령 하향, 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여 행태 및 과제	하상응(서강대) 한정훈(서울대)
	No. 5	투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석	허재영(연세대) 김은경(국민대)
	No. 6	공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사	신정섭(송실대)
	2. 선거과정	No. 7	각 정당별 경선제도 분석: 제20대 대통령선거
No. 8		각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거	박지영(성신여대)
No. 9		정책선거 활성화를 위한 평가 및 협력방안	강명훈(명지대) 기여운(충남대)
No. 10		투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감	가상준(단국대)
No. 11		선거벽보 등 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석	장선화(대전대)
No. 12		선거여론조사의 쟁점과 제안	구본상(충북대) 박원호(서울대)
No. 13		제20대 대통령선거 후보자토론회의 평가와 과제	임유진(강원대)
No. 14		제8회 전국동시지방선거 후보자토론회의 평가	박영득(충남대)
No. 15		선거별 정당·후보자 등의 선거운동 방식 변화와 평가	장영덕(인하대) 송정민(연세대)
No. 16		선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안	정수현(강원대) 정영우(인천대)
No. 17		후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜뉴스	길정아(고려대)

연구 분류	소주제		연구자
3. 선거관리 및 홍보활동 평가	No. 18	선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향	조영호(서강대) 강우진(경북대)
	No. 19	선관위의 선거범죄 단속활동에 대한 평가	김준석(동국대)
	No. 20	선관위의 홍보활동에 대한 평가	강우창(고려대)
	No. 21	선관위 위상과 조직: 제도로서의 선관위	최재동(연세대)
4. 지역별 분석	No. 22	지역별 분석: 서울, 인천, 경기	황인정(성균관대)
	No. 23	지역별 분석: 영남, 호남, 충청, 강원, 제주	박영환(영남대)
종합 평가	No. 24	2022년 양대선거 종합 평가	윤광일(숙명여대) 조원빈(성균관대)

## 2. 소주제별 연구내용

### 1) 감염병 격리자 등 선거권 보장에 대한 쟁점 및 제언

이 연구 주제는 다음과 같은 목적 및 필요성에 기반한다. 첫째, 감염병 격리자의 선거권 보장에 대한 쟁점 사항들을 파악하고 얼마나 잘 운영되었는지를 평가하고자 한다. 둘째, 격리자들의 선거권을 보장하는 과정에서 비격리자들에 대한 감염 위험이 최소화되었는지 파악/평가되어야 한다. 셋째, 코로나19와 같은 감염병이 앞으로도 재발할 수 있다는 점에서, 향후 선거제도 개선이 필요한지 그리고 그 개선을 위해서는 어떤 것들이 고려되어야 하는지 검토해보고자 한다.

이상의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구활동을 진행하고자 한다. 먼저, 감염병 격리자들의 선거권 보장을 위하여 마련된 방안이 무엇인지 그리고 그 방안에 맞춰 운영하는 과정에서 어떤 문제점들이 발생했는지 파악한다. 둘째, 전문가 인터뷰와 유권자 표본 설문조사를 활용하여, 감염위험에 대한 우려가 비격리자의 선거참여에 영향을 끼쳤는지 살펴볼 계획이다. 격리자들의 선거권 보장 방안의 실제적 혹은 인식된 불완정성으로 인해서 비격리자들이 선거 참여 과정 중 감염 발생에 대하여 우려하게 되고, 결과적으로 감염을 피하기 위하여 선거 참여를 피했을 수도 있기 때문이다. 끝으로, 전문가 인터뷰를 기반으로, 향후 선거제도 개선 방안을 제시한다. 구체적으로, 파악된 문제점들의 개선을 위하여 어떠한 방안이 필요한지, 그리고 만약 법 개정이 필요하다면 어떤 법이 개정되어야 하는지를 연구할 계획이다.

### 2) 투·개표사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언

이 장은 투·개표 사무인력의 구성과 업무평가, 수당 등에 관한 실태를 분석하고 이에 대한 쟁점을 정리한 후, 다른 민주주의 국가들의 사례를 중심으로 투·개표 사무인력의

위촉운영에 관한 제도 개선의 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 2022년 대선을 앞두고 투개표 사무인력의 위촉과 수당에 관한 공무원 노조의 문제제기로 이에 관한 사회적 논란이 촉발되었다. 이러한 논란은 실제 투개표 사무인력의 충원이 자발적인 지원의 방식보다는 선거관리위원회의 요청에 따라 공공기관에 할당되는 방식이 주를 이루었다는 점에서 나타났다. 투개표의 원활한 운영을 위해서는 이를 담당할 인력의 확충이 불가피하고 이에 대한 적절한 제도적인 장치가 구비되어야 함에도 불구하고 실제 운영에 있어서는 그러하지 못했다.

둘째, 투개표 사무인력은 선거관리에서 실질적인 역할을 수행함에도 이에 관한 연구가 전무하였다. 실제 투표의 과정에 종사하는 사무인력은 민주주의의 작동과정에 대한 유권자들의 평가에 영향을 미치며, 때때로 논란의 대상이 되기도 한다. 따라서 투개표 사무인력의 실질적인 업무수행능력과 현행 실태에 대한 유권자들의 평가가 어떠한지 검토하는 것이 필요하다.

이러한 목적과 필요성에 따라 이 장에서 살펴볼 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선적으로 우리나라에서 투개표 사무인력의 위촉과 운영은 어떠한 방식으로 이루어져 왔는지 검토한다. 현행 공직선거법은 관공서 기타 공공기관에 대한 선거관리위원회의 협조요구를 따르고, 공공기관 단체의 장은 선관위의 추천 협조요구에 따라야 한다고 규정하고 있다(공직선거법 제5조, 제174조). 그러나 구체적으로 추천과 협조가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지는 명확하게 연구된 바가 없기 때문에 이에 대한 실태를 파악한다. 다음으로 투개표 사무인력의 업무숙련도와 처우, 그리고 위촉방식에 대한 유권자들의 평가를 조사하고 평가한다. 마지막으로 다른 민주주의국가들의 운영방식에 대한 검토를 통해 제도 개선의 방안을 모색한다.

정파적 양극화의 심화는 선거과정 뿐 아니라 투개표에 대한 논란이 빈번히 제기되는 상황을 초래하고 있다. 이러한 현실에서 투개표 사무인력에 관한 실태조사와 평가, 그리고 제도적인 개선방안의 제시는 민주주의의 질적 신뢰제고에 긍정적인 역할을 수행할 것으로 기대된다.

### 3) 피선거권 연령 하향, 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여 행태 및 과제

이 장은 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 선거제도 개혁의 실효성을 논리적, 경험적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 선거제도의 개혁이 의도한 결과를 낳는지, 예상하지 못했던 부작용을 가져오는지, 실효성을 높이기 위한 부가적인 제도 개편이 필요한지 여부를 검토하는 작업은 피선거권 연령 하향 및 정당가입 연령

하향이라는 새 제도를 정착시키는 데에 반드시 필요하다.

최근 공직선거법 및 정당법 개정으로 피선거권 연령은 만18세로, 정당가입 연령은 만16세로 하향 조정되었다. 구체적으로 공직선거법 제 16조 2항과 3항은 만18세 이상의 국민에게 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장의 피선거권이 있음을 규정하고 있고, 정당법 제 22조 1항은 만 16세 이상의 국민이 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다고 규정하고 있다. 다만 만16~18세는 정당 가입 시 법정대리인의 동의를 받아야 한다.

이러한 제도 개선은 최근 선거권 연령이 만18세로 낮추어진 변화에 발맞추기 위해 이루어졌다. 만18세 유권자가 선거권을 행사할 수 있는데, 피선거권이 부여되지 않는다면 정치적 기본권과 참정권의 보장 차원에서 모순일 수 있기 때문이다. 만18세로 피선거권 연령이 하향된다면, 만18세 후보가 선거에서 공천을 받기위해 정당 가입연령도 낮아지는 것이 논리적으로 타당하다. 반면 이러한 제도 변화에 반대하는 목소리는 교육계에서 강했다. 교내 정당홍보 및 정당가입 권유 활동이 가능해지면 교실의 정치화 및 학습권 침해 등이 우려된다는 이유이다.

이 연구에서는 다음의 작업을 수행할 계획이다. 첫째, 제도변화에 대한 찬반 입장 검토: 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 변화에 대한 찬성 및 반대 주장의 근거를 검토한다. 둘째, 제도변화의 국제적 비교: 한국의 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도를 다른 민주주의 국가의 제도와 비교한다. 셋째, 제도변화에 대한 인식: 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도 변화를 한국 유권자들이 어떻게 받아들이고 있는지를 설문조사를 통해 파악한다. 넷째, 제도변화의 실효성: 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도 변화가 의도한 결과를 산출하는지를 제8회 전국동시지방선거 맥락에서 살펴본다. 다섯째, 제도변화에 따른 부가적 제도 정비의 필요성: (1) 만16세-18세를 대상으로 한 시민교육, 정치교육의 현황을 검토한다. (2) 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도변화의 실효성을 높이기 위한, 추가적인 법 개정의 가능성(예를 들어 지역정당 설립)에 대해 토의한다. 이 연구 목적을 달성하기 위해 설문조사와 정당 관계자 인터뷰를 활용할 계획이다.

#### 4) 투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석

일반적으로 투표편의라 함은 유권자들이 투표참여에 편의제공하는 것을 의미한다. 2013년부터 도입된 사전투표제도, 거동불편 유권자 차량 지원, 투표활동보조인 운영, 투표편의 물품 비치 등이 투표참여 장벽을 완화시킴으로써 투표율을 높일 수 있는 투표편의 제공에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

예를 들어, 중앙선거관리위원회가 ‘쉽게 설명한 투표안내 애니메이션·투표안내책자·

투표안내카드'를 제작하여 발달장애인 등 선거인이 투표 방법과 절차에 대한 이해를 돕거나, 다문화 가정 유권자와 같이 문자정보의 해독이 어려운 선거인의 모국어로 투표 일시·절차·방법 등 선거정보를 제공하는 것 모두가 투표편의 제공에 포함된다고 할 수 있다. 특히, 20대 대통령 선거의 경우 코로나19 확산으로 인한 확진·격리자가 60만명을 상회하는 등 이전 선거와 달리 확진·격리자에 대한 투표편의 문제도 큰 이슈로 부각됐다.

장애인의 경우 투표편의 제공이 투표율 증가에 도움을 주었다는 여러 선행연구들의 결과를 어렵지 않게 찾아볼 수 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 장애정도, 장애유형별로 투표율이 상이하게 나타나는 현상도 발견되고 있다. 최근 대의민주주의의 한계 및 문제점들이 지적되며 다양한 대안들이 논의되고 있는데, 대의민주주의가 본궤도에 정착하기 위해서는 그 무엇보다 모든 유권자가 정치적 참여와 권리 행사에서 소외되지 않아야 한다.

따라서, 유권자의 정치참여 의식이 높아짐에 따라 각계각층의 참정권 보장을 위한 선거관리위원회의 주도적인 역할 요구가 증대되고 있는 상황에서 그 동안의 투표편의 제공 실태를 파악하고, 해외사례 조사 및 유권자들 의식 조사를 진행하여 투표편의 제공 대상별로 투표편의 제공에 대한 인지도와 활용도를 분석하고, 투표편의 정보안내 및 편의제공이 얼마나 적절한 효과를 이끌어 낼 수 있는지 분석하고 이를 토대로 참정권 보장 방안의 개선과 확대와 관련한 정책적 아이디어 도출을 하고자 한다.

##### 5) 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사

공직선거법은 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 선거가 공정하게 치러지도록 선거절차를 관리하기 위해 만들어진 법이다. 우리나라 공직선거법 제1장 제1조 역시 국민의 자유로운 의사 표현 보장, 민주적 절차에 의한 선거진행, 선거관련 부정방지를 공직선거법의 주요 목적으로 명시하고 있다. 이 세 가지 목적을 달성하기 위하여 공직선거법은 1994년 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회선거법과 지방자치단체의장선거법을 통합하여 '공직선거및선거부정방지법'으로 제정되고, 2005년 현재의 공직선거법으로 개정된 이후 지속적인 세부 개정이 이루어져 오고 있다.

그러나 우리나라 공직선거법에 대한 평가는 선거운영의 공정성과 안정성 측면에서는 좋은 평가를 받고 있지만, 상대적으로 너무 규제적이어서 국민들의 표현의 자유와 선거권을 상당히 침해하고 있다는 비판을 받아왔다. 따라서 국민들의 표현의 자유와 선거권 보장을 위하여 공직선거법이 개정되어야 한다는 의견이 학계와 시민단체 등에 의해서 지속적으로 제기되어 왔다.

본 연구는 이러한 배경 속에서 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자들의 평가를 살펴보고, 개정이 필요한 선거운동 및 선거절차 사무에 대한 요인들이 무엇이 있는지를 살펴보고자 한다. 더 나아가 선거운동 등에 있어서의 표현의 자유 확대가 선거의 공정하고 안정적인 관리와 어떠한 상관관계 있는지를 살펴보고자 한다. 본 연구의 결과는 선거운동과 선거절차 사무에 있어 우리나라 공직선거법이 향후 어떠한 방향으로 개정되어야 하는지에 대한 실증적 근거를 마련해 줄 수 있을 것이라고 기대해 본다.

이 연구는 2022년 새롭게 개정된 일부 공직선거법에 대한 유권자들의 평가를 다음의 주제를 중심으로 살펴본다: 투표시간 확대, 거소투표의 대상 및 신고방법 확대, 국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 피선거권 하향(25세→18세), 선거운동에 사용하는 확성장치의 소음규제기준마련과 위반시 과태료 부과, 선거절차에 대한 유권자 평가, 선거운동 및 선거절차 관련 내용 중 개정이 필요하다고 유권자들이 생각하는 조항에 대한 조사, 정치적 표현의 자유 보장과 공정한 선거관리 사이의 상관관계 분석.

위의 주제를 분석하기 위해 이 연구는 다음과 같은 연구 방법을 사용한다: 자료수집 방법 및 표본 설계, 문헌분석 및 다양한 실증사례 수집과 분석, 설문조사를 통한 유권자 평가와 요구사항 분석, 청와대 국민청원 게시판 등 인터넷 웹사이트 분석을 통한 유권자 요구 파악.

## 6) 각 정당별 경선제도 분석: 제20대 대통령선거

본 연구는 제20대 대선의 당내 후보경선 시 쟁점 사항을 파악하고 향후 경선제도의 개선 방안 제언을 목적으로 한다. 또한 정당별 경선제도의 차이점과 변화 추이를 심층적으로 분석함으로써 향후 당내 경선이 중앙선관위에 위탁되는 범위와 방식 등을 예상하여 이에 능동적으로 대비할 수 있도록 하는데도 목적이 있다.

제20대 대선의 당내경선에서는 양당(더불어민주당, 국민의힘) 모두 중앙정치 경험이 전혀 없는 후보자들이 최종적으로 선출됐다는 특징을 갖는다. 특히 국민의힘에서는 입당한 지 6개월도 안 된 정치신인이 제1야당의 대통령 후보로 선출되었다. 따라서 제20대 대선의 양당 후보선출 과정은 정당정치 변화를 탐색하는데도 중요한 의미를 갖는다.

구체적인 연구범위는 다음과 같다. 먼저, 정당별 경선 경과와 결과를 정리한다. 이번 경선에서는 양당 모두 예비경선을 치렀다. 경선 입후보자들이 특히 많았고, 양당은 각각 경선룰에 따라 예비경선과 본경선을 진행했다. 이러한 과정을 정리하고, 쟁점 사항들을 분석한다. 국민의힘에서는 특히 여론조사 설문 문항에 대한 논란이 있었고, 후보 간 토론회 개최의 방식과 횟수에 대해서도 논쟁이 있었다. 더불어민주당에서는 경선 시기가 논란이 됐고, 사퇴한 후보자들이 받은 표가 무효가 되는 문제도 경선 막판에 갈등을 야

기했다. 이는 정당 경선규정들의 명확성이 떨어지고 후보자들이 당내 역학관계를 이용해 경선 규정을 본인들에게 유리하도록 수정하려 하기 때문이다.

경선의 제도적 측면을 세부적으로 살펴보면, 더불어민주당의 경선은 당원과 일반국민이 모두 1인 1표의 동일한 효과를 가지도록 설계돼 있고 참여를 원하는 국민들이 자발적 신청에 의해 경선에서 투표권을 행사할 수 있기 때문에 오픈프라이머리에 보다 가까운 형태이다. 국민의힘은 당원과 일반국민이 5 대 5의 비율로 참여하도록 설계돼 있지만, 일반국민에 대해서는 여론조사를 실시했기 때문에 자발적 참여에 제한이 있었다. 또한 여론조사에서의 표본 하나가 당원 1인보다 전체 경선결과에서 차지하는 비중이 월등히 높기 때문에 당원의 영향력이 상대적으로 더 작다. 따라서 경선제도가 당원의 역할과 권한, 정당정치의 운용에서 각기 다른 결과를 가져오게 된다.

특히 제20대 대선 경선은 ‘후보자 중심적’인 경향이 강했다는 특징을 보인다. 경선에서의 대결이 극단적인 팬덤을 앞세운 후보 지지자들의 대결 양상으로 펼쳐지면서 경선이 끝난 후에도 시너지 효과를 내기 어려운 상황에 봉착한 것이다. 따라서 국민의 참여를 확대한 개방적인 정당 경선이 본선거에서도 후보자의 경쟁력을 높일 것이라는 전통적인 관점에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 경선 투표 참여자들을 대상으로 지지 후보를 물어보는 설문조사를 시행함으로써 지지 후보자의 경선 패배 후 표심이 어디로 이동했는지 점검해 볼 것이다. 이를 통해 개방적인 형태의 국민참여경선이 본선 경쟁력을 높이는지, ‘정당 중심성’과 ‘후보자 중심성’의 가치가 어떤 형태로 균형을 이뤄야 하는지에 대해 살펴보고자 한다.

또한 유권자 설문조사에서는 각 정당의 경선에 대한 만족도를 조사함으로써 유권자들의 평균적인 경선에 대한 인식을 측정한다. 이러한 과정을 통해 정당의 경선이 극단적 성향의 후보 지지자들이 참여하는 공간으로 변질된다면 대표성의 문제가 제기될 수 있음을 지적하고, 이를 개선할 수 있는 경선제도 모색과 함께 정책적인 제언도 추가할 것이다. 본 연구는 각 정당의 경선 관련 발표자료와 언론보도, 문헌연구 등과 함께 유권자 표본 설문조사를 실시하고 당 관계자들에 대한 인터뷰를 진행함으로써 양적, 질적 방법을 혼합해서 시행하고자 한다.

## 7) 각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거

본 연구는 제8회 전국동시지방선거에서 각 정당의 선거후보자 추천을 위한 공천 및 당내 경선제도에 대하여 분석하고, 향후 지방선거에서 공천 및 당내경선 제도와 관련한 개선방안을 모색하여 이와 관련한 정책적 제언을 하고자 한다.

지방자치의 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해 지역주민의 정치참여를 보다 효율적이고

책임 있게 구현하고, 지방선거를 통해 선출된 지역주민들의 대표가 지방정부와 지방 의회를 구성하여 정책을 집행함으로써 지역주민들의 민주 의식과 자치 능력을 배양하는 동시에 민주정치의 토대를 공고히 하는 기능적 역할을 수행한다. 또한, 선거후보자들은 당내의 투명한 공천 및 경선 과정을 통해 당선 후 펼치게 될 자신의 정책을 유세 과정에서 지역유권자에게 명료하게 제시하고, 지역유권자들은 이러한 정책과 공약을 바탕으로 후보자를 선택함으로써 실질적 의미에서 민주시민으로서의 역할과 기능을 다할 수 있게 되는 것이다.

그러나 지금까지 지방선거에서의 정당공천과 당내경선은 정당의 책임정치 구현과 공직 후보자에 대한 사전 검증이라는 순기능에 비해 지방자치의 중앙정치 예측 심화, 정당공천을 둘러싼 금전 수수, 중앙 정치인에 대한 충성 서약, 각종 비리 만연 등 지방자치를 위협하는 역기능을 끊임없이 만들어 왔다. 따라서 이번 2022년 지방선거 결과를 바탕으로 정당별 공천 및 당내 경선제도 현황을 비교·분석하고, 지방선거에서의 정당공천에 대한 지역유권자의 인식이 투표 참여 및 투표선택에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보고자 한다. 더 나아가, 지방선거에서 정당별 공천 및 당내경선 제도를 평가하고, 경선과정의 경쟁성과 개방성이 지역유권자들의 참여 의지를 고취시킬 수 있는지 또는 합리적인 투표 선택에 긍정적 영향을 미치는지 진단해 보는 것은 진정한 풀뿌리 민주주의로 발전하기 위해 중요한 정치적 함의를 갖는다.

본 연구에서는 당내 경선 과정에 대한 평가 및 제도적 효과를 분석하기 위해 유권자 만족도 평가 및 전문가 인터뷰 등의 자료를 활용하고자 한다. 본 연구의 경험적 분석을 위해 선거후보자의 공천과정을 중심으로 당헌·당규를 바탕으로 정당별 당내 민주주의 정도를 비교한 후 당내 경선제도의 효과성을 분석하기 위해 각 정당의 경선 과정 투명성에 대한 지역유권자들의 인식과 선거 참여 동기와의 상관관계, 그리고 경선 과정에 대한 지역유권자의 인식 차이가 투표참여 및 투표행태에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석할 것이다. 또한, 각 정당의 후보 경선제도의 차이를 비교·분석하기 위해 정당별 경선제도에 관한 내부 규정 및 언론기사 등의 자료도 함께 살펴보고자 한다.

결과적으로, 본 연구를 통해 이번 8회 지방선거에서 나타난 정당별 공천과 경선제도를 분석하는 것은 풀뿌리 민주정치를 활성화하기 위한 필수적인 과정일 뿐만 아니라, 향후 지방선거에서의 당내 경선 위탁에 대비한 참고자료로도 활용될 수 있을 것이라 판단된다.

## 8) 정책선거 활성화를 위한 평가 및 협력방안

본 연구는 정책선거를 저해하는 요인을 분석하여, 정책선거 활성화를 위한 선거관리위원회, 정당 및 후보자, 학계, 언론, 시민단체 등의 협력방안을 고찰하고자 한다. 정책



선거 활성화의 방안을 고찰하기 위해서는 무엇이 정책선거를 저해하는지에 대한 정확한 문제진단이 선행되어야 한다. 특히 정책선거 저해가 주로 수요의 측면에서 비롯되는지 아니면 공급의 측면에서 비롯되는지 살펴볼 필요성이 있다. 왜냐하면, 어떤 측면이 주요한 요인으로 작용하는지에 따라 정책선거 활성화 방안에 대한 함의가 달라지기 때문이다. 먼저 유권자들이 정책을 자신들의 투표 결정에서 중요한 요인으로 고려하지 않으면(수요측면), 정책선거 활성화 방안은 정보의 전달 측면보다는 유권자들이 정책선거를 하 게끔 이끄는 캠페인 및 유인의 제공 측면이 중요할 것이다. 반대로 유권자들이 정보의 부족으로 인해 정책선거를 할 의도가 있음에도 그렇지 못하면(공급측면), 보다 효과적이고, 효율적인 정보전달의 방식을 고민하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 수요 및 공급 측면 중 어느 측면이 정책선거 활성화를 저해하는 주요 요인인지를 분석하는 것을 목표로 한다.

정책선거를 저해하는 요인이 주로 수요 측면에서 비롯할 경우, 정책 외 요소가 유권자들의 주요한 고려사항으로 작용하지 않도록 하는 노력이 필요한 것으로 결론 내릴 수 있다. 무엇이 유권자들이 정책 이외의 요소들을 바탕으로 선택을 내리게 했는지에 따라 정책선거 활성화를 위한 구체적 대안이 달라진다. 예를 들어 정당 간 정책의 차이가 뚜렷한데도 유권자들이 지역감정, 정책과는 상관없는 후보자의 개인적 이미지 등 유인가치(valence) 등을 중심으로 선택을 내리는 경우, 정책선거 활성화를 위해서는 유권자들의 의식전환 캠페인, 높은 수준의 도덕성 및 자질을 갖춘 후보자를 선출할 수 있는 당내 경선제도의 도입을 통한 후보자 개인에서 비롯한 유인가치 평준화 등의 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

반면 정책선거의 저해가 주로 공급 측면에서 비롯할 경우, 더 정확하고 이해하기 쉬운 형태의 정보전달 방식의 확립을 정책선거 활성화의 주요 방안으로 볼 수 있다. 특히 기존 기성 언론은 물론 소셜미디어 등 새로운 매체를 통해 유권자들에게 적극적으로 정보를 전달하려는 노력은 물론, 주로 소셜미디어를 통해 생산·유통되는 가짜뉴스의 확산에도 특별한 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 한편, 정당 간 정책 차이가 유사할 경우 정당들이 의도적으로 정책과 관련된 정보의 전달을 최소화하며 유권자들이 정책 이외의 유인가치 측면에 집중하도록 유도할 가능성도 있다. 이 경우, 두 개의 거대 포괄정당이 존재하는 양당제에서 시민사회의 다양한 측면을 대변하는 다수의 직능 또는 계급 정당으로 구성된 다당제로의 전환이라는 근본적인 정치개혁이 정책선거 활성화를 위해 요구된다고 볼 수 있다.

본 연구는 연구목적 달성을 위하여 제20대 대선에 참여한 유권자들을 대상으로 다음과 같은 주요 문항을 묻는 설문 조사를 시행하고자 한다. 1) 회고적 투표였는지 또

는 전망적 투표였는지 여부 2) 후보자 선택 시 정책의 중요성 3) 후보자들의 정책과 관련된 정보의 접근성 (특히, 사회적 약자의 접근성을 포함하여) 4) 유권자들이 후보자들의 정책과 관련된 정보를 주로 습득하게 되는 통로 5) 투표 시 중요하게 고려한 정책 사항과 자신이 투표한 후보의 실제 정책과의 일치도 6) 정책 차원에서 유권자들이 평가한 각 후보간의 거리 등.

## 9) 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감

제20대 대통령선거의 중요한 특징은 제19대 대통령선거 때와 같이 높은 투표율이며 또한, 높은 사전투표율이라 말할 수 있다. 사전투표제가 도입된 이후 전국단위 선거에서 제20대 대통령선거 사전투표율은 가장 높았으며 투표참여 유권자 중 약 48%가 사전투표를 통해 선거에 참여하였다. 한편, 제6회와 제7회 지방선거 사전투표율이 각각 11.49%, 20.14%였다는 점을 감안할 때 이러한 높은 사전투표율은 제8회 지방선거에서도 동일하게 나타날 것이라 예상해 볼 수 있다.

과거 많은 연구들은 사전투표 유권자와 공식 선거 당일 유권자를 동일시하였지만 사전투표 유권자의 비율이 높아지면서 이들이 보여주는 정치적 특징에 대한 관심이 커지고 있다. 선거참여 유권자에 공식 선거일 투표 유권자, 사전투표 유권자, 그리고 투표 기권자로 구분하여 이들의 효능감 그리고 참여 여부에 미친 요인 등에 대해 알아본다. 제20대 대통령선거에서 코로나19는 투표참여에 부정적 영향을 미쳤다. 과연 유권자들은 코로나19에도 불구하고 투표참여는 원활히 이루어졌는지 알아보며, 이를 통해 제8회 지방선거에 유권자 참여가 실질적으로 보장되기 위해 필요한 점은 무엇인지 알아본다. 또한, 제8회 지방선거 후 코로나19가 유권자 참여에 미친 영향력에 대해 살펴본다.

한편, 유권자들의 투표참여 및 참여방식을 통해 참여방식에 영향을 미친 요인에 대해 알아보며, 앞으로 투표권 보장을 위해 필요한 조치는 무엇인지 살펴본다. 사전투표제가 실질적 투표권 확대라는 점에 있어서 기여한 바가 크다. 그러나 아직도 투표참여에 어려움을 겪고 있는 유권자들이 많다. 이들의 투표참여 의지가 현실이 되기 위해서 필요한 조치를 두 번의 선거를 통해 알아보고, 거소투표와 선상투표(대통령선거)를 통해 선거에 참여한 유권자의 특징을 살펴본다.

이와 함께 연령대별, 성별, 지역별 선거참여 방식의 특징을 알아보며 선거참여 방식에 따라 효능감 및 정치적 특징에 차이가 있는지 살펴본다. 일반적으로 연령대가 낮을수록 사전투표에 참여하는 경향이 높다고 알려져 있는데 이러한 점이 두 번의 선거에서도 나타나고 있는지 그리고 과거와 비교해 어떠한 변화가 나타나고 있는지 알아본다.

이를 위해 대통령선거와 지방선거 후 실시될 대면조사(외부평가) 결과를 활용할 예정

이며, 중앙선거관리위원회가 발표하는 유권자 의식조사, 투표율분석 자료를 사용하며 다양한 문헌을 참조할 예정이다.

#### 10) 선거벽보 등 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석

본 연구의 목적은 2022년 실시되는 양대 선거에서 중앙 및 지방을 포괄하여 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물을 이용한 선거운동에 대한 유권자 인식을 조사, 분석함으로써 향후 선거제도 개선을 위한 자료로서 활용될 것으로 기대된다. 제20대 대선, 제8회 지선 시 유권자들이 후보자의 정보를 주로 습득한 매체 가운데 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물을 활용한 선거운동이 후보자 정보 습득에 미치는 영향을 분석함으로써 인쇄물 이용 선거운동의 제도·관리적 개선 방안을 모색하고자 한다.

선거벽보와 선거공보는 유권자에게 후보 정보를 알리는 기본 수단인 동시에 전통적인 매체에 해당하지만 관련 법규상의 모호함과 유권자 인식 부족으로 선거운동 기간에 부적절한 장소에 설치된 현수막 및 벽보 설치와 관련한 민원 증가, 선거홍보물로 인한 공공시설물 파손, 관련법 인지 부족으로 인한 철거 및 훼손 위법행위 증대, 인쇄물 남발로 인한 유권자 피로감 등 다양한 문제들이 제기됨. 한편으로 기후위기와 환경 이슈가 정치 어젠다로 부상하는 가운데 현수막과 공보물, 벽보, 명함 등 선거 직후 발생하는 ‘선거 쓰레기’ 이슈가 제기되고 있는 상황이다.

본 연구는 문헌연구, 실증사례 수집·분석, 설문조사 자료 분석 등 단계적으로 질적·양적 연구방법을 병행한다. 첫째, 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물 이용 선거운동에 관련한 기존 법규 및 제도, 선거 정보 인쇄물이 유권자의 정보 습득에 미치는 영향에 대한 선행연구 등 문헌자료를 검토한다. 둘째, 주요 정당 선거운동 책임자 및 운동원, 전문가 인터뷰 등을 통해 2022년 양대 선거에서 인쇄물 이용 선거운동과 관련한 위법 사례, 제도의 현실적 적용 문제, 개선 방안 등과 관련한 실증 사례 및 의견 수집, 분석한다. 셋째, 『2022년 양대선거 외부평가 학술용역』 설문조사에 본 연구주제 관련 문항을 포함시킴으로서 대표성과 신뢰성을 갖춘 표본을 대상으로 한 설문 결과를 양적 데이터로서 활용, 선거현수막, 선거공보, 벽보 등 인쇄물을 활용한 선거운동에 대한 유권자 인식을 조사, 분석한다. 상기와 같은 단계적 자료수집 및 선거운동 매체에 대한 유권자 인식 조사분석을 통해 현행 제도의 실효성을 검토·평가하고 향후 제도적 개선방안을 모색하고자 한다.

#### 11) 선거여론조사 쟁점 및 제언

한국의 경우 선거여론조사가 가지는 의미는 크다. 즉 여론조사는 단순히 민심을 파악하는 도구에 그치지 않는다. 제20대 대통령선거에서 유력 정당의 후보 선정에 여론조사

결과가 반영되었고, 경선과정에서 대세론을 만들어내기도 했으며, 야권 후보 단일화의 방식으로 제기되기도 했다. 그러나 수많은 여론조사가 시행되었으나 조사방식(ARS/면접원 조사) 등에 따라 상이한 결과가 나타나기도 해 유권자들로 하여금 후보선택에 필요한 정보를 제공한다기보다 민심이 무엇인가에 대한 혼란을 오히려 가중시켰다는 비판에 직면했다.

본 연구는 제20대 대통령선거 및 지방선거 과정에서 나타난 쟁점들에 대한 분석과 이에 대한 대안을 제시하고자 한다. 우선 조사방식에 따라 다르게 나타난 결과를 둘러싼 쟁점을 분석할 것이다. 그간 휴대전화 가상번호 사용과 가중값 배율 허용 범위 축소 등 개선 노력에도 불구하고 비교적 여론조사가 수월한 대통령선거에서도 조사방식에 따라 상이한 조사 결과가 나타났다. 이 문제를 대표성을 담보할 수 있는 표집 문제, 유력 후보에 대한 호감도가 낮은 상태에서 응답을 유보하는 응답자에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 또한, 이를 극복하기 위해 시행된 흔히 “메타분석”으로도 알려진 선거여론조사 결합(polling aggregation)의 현황과 개선방안도 다루고자 한다. 아울러 선거여론조사 기관 전문성 강화를 위해 2017년에 도입된 선거여론조사기관 등록제의 효과와 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

지방선거는 이상과 같은 여론조사의 문제점들이 보다 명확하게 드러나는 장이기도 하다. 같은 시기에 여러 수준에서 다양하게 진행되는 다수의 선거 경쟁을 여론조사로 정확하게 담거나 예측하는 것은 대통령 선거에 비해 훨씬 어려운 일이며, 이것은 오히려 어떤 조건과 환경에서 여론조사의 문제점들이 더 극명하게 나타나는지를 살펴볼 수 있는 기회가 될 것이다. 본 연구에서는 주로 광역단체장 선거 지지율에 초점을 맞추어 조사품질의 문제, 접촉률 및 응답률과 결과 신뢰성의 관계 검증, 그리고 선거여론조사 결합(메타분석)의 여러 특성을 보다 상세하게 연구하고자 한다.

여론조사의 정확성 문제는 어제 오늘의 일이 아니고, 또한 한국의 문제만도 아니다. 여론조사의 포화환경에서 응답률은 떨어지고 조사의 질이 하락해 온 것은 하나의 일관된 경향이며, 이는 상황은 코로나 이후에 더 악화될 것이다. 두 개의 전국단위 대규모 선거가 집중된 이번 기회에 선거여론조사의 여러 쟁점을 정리하고 새로운 활로를 모색하는 것은 매우 중요한 일이며, 이것은 한국 선거관리의 핵심 과제 중 하나가 될 것이다.

## 12) 제20대 대통령선거 후보자 토론회의 평가와 과제

1997년 처음으로 대통령선거에 후보자 TV 토론회가 도입된 이후 25년이 지나면서 대통령 선거에서 후보자 토론회는 제도적으로 안정화되어 왔으며, 특히 대통령 선거과정에서 유권자들에게 후보자들의 자질과 능력을 검증할 수 있는 기회로서 중요한 역할

을 담당하고 있다.

이에 본 연구는 제20대 대통령선거 후보자 토론회에 대한 유권자 의식조사를 통해 대통령선거 후보자토론회의 제도와 효과를 분석하고, 이후 선거에서 유권자들이 선택에 실질적으로 도움이 될 수 있는 대통령선거 후보자 토론회로 발전하기 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

첫째, 제20대 대통령선거 후보자 토론회의 제도를 분석한다. 1997년 이후 대통령 후보자토론회의 제도적 설계 및 발전을 역사적으로 고찰하고, 제20대 대통령선거 기간 중 총 6회에 걸쳐 실시된 대통령 선거후보자 토론회의 제도와 실시 현황을 분석한다. 특히 중앙선거관리위원회 선거방송토론회가 주관한 4회의 대통령 선거 후보자 토론회 이외에, 언론사가 주관한 2회의 후보자 토론회를 포함하여 분석한다. 또한 복지TV를 통해 본격적으로 제공되기 시작한 후보자 수어 통역의 현황과 내용을 살펴본다.

둘째, 제20대 대통령 선거 후보자토론회의 효과를 분석한다. 이를 위해 6차례에 걸친 후보자 토론회의 내용에 대한 유권자의 평가를 경험적으로 분석한다. 특히 후보자 토론회의 개최횟수, 진행시간, 주제 및 진행방식, 중계방송사의 수 등의 내용적 측면 뿐만 아니라 후보자 토론회의 공정성, 유용성, 흥미성에 대한 유권자의 평가를 포함한다. 그리고 후보자 토론회가 유권자들의 투표선택에 미친 효과성을 분석하고자 한다.

마지막으로, 후보자 토론회의 개선 방안을 모색하고자 한다. 형식적인 측면에서 후보자 토론회 수어통역과 관련한 문제점들을 지적하고 개선방안에 초점을 두고자 한다. 미국 대통령 후보자 토론회의 수어 통역 사례 분석을 통해 제20대 대통령 선거 후보자 토론회의 수어통역의 문제점과 개선방안을 모색할 것이다. 내용적인 측면에서 후보자간 토론이 네거티브 공방에 머무는 것이 아니라 정책 대결을 유도하여 보다 실질적인 정책 정보를 제공할 수 있도록 하기 위한 방안을 도출할 것이다. 이를 통해 향후 선거에서 유권자들이 올바른 판단과 정책적 선택에 도움을 줄 수 있는 후보자 토론회의 위상을 재정립하여 후보자 토론회에 대한 유권자들의 관심을 더욱 제고하는데 기여하고자 한다.

### 13) 제8회 전국동시지방선거 후보자토론회의 평가

유권자가 선거에 출마한 많은 후보자들 가운데 한 후보를 선택하기 위해서는 후보자와 정책에 대한 정보를 필요로 한다. 정책선거가 가능하기 위해 가장 중요한 전제는 유권자가 후보자가 내세운 정책을 인지하는 것이며 유권자가 후보자들의 정책을 상호비교하여 평가하는 기회를 갖는 것은 정책선거의 질을 한 단계 더 높이는데 기여한다. 선거방송토론은 유권자들에게 후보자의 선출직 공직자로서의 역량과 태도, 정책에 대한 정보를 제공한다는 점에서 그 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 지난 20대 대통령선거에

서 치러진 다섯 번의 TV토론의 누적 도달률은 51.8%에 달해 유권자들이 후보자의 정책을 알아보고 상호비교하기 위해 TV토론에 크게 의존하고 있다는 것을 보여준다.

본 보고서는 오는 제8회 전국동시지방선거에서 치러질 후보자토론회를 분석하면서 두 가지에 초점을 맞추고자 한다. 첫째는 선거방송토론의 효과를 후보자 선택을 중심으로 살펴본다. 많은 선행연구들에 따르면 선거방송토론을 시청하는 것은 당파성을 갖고 있거나 이미 지지하는 후보를 가지고 있는 유권자가 지지후보를 바꾸도록 만드는 정도의 효과에는 미치지 못하지만, 무당파 유권자나 아직 지지후보를 결정하지 못한 유권자들에게는 후보선택에 의미 있는 영향을 미친다. 각지 지역에서 서로 다른 후보들이 경쟁하는 선거이므로 전국을 단위로 소수의 후보자들이 경쟁하는 대통령선거에 비해 후보자에 대한 관심이 상대적으로 분산될 수 있는 전국동시지방선거에서도 선거방송토론이 유권자의 선택에 영향을 미치고 있는지, 구체적으로 어떤 유권자들에게 영향을 미치는지 살펴볼 것이다.

둘째로는 방송토론이 시민참여에 미치는 영향을 분석한다. 선거방송토론은 단순히 후보자와 정책에 대한 정보를 제공하는 기능을 넘어서, 선거방송토론에서 제기된 의제와 선거에 대한 시민들의 관심을 제고하고 방송토론에서 제시된 의제들이 시민들 사이의 정치적 대화소재가 되면서 선거에 대한 시민들의 대화 등 상호작용에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 보고서는 유권자들의 정치관심, 이웃과의 정치적 대화에 선거방송토론 시청이 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 것이다.

마지막으로 방송토론에 대한 유권자들의 평가와 시청양상을 살펴본다. 선거기간 중 시행된 선거방송토론이 과연 공정하게 수행되었는지, 유권자들이 평가하기에 선거방송토론의 선거 관련 정보를 제공하는데 효과적이었는지 살펴본다. 구체적으로, 선거방송토론의 공정성에 대한 유권자 평가에 더하여 그러한 유권자 평가에 영향 지지정당, 이념 등이 어떤 영향을 미쳤는지 검토할 것이다. 유권자들이 선거방송토론을 얼마나 많이 시청했는지, 선거방송토론 시청횟수에 따라서 선거방송토론의 정보제공 기능에 대한 평가가 어떻게 달라지는지에 대해서도 검토한다. 또한 선거경합도가 높을수록 선거방송토론 시청이 증가하는지도 살펴볼 것이다. 이러한 분석은 전국이 하나의 선거구인 대통령 선거에서는 수행할 수 없지만, 많은 선거구를 두고 치러지는 전국동시지방선거에서 가능한 분석이라는 점에서 의미가 있을 것이다.

#### 14) 선거별 정당·후보자 등의 선거운동 방식 변화와 평가

본 연구는 선거운동 방식의 변화를 분석함으로써 선거운동의 추세와 효과성을 파악하고, 그 특징을 도출하는데 목적이 있다. 특히 코로나-19로 인해 보편화된 비대면 방식

의 선거운동에 초점을 맞추어 더욱 다양해지고 있는 온라인 선거운동 방식을 구체적으로 분석한다.

70년이 넘는 한국의 선거 역사 동안 선거운동의 방식 또한 크게 변화하였다. 초기의 선거에서는 광장이나 운동장의 연설회, 그리고 소위 ‘타운 홀 미팅’과 같은 지역 주민들과 소규모로 만나 소통하는 대면 위주의 선거운동 방식이 핵심적이었다. 그러나 미디어 환경의 변화, 즉 라디오와 TV의 보급, 그리고 인터넷과 소셜미디어의 확산과 함께 정당과 후보자들은 더욱 다양한 채널을 통해 유권자들에게 닿을 수 있게 되었다. 그리고 이와 같은 추세는 2020년 코로나-19의 확산과 함께 더욱 강화되었다. 더 이상 이전과 같이 유권자들을 직접 만나 한 명 한 명 대화를 나누고 설득하는 과정이 어려워진 환경 속에서, 정당과 후보자들은 유튜브를 비롯한 디지털 채널을 활용한 비대면 선거운동의 비중을 크게 늘리게 되었다.

이와 같은 비대면 선거운동 방식의 확산에도 불구하고, “어떤 선거운동 방식이 더욱 효과적인가?”에 대한 질문에 대한 답은 아직 분명하지 않다. 2020년 제21대 국회의원 선거에서의 선거운동 방식의 효과를 분석한 강우창 외 (2020)의 보고서에 따르면, 선거운동의 생산자인 정당 당직자, 국회의원 보좌관, 선거 캠프 경험자들, 그리고 선거운동의 소비자인 유권자들 모두 온라인 선거운동이 선거결과에 미치는 영향력이 제한적이었다고 평가한 바 있다. 즉, 여전히 대면 선거운동 방식이 새로운 지지층을 창출하고 설득하는 데에 효과적이라는 것이다. 그렇다면 2022년의 양대선거에서는 어땠을까? 여전히 온라인 선거운동의 영향력은 제한적이었을까? 이것이 본 연구가 답하고자하는 가장 우선적인 질문이다.

다음으로 답할 질문은 점점 다양화되고 있는 온라인 선거운동 방식들의 영향력이다. 2022년 선거운동 과정에서 뚜렷하게 나타난 특징은 온라인 선거운동이 점차 세분화되고 특정 유권자를 타겟팅하는 방식으로 이루어지고 있다는 점이다. 과거의 경우 정당과 후보자들의 홈페이지, 공식 유튜브 채널, 페이스북과 트위터 채널 등을 통해 최대한 많은 유권자들에게 정보를 알리는 것이 목표였다면, 이제는 자신들의 채널뿐만 아니라 이미 많은 구독자 수와 함께 운영되고 있는 다양한 채널과 커뮤니티들을 적극적으로 활용한다. 예를 들어 대통령 선거 국면에서 각 후보들은 경제 유튜브 채널 “삼프로 TV”, 게임 유튜브 채널 “김성희의 G식백과”, 진보성향 유튜브 채널 “닷페이스” 등에 출연하여 기존의 레저시 미디어에서 보여줄 수 없었던 정책적 지식과 관점을 유권자들에게 보여주었다. 또한 자신들의 소셜미디어 채널의 활용 측면에 있어서도, 정책과 유세 현장을 전달할 뿐만 아니라 유권자와 소통하는 모습을 통해 친숙한 이미지를 만들고자 하였고, 이 외에도 온라인 커뮤니티 인증샷, 유튜브 쇼츠 (Shorts) 영상, 페이스북 게시글의 새

로운 활용 등을 통해 선거운동의 영향력을 극대화하고자 하였다. 과연 이와 같은 후보자들의 파격적인 시도들은 어떤 효과를 가져왔는가? 기존의 대면 선거운동 방식의 영향력, 그리고 레거시 미디어 선거운동의 영향력은 여전했는가? 이와 같은 질문들이 본 연구가 답하고자 하는 두 번째 질문이다.

선거운동이라는 측면에서 전국 규모에서 관심이 집중되는 대통령 선거와, 지역 기반으로 관심이 나누어지는 지방선거와의 차이점을 분석하는 것 또한 중요하다. 온라인 선거운동 방식의 확산은 지방선거에 참여하는 후보자들과 유권자들에게 득과 실을 모두 제공할 것으로 생각된다. 먼저 자원이 부족한 지역 후보자들에게, 저비용 고효율의 효과를 기대할 수 있는 비대면 선거운동 방식은 큰 힘이 될 수 있다. 하지만 유튜브를 비롯한 디지털 환경은 지리적 공간으로 나누어져 있지 않으며, 특정 지역만을 타겟팅한 홍보 전략을 활용할 채널이나 플랫폼들이 부재한 상황이다. 과연 이와 같은 환경에서 정당과 후보자들은 어떠한 방식으로 온라인 선거운동을 활용할 것인가? 주목할 부분은 지역별로 활성화되어 있는 소위 ‘맘카페’와 ‘단체 카카오톡방’ 등을 활용한 선거운동의 영향력이다. 이미 2020년에 몇몇 맘카페에서는 유세 전용 게시판을 열어 후보자들의 참여를 허용한 바 있고, 이와 같은 추세는 2022년 6월 치러질 지방선거에서도 유사하게 나타날 것으로 생각된다. 따라서 이와 같은 온라인 커뮤니티들이 지방선거에서 어떤 기능을 수행하고, 구체적으로 어떤 효과를 나타낼 것인지에 대해서도 분석도 필요한 시점이다.

마지막으로 살펴볼 질문은 위에서 언급한 영향력들이 개인의 정치적 성향과 인구학적 특성들과 어떻게 상호작용할 것인가 하는 부분이다. 이미 앞선 연구들에서 지적한 바와 같이, 온라인 환경은 이미 뚜렷한 정치적 입장을 갖고 있는 유권자들의 참여가 두드러졌고, 그렇기 때문에 온라인 환경에서의 선거운동이 투표 선택에 있어서 큰 영향을 미치지 못하는 경우가 많았다. 아직 투표할 후보와 정당을 결정하지 못한 소위 ‘부동층’ 유권자들에게 온라인 선거운동은 어떤 영향을 미치는가? 또한 세대별, 젠더별로 서로 다른 유튜브 채널을 보고 서로 다른 커뮤니티에서 활동하고 있는 오늘날의 온라인 환경에서, 어떤 유권자들이 보다 온라인 선거운동에 민감하게 반응했는지 확인하는 것 또한 중요한 질문이 될 것이라 생각된다.

위와 같은 질문들에 답하기 위해 본 연구는 먼저 정당과 후보자들의 달라진 선거운동 방식에 대해 유튜브 채널, 소셜미디어 채널, 그리고 온라인 커뮤니티 활동들을 바탕으로 분석하고, 이전의 선거들과 비교해보고자 한다. 그리고 선거 후 여론조사 결과를 활용하여 유권자들의 다양한 선거운동에의 노출경험이 투표선택에 있어서 어떤 영향력을 미쳤는지 분석해보고자 한다.



## 15) 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안

본 연구계획서는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 선거사무원 수당과 선거비용제한액의 실태를 조사하고 이를 국내 최저임금과 다른 유사직군의 임금 및 경제지표의 연도별 변화와 해외 국가들의 관련 사례들을 비교분석함으로써 「공직선거법」과 이에 위임을 받은 「공직선거관리규칙」의 개정 방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

대통령 선거와 지방선거에서 활동하는 선거사무원은 선거를 민주적으로 운영하기 위한 필수인력이다. 「공직선거법」 제135조와 「공직선거관리규칙」 제59조에 따르면, 선거사무원은 하루에 최대 3만원(일비와 식비를 포함하면 7만원)의 수당을 받을 수 있다. 이 금액은 2022년 법정 최저임금인 시간당 9,160원을 기준으로 8시간을 일할 때 받을 수 있는 금액 11만3천원에 비하면 턱없이 부족한 금액으로 시급하게 시정되어야 할 것이다. 이를 위해 선거비용제한액을 일회성으로 조정하는 것을 넘어 최저임금변동분을 반영할 수 있는 규정 개정을 고려해야 한다.

이러한 선거사무원 수당 문제와 더불어 현재의 선거비용제한액이 적절한 지에 대한 검토도 필요할 것이다. 주요 후보들의 선거비용을 국고로 보전하는 한국의 상황에서 선거비용제한액이 너무 높을 경우 국고의 낭비와 유권자의 정치 불신을 심화시키는 문제를 야기할 수도 있지만, 선거비용제한액이 너무 낮으면 후보자가 자신의 공약을 전달할 수 있는 수단과 유권자가 후보자에 대한 정보를 얻을 기회를 제한한다는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 과거의 선거와 다른 국가들의 선거비용 관리 실태를 비교분석함으로써 대통령 선거와 지방선거의 선거비용제한액의 적절성을 평가해야 할 것이다.

본 연구는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 활동보조인에게 지불된 수당을 조사하고 이를 과거 선거의 자료와 비교 검토하여 최저임금 등의 기준으로 수당을 인상할 경우 발생할 소요비용과 추가 보전비용을 산출할 것이다. 또한 해외 주요 민주주의 국가들의 선거사무원 및 선거비용 규정 등을 조사함으로써 현재 우리나라의 선거사무원 수당 및 선거비용제한액이 적절한지 평가하고 「공직선거법」과 「공직선거규칙」의 선거비용 관련 규정의 대안을 제시하고자 한다.

위에서 제시한 연구목표를 달성하기 위해 다음과 같은 연구방법을 사용할 예정이다. 첫째, 제16대부터 제20대 대통령선거와 제4회부터 제8회 전국동시지방선거에서 국고로 선거비용이 보전된 후보자수, 선거사무원 수 및 근로일, 근무시간에 따른 수당 관련 자료 수집 및 분석할 것이다. 둘째, 분석 기간 동안 선거사무원의 수당을 최저임금과 사무직 혹은 관련 직종의 평균 임금의 변화와 비교분석할 것이다. 셋째, 미국 등 해외 주요 국가들의 선거비용 규정 및 지출 현황을 조사하여 우리나라 선거비용 규정과 선거비용제한액의 적절성을 평가할 것이다. 넷째, 설문조사를 통해 일반 유권자의 선거사무원

수당에 대한 의견을 묻고 정당 및 선거관계자, 전문가와의 심층인터뷰를 진행할 것이다.

#### 16) 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜뉴스

본 연구는 2022년 제20대 대통령선거 과정에서, 새로운 플랫폼을 포함한 온라인 선거운동에 주목하여 다음과 같은 두 가지 차원에서 학술적 분석의 목적과 필요성을 제기한다. 첫째, 정보기술과 미디어 환경의 발전은 후보 및 정당들로 하여금 전통적인 방식에 그치는 것이 아닌, 소셜 미디어와 콘텐츠 플랫폼 등을 이용한 새로운 방식의 선거운동과 동원 기제를 활용하도록 이끌었다. 이러한 변화에 따라, 이들의 선거운동 방식에서 나타나는 특징을 새롭게 이해하고, 선거 연구의 영역에서 이러한 새로운 방식의 선거운동이 가지는 의미가 무엇인지를 파악할 필요가 있으며, 선거 과정에서 이러한 선거운동이 공정하게 이루어지고 있는지를 모니터링 할 수 있는 새로운 접근법과 기준점을 마련해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 온라인 플랫폼의 발달은 선거 과정에서 유권자들의 관심을 고취하고 참여를 이끌어 내며, 선거에 관한 정보의 접근성을 제고할 수 있다는 긍정적인 변화를 가져올 것이라는 긍정적인 기대가 있어온 한편, 온라인 상에서 잘못된 정보(misinformation) 혹은 허위 정보(disinformation)가 난립하여 정보의 질을 저하시키고, 유권자들의 합리적인 정치적 의사결정을 방해한다는 우려가 동시에 제기되기도 하였다. 가짜뉴스를 포함한 이러한 허위 정보들은 온라인상에서 쉽게 재생산되며, 이에 대한 규제가 어렵다는 점에서 문제가 되고 있으며, 더욱이 정치적 양극화의 심화를 목도하고 있는 최근 이러한 허위 정보들은 당파적 유권자들이 서로에 대한 혐오와 배제의 태도를 강화시키는 부정적인 영향력을 미치고 있다. 따라서 선거 과정에서의 허위 정보의 현황을 파악하고, 이와 관련된 문제를 해결할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

이에 본 연구에서는 제20대 대선을 사례로 하여, 다음과 같은 분석을 수행한다. 먼저, 온라인 선거운동의 변화 양상 및 이를 활용한 후보자 선거운동의 양태, 그리고 후보자의 미디어 활용에서 나타나는 특징들을 분석한다. 구체적으로, 후보자의 미디어 활용 현황을 분석하며, 특히 매체별, 연령별, 정책별로 어떠한 차이가 나타나는지에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 또한, AI 등 새로운 기술을 활용한 선거운동이 어떠한 정치 효과를 나타냈는지를 분석한다.

다음으로, 가짜뉴스의 생성과 확산 현황 및 그 패턴이 어떠한지를 살펴본다. 기존 대선과 비교해 볼 때, 이번 20대 대선에서는 다양한 플랫폼을 활용한 온라인 동원이 보다 활발하게 이루어졌다. 이와 동시에, 사실 여부를 확인하기 어려운 다양한 정보들이 생성되고 소비되었다. 따라서 몇 개의 사례를 중심으로, 가짜뉴스의 생성에서부터 팩트체크

에 이르기까지의 일련의 과정을 살펴보고, 가짜뉴스가 가져오는 정치적 효과에 대해 보다 면밀하게 이해하고자 한다.

마지막으로, 위에서 실시한 분석들을 바탕으로, 정책적 대응 방안을 모색하고자 한다. 미디어 플랫폼에서의 선거운동을 어떻게 공정하고 효과적으로 모니터링할 수 있을지에 대한 법적·제도적 방안, 그리고 가짜뉴스가 폭발적으로 생산되고 있는 현 시점에서 정당 및 정치인들이 어떠한 태도를 갖추어야 하는지에 대한 제언을 논의하고자 한다.

## 17) 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

선거관리의 품질에 관한 학계와 사회의 관심은 2000년대부터 시작되었고, 2014년 지방선거를 계기로 중앙선관위 선거평가 용역 항목에 포함되었다. 2014년 지방선거 전까지 선거홍보, 선거관리, 선거단속 등에 대한 연구는 있었으나, 종합적 개념으로서 선거품질에 대한 평가를 수행하고, 이를 개선하기 위한 방안에 대한 논의와 연구는 매우 부족하였다.

선거품질 연구와 평가 노력의 부족이 발생한 요인은 크게 두 가지였다. 첫째, 선거가 제대로 실행되기 어려웠던 권위주의 시기를 지나고, 민주화 이후 선거를 지속적으로 실행하는 것만으로도 개선된 것이라는 인식이 존재하였다. 아울러 선거를 실행함에 따라 민주주의가 제대로 작동할 것이라는 기대는 선거 실행 자체에 대해 관심을 집중시켰지, 선거가 어느 수준의 민주적 품질을 가져야 하는가에 대한 논의를 더디게 발전시켰다. 둘째, 한국 선거가 지속적으로 개선되어 오면서 선거품질에 대한 논란이 크게 발생하지 않았다. 한국의 선거는 권위주의 시기에 관권 및 금권 논란이 있었지만, 1990년대 민주화 이행의 시기를 거치면서 금권 및 부정 선거운동은 크게 줄어 들었고 2000년대 선관위가 공정 개선을 위한 개혁 제안을 함으로써 또 한 번 개선되었다. 2010년대 선거운동의 자유에 대한 개혁과제를 남겨 두고 있음에도 민주화 이후 30년간 선거품질이 크게 개선되었다는 점은 사실이고, 이는 역설적으로 선관위와 학자들이 선거품질에 덜 관심을 가지게 만들었다.

그럼에도 불구하고 선거품질에 대한 평가 및 연구의 관심이 최근 커진 데에는 한국을 비롯한 여러 나라의 민주정치가 제대로 작동하지 못하고 있고, 높은 수준의 선거가 민주정치를 개선할 수 있다는 규범적 기대가 확산되었기 때문이다. 구체적으로 한국선거 품질에 관한 최근의 연구들은 다음의 사실을 공통적으로 지적하고 있다. 한국 선거의 절차·관리적 품질은 높은 편이고, 선관위의 관리에 대한 유권자들의 평가도 다른 기관에 비해서는 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 선거가 유권자들이 생각하는 문제들이 논의되고 정책과 의제로 채택되는가 하는 과정적 품질은 높은 수준이 아니며 나아가 선거

운동의 자유는 다소 제약되어 있다.

그렇다면, 2020년 대선과 지선은 어느 정도의 민주적 품질을 보이는가? 유권자들은 선거의 공정과 자유, 그리고 결과에 관해 어떻게 생각하는가? 비교론적 관점에서 한국의 선거는 어느 수준에 와 있는가? 선거품질을 개선하기 위해서 선관위는 물론 정치적 주체인 정당과 정치인, 그리고 유권자들은 어떤 노력을 해야 하는가?

이 연구 보고서는 위와 같은 질문에 답하려고 한다. 구체적으로 2022년 대선과 총선에 관한 유권자들의 선거품질 인식을 과거와 비교하고, 그 결정 요인을 분석하며, 나아가 유권자들의 선거품질 인식을 개선하기 위한 선관위의 역할에 관해 제언하고자 한다. 이 보고서의 연구범위는 2022년 대선과 지선을 국제적 차원에서 비교·검토하고, 선거품질에 대한 인식을 유권자 및 전문가 수준에서 분석하여 그 결정요인을 밝힌다. 마지막으로 이를 통해 선거품질개선을 위한 선관위의 역할을 조명한다. 이를 위해 본 연구 보고서는 전국적 대표성을 가진 면대면 유권자 조사 및 전문가 선거를 활용하고, 국제비교적 관점에서 선거품질 지수들을 활용할 것이다.

#### 18) 선관위의 선거범죄 단속활동에 대한 평가

선거범죄는 여타의 범죄행위와 마찬가지로 개인이나 집단의 '일탈'을 전제로 한다. 마땅히 지켜야 할 법적 규범을 어기는 것이다. 하지만, 선거범죄는 일반 범죄와 확연히 다른 특성을 보인다. 선거범죄는 일반적으로 암수율(暗數率)이 높다. 선관위 및 경찰·검찰에 의해 단속된 선거 범죄는 실제로 저질러진 선거범죄의 일부에 불과하다는 것이 통상의 시각이다. 선거범죄는 특정한 기간에 전국을 단위로 동시다발적으로 발생하고, 그 규모 역시 크다. 선거범죄의 단속·조치의 권한은 선관위와 검찰·경찰이 각각 갖고 있지만, 선거범죄와 관련 법제에 정통한 선거관리위원회는 조사권만을 갖고 있을 뿐이다. 선관위는 심각한 선거법 위반이 발생할 경우 처벌 및 추가 조사를 위해서 검찰과 경찰로 넘기게 된다. 『공직선거법』, 『정당법』, 『선거자금법』 등 정치관련 법제는 물론 형법 등에 연관된 복잡한 법제는 전문성을 갖추지 못한 검·경의 진입 장벽을 높인다. 선거법 위반에 대해 정치인 및 일반은 관대한 시각을 보인다. 일반 범죄행위에 비해 선거범죄에 대한 일반의 시각은 관행적 정치활동의 일환으로 치부하거나, 만성적인 현상으로 간주한다. 선거범죄의 주체가 되는 행위자 스스로가 선거법 위반이 범죄라는 시각이 박약한 편이다. 선거범죄자의 상당수가 이전 전과가 없는 경우가 많고 사회적으로 중요한 위치에 있는 경우가 많은 점 또한 선거범죄를 단속하고 사법처리하는 관리주체의 부담을 가중시킨다.

본 장은 선관위의 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거범죄 단속활

등을 평가하고, 이를 통해 향후 선관위의 대응방안을 고민한다. 이 연구는 크게 세 가지 차원에서 기존의 연구와 차별화된다. 첫째, 선관위의 범죄 단속활동을 경선과 본선의 기간을 구분하여 분석하고, 그 범죄의 발생 빈도는 물론 패턴을 살펴봄으로서, 선거범죄의 발생 원인에 대한 깊이 있는 분석을 제공한다. 단순 통계합산자료를 분석하는 단계를 넘어, 선거범죄의 단속활동의 추이를 통해 발생 빈도를 추론해내고, 선거범죄의 신고 건수 및 단속 인원의 투입 정도의 차이와 함께 비교함으로써, 단속행위에 대한 효율성에 대해서 계량적으로 논할 수 있을 것이다. 둘째, 양대 선거의 현장에서의 선거법 위반행위의 현황 및 양태 분석은 물론, 사이버 공간에서의 온라인상의 허위사실공표 및 비방 등의 위반행위에 대해서도 비중 있게 다루게 될 것이다. 특히, 온라인상의 선거범죄의 확산 및 단속활동의 시간적·공간적 추이를 통해서 선거범죄의 구체적인 패턴 역시 파악하려한다. 셋째, 최근에 크게 문제화 되고 있는 가짜뉴스를 통한 선거범죄행위의 발생과 이에 대한 선관위의 대응에 대해서도 구체적으로 살펴보게 될 것이다. 더불어, 선관위의 범죄 단속활동에 대한 유권자의 인식 조사 및 평가 역시 참조할 것이다.

#### 19) 선관위의 홍보활동에 대한 평가

지난 21대 국회의원 총선거 이후 부정선거를 둘러싼 다양한 논란이 제기되었다. 부정선거로 인해 자신이 지지하는 후보가 당선되지 못했다고 믿게 될 경우 선거결과에 승복하지 못할 가능성이 크다. 대의 민주주의가 선거를 통해 선출된 대표에게 통치할 수 있는 권한을 위임하는 것에서 시작된다는 점에서 부정선거 논란은 단기적으로는 통치의 정당성, 장기적으로는 민주주의 체제에 대한 위협이 될 수 있다. 부정선거 논란의 대부분은 투표용지 관리 등 선거절차 관리에 대한 것이다. 따라서 부정선거 논란은 선거관리를 담당하고 있는 선거관리위원회의 중립성과 신뢰도를 약화시킨다. 선거관리위원회는 부정선거 논란에 대처하기 위해, 논란이 되었던 사안들에 대해 조목조목 검증하고, 이를 선거관리위원회 인터넷 홈페이지에 상세하게 공개하는 등 부정선거 논란을 잠재우기 위해 적극적으로 노력해 온 바 있다. 그러나 이번 제20대 대통령선거가 치러지는 동안에도 부정선거에 대한 우려와 논란은 여전히 계속된 바 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 과정에서 진행되는 선거관리위원회의 홍보활동과 그에 대한 유권자 인식을 파악하고, 향후 선거정보 제공 및 선거관리위원회의 홍보활동의 효과성 제고를 위해 개선해야할 사항을 도출하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 다음과 같은 방식으로 진행될 예정이다. 첫째, 문헌 조사 등을 통해 선거관리위원회의 홍보 내용을 매체·유형·콘텐츠별 분석한다. 홍보의 내용은 정보 전달에 초점을 맞추고 있는 홍보와 시민의식의 고양 등 선거 참여 등 감성홍보로 나눌

수 있다. 현재 진행되고 있는 선거관리위원회의 홍보가 어느 부분에 주로 초점을 맞추고 있는지 파악하고자 한다. 둘째, 유권자 설문조사를 토대로 유권자들이 선거관리위원회의 홍보활동에 대해 얼마나 잘 인지하고 있는가를 파악한다. 특히 홍보활동의 효과가 홍보의 매체·유형·콘텐츠와 같은 홍보방식의 특성과 함께 유권자의 개인적 특성(지역, 연령, 성별, 선거관심도 및 효능감, 정치관련 정보 습득 경로 등)에 따라 어떻게 변화하는가를 종합적으로 분석하고자 한다. 셋째, 선관위 홍보활동에 대한 인지 및 평가가 선관위에 대한 신뢰 및 선거 과정의 공정성에 대한 인식에 어떻게 영향을 미치는가를 파악한다. 넷째, 홍보의 내용 및 효과가 대통령선거와 지방선거라는 선거의 맥락에 따라 어떻게 달라지는가를 분석하고자 한다. 대통령선거의 경우 유권자의 관심도도 높고, 언론과 미디어 또한 많은 정보를 제공한다. 지방선거의 경우, 지역의 상황이 다르고, 전반적인 관심도가 낮다. 이러한 차이가 홍보의 내용 및 유권자의 인식에 어떤 차이를 만들어 내는지를 비교분석하고자 한다. 결론에서는 이상의 분석을 통해 향후 정보제공을 포함한 선거관리위원회 홍보에서 개선해야 할 사항을 제안하고자 한다.

## 20) 선관위 위상과 조직: 제도로서의 선관위

본 조사연구는 중앙선거관리위원회의 위상과 조직에 대한 평가를 목적으로 한다. 이를 위해 전 세계 선거관리기구(EMB)의 국가 간 비교 분석을 시도하고, 제도로서 기능하는 한국 선관위에 대한 종합적인 평가를 시도한다. 최재동·조진만(2020)에 따르면 대한민국의 선관위는 제도화의 수준 측면에서 비교 국가들에 비해 높은 수준을 보이는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 헌법으로 보장되고 있는 독립기관으로서의 위상과 수준 높은 선거관리 역량에 따른 것이다. 구체적으로 선관위는 대선과 총선, 그리고 지방선거를 포함하는 각종 선거를 관리 및 감독하고 산하 기관으로 다수의 위원회를 운영하면서 후보자 토론회, 선거여론조사, 선거구 획정 등 선거와 관련된 핵심적인 업무를 담당하고 있다. 뿐만 아니라 최재동·조진만(2020)은 선관위 직원들의 역량-동기-기회(AMO 모델)가 선거품질(electoral integrity)에 미치는 영향에 대해서도 경험적으로 검증하였다. 이 조사연구는 이상의 선행연구에 바탕하여 비교대상 국가들의 숫자를 더 늘리고 제도화의 측면에서 선관위가 갖는 강점과 약점에 대해 종합적이고 객관적으로 분석하고 평가하는 것을 목적으로 한다.

본 조사연구의 연구범위는 크게 세 가지로 구성되어 있다. 먼저, 한국선관위의 역사와 발전과정에 대해 조망하고, 선관위의 생산성(electoral integrity)에 대한 심도깊은 문헌연구를 진행한다. 또한, 비교연구를 진행하기 위해서 선거관리기구의 제도화 측면을 선거법의 공정성 정도, 집권여당에 대한 유리 정도, 시민들의 권리 침해 정도, 전반적인

선거품질 수준 등으로 세분화하여 비교할 예정이다. 기존 연구에서 조사되었던 독립성, 전문성, 인력규모, 교육훈련, 예산 역시 재조명할 예정이다. 마지막으로 선거관리기구 직원들의 역량(교육훈련, 고위직 임명에서 능력 여부, 승진에 미치는 영향), 동기(급여와 승진 기회), 기회(조직 의사결정 참여)에 대해서도 비교연구를 진행할 예정이다.

본 조사연구는 선거품질 프로젝트(EIP)에서 조사하여 발표하고 있는 선거품질지수(Perception of Electoral Integrity) 데이터의 7.0 버전을 통해 비교연구를 진행한다(Norris and Grömping 2019). 이 데이터는 2012년부터 2018년까지 전 세계 166개국에서 시행된 총 337회 선거의 선거품질을 3,861명의 전문가 평가를 통하여 측정하였다. 전문가 평가는 선거과정 연구에서 업적을 갖고 있는 정치학자와 사회과학자를 포함하며 매 선거마다 40명 이상으로 풀을 구성하여 이루어진다. 이렇게 만들어지는 선거품질지수는 새롭게 치러지는 선거에 대한 평가가 추가되면서 지속적으로 업데이트되고 있다. 또한, 본 조사연구는 선거품질 프로젝트(EIP)에서 2016년 수행한 ELECT 설문조사를 활용하여 한국 선관위 직원들의 직업 만족도, 선거 관련 지식과 기술 수준, 교육훈련 기회 제공에 대해서 평가한다(Norris et al. 2017). 선거관리기구의 직원에 관한 설문 조사는 한국을 포함한 15개 국가가 설문에 참여하였다.

## 21) 지역별 분석: 서울, 인천, 경기

한국의 전체 유권자 중 과반수에 가까운 유권자수가 수도권 지역에 밀집되어 있다. 따라서 대선과 같이 전국을 하나의 선거구로 하는 선거에서는 수도권에서 드러나는 유권자의 표심이 선거결과를 결정하는 데에 중요한 영향을 미친다(조진만 2019). 지방선거에서는 기초단체장, 광역의원, 기초의원의 1/3 이상을 수도권에서 뽑게 된다. 또한 수도권에는 비교적 다양한 출생지의 유권자들이 집합되어 있어 지역주의 기반 투표가 상대적으로 약하게 드러나며, 정치적 지식 수준이 높고 이념에 따라 선호 후보를 결정하는 경향이 뚜렷하다.

수도권 지역사례 연구 부분에서는 한국 선거 정치에서 이와 같은 특수성을 갖는 서울시, 경기도, 인천광역시의 유권자들이 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 어떤 이슈에 주목했고, 이 지역의 유권자들의 투표 행태에 가장 영향을 크게 미친 요인들이 무엇인지 분석하는 것을 목적으로 한다.

수도권 지역사례 연구 부분에서는 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에 나타난 수도권 유권자들의 선거 참여, 선거 이슈, 투표 행태, 정당과 후보자의 선거 운동 등의 특징을 분석한다. 구체적으로 본 장에서는 대통령선거와 지방선거에 대해서 각각 아래 세 가지 연구질문에 답을 하는 것을 목적으로 한다.

첫째, 수도권 유권자들의 선거 참여 행태는 어떠하며 선거 참여에 영향을 준 요인은 무엇인가? 이 연구질문에 답하기 위해 다음의 주제들을 탐구한다: 수도권 지역별 투표율, 사전투표율 비교, 연령, 성별, 교육수준, 직업, 경제적 지위, 이념, 정치효능감 등에 따른 참여 행태 비교. 둘째, 수도권 유권자들이 각각의 선거에서 가장 관심을 가졌던 이슈와 정책 영역은 무엇이며 후보자 선호에 얼마나 영향을 미쳤는가? 이 연구질문에 답하기 위해 다음의 주제들을 탐구한다: 수도권 지역별 관심 이슈 비교, 특히 대선의 경우 부동산 이슈가 핵심이었던 만큼 부동산 가격 상승과 선거에서의 부동산 이슈 쟁점화가 상관관계를 보였는지 밝히고자 한다. 관심이슈별 후보(정당) 선택 차이점 비교. 셋째, 수도권에서 선거운동은 어떻게 이루어졌는가? 이 연구질문에 답하기 위해 다음의 대상을 탐구한다: 대선에서 각 후보들이 수도권 선거유세에서 보인 특이점, 지방선거에서 정당 혹은 후보자들의 지역문제에 초점을 맞춘 공약과 정책.

수도권 유권자의 투표행태에 대한 분석의 경험적 증거로는 본 용역사업의 일환으로 수행하게 될 선거 사후 설문조사 자료가 가장 주요하게 활용될 것이다. 구체적으로 수도권 유권자의 투표참여와 투표행태에 관한 분석은 기술통계가 주를 이룰 것이고, 수도권과 비수도권 유권자를 비교하는 분석은 응답자의 수가 충분하여 추론통계적 방법을 활용할 수 있을 것으로 보인다. 또한 수도권이 거주지역이라고 하더라도 출신지역이 비수도권일 경우 투표행태에서 수도권 출신과 다른 점이 나타났는가를 알아볼 수 있는 연구 분석도 추가적으로 시행할 것이다.

## 22) 지역별 분석: 영남, 호남, 충청, 강원, 제주

이번 20대 대선은 집권여당과 제1야당 후보들이 역대급 초박빙 경쟁을 펼치면서 선거 막판까지 엇치락뒤치락하는 접전을 벌였다. 특히 이번 대선에서 야권의 단일화로 인한 양강 선거구도 재편, 전체 유권자의 1/3을 차지하는 2030세대의 ‘캐스팅 보터’ 역할, 젠더문제, 디지털 신기술인 메타버스 플랫폼 활용의 선거전략 등이 주목받아 왔다. 아울러 지난 19대 대선에서 전조를 보인 지역구도 균열 현상이 이번 대선에는 어떻게 나타날 것인지 많은 관심을 불러일으키기도 하였다. 이런 현상들이 앞으로 3달 뒤 치러지는 지방선거에 어떤 변화와 지속성을 보일지 자못 흥미롭기까지 하다.

본 연구는 제20대 대통령선거와 3달 뒤 치러지는 제8회 전국동시지방선거를 대상으로 비수도권 지역(영남, 호남, 충청, 강원, 제주)의 선거 결과를 분석한다. 구체적으로 본 연구는 양대 선거에서 비수도권 지역의 지역별 선거이슈, 유권자의 투표행태, 그리고 선거 구조적 측면에서 지역주의 선거구도의 양상, 중앙정치와 지방정치의 비교, 그리고 현 한국선거에 중요한 영향을 미치는 요인으로 야권 단일화와 2030세대의 표심을 지역



별 수준에서 살펴본다.

비수도권 지역의 선거결과 분석은 한국정치의 균형있는 발전을 위해 매우 중요하다. 한국정치를 구성하는 한 축으로 비수도권 지역은 선거에서 독자적인 영향력과 유의미한 결과를 만들어낸다. 이런 점에서 양대 선거에서 비수도권 지역에 대한 선거결과 분석은 한국 민주주의의 질적 심화에 기여를 할 것이다.

본 연구는 비수도권 지역 선거분석을 지역 전체적 차원, 지역 개별적 차원으로 나누어서 연구를 진행한다. 먼저 지역 전체적 차원에서는 비수도권 지역의 전반적인 투표율, 후보선택 요인, 온라인 선거운동 양상, 정책선거 영향력을 살펴본다. 그리고 이 결과는 지난 19대 대선 결과와 비교분석을 통해 그 변화 추세를 분석한다. 특히 지역 전체적 차원에서 중앙정치의 대선(2022년 3월 대통령선거)과 지방정치의 지선(2022년 6월 지방선거)의 비교를 통해 실존적 정체성의 중앙정치와 대비되는 실용적 및 경영적 측면의 지방정치가 한국정치에서 독자적 영역을 구축하면서 실제로 작동되고 있는지를 살펴보고자 한다.

다음으로 지역 개별적 차원에서 영호남 지역주의 선거구도의 변화와 지속성, 야권 단일화에 따른 지역주의 결집현상, ‘스윙보터’ 지역으로서 충청 지역의 표심, 강원 지역의 보수화 변화 여부, 현 한국선거에서 ‘캐스팅 보터’ 역할을 하고 있는 2030세대의 지역별 및 성별 표심 행태를 분석하고자 한다.

이와 같은 연구내용을 수행하기 위해 본 연구는 설문조사 자료와 집합자료를 활용한다. 지역별 유권자의 투표행태, 선거 이슈, 선거운동의 양상 및 활동행태를 분석하기 위해 설문조사를 적극 사용한다. 설문조사는 지역별, 성별, 연령별 인구구성비에 근거한 층화다단계집락 할당추출법을 통해 표집이 이루어진다. 역대 선거의 투표율과 지역별 득표율의 패턴, 그리고 지역주의 투표의 패턴을 분석하기 위해 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 집합자료를 활용한다.

### III 의미 및 활용방안

이 연구는 크게 여섯 가지 차원에서 활용될 수 있을 것이다. 첫째 이 연구용역은 선거 연구를 위한 기초자료를 제공한다. 일반인을 대상으로 한 설문조사는 선거연구에 있어 중요한 자료로 활용될 수 있다. 유권자 설문조사 결과는 전문가들뿐만 아니라 선거를 전공으로 하는 학생들의 석사, 박사 논문에 중요한 자료가 된다. 특히 과거 축적된 자료들과 함께 유권자 행태를 통시적으로 연구하는데 중요하게 활용된다. 또한, 선거관리위

원회 선거관리에 대한 자료는 선거를 평가하고 선거관리위원회 역할에 대해 관심을 갖는 연구자들에게 훌륭한 연구 기회를 제공한다. 더 나아가 본 연구에서 수집된 양적 질적 자료에 대한 분석 결과를 과거 대통령선거, 지방선거 및 해외 선거와 비교하여 한국의 선거 및 선거관리위원회의 역할이 어느 정도 발전되었는지에 대한 객관적 수치를 제시할 수 있다. 이와 같은 비교 평가는 일회성 평가를 넘어 평가에 관한 체계적 지식의 축적 뿐 아니라 지역적 차원을 넘어서는 비교연구의 지평 확대를 가능하게 한다.

둘째, 이 연구는 선거제도 평가와 개선을 위한 참고자료로 활용될 것이다. 본 연구에서 다루는 소주제들은 정치자금법, 공직선거법, 정당법 관련 개정안 마련이나 제도 개선을 위한 근거자료로 사용될 수 있다. 특히, 감염병과 같은 재난 시의 선거관리나 선거관리 인력 운영, 선거권 연령 하향 등에 관한 본격적인 탐구는 변화하는 환경에 어떻게 선거제도가 조응해나가야 하는지를 보여줄 것이다. 본 연구는 급격하게 변화하는 선거 환경에 맞는 해결방안을 제시함으로써 향후 선거과정에서 개선되어야 할 문제점들에 대한 실증 자료로 활용될 것이다.

셋째, 본 연구는 다양한 수업 자료로 활용될 수 있는데 무엇보다 민주시민교육을 위한 기초자료가 될 것이다. 본 연구에서 중요하게 측정하는 정치 신뢰, 효능감 등은 시민들의 중요한 정치정향이라 할 수 있는데 유권자들의 정치 사회화를 엿볼 수 있는 기회를 제공할 것이다. 또한, 유권자의 정치관심과 정치지식, 그리고 투표율에 대한 자료는 정치행태와 관련해 중요한 교육자료로 활용될 것이다. 더불어 본 연구의 진행과정에서 한국정치학회와 한국정당학회, 그리고 한국선거학회가 개최하는 각종 학술회의는 일반인 공개가 원칙이기 때문에 학생 및 일반인들의 선거참여를 독려하고 선거의식을 고양시키는 민주시민교육의 장으로 활용될 수 있다.

넷째, 이 연구용역을 통해 선거연구 및 평가를 위한 종합적인 네트워크 구축이 가능하다. 본 연구에 참여하는 연구진들은 선거와 정당과 관련한 정치과정을 전공한 전문가들로 구성하여 세부 영역별로 전문성을 살린 심층적 연구와 평가를 진행하고 있다. 이를 통하여 두 선거 기간 동안 전문가 연계망을 구축할 수 있다. 이 연구 용역이 진행되는 동안 연구팀은 학계, 언론사, 시민단체, 정치권, 선거관리위원회 등과 수시로 접촉함으로써 선거 관련 전문가 집단의 종합적인 네트워크를 구축, 이를 통해 수집된 자료와 분석된 연구결과를 공유하고 확산하는 데 활용하고자 한다.

다섯째 선거관리위원회 역할과 기능에 대한 홍보자료로 제시할 수 있다. 선거관리위원회는 헌법기법으로 공정성, 투명성, 객관성을 바탕으로 선거를 관리하고 있다. 본 연구에서 도출되는 결과들은 이에 대한 근거자료로 활용될 수 있다. 또한, 본 연구는 선거관리위원회의 투표참여 홍보와 공정성 확보를 위한 다양한 활동내용들을 포함하고 있어

선거관리위원회가 추진하여 온 각종 활동과 노력을 대외적으로 홍보하고 앞으로의 발전 방안에 대해서도 논의할 수 있는 기회를 제공한다.

여섯째 정치권, 언론계, 학계에서 입법, 보도자료, 연구자료로 제공될 것이다. 연구를 통해 도출된 유권자 설문조사와 전문가 조사 자료는 학술회의 및 학술대회에 심도 있게 다루어질 예정으로 다양한 방법으로 정치권과 언론계, 그리고 시민단체에 알려질 것이다. 본 연구의 결과물은 법 제도 개선, 건전한 선거문화 정착, 민주주의 발전을 위한 방안, 투표 참여 등의 주제로 재차 다루어지게 하는 자료로 활용될 것이다. 그 외에도 본 연구는 다양한 형태로 활용될 것이며 궁극적으로는 한국의 선거품질 제고와 민주주의 발전에 이바지할 것이다.



# 02

## 감염병 격리자의 선거권 보장을 위한 제언

장한일(국민대학교)



## 요약문

이 보고서는 2022년 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 기간 동안 코로나19 격리자의 선거권을 보장하기 위하여 마련된 방안들을 검토한 후 보완 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 2022년 2월과 4월에 개정된 공직선거법을 살펴본다. 그리고 보완 방안 모색을 위하여 각 선거 직후 시민들과 전문가들을 대상으로 실시된 설문조사 자료를 분석한다.

코로나19 팬데믹 발생 직후인 2020년에 실시된 제21대 국회의원 선거에서는 격리자들의 선거권을 보장하기 위한 법적 장치들이 미처 마련되지 못했다. 이 문제를 해소하기 위하여 제20대 대통령선거 전 2022년 2월에 공직선거법이 한 차례 개정되었다. 개정된 공직선거법은 다양한 형태의 격리자들을 ‘격리자 등’으로 지칭하는 등 이들에 대한 포괄적 법 정비를 위한 기반을 담고 있다. 아울러 거소투표 신고 대상과 방법을 확대했으며, 격리자들이 당일 투표에 한하여 오후 6시부터 오후 7시 30분까지 투표할 수 있도록 했다. 그리고 사전투표소의 추가설치 및 운영요건에 관한 내용도 담고 있다. 그럼에도 불구하고 사전투표 기간 동안 격리자의 선거권을 보장하기 위한 방안이 불충분했고 이로 인해서 격리자의 사전투표와 관련된 사건/사고들이 발생하게 되었다.

제20대 대통령선거 직후에 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과는 중앙선관위의 격리자의 관리 방침에 대해서 시민들이 대체로 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 그리고 코로나19가 선거불참이나 사전투표/당일투표에도 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타난다. 아울러 시민들의 평가는 정당선호나 투표선택과 무관했다. 그런데 전문가들의 경우 시민들에 비해서 선관위의 격리자 관리 방침에 대해서 부정적으로 평가했으며, 상당수의 전문가들은 격리자의 선거권 보장을 위하여 투표시간 연장이나 별도의 사전투표일이 추가적으로 필요하다고 지적했다.

제8회 전국동시지방선거 전 2022년 4월 공직선거법이 추가로 개정되었는데, 사전투표 둘째 날 격리자에 한하여 6시 30분부터 8시 사이에 투표할 수 있는 방안이 새롭게 마련되었다. 그리고 선거기간 동안 격리자 관리와 관련된 사건/사고들은 발생하지 않았다. 선거 직후 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과는 시민들이 제20대 대통령선거 때처럼 중앙선관위의 격리자 관리 방침에 대해서 대체로 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 그리고 정당선호나 투표선택이 시민들의 평가에 영향을 주지 않았고, 코로나19와 관련된

염려가 선거참여나 사전투표/당일투표 선택에도 영향을 주지 않았다. 전문가들을 대상으로 실시된 설문조사에서는 중선관위의 격리자 방침과 관련된 문항이 포함되지 않았다. 그럼에도 불구하고 절대 다수의 전문가들이 투표소 확대 설치, 전자투표/모바일투표 도입, 사전투표 기간 연장, 투표시간 연장이 보다 많은 시민들의 선거참여를 유도할 것이라고 기대하고 있는데, 이는 상당수의 전문가들이 격리자의 선거권 보장을 위해서 이러한 방안들을 도입하는 것에 대해서도 마찬가지로 동의할 것이라는 점을 시사한다.

종합적으로 볼 때 2022년 4월 개정된 공직선거법이 코로나19 상황에서 격리자의 선거권을 보장하는데 있어서는 큰 무리가 없겠지만, 코로나19와는 다른 새로운 감염병이 발생하는 상황을 고려해야 할 필요가 있다. 즉, 새롭게 발생한 감염병이 높은 감염재생산지수와 치명률을 갖고 있는데 반해서 백신이 아직 개발되지 않았거나 백신접종률이 충분하지 않은 상황이라면 4월 개정된 공직선거법은 그러한 상황에서 격리자의 선거권을 보장하기에 불충분할 수 있다. 따라서 격리자의 선거참여를 위하여 별도의 사전선거일을 지정하거나 당일투표에서 격리자들의 투표 시간이 보다 유동적으로 결정될 수 있는 법적 장치들이 추가적으로 마련될 필요가 있다. 아울러 거소투표 신고 기한의 완화도 필요하고, 전자투표/모바일투표 도입도 함께 고려될 필요가 있음을 제안한다.



## 02

# 감염병 격리자의 선거권 보장을 위한 제언

### I 들어가며

코로나19의 세계적 확산은 다양한 형태의 사회적/정치적/경제적 변화를 불러일으켰는데, 감염병 격리자의 선거권을 보장하기 위한 법 개정도 그에 속한다. 우리나라에서도 2022년 3월 9일 실시된 제20대 대통령 선거를 앞두고 2월 14일 국회 본회의에서 공직선거법 개정안에 대한 투표가 있었고, 만장일치로 통과된 개정안은 2월 16일에 공포되었다. 이 개정된 법은 감염병 격리자 등의 선거권이 원활히 행사될 수 있도록 하기 위하여 국가와 지방자치단체가 필요한 방안을 마련해야 한다고 새롭게 밝히면서 다양한 방안들(예를 들어, 감염병 격리자의 투표를 위한 투표소 운영이나 거소·선상 투표)을 법제화하고 있다. 그러나 사전투표 기간 동안 감염병 격리자의 투표참가 관리미숙이나 이들을 위한 투표함/투표용지 관리미숙에서 발생한 사건들은 추가적인 개정의 필요성과 보다 근본적인 방안의 중요성을 부각시켰고, 개정된 법 가운데 일부는 이미 한 차례 수정되어 4월 20일에 공포되기도 했다.

이러한 상황 속에서 이 글은 감염병 격리자 등의 선거권 보장을 둘러싼 쟁점을 살펴보고 제언을 하는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 다음과 같은 내용들을 순차적으로 살펴볼 것이다. 먼저 코로나19의 국내 확산 속에서 2020년 4월에 실시되었던 제21대 국회의원 선거에서는 감염병 격리자들이 어떤 식으로 투표할 수 있었는지 살펴보고, 이와 비교했을 때 2020년 2월에 공포된 개정 공직선거법이 어떤 점에서 특징적인지를 정리한다. 그 다음, 제20대 대통령 선거 기간 동안 발생한 사건들을 살펴보면서 그 법들이 어떤 점에서 한계적인지를 진단적으로 검토한다. 이후에 중선관위의 격리자 선거권 보장 방침에 대해 시민들과 전문가들을 대상으로 진행된 설문조사 자료를 분석한다. 그리고 4월 20일 추가적으로 개정 공포된 공직선거법 중 격리자 등의 투표권 관련된 내용을 살펴본 후, 6월 1일 제8회 전국동시지방선거 직후 시민들과 전문가들을 대상으로 진행된 설문조사 자료를 분석한다. 최종적으로 감염병 격리자의 선거권 보장을 위하여 앞으로 어떤 개정들이 필요한지에 대해서 논할 것이다.

## II 제21대 국회의원 선거에서의 코로나19 격리자 선거권 보장

### 요약

- 격리자의 선거권을 보장하기 위한 특별한 개정 없이 진행
- 공직선거법 제38조의 거소투표제도가 격리자들이 활용할 수 있었던 유일한 법적 장치
- 거소투표를 신청 기한 이후의 격리자들의 선거권 상실 초래
- 임시적으로 특별사전투표소 8곳이 설치되었으나 다양한 유형의 격리 상황에 있는 이들의 선거권을 보장하기에는 한계적
- 자가격리자 중 무증상자에 한 하여 선거 당일 오후 5시 20분부터 이동해서 오후 6시부터 7시까지 투표할 수 있는 임시방편을 채택

코로나19의 세계적 확산 속에서 우리나라 역시 2020년 4월 제21대 국회의원 선거가 진행되었으나 이 시기에는 격리자의 수나 일일 신규 확진자의 수가 2022년 2월과 3월에 비해서 매우 낮았다.<sup>1)</sup> 그리고 코로나19가 장기적으로 유행할 것이라는 전망이 아직 지배적이지 않았기 때문에 소수의 격리자들의 선거권을 보장하기 위하여 관련 법을 개정해야 한다는 인식이 정치권 안과 밖에서 낮았다.

이러한 이유로 인해서 제21대 국회의원 선거는 특별히 격리자들을 위한 공직선거법 개정 없이 실시되었다. 그런데 당시 공직선거법의 제38조에 나오는 ‘거소투표제도’는 격리자들이 격리조치 준수 의무를 이행하면서도 투표권을 행사할 수 있게 해주는 거의 유일한 법적 장치였다. 제38조 제4항은 거소투표할 수 있는 사람에 대해서 나열하고 있는데, 이 중에는 “병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람”이 포함되어 있었다. 따라서, 확진자 중 치료를 위해서 병원에서 격리되어 있거나 요양소에 격리되어 있는 밀접접촉자의 경우 거소투표가 가능했다. 그리고 거소투표를 희망할 경우 시군청, 읍면 사무소, 동 주민센터에 비치된 서식이나 선관위 홈페이지에서 서식을 내려 받아 우편이나 팩스로 접수하면 되었다.

그러나 이는 격리자들의 투표권을 보장하는데 있어서는 한계적이었다. 먼저, 모든 격리자들의 투표권이 보장되지도 않았고, 형평성 차원에서도 문제가 있었다. 이는 근본적으로 당시의 공직선거법이 감염병으로 인한 격리 상황 자체를 고려하지 않고 있었기 때문이며, 이로 인해서 다양한 형태의 격리 상황이 포괄적으로 적용될 수 있는 조항들이 부재했기 때문이다. 구체적으로, 거소투표 신고는 오직 서면으로만 가능했고 선거인명부작성 기간 이전에 접수되어야 했다(제21대 국회의원 선거의 경우 3월 28일까지). 따

1) 2020년 4월 15일 0시 기준 (21대 국회의원 선거 당일 새벽) 신규 확진자의 수는 27명이었고, 격리 중인 사람의 수는 2,750명이었다. 이에 반해서 2022년 3월 9일 0시 기준 (20대 대통령 선거 당일 새벽) 신규 확진자의 수는 342,446명이었고, 격리 중인 사람의 수(재택치료자)는 1,218,536명이었다.

라서 서면으로 충분히 접수할 수 있는 시간 이후에 확진이 되어서 4월 15일 선거일까지 치료가 되지 않거나 혹은 접수 기간 이후 밀접접촉 등의 이유로 자가격리가 시작되어서 선거일까지 격리가 해제되지 않는 유권자들의 경우 투표가 불가능하게 된다. 이 문제를 해결하기 위하여 선관위는 ‘특별사전투표소’ 8곳을 생활치료센터에 설치했다. 그러나 이러한 형태의 투표소는 공직선거법에 규정되어 있는 형태가 아니었다는 점에서 법적 근거가 부족했을 뿐만 아니라, 전국에 있는 모든 생활치료센터가 아니라 일부의 생활치료센터에만 설치되었다는 점에서 생활치료센터에서 격리중인 환자들 간의 투표권 보장에 있어서도 형평성의 문제가 있었다.<sup>2)</sup> 보다 큰 문제는 ‘특별사전투표소’가 자택에서 격리중인 시민들에게는 적용되지 않는다는 점이었다. 따라서 정부는 ‘특별사전투표소’를 사용할 수 없는 자가격리자의 투표방침도 4월 12일 발표했다. 구체적으로, 4월 1일부터 14일까지 자가격리통지를 받은 사람 중 선거당일 무증상자에 대해서 15일 17시 20부터 격리장소를 떠나서 투표소로 이동하는 것을 허용하고, 별도 장소에서 대기하다가 일반 유권자의 투표가 끝난 이후 7시까지 투표를 할 수 있도록 했다. 그러나 이 방침 속에서도 증상이 발현된 격리자의 선거권은 여전히 배제된 채 남아 있다.

두 번째 문제점은 격리자들의 선거권 보장을 위한 정부나 선관위의 임시방편들이 일반 시민들의 선거권에 대한 위협이었다는 점이다. 4월 15일 선거일 당일 무증상 격리자들이 투표소로 이동하는 과정에서 그리고 투표소의 별도 장소에서 대기하는 과정에서 투표소 안팎의 일반 시민들은 감염 가능성에 노출되게 되는데, 만약 사정상 일반 유권자에게 허용된 투표 시간의 끝인 6시 무렵에 투표해야하는 일반 유권자의 경우엔 그 감염 가능성에 대한 우려로 기권을 했을 가능성을 배제하기 어렵다. 나아가, 일반 유권자들을 감염시키는 상황을 피하기 위하여 설사 무증상이었다고 하더라도 일부 격리자들이 투표에 참가하는 것을 피하게 만들었을 가능성도 존재한다.

2) 당시 8개의 특별사전투표소 가운데 5곳이 경상북도에 설치되었는데, 이는 3월 4일 대구를 중심으로 확진 등의 이유로 격리자의 수가 급격히 증가했기 때문으로 추정된다.

### III 제21대 국회의원 선거 이후 공직선거법 개정

#### 요약

- 다양한 형태의 격리자들을 ‘격리자 등’으로 지칭함으로써 이들에 대한 포괄적 법 정비의 기반을 마련했고 동시에 이들의 선거권 보장을 위해서 국가/지방자치단체가 방안을 마련해야 함을 선언
- 거소투표 신고 대상과 방법 확대
- 격리자들은 당일 투표에 한하여 오후 6시부터 오후 7시 30분까지 투표할 수 있도록 개정
- 사전투표소 추가설치 및 운영요건 확대

정치권은 당시의 공직선거법이 감염병 격리자들의 선거권을 보호하는데 있어서의 미흡한 점들을 해소하기 위하여 제21대 국회의원 선거 이후 공직선거법 개정을 위한 준비를 시작했다. 그리고 제20대 대통령 선거가 있기 전 2022년 2월 14일 국회에서 표결을 통해서 개정안을 통과시키고 이틀 후에 공표했다. 표 1은 개정된 주요 내용을 간략히 정리하고 있다.

〈표 1〉 감염병 격리자 등의 선거권 보장을 위하여 2022년 2월 16일 공표된  
주요 공직선거법 개정사항들<sup>3)</sup>

주요 변화	개정 이전	2022년 2월 16일 공표된 개정
감염병에 의한 격리자 등의 선거권 보장	없음	감염병 격리자 등의 선거권 행사를 위한 활동 가능. 그리고 국가와 지방자치단체는 격리자 등의 선거권 행사가 원활하게 이루어질 수 있도록 교통편의 제공 및 그밖에 필요한 방안을 마련해야 함을 밝힘 (제6조의 3, 신설)
거소투표 신고 대상과 방법 확대	병원·요양소·수용소·교도소·구치소에 기거하거나 신체에 중대한 장애가 있을 경우 가능. 서면으로만 가능	격리자 등도 신고 대상에 추가 (제 38조 제4항, 개정). 그리고 인터넷 홈페이지 통해 거소투표 신고 추가 (제38조 제1항, 개정)
격리자 등에 한정하여 투표소 연장 운영	사전/당일 투표소 모두 일괄적으로 오전 6시부터 오후 6시까지만 운영	당일 투표에 대해서만 격리자 등에 한하여 오후 6시부터 오후 7시 30분 사이에 투표 가능. 다만 농산어촌 지역 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자의 경우 오후 6시 이전에도 투표 가능 (제155조 제6항, 신설)
사전투표소 추가설치·운영요건 확대	군부대 밀집지역이나 읍·면·동 합병 등으로 총 읍·면·동수가 줄어든 경우에만 인정	감염병 예방법에 따른 감염병 관리시설 또는 감염병의 심자 격리시설(3호) 추가. 그리고 천재지변 등으로 관할 위원회가 추가 설치 필요성을 인정하는 경우(4호) 추가 (제148조 제1항, 개정)

3) 이 표는 중앙선거관리위원회와 법제처 국가법령정보센터가 온라인 상에서 제공하는 정보에 기반하여 작성되었음:  
<https://nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1147&bclIdx=161453>,  
<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B2%95>

첫 번째 주요 개정 사항은 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제41조와 제42조에 의거하여 입원치료, 자가치료 또는 시설치료 중이거나 자가 또는 시설에 격리중인 사람들을 ‘격리자 등’이라고 칭하면서, 이들의 선거권 행사를 돕기 위하여 국가나 지방자치단체가 다양한 방안을 마련해야 한다고 천명하는 내용의 포함이다. 이는 격리자 등에 대해서 포괄적으로 적용될 수 있는 법적 장치들을 마련하는 근간이 마련되었음을 의미한다.

두 번째 주요 개정 사항은 거소투표 신고 대상과 방법의 확대이다. 종래에는 병원이나 요양소에서 지내지 않고 있는 격리자의 경우 거소투표를 할 수가 없었으나 자택 격리자들을 포함하여 격리 장소에 상관없이 모든 형태의 격리자들이 거소투표할 수 있도록 개정된 것이다. 아울러 서면 방식 이외에도 인터넷 신고가 가능하도록 개정되었는데, 이는 격리 장소에 따라 서면 신고가 어려울 경우에 대한 보완책을 마련했다는 점뿐만 아니라 선거인명부작성 기한 직전에 격리를 시작하게 된 이들의 선거권 행사를 가능하도록 했다는 점에서 긍정적인 변화이다.

다음으로, 격리자 등의 당일 투표에 관한 조항도 명문화되었다. 구체적으로, 격리자 등에 한하여 선거 당일 오후 6시부터 오후 7시 30까지 투표할 수 있다는 조항을 추가했다. 이로써 선거인명부작성 기한 이전에 감염되었으나 신고를 하지 못했거나 하지 않은 격리자들과 기한 이후에 감염된 격리자들도 당일 투표에서의 선거권 보장이 분명해졌다.

끝으로 사전투표소 추가설치 및 운영요건이 격리자 등의 선거권을 보장할 수 있는 방향으로 확대되었다. 감염병 관리시설이나 의심자 격리시설에도 사전투표소를 설치할 수 있다는 조항 추가를 통해서 격리자 등을 위한 추가설치 가능성을 분명히 했다. 뿐만 아니라, 천재지변 등으로 관할 위원회가 요구할 경우 사전투표소를 추가로 설치할 수 있다는 조항을 추가하여 감염병 관리시설이나 의심자 격리시설 바깥에도 격리자 등의 투표를 위한 사전투표소 추가 설치를 가능하게 만들었다.

종합적으로, 2022년 2월 14일 국회 표결을 통해서 개정된 공직선거법은 감염병 확산 속에서 격리 상황에 놓이게 되는 시민들을 주요 고려 대상으로 분명히 했다. 그리고 이에 기반하여 모든 유형의 격리자가 선거에 참여할 수 있는 최소한의 법적 조항들을 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖고 있다. 다만, 사전투표소의 경우 격리자 등의 투표 시간에 관한 신설 조항 없이 오전 6시부터 오후 6시까지 운영하는 종래의 개방 방침을 유지했는데, 이는 개정된 공직선거법이 사전투표 관련 격리자의 선거권 보장을 상대적으로 불확실하게 남겨두었다는 한계를 드러낸다.

## IV 제20대 대통령 선거에서의 코로나19 격리자 선거권 보장

### 요약

- 2022년 2월 개정된 공직선거법은 사전투표 기간 동안의 격리자 선거권에 대한 방안을 명문화하지 않았고, 이로 인해서 사전투표 둘째 날 오후 5시부터 6시 사이 사전투표소 바깥 임시투표소에서 투표하는 임시방편이 마련됨
- 그러나 그 임시방편은 사전투표 기간 동안 격리자들의 투표용지 보관 문제를 포함하여 그들의 선거권을 위협하는 다양한 문제점들을 발생시킴
- 뿐만 아니라 비격리자들의 건강과 선거권을 위협하는 상황도 함께 발생

2022년 2월 14일 개정된 공직선거법이 격리자 등의 선거권을 사전투표 기간 동안 어떻게 보장할 것인지에 대해 명문화하지 않았기 때문에 중앙선거관리위원회는 제20대 대통령 선거의 사전투표를 위하여 임시방편을 채택했다. 그것은 사전투표 기간 이틀 중 둘째 날에 해당하는 3월 5일에 한하여 오후 5시부터 6시 사이에 사전투표소 바깥에 설치된 임시투표소에서 투표할 수 있도록 하는 것이었다(중앙선거관리위원회 2022a).<sup>4)</sup>

그러나 중앙선거관리위원회가 채택한 임시방편은 다음과 같은 문제점을 드러냈다. 첫째, 임시투표소에는 격리자들이 기표를 마무리한 투표용지를 보관할 투표함을 설치할 수 없었고, 이로 인해서 선거사무원의 옷 주머니, 플라스틱 바구니, 택배상자, 투명 비닐백 등에 보관하는 일이 발생했다(연합뉴스 2022a, 2022b; 조선일보 2022; 중앙일보 2022b; 한국일보 2022). 이는 다음과 같은 조항 때문에 임시투표소에 격리자들을 위한 추가 투표함을 설치할 수 없었기 때문이다: “하나의 선거에 관한 투표에 있어서 투표구마다 선거구별로 동시에 2개의 투표함을 사용할 수 없다”(공직선거법 제151조 제2항). 즉, 투표구는 구·시의 동과 읍·면의 리마다 하나씩 존재하고 투표구 별로 사전투표소가 하나씩 설치되는 상황에서 임시투표소에 투표함을 설치할 수 있는 법적 근거가 없었던 것이었다. 그러나 격리자들의 투표용지를 임시적으로 임의의 공간에 모아두는 방식은 격리자들로 하여금 자신들의 선거권이 비밀선거와 직접선거라는 원칙 속에서 충분히 보장되지 못하고 있다는 우려를 갖게 만들었다.

둘째, 임시투표소에서 투표하는 격리자들에게 투표용지 한 장과 함께 제공된 임시기표봉투 안에서 이미 기표된 투표용지가 담겨 있는 일들이 발생했다(동아일보 2022; 오마이뉴스 2022; 중앙일보 2022b). 이는 격리자들이 임시투표소에서 기표를 한 투표용지를 임시기표봉투에 넣어서 선거사무원에게 전달하면 선거사무원은 전달받은 봉투를 일반투표소로

4) 당시의 공직선거법상 모든 사전투표소는 오전 6시부터 오후 6시까지만 운영될 수 있었다. 따라서, 격리자들을 오후 6시 이후에 투표하게 하는 것은 공직선거법에 부합하지 않다.

가지고 가서 참관인 입회하에 그 봉투에서 투표지가 공개되지 않도록 꺼내어 투표함에 넣는 방식을 사용하기로 한 것에서 비롯된 사고였다.<sup>5)</sup> 즉, 일부 임시기표봉투에서 기표된 투표용지가 꺼내지지 않은 상태에서 그 봉투가 다시 한 번 사용되었기 때문에 발생했던 것이었다. 이 사건은 임시투표소에 투표함을 설치할 수 없다는 법 규정을 우회하기 위하여 임시방편적으로 선택한 방법에서 비롯된 것이라는 점에서 첫 번째 문제점과 공통적이다. 그러나 첫 번째 문제와 달리, 두 번째 문제의 경우 만약 격리자가 배부받은 임시기표봉투에 이미 기표된 투표용지가 담겨 있다는 점을 인식하지 못한 채 자신의 투표용지를 담았을 경우 그 격리자의 투표뿐만 아니라 임시기표봉투에 이미 들어가 있던 투표 모두가 무효표로 처리된다는 점에서 구분된다. 따라서 격리자 등이 선거에 참여할 수 있는 권리가 보장된다고 하더라도, 그들의 선거권 행사가 선거결과에는 반영되지 못하게 되는 것이다.

셋째, 격리자 등이 사전투표에서 선거권을 행사하는 과정에서 일반 시민들과 격리자 모두의 건강에 위협적인 상황들이 발생했다. 먼저, 일반투표소의 운영시간 가운데 일부가 임시투표소의 운영시간과 겹치다보니 임시투표소에서 투표하기 위하여 격리자들이 대기하는 동안 일반 시민들과 근거리에서 대기하는 일이 발생했다. 예를 들어, 부산 수영구 팔도시장 내 수영동 사전투표소의 경우, 격리자 등이 일시에 몰리면서 시장을 이용하는 일반시민들의 보행경로에까지 격리자들의 대기줄이 형성되기도 했다(연합뉴스 2022c). 그리고 임시투표소 관리의 일까지 늘어나면서 선거사무원이 격리자의 대기줄을 충분히 관리하지 못하기도 했고, 이로 인해서 일반 시민과 격리자의 줄이 섞이는 일도 발생했다(오마이뉴스 2022). 이러한 사건들은 일반 시민들이 선거에 참여하는 과정에서 감염 위험에 노출될 수 있었다는 점을 시사한다. 나아가 임시투표소 운영 방안은 격리자 등의 건강에도 위협적이었다. 일반투표소와 임시투표소의 대기줄을 분리하기 위하여 일부 임시투표소의 경우 실외에 설치되었고 대기자들 역시 실외에서 대기해야 했다. 이 과정에서 일부 임시투표소의 경우 수백 명의 격리자들이 몰리면서 이들이 강풍과 추위에 노출된 채 1-2시간을 기다려야 했던 상황이 발생했다(연합뉴스 2022c; 중앙일보 2022a).

당일투표의 경우 이상의 문제점들이 언론에 특별히 보고되지는 않았다. 개정된 공직선거법에 따라 격리자 등의 투표는 투표소에서 일반 시민들의 투표가 끝난 직후인 오후 6시부터 7시 30분까지 진행되었기 때문에 따로 임시투표소를 설치할 필요가 없었다. 따라서 투표구에 두 개의 투표함을 설치할 필요가 없었고, 이로 인해서 사전투표 시에 발생한 첫 번째와 두 번째 문제점은 발생하지 않았다. 그리고 일반 시민의 투표 시간과 격리자의 투표 시간이 분리되었기 때문에, 사전투표 시에 비해서 일반시민과 격리자들의 동선이 겹칠 가능성도 줄어들었다.

5) 이러한 방식은 2020년 총선과 2021년 4·7재보궐 선거에서도 사용되었으나 큰 논란이 되지는 않았다.

## V 제20대 대통령선거 직후 설문조사 결과분석

### 요약

- 코로나19 감염 우려는 시민들의 선거불참이나 사전투표/당일투표 선택에 거의 영향을 끼치지 않았음
- 시민들은 중앙선관위의 격리자 관리 방침에 대해서 대체로 긍정적으로 평가했으며, 이러한 평가는 시민들의 정당선호나 투표선택과 무관
- 전문가들은 시민들에 비해서 관리 방침이 충분하지 못했다고 평가했으며, 상당수의 전문가가 격리자의 선거권 보장을 위하여 투표시간 연장이나 별도의 사전투표일 지정이 필요하다고 밝힘

### 1. 시민대상 설문조사 결과분석

이번에 살펴보려 하는 것은 선관위의 감염병 관리에 대한 시민들의 평가이다. 이를 위하여 제20대 대통령 선거 후 4월 4일부터 14일까지 성/연령/지역별 인구비례할당 방식으로 전국에서 모집된 만 19세 이상 시민 1,046명을 대상으로 실시된 오프라인 대면 설문조사 자료를 분석한다. 총 964명의 응답자(92.16%)가 선거에 참여했다고 밝혔고, 82명(7.84%)은 선거에 참여하지 않았다고 응답했다.<sup>6)</sup>

#### 1) 코로나19와 선거 불참

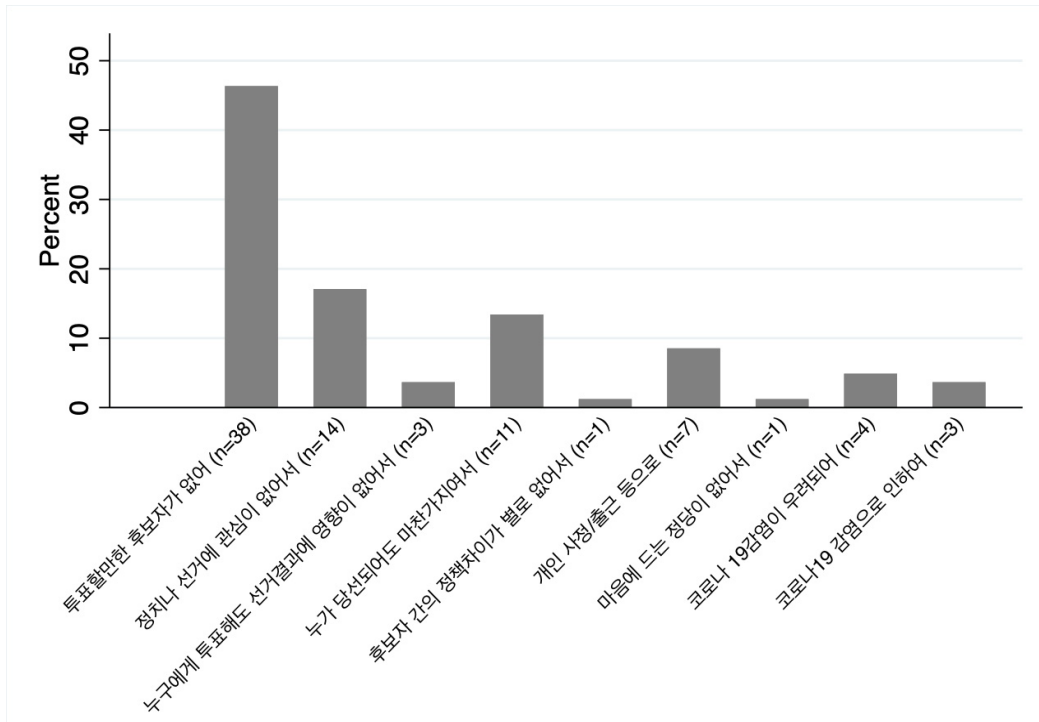
가장 먼저 살펴보는 것은 선거 불참의 결정에 코로나19가 영향을 끼쳤는지 하는 점이다. 투표를 하지 않은 응답자에게 “선생님께서 이번 선거에서 투표하지 않으신 이유는 무엇입니까?”라고 물었고, 응답자가 선택할 수 있는 보기는 “투표할만한 후보자가 없어서”, “정치나 선거에 관심이 없어서”, “누구에게 투표해도 선거결과에 영향이 없어서”, “누가 당선되어도 마찬가지여서”, “후보자 간의 정책차이가 별로 없어서”, “개인 사정/출근 등으로”, “마음에 드는 정당이 없어서”, “투표절차(과정)가 너무 복잡해서”, “코로나19 감염이 우려되어”, “코로나19 감염으로 인하여”, “기타”였다. 아래의 그림 1은 각 보기를 선택한 응답자들의 퍼센트를 표기하고 있다 (기타를 선택한 응답자는 없었음).

그림 1은 투표 과정에서 발생할 수 있는 코로나19 감염 가능성이 투표 불참 결정에 영향을 끼친 비율은 4.88%로 매우 낮았음을 보여준다. 그에 반해서, 후보자/정당 간 정책적 차이 결여나 정치나 선거에 대한 무관심을 그 이유로 선택한 응답자의 비율은 80% 이상이다. 아울러, 이미 코로나19에 감염되어서 기권했다는 응답자들의 비율은 3.66%인데, 투표소에 가기 어려울 정도로 건강이 좋지 않아서 일수도 있고 다른 사람에게 감염시키는 상황을 피하기 위했을 수도 있다.

6) 실제 투표율이 77.1%라는 점을 감안하면, 92.16%가 참가했다는 응답 결과는 설문조사에서 흔히 발생하는 사회적 바람직성 편향(social desirability bias)에서 비롯된 것일 수도 있고, 설문조사 디자인 차원에서 통제하기 어려운 원인이 선거에 실제로 참여한 사람들이 더 적극적으로 설문조사에 응하게 만들었을 수도 있다.



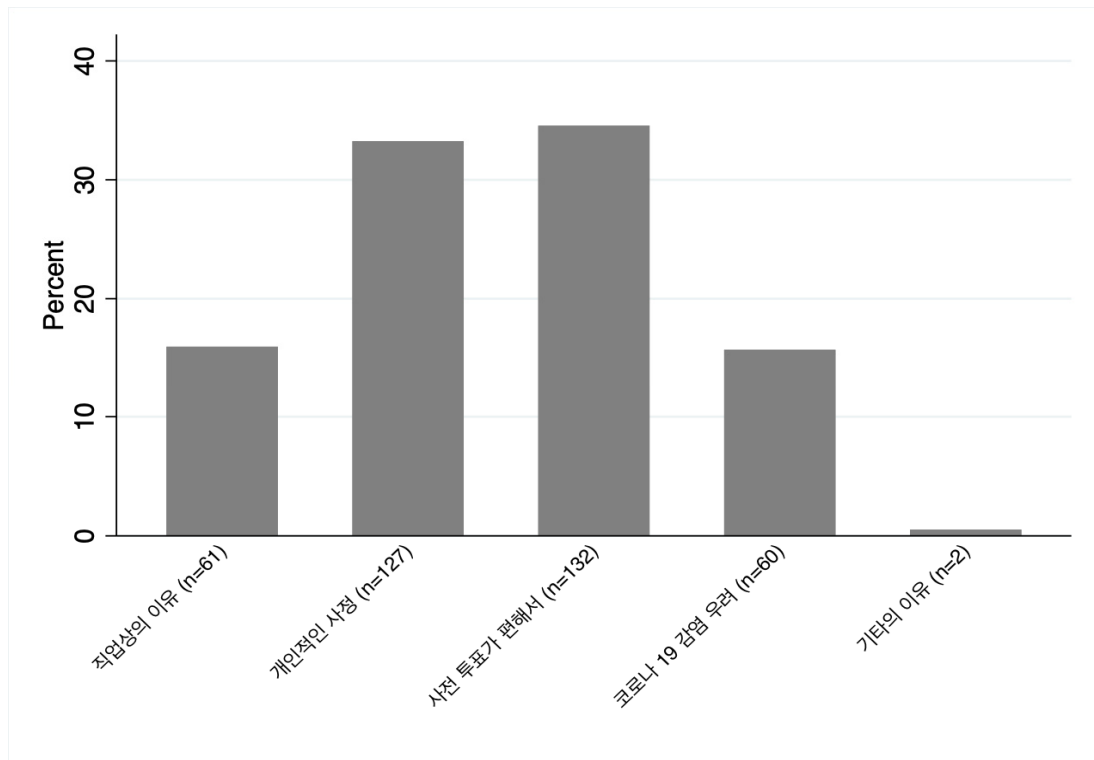
〈그림 1〉 제20대 대통령 선거에서 투표하지 않은 이유에 대한 시민들의 응답별 비율 (N=81)



## 2) 코로나19와 사전투표

이제 당일투표 대신 사전투표를 선택한 이유가 코로나19와 관련되어 있는지 살펴본다. 투표를 했다고 밝힌 964명 가운데 382명(39.6%)이 사전투표에 참여했다고 응답했으며, 그림 2는 이들에게 “사전 투표를 한 가장 중요한 이유는 무엇입니까?”라고 물었을 때의 선택 가능한 보기들에 대한 응답 비율을 나타낸다. 60명의 응답자들(15.71%)가 코로나19 감염 우려를 사전투표를 결정한 이유라고 응답하고 있는데 반해서, 직업상의 이유나 개인적인 사정, 혹은 사전투표의 편함을 선택한 응답자의 수는 총 320명(83.77%)에 이른다. 이는 적지 않은 유권자가 코로나19 감염을 우려했으나, 사전투표가 이들에게 기권 대신 투표 참여를 가능하게 했음을 의미한다. 달리 표현하면, 사전투표가 없었다면, 코로나19 감염에 대한 우려가 상당한 투표율 저하로 이어질 수 있었음을 함의한다. 다만, 이 응답자들이 어떤 점에서 사전투표가 당일투표보다 코로나19 감염 가능성이 낮다고 생각하게 되었는지는 관련 설문 문항이 없어서 정확히 파악할 수 없다. 다만, 사전투표 기간이 당일 투표 기간보다 더 길다는 점과 이전 총선에서의 사전투표 참여율이 당일투표 참여율보다 낮다는 점 때문에, 사전투표 기간 동안 투표소가 덜 붐빌 것이며 이로 인해서 잠재적 감염원에 노출될 가능성이 낮다고 판단했을 가능성이 높다.

〈그림 2〉 제20대 대통령 선거에서 사전투표를 한 가장 중요한 이유에 대한 시민들의 응답별 비율 (N=382)



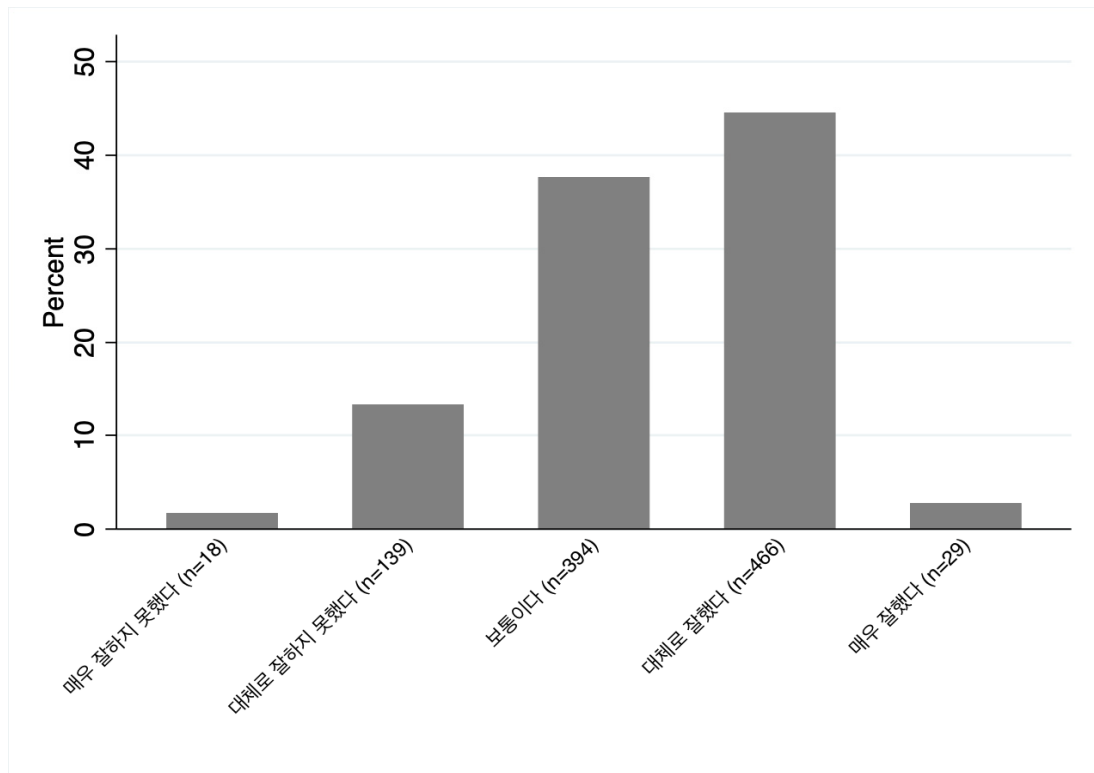
### 3) 중앙선거관리위원회 격리자 선거권 보장 방안 평가

이제 중앙선거관리위원회가 격리자의 선거권 보장을 위하여 지정된 장소와 제한된 시간 동안 투표할 수 있도록 한 방침에 대한 시민들의 응답을 분석한다. 분석에 사용된 문항은 “이번 선거는 코로나 19 사태 아래에서 치러졌습니다. 중앙선거관리위원회가 유권자의 투표권을 보장하기 위해서 감염 및 자가격리자들로 하여금 별도의 장소에서 투표하도록 하고, 시간대를 따로 지정하였습니다. 귀하께서는 중앙선거관리위원회의 이러한 조치에 대하여 어떻게 생각하십니까?”였으며, 이에 대해서 선택 가능한 응답은 “매우 잘하지 못했다”, “대체로 잘하지 못했다”, “보통이다”, “대체로 잘했다”, “매우 잘했다”였다. 설문조사 참가자는 선거 참여 여부와 무관하게 이 문항에 응답할 기회가 주어졌다.

그림 3은 각 응답에 대한 비율을 보여준다. 가장 높은 비율을 보이는 응답은 “대체로 잘했다”이며 총 466명의 응답자(44.55%)가 선택했다. 그 다음으로 높은 비율을 보이는 응답은 “보통이다”이며, 부정적 평가를 나타내는 “대체로 잘하지 못했다”와 “매우 잘하지 못했다”라는 보기를 선택한 응답자의 수는 각각 139명(13.29%)과 18명(1.72%)에 불과했다. 응답 평균은 “보통이다”에 해당하는 2점보다 더 높은 2.33으로 나타난다. 감염 및 자가격리자의 투표를 위한 시간/공간 배정 방침이 이번 제20대 대통령 선거에서

처음 나타난 만큼, 2.33이라는 평균적 평가의 상대적 측면을 파악하는 것은 어렵다. 다만, 사전투표 기간 동안의 격리자 투표 관련 문제들이 언론에 많이 보고가 되었음에도 불구하고, “보통이다”보다 높은 평균적 평가를 받았다는 점과 부정 평가를 내린 응답자의 비율이 15.01%에 불과하다는 점은 이번에 처음 시행된 격리자 관리 방침에 대해서 시민들이 대체로 긍정적으로 평가하고 있다고 볼 수 있음을 의미한다.

〈그림 3〉 제20대 대통령선거 기간 동안 중선거위의 격리자 투표관리방침에 관한 시민들의 응답별 비율 (N=1,046)



#### 4) 중앙선거관리위원회 방침에 대한 평가에 영향을 끼치는 요인들

중앙선거관리위원회의 감염/자가격리자 투표관리방침에 대한 평가에 영향을 끼친 요인들을 ordinal logistic regression 모델을 활용하여 살펴본다. 코로나19 감염에 대한 우려에 대한 인식은 연령대, 성별, 교육, 경제적 상황, 종교, 고용상태 등에 따라서 다를 수 있고, 상이한 인식은 투표관리방침에 대한 평가에도 영향을 줄 수 있다. 따라서 관련된 요인들을 설문조사 응답을 활용하여 통제한다. 뿐만 아니라, 정치에 대한 관심이나 지식, 혹은 정당정체성에 따라서 중앙선거관리위원회의 투표관리방침에 대한 평가가 달라질 수 있으므로, 마찬가지로 설문조사 응답을 활용하여 통제한다. 그리고 코로나19와 관련된 다양한 요인들도 평가에 영향을 줄 수 있다. 구체적으로, 코로나19에 확진된 적이 있거나

자가격리를 해본 적이 있을 경우 혹은 실직이나 폐업을 한 경험이 있을 경우, 중선관위의 격리자 투표관리방침이 자신들의 감염가능성을 낮추는데 충분하지 않다고 생각할 가능성이 있으며 이는 그 방침에 대한 부정적 평가로 이어질 수 있다. 따라서, 코로나19 관련된 다양한 변수들도 함께 통제한다. 이밖에도 거주지역 효과도 각 거주 지역을 의미하는 이진 변수들을 활용하여 통제한다.

표 2는 회귀분석 결과를 보고하고 있다. 중선관위의 방침에 대한 평가는 이번 선거에서 실제로 투표소에 간 적이 있는지(즉, 투표를 했는지), 가짜뉴스를 접한 적이 있는지, 혹은 사전투표기간 동안의 투표관리부실이 언론에 보고된 후 선관위가 관리를 강화한 후 투표소에 갔는지(즉, 사전투표를 했는지 아니면 당일투표를 했는지) 등에 따라 달라질 수 있다. 따라서 회귀분석은 분석대상을 설문조사 응답자 전체(Model 1), 가짜뉴스에 노출된 적이 있다고 응답한 응답자(Model 2), 선거 참여자(Model 3), 사전 선거일 참여자(Model 4), 선거 당일 참여자(Model 5)로 구분하여 진행한다. 통계적 유의미성은 5% 수준으로 판정한다.

〈표 2〉 제20대 대통령선거 기간 동안 중선관위의 감염/자가격리자 투표관리방침에 대한 시민들의 평가 결정요인에 관한 회귀분석 결과

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
	설문조사 응답자 전체	가짜뉴스 참/거짓 판별 응답자	선거 참여자	사전 선거일 참여자	선거 당일 참여자
세대	0.12 (0.06)	0.08 (0.07)	0.07 (0.07)	0.20 (0.10)	-0.01 (0.09)
여성	-0.18 (0.15)	-0.36* (0.17)	-0.12 (0.16)	-0.05 (0.25)	-0.27 (0.21)
교육수준	0.01 (0.08)	0.01 (0.10)	-0.02 (0.09)	0.11 (0.14)	-0.15 (0.12)
소득	-0.01 (0.04)	-0.02 (0.05)	-0.01 (0.04)	0.00 (0.07)	-0.04 (0.06)
재산	-0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	-0.01 (0.03)	0.01 (0.05)	-0.02 (0.04)
종교(불교)	0.03 (0.18)	-0.11 (0.21)	-0.01 (0.18)	0.35 (0.35)	-0.13 (0.23)
종교(기독교)	0.00 (0.17)	-0.17 (0.19)	0.03 (0.17)	-0.08 (0.28)	0.16 (0.23)
종교(천주교)	-0.14 (0.24)	-0.29 (0.28)	-0.21 (0.26)	-0.13 (0.43)	-0.33 (0.34)
종교(기타)	-0.01 (0.83)	0.13 (0.98)	-0.10 (0.83)	-0.22 (1.68)	0.20 (1.01)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
고용상태(정규직)	0.22 (0.23)	0.21 (0.26)	0.28 (0.24)	-0.49 (0.38)	0.86** (0.33)
고용상태(비정규직)	0.42 (0.30)	0.35 (0.34)	0.57 (0.31)	0.17 (0.55)	0.86* (0.39)
고용상태(고용주)	0.48 (0.26)	0.47 (0.29)	0.57* (0.27)	-0.41 (0.46)	1.15** (0.35)
고용상태(가정주부)	0.36 (0.27)	0.64* (0.32)	0.40 (0.28)	-0.03 (0.53)	0.72* (0.36)
거주지(인천, 경기도)	0.53** (0.20)	0.66** (0.23)	0.49* (0.21)	0.24 (0.35)	0.74** (0.27)
거주지(대전, 충청도)	0.67* (0.27)	0.79** (0.30)	0.68* (0.28)	0.80 (0.48)	0.82* (0.37)
거주지(광주, 전라도)	0.74** (0.28)	0.95** (0.32)	0.77** (0.29)	0.44 (0.45)	1.23** (0.42)
거주지(부산, 대구, 경상도)	0.46* (0.21)	0.48 (0.25)	0.47* (0.23)	-0.06 (0.37)	0.79* (0.31)
거주지(강원도)	1.56** (0.50)	1.91** (0.62)	1.50** (0.50)	0.28 (0.86)	2.14** (0.65)
정치적 관심	-0.36* (0.14)	-0.35* (0.17)	-0.29* (0.14)	-0.32 (0.25)	-0.37* (0.19)
정치적 지식	-0.05 (0.06)	-0.08 (0.08)	-0.03 (0.07)	-0.02 (0.12)	-0.01 (0.09)
선거에 대한 관심	0.27 (0.14)	0.18 (0.17)	0.23 (0.14)	0.25 (0.23)	0.21 (0.20)
선거결과 만족도	0.19 (0.11)	0.19 (0.13)	0.18 (0.12)	-0.07 (0.19)	0.38* (0.18)
온라인 매체	0.24* (0.10)	0.27* (0.11)	0.23* (0.10)	0.02 (0.17)	0.33* (0.14)
정당정체성(더불어민주당)	-0.03 (0.19)	-0.01 (0.21)	-0.07 (0.19)	0.04 (0.30)	0.13 (0.28)
정당정체성(국민의힘)	0.19 (0.19)	0.58** (0.22)	0.19 (0.20)	0.28 (0.35)	0.17 (0.26)
정당정체성(정의당)	0.22 (0.48)	0.33 (0.52)	0.29 (0.51)	0.61 (0.87)	-0.13 (0.65)
정당정체성(국민의당)	-0.81 (0.61)	-0.88 (0.68)	-0.53 (0.64)	-0.18 (1.65)	-1.01 (0.74)
감정온도(더불어민주당)	0.13** (0.04)	0.17** (0.05)	0.14** (0.05)	0.19** (0.07)	0.09 (0.06)
감정온도(국민의힘)	-0.02 (0.04)	-0.02 (0.04)	-0.02 (0.04)	0.02 (0.06)	-0.03 (0.06)
문재인 정부 평가	0.06 (0.12)	0.08 (0.13)	0.09 (0.12)	0.18 (0.20)	-0.00 (0.16)
코로나19 정부대처 평가	0.98** (0.12)	0.96** (0.14)	1.04** (0.13)	1.01** (0.21)	1.16** (0.17)
코로나19 자가격리	-0.25 (0.18)	-0.47* (0.21)	-0.24 (0.18)	-0.17 (0.34)	-0.34 (0.24)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
코로나19 감염	0.31 (0.18)	0.53* (0.21)	0.35 (0.19)	0.12 (0.34)	0.61* (0.24)
코로나19 실업	0.07 (0.24)	-0.10 (0.28)	-0.03 (0.24)	0.14 (0.41)	0.00 (0.32)
코로나19 폐업	-0.27 (0.25)	-0.34 (0.29)	-0.24 (0.26)	-0.41 (0.44)	-0.19 (0.33)
코로나19 근무시간 감소	-0.00 (0.15)	0.02 (0.17)	-0.01 (0.16)	0.03 (0.26)	0.01 (0.21)
코로나19 가계소득 감소	0.06 (0.14)	0.02 (0.16)	0.07 (0.14)	0.58* (0.24)	-0.16 (0.19)
한국 민주주의 만족도	0.20** (0.05)	0.18** (0.06)	0.21** (0.06)	0.01 (0.09)	0.33** (0.08)
선거 참여	-0.27 (0.26)	-0.16 (0.29)			
가짜뉴스 노출 경험		-0.38* (0.16)			
선거 당일 투표			0.02 (0.14)		
투표선택(윤석열)			0.10 (0.22)	0.33 (0.35)	-0.02 (0.31)
투표선택(심상정/기타후보)			-0.15 (0.45)	0.47 (0.64)	-0.53 (0.75)
관찰대상 개수	1016	803	940	367	573

Note: Ologit 사용; cut points 보고는 생략; 괄호 안은 standard error; 거주 지역 통제; 일부문항에 대한 결측치 발생으로 인해서 실제분석에 사용된 관찰대상 개수의 감소 발생

먼저, 응답자 전체를 대상으로 한 분석 결과(Model 1)는 거주지역을 제외하고 성별이나 연령대 등과 같은 인구학적 요인들은 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 큰 영향을 주지 않음을 보인다. 거주지역을 나타내는 다섯 개의 통제변수의 계수는 모두 양수이며 통계적으로 유의미한데, 이는 서울지역 거주자들이 다른 지역 거주자들에 비해서 부정적으로 평가하고 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 대통령 선거가 이루어졌던 기간 동안 서울 지역을 중심으로 확진자 수가 빠르게 늘어나고 있었고 이로 인한 감염 가능성에 대한 우려도 상대적으로 더 높아진 상황에서 중선관위의 방침이 미흡하다고 인식했기 때문에 나타난 것일 수 있다.

이에 반해서, 정치적 관심, 온라인 매체 활용도<sup>7)</sup>, 더불어민주당에 대한 감정온도, 정부의 코로나19 대처 평가, 그리고 한국 민주주의 만족도와 같은 정치/행정적 변수들에

7) 온라인 매체 활용도 측정을 위해서 사용된 설문 질문은 “선생님께서 이번 대통령 선거와 관련된 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등의 온라인 매체를 얼마나 활용하셨습니까?”였고, 주어진 보기는 “전혀 활용하지 않았다”, “별로 활용하지 않았다”, “활용하는 편이다”, “매우 많이 활용했다”였다. 따라서 이 결과를 가짜 뉴스의 노출 결과로 해석하는 것은 무리가 있다.

따라서 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가가 달라지는 것으로 나타난다. 대체로 이러한 변수들에 대한 태도는 다양한 정치현상들에 대한 장기적이고 종합적인 평가를 반영하고 있으며 제20대 대통령 선거 이전에 형성되었을 것이다. 따라서 설사 중앙선관위의 격리자 투표관리방침이 달랐다고 하더라도 이러한 변수들의 통계적 유의미성은 여전했을 것으로 볼 수 있다.

다음으로 살펴보는 변수는 정당정체성 관련 변수들이다. 회귀분석 결과는 무당파를 기준으로 4개의 정당-더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 국민의당-중 하나에 소속감을 갖는 것이 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 영향을 주지 않음을 보여준다. 그런데 만약 중선관위의 격리자 투표관리방침이 특정 정당의 후보에게 유리했다고 판단했을 경우 정당소속감 변수들의 통계적 유의미성이 나타났을 것이다. 따라서 이러한 결과는 중선관위의 격리자 투표관리방침이 현장운영에서의 부실을 드러냈음에도 불구하고 선거공정성이라는 차원에서는 시민들의 인식에 부정적인 영향을 끼치지 않는다는 함의한다고 볼 수 있다.

Model 1의 결과와 관련하여 마지막으로 살펴보고자 하는 것은 코로나19 관련 개인적 경험 - 자가격리, 감염, 실업, 폐업, 근무시간단축, 가계소득 감소 - 이다. 이러한 경험을 했을 경우 중선관위의 격리자 투표관리방침을 더 주의 깊게 검토했을 가능성이 있음에도 불구하고, 모든 유형의 경험에 대해서 통계적 유의미성이 발견되지 않는다.

Model 2는 가짜 뉴스 노출 경험이 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 영향을 끼치는지 알아보기 위한 모델이다. 설문조사에는 “선생님께서서는 선거운동기간 중에 ‘가짜뉴스’를 접해본 적이 있습니까?”라는 문항이 있었고, “예”, “아니오”, “모름”이라는 3가지 보기가 주어졌다.<sup>8)</sup> 총 226명(21.61%)의 응답자가 “모름”을 선택했는데, 이 응답은 결측치로 처리하여 “예”나 “아니오”를 선택한 이들에 대해서만 회귀분석을 실시한다. 그리고 이 응답을 활용하여 ‘가짜뉴스 노출 경험’이라는 변수(“예”라고 응답하면 1로, “아니오”를 선택하면 0으로 코딩)를 Model 1에 추가하여 Model 2를 만든다. 대략 20%의 응답자가 분석에서 누락되고 결측치 발생이 무작위적으로 발생한 것이 아닐 가능성이 높으므로, Model 2의 결과가 한국 유권자 전체에 대한 대표성을 갖는다고는 보기 어렵다. 따라서 몇 가지 변수들이 Model 1에서와는 달리 Model 2에서는 통계적 유의미성이 있는 것으로 나타나지만(예를 들어, 국민의힘 정당정체성이나 코로나19 자가격리), 이에 대해서는 따로 논의하지 않겠다.

Model 2에서 중요한 변수는 ‘가짜뉴스 노출 경험’인데, 이 변수의 계수는 통계적으로

8) 설문문항은 가짜뉴스에 대하여 다음과 같은 정의를 함께 제공하고 있다: “사실이 아닌 추측이나 거짓된 정보로 구성된 뉴스를 말하며, 재정적 또는 정치적 이득을 위해 작성된다. 눈길을 사로잡는 제목이나 조작된 뉴스 기사를 사용하며, 사람들의 흥미와 본능을 자극하여 시선을 끌며, 인터넷 매체를 통해서 급속도로 유포된다.”

유의미한 수준에서 음의 값을 갖는 것으로 나타난다. 즉, 가짜뉴스를 본 적이 있다고 응답한 사람들이 중선관위의 격리자 투표관리방침을 보다 부정적으로 평가했다. 이것이 중선관위의 관리 방침 관련 가짜 뉴스에 접한 것의 결과라고 확정적으로 말하기는 어렵다. 그러나 선행연구들은 소수의 사람들이 많은 양의 가짜뉴스를 소비하고 한번 가짜뉴스에 노출되면 또 다른 가짜뉴스에 노출된 가능성이 높다고 보고하고 있다(Grinberg et al. 2019). 따라서, 이 통계결과는 중선관위의 투표관리방침에 대한 가짜뉴스에 노출되었을 가능성이 높을수록 부정적으로 평가할 가능성이 높음을 함의한다고 볼 수 있다.

다음의 Model 3은 투표를 했다고 응답한 사람들을 대상으로 투표 참여 시기(사전투표 vs. 당일투표)나 후보자 선택이 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 영향을 끼쳤는지를 확인한다. 먼저, 투표 참여 시기와 관련하여 선거당일 투표 변수의 계수는 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타나는데, 이는 사전투표에 참가했는지 당일투표에 참가했는지는 평가에 영향을 끼치지 않았음을 의미한다. 나아가 이는 사전투표 직후 언론에 보고된 격리자 투표관리부실이 시민들의 평가에는 크게 영향을 끼치지 않은 것으로 해석될 수 있다. 다음으로, 투표 선택 역시 평가에 영향을 끼치지 않았다. 두 변수-투표선택(윤석열)과 투표선택(심상정/기타후보)-의 계수들은 모두 통계적으로 유의미하지 않았는데, 이는 이재명 후보에게 투표한 유권자들에 비해서 다른 후보자들에게 투표한 유권자들이 중선관위 격리자 투표관리방침 대해서 더 긍정적으로 혹은 더 부정적으로 평가하는 했던 것은 아님을 의미한다. 이 결과는 Model 1에서 정당정체성이 평가에 영향을 주지 않았던 것과 비슷한 맥락에서, 중선관위의 방침이 어떤 후보에 대해서도 편향되지 않았다고 투표자들이 인식하고 있음을 보여준다.

응답자를 사전투표에 참여한 그룹(Model 4)과 당일투표에 참가한 그룹(Model 5)으로 나눠서 회귀분석을 했을 때에도 특정 후보에 대한 투표가 중선관위 평가에는 영향을 끼치지 않았음이 다시금 확인된다. 그렇지만 Model 1에서는 통계적으로 유의미했던 변수들의 영향력이 사라지고 그렇지 않았던 변수들의 영향력이 새롭게 나타나는 변화가 발견된다. 그중에서 거주지 관련 변수들의 영향력이 Model 4에서는 모든 변수들에서 사라지는데, 이는 서울 거주자의 평가와 기타 지역 거주자의 평가가 통계적으로 다르지 않음을 의미한다. 그리고 이 결과는 중선관위가 마련한 관리방침이 상대적으로 기간이 길고 참가자 수도 적은 사전투표 특성과 맞물려 사전투표에 참가한 서울 시민들의 감염 우려를 충분히 낮출 수 있었기 때문이라고 해석될 수 있다.



## 2. 전문가 대상 설문조사 결과분석

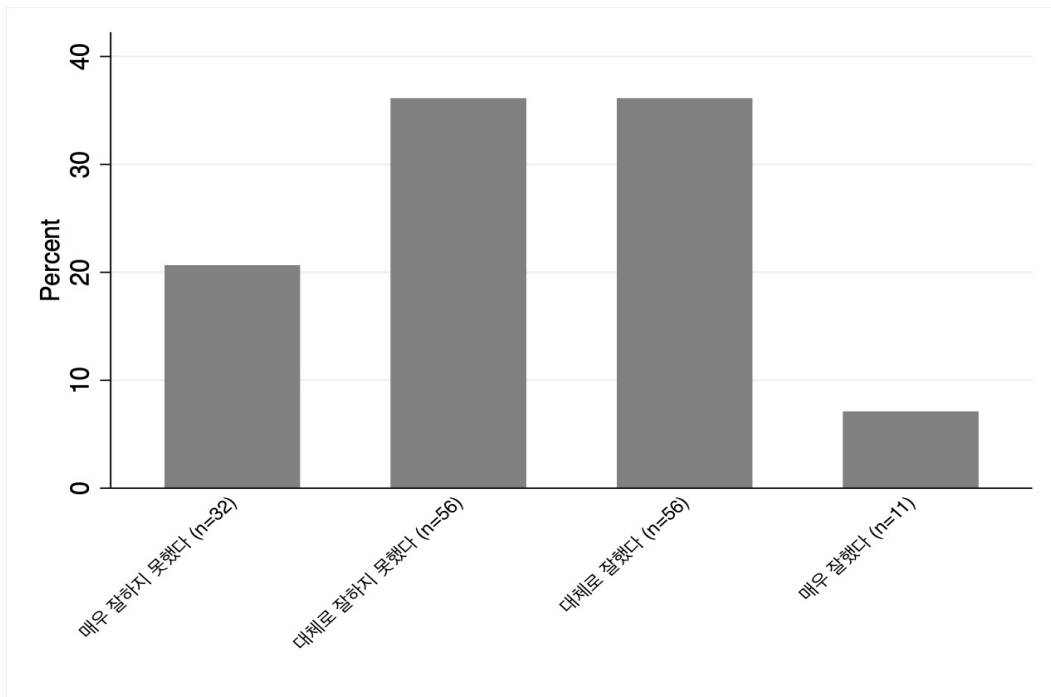
이제 중선관위의 감염병 관리에 대한 전문가들의 평가를 살펴본다. 이를 위하여 2022년 4월 22일부터 5월 3일까지 학계, 언론/방송사, 정치권 등의 종사분야를 고려한 임의 할당(리스트 활용) 방식으로 모집된 전문가 155명을 대상으로 실시된 온라인 설문조사 자료를 분석한다. 구체적으로 학계에서 80명(51.61%), 언론사/방송사에서 61명(39.35%), 정치권에서 4명(2.58%), 시민단체에서 7명(4.52%), 그리고 선거관리위원회에서 3명(1.94%)이 설문조사에 응했다. 응답자 전체의 평균 연령은 45.37세(s.d.=11.39)였으며, 이들 가운데 118명(76.13%)이 남성인데 반해서 37명(23.87%)가 여성이었다. 응답자의 수가 적고 무작위 추출된 것도 아니므로 자료에 대해서 회귀분석은 따로 하지 않는다.

전문가들의 평가 분석에는 두 개의 설문문항에 대한 응답이 활용된다. 첫 번째 설문문항은 “이번 선거는 코로나19 사태 아래에서 치러졌습니다. 중앙선거관리위원회가 유권자의 투표권을 보장하기 위해서 감염 및 자가격리자들로 하여금 별도의 장소에서 투표하도록 하고, 시간대를 따로 지정하였습니다. 귀하께서는 중앙선거관리위원회의 이러한 조치에 대하여 어떻게 생각하십니까?”이다. 그리고 주어진 보기는 “매우 잘하지 못했다”, “대체로 잘하지 못했다”, “대체로 잘했다”, “매우 잘했다” 등 총 4개였다.

### 1) 중선관위의 격리자 선거권 보장 방안 평가

그림 4는 각 보기별 응답 비율을 나타내며, 전체응답의 평균은 “대체로 잘하지 못했다”와 “대체로 잘했다”의 중간에 위치하지만 “대체로 잘하지 못했다”쪽에 좀 더 가깝다(각 응답을 0부터 3까지 표기했을 때, 1.30). 이러한 결과는 “대체로 잘하지 못했다”와 “대체로 잘했다”를 선택한 전문가의 수가 동일한 반면, “매우 잘하지 못했다”를 선택한 전문가의 수가 “매우 잘했다”를 선택한 전문가의 수의 대략 3배에 해당하기 때문이다. 시민들의 설문조사에서는 “보통이다”라는 중간 보기가 존재했었기 때문에 시민들의 평가와 전문가의 평가를 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 시민들의 평균적 평가는 긍정 평가 쪽에 기울어져 있는데 반해서 전문가들의 평균적 평가는 부정 평가 쪽에 기울어져 있다는 점은 강조할만하다.

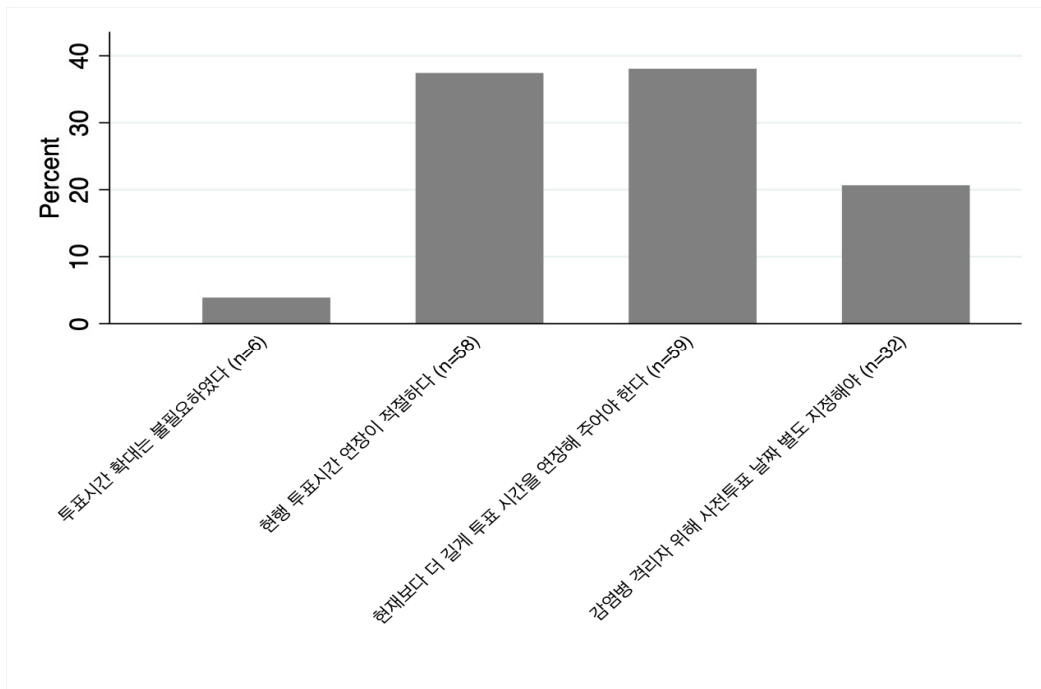
〈그림 4〉 제20대 대통령선거 기간 동안 중선거위의 격리자 투표관리방침에 관한 전문가 평가 (N=155)



## 2) 격리자 선거권 보장을 위한 개선 방안

두 번째로 살펴볼 설문문항은 “올해 개정된 공직선거법 중 감염병 격리자에 한하여 투표시간 기존 6시에서 7시 30분으로 연장한 것에 대해서 어떻게 평가하십니까?”이다. 이에 대해서 주어진 보기들은 “투표시간 확대는 불필요하였다”, “현행 투표시간 연장이 적절하다”, “현재보다 더 길게 투표시간을 연장해 주어야 한다”, “감염병 격리자를 위하여 사전투표 날짜를 별도로 지정해 주어야 한다” 등 4가지였는데, 이 보기들은 앞서 살펴본 문항의 보기와는 달리 개정된 감염병 격리자 관리방침 그 자체에 대한 평가가 아니다. 첫 번째 보기는 감염병 격리자의 투표권을 위한 이번 개정 자체에 대한 반대를 의미하고, 두 번째 보기는 이번 개정에 대한 만족과 함께 더 이상의 개선이 불필요하다는 의견에 해당한다. 세 번째 보기는 이번에 개정된 것처럼 투표일 6시에서 7시 30분까지만 하기보다는 더 늦게까지 투표할 수 있도록 개선되어야 한다는 의견에 해당하며, 네 번째 보기는 아예 감염병 격리자들만 투표할 수 있는 날을 지정하자는 의견에 해당한다. 그림 5는 각 보기들을 선택한 응답자들의 비율을 나타낸다.

〈그림 5〉 제20대 대통령선거 기간 동안 감염병 격리자에 한하여 투표시간 연장한 것에 대한 전문가 의견 (N=155)



먼저 “투표시간 확대는 불필요하였다”는 보기를 선택한 응답자의 수가 6명(3.87%)으로 가장 적었다. 그러나 이들이 이 보기를 선택한 이유가 감염병 격리자의 투표권을 보장해줄 필요가 없다고 보기 때문인지, 아니면 감염병 격리자도 다른 일반 시민들과 함께 6시까지 투표할 수 있도록 해줘야 한다고 보기 때문인지는 불명확하다. 그렇지만 다른 보기들 중 하나를 선택한 응답자의 수가 압도적으로 많다는 점은 최소한 거의 모든 전문가들이 감염병 격리자의 투표권을 보장해줘야 한다고 보고 있음을 의미한다.

다만 감염병 격리자의 투표권 보장 방식에 대해서는 전문가들의 의견이 갈리고 있다. 먼저 현행 방침에 대해서 만족하는 전문가의 수가 58명(37.42%)이고, 현행 방침보다 더 투표 시간을 연장해 주거나 아예 감염병 격리자만을 위한 사전 투표날을 따로 만들자는 의견에 동의하는 전문가의 수가 각각 59명(38.06%)과 32명(20.65%)이었다. 이 결과는 약 59%에 해당하는 전문가가 감염병 격리자의 투표권 보장 방침이 수정되어야 한다고 보고 있음을 의미한다. 그리고 사전투표 기간 동안 발생한 격리자 등의 투표관리 부실사건 때문에 적지 않은 수의 전문가들(32명)이 일반시민과 격리자 등을 동일한 투표일에 시간대로만 구분하는 것만으로는 불충분하다는 인식을 갖게 되었을 가능성이 높다.

## VI 제20대 대통령선거 이후 공직선거법 개정

### 요약

- 감염병 관리시설 또는 감염병 의심자 격리시설에 특별히 설치되는 사전투표소의 경우 투표 시간을 유동적으로 결정할 수 있게 함
- 일반 투표소에서의 사전투표의 경우 둘째 날에 한하여 격리자들이 오후 6시 30분부터 오후 8시 사이에 투표할 수 있도록 명문화
- 선거 당일의 경우 격리자의 경우 오후 6시 30분부터 오후 7시 30분까지 투표할 수 있도록 명문화

앞서 살펴본 것처럼, 제20대 대통령선거 직전 2월 16일 공표된 개정 공직선거법은 사전투표 기간 동안 격리자 등의 선거권 보장을 충분히 하지 않았고 이로 인해서 많은 문제들이 발생했다. 따라서 이 문제를 비롯하여 다른 사안들을 제8회 전국동시지방선거 전에 해결하기 위하여 공직선거법은 한 차례 추가 개정되었고 4월 20일 공표되었다. 이 개정에서 격리자 등의 선거권 보장과 관련된 주요한 변화는 크게 두 가지가 있으며, 표 3은 변화된 내용을 2월 16일 기준 공직선거법과 비교하고 있다.

〈표 3〉 감염병 격리자 등의 선거권 보장을 위하여 2022년 4월 20일 공표된 주요 공직선거법 개정사항들<sup>9)</sup>

주요 변화	기존	2022년 4월 20일 공표된 개정 내용
투표시간	사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫는다	사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫되, 제 148조 제1항 제3호에 따라 설치하는 사전투표소는 관할 구·시·군선거 관리위원회가 예상 투표자수 등을 고려하여 투표시간을 조정 가능 (제155조 제2항, 개정)
격리자 등에 한정하여 투표소 연장 운영	당일 투표에 대해서만 격리자 등에 한하여 오후 6시부터 오후 7시 30분 사이에 투표 가능. 다만 농산어촌 지역 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자의 경우 오후 6시 이전에도 투표 가능	격리자등에 한정하여, 당일투표의 경우 오후 6시 30분부터 오후 7시 30분 사이에 투표 가능. 사전투표의 경우 제148조 제1항 제3호에 따라 설치된 사전투표소의 경우를 제외하고는 사전투표기간 중 둘째 날에 한하여 오후 6시 30분부터 오후 8시 사이에 투표 가능. 다만 농산어촌 지역 거주하는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자의 경우 오후 6시 이전에도 투표 가능 (제155조 제6항, 개정)

먼저 투표시간 관련된 변화는 2월 16일 개정된 내용에 따라 추가로 설치될 수 있는 사전투표소가 예외적인 시간동안 운영될 수 있는 여지를 확보했다는 것이다. 표 1에 정

9) 이 표는 중선관위와 법제처 국가법령정보센터가 온라인 상에서 제공하는 정보에 기반하여 작성되었음:  
<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220420&lsiSeq=241905#0000>

리된 것처럼, 2월 16일에 개정된 내용 중 한 가지는 사전투표소의 추가설치 및 운영요건(제148조 제1항)의 확대였다. 이를 통하여 감염병 관리시설 또는 감염병 의심자 격리 시설에도 사전투표소가 설치될 수 있게 되었고, 천재지변 등으로 관할 위원회가 추가 설치 필요성을 인정하는 경우에도 사전투표소가 설치될 수 있게 되었다. 그러나 2월 16일에 개정된 법은 이렇게 추가 설치될 수 있는 사전투표소의 운영 시간과 관련하여 따로 규정하지 않은 채 남겨두었고, 이로 인하여 이들 사전투표소의 연장 운영의 법적 근거가 불확실했다. 4월 20일 개정된 법은 이와 관련하여 구·시·군 선거관리위원회가 조정할 수 있는 권한을 갖고 있다고 명시함으로써, 격리자 등의 수에 따라 효율적이고 안정적인 방향으로 추가설치된 사전투표소가 운영될 수 있는 법적 근거를 만들었다.

두 번째 주요한 변화는 일반 사전투표소의 운영과 관련하여 격리자 등의 투표권이 사전투표 기간 동안에도 보장될 수 있는 방향으로 개선된 점이다. 2월 16일에 개정된 내용에 따르면 격리자 등은 오직 선거 당일에만 투표에 참여할 수 있었다. 이로 인해서 제20대 대통령선거에서는 격리자 등이 사전투표에 참가할 수 있도록 하기 위하여 임시방편들이 활용되었고 결과적으로 많은 혼란이 발생했다. 4월 20일에 공표된 개정 공직선거법은 이 문제를 해결하기 위하여 일반 투표소의 경우 사전투표일 이들 중 둘째 날에 한하여 오후 6시 30분부터 오후 8시까지 1시간 동안 30분 동안 투표에 참가하도록 명시했다. 그리고 당일투표에 대해서는 종전의 오후 6시에서 6시 30분을 격리자 등의 투표 시작 시각으로 바꾸었고 종료 시각은 7시 30분까지로 유지했다. 비격리자들의 투표가 오후 6시에 끝나는 점을 감안하면 격리자 등의 투표를 6시 30분부터 시작하게 한 것은 격리자 등의 투표를 준비하기 위한 시간 확보를 위한 것으로 추정된다.

제20대 대통령선거가 실시되었던 시기에 비해서, 이 기간 동안 코로나19에 대한 사회적 염려도 상당 부분 약화되었다. 제20대 대통령선거 직후 3월 16일 신규 일일확진자의 수가 60만 명대를 찍은 이후 점차적으로 감소했고, 제8회 전국동시지방선거 실시 대략 1달 전(5월 2일)부터 실외 마스크 의무가 해제되었다. 제20대 대통령선거가 실시되었던 기간 동안의 신규 일일확진자의 수는 20~30만 명이었는데 반해서, 제8회 전국동시지방선거 실시 기간 동안에는 그 수가 2만 명 이하로 낮았다. 제8회 전국동시지방선거는 4월 20일에 공표된 개정 공직선거법에 기반하여 6월 1일에 실시되었고, 격리자 등의 관리와 관련된 특별한 사건/사고가 언론에 보고된 바는 없었다.

요약

- 대통령선거 직후 조사된 설문조사의 분석결과와 마찬가지로 코로나19가 선거 불참이나 사전투표/당일투표 선택에 영향을 주지 않았음
- 중선관위의 격리자 선거권 보장 방침에 대해서 시민들은 대체로 긍정적으로 평가하고 있으며, 대통령 선거 시기에 비해서도 더 긍정적
- 선거참여 여부, 사전투표/당일투표 선택, 정당 선호, 투표 선택이 중선관위의 격리자 선거권 보장 방침에 대한 시민들의 평가에 영향을 끼쳤다고 보기 어려움
- 전문가들을 대상으로 실시된 설문조사에는 중선관위의 격리자 방침과 관련된 문항이 포함되지 않았음. 그럼에도 불구하고 절대 다수의 전문가들이 투표소 확대 설치, 전자투표/모바일투표 도입, 사전투표 기간 연장, 투표 시간 연장이 보다 많은 시민들의 선거 참여를 유도하는데 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보고 있음

1. 시민 대상 설문조사 결과분석

이제 전국동시지방선거 직후에 실시된 설문조사자료를 활용하여 시민들의 선관위 감염병 관리에 대한 평가를 살펴본다. 성/연령/지역별 인구비례할당 방식을 이용하여 만 18세 이상 남녀 1,046명을 전국에서 모집했고, 6월 13일부터 6월 24일 사이에 오프라인 상에서 개별면접방식으로 조사되었다. 총 705명의 응답자(67.40%)가 선거에 참여했다고 밝혔고, 341명(32.60%)는 선거에 불참했다고 응답했다.<sup>10)</sup>

1) 코로나19와 선거 불참

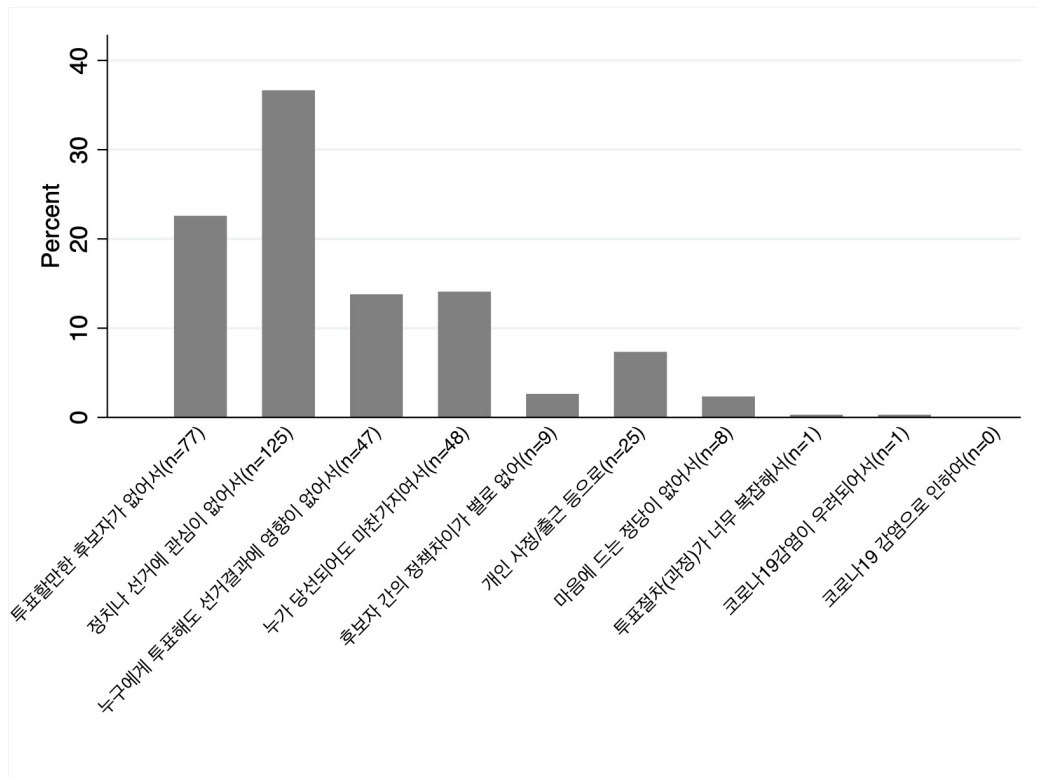
먼저 코로나19가 선거 불참 결정에 영향을 끼쳤는지 알아본다. 투표를 하지 않은 응답자들에게 “선생님께서 이번 선거에서 투표하지 않으신 이유는 무엇입니까? 투표하지 않으신 이유 한 가지만 말씀해주시죠”라고 묻은 후 다음과 같은 보기가 주어졌다: “투표할 만한 후보자가 없어서”, “정치나 선거에 관심이 없어서”, “누구에게 투표해도 선거 결과에 영향이 없어서”, “누가 당선되어도 마찬가지여서”, “후보자 간의 정책차이가 별로 없어서”, “개인 사정/출근 등으로”, “마음에 드는 정당이 없어서”, “투표절차(과정)가 너무 복잡해서”, “코로나19 감염이 우려되어”, “코로나19 감염으로 인하여”, “기타”.

아래의 그림 6은 각 보기를 선택한 응답자들의 퍼센트를 표기하고 있다(기타를 선택한 응답자는 없었음). 가장 많은 응답자들이 선택한 보기는 125명(36.66%)이 선택한 “정치나 선거에 관심이 없어서”이고, 그 다음으로 많이 선택된 보기는 77명(22.58%)이

10) 실제 투표율은 50.9%였다. 제20대 대통령선거 직후 설문조사에서와 마찬가지로, 사회적 바람직성 편향 때문인지 아니면 설문조사 디자인 상에서 비롯된 현상인지는 파악하기 어렵다.

선택한 “투표할 만한 후보자가 없어서”이다. 특히, 코로나19와 관련된 보기가 두 개나 있었음에도 불구하고, “코로나19감염이 우려되어서”를 선택한 응답자의 수는 오직 1명이었고 “코로나19감염으로 인하여”를 선택한 응답자는 아무도 없었다. 이러한 결과들은 제8회 전국동시지방선거에서는 코로나19가 유권자의 기권에 거의 영향을 끼치지 않았음을 시사한다.

〈그림 6〉 제8회 전국동시지방선거에서 투표하지 않은 이유에 대한 시민들의 응답별 비율 (N=341)

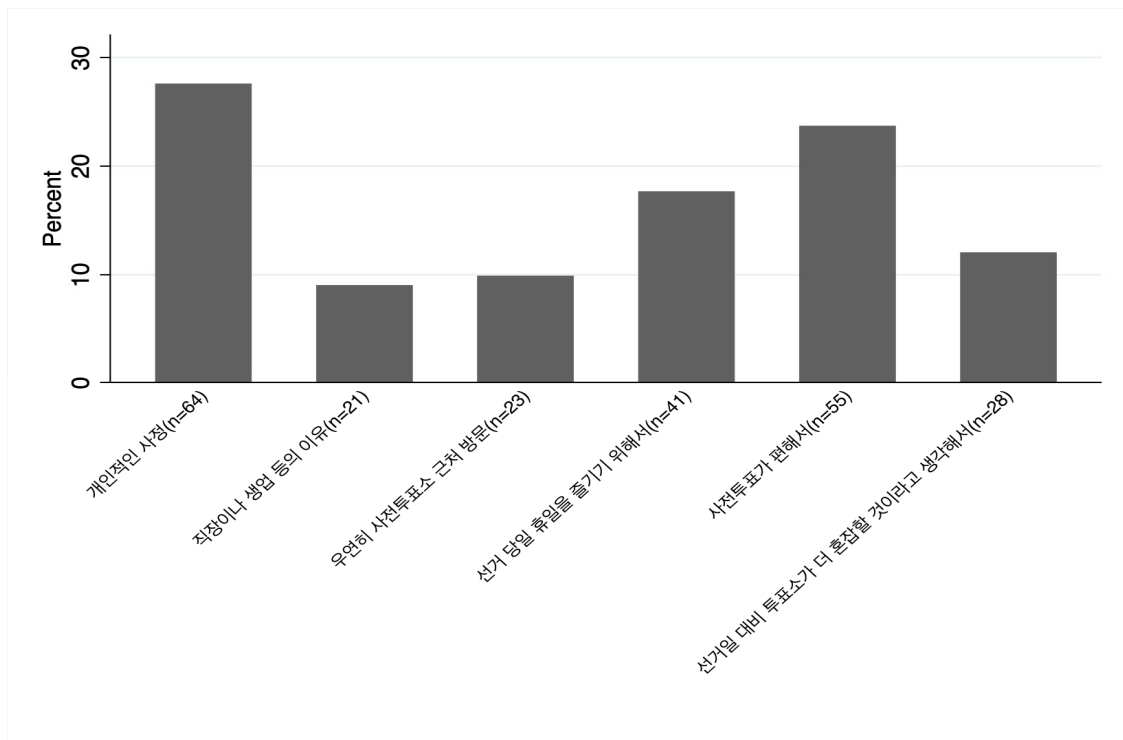


## 2) 코로나19와 사전투표

다음으로 사전투표에 참가했다고 응답한 이들의 투표일 선택이 코로나19와 관련되어 있는지 알아보기 위하여 “사전투표에 참가하신 이유는 무엇입니까? 한 가지만 말씀해 주십시오”라는 질문에 대한 응답을 살펴본다. 보기는 “개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서”, “선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서”, “우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서”, “사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서”, “사전 투표가 편해서”, “선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서”, “기타(직접기재)”가 주어졌다. 그림 7은 각 보기를 선택한 응답자들의 비율을 보여준다.

제20대 대통령선거 직후 실시된 설문조사 때와 달리 주어진 보기에 상당한 변화가 있었는데, 중요한 점은 코로나19감염 우려와 관련 보기가 이번에는 포함되지 않았다는 점이다.<sup>11)</sup> 대안적으로 “선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서”라는 보기가 감염위험에 대한 우려를 갖고 있음을 의미하는 것일 수 있으나, 문맥상 ‘더 혼잡할 것’이라기보다는 ‘덜 혼잡할 것’이라는 표현이 타당하다고 판단된다. 오타에서 비롯되는 응답자들의 혼동 가능성을 감안하면, 해당 보기 역시 코로나19 감염 우려를 충분히 반영한다고 보기 어렵다. 대안적으로 “기타(직접기재)”라는 보기를 선택하고 코로나19감염 우려를 피력하는 경우를 생각해볼 수 있으나, 이 보기를 선택한 응답자는 없다.

〈그림 7〉 제8회 전국동시지방선거에서 사전투표를 한 가장 중요한 이유에 대한 시민들의 응답별 비율 (N=232)



### 3) 중선거구의 격리자 선거권 보장 방안 평가

이제 중선거구의 격리자 투표관리방침에 대한 시민들의 평가에 대해서 보고한다. 질문은 다음과 같았다: “이번 선거는 코로나19 상황이 지속되는 상태에서 치러졌습니다. 중앙선거관리위원회가 유권자의 투표권을 보장하기 위해서 감염 및 자가격리자들을 대상으로 투표 시간대를 따로 지정(일반 선거인 투표 종료 후)하였습니다. 선생님께서는 중앙

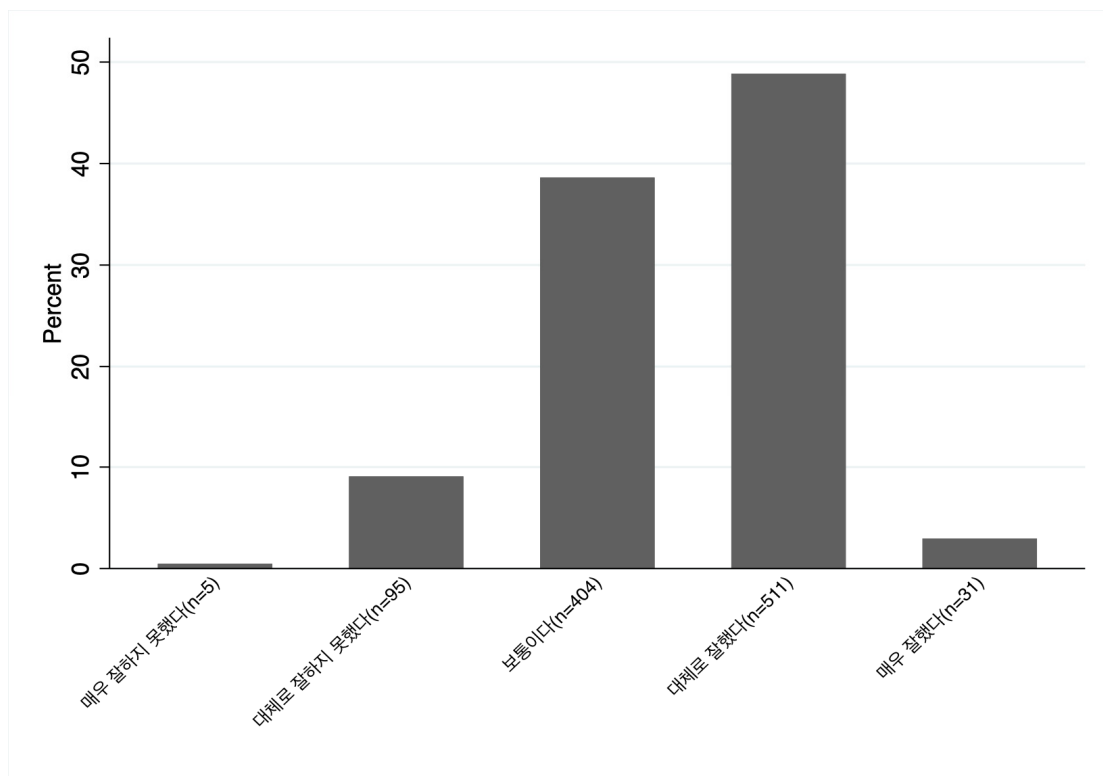
11) 코로나19에 대한 사회적 염려가 크게 악화된 상황에서, 설문조사 준비단이 코로나19 감염 우려가 투표 선택에 큰 영향을 끼치지 않을 것으로 예상했기 때문이라고 본다.



선거관리위원회의 이러한 조치에 대하여 어떻게 생각하십니까?”. 보기는 “매우 잘하지 못했다”, “대체로 잘하지 못했다”, “보통이다”, “대체로 잘했다”, “매우 잘했다”였다.

그림 8은 각 보기에 대한 응답 비율을 표시하고 있는데, 제20대 대통령선거 직후 조사된 설문결과보다 미약하나마 긍정적인 변화를 보여준다. 가장 높은 비율을 보이는 응답은 여전히 “대체로 잘했다”이며 총 511명의 응답자(48.85%)가 선택했다. 다음으로 높은 비율을 보이는 응답은 “보통이다”이며 총 404명의 응답자(38.62%)가 선택했다. 부정적 평가를 나타내는 “대체로 잘하지 못했다”와 “매우 잘하지 못했다”를 선택한 응답자의 수는 각각 95명(9.08%)과 5명(0.48%)이며, 둘을 합친 비율은 9.56%이다. 응답평균은 “보통이다”에 해당하는 2점보다 더 높은 2.45이며 이는 제20대 대통령선거 직후 조사결과보다 0.12만큼 증가한 수치이다.

〈그림 8〉 제8회 전국동시지방선거 기간 동안 중선관위의 격리자 투표관리방침에 관한 시민들의 응답별 비율 (N=1,046)



#### 4) 중선관위 방침에 대한 평가에 영향을 끼치는 요인들

다음으로 중선관위의 격리자 투표관리방침에 대한 평가에 어떤 요인들이 영향을 끼쳤는지 살펴보기 위하여 ordinal logistic regression 모델을 활용하여 분석한다. 이 모델들은 제20대 대통령선거 직후 조사된 설문조사자료 분석에 사용된 모델들(표 2 참고)

과 비교했을 때 사용되는 변수의 측면에서 대체로 동일하다. 이번에도 총 5개의 모델들이 사용되었으며, 각 모델에 따라서 분석되는 응답자의 유형이 상이하다.

〈표 4〉 제8회 전국동시지방선거 기간 동안 중선거위의 격리리자 투표관리방침에 대한 시민들의 평가 결정요인에 관한 회귀분석 결과

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
	설문조사 응답자 전체	가짜뉴스 참/거짓 판별 응답자	선거 참여자	사전 선거일 참여자	선거 당일 참여자
세대	-0.04 (0.06)	-0.02 (0.07)	-0.01 (0.08)	0.35* (0.14)	-0.10 (0.10)
여성	0.13 (0.15)	0.09 (0.17)	0.13 (0.19)	0.68 (0.36)	0.21 (0.24)
교육수준	-0.01 (0.08)	0.02 (0.09)	-0.02 (0.10)	0.03 (0.19)	0.04 (0.12)
소득	-0.02 (0.04)	-0.01 (0.05)	-0.02 (0.05)	0.14 (0.10)	-0.07 (0.06)
재산	0.05 (0.03)	0.08* (0.04)	0.05 (0.04)	-0.03 (0.08)	0.06 (0.05)
종교(불교)	0.21 (0.19)	0.31 (0.22)	0.16 (0.23)	0.77 (0.50)	0.04 (0.27)
종교(기독교)	-0.04 (0.17)	-0.08 (0.20)	-0.25 (0.21)	0.54 (0.41)	-0.72** (0.28)
종교(천주교)	-0.48 (0.26)	-0.28 (0.32)	-0.70* (0.32)	-1.01 (0.64)	-0.93* (0.41)
종교(기타)	-0.26 (0.81)	-0.28 (0.98)	-0.86 (1.11)		-1.28 (1.17)
고용상태(정규직)	-0.36 (0.23)	-0.31 (0.27)	-0.41 (0.29)	-1.03 (0.58)	-0.27 (0.37)
고용상태(비정규직)	-0.20 (0.32)	-0.55 (0.39)	-0.25 (0.41)	-0.76 (0.78)	-0.26 (0.51)
고용상태(고용주)	-0.08 (0.27)	-0.06 (0.32)	-0.09 (0.33)	-1.78* (0.70)	0.17 (0.40)
고용상태(가정주부)	-0.13 (0.28)	0.09 (0.34)	-0.09 (0.34)	-1.44 (0.75)	0.16 (0.41)
거주지(인천,경기도)	0.20 (0.19)	0.43 (0.24)	0.08 (0.25)	0.38 (0.51)	-0.07 (0.32)
거주지(대전,충청도)	0.61* (0.28)	0.98** (0.34)	0.23 (0.38)	-0.39 (0.79)	0.21 (0.46)
거주지(광주,전라도)	0.97** (0.30)	1.07** (0.36)	0.53 (0.43)	0.62 (0.73)	0.82 (0.58)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
거주지(부산,대구,경상도)	0.33 (0.23)	0.48 (0.28)	0.06 (0.29)	0.16 (0.57)	-0.09 (0.37)
거주지(강원도)	-0.37 (0.46)	0.32 (0.57)	0.04 (0.59)	0.79 (1.15)	-0.42 (0.72)
정치적 관심	0.25 (0.15)	0.23 (0.18)	0.22 (0.20)	0.51 (0.40)	0.09 (0.24)
정치적 지식	-0.09 (0.08)	-0.07 (0.10)	-0.11 (0.10)	-0.15 (0.20)	-0.10 (0.13)
선거에 대한 관심	0.21 (0.14)	0.28 (0.16)	0.25 (0.18)	-0.63 (0.36)	0.63** (0.22)
선거결과 만족도	-0.15 (0.12)	-0.21 (0.15)	-0.13 (0.16)	-0.17 (0.29)	-0.03 (0.21)
온라인 매체	-0.14 (0.11)	-0.19 (0.13)	-0.17 (0.13)	0.15 (0.26)	-0.25 (0.17)
정당정체성(더불어민주당)	0.06 (0.20)	0.08 (0.23)	-0.09 (0.30)	-0.68 (0.53)	0.25 (0.41)
정당정체성(국민의힘)	0.33 (0.20)	0.28 (0.23)	0.28 (0.26)	0.73 (0.49)	0.22 (0.33)
정당정체성(정의당/기타)	-0.34 (0.46)	-1.04 (0.77)	-1.01 (0.80)	-2.34 (1.69)	-0.05 (0.99)
감정온도(더불어민주당)	-0.03 (0.04)	-0.02 (0.05)	-0.03 (0.06)	-0.23* (0.11)	0.08 (0.07)
감정온도(국민의힘)	-0.04 (0.04)	-0.01 (0.04)	0.01 (0.05)	-0.14 (0.10)	0.09 (0.07)
윤석열 정부 평가	0.16 (0.12)	0.14 (0.13)	0.20 (0.16)	0.15 (0.28)	0.22 (0.21)
코로나19 정부대처 평가	1.10** (0.13)	1.13** (0.15)	1.28** (0.17)	1.33** (0.31)	1.36** (0.22)
코로나19 자가격리	0.38 (0.20)	0.16 (0.23)	0.47 (0.25)	0.45 (0.49)	0.32 (0.32)
코로나19 감염	-0.54** (0.20)	-0.27 (0.23)	-0.48 (0.25)	-0.52 (0.47)	-0.55 (0.30)
코로나19 실업	0.23 (0.26)	0.28 (0.29)	0.14 (0.32)	-0.95 (0.63)	0.73 (0.42)
코로나19 폐업	-0.73** (0.26)	-0.72* (0.30)	-0.63 (0.33)	0.36 (0.72)	-0.92* (0.41)
코로나19 근무시간 감소	0.02 (0.16)	0.12 (0.19)	0.22 (0.20)	0.25 (0.38)	0.16 (0.25)
코로나19 가계소득 감소	-0.20 (0.15)	-0.32 (0.18)	-0.29 (0.19)	0.01 (0.36)	-0.33 (0.24)
한국 민주주의의 만족도	0.46** (0.13)	0.53** (0.16)	0.59** (0.18)	1.02** (0.35)	0.48* (0.23)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
선거 참여	-0.14 (0.16)	-0.28 (0.19)			
가짜뉴스 노출 경험		-0.14 (0.18)			
선거 당일 투표			0.16 (0.17)		
투표선택 (광역단체장-국민의힘)			0.23 (0.38)	0.91 (0.66)	0.31 (0.54)
투표선택 (광역단체장-정의당/기타)			0.33 (0.66)	2.93* (1.33)	-0.65 (0.84)
투표선택 (광역의회-국민의힘)			-0.78* (0.38)	-0.51 (0.71)	-0.97 (0.52)
투표선택 (광역의회-정의당/기타)			-0.22 (0.45)	0.48 (0.73)	-0.59 (0.65)
투표선택 (광역비례-국민의힘)			-0.12 (0.30)	-1.40* (0.61)	0.20 (0.38)
투표선택 (광역비례-정의당/기타)			0.13 (0.36)	-2.21* (0.88)	0.65 (0.42)
관찰대상 개수	1041	757	701	230	471

전체 응답자를 대상으로 한 Model 1의 결과는 크게 두 가지 특징을 보여준다. 첫째, 거주지역, 정부의 코로나19 대처평가, 코로나19 경험, 그리고 한국 민주주의 만족도를 제외하고는 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 영향을 준 요인이 특별히 존재하지 않음을 보여준다. 대전이나 충청도, 혹은 광주나 전라도에 거주하는 응답자들의 경우 서울지역 거주자들에 비해서 긍정적인 평가를 하고 있으며, 정부의 코로나19의 대처에 대해서 긍정적으로 평가하는 응답자들의 경우 그렇지 않은 응답자들에 비해서 중선관위의 격리자 투표관리방침에 대해서도 긍정적으로 평가한다. 그리고 코로나19에 감염된 적이 있는 응답자들과 코로나19로 인해서 폐업을 한 경험이 있는 응답자들은 그렇지 않은 응답자들에 비해서 중선관위의 격리자 투표관리방침에 대해서도 부정적으로 평가한다. 끝으로 한국의 민주주의에 대해서 높은 만족도를 갖고 있는 응답자들의 경우 그렇지 않은 이들에 비해서 중선관위의 격리자 투표관리방침에 대해서 긍정적으로 평가한다.

둘째, 중선관위의 격리자 투표관리방침이 공정했는지에 대해서 판단하는데 도움이 되는 변수들 - 정당정체성, 감정온도, 그리고 윤석열 정부 평가에 관한 변수들 - 은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 즉, 어떤 정당을 지지하는지, 정당에 대한 감정적 태도가 어떠한지, 혹은 윤석열 정부를 지지하는지는 중선관위의 격리자 투표관리방침 평가에 영향을 주지 않는 것이다. 이는 제20대 대통령선거 직후에 실시된 설문조

사 결과를 분석한 결과(표 2의 Model 1)와 일관적이다.

다음으로, Model 2는 가짜뉴스에 노출된 경험이 중선거위의 격리자 투표관리방침에 영향을 끼치는지 살펴보기 위한 모델이다. 가짜뉴스에 노출된 경험이 있는지는 제20대 대통령선거에서 사용된 문항과 동일한 문항에 대한 응답을 통해서 측정되었으며, “모름”이라고 응답한 이들(286명, 27.34%)은 분석에서 제외된다. 분석 결과는 제20대 대통령선거 직후 조사된 자료와는 달리 가짜뉴스 노출 경험이 평가에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타난다. 다른 변수들과 관련된 결과들은 Model 1의 결과와 대체로 유사하다. 다만 Model 1의 결과와 달리, 재산이 높은 응답자일수록 긍정적으로 평가할 가능성이 높으며, 코로나19 감염이 평가에는 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있다는 점에서 차이가 있다.

Model 3은 선거에 참여했다고 응답한 이들 중 사전투표에 참여했는지 아니면 당일투표에 참여했는지의 여부가 중선거위의 격리자 투표관리방침에 영향을 끼쳤는지를 살펴본다. 아울러 투표 선택도 영향을 끼쳤는지 함께 살펴본다. 분석 결과는 제20대 대통령선거 직후 조사 결과와 마찬가지로 언제 투표했는지는 평가에 영향을 주지 않았음을 보여준다. 그러나 일부 투표 선택(광역의회투표에서 국민의힘에 투표)은 평가에 영향을 주었던 것으로 나타나고 있는데, 이는 제20대 대통령선거 직후 조사 결과와는 다르다.

Models 4와 5는 선거에 참여한 응답자들을 사전투표에 참가했는지 당일투표에 참가했는지에 따라 구분하여 분석한다. 응답자 전체를 대상으로 한 Model 1의 결과와 비교했을 때, Model 4의 결과가 보여주는 주요한 특징은 코로나19와 관련된 변수들의 통계적 유의미성이 모두 사라진 점이다. 또 다른 특징은 감정온도(더불어민주당) 변수와 투표선택 관련 일부 변수들의 통계적 유의미성이 새롭게 나타났다. 이러한 사실들은 적어도 사전투표에 참가한 사람들 가운데에서는 중선거위의 격리자 투표관리방침이 정치적으로 공정하지 않다는 인식이 존재할 수 있음을 시사한다. 그러나 동일한 정당에 대한 선택이 세 개의 투표(광역단체장/광역의회/광역비례)에 대해서 일관적인 영향력을 보이지 않는다는 점<sup>12)</sup>은 Model 4의 결과가 관찰대상의 개수가 적음에서 비롯되는 우연적 결과일 수도 있음을 의미한다. 이러한 해석은 보다 많은 관찰대상을 분석한 Model 5의 결과와도 일관적이다. 즉 당일투표에 참가한 이들에게서는 감정온도(더불어민주당)와 투표 선택이 평가에 전혀 영향을 끼치지 않았다. 따라서 Models 4와 5는 다른 모델에서의 결과와 마찬가지로 시민들이 중선거위의 격리자 투표관리방침이 정치적으로 편향되었다고 인식하고 있다고 보기 어렵다는 관점을 지지한다.

12) 예를 들어, 광역단체장 투표에 대해서 정의당/기타 정당을 선택한 이들은 보다 긍정적으로 평가하고 있는데 반해서 광역비례 투표에 대해서 동일 정당을 선택한 이들은 보다 부정적으로 평가하고 있다. 이는 특정 정당에 대한 투표가 평가에 일관된 영향력을 보이지 않음을 나타낸다.

종합적으로 볼 때 표 4의 결과는 두 가지를 시사한다. 첫째, 코로나19에 감염되거나 폐업의 경험을 겪은 사람들은 중선관위의 격리자 투표관리방침이 충분하지 않다고 생각한다. 그러나, 둘째, 정치적 공정성 측면에서 보았을 때, 중선관위의 격리자 투표관리방침이 특정 정당에 유리하게 작동한다는 인식이 시민들 사이에서 지배적이지는 않다.

## 2. 전문가 대상 설문조사 결과분석

다음으로 2022년 7월 5일부터 7월 18일 사이에 실시된 전문가 대상 설문조사 자료를 분석한 결과를 보고한다. 이 조사에서는 제20대 대통령선거 직후 실시된 조사와는 달리 중선관위의 격리자 투표관리방침에 대한 전반적 평가와 감염병 격리자에 한하여 투표시간을 연장한 방침에 대한 세부 평가 문항이 포함되지 않았다. 대신 투표율 향상을 위한 다양한 방안들에 대해서 투표율 향상에 어느 정도 도움이 될 것인지 묻는 문항이 있다. 총 일곱 개의 방안이 제시되었는데, 이 중에서 제20대 대통령선거 전과 후에 개정된 내용과 관련되어 있거나 혹은 코로나19 상황에서 다른 나라에서 채택한 방안들과 관련된 방안들 - “투표소 확대 설치”, “전자투표/모바일투표”, “사전투표제 기간연장”, “투표시간연장” - 에 대한 응답을 분석한다. 물론 이 방안들에 대해서 전문가들이 의견을 피력할 때, 어느 정도로 격리자 관리 문제를 염두에 두었는지는 불확실하다. 그럼에도 불구하고, 제20대 대통령선거 사전투표기간 동안 많은 사건/사고들이 발생했기 때문에 어느 정도는 염두에 두었을 것이라고 전제한다. 그리고 이들의 의견은 격리자 관리를 위한 개선 방안을 찾는 데 도움이 될 것이라고 기대한다.

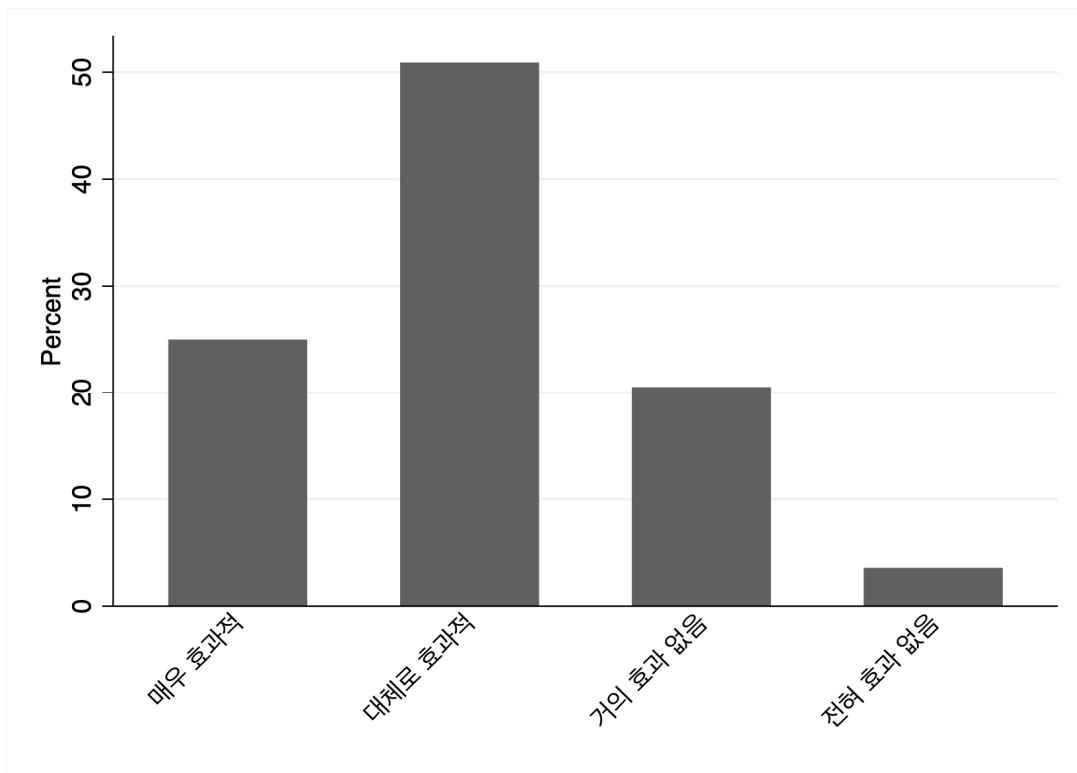
온라인 상에서 실시된 설문조사에는 총 224명의 전문가가 참가했다. 이들은 종사분야를 고려한 임의할당(리스트 활용) 방식으로 모집되었으며, 117명(52.23%)은 학계(대학, 연구소), 89명(39.73%)은 언론사/방송사, 9명(4.02%)은 정치권(국회, 정당, 정책연구소), 7명(3.13%)은 시민단체, 그리고 나머지 2명(0.89%)은 선거관리위원회 소속이다. 이들의 평균연령은 46세(s.d.=10.60)였으며, 175명(78.13%)은 남성이고 나머지 49명(21.88%)은 여성이다. 제20대 대통령선거 직후 실시된 전문가 조사와 마찬가지로, 이번 자료에 대해서도 회귀분석은 따로 하지 않는다.

### 1) 투표소 확대 설치

먼저 투표소 확대설치의 효과에 대한 전문가들의 의견을 그림 9에 보고한다. 해당 그림은 56명(25.00%)과 114명(50.89%)의 전문가들이 각각 “매우 효과적”과 “대체로 효과적”일 것으로 대답하는 등 총 75.89%에 해당하는 전문가들이 그 효과에 대해서 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 그에 반해서 “거의 효과 없음”이나 “전혀 효과 없음”

과 같이 부정적인 의견을 피력한 전문가는 총 54명(24.11%)에 불과했다. 투표소의 확대 설치에 투표소 한 개 당 이용 유권자의 평균 수를 낮출 수 있고, 이로 인해서 투표 참여 중 감염되는 것에 대한 우려 때문에 기권할 수 있는 사람들의 투표권을 보장하는데 긍정적으로 영향을 줄 수 있다. 따라서, 전문가들이 자신들의 의견을 피력함에 있어서 비격리자의 투표권 보장을 염두에 두었는지는 불확실하나, 이들의 투표권 보장을 위하여 투표소를 확대하는 방안에 대해서 크게 반대할 것으로 예상되지는 않는다.

〈그림 9〉 투표소 확대 설치의 효과에 관한 전문가 의견 (N=224)

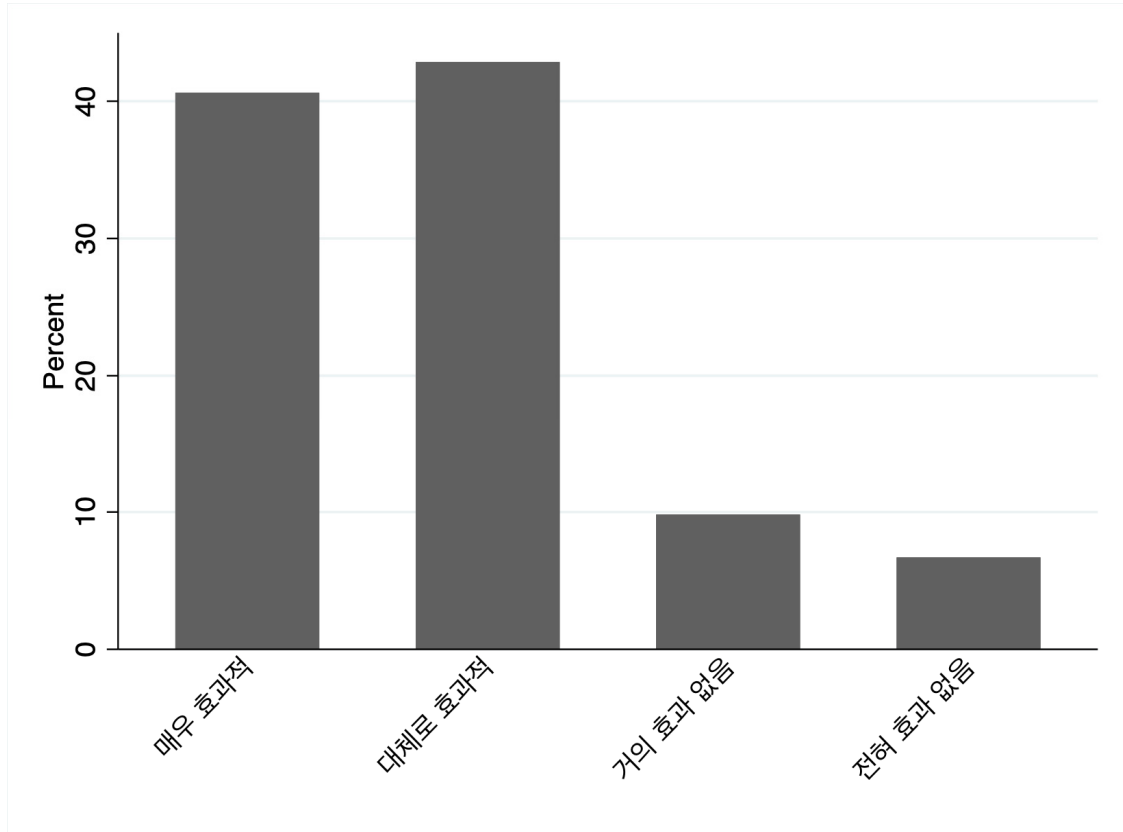


## 2) 전자투표/모바일투표 실시

다음으로 전자투표/모바일투표의 효과에 관한 전문가들의 의견을 그림 10에 보고한다. 해당 그림은 투표소 확대 설치에 비해서 더 많은 전문가들이 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대하고 있음을 보여준다. 구체적으로 “매우 효과적”이라는 보기와 “대체로 효과적”이라는 보기를 선택한 응답자의 수가 각각 91명(40.63%)과 96명(42.86%)으로 총 187명(83.43%)이 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 예측하고 있다. 그에 반해서 “거의 효과 없음”이나 “전혀 효과 없음”이라는 보기를 선택한 전문가의 수는 각각 22명(9.82%)과 15명(6.70%)에 불과하다. 전자투표/모바일투표는 투표 참여 중 감염을 우려하는 비격리자의 투표권뿐만 아니라 격리자들의 투표권을 보장해줄 것으로 기대되는데, 전자투

표/모바일투표의 효과에 대한 전문가들의 높은 기대는 투표소 확대와 마찬가지로 설사 감염병 관리 차원에서 전자투표/모바일투표가 도입된다고 하더라도 대부분의 전문가들이 그것에 대해서 찬성할 것이라는 점을 시사한다.

〈그림 10〉 전자투표/모바일투표의 효과에 관한 전문가 의견 (N=224)



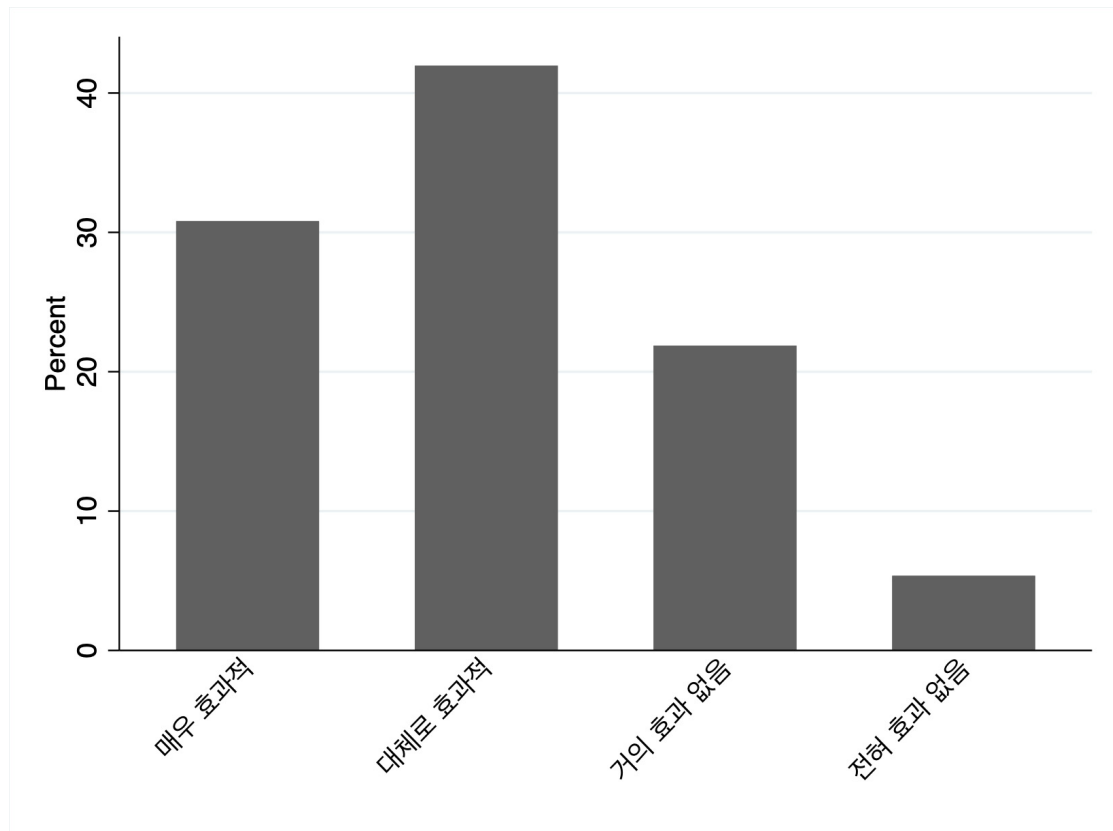
### 3) 사전투표 기간 연장

그림 11은 사전투표 기간 연장의 효과에 관한 전문가 의견에 관한 것이다. 앞서 살펴본 방안들과 마찬가지로, 이번에도 다수의 전문가들이 긍정적인 효과를 기대하고 있는 것으로 나타난다. 구체적으로 224명의 전문가들 중 69명(30.80%)과 94명(41.96%)의 전문가들이 각각 “매우 효과적”과 “대체로 효과적”이라는 보기를 선택한 반면, 49명(21.88%)과 12명(5.36%)의 전문가들이 각각 “거의 효과 없음”과 “전혀 효과 없음”이라는 보기를 선택했다. 사전투표 기간의 연장은 동시간대 사전투표소 이용 유권자의 수를 줄일 수 있으므로, 투표 참여 중 감염을 우려하는 비격리자의 투표를 유도할 수 있을 것이다. 게다가 사전투표 기간이 연장될 경우 격리자와 비격리자의 투표일 자체를 분리할 수 있는 여유가 증가하게 되고 이는 격리자와 비격리자 모두의 투표권을 보다 안전하게 보장하는데 일조할 수 있을 것이다. 따라서, 그림 11의 결과는 감염병 관리 차원의



필요성 때문에 사전투표 기간이 연장된다고 하더라도, 대부분의 전문가들이 이러한 연장에 대해서 부정적으로 인식하지 않을 가능성이 높음을 시사한다고 해석할 수 있다.

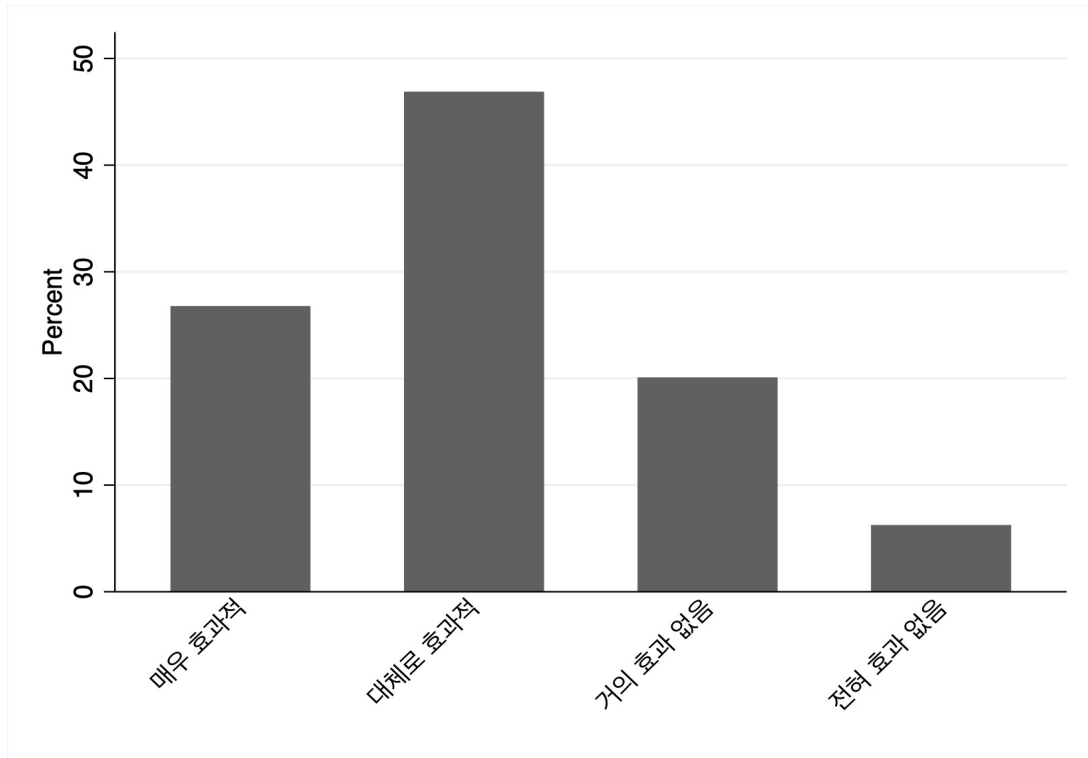
〈그림 11〉 사전투표 기간 연장의 효과에 관한 전문가 의견 (N=224)



#### 4) 투표시간 연장

끝으로 투표시간 연장의 효과에 관한 전문가 의견을 그림 12와 함께 보고한다. 이번 결과 역시 대다수의 전문가들이 긍정적인 효과를 예상하고 있는 것으로 나타난다. 60명(26.79%)과 105명(46.88%)의 전문가들이 각각 “매우 효과적”과 “대체로 효과적”이라는 보기를 선택했으며, 45명(20.09%)과 14명(6.25%)의 전문가들이 각각 “거의 효과 없음”과 “전혀 효과 없음”이라는 보기를 선택했다. 투표시간 연장 방안도 사전투표제 기간 연장 방안과 마찬가지로 동시간대 투표소 이용 유권자의 수를 낮출 수 있고 이로 인해서 비격리자가 투표 중 감염에 대한 큰 걱정 없이 투표할 수 있는 환경이 마련될 것이다. 그리고 연장된 투표 시간은 감염/격리 여부에 따라서 투표 시간대를 여유 있게 확보하는 데에도 도움이 될 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 그림 12의 결과는 감염병 관리 차원의 필요성 때문에 투표시간이 연장된다고 하더라도 이에 대한 전문가들의 반대가 높지 않을 것임을 시사한다.

〈그림 12〉 투표시간 연장의 효과에 관한 전문가 의견 (N=224)



전문가들을 대상으로 한 설문조사 결과를 전체적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, “투표소 확대 설치”, “전자투표/모바일투표”, “사전투표제 기간연장”, “투표시간연장” 방안들에 대해서 최소 72.77%에서 최대 83.48%의 전문가들이 투표율 증진에 대해서 긍정적인 예상을 하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 예상들이 감염병 상황을 고려한 것인지는 불확실하지만, 각 방안들은 격리자들 뿐만 아니라 비격리자들의 투표권 보장에도 효율적이다. 따라서, 둘째, 감염병 관리 차원에서 “투표소 확대 설치”, “전자투표/모바일투표”, “사전투표제 기간연장”, “투표시간연장” 방안이 도입된다고 하더라도 대다수의 전문가들이 이에 대해서 찬성하는 의견을 갖고 있을 것으로 기대된다. 셋째, 이러한 해석에 기반해서 생각할 때, 제8회 전국동시지방선거 직후 전문가 설문조사 결과는 제20대 대통령선거 직후 전문가 설문조사 결과와 일관적이다.

**VIII 쟁점: 앞으로 새롭게 발생할 수 있는 감염병이 어떤 양태로 확산될 것인지 불확실한 상황에서 개정된 선거법은 격리자들의 선거권을 보장하기에 충분한가?**

**요약**

- 현행 공직선거법이 코로나19 상황에서 격리자의 선거권을 보장하는데 있어서는 큰 무리가 없을 수 있으나, 새로운 감염병이 발생할 수 있는 상황을 고려해야 함
- 새롭게 발생할 감염병의 감염재생산지수나 치명률이 코로나19보다 높는데 반해서 백신이 아직 개발되지 않았거나 백신접종률이 충분하지 않은 상황이라면, 현행 공직선거법은 격리자의 선거권을 보장하기에 불충분할 수 있음

제20대 대통령선거 직후 실시된 설문조사 결과들은 시민들이 중선거위의 감염병 격리자 등의 투표관리방침이 정치적으로 편향되어 있다고 생각하지 않으며, 사전투표 기간 동안 발생한 관리부실사고들에도 불구하고 대체로 그 방침에 대해서 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 그러나 전문가들의 경우 시민들과 달리 상대적으로 부정적으로 평가하고 있으며, 현행 방식보다는 대안적 방식들이 필요하다고 생각하고 있다. 이러한 차이의 원인이 정확하게 무엇인지 설문조사 자료를 통해서 파악할 수는 없다. 그러나 설문조사에 참가한 시민들 가운데 오직 극히 일부만이 지난 대통령 선거에서 공직선거법 상의 ‘격리자 등’으로서 참가했을 것이라는 점에서 생각해볼 때<sup>13)</sup> 설문조사에 참가한 시민들의 경우 일반 시민 개인으로서의 경험에 기반하여 평가를 했을 가능성이 높는데 비해서 전문가의 경우 일반 시민 뿐만 아니라 격리자의 관점도 함께 고려하여 평가했던 것이 차이를 만들어낸 원인일 가능성이 높다. 따라서, 일반 시민을 대상으로 한 설문조사 결과는 중선거위가 격리자 등의 선거권 보장을 위하여 취한 조치들이 일반 시민들의 선거권 행사에는 위협적이지 않았음을 보여주는 것으로 해석될 수 있다. 이에 반해서 전문가들을 대상으로 하는 설문조사는 격리자 등의 선거권을 보장하기에는 불충분했다는 것을 보여주는 것으로 해석될 수 있다.

나아가 전문가 설문조사 결과는 격리자의 투표 시간의 연장이 필요한지 그리고 연장한다면 어떤 식으로 연장할 것인가가 중요한 쟁점들이라는 점을 보여준다. 더 이상의 연장은 필요 없다는 의견이 37.42%로 낮은 비율이 아니다. 그리고 격리자 등의 투표권을 충분히 보장하기 위해서는 보다 확장된 방안이 필요하다는 의견이 58.71%로 다수의 지지를 받고 있지만, 둘 중 감염병 격리자의 투표를 위한 사전투표 날짜를 별도로 지정하자는 의견에 대한 지지에 비해서 현재보다 투표 시간만을 연장하는 방안에 대한 지지가 대략 두 배 정도로 높다.

13) 제20대 대통령선거의 총 유권자 수는 대략 4,400만이고, 3월 9일 시점에서 확진자와 격리자의 수는 150만 명이었다. 따라서 대략 3% 정도의 유권자가 당시에 공직선거법상 ‘격리자 등’에 해당한다.

그러나 단순히 격리자의 투표 시간을 늘리기보다는 별도의 사전투표 날짜를 지정해야 한다는 보기를 선택한 전문가의 비율(20.65%)도 결코 무시할 수 없다. 이러한 결과가 나타난 이유에 대해서 설문조사 자료만으로는 단정적으로 말하기는 어렵다. 그러나 한 가지 유력한 설명은 개정된 공직선거법으로는 앞으로 발생할 수 있는 다양한 종류의 감염병 사태에 대해서 포괄적으로 대응하기에는 부족할 수 있다고 인식 때문일 수도 있다. 즉, 설사 개정된 공직선거법이 제20대 대통령선거에서 격리자의 선거권을 잘 보장했다고 하더라도 혹은 격리자를 위한 투표시간을 조금 더 연장하기만 했다면 좋았을 것이라고 하더라도, 앞으로 새롭게 발생할 감염병이 어떤 양태로 등장할지 모르는 상황에서 보다 심각한 감염병 확산 상황에 대해서 대응하기는 불충분하다는 것이다.

이번 대선의 경우 감염병에 대한 백신이 개발된 점, 그리고 그 백신을 접종한 시민들의 비율도 높았다는 점, 치명률이 낮은 편에 속하는 감염병이었다는 점 등의 요소들 역시 임시투표 운영 결정에 영향을 끼쳤을 것이라는 점을 부정하기 어렵다. 그런데 새로운 감염병이 발생한다면 백신이 제때 개발될 수 있을 것인지, 얼마나 빠른 속도로 백신접종률을 높일 수 있을는지, 그리고 감염재생산지수와 치명률 등이 어느 정도일지에 대해서 예측하는 것은 거의 불가능하다. 따라서, 코로나19에 비해서 감염재생산지수와 치명률이 훨씬 높은 전염병이 발발하고 이에 대한 백신이 미처 개발되지 않았거나 혹은 설사 개발되었다고 하더라도 백신접종률이 매우 낮은 상황이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 그리고 이러한 상황이 발생한다면, 투표시간을 현행보다 단순히 몇 시간 연장하는 방안은 격리자의 선거권을 보장하기에 불충분할 뿐만 아니라 일반시민의 선거권조차도 위협하는 결과를 초래할 가능성이 높다. 그리고 감염병 격리자에 한하여 투표시간 연장한 것에 대해 전문가들에게 물었을 때 평가의 핵심이 이번 대선과 관련하여 적절했는지 아니면 앞으로 발생할 수 있는 다양한 형태의 감염병 확산 상황에 관한 것이었는지 불명확했는데, 이 불명확성이 별도의 날짜 지정보다는 투표 시간 연장에 대해서 더 많은 전문가들이 선택하게 만든 원인이었을 것이라고 본다.

제20대 대통령선거 직후 실시된 설문조사자료를 분석한 결과는 제8회 전국동시지방선거 직후 실시된 설문조사자료를 분석한 결과와 대체로 일관적이다. 첫째, 중선관위의 격리자 등의 선거권보장 방침이 정치적으로 편향되어 있다고 시민들이 본다고 해석할 수 있는 뚜렷한 증거는 없다. 둘째, 시민들은 대체로 그 방침에 대해서 긍정적으로 평가하고 있으며, 미약하게나마 제20대 대통령선거 직후 조사결과에 비해서도 향상되었다.

셋째, 제20대 대통령선거 직후 실시된 전문가 조사와 달리 제8회 전국동시지방선거 직후 실시된 전문가 조사에서는 중선관위의 격리자 관리 방침에 대한 평가를 묻는 문항이 포함되지 않았다. 따라서, 이들이 격리자들의 선거권 보장을 위하여 어떠한 추가적인

방안들이 필요하다고 생각하는지 정확하게 파악하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 투표율을 끌어올리기 위한 방안들에 대해서 묻는 문항들에 대한 응답은 격리자들의 선거권 보장을 위하여 투표소 확대 설치, 전자투표/모바일투표, 사전투표제 기간 연장, 투표시간 연장 등을 추진해도 대부분의 전문가들이 반대하지 않고 지지할 것임을 보여준다.

## IX 제언

### 요약

- 격리자 등을 위한 별도의 사전선거일 지정
- 당일투표에서 격리자 등을 위한 별도의 투표시간의 유동성 확보
- 거소투표 신고 기한 완화
- 전자투표/모바일투표 도입

이번 절에서는 전문가들의 설문조사 결과에서 드러난 쟁점에 대한 방안들을 제안한다. 그것들은 (1) 격리자 등을 위한 별도의 사전선거일 지정, (2) 당일투표에서 격리자 등을 위한 별도의 투표시간의 유동성 확보, (3) 거소투표소 신고 기한 완화, (4) 전자투표/모바일투표 등 총 네 가지 방안들이다. 앞으로 새롭게 발생할 수 있는 전염병 확산 상황에서 각 방안이 어떻게 격리자 등의 선거권을 보장할 수 있는지에 대해서 먼저 논한 후 관련 법 개정에 대해서 논하도록 하겠다.

### 1. 격리자 등을 위한 별도의 사전선거일 지정

일반 시민들의 투표 시간 이후 격리자 등에 한해서 연장 운영되는 방침으로는 부족할 정도로 격리자의 수가 매우 많이 발생할 수도 있다. 설사 격리자의 수가 많지 않다고 하더라도 백신이 미쳐 개발되지 않은 상황에서 높은 치명률과 감염재생산 지수를 가진 감염병이 발발한 상황에서 선거를 치러야할 수도 있다. 이러한 상황에서 격리자와 일반 시민들의 동선이 겹칠 가능성을 최소화하는 것이 격리자의 선거권뿐만 아니라 일반 시민들의 선거권 보장해도 바람직하다. 그리고 이는 격리자들이 당일투표보다는 사전투표에 참가하도록 유도할 수 있어서 당일투표에 격리자가 몰리는 현상도 완화시킬 수 있고, 이로 인해서 당일투표에서 일반 시민들이 감염되는 상황 발생 가능성을 낮출 수 있다. 뿐만 아니라 일반 시민들과 격리자의 투표를 같이 진행할 때보다 투표관리부실이 발생할 가능성도 낮출 수 있다는 점에서 선거 공정성 차원에서도 바람직하다.

별도의 사전선거일을 지정하는 것은 행정적 고려와 함께 법 개정을 필요로 한다. 이는

실제 격리자의 수가 많지 않은 상황에서 하루 종일 사전투표소를 운영하는 것은 행정력과 세금이 불필요하게 소모될 수 있고, 공직선거법 제148조 1항에 따르면 선거일 전 5일부터 2일 동안만 사전투표소를 운영할 수 있다는 조항이 있기 때문이다. 따라서, 격리자를 위한 별도의 사전투표일의 투표소 운영을 오전 6시부터 오후 6시까지로 규정하기 보다는 상황에 맞춰서 결정될 수 있는 여지를 공직선거법에 담는 것이 바람직할 것으로 본다. 그리고 이러한 결정이 자의적 혹은 정치적으로 내려지는 상황을 방지하기 위하여 누가 어떤 식으로 결정할 것인지에 대해서도 함께 분명하게 해둘 필요가 있다.

## 2. 당일투표에서 격리자 등을 위한 별도의 투표시간의 유동성 확보

격리자 등을 위한 사전투표일을 별도로 지정하는 것과 별개로 선거당일 투표에 관해서도 개정이 필요하다. 2022년 4월 20일 공표된 개정 공직선거법에 따르면 오후 6시 30분부터 7시 30분까지 격리자 등에 한하여 투표가 진행될 수 있는데, 1시간이 부족할 정도로 많은 격리자가 당일투표에 참가하는 상황이 발생할 수 있다.

따라서 60분의 시간을 규정하기 보다는 보다 더 긴 시간 동안 운영될 수 있는 법적 근거들을 공직선거법에 추가할 필요가 있다. 그리고 당일투표 역시 제언 1에서 밝힌 것처럼 누가 어떤 식으로 격리자를 위한 당일투표소 운영 시간을 결정할 것인지에 관한 조항을 공직선거법에 분명히 밝혀두는 것이 격리자등의 선거 당일 투표권을 보장하는 동시에 불필요한 행정력 낭비를 막을 수 있는 방안이라고 본다.

## 3. 거소투표 신고 기한 완화

세 번째로 제안하는 것은 거소투표 신청 기한을 선거인명부작성이 완료된 이후에도 가능하도록 공직선거법을 개정하는 것이다. 2022년 2월 16일 기준 공직선거법 제37조 제1항은 대통령선거의 경우 선거일 28일 전, 그리고 국회의원선거와 지방자치단체의 국회의원 및 장의 선거의 경우 선거일 22일 전을 기준으로 5일 이내 선거인명부작성을 완료해야 한다(이후에 개정된 바 없음). 따라서, 현행법상 선거인명부작성이 완료된 시점부터 실제 투표일까지 상당한 기간이 존재하고 만약 이 기간 동안 격리가 될 경우 거소투표제도를 통한 선거권 행사가 불가능해진다. 그러나 거소투표 신고기한을 선거인명부작성 이후까지 완화할 경우, 격리자들이 사전투표나 당일투표에 몰릴 가능성이 줄어들고 이로 인해서 일반 시민들이 투표에 참여하는 과정 중 감염되는 상황도 발생할 가능성이 떨어진다.

거소투표 신고 기한 완화를 위해서는 오직 선거인명부작성기간 중 신고를 한 사람만 거소투표를 할 수 있음을 규정하고 있는 제38조 제1항을 개정할 필요가 있다. 그리고

이것이 거소투표신고인명부 작성에 관한 규정에 크게 상치되는 것은 아니다. 구체적으로 제38조 제5항을 보면 “거소투표신고 또는 선상투표신고가 있을 때에는 구·시·군의 장은 해당 신고서의 신고사항을 확인한 후 정당한 거소투표신고 또는 선상투표신고일 때에는 선거인명부에 이를 표시하고 거소투표신고인명부와 선상투표신고인명부를 각각 따로 작성하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉, 거소투표신고인명부 작성은 선거인명부 작성 이후에도 가능한 것이다. 다만 제38조 제6항이 거소투표신고인명부 등본 1통을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부해야한다고 규정하고 있으므로, 거소투표 신고 기한을 송부에 필요한 시간을 남겨두면서 설정할 필요는 있다.

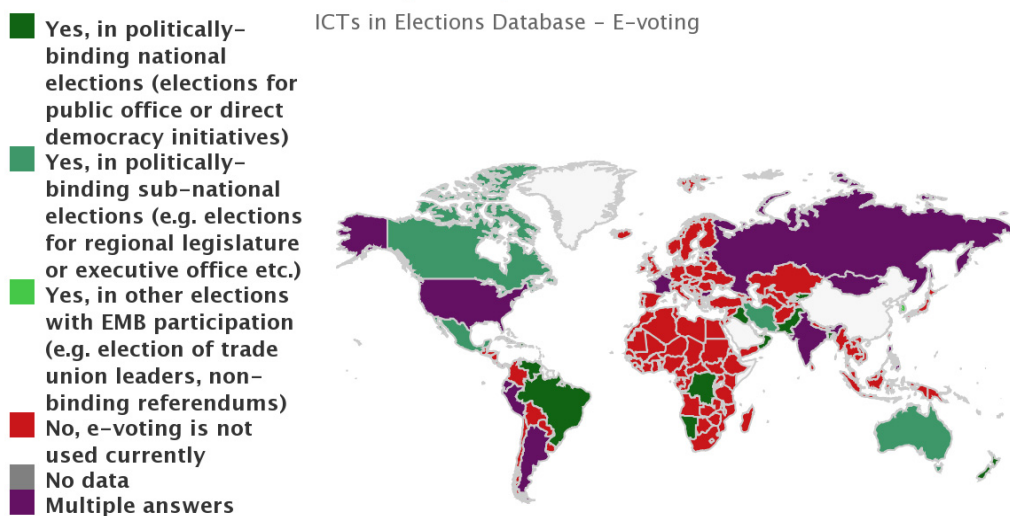
#### 4. 전자투표/모바일투표 도입

마지막으로 제안하는 것은 전자투표/모바일투표를 도입하는 방안이다. 전자투표의 경우, 세계적으로 볼 때 아직 많은 나라에서 사용되고 있는 제도는 아니지만, 브라질, 콩고 민주공화국, 파키스탄 등에서 국가 공직을 선출함에 있어서 사용되고 있으며, 캐나다, 이란, 호주 등에서는 지방 공직을 선출하는데 사용되고 있다 (아래의 그림 13 참조). 모바일투표의 경우, 아직 어떤 나라에서도 도입된 바 없다. 그리고 한국에서는 전자투표에 관한 학술적 논의는 존재하나(예를 들어, 김혁 2005; 문재완 2021; 이루다·임좌상 2019; 정진우 2003; 조희정 2007) 사회적 관심은 미약한 상태이다.

전자투표/모바일투표는 격리자와 비격리자 모두의 원활한 투표를 가능하게 한다는 점에서 앞서 제안한 방안들과 공통적이다. 그러나 이 방안이 갖고 있는 중요한 차이점은 다른 방안들과 달리 감염병 확산 상황에서 투표관리원의 건강까지도 보호하는데 도움이 될 수 있다는 점이다. 당일투표소와 사전투표소 모두 투표관리원이 투입되고 이들은 감염병 확산 시기 동안 상시적으로 감염의 위험에 노출된다. 그리고 격리되지 않았다고 하더라도 감염된 상태일 수도 있으므로, 비격리자들의 투표를 관리하는 동안에도 투표관리원은 감염될 수 있다. 따라서 격리자를 위한 사전투표일을 따로 지정하고 당일투표일의 투표 시간대를 늘리는 것이 격리자와 비격리자 모두의 투표권을 보다 안정적으로 보장하고 투표율을 증진시킬 수 있지만, 이는 역설적으로 투표관리원들의 감염 가능성 역시 증가시킬 수 있다. 그리고 이들이 감염되었을 경우, 투표소를 방문하는 비감염자들을 재감염시킬 수 있다. 따라서 투표관리원이 감염되지 않도록 하는 것이 매우 중요하며, 격리자와 비격리자가 투표소에 오지 않고도 투표를 할 수 있는 대안을 함께 마련할 필요가 있다.

〈그림 13〉 전자투표 시행국가들

Is e-voting currently used in any elections with EMB participation?



출처: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/742>

전자투표/모바일투표와 달리 투표소 확대설치는 더 많은 투표관리원을 필요로 하게 될 것이며, 이는 결과적으로 감염위험에 더 많은 사람들이 노출됨을 의미한다. 따라서, 적어도 감염병 관리 차원에서 생각할 때 투표소 확대설치는 전자투표/모바일투표보다 그 효과가 낮을 것으로 예상된다.

## X 맺음말

지금까지 이 보고서는 감염병 격리자의 선거권 보장에 대해서 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 직후에 실시된 설문조사 자료들을 활용하여 어떤 지점이 격리자의 선거권 보장을 위해서 추가적으로 필요한지에 대해서 살펴보았다.

제20대 대통령 선거 직전에 개정된 공직선거법은 이전에 비해서 격리자 등의 선거권 보장에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 강조했다는 점에서 그리고 이 의무를 이행하기 위한 법적 조항들을 마련했다는 점에서 큰 진전을 이루었다. 그럼에도 불구하고 코로나19의 급속한 확산 속에서 격리자들의 선거권을 충분히 보장할 수 있을 정도의 제도적 장치들을 마련하지는 못했다. 구체적으로 사전투표 관련하여 별도의 조치를 조



문화하지 않았고 이로 인해서 단기간에 급속히 증가한 격리자들의 사전투표를 임시방편으로 대응해야했다. 그리고 이 과정에서 격리자들의 투표가 부실하게 관리되는 사고들이 발생했으며, 격리자들뿐만 아니라 시민들의 건강에 위협적인 상황들이 발생했다.

그럼에도 불구하고 시민들을 대상으로 한 설문조사는 이들이 중선거구의 격리자 관리에 대해서 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 이는 설문조사 표본에 격리자로서 선거에 참여했던 시민들이 거의 포함되지 않았고 이로 인해서 비격리자로서의 개인적 경험이 압도적으로 반영되었기 때문이었을 가능성이 높다. 그런데 전문가들을 대상으로 한 설문조사 결과는 이들이 중선거구의 격리자 보호에 대해서 조금 더 부정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 특히 격리자들의 투표시간을 더 많이 주어야 한다는 보거나 별도의 사전투표일을 지정해야한다는 보기를 선택한 전문가들이 과반이 넘었다는 점은 시민들과 달리 전문가들은 사전투표 기간 동안 발생한 격리자 투표관리부실에 대해 보다 심각하게 생각하고 있음을 드러낸다.

나아가 전문가들의 설문조사 결과는 앞으로 발생할 수 있는 감염병의 다양한 확산 양태들에 대해서 포괄적으로 대응하면서 격리자들의 선거권 보장을 위해서는 추가적인 개정이 필요함을 시사한다. 구체적으로, 격리자 등을 위한 별도의 사전투표일을 지정하고 당일투표 운영 시간도 유동적으로 조절할 수 있도록 수정되어야 한다. 뿐만 아니라 선거일로부터 상당한 기간 이전에 마감되는 거소투표신고 기한을 조금 더 늦춰서 보다 많은 격리자들이 거소투표를 활용할 수 있도록 유도해야한다. 그리고 전자투표/모바일투표 제도를 도입하는 것은 선거관리원의 감염가능성을 낮춤으로써 격리자와 비격리자 모두의 선거권을 보다 안정적으로 보장하는데 기여할 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 김혁. 2005. “e-거버넌스 구현을 위한 전자투표 (e-voting) 의 가능성과 한계.” *의정연구* 11(2): 147-168.
- 문재완. 2021. “공직선거 전자투표의 합헌적 실시방안.” *공법학연구* 22(1): 157-182.
- 이루다, 임좌상. 2019. “블록체인을 활용한 전자투표 시스템 구축.” *한국정보통신학회논문지* 23(1): 103-110.
- 정진우. 2003. “전자투표의 효과와 문제점에 관한 탐색적 연구.” *행정논총* 41(4): 107-126
- 조희정. 2007. “해외의 전자투표 추진 현황 연구.” *사회연구* 8(1): 45-72.
- 동아일보. 2022. “확진자 받은 봉투에 ‘1번’ 기표용지가.. 아수라장 된 투표현장”. 강승현 기자 작성 (2022.03.06.) <https://news.v.daum.net/v/20220306152743541>
- 연합뉴스. 2022a. “종이상자에 투표지 넣으라니 직접선거 맞아? (종합)”. 김선호 기자 작성 (2022.03.05.) <https://news.v.daum.net/v/20220305203817773>
- \_\_\_\_\_ 2022b. ““내 투표지를 사무원 호주머니에 넣으라고” 확진자 항의 빗발”. 이재현 기자 작성 (2022.03.05.) <https://news.v.daum.net/v/20220305202301544>
- \_\_\_\_\_ 2022c. “방역당국 “대선 당일에는 확진자 추위속 대기 문제 등 보완” (종합)”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220306034151530>
- 오마이뉴스. 2022. “아수라장 된 사전투표소.. 난 그 현장 참관인이었다”. 조마초 기자 작성 (2022.03.07.) <https://news.v.daum.net/v/20220307132400440>
- 조선일보. 2022. ““내 투표지 못맡겨” 신분만 확인 후 돌아간 확진자, 본투표 사실상 불허”. 최훈민 기자 작성 (2022.03.07.) <https://news.v.daum.net/v/20220307060046875>
- 중선관위. 2022a. 보도자료 (2022.03.03.) <https://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?cbIdx=1090&bcIdx=164704&fileNo=1#:~:text=3.,3.&text=%EC%A4%91%EC%95%99%EC%84%A0%EA%B1%B0%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C%EB%8A%94,%ED%88%AC%ED%91%9C%EC%86%8C%EC%97%90%EC%84%9C%20%EC%8B%A4%EC%8B%9C%EB%90%9C%EB%8B%A4%EA%B3%A0%20%EB%B0%9D%ED%98%94%EB%8B%A4>
- \_\_\_\_\_ 2022b. 보도자료 (2022.03.06.) <https://www.nec.go.kr/cmm/dozen/viewDetail.do?cbIdx=1090&bcIdx=167143&fileNo=1#:~:text=%EC%A0%9C%EA%B3%B5%EC%9D%BC%EC%9E%90%202022.,6.&text=%EC%A4%91%EC%95%99%EC%84%A0%EA%B1%B0%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C,%ED%88%AC%ED%91%9C%EC%9C%A8%EC%9D%84%20%EA%B8%B0%EB%A1%9D%ED%95%98%EC%98%80%EB%8B%A4%EA%B3%A0%20%EB%B0%9D%ED%98%94%EB%8B%A4>

중앙일보. 2022a. “투표소당 확진자 20명? 수백명 몰렸다... 선관위 초유의 대형사고”. 송승환 기자 작성 (2022.03.06.)

[https://www.joongang.co.kr/article/25053308?utm\\_source=daum&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=hotclick4\\_daum&utm\\_content=220306#home](https://www.joongang.co.kr/article/25053308?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=hotclick4_daum&utm_content=220306#home)

\_\_\_\_\_ 2022b. “투표하려 봉투 열어보니 ‘이재명 찍은 표’ ... 선관위 “단순 실수””. 허진 기자 작성 (2022.03.06.)

[https://www.joongang.co.kr/article/25053233?utm\\_source=daum&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=hotclick1\\_daum&utm\\_content=220306#home](https://www.joongang.co.kr/article/25053233?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=hotclick1_daum&utm_content=220306#home)

한국일보. 2022. “사전투표 카오스.. “관리 부실인가 선거 부정인가””. 이성택 기자 작성 (2022.03.07.)

<https://news.v.daum.net/v/20220307043106015>

Grinberg, Nir, Kenneth Joseph, Lisa Friedland, Briony Swire-Thompson, and David Lazer. "Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election." *Science* 363, no. 6425 (2019): 374-378.

Institute for democracy and electoral assistance.

<https://www.idea.int/data-tools/question-view/742> (최종접속일: 2022년 8월 13일)



# 03

## 투·개표 사무인력 위축·운영에 대한 쟁점 및 제언

유성진(이화여자대학교)



## 요약문

정치과정의 출발점인 선거는 실제 현실에 있어서는 행정적인 관여 속에서 유권자들과 선거관리의 지원인력들과의 상호작용 속에서 치러졌다. 이러한 선거의 실제에도 그간 우리의 선거에서 유권자들과 선거의 지원인력들과의 상호작용, 그리고 선거 지원인력의 기능과 역할에 대해서는 학문적인 관심이 그다지 많지 않았을 뿐 아니라 이에 대한 경험적인 연구는 전무하였다.

이러한 상황에서 이 장은 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가가 어떻게 형성되어 있고 그것이 선거와 민주주의인식에 어떠한 영향을 미치는지에 검토하였고 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리의 선거에서 투개표 사무인력이 차지하는 역할을 더욱더 증가하고 있다. 민주화 이후 대통령과 국회의원선거, 그리고 지방선거에 이르기까지 다층적인 수준에서 선거가 정치권력을 결정하는 기제로 일상화되었고, 사전투표제도의 도입, 투표소의 확대 등 투표참여 편의성을 높이기 위한 제도적인 노력이 더해짐에 따라 선거과정에 참여하는 사무인력의 수 역시 양적으로 크게 확대되었다. 선거 사무인력의 양적인 증가는 안정적이고 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보를 긴급하고 중요한 사안으로 부각시키고 있다.

둘째, 2022년 대통령선거와 지방선거를 통해 본 우리 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났으며, 이러한 인식은 유권자의 인구사회학적인 차이, 선거제도의 차이, 그리고 선거결과에 따른 정치적인 요인들의 영향과 무관하게 공유되고 있었다. 이와 같은 사실은 정파적 양극화로 인해 투개표 과정에 대한 의혹제기가 선거 때마다 나타나면서 선거의 신뢰성에 부정적인 영향을 미치고 있지만, 그것이 정치사회적인 갈등으로 이어질 가능성은 그다지 높지 않음을 의미한다.

셋째, 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 선거와 민주주의에 대한 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 대체적으로 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가하는 유권자들일수록 부정적으로 평가하는 이들보다 중앙선거관리위원회의 활동이 더 긍정했다고 평가할 뿐 아니라, 선거의 공정성과 중립성, 그리고 민주주의 만족도에 있어서 더욱 긍정적인 인식을 갖고 있었다.

이는 투개표 사무인력에 대한 평가가 유권자들의 선거와 민주주의에 관한 인식에 중

요한 영향을 미치는 요인임을 의미한다. 투개표 사무인력은 단순히 선거과정을 지원하는 행정인력의 기능만을 하는 것이 아니라 실제 선거와 민주주의의 작동과정에 대한 유권자들의 평가와 인식에 영향을 미치는 중요한 역할을 수행하며, 그 결과 전문성 있고 유권자들이 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보와 운용이 선거와 민주주의의 작동에 중요한 과제 중 하나임을 명확히 보여준다.

민주화 이후 우리의 선거관리에서 선거의 안정적인 운영을 위해서 그리고 투개표 과정에의 불필요한 논란을 방지하기 위해서 투개표 사무인력은 많은 부분 공무원 조직 특히, 지방공무원과 교원에 의존해 왔던 것이 사실이다. 그러나 점증하고 있는 투개표 사무인력의 수요는 안정적인 투개표 사무인력의 확보를 쉽지 않은 과제로 만들고 있다.

최근 들어 일반 시민들의 참여 비율을 높이는 방식으로 증가하는 투개표 사무인력의 수요를 충족하고 공무원 조직 차원의 문제제기가 반복되고 있는 상황에서 선거사무에 대한 안정성과 책임성을 확보하기 위해서는 몇 가지 정책적인 노력이 필요하다.

우선 점증하는 선거 사무인력 확보방안의 정비가 필요하다. 공무원과 공공기관에의 의존하던 선거사무는 최근 선거에서는 일반 유권자들의 참여 비율이 높아지고 있지만 공정성과 중립성, 그리고 신뢰성을 생명으로 하는 선거사무의 특성상 선거사무인력의 구성을 공무원에서 일반 유권자들로 단기간에 급격하게 전환하는 것은 바람직하지 않다.

무엇보다도 공무원에 의존한 선거사무는 사전 협조체제와 근태에 관한 제규정이 존재하고 이에 관한 경험이 이미 축적된 상황이기 때문에 안정적인 선거사무와 책임성의 확보라는 측면에서 장점을 가지는 반면, 일반인의 위촉은 상대적으로 업무의 숙련도가 떨어질 가능성이 클 뿐 아니라 책임성 역시 충분히 담보하기 어렵다. 결국 상당기간 선거 사무인력에 있어서 공무원과 공공기관 구성원들의 역할이 불가피한 상황에서 이들의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 선거 사무참여의 보상을 현실화하는 것이 필요하다.

갈등 해결의 가장 손쉬운 방안은 선거 사무참여에 따른 금전적인 보상인 수당을 인상하는 것이지만 공직선거법의 개정과 기획재정부의 협조가 필요한 까닭에 위촉과정에서 활용되기 어렵다. 더욱이 선거사무인력 수당의 현실화는 국가와 지방재정에의 부담을 초래하기 때문에 궁극적인 해결책이 되기는 어렵다. 따라서 현행과 같이 선관위와 공공기관단체의 협조체제를 유지하면서 협조의 대상이 되는 공공기관단체의 폭을 넓히고 실제 추천과 위촉이 이루어지는 공공기관단체 내의 자율적인 결정을 유도하는 방안이 필요하다.

더불어 선거사무에의 참여를 공공기관의 추가적인 업무부담보다는 일상적인 업무의 하나로서 받아들이는 인식의 전환이 필요함. 이를 위해서는 선거사무에의 참여에 대한 금전적인 수당과 함께 비금전적인 보상 즉, 휴가와 인사고과에의 반영 등을 제도화하는



방안이 강구될 수 있다. 이와 함께 투개표 사무인력에 대한 수당을 일괄적으로 공직선거법에 규정하기보다는 사무인력의 업무의 특성에 따라 세분하고 각 업무의 경중에 걸맞는 방식으로 다변화함으로써 참여에의 부담 혹은 불만을 최소화할 필요가 있다.

중장기적으로는 일반인들에 대한 선거사무 인력풀(pool)을 축적하고 이를 바탕으로 숙련도가 높은 이들을 우선적으로 위촉할 필요가 있다. 선거사무에 경험 있는 일반인들의 정보를 축적, 관리하여 이를 잠재적인 투개표 사무인력으로 확보한다면 안정적인 선거사무체제의 구축이 보다 용이할 것이다.

이와 함께 선거사무인력에 참여하는 일반인들의 참여대상을 보다 다양화할 필요가 있다. 학교와 사회에서 민주주의 시민교육을 강화함으로써 선거에 대한 유권자들의 관심을 높이고 선거사무에서 시민참여의 중요성 인식을 확산시킴으로써 관심 있는 대학생이나 은퇴인력, 그리고 일반시민들로 인력풀을 다양화하는 방안이 필요하다.

안정적인 인력풀의 확보와 함께 진행되어야 할 것은 투개표 사무인력에 대한 체계적인 교육이다. 자발적인 시민참여를 높이기 위해서는 민주주의 교육을 통한 시민적 덕성(civic duty)의 함양에 주안점을 두고 이를 통해 선거사무 참여에의 이해와 중요성 인식을 일상적으로 높이려는 노력이 병행될 필요가 있다.

마지막으로 선거사무에 대한 일반인 위촉의 증가는 불가피하게 재정적인 부담을 초래하는 까닭에 필요한 인적자원의 확충에 주안점을 두되 선거과정에 필요한 인적자원을 줄일 수 있는 방안의 강구 역시 필요하다. 선거과정에 활용될 수 있는 정보통신기술의 적극적인 도입방안을 모색하고 이를 점진적으로 투개표 과정에 활용할 필요가 있다.

# 03

## 투·개표 사무인력 위촉·운영에 대한 쟁점 및 제언

### I 들어가며

대의민주주의에서 선거가 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 선거의 중요성은 대의민주주의에서 민주성과 대표성을 담보하는 제도적인 수단으로서뿐 만 아니라, 주권을 가진 유권자들이 '대표'를 선출하고, 선출된 대표들에게 정책결정과 실행의 권한을 위임하고, 다시 선거를 통해 정책실행의 결과를 평가하는 대의민주주의 정치과정의 출발점이라는 점에서도 의미를 가진다. 무엇보다도 선거는 정치과정의 첫 단추로서 선출된 대표의 정책결정과 실행에 민주적 정당성을 부여한다. 때문에 선거과정에 대한 신뢰는 선거결과에 대한 공동체 구성원들의 수용과 선거 이후 안정적인 국정운영에 있어서 절대적으로 중요하다.

오랜 권위주의 정부에 의한 통치를 경험하였던 한국의 현실에서 민주적인 선거에 대한 요구는 강렬하였고, 민주화 이후 선거를 둘러싼 제도환경의 변화에서 다른 무엇보다도 공정성을 강화하려는 변화가 잇따랐다. 권위주의 시절 선거 때마다 등장하였던 부정선거와 관권선거에 대한 의혹들은 제도개선을 통해 상당 부분 해소되었고 이를 통해 한국 민주주의의 절차적인 완성을 이룩하였다는 데에는 이견이 없는 듯 하다. 그러나 민주화 이후에도 선거절차와 개표과정에 관련한 문제제기는 빈도상 이전보다 훨씬 줄었지만 여전히 제기되고 있으며, 새로운 미디어 환경의 도래와 함께 그러한 의혹제기가 한층 더 영향력을 갖게 된 것 역시 사실이다. 선거절차와 개표과정을 둘러싼 의혹은 선거결과에 대한 정당성에 직접적인 의문을 던진다는 점에서 간단히 넘길 문제가 아니며, 절차적인 민주주의를 완성한 우리의 선거환경을 뿌리째 뒤흔들 수 있는 파급력을 갖는다는 점에서 민주주의의 위협요소가 아닐 수 없다.

최근 민주주의의 주된 위협요소로 꼽히고 있는 정파적 양극화의 심화는 선거과정 뿐 아니라 투·개표에 대한 논란을 증폭시키고 이로 인한 사회갈등마저 초래하고 있다. 이러한 현실에서 투·개표 사무인력에 관한 실태의 파악과 평가, 그리고 제도적인 개선방안의 제시는 현시점 우리 선거과정에 대한 유권자들의 인식에 기반한 민주주의의 질적인 신뢰제고에 긍정적으로 역할을 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 이 장은 투·개표 사무인력의 구성과 업무평가에 관한 실태를 분석하고 이에 대한 쟁점을 정리한 후, 그것이 유권자들의 민주주의에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 그리고 이를 토대로 투·개표 사무인력의 위촉·운영에 관한 제도 개선의 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 2022년 대선을 앞두고 투·개표 사무인력의 위촉과 수당에 관한 공무원 노조의 문제제기로 이에 관한 사회적 논란이 촉발되었다. 이러한 논란은 실제 투·개표 사무인력의 충원이 자발적인 지원의 방식보다는 선거관리위원회의 요청에 따라 공공기관에 할당되는 방식이 주를 이루었다는 점에서 비롯되었다. 투·개표의 원활한 운영을 위해서는 이를 담당할 인력의 확충이 불가피하고 이를 위한 적절한 제도적 지원이 구비되어야 함에도 실제 운영에 있어서는 그러하지 못했던 것이다.

둘째, 투·개표 사무인력은 선거관리에서 실질적인 역할을 수행함에도 우리나라에서 이에 관한 연구가 전무하였다. 실제 투표의 과정에 종사하는 사무인력은 민주주의의 작동 과정에 대한 유권자들의 평가에 영향을 미치며, 때때로 논란의 대상이 되기도 한다. 따라서 투·개표 사무인력의 실질적인 업무수행능력과 현행 실태에 대한 유권자들의 평가가 어떠한지 검토하는 것이 필요하다.

이러한 목적과 필요성에 따라 이 장에서 살펴볼 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선, 선거사무인력의 중요성과 영향에 대한 기존의 연구성과들을 바탕으로 우리의 현실에서 선거사무인력에 대한 연구의 가설과 분석틀을 도출한다. 다음으로 본격적인 분석에 앞서 우리나라에서 투·개표 사무인력의 위촉과 운영은 어떠한 방식으로 이루어져 왔는지 검토한다. 투·개표 사무인력에 대한 실태조사는 기존 연구에서 제대로 다루어진 바가 없기에 정리해서 보여줄 필요가 있다. 다음으로 선거후 여론조사자료를 바탕으로 투·개표 사무인력의 업무숙련도에 대한 유권자들의 평가는 어떠한지 검토한다. 더불어 투·개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 선거관리의 주체인 선거관리위원회, 그리고 민주주의 전체의 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 마지막으로 분석결과에 기반하여 제도 개선의 방안을 모색한다.

## II 기존 논의의 검토

대의민주주의에서 선거는 정치과정의 정당성 확보를 위한 핵심기제이며, 따라서 선거관리의 공정성과 신뢰성 확보는 선거의 민주성을 좌우하는 중요한 과제이다. 권위주의 시기 관권의 개입에 따른 부정선거의 논란을 지속적으로 겪어 왔던 우리나라의 경우 공

정하고 객관적인 선거관리에 대한 사회적인 요구는 대단히 높았다. 민주화 이후 민주적인 선거를 위한 제도적인 개선과 선거관리의 주체인 선거관리위원회의 노력은 이러한 요구를 상당 부분 해소하였던 것이 사실이다. 그러나 그간 우리의 현실에서 선거관리위원회의 중립성에 확보를 위한 논의에 비해 실제 선거과정을 담당하는 선거사무 인력에 대한 관심은 그리 많지 않았고 이에 관한 경험적인 연구 역시 전무하다고 볼 수 있다.

한편으로 민주적인 선거에 대한 사회적인 요구가 높았음에도 선거관리의 핵심적인 절차인 투표와 개표 사무인력에 대한 경험적인 연구가 전무하였다는 사실은 민주화 이후 투개표 과정의 공개성이 높아져 이에 대한 사회적인 신뢰 역시 높았음에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 투개표 사무인력이 실제 투표과정에서 유권자들의 원활한 투표행위에 중요한 역할을 담당하고 있고, 유권자들이 투표과정에서 겪는 경험이 선거의 민주성과 정당성 인식에 영향을 미칠 수 있다는 점에서, 그리고 개표과정에 대한 신뢰가 선거 결과에 대한 유권자들의 수용에 중요하다는 점에서 투개표 사무인력에 대한 경험적인 연구가 미흡하였다는 사실은 아이러니하다.

비교정치적으로 보더라도 선거사무 인력에 대한 경험적인 연구들은 정치과정의 다른 분야에 비해 상대적으로 많지 않다. 절차적 민주주의의 중요성으로 선거품질과 관리의 수준이 민주주의의 원활한 작동에 공헌한다는 연구성과들이 상당히 축적되었지만(e.g. James 2020; Norris 2017), 실제 선거의 진행과정에서 중요한 역할을 수행하는 선거사무 인력에 대한 관심은 비교적 최근이다.

선거민주주의의 오랜 역사를 가지고 있는 미국에서는 박빙의 승부를 보였던 2000년 대통령선거 결과를 둘러싼 논란을 계기로 선거관리, 보다 직접적으로는 선거사무 인력에 대한 관심이 높아졌다. 특히, 연방제 국가의 특성으로 선거관리방식이 분권화되어 있는 상황에서 2002년 유권자들의 선거참여에 대한 직접적인 지원방안을 담고 있는 법안(Help American Vote Act: HAVA)의 통과는 투표방식과 관련한 제도적인 변화를 수반하였고, 그 결과 선거사무 인력이 선거과정에서 차지하는 중요성을 더욱 높였다. 이에 따라 선거사무 인력에 대한 다양한 연구성과들이 등장하였다(e.g., Alvarez and Hall 2006; Burden and Milyo 2015; Claassen *et al.* 2008; Hall and Stewart III 2013; Hall *et al.* 2009).

기존 연구들에서 나타난 선거사무 인력 평가에 영향을 미치는 요인들은 크게 네 가지 정도로 구분될 수 있다.

우선, 인구사회학적인 특성으로 구분되는 유권자와 선거사무 인력의 개인적인 성향이 선거사무 인력에 대한 평가에 영향을 미친다. 예를 들어, 홀과 스튜어트는 미국의 사례를 중심으로 유권자들과 선거사무 인력의 인구사회학적 특성이 선거사무 인력에 대한

평가에 미치는 영향을 살펴보았다(Hall *et al.* 2007; Hall and Stewart 2013). 이에 따르면, 고연령의 유권자들이 젊은 유권자들보다 선거사무 인력을 보다 호의적으로 평가하는 데 반해, 투표장에서 만난 선거사무 인력이 고연령인 경우에는 부정적으로 평가하는 경향이 나타났다. 또한 소득수준과 교육수준 역시 유권자들의 선거사무 인력에 대한 평가에 영향을 미쳤는데 소득과 교육수준이 높은 유권자들이 그렇지 않은 이들에 비해 선거사무 인력을 보다 긍정적으로 평가하였다. 더불어 미국적 현상이지만 흑인 선거사무 인력에 대해 상대적으로 낮은 평가가 나타났다.

둘째, 유권자가 겪는 선거 환경과 선거 현장에서의 경험 역시 선거사무 인력에 대한 평가에 영향을 미치는 요인으로 나타났다(Atkeson and Saunders 2007; Hall *et al.* 2007; Claassen *et al.* 2008). 예를 들어, 투표에 걸린 시간과 투표용지에 대한 유권자들의 혼란, 그리고 투표과정에서 선거사무 인력의 업무숙련도 등은 유권자들의 선거사무 인력에 대한 평가에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 선거사무 인력이 이를 상대하는 유권자 개인과 연령과 성별 등 동일한 인구사회학적 특성을 공유할수록 우호적인 평가로 이어졌다(Hall and Stewart 2013).

셋째, 투표방식의 변화와 같은 제도적인 요인 역시 선거사무 인력에 대한 평가에 영향을 미쳤다. 미국의 경우 터치스크린 투표방식과 같이 편리성을 강화한 새로운 제도의 도입은 선거사무 인력에 대한 긍정적인 평가로 이어졌으며(Hall *et al.* 2009), 사전투표와 같이 투표시기의 상이함 역시 선거사무 인력에 대한 평가가 달라지게 만드는 요인으로 나타났다(Hall and Stewart 2013; Hall *et al.* 2009).<sup>1)</sup>

마지막으로 정치적인 요인으로서 선거결과에 대한 유권자들의 인식은 선거사무 인력에 대한 상이한 평가로 이어졌다. 승자와 패자가 결정되는 선거의 특성상 승자보다는 패자가 선거과정에 대한 불만을 가져 이는 선거사무 인력에 대한 부정적인 평가로 이어질 개연성이 높다(Alvarez *et al.* 2009; Sances and Stewart 2012). 실제 경험적인 연구결과에서도 승자를 선택한 유권자들일수록 그렇지 않은 경우보다 선거사무 인력에 대해 우호적으로 평가하는 모습이 나타났다(Hall and Stewart 2009).

선거사무 인력에 대한 유권자들의 평가는 단순히 선거관리에 대한 만족도뿐 아니라 선거의 공정성과 객관성, 선거결과에 대한 신뢰 등 민주주의에 대한 포괄적인 인식에 영향을 미친다는 점에서 더욱 중요하다. 비록 단편적이지만 기존 연구들은 선거사무 인력이 실제 선거의 진행과정에 가지는 재량권으로 인해 선거절차에 대한 유권자들의 인식과 평가에 중요한 영향을 미치며, 실제 투표장에서 유권자들이 겪는 선거사무 인력과

1) 사전투표와 본투표 유권자들의 선거사무 인력 평가가 대한 경험적 연구결과는 일관되지 않는다. 사전투표에 종사하는 선거사무 인력이 보다 숙련된 이들이라는 점에서 호의적인 평가로 이어진다는 연구결과에 반해, 사전투표의 경우 보다 덜 체계화된 투표과정과 돌발상황으로 인해 부정적인 평가가 나타난다는 결과가 상반되고 있다.

의 경험이 선거의 공정성과 객관성, 그리고 민주주의에 대한 전반적인 인식에도 영향을 미침을 경험적으로 밝히고 있다(Claassen *et al.* 2008; Hall *et al.* 2007, 2009).

예를 들어, 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가는 민주적 선거절차의 공정성과 선거개표에 대한 신뢰, 그리고 결과에 대한 수용 여부에 영향을 미친다. 보다 구체적으로 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 긍정적인 평가는 선거의 공정성과 신뢰를 높이는 효과가 있음이 나타났다(Atkenson and Saunders 2007). 유사한 결과는 다른 경험 연구에서도 반복적으로 확인되고 있다(Alvarez *et al.* 2008; Hall *et al.* 2009).

이러한 연구들이 공통적으로 제시하는 바는 민주주의 국가에서 투표와 개표의 지원과 같은 선거과정의 실재를 담당하고 있는 선거사무 인력이 대의민주주의의 작동에 작지 않은 역할을 담당하고 있다는 점이다. 대의민주주의에서 선거가 가지는 중요성으로 인해 선거관리 과정에서 발생하는 문제는 아무리 작은 것이라도 사회적인 갈등의 소지가 될 뿐 아니라 선거의 신뢰성과 민주주의의 정당성에 부정적인 인식을 초래할 가능성이 있다. 더욱이 현재와 같이 대통령선거와 국회의원 선거, 그리고 지방선거에 이르기까지 다층적인 선거를 통한 정치권력의 선출이 일상화되었고, 부재자 투표와 재외국민 투표의 확대, 그리고 사전투표의 도입과 같이 참여의 방식이 다양해짐에 따라 선거관리의 업무 역시 더욱 복잡해지는 상황에서 선거사무 인력에 대한 평가는 더더욱 중요해진다. 더욱이 정파적 양극화의 심화로 인해 선거결과에 대한 문제제기가 반복되고 있는 상황에서 투개표 사무인력에 관한 경험적인 연구의 필요성은 더욱 높아지고 있다.

그렇다면 우리의 선거에서 유권자들의 선거사무 인력에 대한 평가는 어떠한 것인가? 기존의 연구에 기반하면 우리의 경우에도 몇 가지 검증 가능한 가설이 제시될 수 있다. 먼저, 유권자의 인구사회학적인 특성에 따라 선거사무 인력에 대한 평가가 달라질 가능성이 있다. 앞에서 살펴본 바에 따르면 유권자들의 연령과 교육수준, 소득수준 등이 선거사무 인력의 평가에 영향을 미치는 요인으로 제시되었다. 이는 실제 선거를 치러본 경험이 축적될수록, 그리고 선거과정에 대한 이해도가 높을수록 투표에 대한 어려움이 적을 것이기 때문에 선거사무 인력에 대해 긍정적으로 볼 개연성이 높기 때문이다. 이러한 연관성은 우리의 선거에서도 목격될 것으로 예상된다.

둘째, 투표시기와 선거사무 인력에 대한 평가와의 연관성이다. 우리의 선거에서 사전투표는 이미 제도적으로 안착되었고 많은 이들이 이 제도에 따라 투표에 참여하고 있다. 선거관리의 측면에서 사전투표는 투표소의 제한이 없고 시간적인 여유로 인해 편의성이 큰 반면에, 본투표에 비해 선거관리의 사무인력이 적고 돌발상황이 발생한 여지가 큰 까닭에 안정성은 상대적으로 낮고 이에 따라 투표의 조작가능성에 대한 우려가 더 높다고 볼 수 있다. 사전투표에 참여한 이들은 편의성에 주안점을 둔다면 선거 사무인력을

호의적으로 평가할 가능성이 크지만, 안정성과 조작가능성에 대한 우려를 중심으로 평가한다면 본투표 참여자들에 비해 덜 우호적인 가능성이 크다. 따라서 투표시기와 선거사무 인력에 대한 평가 사이에는 경쟁적인 가설이 가능한 상황이다.

셋째, 선거결과에 따른 선거사무 인력에 대한 평가의 차이이다. 앞의 논의에 따르면 선거에서 승리한 후보나 정당을 선택한 유권자들은 그렇지 못한 이들에 비해 선거 결과에 만족할 가능성이 크고 선거 과정에 있어서도 큰 불만을 느끼지 못할 것이다. 따라서 승자를 선택한 유권자들은 그렇지 못한 유권자들에 비해 선거사무 인력을 호의적으로 평가할 것으로 예측된다.

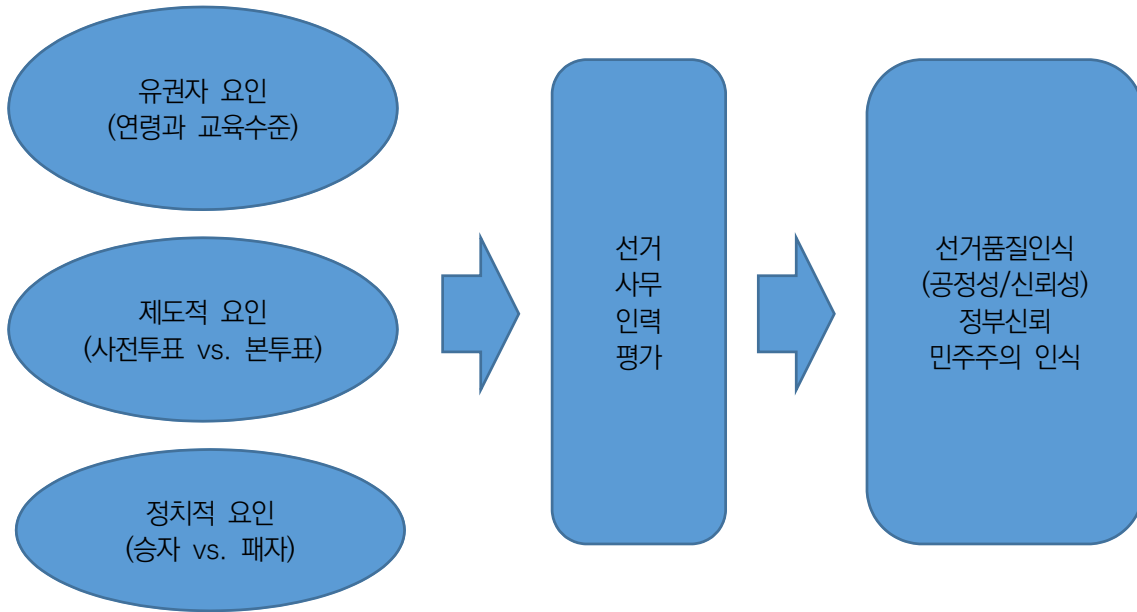
마지막으로 선거사무 인력에 대한 긍정적인 평가와 선거의 공정성과 민주주의에 대한 만족도 간의 관련성 역시 중요하다. 기존 연구에 따르면 선거사무 인력에 대한 긍정적인 평가는 선거의 공정성과 결과에 대한 신뢰도, 그리고 민주주의에 대한 전반적인 인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연관성은 우리의 선거에서도 확인될 것으로 예측된다.

지금까지의 논의를 토대로 이 장에서 경험적으로 검증할 가설을 구체적으로 표현하면 다음과 같다.

- H1: 고연령의 유권자일수록 선거사무 인력에 대해 호의적으로 평가할 것이다.
- H2: 고학력의 유권자일수록 선거사무 인력에 대해 호의적으로 평가할 것이다.
- H3-1: 사전투표에 참여한 유권자들은 본투표에 참여한 이들에 비해 선거사무 인력을 호의적으로 평가할 것이다(편의성 중심)
- H3-2: 사전투표에 참여한 유권자들은 본투표에 참여한 이들에 비해 선거사무 인력을 부정적으로 평가할 것이다(불안정성 중심)
- H4: 승자에 투표한 유권자들은 패자에 투표한 이들에 비해 선거사무 인력을 호의적으로 평가할 것이다.
- H5: 선거사무 인력에 대한 긍정적인 인식은 선거의 공정성과 결과에 대한 신뢰도, 그리고 민주주의 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

<그림 1>은 논의의 분석틀을 다시 시각적으로 표현한 것이다. 선거과정에서 선거사무 인력의 역할이 중요하다는 인식에서 이에 대한 평가에 영향을 미치는 요인으로 연령과 교육수준 같은 유권자 개인적인 요인, 투표시기로 대변되는 제도적인 요인, 그리고 선거 결과에 따른 정치적인 요인이 제시되었다. 이러한 요인들에 의해 결정된 선거사무 인력에 대한 평가는 유권자들의 선거의 공정성과 신뢰성 등 선거품질에 대한 인식과 정부의 신뢰와 민주주의 만족도와 연관성을 보일 것으로 기대된다.

〈그림 1〉 분석틀: 선거사무 인력에 대한 평가와 민주주의 인식



### III 선거사무인력의 구성과 운영: 현황과 변화

본격적인 분석에 앞서 우리나라의 선거사무 인력이 어떻게 구성되고 운영되는지 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 논의했듯이 선거사무 인력의 중요성에도 불구하고 이에 관한 경험적인 연구가 거의 전무한 상황에서 현황에 대한 파악이 우선적으로 필요하기 때문이다.

우리나라의 선거에서 선거관리의 주체는 헌법기관인 중앙선거관리위원회이며,<sup>2)</sup> 그 역할은 헌법 제114조에 규정되어 있다. 헌법 제114조 제1항은 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다”고 명시하고, 제115조에는 각급 선거관리위원회는 선거사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있고, 행정기관은 이에 응하도록 규정되어 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 공직선거법에 규정되어 있는데, 여기에는 관공서 기타 공공기관에 대한 선거관리위원회의 협조 요구를 따르고, 공공기관 단체의 장은 선관위의 추천 협조요구에 따라야 한다고 규정하고 있다(공직선거법 제5조, 제147조, 제174조). 구체적인 법 규정의 내용은 다음과 같다.

2) 중앙선거관리위원회의 시작은 1952년 7월 7일 헌법 개정을 통해 행정부 소속 기구로 출범하였던 ‘선거위원회’였다. 이후 1960년 6월 15일 개정 헌법에서 헌법기관인 ‘중앙선거위원회’로, 1962년 12월 26일 5차 개정 헌법에서 ‘중앙선거관리위원회’로 명칭이 변경되어 지금에 이르고 있다. 1963년 1월 16일 ‘선거관리위원회법’의 제정을 통해 법률적인 조직정비를 완비한 중앙선거관리위원회는 선거부정방지, 공정한 선거관리, 정당의 등록·등록취소·말소 등에 관한 업무수행의 역할을 부여받았다(가상준 외 2020, 10).



### 제5조(선거사무협조)

관공서 기타 공공기관은 선거사무에 관하여 선거관리위원회의 협조 요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다. <개정 2000. 2. 16.>

### 제147조(투표소의 설치)

⑨ 읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하여야 한다. <개정 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2007. 1. 3., 2010. 1. 25., 2010. 5. 17., 2018. 4. 6.>

1. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방 공무원. 다만, 일반직공무원의 행정직군 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리·철도공안 직렬의 공무원과 교육공무원 외의 특정 직공무원 및 정무직공무원을 제외한다.

2. 각급학교의 교직원

3. 「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행의 직원

4. 제53조제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 직원

5. 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자

⑩ 제9항제1호부터 제4호까지의 기관·단체의 장이 선거관리위원회로부터 투표사무원의 추천 협조요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다. <신설 2014. 2. 13.>

### 제174조(개표사무원)

① 구·시·군선거관리위원회는 개표사무를 보조하게 하기 위하여 개표사무원을 두어야 한다. <개정 2018. 4. 6.>

② 개표사무원은 제147조제9항제1호 내지 제4호에 해당하는 자 또는 공정하고 중립적인 자중에서 위촉한다. <개정 2004. 3. 12.>

③ 제147조제9항제1호부터 제4호까지의 기관·단체의 장이 선거관리위원회로부터 개표사무원의 추천 협조요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다. <신설 2014. 2. 13.>

독립적인 헌법기관에 선거관리사무를 부여하고 공직선거법에 따라 선거관리 사무인력을 관공서나 공공기관에의 협조요청을 통해 위촉하는 방식을 가진 우리나라의 상황에서, 선거사무 인력에는 공공기관에 근무하는 공무원들이 다수를 차지할 수밖에 없는 구조이다.<sup>3)</sup> 문제는 민주화 이후 선거를 통한 정치권력의 선출이 상시화되고 투표소의 확

대, 사전투표제의 도입 등 유권자들의 참여를 독려하고 투표의 편의성을 위한 제도적인 개선이 지속됨에 따라 선거관리사무가 과거에 비해 훨씬 더 복잡하고 과중해졌다는 점이다. 이에 따라 원활한 선거관리 수행을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 인적, 물적 자원이 안정적으로 마련되어야 하는데 현행과 같은 공무원과 공공기관 중심의 인력 층원 구조에서는 인력 수급과 운영에 있어서 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황인 것이다.

실제로 과거에 비해 최근 들어 선거관리에 투입되는 인적 자원의 규모는 증가하고 있다. 투개표 사무인력에 초점을 맞추어 최근 몇 차례의 선거에서 인적 자원의 전체적인 현황은 <표 1>과 같다.

표에서 알 수 있듯이 투개표 사무인력의 전체적인 수는 시간이 갈수록 점증하고 있다. 대통령선거의 경우 2012년 제18대 대선에서 약 15만 명의 인원이 투개표 사무인력으로 위촉되었으나, 그 수는 2017년 제19대에서 약 26만 명, 2022년 제20대에서는 31만 명이 넘는 수치로 매 선거마다 2-30퍼센트포인트 가량 증가하였다. 이러한 패턴은 국회의원선거와 지방선거에서도 비슷하게 나타났는데, 국회의원선거의 경우 2012년 제19대 총선에서 15만 명을 조금 상회하던 투개표 사무인력의 위촉 현황이 2016년 제20대 총선에는 이보다 10만 명 이상이 증가한 26만여 명이었고, 최근인 2020년 제21대 총선에서는 그 수가 거의 33만 명까지 증가하였다. 지방선거의 경우 자료의 부족으로 최근 두 차례의 선거만 살펴보았지만 2018년 제7회 지방선거에서 37만여 명에 달했던 위촉 투개표 사무인력의 수가 2022년 제8회 지방선거에는 40만 명이 넘는 수치로 증가하였다.

<표 1> 선거별 투개표 사무인력 위촉 현황

대통령선거		국회의원선거		지방선거	
제18대 (2012)	148,751	제19대 (2012)	152,164	제7회 (2018)	378,087
제19대 (2017)	261,561	제20대 (2016)	265,642	제8회 (2022)	405,737
제20대 (2022)	313,467	제21대 (2020)	327,449		

출처: 중앙선거관리위원회 선거총람. 투표관리관과 투개표 사무원을 합친 수치임.

투개표 사무인력 증가의 원인에는 이미 언급했듯이 2013년 사전투표제의 도입에 따라 필요한 투개표 사무인력의 수요가 크게 높아졌고, 투표 편의성에 대한 요구가 높아졌

3) 선거사무 인력의 층원은 국가별로 차이를 보인다. 우리와 같이 선거사무 인력에 공무원들이 차지하는 곳으로는 인도가 있으며, 오스트리아의 경우 정당의 당원들이, 독일과 스페인 등은 추천에 의해 지명된 시민들이 시민적 의무(civic duty)의 일환으로 참여한다. 그 외의 국가들에서는 자원봉사의 형태로 참여한다(Clark and James 2021, 3).

기 때문으로 이해된다. 특히, 지방선거의 경우 여러 직의 선거가 동시에 치러지는 절차의 복잡성으로 인해 대선이나 총선보다 더 많은 투개표 사무인력이 필요한 상황이다. 이러한 경향이 지속된다면 선거관리에 필요한 인력 수급이 더욱 어려운 문제가 될 것이고 이에 수반된 비용 역시 더욱 커질 수밖에 없다.

그렇다면 실제 유권자들이 투표 현장에서 만나게 되는 투개표 사무원<sup>4)</sup>은 어떠한 이들로 충원되고 있는가? 아래의 표들은 대통령선거와 국회의원선거, 그리고 지방선거의 순서로 각 단위의 선거에 따라 투개표 사무원의 구성을 정리한 결과이다. 표에서 제시된 현황은 전체적인 수치와 함께 업무의 특성에 따라 사전투표사무원, 본투표사무원, 개표사무원으로 구분하여 정리하였다. 더불어 인적 구성의 변화를 간결하게 보여주기 위해서 해당 선거의 투개표 사무인력 구성에서 높은 비중을 차지하고 있는 집단의 수치를 음영으로 처리하였다.

먼저 대통령선거의 경우를 정리한 <표 2>의 결과를 보자. 우선적으로 주목되는 점은 지방공무원이 차지하는 비중이다. 투표사무원에 있어서 지방공무원의 비중은 2012년과 2017년 대선에서 70퍼센트를 넘게 유지되다가 2022년 대선에서 55퍼센트 가량으로 하락하였다. 개표사무원의 경우 투표사무원에 비해 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있었지만 전체의 1/3가량이 지방공무원으로 위축되었다.

지방공무원 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 집단은 ‘공정·중립인사’로 구분되는 이들로, 공직선거법 제5조에 제9항에 “투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자”로 정의되는 사람들이다. 이들은 각급 선거관리위원회가 공개적인 모집을 통해 투개표 사무인력으로 충원한 일반인들로 선관위의 업무지침에 따라 선정된 사람들이다.<sup>5)</sup> ‘공정·중립인사’의 비중은 과거 개표사무원에서 높은 것으로 나타났으나, 최근 들어서는 투표사무원 중에도 그 비중이 높아지고 있다. 가장 최근 사례인 2022년 대선의 경우에는 본투표에 참여한 투표사무원의 절반 가까이를 차지해 지방공무원보다 높은 비중을 보였다. 그러나 사전투표의 경우 여전히 지방공무원의 비중이 높은 상황이다.

4) 투표관리관은 각 투표소에서 투표사무원에 대한 감독을 맡고 있어 실제 유권자들을 상대하지 않으며 그 수도 많지 않기에 여기의 현황에서 제외한다.

5) 이들은 각급 선거관리위원회가 일반인 중에서 위촉한다. 정당에 소속된 이들은 제외되며 지원자가 많은 경우 추첨을 하기도 한다. 공직선거 절차사무편람(제6장 제7절 투표소의 투표관리)에 기술되어 있는 구체적인 기준은 다음과 같다. 가) 읍·면·동위원회는 읍·면·동사무소 근무 경험이 있는 전직 공무원 또는 시민·사회단체 회원 등 공정성과 중립성이 확보되고 행정경험이 있는 사람을 우선적으로 확보함. 나) 일반인 투표사무원에 대해서는 면담 등을 통해 공정성·중립성을 검증하되, 필요한 경우에는 [별지 제6-18호서식]에 따라 본인 승낙 및 비당원확인서를 제출받아 그 사실을 확인할 수 있음. 다) 일반인 투표사무원은 가급적 해당 투표구의 구역 안에 주소를 둔 자를 위촉하여, 선거일 당일 선거권 행사에 지장이 없도록 함. 라) 부적합자로 판정된 자에 대해서는 그 사유와 위원회의 공명선거 의지를 정중히 설명하여 불필요한 오해가 발생하지 않도록 함.

〈표 2〉 투개표 사무인력의 구성: 대통령선거

연도	구분	국가 공무원	지방 공무원	교직원	금융 기관 직원	공공기 관직원	농·수· 축협 직원	지방공사· 공단직원	공정· 중립 인사	계
18 (2012)	투표	72	65,108 (70.0)	7,440 (8.0)	25	70	134	103	20,123 (21.6)	93,075
	개표	1,152 (3.0)	13,618 (35.0)	4,051 (10.4)	390	137	1,575 (4.1)	286	17,667 (45.4)	38,876
19 (2017)	사전 투표	0	57,126 (74.4)	443	4	30	57	6	19,145 (24.9)	76,811
	투표	128	69,927 (58.5)	10,608 (8.9)	43	63	245	66	38,372 (32.1)	119,452
	개표	1,360 (3.1)	17,340 (39.1)	4,093 (9.2)	385	156	1,895 (4.3)	211	18,880 (42.6)	44,320
20 (2022)	사전 투표	1,087 (1.1)	53,134 (54.8)	2,036 (2.1)	59	668	745	551	38,655 (39.9)	96,973
	투표	1,286	55,474 (38.9)	12,280 (8.6)	438	1,274	2,127 (1.5)	1,641 (1.2)	67,956 (47.7)	142,476
	개표	2,994 (5.7)	14,560 (27.8)	4,715 (9.0)	425	1,611 (3.1)	2,596 (5.0)	1,826 (3.5)	23,732 (45.2)	52,459

출처: 중앙선거관리위원회 선거총람. 수치는 인원수, 괄호 안은 해당 열의 퍼센트(%)

아래의 〈표 3〉과 〈표 4〉는 같은 방식으로 국회의원선거와 지방선거에서 투개표 위촉 사무원의 구성을 정리한 결과이다. 전체적인 패턴은 대선의 경우와 거의 유사하다. 국회의원선거와 지방선거에서 공통적으로 지방공무원의 비중이 가장 높은 가운데 공정·중립인사(일반인)이 그 다음을 차지하고 있다. 그러나 대통령선거의 경우와 유사하게 투개표 사무인력에서 지방공무원이 차지하는 비중은 점차 하락하고 있고 이를 공정·중립인사가 대체하고 있는 모습이 나타났다. 그럼에도 사전투표의 경우에는 공무원의 비중이 여전히 절반을 넘게 차지하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전체적으로 투개표 사무원의 구성은 지방공무원의 비중이 여전히 높으나 공개모집을 통해 각급 선관위를 통해 위촉되는 일반인의 참여가 꾸준히 증가하고 있다. 개표사무원의 경우 일반인들은 이미 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 투표사무원의 경우에도 그 비중이 지속적으로 높아지고 있다.

〈표 3〉 투개표 사무인력의 구성: 국회의원선거

연도	구분	국가 공무원	지방 공무원	교직원	금융 기관 직원	공공기 관직원	농·수· 축협 직원	지방공사· 공단직원	공정· 중립 인사	계
19 (2012)	투표	64,783 (71.5)		7,076 (7.8)	39	31	216	149	18,336 (20.2)	90,630
	개표	17,774 (39.9)		4,247 (9.5)	566 (1.3)	124	1,863 (4.2)	248	19,701 (44.2)	44,523
20 (2016)	사전 투표	222	58,925 (74.8)	649	2	44	115	0	18,872 (23.9)	78,829
	투표	141	69,449 (58.7)	10,628 (9.0)	27	100	257	51	37,689 (31.6)	118,342
	개표	1,418 (3.0)	17,710 (37.2)	4,511 (9.5)	487 (1.0)	135	2,054 (4.3)	308	20,989 (44.1)	47,612
21 (2020)	사전 투표	137	61,786 (63.8)	1017 (1.1)	12	139	183	57	33,477 (34.6)	96,808
	투표	450	66,546 (45.8)	10,969 (7.6)	55	550	834	476	65,408 (45.0)	145,288
	개표	2,778 (4.3)	21,600 (33.7)	5,110 (8.0)	577	847 (1.3)	3,680 (5.8)	1,233 (1.9)	28,190 (44.0)	64,015

출처: 중앙선거관리위원회 선거총람. 수치는 인원수, 괄호 안은 해당 열의 퍼센트(%)

〈표 4〉 투개표 사무인력의 구성: 지방선거

연도	구분	국가 공무원	지방 공무원	교직원	금융 기관 직원	공공기 관직원	농·수· 축협 직원	지방공사· 공단직원	공정· 중립 인사	계
7 (2018)	사전 투표	3	63,689 (73.0)	612	2	36	42	0	22,915 (26.3)	87,299
	투표	288	88,948 (50.1)	16,746 (9.4)	139	94	535	320	70,319 (39.6)	177,389
	개표	2,335 (2.5)	27,551 (29.9)	7,820 (8.5)	676	475	3,403 (3.7)	1,049 (1.1)	48,932 (53.1)	92,241
8 (2022)	사전 투표	992 (1.0)	56,520 (56.6)	2,788 (2.8)	46	1,143 (1.1)	399	1,076 (1.1)	36,901 (40.0)	99,865
	투표	3,915 (2.1)	79,268 (41.8)	20,387 (10.7)	943	3,195 (1.7)	2,124 (1.1)	2,862 (1.5)	77,165 (40.6)	189,859
	개표	2,809 (3.0)	22,615 (23.8)	6,816 (7.2)	781	1,838 (1.9)	3,057 (3.2)	1,906 (2.0)	55,064 (58.0)	94,886

출처: 중앙선거관리위원회 선거총람. 수치는 인원수, 괄호 안은 해당 열의 퍼센트(%)

이미 언급한 바와 같이 투개표 인력은 정치참여의 출발점인 선거의 과정에서 중요한 역할을 수행한다. 최근 현황의 변화에서 명확히 나타나 있듯이 투개표 인력의 수요는

양적으로 크게 증가하고 있고 이는 투표의 편의성을 높인다는 점에서 불가피한 측면이 있다. 그러나 선거와 민주주의의 품질이라는 측면에서 볼 때 투개표 사무인력의 양적인 증가는 인력의 업무숙련도와 선거과정에 대한 이해도와 책임성 등 질적인 측면에서의 고려가 더해져야 한다는 점에서 해법이 그리 간단하지 않다.

안정적인 선거관리를 위해서는 전문성과 경험을 가진 투개표 사무인력의 역할이 대단히 중요하다. 공무원 인력에의 의존은 사무인력의 안정적인 확보라는 점 뿐만 아니라 투개표 과정에 참여한 경험으로 인해 숙련도와 책임성 등 질적인 측면에서 장점을 가지고 있다. 그러나 각 수준의 선거에서 투개표 사무에 필요한 인력이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 과거와 같이 투개표 사무를 공공기관 종사자들에게 의존하는 것은 지속 가능하지 않을 뿐 아니라 규정에 근거하여 강제성을 가미한 협조 요청으로 인해 위촉사무원들의 선거사무업무에 대한 책임감을 담보하기 어렵다.

결국 투개표 사무인력에 대한 양적인 수요 증가는 공개모집을 통한 자격 있는 일반인들의 위촉을 자연스럽게 불가피한 변화로 만들고 있지만, 선거의 품질에 대한 고려로 인해 양질의 인력의 확보라는 또다른 문제를 야기하고 있다. 투개표 과정에서의 문제는 그것이 단순한 실수에서 기인한 것이라 하더라도 선거결과에 대한 공정성과 민주주의에 대한 신뢰도에 부정적인 영향을 미친다는 점에서 대단히 중요하다. 양적으로 늘어난 투개표 사무인력의 안정적인 확보와 함께 사무인력의 질적인 우수성을 담보하기 위한 투개표 사무인력에 대한 보상과 교육프로그램의 중요성이 부각되는 이유는 바로 여기에 있다. 이를 위한 제도적인 보완을 논의하기 전에 실제 우리의 현실에서 투개표 사무인력에 대한 평가가 어떻게 내려지고 있고, 그것이 선거와 민주주의에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다.

#### IV 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가와 영향: 2022 대통령선거

그렇다면 유권자들은 투개표 사무인력의 업무수행에 대해 어떻게 인식하고 있을까? 여기에서는 앞에서 제시된 분석틀과 가설들을 중심으로 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가와 함께 그러한 평가가 선거에 대한 만족도와 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지 경험적으로 분석한다.

## 1. 이원분석

여기의 분석에 사용된 자료는 2022년 대선 직후 실시된 유권자조사자료이다. 이 자료는 면접조사의 형식으로 한국정치학회와 선거학회, 정당학회의 의뢰로 리서치앤리서치가 4월 4일부터 14일까지의 기간 동안 만 19세 이상을 대상으로 실시하였다. 성별과 연령, 지역별 인구 비례 할당을 통해 수집된 최종 표본 수는 1,046명이다.

먼저 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 전체적인 평가는 <표 5>와 같다. 표에서는 전체적인 분포와 함께 비교를 위해 투표참여에 따른 분포를 함께 살펴보았다. 투표참여자들은 투개표 사무인력과 직접적인 경험이 평가에 반영될 것이고 투표에 참여하지 않은 이들은 이전 선거에서의 경험 혹은 매체의 보도내용을 통해 간접적인 인식이 반영되었을 것이기 때문에 비교가 필요하다.<sup>6)</sup>

<표 5> 투개표 사무인력에 대한 평가<sup>7)</sup>

평가	응답자 전체	투표참여	기권
긍정	78.3(819)	79.4(765)	65.9(54)
부정	21.7(227)	20.6(199)	34.1(28)
표본수	1,046	964	82

수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 응답자수.  $\chi^2=8.109$  ( $p < .01$ )

<표 5>의 결과는 우리의 선거에서 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가가 대체적으로 긍정적임을 보여주고 있다. 전체 응답자의 80퍼센트 가까운 비율이 투개표 사무인력의 업무수행에 대해 긍정적으로 평가하고 있었고 부정적인 평가의 비율은 5명 중 한 명 정도에 그치고 있다. 이와 함께 특기할 만한 사실은 투개표 사무인력에 대한 부정적인 평가가 투표에 참여하지 않은 응답자들에게서 상대적으로 더 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 투표장에서의 직접적인 경험이 투개표 사무인력에 대한 긍정적인 평가를 높이고 있음을 시사한다.

그렇다면 기존 연구에서 제시되었던 투개표 사무인력에 대한 평가에 영향을 미치는 다양한 요인들은 우리의 유권자들에게서 어떠한 영향을 미치고 있는가? 앞에서 제시된 가설에서는 유권자의 인구사회적인 요인(H1, 2)과 선거제도적 요인(H3-1, 3-2), 그리

6) 전체 응답자의 투표율은 92.2%로 나타나 여론조사에 흔히 발견되는 과대보고(over-reporting) 현상이 발생하였다. 기권한 응답자들의 수는 82명으로 교차분석이 용이치 않기에 이후의 분석에서는 제외하였다. 참고로 20대 대선의 실제 투표율은 77.1%였다.

7) 구체적인 설문문항은 “선생님께서 경험하신 투표 진행/보조 요원들의 업무수행에 대해 어떻게 평가하십니까?”이며 ‘매우 잘했다/대체로 잘했다/대체로 잘못했다/매우 잘못했다’의 4점 척도로 조사되었다. 조사결과 ‘매우 잘했다’와 ‘매우 잘못했다’라고 응답한 이들이 각각 29명과 13명의 낮은 빈도수를 보였기에 ‘긍정평가’와 ‘부정평가’로 변환하여 분석하였다.

고 선거결과에 따른 정치적인 요인(H4)에 따라 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가가 달라질 것임이 제시되었다.

먼저 유권자들의 인구사회학적인 특성 특히, 연령과 교육수준에 따른 투개표 사무인력에 대한 평가는 <표 6>에 정리되어 있다. 이론적인 예상과는 달리 응답자들의 연령과 교육수준은 투개표 사무인력에 대한 평가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 연령에 따른 차이를 보면, 대체적으로 연령이 낮은 응답자들이 그렇지 않은 이들에 비해 투개표 사무인력에 대해 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있었지만 그 차이는 크지 않았고 일관되는 패턴을 보이지도 않았다. 교육수준에 따라서는 예상과는 달리 높은 교육수준의 응답자들이 상대적으로 낮은 평가를 내리고 있었지만 그 차이의 정도는 거의 없다고 보아도 무방하게 나타났다.

<표 6> 투개표 사무인력에 대한 평가: 개인적 요인

구분	투개표 사무인력 평가		계		
	긍정	부정			
연령대	19-29세	76.8(106)	23.2(32)	138	$\chi^2=3.646$ ( $p=.456$ )
	30대	74.8(110)	25.2(37)	147	
	40대	79.8(142)	20.2(36)	178	
	50대	82.1(161)	17.9(35)	196	
	60대 이상	80.7(246)	19.3(59)	305	
교육 수준	중학교졸업 이하	81.4(35)	18.6(8)	43	$\chi^2=1.000$ ( $p=.801$ )
	고교졸업	80.9(275)	19.1(65)	340	
	전문대재학/졸업	78.7(133)	21.3(36)	169	
	대학졸업 이상	78.2(322)	21.8(90)	412	

수치는 해당 행의 비율, 괄호 안의 응답자수

다음으로 제도적인 요인과 정치적인 요인에 따른 투개표 사무인력 평가가 어떻게 달라지는지 살펴보았고 이는 <표 7>에 나타나 있다. 앞에서 제시된 것처럼 제도적인 요인으로는 투표 참여 방식의 차이를, 정치적인 요인으로는 선택 후보의 승패여부를 고려하였다.

표의 결과가 보여주는 것처럼, 2022년 대통령선거에서 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 여기에서 검토한 제도적, 정치적인 요인과 무관하게 나타났다. 사전투표에 참여한 응답자들이 본투표 응답자들보다 투개표 사무인력에 대해 보다 긍정적으로 평가하였으나 그 차이는 통계적으로 유의미하지 않을 정도로 작았고, 대선에서 승리한 윤석열 후보를 선택한 응답자들이 예상과는 달리 이재명 후보를 선택한 응답자들보다 투개표 사무인력에 대한 부정적인 평가를 내리고 있었으나 그 차이는 역시 통계적으로



유의미하지 못했다.<sup>8)</sup>

이상의 결과들은 우리나라의 선거환경에서 유권자들은 투개표 사무인력에 대해 차별적인 인식을 갖고 있지 않음을 보여준다. 다른 민주주의 국가들의 연구에서 나타난 것과 달리 연령과 교육수준 같은 인구사회학적 요인, 투표참여방식의 차이와 같이 선거제도적인 요인, 선거에서의 승패와 같은 정치적인 요인들은 적어도 2022년 대통령선거에서는 유권자의 투개표 사무인력에 대한 평가에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 추가적인 분석이 필요하겠지만 이러한 결과는, 일부에서 제기되는 우려와 달리, 우리 유권자들이 투개표 사무인력에 대해 개인적인, 제도적인, 정치적인 이유에 따라 다르게 평가하지 않고 있음을 의미한다. 다시 말해, 우리의 선거환경에서 투개표 사무인력에 대한 평가는 유권자들의 차이와 상관없이 대체적으로 공유되고 있다.

〈표 7〉 투개표 사무인력에 대한 평가: 제도적/정치적 요인

구분		투개표 사무인력 평가		계	
		긍정	부정		
투표 시기	사전투표	80.6(308)	19.4(74)	382	$\chi^2=.624$ ( $p=.429$ )
	본투표	78.5(457)	21.5(125)	582	
선택 후보	이재명	80.8(362)	19.2(86)	448	$\chi^2=1.109$ ( $p=.292$ )
	윤석열	78.0(387)	22.0(109)	496	

수치는 해당 행의 비율, 괄호 안의 응답자수

그렇다면 투개표 사무인력에 대한 평가는 유권자들의 선거 공정성과 중립성 인식, 그리고 민주주의의 만족도와 어떠한 관련을 맺고 있는가?(H5) 〈표 8〉은 투개표 사무인력에 대한 평가에 따라 구분된 응답자들이 중앙선거관리위원회 활동의 공정성, 대선의 공정성, 선거에서 정부와 대통령의 중립성에 대한 인식에 있어 어떠한 차이를 보이는지 정리한 결과이다.

8) 선택 후보에 따른 투개표 사무인력의 평가비율은 당파성에 따른 차이와 거의 일치하였다. 더불어민주당을 지지하는 응답자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 긍정 82.8%, 부정 17.2%로 나타났고 국민의힘 지지 응답자들의 해당 비율은 각각 80.3%, 19.7%를 보였다.

〈표 8. 투개표 사무인력에 대한 평가와 선거/민주주의 인식〉

구분		투개표 사무인력 평가		
		긍정	부정	
선관위 활동	공정했다	70.2(512)	24.9(47)	$\chi^2=129.711$ ( $\alpha.01$ )
	공정하지 않았다	29.8(217)	75.1(142)	
계		729	189	
선거 공정성	동의	73.6(563)	50.3(100)	$\chi^2=40.072$ ( $\alpha.01$ )
	동의하지 않음	26.4(202)	49.7(99)	
계		765	199	
정부 /대통령 중립	동의	69.8(534)	47.7(95)	$\chi^2=33.909$ ( $\alpha.01$ )
	동의하지 않음	30.2(231)	52.3(104)	
계		765	199	

수치는 해당 행의 비율(%), 괄호 안은 응답자수

**선관위 활동:** 이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?,  
**선거공정성:** 이번 선거는 공정하고 자유로웠다, **정부/대통령 중립:** 이번 선거에서 정부와 대통령은 중립을 지켰다.

표의 결과는 투개표 사무인력에 대한 응답자들의 평가에 따라 선관위 활동의 공정성, 그리고 선거의 공정성과 중립성에 대한 인식이 크게 달라짐을 보여주고 있다. 먼저 선관위 활동의 공정성 인식은 투개표 사무인력에 대한 응답자들의 평가에 따라 극명하게 달라졌다. 즉, 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가하는 응답자들의 70.2%가 선관위 활동이 공정했다고 평가하였고 29.8%만이 선관위 활동이 공정하지 않았다고 평가한 반면, 투개표 사무인력에 대해 부정적으로 평가하는 응답자들에게서는 그 비율이 각각 24.9%와 75.1%로 나타나 극명한 대조를 보였다. 이러한 양상은 선거의 공정성 인식에 있어서도 유사하게 나타났는데, 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가한 응답자들의 73.6%가 “선거가 공정하고 자유로웠다”고 인식한 반면에 부정적으로 평가한 응답자들의 50.3%만이 선거가 공정했다고 대답하였다. “선거에서 정부와 대통령이 중립을 지켰다”는 진술에 대해서도 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가한 응답자들의 70%가량이 그렇다고 대답한 반면, 투개표 사무인력에 대해 부정적으로 평가한 응답자들에게서는 응답자의 절반이 넘는 비율이 해당 진술에 동의하지 않았다.9)

마지막으로 투개표 사무인력이 우리나라 민주주의에 대한 전반적인 만족도10)와 어떠

9) 투개표 사무인력에 대한 평가가 선거와 민주주의에 대한 인식에 영향을 미치기보다는 오히려 그 반대의 인과관계 역시 논리적으로 가능하다. 즉, 선거와 민주주의에 대한 인식이 투개표 사무인력에 대한 평가에 영향을 미칠 수 있다는 가설이다. 실제 교차분석의 결과는 이러한 역인과관계의 가능성을 뒷받침한다. 예를 들어 선관위의 활동이 공정했다고 응답한 이들의 91.6%가 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가한 반면, 공정하지 않았다고 응답한 이들에게서 그 수치는 60.4%로 하락하였다. 비슷하게 선거가 공정했다고 답한 응답자들의 84.9%가 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가하였지만 반대의 경우에는 67.1%로 나타났고, 정부와 대통령의 중립성 문항에 있어서도 그 수치는 84.9%에서 69.0%로 하락하였다. 이러한 수치는 통계적으로 유의미하지만 여기에서 전제된 인과관계의 경우보다 변화가 크게 두드러지지 않는다.

한 관련성이 있는지 확인해보았다. 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가한 응답자들의 한국 민주주의 만족도의 평균값은 7.00으로 나타난 반면, 부정적으로 평가한 이들의 만족도는 6.44의 평균값을 보여 투개표 사무인력에 대한 평가에 따라 민주주의 만족도에 대한 평가 역시 크게 달라지는 것으로 나타났다.

이러한 분석은 우리의 유권자들이 투개표 사무인력에 대한 평가가 선거의 공정성과 중립성, 그리고 민주주의의 만족도에 큰 차이로 이어지고 있음을 명확히 보여주고 있다. 즉, 조사의 응답자들은 투개표 사무인력에 대한 평가를 특별한 차이 없이 공유하고 있지만, 그러한 평가는 중앙선거관리위원회에 대한 평가, 선거의 공정성과 중립성, 그리고 우리나라 민주주의에 대한 만족도에 큰 차이로 이어졌다. 이는 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 선거와 민주주의에 대한 포괄적인 평가와 인식에 영향을 미치고 있음을 보여주는 것이다.

## 2. 통계분석

지금까지 살펴 본 내용은 그간 경험적으로 제대로 검토되지 못했던 투개표 사무인력에 대한 평가가 우리의 선거와 민주주의에도 중요한 의미를 갖고 있음을 보여주고 있다. 그러나 이원분석은 방법의 특성상 두 변수 간의 연관성을 보여줄 뿐이며 실제 그 영향의 정도를 가늠하기 어렵고 다른 요인들을 함께 고려하지 않고 있다. 이러한 점을 보완하기 위해 통계모형을 설정하여 이원분석에서 확인된 영향을 다시 분석하였다.<sup>11)</sup>

통계모형의 종속변수는 선거와 민주주의에 대한 인식이다. 보다 구체적으로 중앙선거관리위원회 활동의 공정성, 선거의 공정성, 정부와 대통령의 선거 중립성, 그리고 민주주의 만족도를 종속변수로 활용하였으며, 이분형으로 측정된 앞의 세 가지 종속변수<sup>12)</sup>는 로지스틱(logit) 회귀분석을, 연속형으로 측정된 민주주의 만족도 변수는 OLS 회귀분석을 수행하였다. 모형의 주요 독립변수는 투개표 사무인력에 대한 평가, 승자(윤석열) 선택, 연령과 교육수준이며, 통제변수로는 지역, 성별을 포함하였다.<sup>13)</sup>

아래의 <표 9>는 선관위 활동 공정성, 선거 공정성, 선거 중립성에 대한 인식을, <표 10>은 민주주의 만족도에 대한 통계분석의 내용을 정리한 결과이다. 먼저 <표 9>의 제일 원편에 제시된 중앙선거관리위원회 활동의 공정성에 대한 인식을 보자. 분석의 결과

10) 구체적인 설문문항은 “선생님께서 현재 한국의 민주주의에 대해 얼마나 만족하십니까?”이며, 0~10점의 척도로 수치가 높아질수록 만족도가 커지도록 측정되었다. 전체 응답자의 평균은 6.88점으로 나타났다.

11) 통계분석에서는 논의의 간결성을 위해 투표 기권자, 그리고 제3정당을 선택한 이들은 분석대상에서 제외하였다.

12) 선관위 활동의 공정성, 선거의 공정성, 정부와 대통령의 선거중립성은 ‘공정/동의’의 경우 1, ‘공정하지 않음/동의하지 않음’은 0의 이분형으로 측정되었고, 민주주의의 만족도는 0(매우 불만족)~10(매우 만족)의 연속형으로 측정되었다.

13) 각 독립변수의 측정방식은 다음과 같다. 투개표 사무인력에 대한 평가(1: 긍정, 0: 부정), 승자 선택(윤석열: 1, 이재명: 0), 연령(만 나이로 측정), 교육수준(중졸 이하:1, 고졸: 2, 전문대졸/재학: 3, 대졸 이상:4), 지역(영남, 호남 가변수), 성별(여성: 1, 남성: 0)으로 측정되었다.

선관위 공정성 인식에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 요인은 투개표 사무인력에 대한 평가, 영남, 호남의 지역변수로 나타났다. 특히, 투개표 사무인력에 대한 평가는 다른 어떤 요인과 비교해서도 가장 큰 영향을 미쳤는데, 승산비에서 알 수 있듯이 해당 평가가 긍정적인 응답자들은 그렇지 않은 응답자들에 비해 선관위가 공정하다고 인식할 가능성이 6배 이상 높아지는 모습을 보였다. 이러한 사실은 투표장에서 유권자들이 직접적으로 경험하는 투개표 사무인력에 대한 평가가 중앙선거관리위원회의 선거관리 공정성에 결정적인 영향을 미치고 요인임을 의미한다. 한편 선거에서 선택한 후보에 따른 선관위 공정성 인식은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 이는 정파적 양극화 속에서도 우리의 유권자들이 지지후보에 따라 선관위의 활동에 대해 차별적인 인식을 갖고 있지 않음을 의미한다. 그럼에도 지역변수가 통계적으로 유의미한 변수로 나타났다는 점은 논의할 만하다. 분석결과에서 나와 있듯이 영남지역의 유권자들은 다른 지역의 유권자들에 비해 선관위 활동이 공정하다고 인식할 가능성이 절반 정도에 그치는 반면, 호남지역의 유권자들은 반대로 다른 지역의 유권자들에 비해 선관위 활동이 공정하다고 인식할 확률이 두 배 가량 높았다. 이와 같이 선관위 활동의 공정성에 영남과 호남이 상반된 인식을 보이고 있다는 점은 지역적 특성에 기인하였다기보다는 선거 당시 정부에 대한 지지의 정도가 반영된 것으로 이해된다.<sup>14)</sup>

다음 선거 공정성에 대한 분석결과는 앞의 분석과 거의 유사한 패턴을 보인다. 투개표 사무인력에 대한 평가는 선거 공정성 인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있었으며, 영남과 호남의 지역변수 역시 유의미한 영향을 미치는 요인들로 나타났다. 구체적으로 투개표 사무인력에 대한 긍정적으로 평가하는 응답자들은 그렇지 않은 응답자들보다 “이번 선거는 공정하고 자유로웠다”는 진술에 동의할 가능성이 2.5배 가량 높았다. 또한 영남지역의 응답자들은 해당 진술에 대한 다른 지역 유권자들의 동의 확률에 절반 정도에 그쳤던 반면, 호남지역의 유권자들은 그 확률이 2.6배 정도 높았다.

마지막으로 선거 중립성에 대한 분석결과 역시 대체적인 패턴을 공유하고 있었지만 한 가지 중요한 차이가 나타났다. 즉, 투개표 사무인력에 대한 평가는 선거 중립성 인식에 중요한 요인으로 나타났고 영남지역의 응답자들이 다른 지역의 유권자들에 비해 부정적으로 응답한 확률이 높았다는 점은 앞의 분석과 유사한 결과이다. 그런데 앞의 분석과는 달리 승자(윤석열)를 선택한 응답자들의 경우 “이번 선거에서 정부와 대통령은 중립을 지켰다”라는 진술에 동의할 확률이 다른 후보(이재명)을 지지한 이들에 비해 절반 정도에 그쳤다. 이러한 차이는 아마도 해당 진술이 선거 자체의 중립성에 대한 설문이었지만 그 내용에 있어서 문재인 행정부에 대한 평가의 요소를 내포하고 있기 때문으로 이해된다.

14) 선거 공정성과 선거 중립성에 대한 분석에서도 유사한 양상이 나타났다는 것이 이를 간접적으로 뒷받침한다.

〈표 9〉 로짓 분석결과: 선관위 공정성, 선거 공정성, 선거 중립성

변수	선관위 공정성		선거 공정성		선거 중립성	
	회귀계수 (표준편차)	승산비	회귀계수 (표준편차)	승산비	회귀계수 (표준편차)	승산비
투개표 인력평가	1.893 (.190)**	6.639	.900 (.168)**	2.459	.924 (.170)**	2.520
승자선택 (윤석열)	-.092 (.161)	.912	.202 (.156)	1.224	-.707 (.158)**	.493
연령	.011 (.007)	1.011	.014 (.007)*	1.014	-.001 (.006)	.999
교육수준	.081 (.101)	1.085	.156 (.098)	1.169	-.067 (.095)	.936
영남	-.616 (.237)**	.540	-.731 (.219)**	.481	-.898 (.221)**	.407
호남	.689 (.351)*	1.992	.976 (.380)**	2.654	.046 (.329)	1.047
성별(여성)	-.114 (.155)	.893	-.005 (.150)	.995	.135 (.149)	1.144
상수항	-1.709 (.631)**	.181	-1.136 (.597)	.321	.591 (.585)	1.806
Log-likelihood	-1060.614		-1113.844		-1138.859	
적중률(%)	71.1		69.4		69.2	
사례수	899		944		944	

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$

통계분석의 마지막 내용은 민주주의 만족도에 관한 것이다. 이미 언급했듯이 측정방식의 차이로 민주주의 만족도에 대한 분석은 OLS 회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 〈표 10〉에 정리되어 있다. 결과가 보여주듯이 투개표 사무인력에 대한 평가는 선관위 활동의 공정성, 선거의 공정성 및 중립성 뿐 아니라 보다 포괄적인 내용을 담고 있는 민주주의 만족도에도 중요한 영향을 미치고 있다. 투개표 사무인력에 대한 긍정적인 평가는 민주주의 만족도를 상승시키는 효과가 있으며 그 영향은 통계적으로 유의미하다. 선거에서의 승패는 통계적으로 유의미한 요인은 아니었지만 윤석열 후보를 지지한 유권자들에게서 낮게 나타났고, 영남과 호남지역 응답자들의 차별적인 영향 역시 다시금 확인되었다. 그 외 연령을 제외하곤 통제변수들의 영향은 나타나지 않았다.

승자선택과 지역변수들의 영향력은 앞의 분석과 유사하게 설문문항의 특성에서 비롯된 것으로 보인다. 설문문항에는 “현재 한국의 민주주의”라는 표현과 함께 만족도를 측정하고 있었기에 문재인 정부에 대한 평가가 반영되었을 개연성이 높았으며, 그 결과 윤석열 후보의 지지자들에게서, 그리고 영남의 유권자들에게서 상대적으로 낮은 만족도

의 수준이 나타났을 가능성이 있다. 물론 승자선택 변수는 통계적으로 유의미하지 않았으며 지역변수의 영향에 따른 만족도의 차이가 크다고 보기는 어렵다

〈표 10〉 OLS 분석결과: 민주주의 만족도

변수	민주주의 만족도
투개표 인력평가	.052 (.011)**
승자선택(윤석열)	-.017 (.010)
연령	.001 (.000)*
교육수준	.003 (.006)
영남	-.046 (.014)**
호남	.050 (.018)**
성별(여성)	.015 (.009)
상수항	.608 (.036)**
R <sup>2</sup>	.068
사례수	933

수치는 회귀계수, 괄호 안은 표준오차. \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$

지금까지 분석의 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 우리의 선거환경에서 투개표 사무인력에 대한 평가는 서구의 기존 연구들과는 달리 유권자의 인구사회학적 특성, 선거제도적인 특성, 그리고 정치적인 특성에 따라 차이를 보이지 않았다. 이러한 사실은 일부 언론에서의 논란과는 달리 우리나라 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가가 정파적으로 형성되어 있지 않으며 사회균열에 따른 갈등의 요인으로 불거지지 않았음을 의미한다. 오히려 우리나라 투개표 사무인력에 대한 평가에서 두드러진 차이는 투표에 참여한 이들과 그렇지 않은 이들에게서 발생하였는데, 특히 투표에 참여한 이들에게서 더욱 긍정적인 평가가 나타났다는 점은 투개표 사무인력에 대한 신뢰가 투표참여의 경험을 통해 더욱 높아지고 있음을 보여주는 것이다.

둘째, 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가는 선거와 민주주의 인식에 중요한 영향을 미치는 요인이었다. 선거의 공정성과 중립성, 그리고 민주주의 만족도는 선거과정에 대한 유권자들의 신뢰를 담고 있고 정치과정 전반에 정당성을 부여하는 중요한 인식이다. 따라서 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 이러한 인식에 중요한 영향을 미치고 있다는 점이 주는 함의는 크다. 이는 무엇보다도 우리의 선거에서 투개표 사무인력이 하는 역할은 단순히 행정적인 차원에 그치는 것이 아니라 투표장에서 유권자들과 직접적으로 조우하는 사무인력으로서 선거와 민주주의에 대한 유권자들의 인식에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 이는 또한 그간 면밀하게 다루어지지 못했던 투개표 사무인력의 업무숙련도와 책임감이 중요해지는 이유이기도 하다.

우리는 앞에서 2022년 대선 직후 유권자 조사자료를 중심으로 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 개인적, 제도적, 정치적 요인에 따라 차이가 있는지 살펴보고 그러한 평가가 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가, 선거의 공정성과 중립성, 그리고 한국 민주주의의 만족도에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 여기에서는 동일한 분석을 2022년 제8회 전국동시지방선거 유권자 조사자료를 중심으로 실시한다. 비슷한 시기에 실시된 두 차례의 선거를 대상으로 유권자들의 인식이 크게 달라질 것이라고 기대하기는 어렵지만, 대통령선거와 지방선거는 유권자들의 관심과 참여의 정도, 그리고 투표과정의 복잡성에 있어서 차이를 보이기 때문에 투개표 사무인력에 대한 평가 역시 달라질 가능성이 존재한다.

### 1. 이원분석

분석에 사용된 자료는 2022년 전국동시지방선거 직후 실시된 유권자조사자료이다. 이 자료는 면접조사의 형식으로 한국정치학회와 선거학회, 정당학회의 의뢰로 리서치앤 리서치가 6월 13일부터 24일까지의 기간 동안 만 18세 이상의 유권자들을 대상으로 실시하였다. 성별과 연령, 지역별 인구 비례 할당을 통해 수집된 최종 표본 수는 1,046 명이다.

먼저 지난 지방선거에서 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 투표 참여 여부에 따라 차이를 보이는지 살펴보았으며 그 결과는 <표 11>에 정리되어 있다. 내용을 보면, 지난 지방선거의 투개표 사무인력의 업무수행에 대해 응답자들은 압도적으로 긍정적인 평가를 하고 있다. 전체 응답자들 중 투개표 사무인력에 대한 긍정적인 평가는 80%를 상회하고 있었으며, 그 평가는 투표에 참여한 응답자들에게서 한층 더 높아졌다. 대통령 선거에서의 결과와 유사하게 투표에 참여하지 않은 응답자들에게서 긍정적인 평가는 10 퍼센트포인트 가량 낮게 나타났는데, 이는 우리의 유권자들이 투표장에서 큰 어려움을 겪지 않고 투개표 사무인력이 원활한 업무수행 능력을 보여주고 있음을 의미한다.<sup>15)</sup>

그렇다면 투개표 사무인력에 대한 평가는 유권자 개인적인 요인, 선거제도적인 요인, 그리고 정치적인 요인들에 따라 달라지는가? <표 12>와 <표 13>의 내용은 이러한 요인들에 따라 응답자들을 구분하고 그에 따른 투개표 사무인력에 대한 평가가 달라지는지 분석한 결과이다.<sup>16)</sup>

15) 2022년 제8회 전국동시지방선거의 투표율은 50.9%로 직전의 대통령선거에 비해 30퍼센트 가량 하락하였다.  
16) 다층적으로 치러지는 지방선거의 특성상 승리한 후보에 대한 유권자의 지지를 판단하기 용이치 않은 까닭에 여기에

〈표 11〉 투개표 사무인력에 대한 평가

평가	응답자 전체	투표참여	기권
긍정	82.2(860)	87.5(617)	71.3(243)
부정	17.8(186)	12.5(88)	28.7(98)
표본수	1,046	705	341

수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 응답자수.  $\chi^2=41.546$  ( $p < .01$ )

〈표 12〉 투개표 사무인력에 대한 평가: 개인적 요인

구분	투개표 사무인력 평가		계		
	긍정	부정			
연령대	19-29세	85.6(77)	14.4(13)	90	$\chi^2=4.585$ ( $p=.333$ )
	30대	83.1(74)	16.9(15)	89	
	40대	88.8(119)	11.2(15)	134	
	50대	85.4(129)	14.6(22)	151	
	60대 이상	90.5(218)	9.5(23)	241	
교육 수준	중학교졸업 이하	85.7(42)	14.3(7)	49	$\chi^2=5.579$ ( $p=.134$ )
	고교졸업	91.2(207)	8.8(20)	227	
	전문대재학/졸업	82.6(95)	17.4(20)	115	
	대학졸업 이상	86.9(273)	13.1(41)	314	

수치는 해당 행의 비율, 괄호 안의 응답자수

〈표 13〉 투개표 사무인력에 대한 평가: 제도적/정치적 요인

구분	투개표 사무인력 평가		계		
	긍정	부정			
투표 시기	사전투표	89.2(207)	10.8(25)	232	$\chi^2=.922$ ( $p=.337$ )
	본투표	86.7(410)	13.3(63)	473	
지지 정당	국민의힘	90.0(279)	10.0(31)	310	$\chi^2=.890$ ( $p=.345$ )
	더불어민주당	87.4(209)	12.6(30)	239	

수치는 해당 행의 비율, 괄호 안의 응답자수

서구의 민주주의 국가들을 대상으로 한 경험적인 연구결과와는 달리 우리의 선거에서는 대통령선거는 물론 지방선거에서도 인구사회학적인 요인과 제도/정치적인 요인 모두 투개표 사무인력에 대한 평가에 영향을 미치지 않았다. 응답자의 연령과 교육수준에 따른 투개표 사무인력의 평가는 일관된 패턴이 나타나지 않았으며, 사전투표에 참여한 응답자들이 본투표에 참여한 이들에 비해 투개표 사무인력에 대해 보다 긍정적으로 평가하고 있었으나 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다. 더불어 국민의힘을 지지하는 응

서는 정당 지지로 구분하였다. 다만 지방선거는 전반적인 결과에서 국민의힘이 승리하였으므로 당파적인 차이가 승자/패자의 차이로 치환해도 큰 문제는 없을 것으로 생각된다.



답자들이 더불어민주당 지지자들에 비해 긍정적인 평가가 높았지만 이 역시 통계적으로 유의미하지 않은 근소한 차이였다.

이러한 사실은 이미 언급했듯이 우리의 선거환경에서 투개표 사무인력에 대한 평가가 유권자들 사이에 큰 차이 없이 공유되고 있으며, 선거과정에 있어서 이들이 아직은 큰 갈등의 요인이 아님을 의미한다. 더불어 이들에 대한 긍정적인 평가가 80% 안팎으로 높게 형성되어 있다는 점은 우리의 선거과정에 대한 유권자들의 신뢰가 여전히 높다는 것을 의미한다.

〈표 14〉 투개표 사무인력에 대한 평가와 선거/민주주의 인식

구분		투개표 사무인력 평가		
		긍정	부정	
선관위 활동	공정했다	69.6(407)	23.3(20)	$\chi^2=69.508$ ( $\alpha.01$ )
	공정하지 않았다	30.4(178)	76.7(66)	
	계	585	86	
선거 공정성	동의	70.7(436)	39.8(35)	$\chi^2=33.144$ ( $\alpha.01$ )
	동의하지 않음	29.3(181)	60.2(53)	
	계	617	88	
정부/대통령 중립	동의	62.6(386)	58.0(51)	$\chi^2=.693$ ( $p=.405$ )
	동의하지 않음	37.4(231)	42.0(37)	
	계	617	88	
민주주의 만족도	만족	83.1(513)	47.7(42)	$\chi^2=57.676$ ( $\alpha.01$ )
	만족하지 않음	16.9(104)	52.3(46)	
	계	617	88	

수치는 해당 행의 비율(%), 괄호 안은 응답자수

**선관위 활동:** 이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?, **선거공정성:** 이번 선거는 공정하고 자유로웠다, **정부/대통령 중립:** 이번 선거에서 정부와 대통령은 중립을 지켰다, **민주주의 만족도:** 선생님께서는 우리나라 민주주의에 대해서 얼마나 만족하십니까?

다음으로 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가가 선거와 민주주의 인식과 어떻게 관련되고 있는지 살펴보았다.<sup>17)</sup> 〈표 14〉에 제시된 결과를 보면 앞의 대통령선거에서

17) 앞의 대통령선거의 분석과 마찬가지로 투개표 사무인력에 대한 평가와 선거와 민주주의에 대한 인식 간에는 양 방향의 두 가지 인과관계 설정이 가능하다. 본문의 논의와 달리 선거와 민주주의에 대한 인식이 투개표 사무인력에 대한 평가에 영향을 미칠 수 있다는 역인과관계의 분석결과는 다음과 같다. 먼저, 선관위의 활동이 공정했다고 응답한 이들의 95.3%가 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가한 반면, 공정하지 않았다고 응답한 이들에게서 그 수치는 73.0%로 하락하였다. 비슷하게 선거가 공정했다고 답한 응답자들의 92.6%가 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가하였지만 반대의 경우에는 77.4%로 나타났다. 또한 한국 민주주의 만족도 인식에 따라 투개표 사무인력의 긍정 평가는 92.4%에서 69.3%로 하락하였다. 그러나 정부와 대통령의 중립성 인식에 따른 투개표 사무인력의 긍정 평가의 비율은 각각 88.3%에서 86.2%로 거의 차이가 없었다. 이러한 결과는 선거와 민주주의에 대한 인식이 투개표 사무인력에 대한 평가에 일정 부분 영향을 미치고 있음을 의미하지만, 본문에서 제시되었듯이 그 반대의 경우처럼 극단적으로 상반되지는 않는다.

나타난 관련성이 다시금 확인되고 있다. 먼저 중앙선거관리위원회 활동의 공정성에 관해서는 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가하는 이들의 70% 가량이 공정했다고 인식하고 있는 반면에, 부정적으로 평가한 응답자들에게서 그 비율은 20%를 조금 넘는 수준으로 나타났다. “이번 선거가 공정하고 자유로웠다”는 진술에 대해서는 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가하고 있는 이들의 열 명 중 일곱 명이 “그렇다”고 응답한 반면, 부정적으로 평가하고 있는 이들의 60% 정도가 “그렇지 않다”라고 답하여 극명한 대조를 보였다. 이러한 대조는 한국 민주주의의 만족도에서도 확인되었는데 투개표 사무인력을 긍정적으로 평가한 이들의 80%가 넘는 비율이 만족한다고 대답한 데 반해, 부정적으로 평가하고 있는 이들의 만족 비율은 절반이 채 되지 못하였다.

한편, 정부와 대통령의 선거 중립성에 대한 응답에서는 앞의 대선의 경우와는 달리 투개표 사무인력에 대한 평가가 의미 있는 차이를 나타내지 못하였다. 투개표 사무인력에 대한 긍정적인 평가를 한 응답자들의 62%가량이 정부와 대통령의 선거 중립성에 동의하였고, 그 수치는 부정적으로 평가한 응답자들의 58%와 거의 차이가 없었다.<sup>18)</sup> 현재의 분석으로 명확하게 그 이유를 설명하긴 어렵지만 이는 아마도 대선에서 정권이 교체된 직후 치러진 선거이기 때문에 정부와 대통령에 대한 평가가 내려질 충분한 시간이 주어지지 않았기 때문으로 해석된다.

## 2. 통계분석

이미 언급했듯이 경험연구에서 이원분석에서 확인된 영향은 통계모형을 통해 재검증하는 작업이 필요하다. 따라서 대선의 경우와 마찬가지로 지방선거에 대해서도 선거와 민주주의에 대한 인식을 종속변수로 통계모형을 설정하고 이원분석에서 활용된 독립변수들을 통제변수와 함께 넣어 분석해보았다.

통계모형의 종속변수는 선거와 민주주의에 대한 인식으로 중앙선거관리위원회 활동의 공정성, 선거의 공정성, 정부와 대통령의 선거 중립성, 그리고 민주주의 만족도를 사용하였다. 지방선거의 조사자료에서 네 가지 종속변수는 모두 이분형으로 측정되었기에<sup>19)</sup> 로지스틱(logit) 회귀분석을 수행하였다. 모형의 주요 독립변수는 투개표 사무인력에 대한 평가, 승자(국민의힘) 선택, 연령대와 교육수준이며, 통제변수로는 지역, 성별을 포함하였다.<sup>20)</sup>

18) 대통령선거의 경우 해당 수치는 각각 69.8%와 47.7%로 약 20퍼센트포인트의 차이를 보였다.

19) 선관위 활동의 공정성, 선거의 공정성, 정부와 대통령의 선거중립성은 ‘공정/동의’의 경우 1, ‘공정하지 않음/동의하지 않음’은 0, 민주주의 만족도는 만족(1), 불만족(0)의 이분형 변수로 측정되었다.

20) 각 독립변수의 측정방식은 다음과 같다. 투개표 사무인력에 대한 평가(1: 긍정, 0: 부정), 승자 선택(윤석열: 1, 이재명: 0), 연령대(18~29세, 30대, 40대, 50대, 60대 이상), 교육수준(중졸 이하:1, 고졸: 2, 전문대졸/재학: 3, 대졸 이상:4), 지역(영남, 호남 가변수), 성별(여성: 1, 남성: 0)으로 측정되었다.

〈표 15〉와 〈표 16〉의 내용은 통계분석의 결과를 정리하여 보여주고 있다. 먼저 중앙선거관리위원회 활동의 공정성을 보면 투개표 사무인력에 대한 평가만이 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 승산비가 보여주는 것처럼 투개표 사무인력에 대한 긍정적으로 평가하는 이들이 그렇지 않은 이들보다 선관위 활동이 공정했다고 답할 가능성이 6배 이상 높아졌다. 이는 대통령선거에 대한 분석결과와 일치되는 것이다. 또한 국민의힘을 지지한 응답자들이 더불어민주당을 지지한 응답자들에 비해 선관위 활동이 공정했다고 인식할 확률이 높아 승자/패자의 논리가 경험적으로 뒷받침되었지만 95%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다. 한편 대선의 경우와는 달리 영남과 호남의 지역변수는 선관위 활동의 공정성에 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈표 15〉의 두 번째 모형은 선거 공정성 인식에 영향을 미치는 요인들을 보여주고 있다. 투개표 사무인력에 대한 평가, 국민의힘 지지자, 그리고 영남지역이 선거 공정성 인식에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는데, 투개표 사무인력에 대한 긍정적인 평가는 그렇지 않은 경우보다 선거가 공정했다고 인식할 확률을 4배 이상 증가시켰고, 국민의힘을 지지한 응답자들의 경우 더불어민주당을 지지한 이들에 비해 선거가 공정했다고 인식할 가능성이 3배 이상 높았다. 흥미롭게도 영남지역의 응답자들은 다른 지역의 응답자들보다 선거가 공정했다고 인식할 확률이 절반 정도에 그쳤지만, 호남지역의 응답자들에게서는 다른 지역과 비교해서 선거 공정성 인식에 있어 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 이러한 결과는 선거 공정성 인식에서 영남지역이 대통령선거와 비슷하게 부정적인 연관성이 발견되었지만 호남지역에서 목격되었던 선거 공정성 인식에 대한 긍정적인 영향이 사라졌음을 의미한다. 이는 아마도 대선 시기 영남과 호남에서 대조적으로 형성되어 있던 선거 공정성 인식이 정권교체가 이루어지면서 호남지역에서는 약화된 결과로 이해된다.

〈표 15〉 로짓 분석결과: 선관위 공정성, 선거 공정성

변수	선관위 공정성		선거 공정성	
	회귀계수 (표준편차)	승산비	회귀계수 (표준편차)	승산비
투개표 인력평가	1.915 (.260)**	6.785	1.548 (.249)**	4.703
승자선택 (국민의힘)	.347 (.196)	1.415	1.200 (.196)**	3.321
연령대	.123 (.077)	1.131	.044 (.077)	1.045
교육수준	-.026 (.107)	.974	-.012 (.107)	.988
영남	-.289 (.211)	.749	-.761 (.212)**	.467
호남	.331 (.311)	1.393	.452 (.297)	1.571
성별(여성)	.201 (.180)	1.222	.257 (.179)	1.294
상수항	-1.594 (.599)**	.203	-1.281 (.590)*	.278
Log-likelihood	-777.236		-778.024	
적중률(%)	71.5		72.4	
사례수	656		686	

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$

〈표 16〉은 같은 통계분석을 정부와 대통령의 선거 중립성에 대한 인식, 그리고 한국 민주주의의 만족도를 종속변수로 하여 실시한 결과이다. 표의 첫 번째 열을 보면 투개표 사무인력에 대한 평가는 다른 선거와 민주주의 인식과는 달리 응답자의 정부와 대통령의 선거 중립성 인식에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 반면 국민의힘을 지지한 응답자들은 더불어민주당을 지지한 이들에 비해 정부와 대통령의 선거 중립성에 동의할 확률이 3배 이상 높아져 선거결과에 따른 선거 중립성 인식의 차이가 나타났다. 그러나 이와는 상반되게도 영남지역의 유권자들이 다른 지역의 유권자들에 비해 선거 중립성에 대해 부정적으로 인식하여 모순적인 결과를 보였다.

마지막으로 민주주의 만족도에 대해서는 투개표 사무인력에 대한 평가가 통계적으로 유의미한 차이로 이어졌다. 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가하는 응답자들은 부정적으로 평가하는 이들에 비해 다섯 배가량 높은 확률로 한국 민주주의에 대해 만족한다고 생각하였다. 또한 영남지역에 거주하는 응답자들이 다른 지역의 유권자들에 비해 2배가량 높은 확률로 우리나라의 민주주의에 대해 만족한다고 인식하였으며 이는 선거의 결과가 따른 차이가 반영된 것으로 이해된다.

이러한 결과들은 대통령선거뿐만 아니라 우리의 지방선거에서도 투개표 사무인력에 대한 평가가 선거와 민주주의에 관한 인식에 유의미한 영향을 미치는 요인임을 확인시켜 주는 것이다. 보다 구체적으로 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 긍정적인 평가는 중앙선거관리위원회 활동의 공정성, 선거 공정성, 그리고 민주주의 만족도 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 지지정당의 선거승리여부에 따라 선거의 공정성과

중립성 인식이 달라지는 모습을 보였다.

〈표 16〉 로짓 분석결과: 선거 중립성, 민주주의 만족도

변수	선거 중립성		민주주의 만족도	
	회귀계수 (표준편차)	승산비	회귀계수 (표준편차)	승산비
투개표 인력평가	.216 (.241)	1.241	1.589 (.241)**	4.899
승자선택 (국민의힘)	1.133 (.185)**	3.106	.353 (.215)	1.423
연령대	.100 (.072)	1.105	.080 (.085)	1.084
교육수준	.027 (.00)	1.028	.114 (.118)	1.121
영남	-.680 (.201)**	.507	.633 (.273)*	1.884
호남	.012 (.272)	1.012	.095 (.324)	1.100
성별(여성)	.266 (.168)	1.304	.234 (.198)	1.264
상수항	-.678 (.554)	.507	-1.117 (.639)	.327
Log-likelihood	-857.276		-664.604	
적중률(%)	64.1		80.3	
사례수	686		686	

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$

## VI 선거 지원인력 확보의 중요성과 정책적 제언

### 1. 요약 및 선거 지원인력의 중요성

정치과정의 출발점인 선거는 대의민주주의의 정치권력에 정당성을 부여하는 핵심적인 기제이며, 때문에 정치학의 주요한 연구주제로 자리매김하였다. 규범적으로 그리고 민주적으로 중요한 선거는 실제 현실에 있어서는 행정적인 관여 속에서 유권자들과 선거관리의 지원인력들과의 상호작용 속에서 치러진다. 이러한 선거의 실제에도 그간 우리의 선거에서 유권자들과 선거의 지원인력들과의 상호작용, 그리고 선거 지원인력의 기능과 역할에 대해서는 학문적인 관심이 그다지 많지 않았을 뿐 아니라 이에 대한 경험적인 연구는 전무한 상황이었다. 여기에서의 연구는 그러한 공백을 메우는 최초의 체계적인 경험연구로 의미를 찾을 수 있다.

유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가가 어떻게 형성되어 있고 그것이 선거와 민주주의인식에 어떠한 영향을 미치는지에 초점을 맞추어 살펴본 이 장에서의 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 우리의 선거에서 투개표 사무인력이 차지하는 역할을 더욱더 증가하고 있다. 민

주화 이후 대통령과 국회의원선거, 그리고 지방선거에 이르기까지 다층적인 수준에서 선거가 정치권력을 결정하는 기제로 일상화된 상황에서 선거과정에서 투개표 사무인력의 역할과 중요성은 크게 높아졌다. 특히 사전투표제도의 도입, 투표소의 확대 등 유권자들의 투표참여 편의성을 높이기 위한 제도적인 노력이 더해짐에 따라 선거과정에 참여하는 사무인력의 수 역시 양적으로 크게 확대되었다. 가장 최근의 선거에 있어서는 투개표를 지원하는 사무인력의 수는 30만 명에서 40만 명에 이를 정도로 확대되었는바, 이러한 추세는 전자투표의 도입과 같은 전면적인 선거방식의 재편이 있기 전까지는 상당 기간 지속될 수밖에 없다. 민주주의 정치과정에서 선거가 갖는 중요성을 감안할 때, 선거 사무인력의 양적인 증가는 안정적이고 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보를 긴급하고 중요한 사안으로 부각시키고 있다.

둘째, 2022년 대통령선거와 지방선거를 통해 본 우리 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났으며, 이러한 인식은 유권자의 인구사회학적인 차이, 선거제도의 차이, 그리고 선거결과에 따른 정치적인 요인들의 영향과 무관하게 공유되고 있었다. 이와 같은 사실은 정파적 양극화로 인해 투개표 과정에 대한 의혹제기가 선거 때마다 나타나면서 선거의 신뢰성에 부정적인 영향을 미치고 있지만, 그것이 정치사회적인 갈등으로 이어질 가능성은 그다지 높지 않음을 의미한다. 우리의 유권자들은 적어도 아직까지는 투개표 사무인력의 평가에 있어서 개인적인 그리고 정파적인 차이에도 불구하고 대체적으로 높은 신뢰를 보이고 있다. 더욱이 투표에 참여한 유권자들이 참여하지 않은 이들에 비해 투개표 사무인력에 대해 더욱 긍정적으로 평가하고 있다는 점은 광범위하게 형성되어 있는 투개표 과정에 대한 유권자들의 신뢰가 투표에의 참여 경험을 통해 오히려 더 높아지고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 투개표 과정을 둘러싼 논란이 사회분열적인 갈등으로 이어질 개연성을 크게 낮추고 있다고 할 수 있다.

셋째, 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 선거와 민주주의에 대한 인식에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 대체적으로 투개표 사무인력에 대해 긍정적으로 평가하는 유권자들일수록 부정적으로 평가하는 이들보다 중앙선거관리위원회의 활동이 더 공정했다고 평가할 뿐 아니라, 선거의 공정성과 중립성, 그리고 민주주의 만족도에 있어서 더욱 긍정적인 인식을 갖고 있었다. 이러한 사실은 그동안 크게 관심을 받지 못했던 선거관리 지원인력, 보다 구체적으로 투개표 사무인력에 대한 평가가 유권자들의 선거와 민주주의에 관한 인식에 중요한 영향을 미치는 요인임을 의미한다. 투개표 사무인력은 단순히 선거과정을 지원하는 행정인력의 기능만을 하는 것이 아니라 실제 선거와 민주주의의 작동과정에 대한 유권자들의 평가와 인식에 영향을 미치는 중요한 역할을 수행

한다. 이와 같은 결과는 전문성 있고 유권자들이 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보와 운용이 선거와 민주주의의 작동에 중요한 과제 중 하나임을 명확히 보여준다.

## 2. 정책적 제언: 안정적인 투개표 사무인력 확보를 위하여

이 장의 분석에서 확인되었듯이 투개표 사무인력에 대한 유권자들의 평가는 단순한 행정업무의 수행 차원만이 아니라 선거와 민주주의의 안정적인 운영에 있어서도 중요한 역할을 한다. 투표과정에서 유권자들의 편의와 투개표 과정에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 전문성과 책임성을 갖춘 투개표 사무인력의 확보가 대단히 중요한 것이다.

민주화 이후 우리의 선거관리에서 선거의 안정적인 운영을 위해서 그리고 투개표 과정에의 불필요한 논란을 방지하기 위해서 투개표 사무인력은 많은 부분 공무원 조직 특히, 지방공무원과 교원에 의존해 왔던 것이 사실이다. 제도적으로도 선거관리를 책임 맡고 있는 선거관리위원회에 공무원 조직의 협조 요청 권한을 부여하고 이를 통해 투개표 사무인력을 확보하는 방식으로 운용되어왔다. 그러나 점검하고 있는 투개표 사무인력의 수요는 안정적인 투개표 사무인력의 확보를 쉽지 않은 과제로 만들고 있다. 최근 들어 이른바 ‘공정·중립인사’로 분류되는 일반 시민들의 참여 비율을 높이는 방식으로 증가하는 투개표 사무인력의 수요를 충족하고 있으며, 공무원 조직 차원의 문제제기가 이러한 변화를 촉진하고 있는 것 역시 사실이다. 그러나 이러한 변화가 안정적으로 이루어지고 선거사무에 대한 안정성과 책임성을 확보하기 위해서는 몇 가지 정책적인 노력이 필요하다.

우선 점검하는 선거 사무인력 확보방안의 정비가 필요하다. 이미 언급했듯이 그동안 우리의 선거사무에 있어서 공무원과 공공기관에의 의존도가 높았다. 그러나 최근 선거에서는 이와 함께 일반 유권자들의 참여 비율을 높이는 상황이며, 이러한 변화는 중장기적으로 안정적인 선거사무인력의 확보를 위해서 불가피한 것으로 생각된다. 그러나 공정성과 중립성, 그리고 신뢰성을 생명으로 하는 선거사무의 특성상 선거사무인력의 구성을 공무원에서 일반 유권자들로 단기간에 급격하게 전환하는 것은 바람직하지 않다.

무엇보다도 공무원에 의존한 선거사무는 사전 협조체제와 근태에 관한 제규정이 존재하고 이에 관한 경험이 이미 축적된 상황이기 때문에 안정적인 선거사무와 책임성의 확보라는 측면에서 장점을 가진다. 실제로 위촉 공무원들은 선거사무를 경험한 경우가 많은 까닭에 업무에 대한 이해와 숙련도 역시 높고 따라서 투개표 과정에서 발생할 수 있는 논란의 여지를 최소화하는데 효율적이다. 반면 일반인을 위촉하는 경우에는 상대적으로 업무의 숙련도가 떨어질 가능성이 클 뿐 아니라 책임성 역시 충분히 담보하기 어렵다는 문제를 가진다. 따라서 중장기적으로는 일반 유권자들의 참여비율을 높이는 방향

으로 가더라도 안정성과 책임성을 갖춘 일반 선거사무인력의 인력확보방안이 구축될 때까지는 공무원과 공공기관 구성원의 참여를 병행하는 것은 불가피하다.

결국 상당기간 선거사무인력에 있어서 공무원과 공공기관 구성원들의 역할이 불가피한 상황에서 이들의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 선거 사무참여의 보상을 현실화하는 것이 필요하다. 현행법에 따르면 투개표 사무인력은 각급 선거관리위원회의 협조요청에 따라 공공기관단체의 장에 의해 위촉되며(공직선거법 제5조, 제147조, 제174조), 참여 인력은 공직선거법과 공직선거관리규칙에 의거하여 수당을 지급받는다(공직선거법 제122조의2 제3항제6호/제7호, 공직선거관리규칙 제90조와 제103조). 문제는 투개표 사무인력의 위촉을 두고 선거관리위원회와 공공기관단체 간 협조가 제대로 이루어지지 않을 때 이를 보완할 제도적인 장치가 미비하고, 수당에 관한 규정 역시 국회가 결정하는 공직선거법에 근거하여 구체적인 금액이 명기되어 있는 까닭에 실제 선거사무참여에 따른 보상이 선거환경의 변화를 충분히 반영하기 어렵다는 점이다.

먼저 투개표 사무인력의 위촉에 있어서 공공기관·단체의 자율성이 높아졌고 이에 따라 과거와 같이 위촉과정에서 협조를 구하기 쉽지 않은 까닭에 발생하는 갈등에의 해결 방안을 마련할 필요가 있다. 투개표 사무인력의 높은 비중을 차지하고 있는 전국공무원노조가 과도한 업무와 낮은 수당을 이유로 지속적으로 선거사무 업무의 개선을 요구하고 있는 상황에서 투개표 사무인력의 위촉은 더욱 어려운 문제가 되고 있으며, 선거관리위원회와 공무원노조 간 갈등의 양상도 나타나고 있다. 이러한 갈등 해결의 가장 손쉬운 방안은 선거 사무참여에 따른 금전적인 보상인 수당을 인상하는 것(Clark and James 2021)이지만<sup>21)</sup> 이를 위해서는 공직선거법의 개정과 기획재정부의 협조가 필요한 까닭에 위촉과정에서 활용되기 어렵다.<sup>22)</sup> 현재 선거사무인력에 대한 수당은 “공직선거관리규칙”에, 투개표 참관인 수당은 “선거관리사무인력 규칙 별표” 의거하고 있으며, 이에 따라 전자는 공직선거법 개정을 통해, 후자는 예산문제와 연계되어있는 까닭에 기획재정부의 협조를 통해서만 변경될 수 있다. 다시 말해, 현재 갈등 양상은 선거관리위원회가 자체적으로 해결하기 어려운 상황인데다가,<sup>23)</sup> 더욱이 선거사무인력 수당의 현실화는 국가와 지방재정에의 부담을 초래하기 때문에 궁극적인 해결책이 되기는 어렵다.

따라서 현행과 같이 선관위와 공공기관단체의 협조체제를 유지하면서 협조의 대상이 되는 공공기관단체의 폭을 넓히고 실제 추천과 위촉이 이루어지는 공공기관단체 내의 자율적인 결정을 유도하는 방안이 필요하다. 선거사무에의 참여를 공공기관의 추가적인

21) 영국의 사례를 중심으로 한 경험적 연구에 따르면 선거사무인력에 참여한 지원자들의 가장 중요한 이유는 금전적인 보상이었다(Clark and James 2021).

22) 2022년 4월 20일 공직선거법 개정을 통해 공직선거법 제122조의2 제4항이 신설되어 현재 투개표 사무인력의 수당은 10만원으로 규정되어 있다.

23) 실제로 선거관리위원회는 선거사무인력 수당의 인상을 요구한 바 있으나 기재부의 반대로 무산된 바 있다.



업무부담보다는 일상적인 업무의 하나로서 받아들이는 인식의 전환이 필요한 것이다. 이를 위해서는 선거사무에의 참여에 대한 금전적인 수당과 함께 비금전적인 보상 즉, 휴가와 인사고과에의 반영 등을 제도화하는 방안이 강구될 수 있다. 더불어 투개표 사무인력에 대한 수당을 일괄적으로 공직선거법에 규정하기보다는 사무인력의 업무의 특성에 따라 세분하고 각 업무의 경중에 걸맞는 방식으로 다변화함으로써 참여에의 부담 혹은 불만을 최소화할 필요가 있다. 업무의 경중을 고려하지 않고 수당을 법률에 일괄적으로 규정하는 것은 재정부담을 가중시킬 뿐 아니라 유연한 선거사무비용의 운용을 저해할 수도 있다.

둘째, 공무원과 공공기관 구성원들에의 의존을 줄이기 위해서는 일반인들을 대상으로 하는 선거사무인력의 확충이 필요한데, 이를 위해서는 선거사무의 안정성과 책임성을 담보할 수 있는 방안들이 강구될 필요가 있다. 우선, 일반인들에 대한 선거사무 인력풀(pool)을 축적하고 이를 바탕으로 숙련도가 높은 이들을 우선적으로 위촉할 필요가 있다. ‘공정·중립인사’의 비중이 높아지고 있는 지금의 추세가 지속된다면 선거사무에 경험 있는 일반인들의 수 역시 증가할 것이기 때문에 이들에 대한 정보를 축적, 관리하여 이를 잠재적인 투개표 사무인력으로 확보한다면 안정적인 선거사무체제의 구축이 보다 용이할 것이다.

이와 함께 선거사무인력에 참여하는 일반인들의 참여대상을 보다 다양화할 필요가 있다. 현행은 각급 선거관리위원회의 공지를 통해 지원을 받고 지역의 시민·사회단체의 협조를 통해 위촉하는 경우가 일반적이다. 결과적으로 선거사무에의 경험이 있는 전직 공무원 혹은 시민·사회단체의 구성원들이 선거사무인력의 많은 부분을 차지하고 있다. 이러한 방식은 숙련된 선거사무인력의 확보를 위해 불가피한 측면이 있지만, 이 역시 필요한 선거사무인력의 수가 증가함에 따라 한계에 봉착하기 쉽다. 따라서 보다 근본적으로는 학교와 사회에서 민주주의 시민교육을 강화함으로써 선거에 대한 유권자들의 관심을 높이고 선거사무에서 시민참여의 중요성 인식을 확산시킴으로써 관심 있는 대학생이나 은퇴인력, 그리고 일반시민들로 인력풀을 다양화하는 방안이 필요하다.

셋째, 안정적인 인력풀의 확보와 함께 진행되어야 할 것은 투개표 사무인력에 대한 체계적인 교육이다. 현재에도 선거사무인력에 대해서는 역할에 맞게 교육프로그램이 구축되어 있으며 안정적인 선거사무가 이루어지도록 사전에 위촉 사무인력들을 대상으로 교육을 실시하고 있다.<sup>24)</sup> 선거사무에 대한 교육프로그램을 통한 사전교육의 강화는 투

24) 중앙선거관리위원회 관계자에 따르면 구시군선관위별로 차이가 있으나 투개표 사무인력의 교육과 관련하여 실시하고 있는 평균적인 교육 횟수와 방법은 다음과 같다.

직책	교육내용
사전투표관리관	모의시험 2~3회, 집합교육 2회, 사전투표 절차 및 운용장비 교육 영상 배포

개표 사무원들이 자신의 역할에 대한 이해를 높일 뿐 아니라 투표장에서 발생할 수 있는 돌발상황에 대한 유연한 대처능력을 길러줄 수 있다. 다만 그러한 교육이 선거사무의 이해와 규정에 대한 숙지, 그리고 실제 사무에 대한 실습에 집중되어 있어 기계적인 업무의 숙련도를 높일 수는 있으나, 책임성을 갖춘 선거사무인력의 확충에는 한계를 가질 수밖에 없다. 오히려 자발적인 시민참여를 높이기 위해서는 민주주의 교육을 통한 시민적 덕성(civic duty)의 함양에 주안점을 두고 이를 통해 선거사무 참여에의 이해와 중요성 인식을 일상적으로 높이려는 노력이 병행될 필요가 있다.

마지막으로 선거사무에 대한 일반인 위축의 증가는 불가피하게 재정적인 부담을 초래한다. 선거사무에의 참여는 개인의 시간과 노력을 소모하는 행위이므로 당연히 적절한 보상이 주어져야 한다. 그러나 참여에의 보상이 중앙정부와 지방정부에 과도한 부담이 되는 상황이 발생한다면 이 역시 바람직하지는 않다. 따라서 필요한 인적자원의 확충에 주안점을 두되 선거과정에 필요한 인적자원을 줄일 수 있는 방안의 강구 역시 필요하다. 이런 측면에서 선거과정에 활용될 수 있는 정보통신기술의 적극적인 도입방안을 모색하고 이를 점진적으로 투개표 과정에 활용할 필요가 있다. 물론 안정과 신뢰를 기본으로 하는 투개표 과정에서 안정성 논란으로 인해 전면적인 도입은 쉽지 않겠지만 부분적으로 그리고 지역적으로 시험도입을 통해 문제점을 최소화한다면 불가능한 일은 아닐 것이다.

직책	교육내용
사전투표사무원	모의시험 2~3회, 사전투표 전일 및 당일 교육, 사전투표 절차 및 운용장비 교육 영상 배포
투표관리관	집합교육 2회, 투표관리 교육 영상 배포
투표사무원	선거일 전일 및 당일 교육, 투표관리 교육 영상 배포
개표사무원	집합교육 1~2회(개표상황표 작성 등 실습 포함), 개표당일 개표소 집합교육, 개표관리 교육 영상 배포

- 가상준·유성진·김강민·김주경. 2020. 『선거관리 절차사무의 수용성, 신뢰성을 높여줄 국민 참여방안』 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 이정진. 2021. 『선거관리 실태와 개선과제: 투·개표 관리를 중심으로』 국회입법조사처: NARS 입법·정책 제99호.
- Alvarez, R. Michael and Thad H. Hall. 2006. Controlling Democracy: The Principal-agent Problems in Election Administration. *Policy Studies Journal* 34(4): 491-510.
- Alvarez, R. Michael, Thad E. Hall, and Morgan H. Llewellyn. 2008. Are Americans Confident their Ballots are Counted? *Journal of Politics* 70: 754-66.
- Alvarez, R. Michael, Thad E. Hall, and Morgan Llewellyn. 2009. Electoral Context and Voter Confidence: How the Context of an Election Shapes Voter Confidence in the Process. Boston/Pasadena: Caltech/MIT Voting Technology Project working paper.
- Atkeson, Lonna and Kyle Saunders. 2007. The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter? *PS: Political Science and Politics* 40: 655-60.
- Burden, Barry C. and Jeffrey Milyo. 2015. The Quantities and Qualities of Poll Workers. *Election Law Journal* 14(1): 38-46.
- Claassen, Ryan L., David B. Magleby, J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. 2008. “At Your Service” Voter Evaluations of Poll Worker Performance. *American Politics Research* 36(4): 62-34.
- Hall, Thad E. and Charles Stewart III. 2013. Voter Attitudes toward Poll Workers in the 2012 Election. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. 2007. Poll Workers and the Vitality of Democracy: An Early Assessment. *PS: Political Science and Politics* 40: 647-54.
- Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. 2009. The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections. *Political Research Quarterly* 62(3): 507-22.
- James, Toby S. 2020. *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*. New York: Routledge.
- Norris, Pippa. 2017. *Strengthening Electoral Integrity*. New York: Cambridge University Press.
- Sances, Michael W. and Charles Stewart III. 2012. Partisanship and voter Confidence, 2000-2010. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.



# 04

## 피선거권과 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여 행태 및 과제

하상응(서강대학교)·한정훈(서울대학교)



## 요약문

이 장은 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 선거제도 개혁의 실효성을 논리적, 경험적으로 검토하고자 한 시도이다. 구체적으로 (1) 피선거권과 정당 가입 연령 관련한 서구 민주주의 국가들의 사례를 유럽연합 소속 국가들의 제도를 통해 파악하고, (2) 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 찬반논리를 기존 연구를 검토해 정리하고, (3) 한국에서의 제도 변화를 둘러싼 정치인들의 논의와 변화된 제도가 가져온 결과를 기술하고, (4) 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도 변화를 유권자들이 어떻게 파악하고 있는지를 설문조사를 통해 검토하였다. 이 장에서 확인된 결과를 정리 하면 다음과 같다.

첫째, 유럽연합 소속 27개 국가들의 제도 검토를 통해 대부분의 국가에서 선거권을 18세부터 부여하고 있음을 확인하였다. 이는 2020년부터 적용된 한국의 제도와 동일한 상황이다. 그런데 유럽연합 국가들이 정한 피선거권 연령 규정은 선거 종류 별, 나라별로 많이 차이가 난다. 선거권 연령 제한과 동일하게 피선거권 연령 제한을 18세로 둔 나라들이 다수이긴 하나, 피선거권 연령 제한을 18세 이상으로 규정한 나라들 역시 존재한다. 이러한 결과는 한국이 2022년부터 피선거권 연령 제한을 18세로 정한 조치가 적어도 유럽연합 소속 국가들이 지향하는 방향과 일치함을 보여준다.

둘째, 선거권과 피선거권 연령 기준을 하향조정하는 조치에 대한 찬반 논리는 팽팽히 맞서고 있다. 이 조치에 반대하는 입장에서는 젊은 세대의 정치적 미성숙을 문제 삼는다. 하지만 반박논리 역시 만만치 않다. 정치적 성숙도를 연령 기준으로 보아야 할 이유가 없고, 10대를 대상으로 한 시민교육이 강화되면 성숙도는 증가할 것이며, 정당과 정치인이 10대의 목소리에 관심을 갖는다면 젊은 세대의 정치 관심, 지식, 참여가 증가할 것이라는 논리가 그것이다. 다만 논리적 타당성과는 별개로, 선거권과 피선거권을 하향 조정하는 개혁이 젊은 세대의 투표율 제고 및 젊은 정치인의 등장에 긍정적인 영향을 주는지에 대해서는 별도의 경험적 근거를 요구한다.

셋째, 한국에서 피선거권 연령과 정당가입 연령이 하향 조정된 결정적인 이유는 2020년부터 적용된 선거권 연령 18세 하향조정 조치에서 찾을 수 있다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 반대가 없지는 않았지만 선거권 연령 하향 조정을 둘러싼 논쟁만큼 첨예하지는 않았다. 다만 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정이 큰 잡음 없이

이루어지었기 때문에 미리 고려되었어야 할 문제들이 여전히 남아있다. 대표적으로 민법상 성년의 나이가 19세인데 정치적 책임을 개인적으로 직접 져야할 선출직 정치인의 나이가 18세일 경우가 생길 수 있다는 문제가 있다. 한편 제도 개혁 이후 시행된 2022년 제8차 지방선거 결과를 보면 후보 공천 및 당선 여부 관련하여 피선거권 및 정당가입 연령이 하향 조정된 효과가 미미함을 확인할 수 있다. 새 제도의 효과를 확인하기 위해서는 장기적인 관찰이 요구된다.

넷째, 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 일반 유권자의 태도를 확인하기 위한 온라인 설문조사 자료 분석 결과, 젊은 세대에 비해 노년층이, 더불어민주당 지지자에 비해 국민의힘 지지자가, 남성 보다는 여성이 제도 변화에 부정적인 입장을 보이는 것을 확인하였다. 설문 응답자를 지지 정당 기준으로 나누어 추가적인 분석을 해 보았더니 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 반대하는 경향이 가장 강한 집단은 60대 이상의 국민의힘 지지자임을 확인하였다. 이러한 경향은 이미 법제화된 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치뿐만 아니라 대통령 피선거권 연령 하향이라는 아직 정치권에서 본격적으로 논의되지 않은 아이디어 관련하여서도 유사하게 나타난다.

피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치가 의도한 결과를 얻기 위해서는 젊은 세대 유권자의 적극적인 정치 참여와 이들의 정치적 대표성 향상이 확보되어야 한다. 우선 만18세 유권자의 정치참여를 유도하기 위해서는 시민 교육에 대한 관심이 필요하다. 한국에서는 최근까지 만19세부터 투표가 가능했기 때문에 청소년을 대상으로 한 정치학적 관심이 별로 없었다. 하지만 선거권 및 피선거권 연령을 하향 조치한 서구 민주주의 국가에서는 이미 청소년의 정치사회화 관련 연구를 많이 축적해 놓은 상황이다. 서구 민주주의 국가에서 축적된 정치사회화 연구를 활용하여 효과적인 청소년 시민 교육 커리큘럼을 만들 수 있을 것이다. 여기서 중요한 것은 정당가입 연령 하향 조정 조치에 딸린 법정대리인의 동의 조항에서 확인할 수 있듯이, 청소년뿐만 아니라 학부모 대상 시민 교육도 필요하다는 점이다. 변화한 제도에 맞춘 시민 교육 커리큘럼과 집행 관련된 논의는 추후 별도로 반드시 수행되어야 할 것이다.

선거권과 피선거권을 새로 부여받은 젊은 세대 유권자들의 정치 참여가 정치적 대표성의 향상으로 자연스럽게 이어지기 위해서는 정당의 전향적인 조치가 필요하다. 특히 정당에서 젊은 세대 정치인을 적극적으로 공천하지 않는다면 선거권과 피선거권 연령 하향조정은 아무런 효과를 보지 못할 가능성이 크다. 젊은 세대의 정치적 대표성을 향상시키기 위해서 현재 양당 중심의 정치 구도는 적합한 환경이 아니다. 따라서 젊은 세대의 정치적 대표성 향상을 위해서는 추가적인 정치 개혁이 필요하다. 한 가지 생각해 볼 수 있는 조치는 최근 정치권에서 빈번히 논의된 지역정당 설립을 허가하는 것이다.



2020년 지방자치법 전부 개정으로 지역 여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체 정부구성 형태를 자유롭게 선택할 수 있는 길이 열린 상황이기 때문에, 지역정당의 설립을 허가하되 지역정당의 후보 공천은 지방선거로 제한한다면 양대 정당의 큰 반발을 사지 않으면서 정치적 대표성 차원에서 세대 간 불평등을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

# 04

## 피선거권과 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여 행태 및 과제

### I 들어가며

2021년 말 공직선거법 및 정당법이 개정되어 2022년부터 피선거권 연령은 만18세, 정당가입 연령은 만16세로 하향 조정되었다. 구체적으로 공직선거법 제16조 2항과 3항은 만18세 이상의 국민에게 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장의 피선거권이 있음을 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 정당법 제22조 1항은 만16세 이상의 국민이 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 다만 정당법 제23조에 의거하여 만16~18세 국민은 정당 가입 시 법정대리인의 동의를 받아야 한다.

이러한 제도 개선은 2020년 1월 선거권 연령이 만18세로 낮추어진 변화(공직선거법 제 15조 1항)에 발맞추기 위해 이루어졌다. 만18세 유권자가 선거권을 행사할 수 있는데, 피선거권이 부여되지 않는다면 정치적 기본권과 참정권의 보장 차원에서 모순일 수 있기 때문이다. 만18세로 피선거권 연령이 하향된다면, 만18세 후보가 선거에서 공천을

- 1) 공직선거법 제16조 전문은 다음과 같다. 제16조(피선거권) ① 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있다. 이 경우 공무로 외국에 파견된 기간과 국내에 주소를 두고 일정기간 외국에 체류한 기간은 국내거주기간으로 본다. <개정 1997. 1. 13.> ② 18세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다. <개정 2022. 1. 18.> ③ 선거일 현재 계속하여 60일 이상(公務로 外國에 派遣되어 選舉日전 60日후에 귀국한 者는 選舉人名簿作成基準日부터 계속하여 選舉日까지) 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 18세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다. 이 경우 60일의 기간은 그 지방자치단체의 설치·폐지·분할·합병 또는 구역변경(제28조 각 호의 어느 하나에 따른 구역변경을 포함한다)에 의하여 중단되지 아니한다. <개정 1998. 4. 30., 2009. 2. 12., 2015. 8. 13., 2022. 1. 18.> ④ 제3항 전단의 경우에 지방자치단체의 사무소 소재지가 다른 지방자치단체의 관할 구역에 있어 해당 지방자치단체의 장의 주민등록이 다른 지방자치단체의 관할 구역에 있게 된 때에는 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 것으로 본다. <개정 2009. 2. 12.>
- 2) 정당법 제22조 전문은 다음과 같다. 제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다. <개정 2011. 7. 21., 2012. 1. 26., 2012. 2. 29., 2013. 12. 30., 2017. 12. 30., 2022. 1. 21.> 1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서, 행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표위원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다. 2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원 3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자 4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람 ② 대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

받기위해 정당 가입연령도 낮아지는 것이 논리적으로 타당하다.

논리적 타당성과는 별개로, 이러한 제도 변화에 반대하는 목소리가 교육계에서 강했다. 교내 정당홍보 및 정당가입 권유 활동이 가능해지면 교실의 정치화 및 학습권 침해 등이 우려된다는 이유이다. 그러나 2020년 선거권 연령 하향을 둘러싼 논쟁은 참여하게 이루어졌던 것에 비해, 피선거권과 정당 가입 연령 하향 관련한 논쟁은 상대적으로 활발하지 않았다. 선거권 연령이 이미 하향 조정된 상황에서 피선거권 및 정당 가입 연령이 하향 조정되어야 한다는 데에는 암묵적인 합의가 있었기 때문이라고 짐작된다.

이 장은 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향 조정한 선거제도 개혁의 실효성을 논리적, 경험적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 선거제도의 개혁이 의도한 결과를 낳는지, 예상하지 못했던 부작용을 가져오는지, 실효성을 높이기 위한 부가적인 제도 개편이 필요한지 여부를 검토하는 작업은 피선거권과 정당가입 연령 하향이라는 새 제도를 정착시키는 데에 반드시 필요하다. 구체적으로 피선거권 및 정당 가입 연령 하향 조치와 관련하여 수행할 수 있는 연구 주제들은 다음과 같다.

- 제도 변화의 국가 간 비교: 한국의 피선거권과 정당가입 연령 제도를 다른 민주주의 국가의 제도와 비교한다.
- 제도 변화에 대한 찬반 입장 검토: 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향 조정한 법 개정에 대한 찬성 및 반대 주장의 근거를 검토한다.
- 제도 변화의 실효성: 한국에서 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치가 의도한 결과를 산출하는지를 살펴본다.
- 제도 변화에 대한 인식: 피선거권 및 정당가입 연령 관련한 제도 변화를 한국 유권자들이 어떻게 받아들이고 있는지를 설문조사를 통해 파악한다.
- 제도 변화에 따른 부가적 제도 정비의 필요성: (1) 만16세-18세를 대상으로 한 시민교육, 정치교육의 필요성을 검토한다. (2) 피선거권 및 정당가입 연령 제도 변화의 실효성을 높이기 위한, 추가적인 법 개정의 가능성에 대한 토의한다.

이 중에서 본 연구는 앞의 네 가지 주제를 순서대로, 집중적으로 다룬다. 다만 세 번째 주제인 제도 변화의 실효성을 검토하기에는 법 개정 이후 치러진 선거가 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 밖에 없기 때문에 정보가 충분하지 못하다는 점을 고려해야 한다. 우선, 공직선거법 개정이 다양한 제도적 개혁을 다루고 있기 때문에 피선거권 연령 하향과 정당가입 연령 하향의 효과를 다루기 위해서는 이러한 제도 개혁을 유권자가 인지하고 있는지, 그리고 그러한 인지가 실질적인 정치적 행태로 이어졌는지에 대한 인과성을 검토할 필요가 있지만, 이와 같이 특정 제도개혁의 효과를 검증하기 위한

개별적인 설문조사가 진행되지 않았기 때문에 제도 개혁에 따른 개인수준의 효과를 검증하는데는 한계가 있다. 특히 피선거권 연령 하향과 정당 가입 연령 하향 조치는 실질적으로 대통령 선거와는 맥이 닿는 지점이 없기 때문에 더욱 그러하다. 다섯 번째 주제인 제도 변화에 따른 부가적 제도 정비의 필요성 검토는 규범적인 판단을 요구하는 작업이기 때문에 결론 부분에서 언급을 할 것이지만, 이론적 정합성을 갖는 깊이 있는 작업은 별도로 수행될 필요가 있음을 밝힌다. 본 연구의 이러한 한계를 고려할 때, 피선거권과 정당가입 연령 하향의 효과에 대한 본 연구의 논의는 탐색적 수준에 머무르고 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

## II 기존 논의 검토

### 1. 선거권, 피선거권 및 정당가입 연령 하향 추세

제2차 세계대전 이후 전 세계적으로 선거권 및 피선거권 관련 연령규정은 세 차례의 큰 흐름을 거쳤다고 할 수 있다. 우선 1960년대에 대부분의 선진국이 18세부터 선거권을 부여하였다(McAllister 2014). 기존에 대체적으로 21세 이상에게 부여되었던 선거권이 18세까지 확대되면서 투표에 참여할 수 있는 인구가 급격히 증가한 시점이 1960년대이다. 이 시기는 탈물질주의 사고의 등장 등으로 인해 정치참여에 급격한 변화가 이루어졌던 시기 일 뿐 아니라 그에 따라 선거와 같은 공식적인 제도를 활용한 정치참여가 급감하였던 시기이다. 이러한 시대적 변화에 대응하여 대안적으로 제시되었던 것이 선거권 연령기준을 하향하자는 주장이었다고 할 수 있다.

다음으로 1990년대에 들어서면서 선거권을 16세까지 낮춰야 한다는 논쟁이 촉발되었다. 젊은 세대 유권자의 정치적 관심이 낮고 이들의 저조한 정치참여와 정치적 대표성이 사회 현안으로 등장하면서, 선거권을 지니는 최소연령을 낮춰 젊은 세대 유권자를 공식적인 정치참여의 장으로 유도할 수 있을 것이라는 논의가 진행된 바 있다. 또한 이 시기는 헌팅턴(Huntington 1993)이 민주주의의 제3의 물결이라고 지칭한 광범위한 민주화가 진행되면서 민주적 공동체의 기틀이 되는 정치참여의 문제가 재조명된 시기라고 할 수 있다.

마지막으로 2000대 이후 여전히 상대적으로 낮은 젊은 세대 유권자의 대표성 문제를 개선하기 위해 선거권 이외에도 피선거권을 확대할 필요성이 제기되었다. 2003년과 2004년에 걸쳐 선거관리위원회가 이 문제에 관한 대대적인 여론조사를 진행한 영국의 사례를 포함하여 오스트레일리아, 노르웨이 등 세계 곳곳에서 관련 논의가 진행되었다

(Bergh 2013; McAllister 2014).

이와 같은 논의와 제도 개혁의 결과 현재 대부분의 서구 민주주의 국가들은 18세부터 선거권을 부여하고 있다. 여기서는 선거권과 피선거권의 연령규정에 대한 기존의 논의로부터 현재 다양한 국가들이 어떠한 양태를 보이고 있는지를 확인하기 위해 유럽연합 27개 회원국의 선거권과 피선거권에 관한 연령규정을 살펴보았다. 유럽연합 회원국이 전 세계적인 추세를 대표한다고 보기는 어렵지만, 선진민주주의 국가는 물론 1990년대 민주화를 경험한 후발민주주의 국가를 포함한다는 점에서 평균적인 추세의 일부를 관찰하는데 도움이 될 것이다.

〈표 1〉 유럽연합 27개국의 선거유형별 선거권과 피선거권 연령 규정

	하원		광역 단위		지방 단위		유럽의회(EP) 선거	
	선거권	피선거권	선거권	피선거권	선거권	피선거권	선거권	피선거권
오스트리아	16	18	16	18	16	18	16	18
벨기에	18	18	18	18	18	18	18	18
불가리아	18	21	18	18	18	18	18	21
크로아티아	18	18	18	18	18	18	18	18
키프로스	18	21	-	-	18	21	18	21
체코	18	21	18	18	18	18	18	21
덴마크	18	18	18	18	18	18	18	18
에스토니아	18	21	16	18	16	18	18	18
핀란드	18	18	18	18	18	18	18	18
프랑스	18	18	18	18	18	18	18	18
독일	18	18	18	18	18	18	18	18
그리스	18	25	18	25	18	25	17	25
헝가리	18	18	18	18	18	18	18	18
아일랜드	18	21	-	-	18	21	18	21
이탈리아	18	25	18	18	18	18	18	25
라트비아	18	21	18	18	18	18	18	18
리투아니아	18	25	-	-	18	20	18	18
룩셈부르크	18	18	-	-	18	18	18	18
몰타	18	18	-	-	18	18	16	16
네덜란드	18	18	18	18	18	18	18	18
폴란드	18	21	18	18	18	18	18	21
포르투갈	18	18	18	18	18	18	18	18
루마니아	18	23	18	23	18	23	18	18
슬로바키아	18	18	18	18	18	18	18	21

	하원		광역 단위		지방 단위		유럽의회(EP) 선거	
	선거권	피선거권	선거권	피선거권	선거권	피선거권	선거권	피선거권
슬로베니아	18	18	-	-	18	18	18	18
스페인	18	18	18	18	18	18	18	18
스웨덴	18	18	18	18	18	18	18	18

출처: 유럽연합 회원국 각국의 선거권과 피선거권 관련 문서 및 웹사이트 (참고문헌에 제시됨)

먼저 유럽연합 27개 회원국의 선거유형별 선거권과 피선거권 연령 규정을 정리한 <표 1>에서 알 수 있듯이, 오스트리아를 제외한 26개 회원국 모두 하원 또는 자국의 의회 선거에서 투표할 수 있는 연령을 18세로 규정하고 있다. 오스트리아는 2007년 선거법 개정을 통해 이보다 더 낮은 16세부터 선거권을 부여하고 있다. 이러한 결과는 선거권을 18세부터 부여하는 것은 현재 제도적 균형(equilibrium)의 위상을 차지하고 있으며, 일부 국가들에서 이로부터 선거연령을 더욱 낮추기 위한 이탈이 발생하고 있다는 해석을 가능하게 한다. 둘째, 18세에 선거권을 부여하는 규정은 각 회원국에서 치러지는 다양한 유형의 선거에 동일하게 적용된다는 것이다. 이는 정치 경험이 많지 않은 젊은 세대의 정치 참여 기회를 지방 선거와 전국 선거를 구분해 차등적으로 부여해야 한다는 주장이 현실에서 받아들여지지 않음을 의미한다. 예를 들어 찬과 클레이튼(Chan and Clayton 2006)은 젊은 세대의 정치적 의지와 능력은 기껏해야 지방선거 수준에서 통용될만하다고 주장하는 반면, 코헨(Cohen 1975, 462)은 젊은 세대가 지방의 현안보다는 오히려 전국적 현안에 관심이 높다는 주장한다. 그러나 유럽연합 회원국을 중심으로 한 <표 1>의 결과는 이와 같은 두 주장의 타당성이 모두 낮다는 것을 보여준다. 이론적인 논의와는 반대로 전국 수준의 의회 선거나 지역 수준의 지방의회 선거에서 모두 동일한 연령 기준을 적용하는 것이 하나의 제도적 관행으로 자리 잡고 있다.

둘째, 몇몇 국가는 여전히 의회 선거와 광역 및 지방의회 선거에서 피선거권 연령규정을 달리 적용하고 있다. 불가리아, 체코공화국, 에스토니아, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 이렇게 7개국이 여기에 해당한다. 이들은 의회 선거, 광역 선거 그리고 지방의회 선거에서 18세에게 선거권을 부여하고 있다는 점에서는 차이가 없다. 그렇지만 피선거권 연령 기준은 광역 및 지방의회 선거에 비해 의회 선거에서 상대적으로 높게 설정하고 있다. 이 국가들이 전국 수준의 의회 선거와 광역 및 지방의회 선거의 피선거권을 달리 규정하고 있는 이유는 명확하지 않다. 이는 후속연구를 통해 규명될 필요가 있는 내용이다. 다만 정치제도적인 측면에서 불가리아, 에스토니아, 이탈리아, 라트비아는 의원내각제를, 체코, 리투아니아, 폴란드는 준대통령제를 채택하고 있다는 점을 고려

하면, 이들에게서 공통적으로 관찰되는 피선거권 연령의 차등 적용은 정치제도적인 측면 보다는 정치문화적인 요인이 작용한 결과일 것이라고 조심스럽게 추측해 볼 수 있다.

셋째, 예외적으로 선거유형과 무관하게 선거권에 비해 피선거권 연령기준을 높게 설정하고 있는 국가는 그리스이다. 두 번째 특징과 비교할 때, 그리스 사례는 선거권과 피선거권의 연령규정을 구분하고 선거권에 비해 피선거권은 상대적으로 정치적 경험과 능력이 필요하다고 가정하는 것으로 평가해볼 수 있다. 따라서 위의 세 가지 특징을 포괄하는 연령기준에 관한 일관된 특징을 특화하기는 어려운 것으로 보인다. 첫 번째 특징을 통해 상대적으로 다수의 국가가 연령에 따라 정치적 경험과 능력이 다를 것이라는 점을 부인하고 있다고 평가할 수 있는 반면, 두 번째와 세 번째 특징을 통해 유럽연합 일부 회원국은 여전히 선거유형 또는 선거권과 피선거권 간 연령기준의 차이를 선호하고 있는 것이다.

넷째, 상당수의 유럽 연합 회원국들은 자국 의회 선거에 적용하는 선거권과 피선거권 연령 규정에 비해 유럽의회 선거의 연령 규정은 낮게 책정하였다. 특히 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 말타, 루마니아는 피선거권의 연령을 자국 의회 선거에 비해 낮게 규정하고 있으며, 말타는 선거권 연령 역시 자국 의회 선거보다 낮게 규정하고 있다. 반면 예외적으로 슬로바키아는 자국 의회 선거에 비해 유럽의회 피선거권을 21살로 3살 더 높게 설정하고 있는 특징을 보인다.

각국의 선거법 등에 명시적인 규정이 존재하는 선거권과 피선거권에 대한 연령 규정과 달리 유럽 여러 나라의 정당가입 연령 규정을 구체적으로 살펴보기는 매우 어렵다. 왜냐하면 서구 민주주의 국가들은 정당법에 이에 대한 명시적인 규정을 두지 않는 경우가 많기 때문이다. 다만 유럽연합 회원국 가운데 몇몇 대표적인 회원국 사례에 초점을 맞출 경우, 서구 민주주의 국가의 정당가입 연령 규정은 다음과 같은 두 가지 경향을 확인할 수 있다. 하나는 정당 가입은 적어도 선거권을 행사할 수 있는 연령보다 낮은 연령부터 허용한다는 것이다. 독일과 벨기에와 같은 경우 국가 내 정당들에게 일괄적으로 적용되는 정당 가입 연령 규정은 존재하지 않는다. 대신 각 정당이 자율적으로 당규등을 통해 정당 가입을 허용하는 연령을 달리 규정하고 있다. 정당 가입 연령 기준은 일반적으로 <표 1>에서 보이는 선거권 연령 기준보다 낮다.

예를 들어 독일의 기독교민주당(Christian Democratic Party)나 자유민주당(Free Democratic Party) 등은 16세 이상을 가입연령으로 설정하고 있고, 사회민주당(Social Democratic Party)나 좌파정당(the Left)은 14세 이상을 가입연령으로 설정하고 있다. 독일의 녹색당(Green)의 경우는 아예 가입연령 규정을 따로 두고 있지 않다. 벨기에 역시 이와 유사하게 네덜란드어를 사용하는 지역의 기독교민주당(Christian

Democratic and Flemish)은 17세, 프랑스어를 사용하는 지역의 사회주의 정당은 (Socialist Party), 중도 진보정당인 인본주의 민주적 중도정당(Humanist Democratic Centre)과 네덜란드어 사용지역의 자유주의 보수정당인 열린 플레망어 자유민주당 (Open Flemish Liberals and Democrats)은 16세, 그리고 네덜란드어 사용지역의 사회민주당인 차별적인 사회당(Socialist Party Different)은 15세로 각각 상이한 가입 연령을 제시하고 있다.

정당가입 연령과 관련된 다른 하나의 경향은 정당들 모두에게 일괄적으로 적용되는 가입 연령에 대한 법적 규정이 존재하는 경우, 대부분 선거권 연령 기준을 따른다는 것이다. 사실 이 경우에도 정당 가입연령을 구체적으로 몇 살이라고 일괄적으로 규정하고 있는 사례는 드물며, 정당 가입 및 활동을 선거권(voting right)을 지닌 시민들에게 허용한다는 규정으로 대체하는 경향이 강하다. 예를 들어 불가리아의 경우 정당법(party law) 제10조 1항을 통해 “정당이 설립되기 위해서는 선거권을 지닌 50명 이상의 시민의 정당발기 위원회의 활동”을 요구하고 있다 (Rashkova and Spirova 2014, 318). 따라서 정당 가입이 허용되는 연령에 대한 직접적인 규정은 없으나 선거권을 지닌 시민들이 정당에 가입하고 활동할 수 있다는 간접적 규정이 이용되고 있다.

정당가입 연령 규정과 관련하여 관찰되는 위와 같은 서구 유럽의 두 기준은 유권자들이 정당 활동을 통해 자신의 선거권 및 피선거권을 효과적으로 행사할 수 있도록 유도하는 장치로 보인다. 벨기에나 독일의 사례에서 알 수 있듯이 선거권이나 피선거권을 18세에 효과적으로 행사하기 위해서는 18세보다 더 이른 시점에서 정당 활동이 보장되어야 할 것이다. 18세 미만의 유권자가 정당 활동을 해야 그 유권자가 18세에 도달했을 때 정당으로부터 경쟁력 있는 후보로 평가받을 가능성이 열릴 것이기 때문이다. 반면 불가리아의 피선거권은 21세부터 부여되기 때문에 선거권이 있는 18세부터 정당 활동을 허용하는 것도 타당하다. 만일 불가리아가 피선거권을 더욱 하향조정한다면, 정당 활동을 규율하는 정당법의 개정과 같은 후속조치가 필요할 것이다. 결국 정당 가입 및 정당 활동 연령과 관련하여 서구 유럽에서 관찰되는 일반적인 추세는 정당 활동을 통해 선거권과 피선거권을 효과적으로 행사할 수 있도록 정당 활동을 적어도 선거권을 지니게 되는 연령보다 어린 나이에 허용하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 사회적 균형이 선거권과 피선거권의 하향조정으로 깨지는 경우, 새로운 균형은 정당 가입 및 정당 활동을 위한 연령을 더욱 하향조정함으로써 만들어진다. 독일의 녹색당의 경우와 같이 아예 정당 활동을 위한 연령 제한을 두지 않아 시민들의 안정적인 정당 활동의 기회를 보장하려는 노력도 존재한다.

결국 유럽연합 27개국을 중심으로 살펴본 선거권과 피선거권, 정당가입의 연령기준은



다음과 같은 세 가지 특징으로 요약해볼 수 있을 것 같다: 1) 18세로 선거권 부여 기준의 수렴현상, 2) 피선거권 연령기준의 선거유형별 및 국가별 다양성, 3) 그리고 정당가입연령을 피선거권 기준 연령보다는 낮게 규정하거나 아예 규정을 두지 않는 관행.

## 2. 선거권, 피선거권 및 정당가입 연령 하향 논리

그러면, 유럽연합 27개국의 사례를 통해 관찰되는 위와 같은 추세나 관행이 정착하게 된 이론적 배경은 무엇인가? 위에서 논의했듯이 전 세계 민주주의 국가들에서 선거권과 피선거권 연령 기준을 점차로 낮추어야 한다는 주장과 그것을 뒷받침하려는 논리적, 경험적 근거는 매우 오랜 세월이 걸쳐 논의되었다. 여기서는 그와 같은 논의를 크게 규범론적 측면과 경험론적 측면으로 구분하여 소개하고자 한다.

먼저 규범론적 측면에서 선거권과 피선거권을 젊은 유권자에게까지 확대하지 말아야 한다는 주장의 논리적 배경은 정치적 성숙(maturity) 또는 정치적 능력(competence)에 초점을 맞춘다. 이러한 시각에서 선거권과 피선거권에 대한 연령 규정을 낮춰서는 안된다고 주장하는 대표적인 연구 가운데 하나가 찬과 클레이튼(Chan and Clayton 2006)의 연구이다. 이들은 정치적 성숙이라는 개념을 정치에 대한 관심과 참여, 정치지식, 그리고 정치적 태도의 안정성과 일관성이라는 세 차원으로 구분한다. 다시 말해 정치적으로 성숙한 인간이란 정치에 대한 관심을 가지고 참여를 통해 지식을 축적할 뿐 아니라, 축적된 정치 지식을 활용하여 일관되고 안정적인 정치적 태도를 지닌 사람이다. 찬과 클레이튼(Chan and Clayton 2006)은 10대들이 정치적 참여의 의지와 능력이 없다고 주장한다. 10대들은 정치에 대한 관심과 이해도(지식)가 낮아 모호한 정치적 선호를 형성하기 때문에 특정 정당에 대해 애착심을 형성하지 못할 뿐 아니라 복잡한 정치 현안들에 대한 일관된 의견의 표출이 가능하지 않다는 것이다. 인간이 어린 나이에 정치적으로 성숙되기 어렵다는 이러한 주장은 이미 고대 그리스의 철학자인 플라톤에게서 찾아볼 수 있다. 플라톤은 철인왕의 덕목을 설명하면서 50세까지 정치 교육을 받아야 철학적으로 성숙할 수 있다는 이야기를 한 바 있다(McKee and Barber 2001). 정치적 성숙의 중요성을 강조하는 논리는 자유주의 사상가인 밀(Mill 2009, 164)에 이르러서 “글을 읽고, 쓸 수 없는 사람들이 투표에 참여하는 것을 허용하지 말아야 한다”는 주장으로 발현된다.

그러나 정치적 성숙도 또는 능력을 기준으로 선거권과 피선거권 연령 기준을 제한해야 한다는 주장은 다음과 같은 반대 논리에 직면한다. 첫째, 만일 정치적 성숙도 또는 능력을 기준으로 선거권과 피선거권을 부여한다면, 연령이라는 기준이 아닌 정치적 성숙도를 직접적으로 검증하는 절차를 통해야 할 것이라는 주장이다(Harris 1982). 이들

은 연령과 정치적 성숙도가 밀접한 연관성을 지닌다는 가정의 타당성은 낮으며, 이미 여러 연구를 통해 16세에 이미 성인들과 동일한 수준의 도덕적 사고나 논리적 사고가 발달한다는 점을 근거로 들고 있다(Moshman 1995; Kuhn and Siegler 2006). 둘째, 10대들이 정치 지식이 부족하다는 것 역시 사실과는 다르다는 것이다. 학교에서 실시하는 시민교육 프로그램이 10대들을 정치적으로 자각시키는데 효과적이었다는 검증 결과가 이러한 논리를 뒷받침한다(Franklin 2004; Schwarzer and Zeglovits 2013). 셋째, 10대들이 정당에 대한 애착이 낮은 이유는 10대들의 변덕에 있는 것이 아니라 정당이 10대들의 선호를 반영하지 않기 때문이라는 것이다. 선거권 및 피선거권을 지니지 않은 10대들의 정치적 선호에 정당이 관심을 둘 유인이 낮고, 그 결과 10대들 역시 정당에 대한 애착이 낮다는 말이다. 따라서 10대를 민주주의 장으로 끌어들이기 위해서는 10대의 선거권 및 피선거권을 더욱 확대하는 것이 필요하다는 것이다. 이는 정부의 결정이 공동체 내 모든 구성원의 삶에 영향을 미친다는 전제 하에 민주적 정당성을 강화해야 한다는 논리와 자연스럽게 이어진다(Shapiro 2006).

한편 경험론적 관점에서 보면 10대에게 선거권 및 피선거권을 확대할 필요성이 있다는 주장이 힘을 얻는다. 우선 젊은 사람들이 국방을 책임지고 있는 상황에서 이들에게 선거권이나 피선거권이 없다는 것은 상식에 맞지 않다는 주장이 있다. 독일에서는 국방에 대한 의무와 선거권에 대한 논쟁이 이미 1960년대에 제기되었다. 미국에서도 베트남 전쟁 참전 군인들의 처우 관련하여 “전쟁에 참여할 정도라면 투표하기에도 충분한 나이이다(Cultice 1992)”는 주장이 제기된 바 있다. 이러한 논리는 혼인 가능 연령을 중심으로도 제기된다. 16세에 결혼이 가능하다면 16세에게 투표권을 부여하지 못할 이유가 무엇이나는 반론이다.

둘째, 선거권과 피선거권 확대가 요구되는 이유를 낮은 투표율에서 찾는 논리가 설득력 있다. 젊은 유권자에게 투표권을 확대함으로써 투표율을 제고해야 한다는 것이다. 특히 젊은 세대가 소셜미디어나 온라인 상의 정치참여에 적극적이라는 사실을 고려한다면 이들을 공식적인 정치참여의 공간인 선거로 유도할 필요가 크다는 주장에 이의를 제기하기 어렵다(Martin 2012). 하지만 이 현상을 약간 다른 시각에서 평가하는 정치학자 달턴(Dalton 2008, 162)은 젊은 세대가 투표에는 참여하지 않으면서 소셜미디어나 온라인 청원 활동을 늘리고 있는 것은 정치참여를 의무로 생각했던 과거와 달리 자율적인 정치참여의 욕구와 정부에 대한 회의주의적 시간을 반영하는 것이라 주장한다. 달턴의 주장은 선거권과 피선거권의 확대가 자연스럽게 젊은 세대의 정치참여 확대로 이어지지 않을 가능성을 시사해 준다. 실제로 블레와 도브르진스카(Blais and Dobrzynska 1998, 246)는 다른 조건이 동일할 때 투표 연령을 한 살 낮추면 투표율이 오히려 2%

가량 감소한다는 점을 경험적으로 확인한 바 있다.

결국 선거권과 피선거권 연령 기준을 하향 조정할 것인가 말 것인가를 두고 이루어진 논쟁은 하나의 합의된 결론에 이르지 못한 상황이다. 다만 현실적으로 정치 참여 관련한 연령 기준의 하향 조정이 하나의 관행으로 자리 잡는 것처럼 보일 뿐이다. 최근 한국의 제도 변화 역시 서구 민주주의 국가의 전례를 따르고 있다. 피선거권을 18세로 하향하는 발의안의 개정이유를 살펴보면, 2019년 선거권의 연령 기준이 18세로 하향되었음에도 불구하고 피선거권 연령이 25세로 유지되면서 젊은 세대의 정치적 권리와 참여가 효과적으로 보장되지 못하고 있는 현실을 개선하는 것에 목적을 두고 있다. 또한 OECD 36개국 가운데 31개국이 국회의원 피선거권을 18세부터 21세 사이로 정하고 있는 것에 보조를 맞추어 필요성을 제기하고 있다. 최근의 제도 변화(특히 피선거권과 정당 가입 연령 하향)와 관련된 한국에서의 논의를 다음 절에서 자세히 살펴본다.

### III 피선거권 및 정당 가입 연령 하향의 논리와 효과: 한국의 사례

한국은 2020년 4월 제21대 국회의원 선거를 1년 앞둔 2019년 정치개혁특별위원회를 통해 대대적인 선거제도 개편을 추진하였다. 특별위원회가 다룬 핵심 내용은 혼합형 다수대표제(Mixed Member Majoritarian System, MMM)를 취하고 있는 한국 선거제도를 독일식 혼합형 비례대표제 (Mixed Member Proportional Representation System, MMP)와 유사한 방식으로 개혁할 것인가에 있었다. 이 과정에서 선거권 연령 기준을 하향하는 문제는 논의의 쟁점 사안으로 간주되지 않았던 경향이 관찰된다. 당시 제17차 정치개혁 제1소위원회 회의록을 살펴보면<sup>3)</sup>, “18세 선거권 문제는 별로 항으로 다루어나요?”, “일단 2소위에서 다룰 내용이라고 판단해서 본 소위의 심사자료에는 포함시키지 않았습니다”, “만약에 논의가 필요하다고 생각하신다면 자료를 준비해서 설명드릴 수 있습니다”와 같은 소위원장과 입법조사관 간 질의응답이 이루어지고 있다. 18세 선거권의 문제가 어느 소위에서 다루어져야 하는 것인지에 대해서도 분명하게 결정되지 않은 채 논의가 진행되고 있는 것이다. 또한 제19차 정치개혁 제1소위원회 회의록에서는<sup>4)</sup> “선거권 연령, 19세에서 18세로 인하하는 걸 오늘 설명을 안 하셨어요”, “18세 인하에 대해서 충분한 논의가 이루어지지 않았는데, 이게 불쑥 들어가는 것에 대해서는 지금 전문위원도 또 선관위에서도 얘기가 없는데...”와 같은 위원 발언을 살펴볼 수 있다.

3) 국회회의록 제20대 제369회 제17차 정치개혁제1소위원회 회의록 p.10

4) 국회회의록 제20대 369회 제19차 정치개혁제1소위원회 회의록 p.7, 11.

이에 대해 다시 국민의힘 간사가 “18세 연령 인하는 2소위로 빼 달라는 것이고...”와 같은 발언을 통해 18세 인하 논의가 제1소위의 안건이 아니라는 점을 반복하고 있다.

한국 사회에서 선거권을 18세로 하향하자는 사회적 논의는 오래되었지만 안건이 구체화된 것은 2014년 지방선거를 앞두고였다. 이후 2017년 대선에서 문재인 당시 더불어민주당 후보가 헌법 개정을 위한 선거공약의 일환으로 선거권을 18세 이상 유권자에게 부여하겠다고 하여 선거연령 하향조정 논의가 재점화되었다. 결국 2019년 12월 본회의에서 공직선거법 개정안이 통과되면서 18세로 하향조정된 선거연령은 이미 상당한 시간 동안 한국 사회 내에 공론화된 안건이었기 때문에 여야 간 큰 정책적 대립점이 없이 통과될 수 있었던 조치로 보인다. 다만 입법과정에서 충분한 논의와 검토가 이루어지지 않았기 때문에 한국 사회가 선거권을 18세로 하향조정한 입법 근거를 규명하기는 쉽지 않다. 더구나 유사한 이유로 선거권 하향조정에 따른 관련법 개정이 충분히 검토되었는지 의문이다.

2020년 선거권을 18세로 하향조정한 공직선거법이 시행되자 자연스럽게 피선거권에 대한 논의가 촉발되었다. 선거권이 18세인 상황에서 피선거권을 25세로 규정하고 있어 선거권을 지닌 이후 피선거권을 갖기까지 8년의 공백이 생기는 문제를 해결할 필요성이 생긴 것이다. 2021년 11월 11일 국회운영위원회는 이 사안을 심의하기 위해 정치개혁특별위원회 구성을 제안하였다. 정치개혁특별위원회는 제21대 국회에서 피선거권 연령 조정과 관련하여 발의된 10개의 안을 심의하고 피선거권을 18세로 하향조정하는 안을 위원회 대안으로 제시하였다. 위원회 대안이 마련되는 과정에서 피선거권 연령조정과 관련하여, 19세, 20세, 21세 등이 검토되었으나, 다수의 의원에 의해 발의가 지속적으로 이루어졌던 18세 안이 최종적으로 대안으로 결정되었다. 이러한 결정은 제한 의회가 입안한 국회의원 선거법이 미국 연방헌법 제1조2항2문의 25세 피선거권 연령 기준(연방하원의원)을 그대로 수용했던 것을 최초로 개정하였다는 의미를 갖는다(김효연 2020, 6).

한국에서 피선거권 연령 기준을 하향한 것 역시 갑자기 이루어진 것은 아니다. 특히 선거권 연령 하향 조정에 대한 논의가 구체화되면서 피선거권 연령 하향에 대한 논의도 이미 2013년 국회 토론회 등을 수렴된 바 있다. 토론회의 내용을 구체적으로 살펴보면, 피선거권 연령기준을 하향할 필요성은 젊은 세대가 일찍 선거에 참여함으로써 정치적 경험을 쌓고, 정치적으로 학습할 수 있는 기회를 강화하고, 정치 참여율이 감소하고 정치혐오가 증가하는 추세를 역전시켜야 한다는 규범적 판단을 제시하고 있다. 또한 헌법재판소도 1997년 결정을 통해 독자적 정치적 판단능력을 지닌 연령은 입법자가 국민의 의식수준과 교육수준, 국가와 사회의 민주화 정도 및 비교법적 관점에서 세계 각국의 추세를 종합하여 결정하도록 하고 있다.

2021년 12월 본회의에서 이루어진 피선거권 연령 기준의 하향에 반대가 없었던 것은 아니다. 특히 교육계를 중심으로 대학 진학을 앞둔 고등학생이 정치에 참여하는 것은 교육상 바람직하지 않다는 주장이 제기되었다. 그러나 사실 정치적 관심이 교육에 부정적인 영향을 미칠 것인지는 예단하기 어렵다. 또한 18세에 고등학생만이 포함된 것이 아니고 대학생도 포함하고 있기 때문에 고등학생 교육에 초점을 맞춘 이러한 논리가 일반적 지지를 얻기는 어려웠을 것으로 생각된다. 또한 피선거권 연령 기준의 하향에 따른 관련 법안의 개정이 필요하다는 주장도 제기되었다. 예를 들어 민법 제4조와 제5조는 성년의 나이를 19세로 규정하고 있으며 미성년자가 법률행위를 할 때 법정대리인의 동의를 얻도록 규정하고 있다. 따라서 과연 18세의 미성년자가 선거에 출마할 때 법정대리인의 동의를 얻어야 할 것인지, 또한 선거캠페인 과정에서 이루어지는 다양한 계약 등에서 법정대리인이 대신해야 할 것인지 등과 관련한 논의가 제기될 수 있다. 아직까지 이와 같은 관련법규의 개정은 이루어지고 있지 않은 상태이기 때문에 과연 피선거권을 하향한 조치가 실질적인 정치적 효과를 지닐 것인지는 여전히 명확한 판단이 어려운 실정이다.

마지막으로 제21대 국회의 정치개혁특별위원회는 2022년 제1차 소위원회 활동에서부터 정당의 발기인 및 당원가입연령을 16세로 하향하는 안건을 심의하고 1월 11일 본회의에서 관련 정당법 규정을 개정할 것을 의결하였다. 그 결과 정당 가입연령은 16세로 하향되었다. 다만 18세 미만인 사람이 입당 신청을 하는 경우 법정대리인의 동의를 함께 제출하도록 하는 단서를 추가하였다. 국회회의록을 살펴보면<sup>5)</sup>, 논의과정에서 정당 가입연령에 대한 규정을 전면 폐지하고 정당의 당헌 또는 당규로 규정하도록 하는 대안이 있었음을 알 수 있다. 독일과 유사한 방식으로 국가가 일괄적으로 규제하는 것이 아니라 각 정당이 국민의 정치참여를 활성화하기 위한 자율성을 주는 방안이 정당가입연령을 16세로 조정하는 안과 경합했던 것이다. 또한 성인이 아닌 16세, 17세의 국민이 정당에 가입하려는 경우 당비 납부의무 등을 이행해야 하는 문제로 인해 법정대리인의 동의가 필요한 단서 조항이 추가되었다고 할 수 있다. 따라서 정당가입연령의 하향 역시 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 여전히 민법 등 관련법들과의 법적 불일치를 해결해야 할 것으로 보인다.

결국 2019년 이후 한국 사회는 선거권 및 피선거권의 연령기준 및 정당가입연령 기준과 관련하여 상당 부분 서구 민주주의 국가와 유사한 수준의 개혁적 입법을 성취한 것으로 보인다. 그러나 입법 이전에 이루어지던 사회 내 다양한 논의를 입법과정에서 충분히 심의했다고 보기는 어려운 정도로 입법과정이 짧고 단순하게 진행되는 점도 기억해야

5) 국회회의록 제21대 제392회 제6차 정치개혁특별위원회 회의록 p.3

한다. 선거권 및 피선거권의 연령 기준, 정당가입연령 기준을 하향하는 전 세계적 추세에 부응하였음에도 불구하고, 정치활동의 자유 및 정치 참여의 확대와 같은 영역에서 실질적인 효과를 거둘 수 있을지는 아직 단언하기 어렵다. 특히 선거권 및 피선거권의 연령기준, 정당가입연령 기준이 낮아지면서 발생하게 될 민법 등 관련 법규와의 충돌이나 그 과정에서 촉발된 사회적 갈등의 여지를 간과하기는 어려울 것 같다.

〈표 2〉 지방선거 후보공천 연령별 비교: 제7기(2018년) vs. 제8기(2022년) 단위(%)

선거유형		총수	20세 미만	20대	30대	40대	50대 이상
시도지사	제7기	71	-	1.4	5.6	18.3	74.7
	제8기	54	0.0	3.7	5.6	11.1	79.6
구시군의장	제7기	749	-	0.1	0.9	9.6	89.3
	제8기	568	0.0	0.0	1.1	5.8	93.1
시도의회의원	제7기	1886	-	1.6	5.5	21.2	71.8
	제8기	139	0.0	1.4	6.6	17.1	74.9
구시군의회의원	제7기	5318	-	1.4	5.7	20.1	72.9
	제8기	4424	0.1	2.1	7.9	18.1	71.9
광역의원비례	제7기	295	-	4.1	17.6	26.4	51.9
	제8기	227	1.8	10.1	12.8	27.3	48.0
기초의원비례	제7기	882	-	1.5	6.0	24.9	67.6
	제8기	679	0.2	4.6	9.0	19.7	66.6

출처: 중앙선거관리위원회 선거정보

2018년 제7회 지방선거와 2022년 제8회 지방선거의 후보와 당선자를 연령별로 비교함으로써 이러한 문제의 단초를 살펴볼 수 있다(〈표 2〉 참조). 첫째, 만일 피선거권의 연령기준 하향조정이 실질적인 효과를 갖는다면, 2022년 지방선거에서 후보를 공천하는 각 정당은 과거에 비해 공천후보들의 연령이 낮아지거나 적어도 18세 미만의 후보를 공천하는 비율이 유의미하게 증가하였을 것이다. 그러나 2018년 있었던 제7회 지방선거와 2022년 제8회 지방선거에서 후보자 공천현황을 연령별로 구분하여 살펴보면 유의미한 변화가 관찰되지 않는다. 우선, 시도지사, 구시군의장, 시도의회 의원 선거의 경우 50대 이상의 후보 비율이 오히려 제8회 지방선거에서 증가하였다. 둘째, 20대 후보에 초점을 맞추는 경우, 시도지사, 구시군의회의원, 광역과 기초 비례의원에서 후보가 늘었으나, 유의미한 증가라고 보기 어려울 뿐 아니라 주요 정당의 후보공천에서 이루어진 변화 역시 아니었다. 시도지사의 경우 군소정당인 기본소득당이 인천시장과 광주시장에 20대 후보를 공천한 것을 제외하면, 제7회 지방선거와 전혀 달라진 것이 없다. 구시군의회의원의 경우 제7회 지방선거에 비해 전체 후보 가운데 20대 후보비율이 0.7%포인트 가량 증가했을 뿐이다. 따라서 제7회 지방선거와 비교할 때, 광역의회의원 비례대표

선거에서 20대 후보가 대략 6%포인트 늘어난 것이 유의미하게 관찰될 뿐 큰 변화가 없는 것이다. 더구나 광역의회의원 비례대표 의석수가 상대적으로 적어 20대 후보의 6%포인트 증가가 대략 15명의 추가적인 후보 공천이라는 점을 고려하면 그나마도 유의미한 변화라고 할 수 있을지 의문이다. 셋째, 실제 20세 미만 후보에 대한 공천은 구시군의회의원과 광역 및 기초의회 비례대표와 관련하여 전국적으로 7명이 공천되었을 뿐이다. 결국 <표 2>는 제도적으로 피선거권 연령기준을 하향한다고 곧바로 정당의 공천행태가 변화하는 후속효과(downstream effect)가 이루어지는 것은 아니라는 기존 연구에 부합하는 결과를 보여준다(Krook and Nugent 2018, 65)

둘째, 만일 피선거권의 연령기준 하향조정이 실질적인 효과를 지닌다면 유권자들은 제7회 지방선거와 비교할 때 이번 지방선거에서 젊은 후보들에 대한 지지를 확대하는 결과를 보였을 것으로 예상해볼 수 있다. 그러나 제7회 지방선거와 제8회 지방선거 당선자를 연령별로 비교한 <표3>의 정보 역시 그러한 예상을 벗어난다. 먼저 후보자의 비율이 증가했던 것과 마찬가지로 시도지사 선거, 구시군의장 선거, 시도의회의원 선거에서 50대 이상의 당선 비율이 오히려 증가했음을 알 수 있다. 다음으로 20대 당선자를 살펴볼 경우 시도의회의원과 구시군의회의원, 그리고 기초의원 비례대표 선거에서 20대 당선자 비율이 제7회 지방선거에 비해 제8회 지방선거에서 약간씩 증가하였으나, 증가비율이 유의미한 수준이라고 판단하기에는 충분하지 않은 것으로 보인다. 예를 들어 시도의회의원 의석 총수인 779석 가운데 1.5%를 차지하는 20대 당선자의 의석수는 겨우 12석 정도이다. 전국 시도의회에서 20대 의원을 쉽게 접할 수 있는 수치라고 보기 힘들다. 더욱 흥미로운 부분은 20세 미만으로 이번 선거를 통해 최초로 공천 대상이 된 7명의 후보 가운데 단 1명의 후보만이 기초의회 비례대표 선거를 통해 당선되었다는 것이다. 고양시 비례대표 의원으로 당선된 국민의힘 소속 해당 의원의 나이는 19세였다. 이는 한국 선거 역사상 10대가 당선된 최초의 사례임에도 불구하고 피선거권 연령 규정을 하향하기 위해 진행되었던 한국 사회 내 오랜 논의를 고려할 때, 피선거권 연령 규정의 하향이 이번 선거에서 실질적인 정치적 효과로 이어졌다기보다는 상징적인 수준에 머물러있다는 점을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

〈표 3〉 지방선거 당선자 연령별 비교: 제7회(2018년) vs. 제8회(2022년) 단위(%)

선거유형		총수	20세 미만	20대	30대	40대	50대 이상
시도지사	제7기	17	-	0.0	0.0	0.0	100.0
	제8기	17	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
구시군의장	제7기	226	-	0.0	0.0	8.4	91.6
	제8기	226	0.0	0.0	0.0	2.7	97.4
시도의회의원	제7기	737	-	0.1	4.3	24.0	71.5
	제8기	779	0.0	1.5	7.1	16.4	75.0
구시군의회의원	제7기	2541	-	0.9	5.7	21.1	72.4
	제8기	2601	0.0	2.1	8.9	18.7	70.4
광역의원비례	제7기	87	-	4.6	10.3	25.3	60.0
	제8기	93	0.0	4.3	12.9	23.7	59.1
기초의원비례	제7기	385	-	1.0	5.7	22.3	70.9
	제8기	386	0.3	2.9	9.3	19.4	68.1

출처: 중앙선거관리위원회 선거정보

결국 제7회 지방선거와 제8회 지방선거의 후보공천과 당선자 현황을 연령별로 비교한 위의 결과는 피선거권 연령기준의 하향이라는 제도적 개혁이 아직 한국 사회에 유의미한 정치적 효과를 지니지 않다는 점을 보여준다. 논의과정에서 관찰되었듯이 피선거권 연령기준의 하향에 따라 정비되어야 할 민법 등 다양한 관련 법제가 정비되지 않은 것이 그 원인 가운데 하나일 수 있다. 그러나 위의 비교 결과에서 알 수 있듯이 정당의 후보공천은 물론 유권자들의 후보자 선택에서 역시 피선거권 연령기준의 하향이라는 제도적 개혁을 충분히 수용하지 않고 있다. 아마도 제도 개혁이후 얼마 지나지 않아 이루어진 선거이기 때문에 이러한 결과가 나타날 수도 있을 것 같다. 그럼에도 이와 같이 한국 사회의 민주화 진전 및 정치참여의 증대를 위한 중대한 제도개혁의 효과가 미진한 이유를 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요성은 강하다. 아래에서는 피선거권 연령기준 및 정당가입연령 기준의 하향조정에 대해 한국 유권자가 어떤 태도를 지니는지를 분석함으로써 이러한 필요성에 부응하고자 한다.



1. 분석 자료

피선거권 연령 하향 및 정당 가입 연령 하향 조치에 대한 유권자의 태도를 확인하기 위해서 온라인 설문조사를 수행하였다. 설문조사는 2022년 3월 대통령 선거 이후, 6월 지방선거 전에 수행되었고, 표본 추출 방식은 한국에서 일반적으로 활용되는, 성별, 연령, 지역 기준 할당을 적용하였다. 온라인 설문조사에서 고령층이 잘 반영되지 않는 문제가 있고, 자료를 다른 목적으로 사용할 의도가 반영되어, 60대 이상 응답자는 인구비례에 맞추어 추가로 접촉하여 자료에 포함하였다.<sup>6)</sup> 이 설문은 전체 4개의 웨이브로 구성된 패널 자료의 일부이다. 1차 조사는 3월 대통령 선거 전, 2차 조사는 대선 직후, 3차 조사는 지방선거 전, 4차 조사는 지방선거 직후에 수행되었다. 피선거권 연령 하향 및 정당 가입 연령 하향 조치에 대한 태도를 묻는 질문은 3차 조사에 담았다. 3차 조사에 응한 전체 응답자 수는 1,947명이다. 구체적으로 다음의 세 가지 질문을 물었다.

공직선거법이 개정되어, 이제는 만18세 국민도 국회, 지방자치단체, 지방의회 선거에 후보로 출마할 수 있게 되었습니다(종전 연령 제한은 만25세). 귀하는 이렇게 개정된 법을 지지하십니까, 지지하지 않으십니까? (1=적극 지지한다; 2=다소 지지한다; 3=별로 지지하지 않는다; 4=전혀 지지하지 않는다; 역코딩하여 높은 값이 “적극 지지”를 갖도록 조정함)

정당법이 개정되어, 이제는 만16세 국민도 정당 가입을 비롯한 정당 활동을 할 수 있게 되었습니다. 귀하는 이렇게 개정된 법을 지지하십니까, 지지하지 않으십니까? (1=적극 지지한다; 2=다소 지지한다; 3=별로 지지하지 않는다; 4=전혀 지지하지 않는다; 역코딩하여 높은 값이 “적극 지지”를 갖도록 조정함)<sup>7)</sup>

공직선거법 개정으로 인해 국회의원 선거와 지방 선거에서는 만18세 국민도 후보로 출마할 수 있으나, 여전히 대통령 후보 출마 자격은 만40세 이상의 국민으로 제한되어 있습니다. 귀하는 대통령선거 피선거권 연령제한을 낮추어야 한다고 생각하십니까? 그렇지 않다고 생각하십니까? (0=현행 만40세 제한을 그대로 유지해야 한다; 1=대통령 피선거권 연령제한을 낮추어야 한다.)<sup>8)</sup>

6) 연령대별 응답자 수는 다음과 같다. 18~29세 237명, 30대 282명, 40대 361명, 50대 386명, 60대 이상 681명.  
 7) 이 문항에는 법정대리인의 동의가 필요하다는 단서 조항에 대한 정보를 담지 않았다. 이 점을 고려하여 결과를 조심스럽게 해석할 필요가 있다.  
 8) 이 문항에 “1”로 대답한 응답자에 한해서 “그렇다면 연령제한을 몇 세로 낮추어야 한다고 생각하십니까?”라는 추가 문항을 추가적으로 주관식으로 물었다.

## 2. 기술통계

위에서 언급된 변수들의 기술통계량(descriptive statistics)은 <표 4>에 정리되어 있다. 법 개정에도 불구하고 국회의원과 지방정부 선출직의 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정에 대한 부정적인 의견이 과반수를 넘는 것을 확인할 수 있다. “전혀 지지하지 않음”과 “별로 지지하지 않음”을 선택한 응답자의 비율을 계산해 보면, 피선거권 18세 하향 조정을 지지하지 않는 응답자의 비율은 53.0%, 정당가입 연령 16세 하향 조정을 지지하지 않는 응답자의 비율은 66.2%에 달한다. 유사한 맥락에서 대통령 피선거권 연령 하향 조정에 반대하는 응답자의 비율은 70.9%나 된다.

<표 4> 피선거권 법 개정에 대한 태도 (응답자 수, %)

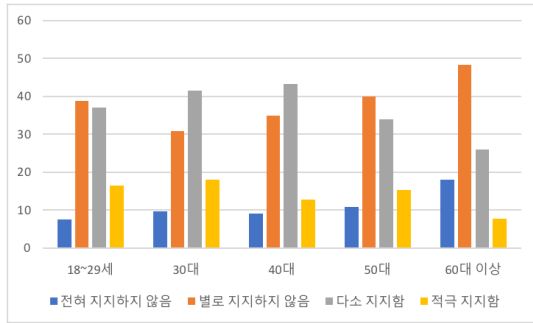
	피선거권 18세 하향 조정	정당가입 연령 16세 하향 조정		대통령 피선거권 연령 하향 조정
전혀 지지하지 않음	243 (12.5)	420 (21.6)	반대	1,381 (70.9)
별로 지지하지 않음	788 (40.5)	868 (44.6)		
다소 지지함	559 (34.4)	490 (25.2)	찬성	566 (29.1)
적극 지지함	247 (12.7)	169 (8.7)		
총	1,947 (100)			

이 결과가 응답자 집단 별로 차이가 나는지를 살펴보기 위해 별도의 분석을 수행하였다. 관심 집단은 세대와 지지 정당으로 한정 지었다.<sup>9)</sup> 세대에 관심을 갖은 이유는 피선거권 및 정당 가입 연령 하향 조정이라는 현안이 세대 간 정치 대표성 문제와 직결되기 때문이다. 그리고 지지 정당에 관심을 갖는 이유는 한국 사회에서 세대 간 지지 정당 차이가 두드러지기 때문이다.

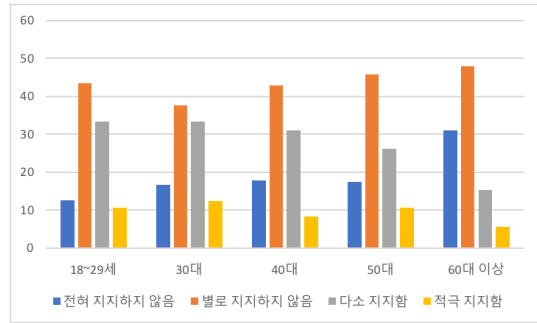
9) 지지 정당 별 설문 응답자의 수는 다음과 같다. 더불어민주당 770명, 국민의힘 577명, 정의당 108명, 국민의당 62명, 기타 정당 13명, 지지 정당 없음 417명. 종속변수가 담겨있는 설문이 패널 자료의 3차 조사에 있었고, 지지 정당 관련 질문은 3월 대통령 선거 전, 당시 안철수 후보가 국민의힘과 합당 선언하기 전에 물어보았기 때문에 국민의당 지지자들이 포함되어있다. 종속변수 측정을 위한 질문을 묻는 3차 조사에서는 별도로 지지 정당을 물어보지 않았다. 국민의당 응답자와 국민의힘 응답자를 하나의 범주로 처리하는 것도 가능하지만, 지지 정당을 묻는 당시 정치 상황을 반영하기 위해 국민의당지지 응답자들은 “기타 정당” 지지자로 처리하였다.

〈그림 1〉 피선거권 법 개정에 대한 태도: 연령대 별 (%)

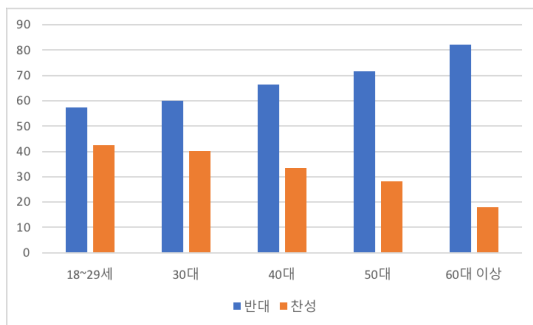
피선거권 18세 하향 조정



정당가입 연령 16세 하향 조정

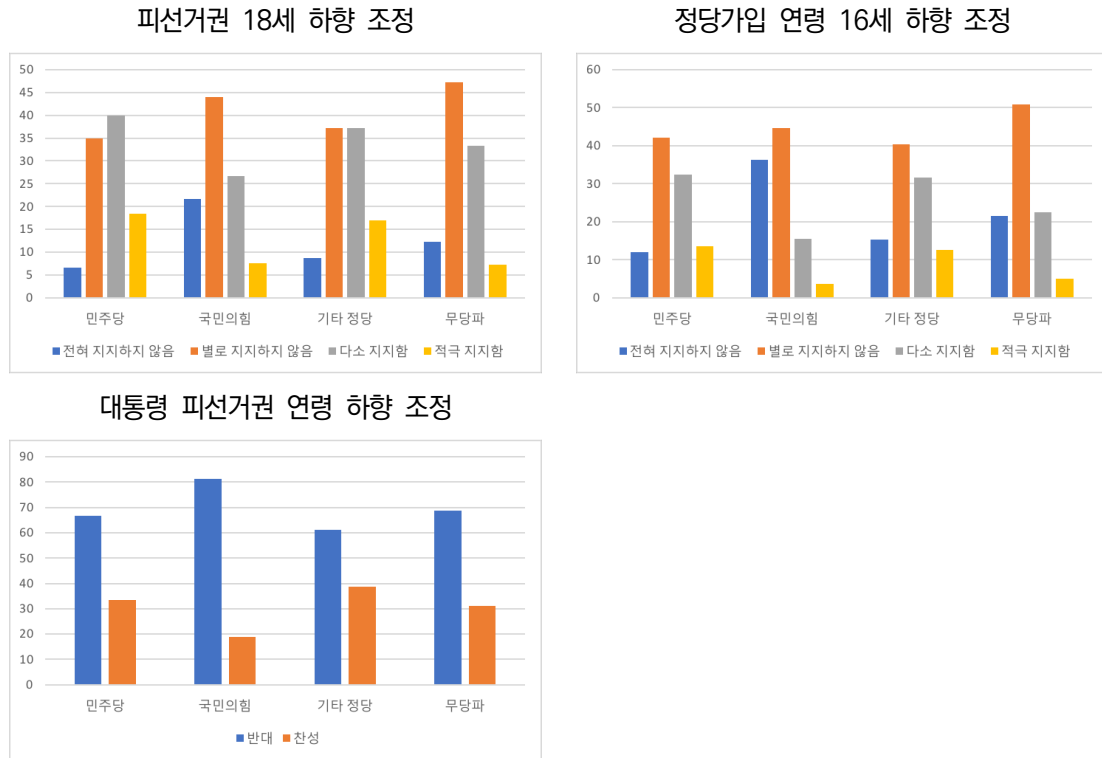


대통령 피선거권 연령 하향 조정



〈그림 1〉을 살펴보면 국회의원과 지방정부 선출직의 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정에 대한 의견에 연령대별 차이가 확연함을 알 수 있다. 전체적으로 60대 이상 응답자들의 태도가 부정적이고, 젊은 세대의 태도가 상대적으로 긍정적이다. 예를 들어 피선거권 18세 하향 조정을 전혀 지지하지 않는 비율은 18~29세에서 10%도 채 안 되는 반면, 그 비율이 60대 이상에서는 20% 가까이 된다. 정당 가입 연령을 16세로 하향 조정하는 조치를 전혀 지지하지 않는 비율 역시 18~29세에서는 10%를 조금 넘는 정도에 불과하나, 60대 이상에서는 30%가 넘는 현상을 확인할 수 있다. 특히 대통령 피선거권 연령 하향 조정 관련 의견이 세대별로 갈리는 현상이 눈에 띈다. 대통령 피선거권 연령 하향 조정에 반대하는 비율이 18~29세에서는 60%가 조금 안 되는 반면, 60대 이상에서는 그 비율이 80%나 된다.

〈그림 2〉 피선거권 법 개정에 대한 태도: 지지 정당 별 (%)



〈그림 2〉는 국회의원과 지방정부 선출직의 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정에 대한 의견이 응답자의 지지정당에 따라 달라지는 현상을 보여준다. 특히 양대 정당인 더불어민주당과 국민의힘 지지자 간의 의견 차이가 눈에 띈다. 민주당 지지자는 상대적으로 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정에 대해 긍정적인 태도를 보이는 반면, 국민의힘 지지자는 상대적으로 부정적인 태도를 보임을 알 수 있다. 예를 들어 피선거권을 18세로 하향 조정하는 조치를 전혀 지지하지 않는 비율이 더불어민주당 지지자에서는 약 5%, 국민의힘 지지자에서는 약 20%이다. 마찬가지로 정당 가입 연령을 16세로 낮추는 법을 전혀 지지하지 않는 비율도 더불어민주당 지지자에서는 약 10%, 국민의힘 지지자에서는 약 35%로 차이가 난다. 대통령 피선거권 연령 하향에 반대하는 비율도 더불어민주당 지지자에서는 약 65%, 국민의힘 지지자에서는 약 80%이다. 한편 기타 정당 지지자들과 지지 정당이 없는 응답자(무당파)의 경우는 민주당 지지자와 국민의힘 지지자 중간 정도의 애매한 태도를 평균적으로 보여주긴 하나, 일관된 패턴을 찾아보기는 어렵다.

1. 회귀분석: 기본 모형들

위에서 확인한 세대 별, 지지 정당 별 태도의 차이를 보다 엄밀하게 파악하기 위해서 회귀분석을 수행하였다. 회귀분석 모형에는 응답자의 이념 성향(진보-보수, 11점 척도), 정치지식, 성별, 교육수준(대졸 이상 더미 변수), 소득수준 변수를 통제하였다.<sup>10)</sup> 그리고 17개 광역시도 더미 변수를 활용하여 고정 효과(fixed effects)를 고려하였고, 광역 시도 별 응답자 집단의 상호의존 가능성을 고려한 표준 오차(cluster-robust standard error)를 계산하여 보고하였다.

〈표 5〉에서 주목할 만한 결과는 다음과 같다. 우선 지지 정당에 따라 태도가 다름을 확인할 수 있다. 지지 정당이 없는 응답자(무당파)와 비교해 볼 때, 민주당 지지자는 국회의원 피선거권 연령을 18세로 낮춘 법을 지지하는 경향을 보이고( $b=0.67, p<0.01$ ) 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 제도도 지지하는 경향을 보인다( $b=0.71, p<0.01$ ). 반면, 무당파와 비교해 볼 때, 국민의힘 지지자는 정당 가입 연령 하향 조정에 반대하고( $b=-0.36, p<0.05$ ) 대통령 피선거권 연령을 하향하는 아이디어에도 반대하는 경향을 보인다( $b=-0.60, p<0.01$ ). 기타 정당 지지자의 경우에는 무당파와 비교해 보았을 때, 피선거권 18세로 하향한 정책( $b=0.52, p<0.01$ )과 정당 가입 연령을 16세로 하향한 정책( $b=0.56, p<0.01$ ) 모두 지지하는 경향을 보인다. 하지만 기타 정당에 포함된 정당의 성격이 이념적으로 일관된 것은 아니기 때문에 이 결과의 해석은 조심스러울 필요가 있다.

응답자의 연령 역시 의미 있는 영향을 주는 것으로 보인다. 20대 응답자와 비교해 볼 때, 60대 이상 응답자는 국회의원 피선거권 연령을 하향 조정할 법을 반대하고( $b=-0.70, p<0.01$ ), 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 법에도 반대하며( $b=-0.84, p<0.01$ ), 대통령 피선거권 연령을 하향 조정하는 아이디어에도 반대하는 경향을 보인다( $b=-1.02, p<0.01$ ). 20대 응답자 대비, 대통령 피선거권 연령 하향에 반대하는 경향이 통계적으로 유의미한, 다른 집단은 50대 응답자이다( $b=-0.60, p<0.01$ ).

10) 정치지식 변수는 다음의 6문항을 물어 구성하였다. 이 문항들은 대선 직후 수행된 2차 자료에 포함되어 있다. (1) 다음 중 현재 국무총리는 누구입니까? ① 김부겸 ② 이낙연 ③ 정세균 ④ 홍남기 ⑤ 황교안; (2) 다음 중 현직 대통령비서실장은 누구입니까? ① 임종석 ② 유영민 ③ 노영민 ④ 김기춘 ⑤ 한광욱; (3) 다음 중 위헌법률심사의 주체가 되는 기관은 무엇입니까? ① 대법원 ② 입법부 ③ 행정부 ④ 정당 ⑤ 헌법재판소; (4) 지역구와 비례대표를 포함하여 현재 국회의원 정수가 어떻게 되나요? ① 305명 ② 300명 ③ 299명 ④ 276명 ⑤ 253명; (5) 광역단체장의 연임 가능 횟수는 몇 번입니까? ① 2번 ② 3번 ③ 4번 ④ 5번 ⑤ 제한 없음; (6) 다음 중 현재 원내 정당의 당대표가 아닌 정치인은 누구입니까? ① 송영길 ② 이준석 ③ 류호정 ④ 여영국 ⑤ 조정훈 [정답은 굵은 글씨로 표시]

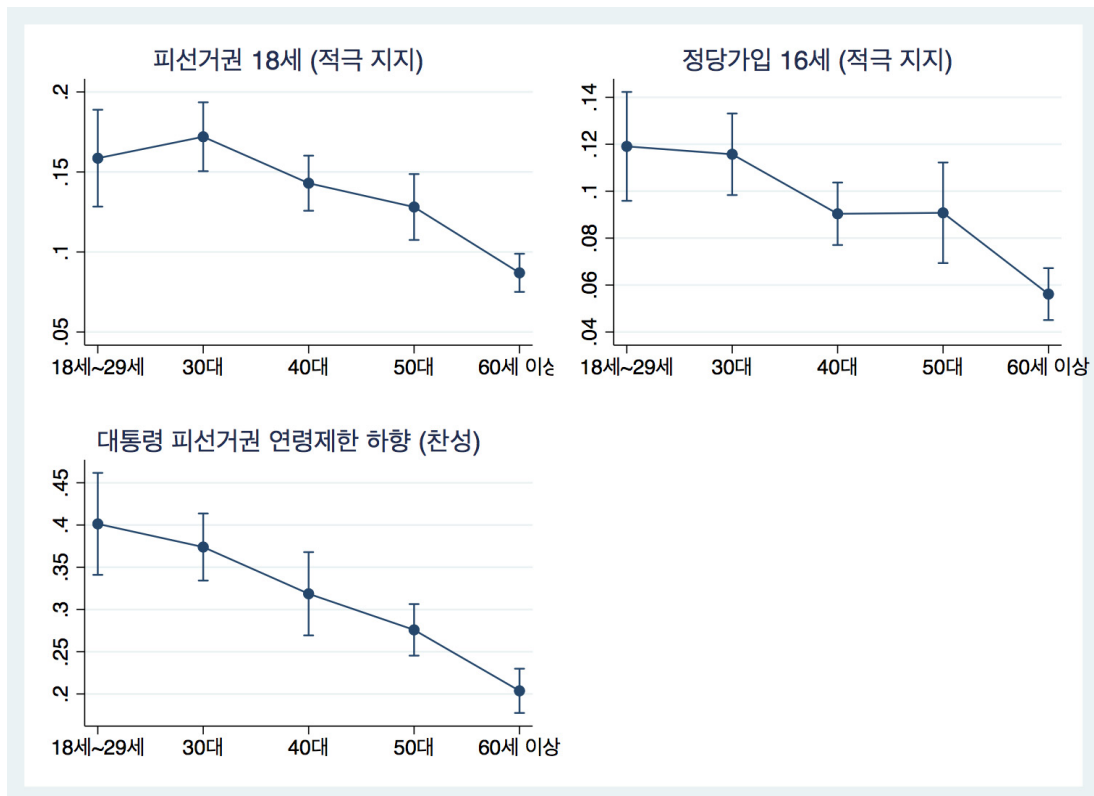
〈표 5〉 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인

	모형 1	모형 2	모형 3
	피선거권 18세 (지지)	정당 가입 16세 (지지)	대통령 피선거권 연령 하향 (찬성)
민주당	0.67** (0.13)	0.71** (0.13)	0.16 (0.12)
국민의힘	-0.12 (0.11)	-0.36* (0.14)	-0.60** (0.11)
기타 정당	0.52** (0.13)	0.56** (0.14)	0.34 (0.20)
무당파	기준범주	기준범주	기준범주
18~29세	기준범주	기준범주	기준범주
30대	0.10 (0.18)	-0.03 (0.13)	-0.12 (0.18)
40대	-0.13 (0.16)	-0.32 (0.18)	-0.38 (0.23)
50대	-0.26 (0.17)	-0.31 (0.19)	-0.60** (0.20)
60대 이상	-0.70** (0.13)	-0.84** (0.17)	-1.02** (0.14)
이념성향(보수)	-0.07* (0.03)	-0.08* (0.03)	0.01 (0.02)
정치지식	-0.03 (0.02)	0.02 (0.03)	0.07 (0.05)
성별(1=여성)	-0.36** (0.06)	-0.20** (0.06)	-0.56** (0.08)
교육수준(1=대졸이상)	0.09 (0.10)	0.08 (0.10)	0.17 (0.11)
소득수준	0.03* (0.02)	0.03 (0.02)	0.02 (0.03)
절단점 1	-3.35** (0.22)	-1.88** (0.27)	
절단점 2	-1.09** (0.23)	0.32 (0.25)	
절단점 3	0.85** (0.22)	2.13** (0.28)	
절편			-1.67** (0.30)
응답자 수	1,925	1,925	1,925

주: 순서형 로짓(ordered logit) 결과(모형 1과 모형 2). 이항 로짓 결과(모형 3). 17개 광역시도 더미 변수들을 통제하여 고정효과를 추정하였음. 괄호안의 숫자는 17개 광역시도 단위의 클러스터를 고려한 표준오차(cluster-robust standard error)임.

한편 이념 성향이 보수적일수록 국회의원 피선거권( $b=-0.07, p<0.05$ ) 및 정당 가입 연령 하향( $b=-0.08, p<0.05$ )에 반대하는 모습을 보인다. 다만 대통령 피선거권 연령 하향이라는 아이디어 관련해서는 이념 성향별 차이가 눈에 띄지 않는다. 그리고 흥미롭게도 남성에게 비해 여성이 국회의원 피선거권 연령( $b=-0.36, p<0.01$ ), 정당 가입 연령( $b=-0.20, p<0.01$ ), 대통령 피선거권 연령 하향( $b=-0.56, p<0.01$ )에 모두 반대하는 경향을 보인다. 반면 교육수준과 정치지식 수준은 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지 못하고 있다. 소득수준 변수의 경우, 그것이 높을수록 국회의원 피선거권 연령을 18세로 낮춘 법을 지지하는 경향을 보이니( $b=0.03, p<0.05$ ), 정당 가입 연령 하향 및 대통령 피선거권 연령 하향에 대한 태도와는 통계적으로 유의미한 상관관계를 맺지 않음을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인: 예측 확률 (비율)



〈표 5〉에 제시된 결과는 선형확률모형(linear probability model)을 통해 얻어진 것이 아니기 때문에, 보고된 회귀계수만을 이용하여 독립변수가 종속변수에 주는 영향력을 명확히 파악할 수 없다. 이에 보도된 결과 중에서 특별한 관심을 요하는 연령의 효과를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 〈그림 3〉을 제시하였다. 〈그림 3〉에 담긴 정보는 피선거권 연령을 18세로 낮춘 법에 대한 질문에서 “적극 지지”를 선택할 확률, 정당 가

입 연령을 16세로 낮춘 법에 대한 질문에서 “적극 지지”를 선택할 확률, 그리고 대통령 피선거권 연령제한 하향에 “찬성”할 확률을 각각 의미한다. 이 결과는 <표 4>에 보고된 변수들을 모두 통제된 후 수행된 회귀분석 결과로부터 도출된 것이다.

<그림 3>을 보면, 전체적으로 응답자의 나이가 높아질수록 피선거권 연령 및 정당 가입 연령 하향에 대해 부정적인 입장을 보임을 확인할 수 있다. <표 5>에서 보았듯이, 특히 60대 이상 응답자의 태도가 눈에 띈다. 피선거권 연령을 18세로 낮춘 정책에 대한 지지도는 30대 응답자에게서 가장 높고, 60세 이상 응답자에게서 가장 낮게 나타났다. 95% 신뢰구간을 비교해 보면, 60세 이상 응답자의 “적극 지지” 확률은 다른 연령대 응답자의 그것과 통계적으로 유의미한 차이가 남을 확인할 수 있다. 다른 연령대에서는 “적극 지지” 확률이 10%를 넘음에 비해 60대 이상 응답자에게서는 그 확률이 10%를 넘지 않는다. 마찬가지로 정당 가입 연령을 16세로 낮추는 법에 대한 태도도 60대 이상 유권자에서 눈에 띄는 차이가 남을 확인할 수 있다. 18~29세 응답자의 경우 “적극 지지” 확률이 12% 정도 됨에 비해, 60대 이상 응답자에게서는 그 확률이 6%정도에 불과하다. 마지막으로 대통령 피선거권 연령제한 하향에 대한 찬성 확률은 연령대가 높아짐에 따라 선형으로 감소함을 확인할 수 있다. 18~29세 응답자의 경우 찬성 확률이 40% 정도 되는데, 60대 이상 응답자의 경우에는 20% 정도에 불과하다.

## 2. 회귀분석: 남녀 응답자 별 차이

<표 5>에서 확인한 결과가 응답자의 성별에 따라 다른지를 확인하기 위한 별도의 분석을 수행하였고, 그 결과를 <표 6>에 담았다. 결과는 대체로 <표 5>에서 확인한 내용과 유사하다. 무당파 대비, 민주당 지지자는 남녀 구분 없이 국회의원 피선거권 연령을 18세로 낮춘 법(여성:  $b=0.46$ ,  $p<0.01$ ; 남성:  $b=0.96$ ,  $p<0.01$ )과 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 법(여성:  $b=0.55$ ,  $p<0.01$ ; 남성:  $b=0.98$ ,  $p<0.01$ )을 지지하는 경향이 강하다. 민주당 지지 여성의 경우 대통령 피선거권 연령도 낮추어야 한다( $b=0.37$ ,  $p<0.01$ )고 생각하는 반면, 민주당 지지 남성은 반드시 그렇게 생각하지는 않은 것으로 확인되었다. 반면 국민의힘을 지지하는 여성은 무당파와 비교해 보았을 때, 정당 가입 연령을 16세로 낮추는 것에 반대하는 경향( $b=-0.31$ ,  $p<0.01$ )을 보이고, 동시에 대통령 피선거권 연령을 하향하는 아이디어에도 반대하는 경향( $b=-0.63$ ,  $p<0.05$ )을 보인다. 국민의힘을 지지하는 남성의 경우에는 대통령 피선거권 연령 하향에 반대( $b=-0.66$ ,  $p<0.01$ )한다는 것을 제외하고는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 못했다.



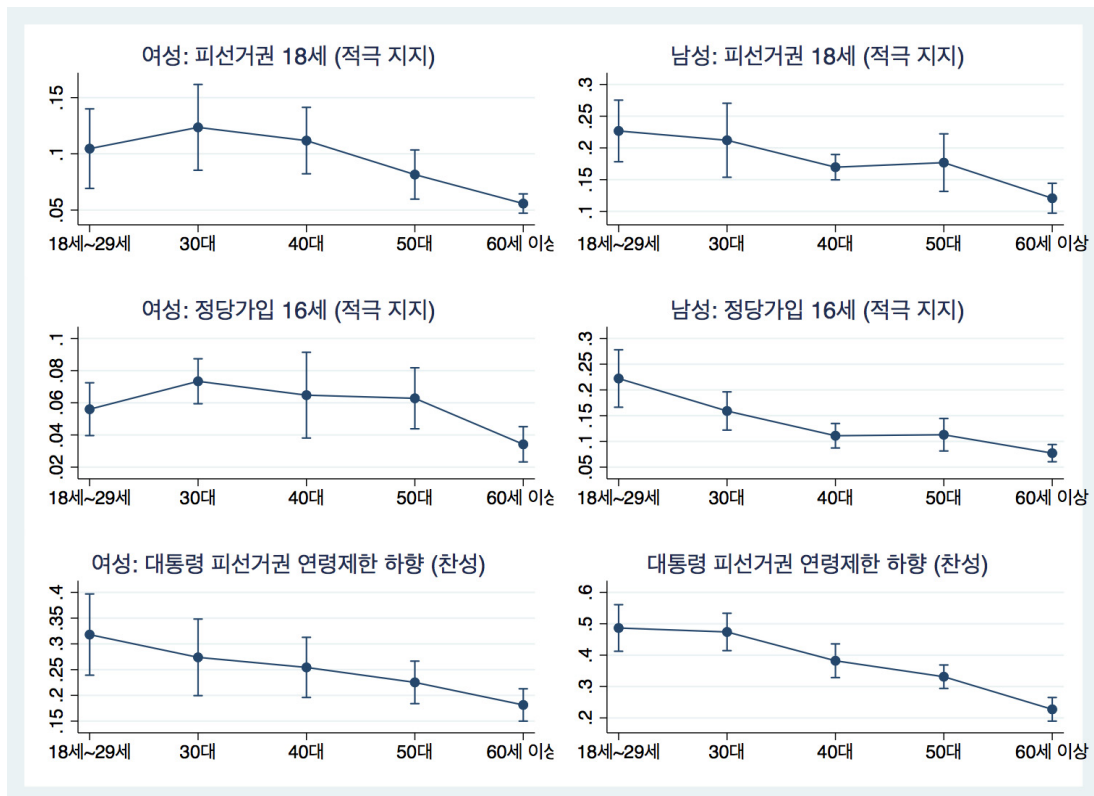
〈표 6〉 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인: 성별 간 차이

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
	피선거권 18세 (지지)		정당가입 16세 (지지)		대통령 피선거권 연령 하향 (찬성)	
	여성	남성	여성	남성	여성	남성
민주당	0.46** (0.15)	0.96** (0.26)	0.55** (0.14)	0.98** (0.21)	0.37** (0.12)	-0.02 (0.18)
국민의힘	-0.19 (0.14)	0.08 (0.26)	-0.31** (0.10)	-0.28 (0.23)	-0.63* (0.25)	-0.66** (0.21)
기타 정당	0.18 (0.21)	0.88** (0.21)	0.19 (0.16)	0.95** (0.22)	0.71** (0.26)	0.02 (0.31)
무당파	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주
18~29세	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주
30대	0.19 (0.29)	-0.09 (0.30)	0.29 (0.18)	-0.44 (0.26)	-0.22 (0.33)	-0.05 (0.23)
40대	0.08 (0.28)	-0.38* (0.18)	0.16 (0.25)	-0.88** (0.26)	-0.33 (0.29)	-0.45 (0.23)
50대	-0.28 (0.22)	-0.33 (0.21)	0.12 (0.22)	-0.86** (0.28)	-0.50 (0.29)	-0.69** (0.19)
60대 이상	-0.70** (0.19)	-0.79** (0.13)	-0.52** (0.18)	-1.29** (0.24)	-0.78** (0.21)	-1.23** (0.20)
이념(보수)	-0.10** (0.04)	-0.05 (0.04)	-0.13** (0.05)	-0.06 (0.04)	0.01 (0.03)	0.00 (0.03)
정치지식	-0.05 (0.03)	-0.01 (0.03)	-0.02 (0.04)	0.07 (0.04)	0.03 (0.06)	0.13* (0.06)
교육(대졸)	-0.13 (0.15)	0.33 (0.20)	0.03 (0.14)	0.13 (0.10)	-0.05 (0.21)	0.32** (0.13)
소득수준	0.05* (0.02)	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)	0.05 (0.03)	0.01 (0.05)	0.04 (0.03)
절단점 1	-4.21** (0.29)	-2.20** (0.30)	-2.13** (0.37)	-1.64** (0.27)		
절단점 2	-1.64** (0.32)	-0.25 (0.28)	0.29 (0.29)	0.38 (0.28)		
절단점 3	0.51 (0.32)	1.59** (0.30)	2.41** (0.31)	2.04** (0.30)		
절편					-1.87** (0.36)	-1.02* (0.47)

주: 순서형 로짓(ordered logit) 결과(모형 1과 모형 2). 이항 로짓 결과(모형 3). 17개 광역시도 더미 변수들을 통제하여 고정효과를 추정하였음. 괄호안의 숫자는 17개 광역시도 단위의 클러스터를 고려한 표준오차(cluster-robust standard error)임.

연령 효과가 특히 흥미롭다. 남녀 불문하고 20대 응답자와 비교해 보았을 때, 60대 이상 응답자는 국회의원 피선거권 18세 하향(여성:  $b=-0.70$ ,  $p<0.01$ ; 남성:  $b=-0.79$ ,  $p<0.01$ ), 정당 가입 연령 16세 하향(여성:  $b=-0.52$ ,  $p<0.01$ ; 남성:  $b=-1.29$ ,  $p<0.01$ ), 대통령 피선거권 연령 하향(여성:  $b=-0.78$ ,  $p<0.01$ ; 남성:  $b=-1.23$ ,  $p<0.01$ )에 모두 반대하는 경향을 보인다. 60세 이상 응답자에게서 확인된 태도가 50대 남성에게서도 정당 가입 연령( $b=-0.86$ ,  $p<0.01$ ) 및 대통령 피선거권 연령 하향( $b=-0.69$ ,  $p<0.01$ ) 관련하여 유사하게 나타난다. 40대 남성 응답자도 국회의원 피선거권을 18세로 낮춘 정책( $b=-0.38$ ,  $p<0.05$ )과 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 정책( $b=-0.88$ ,  $p<0.01$ )에 20대 응답자 보다는 부정적인 태도를 취하는 것으로 확인된다. <표 4>에서 확인된, 연령 효과가 재차 확인되고 있는데, 그 효과를 주도하는 집단이 중년층과 노년층 남성이라는 점이 주목할 만하다. 한편 이념 성향이 태도에 미치는 영향은 여성 응답자에게서만 나타난다. 여성 응답자가 보수 성향을 띠수록 국회의원 피선거권 연령을 18세로 낮춘 법( $b=-0.10$ ,  $p<0.01$ )과 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 법( $b=-0.13$ ,  $p<0.01$ )에 반대하는 경향을 보인다. 정치지식, 교육수준, 소득수준과 같은 요인들은 몇 가지 통계적으로 유의미한 결과에도 불구하고 특기할만한 결과를 냈다고 보기 어렵다.

<그림 4> 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인: 남녀 차이, 예측 확률 (비율)



〈그림 4〉을 보면, 남녀 불문하고 응답자의 나이가 높아질수록 피선거권 연령 및 정당 가입 연령 하향에 대해 부정적인 입장을 보임을 확인할 수 있다. 다만 그러한 추세는 여성 응답자 보다는 남성 응답자에게서 더 두드러지게 나타난다. 하지만 전체적인 지지 정도는 남성 응답자에게서 상대적으로 높음을 볼 수 있다. 예를 들어 국회의원 및 지방 정부 선출직 피선거권을 18세로 낮춘 조치에 대해 18~29세 여성이 “적극 지지”를 보낼 확률은 10%에 불과한데 18~29세 남성이 그럴 확률은 20%를 넘는다. 60대 이상의 여성이 이 조치에 “적극 지지”를 보낼 확률은 5% 밖에 안되는데, 60대 이상의 남성은 그럴 확률이 10%를 넘는다.

다른 두 가지 정책에 대한 입장에서도 비슷한 결과를 확인할 수 있다. 정당 가입 연령을 16세로 낮춘 조치에 대해 “적극 지지” 입장을 보일 확률이 18~29세 여성에게서는 약 6%정도 밖에 안되는데 같은 연령대 남성에게서는 20%가 넘는다. 정당 가입 연령 하향 조정에 대해 가장 우호적인 여성 연령대는 30대이고, “적극 지지” 정도가 채 8%가 안되는데, 이는 남성 응답자 중에서 가장 이 조치에 부정적인 60대 응답자의 “적극 지지” 정도와 비슷하다. 대통령 피선거권 연령제한을 낮추는 조치에 대한 입장에도 남녀 차이가 있다. 18~29세 여성의 약 33%가 이 조치에 찬성하는 반면, 같은 연령대 남성은 50%가 이 조치에 찬성하는 경향을 보인다. 연령대가 높아짐에 따라 남녀 모두 이 조치에 찬성하는 정도가 줄어들어서, 60대 이상으로 한정시켜 보면 여성의 경우 약 17%, 남성의 경우 약 22%가 찬성하는 것으로 확인된다.

### 3. 회귀분석: 지지 정당 별 차이

다음으로 피선거권 법과 그와 연관된 규정의 개정에 대한 태도의 결정 요인을 지지 정당 별로 살펴본 결과를 〈표 7〉에 담았다. 흥미로운 점은 피선거권 연령, 정당 가입 연령, 대통령 피선거권 연령 하향에 반대하는 응답자 집단은 국민의힘을 지지하는 60대 이상이라는 결과이다. 더불어민주당 지지자의 경우 18~29세 대비 다른 세대가 피선거권 및 정당 가입연령 관련한 태도에 의미 있는 차이를 보이지 않는다. 유일하게 세대별 차이가 보이는 현안이 대통령 피선거권 연령 하향이다. 여기서는 18~29세 대비 60대 이상의 응답자들이 통계적으로 유의미하게 반대 입장을 취하는 것을 알 수 있다 ( $b=-0.71, p<0.01$ ). 반면 국민의힘 지지자의 경우 18~29세 대비 60대 이상의 응답자들이 피선거권을 18세로 낮춘 것에 반대하고( $b=-0.97, p<0.01$ ), 정당가입 연령을 16세로 낮춘 것에도 반대하며( $b=-1.48, p<0.01$ ), 대통령 피선거권의 연령을 하향하는 아이디어에도 반대하는 것을 알 수 있다( $b=-1.56, p<0.01$ ).

다른 통제변수의 경우 일관된 패턴을 보이지 않는다. 더불어민주당 지지자의 경우 남

성에 비해 여성이 제도 변화에 반대하는 경향을 보인다는 것(피선거권 18세:  $b=-0.49$ ,  $p<0.01$ ); 정당가입 연령 16세:  $b=-0.34$ ,  $p<0.01$ ; 대통령 피선거권 연령 하향:  $b=-0.47$ ,  $p<0.01$ ) 정도가 눈에 띄는 결과이다.

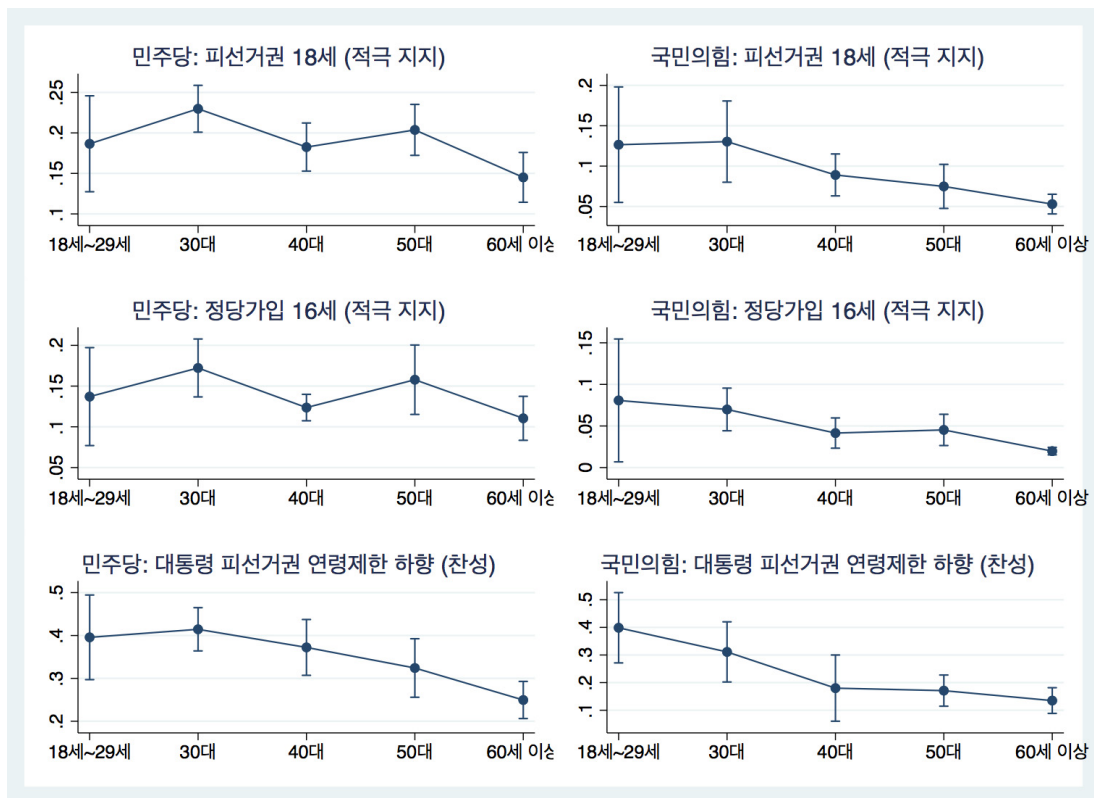
〈표 7〉 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인: 지지정당 간 차이

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
	피선거권 18세 (지지)		정당가입 16세 (지지)		대통령 피선거권 연령 하향 (찬성)	
	민주당 지지	국민의힘 지지	민주당 지지	국민의힘 지지	민주당 지지	국민의힘 지지
18~29세	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주	기준범주
30대	0.27 (0.21)	0.03 (0.44)	0.27 (0.26)	-0.16 (0.48)	0.08 (0.17)	-0.42 (0.31)
40대	-0.03 (0.23)	-0.4 (0.37)	-0.12 (0.29)	-0.71 (0.58)	-0.10 (0.31)	-1.20* (0.59)
50대	0.11 (0.27)	-0.59 (0.35)	0.17 (0.33)	-0.62 (0.48)	-0.33 (0.32)	-1.26** (0.40)
60대 이상	-0.31 (0.27)	-0.97** (0.33)	-0.25 (0.26)	-1.48** (0.47)	-0.71** (0.27)	-1.56** (0.45)
이념(보수)	0.00 (0.03)	-0.04 (0.04)	-0.01 (0.05)	-0.06 (0.05)	0.07 (0.06)	-0.09 (0.09)
정치지식	0.03 (0.05)	-0.15** (0.04)	0.07 (0.05)	-0.11 (0.07)	0.06 (0.08)	0.08 (0.08)
성별(여성)	-0.49** (0.18)	-0.22 (0.21)	-0.34** (0.11)	0.08 (0.18)	-0.47** (0.09)	-0.65* (0.25)
교육(대졸)	0.15 (0.18)	0.11 (0.18)	0.11 (0.08)	-0.04 (0.18)	0.19 (0.12)	0.31 (0.22)
소득수준	0.03 (0.03)	0.06 (0.03)	0.04 (0.04)	0.01 (0.03)	0.00 (0.05)	0.07 (0.05)
절단점 1	-2.99** (0.36)	-3.65** (0.49)	-1.38** (0.33)	-2.78** (0.72)		
절단점 2	-0.61 (0.32)	-1.56** (0.47)	0.84** (0.26)	-0.58 (0.72)		
절단점 3	1.32** (0.29)	0.41 (0.41)	2.59** (0.31)	1.34 (0.74)		
절편					-2.24** (0.58)	-0.50 (0.82)
응답자 수	762	575	762	575	762	567

주: 순서형 로짓(ordered logit) 결과(모형 1과 모형 2). 이항 로짓 결과(모형 3). 17개 광역시도 더미 변수들을 통제하여 고정효과를 추정하였음. 괄호안의 숫자는 17개 광역시도 단위의 클러스터를 고려한 표준오차(cluster-robust standard error)임.

〈표 7〉에서 제시된 결과는 〈그림 5〉를 통해 재검토할 수 있다. 이미 확인한 바와 같이 세대별 태도 차이가 극명하게 드러나는 집단은 국민의힘을 지지하는 응답자이다. 국민의힘 지지자의 경우 구세대로 갈수록 피선거권 18세 하향, 정당가입 연령 16세 하향, 대통령 피선거권 연령 하향을 “적극 지지”할 확률이 크게 줄어든다. 나이에 따라 일관된 태도 변화가 보인다는 점을 특히 주목할 만 하다. 반면 더불어민주당 지지자의 경우 그러한 일관성이 보이지 않는다. 대통령 피선거권 연령 하향에 대한 태도의 경우에만 18~29세에서 60세 이상으로 갈수록 “적극 지지” 확률이 일관되게 줄어들 뿐이다. 피선거권 18세 하향과 정당가입 연령 16세 하향의 경우에는 30대와 50대 응답자가 다른 세대에 비해 “적극 지지”할 확률이 높은 것으로 확인된다. 전체적으로 보아 더불어민주당 지지자도 노년층의 제도 개혁에 대한 태도가 부정적인 것은 사실이나, 국민의힘 지지자에서 보이는 일관성은 확인되지 않는다.

〈그림 5〉 피선거권 법 개정에 대한 태도 결정요인: 지지정당 별 차이, 예측 확률 (비율)



## 1. 결과 정리

이 장은 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 선거제도 개혁의 실효성을 논리적, 경험적으로 검토하고자 한 시도이다. 구체적으로 (1) 피선거권과 정당 가입 연령 관련한 서구 민주주의 국가들의 사례를 유럽연합 소속 국가들의 제도를 통해 파악하고, (2) 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 찬반논리를 기존 연구를 검토해 정리하고, (3) 한국에서의 제도 변화를 둘러싼 정치인들의 논의와 변화된 제도가 가져온 결과를 기술하고, (4) 피선거권 연령 및 정당가입 연령 제도 변화를 유권자들이 어떻게 파악하고 있는지를 설문조사를 통해 검토하였다. 이 장에서 확인된 결과를 정리 하면 다음과 같다.

첫째, 유럽연합 소속 국가들의 제도 검토를 통해 대부분의 국가에서 선거권을 18세부터 부여하고 있음을 확인하였다. 이는 2020년부터 적용된 한국의 제도와 동일한 상황이다. 그런데 유럽연합 국가들이 정한 피선거권 연령 규정은 선거 종류 별, 나라별로 많이 차이가 난다. 선거권 연령 제한과 동일하게 피선거권 연령 제한을 18세로 둔 나라들이 다수이긴 하나, 피선거권 연령 제한을 18세 이상으로 규정한 나라들 역시 존재한다. 그러나 피선거권 연령 제한을 하향 조정하는 시계열적 추이가 있을 뿐 그것을 상향 조정하는 경향은 없었다는 점이 중요하다. 이러한 결과는 한국이 2022년부터 피선거권 연령 제한을 18세로 정한 조치가 적어도 유럽연합 소속 국가들이 지향하는 방향과 일치함을 보여준다. 또한 유럽연합 소속 국가 차원에서 일관된 정당 가입 연령 기준을 찾아 볼 수는 없지만, 선거권 혹은 피선거권 기준에 준하여 운영하는 현상은 확인할 수 있다. 이 역시 한국에서 정당가입 연령을 하향 조정한 조치와 유사한 맥락에서 이해가능한 현상이다.

둘째, 선거권과 피선거권 연령 기준을 하향조정하는 조치에 대한 찬반 논리는 팽팽히 맞서고 있다. 이 조치에 반대하는 입장에서는 젊은 세대의 정치적 미성숙을 문제 삼는다. 하지만 반박논리 역시 만만치 않다. 정치적 성숙도를 연령 기준으로 보아야 할 이유가 없고, 10대를 대상으로 한 시민교육이 강화되면 성숙도는 증가할 것이며, 정당과 정치인이 10대의 목소리에 관심을 갖는다면 젊은 세대의 정치 관심, 지식, 참여가 증가할 것이라는 논리가 그것이다. 또한 국가에 대한 의무 수행과 관련 징집연령에 맞추어 권리 행사를 보장하는 선거권과 피선거권 연령을 맞추어 주어야 한다는 논리에 반박하기도 쉽지 않다. 다만 논리적 타당성과는 별개로, 선거권과 피선거권을 하향조정하는 개혁이

젊은 세대의 투표율 제고 및 젊은 정치인의 등장에 긍정적인 영향을 주는지에 대해서는 별도의 경험적 근거를 요구한다.

셋째, 한국에서 피선거권 연령과 정당가입 연령이 하향조정된 결정적인 이유는 2020년부터 적용된 선거권 연령 18세 하향조정 조치에서 찾을 수 있다. 선거권이 18세부터 주어지는 상황에서 피선거권을 25세로 유지하면 8년간의 공백이 생긴다는 문제가 심각하게 고려되었던 것이다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 반대가 없지는 않았지만 선거권 연령 하향 조정을 둘러싼 논쟁만큼 첨예하지는 않았다. 다만 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정이 큰 잡음 없이 이루어졌기 때문에 미리 고려되었어야 할 문제들이 여전히 남아있다. 대표적으로 민법상 성년의 나이가 19세인데 정치적 책임을 개인적으로 직접 져야할 선출직 정치인의 나이가 18세일 경우가 생길 수 있다는 문제가 있다. 한편 제도 개혁 이후 시행된 2022년 제8차 지방선거 결과를 보면 후보 공천 및 당선 여부 관련하여 피선거권 및 정당가입 연령이 하향조정된 효과가 미미함을 확인할 수 있다. 새 제도의 효과를 확인하기 위해서는 장기적인 관찰이 요구된다.

넷째, 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 일반 유권자의 태도를 확인하기 위한 온라인 설문조사 자료 분석 결과, 젊은 세대에 비해 노년층이, 더불어민주당 지지자에 비해 국민의힘 지지자가, 남성 보다는 여성이 제도 변화에 부정적인 입장을 보이는 것을 확인하였다. 설문 응답자를 지지 정당 기준으로 나누어 추가적인 분석을 해 보았더니 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 반대하는 경향이 가장 강한 집단은 60대 이상의 국민의힘 지지자임을 확인하였다. 이러한 경향은 이미 법제화된 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치뿐만 아니라 대통령 피선거권 연령 하향이라는 아직 정치권에서 본격적으로 논의되지 않은 아이디어 관련하여서도 유사하게 나타난다.

## 2. 제언들

피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치가 의도한 결과를 얻기 위해서는 젊은 세대 유권자의 적극적인 정치 참여와 이들의 정치적 대표성 향상이 확보되어야 한다. 우선 만18세 유권자의 정치참여를 유도하기 위해서는 시민 교육에 대한 관심이 필요하다. 한국에서는 최근까지 만19세부터 투표가 가능했기 때문에 청소년을 대상으로 한 정치학적 관심이 별로 없었다. 하지만 선거권 및 피선거권 연령을 하향 조치한 서구 민주주의 국가에서는 이미 청소년의 정치사회화 관련 연구를 많이 축적해 놓은 상황이다. 예를 들어 벨기에 정치패널 연구(Belgian Political Panel Survey, BPPS, 2006-2011)는 만16세에서 18세 청소년을 대상을 패널 설문을 구축하여 진행한 연구이다. 이 패널 자료를 활용하여 수많은 논문들이 출판되었다(e.g., Dassonneville et al. 2012; Hooghe &

Dassonneville 2011; Quintelier 2015; Quintelier & Van Deth 2014; Quintelier & Vissers 2008; Quintelier & Hooghe 2012). 또한 미국에서 수행된 아이-부모 사회화 패널 연구(Youth-Parent Socialization Panel Study)는 1973년부터 1997년까지 네 번의 설문조사를 통해 구축한 설문자료를 이용해 정치이념과 정치행태 분야에 영향력 있는 연구를 축적하고 있다(e.g., Jennings & Markus 1984; Jennings, Stoker, & Bowers 2009; Neundorf, Niemi, & Smets 2016). 서구 민주주의 국가에서 축적된 정치사회화 연구를 활용하여 효과적인 청소년 시민 교육 커리큘럼을 만들 수 있을 것이다. 여기서 중요한 것은 정당가입 연령 하향 조정 조치에 딸린 법정대리인의 동의 조항에서 확인할 수 있듯이, 청소년 뿐만 아니라 학부모 대상 시민 교육도 필요하다는 점이다. 변화한 제도에 맞춘 시민 교육 커리큘럼과 집행 관련된 논의는 추후 별도로 반드시 수행되어야 할 것이다.

선거권과 피선거권을 새로 부여받은 젊은 세대 유권자들의 정치 참여가 정치적 대표성의 향상으로 자연스럽게 이어지기 위해서는 정당의 전향적인 조치가 필요하다. 특히 정당에서 젊은 세대 정치인을 적극적으로 공천하지 않는다면 선거권과 피선거권 연령 하향조정은 아무런 효과를 보지 못할 가능성이 크다. 실제로 젊은 세대의 낮은 정치적 대표성은 심각한 상황이다. 중앙선거관리위원회의 통계자료에 따르면, 제21대 국회의 의원 비율은 세대별로 크게 차이가 난다. 지역구와 전국구를 모두 포함해 보았을 때, 50대 의원의 비율은 59%, 60대 의원의 비율은 23%, 40대 의원의 비율은 12.7%인 것에 비해, 20대 의원의 비율은 0.7%, 30대 의원의 비율은 3.7%에 불과하다. 지역구 국회의원으로 한정지어 놓고 보면, 20대와 30대의 비율은 1%도 채 안되는 것이 현실이다. 현재 40대와 50대의 인구 비율이 높긴 하지만, 20대와 30대를 아우르는 소위 MZ세대 국회의원 비율이 이 정도 밖에 안된다는 것은 기술적 대표성 기준으로 볼 때 심각한 문제이다. 이는 젊은 세대 정치인이 대거 출마하였음에도 불구하고 낙선하여 생긴 현상이 아니다. 정당들이 처음부터 MZ세대 후보를 공천하지 않았기 때문이다. 대한민국 건국 초기인 제1대 및 2대 국회의 지역구 의원 중 20대와 30대의 비율이 각각 20%와 25%를 넘었던 것과 비교하면 지금의 수치는 매우 초라하다.

젊은 세대의 정치적 대표성을 향상시키기 위해서 현재 양당 중심의 정치 구도는 적합한 환경이 아니다. 거대 양당 간의 경쟁이 보다 경험과 연륜이 있고, 재력과 인적 네트워크를 갖춘 후보를 선호할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 젊은 세대의 정치적 대표성 향상을 위해서는 추가적인 정치 개혁이 필요하다. 한 가지 생각해 볼 수 있는 조치는 최근 정치권에서 빈번히 논의된 지역정당 설립을 허가하는 것이다. 잘 알려진 바와 같이 대한민국 헌법이 정당 설립의 자유를 보장함에도 불구하고 정당법은 수도에 중앙당을



두고 5개 이상의 시도당을 갖추지 못할 경우 정당 설립이 불가능하도록 규정(정당법 제 3조 및 17조)하고 있다. 이 규정은 군소정당의 난립을 방지한다는 입법목적에도 불구하고 유권자의 정치 참여를 제약하는 부작용을 낳아왔다. 적지 않은 지역의 정치권력이 실질적으로 하나의 정당에 집중되어 있는 상황은 젊은 세대의 정치 참여 의지를 꺾을 뿐만 아니라 신세대 정치인의 육성에도 방해 요인으로 작동한다. 2020년 지방자치법 전부 개정으로 지역 여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체 정부구성 형태를 자유롭게 선택할 수 있는 길이 열린 상황이기 때문에, 지역정당의 설립을 허가하되 지역정당의 후보 공천은 지방선거로 제한한다면 양대 정당의 큰 반발을 사지 않으면서 정치적 대표성 차원에서 세대간 불평등을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

- 김효연. 2020. 공직선거법 제16조 제2항의 국회의원 피선거권연령의 헌법적 정당성. 『헌법학연구』 제6권2호, 1-38.
- Bergh, J. 2013. “Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-years-olds? Finding from the 2011 Norwegian voting-age trial,” *Electoral Studies* 32:90-100.
- Blais, A., and A. Dobrzynska, A. 1998. Turnout in electoral democracies, *European Journal of Political Research* 33:239-261.
- Chan, Tak Wing, and Matthew Clayton. 2006. “Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations” *Political Studies* 54:533-558.
- Cohen, C. 1975. “On the child’s status in the democratic state: A response to Mr. Schrag.” *Political Theory* 3:458-463.
- Cultice, W. 1992. *Youth’s battle for the ballot: A history of voting age in America*. New York: Greenwood Press.
- Dalton, R. J. 2008. *The good citizen: How a younger generation is reshaping American politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Dassonneville, Ruth, Ellen Quintelier, Marc Hooghe, and Ellen Claes. 2012. “The relation between civic education and political attitudes and behavior: A two-year panel study among Belgian late adolescents.” *Applied Developmental Science* 16 (3):140-150.
- Franklin, M. N. 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harris, J. 1982. “The political status of children,” In Graham K. (ed.) *Contemporary Political Philosophy: Radical Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 35-55.
- Hooghe, Marc, and Ruth Dassonneville. 2011. “The effects of civic education on political knowledge. A two year panel survey among Belgian adolescents.” *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 23(4): 321-339.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Jennings, M. Kent, Laura Stoker, and Jake Bowers. 2009. “Politics across generations: Family transmission reexamined.” *The Journal of Politics* 71(3): 782-799.
- Jennings, M. Kent, and Gregory B. Markus. 1984. “Partisan orientations over the long haul: Results from the three-wave political socialization panel study.” *American*

- Political Science Review* 78(4):1000-1018.
- Kuhn, D., and R. Siegler. 2006. *Handbook of Child Psychology. Vol. 2. Cognition, Perception, and Language, 6<sup>th</sup> ed.* Hoboken: John Wiley & Sons.
- Martin, A. 2012. "Political participation among the young in Australia: Testing Dalton's good citizen thesis," *Australian Journal of Political Science* 47:211-226.
- McAllister, I. 2014. "The politics of lowering the voting age in Australia: Evaluating the evidence," *Australian Journal of Political Science* 49:68-83.
- McKee, P., and C. E. Barber. 2001. "Plato's theory of aging," *Journal of Aging and Identity* 6:93-104
- Mill, J. S. 2009. *Considerations on Representative Government.* Auckland: Floating Press.
- Moshman, D. 1999. *Adolescent psychological development: Rationality, morality, and identity.* Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Neundorf, Anja, Richard G. Niemi, and Kaat Smets. 2016. "The compensation effect of civic education on political engagement: How civics classes make up for missing parental socialization." *Political Behavior* 38(4):921-949.
- Quintelier, Ellen. 2015. "Engaging adolescents in politics: The longitudinal effect of political socialization agents." *Youth & Society* 47.1: 51-69.
- Quintelier, Ellen, and Jan W. Van Deth. 2014. "Supporting democracy: Political participation and political attitudes. Exploring causality using panel data." *Political studies* 62:153-171.
- Quintelier, E., & Vissers, S. 2008. "The effect of Internet use on political participation: An analysis of survey results for 16-year-olds in Belgium." *Social Science Computer Review* 26(4), 411-427.
- Quintelier, Ellen, and Marc Hooghe. 2012. "Political attitudes and political participation: A panel study on socialization and self-selection effects among late adolescents." *International Political Science Review* 33(1): 63-81.
- Rashkova, E. R., and M. Spirova. 2014. "Party regulation and the conditioning of small political parties: Evidence from Bulgaria," *East European Politics* 30:315-329.
- Shapiro, I. 2006. *The state of democratic theory.* Princeton Univesirty Press.
- Schwarzer, S., and E. Zeglovits. 2013. "The role of schools in preparing 16- and 17-year-lad Austrian first-time voters for the election," In Abendschön, S. (ed.) *Growing into Politics: Contexts and Timing of Political Socialisation. Studies in European Political Science.* Colchester: ECPR Press, 73-89.

〈선거권 및 피선거권에 관한 유럽연합 회원국 관련 정보 및 웹사이트〉

오스트리아: [https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/leben\\_in\\_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html](https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/1/Seite.320210.html)

벨기에: <https://ibz.be/en/european-elections-belgium> (EP elections)

불가리아: Constitution of the Republic of Bulgaria, Article 42(1), Article 65(1) Election Code, Article 3 & 4.

크로아티아: <https://www.expaticroatia.com/voting-in-croatia/>

키프러스: Constitution Article 63 (선거권), Article 64 (피선거권), Article 95 (선거권)  
The age of candidacy was lowered from 25 to 21 through a constitutional amendment adopted unanimously in 2019  
([https://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Cyprus#cite\\_note-10](https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Cyprus#cite_note-10))

체코: <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/voting-in-elections.aspx> (선거권)/  
<https://portal.gov.cz/en/informace/INF-21> (지방수준)/ Constitution, Article 18 (선거권), Article 19 (피선거권)

덴마크: <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/elections-and-referendums>

에스토니아: <https://www.valimised.ee/en/estonian-elections-nutshell/right-vote>

핀란드: <https://vaalit.fi/en/parliamentary-elections> (선거권, 의회)  
<https://vaalit.fi/en/eligibility-and-nomination-of-candidates1> (피선거권, 의회)  
<https://vaalit.fi/en/right-to-vote-and-Compilation-of-the-voting-register3> (선거권, country)  
<https://vaalit.fi/en/eligibility-and-nomination-of-candidates4> (피선거권, county)  
<https://vaalit.fi/en/right-to-vote-and-Compilation-of-the-voting-register> (선거권, municipal)  
<https://vaalit.fi/en/eligibility-and-nomination-of-candidates> (피선거권, municipal)  
<https://vaalit.fi/en/right-to-vote-and-Compilation-of-the-voting-register4> (선거권, EP)  
<https://vaalit.fi/en/eligibility-and-nomination-of-candidates2> (피선거권, EP)

프랑스: <https://www.elections.interieur.gouv.fr/en/how-to-vote> (의회선거 선거권)  
Electoral Code (L44, L194) - 피선거권

독일: 연방헌법 Article 116조 (피선거권)  
European Election Act 6a, 6b sections/ <https://handbookgermany.de/en/elections> (선거권)

그리스: <https://www.ypes.gr/en/elections/national-elections/parliamentary-elections/information-for-the-voters>

헝가리: OSCE report on the parliamentary elections 02 April 2022.

아일랜드: [https://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/elections\\_and\\_](https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_)

referenda/national\_elections/local\_elections.html

이탈리아: <https://www.pratomigranti.it/en/vivere/elezioni/pagina81.html> (선거권)

라트비아: <https://www.saeima.lv/en/about-saeima/saeimas-velesanas-1/saeimas-velesanu-likums-1> (총선)

<https://www.cvk.lv/en/elections/local-elections/local-elections-2021> (지방선거)

리투아니아: [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35354&p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35354&p_k=2) (총선)

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e4f48cc2526711e698d88208478a76a2?jfwid=bnp209kt2> (지방선거)

룩셈부르크: <https://www.justarrived.lu/en/administrative-procedures/voting-luxembourg/> (선거권)

<https://guichet.public.lu/en/citoyens/citoyennete/elections/elections-communales/candidat-elections-communales.html> (피선거권, 지방)

<https://guichet.public.lu/en/citoyens/citoyennete/elections/elections-europeennes/candidat-election-europeennes.html> (피선거권, EP)

<https://guichet.public.lu/en/citoyens/citoyennete/elections/elections-legislatives/candidat-election-legislatives.html> (피선거권, 총선)

말타: Constitution of Malta, Article 57 (선거권)

네덜란드: <https://www.houseofrepresentatives.nl/voting-0> (총선 선거권)

<https://www.government.nl/topics/elections/voting-in-provincial-elections> (province)

<https://www.government.nl/topics/elections/voting-in-municipal-elections> (municipal)

<https://www.houseofrepresentatives.nl/standing-election> (피선거권)

폴란드: <https://www.sejm.gov.pl/english/sejm/pos.htm> (의회)

<https://www.gov.pl/web/your-europe/participating-in-municipal-elections-and-elections-to-the-european-parliament> (지방과 EP)

포르투갈: <https://eportugal.gov.pt/en/cidadaos/votar> (선거권)

<https://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/PerguntasFrequentes.aspx> (피선거권)

루마니아: Constitution of Romania Article 36 (선거권)

Constitution of Romania Article 37 (피선거권)

슬로바키아: [https://www.slovensko.sk/en/life-situation/life-situation/\\_right-to-vote-of-union-citizen](https://www.slovensko.sk/en/life-situation/life-situation/_right-to-vote-of-union-citizen)

슬로베니아: <https://www.gov.si/en/policies/state-and-society/elections-and-referendums/>

스페인: [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/en/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/elecciones/municipales.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/en/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/elecciones/municipales.html) (municipal, 연방)

선거가 없다)

[https://administracion.gob.es/pag\\_Home/en/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/elecciones/europeas.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/en/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/elecciones/europeas.html) (EP)

스웨덴: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/elections-to-the-riksdag>

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190516BKG51011/european-elections-2019-country-sheets/26/sweden> (EP)

# 05

## 투표편의 제공에 대한 유권자의 인지도 및 활용도 분석

- 사전투표제도와 격리자 투표 편의를 중심으로

김은경(국민대학교)·허재영(연세대학교)





## 요약문

일반적으로 투표편의는 유권자들의 투표참여에 편의를 제공하는 것을 의미한다. 가장 대표적인 투표편의제도는 2014년 제6회 전국동시지방선거에 도입된 사전투표제도로, 제20대 대통령선거에서는 사전투표제도가 확실한 투표편의로 정착하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 제20대 대통령선거의 사전투표율은 5년전 실시된 제19대 대통령선거의 사전투표율인 26.06%보다 무려 11% 가까이 상승한 수치인 36.93%를 기록했다. 이러한 수치는 사전투표제도가 처음으로 도입된 2014년 이후 가장 높은 것이다. 이는 제8회 전국동시지방선거에서도 확인할 수 있다. 제8회 동시지방선거에서 선거인 중 20.62%는 공식선거일이 아닌 5월 27, 28일 양일간 실시된 사전투표에 참여했다. 제7회 동시지방선거와 비교할 때 전체 투표율은 9.3%p 하락했지만, 사전투표율은 20.14%보다 0.48%p 증가한 것이다. 이 또한 사전투표제도를 전면 도입한 이후 실시된 지방선거 중에 가장 높은 투표율이기도 하다.

아울러 이번 대통령선거에서는 코로나바이러스감염증-19의 확산으로 인해 확진·격리자의 선거권을 보장하기 위한 투표편의 문제도 큰 이슈로 부각되었다. 선거일을 앞둔 시점에 코로나19 확진자가 30만명을 넘어서며 급증하는 추세를 보여 이로 인한 불평등한 투표 참여가 발생하지 않도록 많은 논의가 이뤄졌고, 제도적인 대책도 마련되었다.

본 연구에서는 제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거 이후 각각 실시된 ‘제20대 대통령선거 유권자 인식조사’, ‘제20대 대통령선거 전문가 인식조사’, ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’ 자료를 통해 사전투표에 참여한 유권자에 대한 경험적 분석을 실시했다. 다음으로 제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거에서 코로나19 확진자 및 격리자들을 위해 마련된 편의제도에 대한 유권자들의 인식을 살펴보고, 이를 통해 사전투표제도가 유권자들의 투표참여 행태에 어떠한 영향을 미쳤는지, 또한 확진·격리 유권자들에 대한 투표편의 제공이 얼마나 유권자들에게 접근성을 제공했는지도 살펴보았다.

우선 사전투표자를 기준으로 기권자들을 살펴봤을 경우, 제20대 대통령선거와 제8회 지방선거에서 모두 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정치적 변수들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있었다. 제20대 대통령선거의 경우, 정당일체감과 정치관심도, 그리고 정치지식이 영향요인으로 작용하였고, 제8회 지방선거 역시 정당일체감과 정치관심

도에 의해 영향을 받는 것으로 확인되었다. 양대 선거에서 모두 더불어민주당 또는 국민의힘에 정당일체감을 가진 유권자들은 투표에 기권하기보다는 사전투표에 참여할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 아울러 정치에 관심을 가지고 있거나 정치지식 수준이 높을수록 유사한 경향을 보여, 정치적 변수들이 적어도 투표참여 행위에서 응답자들이 이탈하는 것에 영향을 주는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 공식선거 당일투표자와 사전투표자를 비교했을 때에는 투표참여의 편의성이 중요한 요인으로 작동하는 것으로 보인다. 소득 수준이 높고 대도시에 거주하는 응답자일수록 사전투표자일 가능성이 큰 것으로 나타났다. 그러나 제8회 지방선거에서는 연령대가 높을수록, 자가 주택에 거주하는 유권자일수록, 그리고 전세 거주자일수록 당일투표를 할 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한 민주당에 정당일체감을 가진 유권자들이 투표참여에서 당일투표보다는 사전투표에 참여할 가능성이 크고, 정치이념이 진보적일수록 사전투표 참여 가능성이 큰 것을 확인할 수 있었다.

확진·격리 유권자들에 대한 투표편의 제공과 관련해서는 50대 유권자일수록 중앙선거관위의 코로나19 감염 및 자가격리자에 대한 조치에 대해 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 더 크게 나타났다. 60세 이상 연령대의 유권자들 역시 중앙선거관위의 코로나 격리자 관련 조치에 대해서 잘못했다기보다는 잘했다고 응답할 가능성이 큰 것으로 나타나지만 보통이다-잘못했다라는 응답 간에는 유의미한 차이가 없어서 대체적으로 60대 유권자들이 상대적으로 중앙선거관위의 코로나19 대응 조치에 대해 더 긍정적으로 평가하였다고 볼 수 있다. 정치적 변수 중에서는 유권자의 자기 정치이념이 진보적일수록 선거관위의 코로나 대응 조치에 대해 잘못했다는 응답보다는 잘했다고 응답할 가능성이 크게 나타났다.

## I 서론

일반적으로 투표편의는 유권자들이 투표참여에 편의제공하는 것을 의미한다. 2014년 제6회 전국동시지방선거에 도입된 사전투표제도, 거동불편 유권자 차량 지원, 투표활동 보조인 운영, 투표편의 물품 비치 등이 투표참여 장벽을 완화시킴으로써 투표율을 높일 수 있는 투표편의 제공에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

예를 들어, 사전투표 뿐만 아니라 중앙선거관리위원회가 ‘쉽게 설명한 투표안내 애니메이션·투표안내책자·투표안내카드’를 제작하여 발달장애인 등 선거인이 투표 방법과 절차를 대한 이해를 돕거나, 다문화 가정 유권자와 같이 문자정보의 해독이 어려운 선거인의 모국어로 투표일시·절차·방법 등 선거정보를 제공하는 것 모두가 투표편의 제공에 포함된다고 할 수 있다. 특히, 제20대 대통령선거의 경우 코로나바이러스감염증-19(이하 ‘코로나19’)의 확산으로 인한 확진·격리자가 60만명을 상회하는 등 이전 선거와 달리 확진·격리자에 대한 투표편의 문제도 큰 이슈로 부각됐다.

이에 따라 제20대 대통령선거, 제8회 동시지방선거를 앞두고 질병관리청은 ‘제20대 대통령선거 등을 위한 외출’을 확진·격리자의 선거권 보장하기 위해 질병청장이 정하는 외출 사유로 공고함으로써 확진·격리 유권자는 선거일 당일이나 사전투표 이틀째인 5일 오후 5시부터 선거 목적으로 외출이 허용되었다. 이에 따라 중앙선거관리위원회는 별도의 장소와 시간대를 정하여 확진·격리 유권자들이 투표할 수 있도록 조치하였다.

코로나19 확진자에 대한 투표편의 제공이 구체적으로 논의된 것은 지난 3월에 실시된 제20대 대통령선거를 앞두고서다. 선거일을 앞둔 시점에 코로나19 확진자가 30만명을 넘어서며 급증하는 추세를 보여 이로 인한 불평등한 투표 참여가 발생하지 않도록 많은 논의가 이뤄졌고, 제도적인 대책도 마련되었다. 우선 질병관리청은 코로나19 확진자 및 격리자의 선거권을 보장하기 위해 선거일에 한해 이들의 일시적인 외출을 허용했다. 또한 국회는 「공직선거법」을 개정하여 코로나19 확진자 및 격리자 등이 선거권 행사를 위해 활동할 수 있는 근거를 마련하였다.<sup>1)</sup>

코로나19 등으로 인해 자가치료 또는 시설치료를 받거나 코로나19 등의 확산을 방지

하기 위해 자가 또는 시설에 격리 중인 사람이 거소투표를 통해 선거에 참여할 수 있도록 거소투표의 대상 및 방법 등에 대한 요건을 완화하였고, 국가와 지방자치단체는 이들을 위해 교통편의 제공 및 그 밖에 필요한 방안을 마련하도록 하였으며, 격리자 등에 한정하여서는 투표소를 오후 6시부터 7시 30분까지 운영하도록 하였다. 이러한 투표편의 제공은 이번 지방선거에서도 적용되었다. 지방선거를 앞두고 「공직선거법」을 한 차례 더 개정하여 코로나19 격리자 등에 한정하여 사전투표 둘째 날에 투표소를 오후 6시 30분부터 오후 8시까지 운영하고, 선거일의 투표소를 오후 6시 30분부터 오후 7시 30분까지 운영하도록 하여 코로나19로 인해 불평등한 투표 참여가 발생하지 않도록 하였다.<sup>2)</sup>

제20대 대통령선거는 코로나19의 확산, 오미크론 변이의 급증 속에서도 3400만명이 넘게 참여하여 77.1%라는 투표율을 기록했다. 이는 제19대 대선 투표율(77.2%)보다는 0.1% 낮고, 제18대 대선 투표율(75.8%)보다는 1.3% 높은 수치이다. 제20대 대통령선거에서 눈여겨 볼만한 것은 대표적인 유권자 투표편의 제도인 사전투표제도가 확실한 투표편의로 정착하고 있다는 점이다. 제20대 대통령선거의 사전투표율은 <표 1>에서 확인할 수 있는 바와 같이 5년전 실시된 제19대 대통령선거의 사전투표율 26.06%보다 무려 11% 가까이 상승한 수치인 36.93%를 기록했다. 이러한 수치는 사전투표제도가 처음으로 도입된 2014년 이후 가장 높은 것이다. 이처럼 2014년에 도입된 사전투표제도는 유권자의 인지도와 활용도 면에서 모두 큰 발전을 보여주고 있다.

반면, 제20대 대통령선거 후 약 3개월만에 치러진 선거에서 유권자의 절반 가량이 투표에 참여하지 않은 것이다. 지방선거는 대통령선거에 비해 상대적으로 많은 관심을 받지 못한다는 사실을 감안하더라도 제7회 전국동시지방선거의 투표율(60.2%)과 비교할 때 상당히 낮은 투표참여가 이뤄졌다고 할 수 있다.

그럼에도 투표참여에 있어 주목할만한 수치가 존재한다. 바로 사전투표율이다. 제8회 동시지방선거에서 선거인 중 20.62%는 공식선거일이 아닌 5월 27, 28일 양일간 실시된 사전투표에 참여했다. 제7회 지방선거와 비교할 때 전체 투표율은 9.3%p 하락했지만, 사전투표율은 20.14%보다 0.48%p 증가했다. 이는 사전투표제도를 전면 도입한 이후 실시된 지방선거 중에 가장 높은 투표율이기도 하다.

1) 「공직선거법」 제6조의3신설, 제38조제1항, 제147조제11항, 제148조제1항 및 제155조제6항 등  
2) 「공직선거법」 제155조제2항 및 제6항

〈표 1〉 사전투표제 도입 이후 전국단위 선거의 사전투표율과 최종투표율(%)

사전투표제 도입 이후 전국단위 선거	사전투표율	총투표율
<b>6회 동시지방선거(2014.06.04.)</b>	<b>11.49</b>	<b>56.8</b>
20대 국회의원선거(2016.04.13.)	12.19	58.0
19대 대통령선거(2017.05.09.)	26.06	77.2
<b>7회 동시지방선거(2018.06.13.)</b>	<b>20.14</b>	<b>60.2</b>
21대 국회의원선거(2020.04.15.)	26.69	66.2
20대 대통령선거(2022.03.09.)	36.93	77.1
<b>8회 동시지방선거(2022.06.01.)</b>	<b>20.62</b>	<b>50.9</b>

사전투표제도는 선거일에 투표를 할 수 없는 선거인이 별도의 신고를 하지 않고 각 읍·면·동에 설치된 사전투표소에서 선거일 전 5일부터 2일간 투표를 할 수 있는 제도<sup>3)</sup>로, 2013년도 상반기 재·보궐선거에서 최초로 도입되어 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 전국적으로 실시되었다. 이는 유권자의 투표편의 개선을 통한 투표참여를 높이기 위해 마련된 제도로 실질적 투표시간을 확대함으로써 유권자의 시간적 제약을 완화해준다. 또한 유권자 본인의 주거지가 아닌 전국의 어느 투표소에서라도 간단한 본인 확인 절차만 거치면 투표를 진행할 수 있도록 하여 공간적인 제약도 감소시켜 준다(강신구 2016).

그렇다면 많은 비용과 인력이 소요되는 사전투표제도를 실시하면서까지 투표율을 제고하려는 이유는 무엇일까? 그것은 선거에서의 투표율이 단순히 투표에 참여한 유권자의 비율만을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 선거는 유권자에게는 그들의 대표를 선출하여 국가의 의사결정을 대신하게 하는 정치참여의 기본이며, 선출된 대표에게는 정당성을 부여해주는 대의민주주의 체계의 핵심 기제라 할 수 있다(이재묵 2020). 즉 많은 유권자가 투표에 참여한다는 것은 그만큼 선거 결과의 민주적 대표성과 정당성을 확보한다는 의미이기도 하다(가상준 2017).

침묵하고 있는 다수가 어떠한 선호를 가지고 있는지 알 수 없는 상황에서는 대표의 결정에 대한 정당성이 심각하게 의심받을 수 있기 때문이다(Lijphart 1997). 선거에서의 불평등한 참여는 정책에 대한 불평등한 영향력을 초래하게 되고, 이는 결국 차별적 결과물로 도출된다. 이에 공정하고 민주적인 제도가 마련되었다 하더라도 참여가 평등하게 보장되지 않는다면 민주주의의 가치가 제대로 구현되었다고 보기 어렵다. 따라서 전세계 대부분의 국가들은 투표에 있어서 소득, 계급, 계층, 세대, 교육수준, 이념 등 이해를 달리하는 사회경제적 속성 등에 따라 차별없이 참여가 보장될 수 있도록 많은 노력을 기울이고 있다.

3) 중앙선거관리위원회 홈페이지(<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/List.do?cbIdx=1101>)

제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거 이후 각각 실시된 ‘제20대 대통령선거 유권자 인식조사’, ‘제20대 대통령선거 전문가 인식조사’, ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’ 자료를 통해 사전투표에 참여한 유권자에 대한 경험적 분석을 실시한다. 다음으로 제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거에서 코로나19 확진자 및 격리자들을 위해 마련된 편의제도에 대한 유권자들의 인식을 살펴본다. 마지막으로 사회적 약자인 장애인들의 선거권을 보장하기 위한 투표편의제도를 운영적 측면과 제도적 측면에서 살펴보고 향후 투표편의제공에 대한 함의를 도출하고자 한다.

## II 유권자의 투표참여 선택

유권자의 투표참여 선택에 영향을 미치는 것이 무엇인가를 살펴볼 때, 다수의 선행연구들은 합리적 선택이론의 관점에서 유권자의 비용과 혜택, 그로 인한 효용(utility)을 분석한다. 유권자들을 자신의 효용을 극대화하고자 하는 합리적인 행위자라고 가정한다면, 유권자들이 투표장으로 향하는 이유는 간단히 말해 투표에 드는 비용보다 편익이 크기 때문이라고 설명할 수 있다(Downs, 1957: 5, 238-247; Riker and Odershook 1968).

합리적 선택이론에 따르면 유권자들이 투표에 참여하는가를 결정하는 것은 하나의 효용함수를 따른다( $V = pB - C + D > 0$ ). 유권자가 투표에 참여하여 얻을 수 있는 기대편익( $p$ )이 투표에 참여하기 위해 지불해야할 비용( $C$ )보다 클 때, 유권자가 투표에 참여할 가능성이 높아진다. 그러나 수 많은 유권자들의 표 중 한 표를 행사함으로써 개별 유권자가 얻게 될 편익은 그 개인이 지불해야하는 시간적·공간적 비용에 비해 작기 마련이다. 따라서 실제 유권자들이 투표 참여를 하는 이유를 설명하기 위하여 민주주의 사회에서 시민으로서 투표에 참여하여 얻을 수 있는 시민적 만족감을 나타내는 항( $D$ )이 포함된다. 즉, 투표로 인한 기대편익과 시민적 만족감이 비용보다 클 경우에 유권자들은 투표에 참여하게 된다.

합리적 선택이론의 관점에서 유권자의 투표참여를 제고할 수 있는 방법은 크게 두 가지라고 할 수 있다. 투표로 인한 기대편익 혹은 시민적 만족감과 같은 투표참여로 인해 유권자 개인이 체감할 수 있는 혜택을 높이거나, 혹은 투표참여에 드는 비용을 줄여주는 것이다. 하지만 투표로 인한 기대편익 혹은 시민적 만족감을 높이는 쉽지 않다. 따라서 다수의 연구들은 투표비용을 줄일 수 있도록 편의를 제공하는 제도의 도입 및 그 효과에 관심을 기울여 왔다. 투표편의란 유권자들에게 편의성을 제공하여 장소와 시간에 따른

비용을 줄여 유권자들이 투표에 보다 쉽게 참여할 수 있는 기회제공을 의미한다(이미란·고선규 2016). 이 중에서도 가장 대표적인 대표적인 투표편의를 제공하는 제도로는 사전 투표제도가 있다. 한국의 사전투표제도는 2013년 4월 재·보궐선거에 시범적으로 도입되었고, 2014년 전국단위 선거인 제6회 전국동시지방선거에서 최초로 실시되었다. 사전투표의 가장 큰 특징은 기존에 존재했던 부재자투표와 달리 사전 신고 없이 신분증만 소지하면, 전국에 설치된 사전투표소 어디에서든 투표에 참여할 수 있다는 점이다.

사전투표제도는 투표에 참여하는 데 소요되는 비용을 감소시켜 투표율 제고를 도모하기 위해 활용되고 있다. 선거 당일에만 투표할 수 있는 것이 아니라 사전에 투표할 수 있도록 시간을 두는 것은 유권자 개인의 시간비용을 감소시켜주기 위한 것이며, 지정된 투표장소 외에 전국 어느 투표소에서라도 참여할 수 있도록 하여 유권자의 거리비용을 감소시켜준다.

미국 선거에서 사전투표제도의 효과를 분석한 대부분의 연구들은 동원효과보다는 분산효과가 더욱 크다는 결과를 도출했다(Stein et al. 1997; Neely et al. 2001; Giammon et al. 2010; Alberda 2014). 미국의 사전투표제도는 유권자 개인의 주소지 관할 카운티에 마련된 사전투표소에서만 참여가 가능하다. 즉 한국의 사전투표제도가 시간비용뿐만 아니라 거리비용도 감소시키는 효과를 가지는 것과는 다르게 시간비용의 감소만 기대할 수 있는 것으로 조기투표라 하기도 한다(김정곤 2021). 그러나 시간과 거리비용을 모두 감소시켜주는 한국의 사전투표제도에 대한 대부분의 연구들도 마찬가지로 사전투표제도의 동원효과를 거의 찾아볼 수 없다고 주장한다(강신구 2016; 가상준 2016, 2018; 이재철 2018).

제20대 대통령선거에서 유권자들의 투표참여 선택은 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째는 유권자가 투표에 참여하지 않는 경우이다. 기존의 연구들은 기권자라 불리는 유권자들이 투표에 참여한 유권자들과는 다른 특징을 가지고 있다고 주장해왔다(조성대, 2006; 강원택, 2008; 강우진, 2012; 이재묵, 2020; 가상준, 2021). 이들은 합리적 선택이론의 관점에서 보자면 투표참여로 인한 편익보다는 비용이 더 크다고 인식하고 있는 유권자들이다. 두 번째로는 투표참여의 편익이 비용보다 더 크다고 인식하는, 투표참여자들이다. 투표참여자 또한 그들의 참여 방식에 있어서 차이를 가질 수 있는데, 이는 앞서 설명한 사전투표제도와 관련이 있다.

사전투표제도는 유권자의 투표 참여에 있어서 공간적·시간적 비용에 편의를 제공한다고 할 수 있다. 때문에 기존에 투표를 하지 않아왔던 기권자들이 투표비용의 감소로 인해 투표장으로 향하게 될 것이라는 기대가 존재한다. 그러나 사전투표제는 공식 선거일 전에 투표 참여가 가능하도록 함으로써 유권자들에게 편의를 제공하고 있지만 과거에

참여하지 않은 유권자의 참여 비용을 줄여주거나 참여 효용을 높이지는 못하기 때문에 새로운 유권자, 즉 투표기권자를 끌어들이지 못한다고 주장한다(가상준 2017; Burden 2014). 한편, 사전투표제도가 새로운 유권자들을 투표참여에 동원할 뿐 아니라 기존에 지속적으로 투표에 참여해온 유권자들의 편의성을 높여주고, 전체적인 투표참여 제고에는 영향을 미친다는 주장 또한 존재한다(이상신 2014; 윤기쁨·엄기홍 2016; 정용하 2017).

즉, 사전투표자가 기권자로부터 동원된 것인지, 혹은 당일투표자의 또 다른 표본에 불과한 것인지를 분석하는 것은 제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거에서 투표편의 제공이 전체적인 투표참여를 제고한 것인지 혹은 단순히 기존 투표 참여자들의 편의성을 높였을 뿐인지를 살펴보는 데 중요한 단서를 제공한다. 이러한 점을 착안하여, 본 연구는 기존의 연구들의 사전투표제의 효과에 대한 경험적 검증을 제20대 대통령 선거와 제8회 동시지방선거를 대상으로 수행하여 사전투표제도가 유권자들의 투표참여 행태에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다.

또한, 제20대 대통령선거에서는 코로나19 확진·격리자들의 투표편의를 위하여 사전 투표 참여자는 사전투표 2일차에 한하여 방역당국의 외출 허용 시각부터 18시 전까지 사전투표소에 도착하면 사전투표를 할 수 있게 하였고, 선거일 당일에는 18시부터 19시 30분까지 관할 투표소에서 투표할 수 있게 조치했다(중앙선거관리위원회 2022). 제20대 대통령선거에서 중앙선거관리위원회가 코로나19 확진·격리자를 대상으로 취한 조치는 특정 선거에서 유권자의 투표참여를 저해할 수 있는 요인을 관리하기 위해 시행된 제도적 조치가 실효적인지, 혹은 실효적이기 위하여 어떠한 추가적인 방안이 필요한지를 살펴보는 데 중요하다. 따라서 본 연구는 투표참여 선택과 더불어 유권자들에 대한 투표편의 제공이 얼마나 유권자들에게 접근성을 제공하는지, 나아가 실효적인지, 이를 위해 극복해야 할 문제들에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

아울러 유권자 개인의 의사와는 무관하게 코로나19로 인해 투표에 참여할 수 없는 상황이었던 유권자들의 선거권을 보장해주기 위해 제도적 방안이 마련되었는데, 이러한 투표편의 제공에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 이를 통해 보다 평등한 투표참여가 이루어지기 위해서는 어떠한 환경이 조성되어야 하는지 살펴보고자 한다.



### Ⅲ 제20대 대통령선거 사전투표 유권자/전문가 분석

본 연구는 제20대 대통령선거에서 어떠한 요인이 유권자로 하여금 사전투표를 선택하게 하였는지에 대해 살펴보기 위하여 『제20대 대통령선거 유권자 인식조사(이하 “제20대 대선 유권자 인식조사”)』 자료와 『제20대 대통령선거 전문가 인식조사(이하 “제20대 대선 전문가 인식조사”)』를 사용한다. 『제20대 대선 유권자 인식조사』는 <한국정치학회>, <한국정당학회>의 의뢰로 조사전문 업체인 리서치앤리서치에서 2022년 4월 4일부터 14일 사이에 성별, 연령, 지역별 인구비례할당을 통해 추출된 전국 만 19세 이상 남녀 1,046명을 표본으로 삼고 있다. 조사 방법은 개별면접조사 방식을 사용하였다. 한편, 『제20대 대선 전문가 인식조사』는 종사 분야를 고려하여 작성된 리스트에서 임의추출된 학계, 언론/방송사, 정치권 등의 전문가 155명을 대상으로 이메일을 활용한 온라인 조사로 이루어졌다. 조사 기간은 2022년 4월 22일부터 5월 3일이었다.

〈표 2〉 투표참여선택 비교

	선거인수(명)/ 응답자수(명)	기권(%)	당일투표(%)	사전투표(%)	합산투표(%)
중앙선거관리위원회 자료* (실제)	44,197,692	10,129,839 (22.92)	17,744,251 (40.15)	16,323,602 (36.93)	34,067,853 (77.08)
‘제20대 대통령선거 관련 유 권자 의식조사’ 자료	1,046	7.84 (82 <sup>†</sup> )	55.64 (582 <sup>†</sup> )	36.52 (382 <sup>†</sup> )	92.16 (964 <sup>†</sup> )

주: \*중앙선거관리위원회가 제공한 “제20대 대통령선거 사전투표 진행상황” 자료와 “제20대 대통령선거 투개표 진행상황” 자료를 활용하여 직접 계산. †응답자의 수.

〈표 2〉은 중앙선거관리위원회가 집계하여 발표한 사전투표 진행상황과 공식선거 당일 이루어진 투개표진행상황 자료를 바탕으로 계산한 투표참여 유형에 대한 유권자들의 선택과 본 연구에서 활용할 설문자료, 『제20대 대선 유권자 인식조사』의 응답자들의 투표참여선택을 비교하여 살펴본 것이다. 본 연구에서 활용하는 표본(sample)인 『제20대 대선 유권자 인식조사』에서는 합산투표율이 약 92.16%로 실제 제20대 대통령선거 투표율인 77.08%와 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 조사 대상자인 유권자들이 응답자 자신이 느끼는 것보다는 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 응답으로 답하는 사회적 소망성 편향(social desirability bias)의 가능성을 시사한다(김승현, 2013).

사회적 소망성 편향이 사회적 규범 및 환경 등에 큰 영향을 받는다는 기존의 연구들을 고려할 때, 민주주의 사회에 소속된 유권자가 주요한 정치적 행사인 대통령 선거에서 투표 여부를 묻는 문항에 대해 편향적 응답을 하였을 것이라 추측하는 것은 어렵지 않

다. 사전투표율은 실제 사전투표 결과와 표본 조사자료의 결과가 유사한 반면, 실제 당일투표 결과에 비해 설문조사 표본에서의 당일투표율이 더 높게 응답되었고, 그만큼 실제 기권에 비하여 『제20대 대선 유권자 인식조사』 응답자들의 기권율은 더 낮게 조사되었다. 당일투표와 사전투표, 그리고 기권자에 대해 실제 결과와 표본 자료 다소 차이를 보이고 있지만 전반적인 선택이 유사한 경향성(당일투표 > 사전투표 > 기권)을 보인다. 이는 점을 고려할 때, 이 같은 차이가 분석결과에 미칠 수 있는 효과를 염두에 두고 면밀한 분석을 통해 제20대 대통령선거에 대한 유의미한 함의를 도출해낼 수 있을 것으로 기대한다.

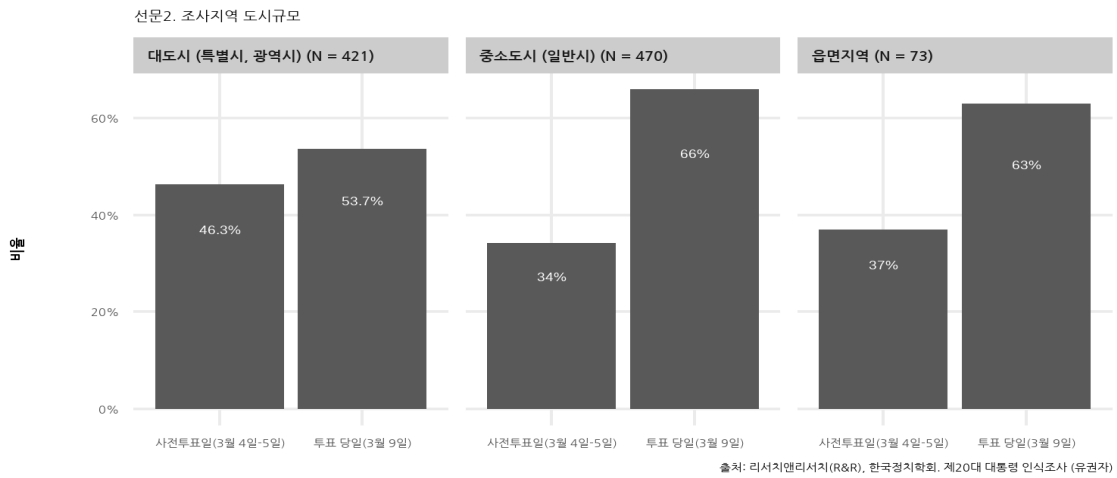
사전투표제도는 최근 일련의 선거에서 적극 도입되어 사용되고 있는 대표적인 투표편의 제공을 위한 제도이다. 실제로 <표 3>를 보면 약 34.6%에 해당하는 응답자들이 사전투표의 이유로 그 편의성을 답하고 있다. 마찬가지로 직업 또는 개인사의 이유로 당일에 투표할 수 없다고 응답한 약 49.2%의 유권자들 역시 사전투표제도가 없었다면 선거당일 투표를 위해 별도의 비용을 지불할 가능성이 있다는 점을 고려할 때, 사전투표제도는 투표참여를 제고하기 위한 편의성을 제공한다는 목적에 부합하고 있다.

〈표 3〉 사전투표한 이유: 유권자 인식조사 자료

	빈도	%
직업상의 이유로	61	16.0
개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	127	33.2
사전 투표가 편해서	132	34.6
코로나19 감염이 우려되어서	60	15.7
기타의 이유	2	0.5
총계	382	100

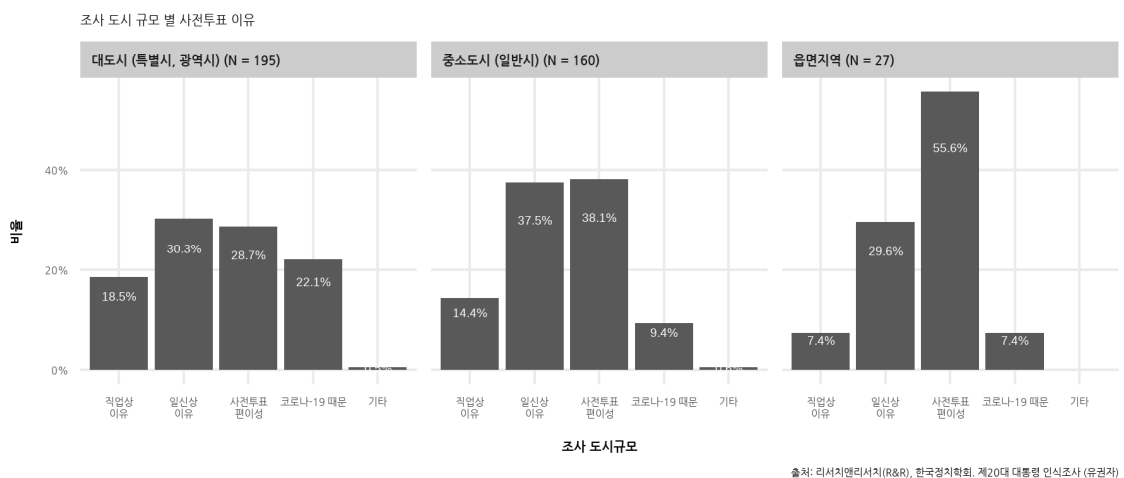
특히 사전투표제도의 편의성 제공은 투표참여에 접근성이 떨어지는 읍면지역에 거주하는 유권자들에게서 더 큰 효용을 가지는 것을 확인할 수 있다. <그림1>은 설문조사가 이루어진 도시 규모 별 투표참여 선택에 대한 유권자들의 응답을 보여준다. 대도시에 거주하는 응답자들 중 투표자들의 약 46.3%는 사전투표를 한 것으로 나타나 상대적으로 중소도시(34%)와 읍면지역(37%)의 응답자들에 비해 대도시 거주 유권자들이 사전투표제도를 활용한 것을 확인할 수 있다.

## 〈그림 1〉 설문조사 도시 규모 별 투표참여 선택에 대한 응답



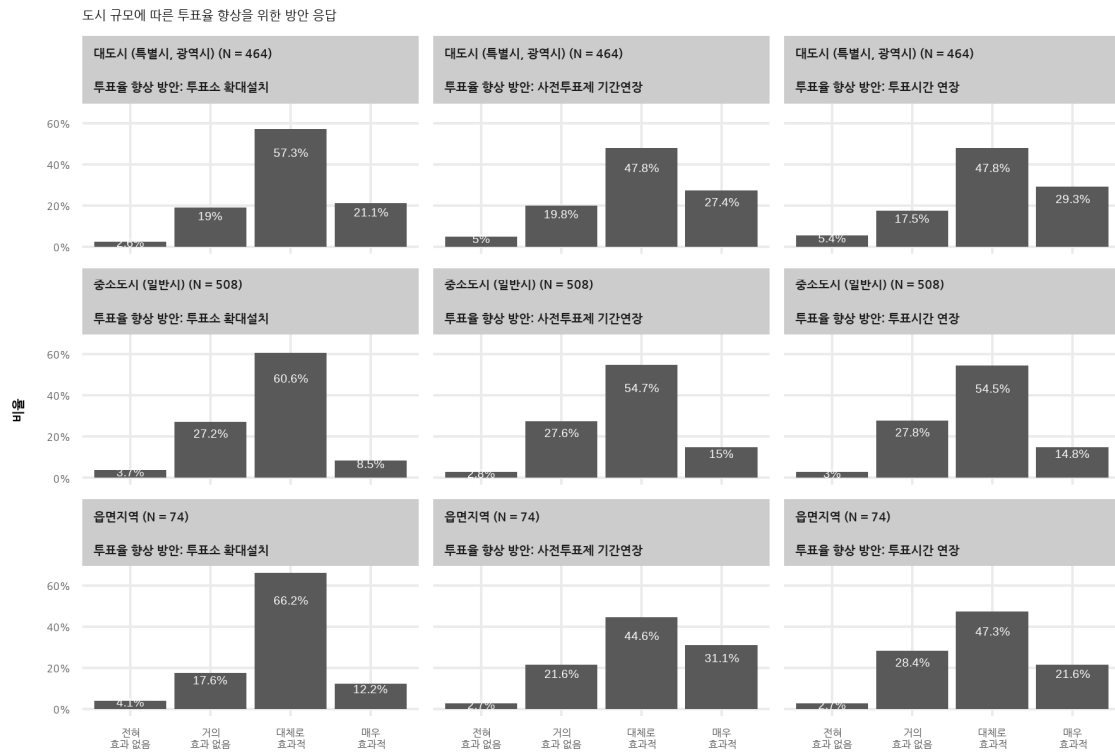
하지만 〈그림 2〉에 따르면, 사전투표를 활용한 응답자들 중 다른 지역에 비하여 많은 읍면지역의 응답자들이 사전투표가 편해서 이용하였다고 응답한 것을 확인할 수 있다 (55.6%). 상대적으로 다른 지역은 직업 또는 일신상의 이유가 사전투표를 하게 된 이유에서 높은 비중을 차지하고 있는 것 또한 확인할 수 있다. 이는 실제로 읍면지역에서는 사전투표보다는 당일투표한 응답자들이 더 많았지만 적어도 사전투표를 한 응답자들이 그 편의성에 대해 높게 평가했다는 것을 보여주며, 나아가 읍면지역에서의 사전투표를 보다 제고할 경우, 투표참여에 보다 긍정적인 유인을 가져올 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 이는 도시 규모에 따른 투표율 향상을 위한 주요 방안 중 “투표소 확대설치”, “사전투표제 기간 연장”, “투표시간 연장”에 대한 응답자들의 응답에서도 확인할 수 있다.

## 〈그림 2〉 설문조사 도시 규모 별 사전투표 이유에 대한 응답



〈그림 3〉에서 읍면지역의 응답자들은 각각 78.4%와 75.7%로 투표소 확대 설치와 사전투표제 기간 연장이 투표참여를 제고하는 데 있어서 효과적인 방안이라고 응답하였다.<sup>4)</sup> 한편 대도시 거주 응답자들은 약 77.1%가 읍면지역(68.9%)에 비하여 투표시간 연장이 보다 효과적인 방안이라고 응답한 것 또한 확인할 수 있다. 이는 도시 규모에 따른 투표참여의 접근성 차이로 인해 나타난 결과로 보인다.

〈그림 3〉 설문조사 도시 규모 별 투표율 향상을 위한 방안 응답



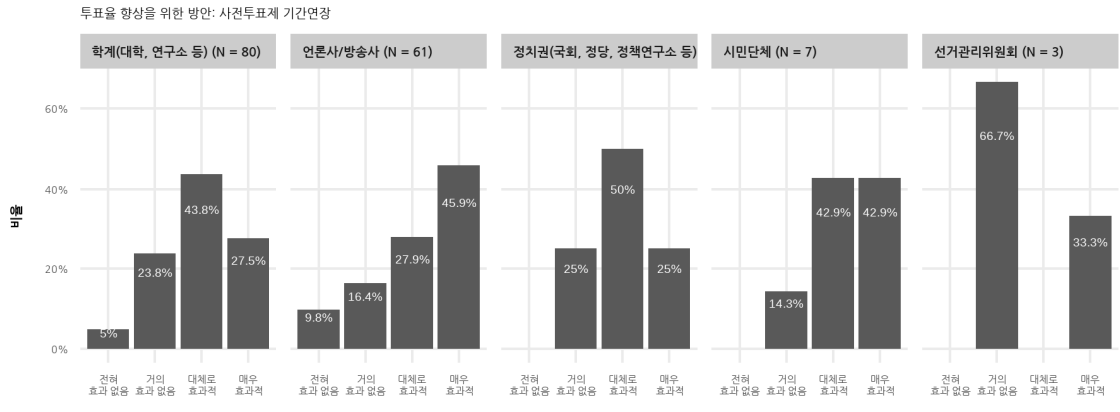
문43. 중앙선거관리위원회에서는 투표율 향상을 위하여 여러 가지 방안을 강구하고 있습니다. 다음의 방안이 투표율 향상에 어떻게 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

출처: 리서치앤리서치(R&R), 한국정치학회, 제20대 대통령 인식조사 (유권자)

〈그림 4〉는 『제20대 대선 전문가 인식조사』에서 응답한 전문가들의 분야별 사전투표제 기간 연장에 대한 응답 분포를 살펴본 것이다. 선거관리위원회 소속 전문가들을 제외한 여타 분야의 전문가들 역시 대체로 사전투표제 연장이 투표율을 제고하는데 효과적이라는 데 입장을 모으고 있다,

4) 대체로 효과적, 매우 효과적이라는 응답을 결합한 수치임.

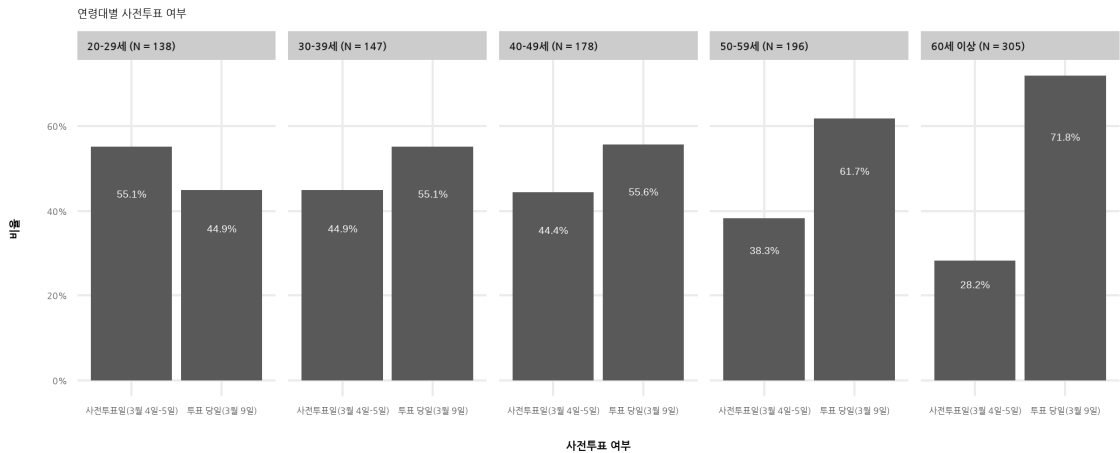
〈그림 4〉 전문가 분야 별 투표율 향상을 위한 방안에 대한 응답: 사전투표제 기간 연장



출처: 리서치앤리서치(R&R), 한국정치학회, 제20대 대통령 인식조사 (전문가)

〈그림 5〉는 『제20대 대선 유권자 인식조사』에서 응답자의 연령대별 사전투표 여부를 분석한 것이다. 분석 결과, 30대부터 60세 이상의 연령대 구간에서는 연령대가 높아질수록 사전투표보다는 당일투표를 한 것으로 나타났다(〈표 4〉 참고). 특히 60세 이상의 고령층은 당일투표 비율이 약 71.8%로 나타나 약 28.2%의 사전투표를 했다는 응답과의 차이가 가장 크게 나타났으며, 20대에서만 당일투표보다 사전투표를 이용했다고 응답한 비율이 더 높게 나타났다.

〈그림 5〉 응답자 연령대별 사전투표 여부 응답



출처: 리서치앤리서치(R&R), 한국정치학회, 제20대 대통령 인식조사 (유권자)

〈표 4〉 응답자 연령대별 사전투표 여부 응답: 사전투표 - 당일투표

연령대	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
응답 차이	10.14%	-10.2%	-11.24%	-23.47%	-43.61%

〈표 2〉에서 살펴보았듯이 제20대 대통령선거에서는 기권자의 수가 약 7.8%로 당일 투표자(55.6%)나 사전투표자(36.5%)에 비해 적은 비중을 차지하고 있다. 〈표 5〉는 투표참여 선택에 따라 유권자들의 주요한 사회경제인구학적 특성(성별, 연령, 고용수준, 소득, 자산, 주택 소유, 거주지, 거주지역 도시규모)이나 정치적 특성(정치관심도, 정치 지식, 정당일체감, 정치이념, 지난 선거참여 여부)의 차이가 나타나는지를 비교하여 보여준다. 몇몇 응답에서 무응답/모름과 같은 답을 결측처리하여 최종적으로 각 유권자 그룹의 응답자 수는 기권자 75명, 사전투표자 369명, 그리고 당일투표자 570명임을 확인할 수 있다.

성별에 따라서 볼 때, 남성에 비해 여성이 더 기권자 및 당일투표자가 많은 것을 확인할 수 있다. 또한 유권자들은 연령대에 따라 투표참여 방식에서 큰 차이를 보이고 있다. 먼저 가장 젊은 20대 유권자들의 기권율이 가장 높게 나타났고(17.7%), 가장 고령층인 60세 이상의 기권율이 가장 낮게 나타났다(3.2%). 그리고 사전투표와 당일투표에 있어서도 연령대가 올라갈수록 당일투표 비중이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 응답자의 거주 지역에 따른 도시규모에서도 투표참여 방식에 따른 차이가 나타났는데, 대도시(특별시, 광역시)에 거주하고 있는 유권자들일수록 사전투표 비중이 높고, 반면 중소도시나 읍면지역 유권자들은 당일투표의 비중이 높은 것으로 나타났다. 교육 수준에 있어서도 사전투표와 당일투표 간의 차이가 보이는데, 교육 수준이 높은 유권자들일수록 사전투표 비중이 증가하는 것을 확인할 수 있다.

정치적 특성에서는 정치에 관심이 없는 유권자들(전혀 없다, 별로 없다)이 기권을 하는 비중이 높게 나타났으며, 관심이 없는 유권자들 안에서 투표에 참여한 유권자들은 대개 당일투표를 한 것으로 나타났다. 정치지식 수준에 있어서도 비슷한 경향이 나타났는데, 기권자 중에서 정치지식 수준이 낮은 유권자의 비중이 투표참여자들에 비하여 더 높게 나타났다.

정당일체감을 가진 유권자들은 그렇지 않은 유권자, 즉 무당파 유권자에 비하여 당일 투표에 더 참여할 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 또한 무당파 유권자들이 정당일체감을 가진 유권자들에 비해 훨씬 높은 수준의 기권율(17.8%)을 보이고 있다. 정당일체감을 느끼는 유권자들은 정당과 무관하게 평균적으로 약 44.6%가 사전투표를, 55%가 당일투표를 하는 것으로 나타났다.

그리고 정당일체감을 느끼는 유권자들의 평균 기권율은 0.4%에 불과했다. 이는 정당일체감을 가지는 유권자들이 투표참여에 보다 유인을 가진다는 것을 의미한다. 정치이념은 0일수록 보수적이며 10에 가까울수록 진보적인 성향임을 나타내는데, 사전투표자

5) 이때, 응답 중 기타 정당에 대한 내용은 제외하였음.

들이 기권자(4.6점)나 당일투표자(4.5점)에 비하여 평균적으로 더 진보적인 이념적 성향을 가진 유권자(4.9점) 집단임을 확인할 수 있다.

지난 2020년 국회의원 선거에 참여한 유권자들 중에서는 약 4.4%만이 제20대 대통령선거에서는 기권하였다고 응답하였으며, 상당수가 당일투표를 하였다고 응답하였다는 것(58.7%)을 확인할 수 있다. 반면에 지난 선거에도 투표에 참여하지 않은 유권자들<sup>6)</sup>의 약 21.7%가 제20대 대통령 선거에서 기권하고 각각 32.3%, 46%가 사전투표와 당일투표에 참여하였다.

〈표 5〉에 따르면 제20대 대통령선거에서 기권자와 투표참여자(사전투표, 당일투표)의 차이는 연령과 정치적 요인에서 뚜렷하게 나타난다. 나이가 어릴수록 투표에 참여하기 보다는 기권하고, 정치에 관심이 없거나 정치적 지식이 부족한 경우, 그리고 특별히 지지하는 정당이 없는 경우에는 투표에 참여하지 않을 가능성이 더 높았다.

한편, 투표참여자들 중에서도 사전투표와 당일투표를 선택한 유권자들 간에 차이를 발견할 수 있었는데, 우선 남성이 여성에 비해 사전투표에 참여하며, 연령에 따라 젊을수록 사전투표를, 노령층일수록 당일투표를 선호하는 경향을 보였다. 그리고 거주하는 지역의 도시 규모가 클수록 사전투표를 할 가능성이 크게 나타났으며, 중소도시나 읍면 지역에 거주하는 유권자들은 투표에 참여하더라도 당일투표를 한 것으로 나타났다. 마지막으로 월 소득 800만원 미만의 구간에서는 유권자들이 사전투표보다 당일투표를 더 많이 하였지만, 900만원 이상 1,200만원 미만 소득자들은 사전투표를 더 많이 하였다.

〈표 5〉 투표참여 방식에 따른 유권자 그룹의 특징 비교

		기권자 (N = 75)	사전투표자 (N = 369)	선거당일 투표자 (N = 570)
성별	남자	30 (5.9%)	197 (38.5%)	285 (55.7%)
	여자	45 (9.0%)	172 (34.3%)	285 (56.8%)
연령	20-29세	28 (17.7%)	70 (44.3%)	60 (38.0%)
	30-39세	15 (9.7%)	63 (40.6%)	77 (49.7%)
	40-49세	12 (6.4%)	77 (41.0%)	99 (52.7%)
	50-59세	10 (4.9%)	75 (36.8%)	119 (58.3%)
	60세 이상	10 (3.2%)	84 (27.2%)	215 (69.6%)
거주지역 도시규모	대도시 (특별시, 광역시)	37 (8.2%)	191 (42.4%)	222 (49.3%)
	중소도시 (일반시)	37 (7.5%)	154 (31.2%)	303 (61.3%)
	읍면지역	1 ( 1.4%)	24 ( 34.3%)	45 ( 64.3%)
거주지역	서울	17 (8.3%)	81 (39.7%)	106 (52.0%)
	부산	4 (5.8%)	31 (44.9%)	34 (49.3%)

6) 투표권이 있었지만 투표에 참여하지 않은 경우만을 의미함.

		기권자 (N = 75)	사전투표자 (N = 369)	선거당일 투표자 (N = 570)
	대구	2 (4.4%)	17 (37.8%)	26 (57.8%)
	인천	10 (17.5%)	25 (43.9%)	22 (38.6%)
	광주	0 (0.0%)	16 (57.1%)	12 (42.9%)
	대전	1 (3.8%)	9 (34.6%)	16 (61.5%)
	울산	3 (14.3%)	12 (57.1%)	6 (28.6%)
	경기	21 (7.7%)	72 (26.3%)	181 (66.1%)
	강원	0 (0.0%)	10 (32.3%)	21 (67.7%)
	충북	0 (0.0%)	9 (31.0%)	20 (69.0%)
	충남	3 (6.4%)	16 (34.0%)	28 (59.6%)
	전북	2 (5.7%)	16 (45.7%)	17 (48.6%)
	전남	2 (5.6%)	11 (30.6%)	23 (63.9%)
	경북	5 (9.8%)	27 (52.9%)	19 (37.3%)
	경남	5 (8.2%)	17 (27.9%)	39 (63.9%)
	교육 수준	초졸 이하	0 (0.0%)	2 (18.2%)
중졸		2 (5.9%)	9 (26.5%)	23 (67.6%)
고졸		19 (5.4%)	110 (31.4%)	221 (63.1%)
전문대 대학/졸		24 (12.5%)	66 (34.4%)	102 (53.1%)
4년제 대재/졸		29 (7.1%)	171 (41.7%)	210 (51.2%)
대학원 석사 재학/졸		1 (6.7%)	9 (60.0%)	5 (33.3%)
대학원 박사 재학/졸		0 (0.0%)	2 (100.0%)	0 (0.0%)
소득	100만원 미만	0 (0.0%)	1 (20.0%)	4 (80.0%)
	100~199만원	1 (4.3%)	8 (34.8%)	14 (60.9%)
	200~299만원	7 (7.5%)	29 (31.2%)	57 (61.3%)
	300~399만원	12 (7.8%)	43 (28.1%)	98 (64.1%)
	400~499만원	15 (6.6%)	79 (34.5%)	135 (59.0%)
	500~599만원	10 (4.8%)	78 (37.5%)	120 (57.7%)
	600~699만원	13 (10.0%)	56 (43.1%)	61 (46.9%)
	700~799만원	3 (6.4%)	39 (39.4%)	47 (47.5%)
	800~899만원	13 (13.1%)	22 (46.8%)	22 (46.8%)
	900~999만원	0 (0.0%)	4 (57.1%)	3 (42.9%)
	1,000~1,199만원	0 (0.0%)	8 (61.5%)	5 (38.5%)
	1,200만원 이상	1 (14.3%)	2 (28.6%)	4 (57.1%)
자산	5천만원 미만	3 (9.7%)	14 (45.2%)	14 (45.2%)
	5천만원~1억원 미만	6 (9.2%)	22 (33.8%)	37 (56.9%)
	1억원~2억원 미만	4 (5.0%)	35 (43.8%)	41 (51.2%)
	2억원~3억원 미만	13 (10.6%)	37 (30.1%)	73 (59.3%)
	3억원~4억원 미만	12 (5.7%)	78 (36.8%)	122 (57.5%)
	4억원~5억원 미만	12 (9.4%)	45 (35.2%)	71 (55.5%)



		기권자 (N = 75)	사전투표자 (N = 369)	선거당일 투표자 (N = 570)
	5억원~6억원 미만	4 (6.0%)	21 (31.3%)	42 (62.7%)
	6억원~7억원 미만	6 (7.1%)	33 (38.8%)	46 (54.1%)
	7억원~8억원 미만	5 (8.1%)	23 (37.1%)	34 (54.8%)
	8억원~9억원 미만	2 (4.3%)	19 (40.4%)	26 (55.3%)
	9억원~11억원 미만	7 (11.1%)	27 (42.9%)	29 (46.0%)
	11억 이상	1 (2.0%)	15 (29.4%)	35 (68.6%)
주택 소유	가족 소유의 주택에서 거주하고 있다	52 (6.4%)	289 (35.8%)	467 (57.8%)
	가족 소유 주택이 있지만 남의 집에서 전세로 거주하고 있다	11 (11.8%)	39 (41.9%)	43 (46.2%)
	가족 소유 주택이 있지만 남의 집에서 월세로 거주하고 있다	0 (0.0%)	5 (71.4%)	2 (28.6%)
	가족 소유 주택 없이 남의 집에서 전세로 거주하고 있다	8 (9.6%)	26 (31.3%)	49 (59.0%)
	가족 소유 주택 없이 남의 집에서 월세로 거주하고 있다	4 (21.1%)	7 (36.8%)	8 (42.1%)
	무상으로 거주하고 있다 (관사, 사택, 친척 집 등)	0 (0.0%)	3 (75.0%)	1 (25.0%)
정치관심도	전혀 없다	15 (39.5%)	6 (15.8%)	17 (44.7%)
	별로 없다	48 (12.7%)	125 (33.2%)	204 (54.1%)
	조금 있다	12 (2.4%)	196 (39.7%)	286 (57.9%)
	매우 많다	0 (0.0%)	42 (40.0%)	63 (60.0%)
정치지식 (4점 만점)	0개 정답	4 (28.6%)	4 (28.6%)	6 (42.9%)
	1개 정답	36 (15.5%)	70 (30.2%)	126 (54.3%)
	2개 정답	13 (5.8%)	96 (42.9%)	115 (51.3%)
	3개 정답	17 (5.8%)	113 (38.8%)	161 (55.3%)
	4개 정답	5 (2.0%)	86 (34.0%)	162 (64.0%)
정당일체감	무당파	62 (17.8%)	121 (34.7%)	166 (47.6%)
	더불어민주당	1 (0.4%)	108 (44.6%)	133 (55.0%)
	국민의힘	6 (2.1%)	91 (31.4%)	193 (66.6%)
	정의당	0 (0.0%)	7 (43.8%)	9 (56.2%)
	국민의당	0 (0.0%)	2 (40.0%)	3 (60.0%)
정치이념	평균	4.6	4.9	4.5
	표준편차	(1.8)	(2.2)	(2.1)
지난 선거 참여경험	있다 (투표함)	36 (4.4%)	305 (37.0%)	484 (58.7%)
	없다 (투표하지 않음)	35 (21.7%)	52 (32.3%)	74 (46.0%)

〈표 5〉의 결과는 투표참여 선택에 따른 유권자들이 서로 차별적인 속성을 가지고 있다는 점을 보여준다. 이 표본을 통해 제20대 대통령선거에서 기권자들은 투표참여자들과 구분되는 정치사회적 특성을 가지고 있으며, 사전투표자와 당일투표자는 사회인구학적 특성과 도시 규모와 같은 요인에서 두드러진 차이를 보였으며, 기권자와 비교할 때와 달리 사전투표자와 당일투표자는 정치적 특성에 있어서 두드러진 차이를 보이지는 않았다. 하지만 〈표 5〉에서의 사회경제인구학적 변수들과 정치적 변수들은 투표참여 선택에 있어서 동시에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 다른 변수의 효과가 통제된 상태에서의 개별 요인들이 투표참여 선택에 미치는 효과를 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 투표참여 선택 결정요인에 대한 분석

투표참여 선택은 크게 세 가지, 기권자와 사전투표자, 그리고 당일투표자로 나누어볼 수 있다. 이 경우, 종속변수인 투표참여 선택 유형이 세 개의 분류를 가지는 명목형 변수이기 때문에 종속변수를 사전투표자를 선택한 유권자를 기준변수로 하는 다항로지스틱 회귀분석(Multinomial logistic regression)을 사용한다. 우선 분석에 앞서, 종속변수인 투표참여 유형이 다항로지스틱 모델 사용에 전제되는 비관련대안의 독립성(Independent of Irrelevant Alternative: IIA) 가정을 따르는지 확인하였다. IIA 가정은 종속변수 내의 각 선택지가 다른 대안으로부터 영향을 받지 않는다는 것을 의미한다. 검정 결과, 본 연구에서 사용하는 『제20대 대선 유권자 인식조사』 자료에서 어떤 한 투표참여 유형을 선택할지에 대한 응답자들의 선택은 다른 투표참여 대안의 존재에 의해 영향을 받지 않는 것으로 나타났다.

종속변수에 영향을 미칠 수 있는 유권자들의 사회경제적 배경, 정치적 성향 등을 통제하기 위해 성별, 연령대, 교육 수준, 소득, 자산 등과 같은 변수들이 모델에 포함되었다(이재묵, 2020; 가상준, 2016, 2018; 강신구 2016). 우선 사회경제적 배경을 통제하기 위한 목적으로 성별(여성 = 1), 연령대가 포함되었다. 이 중 연령대는 10년 단위로 20-29세를 시작으로 60세 이상까지 총 5개 연령대(20대/30대/40대/50대/60세 이상)로 조작되어 20대를 기준변수로 한다. 교육 수준(초졸 이하, 중졸, 고졸, 전문대 재학/졸업, 5년제 대학 재학/졸업, 대학원 석사 재학/졸업, 대학원 박사 재학/졸업)과 소득(100만원 미만~1200만원 이상 사이의 12단계), 자산(5천만원 미만~11억 이상 사이의 12단계) 역시 모델에 포함되었다.

『제20대 대선 유권자 인식조사』에서 주택 거주 유형을 묻는 설문항을 재조작하여, 자가 소유하고 있는지 여부와 월세 혹은 전세로 살고 있는지 여부를 묻는 문항으로 나누어 모델에 포함하였다(이갑윤 외, 2013). 주택, 부동산과 관련된 의제는 제20대 대선을

전후하여 한국사회에서 큰 화제가 되었던 바, 응답자들이 실제로 투표장으로 향하게 하는 주요 의제로 작동하였을 수 있기 때문이다. 모델에는 자가 소유 여부, 전세 거주 여부, 월세 거주 여부의 세 이항변수를 재조작되어 포함되었다.

응답자들이 거주하는 지역의 도시 규모도 모델에 포함된다. 설문항에는 대도시(특별시, 광역시), 중소도시(일반시), 읍면지역의 3개로 도시 규모를 구분하고 있지만, <표 4>으로 미루어보았을 때 유의미한 차이는 대도시 지역과 그 외 지역에서 나타날 것으로 기대해 대도시와 그 외 지역으로 이항변수로 코딩한 대도시 거주 유무 변수를 모델에 포함하였다. 이론적으로 대도시일수록 상대적으로 투표참여에 드는 거리비용이 적다고 생각할 수 있다. 대도시의 경우, 지하철, 버스 등의 대중교통인프라가 대도시 이외의 지역보다 잘 갖춰져 있기 때문에 지출될 교통비용이 적다고 추론할 수 있다.

또한 사전투표제 도입에 따라 유권자들은 별도의 부재자 신고 없이 사전투표 기간 동안 어느 사전투표소에서나 투표할 수 있게 되었다는 점을 생각해볼 때, 도시 규모가 클수록 사전투표가 가능한 투표소에 대한 접근성이 제공되어 일상에서 대도시 거주 유권자들의 사전투표 가능성이 더 높을 것이라고도 기대할 수 있다.

마지막으로 정치적 요인들이 투표참여 유형 선택 결정에 미치는 효과를 살펴보기 위하여 정당일체감을 조금이라도 더 느끼게 하는 정당이 있는지를 묻은 응답에서 주요 양당(더불어민주당/국민의힘)에 대한 정당일체감을 이항변수로 코딩하여 모델에 포함하였다. 또한 정치관심도(4점 척도)<sup>7)</sup>와 정치지식(0점-4점)도 포함되었는데, 이는 평소에 정치에 관심이 많은 사람일수록, 그리고 정치지식 수준이 높을수록 민주주의 사회에서 투표가 가지는 가치와 의미에 대해 숙지하고 투표에 참여할 가능성이 크기 때문이다. 정치지식은 대통령 임기, 국회의원 정족수, 설문 당시 국무총리 이름, 설문 당시 국회의장 이름을 묻는 네 개 문항으로 이루어져 있으며, 네 문항의 답을 모두 맞추었을 경우 4점, 모두 틀렸을 경우 0점으로 하는 값을 갖는 변수이다. 정치이념의 경우 본인의 이념을 0점부터 10점 사이로 평가한 문항을 사용하였는데, 원변수는 0점이 매우 진보적인 입장이며 10점이 매우 보수적인 입장, 그리고 그 중간값인 5점이 중도를 나타내는 값이지만 이를 역코딩하여 매우 보수(0), 중도(5), 매우 진보(10)으로 모델에 포함하였다. 과거 직전의 2020년 국회의원 선거에 참여하였는지를 묻는 이항변수도 포함되었는데, 과거 선거에 참여한 유권자는 선거에 참여하는 것에 대해 처음으로 선거에 참여해야 하는 유권자에 비하여 더 낮은 심리적 장벽이나 비용 지출을 예상할 수 있기 때문이다.

7) '매우 많다', '조금 있다', '별로 없다', '전혀 없다'의 4단계 응답을 역코딩하여 '전혀 없다', '별로 없다', '조금 있다', '매우 많다'로 값이 클수록 관심도가 높은 것으로 설정하였다.

〈표 6〉 투표참여 유형 선택의 결정 요인: 다항로지스틱 분석

		기권/사전투표	당일투표/사전투표
성별 (여성 = 1)		0.10 (0.32)	-0.12 (0.16)
연령대 (20-29세 = 1)	30-39세	-0.11 (0.46)	0.19 (0.28)
	40-49세	-0.53 (0.49)	0.37 (0.27)
	50-59세	-0.40 (0.54)	0.53 (0.28)
	60세 이상	-0.62 (0.62)	<b>0.69* (0.30)</b>
교육수준		-0.13 (0.21)	-0.09 (0.10)
소득		-0.08 (0.10)	<b>-0.11* (0.05)</b>
자산		0.09 (0.07)	0.04 (0.03)
자가 소유		-0.10 (0.59)	-0.10 (0.34)
월세 여부		-0.46 (0.83)	-0.90 (0.55)
전세 여부		0.39 (0.49)	0.00 (0.26)
대도시 거주 여부		0.04 (0.32)	<b>-0.57*** (0.16)</b>
정당일체감	더불어민주당	<b>-3.04** (1.05)</b>	-0.04 (0.20)
	국민의힘	<b>-1.10* (0.52)</b>	0.30 (0.21)
정치관심도		<b>-1.54*** (0.28)</b>	-0.22 (0.13)
정치지식		<b>-0.36* (0.15)</b>	0.03 (0.07)
자기 정치이념 (0: 보수적 - 10: 진보적)		-0.15 (0.09)	-0.05 (0.04)
과거 선거 참여 여부(2020년 총선)		0.21 (0.21)	-0.18 (0.15)
지역	부산/울산/경남	-0.22 (0.45)	-0.44 (0.23)
	대구/경북	-0.70 (0.57)	<b>-0.98*** (0.26)</b>
	호남(광주/전남/전북)	0.73 (0.73)	-0.27 (0.27)
(상수항)		4.44** (1.51)	2.29** (0.78)
응답자 수		902	
AIC		1466.41	
로그우도		-689.20	

주: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001. 괄호 안은 표준오차.  
기준범주(baseline category)는 사전투표.

〈표 5〉는 투표참여 유형을 선택하는 결정요인에 대해 다항로지스틱 모델로 분석한 결과이다. 분석 결과, 사전투표자를 기준으로 기권자들을 살펴볼 경우, 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정당일체감과 정치관심도, 그리고 정치지식과 같은 정치적 변수들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있다. 더불어민주당 또는 국민의힘에 정당일체감을 가진 유권자들은 투표에 기권하기보다는 사전투표에 참여할 가능성이 큰 것을 확인할 수 있다.

나아가 정치에 관심을 가지고 있거나 정치지식 수준이 높을수록 유사한 경향을 보여, 정치적 변수들이 적어도 투표참여 행위에서 응답자들이 이탈하는 것에 영향을 주는 것

을 확인할 수 있다. 하지만 사전투표자와 기권자들을 비교한 경우, 정치적 변수를 제외한 나머지 사회경제적 변수 및 거주 지역, 과거 선거 참여 여부 등의 변수들은 통계적으로 유의미한 차이를 보여주지 않았다.

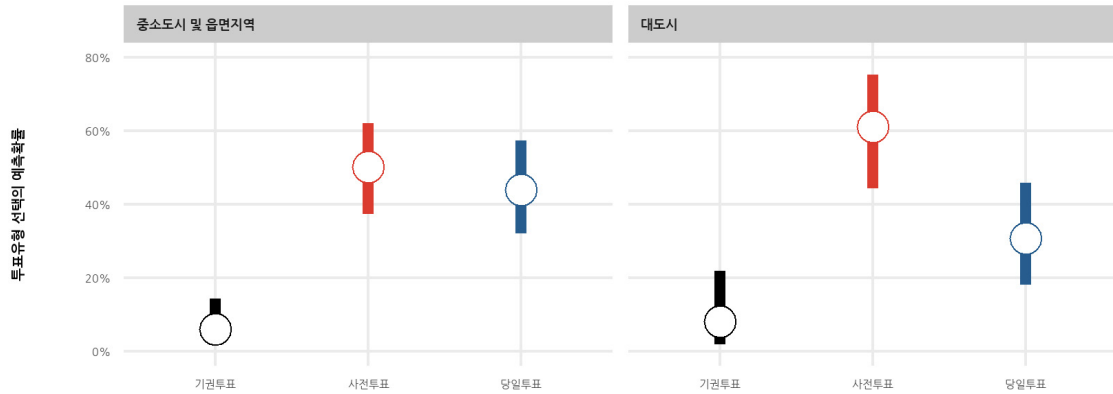
한편, 공식선거 당일투표자와 사전투표자를 비교했을 때에는 투표참여의 편의성이 중요한 요인으로 작동하는 것으로 보인다. 소득 수준이 높고 대도시에 거주하는 응답자일수록 사전투표자일 가능성이 큰 것으로 나타났다. 기존의 선행연구들과 마찬가지로, 사전투표자들은 기권자와 정치적 변수(정당일체감, 정치관심도, 정치지식 등)에서 차이를 보이는 반면, 당일투표자와는 정치적 변수에 있어서는 유의미한 차이를 보이지 않고 있다(강신구, 2016; 이재묵, 2020; 가상준, 2021).

본 연구에서 주목하는 것은 투표참여의 편의를 제공하는 것이 투표율 제고에 유의미한 영향을 미칠 것인가를 살펴보는 데 있다고 할 때, 대도시에 거주하는 유권자가 당일투표보다는 사전투표를 할 가능성이 더 크게 나타난 것은, 적어도 투표참여의 접근성이 높은 대도시 지역에서 사전투표가 투표참여에 소요되는 유권자들의 비용을 낮추는데 기여하고 있다고 기대할 수 있다.

기존의 선행연구는 제6회 지방선거 결과를 통하여 사전투표제도가 기존의 기권자를 최소한 사전투표장으로 오게끔 유인하는 동원효과와 투표할 사람들에게 좀 더 편하게 투표할 기회를 제공한다는 편의효과 또한 제공하고 있다고 주장한 바 있다(윤기쁨·엄기홍, 2016). 그러나 『제20대 대선 유권자 인식조사』를 통해 살펴본 결과, 제20대 대통령 선거에서 사전투표제도는 편의효과만 제공한 것으로 보인다. 이는 지방선거와 대통령선거라는 차이에서 기인한 것으로 보인다.

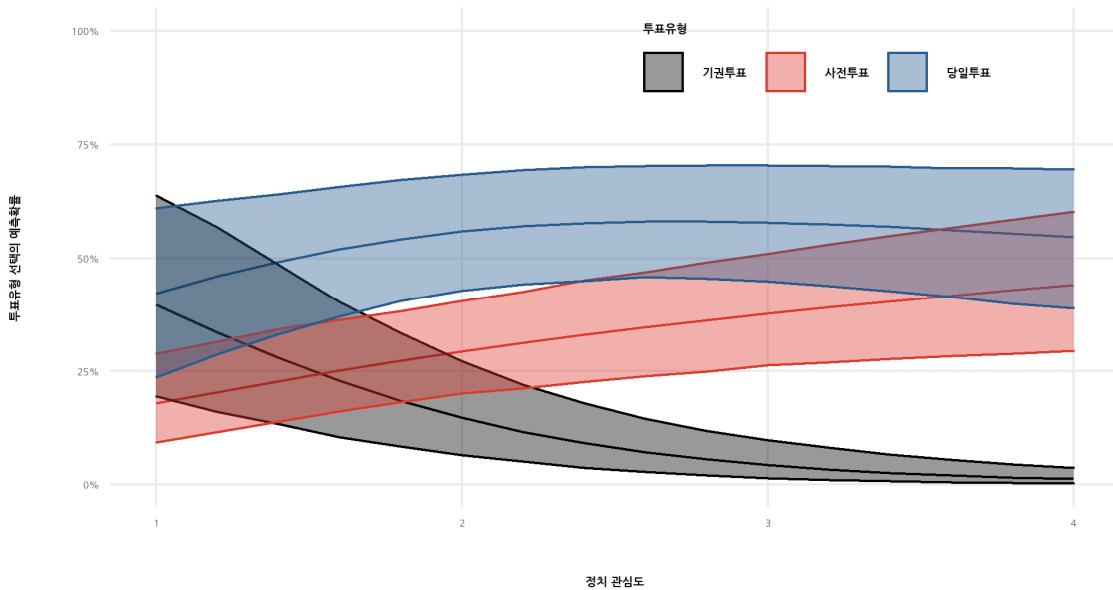
〈표 5〉는 유권자들이 특정 정당에 일체감을 느끼거나 정치 일반에 대해 관심이 많고 지식 수준이 높을 경우 기권하기보다는 사전투표에 참여할 것이라는 점을 보여준다. 그러나 이는 당일투표자와 기권자를 비교했을 때도 동일하게 나타났다. 즉, 대통령선거는 지방선거에 비하여 보다 정치적으로 참여하게 대립하는 측면이 있다는 점, 한국사회가 이미 이전의 선거들에서 높은 정치적 양극화의 경향성을 보여주었다는 점 등을 고려할 때, 유권자들 중 투표를 결심한 유권자들은 사전투표제도로 인해 선거에 동원되었다고 보기는 어렵다. 오히려 기왕하기로 한 투표를 사전투표로 할 것인지 당일투표로 할 것인지에 있어서 사전투표제의 존재가 편의성을 제공하였다고 볼 수 있다.

〈그림 6〉 대도시 거주에 따른 투표참여 선택 유형의 예측확률



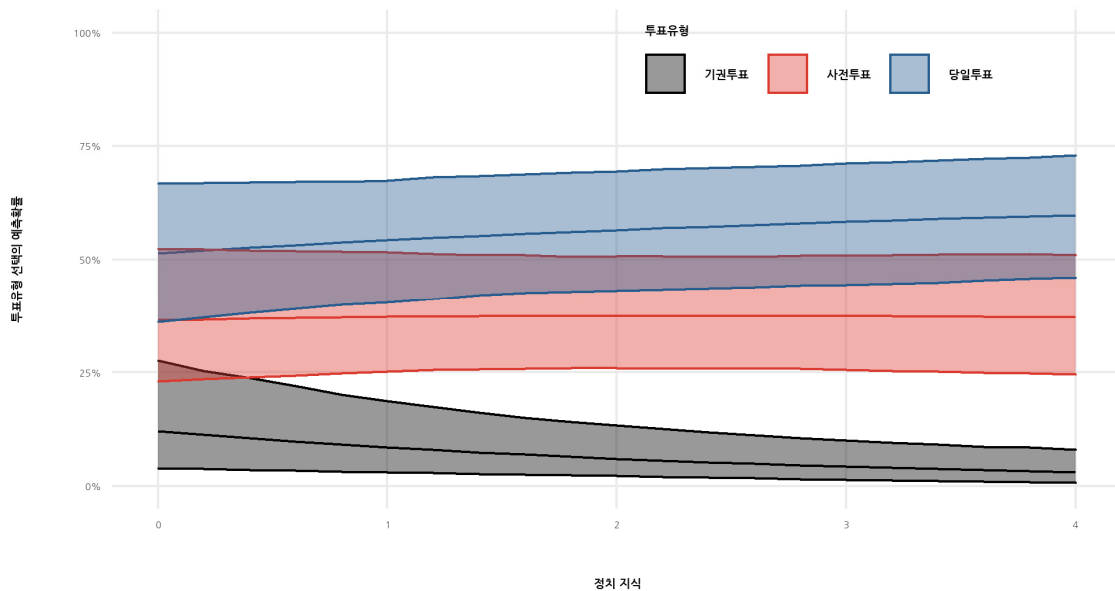
〈그림 6〉부터 〈그림 8〉은 다른 변수들의 효과가 통제되었을 때, 대도시 거주 여부, 정치관심도, 그리고 정당일체감의 유권자의 투표참여 선택 유형에 대한 예측확률을 보여준다. 먼저 〈그림 6〉에 따르면, 대도시에 거주하는 유권자들은 평균적으로 사전투표를 할 예측확률(61.1%)이 당일투표(30.8%)나 기권(8.1%)보다 더 높은 것을 확인할 수 있다. 반면에 중소도시 및 읍면지역(비대도시 지역)의 경우 사전투표(50.1%)와 당일투표(43.9%) 간의 차이가 대도시 거주 유권자들에 비해 뚜렷하게 나타나지 않는 것을 확인할 수 있다. 즉, 대도시와 같이 제도적 편의가 제공되어 있는 지역에 거주하는 유권자들에게서 사전투표 참여 경향이 높게 나타났다고 볼 수 있다.

〈그림 7〉 정치관심도에 따른 투표참여 유형 선택의 예측확률



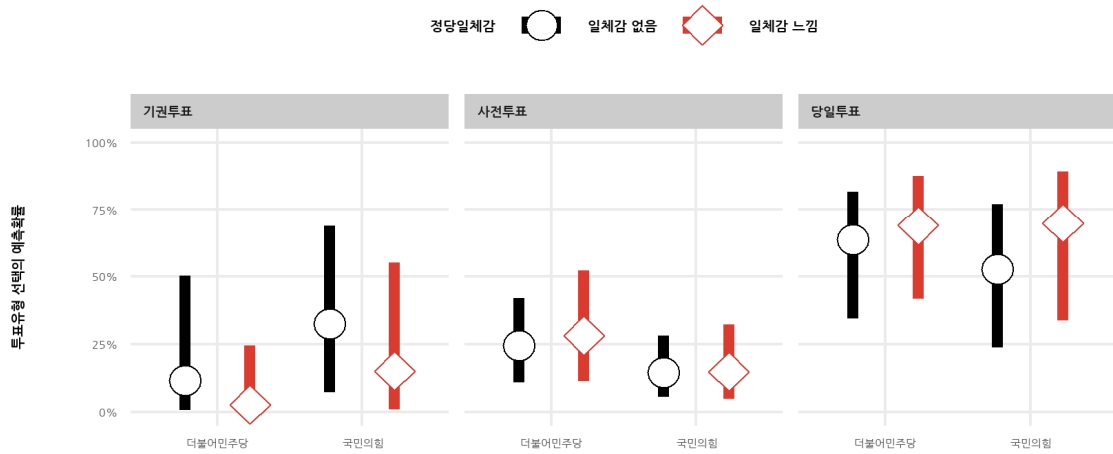
〈그림 7〉은 다른 변수들의 효과가 통제되었을 때, 정치관심도에 따른 투표참여 선택 유형의 예측확률 변화를 보여준다. 정치지식 수준이 매우 낮을 때에는 투표참여 선택 유형 간에 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다. 하지만 정치관심도 수준이 높아질수록 기권 선택에 대한 예측확률은 감소하며, 나머지 투표참여 선택에 대한 예측확률은 증가하는 것을 확인할 수 있다. 또한 정치관심도 수준이 사전투표에 미치는 효과는 선형적이어서 유권자들이 정치에 관심을 가질수록 사전투표를 더 많이 할 것이라는 기대를 가능하게 하는데, 당일투표자들은 일정 수준 정치에 관심을 가지면 상당히 일관된, 높은 수준의 당일투표를 할 예측확률을 보이는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 8〉 정치지식 수준에 따른 투표참여 유형 선택의 예측확률



〈그림 8〉은 다른 변수들의 효과가 통제되었을 때, 정치지식 수준에 따른 투표참여 선택 유형의 예측확률의 변화를 나타내내 것이다. 정치지식 수준이 높아질수록 유권자가 투표를 기권할 확률은 감소하며, 그 차이는 사전투표 선택과 비교했을 때 유의미하다. 한편, 정치지식 수준에 따른 예측확률의 변화는 사전투표를 선택한 유권자와 당일투표를 선택한 유권자 간에서는 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈그림 9〉 주요 양당에 대한 일체감 여부에 따른 투표참여 선택 유형의 예측확률



〈그림 9〉는 주요 양당인 국민의힘과 더불어민주당에 일체감을 느끼는 유권자들일 경우 투표참여 선택 유형에 어떠한 차이를 보일지 살펴본 것이다. 어떤 정당인지를 막론하고, 특정 정당에 일체감을 느끼는 유권자들일 경우 최소한 투표에서 기권을 지양하는 모습을 보이는 반면, 사전투표와 당일투표에 있어서 일체감이 투표참여 선택 유형을 결정하는 데 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 다만 사전투표에 있어서 더불어민주당에 일체감을 가진 유권자들이 국민의힘에 일체감을 가진 유권자들에 비해 평균적으로 사전투표를 선택할 예측확률이 더 높게 나타났다.

## 2. 중앙선거관리위원회의 코로나 확진자 조치 의견에 대한 분석

제20대 대통령선거에서 코로나19 확진·격리자를 위한 투표편의를 제공했으나, 사전투표에서 확진·격리자가 기표한 투표용지는 투표함에 직접 투입하지 못했고, 투표 사무원에 전달하는 방식으로 진행됐다. 이에 따라 투표 용지가 쇼핑백이나 바구니에 허술하게 보관되는 상황이 곳곳에서 발생하면서 유권자들의 불만이 터져 나왔다.

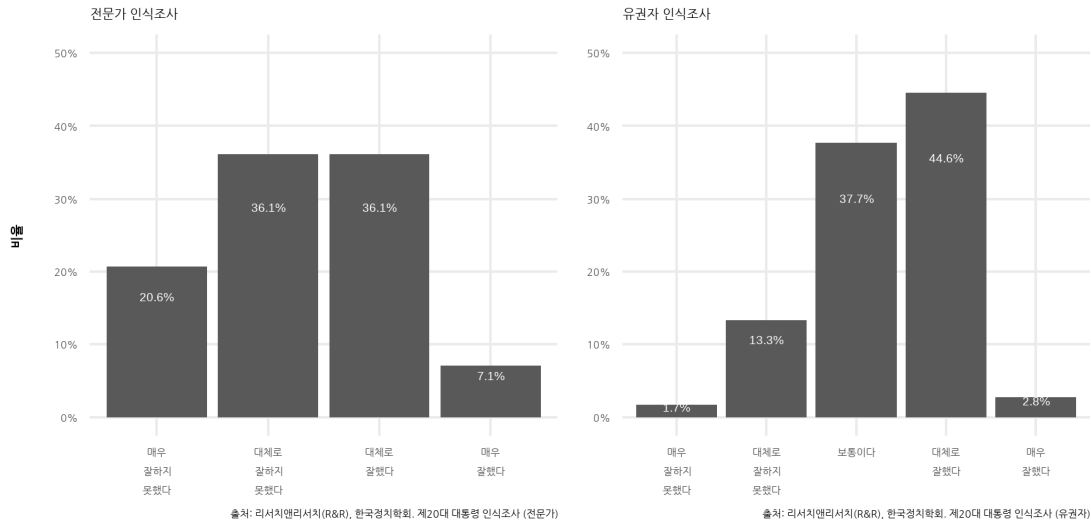
〈그림 9〉는 중앙선거관리위원회가 유권자의 투표권을 보장하기 위해서 코로나19 확진·격리자들로 하여금 별도의 장소에서 투표하도록 하고, 시간대를 따로 지정한 조치에 대하여 어떻게 생각하는지에 대한 전문가와 유권자들의 인식조사 결과를 보여준다. 전문가들의 경우, 잘하지 못했다는 의견(‘매우 잘하지 못했다’, ‘대체로 잘하지 못했다’)이 전체의 약 56.7%로 잘했다는 응답(‘매우 잘했다’, ‘대체로 잘했다’) 43.2%에 비해 더 높게 나타났다.

반면에 유권자들은 잘했다(‘매우 잘했다’, ‘대체로 잘했다’)는 응답이 전체의 47.4%로 못했다(‘매우 잘하지 못했다’, ‘대체로 잘하지 못했다’)는 응답 15%에 비하여 높게



나타났으며, 약 37.7%의 응답자들이 ‘보통이다’라고 답하였다. 전문가 집단과 일반 유권자들 사이에서 인식의 차이가 보이는 부분이다.

〈그림 10〉 중앙선거관리위원회가 감염 및 격리자들의 투표권을 보장하기 위한 조치에 대한 생각

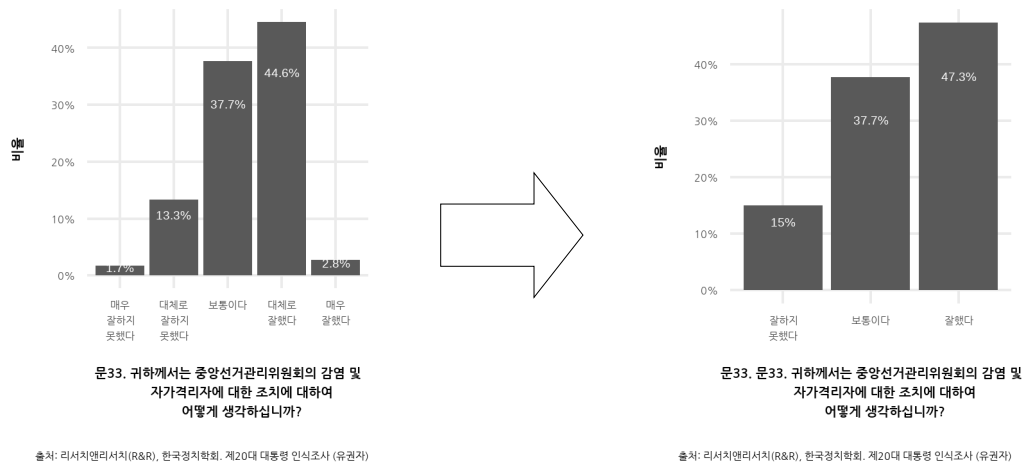


〈표 6〉은 중앙선거관리위원회의 코로나19 감염 및 격리자에 대한 조치가 어떠했는지를 묻는 문항에 대한 다항로지스틱 회귀분석을 수행한 것이다. 종속변수는 중앙선거관리위원회의 코로나 감염 및 자가격리자에 대한 별도의 투표장소 및 시간대를 지정한 조치에 대한 응답으로, ‘매우 잘했다’, ‘대체로 잘했다’, ‘보통이다’, ‘대체로 잘하지 못했다’, ‘매우 잘하지 못했다’의 5점 척도로 구성된 문항이다. 하지만 ‘매우 잘하지 못했다’라는 응답이 전체의 1.7%, ‘매우 잘했다’라는 응답이 전체의 2.8% 밖에 되지 않아, 유의미한 탐색을 위하여 5점 척도의 원변수를 역코딩하여 값이 클수록 긍정적인 평가를 나타내도록 하였으며, 응답을 ‘잘하지 못했다’, ‘보통이다’, ‘잘했다’의 3점척도로 재조작화 하였다.

〈그림 11〉은 5점 척도의 역코딩된 원변수가 3점 척도로 재조작화된 결과를 보여준다. 종속변수가 3개의 분류로 이루어진 명목형 변수이므로 다항로지스틱 회귀분석을 수행하였으며, 이때 기준변수는 중앙선거관리위원회의 코로나19 감염 및 자가격리자 조치에 대해 ‘잘못했다’라고 응답한 경우이다. 또한 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 응답자들의 미시적 수준에서의 요인들을 통제하기 위하여 성별, 연령대, 교육 수준, 소득, 자산, 대도시 거주 유무, 거주 지역과 같은 사회경제인구통계학적 변수들과 정당일체감과 응답자 본인의 정치이념과 같은 정치적 변수들을 모델에 포함하였다. 또한 코로나19와

관련된 조치에 관한 응답이라는 점에서 응답자 본인의 코로나19로 인한 자가격리 경험 또는 감염 경험을 묻는 이항변수를 각각 포함하였다. 마지막으로 정부의 코로나19 대응 평가에 관한 문항을 포함하였는데, '매우 잘하고 있다', '대체로 잘하고 있다', '대체로 잘못하고 있다', '매우 잘못하고 있다'의 4점 척도로 측정된 문항으로, 역코딩하여 값이 클수록 정부의 코로나19 대응을 잘하고 있다는 응답을 갖도록 하였다.

〈그림 11〉 코로나 감염 및 자가격리자에 대한 조치 응답 재조작화 (5점 ▶ 3점)



출처: 리서치앤리서치(R&R), 한국정치학회, 제20대 대통령 인식조사 (유권자)

출처: 리서치앤리서치(R&R), 한국정치학회, 제20대 대통령 인식조사 (유권자)

〈표 7〉 코로나 감염 및 자가격리자 조치에 대한 결정 요인: 다항로지스틱 분석

		보통이다/잘못했다	잘했다/잘못했다
성별 (여성 = 1)		-0.02 (0.23)	-0.19 (0.23)
연령대 (20-29세 = 1)	30-39세	-0.54 (0.36)	-0.38 (0.37)
	40-49세	-0.05 (0.36)	0.26 (0.37)
	50-59세	<b>1.06*</b> (0.43)	<b>1.31**</b> (0.44)
	60세 이상	0.72 (0.43)	<b>1.09*</b> (0.44)
교육수준		-0.04 (0.14)	-0.09 (0.14)
소득		0.14 (0.07)	0.12 (0.07)
자산		-0.05 (0.04)	<b>-0.11*</b> (0.05)
대도시 거주 여부		0.04 (0.23)	-0.06 (0.23)
지역	부산/울산/경남	-0.15 (0.32)	-0.17 (0.32)
	대구/경북	<b>-1.13**</b> (0.35)	<b>-0.78*</b> (0.34)
	호남(광주/전남/전북)	0.71 (0.65)	0.95 (0.65)
정당일체감	더불어민주당	0.12 (0.33)	0.01 (0.33)
	국민의힘	-0.53 (0.29)	-0.08 (0.29)
자기 정치이념 (0; 보수적 - 10; 진보적)		0.08 (0.06)	<b>0.27***</b> (0.06)
자가격리 경험 유무		-0.56 (0.32)	-0.44 (0.32)

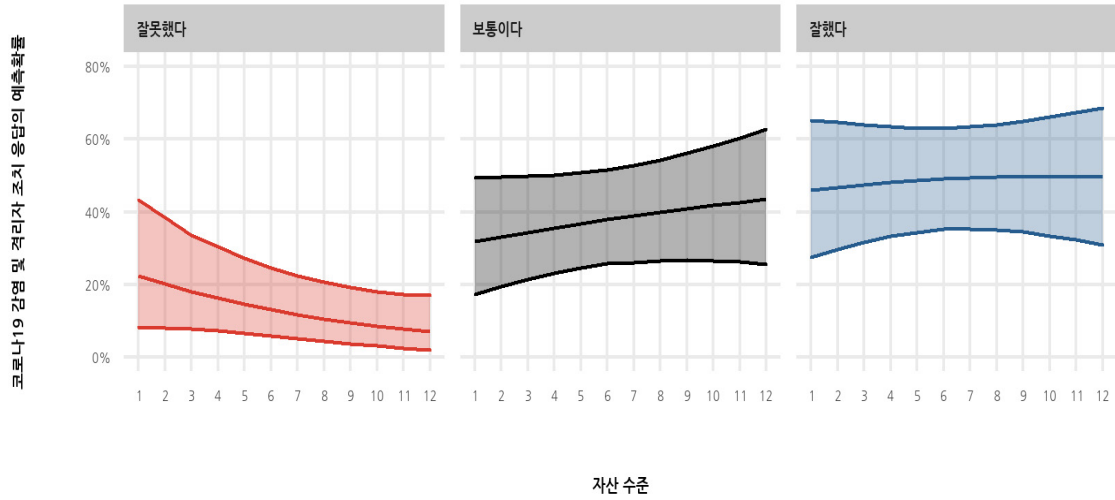
	보통이다/잘못했다	잘했다/잘못했다
코로나19 감염 경험 유무	0.47 (0.32)	0.37 (0.32)
정부의 코로나19 대응 평가 (상수항)	<b>0.82*** (0.18)</b>	<b>1.47*** (0.18)</b>
응답자 수	902	
AIC	1688.49	
로그우도	-806.25	

주: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . 괄호 안은 표준오차.  
 기준범주(baseline category)는 중앙선거관리위원회의 코로나 확진자 조치에 대한 “잘못했다.”  
 (대체로 잘못했다 + 매우 잘못했다) 응답.

분석 결과, 연령대에 있어서 50대 유권자일수록 중앙선거위원회의 코로나19 감염 및 자가 격리자에 대한 조치에 대해 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 더 크게 나타났다. 60세 이상 연령대의 유권자들 역시 중앙선거위원회의 코로나 격리자 관련 조치에 대해서 잘못했다 기보다는 잘했다고 응답할 가능성이 큰 것으로 나타나지만 보통이다-잘못했다라는 응답 간에는 유의미한 차이가 없어서 대체적으로 60대 유권자들이 상대적으로 중앙선거위원회의 코로나19 대응 조치에 대해 더 긍정적으로 평가하였다고 볼 수 있다. 소득에 있어서는 응답자들 간 차이가 나타나지 않았지만 자산에 있어서는 자산 수준이 높을수록 중앙선거위원회의 코로나19 대응 조치에 대해 잘했다고 응답할 가능성이 크게 나타났다.

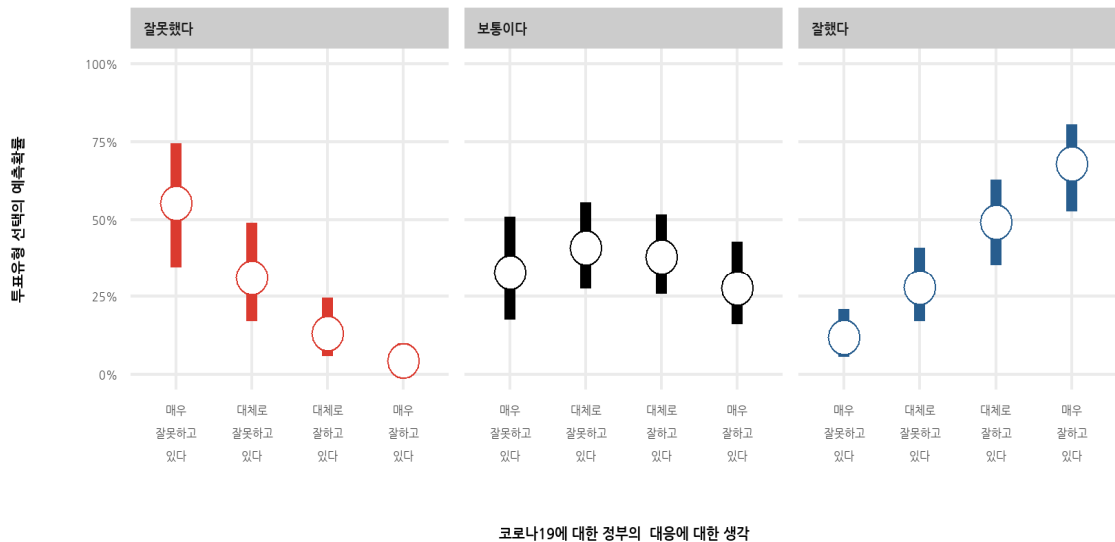
정치적 변수 중에서는 유권자의 자기 정치이념이 진보적일수록 선거위원회의 코로나 대응 조치에 대해 잘못했다는 응답보다는 잘했다고 응답할 가능성이 크게 나타났고, 정당일 체감에 따른 차이는 확인할 수 없었다. 코로나19와 관련된 문항들 중에서는 정부의 일반적인 코로나19 대응에 대한 평가만이 통계적으로 유의미한 차이를 보였는데, 정부의 코로나19 대응 평가가 긍정적일수록 중앙선거위원회의 코로나19 대응 조치에 대해 보통이다, 잘했다는 응답을 할 가능성이 크게 나타났다. 마지막으로 투표참여 선택 유형에 관한 모델에서와는 달리 도시 규모는 중앙선거위원회의 코로나19 감염 및 격리자에 대한 별도 조치에 대한 응답에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 대구 및 경북 지역에 거주하는 유권자들은 중앙선거위원회의 코로나19 격리자 대응 조치에 대해 잘못했다고 응답할 가능성이 큰 것으로 나타났다.

〈그림 12〉 자산 수준에 따른 코로나19 감염 및 격리자 조치 응답의 예측확률



〈그림 12〉부터 〈그림 14〉는 중앙선거관리위원회의 코로나19 감염 및 자가격리자 조치에 대한 응답과 유의미한 관계를 가진 주요 변수들의 효과를 다른 변수들을 통제한 채 예측확률로 나타낸 것이다. 〈그림 12〉은 자산 수준이 증가할수록 중앙선거위원회의 코로나19 감염 및 자가격리자의 투표권을 보장하기 위한 별도의 장소 및 시간대를 지정해 투표참여를 독려한 조치가 ‘잘못했다’고 응답할 확률이 감소하고, ‘보통이다’라고 응답할 확률이 증가하는 것을 보여준다.

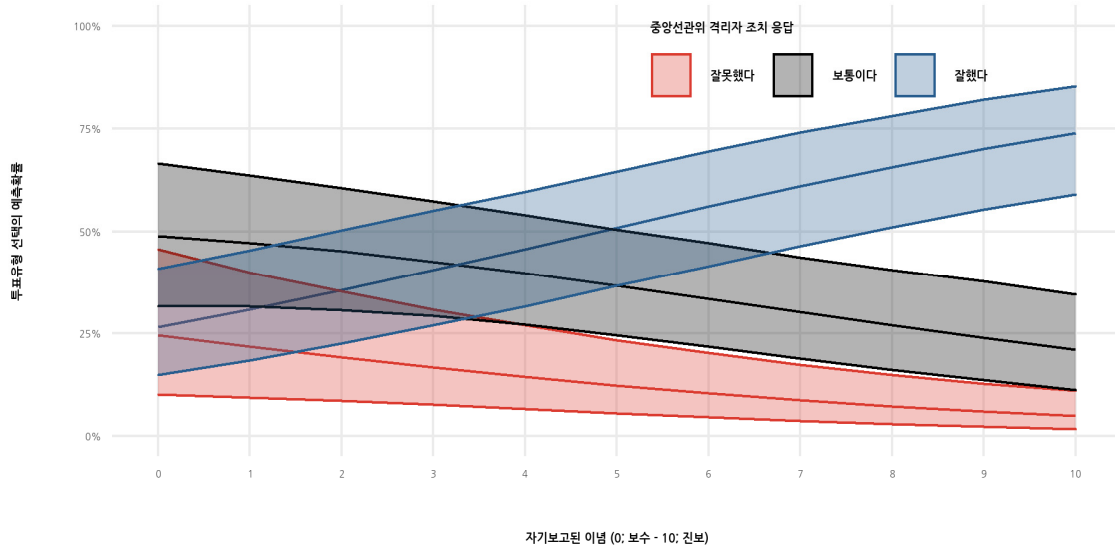
〈그림 13〉 정부의 일반적인 코로나19 대응에 따른 중앙선거위원회의 조치에 대한 응답의 예측확률



〈그림 13〉은 정부의 코로나19 대응에 대한 응답이 중앙선거위원회의 코로나19 감염 및

격리자에 대한 조치에 관한 응답에 미치는 영향을 다른 변수들의 효과를 통제된 상태에서 예측확률로 나타낸 것이다. 코로나19에 대한 정부의 대응이 긍정적일수록 중앙선거관리위원회의 조치에 대해서도 '잘못했다'라고 응답할 예측확률이 현저히 감소하는 것을 확인할 수 있으며, 그 반대의 관계가 중앙선거관리위원회의 조치에 대한 '잘했다'라는 응답의 예측확률에서도 나타나는 것을 볼 수 있다.

〈그림 14〉 자기 정치이념 수준에 따른 중앙선거관리위원회 조치에 대한 응답의 예측확률



〈그림 14〉은 자기 정치이념 수준에 따른 중앙선거관리위원회의 코로나19 감염 및 격리자에 대한 응답의 예측확률 변화를 보여준다. 우선 정치이념이 진보적일수록 응답자들은 '잘못했다' 또는 '보통이다'라고 응답하기보다는 '잘했다'라고 응답할 확률이 증가하는 것을 확인할 수 있다. 보수적인 유권자들과 중도적(5) 유권자들 사이에서는 중앙선거관리위원회의 코로나19 감염 및 격리자에 대한 조치에 있어서 세 응답('잘못했다', '보통이다', '잘했다')이 뚜렷하게 구별되지 않지만 약 7점에 해당하는 상대적으로 진보적인 유권자들부터는 잘했다고 응답할 확률이 크고, 나머지 응답들의 예측확률은 뚜렷이 감소하는 것을 확인할 수 있다.

#### IV 제8회 동시지방선거 경험적 분석

제20대 대통령선거 분석에 이어 제8회 동시지방선거에서도 유권자들이 사전투표를 선택함에 있어서 어떠한 요인이 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 한국정

치학회와 한국정당학회, 한국선거학회가 (주)리서치앤리서치에 의뢰하여 2022년 6월 13일부터 6월 24일까지 실시한 『제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사(이하 “제8회 지방선거 유권자 인식조사”)』를 활용한다. 조사는 성별/연령별/지역별 인구비례할당으로 추출된 전국 만18세 이상 남녀 1,046명을 대상으로 실시하였으며, 태블릿 PC를 활용한 개별면접조사로 이뤄졌다. 이와 함께 2022년 7월 5일부터 7월 18일까지 학계, 정치권 등 전문가 224명을 대상으로 한 『제8회 전국동시지방선거 전문가 정치의식조사(이하 “제8회 지방선거 전문가 의식조사”)』도 참고한다.

〈표 8〉 투표참여선택 비교

단위: 명

	선거인수/ 응답자수	기권	당일투표	사전투표	합산투표
제8회 동시지방선거 통계 *	44,303,449	21,739,055 (49.1%)	13,360,389 (30.2%)	9,133,522 (20.6%)	22,493,911 (50.8%)
‘제8회 지방선거 유권자 인식조사’ 자료	1,046	341 (32.6%)	473 (45.2%)	232 (20.8%)	705 (67.4%)

\* 중앙선거관리위원회 홈페이지

〈표 8〉은 중앙선거관리위원회가 집계하여 발표한 투표현황 자료를 바탕으로 투표유형별 수치를 정리하고, 본 연구에서 활용하는 『제8회 지방선거 유권자 의식자료』에서 조사된 응답자들의 투표참여선택을 비교하여 살펴본 것이다. 이번 지방선거 유권자 의식조사에서는 합산투표율이 67.4%로 나타나 실제 치러진 제8회 지방선거의 합산투표율(50.8%)과는 상당한 차이를 보인다. 이는 『제20대 대선 유권자 인식조사』에서의 합산투표율이 실제 대선에서의 합산투표율보다 상회하게 나타난 것과 동일한 결과로, 이 또한 사회적 소망성 편향(social desirability bias)의 가능성이 있음을 추측할 수 있다(김승현 2013).

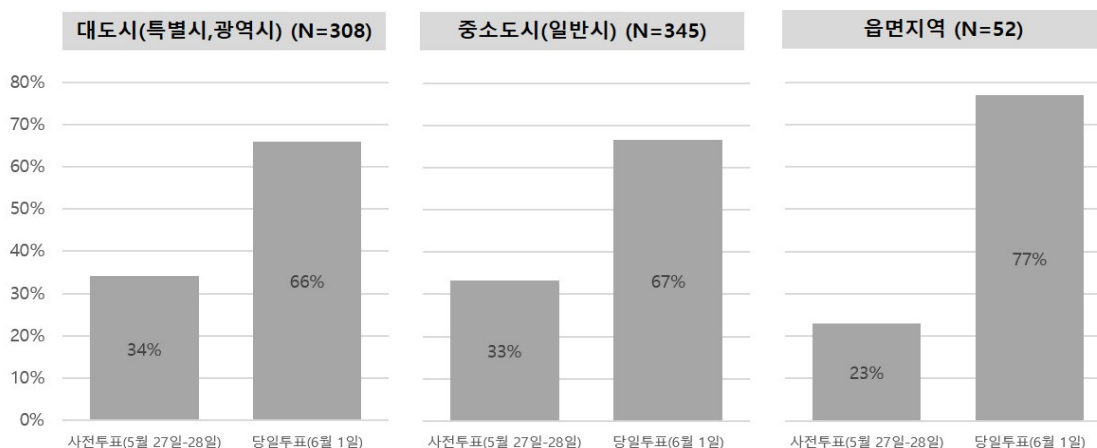
사전투표에 참여한 응답자들을 대상으로 사전투표를 한 이유를 묻는 질문에서는 개인적인 사정으로 선거 당일에 투표가 어렵다는 이유가 27.6%로 가장 많았고, 다음으로는 ‘사전투표가 편해서’가 23.7%로 나타났다. 이 외에도 선거 당일에 휴일을 즐기고 싶거나(17.7%), 선거일에 투표소가 혼잡할 것을 피하고자(12.1%) 사전투표에 참여했다는 응답자가 뒤를 이었다. 종합적으로 대다수 응답자들이 투표참여에 편의성을 도모하고자 사전투표제도를 이용한 것으로 파악되었으며, 사전투표제도가 유권자들에게 투표 편의를 제공한다는 목적에 맞게 활용되고 있다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 사전투표한 이유: 유권자 인식조사 자료

	빈도	%
개인적인 사정으로 선거 당일 투표가 어려워서	64	27.6
선거 당일 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	21	9.1
우연히 사전투표소 근처 불일이 있어 들렀다가 시간이 있어서	23	9.9
사전투표에 참가하고 선거 당일 휴일을 즐기고 싶어서	41	17.7
사전투표가 편해서	55	23.7
선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	28	12.1
기타	0	0
총계	232	100

사전투표제도가 유권자의 투표참여에 편의를 제공하는 데에 효과적이라는 점은 도시 규모 별로 살펴본 조사에서도 찾아볼 수 있다. 우선 도시 규모 별 투표참여 선택에 대한 유권자들의 응답을 나타낸 〈그림 15〉를 보면 대도시에 거주하는 응답자들 중 투표자들의 약 34%가 사전투표에 참여한 것으로 나타났다. 또한 중소도시에 거주 유권자들 중 사전투표에 참여한 비율은 약 33%로 대도시와 비슷한 수준으로 확인됐다. 상대적으로 읍면지역의 경우는 사전투표(23%)보다는 선거 당일에 투표에 참여한 비율(77%)이 높았다. 즉 읍면지역에 비해 도시에 거주하는 유권자들이 보다 사전투표제도를 활용한 것을 확인할 수 있다.

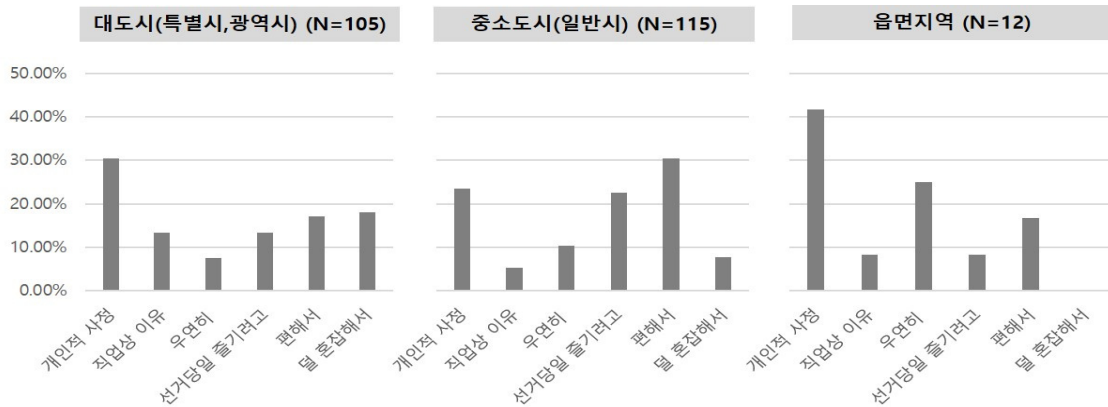
〈그림 15〉 설문조사 도시 규모 별 사전투표 이유에 대한 응답



그러나 도시 규모별 사전투표 이유에 대한 응답을 보면 읍면지역도 대도시와 마찬가지로 개인적 사정으로 선거 당일 투표가 어려워서 사전투표제도를 이용하였다는 응답 비율이 가장 높은 것을 확인할 수 있다(41.67%). 이는 사전투표에 참여한 유권자들이 투표의 편의성을 도모하고자 사전투표를 선택했음을 보여주는 것이다. 이는 제20대 대

통령선거 분석에서와 비슷한 결과로 읍면지역에서 사전투표제도 활용을 제고할 경우, 투표참여에 보다 긍정적인 유인을 가져올 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

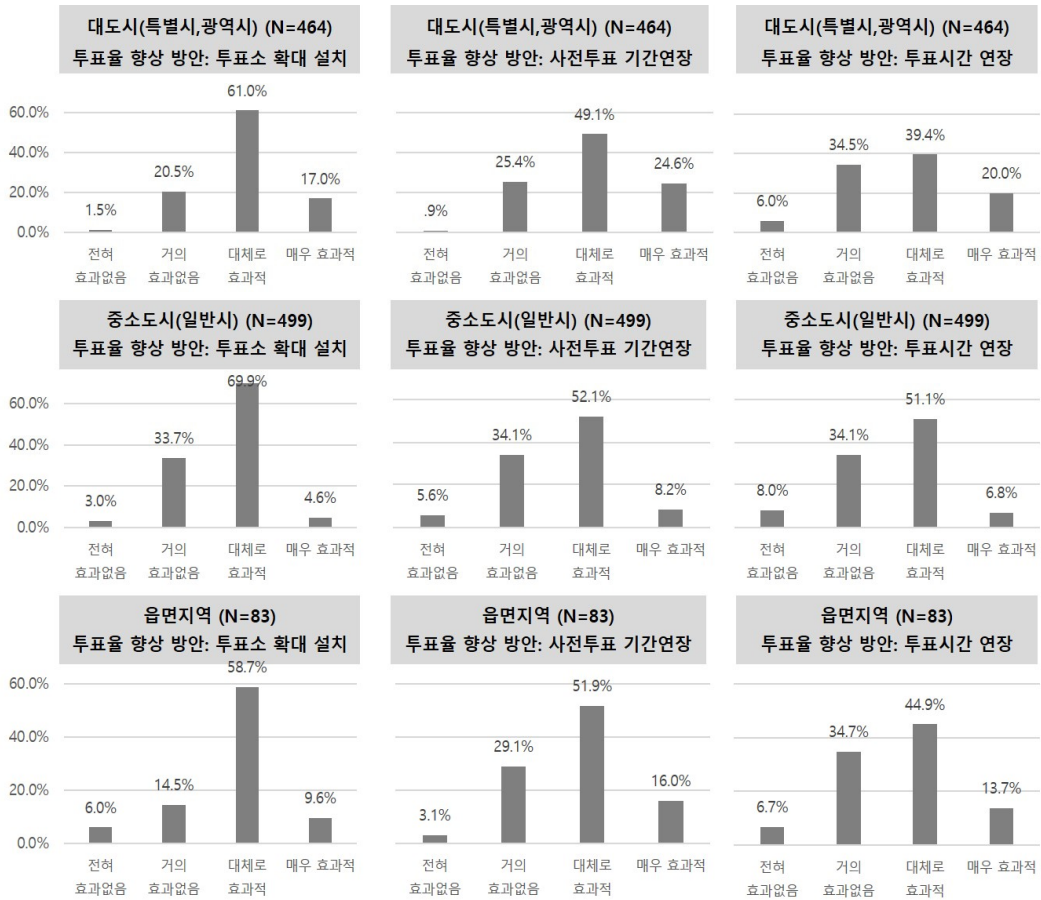
〈그림 16〉 설문조사 도시 규모 별 사전투표 이유에 대한 응답



이는 도시 규모에 따른 투표율 향상을 위한 주요 방안 중 “투표소 확대설치”, “사전투표제 기간 연장”, “투표시간 연장”에 대한 응답을 통해서도 확인할 수 있다(〈그림 16〉). 이 조사에 따르면 읍면지역에서 사전투표의 기간을 연장하는 것이 투표율을 향상시킬 수 있는 방안이라 답한 응답자가 67.9%에 달하고, 투표소 확대 설치와 투표시간 연장이 투표참여를 제고하는 데 있어서 효과적인 방안이라고 응답한 비율도 각각 68.3%와 58.6%로 나타났다. 상대적으로 읍면지역은 대도시 및 중소도시에 비해 투표소와의 접근성이 좋지 않은 경향이 있다. 이에 투표율 향상 방안으로 투표시간을 연장하는 것보다는 투표소를 확대 설치하거나 사전투표의 기간을 연장하는 방안이 더욱 효과적일 것이라 판단할 수 있다.

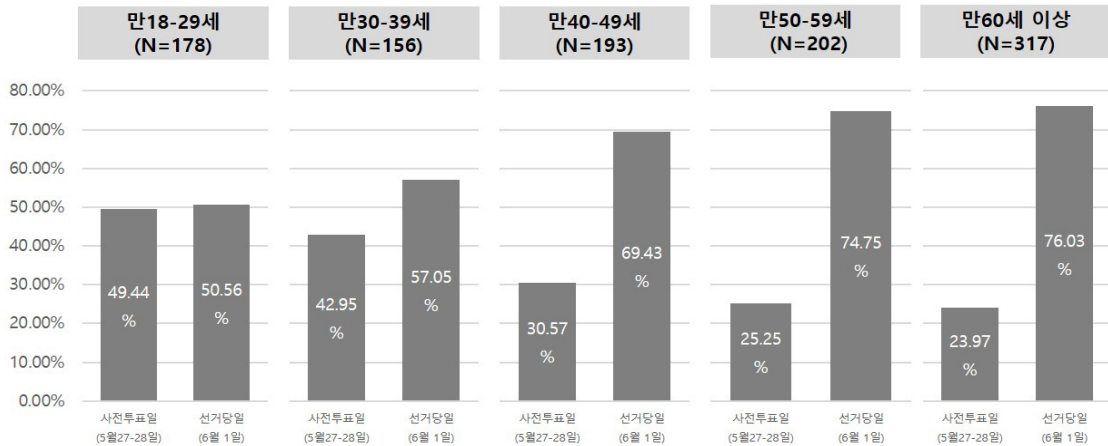


〈그림 17〉 설문조사 도시 규모 별 투표율 향상을 위한 방안 응답



〈그림 17〉은 『제8회 지방선거 유권자 인식조사』에서 응답자의 연령대별 사전투표 여부를 분석한 것이다. 연령대가 높아질수록 사전투표보다는 당일투표를 한 것으로 나타났다(표 10) 참고). 모든 연령대에서 사전투표보다 선거 당일에 투표를 한 비율이 더 높게 확인되었으나, 20대의 경우는 사전투표(49.44%)와 선거 당일 투표(50.56%) 비율이 비슷한 수준으로 파악되었다. 특히 만50세~59세까지의 연령대 구간에서는 당일투표 비율이 74.75%로 나타났으며, 만60세 이상에서는 76.03%의 응답자가 선거 당일에 투표를 했다고 답했다.

〈그림 18〉 응답자 연령대별 투표참여 선택에 대한 응답



〈표 10〉 응답자 연령대별 사전투표 여부 응답: 사전투표 - 당일투표

연령대	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
응답 차이	-1.12%	-14.10%	-38.86%	-49.50%	-52.05%

〈표 11〉은 투표참여 선택에 따라 성별, 연령, 소득, 자산, 주택 소유, 거주지 및 거주 지역의 도시규모 등 유권자들의 주요한 사회경제학적 특성과 정치관심도, 정치지식, 정당일체감 및 정치이념 등의 정치적 특성에 차이가 존재하는지를 비교하여 보여준다. 각 유권자 그룹의 응답자 수는 기권자가 341명이고, 사전투표자가 232명, 그리고 선거당일 투표자가 473명으로 관측되었다.

성별을 기준으로 보면, 여성이 남성보다 기권자 비율이 높았으며, 선거당일 투표 비율이 높았다. 연령대에 따라 살펴보면 만18세~29세 구간의 연령대가 가장 기권자가 많았으며, 연령대가 높아질수록 기권비율이 낮아짐을 확인할 수 있다. 만40세~49세 연령대가 다른 연령에 비해 사전투표 비율이 높은 것으로 나타났고, 당일투표는 연령대가 높아질수록 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 응답자의 거주지역을 도시규모로 구분하여 보면, 대도시와 중소도시, 그리고 읍면지역에서 모두 당일투표비율이 높았는데, 사전투표자를 비교해보면 대도시가 다른 지역에 비해 사전투표에 보다 참여한 것으로 파악된다. 교육수준에 있어서 사전투표와 당일투표 간의 차이를 확인할 수 있는데, 교육수준이 높은 유권자일수록 사전투표 비중이 증가하는 것으로 나타났다.

정치적 특성으로 우선 정치에 전혀 관심이 없는 유권자들 중에서 기권자 비율이 매우 높은 것을 볼 수 있다. 사전투표 비중은 정치에 관심이 많을수록 증가하는 것을 확인할 수 있다. 정당일체감을 통해 살펴보면, 국민의힘에 정당일체감을 느끼는 유권자들에서 높은 당일투표 비율을 확인할 수 있었다.

〈표 11〉 투표참여 방식에 따른 유권자 그룹의 특징 비교

		기권자 (N = 341)	사전투표자 (N = 232)	선거당일 투표자 (N = 473)
성별	남자	163(31.7%)	120(23.3%)	232(45.0%)
	여자	178(33.5%)	112(21.1%)	241(45.4%)
연령	만18~29세	88(49.4%)	45(25.3%)	45(25.3%)
	만30~39세	67(42.9%)	38(24.4%)	51(32.7%)
	만40~49세	59(30.6%)	55(28.5%)	79(40.9%)
	만50~59세	51(25.2%)	43(21.3%)	108(53.5%)
	만60세 이상	76(24.0%)	51(16.1%)	190(59.9%)
거주지역 도시규모	대도시 (특별시, 광역시)	156(33.6%)	105(22.6%)	203(43.8%)
	중소도시 (일반시)	154(30.9%)	115(23.0%)	230(46.1%)
	읍면지역	31(37.3%)	12(14.5%)	40(48.2%)
거주지역	서울	70(33.8%)	42(20.3%)	95(45.9%)
	부산	15(22.1%)	18(26.5%)	35(51.5%)
	대구	18(38.3%)	8(17.0%)	21(44.7%)
	인천	18(29.5%)	19(31.1%)	24(39.3%)
	광주	14(48.3%)	11(37.9%)	4(13.8%)
	대전	11(36.7%)	4(13.3%)	15(50.0%)
	울산	10(45.5%)	3(13.6%)	9(40.9%)
	경기	83(29.5%)	56(19.9%)	142(50.5%)
	강원	8(25.8%)	8(25.8%)	15(48.4%)
	충북	8(25.0%)	8(25.0%)	16(50.0%)
	충남	15(30.6%)	9(18.4%)	25(51.0%)
	전북	22(61.1%)	4(11.1%)	10(27.8%)
	전남	22(59.5%)	4(10.8%)	11(29.7%)
	경북	17(33.3%)	13(25.5%)	21(41.2%)
	경남	10(15.4%)	25(38.5%)	30(46.2%)
교육 수준	초졸 이하	3(42.9%)	0(0.0%)	4(57.1%)
	중졸	11(19.6%)	12(21.4%)	33(58.9%)
	고졸	104(31.4%)	54(16.3%)	173(52.3%)
	전문대 대학/졸	76(39.8%)	46(24.1%)	69(36.1%)
	4년제 대재/졸	142(32.5%)	113(25.9%)	182(41.6%)
	대학원 석사 재학/졸	4(18.2%)	6(27.3%)	12(54.5%)
	대학원 박사 재학/졸	1(50.0%)	1(50.0%)	0(0.0%)
소득	100만원 미만	2(28.6%)	1(14.3%)	4(57.1%)
	100~199만원	6(18.8%)	8(25.0%)	18(56.3%)
	200~299만원	34(26.8%)	27(21.3%)	66(52.0%)
	300~399만원	60(31.3%)	38(19.8%)	94(49.0%)

		기권자 (N = 341)	사전투표자 (N = 232)	선거당일 투표자 (N = 473)
	400~499만원	64(33.7%)	38(20.0%)	88(46.3%)
	500~599만원	61(33.2%)	41(22.3%)	82(44.6%)
	600~699만원	54(43.5%)	22(17.7%)	48(38.7%)
	700~799만원	33(39.8%)	23(27.7%)	27(32.5%)
	800~899만원	13(25.0%)	17(32.7%)	22(42.3%)
	900~999만원	5(27.8%)	7(38.9%)	6(33.3%)
	1,000~1,199만원	4(16.0%)	8(32.0%)	13(52.0%)
	1,200만원 이상	5(41.7%)	2(16.7%)	5(41.7%)
자산	5천만원 미만	7(24.1%)	10(34.5%)	12(41.4%)
	5천만원~1억원 미만	16(39.0%)	7(17.0%)	18(43.9%)
	1억원~2억원 미만	36(36.4%)	20(20.2%)	43(43.4%)
	2억원~3억원 미만	48(33.3%)	30(20.8%)	66(45.8%)
	3억원~4억원 미만	49(30.4%)	37(23.0%)	75(46.6%)
	4억원~5억원 미만	49(36.6%)	24(17.9%)	61(45.5%)
	5억원~6억원 미만	38(40.0%)	20(21.1%)	37(38.9%)
	6억원~7억원 미만	23(24.5%)	24(25.5%)	47(50.0%)
	7억원~8억원 미만	25(34.2%)	12(16.4%)	36(49.3%)
	8억원~9억원 미만	13(32.5%)	11(27.5%)	16(40.0%)
	9억원~11억원 미만	21(29.6%)	18(25.4%)	32(45.1%)
11억 이상	16(24.6%)	19(29.2%)	30(46.2%)	
주택 소유	가족 소유의 주택에서 거주하고 있다	262(31.8%)	179(21.7%)	382(46.4%)
	가족 소유 주택이 있지만 남의 집에서 전세로 거주하고 있다	13(31.0%)	16(38.1%)	13(31.0%)
	가족 소유 주택이 있지만 남의 집에서 월세로 거주하고 있다	8(50.0%)	5(31.3%)	3(18.8%)
	가족 소유 주택 없이 남의 집에서 전세로 거주하고 있다	46(33.8%)	26(19.1%)	64(47.1%)
	가족 소유 주택 없이 남의 집에서 월세로 거주하고 있다	9(39.1%)	3(13.0%)	11(47.8%)
	무상으로 거주하고 있다 (관사, 사택, 친척 집 등)	3(50.0%)	3(50.0%)	0(0.0%)
정치관심도	전혀 없다	49(84.5%)	3(5.2%)	6(10.3%)
	별로 없다	208(51.0%)	72(17.6%)	128(31.4%)
	조금 있다	71(13.9%)	137(26.8%)	304(59.4%)
	매우 많다	13(19.1%)	20(29.4%)	35(51.5%)
정치지식 (4점 만점)	0개 정답	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	1개 정답	1(100%)	0(0.0%)	0(0.0%)
	2개 정답	7(25.9%)	5(18.5%)	15(55.6%)

		기권자 (N = 341)	사전투표자 (N = 232)	선거당일 투표자 (N = 473)
	3개 정답	57(31.5%)	48(26.5%)	76(42.0%)
	4개 정답	91(30.0%)	69(22.8%)	143(47.2%)
정당일체감	더불어민주당	85(26.2%)	84(25.9%)	155(47.8%)
	국민의힘	52(14.4%)	89(24.6%)	221(61.0%)
	정의당	9(47.4%)	3(15.8%)	7(36.8%)
	기타 정당	2(66.7%)	1(33.3%)	0(0.0%)
정치이념	평균	4.67	4.7	4.1
	표준편차	1.62	2.23	2.19

아울러 제8회 지방선거의 투표참여 선택 결정요인을 분석한다. 앞서 제20대 대통령선거의 투표참여 선택 결정요인 분석과 동일한 종속변수 및 독립변수로 재조작화하여 모형에 포함시킨다. 즉 종속변수는 투표참여 선택 유형을 크게 기권자와 사전투표자, 그리고 선거 당일투표자로 구분하여 측정하였으며, 이에 다항로지스틱 회귀분석(Multinomial logistic regression)을 실시한다. 독립변수도 제20대 대통령선거 분석에서 사용한 방법으로 재조작화하여 분석에 활용한다. 그 결과는 아래의 <표 12>와 같다.

<표 12> 투표참여 유형 선택의 결정 요인: 다항로지스틱 분석

	기권/사전투표	당일투표/사전투표
성별 (여성 = 1)	-0.80 (0.43)	-0.22 (0.32)
연령대	-0.94 (0.43)	<b>0.44**</b> <b>(0.14)</b>
교육수준	-0.13 (0.26)	0.66 (0.20)
소득	-0.48 (0.12)	0.01 (0.09)
자산	0.85 (0.11)	-0.64 (0.08)
자가 소유	0.48 (0.72)	<b>1.31*</b> <b>(0.58)</b>
월세 여부	-13.71 (1284.88)	1.63 (1.33)
전세 여부	1.09 (0.84)	<b>2.03**</b> <b>(0.68)</b>
대도시 거주 여부	17.04 (486.21)	1.44 (0.89)

		기권/사전투표	당일투표/사전투표
정당일체감	더불어민주당	-17.263 <sup>***</sup> (1.33)	-14.02 <sup>***</sup> (0.41)
	국민의힘	-17.267 <sup>***</sup> (1.31)	-14.39 (0.0)
정치관심도		1.35 <sup>***</sup> (0.35)	0.34 (0.25)
정치지식		-0.393 (0.32)	-0.12 (0.24)
자기 정치이념 (0; 보수적 - 10; 진보적)		-0.23 (0.13)	-0.24 <sup>*</sup> (0.09)
(상수항)		1.38 (486.22)	11.94 <sup>***</sup> (1.67)
응답자 수		348	
로그우도		535.092	

주: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001. 괄호 안은 표준오차.  
기준범주(baseline category)는 사전투표.

〈표 12〉는 투표참여 유형을 선택하는 결정요인을 밝히기 위해 다항 로지스틱 모형으로 분석한 결과이다. 사전투표자를 기준으로 기권자를 살펴보면, 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정당일체감과 정치관심도 등의 정치적 요인들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있다. 이는 제20대 대통령선거 유권자 의식조사의 분석 결과와 일치하는 것으로, 더불어민주당 또는 국민의힘에 정당일체감을 가진 유권자들은 투표에서 기권하기 보다는 사전투표에 참여할 가능성이 더 큰 것을 확인할 수 있다.

아울러 정치에 보다 관심을 가질수록 투표에서 기권하기 보다는 사전투표에 참여할 가능성이 크게 나타났는데, 이 또한 제20대 대선 조사 분석과 같은 결과이다. 이러한 정치적 요인 외에 사회경제적 변수나 거주지역 등의 다른 변수들은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다.

이와 함께 사전투표자를 기준으로 공식 선거일 당일 투표자를 분석해본 결과, 연령대가 높을수록 사전투표보다는 당일투표의 가능성이 더 큰 것으로 확인됐다. 또한 주거와 관련해서는 자가 소유자와 전세 거주자가 사전투표에 비해 선거 당일에 투표참여할 가능성이 더 큰 것으로 나타났다. 아울러 정치적 요인 중에서는 정당일체감이 영향을 미치는 것으로 확인됐다. 민주당에 일체감을 느끼는 유권자들이 당일투표보다는 사전투표에 참여할 가능성이 더 크다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 정치적 이념도 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 진보적일수록 당일투표와 비교하여 사전투표에 참여할 가능성이 높은 것으로 확인됐다.

역대급 비호감선거라는 힐난 속에서도 많은 관심 속에서 치러진 제20대 대통령선거는 역사상 가장 높은 사전투표율을 기록했다. 대표적인 투표편의 제공 제도로 자리잡은 사전투표제가 확실히 자리 잡은 것을 알 수 있던 선거이기도 했다. 또한, 코로나19 확산·격리자를 위한 투표편의도 제공한 선거이다. 그리고 제20대 대통령 선거 후 약 3개월만에 제8회 전국동시지방선거가 치러졌다. 대선 후 새로운 정부가 들어서고 한 달도 채 되지 않은 상황에서 치러진 지방선거는 흡사 제2의 대선이라 불릴 정도로 대선의 여파가 큰 선거이기도 했다. 본 연구는 기존의 연구들의 사전투표제의 효과에 대한 경험적 검증을 제20대 대통령 선거와 제8회 지방선거를 대상으로 수행하여 사전투표제도가 유권자들의 투표참여 행태에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석했다. 뿐만 아니라, 투표참여 선택과 더불어 확진·격리 유권자들에 대한 투표편의 제공이 얼마나 유권자들에게 접근성을 제공했는지도 살펴보았다.

분석결과, 사전투표자를 기준으로 기권자들을 살펴봤을 경우, 제20대 대통령선거와 제8회 지방선거에서 모두 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정치적 변수들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있었다. 제20대 대통령선거의 경우, 정당일체감과 정치관심도, 그리고 정치지식이 영향요인으로 작용하였고, 제8회 지방선거 역시 정당일체감과 정치관심도에 의해 영향을 받는 것으로 확인되었다. 양대 선거에서 모두 더불어민주당 또는 국민의힘에 정당일체감을 가진 유권자들은 투표에 기권하기보다는 사전투표에 참여할 가능성이 큰 것을 확인할 수 있었다.

나아가 정치에 관심을 가지고 있거나 정치지식 수준이 높을수록 유사한 경향을 보여, 정치적 변수들이 적어도 투표참여 행위에서 응답자들이 이탈하는 것에 영향을 주는 것을 확인할 수 있다. 하지만 사전투표자와 기권자들을 비교한 경우에는 대선과 지방선거의 분석 결과에 차이가 존재한다. 제20대 대선에서는 정치적 변수를 제외한 나머지 사회경제적 변수 및 거주 지역, 과거 선거 참여 여부 등의 변수들은 통계적으로 유의미한 차이를 보여주지 않았다. 한편, 공식선거 당일투표자와 사전투표자를 비교했을 때에는 투표참여의 편의성이 중요한 요인으로 작동하는 것으로 보인다. 소득 수준이 높고 대도시에 거주하는 응답자일수록 사전투표자일 가능성이 큰 것으로 나타났다. 그러나 제8회 지방선거에서는 연령대가 높을수록, 자가 주택에 거주하는 유권자일수록, 그리고 전세 거주자일수록 당일 투표를 할 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한 민주당에 정당일체감을 가진 유권자들이 투표참여에서 당일투표보다는 사전투표에 참여할 가능성이 크고, 정치이념이 진보적일수록 사전투표 참여 가능성이 큰 것을 확인할 수 있었다.

기존의 선행연구는 제6회 지방선거 결과를 통하여 사전투표제도가 기존의 기권자를 최소한 사전투표장으로 오게끔 유인하는 동원효과와 투표할 사람들에게 좀 더 편하게 투표할 기회를 제공한다는 편의효과 또한 제공하고 있다고 주장한 바 있다(윤기쁨·엄기홍, 2016). 그러나 『제20대 대선 유권자 인식조사』를 통해 살펴본 결과, 제20대 대통령 선거와 제8회 지방선거에서의 사전투표제도는 동원효과를 판단할 수 있는 유의미한 결과가 도출되지 않았고, 편의효과만 제공한 것으로 파악되었다.

또한, 확진·격리 유권자들에 대한 투표편의 제공과 관련해서는 50대 유권자일수록 중앙선관위의 코로나19 감염 및 자가격리자에 대한 조치에 대해 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 더 크게 나타났다. 60세 이상 연령대의 유권자들 역시 중앙선관위의 코로나 격리자 관련 조치에 대해서 잘못했다기보다는 잘했다고 응답할 가능성이 큰 것으로 나타나지만 보통이다-잘못했다라는 응답 간에는 유의미한 차이가 없어서 대체적으로 60대 유권자들이 상대적으로 중앙선관위의 코로나19 대응 조치에 대해 더 긍정적으로 평가하였다고 볼 수 있다. 소득에 있어서는 응답자들 간 차이가 나타나지 않았지만 자산에 있어서는 자산 수준이 높을수록 중앙선관위의 코로나19 대응 조치에 대해 잘못했다고 응답할 가능성이 크게 나타났다.

정치적 변수 중에서는 유권자의 자기 정치이념이 진보적일수록 선관위의 코로나 대응 조치에 대해 잘못했다는 응답보다는 잘했다고 응답할 가능성이 크게 나타났고, 정당일체감에 따른 차이는 확인할 수 없었다. 코로나19와 관련된 문항들 중에서는 정부의 일반적인 코로나19 대응에 대한 평가만이 통계적으로 유의미한 차이를 보였는데, 정부의 코로나19 대응 평가가 긍정적일수록 중앙선관위의 코로나19 대응 조치에 대해 보통이다, 잘했다는 응답을 할 가능성이 크게 나타났다.



## 참고문헌

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가?” 『한국정당학회보』 15(1): 5-28.
- 가상준. 2017. “2017년 대통령선거에서 사전투표제 영향력 분석.” 『입법과 정책』9(3), 217-239.
- 가상준. 2018. “사전투표 유권자의 특징 변화.” 『한국정당학회보』 17(4): 99-120.
- 가상준. 2021. “2020년 국회의원선거에서 사전투표 유권자들의 특징과 투표선택.” 『한국정치학회보』 55(2): 89-108.
- 강신구. 2016. “사전투표제도와 투표율: ‘제20대 국회의원선거 유권자 조사’ 자료분석.” 『한국정치연구』 25(3): 225-251.
- 강원택. 2008. “투표참여, 민주주의와 정당 정치: 2007년 대선과 2008년 총선에서의 기권자 분석.” 『현대정치연구』 1(2): 75-102.
- 김도경. 2015. “투표시간 연장과 투표율 관계에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 25-4. 25-46.
- 김승현. 2013. “사회조사의 응답편향과 대체문항의 타당성.” 『한국정책과학학회보』 제17권 4호: 1-22.
- 김욱. 2009. “투표율 제고를 위한 제도적 방안.” 『현대정치연구』 2-1. 175-196.
- 박경미. 2014. “선거별 투표율 결정 요인.” 『한국정당학회보』 13(1), 95-122.
- 이갑윤, 이지호, 김세걸. (2013). “재산이 계급의식과 투표에 미치는 영향.” 『한국정치연구』 22(2): 1-25.
- 이상신. 2014. “제6회 지방선거와 사전투표.” 『선거연구』 5: 53-82.
- 이재묵. 2020. “21대 국회의원 선거에서의 사전투표 유권자 특징 분석.” 『글로벌정치연구』 13(2): 1-23.
- 이재철. 2018. “제19대 대통령선거에서 유권자의 투표참여: 당일투표와 사전투표의 결정요인 비교분석.” 『정치정보연구』 21(1): 187-214.
- 정용하. 2017. “한국 제20대 총선의 신제도주의적 분석.” 『한국민족문화』 62: 333-374.
- 조성대. 2006. “투표참여와 기권의 정치학: 합리적 선택이론의 수리모형과 17대 총선.” 『한국정치학회보』 40(2): 51-74.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, Donald P. Moynihan. 2014. “Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform.” *American Journal of Political Science* 58(1), 95-109.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Riker, William H., and Peter Ordeshook. 1968. “A Theory of the Calculus of Voting.” *American Political Science Review* 62(1). 25-42.



# 06

## 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사

신정섭(송실대학교 정치외교)



## 요약문

공직선거법은 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 선거가 공정하게 치러지도록 선거절차를 관리하기 위해 만들어진 법이다. 우리나라 공직선거법 제1장 제1조 역시 국민의 자유로운 의사 표현 보장, 민주적 절차에 의한 선거진행, 선거관련 부정방지를 공직선거법의 주요 목적으로 명시하고 있다. 그러나 우리나라의 공직선거법은 선거운동의 공정성과 안정성 측면에서 기여를 하고 있다는 평가가 있음에도 과도하게 선거운동의 자유를 제한하고 있다는 평가를 받아왔다. 특히 공직선거법은 개정 빈도 역시 매우 잦을뿐만 아니라 너무 복잡하고 조항이 많아 전문가들도 쉽게 이해하지 못한다는 지적을 받아왔다. 특히 일반 시민들의 의견이 잘 반영되지 않을뿐만 아니라 일반 시민들 역시 공직선거법에 큰 관심을 가지지 않았다. 민주주의 국가의 모든 법률과 제도가 시민의 지지와 의견수렴에 기초해야 하는 것처럼 공직선거법도 시민들의 의견과 동떨어져 존재할 수 없다. 이러한 맥락에서 시민들이 공직선거법과 선거절차를 어떻게 생각하는지 살펴보는 것을 매우 중요하며, 이는 향후 공직선거법 개정에도 중요한 의의를 가진다고 하겠다.

본 보고서는 이러한 배경 속에서 다음 세 가지 측면에 주목해서 분석을 실시한다. 첫째는 2022년 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거부터 적용되기 시작하는 공직선거법 개정안에 대한 유권자와 전문가들의 평가와 인식이다. 둘째, 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거절차에 대한 유권자 평가이다. 셋째, 선거운동이나 선거절차와 관련된 내용 중 향후 개정이 필요한 부분에 대한 전문가 설문조사 분석이다. 이를 위하여 본 보고서는 제20대 대통령 선거 유권자 설문조사, 제20대 대통령 선거 전문가 설문조사, 그리고 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사를 분석하였다.

첫째 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자 평가를 살펴보면, 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정 조항은 전반적으로 절대 과반 이상의 긍정평가를 받았다. 특히 2차 개정안이 적용된 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서 더 높은 평가를 받았다. 또한 피선거권 만18세 하향 조정 조항은 제20대 대통령 선거 전문가 설문조사에서 물어보았는데 전체 응답자 중 약 70% 정도가 긍정적으로 평가하였으며, 제8회 전국동시지방선거부터 실시된 선거운동 확장장치 소음 규제 조항은 유권자 설문조사 응답자 중 1/3만이 효과적이라고 응답하였다.

둘째로 선거품질과 선거절차에 대한 유권자 평가를 살펴보면, 먼저 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었는지에 대한 질문에 대해서는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 모두 유사한 긍정, 부정 비율을 보였다. 두 선거 모두에서 약 60% 정도의 유권자가 긍정적 답변을 하였으며, 약 30% 정도의 유권자가 부정적 답변을 하였다. 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 질문에 대해서는 두 선거 모두에서 좀 더 높은 비율의 부정적 답변이 나타났다. 두 선거 모두에서 약 35%가 넘는 응답자가 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속이 공정하지 못하다고 답변을 하였다. 한편 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가는 두 선거 모두에서 비교적 높게 나타났다. 두 선거 모두에서 약 80%의 응답자들이 투표진행 요원들의 업무수행을 긍정적으로 평가하였다. 비록 절대 과반이상의 유권자가 우리나라의 선거에 대해서 공정하고 자유롭다고 생각하고 과반이상의 유권자가 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하다고 생각하지만, 여전히 상당한 유권자들이 선거와 선거관리위원회의 공정성에 의문을 품고 있다는 점을 우리가 심각하게 받아들여야 할 것이다. 그리고 이러한 문제의 해결이 비단 정부여당이나 중앙선거관리위원회 직원들의 문제를 넘어 이들의 행동과 판단을 규제하는 공직선거법의 문제일 수 있다는 것을 생각해야 한다. 너무 복잡하고 불명확하게 규정된 공직선거법이 이를 집행하고 이에 기반하여 선거를 관리하고 진행해야 하는 사람들의 행동과 판단에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

마지막으로 본 보고서는 향후 우리나라의 공직선거법이 어떻게 개정되어야 할지에 대해서 선거전문가들을 대상으로 실시된 설문조사 결과를 분석하였다. 제20대 대통령 선거 이후 실시된 전문가 설문조사에는 한국 선거에서 가장 개선이 필요한 점과 한국 선거에서 가장 필요한 법적인 조치가 무엇인지 물어보는 질문이 있었다. 두 질문의 답변을 정리한 결과 공통적으로 가장 많은 수의 의견이 나온 것은 선거운동의 자유 확대 및 규제 완화였다. 흥미로운 사실은 두 번째로 많이 나온 의견이 선거법 위반에 대한 처벌 강화였다는 것이다. 결국 설문조사 결과를 토대로 하였을 때 전문가들이 생각한 우리나라 공직선거법의 개정 방향은 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주고 규제를 철폐하되 선거법을 위반한 경우에는 처벌을 강력하게 하자는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방향성은 사실 해외의 선거관련 법규와도 일맥상통하는 것이다. 일본을 제외한 대부분의 선진 민주주의 국가에서는 선거법을 간소화하고 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주는 대신에 허위사실 유포와 같은 불법 선거운동을 강력하게 처벌하고 있다. 우리나라 역시 이와 같은 방향으로의 공직선거법 개정이 이루어져야 할 것으로 보인다.

# 06

## 공직선거법 개정 조항에 대한 평가와 개정 필요 사항 조사

### I 서론

#### 1. 연구목적 및 필요성

공직선거법은 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 선거가 공정하게 치러지도록 선거절차를 관리하기 위해 만들어진 법이다. 우리나라 공직선거법 제1장 제1조 역시 국민의 자유로운 의사 표현 보장, 민주적 절차에 의한 선거진행, 선거관련 부정 방지를 공직선거법의 주요 목적으로 명시하고 있다. 이 세 가지 목적을 달성하기 위하여 공직선거법은 1994년 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회선거법과 지방자치단체 의장선거법을 통합하여 ‘공직선거및선거부정방지법’으로 제정되고, 2005년 현재의 공직선거법으로 개정된 이후 지속적인 세부 개정이 이루어져 오고 있다. 그러나 우리나라 공직선거법에 대한 평가는 선거운영의 공정성과 안정성 측면에서는 좋은 평가를 받고 있지만, 상대적으로 너무 규제적이어서 국민들의 표현의 자유와 선거권을 상당히 침해하고 있다는 비판을 받아왔다(김일환·홍석한 2014). 따라서 국민들의 표현의 자유와 선거권 보장을 위하여 공직선거법이 개정되어야 한다는 의견이 학계와 시민단체 등에 의해서 지속적으로 제기되어 왔다(강태수 2008; 김용철 2011; 김재선 2011; 박성민 2017).

또한 공직선거법은 잦은 개정으로도 널리 알려져 있는데, 2004년 이후로도 거의 30여 번 정도 개정이 이루어졌다. 그러나 이러한 개정들이 실제로 선거운동의 자유를 확대하고 시민들의 정치참여로 이어지기 보다는 선거법을 더욱 복잡하게 만들어 선거참여자와 일반 시민들 모두가 공직선거법을 직관적으로 이해하는데 더욱 어려움을 겪고 정치참여 의지를 약화시키고 있다는 비판을 받아왔다(임성호 2008). 이러한 비판이 제기된 이면에는 그동안의 공직선거법이 전문가나 일반 시민들의 광범위한 의견 수렴을 통하여 이루어지기 보다는 정치권의 편익에 의해서 주로 이루어졌다는 사실이 존재한다. 민주주의 국가에서 해당 국가의 제도와 법률이 안정적으로 운영되고 정당성을 얻기 위해서는 시민들의 의견수렴과 지지가 매우 중요하다(Eckstein 1997). 이러한 점을 생각해

본다면 공직선거법 개정에 대한 전문가들과 유권자들의 의견을 알아보는 것은 중요하다고 하겠다.

본 연구는 이러한 배경 속에서 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자들의 평가를 살펴보고, 개정이 필요한 선거운동 및 선거절차 사무에 대한 요인들이 무엇이 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 올해 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 선거절차에 대한 유권자들의 평가를 살펴보고자 한다. 본 연구의 결과는 선거운동과 선거절차 사무에 있어 우리나라 공직선거법이 향후 어떠한 방향으로 개정되어야 하는지에 대한 실증적 근거를 마련하는데 도움을 줄 것으로 생각한다.

## 2. 연구범위

본보고서의 목적은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 2022년 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거부터 적용되기 시작하는 공직선거법 개정안에 대한 유권자와 전문가들의 평가와 인식이다. 이번 2022년 양대 전국 선거를 앞두고 공직선거법의 다양한 부분들이 개정이 되었다. 그동안 공직선거법 개정이 자주 이루어져 왔음에도 개정된 공직선거법에 대한 시민들의 평가를 수렴하는 경우는 매우 드물었다. 제도와 법률의 개정이 성공적으로 안착하기 위해서는 이를 적용받는 시민들의 지지가 매우 중요하다. 따라서 개정된 공직선거법에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 분석하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 본보고서는 2022년 실시된 대통령 선거와 지방선거를 앞두고 통과된 다양한 개정안 중에서도 선거절차와 유권자들의 일상에 중요한 영향을 미칠 것이라고 생각되는 다음 3가지의 개정안에 대한 유권자들의 의견과 전문가 평가를 살펴볼 것이다.

- 1) 투표시간 연장을 통한 감염병 확진자 분리투표 (감염병 격리자 등에 한하여 투표마감시간을 6시에서 7시 30분으로 연장)
- 2) 국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 피선거권 하향 (25세에서 18세)
- 3) 선거운동에 사용하는 확성장치의 소음규제기준마련하고 위반 시 과태료 부과

둘째, 본보고서는 설문조사 분석을 통하여 이번 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거절차에 대한 유권자 평가를 살펴볼 것이다. 선거절차에 대한 유권자 평가는 해당 선거가 치러지는 맥락 속에서 이루어지기에 선거절차를 규정한 공직선거법 자체에 대한 독립적 평가라고 보기는 어렵지만, 선거절차를 규정하고 있는 공직선거법에 대해서 시민들이 어떻게 생각하고 있는지 간접적으로 보여준다고 하겠다.



셋째, 본보고서는 공직선거법 개정을 위하여 선거운동이나 선거절차와 관련된 내용 중 향후 개정이 필요한 부분을 설문조사를 통하여 조사할 것이다. 그러나 공직선거법의 내용이 어렵고 복잡하여 일반 유권자들은 물론 정치 관련 전문가들조차 공직선거법의 내용을 모두 파악하고 있는 경우가 없기 때문에 설문조사를 통하여 공직선거법 개정을 위한 구체적인 생각을 파악하는 것은 제한적이라고 할 수 있다. 특히 일반 유권자의 경우에는 설문조사를 통하여 공직선거법 개정 방향에 대한 의견을 물을 경우 미응답률이 너무 높아 의견수렴이 더욱 제한된다. 이러한 이유 때문에 본 연구는 공직선거법 개정 방향에 대한 의견 수렴은 전문가 설문조사에 기초해서 진행하였다. 전문가 설문조사를 통하여 현행 공직선거법에 대한 거시적인 차원의 문제점을 파악하고 향후 개선 방향성에 대한 단초를 제공할 것이다.

### 3. 자료수집 방법 및 연구 설계

본보고서는 최근 개정된 공직선거법 개정안에 대한 유권자와 전문가들의 평가와 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거절차에 대한 유권자 평가를 분석하고, 전문가 설문조사를 통하여 향후 개정이 필요한 공직선거법에 대한 의견을 파악하는데 목적을 두고 있다. 따라서 기본적인 연구분석 방법으로 설문조사와 설문조사 데이터에 기초한 계량적 분석을 사용할 것이다. 또한 설문조사 데이터를 해석하고 이를 바탕으로 향후 공직선거법 개정 방향을 제안하는데 있어서 다양한 문헌분석을 함께 실시할 것이다.

본보고서는 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자 및 전문가 평가를 분석하기 위하여 세 가지 설문조사를 분석하였다. 첫 번째 설문조사는 일반 유권자를 대상으로 실시한 유권자 조사로 제20대 대통령선거 실시 이후 전국 만19세 이상 남녀를 대상으로 성/연령/지역별 인구비례할당 방식으로 표본을 추출하여 개별면접조사 방식으로 이루어졌다. 조사기간은 2022년 4월 4일부터 14일까지였으며, 표본의 숫자는 1,046명이었다. 두 번째 설문조사는 학계, 언론, 정치권 등의 전문가를 대상으로 하는 전문가 조사로 제20대 대통령선거 실시 이후 이루어졌으며, 종사분야를 고려한 임의할당 방식으로 표본을 추출하여 온라인 조사 형태로 이루어졌다. 조사기간은 2022년 4월 22일부터 5월 3일까지였으며, 표본의 숫자는 155명이었다. 마지막 설문조사는 일반 유권자를 대상으로 하여 실시한 유권자 조사로 제8회 전국동시지방선거 실시 이후 2022년 6월 13일에서 6월 24일까지 이루어졌다. 조사대상은 전국 만18세 이상 남녀로 성별, 연령, 지역을 고려한 인구비례할당 방법으로 표본을 추출하였고 표본의 숫자는 1,046명 이었다.

## II 최근 공직선거법 개정사항에 대한 유권자 및 전문가 평가

### 1. 최근 공직선거법 주요개정 사안

2022년은 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 연이어 실시되었다. 제20대 대통령선거는 3월 9일에 실시되었고 제8회 전국동시지방선거는 6월 1일 실시되었다. 2022년의 양대 선거를 앞두고 국회에서는 공직선거법 개정이 이루어졌다. 우리나라의 공직선거법 개정은 사실 매우 빈번하게 일어나기 때문에 그 개정 내용이 매우 많고 매번 바뀐 내용을 상세하게 숙지하는 것이 어려울 정도이다. 아직 한 해의 반이 지나지 않은 상황임에도 올해에만 공직선거법은 크게 3번의 개정이 이루어졌다. 첫 번째는 2022년 1월 18일 공직선거법 개정안으로 선거에 있어 크게 두 가지 부분의 변화를 가져왔는데, 하나는 국회의원 및 지방자치단체장, 그리고 지방의회의원의 피선거권 제한 연령을 현행 만 25세에서 만18세로 하향한 것이고, 다른 하나는 선거운동에 사용하는 확성장치의 소음규제기준을 마련하여 이를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있는 조항을 신설한 것이다. 둘째는 2022년 1월 21일 개정안으로 내용은 주로 재외투표와 선거방송토론과 관련된 것이었다. 세 번째는 2022년 2월 16일 개정안으로 코로나19의 전국적 유행이라는 특수한 팬데믹 상황 속에서 코로나19 확진 판정을 받거나 격리 중인 유권자들의 참정권 침해 문제를 해결하기 위하여 이루어졌다. 주요 내용은 코로나19와 같은 감염병 확진자와 격리자들이 투표를 할 수 있도록 사전투표소를 추가로 설치하고 투표시간을 확대하는 방안이 담겨있었으며, 해당 개정안은 2022년 4월 20일 개정안을 통하여 추가로 개정 보완되었다.

올해 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거는 이처럼 올해 개정된 공직선거법 내용이외에도 2020년 1월 14일 개정된 투표연령 제한의 만18세로의 하향도 적용된 선거였다. 만18세 투표권은 이미 제21대 국회의원 선거에서 실시가 되었지만 대통령선거와 지방선거에 적용되는 것은 이번 대통령선거와 지방선거가 처음이었다. 따라서 이번 대통령선거와 지방선거는 여러 가지 측면에서 새로운 공직선거법 개정 조항들이 적용된 선거라고 할 수 있다. 본보고서는 이와 같이 이번 대통령선거와 전국동시지방선거에 새롭게 적용된 공직선거법 개정안에 대해서 유권자들과 전문가들이 어떻게 평가하고 있는지 살펴보고자 한다. 이번 양대 선거부터 적용되는 다양한 공직선거법 개정 조항 중 본 보고서는 특히 다음의 내용들에 초점을 맞추어 유권자들과 전문가들의 의견을 분석한다.

첫째, 코로나19 확진자와 자가격리자를 위한 투표시간 확대와 관련된 내용이다. 확진자와 격리자를 위한 투표시간 변경을 담은 공직선거법 개정은 제20대 대통령선거와 제

8회 전국동시지방선거를 앞두고 두 번 개정되었다. 우선 2022년 2월 16일 공표된 공직선거법 개정사항에는 코로나19라는 특수 상황 속에서 감염병 격리자들의 선거권을 보장하기 위한 조치들이 처음으로 포함되었다. 구체적으로 공직선거법 제6조의3을 신설하여 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따라 입원치료, 자가치료 또는 시설치료 중 이거나 자가 또는 시설에 격리 중인 사람(격리자)이 선거권 행사를 위하여 활동을 할 수 있도록 하였다. 또한 공직선거법 제155조를 개정하여 기존 선거일 투표소 운영시간을 오전 6시부터 오후 6시까지에서, 격리자 등에 한정하여 투표시간을 오후 6시부터 오후 7시 30분까지 할 수 있도록 하였다.

그러나 대통령 선거를 치르는 과정에서 사전투표소에서 코로나19 확진격리자의 투표용지가 부실하게 관리되었다는 지적과 비판이 제기되었다. 본 투표 당일에 비확진자의 투표시간을 오후 6시부터 오후 7시 30분까지(일반 유권자 오전 6시에서 오후 6시까지) 실시하여 일반 유권자들의 투표와 분리하였던 것에 비하여, 사전투표의 경우에는 오후 5시부터 오후 6시까지 확진자와 비확진자의 투표를 동시에 실시하여 확진자와 비확진자의 투표 동선을 관리하는 과정에서 문제점이 나타났다. 특히 공직선거법 제151조 제2항의 '하나의 선거에 관한 투표에 있어서 투표구마다 선거구별로 동시에 2개의 투표함을 사용할 수 없다'는 규정 때문에 확진자들의 투표용지를 플라스틱 소쿠리나 택배상자 등에 담아 옮기는 과정에서 부실관리 논란이 제기되었다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 4월에 개정된 공직선거법은 제155조 제2항과 제6항을 개정하였는데, 기존에 제2항의 경우 본문 중 "오후 6시에 닫는다"를 "오후 6시에 닫되, 제148조 제1항 제3호에 따라 설치하는 사전투표소는 관할 구·시·군선거관리위원회가 예상 투표자수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다"로 변경하였다. 또한 제6항 본문 중 "제1항 본문"을 "제1항 본문 및 제2항 전단"으로, "6시에"를 "6시 30분에"로, "닫는다"를 "닫으며, 사전투표소(제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소를 제외하고 사전투표기간 중 둘째 날의 사전투표소에 한정한다. 이하 이 항에서 같다)는 오후 6시 30분에 열고 오후 8시에 닫는다"로 하며, 같은 항 단서 중 "투표소"를 "투표소 또는 사전투표소"로 한다고 개정하였다. 이러한 개정을 통하여 제8회 전국동시지방선거에서는 투표시간을 연장하여 일반 유권자 투표 종료 후 30분의 시간 차이를 두고 확진자 투표를 실시하였다. 이러한 이유에 서인지 제20대 대통령 선거 기간에 지적된 선거 부실관리와 관련된 문제들의 경우 제8회 전국동시지방선거에서는 지적되지 않았다.

둘째, 피선거권의 연령 하향과 관련된 내용이다. 이번 대통령선거와 전국동시지방선거에서는 투표권을 행사할 수 있는 연령뿐만 아니라 지방의회와 지방자치단체장에 출마할 수 있는 피선거권의 연령 역시 만 18세로 낮추어졌다. 특히 이번 선거부터 처음으로

지방자치단체장과 지방의회 선거에 출마할 수 있는 피선거권의 연령이 만 18세로 낮추어졌는데 이러한 피선거권 연령제한의 하향에 대한 평가가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보려고 한다.

셋째, 제8회 전국동시지방선거부터는 선거운동을 위하여 사용하는 확성장치의 소음기준을 마련하고 사용시간을 조정하는 부분이 공직선거법 제79조에 신설되었다. 사실 선거운동을 위하여 사용하는 유세차량들의 확성기 소음에 대한 불만은 지속적으로 있어왔다. 정당과 후보들을 유권자들에게 알리기 위하여 선거운동 과정에서 유세차량과 확성기 사용이 허용되는데 기존에는 확성기 소음에 대한 규제가 없어 시민들의 민원과 불만이 지속적으로 제기되었다. 특히 지방선거의 경우 매우 많은 후보들이 출마를 선거에 출마를 하기 때문에 홍보를 위한 확성기 사용이 경쟁적으로 이루어지는 경우가 많아 선거홍보가 아닌 소음공해가 되어 버리는 경우가 종종 있었다. 이러한 선거운동에서의 소음피해에 대해서 2020년 1월 헌법재판소는 선거운동에서 소음규제 기준을 정하지 않은 공직선거법이 시민들의 쾌적하고 건강한 삶을 영유할 권리를 침해하고 있다고 판결을 내렸다. 헌법재판소의 판결 이후 2021년 12월 국회에서 선거 유세차량의 확성장치와 휴대용 확성장치의 소음을 규제하는 법안이 통과되었다.

새롭게 신설된 공직선거법 개정안에 따르면 자동차에 부착하는 확성장치는 정격출력 3킬로와트 및 음압수준 127데시벨을 초과하지 못하도록 하였다. 다만 대통령 선거 및 시·도지사 선거 후보자용은 정격출력 40킬로와트 및 음압수준 150데시벨 초과금지로 기준을 정하였다. 휴대용 확성장치의 경우에는 정격출력 30와트 초과금지로 규제하였으며, 대통령 선거 및 시·도지사 선거 후보자용은 정격출력 3킬로와트 초과금지로 규제하였다. 새롭게 신설된 법안에는 확성장치의 출력뿐만 아니라 사용시간에 대한 규제도 함께 포함되었다. 확성장치의 사용시간은 자동차용 및 휴대용 확성장치, 녹음기 및 녹화기는 오전 7시부터 오후 9시까지만 사용가능하도록 하였다. 다만 소리 출력 없이 화면만 표출하는 녹화기의 경우에는 오후 11시까지 사용 가능하도록 하였다. 이러한 소음기준을 위반한 경우에는 1천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하였다.

## 2. 공직선거법 개정사항에 대한 유권자 및 전문가 설문조사 결과

본보고서는 이번 제20대 대통령선거 이후 실시한 유권자 설문조사와 전문가 설문조사, 그리고 제8회 전국동시지방선거 실시 이후 일반 유권자들을 대상으로 하여 실시한 유권자 설문조사에 기초하여 최근 개정된 공직선거법 조항에 대한 유권자와 전문가 평가를 분석하였다. 올해 개정되어 제20대 대통령선거 혹은 제8회 전국동시지방선거부터 적용된 공직선거법 개정 조항들은 매우 여러 가지고 있지만 설문조사에 답할 수 있는 문항 숫자의

제한으로 인하여, 모든 조항들에 유권자 및 전문가들의 평가를 담지 못한 것은 아쉬운 일이라고 하겠다. 본보고서가 분석한 유권자 설문조사와 전문가 설문조사에는 최근 개정된 공직선거법 조항 중 크게 다음의 세 가지 조항과 관련된 문항들이 포함되었다.

첫째, 코로나19 확진자와 자가격리자들에 대한 투표참여권리 보장 조항(투표시간 분리 및 확대)이다. 코로나19 확진자와 격리자들의 투표참여 보장을 위한 투표시간 개정은 두 번에 걸쳐 이루어졌는데 첫 번째 개정안은 제20대 대통령 선거에 적용되었으며, 두 번째 개정안은 제8회 전국동시지방선거에 적용되었다. 따라서 대통령 선거와 지방선거 이후 실시된 설문조사에서 해당 조항에 대한 차이가 있을 수 있기 때문에 대통령 선거 설문조사와 지방선거 설문조사 모두를 사용하여 분석하였다.

둘째, 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 피선거권 연령 하향(만18세로 하향)이다. 피선거권 연령 하향은 제8회 전국동시지방선거에만 적용된다. 해당 개정안에 대한 설문은 전문가 설문조사에서 포함되었다.

셋째, 이번 제8회 전국동시지방선거부터 적용된 선거운동용 확산기 소음규제에 대한 조항이다. 해당 조항은 제8회 전국동시지방선거부터 적용되었다. 해당 조항에 대한 설문은 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사에 포함되었다.

#### 1) 코로나19 확진자 및 자가격리자 투표 시간 분리 및 확대 개정안

첫 번째로 살펴볼 공직선거법 개정 조항은 코로나19 확진자 및 자가격리자 투표 시간 분리 및 확대에 대한 내용이다. 해당 개정 조항에 대한 유권자 평가를 살펴보기 위한 설문 문항은 제20대 대통령선거 유권자 설문조사와 전문가 설문조사, 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사에 포함되었다. 설문의 구체적인 질문은 다음과 같았다.

*“이번 선거는 코로나19 사태 아래에서 치러졌습니다. 중앙선거관리위원회가 유권자의 투표권을 보장하기 위해서 감염 및 자가격리자들로 하여금 별도의 장소에서 투표하도록 하고, 시간대를 따로 지정하였습니다. 귀하께서는 중앙선거관리위원회의 이러한 조치에 대하여 어떻게 생각하십니까?”*

위의 질문에 대한 응답은 대통령 선거와 지방선거 유권자 설문조사에서는 ‘매우 잘했다’, ‘대체로 잘했다’, ‘보통이다’, ‘대체로 잘하지 못했다’, ‘매우 잘하지 못했다’의 5단계 리커트(Likert) 척도로 구성되었으며, 대통령 선거 전문가 설문조사에서는 ‘보통이다’를 제외하고 4단계 척도로 구성되었다.

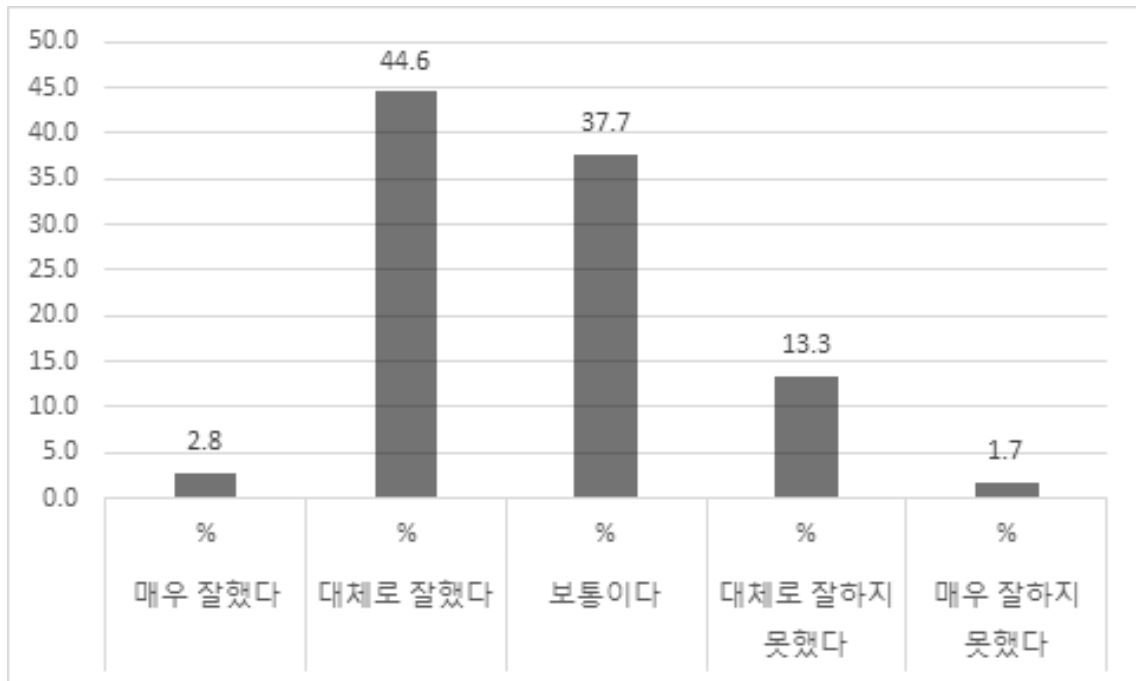
앞서 공직선거법 개정안에 대한 설명에서 언급한 것과 같이 코로나19 확진자 및 자가격리자 투표를 위한 투표시간 개정안은 2월과 4월에 각각 이루어졌다. 2월의 첫 번째

개정안은 제20대 대통령 선거에 적용되었으며, 제8회 전국동시지방선거에는 4월 개정안이 적용되었다. 대통령 선거 당시 사전투표소에서 확진자와 비확진자가 오후 5시부터 6시까지 동시에 투표를 하게 되면서 부실선거 논란이 있었던 것과 비교하여 제8회 전국동시지방선거에서는 해당 조항의 개정을 통하여 이러한 논란이 거의 없었던 것을 고려한다면 해당 조항에 대한 평가가 대통령 선거와 전국동시지방선거 이후 달라질 수 있을 것이라 예상해 볼 수 있다.

#### 가. 유권자 설문조사 결과

우선 일반 유권자들을 대상으로 하여 실시된 제20대 대통령선거 유권자 설문조사의 결과를 살펴보면 <그림1>과 같다.

<그림 1> 코로나19 확진자 투표시간 개정안에 대한 유권자 평가 (제20대 대통령 선거)

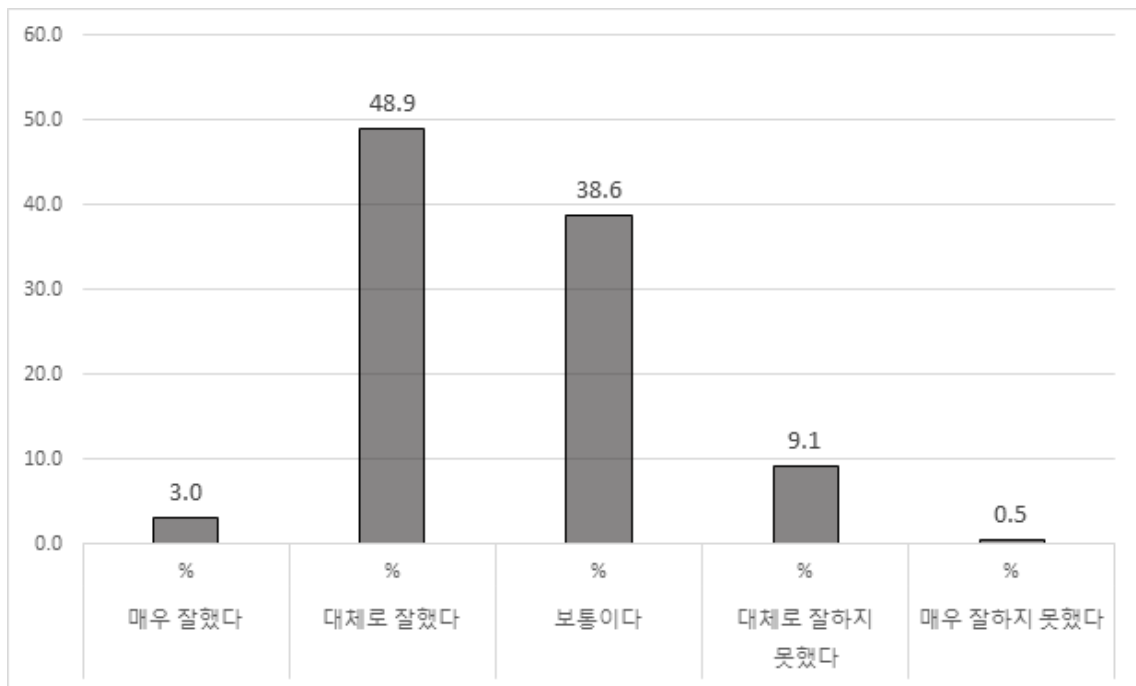


<그림 1>을 보면 매우 잘했다고 응답한 응답자의 비율은 2.8%, 잘했다고 응답한 응답자는 44.6%, 보통이다 37.7%, 대체로 잘하지 못했다 13.3%, 매우 잘하지 못했다 1.7%로 나타났다. 긍정적으로 응답한 유권자와 부정적으로 응답한 유권자들을 묶어서 보면 긍정적 응답을 한 응답자 비율이 47.3%, 보통 37.7%, 부정적 15%로 나타났다. 따라서 코로나19 확진자들의 투표시간을 분리하고 이들을 위한 투표시간 연장을 실시한 공직선거법 개정 조항에 대한 유권자들의 평가는 긍정적 평가가 부정적 평가보다 훨씬 더 높다는 것을 알 수 있다. 다만 이번 조치에 대해서 부정적 평가를 한 사람들의

비율도 15% 정도 되었다는 점은 주목해 볼만한 부분이다. 아쉽게도 본보고서가 분석한 설문조사에는 긍정적, 부정적 평가를 한 이유에 대해서 응답자에게 물어보는 문항이 없었기 때문에 15%정도 되는 사람들이 이번 조치에 부정적인 의견을 가진 이유를 직접적으로 알아내기는 어려웠다. 그러나 제20대 대통령 선거 사전 투표 과정에서 확진자와 비확진자의 투표 동선이 겹치면서 투표용지 관리에 있어 부실한 진행절차가 지적되었고, 이러한 점들이 부실선거 관리로 비판 받았다는 점을 고려해 보면 확진자를 위한 투표시간 연장 개정안에 대한 부정적 평가는 이러한 점에서 기인하였다고 할 수 있다.

만약 이러한 점 때문에 부정평가가 15%정도 되었다면 4월에 재개정안이 통과되어 확진자와 비확진자의 투표시간을 완전히 분리하여 투표를 실시한 제8회 전국동시지방선거에서는 이러한 부정평가가 낮아졌을 것이라고 예상할 수 있다. 아래 <그림 2>은 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 유권자 조사에서 동일한 질문에 대한 응답률 분포를 보여주고 있다.

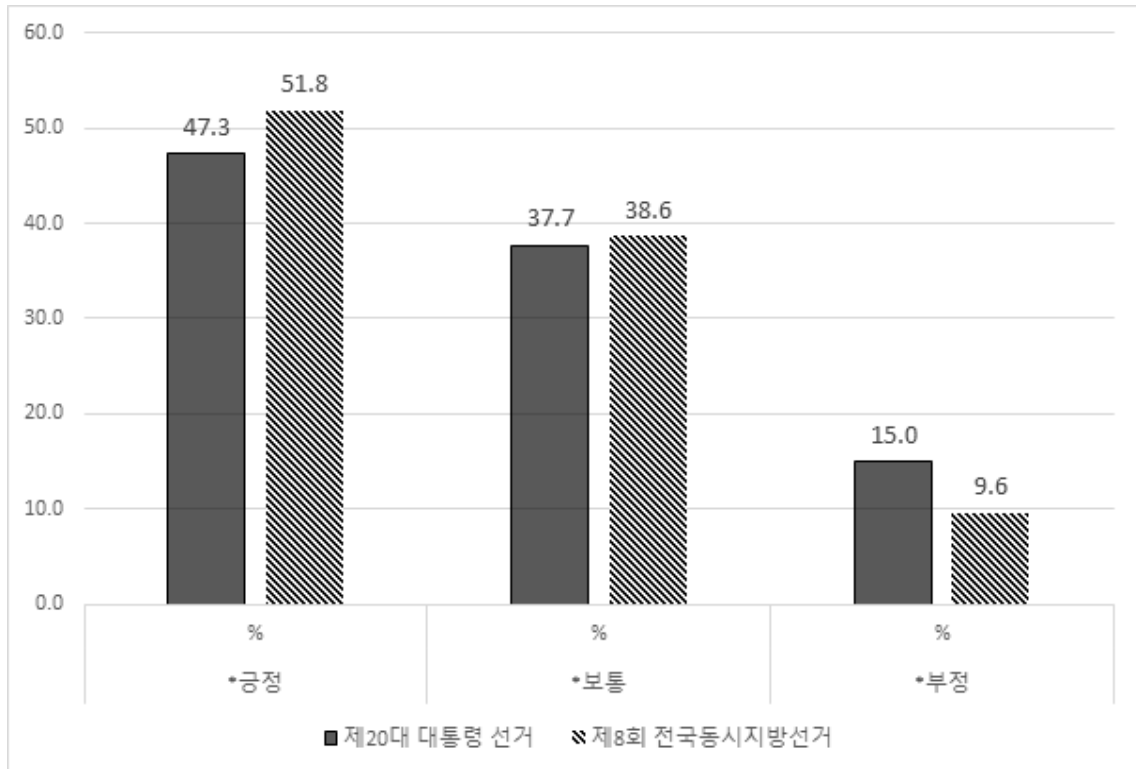
〈그림 2〉 코로나19 확진자 투표시간 개정안에 대한 유권자 평가  
(제8회 전국동시지방선거)



〈그림 2〉에 따르면 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서 코로나19 확진자들을 위한 투표시간 연장 개정안에 대해서 3.0%가 매우 잘했다, 48.9%가 대체로 잘했다고 긍정적인 답변을 하였다. 보통이다는 38.6%, 부정적인 답변인 대체로 잘하지 못했다는 9.1%였으며, 매우 잘하지 못했다는 0.9%였다. 해당 개정안에 대해서 제20대

대통령 선거 이후와 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사 결과를 비교해 보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 코로나19 확진자 투표시간 개정안에 대한 양대 선거 유권자 평가 비교



<그림 3>에 따르면, 코로나19 확진자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안에 대한 유권자 평가는 제20대 대통령 선거 이후 실시한 설문조사보다 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서 긍정이 더 높게 나타났다. 해당 개정안에 대한 긍정평가는 제20대 대통령 선거 이후 실시한 설문조사에서 44.6%였는데, 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서는 51.8%로 높아졌다. 반대로 부정 평가는 13.3%에서 9.6%로 낮아졌다. 이러한 결과는 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장을 담은 첫 번째의 2월 개정안보다 이를 보완한 4월의 두 번째 개정안이 유권자들에게 더 긍정적인 평가를 받았다는 것을 보여준다고 하겠다.

#### 나. 선거절차 평가, 정당일체감, 그리고 유권자의 공직선거법 개정안 평가

코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안에 대해서 유권자들은 대통령 선거와 지방선거 이후 실시된 설문조사에서 모두 전체적으로 긍정적인 평가를 보여주었다. 그러나 여전히 개정안에 대한 부정적인 의견이나 유보적인 의견(보통이다



답변)도 존재하고 있다. 그렇다면 동일한 개정안에 대한 평가가 유권자마다 다르게 나타나는 것은 무슨 이유 때문일까? 해당 개정안이 특별히 일부의 특징을 가진 유권자에게 불리하거나 유리하지는 않았던 것으로 보인다. 그렇다면 해당 개정안에 대한 평가는 유권자 개인의 인구사회학적 특징보다는 다른 요인과 유의미한 관계가 있을 수 있다.

본보고서는 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안에 대한 유권자 평가에 영향을 줄 수 있는 요인으로 유권자의 선거진행절차에 대한 평가, 선거관리 위원회에 대한 신뢰, 그리고 정당일체감에 주목을 하였다. 비록 4월 통과된 재개정 조항에 기초해서 치러진 제8회 전국동시지방선거에서는 비판이 적었지만, 제20대 대통령선거가 치러지는 동안에는 투표절차 관리부분에서 미흡함이 있었다는 지적이 꽤 많이 제기되었다. 특히 사전투표 선거일에 코로나19 확진자들이 연장된 투표시간에 별도로 분리되어 투표를 하는 과정에서 일부 투표소에서 투표절차 관리가 미흡하였다는 지적이 있었다. 이러한 지적과 비판을 고려하면, 투표절차 관리에 대해서 불신이나 불만을 가진 유권자들의 경우 코로나19 확진자들을 위하여 투표시간을 연장하여 분리된 시간에 투표하도록 한 이번 개정안 역시 좋지 않게 평가할 가능성이 높다고 예측할 수 있다. 왜냐하면 개정안에 대한 평가는 개정안이 실제 선거에서 어떤 모습으로 작동하였는지에 대한 평가에 영향을 받을 수 있기 때문이다.

<도표 1>과 <도표 2>는 이러한 예상을 뒷받침해 준다. <도표 1>은 제20대 대통령선거 설문조사를 바탕으로 한 투표 진행 및 보조요원들의 업무수행에 대한 평가와 코로나19 확진자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안에 사이의 관계를 보여주고, <도표 2>는 제8회 전국동시지방선거 설문조사를 바탕으로 한 두 변수 사이의 관계를 보여준다. 예상과 같이 <도표 1>과 <도표 2> 모두에서 투표절차를 관리하는 투표 진행 및 보조 요원들에 대한 평가는 개정안에 대한 평가와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행을 긍정적으로 평가한 사람들의 경우 코로나19 확진자들을 위하여 투표시간을 연장하여 분리된 시간에 투표하도록 한 이번 공직선거법 개정안을 긍정적으로 평가하는 비율이 높았다. 반면에 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행을 부정적으로 평가하는 사람들의 경우에는 이번 투표시간 연장 개정안을 부정적으로 보는 비율이 높은 것으로 나타났다. 약간의 정도 차이는 있지만 이러한 경향은 제20대 대통령 선거 설문조사와 제8회 전국동시지방선거 설문조사 분석 모두에서 동일하게 나타났다.

〈도표 1〉 선거절차 관리에 대한 평가와 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 관계 (제20대 대통령 선거)

		투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가			
		매우 잘했다	대체로 잘했다	대체로 잘못했다	매우 잘못했다
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	17.2%	2.5%	1.9%	0%
	대체로 잘했다	58.6%	52.7%	15.4%	0%
	보통이다	17.2%	35.7%	49.1%	15.4%
	대체로 잘못했다	6.9%	8.2%	30.4%	53.8%
	매우 잘못했다	0%	0.9%	3.3%	30.8%
전체		100% (29명)	100% (790명)	100% (214명)	100% (13명)
상관관계 계수		카이제곱값: 245.321 (p-value<0.001), Gamma: 0.637			

〈도표 2〉 선거절차 관리에 대한 평가와 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 관계 (제8회 전국동시지방선거)

		투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가			
		매우 잘했다	대체로 잘했다	대체로 잘못했다	매우 잘못했다
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	21.3%	2.1%	2.2%	0%
	대체로 잘했다	53.2%	56.5%	13.7%	50%
	보통이다	25.5%	37.1%	48.9%	25%
	대체로 잘못했다	0%	3.9%	34.6%	0%
	매우 잘못했다	0%	0.4%	0.5%	25%
전체		100% (47명)	100% (813명)	100% (182명)	100% (4명)
상관관계 계수		카이제곱값: 328.962 (p-value<0.001), Gamma: 0.677			

이러한 맥락에서 공직선거법 개정안에 대한 평가는 선거절차를 관리하고 감독하는 중앙선거관리위원회에 대한 신뢰정도에도 영향을 받을 가능성이 높다. 〈도표 3〉과 〈도표 4〉는 중앙선거관리위원회에 대한 신뢰도와 투표시간 연장 공직선거법 개정안 사이의 관계를 보여준다. 〈도표 3〉은 제20대 대통령 선거 설문조사 결과이며 〈도표 4〉는 제8회 전국동시지방선거 결과이다.

〈도표 3〉 중앙선거관리위에 대한 신뢰와 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 관계 (제20대 대통령 선거)

		중앙선거관리위원회에 대한 신뢰도			
		매우 신뢰	대체로 신뢰	대체로 불신	매우 불신
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	7.2%	2.0%	3.1%	1.1%
	대체로 잘했다	47.7%	54.1%	36.6%	18.9%
	보통이다	38.7%	35.4%	38.8%	42.1%
	대체로 잘못했다	6.3%	8.3%	19.4%	28.4%
	매우 잘못했다	0%	0.2%	2.2%	9.5%
전체		100% (111명)	100% (505명)	100% (320명)	100% (95명)
상관관계 계수		카이제곱값: 126.035 (p-value<0.001), Gamma: 0.319			

〈도표 4〉 중앙선거관리위에 대한 신뢰와 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 관계 (제8회 전국동시지방선거)

		중앙선거관리위원회에 대한 신뢰도			
		매우 신뢰	대체로 신뢰	대체로 불신	매우 불신
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	2.5%	2.6%	3.8%	1.2%
	대체로 잘했다	54.6%	55.2%	43.8%	26.2%
	보통이다	31.9%	35.5%	44.8%	44%
	대체로 잘못했다	10.9%	6.5%	7.3%	27.4%
	매우 잘못했다	0%	0.2%	0.3%	1.2%
전체		100% (119명)	100% (496명)	100% (317명)	100% (84명)
상관관계 계수		카이제곱값: 63.223 (p-value<0.001), Gamma: 0.207			

기존 연구들의 경우에도 선거품질이나 선거절차에 대한 유권자의 평가는 공직선거법에 대한 유권자의 태도에 영향을 주는 것으로 보고하였다(김용철 외 2013). 특히 기존 연구들 중 절차적 정의이론(procedural justice theory)에 의하면 시민들은 정치제도를 평가할 때 해당 제도가 생산해 내는 결과보다는 해당 제도가 절차적으로 얼마나 공정하고 신뢰도 높게 수행되었는지를 더 중요한 기준으로 삼는 다는 것이다(Anderson et al. 2005; Hibbing and Thesis-Mores 1995; Tylor 2006). 이러한 맥락에서 생각해 본다면 선거를 주관하는 중앙선거관리위원회나 선거진행 요원들에 대한 신뢰나 이들을

업무수행에 대한 평가가 개정된 공직선거법 조항에 대한 평가에도 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

공직선거법 개정안에 대한 평가는 선관위나 선거절차에 대한 신뢰에도 영향을 받지만 유권자의 이념이나 정당일체감에도 영향을 받을 가능성이 있다. 기존연구에 의하면, 일반적으로 정부여당을 지지하는 유권자의 경우 야당 지지자나 무당파에 비하여 정부여당의 정책을 객관적으로 평가하기 보다는 주관적인 관점에서 우호적으로 판단하는 경향이 높게 나타난다(Campbell et al. 1960; Evans and Andersen 2006; 길정아·강원택 2020). 그렇다면 감염병 확진자들을 위한 투표시간 연장과 분리투표 개정안이 문재인 정부 임기 동안 통과되었고, 당시 의회 절대 과반을 차지한 정당이 여당인 더불어민주당이었다는 점을 고려하면, 더불어민주당 지지자들이 다른 정당 지지자들보다 더 개정안을 우호적으로 평가하였을 가능성이 높다. 또한 위에서 살펴 본 것과 같이 공직선거법 개정안에 대한 평가는 선거절차를 관리하고 진행하는 정부기관에 대한 평가에 영향을 받을 수 있다. 따라서 정당일체감 이론에 기초해서 생각해 보면 제20대 대통령 선거가 실시된 시기의 여당은 더불어민주당이었기 때문에 더불어민주당 지지자들의 경우 정부기구인 중앙선거관리위원회<sup>1)</sup>의 활동을 우호적으로 판단하고 이에 기초하여 공직선거법 개정안을 우호적으로 평가할 수 있다. 다른 한편으로 제8회 전국동시지방선거가 실시된 시기의 여당은 국민의힘이었기 때문에 국민의힘 지지자들이 정부기구인 중앙선거관리위원회의 활동을 우호적으로 판단할 가능성이 높고 이에 기초하여 공직선거법 개정안을 우호적으로 평가할 수 있다.

반면에서 다른 한축의 기존연구들은 선거규칙에 대한 평가는 선거에서 승리한 정당을 지지하는 유권자들이 선거에서 패배한 정당을 지지하는 유권자들보다 더 높게 나타난다고 보고하고 있다(Kerr 2011; Moehler 2009; Rose and Mishler 2009). 이러한 관점에서 보자면 본보고서가 분석하는 설문조사는 대통령 선거 이후에 실시되었고, 이미 대통령 선거의 결과를 알고 있는 상태에서 응답자들이 설문에 응하였기 때문에 선거에서 승리한 국민의힘 지지자들이 선거에서 패배한 더불어민주당 지지자들보다 개정된 공직선거법에 대해서 긍정적 평가를 내릴 것이라고 예상할 수 있다. 이는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 모두에서 국민의힘이 더불어민주당을 이겼기 때문에 동일한 현상으로 나타날 것이라고 예상할 수 있다.

〈도표 5〉와 〈도표 6〉은 정당일체감과 투표시간 연장 개정안에 대한 유권자 평가 사이

1) 물론 중앙선거관리위원회는 정부산하가 아니라 헌법에 보장된 독립된 헌법기구로 선거를 관리하게 되어있다. 따라서 중앙선거관리위원회를 대통령이나 정부여당과 동일한 선상에서 같은 편으로 인식하는 것은 잘못된 것이라 할 수 있다. 그러나 한국의 정치적 상황과 유권자들의 인식을 고려해 보면 일반 유권자들의 경우 중앙선거관리위원회를 야당보다는 정부여당쪽으로 기울어진 정부조직으로 생각할 가능성이 높다.

의 관계를 보여준다. <도표5>는 대통령 선거 설문조사 결과이며, <도표 6>은 제8회 전국동시지방선거 결과이다. <도표 5>와 <도표 6>의 결과를 보면 정당일체감과 승자/패자 모델 중 정당일체감 모델의 설명이 유권자들의 이번 개정안에 대한 평가에 영향을 미친 것으로 보인다. <도표 5>를 살펴보면 제20대 대통령 선거 설문조사 분석에서는, 코로나 19 확진자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안에 대한 응답자들의 평가는 큰 차이는 아니지만 더불어민주당을 지지하는 유권자들에게서 국민의힘을 지지하는 유권자들보다 조금 더 긍정적으로 나타났다.

<도표 5> 정당일체감과 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 상관관계 (제20대 대통령 선거)

		정당일체감을 느끼는 정당		
		더불어민주당	국민의힘	정의당
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	3.7%	2.6%	0%
	대체로 잘했다	51.4%	43.5%	60.0%
	보통이다	35.1%	34.8%	35.0%
	대체로 잘못했다	8.8%	16.2%	5.0%
	매우 잘못했다	1.0%	2.9%	0.0%
전체		100% (296명)	100% (345명)	100% (20명)
상관관계 계수		카이제곱값: 22.772 (p-value<0.05), Cramer V: 0.106		

<도표 6> 정당일체감과 감염병 확진자를 위한 투표시간 연장 및 분리투표 개정안에 대한 평가 사이의 상관관계 (제8회 전국동시지방선거)

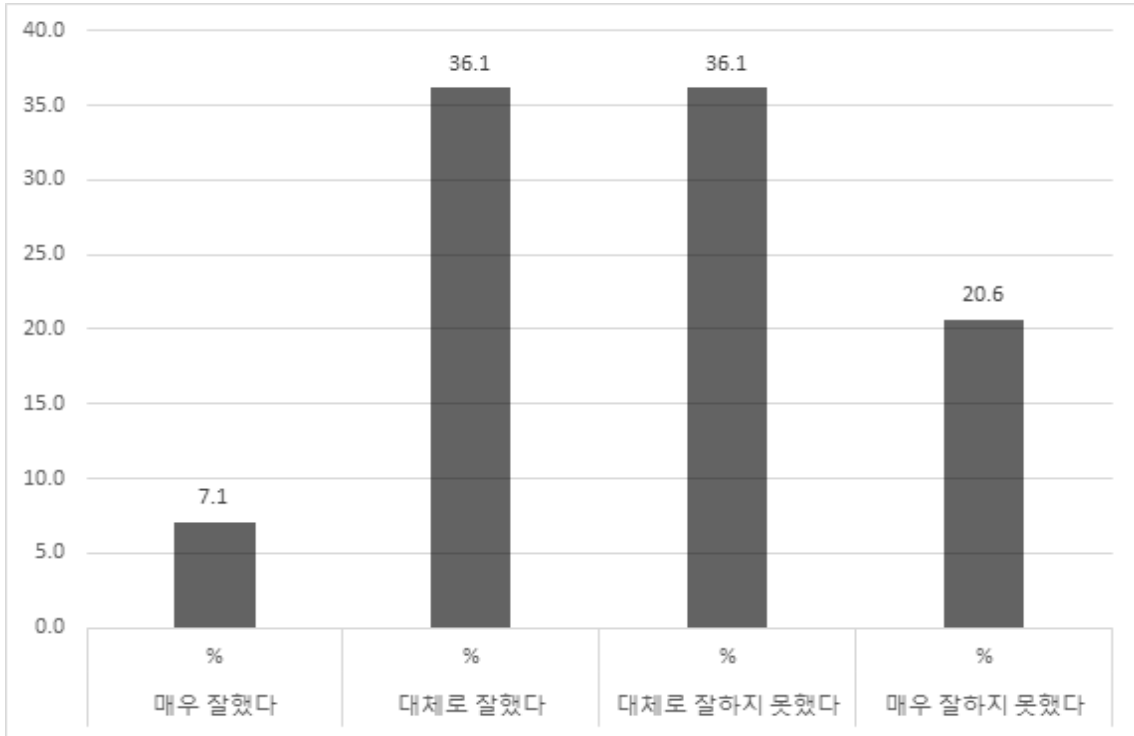
		정당일체감을 느끼는 정당		
		더불어민주당	국민의힘	정의당
코로나19 확진자 투표시간 분리 및 연장에 대한 평가	매우 잘했다	3.5%	4.5%	0%
	대체로 잘했다	51.9%	55%	27.8%
	보통이다	34.1%	34.3%	44.4%
	대체로 잘못했다	10.2%	5.9%	27.8%
	매우 잘못했다	0.3%	0.3%	0%
전체		100% (314명)	100% (353명)	100% (18명)
상관관계 계수		카이제곱값: 15.937 (p-value<0.05), Cramer V: 0.108		

반면에 국민의힘 지지자들의 경우에는 더불어민주당 지지자들과 비교하여 개정안에 대해서 좀 더 부정적인 답변이 많았다. 다른 한편으로 <도표 6>을 살펴보면, 제8회 전국동시지방선거 설문조사 결과에서는 반대로 국민의힘 지지자들보다 더불어민주당 지지자들이 개정안에 대해서 좀 더 부정적인 답변을 많이 하였다. 큰 차이는 아니지만 이러한 차이는 상관관계 분석을 하였을 때 통계적으로 유의미하게 나타났다. 두 설문조사가 동일한 사람들을 대상으로 하는 패널 조사가 아니기 때문에 동일한 응답자가 두 선거에서 다른 답변을 한 것인지는 확인할 수 없다. 그러나 흥미로운 사실은 조항이 일부 변경되기는 하였지만 거의 동일한 공직선거법 조항에 대해서 응답자들의 평가가 바뀌었다는 것이다. 구체적으로 살펴보면 더불어민주당 지지자들의 경우 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 모두에서 비슷한 비율로 개정안에 대한 평가를 하였는데, 국민의힘 지지자들의 경우 제20대 대통령 선거 때와 비교해서 제8회 전국동시지방선거에서 10%이상이 개정안을 긍정적으로 평가하였다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 정당일체감에 따라 동일한 법률안에 대한 평가가 달라질 수 있음을 보여준다고 하겠다.

#### 다. 전문가 설문조사 결과

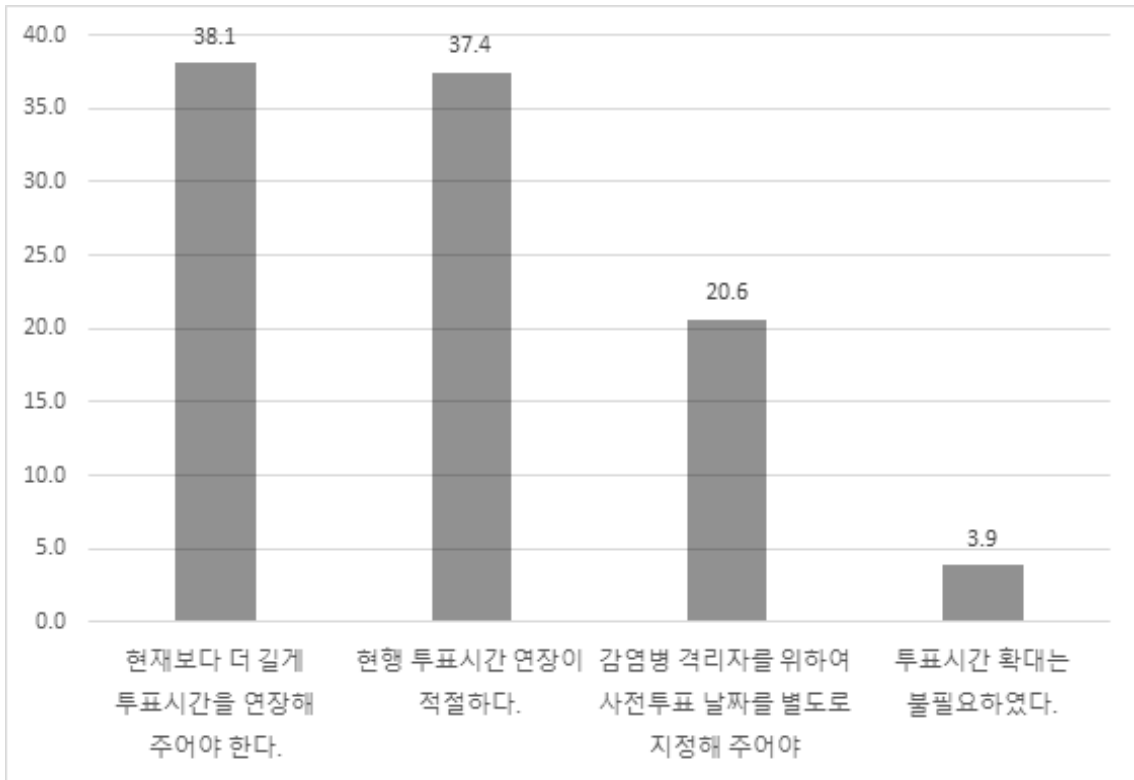
한편 <그림 4>는 감염병 확진자들을 위한 투표시간 연장과 분리투표 개정안에 대한 전문가 설문조사 결과를 보여준다. 해당 개정안에 대한 전문가 설문조사는 제20대 대통령 선거 이후 실시된 설문조사에서만 포함되었다. <그림 4>에 따르면 전문가들의 이번 개정안에 대한 평가는 긍정 43.2%, 부정 56.8%로 나타났다. 전문가 설문조사에서는 유권자 설문조사와 다르게 '보통'이라는 중립적 응답 항목이 삭제되고 4점 척도로 응답지가 제시되었다.

〈그림 4〉 코로나19 확진자 투표시간 개정안에 대한 전문가 평가 (제20대 대통령 선거)



이러한 결과를〈그림 1〉의 제20대 대통령 선거 유권자 설문조사 결과와 비교해 보면, 긍정비율은 일반 유권자와 전문가 모두에서 비슷하게 나타난 반면에 부정적으로 평가하는 비율은 유권자 조사에서 15%로 나타난 반면에 전문가 조사에서는 56.8%로 과반을 넘게 나타났다. 일반 유권자를 대상으로 한 설문조사에서는 긍정적 응답을 한 응답자 비율이 47.3%, 보통 37.7%, 부정적 15%로 나타났다. 물론 유권자 설문조사에서는 ‘보통’이라는 선택항목이 있었던 반면에 전문가 조사에서는 ‘보통’이라는 항목이 없었기 때문에 두 설문을 직접적으로 비교하는 것은 적절한 방법이 아니다. 그럼에도 불구하고 개정안에 대한 부정 비율이 15% 대 56.8%라는 것은 매우 큰 차이라고 할 수 있다.

〈그림 5〉 감염병 관리자에 한하여 투표시간을 연장한 것에 대한 전문가 의견



이와 같이 전문가들의 경우 일반 유권자들보다 감염병 격리자를 위한 투표시간 연장과 분리투표 개정안에 대해서 부정적 의견이 높게 나타난 이유를 알아보기 위하여, 제 20대 대통령선거 전문가 설문조사는 개정안에 대한 단순한 찬반 의견을 넘어, 추가적으로 해당 개정안에 대한 전문가들의 대안적 의견을 다음과 같이 물어보았다.

“올해 개정된 공직선거법 중 감염병 격리자에 한하여 투표시간 기존 6시에서 7시 30분으로 연장한 것에 대해서 어떻게 평가하십니까?”

응답에 대한 보기는 ‘현재보다 더 길게 투표시간을 연장해 주어야 한다’, ‘현행 투표시간 연장이 적절하다’, ‘감염병 격리자를 위하여 사전투표 날짜를 별도로 지정해 주어야 한다’, ‘투표시간 확대는 불필요하였다’로 구성되었다. 〈그림 5〉는 이에 대한 전문가 설문조사 결과이다.

전문가 설문조사 결과에 따르면 전체 응답자 중 37.4%는 현행 개정안이 적절하다고 응답하였다. 반면에 38.1%는 현재보다 더 길게 투표시간을 연장해 주어야 한다고 하였으며, 20.6%는 감염병 격리자를 위하여 사전투표 날짜를 별도로 지정해 주어야 한다고 응답하였고, 3.9%는 투표시간 확대는 불필요하였다고 응답하였다. 이러한 설문조사 결



과는 현행 개정안을 부정적으로 본 전문가들의 경우에도 감염병 확진자들을 위한 투표 시간 연장과 분리투표 자체가 불필요하다고 생각하기 보다는 지금보다 감염병 확진자나 격리자들을 위한 참정권 보장 제도가 강화되어야 한다고 생각하는 경우가 많다는 것을 의미한다고 하겠다. 설문에 응한 전문가 중 58.7%가 지금보다 더 투표시간을 연장하거나, 더 나아가 투표일을 추가로 확대하는 방향이 필요하다고 생각했다는 것에 비하여 투표시간 확대가 불필요하였다는 의견이 3.9%밖에 되지 않았다는 것은 앞으로의 공직선거법 개정이 모든 유권자의 참정권 확대를 최대한으로 보장하는 방향으로 이루어져야 한다는 것을 보여준다고 하겠다.

## 2) 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원의 피선거권 연령 하향

이번 제8회 전국동시지방선거부터 적용되는 새로운 공직선거법 개정안 중에 눈여겨 보아야 할 조항은 피선거권 연령의 하향이다. 이번 피선거권 연령 개정안이 통과되기 이전까지 우리나라에서 선출직 공직자로 출마하기 위한 피선거권 연령 제한은 대통령 만40세, 국회의원·지방자치단체장·지방의회의원 만25세였다. 그러나 정치사회에서 청년 대표성이 거의 반영되지 않는다는 비판과 함께, 2020년 1월 공직선거법 개정으로 투표권의 연령이 만18세로 낮추어지면서 피선거권 연령 제한에 대한 논의도 다시금 중요하게 논의가 되기 시작하였고 결국 올해 1월 18일 개정된 공직선거법에 의거하여 국회의원·지방자치단체장·지방의회의원의 피선거권 연령이 만25세에서 만18세로 하향 조정되었다.

피선거권의 연령 하향은 또한 주요 해외국가의 제도와 비교하여도 큰 무리가 있지 않은 개정이라고 할 수 있다. 2020년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서 『피선거권 제한에 관한 법률의 개정 방향 연구』에 따르면, OECD 주요국의 피선거권 연령은 우리나라를 제외하고 전체 33개국 중 23개국이 만18세였다. 아래 <도표 7>은 OECD 주요국의 선거연령과 피선거연령을 보여준다.

〈도표 7〉 OECD 국가의 국회의원 선거 투표권 및 피선거권 연령

국가	선거권	피선거권	국가	선거권	피선거권
그리스	18	18	프랑스	18	18
노르웨이	18	18	슬로베니아	18	18
네덜란드	18	18	영국	18	18
뉴질랜드	18	18	미국	18	25
덴마크	18	18	헝가리	18	18
독일	18	18	호주	18	18
러시아	18	21	오스트리아	16	18
멕시코	18	21	이스라엘	18	21
벨기에	18	18	이탈리아	18	25
스위스	18	18	일본	18	25
스웨덴	18	18	룩셈부르크	18	21
스페인	18	18	칠레	18	21
슬로바키아	18	18	캐나다	18	18
아이슬란드	18	18	체코	18	18
아일랜드	18	18	포르투갈	18	18
에스토니아	18	18	핀란드	18	18
폴란드	18	21	대한민국	18	18*

참고: 이부하 외(2020, p65), \* 대한민국 피선거권 개정은 2022년 개정안 반영, 다른 국가들의 경우는 2020년 기준이며 양원제 국가의 경우 하원의원 선거 기준

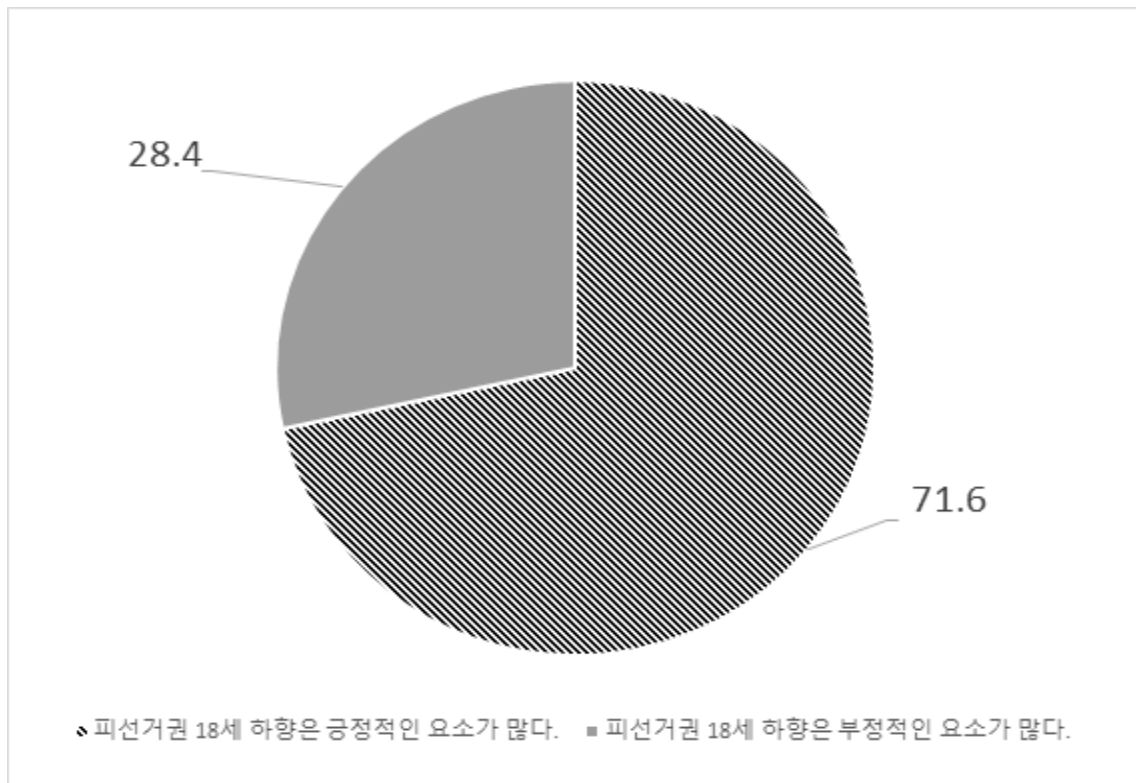
〈도표 7〉에서 볼 수 있는 것처럼 해외 주요 국가들의 경우 국회의원 선거 등에 출마할 수 있는 피선거권 연령이 대부분 만18세이기 때문에 우리나라의 이번 개정안은 국제적 기준으로 보았을 때 큰 무리가 없는 적절한 개정이었다고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 피선거권 연령 하향에 대해서 유권자들은 어떠한 생각을 가지고 있을 것인가? 아쉽게도 이번 피선거권 연령 만18세 하향 개정안에 대해서 유권자들이 어떻게 생각할 것인지를 묻는 설문문항은 일반 유권자 설문조사에 포함되지 못하였고 제20대 대통령 선거 전문가 설문조사에만 포함되었다. 피선거권 연령 만18세 하향 개정안에 대한 전문가 설문조사는 다음 질문의 형태로 설문조사에 포함되었다.

“국회의원, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 피선거권을 25세에서 18세로 하향한 공직선거법 개정안에 대해서 어떻게 평가하십니까?”

위의 질문에 대한 답변은 ‘긍정적 요소가 많다’와 ‘부정적 요소가 많다’의 두 가지로 제시되었다. 〈그림 6〉은 이번 피선거권 연령 만18세 하향에 대한 전문가 설문조사 의견을 보여준다. 전체 전문가 응답자 155명 중 71.6%가 이번 국회의원·지방자치단체장·지방의

회의원의 피선거권 연령 만18세 하향을 긍정적 요소가 많은 개정안이라고 답하였으며, 28.4%가 부정적 요소가 많은 개정안이라고 응답하였다. 따라서 전문가 설문조사 결과 전체 응답자의 2/3 가 넘는 절대 다수가 이번 피선거권 연령 하향 개정안을 긍정적으로 보는 것으로 나타났다. 그러나 약 30%에 가까운 전문가 응답자들이 이번 피선거권 연령의 만18세 하향에 대해서 부정적 요소가 더 많을 것이라는 우려를 나타낸 것도 사실이다. 피선거권 연령 만18세 하향 개정안에 대해서 왜 긍정적으로 평가를 하고, 왜 부정적으로 평가를 하였는지는 이번 전문가 설문조사에서 해당 질문이 포함되지 않아 그 이유를 파악하기는 힘들었다. 다만 피선거권 연령 하향 개정안을 둘러싸고 어떤 응답자들이 긍정적으로 평가하고 어떤 응답자들이 부정적으로 평가했는지는 살펴볼 수 있을 것 것이다.

〈그림 6〉 피선거권 연령 만18세 하향에 대한 전문가 설문조사 응답



〈도표 8〉은 전문가 조사에서 직업군별 이번 피선거권 연령 만18세 하향 개정안에 대한 입장을 보여준다. 직업군별 표본의 숫자가 크게 달라서 전문가 직업군별 긍정과 부정 응답비율을 기술통계만으로 비교하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 전문가 직업군별 피선거권 연령 개정안에 대한 대략적인 경향성 정도는 파악할 수 있을 것으로 보인다. 주목해 볼만한 점은 전체 평균과 비교하여 시민단체가 피선거권 연령 하향 개정안에 대해서 가장 긍정적으로 보고 있으며, 정치권이 가장 부정적으로 보고 있다는

점이다. 사실 학계나 시민단체의 경우 지속적으로 피선거권의 연령 하향을 제안해 왔다는 점에서 긍정평가가 높다는 것이 놀라만한 일은 아니다. 반면에 정치권의 경우에는 표본의 숫자가 아주 작기는 하지만 부정적 답변이 높았다. 아무래도 실제 정치권의 경우 피선거권 하향으로 인한 새로운 변화를 직접적으로 부딪쳐야 하는 직군이기 때문에 불확실성이 존재하는 제도의 변화를 부정적으로 보았을 가능성이 높다고 해석할 수도 있다.

〈도표 8〉 전문가 종사분야별 피선거권 하향 개정안에 대한 태도

	긍정적 요소가 많다.	부정적 요소가 많다.	계
학계	78.8%	21.3%	100%(80명)
언론사/방송사	62.3%	37.7%	100%(61명)
정치권	25.0%	75.0%	100%(4명)
시민단체	85.7%	14.3%	100%(7명)
선거관리위원회	100.0%	0.0%	100%(3명)
전체 평균	71.6%	28.4%	100%(155명)

### 3) 선거운동 확산장치 소음규제 기준 개정안

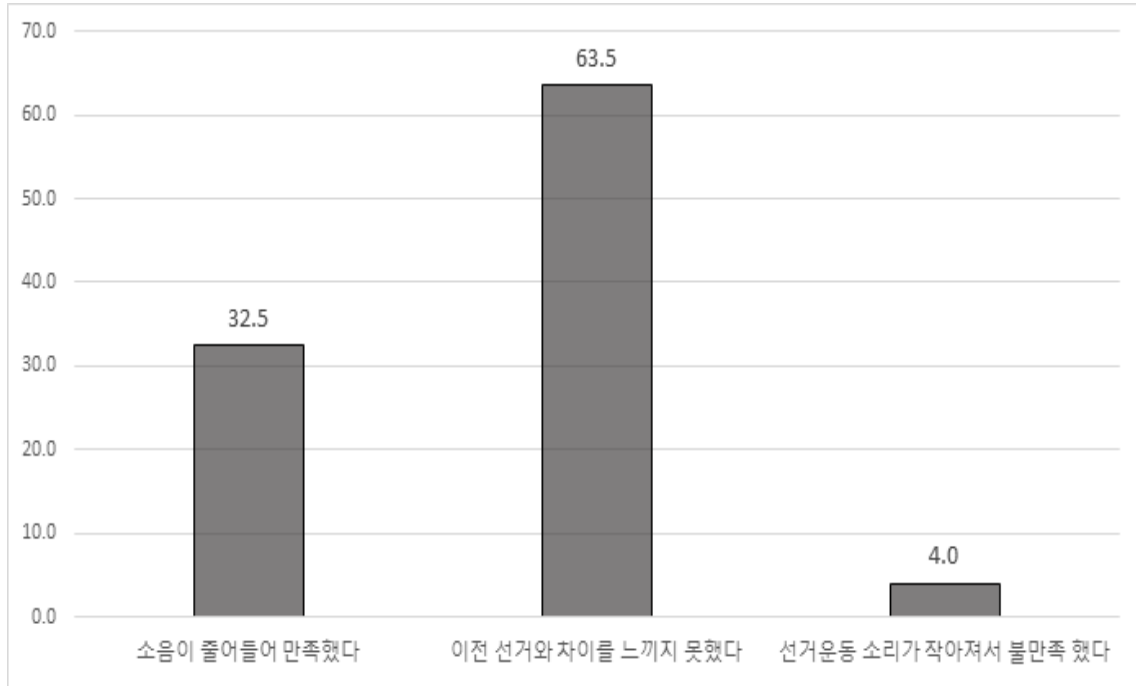
이번 제8회 전국동시지방선거부터는 선거운동에서 사용하는 확산장치에 대한 소음규제 기준이 마련되어 적용되었다. 만약 소음규제기준을 어길 경우에는 최대 1천만 원의 과태료를 부과할 수 있도록 하였다. 우리나라의 경우 선거운동을 위한 확산장치의 사용이 언제부터 매우 적극적으로 활용되어 왔다. 특히 단순히 선거에 출마한 후보자나 지지자들의 연설을 전달하기 위해 사용되는 것을 넘어서서 선거송과 같이 녹음되어 있는 홍보자료를 지속적으로 크게 확산장치를 이용하여 들어오는 경향이 심해져 왔다. 이러한 과정에서 선거운동 유세차량들의 경우 상대 후보와 경쟁이 붙게 되어 점점 더 큰 소리로 선거운동을 하기 시작하였고, 이러한 선거운동 확산기 소리는 현명한 투표결정을 위한 정보전달을 넘어서 단순한 소음으로 전락하여 시민들의 불만과 불평만을 키우는 경향이 강해졌다. 그럼에도 불구하고 기존 공직선거법에는 이를 규제하는 조항이 없어, 지속적으로 선거운동에서 사용하는 확산기 소음에 대한 규제 요구가 있어왔고, 올해 개정된 공직선거법에 비로소 해당 조항이 신설되기에 이르렀다. 그리고 이렇게 새롭게 신설된 선거운동 확산기 소음규제조항은 이번에 실시된 제8회 전국동시지방선거 선거운동부터 적용되었다. 그러나 이러한 소음규제조항에도 불구하고 시민들 중에서는 여전히 선거운동 확산기 소음에 대한 불만이 제기되었다.<sup>2)</sup>

이러한 맥락에서 본보고서는 이번에 새롭게 신설된 선거운동 확산기의 소음규제 조항

2) MBC뉴스 “전투기 소음보다 큰 왕짜증 유세차...내가 낸 세금으로?” 2022년 6월 7일 (검색일: 2022년 6월 12일)

에 대한 유권자들의 평가와 반응을 살펴보려고 한다. 해당 조항과 관련된 설문문항은 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사에 포함되었다. <그림 7>은 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사 결과에서 해당 개정 조항에 대한 유권자들의 평가를 보여준다.

<그림 7> 선거운동에서 사용하는 확성장치 소음규제 개정안에 대한 유권자 평가



<그림 7>에 따르면, 이번에 개정된 선거운동 확성장치 소음규제 개정안에 대해서 ‘소음이 줄어서 만족한다’고 대답한 응답자는 전체의 32.5%였으며, 63.5%는 ‘이전 선거와 차이를 느끼지 못했다’고 응답하였다. 반면에 ‘선거운동 소리가 작아져서 불만족 하다’라고 응답한 사람의 비율은 4%에 불과하였다. 이러한 결과는 이번 선거운동 확성장치 소음규제가 시민들이 체감할 정도로 큰 변화를 이끌어내지 못했다는 것을 의미한다. 물론 32.5%의 응답자가 소음이 줄어들었다고 응답했다는 것은 의미가 있는 수치이다. 최소 3명 중 한 명이 소음이 줄어 만족했다고 응답했기 때문이다. 선거운동 확성장치 소음이 모든 시민들에게 동일한 정도로 노출되지는 않을 것이며, 자신이 거주하고 있는 집이나 직장의 위치, 개인의 생활 방식에 따라 다르게 노출되었을 것이기에 3명 중 한 명이 체감할 정도로 소음이 줄어들었다면 해당 개정안이 그 소기의 목적을 달성하였다고 생각할 수도 있겠다.

그러나 여전히 전체의 2/3에 해당하는 사람들이 이전 선거와 차이를 느끼지 못했다고 응답했다는 부분 역시 생각해 볼 필요가 있겠다. 언론에서는 선거운동 확성장치 소음규제법이 시행되기는 하였지만 여전히 많은 시민들의 선거운동 소음으로 고충을 겪고 있

다는 보도가 나오기도 하였다.<sup>3)</sup> 따라서 추가적인 선거운동 소음 규제 방안이 도입되어야 할 필요성이 있다고 하겠다.

한편, 선거운동 활성화장치 소음규제 개정안에 대한 유권자의 평가는 지역 단위에 따라 다르게 나타날 수 있다고 본보고서는 생각하였다. 선거운동 소음이 지역적 특성에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 본보고서가 분석한 제8회 전국동시지방선거 유권자 설문조사에는 응답자들의 거주 지역을 규모별로 구분한 변수가 있었다. 광역시급, 중소도시급, 읍/면급으로 나누었다. <도표 9>는 지역규모에 따른 선거운동 소음규제 개정안에 대한 유권자 평가를 보여준다. 흥미로운 결과는 광역시급과 읍/면급 사이에는 차이가 거의 없는 반면에 중소도시에 거주한다고 응답한 시민들이 이번 개정안에 대한 만족도가 가장 높았다는 부분이다. 중소도시에 거주한다고 응답한 시민들 중 40.8%가 이번 개정안으로 소음이 줄어 만족했다고 응답하였다. 이러한 결과는 동일한 공직선거법 조항이 지역단위에 따라 다른 모습으로 나타날 수 있다는 것을 보여준다.

<도표 9> 지역규모별 선거운동에서 사용하는 활성화장치 소음규제 개정안에 대한 유권자 평가 (제8회 전국동시지방선거)

		지역규모		
		광역시 (특별시 포함)	중소도시 (일반시 지역)	읍/면 지역
개정안에 대한 의견	소음이 줄어 만족했다	29.3%	40.8%	32%
	이전 선거와 차이를 느끼지 못했다	67.6%	55.5%	68%
	선거운동 소리가 작아져 불만족했다	3.1%	3.7%	0%
전체		100% (287명)	100% (348명)	100% (50명)
상관관계 계수		카이제곱값: 12.147 (p-value<0.05), Cramer V: 0.094		

### 3. 소결

이번 장에서는 올해 실시된 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에 적용된 최근의 공직선거법 개정 조항에 대한 유권자와 전문가 평가를 살펴보았다. 구체적으로 이번 장에서 살펴본 공직선거법 조항들은 첫째 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안 조항들, 둘째 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 피선거권 만 18세 하향 조항, 셋째 선거운동용 활성화 소음규제 조항이다.

우선 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정 조항들은 올해 2월과

3) 다음과 같은 언론보도를 참조

[https://newsis.com/view/?id=NISX20220525\\_0001884546&cID=10809&pID=10800](https://newsis.com/view/?id=NISX20220525_0001884546&cID=10809&pID=10800)

4월 두 번 개정 되었는데, 2월 개정안은 제20대 대통령 선거에 적용되었고, 4월 개정안은 제8회 전국동시지방선거에 적용되었다. 4월 개정안은 대통령 선거 사전투표 진행 및 관리에 있어 제기된 문제점을 보완하기 위한 것이었다. 예상한 것과 같이 해당 개정 조항들에 대한 유권자들의 평가는 제20대 대통령 선거 설문조사에서 보다 제8회 전국동시지방선거에서 더 좋게 나타났다. 문제점으로 제기된 부분을 보완하고 선거절차 진행이 좀 더 매끄러웠던 지방선거 이후 설문조사에서 개정안에 대한 평가도 상승한 것으로 나타났다. 반면에 이러한 평가는 유권자의 정치적 성향(정당 일체감)에 의해서도 유의미한 영향을 받는 것으로 나타났다.

둘째로 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 피선거권 만 18세 하향 조항에 대한 평가 설문은 대통령 선거 이후 실시된 전문가 설문조사에 포함되었는데 설문조사에 참여한 응답자 중 70%에 달하는 전문가들이 피선거권 연령 하향을 긍정적으로 평가하였다. 피선거권 하향으로 인하여 발생할 수 있는 문제점들에 대한 우려보다는 긍정적인 부분이 더 많다고 전문가들은 판단한 것으로 보인다.

마지막으로 제8회 전국동시지방선거부터 적용된 선거운동에 사용하는 확성장치 소리에 대한 소음규제 개정안의 경우에는 설문조사에 응한 응답자 중에 약 1/3만이 실제로 소음이 줄어들어 만족한다고 답하였다. 반면에 약 2/3는 이번 개정안이 큰 변화를 만들어 내지 못하였다고 응답하였다. 이러한 설문 결과는 선거 당시에도 여전히 소음규제가 약하다는 언론보도와도 일부 상응하는 부분이 있다고 하겠다. 따라서 향후 선거운동과 관련한 소음규제는 좀 더 보강할 필요성이 있다고 하겠다.

### III 선거절차에 대한 유권자 평가

#### 1. 제20대 대통령 선거 선거절차에 대한 유권자 평가

본보고서는 제20대 대통령 선거 유권자 설문조사 결과를 분석하여 제20대 대통령 선거에 대한 유권자들의 평가를 살펴보고자 한다. 선거가 얼마나 공정하고 안정적으로 문제없이 실시되었는지에 대한 유권자 평가는 비록 현행 공직선거법 자체에 대한 평가를 직접 보여 주지는 않는다. 왜냐하면 법률과 법률을 집행하고 적용하는 행정적인 부분에 대한 평가가 반드시 일치하지는 않을 수 있기 때문이다. 즉 공직선거법을 좋게 평가하는 것과 공직선거법에 기초해서 선거를 관리하고 진행하는 것을 평가하는 것은 다를 수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 민주주의 국가에서 선거를 진행하고 관리하는 일은 기본적으로 법률에 기초하고 있기 때문에 선거절차가 얼마나 공정하고 자유로운지, 그리고 얼마나 안정적으로 잘 진행하였는지에 대한 평가는 공직선거법에 대해서 시민들이

어떻게 생각하고 있는지를 간접적으로 보여 줄 수 있다고 하겠다.

선거절차에 대한 유권자들의 평가를 알아보기 위해서 본보고서는 크게 세 가지의 질문에 대한 응답자들의 평가를 살펴보았다. 첫째 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었는가, 둘째 중앙선거관리위원회의 선거 감시나 단속은 얼마나 공정하였는가, 셋째 투표진행 및 보조요원들은 얼마나 잘 업무를 수행하였는가에 대해서 살펴볼 것이다.

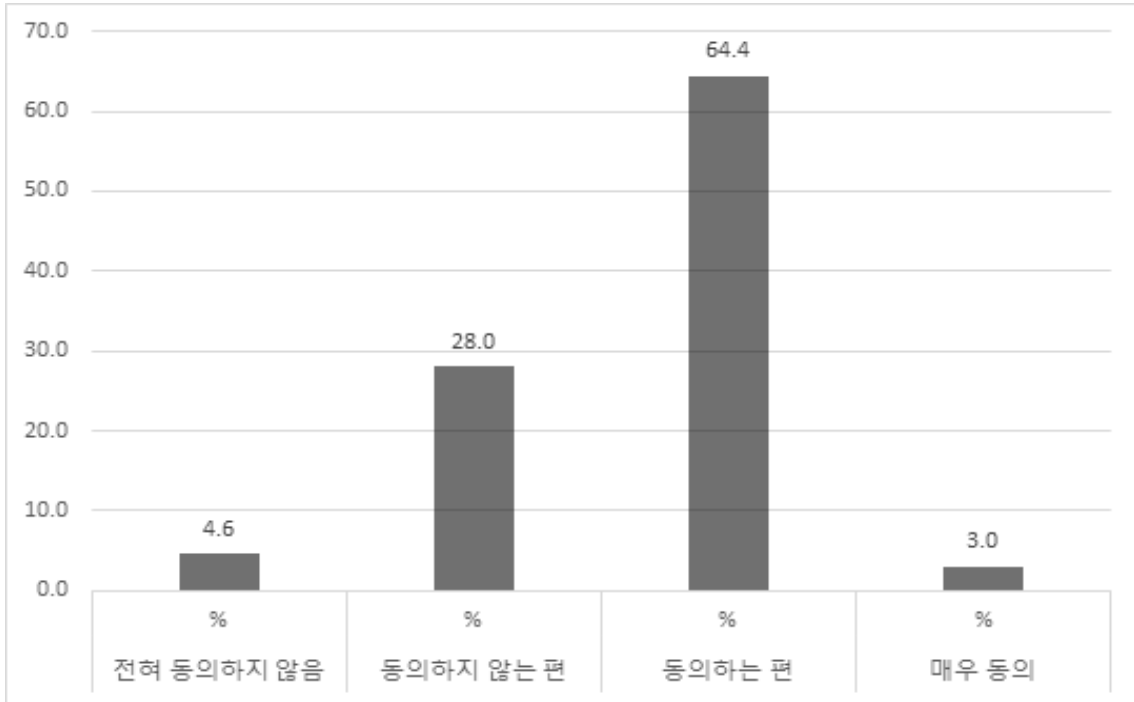
우선 일반적으로 선거품질 평가에 가장 많이 사용되는 유권자 설문문항은 유권자에게 직접적으로 이번 선거가 얼마나 자유롭고 공정한 과정 속에서 치러졌는지를 묻는 것이다. 설문 방식은 “이번 선거는 자유롭고 공정하게 치러졌다”는 주장에 대해서 얼마나 동의 혹은 동의하지 않는지를 설문 응답자에게 물어보는 것이다. 응답은 “매우 동의”, “동의하는 편”, “동의하지 않는 편”, “전혀 동의하지 않음”의 4단계 리커트 척도로 구성되었다.

〈그림 8〉은 제20대 대통령 선거 이후 실시된 유권자 설문조사에서 유권자들이 해당 질문에 어떻게 답을 했는지를 보여준다. 전체적으로 보았을 때, 설문에 응한 유권자들 중 과반이 훨씬 넘는 응답자가 이번 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다는 의견에 동의를 하였다. 해당 의견에 대한 긍정과 부정의 큰 틀로 보았을 때 긍정은 67.4%, 부정은 32.6%였다. 과반이 훌쩍 넘는 유권자들이 이번 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다고 응답을 하였지만 거의 1/3 정도 되는 유권자들이 이번 선거가 자유롭고 공정하게 치러지지 않았다고 생각하였다는 부분 역시 중요하게 살펴보아야 할 부분이다. 다만 자유롭고 공정한 선거라는 표현 속에는 자유로운 선거와 공정한 선거라는 두 가지 개념이 복합적으로 들어 있어 이번 선거의 자유성과 공정성을 부정적으로 보는 유권자들이 자유와 공정 중 어떤 측면에서 부정적인 평가를 했는지는 알 수가 없는 부분이다. 선거에 있어 자유와 공정은 매우 중요한 두 가지 평가 척도라고 할 수 있는데, 자유와 공정은 상호보완적이기는 하지만 경우에 따라서는 선거의 전혀 다른 측면을 나타내는 지표이기도 하기 때문이다.

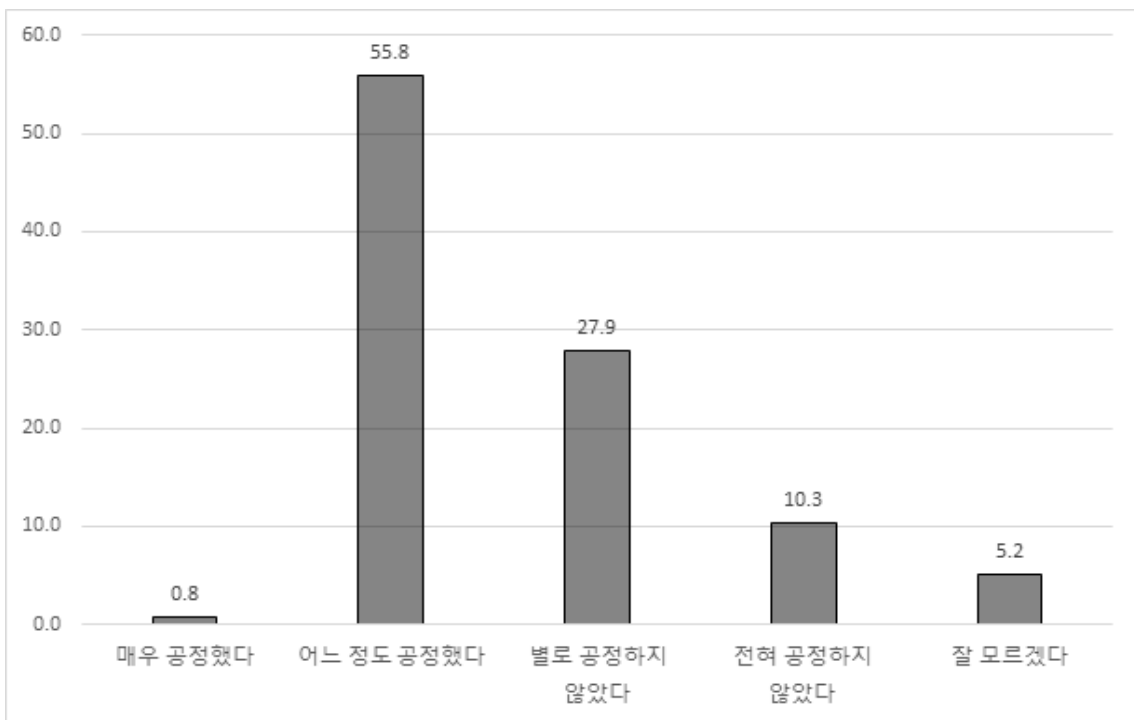
따라서 이번 대통령 선거의 선거절차에 대한 유권자 평가를 알아보기 위해서는 좀 더 구체적인 질문들을 살펴볼 필요가 있다. 이번 제20대 대통령 선거 유권자 설문조사에는 선거절차에 대한 유권자들의 평가를 살펴볼 수 있는 질문이 두 가지 정도 더 포함되었다. 하나는 선거운동 과정에서 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동의 공정성을 묻는 질문이고, 다른 하나는 실제 투표일에 투표과정을 관리·감독한 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가이다. 전자의 질문이 선거절차의 공정성과 관련이 있다면 후자의 질문은 선거절차를 수행하는 기관의 역량수준과 관련이 있다고 볼 수 있다. 〈그림 9〉는 중앙선거관리위원회의 감시단속 활동이 얼마나 공정했는지에 대한 응답 결과이고, 〈그림 10〉은 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가 결과이다.



〈그림 8〉 선거의 공정과 자유에 대한 유권자 평가 (제20대 대통령 선거)



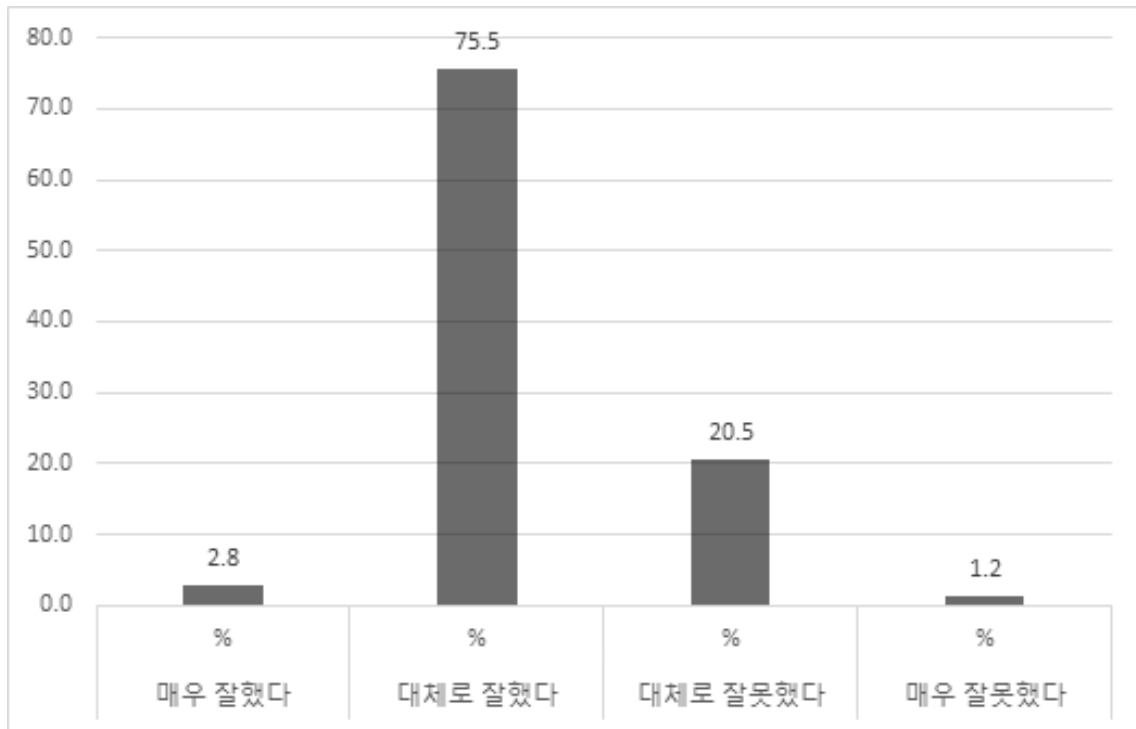
〈그림 9〉 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 공정성에 대한 평가 (제20대 대통령 선거)



〈그림 9〉는 이번 대통령 선거가 얼마나 공정하게 치러졌는지에 대한 유권자들의 평가를 살펴볼 수 있는 결과이다. 전체적으로 긍정과 부정으로 나누어서 보았을 때 이번 대

통령 선거에서 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 공정하였다고 본 응답자의 비율은 56.6%였으며, 공정하지 않았다고 생각하는 응답자들의 비율은 38.2%였다. <그림 8>의 결과와 비교해 보면 지난 대통령 선거에서 중앙선관위의 공정한 관리과 감독에 대한 부정적 의견이 선거 전체의 자유성과 공정성에 대한 부정적 의견보다 조금 더 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 중앙선관위라고 하는 기관에 대한 유권자들의 불신이 우리나라 선거제도 일반에 대한 불신보다 약간 더 높다는 것을 알 수 있다.

<그림 10> 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가 (제20대 대통령 선거)



한편 <그림 10>은 선거절차의 공정성 보다는 선거관리 역량에 대한 평가라고 할 수 있다. 이번 대통령 선거에서 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행 평가에 대해서 설문 조사에 응한 유권자 중 78.3%가 긍정적으로 평가하였으며, 21.7%만이 부정적으로 평가하였다. 거의 80%에 가까운 응답자들이 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대해서 긍정적으로 평가하였다는 것은 투표절차의 관리에 있어서 대다수의 유권자들이 만족하게 평가하였다는 것을 의미한다. 따라서 이번 대통령 선거를 치르면서 우리나라 유권자들은 중앙선거관리위원회의 공정성 보다는 업무수행 능력에 더 높은 점수를 준 것으로 해석할 수도 있다. 우리나라의 선거관리는 이미 국제적으로도 체계적이고 안정적인 것으로 알려져 있는 만큼 선거운영 과정에서의 업무수행 능력은 유권자들에게도 긍정적으로 평가받고 있다고 할 수 있다.

이처럼 지난 대통령 선거의 선거과정과 절차에 대한 유권자들의 전반적인 평가를 살펴 보았다. 여기서 한 가지 더 추가적으로 살펴보아야 할 것은 왜 어떤 유권자들은 선거과정과 절차를 긍정적으로 평가하고 어떤 유권자들은 부정적으로 평가하는지에 대한 것이다. 여러 가지 설명이 있을 수 있지만 가장 일반적인 설명 중 하나는 유권자의 이념이나 정당 일체감과 관련한 부분이다. 기존연구들에 의하면 정부의 정책이나 제도에 대한 유권자의 평가는 유권자의 이념이나 정당일체감과 같은 정치적 정향(political orientation)에 중요한 영향을 받는다. 그렇다면 선거과정과 절차에 대한 관리와 감독이 얼마나 공정한지, 얼마나 잘 수행되었는지를 평가하는 부분에 있어서도 이러한 정치적 정향이 영향을 미칠 수 있을 것이다. <도표 10>, <도표 11>, <도표 12>은 이러한 맥락 속에서 유권자의 정당 일체감이 선거과정과 절차에 대한 평가에 미치는 영향을 보여 준다.

<도표 10> 정당일체감과 선거의 공정성과 자유성에 대한 평가 (제20대 대통령 선거)

		더불어민주당	국민의힘
“이번 선거는 공정하고 자유로웠다.” 는 견해에 대한 동의 정도	매우 동의	4.4%	2.6%
	동의하는 편	67.2%	70.7%
	동의하지 않는 편	26.4%	21.4%
	전혀 동의하지 않음	2.0%	5.2%
	전체	100% (296)	100% (345)
상관관계 계수	카이제곱값: 7.703 (p-value<0.1), Cramer V: 0.053		

<도표 11> 정당일체감과 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 공정성 평가 (제20대 대통령 선거)

		더불어민주당	국민의힘
중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 평가	매우 공정했다.	1.1%	1.2%
	어느 정도 공정했다.	66.2%	59.2%
	별로 공정하지 않았다.	26.8%	27.5%
	전혀 공정하지 않았다.	5.9%	12.1%
	전체	100% (287)	100% (331)
상관관계 계수	카이제곱값: 7.589 (p-value<0.1), Cramer V: 0.055		

<도표 10>은 이번 대통령 선거가 얼마나 자유롭고 공정했는지에 대한 평가가 정당일체감에 따라 얼마나 다르게 나타나는지를 보여준다. 예상과 달리 정치일체감과 선거의 자유성과 공정성에 대한 평가 사이에는 95% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 보인다. 비록 선거의 공정성과 자유성에 대해서 ‘매우 동의’와 ‘매우 동의하지 않음’ 사이에는 차이가 있었으나 전체적으로 긍정과 부정의 답변에는 더불어민주당 지지자와 국민의힘 지지자 사이에 큰 차이가 없었다. 정당일체감이 더불어민주당에 있

다고 응답한 유권자의 경우 71.6%가 지난 대통령 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다고 응답하였으며, 28.4%가 그렇지 않다고 응답하였다. 국민의힘에 정당일체감을 표명한 유권자의 경우 73.3%가 지난 대통령 선거가 자유롭고 공정하게 치러졌다고 응답하였으며, 26.7%가 그렇지 않다고 응답하였다. 따라서 선거의 자유성과 중립성에 대한 평가는 유권자 개인의 정당일체감에 크게 영향을 받지 않는 것으로 나타났으나 극단적인 답변에 있어서는 약간의 차이가 있었다. 이러한 이유에서 인지 90% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈도표 11〉을 보았을 때도 정당일체감과 선거관리위원회의 활동에 대한 평가 사이에 95% 유의수준에서 통계적 유의미성은 나타나지는 않았다. 그러나 전체적인 긍정과 부정 답변의 비율은 꽤 차이를 보였다. 더불어민주당 지지자들의 경우 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 공정하였다고 답한 응답자가 67.3%였으며, 공정하지 않다고 응답한 비율은 32.7%였다. 반면에 국민의힘 지지자들의 경우 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 공정하였다고 응답한 비율이 60.4%였으며, 공정하지 않다고 응답한 비율은 39.6%였다. 따라서 큰 차이는 아니지만 정당 지지에 따라 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가가 상이한 것으로 나타났다.

〈도표 12〉는 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가가 정당일체감에 따라 차이가 있는지를 보여준다. 역시 95% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보여주지는 않았다. 더불어민주당 지지자 중에 82.9%가 투표진행 및 보조요원들의 업무수행을 긍정적으로 평가하였으며, 17.1%가 부정적으로 평가하였다. 국민의힘 지지자들의 경우, 79.4%가 긍정적으로 평가하였으며 20.6%가 부정적으로 평가하였다. 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가보다는 긍정과 부정의 차이가 적었지만 정당일체감에 따라 투표진행 및 보조요원들의 업무수행에 대한 평가에 약간의 차이가 나는 것으로 나타났다. 〈도표 11〉과 〈도표 12〉 모두 90% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 선거품질과 절차에 대한 평가 역시 정치적 당파성에 의해서 어느 정도는 영향을 받는다는 것을 보여준다.

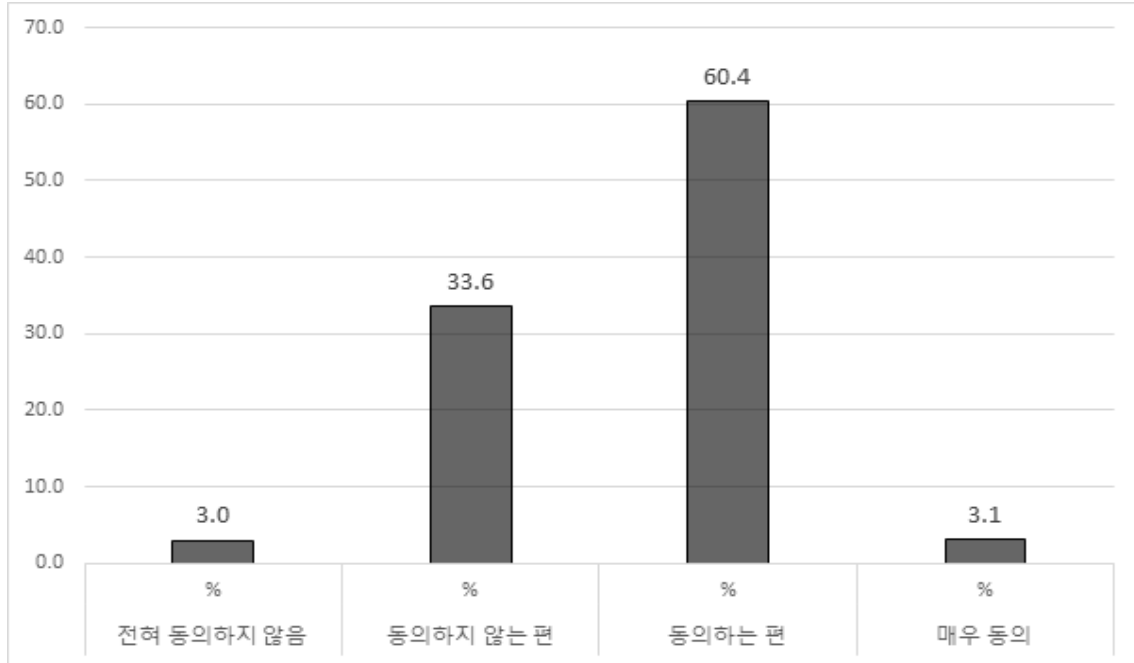
〈도표 12〉 정당일체감과 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행 평가 (제20대 대통령 선거)

		더불어민주당	국민의힘
투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행 평가	매우 잘했다.	2.1%	5.7%
	대체로 잘했다.	80.8%	73.7%
	대체로 잘못했다.	16.4%	19.0%
	매우 잘못했다.	0.7%	1.6%
	전체	100% (287)	100% (331)
상관관계 계수		카이제곱값: 7.581 (p-value<0.1), Cramer V: 0.056	

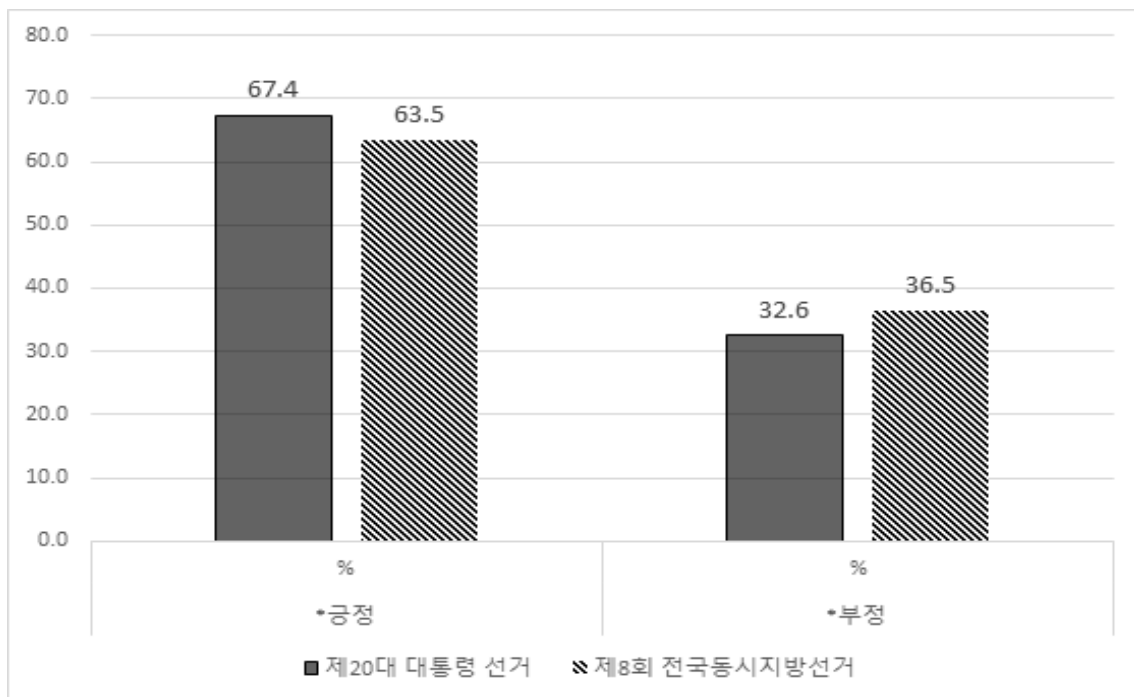
## 2. 제8회 전국동시지방선거에 대한 유권자 평가

본보고서는 제8회 전국동시지방선거에 대해서도 유권자들의 선거품질과 절차에 대한 평가를 설문조사에 기초해서 분석하였다.

〈그림 11〉 선거의 공정과 자유에 대한 유권자 평가 (제8회 전국동시지방선거)



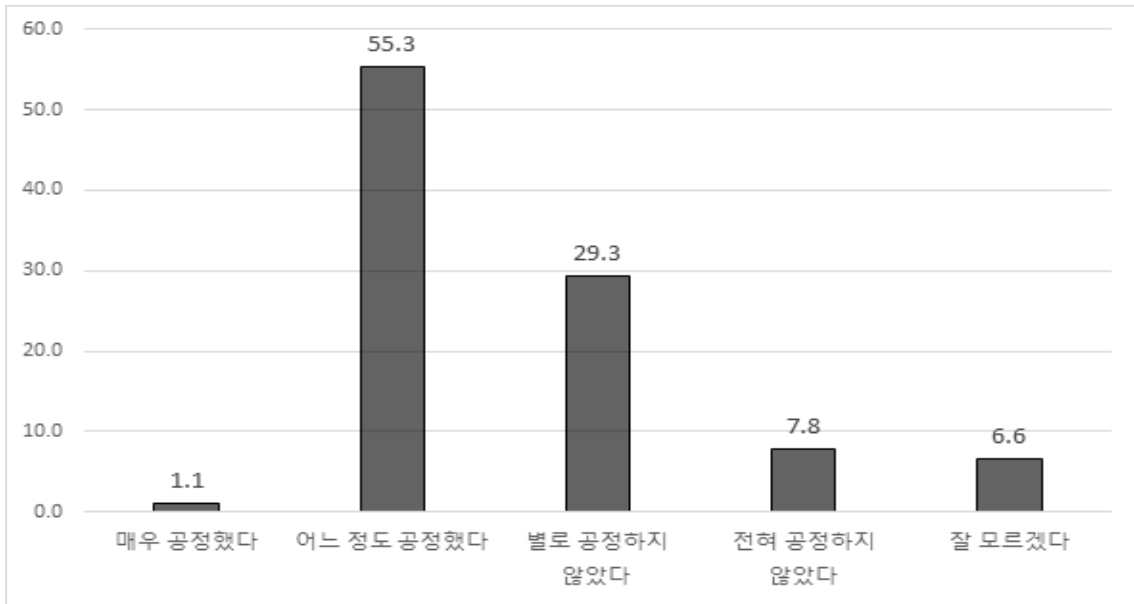
〈그림 12〉 대통령 선거와 지방선거에서 선거의 공정과 자유에 대한 유권자 평가 비교



〈그림 11〉은 제8회 전국동시지방선거 이후 실시된 유권자 설문조사에서 응답자들이 제8회 전국동시지방선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 실시되었다고 생각하는지를 보여 준다. 전체적으로 약 2/3의 응답자가 지난 지방선거가 자유롭고 공정하게 실시되었다고 생각하였으며, 약 1/3정도가 그렇지 않다고 응답하였다. 이를 제20대 대통령선거 설문 조사 결과와 비교해 보면 〈그림 12〉와 같다.

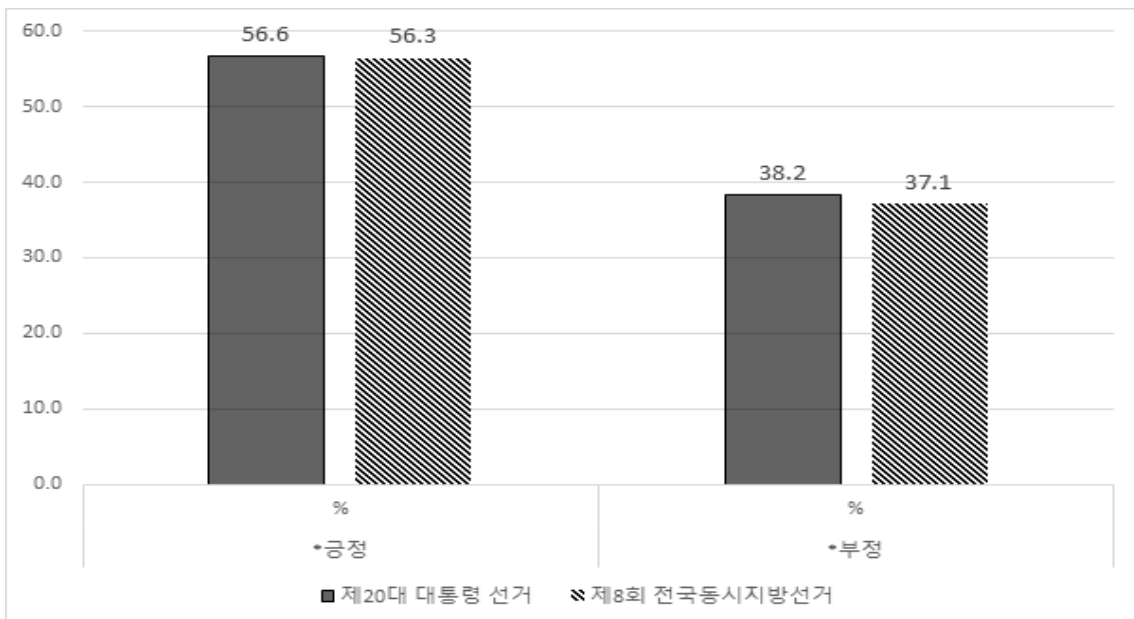
〈그림 12〉에 따르면 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거의 공정성과 자유성에 대한 평가에 있어 제20대 대통령 선거가 약간 더 높은 긍정평가를 받은 것으로 나타났으나 실질적으로 큰 수치상 차이가 있지는 않았다. 약 4%의 차이를 보여주었다. 여기서 주목해 볼 만한 사실은 4%의 차이도 있지만 두 선거 모두 약 1/3에 해당하는 응답자들이 여전히 우리나라의 선거가 자유롭고 공정하게 실시되고 있지 못하다고 답변을 하였다는 것이다. 물론 공정성과 자유성은 서로 다른 개념이기 때문에 약 1/3 정도의 응답자가 우리나라 선거의 자유성과 공정성 중에 어떤 부분에서 부정적인 평가를 한 것인지는 알 수가 없다. 그럼에도 불구하고 중요한 사실은 상당한 유권자들이 우리나라의 선거가 자유롭지 않거나 공정하지 않다고 생각하고 있다는 것이다. 대의 민주주의 국가에서 선거란 선출된 정치권력에 대한 정당성과 권위를 부여해 주는 기능을 하고 있다. 선출된 정부와 권력을 잡은 정당은 이러한 정당성과 권위 속에서 국가운영을 하는 것이다. 그런데 많은 시민들이 선거에 대해서 이와 같은 회의적 평가를 한다면 이는 선출된 정부와 정치인들에 대해서도 동일하게 회의적인 생각을 가질 가능성이 높으며, 이는 선거불복종과 같은 현상으로 나타날 수도 있다는 점에서 생각해 볼 필요가 있다고 하겠다. 또한 그동안의 선거품질 설문조사들이 지속적으로 선거의 자유성과 공정성을 하나의 문장으로 묶어서 물어보는 관행을 수정하고 재고할 필요가 있다. 위에서 언급한 것과 같이 선거의 공정성과 자유성은 서로 다른 개념이기 때문이다. 즉 시민들이 선거의 어떤 측면에 대해서 불만이나 부정적인 평가를 가지고 있는지를 좀 더 세밀하게 살필 필요가 있겠다.

〈그림 13〉 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 공정성에 대한 평가  
(제8회 전국동시지방선거)

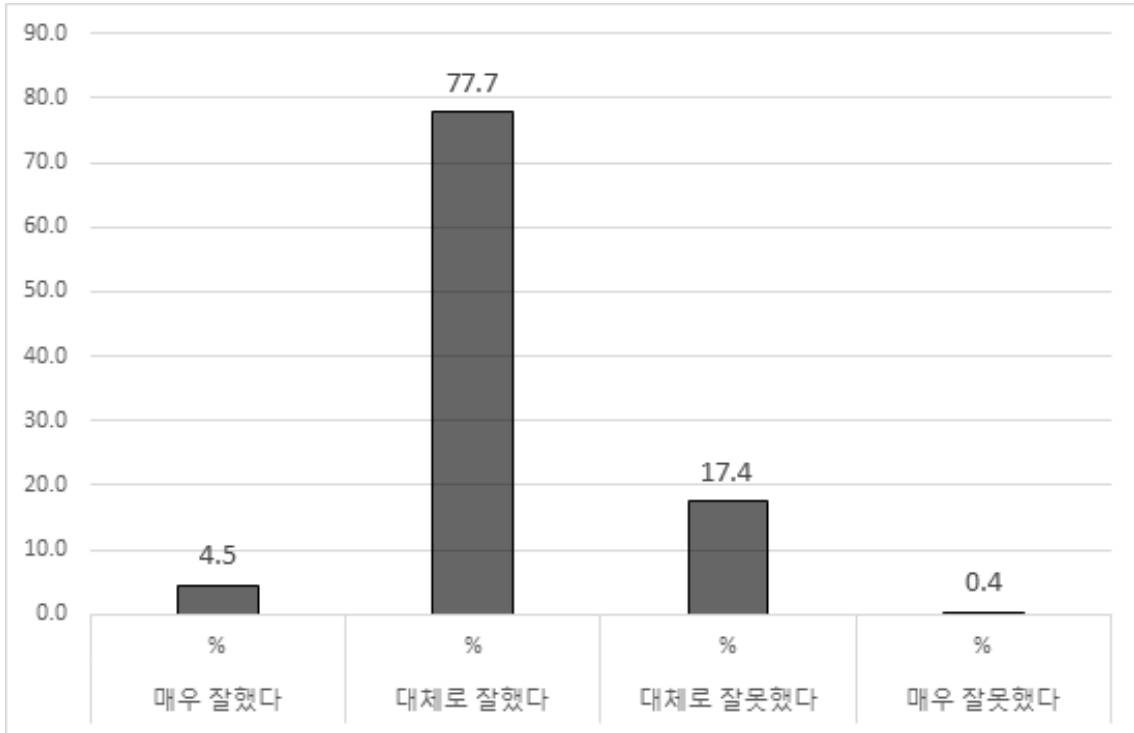


〈그림 13〉은 제8회 전국동시지방선거에서 중앙선거관리위원회의 활동이 얼마나 공정하였는지를 묻는 질문에 대한 설문조사 결과를 보여준다. 약 56%의 응답자들이 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 공정하였다고 응답하였으며, 약 37%의 응답자들이 불공정하다고 답변하였다.

〈그림 14〉 대통령 선거와 지방선거에서 중앙선거위원회의 감시·단속활동 공정성에 대한 유권자 평가 비교



〈그림 15〉 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 평가 (제8회 전국동시지방선거)

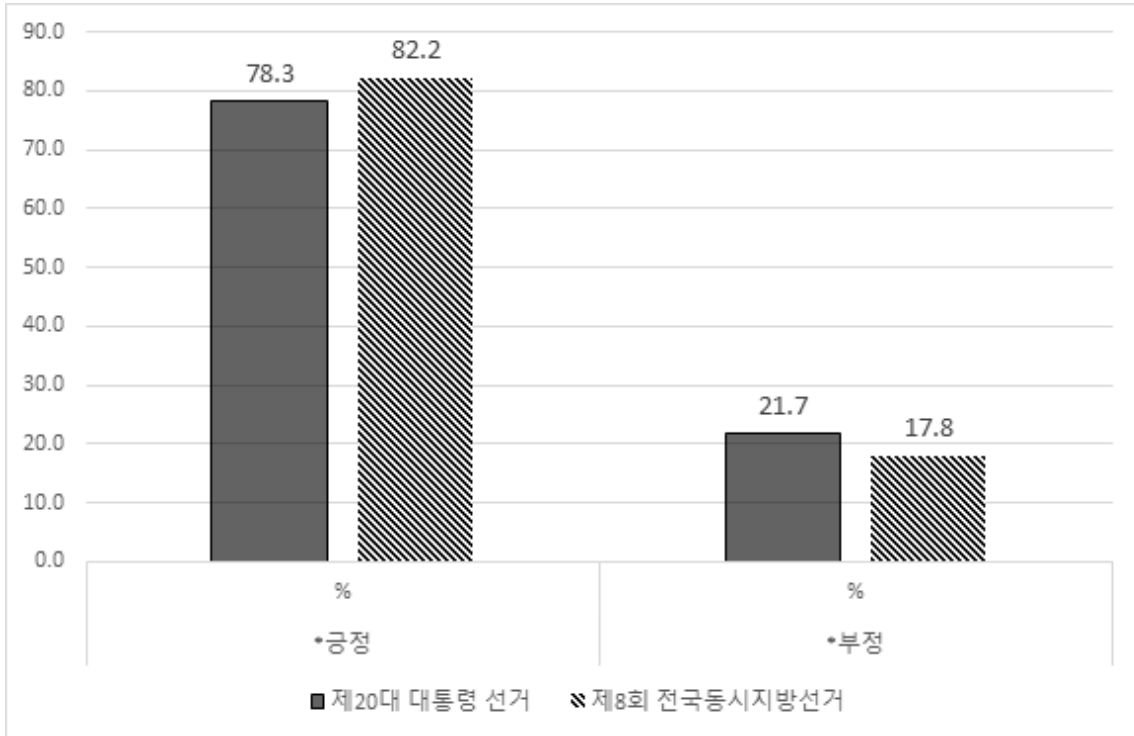


〈그림 14〉는 이 수치를 제20대 대통령 선거와 비교한 그래프이다. 〈그림 14〉에 따르면 두 그래프는 거의 동일한 것을 알 수 있다. 즉 두 선거 모두 약 56% 정도의 응답자들이 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하다고 생각하였으며 37% 정도의 응답자가 공정하지 않다고 답변하였다. 위에서도 언급하였듯이 여기서도 중요한 사실은 약 1/3 정도의 유권자들이 지속적으로 중앙선거관리위원회의 활동이 불공정하다고 생각한다는 것이다. 이러한 비율은 절대 적은 수치가 아니기 때문에 향후 어떻게 이 수치를 낮출 수 있는지에 대한 고민이 필요하다고 하겠다.

〈그림 15〉는 제8회 전국동시지방선거 설문조사에 기초해서 지방선거 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 유권자들의 평가를 보여준다. 약 80%가 조금 넘는 응답자들이 투표진행 요원들의 업무수행에 대해서 긍정적인 평가를 내렸다.



〈그림 16〉 대통령 선거와 지방선거에서 투표 진행 요원들에 대한 유권자 평가 비교



〈그림 16〉은 해당 질문에 대한 제20대 대통령 선거 설문조사 응답 결과와의 비교를 보여준다. 큰 차이는 아니지만 제20대 대통령 선거 설문조사 결과와 비교하여 제8회 전국동시지방선거 설문조사 결과에서 약 4% 정도 더 높은 긍정 답변이 나왔다. 선거의 공정성과 자유성에 대한 질문과 중앙선거관리위원회 활동의 공정성에 대한 질문과 비교해서 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가가 전체적으로 더 높게 나온 점은 주목해 볼 만한 점이다. 특히 제20대 대통령 선거 사전투표 과정에서 투표용지 보관 및 관리 등에서 상당한 비판이 나온 것을 고려해 본다면 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가는 높게 나온 것으로 보인다.

〈도표 13〉 정당일체감과 선거의 공정성과 자유성에 대한 평가 (제8회 전국동시지방선거)

	더불어민주당	국민의힘
“이번 선거는 공정하고 자유로웠다.” 는 견해에 대한 동의 정도	매우 동의	5.9%
	동의하는 편	70.8%
	동의하지 않는 편	21.5%
	전혀 동의하지 않음	1.7%
	전체	100% (353)
상관관계 계수	카이제곱값: 33.531 (p-value(0.001), Cramer V: 0.224)	

〈도표 14〉 정당일체감과 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 공정성 평가  
(제8회 전국동시지방선거)

		더불어민주당	국민의힘
중앙선거관리위원회의 감시·단속활동 평가	매우 공정했다.	1.3%	2.1%
	어느 정도 공정했다.	59.9%	67.2%
	별로 공정하지 않았다.	28.9%	25.2%
	전혀 공정하지 않았다.	9.9%	5.6%
	전체	100% (304)	100% (341)
상관관계 계수	카이제곱값: 6.584 (p-value<0.1), Cramer V: 0.101		

〈도표 15〉 정당일체감과 투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행 평가  
(제8회 전국동시지방선거)

		더불어민주당	국민의힘
투표 진행 및 보조 요원들의 업무수행 평가	매우 잘했다.	4.3%	7.0%
	대체로 잘했다.	79.3%	81.5%
	대체로 잘못했다.	16.1%	11.4%
	매우 잘못했다.	0.3%	0%
	전체	100% (304)	100% (341)
상관관계 계수	카이제곱값: 5.941 (p-value>0.1), Cramer V: 0.096		

한편, 제20대 대통령 선거 설문조사 결과 분석과 마찬가지로 제8회 전국동시지방선거 설문조사 분석에서도 정당일체감이 선거품질과 선거절차 등에 대한 평가에 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 〈도표 13〉, 〈도표 14〉, 〈도표 15〉는 각각 정당일체감과 선거의 공정성과 자유성에 대한 평가, 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속활동의 공정성에 대한 평가, 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가가 상관관계가 있는지를 보여준다.

먼저 〈도표 13〉을 살펴보면 더불어민주당 지지자들 중 56.1%가 지난 지방선거가 자유롭고 공정하게 실시되었다고 답변하였으며, 43.9%가 그렇지 않다고 답변하였다. 반면에 국민의힘 지지자들 중 76.7%가 지난 지방선거가 자유롭고 공정하게 실시되었다고 답변하였으며, 23.3%만이 그렇지 않다고 답변하여 더불어민주당 지지자들과 비교하여 큰 차이를 보여주었다. 지난 대통령 선거 때와 비교해 보면 국민의힘 지지자들의 경우 지난 대통령 선거에서 선거가 공정하고 자유롭게 실시되었다고 답한 응답비율이 73.3%로 지방선거의 76.7%와 큰 차이가 없었으나, 더불어민주당 지지자의 경우 71.6%에서 56.1%로 큰 폭으로 떨어져서 많은 차이가 있었다. 이는 더불어민주당 지지자들의 경우 지난 대통령 선거 때는 선거를 주관하고 관리하는 여당을 지지하였기에 높은 점수를 주었던 것으로 해석할 수 있으며, 지난 지방선거에서는 야당을 지지하는 입장에서 선거품

질에 대해서 부정적인 평가를 내렸다고 볼 수 있다. 두 선거의 간격이 매우 가까웠으며, 지방선거에서 선거관리 등에 대한 특별한 이슈가 나오지 않은 것을 고려해 보면 선거품질과 관련해서는 국민의힘 지지자들 보다 더불어민주당 지지자들이 훨씬 더 당파적인 평가를 하였다고 볼 수 있다.

〈도표 14〉는 지난 지방선거에서 정당일체감에 따른 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 유권자 평가를 보여준다. 더불어민주당 지지자 중 61.2%가 긍정적으로 답변을 하였으며 38.8%가 부정적인 답변을 하였다. 국민의힘 지지자 중에서는 69.3%가 긍정적인 답변을 하였으며, 30.8%가 부정적인 답변을 하여 국민의힘 지지자들이 좀 더 긍정적인 답변 비율이 높았다. 지난 대통령 선거와 비교해 보면 더불어민주당 지지자의 긍정평가는 67.3%에서 61.2%로 낮아졌으며, 국민의힘 지지자의 긍정평가는 60.4%에서 69.3%로 높아졌다. 따라서 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 유권자 평가는 더불어민주당과 국민의힘 모두에서 정파적으로 나타났다.

〈도표 15〉는 지난 지방선거에서 정당일체감에 따른 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 유권자 평가를 보여준다. 더불어민주당 지지자 중 83.6%가 지난 지방선거에서 투표진행 요원들의 업무수행을 긍정적으로 평가하였으며, 국민의힘 지지자 중에는 88.5%가 긍정적으로 평가하였다. 지난 대통령 선거 때와 비교해서 보면, 더불어민주당 지지자 중에 긍정평가 비율은 82.9%에서 83.6%로 살짝 높아진데 반하여 국민의힘 지지자의 긍정평가 비율은 79.4%에서 88.5%로 9% 이상 높아졌다. 따라서 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 유권자 평가는 더불어민주당 지지자 보다 국민의힘 지지자에서 좀 더 정파적으로 나타났다.

### 3. 소결

이번 장에서는 유권자 설문조사에 기초해서 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거품질과 선거절차에 대한 유권자 평가를 살펴보았다. 선거에 대한 유권자 평가는 공직선거법 자체에 대한 평가는 아니지만 선거 전반에 대한 유권자의 평가이며, 선거절차와 선거진행이 공직선거법에 근거해서 치러지기 때문에 간접적으로 공직선거법에 대한 유권자의 평가를 살펴 볼 수 있을 것이다.

본보고서는 3가지 측면에서 선거품질과 선거절차에 대한 유권자 평가를 살펴보았다. 첫째는 선거품질에 대한 평가를 이야기할 때 가장 일반적으로 사용되는 질문인 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었는지에 대한 질문이다. 둘째는 선거를 주관하고 관리하는 중앙선거관리위원회의 선거 감시나 단속이 얼마나 공정하였는지에 대한 질문이다. 마지막 세 번째 질문은 투표진행 및 보조요원들은 얼마나 잘 업무를 수행하였는가에 대한 것이다.

우선 선거의 공정성과 자유성에 대한 평가는 대통령 선거와 지방선거 모두에서 약 2/3 정도의 유권자가 긍정적으로 답변을 하였다. 그러나 두 선거 모두에서 약 1/3의 유권자가 선거가 공정하고 자유롭게 치러지지 않았다고 응답을 하였다. 선거가 민주주의에서 대의정부에 정당성을 부여해 주는 중요한 기능을 한다는 것을 고려해 볼 때, 두 선거 모두에서 약 1/3의 유권자가 선거가 자유롭고 공정하지 않았다고 답변한 것은 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

또한 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 질문에 대해서도 두 선거 모두에서 약 35%가 넘는 응답자가 공정하지 못하다고 답을 한 것에 대해서도 심각하게 고려해 보아야 한다고 생각한다. 왜 시민들이 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하지 못하다고 생각하는지는 실제로 선거운동과 선거절차를 관리하는 중앙선관위 자체의 문제일 수도 있지만, 이들의 활동과 판단을 규정하는 공직선거법이 가진 근본적 한계 때문일 수도 있기 때문이다. 반면에 선거의 공정성과 자유성, 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 공정성 평가와 비교하여 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가는 두 선거 모두에서 비교적 높게 나타났다.

한편 이와 같은 선거품질과 선거관리의 공정성, 그리고 투표진행 요원의 업무수행에 대한 유권자 평가는 유권자의 정파성에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 통계적으로 매우 높은 유의수준에서 차이가 있지는 않았지만 실제적으로 보았을 때 눈에 띄는 차이가 있었다. 특히 자신이 지지하는 정당이 집권당인지 야당인지에 따라서 선거품질이나 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가가 다르게 나타난 것은 주목해 볼 만한 사실이라고 하겠다.

#### IV 선거운동이나 선거절차 개정에 대한 전문가 의견조사

##### 1. 공직선거법 개정에 대한 전문가 인식조사

본보고서는 마지막으로 설문조사를 통하여 향후 우리나라 공직선거법이 어떻게 바뀌어야 하는지에 대한 방향성을 제시하고자 한다. 우리나라의 공직선거법은 매우 방대하며 복잡하게 구성되어 있다. 외국의 주요 민주주의 국가들 중 우리나라와 같이 복잡하면서 방대한 공직선거법은 찾아보기 힘들다. 공직선거법은 주로 선거절차와 선거운동에 대한 내용을 주로 담고 있는데, 공직선거법이 구체적이고 방대하다는 것은 그만큼 선거절차와 선거운동에 대한 규제가 심하다는 것을 의미하기도 한다. 물론 세세하게 규정해 놓은 공직선거법은 그동안 짧은 기간 내에 한국의 선거가 안정성과 공정성을 가지고 실

시되는데 큰 도움을 주었다고도 할 수 있다. 그러나 다른 한편에서 우리나라의 공직선거법은 지속적으로 매우 다양한 부분에서 개정의견이 제기되고 있다. 특히 선거운동과 선거절차에 대한 공직선거법 개정에 대한 개정의견이 많이 제기되고 있는 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 본보고서는 선거운동이나 선거절차와 관련하여 개정이 시급한 공직선거법 조항이나 내용들이 어떤 것인지를 시민들을 대상으로 한 설문조사를 통해서 알아보려고 한다.

그러나 앞서 언급한 것과 같이 우리나라의 공직선거법은 매우 복잡하고 방대하기 때문에 일반 유권자들이 잘 알기도 어렵고, 사실 많은 관심을 받고 있지도 못하다. 따라서 개정이 필요한 공직선거법 조항이나 내용이 무엇인지에 대해서 일반 시민들에게 열린 질문(open-ended question)을 하게 되면 응답을 얻어내지 못할 확률이 높다. 그렇다고 폐쇄형 질문(closed-ended question)을 하게 되면 보기를 선정해야 하는데 보기 선정이 질문을 만드는 연구자의 시각에 의해 크게 영향을 받을 수 있어 객관성을 담보하기 힘들다. 이러한 고려 속에서 본보고서는 유권자 조사보다는 전문가 설문조사를 사용하여 공직선거법 개정을 위한 제언을 하고자 한다. 제20대 대통령 선거 이후 실시된 전문가 대상 설문조사에는 학계, 언론, 시민단체, 정치권 등에서 총 155명의 전문가가 참여하였다. 해당 설문조사에는 공직선거법 개정과 관련하여 다음의 열린 질문형 문항이 포함되었다.

*“한국의 선거와 관련하여 개선해야 될 점과 법적인 조치를 마련할 필요가 있다고 생각하는 부분에 대하여 자유롭게 기술해주시기 바랍니다.”*

위의 질문은 주관식으로 답변을 받았는데 두 가지 부분으로 나누어서 답변을 받았다. 첫째는 한국의 선거와 관련하여 개선해야 될 점이고, 둘째는 법적인 조치를 마련할 필요가 있다고 생각하는 부분이었다. 열린 질문형의 질문의 특성상 매우 다양한 답변들이 제시되었다. 답변의 맥락을 고려하여 본보고서의 저자는 전체 답변을 13가지 집단으로 묶어서 재구성하였다. 아래는 13가지 답변 그룹과 각 그룹별 세부 답변들이다.

- ① 선거운동 자유 확대/규제 완화: "선거법 규제 완화," "포괄적 규제방식에서 개별적 규제방식으로 개정," "선거법의 단순화," "정치나 선거자금의 규모 확대," "선거운동 기간 확대," "선거운동의 자유 확대"
- ② 선거자금 제도 개선: "선거자금의 투명성 강화," "선거비용 추후 지급과 관련된 개선," "선거비용의 보전 범위 확대," "후원을 받을 수 있는 후보자의 범위 확대," "선거공영제 확대"

- ③ 선거법 위반 처벌 강화: "상호비방이나 허위사실 유포에 대한 처벌 강화," "선거법 위반자 처벌 강화," "공직선거법 100만원 이상시 선거권 박탈 금액 낮춰야함," "가짜뉴스 규제"
- ④ 정책선거 강화: "정책 선거 강화," "정당 간 정책 경쟁"
- ⑤ 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁: "거대 양당의 독점 구조를 떠받치는 선거제도 개혁," "다수 선거제를 비례성이 강화된 선거제로 개선," "연동형 비례대표제 강화," "거대 정당의 위성정당 창당과 같은 의도를 제한," "중대선거구제 도입," "소수정당의 원내진출 확대를 통한 다양한 정치 참여 필요"
- ⑥ 공천 제도 개선: "primary 의무화," "후보자 출마 기준과 검증 절차 강화," "직계존비속 재산공개 의무화," "정당 중심의 경선 제도 강화," "각 정당의 비민주적인 공천제도 개선," "정당 내 경선 과정도 선거공영제 확대"
- ⑦ 유권자 의식 및 정치문화 개선: "유권자의 의식 강화," "정당정치 관련 청소년 시기부터 가능하게 교육제도내 개정," "거짓 선동 구별하고 거짓 선동에 대해 책임을 지는 문화," "선거결과에 승복하는 문화"
- ⑧ 언론의 중립성: "언론의 중립성," "자극적이거나 경쟁적인 보도 지양"
- ⑨ 선관위의 중립성 및 책임성 강화: "선관위 사전투표 기록 등 기록보존 의무," "선관위 책임 강화," "선관위의 중립성 강화"
- ⑩ 정당정치의 개선: "정당정치 강화," "정당정치의 민주화," "지구당 사무실 부활," "정책의 지속성 확보를 위한 정당 간 협치," "각 정당의 인재 키우기 필요," "정당의 인적, 물적 개혁"
- ⑪ 정당활동에 대한 규제 완화: "정당설립요건 완화와 지역정당 설립을 위한 정당법 개정," "정당 활동에 대한 규제 완화"
- ⑫ 전자투표제 확대: "전자투표제 확대"
- ⑬ 기타: "승자독식 구조 개선," "개헌보다 있는 법을 제대로 해석하고 집행하도록 노력,"

내각제로 개헌해서 수시 총선 실시,"국민소환제 도입,"국회의원 수 확대,"국회의원 특권 폐지,"선거 1년 전 선거구 확정,"대통령제 구조 개선,"중임제 도입,"헌법 개정을 통한 대통령 임기 개정,"선거 직전에 후보 사퇴에 대한 제한 마련,"선거 기탁금을 증액하여 후보 난립 방지,"다양한 인물이 후보로 참석, 목소리 낼수있는 환경 조성,"후보자 번호를 추첨으로 결정,"공직자 선거 출마시, 본 직책의 사임기한 앞당겨야 함,"정당 국고보조금과 후보자 선거보전금은 없애야 함,"지역감정 유발 지양,"후보의 배우자와 직계존비속을 선거운동원 수에 포함,"후보자 간 토론 활성화,"말장난에 지나지 않는 TV토론 문화 개선,"공약 불이행 시 패널티 적용 및 처벌,"무분별한 여론조사 규제와 여론조사의 표준화,"여론조사 공표 금지 기간 축소,"사전투표일에도 출구조사가 가능하게 개선,"유세차의 스피커나 마이크로 소음 유발하는 선거 규제,"유권자의 편의성 강화,"투표 인증 제한 완화,"선거 관련 정보 및 홍보 확대,"온라인을 통한 선거운동 및 홍보 확대,"사전투표기간 확대,"당일투표도 사전투표처럼 관외투표가 가능한 시스템 도입,"의무투표제 확대,"투표 연령 하향 조정,"투표 거부권 필요,"확진자 투표권 보장,"다양한 매체에 대한 접근성 확대,"시민 단체의 정체성 확립,"이성적인 선거 문화 확립,"공정성 강화,"투명성 강화,"부정선거 방지,"정치보복 근절,"국회의원 선거와 대통령 선거 동시에 치뤄지도록 개선,"결선투표제 도입,"선거제도 개선을 위한 다양한 의견 수렴"

위의 분류에 따라 답변들을 묶어서 구성한 후에 가장 많은 응답이 나온 개선점부터 나열하면 <도표 16>, <도표 17>과 같다. <도표 16>은 한국의 선거와 관련해서 개선해야 할 점이 무엇인지에 대한 답변이며, <도표 17>은 한국의 선거에서 법적인 조치를 마련해야 할 필요가 있는 부분에 대한 답변이다. 두 질문 모두 전문가 설문조사임에도 불구하고 열린 질문형 설문의 한계때문인지 모름/무응답이 많이 나왔는데, 선거와 관련해서 개선할 부분에 대한 질문의 경우에는 전체의 14.8%인 23명이 모름/무응답이었으며, 한국의 선거에서 법적인 조치를 마련해야 할 부분에서는 27.7%(43명)가 모름/무응답이었다.

우선 <도표 16>부터 살펴보면, 모름/무응답과 기타를 제외하고 한국 선거에서 가장 개선해야 될 점으로 가장 많은 전문가가 꼽은 점은 전체의 13.5%가 언급한 선거운동의 자유 확대 및 규제 완화이다. 두 번째로 많은 답변은 7.1%의 정당정치의 개선이며, 세 번째는 6.5%의 비례성 강화를 위한 선거제도 개선, 네 번째는 선거법 위반 처벌 강화, 정책선거 강화, 언론의 중립성 강화가 5.2%씩 동일한 비율로 나타났다. 그 다음으로는 공천제도 개선 4.5%, 유권자 인식 및 정치문화 개선이 3.9%, 선관위의 중립성 및 책임성 강화가 3.2%로 나타났다.

공직선거법 개정과 연관해서 생각해 본다면 정당정치의 개선이나 정책선거 강화, 언론의 중립성 강화, 유권자 인식 및 정치문화 개선 등은 공직선거법과 직접적인 관련은 적은 분야라고 할 수 있다. 이러한 부분들은 제도의 개선도 중요하지만 문화적 개선이 더 중요한 부분이라고도 할 수 있다. 반면에 가장 많은 응답이 나온 선거운동 자유 확대 및 규제 완화나 비례성 강화를 위한 선거제도 개선, 선거법 위반 처벌 강화는 공직선거법과 관련이 강하게 있기 때문에 해당 부분에 대한 개선이 시급하다고 하겠다.

〈도표 17〉은 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 점에 대한 응답 비율이다. 가장 많은 응답을 받은 점은 18.7%를 받은 선거법 위반 처벌 강화이며, 두 번째는 16.8%의 선거운동 자유 확대 및 규제 완화, 세 번째는 3.9%의 비례성 강화를 위한 선거제도 개선, 네 번째는 2.6%의 공천제도 개선의 순서였다. 그 다음은 동일하게 1.9% 씩 받은 언론의 중립성 강화, 선관위의 중립성 및 책임성 강화, 유권자 의식 및 정치문화 개선이다.

〈도표 16〉 한국의 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점

한국 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점	비율 (사례수)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	13.5% (21)
정당정치의 개선	7.1% (11)
비례성 강화를 위한 선거제도 개선	6.5% (10)
선거법 위반 처벌 강화	5.2% (8)
정책선거 강화	5.2% (8)
언론의 중립성 강화	5.2% (8)
공천제도 개선	4.5% (7)
유권자 인식 및 정치문화 개선	3.9% (6)
선관위의 중립성 및 책임성 강화	3.2% (5)

〈도표 17〉 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 점

한국 선거에서 법적인 조치가 가장 필요한 점	비율 (사례수)
선거법 위반 처벌 강화	18.7% (29)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	16.8% (26)
비례성 강화를 위한 선거제도 개선	3.9% (6)
공천제도 개선	2.6% (4)
언론의 중립성 강화	1.9% (3)
선관위의 중립성 및 책임성 강화	1.9% (3)
유권자 의식 및 정치문화 개선	1.9% (3)

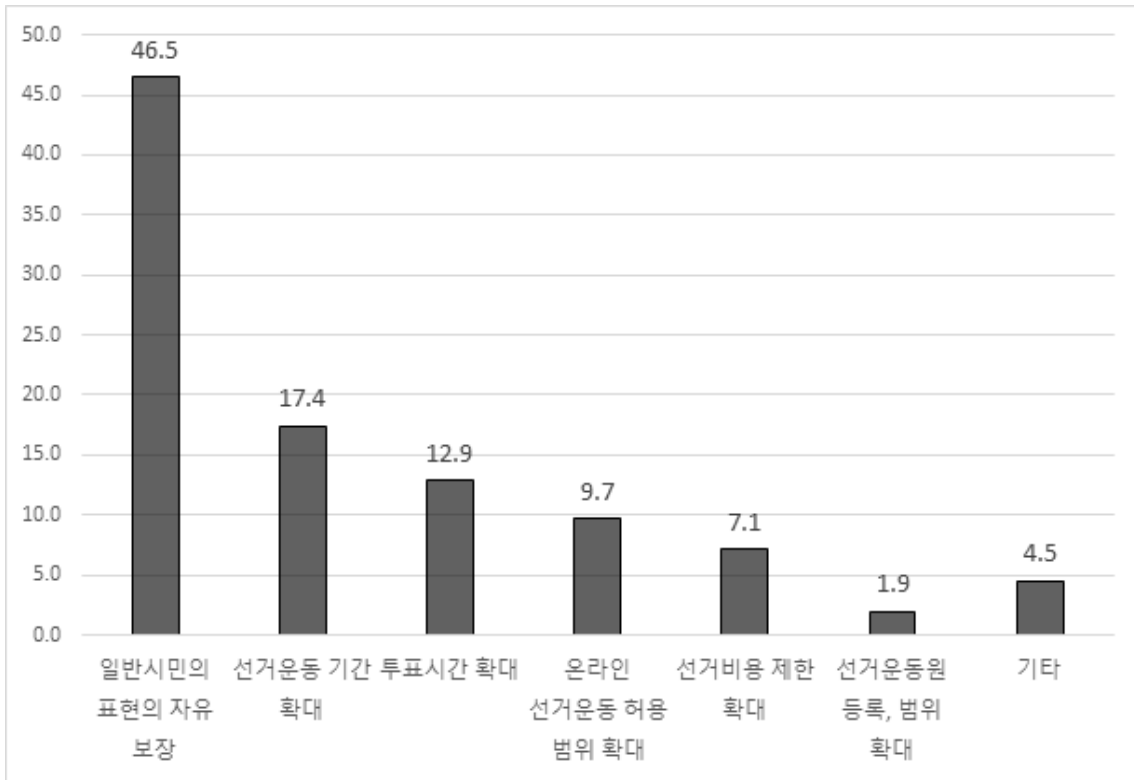
종합해 보면 전문가들은 공직선거법 개정과 관련하여 선거운동이나 선거절차 중 선거운동과 관련된 부분의 개정이 더 필요하다고 느끼고 있다고 볼 수 있다. 특히 선거운동 기간과 선거운동 방식에 있어서의 자유를 확대 할 수 있는 방향으로 공직선거법이 개정



되어야 한다는 의견이 많았다. 이렇게 개정하기 위해서는 현재의 선거운동 관련 공직선거법의 규제조항들을 완화시킬 필요가 있다고 하겠다. 하지만 선거운동의 자유를 확대하는 한편으로 선거법 위반자에 대한 처벌을 강화하고, 특히 상호비방이나 허위사실 유포자에 대한 처벌을 강화해야 한다는 의견이 많았다. 이러한 의견들을 해외 주요 민주주의 국가들의 선거운동 규제와 그 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 해외 주요 민주주의 국가들의 경우 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 국가들에서도 허위사실 유포 등에 대해서는 매우 강력하게 처벌하고 있다는 점을 본다면 우리나라의 선거운동 관련 공직선거법 개정도 이러한 방향으로 바뀌어야 할 것이라 생각한다. 또한 비례성 강화를 위한 선거제도 개선과 공천제도와 관련한 개선도 중요한 점으로 제기되었다. 물론 공천제도는 국가에서 일괄적으로 통제하기 보다는 정당에서 자율적으로 정하고 실시하는 것이 더 적절하다고 할 수 있지만, 지속적으로 제기되는 공천과정에서의 문제에 대한 해결책으로 제도적 가이드라인이 제시되어야 할 필요성이 있다고 생각한다.

제20대 대통령 선거 전문가 설문조사에는 추가적으로 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급하게 개정이 필요한 부분이 무엇인지에 대한 설문이 있었다. <그림 17>은 이 질문에 대한 응답 분포를 보여준다. <그림 17>에 따르면 가장 많은 응답을 받은 부분은 일반시민의 표현의 자유 보장으로 46.5%의 응답비율을 보였다. 다음은 17.4%의 선거운동 기간 확대, 12.9%의 투표시간 확대, 9.7%의 온라인 선거운동 허용 범위 확대, 7.1%의 선거비용 제한 확대, 1.9%의 선거운동원 등록 범위 확대였다.

〈그림 17〉 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급한 개정이 필요한 부분



## 2. 선거평가와 공직선거법 개정에 대한 의견 간의 관계

본보고서는 공직선거법 개정에 대한 의견을 분석함에 있어 선거나 선거법과 관련하여 개정의견이 선거절차에 대한 평가에 따라 차이가 나는지를 살펴보았다. 현재 선거절차에 대해서 긍정적으로 평가하는 사람들과 부정적으로 평가하는 사람들 사이에 개선점에 대한 의견 차이가 있을 수 있기 때문이다. 선거품질과 선거절차를 어떻게 평가하고 있는지는 다양한 질문으로 측정할 수 있는데 아쉽게도 본보고서가 분석한 제20대 대통령 선거 전문가 조사에서는 선거절차에 대한 평가와 관련한 질문은 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속활동이 공정했는지를 묻는 질문밖에 없었다. 따라서 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속활동이 공정했다고 평가한 전문가와 불공정하였다고 평가한 전문가들의 의견이 차이가 있는지를 살펴보았다.

〈도표 18〉은 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 공정했다고 평가한 전문가들이 뽑은 한국의 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점이다. 중앙선거관리위원회의 활동을 긍정적으로 평가한 집단에서 가장 많은 응답을 받은 점은 선거운동 자유 확대 및 규제 완화였으며, 두 번째가 언론의 중립성 강화, 세 번째가 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁, 네 번째가 선거법 위반 처벌 강화 등이었다.

〈도표 18〉 한국의 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점 (긍정 평가 집단)

개선해야 될 점	비율 (사례수)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	14.3% (12)
언론의 중립성 강화	9.5% (8)
비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	7.1% (6)
선거법 위반 처벌 강화	6.0% (5)
정당정치의 개선	6.0% (5)
정책선거 강화	4.8% (4)
선거자금 제도 개선	3.6% (3)
공천제도 개선	3.6% (3)

〈도표 19〉는 부정평가 집단이 선정한 한국의 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점이다. 가장 많은 답변을 받은 점은 선거운동 자유 확대 및 규제완화였으며, 두 번째는 정당정치의 개선, 세 번째는 선관위의 중립성 및 책임성 강화 등이었다.

선관위의 감시 및 단속활동이 공정하였다고 응답한 집단에서는 당연하지만 한국선거에서 개선되어야 할 점으로 선관위의 중립성이나 책임성 강화를 언급한 전문가는 한 명도 없었다. 하지만 반대로 선관위의 감시 및 단속활동이 불공정하였다고 응답한 집단에서는 선관위의 중립성이나 책임성 강화가 한국 선거에서 가장 개선되어야 할 부분으로 응답한 응답자의 숫자가 5명(7%)으로 세 번째로 많았다. 그러나 해당 의견을 제외한 다른 부분에서는 두 집단 간의 큰 차이가 발견되지 않았다. 특히 두 집단 모두 선거운동의 자유 확대 및 규제완화가 가장 많은 의견으로 나타났다.

〈도표 19〉 한국의 선거와 관련하여 가장 개선해야 될 점 (부정 평가 집단)

개선해야 될 점	비율 (사례수)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	12.7% (9)
정당정치의 개선	8.5% (6)
선관위의 중립성 및 책임성 강화	7.0% (5)
비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	5.6% (4)
공천제도 개선	5.6% (4)
정책선거 강화	5.6% (4)
유권자 의식 및 정치문화 개선	5.6% (4)
선거법 위반 처벌 강화	4.2% (3)

〈도표 20〉 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 점 (긍정평가 집단)

법적인 조치가 필요한 점	비율 (사례수)
선거법 위반 처벌 강화	21.4% (18)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	16.7% (14)
공천제도 개선	4.8% (4)
언론의 중립성 강화	3.6% (3)
비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	2.4% (2)
선관위의 중립성 및 책임성 강화	2.4% (2)
유권자 의식 및 정치문화 개선	2.4% (2)

〈도표 21〉 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 점 (부정평가 집단)

법적인 조치가 필요한 점	비율 (사례수)
선거운동 자유 확대 및 규제 완화	16.9% (12)
선거법 위반 처벌 강화	15.5% (11)
비례성 강화를 위한 선거제도 개혁	5.6% (4)
선거자금 제도 개선	2.8% (2)

〈도표 20〉은 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하지 않다고 평가한 집단에서 선정한 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 점이다. 가장 많은 의견은 선거법 위반 처벌 강화였으며, 두 번째는 선거운동 자유 확대 및 규제 완화, 세 번째는 공천제도 개선의 순이었다. 〈도표 21〉은 중앙선거관리위원회의 활동이 불공정하였다고 평가한 집단의 의견이다. 한국의 선거에서 법적인 조치가 필요한 가장 중요한 점으로 선거운동 자유 확대 및 규제 완화를 뽑았으며, 두 번째는 선거법 위반 처벌 강화, 세 번째는 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁의 순이었다. 한국의 선거에서 가장 필요한 법적인 조치가 무엇인지 묻는 질문에서도 중앙선거관리위원회의 활동에 대한 평가 중요한 차이를 만들어 내지는 않았다. 두 집단 모두에서 선거운동 자유 확대 및 규제 완화와 선거법 위반 처벌 강화가 다른 의견보다 매우 높은 비율로 많이 나왔다.

### 3. 소결

본보고서는 이번 장에서 제20대 대통령 선거 전문가 설문조사를 기반으로 하여 공직 선거법 개정을 위해 필요한 점이 무엇인지를 살펴보았다. 설문조사는 한국 선거에서 가장 개선이 필요한 점과 한국 선거에서 가장 필요한 법적인 조치가 무엇인지 물어보는 질문을 포함하였다. 두 질문 모두 가장 많은 답변을 얻은 것은 선거운동 자유 확대 및 규제 완화였다. 또한 선거법 위반 처벌 강화를 제시한 의견도 많았다. 이러한 의견은

선거절차에 대한 개인 평가와 큰 상관관계를 가지지 않았으며, 선거절차를 긍정적으로 평가한 집단과 부정적으로 평가한 집단 모두 유사한 의견을 표명하였다. 한국 선거에서 가장 개선되어야 할 점(법적인 조치 포함)에 대한 의견을 종합해 보면 결국 선거운동의 자유를 최대한 확대하고 보장해 주는 방향으로 공직선거법을 개정해 나가야 할 것으로 보인다. 다만 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주지만 선거법 위반과 관련해서는 처벌을 강화하는 방향으로 가는 것이 좋을 것 같다. 특히 선거법 위반 처벌 강화 의견에는 허위사실 유포 등에 대한 처벌을 강화하자는 의견이 많았던 만큼 최근 문제가 되고 있는 허위사실 유포에 대한 처벌 강화가 이루어질 필요가 있겠다.

다른 한편으로는 비례성 강화를 위한 선거제도 개혁에 대한 문제도 많았으며, 공천제도에 대한 개선도 있어야 한다는 의견이 많았다. 선거운동의 자유 확대나 선거법 위반 처벌 강화보다는 훨씬 더 복잡한 문제이고 공직선거법 개정으로 모든 것을 해결할 수 없는 부분이라는 하지만 해당 부분에 대한 고민도 추후 필요하다고 하겠다.

## V 결론

우리나라의 공직선거법은 선거운영의 공정성과 안정성 측면에서 기여를 하고 있다는 평가가 있음에도 과도하게 선거운동의 자유를 제한하고 있다는 평가를 받아왔다. 특히 공직선거법은 개정 빈도 역시 매우 잦을뿐만 아니라 너무 복잡하고 조항이 많아 전문가들도 쉽게 이해하지 못한다는 지적을 받아왔다. 특히 일반 시민들의 의견이 잘 반영되지 않을뿐만 아니라 일반 시민들 역시 공직선거법에 큰 관심을 가지지 않았다. 민주주의 국가의 모든 법률과 제도가 시민의 지지와 의견수렴에 기초해야 하는 것처럼 공직선거법도 시민들의 의견과 동떨어져 존재할 수 없다. 이러한 맥락에서 시민들이 공직선거법과 선거절차를 어떻게 생각하는지 살펴보는 것을 매우 중요하며, 이는 향후 공직선거법 개정에도 중요한 의의를 가진다고 하겠다.

본보고서는 이러한 의미에서 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자들의 의견을 살펴보고, 올해 치러진 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거의 선거절차와 품질에 대한 유권자들의 평가를 살펴본다. 그리고 마지막으로 전문가 설문조사를 실시하여 향후 공직선거법 개정을 위하여 가장 필요한 부분이 어떤 것인지를 조사하였다.

첫째로 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자 평가는 세 가지 조항에 초점을 맞추어 이루어졌다. 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안 조항들, 국회의원·지방자치단체장 및 지방의회 의원의 피선거권 만 18세 하향 조항, 그리고 선거

운동용 확장기 소음규제 조항이 대상이었다.

가장 먼저 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정 조항들은 올해 두 차례 개정되었다. 2월의 첫 번째 개정안은 제20대 대통령 선거에 적용되었으며, 4월의 두 번째 개정안은 2월 개정안의 미비점을 보완하여서 제8회 전국동시지방선거에 적용되었다. 전반적으로 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정안은 절대 과반 이상의 긍정평가를 받았다. 특히 2차 개정안이 적용된 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서 더 높은 평가를 받았다. 다음으로 피선거권 만18세 하향 조정 조항은 제20대 대통령 선거 전문가 설문조사에서 물어보았는데 전체 응답자 중 약 70% 정도가 긍정적으로 평가하였다. 마지막으로 제8회 전국동시지방선거부터 실시된 선거운동 확장장치 소음 규제 조항은 유권자 설문조사 응답자 중 1/3만이 효과적이었다고 응답하였다. 약 2/3의 응답자는 해당 조항이 큰 변화를 만들어 내지 못하였다고 응답하였다. 소음피해를 줄이기 위해서는 향후 해당 조항을 개정하여 좀 더 강력하게 소음 규제를 할 필요가 있어 보인다.

둘째로 선거품질과 선거절차에 대한 유권자 평가는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 각각에 대해서 세 가지 측면에서 이루어졌다. 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었는지, 선거를 관리하는 중앙선거관리위원회의 감시나 단속이 얼마나 공정하였는지, 투표진행 및 보조요원들은 얼마나 잘 업무를 수행하였는지에 대한 것이었다.

먼저 선거가 얼마만큼 공정하고 자유롭게 진행되었는지에 대한 질문에 대해서는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 모두 유사한 긍정, 부정 비율을 보였다. 두 선거 모두에서 약 60% 정도의 유권자가 긍정적 답변을 하였으며, 약 30% 정도의 유권자가 부정적 답변을 하였다. 민주주의 국가에서 선거는 정부와 선출자들에 대한 정당성을 부여하는 중요한 기능을 하는데, 선거의 공정성과 자유성에 대해서 의심을 하는 유권자가 전체의 약 1/3이나 된다는 것은 매우 심각한 문제라고 할 수 있다. 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 질문에 대해서는 두 선거 모두에서 좀 더 높은 비율의 부정적 답변이 나타났다. 두 선거 모두에서 약 35%가 넘는 응답자가 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속이 공정하지 못하다고 답변을 하였다. 한편 투표진행 요원들의 업무수행에 대한 평가는 두 선거 모두에서 비교적 높게 나타났다. 두 선거 모두에서 약 80%의 응답자들이 투표진행 요원들의 업무수행을 긍정적으로 평가하였다. 비록 절대 과반이상의 유권자가 우리나라의 선거에 대해서 공정하고 자유롭다고 생각하고 과반이상의 유권자가 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하다고 생각하지만, 여전히 상당한 유권자들이 선거와 선거관리위원회의 공정성에 의문을 품고 있다는 점을 우리가 심각하게 받아들여야 할 것이다. 그리고 이러한 문제의 해결이 비단 정부여당이나 중앙

선거관리위원회 직원들의 문제를 넘어 이들의 행동과 판단을 규제하는 공직선거법의 문제일 수 있다는 것을 생각해야 한다. 너무 복잡하고 불명확하게 규정된 공직선거법이 이를 집행하고 이에 기반하여 선거를 관리하고 진행해야 하는 사람들의 행동과 판단에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

이러한 측면에서 앞으로 우리나라의 공직선거법이 어떻게 개정되어야 할 것인지에 대한 논의는 중요하다고 하겠다. 이러한 점을 고려하여 본보고서는 마지막으로 향후 우리나라의 공직선거법이 어떻게 개정되어야 할지에 대해서 선거전문가들을 대상으로 실시된 설문조사 결과를 정리하였다. 제20대 대통령 선거 이후 실시된 전문가 설문조사에는 한국 선거에서 가장 개선이 필요한 점과 한국 선거에서 가장 필요한 법적인 조치가 무엇인지 물어보는 질문이 있었다. 두 질문의 답변을 정리한 결과 공통적으로 가장 많은 수의 의견이 나온 것은 선거운동의 자유 확대 및 규제 완화였다. 흥미로운 사실은 두 번째로 많이 나온 의견이 선거법 위반에 대한 처벌 강화였다는 것이다. 결국 설문조사 결과를 토대로 하였을 때 전문가들이 생각한 우리나라 공직선거법의 개정 방향은 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주고 규제를 철폐하되 선거법을 위반한 경우에는 처벌을 강력하게 하자는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방향성은 사실 해외의 선거관련 법규와도 일맥상통하는 것이다. 일본을 제외한 대부분의 선진 민주주의 국가에서는 선거법을 간소화하고 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주는 대신에 허위사실 유포와 같은 불법 선거운동을 강력하게 처벌하고 있다. 우리나라 역시 이와 같은 방향으로의 공직선거법 개정이 이루어져야 할 것으로 보인다.

구체적으로 살펴보면 우선 선거운동의 자유 확대를 위하여 선거운동에서 규제해야 되는 범위를 명확하게 하고 축소할 필요가 있다. 예를 들어, 제58조의2(투표참여 권유활동)을 보면“특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하는 경우”에는 투표참여를 권유하는 행위를 하지 못한다고 되어 있다. 즉 특정 후보나 정당을 지지하는 투표권유가 불가하다는 것인데 이 조항은 불필요하다고 할 수 있다. 선거에서 자신의 정치적 지지를 표명하는 것은 아주 기본적인 자유이며 시민의 권리라고 할 수 있는데 이를 막는 것은 과도한 규제라고 할 수 있다. 또한 제68조, 제90조와 제93조의 규정 역시 폐지되거나 최소한 완화되는 방향으로 개정되어야 할 것이다. 제68조는 어깨띠 등 소품에 대한 규제, 제90조는 시설물설치 등의 금지를 담고 있으며, 제93조는 문서·도화의 배부 게시 등의 금지를 담고 있다. 이미 일본 정도를 제외하고는 세계적으로 민주주의 국가 중 선거운동에서 시설물이나 소품 등의 사용을 이와 같이 과도하게 규제하고 금지하는 경우는 드물다고 할 수 있다. 구체적으로 제68조는 선거운동기간 중 선거관계자를 제외하고는 소품 등을 이용하여 정치적 의사표현을 하는 것을 막고 있는데

이러한 조항도 개정되어야 할 것이다. 대부분의 민주주의 국가에서는 선거운동 기간 시민들은 자신의 정치적 지지를 표명하기 위하여 다양한 소품을 착용하거나 게시물을 자신의 집 등에 게시할 수 있다. 물론 무분별하게 넘치는 선거 홍보물로 인하여 일반 시민들의 생활이 불편해 질 수 있기 때문에 완전히 규제를 풀 수는 없지만 현재보다는 훨씬 더 유연하게 개정할 필요가 있다. 특히 제90조와 제93조에는 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여..그 밖에 이와 유사한 것을” 등 매우 추상적이고 유추적인 조항이 있는데 이러한 조항은 삭제하거나 명확하게 규정할 필요가 있다.

선거운동의 자유와 관련하여 또 중요한 것은 선거운동기간의 확대이다. <그림17>에서 나타난 것처럼 선거운동 관련 공직선거법에서 가장 시급하게 개정이 필요한 사항으로 두 번째로 많은 응답을 받은 부분이 바로 선거운동기간의 확대이다. 현재 공직선거법은 제59조에서 “선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다”라고 되어 있다. 그러나 정확하게 선거운동기간이 언제인지는 매우 다양한데, 기간 규정 없이 상시로 할 수 있는 선거운동, 등록된 예비후보자만 할 수 있는 선거운동, 당내 경선 기간 중에 할 수 있는 선거운동, 그리고 선거운동 중에 할 수 있는 선거운동 등으로 선거운동이 나누어 지고, 또한 선거운동 제한 기간 역시 180일, 120일, 90일, 60일, 30일 등으로 매우 구체적으로 상황에 따라 규제하고 있다. 따라서 어떤 선거운동인지, 누가 하는지, 어떤 선거인지 등에 따라서 매우 다르게 선거운동기간이 적용된다고 할 수 있다. 이렇게 복잡하고 규제적인 선거운동기간에 대한 규제는 통합하여 간소화할 필요가 있다. 예를 들어 선거일 당일을 제외하고는 특별한 행위를 제외하고는 모든 선거운동을 허락할 필요가 있다. 다만 서거의 공정성을 해치거나 시민들의 일상생활에 불편을 초래할 수 있는 행위에 대해서는 일괄적으로 특정한 기간을 설정해서 할 수 있도록 하는 네거티브 방식으로 개정할 필요가 있다.

마지막으로 전문가들은 선거운동의 자유를 최대한 허용하되 허위사실에 기초한 후보자 비방에 대해서는 처벌을 강화하는 방향으로 나아가야 한다고 주장하였다. 이를 위하여 현재 후보자 등의 비방금지를 담고 있는 제110조, 허위사실 등에 대한 이의제기를 담고 있는 제110조의2를 개정하여 허위사실을 유포한 경우에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다고 하겠다.



- 강태수 2008. “선거운동의 자유에 대한 제한 문제점과 개선방향” 『세계헌법연구』 14집 2호, 1-28.
- 길정아·강원택. 2020. “제21대 국회의원선거에서의 회고적 투표: 대통령의 코로나 대응 평가와 당파적 편향” 『한국정당학회보』 19권 4호, 101-140.
- 김일환·홍석한. 2014. “선거운동 규제에 관한 비교법적 고찰” 『미국헌법연구』 25집 1호, 31-63.
- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서” 『의정연구』 17집 3호, 83-116.
- 김용철·조영호·조진만. 2013. “선거규칙 변경에 대한 유권자의 태도 분석: 누가 왜 선거규칙의 변경을 지지(반대)하는가?.” 『한국정치학회보』 47권 5호, 191-211.
- 김재선. 2011. “미국의 연방선거법의 공정성 확보방안에 관한 공법적 고찰” 『선거연구』 2호, 181-208.
- 박성민. 2017. “선거운동 제한체계 개선방안 연구” 『선거연구』 8호, 311-336.
- 이부하·신정규·김효연. 2020. 『피선거권 제한에 관한 법률의 개정 방향 연구』 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서. 중앙선거관리위원회
- 임성호. 2008. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의” 『현대정치연구』 1집 2호, 5-36.
- Anderson Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan, and Ola Listhaug. 2005. *Loser's Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley and Sons.
- Eckstein, Harry. 1997. “Congruence Theory Explained.” In Harry Eckstein, Frederic J. Flernon Jr., Erik P. Hoffmann, and William M. Reisinger, eds. *Can Democracy Take Root in Past-Soviet Russia?: Explorations in State-Society Relations*, 3-34. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Evans, Geoffrey and Robert Andersen. 2006. “The Political Conditioning of Economic Perceptions.” *Journal of Politics*. 68-1: 194-207.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes toward American Political Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, Tom R. 2006. *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*. Princeton: Princeton University Press.



# 07

## 제20대 대선과 정당의 후보 경선제도

윤왕희(서울대학교)



## 요약문

이번 대선에서 유권자들을 대상으로 한 온라인 패널조사에 의하면 응답자의 84.4%가 ‘역대급 비호감 대선’이라는 표현에 공감하는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 대통령제에서 첫 번째 단계의 정치적 선택인 정당의 공천이 만족스럽지 못했다는 의미로 해석될 수 있다. 본선에 오른 후보자들에 대해 유권자의 비호감이 강하다면 그 책임은 1차적으로 공천의 문제로 귀착될 수밖에 없기 때문이다.

특히 제20대 대선의 당내경선에서는 거대 양당(국민의힘, 더불어민주당) 모두 중앙정치 경험이 전혀 없는 후보자들로 최종 선택이 이뤄졌다는 특징이 있다. 따라서 제20대 대선의 후보 선출 과정은 정당정치 변화를 탐색하는데도 중요한 의미를 갖는다. 이러한 취지에서 본 연구는 제20대 대선의 당내 후보 경선과정에서의 쟁점 사항을 파악하고 정당별 경선제도의 차이점과 변화 추이를 심층적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 분석대상은 국민의힘, 더불어민주당, 정의당 등 3개 정당이다. 정당의 존속 기간과 원내의석 분포, 지지율 등을 종합적으로 고려할 때, 이번 대선에서 유의미한 경선과정으로 분석될 수 있는 정당들이기 때문이다. 본 연구에서 활용한 자료는 각 정당들의 경선 관련 발표자료와 언론보도, 국내외 공천연구 문헌 등과 대선 직후의 유권자 표본 설문조사이다. 정당 관계자 및 전문가 인터뷰를 통해 관련 사항들에 대해 추가적으로 확인하고 보완하는 작업도 거쳤다.

분석 결과에 따르면, 제20대 대선 경선은 ‘후보자 중심적’인 경향이 강했다는 특징을 보인다. 경선에서의 대결이 극단적인 팬덤을 앞세운 후보 지지자들의 대결 양상으로 펼쳐지면서 경선이 끝난 후에도 정당 차원의 시너지 효과를 내기 어려운 상황에 봉착하기도 했다. 따라서 국민의 참여를 확대한 개방적인 정당 경선이 본선거에서도 후보자의 경쟁력을 높일 것이라는 전통적인 관점에 대해 재검토해 볼 필요가 있다.

아울러, 2002년 국민참여경선의 성공적인 도입 후 수렴의 압력이 작용하였지만, 한국의 정당들은 각기 다른 형태의 경선제도를 발전시킴으로써 조금씩 차별화된 모습을 보여주고 있는 점도 확인할 수 있었다. 전통적으로 ‘당원 중심 동원 모델’에 친화적이었던 국민의힘은 20대 대선에서 ‘부분개방형 국민참여경선’을 실시했는데, 책임당원의 자격요건을 대폭 낮춤으로써 당원 선거인단이 두 배로 늘어났고, 일반국민들은 여론조사라는 제한적인 방식을 통해 경선에 참여할 수 있도록 했다. ‘지지자 중심 동원 모델’에 기

반한 더불어민주당은 '완전개방형 국민참여경선'을 실시한 바, 권리당원보다 2.5배 가량 더 많은 당 밖의 지지자들이 경선에 참여하여 후보자 진영 간 치열한 경쟁을 벌였다. '대중정당 모형'에 충실한 정의당은 일정한 자격 요건을 갖춘 당원들에 한해 경선 투표권을 부여함으로써 '당원 경선'의 전형적인 모습을 보여주었다.

그러나 아직 유권자들의 절반에 가까운 인원(43.9%)은 정당의 당내후보경선에 대해 잘 모르거나 전혀 모른다는 반응을 보이고 있어, 오랜 시간을 거치며 정착돼 가고 있는 경선제도가 국민들에게 더 폭넓게 받아들여지기 위해 선결돼야 할 과제가 많다는 사실도 드러났다. 무엇보다 정당의 경선틀이 충분히 제도화 되지 못한 점이나 이미 마련돼 있는 공천규정마저 후보자들이 자신의 유불리에 따라 쉽게 거부하는 행태는 정당의 경선 과정이 지속적인 잡음과 갈등에 휘말리게 만드는 요인이 되었다. 이러한 상황은 당의 극단적 지지층을 제외한 중도적, 합리적 유권자층이 정당 경선을 외면하게 할 뿐만 아니라 경선을 통해 선출된 후보자의 본선 경쟁력마저 떨어뜨리고 있는 실정이다.

강한 대통령제 하에서 정당의 대선후보 경선이 갖는 정치적 규정력이 클 수밖에 없는 만큼 한국의 정당들은 경선과정을 보다 제도화 하는 한편, 경선제도가 정당의 건전한 조직적 발전을 해치지 않도록 세심한 주의도 기울여 나가야 할 것이다.

## I 서론

사무엘스와 슈가트(Samuels & Shugart 2010)는 권력구조를 비롯한 정치제도가 유인구조(incentive structure)를 형성해 내며, 그러한 유인구조가 정당의 조직과 행태에 영향을 미친다는 점을 강조했다. 이들의 논의에 따르면, 한국과 같이 대통령이 의회나 사법부 등 기타 권력기관들에 비해 실질적인 우위에 서있는 권력구조에서는 대통령 선거가 가장 중요한 정치 일정이 된다. 그런데 대통령 선거의 첫 번째 단계는 각 정당에서 선거에 나설 후보자를 공천하는 일이다. 따라서 정당의 대통령 후보 경선은 정치인들의 행태에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정당의 조직과 발전 경로를 규정짓는 결정적 사건으로 작용한다.

그런데 이번 대선에서 유권자들을 대상으로 한 온라인 패널조사에 의하면 응답자의 84.4%가 ‘역대급 비호감 대선’이라는 표현에 공감하는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이러한 사실은 대통령제에서 첫 번째 단계의 정치적 선택인 정당의 공천이 만족스럽지 못했다는 의미로 해석될 수 있다. 본선에 오른 후보자들에 대해 유권자의 비호감이 강하다면 그 책임은 1차적으로 공천의 문제로 귀착될 수밖에 없기 때문이다. 정당의 공천에 문제가 있다면 유권자 입장에서는 선택의 질이 하락할 뿐만 아니라 정당의 조직과 행태도 변형을 겪게 된다.

특히 제20대 대선의 당내경선에서는 거대 양당(국민의힘, 더불어민주당) 모두 중앙정치 경험이 전혀 없는 후보자들로 최종 선택이 이뤄졌다는 특징이 있다. 더구나 국민의힘에서는 입당한 지 6개월도 안 된 정치신인이 제1야당의 대통령 후보로 선출되었다. 따라서 제20대 대선의 후보 선출 과정은 정당정치 변화를 탐색하는데도 중요한 의미를 갖는다. 이러한 취지에서 본 연구는 제20대 대선의 당내 후보 경선과정에서의 쟁점 사항을 파악하고 정당별 경선제도의 차이점과 변화 추이를 심층적으로 분석하는 것을 목

1) 여론조사기관인 글로벌리서치가 전국 거주 만 18세 이상 69세 이하 남녀를 대상으로 실시한 온라인 패널조사 결과이며, 1차 조사는 2022.2.20-21(표본수 2,068명), 2차 조사는 2022.2.27-28(표본수 1,868명), 3차 조사는 2022.3.6-7(표본수 1,624명)에 진행되었다.

적으로 한다.

경선의 제도적 측면을 세부적으로 살펴보면, 더불어민주당은 2012년 제18대 대선부터 2017년 제19대 대선, 2022년 제20대 대선까지 세 차례에 걸쳐 거의 동일한 방식의 경선을 진행했고, 국민의힘은 2017년 제19대 대선과 2022년 제20대 대선 즉, 최근 2차례의 경선에서 동일한 방식을 채택했다. 2002년 대선에서 국민참여경선이 도입된 후 다소간의 혼란과 제도적 실험을 거친 후 양당은 이제 각 당에 맞는 경선방식을 안착시키고 제도적 안정화 단계에 접어들었다고 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 이번 대선 경선을 통해 양당에서는 축적된 제도적 효과가 관찰될 것으로 판단된다.

특히 제20대 대선 경선은 ‘후보자 중심적’인 경향이 강했다는 특징을 보인다. 경선에서의 대결이 극단적인 팬덤을 앞세운 후보 지지자들의 대결 양상으로 펼쳐지면서 경선이 끝난 후에도 정당 차원의 시너지 효과를 내기 어려운 상황에 봉착한 것이다. 따라서 국민의 참여를 확대한 개방적인 정당 경선이 본선거에서도 후보자의 경쟁력을 높일 것이라는 전통적인 관점에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 개방적인 형태의 국민참여경선이 본선 경쟁력을 높이는지, ‘정당 중심성’과 ‘후보자 중심성’의 가치가 어떤 형태로 균형을 이뤄야 하는지에 대해서도 초점을 맞추고자 한다.

또한 유권자 표본 설문조사를 통해 각 정당의 경선에 대한 만족도를 조사함으로써 유권자들의 평균적인 경선에 대한 인식을 측정한다. 이러한 과정을 통해 정당의 경선이 극단적 성향의 후보 지지자들이 참여하는 공간으로 변질된다면 대표성의 문제가 제기될 수 있음을 지적하고, 이를 개선할 수 있는 경선제도 모색과 함께 정책적인 제언도 추가할 것이다.

종합하면, 본 연구는 크게 3가지 사항에 대해 답하려는 것으로 요약될 수 있다. 첫째, 제20대선에서 정당들의 경선과정을 분석하여 그 특징을 구체적으로 파악해 내는 것이다. 둘째, 2002년 이후 정당들의 경선방식 변화를 추적하고, 그러한 변화가 한국 정당 정치의 전개에 어떤 함의를 갖는지 분석한다. 셋째, 유권자를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 정당의 경선에 대한 인식이 수요자 측면에서 어떻게 이뤄지고 있는지를 평가하고, 보다 개선된 경선제도를 마련하기 위한 방안을 모색한다.

본 연구의 분석대상은 국민의힘, 더불어민주당, 정의당 등 3개 정당이다. 정당의 존속 기간과 원내의석 분포, 지지율 등을 종합적으로 고려할 때, 이번 대선에서 유의미한 경선과정으로 분석될 수 있는 정당들이기 때문이다. 본 연구에서 활용하는 자료는 각 정당들의 경선 관련 발표자료와 언론보도, 국내외 공천연구 문헌 등과 대선 직후의 유권자 표본 설문조사이다. 정당 관계자 및 전문가 인터뷰를 통해 관련 사항들에 대해 추가적으로 확인하고 보완하는 작업을 거쳤다는 점도 밝힌다.



## II 기존연구 검토

정당이 다른 조직과 가장 뚜렷하게 구별되는 특징은 정권획득을 목표로 선거에 후보자를 내세운다는 점이기 때문에 공천은 정당의 기능 중에 중요한 부분을 차지하며, 공천제도 개혁은 정당개혁의 핵심으로 인식돼 왔다(Sartori 1976). 그러나 과거 한국의 정당들은 최고 권력자나 주요 정치 지도자를 중심으로 그들의 정권 획득과 유지를 위해 운용돼온 사당(私黨)의 성격이 강했고, 공천과정에도 이러한 폐쇄적 정당 구조가 그대로 반영돼 있었다(강원택 2012). 따라서 2002년 대선 당시 새천년민주당의 국민참여경선은 한국 정당의 공천이 새로운 단계로 접어드는 분기점으로 여겨졌다.

이러한 방향의 공천제도 개혁은 대중정당의 위기 속에서 서구 정당들이 택한 것과 기본적으로 다르지 않았다. 페닝스와 하잔(Pennings & Hazan 2001)은 당원이 감소하고, 정당의 사회적 기반이 침식되며, 선거 유동성이 커지는 등의 환경 변화에 대응하기 위해 정당들이 공천과정의 민주화를 통해 당원과 유권자의 참여를 증대시키려 한다고 보았다. 또한 빌레(Bille 2001)는 71개 정당의 당헌당규를 분석하여 1960년대에 비해 1990년대에는 공천과정에서 당원의 역할이 더 증대했을 뿐만 아니라 분권화 수준도 높아졌다는 사실을 입증했다.

국내에서 공천에 관한 연구는 2000년대 이후부터 본격화 되었는데, 특히 2002년에 국민참여경선이 도입되면서 연구자들의 관심은 공천의 개방성으로 모아졌다. 개방의 폭이 민주적 경선의 척도로 여겨지면서 어느 정당이 공천을 더 많이 개방했는지가 중요해졌다. 국민참여경선제의 내용과 특징, 문제점 등을 분석하고 대안을 제시하는 연구(김영태 2002; 신유섭 2007; 윤종빈 2008; 이동운 2008a; 성치훈·진영재 2016)나 국민참여경선제의 도입 과정 및 배경에 관한 연구(장훈 2002; 이현출 2003; 박수형 2014)가 이러한 흐름 속에서 진행되었다. 한편, 여론조사가 경선방식의 하나로 채택되면서 경선제도로서 여론조사의 적실성에 대한 연구(강원택 2009; 조진만 2012; 지병근 2010)도 주목을 받았다.

그러나 기존의 공천연구들은 주로 개방성 확대에 초점을 맞추었으므로 경선방식의 세부적인 내용과 그것의 함의에 대해 좀 더 자세히 들여다보지 못한 측면이 있었다. 공천제도에 대해 가장 폭넓은 논의를 보여준 하잔과 라हत(Hazan & Rahat 2010)에 의하면, 공천제도는 후보자격요건(candidacy), 후보선출권자(selectorate), 분권화(decentralization), 지명 혹은 투표방식(appointment/voting systems)이라는 네 가지 분석틀로 들여다볼 수 있으며, 공천제도를 이루는 4가지 요소들이 어떻게 결합되는지에 따라 참여, 대표성, 경쟁, 반응성이 달라질 수 있다. 즉, 공천방식에서의 작은 변화조차도 그에 상응하는 정치

적 결과로 이어질 수 있다는 것이다.

특히 하자과 라하트의 논의는 공천제도가 민주주의의 작동에서 가장 중요한 기구라고 할 수 있는 정당의 건강성(the general health of the party)을 해치지 않도록 유의해야 한다는 점을 강조한다. 주지하다시피, 공천은 정당에게 기회와 도전을 동시에 부과하는데, 공천을 통해 정당이 당원들에게 선별적 인센티브를 제공함으로써 구성원들의 자발성을 높이고 충성스러운 응집력을 확보할 수도 있지만, 공천과정에서 선별적 유인체계가 작동하지 못하고 당내 분열과 갈등이 노정된다면 조직으로서의 정당은 약화될 수밖에 없다(윤왕희 2022a).

따라서 2002년 최초의 국민참여경선 도입으로부터 한국 정당들은 어떤 제도적 변화를 거쳐 현재의 경선방식에 이르게 되었는지를 규명하는 일도 중요하다. 그러한 과정에 대한 추적은 한국 정당정치 of 변형에 답할 수 있는 실마리가 되기 때문이다. 박찬표(2016)는 한국의 주요 양당에서 실시되고 있는 국민참여경선제가 서로 다른 방식이라는 점에 주목하고 그러한 제도상의 차이가 발생하게 된 배경을 3가지 변수를 통해 설명하고 있는데, 경선방식의 제도적 차이를 당내 역학관계에 기반하여 이해하려 했다는 점에서 차별화되는 연구이다.

그러나 그동안의 연구들이 정당의 경선제도를 이루고 있는 세부적인 구성요소들에 대해 자세히 천착하면서 전체적인 정당정치의 전개와 연계시키는 작업이 부족했다는 점에 착안하여 본 연구에서는 경선방식을 선거인단 구성, 국민선거인단 모집 방식, 선거인단 규모, 투표 방식, 여론조사, 결선투표 등으로 세분하여 분석한다. 이를 통해 경선제도의 각 요소별로 정당들 간에는 수평적인 비교가 가능할 것이며, 동일한 정당 내에서는 시간의 흐름에 따른 통시적인 비교 고찰이 이뤄질 수 있게 된다.

한편, 본 연구에서 정당의 경선제도를 평가하는 기준은 정치체제 차원의 민주주의가 드러내는 결함을 정당의 당내 차원에서 보완해주고 있는지 여부가 될 것이다(Hazan & Rahat 2010). 현재 한국의 민주주의는 극심한 진영 간 대립과 정치적 양극화로 인해 분열과 갈등이 심화되면서 질적 발전을 이뤄내지 못하고 있다. 그런데 정당들의 공천이 오히려 진영 대립과 양극화를 부추김으로써 국가 수준의 민주주의에 기여하지 못한다면 전체적인 민주주의의 건강성 회복은 요원해질 수밖에 없다.

따라서 정당이 공직선거 출마 예정자들의 자질을 검증하고 당의 정체성과 이념에 맞는 후보자를 내세우는 등 문지기의 역할(gate-keeping)을 제대로 해내는지 살펴볼 필요가 있다(Levitsky & Ziblatt 2018). 정당이 이러한 역할을 충실히 해낸다면 유권자들로부터 신뢰를 받을 수 있겠지만, 그렇지 못할 경우에 민주주의의 질은 하락한다. 특히 공천의 개방과 민주화가 심화될수록 정당 중심의 정치보다는 인물 중심의 정치를 유발

하게 된다는 점에서(Rahat & Sheafer 2007), 포퓰리즘과 민주주의의 위기가 심각하게 논의되는 미국의 사례도 눈여겨 볼 필요가 있다(Howell & Moe 2020). 한국 정당들의 국민참여경선제는 처음부터 미국식 예비선거를 염두에 두고 발전해 온 것이기 때문이다.

미국 내에서도 정당 양극화에 대한 해법으로 정당을 더 강화해야 한다는 목소리도 있다(McCarty 2015). 정당이 편향적 이해 그룹의 영향력을 제어할 수 있는 기능을 회복함으로써 중도파 세력이 경선에서 살아남도록 유도하자는 주장이 대표적이다(서정건 2022). 이에 비해 초당파적 예비선거를 통해 정당 간의 경계를 없애고 경선 단계에서 진정한 유권자의 선택을 담아내야 한다는 목소리도 존재한다(마이클 포터 외 2020). 어느 방향의 개혁이든 현재의 극단적 진영 대결과 이념적 편향에 대한 문제의식을 담고 있음은 물론이다.

2002년 대선의 국민참여경선 도입 과정에서 부족했던 진지한 제도적 성찰이 지금 시점에서 필요한 이유는 향후 한국 정당의 경선제도 개선 방향을 잡아나가기 위해서다. 그러기 위해서는 먼저 한국 정당들의 후보 경선제도의 현상태를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 제20대 대선과 정당의 후보 경선제도에 대한 분석 및 평가는 그래서 더 의미 있는 작업이다.

### III 정당들의 경선과정과 제도적 특징

#### 1. 국민의힘

제20대 대선에서 국민의힘은 대선 후보 경선이 활기를 띠었다. 경선후보 등록 결과 모두 12명이 후보로 등록하였는데, 2차례에 걸친 예비경선을 통해 최종 4명의 후보를 대상으로 본경선을 치르게 되었다. 대선 전 오랫동안 정권교체 여론이 높아 국민의힘에서 경선 승자가 된다면 본선에서 당선될 확률이 높았기 때문에 경선 경쟁률이 높았던 것이다.<sup>2)</sup> 그러나 당내에서는 뚜렷하게 두각을 나타내는 후보가 없어 윤석열 전 검찰총장의 대선 출마 선언과 입당이 이뤄진 후에야 경선의 열기가 높아지기 시작했다.

제1차 예비경선은 선거인단에 대한 여론조사 20%와 일반국민에 대한 여론조사 80%를 합산하여 8명의 후보자로 압축하였고, 제2차 예비경선은 선거인단 투표 30%와 일반국민 여론조사 70%를 합산하여 4명으로 압축하였다. 최종 4인의 후보자가 경쟁한 본경

2) 각 당의 경선이 시작될 무렵인 8월-9월의 여론추이를 보면, 한국갤럽의 정기여론조사에서 정권유지와 정권교체를 바라는 응답이 각각 8월 첫째주에는 39% vs. 47%, 9월 첫째주에는 37% vs. 49%를 기록하는 등 정권교체 여론이 항상 10%p 내외로 우세한 모습을 보였다.

선에서는 선거인단 투표와 일반국민 여론조사가 각각 50%의 비율로 합산되었고, 여기서 최다득표를 한 1인이 후보자로 확정되었다. 최다득표자가 과반수를 득표하지 못하더라도 결선투표는 시행되지 않았다. 국민의힘 대선후보 선출규정은 결선투표제도를 두고 있지 않다.<sup>3)</sup>

제20대 대선 후보 경선제도가 이전과 달라진 점은 선거인단에 대한 부분이다. 선거인단을 책임당원 전원으로 구성한다는 점은 제19대 대선 경선에서와 동일하지만, 책임당원의 자격 요건을 대폭 완화했다. 국민의힘 ‘당원 규정’은 “당비를 권리행사 시점에서 1년 중 3개월 이상 납부” 해야 책임당원의 자격이 주어진다고 규정하고 있지만, 이번 대선 경선에 한하여 2021년 9월 30일까지 입당하고 한 번이라도 당비를 납부하면 책임당원의 자격을 부여했다. 게다가 오랫동안 월 2,000원으로 규정돼 있었던 당비납부 기준액도 2018년 초에 월 1,000원으로 인하한 상태였기 때문에 국민의힘 책임당원이 되기 위한 금전적 부담은 사실상 사라진 것으로 볼 수 있다.

1,000원을 내고 본경선(11월 5일) 한 달 전까지 입당하기만 하면 누구나 경선 투표권을 가질 수 있었다. 다만, 당원이 아닐 경우 국민의힘 경선에 참여할 수 있는 기회는 극히 제한되었다. 일반국민들은 전화여론조사의 표본으로 포함될 때만 선택의 기회가 주어지는 것인데, 여론조사는 4개의 기관이 각각 1,500명씩 총 6,000명을 표본으로 휴대전화 안심번호를 이용하여 전화면접 방식으로 진행했다. 사실상 일반국민들은 국민의힘 대선 후보 경선에 자발적으로 참여할 수는 없고, 당원으로 입당하는 방식을 통해서만 경선 투표권이 보장되는 것이었다. 특히 20대 대선에서는 책임당원 요건을 대폭 완화함으로써 이러한 효과를 극대화 한 것으로 볼 수 있다.

이러한 ‘당원 중심 동원 모델’은 국민의힘 계열 정당의 기원에서부터 연유한 것인데, 이는 파네비안코(Panebianco 1988)의 이론적 논의와 일치한다. 국민의힘 계열의 보수정당은 제3공화국 시대의 민주공화당에서부터 대중정당 모델을 기반으로 당원에 대한 관리 및 교육 시스템을 정교하게 구축해 온 반면, 권위주의 시대 야당의 당원 총원은 현실적인 어려움으로 인해 체계화 될 수 없었다(윤왕희 2022b). 따라서 보수정당의 ‘당원 중심 동원 모델’은 국민의힘 대선 후보 경선에서도 그대로 적용되었고, 이에 비해 ‘지지자 중심 동원 모델’은 더불어민주당의 경선제도에 반영되어 있는 것이다.

결국, 이준석 대표가 선출된 2021년의 6.11 전당대회 이후 국민의힘 책임당원은 불과 4개월만에 2배 가량 증가했다. 28만 명에 지나지 않던 책임당원이 본경선을 기준으로 56만 9천여 명으로 늘어난 것이다.<sup>4)</sup> 뿐만 아니라 20대 대선 경선에서는 투표 방식

3) 국민의힘 ‘대통령후보자 선출 규정’(2020년 2월 17일 제정) 제44조(당선인 결정) 제1항은 “당선인의 결정은 대통령 선거인단 유효투표결과 50%, 여론조사 결과 50%를 반영하여 산정한 최종집계결과 최다득표자”로 한다는 점을 명시하고 있다.

에도 변화가 있었다. 2017년의 19대 대선 경선 때까지는 현장 투표소에 나와 직접 투표해야 했지만, 20대 대선 경선에서는 모바일 투표가 도입됨으로써 투표의 편의성이 한층 높아졌다. 특히 모바일 투표는 중앙선거관리위원회가 개발한 K-Voting 시스템을 이용했는데, 이는 주요 정당의 대선 경선 투표로는 최초로 해당하는 사례이다.

모바일 투표가 2007년 대통합민주신당의 대선 후보 경선에서 최초로 도입될 당시만 해도 기술적인 문제나 비밀투표 원칙 등에 위배될 수 있는 점에 대한 우려가 있었지만 이제 그런 우려는 더 이상 찾아볼 수 없다. 모바일 투표의 확산에는 무엇보다 코로나 사태 이후 대면 접촉이 줄어들고 비대면 문화가 보편화 된 데에 그 원인이 있겠지만, 이와 동시에 보수정당에도 이제 모바일을 비롯한 온라인 문화에 대한 수용성이 높아졌음을 의미하는 것이기도 하다. 특히 중앙선거위의 K-Voting 시스템은 대선 후보 경선에서 2017년 바른정당이 처음 사용한 이후(바른정책연구소 2018), 타 정당들에서도 전당대회의 지도부 선출이나 각종 당원투표 등에서 꾸준히 활용되고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

따라서 2022년 대선을 앞두고 국민의힘의 후보 경선에서 K-Voting 시스템이 사용됨으로써 당내경선의 투개표 사무에 새로운 전환점이 마련된 것으로 평가할 수 있다. 모바일 투표의 편의성과 투표율 증가 효과를 체감한 이상 코로나 사태가 종식되더라도 국민의힘이 다시 예전처럼 현장 투표소에서 직접 기표하는 방식의 경선으로 돌아가지는 못할 것이기 때문이다. 이러한 효과는 중앙선거위의 K-Voting이 아니라 자체 온라인 투표시스템을 구축하여 활용하고 있는 더불어민주당, 정의당에도 동일하게 적용될 수 있다. 결국, 한국 주요 정당의 당내경선은 향후 모두 모바일 투표 형태로 치러지게 될 것으로 보인다. 각 정당의 당원들과 선거인단으로 참여한 일반국민들이 당내경선에서 모바일 투표에 익숙해진다면 멀지 않은 미래에 국가적인 차원의 선거 관리에도 변화의 움직임이 예측해볼 수 있을 것이다.

지금까지 제20대 대선의 국민의힘 경선제도를 살펴보았는데, 이번 경선제도의 특징은 지난 대선들과의 비교를 통해서 더 명확히 드러날 수 있다. 따라서 국민참여경선이 처음으로 도입된 2002년 대선 경선부터 2022년 대선의 경선제도까지 변화의 추이를 간략히 요약 정리해보면 다음 <표 1>과 같다.

---

4) 이상우. 2021. “국민의힘 신규당원 20만명 표심에 윤·홍 축각.” 『인천일보』 (9월 27일), <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1113848> (검색일: 2022.08.05).

〈표 1〉 국민의힘 대선 후보 경선제도 변화 추이

구분	2002년 한나라당	2007년 한나라당 2012년 새누리당	2017년 자유한국당 2022년 국민의힘
경선 방식	선거인단 투표(100%)	선거인단 투표(80%) + 일반국민 여론조사(20%)	선거인단 투표(50%) + 일반국민 여론조사(50%)
선거인단 구성	대의원(3):당원(2):일반국민(5)	대의원(2/8):당원(3/8): 일반국민(3/8)	책임당원 전원
국민선거인 단 모집 방식	공모 접수 후 추첨 (지역·성·연령별 인구비례)	무작위 추출 (지역·성·연령별 인구비례. 여론조사기관에 의한 전화 면접으로 참여 의사 확인)	전화여론조사로 대체 (휴대전화 안심번호로 조사)
선거인단 규모	48,391명	2007년 : 184,709명 2012년 : 200,449명	2017년 : 181,480명 2022년 : 569,059명
투표 방식	투표소 투표 (지역별 순회 경선)	투표소 투표 (전국 동시 투표)	2017년 : 투표소 투표 2022년 : 모바일 투표 (전국 동시 투표)
여론조사	없음	일반국민 6,000명	일반국민 6,000명
결선투표제	없음	없음	없음
유형	부분개방형 국민참여경선	부분개방형 국민참여경선	부분개방형 국민참여경선

출처: 윤왕희(2022b: 98).

국민의힘 대선 후보 경선은 ‘부분개방형 국민참여경선’으로 분류될 수 있다. 이를 선거인단 구성을 중심으로 다시 나눠보자면, 국민참여경선제가 처음 시행된 2002년, 선거인단 구성이 바뀌고 여론조사가 도입된 2007년과 2012년, 탄핵과 보수정당의 몰락 이후 새로운 방식을 모색한 2017년 이후의 세 가지 시기로 대별된다. 그런데 마지막 세 번째 시기의 선거인단 구성에서 두드러진 변화는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 전체 선거인단의 수를 미리 정해둔 채 일반국민선거인단 모집은 물론 당원선거인단에 대한 추첨도 지역별, 성별, 연령별 인구비례를 고려하여 선정하던 방식에서 전체 선거인단 규모에 제한을 두지 않은 채 책임당원 전원에게 투표권을 부여하는 방식으로 바뀐 것이다. 이로써 선거인단 구성에서 지역별, 성별, 연령별 인구비례에 대한 고려는 없어졌고, 책임당원을 통한 무제한적인 동원이 가능해졌다. 둘째, 2017년 대선 경선에서는 책임당원의 요건이 ‘월 2,000원의 당비를 6개월 이상 납부’한 사람으로 규정되었으나 2022년 대선 경선에서는 본경선 직전인 ‘2021년 9월 30일까지 입당하여 월 1,000원의 당비를 한 번 이상 납부’한 사람으로 바뀐으로써 책임당원의 자격 요건까지 완화되었다.<sup>5)</sup> 당원

5) 류미나. 2021. “국민의힘 대선 전당대회 D-4... 오늘부터 당원투표.” 『연합뉴스』 (11월 1일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211031050900001> (검색일: 2022.08.06).

으로서의 최소 총족 기간(6개월→1개월)과 당비납부의 최소 총족 금액(12,000원→1,000원)을 대폭 낮춤으로써 최대한의 동원이 가능하도록 실질적인 여건을 마련한 것이다.

그렇다면 이러한 제도적 변화는 어떤 결과를 가져오게 될까. 먼저, 국민의힘에서는 당의 허리 역할을 하는 활동가 그룹인 대의원들의 비중이 약화되고 당원들이 개별화 함으로써 지도부 및 당 엘리트들에 의한 장악력이 강화되었다. 2012년 경선 때까지는 전국적으로 1만명 내외인 대의원들이 전체 20만명에 달하는 선거인단에서 2/8의 반영 비율을 인정받았기 때문에 당내에서 높은 위상을 가질 수 있었지만, 2017년부터는 대의원과 책임당원은 동등한 1표를 행사할 뿐이었다. 또한 2012년까지는 책임당원이더라도 경선 투표권을 보장받는 것이 아니라 지역·성·연령별 인구비례에 따라 추첨을 거쳐 선거인단에 포함될 수 있었기 때문에 개별 당원들의 권한 행사는 쉽지 않았고, 지역별 당세의 불균형에 따른 후보자별 유불리도 두드러지게 나타나지는 않았다(윤왕희 2022b).

그러나 2017년 경선부터는 책임당원 전원에게 1인 1표를 부여했고, 2022년 대선을 위한 경선에서는 책임당원의 자격 요건마저 대폭 낮아짐으로써 당원들에 대한 개별적 동원의 중요성이 더 커지게 된 것이다. 이는 당연히 국민의힘이 절대 강세 지역인 영남권의 목소리에 힘이 실리게 하는 효과를 가져왔다. 지역별 선거인단 수와 투표율을 나타내는 다음의 표는 이와 같은 사실을 잘 보여준다.

〈표 2〉 국민의힘 제20대 대선 경선 지역별 선거인단 및 투표율 현황

구분	선거인 수(명)	투표자 수(명)	투표율(%)	비고
대의원	8,424	7,683	91.20	
서울	81,012	58,255	71.91	
부산	36,475	24,949	68.40	
대구	43,576	29,069	66.71	
인천	19,873	12,436	62.58	
광주	3,315	1,947	58.73	
대전	21,738	11,827	54.41	
울산	17,617	11,047	62.71	
세종	1,516	1,129	74.47	
경기	92,239	61,077	66.22	
강원	24,417	13,486	55.23	
충북	24,255	12,941	53.35	
충남	33,393	17,783	53.25	
전북	3,532	2,089	59.14	
전남	2,895	1,671	57.72	
경북	93,766	57,610	61.44	
경남	52,163	33,415	64.06	

구분	선거인 수(명)	투표자 수(명)	투표율(%)	비고
제주	8,115	4,529	55.81	
재외국민	738	626	84.82	
<b>합계</b>	<b>569,059</b>	<b>363,569</b>	<b>63.89</b>	

출처: 국민의힘 홈페이지.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 대구·경북과 부산·울산·경남을 합한 영남 지역의 책임당원 수(243,597명)는 전체 책임당원 수(569,059명)의 42.8%에 달한다. 선거인단 전체에서 영남 지역은 거의 절반에 가까운 영향력을 지니게 된 셈이다. 영남 당원들의 선택이 후보 경선에서 결정적인 역할을 하게 됨으로써 후보들은 그 표심에 부합하기 위해 보수성향을 더 강화해야 했을 것으로 보인다.

일반국민을 대상으로 한 여론조사가 전체 경선결과에서 절반의 비중을 차지하는 점도 제20대 대선의 국민의힘 경선제도가 지니는 특징이라고 할 수 있다. 그동안 정당의 공천 방식으로 여론조사가 활용되는 데 대해서는 우려의 목소리가 많았음에도 불구하고(강원택 2009; 지병근 2010; 윤왕희 2022c), 국민의힘은 2017년 경선부터 선거인단 투표와 일반국민 여론조사를 50 대 50의 비율로 반영하는 경선제도를 지속하고 있다. 이에 따라 이번 대선 경선에서 약 60만 명에 이르는 책임당원과 여론조사에 응답한 일반국민 6,000명이 동일한 가치를 지니게 되었다. 다시 말하면, 책임당원의 1표가 일반국민 여론조사 응답자 1명의 1/100에 불과한 가치를 가지게 된 것이다.

이러한 변화는 2017년 경선에서 시작되었는데, 당시는 박근혜 대통령에 대한 탄핵 직후 치러진 경선이었기 때문에 보수정당의 지지율이 한 자릿수로 떨어지고 현장 투표소에 나와줄 일반국민 선거인단을 찾기도 어려웠다. 전화면접 방식으로 일일이 참여의사를 확인하여 일반국민 선거인단을 구성하는 데는 너무 많은 비용이 들 뿐만 아니라, 그렇게 구성된 선거인단조차 실제 투표 현장에 나오리라고 장담할 수도 없었던 것이다. 그래서 편의적인 방법으로 일반국민 선거인단 부분(3/8)을 모두 여론조사로 대체하고 기존에 있던 여론조사(20%)와 합친 결과가 전체 경선에서 50%를 차지하는 여론조사로 귀결된 것이다. 그러나 2022년 대선을 앞두고도 이러한 방식은 수정되지 않았다. 정당 지지율이 회복되고 정권 교체에 대한 열망도 높아졌지만, 코로나로 인해 대면 접촉이 어려운 점과 여론조사의 객관성에 대한 믿음이 동시에 작용하여 제도 변화를 꾀하지 않게 된 것이다.

그러나 국민의힘 경선에서 책임당원의 표심과 일반국민에 대한 여론조사 결과는 서로 다른 방향을 가리켰다. 2030세대 젊은층으로부터 인기를 모은 홍준표 후보가 여론조사에서 윤석열 후보를 앞섰지만, 책임당원을 대상으로 한 선거인단 투표에서는 윤석열 후



보가 압도함으로써 당의 대선후보로 선출될 수 있었다. 전체적인 경선 결과는 다음 표와 같다.

〈표 3〉 국민의힘 제20대 대통령 후보 경선 결과<sup>6)</sup>

구분	원희룡	유승민	윤석열	홍준표	합계
선거인단 득표 (득표율)	11,487표 (3.16%)	15,529표 (4.27%)	210,034표 (57.77%)	12,519표 (34.80%)	363,569표
여론조사 득표 (지지율)	11,598표 (3.19%)	38,775표 (10.67%)	137,929표 (37.94%)	175,267표 (48.21%)	363,569표
합계	23,085표 (3.17%)	54,304표 (7.47%)	<b>347,963표 (47.85%)</b>	<b>301,786표 (41.50%)</b>	727,138표

출처: 국민의힘 홈페이지.

국민의힘 대선후보 선출규정은 결선투표 제도를 두고 있지 않기 때문에 윤석열 후보는 과반에 미치지 못하는 득표에도 불구하고 대선후보로 선출되었다. 더구나 책임당원으로 구성된 선거인단 투표와 여론조사의 결과가 상반되게 나타남으로써 1, 2위 후보자 진영은 경선 후에도 화학적 결합을 이뤄내기가 쉽지 않았다.

결국, 국회의원을 비롯한 다수의 당협위원장들을 확보하고 이들을 통해 선거인단에서 큰 비중을 차지한 영남권 책임당원들의 지지를 획득함으로써 윤석열 후보는 경선에서 승리했다. ‘당원 중심 동원 모델’에 기반한 경선제도를 충분히 활용하고, 그에 따른 제도적 효과를 누린 결과로 볼 수 있을 것이다. 하지만 당의 허리 역할을 하는 대의원들의 비중이 약화되고, 개별화 된 당원들에 대한 지도부 및 당 엘리트의 장악력이 강화되는 현상이 향후 당 전체에 어떤 영향을 미치게 될 지는 좀 더 추가적인 관찰이 필요해 보인다.

## 2. 더불어민주당

‘지지자 중심 동원 모델’에 기반한 더불어민주당의 경선제도에서는 당원과 비당원에 대한 구분 없이 1인 1표의 경선 투표권이 주어졌다. 선거인단 모집에서 지역별, 성별, 연령별 인구비례는 고려되지 않고, 어느 당을 지지하는지도 경선 참여의 조건이 되지 않는다. 더불어민주당의 경선 선거인단으로 참여하기를 원하는 사람은 누구든지 “온라인 또는 전화의 방법으로 선거관리위원회가 정한 접수처에 접수”하기만 하면 된다. 다만, 선거인단 모집 과정에서는 “본인인증 절차를 통해 이름과 주민등록번호의 일치 여부를 확인”할 뿐이다.<sup>7)</sup>

6) 여론조사 득표수는 후보자별 여론조사 지지율을 선거인단의 전체 유효투표수(363,569표)에 대비하여 득표수로 환산한 값이다.

7) 더불어민주당 ‘제20대 대통령선거 후보자 선출규정’(2020.8.29. 제정) 제24조(선거인단의 신청) 및 제28조(확인절차)

따라서 더불어민주당의 경선제도는 ‘완전개방형 국민참여경선’으로 분류된다. 그러나 경선 투표 당일, 정당 지지 여부를 밝히지는 않더라도 어느 한 정당만 선택해서 투표할 수 있는 미국식 오픈프라이머리와는 달리 더불어민주당의 경선에서는 타 정당의 경선 참여 여부와 관계없이 신청자들에게 모두 투표권이 주어지기 때문에 개방성이 더 크다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 모바일 투표 실시로 인해 투표의 편의성도 높아서 유권자들이 체감하는 개방성은 더 높게 나타난다.

더불어민주당은 사실상 2007년 경선에서부터 현재와 같은 ‘완전개방형 국민참여경선’을 채택했다. 다만, 2007년에는 선거인단 투표 뿐만 아니라 여론조사 결과도 10%의 비율로 반영됐다는 차이가 있을 뿐이다. 2012년 경선부터는 여론조사 없이 선거인단 투표만으로 후보자를 결정했고 결선투표도 도입함으로써 20대 대선과 동일한 경선틀이 완성되었다. 따라서 2012년, 2017년, 2022년 대선 경선은 실제 선거인단의 규모만 다를 뿐 동일한 경선방식으로 치러진 것으로 볼 수 있다. 그런데 민주당의 경선 선거인단 신청자를 보면, 국민참여경선이 최초로 도입된 2002년부터 가장 최근의 2022년 대선까지 그 규모에 있어 별다른 차이를 보이지 않는다. 후보자 간 우열이 비교적 분명했던 2012년을 제외하고 모든 경선에서 선거인단 규모가 200만명 안팎을 기록한 것이다.<sup>8)</sup>

이것은 민주당의 경선제도가 수 차례 반복 적용되면서 축적된 제도적 효과로 볼 수 있다. 이제 당 내외에 민주당의 대선 후보 경선 참여를 원하는 사람들이 200만명 가량은 안정적으로 존재한다는 것으로서, 제도가 어느 정도 자리를 잡았다는 의미로 해석될 수도 있다. 그러나 그 숫자가 200만 명에 고정돼 있다는 점 또한 중요한 특징이다. 민주당의 경선이 ‘완전개방형 국민참여경선’으로 최대 폭의 개방을 추구하고 있지만, 자칫 일정 정도의 고정참여층으로 선거인단이 제약되고 있는 것은 아닌지 우려스러운 점도 있기 때문이다.

더불어민주당 경선제도의 축적된 효과를 살피기 위해서는 지난 20년 간의 경선제도를 통시적으로 분석해볼 필요가 있다. 더불어민주당의 대선 후보 경선 방식은 국민참여경선이 처음 도입된 2002년, 대폭 변화된 2007년, 그리고 다시 일부 수정되어 적용된 2012년 이후의 세 시기로 나뉘지는데, 이를 간략히 나타내면 다음 표와 같다.

---

및 제재) 참조.

8) 2002년의 경선에서는 일반국민들의 경우 선거인단으로 접수한 후 추첨에 의해 투표권이 주어졌는데, 최초 신청자는 1,901,224명이었다. 2007년은 선거인단 규모가 1,919,565명이었고, 2012년은 1,085,004명, 2017년은 2,144,840명, 2022년 대선 경선에서는 2,165,039명을 기록했다(윤왕희 2022b).

〈표 4〉 더불어민주당 대선 후보 경선제도 변화 추이

구분	2002년 새천년민주당	2007년 대통합민주신당	2012년 민주통합당 2017년 더불어민주당 2022년 더불어민주당
경선 방식	선거인단 투표(100%)	선거인단 투표(90%) + 여론조사(10%)	선거인단 투표(100%)
선거인단 구성	대의원(2):당원(3):일반국민(5)	당원·일반국민 (1인 1표 단순합산)	대의원·권리당원·일반국민·재외국민 (1인 1표 단순합산)
국민선거인단 모집 방식	공모 접수 후 추첨 (지역·성·연령별 인구비례 고려)	공모 접수 (지역·성·연령별 인구비례 고려 없음. 타 당의 당원이나 경선 참여자는 배제)	공모 접수 (제한사항 없음)
선거인단 규모	70,769명 (일반국민 최초 신청자는 1,901,224명이었음)	1,919,565명	2012년 : 1,085,004명 2017년 : 2,144,840명 2022년 : 2,165,039명
투표 방식	투표소 투표, 인터넷 투표 (지역 순회 경선)	투표소 투표, 모바일 투표 (지역 순회 경선)	투표소 투표, 모바일 투표, 인터넷 투표 (지역 순회 경선)
여론조사	없음	일반국민 5,000명	없음
결선투표	없음(1차 투표에서 호주식 선호투표제 실시)	없음	도입(1차 투표에서 과반득표자 없을 시)
유형	부분개방형 국민참여경선	완전개방형 국민참여경선	완전개방형 국민참여경선

출처: 윤왕희(2022b: 95).

더불어민주당의 경선에서는 당 밖에 있는 경선 참여자의 숫자가 더 많다는 것이 특징이다. 당원과 비당원의 표는 모두 1인 1표로 단순 합산되기 때문에 당 밖의 지지자를 얼마나 더 많이 모을 수 있느냐가 경선 승리의 관건이다. 또한 지역별 순회 경선 방식으로 진행되기 때문에 초기의 경선 지역에서 우위를 확보한 후보가 갖게 되는 이점과 더불어, 선거인단 모집 자체도 후보별 득표 상황에 의해 전략적인 영향을 받는 제도적 효과가 나타난다. 일반국민 선거인단 모집은 경선이 진행되는 도중에도 계속되기 때문에 후보자들의 유불리에 따라 결집의 정도가 달라질 수 있는 것이다. 더불어민주당의 경선 일정과 선거인단 모집을 동시에 들여다보면 경선의 제도적 특징이 보다 잘 포착된다.

〈표 5〉 더불어민주당 대선 후보 경선 및 선거인단 모집 일정

일시	내용	비고
7.5(월) - 7.11(일)	제1차 경선 선거인단 모집	
7.16(금) - 8.3(화)	제2차 경선 선거인단 모집	
<b>9.1(수) - 9.14(화)</b>	<b>제3차 경선 선거인단 모집</b>	
9.4(토)	대전·충남 순회 경선	
9.5(일)	세종·충북 순회 경선	
9.11(토)	대구·경북 순회 경선	
<b>9.12(일)</b>	강원 순회 경선	<b>제1차 선거인단 투표 결과 발표</b>
9.25(토)	광주·전남 순회 경선	
9.26(일)	전북 순회 경선	
10.1(금)	제주 순회 경선	
10.2(토)	부산·울산·경남 순회 경선	
<b>10.3(일)</b>	인천 순회 경선	<b>제2차 선거인단 투표 결과 발표</b>
10.9(토)	경기 순회 경선	
<b>10.10(일)</b>	서울 순회 경선	<b>제3차 선거인단 투표 결과 발표</b>

출처: 더불어민주당 홈페이지를 바탕으로 재구성.

이재명 후보는 첫 경선지역인 대전·충남에서부터 과반 이상의 득표율을 보이며 안정적인 우위를 확보해 나갔다. 이러한 우세는 강원 순회 경선과 1차 선거인단 투표 결과가 발표되던 9월 12일까지 이어졌다. 광주·전남 경선에서 이낙연 후보에게 근소한 차이로 뒤지긴 했지만(이재명 46.95%, 이낙연 47.12%), 그 후로 한 번도 1위를 놓치지 않았고 비교적 여유있게 과반수를 유지해 나갔다. 10월 3일 인천 경선에서의 승리는 물론 당일 발표된 2차 선거인단 투표 결과에서는 격차를 더 벌리는 모양새를 보였다. 이런 흐름은 10월 9일 경기 경선과 10월 10일 서울 경선 결과에서도 별로 다르지 않았지만, 3차 선거인단 투표는 완전히 다른 결과를 보여주었다(이재명 28.30%, 이낙연 62.37%).

결국, 최종 결과에서는 이재명 후보(50.29%)가 가까스로 과반수를 넘기며 승리하긴 했지만 3차 선거인단 투표에서의 참패는 당의 공식후보로서의 정통성을 침식했을 뿐만 아니라 이낙연 후보 측의 경선 불복 사태를 불러오는 빌미가 되기도 했다. 그런데 전체적인 경선 투표의 흐름과 완전히 다른 모습을 보여준 3차 선거인단 투표 결과에 대해서는 어떤 측면에서도 명확한 해석을 내리기가 쉽지 않았다. 당시 야권에서 이재명 후보를 공격한 ‘대장동 이슈’가 영향을 끼쳤다면 같은 시기에 투표가 행해진 경기와 서울 경선에서 비슷한 결과가 나왔어야 하는데 그렇지 않았다. 이른바 ‘당심’과 ‘민심’은 다를 수 있다는 해석도 비슷한 시기에 일반국민들로 이뤄진 2차 선거인단 투표에서는 이재명 후

보가 압승함으로 인해서 지지를 받기 어렵다.

따라서 3차 선거인단 투표 결과에 대해 합리적인 유일한 해석은 선거인단의 구성 자체가 달랐기 때문이라는 접근법을 택하는 것이다. 앞서서도 살펴봤듯이 경선 초반부터 이낙연 후보 측으로서는 상당히 불리한 판세였고, 급기야 9월 8일에는 이낙연 후보가 국회의원직 사퇴를 선언하며 배수의 진을 치게 되었다. 그럼에도 불구하고 9월 12일 발표된 제1차 선거인단 투표 결과에서도 이낙연 후보(31.45%)는 이재명 후보(51.09%)에게 20% 포인트 가량 뒤지면서 열세를 면치 못했다. 바로 이 지점에서 이낙연 후보 측은 마지막으로 총력 결집의 태세를 보였을 것이고, 그것이 바로 마지막 선거인단 모집 기회(제3차 경선 선거인단 모집)에 지지자들을 최대한 동원하는 형태로 나타났다고 볼 수 있다. 제3차 경선 선거인단 모집 기간은 9월 1일부터 9월 14일이었는데, 이는 제1차 선거인단 투표 결과가 발표되고도 이들이 지난 후에야 마감됐다는 것을 의미하기 때문이다.

따라서 제3차 경선 선거인단 모집 기간, 특히 이낙연 후보가 국회의원직 사퇴를 선언한 9월 8일부터 9월 14일에 걸쳐 경선 초반의 열세를 만회하기 위해 이낙연 후보 측이 조직력을 총동원하여 선거인단 모집에 나선 반면, 초반의 우세 분위기에 고무된 이재명 후보 측은 마지막 선거인단 모집 기회에서 이낙연 후보 진영 만큼의 결집력을 보이지 않음으로써 약 30만명에 달하는 3차 선거인단의 구성이 양 후보 진영 간에 심각하게 불균형적이었으리라고 해석할 수 있는 것이다.

결국, 더불어민주당의 경선은 ‘정당 중심적인’ 제도가 아니라 ‘후보자 중심적인’ 제도임을 알 수 있다. 정당이 평상시에 당활동을 하는 당원들을 대상으로 그들에게 자당의 후보로 누가 적합한 지를 선택해 달라는 형태의 경선이 아니라 당 외부에서 후보자를 지지해 줄 수 있는 응집성 강한 사인화 된 지지 집단이 필요한 경선 형태인 것이다. 누가 응집력 강한 지지층을 더 많이 보유하고 있는지에 따라 선거인단 모집이 영향을 받고, 그것이 그대로 경선에서의 경쟁력으로 이어지는 구조가 마련돼 있다고 봐야 한다.

제20대 대선 경선에서 더불어민주당은 권리당원 선거인단이 720,538명이었던 데 비해, 일반국민 선거인단은 1,448,974명이었다. 게다가 권리당원들의 투표율은 57.4%였던 데 반해, 일반국민 선거인단은 72.19%로서 15% 포인트 가량 더 높은 투표율을 보였다. 따라서 실제 투표자 수는 권리당원들이 414,003명, 일반국민들이 1,045,989명이었다. 일반국민들이 권리당원들에 비해 2.5배 정도 더 많이 경선 투표에 참여한 것이다. 선거인단별 규모와 투표율은 다음 표와 같다.

〈표 6〉 더불어민주당 제20대 대선 경선 선거인단 및 투표율 현황

구분	선거인 수(명)	투표자 수(명)	투표율(%)	비고	
권리당원	<b>720,538</b>	<b>414,003</b>	<b>57.46</b>		
일반국민 <sup>9)</sup>	1차	641,922	496,672	77.37	
	2차	496,339	296,114	59.66	
	3차	305,780	248,880	81.39	
	재외국민	4,933	4,323	87.63	
	소계	<b>1,448,974</b>	<b>1,045,989</b>	<b>72.19</b>	
합계	2,169,512	1,459,992	67.29		

출처: 더불어민주당 홈페이지.

‘당 중심의 이벤트’가 아니라 ‘후보자 중심의 게임’이라는 성격이 짙었던 더불어민주당 경선에서는 당의 최종 후보가 선출된 후에도 ‘컨벤션 효과’가 거의 나타나지 않았다(정한울 2022). 이는 당내의 경쟁 후보 지지자들이 결과에 승복하지 않으면서 자당의 공식 후보에 대해 전폭적인 지지를 보내지 않았던 것으로 해석할 수 있다. 국민의힘과 달리 ‘지지자 중심 동원 모델’을 발전시켜온 더불어민주당에서는 주요 대선 후보를 중심으로 결집한 지지자들이 특히 온라인을 중심으로 강경한 목소리를 냄으로써 중도층을 흡수하지 못하는 모습도 보였다(윤왕희 2022b). 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 더불어민주당의 실제 경선 참여자는 1,459,922명이었는데, 이는 비당원에게도 경선을 개방했던 해외 사례와 비교해 볼 때 높은 참여 수준이라고 하기 어려우며<sup>10)</sup> 더구나 강성 지지층을 비롯한 정치 고관여층으로 참여가 제한된다면 당의 외연 확장에 성공했다고 말하기도 어려울 것이다.

후보자별 세부 득표율을 포함한 더불어민주당의 제20대 대통령 후보 경선 결과는 다음 표와 같다. 이러한 경선 결과가 지니는 의미와 함께 향후 경선제도가 어떤 방향으로 개선되어야 할 지에 대해서는 뒷부분에서 추가적으로 분석할 것이다.

9) 일반국민 선거인단에는 당비납부를 하지 않는 일반당원들도 포함돼 있다. 당비납부를 비롯한 자격을 갖춘 권리당원들은 당에서 경선 투표권을 자동으로 부여하는 반면, 일반당원들은 비당원과 동일하게 경선 선거인단으로 접수해야 경선 투표권을 받을 수 있기 때문이다. 당비납부 등 아무런 당활동이 없는 일반당원들의 경우 비당원과 구별할 실익이 많지 않아 ‘일반국민’ 선거인단으로 통칭하였다.

10) 20대 대선에서 더불어민주당 후보가 득표한 16,147,738표를 기준으로 한다면, 이 중에서 실제로 민주당의 경선에 참여했던 사람(1,459,992명)은 9%에 해당한다. 이는 이탈리아 Center-Left의 22.7%(2012년), 그리스 PASOK의 28.8%(2012년), 프랑스 Socialists의 44.4%(2011년)에 비해 한참 모자라는 수치이다(Scarrow 2015).

〈표 7〉 더불어민주당 제20대 대통령 후보 경선 결과

구분(득표율 %)	이재명	이낙연	추미애	박용진
대전·충남	54.81	27.41	6.67	2.44
세종·충북	54.54	29.72	7.09	2.22
대구·경북	51.12	27.98	14.84	1.17
강원	55.36	27.00	8.61	1.90
1차 선거인단	<b>51.09</b>	<b>31.45</b>	<b>11.67</b>	<b>1.16</b>
광주·전남	46.95	47.12	4.33	0.66
전북	55.45	38.48	5.21	1.25
제주	56.75	35.71	6.55	0.99
부산·울산·경남	55.34	33.62	9.74	1.30
2차 선거인단	<b>58.17</b>	<b>33.48</b>	<b>5.82</b>	<b>2.53</b>
인천	53.88	35.45	9.26	1.41
경기	59.29	30.52	8.75	1.45
서울	51.45	36.50	9.91	2.14
재외국민	31.69	55.59	12.51	0.21
3차 선거인단	<b>28.30</b>	<b>62.37</b>	<b>8.21</b>	<b>1.12</b>
<b>합계</b>	<b>50.29</b>	<b>39.14</b>	<b>9.01</b>	<b>1.55</b>

출처: 더불어민주당 홈페이지.

### 3. 정의당

정의당은 국민참여경선제를 채택한 국민의힘, 더불어민주당과 달리 일관되게 당원경선을 통해 대통령 후보를 선출해왔다. 따라서 당원이 아니면 정의당의 대선 후보 경선에 참여할 수 없다. 게다가 당원 중에서도 당비납부 의무를 성실히 이행하고 있는 경우에만 경선 투표권이 주어졌다. 구체적으로 제20대 대선 경선의 경우, 정의당의 선거인명부 작성 기준일(2021년 8월 31일) 현재, “2021년 2월 28일까지 가입한 당원 중 2021년 3월부터 8월까지 6개월 간 일반당비 미납이 누적 2개월 이하인 당원”에 한해 선거권을 행사할 수 있었다.<sup>11)</sup> 즉, 최소한 경선이 실시되기 6개월 전에는 입당해야 하며, 최근 6개월 중에 4개월 이상은 당비를 납부해야만 경선에 참여할 수 있는 것이다.

뿐만 아니라 정의당의 당비납부 기준액은 국민의힘과 더불어민주당에 비해 상당히 높은 수준이다. 거대 양당이 모두 월 1,000원을 당비납부 기준액으로 설정하고 있는데 비해 정의당의 일반당비 납부는 월 10,000원을 기준으로 한다. 다만, 당원의 소득수준에 따라 당비납부 기준액의 하향이 허용되고 있을 뿐이다.<sup>12)</sup> 이는 월 1,000원의 당비를

11) 정의당 홈페이지의 “제20대 대통령선거 후보자 선출선거 선거권 회복 안내” 게시글 참조.

12) 정의당 ‘당규 2호 당비’(2022.3.20. 개정) 제3조 제1항은 “당원은 월 10,000원 이상의 일반당비를 납부해야 한다. 단, 월수입이 150만원 이하인 당원은 월 5,000원, 만16세 이상 만18세 이하 당원 및 기초생활수급권자 당원은 월 1,000원 이상으로 당비를 조정할 수 있으며, 이의 확인은 광역시·도당 사무처가 한다”라고 규정하고 있다.

1회만 납부함으로써 선거권이 주어졌던 국민의힘이나 월 1,000원의 당비를 6개월 이상 납부함으로써 권리당원 선거인단에 포함되는 더불어민주당에 비해 재정적 부담의 수준이 높다고 볼 수 있다. 경선 선거권을 얻기 위한 최소 당비납부액을 기준으로 정의당(40,000원)은 국민의힘(1,000원)에 비해서는 40배, 더불어민주당에 비해서는 약 7배 가량 더 많은 부담을 당원에게 부과하고 있는 것이다.

당원에게만 투표권이 주어진 점, 더구나 당원들 중에도 꽤 높은 수준의 자격요건이 요구된다는 점에서 정의당은 명백히 대중정당 모형에 기반한 경선제도를 운영해 왔다는 것을 알 수 있다. 지금까지 살펴본 정의당의 경선제도를 국민의힘과 더불어민주당 경선제도와 비교하여 기술하면 다음과 같다. 경선은 100% 선거인단 투표로 진행되는데, 선거인단은 ‘당권을 가진 당원’(당권자) 전원으로 구성된다. 경선에서 당권자가 되기 위해서는 선거인명부 작성 기준일로부터 최소한 6개월 전에는 입당해야 하며, 최근 6개월 중에 4개월 이상은 당비를 납부해야 한다. 제20대 대선 후보 경선에서 이와 같은 요건을 충족한 선거인의 수는 모두 21,282명이었다.

투표방식은 당이 자체 보유한 온라인투표 시스템과 ARS 모바일투표를 병행하여 실시했으며, 수감자 등에 대해서 우편투표가 허용된 점은 거대 양당과 다른 점이다. 온라인투표는 5일간 실시하고, ARS 모바일투표는 온라인투표 후 1일간 실시하였다. 투표기간이 길었지만 투표율은 높지 않았다. 전체 당권자의 55.58%(11,828명)가 경선 투표에 참여하여 과반수를 조금 웃도는 투표율을 보였을 뿐이다. 여론조사나 기타 비당원의 의사는 경선에 반영되지 않았으며, 과반수 득표자가 없을 경우 결선투표를 실시하도록 규정하였다. ‘당원 경선’으로 분류될 수 있는 정의당의 경선제도를 간략히 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 정의당 제20대 대통령 후보 경선제도

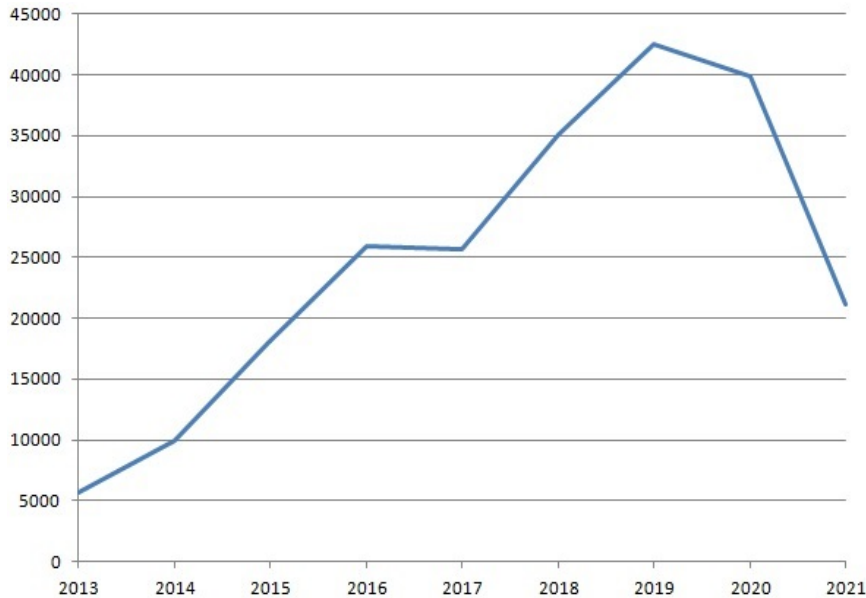
경선방식	선거인단 구성	선거인단 규모	투표방식	여론조사	결선투표제	유형
선거인단 투표(100%)	당권자 전원	21,282명	온라인투표, ARS투표, 우편투표	없음	도입	당원 경선

현재 정의당은 원내에 의석을 보유하고 있는 정당들 중에 가장 오래된 당명을 가진 정당이다. 2012년 10월 21일 창당된 후 올해로 10년의 세월이 흘렀다. 경선제도 또한 그 10년 동안 바뀌지 않았다. 대중정당 모형에 기반한 당원제도를 유지하면서 두 번의 대선 후보 경선을 통해 2017년과 2022년 대선에 참여했다. 그러나 제19대 대선에서 6.17%의 지지를 받으며 진보정당 사상 최고의 득표율을 기록했던 정의당의 심상정 후보는 제20대 대선에서 2.37%에 그치며 급격히 위축되는 모습을 보였다.



대선에서 유권자들의 지지가 줄어들었을 뿐만 아니라 정의당의 당세 또한 약화되고 있다. 창당 이후 착실히 당세를 늘려가며 진보정당의 대표주자로 자리매김했지만, 2019년 42,577명의 당비납부 당원을 확보한 것을 정점으로 최근에는 하향세로 돌아섰기 때문이다. 이와 같은 상황은 당원이 주인인 정당을 표방하면서 모든 공직후보자 선출에서 ‘당원 경선’의 골간을 유지하고 있는 정의당으로서는 딜레마와 같은 것이다.

〈그림 1〉 정의당 당비납부 당원수 변화 추이<sup>13)</sup>



정당 경선의 대안적 모델을 모색해야 하는 학술적 입장에서조차 정의당의 부진은 여러 모로 안타까운 지점을 드러낸다. 무엇보다도 정당조직이 약한 한국 정당들에서는 공천 제도가 선별적 유인을 제공함으로써 당 기능 정상화에 도움이 되는 방향으로 변화할 필요가 있는데, ‘당원 경선’을 일관되게 실시해오고 있는 정의당에서도 당 조직이 강해지지 못하고 있다는 사실은 또 다른 측면의 성찰을 필요로 하기 때문이다. 뿐만 아니라 여론조사 응답자들의 선택행위에는 책임성과 질이 담보되지 않고(지병근 2010) 여론조사 방식 자체가 기술적으로도 매우 취약하기 때문에 정당의 공천이 여론조사에 의존해서는 안 된다는(강원택 2009) 지적대로 정의당의 경선에는 여론조사를 반영하지 않고 있지만, 정작 유권자들과 동떨어진 ‘그들만의 리그’로 고립되는 건 아닌지 돌아볼 때이기도 하다. 정의당의 경선제도가 대중정당론자들에게 ‘희망의 증거’가 되지 못하고 점점 더 ‘오답 노트’에 가까워진다면 참여의 중심으로서 정당을 활성화 해야 한다는 오랜 주

13) 2013년-2020년의 수치는 중앙선거관리위원회가 매년 발간하는 ‘정당의 활동 개황 및 회계보고’를 참고했으며, 2021년의 당비납부 당원수는 정의당 대선 후보 경선에서의 선거인단 숫자로 같음하였다.

문도 빛이 바랄 수밖에 없다.

그러나 정당이 정상적으로 기능할 수 있는 법적, 제도적 환경이 부재한 상황에서 정의당의 낮은 성과를 오롯이 당의 문제로만 치환하는 것은 불공정한 측면이 있어 보이는 것도 사실이다. 불과 몇 년 전까지만 해도 정당 후원회는 허용되지 않았고, 지금도 당의 풀뿌리 조직인 지구당은 여전히 법의 테두리 내로 들어오지 못하고 있다. 지방의 다양한 이익을 대변하며, 지역의 생활정치를 의제화 해나갈 수 있는 주민들의 자발적 정치결사체로서의 지방당(local party) 설립 또한 현행 법체계에서는 불가능하다. 전반적으로 정치 혐오가 강하고 정당에 대한 불신이 높은 한국적 현실에서 법 제도마저 정당활동 자체를 잠재적 범법행위로 만들 수 있는 폭넓은 규제조항을 갖추고 있어(서복경 2020) 진보정당의 성장은 그만큼 더 어려운 일일 수밖에 없다.

따라서 정의당의 제20대 대선 경선 결과를 다시 살펴보면서 경선제도를 객관적인 시각에서 조망해볼 필요가 있다. 후보자별 세부 득표율을 포함한 정의당의 제20대 대통령 후보 경선 결과는 다음 표와 같다.

〈표 9〉 정의당 제20대 대통령 후보 경선 결과(1차)

구분	이정미	김윤기	황순식	심상정	무효표
온라인투표 (우편투표 합산)	3,785	1,286	329	4,248	44
ARS투표	651	162	57	1,185	81
합계 (득표율)	4,436 (37.90%)	1,448 (12.37%)	386 (3.30%)	5,433 (46.42%)	125 (득표율은 무효표 제외)

출처: 정의당 홈페이지.

정의당은 본 연구의 분석대상 중에 유일하게 결선투표가 실시된 정당이다. 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 1차 경선에서 1위 후보자(심상정)의 득표가 과반수를 넘지 못했기 때문이다. 더불어민주당의 경우 그동안 경선제도상으로는 결선투표제가 마련돼 있었지만 지금까지 한 번도 실시된 적이 없었고, 국민의힘은 결선투표 자체를 경선제도에 도입하지 않고 있다. 그러나 정의당이 대선 경선에서 결선투표를 실제로 실시하긴 했지만, 최종 경선결과가 달라지지는 않았다. 2007년 민주노동당의 대선 후보 경선에서 권영길과 심상정이 결선투표에서 맞붙었지만 1차 투표에서 1위를 한 권영길이 최종 승자가 됐던 것처럼, 정의당의 2022년 대선 경선에서도 심상정은 이정미를 누르고 최종 대선 후보로 선택을 받았다. 1, 2위 후보자 간 득표율의 차이는 대폭 줄었지만(8.52%p → 2.24%p), 이정미가 결국 심상정을 넘어서지는 못한 것이다.

〈표 10〉 정의당 제20대 대통령 후보 결선투표 결과

구분	이정미	심상정	무효표
온라인투표 (우편투표 합산)	4,728	4,573	57
ARS투표	1,052	1,471	112
합계 (득표율)	5,780 <b>(48.88%)</b>	6,044 <b>(51.12%)</b>	169 (득표율은 무효표 제외)

출처: 정의당 홈페이지.

특히 심상정 후보는 온라인투표에서는 이정미 후보에게 졌지만, ARS투표에서 큰 표 차이로 승리함으로써 결선투표의 승부를 결정지을 수 있었다. 이는 상대적으로 ‘고령의 전통적 당원들’이 심상정 후보를 선택한 것으로 해석될 수 있으며, 여전히 세대교체를 비롯한 새로운 의제 설정에서 정의당이 시대 변화를 따라잡지 못한다는 방증으로 읽힐 수 있는 대목이다. 그러나 경선제도가 정의당의 변화를 막고 있는 것인지, 거대 양당 중심의 정당체계가 정의당의 활동 공간을 축소시키고 있는 것인지, 낡은 리더십과 폐쇄적인 정당구조가 당의 활력을 없애는 원인인지, 어떤 진단이 더 현실에 적합한 것인지는 아직 불분명하다. 다만, 정의당의 경선이 이번 대선에서 유권자들에게 이슈로 자리잡지 못하고, 만족도 또한 높지 못했다는 점은 분명해 보인다. 이에 대해서는 V장에서 상술할 것이다.

#### IV 20대 대선 경선의 쟁점과 평가

이번 대선에서도 각 정당의 경선 과정에서는 잡음이 끊이지 않았다. 경선 시기에 관한 논란에서부터 여론조사의 역선택 방지 조항, 토론회 횟수 및 방식, 무효표 처리 논란까지 크고 작은 갈등이 경선 후보자 진영 간의 대립과 분란을 노정시켰다. 그러나 국민의힘과 더불어민주당의 갈등 양상은 서로 다른 측면에서 해석될 수 있는 것이기도 했다. 국민의힘이 대선 경선에서 보여준 잡음과 갈등은 제도화 수준이 낮은 경선물의 문제였다면, 더불어민주당은 제도화 된 경선물에 대한 수용성이 낮았다는 차이가 있다. 이 두 가지 사항을 중심으로 제20대 대선 경선의 쟁점을 살펴보고 이에 대해 평가해보고자 한다.

## 1. 제도화 되지 않은 경선룰

국민의힘 대선 경선 초반에 쟁점이 된 것은 여론조사에서 역선택 방지 조항의 포함 여부였다. 당시에 타 후보에 비해 월등히 우위를 점하고 있던 윤석열 후보 측에서는 민주당 지지자들이 국민의힘 경선 여론조사에 조직적으로 참여하여 상대적으로 약체라고 평가할 수 있는 홍준표, 유승민 후보에 대한 지지율을 끌어올릴 것을 우려했다. 그러나 여론조사에서 역선택 방지 조항을 포함할 것인지, 여론조사 문항의 초점을 ‘경쟁력’에 둘 것인지 ‘적합도’에 둘 것인지 등에 대해서는 국민의힘 당규인 ‘대통령후보자 선출 규정’에 정해둔 바가 없는 상황이었다.<sup>14)</sup> 다만, ‘대통령후보자 선출 규정’ 제44조(당선인 결정) 제1항에서 “당선인의 결정은 대통령 선거인단 유효투표결과 50%, 여론조사 결과 50%를 반영하여 산정한 최종집계결과 최다득표자로 하되, 대통령 선거인단 투표는 전국적으로 동시에 실시하며, 여론조사는 위원회가 정한 일정과 방법에 따라 실시한다”고 돼 있을 뿐이었다.

본 조항에서 말하는 ‘위원회’는 경선 업무를 관장하기 위해 중앙당에 설치하는 선거관리위원회를 지칭하는 바, 당선인 결정에서 50%의 비중을 차지하는 여론조사의 구체적인 방법이 당규에 미리 규정된 것이 아니라 사실상 선거관리위원회의 재량권 하에 놓여 있는 것이다. 그런데 여론조사는 조사 방식과 설문 문항에 따라 결과값이 크게 달라질 수 있기 때문에 50%라는 큰 비중을 차지하는 여론조사의 구체적 방법을 두고 후보자 간 다툼이 벌어질 수밖에 없게 된다. 중요한 것은 여론조사를 둘러싸고 벌어지는 이러한 형태의 갈등이 2022년 대선 경선 과정에서 처음 불거져 나온 게 아니라는 사실이다. 2007년 경선에서 이명박 후보측과 박근혜 후보측은 여론조사 문항을 두고 훨씬 더 치열하게 대립했다.<sup>15)</sup> 당시에는 여론조사가 전체 경선결과에서 20%의 비중 밖에 차지하지 않았는데도 말이다. 그런데 여론조사의 비중이 50%로 늘어난 2017년 이후에도 이런 상황이 바뀌지 않은 것이다. 10년이 넘는 시간이 흐르고, 여론조사의 비중이 훨씬 높아졌는데도, 그것의 실시방법과 설문문항을 제도화 하지 않고 경선 때마다 선관위의 재량에 맡김으로써 후보자 간 대립과 갈등은 반복되고 있다.

이처럼 경선룰의 낮은 제도화 수준은 여론조사에만 국한되지 않는다. 국민의힘은 이

14) 국민의힘 ‘대통령후보자 선출 규정’(2020.2.17. 제정) 제15조의 5(여론조사)는 다음과 같은 세 가지 조항을 두고 있을 뿐이다.

- ① 여론조사는 공정하고 정확한 국민여론을 반영할 수 있는 공인된 복수의 국내 조사기관에서 실시한다.
- ② 위원회는 여론조사기관 선정·여론조사의 방식·조사과정 참관 및 관리감독·투표결과 반영 전 검증 등에 관한 위원회의 자문에 응하기 위하여 후보자의 추천을 받은 자를 포함한 여론조사 전문가로 구성된 전문가 위원회를 둔다.
- ③ 전문가위원회의 구성과 운영을 위해 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

15) 문수인. 2007. “한나라, 여론조사 문항 결정 6일로 연기.” 『매일경제』 (8월 3일), <https://mk.co.kr/news/politics/view/2007/08/411301> (검색일: 2022.08.07).

번 대선에서 2차례의 예비경선을 거쳤는데, 2017년에도 두 번의 예비경선을 치른 후보경선이 진행된 바 있다. 그러나 국민의힘 ‘대통령후보자 선출 규정’은 예비경선과 관련한 어떠한 조항도 마련하고 있지 않다. 국민의힘에서 예비경선 절차는 순전히 선거관리위원회의 재량에 의해 처리되고 있는 것이다. 따라서 제20대 대선에서의 예비경선 절차와 방식은 제19대 대선에서와 달랐고, 예비경선 룰을 두고 벌어지는 후보자 간의 대립 역시 5년마다 반복되는 일상적 모습이 될 수밖에 없었다.

그러나 더불어민주당에서는 이러한 사항들에 대한 재량적 결정의 여지를 줄이고 공식적인 당규(제20대 대통령선거 후보자 선출 규정)에서 규정하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 예비경선 실시방법(제14조), 예비경선에서의 여론조사 설문문항(제16조 제4항, 제17조 제3항) 뿐만 아니라 본경선에서 온라인 투표(제53조), ARS 투표의 방법과 절차(제54조, 55조, 56조)에 대해서도 세부적인 규정을 두고 있다. ARS 투표의 질문은 ‘적합도’로 한다는 내용도 명확히 포함돼 있다(제55조 제4항). 즉, 후보자 간 분란의 소지가 될 수 있는 부분은 최대한 공식적인 경선룰의 수준에서 미리 제도화 하여 해결하고 있는 것이다.

이에 비해 국민의힘은 공천규정의 모호성과 포괄성을 폭넓게 인정하면서(Mahoney & Thelen 2010) 경선룰의 빈 공간을 당시의 당내 세력분포에 따른 후보자 간 권력 투쟁으로 해결하려는 특징을 보인다. 즉, 경선제도의 세부적인 사항들이 후보자 진영 간의 힘겨루기로 그때그때 달라질 수 있는 여지를 남겨두는 것이다. 제20대 대선에서 윤석열 후보는 경선을 불과 1개월여 앞둔 2021년 7월 30일 국민의힘에 입당했는데, 모든 경선룰이 안정적으로 셋팅돼 있는 상태였다면 외부영입 인사로서 윤석열은 우호적인 경선조건을 만들어내기 어려웠을지도 모른다. 앞에서 살펴봤듯이 이번 대선 경선에서 국민의힘이 선관위와 최고위원회의 결정을 거쳐 책임당원 요건을 대폭 낮추고 신규 당원들에 대한 대규모 동원이 가능하도록 경선룰을 조정한 것도 당내 기반이 부족한 외부인물(윤석열)에 대한 고려가 깔린 것이었다.

후보자 간 합동토론회의 횟수와 방법에 대해서도 마찬가지로 상황이었다. 경선에 대비할 물리적 시간이 부족했던 윤석열 후보는 토론회의 첫 시작을 최대한 늦추면서 준비할 시간이 필요했고, 나머지 후보들은 토론의 조속한 실시와 충분한 횟수의 보장을 압박했다. 결과적으로 국민의힘 선관위는 토론회를 10회 이상 실시할 뿐만 아니라 특히 1대1 맞수토론도 3회 이상 실시하는 등 후보자들에게 토론회의 새로운 형식과 기회를 열어주긴 했지만,<sup>16)</sup> 앞으로도 토론회의 실시 시기, 횟수, 방법 등 세부사항들이 공식적인

16) 허현. 2021. “국힘, 본경선 일정 확정... 토론회 10회 이상, 맞수토론 3회.” 『조세일보』 (9월 28일), <http://www.joseilbo.com/news/htmls/2021/09/20210928434170.html> (검색일: 2022.08.08).

경선룰로 제도화 되지 않고 선관위의 자유재량 속에 남겨진다면 캠프들 간의 소모적인 정쟁은 피하기 어려울 것이다.

## 2. 제도화 된 경선룰에 대한 낮은 수용성

더불어민주당의 상황은 이와는 좀 다른 양상을 보였다. 경선룰이 비교적 체계화 돼 있고, 특별당규인 ‘제20대 대통령선거 후보자 선출 규정’(2020.8.29. 제정) 또한 경선의 세부사항들까지 촘촘히 규율하고 있어 그동안 ‘시스템 공천’을 강조해온 일면이 엿보인다. 특히 20대 대선 경선에서 적용된 ‘완전개방형 국민참여경선’은 사실상 2007년 경선 때부터 실시돼 온 것이기 때문에 그동안 축적된 노하우와 시행착오의 경험들이 경선룰의 제도화에 기여했을 것으로 생각된다.

그러나 더불어민주당의 경우, 제도화 된 경선룰에 대한 수용성은 낮은 것으로 평가된다. 경선 후보자들이 자신의 유불리에 따라 제도의 적용을 거부하거나 룰을 변경하려는 모습을 보였기 때문이다. 이러한 모습은 경선이 시작되기도 전에 경선 시기를 둘러싼 논란으로 촉발되었다. 당헌 제88조(대통령후보자의 추천) 제2항에서 “대통령후보자의 선출은 대통령 선거일전 180일까지 하여야 한다”라고 못박고 있었지만, 당시 당내 대선 후보 중 1위의 지지율을 보이고 있던 이재명 후보를 제외한 타 후보측에서 경선 연기를 주장하고 나섰던 것이다. 경선 연기를 주장하는 후보측이 내세우는 ‘코로나 사태의 엄중함’이라는 것이 당헌에서 경선시기의 변경을 허용하는 “상당한 사유”에 해당할 수 있는 지에 대해서는 객관적으로 동의하기 어려운 측면이 많았다.

경선에서 열세한 위치에 있는 후보들이 경선 연기를 들고 나올 시점에서 특별히 코로나 사태가 악화된 징후를 찾기 어려웠고, 통상적으로 지지율에서 밀리고 있는 후보들이 만회할 시간을 벌기 위해 경선 일정을 늦춰달라는 것은 경선 때마다 늘상 반복돼 오던 행태였기 때문이다. 이러한 무리한 경선 연기 주장으로 인해 더불어민주당은 경선이 시작되기도 전에 이미 경선 흥행의 동력을 잃어버린 측면이 있는 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 경선 주자들이 자신의 유불리에 따라 당헌에 규정된 경선룰마저 변경하려 한다면 국정을 책임진 거대 여당의 합리적인 대선 후보 경선으로 비춰지기 어렵기 때문이다.

그러나 이러한 모습은 경선의 끝자락에 다시 한 번 반복되었다. 이재명 후보가 과반을 넘긴 50.29%를 득표하여 경선에서 승리했지만, 이낙연 후보측이 무효표 처리에 대해 이의를 제기하며 승복하지 않은 것이다. 그러나 문제가 된 조항은<sup>17)</sup> 이미 1년 전에 특

17) 더불어민주당 특별당규 ‘제20대 대통령선거 후보자 선출 규정’(2020.8.29. 제정) 제59조(후보자의 사퇴) 제1항으로, “경선 과정에서 후보자가 사퇴하는 때에는 해당 후보자에 대한 투표는 무효로 처리한다”라고 규정하고 있다.

별당규로 적법하게 제정된 것일 뿐만 아니라 정세균, 김두관 후보의 중도 사퇴 때마다 아무런 문제없이 적용돼 온 상태였다. 더구나 해당 조항이 민주당의 대선 후보 경선 규정에 최초로 포함된 것은 2007년 대통합민주신당의 대선 경선 때였다.<sup>18)</sup> 그 이후 동 조항은 한 번도 수정된 적 없이 민주당의 경선룰로 자리잡고 있었다.

즉, 15년 동안 아무런 문제제기나 이의없이 적용돼 온 당의 경선룰을 특정 후보의 경선 패배가 확정되자 뒤늦게 거부하고 나선 것이다. 물론 이낙연 후보측에서는 통상적으로 가능한 ‘이의제기’를 한 것이며, 당의 공식기구에서 이의제기가 수용되지 않은 후에는 경선 불복 움직임을 보이지 않았다고 말할 수도 있겠지만, 법규정이나 다름없는 경선룰에 대한 무리한 거부나 억지스러운 해석은 대외적으로 민주당의 법치와 수권능력을 의심케 하는 것이었으며, 당내에서는 후보자 진영 간의 화학적 결합을 극히 어렵게 만드는 분열 요소로 작용하고 말았다.

요약하면, 더불어민주당은 경선의 세부적인 룰을 미리 마련해두고 ‘시스템 공천’을 통해 제도화 수준을 높이려 했지만 후보자들이 자신의 유불리에 따라 제도의 적용을 거부하거나 룰을 변경하려는 모습을 보인 반면, 국민의힘은 기왕에 존재하는 룰은 비교적 잘 준수하는 편이지만 경선룰 자체에 빈 틈이 많아 후보자 간의 세력분포를 반영하는 권력투쟁의 결과에 따라 경선룰의 빈 공간을 메워나가도록 하는 모습이었다.

이러한 상황에서는 정당의 경선 과정이 지속적인 잡음과 갈등에 휘말릴 수밖에 없다. 제도 자체에 빈 틈이 많은 것이거나 제도에 대한 수용성이 낮은 것이거나 두 가지 상황 모두 낮은 제도화 수준을 말해주는 동일한 의미로 해석될 수 있을지도 모른다. 이는 근본적으로 정당의 경선이 캠프 중심으로 진행됨으로 인해 발생하는 현상으로 평가할 수 있을 것이다. 세부적인 경선규칙들이 후보자들 간의 힘겨루기를 통해 사전적으로 조율되어 정해질 수밖에 없는 환경(국민의힘)이나 기존 경선룰에 대해 각 캠프가 사후적으로 변경이나 거부의 움직임을 보임으로써 분란을 자초하는 환경(더불어민주당)은 모두 정당의 경선으로서 적절치 못한 사례이다. 따라서 ‘정당 중심성’이 확보되는 경선제도 모색의 중요성은 이번 20대 대선 후보 경선에 대한 평가로부터도 분명하게 도출된다.

---

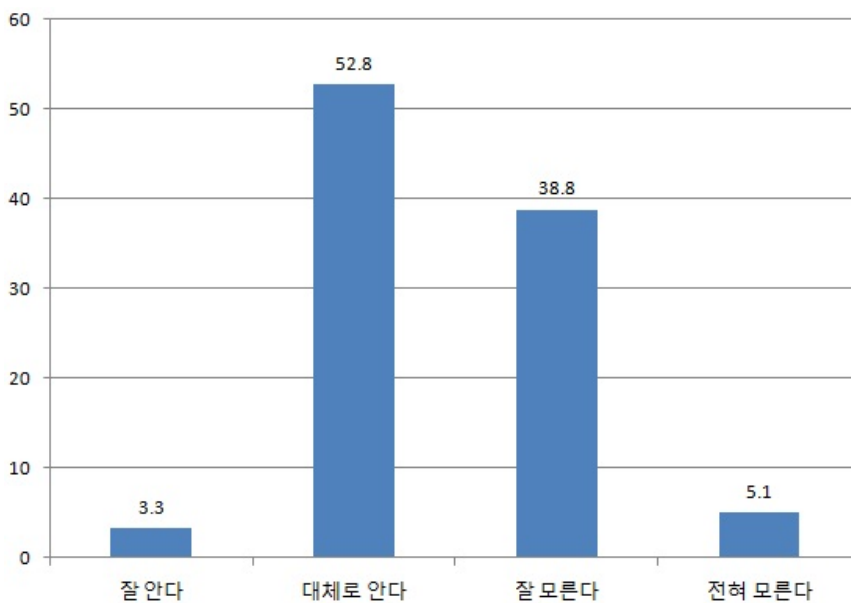
18) 당시 대통합민주신당 ‘제17대 대통령 후보자 선출을 위한 시행세칙’(2007.8.21. 제정) 제42조(후보자 사퇴) 제1항은, “경선 과정에서 후보자가 사퇴하는 경우, 사퇴한 후보자에 대한 투표는 무효로 처리한다”고 규정함으로써 더불어민주당의 현행 경선규정과 정확히 동일한 내용을 담고 있었다.

## V 경선에 대한 유권자 만족도 및 개선 방안

여기서는 경선에 대한 보다 경험적인 조사자료를 통해 유권자 만족도를 살펴보고, 이를 바탕으로 한국 정당의 경선제도에 대한 개선 방안을 간략히 논의해보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 ‘제20대 대통령 선거 외부평가’ 조사 자료를 활용하였다. 이 자료는 중앙선거관리위원회가 후원하고 한국정치학회가 리서치앤리서치에 의뢰하여 진행한 제20대 대통령 선거 사후 설문조사 결과 자료이다.

먼저, 정당의 당내 후보 경선에 대한 유권자들의 인지 정도를 측정하였다. 설문 문항은 “이번 선거에서 정당별 당내후보경선에 대해 얼마나 알고 계십니까”이며, 이에 대한 응답자들의 분포는 다음과 같다.

〈그림 2〉 정당의 당내후보경선에 대한 유권자의 인지 정도



전체적으로 보면, 정당의 당내후보경선에 대해 알고 있다는 응답자(56.1%)가 모른다는 응답자(43.9%)보다는 더 많고 과반을 넘는다. 그러나 역시 과반에 가까운 응답자들은 정당의 후보경선에 대해 인지하지 못하는 상태라는 점도 알 수 있다. 뿐만 아니라 15년 전에 실시된 동일한 형태의 ‘제17대 대통령 선거 외부평가’ 자료에 의하면, 당시에 정당의 후보선출제도에 대해 알고 있다는 응답자가 66.4%였다는 점을 감안하면(이동운 2008b), 그동안 정당의 대선 후보 경선에 대한 인지도가 더 떨어졌다는 사실을 확인하게 된다. 앞서 살펴본 것처럼 더불어민주당의 대선 경선 등 정당의 후보선출제도는 오랫동안 개방성을 높이기 위한 노력을 기울여왔지만, 본 연구를 위한 설문조사에서



는 한국 정당들의 경선이 점점 더 유권자들로부터 외면받고 있는 역설적 상황이 드러난 것이다.

그렇다면 구체적으로 각 정당의 경선제도에 대한 유권자들의 만족도는 어느 수준일까. 다음 설문 문항은 정당별 후보경선제도에 대해 알고 있다고 대답한 56.1%의 응답자들을 대상으로 각 정당별 후보경선에 대해 얼마나 만족하는지에 대해 물어보았다. 응답자들의 분포는 다음 표와 같다.

〈표 11〉 정당별 대통령 후보 경선과정에 대한 유권자 만족도

단위: %

구분	매우 만족	대체로 만족	조금 불만족	매우 불만족	잘 모르겠다
더불어민주당	5.8	45.3	27.8	17.5	3.6
국민의힘	6.8	32.4	35.8	21.8	3.2
정의당	0.5	26.9	45.5	14.1	12.9
국민의당	2.4	25.0	45.7	15.2	11.8

국민의당은 이번 대선에서 경선과정 없이 안철수 후보가 단독으로 공천을 받은 것이 때문에 분석대상에서 제외한다면 더불어민주당, 국민의힘, 정의당만이 유의미한 분석대상으로 남게 된다. 이 가운데 더불어민주당의 대선 후보 경선과정에 만족한다는 응답(51.1%)이 가장 높고 그 다음 국민의힘(39.2%), 정의당(27.4%)의 순으로 나타났다. 이는 각각 ‘완전개방형 국민참여경선’, ‘부분개방형 국민참여경선’, ‘당원 경선’을 실시했던 세 정당의 경선 개방폭과 일치하는 만족도 분포를 보여주는 것이다. 즉, 경선 개방의 폭과 유권자 만족도 사이에는 선형적인 관계가 존재한다는 사실이 확인된다.

그러나 정당별 경선 만족도를 이전 선거와 비교해 보면 조금 다른 양상을 발견할 수 있다. 5년 전에 실시된 동일한 형태의 ‘제19대 대통령 선거 외부평가’ 자료에 의하면, 당시 더불어민주당의 대선 후보 경선과정에 만족한다는 응답자는 70.8%에 이르렀고, 자유한국당의 대선 후보 경선과정은 32.4%의 응답자가 만족하는 것으로 조사되었다. 정의당은 55.8%의 응답자들로부터 경선과정이 만족스럽다는 평가를 받았다(한정훈 2017). 그렇다면, 5년 전에 비해 더불어민주당은 19.7%p 하락했고, 정의당은 28.4%p 하락한 반면, 국민의힘은 오히려 6.8%p 상승한 것이다.

이런 측면에서 본다면, 경선의 개방폭과 유권자 만족도 사이에 반드시 선형적 관계가 존재한다고 보기도 어렵다. 개방폭이 가장 낮은 정의당에 대한 만족도가 가장 크게 떨어지긴 했지만 개방성이 가장 높은 더불어민주당도 그에 못지 않은 하락폭을 보이고 있기 때문이다. 그에 비해 개방폭에서 두 정당의 중간 정도에 위치하는 국민의힘은 오히려 경선과정에 대한 만족도가 높아진 것을 확인할 수 있다. 결국, 정당의 경선과정에 대한

유권자들의 만족도는 경선제도가 얼마나 더 개방적으로 설계돼 있는지에 따라서만 결정되지는 않는다고 말할 수 있을 것이다.

따라서 정당들의 경선제도를 개선하고 유권자들의 만족도를 높이기 위해서는 다양한 측면에서의 접근이 필요하다. 무엇보다 국민참여경선이 도입된 지 20년이 지났지만 아직도 경선룰이 충분히 제도화 되지 못하고 후보자 간의 잡음과 갈등을 야기하고 있는 점은 시급히 개선돼야 할 것이다. 또한, 경선제도가 어느 정도 정착돼 가고 있음에도 불구하고 자신들의 유불리에 따라 기존의 경선룰마저 거부하거나 변경하려는 후보 캠프 및 극성 지지층의 태도는 지양돼야 한다. 제도화 수준을 높이고 안정적인 경선을 정착시키는 것은 경선룰 뿐만 아니라 그것을 수용하려는 당사자들의 태도와 실천의 문제이기도 하기 때문이다.

뿐만 아니라 경선제도는 후보선출권에 대한 개방 뿐만 아니라 분권화, 후보자격요건, 투표방식 등 다양한 제도적 요소들을 함께 고려해야 하며, 그러한 제도적 조합들이 가져올 정치적 결과 또한 참여, 대표성, 경쟁성, 반응성 등 민주주의의 세 측면들이 균형을 이루도록 주의를 기울여야 한다(Hazan & Rahat 2010). 특히 대의민주주의가 작동하는 데 있어 핵심 장치라고 할 수 있는 정당이 경선과정에서 중심적인 역할을 잃지 않도록 당의 내부 역량 강화와 후보경선의 제도화가 병행되어야 할 것이다.

## VI 결론

지금까지 제20대 대선에서 정당들의 경선과정과 제도적 특징에 대해 살펴본 후, 쟁점이 된 부분들에 대해 논하고 그에 대한 평가도 시도해보았다. 또한 선거 후 설문조사 결과를 바탕으로 정당의 경선과정에 대한 유권자 만족도를 측정해보고, 향후 경선제도 개선방안에 대해서도 간략히 논의했다.

2002년 국민참여경선의 성공적인 도입 후 수렴의 압력이 작용하였지만, 한국의 정당들은 각기 다른 형태의 경선제도를 발전시킴으로써 조금씩 차별화된 모습을 보여주고 있다. 전통적으로 ‘당원 중심 동원 모델’에 친화적이었던 국민의힘은 20대 대선에서 ‘부분개방형 국민참여경선’을 실시했는데, 책임당원의 자격 요건을 대폭 낮춤으로써 당원 선거인단이 두 배로 늘어났고, 일반국민들은 여론조사라는 제한적인 방식을 통해 경선에 참여할 수 있도록 했다. ‘지지자 중심 동원 모델’에 기반한 더불어민주당은 ‘완전개방형 국민참여경선’을 실시한 바, 권리당원보다 2.5배 가량 더 많은 당 밖의 지지자들이 경선에 참여하여 후보자 진영 간 치열한 경쟁을 벌였다. ‘대중정당 모형’에 충실한 정의당은

일정한 자격 요건을 갖춘 당원들에 한해 경선 투표권을 부여함으로써 ‘당원 경선’의 전형적인 모습을 보여주었다.

그러나 아직 유권자들의 절반에 가까운 인원(43.9%)은 정당의 당내후보경선에 대해 잘 모르거나 전혀 모른다는 반응을 보이고 있어, 오랜 시간을 거치며 정착돼 가고 있는 경선제도가 국민들에게 더 폭넓게 받아들여지기 위해 선결돼야 할 과제가 많다는 점도 확인할 수 있었다. 무엇보다 정당의 경선틀이 충분히 제도화 되지 못한 점이나 이미 마련돼 있는 공천규정마저 후보자들이 자신의 유불리에 따라 쉽게 거부하는 행태는 정당의 경선 과정이 지속적인 잡음과 갈등에 휘말리게 만드는 요인이 된다는 점을 유의해야 한다. 이러한 상황은 당의 극단적 지지층을 제외한 중도적, 합리적 유권자층이 정당 경선을 외면하게 할 뿐만 아니라 경선을 통해 선출된 후보의 본선 경쟁력마저 떨어뜨리기 때문이다.

하지만 2007년 한나라당 대선후보 경선이 친이계와 친박계 간 대립의 계기가 된 후 지금까지도 당내 계파 갈등이 사라지지 않고 있듯이, 2022년 대선을 앞두고 진행된 더불어민주당의 후보경선이 포스트 문재인 시대에 펼쳐질 계파 간 갈등의 서막으로 작용할 수 있다는 시각이 존재하는 것도 사실이다. 국민의힘 역시 외부인사 수혈을 통한 정권교체 후 당이 어떤 방향으로 재편될 지에 대해 명확하게 예측하기 어려운 상황이다. 양당의 이와 같은 상황은, 서두에서 언급했듯이, 강한 대통령제 하에서 정당의 대선후보 경선이 갖는 정치적 규정력이 그만큼 크다는 점을 보여주는 것이다. 대통령 후보 경선은 정치인들의 행태에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정당의 조직과 발전 경로를 규정짓는 중대한 계기임에 틀림 없다(Samuels & Shugart 2010).

이처럼 정치과정에서 중요한 작용을 하는 정당의 경선제도를 평가하는 기준으로 본 연구는 ‘정치체제 차원의 민주주의가 드러내는 결함을 정당이 당내 차원에서 보완해줄 수 있는 방향으로 경선제도가 역할을 하고 있는지의 여부’가 될 것이라고 밝힌 바 있다. 하잔과 라हत(Hazan & Rahat 2010)이 특히 강조하고 있는 이와 같은 관점은 유권자들이 느끼는 전반적인 경선 만족도가 하락하고 있는 시점에서 시사하는 바가 크다. 국가 차원의 ‘선거 민주주의’를 정당이 ‘경선 민주주의’의 형태로 그대로 따라간다면, 유권자들 앞에 놓이는 최종 선택지가 부실해지고 정치체제 차원의 ‘선거 민주주의’의 질 또한 개선되기 어려울 것이다. 따라서 정당들의 경선과정과 제도가 한국사회의 건강한 민주주의 회복에 기여하고 있는지를 제20대 대선을 통해 점검해 보았다는 측면에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강원택. 2012. “한국 정당정치의 위기와 해결방안: 당내 민주화와 국민참여경선을 중심으로.” 『계간 민주』 제5호, 128-143.
- 강원택. 2009. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14권, 35-62.
- 국민의힘. 2021. 『당헌·당규집』.
- 김영태. 2002. “민주당 대선 후보 경선의 제도적 특징과 영향.” 『세계지역연구논총』 18집, 19-35.
- 더불어민주당. 2021. 『강령·당헌·당규집』.
- 류미나. 2021. “국민의힘 대선 전당대회 D-4... 오늘부터 당원투표.” 『연합뉴스』 (11월 1일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211031050900001> (검색일: 2022.08.06).
- 마이클 포터·캐서린 켈 저. 박남규 역. 2020. 『권력의 배신』. 서울: 매일경제신문사.
- 문수인. 2007. “한나라, 여론조사 문항 결정 6일로 연기.” 『매일경제』 (8월 3일), <https://mk.co.kr/news/politics/view/2007/08/411301> (검색일: 2022.08.07).
- 바른정책연구소. 2018. 『바른정당 백서: 바른정당 385일, 개혁보수의 길』. 서울: (주)삼영디엔피.
- 박수형. 2014. “대통령 후보선출제도 변화 연구.” 『한국정치학회보』 제48집 4호, 197-223.
- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구: 16-18대 대선후보 경선제도 비교.” 『미래정치연구』 6권 1호, 65-87.
- 서복경. 2020. “한국 정치 100년, 정당조직문화의 변화.” 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 편. 『한국 민주주의 100년, 가치와 문화』. 파주: 한울.
- 서정건. 2022. “제1주제 토론편.” 『신정부 출범과 한국 민주주의의 진로』. 윤보선민주주의연구원 개원 10주년 기념 세미나 자료집.
- 성치훈·진영재. 2016. “한국정당의 국민참여경선제 도입 적실성과 보완점: ‘제도’와 ‘유권자문화’를 중심으로.” 『의정연구』 22권 3호, 84-115.
- 신유섭. 2007. “국민경선을 통한 대통령 후보선출과 정치발전.” 『의정연구』 13권 1호, 59-77.
- 윤왕희. 2022a. “국회의원후보 공천제도의 개선방안 연구: 하잔과 라하의 ‘3단계 공천모형’을 중심으로.” 『선거연구』 제16호, 63-90.
- 윤왕희. 2022b. “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 21권 2호, 83-120.
- 윤왕희. 2022c. “공천제도 개혁과 한국 정당정치의 변화에 관한 연구: 국민참여경선은 왜 참여를 이끌어내지 못했다.” 서울대학교 박사학위 논문.
- 윤종빈. 2008. “2007년 대선과 정당의 후보선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 26권 1호, 31-55.
- 이동윤. 2008a. “정당의 후보 선출 제도와 정당정치의 문제점: 제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 5-37.

- 이동윤. 2008b. “당내 후보경선제도의 적용과 평가.” 『제17대 대통령선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- 이상우. 2021. “국민의힘 신규당원 20만명 표심에 윤·홍 촉각.” 『인천일보』 (9월 27일), <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1113848> (검색일: 2022. 08. 05).
- 이현출. 2003. “대통령 선거와 총선의 후보 선출 과정.” 『의정연구』 9권 1호, 29-57.
- 장훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 8권 2호, 178-206.
- 정의당. 2021. 『당헌·당규집』.
- 정한울. 2022. “한국 대선의 흐름과 유권자의 변화’ 토론문.” 『대선 여론조사와 출구조사 진단』. 한국조사협회 창립 30주년 기념 세미나 자료집.
- 조진만. 2012. “여론조사 공천의 이론적 쟁점과 기술적 과제, 그리고 정당의 선택.” 『의정연구』 18권 2호, 131-155.
- 중앙선거관리위원회. 2014-2021. 『2013-2020년도 정당의 활동개황 및 회계보고』.
- 지병근. 2010. “서베이 민주주의(Survey Democracy)?: 6·2 지방선거 후보공천사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 19집 3호, 57-75.
- 한정훈. 2017. “정당별 후보 경선제도 변화와 평가.” 『제19대 대통령선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회.
- 허헌. 2021. “국힘, 본경선 일정 확정... 토론회 10회 이상, 맞수토론 3회.” 『조세일보』 (9월 28일), <http://www.joseilbo.com/news/htmls/2021/09/20210928434170.html> (검색일: 2022. 08.08).
- Bille, Lars. 2001. “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?” *Party Politics* 7(3), 363-380.
- Hazan, Reuven Y. & Rahat, Gideon. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Howell, William G. & Terry M. Moe. 2020. *Presidents, Populism, and the Crisis of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven. & Ziblatt, Daniel. 2018. *How Democracies Die*. Broadway Books.
- Mahoney, James. & Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of gradual Institutional Change.” In Mahoney, James. & Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- McCarty, Nolan. 2015. “Reducing Polarization by Making Parties Stronger.” In Nathaniel Persily (eds.), *Solutions to Political Polarization in America*. New York: Cambridge University Press.

- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul. & Hazan Y. Reuven. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics* 7(3), 267-275.
- Rahat, Gideon. & Tamir Sheaffer. 2007. "The Personalization(s) of Politics: Israel 1949-2003." *Political Communications* 24(1), 65-80.
- Samuels, David J. & Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan. 2015. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press.

# 08

## 각 정당별 공천 및 경선제도 분석: 제8회 지방선거

박지영(성신여자대학교)





## 요약문

이번 제8회 지방선거는 지난 지방선거와는 달리 각 정당의 공천 및 경선과정에서 일반유권자의 참여가 보다 확대된 선거였지만 여전히 많은 문제점이 노출되었다. 지방자치법 전면 개정으로 그 어느 때보다도 지역발전 공약이나 정책경쟁을 기대하였지만 후보자들은 지역사회의 주민들보다는 수단과 방법을 가리지 않고 정당의 공천에만 집착하는 행태를 보였다. 이처럼 지방선거에서의 정당공천과 당내경선은 정당의 책임정치 구현, 공직 후보자에 대한 사전 검증, 그리고 정치적 소수자들의 대표성 제고라는 순기능에 비해 지방자치의 중앙정치 예측 심화, 정당공천을 둘러싼 금전 수수, 중앙 정치인에 대한 충성 서약, 각종 비리 만연 등 지방자치를 위협하는 역기능을 끊임없이 만들어 지방선거에서의 정당공천에 대한 우려가 심화되고 있다. 비록 정당들이 다양한 형태의 상향식 공천방식을 도입하여 이러한 우려를 불식시키려는 노력을 기울이고 있지만 각 정당의 자율에 의해 공천이 이루어지면서 여전히 여러가지 부정적인 폐해가 나타나고 있다.

이번 지방선거에 나타난 주요 공천 관련 쟁점사안으로는 역대 최대의 무투표 당선자 문제, 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제, 그리고 공천에서의 여성 대표성 축소 문제가 있다. 우선, 이번 지방선거에서 무투표 당선자가 역대 최대로 늘어난 것은 거대 양당 체제로 인한 것으로 거대 양당 독점체제의 심화가 무소속이나 제3당에서 출마할 가능성 자체를 봉쇄하여 결과적으로는 거대 양당이 공천 과정에서부터 '적대적 공존'을 유지하는 양상을 보인 것으로 평가할 수 있다. 다음으로는 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제인데, 비록 이번 지방선거에서 양당 모두 공천심사시 엄격한 기준을 적용하겠다고 약속했음에도 불구하고 불성실한 의정활동을 수행한 지방의원을 다시 공천하는 결과를 보여주었는데, 이는 여전히 공천이 배타적이고 폐쇄적인 방식으로 실시되어 후보자를 결정했기 때문이다. 마지막으로, 공천에서의 여성 대표성 축소 문제로, 거대 양당은 당헌·당규상의 여성공천 30% 명시와 당대표의 여성후보공천 약속을 지키지 않았고 여성 후보를 당선권이 아닌 후순위에 공천하는 등의 여성의 대표성 확대에 여전히 소극적인 태도를 보였다.

각 정당의 공천 및 경선에 대한 유권자 인식조사 분석 결과에 따르면, 우선 응답자들은 더불어민주당보다는 국민의힘의 경선과정에 대해 좀 더 긍정적으로 평가하였는데, 이는 국민의힘이 후보 공천과정에서 출마후보들의 자질을 검증하는 기초자격평가시험

을 도입하고 면접을 강화하는 등의 합리적인 평가기준에 따른 공정한 경쟁을 통해 후보를 결정하고자 하는 의지를 보였기 때문이라고 판단된다. 다음으로 당내 후보 공천에서 가장 중요하게 고려되어야 할 사항으로 도덕성이 가장 높은 순위를 차지하였고, 그 다음으로 개인능력, 당 정체성 부합, 당내 기여도, 당선 가능성 순이었다. 선호하는 후보자 공천 방법 관련하여, 정당 지지여부와 관계없이 응답자들은 모두 당원투표, 대의원 투표, 그리고 일반국민여론조사를 합산하는 방안을 선호하였는데, 이는 정당 지도부의 전략공천 남발과 중앙에 의한 일방적인 후보 결정 등 기존 공천 방식이 갖는 문제점에 대한 인식을 공유했기 때문이라고 판단된다. 마지막으로, 정치적 대표성과 할당제에 대한 태도에 있어 일반 응답자들은 청년공천할당제의 필요성에 대해서는 모두 공감하였지만, 여성공천할당제에 있어서는 여성을 제외하고 모두 부정적인 입장을 견지하였다. 흥미로운 점은 전문가 인식조사에서 학계, 정치인들을 포함한 전문가들은 청년공천할당제와 여성공천할당제 도입에 모두 공감하는 입장을 보였는데, 이를 통해 일반 응답자와 전문가 간의 여성의 정치 대표성 확대에 대한 인식차가 크게 존재한다는 것을 확인하였다.

종합해보면, 이번 지방선거에서 각 정당의 공천과 경선과정은 여전히 많은 문제점을 노출하였지만 상향식 공천 방식의 확대 및 투명성과 공정성을 높이기 위한 시도들이 있었다는 점에서 높이 평가할만하다. 다만 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위하여 공천방식에 대한 구체적인 규정이 마련되어야 하며, 지방선거에서의 단기적 이익을 위해 인기영합주의적인 선거방안을 마련하기 보다는 민주적 참여와 경쟁을 강화할 수 있도록 제도를 정비하고, 상향식 공천방안에 관한 사회적 합의를 이끌어가는 것이 중요하다고 생각된다. 특히, 여성공천할당제 관련하여 정치 영역에서 나타나는 성 불평 등 해소를 위해서는 여성할당제와 같은 제도적 측면에서의 접근과 더불어 정당의 여성 후보자 발굴을 위한 노력과 시민사회에서의 여성 대표성 확대를 위한 노력이 필요하다고 본다. 여성의 정치적 대표성을 높이기 위해 제도적으로 여성할당제를 강화하는 것도 중요하지만 장기적으로는 선거에서 여성의 경쟁력을 강화함으로써 여성후보가 보다 많은 기회를 얻을 수 있는 정치·사회적 환경을 마련하는 것이 필요하다.

### I 서론

이번 제8회 전국동시지방선거는 여당인 국민의힘이 17개 광역자치단체장 가운데 12곳에서 승리를 거두었다. 더불어민주당이 2018년 지방선거에서 압승한지 불과 4년 만에 지방권력이 전면 교체된 것이다. 사실 이번 지방선거는 지방자치법 전면 개정으로 지방정부의 권한과 역할이 증대되었기 때문에 그 어느 때보다도 출마 후보자들의 지역 발전 공약이나 정책경쟁을 기대할 수 있었다. 그러나 이번 지방선거 역시 지역의 이슈는 사라지고 중앙정치의 쟁점만 부각된 채 지방선거 본연의 역할을 다하지 못했고, 지역사회의 주민들보다 당락을 좌우하는 중앙 정치권과 공천권자의 의향을 살피는데 급급한 기초의원들의 모습은 정당공천의 폐해를 다시금 확인시켜 주었다.

원칙적으로 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해 지역주민의 정치 참여를 보다 효율적이고 책임 있게 구현하고, 지방선거를 통해 선출된 지역주민들의 대표가 지방 정부와 지방 의회를 구성하여 정책을 집행함으로써 지역주민들의 민주 의식과 자치 능력을 배양하는 동시에 민주 정치의 토대를 공고히 하는 기능적 역할을 수행한다. 또한, 선거후보자들은 당내의 투명한 공천 및 경선 과정을 통해 당선 후 펼치게 될 자신의 정책을 유세 과정에서 지역유권자에게 명료하게 제시하고, 지역유권자들은 이러한 정책과 공약을 바탕으로 후보자를 선택함으로써 실질적 의미에서 민주시민으로서의 역할과 기능을 다할 수 있게 되는 것이다.

그러나 지금까지 지방선거에서의 정당공천과 당내경선은 정당의 책임정치 구현, 공직 후보자에 대한 사전 검증, 그리고 정치적 소수자들의 대표성 제고라는 순기능에 비해 지방자치의 중앙정치 예측 심화, 정당공천을 둘러싼 금전 수수, 중앙 정치인에 대한 충성 서약, 각종 비리 만연 등 지방자치를 위협하는 역기능을 끊임없이 만들어 지방선거에서의 정당공천제에 대한 우려가 심화되고 있다. 비록 2010년 지방선거부터 거대 양당이 도입한 시민공천배심원 경선제도와 국민공천배심원 경선제도를 통해 이러한 우려를 불식시키려는 노력을 기울이고 있지만 이러한 각 정당의 당내 공천 및 경선제도의 변화가 과연 당내 민주주의를 발전시키고 나아가 지방정치 활성화에 기여하고 있는가에 대

한 의구심은 여전히 남아있다.

따라서 본 연구에서는 이번 2022년 지방선거 결과를 바탕으로 더불어민주당과 국민의힘의 공천 및 당내 경선제도 현황을 비교·분석하고, 당내 경선 과정에 대한 평가 및 제도적 효과를 살펴보기 위해 유권자 의식조사 등의 자료를 활용하고자 한다. 그리고 당내 경선제도의 효과성을 분석하기 위해 각 정당별 공천 기준 및 경선 과정, 바람직한 후보 공천 방법 등에 대한 지역유권자들의 인식을 살펴본다. 또한 각 정당의 후보 경선 제도의 차이를 비교·분석하기 위해 정당별 경선제도에 관한 내부 규정 및 언론기사 등의 자료도 함께 살펴보고자 한다. 결과적으로 이번 6·1 지방선거에서 나타난 정당별 공천과 경선제도를 분석하고 평가하는 것은 풀뿌리 민주정치를 활성화하기 위한 필수적인 과정일 뿐만 아니라 향후 지방선거가 그 본연의 기능과 역할을 제대로 수행되기 위한 조건과 발전 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 정당의 공천 및 경선제도 개괄을 통해 후보 공천방식에 대한 이론적 연구 및 지방선거에서의 정당 공천에 대한 제도적 고찰을 한다. 이를 토대로 3장은 6.1 지방선거에서 더불어민주당과 국민의힘의 지방선거 관련 공천 및 경선제도를 당헌과 당규를 중심으로 분석하고 이번 선거에서의 쟁점사항에 대해 논의한다. 4장에서는 유권자 설문조사 결과를 분석하여 이번 지방선거에서 각 정당의 공천 및 경선과정에 대한 유권자의 인식을 살펴본다. 마지막으로 5장에서는 본 연구의 주요 내용을 요약하고 한국 정당의 공천제도에 대한 개선방향 및 시사점을 논의할 것이다.

## II 정당의 공천 및 경선제도 개괄

### 1. 후보공천방식에 대한 이론적 연구

공천은 공직선거 후보자를 추천하는 정당의 고유한 기능 중의 하나로 이는 정당을 시민단체나 이익집단과 구분하는 기준이 될 수 있다. 정당의 후보공천방식과 관련하여 많은 민주주의 국가의 정당들은 서로 다른 유형의 후보공천방식을 제도화하여 운영하고 있으며 동일 정당이라도 시기에 따라 혹은 상황에 따라 각기 다른 방식을 통해 후보를 결정하고 있다. 따라서 다양한 공천 방식을 비교하기 위해서는 “누가 선출하는가?(공천주체),” “누가 후보가 될 수 있는가?(후보 자격 요건),” “어디에서 선출하는가?(선출단위),” “어떤 방식으로 선정하는가(선정방식)”와 같은 기준을 파악해야 한다(김용호 2009). 이를 위해 기존 연구에서 제시하는 공천 유형에 관한 기준을 살펴보고자 한다(Ranny 1981, Norris 1996, Rahat and Hazan 2001).

우선 후보자 선정 방식은 크게 상향식과 하향식으로 구분할 수 있는데 상향식은 선거 지역구의 당원들이나 일반 주민들이 참여하는 경선을 통해 정당의 후보자를 선출하는 것이고 하향식은 소수의 사람들이 누가 정당의 후보자로 선거에 출마할지를 결정하는 것을 의미한다. 상향식 공천제는 국회의원들이 정당 내 의사결정에서 지역구의 다양한 의견들을 반영할 수 있고, 정당의 의사결정구조가 민주화되어 있을 뿐만 아니라 다양한 의견이 반영된 의사결정이 이루어질 가능성이 높다는 장점이 있다. 반면 느린 의사결정 과정과 정권획득에 유리한 전략적 공천이 어렵고 주민들이 포퓰리즘이나 선심성 공약에 쉽게 영향 받을 수 있다는 단점이 있다. 하향식 공천제의 경우 당선 가능한 후보자의 선출이 용이하나 공천과 재선에 정치생명이 걸려 있는 국회의원들은 당론과 지역구의 이익이 충돌할 경우 당론에서 자유롭기 어렵고 이러한 의사결정구조에서는 다양한 의견이 존재하기 어려워 일부의 의견이 당론으로 채택될 가능성이 높다는 단점이 있다(김재훈 2010).

다음으로 노리스(Norris 1996)는 후보 공천권이 중앙집권적(centralized)인가/지방분권적(localized)인가 그리고 후보 공천 과정이 관료적(bureaucratic)인가/후원적(patronage)인가에 따라 공천 유형을 네 가지 유형으로 나누었다. 첫 번째 유형은 중앙집권적-관료적 결정 유형으로 당규에 의해 중앙당 지도부나 계파 지도부에 의해 후보자가 전적으로 결정된다. 두 번째 유형은 중앙집권적-후원적 결정 유형으로 공천 과정이 당 지도부간 그리고 계파간 협상에 의해 주도되고 해당 지역의 일반당원이나 주민들은 영향력을 행사하지 못한다. 세 번째 유형은 지방분권적-관료적 결정 유형으로 후보자 총원과정에서 지방 선거구 자체의 고유 권한인 동시에 그 선정과정이 엄격한 내부 규칙에 의해 규제된다. 네 번째 유형은 지방분권적-후원적 결정 유형으로 후보자는 당원과 일반 주민들이 참여하는 예비선거와 같은 경선제도를 통해 결정되며, 일단 경선을 통해 선출된 후보자를 당 지도부는 바꿀 수 없다.

래니(Ranny 1981)는 중앙집권화(centralization), 포괄성(inclusiveness), 직·간접적인 참여와 같은 세 가지 기준을 가지고 공천방식을 분류하였다. 중앙집권화는 중앙당과 지방당 중 누가 후보 공천권을 갖는가의 여부, 포괄성은 후보지명인단에 얼마나 많은 당원 혹은 일반유권자가 참여하고 있는가 여부, 그리고 직·간접적인 참여는 일반유권자 혹은 당원이 후보를 직접 선출하는 방식인지, 아니면 간접 선출방식으로 후보를 지명하게 되는지 여부가 정당 공천의 분류기준이 되는 것이다.

마지막으로 라हत과 하잔(Raht and Hazan 2001) 역시 세 가지 기준을 가지고 후보 선정과정을 분류하였다. 첫 번째 기준은 후보 자격과 후보 지명과 관련한 포괄성 정도(degree of inclusiveness)로 후보 자격과 관련해서 별다른 자격이 요구되지 않고 일반

유권자들이 후보선정과정에 참여하는 상향식 후보 선출이라면 포괄적이라고 할 수 있다. 두 번째 기준은 분권화 정도(degree of decentralization)로 지역단위를 중앙당, 중간단위의 지방당, 그리고 최하단위인 지역당으로 나누어 만약 공천과정이 지역당에서 후보를 결정지어 상향식으로 올라간다면 분권적이라고 할 수 있다. 세 번째 기준은 후보 공천 절차가 경선(voting)으로 결정되는지 아니면 지명(appointment)에 의한 것인지를 분류하였다.

한국 정당들의 공천 상황을 이론에 접목해보면, 1954년 제3대 국회의원 총선거에서 자유당이 최초로 공천제도를 도입한 이후, 한국의 정당들은 중앙당이 후보를 선정하는 배타적이고 중앙집권적인 하향식 공천 방식을 사용하다가 2002년 선거를 기점으로 일반당원이나 유권자가 참여하는 상향식 경선제를 포함한 여러 가지 형태의 후보자 선정 방식을 도입하였음을 알 수 있다. 지방선거에 정당들의 상향식 공천 비율이 증대되고 있다는 것은 후보선출권의 확대를 의미하는 포괄성(개방화) 정도와 후보선출 권한의 분산을 의미하는 분권화 정도가 높아졌다는 것을 의미하며, 이는 정당 민주주의의 핵심적 결정요인인 공천제도의 민주화가 점차 확대되고 있음을 보여준다.

## 2. 지방선거에서의 정당공천제에 대한 제도적 고찰

정당공천제는 1991년 지방자치제가 부활한 이후 광역의원 선거에 한해 제한적으로 실시되었다가 이후 1995년 자치단체장까지 확대되었으며, 2006년 지방선거를 앞두고 기초의회 의원까지 포함하는 현행 정당공천제가 도입되었다. 정당의 후보공천은 대통령, 국회의원, 그리고 광역·기초선거까지 그 범위가 매우 넓고 다양하며, 공직선거법 역시 정당의 후보공천을 보장하고 있다.

지방선거에서의 정당공천 관련하여 현행 「공직선거법」 제47조 제1항과 「정당법」 제31조에서 정당이 후보자를 공천할 수 있는 법적·제도적 근거를 발견할 수 있다. 2020년 1월 14일에 개정된 「공직선거법」 제47조 제1항에서 “정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.”고 규정함으로써 지방선거에서 각 정당들은 소속당원을 후보자로 공천할 수 있게 되었다. 그리고 「공직선거법」 제47조 제2항은 공직자의 추천과 관련하여 “정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.”고 규정함으로써 공직선거 후보자의 선출 절차를 민주적으로 하도록 하고 있다. 또한 「공직선거법」 제47조 제3항에는 “정당이 비례대표 국회의원선거 및 비례대표 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 10분의 50 이상을 여성으로 추천하

되, 그 후보자명부의 순위의 때 홀수에는 여성을 추천하여야 한다.”고 규정한다. 그리고 「공직선거법」 제57조2 제1항에는 “정당은 공직선거후보자를 추천하기 위해서 경선을 실시할 수 있다.”라고 하여 당내경선 실시 가능성을 규정하고 있다. 이처럼 한국의 경우 후보 공천과 관련하여 공직후보 선정 절차가 민주적이어야 한다는 점, 공천에서 여성의 대표성을 보장해야 한다는 점, 그리고 당내경선 실시 가능성만을 법으로 명시하고 있고 이를 제외한 후보선정 과정과 관련된 모든 내용은 법률이 아닌 각 정당의 당헌, 당규에 따른 절차에 의해 자율적으로 이루어지고 있다.

### III 6.1 지방선거에서 정당별 공천방식 및 결과 분석

본 장에서는 더불어민주당과 국민의힘의 지방선거 관련 공천 및 경선제도를 당헌과 당규를 중심으로 분석하고 이번 선거에서의 몇 가지 쟁점 사항에 대해 논의한다.

#### 1. 더불어민주당의 공천 관련 당헌·당규

더불어민주당은 당헌(개정 2022년 4월 15일)<sup>1)</sup> 제87조, 제89조, 제91조부터 제104조에 따라 지방자치단체의 장 선거 및 지방의회의원선거 후보자의 추천에 필요한 사항을 규정한다. 공직선거후보자 추천 및 선출직 공직자 평가위원회 규정 관련 당규(개정 2022년 4월 15일)<sup>2)</sup>를 살펴보면 중앙당전략공천관리위원회(“전략공천위원회”), 시·도당공직선거후보자추천관리위원회(“시·도당공천관리위원회”), 시·도당 비례대표후보자추천위원회(“비례대표공천관리위원회”) 등 삼원화된 공천심사주체가 각각 지방선거 120일, 100일, 60일전에 구성되어 예비후보자에 대한 자격심사, 추천심사, 비례대표후보자추천 등을 수행하며(제10조, 제15조, 제19조), 필요시 외부인사를 위원으로 위촉할 수 있다고 규정한다. 더불어민주당은 후보자의 심사기준(정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성, 그리고 여성/청년/장애인/사무직 당직자 및 공로자는 가산점 부여)과 단수 추천의 사유(추천신청자 1인, 다른 후보자의 결격사유 존재, 현격한 자질이나 능력 또는 경쟁력)를 비교적 상세히 명시하고(제33조) 있다. 경선은 국민참여경선, 국민경선, 당원경선, 시민공천배심원경선의 경선방식을 사용하여 세분화하고 있는데, 국민참여경선은 해당 선거구의 권리당원과 권리당원이 아닌 유권자를 대상으로 하며(제40조), 국민경선은 당원을 별도로 구분하지 않고 해당 선거구의 유권자를 대상으로(제

1) <https://theminjoo.kr/introduce/rule/const> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

2) <https://theminjoo.kr/introduce/rule/regul> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

41조), 당원경선은 해당 선거구의 당원을 대상으로(제42조) 실시하며, 세 방식 모두 선거인단투표, 전화면접여론조사, 휴대전화투표 또는 인터넷 투표 등의 방법으로 선택하여 실시할 수 있고, 투표·조사결과 반영은 권리당원은 100분의 50이하, 권리당원이 아닌 유권자는 100분의 50 이상으로 반영한다. 그리고 권리당원선거인단 구성시에 여성당원은 선거인 중 100분의 30 이상, 청년당원은 선거인 중 100분의 10 이상이 되도록 노력한다고 규정한다. 시민공천배심원경선은 현지 유권자 또는 전문가를 대상으로 배심원단을 구성하여 실시하는데 후보자 합동연설·토론회 등을 거쳐 배심원단의 투표를 통해 후보자를 선출한다(제43조).

후보자 추천을 위한 경선시행세칙(제정 2022년 4월 20일)을 살펴보면 국민참여경선은 권리당원선거인단 온라인투표·ARS투표 결과를 전체 결과의 100분의 50, 안심번호 선거인단 ARS투표 결과를 전체 결과의 100분의 50으로 반영하고, 당원경선은 권리당원선거인단 ARS투표의 방법으로 실시한다.

이번 지방선거에서 더불어민주당은 청년 후보자를 포함하여 경선하는 ‘청년전략선거구’를 선정하였다. 청년전략선거구에서의 경선은 청년 후보자에게도 동등한 경쟁을 보장하기 위해 시민공천배심원제경선을 실시한다. 시민공천배심원제경선 방식은 현장심사단+전문심사단(총 50인) 40%, 지역 권리당원 30%, 국민심사단 30%로 진행되며, ARS투표 등 심사단별 투표 합산 비율을 통해 결정된다.

## 2. 국민의힘의 공천 관련 당헌·당규

국민의힘의 지방선거 공직후보자 추천 당규(개정 2021년 11월 3일)<sup>3)</sup>를 살펴보면, 지방선거 후보자의 추천은 공천신청 공고 및 접수, 공천관리위원회의 심사, 경선 등을 통해 선정하고 최고위원회의 의결로 확정한다(제3조). 공천관리위원회는 당내외 20인 이내의 위원으로 구성하며(제4조), 비공개를 원칙으로 심의하고(제9조), 재적위원 과반수 참석, 과반수찬성 방식을 따라 의결한다(제8조). 지방선거의 공직후보자 선출을 위한 경선은 선거인단 유효투표결과 50%, 여론조사 결과 50%를 반영하여 결정한다(제22조). 경선에 참여한 정치신인, 여성, 청년 등의 후보자는 본인이 얻은 득표수의 최대 100분의 20의 가산점을 받을 수 있다(제26조). 또한, 공천관리위원회는 재적 3분의 2 이상의 의결로 후보자를 단수로 추천할 수 있으며(제27조), 지역선거 지역구 후보자 추천에 있어 우선추천 지역<sup>4)</sup>을 선정할 수 있다(제28조).

3) [https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule\\_view.do?bbsId=PR0\\_000000001676561](https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule_view.do?bbsId=PR0_000000001676561) (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

4) 우선추천 지역이라 함은 1) 여성, 청년, 장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역 2) 공모에 신청한 사람이 없거나 여론조사 결과 등을 참작하여 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역 3) 기타 공천관



한편 지방선거 국민공천배심원단은 당헌<sup>5)</sup> 제79조에 따라 중앙당 및 시도당에 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 띠는 인사 30인 이상으로 구성되는데, 배심원 선정 방식 및 절차 등은 최고위원회의의 의결로 정해진다. 시·도지사 후보자는 중앙당 공천관리위원회의 심사와 경선을 통해 선정하고 최고위원회의 의결로 확정되며 당대표가 추천하며, 시도지사 후보자는 시도지사 선거인단의 투표와 여론조사 결과를 종합하여 선출하는데, 이 경우 시·도지사 선거인단은 당해 시도의 책임당원을 포함하여 유권자의 0.1%로 구성한다(제84조). 비례대표 시·도의회의원 후보에 여성이 50% 이상 포함되도록 하며, 순위의 매 홀수에는 여성을 추천한다(제85조).

또한 이번 지방선거에서는 현역 의원의 출마를 최소화하고 출마를 위한 탈당에 패널티를 부여해 공정 경쟁을 보장하기 위한 취지로, 후보자의 출마요건을 강화하는 ‘공천 감점 규정’을 도입하였다. 원 개혁안은 광역자치단체장 공천·경선에 출마하는 현역 의원이나 현역 자치단체장은 10% 감점, 선거일을 기점으로 최근 5년간 무소속 탈당 경력이 있는 출마자는 15% 감점하고, 지역구에서 3번 이상 낙선한 예비후보자는 공천·경선에서 배제하기로 하였다. 그러나 두 개의 패널티에 모두 해당되는 소속 현역의원들의 반발로 출마 대상자 1인당 최대 패널티를 10% 적용하도록 변경하였다. 또한 당헌·당규 보다 엄격하게 성범죄자, 아동청소년 범죄자, 음주운전자를 공천 부적격자로 규정하여 적용하고, 한 사람이 기초의원 공천시 유리한 ‘가’ 번을 연속 3번 받는 것을 금지하였다.<sup>6)</sup>

더불어민주당과 비교해 새로운 점은 국민의힘이 후보 공천에 기초자격평가(PPAT: People Power Aptitude Test)를 처음으로 도입하였다는 것이다. 국민의힘의 광역·기초의원 공천 신청을 위해서는 신청자 전원이 의무적으로 자격평가에 응시해야 하고 응시자는 60분간 3개 영역 △공직자 직무수행(당헌·당규, 공직선거법), △분석 및 판단력 평가(자료해석 및 상황판단), △현안 분석 능력(대북정책, 외교안보정책, 안전과 사회, 청년정책, 지방자치)에 걸쳐 총 30문항(100점 만점)을 풀게 된다. 절대평가 방식으로 비례대표 후보자가 70점 미만(광역의원), 60점 미만(기초의원)의 점수를 받아 ‘기초 자격’에 미달하면 공천에서 자동으로 떨어진다. 지역구 후보자는 점수를 10등급으로 나눠서 점수에 비례해 최대 10%까지 가산점이 부여되는데, 응시자가 20점을 맞으면 2%, 68점을 맞으면 6%의 가산점이 부여되는 것이다.<sup>7)</sup>

리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역이다.

5) [https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/constitution\\_view.do?bbsId=PC0\\_00000000070101](https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/constitution_view.do?bbsId=PC0_00000000070101) (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

6) <http://www.newsway.co.kr/news/view?ud=2022032112234535890> (최종 검색일: 2022년 8월 20일); <https://www.nocutnews.co.kr/news/5730981> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

7) <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47274> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

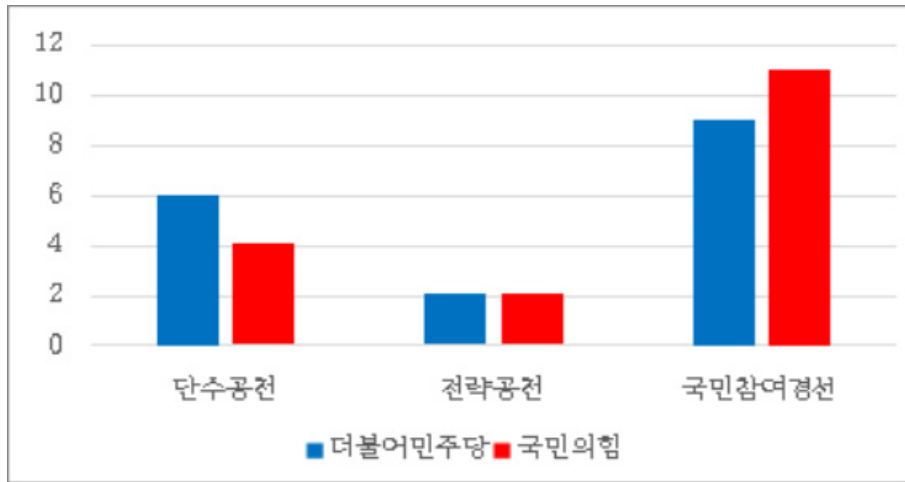
### 3. 정당별 공천과정 및 결과

6.1 지방선거에서 광역 및 기초자치단체장후보공천을 위해 더불어민주당이 선택한 공천방식은 단수 또는 전략공천, 2인 이상 경선의 경우 광역·기초단체장은 권리당원 여론 조사와 일반 유권자 여론조사를 각각 50% 반영해 후보 경쟁력을 판단하고, 광역의원과 기초의원은 권리당원 투표를 통해 후보자를 정한다. 국민의힘의 경우 경선은 더불어민주당처럼 광역·기초단체장의 경우 당원으로 구성된 선거인단 투표를 50%, 일반 유권자 여론조사를 50% 비율로 반영해 합산하고, 광역·기초의원은 선거인단 투표만 100% 반영해 최종 후보자를 가린다.

〈그림1〉은 6.1 지방선거에서 더불어민주당과 국민의힘이 광역단체장후보공천을 위해 선택한 공천방식을 단수 또는 전략공천과 국민참여경선 두 가지 유형으로 나누고, 각각의 유형들이 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 이 그림에서 보는바와 같이 더불어민주당이 공천했던 전체 17명의 광역단체장 후보들 가운데 8명(47.1%)이 그리고 국민의힘의 경우 6명(35.3%)이 단수추천 또는 전략 공천되었다. 더불어민주당의 경우 전략공천된 후보는 강원도의 이광재, 경북의 임미애고, 단수공천 지역은 부산, 대구, 인천, 울산, 충북, 전남이다. 국민의힘의 경우 광주의 주기환, 전북의 조배숙이 전략공천되었고, 서울, 부산, 전남, 경북 지역의 경우 단수공천되었다.

종합해보면 광역단체장 후보 공천 형식에 있어 양당 모두 경선의 비율이 증가하였으며, 국민의힘의 경우 더불어민주당에 비해 좀 더 개방적인 상향식 공천방식을 실시한 것으로 보인다. 그러나 두 정당 모두 특정인을 공천하거나 배제하여 공천 잡음이 끊이지 않았고 전략공천과 경선 기준 역시 모호하게 적용되었다. 예를 들어, 더불어민주당에서는 전략공천위원회의 송영길 전 대표 및 박주민 의원 공천 배제 결정 번복, 이재명 후보의 공천을 놓고 갈등이 폭발했고, 국민의힘에서는 경기, 충남 경선에서의 ‘윤심(尹心)’ 논란, 강원에선 경쟁자가 있는데도 석연치 않은 이유로 컷오프시키고 대선 때 윤 대통령의 TV토론 대응 전략을 담당했던 전 KBS 앵커를 단수 공천키로 했다가 번복하는 상황이 나타나기도 했다.

〈그림1〉 더불어민주당과 국민의힘 광역단체장 공천 방식



출처: 위키피디아 및 신문 자료 수집을 통해 저자 직접 수집

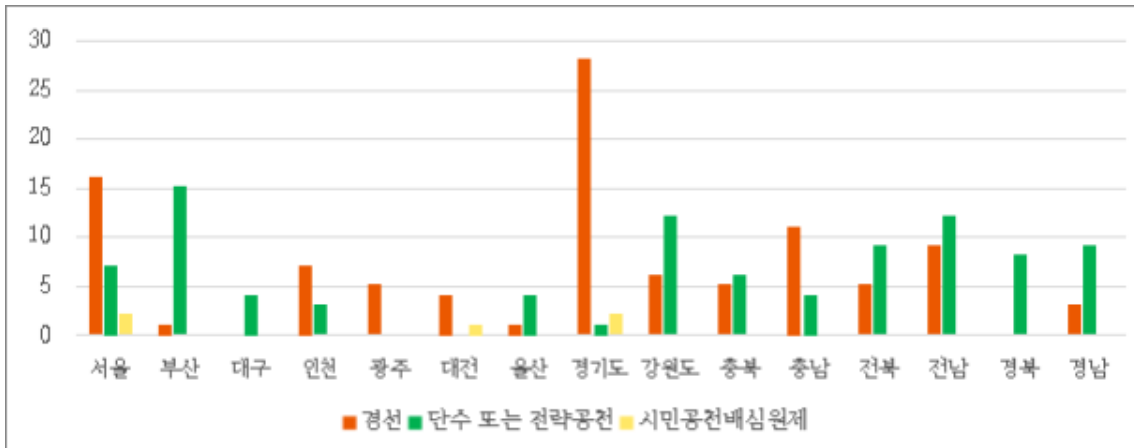
〈그림2〉는 더불어민주당의 지역별 기초단체장 후보선출방식을 보여준다. 기초단체장 후보공천 역시 더불어민주당은 전체 200명의 후보들 가운데 과반수에 조금 못미치는 94명(47%)을 시도당 또는 중앙당 공천심의위원회가 단수 또는 전략공천 하였으며, 국민참여경선으로 공천한 후보들은 101명(50.5%)에 이르렀다. 한편 시민공천배심원제에 의한 기초단체장 후보선출은 5명(‘청년전략선거구’로 선정된 서울 강서구청장과 금천구청장, 대전 서구청장, 경기 오산시장과 광주시장, 2.5%)에 그쳤다. 시민공천배심원제 도입의 원래 취지는 밀실공천과 동원경선 등의 폐해를 극복하고 국민의 참여를 보장하며 후보자간 민주적 경쟁성을 확보하기 위한 것이었지만, 해당 지역 후보자들이 청년에게만 특혜를 주는 제도라고 비판하며 집단반발하였고 시민배심원단 경선과정에서의 당규 위반 논란도 제기되었다.<sup>8)</sup>

게다가 이번 지방선거에서 더불어민주당은 기초단체장·광역·기초의원 후보 자격심사와 공천심사 과정에서 계파 간 알력 다툼, 선거 브로커의 후보 경선 과정 개입 및 금권 동원, 공무원 인사권 거래, 휴대전화 여론조사 왜곡, 금품 살포 문제 등이 터져 나왔다. 이 과정에서 유력 후보들이 민주당을 탈당해 무소속으로 출마하면서 극심한 공천 후유증을 겪기도 하였다.<sup>9)</sup> 공천 방식과 관련하여 흥미로운 점은 일반적으로 정치적 지지기반이 강한 곳에서는 국민참여방식이 높은 빈도로 활용되는데 이번에는 전북, 전남지역에서 단수 또는 전략공천이 더 높은 비율로 사용되었다는 점이며, 대구, 경북 등 더불어민주당의 정치적 기반이 취약한 영남지역 역시 모두 단수공천이 이루어졌다는 것이다. 이러한 현상은 더불어민주당의 공천 파문과 부작용으로 인해 도출된 결과라고 여겨진다.

8) <http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363538584> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

9) <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5459042> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

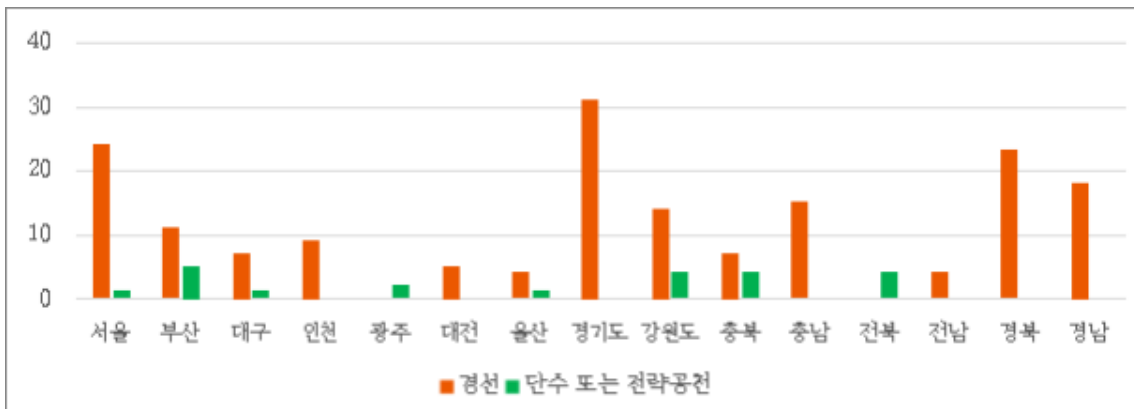
〈그림2〉 지역별 더불어민주당 기초단체장 후보선출방식



출처: 위키피디아 및 신문 자료 수집을 통해 저자 직접 수집

〈그림3〉은 국민의힘의 지역별 기초단체장 후보선출방식을 보여준다. 기초단체장 후보 공천에서 국민의힘은 전체 194명의 후보들 가운데 소수인 22명(11.3%)만이 시도당 또는 중앙당 공천심의위원회가 단수 또는 전략공천 하였으며, 대부분인 172명(88.7%)이 국민경선을 통해 공천되었다. 그런데 한 가지 주목할 점은 더불어민주당과 비교할 때 그리고 이전 지방선거와 비교할 때 국민의힘의 기초단체장 후보공천은 단수 또는 전략공천을 거의 채택하지 않고 오히려 국민경선을 통해 후보자를 선정하였다는 점이다.

〈그림3〉 지역별 국민의힘 기초단체장 후보선출방식



출처: 위키피디아 및 신문 자료 수집을 통해 저자 직접 수집

종합해보면 이번 지방선거에서 여전히 단수 또는 전략공천이 후보자 선출방안으로 이용되었지만, 양당 모두 당원 및 국민의 참여를 확대하기 위해 광역 및 기초단체장후보의 과반수 이상을 경선이라는 개방적인 제도를 통해 후보를 공천했다는 점에서 참여와 경쟁의 수준이 이전에 비해 향상되었다는 점을 알 수 있다. 특히 더불어민주당과 비교해

볼 때 국민의힘의 경우 전략공천 최소화, 경선 위주 공천, 그리고 공천 패널티 규정 발표로 후보자 선정에 있어 좀 더 개혁적인 공천을 위한 노력을 보여주었다고 평가할 수 있다.

#### 4. 지방선거에 나타난 공천 관련 쟁점사안

##### 1) 역대 최대의 무투표 당선자 문제

중앙선거관리위원회의 통계를 보면, 이번 지방선거에서 ‘경쟁자가 없어 투표 없이 당선된 후보’는 총 508명인 것으로 나타났다. 이번에 뽑힌 무투표 당선자는 구·시·군의 장 6명, 지역구 광역의원 108명, 지역구 기초의원 294명, 비례 기초의원 99명, 교육의원 1명이다. 이는 역대 두 번째 최다 규모이며, 해당 선거구는 320여 곳이다. 지난 2018년 지방선거 당시 71개 선거구에서 89명이 무투표 당선된 것과 비교해볼 때 5배나 늘어난 수치이다. 기초단체장 선거에서 무투표 당선자 6명 중 국민의힘 후보는 3명(대구 중구·대구 달서구·경북 예천군), 더불어민주당 후보는 3명(전남 해남군·전남 보성군·광주 광산구)이었다. 지역구 광역의원 무투표 당선자 108명 중 더불어민주당 후보는 61명, 국민의힘 후보는 47명이었다. 지역에 따라 경남·경북·대구시를 중심으로 국민의힘 후보가, 전남·전북·광주시를 중심으로 더불어민주당 후보가 투표 없이 당선되었는데, 모두 여야 텃밭으로 꼽히는 영·호남에 몰려있다. 지역구 기초의원 무투표 당선자 294명 중 더불어민주당 후보는 162명, 국민의힘 후보는 132명이며, 비례 기초의원 무투표 당선자 99명 중 더불어민주당 후보는 55명, 국민의힘 후보는 44명이었다. 이로써 무투표 당선자 508명 중 교육의원을 제외한 대다수 후보는 더불어민주당 또는 국민의힘 소속으로, 더불어민주당 281명과 국민의힘 226명이었다.

무투표 당선은 시민의 선택권을 박탈하는 것으로, 선거를 무력화시킨다는 점에서 문제가 심각하다. 게다가 이번 지방선거에서 무투표 당선자가 역대 최다로 늘어난 것은 거대 양당 체제로 인한 것으로 해석할 수 있으며, 이는 거대 양당 독점체제의 심화가 무소속이나 제3당에서 출마할 가능성 자체를 봉쇄하여 결과적으로는 거대 양당이 공천 과정에서부터 일종의 카르텔을 형성하여 ‘적대적 공존’을 유지하는 양상을 보인 것으로 평가할 수 있다.<sup>10)</sup>

##### 2) 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제

최근 경제정의실천시민연합(경실련)이 발표한 ‘정당별 후보자 공천현황’<sup>11)</sup>에 따르면,

10) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220601048300001> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

이번 지방선거에서 1년에 1건도 조례를 발의하지 않은 지방의원(광역·기초) 789명 중 재공천된 후보는 146명(20.1%)이었다. 정당별로 살펴보면 국민의힘의 재공천 후보 수가 95명(22.5%)으로 가장 높았고 더불어민주당의 경우 재공천 후보 수는 51명(16.8%)이었다.

〈표 1〉 임기 내 조례 발의 연평균 1건 미만 지방의원 재공천 현황

정당	1건미만 의원 수	재공천 후보 수	재공천 비율
더불어민주당	303	51	16.8%
국민의힘	422	95	22.5%
합계	725	146	20.1%

출처: 경실련 2022 인용

또한 지난 2018년 지방선거에서 선출된 지방의회 의원 중 임기 내 1건의 조례안도 발의하지 않은 의원은 총 165명으로 그중 27명(14.5%)이 재공천 되었다. 정당별로 살펴보면 국민의힘의 재공천 후보 수가 18명(18%)으로 가장 많았고, 더불어민주당의 경우 재공천 후보 수가 9명(13.8%)이었다. 이러한 결과를 볼 때 두 거대 양당 모두 지난 임기 동안 한 건의 조례안도 발의하지 않은 의원을 재공천하였다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 임기 내 조례 발의 연평균 0건 지방의원 재공천 현황

정당	0건 의원 수	재공천 후보 수	재공천 비율
더불어민주당	65	9	13.8%
국민의힘	100	18	18.0%
합계	165	27	16.4%

출처: 경실련 2022 인용

이번 지방선거에서 양당 모두 공천심사시 엄격한 기준을 적용하겠다고 약속했음에도 불구하고 불성실한 의정활동을 수행한 지방의원을 다시 공천하는 결과를 보여주었다. 이는 여전히 공천이 배타적이고 폐쇄적인 방식으로 실시되어 후보자를 결정했기 때문이라고 볼 수 있다.

### 3) 공천에서의 여성 대표성 축소 문제

1995년 처음 지방선거를 실시한 이후 지금까지 17개 광역단체에서 여성광역단체장은 단 한 명도 배출되지 못하였다. 중앙선거관리위원회의 통계 결과에 따르면, 이번 지

11) [http://ccej.or.kr/78478?pageds=1&p\\_id=77360&k=&c=](http://ccej.or.kr/78478?pageds=1&p_id=77360&k=&c=) (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

방선거에서의 공천 현황을 보면 전체 후보 등록자 7522명 가운데 여성 비중은 27.8%(2092명)이고, 여성할당제가 적용되는 비례대표 의석수를 제외하면 여성 비중은 19.9%에 불과하다. 또한 17개 광역단체장 여성 후보는 더불어민주당 1명(경북), 국민의힘 2명(경기, 전북)뿐이고, 226개 기초단체장 선거구에서도 여성 후보자는 더불어민주당 13명(6.5%), 국민의힘 10명(5.1%)에 그쳤다.

정당별 전체 후보자 대비 여성 후보자 비중은 더불어민주당 32.6%(2969명 중 967명), 국민의힘 26.0%(2922명 중 759명)이며, 여성할당제를 적용받는 비례대표 의석을 제외한 정당별 전체 후보자 대비 여성 비중은 더불어민주당 24.7%(2588명 중 638명), 국민의힘 17.5%(2544명 중 446명)이다. 광역의원 여성 후보 비중은 더불어민주당 21.6%(694명 중 150명), 국민의힘 12.6%(666명 중 84명)이고, 기초의원 여성 후보 비중 역시 더불어민주당 28.3%(1676명 중 474명), 국민의힘은 21%(1666명 중 350명)로 상대적으로 적은 편이다.

비록 2018년 지방선거에서의 여성 후보 비율인 4.7%에 비하면 이번 지방선거에서의 여성 후보 비율이 소폭 상승한 편이나, 당선자는 전국 226명의 기초자치단체장 중 여성은 서울 4명, 경기 3명으로 단 7명(3.1%)에 불과할 뿐만 아니라, 2018년 지방선거에서 서울 3명, 부산 3명, 대전 1명, 경기 1명으로 총 8명(3.5%)이 당선된 것에 비하면 수적으로는 1명이 줄었고 여성당선자 비율은 오히려 후퇴하였다.

〈표 3〉 광역자치단체장 후보자 및 당선자 현황

지방선거	후보자			당선자		
	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율
1995년	55	2	3.6%	15	0	0%
1998년	40	0	0%	16	0	0%
2002년	55	0	0%	16	0	0%
2006년	66	4	6.1%	16	0	0%
2010년	55	3	5.5%	17	0	0%
2014년	57	1	1.8%	17	0	0%
2018년	71	6	8.5%	17	0	0%
2022년	54	10	18.5%	17	0	0%

출처: 한국여성정책연구원 2022 인용

〈표 4〉 기초자치단체장 후보자 및 당선자 현황

지방선거	후보자			당선자		
	전체	여성	여성 비율	전체	여성	여성 비율
1995년	940	4	0.4%	230	1	0.4%
1998년	672	8	1.2%	232	0	0%
2002년	749	8	1.1%	232	2	0.9%
2006년	839	23	2.7%	230	3	1.3%
2010년	749	26	3.5%	228	6	2.6%
2014년	694	40	5.8%	226	9	4.0%
2018년	749	35	4.7%	226	8	3.5%
2022년	568	33	5.8%	226	7	3.1%

출처: 한국여성정책연구원 2022 인용

이번 지방선거에서 거대 양당은 당헌·당규상의 여성공천 30% 명시와 당대표의 여성 후보공천 약속은 지키지 않았고 이전 지방선거에서와 마찬가지로 여성 후보를 당선권이 아닌 후순위에 공천하는 등의 여성의 대표성 확대에 여전히 소극적인 태도를 보였다. 이번 지방선거 결과를 볼 때 여전히 여성은 과소대표되고 있으며 이러한 저조한 여성 공천 비율은 결과적으로 지역사회 내 여성의 목소리가 수렴될 정치적 공간의 축소로 이어질 수 있다는 점을 유의해야 한다.

#### IV 정당공천 및 경선에 대한 유권자 의식조사 결과

본 연구는 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회가 공동으로 실시한 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’<sup>12)</sup>를 사용하여, 유권자가 인식하는 각 정당의 공천 및 경선제도에 대하여 분석하였다. 유권자 정치의식조사 설문 가운데 공천과 관련된 내용은 다음의 네 분야이다. 첫째, 각 정당의 지방선거 후보 경선과정에 대해 어떻게 생각하는가? 둘째, 당내 후보 공천에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 무엇인가?, 셋째, 정당의 후보자 결정방식 중 어떤 방식이 가장 좋은가? 넷째, 여성공천할당제와 청년공천할당제에 대해 어떻게 생각하는가? 위의 질문들에 대한 유권자들의 응답에 대한 분석을 통해 바람직한 공천 개혁 방향을 도출하고자 한다.

12) 본 조사는 전문 여론조사기관인 리서치엔리서치가 태블릿 PC를 활용한 개별면접조사 방식을 통해 2022년 6월 13일부터 6월 24일까지 성/연령/지역별 인구비례할당 표본추출방식을 사용하여 전국 만18세이상 성인남녀 총 1046명을 대상으로 실시되었다.



## 1. 정당별 경선제도에 대한 인식

〈표 5-a〉는 더불어민주당의 후보 경선과정에 대한 인식을 보여주는 것으로, 전체 응답자의 50.7%가 부정적인 견해를 갖고 있고, 성별로는 남성(57.1%)이 여성(41.1%)에 비해 좀 더 부정적으로 평가하는 경향이 높았다. 세대별로는 20대(51.9%)가 가장 긍정적으로 본 반면, 50대(57.5%)는 가장 부정적으로 보았다. 정당일체감에 따라 살펴보면, 더불어민주당 지지자는 소속 정당의 경선과정에 대해 상당히 긍정적으로 평가하였지만 국민의힘 지지자는 상당히 부정적으로 평가하였고, 정의당 지지자는 중립적인 태도를 보였다.

한편, 〈표 5-b〉는 국민의힘의 후보 경선과정에 대한 인식을 보여주는 것으로, 전체 응답자의 긍정비율이 부정비율보다 높게 나타났다. 이는 국민의힘이 후보 공천 과정에서 출마 후보들의 자질을 검증하는 기초자격평가시험을 도입하고 면접을 강화하는 등 합리적인 평가 기준에 따른 공정한 경쟁을 통해 후보를 결정하겠다는 의지를 보였기 때문이라고 판단된다. 세부적으로 살펴보면, 성별로는 남녀 모두 긍정비율이 더 높았고, 세대별로는 5060세대 이상이 긍정적으로 본 반면, 20대부터 40대는 부정적으로 평가하였다. 정당일체감에 따른 고려를 살펴보면, 국민의힘 지지자들은 소속정당의 경선과정을 긍정적으로 평가한 반면, 진보성향의 더불어민주당과 정의당은 모두 부정평가가 압도적이었다.

〈표5〉 정당별 경선제도에 대한 인식

### a. 더불어민주당 지방선거 후보 경선과정에 대한 의견

		긍정 (%)	부정 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		43.2	50.7	481
성별	남성	38.3	57.1	287
	여성	50.5	41.2	194
세대	20대 이하	51.9	42.3	52
	30대	47.7	47.7	65
	40대	49.5	45.4	97
	50대	36.8	57.5	106
	60대 이상	39.1	53.4	161
정당일체감	더불어민주당	75.6	23.3	172
	국민의힘	13.7	75.6	205
	정의당	50	50	2

b. 국민의힘 지방선거 후보 경선과정에 대한 의견

		긍정 (%)	부정 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		49.9	43.9	481
성별	남성	50.5	44.6	287
	여성	49.0	42.8	194
세대	20대 이하	30.8	61.5	52
	30대	44.6	47.7	65
	40대	38.1	57.7	97
	50대	50.9	42.5	106
	60대 이상	64.6	29.2	161
정당일체감	더불어민주당	14	76.7	172
	국민의힘	83.4	11.2	205
	정의당	0	100	2

## 2. 공천 기준

〈표6〉은 지방선거의 당내 후보 공천에서 가장 중요하게 고려되어야 할 것이 무엇인가라는 질문에 대해 전체 응답자의 31.3%가 도덕성이라고 답하였고, 그 다음으로 개인능력(19.5%), 당 정체성 부합(18.7%), 당내 기여도(16.5%), 당선 가능성(14%) 순이었다. 유권자들은 도덕성이나 개인능력과 같이 후보자의 자질과 관련된 부분을 더 중요하게 생각하는 반면 당내 기여도나 당선 가능성은 상대적으로 덜 중요하게 여기는 것으로 보인다. 성별로는 여성(32.6%)이 남성(29.9%)보다 도덕성을 더 중요한 기준으로 보았고, 세대별로는 2030세대가 도덕성을 가장 중요하게 여기는 것으로 나타났다.

한편, 정당일체감을 기준으로 살펴보면 세 정당의 지지자 모두 도덕성을 가장 중요한 기준으로 꼽았지만, 세부적으로 살펴보면 더불어민주당과 국민의힘 지지자는 도덕성과 당 정체성을 가장 중요한 공천 기준으로 본 반면에, 정의당 지지자는 도덕성 다음으로 당선 가능성을 가장 중요한 요인으로 보았다. 이는 정의당이 소수정당이기 때문에 당선 가능성 여부가 공천기준으로 중요하게 작용한 것으로 보인다. 한편, 공천기준에서 가장 중요하지 않은 요인으로 더불어민주당 지지자는 당선 가능성을 선택하였고, 국민의힘 지지자는 개인능력을 선택하였다는 점에서 정당 간 차이를 살펴볼 수 있다.

〈표 6〉 당내 후보 공천에서 중요하게 고려할 점

		도덕성 (%)	개인능력 (%)	당 정체성 부합 (%)	당내 기여도 (%)	당선 가능성 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		31.3	19.5	18.7	16.5	14.0	1046
성별	남성	29.9	19.4	19.4	16.5	14.8	515
	여성	32.6	19.6	18.1	16.6	13.2	531
세대	20대 이하	33.7	25.8	16.3	10.1	14.0	178
	30대	32.1	26.3	15.4	16.0	10.3	156
	40대	29.0	22.3	17.6	16.6	14.5	193
	50대	29.2	17.8	21.3	20.8	10.9	202
	60대 이상	32.2	12.0	20.8	17.7	17.4	317
정당 일체감	더불어민주당	27.2	21.3	21.9	16.4	13.3	324
	국민의힘	29.8	14.9	19.3	19.1	16.9	362
	정의당	47.4	10.5	10.53	10.5	21.1	19

### 3. 선호하는 후보자 공천 방법

〈표7〉은 선호하는 후보자 공천 방법에 대한 것으로 전체 응답자의 41.2%가 당원투표, 대의원 투표, 그리고 일반국민여론조사를 합산하는 방안을 선호하였고, 그 다음으로 당원투표와 대의원 투표(21.3%), 일반국민여론조사(15.4%), 정당지도부 공천(14.1%) 순이었다. 흥미로운 점은 선호하는 공천 방식에 있어 정당별 차이가 나타나지 않는다는 점이다. 이는 정당 지도부의 전략공천 남발과 중앙에 의한 일방적인 후보 결정 등 기존 공천 방식이 갖고 있는 문제점이 지속적으로 발생하고 있기 때문에 정당 지지자들이라고 하더라도 공천과정의 공정성과 투명성, 신뢰성을 위해 당원과 대의원은 물론이고 일반 국민도 참여하는 여론조사를 압도적으로 지지하는 것으로 보인다. 또한, 더불어민주당과 국민의힘 지지자들의 경우, 전체 응답자의 의견과 비교해볼 때, 일반국민여론조사보다 정당지도부 공천을 좀 더 선호하는 것으로 나타났다. 이는 일반국민여론조사와 같이 당원과 비당원 구분없이 모든 사람이 경선 과정에 참여하도록 하는 방식보다는 당의 정체성 유지를 위해 정당지도부 공천을 좀 더 선호한 것으로 보인다.

〈표7〉 선호하는 후보자 공천 방법

		당원+대의원 투표+일반 국민여론조사 (%)	당원+ 대의원 투표 (%)	일반국민 여론조사 (%)	정당지도부 공천 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		41.2	21.3	15.4	14.1	1046
정당 일체감	더불어 민주당	47.2	19.4	13.3	16.4	324
	국민의힘	39.5	25.7	14.1	17.4	362

#### 4. 정치적 대표성과 할당제에 대한 태도

공직선거법 제47조는 국회·지방의회 비례대표 공천 시 50% 여성 할당을 의무화하고, 지역구의원 공천 시 30% 여성 할당을 권고한다. 또 정당의 당헌·당규에 따라 여성과 청년에 대한 가산점제를 시행하고 있다. 〈표8-a〉는 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성공천할당제에 대한 일반유권자 인식조사 결과로, 전체 응답자의 42.7%가 찬성하고 53.2%가 반대하는 것으로 나타났다.

성별로는 여성공천할당제에 대한 남녀 간의 인식차가 크게 나타남을 알 수 있는데, 남성은 35.1%만 찬성한데 반해 여성은 50.1%가 찬성하였다. 세대별로 보면 모든 세대가 여성공천할당제에 대해 부정적이라고 볼 수 있는데, 특히 2030세대가 다른 세대에 비해 더욱 부정적 태도를 취하였다. 이번 지방선거에서의 최대 쟁점 중의 하나가 바로 공천 규정 변화인데, 더불어민주당의 경우 여성·청년 공천 30% 이상 확대 방침을 세우며 ‘50대 남성’ 중심의 후보군 교체를 천명한 반면에, 국민의힘은 당 차원의 기초자격평가 실시로 능력주의를 표방하였다.<sup>13)</sup> 이와 같이 양당의 공천 규정 변경의 이면에는 선거에서 2030세대의 영향력이 강화되었기 때문이라고 볼 수 있다. 여성에 대한 ‘적극적인 우대정책’을 역차별과 불공정으로 간주하는 2030세대 남성의 요구가 국민의힘의 능력주의 공천 기조로 이어졌고, 이런 남성들의 요구를 ‘차별·불평등 강화’로 간주하는 2030세대 여성의 요구가 더불어민주당의 할당제 강화로 이어진 것으로 볼 수 있다. 한편, 이념성향에 관계없이 모두 여성공천할당제에 대하여 반대하는 입장이지만, 보수적이념 성향을 갖은 응답자의 경우 여성공천할당제에 대하여 가장 부정적인 입장을 취하는 것으로 나타났다.

〈표8-b〉는 청년공천할당제에 대한 일반 유권자 인식 조사결과로 전체 응답자의 66.8%가 찬성하고 33.2%가 반대하였다. 성별로는 남녀 모두 절반 이상 청년공천할당제에 대하여 우호적인 태도를 보였으며, 세대별로 살펴보면 모든 세대에서 60% 이상

13) <https://www.joongang.co.kr/article/25060798#home> (최종 검색일: 2022년 8월 20일)

청년공천할당제에 대하여 찬성하는 입장을 보였는데 특히 20대 이하와 60대 이상의 경우가 가장 우호적이었다. 또한 이념성향에 관계없이 모두 청년공천할당제를 압도적으로 지지하는 것으로 나타났다.

그러나 한 가지 생각해봐야 할 점은 여성과 청년의 정치적 대표성 확대를 위한 적극적인 정책 방안인 할당제에 있어서 세대와 이념을 막론하고 청년공천할당제를 긍정적으로 보는 것과 달리 여성공천할당제에 대해서는 여성을 제외하고 대체로 반대하는 태도를 견지한다는 점이다. 이러한 부정적인 태도의 기저에는 여성할당제의 실질적인 도입 의도가 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 것이지만 정당 공천 과정에서 여성 후보자 우대가 남성 후보에 대한 역차별이나 공정성 논란으로 이어질 수 있기 때문인 것으로 보인다.

〈표8〉 여성공천할당제에 대한 일반 유권자 인식 조사결과

a. 여성공천할당제에 대한 인식

		찬성 (%)	반대 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		42.7	53.2	1046
성별	남성	35.1	62.1	515
	여성	50.1	44.4	531
세대	20대 이하	39.3	55.1	178
	30대	39.1	60.9	156
	40대	42.0	52.8	193
	50대	43.6	51.5	202
	60대 이상	46.4	49.5	317
이념성향	진보	45.0	51.7	149
	중도	44.4	50.6	579
	보수	38.0	59.4	303

b. 청년공천할당제에 대한 인식

		찬성 (%)	반대 (%)	사례수 (명)
전체 응답자		66.8	33.2	1046
성별	남성	64.9	35.1	515
	여성	68.7	31.3	531
연령	20대 이하	69.1	30.9	178
	30대	65.4	34.6	156
	40대	66.8	33.2	193
	50대	63.9	36.1	202
	60대 이상	68.1	31.9	317
이념성향	진보	71.1	28.9	149
	중도	68.0	32.0	579
	보수	80.0	20.0	303

〈표9〉는 여성공천할당제와 청년공천할당제에 대한 일반 유권자 인식조사와의 결과를 비교하기 위한 것으로 학계 및 정치인 등이 포함된 전문가 인식조사 결과<sup>14)</sup>이다. 〈표 9-a〉를 살펴보면, 〈표8-a〉의 일반 유권자 인식조사 결과와는 달리 전문가들의 59.4%가 여성공천할당제 도입에 찬성하고, 〈표9-b〉의 청년공천할당제에 대한 전문가의 인식은 〈표8-b〉의 일반 유권자 인식조사 결과와 유사하다. 이러한 결과는 여성의 정치 대표성 확대에 대한 일반 유권자와 전문가 사이에 큰 괴리가 있음을 보여주고 있다. 이러한 격차를 완화하기 위해서는 제도적인 방법과 더불어 남성 표심을 결집시키기 위해 ‘안티 페미니즘’을 정략적으로 이용하기 보다는 공천 과정에서 보다 많은 여성 후보를 추천하려는 정당의 자발적인 노력이 우선시 되어야 한다. 또한 시민단체는 여성공천할당제와 여성의 정치 대표성 확대 필요성에 대한 담론을 형성하여 역차별 문제가 아닌 사회적 다양성을 확보하고 정치적 불평등을 해소하는 과정이라는 방식으로 접근할 필요가 있다 (이정진 2019).

〈표 9〉 전문가 인식조사 결과

a. 여성공천할당제에 대한 인식

	찬성 (%)	반대 (%)	사례수 (명)
전체 응답자	59.4	37.9	224

b. 청년공천할당제에 대한 인식

	찬성 (%)	반대 (%)	사례수 (명)
전체 응답자	60.7	39.3	224

14) 본 조사는 전문 여론조사기관인 리서치앤리서치가 이메일을 통한 온라인 조사방식을 사용하여 2022년 7월 5일부터 7월 18일까지 학계 및 정치인 등을 대상으로 총 224명을 대상으로 실시되었다.

이번 제8회 지방선거는 지난 지방선거와는 달리 각 정당의 공천 및 경선과정에서 일반 유권자의 참여가 보다 확대된 선거였지만 여전히 많은 문제점이 노출되었다. 지방자치법 전면 개정으로 그 어느 때보다도 지역발전 공약이나 정책경쟁을 기대하였지만 후보자들은 지역사회의 주민들보다는 수단과 방법을 가리지 않고 정당의 공천에만 집착하는 행태를 보였다. 이처럼 지방선거에서의 정당공천과 당내경선은 정당의 책임정치 구현, 공직 후보자에 대한 사전 검증, 그리고 정치적 소수자들의 대표성 제고라는 순기능에 비해 지방자치의 중앙정치 예측 심화, 정당공천을 둘러싼 금전 수수, 중앙 정치인에 대한 충성 서약, 각종 비리 만연 등 지방자치를 위협하는 역기능을 끊임없이 만들어 지방선거에서의 정당공천에 대한 우려가 심화되고 있다. 비록 정당들이 다양한 형태의 상향식 공천방식을 도입하여 이러한 우려를 불식시키려는 노력을 기울이고 있지만 각 정당의 자율에 의해 공천이 이루어지면서 여전히 여러가지 부정적인 폐해가 나타나고 있다.

이번 지방선거에 나타난 주요 공천 관련 쟁점사안으로는 역대 최대의 무투표 당선자 문제, 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제, 그리고 공천에서의 여성 대표성 축소 문제가 있다. 우선, 이번 지방선거에서 무투표 당선자가 역대 최대로 늘어난 것은 거대 양당 체제로 인한 것으로 거대 양당 독점체제의 심화가 무소속이나 제3당에서 출마할 가능성 자체를 봉쇄하여 결과적으로는 거대 양당이 공천 과정에서부터 '적대적 공존'을 유지하는 양상을 보인 것으로 평가할 수 있다. 다음으로는 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제인데, 비록 이번 지방선거에서 양당 모두 공천심사시 엄격한 기준을 적용하겠다고 약속했음에도 불구하고 불성실한 의정활동을 수행한 지방의원을 다시 공천하는 결과를 보여주었는데, 이는 여전히 공천이 배타적이고 폐쇄적인 방식으로 실시되어 후보자를 결정했기 때문이다. 마지막으로, 공천에서의 여성 대표성 축소 문제로, 거대 양당은 당헌·당규상의 여성공천 30% 명시와 당대표의 여성후보공천 약속을 지키지 않았고 여성 후보를 당선권이 아닌 후순위에 공천하는 등의 여성의 대표성 확대에 여전히 소극적인 태도를 보였다.

각 정당의 공천 및 경선에 대한 유권자 인식조사 분석 결과에 따르면, 우선 응답자들은 더불어민주당보다는 국민의힘의 경선과정에 대해 좀 더 긍정적으로 평가하였는데, 이는 국민의힘이 후보 공천과정에서 출마후보들의 자질을 검증하는 기초자격평가지험을 도입하고 면접을 강화하는 등의 합리적인 평가기준에 따른 공정한 경쟁을 통해 후보를 결정하고자 하는 의지를 보였기 때문이라고 판단된다. 다음으로 당내 후보 공천에서 가장 중요하게 고려되어야 할 사항으로 도덕성이 가장 높은 순위를 차지하였고, 그 다음

으로 개인능력, 당 정체성 부합, 당내 기여도, 당선 가능성 순이었다. 선호하는 후보자 공천 방법 관련하여, 정당 지지여부와 관계없이 응답자들은 모두 당원투표, 대의원 투표, 그리고 일반국민여론조사를 합산하는 방안을 선호하였는데, 이는 정당 지도부의 전략공천 남발과 중앙에 의한 일방적인 후보 결정 등 기존 공천 방식이 갖는 문제점에 대한 인식을 공유했기 때문이라고 판단된다. 마지막으로, 정치적 대표성과 할당제에 대한 태도에 있어 일반 응답자들은 청년공천할당제의 필요성에 대해서는 모두 공감하였지만, 여성공천할당제에 있어서는 여성을 제외하고 모두 부정적인 입장을 견지하였다. 흥미로운 점은 전문가 인식조사에서 학계, 정치인들을 포함한 전문가들은 청년공천할당제와 여성공천할당제 도입에 모두 공감하는 입장을 보였는데, 이를 통해 일반 응답자와 전문가 간의 여성의 정치 대표성 확대에 대한 인식차가 크게 존재한다는 것을 확인하였다.

종합해보면, 이번 지방선거에서 각 정당의 공천과 경선과정은 여전히 많은 문제점을 노출하였지만 상향식 공천 방식의 확대 및 투명성과 공정성을 높이기 위한 시도들이 있었다는 점에서 높이 평가할만하다. 다만 공천방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위하여 공천방식에 대한 구체적인 규정이 마련되어야 하며, 지방선거에서의 단기적 이익을 위해 인기영합주의적인 선거방안을 마련하기 보다는 민주적 참여와 경쟁을 강화할 수 있도록 제도를 정비하고, 상향식 공천방안에 관한 사회적 합의를 이끌어가는 것이 중요하다고 생각된다. 특히, 여성공천할당제 관련하여 정치 영역에서 나타나는 성 불평 등 해소를 위해서는 여성할당제와 같은 제도적 측면에서의 접근과 더불어 정당의 여성 후보자 발굴을 위한 노력과 시민사회에서의 여성 대표성 확대를 위한 노력이 필요하다고 본다. 여성의 정치적 대표성을 높이기 위해 제도적으로 여성할당제를 강화하는 것도 중요하지만 장기적으로는 선거에서 여성의 경쟁력을 강화함으로써 여성후보가 보다 많은 기회를 얻을 수 있는 정치·사회적 환경을 마련하는 것이 필요하다.



## 참고문헌

- 김용호. 2009. “한국정당의 공천제도 개선방안: 최근 대선·총선·지방선거를 중심으로” 『*選舉管理*』 제55호, 164-183.
- 김재훈. 2010. “공천제도와 입법생산성 : 정치경제학적 구조 및 영향.” KDI 한국개발연구원 *KDI Policy Study* 2010-12, 1-65.
- 경실련. 2022. “제7대 전국 기초의원 조례 입법 현황 분석” 경실련 보도자료 (5월8일자)  
[http://ccej.or.kr/wp-content/uploads/2022/05/20220508\\_%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%9D%98%ED%9A%8C-%EC%A1%B0%EB%A1%80%EB%B0%9C%EC%9D%98%ED%98%84%ED%99%A9%EB%B6%84%EC%84%9D.pdf](http://ccej.or.kr/wp-content/uploads/2022/05/20220508_%EA%B8%B0%EC%B4%88%EC%9D%98%ED%9A%8C-%EC%A1%B0%EB%A1%80%EB%B0%9C%EC%9D%98%ED%98%84%ED%99%A9%EB%B6%84%EC%84%9D.pdf)
- 이정진. 2019. “여성의 정치 대표성 확대와 여성할당제: 여성 정치인에 대한 인식을 중심으로” 『*세계 지역연구논총*』 37호(2), 269-292.
- 한국여성정책연구원. 2022. “6.1 지방선거 결과와 여성대표성.” 제128차 양성평등정책포럼 자료집.  
<https://www.kwdi.re.kr/inc/download.do?ut=A&upIdx=129861&no=1>
- Norris, Pippa. 1996. “Legislative Recruitment.” in Lawrence LeDuc., Richard G. Niemi, and Pippa Norris. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives*. London: Sage Publication Inc.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework.” *Party Politics* Vol. 7, No. 3., 297-322.
- Ranney, Austin. 1981. “Candidate Selection.” David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- 더불어민주당 당헌·당규 홈페이지  
<https://theminjoo.kr/introduce/rule/const>  
<https://theminjoo.kr/introduce/rule/regul>
- 국민의힘 당헌·당규 홈페이지  
<https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/constitution.do>  
<https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/about/rule.do>
- 공직선거법 홈페이지  
<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B2%95>

정당법 홈페이지

<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EB%8B%B9%EB%B2%95>

중앙선거관리위원회 정보공개시스템 홈페이지

<https://open.nec.go.kr/Main>

# 09

## 양대선거 유권자 정책 투표 평가 및 협력방안

강명훈(명지대학교)·기여운(충남대학교)



## 요약문

정책선거 활성화의 방안을 고찰하기 위해서는 무엇이 정책 투표를 촉진하는지 혹은 저해하는지에 대한 정확한 문제진단이 선행되어야 한다. 따라서 본 연구는 구체적인 협력방안의 제시에 앞서, 유권자의 정책 투표에 영향을 미치는 요인을 분석하여, 정책선거 활성화를 위한 선거관리위원회, 학계, 시민사회, 언론, 정당의 협력방안의 방향을 고찰하고자 한다. 이를 위해, 이 연구는 ‘제20대 대통령선거 관련 유권자 의식조사’와 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 의식조사’ 결과를 중심으로, 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 과정에서 나타난 유권자의 정책 투표 의식 및 행태를 분석하였다.

먼저, 제20대 대통령선거가 정책 중심의 선거였는지를 확인하기 위해 유권자들이 자신의 투표 결정에서 가장 중요하게 고려한 측면을 살펴보았다. 조사 결과, 유권자들은 ‘후보 능력’ (29.4%) 및 ‘정책·공약’ (29.0%)을 가장 중요한 두 가지 요인으로 꼽은 것으로 드러났으며, 이는 유권자들이 정책 투표를 중요하게 인식하고 있음을 보여준다. 이어서 실시한 유권자의 정책 투표 행태 분석에서는 ‘사드 추가배치’, ‘여성가족부 폐지’, ‘대북정책’, ‘탈원전 정책’ 등의 정책 이슈와 유권자의 투표 결정 사이에 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 제20대 대통령선거가 행태의 측면에서도 일정 정도 정책 투표의 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

유권자들의 정책 투표 의식에 영향을 미치는 요소들을 분석한 결과, ‘10대 공약 게시’, 유권자들의 내적 정치효능감, 행정부 신뢰도, 정당 신뢰도, 민주주의 만족도, 지역주의에 대한 문제의식 등의 요소는 유권자들의 정책 투표 의식을 제고하는 반면, 정당일체감과 가짜뉴스의 확산은 유권자들의 정책 투표 의식을 저하시키는 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 본 연구는 1) 유권자들의 접근과 이해를 용이하게 하는 형태의 정책 정보 전달, 2) 가짜뉴스 확산의 차단, 3) 지역주의 폐단에 대한 의식 제고, 4) 정치효능감 및 정치영역 신뢰도 증진을 위한 정치교육 및 캠페인의 시행이라는 4가지 방향으로 정책선거 활성화를 위한 활동이 전개되어야 함을 제안한다.

한편, 매니페스토 운동, 대통령선거 관심도, 중앙선거관리위원회 신뢰도, TV토론회 시청빈도, SNS를 활용 빈도 등은 유권자들의 ‘10대 공약’에 대한 접근을 증대시켜 간접적으로 유권자들의 정책 투표 의식을 제고하는 것으로 드러났다. 이를 바탕으로 이 연구는 1) (정책선거 인식 캠페인을 넘어선) 구체적인 정책에 대한 인지도 향상을 중심으로

하는 매니페스토운동 방향의 전환, 2) 선거 홍보 활동 강화, 3) 중앙선거관리위원회의 공정성 확보를 통한 신뢰도 향상, 4) 정책 및 토론 중심의 TV 토론 시행, 5) SNS상 가짜뉴스 확산 차단 및 SNS 사용자들에 대한 선제적이고 적극적인 정보 전달 등을 정책선거 활성화를 위한 개선방안의 방향으로 제시한다.

다음으로, 제8회 전국동시지방선거의 유권자 의식조사 결과 유권자들이 ‘정책·공약’(23.7%) 보다는 ‘소속 정당’(39.9%)과 ‘후보 능력’(24.4%)을 투표 결정에서 더욱 중요한 요소로 꼽는다는 사실을 발견하였다. 대선에 비해 상대적으로 낮은 정책 투표 의식은 다층적 차원의 선거로 인해 유권자들의 인지적 부담이 높은 반면 관심도가 상대적으로 낮은 지방선거의 특징에 기인하는 것으로 보인다. 하지만 한국의 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있다는 점, 대선이 치러진 지 불과 3개월도 안 되어서 실시된 이번 지방선거가 소위 ‘대선 연장전’이 되었다는 점을 고려해 본다면, 23.7%라는 다소 낮은 응답률은 오히려 여전히 상당수의 유권자가 정책 투표를 중시하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 유권자들의 정책 투표 의식을 분석한 결과, 소속 정당을 중심으로 투표를 하는 유권자의 의식이 상당히 강하다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다. 지방선거에서 유권자들의 정책 투표 의식을 촉진하는 변수의 경우, 후보자들의 공약 실행을 위한 현실적인 재정 추계가 유일한 요소인 것으로 드러났다. 반면, 가짜뉴스와 정당일체감은 유권자들의 정책 투표 의식 형성을 저해하는 것으로 드러났다.

이렇게 소속정당 중심의 투표 성향이 강한 지방선거의 구조적 특성을 고려해 볼 때, 본 연구는 지방선거에서 정책선거 활성화 촉진의 열쇠로 건전한 정당정치를 제안한다. 정당이 지역주의나 인물 중심 등 정책과 관련이 없는 유인가치 중심에서 벗어나 정책 중심의 선거 경쟁을 벌일 때, 소속정당 중심의 투표가 결과적으로 정책 중심의 투표에 근접한 선거 결과를 이끌 수 있을 것이다. 또한, 정책 및 공약의 생산을 담당하고 있는 주체가 결국 정당이므로, 정당들이 구체적이고 현실적인 재정 추계가 된 정책을 제안하는 것은 지방선거에서 정책 투표를 제고하는 중요한 원동력이 될 것이다. 따라서 정당들이 정책 중심의 선거경쟁을 벌일 수 있도록 정당에 대한 중앙선거관리위원회, 시민사회, 언론, 학계의 감시가 필요하다. 이와 더불어, 선거에서 제시된 정책과 공약의 실현가능성을 확보하기 위해서는 지방정부가 정책 및 공약 이행에 필요한 재정을 확보하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스의 구축이 필수적이다.

한편, 매니페스토 운동, 주요 정책공약 게시, 지방정치 중요성에 대한 인식 등의 변수들이 유권자들이 후보자들의 정책 및 공약이 현실적으로 재정 추계 되었다고 인지하도

록 이끄는 요인인 것으로 나타났다. 따라서 매니페스토 운동의 방향은 정책선거 제고를 위한 인식개선 운동 수준에서 벗어나 정당과 후보자가 제시한 정책 및 공약의 재정적 실현 가능성을 유권자들이 이해하기 쉽게 전달하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 또한, 지방선거의 중요성에 대한 유권자들의 인식개선이 필요하며, 이를 위해 무엇보다도 높은 수준의 지방자치 확립이 요구된다.

## I 서론

대의민주주의에서 후보자는 유권자들에게 공약을 통해 정책적 비전을 제시하며, 유권자들은 이러한 정책을 비교하여 후보자를 선택한다. 선출된 대표자는 약속한 정책을 성실히 이행하여 정치활동의 정당성을 확보하여 책임정치를 구현하고자 한다. 즉, 대의민주주의 모델이 이상적으로 작동하기 위해서는, 정책선거가 필수적이다.

한국의 경우, 2000년대 이후 인물이나 지역 중심의 투표행태가 확연히 줄어들고, 세대나 이념과 같은 다른 요인들이 선거의 중심 균열(cleavage)로 등장하면서, 정책선거 활성화를 위한 긍정적인 선거환경의 토대가 마련되었다는 평가가 있다(정희옥 2012; 유성진 2014). 또한, 2006년 지방선거를 기점으로 시민단체, 학계, 언론을 중심으로 매니페스토(manifesto) 운동이 확산되어, 유권자를 대상으로 한 홍보 및 캠페인, 정당과 후보자에 대한 교육, 매니페스토 평가지표 개발 등이 이루어져 왔다. 시민사회뿐 아니라, 중앙선거관리위원회 역시 매니페스토 정착을 위한 중요한 역할을 담당해 왔는데, 중앙선거관리위원회는 정당과 후보자들에게 주요 공약을 중앙선거위에 제출하도록 독려하고, 이를 공식 홈페이지와 다양한 소셜미디어 등의 매체를 통해 유권자들에게 제공해 왔다(이재묵 외 2021). 2022년의 대통령선거와 지방선거의 경우, ‘정책·공약 마당(<https://policy.nec.go.kr>)’을 운영하여, 정당과 후보자의 10대 공약을 공개하였으며, 유권자가 후보자들의 정책분야를 선택하면 한눈에 비교·평가할 수 있는 유용한 기능을 제공하였다.

한국에서의 정책선거에 관한 몇몇 연구를 살펴보면, 정책선거를 위한 다양한 노력은 어느 정도 성과를 거둔 것으로 보인다. 김성연 외(2013)는 2012년의 ‘한국인의 정치·사회·문화 의식조사’를 분석하여, 정책 선호가 유권자들의 선택에 큰 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 이 연구에 의하면, 정책 투표의 영향은 정당 지지, 지역, 이념, 세대 등과 같은 일반적인 변수들을 통제한 후에도 뚜렷이 나타났다. 20대 총선을 분석한 최근의 연구 또한 안보/국방과 복지/사회 정책에 대한 유권자들의 선호가 이들의 선택에 독립적이고 유의미한 영향을 미쳤다는 것을 보여주었다(김성연 2017).



하지만, 정책선거에 대한 요구와 관심, 그리고 가능성이 증가하고 있음에도 불구하고, 한국에서 정책선거가 확고히 정착되었다고 말하기는 힘들다. 경쟁하는 정당이나 후보가 분명한 정책적 입장을 유권자에게 명확히 제시하고 있는지, 유권자들이 정보에 입각한 결정(informed decision)을 내릴 수 있는 개방적이고 투명한 정보환경이 갖추어져 있는지, 유권자들이 정책을 자신들의 투표 결정에서 중요한 요인으로 고려할 유인이 충분히 존재하는지 등의 조건을 살펴봤을 때, 한국에서 유권자들이 정책에 근거한 투표행위를 할 수 있는 여건은 개선이 필요하다.

정책선거 활성화의 방안을 고찰하기 위해서는 무엇이 정책 투표를 촉진하는지 혹은 저해하는지에 대한 정확한 문제진단이 선행되어야 한다. 따라서 본 연구는 구체적인 협력방안의 제시에 앞서, 유권자의 정책 투표에 영향을 미치는 요인을 분석하여, 정책선거 활성화를 위한 선거관리위원회, 학계, 시민사회, 언론, 정당의 협력방안의 방향을 고찰하고자 한다. 이를 위해, 이 연구는 ‘제20대 대통령선거 관련 유권자 의식조사’와 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 의식조사’ 결과를 중심으로, 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 과정에서 나타난 유권자의 정책 투표 의식 및 행태를 분석하였다. 본 연구가 제시하는 분석의 결과는 정책선거 활성화를 위한 구체적인 협력방안을 고찰하는 후속 연구에 유용한 시사점을 제공할 것이다.

## II 한국에서의 정책 투표

정책 투표(policy voting) 혹은 이슈 투표(issue voting)는 유권자가 본인의 정책적 선호에 따라 후보자를 선택하는 것으로, 대의민주주의가 작동하기 위한 필수조건이다. 선거를 통해 유권자들의 의사와 정책 선호가 수렴되고, 유권자들의 이해가 반영된 정책이 집행될 때, 대의민주주의는 성공적으로 구현될 수 있다. 버틀러와 스톱스 (Butler and Stokes 1974)의 연구에 따르면, 정책 투표가 효과적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건들이 필요하다. 먼저, 특정 정책에 대하여 유권자들이 서로 다른 선호를 갖고 있어야 하고, 그 정책이 사회적으로 큰 관심을 받는 정책이어야 하며, 후보들이 해당 정책에 대해 각기 다른 명확한 입장을 취하고 있음을 유권자들이 인식하고 있어야 한다. 즉, 정책의 공급과 수요의 모든 측면에서 정책선거의 활성화를 위한 진단과 해결방안이 모색되어야 한다. 정당이나 후보자들은 뚜렷한 정책적 견해차에 기반하여 유권자들의 지지를 끌어내기 위해 노력해야 하고, 유권자들에게 더욱 정확하고 효율적으로 정보를 전달하기 위해 힘써야 한다. 한편, 유권자들이 정책이나 이슈에 대해 지속적인

관심을 갖고, 자신들의 투표 결정에서 중요한 요인으로 고려할 수 있도록, 정책선거를 위한 캠페인과 꾸준한 정책점검 및 평가가 필요하다.

이와 같은 문제의식에 기반하여, 한국에서의 정책선거에 관한 연구들은 정책 투표를 촉진하거나 저해하는 다양한 요소들을 분석해왔다. 정회옥 (2012, 2016)은 19대, 20대 총선에서 나타난 매니페스토 분석 연구에서, 선거용으로 급조된 공약의 문제, 선심성 공약의 문제, 당선자-차점자 간 공약 유사성의 문제 등을 지적하였다. 하지만, 정회옥 (2018)의 19대 대선에 관한 연구에 따르면, 정책 공급 측면에서의 문제가 조금씩 개선되고 있는 것처럼 보인다. 이 연구는 19대 대선에서 주요 후보자들의 공약 차별성을 분석하였는데, 그 결과, 후보자들의 공약 중 타 후보자의 공약과 차별성을 보이는 공약은 전체 분석 대상 공약 중 89%에 이르는 것으로 나타났다. 또한, 2014년 한국 지방선거에 대한 한정훈 (2015)의 연구에 따르면, 후보자의 정책에 대한 유권자들의 인식은 전반적으로 발전한 것으로 나타났다. 60% 이상의 유권자가 주요 정당 내의 정책적 동질성을 인식하고 있었으며, 과반의 유권자는 주요 정당 간 정책적 차별성을 인식하고 있었다.

하지만, 과거에 비해 정책선거에 대한 유권자들의 수요가 크게 증가했음에도 불구하고, 아직 한국에서는 매니페스토 운동에 대한 유권자의 인지도가 매우 낮다는 지적도 있다. 윤종빈 (2016)에 의하면, 매니페스토 운동이 시작된 2006년을 기점으로 2010년까지 매니페스토에 대한 유권자들의 인지도가 상승하였지만, 그 이후로는 하락하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 19대 대선에 대한 정회옥 (2018)의 연구에 따르면, 매니페스토 운동에 대해 잘 알고 있는 응답자는 2.4%에 불과했고, 전혀 모르고 있는 응답자는 43.6%에 달했다. 이와 같은 결과에 비추어, 연구자들은 매니페스토 운동에 대한 점검과 성찰의 필요성을 제기하였다 (윤종빈 2016; 정회옥 2018).

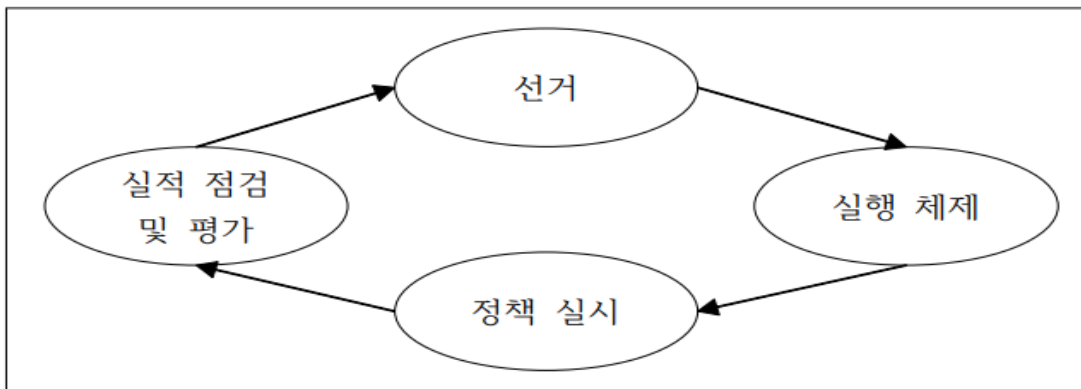
이 밖에도, 효율적인 정책선거의 공급과 수요를 촉진하거나 저해하는 제도적, 환경적인 요소들도 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 지방선거의 경우, 총선이나 대선과는 다른 장애물들이 존재한다. 유성진(2014)은 선거환경의 측면에서 볼 때, 지방선거가 정책선거의 구현에 우호적이지 않다는 점을 지적하였다. 지방선거는 유권자들의 관심도가 상대적으로 낮고, 후보에 대한 정보가 부족할뿐더러, 광역자치단체장, 기초단체 단체장, 교육감, 지역 의회 의원, 비례대표 등 다층적 차원의 선거로 인해 유권자들의 부담은 가중되고 정책선거의 여지는 줄어들게 된다. 또한, 지방선거는 그동안 지역 현안과 관련된 정책 대결보다는 중앙정당의 대리전 양상으로 진행되어온 경향이 있다. 마지막으로, 지역주의의 영향으로 인해, 정당 요인이 후보의 능력이나 정책적 입장과 같은 요인을 압도하여 정책선거를 저해할 수 있다는 우려가 있다.<sup>1)</sup>

1) 그럼에도 불구하고, 유성진(2014)은 지방선거에서 정책의 중요성이 증가했음을 보여주었다. 2014년 지방선거에서

이처럼, 한국의 정책선거에 관한 기존 연구들은 선거 기간 중의 정당, 후보자, 유권자들의 행동과 인식에 초점을 맞추어 정책선거를 촉진하거나 저해하는 요소들을 분석해왔다. 하지만, 안타깝게도, 정책선거와 책임정치의 전체적 사이클을 고려한 연구는 부족한 실정이다. 많은 학자가 지적하듯, 정책선거는 선거에서 후보자들이 제시하는 정책에 대한 실현 가능성 및 결과에 대한 전망적 투표 (prospective voting)의 성격도 갖지만, 동시에 과거의 선거에서 후보자가 제시했던 정책의 이행에 대한 평가의 측면도 있으므로 회고적 투표 (retrospective voting)의 성격도 갖고 있다 (이재묵 외 2021). <그림 1>에서 나타나듯, 매니페스토 사이클은 “선거-실행 체제-정책 실시-실적 점검 및 평가”로 이루어진다. 즉, 정책의 실시, 점검, 평가 또한 정책선거의 중요한 단계이고, 이에 대한 유권자들의 경험이 유권자들의 정책선거에 대한 인식과 참여에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

<그림 1> 매니페스토 사이클

<그림 2-1> 매니페스토 사이클



출처: 이재묵 외 (2021: 7)

정책선거의 전체적 사이클을 염두에 두고 유권자들이 정책을 자신들의 투표 결정에서 중요한 요인으로 고려할 유인이 충분히 존재하는지를 판단한다면, 정치효능감이 중요한 변수로 떠오른다. 정치효능감(political efficacy)은 자신이 정치과정에 영향을 미치거나 미칠 수 있다는 개개인의 감정을 의미한다 (Madsen 1987; Erikson and Tedin 2015). 정치효능감은 외재적 효능감(external efficacy)과 내재적 효능감(internal political efficacy)으로 구분되는데, 전자는 자신의 요구에 대해 정부가 잘 반응한다는

응답자 중 32.8%가 ‘정책/이슈’를 가장 중요한 투표 결정 요인으로 꼽은 반면, ‘소속 정당’은 31.5%, ‘후보 (경력/능력/도덕성)’은 31.0%를 기록했다. 이와 같은 연구 결과는 지방선거에서도 유권자들이 정책과 공약에 대해 큰 가치를 부여하고 있으며, 정책선거가 구현될 기본적인 조건이 형성되고 있다는 것을 보여준다.

감정이고, 후자는 정치에 효과적으로 참여할 수 있다는 자신의 능력에 대한 감정이다. 강한 정치효능감은 유권자들의 정치적 참여를 증대시키는 것으로 알려져 있으며, 안정적인 민주사회를 건설하기 위한 중요한 요소로 간주된다 (Verba and Nie 1987; Almond and Verba 2015; 이재현·김욱 2018; 이승원·임한샘·이현우 2018).

헤스(Hess 1971)에 의하면, 정치효능감은 정치체제에 대한 신뢰, 자신이 그 체제에 영향을 미칠 수 있다는 확신, 정치체제가 자신에게 반응을 보이도록 할 수 있다는 믿음으로 구성된다. 이에 기반하면, 정치효능감은 유권자들이 정부나 정치인에게 자신의 의사를 전달하였을 때 정부나 정치인들이 그 의견에 대해 민감하게 대응하고, 자신의 의견을 중요하게 받아들이고 있다고 인지할 때 높아질 것이다. 또한, 자신의 의견 개진을 통해서 정책에 변화가 일어났을 때 정치효능감은 상승할 것이다 (송효진·고경민 2014).

만약, 유권자들이 정책을 중심으로 선거에 참여한다고 하더라도, 선거 캠페인 과정에서 제시되었던 공약이 당선 후에 효과적으로 실행되지 못한다면, 유권자들은 정책선거에 참여하는 의미를 찾을 수 없게 되어, 정책선거에 가치를 두지 않을 수 있다. 반대로, “선거-실행 체제-정책 실시-실적 점검 및 평가”의 정책선거 사이클이 성공적으로 진행된다면, 유권자들의 정치효능감이 상승하고, 이에 따라 정책선거에 대한 의지도 높아질 수 있다.

본 연구는 정책선거의 전체적인 사이클을 고려하여 유권자들의 정책 투표를 촉진하거나 저해할 수 있는 여러 요소를 분석하였으며, 이를 바탕으로 유권자 정책 투표를 높이기 위한 개선방안의 방향을 제시하고자 한다.

### III 제20대 대통령선거 유권자 정책 투표 의식 및 행태분석

이 장에서는 지난 2022년 3월 9일 실시된 제20대 대통령선거 과정에서 나타난 유권자의 정책 투표에 대한 평가를 ‘제20대 대통령선거 관련 유권자 의식조사’ 결과를 중심으로 분석한다. 본 연구에 사용된 데이터는 중앙선거관리위원회와 한국정치학회의 의뢰로 리서치앤리서치가 2022년 4월 4일부터 14일까지의 기간 동안 성/연령/지역별 인구비례 할당을 통해 전국에서 추출한 1,046명의 표본을 대상으로 개별 면접 조사를 통해 확보되었다.

#### 1. 정책 투표에 대한 유권자 의식

제20대 대통령선거가 정책 중심의 선거였는지를 확인하기 위한 가장 직접적인 방법

은 유권자들이 자신의 투표 결정에서 가장 중요하게 고려한 측면을 살펴보는 것이다. “(투표를 하신 분만) 후보를 선택할 때 어떤 점을 가장 많이 고려하셨는지 가장 중요한 것 한 가지만 골라 주십시오”라는 질문 문항에 대하여 유권자들은 아래의 <표 1>에서 보이는 것과 같이 ‘후보 능력’ (29.4%) 및 ‘정책·공약’ (29.0%)을 가장 중요한 두 가지 요인으로 꼽았으며, ‘소속 정당’ (24.6%), ‘도덕성’ (7.2%), ‘주변의 평가’ (4.7%), ‘이념’ (3.9%), ‘출신 지역’ (1.1%) 순으로 뒤를 이었다.

<표 1> 역대 대선 후보 선택 시 가장 고려한 사항

측면	제18대 대선		제19대 대선		제20대 대선	
	빈도(명)	%	빈도(명)	%	빈도(명)	%
정책·공약	329	30.7	294	30.7	280	29.0
소속정당	116	10.8	112	11.7	237	24.6
후보 능력	367	34.2	308	32.7	283	29.4
이념	97	9.0	71	7.4	38	3.9
도덕성	114	10.6	125	13.0	69	7.2
출신 지역	6	0.6	8	0.8	11	1.1
주변의 평가	33	3.1	41	4.3	45	4.7
기타	10	0.9	0	0	1	0.1
합계	1072	100	959	100	964	100

출처: 제18대 대선 자료는 한정택 (2013), 제19대 대선 자료는 정희옥 (2017)

여기서 눈여겨보아야 할 점은 ‘소속 정당’을 중요한 요소로 꼽은 유권자들이 이전 제 18대 및 제19대 대선 때와 비교하면 눈에 띄게 늘어난 반면, ‘정책·공약’ 및 ‘후보 능력’의 응답률은 소폭 하락했으며, ‘이념’과 ‘도덕성’의 응답률은 큰 폭으로 감소했다는 점이다. ‘역대급 비호감 대선’이라는 세간의 평가에 걸맞게 투표한 응답자 중 43.1%가 “내가 싫어하는 후보가 당선되는 것을 막고 싶었다”(31.7%) 또는 “마음에 드는 마땅한 후보가 없어 누가 당선되어도 별로 상관이 없었다”(11.4%)라고 밝혔을 뿐 아니라, 제20대 대선에서 10점 만점 척도로 측정된 각 후보자의 유권자 호감도 평균은 낮은 수준에서 큰 차이를 보이지 않은 것으로 조사되었다 (이재명 5.12점, 윤석열 5.16점, 심상정 4.66점). 이러한 ‘비호감 대선’은 ‘후보 능력’, ‘이념’, ‘도덕성’ 등의 후보의 개인적 특성 측면보다는 후보가 속한 ‘소속 정당’이 유권자들의 투표 결정 시 더 중요한 측면으로 작용토록 이끈 것으로 보인다.

하지만, 공명선거 실현을 위해서 가장 필요한 것으로 정당·후보자 측의 선거법 준수와 정견·정책 중심의 선거운동을 꼽은 응답자의 비율이 36.9%로 가장 높았다는 점과2),

2) 정당·후보자 측의 선거법 준수와 정견·정책 중심의 선거운동: 36.9%, 유권자의 선거에 대한 의식변화: 23.7%,

위에서 나타나듯이 이번 ‘비호감’ 대선의 특수성에도 불구하고 ‘정책·공약’ 응답률이 이전 대선과 비교하여 1.7%밖에 하락하지 않았다는 점은 역설적으로 정책 및 공약이 유권자들의 투표 결정에서 중요한 측면으로 자리 잡고 있다는 방증으로 볼 수 있다.

## 2. 유권자 정책 투표 행태 분석

위에서 살펴보았듯이 제20대 대선에서 다른 요소보다 정책 및 공약을 투표 결정 시 가장 중요하게 고려하는 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 하지만 정책 투표에 대한 유권자들의 높은 의식 수준이 반드시 유권자들이 실제로 정책을 중심으로 투표했음을 의미하는 것은 아니다. 즉, 유권자들의 높은 의식 수준이 정책을 중심으로 투표하는 행위로 연결될 때 정책 투표를 중요하게 여기는 유권자들의 의식을 촉진하는 요인들에 대한 논의가 유의미해지는 것이다. 따라서 제20대 대통령선거에서 정책이 유권자들의 투표 결정에 중요한 요인이었는지를 살펴보는 작업이 필요하다. 이를 위해, 이 장에서는 이번 대통령선거에서 제기된 주요 정책 이슈들에 대한 유권자들의 선호가 유권자들의 투표 결정에 유의미한 영향을 미쳤는지를 분석할 것이다. 즉, 유권자들이 가진 정책 선호가 어떤 후보에게 투표했는지를 예측할 수 있는 유의미한 변수인지를 살펴보려는 것이다.

주요 종속변수로는 더불어민주당 이재명 후보에게 투표했는지 여부 (1=투표, 0=투표하지 않음)와 국민의힘 윤석열 후보에게 투표했는지 여부 (1=투표, 0=투표하지 않음)의 두 가지가 있다.<sup>3)</sup>

매니페스토 사이클에 대한 분석에 따라, 주요 독립변수는 크게 전망적(prospective) 정책 변수 및 회고적(retrospective) 정책 변수 등 두 가지 집단으로 나뉜다. 전망적 정책 변수는 제20대 대통령선거에서 쟁점으로 제기된 네 가지 주요 정책 이슈들에 대한 유권자들의 선호들로 구성되어 있는데, 유권자들이 자신의 선호와 가까운 정책 및 공약을 제시한 후보자들에게 투표할 경우 정책 투표를 했다고 볼 수 있다. 전망적 정책 변수에 포함된 변수로는 ‘사드 추가배치’, ‘여성가족부 폐지’, ‘기본소득 실시’, ‘정치개혁’이 있으며, 각 변수는 1(매우 찬성), 2(다소 찬성), 3(다소 반대), 4(매우 반대)로 측정되었다.

회고적 정책 변수는 문재인 정부 시기 동안 쟁점이 되었던 정책 이슈들에 대한 유권자들의 선호를 측정하였는데, 이는 정책 투표가 이전 선거 당선자가 제시한 정책들의 이행에 대한 평가를 반영하는 회고적 투표의 성격 또한 띠고 있기 때문이다. 보다 구체적으로

---

언론의 공정한 보도와 감시활동: 15.5%, 사직당국(검찰/경찰)의 선거사범에 대한 강력한 단속: 14.9%, 선거관리위원회  
회의 보다 활발한 감시 및 단속 활동: 6.5%, 시민·사회단체의 공명선거 캠페인과 감시활동: 2.5%.  
3) 정의당 심상정 후보에게 투표했다고 밝힌 응답자의 수가 17명에 불과하였는데, 이는 통계 분석의 대상으로 삼기엔  
표본의 크기가 매우 작으므로 심상정 후보에 대한 분석은 생략하였다.

로 ‘부동산/주택 정책’, ‘대북정책’, ‘공수처 설치’, ‘탈원전 정책’, ‘소득주도성장 정책’ 등 문재인 정부 시기 동안 쟁점이 되었던 5가지 정책에 대한 유권자들의 평가를 측정하였으며, 1(매우 긍정적), 2(다소 긍정적), 3(다소 부정적), 4(매우 부정적)로 코딩하였다.

주요 사회경제적 배경 통제변수로는 유권자들의 정치적 이념 성향을 들 수 있다. 유권자들의 정치적 이념은 어느 정도 유권자들의 정책적 선호를 반영하고 있을 가능성이 크지만, 정치적 이념은 정책 이외의 요소들에 영향을 받는다는 점에서 통제변수로 포함하였다. 특히, 유권자들의 정치적 이념을 통제했음에도 불구하고 이미 소개한 독립변수들이 투표 결정에 유의미한 영향력을 발휘할 경우 이번 대선에서 유권자들이 정책 중심의 투표를 했다는 보다 강력한 증거가 될 수 있다는 점에서 이 통제변수의 포함은 정당화할 수 있다. ‘유권자 이념 성향’ 변수는 0(진보)과 10(보수) 사이에서 응답자가 스스로 밝힌 정숫값으로 측정하였다.

이 외에도 응답자의 성별 (0=남성, 1=여성), 연령, 학력 (1=초등학교 졸업 혹은 이하, 2=중학교 졸업, 3=고등학교 졸업, 4=전문대학교 재학·졸업, 5=4년제 대학교 재학·졸업, 6=대학원 석사과정 재학·졸업, 7=대학원 박사과정 재학 이상), 월평균 가구소득 (1=100만원 미만, 2=100-199만원, …, 12=1,200만원 이상), 출신지 (서울, 인천/경기, 대전/충청/세종, 광주/전라, 대구/경북, 부산/울산/경남, 강원, 제주, 이북/해외/기타, 서울이 기준점), 고용 형태 (정규직, 비정규직, 고용주, 비고용상태, 정규직이 기준점) 등이 사회경제적 배경 통제변수에 포함되었다. 주요 종속변수들이 이분형척도로 측정된 관계로 본 로지스틱 회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2>의 결과는 유권자들이 제20대 대통령선거에서 어느 정도 정책에 따른 투표 결정을 내렸음을 보여주고 있다. 보다 구체적으로, 전망적 정책 변수 중 ‘사드 추가배치’ 및 ‘여성가족부 폐지’에 대한 유권자들의 선호가 유권자들의 투표 결정에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 드러났다. 특히, 대통령선거 기간 중 국민의힘 윤석열 후보가 소셜 미디어에 ‘여성가족부 폐지’ 및 ‘사드 추가배치’ 한 줄 공약을 올리면서 관심이 집중된 이 이슈들은 동 정책의 찬반에 따라 각각 윤석열 후보 혹은 이재명 후보에게 투표하게끔 이끄는 효과가 분명히 있었던 것으로 나타났다. 한편, 회고적 정책 변수 중 ‘대북정책’ 및 ‘탈원전 정책’의 경우, 당 정책들에 대한 유권자들의 평가에 따라 이재명 후보 혹은 윤석열 후보에게 투표하게 하는 영향력을 발휘했음을 확인할 수 있었다. 다만 ‘공수처 설치’의 경우 공수처 설치에 비판적 선호가 이재명 후보를 향한 투표를 저해하는 효과가 있었지만, 윤석열 후보를 향한 투표를 이끄는 것은 아닌 것으로 드러났다.

〈표 2〉 유권자 정책 투표행태 로지스틱 회귀분석 결과

독립·통제변수		종속변수: 이재명 투표	종속변수: 윤석열 투표
전망적 정책변수	사드 추가배치	0.435 (0.136)**	-0.448 (0.135)***
	여성가족부 폐지	0.398 (0.127)**	-0.398 (0.127)**
	기본소득 실시	0.198 (0.148)	-0.267 (0.148)
	정치개혁	0.103 (0.140)	-0.086 (0.140)
회고적 정책변수	부동산/주택 정책	-0.002 (0.141)	-0.012 (0.140)
	대북정책	-0.589 (0.152)***	0.663 (0.151)***
	공수처 설치	-0.322 (0.154)*	0.276 (0.153)
	탈원전 정책	-0.470 (0.148)**	0.451 (0.147)**
	소득주도성장 정책	0.187 (0.168)	-0.193 (0.168)
사회경제배경 통제변수	성별	0.411 (0.205)*	-0.410 (0.204)*
	연령	-0.003 (0.008)	0.011 (0.008)
	학력	0.351 (0.117)**	-0.289 (0.115)*
	월평균 가구소득	0.026 (0.053)	-0.038 (0.052)
	이념성향	-0.460 (0.054)***	0.458 (0.054)***
	출신지 (광주·전라)	2.214 (0.389)***	-2.217 (0.393)***
	출신지 (대구·경북)	-0.734 (0.385)	0.766 (0.382)*
	고용형태 (비고용상태)	-0.551 (0.253)*	0.364 (0.250)
상수항	1.087 (1.108)	-1.486 (1.109)	
관측수	930	930	
AIC	828.7	837.57	
Pseudo $R^2$ (Nagelkerke)	0.560	0.555	
우도비 Chi-squared	505.86***	500.84***	

참고: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . '출신지' 및 '고용형태' 변수의 경우 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미한 결과만 보고함.

여기서 주목해야 할 점은 위의 '사드 추가배치', '여성가족부 폐지', '대북정책', '탈원전 정책' 등 네 가지 정책 이슈는 더불어민주당 이재명 후보와 국민의힘 윤석열 후보의 정책 및 공약의 차이점이 가장 극명하게 드러난 지점이라는 것이다. 반면, '기본소득 실시', '소득주도성장 정책' 등의 경제정책은 유권자들의 투표 결정에 큰 영향을 미치지 못했는데, 이는 우리나라 양대 정당이 경제정책의 측면에서 큰 차별성이 없고 주로 대북 정책, 젠더, 환경 등 비경제적 부문에서 차이를 보인다는 사실에 부합하는 결과이다 (문우진 2021). 이 결과는 유권자들의 정책 투표의 기본 전제로서 각 후보자 간의 정책 및 공약의 차별성이 요구된다는 사실을 다시금 확인해 준다.

지금까지의 분석에 비추어 볼 때, 제20대 대선에서 유권자들은 정책 투표를 중요하게 인식하고 있을 뿐 아니라, 실제로도 후보자들의 정책 및 공약이 투표 결정 시 큰 영향을



발휘한 것을 확인할 수 있다. 또한, 여전히 위세를 떨치고 있는 지역주의 투표 및 경제 정책의 차별성의 부재가 정책선거 활성화를 위해 극복되어야 할 과제로 남아 있음을 확인할 수 있다.

### 3. 정책 투표 촉진의 직접 요인 및 개선방안

이번 제20대 대선 과정에서 실시된 과연 매니페스토(참공약 선택하기) 운동 및 운동의 일환인 후보자별 “10대 공약” 게시는 유권자들이 후보자들의 정책 및 공약을 중심으로 투표를 하도록 이끄는 효과가 있었는가? 유권자들의 정책 투표를 이끄는 다른 요인으로는 무엇이 있는가? 이에 대한 답을 찾기 위하여 아래에서 소개할 이분형척도로 측정된 종속변수 분석에 적절한 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 종속변수로는 “투표 결정 시 ‘정책·공약’ 측면을 가장 중시했는가?”라는 질문에 대한 유권자들의 답을 사용하여 ‘정책 투표’라고 명명하였으며, 그렇다고 대답했을 때는 1로 아닐 때는 0으로 코딩하였다.

주요 독립변수는 정책선거의 공급 차원과 수요 차원을 구분하여 선정하였다. 아무리 유권자들이 정책 중심의 투표를 하고자 하여도 각 후보자가 제시한 정책에 대한 아무 정보가 없다면 정책 중심의 투표를 하기 어려울 것이다. 따라서 각 후보자의 정책 및 공약과 관련된 정보의 공급을 정책선거 활성화의 필요조건으로 볼 수 있다. 정책 투표의 수요 차원 변수는 유권자들이 투표 결정을 내릴 때 후보자들의 정책 및 공약 관련 정보를 얼마만큼 사용하고자 하는 것과 관련된 변수들을 의미한다. 아무리 각 후보자의 정책 관련 정보가 유권자들에게 잘 공급된다고 하더라도, 유권자들이 이렇게 전달받은 정보를 투표 결정에서 중요하게 사용하고자 하지 않는다면 정책 중심의 투표가 이루어지지 않을 것이다. 따라서, 정책 투표의 공급 차원 변수와 마찬가지로, 유권자들의 정책 투표의 수요 차원 변수 역시 정책선거 활성화를 위한 필요조건으로 볼 수 있다. 결론적으로, 정책선거 활성화는 정책선거의 공급 차원과 수요 차원 모두를 필요로 하며, 위에서 살펴볼 수 있듯이 공급 차원 변수들은 유권자 외부의 정보 공급·전달의 환경 측면을, 수요 차원 변수들은 유권자의 내적·심리적 정향들과 관련되어 있다.

공급 차원의 첫 번째 독립변수는 ‘매니페스토’로 명명된 변수로, 유권자들의 매니페스토(참공약 선택하기) 운동 인지 정도에 따라 1(전혀 모른다), 2(별로 잘 알지 못한다), 3(대체로 알고 있다), 4(잘 알고 있다)로 코딩하였다. 두 번째 독립변수는 ‘10대 공약’으로 명명된 변수로, 후보자들이 중앙선거관리위원회에 제출하여 선관위 홈페이지와 선거공보 등을 통해 공개한 ‘10대 공약’을 유권자가 잘 알고 있는지를 측정했다. 코딩은 1(전혀 모른다), 2(별로 잘 알지 못한다), 3(대체로 알고 있다), 4(매우 잘 알고 있다)로

하여, 인지도가 높아질수록 큰 값을 취하도록 하였다. 세 번째 독립변수는 ‘가짜뉴스’로 명명된 변수로, 이는 대통령선거 기간에 유권자들이 접하는 정보환경의 혼탁도를 측정하는 대리변수이다. ‘가짜뉴스’ 변수는 선거운동 기간에 가짜뉴스를 접해본 적이 있는지를 측정하였으며, 가짜뉴스를 접한 적이 있으면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다.

수요 차원 독립변수로 우선 정치효능감을 들 수 있다. 만약 유권자들이 투표를 통해 자신들이 원하는 정책을 얻기 어렵다고 느낀다면 정책선거를 할 유인이 줄어들 것이다. 따라서 후보자들의 정책 및 공약에 관련한 정보의 유용성이 떨어질 것이며, 그 결과로 유권자들은 정책 및 공약과 관련한 정보가 전달되더라도 이 정보를 사용하지 않을 것이다. 즉, 정책선거에 대한 수요가 낮아지는 것이다. 정치효능감은 총 3개의 변수로 측정하였다. ‘외적 효능감(정치인 반응성)’으로 명명된 변수는 “정치인들은 나 같은 사람이 어떤 생각을 하는지에 대해 별로 관심이 없다”라는 질문을, ‘내적 효능감1(투표 결정력)’ 변수는 “투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안 하는가는 그리 중요하지 않다”라는 질문을, ‘내적 효능감2(정치 이해력)’ 변수는 “나 같은 사람에게는 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다”라는 질문을 사용하였으며 응답은 1(매우 공감한다), 2(대체로 공감한다), 3(별로 공감하지 않는다), 4(전혀 공감하지 않는다)의 값을 가질 수 있다. 따라서 값이 증가할수록 높은 정치효능감을 의미한다. 다른 수요 차원 독립변수는 ‘대선관심도’가 있는데, 이는 유권자들의 대통령선거에 대한 관심도를 의미한다. 유권자들이 대선에 큰 관심을 보일수록 후보자들의 정책에 대해 더 찾아보고, 이는 다시 유권자들이 후보자의 정책 및 공약을 중심으로 투표 결정을 이끄는 효과를 발휘할 것이다. 이 변수는 1(전혀 없었다), 2(별로 없었다), 3(조금 있었다), 4(매우 많았다)의 4개의 값으로 코딩하였다.

한편, 유권자들의 정책선거 공급 및 수요에 분명히 영향을 미치지만, 중앙선거관리위원회가 직접적으로 영향력을 발휘할 수 있는 범위 밖에 있는 여러 변수도 존재한다. 따라서 본 연구에서는 이 변수들을 일단 통제변수로 삼아 살펴해보지만, 이 변수들의 분석 결과를 바탕으로 정책선거 활성화를 위한 함의 또한 도출해 볼 것이다.

통제변수는 크게 유권자 개인 차원의 변수와 정치제도 차원의 변수로 구분할 수 있다. 우선, 개인 차원의 변수들로는 ‘정당일체감’ 변수를 들 수 있다. 정당일체감이 강할수록 유권자들은 정책 및 공약보다는 후보자의 소속 정당을 바탕으로 투표 결정을 내릴 가능성이 크다. 하지만 사회적 정체성으로서의 정당일체감은 안정적이고 지속적인 속성을 지닌 까닭에 쉽사리 변하지 않는다 (Campbell et al. 1960; Converse 1964; Niemi and Jennings 1991; Gerber and Green 1998). 특히 한국의 정당일체감은 도구적 당파심보다는 정서적 당파심으로서의 성격이 더 강하며, 유권자들이 정당을 자신의 사

회적 정체성의 일부로 받아들이는 경향이 있다는 점을 고려하면 (장한일 외 2021), 정당일체감이 높아질수록 정책선거의 수요가 낮아질 것으로 예상된다. ‘정당일체감’ 변수는 “선생님께서서는 가깝게 느끼는 특정 정당이 있습니까?” 및 “(없다면) 그렇더라도 다른 정당보다 조금이라도 더 가깝게 느끼는 정당이 있습니까?”의 두 개의 질문을 이용하여 0에서 2까지의 정숫값으로 측정하였다. 0일 경우 정당일체감이 전혀 없는 경우이며 값이 증가할수록 정당일체감의 강도가 세지는 것을 의미한다.

한편, “지역주의는 예전보다 약해졌다”라는 질문을 통해 지역주의에 대한 응답자의 주관적 인식을 측정하여 ‘지역주의’ 변수로 명명하였다. 이 변수는 1(매우 공감한다), 2(대체로 공감한다), 3(별로 공감하지 않는다), 4(전혀 공감하지 않는다)로 코딩하여, 취하는 값이 커질수록 유권자들이 지역주의가 여전히 강하게 존재하는 것으로 인식하는 것을 나타낸다. 이 변수는 유권자들이 지역주의에 따라 투표했는지를 측정한 변수가 아니라 는 점에 유의할 필요가 있다. 마지막으로 문재인 정부 동안 응답자 가정의 경제 상황의 변화를 측정한 ‘가정경제 상황’ 변수를 포함하였다. 이 변수를 포함한 이유는 가정경제 상황이 나빠졌을 경우 후보자들의 정책보다는 문재인 정권에 대한 심판을 내리는 회고적 투표가 유권자들의 투표 결정의 주요 동기가 될 가능성이 크기 때문이다. 이 변수는 1(매우 좋아졌다), 2(좋아졌다), 3(이전과 비슷하다), 4(나빠졌다), 5(매우 나빠졌다)의 총 5개의 값으로 코딩하였다.

정치제도 차원의 변수로는 유권자들의 정치영역에 대한 신뢰도를 포함하였다. 정치영역에 대한 신뢰도가 클수록 후보자들의 정책 및 공약에 대한 신뢰도가 높아지고, 이는 다시 유권자들이 정책 중심의 투표를 할 유인을 제공할 것으로 기대되기 때문이다. 이 연구에서는 대통령선거와 직접적 관련이 있는 행정부, 정당, 중앙선거관리위에 대한 유권자의 신뢰 정도를 1(매우 불신), 2(대체로 불신), 3(대체로 신뢰), 4(매우 신뢰)의 척도로 측정하여 각각 ‘행정부 신뢰도’, ‘정당 신뢰도’, ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’로 명명하였다.<sup>4)</sup> 또한, 위의 정치제도에 대한 신뢰도와 비슷한 맥락에서, 유권자들의 정치체제 전반에 대한 만족도를 변수로 포함하였다. ‘민주주의 만족도’로 명명된 이 변수를 측정하기 위해 “선생님께서서는 현재 한국의 민주주의에 대해서 얼마나 만족하십니까?”라는 질문을 사용했으며, 0(전혀 만족하지 않는다)에서 10(전적으로 만족한다)까지의 정숫값을 부여하였다.

마지막으로 <표 2>에서 소개한 유권자들의 사회경제적 배경을 통제변수로 포함하였다. 이상의 종속변수, 독립변수, 통제변수를 바탕으로 로지스틱 회귀분석을 실시하였으

4) ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’의 경우 중앙선거관리위원회가 어느 정도 직접 영향력을 발휘할 수 있는 변수이므로 통제변수라기보다는 독립변수로 보는 편이 타당할 것이다. 하지만 이 연구에서는 분류상의 편의 및 이 변수가 통계적으로 유의미한 영향력을 발휘할 경우 해석상의 문제가 없다는 점에서 이 변수를 정치제도 변수 군(群)에 포함하였다.

며, 그 결과는 <표 3>에 정리되어 있다.

<표 3> 로지스틱 회귀분석 결과

독립·통제변수		종속변수: 정책·공약 가장 중시 여부
공급 차원 독립변수	매니페스토	-0.211 (0.142)
	10대 공약	0.651 (0.173)***
	가짜뉴스	-0.631 (0.182)***
수요 차원 독립변수	외적 효능감 (정치인 반응성)	0.034 (0.133)
	내적 효능감1 (투표 결정력)	0.258 (0.122)*
	내적 효능감2 (정치 이해도)	0.283 (0.138)*
	대선 관심도	0.277 (0.144)
개인 차원 통제변수	정당일체감	-0.289 (0.099)**
	지역주의	0.332 (0.105)**
	가정경제 상황	-0.306 (0.134)*
정치영역 통제변수	행정부 신뢰도	-0.347 (0.127)**
	정당 신뢰도	0.278 (0.126)*
	중앙선거관리위원회 신뢰도	0.126 (0.126)
	민주주의 만족도	0.207 (0.069)**
사회경제 배경 통제변수	성별	-0.097 (0.179)
	연령	-0.026 (0.008)**
	학력	0.204 (0.108)
	유권자 이념성향	-0.103 (0.041)*
	월평균 가구소득	0.013 (0.046)
	출신지 (광주·전라)	-0.930 (0.316)**
	고용형태 (비정규직)	0.654 (0.312)*
상수항		-1.560 (1.167)
관측수		909
AIC		1016.9
Pseudo $R^2$ (Nagelkerke)		0.200
우도비 Chi-squared		136.69***

참고: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001. '출신지' 및 '고용형태' 변수의 경우 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미한 결과만 보고함.

로지스틱 회귀분석의 결과, 유권자의 매니페스토 운동이 유권자들이 정책 및 공약을 투표 결정에 가장 중요한 사항으로 고려토록 하는데 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 하지만 매니페스토 운동이 후보자 결정 시 도움이 되었냐는 질문에 81.2%가 긍정적으로 답한 결과에 비추어 볼 때,<sup>5)</sup> 매니페스토 운동이 정책선거 활성화

5) 매우 영향을 미쳤다 2.8%, 약간 영향을 미쳤다 78.4%, 별로 영향을 미치지 않았다 18.3%, 전혀 영향을 미치지 않았다 0.5%.

화에 무의미하다고 결론을 내리는 것은 성급해 보인다.

즉, 더욱 정확한 분석을 위해, 매니페스토 운동의 일환으로 중앙선거관리위원회가 시행한 “10대 공약” 게시의 효과도 살펴봐야 한다. 로지스틱 회귀분석에 따르면, “10대 공약”의 게시와 유권자들의 “정책·공약 가장 중시 여부” 사이에는 통계적으로 유의미한 정(positive)의 상관관계가 있다는 결과를 고려할 필요가 있다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 매니페스토 운동을 알고 있다고 답한 응답자 394명 중 82.5%인 325명이 “10대 공약”을 알고 있다고 답한 사실에 비추어 볼 때, 매니페스토 운동은 적어도 간접적으로 정책선거 활성화에 기여하고 있다고 추측해 볼 수 있다. 즉, 현재의 분석 결과는 매니페스토 운동이 정책선거 활성화에 기여하지 않는다는 것을 나타내기보다는, “10대 공약” 게시 같은 매니페스토 운동의 구체적 형태에 대한 유권자들의 인지도를 높이는 간접적 방식으로 영향력을 발휘한다는 것을 보여준다. 이 추측은 아래에서 ‘10대 공약’ 변수와 ‘매니페스토’ 변수 사이의 상관관계 분석을 통해 검증할 것이다.

<표 4> 매니페스토 운동 및 10대 공약 인지여부

	매니페스토 운동	인지	미인지	합계
10대 공약				
인지 (“잘 알고 있다” 또는 “대체로 알고 있다”)		325명	187명	512명
미인지 (“전혀 모른다” 또는 “별로 잘 알지 못한다”)		69명	465명	534명
합계		394명	652명	1046명

참고: 매니페스토 운동 인지 여부 역시 10대 공약 인지여부와 같은 기준으로 분류하였음.

‘10대 공약’은 경우 정책선거 활성화에 가장 큰 긍정적인 영향력을 발휘하는 변수로 나타났다. 이는 “10대 공약”을 알고 있는 응답자 중 83.6%가 “10대 공약”이 투표 결정에 영향을 미쳤다고 답한 설문 조사 결과에서도 다시금 확인되며,<sup>6)</sup> 특히 유권자들이 “10대 공약”을 더 인지할수록 후보자들의 정책 간 차이를 선명하게 느꼈다는 점에서 정책선거 활성화 촉진에 중요한 역할을 담당한 것으로 평가된다.<sup>7)</sup> 이러한 결과는 매니페스토 운동의 개선에 시사점을 제공한다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 “10대 공약”을 인지하고 있다고 답한 응답자 512명 중 36.5%인 187명이 매니페스토 운동을 전혀 모르거

6) 매우 영향을 미쳤다: 5.7%, 약간 영향을 미쳤다: 77.9%, 별로 영향을 미치지 않았다: 15.4%, 전혀 영향을 미치지 않았다: 1.0%

7) “후보 간 정책적 차이가 얼마나 있었다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답을 1(전혀 차이가 없었다), 2(별로 차이가 없었다), 3(어느 정도 차이가 있었다), 4(매우 차이가 있었다)로 코딩한 ‘정책 차별성’ 변수와 ‘10대 공약’ 변수의 상관계수(Kendall’s tau)는 0.174로 측정되었으며, p=0.001 수준에서 통계적으로 유의미하였다. 또한, ‘정책 차별성’을 독립변수로, ‘10대 공약’ 변수를 주요 독립변수로, 사회경제적 배경을 통제변수로 삼아 실시한 최소자승법 선형 회귀분석의 결과 ‘10대 공약’ 변수의 상관계수는 0.175로 측정되었으며 p=0.001 수준에서 통계적으로 유의하였다.

나 잘 알지 못한다고 답한 사실은 매니페스토 운동을 접하지 않았더라도 정책 및 공약 관련 정보에 자발적으로 접근하려는 유권자들이 상당수 존재하고 있음을 암시하고 있다. 이러한 결과에 비추어 볼 때, 우리나라 매니페스토 운동이 정책 및 공약에 관련한 실질적인 정보의 전달보다는 유권자나 정당의 인식 변화를 요구하는 문화 운동의 성격에 간혀있다는 비판을 새겨들어야 할 필요가 있다 (엄기홍 2015). 정책선거 활성화를 위해서는 매니페스토 운동을 통한 정책선거로의 인식전환 촉구보다는 “10대 공약”처럼 투표 결정에 실용적인 구체적 정보의 생산 및 유통에 더 초점을 맞추어야 한다.

한편, ‘가짜뉴스’ 변수의 경우 정책선거 활성화 사이에 부(negative)의 상관관계가 있는 것으로 드러났다. 유권자들이 정책 중심의 투표 결정을 내리기 위해서는 무엇보다 후보자들의 정책 및 공약에 관한 정확하고 올바른 정보를 접할 수 있어야 한다. 하지만, 가짜뉴스의 범람으로 인해 유권자들의 정보환경이 혼탁해질수록 유권자들은 부정확하거나 틀린 후보자들의 정책 및 공약과 관련된 정보를 접할 가능성이 커진다. 이는 유통되고 있는 후보자들의 정책 및 공약에 대한 유권자들의 불신을 부채질하여 유권자들이 정책 중심 투표 결정을 위해 필요한 실질적 정보가 없는 상황으로 이끈다. 이러한 정보의 부재로 인해 유권자들은 정책이 아닌 지역주의, 후보자 개인의 특성 등의 유인가치 또는 후보자 소속 정당 중심의 투표 결정을 내리게 되는 것이다 (문우진 2021). 따라서, 정책선거 활성화를 위해서는 가짜뉴스의 생산 및 유통을 억제하여 유권자들의 정보환경을 더 깨끗하게 만들 필요가 있다. 다시 말해, 중앙선관위는 “10대 공약”과 같이 정확하고 올바른 정보의 생산과 유통의 촉진뿐만이 아니라 가짜뉴스의 차단에도 노력을 쏟을 필요가 있는 것이다. 특히, 총 응답자의 33.4%가 가짜뉴스를 접한 적이 있으며<sup>8)</sup>, 이중 57.3%가 소셜미디어를, 16.0%가 모바일 메시지를 가짜뉴스를 접하게 된 경로로 보고했다는 점은 TV, 신문 등 기존의 레저시 미디어는 물론 온라인 미디어에서 가짜뉴스 확산을 방지하는 노력이 매우 시급함을 보여준다.

다음으로, 수요 측면의 독립변수 중 ‘내적 효능감1(투표 결정력)’ 및 ‘내적 효능감2(정치 이해도)’가 정책선거 활성화 사이에 정의 상관관계가 있는 것을 확인할 수 있다. 다시 말해, 유권자들은 자신의 투표가 중요하다고 인식할수록 (‘내적 효능감1’), 그리고/또는 정치나 정부의 기능 및 역할에 대한 이해도가 올라갈수록 (‘내적 효능감2’) 유권자들이 정책 및 공약을 투표 결정 시 가장 중요한 사항으로 더욱 고려한다는 것이다. 이 결과는 정책선거 활성화를 위해서는 공급 측면뿐만이 아니라 정치효능감의 증진을 통한 정책선거 수요를 증대시켜야 할 필요가 있음을 보여준다. 정치효능감을 증진 시키기 위해서는 초·중·고·대학 교육은 물론 성인을 대상으로 꾸준히 교육을 시행해 정치과정에 대한 이

8) 가짜뉴스를 경험하지 않은 응답자의 비율은 45%였으며, 모른다고 답한 응답자의 비율은 21.6%로 조사되었다.

해도를 증진하는 노력을 기울임은 물론 및 유권자들의 한 표의 중요성을 인식시키는 홍보 활동을 지속할 필요가 있어 보인다.

한편, ‘외적 효능감(정치인 반응성)’ 및 ‘대선 관심도’는 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 하지만 ‘대선 관심도’ 변수의 경우 역시 간접적으로 정책선거 활성화에 기여할 가능성이 있다. 대선 관심도가 높은 유권자들은 “10대 공약”을 찾아볼 가능성이 있기 때문이다. 따라서, 아래에서 ‘대선 관심도’ 변수와 ‘10대 공약’ 변수와의 상관관계를 다시 한 번 확인하기 전까지는 이 변수에 대한 평가를 잠시 미루도록 하겠다.

개인 차원 통제변수 중 ‘정당일체감’ 및 ‘가정경제 상황’은 위에서 예측한 대로 정책선거 활성화 사이에 부의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 ‘유권자 이념 성향’과 정책선거 활성화 사이에도 부의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 이는 보수적인 유권자일수록 정책 및 공약을 가장 중시할 가능성이 낮아짐을 의미한다. 한편, ‘지역주의’가 정책선거 활성화 사이에 정의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 이는 일반적인 통념에 반하는 결과로서 흥미를 자아낸다. 이 예상치 못한 결과는 한국 정치에서 지역주의라는 단어에 내포된 부정적 뉘앙스에서 비롯한 것으로 해석해 볼 수 있다. 즉, 지역주의가 여전히 강하다고 느끼는 유권자들은 이러한 부정적 지역주의에 대한 경각심을 가지고 지역주의를 상쇄하기 위한 한 방책으로 정책 및 공약 중심의 투표 결정을 내릴 수 있다는 것이다. 특히, 지역주의 투표가 정책적 차이의 부재를 일으키는 독립변수가 아니라 정책적 차이의 부재에 의해 발생하는 종속변수라는 점을 고려해 본다면 (문우진 2018), 지역주의를 타파하기 위해서 후보자 간 정책 및 공약의 차이를 바탕으로 투표 결정을 내리는 유권자의 행태라는 설명은 논리적으로 성립 가능한 것으로 보인다. 따라서, 정책선거 활성화를 위해서는 유권자들에게 지역주의의 폐단을 인식시키는 캠페인을 전개하여 유권자들이 지역주의 타파를 위한 방안으로 정책 및 공약 중심의 투표를 할 수 있도록 유도하는 것이 필요해 보인다.

정치영역 통제변수 중 ‘민주주의 만족도’는 정책선거 활성화 사이에 정의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 한국 사회가 당면한 사회적 문제와 갈등을 해결하는 정치체제로서의 민주주의에 대한 만족도는 곧 우리 정치체제에 대한 신뢰로 볼 수 있다. 즉, 투표를 통해 자신의 요구를 투입하면 자신의 요구가 반영된 산출물이 나온다는 믿음이 존재할 때, 유권자들이 정책 투표를 할 유인이 생긴다는 것이다. 다만, 민주주의 만족도는 오랜 기간 누적된 평가에 기반하고 정치체제 전반에 대한 평가라는 점에서 단기간에 증대시키기 어렵다. 민주주의 만족도를 증대시키기 위해서는 중앙선거관리위원회는 물론 행정부, 입법부, 사법부, 정당 등의 정치행위자들이 민주정치의 이상적 모습에 접근

하는 장기적인 노력이 요구된다.

한편, ‘행정부 신뢰도’와 정책선거 활성화 사이에는 부의 상관관계가 존재하는 반면, ‘정당 신뢰도’와 정책선거 활성화 사이에는 정의 상관관계가 존재하는 것을 확인할 수 있다. 이러한 상반된 상관관계는 대통령선거일지라도 정책선거의 활성화에 정책의 생산 및 정책을 통한 경쟁이라는 정당정치的重要한 기능과 연관된 것으로 보인다. 비록 대통령선거일지라도 각 후보자의 정책 및 공약이 주로 정당을 통해서 만들어진다는 점은 결국, 정책을 생산하는 정당이 신뢰받을 때 그 생산물인 정책 및 공약이 유권자들에게 중요하게 느껴진다는 것을 의미한다. 반면 유권자들의 행정부 신뢰는 유권자들이 정당보다는 대통령이라는 개인을 통해 대표되는 것을 더 선호하는 이른바 ‘정치의 개인화’ 현상과 맥을 같이하는 것으로 보이며, 따라서 정당이 생산한 후보자의 정책 및 공약보다는 후보자 개인적 특성을 투표 결정 시 더 중요하게 고려하는 행태와 연결된 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

마지막으로 ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’와 정책선거 활성화 사이에서는 통계적으로 유의미한 상관관계가 관찰되지 않았다. 그러나 위의 ‘매니페스토’ 및 ‘대선관심도’ 변수의 사례들과 마찬가지로 ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’가 정책선거 활성화에 미치는 영향이 없다고 결론을 내리는 것은 성급한 태도이다. 왜냐하면, 정책선거 활성화에 중요한 역할을 담당하는 “10대 공약” 게시가 중앙선거관리위원회 주관으로 이루어졌다는 점에 미루어 볼 때, 중앙선거관리위원회의 신뢰도가 유권자들의 “10대 공약” 인지 여부에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’ 변수 역시 ‘10대 공약’과의 상관관계를 측정해 볼 필요가 있다.

지금까지의 논의를 요약해보자면 다음과 같다. 첫째, 중앙선거관리위원회에서 실시한 “10대 공약” 게시는 유권자들의 정책 중심 투표 결정을 촉진하는 영향력을 발휘하였다. 둘째, 가짜뉴스의 범람은 정책선거의 활성화를 저해하는 효과가 있는 것으로 드러났다. 셋째, 유권자들은 지역주의가 여전히 강하다고 느낄수록 투표 결정 시 정책을 더욱 중시하는 경향이 있다. 넷째, 유권자들이 높은 정치효능감 및 정치영역 신뢰도를 가질수록 더욱 정책 중심의 투표 결정을 내리는 것으로 드러났다. 위의 관찰을 바탕으로 정책선거 활성화 촉진을 위한 개선방안에 대한 다음과 같은 함의를 찾을 수 있다. 첫째, 매니페스토 운동은 정책선거의 중요성을 홍보하는 인식개선 캠페인보다 유권자들에게 유용한 구체적으로 실질적인 정책 및 공약 관련 정보를 제공에 더욱 초점을 맞출 필요가 있다. 둘째, 가짜뉴스의 생산 및 유통을 차단하는 노력이 필요하며, 특히 SNS 등 온라인 미디어

9) 후보선택 시 후보의 능력을 가장 중시할 경우 1, 아니면 0으로 코딩하여 만든 ‘후보 능력’ 변수와 ‘행정부 신뢰도’ 변수 사이의 상관관계수(Kendall’s tau)는 0.066으로 측정되었으며,  $p=0.05$  수준에서 통계적으로 유의미했다. 또한, ‘후보 능력’을 종속변수로 삼고, ‘행정부 신뢰도’만을 독립변수로 삼은 로지스틱 회귀분석의 결과 독립변수와 종속변수 사이에  $p=0.05$  수준에서 통계적으로 유의미한 정의 상관관계가 관찰되었다 (회귀계수: 0.184, 표준오차: 0.090,  $p=0.041$ ).



어에서의 가짜뉴스 차단이 시급하다. 셋째, 지역주의의 폐단에 대한 공감대를 형성하는 인식 전환 캠페인을 통해 유권자들의 정책 중심 투표 결정을 유도할 필요가 있다. 넷째, 유권자들의 정치효능감 및 정치영역 신뢰도를 높일 수 있는 지속적이고 장기적인 교육 및 캠페인이 요구된다. 이상의 논의는 <표 5>에 요약되어 있다.

〈표 5〉 정책선거 촉진 직접요인 및 개선방안의 방향

공급/수요	정책선거 촉진 요인	개선방안의 방향
공급 측면	10대 공약 (정책선거 촉진) 가짜뉴스 (정책선거 저해)	인식개선 → 정보제공 가짜뉴스 차단
수요 측면	지역주의 경각심 (정책선거 촉진) 정치효능감/정치영역 신뢰도 (정책선거 촉진)	지역주의 폐단에 대한 인식제고 교육 및 캠페인 시행

#### 4. 정책 투표 촉진의 간접적 요인 및 개선방안

이제부터는 위에서 평가를 보류한 ‘매니페스토’, ‘대선관심도’, ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’ 변수가 정책선거 활성화에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 위에서 언급했듯, 이 변수들은 ‘10대 공약’ 변수를 매개로 정책선거 활성화에 간접적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 따라서 ‘매니페스토’, ‘대선관심도’, ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’ 변수를 주요 독립변수로, ‘10대 공약’ 종속변수로 삼고 그 외 사회경제적 배경 통제변수 및 정치 커뮤니케이션 관련 독립변수를 새로 포함하여 최소자승법(OLS)을 활용한 선형 회귀 분석을 실시하였다.

정치 커뮤니케이션 관련 독립변수는 유권자들이 선거 관련 정보를 얻을 수 있는 여러 경로와 관련된 변수들로 다음과 같다. 첫째, ‘TV 토론회 시청 빈도’ 변수는 “선생님께서 는 대통령 후보자 TV 토론회를 얼마나 자주 보셨습니까”라는 질문을 이용하여 1(전혀 보지 못했다), 2(거의 보지 못했다), 3(거의 모두 보았다 (5-6회 이상)), 4(대부분 보았다 (3-4회))의 4개의 척도로 측정하였다. 둘째, ‘SNS 활용 빈도’ 변수는 “선생님께서 이번 대통령선거와 관련된 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등의 온라인 매체를 얼마나 활용하셨습니까?”라는 질문을 이용하여 1(전혀 활용하지 않았다), 2(별로 활용하지 않았다), 3(활용하는 편이었다), 4(매우 많이 활용했다)의 4개의 척도로 측정하였다. 셋째, ‘후보자 접촉’ 변수는 “선생님께서 선거운동 기간 동안 정당 또는 후보자와 직접 혹은 간접적인 방식(문자, SNS 등)을 통해 접촉한 적이 있었습니까”라는 질문을 이용하여 접촉 경험이 있었을 경우는 1, 아닐 경우는 0으로 코딩하였다.

선형 회귀분석의 결과를 나타낸 <표 6>를 살펴보면 ‘매니페스토’, ‘중앙선거관리위원회 신뢰도’, ‘대선관심도’ 변수 모두 ‘10대 공약’ 변수에 통계적으로 유의미한 영향을

미치는 것을 확인할 수 있다. 이렇게 유의하게 나타난 효과를 이 변수들이 ‘10대 공약’ 변수를 매개로 정책선거 활성화의 대리변수인 ‘정책·공약 가장 중시 여부’ 변수에 간접적으로 영향을 미치는 매개 효과로 볼 수 있는지를 확인하기 위해 ‘인과 매개 분석 (causal mediation analysis)’ (Imai et al. 2009)을 실시하였다.

〈표 6〉 최소자승법 선형 회귀분석 결과

독립·통제 변수		종속변수: 10대 공약
주요 독립변수	매니페스토	0.356 (0.025)***
	중앙선거관리위원회 신뢰도	0.058 (0.021)**
	대선관심도	0.069 (0.029)**
정치 커뮤니케이션 독립변수	TV 토론회 시청 빈도	0.058 (0.024)**
	후보자 접촉	0.122 (0.035)**
	SNS 활용 빈도	0.041 (0.026)
사회경제 배경 통제변수	연령	0.000 (0.002)
	성별	-0.016 (0.036)
	학력	0.031 (0.021)
	유권자 이념성향	-0.004 (0.026)
	월평균 가구소득	-0.007 (0.009)
	출신지	-
	고용형태	-
상수항		0.970 (0.181)***
관측수		909
F-통계량		22.47***
조정 결정계수 (adjusted $R^2$ )		0.332

참고: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001. ‘출신지’ 및 ‘고용형태’ 변수의 경우 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미한 결과만 보고함.

〈표 7〉에서 볼 수 있듯이 모든 변수가 큰 값을 취할수록 유권자들이 정책 및 공약을 가장 중시하게끔 이끄는 정의 매개 효과가 통계적으로 유의한 수준에서 나타났다. 따라서 각 변수가 정책선거 활성화에 간접적인 영향을 발휘하고 있다고 해석할 수 있다.

〈표 7〉 인과 매개 분석 결과 (관측수: 909)

‘매니페스토’ 운동 인지도 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 전혀 모른다	2 잘 알지 못한다	3 조금 알고 있다	4 잘 알고 있다
1 전혀 모른다	-	0.040*** (0.019, 0.060)	0.079*** (0.038, 0.120)	0.118** (0.057, 0.180)
2 잘 알지 못한다	-0.040*** (0.019, 0.060)	-	0.040*** (0.019, 0.060)	0.079*** (0.038, 0.120)
3 조금 알고 있다	-0.079*** (0.038, 0.120)	-0.040*** (0.019, 0.060)	-	0.040*** (0.019, 0.060)
4 잘 알고 있다	-0.118** (0.057, 0.180)	-0.079*** (0.038, 0.120)	-0.040*** (0.019, 0.060)	-

‘대선 관심도’ 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 전혀 없었다	2 별로 없었다	3 조금 있었다	4 매우 많았다
1 전혀 없었다	-	0.006* (0.001, 0.010)	0.014* (0.002, 0.030)	0.022* (0.003, 0.040)
2 별로 없었다	-0.006* (0.001, 0.010)	-	0.007* (0.001, 0.020)	0.015* (0.003, 0.030)
3 조금 있었다	-0.014* (0.002, 0.030)	-0.007* (0.001, 0.020)	-	0.008* (0.001, 0.020)
4 매우 많았다	-0.022* (0.003, 0.040)	-0.015* (0.003, 0.030)	-0.008* (0.001, 0.020)	-

‘중앙선거관리위원회 신뢰도’ 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 매우 불신	2 대체로 불신	3 대체로 신뢰	4 매우 신뢰
1 매우 불신	-	0.006** (0.001, 0.010)	0.013** (0.003, 0.030)	0.019** (0.004, 0.040)
2 대체로 불신	-0.006** (0.001, 0.010)	-	0.006** (0.002, 0.010)	0.013** (0.003, 0.030)
3 대체로 신뢰	-0.013** (0.003, 0.030)	-0.006** (0.002, 0.010)	-	0.007** (0.002, 0.010)
4 매우 신뢰	-0.019** (0.004, 0.040)	-0.013** (0.003, 0.030)	-0.007** (0.002, 0.010)	-

참고: \* p=0.05, \*\* p=0.01, \*\*\* p=0.001. 준-베이저안 몬테카를로(quasi-Bayesian Monte Carlo) 시뮬레이션 10,000회 시행.

보다 구체적으로, 위에서 예측한 대로 ‘매니페스토’ 변수는 ‘10대 공약’ 변수와 정의 상관관계를 가지고 있으며, “10대 공약” 인지도 개선에 가장 큰 효과를 발휘하는 것으로 관찰되었다. 즉, 매니페스토 운동의 인지도가 개선될수록 유권자가 “10대 공약”을

잘 알게 되고, 이는 다시 정책선거 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이런 점에서 정책선거 활성화를 위해 매니페스토 운동의 지속적 홍보는 필요하다고 볼 수 있다. 특히 <표 4>에서 볼 수 있듯이 매니페스토 운동을 인지하고 있는 응답자의 비율이 37.7%라는 낮은 수준에 머무르고 있다는 사실은 매니페스토 운동의 홍보가 시급함을 보여준다. 다만, 이미 지적했다시피 “10대 공약” 게시같이 정책선거 활성화에 직접적으로 영향을 미치는 구체적이고 실질적인 정책 및 공약 관련 정보전달의 보조적 역할로서 의미가 있다는 사실을 염두에 두어야 할 필요가 있다.

‘중앙선거관리위원회 신뢰도’ 변수 역시 위에서 예측한 대로 “10대 공약” 인지도 개선에 기여하는 것으로 관찰되었다. 즉, 중앙선거관리위원회 신뢰도가 높아질수록 유권자들이 “10대 공약”과 같은 중앙선거관리위원회 주관으로 공급된 정책 및 공약 관련 정보를 더 많이 인지하게 되는 것이다. 특히 응답자의 85.9%가 정책선거를 위한 캠페인에서 중앙선거관리위원회의 역할이 중요하다고 생각한다는 점에서<sup>10)</sup>, 중앙선거관리위원회의 신뢰도 향상은 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 게다가, “중앙선거관리위원회의 감시 및 단속 활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까”라는 질문에 응답자의 38.2%가 부정적으로 대답했으며, 특히 매우 공정했다고 대답한 응답자의 비율이 0.8%밖에 되지 않는 것에 반해 무려 10.3%의 응답자가 “전혀 공정하지 않았다”라고 답한 사실은 중앙선거관리위원회의 신뢰도 향상이 매우 시급한 과제임을 보여주고 있다.<sup>11)</sup>

‘대선관심도’ 변수 역시 예측대로 ‘10대 공약’ 변수와 정의 상관관계를 보여주고 있다. 즉, 유권자의 대선에 관한 관심도 역시 정책선거 활성화에 간접적으로 기여하고 있다. 따라서 정책선거 활성화를 위해서는 유권자들이 선거에 더욱 관심을 가질 수 있도록 홍보 활동을 진행해야 할 필요가 있다. 특히 유권자의 40.7%가 중앙선거관리위원회의 선거 홍보 활동이 투표 참여를 결정하는 데 별로 도움이 되지 않았거나 전혀 도움이 되지 않았다고 답한 부분은 뼈아픈 지점으로<sup>12)</sup>, 선거에 관한 유권자의 관심도를 증진할 방안을 시급히 강구해야 할 필요성을 보여준다. 이와 관련하여 65.8%의 응답자가 TV 광고를 선관위의 홍보 활동에 가장 효과적인 매체였다고 꼽은 점은 눈여겨볼 필요가 있다.<sup>13)</sup>

통제변수인 ‘TV 토론회 시청 빈도’ 변수 및 ‘후보자 접촉’ 변수 모두 역시 ‘10대 공약’

10) 매우 중요: 34.7%, 약간 중요: 51.1%, 별로 중요하지 않음: 13.9%, 전혀 중요하지 않음: 0.3%

11) 매우 공정했다: 0.8%, 어느 정도 공정했다: 55.8%, 별로 공정하지 않았다: 27.9%, 전혀 공정하지 않았다: 10.3%, 잘 모르겠다: 5.2%

12) 매우 도움이 되었다: 0.8%, 다소 도움이 되었다: 55.4%, 별로 도움이 되지 않았다: 34.5%, 전혀 도움이 되지 않았다: 6.2%, 잘 모르겠다: 3.1%

13) TV 광고: 65.8%, 포스터, 현수막: 11.3%, SNS/유튜브: 9.4%, 종편 및 케이블TV: 4.6%, 인터넷 홍보 사이트: 4.2%, 신문광고: 1.9%, 모바일앱: 1.3%, 라디오광고: 1.2%, 잡지광고: 0.2%

변수와 정의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 양 변수 모두 후보자와 유권자 간의 거리를 줄이고 정책과 공약 관련 정보가 단방향이기는 하지만 직접 전달되는 과정을 측정한다는 측면에서 정책선거 활성화에 기여하는 것으로 보인다. 특히, 중앙선거관리위원회가 직접 관여하는 대선 후보자 TV 토론회의 경우 TV 토론회를 시청한 응답자 중 66.5%가 TV 토론회가 선거 정보를 얻는 데 효과적이었다고 평가했으며<sup>14)</sup>, TV 토론회의 가장 큰 문제점으로 정책 부재를 꼽은 비율은 15.3%에 불과했다는 점에 비추어 볼 때<sup>15)</sup> 이번 TV 토론회 운영은 정책선거를 활성화하는 방향으로 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 다만 학계·언론(방송사)·정치권 등에 종사하는 전문가 155명을 대상으로 시행한 온라인 조사의 결과에서 74.8%의 응답자가 후보자 TV 토론회 횟수가 부족했다고 보고 있으며<sup>16)</sup>, 51.6%만이 TV 토론회가 선거 정보를 얻는 데 효과적이었다고 대답했으며<sup>17)</sup>, 27.1%가 정책 부재를 대통령 후보자 TV 토론회의 가장 큰 문제점으로 꼽았다는 사실은<sup>18)</sup> 정책 및 공약 관련 정보전달의 창구로서 TV 토론회 개선의 여지가 아직 남아 있음을 의미하는 것으로 보인다.

마지막으로 ‘SNS 활용 빈도’ 변수는 ‘10대 공약’ 변수와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 이는 SNS는 TV나 기존의 미디어와는 다르게 사용자가 원하는 정보만 취사선택할 수 있는 쌍방향적 매체라는 특징에서 기인하는 것으로 보인다. 즉, SNS를 통해 능동적으로 “10대 공약”같이 후보자들의 정책 및 공약과 관련한 정보를 찾아보는 유권자가 있는가 하면, 그렇지 않은 유권자들도 존재하는 것이다. 또한, 가짜뉴스 배포의 주요 매체가 SNS라는 점은 유권자들이 SNS를 통해 “10대 공약”과 같은 올바른 정책 및 공약과 관련한 정보에 대한 접근을 막는 것으로 보인다. 따라서 SNS를 통해 적극적으로 정책 및 공약 관련 정보를 탐색하지 않는 수동적 유권자들에게 먼저 적극적으로 접근할 방안을 고민할 필요가 있음은 물론, SNS를 통해 무분별하게 퍼지는 가짜뉴스를 차단할 필요가 있다.

지금까지의 논의를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 매니페스토 운동, 유권자의 대선 관심도, 중앙선거관리위원회 신뢰도 모두 유권자들의 “10대 공약” 인지에 긍정적인 영향을 미치는 경로를 통해 정책선거를 간접적으로 촉진한다. 둘째, TV 토론회, 후보자의

14) 전혀 효과적이지 않았다: 0.3%, 별로 효과적이지 않았다: 33.2%, 어느 정도 효과적이었다: 63.4%, 매우 효과적이었다: 3.1%

15) 상호비방/흑색선전: 40.5%, 비현실적인 공약 남발: 21.1%, 정책 부재: 15.3%, 중복 질문으로 인한 시간 낭비: 12.6%, 지역감정 유발: 5.4%, 토론주최의 중립성 문제: 4.2%, 사회자의 진행 능력: 0.9%

16) 충분했다: 25.2%, 부족했다: 74.8%

17) 전혀 효과적이지 않았다: 11.0%, 별로 효과적이지 않았다: 37.4%, 어느 정도 효과적이었다: 46.5%, 매우 효과적이었다: 4.4%

18) 상호비방/흑색선전: 37.4%, 정책 부재: 27.1%, 중복 질문으로 인한 시간 낭비: 18.7%, 비현실적인 공약 남발: 5.8%, 사회자의 진행 능력: 3.9%, 토론주최의 중립성 문제: 2.6%, 지역감정 유발: 0.6%, 기타: 3.9%

직·간접 접촉, SNS 활용 역시 유권자의 “10대 공약” 인지도를 높이며 간접적으로 정책 선거를 촉진한다. 이와 같은 발견은 정책선거 활성화에 관하여 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 매니페스토 운동의 주요 초점은 유권자들의 정책 중심 투표 결정에 유용한 정보를 제공하는 것에 맞추되, 이렇게 제공된 정보의 인지도를 높일 수 있는 보조적 역할로서 정책선거 인식개선 캠페인이 병행될 필요가 있다. 둘째, 유권자의 대선 관심도를 높일 수 있는 홍보 활동의 개선이 시급하다. 셋째, 중앙선거관리위원회 신뢰도를 높일 방안을 시급히 마련해야 하며, 특히 공정성을 확보할 필요가 있다. 넷째, 후보들의 정책 및 공약 전달의 통로로서 TV 토론회가 실시되어야 한다. 다섯째, SNS상에서 수동적 유권자들에게 선제적으로 접근할 방안을 세울 필요가 있으며, SNS를 통한 가짜 뉴스의 범람을 차단해야 한다. <표 8>은 이상의 논의를 요약하고 있다.

〈표 8〉 정책선거 촉진 간접요인 및 개선방안의 방향

	정책선거 간접적 촉진 요인	개선방안의 방향
주요 독립변수	매니페스토 운동 (정책선거 촉진) 대선관심도 (정책선거 촉진) 중앙선거관리위원회 신뢰도 (정책선거 촉진)	제공된 정보 인지도 향상 선거홍보 강화 신뢰도 향상 (공정성 확보)
정치 커뮤니케이션	TV 토론회 (정책선거 촉진) SNS 활용 (정책선거 촉진)	정책 및 공약 중심 토론 지향 선제적 접근 및 가짜뉴스 차단

## 5. 소결

이 장에서는 제20대 대통령선거에서 나타난 유권자들의 정책 투표를 촉진하는 요인들을 살펴보았다. 본 연구의 발견을 바탕으로 정책선거 활성화를 위해 중앙선거관리위원회, 학계, 시민사회, 정당, 언론의 협력 방향에 관한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

우선, 유권자들의 정책 투표를 촉진하기 위해서는 “10대 공약” 게시와 같이 유권자들에게 구체적이고 실질적인 후보자들의 정책 및 공약 관련 정보를 전달하는 것이 매우 중요함을 확인할 수 있었다. 이러한 정보의 전달을 위해서는 우선 생산자인 정당이 실현 가능하고 선명한 차이를 보이는 정책 및 공약을 생산해야 함은 두말할 여지가 없다. 그리고 이렇게 생산된 정보의 유효성을 검증하고 유권자들이 이해하기 쉬운 형태로 가공하는 역할은 학계와 시민사회의 몫이라고 볼 수 있다. 이런 점에서 정당들에 주요 공약을 제출을 요구하고 이를 온라인에 게시한 “10대 공약” 게시는 앞으로 지속되어야 할 필요가 있다.

다만, 이번 대통령선거에서 시행된 “10대 공약” 게시는 여러 문제점을 노출하고 있다는 점을 언급할 필요가 있다. 우선 각 정당 간 공약의 비교가 쉽지 않다는 점을 지적할

수 있다. 각 정당이 자신들에게 유리하거나 혹은 유권자 전반의 동의가 있거나 혹은 얻기 쉬운 정책과 관련한 정보만을 선택적으로 제공함으로써 정당 간 공약의 차이를 비교하기 어려운 문제가 있는 것이다. 정당들의 선택적 정보제공의 편의(bias)가 존재하고 있는 상황에서 제공되는 정책 관련 정보는 겉만 번지르르한 말의 잔치로 끝날 위험이 존재한다. 따라서 실질적이고 유의미한 유권자들의 정당 정책 비교를 위해서는 정당의 선택적 정책 정보제공을 막을 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 예를 들어, “10대 공약”에 제시할 정책 분야의 선정은 정당에 자율적으로 맡기는 방식보다는, 학계, 시민사회, 언론의 전문가 의견은 물론 일반 시민들의 여론조사를 통해 중앙선거관리위원회에서 중요한 정책 분야를 선정하여 이에 관련한 정당의 정책정보를 요구하는 방식으로의 전환을 고려해 볼 수 있겠다.

또한, 전문지식이 부족한 유권자들에게 정책의 건전성, 적합성, 실현 가능성 등 인지적 비용 및 부담이 큰 판단을 맡긴다면, 유권자들은 이러한 인지적 비용 및 부담을 피하려고 정당일체감 또는 지역주의와 같은 유인가치를 중심으로 투표 결정을 내릴 가능성이 크다. 따라서 중앙선거관리위원회는 정당의 정책을 단순 전달하는 소극적인 자세에서 벗어나 보다 적극적으로 유권자들이 정당의 정책을 소비하기 쉬운 형태로 가공할 노력이 필요하다. 물론, 선거에서 중립을 유지해야 하는 중앙선거관리위원회는 직접적으로 이러한 정보가공에 나서기 어렵다. 왜냐하면, 이러한 정책정보의 가공은 필연적으로 ‘평가’의 형태를 통해 이루어지기 때문이다. 이 지점에서 학계 및 시민사회 전문가와의 협력이 필수적임을 확인할 수 있다. 중앙선거관리위원회는 전문가들의 정확하고 수월한 평가를 내릴 수 있는 환경을 조성하고, 이러한 환경에서 전문가들은 전문성을 바탕으로 각 정당의 정책을 평가하여 유권자들이 큰 인지적 부담 및 비용 없이 정당의 정책에 관련한 판단을 내릴 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 언론은 이러한 평가의 결과를 유권자들이 접하기 쉬운 형태의 인포그래픽스 등으로 가공하여 전달할 필요가 있는 것으로 보인다.

한편 “10대 공약”과 같이 유권자들이 소비하기 쉬운 형태로 가공된 정보가 존재한다는 것이 곧 이 정보가 유권자들에게 온전히 전달되는 것을 의미하는 것은 아니다. 중앙선거관리위원회는 언론과 협력하여 유권자들이 보다 쉽게 후보자들의 정책 및 공약 관련 정보에 접근할 수 있는 효율적이고 효과적인 정보전달의 방안을 생각할 필요가 있다. 특히, 가짜뉴스의 범람이 정책 투표를 저해한다는 점을 고려해 볼 때, 중앙선거관리위원회는 학계의 전문지식, 시민사회 및 언론의 감시 및 비평이라는 특화된 장점을 활용하여 보다 정확하고 검증된 정보의 전달할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이러한 정보의 재가공, 전달, 정보환경의 개선은 유권자의 정책 투표를 촉진하고, 이는 현실적이고 차별

성 있는 정책의 생산을 선거승리에서 중요한 요인으로 만듦으로써 정당이 정책 중심의 선거경쟁을 추구하게 하는 선순환 구조를 이끌 것이다.

특히, 가짜뉴스 확산의 주된 통로로 소셜미디어가 사용되고 있다는 점은 중앙선거관리위원회와 소셜미디어 플랫폼 기업들과의 협력하여 가짜뉴스의 확산을 차단할 필요가 있음을 보여주고 있다. 그러나 소셜미디어 플랫폼 기업들에게 특정한 콘텐츠의 유통의 금지를 강요하는 것은 표현의 자유라는 헌법적 권리를 침해하는 것일 수 있다. 따라서 소셜미디어 플랫폼 기업들의 자발적인 협력을 이끌어 낼 수 있는 방안을 강구하는 것이 매우 중요하다.

다음으로, 정책 투표의 수요 측면에서 유권자들의 정치효능감, 정치영역 신뢰도, 지역 주의 극복이 중요한 변수임을 확인할 수 있었다. 정치효능감 및 정치영역 신뢰도의 증진을 위해서 정당의 책임정치가 확립되어야 한다. 정당의 책임정치 확립은 단기적인 노력으로 이루어지기는 어려우므로, 더욱 장기적인 관점에서 꾸준한 노력이 요구된다. 이상적으로, 학계와 시민사회는 정부·정당에 관한 지속적인 연구, 분석 및 평가를 시행하고 언론은 이러한 결과를 유권자들에게 전달함으로써 정당의 책임정치 실시를 유도할 수 있는 사회적 비판과 감시의 체계를 구축할 필요가 있다.

또한, 유권자들을 대상으로 선거 기간에만 국한되지 않는 상시적인 한국 정치제도 및 정부의 기능에 관한 보다 적극적인 정치교육을 시행하여 유권자들의 정치효능감 증대는 물론 선거의 중요성 인식 및 관심 제고를 통해 유권자들이 능동적으로 정보에 접근하도록 유도할 필요가 있다.

마지막으로, 중앙선거관리위원회에 대한 유권자들의 신뢰도를 높이기 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 특히, 이는 공정성과 깊은 관련을 지니고 있는데, 코로나 확진자 투표함의 부실한 관리 등으로 인해 부정선거 논란이 불거졌다는 사실은, 부정선거의 사실 여부와는 상관없이 중앙선거관리위원회의 공정성에 대한 유권자들의 신뢰가 금이 가고 있다는 것을 보여준다. 특히, 부정선거 의혹을 제기하는 가짜뉴스의 배포와 확산에 대하여 적절하게 대응할 법적 수단이 부재한 현 상황에서 중앙선거관리위원회는 선거 관리 인력에 대한 철저한 교육, 충분한 인력의 확보, 충분한 기표소 및 투표함의 확보 등 인적·물적 자원의 보충을 통해 공정성과 신뢰도에 금이 갈 상황을 미연에 방지할 필요가 있어 보인다.



#### IV 제8회 전국동시지방선거 유권자 정책 투표 의식분석

이 장에서는 지난 2022년 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거 과정에서 나타난 유권자의 정책 투표에 대한 평가를 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 의식조사’ 결과를 중심으로 분석한다. 본 연구에 사용된 데이터는 중앙선거관리위원회와 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회의 의뢰로 리서치앤리서치가 2022년 6월 13일부터 24일까지의 기간 동안 성/연령/지역별 인구비례 할당을 통해 전국에서 추출한 1,046명의 표본을 대상으로 태블릿 PC를 활용한 개별 면접 조사를 통해 확보되었다.

이 장의 분석은 기본적으로 III장에서 제시된 제20대 대통령선거 분석의 구조를 따른다. 하지만 유권자들의 정책 투표행태를 분석하기 위해 필요한 충분히 큰 표본을 전국의 모든 광역 및 기초단체별로 확보하기 어렵다는 현실적인 제약으로 인하여 유권자 정책 투표행태 분석은 시행하지 못했음을 미리 밝힌다.

##### 1. 정책 투표에 대한 유권자 의식

제20대 대통령선거와 마찬가지로 제8회 전국동시지방선거가 정책 중심의 선거였는지를 확인하기 위해 유권자들의 투표 결정에서 가장 중요하게 고려한 측면을 살펴보았다. 유권자들은 아래의 <표 9>에서 보이는 것과 같이 ‘소속 정당’ (39.9%)을 가장 중요한 요인으로 꼽았으며 ‘후보 능력’ (24.4%), ‘정책·공약’ (23.7%), ‘도덕성’ (6.0%), ‘주변의 평가’ (2.7%), ‘이념’ (2.7%), ‘출신 지역’ (0.7%) 순으로 뒤를 이었다.

<표 9> 역대 전국동시지방선거 후보 선택 시 가장 고려한 사항

측면	제6회 지방선거		제7회 지방선거		제8회 지방선거	
	빈도(명)	%	빈도(명)	%	빈도(명)	%
정책·공약	-	32.8	-	22.6	167	23.7
소속정당	-	31.5	-	32.1	281	39.9
후보 능력	-	31.0	-	23.7	172	24.4
이념	-	-	-	3.8	19	2.7
도덕성	-	-	-	8.5	42	6.0
출신 지역	-	0.4	-	0.9	5	0.7
주변의 평가	-	2.9	-	8.3	19	2.7
기타	-	1.4	-	0	0	0.0
합계	-	100	-	100	705	100

출처: 제6회 지방선거 자료는 유성진 (2014), 제7회 지방선거 자료는 정희옥 (2018).

참고: 제6회 및 제7회 지방선거 자료의 경우 빈도수가 누락된 관계로 비율만 보고함. 제6회 지방선거 자료의 경우 ‘후보 능력’, ‘이념’, ‘도덕성’ 문항이 없는 대신 ‘후보요인 (경력/능력/도덕성)’ 문항만 존재하였으며, 이 ‘후보요인’을 선택한 비율을 ‘후보 능력’ 문항에 보고함.

여기서 눈여겨보아야 할 점은 대통령선거와는 다르게 제7회 지방선거 이후 ‘소속 정당’이 유권자들의 투표 결정 시 가장 중요한 요소로 꼽히고 있다는 점이다. 지방선거는 광역자치단체장, 기초단체 단체장, 교육감, 광역의원, 기초의원, 비례대표 등 다층적 차원의 선거로 인해 유권자들의 인지적 부담이 높지만, 유권자들의 관심도가 상대적으로 낮다.<sup>19)</sup> 이러한 지방선거의 특성으로 인해 유권자들이 투표 결정에 필요한 정보 획득의 창구로 주로 소속 정당에 의존하게 되며, 이는 정책 중심의 선거를 어렵게 하는 지방선거의 구조적 제약으로 이해할 수 있다 (유성진 2014). 따라서 정책 및 공약이 투표 결정 시 가장 중시한 요인이라고 꼽은 다소 낮은 응답률인 23.7%은 이러한 지방선거의 구조적 제약을 반영하고 있는 것으로 보인다.

또한, 한국의 지방정치가 중앙정치에 종속된 현실에서 (육동일 2006), 대선이 치러진 지 불과 3개월도 안 되어서 실시된 이번 지방선거는 지방의 현안에 대한 정책 경쟁은 사라지고 소위 ‘대선 연장전’이 되면서 중앙정치 쟁점을 둘러싼 중앙정당의 대리전의 양상을 띠게 되었다.<sup>20)</sup> 따라서, 정책선거에 불리한 지방선거의 구조적 제약과 이번 제8회 지방선거의 특수성을 고려해 볼 때, 23.7%라는 다소 낮은 응답률은 오히려 여전히 상당수의 유권자가 정책 투표를 중시하고 있다는 것을 보여주며, 이는 공명선거 실현을 위해서 정당·후보자 측의 선거법 준수와 정견·정책 중심의 선거운동이 가장 필요하다고 답한 응답자의 비율이 33%라는 사실과 맥을 같이 한다.<sup>21)</sup> 결론적으로, 유성진(2014)이 지적한 대로 아직은 정책선거 활성화를 위해 요구되는 기본적 조건이 존재하고 있지만, 지방선거에서 유권자들이 정당을 중심으로 투표 결정을 내리는 경향이 점차 강해지는 추세라고 볼 수 있다.

## 2. 정책 투표 촉진의 직접요인 및 개선방안

제8회 전국동시지방선거 과정에서 과연 매니페스토 운동 및 운동의 일환인 후보자들의 “주요 정책 공약” 게시는 유권자들이 후보자들의 정책 및 공약을 중심으로 투표를 하도록 이끄는 효과가 있었는가? 유권자들의 정책 투표를 이끄는 다른 요인으로는 무엇

19) 제20대 대통령선거의 경우 선거에 매우 또는 조금 관심이 있었다고 대답한 응답자의 비율이 72%였던 반면에 (매우 많았다 16.5%, 조금 있었다 55.5%, 별로 없었다 25.8%, 전혀 없었다 2.2%), 제8회 전국동시지방선거에서는 이 비율이 55.1%에 불과하였다 (매우 있었다 8.7%, 조금 있었다 46.4%, 별로 없었다 38.4%, 전혀 없었다 6.5%).

20) 응답자의 69.6%가 제8회 전국동시지방선거는 윤석열 정부에게 힘을 실어주기 위한 선거라는 의견에 공감을 표시하였다 (매우 공감한다 11.3%, 대체로 공감한다 58.3%, 별로 공감하지 않는다 26.4%, 전혀 공감하지 않는다 4.0%). 또한, 이 의견에 대한 유권자들의 공감 여부와 지방선거에서 어느 정당 소속 후보에게 투표했는지 내린 결정 사이에 통계적으로 유의미하게 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

21) 정당·후보자 측의 선거법 준수와 정견·정책 중심의 선거운동: 33.0%, 유권자의 선거에 대한 의식변화: 24.9%, 언론의 공정한 보도와 감시활동: 17.6%, 사직당국(검찰/경찰)의 선거사범에 대한 강력한 단속: 14.3%, 선거관리위원회보다 활발한 감시 및 단속 활동: 7.1%, 시민·사회단체의 공명선거 캠페인과 감시활동: 3.2%

이 있는가? 이 요인들은 대선과 차이점을 보이는가? “투표 결정 시 ‘정책·공약’ 측면을 가장 중시했는가?”라는 질문에 대한 유권자들의 답을 사용하여 ‘정책 투표’라고 명명한 종속변수가 이분형변수인 까닭으로 (그렇다고 대답했을 때는 1로 아닐 때는 0으로 코딩하였음), 본 연구에서는 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. III장의 분석과 마찬가지로 정책 투표의 공급 차원 및 수요 차원의 독립변수를 포함하였다.

정책 투표의 공급 차원 독립변수로는 III장의 분석과 마찬가지로 ‘매니페스토’ 및 ‘가짜뉴스’ 변수를 들 수 있다. 다만, ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 의식조사’에서는 ‘매니페스토’ 변수가 1(전혀 모른다), 2(대체로 알고 있다), 3(잘 알고 있다) 등 3개의 척도로 측정되었다. 또한, 제8회 전국동시지방선거에서는 “10대 공약” 대신 선거에 참여한 정당들과 후보자들의 “주요 정책 공약”을 선관위 홈페이지 및 선거 공보 등을 통해 공개한 이유로 인해 ‘10대 공약’ 변수를 ‘주요 정책 공약’ 변수로 교체하였으며, ‘10대 공약’ 변수와 같은 방식으로 코딩하였다.

이 외에도 유권자들이 판단하는 정책 및 선거 공약의 질을 측정한 변수들을 추가하였다. ‘정책구체성’ 변수는 “선생님께서는 거주하고 계시는 지역의 후보자들이 제시한 선거 공약이 추상적이거나 모호하지 않고 구체적으로 후보자가 당선 후 하고자 하는 일들을 제시했다고 보십니까?”라는 질문을, ‘정책 실현가능성’ 변수는 “선생님께서는 거주하고 계시는 지역의 후보자들이 제시한 공약들의 실현 가능성에 대해서 대체로 어떻게 평가하십니까?”라는 질문을, ‘재정 추계’ 변수는 “선생님께서는 거주하고 계시는 지역의 후보자들의 공약 중에 공약 실행을 위한 구체적인 예산 마련 및 재정 추계가 된 공약이 많다고 생각하십니까?”라는 질문을, ‘정책 차별도’ 변수는 “선생님께서는 거주하고 계시는 후보자들이 제시한 공약이 후보자들 서로 간에 차별적이었다고 생각하십니까?”라는 질문을 활용하여 1(매우 부정), 2(약간 부정), 3(약간 긍정), 4(매우 긍정)로 코딩하였다.

정책 투표의 수요 차원 독립변수 역시 III장의 분석과 동일하게 ‘외적 효능감 (정치인 반응성)’, ‘내적 효능감1 (투표 결정력)’, ‘내적 효능감2 (정치 이해도)’로 설정하였다. 다만, ‘대선 관심도’ 변수는 ‘지방선거 관심도’ 변수로 교체하였으며, 이 변수 역시 ‘대선 관심도’ 변수와 동일한 방식으로 코딩되었다.

한편, 대선이 치러진 지 3개월 만에 치러진 지방선거라는 특수성과 지방선거가 중앙정치에 의해 크게 좌우되는 특성을 반영하기 위해서 중앙정치 독립변수를 추가하였다. ‘윤석열 정부 지지’로 명명된 변수는 “이번 선거는 윤석열 정부에게 힘을 실어주기 위한 선거이다”라는 질문에 대한 응답을 측정하였으며, 1(전혀 공감하지 않는다), 2(별로 공감하지 않는다), 3(대체로 공감한다), 4(매우 공감한다)로 코딩되었다. ‘윤석열 정부 견제’로 명명된 변수는 “이번 선거는 윤석열 정부의 독주를 견제하기 위한 선거이다”라는

질문에 대한 응답을 기록하고 있으며, ‘윤석열 지지’ 변수와 동일하게 코딩되었다.

중앙정치 독립변수와 더불어 지방정치 독립변수들도 추가하였는데, 이는 유권자들이 지방정치의 중요성을 인식할수록 좀 더 정책을 중요시하게 바라볼 가능성이 있기 때문이다. ‘지역 현안’으로 명명된 변수는 “이번 선거는 중앙정치보다 지역 현안이 중요한 선거이다”라는 질문에 대한 응답을, ‘지방의원’ 변수는 “지역구 국회의원보다 지역구의 지방의원(기초의원 및 광역의원)이 선생님의 의견, 이익, 선호를 더 잘 대표한다”라는 질문에 대한 응답을, ‘지방발전’ 변수는 “선생님께서 지방선거가 지역 발전에 얼마나 기여한다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답을 기록하였다. 이 세 변수 모두 1(전혀 공감하지 않는다), 2(별로 공감하지 않는다), 3(대체로 공감한다), 4(매우 공감한다)로 코딩되었다.

개인 차원의 통제변수 역시 ‘가정경제 상황’ 변수를 제외하고는 III장의 분석과 동일하다. ‘가정경제 상황’ 변수의 경우 지방선거에서의 회고적 투표의 영향을 측정하기에 적절하지 않은데, 왜냐하면 지방정치에 비해 중앙정치가 가정경제 상황에 미치는 영향력이 막대하기 때문이다. 따라서 중앙정치의 영향력을 통제하기 위해서 “지난 2018년 지방선거 및 이후의 재보궐 선거에서 당선된 현직 단체장과 지방의회의 그동안 활동에 대해서 어느 정도 만족하십니까?”라는 질문을 사용하여 선거 이전 현직 광역단체장, 기초단체장, 광역의회 의원, 기초의회 의원에 대한 만족도를 측정하였다 (‘광역단체장 만족도’, ‘기초단체장 만족도’, ‘광역의원 만족도’, ‘기초의원 만족도’). 이 변수들은 1(매우 불만족한다), 2(약간 불만족한다), 3(약간 만족한다), 4(매우 만족한다)의 총 4개의 값으로 코딩되었다. 마지막으로 정치영역 통제변수 및 사회경제적 배경 통제변수 역시 III장의 분석과 동일하게 사용되었다. 이상의 변수들을 포함하여 실시한 로지스틱 회귀분석의 결과는 <표 10>에 정리되어 있다.

<표 10> 로지스틱 회귀분석 결과

독립·통제변수		종속변수: 정책·공약 가장 중시 여부
공급 차원 독립변수	매니페스토	0.278 (0.227)
	주요 정책 공약	-0.451 (0.246)
	가짜뉴스	-0.575 (0.279)*
	정책 구체성	-0.023 (0.244)
	실현 가능성	0.131 (0.228)
	재정 추계	0.534 (0.223)*
	정책 차별도	0.261 (0.208)
수요 차원 독립변수	외적 효능감 (정치인 반응성)	-0.097 (0.176)
	내적 효능감1 (투표 결정력)	-0.280 (0.177)

독립·통제변수		종속변수: 정책·공약 가장 중시 여부
	내적 효능감2 (정치 이해도)	-0.162 (0.175)
	지방선거 관심도	-0.234 (0.195)
중앙정치 독립변수	윤석열 정부 지지	-0.100 (0.168)
	윤석열 정부 견제	-0.131 (0.155)
지방정치 독립변수	지역 현안	-0.161 (0.195)
	지방의원	-0.243 (0.198)
	지방발전	-0.018 (0.202)
개인 차원 통제변수	정당일체감	-0.281 (0.135)*
	지역주의	0.240 (0.148)
	광역단체장 만족도	0.048 (0.193)
	광역의원 만족도	0.225 (0.176)
	기초단체장 만족도	0.203 (0.159)
정치영역 통제변수	기초의원 만족도	0.073 (0.188)
	행정부 신뢰도	-0.131 (0.161)
	정당 신뢰도	0.083 (0.155)
	중앙선거관리위원회 신뢰도	0.117 (0.155)
사회경제 배경 통제변수	민주주의 만족도	-0.229 (0.237)
	성별	-0.339 (0.240)
	연령	-0.006 (0.011)
	학력	0.066 (0.124)
	유권자 이념성향	-0.012 (0.055)
	월평균 가구소득	0.052 (0.050)
	출신지 (대전·충청·세종)	-1.188 (0.410)**
	출신지 (부산·울산·경남)	-1.136 (0.407)**
상수항	3.157 (1.918)	
관측수	605	
AIC	693.07	
Pseudo $R^2$ (Nagelkerke)	0.164	
우도비 Chi-squared	70.81**	

참고: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001. '출신지' 및 '고용형태' 변수의 경우 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미한 결과만 보고함.

주요 독립변수인 '매니페스토' 및 '주요 정책 공약' 변수는 유권자들의 정책 투표를 촉진하는데 통계적으로 유의미한 영향력을 발휘하지 않는 것으로 나타났다. '정당일체감' 변수가 사회경제적 배경 통제변수를 제외하고 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 얼마 안 되는 세 개의 변수('가짜뉴스', '재정 추계', '정당일체감')에 포함되어있는 사실에 비추어 볼 때, 한 번에 많은 후보를 선택해야 하는 인지적 부담으로 인해 유권자들이 정책 및 공약보다는 정당을 중심으로 투표 결정을 내리는 지방선거의 구조적 제약이 고

스란히 반영된 것으로 보인다. 특히, 정책 투표의 기본 전제인 정책 차별성과 유권자들의 정책 중심의 투표와의 통계적으로 유의미한 상관관계가 부재한 위의 결과는 유권자의 정당 중심 투표 결정 경향이 매우 강력함을 시사하고 있다.

이러한 결과는 지방선거에서 정책선거 활성화를 위해 무엇보다도 유권자의 인지적 부담을 줄이기 위한 지방선거 제도의 대수술이 필요하다는 함의를 제공하고 있다. 하지만, 현재 치러지고 있는 전국동시지방선거의 큰 틀을 바꾸기 어렵다는 현실적 제약을 고려해 볼 때, 차선책을 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 지방선거에서 유권자들이 인지적 부담을 줄이려는 방안으로 정당 중심의 투표를 한다는 점은 한 가지 시사점을 제공하고 있다. 정당이 지역주의나 정책과 직접적 관련이 없는 유인가치(valence) 중심이 아닌 정책 중심의 선거 경쟁을 벌인다면, 결과적으로 유권자들의 정당 중심 투표 결정은 정책 중심의 투표 결정과 가까운 효과를 발휘할 것이다. 다만, 정당의 중앙화 정도가 높은 한국 정당정치 현실에서 이러한 정당의 정책 브랜드 제공을 통한 정책선거 활성화는 지방선거에서 지방 현안이 잘 반영되지 않을 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

한편, 제20대 대통령선거와 마찬가지로 ‘가짜뉴스’ 변수는 부의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 지방선거에서도 유권자들이 접하게 되는 후보자들의 정책 및 공약과 관련한 정보에 대한 신뢰성이 떨어질수록 투표 결정 시 정책을 덜 고려하게 되는 것을 보여준다. 이는 지방선거에서도 정책선거 활성화를 위해서 가짜뉴스의 범람을 차단해야 할 필요성을 보여준다.

마지막으로, ‘재정 추계’ 변수가 유권자들의 정책 중심의 선거를 촉진하는 유일한 요인으로 나타났다. 현실적이고 구체적인 재정 추계가 없는 정책 및 공약은 그 실현 여부가 불투명하기 때문에 유권자들의 투표 결정 시 정책을 덜 중요하게 고려하는 것이다. 따라서, 정책 선거 활성화를 위해서는 무엇보다도 정당이나 후보자들이 구체적이고 현실적으로 재정 추계가 된 정책 및 공약을 생산하여 유권자들에게 공급해야 할 필요가 있다. 즉, 정책 및 공약의 생산의 당사자인 정당 역할의 중요성을 다시금 확인할 수 있는 것이다. 비록 매니페스토 운동 및 정당이나 후보의 주요 정책 공약 게시가 유권자들의 정책 중심 투표를 이끄는 직접적인 효과를 발견하지 못했지만, 정당들의 구체적이고 현실적으로 재정 소요가 추계된 정책 및 공약을 생산을 촉진하는 방식으로 정책선거 활성화에 기여할 수 있는 것이다.

그렇다면, 매니페스토 운동은 과연 정당들의 현실적이고 구체적으로 재정 추계된 정책 및 공약을 생산을 이끌고 있는가? 본 연구의 범위를 벗어난 이 질문에 대한 대답을 직접적으로 제시하기는 어렵지만, 기존의 문헌을 검토해 볼 때 긍정적으로 대답하기는 어려워 보인다. 제7회 전국동시지방선거를 분석한 정회옥(2018)의 연구에 따르면 후보

자들이 제시한 정책 및 공약의 소요 예산에 대한 준비가 미흡한 형편이며, 재원 조달 방식도 주로 국비에 의존하고 있는 형편이라고 한다. 특히, 국비에 대한 과도한 의존은 대부분의 자치단체의 재정자립도가 낮은 상황에서 당선된 단체장이 제시한 정책 및 공약의 실현 가능성을 낮추게 되며, 이는 결과적으로 유권자들이 투표 결정 시 정책 이외의 요소를 더욱 고려하게끔 이끄는 결과를 가져온다. 따라서, 지방선거에서의 정책선거를 촉진하기 위해서는 류영아(2009)가 지적했듯이 현실적으로 실현 가능한 재정이 추계된 정책 및 공약을 생산할 수 있게 하는 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스의 구축이 시급해 보인다.

지금까지의 논의가 정책선거 활성화에 관련해 제공하는 함의를 요약해보자면 다음과 같다. 첫째, 정당 중심의 투표 경향이 강한 지방선거의 특성을 고려하여 정당이 정책 중심의 선거 경쟁을 하도록 유도할 필요가 있다. 둘째, 가짜뉴스의 범람을 차단해야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부 간의 협력적 거버넌스 구축을 통해 현실적으로 재정 추계된 정책 및 공약의 생산을 유도해야 한다. 이상의 논의는 <표 11>에 요약되어 있다.

〈표 11〉 정책선거 촉진 직접요인 및 개선방안

공급/수요	정책선거 촉진 요인	개선방안
공급 측면	정당일체감 (정책선거 저해) 가짜뉴스 (정책선거 저해) 재정추계 (정책선거 촉진)	정당의 정책 중심 선거경쟁 가짜뉴스 차단 중앙-지방정부 협력적 거버넌스 구축

한편, ‘재정 추계’ 변수와 정책 투표 사이에 존재하는 정의 상관관계는 ‘매니페스토’ 및 ‘주요 정책 공약’ 변수가 ‘재정 추계’ 변수를 통해 비록 직접적은 아닐지라도 간접적으로나마 지방선거 정책선거 활성화를 촉진하는 효과를 발휘하고 있을지도 모른다는 가능성을 제기한다. 매니페스토 운동 및 정당과 후보의 주요 정책 공약의 인지를 통해 유권자들이 구체적이고 현실적으로 재정 추계된 공약들을 접하게 된다면, 이는 유권자들이 투표 결정시 보다 정책을 중요하게 고려하게 이끌 수 있기 때문이다. 따라서 과연 이러한 간접효과가 존재하는지를 확인하기 위한 분석이 필요하며, 다음 장에서 실시될 것이다.

### 3. 정책 투표 촉진의 간접요인 분석 및 개선방안

‘재정 추계’ 변수를 매개로 간접적으로 유권자들의 정책 투표를 촉진하는 요인들을 알아보기 위해 최소자승법 선형회귀분석을 실시하였다. 주요 종속변수는 ‘재정 추계’이며, 주요 독립변수는 ‘매니페스토’, ‘주요 정책 공약’, ‘지방선거 관심도’이다. 또한, 지방선

거의 특수성을 반영하기 위한 ‘지역 현안’, ‘지방발전’, ‘지방의원’ 변수도 포함하였다. 지방선거 투표 결정 때 정당이 발휘하는 영향력을 고려하여 ‘정당일체감’ 변수를 통제변수로 포함하였다. 또한, 유권자가 거주하는 광역자치단체의 재정자립도 수준을 통제하기 위하여 ‘재정자립도’ 변수를 추가하였는데, 국가통계포털 (<https://kosis.kr>)에 게시된 2022년 세입 과목 개편 후 광역자치단체별 재정자립도 자료를 사용하였으며, 0부터 100까지의 값을 취할 수 있다 (단위: %). 마지막으로 개인의 사회경제적 배경 통제변수를 포함하였다. 회귀분석 결과는 <표 12>에 정리되어 있다.

<표 12> 최소자승법 선형 회귀분석 결과

독립·통제변수		종속변수: 재정 추계
주요 독립변수	매니페스토	0.242 (0.042)***
	주요 정책 공약	0.159 (0.045)***
	지방선거 관심도	0.091 (0.038)*
지방정치 독립변수	지역현안	0.011 (0.037)
	지방의원	0.162 (0.037)***
	지방발전	0.065 (0.038)
통제변수	정당일체감	0.028 (0.027)
	재정자립도	0.005 (0.001)**
사회경제 배경 통제변수	성별	0.060 (0.046)
	연령	0.002 (0.002)
	학력	-0.015 (0.025)
	유권자 이념성향	-0.003 (0.010)
	월평균 가구소득	-0.015 (0.010)
상수항		0.566 (0.250)*
관측수		605
F-통계량		7.796***
조정 결정계수 (adjusted $R^2$ )		0.206

참고: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ . ‘출신지’ 및 ‘고용형태’ 변수의 경우 지면의 제약으로 인해 통계적으로 유의미한 결과만 보고함.

<표 12>에서 볼 수 있듯이, ‘매니페스토’, ‘주요 정책 공약’, ‘지방선거 관심도’, ‘지방의원’ 등의 변수가 ‘재정 추계’ 변수에 통계적으로 유의미한 정의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이 결과를 매개 효과로서 보는 것이 타당한지 확인하기 위해 인과 매개 효과 분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 13>에 정리되어 있다.



〈표 13〉 인과 매개 분석 결과 (관측수: 605)

‘매니페스토’ 운동 인지도 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 전혀 모른다	2 대체로 알고 있다	3 잘 알고 있다
1 전혀 모른다	-	0.020* (0.003, 0.040)	0.043* (0.009, 0.080)
2 잘 알지 못한다	-0.020* (0.003, 0.040)	-	0.023* (0.004, 0.050)
3 조금 알고 있다	-0.043* (0.009, 0.080)	-0.023* (0.004, 0.050)	-

‘주요 정책 공약’ 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 전혀 모른다	2 잘 모른다	3 대체로 알고 있다	4 잘 알고 있다
1 전혀 모른다	-	0.015* (0.002, 0.030)	0.028* (0.005, 0.060)	0.039* (0.006, 0.080)
2 잘 모른다	-0.015* (0.002, 0.030)	-	0.014* (0.002, 0.030)	0.025* (0.004, 0.050)
3 대체로 알고 있다	-0.028* (0.005, 0.060)	-0.014* (0.002, 0.030)	-	0.012* (0.002, 0.030)
4 잘 알고 있다	-0.039* (0.006, 0.080)	-0.025* (0.004, 0.050)	-0.012* (0.002, 0.030)	-

‘지방선거 관심도’ 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 전혀 없었다	2 별로 없었다	3 조금 있었다	4 매우 많았다
1 전혀 없었다	-	0.008* (0.000, 0.020)	0.016* (0.001, 0.040)	0.023* (0.002, 0.060)
2 별로 없었다	-0.008* (0.000, 0.020)	-	0.008* (0.001, 0.020)	0.015* (0.001, 0.040)
3 조금 있었다	-0.016* (0.001, 0.040)	-0.008* (0.001, 0.020)	-	0.008* (0.000, 0.020)
4 매우 많았다	-0.023* (0.002, 0.060)	-0.015* (0.001, 0.040)	-0.008* (0.000, 0.020)	-

‘지방의원’ 평균 매개 효과 (괄호 안은 95% 신뢰구간)

통제 \ 처치	1 매우 비공감	2 대체로 비공감	3 대체로 공감	4 매우 비공감
1 매우 비공감	-	0.015* (0.002, 0.030)	0.028* (0.004, 0.060)	0.041* (0.006, 0.080)
2 대체로 비공감	-0.015* (0.002, 0.030)	-	0.014* (0.002, 0.030)	0.013* (0.003, 0.060)

3 대체로 공감	-0.028* (0.004, 0.060)	-0.014* (0.002, 0.030)	-	0.013* (0.002, 0.030)
4 매우 공감	-0.041* (0.006, 0.080)	-0.013* (0.003, 0.060)	-0.013* (0.002, 0.030)	-

참고: \* p=0.05, \*\* p=0.01, \*\*\* p=0.001. 준-베이저안 몬테카를로(quasi-Bayesian Monte Carlo) 시뮬레이션 10,000회 시행.

〈표 13〉에서 볼 수 있듯이, 매니페스토 운동 및 정당과 후보자 주요 공약 정책 인지도가 상승할수록, 유권자의 지방선거에 대한 관심도가 증가할수록, 유권자들이 지방의원을 자신의 이익, 의견, 선호를 잘 대표한다고 생각할수록 ‘재정 추계’ 변수를 통해 유권자의 정책 중시 투표를 더 촉진하는 것으로 나타났다. 따라서 ‘매니페스토 운동’, ‘주요 공약 정책’, ‘지방선거 관심도’, ‘지방의원’ 등의 변수는 간접적으로 정책선거 활성화에 기여한다고 볼 수 있다.

이상의 분석 결과에 비추어 볼 때 정책선거 활성화를 위한 매니페스토 운동의 방향은 엄기홍(2015), 정화옥(2017) 등이 지적한 것처럼 현실적이고 구체적인 재정 추계를 포함한 매니페스토의 작성 및 배포를 중심으로 이루어져야 함을 확인할 수 있다. 특히, 지방선거에서 정책 중심의 투표를 저해하는 가장 큰 요인이 정책 투표 중요성에 대한 인식의 부재가 아니라 유권자들이 마주하는 과중한 인지적 부담이라는 점을 고려해 볼 때, 매니페스토 운동은 정책선거로의 인식 전환을 촉구하는 문화 운동의 측면에서 한 걸음 더 나아가 유권자들이 어느 후보의 정책 및 공약이 재정의 측면에서 실현 가능성이 큰지를 쉽게 이해할 수 있는 형태로의 정보로 가공되어 유권자들에게 전달될 필요가 있다.

한편, ‘지방선거 관심도’ 및 ‘지방의원’ 변수와 ‘재정 추계’ 변수 사이에 통계적으로 유의미한 상관관계가 있다는 결과는 유권자들이 지방선거의 중요성에 대해 지닌 인식을 개선해야 할 필요성을 보여준다. 이를 위해서는 선거 홍보 활동을 통해 직접적으로 지방선거에 대한 유권자의 관심을 환기하는 단기적인 방안을 생각해 볼 수 있다. 하지만, 보다 근본적으로 더 높은 수준의 자율성과 독립성을 지닌 지방자치의 확립을 위한 장기적인 노력이 요구된다. 상술했듯이, 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있는 현실에서 유권자들의 지방정치에 대한 관심과 중요성에 대한 공감을 이끌어내기 어렵기 때문이다. “선거를 통해 선출되는 직위 중 본인의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는 직위”로 국회의원을 꼽은 응답자의 비율이 26.7%로 조사되었는데, 이는 가장 응답률이 높았던 광역자치단체장(28.3%)과 불과 1.6%의 차이밖에 보이지 않는 수치였다.<sup>22)</sup> 이러한 근소한 차이는 지방정치가 중앙정치에 심각하게 종속되어 있는 한 유권자들은 지방선거를 중요하

22) 광역단체장 28.3%, 국회의원 26.7%, 기초단체장 17.7%, 기초의원 14.8%, 광역의원 12.5%.

게 생각하기 어렵다는 사실을 보여주는 방증이라 할 수 있다.

지금까지의 논의가 정책선거 활성화에 제공하는 함의는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 첫째, 매니페스토 운동의 방향은 정책선거 촉구 중심의 인식개선 운동 수준에서 벗어나 정당과 후보자가 제시한 정책 및 공약의 재정적 실현 가능성을 유권자들이 이해하기 쉽게 전달하는 데 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 유권자들이 지방선거가 중요하다고 느낄 수 있는 인식개선이 필요하며, 이를 위해 무엇보다도 높은 수준의 지방자치 확립이 요구된다. 이상의 논의는 다음의 <표 14>에 정리되어 있다.

<표 14> 정책선거 촉진 간접요인 및 개선방안의 방향

	정책선거 간접적 촉진 요인	개선방안의 방향
주요 독립변수	매니페스토 운동 (정책선거 촉진) 주요 정책공약 (정책선거 촉진)	인식개선 → 정보전달
지방자치 독립변수	지방선거 관심도 (정책선거 촉진)	높은 수준의 지방자치 확립
통제변수	지방의원 (정책선거 촉진)	
	재정자립도 (정책선거 촉진)	

#### 4. 소결

이 장에서는 제8회 전국동시지방선거에서 나타난 유권자들의 정책 투표를 촉진하는 요인들을 살펴보았다. 본 연구의 분석을 바탕으로 정책선거 활성화를 위한 중앙선거관리위원회, 학계, 시민사회, 정당, 언론의 협력에 관한 제언을 하자면 다음과 같다.

먼저, 지방선거의 다층성으로 인한 유권자들의 인지적 부담이 큰 상황에서 유권자들의 정당일체감이 투표 결정의 주요한 요인으로 작용하는 것을 바꾸기 어렵다는 사실을 받아들일 필요가 있다. 이 같은 상황에서는 정당일체감을 억제하기보다는 정당이 선명한 정책적 차이를 드러냄으로써, 정당일체감 중심의 투표가 결과적으로 정책 중심의 투표로 이어지도록 발상의 전환을 꾀해볼 수 있다. 다만, 이러한 정당일체감을 이용한 간접적인 정책 투표 활성화는 지방정치가 중앙정치에 잠식당할 위험을 내포하고 있기 때문에, 지역 현안이 중심이 되는 정책 경쟁을 장려할 방안을 강구할 필요가 있으며, 후속 연구가 필요한 지점임을 지적하고자 한다.

한편, 정당과 후보자들이 구체적이고 현실적인 재정 추계를 포함한 정책 및 공약을 제시해야 할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는, 지역의 현안을 잘 알고 있는 지역의 전문가, 시민사회, 언론이 후보자들의 정책 및 공약의 차이점과 실현 가능성을 검증하고 유권자들에게 이를 명료하게 전달하는 것이 중요하다. 특히, 유권자들의 인

지적 부담이 매우 높은 지방선거에서 이러한 명료하고 소비하기 쉬운 형태의 정보를 가공하는 것은 매우 중요한 과제이다.

여기서 중요한 점은 지역전문가가 필요하다는 점이다. 대학 등 여러 연구기관이 밀집해 있는 서울 및 수도권의 경우는 큰 문제가 되지 않겠지만, 이러한 지적 인프라의 구축이 미흡한 지방의 경우 이러한 작업이 쉽지 않을 것이다. 따라서 각 광역자치단체별 연구기관-시민단체-선거관리위원회의 네트워크의 조직 및 육성이 중요함을 확인할 수 있다. 이를 위해 지방선거관리위원회, 지방정부, 지방 연구기관의 열악한 인적·물적 자원을 개선하고 확충해야 할 필요가 있어 보인다. 이를 위한 첫걸음으로서 지방정부와 중앙정부의 협력적 거버넌스의 구축이 필요하다. 또한, 이러한 협력적 거버넌스의 구축은 지방정치 활성화를 통해 유권자들이 지방선거의 중요도를 중요하게 인식하게끔 하여 지방선거에서 정책선거를 활성화하는 효과를 가져올 것이다. 이렇게 능력이 강화된 광역자치단체별 네트워크는 산하 기초단체 선거까지 포함하는 정책정보를 생산하고, 지역 언론은 이렇게 생산된 지역 현안 중심의 정보를 유권자들에게 효과적으로 전달하는 방법을 마련해야 한다. 덧붙여, 대통령선거와 마찬가지로 지방선거에서도 가짜뉴스가 정책투표를 저해한다는 점을 고려할 때, 중앙선거관리위원회, 학계, 언론, 시민사회는 정보의 신뢰성을 높일 수 있는 정보환경을 구축할 필요가 있다.

다음으로, 매니페스토 운동은 정책선거의 중요성에 대한 인식개선 차원에서 벗어나, 정당과 후보자가 제시한 정책과 공약의 재정적 실현 가능성을 객관적으로 검증, 평가하고 그 결과를 유권자들에게 효과적으로 전달하는 차원으로 발전될 필요가 있다. 이를 위해 학계와 시민사회는 공약의 재정계획에 대한 전문적인 검증을 실행하고, 중앙선거관리위원회와 언론은 이를 적극적으로 유권자들에게 홍보하는 것이 중요하다. 장기적인 관점에서는, 유권자들이 지방선거가 중요하다고 생각할 수 있도록, 높은 수준의 지방자치 확립이 필요하며, 유권자에 대한 지속적인 정치교육을 시행하여 지방선거에 관한 관심을 높이는 것 또한 중요하다.

## V 결론

정책선거 활성화의 방안을 고찰하기 위해서는 무엇이 정책 투표를 촉진하는지 혹은 저해하는지에 대한 정확한 문제진단이 선행되어야 한다. 따라서 본 연구는 구체적인 협력방안의 제시에 앞서, 유권자의 정책 투표에 영향을 미치는 요인을 분석하여, 정책선거 활성화를 위한 선거관리위원회, 학계, 시민사회, 언론, 정당의 협력방안의 방향을 고찰

하였다. 이를 위해, 이 연구는 ‘제20대 대통령선거 관련 유권자 의식조사’와 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 의식조사’ 결과를 중심으로, 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 과정에서 나타난 유권자의 정책 투표 의식 및 행태를 분석하였다.

먼저, 제20대 대통령선거가 정책 중심의 선거였는지를 확인하기 위해 유권자들이 자신의 투표 결정에서 가장 중요하게 고려한 측면을 살펴보았다. 조사 결과, 유권자들은 ‘후보 능력’ (29.4%) 및 ‘정책·공약’ (29.0%)을 가장 중요한 두 가지 요인으로 꼽은 것으로 드러났으며, 이는 유권자들이 정책 투표를 중요하게 인식하고 있음을 보여준다. 더불어 실시한 유권자의 정책 투표 행태 분석에서는 ‘사드 추가배치’, ‘여성가족부 폐지’, ‘대북정책’, ‘탈원전 정책’ 등의 정책 이슈와 유권자의 투표 결정 사이에 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 더불어민주당 이재명 후보와 국민의힘 윤석열 후보의 차이점이 가장 극명하게 드러난 정책에 대한 유권자들의 견해가 양 후보에 대한 투표 여부에 영향을 미쳤다는 점은 유권자들의 정책 투표 의식이 행태로도 이어지고 있음을 의미한다. 즉, 제20대 대통령선거가 행태의 측면에서도 일정 정도 정책 투표의 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

이어서 유권자들의 정책 투표 의식에 영향을 미치는 요소들을 확인하기 위한 분석을 실시하였다. 분석의 결과, 유권자들이 “10대 공약”을 인지하고 있을수록, 지역주의가 강해지고 있다고 느낄수록, 정치효능감 및 정치영역 신뢰도가 높을수록 정책 투표를 할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한, 매니페스토 운동, 대통령선거 관심도, 중앙선거관리위원회 신뢰도, TV토론회 시청빈도, SNS를 활용 빈도 등은 유권자들의 ‘10대 공약’에 대한 접근을 증대시켜 간접적으로 유권자들의 정책 투표 의식을 제고하는 것으로 드러났다. 반면, 가짜뉴스의 범람은 정책투표를 저해하는 것으로 나타났다.

이러한 연구 결과에 비추어 볼 때, 대선에서의 정책선거 활성화를 위해서는 “10대 공약” 게시와 같이 구체적이고 명료한 정책 및 공약을 유권자들에게 전달하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해, 정당들은 차별성 있고 실현 가능한 정책 및 공약을 생산하고, 학계와 시민사회는 이를 체계적으로 검증하며, 중앙선거관리위원회와 언론은 유권자들에게 이를 효과적으로 전달해야 할 것이다. 특히, 가짜뉴스의 범람을 막기 위해, 중앙선거관리위원회는 학계의 전문지식, 시민사회 및 언론의 감시 및 비평 등 특화된 장점을 활용하여 정보환경을 개선할 필요가 있다.

장기적인 관점에서 볼 때, 유권자들의 정책 투표에 대한 수요를 높이기 위해 유권자들의 정치효능감과 정치영역에 대한 신뢰도를 높이고, 지역주의를 극복하는 것이 중요하다. 정치효능감 및 정치영역 신뢰도의 증진을 위해서, 정당은 공약에 대한 이행을 통해 책임 있는 자세를 보여주고, 학계와 시민사회는 이를 지속적으로 감시, 분석, 평가하여

유권자들에게 전달하며, 정부는 상시적이고 수준 높은 정치교육을 시행할 필요가 있다.

다음으로, 제8회 전국동시지방선거의 유권자 의식조사 결과 유권자들이 ‘정책·공약’ (23.7%) 보다는 ‘소속 정당’ (39.9%)과 ‘후보 능력’ (24.4%)을 투표 결정에서 더욱 중요한 요소로 꼽는다는 사실을 발견하였다. 대선에 비해 상대적으로 낮은 정책 투표 의식은 다층적 차원의 선거로 인해 유권자들의 인지적 부담이 높은 반면 관심도가 상대적으로 낮은 지방선거의 특징에 기인하는 것으로 보인다. 하지만 한국의 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있다는 점, 대선이 치러진 지 불과 3개월도 안 되어서 실시된 이번 지방선거가 소위 ‘대선 연장전’이 되었다는 점을 고려해 본다면, 23.7%라는 다소 낮은 응답률은 오히려 여전히 상당수의 유권자가 정책 투표를 중시하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

지방선거의 경우, 정책 투표를 촉진하는 요소도 대선과는 달랐는데, 지방선거에서 유권자들의 정책 투표 의식을 촉진하는 변수를 분석한 결과, 유권자들이 후보자들의 공약 중에 구체적인 재정 추계가 된 공약이 많다고 생각할수록 후보자들의 정책·공약을 중요하게 생각하는 것으로 드러났다. 또한, 매니페스토에 대한 인지도, 주요 공약에 대한 인지도, 지방선거에 대한 관심도, 지방의원에 대한 긍정적 평가는 모두 ‘재정추계’ 변수를 통해 간접적으로 정책선거 활성화에 기여하는 것으로 나타났다. 반면, 가짜뉴스와 정당 일체감은 유권자들의 정책 투표 의식 형성을 저해하는 것으로 드러났다.

이와 같은 결과는 정책 투표에 대한 지방선거의 구조적 제약 (다층적 차원의 선거로 인한 유권자들의 인지적 부담, 대선에 비해 상대적으로 낮은 관심도)을 강조해 온 다수의 연구 결과와 일맥상통한 점이 있다. 그럼에도 불구하고, 지방선거에서 정책선거가 불가능한 것은 아니다. 유권자들이 소속 정당에 민감하게 반응한다는 점을 고려할 때, 정당들이 정책 중심의 경쟁을 하도록 유도한다면, 지방선거의 구조적 제약도 어느 정도 극복할 수 있을 것이다. 정당이 지역주의나 인물 중심 등 정책과 관련이 없는 유인가치 중심에서 벗어나 정책 중심의 선거 경쟁을 벌일 때, 소속 정당 중심의 투표가 결과적으로 정책 중심의 투표에 근접한 선거 결과를 이끌 수 있을 것이다. 또한, 정책 및 공약의 생산을 담당하고 있는 주체가 결국 정당이므로, 정당과 후보자들이 구체적이고 실현 가능한 재정 추계를 포함한 공약을 제시한다면, 유권자의 정책 투표를 촉진할 수 있을 것이다.

정당의 정책 중심 경쟁을 장려하기 위해, 학계, 시민사회, 언론이 공약의 차이점과 현실성을 평가하고, 중앙선거관리위원회는 이들과 협력하여 각 지역의 특성에 맞게 유권자들에게 효율적으로 정보를 전달하는 것도 중요하다. 또한, 매니페스토 운동도 정책선거의 중요성을 강조하는 캠페인 차원에서 벗어나, 정책과 공약의 재정적 실현 가능성을

검증, 평가하고 이를 유권자들에게 효과적으로 전달하는 차원으로 발전될 필요가 있다.

장기적 관점에서 본다면, 지방선거에서의 정책 투표 활성화를 위해서는 높은 수준의 자율성과 독립성을 지닌 지방자치의 확립을 위한 지속적인 노력이 요구된다. 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있는 현실에서, 유권자들의 지방정치에 대한 관심과 중요성에 대한 공감을 이끌어내기 어렵기 때문이다. 높은 수준의 지방자치 확립과 함께 유권자에 대한 지속적인 정치교육이 시행된다면, 유권자들 사이에서 지방선거에 관한 관심도 제고되고 정책 투표의 가능성도 높아질 것으로 기대한다.

## 참고자료

- 김성연. 2017. “20대 총선에서 정책 투표의 영향: 안보와 복지 이슈를 중심으로.” 『한국정당학회보』, 16권 3호, 47-78.
- 김성연·김준석·길정아. 2013. “한국유권자들은 정책에 따라 투표하는가? 정책선호, 정책인식, 그리고 정책투표.” 『한국정치학회보』, 47권 1호, 167-183.
- 류영아. 2009. “한국의 지방선거 매니페스토 분석.” 『한국지방자치연구』, 11권 1호, 25-45.
- 문우진. 2018. 『한국 민주주의의 작동 원리: 한국에서 다수는 어떻게 형성되는가』. 서울: 고려대학교 출판문화원.
- \_\_\_\_\_. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스.
- 송효진·고경민. 2013. “SNS 정보서비스의 질, 정치 효능감, 그리고 정치참여의 촉진.” 『한국정당학회보』, 12권 1호, 175-216.
- 엄기홍. 2015. 『매니페스토 예산작성 지원시스템에 관한 연구: 일본 사례를 중심으로』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』, 48권 5호, 97-117.
- 육동일. 2006. “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』, 18권 1호, 5-26.
- 윤종빈. 2016. “한국 정책선거의 현황과 과제.” 『선거연구』, 7호, 59-82.
- 이승원·임한샘·이현우. 2018. “청와대 국민청원 참여요인 분석: 포퓰리즘인가, 정치효능감인가?” 『Oughtopia (오토피아)』, 33권 3호, 111-141.
- 이재묵·이병하·김성조·이선우·장영덕·정다빈. 2021. 『디지털 전환 시대의 정책선거와 정책이슈 연구』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 이재현·김욱. 2018. “비제도적 정치참여가 제도적 정치참여에 미치는 영향: 정치적 효능감과 정치신뢰도를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』, 8권 1호, 89-111.
- 장한일·하상응·김용호. 2021. 『대한민국 유권자 정당 인식조사』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11권 2호, 125-155.
- \_\_\_\_\_. 2016. “20대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식.” 『한국정치연구』, 25권 3호, 167-195.
- \_\_\_\_\_. 2017. “선거쟁점(이슈)과 유권자 투표 행태.” 『제19대 대통령선거 외부평가』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- \_\_\_\_\_. 2018. “6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식.” 『제7회 전국동시지방선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 한정택. 2013. “제18대 대선의 매니페스토 정책선거 평가: 선관위 활동을 중심으로.” 『제18대 대통령



- 선거 외부평가』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 한정훈. 2015. “한국 지방선거와 정책투표의 가능성: 후보자 정책에 대한 지역별 유권자 인식을 중심으로.” 『평화연구』, 23권 2호, 5-41.
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 2015. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Butler, David, and Donald E. Stokes. 1974. *Political Change in Britain: the Evolution of Electoral Choice*. London, UK: Macmillan.
- Campbell, Angus, Philips E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York, NY: John Wiley & Sons, Inc.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics,” in David E. Apter (ed.) *Ideology and Discontent*. New York, NY: Free Press.
- Erikson, Robert S., and Kent L. Tedin. 2015. *American Public Opinion: Its Origins, Content and Impact*. New York, NY: Routledge.
- Gerber, Alan S., and Donald P. Green. 1998. “Rational Learning and Partisan Attitudes.” *American Journal of Political Science* 42(3):794-818.
- Hess, R. D. 1971. “The Acquisition of Feelings of Political Efficacy in Pre-adults.” In A. Gilbert & Soule, J. W., eds. *Social Psychology and political behavior: Problems and prospects*. 58-78. Columbus, OH: Charles E. Merrill Publishing Co.
- Imai, Kousuke, Luke Keele, Dustin Tingley, and Teppei Yamamoto. 2009. “Causal Mediation Analysis Using R,” in H. D. Vinod (ed.), *Advances in Social Science Research Using R*. New York, NY: Springer.
- Madsen, Douglas. 1987. “Political Self-efficacy Tested.” *American Political Science Review* 81(2): 571-581.
- Niemi, Richard G., and M. Kent Jennings. 1991. “Issues and Inheritance in the Formation of Party Identification.” *American Journal of Political Science* 35(4): 970-988.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago, IL: University of Chicago Press.



# 10

## 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감

가상준(단국대학교)



## 요약문

본 연구는 2022년 대통령 선거와 지방선거의 유권자 참여에 영향을 미친 요인에 대해 알아보고, 투표방식에 따른 유권자의 특징에 대해 알아보는 것을 목적으로 한다. 이와 함께 유권자의 사회적 배경에 따른 투표 참여 그리고 투표방법에 차이가 있는지 알아보며 투표 참여 제고를 위해 필요한 제도적 방안은 무엇인지 알아보았다. 본 연구는 두 번의 선거에서 유사한 결과를 얻을 수 있었다. 무엇보다 정치 효능감의 영향력보다는 정치적 요인 즉, 정당일체감, 이념, 정당에 대한 호감도가 투표 참여에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점이다. 이는 어느 정도 예상한 결과라 말할 수 있다. 한편, 2022년 대통령 선거와 지방선거에 대한 통계적 결과에서 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 차이점은 발견할 수 없었다. 2020년 국회의원선거에서 두 유권자의 차이가 발견된 것과는 다른 결과라 말할 수 있다. 이는 2020년 국회의원선거에서는 보수 유권자들이 사전투표에 많이 참여하지 않았지만 2022년 대통령 선거와 지방선거에서는 그렇지 않았다는 점이 변화를 가져온 것이다.

두 번의 선거를 통해 발견할 수 있는 중요한 특징은 정치 효능감을 통해 투표 참여를 분석하는 것은 한계가 있다는 점이다. 특히, 정치 양극화 이에 따른 정서적 양극화가 심화되고 있는 상황에서 유권자의 투표 참여는 철저히 정치적 특징에 의해 결정되는 구도가 되고 있는 것이다. 무엇보다 이러한 경향은 정치 양극화와 정서적 양극화가 심화될수록 더욱 공고해질 것이라 예상해 볼 수 있다. 한편, 사전투표제 도입 이후 사전투표를 통해 투표에 참여하는 유권자의 비율은 점차 증가하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 사전투표에 참여한 유권자들은 사전투표의 편의성 그리고 개인적 불가성 때문에 사전투표를 통해 투표에 참여하고 있다. 이들의 중요한 특징은 투표 참여에 대한 의지가 강하다는 점이다. 그리고 이들은 공식 선거일 투표 유권자의 정치적 특징과 다르지 않다는 점이다. 사전투표제가 공식 선거일에 투표할 수 없는 유권자 즉, 선거 불가 유권자를 위해 투표 기회를 제공하는 것은 사실이다. 그러나 사전투표제가 정치와 선거에 관심 없는 유권자를 끌어들이는 효과를 발휘하고 있다고 말하기는 어렵다. 이는 사전투표제가 선거 비용을 낮추거나 이득을 상승시키는 요인이 아니기 때문이다. 그러나 사전투표제 도입만으로는 투표율 제고 효과를 기대할 수는 없다. 사전투표제 도입과 함께 다른 편의성 제공이 이루어진다면 투표율 제고 효과를 기대할 수 있을 것이다.

# 10

## 투표방법별 유권자 투표 행태 및 효능감

### I 서론

2022년에 치러진 대통령 선거와 지방선거의 가장 중요한 특징 중 하나는 높은 사전투표율이다. 대통령 선거에서의 사전투표율은 높은 최종 투표율로 이어졌지만 지방선거는 그렇지 못했다. 이는 선거에 따른 유권자의 특징을 보여주는 것이며, 사전투표율이 최종 투표율로 이어지는 것은 아니라는 점을 보여주는 것이다. 한편 대통령 선거 여파가 바로 이어진 다른 선거에 어떻게 영향을 미치는지 말해주는 것이었다. 2022년 대통령 선거의 높은 투표율은 2010년 이후 지속적으로 상승한 투표율 그리고 대통령 선거에 대한 높은 관심을 감안해 볼 때 예상된 결과이지만, 2022년 지방선거의 투표율은 이와는 매우 다른 결과를 안겨준 선거였다. 특히, 정당 간 이념 양극화 심화 속에서 지속적으로 이어진 높은 투표율을 감안할 때 지방선거의 낮은 투표율은 예상외의 결과다. 또한, 지방선거도 대통령 선거와 마찬가지로 높은 사전투표율을 보였음에도 전체적으로 낮은 투표율을 보인 것은 특이한 경우라 하겠다. 지방선거의 관심이 대통령 선거보다 낮은 것은 알려져 있는 사실이지만 3개월 후 유권자들의 관심과 참여가 뚜렷하게 낮아져 2014년과 2018년 지방선거의 투표율보다 낮았다는 점은 유권자들이 2022년 지방선거를 어떻게 인식하고 있었는지 말해주는 것이었다.

2014년부터 전국단위 선거에서 사전투표제가 도입된 이후 사전투표제를 통해 투표에 참여하는 유권자가 늘어나고 있다. 2022년 대통령 선거에서 투표에 참석한 유권자 두 명 중 한 명은 사전투표하였으며, 2022년 지방선거에서도 투표한 유권자 중 40%가 사전투표한 것으로 나타나고 있다. 사전투표 유권자의 비율이 높아지면서 이들과 공식 선거일 투표 유권자 그리고 투표 불참 유권자와의 차이점은 무엇인지, 무엇보다 사전투표 유권자의 특징은 무엇인지 관심이 이어지고 있다. 사전투표 유권자를 지역별, 연령대별로 살펴보면 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다. 한편, 사전투표는 2일 동안 실시되지만 공식 선거일에 비해 투표소가 적어 기다리는 시간이 상대적으로 긴 편이다. 그럼에도 많은 유권자들이 참여한 것으로 나타나고 있다. 이들이 사전투표하는 이유를 알아보는 것은

한국 유권자의 특징을 파악하는데 있어 커다란 도움이 될 것이다.

2022년 연속으로 실시된 두 번의 전국단위 선거는 한국 유권자의 투표행태를 좀 더 자세히 파악할 수 있는 기회를 제공하였다. 특히, 대통령 선거 이후 곧 이어 실시된 2022년 지방선거의 낮은 투표율은 유권자들의 투표 불참의 원인이 무엇인지 그리고 투표 참여와 깊은 관련성을 보이는 효능감이 무엇에 의해 변화하는지 보여주는 선거였다. 두 번의 선거에서 유권자들의 참여방식 그리고 참여에 영향을 미치는 요인을 파악하는 것은 선거라는 중요한 행사에 대한 유권자들의 관심이 참여로 이어지는지 알아보는 기회를 제공할 것이다. 이러한 이유로 본 연구는 2022년 대통령 선거와 지방선거의 유권자 참여에 영향을 미친 요인에 대해 알아보고, 투표방식에 따른 유권자의 특징에 대해 알아보는 것을 목적으로 한다. 이와 함께 유권자의 사회적 배경에 따른 투표 참여 그리고 투표방법에 차이가 있는지 알아보며 투표 참여 제고를 위해 필요한 제도적 방안은 무엇인지 알아보려 한다.

유권자를 투표방식별로 구분해서 행태에 대해 알아보는 것은 투표 참여와의 관련성 때문이다. 과연 이들에게 어떠한 환경과 제도를 제공할 때 효능감 제고, 나아가 투표 참여로 이어질 수 있는지 파악하려는 것이다. 사전투표에 대한 관심이 큰 것은 과연 사전투표가 유권자의 투표 참여 기회를 확대하여 궁극적으로 투표율 상승 제고에 기여하는지 알아보기 위함이다. 사전투표 도입은 공식 선거일에 투표 참여가 어려운 유권자에게 기회를 제공하기 위한 것이었다. 그렇다면 투표에 참여할 수 있는 새로운 기회를 제공한다는 것이 투표 참여로 이어지고 있는지 궁금증을 자아낸다. 이를 확인하기 위해서 이론적 측면에서는 선거참여 비용 관점에서 접근하고 있으며, 경험적 차원에서는 투표 기권자, 사전투표 유권자, 그리고 공식 선거일 투표자 특징 비교를 통한 접근을 시도하고 있다. 2014년 이후 많은 분석이 시도되었지만 이에 대한 논의는 두 가지 주장, 즉 투표율 상승으로 이어지지 못한다는 주장(가상준 2016; 강신구 2016; 김도경 2014)과 투표율에 긍정적 영향을 미치고 있다는 주장(김정곤·권영주 2021; 김찬송 외 2명 2016; 윤기쁨·엄기홍 2016; 정용하 2017)으로 나뉜다. 이는 외국의 연구에서 사전투표의 투표율에 대한 긍정적 효과(Dubin and Kalsow 1996; Kaplan and Yuan. 2020)와 제한된 혹은 부정적 효과(Burden et al. 2014; Fitzgerald 2005; Larocca and Klemanski 2011; Neeley and Richardson Jr. 2001) 논의와 맥을 같이 하고 있다.

전통적으로 투표 참여에 대한 연구는 효능감 차원에서 접근하고 있다. 그렇지만 정치 양극화와 정서적 양극화 속에서 효능감보다는 정당 및 후보자에 대한 애착과 혐오 차원에서 접근할 필요가 있다. 이는 정치 양극화는 선거와 유권자의 이해관계를 높이는 계기

로 작용하고 있으며 정서적 양극화에 의해 커지는 정당 및 후보자에 대한 애착과 혐오는 선거 참여의 동기를 강하게 부여하고 있기 때문이다. 선거 참여 여부 그리고 투표방식별 차이를 고찰함에 있어 효능감을 통한 전통적 방법과 함께 정서적 양극화를 통한 접근을 시도해 본다.

2022년 대통령 선거와 지방선거는 사전투표제 도입 이후 대통령 선거로는 두 번째, 지방선거로는 세 번째로 사전투표제가 실시되면서 유권자들의 참여를 과거 동일 선거와 비교 분석할 수 있게 되었다. 이는 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 비교 뿐만 아니라 사전투표 유권자 간 그리고 공식일 선거 투표 유권자 간 비교를 가능하게 하여 다양한 방식으로 참여방식별 유권자들의 특징을 비교할 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

## II 유권자 투표 참여 그리고 특징에 대한 논의

사전투표제가 도입되면서 유권자는 크게 3가지 유형으로 구분되고 있다. 첫 번째는 투표에 참여하지 않는 투표 기권 유권자며, 두 번째는 투표에 사전투표제를 통해 참여하는 유권자, 그리고 세 번째는 공식 선거일에 투표에 참여하는 유권자다. 한편, 공식 선거일 외 투표는 사전투표 외에도 거소투표, 선상투표 등이 있으며 이는 유권자의 투표권을 보장해 주기 위해 실시되고 있다. 유권자의 투표 참여는 대부분 사전투표와 공식 선거일 투표를 통해 이루어지고 있다. 사전투표제는 과거 부재자투표를 대신한 제도로 유권자의 편의성을 높이기 위해 도입되었다. 사전투표는 선거일 전 5일부터 2일간 실시되며 유권자들은 사전에 신고할 필요 없이 사전투표 기간 동안 전국 어느 곳에서 투표할 수 있다.

사전투표는 2013년 재·보궐선거에서 처음 실시되었으며 전국 단위 선거에서는 2014년 처음 도입되어 현재까지 실시되고 있다. 사전투표제는 선거일에 투표할 수 없는 유권자들에게 투표할 기회를 제공한다는 점에서 유권자의 투표권을 보장하기 위한 제도다. 한편, 사전투표제 실시는 투표율 상승으로 이어지고 있는지 학자들 간 논란이 있다. 공식 선거일에 투표하지 못하는 유권자들이 참여할 수 있도록 보장하고 있기 때문에 투표율 상승으로 이어질 것이라는 주장이 있지만 투표 참여 유권자의 분산효과만 있을 뿐 과거 투표 불참 유권자를 유도하지 못함으로 투표율은 변화하지 않는다는 주장이 상존하고 있다(Berinsky 2005; Burden et al. 2014; Fitzgerald 2005; Gronke et al 2007; Southwell 2009). 투표율 변화로 이어지지 못한다는 주장의 근간에는 사전투표제는 유



권자의 투표 참여 비용(Cost)과 투표 참여로부터 얻는 편익(Benefit) 그리고 의무감(Duty)에 영향을 미치지 못하기 때문이라 말한다. 물론 사전투표제가 선거일에 투표할 수 없는 유권자에게 편익을 제공함으로써 투표장에 나올 수 있는 기회를 준다는 점에서 의미 있으며 투표율 상승으로 이어질 수 있다. 그러나 투표의 분산으로 인해 과거 공식 선거일에 형성되었던 강한 투표 의무감이 약해지고 투표일이 길어짐에 따라 정당들도 유권자 동원을 위한 노력이 분산되고 약화되는 경향을 낳아 투표율에 크게 영향을 미치지 못한다고 말한다(Arceneaux et al. 2012; Burden et al. 2014; Fitzgerald 2005; Funk 2010; Gerber et al. 2008; Gronke et al. 2007; Rolfe 2012; Thompson 2004).

사전투표제가 투표율 상승을 견인하는지 알아보기 위해 연구자들은 사전투표 유권자를 투표 불참 유권자 그리고 공식 선거일 투표 유권자와 비교해 보고 있다. 이를 통해 사전투표 유권자의 특징을 파악함으로써 사전투표 유권자가 새로운 투표 참여자인지 아니면 기존의 투표 참여 유권자인지 알아보려는 의도다. 연구들은 사전투표 유권자가 과거 선거에 불참한 유권자라기보다 일반적으로 선거에 참여하는 유권자가 사전투표제를 통해 일찍 투표하고 있는 것이라는 결과를 얻고 있다(가상준 2016; 강신구 2016; 김도경 2014; Burden et al. 2014; Karp and Banducci 2001; Neeley and Richardson 2001; Oliver 1996; Stein 1998). 그러나 이와는 다른 주장도 있다(김정곤·권영주 2021; 김찬송 외 2명 2016; 윤기쁨·엄기홍. 2016; 이상신 2014; 정용하 2017; Herron and Smith. 2014; Kaplan and Yuan. 2020). 즉, 사전투표 유권자는 공식 선거일 투표 유권자와는 차이가 있다는 주장으로 김찬송 외 2명(2016)은 사전투표제의 동원효과가 발견된다고 말하고 있으며, 김정곤·권영주(2021) 또한 사전투표제를 통한 동원효과를 발견하고 있다. 한편, 윤기쁨·엄기홍(2016)은 소득 차원에서 보았을 때 사전투표제의 동원효과에 대해 보여주고 있다. 사전투표제가 투표율 상승으로 이어지지 못한다는 연구자들의 주장에도 사전투표제에 의해 투표에 참여할 수 없는 유권자가 사전투표제를 통해 투표에 참여할 수 있게 되었다는 점을 부정하는 것은 아니다. 김정곤·권영주 (2021) 그리고 윤기쁨·엄기홍(2016)의 주장대로 다양한 이유로 선거일에 투표 못하는 유권자들이 사전투표제를 통해 선거에 참여할 수 있게 된 것은 잘 알려진 사실이다. 그러나 사전투표제는 앞서 언급한 것과 같이 공식 선거일 선거참여 의무감을 약화시켜 선거에 참여하지 않는 유권자들 발생시킨다. 박인서·백영민(2020)는 사전투표제는 과거 선거에 참여하지 못하는 유권자에게도 기회를 주는 유인효과가 있다고 말한다. 한편, 이들은 연구를 통해 사전투표제 도입 이후 과거 공식 선거일 투표 유권자는 사전투표하는 유권자와 선거일에 투표하는 유권자로 나뉘지만 투표에 참여하지 않게 되는 기

권 유권자도 있다는 점을 보여주고 있다(pp.58-59). 이들의 연구를 종합해 보면 사전투표제가 선거 참여에 어려운 유권자에게 기회를 제공하는 효과도 있지만, 기존 유권자의 투표 의무감을 떨어뜨리는 효과도 함께 있는 것이다.

사전투표제가 공식 선거일에 투표에 참여할 수 없는 유권자를 선거에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있는가에 대해서는 그렇다고 말한다. 그러나 투표에 참여할 의향이 없는 유권자가 사전투표제 도입으로 인해 투표에 참여하고 있는가에 대해서는 부정적이다. 한편, 사전투표제가 투표율 상승으로 이어지고 있는가에 대해서는 그렇지 않다고 말하고 있다. 공식 선거일에 투표할 수 없는 유권자가 사전투표제를 통해 투표에 참여할 수 있게 되었다는 점은 의미가 있다. 그러나 이들이 투표에 참여할 의사가 없는 유권자가 사전투표제를 통해 투표에 참여한 것이라기보다는 투표 참여가 높은 유권자며 다행히 사전투표제를 통해 참여한 것이라 보는 게 맞을 것이다. 이들이 원래 투표에 참여할 의향이 없었는데 사전투표제에 의해 투표에 참여하게 된 것은 아니라는 점이다. 이러한 점에서 사전투표제의 동원효과를 개념적으로 어떻게 정의할지가 중요하다. 동원효과를 투표 참여 의향이 없는 유권자를 투표장으로 오게 한 효과로 정의할 것인지 아니면 공식 선거일 투표 참여 불가능한 유권자가 사전투표제를 통해 참여하게 된 효과로 정의할 것인지에 따라 의미는 달라진다. 아니면 두 개를 모두 포함하는 의미라면 사전투표제 도입 효과에 대한 초점은 달라질 것이다. 이러한 점에서 김찬송 외 2명(2021) 그리고 김정곤·권영주(2021)가 주장하고 있는 동원효과는 실질적으로 기회제공 효과 혹은 구제효과라 말할 수 있다. 한편, 사전투표제가 아니었으면 투표 참여가 불가능한 유권자가 투표에 참여할 수 있게 되었다는 점에서 투표율 상승을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 투표율 상승으로 이어지지 못하고 있는 것은 과거 공식 선거일에 형성되었던 강한 투표 의무감이 약해져 투표에 참여하지 않은 유권자가 발생하고 있기 때문이다(Burden et al. 2014; Thompson 2004). 과거에는 투표 참여 기회가 제공되지 않아 참여가 불가능한 유권자가 사전투표제로 참여가 가능해졌기 때문에 투표율 상승에 긍정적 영향을 미치지만, 사전투표제 도입이 민주시민 의식을 약화시켜 투표에 참여하지 않는 유권자가 나타나기 때문에 투표율 상승은 일어나지 않게 되는 것이다.

사전투표제가 유권자의 특히 투표 기권자의 투표 참여에 영향을 미치지 못하였다면 결국 유권자의 선거참여 비용(cost)을 낮추지 못한 것이라 말할 수 있다. 그렇다면 선거 참여를 비용의 측면에서 논하는 것이 필요하며 사전투표가 미친 영향력에 대해 알아볼 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 선거 참여에 있어 소요되는 비용은 중요한 요인으로 비용이 증가할수록 참여는 낮아진다. 선거 참여 비용은 크게 두 가지로 구분될 수 있는데 선거에 참여하기 위해 투표장에 가고 기다리는 시간 및 거리 등과 관련된 직접 비용

(direct costs)과 선거에서 누구에게 투표할 것인지 정보를 수집하고 결정에 필요한 정보/결정 비용(information/decision costs)이다(Blais et al. 2019). 비용적 측면에서 보았을 때 정보/결정 비용이 직접 비용보다 높지만, 투표 참여에 미치는 영향은 직접 비용이 정보/결정 비용보다 큰 것으로 나타나고 있다(Blais et al. 2019). 사전투표제가 투표율 상승으로 이어지기 위해서는 직접 비용 혹은 정보/결정 비용을 낮추는 효과가 있어야 한다. 그렇지만 사전투표제는 정보/결정 비용을 낮추는 효과는 없으며 직접 비용과도 관련이 없다. 정확히 공식 선거일 투표와 사전투표를 직접 비용을 비교한 연구가 없어 정확히 얘기하기는 힘들지만 사전투표일이 2일에 걸쳐 실시되지만 투표장 숫자 등을 비교할 때 공식 선거일 투표장보다 훨씬 적기 때문에 직접 비용을 낮추는 효과도 없다고 볼 수 있다.

사전투표제가 투표율에 긍정적 영향을 미치기 위해서는 제도적 마련과 함께 다른 조치도 함께 추가되어야 한다는 주장에 관심을 가져야 한다(Burden et al. 2014; Fullmer 2015). 특히, Fullmer(2015)는 사전투표제 도입이 투표율 상승으로 이어지기 위해서는 많은 투표장이 제공되어야 한다고 말하고 있다. 이는 풍부한 투표장은 정보/결정 비용에 영향을 미치지 못하지만 직접 비용에는 영향을 미치기 때문이다. 사전투표제의 효과를 높이기 위해서 사전투표일을 현재 2일에서 더 확대해야 한다는 주장이 있다. 그러나 그것보다는 직접비용을 낮출 수 있는 투표소 확대가 효과적이라 말할 수 있다.

사전투표 유권자는 선거 불참 유권자와는 다른 특징을 보이며 대신 공식 선거일 투표 유권자와 유사한 특징을 보이고 있다(가상준 2016; 강신구 2016; Burden et al. 2014; Karp and Banducci 2001; Neeley and Richardson 2001). 이는 사전투표제는 과거 선거에 참여하지 못했던 유권자를 투표장으로 유인하는 효과보다는 과거 공식 선거일 투표 유권자를 분산하는 효과를 가지고 있다고 말할 수 있다. 한편, 사전투표 유권자들에 대해 좀 더 분석적 연구가 필요한 것은 사전투표 유권자들이 한편으로는 선거 적극 참여자며 일찍 후보를 결정한 유권자라는 점이다. 이로 인해 사전투표 유권자들을 공식 선거일 투표 유권자의 특징과 유사하다는 주장에 수정이 필요해 보인다. 이러한 점을 이재묵(2020)과 가상준(2021)의 연구를 통해 알 수 있다. 이재묵(2020)은 2020년 국회의원선거에 대한 분석을 통해 사전투표 유권자는 공식 선거일에 투표하는 유권자들과 비교해 보았을 때 이념적으로 진보적이며, 현 정부에 대해 상대적으로 긍정적으로 평가하고 있는 유권자임을 밝히고 있다. 한편, 가상준(2021)은 사전투표 유권자의 두 정당에 대한 호감도 차이가 공식 선거일 투표 유권자에 비해 크다는 점을 보여주고 있다. 이러한 점은 사전투표 유권자를 공식 선거일 투표 유권자와 동일시하던 시각에 변화를 가져온 결과들이다. 이러한 점이 2022년 대통령 선거와 지방선거에서 발견되고 있

는지 알아볼 필요가 있다.

위의 논의를 종합해 보면 사전투표제가 투표율에 미치는 영향은 미비하다고 말할 수 있다. 그렇다면 왜 사전투표제 실시 이후 투표율이 상승하였는지 설명하는 것이 필요하다. 투표율이 상승하였다는 것은 선거에 대한 관심이 높아졌고 참여로 이어졌다는 점을 말한다. 과연 투표율이 상승한 이유는 무엇인지는 유권자의 특징을 통해 보여주어야 한다. 또한, 2022년 대통령 선거에서의 높은 투표율에 비해 2022년 지방선거의 낮은 투표율의 원인은 무엇인지 이를 어떻게 설명할 수 있는지 설명이 필요하다. 특히, 투표에 영향을 미치는 효능감 차원의 논의가 필요하다. 대통령 선거와 지방선거의 가장 큰 차이점은 유권자들의 관심이며 참여다(Campbell 1993). 그러다보니 고정 유권자들(core voters)의 참여는 높지만 유동적 유권자들(peripheral voters)의 참여는 낮다고 할 수 있다(Campbell 1960). 유권자들의 선거에 대한 관심과 효능감을 통해 투표율 변화를 분석하는 게 일반적이다. 정치 효능감(political efficacy)은 자신의 정치적 활동이 정부에 영향을 미칠 것이라는 인지(cognition) 또는 믿음(belief)으로 (Erikson and Tedin 1995), 정치 효능감은 유권자의 정치적 참여, 특히 선거 및 정치활동과 관련이 크다(Verba and Nie 1972). 정치 효능감은 내적 정치 효능감(internal political efficacy)과 외적 정치 효능감(external political efficacy)으로 구분할 수 있다. 내적 정치 효능감이 정치에 대해 이해하고 능동적으로 참여할 수 있다는 개인 능력(competence)에 대한 믿음이며, 외적 정치 효능감은 정부 혹은 정치체제가 시민의 요구에 반응(responsiveness)할 것이라는 믿음을 말한다(Niemi et al 1991). 정치 효능감이 높을수록 선거에 참여하게 되는데 유권자의 투표 참여 여부 그리고 투표방식에 따른 정치 효능감을 알아봄으로써 유권자의 특징을 파악해 보아야 한다.

한편, 앞서 언급하였지만 투표 참여를 효능감을 통해 접근하는 전통적 방식과 함께 정치 양극화를 통해 유권자의 행태를 이해하는 새로운 접근이 필요하다. 이는 유권자의 높은 투표 참여, 투표율 상승이 정치 양극화로 인해 나타난 결과물로 보고 있기 때문이다(가상준 2020; Abramowitz and Saunders 2008; Béjar et al. 2018; Dalton 2008; Webster and Abramowitz. 2017). 이는 정치 양극화로 인해 유권자들은 정당에 대한 구분이 쉬어지고 정당의 이념과 정책이 차이로 인해 이해관계가 확실해져 선거가 지니는 의미가 커지면서 투표장으로 향하는 경향이 높아졌다고 보는 것이다(Béjar et al. 2018; Dalton 2008; Dodson 2010; Moral 2017; Smidt 2017). 여기에 정서적 양극화 심화는 투표장을 찾는 유권자 확대를 가져왔다. 집단 정체성에 근거해 지지하는 정당과 상대 정당에 대해 애착과 혐오의 뚜렷한 감정을 갖게 된 유권자들은 지지하는 정당과 후보자를 위해 혹은 상대 정당과 후보자를 견제하기 위해 투표에 참여하고 있다

(Abramowitz and Webster 2016, 2018; Bankert 2020). 특히, 자신이 지지하는 정당과 후보자에 대한 애착이 강하고 상대 정당 및 후보자에 대한 혐오가 클수록 참여할 가능성은 높게 나타나고 있다(Abramowitz and Saunders 2008; Webster and Abramowitz. 2017). 이러한 주장들은 투표 참여에 있어 만족감 그리고 이해관계 등에 초점을 맞춘 것으로 투표 참여로부터 얻은 이득(benefit)을 강조하면서 유권자의 투표 참여에 대해 접근한 것이라 하겠다.

### III 2022년 대통령 선거와 지방선거의 특징: 투표율을 중심으로

사전투표를 통해 투표에 참여하는 유권자가 늘어나고 있다. 이에 정당들도 사전투표 참여를 종용하면서 지지자들의 최대 참여를 위해 노력하고 있다. 이는 투표 기회가 늘어난 만큼 지지자들을 최대 동원하기 위한 정당의 노력이다. 이러한 노력은 투표율을 보았을 때 성공적이라 평가할 수 있다. 2010년 이후 투표율은 꾸준히 상승하였기 때문이다. 한편, 투표율 상승은 고무적인 현상이지만 투표율 상승의 원인이 어디에 있는지 정확히 파악할 필요가 있다. 이를 알아보기 위해 대통령 선거, 국회의원선거, 지방선거의 최근 투표율을 살펴보았다. <표 1>에서 보듯이 2006년 지방선거, 2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원선거에서 최저 투표율을 기록한 이후 거의 모든 선거에서 투표율이 상승하고 있다는 점을 알 수 있다. 다만, 2022년 대통령 선거의 투표율은 2017년 대통령 선거 투표율보다 0.1% 낮았다는 점 그리고 무엇보다 2022년 지방선거 투표율이 역대 급으로 낮다는 점을 알 수 있다.<sup>1)</sup>

<표 1> 2002년 이후 전국 단위 선거 투표율

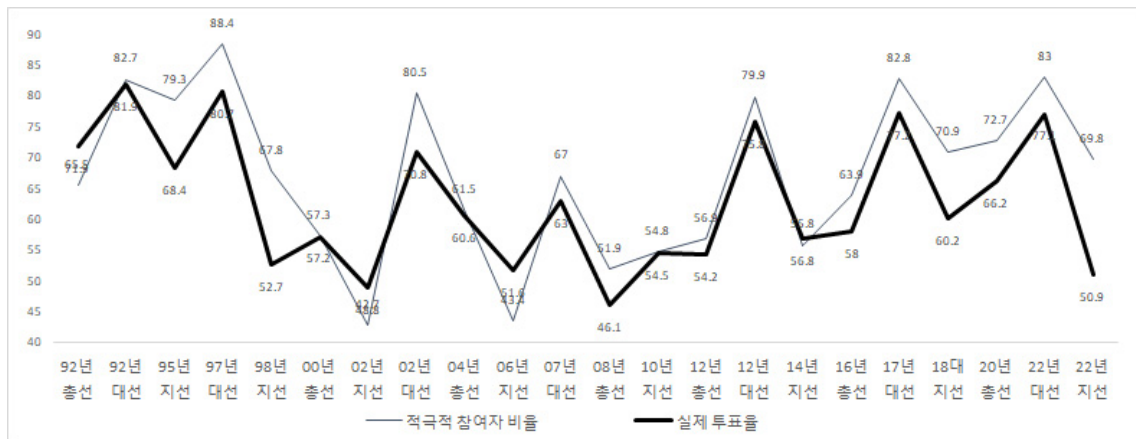
대통령 선거		국회의원선거		지방선거	
연도	투표율(%)	연도	투표율(%)	연도	투표율(%)
2002	70.8	2004	60.6	2006	51.6
2007	63.0	2008	46.1	2010	54.5
2012	75.8	2012	54.2	2014	56.8
2017	77.2	2016	58.0	2018	60.2
2022	77.1	2020	66.2	2022	50.9

그렇다면 투표율이 2008년 국회의원선거에서 민주화 이후 가장 낮은 46.1%를 기록한 이후 상승한 이유는 무엇일까? 앞서 언급했듯이 투표율은 2010년부터 상승하고 있

1) 2022년 지방선거 투표율은 2002년 지방선거 투표율 48.8% 다음으로 낮은 투표율이었다.

다는 점을 알 수 있다. 사전투표제가 도입된 것은 2013년으로 도입 이전부터 투표율은 상승하고 있었다. 한편, 사전투표제가 투표율 상승에 미치는 영향이 크지 않다는 점을 감안하면 투표율 상승의 가장 큰 원인은 유권자와 선거와 정치에 대한 관심이 높아졌기 때문이라 말할 수 있다. 선거에 대한 관심이 커졌다는 점은 중앙선거관리위원회가 설문조사 기관에 의뢰하여 조사한 자료를 통해 알 수 있다. 중앙선거관리위원회는 선거 전 설문조사를 통해 유권자들의 선거에 대한 관심 그리고 선거 참여 의지 정도를 알아보고 있다. 이는 유권자의 선거에 대한 관심과 선거 참여 의지를 파악할 수 있다는 점에서 유용한 정보다.<sup>2)</sup> 1992년부터 설문조사를 통해 수집된 자료 즉, “반드시 투표할 것이다”라고 대답한 응답자의 비율과 실제 투표율을 비교해 보면 <그림 1>의 결과를 얻을 수 있다. <그림 1>에서 명확히 알 수 있는 것은 반드시 투표하겠다고 표현한 적극적 투표 유권자 비율이 높을수록 실제 투표율이 높다는 점이다. 또한, 반드시 투표하겠다고 표현한 적극적 투표 유권자의 비율이 1992년 이후 지속적으로 하락하다가 2008년 이후 상승하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 이는 지속적으로 하락하던 유권자의 선거에 대한 관심과 참여 의지가 2008년 이후 반전하며 상승하였으며 이는 투표율 상승으로 이어졌다는 것이다. 즉, 선거에 대한 관심이 커지면서 투표율이 상승한 것이라 말할 수 있다.

<그림 1> 적극적 투표 참여자 비율과 실제 투표율



<그림 1>은 두 가지 점에 대해 질문을 던지게 한다. 첫 번째 그렇다면 2022년 지방선거에서 투표율은 왜 갑자기 하락한 것인가? 두 번째는 선거에 대한 관심이 지속적으로 낮아졌다가 왜 2010년부터 높아진 것일까? 이에 대해 알아보기 위해서는 두 번째 질문

2) 투표 참여 의지를 알아보기 위해 “00께서는 이번 00선거에 투표하실 생각이십니까?”라고 물어보고 있으며 여기에 대해 응답자들은 (1) 반드시 투표할 것이다, (2) 가능하면 투표할 것이다, (3) 별로 투표할 생각이 없다, (4) 투표하지 않을 것이다 중 택하게 되어 있다. 여기서 “(1) 반드시 투표할 것이다”를 선택한 유권자를 적극적 투표 유권자로 하였다.

에 대한 답이 먼저 필요하다. 투표율 상승을 설명하는 중요한 요인으로 정당 간 이념 양극화(political polarization)가 지목되고 있다(가상준 2020; Abramowitz and Stone 2006; Abramowitz and Saunders 2008; Béjar et al. 2018; Dalton 2008; Dodson 2010; Moral 2017; Wilford 2017). 정당 간 양극화는 두 정당의 정책적 차이를 뚜렷하게 하며 이는 유권자들의 이해관계 즉, 이득과 손해를 분명하게 하여 정치 및 선거에 대한 관심을 높이며 투표 선택을 용이하게 한다. 주지하듯이 한국 국회 내 이념 양극화는 제17대 국회부터 시작되었다(가상준 2014; 이내영·이호준 2015). 국회 내 정당 간 이념 양극화가 2004년부터 시작되어 본격적으로 유권자에 영향을 미친 것은 2010년이라 말할 수 있다. 2007년 대통령 선거에서 한쪽으로 치우친 선거 과정 및 결과는 유권자의 관심을 높이지 못하였으며 4개월 후에 치러진 2008년 국회의원선거에서도 마찬가지였다. 그러나 국회 내 정당 간 이념 양극화가 유권자에게 영향을 미치는 데는 시간이 소요된다. 이러한 점이 종합적으로 반영되어 2010년부터 투표율이 상승한 것이다.

한편, 2022년 지방선거에서 투표율 하락은 어떻게 설명할 수 있을까? 특히, 앞서 논의했듯이 정치 양극화에 의한 투표율 상승이 지속되는 상황에서 급격하게 투표율이 하락한 것이라는 점에서 설명에 어려움이 많다. 이를 설명하는 중요한 요인으로는 설문조사 이후 급변한 정치상황을 말할 수 있다. 대통령 선거 후 두 정당 지지자들이 투표장에 나오지 않았는데 지지하는 정당에 대한 실망감 때문이다. 특히, <표 2>에서 보듯이 두 정당의 지지 기반인 영남과 호남의 높은 투표율 차이는 정당에 대한 실망감의 표현이라 말할 수 있다. 광주와 대구의 투표율 차이는 가장 큰 편이며, 전북과 부산에서의 높은 투표율 차이를 발견할 수 있다. 물론 이 지역의 특징은 낮은 투표율이 나와도 지방정권 교체는 기대하기 힘들다는 점이다. 지지하는 정당에 대한 실망이 선거에 대한 관심을 낮추었다는 점 그리고 무엇보다 투표에 참여하지 않아도 정치적 변화가 나타나지 않는다는 점이 투표율 하락으로 나타난 것이라 말할 수 있다.

〈표 2〉 대통령 선거와 지방선거 지역별 투표율

지역	대통령선거	지방선거	차이	지역	대통령선거	지방선거	차이
서울	77.90%	53.20%	24.70%	강원	75.30%	57.80%	17.50%
부산	75.30%	49.10%	26.20%	충북	74.80%	50.60%	24.20%
대구	78.70%	43.20%	35.50%	충남	73.80%	49.80%	24.00%
인천	74.80%	48.90%	25.90%	전북	80.60%	48.70%	31.90%
광주	81.50%	37.70%	43.80%	전남	81.10%	58.50%	22.60%
대전	76.70%	49.70%	27.00%	경북	78.00%	52.70%	25.30%
울산	78.10%	52.30%	25.80%	경남	76.40%	53.40%	23.00%
세종	80.30%	51.20%	29.10%	제주	72.60%	53.10%	19.50%
경기	76.70%	50.60%	26.10%	계	77.1%	50.9%	

한편, 지방선거에 있어 적극적 투표 참여 유권자 비율과 실제 투표율 간 차이는 다른 선거에 비해 큰 것으로 나타나고 있어 지방선거는 다른 선거에 비해 관심과 참여에는 괴리가 있다고 하겠다. <그림 1>에서 보았듯이 2022년 지방선거에서 두 비율 간 차이는 18.9%로 역대 어느 선거보다 컸다. 이러한 큰 차이를 보인 선거는 1998년 지방선거(15.1%), 1995년 지방선거(10.9%), 2018년 지방선거(10.7%)로 지방선거에 대한 관심은 선거 투표율로 전환되지 않는다고 하겠다. 2022년 지방선거의 낮은 투표율 원인은 선거 시기에서 찾을 수 있다. 과거 대통령 선거가 종료되고 4개월 후에 실시된 선거에서 투표율은 낮은 편이었다. 물론 이러한 경우가 2008년 국회의원선거(46.1%) 밖에 없었지만 대통령 선거가 이어진 선거 그리고 유권자에게 미치는 영향력은 크다고 하겠다.

투표율 차원에서 보았을 때 2022년 대통령 선거와 지방선거는 많은 점을 예상 가능하게 한다. 무엇보다 현재의 정치 양극화 그리고 당파적 유권자들 간 정서적 양극화(affective polarization)을 보았을 때 높은 투표율은 지속될 것이다. 특히, 대통령 선거가 유권자에게 주는 의미, 이해관계 측면에서 보았을 때 매우 큰 편이기 때문에 대통령 선거에 대한 관심은 지속적으로 유지될 것이다. 그러나 한편, 정치 양극화가 선거 투표율에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 주장(Fiorina et al. 2011; Rogowski 2014)에 대해 관심이 끌리는 선거결과였다. 지방선거를 통해 양극화가 불만스러운 유권자를 발생시킬 수 있으며, 특히 지지하는 정당이 실망스러운 모습을 보일 때 불만이 커지게 된다는 점을 알려주는 선거였다.

사전투표제 도입 이후 사전투표율이 최종 투표율에 어떠한 영향을 미칠지 관련성을 살펴보기도 하였다. 그러나 앞서 언급하였듯이 사전투표제가 투표율 상승에 제한적이기에 두 투표율 관련성을 찾기는 어렵다. <표 3>에서 보듯이 2014년 지방선거부터 2022년 대통령 선거까지 사전투표율은 지속적으로 상승하였다. 그러나 투표율이 지속적으로 상승한 것은 아니다. 2022년 대통령 선거 사전투표율은 과거 어느 때보다 높았지만 2017년 대통령 선거에 비해 최종 투표율은 낮았다. 2022년 지방선거에서 사전투표율은 2014년과 2018년 지방선거에 비해 높았다. 그러나 2022년 지방선거 최종 투표율은 두 선거보다 낮았다. 이는 사전투표제가 유권자의 투표 분산효과만 있지 투표 무관심층을 투표장으로 이끄는 유인효과는 없다는 점을 다시 한 번 보여준 것이다. <표 3>의 결과를 통해 사전투표제를 통해 투표에 참여하는 유권자 비율이 매우 높아졌지만 사전투표율과 최종 투표율 관련성은 없다고 하겠다. 대신, 최종 투표율은 사전투표율이 아닌 유권자의 선거에 대한 관심을 통해 분석해야 함을 말해주는 것이다.



〈표 3〉 사전투표율과 최종 투표율

구분	사전 투표율	전체 투표율
2014년 지방선거	11.49%	56.8%
2016년 국회의원선거	12.19%	58.0%
2017년 대통령 선거	20.06%	77.2%
2018년 지방선거	20.14%	60.2%
2020년 국회의원선거	26.69%	66.2%
2022년 대통령 선거	36.93%	77.1%
2022년 지방선거	20.62%	50.9%

#### IV 투표방식에 따른 유권자 비교: 2022년 대통령 선거

사전투표제가 도입된 이후 유권자들은 과거와 같이 투표 참여자와 투표 기권자로 구분되지 않고 사전투표 유권자, 공식 선거일 투표 유권자, 그리고 투표 기권자로 구분되기 시작하였다. 2022년 대통령 선거와 지방선거에서 사전투표율은 높은 편이었다. 특히, 대통령 선거 사전투표율은 역대 가장 높게 나타나 거의 2명 중 한 명은 사전투표한 것으로 나타났다. 지역별 그리고 연령대별 사전투표율에는 많은 차이가 있다.

먼저 지역별 사전투표율을 살펴보면 〈표 4〉에서 보듯이 전라남도가 두 번의 선거에서 모두 가장 높은 사전투표율을 보여주고 있다. 반면, 대통령 선거에서 가장 낮은 사전투표율을 보인 곳은 제주도며 지방선거에서 가장 낮은 사전투표율을 보인 지역은 대구시이다. 광주, 전북, 세종, 경북의 사전투표율이 상대적으로 높은 편이며, 부산, 경기, 충남의 사전투표율은 낮은 편이다.

〈표 4〉 지역별 사전투표율

지역	대통령 선거	지방선거	지역	대통령 선거	지방선거
서울	37.23%	21.20%	강원	38.42%	25.20%
부산	34.25%	18.59%	충북	36.16%	21.29%
대구	33.91%	14.80%	충남	34.68%	20.25%
인천	34.09%	20.08%	전북	48.63%	24.41%
광주	48.27%	17.28%	전남	51.45%	31.04%
대전	36.56%	19.74%	경북	41.02%	23.19%
울산	35.30%	19.65%	경남	35.91%	21.59%
세종	44.11%	22.39%	제주	33.78%	21.38%
경기	33.65%	19.06%	계	36.93%	20.62%

2022년 대통령 선거에서 연령대별, 성별 사전투표 유권자 수를 살펴보면 <표 5>의 결과를 얻을 수 있다. 사전투표한 유권자 수로 보았을 때 50대가 가장 많고, 다음이 60대, 40대 순임을 알 수 있다. 성별로 보았을 때 여성보다는 남성이 사전투표한 경향이 높다. 이는 남성의 경우 군대 및 직장 때문에 주소지에서 떨어진 곳에 있는 경우가 여성보다 높기 때문에 사전투표 유권자가 많은 것이라 말할 수 있다.

<표 5> 성별/연령대별 사전투표(2022년 대통령 선거)

연령대	19세 이하 (18~19세)	20대 (20~29세)	30대 (30~39세)	40대 (40~49세)	50대 (50~59세)	60대 (60~69세)	70세 이상	합계
계	331,006	2,364,939	2,015,994	2,671,194	3,586,939	3,293,577	2,059,953	16,323,602
남성	173,547	1,247,932	1,064,444	1,431,607	1,932,789	1,756,471	1,003,249	8,610,039
여성	157,459	1,117,007	951,550	1,239,587	1,654,150	1,537,106	1,056,704	7,713,563

출처: 중앙선거관리위원회

2022년 외부평가 설문조사를 토대로 사전투표 유권자의 특징을 살펴보았다. 먼저 응답자 중 투표에 참여한 유권자의 비율 그리고 투표방식에 대해 살펴보았다. 설문조사 결과에 따르면 92.5%가 투표에 참여하였다고 대답하여 실제 투표율(77.1%)과 커다란 차이가 있다는 점을 발견할 수 있다. 한편, 사전투표하였다는 유권자는 36.5%로 실제 사전투표율 36.93%와 비슷한 편이다. 응답자 중 투표한 응답자의 비율이 높게 나타나는 것은 일반적 현상으로 이는 투표 참여라는 의무에 바람직한 모습을 보이려는 편향 때문이다. 그러나 2022년 대통령 선거 설문조사에서 이러한 편향은 매우 높은 편이라 하겠다.

<표 6> 2022년 대통령 선거 투표 참여 및 방식

	N	%
투표 기권자	82	7.8
사전투표 유권자	382	36.5
선거일 투표 유권자	582	55.6
	1,046	100

투표기권 유권자가 투표하지 않은 이유 그리고 사전투표 유권자가 사전투표한 이유에 대해 살펴보았다. 먼저 사전투표한 이유에 대해 살펴보면 <표 7>에서 보듯이 사전투표가 편하다는 비율이 34.6%로 가장 높았으며, 개인적인 사정으로 선거 당일 투표할 수 없다는 대답이 33.5%로 두 번째로 높았다. 직업상의 이유로 그리고 코로나 감염이 우려되어서가 16%로 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 한편, 이를 재구분해 보면 사전투표 이유는 크게 공

식 선거일에 투표할 수 있음에도 편의성(사전 투표가 편해서, 코로나19 감염이 우려되어서) 때문에 사전투표하는 유권자와 공식 선거일에 투표할 수 없는 상황(직업상의 이유로, 개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서)으로 인해 사전투표하는 유권자로 구분할 수 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 사전투표하는 이유(2022년 대통령 선거)

사전투표 이유	N	%
직업상의 이유로	61	16.0
개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	128	33.5
사전 투표가 편해서	132	34.6
코로나19 감염이 우려되어서	61	16.0
합계	382	100.0

다음으로 투표 기권 유권자의 불참 이유에 대해 살펴보았다. 대부분의 투표 기권 유권자는 “투표할만한 후보자가 없어서” 투표하지 않았다고 대답하였다. 다음으로 “정치나 선거에 관심이 없어서”가 17.1%, “누가 당선되어도 마찬가지여서”가 13.4%로 그 뒤를 따르고 있다. 코로나 감염 관련해서 투표에 참여하지 않았다는 응답은 예상보다 적은 편이다. 종합적으로 보았을 때 투표 불참 유권자들은 정치에 냉소적 태도 특히, 역대급 비호감 선거에서 후보자에 대한 불만이 컸음을 발견할 수 있다.

〈표 8〉 투표 불참 이유

투표 불참 이유	N	%
투표할만한 후보자가 없어서	38	46.3
정치나 선거에 관심이 없어서	14	17.1
누구에게 투표해도 선거결과에 영향이 없어서	3	3.7
누가 당선되어도 마찬가지여서	11	13.4
후보자 간의 정책차이가 별로 없어서	1	1.2
개인 사정/출근 등으로	7	8.5
마음에 드는 정당이 없어서	1	1.2
코로나19 감염이 우려되어	4	4.9
코로나19 감염으로 인하여	3	3.7
합계	82	100.0

3) 실제 기타 이유가 2명이 있었는데 내용을 살펴보면 코로나 걸리까봐 1명, 주소와 다른 지역 거주 1명으로 기타로 구분하기 보다는 각각 “코로나 감염이 우려되어서”, “개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서”에 포함시키는 게 정확한 구분일 것 같아 수정하여 구분하였다.

사전투표 유권자와 선거일 투표 유권자 그리고 투표 기권 유권자의 연령을 비교해 보면 평균 연령에서 차이가 난다는 점을 발견할 수 있으며, 연령대별로 이들의 투표 참여 및 방식에는 차이가 있다는 점을 찾을 수 있다.<sup>4)</sup> 연령대가 높아질수록 공식 선거일에 투표하는 유권자의 비율이 높아지며, 연령대가 낮을수록 투표 기권 유권자 그리고 사전투표 유권자의 비율이 높아진다는 점을 알 수 있다.

〈표 9〉 연령대별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		연령대					전체
		19-29세	30대	40대	50대	60세 이상	
투표 기권 유권자	빈도	30	16	14	10	12	82
	%	17.86%	9.82%	7.29%	4.85%	3.79%	7.84%
사전투표 유권자	빈도	76	66	79	75	86	382
	%	45.24%	40.49%	41.15%	36.41%	27.13%	36.52%
공식 선거일 투표 유권자	빈도	62	81	99	121	219	582
	%	36.90%	49.69%	51.56%	58.74%	69.09%	55.64%
전체	빈도	168	163	192	206	317	1,046
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

카이제곱: 67.222(p<0.001)

유권자 투표 참여 및 참여방식을 직업별로 구분해서 살펴보았다. 어느 직종에서 투표 기권 유권자와 사전투표 유권자의 비율이 높은지 알아보기 위해서다. 먼저 투표 기권 유권자 중 높은 비율을 차지하는 직업은 판매/영업/서비스직, 사무/기술/전문직, 실업/무직이라는 점을 알 수 있다. 이들에 대한 편의성 그리고 정치 효능감을 제고시킬 때 투표율은 상승할 수 있을 것이다. 사전투표 유권자 중 사무/기술/전문직과 기타의 비율이 상대적으로 높다는 점을 발견할 수 있다. 사무/기술/전문직은 주32이상 일하는 정규직 직원이며 기타는 주로 학생으로 이들은 주로 사전투표를 통해 선거에 참여하고 있는 편이다. 반면, 농업/임업/어업에 종사하는 유권자 그리고 생산/기능/노무직, 실업/무직(주부 포함)은 공식 선거일에 투표하고 있음을 알 수 있다. 직업의 특징상 선거에 참여하는 방식에 뚜렷한 차이가 있다는 점을 찾을 수 있다.

4) 세 유권자의 평균 연령을 비교해 살펴보면 다음과 같으며 사후분석을 통해 각각의 평균은 서로 다른 것으로 나타나고 있다.

구분	평균 연령	F값
투표 기권 유권자	40.4	31.401(p<0.001)
사전투표 유권자	46.1	
공식 선거일 투표 유권자	51.2	

〈표 10〉 직업별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
농업/임업/어업	빈도	1	4	15	20
	%	5.0%	20.0%	75.0%	100.0%
자영업	빈도	6	71	110	187
	%	3.2%	38.0%	58.8%	100.0%
판매/영업/서비스직	빈도	21	62	106	189
	%	11.1%	32.8%	56.1%	100.0%
생산/기능/노무직	빈도	4	32	54	90
	%	4.4%	35.6%	60.0%	100.0%
사무/기술/전문직	빈도	26	136	157	319
	%	8.2%	42.6%	49.2%	100.0%
실업/무직	빈도	19	60	127	206
	%	9.2%	29.1%	61.7%	100.0%
기타	빈도	5	17	13	35
	%	14.3%	48.6%	37.1%	100.0%
전체	빈도	82	382	582	1,046
	%	7.8%	36.5%	55.6%	100.0%

학력별 유권자의 투표 참여 및 참여방식에 대해 알아보았다. 〈표 11〉에서 보듯이 가장 중요한 특징은 학력이 낮을수록 투표 참여가 높으며 이들은 주로 공식 선거일 투표를 통해 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 학력이 높은 유권자의 경우 투표 참여가 높지만 이들은 주로 사전투표를 통해 투표에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 11〉 학력별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
초등학교 졸업 혹은 이하	빈도	0	2	9	11
	%	0.0%	18.2%	81.8%	100.0%
중학교 졸업	빈도	3	9	23	35
	%	8.6%	25.7%	65.7%	100.0%
고등학교 졸업	빈도	21	113	227	361
	%	5.8%	31.3%	62.9%	100.0%
전문대학교 재학/졸업	빈도	24	66	103	193
	%	12.4%	34.2%	53.4%	100.0%
4년제 대학교 재학/졸업	빈도	33	181	215	429
	%	7.7%	42.2%	50.1%	100.0%

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
대학원 석사과정 재학/졸업	빈도	1	9	5	15
	%	6.7%	60.0%	33.3%	100.0%
대학원 박사과정 재학 이상	빈도	0	2	0	2
	%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	82	382	582	1046
	%	7.8%	36.5%	55.6%	100.0%

다음으로 투표 참여와 투표방식에 있어 효능감은 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보았다. 앞서 언급했지만 정치 효능감은 정치참여에 중요한 영향을 미치는 요인이다. 세 유권자의 정치 효능감에 차이가 있는지 확인해 봄으로써 참여와 불참 그리고 투표방식에 정치 효능감의 영향력에 대해 알아보았다. 설문조사에서 정치 효능감을 파악할 수 있는 질문은 4개라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 4개 문항을 정치 효능감으로 하여 세 유권자에 대한 차이를 살펴보면 <표 12>의 결과를 얻을 수 있다. <표 12>의 결과가 매우 예상과 매우 다른 편인데 정치 효능감을 통해 투표 참여자와 투표 기권자를 구분하기 어렵기 때문이다. 정치 효능감이 투표 참여 여부 그리고 참여방식에 영향을 미치는 요인이 아니라면 어떤 요인이 이들을 구분하는 요인인지 알아볼 필요가 있다.

<표 12> 유권자별 정치 효능감 비교

구분	평균 정치 효능감	F값
투표 기권 유권자	2.256	0.125(p=0.882)
사전투표 유권자	2.243	
공식 선거일 투표 유권자	2.257	

정치적 정향(political orientation)보다는 유권자의 정치적 특징 즉, 정치 양극화와 정서적 양극화가 투표 참여에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 이유로 이들의 이념과 두 정당에 대한 호감도를 비교차원에서 살펴보았다. 앞서 논의했듯이 유권자들의 투표 참여는 정치 양극화와 정서적 양극화에 영향을 받을 수 있기 때문이다. 물론 정당일체감이 높은 유권자일수록 투표 참여가 높을 것이다. 하지만 정치 효능감의 영향력이 유의미하지 않은 상황에서 이념과 정당에 대한 호감도의 영향력을 파악하는 것은 중요해 보인다.

5) 정치효능감을 파악할 수 있는 문항은 4개로 “1. 정치인들은 나 같은 사람이 어떤 생각을 하는지에 대해 별로 관심이 없다. 2. 나 같은 사람에게는 투표만이 정부에 대해 말할 수 있는 유일한 방법이다. 3. 나 같은 사람에게는 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다. 4. 투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다”라 말할 수 있다. 여기에 대해 공감하면 효능감이 낮지만 전혀 공감하지 않으면 효능감이 높다고 할 수 있다.

먼저 이념의 영향력부터 살펴보면 중도보다는 이념적으로 극단적일수록 투표 참여에 적극적일 것이라는 예상 하에 이들을 비교해 보았다<sup>6)</sup> <표 13>에서 보듯이 투표 기권자와 투표 참여자 간 (극단적) 이념의 차이는 큰 것으로 나타나고 있다. 한편, 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자 간 이념의 차이는 유의미하지 않다는 점을 발견할 수 있다. 이러한 결과는 이념이 투표 참여를 결정하는 중요한 요인이라는 점을 말해주는 것이다.

〈표 13〉 유권자별 이념 비교

구분	평균 이념	F값
투표 기권 유권자	1.117	6.733(p=0.001)
사전투표 유권자	1.697	
공식 선거일 투표 유권자	1.723	

다음으로 유권자 간 두 정당에 대한 호감도를 비교해 보았다.<sup>7)</sup> 두 정당에 대한 호감도는 정서적 양극화를 측정할 때와 같이 두 정당 호감도의 절대값을 통해 알아보았으며, 이에 대한 결과를 살펴보면 <표 14>와 같다. 예상과 다르지 않게 투표 기권자의 두 정당에 대한 호감도 차이는 크지 않다. 그러나 다른 두 투표 참여 유권자의 호감도 차이는 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 두 정당에 대한 호감도는 투표 참여에 결정적 영향을 미쳤다는 결과로 정서적 양극화에서 말하고 있는 논의가 투표 참여에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 투표에 참여한 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자 간 차이는 발견할 수 없었다.

〈표 14〉 유권자별 두 정당에 대한 호감도 비교

구분	평균 정치 호감도	F값
투표 기권 유권자	2.000	20.143(p<0.001)
사전투표 유권자	3.805	
공식 선거일 투표 유권자	3.890	

마지막으로 이들 유권자의 정당일체감에 대해 알아보았다. <표 15>에서 보듯이 투표 기권자들은 대부분 무당파에 해당되며 투표 참여 유권자들은 강한 정당일체감을 갖고 있는 유권자라는 점을 알 수 있다. 이는 이들의 투표 참여에 정치적 요인이 강한 영향을 미치고 있다는 점을 보여주는 것이다.

6) 응답자가 말한 자신의 이념이 중도로부터 얼마나 떨어져 있는지 측정하고 이에 절대값을 구했다.

7) 두 정당에 대한 호감도는 (민주당에 대한 호감도 - 국민의힘에 대한 호감도)의 절대값으로 알아보았다.

〈표 15〉 유권자별 정당일체감

	무당파	약한 정당일체감	강한 정당일체감	합
투표 기권 유권자	69	6	7	82
사전투표 유권자	132	41	209	382
공식 선거일 투표 유권자	174	67	341	582
합	375	114	557	1046

카이제곱: 94.517(p<0.001)

이러한 결과들은 유권자의 투표 참여에 영향을 미치는 요인은 정치 효능감보다는 정치적 요인 즉, 이념과 정당에 대한 호감도라는 점을 보여주는 것이다. 정치 양극화와 정서적 양극화 속에서 효능감이 과연 투표 참여에 영향을 미치는 요인인지 심도 있는 고찰이 필요해 보인다. 한편, 위의 결과들을 종합해 보면 과거 연구들과 마찬가지로 사전투표 유권자는 투표 기권자와는 다른 그러나 공식 선거일 투표 유권자와는 유사한 특징을 보인다는 점을 발견할 수 있었다.

사전투표 유권자와 공식 선거 투표 유권자에 후보 결정 시기에 차이가 있는지 알아보았다. 현재까지 두 유권자에 있어 정치 효능감 그리고 정치적 특징에 있어 차이를 발견할 수 없었다. 과연 후보자 결정 시기에 있어 두 유권자는 차이를 보이고 있는지 알아보았다. 〈표 16〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있다. 통계적으로 보았을 때 두 유권자는 후보자 결정 시기에 있어 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 점은 공식 선거일 투표 유권자의 투표 당일 후보자 결정이 높고 사전투표 유권자의 1주 전 후보 결정이 높기 때문이다. 두 유권자의 약 20% 정도는 투표 1주 전 후보자를 결정하고 있으며 시기는 조금의 차이를 보이고 있다. 그럼에도 이들은 대부분 투표 2주 전에 후보자를 결정하고 있다는 공통점을 보이고 있다. 통계적 차이에도 불구하고 이들의 후보자 결정은 대부분 매우 이른 시기라는 특징을 보이고 있다.

〈표 16〉 두 유권자의 후보자 결정 시기

	투표 당일	투표 1~3일 전	투표 1주 전	투표 2주 전	투표 2주~4주 전	투표 1달 이상 전	계
사전투표 유권자	2 0.5%	28 7.3%	47 12.3%	43 11.3%	62 16.2%	200 52.4%	382 100.0%
공식 선거일 유권자	34 5.8%	25 4.3%	48 8.2%	57 9.8%	97 16.7%	321 55.2%	582 100.0%
전체	36 3.7%	53 5.5%	95 9.9%	100 10.4%	159 16.5%	521 54.0%	964 100.0%

카이제곱=26.017(p<0.001)



다음으로 사전투표 유권자의 특징을 파악해 보기 위해 이들의 사전투표한 동기를 통해 이들을 구분하고 이들의 효능감, 이념, 그리고 정당 간 호감도 등을 비교해 보았다. 앞서 논의했듯이 이들이 사전투표한 이유는 편의성, 코로나, 그리고 불가성 때문이었다. 이들의 특징을 비교해 보면 <표 17>의 결과를 얻을 수 있다.<sup>8)</sup> 여기서 알 수 있는 점은 이들을 구분하는데 있어 정치 효능감이 중요하게 작용한다는 점이다. 개인 사정으로 공식 선거일에 투표할 수 없어서 사전투표하였다고 대답한 응답자의 정치 효능감은 다른 응답자들에 비해 큰 편이다. 이들의 투표 참여에 대한 강한 의지가 보이는 결과라 하겠다. 한편, 이들을 구분하는 다른 정치적 요인들의 영향력은 발견할 수 없다. 다만 이념의 중요성이 발견되고 있는데 이는 코로나 때문이라고 대답한 응답자들이 다른 유권자들에 비해 연령이 높기 때문이다. 즉, <표 17>의 결과에서 코로나 때문에 사전투표하였다고 대답한 응답자들의 연령은 상대적으로 높은 편인데 이로 인해 이념과 정당 호감도도 영향을 받았다고 말할 수 있다. 그럼에도 이들에 대한 분석에 있어 가장 중요한 발견은 정치 효능감으로 개인적 사정으로 선거일에 투표할 수 없어 사전투표한 유권자들은 다른 사전투표 유권자(편의성과 코로나)와 효능감에 있어 차이가 있다고 하겠다.

<표 17> 사전투표 유권자들의 특징 비교

구분		평균 값	F값
정치 효능감	직업상의 이유로	2.180	3.927(p=0.009)
	개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	2.340	
	사전 투표가 편해서	2.218	
	코로나19 감염이 우려되어서	2.156	
이념	직업상의 이유로	1.738	2.947(p=0.033)
	개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	1.856	
	사전 투표가 편해서	1.395	
	코로나19 감염이 우려되어서	1.950	
정당 호감도	직업상의 이유로	3.705	1.428(p=0.234)
	개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	3.781	
	사전 투표가 편해서	3.589	
	코로나19 감염이 우려되어서	4.410	
연령	직업상의 이유로	45.492	1.562(p=0.198)
	개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	45.391	
	사전 투표가 편해서	45.470	
	코로나19 감염이 우려되어서	49.656	

8) 사전투표 유권자를 설문 문항과 같이 4가지로 구분할 수도 있지만 불가성과 편의성 2가지로 구분할 수도 있으며 불가성, 편의성, 그리고 코로나로 해서 3가지로 구분할 수도 있다. 여기서는 4가지로만 구분하여 분석을 시도해 보았다.

## V 투표방식에 따른 유권자 비교: 2022년 지방선거

2022년 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거는 50.9%의 낮은 투표율을 기록하면서 그 동안 지속되었던 투표율 상승에 마침표를 찍었다. 2022년 지방선거는 역대 지방선거 실시 이후 두 번째로 낮은 투표율로 대통령 선거가 끝나고 나타난 유권자의 피로감 그리고 관심 저하를 목도할 수 있었다. 제8회 지방선거에서 사전투표율은 20.62%로 2014년, 2018년 사전투표율보다 높았다. 사전투표한 유권자들을 성별, 연령대별로 살펴보면 <표 18>의 결과를 얻을 수 있다. 60대 사전투표한 유권자가 가장 많으며 50대가 그 뒤를 잇고 있다. 대통령 선거에서는 50대가 가장 많고 60대 다음이었는데 조금은 다른 결과다. 20대 중 사전투표한 유권자는 30대보다 많은데 군인 및 대학생들이 포함되어 있기 때문이다. 2022년 대통령 선거와 마찬가지로 여성보다는 남성이 사전투표를 통해 선거에 참여하였음을 알 수 있다.

<표 18> 성별/연령대별 사전투표(2022년 지방선거)

연령대	19세 이하 (18~19세)	20대 (20~29세)	30대 (30~39세)	40대 (40~49세)	50대 (50~59세)	60대 (60~69세)	70세 이상	합계
계	135,845	1,043,175	914,250	1,297,212	1,958,026	2,207,289	1,577,725	9,133,522
남성	78,850	547,116	454,135	663,885	1,036,646	1,179,736	806,797	4,767,165
여성	56,995	496,059	460,115	633,327	921,380	1,027,553	770,928	4,366,357

출처: 중앙선거관리위원회

2022년 지방선거 후 실시된 설문조사를 토대로 투표 기권자, 사전투표 유권자, 공식 선거일 투표 유권자의 특징을 살펴보았다. 먼저 응답자 중 투표에 참여한 유권자의 비율 그리고 투표방식에 대해 살펴보았다. <표 19>에서 보듯이 설문조사 결과에 따르면 67.4%가 투표에 참여하였다고 대답하였는데 이는 실제 투표율(50.9%)과는 차이 있는 결과라 하겠다. 앞서 언급하였지만 일반적으로 설문조사에서 나타나는 투표율은 실제 투표율보다 높은 편이다. 한편, 사전투표하였다는 유권자는 22.2%로 실제 사전투표율 20.62%와 크게 다르지 않았다.

<표 19> 2022년 지방선거 투표 참여 및 방식

	N	%
투표 기권자	341	32.6
사전투표 유권자	232	22.2
선거일 투표 유권자	473	45.2
	1,046	100

사전투표 유권자들이 사전투표한 이유에 대해 살펴보았다. 먼저 사전투표한 이유에 대해 살펴보면 <표 20>에서 보듯이 다양한 이유에서 사전투표하였음을 알 수 있다. 먼저 개인적 사정으로 선거 당일 투표가 어려워 사전투표하였다는 대답이 27.6%로 가장 높다. 다음으로 사전투표가 편해서 사전투표하였다는 대답이 23.7%로 그 뒤를 잇고 있다. <표 20>에서 보듯이 다양한 이유가 있지만 대통령 선거에서와 마찬가지로 편의성(사전 투표가 편해서, 우연히 들렀다가, 선거 당일 쉬려고, 선거일 투표소가 혼잡할 것 같아서) 때문에 사전투표하는 유권자와 공식 선거일에 투표할 수 없는 상황(직업상의 이유로, 개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서)으로 인해 사전투표하는 유권자로 구분할 수 있다. 사전투표한 유권자 중 편의성 때문에 사전투표하였다고 말한 응답자가 63.3%, 선거 참여할 수 없는 불가성 때문이라고 말한 순수사전투표 유권자는 36.7%였다. 한편, 선거에 참여할 수 없었지만 사전투표제를 통해 선거에 참여할 수 있게 된 순수 사전투표 유권자는 전체 유권자 중 8.1%(85/1,046)라는 점도 발견할 수 있다.

<표 20> 사전투표하는 이유

사전투표 이유	N	%
개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	64	27.6
선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	21	9.1
우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	23	9.9
사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	41	17.7
사전 투표가 편해서	55	23.7
선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	28	12.1
합계	232	100

다음으로 투표 기권 유권자의 불참 이유에 대해 알아보았다. 투표 기권 유권자 중 “정치나 선거에 관심이 없어서” 투표하지 않았다고 대답한 유권자가 36.7%로 가장 많고, 다음으로 “투표할만한 후보자가 없어서”와 “누가 당선되어도 마찬가지여서”가 각각 22.6%와 13.4%로 그 뒤를 잇고 있다. 앞서 대통령 선거에서 투표 불참 이유 중 “투표할만한 후보자가 없어서”가 가장 높은 비율이었고, “정치나 선거에 관심이 없어서”가 두 번째였는데 다른 결과다. 이는 대통령 선거는 유권자들의 관심이 높고 후보자 중심의 선거이지만, 지방선거는 그렇지 않기 때문에 나타난 결과라 하겠다. 한편, 지방선거의 투표 불참 이유는 정치나 선거에 관심이 없는 무관심 유권자도 있지만 정당, 후보자, 정책에 있어 차이를 느끼지 못해 투표를 포기한 유권자도 매우 많다는 점을 파악할 수 있다. 2022년 대통령 선거에 비해 지방선거 투표율은 급격히 하락하였는데 지방선거 나아가 정당 및 후보자에 대한 무관심, 차별성 없는 정책 등이 원인으로 작용한 것이다.

한편, “누구에게 투표해도 선거결과에 영향이 없어서”라 대답한 유권자의 비율이 대통령 선거와 비교해 높은 편인데 투표선택이 전국이 아닌 한정된 지역에만 미치는 지방선거의 특징을 보여주는 결과라 하겠다.

〈표 21〉 투표 불참 이유

투표 불참 이유	N	%
투표할만한 후보자가 없어서	77	22.6
정치나 선거에 관심이 없어서	125	36.7
누구에게 투표해도 선거결과에 영향이 없어서	47	13.8
누가 당선되어도 마찬가지여서	48	14.1
후보자 간의 정책차이가 별로 없어서	9	2.6
개인 사정/출근 등으로	25	7.3
마음에 드는 정당이 없어서	8	2.3
투표절차(과정)가 너무 복잡해서	1	.3
코로나19 감염이 우려되어	1	.3
합계	341	100.0

사전투표 유권자와 선거일 투표 유권자 그리고 투표 기권 유권자의 평균 연령을 비교해 보면 공식 선거일 투표 유권자의 연령이 가장 높고 투표 기권 유권자가 가장 낮다는 차이를 발견할 수 있다.<sup>9)</sup> 한편, 연령대별로 이들의 투표 참여 및 방식에는 차이가 있는지 살펴보면 〈표 22〉에서 보듯이 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다. 연령대가 높아질수록 공식 선거일에 투표하는 유권자의 비율이 높아지며, 연령대가 낮을수록 투표 기권 유권자의 비율이 높다. 2022년 지방선거에서 18-29세, 30대의 낮은 투표 참여를 발견할 수 있으며, 18-29세 연령대의 투표 참여는 사전투표와 공식 선거일 투표로 정확히 양분되어 있음을 찾을 수 있다.

9) 세 유권자의 평균 연령을 비교해 살펴보면 다음과 같으며 사후분석을 통해 각각의 평균은 서로 다른 것으로 나타나고 있다.

구분	평균 연령	F값
투표 기권 유권자	43.79	40.734(p<0.001)
사전투표 유권자	46.03	
공식 선거일 투표 유권자	52.10	

〈표 22〉 연령대별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		연령대					전체
		18-29세	30대	40대	50대	60세 이상	
투표 기권 유권자	빈도	88	67	59	51	76	341
	%	49.4%	42.9%	30.6%	25.2%	24.0%	32.6%
사전투표 유권자	빈도	45	38	55	43	51	232
	%	25.3%	24.4%	28.5%	21.3%	16.1%	22.2%
공식 선거일 투표 유권자	빈도	45	51	79	108	190	473
	%	25.3%	32.7%	40.9%	53.5%	59.9%	45.2%
전체	빈도	178	156	193	202	317	1,046
	%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

카이제곱: 81.456(p<0.001)

지방선거에서 유권자 투표 참여 및 참여방식을 직업별로 구분해서 살펴보았다. 어느 직종에서 투표 기권 유권자와 사전투표 유권자의 비율이 높은지 알아보기 위해서다. 〈표 23〉에서 보듯이 투표 기권 유권자 중 높은 비율을 차지하는 직업은 판매/영업/서비스직, 사무/기술/전문직, 생산/기능/노무직으로 직장 때문에 투표 참여가 어려웠을 거라는 추측이 가능하다. 이들의 투표 참여율을 높이기 위해서는 사전투표할 수 있는 장소의 확대가 필요해 보인다. 사전투표 유권자 중 사무/기술/전문직과 기타의 비율이 상대적으로 높다는 점을 발견할 수 있는데 이는 대통령 선거에서도 발견된 결과다. 사무/기술/전문직은 주32이상 일하는 정규직 직원이며 기타는 주로 학생으로 이들은 주로 사전투표를 통해 선거에 참여하고 있는 편이다. 반면, 농업/임업/어업, 자영업, 실업/무직(주부 포함)은 공식 선거일에 투표하고 있음을 알 수 있다. 직업의 특징상 선거에 참여하는 방식에 뚜렷한 차이가 있다는 점을 발견할 수 있다.

〈표 23〉 직업별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
농업/임업/어업	빈도	4	1	7	12
	%	33.3%	8.3%	58.3%	100.0%
자영업	빈도	51	37	106	194
	%	26.3%	19.1%	54.6%	100.0%
판매/영업/서비스직	빈도	94	44	89	227
	%	41.4%	19.4%	39.2%	100.0%
생산/기능/노무직	빈도	24	16	30	70
	%	34.3%	22.9%	42.9%	100.0%

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
사무/기술/전문직	빈도	104	82	119	305
	%	34.1%	26.9%	39.0%	100.0%
실업/무직	빈도	49	39	111	199
	%	24.6%	19.6%	55.8%	100.0%
기타	빈도	15	13	11	39
	%	38.5%	33.3%	28.2%	100.0%
전체	빈도	341	232	473	1,046
	%	32.6%	22.2%	45.2%	100.0%

학력별 유권자의 투표 참여 및 참여방식에 대해 알아보았다. 빈도수가 어느 정도 수준인 유권자들만을 대상으로 살펴보면 고등학교 졸업 유권자의 경우 공식 선거일에 투표하는 경향을 보이며, 전문대학교 재학/졸업의 경우 투표 기권자의 비율이 상대적으로 높은 편이다. 한편, 4년제 대학교 재학/졸업 유권자들은 전체 유권자를 가장 잘 대변하고 있는 것으로 나타나고 있다. 학력이 낮을수록 공식 선거일에 투표하는 경향을 보이고 있다는 점을 발견할 수 있는데 이는 2022년 대통령 선거에서도 발견되는 결과였다.

〈표 24〉 학력별 선거 참여 및 참여방식 구분

구분		투표 기권 유권자	사전투표 유권자	공식 선거일 투표 유권자	전체
초등학교 졸업 혹은 이하	빈도	3	0	4	7
	%	42.9%	0.0%	57.1%	100.0%
중학교 졸업	빈도	11	12	33	56
	%	19.6%	21.4%	58.9%	100.0%
고등학교 졸업	빈도	104	54	173	331
	%	31.4%	16.3%	52.3%	100.0%
전문대학교 재학/졸업	빈도	76	46	69	191
	%	39.8%	24.1%	36.1%	100.0%
4년제 대학교 재학/졸업	빈도	142	113	182	437
	%	32.5%	25.9%	41.6%	100.0%
대학원 석사과정 재학/졸업	빈도	4	6	12	22
	%	18.2%	27.3%	54.5%	100.0%
대학원 박사과정 재학 이상	빈도	1	1	0	2
	%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	341	232	473	1,046
	%	32.6%	22.2%	45.2%	100.0%

다음으로 정치 효능감을 통해 투표 참여와 투표방식의 차이를 살펴보았다. 정치 효능감이 높을수록 투표 참여는 높을 것이라 예상할 수 있다. 그러나 2022년 대통령 선거 후 실시된 설문조사에서 이러한 결과를 발견할 수 없었다. 2022년 지방선거에서는 투표 참여 및 참여방식에 따라 정치 효능감에 있어 차이가 있는지 알아보았다. 2022년 대통령 선거에서와 마찬가지로 4개 문항의 평균으로 정치 효능감을 측정하였다.<sup>10)</sup> 투표 기권자, 사전투표 유권자, 그리고 공식 선거일 투표 유권자의 정치 효능감을 살펴보면 <표 25>의 결과를 얻을 수 있다. 2022년 대통령 선거 후 실시된 조사와 마찬가지로 세 유권자의 정치 효능감에는 차이가 없다는 점을 발견할 수 있다. 이는 정치 효능감이 높을수록 정치 참여, 투표 참여가 높다는 주장과 일치하지 않은 결과로 앞서 언급하였듯이 효능감과 투표 참여 관련성이 없다는 점을 다시 한 번 보여주는 것이다. 이는 정치 효능감을 통해 정치 참여, 투표 참여에 접근하는 것이 어렵다는 것을 말해주는 것으로 효능감 제고가 투표 참여로 이어지지 않는다는 점을 다시 한 번 의미하는 것이다. 한편, 이러한 결과들은 유권자의 투표 참여를 분석함에 있어 효능감과 같은 전통적 방식보다는 새로운 접근 즉 정치 양극화, 정서적 양극화를 통한 접근이 필요하다는 점을 말해주고 있다.

<표 25> 유권자별 정치 효능감 비교

구분	평균 정치 효능감	F값
투표 기권 유권자	2.292	0.053(p=0.948)
사전투표 유권자	2.287	
공식 선거일 투표 유권자	2.297	

2022년 대통령 선거 조사와 마찬가지로 정치 이념 그리고 두 정당에 대한 호감도를 통해 세 유권자에 차이가 있는지 분석해 보았다. 이러한 접근은 투표 참여, 투표율 상승에 있어 정치 양극화, 정서적 양극화가 중요하게 영향을 미치고 있다는 주장을 근거로 한 것으로 지방선거에서도 적용되는지 살펴보았다. 먼저 세 유권자의 이념에 대해 살펴보면<sup>11)</sup> <표 26>의 결과를 얻을 수 있다. 세 유권자 중 투표 기권 유권자의 이념은 중도에 가깝게 나온다. 반면, 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 이념성향은 상

10) 정치효능감을 파악할 수 있는 4개 문항은 다음과 같다. “1. 정치인들은 나 같은 사람이 어떤 생각을 하는지에 대해 별로 관심이 없다. 2. 나 같은 사람에게는 투표만이 정부에 대해 말할 수 있는 유일한 방법이다. 3. 나 같은 사람에게서 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다. 4. 투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다”라 말할 수 있다. 여기에 대해 공감하면 효능감이 낮지만 전혀 공감하지 않으면 효능감이 높다고 할 수 있다.

11) 2022년 대통령 선거 설문조사와 마찬가지로 응답자가 말한 자신의 이념이 중도(5점)로부터 얼마나 떨어져 있는지 측정하였고 이에 절대값을 구했다.

대적으로 극단적인 경향을 보이고 있다. 강한 진보 혹은 보수 이념성향을 보이는 유권자 일수록 투표에 적극적으로 참여하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 점은 2022년 대통령 선거에서도 나타난 결과로 이들을 구별하고 특징을 파악하는데 있어 정치 효능감보다는 정치 이념이 더 유용하다는 것이다.

〈표 26〉 유권자별 이념 비교

구분	평균 이념	F값
투표 기권 유권자	1.048	31.964(p<0.001)
사전투표 유권자	1.724	
공식 선거일 투표 유권자	1.831	

다음으로 세 유권자의 두 정당에 대한 호감도를 비교해 보았다.<sup>12)</sup> 두 정당에 대한 호감도 차이가 클수록 정치 및 투표에 가능성이 큰지 알아보기 위함이고 호감도 차이가 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자를 구분하는 요인인지 파악하기 위함이다. 〈표 27〉과 같다. 투표 기권자의 두 정당 간 호감도 차이는 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자에 비해 작다. 이는 투표 참여 유권자와 투표 기권자의 차이를 단적으로 보여주는 것으로 2022년 대통령 선거에서도 발견되는 결과다. 이러한 점은 정치 양극화, 두 정당 간 호감도 차이를 통해 본 정서적 양극화는 투표 참여 여부를 결정짓는 중요한 요인임을 말해주는 것이다. 한편, 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 차이는 발견할 수 없었다. 이 또한 2022년 대통령 선거에서도 발견되는 결과로 두 유권자는 같은 유권자라는 점을 보여주는 것이다.

〈표 27〉 유권자별 두 정당에 대한 호감도 차이 비교

구분	평균 호감도 차이	F값
투표 기권 유권자	2.258	67.554(p<0.001)
사전투표 유권자	4.039	
공식 선거일 투표 유권자	4.099	

정당일체감 여부로 세 유권자 간 차이를 알아보았다. 〈표 28〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 투표 기권 유권자 중 무당파의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 반면, 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 대부분은 정당 일체감을 가지고 있으며 특히 강한 정당 일체감을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 투표 기권 유권자와 다른

12) 2022년 대통령 선거와 마찬가지로 두 정당에 대한 호감도는 (민주당에 대한 호감도 - 국민의힘에 대한 호감도)의 절대값으로 알아보았다.



두 유권자를 구별하는데 있어 정당 일체감은 중요한 요인임을 보여주는 결과다.

〈표 28〉 유권자별 정당일체감

	무당파	약한 정당일체감	강한 정당일체감	합
투표 기권 유권자	193	39	109	341
사전투표 유권자	55	40	137	232
공식 선거일 투표 유권자	90	59	324	473
합	338	138	570	1046

카이제곱: 146.917( $p < 0.001$ )

정치 효능감을 통해 세 유권자를 구별하는 것은 어렵다. 대신, 정당 일체감, 이념성향, 그리고 두 정당에 대한 호감도를 통해 투표 기권자와 투표 참여 유권자를 구분할 수 있다. 한편, 정치 효능감, 이념성향에서 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자간 차이를 발견할 수 없었다. 다만 사전투표 유권자들보다 공식 선거일 투표 유권자의 정당 일체감이 더욱 강하다는 점을 찾을 수 있다. 이는 사전투표 유권자는 투표 기권 유권자보다 공식 선거일 투표 유권자와 유사한 유권자라는 점을 보여주는 것으로 사전투표 유권자는 새로운 투표 참여 유권자가 아닌 일반적으로 선거에 참여하는 유권자라는 점을 보여주는 것이다.

다음으로 투표에 참여한 두 유권자의 후보자 결정 시기에 차이가 있는지 알아보았다. 먼저 대통령 선거와 비교해 두 유권자 모두 후보자 결정 시기는 매우 늦은 것으로 나타나고 있다. 지방선거에 대한 낮은 관심 그리고 후보자에 대한 인지 부족 등에서 나타난 결과다. 후보자 결정 시기를 놓고 두 유권자를 비교해 보면 통계적 차이를 발견할 수 있다. 공식 선거일 유권자의 경우 상대적으로 투표 당일 후보자를 결정한 비율이 높고 투표 1달 이상 전 후보자를 결정한 비율이 낮은 편이다. 반면, 사전투표 유권자의 경우 투표 1주일 전 그리고 투표 1달 이상 전 후보자를 결정한 비율이 높고 투표 당일 후보자를 결정한 비율이 낮은 편이다. 전반적으로 보았을 때 사전투표 유권자의 후보자 결정 시기는 빠르고 공식 선거일 유권자의 후보자 결정 시기는 늦은 편이다. 2022년 대통령 선거와 마찬가지로 두 유권자는 후보자 결정 시기에 있어 차이를 보이고 있다. 어쩌면 유일하게 나타나는 두 유권자 간 차이로 하겠다.

〈표 29〉 두 유권자의 후보자 결정 시기

	투표 당일	투표 1~3일 전	투표 1주일 전	투표 2주일 전	투표일 전 1달 경에	투표 1달 이상 전	계
사전투표 유권자	5 2.2%	34 14.7%	50 21.6%	39 16.8%	31 13.4%	73 31.5%	232 100.0%
공식 선거일 유권자	50 10.6%	65 13.7%	83 17.5%	80 16.9%	71 15.0%	124 26.2%	473 100.0%
전체	55 7.8%	99 14.0%	133 18.9%	119 16.9%	102 14.5%	197 27.9%	705 100.0%

카이제곱=17.375(p=0.004)

대통령 선거에서와 마찬가지로 사전투표 유권자의 특징을 파악해 보기 위해 이들의 사전투표한 동기를 통해 이들을 구분하고 이들의 효능감, 이념, 그리고 정당 간 호감도 등을 비교해 보았다. 사전투표에 참여한 유권자는 불가성 혹은 편의성 때문이었다. 2022년 대통령 선거에서는 코로나에 대한 염려로 사전투표한 유권자들이 많았지만 2022년 지방선거에서는 그렇지 않았다. 이들이 사전투표를 통해 투표에 참여한 이유를 통해 이들의 특징을 비교해 보면 〈표 30〉의 결과를 얻을 수 있다.<sup>13)</sup> 여기서 알 수 있는 점은 이들을 구분하는데 있어 정치 효능감이 상대적으로 중요하게 작용한다는 점이다. 이러한 점은 2022년 대통령 선거 결과에서도 나타났다. 그러나 2022년 대통령 선거에서는 개인 사정으로 공식 선거일에 투표할 수 없어서 사전투표하였다고 대답한 응답자의 정치 효능감은 다른 응답자들에 비해 큰 편이었지만 2022년 지방선거에서는 그렇지 않다. 대신 “우연히 사전투표소 근처에 불일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서”라고 답한 사전투표 유권자의 효능감이 크게 나타나고 있다. 한편, 2022년 대통령 선거와 마찬가지로 이들을 구분하는 다른 정치적 요인들의 영향력은 발견할 수 없었다. 이러한 결과가 나타나고 있는 것은 이들을 구분하여 살펴보았지만 이들은 결국 사전투표 유권자이며 또한 공식 선거일 투표 유권자와 다르지 않은 유사한 유권자이기 때문이다.

13) 사전투표 유권자를 설문 문항에 따라 6가지로 구분해 살펴본 것이다.

〈표 30〉 사전투표 유권자들의 특징 비교

구분		평균 값	F값
정치 효능감	개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	2.285	2.107(p=0.077)
	선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	2.143	
	우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	2.424	
	사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	2.384	
	사전 투표가 편해서	2.264	
	선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	2.188	
이념 성향	개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	1.770	0.486(p=0.786)
	선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	1.571	
	우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	1.565	
	사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	1.878	
	사전 투표가 편해서	1.564	
	선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	1.963	
정당 호감도	개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	3.672	1.520(p=0.185)
	선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	3.667	
	우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	3.348	
	사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	4.341	
	사전 투표가 편해서	4.255	
	선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	4.857	
연령	개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	45.141	0.720(p=0.609)
	선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	43.476	
	우연히 사전투표소 근처에 볼일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	48.130	
	사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	45.024	
	사전 투표가 편해서	46.182	
	선거일 대비 투표소가 더 혼잡할 것이라고 생각해서	49.464	

종합적으로 보았을 때 2022년 지방선거에서의 결과는 2022년 대통령 선거에서의 결과와 매우 유사하다. 즉, 사전투표 유권자는 공식 선거일 투표 유권자와 유사하지만 투표 기권자와는 다르다는 점이다. 또한, 정치 효능감을 통해 투표 기권 유권자, 사전투표 유권자, 그리고 공식 선거일 투표 유권자를 구분 짓는 것은 불가능하다는 점을 알 수 있었다. 일반적으로 정치 효능감이 높을수록 정치 및 투표 참여 가능성은 높아진다고

말하지만 그렇지 않다는 결과를 두 선거에서 얻을 수 있었다. 한편, 투표방식에 따라 두 유권자를 구분해 특징을 살펴보면 두 유권자는 동일한 유권자라는 점을 발견할 수 있다. 이는 사전투표 유권자는 편의상 혹은 불가성 때문에 사전투표하였지만 일반적으로 선거에 참여하는 유권자며 공식 선거일에 투표하는 유권자와 다르지 않은 유권자이기 때문이다.

## VI 2022년 대통령 선거와 지방선거 참여 여부

2022년 대통령 선거와 지방선거는 참여라는 측면에서 보았을 때 커다란 차이를 보인다. 대통령 선거의 높은 투표율 그러나 지방선거의 낮은 투표율로 인한 것으로 두 번의 선거에 참여 여부를 통해 유권자들의 특징을 살펴보았다. 먼저 지방선거 참여 및 참여방식을 기준으로 대통령 선거 참여 여부와 교차분석해 보면 <표 31>의 결과를 얻을 수 있다. 지방선거에 불참한 유권자 중 대통령 선거에 참여한 유권자의 비율은 높은 편이다. 그렇지만 두 선거에 모두 불참한 유권자는 9%로 나타나고 있다. 한편, 지방선거에 사전투표한 유권자는 모두 대통령 선거에 참여하였으며, 공식 선거일 투표 유권자의 대부분도 대통령 선거에 참여한 것으로 나타나고 있다.

<표 31> 2022년 대통령 선거와 지방선거 참여 여부 및 방식

구분		지방선거			계
		투표 불참	사전투표	공식 선거일 투표	
대통령 선거	투표 참여	234	230	468	932
	투표 불참	95	0	3	98
계		329	230	471	1,030

<표 31>의 유권자를 참여 여부로만 구분해 보면 <표 32>과 같이 4가지 유형을 얻게 된다. I 유형은 두 선거에 모두 참여한 적극적 참여 유권자이며, II 유형은 대통령 선거에는 참여하였지만 지방선거에는 참여하지 않은 유권자로 중요 선거에는 참여하지만 중요성이 조금 떨어지는 선거에는 참여하지 않은 유형이다. III 유형은 대통령 선거에는 불참하였지만 지방선거에 참여한 특이한 유권자며, IV 유형은 두 선거에 모두 참여하지 않은 유권자로 정치 및 선거에 무관심한 유권자로 말할 수 있다.

〈표 32〉 2022년 대통령 선거와 지방선거 참여 여부

구분		지방선거		계
		투표 참여	투표 불참	
대통령 선거	투표 참여	698 (Ⅰ)	234 (Ⅱ)	932
	투표 불참	3 (Ⅲ)	95 (Ⅳ)	98
계		701	329	1,030

이들에 대한 비교를 통해 이들의 특징을 살펴보았다. 먼저 지방선거와 정치에 대한 관심도를 살펴보았다. 〈표 33〉에서 보듯이 이들의 지방선거와 정치에 대한 관심은 매우 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 두 선거에 모두 참여한 I 유형의 지방선거 관심도와 정치에 대한 관심은 매우 높은 편이다. 반면 두 선거에 모두 불참한 IV 유형 유권자의 지방선거 관심도와 정치에 대한 관심도는 매우 낮다. 한편, III 유형 유권자의 지방선거에 대한 관심은 II 유형 유권자보다 높지만 정치에 대한 관심은 낮은 편이다. III 유형 유권자의 지방선거에 대한 관심 때문에 참여한 것이지만 평상시 정치에 대한 관심은 낮은 유권자라 말할 수 있다.

〈표 33〉 유권자 유형별 정치/지방선거 관심도

구분		평균 값	F값
지방선거 관심도	I 유형	2.79	88.648(p<0.001)
	II 유형	2.30	
	III 유형	2.33	
	IV 유형	1.75	
정치 관심도	I 유형	2.78	106.595(p<0.001)
	II 유형	2.34	
	III 유형	2.00	
	IV 유형	1.67	

이들의 사회, 경제적 배경을 비교해 보면 이들은 평균 연령에서 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 두 선거 모두 다 참여한 I 유형 유권자의 평균 연령은 가장 높는데 비해 모든 선거에 다 불참한 IV 유형 유권자의 평균 연령은 가장 낮은 편이다. 한편, 네 유형의 월가구 소득을 비교해 보면 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 없다.<sup>14)</sup> IV 유형 유

14) 월가구 소득을 알아보기 위해 선생님의 가족 한 달 가구소득은 얼마나 되십니까? 라고 물어보았으며 이들은 아래 중 택일 하였다.

1. 100만원 미만, 2. 100~199만원, 3. 200~299만원, 4. 300~399만원, 5. 400~499만원, 6. 500~599만원, 7. 600~699만원, 8. 700~799만원, 9. 800~899만원, 10. 900~999만원, 11. 1,000~1,199만원, 12. 1,200만원 이상

권자의 평균 연령은 낮고 I 유형 유권자의 평균 연령은 높아 이들의 소득에도 차이가 있을 것이라 예상해 보았지만 그렇지 않다는 결과를 얻을 수 있었다. IV 유형 유권자는 어느 정도 경제력을 갖춘 상대적으로 젊은 유권자라 하겠다.

〈표 34〉 유권자 유형별 사회·경제적 배경

구분		평균 값	F값
연령	I 유형	50.11	22.806(p<0.001)
	II 유형	46.09	
	III 유형	45.67	
	IV 유형	38.43	
월 가구 소득	I 유형	5.56	0.504(p=0.680)
	II 유형	5.74	
	III 유형	6.00	
	IV 유형	5.72	

다음으로 네 유권자의 이념성향, 두 정당에 대한 호감도 차이(절대값)을 알아보았다. I 유형 유권자의 이념성향이 가장 극단적이며 두 정당에 대한 호감도 차이가 클 것이다. 반면, IV 유형 유권자는 중도성향을 띠며 두 정당에 대한 호감도 차이가 없을 것이라 예상해 볼 수 있다. 〈표 35〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 예상과 크게 다르지 않다. 다만 III 유형 유권자 이념성향이 가장 극단적인 것으로 나타나고 있는데 일반적으로 정치에 관심이 적지만 지방선거에 대해서만 특별한 관심이 있는 유권자들이 보여준 특이한 결과라 하겠다. 한편, 〈표 35〉의 결과를 통해 투표 참여에 있어 정치적 요인이 무엇보다 중요하다는 점을 다시 한 번 알 수 있다.

〈표 35〉 유권자 유형별 이념성향, 정당 호감도 차이

구분		평균 값	F값
이념성향	I 유형	1.79	26.132(p<0.001)
	II 유형	1.29	
	III 유형	2.33	
	IV 유형	0.53	
호감도 차이 (절대값)	I 유형	4.10	58.812(p<0.001)
	II 유형	2.85	
	III 유형	2.33	
	IV 유형	0.97	

III 유형 유권자의 평균 월가구 소득은 6으로 500-599만원 사이라 하겠다. 다른 유형 유권자들의 평균 월가구 소득은 400-499만원 사이라 하겠다.

다음으로 이들의 정치 효능감에 대해 비교해 보았다. <표 36>에서 보듯이 이들의 정치 효능감은 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 두 번 모두 투표에 참여한 I 유형 유권자의 정치 효능감은 적어도 모두 참여하지 않은 IV 유형 유권자에 비해 높을 것이라 예상해 보았지만 그렇지 않다는 결과를 얻게 되었다. 이는 유권자의 정치참여, 투표 참여를 정치 효능감을 통해 접근하기 어렵다는 점을 다시 한 번 보여주는 결과다.

<표 36> 유권자 유형별 정치 효능감

구분		평균 값	F값
정치 효능감	I 유형	2.29	0.211(p=0.889)
	II 유형	2.29	
	III 유형	2.17	
	IV 유형	2.32	

유권자들의 투표행태를 좀 더 세부적으로 분석해 보기 위해 두 번의 선거참여 여부를 바탕으로 네 가지 유형으로 구분해 이들의 사회·경제적 배경, 정치적 관심, 정치적 특징 그리고 정치 효능감에 대해 알아보았다. 이들의 투표 참여에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정치 관심, 이념성향 등 정치적 특징이며 연령도 중요한 요인이다. 그러나 정치 효능감 그리고 소득은 이들의 투표 참여에 영향을 미치는 요인은 아니었다. 이는 앞선 두 번의 선거에서도 나타난 결과로 유권자의 투표 참여에 있어 중요한 요인이 무엇인지 보여주고 있다.

## V 결론

2022년 대통령 선거는 중앙 정권교체 선거였으며 2022년 지방선거도 지방 세력의 교체였다고 말할 수 있다. 이러한 커다란 변화가 나타난 선거에서 유권자들의 투표행태에 대해 분석해 보았다. 특히, 높은 관심이 쏠렸던 2022년 대통령 선거에서 투표에서 투표 참여 여부에 영향을 미친 요인은 무엇이었는지 알아보며, 사전투표 유권자의 특징은 무엇인지 분석해 보았다. 무엇보다 과거보다 사전투표 유권자의 비율이 높아지고 있는 상황에서 이들이 사전투표한 이유에 대해 알아보고 이들의 특징을 파악하기 위해 투표 기권자 그리고 공식 선거일 투표 참여 유권자와 비교해 보았다. 또한, 2022년 대통령 선거 이후 실시된 2022년 지방선거에서 투표방식별 그리고 투표여부에 따라 유권자를 구분하고 이들의 정치 효능감 그리고 정치적 특징에 대해서도 알아보았다. 2022년

지방선거의 중요한 특징은 정치적 결과이기도 하지만 낮은 투표율이라 하겠다. 과거 두 번의 지방선거에서보다 사전투표율은 높았지만 최종 투표율은 낮게 나타났다. 특히, 지속적으로 투표율이 상승하고 있는 상황에서 역대로 낮은 투표율을 보였다는 점에서 2022년 지방선거에서 유권자의 특징을 알아볼 필요가 있었다.

본 연구는 두 번의 선거에서 유사한 결과를 얻을 수 있었다. 무엇보다 정치 효능감의 영향력보다는 정치적 요인 즉, 정당일체감, 이념, 정당에 대한 호감도가 투표 참여에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점이다. 이는 어느 정도 예상한 결과라 말할 수 있다. 한편, 2022년 대통령 선거와 지방선거에 대한 통계적 결과에서 사전투표 유권자와 공식 선거일 투표 유권자의 차이점은 발견할 수 없었다. 2020년 국회의원선거에서 두 유권자의 차이가 발견된 것과는 다른 결과라 말할 수 있다. 이는 2020년 국회의원선거에서는 보수 유권자들이 사전투표에 많이 참여하지 않았지만 2022년 대통령 선거와 지방선거에서는 그렇지 않았다는 점이 변화를 가져온 것이다.

두 번의 선거를 통해 발견할 수 있는 중요한 특징은 정치 효능감을 통해 투표 참여를 분석하는 것은 한계가 있다는 점이다. 특히, 정치 양극화 이에 따른 정서적 양극화가 심화되고 있는 상황에서 유권자의 투표 참여는 철저히 정치적 특징에 의해 결정되는 구도가 되고 있는 것이다. 무엇보다 이러한 경향은 정치 양극화와 정서적 양극화가 심화될수록 더욱 공고해질 것이라 예상해 볼 수 있다. 한편, 사전투표제 도입 이후 사전투표를 통해 투표에 참여하는 유권자의 비율은 점차 증가하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 사전투표에 참여한 유권자들은 사전투표의 편의성 그리고 개인적 불가성 때문에 사전투표를 통해 투표에 참여하고 있다. 이들의 중요한 특징은 투표 참여에 대한 의지가 강하다는 점이다. 그리고 이들은 공식 선거일 투표 유권자의 정치적 특징과 다르지 않다는 점이다. 이는 이들은 투표에 참여할 의지가 강한 유권자로 정치에 관심 없는 그리고 일반적으로 투표에 참여하지 않은 기권 유권자가 아니라는 점이다. 사전투표제의 분산효과를 확인해 주는 결과라 하겠다. 물론 사전투표제가 공식 선거일에 투표할 수 없는 유권자 즉, 선거 불가 유권자를 위해 투표 기회를 제공하는 것은 사실이다. 그러나 사전투표제가 정치와 선거에 관심 없는 유권자를 끌어들이는 효과를 발휘하고 있다고 말하기는 어렵다. 이는 사전투표제가 선거 비용을 낮추거나 이득을 상승시키는 요인이 아니기 때문이다. 그러나 Fullmer(2015)이 언급하였듯이 사전투표제 도입만으로는 투표율 제고 효과를 기대할 수는 없다. 사전투표제 도입과 함께 다른 편의성 제공이 이루어진다면 투표율 제고 효과를 기대할 수 있을 것이다.



## 참고문헌

- 가상준. 2016. “사전투표제는 투표율을 제고하는가?” 『한국정당학회보』 15-1: 5-28.
- \_\_\_\_\_. 2018. “사전투표 유권자의 특징 변화.” 『한국정당학회보』 17-4: 99-120.
- \_\_\_\_\_. 2020. “정당간 양극화가 투표율 상승을 견인하고 있는가?” 『한국정당학회보』 19-2: 101-129.
- \_\_\_\_\_. 2021. “2020년 국회의원선거에서 사전투표 유권자의 특징과 투표선택.” 『한국정치학회보』 55-2: 89-108.
- 강신구. 2016. “사전투표제와 투표율: 제20대 국회의원선거 유권자 조사 자료분석.” 『한국정치연구』 25-3: 225-250.
- 김도경. 2014. “사전투표제가 투표율에 미치는 영향.” 『한국시민윤리학회보』 27-1: 1-23.
- 김정곤·권영주. 2021. “사전투표제도의 효과에 대한 분석: 2014년에서 2020년까지 실시된 전국단위 선거를 중심으로.” 『선거연구』 14: 31-60.
- 김찬송·유재승·이현우. 2016. “사전투표제 세부분석: 20대 총선과 순수사전투표제.” 『21세기정치학회』 26-4: 1-23.
- 박인서·백영민. 2020. “생태학적 추론모형을 활용한 사전투표제 도입에 따른 국회의원선거의 투표 참여방식 변화 연구.” 『한국정당학회보』 19-3: 39-73.
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표 참여를 동원하였는가? 제6회 지방선거에 대한 경험적 분석.” 『미래정치연구』 6-2: 31-53.
- 이상신. 2014. “제6회 지방선거와 사전투표.” 『선거연구』 5: 53-82.
- 이재묵. 2020. “21대 국회의원 선거에서의 사전투표 유권자 특징 분석.” 『글로벌정치연구』 13-2: 1-23.
- 정용하. 2017. “한국 제20대 총선의 신제도주의적 분석.” 『한국민족문화』 62: 333-374.
- Abramowitz, I. Alan and Walter J. Stone 2006. “The Bush Effect: Polarization, Turnout, and Activism in the 2004 Presidential Election.” *Presidential Studies Quarterly* 36-2: 141-154.
- Abramowitz, I. Alan and Kyle L. Saunders 2008. “Is Polarization a Myth?” *Journal of Politics* 70-2: 542-555.
- Abramowitz, Alan I. and Steven Webster 2018. “Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties But Behave Like Rabid Partisans.” *Political Psychology* 39-1: 119-135.
- Arceneaux, Kevin, Thad Kousser, and Megan Mullin. 2012. “Get Out the Vote-by-Mail? A Randomized Field Experiment Testing the Effect of Mobilization in Traditional and Vote-by-Mail Precincts.” *Political Research Quarterly* 65-4: 882-894.

- Bankert, Alexa, 2020. "Negative and Positive Partisanship in the 2016 U.S. Presidential Elections." *Political Behavior* 43: 1467-1485
- Béjar, Sergio, Juan A. Moraes, and Santiago López-Cariboni. 2018. "Elite polarization and voting turnout in Latin America, 1993-2010." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30-1: 1-21.
- Berinsky, Adam J. 2005. "The perverse consequences of electoral reform in the United States." *American Politics Research* 33(4): 471-491.
- Blais, Andre, Jean-Francois Daoust, Ruth Dassonneville, Gabrielle Peloquin-Skulski. 2019. "What is the cost of voting?" *Electoral Studies* 59: 145-157.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, and Donald P. Moynihan. 2014. "Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform." *American Journal of Political Science* 58(1): 95-109.
- Campbell, Angus. 1960. "Surge and Decline: A Study of Electoral Change," *Public Opinion Quarterly* 24: 397-418.
- Campbell, James E. 1993. "Surge and Decline: The National Evidence," In *Controversies in American Voting Behavior*. ed. Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg. San Francisco. Freeman.
- Dalton, Russell J. 2008. "The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences." *Comparative Political Studies* 41-7: 899-920.
- Dodson, Kyle. 2010. "The Return of the American Voter? Party Polarization and Voting Behavior, 1988 to 2004." *Sociological Perspectives* 53-3: 443-449.
- Dubin, A. Jeffrey and Gretchen A. Kalsow. 1996. "Comparing Absentee and Precinct Voters: Voting on Direct Legislation." *Political Behavior* 18-4: 393-411
- Erikson, Robert S. and Kent L. Tedin. 1995. *American Public Opinion*, MA. Allynand Bacon.
- Fitzgerald, Mary. 2005. "Greater Convenience But Not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States." *American Politics Research* 33-6: 842-867.
- Fullmer, Elliott B. 2015. "Early Voting: Do More Sites Lead to Higher Turnout?" *Election Law Journal* 14(2): 81-96.
- Funk, Patricia. 2010. "Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System." *Journal of European Economic Association* 8(5): 1077-1103.
- Gerber, S. Alan, Donald P. Green, and Christopher W. Larimer. 2008. "Social Pressure and Voter Turnout: Evidence from a Large-Scale Field Experiment." *American*

- Political Science Review* 102-1: 33-48.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. "Early Voting and Turnout." *PS: Political Science and Politics* 40-4: 639-645.
- Herron, Michael C and Daniel A Smith. 2014. "Race, Party, and the Consequences of Restricting Early Voting in Florida in the 2012 General Election," *Political Research Quarterly* 67: 646-665.
- Kaplan, Ethan and Haishan Yuan. 2020. "Early Voting Laws, Voter Turnout, and Partisan Vote Composition: Evidence from Ohio." *American Economic Journal: Applied Economics* 12(1): 32-60
- Kapp, Jeffrey A. and Susan A. Banducci. 2001. "Absentee Voting, Mobilization, and Participation." *American Politics Research* 29(2): 183-195.
- Larocca, Roger and John S. Klemanski. 2011. "U.S. State Election Reform and Turnout in Presidential Elections." *State Politics & Policy Quarterly* 11(1): 76-101
- Moral, Mert. 2017. "The Bipolar Voter: On the effects of Actual and Perceived Party Polarization on Voter Turnout in European Multiparty Democracies." *Political Behavior* 39: 935-965.
- Neeley, Grant W. and Lilliard E. Richardson, Jr. 2001. "Who is early voting? An Individual level examination." *Social Science Journal* 38: 381-392.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig, and Franco Mattei. 1991. "Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study." *American Political Science Review* 85(4): 1407-1413.
- Oliver, J. Eric. 1996. "The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout." *American Journal of Political Science* 40(4): 498-513.
- Rolfe, Meredith. 2012. *Voter Turnout: A Social Theory of Political Participation*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Smidt, Corwin D. 2017. "Polarization and the Decline of the American Floating Voter." *American Journal of Political Science* 61-2: 365-381.
- Southwell, Priscilla L. 2009. "Analysis of the turnout effects of vote by mail elections, 1980-2007." *Social Science Journal* 46: 211-217.
- Stein, Robert. 1998. "Early Voting." *Public Opinion Quarterly* 62(1): 57-69.
- Thompson, Dennis. F. 2004. "Election Time: Normative Implications of Temporal Properties of the Electoral Process in the United States." *American Political Science Review* 92-1: 145-158.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper
- Webster, Steven W. and Alan I. Abramowitz. 2017. "The Ideological Foundations of

Affective Polarization in the U.S. Electorate.” *American Politics Research* 45-4: 621-647.

Wilford, M. Allen. 2017. “Polarization, Number of Parties, and Voter Turnout: Explaining Turnout in 26 OECD Countries.” *Social Science Quarterly* 98-5: 1391-1405.

# 11

## 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석: 2022년 양대 선거를 중심으로

장선화(대전대학교)



## 요약문

이 연구는 2022년 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거를 통해 인쇄물(선거벽보, 선거공보물 등)을 이용한 선거운동 관련 법·제도 및 이슈를 검토하고 양대 선거 직후 실시한 유권자 및 전문가 조사에 기초하여 선거 정보 전달 매체로서의 효과 등을 기준으로 분석 평가한 후 인쇄물을 이용한 선거운동 관리의 제도적 개선방안을 모색하였다.

첫째, 선거 정보 취득경로로서 인쇄물을 이용한 선거운동은 여전히 효과적이다. ‘2022년 양대선거 평가’ 유권자조사 결과 가장 중요한 선거 정보 취득경로는 전통적 미디어(선관위 주최 TV 대담·정당/후보자 토론회, 지상파 TV 뉴스 등)였으며, 이어서 가족 및 지인과의 대화, 종편 TV 뉴스 순으로 나타났다. 다음으로 인터넷 포털과 동영상 채널 등 인터넷 매체, 선거벽보 및 선거공보물과 정당이나 후보자의 거리 홍보물이 정보취득 주요 매체인 것으로 나타났다. 선거 정보 취득경로에 연령, 학력, 도시규모, 연령별 격차가 존재했는데, 선거벽보 및 선거공보는 60대 이상 유권자의 대선 관련 정보취득에 인터넷 매체보다 중요한 역할을 하는 것으로 나타나 전통적 방식의 인쇄물 이용 선거운동에 대한 필요성을 확인할 수 있었다.

둘째, 2022년 양대 선거에서 부상한 인쇄물 이용 선거운동 관련 이슈로는 무투표 당선자가 역대 최다인 6.1 지선 직후 단일후보 무투표 당선자 선거운동 제한 규정에 대한 선거법 제257조에 대한 헌법 소원 제기, 중앙선관위 역할 및 활동 개선 필요성 문제, 친환경 선거운동 전환 이슈 등이 있다. 선거과정의 공정성 확보를 위해 유권자 자유를 어느 정도 억제해야 하는가라는 문제는 선거 때마다 반복적으로 제기되는 문제이다. 1994년 공직선거법 통합제정과 중앙선관위를 주축으로 한 선거관리체제 구축 이후 한국의 선거 과정의 투명성 및 공정성은 현저히 개선되어왔다. 하지만 한편으로 규제 중심적 선거법제로 인한 유권자 선거운동 자유 침해 및 참여 위축에 대한 우려가 해소되지 않고 있다. 제20대 대선 후 전문가 의식조사 결과 전문가의 46%가 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급하게 개정이 필요한 점으로 일반 시민의 표현의 자유 확대를 최우선 과제로 꼽았으며 이 가운데 중앙선관위 종사자 100%가 포함되어 있었다. 뿐만 아니라 제8회 지선 후 전문가 의식조사 결과 선거운동 자유 확대를 위한 법 개정에 중앙선관위 역할의 중요성에 대해서는 87.5%가 긍정 의견이었다. 이와 더불어 중앙선관위의 광범

위한 역할과 규제적 역할에 대한 시민사회의 우려와 달리, 중앙선관위는 2000년 이후 표현의 자유 확대와 네거티브 방식의 규제 방식으로 전환을 제안해왔다. 또한 선관위 실무 담당자들의 견해에서 선거운동 과정에서 발생하는 유권자 분쟁, 선거법 위반사례 단속의 피로감, 선거관리 업무의 과중함 등을 이유로 선거법 개정과 선관위 업무 간소화 등을 오히려 선호한다는 의견이 있다는 점을 고려될 필요가 있을 것이다.

마지막으로 선거운동에도 환경을 고려한 '지속가능한' 민주주의 선거운동의 필요성이 부상하고 있다. 선거벽보 및 공보물, 후보자 명함, 플래카드 등 공식 선거 공보 및 후보자 선거 유세 과정에서 사용된 다양한 인쇄물이 선거 후 다량의 환경쓰레기를 배출한다는 점에서 친환경 선거운동의 필요성이 환경단체로부터 지속적으로 제기되고 있고, 이에 대한 현실적용 가능한 법제도적 규제 및 인식의 전환이 요구된다. 친환경 선거운동 문화 정착을 위해 선거공보와 벽보 등에 코팅용지 사용을 규제하는 내용의 '공직선거법 일부개정법률안'이 지난 2021년 11월 발의되는 등 구체적인 대안이 제시되고 있는 한편, 한국 정치에서 환경 정책은 여전히 부차적 이슈에 머물러 있다. 하지만 2022년 양대 선거 유권자 의식조사 분석을 통해 확인한 바와 같이 유권자들이 선거정보를 취득하는 경로로서 전통적 방식의 인쇄물의 영향력은 여전히 유효하다. 특히 연령대가 50세 이상인 장년~노년층 유권자들의 온라인 매체에 대한 접근성이 여전히 매우 낮고 지선에서 전 연령대의 온라인 매체 활용도가 낮은 현실을 감안할 때, 민주주의 선거과정에서 유권자의 알 권리가 우선시되어야 한다는 측면에서 친환경적 선거운동 방식에 대한 다양한 방식이 고안되어야 할 것이다.



# 11

## 인쇄물 이용 선거운동에 대한 분석: 2022년 양대 선거를 중심으로

### I 서론

이 연구의 목적은 2022년 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 선거벽보 등 인쇄물을 이용한 선거운동에 대한 유권자 인식을 조사, 분석하는 것이다. 양대 선거에서 유권자들이 후보자의 정보를 주로 습득한 매체 가운데 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물을 활용한 선거운동이 후보자 정보 습득에 미치는 영향을 분석함으로써 인쇄물 이용 선거운동의 제도·관리적 개선방안을 모색하고자 한다.

선거운동 기간 동안 선거 후보자에 대한 선거벽보와 선거공보, 명함 등 인쇄물은 유권자에게 후보 정보를 알리는 전통적인 매체이자 기본 수단이다. 선거공영제를 실시하는 한국의 경우, 선거운동 인쇄물 비용을 국가가 직접 부담하거나 비용 보전한다. 헌법에 보장된 선거운동 기회균등 보장의 원칙(헌법 제116조 제1항)에 따라 선거운동의 부당한 경쟁 및 후보자들 사이의 경쟁력 차이에 따른 불균형 피해를 막고 비용이 적게 드는 선거운동을 통해 후보자의 기회균등을 보장하고 선거의 평온과 공정을 해하는 결과의 발생을 방지함으로써 공정한 선거를 도모하기 위한다는 목적으로<sup>1)</sup> 공직선거법 제64조, 제66조를 통해 선전벽보, 선거공약서 등 인쇄물 작성 및 배부, 공개 등에 대한 규정을 법률로 정하고 있다.

선거벽보의 경우 지난 제20대 대선에서는 84,884곳, 6.1 지방선거에는 전국 43,280여 곳에 첩부되었다. 최근 주요 선거들에서 면 지역 인구 증가와 개정 선거법(2021.10)으로 인해 선거벽보 부착장소는 점점 줄어드는 추세이다.<sup>2)</sup> 하지만 선거벽보 및 선거공

1) 공직선거법 제93조 1항과 제254조 위반으로 형사고발된 피고인(블로그운영인)에 대한 무죄판결 판례의 판결요지-공직선거법위반공직선거법 제93조 제1항의 입법 취지와 목적, 제64조와 제 66조 입법목적에 대한 판결요지- 참조 <https://www.law.go.kr/precInfoP.do?precSeq=71067#AJAX>.

2) 2021년 10월 개정 「공직선거관리규칙」 제29조제2항에 따르면 “읍, 동 및 인구 2만명 이상인 면은 인구 1천 명당 1매, 인구 5천 명 이상 2만 명 미만인 면은 인구 5천 명을 넘는 매 1천 명까지 마다 1매를 더한 매수, 인구 5천만 명 미만인 면은 인구 100명에 1매로 규정한다”(공직선거관리규칙 [시행 2022.4.20.] [법률 제549호, 2022. 2022.4.20., 일부개정]). 2007년 17대부터 2022년 20대 대선, 2008년 18대~2020년 21대 총선에 이르기까지 벽보 부착장소가 줄어들었고, 2021년 2만 명 이상 인구 규모의 면의 경우 (읍 동과 같은 정도로-필자주) 벽보를 줄이도록 공직자선거법이 개정됨에 따라 6.1지선에서는 벽보 부착 수가 더욱 줄어들었다(한국일보 2022.05.25. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022052413400004711>).

보 등 인쇄물을 비롯해 현수막 등의 시설물 이용 선거운동 관련 법규 위반사례 및 논쟁은 줄어들지 않고 있다. 이와 관련한 이슈는 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 유권자표현의 자유와 선거과정의 공정성의 충돌 문제이다. 한국의 공직선거법은 예외 규정을 증가시키면서 선거운동을 주체·시기·방법별로 구체적으로 규정하고 있으며 개별 규제를 지속적으로 늘리고 있다(김재선 2016, 76). 규제강화론은 관련 법규상의 모호함과 유권자 인식 부족으로 선거운동 기간에 부적절한 장소에 설치된 현수막 및 벽보 설치와 관련한 민원 증가, 선거홍보물로 인한 공공시설물 파손, 관련법 인지 부족으로 인한 철거 및 훼손 위법행위가 증대함에 따라 관련법 규정을 더욱 엄격히 해야 한다는 주장이다. 하지만 한편으로 인쇄물 이용 선거운동 관련 공직자선거법의 지나치게 세부적인 규제조항과 개인적 선거운동을 제한하는 현행 규정과 관련하여 원칙적으로 우선시 되어야 할 유권자 표현의 자유와 선거관리 공정성 간의 긴장이 지속된 것도 사실이다.

둘째, 중앙선관위를 중심으로 한 선관위 체제 및 광범위한 역할에 대한 문제의 제기이다. 공정한 선거관리와 절차적 효율성 향상을 목적으로 설치된 선관위 역할이 갈수록 지나치게 광범위해지고 관련 법 제·개정 및 선거 과정 전반에 걸쳐 영향력이 큰 데 반해 효율성과 역할 수행력이 적절한지 검토할 필요가 있다.

셋째, ‘지속가능한’ 민주주의 선거운동의 필요성 이슈이다. 인쇄물 낭비로 인한 유권자 피로감, 비용문제와 더불어 기후 위기와 환경 이슈가 정치 여젠다로 부상하는 가운데 현수막과 공보물, 벽보, 명함 등 선거 직후 발생하는 “선거 쓰레기” 이슈가 시민사회 단체 및 활동가를 중심으로 제기되고 있는 상황이다.

이 연구는 최근 선거를 통해 반복적으로 제기되어 온 인쇄물 활용 선거운동 법·제도 관련 이슈 및 2022년 양대 선거에서 부상한 문제를 검토하고 현행 제도의 실효성을 평가하기 위해 질적·양적 연구방법을 병행하여 문헌연구, 설문조사 자료 분석, 실증사례 수집·분석 등을 수행하였다. 첫째, 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물 이용 선거운동에 관련한 기존 법규 및 제도, 선거 정보 인쇄물이 유권자의 정보 습득에 미치는 영향에 대한 선행연구 등 문헌자료를 검토한다. 둘째, 『2022년 양대선거 외부평가 학술용역』 설문조사에 본 연구주제 관련 문항을 포함시킴으로서 대표성과 신뢰성을 갖춘 표본을 대상으로 한 설문 결과를 양적 데이터로서 활용, 선거현수막, 선거공보, 벽보 등 인쇄물을 활용한 선거운동에 대한 유권자 인식을 조사, 분석한다. 셋째, 주요 정당 선거운동 책임자 및 운동원, 전문가 인터뷰 등을 통해 2022년 양대 선거에서 인쇄물 이용 선거운동과 관련한 위법 사례, 제도의 현실적 적용 문제, 개선방안 등과 관련한 실증사례 및 의견을 수집, 분석한다.

상기와 같은 단계적 자료수집 및 선거운동 매체에 대한 유권자 인식조사 분석을 통해 현행 제도의 실효성을 검토·평가하고 향후 제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 2장에서는 한국의 인쇄물 이용 선거운동 관련 제도 및 법 규정(공직선거법 및 공직선거규칙)을 살펴보고, 이를 둘러싼 쟁점-자유 확대 대 공정성 및 형평성 논쟁-을 확인한다. 3장에서는 한국정치학회가 리서치앤리서치에 조사를 의뢰해 실시한 “2022년 양대선거 설문조사” 결과 기초통계를 활용하여 인쇄물 이용 선거운동에 대한 유권자 및 전문가 인식을 분석한다. 4장에서는 앞서 확인한 선거운동 관련 법제도 관련 쟁점과 연관하여 2022년 양대선거에서 부상한 인쇄물 이용 선거운동 관련 이슈를 검토한 후 마지막으로 소결에서 인쇄물 활용 선거운동 관련 제도, 쟁점 및 이슈, 2022년 양대선거 유권자조사 분석 결과를 평가하고 개선 방향을 제시한다.

## II 한국의 인쇄물 이용 선거운동 관련 법·제도

### 1. 인쇄물 이용 선거운동 관련 공직선거법 및 공직선거규칙

인쇄물 이용 선거운동 관련 공직선거법은 공직선거법 제64조(선거벽보), 제65조(선거공보), 제66조(선거공약서) 등이 해당된다. 한국은 1950년부터 선거공보 인쇄비를 국가가 부담했고, 1960년 선거벽보를 국가가 첩부한 이래 1972년 (구)국회의원선거법 제정 이후부터 선거벽보, 선거공보의 작성, 첩부 및 발송의 비용은 후보자가 부담하되 기탁금 중에서 공제하도록 함으로써 선거운동 인쇄물 비용을 국가가 지원하는 방식으로 선거공영제를 확대했다(한국정치법학연구소 2018, 42). 2000년 선거비용 보전제도가 통합된 이래 현행과 같은 선거비용 제한액 총액 한정방식으로 전환되었는데, 공직선거법 제64조, 65조, 66조에 명시된 현행 선거비용보전제도에 따르면 선거벽보·선거공보·선거공약서 및 명함 등 인쇄물에 대해 선거벽보의 첩부 및 철거 비용, 점자형 선거공보 작성 비용, 선거공보 발송비용과 우편요금, 점자형 선거공약서 작성 비용 등을 국가가 직접 부담하고 선거벽보, 선거공보, 선거공약서의 기획·도안료, 인쇄료, 운반비, 선거벽보 보완·첩부비, 명함 기획·도안·인쇄료 등은 비용을 보전한다(한국정치법학연구소 2018, 38-44, <표 12>, <표 14>; 중앙선거관리위원회 2022, 156 참조).

기회의 평등과 선거운동의 기회를 보장하기 위해 선거공영제가 실시되는 한편, 선거운동 관련 규제는 엄격한 편이다. 공직선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부 게시 등 금지) 1항에서는 선거운동 기간 중 후보자, 예비후보자가 후보자 명함을 직접 주는 행위, 정당법 제37조제2항에 따른 통상적인 정당 활동을 제외하고는 “누구든지

선거일 전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시 사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당 또는 후보자를 지지·추천 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다”고 규정하고 있다. 후보자 및 선거운동 관련자가 공직선거법 제93조 1~3항의 규정 위반 시 처벌은 제255조(부정선거운동죄)에 따라 3년 이하의 징역 또는 600만 원 이하의 벌금에 처한다.

벽보 등 인쇄물 설치방해 및 훼손의 경우 제240조(벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄)에 의해 “정당한 사유없이 이 법에 의한 벽보·현수막·기타선전시설의 작성·게시·첨부 또는 설치를 방해하거나 이를 훼손·철거한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금”에 처한다. “선거관리위원회 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원이나 경찰공무원이 제1항에 규정된 행위를 하거나 하게 한 때에는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금”에 처하며, “선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 종사하는 자가 제64조, 제65조, 또는 제153조의 투표안내문을 부정하게 작성·첨부·발송하거나 정당한 사유없이 이에 관한 직무를 행하지 아니한 때에는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다. 이외 선거벽보 및 선거공보, 선거공약서 신청, 규격, 첨부방식, 수량, 장소, 이의제기, 허위게재 공고, 정정·삭제 등에 대한 세부규정은 「공직선거법」에서 위임된 사항과 그 밖에 선거관리에 필요한 세부사항을 규정한 「공직선거관리규칙」 제29조(선거벽보), 제30조(선거공보), 제31조(선거공약서)에 명시되어 있다.

## 2. 선거운동 관련 법·제도를 둘러싼 논쟁: 표현의 자유 확대 vs. 공정성·공평성 확보

한국은 미국, 독일, 스웨덴 등 선거운동 규제가 거의 없는 국가뿐 아니라 선거비용 규제 이외에는 자유로운 선거운동을 허용하는 영국과 같은 국가(김종철 2010), 유럽에서 비교적 선거운동 규제가 강하다고 평가받는 프랑스와 비교할 때도 선거운동 관련 법·제도적 규제가 높은 수준이며(지병근 외 2021) 이는 인쇄물 활용 선거운동에서도 공히 적용된다. 영국, 독일, 캐나다, 호주 등 대부분의 선진 민주주의 국가에서 선거법은 선거운동 개념을 정의하지 않거나, 미국처럼 선거운동을 정의하더라도 선거운동 기간 제한 및 사전선거운동에 관한 처벌 규정을 정하지 않는다(김재선 2016, 89). 이에 따라 한국 선거법이 일본 선거법의 영향을 받아 포괄적 금지조항을 만들고 한정적으로 해제하는 방식을 채택했다는 견해가 대체로 받아들여지고 있다(송석운 2005; 길용원 2019).

정치적 표현의 자유와 선거과정의 공정성과 후보자간 불공평 피해 방지 간의 긴장은 현행 공직선거법의 위헌성 여부를 둘러싸고 쟁점화되어 왔다. “사전선거운동금지조항”인 한국 공직선거법 제59조 본문과 제254조 제2항 중 “선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 각종 인쇄물로 선거운동을 한 자”에 대한 부분이 명확성원칙에 위배되거나 정치적 표현의 자유를 침해하는지 여부를 두고 위헌 소원이 제기되었지만 합헌 판결이 내려진 바 있고(헌재 2016. 6. 30. 2014헌바253), 합헌 판단에는 후보자간의 지나친 경쟁으로 인한 부정행위 발생과 사회경제적 손실, 후보자 간 경제력 차이에 의한 불공평이 근거로 제시되었다. 한국 선거제도에 대한 법리적 해석과 자유와 공정성 논의는 헌법학자들에 의해 주로 수행되어왔다(박이석 2015, 160; 김래영 2011; 강태수 2008). 최근에는 해외 사례와 비교적 관점에서 한국의 공직선거법 개혁 과제를 논의한 다거나 기본권 침해에 대한 법리적 해석 논쟁에서 더 나아가 선거운동의 표현의 자유에 대한 한국 유권자 인식을 실증 분석하는 등(박선경·신정섭·박상운 2022) 선거운동 자유에 대한 이론 및 원칙적 쟁점에서 머무르지 않고 한국 유권자들의 선호와 실질적 견해를 확인함으로써 선거운동 개혁의 필요와 가능성의 근거를 검토하려는 시도가 전개되고 있다.

민주화 이후 법질서와 선거관리의 공정성과 투명성에 초점을 두고 공직선거법(1994)이 제정된 이래 한국의 선거운동 관련 법·제도에 대한 학계 관점은 규제 필요성을 내세우는 공정성 중심에서 헌법상 보장된 국민 기본권인 정치적 표현의 자유의 확대 필요성을 더욱 강조하는 관점까지 확장되고 있다. 선거운동의 자유와 공정성의 확보를 대립항으로 놓지 않고 선거 공정성을 “유권자가 올바른 판단을 내리기에 충분한 자료의 제공”이라는 적극적 의미로 해석(문재완 2018)한다면 선거운동의 자유 확대가 곧 선거의 공정성을 확보하는 방법(지병근 외 2021, 10)이라고도 해석할 수 있을 것이다.

### III 인쇄물 이용 선거운동에 대한 유권자 및 전문가 인식조사 분석: 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선거

이 절에서는 중앙선관위의 지원을 받아 한국정치학회가 리서치앤리서치(Research & Research)에 조사를 의뢰해 실시한 “2022년 양대선거 설문조사” 결과 기초통계를 활용하여 인쇄물 이용 선거운동에 대한 유권자 인식을 분석한다.

제20대 대통령선거 유권자조사는 전국 만 19세 이상 남녀 1,046명을 대상으로 성·연령·지역별 인구비례 할당으로 표본을 추출하여 개별 면접 조사하였으며, 조사 기간은 2022년 4월 4일~4월 14일이다. 전문가 조사는 학계, 언론·방송사, 정치권 등 전문가

155명을 대상으로 종사 분야를 고려한 임의할당을 통해 온라인 조사(이메일 활용)하였으며 조사 기간은 2022년 4월 22일~5월 3일이다. 제8회 전국동시지방선거는 전국 만 18세 이상 남녀 1,046명을 대상으로 성·연령·지역별 인구비례 할당으로 표본을 추출하여 개별 면접 조사하였으며, 조사 기간은 2022년 6월 13일~6월 24일이다. 전문가조사는 학계, 정치권 등 전문가 224명을 대상으로 고객사 제공 리스트에서 표본 추출하여 온라인 조사(이메일 활용)하였으며 조사 기간은 2022년 7월 5일~7월 1일이다.

## 1. 제20대 대선

제20대 대선 사후 유권자 인식 조사 및 전문가 조사 결과는 다음 항목을 중심으로 분석했다. 첫째, 유권자 인식조사 설문 문항 가운데 대선 관련 정보를 취득한 방식에 해당하는 “문항 12. 선생님께서 이번 대통령선거에서 선거 관련 정보를 주로 어떤 방식을 통해 얻으셨습니까?(해당되는 것을 모두 선택해 주십시오)”를 통해 인쇄물 이용 선거운동의 영향력 및 효과를 확인하였다(문항 12 질문에 대한 응답은 아래 <그림 1>에 표기). 둘째, 이와 더불어 인쇄물 이용 선거운동에 대한 한국의 현행 선거법 및 이를 둘러싼 논쟁에 대해 기초적·전문적 지식을 갖춘 전문가 견해를 확인하였다. 제20대 대선 전문가 설문 문항 가운데 “문항 8. 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급한 개정이 필요한 것은 무엇입니까?”에 대한 인쇄물 이용 선거운동에 대한 전문가 의견을 분석, 고찰하였다(문항 8에 대한 응답항은 일반시민의표현의자유보장, 선거운동기간 확대, 투표시간 확대, 온라인 선거운동 허용 범위 확대, 선거비용제한 확대, 선거운동원 등록·범위 확대 중 택일하도록 하였다) .

### 1) 유권자 인식조사 분석: 대선 관련 정보취득 경로

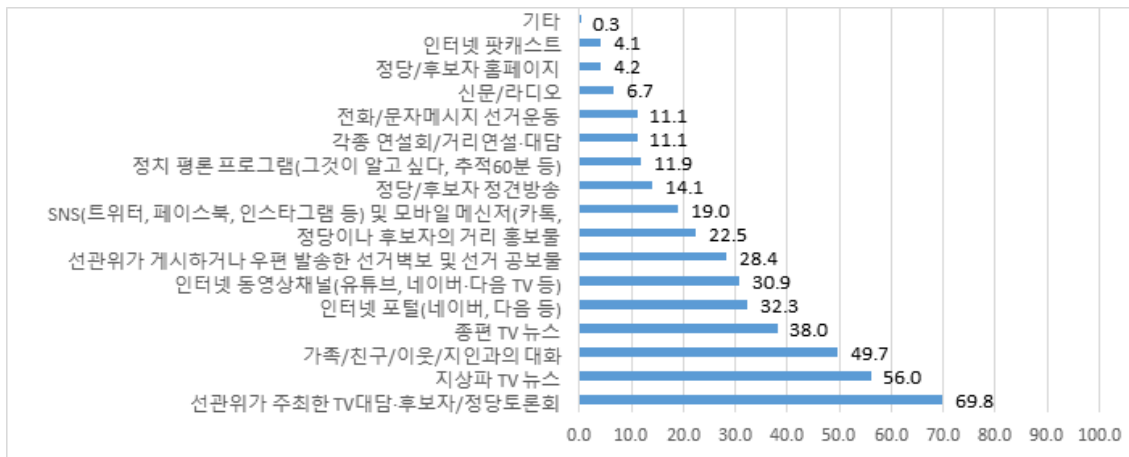
유권자의 정보취득 경로가 전통적 인쇄 매체에서 온라인으로 전환됨에 따라 선거후보자들은 온라인 선거운동 홈페이지를 개설하고 SNS 전담팀을 배치하는 등 선거운동 방식으로 온라인 매체와 SNS를 적극적으로 활용하고 있다. 유튜브 등 온라인 동영상 매체와 페이스북, 트위터, 인스타그램 등 SNS를 활용한 선거운동은 특히 20-30대 청년 세대를 대상으로 한다. 하지만 대선 직후인 2022년 3월 11일-4월 14일 한 언론매체가 실시한 유권자 대상 대선 관련 정보취득 경로 웹조사 결과는 이와 같은 선거운동 전략 및 대중의 일반적인 인식과는 차이가 있었다. 응답 유권자 2,000명이 선거 정보를 취득한 경로는 순서별로 신문·방송·인터넷 언론 등의 정치뉴스(레거시 미디어 74.5%), 주변 사람의 평가(46.5%), 유튜브(41.1%), 시사 라디오 프로그램(39.5%), 온라인 커뮤니티(34.4%), 트위터·페이스북·인스타그램 등 SNS(23.6%), 카카오톡·네이버 밴드 단독방

(18.2%) 순이었다.<sup>3)</sup> 하지만 이 조사는 전통 미디어와 온라인 미디어, 방송매체, SNS 등을 중심으로 문항이 작성되어 있고, 선거벽보 및 공보물과 같은 인쇄매체는 포함되어 있지 않았다.

이 연구는 제20대 대선에서 선거벽보, 선거공보물 등 전통적인 인쇄물 이용 선거운동의 실효성을 확인하기 위해 유권자들이 대선 관련 정보 취득한 경로를 보다 세분화하여 문항을 구성하고 응답 결과를 분석하였다(〈그림 1〉 참조). 문항 가운데 선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거공보물, 정당이나 후보자의 거리홍보물을 선택하도록 하였고, 레거시 미디어도 선관위 주최 TV 대담·후보자/정당 토론회, 지상파 TV 뉴스, 종편 TV 뉴스, 정치 평론 프로그램, 신문/라디오, 정당/후보자 정견방송 등으로 분류하여 따로 선택하도록 하였다.

〈그림 1〉 대선 관련 정보 취득 경로(중복 응답)

단위: %



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 20대 대선 유권자 조사

유권자(1,046명) 가운데 대선 관련 정보를 취득한 방식(문항 12)에 대한 응답 결과를 살펴보면 후보자/정당 토론회 및 지상파 TV를 통한 정보취득(선관위가 주최한 TV 대담·후보자/정당 토론회 69.8%, 지상파TV 뉴스 56.0%)이 가장 많았고, 다음으로 가족/친구/이웃/지인과의 대화 49.7%, 종편 TV 38% 순으로 나타났다. 인터넷포털 및 동영상채널활용-인터넷 포털(네이버, 다음 등) 32.3%, 인터넷동영상채널(유튜브, 네이버·다음 TV 등) 30.9%-에 이어 선관위가 게시하거나 우편발송한 선거벽보 및 선거공보물 28.4%, 정당이나 후보자의 거리홍보물 22.5%로 나타났다. 2022년 양대선거에서 후보

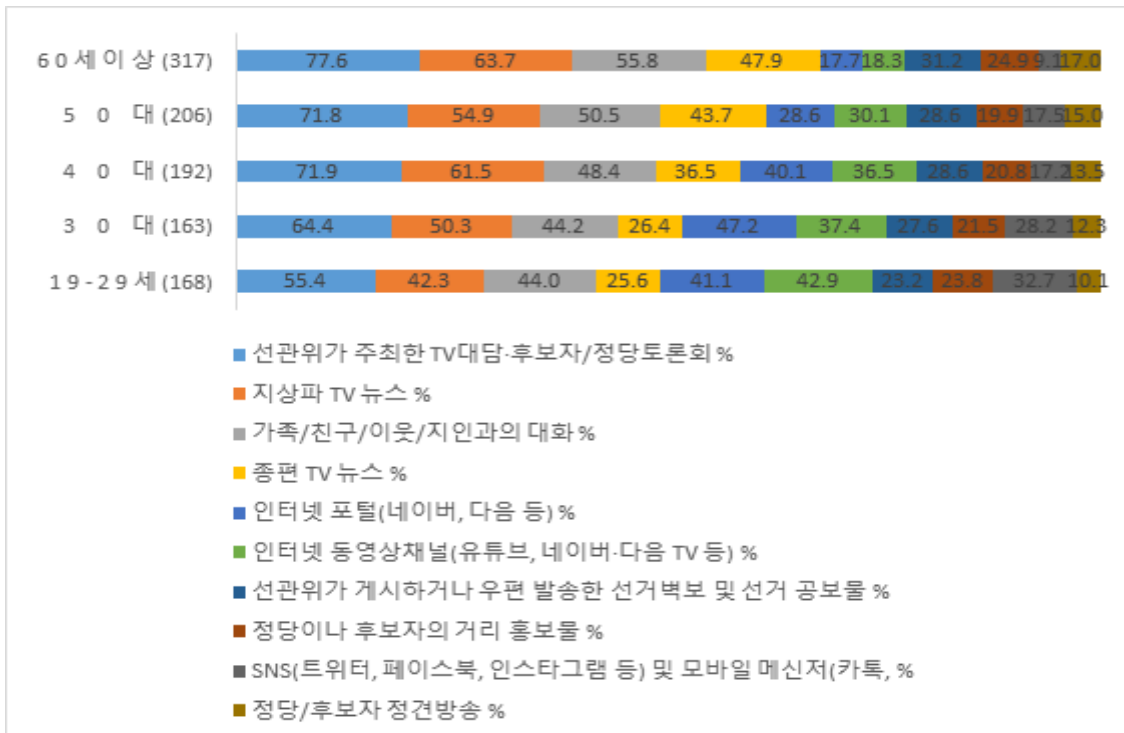
3) 시사IN 2022.04.15. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47219> 이 조사에서 레거시미디어는 신문·방송·인터넷 매체 등의 정치뉴스를 의미한다. 한국리서치 조사, 전국 만 18세 이상 남녀 2000명 대상, 표집방법 지역·성·연령별 기준 비례할당 추출.

자들의 SNS를 활용한 선거운동이 종전보다 더욱 활발하게 전개되었지만 SNS(트위터, 페이스북, 인스타그램 등)와 모바일메신저(카카오톡, 밴드, 텔레그램 등)를 통한 정보 취득은 19.0%에 그쳤다.

이 연구에서 활용한 ‘2022년 양대선거 설문조사’ 기초통계의 대선 관련 정보 취득방식에 대한 문항은 한국갤럽이 실시한 역대 대통령선거사후조사의 투표후보 결정시 참고매체 문항(투표할 후보를 결정하는 데 가장 많이 참고한 것은 다음 중 어느 것이었습니까? 그다음으로요?-2개까지 응답)에 대한 응답과 비교 가능하다.<sup>4)</sup> 제17대와 제18대 대선 사후조사에서는 벽보/소개 팸플릿과 선거공보를 합친 응답률이 각각 6.2%(사례 수 1,008명), 8%(사례 수 1,036명), 제19대와 20대에서는 선거공보 및 벽보 응답률이 각각 7%(사례 수 1,008), 7%(사례 수 1,002)였다(갤럽리포트 참조). 온라인 매체 활용도 증가, SNS를 통한 선거 정보의 유입에도 불구하고 벽보 및 선거공보는 유권자에게 지속적인 선거 정보취득 경로가 되어왔음을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 대선 관련 정보 취득경로(중복 응답 순위 10위까지): 연령대별 (명)

단위 %



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 20대 대선 유권자 조사

4) 대선 사후 조사 갤럽조사에서 상기 문항 문항의 선택항목이 시대적 변화에 따라 17대부터 ‘인터넷’ 항목 추가, 18대에서 ‘카톡, 트위터 등 SNS’ 추가, 19대부터 ‘신문·방송·인터넷광고’가 추가되는 등 변화가 있었으나 선거공보/벽보에 해당하는 항목은 동일하게 유지되었다(갤럽리포트, 제17대~20대 대통령선거 사후 조사 중 “투표 후보 결정 시 참고한 정보원” 질문에 대한 항목 참조).



정보취득 방식은 연령대별 차이가 가장 크게 나타날 것으로 예상되는 항목이다. <그림 2>는 <그림 1> 대선 관련 정보 취득경로에 대한 중복 응답 가운데 응답 수 상위 10개 항목까지 한정해 연령대별 정보취득경로를 나타낸 것이다. 정도의 차이는 있지만 전 연령대에서 선관위 주최 TV 대담·후보자/정당토론회가 선거 정보취득을 위해 가장 많이 활용되었다. 연령대가 낮아질수록 상위 응답 간 격차가 줄어드는 경향이 나타나며, 연령대가 높아질수록 종편 TV 뉴스를 통한 정보취득이 더 많음을 확인할 수 있다.

인터넷 포털을 활용한 정보취득은 30대에서 가장 높았고, 인터넷 등 동영상채널을 통한 정보취득은 19~29세에서 가장 많았다. 이와 같은 결과는 세대별 정보 취득경로의 일반적 특징으로서 알려진 기존 통념에서 크게 벗어나지 않은 것이다. 다만 청년 세대에 해당하는 19~29세에서도 응답 순위가 선관위 주최 TV 대담·후보자/정당토론회(55.4%), 가족/친구/이웃/지인과 대화(44.0), 인터넷 등 동영상채널(42.9), 지상파TV 뉴스(42.3), SNS 및 모바일메신저(32.7) 등으로 나타나 온라인을 통한 선거 정보취득 방식이 지배적이지 않았다.

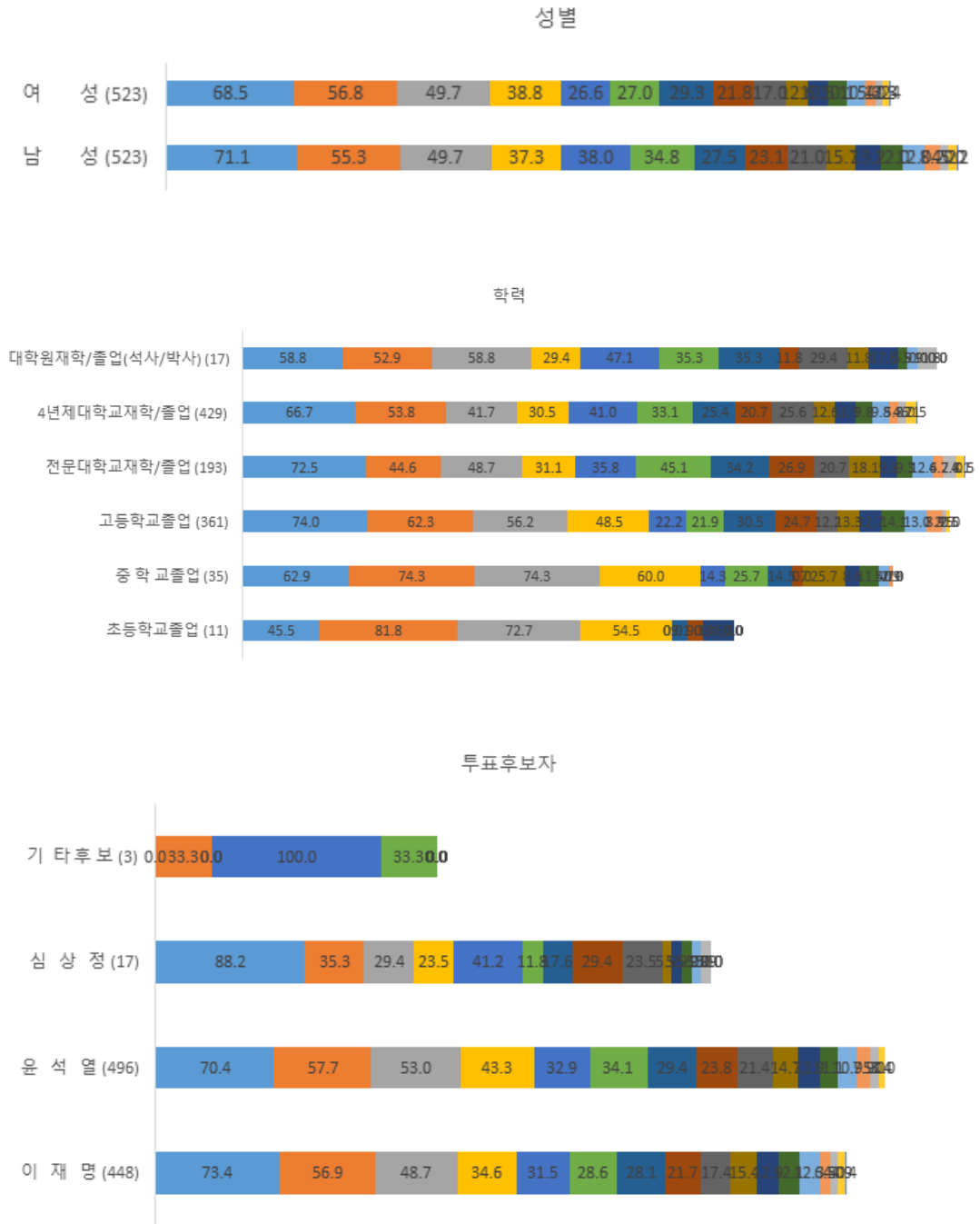
선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거 벽보 및 선거공보물 활용도(28.4%)는 전체 평균으로는 7~8순위 정도였다. 연령대별로는 연령대가 높을수록 높았고, 정당이나 후보자의 거리홍보물 활용도는 연령대별 상관성이 뚜렷하지 않았다. 60세 이상(24.9)에서 가장 많이, 50대(19.9)에서 가장 적게 활용하였다.

<그림 3>은 대통령선거 관련 정보취득 경로를 응답자 특성별로 분류하여 나타낸 것이다. 선거 벽보 및 선거공보물 활용을 통한 정보취득을 중심으로 비교할 때 성별 기준으로는 남성보다 여성이 조금 더 많이 활용했다. 학력 기준으로 보면 고졸 이상의 학력에서 활용도가 비슷했으나, 응답자 중 가장 많은 수를 차지하는 4년제대학 재학/졸업 학력의 경우 25.4%로 전문대(34.2) 혹은 대학원 재학/졸업자(35.3)보다 적었다. 투표후보자별로는 윤석열후보(29.4), 이재명후보(28.1), 심상정후보(17.6)를 선택한 유권자 순으로 활용도가 높았고, 정치적 성향을 기준으로 할 때 보수(35.6)가 가장 많고 진보(20.3)가 가장 적었다. 도시규모 기준으로는 중소도시(30.1), 대도시(28.0), 읍면지역(18.9) 순이었다.

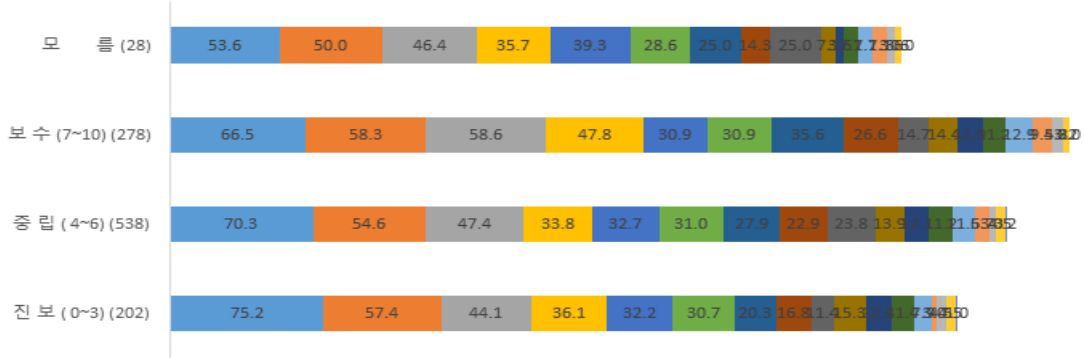
이외에 응답자 주요 특성별 주요 정보취득 경로를 확인하면 초졸, 중졸 학력에서는 지상파 TV 뉴스와 친지와 대화의 대화를 통해 주로 정보를 취득했다. <중졸> <초졸> <고졸> <전문대> <4년제> <대학원 학력순으로 종편 TV 뉴스를 통한 정보취득 답변이 많았고, 학력이 높을수록 SNS를 통한 정보취득 답변이 많았다. 앞서 확인한 연령대와 유사하게 성별, 학력, 투표후보자, 정치적성향, 도시규모 등을 기준으로 할 때 TV 대담·후보자/정당토론회, 지상파TV 뉴스가 주요 정보 취득경로였다.

〈그림 3〉 대통령 선거 관련 정보 취득 경로(중복응답): 주요 특성별

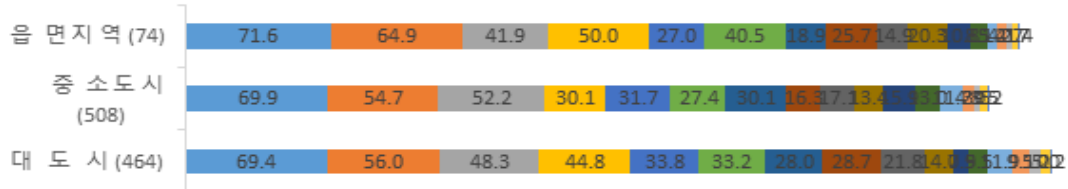
단위: %



정치성향



도시규모



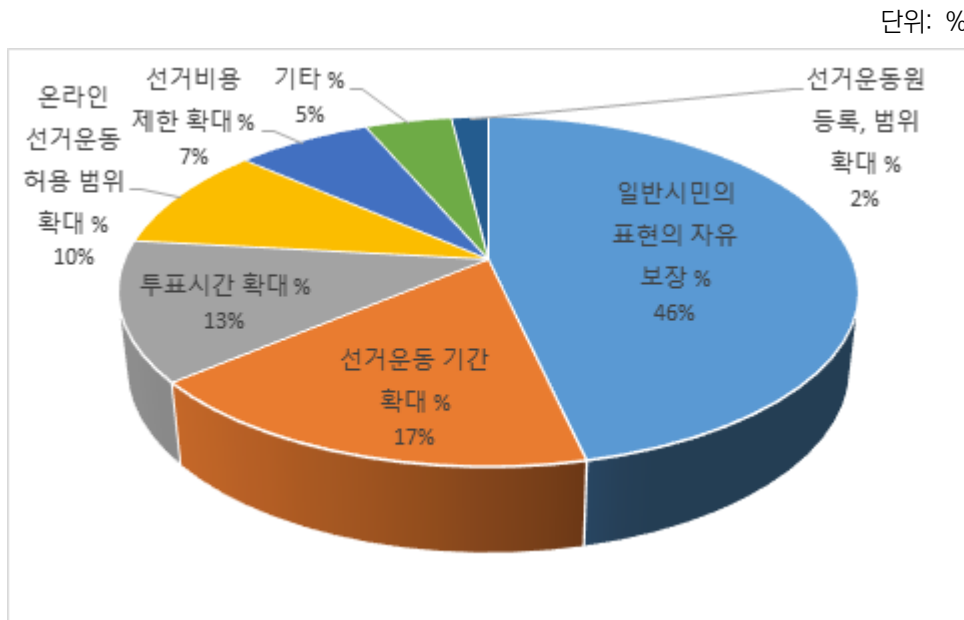
- 선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당토론회 %
- 지상파 TV 뉴스 %
- 가족/친구/이웃/지인과의 대화 %
- 종편 TV 뉴스 %
- 인터넷 포털(네이버, 다음 등) %
- 인터넷 동영상채널(유튜브, 네이버·다음 TV 등) %
- 선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거공보물 %
- 정당이나 후보자의 거리 홍보물 %
- SNS(트위터, 페이스북, 인스타그램 등) 및 모바일 메신저(카톡 등) %
- 정당/후보자 청견방송 %
- 정치 평론 프로그램(그것이 알고 싶다, 추적60분 등) %
- 각종 연설회/거리연설·대담 %
- 전화/문자메시지 선거운동 %
- 신문/라디오 %
- 정당/후보자 홈페이지 %
- 인터넷 팟캐스트 %
- 기타 %

자료 출처: 한국정치학회 2022년 20대 대선 유권자조사

## 2) 전문가 인식조사

서론에서 언급한 바와 같이 유권자표현의 자유와 선거 과정상 공정성의 충돌 문제는 인쇄물 이용 선거운동과 관련된 핵심 이슈이다. “문항 8. 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급한 개정이 필요한 점은 무엇입니까?”에 대해 전문가 응답자 전체 155명 가운데 46.5%가 일반시민의 표현의 자유 보장을 손꼽았다.<sup>5)</sup> 전문가 인식조사에서 응답자 특성을 종사 분야, 성별, 연령으로 크게 분류하여 조사했는데, 특성과 무관하게 모든 유형의 응답자들이 일반시민의 표현의 자유 보장 관련 선거운동 규제에 대해 개정이 필요하다고 응답했다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급한 개정이 필요한 점 (택 1)



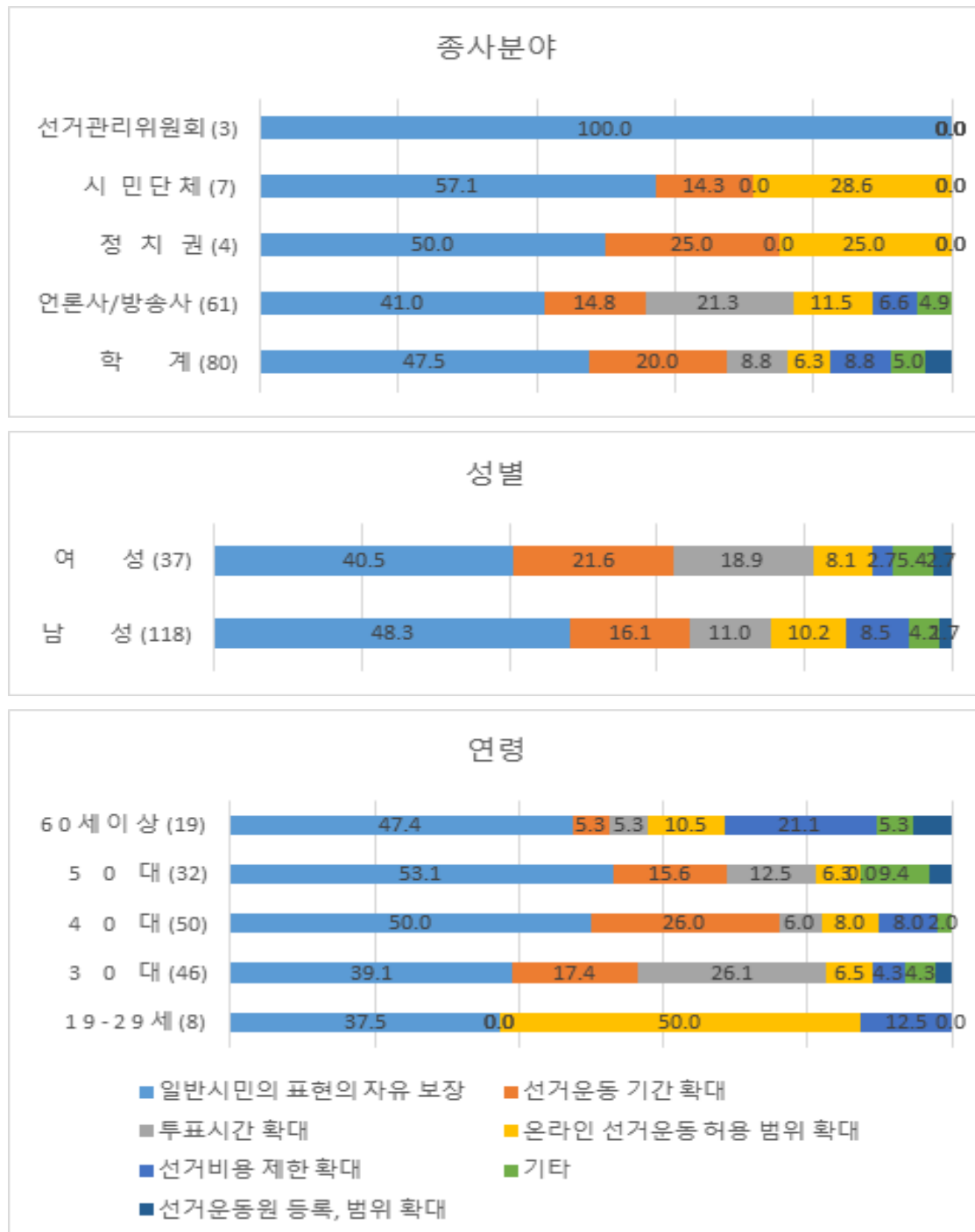
자료 출처: 한국정치학회 2022년도 20대 대선 전문가 인식조사

특성 별로 좀 더 자세히 살펴보면 종사 분야별로는 선관위에 이어, 시민단체> 정치권> 학계> 언론사 및 방송사, 연령대별로 50대> 40대> 60세 이상> 30대> 19~29세, 성별로는 남성> 여성 순이었다. 연령은 선거운동 관련 내용 개정 의견과 무관한 것으로 나타났으며 특성별 응답 표본이 충분히 대표성을 확보하지 못한 한계를 감안하더라도-학계와 언론, 방송사 종사자가 과다 대표됨- 전문가들은 선거운동 자유 확대를 최우선 과제라

5) 문항8. 질문에 대한 선택지는 ①선거운동기간 확대, ②일반시민의 표현의 자유 보장, ③투표시간확대, ④선거운동원 등록·범위 확대, ⑤선거비용 제한 확대, ⑥온라인 선거운동 허용 범위 확대, ⑦기타(직접기재) 가운데 한 가지만 고르도록 하였다.

고 보고 있다는 점을 확인할 수 있다(〈그림 5〉 참조). 중앙선관위 응답자 3명 전체가 일반시민의 표현의 자유가 가장 시급한 개정이 필요하다고 답한 것은 그간 공직자선거법에 대한 선관위 입장과 일치한다.

〈그림 5〉 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급한 개정이 필요한 점 (택 1): 응답자 특성별  
단위: %



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 20대 대선 전문가 인식 조사

“서술형 문항 25. 한국의 선거와 관련하여 개선해야 될 점과 법적인 조치를 마련할 필요가 있다고 생각하는 부분에 대하여 자유롭게 기술해주시기 바랍니다.”는 전문가들에게 한국의 선거와 관련하여 개선해야 할 점과 법적인 조치를 마련할 필요가 있다고 생각하는 부분을 직접 기술하도록 하였다. 법적인 조치를 마련할 필요가 있다고 생각하는 부분에 대해 응답자들은 모름/무응답을 제외하고 상호비방이나 허위사실 유포에 대한 처벌 강화(11.6%), 선거법 규제완화 (8.4%), 선거운동의 자유 확대(7.7%) 순으로 대답했다.

선거법 규제완화와 선거운동 자유 확대를 위한 법 개정이 필요하다는 의견이 인쇄물 관련 선거운동 법규 개정 필요성을 의미한다고 볼 수는 없다. 하지만 시설물·인쇄물을 활용한 선거운동에 대한 규제를 담은 공직선거법 제90조와 93조 1항은 헌법학계, 중앙선관위, 시민단체, 유권자 등에 의해 정치적 표현의 자유 침해 조항으로서 폐지 의견이 제기되어 온 대표적 법 조항이므로 전문가 견해에 포괄되어 있다고 해석, 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 제8회 전국동시지방선거

2022년 제8회 지선은 대선과 같은 해 실시되었다. 1995년 전국동시지방선거가 실시된 이후 두 번째로 대선과 지선이 같은 해 치러지면서 양대 선거과정에서 유권자 인식을 비교 분석할 수 있는 중요한 계기가 되었다. 대선과 지선은 선거구 규모, 선거 제도적 특징, 유권자의 선거에 대한 관심 등 차원에서 격차가 있으므로 동일선상에서 비교하기에 어려운 측면이 있다. 하지만 전국 단위 대선과 지역 차원의 지선에서 인쇄물을 이용한 선거운동에 대한 유권자 인식의 유사성과 차이성을 살펴보는 것은 정보전달 매체로서의 효과 및 향후 제도적 개선 방향을 모색하는데 유용할 것으로 기대할 수 있다. 제8회 지선 유권자 및 전문가 조사 결과는 제20대 대선 설문결과 분석과 비교적 관점에서 다음 항목을 중심으로 분석·평가했다.

첫째, 선거정보 취득경로에서 선거벽보 등 인쇄물 이용 선거운동의 활용도와 정보취득 효과를 분석하였다. 해당 설문 문항은 유권자 인식조사 설문 문항 가운데 제20대 대선 유권자 조사와 동일 문항인 “문항 10. 선생님께서 이번 선거에서 선거 관련 정보를 주로 어떤 방식을 통해 얻으셨습니까? 해당되는 것을 모두 말씀해 주십시오.”와 지선 설문조사에서 추가된 “문항 10-1. 선거벽보와 선거공보가 후보자 정보 습득에 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?”이다(문항 10에 대한 응답은 <그림 6> 참조). 문항 10-1에 대한 응답은 리커트 척도(Likert scale)를 통해 측정하였다(매우도움이된다, 도움이되는편이다. 별로도움이되지않는다, 전혀도움이되지않는다).

둘째, 전문가 설문 문항 가운데 인쇄물 이용 선거운동에 대한 이슈로서 선거운동의 자유 확대를 위한 법 개정 필요성에 대한 전문가 의식 조사 결과를 분석하였다. “문항 11. 다음의 각 사안들에 대해 중앙선거관리위원회의 역할이 얼마나 중요하다고 평가하십니까?-문11-1. 선거운동의 자유 확대를 위한 법 개정”에 대한 응답은 리커트척도를 통해 측정되었다(매우중요, 약간중요, 별로중요하지않음, 전혀중요하지않음).

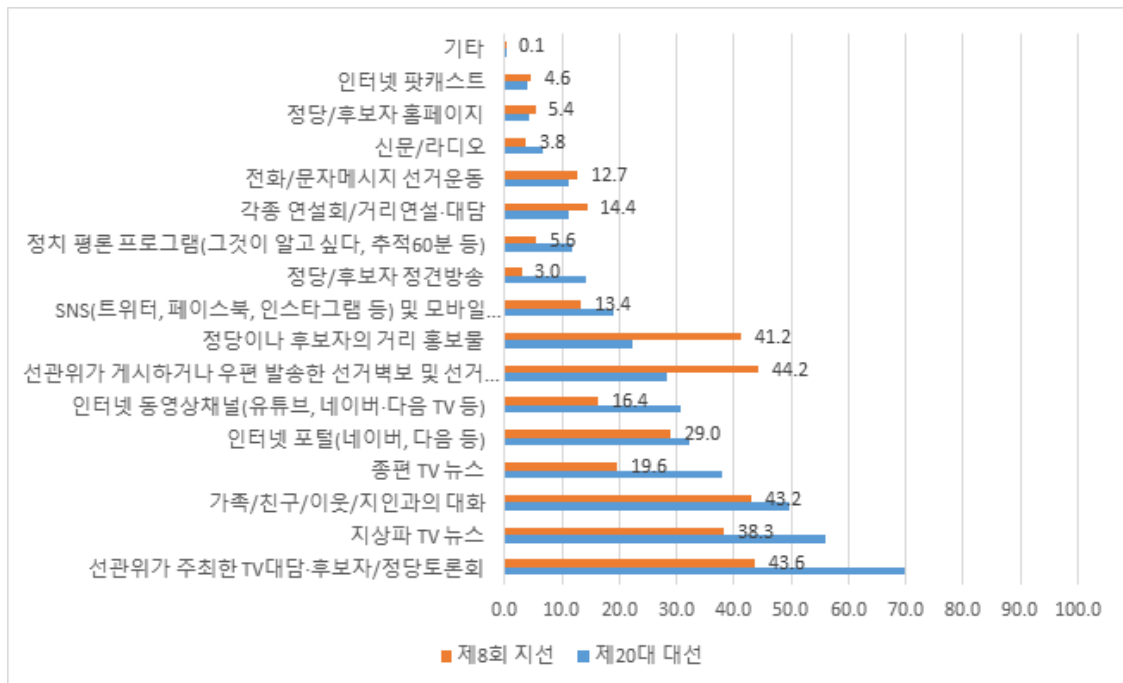
### 1) 유권자 인식조사 분석

#### 대선 관련 정보취득 경로

제20대 대선과 마찬가지로 제8회 전국동시지방선거에서 선거벽보, 선거공보물 등 전통적인 인쇄물 이용 선거운동의 실효성을 확인하기 위해 유권자들이 대선 관련 정보 취득한 경로를 보다 세분화하여 문항을 구성하고 응답 결과를 분석하였다. <그림 6>은 양대 선거 관련 정보 취득경로에 대한 응답률을 나타낸 것이다. 제20대 대선 유권자 설문조사 문항 10과 동일 질문이고, 선택 문항 또한 순서를 제외하고는 동일하므로 비교분석이 가능하다.

<그림 6> 2022년 양대 선거 관련 정보 취득 경로(중복 응답)

단위: %



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 대선 유권자 인식조사/ 지선 국민 인식조사(일반 국민)

2022년 양대 선거에서 유권자들의 선거 정보 취득경로에 대한 응답을 비교할 때 가장 큰 차이는 대선보다 지선에서 선거벽보 및 선거공보물의 효과가 더욱 컸다는 점이다. 정보취득경로가 대선에서는 선관위주최TV대담·후보자/정당토론회(69.8) > 지상파TV뉴스(56.0) > 가족/친구/이웃/지인과의 대화(49.7) > 종편TV뉴스(38.0) > 인터넷포털(32.3) > 인터넷동영상채널(30.9) > 선거벽보및선거공보물(28.4) > 정당이나후보자의거리홍보물(22.5)... 순으로 나타난 반면 지선의 경우 선거벽보및선거공보물(44.2) > 선관위주최TV대담·후보자/정당토론회(43.6) > 가족/친구/이웃/지인과의대화(43.2) > 정당이나후보자의거리홍보물(41.2) > 지상파TV뉴스(38.3)... 순이었으며, 종합적으로 유권자들은 지선에서 선거벽보 및 공보물, 거리홍보물 등 인쇄물을 통해 더 많이 선거 정보를 얻었다. 전국단일선거구 단순다수제로 치러지며, 양당 경쟁체제로 인해 당선 가능한 후보자 수가 한정적인 대선에서는 전통적 미디어 가운데 TV의 영향력이 크게 나타난 데 반해 지선에서는 주변에서 직접 접할 수 있는 선거 벽보 및 선거공보물이 유권자들의 주요 정보취득 경로가 되었던 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 7〉은 선거관련 정보취득 경로를 묻는 제8회 지선 유권자 설문 결과를 응답자 특성별로 분류하여 나타낸 것이다. 제20대 대선 유권자 설문 결과 분석에서와 응답항 순서에서 차이가 있을 뿐, 선택지는 동일하다.

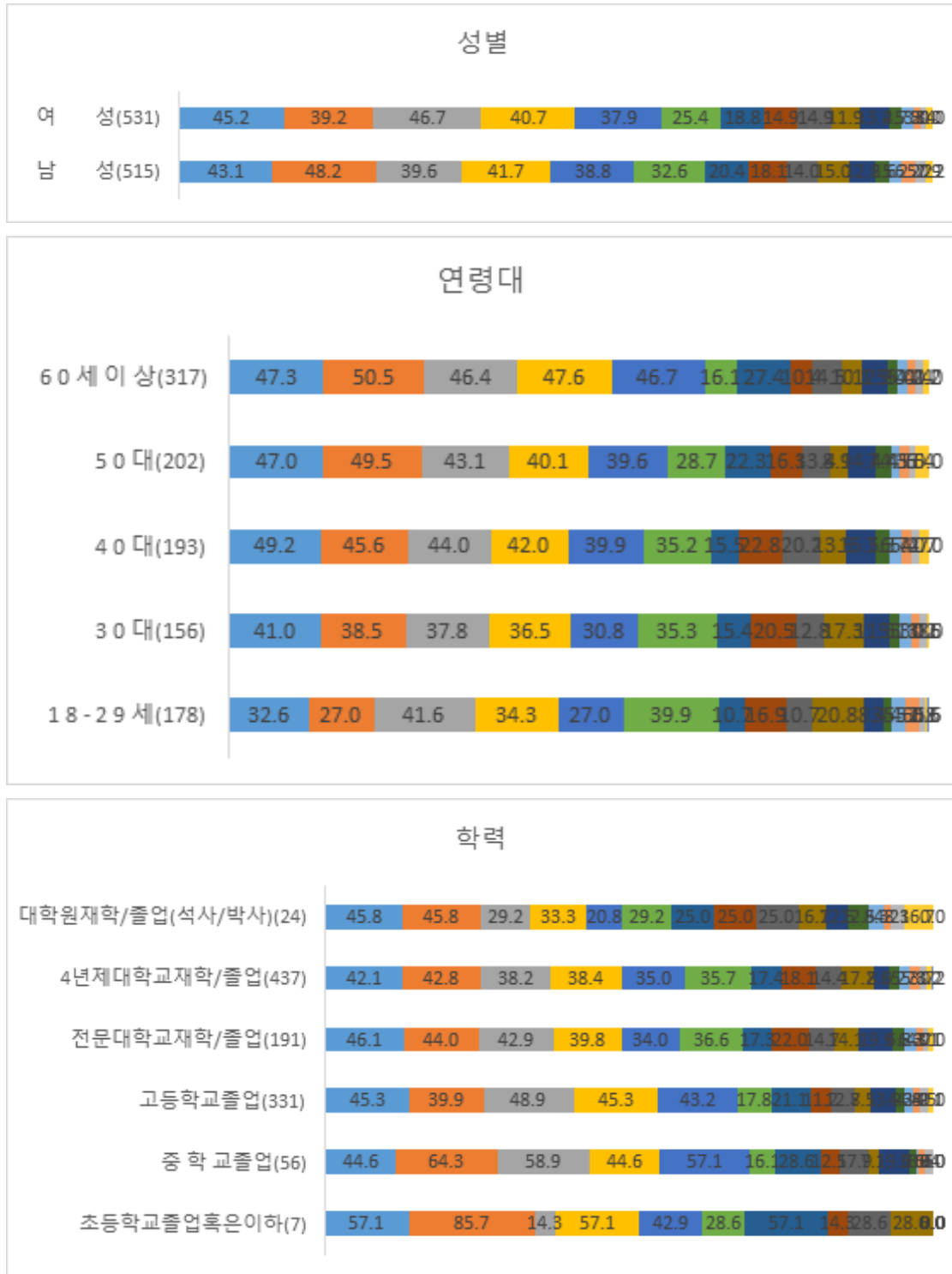
대선 설문 결과와 비교할 때, 성별, 학력, 대선투표후보 특성에서 유사하게 나타났다. 선거벽보 및 선거공보를 통한 정보 취득율이 남성보다 여성이 조금 더 많았고, 학력 기준으로 보면 고졸 이상의 학력에서 활용도가 비슷했으나, 응답자 중 가장 많은 수를 차지하는 4년제대학 재학/졸업 학력의 경우 42.1%로 전문대 재학/졸업(42.1) 혹은 대학원 재학/졸업자(45.8)보다 적었다. 대선투표후보자별로는 윤석열(46.9), 이재명(43.9), 심상정(28.1)을 선택한 유권자 순으로 활용도가 높았다. 정치적 성향을 기준으로 할 때 대선과 차이가 있었는데, 대선은 보수(35.6), 중립(27.9), 진보(20.3) 순이었던 반면(“모름” 제외), 지선에서는 중립(45.4), 보수(44.2), 진보(42.3) 순으로 나타났다. 도시규모 기준으로는 대선은 중소도시(30.1), 대도시(28.0), 읍면지역(18.9) 순이었지만 지선은 읍/면지역(55.4), 광역시(43.5), 중소도시(42.9) 순이었다.

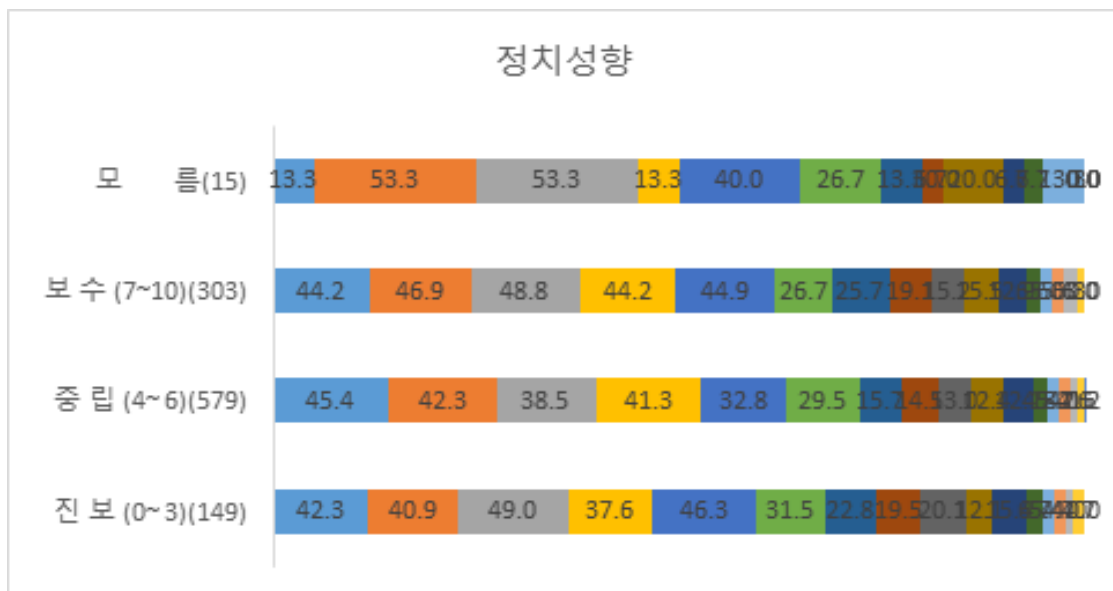
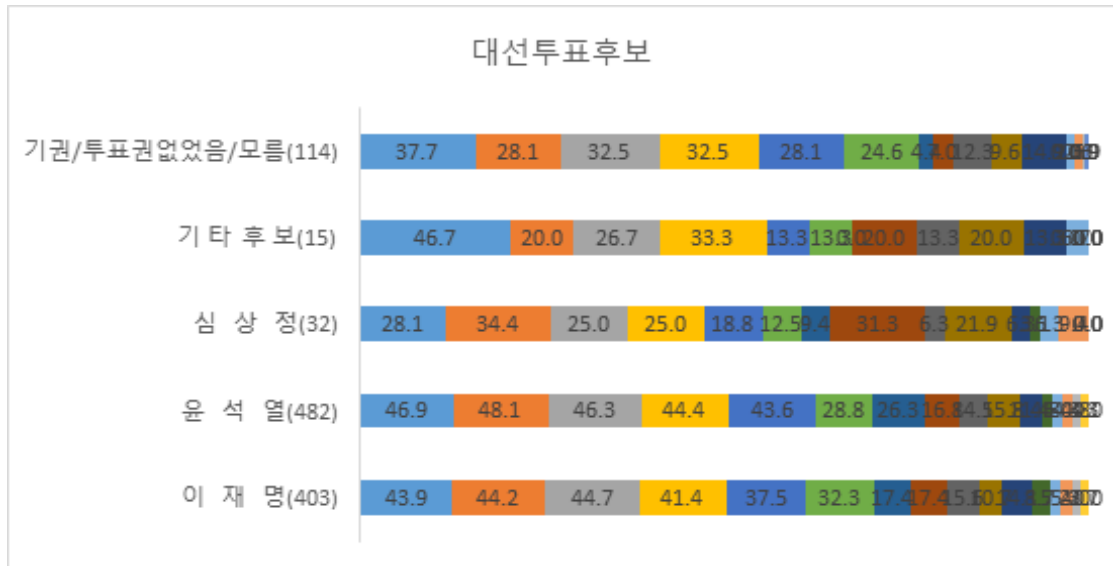
이외에 응답자 주요 특성별 주요 정보취득 경로를 확인하면 양대 선거에서 공히 초졸 이하, 중졸 학력에서는 지상파 TV 뉴스가 선거후보자 정보 취득원으로 가장 많이 활용되었다.

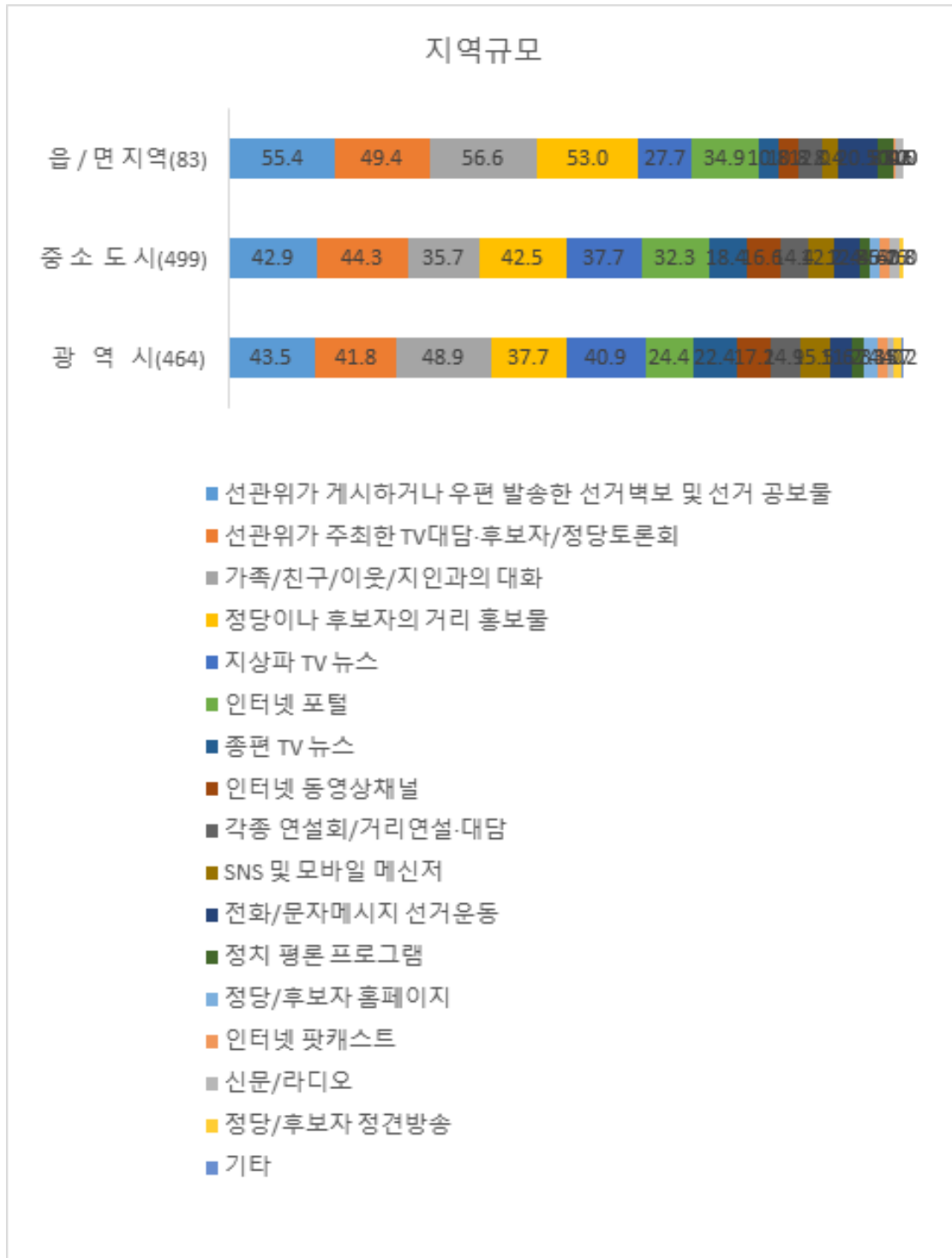


〈그림 7〉 제8회 지선 관련 정보 취득 경로(중복응답): 주요 특성별

단위: %







자료 출처: 한국정치학회 2022년도 지선 국민 인식조사(일반 국민)

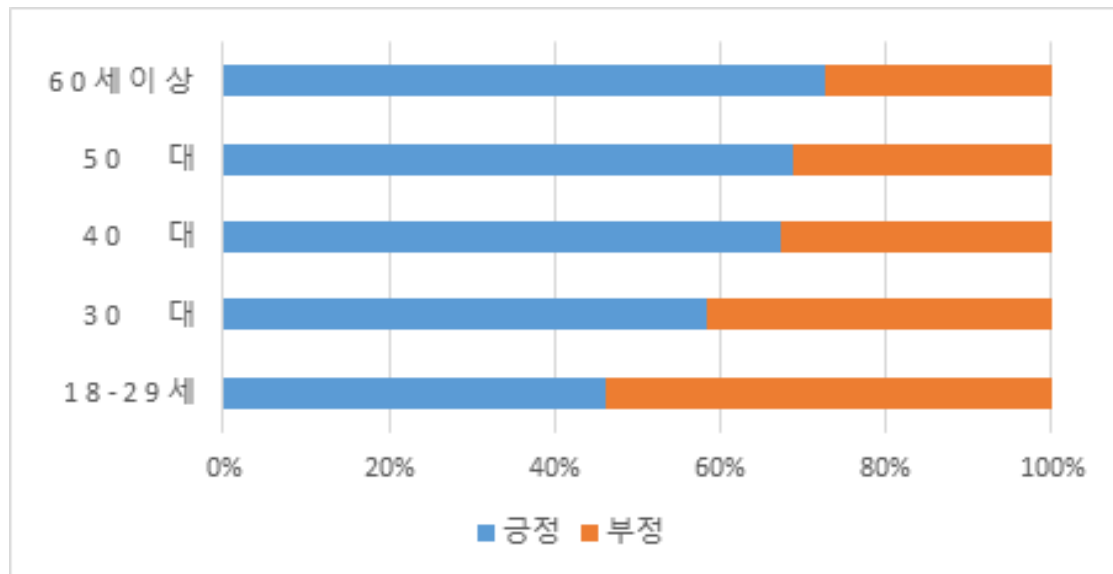
### 선거벽보, 선거공보의 선거 정보 전달 효과

인쇄물 이용 선거운동 관련 이슈로 선거벽보 및 선거공보 첩부 관련 민원 및 선거법 위반 사례가 빈발함으로 인해 선거 정보 전달 효과 대비 비용이 크다는 점이 문제가 되

어 왔다. 그렇다면 유권자들은 선거벽보 및 선거공보 등 선거정보를 담은 인쇄물에 대해 어떻게 생각할까? 선거벽보 및 선거공보가 갖는 정보 제공 기능의 효용성을 확인하고자 2022년 제8회 지선 유권자 설문에는 “문항10-1. 선거벽보, 선거공보가 후보자 정보 습득에 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?”를 추가하였다. 이에 대한 리커트척도에 의한 응답을 긍정/부정 비율로서 확인했을 때 전체 응답자 차원에서 긍정 64.2%, 부정 35.8%로 나타났으며 대부분의 응답자 특성 유형에서 긍정 응답이 더 많이 나타났다.

응답자 주요 특성을 독립변인으로 하고 선거벽보 및 선거공보가 후보자 정보 습득에 도움이 되는 정도를 종속변인으로 하여 회귀분석을 실시했을 때 상관관계는 낮게 나타났다( $R^2=0.143$ ). 선거벽보 및 선거공보에 대한 의견에 유의미한 영향을 미치는 요인은 없었다. 하지만 아래 <그림 8>을 통해 18~29세를 제외하고 30대 이상은 선거벽보와 선거공보의 정보 전달 효과에 부정보다 긍정 답변을 더 많이 했으며, 연령대가 높을수록 긍정적인 답변을 한 비율이 높은 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 조사 결과는 높은 연령대일수록 전통적인 형태의 인쇄물 활용 선거 정보를 선호할 것이라는 기대에 부합되는 것이다.

<그림 8> 제8회 지선에서 선거벽보, 선거공보가 후보자 정보 습득에 도움이 되는 정도 : 연령  
단위: %



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 지선 국민 인식조사(일반 국민)

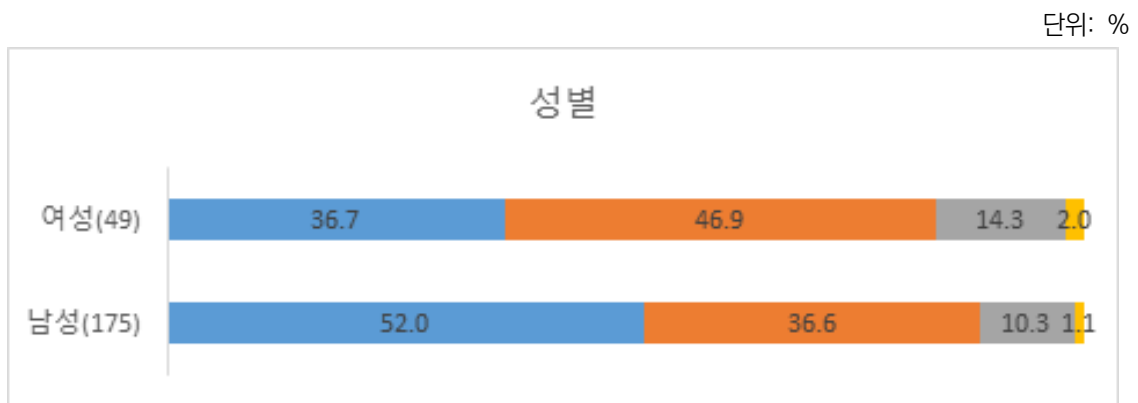
다만 응답자 특성 가운데 지역-울산(긍정31.8/부정68.2), 연령-18-29세(46.1/53.9), 주거형태-소유주택없이월세거주(34.8/65.2), 결혼여부-미혼(49.4/50.6), 대선투표후보-심상정(40.6/59.4)·기타후보(40.0/60.0)·기타/투표권없었음/모름(19.3/80.7)에서 긍

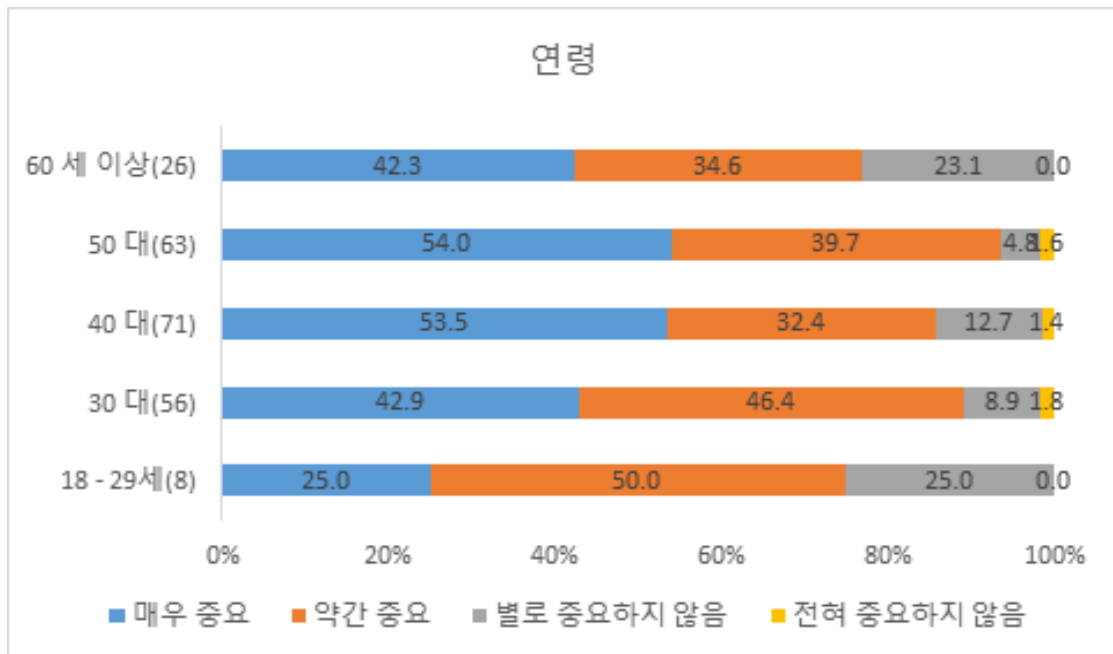
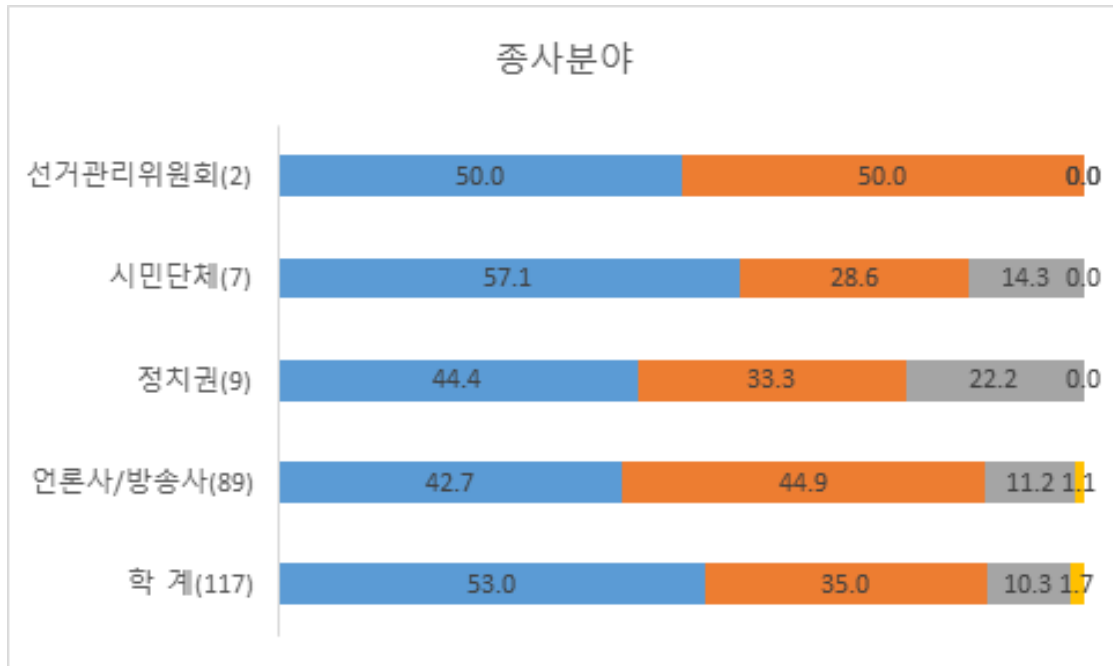
정보다 부정 의견이 더 많았다는 점을 언급할 필요가 있다. 낮은 연령대에서 인쇄물을 통해 선거정보를 습득하는데 부정적이었는데, 18~29세 연령은 앞서 문항 10에 대한 응답에서 선거정보를 습득하는 주요 경로로서 가족과 지인과의 대화< 인터넷 포털> 정당 및 후보자 배포 거리홍보물< 선거벽보 및 공보 순으로 선택한 것으로 나타난 바 있다는 점을 참고하면 인터넷 포털 등을 통한 정보 습득에 익숙한 세대적 특징이 반영된 것으로 해석 가능하다.

## 2) 전문가 인식조사

“문항 11. 다음의 각 사안들에 대해 중앙선거관리위원회의 역할이 얼마나 중요하다고 평가하십니까?”에서 각 사안은 문11-1. 선거운동의 자유 확대를 위한 법 개정, 문11-2. 정책선거를 위한 캠페인, 문11-3. 정부의 선거중립 보장을 위한 노력, 문 11-4. 당내 경선의 감시, 감독, 관리, 문 11-5. 선거여론조사 관리 강화이다. 이 가운데 “문11-1. 선거운동의 자유 확대를 위한 법 개정”에 대한 전문가 의견 분석을 통해 선관위 역할 범위에 대한 문제 제기에도 불구하고 선거법 개정과 관련하여 선관위에 기대하는 역할 과 그 필요성 인정 여부를 확인할 수 있을 것이다. 문항에 대한 응답은 리커트척도로 측정되었다(매우중요, 약간중요, 별로중요하지않음, 전혀중요하지않음). 전문가 전체 답변은 긍정 87.5%, 부정 12.5%로 나타나 중요하다는 의견이 압도적이었다.

〈그림 9〉 제8회 지선에서 중앙선관위 역할의 중요성-선거운동의 자유확대를 위한 법 개정: 주요 특성별





긍정(매우중요, 약간중요)과 부정(별로중요하지않음, 전혀중요하지않음) 답변으로 나누어 비교했을 때 종사 분야별로는 선관위> 학계> 언론사/방송사> 시민단체> 정치권 순으로 긍정답변이 많았고, 남성이 여성보다 긍정 답변이 많았다. 연령대에서는 50대> 30대> 40대> 60세이상> 18~29세 순으로 선거운동 자유확대를 위한 법 개정의 선관위 역할이 중요하다고 인식했다.

선거운동의 자유 확대 이슈는 정치권에는 개혁 논의 당시의 정치적 상황에 따른 이해관계가 맞물려있는 사안이다. 중앙선관위의 공직선거법 개정의견은 정당, 학계, 언론기

관, 시민단체 등의 의견과 공청회에서 제기된 다양한 의견을 수렴해서 작성된 것이다. 개정의견은 제안일 뿐 구속력이 없다. 공직선거법 개정은 선관위 의견이 주요 정당에게 받아들여져서 법안이 발의되고 개정안이 국회 본회의를 통과함으로써 가능하다. 하지만 조사 결과에서 나타나듯이 유권자의 정치적 의사 표현의 자유와 알 권리의 확대를 위한 법 개정의 취지에 일부 정치권을 제외한 전문가 대부분은 동의하며, 향후 선거제도 개혁 논의 및 공직자선거법 개정 방향을 결정하는 과정에서 중앙선관위 역할을 기대하고 있다. 중앙선관위의 개정의견에 대한 학계, 언론기관, 시민단체의 지지를 통해 선거법 개혁이 공론화되고 이에 대한 유권자들의 광범위한 동의가 있을 때 법 개정이 가능할 것이다.

#### IV 2022년 양대선거에서 인쇄물 이용 선거운동 관련 이슈

##### 1. 인쇄물을 이용한 선거운동 선거법 위반사례 및 중앙선관위 역할 범위

중앙선관위를 비롯한 지역 선관위들은 주요 공직자 선거를 앞두고 선거법 안내자료를 송부하고 입후보안내설명회를 개최한다. 최근에 치러진 양대 선거를 앞두고도 제20대 대선 선거일 전 60일 도래에 따른 선거법 안내자료를 송부하고,<sup>6)</sup> 제8회 지선 선거일 전 180일 도래에 따른 선거법 안내자료(입후보예정자용)를 홈페이지에 게시했다.<sup>7)</sup> 또한 제8회 지선을 앞두고 시·도, 구·시·군 선관위 등에서 입후보예정자, 선거사무장·회계책임자선임예정자, 정당선거사무소 관계자 등을 대상으로 후보자등록 신청방법 및 기탁금 납부에 관한 안내, 선거운동 방법 및 제한·금지행위에 관한 사항, 선거비용에 관한 사항, 선거법위반사례 및 단속에 관한 사항, 기타 정당이나 후보자가 알아야 할 사항 등에 대한 입후보안내설명회를 개최하였다.

제8회 지선 선거운동 기간 지선 후보 지원 유세에 참여한 민주당 지역구 국회의원 보좌관 A(지선 지원)는 선거운동 과정에서 선관위가 규정 법규 위반사항(공보물 규격 준수 여부 등)만 확인하고 내용에 대한 구체적이고 명확한 지침을 주지 않으면서 사후적으로 위반사례를 단속하는데 치중해 있다고 지적한다(2022년 5월 14일 전화인터뷰). 공보물은 후보자의 의정활동 성과 위주로 작성할 수밖에 없는데 전용도로 설치 성과를 유권자들이 자전거도로를 고속도로로 착각하게끔 작성되었다는 이유로 위반사례가 되는 등 해석상의 문제가 빈번하게 발생한다는 것이다. 이와 유사한 관점에서 민주당 지역구 국회

6) 중앙선관위. 2021.12.28. “제20대 대통령선거 선거일 전 60일 도래에 따른 선거법 안내”  
<https://us.nec.go.kr/us/bbs/B0000264/view.do?nttId=180913&menuNo=800002>.

7) 중앙선관위. 2021.11.25. “제8회 지방선거 선거일전 180일 도래에 따른 선거법 안내.”  
<https://jj.nec.go.kr/jj/bbs/B0000264/view.do?nttId=177808&menuNo=1800041&guSiGunId=segwi>.

의원 비서관 B는 지선 후보 가운데 선거에 처음 참여하는 후보들의 경우 특히 학력, 경력 표기 방식 오기가 잦은데 이에 대한 구체적 적발 사례를 안내하는 등의 지침이 필요하다는 의견을 제시했다(2022년 6월 13일 전화인터뷰).

하지만 본 용역을 수행하면서 대면한 중앙선관위 사무관과 주무관 등 실무자 C, D는 선거운동 기간 전 선거법 안내자료를 송부하고 중앙선관위 홈페이지에 게시하며, 선거운동 관련 법규 위반사례가 포함된 선거운동 시 주의사항을 안내하는 입후보설명회를 개최하는 등의 노력에도 불구하고 정당이나 입후보자 혹은 예비 후보자 및 실무자들이 참석하지 않거나 주의를 기울이지 않는 경우가 다수라고 설명했다.<sup>8)</sup> 또한 2022년 양대 선거를 앞두고 공직선거법 개정의견(2021년 4월)을 제출했으나, 국회에 계류되어 있다는 점을 상기시키고 중앙선관위가 선거운동 자유 확대를 위한 법 개정의 필요성을 주장하는 입장이라는 점을 강조했다. 특히 선거벽보, 선거공보 등 인쇄물을 이용한 선거운동과 현수막 등 설치물과 관련된 유권자 분쟁이 끊이지 않으므로 현실적으로도 선거운동 과정에 대한 지나친 규제가 갖는 비효율성이 크다는 점을 지적했다.

## 2. 선거운동의 자유 확대와 공직선거법 개정

선거운동의 자유에 관한 쟁점 가운데 공직선거법 제90조, 제93조는 선거일 전 180일부터 선거에 영향을 미치게 하는 시설·인쇄물 등의 설치배부를 금지하고 있는데 “선거에 영향을 미치게 하는”행위 규정을 둘러싸고 이를 선거운동보다 넓게 해석하거나 좁게 해석하는 등 법리적으로도 의견이 통일되지 않는 문제점이 있다(김재선 2016, 80). 중앙선관위 실무자는 선거운동 과정에서 발생하는 유권자 분쟁, 선거법 위반사례 단속 등 선거관리 업무의 과중함 등을 이유로 선거법 개정과 선관위 업무 간소화 등을 선호한다는 의견을 피력했다(2022년 6월 17일 중간평가 의견 청취). 중앙선관위는 2000년대 이후 지속적으로 정치적 의사표현의 자유 보장을 위한 공직선거법 개정의견을 국회에 제출해 왔다. 제20대 대선을 앞두고 지난 2021년 4월 21일 중앙선관위는 시설물과 인쇄물을 이용한 국민의 정치적 활동을 보장하는 한편, 선거운동기간 중 선거운동의 자유를 대폭 확대하는 방향으로 「공직선거법」 제90조와 제93조제1항 개정의견을 마련하여 국회에 제출한 바 있다. 개정의견서에는 제출 배경으로 “국민의 정치적 의사를 결정 및 표명함으로써 선거 과정에 참여하는 행위는 원칙적으로 자유롭게 행해질 수 있도록 최대한 보장할 필요가 있다”고 전제하고 “현행 「공직선거법」이 1994년 제정 당시부터 선거운동의 자유를 원칙으로 하면서 제한·금지하는 경우를 예외로 규정(제58조제2항)하고 있으나, 개별 규정에서 선거운동방법을 광범위하게 제한한다는 지적을 받아들여 국

8) 2022년 6월 17일 중간보고 학술세미나 토론회 중앙선관위 선거과 실무 담당자 2명 의견 청취.



민의 정치참여 의식과 선거문화 등 시대 상황의 변화를 반영하기 위해 2013년, 2016년 공직선거법 제90조·제93조를 개정하자는 의견을 국회에 제출했으나 법 개정으로 이어지지 않았다고 개정의견 제출배경을 설명하였다. 주요 내용은 「공직선거법」 제90조와 제93조제1항을 폐지하여 누구든 선거운동기간 전에 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물·인쇄물을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있도록 하고, 선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 i) 선거운동기간 중에 정당·후보자의 명칭·사진을 명시하거나 ii) 그 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트를 명시한 경우를 제외하고는 시설물·인쇄물을 이용하여 선거운동을 자유롭게 할 수 있도록 하며 본인의 부담으로 제작하거나 구입한 소품 또는 표시물을 붙이거나 입거나 지니는 방법으로 선거운동을 할 수 있게 하는 것이다.<sup>9)</sup> 이와 더불어 투표참여를 권유하기 위해 사용하는 시설물·인쇄물에 게재되는 내용 또한 i), ii)에만 금지하여 투표참여 권유 표현의 허용범위를 확대하는 등 가능한 범위를 제시하고 나머지 행위를 모두 단속하는 기존의 단속 방식에서 네거티브(negative) 방식으로 전환을 제안한 것이다. 하지만 이와 같은 선관위 개정의견은 국회에서 받아들여지지 않았다.

결과적으로 현행 파지티브(positive) 방식의 선거운동 규제에 관한 논란은 제20대 대선 선거운동 기간에도 재현되었다. 제20대 대선 선거운동 기간동안 선관위는 표현의 자유 확대를 명목으로 인쇄물에 포함되는 문구의 허용 범위를 넓혔으나, 어떤 단어 혹은 문구가 '정당 명칭 후보자의 성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 경우'에 해당하는지를 결정하는 것은 선관위이고, 야당은 당시 여당 후보에 유불리를 고려해 문구 허용 여부를 결정함으로써 선관위가 정치적 중립을 훼손한다고 반발하는 등 정치적 중립성을 둘러싼 논란은 지속되었다.<sup>10)</sup>

학계에서 법리적 해석을 둘러싼 논쟁에 그치는 것이 아니라 선거운동의 자유 확대 필요성을 근거로 공직선거법 개정을 요구하는 사례는 점차 늘어나고 있다. 2022년 6.1 지방선거 후 광주광역시 무투표 당선인 12명(소속: 더불어민주당)이 후보자가 단독 입후보한 경우 선거운동을 중단하도록 하는 내용의 공직선거법 제257조가 선거운동의 자유와 유권자의 알 권리를 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하였다.<sup>11)</sup> 동일한 조항에 대해 2014년 제6회 지방선거 후 무투표 당선자가 공직선거법상 지자체장 무투표 당선 규정이 선거권과 알권리, 평등권, 행복추구권을 침해 한다“는 이유로 헌법소원을 제기했다가 현재 결정(8:1)으로 기각된 바 있는데, 헌법소원이 또다시 제기된 것이다. 제257조

9) 중앙선관위 공직선거법 개정의견(<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1130&bcIdx=145368>) 참조.

10) 한겨레 2022.02.21. [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1031941.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1031941.html)

11) 전민일보 2022.06.14. <https://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=357685>

(선거운동의 제한·중지)는 “지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체장 선거에서 후보자 등록 마감 후 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 경우 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 되어 투표를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 법에 의한 해당 지역구국회의원선거, 해당 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거운동은 이를 중지한다.”고 규정한다. 이를 위반할 경우 300만 원 이하 과태료가 부과된다. 이에 따라 무투표 당선인이 발생할 경우, 해당 선거 투표용지를 빼고 선거벽보 및 공보물을 작성하지 못하므로 유권자들에게 이름 및 후보자 정보 일체를 알리지 못하고 유권자는 후보자 정보를 알지 못하는 문제가 발생한다. 이와 같은 규정의 근거는 선거공영제로 후보자 선거 관련 비용을 국가가 보전하는데 단독 출마 혹은 거대 양당 후보자로서 무투표 당선이 확정된 사람의 경우 선거운동을 허용해 비용을 보전하는 것이 비효율적이기 때문이라는 것이다.<sup>12)</sup> 하지만 공직선거법 제257조는 후보자 등록 시부터 정수 미달로 무투표 당선된 경우에는 그 적용이 없다. 따라서 후발적 사유로 의원 정수에 미달한 때에만 선거운동 제한·중지 규정이 적용된다고 보아야 하며, 그렇다 하더라도 유권자의 알 권리나 후보자 혹은 무투표당선자의 선거운동의 자유는 여전히 보호되어야하므로 이를 침해하는 선거운동 제한·중지 규정은 위헌이라는 해석이 제기된다(김래영 2018).

6.1 지방선거 결과 무투표 당선자는 519명(5월 23일 기준)으로 역대 최다이며 더 늘어날 가능성도 있다. 선거운동의 목적을 당선으로 한정한다면 당선이 확정되는 즉시 선거운동을 중단하는 것이 마땅하지만 현수막, 벽보, 명함 등 후보자를 알릴 수 있는 수단이 비용을 이유로 차단되는 것은 후보자와 유권자 양자에게 바람직하지 않다는 의견이 적지 않으며 후보자 비용 부담으로 가능한 선거운동을 하게끔 하자는 대안도 고려될 만하다.

### 3. ‘지속가능한’ 민주주의 선거과정

2018년 지선과 2020년 총선 이후로 선거쓰레기와 친환경 선거운동 필요성에 대한 시민사회 문제제기와 환경단체의 요구가 지속되고 있다. 현수막이나 공보물이 후보를 알리는 최적의 노출 수단이라는 점에서 공식 선거운동 기간에 허용된 범위 내에서 공보물과 선거벽보, 현수막이 제작, 배포, 첩부된다. 공보물과 선거벽보는 코팅처리되어 있어 재활용이 어렵고 합성수지로 제작된 현수막도 재활용에 한계가 있다. 2018년 지선에서 현수막 13만8192장, 벽보 104만부, 공보물 6억4650만부가 사용되었으며 총 온실가스 배출량은 2만772톤으로 일회용 플라스틱컵 4억 개 사용 시 배출량과 동일한 것

12) 법률신문 2018.06.07 <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=143682>

으로 집계되었다(녹색연합 발표 수치). 2022년 대선과 지선 합쳐 사용된 현수막은 22만 장, 재활용률은 25%에 불과한 것으로 알려졌다<sup>13)</sup>, 양대 선거를 통해 사용된 것으로 추산되는 종이량은 대선 5천톤, 지선 14,728톤이다<sup>14)</sup>.

정부는 2022년 3월 폐현수막 재활용 지원사업을 위해 22개 지자체를 선정했다. 하지만 환경단체는 이와 같은 조치는“그린워싱(green washing)”에 불과하다고 보고 선거 쓰레기 발생량 자체를 줄일 수 있는 친환경 선거를 치러야 한다고 주장하고 대안으로서 현수막 사용 금지, 온라인 공보물 제작, 재생종이 사용 등을 제시하였다. 현행 법규상 선거벽보는 규격과 종이 질이 규정되어 있지만 선거공보물은 규격만 규정되어있고 종이 종류와 무게에 대한 규정이 없다.<sup>15)</sup> 친환경 선거운동 문화 정착을 위해 선거공보와 벽보 등에 코팅용지 사용을 규제하는 내용의 ‘공직선거법 일부개정법률안’(투표안내서, 공보물, 벽보, 명함 비롯하여 공직선거법상 의원들의 의정활동 보고서, 예비후보자 공약집, 정당의 정책공약집 등에 사용되는 종이를 환경부의 저탄소제품인증과 환경표시인증 및 산업통상자원부의 GR인증에 의한 재생용지로 한정하도록 의무화하는 법안, 더불어 민주당 강득구의원 발의)이 지난 2021년 11월 제출된 바 있으나<sup>16)</sup>, 국회 상임위에 계류 중으로, 한국 정치에서 환경 정책은 여전히 부차적 이슈에 머물러 있는 한계가 드러난다.

하지만 앞서 2022년 대선 유권자의식조사 결과 분석을 통해 확인한 바와 같이 전통적 방식의 인쇄물은 유권자들이 선거정보를 취득하는 경로로서 여전히 유효하다. 온라인 공보물은 환경을 우선시하는 관점에서 지속가능한 민주주의 선거과정을 위한 친환경적 선거운동 방식으로서 고려될 수는 있으나 기본적인 유권자의 알 권리를 제한할 가능성이 있기 때문이다. 특히 앞서 확인한 바와 같이 연령대가 50세 이상인 장년~노년층 유권자들의 온라인 매체에 대한 접근성이 매우 낮은 현실을 감안해야 할 것이다(앞의 <그림 2>, <그림 7> 참조).

정보 습득에 온라인 매체를 활용하는 정도 면에서 연령대별 격차는 <그림 10>을 통해 재확인할 수 있다. 지선과 대선에서 선거정보 취득을 위해 온라인 매체를 얼마나 활용했는지에 대한 유권자들의 응답의 차이는 뚜렷했다. 양대 선거 가운데 대선에서 전체 유권자들 가운데 대통령선거 관련 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등 온라인 매체를 활용하는 정도(문 13)는 긍정 50.9%(매우 많이 활용했다 3.4, 활용하는 편이었다 47.4), 부정 49.1%(전혀 활용하지 않았다 9.1, 별로 활용하지 않았다 40.1)였다. 연령대별로는 60

13) 중앙일보. 2022.05.13. <https://www.joongang.co.kr/article/25070874#home> ; 헤럴드경제. 20220607. <http://mbiz.heraldcorp.com/view.php?ud=20220607000665>.

14) Planet Times 2022.03.11. <http://www.planet-times.com/1569>.

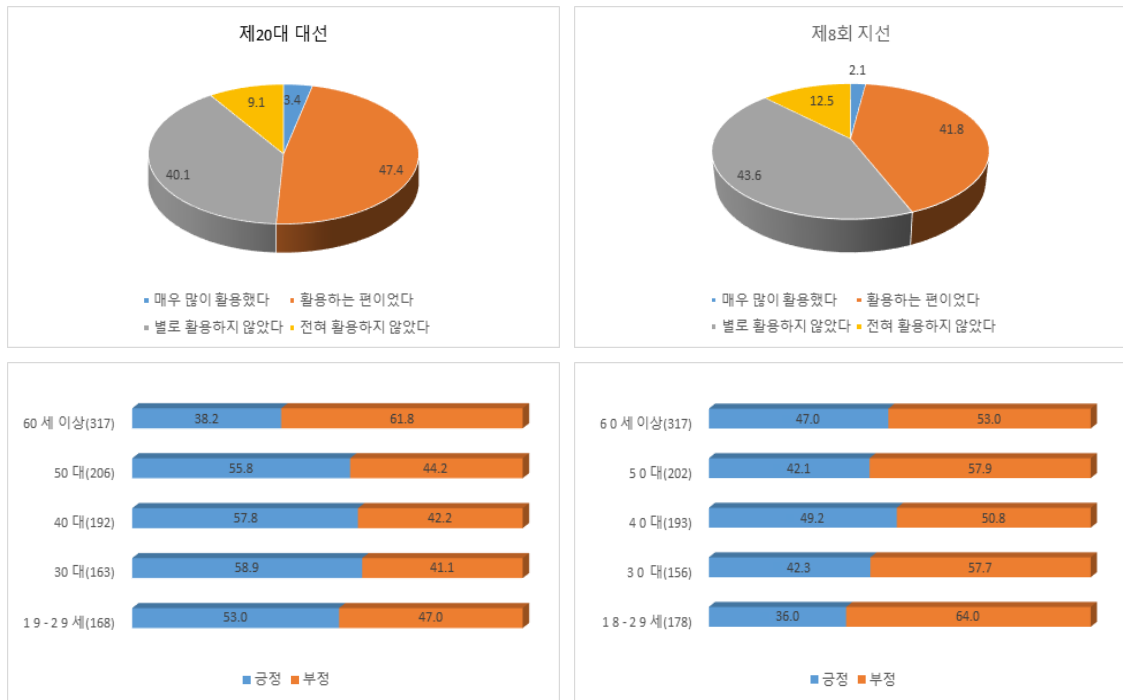
15) 녹색연합 2020.03.31. <https://www.greenkorea.org/activity/living-environment/zerowaste/81935/>.

16) 의회신문 2021.11.11. <http://www.icouncil.kr/news/articleView.html?idxno=50151>.

세 이상은 긍정(38.2)보다 부정(61.8) 답변이 23.6% 더 많은 한 편, 19~29세에서는 6%, 30대 7.8%, 40대에서는 15.6%, 50대에서는 11.6% 차이로 긍정 답변이 더 많았다.17) 즉, 60대 이상의 노년층에게 온라인 매체 활용 정도는 매우 낮았지만 연령이 낮을수록 온라인 매체를 보다 적극적으로 활용하는 것은 아니었다.

〈그림 10〉 2022년 양대선거 관련 정보취득에 SNS나 유튜브 등 온라인 매체 활용 정도: 응답자 전체, 연령대별

단위 (%)



자료 출처: 한국정치학회 2022년도 대선 유권자 인식 조사/ 지선 국민 인식조사(일반국민)

지선에서는 모든 연령대 유권자가 온라인 매체 활용 정도 면에서 부정 응답이 더 많았다. 18~29세 연령대에서 온라인 매체 활용도가 가장 낮았다는 점은 예상과는 다른 결과로서 응답 이유에 대한 추가 조사가 필요한 부분이다. 대선보다 지선에 대한 유권자 관심도가 저하되고 시군구 지사체장, 의원과 교육감 선출이 동시에 진행되므로, 이에 대한 정보가 온라인 매체를 통해 효과적으로 전달되기 어려운 측면이 있다. 향후 조사에서는 지선에서 유권자들이 온라인 매체를 통해 충분한 정보를 얻을 수 있는지 여부를 확인할 필요가 있을 것이다.

17) 도시 규모에서는 대도시(53.2) > 중소도시(50.0) > 읍면(41.9) 순, 학력을 기준으로 할 때 학력 수준이 높을수록-단, 예외적으로 전문대 재/졸(60.6)이 4년제대학 재/졸(56.2) 보다 긍정 답변이 많음-, 성별로는 여성(44.7)보다 남성(57.0)이 온라인 매체 활용에 긍정적이었다.

2022년 대선과 지선 양대 선거를 통해 인쇄물(선거벽보, 선거공보물 등)을 이용한 선거운동 관련 법·제도 및 이슈를 검토하고 양대 선거 직후 실시한 유권자 및 전문가 조사를 통해 선거 정보 전달 매체로서 효과 등을 기준으로 분석 평가한 결과는 다음과 같다.

첫째, 선거 정보 취득경로로서 인쇄물을 이용한 선거운동은 여전히 효과적이다. ‘2022년 양대선거 평가’ 유권자조사 결과 가장 중요한 선거 정보 취득경로는 전통적 미디어(선관위 주최 TV 대담·정당·후보자 토론회, 지상파 TV 뉴스 등)였으며, 이어서 가족 및 지인과의 대화, 종편 TV 뉴스 순으로 나타났다. 다음으로 인터넷 포털과 동영상 채널 등 인터넷 매체, 선거벽보 및 선거공보물과 정당이나 후보자의 거리 홍보물이 정보 취득 주요 매체인 것으로 나타났다. 선거 정보 취득경로에 연령, 학력, 도시규모, 연령별 격차가 존재했는데, 선거벽보 및 선거공보는 60대 이상 유권자의 대선 관련 정보취득에 인터넷 매체보다 중요한 역할을 하는 것으로 나타나 전통적 방식의 인쇄물 이용 선거운동에 대한 필요성을 확인할 수 있었다.

둘째, 2022년 양대 선거에서 부상한 인쇄물 이용 선거운동 관련 이슈로는 무투표 당선자가 역대 최다인 6.1 지선 직후 단일후보 무투표 당선자 선거운동 제한 규정에 대한 선거법 제257조에 대한 헌법 소원 제기, 중앙선관위 역할 및 활동 개선 필요성 문제, 친환경 선거운동 전환 이슈 등이 있다. 선거과정의 공정성 확보를 위해 유권자 자유를 어느 정도 억제해야 하는가라는 문제는 선거 때마다 반복적으로 제기되는 문제이다. 1994년 공직선거법 통합제정과 중앙선관위를 주축으로 한 선거관리체제 구축 이후 한국의 선거 과정의 투명성 및 공정성은 현저히 개선되어왔다. 하지만 한편으로 규제 중심적 선거법제로 인한 유권자 선거운동 자유 침해 및 참여 위축에 대한 우려가 해소되지 않고 있다. 제20대 대선 후 전문가 의식조사 결과 전문가의 46%가 현행 선거운동 관련 내용 중 가장 시급하게 개정이 필요한 점으로 일반 시민의 표현의 자유 확대를 최우선 과제로 꼽았으며 이 가운데 중앙선관위 종사자 100%가 포함되어 있었다. 뿐만 아니라 제8회 지선 후 전문가 의식조사 결과 선거운동 자유 확대를 위한 법 개정에 중앙선관위 역할의 중요성에 대해서는 87.5%가 긍정 의견이었다. 이와 더불어 중앙선관위의 광범위한 역할과 규제적 역할에 대한 시민사회의 우려와 달리, 중앙선관위는 2000년 이후 표현의 자유 확대와 네거티브 방식의 규제 방식으로 전환을 제안해왔다. 또한 선관위 실무 담당자들의 견해에서 선거운동 과정에서 발생하는 유권자 분쟁, 선거법 위반사례 단속의 피로감, 선거관리 업무의 과중함 등을 이유로 선거법 개정과 선관위 업무 간소화 등을 오히려 선호한다는 의견이 있다는 점을 고려될 필요가 있을 것이다.

마지막으로 선거운동에도 환경을 고려한 '지속가능한' 민주주의 선거운동의 필요성이 부상하고 있다. 선거벽보 및 공보물, 후보자 명함, 플래카드 등 공식 선거 공보 및 후보자 선거 유세 과정에서 사용된 다양한 인쇄물이 선거 후 다량의 환경쓰레기를 배출한다는 점에서 친환경 선거운동의 필요성이 환경단체로부터 지속적으로 제기되고 있고, 이에 대한 현실적용 가능한 법제도적 규제 및 인식의 전환이 요구된다. 친환경 선거운동 문화 정착을 위해 선거공보와 벽보 등에 코팅용지 사용을 규제하는 내용의 '공직선거법 일부개정법률안'이 지난 2021년 11월 발의되는 등 구체적인 대안이 제시되고 있는 한편, 한국 정치에서 환경 정책은 여전히 부차적 이슈에 머물러 있다. 하지만 2022년 양대 선거 유권자 의식조사 분석을 통해 확인한 바와 같이 유권자들이 선거정보를 취득하는 경로로서 전통적 방식의 인쇄물의 영향력은 여전히 유효하다. 특히 연령대가 50세 이상인 장년~노년층 유권자들의 온라인 매체에 대한 접근성이 여전히 매우 낮고 지선에서 전 연령대의 온라인 매체 활용도가 낮은 현실을 감안할 때, 민주주의 선거과정에서 유권자의 알 권리가 우선시되어야 한다는 측면에서 친환경적 선거운동 방식에 대한 다양한 방식이 고안되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강태수. 2008. “선거운동의 자유에 대한 제한의 문제점과 개선방향.” 『세계헌법연구』 14집 2호, 1-28.
- 김래영. 2010. “개정 공직선거법의 문제점과 개선방안.” 『공법학연구』 13집 2호, 3-36.
- \_\_\_\_\_. 2011. “공직선거법 제93조 제1항의 위헌성.” 『공법학연구』 12집 2호, 159-185.
- \_\_\_\_\_. 2018. “제7회 전국동시지방선거와 관련한 공직선거법 상의 몇 가지 쟁점.” 『법학논총』 42권 3호, 3-36.
- 김재선. 2016. “공직선거법과 선거운동의 자유에 관한 공법적 고찰.” 『고려법학』 80권 0호, 75-102.
- 김종철. 2010. “영국 지방선거에서의 공정선거 확보방안.” 『유럽헌법연구』 7호, 1-34.
- 길용원. 2019. “일본에서의 선거운동의 규제에 관한 고찰.” 『비교법연구』 제19권 2호, 7-42.
- 박선경·신정섭·박상운. 2022. “선거운동에서의 표현의 자유에 대한 유권자 인식 분석.” 『비교민주주의 연구』 18권 1호, 159-198.
- 박이석. 2015. “한국선거의 선거운동 자유 증대를 위한 입법제도에 관한 연구.” 『입법과 정책』 7권 1호, 157-179.
- 송석윤. 2005. “선거운동의 규제입법의 연원.” 『법학』 제46권 제4호, 28-53.
- 중앙선거관리위원회. 2022. “제20대 대통령선거 및 국회의원 재·보궐선거 선거비용 보전안내서.” (file:///C:/Users/user/Dropbox/PC/Downloads/%EC%A0%9C%20%EB%8C%80%20%EB%8C%80%EC%84%A0%20%EB%B0%8F%20%EC%9E%AC%EB%B3%B4%EA%B6%90%EC%84%A0%EA%B1%B0%20%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B9%84%EC%9A%A9%20%EB%B3%B4%EC%A0%84%EC%95%88%EB%82%B4%EC%84%9C.pdf).
- 지병근 외. 2021. 『선거운동 관련 정치적 표현의 자유 확대 방안 연구: 시설물·인쇄물 이용 정치적 표현 범위 확대』. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 한국갤럽조사연구소. 2008. 『제17대 대통령선거 투표행태: 제15대 제16대 대선과 비교분석』. 한국갤럽.
- 한국갤럽리포트. 2012.12.24 “한국갤럽 리포트-제18대 대통령 선거, 유권자의 후보 선택 이유는?” (<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=375>).
- \_\_\_\_\_. 2017.05.12. “한국갤럽 데일리 오피니언-제19대 대통령 선거 사후조사” (<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=831>).
- \_\_\_\_\_. 2022.03.11. “한국갤럽 데일리 오피니언-제20대 대통령선거 사후조사” (<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1278>).
- 한국법학연구소/박상철 외. 2018. 『선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구』. 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.





# 12

## 선거여론조사의 쟁점과 제언: 제20대 대선과 제8회 지선

구본상(충북대학교)·박원호(서울대학교)



## 요약문

본 장은 제20대 양대 선거 과정에서 나타난 쟁점에 대한 분석과 이에 대한 대안을 제시하고자 하였다. 일반적으로 국회의원 선거와 비교해 대통령 선거는 여론조사 결과 및 추세 파악이 쉽고 조사방식에 따른 차이가 크지 않은 것으로 인식되어왔다. 대략 대선 한 달 전 결과가 최종결과와 같다는 점에서 관심은 제한적이었다. 그러나 이번 대선은 양대 진영으로 나뉘어 초접전으로 치러졌고, 그 과정에서 대통령 선거여론조사의 한계가 뚜렷하게 드러났다. 특히, ARS 조사와 면접조사 결과 간 차이는 대선 기간 내내 지지자들의 자의적 해석의 재료를 제공했고, 대중의 선거여론조사 결과에 대한 불신을 키웠다.

본 장은 편향척도 A(Martin et al. 2005)를 사용해 최종 후보등록을 마친 2022년 2월 15일 이후 조사방법별 편향비율을 확인하였다. 대체로 윤석열 후보에 유리한 조사 결과가 나왔다는 것을 알 수 있었으나 예상과는 달리 편향비율은 ARS조사보다 면접조사에서 더 높은 것으로 나타났다. 이는 정치적 의견이 강한 유권자로 표본이 구성된 ARS 조사보다 비응답층이 상대적으로 표본에 많이 포함된 면접조사의 특성이 반영됐기 때문일 수 있다. 즉 선거가 임박할수록 비응답층은 줄어들 것으로 기대할 수 있는데, 그러한 특징이 만들어내는 불확실성이 면접조사보다 ARS 조사에서 더 적을 수도 있기 때문이다. 또한, 정서적 양극화(affective polarization)와 선거 막판 후보 단일화 등이 실현된 이번 선거의 독특성에 기인하는 것일 수도 있다. 즉 안철수 후보와의 단일화 이전에 보수적 혹은 정권교체를 원하는 유권자들이 윤석열 후보 지지에 이미 반영되어 변화폭이 적었고, 주로 청년 여성층 가운데 많았던 늦은 결정자들(late deciders)의 지지가 이미 정치적 의견이 강한 청년 여성층에 의해 ARS에 미리 반영됐기 때문일 수 있다.

반면, 양대 정당 대선 후보가 공식화된 2021년 11월 5일 이후로 분석 기간을 확대해 편향성을 설명하는 회귀분석을 통해 ARS 조사는 윤석열 후보에게, 면접조사는 이재명 후보에게 유리한 조사결과를 생산했음을 확인하였다. 이를 통해 그동안 빈번하게 사용됐으나 지나치게 강한 가정(strong assumption)에 근거하고 있는 편향척도 A의 한계를 인식하고 새로운 척도 개발이 필요하다는 함의를 얻을 수 있다.

또한, 예상대로 조사결과의 편향성은 연령대와 성별 가중값 배율과 밀접한 관련성을 보였다. 또한, 선거여론조사 품질과 관련된 변수 가운데 가상변호 사용할수록, 그리고

조사에 많은 시간을 들일수록 편향성은 감소하는 것도 확인할 수 있었다. 다만, 중앙선거여론조사심의위원회에 선거여론조사기관 등록을 비교적 늦게 한 신생 조사기관 조사 결과에서 뚜렷한 편향성이 있다고 보기는 어려웠다.

본 장은 사례연구를 통해 조사 시점별로, 또는 선거맥락에 따라 각 조사방법이 지닌 장단점이 서로 엇갈려 발생할 수 있음을 확인하였다. 따라서 조사결과를 실제 선거에서의 최종 득표율과 단순 비교해 평가하는 것은 지양해야 한다는 함의를 얻을 수 있다.

본 장은 비모수적 회귀모형, 베이지안 학습예측모형(Koo 2020), 그리고 베이지안 동적선형모형 결과를 통해 선거여론조사 결합(poll aggregation)의 필요성과 효율성을 보여주었다. 특히, 조사에 드러난 주요 후보자의 지지율 자체보다는 격차에 주목하는 것이 여론조사에서 민심을 읽어내는 데 더 적합하다는 것을 확인하였다.

한국에서 선거여론조사가 발전하려면, 규제와 심화보다는 조사기관 간 경쟁이 더 중요하다. 이와 관련해 다음의 몇 가지를 제안한다. 첫째, 전국지표조사(National Barometer Survey, NBS)처럼 최소한 업계에서 충분한 경험과 인적 자원을 갖춘 조사기관들은 그들만의 조사방법을 활용해 정기조사를 지속해야 한다. 정기조사 결과가 있어야 최종 예측조사 결과를 산출할 수 있고, 조사결과의 신뢰성을 검증할 수 있기 때문이다.

둘째, 여론조사기관에 대한 객관적 평가의 필요성이다. 여론조사기관은 제시한 데이터에 근거해 평가받고 시장에서 신뢰를 형성할 수 있어야 한다. 미국의 경우, 전문가집단이 여론조사 기관 예측치 정확도를 평가해 발표해 자연스럽게 경쟁을 유도한다. 대다수 조사기관은 자신들만의 다양한 방법과 변수를 활용해 신뢰성과 정확도를 향상하려는 노력을 기울이고 있다. 반면, 한국의 조사기관은 인구 구성에 따른 가중치 부여에 머물러 있다. 중앙선거관리위원회에서 전국 수준 선거가 치러진 후 가장 신뢰할 수 있는 여론조사기관을 선정해 수상하는 것을 적극적으로 고려해 보아야 한다.

셋째, 횡단면 차원에서 이루어지는 정기조사 외에 별도의 패널조사를 통해 비응답층(응답 유보층)의 행태를 이해할 수 있는 자체 판별모형 구축 노력을 기울여야 한다. 본 연구 결과에 따르면, 정서적 양극화(affective polarization)가 심화되는 과정에서 이를 측정할 수 있는 문항(후보 및 정당 호감도, 정당일체감, 사회적 압력)을 개별 조사에 포함하는 것은 최종 선거예측에 도움을 줄 것으로 보인다.

넷째, 조사기관 간 치열한 경쟁은 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 특히, 사전선거제도가 활성화된 현재 ‘깜깜이 기간’을 만드는 보도 및 공표금지 기간을 6일에서 2일까지 대폭 단축하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 사실 중앙선거관리위원회도 기간 단축에 긍정적이며, 이에 관한 개정의견을 제시하였다. 국회가 정상화되어 원구성이 완결되면, 하루빨리 정치개혁특별위원회를 구성하여 이를 다루어야 할 것이다.

다섯째, 한국 선거여론조사에서 그 공신력을 한 단계 올려준 것으로 평가받는 가상번호의 이용은, 이번 지방선거여론조사에서 상당한 한계를 노정하였다. 지방선거여론조사의 특성상 정해진 선거구에 타겟팅이 가능한 방식의 선거여론조사를 위해서 가상번호의 이용은 필수적인데, 선거구별로 타겟팅이 된 물량공세가 특징이었던 이번 지방선거에서 가상번호를 이용한 조사들의 응답률은 선거 막바지로 갈수록, 특히 선거여론조사 마지막 며칠 사이에 급락하는 모습을 보여주었다. 통신 3사를 통해 제공받는 사용자 리스트가 선거여론조사의 무한한 자원이 아니라 언제든지 고갈될 수 있다는 사실을 보여준 것이다. 지나치게 많이 진행되는 선거여론조사의 빈도를 획기적으로 줄일 정책적 해결방안이 절실히 보인다. 조사의뢰자들이나 조사회사들이 자원을 풀링(pooling)하여 현재보다는 더 나은 품질의 덜 빈번한 조사들이 이루어지게 할 방법이 전혀 없는 것은 아닐 것이다. 방송 3사가 자원을 풀링하는 선거 출구조사를 생각하면, 선거여론조사 품질의 향상을 위해서 반드시 불가능한 대안은 아니라는 판단이다.

# 12

## 선거여론조사의 쟁점과 제안: 제20대 대선과 제8회 지선

### 〈제 20대 대통령 선거〉

#### I 서론

한국 정치에서 선거여론조사가 가지는 의미는 크다. 여론조사가 단순히 민심을 파악하는 도구에 그치지 않는다. 제20대 대통령 선거에서 유력 정당의 후보 선정에 여론조사결과가 반영되었고, 경선과정에서 대세론을 만들어내기도 했으며, 야권 후보 단일화의 방식으로 제기되기도 했다. 그러나 수많은 여론조사가 시행되었으나 조사방식에 따라 상이한 결과가 나타나기도 해 유권자들에게 후보 선택에 필요한 정보를 제공한다고 보다 민심이 무엇인가에 대한 혼란을 오히려 가중시켰다는 비판에 직면했다.

본 연구는 제20대 대통령 선거 과정에서 나타난 쟁점에 대한 분석과 이에 대한 대안을 제시하고자 한다. 우선 조사방식에 따라 다르게 나타난 결과를 둘러싼 쟁점을 분석할 것이다. 그간 휴대전화 가상번호 사용과 가중값 배율 허용 범위 축소 등 개선 노력에도 불구하고 비교적 여론조사가 수월한 대통령 선거에서도 조사방식에 따라 다른 조사결과가 나타났다. 이에 선거여론조사에서 나타나는 편향(bias)을 측정하고, 그 원인을 추적해 볼 것이다. 그리고 편향에 따른 자의적 해석을 피하기 위한 대안으로 시행된 선거여론조사 결합(polling aggregation)의 현황과 개선방안도 다루고자 한다. 또한, 유력 후보에 대한 호감도가 낮지만, 정서적으로 양대 진영으로 나뉘어 있는 상태에서 응답을 유보하는 응답자의 최종 선택을 대선 기간 이루어진 패널조사 결과를 활용해 분석해 볼 것이다. 이는 향후 선거여론조사 결과에 기반을 둔 선거결과예측을 위한 응답 유보층의 선택 판별모형 구성에 기여하리라 기대한다.

## II 선거여론조사의 문제점

### 1. 대선후보 선정과정에서 드러난 문제점

제20대 대선 과정에서 유독 여론조사 결과에 대한 논쟁이 컸다. 특히, 여야의 대선후보 선정과정부터 여론조사에 대한 논란이 커졌다. 이는 여론조사를 통해 ‘대세론’이 형성되면, 경선을 쉽게 이끌어갈 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 국민여론조사 결과를 반영하는 국민의회 경선에서는 더 논란이 많았다. 특히, 야권 대선후보 적합도에서 크게 앞섰던 윤석열 후보를 추월하는 홍준표 후보 지지율 상승을 두고 역선택 논란이 커졌다.<sup>2)</sup>

〈표 1〉은 국민의힘 대선 후보 경선과정에서 드러난 여론조사의 문제점을 그대로 보여준다. 최종 후보 선정을 앞두고 당내 경쟁이 극에 달했던 2021년 10월에 완전히 상반된 두 조사결과가 공표됐다.

〈표 1〉 국민의힘 대선 후보 경선과정에서 상반된 여론조사 결과 비교

	조사1	조사2
조사기간	2021.10.25. ~ 26	2021.10.22.~23
조사기관	한국갤럽	여론조사공정
의뢰기관	머니투데이	데일리안
조사방법	전화면접	ARS
유무선 비율	무선면접 87.4%, 유선면접 12.6%	무선 100%
응답률	17.6%	5.1%
가상번호	사용	미사용
표본크기	1008명	1002명
가중치 부여 방식	셀가중	립가중
가상대결 1	이재명 41.9% vs. 홍준표 39.3% (+2.6%포인트)	이재명 35.3% vs. 홍준표 50.9% (-15.6%포인트)
가상대결 2	이재명 45.8% vs. 윤석열 35.7% (+10.1%포인트)	이재명 39.1% vs. 윤석열 45.9% (-6.4%포인트)
가상대결 3	이재명 45.8% vs. 원희룡 30.5% (+15.3%포인트)	이재명 39.3% vs. 원희룡 44.4% (-5.1%포인트)
가상대결 4	이재명 41.6% vs. 유승민 28.5% (+13.1%포인트)	이재명 39.9% vs. 유승민 37.4% (+2.5%포인트)

두 조사결과 중 어떤 것이 당시 민심을 더 잘 반영했을까? ARS(Automatic Response System) 기반 여론조사에 대한 비판론은 차치하고 일반적인 여론조사 품질 기준에서

1) “실패한 ‘이재명 대세론’, 이낙연 지지율 반등…與 대선경선 판도 바뀌나” (조선비즈 2021년 7월 13일자).

2) “윤석열 야권지지층서도 독주 흔들…홍준표 역선택 논란은 여전”(한겨레 2021년 9월 9일 자).

판단한다면, 조사2보다는 조사1에 더 신뢰를 보낼 것이다.<sup>3)</sup> 조사1은 뚜렷하게 더 높은 응답률(조사1 17.6% vs. 조사2 5.1%) 외에도 유선전화 사용함으로써 고연령층 중 알뜰폰 사용자를 표본에 포함할 수 있고, 무선전화 조사의 경우 가상번호를 사용함으로써 표본 대표성에서의 향상을 기대할 수 있다. 가중치 부여 방식에서도 림가중(rim weighting)보다는 신뢰도가 높다는 셀가중(cell weighting)을 사용하고 있다. 이러한 비교 우위에 근거해 조사2보다 조사1이 실제 민심을 더 잘 반영했으리라 판단하는 것이 합리적인 것이다.

그러나 ARS 조사결과가 면접조사 결과와 크게 다르지 않다는 해외 연구 결과도 있다(Brick 2011, Cumming 1990, Kennedy 2018). 또한, ARS조사라 하더라도 사전에 면접원조사가 있다면, 사후 ARS조사가 그렇지 않은 ARS 조사보다 정확해진다는 것을 밝힌 연구도 있다(Clinton and Rogers 2013).<sup>4)</sup> 이처럼 ARS 조사 자체를 열등한 조사라고 단정하기보다는 어느 면에서 한계를 드러내는지 점검하고 조사결과와 맥락에 대한 객관적인 평가가 필요하다.

문제는 후보 지지자들은 물론이고 정당이 이해관계자로서 조사결과에 객관적이기 어렵다는 점이다. 이들은 최소 기준을 통과해 공표된 여론조사 결과 가운데 자신에게 유리한 결과를 부각하고, 자신에게 불리한 결과에 불신을 표명한다. 이는 지지자들도 마찬가지이다. <표 1>의 상반된 조사결과는 정치적으로 큰 의미를 지닌다. 특히, 선거에서 승리하는 것을 표방하는 정당으로서는 최종 후보 선정에 적지 않은 영향을 받을 수밖에 없다. 즉 두 개의 여론조사 결과 중 어느 것을 더 신뢰하느냐에 따라 정당의 후보 선택의 방향이 달라질 수도 있다. 예를 들어, 조사1을 더 신뢰할 경우 이재명 후보와 실질적으로 차이가 있다고 보기 어려운(즉 지지율 차이가 통계적으로 유의하지 않은) 홍준표 후보가 선거에서 승리할 가능성을 가장 높일 수 있는 합리적 선택이 될 것이다. 반면, 조사2를 더 신뢰할 경우 홍준표 후보가 대선에서 승리할 가능성이 가장 큰 후보라고 볼 수 있으나, 윤석열 후보 역시 선거에서 승리할 수 있는 카드로 여길 수 있다. 이렇게 볼 때, 윤석열 후보를 지지하는 당원뿐만 아니라 정권교체 필요성을 느끼며 윤석열 후보에 호감을 지닌 유권자에게 조사2 결과는 매우 중요한 의미를 지닌다.

조사기관 역시 객관적이기 어렵다. 이들은 자신이 수행한 조사결과에 부정적인 의견을 표명하지 않는다. 자신의 조사방법을 부인하는 셈이기 때 때문이다. <표 1>처럼 극단

3) 한국선거여론조사의 표준인 할당표집(quota sampling)은 대표성을 지닌 표본을 추출하기 어렵다는 점에서 미국에서 정치적으로 중요한 여론조사에서는 사용되지 않는다(Brick 2011, p. 883). 특히, 할당표집이 ARS 조사방식과 결합하면, 응답률 등 조사품질은 더 떨어질 수 있다. 정치적으로 의견이 강하지 않은 사람의 경우 기계음에 응답하기를 꺼릴 수도 있고, 미안한 마음 들지 않고 중도에 전화를 끊을 수도 있기 때문이다.

4) 전화여론조사가 아닌 온라인 조사의 경우 비면접원조사도 절삭평균(trimmed means)을 사용해 이상값의 영향력을 통제하면, 면접원조사만큼 신뢰성을 가진다는 최근 국내 연구 결과도 있다(조성겸 외 2021).



적으로 다르게 나타나는 결과는 ‘조사기관효과’(house effect) 때문일 수 있다. 같은 주제로 조사하더라도 여론조사기관의 성향이나 조사방법에 따라 각각 다른 결과를 보일 수 있다는 것이다. 결국, 여론조사기관에 따라 우위를 보이는 후보가 달라질 수 있으므로, 해당 기관의 과거 조사결과에서의 경향성을 확인하는 과정이 필요하다는 주장이 제기된다(박종희 2013, 송병권 2019).

## 2. 양당 후보 선정 후 드러난 문제점

양대 정당이 대선 후보를 선정한 이후에도 선거여론조사에 대한 논란을 계속되었다. ARS 조사와 면접조사 간 결과에서의 차이가 선거여론조사의 핵심 쟁점이었다. 2021년부터 2022년 초까지 일반적으로 전화면접조사에서는 이재명 후보가, ARS 조사에서는 윤석열 후보가 유리한 경향을 보였다. 2017년 대선 이후 계속된 보수 정당의 패배로 ‘샤이보수’가 존재할 수 있다는 분석이 있다. 면접조사에서 보수 후보 지지를 밝히기 꺼리는 보수 지지층은 기계음에 반응하는 ARS 조사에서는 더 솔직하게 자신의 속내를 드러낼 수 있다는 것이다.

그러나 2022년 2월 중순 이후 조사방식에 따른 유희리에서 다른 경향성이 드러났다. 2월 14일에서 16일에 시행된 전국지표조사(National Barometer Survey, NBS) 결과에서 윤석열 후보는 40%, 이재명 후보는 31%의 지지율을 보였다. 전국지표조사는 국내 전화 기반 조사 가운데 가장 바람직한 표본추출 방식을 사용하는 것으로 알려졌다.<sup>5)</sup>

반면, ARS 방식을 사용한 한국사회여론조사연구소(KSOI) 조사에서 이재명 후보는 43.7%의 지지를 얻어 42.2%를 얻은 윤석열 후보를 오차범위 내에서 앞섰다. 그러나 같은 날 조사한 면접방식의 한국리서치 조사에서 이재명 후보는 36.9%를 얻어 42.4%를 얻은 윤석열 후보에 크게 뒤졌다.

조사방법별 결과에 대한 논란이 일자 한국사회여론연구소(KSOI)는 흥미로운 실험을 진행했다. 공표 금지 기간 전 마지막 조사(D-6)에서 같은 설문지로 전화면접과 ARS를 동시에 시행해 결과를 확인하는 것이었다. 무선 100%, 휴대전화 가상번호를 사용하여 진행했고, 가중값 부여 방식 역시 둘 다 셀가중을 사용하였다. 그 결과는 <표 2>에 정리되어 있다.

5) 단순임의추출의 한계를 극복하기 위해 처음으로 층화표본추출법을 도입한 선거여론조사이다. 케이스탯리서치의 하동균 상무는 5회 이상 재전화(call-back)와 3일간 조사를 통해 일정 수준 이상의 응답률을 얻고, 휴대전화 가상번호를 사용해 층화확률추출하여 전화면접조사의 수준을 높였다고 자평했다 (『주간경향』2022년 3월 14일 자).

〈표 2〉 한국사회여론조사연구소(KSOI) 실험 비교

	전화면접 방식	ARS 방식
조사기간	2022.2.25. ~ 26.	2022.2.25. ~ 26.
의뢰기관	TBS	TBS
조사방법	전화면접	ARS
유무선 비율	무선 100%	무선 100%
응답률	17.1%	9.4%
가상번호	사용	사용
표본크기	1005	1000
조사시간	18시간	9시간
가중값 부여	셀가중	셀가중
지지율	이재명 43.8% vs. 윤석열 36.1% (+7.7%포인트)	이재명 43.8% vs. 윤석열 45.0% (-1.2%포인트)

조사결과 조사방법에 따른 특성은 확인할 수 있었다. 전화면접조사에서 응답률이 더 높았고, 조사시간도 두 배 더 걸렸다. 흥미롭게도 전화면접조사에서는 이재명 후보(43.8%)가 윤석열 후보(36.1%)를 오차범위 밖에서 앞섰다. 반면, ARS 조사에서는 이재명 후보(43.2%)와 윤석열 후보(45.0%)가 오차범위 내에서 접전을 펼치는 것으로 나타났다. 결국, 이 결과는 다른 조건이 통제되었을 때 ARS 조사에서는 윤석열 후보가, 면접 조사에서는 이재명 후보가 유리하다는 통념을 뒷받침하였다.

### III. 여론조사 편향성

#### 1. 여론조사 편향성 측정: 척도 A

본 보고서는 선거여론조사의 편향성 측정을 위해 최종 후보 등록일 2022년 2월 14일 이후 선거여론조사 보도 및 공표 금지 기간(3월 3일 이후)까지 전국 단위 선거여론조사 79건을 분석한다. 편향성을 비교하는 방법으로 마틴 외(Martin et al. 2005)가 제시한 척도 A를 활용하였다. 이미 다수의 국내 연구자들이 이 척도를 활용해 선거여론조사의 편향성을 비교 분석하였다(곽은선·김영원 2022, 김영원·윤지혜 2016, 김영원·황다솜 2014). 구체적인 수식은 아래와 같다.

$$A = \log \left( \frac{y/l}{Y/L} \right)$$

여기서  $y$ 와  $Y$ 는 윤석열,  $L$ 과  $L$ 은 각각 이재명의 여론조사 예측 득표율과 실제 득표율을 나타낸다. 만약 윤석열 후보와 이재명 후보의 예측 득표율과 실제 득표율이 같은 경우  $A=0$ 이 되며, 윤석열 후보의 예측 득표율이 과대 추정되면  $A > 0$ , 이재명 후보의 예측 득표율이 과대 추정되면  $A < 0$ 이 된다.  $A$ 가 0에서 멀어질수록 해당 여론조사의 예측에 편향이 있음을 의미한다.

다만 이 척도로 편향을 측정하기 위해서 고려해야 할 점이 있다. 첫째, 양대 정당 후보 중심의 경쟁을 했고, 선거가 임박하면 조사결과는 최종 선거 결과(양대 정당 후보 득표율)에 근접하리라는 가정이다. 둘째, 안철수 후보 지지자와 무응답층이 선거에 참여할 경우 양대 후보 지지로 임의(random)로 나뉠리라는 가정이다. 즉 보도 및 공표 금지 기간에 발생한 보수 후보 단일화의 효과는 무시할 수 있다는 것이다.<sup>6)</sup> <표 3>은 최종 후보 등록일인 2022년 2월 14일 다음 날부터 선거 이전까지 시행된 총 79건의 선거여론조사를 대상으로 한 편향척도  $A$  관련 정보를 정리한 것이다.<sup>7)</sup>

<표 3> 조사방법별 선거여론조사 편향성(A): 2022년 2월 15일 이후 조사

	평균(A)	표준편차	$n+$	$n-$	편향비율
전체 (n=79)	0.0632	0.0848	23	3	32.9%
ARS (n=37)	0.0783	0.0976	8	0	21.6%
면접 (n=33)	0.0693	0.0548	13	1	42.4%

주: 기타 및 혼합(면접/ARS) 방식은 개별 분석에서 제외함.

척도  $A$ 의 평균(A)은 0.0632이고, 표준편차는 0.0848로 나타났다. 통계적으로 유의한 오차를 편향(bias)으로 볼 때, 95% 신뢰수준에서 오차한계를 넘어서는 척도  $A$  값을 갖는 선거여론조사 건수를 확인해 보았다.<sup>8)</sup> <표 3>에서 나타나듯, 전체 대상 조사 가운데 26건의 조사에서 일정 수준 이상의 편향을 확인할 수 있었다. 이 가운데 양의 편향( $n+$ ), 즉 윤석열 후보에게 더 편향적인 조사가 23건이 있었고, 음의 편향( $n-$ ), 즉 이재명 후보에게 더 편향적인 결과는 3건인 것으로 확인되었다. 총 편향비율은 32.9%로 절대 낮지 않으며, 그 가운데 다수의 조사(=88.5%)는 윤석열 후보에게 더 유리한 결과를 냈다.

조사방법 가운데 기타 조사(ARS 조사와 면접방식이 혼합된 조사, 인터넷조사)를 제외한 면접조사와 ARS 조사를 살펴보면, 편향비율에서 면접조사(42.4%)가 ARS 조사

6) 이와 관련해 이번 대통령 선거가 이전 대선과는 다른 점을 상기할 필요가 있다. 양대 정당 후보가 결정된 후 두 후보의 지지를 추세는 선거일까지 서로 엇치락뒤치락했다. 최종 득표율 차이(0.73%p)가 미미하다는 점에서 양대 정당 후보는 여론조사 비응답 투표자 가운데 실제로 반반의 확률로(random) 지지를 얻었으리라 가정할 수 있다.  
 7) 선거가 임박했다는 구체적 기준을 정하기는 어렵다. 이에 최종적으로 대선 경쟁 후보가 정해지는 후보등록 마감일인 2022년 2월 14일을 기준으로 삼았다.  
 8) 오차한계를 구하기 위한 표준오차는 마틴 외(Martin et al. 2005)가 제시한 수식 이외에도 잭나이프(jackknife) 방식을 사용하여 구하였다. 두 추정치 간 실질적 차이는 없었다.

(21.6%)보다 더 높은 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과에는 몇 가지 가능성이 존재한다. 첫째, 정치적 의견이 강한 유권자(politically opinionated voters)로 표본이 구성된 ARS 조사보다 비응답층이 상대적으로 표본에 많이 포함된 면접조사의 특성이 반영됐을 가능성이 있다. 즉 선거가 임박할수록 비응답층은 줄어들 것으로 기대할 수 있는데, 그러한 특징이 만들어내는 불확실성이 면접조사보다 ARS 조사에서 더 적을 수 있다.

둘째, 정서적 양극화(affective polarization)와 선거여론조사 공표 이후 후보 단일화가 이루어진 이번 선거의 독특성에 기인하는 것일 수 있다. 대선 후보등록 이후 줄곧 우위를 지키던 윤석열 후보는 막판 안철수 후보와의 단일화에도 불구하고 최종적으로는 0.73%포인트 차이로 가까스로 승리했다. 역대 대선 중 가장 접전으로 치러진 선거였다. 후보 선정 이후 윤석열 후보에게 ARS 조사는 줄곧 유리한 결과를 보였다. 안철수 후보와의 단일화 이전에 보수적 혹은 정권교체를 원하는 유권자들이 윤석열 후보 지지에 이미 반영되었고, 이는 ARS 조사에서 더 뚜렷했을 수 있다. 따라서 ARS 조사에서 선거 막판 윤석열 후보 지지 변화 폭은 미미했을 수 있다. 반면, 이재명 후보 지지자들 가운데 적지 않은 비율의 청년 여성층은 늦은 결정자들(late deciders)이었는데, 이들은 선거 막판까지 면접조사에서는 이재명 지지를 표명하지 않았을 수 있다. 바꿔 말하면, 이재명 지지 역시 면접조사보다는 ARS조사에서 정치적 의견이 강한 사람들에 의해 대신 반영됐을 수 있다. 이러한 가설이 맞다면, 이재명 후보 지지세는 면접조사에서보다 ARS 조사에서 더 가파르게 상승했을 것이다. 이 가능성은 뒤에 선거여론조사 결합 부분에서 추이를 통해 확인해 볼 수 있다.

위의 결과를 ARS 조사가 면접원 조사보다 편향이 적다는 것으로 오독해서는 안 된다. 오히려 위의 결과는 편향척도  $A$ 의 한계를 뚜렷하게 보여주는 것으로 볼 수 있다. 즉 이 척도가 선거일에 일정 수준 가까워지면 여론조사 결과가 실제 선거 결과에 가까울 것이라는 가정은 지나치게 강하다는 것이다. 이번 대선처럼 주요 후보의 지지율 등락이 뚜렷하고, 선거일로 가까워질수록 두 후보 지지율이 격차가 줄어들거나 보도 및 공표금지 기간에서의 역동성이 감지되는 상황에서는 편향척도로서 적실성이 떨어질 수 있다는 점이다.<sup>9)</sup> 결국, 지나치게 강한 가정(strong assumption)에 기반을 둔 편향척도  $A$ 에 의존하기보다 이를 대체할 수 있는 적절한 척도의 개발이 필요성을 보여주는 결과로 이해해야 할 것이다.

9) 이러한 우려는 분석 대상 기간을 3개월까지 확대했을 때 다시 ARS 조사에서 편향성이 더 크게 나타나는 것을 통해 쉽게 확인할 수 있다.

## 2. 편향성 설명

선거여론조사의 편향성 문제의 해결은 편향성과 연계된 것들을 규명하는 것으로부터 시작한다. 그렇다면 측정된 편향 수준(척도  $A$ )은 무엇과 연계되는가? 이를 밝히기 위해 편향척도를 종속변수로, 전화여론조사 품질 관련 변수(가중값 배율, 응답률, 조사시간) 및 조사방법 특성 관련 변수(가중치 부여 방식, 휴대전화 가상번호 활용 수준, 조사방법, 조사기관 안정성으로서의 최근 등록 여부)를 설명변수 한 회귀분석을 시행하였다.

할당표본 기반의 설문조사에서 유념해야 할 변수는 층별 가중값 배율(=목표할당 인원/실제 조사 인원)이다. 2000년대 이후 민심을 제대로 반영하지 못한 선거여론조사에 대한 비판이 늘자 중앙선거관리위원회는 선거여론조사 심의위원회를 만들어 여론조사 방식에 대한 규제책을 마련하였다. 그 일환의 하나가 2017년 이후 조사기관에 대한 등록제 시행이었다. 또한, 여론조사 결과를 보도 및 공표하기 위해서는 엄격한 요구사항을 지키도록 했다. 조사결과를 보도 및 공표하기 위한 성별·연령별·지역별 가중값 배율 범위(0.7~1.5)를 계속 축소하고 있다.

선행연구에 따르면, 면접조사의 경우 대체로 가중값 배율이 1에 가깝고, 그 편차도 크지 않아 가중값 배율과 관련해 큰 문제가 없는 것으로 평가한다. 문제는 여성 청년층(특히, 18~29세) 연령층을 ARS로 조사할 때 발생한다(구본상 2017a). 가중값 배율 범위 개정에도 불구하고 ARS 방식의 선거여론조사에 여성, 특히 젊은 연령층의 가중값 배율은 상한에 몰려있다. 따라서 조사결과의 편향성을 파악할 때에 연령대별 가중값 배율, 성별 가중값 배율, 그리고 그들 간 상호작용을 고려해야 한다.

조사품질과 관련된 변수 가운데 가장 대표적인 것이 응답률이다. 현재 한국에서 통상적으로 사용되고 있는 응답률은 실제로 협조율이다. 접촉률과 협조율을 곱한 값이 국제기준(AAPOR)에서 규정하는 응답률이다. 응답률의 정확한 최소 기준에 관한 규정은 없으나 응답률이 지나치게 낮은 경우 표본 대표성에서 문제, 그에 따른 편향이 발생할 가능성이 크다.

가중치 부여 방식도 고려해야 한다. 적지 않은 조사기관이 채택하는 림가중(rim weighting) 방식에 대한 문제 제기가 있다. 성별·연령별·지역별 할당표집에서 해당 셀이 다 차면 표집은 종료된다. 만약 셀가중(cell weighting)을 채택한 연구에서 하루에 끝내야 할 조사에서 특정한 셀(예: 20대 수도권 여성)을 채우지 못해 허용 가중값 배율 범위를 벗어나면, 다음날 그 셀을 채우기 위해 표집을 계속해야 한다. 반면, 림가중 방식을 채택하면, 거기서 끝내고 몇 번의 가중치를 줘 표집을 종료할 수 있다. 예를 들어, 현재 18~29세 응답률이 낮은 것은 전화면접이나 ARS 조사나 마찬가지이지만, 림가중을 적용해 표집을 끝내면 그다음 날 인건비를 또 지출할 필요가 없다. 이처럼 편의성,

비용 절감 등의 장점으로 인해 적지 않은 조사기관은 여전히 립가중을 사용하고 있다.<sup>10)</sup>

휴대전화 가상번호 사용 여부, 조사시간도 조사품질 향상과 연계되었다고 볼 수 있다. 휴대전화 가상번호를 사용하면, 회선 사용료 등으로 인해 비용은 상승하지만, 표본 대표성 측면에서 긍정적이라는 평가가 있다(곽은선·김영원 2022). 조사시간 역시 조사품질과 정(+)의 상관관계에 있으리라 예상할 수 있다.<sup>11)</sup> 할당표집에서 해당 전화를 사람이 전화를 받지 않으면, 계속 리콜을 해야 하지만, 현장에서는 그렇지 못하다.

국회의원 선거구와는 달리 대통령 선거는 전국을 선거구로 하고 있다. 최근 중앙선거여론조사심의위원회는 무선비율 60% 이상을 권고하고 있다. 다수의 조사기관이 이를 잘 지키고 있으나 간혹 유선 비율을 통상적인 기준 이상 설정한 조사도 있다. 그런 조사 결과는 편향이 발생할 가능성이 크다고 판단할 수 있다.

가중값 배율과 편향성 간 관계를 엄밀하게 검증하기 위해서 여론조사 방법을 통제해야 한다. 크게는 ARS 조사, 면접조사, ARS와 면접조사를 혼합한 조사, 그리고 온라인 조사 등을 포함한 기타 조사로 나누어 볼 수 있다. 전화면접조사의 경우 ‘모름’ 혹은 ‘지지 후보 없음’을 택하는 비율이 높게 잡힌다. 반면, ARS 조사의 경우 그 비율이 상대적으로 낮게 나타난다. 이는 통상적으로 ARS 조사에는 응답을 유보한 계층이 빠지는 경향 때문이다. 여론조사는 선거만 하는 것이 아니다. 예컨대 정부 정책에 대한 찬반 의견을 조사할 때 유보층이 빠져버리고 정치적 의견이 강한 계층의 의견만 반영된다면, 결과적으로 왜곡된 결론에 도달할 것이다.

마지막으로 조사기관 등록 시기 효과를 고려할 것이다. <표 4>는 2017년 5월부터 시행한 등록제 운영현황을 정리한 것이다. 일정 수준 이상의 조사 역량을 갖춘 조사기관만이 조사를 수행하는 것을 목표로 여론조사기관 등록제를 시행했다. 그러나 조사에 필요한 장비를 갖추고 해당 자격증을 가진 사람을 고용하면, 누구든 ARS 방식 여론조사기관을 설립할 수 있다. 등록제에도 불구하고 여전히 낮은 진입장벽은 여론조사기관의 난립, 그리고 여론조사 자체에 관한 신뢰를 감소시킬 수 있다.<sup>12)</sup> 2022년에는 대통령 선거, 지방선거를 앞두고 신규등록 기간 수가 늘었다. 선거가 없었던 2019년에만 신규등록이

10) 립가중의 경우, 세부통계는 오독의 가능성을 높인다. 즉 립가중 방식으로 가중치를 준 데이터를 가지고 세부 데이터를 부여한 립가중 조사결과를 사용할 수는 없다. 예컨대, 호남 20대 남자가 선호하는 후보 성향을 읽는데, 다른 지역의 20대 남자 결과로 가중치를 부여한 립가중 조사결과를 사용하는 것은 적절하지 않다.

11) 한국의 경우 표본 1개당 가격이 미국 등과 비교해 훨씬 낮다는 것도 문제지만, 의뢰기관이 충분히 조사할 시간을 주지 않는 것이 더 큰 문제이다.

12) 2018년 4월 24일 중앙선거여론조사심의위원회에 등록된 여론조사공정(주)은 총 108건의 보도공표용 선거여론조사를 시행하였다. 이 기관은 ARS 기반 조사를 시행하고, 유선 ARS 조사를 혼합해 조사하기도 하며, 타 조사기관보다 유선 ARS 조사 비율이 높다는 특성을 보인다. 의뢰기관은 대부분이 보수 매체(데일리안, 펜앤드마이크(정규재TV), 대한민국바로세우기운동본부, 자유일보, 미디어디펜스 등)이다.

7개로 가장 적은 상승을 보였다. 신규등록 조사기관일수록 편향성이 더 클 수 있고, 이를 검증해 보겠다.

〈표 4〉 조사기관 등록 현황

	2016 국선 (등록제 시행 전)	2017. 5. 9. (등록제 시행일)	2017. 12. 31.	2018. 12. 31.	2019. 12. 31.	2020. 12. 31.	2021. 12. 31.
신규등록 (A)	186	27	33	22	7	11	14
등록취소 (B)		0	0	3	7	11	9
증감 (A-B)		0	0	19	0	0	5
누계		27	60	79	79	79	84

출처: 중앙선거여론조사심의위원회 (<https://www.nesdc.go.kr/portal/content/onvy/inttReg.do>).

〈표 5〉는 편향척도 A를 종속변수로 하는 회귀모형 결과를 보여준다. A가 실제 선거에서의 득표율과 여론조사 결과 간 차이를 측정한다는 점에서 선거가 임박한 상황에서의 척도 A는 여론조사 결과의 편향성을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 그런 의미에서  $A > 0$ 이면 윤석열 후보에게 유리한 결과를,  $A < 0$ 이면 이재명 후보가 유리한 결과를 얻었음을 의미한다.

〈표 5〉 여론조사의 편향성에 대한 회귀분석

	종속변수 = 편향척도 A	
	Coef. (SE)	Coef. (SE)
가중값배율: 남성	-2.613 <sup>***</sup> (0.607)	-2.018 <sup>***</sup> (0.593)
가중값배율: 여성	-3.209 <sup>**</sup> (1.035)	-4.007 <sup>**</sup> (1.007)
가중값배율: 18~29세	-1.469 <sup>*</sup> (0.691)	-2.452 <sup>***</sup> (0.693)
가중값배율: 30대	-0.106 (0.086)	-0.127 (0.093)
가중값배율: 40대	0.143 (0.100)	0.266 <sup>**</sup> (0.100)
가중값배율: 50대	-0.140 (0.122)	-0.261 <sup>*</sup> (0.120)
가중값배율: 60대	-0.006 (0.018)	-0.016 (0.019)
가중값배율: 여성*20대	1.295 <sup>*</sup> (0.633)	2.119 <sup>***</sup> (0.631)
응답률	-0.004 <sup>***</sup> (0.001)	0.000 (0.001)
가중치 부여방식(셀가중=1)	-0.066 <sup>***</sup> (0.020)	-0.024 (0.023)
휴대전화 가상번호	-	-0.084 <sup>***</sup> (0.024)
조사시간(시)	-	-0.003 <sup>*</sup> (0.001)
조사방법: 기타	-	-0.239 <sup>*</sup> (0.099)
조사방법: 면접	-	-0.060 <sup>*</sup> (0.028)

	종속변수 = 편향척도 A	
	Coef. (SE)	Coef. (SE)
조사방법: 혼합	-	-0.008 (0.035)
2021년 등록여부	-	0.034 (0.031)
상수	6.210*** (1.601)	6.684* (1.538)
관측치	360	360
Adj. R <sup>2</sup>	0.18	0.26

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

첫째, 다른 조건이 같다는 조건에서 남성이건 여성이건 가중값 배율이 높아질수록(즉 표본에 적게 포함될수록) 편향척도 A의 값은 감소한다.

둘째, 연령대별 가중값 배율과의 연관성이다. 20대 가중값 배율이 높을수록(즉 20대가 표본 내에서 차지하는 비율이 낮을수록) 편향척도 A의 값은 감소한다. 40대 가중값 배율이 높을수록(즉 40대가 표본 내에서 차지하는 비율이 줄어들수록) A의 값은 증가한다. 즉 실제로도 윤석열에게 유리한 결과가 나타난다. 이는 40대가 가장 진보적이면서 문재인 정부의 강한 지지층으로 민주당 지지세가 강하다는 특징과 결부해 이해할 수 있다. 반면, 50대 가중값 배율이 높을수록(즉 50대가 표본 내에서 차지하는 비율이 낮을수록) 편향척도 A의 값은 감소한다.<sup>13)</sup>

셋째, 성별·연령대별 가중값 배율 간 상호작용과 편향척도 A와의 연관성이다. 여성 가중값 배율과 20대 가중값 배율의 상호작용항(interaction term)은 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉 20대 여성 응답자 비율이 낮을수록 A 값은 증가하는 것으로 나타났다.

넷째, 선거여론조사 품질과 관련한 변수 중 휴대전화 가상번호 사용 여부, 조사방법, 최근 급조된 조사기관(2021년 이후)에 의해 시행된 조사 여부, 조사에 걸린 시간이다. 우선 ARS 방식과 비교해 인터넷 등 다양한 여론조사를 사용할 때, A 값은 감소한다. 마찬가지로 ARS 면접방식과 비교해 면접방식을 사용할 때 A 값은 감소한다.

다섯째, 무선전화 조사 시 가상번호를 사용했을수록, 그리고 조사에 걸린 시간이 충분할수록 A 값은 줄어든다. 즉 조사품질이 개선될수록 윤석열 후보 편향성인 A 값은 감소

13) 가중값 배율이 높다는 것을 인구비율에 따른 할당을 충실히 채우지 못했다고 이해하면, 위의 결과가 잘 이해되지 않을 수 있다. 그러나 가중값 배율은 1을 기준으로 평가해야 하며, 특정 층(strata) 가중값 배율이 1보다 클 때 그 층이 과대표집되어 문제가 될 수 있다. 반면, 가중값 배율이 1보다 작으면 과대표집되는 것을 의미하며 그 층 자체 추정에는 문제가 되지 않는다. 그러나 현행 기준에서 특정 층(strata)이 과대표집되면, 다른 층은 자연스럽게 과대표집되게 된다. 또한, 편향 척도 A는 0에 가까울수록 편향성이 적다는 것을 의미하는 것으로 양수(윤석열 편향)나 음수(이재명 편향) 모두 편향성이 있는 것으로 이해해야 한다. 마지막으로 선형회귀분석의 회귀계수 해석은 “다른 조건이 동일하다는 전제하에” 이루어진다. 따라서 위의 결과는 남성, 여성, 20대, 40대, 50대 가운데 어느 한 층이 과대표집되면, 편향이 발생하는 것으로 해석해야 한다.



하였다고 정리할 수 있다.

#### IV. 선거여론조사의 올바른 이해와 결과 예측

##### 1. 선거 특성의 고려

여론조사를 활용한 선거결과 예측은 선거 종류에 따라 달라질 수 있다. <표 6>은 선거 종류에 따라 선거구 수, 유권자 관심 수준, 여론조사 시행 횟수, 실제 결과와의 차이 등 선거여론조사의 특징을 보여준다(Koo 2020, p. 207).

국회의원 선거와 비교할 때 대통령 선거는 여론조사를 활용한 결과 예측이 수월한데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, <표 6>에서 보여주듯, 큰 모집단(전국)을 대상으로 표본을 추출한다. 전화 접촉으로 이루어지는 대다수 선거여론조사에서 해당 모집단에 접근하는 것은 모집단이 클수록 수월하다.

둘째, 유권자들은 대통령 선거에 관심이 많아서 여론조사도 빈번하게 시행되어 많은 관찰 데이터 (data points)가 생성된다. 반면, 국회의원 선거의 경우 유권자의 관심도는 선거가 치러지는 해의 상황에 영향을 받게 되는데, 이를 선거해 효과(year-specific effect)라고 한다.

셋째, 유권자들의 높은 관심으로 인해 응답에서의 무응답/지지 후보 없음/모름 비율이 다른 선거와 비교해 낮게 나타난다. 무응답/지지 후보 없음/모름 비율이 높아지면, 후보 지지율 추세 판단은 부정확해질 수밖에 없다.

넷째, 대선에서의 높은 여론조사 빈도는 다양한 ‘조사기관효과’(house effect)와 조사 방식별 편향을 규명할 수 있게 한다. 이러한 특징으로 인해 대통령 선거여론조사의 경우 많은 조사결과를 기술적으로 합칠 때(agggregating), 여러 편향이 서로 상쇄될 가능성이 크며, 전반적 추세를 파악하기에 유리하다(Jackman 2006).

다섯째, 일반 유권자들은 다른 선거에 비해 투표할 대선 후보를 일찍 선정하게 된다. 대통령 선거 후보는 짧은 기간 내에 만들어질 수 없으며, 유력 후보군은 상대적으로 인지도가 높다. 따라서 대통령 선거일 훨씬 이전에도 후보군을 대상으로 선거여론조사를 수행할 수 있고, 민심에 관한 더 많은 정보를 얻을 수 있다. 반면, 국회의원 선거는 후보 선정으로부터 선거일까지의 기간이 매우 짧다. 한국은 선거 한 달 이전에도 최종 후보가 선정되지 않는 때도 있어 정확한 후보를 대상으로 한 선거여론조사를 시행하기 어렵다. 국회의원 선거에서는 충분한 조사결과를 확보하기 어렵고, 소수의 주목받는 지역구를 제외하면 보도·공표용 여론조사는 거의 시행되지 않는다. 실제로도 여론조사가 단 한

변도 시행되지 않은 지역구도 다수 발생한다.

〈표 6〉 대한민국 선거별 선거여론조사 특징 비교

	대통령 선거	국회의원 선거	지방선거 (광역단체장·교육감)	지방선거 (광역 미만)
선거구 수	1	253	17	구·시·군 의장 226, 시·도 의원 754, 구·시·군 의원 1,261
유권자 관심	높음	선거해 효과 영향	선거해 효과 영향	낮음
여론조사 시행 빈도	높음	관심 정도에 따라 (예: 코로나 확산으로 낮은 관심도)	관심 정도에 따라	낮음
실제 결과와의 차이	적음	선거해 효과 영향	선거해 효과 영향	큼

출처: Koo (2020), p. 207.

결국, 선거여론조사는 (1) 대통령 선거처럼 유권자들의 관심이 많은 선거구이거나, (2) 표본추출 대상 선거구가 지리적으로 충분히 클 때, (3) 선거일에 가까워져 무응답이나 ‘지지 후보 없음’ 비율이 줄어들 때, 그리고 (4) 다양한 조사방식으로 시행되어 여러 편향을 상쇄할 수 있을 때 민심의 흐름을 파악하는 것에 도움이 된다고 정리할 수 있다.

## 2. 한국선거여론조사의 특수성

여론조사를 통한 선거 전망을 할 때 유의해야 할 한국 선거여론조사만의 특징이 있다. 우선 표본추출과 관련된 것으로 할당표본추출(quota sampling)이 고착화하였다는 점이다. 거의 모든 조사기관이 기본적으로 성·연령·지역별 층을 구성한 후 이에 할당하는 방식을 사용하고 있다. 이 방법은 비용이나 조사 기간 측면에서 효율적이지만, 기본적으로 확률표본추출이 아니므로 확률모형을 통해 추론할 수 없다(Erikson and Tedin 2005). 할당표본추출방식은 조사자가 해당 응답자층과 그 층별 응답자 수를 사전에 지정한 후 그 층을 채워 간다는 점에서는 층화 표본추출과 같다(Singleton and Straits 1999). 그러나 할당표본추출은 무작위로 선정한 대상 가운데 접촉에 실패하거나 응답을 거부하면 목표한 수에 도달할 때까지 응답 대상자를 교체할 수 있다. 이런 특징으로 인해 정치적으로 의견이 강한(politically opinionated) 대상자만이 응답을 완료함으로써 표본의 대표성이 훼손될 수 있다(구본상 2017a). 물론 조사자가 임의로 대체하지 않고 재전화(call-back)를 반복함으로써 최대한 응답을 받아낸다면, 특정 성향의 응답자들이 과대대표되거나 과소대표되는 것을 줄일 수 있다. 그러나 조사 현장에서는 재전화보다는 응답자 교체를 선호하기 때문에 문제 개선을 장담할 수 없다(중앙선거관리위원회

2016).

둘째, 할당표본방식이 선거여론조사 산업 전반에 고착화되면서 선거여론조사심의위원회는 공표 및 보도 목적의 선거여론조사에 대한 통제 강도를 높여가고 있다. 선거여론조사 기준에 따르면, 공표 및 보도용 선거여론조사를 위해서는 성·연령·지역 층(strata)의 가중값 배율(= 목표할당 수/실제 조사자 수) 허용 기준을 기존 0.5~2.0에서 0.7~1.5로 축소(제5조 제1항)되었다. 여기서 그치지 않고 가중값 배율(상한) 허용 범위를 계속 축소하려는 움직임을 보인다(조진만 외 2021). 일반적으로 ARS로 시행한 여론조사는 여성, 젊은 연령대 응답자를 표집하는 것이 어려워 이들 층의 가중값 배율은 높게 나타난다(구분상 2017a). 이렇게 보면, 가중값 배율 범위의 축소는 공표 및 보도용 선거여론조사 시행 횟수를 제약하는 효과를 가진다. 또한, 이외에도 여론조사심의위원회에 고발권 등 적극적인 조치권을 부여했다.

셋째, 선거일 5일 전부터 이틀간 치러지는 사전투표제도 때문에 실제로 여론조사 공표 금지 기간이 있어 여론조사 결과만을 가지고 실제 선거여론조사 결과와 비교하여 예측 정확도를 파악하기는 어렵다. 즉 공표되지 않는 기간에도 유권자들의 선호는 변할 수 있기 때문이다. 특히, 후보 지지 추세가 그 기간 엇갈리게 될 경우(골든 크로스) 선거 전 최종 공표된 여론조사가 실패한 것처럼 보일 수 있다.

### 3. 특정 기관이나 조사방법에 기반을 둔 예측의 문제점

앞서 언급했듯이 선거 종류에 따라 선거여론조사는 다른 특성을 보이고, 대한민국 조사업계 생태계도 독특하게 형성되어 있다. 선거예측을 위해서는 이러한 특성을 충분히 고려해야 하지만, 언론 환경, 뉴미디어의 발달 등은 정파성에 따른 자의적 예측에 유권자들을 노출시킨다. 특히, 언론은 종류가 다른 직전 실제 선거결과에 가장 근접했던 조사기관, 조사방법이 가장 바람직한 것으로 보도하는 경향이 있다. 예를 들면, 지난 지방선거 재보궐선거 결과에 가장 근접한 조사결과를 냈던 조사기관이 ‘한국갤럽’이었다면, 이번 대선에서 ‘한국갤럽’의 조사결과를 가장 신뢰하는 태도를 보이는 것이다.

그러나 특정 조사기관이나 조사방법에만 기반을 둔 예측은 문제를 드러낸다. <표 7>은 이번 대통령 선거 약 11개월 전인 2021년 4월 7일에 치러진 서울시장 보궐선거 결과와 관련한 다양한 여론조사 결과를 요약한 것이다.

조사를 수행한 조사기관(엠브레인, 리얼미터, 리서치앤리서치)은 모두 경험이 많고, 기업 인수 등의 문제로 등록취소 후 다시 등록한 엠브레인을 제외하면 2017년 5월 조사기관 등록제 시행 직후 등록하였고, 이후 다수의 선거여론조사를 수행해온 중견 기업이다.

선거 약 1주일 전에 시행한 선거여론조사이지만 그 방식은 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 우선 리얼미터는 ARS 방식으로 조사한 반면, 나머지 두 기관은 면접방식으로 조사하였다. 그 결과 응답률에서 면접조사가 ARS 조사보다 더 높은 것을 확인할 수 있다. 세 기관 모두 무선조사에서 가상번호를 사용하였으나 무선조사 비율에서는 차이를 보인다. 리서치앤리서치가 무선조사 비율이 80%인 것에 반해 리얼미터는 90%, 엠브레인인은 100%였다. 가중치 부여 방식에서도 리얼미터만 립가중 방식을 사용했고, 나머지 두 기관은 셀가중 방식을 채택했다.

당시 오세훈 후보의 패배 가능성을 예측하는 조사는 없었다. 다만, '샤이진보' 실제 여부 및 투표장에 나올 것인가에 대한 이견으로 실제로 어느 정도 격차가 날 것인가에 관심이 컸다. ARS 조사에서 두 후보 지지율 격차는 21.5%포인트, 전화면접인 엠브레인 조사에서는 15.4%포인트로 그 격차는 줄었다. 같은 면접방식의 리서치앤리서치에서 그 차이는 22.0%포인트까지 벌어졌다.

〈표 7〉 4·7 서울시장 보궐선거 여론조사 비교

	엠브레인	리얼미터	리서치앤리서치
조사기간	2021.3.30. ~ 31.	2021.3.30. ~ 31.	2021.2.28. ~ 29.
의뢰기관	뉴스1	뉴시스	동아일보
조사방법	면접	ARS	면접
유무선 비율	무선 100%	유선 10%/무선 90%	유선 20%/무선 80%
응답률	19%	10%	12.5%
가상번호	사용	사용	사용
표본크기	1006	806	821
조사시간	18시간	9시간	16시간
가중값 부여 방식	셀가중	립가중	셀가중
지지율	오세훈 46.7% vs. 박영선 31.3% (+15.4%포인트)	오세훈 57.5% vs. 박영선 36.0% (+21.5%포인트)	오세훈 52.3% vs. 박영선 30.3% (+22.0%포인트)

실제 선거에서 오세훈 후보는 57.50%, 박영선 후보는 39.18%를 득표했다. 응답률, 조사시간, 가중치 부여 방식, 표본크기 등에서 상대적으로 약점이 있다고 본 리얼미터 조사결과가 외견상 실제 결과에 가장 근접한 것으로 보인다. 그러나 득표율 차이에 초점을 맞춘다면 어떤 조사가 가장 근접했다고 단정하기 어렵다. 실제 득표율 차이(18.3%포인트)와 엠브레인 조사는 -2.9%포인트, 리얼미터 조사는 3.2%포인트, 리서치앤리서치 3.7%포인트였다.

위의 사례는 특정 조사방법, 조사기관이 가장 민심을 잘 반영한다고 단정하기 어렵다

는 것을 보여준다. 설령 한 조사기관이 상대적으로 최종결과에 가장 근접한 조사결과를 내놓았다고 해서 모든 종류의 선거(예: 국회의원선거)에서도 방법론적으로 우위에 있다고 보기 어렵다. 뉴스매체의 편향성과 유선조사 비율도 조사결과에 어느 정도 반영되었을 수도 있다(송병권 2019). 보수매체인 동아일보 의뢰로 진행된 리서치앤리서치는 표집틀을 계획할 때 유선 비율을 높였을 수 있고, 이것이 보수 후보에 더 유리한 방향의 여론조사결과에 기여했을 수 있다. 만약 ‘샤이진보’가 아닌 ‘샤이보수’가 있는 선거라면 오히려 더 실체에 접근한 결과를 얻을 수도 있다.

물론 위의 결과는 층별 투표율, 무응답층의 판별분석 등이 포함되지 않은 결과이므로 이를 예측모형을 통해 추출한 최종결과 예측치로 간주하고 이를 실제 결과와 비교하는 것이 부적절하다는 비판은 유효하다. 그러나 현행 선거 국면에서 일반인이나 언론 모두 여론조사 결과를 실제 투표 결과의 예측치로 간주하고 있다는 점에서는 이러한 비교는 충분히 의미가 있다.

#### 4. 선거여론조사 결합(poll aggregation)의 필요성

‘여론조사결과=선거예측’으로 보는 것에는 문제가 있다는 것에는 전문가들의 의견이 일치한다. 특히, 선거 당일 1주일 전 사전투표의 시행으로 소위 ‘깜깜이 선거기간’이라 불리는 여론조사공표 금지 기간이 발생하는 한국의 현실에서는 더욱 그러하다.<sup>14)</sup>

앞서 보여준 2021년 4월 서울시장 보궐선거 사례는 특정 조사기관의 조사방법이 방법론적으로 우위에 있다고 단정하기 어렵다는 것을 보여준다. 오히려 세 개의 다른 방식의 조사에서 두 후보 간 차이의 평균은 19.6%포인트로 실제 득표율인 18.3%포인트에 더 근접해 있음에 유념할 필요가 있다. 선거여론조사 결합(poll aggregation)은 각 조사에 담긴 정보(information)는 반영하면서 각 방법이 가진 다양한 편향(bias)은 자연스럽게 상쇄시키는 장점이 있다. 이처럼 선거여론조사 결과가 들쭉날쭉할수록 선거여론조사 결합은 큰 의미가 있다. 본 보고서에서는 단순하지만, 효율적인 비모수적 회귀모형, 조사가 상대적으로 충분하지 않은 선거에서 유용성이 확인된 베이지안 학습예측모형(Koo 2020), 그리고 MBC에서 박종희 서울대 교수와 진행한 ‘여론조사를 조사하다’ 프로젝트에 사용된 베이지안 동적선형모형 결과를 제시한다.

##### 1) 비모수적 회귀방식

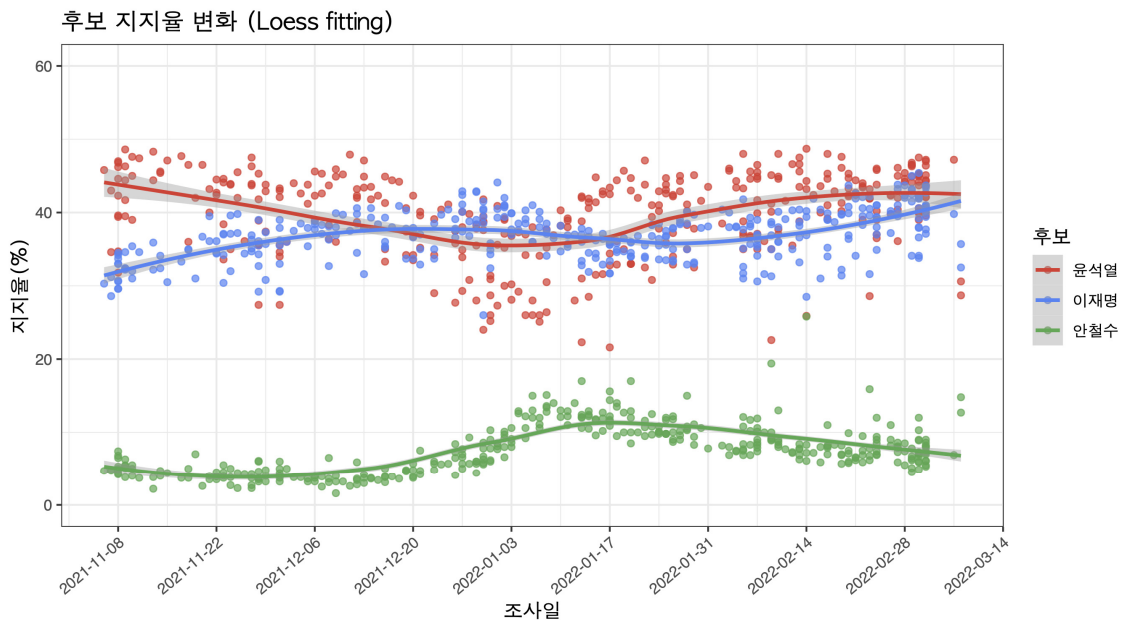
우선 후보 지지율 변동을 확인하고 최종적인 후보 득표율을 예측하기 위해서 가장 간

14) 여론조사 결과가 실제 결과와 다를 때, 그 차이가 여론조사 결과 공표 기간에 발생했을 가능성이 있다. 즉 유권자들의 늦은 결정(late decision) 가능성 때문에 정확한 평가가 어렵다.

단한 통계모형을 확인해 보았다. 대통령 선거는 전국 유권자를 모집단으로 하고, 관심도가 높아서 빈번하게 조사가 수행된다. 따라서 가장 간단한 여론조사 결과 합치기(pooling polls) 방식으로 비모수적 다중회귀 모형(loess regression)을 사용해 볼 수 있다.

<그림 1>에서 실선은 각 여론조사 결과들을 비모수적 회귀방식(loess regression)으로 추정한 것이며, 음영으로 표현된 부분은 95% 신뢰구간을 나타낸다. 점으로 표현된 것은 각 여론조사 결과로 윤석열 후보가 국민의힘 대선후보로 선정된 2021년 11월 5일 이후부터 선거일 7일 전인 3월 2일까지 전국 수준에서 시행된 대선 후보 지지 관련 여론조사 결과를 의미한다.

<그림 1> 후보 지지율 변동: 비모수적 회귀모형

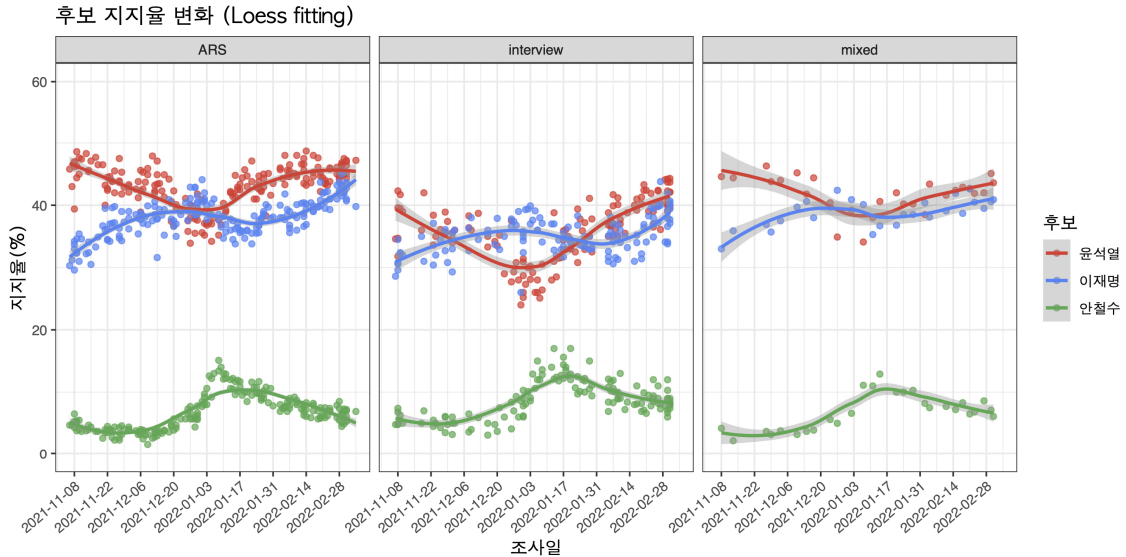


2021년 국민의힘 대선후보로 확정된 윤석열 후보는 컨벤션 효과, 대장동 사건의 진전 등으로 이재명 후보를 앞섰다. 그러나 이준석 대표와의 갈등을 겪으면서 12월 중순 이후 지지율이 하락 국면을 맞았다. 상대적으로 이재명 후보는 지지율에서 우위를 차지하지만, 40% 박스권에 갇혔다. 같은 기간 안철수 국민의당 후보는 뚜렷한 지지율 상승을 경험하게 된다.

그러나 당내 갈등을 봉합한 후 윤석열 후보는 빠르게 지지율을 회복하였고, 안철수 후보 지지자층 중 일부를 흡수하면서 2월 중순까지 이재명 후보와의 차이를 벌렸다. 그러나 법정 선거 토론회가 치러지고 진보층이 서서히 집결하면서 그 격차는 다시 줄어들어 오차범위 내에서 접전을 펼쳤다. 위의 비모수적 회귀모형은 이러한 대선 국면 후보

지지율의 역동성을 그대로 보여준다.

〈그림 2〉 조사방법별 지지율 변동: 비모수적 회귀모형



〈그림 2〉는 조사 방법별 지지율 추이를 보여준다. 조사방법에 따라 누가 우위에 있는냐는 판단은 다를 수 있다. 통념대로 ARS 조사에서 윤석열 후보는 줄곧 우위를 차지한다. 반면, 면접조사에서는 윤석열-이재명-윤석열 우위를 보인다. 혼합방식 조사에서는 1월 중순 이후 오차범위내에서 계속 접전중인 것으로 나타난다. 그러나 후보 지지율 추이는 조사방법과 상관없이 비슷하다. 결국, 중요한 점은 위의 방법은 단순하기는 하지만 선거가 임박하면서 오차범위 내에서 두 후보가 접전을 벌였다는 것을 조사방식과 상관없이 일관성 있게 확인할 수 있다는 것이다.

## 2) 베이저안 학습예측 모형

두 번째 예측모형은 (1) 베이저안 틀(Bayesian framework)에 따라 지속적 학습(sequential learning)과 (2) 투표일에 가까워질수록 점차 정보가 많아져서 예측값 사후분포의 신뢰구간은 더욱 좁아질 것이라는 가정에 근거한다.<sup>15)</sup> 첫 번째 가정에 의하면 개별 여론조사 결과가 나오면, 사전확률(prior probability)에 근거하여 사후확률(posterior probability)을 추론하는 것으로, 이전 사후확률은 다음 추론 시 사전확률로 설정된다. 두 번째 가정에 따르면, 많은 여론조사가 시행될수록 여론조사 합치기에 의한 예측 모형의 정확성이 향상될 것으로 기대된다.

15) 이때 샘플링 모형은 다항분포(multinomial distribution)이고, 사전분포는 디레슬레 분포(Direchlet distribution)를, 사후분포 역시 디레슬레 분포를 따르는 것으로 전회원 모형을 활용하였다.

더욱 정밀한 예측이 필요한 격전지 예측 모형은 여론조사가 계속 시행되면서 정보 축적이 가능한 베이지안 접근법을 사용한다(Jackman 2006, Linzer 2013). 구체적인 모형은 전희원의 모형을 기반으로 하였다.<sup>16)</sup> 베이지안 접근법을 통해 확률변수인 지지율  $\theta$ 에 대해 추론해 볼 수 있다.

$$P(\theta|X) \propto P(X|\theta)P(\theta) \quad (1)$$

유력 후보  $j$ ,  $p$ , 그리고 나머지 후보를 합하여  $e$ 라고 하자. 후보 지지자 수를 각각  $n_j, n_p, n_e$ 라고 하고, 이것이 다항분포를 따른다고 보면, 샘플링 모형(likelihood function)은 아래와 같이 설정해 볼 수 있다.

$$X_j, X_p, X_e \sim \text{Multinomial}(n, \theta_{n_j}, \theta_{n_p}, \theta_{n_e}) \quad (2)$$

이때 다항분포의 무정보 사전분포(uninformative priors 또는 vague priors)는 아래와 같이 설정해 볼 수 있다.

$$\begin{aligned} \pi(\theta_j, \theta_p, \theta_e) &\propto 1 \\ \theta_{n_j}, \theta_{n_p}, \theta_{n_e} &\sim \text{Dirichlet}(1, 1, 1) \end{aligned} \quad (3)$$

샘플링 모형 식(2)과 사전분포 식(3)을 식(1)에 적용하면 아래와 같은 사후분포 (posterior distribution)를 구할 수 있다.

$$\theta_{n_j}, \theta_{n_p}, \theta_{n_e} | n_j, n_p, n_e \sim \text{Dirichlet}(n_j + 1, n_p + 1, n_e + 1) \quad (4)$$

이제 베이지안 방식을 활용한 선거 결과 예측은 다음과 같은 알고리즘으로 진행한다.

첫째, 무정보 사전 확률(uninformative priors)로부터 시작한다.

둘째, 순차적 학습(sequential learning) 모형을 전제한다. 즉 여론조사 결과 나올 때 사전확률과 식(4)를 사용하여 사후확률을 계산한다. 즉 두 번째 여론조사 결과가 나오면, 첫 번째 사후분포를 사전분포로 활용한다.

16) <http://freesearch.pe.kr>을 참조할 것.

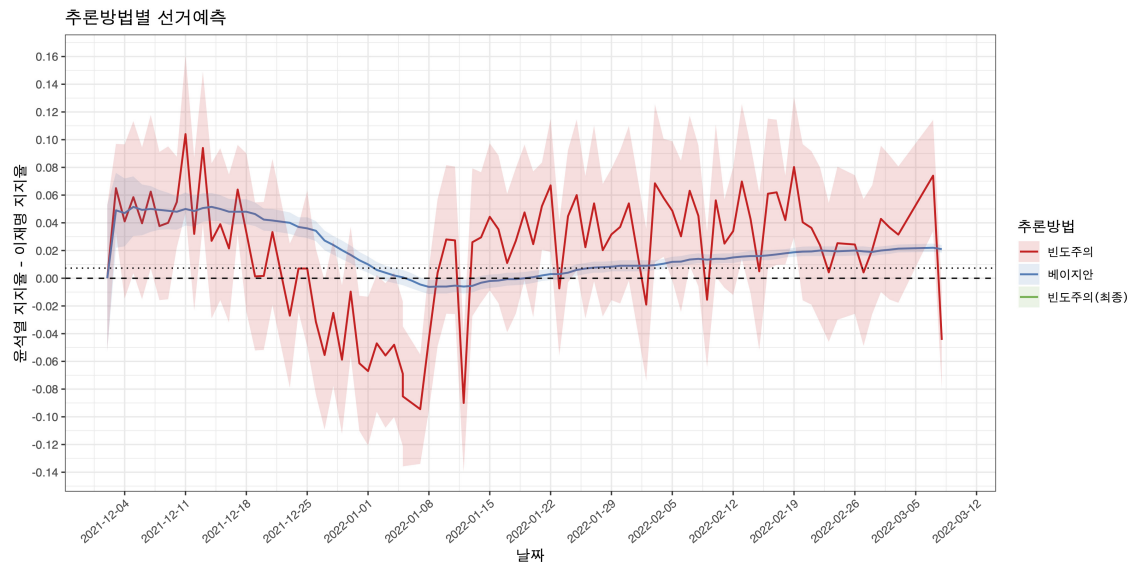


셋째, 몬테카를로 시뮬레이션(Monte Carlo simulation)을 수행하여 각각의 모수 분포를 생성한다.

넷째, 모수의 사후분포를 기반으로 두 후보자의 지지율 차이 분포를 생성한 후 계산한다.

〈그림 3〉은 제20대 대통령 선거 유력 후보의 지지율 격차를 예측한 것이다. 윤석열 후보 지지율에서 이재명 후보 지지율을 빼준 값이 0(파선으로 표시)보다 크면, 윤석열 후보의 승리를 예측할 수 있고, 그 값이 0보다 작으면 이재명 후보의 승리를 예측할 수 있다. 사후평균은 실선으로 95% 신뢰구간은 음영으로 표시하였다. 점선(dotted line)은 실제 선거결과를 나타낸다. 후보 지지율 차이의 사후평균은 2.1%포인트였고, 신뢰구간을 고려하더라도 그 값이 0보다 커 윤석열 후보가 이재명 후보를 이기리라 예측은 적중했다. 또한, 실제 결과(0.73%포인트)와 대략 1.6%포인트, 95% 신용구간 하한선을 중심으로는 1.1%포인트 차이를 확인할 수 있었다.

〈그림 3〉 추론방법별 후보 지지율 차이 예측



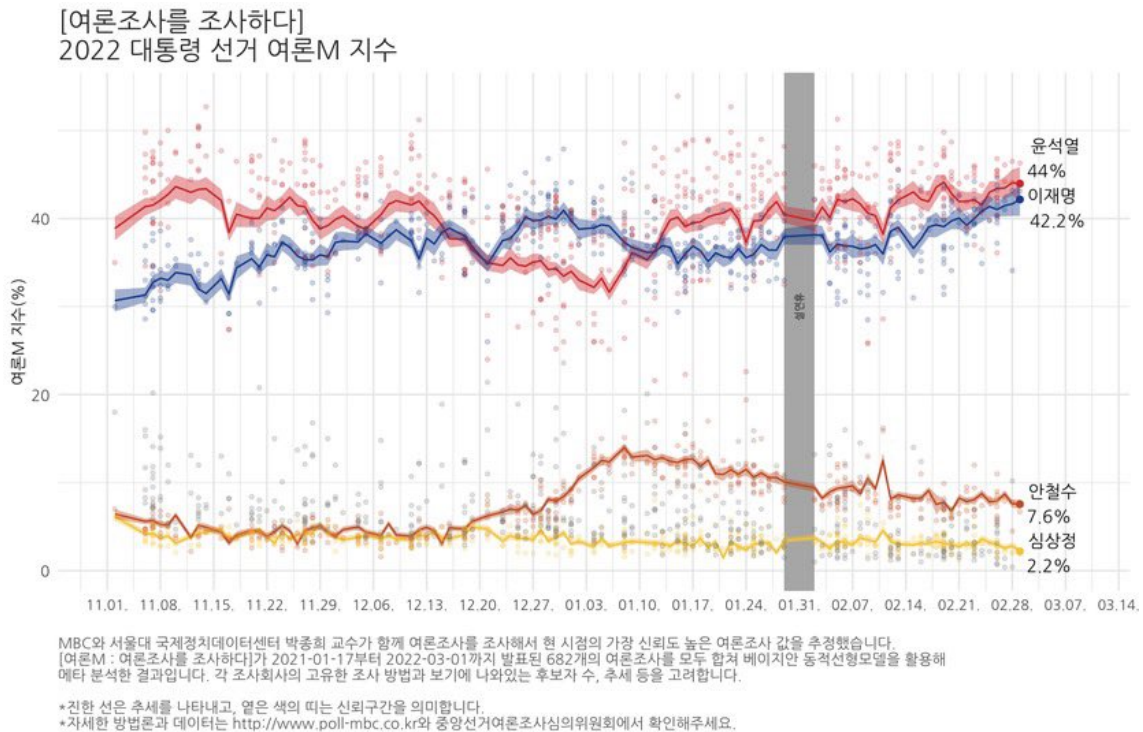
### 3) 여론조사 M: 베이지안 동적 선형 모형(Bayesian dynamic linear model)

미국 대선은 다양한 예측모형의 각축전이 벌어진다. 후방 임의보행 사전분포(backward random walk prior)를 활용한 초기 린저(Linzer 2013)의 베이지안 선형예측모형은 이후 여러 특성, 주(state) 수준의 특성을 고려하면서 더 개선되었고, 다양한 예측모형이 등장했다. 최근 모형은 겔만과 하이데만스(Gelman and Heidemanns)가 이코노미스트와 작업하면서 제시한 예측모형은 높은 정확도를 보여준다. 다수의 모형이 베이지안 틀에 기반을 두고 있다는 특징을 보인다.

국내에서도 박종희와 MBC가 ‘[여론M] 여론조사를 조사하다’라는 프로젝트를 통해 의미 있는 선거예측모형 결과를 제공하고 있다. 특정한 움직임을 확인하기 어려운 시계열자료의 단기 예측에 오차(mean squared error, MSE)가 가장 작다고 평가한 동적선형모형(dynamic linear model)을 관측방정식(observation equation)과 상태방정식(state equation)으로 나누어 구현한다.<sup>17)</sup>

특기할 점은 조사기관효과(house effect)를 관측방정식 내에 포함하여 고려하고 있다는 점이다. <그림 4>는 이번 대통령 선거 기간 주요 후보 지지율 변동을 잘 보여준다. 큰 맥락에서 지지율에서 변동 추이는 <그림 2>가 제공하는 것과 유사하다.

〈그림 4〉 [여론M] 선거여론예측



대선 일주일 전 베이지안 동적선형모형 최종 결과는 윤석열 44.0%, 이재명 42.2%로 예측했다. 여기에는 안철수 후보 지지율이 7.6%가 포함되어 있다. 양대 후보 간 지지율 차이만 보면, 1.8%포인트로 실제 결과인 0.73%포인트에 매우 근접했다는 것을 확인할 수 있다. 신뢰구간을 고려하면, 매우 정확한 예측을 제시했다고 평가할 수 있다.

17) “정치 여론조사 자료에 대한 베이지안 메타 분석”(박종희).  
출처: <http://poll-mbc.co.kr/bk/data/method.pdf>

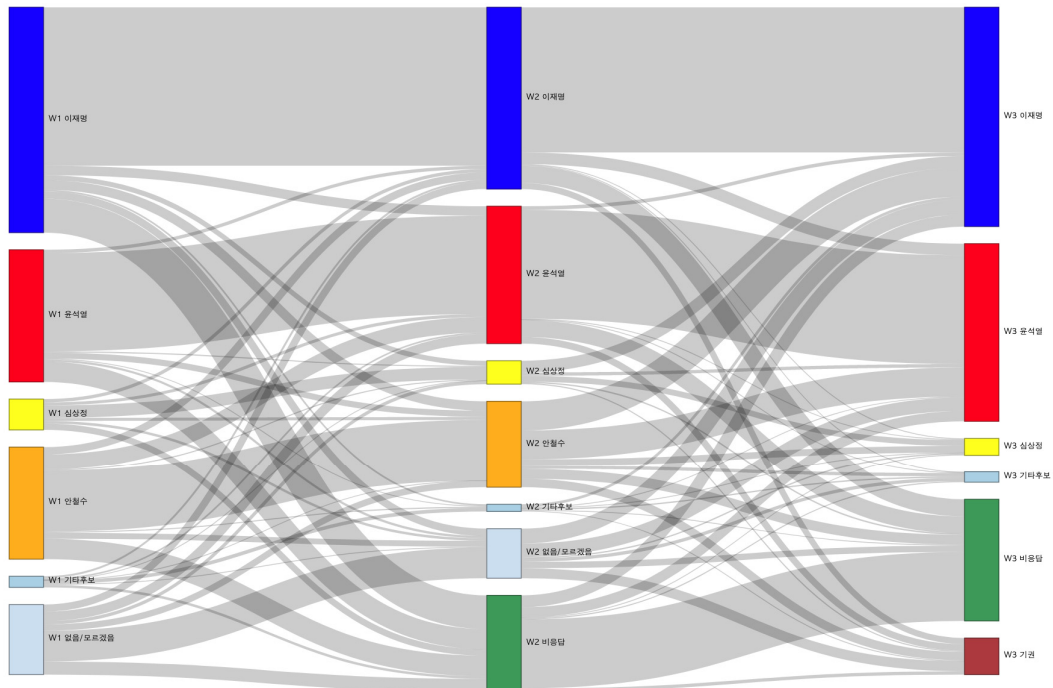
## 5. 비응답층의 선택: 패널데이터 분석

앞서 보여주었듯이 선거여론조사 초기에는 상당한 비율의 비응답층(응답 유보층)이 존재하며, 선거가 임박할수록 그 비율은 점차 감소한다는 특징을 보인다. 여론조사결과를 활용해 더 정확한 선거예측을 하기 위해서는 이들에 대한 분석이 요구된다.

본 보고서는 여론조사 비응답층의 최종 선택을 분석하기 위해 중앙선거여론조사심의회에 등록된 조사 가운데 한국정당학회와 중앙일보가 의뢰한 패널조사 데이터를 활용하였다. 제20대 대통령 선거를 전후해 시행된 에스티아이 패널 데이터(1차 2022년 1월 19일 ~ 25일; 2차: 2022. 2월 17~24일; 3차 3월 11~15일)는 성별·지역별·연령대별(18세~50대) 할당에 따라 온라인패널에서 2,100명을 표집하였다. 다만, 연령별로 60대 이상을 제외한 18세~50대 응답자를 대상으로 했기 때문에 유권자 전체집단에 대한 그림으로 이해해서는 안 된다는 점에 유의해야 한다.

패널조사(panel study)는 특정 시기의 현상을 스냅샷(snapshot)으로 확인하는 것을 넘어 동일한 대상을 여러 시점에서 조사해 그들이 지닌 인식, 태도, 행태 변화를 파악하는 것에 방점을 둔다. 따라서 패널조사 결과를 활용하면, 이전 조사에서는 선거 참여 및 후보 선택을 유보하던 유권자가 선거가 임박하면 참여할 것인지를 결정하고, 어떤 후보를 선택할 것인지를 추적해 볼 수 있다.

〈그림 5〉 패널 차수(wave)별 지지 추이



〈그림 5〉는 후보별 지지가 어떻게 변화하는지 확인할 수 있는 정보를 제공한다. 선거가 가까워질수록 응답유보층 가운데 상당한 비율은 후보를 선택해 지지(사후조사인 3차에서는 실제 선택) 의사를 밝히게 된다. 선거가 임박하면서 자연스럽게 양대 정당 후보로 수렴하는 것, 그리고 선거를 앞두고 이루어진 단일화의 효과가 예상만큼 크지 않다는 것을 확인할 수 있다.

무엇보다 패널조사를 통해 응답을 유보하다가 최종적으로 특정 후보를 선정하는 사람들은 어떠한 특성을 가졌는지 분석할 수 있다. 이렇게 응답유보층이나 최종 투표에는 참여한 응답자의 특성을 정확하게 파악할 수 있다면, 이를 바탕으로 선거여론조사 기반 선거결과 예측의 정확도를 향상시킬 수 있을 것이다.

〈표 8〉 로지스틱 회귀분석: 패널조사 1·2차 무응답층의 최종 선택

	이재명 선택		윤석열 선택	
	Coef.	(SE)	Coef.	(SE)
성별	1.139*	(0.494)	0.222	(0.444)
연령대	0.390	(0.284)	0.010	(0.247)
성별*연령대	-0.233	(0.169)	-0.034	(0.156)
소득	0.005	(0.038)	0.061	(0.037)
교육	0.117	(0.091)	-0.145	(0.090)
대구·경북	-0.061	(0.340)	0.343	(0.262)
부산·울산·경남	0.001	(0.269)	0.342	(0.234)
호남	-0.236	(0.293)	0.387	(0.343)
정치대화	-0.064	(0.055)	-0.023	(0.053)
주변 이재명 지지자	-0.044	(0.267)	-1.452***	(0.289)
주변 윤석열 지지자	-1.001***	(0.302)	-0.283	(0.242)
주변 심상정 지지자	-0.018	(0.693)	-2.032	(1.065)
국정운영 평가	0.105	(0.130)	-0.170	(0.129)
이전 선거: 문재인 선택	0.021	(0.210)	-0.189	(0.203)
이전 선거: 더민주 선택	-0.101	(0.221)	-0.104	(0.261)
정당일체감: 더민주	-1.062***	(0.225)	-0.763**	(0.269)
정당일체감: 국민의힘	-1.275**	(0.429)	-2.064***	(0.298)
정책태도	0.195	(0.175)	-0.573***	(0.161)
정치적 허무주의	0.267**	(0.102)	0.190	(0.099)
후보호감도 차이	0.025***	(0.006)	-0.013*	(0.006)
연령대: 후보호감도 차이	-0.007***	(0.002)	-0.001	(0.002)
상수	-5.074***	(1.209)	1.095	(1.095)
표본수		1475		1471
Pseudo R2		0.13		0.20

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

〈표 8〉은 1~2차 조사에서는 응답을 유보(지지 후보 없음)했던 응답자 중 실제 선거에서 이재명 후보 또는 윤석열 후보 선택한 경우를 종속변수로 한 로지스틱 분석 결과이다. 선택 후보와 상관없이 일관성 있게 나타나는 것은 양대 정당에 정당일체감을 가진 응답자(케어문제), 주변의 압력<sup>18)</sup>, 후보 호감도 차이(정서적 양극화)였다. 전화면접조사에 이 세 항목에 대한 문항을 추가한 후 그 결과를 응답유보층의 선택 판별에 사용하면, 더 정확한 예측결과 도출이 가능할 것이다.<sup>19)</sup>

## V. 양대 선거의 간섭효과

지난 8대 지방선거는 매우 특수한 환경에서 치뤄진 선거였고, 이러한 특수한 환경은 바로 조사환경의 특수성을 의미했다. 무엇보다도 대통령 선거를 치른지 석달이 채 되지 않은 상태에서 치뤄진 지방선거는 한국정치사에 있어서 선례가 없는 경험이었다. 주지하는 것처럼 이러한 제도적 문제들의 연원은 사실 2017년 대통령 탄핵과 뒤이은 궐위 선거로 인해 이전에는 12월에 치뤄지던 대통령 선거가 3월로 당겨지면서 벌어지게 된 일이다. 이러한 선거 캘린더(electoral calendar)의 문제, 혹은 인접한 두 선거가 야기하는 간섭효과의 문제는 이 글의 논의 범위를 넘어서지만, 헌정질서 변화가 없는 한 10년마다 피할 수 없는 일이 될 것이라는 점에서 앞으로 학계나 정부의 주요한 정책적 연구 대상이 되어야 할 것이다.

이 글이 보다 관심을 가지는 지점은, 지난 대통령 선거와 지방 선거가 중첩되는 곳에서 상당한 간섭효과가 일어났다면 그것의 실체는 무엇이고 그것이 여론조사에 어떤 영향을 미쳤을 것인가 하는 질문이다. 이 질문이 매우 중요하고 유효한 이유는 첫째, 우리의 제도적 결함 자체가 지닌 내재적인 문제점들을 더 잘 이해할 기회를 준다는 점에서, 그리고 둘째, 이것이 우리의 선거조사 자체에 대한 일종의 하중 테스트(stress test)가 되어 선거조사가 당면하고 있는 제반 문제들을 보다 명백하게 보여주는 계기가 될 것이기 때문이다.

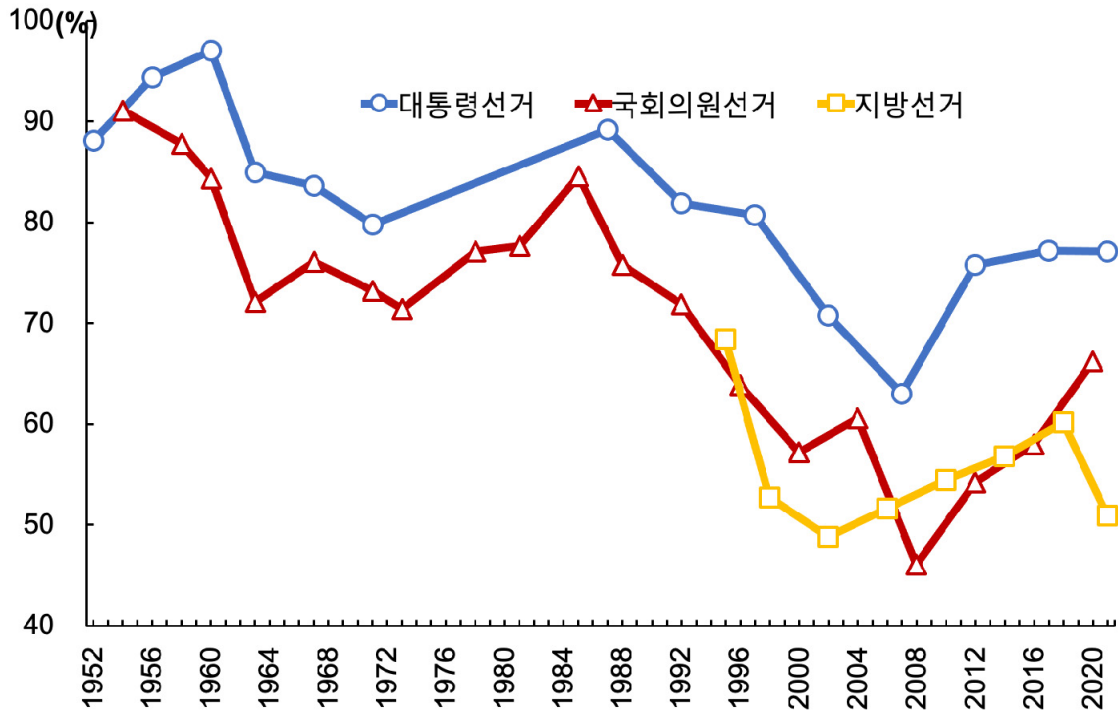
〈그림 6〉은 대한민국의 역대 투표참여율을 그림으로 보여준 것이다. 아마도 가장 중요한 포인트 중 하나는 2000년대 중후반부에 투표참여율이 최저점을 찍은 이래 모든 각급 선거에서 점차 증가하고 있는 추세였다는 사실이다. 투표참여율의 최저점은 2007년 대통령 선거와 2008년 국회의원 선거, 그리고 2002년 동시지방선거였고, 그 이후

18) “선생님 주변의 다수는 이번 대통령 선거 후보로 누구를 지지하고 있습니까?”라는 질문에 대한 응답을 사용해 후보별 더미변수를 만들었다.

19) 전화면접은 물론 ARS 조사에서도 충분히 가능할 정도로 어렵지 않은 문항이라고 보인다.

모든 대통령, 국회의원, 지방 선거에서 투표율은 증가하는 추세를 보여주고 있다. 단 하나의 예외가 바로 지난 제8대 지방선거였다.

〈그림 6〉 역대 선거 투표율



지난 지방선거의 투표율은 지방선거 투표율이 역대 최저 투표율을 기록했던, 2002년 한일 월드컵 기간에 진행되었던 제3대 지방선거에 버금가는 매우 낮은 투표율이었으며, 이것은 2000년대 초중반 이래 증가일로를 걷던 추세를 일거에 뒤집은 것이었다.

낮은 투표율이 그 자체로 여론조사의 문제를 야기하지는 않는다. 그러나, 선거여론조사가 선거예측을 주목적으로 하고 있다면, 급격하게 낮아진 투표율은 누가 선거 당일 투표참여를 할 것인지에 대한 모든 기존 모델이 무너지는 것을 의미하며, 후보자 득표율 예측은 그만큼 어려운 문제가 될 수밖에 없다. 이곳에서 또한 더 중요한 점은 낮은 투표 참여는 낮은 선거관심도를 반영하며 낮은 여론조사 참여, 혹은 낮은 응답률로 이어질 수 밖에 없다는 점이다. 선거여론조사의 관점에서는 이중적인 도전을 받는 것이다. 이하에서는 지난 지방선거여론조사의 여러 이슈들을 검토해 볼 것이다.

## VI. 지방선거의 이슈들

### 1. 낮은 참여율, 낮은 응답율

지방선거에서의 낮은 투표율은 아마도 대선이 끝난지 얼마 되지 않은 상황에서의 유권자 피로도(voter fatigue)와 이들의 저하된 효능감(voter efficacy)의 문제로 보아야 할 것이다. 피로감이란 대통령 선거가 열린 3월 9일에 이르는 긴 기간에 유권자들에게 살포된 막대한 양의 정보를 처리하는데에 든 노력과 비용의 함수로 보아도 될 것이고, 해당 기간 동안 지속되었던 주요 양당 후보들을 중심으로 한 정파적 공방전이 유권자들에게 남긴 흔적이라 보아도 될 것이다. 확실한 것은, 대통령 선거가 3월 9일 끝나고 바로 직후에 시작된 지방선거에서, 각 정당과 7,500 여명의 입후보자가 진행하는 선거캠페인이 필연적으로 수반하게 될 선거 관련 정보를 유권자들이 추가적으로 받아들이는데에는 그만큼의 가중된 노력과 비용이 필요했을 것이라는 점이다. 유권자들이 이런 추가적 노력과 비용을 지불할 의사가 없다면 당연히 투표 참여율은 저조할 것이며, 마찬가지로 이유로 이들의 여론조사 응답율도 떨어질 것이라 보여진다.

저하된 효능감의 문제는 특히 유권자들 중 대통령 선거에서 패배한 후보를 지지했던 유권자층을 중심으로 진행될 것이라 생각된다. 정치효능감, 혹은 선거에 대한 효능감이란 것은 정치와 선거가 나의 문제를 해결해 주며 그것에 참여하는 것이 실질적으로 유의미한 행위라는 것을 인식하는 과정에서 생겨난다(Craig et al. 1982). 그러나 잘 알려진 것처럼 자신이 지지하는 후보가 탈락하거나 패배했을 때, 자신이 던진 한 표가 결국 사표가 되는 것이기 때문에 선거효능감의 문제가 제기될 수밖에 없다. 이러한 낮은 선거효능감은 당연하게도 낮은 투표율과 직결될 수밖에 없으며, 더 나아가 낮은 여론조사 응답율과도 불가분의 관계를 지닐 수밖에 없다. 다시 말해 지방선거 국면에서 낮은 응답율은 야권 지지층의 낮은 참여와 상관관계를 지닐 것으로 예상할 수 있을 것이다.

지방선거 국면에서 여당 우위를 점할 수 있는 또다른 이유 중 하나는 3월 9일 대통령 선거 이후 새정부가 출범한 5월 9일까지의 인수위원회 기간과 그 이후 새 정부가 출범한 1달 정도 되는 기간이 바로 지방선거 기간과 겹쳤다는 점이었다. 이 기간은 새정부에 대한 기대로 전통적인 의미에서 '허니문' 기간이라고 부르는 시간이 시작되는 때이기도 하다. 여당 지지 성향 유권자들의 응답률이 높아지고 야당 지지 성향 유권자들의 응답률이 낮아지는 국면에서 수많은 조사들이 진행되었다는 것을 알 수 있다.

## 2. 양대선거여론조사의 분포

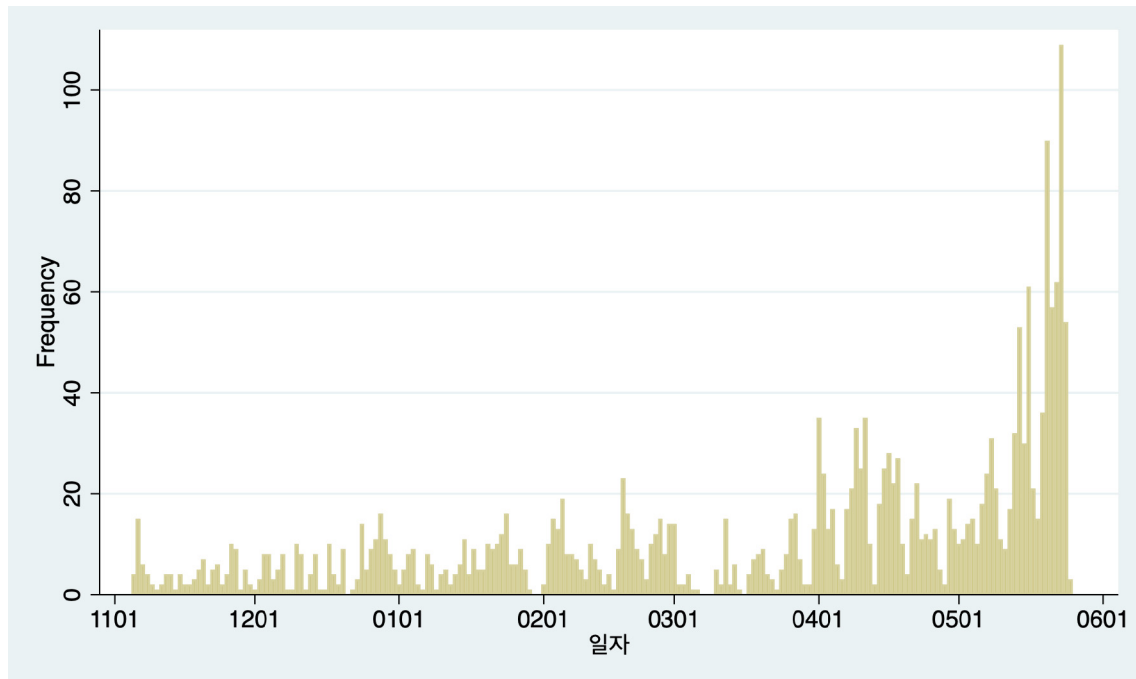
이하에서는 지난 2021년 11월에 시작하여 지방선거 조사금지기간이 시작된 2022년 5월 24일까지 약 6개월 동안 중앙선거여론조사 심의위원회에 등록된 2,100 여건의 자료를 분석한다. 대선과 지방선거를 같이 분석한 이유는 양대 선거를 비교하려는 목적이며, 이를 보다 구체적인 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 9〉 여심위 등록 선거조사 (기간: 2021. 11. 5.~2022. 5. 24.)

조사 대상	신고 건수
대통령 선거	501
전국동시지방선거	1,617
재보궐선거	38
기타	45
합계	2,201

특기할만한 사항은 첫째, 6개월 정도의 기간에 조사 건수가 2,000건이 훨씬 넘는다는 점, 둘째, 전국적 대통령 선거에 비해 지방선거 조사가 그 숫자에 있어서는 약 3배 정도가 넘는 빈도수를 기록했다는 점이다. 물론 이러한 조사 빈도는 균일하게 분포되지는 않는다.

〈그림 7〉 여론조사 빈도의 분포



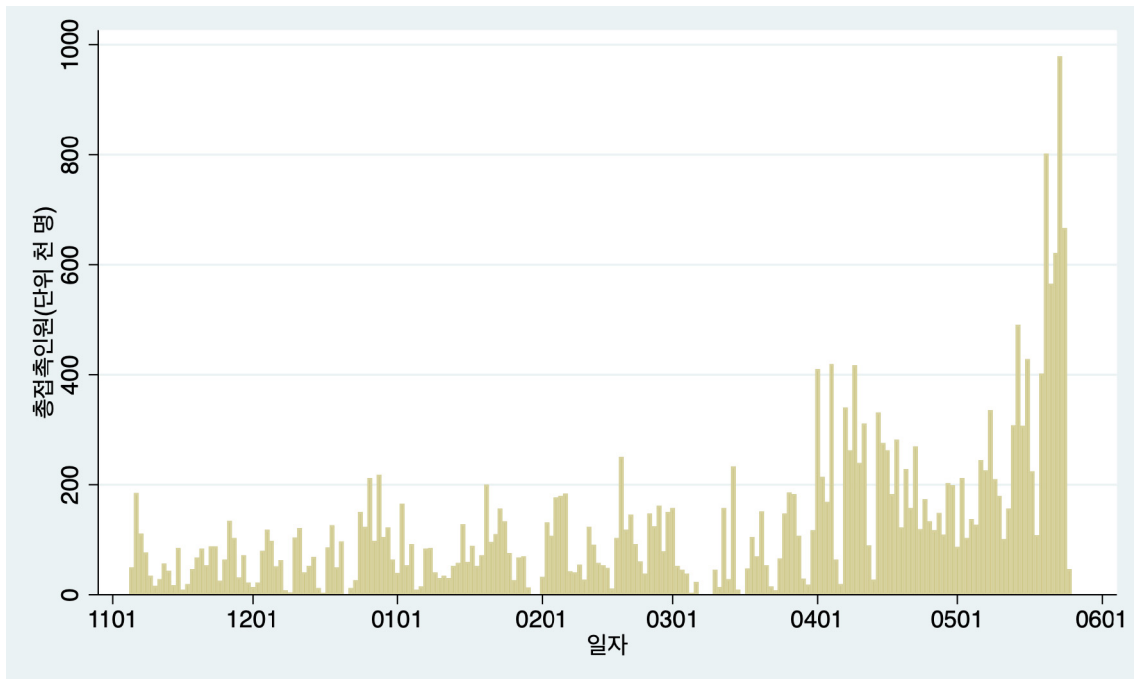


〈그림 7〉에서 보이는 것처럼 대통령 선거일인 3월 9일 직전까지 꾸준히 진행되다가 지방선거 관련 조사가 본격적으로 시작된 것은 4월초에 이르러서였다. 5월, 특히 5월 중하순을 지나면서 이러한 조사빈도는 폭발적으로 증가하여 여론조사 결과발표 금지기간이 시작되는 5월말에 절정을 맞는 것을 볼 수 있다. 공표금지 직전 기간에 집중된 여론조사는 하루에 100건을 상회한 적도 있는 것으로 나타난다.

여론 조사 피로도과 관련하여 고민해 보아야 할 것은 이상과 같은 여론조사 횟수의 증대와 관련하여 얼마나 많은 수의 유권자들이 조사회사들로부터 접촉을 요구받는가 하는 질문이다. 앞서에서도 언급한 것처럼 유권자들이 선거에 대해 느끼는 피로도과 유관하게 긴 기간에 걸쳐 지속되었던 여론조사의 물량 공세의 총량은 당연히 유권자들을 끊임없이 접촉할 수밖에 없고, 이는 여론조사 환경을 포화시키는 효과를 지니게 될 것이다. 장기적으로, 특히 제한된 무선전화 사용자 풀에서 가상번호를 구매하는 선거여론조사의 대다수를 생각해볼 때, 여론조사의 “자원”이 고갈되는 것도 우려하지 않을 수 없다. 제한된 기간에 동일 응답자가 여론 조사회사에 의해 복수의 접촉을 받게 되는 것은 선거여론조사 환경의 관점에서 바람직한 일은 아니기 때문이다.

〈그림 8〉은 일자별 총 접촉인원을 추정한 것을 그림으로 나타낸 것이다. 여론조사심의위원회에 보고된 모든 조사들의 총응답자 수를 응답율로 나누면 모든 여론조사들이 적어도 접촉에 성공한 총 접촉인원을 거칠게나마 추정해 볼 수 있을 것이다.

〈그림 8〉 일자별 총 접촉 인원(추정치: 응답자수/응답률)



응답률 =  $\frac{\text{응답완료자}}{\text{총접촉자}}$  이므로 총접촉자 =  $\frac{\text{응답완료자}}{\text{응답률}}$  로 정식화할 수 있다. 물론 여기서 “응답률”이라는 것은 이것은 AAPOR 기준으로는 “협조율”의 개념이라고 생각할 수 있어서, 총접촉자의 수는 부재나 접촉실패 등은 포함하지 않은 최소한의 접촉에 성공한 숫자라고 볼 수 있을 것이다.

그림에서 보이는 것처럼 가장 활발하게 많은 수의 선거여론조사가 진행된 5월말의 경우에는 하루 약 100만명의 유권자들이 여론조사주체들로부터 접촉을 받았다는 사실을 알 수 있으며, 해당 6개월의 기간에 피접촉 유권자들은 최소 2,000만명을 상회하는 것으로 나타났다. 이는 보수적인 추정치로서, 애초 전화를 받지 않거나 수신거부 리스트 등을 통하여 전화접촉을 회피한 응답자까지를 고려하면 “접촉 시도”의 총량은 이 숫자의 몇 배를 손쉽게 상회할 것이라는 것을 짐작할 수 있다.

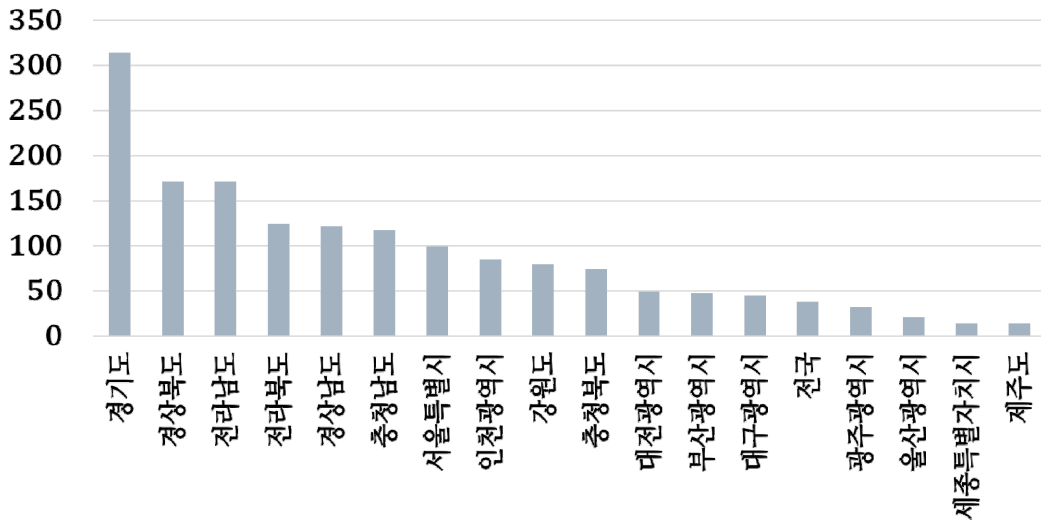
대선과 지방선거 국면의 약 6개월 기간 동안 여론조사가 최소한 총 유권자수의 절반에 이르는 숫자의 여론조사 대상자들을 접촉한 것이라면, 이상과 같은 여론조사가 지속 가능한 것인지에 대한 의문에 이르게 된다. 여론조사의 횟수보다 질을 우선시하는 입장을 취한다면 어떠한 형태를 취하든 조사의 횟수를 줄이고 조사 주체들이 자원을 풀링하는 방식을 취하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이미 방송3사가 합동으로 조사하는 선거출구조사 등을 고려할 때, 조사를 위한 자원을 풀링하는 선례는 이미 존재하고, 이것을 선거기간의 조사로 확대하는 것이 생각처럼 어려운 일은 아닐 것으로 판단된다.

### 3. 지방선거 조사의 특징들

이상의 자표를 통해서 본 지방선거 선거여론조사의 특징을 살펴보면 다음의 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 지방선거 조사는 무엇보다도 경기도지사, 인천 계양구 보궐선거를 겨냥한 경합 지역이나 관심지역에 보다 많이 몰린 경향이 있었다. 경기도가 물론 전체 유권자의 1/4 이상이 거주하는 주요 지역이기는 하지만 해당 기간 약 300회 이상의 경기도만을 대상으로 하는 조사가 진행되었다. 서울 지역이 100회에 미치지 못한 것을 감안한다면 그 3배에 이르는 수치이고, 그 다음으로 많은 조사가 진행되었던 경북과 경남에 비해서도 거의 2배에 달하는 수치이다.

〈그림 9〉 지방선거기간 지역별 조사횟수



둘째, 지방선거 조사는 전국적 대통령 선거와는 달리 한정된 지역을 목표로 한 “타겟 조사”가 빈번하게 이루어졌다. 전체적으로 1,600여 건이 넘는 조사 중에서 기초단위인 군, 시, 구에 국한된 조사들이 대종을 이루었으며, 그 65%를 상회하였다. 전국단위나 광역단위 조사는 오히려 약 33% 정도로 그 횟수가 그다지 많지 않았으며 특히 전국적 조사는 11% 정도인 185건에 불과하였다. 이는 지방선거 조사가 특정 지역과 선거구, 특히 기초단위까지 초점을 맞춘 “맞춤형 조사”들이 대종을 이룬 것으로 가상번호의 활용이 본격화되면서 가능해진 지방선거 조사의 모습이라 할 수 있을 것이다.

〈표 10〉 지방선거의 조사 단위

조사 단위	빈도	비중
군단위	357	22.08%
시단위	507	31.35%
구단위	216	13.36%
광역단위	352	21.77%
전국	185	11.44%
Total	1,617	100

셋째, 이번 지방선거 조사에서 나타난 또다른 중요한 특징은 ARS의 약진이며, 그 상 당수는 가상번호를 이용한 조사가 가장 중요한 조사모드가 되었다. 대통령 선거 시기는 약 57%의 조사가 ARS를, 59%가 최소한 약간의 ARS 요소를 사용하고 있었으며 전화면 접은 약 35%에 달하는 것으로 나타났다. 반면 지방선거에서는 ARS 조사의 비중이 이보 다 훨씬 늘어나서 80%의 조사에 육박하는 것으로 드러났다. 반면 전화면접 조사는 19%

에 불과하였다. 여론조사의 빈도가 지방선거에서 폭발적으로 늘어나면서 보다 신속하면서 비용 부담을 줄일 수 있는 ARS 조사에 더 의존하게 된 것이다. 이러한 트렌드가 반드시 보다 나은 조사를 보장해 주는 방향으로의 진행이라고 하기는 어렵다.

〈표 11〉 대선과 지선의 조사모드

조사방법	대통령선거		지방선거	
	ARS	284	57%	1282
ARS+전화면접	12	2%	20	1%
앱/인터넷	31	6%	4	0%
전화면접	173	35%	311	19%
표적집단면접조사	1	0%	0	0%
합계	501		1617	

넷째, 대통령 선거와 지방선거의 표본추출틀을 살펴보면, 당연히 짐작할 수 있는 것처럼 RDD만을 순수하게 사용하는 조사는 지방선거에서 매우 제한적으로만 사용되었고, 가상번호를 전면적으로, 혹은 부분적으로 사용한 조사가 95%에 이르러 대종을 이룬다는 것을 알 수 있다. 대통령 선거에서는 가상번호만을 사용한 조사가 34%, RDD와 혼합된 경우는 14%였던 반면, 순수하게 RDD로만 진행된 조사가 45%로서 오히려 우세인 것을 감안하면, 적어도 지방선거에서 이제 가상번호와 결합하지 않고서 선거여론조사를 진행하는 것은 어렵게 되었다고 볼 수 있을 것이다. 지방선거 타겟팅 조사를 위해서 가상번호 사용이 매우 일반화된 것이다.

〈표 12〉 대선과 지선의 표본추출틀

조사방법	대통령선거		지방선거	
	RDD만 사용	226	45%	73
가상번호만 사용	171	34%	730	45%
RDD+가상번호 혼합	71	14%	810	50%
자체패널	33	7%	4	0%
합계	501	100%	1617	100%

이상 이번 지방선거 여론조사의 특질을 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 지역적으로 이번 지방선거조사는 주로 관심지역이나 경합이 진행되는 지역, 특히 경기도에 편중된 경향이 강했다. 둘째, 이번 지방선거에서는 제한된 지역, 특히 기초단위 등을 타겟팅하는 조사들이 매우 빈번하게 이루어졌다. 셋째, 이와 불가분하게, 이번 지방선거는 본격적으로 가상번호 활용 조사가 다른 표본추출방법을 압도하였다. 넷째, 지방선거에서는 ARS

가 이제 대중을 이루게 되었다.

#### 4. 응답률의 문제

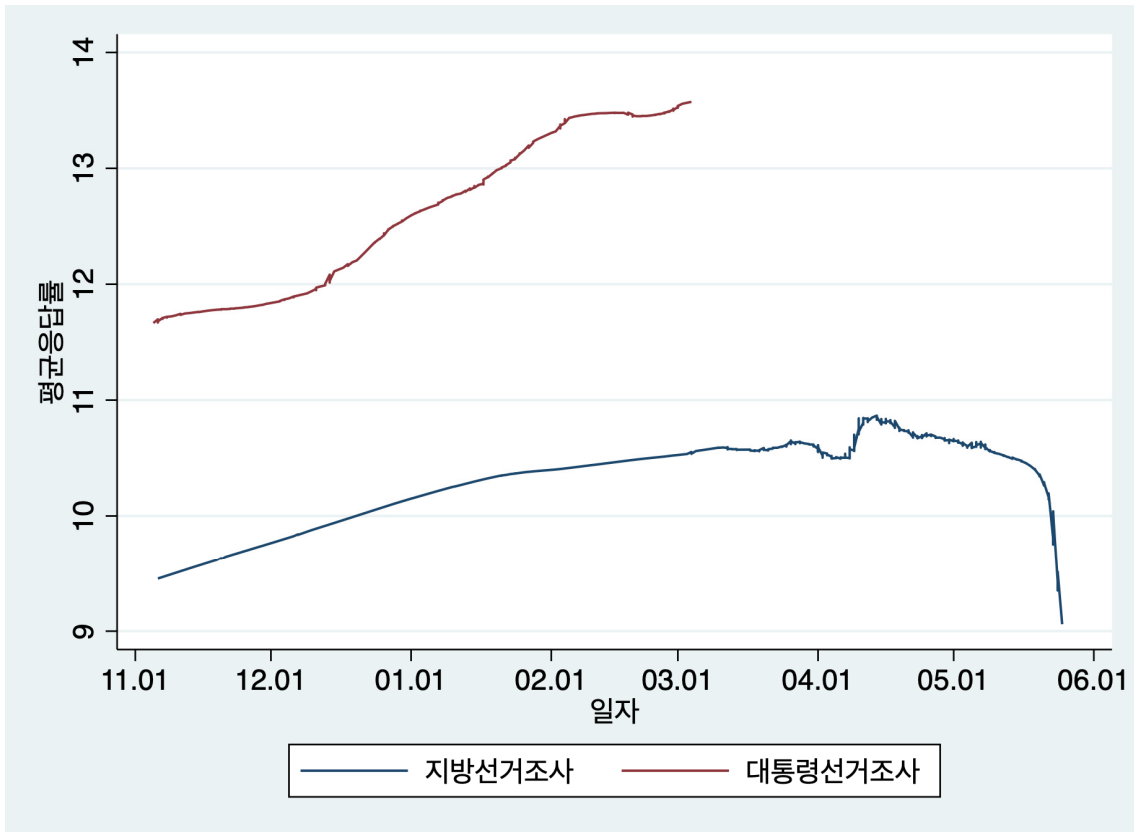
이하에서는 지난 대통령선거와 지방선거에서 나타난 응답률의 문제를 검토하려고 한다. 앞서에서 검토했던 것처럼 이번 연속된 선거로 인한 유권자의 누적된 피로감이나 저하된 정치효능감 등은 이례적으로 낮은 투표율에 이르렀을 것이라는 가설을 언급하였다. 선거여론조사의 응답률 역시 이러한 선거관심도와 관련을 맺으면서 진행되는 것으로 볼 수밖에 없다. 이를테면, 응답자들이 동일한 시점에 조사참여 요청을 받더라도 대통령 후보와 관련된 조사일 경우가 도지사 선거 후보 지지를 묻는 조사보다 응답률이 높을 것이라는 점이다. 여기에 추가되는 요인은 대부분의 지방선거 여론조사는 대통령 선거가 끝나고 난 다음인 3월 중순 이후에 본격적으로 진행되었으며, 3월 이전에 비해서 그 이후의 응답률이 낮아질 것이라 생각할 수 있다.

〈그림 10〉은 6개월의 기간 동안 여심위에 등록된 모든 선거여론조사들을 대선과 지선으로 나누어 그 응답율을 시간의 흐름에 따라 어떤 변화를 보이는지를 나타낸 것이다. 사용된 알고리즘은 보다 보편적으로 사용되는 Lowess Smoothing으로서 일자를 독립변수로, 응답률을 종속변수로 하는 로컬회귀를 통하여 관측치들의 평균을 찾아내는 것으로 매우 일반적으로 활용되는 방법이다.

그림을 통해서 보여지는 내용을 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 대통령 선거 조사는 일반적으로 지방선거조사에 비해 응답률이 높았다. 대통령 선거조사 응답률이 가장 낮은 시점은 자료 기간의 초기인 11월이며 대체로 11% 후반대인 것으로 추정되었다. 지방선거에서 응답률이 가장 높았을 때에도 11%를 넘긴 적이 없기 때문에 지방선거의 응답률이 대선에 비해서 낮았다고 말할 수 있을 것이다. 양대 선거가 중첩되었던 동일시점을 기준으로 한다면 하면 이 격차는 좀 더 벌어지는데, 11월에서 2월말에 이르는 기간에 양선거조사의 응답률 격차는 최소한 2%-포인트를 넘으며, 최대 3%-포인트에 이르는 것으로 나타났다.

둘째, 양대 선거 공히 응답률은 초기의 저점을 거쳐 선거가 고조되면서 점차 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 증가추세는 지방선거의 경우보다는 대선조사가 더 확연하게 나타났으며, 특히 2월에 진행되었던 조사들은 평균적으로 약 13% 중반 수준의 응답률을 보여주었던 것으로 나타났다. 이와 같은 증가추세는 역시 지방선거에서도 확인할 수 있는데, 선거초반에 비해서 고점을 찍었던 4월 하순에는 1~2% 포인트의 증가를 보여주었다.

〈그림 10〉 양대선거에서 선거여론조사 응답률: Lowess Smoothing



셋째, 아마도 가장 흥미로운 내용은 지선조사와 대선조사가 보여주는 상이한 패턴인데, 그것은 대선조사의 경우에는 응답률이 조사금지기간에 이르는 최종시점이 이를 때까지 지속적으로 상승하는 반면, 지방선거조사의 경우에는 응답률이 최고점을 4월 중순에 도달한 후, 많은 여론조사가 집중되었던 5월 중순이후에는 급감하는 추세를 보인다는 점이다. 그 이유가 무엇인지를 명확하게 밝혀내는 것은 더 많은 자료와 연구가 필요하겠으나 이곳에서 가설적인 원인을 적자면 다음과 같다.

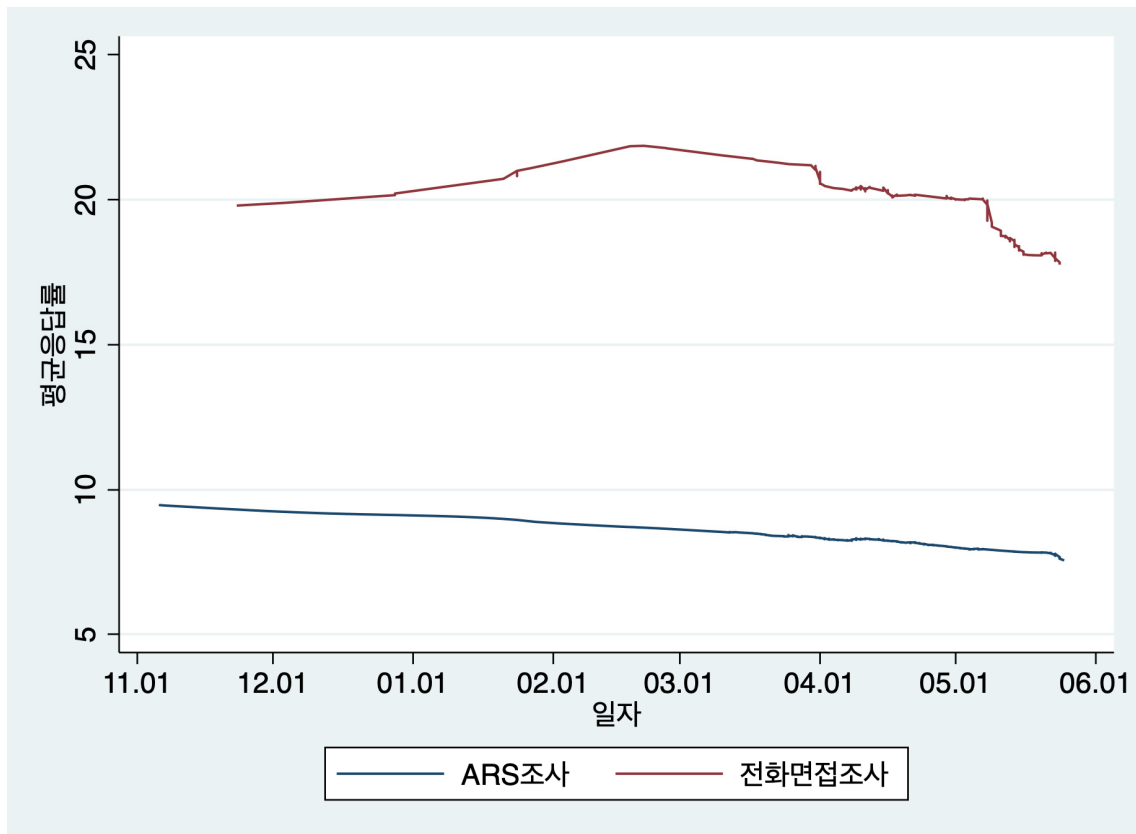
우선 무엇보다도 대통령 선거에 비해서 훨씬 많은 수의 선거여론조사가, 그것도 경합지역을 중심으로 물량공세처럼 진행되었고 이에 대한 피로도가 누적된 것이 한 이유가 아닐까 생각해볼 수 있다. 이는 이미 작년 하반기 대선국면에 들어서고서 거의 만 1년에 해당하는 기간 동안 지속되었던 피로도 누적과 같이 아울러서 생각해야 할 것이다. 또 다른 가설은 지방선거가 앞서에서도 보였던 것처럼 ARS와 가상번호 두 가지가 중심으로 된 조사였다는 의미에서 대선조사와 다른 패턴을 보일 여지가 있지 않았나 하는 점이다. ARS 조사의 경우, 전화면접조사보다 응답률이 낮은 것은 주지의 사실이며 (다음 절 참조) 가상번호의 경우, 이것이 정해진 지역에 대한 휴대번호 사용자들을 지속적으로 가상번호 샘플링을 하게 된다면 결국 동일인이 복수의 조사에 대상자로 선정될 가능성이 충

분히 있다 할 것이다.

이상과 같은 가설들을 검토할 수 있는 것은 과연 조사 모드(ARS, 전화면접 등)나 표집 방법(RDD, 가상번호 등)에 따른 응답률이 어떻게 바뀌어왔는가 하는 것이다.

〈그림 11〉은 조사모드에 따른 응답률의 추세를 보여준다. 이곳에서 지선과 대선은 구분하지 않았다. 무엇보다도 중요한 것은 전화면접 조사의 응답률이 ARS에 비해서 상당한 격차로 높게 나타난다는 사실이다. 전화면접조사의 응답률은 대체로 20%대였으며 대선의 피크 기간이었던 2월에는 약간 상승했다가 점차 하락한다. 특히 전화면접조사의 경우 지방선거 국면에서는 전혀 피크가 없으며, 오히려 5월 중순 이후에는 급격하게 응답률이 감소하기 시작한다.

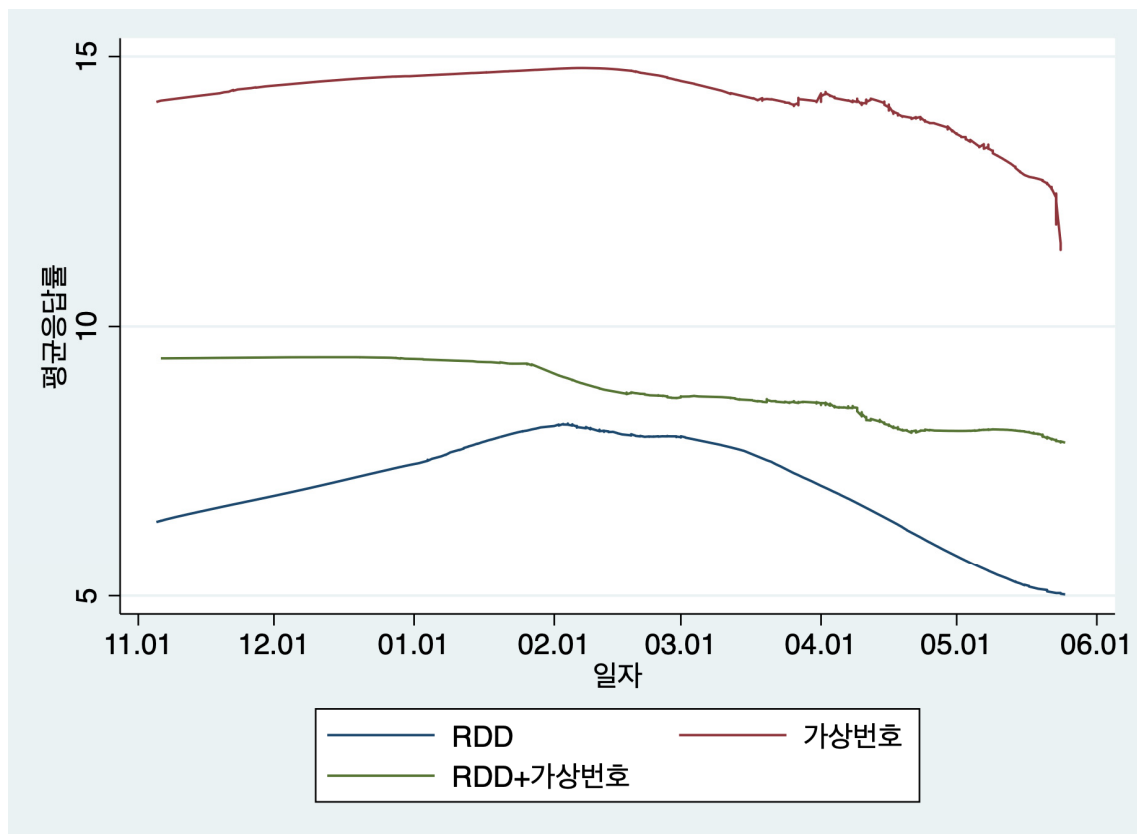
〈그림 11〉 ARS와 전화면접 조사의 응답률 추세: Lowess Smoothing



흥미롭게도 ARS 조사의 경우에는 전기간에 걸쳐 꾸준히 응답률이 감소하는 추세를 보여주며, 지방선거 마지막에 보이는 급격한 하락세는 따로 관찰되지 않는다. ARS 응답률이 애초에 그다지 높지 않기 때문에, 혹은 ARS에 응답하는 사람들의 경우에는 선거 막판 피로도가 큰 영향을 미치지 않기 때문에 그렇지 않은가 가설적으로 생각해 볼 수 있다.

이상의 관찰과도 무관하지 않은 응답률과 관련된 주요한 독립변수는 RDD인지, 가상번호인지, 해당조사가 사용하는 표집방법일 것이다. 가장 주요한 방법인 RDD와 가상번호를 사용한 조사들이 보고한 응답률을 보인 것이다. 놀랍게도 지방선거 막바지 관찰되는 급격한 응답률 하락은 가상번호를 사용하는 조사들에서 특징적으로 나타나는 것으로 보여진다. 물론 RDD의 경우에도 이러한 하락이 없는 것은 아니나, 하락의 기간이 2월 초순에서부터 꾸준히 감소해온 것을 볼 수 있다. 다만 지방선거에서 순수하게 RDD만 사용하는 조사들이 그다지 많지 않아서, RDD와 가상번호를 혼합하여 사용했던 조사들의 경우를 볼 필요가 있다. 이 경우에도 하락세가 존재하기는 하나, 지방선거 막판의 급격한 하락세가 아니라 전기간을 통해 지속적으로 천천히 진행된 조사응답률의 하락이 있었다.

〈그림 12〉표본추출틀과 조사응답률: Lowess Smoothing



〈그림 11〉과 〈그림 12〉가 보내는 메시지는 명확하다. 어떤 의미에서 중앙여심위를 중심으로한 여론조사 응답률이나 정확성의 문제를 해결하는 매우 주요한 기제였던 가상번호제도가 심각하게 흔들리고 있는 모습인 것이다. 그 이유는 많은 연구자나 정책결정권자들이 우려했던 것처럼 휴대전화 3사를 통해서 제공받을 수 있는 유권자 샘플이 무



한하지 않다는 점이다. 이들은 지역, 선거구별로 만약 해당 선거가 관심을 받고 있다면 다른 지역에 비해 훨씬 빈번한 샘플링의 타겟이 될 것이며, 그러한 조사를 위한 번호추출이 반복되다보면 결국 표집틀이 과포화(saturated)될 수 있을 것이다. RDD는 이상과 같은 문제에서는 상당히 자유로우며, 또한 ARS보다는 전화면접조사에서 이상과 같은 문제가 훨씬 더 심각한 것으로 드러났다. 정확한 여론조사가 공공재이고 이것에 이르는 하나의 주요한 스텝이었던 가상번호제도는 어떤 의미에서는 이번 지방선거를 지나면서 심각한 위기를 맞고 있는 것으로 보이며, 이를 극복하기 위한 해결책을 구하는 것이 시급해 보인다.

#### 4. 소결

지난 대통령 선거와 지방 선거의 양대 선거는 한국선거사에 유례없이 두 번의 전국적 선거가 겹쳐진 선거였고, 이로 말미암은 “간섭효과”도 만만치 않았다. 다른 무엇보다도 대선을 치르고 난 직후 바로 진행된 지방선거에서 유권자들이 느낀 피로감과 저하된 정치효능감은 역대급으로 낮은 투표율로 이어졌으며, 이러한 낮은 정치관심도는 정치여론 조사에도 반영되었다.

이번 지방선거 조사의 특징들을 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다도 경기도지사, 인천 계양구 보궐선거를 겨냥한 경합지역이나 관심지역에 보다 많이 몰린 경향이 있었다. 경기도에서만 지난 11월 이후 약 300회 이상의 여론조사가 진행되었으며 이는 서울 지역의 3배에 이르는 수치이고, 그 다음으로 많은 조사가 진행되었던 경북과 경남에 비해서도 거의 2배에 달하는 수치이다.

둘째, 지방선거 조사는 전국적 대통령 선거와는 달리 한정된 지역을 목표로 한 “타겟 조사”가 빈번하게 이루어졌다. 전체적으로 1,600여 건이 넘는 조사 중에서 기초단위인 군, 시, 구에 국한된 조사들이 대종을 이루었으며, 그 65%를 상회하였다. 이는 지방선거 조사가 특정 지역과 선거구, 특히 기초단위까지 초점을 맞춘 “맞춤형 조사”들이 대종을 이룬 것으로 가상번호의 활용이 본격화되면서 가능해진 지방선거 조사의 모습이라 할 수 있을 것이다.

셋째, 이번 지방선거 조사에서 나타난 또 다른 중요한 특징은 ARS의 약진이다. 약 57%의 조사가 ARS였던 대통령 선거에 비해서 지방선거에서는 ARS 조사의 비중이 이보다 훨씬 늘어나서 80%의 조사에 육박하는 것으로 드러났다. 반면 전화면접 조사는 19%에 불과하였다. 여론조사의 빈도가 지방선거에서 폭발적으로 늘어나면서 보다 신속하면서 비용 부담을 줄일 수 있는 ARS 조사에 더 의존하게 된 것이다.

넷째, 대통령 선거와 지방선거의 표본추출틀을 살펴보면, 당연히 짐작할 수 있는 것처럼

럼 RDD만을 순수하게 사용하는 조사는 지방선거에서 매우 제한적으로만 사용되었고, 가상번호를 전면적으로, 혹은 부분적으로 사용한 조사가 95%에 이르러 대중을 이룬다는 것을 알 수 있다. 지방선거에서 이제 가상번호와 결합하지 않고서 선거여론조사를 진행하는 것은 어렵게 된 것이다.

이상과 같은 지방선거조사들에 있어서 응답률의 문제는 여전히 해결되지 않는 숙제를 남겨준다. 지난 지방선거의 응답률은 첫째, 대선조사에 비해 지방선거가 약 2~3% 정도 낮게 나타나는 것으로 드러났다. 둘째, 조사기간 마지막이 최고치를 기록했던 대선조사에 비해 조사기간 마지막에 급격하게 응답률이 하락하는 것을 보여주었다. 그 이유는 여러 가지로 짐작해 볼 수 있겠지만, 나타난 자료에 의하면 가상번호 조사들이 지방선거 막바지에 한계를 드러내는 모습을 보여준다. 가상번호 조사는 응답자의 주소지를 이용하여 선거구별 타겟팅 조사를 가능하게 해주며 사용자가 존재하는 확인된 번호만을 사용하게 해 준다는 의미에서 그 도입 이래 한국 선거여론조사에 큰 기여를 해오고 있다. 그러나 동시에 그러한 장점들로 인해서 이번 지방선거 여론조사의 95%가 어떠한 형태로든 가상번호를 사용하는 조사였다. 유권자들의 정치적 피로감과 맞물리면서 가상번호 여론조사의 응답률이 최종일에 가까워지면서 급락하는 모습을 보여주었다.

## V. 결론 및 제언

일반적으로 국회의원 선거와 비교해 대통령 선거는 여론조사 결과 및 추세 파악이 쉽고 조사방식에 따른 차이가 크지 않은 것으로 인식되어왔다. 대략 대선 한 달 전 결과가 최종결과와 같다는 점에서 관심은 제한적이였다. 그러나 이번 대선은 양대 진영으로 나뉘어 초접전으로 치러졌고, 그 과정에서 대통령 선거여론조사의 한계가 뚜렷하게 드러났다. 특히, ARS 조사와 면접조사 결과 간 차이는 대선 기간 내내 지지자들의 자의적 해석의 재료를 제공했고, 대중의 선거여론조사 결과에 대한 불신을 키웠다.

본 보고서는 편향척도  $A$ (Martin et al. 2005)를 사용해 2022년 2월 15일 이후 조사 방법별 편향비율 결과는 윤석열 후보에 유리한 조사결과가 나왔다는 것을 알 수 있었으나 예상과는 달리 편향비율은 ARS조사보다 면접조사에서 더 높은 것으로 나타났다. 이는 선거가 임박하면, 비응답층이 점차 줄어들게 되어 나타나는 현상일 수 있다. 반면, 양대 정당 대선 후보가 공식화된 2021년 11월 5일 이후로 분석 기간을 확대해 편향성을 설명하는 회귀분석은 ARS 조사는 윤석열 후보에게, 면접조사는 이재명 후보에게 유리한 조사결과를 생산했음을 확인시켜 준다. 이를 통해 그동안 빈번하게 사용됐으나 지

나치게 강한 가정(strong assumption)에 근거하고 있는 편향척도  $A$ 의 한계를 인식하고 새로운 척도 개발이 필요하다는 함의를 얻을 수 있다. 또한, 예상대로 조사결과의 편향성은 연령대와 성별 가중값 배율과 밀접한 관련성을 보였다. 선거여론조사 품질과 관련된 변수 가운데 가상번호 사용할수록, 그리고 조사에 많은 시간을 들일수록 편향성은 감소하는 것도 확인할 수 있었다. 다만, 중앙선거여론조사심의위원회에 선거여론조사기관 등록을 비교적 늦게 한 신생 조사기관 조사결과에서 뚜렷한 편향성이 있다고 보기는 어려웠다.

또한, 본 보고서는 사례연구를 통해 특정 조사방법, 조사기관이 가장 민심을 잘 반영한다고 단정하기 어렵다는 것을 보여주었다. 조사 시점별로, 또는 선거맥락에 따라 각 조사가 가진 장단점이 서로 엇갈려 발생하기도 한다. 이러한 특성은 무시한 채 조사결과를 실제 선거에서의 최종 득표율과 단순 비교해 평가하는 것은 지양해야 한다.

오히려 위의 결과는 개별 조사결과 해석보다는 선거여론조사 결합(poll aggregation)을 통해 다양한 방법으로 이루어진 조사에 담긴 정보(information)는 반영하면서 각 방법이 가진 다양한 편향(bias)은 자연스럽게 상쇄시켜 추세를 확인하는 것이 필요하다는 것을 말해준다. 본 보고서는 단순하지만, 효율적인 비모수적 회귀모형, 조사가 상대적으로 충분하지 않은 선거에서 유용성이 확인된 베이지안 학습예측모형(Koo 2020), 그리고 MBC에서 박종희 서울대 교수와 진행한 ‘여론조사를 조사하다’ 프로젝트에 사용된 베이지안 동적선형모형 결과를 통해 선거여론조사 결합의 필요성과 효율성을 보여주었다. 특히, 조사에 드러난 주요 후보자의 지지율 자체보다는 격차에 주목하는 것이 여론조사에서 민심을 읽어내는 데 더 적합하다는 것을 확인하였다.

앞서 보여주었듯이 선거여론조사 초기에는 상당한 비율의 비응답층(응답 유보층)이 존재하며, 선거가 임박할수록 그 비율은 점차 감소한다는 특징을 보인다. 여론조사결과를 활용해 더 정확한 선거예측을 하기 위해서는 이들에 대한 분석이 요구된다. 본 보고서는 여론조사 비응답층의 최종 선택을 분석하기 위해 중앙선거여론조사심의위원회에 등록된 조사 가운데 한국정당학회와 중앙일보가 의뢰한 패널조사 데이터를 활용하였다. 1~2차 조사에서는 응답을 유보(지지 후보 없음)했던 응답자 중 실제 선거에서 양대 정당 후보를 선택한 경우를 분석한 결과, 양대 정당에 정당일체감, 주변의 압력, 후보 호감도 차이(정서적 양극화)가 중요한 변수임을 밝혔다. 조사기관들은 전화면접조사에 이 세 항목에 대한 문항을 추가한 후 그 결과를 응답유보층의 선택 판별에 사용한다면, 더 정확한 예측결과 도출이 가능할 것이다.

사실 유력 조사기관들은 원 데이터(raw data)를 가지고 있으므로 나름대로 응답유보층 분석을 할 수 있는 괜찮은 모형을 만들 수 있으나 아직 이러한 작업을 하지 않고

있다. 이는 조사의뢰자가 원하지 않아서일 수도 있고, 조사기관이 자신이 없어서일 수도 있다.

분명한 것은 한국에서 선거여론조사가 발전하려면, 규제의 심화보다는 조사기관 간 경쟁이 더 중요하다. 이와 관련해 다음의 몇 가지를 제안한다. 첫째, 최소한 업계에서 충분한 경험과 인적 자원을 갖춘 조사기관은 자신들의 조사방법을 활용해 정기조사를 지속해야 한다. 그런 점에서 4개 회사가 협력해 전국지표조사(National Barometer Survey, NBS) 결과를 지속해서 발표하는 것은 매우 고무적이다. 정기조사가 필요한 것은 이에 기반해 최종 예측조사 결과를 산출해 조사결과와 신뢰성을 검증할 수 있기 때문이다.

둘째, 여론조사기관에 대한 평가이다. 여론조사기관은 제시한 데이터에 근거해 평가 받고 시장에서 신뢰를 형성할 수 있어야 한다. 미국의 경우, 전문가집단이 여론조사 기관별 예측치 정확도를 평가해 발표해 자연스럽게 경쟁을 유도하고 있다. 대다수 조사기관은 자신들만의 다양한 방법과 변수를 활용해 신뢰성과 정확도를 향상하려는 노력을 기울이고 있다. 반면, 한국의 조사기관은 인구 구성에 따른 가중치 부여에 머물러 있다. 중앙선거관리위원회에서 전국 수준 선거가 치러진 후 가장 신뢰할 수 있는 여론조사기관을 선정해 수상하는 것을 적극적으로 고려해 보아야 한다.

셋째, 횡단면 차원에서 이루어지는 정기조사 외에 별도의 패널조사를 통해 비응답층(응답 유보층)의 행태를 이해할 수 있는 자체 판별모형 구축 노력을 기울여야 한다. 본 연구 결과에 따르면, 정서적 양극화(affective polarization)가 심화되는 과정에서 이를 측정할 수 있는 문항(후보 및 정당 호감도, 정당일체감, 사회적 압력)을 개별 조사에 포함하는 것은 선거예측에 도움을 줄 것으로 보인다.

넷째, 조사기관 간 치열한 경쟁은 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 특히, 사전선거제도가 활성화된 현재 ‘깜깜이 기간’을 만드는 보도 및 공표금지 기간을 6일에서 2일까지 대폭 단축하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 사실 중앙선거관리위원회도 기간 단축에 긍정적이며, 이에 관한 개정의견을 제시하였다. 국회가 정상화되어 원구성이 완결되면, 하루빨리 정치개혁특별위원회를 구성하여 이를 다루어야 한다. 전국 단위 선거가 없을 때 제도가 완비되어야 한다는 것은 분명하다.

다섯째, 한국 선거여론조사에서 그 공신력을 한 단계 올려준 것으로 평가받는 가상번호의 이용은, 이번 지방선거여론조사에서 상당한 한계를 노정하였다. 지방선거여론조사의 특성상 정해진 선거구에 타겟팅이 가능한 방식의 선거여론조사를 위해서 가상번호의 이용은 필수적인데, 선거구별로 타겟팅이 된 물량공세가 특징이었던 이번 지방선거에서 가상번호를 이용한 조사들의 응답률은 선거 막바지로 갈수록, 특히 선거여론조사 마지

막 며칠 사이에 급락하는 모습을 보여주었다. 통신 3사를 통해 제공받는 사용자 리스트가 선거여론조사의 무한한 자원이 아니라 언제든지 고갈될 수 있다는 사실을 보여준 것이다. 지나치게 많이 진행되는 선거여론조사의 빈도를 획기적으로 줄일 정책적 해결방안이 절실히 보인다. 조사의뢰자들이나 조사회사들이 자원을 풀링(pooling)하여 현재보다 더 나은 품질의 덜 빈번한 조사들이 이루어지게 할 방법이 전혀 없는 것은 아닐 것이다. 방송 3사가 자원을 풀링하는 선거 출구조사를 생각하면, 선거여론조사 품질의 향상을 위해서 반드시 불가능한 대안은 아니라는 판단이다.

- Arzheimer, Kai, and Jocelyn Evans. 2014. "A new multinomial accuracy measure for polling bias." *Political Analysis* 22(1): 31-44.
- Brick, J. Michael. 2011. "The future of survey sampling." *Public Opinion Quarterly* 75(5): 872-888.
- Clinton, Joshua D., and Steven Rogers. 2013. "Robo-polls: taking cues from traditional sources?" *PS: Political Science & Politics* 46(2), 1-5.
- Craig, Stephen C., and Michael A. Maggiotto. 1982. "Measuring Political Efficacy." *Political Methodology* 8(3): 85-109.
- Cumming, Robert G. 1990. "Is probability sampling always better? A comparison of results from a quota and a probability sample survey." *Community Health Studies* 14(2), 132-137.
- Erikson, Robert and Kent Tedin. 2005. *American Public Opinion: It's Origins, Contents and Impact*. New York: Pearson Longman.
- Jackman, Simon. 2006. "Pooling the polls over an election campaign." *Australian Journal of Political Science* 40(4): 499-517.
- Kennedy, Courtney, Mark Blumenthal, Scott Clement, Joshua D. Clinton, Claire Durand, Charles Franklin, Kyley McGeeney, Lee Miringoff, Kristen Olson, Douglas Rivers, Lydia Saad, G. Evans Witt, and Christopher Wlezien. 2018. "An evaluation of the 2016 election polls in the United States." *Public Opinion Quarterly* 82(1): 1-33.
- Koo, Bon Sang. 2020. "Predicting the 21st general election results through polling-based methods." *Korea Observer* 51(2): 205-228.
- Martin, Elizabeth. A., Michael W. Traugott, and Courtney Kennedy. 2005. "A review of proposal for a new measure of poll accuracy." *Public Opinion Quarterly* 69(3): 342-369.
- Linzer, Drew. "Dynamic Bayesian Forecasting of Presidential Elections in the States." *Journal of the American Statistical Association* 108: 124-134.
- Singleton, Royce, and Bruce Straits. 1999. *Approaches to Social Research: Third Edition*. New York: Oxford University Press.
- 곽은선·김영원 (2022): "현행 선거여론조사 방법의 정확성과 선거결과 예측 가능성." 『조사연구』 23(1): 131-153.
- 구본상. 2017a. "ARS 조사방식과 젊은 연령대 여성 표집의 실패: 정치적 의견이 강한 유권자 비율에 서의 성별 차이를 중심으로." 『조사연구』18권: 31-60.

- 구본상. 2017b. “제19대 대통령 선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안.” 『제19대 대통령선거 외부평가』 2017년도 중앙선거관리위원회 용역보고서: 179-208.
- 김영원·윤지혜. 2016. “2016년 국회의원선거 전화여론조사 정확성 분석.” 『조사연구』 17(3): 109-137.
- 김영원·황다솜. 2014. “2014년 지방선거 여론조사 전화조사방법에 따른 예측오차 및 편향.” 『조사연구』 15(4): 1-32.
- 류제복. 2017. “다수 후보에 대한 선거예측의 정확성 분석: 제15대와 제20대 국회의원선거를 중심으로.” 『조사연구』 18(3): 1-22.
- 류제복. 2018. “다수 후보에 대한 선거예측의 정확성과 당선 가능성: 2017년 대통령선거의 경우.” 『조사연구』 19(3): 1-20.
- 박종희. 2013. “제18대 대선 여론조사에서 나타난 조사기관 편향.” 『조사연구』 14-1. 1-30.
- 중앙선거관리위원회. 2016. “선거여론조사 개선방안 마련을 위한 공청회 자료집.”
- 송병권. 2019. “여론조사 보도에서 나타난 언론매체의 정치적 편향: 제19대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 18(4): 69-93.
- 조성겸·김성중·강미나. 2021. “비면접원조사는 면접원조사만큼 신뢰할 만한가: 코로나시대의 사회조사 한계 극복을 위한 연구.” 『조사연구』 22(3): 1-25.
- 조진만·장승진·구본상·강우창. 2021. “선거여론조사기준 개정방안 연구.” 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서.





# 13

## 제20대 대통령선거와 후보자토론회의 평가와 과제

임유진(강원대학교)



## 요약문

제20대 대통령선거는 ‘비호감 대선’으로 불릴 정도로 거대 양당 후보의 도덕성과 자질에 관한 논란과 상호비방이 이어지면서 후보들 간 정책과 비전 경쟁이 잘 드러나지 않았으며, 오미크론 확산으로 후보자들의 현장 유세가 축소되면서 후보자들의 정책과 공약을 접할 수 있는 기회가 더욱 제한되었다. 또한 선거 막바지까지 우세한 후보가 나타나지 않는 초접전이 지속되면서 후보자들의 정책과 공약을 확인하고 검증할 수 있는 기회로서 후보자토론회에 대한 유권자들의 관심은 상대적으로 높았다. 이러한 점에서 본 연구는 제20대 대통령선거 이후 실시된 설문조사 자료를 활용하여 제20대 대통령선거 후보자토론회에 대한 유권자 및 전문가의 인식과 평가를 이해하고 개선점을 모색해 보고자 한다.

제20대 대통령선거에서는 선거운동 기간 전 언론사들이 합동으로 주관한 2회의 후보자 초청 TV토론회와 선거운동기간 중 중앙선거방송토론위원회가 주관한 4회의 후보자 토론회 등 총 6차례가 개최되었다. 또한 청각장애인을 위한 자막방송 및 한국수어통역이 2020년 의무화되면서(「공직선거법」 제82조의2제12항) 제20대 대통령선거 후보자 토론회에서 후보자별 수어통역방송이 생중계로 시범 실시되는 등 청각장애인 유권자의 알권리 보장을 위한 노력이 본격화되었다.

분석 결과는 다음과 같다. 우선 후보자토론회에 대한 일반 유권자와 전문가의 인식과 평가를 비교했다. 제20대 대통령선거 후보자토론회 형식의 측면에서 일반 유권자와 전문가의 의견은 구분되었다. 전문가들의 경우 후보자토론회의 횟수(6회)와 시간(2시간)이 부족했다고 응답했으나, 일반 유권자들은 횟수와 시간 모두 충분하다고 응답했다. 보다 구체적으로 유권자들의 후보자토론회 개최 횟수와 시간에 대한 유권자들의 인식을 확인해본 결과 후보자토론회에 대한 관심과 정치지식이 많을수록 후보자토론회 개최 횟수와 시간이 부족하다고 느끼는 것으로 나타났다. 이번 후보자토론회가 후보자간 네거티브 공방에 머물면서 후보자들의 정책과 공약을 평가하고 비교해볼 있는 기회를 보다 많이 기대한 그룹의 기대에 부응하지 못한 것으로 이해될 수 있다.

그러나 후보자토론회 내용의 측면에서는 일반 유권자와 전문가 모두 후보자토론회가 전반적으로 공정하게 진행되었으며, 선거 정보를 제공하는데 효과적인 것으로 평가했다. 이는 1997년 대통령선거에서 처음으로 후보자토론회가 도입된 이후 25년 이상 지

난 현재 후보자토론회가 후보자들의 자질과 공약을 비교, 평가하는 제도로서 안착되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 일반유권자와 전문가 모두 후보자토론회에서 상호비방과 흑색선전의 문제점을 지적했다는 점에 주목할 필요가 있다.

다음으로 후보자토론회가 유권자들의 투표행태에 미치는 영향을 다차원적으로 분석했다. 첫째, 후보자토론회에 대한 관심에 있어 과반의 응답자들은 후보자토론회에 대해 관심이 있으며(65.5%), 실제로 1회 이상 시청했다(88.2%). 또한 정치에 대한 관심과 대통령 선거에 대한 관심이 높을수록 후보자토론회에 대한 관심이 높았으며, 후보자토론회 시청 횟수와도 긍정적인 상관관계가 나타났다.

둘째, 후보자토론회 시청빈도와 투표참여 사이에는 긍정적인 관계가 나타났다. 보다 구체적으로 후보자토론회 시청이 유권자의 투표참여에 미친 영향을 분석한 이항 로지스틱 결과 후보자토론회 시청 빈도 이외에 선거에 대한 관심과 정치지식이 많을수록, 민주당과 국민의힘 지지자일수록 제20대 대통령선거에서 투표할 가능성이 높았다.

셋째, 후보자토론회가 유권자의 투표선택에 미치는 영향을 지지후보 변경과 후보 선택이라는 두 가지 차원으로 구분하여 분석했다. 먼저 지지후보 변경의 측면에서 후보자토론회 시청 이후 유권자들의 지지후보가 변경되기 보다는 유지되었다는 점에서 후보자토론회는 유권자들에게 선택적 지지강화 편향(confirmation bias)을 미치고 있음이 나타났다. 반면, 후보자토론회 시청과 후보선택 간 뚜렷한 패턴이나 연관성이 나타나지는 않았다. 이는 이재명 후보와 윤석열 후보 각각을 종속변수로 구성한 이항변수를 사용한 이항로지스틱 회귀분석 결과에서도 동일하게 유지되어 후보자토론회 시청빈도는 이재명 또는 윤석열 후보에 대한 투표확률에 대해 통계적으로 유의미한 효과를 보이지 않았다. 즉 후보자토론회가 선거 전반에 대한 관심과 투표 참여 의지를 제고할 수는 있으나 그것이 개인의 후보자 지지성향 변화로 이어지는데는 한계가 있음을 다시 한번 확인시켜 주었다. 그러나 각각의 후보에 대한 선호에 유의미한 효과를 보이는 인구사회학적 변수들은 기존의 이론적 예상과 크게 다르지 않았다. 민주당 지지, 진보, 여성, 50대, 호남지역 거주 유권자가 이재명 후보를 선택할 확률이 높았으며, 국민의힘 지지, 보수, 가구소득이 높을수록 이재명 후보를 선택할 확률이 낮았다. 반면, 국민의힘 지지, 보수, 남성, 교육수준이 낮을수록, 가구소득이 높을수록 윤석열 후보를 선택할 확률이 높았으며, 민주당 지지, 50대에서 윤석열 후보를 지지할 확률이 낮았다.

요컨대, 정보통신기술의 발전으로 다양한 매체들이 등장하면서 정치정보를 제공하는 기제들도 점차 다양화되고 있다. 사회자의 실질적 중립성 확보, 유권자들의 직접 참여 등 후보자토론회 형식에 대한 개선, 후보자들의 발언내용 검증 등의 개선을 통해 균형 있는 선거정보를 제공할 때만이 후보자토론회는 그 의미와 가치를 지속해 나갈 수 있을 것이다.

## I 들어가며

후보자토론회는 민주주의 국가에서 유권자들에게 후보자의 정책과 공약, 자질 등의 정보를 제공함으로써 후보자와 유권자간 소통을 가능하게 하는 가장 중요한 선거 과정의 하나로 자리매김하고 있다(Jamieson and Birdsell 1998; Benoit et al., 2001; Marurer and Reinemann 2006). 한국에서 후보자토론회는 1995년 서울시장 선거에서 처음 도입된 이후 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 선거 등 각급 선거로 점차 확대되어 왔으며, 대통령선거 후보자토론회는 1997년 제15대 대통령선거에서 처음으로 도입된 이후 2022년 제20대 대통령선거까지 6차례 모두 개최되면서 한국의 대통령선거 과정에서 후보자들의 자질과 공약을 비교 평가할 수 있는 가장 중요한 제도로 역할을 담당하고 있다(이재묵 2017).

특히 제20대 대통령선거는 ‘비호감 대선’으로 불릴 정도로 거대 양당 후보의 도덕성과 자질에 관한 논란과 상호비방이 이어지면서 후보들 간 정책과 비전 경쟁이 잘 드러나지 않는 경향이 나타났다. 또한 오미크론 확산 등으로 인해 후보자들의 현장 유세가 축소되면서 후보자들의 정책과 공약을 접할 수 있는 기회는 더욱 축소되었다. 그러나 선거 막바지까지 우세한 후보가 나타나지 않는 초접전이 지속되면서 후보자들의 정책과 공약을 확인하고 검증할 수 있는 기회로서 후보자토론회에 대한 유권자들의 관심은 상대적으로 높았다(『시사저널』 2022.3.4.; 『미디어오늘』 2022.3.13.). 실제로 2022년 2월 3일 지상파 3사 주관으로 개최된 첫 대통령 선거 후보자토론회의 시청률 합은 39%였으며, 이후 중앙선거방송토론위원회가 주관한 대통령선거 법정 후보자토론회 역시 매체 환경의 변화에도 불구하고 상대적으로 높은 시청률이 유지되었다(〈표 1〉 참고).

이러한 점에서 본 연구는 제20대 대통령선거 이후 실시된 설문조사 자료를 활용하여 제20대 대통령선거 후보자토론회에 대한 유권자 및 전문가의 인식과 평가를 이해하고 개선점을 모색해보고자 한다. 보다 구체적으로 본 연구는 대통령선거 후보자토론회의 개최 횟수, 진행 시간 등 형식적 차원과 공정성과 효과성 등 내용적 차원에서 유권자와

전문가의 후보자토론회에 대한 인식과 평가를 비교한다. 그리고 일반 유권자 수준에서 대통령선거 후보자토론회의 제도와 형식에 대한 인식을 결정짓는 요인들을 도출하고 유권자들의 투표 행태에 미친 정치적 영향을 경험적으로 분석한다. 마지막으로 제20대 대통령선거 후보자토론회의 문제점에 대한 이해를 바탕으로 이에 대한 개선점을 모색해보고자 한다.

## II 이론적 논의

### 1. 기존문헌검토

1995년 서울시장 선거 이후 후보자토론회가 도입된 이후 대통령선거, 국회의원선거, 지방자치단체장선거로 점차 확대되면서 후보자토론회는 선거 과정에서 후보자에 대한 평가와 선택에 영향을 미쳐왔다. 초기에는 제도적 차원에서 후보자토론회의 형식 및 진행방식에 대한 평가와 함께 후보자토론회의 제도 및 개선 방안에 논의가 주를 이루었다(이상철·오창우 2015; 박상호 2013; 권혁남 2010; 정성호 2010; 김연중 2009). 이후 후보자토론회가 점차 제도적으로 안정화되어감에 따라 후보자토론회가 유권자의 정치 행태에 미치는 영향과 유권자들의 후보자토론회에 대한 인식과 평가로 연구의 범위가 점차 확대되어 갔다.

우선 제도적 차원에서 후보자토론회에 대한 연구는 후보자토론회의 법적 근거 및 포맷에 대한 비교를 통해 개선방안을 모색하는 연구에서 각급 선거의 후보자토론회 운영에 대한 연구로 점차 연구의 대상과 내용이 구체화되어 갔다. 초기에는 2004년 선거법 개정으로 중앙선거방송토론위원회가 상설화된 이후 각급 선거에서 후보자토론회가 제도화되면서 미국 및 선진민주주의 국가의 다양한 후보자토론회의 형식과 진행방법을 이해하고, 이를 통해 바람직한 후보자토론회의 제도적 개선방안을 모색하고자 했다(공공미디어연구소 2015; 이종희·오지양 2011; 송종길·박상호 2006). 특히 2012년 제18대 대통령선거의 경우 후보자토론회를 운영하는 과정에서 여러 가지 제도적 미비점들이 부각됨에 따라 대통령선거 후보자토론회의 문제점을 도출하고 법적 보완을 통해 후보자토론회를 보다 근본적으로 개선하기 위한 연구가 이루어졌다(박상호 2013; 이상철·오창우 2015).

다음으로 후보자토론회가 점차 안정적으로 제도화되면서 유권자들의 후보자토론회에 대한 인식과 후보자토론회의 정치적 효과 등 설문 조사에 기반한 경험적 연구가 이루어지기 시작했다. 유권자 측면에서 공정성과 유용성 등 후보자토론회에 대한 유권자들의

인식과 평가를 분석하고, 이러한 인식과 평가에 영향을 미치는 다양한 요인들을 도출했다. 그리고 이를 통해 학문적으로는 유권자들의 행태를 경험적으로 이해하는 한편, 실질적 차원에서 후보자토론회 개선방안을 모색했다(이한수 2018; 임유진·이한수·이소영 2020).

마지막으로 후보자토론회의 정치적 효과는 정치관심, 효능감(efficacy), 정치 지식, 유권자의 투표행태 등 다양한 차원에서 분석이 이루어지고 있다. 후보자토론회는 선거와 정치에 대한 정보를 제공함으로써 유권자들의 정치 지식의 수준을 높이며(Lee and Lee 2015; Benoit and Hansen 2004) 정치에 관심이 없는 유권자들에게 선거에 대한 관심을 불러일으킴으로써 효능감을 높여 투표 참여를 이끌어낸다(문성철·양문희 2009; 양승찬 1999; 구교태·김관규·이준웅 2007). 후보자토론회가 유권자들의 후보 선택에 대한 태도를 변화시킨다는 연구 결과도 일부 존재하지만(강신구 2017; Lindemann and Stoetzer 2021), 대부분의 연구들은 후보자토론회가 정치정보에 대한 선택적 노출(selective exposure)을 통해 기존의 지지 성향을 강화시키는 선택적 강화(selective reinforcement)를 가져오고 있음을 보여주었다(강우진·배진석 2018; 이준웅 1999; 한정택·이재목·조진만 2013).

## 2. 연구내용

### 1) 제20대 대통령선거 후보자토론회

「공직선거법」 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)에 따르면 언론기관<sup>1)</sup>은 대통령선거의 선거일 전 1년전부터 선거운동기간이 끝날 때까지 후보자<sup>2)</sup> 등을 초청하여 토론회를 개최할 수 있다. 특히 대통령선거의 경우 중앙선거방송토론위원회가 선거운동기간 중 일정한 요건을 갖춘 후보자들을 초청하여 3회 이상의 토론회를 개최할 것을 규정하고 있다(「공직선거법」 제82조의2 제1항).

- 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자
- 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표지방의회의원선거에서 3% 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자
- 언론기관이 선거기간 개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사 결과의 평균 지지율이 5% 이상인 후보자.

1) '언론기관'은 텔레비전 및 라디오 방송국, 신문사업자, 정보·전자·기타 간행물을 발행하는 자를 제외한 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷 언론사를 말한다.

2) '후보자 등'은 선거일 전 1년부터는 후보자가 되고자 하는 자를, 선거운동기간 중에는 후보자 또는 후보자가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지정한 자를 말한다.

위의 세 가지 초청 기준 중 하나라도 충족하는 후보자는 중앙선거방송토론위원회 주관 후보자토론회에 참석할 의무가 있다.<sup>3)</sup> 한편, 공직선거법은 상기 초청 기준을 충족하지 못하는 군소 정당 후보자들을 대상으로도 선거방송토론위원회가 방송토론회를 개최할 수 있는 법적 근거를 제82조의2 제5항에 명시함으로써 군소 정당 후보의 경우에도 정책과 공약을 알릴 수 있는 기회를 제공하고 있다.

특히 제20대 대통령선거에서는 선거운동 기간 전 언론사들이 합동으로 주관한 2회의 후보자 초청 TV토론회와 선거운동기간 중 중앙선거방송토론위원회가 주관한 4회의 후보자토론회 등 총 6차례가 개최되었다. 중앙선거방송토론위원회가 주관한 4회의 토론회 가운데 주요 정당 후보자들을 대상으로 한 3차례의 법정 토론회는 지상파(KBS, MBC, SBS) 및 종합편성채널(채널A, JTBC, MBN, TV조선), 보도전문채널(연합뉴스, YTN) 등 12개 채널을 통해 저녁 8시~10시(120분)간 생중계되었고(「공직선거법」 제82조의2제10항), 중앙선거관리위원회 한국선거방송은 녹화중계되었다. 또한 초청 후보자 토론회의 경우 후보자간 심층적인 토론을 통해 유권자들이 후보자의 자질을 철저히 검증할 수 있도록 회차별로 경제(2월 21일), 정치(2월 25일), 사회(3월 2일) 등 토론 분야를 달리하여 진행되었다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청률

		일시	시청률	비고
지상파 3사 (KBS, MBC, SBS)		2월 3일(목) 오후 8시	39.0%	
한국기자협회 <sup>주1)</sup>		2월 11일(금) 오후 8시	21.8%	
중앙선거 방송 토론위원회	주요정당후보 <sup>주2)</sup>	2월 21일(월) 오후 8시	34.3%	경제 분야
		2월 25일(금) 오후 8시	33.0%	정치 분야
		3월 2일(수) 오후 8시	33.2%	사회 분야
	군소정당후보 <sup>주3)</sup>	2월 22일(화) 오후 11시	4.0%	공약 발표

주 1) 종합편성채널(채널A, JTBC, MBN, TV조선), 보도전문채널(연합뉴스, YTN) 주관.

2) 주요정당 후보자토론회는 지상파(KBS, MBC, SBS) 및 종합편성채널(채널A, JTBC, MBN, TV조선), 보도전문채널(연합뉴스, YTN) 등 12개 채널을 통해 생중계되었으며, 중앙선거관리위원회 한국선거방송은 녹화중계를 하였음.

3) 군소정당 후보자토론회는 지상파(KBS, MBC, SBS) 3개 채널을 통해 중계되었음.

한편, 청각장애인을 위한 자막방송 및 한국수어통역이 2020년 의무화되면서(「공직선거법」 제82조의2제12항) 제20대 대통령선거 후보자토론회에서 복지TV와의 협업을 통해 후보자별 수어통역방송이 생중계로 시범 실시되었다. 초청 1차 토론회의 경우 사전

3) 정당한 사유없이 대담·토론회에 참석하지 않는 경우 과태료가 부과되는데(「공직선거법」 제261조제2항) 과태료는 2010년 400만원 이하에서 2018년 1천만원 이하로 확대되었다.

4) 기존 공영방송사 이외에 '지상파 방송사'도 후보자토론회 중계방송을 할 수 있게 되어 제2차 초청후보자 토론회가 SBS에서 개최되었다(이정진·심성은 2022).



준비시간 부족으로 사회자, 후보자별로 각 1명의 수어통역사를 배치하여 별도 촬영 후 수어통역 영상을 제작하여 한국선거방송으로 녹화중계하고 토론회 다시보기 영상으로 게시하여 활용했다. 한편, 초청 2차와 3차 후보자토론회는 후보자별 수어통역을 포함하여 복지TV를 통해 생방송 중계되었다(〈표 2〉 참고). 이러한 내용은 토론회 방송 시작 부분에 사회자 멘트와 자막으로 안내되었다(『장애인신문』 2022.2.24.).

특히 수어통역 방송의 경우 후보자토론회 본 방송을 가운데 배치하고 하면 좌우에 각 후보자와 사회자를 전담하여 통역하는 수어통역사 화면을 배치했다. 그리고 수어 통역사의 피로도 및 수어 통역의 품질을 고려하여 모든 후보자토론회에서 2명의 수어 통역사를 교대했으며, 화면 하단에 자막방송과 같이 토론회 내용을 자막으로 실시간 표출하는 등 청각장애인 유권자의 알권리 보장을 위한 노력이 본격화되었다(중앙선거방송토론위원회 2022).

〈표 2〉 후보자별 수어통역방송 실시현황

	중계방송사	중계방법	비고
초청1차	한국선거방송	녹화방송	토론회 다시보기 영상 게시
초청2차	복지TV	생방송	
초청3차	복지TV	생방송	

참조: 중앙선거방송토론위원회(2022).

## 2) 조사 방법 및 내용

『제20대 대통령선거 관련 유권자 의식조사』는 2022년 4월 4일부터 4월 14일까지 11일간 전국(제주도 제외) 만19세 이상 1,046명의 유권자를 대상으로 개별면접조사 방식으로 진행되었으며 표본은 성/연령/지역별 인구비례할당 추출을 통해 구성되었다. 한편, 『제20대 대통령선거 관련 전문가 조사』는 2022년 4월 22일부터 5월 3일까지 12일간 학계, 언론/방송사, 정치권에 종사하는 전문가 155명을 대상으로 온라인 조사(이메일) 방식으로 진행되었으며, 표본은 종사 분야를 고려한 임의할당 방식(리스트 활용)을 통해 구성되었다(〈표 3〉 참고).<sup>5)</sup>

본 연구는 일반 유권자와 전문가를 대상으로 실시된 설문조사 자료를 통해 제20대 대통령선거에서 후보자토론회의 현실과 그 정치적 영향을 평가하고 일반유권자와 전문가 간 인식과 평가의 차이를 비교, 분석 하고자 한다.

5) 전문가 설문조사 응답자는 일반 유권자의 인구사회학적 구성과 차이가 있다. 전문가 조사 응답자 155명의 종사분야별 특성은 다음과 같다. 학계(51.6%), 언론사/방송사(39.4%), 정치권(2.6%), 시민단체(4.5%), 선거관리위원회(1.9%).

〈표 3〉 제20대 대통령선거 관련 유권자·전문가 인식조사

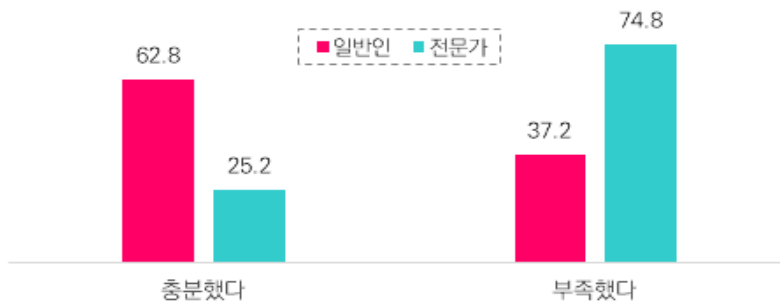
제20대 대통령선거 관련 유권자 인식조사	제20대 대통령선거 관련 전문가 조사
2022.4.4.~4.14(11일)	2022.4.22.~5.3(12일)
전국(제주도 제외) 만 19세 이상 1,046명	학계, 언론/방송사, 정치권 전문가 155명
개별면접조사	온라인 조사(이메일)
성/연령/지역별 인구비례할당 추출	종사 분야 고려한 임의할당(리스트 활용)

### Ⅲ 제20대 대통령선거 후보자토론회에 대한 인식과 평가

#### 1. 제20대 대통령선거 후보자토론회의 형식

제20대 대통령선거에서 후보자토론회는 선거운동기간 중 언론사 합동 주관 2회의 후보자 초청 TV토론회와 선거운동기간 중 중앙선거방송토론위원회가 주관한 4회의 후보자토론회 등 총 6차례 개최되었으며, 각 후보자토론회는 2시간 동안 진행되었다. 우선, 후보자토론회 개최횟수와 관련한 일반 유권자와 전문가의 의견은 상반되게 나타났다. 〈그림 1〉에서 나타나는 것처럼 일반 유권자의 절반 이상은(62.8%)은 현재의 후보자토론회 횟수가 충분하다고 응답했던 반면, 전문가들은 부족했다(74.8%)고 응답했다.

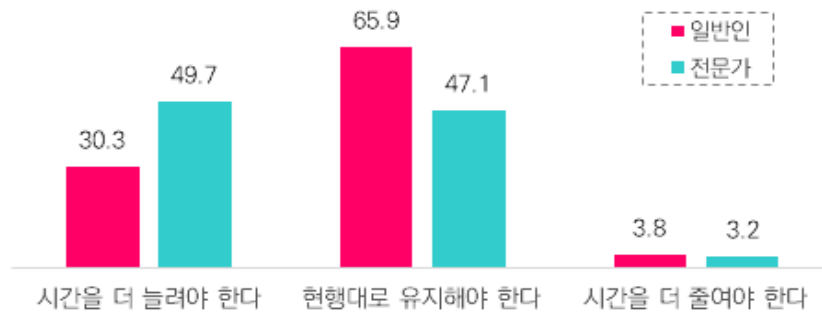
〈그림 1〉 제20대 대통령선거 후보자 토론회 횟수의 적절성



이와 유사하게 2시간을 기준으로 진행되고 있는 후보자토론회의 진행 시간과 관련하여 일반 유권자와 전문가의 응답 역시 구분되었다(〈그림 2〉 참고). 일반 유권자들은 현행대로 유지해야한다(65.9%)는 응답이 시간을 늘려야 한다(30.3%)보다 높은 비율로 응답되었으나, 전문가들은 현행대로 유지해야한다(47.1%)보다 시간을 늘려야 한다(49.7%)는 응답이 상대적으로 높게 나타났다. 이번 대통령선거 후보자토론회에서 후보자들 간 정책에 대한 논의보다는 상호비방만이 이루어지면서 전문가들은 후보자토론회

를 통해 후보들 간 정책 및 공약 검증을 적절하게 수행할 수 있도록 후보자토론회의 진행 시간을 증가시킬 필요성을 제기한 것으로 이해된다.

〈그림 2〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시간의 적절성



후보자토론회의 개최횟수와 시간의 적절성에 대한 선호에 영향을 주는 유권자의 특성은 어떤 것이 있을까? 기존 연구에 따르면 대통령선거 후보자토론회에서 당선인을 지지하는 유권자들일수록 토론 횟수를 늘리는 것에 대해 부정적인 경향이 나타난다(이재목 2017; 한정택 외 2013). 선거 기간 동안 선두를 점한 후보를 지지하는 유권자는 후보자토론회에서 다른 후보자들로부터 집중적이 공격을 당할 가능성이 높기 때문에 후보자토론회의 시간과 개최횟수를 늘리는 것에 대해 부정적 입장을 견지할 가능성이 높다는 것이다. 그러나 이번 제20대 대통령선거에서는 이재명 후보와 윤석열 후보 가운데 지속적으로 우위를 차지하지 한 후보가 없었다. 심지어 같은 날 실시된 서로 다른 여론조사 결과가 오차범위 밖에서 우위가 다르게 나타나도 했다(MBN 2022.2.28.). 이러한 상황에서 후보자토론회의 개최횟수와 시간에 영향을 미치는 유권자의 특성을 이해해 보고자 한다.

먼저 후보자토론회의 개최 횟수 선호를 분석한다. 〈표 4〉는 후보자토론회 개최 횟수에 관한 순서형 로지스틱 회귀분석 결과이다. 분석결과 후보자토론회에 대한 관심, 정치 지식, 정당지지, 교육 수준, 이념성향, 교육수준, 가구소득, 연령, 거주지역 등이 후보자토론회 개최 횟수의 선호에 영향을 미쳤다. 그러나 후보자토론회의 시청빈도와 특정 후보에 대한 지지는 토론회 개최횟수에 대한 선호에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

특히 후보자토론회에 대한 관심, 정치지식이 많을수록 후보자토론회 개최횟수가 부족하다고 생각했다. 후보자토론회에 관심이 높을수록 후보자토론회를 통해 후보자들의 공약과 정책에 대해 충분히 인지할 수 있는 기회를 가졌던 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 제20대 대통령선거 후보자토론회에 대한 관심이 높을수록 후보자토론회 개최

횃수가 부족하다고 응답한 것은 이번 후보자토론회가 후보자들의 정책 및 공약 검증이라는 본래의 목적보다는 후보간 네거티브 공방에 머물렀던 내용적인 차원의 한계를 시사하는 것이라고 할 수 있다. 또한 정치지식이 풍부한 유권자들은 후보자들의 공약과 정책을 평가하고 비교해볼 수 있는 기회를 보다 많이 기대하고 있기 때문에 토론회 시간이 부족하다고 느끼고 있는 것으로 보인다. 반면, 국민의힘 지지자들은 후보자토론회 개최횃수가 충분하다고 응답했다. 명확하게 선두를 달리는 후보자가 부재한 상황에서 당시 국민의힘이 가장 높은 정당지지율을 기록하고 있었기 때문으로 이해될 수 있다. 이외에 인구사회학적 변수들 가운데 소득수준이 높을수록 후보자토론회 개최횃수가 부족하다고 느낀 반면, 보수 성향, 교육수준이 높을수록, 60대 이상, 대구경북 거주, 부산경남 거주, 호남 거주에서 후보자토론회 개최횃수가 충분하다고 응답했다.

〈표 4〉 후보자토론회 개최 횃수의 충분성

변수	토론회 개최 횃수
후보자토론회 시청 빈도(0회, 1-2회, 3-4회, 5-6회)	-0.13(0.13)
후보자토론회 관심도(1: 전혀 없음~ 4: 매우 많음)	0.58(0.16)***
선거 관심도(1: 전혀 없음~4: 매우 많음)	0.07(0.13)
이재명 지지(이재명 지지=1, 기타 후보 지지=0)	0.11(0.50)
윤석열 지지(윤석열 지지=1, 기타 후보 지지=0)	-0.08(0.50)
정치지식(0: 모든 문항 오답~4: 4문항 모두 옳은 답변)	0.13(0.07)*
민주당 지지(민주당 지지=1, 기타 정당 지지=0)	-0.18(0.20)
국민의힘 지지(국민의 힘 지지=1, 기타 정당 지지=0)	-0.48(0.20)**
이념(0: 가장 진보~10: 가장 보수)	-0.08(0.03)**
여성(남성=0, 여성=1)	0.11(0.15)
교육수준(초졸~박사 이상 7단계)	-0.22(0.09)**
가구소득(100만 미만~1200만원 이상 12단계)	0.08(0.03)***
30대(30대=1, 기타 연령대=0)	-0.02(0.26)
40대(40대=1, 기타 연령대=0)	-0.31(0.25)
50대(50대=1, 기타 연령대=0)	-0.30(0.26)
60대 이상(60대 이상=1, 기타 연령대=0)	-0.63(0.28)**
대구경북(대구경북 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.64(0.27)**
부산경남(부산경남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.53(0.22)**
호남(호남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.64(0.26)**
상수	-0.81(0.77)
N	964
Pseudo R2	0.064

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

다음으로 후보자토론회의 진행 시간에 대한 유권자들의 인식을 확인했다. <표 5>는 토론시간 적절성에 관한 순서형 로지스틱 회귀분석 결과이다. 분석 결과 특정 후보 지지, 후보자토론회에 대한 관심도, 정치지식이 토론회 시간에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 이재명 후보를 지지한 유권자들일수록 후보자토론회 시간이 부족하며 시간을 늘려야한다고 생각했다. 특별히 우위를 점하는 후보가 부재한 상황에서 이재명 후보를 지지하는 유권자들은 오랜 정치 경험을 가진 이재명 후보가 상대적으로 토론회 경험이 적은 윤석열 후보와 비교해 후보자토론회에서 보다 분명한 입장을 전달함으로써 부동층의 지지를 확보할 수 있게 되기를 기대했을 가능성이 있다.

이외에 인구사회학적 변수들 가운데 여성과 소득수준이 높을수록 토론회시간을 늘려야한다고 보았던 반면, 보수 성향, 대구경북 거주에서 토론회 시간을 줄여야한다는 것으로 나타났으며 이러한 관계들은 통계적으로 유의미했다. 반면, 교육수준, 연령, 정당지지 등은 토론회시간 선호에 대해 영향을 미치지 않았다.

<표 5> 후보자토론회 시간 적절성

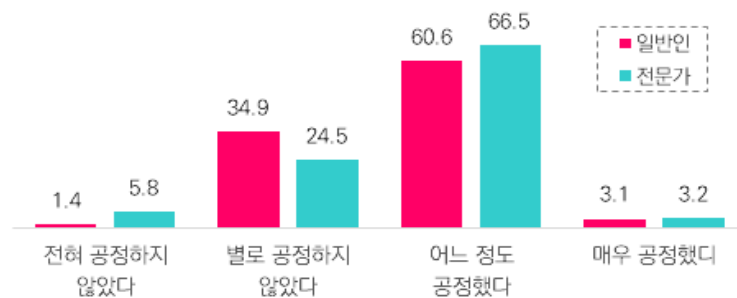
변수	토론회 시간
후보자토론회 시청 빈도(0회, 1-2회, 3-4회, 5-6회)	0.16(0.13)
후보자토론회 관심도(1: 전혀 없음~ 4: 매우 많음)	0.45(0.16)***
선거관심도(1: 전혀 없음~4: 매우 많음)	0.05(0.13)
이재명 지지(이재명 지지=1, 기타 후보 지지=0)	1.06(0.60)*
윤석열 지지(윤석열 지지=1, 기타 후보 지지=0)	0.59(0.60)
정치지식(0: 모든 문항 오답~4: 4문항 모두 옳은 답변)	0.27(0.07)***
민주당 지지(민주당 지지=1, 기타 정당 지지=0)	0.06(0.20)
국민의힘 지지(국민의힘 지지=1, 기타 정당 지지=0)	0.24(0.21)
이념(0: 가장 진보~10: 가장 보수)	-0.06(0.03)*
여성(남성=0, 여성=1)	0.29(0.15)*
교육수준(초졸~박사 이상 7단계)	-0.03(0.09)
가구소득(100만 미만~1200만원 이상 12단계)	0.10(0.03)***
30대(30대=1, 기타 연령대=0)	0.00(0.27)
40대(40대=1, 기타 연령대=0)	-0.14(0.26)
50대(50대=1, 기타 연령대=0)	-0.04(0.27)
60대 이상(60대 이상=1, 기타 연령대=0)	-0.15(0.29)
대구경북(대구경북 거주=1, 기타지역 거주=0)	-1.05(0.27)***
부산경남(부산경남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.05(0.22)
호남(호남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.20(0.26)
절사점1	-0.08(0.85)
절사점2	4.50(0.86)
N	964
Pseudo R2	0.0868

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

## 2. 후보자토론회의 내용에 대한 평가: 공정성과 효과성

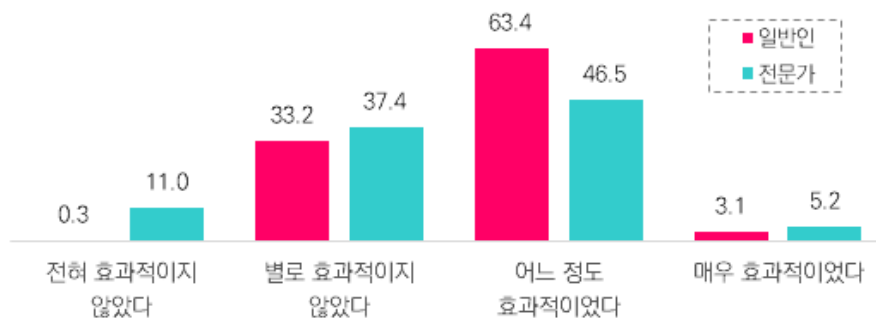
이번 대통령선거 후보자토론회는 사회자의 중립성 문제가 크게 부각되지 않았던 만큼 일반유권자와 전문가 공히 후보자토론회가 전반적으로 공정하게 진행되었다고 평가했다. 다만, 공정성 평가에서 일반유권자의 경우 63.7%(어느 정도 공정 60.6%+매우 공정 3.1%)가 공정하다고 응답한 반면, 전문가는 69.7%(어느 정도 공정 66.5%+매우 공정 3.2%)로 일반 유권자의 조사 비율보다 다소 높게 나타났다(<그림 3> 참고).

〈그림 3〉 제20대 대통령선거 후보자 토론회의 공정성



또한 일반 유권자와 전문가 모두 후보자토론회가 선거정보를 제공하는데 효과적이었다고 평가했다(<그림 4> 참고). 일반 유권자의 경우 긍정 평가가 66.5%(매우 효과적 3.1%+어느 정도 효과적 63.4%)였던 반면, 부정 평가는 33.5%(별로 효과적이지 않음 33.2%+전혀 효과적이지 않음 0.3%)에 불과했다. 이를 통해 1997년 대통령선거에서 처음으로 후보자토론회가 도입된 이후 25년 이상 지난 현재 유권자들에게 대통령선거 후보자토론회가 후보자들의 자질과 공약을 비교하고 평가하는 제도로서 안착되고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다.

〈그림 4〉 제20대 대통령선거 후보자토론회의 효과성



다만, 전문가들에서는 선거정보를 제공하는 수단으로서 후보자토론회의 효과성에 대한 긍정평가가 51.7%(어느 정도 효과적 46.5%+매우 효과적 5.2%)로 부정평가 48.4% (별로 효과적이지 않음 37.4%+전혀 효과적이지 않음 11.0%)에 비해 크게 차이나지 않았다. 이미 논의한 바와 같이 제20대 대통령선거 후보자토론회의 경우 후보자들 간 상대방에 대한 네거티브 공방이 지속되면서 정책토론이 이루어지지 않았던 것에 대해 전문가들은 상당히 실망했던 것으로 보이며, 이 결과 선거정보를 습득하는 방법으로 후보자토론회에 대한 부정평가가 상대적으로 높게 나타난 것으로 설명될 수 있다.

다음으로 후보자토론회가 선거정보 제공에 있어 긍정적인 효과를 가져온다면, 일반 유권자 수준에서 후보자토론회 시청과 정치지식 수준은 어떠한 관계가 있을까? 제20대 대통령선거 유권자 의식조사에는 조사 대상자의 정치지식 수준을 평가하는 총 4가지 문항이 존재했다. 정치지식은 우리나라 대통령의 임기(5년), 국회의원 총수(300명), 국무총리(김부겸), 국회의장(박병석) 등 네 문항에 대한 옳은 답변의 수로 측정했다. 즉 유권자의 정치지식은 0점(모든 문제를 틀린 경우)에서 4점(4문항을 모두 맞춘 경우)로 분포된다.

분석 결과 후보자토론회 시청빈도와 유권자의 정치 지식 수준 간 유의미한 연관성이 발견되었다. 후보자토론회를 전혀 시청하지 않은 그룹에서 정치지식이 가장 낮은 그룹의 비율(5.69%)이 가장 높게 나타난 반면, TV토론회를 5~6회 이상 시청한 적극적 시청 그룹에서 정치 지식이 가장 높은 비율(40.29%)이 다른 유권자 그룹에 비해 가장 높게 나타났다. 결국 후보자토론회의 시청과 유권자들의 정치지식 수준 사이에 긍정적인 상관관계가 있음을 경험적으로 확인할 수 있었다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉 후보자토론회 시청과 정치지식 (유권자)

		정치지식 수준					
		0	1	2	3	4	전체
대통령 후보자 토론회 시청 빈도	거의 모두 (5-6회)	2 (1.44)	14 (10.07)	28 (20.14)	39 (28.06)	56 (40.29)	139 (100.00)
	대부분 (3-4회)	3 (0.74)	74 (18.23)	87 (21.43)	131 (32.27)	111 (27.34)	406 (100.00)
	거의 시청안함 (1-2회)	4 (1.06)	103 (27.25)	86 (22.75)	106 (28.04)	79 (20.90)	378 (100.00)
	시청안함	7 (5.69)	53 (43.09)	29 (23.58)	21 (17.07)	13 (10.57)	123 (100.00)
	전체	16 (1.53)	244 (23.33)	230 (21.99)	297 (28.39)	259 (24.76)	1046 (100.00)

Pearson  $\chi^2(12)=89.3611, p=0.000$

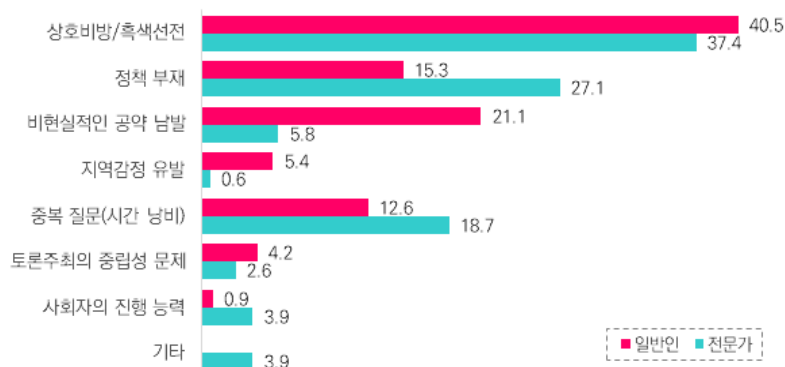
### 3. 후보자토론회의 문제점

제20대 대통령선거 후보자토론회에서 발견된 다양한 문제점들 가운데 일반 유권자(40.5%)와 전문가(37.4%) 모두에서 상호비방/흑색선전이 가장 높은 비율로 응답되었다(〈그림 8〉 참고). 제20대 대통령선거 기간 동안 오미크론 변이의 확산 등으로 후보자들의 현장 유세가 축소되면서 후보자들의 태도와 정책을 접할 수 있는 기회는 더욱 감소되었기 때문에 대통령선거 후보자토론회는 후보자들의 정책과 공약을 확인하고 검증할 수 있는 기회로서 유권자들의 관심이 집중될 수밖에 없었다. 그러나 후보자토론회에서 후보자들의 공약과 자질에 대한 검증 보다는 상호 비방과 네거티브 공방전 치우쳤다는 한계를 여실히 보여주고 있다고 하겠다(『연합뉴스』 2022.2.22.; 2022.3.3.).

다음으로 일반 유권자들은 비현실적인 공약 남발(21.1%), 정책 부재(15.3%), 중복질문으로 인한 시간낭비(12.6%) 등의 순으로 문제를 뽑았다. 한편, 전문가들은 정책 부재(27.1%) 중복질문으로 인한 시간낭비(18.7%), 비현실적인 공약 남발(5.8%) 등의 순으로 응답했다. 전문가들은 이번 대선 후보자토론회의 목적인 후보자 간 정책 및 공약 검증에 보다 중요한 가치를 부여하고 있으며, 정책검증 보다는 상호 비방만이 이루어진 후보자토론회에 대한 문제점을 지적했던 것으로 보인다.

또한 대통령선거 후보자토론회에서 사회자는 적절한 개입을 통해 토론회가 공정하게 운영되도록 하는 적극적인 역할을 담당하는 것이 기대된다. 그러나 이번 대통령선거 후보자토론회에서 사회자는 발언시간 배분 등 기계적인 역할만을 수행하는 매우 제한적인 역할에 머물렀다. 따라서 사회자가 적절히 개입하지 못하면서 중복질문으로 인한 시간 낭비가 발생할 수 있는 개연성은 높아졌으나, 토론자의 중립성 문제 또는 사회자의 진행 능력에 한 문제를 제기하는 응답은 상대적으로 적었던 것으로 보인다(『미디어오늘』 2022.3.4.).

〈그림 5〉 제20대 대통령선거 후보자토론회의 문제점



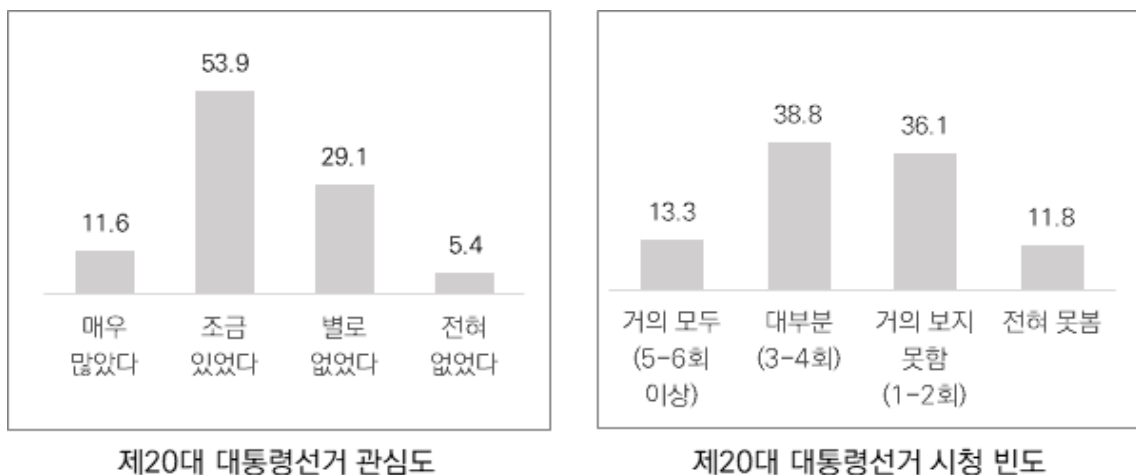


#### IV 제20대 대통령선거 후보자토론회와 투표 행태

##### 1. 제20대 대통령선거 후보자토론회에 대한 관심과 시청

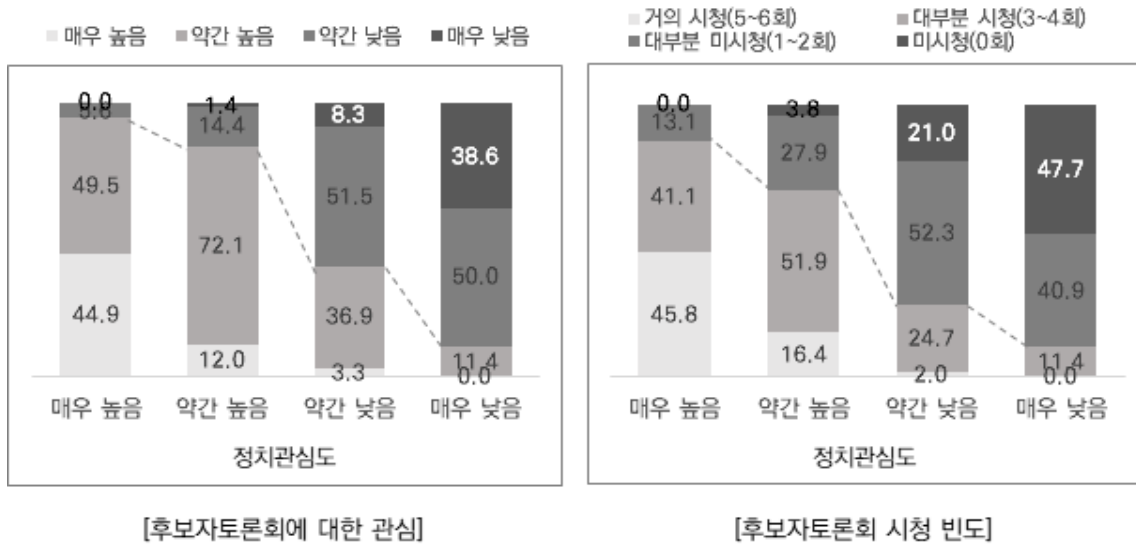
우선 대통령선거 후보자토론회의 효과를 분석하기 전에 제20대 대통령 선거 유권자들의 관심과 시청 빈도를 확인하고자 한다. 이번 대통령선거후보자 토론회에 대해 65.5%의 응답자들이 토론회에 관심이 있었다고 응답했던 반면(매우 관심 11.6%+조금 관심 53.9%), 관심이 없었다는 응답은 34.5%에 불과했다(별로 관심 없음 29.1%+ 전혀 관심 없음 5.4%). 또한, 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청 빈도에 대한 질문에 대해 전혀 시청하지 못했다는 응답은 11.8%에 불과해 응답자의 88.2%는 후보자토론회를 1회 이상 시청한 것으로 나타났다(〈그림 6〉 참고).

〈그림 6〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 관심도와 시청빈도(유권자)



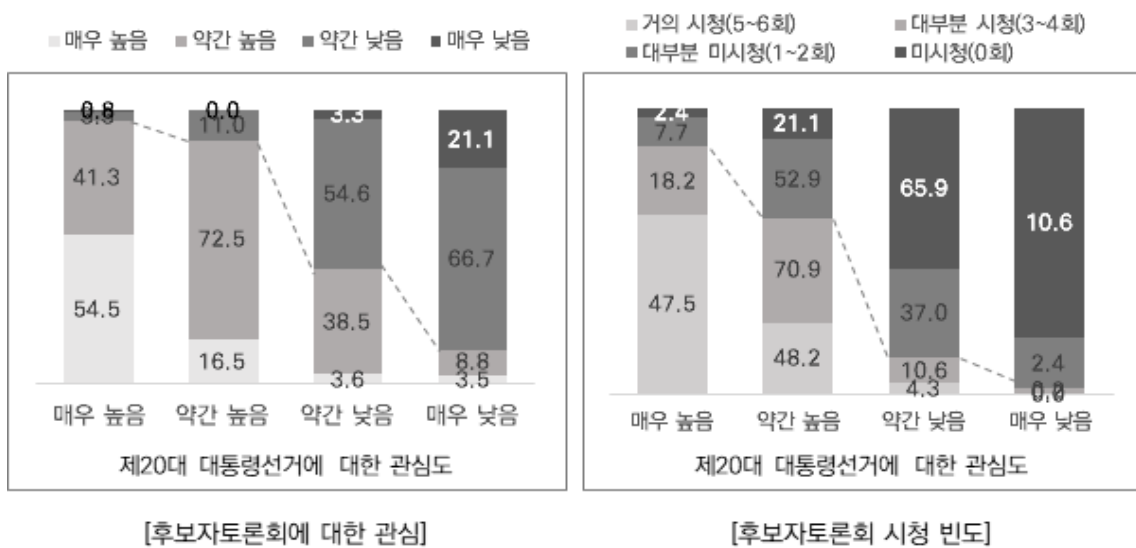
정치에 대한 관심은 대통령선거 후보자토론회의 시청에 영향을 미치는 요인들 가운데 하나이다. 정치에 대한 관심이 높은 유권자들일수록 방송 토론을 시청할 가능성이 증가할 것이다. 동시에 방송 토론을 시청함으로써 정치에 대한 관심이 증가할 수도 있다 (Lee and Lee 2017). 그러나 제20대 대통령선거 후 실시된 설문조사만을 가지고 정치 관심도와 후보자토론회 사이의 인과관계를 파악하기는 다소 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 정치 관심도와 후보자토론회에 대한 관심 및 시청여부와의 상관관계를 이해하는데 초점을 두고자 한다. 〈그림 7〉에서 나타나는 것처럼 교차분석 결과 정치에 대한 관심이 높을수록 후보자토론회에 대한 관심이 높으며( $\chi^2=446.594$ ,  $df=9$ ,  $p=0.000$ ), 후보자토론회 시청 횟수와도 긍정적인 상관관계가 나타났다( $\chi^2=353.720$ ,  $df=9$ ,  $p=0.000$ ).

〈그림 7〉 정치관심도와 후보자토론회 관심도 및 시청 여부(유권자)



다음으로 제20대 대통령선거에 대한 관심도가 후보자토론회에 대한 관심과 실제 시청으로 이어졌는지 확인하기 위해 교차분석을 실시했다(〈그림 8〉 참고). 분석결과 대통령선거에 대한 관심이 높을수록 후보자토론회에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다( $\chi^2=528.522$ ,  $df=9$ ,  $p=0.000$ ). 또한 대통령 선거에 대한 관심과 후보자토론회 시청 횟수 사이에서 긍정적인 상관관계가 나타났다( $\chi^2=365.447$ ,  $df=9$ ,  $p=0.000$ ).

〈그림 8〉 제20대 대통령선거 관심과 후보자토론회 관심도 및 시청 여부(유권자)



## 2. 투표 참여

후보자토론회 제도에 대한 분석에 이어 후보자토론회 시청이 유권자의 투표행태에 미친 영향을 경험적으로 분석했다. 대통령선거 후보자토론회 시청빈도와 투표참여에는 긍정적 연관성이 나타난다. 전체적으로 이번 설문조사 결과 후보자토론회 시청 횟수와 관계없이 투표에 참여했다는 응답이 투표하지 않았다는 응답보다 절대적으로 높은 수준이었다. 그러나 후보자토론회를 한 번도 시청하지 않았다고 응답한 그룹에서 상대적으로 투표불참자의 비중이 상대적으로 높으며(28.46%), 대통령선거 후보자토론회의 시청빈도가 증가할수록 시청자들의 투표 참여 확률은 높아졌다(〈표 7〉 참고).

〈표 7〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청과 투표참여(유권자)

		대통령 선거 투표 여부		
		투표했다	투표하지 않았다	전체
대통령 후보자 토론회 시청 빈도	거의 모두 (5-6회)	<b>138</b> <b>(99.28)</b>	1 (0.72)	139 (100.0)
	대부분 (3-4회)	401 (98.77)	5 (1.23)	406 (100.0)
	거의 시청안함 (1-2회)	337 (89.15)	41 (10.85)	378 (100.0)
	시청안함	88 (71.54)	<b>35</b> <b>(28.46)</b>	123 (100.0)
	전체	964 (92.16)	82 (7.84)	1046 (100.0)

Pearson  $\chi^2(3) = 111.3786, p=0.000$

다음으로 〈표 8〉은 후보자토론회 시청이 제20대 대통령선거에서 유권자 투표참여에 미친 영향을 분석한 이항 로지스틱 회귀분석 결과이다. 교차분석을 통해 살펴보았던 것처럼 유권자들은 후보자토론회 시청 빈도가 증가할수록 대통령선거에서 투표에 참여할 확률은 증가하는 것으로 나타났다.

또한 후보자토론회 시청 빈도라는 변수 이외에 통제변수로 포함된 다른 변수들 역시 이론적 예상과 같은 방향의 효과를 가져온 것으로 나타났다. 즉 선거에 대한 관심도가 높을수록, 정치 지식이 많을수록, 민주당과 국민의힘 지지자일수록 제20대 대통령선거에서 투표할 가능성이 높았으며, 그 영향력은 통계적으로 유의미했다. 그러나 성별이나 교육수준, 소득, 연령, 거주지역 등 인구사회학적 변수들은 제20대 대통령선거 투표 참여 분석 모형에서 모두 통계적으로 유의미하지 않았다.

〈표 8〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청빈도가 투표참여에 미친 영향

변수	투표 참여
후보자토론회 시청 빈도(0회, 1-2회, 3-4회, 5-6회)	0.63(0.22) <sup>***</sup>
선거관심도(1: 전혀 없음~4: 매우 많음)	1.62(0.27) <sup>***</sup>
정치지식(0: 모든 문항 오답~4: 4문항 모두 옳은 답변)	0.34(0.13) <sup>**</sup>
민주당 지지(민주당 지지=1, 기타 정당 지지=0)	1.79(0.52) <sup>***</sup>
국민의힘 지지(국민의 힘 지지=1, 기타 정당 지지=0)	1.31(0.49) <sup>***</sup>
이념(0: 가장 진보~10: 가장 보수)	0.04(0.06)
여성(남성=0, 여성=1)	0.03(0.29)
교육수준(초졸~박사 이상 7단계)	0.09(0.18)
가구소득(100만 미만~1200만원 이상 12단계)	0.02(0.05)
30대(30대=1, 기타 연령대=0)	0.27(0.39)
40대(40대=1, 기타 연령대=0)	0.45(0.42)
50대(50대=1, 기타 연령대=0)	0.38(0.48)
60대 이상(60대 이상=1, 기타 연령대=0)	0.69(0.54)
대구경북(대구경북 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.71(0.51)
부산경남(부산경남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.05(0.40)
호남(호남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-1.05(0.65)
상수	-4.98(1.13) <sup>***</sup>
N	1,046
Pseudo R2	0.3499

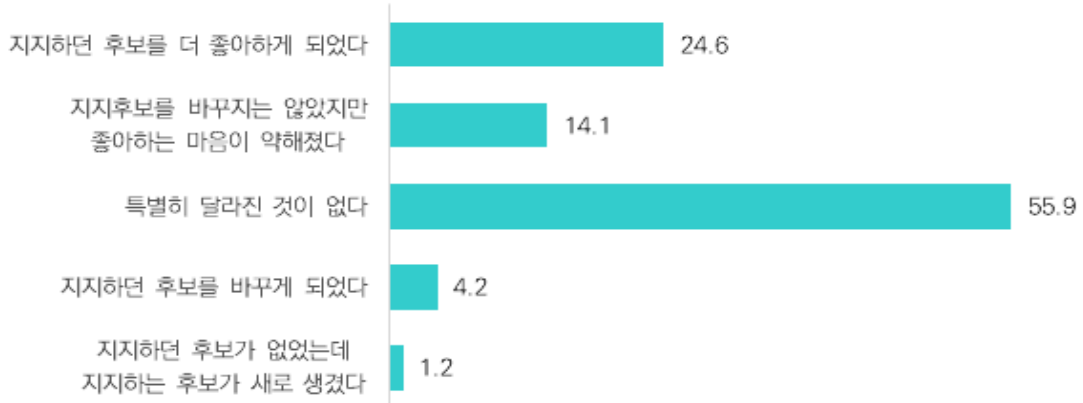
\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

### 3. 투표 선택

#### 1) 지지후보변경

후보자토론회 시청과 유권자의 투표선택 사이의 관계를 살펴보고자 한다. 투표 선택은 지지 후보 변경과 후보 선택이라는 두 가지 차원으로 구분하여 후보자토론회 시청과의 상관관계를 분석했다. 기존 연구들은 후보자토론회가 유권자들로 하여금 지지후보를 변경하도록 만들기 보다는 기존의 지지 성향을 강화시키는데 보다 효과적임을 보여 주었다(이재묵 2017). 마찬가지로 이번 제20대 대통령선거에서도 이와 유사한 결과가 나타났다. 〈그림 9〉에서 나타나는 것처럼 후보자토론회 시청 후 지지 후보를 변경했다는 응답은 4.2%에 불과했던 반면, 특별히 달라진 것이 없다(55.9%), 지지후보를 더 좋아하게 되었다(24.6%)는 응답이 대부분이었다. 일부에서 후보자에 대한 지지가 다소 약해졌다는 응답(14.1%)이 나타나기는 했으나 여전히 지지후보가 바뀌지 않고 계속 유지되었다는 점에서 후보자토론회는 유권자들의 투표 선택에 미치는 선택적 지지강화 편향(confirmatio bias)이 지속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈그림 9〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청과 지지후보 변경(유권자)



후보자토론회의 후보자에 대한 선택적 지지 강화 편향은 후보자토론회 시청과 지지후보 변경경험에 대한 교차분석에서도 확인된다. 〈표 9〉에서 나타나는 것처럼 후보자토론회를 가장 많이 시청한 그룹에서 지지후보를 변경할 가능성이 가장 낮았으며(7.25%), 1~2회 시청 그룹(17.51%)에서 지지후보 변경 가능성이 상대적으로 가장 높게 나타나고 있다. 후보자토론회를 시청하지 않은 그룹은 이미 지지후보를 결정했거나 선거무관심층일 가능성이 높은 만큼 이들 그룹을 제외하면, 후보자토론회를 많이 시청할수록 지지후보를 변경할 가능성이 낮아지고 있음이 나타난다. 즉 교차분석 결과는 후보자토론회에 빈번하게 노출되어 많은 정치(선거)정보를 획득하는 것이 기존의 지지 성향에 변화를 가져오기 보다는 기존의 지지 성향을 오히려 강화시키고 있음을 다시 한번 확인시켜 주는 것이라고 하겠다.

〈표 9〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청과 지지후보 변경 경험(유권자)

		지지후보 변경 경험 여부		
		있다	없다	전체
대통령 후보자 토론회 시청 빈도	거의 모두 (5-6회)	10 (7.25)	128 (92.75)	138 (100.00)
	대부분 (3-4회)	40 (9.98)	361 (90.02)	401 (100.00)
	거의 시청안함 (1-2회)	59 (17.51)	278 (82.49)	337 (100.00)
	시청안함	13 (14.77)	75 (85.23)	88 (100.00)
	전체	122 (12.66)	842 (87.34)	964 (100.00)

Pearson  $\chi^2(3) = 13.7929, p = 0.003$

## 2) 후보 선택

유권자들의 후보자토론회 시청과 지지후보 선택 결과 사이에는 어떤 관계가 있을까? <표 10>는 후보자토론회 시청빈도와 유권자들의 투표 선택 사이의 교차 분석 결과를 보여주고 있다. 이재명 후보를 선택한 유권자 그룹에서는 거의 모두 시청(5~6회)한 그룹에서 이재명 후보를 선택할 확률이 상대적으로 높게 나타났으나(53.62%), 후보선택 가능성과 지지자들의 후보자토론회 노출빈도 간에는 뚜렷한 패턴이나 연관성이 발견되지 않았다.

<표 10> 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청과 후보 선택(유권자)

		대통령선거에서 투표한 후보				
		이재명	윤석열	심상정	기타 후보	전체
대통령 후보자 토론회 시청 빈도	거의 모두 (5-6회)	<b>74</b> <b>(53.62)</b>	63 (45.65)	1 (0.72)	0 (0.00)	138 (100.00)
	대부분 (3-4회)	172 (42.89)	226 (56.36)	3 (0.75)	0 (0.00)	401 (100.00)
	거의 시청안함 (1-2회)	162 (48.07)	162 (48.07)	12 (3.56)	1 (0.30)	337 (100.00)
	시청안함	40 (45.45)	45 (51.14)	1 (1.14)	2 (2.27)	88 (100.00)
	전체	448 (46.47)	496 (51.45)	17 (1.76)	3 (0.31)	964 (100.00)

Pearson  $\chi^2(9) = 28.4762, p=0.001$

다음으로 후보자토론회 시청이 유권자의 지지 후보 선택에 미친 영향은 어떠한가? 어느 후보를 선택했는지 질문한 문항에서 심상정 후보(1.6%)와 기타 후보(0.3%)를 선택했다는 응답이 상당히 낮은 비율로 나타났기 때문에 종속변수를 이재명 후보와 윤석열 후보 각각으로 구성된 이항변수를 사용했다. <표 11>는 후보자토론회 시청과 제20대 대통령선거에서 유권자의 지지 후보 선택을 분석한 이항 로지스틱 회귀분석 결과이다.

분석결과 후보자토론회 시청빈도는 이재명 또는 윤석열 후보에 대한 투표확률에 대해 어떤 수준에서도 통계적으로 유의미한 효과를 갖지 않았다. 이러한 결과는 앞에서 논의했던 것처럼 후보자토론회를 통해 선거 전반에 대한 관심과 참여 의지는 발생할 수 있으나 그것이 개인의 후보자 지지성향 변화로 이어지는데는 한계가 있음을 다시 한번 확인시켜 주는 것이라 하겠다. 즉 제20대 대통령선거에서도 후보자토론회가 유권자들의 투표선택에 미친 영향은 지지후보 변경보다는 기존에 지지하던 후보에게 더욱 강한 호감과 견고한 지지를 표명하는 선택적지지 편향 강화로 이어졌음을 시사하고 있다고 할 수

있다.

회귀분석에 통제변수로 포함된 다른 변수들 가운데 각 후보에 대한 선호에 대해 통계적으로 유의미한 효과를 가지고 있는 인구사회학적 변수들을 살펴보자. 예상대로 민주당 지지, 진보, 여성, 교육수준이 높을수록, 50대, 호남지역 거주 유권자들이 이재명 후보를 선택할 확률이 높았으며, 국민의힘 지지, 보수 성향, 가구소득이 높을 수록 이재명 후보를 선택할 확률이 낮았다. 반면, 국민의힘 지지, 보수 성향, 남성, 교육수준이 낮을 수록, 가구소득이 높을수록 윤석열 후보를 선택할 확률이 높았으며, 민주당 지지, 50대에서 윤석열 후보를 지지할 확률이 낮았다. 반면, 50대 이외의 다른 연령, 대구경북과 부산경남지역 거주여부는 후보자 선택에 있어 통계적 유의미성을 보여주지 않았다.

〈표 11〉 제20대 대통령선거 후보자토론회 시청빈도가 후보 선택에 미친 영향

변수	이재명 투표	윤석열 투표
후보자토론회 시청 빈도(0회, 1-2회, 3-4회, 5-6회)	-0.11(0.13)	0.19(0.13)
선거관심도(1: 전혀 없음~4: 매우 많음)	-0.06(0.15)	0.07(0.15)
정치지식(0: 모든 문항 오답~4: 4문항 모두 옳은 답변)	-0.04(0.09)	-0.04(0.9)
민주당 지지(민주당 지지=1, 기타 정당 지지=0)	1.56(0.23)***	-1.44(0.23)***
국민의힘 지지(국민의힘 지지=1, 기타 정당 지지=0)	-1.88(0.25)***	2.07(0.25)***
이념(0: 가장 진보~10: 가장 보수)	-0.30(0.04)***	0.30(0.04)***
여성(남성=0, 여성=1)	0.53(0.19)***	-0.58(0.19)***
교육수준(초졸~박사 이상 7단계)	0.44(0.12)***	-0.41(0.12)***
가구소득(100만 미만~1200만원 이상 12단계)	-0.08(0.03)**	0.06(0.03)*
30대(30대=1, 기타 연령대=0)	-0.20(0.30)	0.16(0.30)
40대(40대=1, 기타 연령대=0)	0.47(0.30)	-0.48(0.30)
50대(50대=1, 기타 연령대=0)	0.77(0.32)**	-0.65(0.32)**
60대 이상(60대 이상=1, 기타 연령대=0)	0.54(-0.35)	-0.44(0.35)
대구경북(대구경북 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.51(0.32)	0.44(0.32)
부산경남(부산경남 거주=1, 기타지역 거주=0)	-0.29(0.26)	0.04(0.26)
호남(호남 거주=1, 기타지역 거주=0)	1.64(0.45)***	-1.77(0.47)
상수	0.18(0.76)	-0.38(0.76)
N	964	964
Pseudo R2	0.395	0.3992

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

## V 요약 및 결론

1997년 제15대 대통령선거에서 후보자토론회가 처음으로 도입된 이후 25년이 흐른 2022년 대통령선거에서 후보자토론회는 대통령선거 후보자들에게는 다수의 유권자를 만날 수 있는 기회이며 유권자들에게는 후보자들의 공약과 자질을 한자리에서 비교, 검증할 수 있는 기회로서 그 역할을 담당하고 있다. 이번 제20대 대통령선거에서 후보자토론회는 언론사 합동 후보자 초청 TV토론회 2회와 중앙선거방송토론위원회 주관 4회 등 총 6회가 개최되는 등 선거캠페인 과정에서 필수 과정으로 자리매김했다.

제20대 대통령선거는 선거 막바지까지 우세한 후보가 나타나지 않는 초접전 속에서 오미크론 확산으로 현장 유세가 축소되면서 후보자들의 정책과 자질을 판단할 수 있는 기회가 제한적일 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 후보자토론회에 대한 관심은 비교적 높은 수준이었다. 이러한 상황에서 후보자토론회에 대한 유권자와 전문가의 평가는 차이가 나타났다. 우선 후보자토론회 개최횟수와 시간 등 형식에 대해 유권자들은 비교적 긍정적으로 평가했던 반면, 전문가들은 부정적으로 평가했다. 반면, 후보자토론회의 공정성과 선거정보제공의 효과성 등 후보자토론회의 내용에 대해 유권자와 전문가 모두 긍정적으로 평가했다.

한편, 후보자토론회는 이전 선거들과 유사하게 선거정보획득, 투표참여, 투표선택 등에 있어서 유권자에게 의미 있는 영향력을 행사했다. 제20대 대통령선거 이후 실시한 설문조사에 근거한 분석이라는 한계로 인해 인과관계를 파악하기에는 근본적인 한계가 존재하지만, 적어도 제20대 대통령선거후보자토론회는 대통령선거과정에서 유권자들의 선거정보획득, 투표참여, 투표선택 등에 있어 긍정적인 상관관계를 가진다는 것을 확인할 수 있었다.

다만 후보자토론회의 내용 차원에서 제20대 대통령선거 후보자토론회의 한계가 일부 나타났다. 이번 대통령선거 후보자토론회의 가장 큰 문제로 지적된 것은 상호비방과 흑색선전이었다. 후보자토론회는 후보자들의 정책과 공약, 자질, 그리고 국정수행 능력을 한자리에서 평가할 수 있는 기회이다. 그럼에도 불구하고 이번 대통령선거 후보자토론회는 후보자들에 대한 검증보다는 상호비방과 네거티브 공방전에만 머물면서 ‘비호감 대선’의 한계를 여실히 보여주었다. 또한 후보자토론회의 효과성 차원에서도 한계가 드러났다. 분석 결과 후보자토론회가 유권자들의 선거 전반에 대한 관심과 참여를 증가시키는데 유의미한 영향력을 미쳤지만, 그것이 개인의 후보자 지지 성향 변화로 이어지지 않았다. 즉 유권자들은 후보자 토론회를 통해 획득한 정보를 바탕으로 기존에 지지하던 후보에 대한 호감도와 지지를 강화시키는 확증편향이 보다 강화하고 있음이 나타났다.



정보통신기술의 발전으로 다양한 매체들이 등장하고 있으나 균형 있는 선거정보를 제공하는 효과적인 기제로서 후보자토론회의 의미와 가치를 지속하기 위해서 다음과 같은 사항들에 대해 고려해볼 수 있을 것이다. 우선 사회자의 중립성에 대한 적극적인 고려와 검토가 필요하다. 공정한 토론회를 위해 사회자의 중립성은 중요하다. 그러나 이번 후보자토론회의 사례처럼 단순히 사회자가 토론회의 시간 배분 등 기계적 중립을 유지하는데 머물러서는 안된다. 사회자가 적극적으로 토론회 과정에 개입할 수 있도록 함으로써 보다 실질적인 차원에서 공정한 진행이 이루어질 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 다음으로 후보자의 자질과 정책을 효과적으로 검증할 수 있는 후보자토론회의 진행형식에 대해 생각해보아야한다. 특히 이번 후보자토론회에는 유권자의 직접적인 참여없이 후보자들이 준비한 공약과 정책을 일방적으로 전달하는 데 머물렀다. 다른 선진민주주의 국가의 경험처럼 유권자들의 직접 참여를 통해 유권자의 시각에서 후보자들에 대한 검증이 가능할 수 있도록 하기 위한 다양한 토론형식에 대한 고려가 포함되어야 할 것이다. 마지막으로 보다 근본적으로 정확한 사실에 근거한 후보자토론회가 될 수 있도록 후보자들의 발언 내용들에 대한 검증을 강화해 나가야 할 것이다. 이를 통해 후보자토론회가 후보자 간 상호비방과 네거티브 캠페인에 머무는 것이 아니라 공약과 자질 검증이라는 본래의 목적을 수행함으로써 유권자들로 하여금 올바른 판단을 하는데 지속적으로 기여해 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

- 강신구. 2017. “제19대 대통령 선거와 TV 토론회: 지지후보 변경에 미친 효과.” 『OUGHTOPIA』 32(2).
- 강우진·배진석. 2018. “TV토론의 투표선택 효과: 제19대 대통령선거 사례 분석.” 『대한정치학회보』 26(2).
- 공공미디어연구소. 2015. “유권자 중심의 TV 토론 법·제도 연구: 공직선거법 및 토론제도 개선방안을 중심으로.” 중앙선거방송토론위원회 연구용역보고서.
- 구교태·김관규·이준용. 2007. “선거방송토론의 효과에 대한 연구: 2006년 대구시장 후보 토론방송을 중심으로.” 『한국언론학보』 51(2).
- 권혁남. 2010. “유권자 밀착형 선거방송토론 방안 연구.” 『언론과학연구』 10(2).
- 김연종. 2009. “제18대 국회의원선거 TV 방송토론의 형식과 내용: 3개 토론회 사례분석.” 『스피치와 커뮤니케이션』 11.
- 문성철·양문희. 2009. “대통령 선거 토론 프로그램 시청이 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향 연구.” 『한국방송학보』 23-1.
- 박상호. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV토론의 문제점 및 제도적 개선 방향.” 『민주사회와 정책 연구』 24.
- 송종길·박상호. 2006. “대통령후보 TV토론의 법적·제도적 쟁점 및 개선방안 연구.” 『방송문화연구』 18(2).
- 양승찬. 1999. “텔레비전 선거토론 방송의 영향력 연구: 후보자 평가 변화, 정책관련 지식, 정치과정 참여를 중심으로.” 『방송연구』 48.
- 이상철·오창우. 2015. “대통령 선거방송 토론회를 위한 운영세칙과 관리규정 개선방안: 제18대 대선 토론회에서의 문제점을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 37.
- 이종희·오지양. 2011. “후보자 TV토론회 토론포맷 연구.” 『한국언론학보』 55(1).
- 이재묵. 2017. “19대 대선과 TV 토론회: 제도평가와 효과분석.” 『현대사회과학연구』 21.
- 이정진·심성은. 2022. “대선후보 TV토론의 현황과 시사점.” 『이슈와 논점』 1931호.
- 이준용. 1999. “텔레비전 토론의 정치적 영향력: 제15대 대통령선거를 중심으로.” 『한국방송학보』 12.
- 이한수. 2018. “선거방송토론회에 대한 유권자 평가분석.” 『미래정치연구』 8(3).
- 임유진·이한수·이소영. 2020. “제21대 국회의원선거 후보자토론회와 유권자 인식.” 『미래정치연구』 10(2).
- 정성호. 2010. “6.2 지방선거에 나타난 TV토론 포맷에 관한 연구: 광역단체장과 교육감 후보 TV토론회를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 19.
- 중앙선거방송토론위원회. 2022. 『제20대 대통령선거 선거방송토론백서』. 서울: 중앙선거방송토론위원회,

한정택·이재묵·조진만. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV토론회 분석: 제도, 현실, 효과.” 『한국 정당학회보』 12(2).

Benoit, William L., Mitchell S. McKinney and R. Lance Holbert. 2001. “Beyond Learning and Persona: Extending the Scope of Presidential Debate Effects.” *Communication Monographs* 68.

Benoit, William and Glenn J. Hansen. 2004. “Presidential Debate Watching, Issue Knowledge, Character Evaluation, and Vote Choice.” *Human Communication Research*, 30(1).

Jamieson, Kathleen Hall and David S. Birdsell. 1988. *Presidential Debate: The Challenge of Creating an Informed Electorate*, New York: Oxford University Press, 1988.

Lindemann, Korinna and Lukas F. Stoetzer. 2021. “The Effect of Televised Candidate Debates on the Support for Political Parties.” *Electoral Studies* 69.

Maurer, Marcus and Carsten Reinemann. 2006. “Learning versus Knowing: Effects of Misinformation in Televised Debates.” *Communication Research* 33(6).

『미디어오늘』 (2022.3.4.). “대선 TV토론, 만족하셨습니까”

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302716>.

『미디어오늘』 (2022.3.13.). “검증에 목말랐던 유권자, 대선 TV토론 3560만명 봤다.”

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302890>.

『시사저널』 (2022.3.4.). “비호감 대선, 오히려 유권자들을 TV 앞으로 끌어들이었다.”

『연합뉴스』 (2022.2.22.). “[연합시론] 경제정책 검증보다는 네거티브에 묻힌 대선후보 TV토론.”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220222000900022?input=1195m>.

『연합뉴스』 (2022.3.3.). “‘결정적 한방’ 없었다.. ‘대장동’ 네거티브만 남긴 대선 토론.”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220303107800001?input=1195m>.

『장애인신문』 2022.2.24.).

MBN (2022.2.28.). “전화면접서 이재명 43.8%-윤석열 36.1%…혼전 양상.”

<https://www.mbn.co.kr/news/politics/4708386>.



# 14

## 토론형식과 토론의 품질

박영득(충남대학교)



## 요약문

후보자 토론회는 도입 이후 유권자들이 후보자와 후보자의 정책에 대한 정보를 획득하는 중요한 경로가 되어왔다. 2010년대 유권자들의 정치관심이 증가하고 투표율이 상승하면서 후보자 토론회에 대한 관심이 커져왔으나 최근 토론회를 통해서 얻을 수 있는 정보의 질과 흥미도가 떨어진다는 평가를 받고 있으며 유튜브 등 대안적 매체에서 진행되는 각종 후보자 대담회에 의해 위협을 받고 있다. 본 연구는 법정 선거방송토론회의 질적 수준의 저하의 원인으로 토론회의 형식을 지목하고 토론회에서 활용하는 토론형식에 따라 토론의 양상과 품질이 어떻게 변화하는지를 보이고자 한다.

선거방송토론의 주요 형식으로는 기자회견형(1인, 공동), 후보자간 직접 토론형, 주도권 토론, 시민포럼형 등이 있고 한국의 경우 기자회견형과 후보자간 직접토론형을 주로 채택하고 있고 후보자간 직접토론 포맷의 일종인 주도권 토론을 적극적으로 활용하고 있다. 주도권토론은 선거방송토론의 경직된 형식을 탈피하여 후보자에게 자율성을 부여하고 생동감 있는 토론을 구현하기 위해 도입되었으나 일부 후보자들은 주도권 토론이 부여하는 높은 수준의 자율성을 악용하여 주도권토론에서 상대방에 대한 비방이나 인신공격 등 부적절한 토론행태를 보이고 있다고 지적되고 있다.

본 연구는 토론형식이 토론 양상에 어떠한 영향을 미치는지를 탐색하기 위해 경상북도지사, 대전광역시장, 세종특별자치시장 토론회 사례를 분석했다. 토론양상과 품질은 선거의 경합도나 토론자의 수에 따라 달라질 수 있으므로 토론자의 수가 2인인 사례로 한정하였으며, 경합도가 낮은 지역과 높은 지역이 모두 포함될 수 있도록 사례를 선정하였다.

분석결과, 공동기자회견식 토론은 상대 후보자나 사회자의 반응이 허용되지 않기 때문에 후보자의 일방적 주장만이 전달될 뿐이었다. 후보자간 직접토론 중 공약발표 및 공약검증 토론의 경우 질의응답 시간이 30초로 매우 짧게 제한될 경우 후보들이 질문과 답변을 주고받음에도 불구하고 주제에 대한 심층적 토론이 불가능한 경우가 대부분이었으며 공약검증 토론에서 마무리되지 못한 주제가 이후 다른 순서에서도 지속적으로 거론되거나 발언시간 부족으로 발언을 마무리하지 못하는 사례도 다수 발생하였다. 그러나 유사한 포맷인 공통질문 및 상호토론 방식에서 상대 후보의 질의에 대한 답변 시간이 1분 30초 가량 보장될 경우 발표시간이 부족한 사례가 나타나지 않았으며 주제에 대한

질의와 답변, 재질의와 재답변이 오고가면서 쟁점이 심화되고 확대되는 효과가 나타났다. 주도권 토론은 자유주제 주도권토론과 지정주제 주도권 토론으로 구분할 수 있는데, 자유주제 주도권 토론의 경우 모든 사례에서 예외 없이 주제에 무관한 발언(중앙 정치관련 등)이나 상대 후보에 대한 인신공격과 비난이 이루어짐으로써 토론은 상호비방전으로 변질되었다. 지정주제 주도권 토론의 경우 제기된 쟁점에 대하여 후보들 간의 심도 있는 토론이 이루어졌다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다. 첫째, 공동기자회견식 토론은 지양해야 한다. 공동기자회견 형식은 후보자 1인에 의한 일방적인 정보전달만이 이루어질 뿐 상대 후보자나 사회자와의 상호작용이 부재하여 토론의 형식이라고 보기 어렵다. 둘째, 후보자간 직접토론의 경우 발언시간을 충분히 보장해주어야 한다. 분석사례를 보았을 때, 답변시간이 1분 30초 가량이 보장된다면 충분한 답변이 가능한 것으로 파악되었다. 또한 보충질문과 보충질문에 대한 재답변을 할 수 있도록 형식을 개선할 필요가 있다고 할 수 있다. 셋째, 비판받고 있는 주도권 토론 형식의 경우 문제는 주도권이 아니라 지정된 주제가 없는 것이라 볼 수 있다. 주제가 지정될 경우 심층적 토론이 진행되는 것을 볼 수 있었으나 주제가 지정되지 않을 경우 모든 사례에서 정책과 무관한 발언이나 상호비방이 이루어졌다. 자유주제 주도권 토론의 경우 사회자의 적극적 개입이 반드시 필요하지만 사회자의 적극적 개입을 기대하기 어려운 현실을 고려하면 주도권 토론은 토론주제를 지정하도록 해야 한다.



## I 서론

본 보고서는 제8회 전국동시지방선거 기간 중 치러진 후보자 토론회를 평가하는 것을 목적으로 한다. 후보자 토론회는 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 최초로 시행된 이후 지금까지 유권자들이 후보자들이 제시하는 정책에 대한 정보를 획득하는 중요한 경로가 되어왔다. 공약집이나 선거공보물은 인쇄된 매체로서 분량의 제한이 존재하여 전달할 수 있는 정보량이 적고 해당 공보물을 제작한 후보자의 일방적 주장으로 채워져 있는 반면, 후보자 토론회는 후보자의 정책을 공보물보다 심층적으로 소개할 수 있는 기회가 되며, 다른 후보자들과의 토론을 통해 정책을 입체적으로 검토할 수 있는 장이 되기도 한다는 점에서 중요성이 매우 크다. 특히, 대통령선거나 국회의원총선거와 같은 중앙 권력을 구성하는 선거에 비해 지방선거, 더 나아가 지방정치는 정치정보가 부족한 환경에 놓여있다는 점(강명구 2013)에서 후보자 토론회의 역할은 지방선거에서 더욱 강조되어야 한다.

후보자 토론회에 관한 연구는 크게 세 갈래로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 선거방송토론 시청이 유권자의 정치적 인식과 행태에 미치는 영향을 탐색하는 연구들이다. 토론시청의 효과론에 관한 연구들은 구체적으로 방송토론 시청이 투표선택에 미치는 영향에 관한 연구(Abramowitz 1978; Lee 2016), 정치지식이나 선거정보 습득에 미치는 영향에 관한 연구(Benoit and Hansen 2004; Lee and Lee 2015), 정치참여와 정치관심에 미치는 영향에 관한 연구들(Chaffee 1978; Lee and Lee 2017; Lmert 1993)이 이에 속한다. 효과론 연구들은 주로 정치학 연구자들의 주도로 이루어지고 있다.

다른 하나의 연구경향은 토론방식, 즉 토론회의 규칙과 구조가 후보들의 커뮤니케이

\* 본 연구는 중앙선거관리위원회가 한국정치학회에 위탁한 '2022년 양대 선거 평가'의 일부로 작성되었다. 학술적 연구의 성격보다는 선관위의 선거범죄 단속활동에 대한 평가 혹은 선관위의 단속활동을 정리하는 실용적인 글로서 가능하다. 본 연구는 연구 설계에 기반한 가설을 검증하고 이를 바탕으로 추론하는 연구이기보다는, 제한된 자료를 바탕으로 흥미로운 연구가설을 일단 제시하는 정도로 연구의 한계를 노정한다. 향후, 추가적 자료수집의 가능 여부에 따라 구체적인 실증연구가 가능하다.

\*\* 이 연구의 통계자료는 중앙선관위의 공식 집계자료가 아니며, 이에 따라 현재의 논문자료를 인용하지 말기를 바란다.

선 전략과 양상에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구다. 주로 커뮤니케이션 연구자들에 의해 수행되고 있는 이러한 연구들은 방송토론에서 토론 포맷을 자신에 대한 유권자의 지지를 극대화하고자 하며, 경쟁 후보의 지지를 감소시키고자 하는 목적을 갖고 있는 각 후보자들의 토론전략에 영향을 미치는 구조적 요인으로 이해한다. 즉 어떠한 토론 포맷이 채택되었느냐에 따라서 후보자들 간에 얼마나 많은 대립이 이루어지는지, 정책에 관련된 발언을 하게 되는지, 전체적으로 토론의 품질은 어떠한지를 분석하는 것이다 (Carlin et al 1991). 마지막으로, 후보자 토론회에 나타난 정치담론을 수사학적으로 분석하는 경향이 있다(김인영·강태완 2003; 김춘식 외 2004).

후보자 TV 토론회가 유권자들이 선거쟁점을 이해하는 것을 돕는데 큰 기여를 해왔음에도 불구하고 현행 토론회에 개선이 필요하다는 지적은 꾸준히 제기되어왔다. 후보자 토론회 도입 초기에는 토론회를 후보자들의 정책적 입장을 알 수 있다는 점에서 좋은 평가를 받기도 했으나 2000년대 중반을 지나면서 유권자의 관심이 사그러드는 문제를 겪기도 했다(김관규·박연진 2007). 유권자들의 정치참여가 점차 활발해지고 있으며 그에 따라 후보자 토론회의 시청률도 높아지고 있지만 정작 후보자 토론회에서는 정책에 대한 심도 있는 토론이 이루어지기보다는 상대 후보에 대한 네거티브적 캠페인이 빈번하게 나타나고 있다는 점이 지적받고 있다. 반면, 투자관련 유튜브 채널인 삼프로TV나, 게임전문 유튜브 채널인 김성희의 G식백과에서 이루어졌던 후보자 대담의 경우 후보자가 경제, 게임 등 특정 정책영역에 대해 갖고 있는 입장과 태도를 알 수 있는 기회를 제공하는데 성공적이었다.

공직후보자 선거 TV토론회가 도입된 이후 나름대로 긍정적인 역할을 수행해왔다는 평가가 지배적이기는 하지만, 후보자토론회가 위기를 맞지 않았던 것은 아니다. 첫 번째 위기는 후보자토론회가 도입된 초기였던 2000년대 초중반에 나타난 토론회 시청률의 하락이었다. 물론 이 시기는 투표율의 감소 등 정치에 대한 관심이 전반적으로 낮아지는 시기와 맞물리는 것도 사실이다. 그러나 이 시기에 후보자 토론회에 대한 관심이 저조하고, 정치관심을 불러일으키는데 성공적이지 못하자 후보자 토론회는 위기에 대응하기 위해 변화를 시도했다. 첫 번째 위기는 정치관심의 감소에 더하여 후보자 토론회 자체가 유권자들의 흥미를 끌기에는 지나치게 경직된 형식을 갖추고 있었기 때문에 초래되었다. 이는 후보자 토론회가 제도화되는 과정에서 토론회에 참가한 모든 후보자들이 동등한 환경에서 발언을 할 수 있도록 해야 한다는 공정성의 원칙이 지나치게 강조되면서 발생한 문제다. 공정한 진행을 목표로 하다보니 사회자가 모든 후보들에 대해 같은 질문을 하고, 모든 후보자는 엄격히 제한된 제한시간 내에, 사전 협의된 발언순서에 의해 순차적으로 발언해야 하는 매우 단조로운 형식을 떨 수밖에 없었던 것이다. 이러한 문제

점을 극복하기 위해 주도권 토론이라는 형식이 도입되었다.

2010년대에 들어오면서 투표율이 상승하는 추세를 보이는 등 유권자들의 정치에 대한 관심이 커지면서 다시 후보자 토론회의 시청율 또한 어느 정도 회복되었다. 그러나 최근 미디어 환경의 변화로 전통적인 TV, 신문, 라디오와 같은 매체들 외에도 유튜브 등 영상플랫폼을 활용한 다양한 채널들의 영향력이 커져가면서 여타 레거시미디어가 위기를 맞이했듯 선거방송토론위원회가 주관하는 공식 TV토론은 위기를 맞이하고 있다. 특히 지난 20대 대통령 선거 과정에서 유튜브 채널인 삼프로 TV에서 주최한 후보자 초청 대담이 매우 큰 반향을 일으키면서 현행 후보자 토론회의 개선 필요성이 대두되었다<sup>1)</sup>. 삼프로TV의 대선특집 이재명후보 편은 조회수 700만회, 윤석열 후보는 370만회를 기록하였으며 안철수 후보편은 177만회, 심상정 후보는 54만회, 김동연 후보편은 34만회를 기록하여 총 1,335회의 조회수를 기록하였다. 김성희의 G식백과의 '대선토크'는 게임이라는 매우 국지적인 이슈만을 다루었음에도 이재명 후보 100만회, 안철수 후보 60만회의 높은 조회수를 기록하였다.

후보자 토론회의 첫 번째 위기는 과도하게 경직된 토론회 운영과 낮은 정치관심에 기인한다고 본다면, 두 번째 위기는 더 심각할 수 있다. 왜냐하면 정치관심이 2000년대 초반에 비해 매우 커져서 후보자 토론회의 시청율은 과거에 비해 높은 수준이지만, 현재의 후보자 토론회가 유권자들의 높아진 정치관심에 부응하지 못하고 있고 매체환경의 변화로 인해 대안적 매체가 등장하고 있기 때문이다. 유권자들의 정치관심이 높아지면서 유권자들은 후보자들의 역량과 정책에 대해 더욱 수준 높은 정보를 요구하고 있지만 현재의 후보자 토론회가 이에 따라가지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 원인 중 하나로, 주도권 토론이라는 토론형식을 지목하고자 한다. 주도권 토론은 각 후보가 주도적으로 질문의 대상이 되는 후보를 지목하고, 스스로 선택한 질문을 던지는 형식이다. 사실 주도권 토론은 후보자 토론회에 대한 유권자들의 관심이 떨어지면서 그에 대한 대응으로 토론회에 후보자들의 자율적이고 전략적인 행동을 허용함으로써 토론에 역동성을 높이기 위한 것이었다. 그러나 주도권 토론은 상대방에 대한 비방을 위해 활용되는 경우가 적지 않았다. 오창우의 연구에 따르면 주도권 토론을 상대 후보에 대한 질문과 토론 없이 자신의 일방적인 주장만으로 채우거나, 상대 후보에 대한 인신공격을 하는 경우가 대다수였다(오창우 2012). 토론포맷과 토론양상에 관한

1) 물론 유튜브채널 삼프로TV나 김성희의 G식백과에서 진행한 것은 후보자 토론회의 형식이라고 볼 수는 없다. 후보자들 간의 토론이 이루어진다고 보다는 진행자 3인이 질문하고 후보자가 그에 대한 자신의 의견을 표현하는 방식으로 이루어졌기 때문에, 삼프로TV가 진행한 것은 전통적인 토론포맷의 분류(이준웅 외 2006)에서 '1인 기자회견형'에 해당하는 형식이라 볼 수 있다. 토론의 형식이 '후보자 간' 토론이 아닌 그 무엇이든 후보자들의 정책에 대한 견해를 유권자들에게 전달한다는 후보자 토론회를 개최하는 기본적 취지에 비추어 보면 후보자간 토론이라는 형식에 지나치게 구애될 필요는 없어보인다.

선행연구들에서도 후보자들이 직접 주도권을 가지고 토론에 임할 수 있는 기회가 주어졌을 때, 사회자를 통하여 토론하는 경우에 비해서 상대후보에 대한 공격적 언사가 많아졌다는 것 또한 확인되고 있다(김관규·박연진 2007; 김춘식 외 2004). 이에 본 연구는 후보자 토론회의 포맷이 토론의 품질에 어떤 영향을 미치는지에 초점을 맞추어 분석을 진행하고자 한다.

## II 선거방송토론 시청 및 토론회 포맷의 효과에 관한 선행연구

### 1. 선거방송토론이 유권자의 정치적 인식과 선택에 미치는 효과

공직선거는 궁극적으로 정당과 후보자들이 더 좋은 국가공동체를 만들기 위한 정책적 대안을 제시하고 유권자들은 제시된 정책적 대안들 중 하나를 선택하는 것이라 볼 수 있다. 따라서 정책을 중심으로 한 선거는 선거의 이상적인 모습으로 여겨졌다. 정당과 후보자들은 정책을 중심으로 유권자들에게 지지를 호소하고, 유권자들은 정당과 후보자들이 제시하는 정책을 중심으로 선거를 바라보도록 하기 위해서는 정당과 후보자들의 정책을 상호 비교할 수 있는 장이 마련될 필요가 있었다.

선거방송토론은 바로 유권자들에게 후보자의 정책과 공약에 대하여 상세한 정보를 제공하고 후보자가 대표자로서 가져야 할 자질을 갖고 있는지 평가할 수 있도록 함으로써 정책 중심의 선거를 구현하기 위해 도입되었다. 정책을 우선하는 선거문화를 확립하고 유권자들의 정치 관심과 투표참여를 높이기 위한 목적으로 도입된 선거방송 토론은 도입 목적을 얼마나 잘 달성하고 있는가? 이러한 문제의식은 선거방송토론회 시청이 유권자에 미치는 영향에 대한 연구에 반영되어 있다. 선거방송토론이 도입된 이후 이 효과를 분석하는 연구들은 선거방송토론 시청이 유권자의 후보자 선택, 정치 및 정책에 관련된 지식 습득, 정치참여에 긍정적인 영향을 보이는 것을 확인하고 있다(한정택 외 2013; 송종길·박상호 2009; 이준웅 2003). 즉 선거방송토론은 유권자에게 후보자의 역량과 정책에 대한 정보를 제공해주고 있으며, 정치지식의 수준을 높일 뿐만 아니라 선거쟁점을 두고 벌이는 후보자들 간의 토론이 유권자의 후보자에 대한 선호까지 변경시킬 수 있다는 것을 시사하고 있다.

#### 1) 정치정보 획득 효과

유권자들의 주로 후보자와 정책에 대한 정보를 취득하는 경로로는 후보자와 정당이 발행하는 공보물과 각 캠프의 선거운동, 언론보도가 대표적이다. 선거방송토론회도 유

권자들이 정치정보를 획득하는 중요한 경로 중 하나로 자리매김하였다. 그러나 토론회는 다른 매체에 비해 뚜렷한 강점을 갖고 있다. 토론회는 정보를 단순한 활자나 그림, 영상의 형태로 전달하는 인쇄매체나 뉴스와는 달리 후보자가 직접 자신의 정책과 공약을 설명하는 모습을 보여줄 뿐만 아니라 다른 후보들과 토론하는 모습을 통하여 정책에 대한 입장이 동시에 서로 대비되면서 표출되는 모습을 보여준다. 특히 토론회에서 나타나는 후보자들 간의 격렬한 논쟁은 특정 후보의 입장만이 전달되는 공보물에 비해 훨씬 더 입체적이고 역동적인 방식으로 정보를 전달한다. 선거방송토론이 가지는 이러한 장점 때문에 유권자들의 정치지식을 향상시키는 인지적 효과가 있다는 것을 보인 선행연구들이 다수 존재한다.

유권자들이 선거운동 기간 중 공보물, 선거운동, 언론보도 등 다양한 정보의 원천을 활용하여 후보와 정책에 대한 정보를 획득한다. TV토론회 또한 여타 다른 정보의 원천과 마찬가지로 유권자들에게 정보를 제공하는 역할을 수행하지만 다른 매체들에 비하여 구분되는 강점을 가지고 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. TV 토론회는 다수의 후보자들이 동시에 참여하는 형식을 취하고 있으므로 서로 다른 후보자들 사이에 존재하는 정책적 입장의 차이가 뚜렷하게 대비되어 표출된다. 또한 서로 경쟁관계에 있는 후보자들이 토론을 수행하기 때문에 한 후보자가 유권자에게 일방적으로 정보를 전달하는 것이 아니다. TV 토론회를 통해 유권자들은 각 후보자가 직접 자신의 정책과 공약을 설명하고, 상대 후보자에 의해 제기되는 비판에 적절한 답변과 설명을 청취할 수 있다. 즉 TV토론회는 특정 후보의 입장만이 제시되는 공보물이나 선거운동에 비하여 훨씬 동적이고 입체적인 정보를 제공할 수 있다는 강점을 가진다.

TV 토론회가 가지는 형식상의 강점으로 인해 TV 토론회가 유권자들의 정치지식을 높이는 인지적인 효과가 존재할 것이라고 기대할 수 있으며 이는 다수의 연구를 통해 확인되어온 바 있다. 이준웅은 15대 대통령 선거에서 TV 토론회를 시청한 경험이 있는 유권자들이 그렇지 않은 유권자들에 비해 선거에서 다루어진 정치적 의제들과 후보자들의 공약에 대해 더 잘 알고 있다는 것을 확인하였다(이준웅 1999). TV토론회가 유권자의 정치적 인지 수준을 높이는 효과는 유권자가 기존에 보유한 정치지식의 수준, 정치관심도, 당파성 보유여부 등에 의해 변화하기도 한다. 다시 말해, TV 토론회 시청의 효과는 모든 유권자들에게 동일한 수준이 아니라 일정 수준 이상의 정치지식과 정치관심을 가지는 유권자들에게 존재하며, 정당일체감 보유 여부에 따라 인지적 효과는 조건적으로 존재한다는 것이다(양승찬 1999; 2003; 이강형 2004; 이준웅 1999; 2003; Kraus 1988; Sears and Chaffee 1979).

## 2) 참여

유권자가 정치에 참여하기 위해서는 여러 가지 조건이 필요하며 정치정보는 유권자를 정치참여로 이끌기 위해 충족되어야 할 요소 중 가장 중요한 것 가운데 하나다. 그런데 유권자가 정치에 관한 정보를 얻기 위해서는 정보를 얻기 위한 활동을 수행해야 하며 여기에는 시간을 비롯한 비용이 필요하다. 만일 유권자가 정치에 관한 정보를 더욱 수월하게 습득할 수 있도록 도와주는 무엇이 있다면 이는 참여의 비용을 감소시킴으로써 유권자의 정치참여를 이끌어 낼 수 있으리라고 기대할 수 있을 것이다(Matsusaka 1995; Lassen 2005). 특히 지방선거에서 TV토론회의 역할은 더 중요할 수 있다. 대통령선거나 총선거에 비해 지방선거는 상대적으로 관심도가 떨어질 수 있고 이는 지방선거가 저정보환경에서 치러지게 할 수 있다. 중앙정치에서의 대표자를 선출하는 선거들에 비해 상대적으로 정보가 부족할 수 있는 지방선거에서 TV토론회는 유권자들의 참여 증진에 유의미한 영향을 가지고 있는 것으로 확인되고 있다(정성호·이화행 2006).

TV토론회는 후보자와 정책에 관한 정보를 직접적으로 전달함으로써 참여 증진에 기여하지만, TV토론회가 시민들 사이의 정치 관련 대화를 촉진함으로써 유권자의 정치참여를 이끌어 내기도 한다. TV토론회에서 다루어진 논쟁은 시민들 사이에서도 논의될 수 있는 정치적 대화 주제가 될 수 있으며 유권자들이 TV토론회를 시청하고 토론회에서 나왔던 논쟁점에 대해 대화하면서 궁극적으로 투표율 상승에 기여할 수도 있다(McLeod et al 1979). 양승찬의 연구는 이러한 인과기제를 구체적으로 확인하고 있다. 양승찬의 연구에 따르면 TV토론회 시청이 대인커뮤니케이션으로 이어지게 될 경우 정책관련 지식, 투표의향, 후보에 대한 지지의견 표명 등 참여적 행위를 할 가능성이 높아진다는 것을 확인하였다(양승찬 1999). TV토론회가 정치참여를 촉진하는 효과는 두 가지 기제를 통해 발생한다고 볼 수 있다. 첫째로 유권자는 TV토론회를 시청함으로써 정치참여에 필요한 정보를 쉽게 획득하게 되고 이는 유권자가 참여하는데 필요한 정보비용을 감소시킴으로써 정치참여 촉진에 기여한다. 둘째는 TV토론회를 시청한 유권자는 TV토론회의 내용을 소재로 주변의 동료 시민과 선거 관련 주제로 대인커뮤니케이션을 수행할 수 있으며 이것이 정치참여로 이어질 수 있다.

## 3) 선택

TV토론은 유권자들이 어떤 후보에 투표할 것인지에도 영향을 미칠 수 있다. TV토론회는 후보자들의 정책적 역량과 지도자로서의 인격, 이미지 등 다양한 영역에 대한 정보를 제공한다. TV토론회에서 후보자들은 정책에 대하여 경쟁하는 상대후보와 토론을 벌

이며 이 과정에서 유권자는 후보자의 외모, 음성, 태도, 순발력 등 후보자의 이미지 형성에 영향을 미치는 정보들을 얻게 된다(Zhu et al 1994). TV토론회에서 뛰어난 정책적 역량을 선보이고 지도자로서 적합한 이미지를 유권자에게 전달하는데 성공한 후보자에 대해 유권자의 평가는 긍정적으로 변화할 수 있다는 것이다.

그러나 기존에 지지하고 있던 후보가 있는 유권자에게도 TV토론회 시청의 영향력이 지지후보를 변경할 정도로 강력하다고 볼 수 있는지에 대해서는 논쟁이 존재한다. 이미 지지하는 후보를 갖고 있는 유권자가 TV토론회를 보고 그 후보에 대한 지지를 철회하고 다른 후보를 지지할 정도는 아니라고 주장하는 학자들은 TV토론회가 유권자의 후보자에 대한 평가에 미치는 영향력을 인정한다 하더라도 유권자들이 정치정보를 획득하고 그것을 처리할 때 기존의 태도와 입장에 부합하는 정보를 선별적으로 수용하기 때문에 TV토론회의 영향력은 제한적일 수밖에 없으며 기존의 선호를 강화하는 효과가 두드러질 것이라고 본다(Payne et al 1989; 이강형 2003). 다수의 경험연구들은 TV토론회가 기존 지지후보를 변경하는 효과보다 기존 지지후보에 대한 지지를 강화하는 결과들을 보고하고 있지만(양승찬 1999; 이준용 1999; 정성호 2006; 한정택 외 2013), 기존에 지지후보가 없던 유권자나 특정 후보에 대한 지지가 있더라도 그 지지의 정도가 약한 유권자에게는 후보자 선택을 변화시키는 효과를 보인다는 것 또한 확인되고 있다(Hellwig et al 1992). TV토론회는 인지도가 비교적 낮은 후보자들에 대해서도 의미 있는 영향을 끼친다. 기존에 인지도가 높지 않았던 후보에게 TV토론회는 자신의 공직자로서의 역량과 이미지를 형성할 수 있는 기회가 될 수 있기 때문이다(Trent and Friedenbergl 1991).

#### 4) 선거방송토론의 포맷의 효과

선거방송토론의 형식은 토론의 양상을 규정지을 수 있는 중요한 요인이다. 후보자 토론회 형식은 대개 기자회견형(1인, 공동), 후보자 간 직접토론형, 시민포럼형(townhall meeting)으로 구분되고 있다(김춘식·전영란 2006). 1인 기자회견형은 후보자 1인 또는 2인 이상을 초청하여 질문과 답변을 주고 받는 형태다. 반면 후보자간 직접 토론은 후보자들 사이의 직접적인 대립구도를 설정해둔 토론 방식이다. 후보자들이 각종 쟁점에 대하여 자신들의 의견을 표현하고 상대방의 견해에 대한 직접적인 반박이 이루어진다는 점에서 이 형식은 후보자들의 정책입장과 정책이해도, 토론태도 등을 가장 뚜렷하게 확인할 수 있다는 장점이 있지만, 후보자가 직접적으로 대립하는 구도가 상정되어 있기 때문에 상대 후보에 대한 인신공격이나 비방을 야기할 수 있는 커뮤니케이션 구조를 가진 형식으로서 비판 받기도 한다(Kraus 1998).

한국의 경우 공동기자회견형 토론과 후보자간 직접토론 방식을 모두 채용하고 있다. 사회자가 모든 후보자들에게 공통의 질문을 던지고 그 질문에 대하여 후보자들이 각자의 대답을 내어놓는 것은 공동기자회견의 형식을 띠고 있다. 한편 후보자들이 각자 주도권을 갖고 자유롭게 질문과 답변을 하는 형식의 토론도 진행하고 있다. 후보자 상호토론, 후보자 주도토론, 자기주도토론 등 다양한 명칭으로 불리고 있는 주도권토론이 바로 이러한 형식을 따르고 있다. 2010년 제5회 전국동시지방선거에 나타난 후보자 토론의 포맷을 분석한 정성호의 연구에 따르면 한국의 TV토론은 개별질의응답과 상호토론의 형식이 혼합된 형태다(정성호 2010). 통상적으로 사회자의 개회진행(오프닝) 이후, 사회자가 제시하는 질문에 각각의 후보가 자신의 답변 시간을 보장받은 상태에서 답변을 하는 공동기자회견 형태의 토론을 거친 후, 후보자들 간의 직접토론으로 이어졌다가 다시 각 주제별로 공동기자회견 형태로 토론을 진행한 뒤 마무리 발언을 하는 형태가 가장 빈번하다(정성호 2010).

후보자 토론회의 포맷이 토론양상에 미치는 영향을 탐색한 연구들은 2000년대 중반부터 2010년대 초반까지 이루어졌다. 김춘식과 전영란은 토론포맷에 따라 후보자들의 수사유형이 차이를 나타낸다는 것을 보였다(김춘식·전영란 2006). 김춘식과 전영란이 분석한 1997년 대통령 선거 사례 분석은 기초연설, 마무리 발언, 사회자 질문의 경우 후보자들의 수사는 주로 ‘주장’ 유형에 해당하는 수사를 사용했고, 후보자 간 자유토론의 경우에는 다른 후보자에 대한 공격과 방어 양상이 나타났다. 김춘식 외(2004)의 연구는 제16대 대통령후보자 TV토론의 수사전략을 분석하였는데 사회자 질문에 대해 답변하는 형식을 취할 경우에는 자신의 의견을 주장하는 수사전략이 가장 빈번하게 사용되었으나 후보자 간 3자토론이나 양자토론의 경우 공격적 수사 전략이 증가했고 그에 따라 방어적 수사전략 또한 증가하였다는 것을 보였다. 김관규와 박연진의 연구도 유사한 함의를 제시하고 있다. 김관규와 박연진은 2006년에 치러진 서울시장 선거에서 후보자들의 수사를 공격, 방어, 자기주장으로 분류하고 기초연설, 사회자질의응답, 사회자 질문 상호토론, 자유상호토론, 종결발언 등의 다양한 포맷에서 어떤 수사가 주로 사용되었는지를 분석했다. 분석결과, 상호자유토론에서 이루어진 전체 발언 중 41%가 상대 후보에 대한 공격이었고, 사회자가 질의한 내용에 대해 답하는 경우에는 모든 후보자의 발언 가운데 단 한건만이 공격적인 전략의도를 담고 있던 것으로 나타났다(김관규·박연진 2007).

선거방송토론의 형식이 토론의 양상에 어떤 영향을 미치는지 분석한 다수의 연구가 존재하고 있지만, 수사전략을 분석함에 있어서 벤와의 수사전략 유형분류에 지나치게 의존적이라는 문제가 제기될 수 있다. 벤와는 주장, 공격, 방어라는 다소 단순화된 수사



의 유형분류를 제시하고 있는데 토론의 품질을 평가하기 위해서는 더 세분화된 구분이 필요하다. 특히, 후보자 토론회가 정책선거를 활성화하는 목적을 갖고있다는 점에 주목할 때, 공격과 방어는 정책에 관련된 것인지, 아니면 상대 후보 자체에 대한 것인지를 구분할 필요가 있다. 만일 공격적 의도를 가진 수사전략이라 하더라도 그것이 어디까지나 정책에 대해 논의하는 과정에서 발생하는 정당한 비판이라면, 정책과 무관한 의도를 담은 비판과는 구분해야 할 필요가 있기 때문이다.

### III 토론 포맷이 토론 양상에 미치는 영향 분석

#### 1. 방송토론회의 형식과 토론양상

토론포맷을 분석하는데 있어서 두 가지에 초점을 맞추고자 한다. 첫째로는 기존의 토론포맷이 후보자들의 수사전략에 미치는 영향에 관한 연구들에서 주로 채용되었던 벤와의 수사유형을 보다 세분화할 것이다. 둘째로는 각각의 토론포맷의 효과 분석을 시도했던 기존의 연구보다 체계적인 비교분석을 시도할 것이다. 기존의 연구는 토론사례 선정에 있어서 임의적이거나, 시행된 모든 사례들을 구분없이 분석했다. 그러나 토론의 구도와 토론회 내에서 후보자들의 행위는 선거상황이나 토론회의 상황에 따라 달라질 여지가 충분하다. 예컨대, 선거경합도에 따라서 후보자들의 토론전략이 달리 나타날 가능성도 배제할 수 없을 뿐만 아니라 토론회에 참석하는 후보자의 수에 따라 토론회 내에서 가능한 상호작용의 유형이 달라지기 때문에 이러한 요소들은 가급적 통제되어야 한다.

수사분석의 틀은 아래 <표 1>과 같이 분류하였다. 우선 후보자 토론회의 취지는 정책선거를 활성화 하기 위한 것으로 후보자들의 토론은 정책에 관한 내용을 중심으로 이루어지도록 의도되고 있다. 따라서 토론의 양상과 품질을 평가하는데 있어서는 단순히 주장, 공격, 방어와 같은 구분보다는 정책에 관련된 발언인지, 아니면 그와는 무관한 발언인지를 구분할 필요가 있다. 따라서 대분류로는 정책관련 발언, 상대후보 비방, 기타 발언으로 구분하였다. 다시 정책관련 발언은 자신의 정책적 견해를 밝히는 ‘주장’, 상대후보의 정책적 견해에 대하여 묻는 ‘질문’, 정책관련 질문에 대한 ‘답변’으로 세부적으로 구분하였다. 상대후보 비방은 공격적 행위와 방어적 행위로 구분하였다. 또, 후보자 토론회에서 적지않게 나타나는 상대답변 거부, 즉 상대에게 질문을 하고서도 답변을 듣지 않는 행위와 주제와는 무관한 발언을 측정할 것이다. 토론회에서 후보자들 간 정책토론 또는 신상에 대한 비방전이 오고가는 과정에서 사실과 다르거나 왜곡된 발언들이 나오는 경우가 있으나, 이 분석에서는 발언의 진실성 등은 평가하지 않고 토론 내용이 정책

에 관련된 것인지 아닌지를 중심으로 토론의 품질을 평가하고자 한다.

〈표 1〉 수사 분석의 틀

대분류	소분류	분류기준
정책관련	주장	특정 정책 사안에 관하여 자신의 소견을 밝히는 행위
	질문	특정 정책사안에 관하여 상대 후보의 견해를 묻는 행위
	비판	특정 정책사안에 관하여 상대 후보의 견해를 비판하는 행위
	답변	상대후보의 정책 관련 질문에 대하여 답변하는 행위
	반박	상대 후보의 정책 관련 비판에 대하여 반박하는 행위
비방	공격	정책보다는 상대 후보 개인에 대한 비방 등의 행위
	방어	상대방의 비방행위에 대응하여 방어하는 행위
주제와 관계 없는 발언	주장	해당 포맷에서 주어진 주제가 있음에도 불구하고 주제와 무관한 발언을 이어가는 행위 또는 지역 관련 정책사안과 무관한 발언을 하는 행위
	질문	
	답변	
기타	상대 답변 거부	A후보가 B후보에게 질문한 후에 B후보의 답변을 듣지 않고 자신의 발언을 이어가는 행위

토론 포맷이 토론 양상에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 선거의 경합도와 토론회에 참석한 후보자의 수가 토론 양상에 미치는 영향을 최대한 통제해야 한다. 따라서 본 연구에서는 2인의 후보가 방송토론에 초청받은 사례를 대상으로 한정했으며, 경합도가 낮은 지역과 경합도가 높은 지역을 각각 선정했다. 경합도가 낮은 지역으로는 경북지사 선거를, 경합도가 높은 지역으로는 대전광역시장 선거와 세종특별자치시장 선거를 사례로 선정했다. 본 연구는 3개의 토론회에서 이루어진 모든 토론발언들을 검토하여 토론의 양상을 살펴볼 뿐만 아니라 후보자들의 발언들이 주로 어떠한 수사전략에 해당하는지를 분류하고, 각각의 수사적 행위들이 어떤 포맷 하에서 더 빈번하게 나타나는지를 살펴볼 것이다.

토론포맷은 크게 세가지로 분류했다. 첫째는 공동기자회견식 토론으로 주로 사회자의 질문에 대해 각 후보자들이 상호토론 없이 개별적으로 답변하는 형식이 이에 속한다. 둘째는 후보자간 직접 토론으로 후보자들이 서로에 대해 질문과 답변을 주고받는 형식의 토론이다. 셋째는 주도권토론이다. 주도권토론은 큰 틀에서 후보자간 직접토론이지만 통상적인 후보자간 직접토론 형식에 비해 후보자들에게 큰 자율성을 부여하고 많은 시간을 할애하고 있으므로 별도의 포맷으로 분류하였다.

## 2. 분석

### 1) 공동기자회견식 토론

공동기자회견식 토론 포맷에 해당하는 토론방식에는 공약발표와 사회자 공통질문이 있다. 분석대상인 경북지사 토론회와 대전시장 토론회, 세종시장 토론회 중 경북지사와 세종시장 토론회에서 진행한 공통질문이 이 사례에 속한다. 대전시장 토론회의 경우 네 차례에 걸친 공통질문을 진행하였으나 각 후보자는 공통질문에 대해 답변할 뿐만 아니라 해당 주제에 대해 상호 토론을 진행하였으므로 공동기자회견식 토론이라고 볼 수 없고 후보자간 직접토론 형식에 가깝다고 보아야 할 것이다.

#### ① 경북지사 토론회: 공통질문

1차 공통질문에서 첫 번째 질문은 공공의료와 보건의료 인력 확충을 비롯하여 지역의 낮은 의료접근성 문제를 주제로 하였다. 이철우 후보부터 답변기회를 받았으며 이철우 후보는 도청이 소재한 신도시에 경북대병원 분원, 포항공대에 의과대학 설립, 안동대학에 공공의대 설립과 현재 존재하고 있는 3개 의료원의 기능 강화를 주장했다. 임미애 후보는 이철우 후보가 의료(전달)체계를 개선하기 위한 공약들을 하고 있지만 지난 4년간 제대로 이루어지지 않았다고 말한 뒤, 경북북부권에 경북의료원을 설립하고 닥터헬기를 확충하며 포항에 국립암센터 분원을 유치하겠다고 자신의 계획을 밝혔다.

1차 공통질문에서 두 번째 질문은 경북지역 원자력 발전소 정책 방향에 관한 것이었는데, 임미애 후보는 탈원전은 피할 수 없는 현실이며 경북을 친환경 재생에너지 생산의 중심지로 만들겠다고 주장했다. 이철우 후보는 유럽에서도 원전을 다시 시작하고 있고 전세계적으로 오히려 원전이 늘어나고 있다고 주장했다. 재생에너지를 확충해야 한다고 생각하지만 원전도 방사성 폐기물을 처리하는 방법을 연구하고 관련 법을 만들어야 한다고 주장했다.

공통질문의 경우 사회자가 제기한 공통질문에 후보자가 답변하는 형식이기 때문에 두 후보 간의 토론은 이루어지지 않았으며, 사회자 또한 후보자가 답변한 내용에 대해 사실관계를 다시 묻거나, 추가적으로 질의하거나 등 적극적인 역할을 수행하지 않기 때문에 후보자의 주장이 일방적으로 유권자들에게 전달되는 형식으로 진행되고 있다. 즉 후보자가 공통으로 질문된 내용에 대하여 질문내용의 맥락과 부합하지 않는 주장을 하거나, 잘못된 사실관계가 포함된 내용을 주장하더라도 별다른 상호작용이 이루어지지 않기 때문에 유권자의 정책 이해에 그리 유익하지는 않았다고 볼 수 있을 것이다.

2차 공통질문은 인구감소에 대응하기 위한 정책적 방안 중 하나인 귀농귀촌 정책에

대한 질문이었다. 이철우 후보가 먼저 답변기회를 가졌으며 이철우 후보는 귀농귀촌 인구의 대부분이 50~60대인데 젊은 사람들이 올 수 있어야 한다고 주장했다. 이를 위해 농업을 기업 형태로 운영해야 하며, 청년들이 농촌에 취업하여 자금을 축적한 뒤 자신의 스마트팜을 만들어 나가는 방식을 제안했다. 임미애 후보는 의성군 안계면에서 이웃사촌 시범마을 사업을 예로 들어, 의도는 좋았지만 청년 농부들이 부채를 지게 되는 결과를 가져왔다는 문제를 지적했다. 이어서 임미애 후보는 청년들을 지역에 정착하게 만들기 위해서는 원리금을 갚으면서도 생계가 보장될 수 있도록 하는 것이 중요하므로 농어촌 기본소득을 시범적으로 시행해보겠다고 밝혔다. 이를 조금 더 상세히 설명하려 하였으나 제한된 시간이 지나서 설명을 이어가지 못했다.

2차 공통질문의 두 번째 질문은 대구경북 통합신공항 건설, 광역교통망 확충과 이외의 교통 과제들에 대한 문제였다. 임미애 후보는 대구 공항에 주둔하고 있는 미군이전은 미국의 승인이 필요하기 때문에 현재 계획대로 추진하는 것이 현실적으로 불가하다는 문제를 지적하면서 이러한 상황을 타개하기 위해서는 새로운 경북지사, 대구시장, 군위군수가 복잡한 문제를 함께 풀어나가야 한다고 말했다. 이철우 후보는 군공항 이전 특별법에 따라서 진행되고 있다고 설명했고 미군과도 거의 합의가 되었다고 밝혔다.

2차 공통질문 토론 또한 주어진 주제에 대해 평이한 수준의 토론이 이루어졌으나 각 후보의 발언에 대해 후보자 간, 또는 후보자와 사회자와의 연속적인 상호작용이 이루어질 수는 없었다. 후보자가 발언할 수 있는 시간 또한 제약이 많기 때문에 질문에 대한 상세한 답을 하는 것도 불가능했다. 즉 공통질문 토론은 바람직하지 못한 토론 수사전략이 나타난 것은 아니지만 유권자에게 충분히 의미있을 만한 정보를 제공하기는 어렵다고 볼 수 있다.

## ② 세종시장 토론회: 공통질문

세종시장 토론회에서 첫 번째 공통질문은 행정수도 완성을 위한 각 후보의 비전과 전략에 관한 것이었다. 이춘희 후보는 2004년의 위헌 결정이 세종시를 반쪽짜리 행정수도로 만들었다고 지적하며 이 굴레에서 벗어나기 위해 개헌을 추진해야 한다고 주장했다. 이외에도 각종 기념관, 박물관, 미술관을 가지고 있는 워싱턴 D.C.와 같이 볼거리와 즐길거리가 많아야 하며 따라서 문화, 예술, 스포츠, 관광분야에서 내실을 다져야 한다고 주장했다. 또한 교통인프라를 개선하기 위해 대전, 세종, 충북 광역철도를 조기 착공하고 KTX 세종역을 설치하겠다고 공약했다. 최민호 후보는 개헌만으로는 부족하다며 자족기능이 확충된 미래전략 중심도시를 지향해야 한다고 주장했다. 이를 위해 기업규제 완화와 세제감면을 지원받는 경제자유구역을 지정하고, 교육특구를 지정하며, 중앙

의 재정지원과 자치권한을 확대할 수 있는 실질적 특별자치시로 만들어 나가겠다고 공약했다.

2차 공통질문은 행정복합도시가 들어선 신도시 지역과 읍면지역의 발전격차를 극복하기 위한 방안에 대한 것이었다. 최민호 후보는 동지역, 읍지역, 면지역으로 구분하여 지역별 특성에 따라 균형발전 정책을 펴나가겠다고 공약했다. 신도심은 최첨단의 압축도시로, 읍지역은 도심과 면지역의 범퍼 역할로서 전통과 현대가 공존하는 지역으로, 읍지역에는 산단유치와 주택을 공급하여 균형발전을 이루면서도 농업을 기반으로 전원형 농촌으로 발전시켜나가겠다고 공약했다. 이춘희 후보는 읍면지역에 두 개의 미니신도시를 조성하겠다고 공약했다. 조치원 서부지역에 2만 호의 주택을 건설하여 인구 10만 조치원 시대를 앞당기고, 조치원 북구청 신설을 통해 북부권의 행정서비스를 개선하겠다고 공약했다. 또한 청춘조치원 사업의 성과를 계승하여 소프트웨어 산업 위주의 정책으로 문화적 혜택을 누릴 수 있도록 하겠다고 밝혔다. 또한 로컬푸드 운동을 발전시켜 농가와 도시민을 연계하여 농업체험, 치유, 관광의 기회를 마련하겠다고 공약했다.

세종시장 토론회에서도 공동기자회견식 토론 포맷은 그 한계를 드러냈다. 각 후보는 주제에 관련하여 자신의 문제의식을 드러내고 준비한 정책을 소개하였으나 각 후보의 발언 내용에 대해 비판적 검토가 이루어질 수 있는 후보자 간, 또는 사회자와의 토론이 진행되지 못하여 토론이라기보다는 후보자의 일방적인 입장전달에 그쳤다.

## 2) 후보자간 직접토론

후보자간 직접토론 방식은 현행 선거방송 토론회에서 가장 많이 쓰이는 포맷이라 볼 수 있다. 경북지사와 세종시장 토론회의 경우 공약발표 및 공약검증 토론이 후보자간 직접토론 포맷을 활용하고 있고 대전시장 토론회에서 후보자간 직접토론은 공통질문과 결합된 형식으로 이루어졌다.

### ① 경북지사 토론회: 공약발표 및 공약검증 토론

민주당의 임미애 후보는 RE100 산업단지 조성, 할랄푸드 인증기관 유치를 통해 식품 산업 육성, 경북 북부권 공공의료원 설립, 농가수당 2배로 인상, 농어촌 기본소득 등을 공약했다. 임미애 후보의 공약에 대해 국민의힘 이철우 후보가 질의를 하면서 공약검증 토론이 진행됐다. 이철우 후보는 임미애 후보의 할랄푸드 인증기관 유치 공약 관련하여 공항이 있어야 식품이 수출이 되는데, 임미애 후보는 신공항에 대해 그리 긍정적이지 않다고 지적하며 현재 입장도 동일한지, 아니면 입장이 바뀌었는지 질문했다.

이에 임미애 후보는 공항의 필요성에 공감한다고 답변하였고 이철우 후보가 통합신공

항 문제 관련하여 지난 4년간 보여줬던 갈등 조정 및 문제해결 방식에 문제를 제기하면서 상대 후보에 대한 비판적 수사를 활용했다. 이어 이철우 의원은 임미애 후보에게 과거에는 반대한 적 있는데 지금은 찬성으로 의견을 바꾼 것은 잘 한 것이라고 말하면서도 과거 자신이 취임한 이후 신공항 문제에 관련해서 자신이 어떠한 일을 해왔는지를 설명하던 도중 주어진 시간이 모두 지나서 더 발언을 이어가지 못했다.

이어진 이철우 후보의 공약발표에서는 지방소멸을 막기 위해 지방대학을 지방자치단체와 기업이 함께 운영하는 방식을 제안했고, 문화, 관광, 예술 산업에 투자할 뿐만 아니라 4차산업에 관한 기술투자를 하도록 하겠다고 공약했다. 임미애 후보는 공항과 관련하여 이전 주제에서 하지 못한 답변을 하였고 이에 대한 이철우 후보의 문제제기가 있은 뒤, 이철우 후보의 공약사항인 SMR(소형모듈원자로) 특화 국가산단 조성 관련하여 SMR 관련 수요가 얼마나 확보되어있는지를 물었다.

이철우 후보는 자신이 발표한 공약과는 무관했던 임미애 후보의 공항 관련발언 내용에 대해 답한 뒤, SMR은 아직 개발중인 단계이기 때문에 아직 주문이 들어온 것은 없지만 관계 연구원들에 따르면 3년 내 상용화가 가능하기 때문에 산단을 미리 조성하겠다는 의미라고 설명했다.

이철우 후보의 질의 또는 문제제기는 결론적으로는 통합신공항에 대한 것이기는 하지만, 할랄푸드의 수출을 원활하게 하는 것과 연관된 것으로서 임미애 후보가 주장한 공약과 관련성이 없다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 임미애 후보의 대응에서 이철우 후보가 자신을 방어해야 할 필요성을 느끼게 되면서 토론주제에서 다소 벗어나는 내용을 다루다가 주제가 마무리 되었다고 평가할 수 있다. 임미애 후보는 질의에서 상대 후보가 발표한 공약과 무관한 내용을 질의하기는 하였지만 결과적으로는 상대 후보의 공약사항에 대한 질의를 했고 이철우 후보도 제기된 질의에 대하여 답변한 것으로 평가할 수 있다.

경북지사 토론회의 사실상 첫 순서인 공약발표 및 공약검증 토론은 아주 이상적인 형태의 토론은 아니었으나 최소한 후보자들의 주요 공약을 후보자가 직접 발표하는 시간을 가질 수 있었고, 후보들 간 해당 주제를 놓고 문답이 1회 오고 갔다는 점에서 주제에서 완전히 벗어났거나 정책과 무관한 이야기가 오고간 것으로 평가할 수는 없을 것이다. 그러나 공약검증 토론에 할당된 시간이 지나치게 짧아서 후보들의 주요 공약에 대한 검증을 목적으로 하는 형식으로 진행되었음에도 불구하고 여러 차례 문제제기와 답변이 오가면서 심층적으로 후보자의 공약과 정책적 역량을 확인하기는 어려웠다는 한계가 있다. 시간의 제약은 토론이 심층적으로 이루어지지 못하게 했을 뿐만 아니라 각 후보자가 상대 후보에게 제기한 질문에 대한 충분한 답을 청취하기 어렵게 만드는 문제점이 있다는 것도 발견할 수 있었다.

## ② 대전시장 토론회: 공통질문 및 상호토론

대전시장 선거 토론회의 첫 번째 공통질문은 기업유치와 일자리 문제였다. 대전 소재 기업들이 세종이나 수도권 지역으로 이전하는 소위 탈대전 현상의 원인과 기업유치 및 일자리 창출을 위한 구체적 방안이 무엇이나는 질문에 대해 양 후보에게 1분 30초의 답변시간이 주어졌고, 이장우 후보가 먼저 답변 기회를 받았다. 이장우 후보는 매년 4만 9천여 명의 청년들이 대전을 떠나고 있다는 점을 지적하고 기업을 유치하기 위해서는 산업용지가 필요하고 산업용지를 500만 평 이상 확보하여 항공우주기업, 바이오헬스기업, 방산기업 등에 종사하는 기업들을 유치하겠다고 밝혔다. 이에 덧붙여 현직인 허태정 시장이 기업유치와 일자리 창출을 위해 적극적인 조치를 취하지 않았다고 비판했다. 이어서 허태정 후보는 대전을 떠나는 청년의 숫자는 허태정 시장 취임 당시 5천 명대였고 2021년에는 1천 명 이하로 줄었다며 이장우 후보의 발언에 잘못된 사실관계가 있음을 지적했다. 그리고 대전산업단지에 5,900억이 투입되는 디지털산업단지가 새로 조성될 것이고, 스타트업 파크를 건립하고 진행 중에 있다고 밝혔다.

이어서 같은 주제에 대해 상호토론이 진행됐다. 이장우 후보는 19세부터 39세까지 4만 9천여 명이 대전을 떠나고 있는데 허태정 후보가 정확한 수치를 못본 것 같다고 반박했고, 허태정 후보가 현직 시장으로서 기업유치를 성공적으로 해내지 못했기 때문에 이러한 결과가 나온 것이라고 재차 비판했다. 허태정 후보는 이에 대응하여 자신의 임기 중의 활동을 소개하고 제2 대덕연구단지 조성 등 향후 계획을 밝혔다. 허태정 후보는 이장우 후보에게 과거 이장우 후보가 구청장과 지역구 국회의원으로서 기술창업, 기업유치 등과 관련해서 어떤 업적을 남겼는지 질문했고 이장우 후보는 대동 지식산업센터, 역세권 개발 등 자신의 과거 업적을 소개했다. 1차 공통질문 및 상호토론에서 허태정 후보는 주장, 질문, 답변, 반박 등 정책에 관련된 수사전략들을 보였고 이장우 후보 또한 주장, 비판, 답변 등 정책관련 수사전략을 보였다.

2차 공통질문은 실질적 과학도시 추진 방안에 관한 질문이었다. 사회자는 대전이 과학도시로서 위상을 공고히하고 시민들이 체감할 수 있는 과학도시로 도약하기 위해 어떤 방안이 필요한지 양 후보에게 질문했고 허태정 후보가 먼저 답변기회를 얻었다.

허태정 후보는 시장 재직시 과학부시장제를 도입하고 과학부시장에 연구단지의 전문가를 초빙하여 대전의 과학기술정책을 주도하고 있다고 주장했다. 도약을 위해서는 제2 대덕연구단지를 조성하여 연구인력 기반을 확충해야 한다고 주장했으며 이를 위해 대전을 과학특별시로 법제화하는 안을 추진하겠다고 밝혔다. 이장우 후보는 같은 질문에 대해 광주, 대구, 부산, 전북에 연구개발특구 조성이 되고 있기 때문에 대전의 상대적 위상이 추락하고 있다는 점을 지적하였다. 이장우 후보는 제2 대덕연구단지 200만 평 조성

에 더하여 박사급 1천 명을 갖춘 나노반도체 종합연구원을 설립하고 100만 평의 나노반도체 산업단지를 구축할 계획이라고 밝혔다.

이어진 상호토론에서 허태정 후보는 우주 산업이 매우 중요한데, 우주청이 경남 사천에 설치될 계획이어서 지역의 연구원들의 우려가 크다는 점을 지적하고 이장우 후보에게 우주청을 대전으로 유치하는 것에 대해 어떻게 생각하는지 질문했다. 이장우 후보는 중소벤처기업부를 허태정 후보를 세종으로 뺀 시장이라고 비판하고, 우주항공청은 경남에 두지만 우주 관련 기업을 키우는 것은 대전에 하겠다는 것이 윤석열 대통령의 뜻이라고 밝혔다. 이장우 후보는 이러한 대통령의 공약을 이행할 수 있도록 산업용지 500만 평 이상을 구축할 것이며 대전에서 항공우주산업을 육성하도록 하겠다고 말했다.

이장우 후보는 대전에 위치한 원자력연구원이 있는데 문재인 정부가 탈원전을 통해서 원자력연구원을 위축시켰다고 비판하고 이에 대해 어떻게 생각하는지 질문했다. 허태정 후보는 이장우 후보가 자신의 질문에 대해 답변한 내용을 비판했다. 대전에는 항공우주 산업 관련 연구기관과 행정기관들이 모여있고 경남은 주로 제조업을 하는 곳이니 사천에는 제조업 클러스터를 조성해야 하고 핵심기술 연구개발과 관련 행정기관은 대전에서 해야 하는 것이라고 주장했다. 원자력 관련된 질문에 대해서는 한국의 원전기술은 국가의 소중한 자산이며 이를 잘 육성하고 지원해야 한다는 입장을 갖고 있다고 응답했다.

세 번째 공통질문은 대전 내 지역간 발전 격차 진단 및 개선방안에 관한 질문이었다. 먼저 답변기회를 받은 이장우 후보는 대덕구, 중구, 동구, 서구갑 지역에 대한 정책적, 예산적 배려가 필요하다고 주장했다. 특히 현재 90여 곳 재개발이 이루어지고 있는데 인허가를 간소화하여 신속하게 재개발을 진행할 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 또한 조성된지 30년이 지난 둔산신도시도 재개발해야 한다고 주장했다. 허태정 후보는 대전 시장으로서 대전 역세권 개발과 혁신도시 유치에 성공했다고 강조하고 교육, 의료, 문화를 핵심으로 균형발전을 이루어나가겠다고 주장했다.

상호토론에서 이장우 후보는 허태정 후보가 추진하고 있다고 말한 대전의료원은 권선택 시장 때부터 공약하여 추진해오던 사업이며 아직 택지개발도 되어있지 않은데 본인의 성과처럼 이야기 하는 것은 문제가 있다고 비판했다. 허태정 후보는 의료원이 추진되다 중단된 것은 현 동구청이 위치한 곳이 원래 대전의료원 부지로 설정되어 있었으나 동구청이 들어서게 되었기 때문이며 예비타당성 평가를 통과하지 못하던 상황을 정부와 협의하여 사업을 관철했다고 반박했다. 허태정 후보는 이장우 후보가 과거 동구청장 시절 추진한 동구청 건립 당시 대전의료원을 그대로 추진했으면 이미 대전의료원이 건립되었을 텐데 이에 대한 이장우 후보의 의견을 물었다. 이장우 후보는 당시 대전의료원 관련된 이슈가 있어서 그대로 추진할 수 없었다고 반박하였다.



4차 공통질문은 공공의료시스템 확충과 관련하여 어떤 철학과 비전을 가지고 있는지에 관한 질문이었다. 허태정 후보는 시장 취임 당시 대전의료원 사업이 진행이 더디게 되고 있었다는 점을 지적하고 자신이 정부를 설득하여 시립의료원을 정부사업으로 추진 되도록 했다고 밝혔다. 또한 대전의료원 건립에 민간자본을 유치하지 않고 대전시 재정을 통해 사업을 추진하여 공공서비스가 훼손되지 않도록 할 것이며 노인을 위한 건강증진센터를 각 구별로 건립하도록 하겠다고 말했다. 이장우 후보는 정부의 감염병 대응체계 강화, 필수의료 국가책임제, 지역응급 필수의료 및 의료인료 확보 3대 과제를 대전시가 시범사업으로 유치하도록 하겠다고 주장했다. 한편 허태정 후보가 넥슨과 공공어린이 재활병원을 추진하면서 밀실협약을 했다고 주장하며 비판했다.

상호토론 시간에 허태정 후보는 공공의료 서비스에서 공공의료의 물질적 기반을 누가 제공하느냐이고, 따라서 대전시가 직접 재원을 마련해서 공공의료 서비스를 책임져야 한다고 주장했고 이에 대한 이장우 후보의 견해를 물었다. 이장우 후보는 민간 자본을 끌어들이는 것은 문제가 없지만 공공의료기관을 건립하면서 사기업의 이름을 넣는 것은 좋지 않다면서 허태정 후보를 비판하며 공공과 민간이 의료체계의 혁신을 위해 협조해야 한다고 밝혔다. 답변에 이어서 이장우 후보는 허태정 후보에게 시립의료원과 같은 시설도 중요하지만 공공의료시스템 확충이 중요하다고 주장하고, 의사, 간호사 등 의료진과 공직자들이 코로나 사태에 많은 노고를 했는데 이에 대한 공공의료시스템을 갖추는 것을 어떻게 구상하고 있는지 질의했다. 허태정 후보는 이장우 후보가 답변 시간에 비판한 넥슨 관련 사안에 대해, 당사자들과 잘 논의하였으며 경영이나 인사 등에 전혀 넥슨 측이 개입하지 않고 명칭도 공공성을 담보하는 명칭으로 추진하고 있다고 반박했다. 이장우 후보의 질문에 대해서는 공공의료서비스 강화를 위해 더 많은 노력을 기울이도록 하겠다고 밝혔다.

대전시장 토론회에서 후보자간 직접토론은 경북지사 토론회에 비해 넉넉한 시간이 주어졌다. 경북지사 토론회의 경우 공약발표 시간으로 2분이 주어졌고 질의와 응답은 각각 30초로 제한되었으나 대전시장 토론회는 사회자의 공통질문에 대한 응답시간은 1분 30초, 후보자의 답변에 대한 상대 후보의 질의는 30초, 상대후보의 질의에 대한 후보자의 답변에는 1분 30초가 주어져서 후보자가 시간부족으로 발언을 마무리짓지 못하는 경우는 발생하지 않았다. 후보자들은 주장, 질문, 답변, 비판, 반박 등 정책관련된 다양한 수사전략들을 활용하였으며 주제로부터 크게 이탈하는 경우도 적었다.

### ③ 대전시장 토론회: 공약발표 및 상호토론

공약발표 및 상호토론은 각 후보의 공약발표에 2분, 질문 30초, 질문에 대한 답변 1

분 30초, 보충질문 30초, 보충질문에 대한 답변 1분 30초를 부여하는 방식으로 진행됐다. 이장우 후보는 기업을 유치하기 위해 산업용지 500만 평 이상을 확보하여 일자리를 창출할 것이며, 방위사업청의 대전 이전에 따라 방산기업을 육성하고, 항공우주연구원 등 출연연 기관과 공동으로 항공우주 산업도 육성하겠다고 공약했다. 또한 나노반도체 연구원 및 집적단지 조성, 기업금융 중심 지역은행 설립, 도시철도 2호선 착수 및 3,4,5호선 동시 추진을 공약했다. 이에 대해 허태정 후보는 윤석열 정부가 공공기관을 민영화하는 문제들을 논의하고 있는데 이장우 후보의 공약집에도 민간 자본을 끌어들여 도시개발을 하겠다는 공약이 있다는 점을 지적하고 이것이 민영화와 관련된 공약 제기인지를 질문했다. 이장우 후보는 일자리 창출은 결국 민간자본이 투입될 때 가능하기 때문에 기업의 투자를 유치하는 것이라고 답변하였고 허태정 후보가 질문한 민영화와는 다른 맥락이라고 지적했다. 허태정 후보는 자신의 질의는 이장우 후보의 공약집에 교통망 구축에 민간 참여를 검토하겠다고 명시되어 있는 부분에 대한 질의였다고 지적하고 민간 자본을 유치해 건설된 천변고속도로처럼 시민들에게 요금을 받는 방식으로 추진할 것인지 재차 질의했다.

허태정 후보가 발표한 공약은 가사수당 신설, 노후주택 문제를 해결하기 위해 친환경 에너지 제로 주택을 공급하는 등 도시재정비사업 추진이었다. 이장우 후보는 자신이 도시철도 3,4,5호선 동시추진과 그 노선계획을 발표했는데 허태정 후보는 그에 대해 비판하다가 시민들에게 질책을 받고 나서 도시철도 추가 건설을 추진하겠다고 하는 것을 문제 삼았다. 이장우 후보의 질의는 정책에 관련된 사안이기는 하지만 주어진 토론포맷은 상대후보가 발표한 공약에 관한 것이므로 주제에는 벗어난 것이라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회자의 개입은 이루어지지 않았다. 허태정 후보는 이장우 후보의 질의에 대해 도시철도 3호선과 지선망 구축 계획은 이미 내부에서 연구용역을 진행해서 발표하는 단계에 있었으므로 이장우 후보의 공약을 가져온 것이 아니라고 반박하였다. 이장우 후보의 보충질의는 다시 도시철도 3호선에 관한 것이었다. 이장우 후보는 허태정 후보의 반박에 따르면 도시철도 3호선 계획 관련 용역이 유출된 것이라면 이것은 심각한 문제이며 근거도 없는 발언이라고 비판했다. 허태정 후보는 설계도가 유출되었다거나 하는 것이 아니라 도시철도 3호선과 지선망 구축 계획을 하고 있다는 것이 외부에 나간 것이라고 반박했으며 도시철도는 10년 이상의 준비가 필요한 계획인데 3개의 도시철도 노선을 동시에 추진하는 것은 허무맹랑한 것이라며 비판했다.

대전시장 토론회는 공통질문 및 상호토론 외에도 한 공약발표와 상호토론으로 후보자 간 직접 토론을 진행했다. 대전시장 토론회에서는 공약발표를 진행한 후, 질의와 답변, 보충질의와 보충답변의 형식을 취하였으며 답변시간도 1분 30초 가량이 주어져 충분한

시간이 주어졌다. 토론과정에서 다소 공격적인 언어가 사용되고 후보자가 언급한 공약과는 다른 주제를 질문하는 경우가 있었다는 점은 부인할 수 없으나 주로 정책에 관련된 내용이었으며 후보자들 사이에 수차례 질의와 답변이 오고가면서 비교적 심층적인 토론이 이루어졌다고 평가할 수 있다.

#### ④ 세종시장 토론회: 공약발표 및 상호토론

세종시장 토론회에서 공약발표와 상호토론은 대전시장 토론회와 유사한 형식으로 진행됐다. 각 후보에게 공약 발표에 2분, 질의에 30초, 답변 2분, 보충질의 30초, 보충답변 2분의 시간이 주어져 후보자간 직접토론 포맷 중 가장 여유있는 시간이 각 후보자들에게 주어졌다.

최민호 후보는 대통령 공약인 7대 대형사업(대통령 제2집무실, 대전-세종-청주 광역철도 개통, 대전-세종 경제자유구역, 증입자 가속기 암치료센터, 디지털미디어센터, 글로벌 청년창업 빌리지, 대학 공동 캠퍼스 조기개원)을 차질없이 이행할 것이라고 공약했고 세종시민의 아파트 청약 비율을 80%까지 높이고 신혼부부에게 무이자 전세자금 대출, 1인가구 반값임대주택 공급 등 주택대책도 내놨다. 이외에도 KTX 세종역, 시내버스 무료 및 특새증차를 통한 시내 교통 환경 개선, 스마트 국가산단에 첨단기업 유치 등 지역경제 활성화를 공약했다. 최민호 후보의 공약발표에 대하여 이춘희 후보는 최민호 후보가 시내버스 무료화 공약을 하면서 30억의 예산이 든다고 밝혔지만 잘못된 추산이라고 지적했는데 아직도 시정하는 조치가 없다고 비판했다. 최민호 후보는 민간기업인 세종교통의 적자폭을보전하는데 재정 폭을 확장시키기는 다소 어렵다고 설명했고 세종도시교통공사에서 개발사업을 활성화하고 개발이익을 극대화하면 재정소요를 감소시킬 수 있을 것이라 말했다. 이외에도 전문적 연구용역을 실시하여 치밀한 계획을 세워 재정 대책을 마련하겠다고 답변했다. 이춘희 후보는 세종도시교통공사가 이익을 극대화하는 방향으로 운영해서는 안되며 공익성을 확보해야 한다고 주장하고 이에 대한 답변을 요구했다. 최민호 후보는 도시교통공사의 개발이익을 확대하면 교통문제를 해소하는데 도움이 될 뿐만 아니라 개발이익도 환수가능할 수 있다고 주장했다. 현재까지 도시교통공사의 개발이익이 전혀 없는 것이 오히려 문제이며 경영을 전문화하여 재정문제를 해소할 계획이라고 밝혔다.

이춘희 후보가 발표한 지역공약은 첫째, 행정수도를 넘어서서 자족도시 건설, 둘째, 행정수도에 걸맞은 두터운 사회안전망 구축 셋째, 문화예술, 평생교육, 스포츠 등 여가 활동이 활발한 도시를 만들겠다고 공약했다. 또한 평생교육기관을 설치하여 생애주기별로 필요한 교육서비스를 제공하겠다고 밝혔다. 이춘희 후보의공약에 대해 최민호 후보

는 이춘희 후보의 읍면지역 미니신도시 건설 공약에 대해 이춘희 후보가 과거 인천도시 개발공사를 할 때, 송도국제신도시 내 웰카운티 아파트를 분양했는데 16가구밖에 분양이 안되어 막대한 손해를 끼친 바가 있는데 미니신도시를 어떻게 추진할 수 있겠느냐며 비판했다. 이춘희 후보는 당시에는 리먼브라더스 사태로 부동산경기가 극도로 침체되었던 시기라고 지적했다. 미니신도시 건설은 2040년 인구 80만 명을 목표로 하는 도시로 성장하기 위해서는 20만 호 주택을 건설해야하는데 택지 공급을 미리 해두지 않으면 주택부족으로 인해 주택 가격이 상승하는 문제가 발생할 수 있으므로 자신이 미리 준비하겠다는 의미라고 말했다. 최민호 후보는 보충질문에서 조치원 복구청을 신설한다는 이춘희 후보의 공약에 찬성하지만 현행법상 세종시에는 구를 설치할 수 없도록 되어있는데 실현가능성이 있느냐고 질문했다. 이춘희 후보는 2030년 경이 되면 세종시 인구가 65만 명에 달하게 될 것이기 때문에 미래에는 현재와는 상황이 계속 달라질 것이고, 따라서 국회의원들을 설득하여 법 개정을 추진할 것이라 밝혔다.

세종시장 토론회에서 후보자간 직접토론 포맷은 비교적 의미있게 진행된 것으로 평가할 수 있다. 무엇보다 후보자들에게 질의와 답변 뿐만 아니라 보충질의와 보충답변의 기회를 제공했을 뿐만 아니라 답변시간도 2분으로 충분히 주어졌기 때문에 후보자들이 자신의 정책에 대해 제기된 질문에 대해 충분히 설명할 기회를 가질 수 있었다. 시간부족으로 후보자가 발언을 마치지 못하는 경우도 발생하지 않았고 후보자가 발표한 공약에 관한 질문은 아니더라도 최소한 후보자가 발표한 바 있는 공약에 대한 질문과 답변이 이루어졌으므로 정책에 대한 토론이 잘 이루어졌다고 볼 수 있다.

### 3) 주도권토론

주도권토론은 큰 틀에서 보면 후보자간 직접토론의 포맷과 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 주도권토론의 특징은 후보자에게 상당히 높은 자율성을 부여하고 있다는 점에 있다. 주도권토론은 세부적으로 두 가지로 나뉘어진다. 첫째는 자유주제 주도권토론으로 각 후보자는 제한된 전체 시간 내에서 자유롭게 주제를 선택하여 토론을 이끌어 나갈 수 있다. 둘째는 지정주제 주도권토론이다. 지정주제 주도권토론은 지정된 특정 주제에 대하여 각 후보자가 주도권을 갖고 토론에 임하는 방식이다. 주제가 지정되어있으므로 토론의 양상은 사실상 공통질문 및 상호토론과 유사할 수 있으나 공통질문 및 상호토론 방식의 경우 후보자의 발언이 공통질문에 대한 답변형식으로 시작해야 한다는 제약이 존재하는 것과는 달리 주제만 지정되어 있다는 점에서 다르다.

### ① 경북지사 토론회: 자유주제 주도권토론

경북지사 토론회는 두 차례의 자유주제 주도권 토론을 진행했다. 경북지사 토론회의 자유주제 주도권토론에서는 각 후보에게 3분이 할당되었다. 다른 지역 토론회의 경우 주도권을 보유한 후보의 질문시간에 제한이 있고, 최소답변 시간을 보장해주어야 하는 것과는 달리 경북지사 선거에서는 각 후보가 발언할 수 있는 시간총량만 존재했다.

임미애 후보는 이전 공약검증 토론에서 다루었던 SMR 문제와 1차 공통질문에서 이철우 후보가 원자력 발전소 관련하여 발언했던 내용을 주도권 토론에서 다시 다루었다. 임미애 후보는 SMR은 현재 연구단계인데 국가산단을 조성하겠다는 것은 잘못된 것이 아니냐고 지적했고, 유럽에서 원전을 그린에너지로 포함한 것은 맞지만 고준위 방폐장을 운영할 계획을 확실하게 보고하지 않은 경우에는 원전 신규 건설이 승인되지 않는다고 말했다. 자신에게 주어진 주도권 토론임에도 불구하고 지난 차례의 토론 내용을 다시 꺼내든 것은 공약검증 토론 시간이 지나치게 짧아 상대 후보의 주요 공약을 심도 있게 검증할 기회가 없었고 공통질문의 경우 일방적 주장에 그쳤기 때문에 주도권 토론 시간을 통해 이를 보충하고자 한 것으로 보인다.

임미애 후보의 질문에 대해 이철우 후보는 SMR 연구자들에 따르면 3년 내에 완료될 것인데 산업단지 조성은 5년 이상 걸리기 때문에 미리 추진해놓아야 연구가 완료된 이후 즉시 생산에 돌입할 수 있다고 답변했고 다른 질문들에 대해서도 답변하려 하였으나 시간이 부족하여 임미애 후보의 질문에 대해 충분히 답변할 기회를 갖지 못한채로 이철우 후보의 주도권 토론이 진행되게 되었다. 이철우 후보는 주도권 토론을 시작하면서 대통령선거의 득표율 차이를 ‘구국의 숫자’라고 말하며 대선 결과에 대해 논평하고 민주당 당내 문제를 거론하는 등 경상북도와는 무관한 사안에 대한 발언을 이어나갔다.

이철우 후보의 발언은 상대 후보를 향한 질문의 형태를 띠고 있기는 하나 지사의 직무 범위와 전혀 무관할 뿐 아니라 경상북도와도 무관한 사안으로서 선거방송토론에서 다루어야 하는 내용과 상당히 동떨어져 있다. 이철우 후보에 질문에 대응하여 임미애 후보가 대응 및 답변을 하는 중 이철우 후보는 자신에게 주어진 주도권을 활용하여 임미애 후보의 답변을 끊었고, 이철우 후보가 재차 박지현 당시 비대위원장에 대한 의견을 물었고, 임미애 후보가 답변을 하려 했으나 답변을 시작하자마자 주도권 토론 전체 시간이 종료되어 발언을 이어나가지 못한채로 1차 자유주제 주도권 토론이 종료되었다.

2차 자유주제 주도권 토론에서 첫 번째 주도권을 가진 이철우 후보는 국가관과 안보관이 중요하다며 문재인 정부의 대북정책이 실패했다고 평가하고 한국에 전술핵을 도입하는 것에 어떻게 생각하는지 임미애 후보에게 질문했다. 임미애 후보는 북한 핵보유에 반대하지만 한국이 핵을 보유하는 것에도 반대한다는 기본 입장을 밝히고 그 대안을 상

세하게 설명하고자 했으나 이철우 후보는 임미애 후보의 답변시간이 이미 30초가 지났음을 지적하고 북한을 주적이라 생각하느냐 물었다. 이에 임미애 후보는 이념공세라며 반박하였고 주어진 시간이 끝나 이철우 후보의 주도권 토론이 마무리되었다.

임미애 후보는 앞서 다루어졌던 공항 문제를 다시 주제로 꺼냈다. 임미애 후보는 공항 건설 재원마련에 관련된 이철우 후보의 입장이 일관되지 않다는 것을 지적하고 있다는 점을 지적했고 이철우 후보는 기본적으로 군공항 이전 특별법에 의해서 진행하는게 빠르다는 입장을 가지고 있었지만 국회의원들이 대구공항 이전 특별법을 만들어서 진행하자는 계획을 밝히자 자신은 그에 수긍했을 뿐, 현행 군공항 이전 특별법으로도 가능하다는 입장이라고 답변했다. 임미애 후보는 이 문제에 대해 이철우 후보가 명확한 원칙과 소신이 없는 것으로 보인다고 비판했고 이철우 후보도 답변을 했지만 주도권 토론 시간이 마감되면서 추가적인 토론은 이루어지지 못했다.

토론에 임하는 후보자에게 상당한 자율성을 부여한 자유주제 주도권 토론은 바람직하지 못한 토론 양상을 보여주었다. 주도권을 가진 후보자가 자신의 주도권을 활용하여 자신의 공격적인 발언에 대해 대응하는 상대 후보의 답변을 차단하거나, 정책과 무관한, 특히 지역과는 전혀 관련 없는 사안에 대한 발언으로 주도권 토론을 이끌어가는 등 TV 토론회의 취지를 무색하게 하는 수사전략들이 동원되었다고 볼 수 있다. 사회자 또한 적극적인 역할을 하지 않았으며, 주도권 토론이 후보자가 이끌어가는 토론임을 생각해 볼 때 사회자가 개입할 여지 자체가 없다고 볼 수 있었을 것이다.

## ② 대전시장 토론회: 자유주제 주도권토론

대전시장 토론회의 주도권토론에서 각 후보자에게는 8분의 시간이 주어졌고 주도권을 가진 후보자의 질의는 1분 이내로 제한되고, 답변은 최소 30초를 보장하는 방식으로 진행됐다. 상대 후보에 대한 인신공격성 발언이나 비방은 지양해 달라는 사회자의 당부 있었지만 주도권토론이 시작되자 다소 공격적이었고 때로는 질문 내용과 무관한 토론이 이루어지기는 했으나 최소한 지역 정책에 관한 내용으로 진행되던 대전시장 토론회는 상대 후보의 개인 신상에 대한 내용에 관한 것이 되었다.

허태정 후보는 공직자에게 가장 중요한 것은 청렴, 그 다음으로 공정과 투명인데 이장우 후보의 과거 전력을 보면 공직자로서 부적절한 내용들이 많다고 지적했다. 이장우 후보가 동구청장 재직당시 491회에 걸쳐 1억 6천만 원을 현금화하여 유죄판결을 받았고, 이장우 후보는 이를 과장의 전결사항으로 책임을 미루어 공직자들이 징계를 당하는 등 고통을 겪어야 했다고 비난했다. 이장우 후보는 당시 수사는 표적수사였으며 업무추진비에 대한 명확한 법령과 내부지침도 규정되지 않았다고 주장했다.

이어서 허태정 후보는 당시 판결문에 허위공문서 작성 및 허위공문서 행사의 죄책을 면할 수 없다고 판결하고 있으며 당시 대전시장과 대통령 모두 이장우 후보와 같은 정당 이었는데 외압에 의해서 이루어진 표적수사 결과라고 표현하는 것은 이치에 맞지 않는 책임회피라고 비판했다. 또한 이장우 후보가 과거에 서울에 위치한 아파트 분양권을 매입하고 현재도 서울에 아파트를 보유하고 있으며 대전에 있는 아파트는 매도하고 전세로 거주하고 있다고 비판했다. 이장우 후보는 자신의 주거지는 대전을 떠난 적이 없으며 서울의 아파트에는 직장을 다니는 자녀들이 거주하고 있다고 반박했다. 허태정 후보는 이어서 2006년 당시 재산신고액과 현재의 재산신고액을 비교해보면 재산이 약 20배 증대되었는데 이에 대한 해명을 촉구했다. 이장우 후보는 자신의 재산이 크게 증가한 것은 문재인 정부의 부동산정책 실책 때문에 부동산 가치가 폭등했기 때문이지 자신에게 책임을 전가할 문제가 아니라고 맞섰다.

이장우 후보는 허태정 후보가 지역구민에게 네거티브 문자를 발송하는 등 부적절한 행동을 하고 있다고 의혹을 제기했고 허태정 후보는 석사학위논문의 80%를 표절했다고 비판하며 후보자 사퇴를 해야 한다고 주장했다. 허태정 후보는 자신이 이장우 후보를 비방하는 현수막을 건 바가 없다고 반박했다. 이어서 이장우 후보는 양승조 충남지사 성추문을 언급하면서 허태정 후보가 안희정계라며 자신의 입장을 밝히고 시민들에게 사과해야 한다고 주장했다. 허태정 후보는 당에서 발생한 성추문으로 시민들의 가슴을 아프게 한 것은 잘못된 일이며 백번 사죄를 해도 당연한 일며 재발되지 않도록 해야 한다고 답변했다. 그러나 자신이 특정 계파의 우두머리인 것처럼 말하는 것은 이장우 후보의 사견일 뿐이라고 일축했으며 자신의 계파문제와 성추문 문제를 연결지어 이야기할 문제가 아니라고 반박했다. 또한 자신은 공직에 있으면서 단 한번도 그러한 문제에 노출되어 본 적이 없다고 밝혔다. 이후 두 후보는 설전을 이어가다가 토론 시간이 마무리 되었다.

비교적 정책에 관련된 논의를 중심으로 진행되던 토론은 자유주제 주도권 토론이 시작되자 후보 상호에 대한 비방전으로 변질됐다. 물론 일부의 문제제기는 공직자로서의 도덕성과 관련된 문제제기라고도 볼 수 있으므로 시민들에게 후보자의 공직자로서의 자질을 판단할 근거를 제공해주는 기능을 전혀 할 수 없다고는 볼 수 없지만, 주도권 토론은 정책과 공약을 중심으로 토론해야 하며 상대 후보에 대한 인신공격, 비방은 지양해야 한다는 지침이 제시되었음에도 불구하고 정책을 중심으로 한 토론이 전혀 진행되지 못한 것은 분명한 문제라고 할 수 있다.

주도권토론은 엄격히 정해진 형식에 의해 다소 경직된 후보자 토론회를 후보자들의 자율성을 존중하고 토론능력을 발휘할 수 있도록 하기 위해 도입되었다. 그러나 자유주제 주도권토론은 앞서 살펴봤던 경북지사 토론회와 대전시장 토론회에서 보듯 정책토론

보다는 상대 후보에 대한 비난이나 지역 사안과 무관한 중앙정치에서의 논란이 언급되는 포맷으로 변질되었다.

### ③ 세종시장 토론회: 지정주제 주도권 토론

본 연구에서 살펴본 주도권 토론의 두 사례 외에 세종시장 토론회를 살펴보면 조금은 다른 양상을 발견할 수 있다. 세종시장 토론회의 경우 주도권토론 방식을 도입하였지만 자유주제 주도권 토론 뿐만 아니라 지정주제 주도권 토론도 진행하였다. 지정주제 주도권 토론의 경우 지정된 주제에 대해 주도권을 보유한 후보자가 자유롭게 토론을 이끌어 나가는 방식으로 진행됐다. 한 후보에게 주어진 주도권 시간은 총 7분이고 질문은 1분 이내, 상대의 답변은 최소 30초를 보장해주어야 하는 규칙을 두고 있다. 지정된 주제는 KTX 세종역 신설에 관한 문제였다.

이춘희 후보가 첫 번째로 주도권을 가지고 토론을 시작했다. 이춘희 후보는 KTX 세종역 설치가 꼭 필요하다는 입장을 밝히고 국가철도망계획에 따르면 대전 반석역, 세종 정부청사, 조치원, 오송, 청주공항이 연결되도록 되어있으며 이 광역철도는 KTX 노선과 교차하게 되어있는데 이는 금남면 지역이 되고 이 곳에 예정되는 금남역의 설계를 조금만 보완하면 KTX 세종역으로 쓸 수 있다는 계획을 밝혔다. 즉 충청권 광역철도의 금남역과 KTX 세종역을 동시에 설치할 수 있다는 주장이다. 이춘희 후보는 최민호 후보가 중앙부처에서 KTX 세종역을 반대하기 때문에 현실적으로 추진하기 어렵다고 한 바가 있는데 현재도 같은 생각인지 질문했다. 최민호 후보는 KTX 세종역 신설 필요성은 공감하고 있으며 국회분원과 제2 대통령직무실 설치 등에 따라 KTX 세종역의 필요성은 타당성을 가지고 있으므로 추진할 가치가 있다고 수차례 밝혔다고 말했다. 또한 조치원에도 KTX를 정차하도록 해서 조치원역 세종역을 갖추어야 한다고 주장했다. 이춘희 후보는 KTX는 기본적으로 고속철로가 있어야 하는데 조치원에는 KTX용 고속철로가 없으므로 KTX 열차가 다닌다고 하더라도 빠르게 갈 수가 없다고 지적했다. 이에 최민호 후보는 서대전역도 일반철로임에도 KTX가 정차를 하고 있으므로 불가능하지 않다고 답변했다. 최민호 후보에게 주도권이 넘어왔지만 두 후보는 KTX 조치원역의 실현가능성과 실효성에 대해 수차례 질의와 응답을 주고받고 지정 주제 주도권 토론을 마무리 지었다.

지정주제 주도권 토론은 다른 주도권 토론들에 비하여 바람직한 형태로 진행되었다고 평가할 수 있다. 한 주제에 대해 후보자들의 주장과 질문, 답변, 비판, 반박이 오가며 다소 공격적으로 발언하는 경우도 있었지만, 지정주제 주도권 토론을 통해 유권자들은 지정된 주제에 대해 각 후보가 어떤 관점을 가지고 있는지, 각 후보가 발언하는 내용들



중 비판받을 수 있는 내용이 무엇인지를 알 수 있을 것으로 보인다.

#### ④ 세종시장 토론회: 자유주제 주도권 토론

세종시장 토론회는 지정주제 주도권 토론 외에도 자유주제 토론 방식도 채택했다. 이는 주도권 토론이라는 형식이 토론양상에 어떤 영향을 미치는지 살펴보기에 유리한 환경을 조성해준다. 자유주제 주도권토론은 시간제한은 지정주제 주도권 토론과 동일하지만 각 후보가 토론주제를 자유로이 선정하여 토론을 이끌어 나갈 수 있다는 점에서 차이가 있다.

자유주제 주도권 토론이 시작되자 토론양상은 상호 비방전의 양상을 뚜렷하게 띠기 시작했다. 최민호 후보는 이춘희 후보가 자신의 이익을 위하여 ‘아파트 셀프 특별공급’을 했다고 비난했다. 이춘희 후보는 시에서 나가는 모든 문서는 시장의 직인이 찍히는 것이기 때문에 자신의 특별공급 관련서류에도 자신의 직인이 찍힌 것은 사실이지만 자신도 정당한 특별공급 대상이었고, 다른 특공 대상자와 마찬가지로 절차를 진행하여 아파트를 특별공급 받았을 뿐이라고 반박했다. 최민호 후보와 이춘희 후보는 이춘희 후보의 자가 마련과 부동산 자산 획득을 두고 수차례 설전을 주고받았고 정책에 대한 논의 없이 후보자의 부동산 자산 획득 경로를 두고 무의미한 설전만을 벌이다가 최민호 후보의 주도권 토론 순서가 마무리 되었다. 이춘희 후보는 최민호 후보가 국무총리 비서실장 2개월, 행복청장 6개월과 같이 매우 짧은 경력을 자신의 경력으로 소개한 점을 들어 경력 쇼핑하는 짝퉁 전문가라고 비판했다. 최민호 후보는 행복청장은 6개월을 재직하고 경질된 것이 아니라 세종시장 선거에 출마하기 위해 사직한 것이라고 반박했다. 이춘희 후보는 최민호 후보가 앞서 지적한 경력 외에도 연기군 부군수 경력도 극도로 짧은데 종합행정 전문가를 자처하는 것을 비판하였고 이춘희 후보는 자신이 공직에 33년을 있었다며 일부 짧은 경력을 두고 그러한 비판을 하는 것은 온당치 않다고 반박했다. 이춘희 후보의 주도권 토론 시간 역시 최민호 후보의 일부 경력의 재직기간을 두고 비생산적인 언쟁만이 오고 갔을 뿐 어떠한 정책 관련 논의도 없이 마무리 되었다.

#### IV 결론: 선거방송토론회 방식 개선방안

선거방송토론회는 도입 이후 유권자들에게 후보자와 정책에 대한 정보를 제공하는 중요한 역할을 수행해왔다. 특히 2010년대에 접어들면서 정치에 대한 관심이 증가하고 투표참여가 활발해지면서 선거방송토론회의 시청률도 높아지고 있어 선거방송토론회의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 그러나 선거방송토론회는 최근 위기를 겪고 있다. 도입 초기의 위기가 정치에 대한 관심이 저조하여 발생한 문제였다면 현재의 위기는 선거방송토론회가 시민들의 높아진 정치관심과 정보에 대한 욕구를 충족시키지 못하고 있을 뿐만 아니라 다양한 대안 매체의 등장으로 인해 독보적이었던 지위를 잃고 있기 때문이다.

본 연구는 그 원인으로 선거방송토론회의 형식에 주목하였다. 중앙선거방송토론회위원회가 주관하는 법정 선거방송토론회는 무엇보다 공정성이 중요한 가치일 수밖에 없고 이러한 한계는 선거방송토론회를 경직된 형태로 만들 수밖에 없다. 그러나 이러한 제약 속에서도 유권자들에게 선거와 후보자에 대한 정보를 충실히 전달하고, 선거를 통해서 제기되는 공공문제에 대한 사회적 논의를 촉발시키는 기능을 수행하기 위해서는 현행 선거방송토론회의 형식은 개선되어야 할 여지가 있다.

본 연구는 세 지역에서 치러진 선거방송토론회에서 토론 형식에 따라 토론의 양상과 토론의 질이 어떻게 달라질 수 있는지를 분석하였다. 본 연구가 확인한 것은 첫째로 공동기자회견식 토론 포맷은 유권자에게 유의미한 정보를 제공하는데 한계가 큰 형식이라는 점이다. 공동기자회견 방식은 사회자가 제시한 공통된 질문에 각 후보가 개별적으로 답변하는 방식이어서 공정성 시비가 발생할 가능성이 희박하고 후보자의 입장을 직접적으로 전달받을 수 있다는 점에서는 장점이 있지만 후보자의 답변이 일방적으로 유권자들에게 전달된다는 본질적 한계가 있다. 특히 사회자가 후보자의 답변에 대해 재차 질문을 하는 등의 반응을 전혀 하지 않는 현행 방식에서는 후보자가 답변한 내용에 대하여 제기될 수 있는 문제가 다루어지지 않으며 후보자가 답변한 내용에 사실과는 다르거나 다소 왜곡된 내용이 있더라도 이러한 부분이 여과없이 그대로 전달된다는 점이 가장 큰 문제점이라 할 수 있다. 따라서 가급적 단순 공동기자회견식 토론 포맷은 지양되어야 할 것이다.

후보자 직접토론 방식은 후보자들 간에 특정 정책적 의제에 대한 입장 차이가 드러나고 서로 다른 의견들이 교환되는 과정에서 유권자들이 후보자들이 가지고 있는 정치적 비전의 차이를 식별할 수 있는 기회를 준다는 점에서 토론으로서의 가치가 높은 포맷이라 볼 수 있다. 그러나 현행 방식을 검토한 결과 후보자가 질의와 응답을 하는데 충분한 시간이 주어지지 않으면 후보자들 간의 토론에서 의미 있는 내용들을 다루기 매우 어렵

다는 문제점이 있다는 것을 발견했다. 과도한 시간제한은 후보자가 질문에 대한 답변을 최대한 충실하게 하고자 하는 의지를 가지고 있다고 하더라도 시간 제약에 의해 불필요한 발언을 함으로써 시간을 낭비 하지 않았음에도 자신의 발언을 끝까지 마치지 못하게 할 뿐만 아니라, 이후의 토론 순서에서 이전 토론 순서에서 다루어졌던 문제가 지속적으로 나올 수 밖에 없는 환경을 조성한다. 대전시장과 세종시장 선거에서 살펴볼 수 있던 것처럼, 1분 30초 이상의 답변 시간을 보장해줄 경우 후보자들이 주어진 질문에 대해 충분한 정보를 전달할 수 있을 것으로 기대한다.

후보자 직접토론 방식을 채택할 때 보충질의와 보충답변을 할 수 있도록 해야 한다. 단 1회의 질의응답 만으로는 후보자들 사이에 존재하는 정책적 견해의 차이를 충분히 드러내는데 부족하고 특히 질의에 대한 답변이 핵심을 벗어나거나 사실관계가 왜곡된 답변을 했을 때 질문을 한 후보가 그것을 다시 지적하면서 답변을 바로잡을 기회를 가질 수 없다는 문제가 있다. 보충질의와 보충답변 기회가 보장될 경우 질문자는 상대 후보의 답변에서 추가적으로 질의할 부분을 찾아내어 정책적 논의를 심화할 수 있고, 상대 후보의 답변에 잘못된 내용이 있을 때 그것을 지적함으로써 답변자의 일방적 주장이 전달되는 것을 방지할 수 있다. 이러한 환경이 조성되어 있다면 답변자 또한 첫 번째 답변을 가능한 정확하고 성실하게 해야 할 필요성이 생길 것이다.

마지막으로 한국의 선거방송토론에서 가장 많이 비판받고 있는 주도권 토론 방식을 분석해본 결과 주도권 자체가 문제라고 볼 수 없다는 결론에 도달할 수 있었다. 세종시장 토론회와 같이 주제가 한정될 경우 해당 주제에 대해 충실한 토론이 진행될 수 있고 질문횟수와 답변횟수가 제한된 질의응답식 후보자 직접토론 방식보다 더 역동적인 토론이 가능하다. 주도권 토론에서 발생하는 문제의 상당수는 후보자가 토론을 이끌어 나가는 주도권을 가지기 때문이 아니라 주제가 제한되지 않기 때문이라고 볼 수 있다. 모든 분석대상 사례에서 자유주제 주도권토론은 지역과 무관한 중앙정치 이슈에 관한 언쟁이 진행되거나, 상대 후보의 신상에 대한 비방전으로 변질된다는 것을 확인할 수 있었다. 물론 주도권 토론에도 상대후보 비방을 지양해야 한다거나, 정책과 공약 위주로 토론해야 한다는 지침이 존재하고 후보자들에게 전달되기는 하지만 사회자가 적극적으로 후보자의 발언을 끊거나 경고를 하는 등 개입하지 않는 한 이러한 지침은 준수될 수 없다. 사회자의 적극적 개입은 자칫 선거방송토론의 형식적 공정성에 문제를 제기할 소지가 있는 것이 현실이므로 사회자가 적극적으로 개입하기를 꺼릴 수밖에 없는 것도 사실이다. 만일 사회자의 적극적 역할을 기대할 수 없는 현실을 인정할 수밖에 없다면 자유주제 주도권 토론 형식은 채택되어서는 안될 것이다. 따라서 주도권 토론을 진행하고자 한다면 반드시 주요 정책 관련된 주제로 한정하여 토론하도록 해야 할 것이다.

〈부록 1〉 경북지사 토론포맷과 수사전략 및 토론 양상 분석표

포맷	후보자	대분류	소분류	기타
공약발표 및 공약검증 토론	임미애	정책관련	주장, 질문, 답변	
	이철우	정책관련	주장, 질문, 답변, 비판	발언시간 부족
1차 공통질문	임미애	정책관련	주장	
	이철우	정책관련	주장	
1차 자유주제 주도권토론	임미애	정책관련	질문	이전 주제 관련 추가 질문
	이철우	정책관련	답변	
		주제 무관	주장	
기타	상대답변 거부			
2차 공통질문	임미애	정책관련	주장	
	이철우	정책관련	주장	
2차 자유주제 주도권 토론	임미애	주제 무관	답변	발언시간 부족
	이철우	주제 무관	질문	
3차 공통질문	임미애	정책관련	주장	
	이철우	정책관련	주장	

〈부록 2〉 대전광역시 토론포맷과 수사전략 및 토론 양상 분석표

포맷	후보자	대분류	소분류	기타
1차 공통질문 및 상호 토론	허태정	정책관련	주장, 반박, 질문	
	이장우	정책관련	주장, 비판, 답변	
2차 공통질문 및 상호토론	허태정	정책관련	주장, 질문, 답변, 반박	
	이장우	정책관련	주장, 답변, 비판, 질문	
3차 공통질문 및 상호토론	허태정	정책관련	주장, 반박, 비판	
	이장우	정책관련	주장, 반박, 비판	
4차 공통질문 및 상호토론	허태정	정책관련	주장, 반박, 질문, 답변	
	이장우	정책관련	주장, 비판, 답변, 질문	
공약발표 및 상호토론	허태정	정책관련	주장, 질문, 비판, 반박	
	이장우	정책관련	주장, 답변, 반박, 비판	발언시간 부족
		주제무관	질문	
자유주제 주도권 토론	허태정	비방	공격, 방어	
		기타	상대답변 거부	
	이장우	비방	공격, 방어	

〈부록 3〉 세종특별자치시장 토론포맷과 수사전략 및 토론 양상 분석표

포맷	후보자	대분류	소분류	기타
1차 공통질문	이춘희	정책관련	주장	
	최민호	정책관련	주장	
공약발표 및 상호검증 토론	이춘희	정책관련	주장, 비판, 질문, 반박	발언시간 부족
	최민호	정책관련	주장, 반박, 답변, 비판	
1차 주도권 토론(지정주제)	이춘희	정책관련	주장, 질문, 반박, 답변	
	최민호	정책관련	주장, 답변, 비판, 질문	
2차 주도권 토론(자유주제)	이춘희	비방	공격, 방어	
	최민호	비방	공격, 방어	
2차 공통질문	이춘희	정책관련	주장	
	최민호	정책관련	주장	

## 참고문헌

- 강명구. 2013. “정치정보가 지방정치에 미치는 영향: 대구경북 주민의 지방정치 만족도 조사를 중심으로.” 『한국정치학회보』47(1): 145-165.
- 김관규·박연진. 2007. “TV토론에서의 후보 지지도와 토론 포맷에 따른 설득 전략의 차이.” 『한국방송학보』21(3): 47-87.
- 김인영·강태완. 2003. “제15·16대 대통령 선거 TV 토론에 나타난 후보자 논증전략.” 『한국소통학보』2: 7-40.
- 김춘식·전영란. 2006. “1997년 대통령선거 후보자의 텔레비전 토론수사 분석.” 『언론과학연구』6(1): 75-114.
- 김춘식·송종길·이민규·전영란. 2004. “제16대 대통령 선거 후보자의 TV토론 수사분석: Benoit의 정치캠페인 수사분석틀 적용.” 『방송문화연구』16(2): 139-171.
- 송종길·박상호. 2009. “17대 대통령선거에서 TV토론 이용 동기가 유권자의 정치행태에 미치는 영향 연구.” 『한국언론학보』53(3): 417-442.
- 양승찬. 2003. “16대 대통령 선거와 미디어.” 『대통령 선거와 미디어』11-76. 한국언론재단.
- 양승찬. 1999. “텔레비전 선거토론 방송의 영향력 연구: 후보자 평가변화, 정책관련 지식, 정치과정 참여를 중심으로.” 『한국방송학보』12: 253-297.
- 오창우. 2012. “주도권토론 방식의 활용에 관한 연구: 6.2 지방선거를 중심으로.” 『사회과학논총』31(1): 221-228.
- 이강형. 2004. “대통령 후보의 텔레비전 토론의 후보 이미지 변화에 미치는 효과: 제16대 대통령 선거 후보토론회 패널 조사 연구.” 『한국언론학보』48(2): 346-372.
- 이강형. 2003. “후보의 텔레비전 토론이 유권자의 후보 이미지 지각에 미치는 영향력에 대한 유사실험 연구.” 『한국언론학술논총』279-324. 서울: 커뮤니케이션북스
- 이준용. 2003. “텔레비전 토론이 후보 이미지, 이슈 근접성, 후보에 대한 태도에 미치는 영향.” 『성곡논총』34(2): 285-332.
- 이준용. 1999. “텔레비전 토론의 정치적 영향력: 제15대 대통령 선거를 중심으로.” 『한국방송학보』12: 253-297.
- 정성호. 2010. “6.2 지방선거에 나타난 TV토론 포맷에 관한연구: 광역단체장과 교육감 후보 TV토론회를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』19: 233-283.
- 정성호. 2006. “정치커뮤니케이션이 후보자 이미지 형성과 태도변화에 미치는 영향 연구.” 『정치커뮤니케이션연구』14(3): 63-90.
- 정성호·이화행. 2006. “TV토론이 유권자의 인지효과에 미치는 영향 연구: 광역단체장 선거 경선 TV토론을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』4: 63-87.
- 한정택·이재묵·조진만. 2013. “제18대 대통령선거 후보자 TV토론회 분석.” 『한국정당학회보』12(2):

37-72.

- Abrahmowitz, Alan I. 1978. "The Impact of a Presidential Debate on Voter Rationality." *American Journal of Political Science* 22(3): 680-690.
- Benoit, William and Glenn Hansen. 2004. "Presidential Debate Watching, Issue Knowledge, Character Evaluation, and Vote Choice." *Human Communication Research* 30(1): 121-144.
- Chaffee, Steven. 1978. "Presidential Debates: Are They Helpful to Voters?" *Communication Monographs* 45(4): 330-346.
- Hellwig, Susan, Michael Pfau, Steven Brydon. 1992. *Televised Presidential Debates: Advocacy in Contemporary America*. New York: Praeger.
- Kraus, Sidney. 1988. *Televised Presidential Debates and Public Policy*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.
- Lee Han Soo. 2016. "TV Debates and Vote Choice in the 2012 Korean Presidential Election: Does Viewing TV Debates Activate Partisan Voting?" *Korea Observer* 47(2): 199-226.
- Lassen, David. 2005. "The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment." *American Journal of Political Science* 49(1): 103-118.
- Lee, Han Soo and Jaemook Lee. 2015. "Televised Presidential Debates and Learning in the 2012 Korean Presidential Election: Does Political Knowledge Condition Information Acquisition?" *International Journal of Communication* 9: 1-20.
- Lee, Han Soo and Jaemook Lee. 2017. "Viewing Presidential Televised Debates and Civic Engagement in Korea." *International Area Studies Review* 20(4): 334-348.
- Lmert, James. 1993. "Do Televised Presidential Debates Help Inform Voters?" *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 37(1): 83-94.
- Matusaka, John. 1995. "Explaining Voter Turnout: An Informational Theory." *Public Choice*, 84: 91-117.
- McLeod, Jack, Carl Bybee and Jean Durall. 1979. "Equivalence of Informed Political Participation: The 1976 Presidential Debates as a Source of Influence." *Communication Research* 6: 463-487.
- Payne, Gregory, James Golden, John Marlier, and Scott Ratzan. 1989. "Perception of the 1988 Presidential and Vice-Presidential Debates." *American Behavioral Scientists* 32: 425-435.
- Sears, David and Steven Chaffee. 1979. "Uses and Effects of the 1976 Debates: An Overview of Empirical Studies." In Kraus S.(eds.), *The Great Debates: Carter vs. Ford, 1976* pp. 223-261. Bloomington: Indiana University Press.

- Trent, Judith and Robert Friedenberg. 1991. *Political Campaign Communication: Principles and Practices*. New York: Praeger.
- Zhu, Jian-Hua, Ronal Milavsky, and Rahul Biswas. 1994. "Do Televised Debates Affect Image Perception more than Issue Knowledge?" *Human Communication Research* 20(3): 302-333.



# 15

## 디지털 선거운동의 시대: 2022년 양대선거에서의 선거운동 방식의 변화와 평가

송정민(연세대학교)·장영덕(인하대학교)



## 요약문

본 연구의 목적은 20대 대선과 8회 지방선거의 선거운동을 분석하고, 기존 선거운동과 비교함으로써 그 특징을 분석하는데 있다. 코로나-19는 정치 커뮤니케이션에 중대한 영향을 미쳤다. 비대면 방식이 일상화되면서 온라인의 영향력이 크게 강화되었다. 이에 따라 많은 정치 커뮤니케이션이 온라인 공간에서 이뤄졌고, 선거운동 방식에도 근본적인 영향을 미쳤다. 선거운동의 제한은 정당들과 후보들이 유권자들에게 다가가기 위해 대안적인 선거운동 방법에 의존하도록 만들었다.

이와 같은 측면에서 20대 대선과 8회 지방선거에서의 선거운동은 크게 세 가지 측면에서 과거와는 다른 양상을 보인다. 첫째, 두 선거는 코로나 팬데믹이라는 전대미문의 상황 하에서 치러졌다. 코로나로 인해 사람 간 접촉이 크게 제한되면서 선거운동 뿐만 아니라 투표 방식에 변화가 생겼다. 둘째, 비대면 방식이 보편화되었다. 비대면 방식의 보편화는 온라인 선거운동을 크게 촉진시켰다. 비대면 방식이 익숙해지면서 온라인 사용시간이 크게 증가한 것이다. 여기에 인터넷과 모바일 기술의 고도화는 비대면 생활을 더욱 촉진시키는 계기가 되었고, 선거운동 역시 이런 변화에 순응하게 되었다. 셋째, 4차 산업혁명이 시대적 화두로 등장한 시기에 선거가 치러졌다. 4차 산업혁명은 정보통신기술의 융합으로 이뤄지는 차세대 산업혁명으로 인공지능(AI)이 대표적인 기술이다. 이번 대선과 지방선거에도 AI가 선거운동에 활용되면서 여러 논란을 생산하는 등 이전 선거와는 다른 양상을 보여주었다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 코로나 확산으로 인해 대면 선거운동 방식의 효과는 소폭 하락하였다. 20대 대선 후 설문조사에 참여한 전체 응답자 중 30.88%가 유튜브를 비롯한 동영상 플랫폼에서 선거 및 후보자에 대한 정보를 습득하였다고 응답하였으며, 이 수치는 모든 대면 선거운동 방식에 비교해 더 높은 수치였다. 유튜브 등의 SNS는 이미 신문/라디오의 역할을 넘어섰으며 선거벽보나 거리홍보물에 비해서도 더욱 많이 활용되는 정보 습득 매체로 자리 잡았으며, 유권자들은 정치인과 정당의 유튜브를 통해 이전보다 더 많은 정보를 획득하고 있다.

둘째, 각 정당과 후보자는 선거운동에 SNS를 적극 활용하였다. 이재명 후보의 경우 대부분의 SNS 플랫폼을 선거운동에 활용하였으며, 윤석열 후보의 경우 유튜브 가입 시

기가 제일 늦었음에도 불구하고 유튜브를 가장 적극적으로 활용하였다. 윤석열 후보는 페이스북을 마치 거리의 현수막처럼 활용하였는데, 한 줄로 요약되는 메시지들을 통해 보다 젊은 층 유권자들을 효과적으로 공략하고자 하였다.

셋째, SNS 중에서도 영상 기반의 유튜브 활용이 두드러지게 나타났다. 유튜브는 가입 절차 없이 콘텐츠에 접근이 가능하다는 점, 가장 많은 사용자들이 가장 오랜 시간을 소비하고 있는 플랫폼이라는 점에서 다른 SNS에 비해 더욱 효과적인 플랫폼으로 인정받고 있다. 한편 많은 정당/후보자들은 짧은 길이의 콘텐츠에 익숙한 젊은 세대를 타겟으로 숏폼 콘텐츠 생산에 나섰다. 이재명, 윤석열 후보 모두 유튜브 숏츠 영상을 시리즈로 공개하며 선거운동을 전개하였다.

넷째, 정당/후보자들은 기존의 소셜미디어 플랫폼뿐만 아니라, 새로운 디지털 기술을 적극적으로 활용하여 선거운동 과정에 도입하였다. 특히 대통령 선거에서 이재명, 윤석열 후보는 각자 자신들만의 선거운동 어플리케이션을 개발하고 이를 위치정보시스템 등과 결합하여 유권자들과 실시간으로 소통하고자 하였다. 또한 선거운동의 시간과 공간의 한계를 뛰어넘기 위해 AI를 활용한 선거운동 방식도 적극 도입하였다.

다섯째, 정치인/정당 유튜브 시청 경험의 인구학적 특성을 살펴보면, 1) 50%가 넘는 남성이 정치인/정당 유튜브 시청 경험이 있다고 응답한 반면, 여성의 경우 37.48%만이 경험이 있다고 응답하였다. 유튜브를 통한 선거운동이 여성 유권자들에게 별다른 관심을 이끌어내지 못하고 있는 것으로 보인다. 2) 60대 이상의 유권자들의 경우 정치인/정당의 콘텐츠 보다는 뉴스 및 정치전문가/언론인 유튜브를 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 여성 유권자나 60대 이상 유권자에게는 유튜브 선거운동이 충분히 도달하고 있지 못하다고 볼 수 있다.

여섯째, 무당파 유권자들의 경우 당파 유권자와 비교하여 상대적으로 낮은 비율의 유튜브 시청경험을 보인다. 주목할 만한 것은 그럼에도 무당파 유권자의 34.97%가 대선에서는 정치인/정당 유튜브를 시청하였다는 점이다. 이 수치는 지방선거에서는 크게 하락하였는데, 대통령 선거에서는 무당파 유권자들까지도 끝까지 선거에 관심을 갖고 자신의 투표권을 행사하고자 각 후보자들에 대한 정보를 획득하였지만, 지방선거에서 대다수의 무당파들은 아예 선거에 관심을 두지 않고 투표에도 참여하지 않은 것으로 분석할 수 있다.

일곱째, 정치인/정당과의 접촉 경험에서의 집단 간 불평등이 확인되었다. 여성, 20대 유권자들은 대선과 지방선거 모두에서 남성과 기타 연령대 집단에 비해 낮은 접촉비율을 보였다. 거주지역의 경우 대선에서는 읍면지역이 가장 낮은 접촉비율을 보였으나, 지선에서는 읍면지역 거주자들이 도시지역 거주자들에 비해 더 많이 후보자/정당들과 접

측한 것으로 확인되었다.

여덟째, 모든 선거운동은 유권자의 정치 지식 상승에 기여한다. 선거운동이 유권자들의 정치효능감을 키우거나 투표율을 향상시키는 효과는 없지만, 유권자들에 대한 정당/후보자의 정보 전달 기능을 충실히 수행하고 있다.

# 15

## 디지털 선거운동의 시대: 2022년 양대선거에서의 선거운동 방식의 변화와 평가

### I 서론

코로나-19 팬데믹(이하 코로나)은 인간의 삶의 방식을 크게 바꾸어 놓았다. 사람 간 접촉이 크게 감소하면서 비대면 방식의 교류가 크게 증가하였다. 물론 21세기에 진입한 이후에도 사스(SARS)나 신종플루, 에볼라바이러스, 메르스(MERS) 등과 같은 전염병이 유행한 적은 있었지만 코로나와 같이 팬데믹으로까지 발전한 적은 없었고, 또 장기화되지 않았다. 코로나는 정치영역에도 큰 영향을 미쳤다. International IDEA(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)에 의하면 2020년 2월 21일부터 2022년 2월 21일까지 전 세계적으로 80여 개 국가 혹은 지역이 코로나로 인해 전국 및 지방선거를 연기하기로 결정하였고, 한국을 포함하여 160여 개 국가와 지역은 코로나의 우려 속에서도 예정된 선거를 실시하였다(IDEA 2022). 하지만 코로나 가운데 치러진 선거의 경우 유권자의 투표 참여율은 감소하는 경향을 보였다(Fernandez-Navia et al. 2021; Noury et al. 2021).

코로나는 또한 정치 커뮤니케이션에도 중대한 영향을 미쳤다. 비대면 방식이 일상화되면서 온라인의 영향력이 강화되었고, 정치 커뮤니케이션 역시 많은 경우 온라인 공간에서 이뤄졌다. 선거운동의 경우 전통적으로 대면 방식이 주를 이루었기 때문에 코로나 시기 많은 변화를 겪었다. 특히 코로나가 크게 확산하던 시기에 치러진 21대 총선의 경우 사회적 거리두기 방침의 강화로 온라인 선거운동이 크게 증가하였고, 반면 거리 유세, 출마 기자회견, 선거사무소 개소식 등의 오프라인 활동은 대부분 취소되었다. 총선 때와 비교하여 거리두기가 상대적으로 완화되었던 20대 대통령선거(이하 대선)에서도 대규모 집회나 거리 유세 등은 축소된 모습을 보였다.<sup>1)</sup> 이처럼 코로나로 인한 선거운동의 제한은 정당들과 후보들이 유권자들에게 다가가기 위해 대안적인 선거운동 방법에 의존하도록 만들었다.

이와 같은 배경 하에서 20대 대선과 8회 지방선거에서의 선거운동은 크게 세 가지

1) 8회 전국동시지방선거의 경우 정부의 거리두기 방침이 완화된 이후 치러졌기 때문에 대면을 통한 선거운동이 비교적 활성화 될 수 있었다.

측면에서 과거의 선거와는 다른 양상을 보인다. 첫째, 두 선거는 코로나 팬데믹이라는 전대미문의 상황 하에서 치러졌다. 코로나로 인해 사람 간 접촉이 크게 제한되면서 선거 운동 뿐만 아니라 투표 방식에 변화가 생겼다. 둘째, 비대면 방식이 보편화되었다. 비대면 방식의 보편화는 온라인 선거운동을 크게 촉진시켰다. 코로나 상황의 장기화로 사람들은 비대면 생활방식에 익숙해졌고, 비대면 생활방식이 길어지면서 재택근무 등 온라인 사용시간이 크게 증가한 것이다. 여기에 인터넷과 모바일 기술의 고도화는 비대면 생활을 더욱 촉진시키는 계기가 되었고, 선거운동 역시 이런 변화에 순응하게 되었다. 셋째, 4차 산업혁명이 시대적 화두로 등장한 시기에 선거가 치러졌다. 4차 산업혁명은 정보통신기술(ICT)의 융합으로 이뤄지는 차세대 산업혁명으로 인공지능(AI)이 대표적인 기술이다. 이번 대선과 지방선거에도 AI가 선거운동에 활용되면서 여러 논란을 생산하는 등 이전 선거와는 다른 양상을 보여주었다. 그렇다면 이와 같은 현대 사회의 구조적인 변화는 두 번의 선거운동에 어떤 영향을 미쳤을까? 본 연구의 목적은 20대 대선과 8회 지방선거의 선거운동을 분석하고, 기존 선거운동과 비교함으로써 그 특징을 분석하는데 있다.

본 논문은 다음과 같은 구성을 가진다. 먼저 II장에서는 2000년대 이후 선거운동 방식이 어떻게 변화해왔는지 분석하고, 특히 코로나 팬데믹 이후 온라인 선거운동의 확대 현상을 중심으로 한국뿐만 아니라 해외의 사례까지 검토한다. III장과 IV장에서는 이번 20대 대선과 8회 지방선거에서 나타난 선거운동 방식의 특징을 살펴보는데, 먼저 III장에서는 각 후보자들이 SNS(소셜네트워크서비스)와 AI(인공지능) 등의 디지털 신기술을 어떻게 선거운동에 활용하였으며, 유권자들의 관심도는 어떠한지 팔로워수와 조회수 등으로 비교해보고, 양대선거 사이에서의 차이 또한 분석해본다. IV장에서는 2022년 양대선거 후 시행된 설문조사 결과들과 지난 19대 대선의 설문조사 결과를 활용하여, 5년 전의 선거에 비해 선거운동 방식이 어떻게 변화하였는지 살펴본다. V장에서는 변화된 선거운동이 유권자들에게 어떤 정치적 효과를 만들어냈는지 ① 정치효능감, ② 정치 지식, ③ 투표 참여의 측면에서 살펴본다.

## II 코로나 팬데믹과 온라인 선거운동의 확대

선거운동의 자유는 헌법 제21조 제1항에 따라 정치적 표현의 자유로서 최대한 보장되어야 하며 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제를 이룬다. 그리고 선거의 공정성과 함께 선거운동의 자유는 선거제도를 구현하기 위한 헌법상 가치 중의 하나이다(최인화

2020). 그렇기 때문에 선거에 참여하는 정당과 후보자들은 유권자들의 관심을 끌기 위해 다양한 방식의 선거운동을 채택한다.

선거운동의 역사를 살펴보면, 매스미디어의 등장 이후 선거운동의 방식이 매우 다양해지기 시작하였다. 전통적인 방식의 벽보나 거리 유세, 합동연설, 그리고 집집마다 돌아다니며 투표를 설득하는 캔버싱(canvassing) 등은 시간, 공간적인 제약이 있었기 때문에 정당과 후보자, 정책을 다수의 유권자들에게 소개하고 관심을 얻기에는 한계가 있었다. 하지만 매스미디어로서 TV가 등장한 이후 선거운동의 공간적 제약은 크게 해소되었고, 정당과 후보자들은 TV토론이나 광고 등을 통해 전국의 유권자를 상대할 수 있게 되었다. 특히 동시간에 전국의 유권자를 상대할 수 있다는 측면에서 TV를 통한 선거운동은 매우 효율적으로 평가된다. 유권자의 입장에서 매스미디어의 활용은 유권자들로 하여금 상대적으로 간편하고 저렴하게 정치정보를 취득할 수 있도록 한다. 지난 19대 총선 기간 실시한 유권자 의식 조사 결과를 보더라도 42%의 응답자들이 TV나 라디오 등의 방송매체를 통해 후보자 관련 정보를 얻은 것으로 조사되었으며, 지난 20대 총선에서도 지상파 TV와 종합편성채널(중편)을 통해 후보자 정보를 얻은 유권자들은 약 60% 이상이었다(이재목, 박영득 2016).

이후 ICT기술의 발달과 함께 인터넷이 등장하면서 선거운동 방식에 다시 한 번 커다란 변화가 발생하였다. 인터넷의 발달은 현대 정치커뮤니케이션의 지형 자체를 크게 바꾸어 놓았다. 무엇보다 인터넷은 장소의 제약을 무너뜨렸다. 사람들은 어디에서든 인터넷을 통해 실시간으로 의견을 주고 받으며 정보를 공유할 수 있게 되었다.<sup>2)</sup> 선거운동의 방식도 이와 같은 인터넷의 장점을 차용하여 온라인 공간으로 확대되었으며, 최근 들어서는 오프라인에서의 대면 선거운동, 그리고 매스미디어를 활용한 선거운동만큼이나 중요성을 차지하게 되었다. 즉, 현재의 선거운동의 형태는 대면 접촉, 매스미디어, 인터넷 중심의 온라인 선거운동이 모두 공존하고 있는 매우 복잡한 상황이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 스트로머-갤러리(Jennifer Stromer-Galley)는 2004년을 선거운동 방식의 패러다임 전환기로 규정한다. 1960년대 텔레비전을 통한 선거운동이 혁명적인 사건이었다면 2004년에는 디지털 통신 기술(DCT)을 사용한 선거운동이 새로운 패러다임으로 등장했다는 것이다(Stormer-Galley 2016). 2004년 미국 민주당 대선 후보 경선에서는 무명이었던 하워드 딘(Howard Dean)이 인터넷을 선거운동에 적극적으로 활용하면서 4천 만 달러의 정치자금을 모금할 수 있었고, 젊은 층의 지지를 얻을 수 있었다. 나아가 딘은 일약 경선 선두 주자로까지 부각되었다. 하지만 딘은 아이오와 코커스

2) 2021년 기준 한국의 인터넷 보급률은 81.9%에 이른다(출처: 재정경제통계시스템, <https://www.nabostats.go.kr/portal/stat/easyStatPage/T196863006689164.do> (검색일: 2022년 5월 30일)).



(caucus)에서 결국 패배하였고, 단의 몰락은 닷컴 열풍과 비교되기도 하였다(나영필 2004). 한국의 경우에도 많은 국내외 언론은 2002년 16대 대선을 한국 최초의 '인터넷 선거(internet election)'로 규정한다. 한국에서는 1990년대 후반 인터넷 사용자가 증가하기 시작하였고 노무현 선거캠프는 사이버 공간에서 자신의 지지자들, 특히 젊은 유권자 층들을 동원하는데 성공하였다. 노사모를 중심으로 한 노무현 전 대통령 지지자들의 온라인 선거운동은 후보 경선에서부터 본 대선에서의 당선까지 큰 역할을 담당하였다(윤성이 2003; Gibson et al. 2003). 이렇게 노사모의 일종의 신드롬을 경험한 국내외 언론들은 16대 대선을 '인터넷 선거(internet election)'라고 규정하였다.

이후 온라인 선거운동은 인터넷 사용자의 증가와 함께 플랫폼이 다양화되면서 더욱 활발해진다. 우선 2007년 17대 대선 당시 인터넷 이용률은 2002년과 비교하여 크게 증가하였다. 무엇보다 40대 이상 연령대의 인터넷 이용률이 크게 증가하였는데 이로써 인터넷으로 인한 정보 격차가 어느 정도 해소될 수 있었고, 이들이 인터넷을 통해 정치에 참여할 수 있는 유리한 환경이 조성되었다. 뿐만 아니라 16대 대선과 비교하여 온라인 정치참여의 공간과 방법이 다양화되면서 과거 홈페이지 중심의 활동이 블로그, 카페, 미니홈피, 커뮤니티 등이 선거운동의 주요 플랫폼으로 등장하였다. 여기에 텍스트 중심의 선거운동 콘텐츠가 이미지나 플래시, 동영상 등으로 풍부해지면서 유권자들의 정치 참여를 자극하였다(윤성이 2007). 특히 동영상 콘텐츠의 활용이 증가하면서 각 정당과 후보자들은 경쟁적으로 UCC(user created contents) 제작, 선거운동에 활용하였다. 하지만 여전히 자체 제작한 홈페이지를 기반으로 동영상을 업로드하였기 때문에 지지자가 아닌 일반 유권자가 이들 콘텐츠에 접근하는 것에 한계가 존재하였다.

〈표 1〉 커뮤니케이션 수단과 선거운동의 유형<sup>3)</sup>

수단	면대면 접촉	매스미디어	인터넷	SNS
특징	쌍방향, 시공간적 제약 받음	일방향, 공간적 제약 비교적 덜함	쌍방향, 시공간적 제약 비교적 없음	쌍방향, 시공간적 제약 없음
선거운동전략	인간적 접촉 통한 지지호소 및 설득	인간적 접촉 통한 지지호소 및 설득	구체적 메시지, 섬세한 타겟팅	구체적 메시지, 광범위한 타겟팅
선거운동내용	대중집회, 호별방문, 정당미팅	방송/TV토론, 정치광고 및 선전	정보제공, 쌍방향대화, 상호작용	정보제공, 쌍방향대화, 상호작용
선거운동수준	지역수준	전국수준	지역/전국수준	전국수준
선거운동비용	매우 높음	높음	낮음	매우 낮음

참조: 김용철·윤성이, 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』 (서울: 오름, 2005), p. 138.

3) 'SNS'는 저자가 새롭게 추가.

스마트폰 보급의 확대와 모바일 기술의 발달은 온라인 선거운동을 더욱 확대시켰다. 한국의 경우 2021년 6월 기준, 성인의 95%가 스마트폰을 사용 중이며, 60대 이상의 스마트폰 사용률도 83%까지 증가하였다.<sup>4)</sup> 스마트폰 이용자가 증가함에 따라 사람들은 다양한 모바일 플랫폼을 통해 소통하기 시작하였고, 더 많은 시간을 온라인 공간에 사용하였다. 특히 SNS(Social Network Service)의 등장은 온라인 소통의 방식을 크게 바꾸어 놓았고, SNS를 통한 선거운동은 더욱 활발해졌다. 2008년 미국 대선은 SNS의 정치적 영향력을 보여준 대표적인 사례다. 당시 오바마 민주당 후보는 청년층을 중심으로 확산하던 트위터(twitter)와 페이스북(facebook) 등의 SNS를 통해 유권자들과 적극적인 소통을 시도하였고, 정치에 무관심했던 청년층의 지지를 끌어낼 수 있었다(박세미, 황하성 2016). 당시 18~25세 미국인 청년 중 1700만 명 이상이 페이스북 사용자였다(Smith 2010). 오바마의 온라인 선거운동은 전략은 성공한 것으로 평가 받는다. 이후 트럼프 전 대통령이 트위터를 정치에 적극적으로 활용하면서 SNS는 정치커뮤니케이션 영역에 더욱 깊숙이 침투하게 된다. 페트로바(Maria Petrova)와 센(Ananya sen)은 정치 신인들이 비용이 거의 들지 않는 SNS를 사용함으로써 상당한 지지를 얻을 수 있었다고 주장한다(Petrova et al. 2021).

온라인, 모바일 선거운동의 흐름은 2020년, 코로나-19의 확산과 함께 새로운 국면을 맞이하게 된다. 코로나-19의 확산은 인터넷과 모바일을 활용한 비대면 선거운동의 영향력을 더욱 강화시켰다. IDEA의 조사에 따르면 51개 조사 대상국 중 22개(43%) 국가에서 집회를 통한 선거운동이 코로나-19로 인해 제한되었다. 예를 들어 2020년 7월 총선을 앞두고 싱가포르의 공공 집회를 사실상 금지시켰고, 몬테네그로의 경우 공공 집회는 가능했지만 100명으로 제한되었고, 2020년 8월 총선을 앞두고는 집회가 금지되었다. 자메이카의 경우에는 2020년 8월 총선을 앞두고 자동차 퍼레이드가 금지되었고, 집회 인원은 20명으로 제한되었으며, 선거 유세 또한 그룹별 5명으로 제한되었다. 미국의 경우 주에 따라 집회가 금지되거나 참가자 수에 제약을 받았다(IDEA 2020).

사람 간 접촉에 근본적인 제약이 발생하면서 비대면(Untact) 생활이 보편화되었고, 온라인의 영향력은 더욱 커졌다. 재택근무가 크게 증가하였고, OTT(Over-The-Top) 서비스나 온라인 쇼핑물, 배달업이 크게 성장하였다. 초중고를 포함하여 대학교육까지 온라인을 통한 비대면 수업이 일상화되었다. 이와 같이 새로운 현상은 선거에도 중요한 영향을 끼쳤다. 세대를 불문하고 온라인에 대한 접근이 용이해짐에 따라 정당과 후보자들은 선거운동의 방식을 점차 온라인으로 이동시켰고, 다양한 온라인 플랫폼을 통해 선

4) 다만 60대 이상 여성 스마트폰 사용률은 77%로(남성 90%) 디지털 정보 접근성이 가장 낮은 것으로 나타났다(출처: “2012-2021 스마트폰 사용률 & 브랜드, 스마트워치, 무선이어폰에 대한 조사,” <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1217> (검색일: 2022년 5월 29일)).

거운동을 추진하였다. 예를 들어 싱가포르 정당들은 페이스북이나 유튜브, 인스타그램 등의 SNS를 통해 선거 계획을 논의하였고, 쿠웨이트에서는 대면 접촉이 금지됨에 따라 트위터, 줌(ZOOM), 왓츠앱(WhatsApp) 등의 SNS가 정치커뮤니케이션에 광범위하게 사용되었다. 미국에서는 2020년 11월 대선을 앞두고 공화당과 민주당 모두 SNS를 사용하여 온라인 전당대회를 개최하였고, 드라이브 인(drive-in) 등과 같은 방식의 비전통적 집회를 채택하기도 하였다(IDEA 2020).

한국에서도 SNS를 기반으로 하는 온라인 선거운동이 활발하게 진행되고 있다. SNS는 2010년 6·2 지방선거를 통해 선거운동 도구로 활용되기 시작하였고, 투표 인증샷과 투표 독려캠페인이라는 새로운 문화를 만들어 냈다(박창문, 조재욱 2013). 이후 SNS는 각종 선거의 선거운동에 적극적으로 활용되며 선거운동의 새로운 트렌드로 자리잡기 시작한다. 2021년 4월 기준, 한국의 SNS 사용자는 약 3496만 명이며 SNS 사용률은 89.3%로 아랍에미리트에 이어 2위로 SNS의 영향력을 쉽게 짐작할 수 있다(박소정 2021). 장덕진(2011)은 18대 대선에서 8~12%의 표심이 SNS 등 온라인 선거운동에 의해 움직일 것이라고 주장하기도 하였다. 특히 SNS 플랫폼이 텍스트 기반에서 인스타그램과 유튜브 등 이미지와 영상 기반의 플랫폼으로 확대되면서 각 정당과 후보자들은 다양한 플랫폼을 활용할 수 있는 콘텐츠 개발에 주력함으로써 온라인 지지기반을 마련하고자 하였다.

### III 뉴미디어와 온라인 선거운동

온라인 선거운동은 2022년 한국에서 치러진 두 번의 선거에서도 과거와 비교하여 더욱 활발한 양상으로 나타났다. 2010년 지방선거에서 본격적으로 활용된 SNS는 선거운동에 적절히 활용할 경우 기존 지지자를 결속시켜 안정화하고 투표를 독려하는 강화효과(reinforcement effect)를 가져오거나, 정치적 견해가 다른 유권자에게 적절한 정보와 메시지를 전달하여 그들을 설득하고 지지자로 만드는 강력한 개변효과(conversion effect)가 있을 것으로 기대되었다(조희정 2012). 코로나-19 발생 이후 치러진 20대 대선과 8회 지방선거는 코로나-19 이전과 같이 자유로운 접촉에 제약이 많았던 만큼 각 정당과 후보자들은 유권자들과의 대면 접촉을 통해 친밀감을 형성하던 방식은 최대한 자제하고, 대면 접촉을 최소화하기 위해 온라인 선거운동을 더욱 적극적으로 활용하였다.

## 1. 20대 대선

20대 대선은 코로나-19 신규 확진자가 약 34만 명으로 최고치를 기록한 시점에 치러졌음에도 불구하고 투표율이 77.1%에 이르며 유권자들의 뜨거운 투표열기를 보였다. 이와 같은 열기는 투표 결과에서도 확인할 수 있었는데, 국민의힘 윤석열 후보가 더불어민주당 이재명 후보에 불과 0.73% 차이의 득표율로 승리한 것이다. 20대 대선은 그만큼 치열한 선거전이었고, 선거운동 그만큼 역시 치열했다. 무엇보다 후보자들은 코로나-19가 기승이던 시점에 선거운동을 해야했던 만큼 기존과 같이 자유로운 대면 방식의 선거운동을 할 수 없었다. 대면 중심의 선거운동이 어려운 상황이었기 때문에 각 정당과 후보자들은 비대면 온라인 방식에 더 많은 노력을 기울일 수밖에 없었다. 비단 코로나-19 상황을 고려하지 않더라도 세대를 막론하고 스마트폰 사용과 온라인 접근이 보편화되었기 때문에 20대 대선에서의 온라인 선거운동은 더욱 치열하였다. 2010년 지방선거에서 본격적으로 사용되기 시작한 온라인 선거운동은 이제 선택이 아닌 필수가 되었다.

20대 대선 후보자들 역시 선거운동에 온라인 방식을 적극 활용하였다. 예컨대 이재명 후보 캠프는 유세 차량에 고속 무선네트워크와 위치정보시스템(GPS)를 설치하여 후보의 유세 현장과 유세 전후 모습을 동영상으로 생중계하였고, SNS를 통한 온라인 선거운동을 강화하였다. 이와 함께 스마트폰 애플리케이션 ‘이재명 플러스’ 앱을 만들어 온라인을 통한 유권자와의 소통을 확대하였다.<sup>5)</sup> 특히 ‘이재명 플러스’는 2021년 12월 31일 공개되었는데 한때 앱을 다운 받는 구글플레이에서 라이프스타일 분야 인기순위가 4위까지 오르기도 하였다. ‘이재명 플러스’ 앱은 이재명 후보의 공약과 유세 일정을 홍보하는 효과뿐만 아니라, 유권자들이 앱을 통해 이재명 후보에게 직접 공약을 제안할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션의 성격을 보였다. 더불어민주당은 코로나-19로 인해 대면 선거운동에 제약이 컸던 상황에서, ‘이재명 플러스’를 통해 유권자들의 정치적 효능감을 높인다는 방침을 세웠다(심우삼, 오연서 2022).

윤석열 국민의힘 대선 후보 캠프 역시 유권자들이 스마트폰을 사용해 현장 유세를 볼 수 있도록 하는 한편, 카카오톡 플러스 ‘나도 윤석열이다’ 계정을 통해 유권자들이 온라인 공간에서 간접적으로 현장 유세에 참여할 수 있도록 유도하였다. 정의당 심상정 후보 캠프와 국민의당 안철수 후보 캠프에서도 비대면 선거운동을 위해 SNS 콘텐츠를 적극 활용하였다. 특히 안철수 후보 캠프는 공식 채널을 통해 ‘안철수의 썬쇼’, ‘철수마켓’, ‘찰스 패밀리’ 등 관련 콘텐츠들을 지속적으로 개발, 게시함으로써 유권자의 지지를 유도하였다(김혜진 2022). <표 2>는 주요 정당과 20대 대선 당시 주요 후보자의 SNS 사용 현황을 정리한 것이다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 SNS 사용의 범위와 활용 정도

5) ‘이재명 플러스’ 앱은 현재 서비스가 종료되었다.

에 어느 정도 차이가 있지만 각 정당과 후보자 모두 SNS 활용에 적극적이었다.

〈표 2〉를 통해서 다음과 같은 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 각 정당과 후보자에 대한 유권자들의 SNS 수요 경향에 차이가 나타난다. 우선 더불어민주당의 경우 가장 많은 팔로워를 보유하고 있는 SNS 플랫폼은 트위터(Twitter)로 31만 여 명의 팔로워가 있다. 그 뒤로 카카오톡채널, 유튜브, 페이스북의 순으로 팔로워가 많은 것을 볼 수 있다. 트위터에 대한 유권자의 수요가 많다는 것은 더불어민주당의 트위터 사용이 다른 SNS와 비교하여 상대적으로 더 적극적이라는 것을 알 수 있다. 트위터의 정치적 영향력에 대해서는 국내에서도 많은 연구가 이루어졌다(박창문·조재욱 2013; 이서영·권상집 2019; 이소영 2012; 장우영·김석주 2014). 특히 트위터는 트럼프 전 미국 대통령에 의해 막강한 정치적 영향력을 발휘하기도 하였다. 트위터에 내재된 순기능과 역기능을 떠나 트위터가 갖는 정치적 영향력을 고려하면 각 정당과 후보자는 트위터 사용에 적극적일 수밖에 없다. 트위터의 재전송 기능인 ‘리트윗(retweet)’도 트위터의 정치적 영향력에 중요하게 작용한다. 트위터 사용자가 리트윗 기능을 통해 특정 메시지를 재전송할 경우 메시지의 확산 속도는 기하급수적으로 증가하기 때문이다.

개인 후보자의 트위터 현황을 보면 이재명과 안철수, 심상정 후보의 트윗 계정 팔로워가 각각 72만, 59.1만, 73.9만 명으로 확인되었다. SNS가 지지자와의 소통을 위한 주요 창구라고 한다면 팔로워 수의 증가는 해당 정당이나 후보자에 대한 유권자 지지의 증가로 볼 수 있고, 그렇기 때문에 정당과 후보자는 선거운동을 위해 트위터를 보다 적극적으로 사용할 것이라고 예상할 수 있다. 반면 국민의힘은 공식계정으로써 트위터를 활용하지 않았다. 정당의 공식 홈페이지 첫 화면을 봐도 유튜브와 카카오톡 플러스, 블로그, 페이스북, 인스타그램과는 바로 연결 가능한 링크를 만들어두었지만, 트위터는 찾아볼 수 없었다. 윤석열 후보의 트위터 팔로워 수도 1.9만 명으로 다른 후보와 비교하면 매우 적다. 이는 매우 이례적이라고 할 수 있는데 그 이유는 1) 정당차원에서 선거운동에 트위터를 활용하지 않았고, 2) 윤석열 후보가 다른 후보자들과 비교하여 트위터 가입(2022년 1월)이 매우 늦었으며, 3) 온라인 선거운동에 있어 텍스트 중심의 트위터보다는 동영상 기반의 유튜브에 중점을 두었기 때문이라는 점에서 찾아볼 수 있다. 여기에 4) 3월 1일, 윤석열 후보가 트위터에 ‘화난 굴’ 사진을 업로드하면서 많은 논란이 있었고, 후보자의 트위터 사용이 선거에 악영향을 미칠 수 있었다는 측면에서 의도적으로 트위터 사용을 중지하였기 때문이라고 볼 수도 있다.

대표적인 SNS 페이스북에 대한 유권자의 수요는 비교적 고르게 나타났다. 더불어민주당과 국민의힘, 정의당의 페이스북 팔로워는 각각 12만, 5.3만, 8.3만 명으로 나타났다. 팔로워 수의 차이는 개인 후보자의 페이스북에서 비교적 큰 차이를 보였다. 윤석열

후보와 안철수 후보의 페이스북 팔로워는 각각 12.2만, 13만 명이었고, 이재명 후보의 페이스북 팔로워는 두 개 계정을 합쳐 약 60만 명이었다.<sup>6)</sup> 심상정 후보의 페이스북 팔로워도 32만 명에 이르렀다. 윤석열 후보는 페이스북을 통해 핵심정책을 짧은 문구로 공개하였고, 여러 논란을 불러일으켰지만 “여성가족부 폐지”와 같은 강렬한 문구를 통해 20대 남성들의 지지율을 끌어 올리는데 성공하였다. 2022년 2월 기준, 페이스북의 국내 이용자 수가 약 1160만 명인 것을 고려하면 페이스북의 정치적 영향력은 앞으로도 지속될 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 인스타그램이나 유튜브 등 이미지와 동영상 기반의 SNS가 약진하였다. 인스타그램은 2010년 서비스를 시작한 사진 기반의 SNS로 2022년 2월을 기준으로 국내 인스타그램 이용자 수는 약 1830만 명에 이른다. 특히 10~30대 젊은 세대에서는 사용률 1위 앱이 인스타그램인 것으로 조사되었다(서유덕 2022). 디지털 환경에 익숙한 젊은 세대의 SNS 이용 성향을 고려한다면 각 정당과 후보자는 젊은 층을 타깃으로 인스타그램의 활용 비율을 높일 것이라고 예상할 수 있다. 세대를 고려하지 않더라도 인스타그램은 이미지를 기반으로 하는 SNS이기 때문에 직관성의 측면에서 활용도가 높을 수 있다. 특히 정의당의 경우 다른 SNS의 팔로워수와 비교하여 인스타그램의 팔로워수가 월등히 높게 나타났는데 이는 상대적으로 젊은 유권자의 비중이 높은 당의 특성상 인스타그램의 사용 비중이 높기 때문일 것이다.

인스타그램과 함께 이번 선거에서는 유튜브의 활용이 두드러지게 나타났다. 각 정당과 후보자의 유튜브 팔로워 규모를 보면 정의당과 정의당 후보 심상정을 제외하면 더불어민주당 14만 명(텔레민주, Daily Minjoo), 국민의힘 34.7만 명(오른소리), 이재명 후보 64.1만 명, 윤석열 후보 46.3만 명, 안철수 후보 22.7만 명으로 나타났다. 우선 유튜브는 다른 SNS 플랫폼과 달리 별도의 가입 절차 없이 콘텐츠를 이용할 수 있다는 장점이 있다. 그렇기 때문에 더 많은 잠재적 유권자에게 접근할 수 있다는 장점도 존재한다. 또한 유튜브는 영상을 기반으로 하는 SNS이기 때문에 트위터와 같은 텍스트 기반의 SNS와 비교하여 콘텐츠 소비가 용이하고, 텔레비전에 익숙한 높은 연령의 세대에 대해서도 선거운동의 효과를 기대할 수 있다. 이미지 기반의 인스타그램과 비교하면 더 많은 내용을 영상에 담을 수 있기 내용의 측면에서 공약의 효과적인 전달에 더 유리하다. 한 보도에 따르면 2021년 9월, 한국의 유튜브 사용자수는 4300만 명을 넘었다. 한국 전체 인구의 80%를 웃도는 규모이다. 또한 구독자 10만 명 이상의 채널이 5500개, 100만

6) 이재명 후보는 두 개의 계정을 사용하고 있으며 각각의 팔로워 수는 39.9만 명과 21만 명에 이른다. 두 계정은 선거운동과의 직접적인 관련 여부에 따라 구분하여 운영되고 있다. 예컨대 팔로워가 39.9만 명인 계정은 이재명 후보의 대외 활동이나 지방선거에 참여한 다른 후보를 지원하는데 활용하였고, 21만 명인 계정은 오롯이 자신의 대선과 지방선거 선거운동에 사용하였다.

명 이상의 채널은 500개가 넘으며, 월 평균 시청시간은 30시간에 이른다(김성현 2021). 이는 세대를 막론하고 유튜브 콘텐츠에 대한 접근이 쉽다는 것을 의미하며, 그만큼 유튜브를 활용하면 유권자에 접근하는 것이 효과적이라는 것을 보여준다.

〈표 2〉 주요 정당 및 대선 후보자의 SNS 및 인터넷 활용 현황  
(괄호는 팔로워 수, 2022년 6월 15일 기준)

	정당				후보자			
	더민주	국민의힘	국민의당 <sup>7)</sup>	정의당	이재명	윤석열	안철수	심상정
페이스북	○ (12만)	○ (5.3만)	N/A	○ (8.3만)	2 (39.9만, 21만)	○ (12.2만)	○ (13만)	○ (32만)
인스타그램	○ (8.9만)	○ (21.7만)	N/A	○ (20.9만)	○ (39.9만)	○ (10.7만)	○ (4.2만)	○ (6.3만)
유튜브	○ (14만)	○ (34.7만)	N/A	○ (1만)	○ (64.1만)	○ (46.3만)	○ (22.7만)	○ (2.5만)
트위터	○ (31.3만)	X	N/A	○ (8.3만)	○ (72만)	○ (1.9만)	○ (59.1만)	○ (73.9만)
카카오토리	X	X	N/A	X	○ (4.9만)	X	X	X
카카오톡채널	○ (26.6만)	○ (11만)	N/A	○ (0.7만)	○ (14.6만)	○ (1.2만)	○ (1만)	○ (1.5만)
블로그	X	○ (2.2만)	N/A	X	○ (5.3만)	○ (0.4만)	○ (0.8만)	○ (0.4만)
앱	○	○	N/A	○	○	○	X	X
홈페이지	○	○	N/A	○	X	X	○	○

후보자들은 유튜브 내 플랫폼 중에서도 ‘숏츠(shorts)’라고 하는 1분 정도 길이의 짧은 영상을 적극적으로 활용하였다. 이재명, 윤석열, 안철수, 심상정 후보 모두 숏츠를 활용하여 콘텐츠를 업로드하였는데 경선 기간을 포함하면 이재명 후보는 총 298개, 윤석열 후보는 174개, 안철수 후보는 95개의 숏츠를 업로드하였다. 젊은 세대일수록 짧은 영상, 즉 ‘숏폼 콘텐츠(Short-form Contents)’에 대한 소비 성향이 강한 만큼 각 후보자들은 세대별 콘텐츠 소비 성향에 맞게 유튜브를 활용한 것으로 보인다. 한 조사에 따르면 20대가 선호하는 동영상 길이가 제일 짧은 것으로 나타났고, 세대가 높아질수록 선호하는 동영상의 길이가 길다(고은영 2020). 이런 현상을 반영하듯 전문 숏폼 콘텐츠

7) 국민의당은 2022년 4월 18일, 국민의힘과 합당 선언을 하고, 5월 3일 합당하였다.

플랫폼인 틱톡(TicTok) 외에 이미지 기반의 인스타그램에도 ‘릴스(Reels)’라고 하는 플랫폼이 생겨났고, 유튜브에는 ‘숏츠’라는 플랫폼이 생겨났다. 각 후보자의 유튜브 콘텐츠 중에서도 ‘숏츠’의 조회수가 유독 높게 나타났다는 것 역시 같은 이유에서 설명할 수 있다. 영상의 길이가 짧은 만큼 시청에 부담이 없고, 짧은 시간 동안 중요한 메시지를 전달할 수 있어서 강렬한 인상을 남길 수 있기 때문이다. 이에 이재명 후보는 ‘1분잼’, 윤석열 후보는 ‘59초 공약짤’, 심상정 후보는 ‘3초공약’ 등의 이름으로 숏폼 콘텐츠를 선보였다.<sup>8)</sup> 향후 후보자를 포함하여 유권자의 세대 교체를 고려한다면 숏폼 콘텐츠에 대한 소비는 더욱 증가할 것으로 보이고, 그 영향력은 더욱 커질 것으로 전망된다.

〈표 182〉 후보별 유튜브 사용 현황 (2022년 6월 15일 기준)

후보	가입일	구독자(명)	영상(개)	총 조회수(회)	숏츠	
					개수 <sup>9)</sup>	조회수 <sup>10)</sup>
이재명	14.05.14.	64.1만	1,688	122,302,912	278	45,064,145 (36.8%)
윤석열	21.07.01.	46.3만	1,148	76,068,185	172	28,613,596 (37.6%)
안철수	12.10.02.	22.7만	1,024	34,539,482	95	8,256,843 (23.9%)
심상정	14.07.08.	2.53만	453	9,834,779	6	28,531 (0.29%)

〈표 3〉은 후보별 유튜브 사용 현황을 정리한 것이다. 가입일과 구독자, 영상 개수 등을 보면 이재명 후보의 유튜브 활용 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 하지만 유튜브 가입 기간을 고려하면 유튜브에 상당히 늦게 진입한 윤석열 후보의 유튜브 활용이 제일 적극적인 것을 확인할 수 있다. 윤석열 후보자의 경우 팔로워, 콘텐츠 개수, 조회수 등 모든 면에서 상당히 높은 수준을 보이는데 거대 정당의 후보인 만큼 당 차원에서도 적극적인 지원이 있었던 것으로 보인다. 물론 SNS 활용이 투표참여에 있어 유의미한 관계에 있지는 않지만 비선거적 정치참여에 대해서는 유의미한 영향력이 있는 만큼(이재명·박영득 2016) 유튜브는 정치 신인이었던 윤석열 후보의 인지도가 단기간에 상승하는데 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 하지만 유튜브의 경우 영상을 사용하는 만큼 콘텐츠의 질을 높이기 위해서는 영상을 편집하고 채널을 관리하는데 별도의 인력이 필요한 경우가 많다. 전문적인 편집을 위해서는 많은 비용이 들기도 한다. 따라서 경제적 기반이 약한 정당이나 후보자에게는 부담이 될 수 있고, 선거운동에 적극적으로 활용하는데 한계가 있을 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 상대적으로 규모가 작은 정의당과 정의당

8) 안철수 후보는 별도의 이름 없이 숏폼 콘텐츠를 업로드하였다.

9) 대선 기간 업로드한 숏츠의 개수만 파악한 숫자임.

10) 괄호 안의 백분율은 2022년 6월 15일을 기준으로 해당 후보자의 유튜브 콘텐츠 전체 조회수 중에서 쇼츠 조회수를 나타낸 것임.



후보 심상정의 유튜브 활용 비율이 낮은 이유도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

인공지능(AI) 기술을 활용한 선거운동도 등장하였다. 더구나 각 후보들이 4차 산업혁명에 대한 여러 공약들을 제시하면서, 인공지능 기술을 활용한 선거운동 자체가 각 후보들의 새로운 과학기술을 이해하고 활용할 수 있는 역량을 증명하는 역할을 수행하였다. 이재명 후보는 ‘이재명 챗봇’을 통해 공약과 유세 일정 등을 안내하였고, ‘AI 재밍’을 통해 전국 226개 시군구 지역에 공약을 배달한다는 컨셉의 선거운동을 선보였다. 윤석열 후보는 AI 윤석열 ‘위키윤’을 공개하면서 한국의 AI 산업 발전을 강조하였다. 김동연 후보는 AI 대변인 ‘에이디’(aidy)를 자신의 영입인재 1호로 공개하며 온라인 논평을 내는 등 대변인 역할을 부여하기도 하였다

〈그림 1〉 이재명, 윤석열 후보의 AI 활용, AI 재밍과 위키윤



참조: AI재밍, <https://youtube.com/shorts/jj9W1jn00A?feature=share>; 위키윤, [https://youtu.be/\\_otam3\\_97as](https://youtu.be/_otam3_97as)

AI는 정보통신 기술이 발달함에 따라 선거운동에도 자연스럽게 적용되고 있으며, 활용의 범위도 더욱 넓어질 전망이다. 하지만 기존에 없었던 새로운 기술이 적용되는 만큼 이에 대한 찬반 의견도 공존하는 것도 사실이다. 우선 낙관론을 주장하는 측에서는 AI의 사용이 디지털 선거운동의 혁신이라며 가능성을 인정한다. 반면 비관론을 주장하는 측에서는 해당 기술을 이용한 가짜뉴스가 큰 문제로 대두될 것이라고 본다. 특히 딥 페이크에 의한 가짜뉴스가 등장하면서 사회적인 문제를 불러 일으켰던 만큼 AI를 활용한 선거운동에 대해서는 보다 많은 논의가 필요할 것으로 보인다(고선규·이재훈 2020).

## 2. 8회 지방선거

지방선거는 대선과 달리 수많은 후보자가 난립하고, 또한 동시선거가 이루어지기 때문에 후보자들은 선거운동 과정에서 자신의 인지도를 높이기가 대선에서 만큼 쉽지 않다. 유권자와의 접촉이 가장 용이한 TV토론의 경우에도 영향력이 큰 광역단체장에 출마하는 주요 정당 후보자 몇 명을 중심으로 출연 기회가 국한되는 경우가 대부분이다. 그렇기 때문에 기초단체장 후보자나 지방의원 후보자들은 TV를 비롯한 대중 미디어에 노출될 수 있는 기회가 거의 없다. 그렇기 때문에 이들은 유권자에게 자신을 노출하고, 공약을 전달할 수 있는 방법으로 인터넷을 선택한다(박창문·조재욱 2010). 하지만 한편으로는 대선과 비교하여 유권자의 낮은 투표율과 해당 지역 유권자만을 선거운동의 대상으로 삼는다는 점에서 지방선거의 온라인 선거운동은 대선만큼 치열하지 않다. 특히 해당 지역 유권자를 대상으로 하기 때문에 지역적 범위를 고려하면 대면 선거운동이 온라인 선거운동보다 더 효과적일 수 있기 때문이다. 이런 측면에서 본다면 지방선거에서의 온라인 선거운동은 대면 선거운동을 보완하는 성격이 더 강할 것이다.

〈표 4〉 주요 광역단체장 SNS 활용 현황

지역	후보	홈페이지	유튜브	인스타그램	페이스북	트위터	블로그	기타 <sup>11)</sup>
서울특별시	오세훈	○	○	○	○		○	
	송영길		○	○	○	○	○	
경기도	김동연	○	○	○	○	○	○	
	김은혜		○	○	○		○	○
인천광역시	유정복		○	○	○	○	○	
	박남춘	○	○		○		○	
부산광역시	박형준	○	○	○	○	○	○	
	변성완		○	○	○	○	○	
울산광역시	김두겸		○	○	○		○	○
	송철호		○	○	○		○	
대전광역시	이장우		○	○	○		○	
	허태정		○	○	○		○	
대구광역시	홍준표	○	○	○	○		○	○
	서재헌			○				
광주광역시	강기정		○		○	○	○	
	주기환							
세종시	최민호			○	○		○	
	이춘희			○	○		○	

11) 네이버 BAND, 네이버 포스트, 틱톡, 카카오톡 채널 등

지역	후보	홈페이지	유튜브	인스타그램	페이스북	트위터	블로그	기타 <sup>11)</sup>
충청북도	김영환		0	0	0	0	0	
	노영민		0	0	0		0	
충청남도	김태흠		0	0	0		0	
	양승조		0	0	0		0	
경상남도	박완수		0	0	0		0	
	양문석		0	0	0			
경상북도	이철우		0	0	0	0	0	0
	임미애		0	0	0		0	0
전라북도	김관영		0	0	0		0	0
	조배숙				0		0	
전라남도	김영록	0	0	0	0		0	0
	이정현		0		0		0	
강원도	김진태		0	0	0	0	0	
	이광재	0	0	0	0	0	0	0
제주도	오영훈		0	0	0		0	
	허향진		0	0	0		0	

〈표 4〉는 8회 지방선거 광역자치단체장에 출마한 주요 후보들의 SNS 사용 현황을 나타낸 것이다. 표를 보면 후보자들은 주로 인스타그램, 페이스북, 유튜브를 선거운동에 사용한 반면 개인 홈페이지의 활용은 적은 것으로 나타났다. 또한 비교적 폐쇄적인 플랫폼인 BAND의 사용이 적었고, 이 외에 네이버 포스트나 카카오톡 채널을 사용하는 후보들도 있었지만 매우 적었다. 틱톡 등 기타 SNS를 사용한 후보들도 많지 않은 것으로 나타났다. 김관영 전라북도지사 후보는 20대의 사용률이 가장 높은 틱톡을 활용하기도 하였으나 팔로워 수가 41명에 그쳐 선거운동의 효과를 기대하기 어려웠다.

또 다른 특징으로는 트위터를 사용하는 후보자가 상대적으로 적었다는 것이다. 유튜브나 인스타그램, 페이스북은 대부분의 후보자들이 선거운동에 활용하였지만 트위터를 활용한 후보자는 30%에도 미치지 못했다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 텍스트 기반의 플랫폼보다는 이미지나 영상 기반의 플랫폼이 유권자들에 대한 접근이 더욱 용이하기 때문이며 특히 디지털 격차를 고려하면 이미지나 영상의 활용도가 더욱 높기 때문일 것이다. 블로그의 활용도도 높았다. 블로그의 경우 상대적으로 제작과 관리가 어려운 홈페이지를 대신하여 개인 홈페이지의 장점을 가진다는 점에서 유용하다. 또한 포털 사이트 네이버에서 제공하는 지역 기반 온라인 카페와의 연동이 매우 쉽다는 점도 지역 유권자에게 접근하기 쉬운 장점이 있다.

하지만 이와 같은 장점에도 불구하고 지방선거에서 온라인 선거운동의 한계는 분명히

존재한다. 가장 주요한 이유로 세대별 디지털 격차를 고려해 볼 수 있다. 세대별 디지털 격차 혹은 디지털 양극화에 대해서는 이미 국내외에서 많은 논의가 진행되었다(고흥석 2017; 임정훈·이혁준·이지훈 2020; 정병호·주형근 2022; Loges and Jung 2001; Walker et al. 2020; Ramsetty and Adams 2020). 스마트폰의 보급률이 크게 증가 하면서 디지털 격차가 어느 정도 개선되었다고는 하지만 고령층일수록 디지털 격차는 여전히 존재한다(김보미 2022).

여기에 지역에 따른 세대별 격차도 고려할 필요가 있다. 2022년 7월을 기준으로 광역자치단체의 평균연령은 세종특별자치시가 38세로 가장 낮았고, 그 뒤로 광주광역시 42.2세, 대전광역시와 울산광역시 42.7세, 서울특별시 43.8세 등으로 나타났다. 부산광역시를 제외하고 모든 광역시의 평균연령이 45세 이하로 집계되었다. 반면 수도권에 포함되는 경기도(42.2세)와 제주특별자치도(43.2세)를 제외한 각 도의 평균연령은 모두 45세 이상으로 나타났다. 개별 도의 상황을 보면 지역 간 세대 차이는 더욱 크게 나타난다. 예컨대 강원도의 경우 춘천시, 원주시 등 도내 주요 시를 제외한 군과 구의 평균연령은 대부분 50세 이상이었고, 경상남도와 전라남도 등 다른 행정구역에서도 비슷한 현상이 나타났다. 신한카드의 조사 결과에 따르면 높은 연령대에서의 디지털 소비가 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 2021년 연령별 이용 비중은 50대 이상이 전체의 17%에 불과한 것으로 나타났다. 지역별 이용 비중을 보아도 서울과 경기, 광역시를 제외하면 20%에 그치는 것으로 조사되었다(신한카드 빅데이터연구소 2022). 신한카드의 조사 결과가 비록 소비 성향에 대한 것이라고 할지라도 지역에 따른 세대별 격차를 함께 고려하면 디지털 접근이라는 측면에서 높은 연령대에서의 디지털 접근은 여전히 낮은 수준이고, 세대별 디지털 격차가 여전히 크다는 것을 알 수 있다.

다시 말하면 디지털 콘텐츠의 주요 소비층이 여전히 50대 이하의 상대적으로 젊은 세대이고, 디지털 격차가 존재한다면 지방선거, 특히 기초자치단체 후보자들의 온라인 선거운동은 그 효용성이 상대적으로 감소할 것이다. 그렇다면 일부 광역자치단체를 제외한 기초자치단체에 출마하는 후보자들은 지역의 범위와 유권자의 세대를 고려한다면 온라인 선거운동보다는 대면 선거운동에 더욱 집중할 것이다. 예컨대 기초자치단체장에 출마한 후보들의 유튜브 구독자 규모를 보면 구미시장에 출마한 김장호 후보는 206명, 남원시장에 출마한 최경식 후보는 63명, 충남 공주시에 출마한 최원철의 경우에는 36명 등으로 나타났다. 다른 기초자치단체장의 경우에도 크게 다르지 않았다. 김제시장 후보로 출마한 정성주 후보는 유튜브 등 SNS를 사용하지 않는 것으로 나타났다.

이러한 상황은 비단 기초자치단체장에 국한되지 않는다. 홍준표 대구광역시장 후보(56.3만 명), 오세훈 서울특별시장 후보(16.4만 명), 김영환 충청북도지사(14.8만 명)

등 유명 정치인이나 중진 의원 출신의 후보자를 제외하면 광역자치단체장의 경우에도 김관영 전북도지사 후보 1.17만명, 김진태 강원도지사 후보 2330명 이철우 경북도지사 후보 734명, 김두겸 울산시장 후보 410명 등 유튜브 사용에 적극적이지 않았다. 이와 같은 결과는 유튜브가 아닌 다른 SNS에서도 비슷하게 나타난다.

#### IV 선거운동 방식의 변화: 2022년 양대선거와 2017년 대선

이번 장에서는 5년 전의 선거에 비해 선거운동 방식이 어떻게 변화하였으며, 각 선거운동 방식들은 유권자들에게 어떻게 다가갔으며, 유권자들은 변화된 선거운동 방식을 어떻게 인식하였는지, 2022년 양대선거 후 설문조사 결과를 통해 살펴본다.

##### 1. 선거운동의 선거 관련 정보 전달에서의 역할

오늘날 정당과 후보자들은 변화된 미디어 환경 아래서 이전보다 더욱 다양한 형태로 유권자들에게 다가가고 있다. 먼저 첫 번째로 살펴볼 수 있는 것은, 선거운동의 선거 정보 전달에 있어서의 역할이다. 물론 선거와 관련된 정보를 전달하는 것은 반드시 정당과 후보자들만의 역할이 아니며, 선거관리위원회와 언론도 중요한 역할을 담당한다. 이와 같은 정보 전달의 측면에서 정당/후보자들은 어떤 역할을 수행하고 있으며, 그와 같은 역할은 지난 2017년 대선으로부터 어떻게 변화하였는가? 이 첫 번째 질문에 답하기 위해, 본 연구는 2022년 양대선거에서의 정보 취득 경로와, 2017년 대선에서의 정보 취득 경로를 비교하였다.

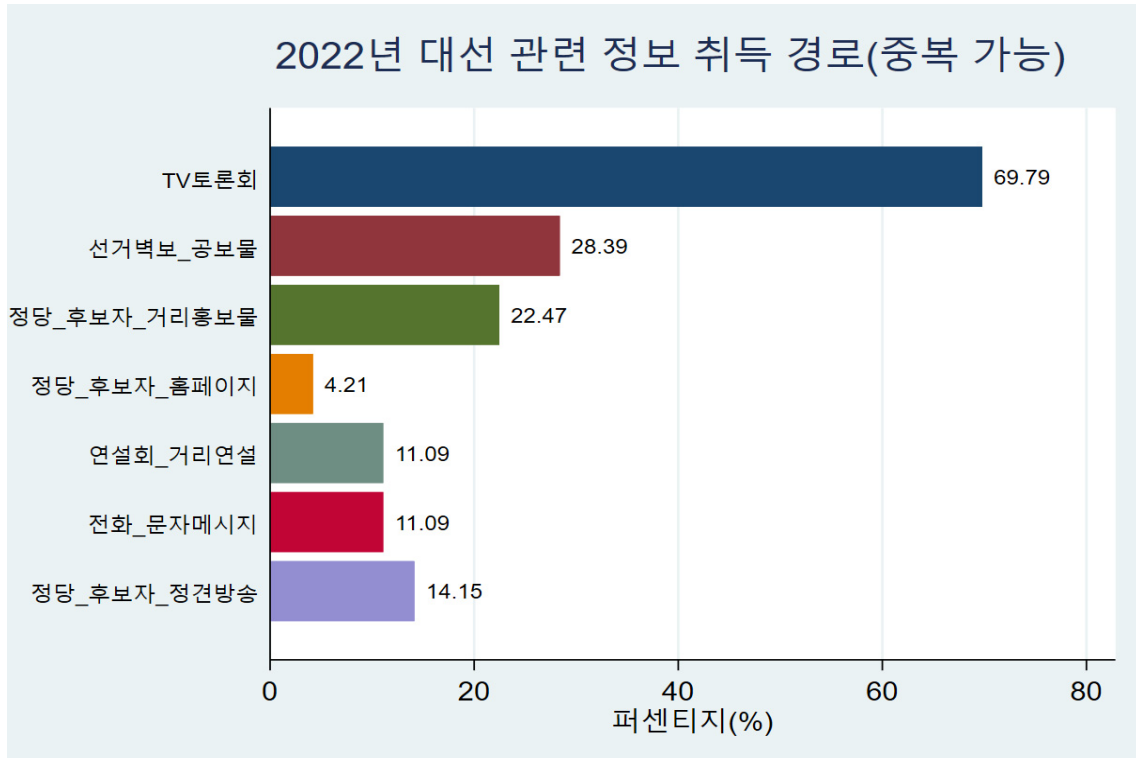
첫 번째로 확인할 수 있는 부분은 TV토론회를 통해 정당과 후보자에 대한 정보를 습득했다는 유권자들의 비율이 높다는 것이다. 2017년에는 무려 84.5%의 응답자가 TV토론회로부터 정보를 습득했다고 응답하였고, 2022년에는 다소 하락한 69.79%의 응답자가 TV토론회를 선택하였다. 채널의 다양화, 그리고 TV토론회 형식에 대한 많은 비판에도 불구하고, 여전히 TV토론회는 후보자들이 자신을 정책과 정치인으로서의 강점을 알리고 유권자들을 설득할 수 있는 가장 강력한 선거운동의 기회임을 잘 보여주고 있다. 그러나 전국적인 관심도가 떨어지는 지방선거에서는 TV토론회를 통해 정보를 획득하는 유권자의 비율이 크게 감소하였는데, 43.59%의 응답자가 TV토론회를 선택하였다. 지방선거에서도 각 지역단위의 TV토론회가 개최되었고 공중파 방송뿐만 아니라 유튜브 채널 등을 통해서도 방송하였음에도 불구하고, 유권자들의 관심도는 대통령 선거에 비해서 감소한 것으로 보인다.

두 번째는, 전통적인 선거 정보 취득 방식의 역할이다. 답변 항목의 차이로 인해 직접적인 비교는 불가능하나, 거리에서 노출되는 선거벽보나 거리홍보물의 역할이 2017년과 거의 유사한 수준에서 유지되었다. 벽보 및 공보물에 대해 2022년의 경우 선거관리위원회에서 게시하거나 발송한 공보물들과, 정당/후보자들이 거리에 게시한 공보물들로 구분하여 조사하였는데, 정당/후보자가 게시하는 거리 홍보물들이 갖는 문자적 제약에도 불구하고 여전히 후보자에 대한 요약된 정보 및 이미지를 전달하는 데 있어서 어느 정도의 역할은 수행하고 있는 것으로 조사되었다(22.47%). 한편 선거에서 선출해야 하는 후보자의 숫자가 훨씬 더 많고 후보자들에 대한 배경지식이 부족한 지방선거에서는 선거벽보, 공보물, 거리홍보물의 역할이 대통령 선거에서보다 증가하였는데, 선거벽보/공보물이 44.17%, 거리홍보물이 41.2%의 응답자들로부터 선택되었다.

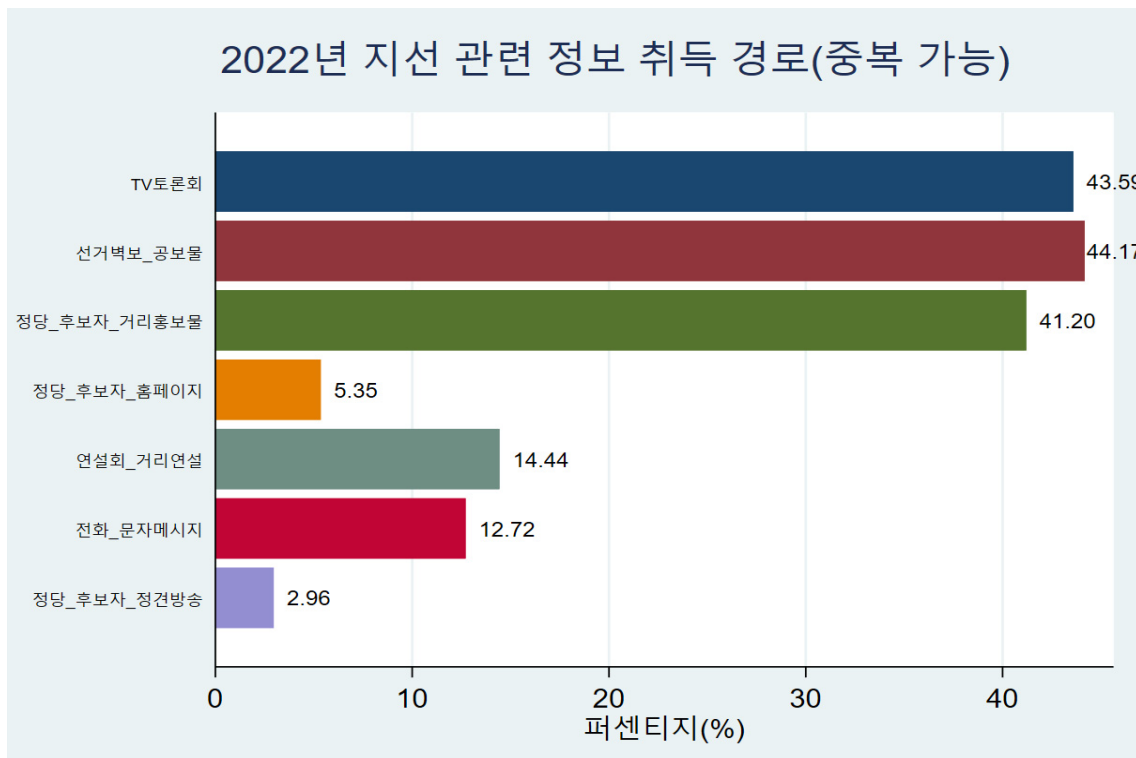
세 번째는, 대면-비대면 선거운동 방식 간의 비교이다. 먼저 계속되는 온라인 환경의 확대에도 불구하고, 정당/후보자 홈페이지를 통해 정보를 습득하는 비율은 여전히 낮았으며, 2017년의 5.5%에서 오히려 더 하락한 모습을 보였다(대선 4.21%, 지선 5.35%). 전통적인 대면 선거운동 방식이라고 할 수 있는 연설회와 거리연설의 경우 대선에서는 2017년에 비해 약간 감소(11.09%), 지선에서는 약간 증가(14.44%)한 수치를 나타냈다. 한편 전화/문자메시지를 통해 선거 관련 정보를 습득했다는 비율은 2022년 양대선거에서 모두 2017년에 비해 증가한 수치를 나타냈다(11.09%, 12.72%).

이상의 <그림 2>, <그림 3>, <그림 4>에서는 정당/후보자들이 직접 전달하는 정보나, 선거관리위원회의 공식적인 경로로 전달되는 정보의 소비에 대해서 살펴보았다. 그렇다면 이와 같은 공식적인 경로가 아닌, 신문·방송과 같은 레거시 미디어를 통해 전달되는 정보와, 인터넷·SNS·유튜브 등의 뉴미디어를 통해 전달되는 정보는 어떻게 소비되고 있을까?

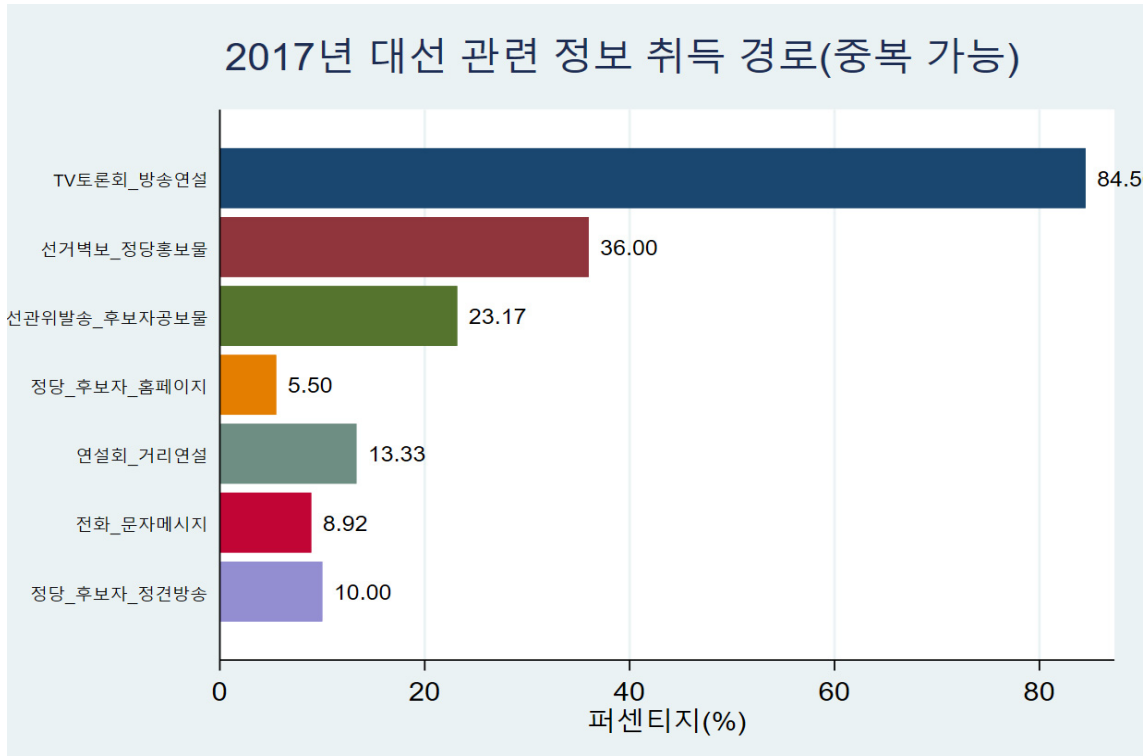
〈그림 2〉 2022년 대선 관련 정보 취득 경로 1



〈그림 3〉 2022년 지선 관련 정보 취득 경로 1



〈그림 4〉 2017년 대선 관련 정보 취득 경로 1



〈그림 5〉, 〈그림 6〉, 〈그림 7〉의 결과는, 선거 정보 전달에 있어서 선거관리위원회나 정당/후보자가 직접 전달하는 정보보다는 미디어에 의한 정보 전달이 훨씬 유효하게 작동하고 있음을 보여준다. 먼저 지상파와 종편(종합편성채널)의 TV뉴스의 경우, 여전히 TV토론회 다음으로 가장 중요한 정보전달 방식으로 기능하고 있었다. 그러나 지난 5년간의 변화를 살펴보면, 정보전달에 있어서 TV뉴스의 역할은 2022년 대선에서 상당한 폭으로 감소하였다. 2017년의 경우 65.83%의 응답자가 지상파 TV뉴스를 통해서, 그리고 50.58%가 종편 뉴스를 통해서 선거와 관련된 정보를 취득하였다고 응답하였으나, 2022년에는 지상파 뉴스 56.02%, 종편 뉴스 38.05%라고 응답하였다. 지방선거에서는 유권자들이 전반적으로 정보 취득에 적극적이지 않았던 탓에 모든 선택지에서 수치가 감소하였는데, TV뉴스에서 특히 대통령 선거에 비해 감소폭이 두드러졌다. 2022년 지방선거에서 지상파 뉴스를 통해 정보를 획득하였다는 응답자의 비율은 38.34%, 종편 뉴스의 경우 19.6%에 그쳤다. 레거시 미디어 중에서도 더 역사가 오랜 미디어인 신문과 라디오의 경우, 2017년 12.08%에서 더욱 하락한 6.69%(대선)와 3.82%(지선)의 응답율을 보였다.

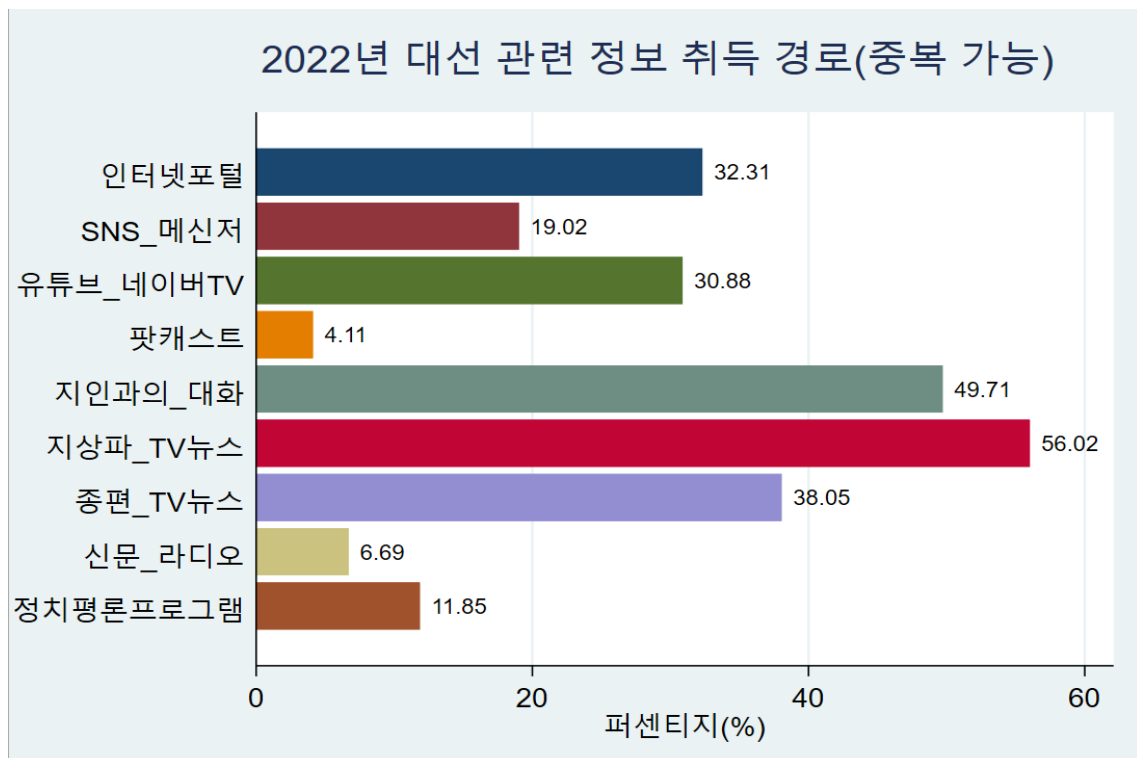
이와 같은 레거시 미디어의 쇠락은 뉴미디어의 상승으로 이어졌다. 물론 인터넷 포털을 통한 정보 취득의 비율은 일정 부분 하락하였으나, 2022년 조사에서 신설된 응답항



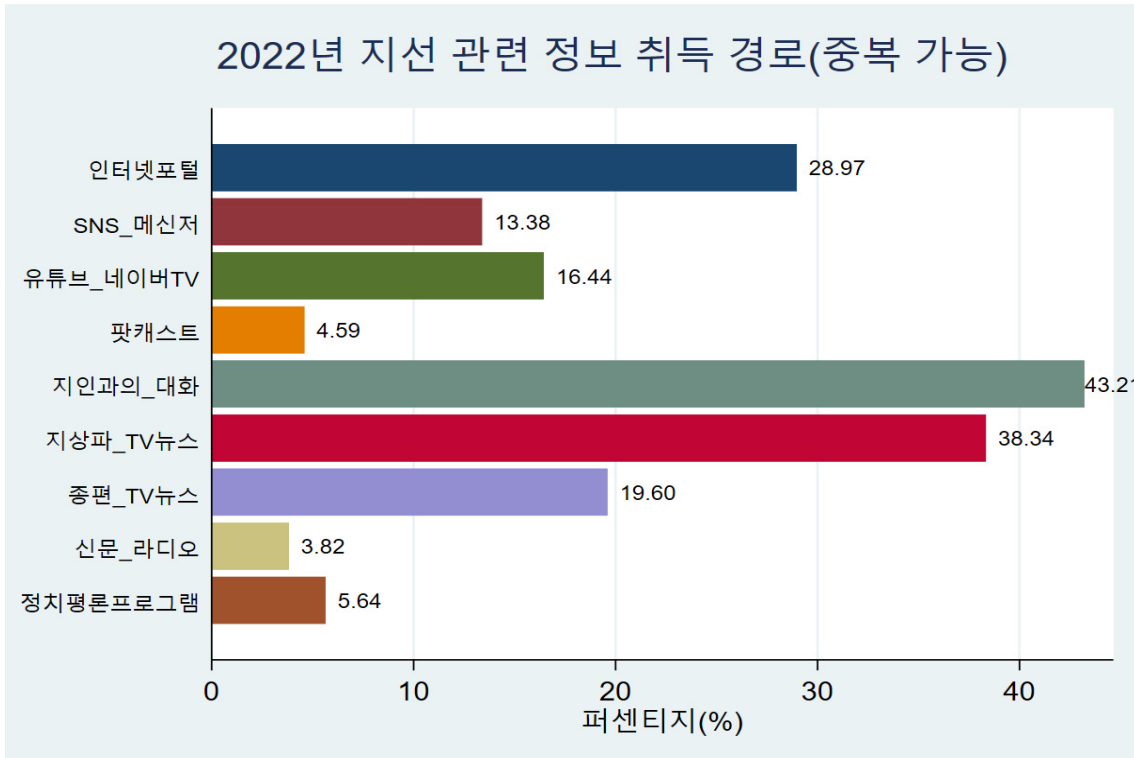
목인 온라인 동영상 플랫폼(유튜브, 네이버TV, 카카오TV)의 역할이 두드러졌다. 전체 응답자 중 30.88%가 유튜브를 비롯한 동영상 플랫폼에서 선거 및 후보자에 대한 정보를 습득하였다고 응답하였는데, 유튜브 등은 이미 신문/라디오의 역할을 넘어섰으며 선거벽보나 거리홍보물에 비해서도 더욱 많이 활용되는 정보 습득 매체로 자리잡았다. 결국 지난 선거운동 과정에서 정당/후보자들이 TV 프로그램에서의 노출, 언론사와의 인터뷰만큼이나 유튜브의 다양한 채널들에서 자신들을 홍보하는데 주력했던 이유가 <그림 5>의 결과에서 잘 나타나고 있다.

2022년 지방선거에서는 “지인과의 대화”로부터 정보를 취득했다는 응답자의 비율이 가장 높은 것으로 나타났는데, 이는 2017년 대선뿐만 아니라 2022년 대선과도 구별되는 특징이다. 이와 같은 차이는 아마도 지방선거가 갖는 특수성에 기인하는 것으로 추측되는데, 지방선거는 대통령 선거에 비해 지역의 정책 현안이나 관련 이슈들이 갖는 영향력이 크기 때문에 지역의 상황에 대한 상호 이해도가 높은 지인들과의 대화가 좀 더 정보 획득에 효과적일 수 있다. 특히 구·시·군의원과 같은 기초의원 선거의 규모에서는 레거시 미디어와 유튜브 등의 뉴미디어모두 구체적인 선거 정보를 전달하기 어렵기 때문에, 지역의 온라인 커뮤니티 등을 통한 지인들과의 소통이 정보 획득에 더 큰 역할을 수행한 것으로 추측된다.

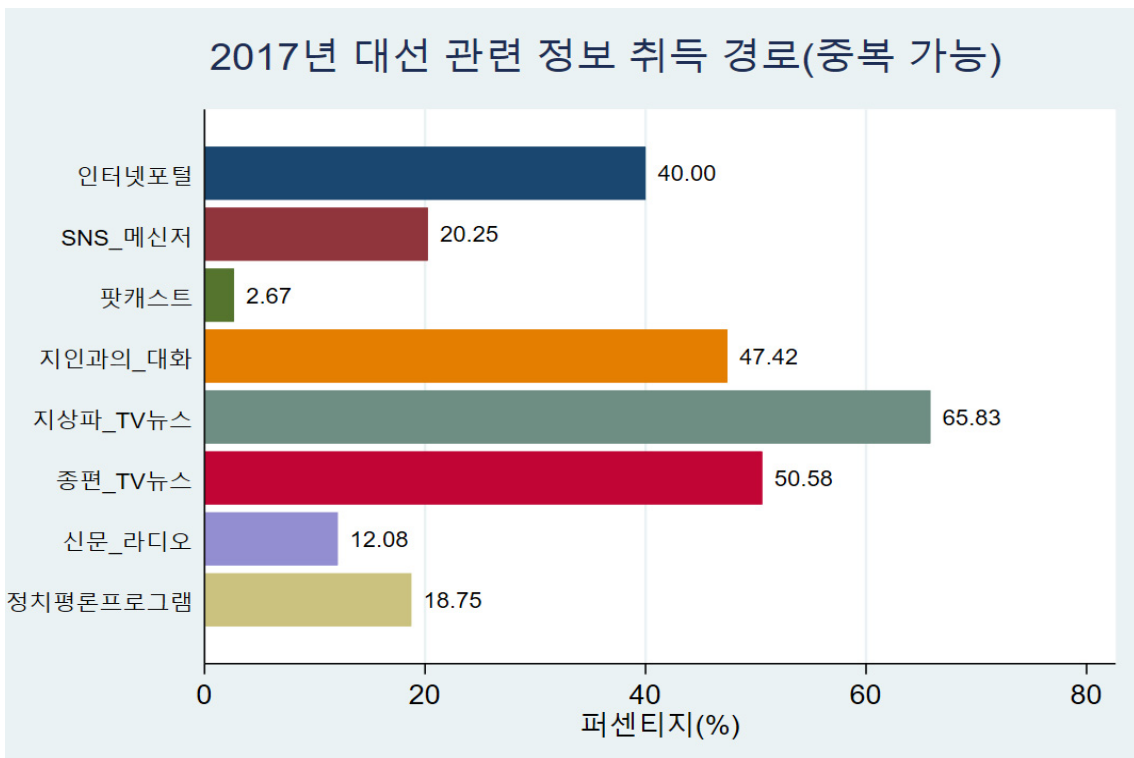
<그림 5> 2022년 대선 관련 정보 취득 경로 2



〈그림 6〉 2022년 지선 관련 정보 취득 경로 2



〈그림 7〉 2017년 대선 관련 정보 취득 경로 2

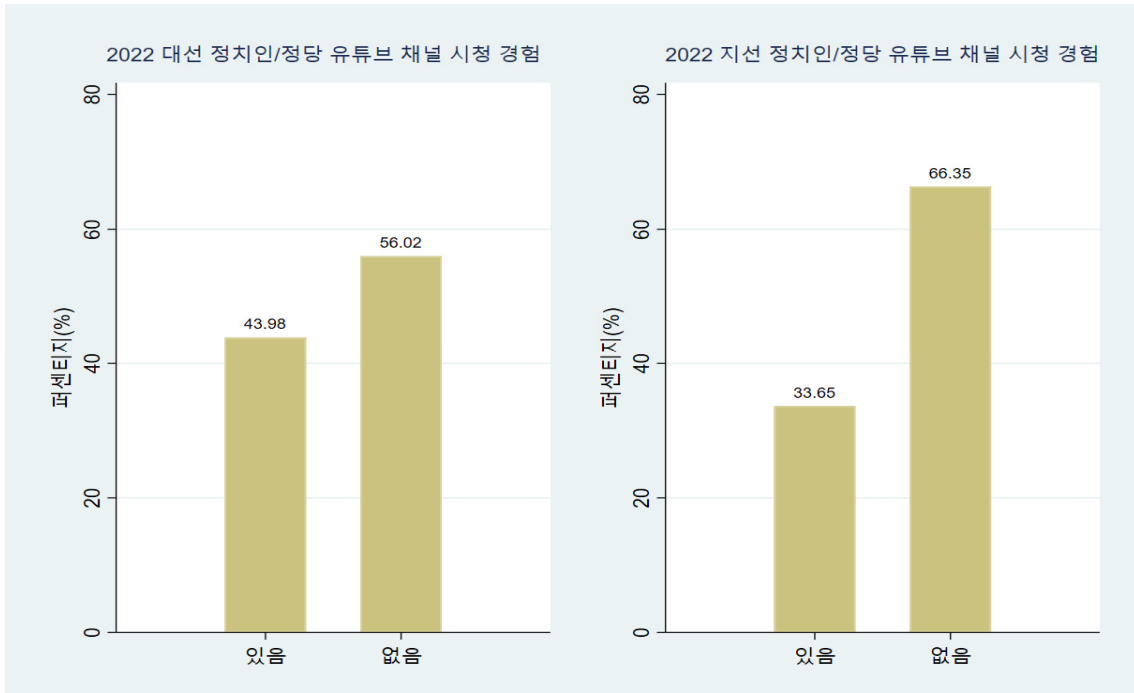


## 2. 정치인/정당 유튜브 시청 경험

앞선 <그림 5>, <그림 6>, <그림 7>의 연장선상에서 살펴볼 것은, 오늘날 가장 효과적인 선거운동 방식으로 주목받고 있는 유튜브 선거운동의 영향력이다. 앞 장에서 살펴본 것처럼, 2022년 양대선거에서 각 정당/후보자들은 유튜브라는 플랫폼의 특성을 잘 활용하여 숏츠 영상, 카드뉴스 영상 등 다양한 형태로 유권자들에게 다가가고 설득하고자 시도하였다. 그렇다면 그와 같은 정치인/정당들의 노력은 어떤 결과로 나타났는가?

먼저 첫 번째로 확인하여야 할 것은, 과연 정치인/정당들의 영상을 얼마나 많은 유권자들이 시청하고 소비하였으며, 그 효과는 어떠한 것인가 하는 점이다. 물론 유튜브 영상의 노출도는 각 영상의 조회수나 채널의 구독자 수로도 어느 정도 확인될 수 있지만, 유튜브 선거운동의 전체적인 그림을 이해하는 데 있어서는 이와 같은 설문조사의 결과가 좀 더 유효하다. <그림 8>은 응답자들의 정치인/정당 유튜브 채널 시청 비율과 그 효과에 대해서 보여주고 있는데, 시청 경험의 경우 43.98%의 응답자가 정치인/정당 유튜브 채널 시청 경험이 있다고 응답하였다. 43.98%라는 수치에 대해서 여러 가지 해석이 가능할 수 있겠으나, “정치인/정당 유튜브 채널”에 대한 시청 경험으로 국한된 질문이었음을 감안한다면 상당히 높은 값으로 이해될 수 있다. 즉, 이 질문은 유튜브라는 매체의 전체적인 영향력이 아닌, 정당/후보자들의 선거운동 방식의 하나로서 유튜브의 역할을 측정하고 있는 것으로, 유튜브가 유권자에게 접촉하고 정당/후보자를 홍보하는데 있어서 가장 주요한 방식으로 성장하였음을 잘 보여주고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 윤석열 후보의 경우 유튜브 채널 운영을 가장 늦게 시작했음에도 불구하고, 후보자 홍보를 위해 가장 적극적으로 유튜브를 활용하였다. 지방선거에서는 상대적으로 유튜브 채널 시청 경험이 있는 응답자의 비율이 하락하였는데, 전체 응답자의 33.65%만이 정치인/정당의 유튜브 채널에 대한 시청 경험이 있다고 응답하였다.

〈그림 8〉 2022년 양대선거에서의 정치인/정당 유튜브 채널 시청 경험



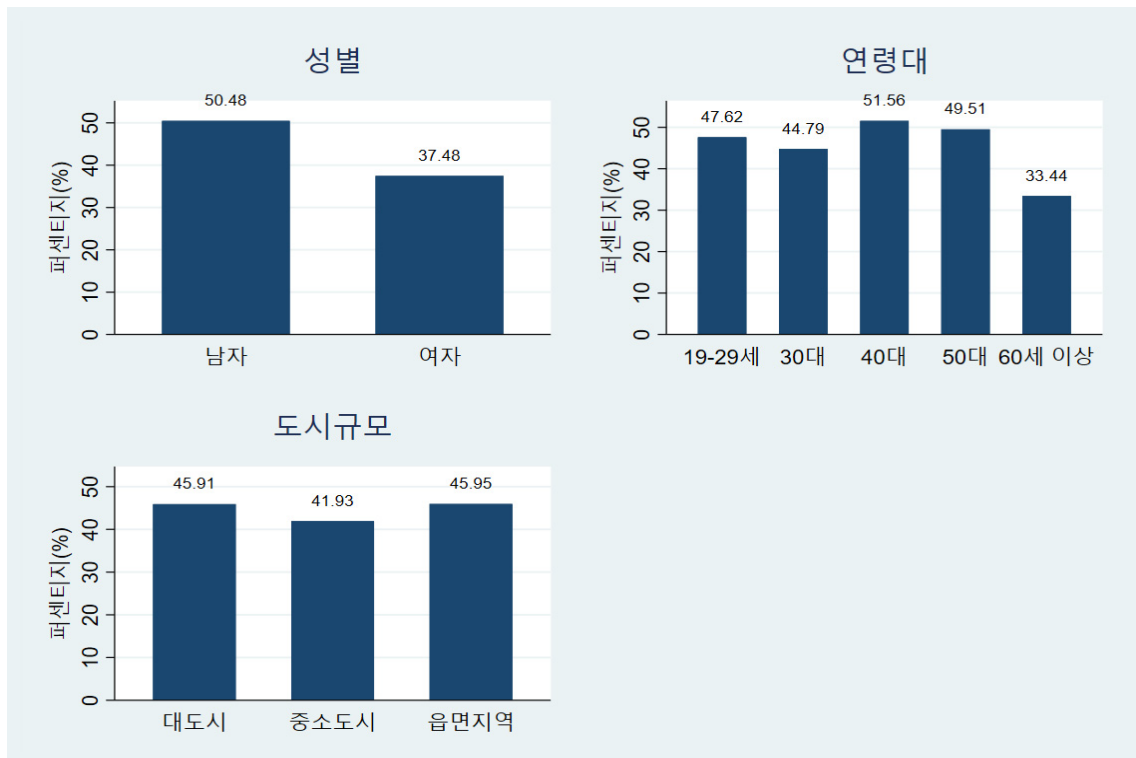
다음으로 살펴볼 것은, 각 사회집단별 정치인/정당 유튜브 시청경험의 차이이다. 이 작업은 정치인/정당들의 유튜브를 통한 선거운동이 모든 사회 구성원들에게 잘 전달되었는지, 아니면 일부 구성원들에게만 집중되어서 전달되었는지 확인하고자 하는 목표를 담고 있다. 본 연구는 2022년 대통령 선거와 지방선거의 데이터를 활용하여 먼저 성별, 연령, 도시규모라는 기초적인 인구학적 특성에 따른 차이를 비교하고, 정당일체감, 투표 후보에 따른 차이를 비교하였다.

〈그림 9〉와 〈그림 10〉에서는 성별, 연령대, 도시규모에 따른 차이를 보여주고 있다. 먼저 〈그림 9〉, 대통령 선거의 결과를 중심으로 살펴보면 성별에서 매우 뚜렷한 차이가 나타나고 있다. 50%가 넘는 남성이 정치인/정당 유튜브 시청 경험이 있다고 응답한 반면, 여성의 경우 37.48%만이 경험이 있다고 응답하였다. 이는 한국에서 성별 간 디지털 격차가 거의 없다는 점을 고려해볼 때, 유튜브를 통한 선거운동이 여성 유권자들에게 별 다른 관심을 이끌어내지 못하고 있다는 것으로 판단된다. 도시규모의 경우에는 중소 도시에 거주하는 응답자에서 다소 낮은 값이 나왔으나, 집단 간 유의미한 차이가 있는 것은 아니었다.

연령대의 경우, 20대부터 50대 유권자들 사이에서는 큰 차이가 나타나지 않았으나, 60세 이상 유권자들에서는 시청 경험의 비율이 큰 폭으로 하락하였다(33.44%). 이 결과는 연령층이 디지털 기기의 활용을 어려워하고 디지털 매체에 대한 접근성이 제한되

는 이른바 “디지털 격차”의 결과로 해석될 수도 있으나, 이 차트만으로 그렇게 판단하기에는 무리가 있다. <디지털 뉴스 리포트 2021>(한국언론진흥재단 2021)에 따르면, 한국의 60대 이상 유권자들은 모든 연령대를 통틀어서 가장 높은 유튜브 뉴스 이용률을 보여주고 있기 때문이다. 46개국을 대상으로 한 조사에서 60대 이상 응답자들은 25%라는 가장 낮은 이용률을 보였지만, 한국의 60대는 50%의 이용률로, 40%의 20대, 36%의 30대, 44%의 40대, 47%의 50대보다 높은 수치를 보였다. 결국 60대 이상 응답자들의 정치인/정당 유튜브에 대한 낮은 시청 경험은, 뉴스와 정치전문가/언론인 유튜브 중심으로 시청하는 경향성을 보이는 60대 이상 응답자들의 특성이 반영된 결과로 보인다.

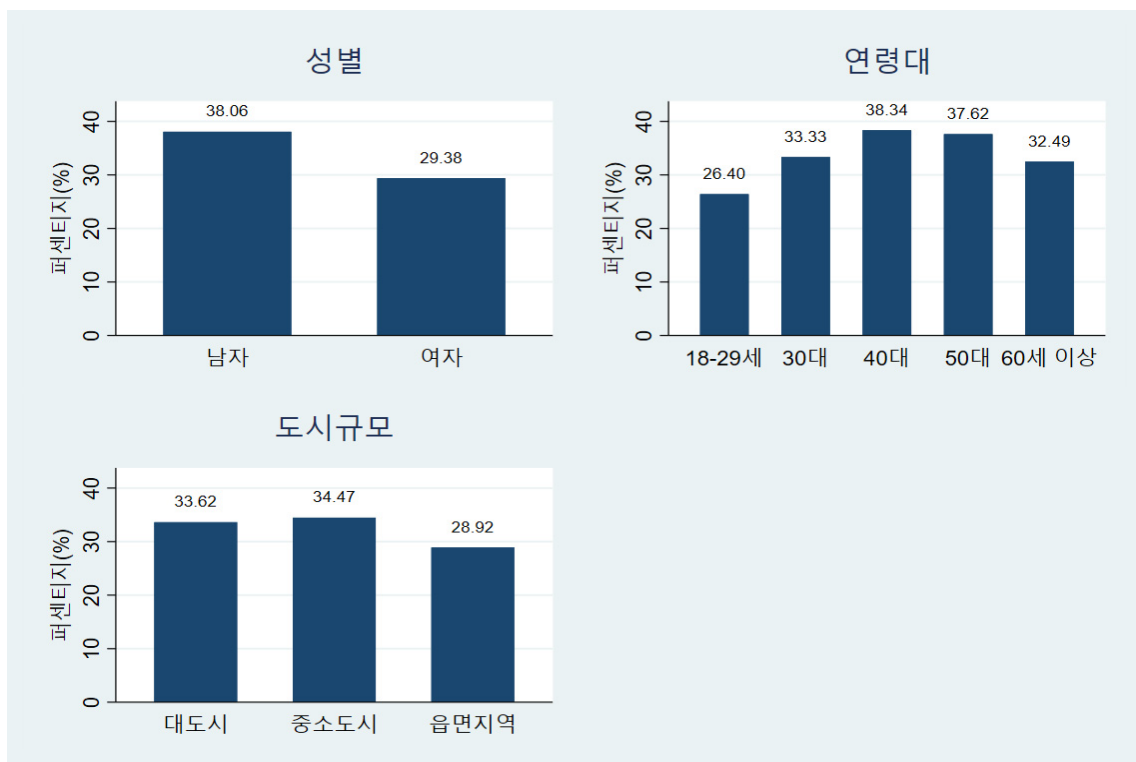
〈그림 9〉 2022 대선에서의 정치인/정당 유튜브 시청경험 1: 성별, 연령대, 도시규모



〈그림 10〉의 결과는 〈그림 9〉의 분석을 지방선거 데이터를 활용해 수행한 것이다. 먼저 성별의 경우, 남녀 모두에서 유튜브 시청 경험이 모두 대선에 비해 하락하였다. 대선에서는 50%가 넘는 남성 유권자들이 유튜브 시청 경험이 있다고 응답하였지만, 지방선거에서는 38%에 그쳤으며, 여성 유권자들도 마찬가지로 37%에서 29%로 크게 하락하였다. 연령대에서는 특정 연령대에서 다른 연령대에 비해 크게 하락하는 경향성이 발견되었다. 가장 큰 하락폭을 보인 연령대는 20대였는데, 대선에서 20대는 47.62%가

정당/후보자의 유튜브 시청 경험이 있다고 응답하여 전체 연령대 중 3위를 기록하였으나, 지방선거에서는 26.40%만이 정당/후보자의 유튜브를 시청한 것으로 나타나 모든 연령대를 통틀어 가장 낮은 값을 기록하였다. 20대의 평균적인 유튜브 사용빈도를 생각해볼 때 이 결과는 매우 놀라운데, 지방선거에서 특히 정당과 후보자들의 유튜브를 활용한 선거운동이 20대 유권자들의 관심을 획득하는데 실패하였음을 잘 보여준다. 30대, 40대, 50대 유권자들도 대선에 비해서 정당/후보자 유튜브 시청 경험이 하락하였으나, 60대에서는 거의 하락하지 않은 것으로 확인되었다. 도시 규모로 보면 읍면지역에서의 하락폭이 두드러졌는데, 대선에서는 가장 높은 정당/후보자 유튜브 시청 경험 빈도를 보였던 읍면지역이었지만, 지방선거에서는 28.92%로 매우 낮은 값을 나타냈다.

〈그림 10〉 2022 지선에서의 정치인/정당 유튜브 시청경험 1: 성별, 연령대, 도시규모

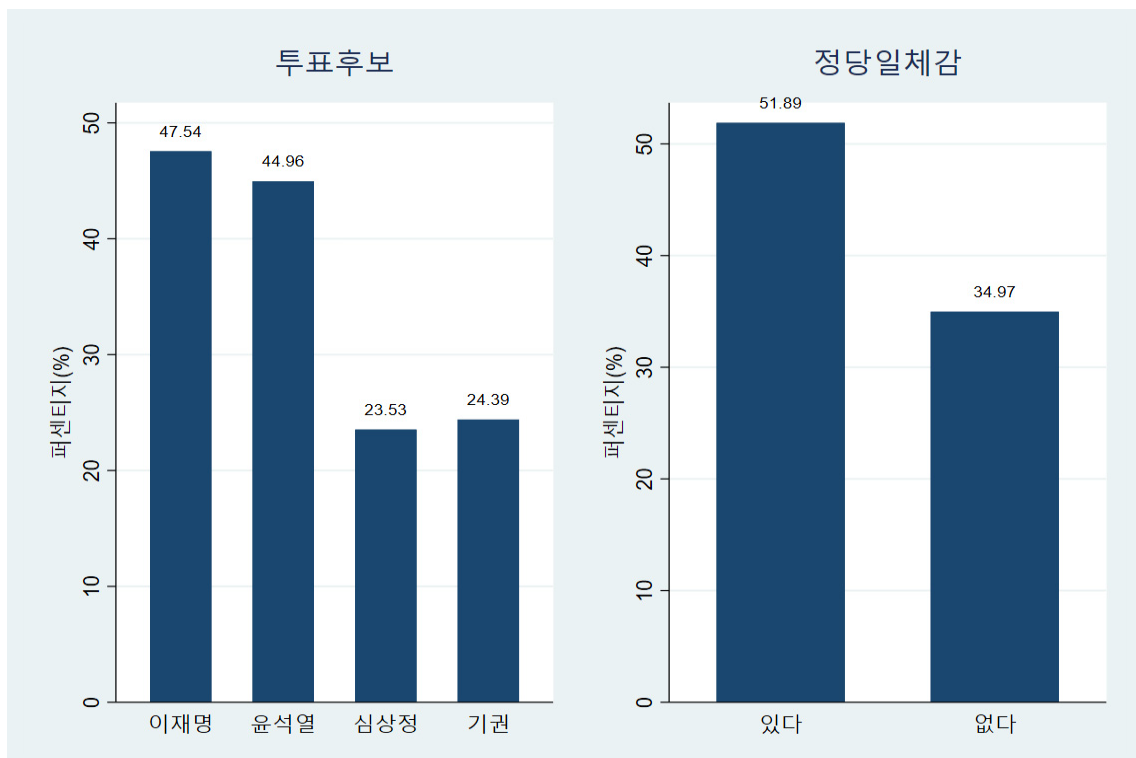


〈그림 11〉과 〈그림 12〉에서는 정치적 변수와 시청경험과의 관계성에 대해서 살펴보았다. 물론 이는 어떤 인과적인 관계를 밝히는 것은 아니며, 집단 간의 차이를 분석하여 이후의 가설을 개발하는 단계의 작업이라고 할 수 있다. 먼저 〈그림 11〉을 통해 실제 20대 대선에서의 투표후보와의 관계성을 살펴보면, 이재명 후보에게 투표하였다고 응답한 448명 중 47.54%의 응답자가 정치인/정당 유튜브 시청 경험이 있다고 답하였다. 윤석열 후보에게 투표하였다고 응답한 496명 중 44.96%의 응답자가 시청경험이 있다

고 답하였으며, 심상정 후보에게 투표하였다고 응답한 17명 중에서는 4명만이 시청경험이 있다고 응답하였다. 그리고 선거에 대한 무관심을 반영하듯, 기권자들의 경우 24.39%만이 정당/후보자 유튜브 시청 경험이 있다고 응답하였다. 정당일체감의 유무에 따라 살펴보면, 정당일체감을 갖고 있다고 557명 중 51.89%가 시청경험이 있다고 응답하여 무당파의 34.97%와 비교하여 큰 차이를 보였다.

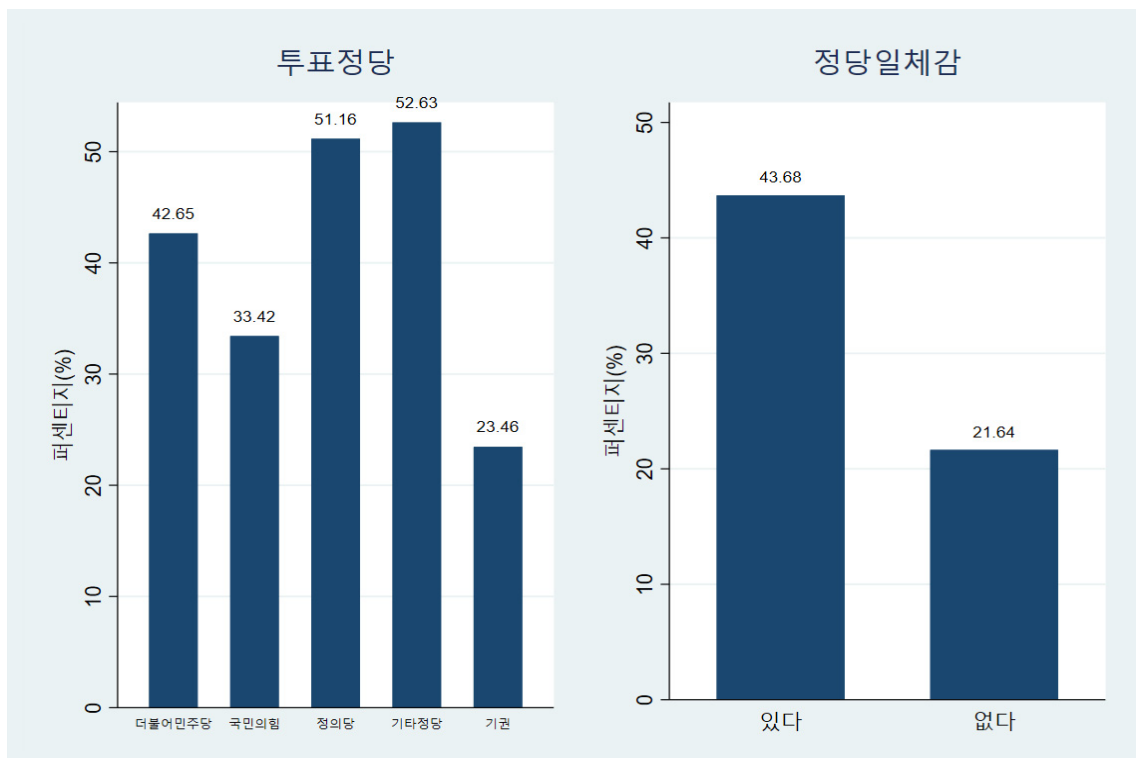
정당일체감의 유무에 따른 차이는 여러 가지로 해석될 수 있다. 첫 번째는, 이전의 선거운동이 그랬던 것처럼 정치인/정당 유튜브를 통한 선거운동 또한 이미 어느 정도 투표후보를 결정하고 있는 당파 유권자들에게 더욱 많이 전달되고 있다는 점이다. 두 번째는, 무당파 유권자들이 상대적으로 낮은 비율의 시청경험을 보이고 있음에도 불구하고, 여전히 34.97%나 되는 적지 않은 수의 무당파 유권자들이 정치인/정당 유튜브를 시청하였다는 점이다. 전체 유권자 중 무당파 유권자들의 비율이 46.75%인 것으로 측정되었음을 감안한다면, 전체 유권자 중 16.34%가 무당파이면서도 정치인/정당 유튜브를 시청하며 선거와 관련된 정보를 찾고 있는 것으로 계산될 수 있다 ( $0.4675 * 0.3497 = 0.1634$ ).

〈그림 11〉 2022 대선에서의 정치인/정당 유튜브 시청 경험 2: 투표후보, 정당일체감



〈그림 12〉는 지방선거에서의 데이터를 활용하여 정치적 변수와 정당/후보자 유튜브 시청경험과의 연관성을 살펴보았다. 지방선거에 대한 낮은 관심도를 반영하듯 전반적으로 투표자 집단에서조차 유튜브 시청 경험이 낮은 것을 알 수 있었다. 대선의 경우, 이재명 후보 투표자들은 47.54%의 시청 경험을 나타냈지만, 지선의 경우 더불어민주당 투표자 중 42.65%만이 시청 경험이 있다고 응답하였다. 마찬가지로 대선에서 윤석열 후보 투표자들은 44.96%의 값을 보였지만, 지선에서 국민의힘 투표자들은 무려 11%나 낮은 33.42%의 값을 보였다. 심상정 후보-정의당 투표자들은 큰 상승폭을 보였는데, 심상정 후보에 대한 투표자 수가 단 17명에 그쳤음을 고려해볼 때 작은 표본 사이즈로 인한 변동폭으로 해석된다. 기권자 집단에서는 24.39%에서 23.46%로 큰 차이를 보이지 않았다. 정당일체감에서도 마찬가지로 유사한 하락 패턴이 관찰되었다. 먼저 지지하는 정당이 있다고 응답한 당파집단에서는 대선 51.89%에서 지선 43.68%로 하락하였고, 무당파 집단에서는 대선 34.97%에서 지선 21.64%로 보다 크게 하락하였다. 무당파 집단에서의 하락이 특히 컸던 부분이 흥미로운데, 이와 같은 결과는 대선에서는 무당파 집단이라 할지라도 대선 후보들의 유튜브를 시청하며 끝까지 투표선택을 위한 정보 획득을 시도한 반면, 지방선거에서의 무당파들은 아예 투표를 포기한 채 선거와 관련된 정보 획득에 거의 관심이 없었다고 해석할 수 있다.

〈그림 12〉 2022 지선에서의 정치인/정당 유튜브 시청 경험 2: 투표후보, 정당일체감

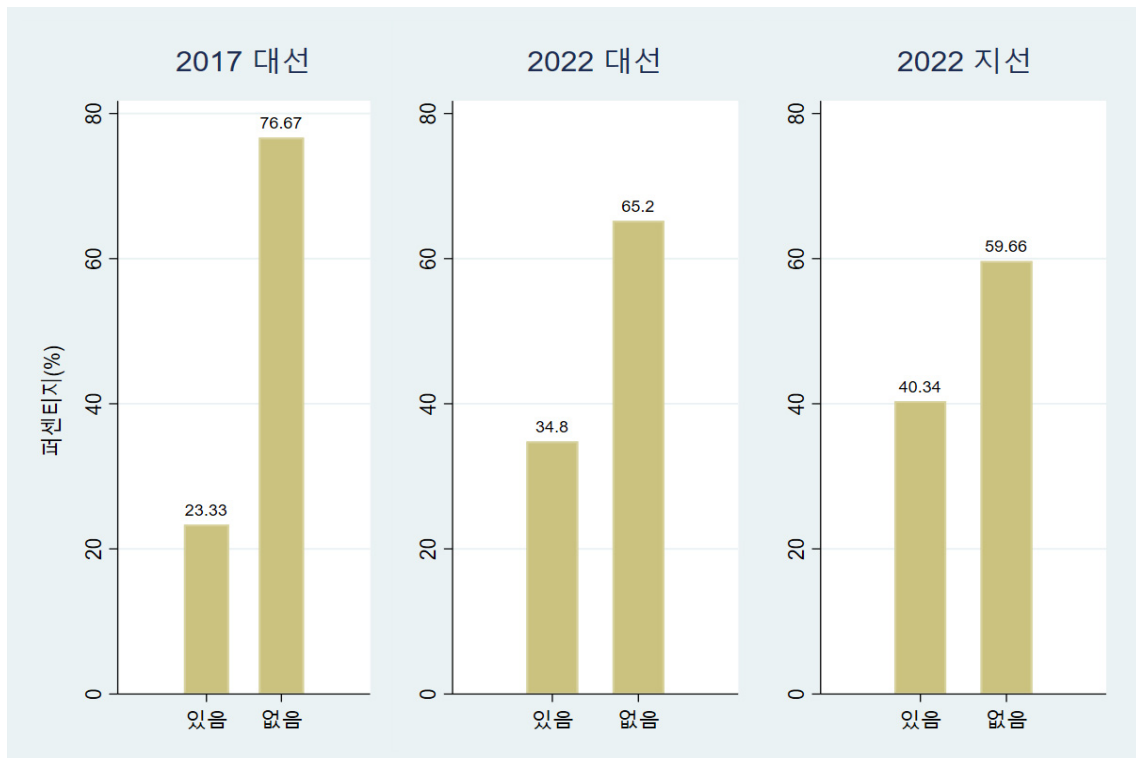




### 3. 정당/후보자와의 접촉 경험

다음으로 살펴볼 것은 실제 정당/후보자와의 접촉 경험이다. 이는 보다 직접적으로 투표를 독려하고 설득하는 선거운동에의 노출 정도를 측정하는 것으로, 정보습득의 역할에 주목했던 위의 분석결과는 일정한 차이가 있다. <그림 13>의 결과는 대면, 비대면 방식에 무관하게 정당/후보자와의 접촉 경험을 나타내고 있는데, 5년 전 선거에 비해 접촉 경험이 있다고 응답한 유권자의 비율이 상승한 것을 알 수 있다. 물론 코로나 상황의 영향으로 인해 직접 대면 접촉의 비율은 하락하였으나 (2022년 대선 기준 전체 응답자 중 3.5%, 지선 기준 4.9%, 2017년 기준 6.5%), 이미 2017년에도 정당/후보자 접촉 경험에 있어서 대면 접촉의 비율은 다른 접촉 방식에 비해 매우 낮았다.

<그림 13> 정당/후보자 접촉 경험: 2017 대선, 2022 대선, 2022 지선



다음으로 <그림 14>는 정당/후보자들의 구체적인 접촉방식이 지난 5년간 어떻게 변화하였는가를 보여준다. <그림 14>에는 정당/후보자와의 접촉 경험이 있는 응답자들만 포함되었으며, 그 응답자들 가운데서 각 접촉방식의 비율을 나타낸 것이다. 주목할 점은 광장에서의 연설회나, 직접 후보자나 선거운동원이 대면으로 이야기를 나누고 설득하는 “직접대면접촉”의 비율은 감소한 반면, 문자메시지, SNS를 통한 비대면 방식의 선거운동의 비율이 크게 증가하였다는 점이다. 물론 이와 같은 선거운동 방식의 변화가 유권자

들을 설득하는 데 있어서 어떤 효과를 나타냈는지는 아직 알 수 없으며, 실제로 정당/후보자로부터 도착되는 전화와 메시지에 대해서 과도한 빈도수를 지적하며 불만을 토로하는 유권자들도 상당수 있었다. 또한 접촉을 통한 커뮤니케이션의 질(quality)에 있어서도 접촉의 유형에 따라 큰 차이가 날 수 있다. 예컨대 문자메시지 방식의 경우 수신자의 의지와 관계없이 전달되는 커뮤니케이션 방식이고, 현재와 같은 문자메시지 선거운동은 특히나 유권자들이 제대로 읽었는지 아닌지 확인할 방법이 없다. 그렇기 때문에 <그림 14>의 결과로 “비대면 선거운동 방식이 성공적으로 유권자들에게 도달하고 있다”고 결론을 내리는 것은 선부르며, 각 선거운동 방식과 그들이 궁극적인 설득효과와 동원효과에 대해서는 추후의 연구를 통해 검증되어야 할 것이다.

<그림 14> 정당/후보자 접촉 방식의 변화: 2017 대선, 2022 대선, 2022 지선

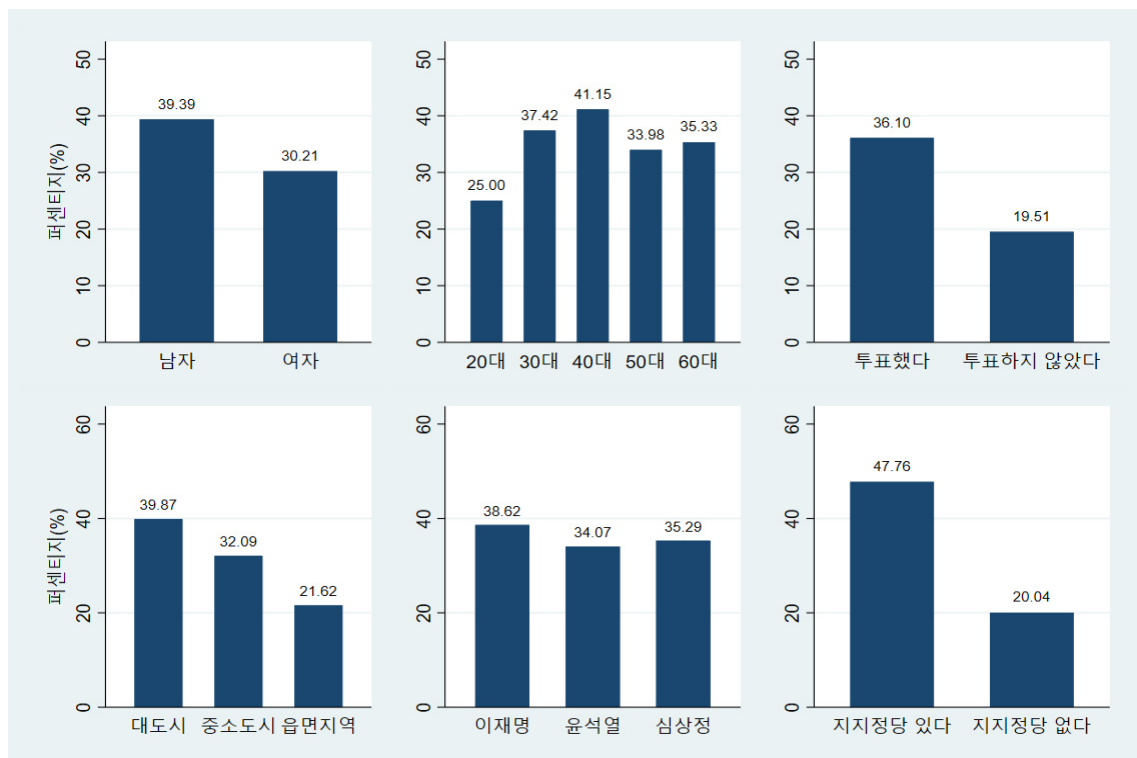


<그림 15>와 <그림 16>은 지난 대선, 지선 기간 동안 정당/후보자 접촉 경험에 있어서 집단 간 차이가 있는지 보여주는 자료이다. 민주주의 국가에서 선거운동은 대표자들이 자신들의 정책과 비전을 유권자들에게 설명하고, 동시에 유권자들 또한 자신들의 요구사항을 대표자들에게 전달하는 중요한 소통의 기능을 수행한다. 따라서 선거운동은 어떤 특정집단에만 국한될 것이 아니라, 모든 사회구성원들에게 닿을 수 있어야 하며, 그와 같은 과정을 통해 모두에게 동등한 정치적 참여의 기회를 부여할 수 있어야 한다.

<그림 15>와 <그림 16>은 이와 같은 선거운동의 민주주의적 가치가 잘 실현되었는지 살펴볼 수 있는 자료로서, 과연 정당/후보자들이 모든 사회 구성원들의 목소리를 듣고, 그들을 투표장으로 동원하려 애썼는지 평가할 수 있는 지표가 된다.

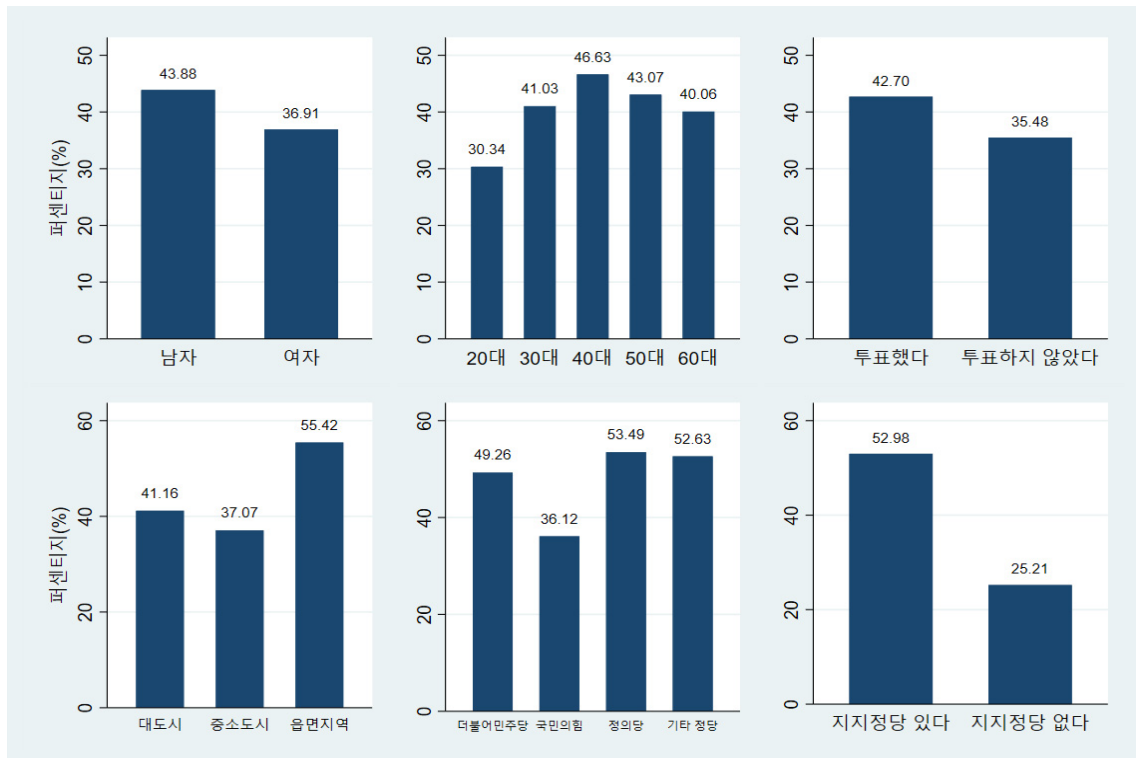
먼저 <그림 15>는 대선에서의 정당/후보자 접촉 경험을 집단별로 살펴 본 것이다. 먼저 성별에서의 차이가 눈에 띈다. 남성 응답자의 약 40%가 정당/후보자를 직접 만나거나, 전화/문자메시지 등을 통해 연락을 받은 경험이 있다고 응답하였지만, 여성 응답자의 경우에는 30.21%에 그쳤다. 다음으로 연령대를 살펴보면, 20대 응답자들은 단 25%만이 접촉 경험이 있다고 응답하여, 41.15%를 기록한 40대와 큰 차이를 보였다. 투표 집단과 기권집단을 살펴보면, 예상한 바대로 투표집단이 훨씬 더 접촉경험의 비율이 높았다. 다음으로 거주지역을 살펴보면, 선거운동의 자원이 인구가 많은 대도시 위주로 이루어졌음이 잘 드러났다. 대도시 유권자의 경우 약 40%가 접촉 경험이 있다고 응답하였지만, 중소도시 거주자는 32%, 읍면지역 거주자는 21.62%에 머물렀다. 투표후보에 따라서는 큰 차이가 나타나지 않았고, 지지정당 유무에 따라서는 매우 큰 차이가 나타났다. 지지정당이 있는 응답자는 전체 집단을 통틀어서 가장 높은 접촉비율을 보였는데, 지지정당이 있는 유권자일수록 정당/후보자들이 주소나 전화번호 등의 사전정보를 가지고 접촉하기가 훨씬 수월했을 것으로 생각된다.

<그림 15> 정당/후보자 접촉 경험의 집단별 차이: 2022 대선



〈그림 16〉은 지방선거에서의 집단별 접촉 경험을 보여주는 자료이다. 지방선거에서도 성별간 차이는 유지되었다. 남성의 경우 43.88%가 정당/후보자와의 접촉 경험이 있다고 응답하였으며, 여성의 경우에는 36.91%였다. 대통령 선거와 비교하면, 모든 성별 집단에서 접촉 경험이 있는 응답자의 비율은 증가하였다. 다음으로 연령대에서도 대선 때와 유사한 패턴이 관측되었는데, 20대는 여전히 가장 낮은 접촉 비율을 보였고, 40대 또한 가장 높은 접촉 비율을 보였다. 투표 여부의 경우, 대선 때와의 차이가 나타났는데, 대선 때는 기권자 집단에서 매우 낮은 접촉 비율(19.51%)을 나타냈던 반면, 지선에서는 기권자 집단 또한 35.48%의 접촉비율을 보였다. 즉, 지선에서 분명 정당/후보자들과의 접촉 경험 비율이 늘어났지만, 이러한 경험이 유권자들을 투표장으로 이끄는 데는 실패한 것으로 보인다.

〈그림 16〉 정당/후보자 접촉 경험의 집단별 차이: 2022 지선



다음으로 거주지역을 살펴보면, 대선 때와 전혀 다른 패턴이 관측되었다. 읍면지역은 대선에서 가장 낮은 접촉비율을 보였던 지역이었는데, 지선에서는 가장 높은 접촉비율인 55.42%를 나타냈다. 전체 선거에 출마하는 후보자의 수도 많고 지역 단위 네트워크의 중요성이 커지는 지방선거의 특성상 읍면지역의 선거운동이 대선에 비해 더욱 활발해진 것으로 해석되는 부분이다. 투표 정당의 경우 국민의힘에 투표한 응답자들이 가장

낮은 접촉비율을 보였는데, 그럼에도 불구하고 이번 지방선거에서 국민의힘이 많은 지역에서 승리를 거두었다는 사실은 매우 역설적인 부분이다. 다시 말해 국민의힘에 투표한 응답자 중 64%는 국민의힘 정당관계자나 후보자들로부터 어떤 접촉도 받은 적이 없는 응답자들이었는데, 이전에 더불어민주당이나 다른 정당을 지지하던 유권자들이 기존에 지지하던 정당에 대한 실망감으로 인해 국민의힘 후보에게 표를 던졌을 가능성이 있다.

## V 정당/후보자 선거운동의 영향: 정치효능감, 공약 인지정도, 투표 참여

그렇다면 정당과 후보자들의 선거운동은 유권자들의 정치적 태도와 정치적 지식, 그리고 투표참여에 어떤 영향을 미쳤는가? 물론 정당/후보자들의 선거운동의 1차적인 목표는 자신들에 대한 지지의 획득이고, 기존의 연구들 또한 선거운동의 설득효과(persuasion effect)에 대해 많은 관심을 기울여왔다. 그러나 선거운동은 기본적으로 정당, 후보자, 정책, 현재의 경제상황, 정부의 성과 등에 대한 정보와 지식을 전달하는 정치적 행위이며(Erikson and Wlezien 2012), 또한 정치에 별다른 관심이 없어 투표할 의욕이 없는 유권자들을 동원(mobilize)하는 행위이기도 하다(Rosenstone and Hansen 1993; Gerber and Green 2000).

본 연구는 선거운동의 설득효과, 즉 후보자 선택에 미치는 영향이 아닌, 정치적 참여의 고취와 정치 지식의 전달이라는 민주적 기능에 집중하여 선거운동의 영향력을 검증하고자 한다. 선거운동은 정당과 후보자들의 정책적 입장을 유권자들에게 알기 쉽게 소개함으로써 유권자로 하여금 정치에 보다 관심을 갖게 하고, 정치 이슈에 대한 더 깊은 이해를 할 수 있게 되며, 또한 멀게만 느껴졌던 정당/정치인이 다가오는 과정에서 자신들이 공동체의 시민으로서 존중받고 있다는 감정을 갖게 된다. 결국 민주주의의 요체가 시민들의 적극적인 참여에 있다는 점을 고려해볼 때, 이와 같은 선거운동의 민주주의적 기능은 결코 과소평가될 수 없는 것이다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 정당/후보자 선거운동이 유권자들의 정치효능감과 정치 지식, 그리고 투표 참여에 미치는 영향에 대해 검토한다. 먼저 정치효능감이란 내적 효능감과 외적 효능감의 합으로 이루어지는데, 내적 효능감이란 “스스로가 정치를 잘 이해하고 참여할 만큼의 능력을 갖고 있는 사람인가에 대한 인식”을 말하고, 외적 효능감은 “정치 제도와 정치인들이 유권자들의 요구에 얼마나 잘 반응하고 그 요구를 반영하는가에 대한 믿음”을 말한다(Niemi et al. 1991; Karp and Banducci 2008). 앞서 언급한 바와 같이 선거운동은 유권자들에게 더 풍부한 정치적 정보를 제공하고, 유권자

들로 하여금 본인의 정치참여가 갖는 중요성에 대해서 인식하게 한다는 점에서 정치효능감을 증가시킬 것으로 기대된다. 특히 선거운동에서는 “국민들을 위한 충실한 일꾼이 되겠습니다”, “시민과의 약속 반드시 지키겠다”와 같은 홍보문구들을 자주 볼 수 있는데, 이런 내용들은 표면적으로는 일단 시민들의 정치효능감을 키울 수 있는 내용이라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 3가지 질문에 대한 응답을 하나의 변수로 합하여 정치효능감을 측정하였는데, “① 정치인들은 나 같은 사람에 대해 별로 관심이 없다”, “② 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다”, 그리고 “③ 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다” 문항을 활용하였다. 각 문항은 0점에서 3점까지 4점 척도로 측정되었으며, 재코딩된 정치효능감 변수는 0점에서 9점까지의 값을 갖는다.

다음으로 검토할 것은 정치 지식에 대한 선거운동의 영향력이다. 특히 최근의 유튜브나 SNS 중심의 선거운동들이 과거에 비해 더욱 알기 쉬운 형태로 유권자들에게 자신들의 공약과 정책 이슈에 대해서 설명하고 있다는 점에서, 긍정적인 효과가 기대되는 변수라고 할 수 있다. 선거운동이 효과적으로 이루어졌다면, 그러한 선거운동에 노출된 유권자들은 다른 유권자들에 비해 공약 및 정책들에 대해서 더 높은 지식 수준을 보일 것이라 기대할 수 있다. 본 연구에서는 “후보자들의 10대 공약에 대한 인지 정도”를 종속변수로 활용하였는데, 0(별로 잘 알지 못한다 + 전혀 모른다)과 1(대체로 알고 있다 + 매우 잘 알고 있다)의 더미변수로 재코딩하였다.

마지막으로 검토할 변수는 투표 참여에의 영향력이다. 투표 참여는 인과관계의 흐름에서 볼 때 선거운동을 통해 유권자들의 정치효능감과 정치적 지식이 상승하고, 그 결과로 투표 참여율 또한 상승하는 것으로 기대된다. 투표 참여 여부는 0(투표 안함), 1(투표함)의 더미변수로 코딩되었다.

본 연구는 2022년 대통령 선거의 데이터를 활용하여, 위에서 검토한 3가지 종속변수, 정치효능감, 공약 인지정도, 투표 참여 여부에 대한 정당/후보자 선거운동의 영향력을 검토한다. 선거운동의 영향력을 측정하기 위해 본 연구는 3가지 변수를 모두 모델에 포함하였는데, 앞 장에서 검토한 바 있었던 3가지 변수들을 독립변수로서 포함하였다. 첫 번째는 정치인/정당 유튜브 시청 경험(0: 경험없음, 1: 경험있음), 두 번째는 정당/후보자와의 접촉 경험(0: 경험없음, 1: 경험있음), 그리고 세 번째는 정당/후보자의 거리홍보 물로부터 선거 관련 정보를 얻은 경험(0: 경험없음, 1: 경험있음). 본 연구는 이 3가지 변수들이 3개의 모델에서 종속변수들과 모두 정(+)의 관계를 나타낼 것이라 가정한다.

3개의 모델은 종속변수의 측정수준에 따라 서로 다른 모델을 선택하였는데, 0에서 9의 연속변수로 측정된 정치효능감 모델(모델 1)은 다중회귀분석을 통해 분석하였으며, 0과 1의 더미변수로 측정된 모델 2와 모델 3은 로지스틱 회귀분석을 통해 분석하였다.

각 모델에는 통제변수들이 포함되었는데, 성별, 거주지역의 크기, 연령대, 교육수준, 소득 수준, 정당일체감 유무, 이념성향, 후보자 간 정책적 차이에 대한 인식(모델 2에서는 포함되지 않음), 정치 관심도 변수(모델 1에서는 포함되지 않음)가 통제변수로 포함되었다.

### 가설 1

*선거운동에 노출된 경험이 있는 유권자일수록 더 높은 정치효능감을 나타낼 것이다.*

### 가설 2

*선거운동에 노출된 경험이 있는 유권자일수록 더 높은 정치 지식 수준을 나타낼 것이다.*

### 가설 3

*선거운동에 노출된 경험이 있는 유권자일수록 투표에 참여할 것이다.*

먼저 모델 1은 선거운동 방식들이 유권자의 정치효능감에 미치는 영향력에 대해서 분석한 결과이다. 분석 결과, 어떤 선거운동 방식도 유권자의 정치효능감에 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 나타내지 못하였고, 가설 1은 기각되었다. 그나마 95% 신뢰수준에 가장 접근했던 변수는 정당/후보자와의 접촉 경험 여부였는데( $p=0.051$ ), 영향력의 방향성이 애초에 가정했던 관계의 방향과 정반대로 나타났다. 가설 1에서 본 연구는 선거운동에 노출된 경험이 있는 유권자일수록 더 높은 정치효능감을 나타낼 것이라 가정하였는데, 정당/후보자 접촉 경험 변수의 계수값은 음의 부호를 가리키고 있다. 다시 말해 접촉 경험이 있을수록 효능감이 감소한다는 부의 관계성을 나타낸 것이다. 이 외에 정치인/정당 유튜브 시청 경험, 그리고 정당/후보자 거리홍보물로부터 정보를 얻은 경험은 정치적 효능감에 전혀 유의미한 영향력을 나타내지 못하였다( $p=0.506$ ,  $p=0.208$ ).

그렇다면 모델 2, 정치적 지식에 대한 선거운동 방식들의 영향력은 어떨까? 모델 2의 각 변수의 값들은 로지스틱 회귀분석 결과를 통해 계산된 승산비(odds ratio)를 나타내고 있는데, 1보다 클 경우 독립변수가 종속변수에 대해 양의 영향력을 미치는 것으로, 1보다 작은 경우에는 음의 영향력을 미치는 것으로 해석된다. 분석 결과, 3가지 선거운동 변수가 모두 10대 공약 인지정도에 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 영향력을 미치는 것으로 확인되었으며, 영향력의 방향 또한 가설 2에서 가정한 바와 같이 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 먼저 정치인/정당 유튜브 시청 경험의 경우, 다른 변수들의 영향력을 통제하였을 때, 유튜브 시청 경험이 있는 유권자가 10대 공약을 제대로 인지하고 있을 승산(odds)이 유튜브 시청 경험이 없는 유권자에 비해 1.393배 높은 것으

로 나타났다(p=0.023). 마찬가지로 정당/후보자들의 선거운동에 접촉한 경험이 있는 유권자의 승산은 그렇지 않은 유권자에 비해 1.69배 높았고(p=0.001), 마지막으로 정당/후보자의 거리홍보물에서 정보를 습득한 경험이 있는 유권자는 그렇지 않은 유권자에 비해 1.4배 높은 승산을 나타냈다.

〈표 5〉 정당/후보자의 선거운동의 정치효능감, 정치 지식, 투표 참여에의 영향력 분석

	모델 1	모델 2	모델 3
	정치효능감 Coefficient (S.E.)	10대 공약 인지정도 Odds Ratio (S.E.)	투표여부 Odds Ratio (S.E.)
정치인/정당 유튜브 시청 경험	0.0630 (0.0947)	1.393* (0.203)	1.487 (0.460)
정당/후보자 접촉 경험	-0.197 (0.101)	1.695*** (0.264)	0.980 (0.327)
정당/후보자 거리홍보물	-0.138 (0.110)	1.403* (0.240)	1.531 (0.531)
거주 지역의 크기	-0.0290 (0.0750)	1.203 (0.141)	0.583* (0.146)
성별	0.0333 (0.0936)	1.226 (0.182)	1.294 (0.372)
연령대	-0.0473 (0.0402)	0.980 (0.0624)	1.318* (0.158)
교육수준	0.173** (0.0639)	1.160 (0.116)	1.057 (0.202)
소득수준	0.00102 (0.0251)	0.945 (0.0372)	1.009 (0.0743)
정당일체감 유무	0.183 (0.103)	1.589** (0.257)	5.343*** (1.821)

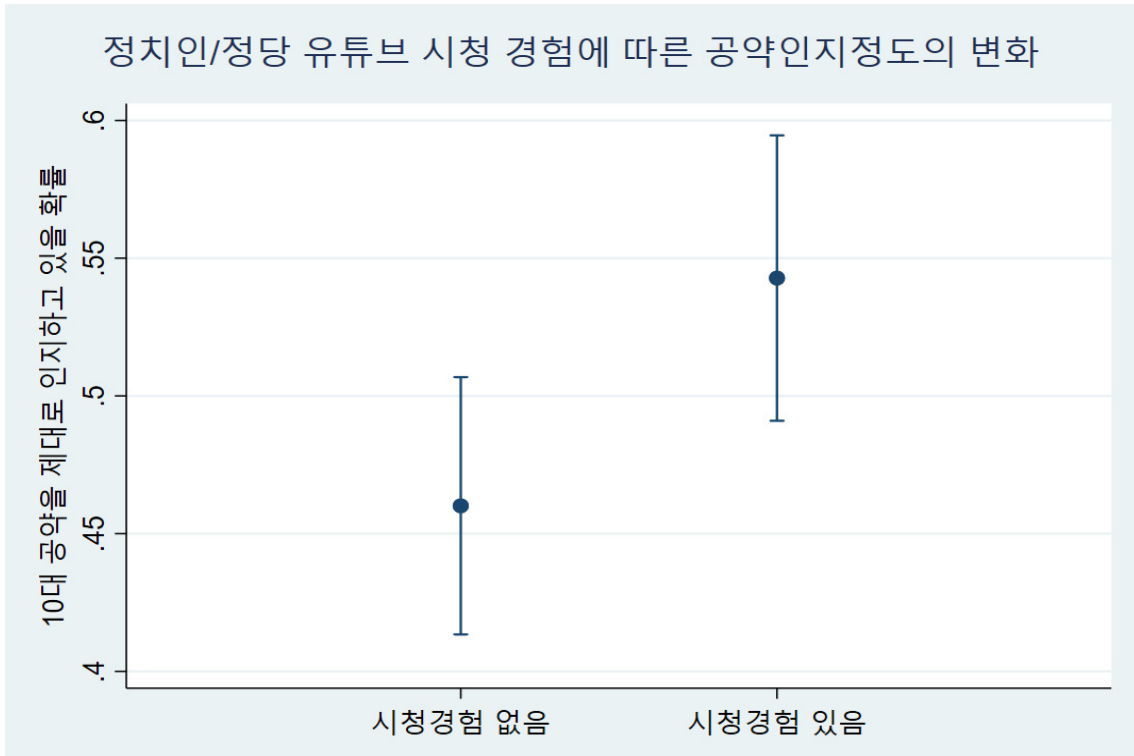


	모델 1	모델 2	모델 3
	정치효능감 Coefficient (S.E.)	10대 공약 인지정도 Odds Ratio (S.E.)	투표여부 Odds Ratio (S.E.)
이념성향	0.105*** (0.0219)	0.900** (0.0310)	0.910 (0.0725)
후보자 간 차이에 대한 인식	-0.00717 (0.0821)		1.235 (0.277)
정치 관심도		2.794*** (0.338)	3.238*** (0.760)
Constants	2.926*** (0.462)		
N	1018	1018	1018

유의수준: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

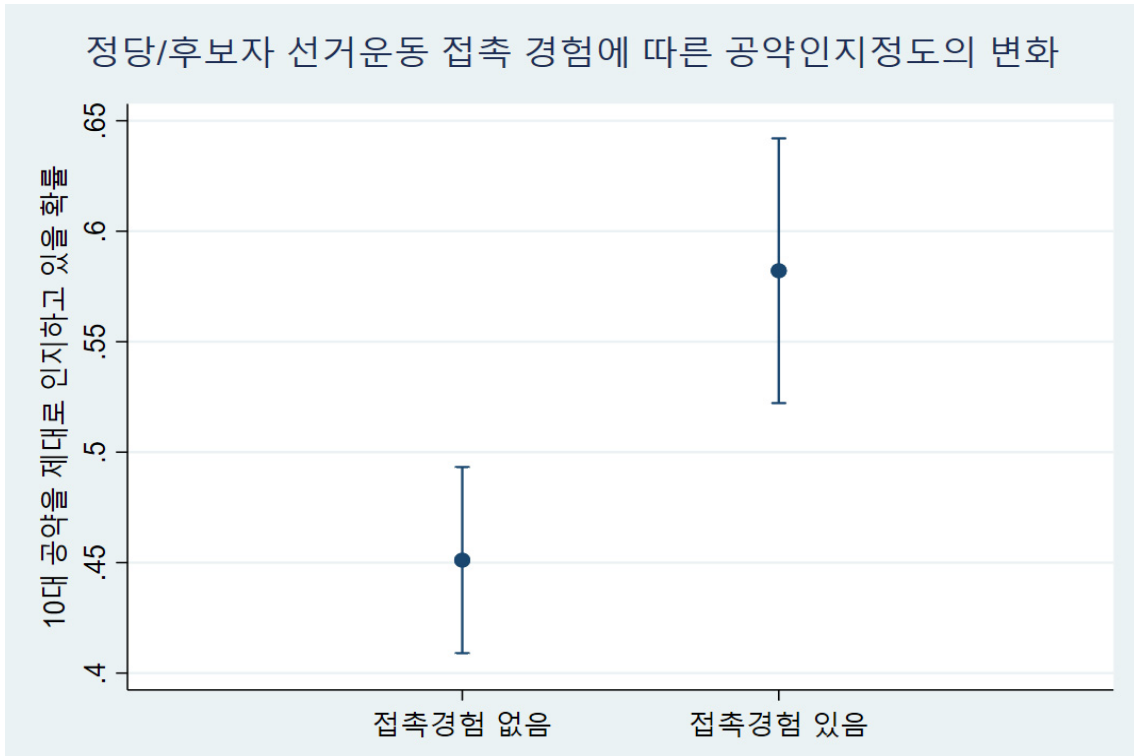
모델 2와 같은 로지스틱 회귀분석의 경우 실제 예측 확률의 계산을 통해 영향력의 크기를 보다 알기 쉽게 나타낼 수 있는데, 아래의 <그림 17>은 다른 통제변수의 값을 평균에 고정하였을 때, 독립변수 값의 변화에 따라 종속변수의 값이 어떻게 변화하는가를 보여준다. <그림 17>은 정치인/정당 유튜브 시청 경험에 따른 공약 인지정도의 변화를 보여주는데, 영향력의 크기가 크지는 않으나, 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계를 보여주고 있다. 정치인/정당 유튜브 시청경험이 없는 유권자의 경우, 10대 공약을 제대로 인지하고 있을 확률이 46%였지만, 시청경험이 있는 유권자의 경우에는 54.2%로 증가하였다.

〈그림 17〉 정치인/정당 유튜브 시청 경험과 공약 인지정도의 관계



그리고 정당/후보자와 선거운동 과정에서 접촉한 경우에는 좀 더 강한 영향력을 나타냈다. 아래의 〈그림 18〉은 정당/후보자와의 접촉 경험과 10대 공약 인지정도와의 관계를 보여주는데, 다른 변수들의 값을 평균에 고정하였을 때, 접촉 경험이 없는 유권자의 10대 공약 인지 확률은 45.1%였지만, 접촉 경험이 있는 유권자의 경우는 58.2%로 크게 상승하였다. 마지막으로 정당/후보자 거리홍보물로부터 정보를 습득한 경험이 있는 유권자의 경우에도, 56.2%의 10대 공약 인지 확률을 보였다.

〈그림 18〉 정당/후보자 선거운동 접촉 경험과 공약 인지정도의 관계



이상 모델 2, 그리고 모델 2로부터 생성된 〈그림 17〉, 〈그림 18〉의 결과는 가설 2를 강력하게 지지해주고 있다. 이로부터 알 수 있는 중요한 함의는, 선거운동 방식에 관계 없이, 그것이 유튜브를 통한 것이든, 대면/문자/전화 등을 통한 직접적인 유권자와의 접촉이든, 아니면 거리에서의 선거운동 홍보물이든 유권자의 정치 지식 상승에 기여하고 있다는 점이다. 모델 1과 비교해 볼 때, 현재의 선거운동은 유권자들의 정치효능감의 상승으로 이어지고 있지는 않으나, 적어도 유권자들로 하여금 정당/후보자에 대해 더 많은 것을 알게 하는 정보 전달의 기능을 충실히 수행하고 있는 것으로 생각된다.

마지막으로 모델 3은 다양한 선거운동 방식들이 투표 참여 여부에 미치는 영향력을 로지스틱 회귀분석을 통해 분석한 것이다. 여기서도 마찬가지로 승산비(odds ratio)는 1보다 높은 값을 가질 경우 종속변수에 정(+)의 관계를 갖고 있는 것으로 해석된다. 분석 결과, 3가지 선거운동 변수 모두 통계적으로 유의미한 영향력을 나타내지 못하였고, 가설 3은 기각되었다. 이는 모델 1의 결과와 일관된 결과로 해석될 수 있는데, 정치효능감은 투표 참여에 대한 강력한 예측 변수 중의 하나이기 때문이다. 모델 1에서 모든 선거운동 변수가 정치효능감에 대해 통계적으로 유의미한 영향력을 나타내지 못하였음을 고려해볼 때, 모델 3에서 선거운동 변수가 투표 참여에 대해 그 어떤 유의미한 영향력을 나타내지 못한 것은 어느 정도 당연한 결과로 해석될 수 있다.

정리하자면, 정당/후보자들의 선거운동은 유권자들의 정치적 지식, 특히 후보자들의 정책 입장에 대한 지식을 키우는 데 있어서는 매우 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 모델 1에서 나타난 것처럼 선거운동 변수들은 정치효능감에는 유의미한 영향력을 미치지 못하였다. 이는 선거운동 변수들이 특히 외적 효능감에 유의미한 영향력을 미치지 못하고 있는 것으로 해석될 수 있는데, 선거운동의 메시지에 노출되더라도 “정당/후보자들이 유권자들의 의견에 응답하고 유권자들을 대표하고 있다는 믿음”에는 별 다른 변화가 없는 것으로 생각된다.

## VI 결론

대의민주주의를 채택하고 있는 국가에서 선거는 민주주의를 지탱하는 핵심이다. 물론 선거에 참여하는 정당과 후보자들은 선거에서 승리하겠다는 가장 중요한 목표를 가지고 다양한 방식의 선거운동을 전개하지만, 선거운동이 민주주의 국가에서 갖는 의미는 그것보다 더 크다. 선거운동은 정당/후보자들과 유권자 모두에게 모두 특별한 기회를 제공한다. 짧게는 4년, 길게는 5년마다 주어지는 그 기회에서 정당과 후보자들은 자신들의 공약과 비전을 유권자들에게 충분한 시간과 자원을 가지고 설명할 수 있다. 마찬가지로 유권자들은 평상시에는 만나기도 힘든 정당/후보자들이 자신들에게 웃으며 찾아오는 경험을 할 수 있으며, 그 과정에서 평소보다 훨씬 더 쉽게 자신들의 생생한 정치적 요구를 후보자들에게 전달할 수 있다.

본 연구는 이처럼 민주주의 국가의 작동에서 중요한 역할을 수행하는 선거운동이 본래의 목적을 잘 달성하고 있는지, 새로운 시도의 선거운동들은 어떤 효과를 내고 있는지, 그리고 선거운동의 진행 과정에서 특정 집단에 대한 치우침은 없었는지 분석하고자 하였다. 특히 본 연구는 이번 2022년 양대선거에서 나타난 선거운동 방식의 변화와 구체적인 특징들에 대해 주목하였다. ICT 기술의 발달과 코로나-19 팬데믹이라고 하는 두 가지 큰 조류 가운데 치러진 20대 대선과 8회 지방선거의 선거운동의 키워드는 온라인과 소셜미디어, 디지털 신기술이었다. 4차산업 혁명으로 대표되는 ICT 기술의 발달은 온라인 플랫폼의 다양화와 활성화를 이끌었고, 코로나-19의 장기화는 비대면 방식, 온라인 위주의 커뮤니케이션을 더욱 강화시켰다. 즉, 20대 대선과 8회 지방선거는 그 이전의 어떤 선거들보다 온라인 선거운동의 비중이 더욱 강화된 선거였다고 할 수 있다. 이와 같은 변화에 주목하여 분석한 결과, 본 논문은 다음과 같은 몇 가지 결론을 도출할 수 있었다.

첫째, 코로나 확산으로 인해 대면 선거운동 방식의 효과는 소폭 하락한 것으로 나타났다. 2022년 대선 후 설문조사에 참여한 전체 응답자 중 30.88%가 유튜브를 비롯한 동영상 플랫폼에서 선거 및 후보자에 대한 정보를 습득하였다고 응답하였으며, 이 수치는 모든 대면 선거운동 방식에 비교해 더 높은 수치였다. 유튜브 등의 SNS는 이미 신문/라디오의 역할을 넘어섰으며 선거벽보나 거리홍보물에 비해서도 더욱 많이 활용되는 정보 습득 매체로 자리 잡았다. 유권자들은 정치인과 정당의 유튜브를 통해 이전보다 더 많은 정보를 획득하고 있고, 이와 같은 추세는 앞으로 더욱 증가할 것으로 예측된다.

둘째, 각 정당과 후보자는 선거운동에 SNS를 적극적으로 활용하였다. 이재명 후보자의 경우 개인 홈페이지를 제외한 대부분의 SNS를 사용하여 선거운동에 활용하였으며, 윤석열 후보의 경우 유튜브 가입 시기가 제일 늦었음에도 불구하고 가장 적극적으로 활용하였다. 윤석열 후보는 페이스북을 마치 거리의 현수막처럼 활용하였는데, 한 줄로 요약되는 메시지들을 통해 보다 젊은 층 유권자들을 효과적으로 공략하고자 하였다.

셋째, SNS 중에서도 영상 기반의 유튜브 활용이 두드러지게 나타났다. 우선 유튜브는 가입절차 없이도 대부분의 콘텐츠에 접근이 가능하다는 점, 그리고 이미 가장 많은 사용자들이 가장 오랜 시간을 소비하고 있는 플랫폼이라는 점에서 다른 SNS에 비해 더욱 효과적인 플랫폼으로 인정받고 있다. 따라서 대부분의 정당/후보자들이 유튜브 플랫폼의 활용에 많은 노력을 기울였는데, 정당과 후보자들에 따라 유튜브 활용에 있어서 차이가 나타나기도 하였다. 정의당과 심상정 후보의 경우 유튜브보다는 텍스트 텍스트나 이미지 기반의 트위터, 페이스북, 인스타그램의 활용이 두드러졌는데 이는 유튜브 영상 제작 및 채널 관리에 소요되는 비용이 다른 SNS와 비교하여 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다. 한편 많은 정당/후보자들은 짧은 길이의 콘텐츠에 익숙한 젊은 세대를 타겟으로 숏폼 콘텐츠 생산에 나섰다. 이재명, 윤석열 후보 모두 유튜브 숏츠 영상을 시리즈로 공개하며 선거운동을 전개하였다.

넷째, 정당/후보자들은 기존의 소셜미디어 플랫폼뿐만 아니라, 새로운 디지털 기술을 적극적으로 활용하여 선거운동 과정에 도입하였다. 특히 대통령 선거에서 이재명, 윤석열 후보는 각자 자신들만의 선거운동 어플리케이션을 개발하고 이를 위치정보시스템 등과 결합하여 유권자들과 실시간으로 소통하고자 하였다. 또한 선거운동의 시간과 공간의 한계를 뛰어넘기 위해 AI를 활용한 선거운동 방식도 적극 도입하였는데, 'AI 재밍', 'AI 윤석열', '에이디'(aidy) 등이 대표적인 사례였다.

다섯째, 정치인/정당 유튜브 시청 경험의 인구학적 특성을 살펴보면, 1) 50%가 넘는 남성이 정치인/정당 유튜브 시청 경험이 있다고 응답한 반면, 여성의 경우 37.48%만이 경험이 있다고 응답하였다. 유튜브를 통한 선거운동이 여성 유권자들에게 별다른 관심

을 이끌어내지 못하고 있다는 것으로 판단할 수 있다. 2) 60대 이상의 유권자들의 경우 정치인/정당의 콘텐츠 보다는 뉴스 및 정치전문가/언론인 유튜브를 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 즉, 현재의 유튜브 선거운동의 경우 여성 유권자나 60대 이상 유권자에게는 충분히 도달하고 있지 못하다고 볼 수 있다.

여섯째, 무당파 유권자들의 경우 당파 유권자와 비교하여 상대적으로 낮은 비율의 유튜브 시청경험을 보인다. 주목할 만한 것은 그럼에도 무당파 유권자의 34.97%가 대선에서는 정치인/정당 유튜브를 시청하였다는 점이다. 이 수치는 지방선거에서는 크게 하락하였는데, 대통령 선거에서는 무당파 유권자들까지도 끝까지 선거에 관심을 갖고 자신의 투표권을 행사하고자 각 후보자들에 대한 정보를 획득하였지만, 지방선거에서 대다수의 무당파들은 아예 선거에 관심을 두지 않고 투표에도 참여하지 않은 것으로 확인된다.

일곱째, 정치인/정당과의 접촉 경험에서의 집단 간 불평등이 확인되었다. 여성, 20대 유권자들은 대선과 지방선거 모두에서 남성과 기타 연령대 집단에 비해 낮은 접촉비율을 보였다. 거주지역의 경우 대선에서는 읍면지역이 가장 낮은 접촉비율을 보였으나, 지선에서는 읍면지역 거주자들이 도시지역 거주자들에 비해 더 많이 후보자/정당들과 접촉한 것으로 확인되었다.

여덟째, 그것이 유튜브를 통한 것이든, 대면/문자/전화 등을 통한 직접적인 유권자와의 접촉이든, 아니면 거리에서의 선거운동 홍보물이든 모든 선거운동은 유권자의 정치 지식 상승에 기여하고 있는 것으로 확인되었다. 현재의 선거운동이 유권자들의 정치효능감을 키우거나 투표율을 향상시키는 효과는 없지만, 유권자들로 하여금 정당/후보자들에 대해 더 많은 것을 알게 하는 정보 전달의 기능을 충실히 수행하고 있는 것으로 확인되었다.

2022년의 양대선거는 그 어느 때보다 새로운 유형의 선거운동들을 경험할 수 있는 자리였고, 그만큼 많은 가능성과 과제를 모두 안겨준 선거였다. AI를 활용한 선거운동은 분명 새롭게 신선한 시도였지만, 관련 규정이 제도화되지 않은 상태에서 지방선거에서는 대통령의 선거개입이라는 부정선거 논란이 일어나기도 하였다. 이번 양대선거의 경우 AI 기술이 모두 본인을 홍보하기 위한 아바타의 형태로 활용되었지만, 해외에서는 AI 기술이 상대방을 깎아내릴 목적으로 가짜영상을 만드는데 활용될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 즉, 반대쪽 후보자가 절대로 하지 않을 말들을 마치 한 것처럼 조작하여 온라인 상에 유포할 가능성이 있는 것이다. 새로운 디지털 기술의 도입도 좋지만, 선거운동을 평가하는 데 있어서 가장 중요한 점은 대표자와 유권자들 간의 민주주의적 소통이다. 정당과 후보자들은 앞으로의 선거에 있어서도 이와 같은 선거운동의 본질을 잊지 않고 더 많은 유권자들과 소통하는 데 힘써야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고선규·이재훈. 2020. “딥 페이크와 선거 시큐리티.” 『분쟁해결연구』 18권 1호, 99-127.
- 고은영(2020). “[기획] 숏폼(Short-form), Z세대의 문화로 자리 잡다.” 『소비라이프』 2020/09/01.  
<http://www.sobilife.com/news/articleView.html?idxno=27733> (검색일: 2022년 6월 16일).
- 고흥석. 2017. “디지털 격차와 삶의 대한 만족도에 관한 연구: 세대별, 사회경제적지위, 도시-농촌 간 비교를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 17권 5호, 633-641.
- 김보미. 2022. “연령별 디지털 격차, ‘정보 이해’ ‘보안’ 분야에서 가장 커...서울 시민 첫 역량 조사.”  
<https://www.khan.co.kr/local/Seoul/article/202205161115021> (검색일: 2022년 8월 10일).
- 김성현. 2021. “구독자 100만명 이상 韓 유튜브 채널, 500개 넘어.” 『ZDNet Korea』 2021/09/15.  
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20210915143702> (검색일: 2022년 6월 7일).
- 김용철·윤성이. 2005. 『전자민주주의: 새로운 정치패러다임의 모색』. 서울: 오름.
- 김혜진(2022). “코로나19가 바꾼 선거운동...‘SNS는 기본, 비대면·AI까지’ 디지털 전환.” 『경기신문』 2022/02/20. <https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=689753> (검색일: 2022년 6월 3일).
- 나영필. 2004. “[2004 美대선] 딤 몰락 닷컴거품과 비슷.” 『매일경제』 2004/02/17.  
<https://mk.co.kr/news/world/view/2004/02/48863/> (검색일: 2022년 6월 2일).
- 박세미·황하성. 2016. “정치인들의 선거 캠페인 수단으로서의 SNS 활용: 2015년 4·29 재·보궐 선거를 중심으로.” 『인터넷정보학회논문지』 17권 2호, 87-95.
- 박창문·조재욱. 2010. “6.2 지방선거와 정치공급자의 인터넷 선거운동: 홈페이지와 SNS의 활용을 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』 제23집 2호, 153-181.
- \_\_\_\_\_. 2013. “SNS의 정치적 동원기능에 관한 비판적 고찰: 18대 대선에서 트위터를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제12권 제2호, 187-220.
- 서유덕. 2022. “2월 국내 SNS 사용자 수 1위 밴드, 2위 인스타그램.” 『정보통신신문』 2022/04/12.  
<https://www.koit.co.kr/news/articleView.html?idxno=95728> (검색일: 2022년 6월 7일).
- 신한카드 빅데이터연구소. 2022. “디지털 소비, 연령과 지역에 따라 다를까?”  
<https://www.shinhancardblog.com/1139> (검색일: 2022년 8월 10일).
- 심우삼·오연서. 2022. “‘이재명 플러스 앱’ ‘윤석열 공약위키’...선거운동도 비대면 대세.” 『한겨레』 2022/01/03. [https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1025847.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1025847.html) (검색일: 2022년 6월 3일).
- 윤성이. 2003. “16대 대통령선거와 인터넷의 영향력.” 『한국정치학회보』 37집 3호, 71-87.
- \_\_\_\_\_. 2007. “17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계.” 『한국정치학회보』 42집 2호, 203-230.
- 이서영·권상집 2019. “트위터 메시지 분석을 통한 선거 결과 예측 고찰: 18대 대선을 중심으로.” 『한

- 국콘텐츠학회논문지』 19권 4호, 174-186.
- 이소영. 2012. “4.11 총선과 소셜 네트워크 정치캠페인: 총선 후보자의 트위터 선거캠페인을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제22집 3호, 287-312.
- 이재묵·박영득. 2016. “20대 총선과 미디어 효과 그리고 유권자의 여론조사에 대한 인식.” 『21세기정치학회보』 제26집 3호, 1-32.
- 임정훈·이혁준·이지훈. 2020. “장·노년층의 디지털 정보격차 영향요인: 베이비붐 세대와 노인 세대의 비교를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 20권 9호, 475-485.
- 장덕진. 2011. “4.27 재보선을 통해 본 소셜선거의 특징과 전략.” 『SNS정치, 두려워 할 것인가? : 4.27재보선과 소셜네트워크의 역할을 중심으로』 국회의원연구단체 소셜미디어포럼.
- 장우영·김석주. 2014. “트위터 선거캠페인과 정치동원: 2011년 서울시장 재보궐선거 사례를 중심으로.” 『한국지역정보학회지』 제17권 1호, 93-123.
- 정병호·주형근. 2022. “디지털 정보 서비스와 지능정보사회에서의 세대별 디지털 격차 연구.” 『e-비즈니스연구』 20권 1호, 3-19.
- 최인화. 2020. “온라인 선거운동 규제에 대한 연구.” 『유럽헌법연구』 제34호, 209-242..
- Erikson, R. S., & Wlezien, C. 2012. *The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and do not) Matter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fernandez-Navia, Tania, Eduardo Polo-Murobd & David Tercero-Lucasc. 2021. “Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour.” *European Journal of Political Economy*, 69, 1-21.
- Gerber, A. S., & Green, D. P. 2000. “The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: A field experiment.” *American Political Science Review*, 94(3), 653-663.
- Gibson, Rachel K., Michael Margolis, David Resnick & Stephen J. Ward. 2003. “Election Campaigning on the WWW in the USA and UK: A Comparative Analysis.” *Party Politics*, 9(1), 47-75.
- IDEA. 2021. “Elections and COVID-19: How election campaigns took place in 2020.” 2021/02/02. <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> (검색일: 2022년 6월 3일).
- \_\_\_\_\_. 2022. “Global overview of COVID-19: Impact on elections.” 2022/06/15. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-i-mpact-elections> (검색일: 2022년 5월 31일).
- Karp, J. A., & Banducci, S. A. 2008. “Political efficacy and participation in twenty-seven democracies: How electoral systems shape political behaviour.” *British Journal of Political Science*, 38(2), 311-334.
- Loges, W. E., & Jung, J. Y. 2001. “Exploring the digital divide: Internet connectedness and



- age.” *Communication Research*, 28(4), 536-562.
- Niemi, R. G., Craig, S. C., & Mattei, F. 1991. “Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study.” *American Political Science Review*, 85(4), 1407-1413.
- Noury, Abdul, Abel François, Olivier Gergaud & Alexandre Garel. 2021. “How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections.” *PLoS ONE*, 16(2).
- Petrova, Maria, Ananya Sen, and Pinar Yildirim. 2020. “Social Media and Political Contributions: The Impact of New Technology on Political Competition.” *Management Science*, 67(5), 2997-3021.
- Ramsetty, A., & Adams, C. 2020. “Impact of the digital divide in the age of COVID-19.” *Journal of the American Medical Informatics Association*, 27(7), 1147-1148.
- Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. 1993. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York: Macmillan Publishing Co.
- Smith, J. 2010. “Latest data on US Facebook age and gender demographics.” <http://www.insidefacebook.com/2008/09/18/latest-data-on-us-facebook-age-and-gender-demographics>
- Stromer-Galley, Jennifer. 2016. *Presidential Campaigning in the Internet Age*. New York: Oxford University Press.
- Walker, D. M., Hefner, J. L., Fareed, N., Huerta, T. R., & McAlearney, A. S. 2020. “Exploring the digital divide: age and race disparities in use of an inpatient portal.” *Telemedicine and e-Health*, 26(5), 603-613.



# 16

## 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안

정수현(강원대학교)·정영우(인천대학교)



## 요약문

본 연구는 선거에서 일명 선거운동원이라고 불리는 선거사무원의 법적 수당의 한도액을 인상해야 한다는 정치권과 여론의 목소리를 반영하여 시작되었다. 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙에서 규정한 3만원이라는 수당 금액은 이 규칙이 제정된 1994년 이래로 2022년 4월까지 수정되지 않고 존속하였다. 28년 동안 물가상승률 및 최저임금에 훨씬 못 미치는 수준의 일당으로 정당들은 선거사무원을 모집해야 했다. 그 결과 정당들은 선거유세를 위해 필요한 인력 확보에 만성적인 어려움을 호소하였다. 본 연구는 선거사무원 수당을 둘러싼 법, 제도상의 어려움을 분석하고 정당정치 현실과 중앙선거관리위원회, 그리고 국회의 입법에 연관된 조직적인 현실을 종합적으로 고려하여 대안을 모색하기 위해 시작되었다.

20대 대통령 선거가 끝난 얼마 뒤 2022년 4월 공직선거법은 개정되어 3만원이었던 선거사무원 수당이 6만으로 인상되었다. 하지만 이 인상분은 애석하게도 2022년 기준 노동시장의 최저시급 수준에 못 미치는 것이었기 때문에 문제가 완전히 해결된 것이라고 볼 수 없다. 더군다나 선거사무원 수당을 현실화하기 위해서는 앞으로도 지난한 법제화의 시간을 인내해야 한다는 사실 역시 2022년 4월 공직선거법 개정이 있기까지 28년이 소요되었다는 점을 통해 환기되었다.

이러한 변화에 대응하여 본 연구는 그 목적을 선거사무원 수당의 인상을 위한 법 검토, 시행령에서 수당을 결정하는 문제, 그리고 관련된 선거활동 분석에서 수정하여야 했다. 즉 본 연구는 이전의 문제의식에 더해 선거비용제한액을 설정하고 이를 통해 선거공영제를 실시하는 한국의 선거비용 관련 법제도 일반에 대한 거시적인 분석과 평가로 그 목적을 수정하였다. 이 과정에서 선거공영제의 취지를 공유하는 다른 국가의 사례를 참조하였고 이에 비추어 한국의 선거공영제가 갖는 특징들을 정리하였다. 본 연구를 통해 확인한 사실은 다음과 같다.

첫째, 2022년 4월 공직선거법 개정으로 선거사무원 수당이 6만원으로 인상되었지만 이는 하루 근무 8시간을 기준으로 설정된 최저임금보다 적은 액수이며 선거기간 동안 하루 평균 8시간 이상의 노동을 하는 선거사무원의 근무여건과 노동 강도를 고려한다면 더더욱 적은 액수이다. 차후 선거에서도 각 정당들은 선거사무원을 모집하는데 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

둘째, 선거사무원 수당이 현실을 반영하지 못하는 문제는 어떤 활동이 선거비용에 속하는지를 엄격하게 제한함으로써 선거의 공정성을 높이려는 「공직선거법」의 규제중심의 접근이 낡은 문제이기도 하다. 부정선거를 경험한 정치권이 역사적으로 규제중심의 선거비용제도를 만들었다는 점을 인지하더라도 「공직선거법」의 규제중심의 접근은 결국 국고보조금을 포함한 다른 정치자금에서 선거에 필요한 비용을 충당하도록 유도하는 의도하지 않은 효과를 생산한다. 이는 선거공영제의 취지를 크게 훼손할 잠재적인 위험성을 안고 있다. 국고보조금이 국회 의석수에 따라 차등 지급되기 때문이다.

셋째, 지방자치단체가 지방자치단체 의회 의원 및 지방자치단체장의 선거에서 선거비용을 부담해야 하기 때문에 선거비용의 보전의 의무는 재정자립도가 낮은 지방자치단체에는 큰 재정적인 부담을 주고 있다.

넷째, 전국동시지방선거에서 선거별 선거비용 지출률의 추이를 살펴보면 선거비용제한액을 산정하는 방식이 현실을 반영하지 못하고 필요 이상으로 높게 책정되었다는 의문을 품을 수 있다. 구시군장, 지역구 시도의원, 교육감 선거의 경우 대체로 제한액 대비 지출률이 70% 이상이지만 시도지사, 지역구 구시군의원 비례대표 구시군의원의 경우에는 제한액 대비 지출률이 50%에도 미치지 않는다.

이에 대해서 본 연구는 다음과 같은 정책 제안을 제시한다. 첫째, 중앙선거관리위원회의 대표, 기획재정부를 포함한 정부 관련 부처의 대표, 그리고 민간 전문가의 참여로 구성될 상설 기구의 창설이 필요하다. 이 기구는 예산안을 결정하는 과정에서 기획재정부의 비대칭적인 권한을 견제하고 국가 경제의 거시적 변화 및 노동시장을 고려하여 선거사무원 수당에 대한 중앙선거관리위원회의 제안을 공정하게 심사, 평가, 확정할 수 있는 권한을 지녀야 한다. 이 위원회를 통해 법제화가 아닌 시행령을 통해서도 선거사무원의 수당을 결정하는 거버넌스를 구축할 수 있다.

둘째, 「공직선거법」 제121조 제1항에 명시한 선거별 선거비용제한액 산출기준을 현실에 맞게 개정하기 위해 산출 기준의 역사, 원리 등을 논의하고 현실성 있는 대안을 도출할 전문가 토론회 및 산출 기준 변경을 위한 공청회를 기획해야 한다.

셋째, 선거사무원의 수당을 포함한 선거비용에 관련된 문제는 현행 「정치자금법」 내의 선거보조금 제도와 연계해서 해결하려는 노력이 필요하다. 선거보조금으로 지급된 금액이 선거 활동에 지출되지 않고 정당들의 금고에 쌓여있을 경우, 선거비용의 보전대상이 되는 금액이 현실을 반영하지 못하고 적다는 주장은 국민들에게 설득력 있게 들리지 않을 것이다. 선거보조금에 한해서 선거에 관련된 활동 이외의 지출을 엄격하게 제한하는 동시에 미지출된 선거보조금을 국고로 다시 회수하는 것을 골자로 하는 개정안이 진지하게 모색되어야 할 때이다.

# 16

## 선거사무원 수당 및 선거비용제한액 현실화 방안

### I 서론

#### 1. 연구배경과 필요성

지난 몇 년간 선거가 있을 때마다 일명 선거운동원이라고 불리는 선거사무원의 법적 지급 한도액을 인상해야 한다는 정치권과 언론의 목소리가 높았다(김정원 2019; 송승민 2022). 선거사무원은 후보자 혹은 예비후보자의 선거운동을 보조하거나 길거리에서 유세활동을 하기 고용된 사람으로서 이들의 수당은 「공직선거법」에 근거하여 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙에서 규정한 금액 한도 내에서만 지불될 수 있다. 문제는 이 규칙이 1994년 제정된 후 2022년 4월 이전까지 전혀 변경되지 않고 선거사무원의 수당은 3만원 이내로 동결시키고 있었다는 것이다. 이는 28년 동안의 물가상승률을 전혀 반영하지 않은 것으로서 선거사무원 수당이 법률로 규정하는 최저임금보다 낮다는 비판을 받을 수밖에 없었다(김정원 2019; 윤성효 2020; 송승민 2022).

이러한 문제를 해결하기 위해서 정치권은 오랫동안 선거사무원의 수당 인상을 위한 개정 법률안을 발의해왔고 마침내 2022년 4월 15일에 선거사무원의 수당을 3만원에서 6만원으로 인상하는 내용이 포함된 공직선거법 개정안이 국회 본회의를 통과하였다(김규남 2022). 28년 만에 선거사무원 수당이 두 배로 인상된 것이다. 그럼에도 불구하고 선거사무원 수당이 인상된 후 처음으로 치른 제8회 전국동시지방선거에서 여전히 많은 후보자들은 노동 강도와 시간에 비해 수당이 낮기 때문에 선거사무원의 고용이 어렵다는 불만을 토로한다. 선거사무원은 이른 아침부터 저녁 늦게까지 길거리 유세를 하는 경우가 많으므로 많은 사람들이 선거사무원보다 일당이 더 높거나 업무가 더욱 수월한 공공일자리나 다른 단기 고용직을 선호한다는 것이다(심규석 2022; 권혁조 2022).

2022년 4월 공직선거법 개정을 통해 인상된 선거사무원 수당이 2022년 노동시장의 임금 수준을 만족시킨다고 할지라도 문제는 여전히 남아있다. 선거사무원의 수당을 법으로 정해놓는 것은 선거자금을 둘러싼 잡음을 줄이고 선거 관리 과정에서의 불확실성을 줄였다는 장점이 있지만 변화하는 시장의 상황을 유연하게 반영하기 어렵다는 단점

이 있다. 법 제정 과정은 시간이 많이 걸리고 이해당사자들에게 의해 얼마든지 그 과정이 지연될 수 있기 때문이다. 선거사무원 수당에 대해서 1994년 제정된 「공직선거법」에 근거하여 정해진 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙에 의해 명시된 3만원이라는 수당이 다시 법 개정을 통해서 인상되기까지 28년이 걸렸다는 점을 앞서 지적하였다. 문제는 6만원으로 인상된 수당이 2022년 한국 노동시장의 임금수준을 고려해본다면 충분하지 않은데 이것이 다시 수정되기 위해서는 28년에 버금가는 시간이 소요될 것이라는 점이다. 결국 피해는 1차적으로 선거사무원을 모집하는 데 큰 어려움을 겪을 정당의 선거운동본부로 돌아가고 궁극적으로는 각 선거에서 후보자들의 공약을 접하고 그 중에서 자신의 선호에 맞는 후보를 선택해야 할 국민들에게 돌아갈 것이다. 정리하면, 법제화를 통해서 선거사무원의 수당을 정해놓는 접근은 근본적인 문제를 가지고 있다고 할 수 있다.

하지만 선거사무원 수당의 현실화를 위해 이전과 같이 규칙을 통해 행정부 차원에서 조정할 수 있게 만들어야 한다는 주장 역시 문제가 있다. 그동안 선거사무원의 수당을 현실화하기 위한 관련 부처들의 노력들이 현실화될 수 없는 구조적인 이유는 국가재정의 건전성 유지를 우선시하는 기획재정부 (2022년 현재 국가행정조직도 기준)의 게이트키퍼로서의 역할이 크게 작용했기 때문이다. 공직선거관리규칙에 따라 중앙선거관리위원회는 최저시급, 물가인상률을 고려하여 선거사무원의 수당의 인상을 제안하였지만, 기획재정부는 그러한 제안에 대한 반대 의견을 제시했다. 선거사무원의 수당의 인상은 선거비용제한액의 인상 없이는 선거운동에 제약에 생기기 때문에 선거비용제한액의 인상을 고려할 수밖에 없으며 이는 선거비용 보전액의 증가를 필연적으로 수반하기 때문에 기획재정부는 선거사무원 수당의 인상을 허용하지 않은 것이다. 이것이 규칙으로 선거사무원의 수당을 정하도록 하는 경우 일어날 수 있는 가장 핵심적인 문제라고 할 수 있다. 법제화를 통한 선거사무원 수당 인상은 28년 혹은 이와 비슷한 주기로 가능할 수 있지만, 규칙을 통한 선거사무원 수당 인상은 조직과 제도적인 논리 속에서는 거의 불가능할 수 있다. 따라서 선거사무원 수당과 관련해 중앙선거관리위원회 측은 불가피하게 법의 조문 안에 선거사무원의 수당을 정해놓는 차선책을 선호할 가능성이 크다.

이러한 맥락에서 선거사무원의 수당을 현실화하기 위해 어떠한 접근이 더욱 현실성이 있을 것이냐에 대한 문제는 보다 이론적인 차원에서 논의되어야 한다. 그리고 규칙이나 법제화의 해결책 이외의 제3의 해결책도 고민되어야 할 것이다. 가령 선거사무원 수당을 포함한 선거비용제한액을 현실화하고 이를 국가의 거시경제 상의 변화에 따라 유연하게 조정하는 방안에 대해서 행정부의 핵심 부처의 직접적인 영향력에서 벗어난 위원회를 구성하여 심사하고 조정할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이, 중앙선거관리위원회는 그 조직적인 기초는 행정부와 관련이 없는 독립적인 헌법기관이지만 선거사무



원의 수당을 정하는 일은 반드시 행정부의 예산안을 총괄하는 부처와 논의해야 하는 사항이다. 이 과정에서 중앙선거관리위원회와 행정부의 중앙부처가 선거에 드는 비용을 법의 조문 밖에서 협상해야 한다면 재정건전성, 혹은 균형재정을 실현하는 방향으로 정책 선호가 정해져 있는 기획재정부의 강력한 게이트 키퍼 역할에 중앙선거관리위원회의 정책 제안안이 큰 영향을 받을 것이다. 이러한 제도와 조직상의 한계를 극복하기 위해서 중앙선거관리위원회와 행정부의 기획재정부(혹은 이에 준하는 부처) 사이를 중재할 새로운 형태의 의사결정 기구의 창설을 모색해야 한다.

한편, 지금까지 논의한 선거사무원 수당에 대한 불만은 결국 선거비용제한액에 관한 논란과 연결된다. 공직선거법 제119조에 따르면 선거비용이란 “당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 정당 또는 후보자가 부담하는 비용”을 의미한다. 올해 지방선거에서 중앙선거관리위원회(이하 선관위)는 선거비용제한액을 산정하면서 소비자물가변동률을 5.1%로 적용했다(안경환 2022). 이러한 조치는 「공직선거법」 121조에 의거해서 2018년 실시된 제7회 전국동시지방선거 이후 이번 지방선거에 대한 공고일이 속하는 달의 2달 전까지의 전국소비자물가변동률을 반영한 결과이다. 그러나 몇몇 후보자들은 선관위가 규정한 선거비용제한액 상승 비율이 후보자들이 체감하는 물가상승률에 미치지 못한다고 주장하였다(안경환 2022).

선거비용제한액에 대한 선관위와 후보자들의 견해 차이는 선관위의 선거비용제한액이 실질 물가상승률을 반영하지 못했기 때문에 발생했을 수도 있지만 「공직선거법」에 의해서 선거비용제한액이 물가상승률뿐만 아니라 지역 선거구의 인구수를 반영하고 있는 것이 원인일 수도 있다. 다른 지역에 비해 인구 유입이 적거나 인구가 감소한 지역은 선거비용제한액이 상대적으로 낮기 때문이다. 올해 지방선거에서 경기도 기초단체장 선거에 출마한 후보자들에 대한 선거비용제한액 상승률은 지역별로 8.6-15.3%로 편차가 컸으며 지방의원 후보의 경우 선거구가 나누어지면서 선거비용제한액이 3.5-7.1% 줄기도 했다(안경환 2022).

이러한 선거사무원 수당과 선거비용제한액을 둘러싼 논란은 적절한 선거비용에 대한 연구와 검토를 요구한다. 주요 후보들의 선거비용을 국고로 보전하는 우리나라 상황에서 선거비용제한액이 너무 높을 경우 국고의 낭비와 유권자의 정치 불신을 심화시키는 문제를 야기할 수 있다. 또한 선거비용에 대한 규제가 전혀 없다면 후보자의 재산에 따른 선거운동의 불균형을 초래하고 당선 유불리를 결정지을 수 있기 때문에 선거에 출마하는 후보자의 수를 감소시키고 선거의 공정성을 침해할 수 있다(임성학 2011; 강진구 2019; 중앙선거관리위원회 2018; Fourinaies 2021; Avis et al. 2017). 반면에 선

거비용제한액이 너무 낮거나 선거비용에 대한 규제가 너무 엄격하다면 후보자가 자신의 공약을 전달할 수 있는 수단과 유권자가 후보자에 대한 정보를 얻을 기회를 제한한다는 문제가 발생할 수 있다. 결국 선거비용제한액은 선거의 공정성을 가능한 해치지 않으면서 선거운동의 자유를 최대한 보장하는 방향으로 수정되어야 한다.

또한, 본 보고서의 주요 쟁점에서는 벗어나 있지만 선거보조금 제도가 갖는 문제점에 대해서도 고민해볼 필요가 있다. 앞서 선거비용을 보전받는 과정에서 선거사무원의 수당이 비현실적으로 낮게 법제화된 문제, 그리고 선거비용제한액을 산정하는 방식이 현실을 반영하지 못하는 문제 등을 지적하였다. 이와는 별개로 정치자금법 27조에 따라 주요 정당은 경상보조금과 선거보조금을 국민의 세금에서 수령해 왔다. 예를 들어, 2022년 3월에 치러진 제20대 대통령 선거를 앞두고 선거보조금으로 더불어민주당은 약 225억원, 국민의힘은 약 194억원을 수령했고 2022년 1분기 경상보조금으로 더불어민주당은 약 55억, 국민의힘은 48억을 수령했다.<sup>1)</sup> 그래서 20대 대통령선거를 앞두고 더불어민주당은 약 280억원, 국민의힘은 약 242억원을 국고에서 지원받는 것이다. 이들 금액은 대통령 선거를 치르고 각 정당이 정산해서 수령하는 선거비용보전액과는 별도로 수령한 금액이다.

상당한 금액의 국고를 정당들에게 지원하는 선거보조금 제도가 갖는 문제는 정당들이 이렇게 지원받은 금액을 반드시 선거를 위해 사용할 필요가 없다는 점에 있다. 실제로 양 정당은 경상보조금과 선거보조금을 이용하여 정당의 당사로 쓸 건물을 매입하는데 발생한 부채를 줄이는 데 사용하거나 선거 이후 당직자들에게 보너스를 지급하는데 사용하였다는 사실이 최근 언론사를 통해 보도되었다.<sup>2)</sup> 만약 이렇게 주요 정당이 선거 이전에 보조금과 경상보조금을 수령하고 이 지원금액 일부를 선거를 위해 지출하지 않고 다른 목적으로 전용하면서 현행 선거 보전액의 산정 기준에서 선거사무원에 책정된 수당이 낮아 인력을 구하기 어렵다는 문제를 제기하는 것은 그 주장의 타당성을 크게 훼손하는 결과를 낳을 것이다. 따라서 선거사무원의 수당을 현실화하고 선거비용제한액을 둘러싼 논란을 해소하기 위해서는 불가피하게 선거보조금 제도와 이와 연관된 정치자금법 27조에 대해서도 검토해보아야 할 것이다. 다만, 정치자금법까지 다루는 것은 본 보고서의 범위를 넘어서기 때문에 대통령 선거를 중심으로 정치자금법에 따라 지급된 금액을 정리한 부분, 그리고 소결 부분에서 본 보고서의 주제와 연관된 범위 안에서만 관련 주제를 재론하기로 한다.

1) 중앙선관위 보도자료. “중앙선관위, 제20대 대선 선거보조금 465억여 원 지급,” 2022년 2월 16일.

2) 김경필, “與野가 챙긴 ‘공돈’ 867억… 선거비 이중으로 지원 받았다,” 조선일보, 2022년 8월 3일.

## 2. 이론적 논의와 선행연구

미국에서 선거비용과 정치자금과 관련해서 가장 많이 논의되는 내용 중의 하나는 1976년 연방대법원의 버클리 대 발데오(*Buckley v. Valeo*)에 대한 판결이다. 1974년 개정된 1971년 연방선거자금법(Federal Election Campaign Act of 1971)에 대한 소송에서 연방대법원은 일부 조항에 대해서는 합헌 판결을, 일부 조항에서는 위헌 판결을 내린다. 합헌으로 결정된 조항들은 1) 연방 선출직에 출마한 후보자의 대한 기부금에 대한 제한, 2) 선거자금에 대한 공개와 문서보존, 3) 대통령 선거 출마 후보자에 대한 국고보조금 등이었으며 위헌으로 판결된 조항은 1) 선거공영제를 수락한 대통령 후보자를 제외한 후보자와 정치활동위원회에 대한 선거지출에 대한 제한, 2) 독립적인 지출에 대한 1,000달러 제한, 3) 후보자가 자신의 개인 자금으로 지출한 선거비용에 대한 제한 등<sup>3)</sup>이었다. 간단히 정리하면, 연방선거관리위원회(Federal Election Commission)가 연방선거에 출마한 후보자에 대한 기부는 규제할 수 있지만, 국고보조금을 받지 않는 후보자의 선거비용은 규제할 수 없다는 것이다.

연방대법원이 선거 기부금 규제 조항에 대한 합헌 판결을 내린 이유는 이러한 규제가 정치적 표현을 제한할 수 있지만 기부금으로 인해 발생할 수 있는 선거과정의 공정성(integrity)에 대한 훼손을 방지하기 위한 불가피한 조치라는 것이었다. 개인이나 단체가 거대한 선거자금을 통해 후보자에게 부적절한 영향력을 발휘할 수 있기 때문이다. 반면에 연방대법원은 선거비용에 대한 규제는 정치적 표현에 중대한 제한을 가하므로 수정조항 제1조를 위반한다고 판결한다(Brubaker 1998). 판결문에 따르면 선거비용은 후보자에 대한 지지자의 수와 지지도에 의해 필연적으로 달라질 수밖에 없으며, 선거비용에 대한 규제는 유권자들이 정치적 토론에 참여하는 권리를 제한하고 새롭게 선거에 출마한 후보자들이 인지도를 높이고 정치적 견해를 밝히는데 있어서 불리하게 작용할 것이라고 연방대법원은 판단했다<sup>4)</sup>.

하지만 많은 정치학자들은 경험적 연구를 통해 연방대법원의 선거비용에 대한 위헌 판결이 잘못되었다고 주장한다(Malhorta 2008; Fourinaises 2021; 임성학 2010). 대표적으로 1885년부터 2019년까지 영국의 하원의원 선거에서의 선거비용의 영향을 분석한 푸어내이즈(Alexander Fourinaises)의 연구에 따르면 선거비용제한액이 높아질수록 후보자들의 선거운동비용이 증가하며 이로 인해 많은 후보자들이 선거운동에 부담을 느끼면서 선거에 출마하는 후보자의 수가 줄어들고 선거는 덜 경쟁적이 된다. 그러므로 과도한 선거비용은 유능한 후보들이 선거에 출마할 수 없는 진입장벽을 만들고 결과적

3) <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/buckley-v-valeo/> (검색일: 2022년 6월 25일).

4) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/> (검색일: 2022년 6월 25일).

으로 재정적 이득을 가지는 현직자가 선거에서 더욱 유리하게 만든다(Fourinaies 2021; 임성학 2010). 다시 말해서, 미합중국 연방대법원의 판결과는 달리 선거비용의 규제 철폐는 신진 후보자들의 경쟁력을 강화시키는 것이 아니라 약화시킨다는 것이다.

### 3. 연구방법

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 선거사무원 수당과 선거비용제한액의 실태를 조사하고 선거비용제한액과 선거비용의 적절성을 평가하고자 한다. 이를 위해서 연구진은 다음과 같은 방식으로 연구를 수행할 것이다. 첫째, 2000년 이후 2022년까지 실시된 대통령선거와 전국동시지방선거에서 법률로 설정된 선거비용제한액이 얼마나 현실적이지 살펴보고 선거비용 보전에 있어서 어떤 문제점이 있는지 조사할 것이다. 둘째, 분석 기간 동안 선거사무원 수당을 최저임금의 변화와 비교하고 선거사무원의 수당과 선거비용제한액이 연간 물가상승률에 상응하고 있는지를 검토할 것이다. 셋째, 미국 등 해외 주요 국가들의 선거비용 규정 및 지출 현황을 조사하여 이를 우리나라 선거비용 규정과 선거비용제한액과 비교 분석할 것이다. 마지막으로 이러한 분석들을 통해 우리나라에서 선거비용 규제의 문제점을 파악하고 향후 「공직선거법」의 개정방향을 제시할 것이다.

## II 우리나라 선거비용 규제 제도와 국가별 선거비용 제한

### 1. 우리나라 선거비용 규제 제도

우리나라 선거비용은 정치자금 제도의 역사적 변천과 함께 이해해야 한다. 현재 「정치자금법」은 소위 ‘오세훈 법’으로 불리는 2004년 3월에 개정된 「정치자금에관한법률」에 기반을 두고 있다(강신구 2019). 원래 「정치자금에관한법률」은 정치자금제도를 정부의 자의성이 아닌 법률로서 확립한다는 목적으로 도입되었지만 내용적인 측면에서 정치자금 조달의 편의성을 강조하였다(김영래 1994; 엄기홍 2012). 그러나 2002년 제16대 대통령 선거 때 일명 ‘차떼기 사건’으로 알려진 한나라당의 불법정치자금 수수가 알려지면서 정경유착과 정치부패를 근절해한다는 국민들의 요구와 사회적 압력이 높아졌다. 이에 따라 국회는 소액 후원금을 활성화하고 정치자금의 조달과 수입, 지출 과정을 투명화하기 위해 2004년 3월에 당시 오세훈 국회의원이 주도한 「정치자금에관한법률」에 관한 개정안을 승인한다(강신구 2019). 2004년 「정치자금에관한법률」 개정 이후 국회는

2005년에 법률 명칭을 「정치자금법」으로 변경하고 수차례 「정치자금법」의 세부 내용을 개정했지만, 정치자금 제도는 대체적으로 정치자금의 수입과 지출을 엄격히 규제하는 기초를 그대로 유지하고 있다.

이러한 역사적 배경에서 「공직선거법」은 후보자의 선거비용을 공적자금으로 보전하는 대신 그 액수와 사용 용도를 제한하고 있다. 「공직선거법」 제119조는 선거비용을 “당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자 ... 가 부담하는 비용”이라고 정의한다. 이는 「정치자금법」 제3조에서 규정하는 정치자금<sup>5)</sup>의 일부에 해당하는 비용이며 중앙선거위원회의 『선거비용 보전 안내서』와 「공직선거법」 제120조는 적법한 선거비용에 해당하는 비용과 선거비용에 해당하지 않는 비용을 <표 1>과 같이 구분하고 있다.

<표 1> 선거비용에 해당하는 비용과 선거비용으로 해당되지 않는 비용

선거비용에 해당하는 비용	선거비용으로 해당되지 않는 비용
○ 선거사무소(예비후보자의 선거사무소 포함)나 선거연락소에 설치·게시하는 간판·현판 또는 현수막의 제작 및 설치·철거에 소요되는 비용	○ 선거권자의 추천을 받는데 소요된 비용 등 선거운동을 위한 준비행위에 소요되는 비용
○ 선거사무장 등 선거사무관계자에게 지급한 수당·실비	○ 정당의 후보자선출대회비용 기타 선거와 관련한 정당활동에 소요되는 정당비용
○ 선거벽보·선거공보·선거공약서·후보자 사진의 작성비용	○ 선거에 관하여 국가·지방자치단체 또는 선거관리위원회에 납부하거나 지급하는 기탁금과 모든 납부금 및 수수료
○ 거리게시용 현수막의 제작 및 설치·철거에 소요되는 비용	○ 선거사무소와 선거연락소의 전화료·전기료 및 수도료 기타의 유지비로서 선거기간전부터 정당 또는 후보자가 지출하여 온 경비
○ 어깨띠, 표찰·수기 등 선거운동용 소품 등의 구입·제작 등 비용	○ 선거사무소와 선거연락소의 설치 및 유지비용
○ 신문·방송·인터넷광고 및 방송연설에 소요되는 비용	○ 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원 및 대담·토론자가 승용하는 자동차[제91조(擴聲裝置와 自動車 등의 사용제한)제4항의 규정에 의한 자동차와 선박을 포함한다]의 운영비용
○ 공개장소에서의 연설·대담에 소요되는 비용	○ 제삼자가 정당·후보자·선거사무장·선거연락소장 또는 회계책임자와 통모함이 없이 특정 후보자의 선거운동을 위하여 지출한 전신료 등의 비용
○ 선거운동을 위한 전화의 설치비 및 통화료	○ 제112조제2항에 따라 기부행위로 보지 아니하는 행위에 소요되는 비용. 다만, 같은 항 제1호마목(정당의 사무소를 방문하는 사람에게 제
○ 선거운동용 명함(접자형 포함) 제작 비용	
○ 전자우편, 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동에 소요되는 비용	
○ 예비후보자의 선거운동에 소요된 비용	
○ 그 밖에 「공직선거법」에 위반되지 않는 선거운동을 위하여 지출한 비용	

5) 정치자금법 제3조 제1항은 정치자금을 다음과 같이 규정한다. “정치자금”이라 함은 당비, 후원금, 기탁금, 보조금과 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입 그 밖에 정치활동을 위하여 정당(중앙당장준비위원회를 포함한다), 공직선거에 의하여 당선된 자, 공직선거의 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원 그 밖에 정치활동을 하는 자에게 제공되는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건과 그 자의 정치활동에 소요되는 비용을 말한다.

선거비용에 해당하는 비용	선거비용으로 해당되지 않는 비용
	<p>공하는 경우는 제외한다) 및 제2호사목(후보자·예비후보자가 아닌 국회의원이 제공하는 경우는 제외한다)의 행위에 소요되는 비용은 선거비용으로 본다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선거일후에 지출원인이 발생한 잔무정리비용</li> <li>○ 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)가 선거에 관한 여론조사의 실시를 위하여 지출한 비용. 다만, 제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지의 기간 동안 4회를 초과하여 실시하는 선거에 관한 여론조사비용은 선거비용으로 본다.</li> </ul>

출처: 중앙선거관리위원회 (2022) 『제8회 전국동시지방선거 선거비용보전 안내서』, 「공직선거법」 제120조.

위의 표에서 규정된 선거비용은 선거비용제한액의 적용을 받는 대신 정부로부터 선거비용 보전을 받을 수 있다. 그런데 강신구(2019)가 지적한 바와 같이 선거에서 후보자와 정책공약을 알리는데 직접적인 관련은 없지만 선거운동을 하는 데 있어서 필수적인 비용은 선거비용에 포함되어있지 않다. 가령, 선거사무소의 설치와 운영비가 선거비용에서 제외되어 있으며 최근 들어 점점 중요해지는 정당의 예비경선 관련 비용도 선거비용에 포함되지 않는다. 이들은 선거비용외 정치자금으로 분류되기 때문에 정당의 자금후원을 받지 못하는 무소속 후보에게 불리하게 작용할 수밖에 없으며 당내경선을 위한 음성적 정치자금의 조성을 유인하는 요인이 될 수 있다(강신구 2019, 154).

후보자가 선거비용을 보전받을 수 있는 기준은 「공직선거법」 제112조의2에서 규정되어 있다. 대통령, 지역구 국회의원, 지역구 지방의회의원 및 지방자치단체장 선거에서 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 15%이상이면 후보자가 지출한 선거비용의 전액을 받을 수 있으며 후보자의 득표수가 유효투표총수의 10%-15%이면 후보자는 선거비용의 절반을 보전받는다. 비례대표 국회의원 및 비례대표 지방의원 선거에서 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있는 경우에 당해 정당이 지출한 선거비용의 전액이 보전된다.

선거비용의 보전은 대통령선거 및 국회의원 선거에 있어서는 중앙정부가 부담하며, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 지방자치단체가 부담한다. 「공직선거법」에서 지방자치단체가 지방선거의 비용을 보전하게 하는 것은 한 편으로는 지방자치단체의 자치성을 존중하는 조치이겠지만, 우리나라 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 고려할 때 지방자치단체에게 상당한 재정적 부담을 준다(이동기 2012).

선거비용의 보전을 위해서 <표 1>에서처럼 선거비용을 엄격히 정해놓은 배경은 우리나라의 민주주의 역사에서 정치자금과 관련된 선거 부정사건들 속에서 찾을 수 있다.

강신구가 지적했듯이, 우리나라의 정치사에서 정경유착의 문제가 지속했으며 이를 규제하기 위해서 집권 정당의 자의성을 배제하며 법으로 선거비용에 해당하는 엄격하게 규정하고 그 안에서만 선거비용을 보전하려고 한 것이다(강신구 2019, 147-149).<sup>6)</sup> 이러한 원칙 안에서 한국의 정당들은 국가의 규제를 엄격하게 받는 한편 스스로 자율성을 갖고 선거자금을 모금하고 집행할 수 있는 영역은 감소하였다(임성학 2010). 그 결과 선거비용이 많이 들어가는 새로운 선거운동의 영역이 등장했을 때 각 정당들은 이에 대해서 유연하게 대처하기 어려워졌다.

이렇게 규제중심으로 정치자금법과 선거비용에 관한 법을 제정한 것은 의도하지 않은 또 다른 효과를 가져왔다. 선거를 치르기 위해 다른 방식으로 자금을 조달하는 관행을 일상화한 것이다.<sup>7)</sup> 여야를 구성하는 거대 두 정당은 선거비용의 보전액 이외에도 국가로부터 직접 국고보조금을 수령하여 선거를 위해 지출할 수 있으며 이 지원금을 사용하는 과정을 투명하게 공개하는 한 사용 용처에 대해서 큰 제약을 받지 않는다. 이에 따라 정당들은 「공직선거법」에서 엄격하게 규정된 선거비용의 항목에 해당하지 않는 사용처에 대해서 문제제기를 하여 현실의 변화에 맞게 다시 법을 개정하려는 시도를 하기보다 국고보조금의 금액 안에서 필요한 금액을 충당하려는 경향을 갖게 된다.

법으로 정한 선거비용 영역 이외의 선거 활동에 대해서 국고보조금이 사용되는 관행이 고착화되는 것은 결코 민주주의에 이롭지 않은 결과를 가져온다. 「공직선거법」이 선거공영제의 원칙 아래에서 선거비용제한액을 산정하고 법적으로 인정되는 선거비용의 기준을 세워 그 기준 안에서 선거비용보전을 명시한 의도는 경제적인 요소가 민주주의 선거결과를 좌지우지 하는 경우를 최대한 막기 위해서라고 할 수 있다. 하지만 국고보조금을 이용해서 선거를 준비하는데 제약이 거의 없다면, 이러한 의도가 유명무실해지는 결과가 초래될 수 있다. 정당별로 얼마의 국고보조금을 받을 수 있는지에 대해서 법이 규정한 바에 따르면, 국회에서 의석을 많이 차지한 정당은 국고보조금 중 막대한 부분을 할당받게 되는 반면 신생정당이나 군소정당들은 이에 비해 형편없이 적은 금액을 지원받게 되기 때문이다. 글의 서론부에서 지적했듯이, 선거를 치르기 위해 거대 양당이 지원받은 금액 중 일부가 선거 이외의 목적으로 사용된다는 언론의 보도가 제기하는 문제 역시 이와 같은 국고보조금 제도의 허점과 연관되어 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 「정치자금법」 27조에 따라 경상보조금과 선거보조금으로

6) 강신구가 지적했듯이, 이러한 규제의 기초로 현행 정치자금법의 기본적인 골격은 당시 오세훈 국회의원에 의해 제안된 일련의 정치관계법안 개정을 통해 만들어졌다. 이러한 법 개정 흐름은 2002년 16대 대통령선거에서 한나라당 이회창 후보를 지원하기 위해 재벌기업들이 현금을 불법적으로 소형 화물차에 실어 전달한 사건이 드러나는 것을 계기로 시작되었다.

7) 강신구는 19대 대통령 선거에서 선거비용을 분석한 논문에서 선거자금 이외의 정치자금 지출액이 대통령 선거의 당락을 결정하는데 결정적인 영향을 미쳤음을 보여준다(강신구 2019).

구성되어 있는 국고보조금은 국회의 의석수를 기준으로 각 정당에 분배된다는 점을 확인할 수 있다. 국회에서 교섭단체의 자격을 획득한 정당 (20석 이상)이 국가보조금의 50%를 먼저 정당별로 균등하게 나누어 수령하고 국회에서 5석 이상의 의석을 가진 정당은 전체 국가보조금의 5%, 5석 이하거나 의석이 없는 정당은 2%를 지급받는다. 남은 국고보조금에 대해서 다시 그 중 50%는 지급 당시 기준으로 국회 의석수의 비율에 따라 정당에 지급하고 다시 남은 잔여 국고보조금은 이전 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분한다.<sup>8)</sup> 이미 기득권을 가지고 원내에 진출한 정당의 후보는 그렇지 못한 후보에 비해 막대한 자금을 선거활동에 끌어올 수 있는 제도적인 기초를 갖추고 있다고 평가할 수 있는 부분이다. 이러한 현실을 고려할 때「공직선거법」에서 규정한 선거비용제한액을 현실화하고 동 법에서 지정한 선거비용에 해당하는 항목들이 협소하고 시대의 변화를 반영하지 못하는 문제를 지적하고 해결하기 위해서는 불가피하게 정치자금제도의 일부를 어떻게 개정할지 역시 함께 고민되어야 한다는 점을 알 수 있다.

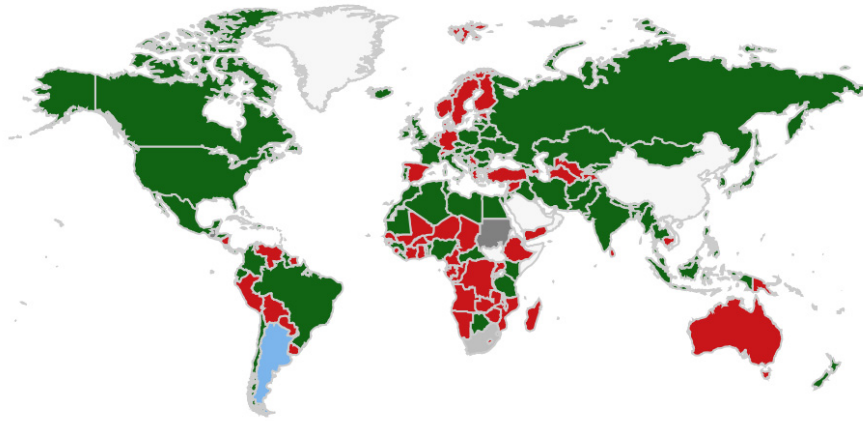
## 2. 주요국의 선거비용 제한

〈그림 1〉은 전 세계의 지속가능한 민주주의를 지원하는 정부간 기구인 국제 IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance)에서 전문가 조사로 파악한 국가별 선거비용 제한 여부를 나타내는 지도이다. 지도에서 녹색으로 표시된 국가는 선거비용의 제한이 있는 국가를 의미하며 빨간색은 선거비용 제한이 없는 국가를, 흰색과 회색은 해당사항이 없거나 자료가 없는 국가를 의미한다. 다만 다양한 선거비용에 대한 제한 규정을 “있음”과 “없음”으로 단순하게 분류했기 때문에 논란의 여지는 있다. 가령, 미국의 경우 앞서 밝힌 것과 같이 연방대법원이 선거운동 지출에 대한 제한에 대해서 위헌판결을 내렸기 때문에 사실상 선거비용의 제한이 없지만, 국고보조금을 사용하는 대통령 후보자는 선거비용의 제한을 받기 때문에 선거비용 제한이 있는 국가로 분류되었다.

8) 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 참조.



〈그림 338〉 국가별 후보자의 선거지출에 대한 제한 여부



주: 녹색은 제한 있음, 빨간색은 제한 없음, 흰색은 해당되지 않음, 회색은 자료 없음을 의미.  
출처: International IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/562> (검색일: 2022년6월 25일).

이 자료에 따르면 전체 조사 국가 179개 중 89개국(49.7%)이 선거비용을 제한하고 있지만 82개국(45.8%)은 선거비용에 대한 제한이 없다. 또한 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 선거비용에 대한 규제는 대륙별로도 차이가 나타난다. 아프리카와 오세아니아에 위치한 과반수 국가들은 선거비용에 대한 제한이 없지만, 아시아와 유럽에 있는 3분의 2 정도의 국가들은 선거비용을 제한하고 있다. 아메리카는 선거비용 제한이 있는 국가와 없는 국가가 각각 절반정도로 나누어진다. 이러한 국가별 선거비용 규제에 대한 차이는 각국의 역사적 배경과 제도적 차이에 의한 것으로 유추할 수 있으며 정확한 원인은 각국의 선거비용에 대한 심층조사가 필요할 것이다.

〈표 2〉 대륙별 국가들의 선거비용 제한 여부

대륙	제한 있음	제한 없음	자료 없음	해당 없음	조사 국가 수
아프리카	17(33.3%)	30(58.8%)	3(5.9%)	1(2.0%)	51
아메리카	15(45.5%)	16(48.5%)	1(3.0%)	1(3.0%)	33
아시아	24(64.9%)	11(29.7%)	1(2.7%)	1(2.7%)	37
유럽	30(68.2%)	14(31.8%)	0(0.0%)	0(0.0%)	44
오세아니아	3(21.4%)	11(78.6%)	0(0.0%)	0(0.0%)	14
합계	89	82	5	3	179

주: 표 안에 있는 숫자는 국가의 수(비율)을 의미.  
출처: International IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/562> (검색일: 2022년 6월 25일).

## II 대통령 선거와 선거비용

### 1. 대통령선거별 선거비용의 변화

한국 공직선거법에 따라 대통령 선거와 비례대표 선거의 경우 선거공영제의 비용보조 대상은 정당이다. <표 3>에서 중앙선거관리위원회가 16대 대통령 선거부터 20대 대통령 선거까지의 선거비용제한액을 확인한 뒤 <표 4>에서 선거비용보전의 대상이 된 정당의 수를 밝히고 관련 정보를 조사하였다.

일반 선거사무원의 법정 수당은 30,000원, 일비(1일당) 20,000원, 식비(1일당) 20,000원을 받아 하루 7만원을 받는다는 것을 전제로 계산하였다. 이는 1994년 공직선거관리규칙이 제정된 이래로 변하지 않은 원칙이었으며 16대 대통령 선거에서부터 20대 대통령 선거에 이르기까지 동일한 법칙이 적용되었다. 제8회 전국동시지방선거에서는 수당의 2배 정도로 인상되었다. 이 점을 고려하여 16대부터 20대 대통령선거에서 활동했던 일반 선거사무원들이 받을 수 있는 금액을 7만원으로 추정하였다.

<표 3> 제16대- 제20대 대통령 선거 선거비용제한액

(단위: 백만원)

	16대	17대	18대	19대	20대
선거비용제한액	34,180	46,593	55,977	50,994	51,309

출처: 제19대 대통령선거 총람과 제20대 대통령선거 중앙선거관리위원회 보도자료(2022년6월29일)

<표 4> 선거비용 보전 받은 정당별 선거사무원 규모와 수당과 선거일 최저임금

선거	선거비용 보전 정당 수	선거사무원 <sup>9)</sup>			최저임금 (원/시간)	
		정당	인원수(명)	추정 근로일		수당, 실비
16대	2	한나라당	3,803	22일	7만원	2,100
		민주당	3,787			
17대	3	대통합민주신당	3,808	22일	7만원	3,480
		한나라당	3,797			
		무소속(이회창)	3,488			
18대	2	새누리당	3,846	22일	7만원	4,580
		민주통합당	3,810			
19대	3	더불어민주당	4,022	22일	7만원	6,470
		자유한국당	3,999			
		국민의당	4,028			
20대	2	더불어민주당	N/A	22일	7만원	9,160
		국민의힘	N/A			

출처: 대통령선거 총람: 16대부터 19대까지, 최저임금위원회의 “최저임금현황” 자료, minimumwage.go.kr

선거비용 중 선거사무원에 지출된 비용에 대해서는 현재까지 공개된 자료가 매우 제한적이다. 가장 최근 치러진 20대 대통령 선거에 한해서는 모든 대통령 후보의 선거비용 지출내역이 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통해 공개되어 있지만 이는 선거사무소 및 선거연락소의 각각의 내역이 공개되어 있을 뿐 전체 선거사무원에 지급된 금액을 보여주지는 않는다. 선거사무원에 지급된 금액을 수집해서 계산하기 위해서는 각 정당의 전국에 퍼져있는 선거사무소 및 선거연락소의 장부를 일일이 확인해야 하는데 이는 현실적으로 수행하기 어려움이 있었다. 오직 16대 대통령선거 총람에서만 선거사무원 수당 보전비가 따로 정리되어 있어서 아래 <표 5>와 같이 정리하였다. 이는 2004년 3월 12일 공직선거및선거부정방지법이 개정되면서 항목별로 보전하던 방식에서 총액 보전 방식으로 바뀌었기 때문이다

<표 5> 정당별 선거사무관계자 수당 보전 비용과 보전총액에서의 비율

(단위: 천원)

선거	정당	선거사무관계자 수당 보전비=A	선거비용 보전총액=B	A/B
16대	한나라당	2,692,523	14,329,991	18.79%
	새천년민주당	2,296,544	13,341,578	17.21%
17대	대통합민주신당	N/A	38,172,109	N/A
	한나라당	N/A	34,802,817	N/A
	무소속(이회창)	N/A	13,032,445	N/A
18대	새누리당	N/A	45,301,883	N/A
	민주통합당		46,665,038	
19대	더불어민주당	N/A	47,172,000	N/A
	자유한국당		33,065,000	
	국민의당		42,263,000	
20대	더불어민주당	N/A	43,170,249	N/A
	국민의힘		39,456,695	

출처: 각 대통령선거 총람과 20대 대통령선거에 관한 중앙선거관리위원회 보도자료(2022년5월18일)

<표 6>에서 역대 선거에서 선거를 앞두고 선거비용보전 제도의 요건을 충족시킨 정당을 중심으로 대통령선거 이전에 지원받은 국고지원금의 현황을 정리하였다. 16대 대통령 선거에서는 선거비용보전총액의 규모가 작아서 국고보조금의 명목으로 정당에게 지급된 금액이 각 정당의 선거비용보전 총액을 상회하는 현상이 발생했지만 이 경향은 뒤 이어 치러진 선거에서는 선거비용보전총액 제도가 자리잡으면서 자연스럽게 사라졌다. 같은 표에서 17대에서부터 20대 대통령 선거에 이르기까지 선거비용보전총액의

9) 선거사무장, 선거연락소장, 회계책임자 제외

30%~40%에 해당하는 금액을 주요 정당들이 선거보조금과 경상보조금의 명목으로 수령하였다는 점을 확인할 수 있다. 특히 20대 대통령 선거에서 국민의 힘은 선거비용보전총액에 비교했을 때 거의 57%에 달하는 금액을 국고로부터 지원받았음을 확인할 수 있다. 이것은 결코 작은 규모의 정치자금이다. 한편, 17대 대통령 선거에서 무소속으로 출마한 이회창 후보의 경우 선거보조금 및 경상보조금을 전혀 수령하지 못했다는 사실을 확인할 수 있다. 현재 법체계에서는 거대 양당 출신이 아니면, 그리고 무소속의 정치인의 경우 대통령 선거를 치르는데 재정적으로 큰 제약을 받았다는 점을 확인할 수 있는 부분이라고 할 수 있다.

〈표 6〉 선거비용보전 정당(후보)을 대상으로 대선 직전 국고보조금 지급 현황

(단위: 천원)

선거	정당	선거비용 보전총액=A	선거보조금 =B	선거직전 경상보조금=C	(B+C)/A *100
16대	한나라당	14,329,991	13,825,192	2,938,071	116.98%
	새천년민주당	13,341,578	12,399,789	2,607,353	112.48%
17대	대통합민주신당	38,172,109	11,656,647	2,912,123	38.17%
	한나라당	34,802,817	11,291,974	2,821,115	40.55%
	무소속(이회창)	13,032,445	0	0	0%
18대	새누리당	45,301,883	17,701,376	3,995,094	47.89%
	민주통합당	46,665,038	16,150,568	3,746,957	42.64%
19대	더불어민주당	47,172,000	12,357,379	3,105,637	32.78%
	자유한국당	33,065,000	11,984,332	3,004,229	45.33%
	국민의당	42,263,000	8,668,569	2,158,996	26.62%
20대	더불어민주당	43,170,249	14,487,524	3,675,868	42.07%
	국민의힘	39,456,695	17,672,770	4,784,034	56.92%

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료공간 중 “연도별국고보조금 지급내역 9(2001년~2020년)”에서 관련 정보 발췌.  
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1129&bcldx=138823> (접속일: 2022년9월16일)

자료의 한계로 〈표 5〉에서 선거사무관계자에게 지불되는 선거비용이 전체 보전액에서 차지하는 비율을 16대 대통령 선거에서 밖에 측정하지 못했지만, 부족하게나 이 수치를 기준으로 삼는다면 17~18%에 해당한다는 점을 확인할 수 있다. 16대 대통령 선거의 선거비용총액이 다른 선거에 비해 특별히 낮았음을 고려한다면, 선거사무관계자에게 지출된 선거비용이 전체 선거비용에서 차지하는 비율은 이후 선거에서 17~18% 이하로 낮아질 것이라고 예상할 수 있다. 이 비율과 대통령 선거를 앞두고 선거비용과는 별개로 정당에게 지급되는 국고지원금의 총액의 비율을 비교해보는다면, 국고보조금 중 일부를 선거에 이용하도록 새로운 규정을 마련하여 현실화되기 어려운 선거비용을 충당하는 방안을 중, 장기적으로 모색할 가치가 있어 보인다.

## 2. 해외 주요국의 선거비용 규제

### 1) 미국

#### (1) 국고보조금 제도를 이용할 경우

미국 대통령 선거에 나서는 후보는 국고보조금을 받을 수 있다. 국고보조금은 선거비용 보전을 포함하여 다른 지원금을 포함한다. 한편 상, 하원 의원 선거는 국고보조금의 대상이 아니다. 이는 하원의원의 선거가 2년마다 있다는 점을 고려하여 모든 연방선거를 지원한다면 연방정부의 재정부담이 크게 증가할 것이라는 우려를 반영한 것으로 보인다.

원칙적으로 국고보조를 받을 수 있는 미국 대통령 선거에 나서는 후보에게는 두 가지 선택지가 있다. 첫 번째는 국고보조금을 받는 선택지이다. 그 대가로 그 대통령 후보는 선거비용의 지출 전반에 대해 연방정부의 통제를 직접 받아야 한다. 두 번째 선택지는 국고보조금을 받지 않고 개인이나 정당을 통해 사전에 모금한 선거자금에 의존하는 대신 선거자금의 지출에 대해서 상당한 정도의 자율성을 누리는 것이다. 두 번째 안에 따르면, 후보자의 선거캠프는 선거자금의 출처에 대해서 법이 정한 방식으로 공개하는 한 이 자금을 자유롭게 사용할 수 있다. 2020년 대통령 선거에서 민주당과 공화당 대통령 후보는 모두 국고보조금을 받지 않고 스스로 모금한 선거자금을 사용하는 두 번째 선택지를 택했다. 두 가지 선택지에 대해서 좀 더 자세히 알아보자.

그 중에서 대통령 선거에서 국고보조금을 지급받는 경우를 자세히 살펴보자.<sup>10)</sup> 경선에 나온 정치인들과 경선 이후 정당의 공식 대통령 후보로 선출된 후보 모두 국고보조금을 신청할 수 있다. 경선에 나온 후보자의 경우 국고보조금 지원을 하기 위해서는 한 주(州)에서 지지자들 20명으로부터 한 명당 250달러씩 후원을 받아서 적어도 5,000달러, 20개 주 이상에서 모두 10만 달러의 금액을 모금해야 한다. 미국선거관리위원회는 경선에 나온 후보자들이 소수의 기부자들로부터 고액의 후원금을 받아 국고보조금 대상 자격을 획득하는 것을 방지하기 위해 한 기부자가 250달러 이상의 금액을 후원하였을 경우 이를 250달러로 계산하도록 하였다. 이 기준을 통과한 후보자들에 대해서 연방정부는 후보자가 모금한 정치자금 중 한 명의 후원자에 대해서 250달러의 상한선까지 매칭펀드를 제공한다. 그리고 경선을 통과하여 주요 정당<sup>11)</sup>의 대통령 후보로 선출된 정치

10) 미국선거관리위원회(Federal Election Commission) 홈페이지 자료 참조

<https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/> (접속일 2022년 6월 20일) 그리고 엄기홍(2011), 15-16 참고.

11) 미국선거관리위원회에서는 바로 이전 대통령 선거에서 대중투표의 25% 이상을 획득한 정당을 주요 정당이라고 규정하였다.

인에 대해서는 2000만 달러와 생계비조정금(혹은 생계비, Cost of Living Adjustment: COLA)이 제공된다. 주요 정당의 후보가 아닌 경우 주요 정당에 지급되는 보조금보다 적은 양의 금액이 지원되는데 그 총액은 이전 선거에서 획득했던 득표율 등을 고려하여 정해진다.

국고보조금의 지원 대상이 된 후보자들은 공통적으로 선거자금의 전체 액수에 제한을 받는다. 또한 사용한 선거자금에 대해서 선거 이후 엄격한 회계감사를 받아야 한다. 양당의 경선과정에서 국고보조금을 받는 각 정당의 당내 경선 후보들은 1,000만 달러와 생계비조정금 이상의 금액을 사용할 수 없다. 또한 이들 경선 후보들은 각 주에서 20만 달러와 생계비조정금 이상 혹은 유권자의 수와 해당 주의 상황에 따라 선거관리위원회가 별도로 책정된 금액 이상을 사용할 수 없다는 규정을 지켜야 한다. 그리고 개인 자금에서 사용할 수 있는 금액도 5만 달러로 제한한다.

한 정당의 대선 후보로 선출되면 국고 지원을 받는 후보자는 연방정부로부터 지원받은 금액 (=2000만 달러+생계비조정금) 이상으로 선거비용을 쓸 수 없다. 국고보조금을 받는 후보자들은 사적인 정치후원금을 받을 수 없으며 양당의 당내 경선 후보들에게 적용되는 규칙의 적용을 받아 개인 자금에서 사용할 수 있는 금액도 5만 달러로 제한된다. 비록 2020년 대통령 선거에서 국가보조금을 받아 경선을 치러 당 후보가 된 후보는 없었지만, 미국선거관리위원회의 추정에 따를 때 만약 2020년 대통령 선거에서 주요 정당 출신 대통령 후보가 국고보조를 받는 방식을 선택한다면 그 보조금 총액은 1억370만 달러에 이를 것으로 예상된다.

## (2) 국고보조금 없이 대통령 선거를 치를 경우

국가로부터 선거자금을 받지 않는 경우 후보자들은 개인적으로 모은 돈에 의존하여 대통령 선거를 치른다. 후보자들은 국고보조금이 아닌 정치후원금에 의존하여 선거자금을 마련하는데 이 때 정치후원금은 크게 하드머니와 소프트머니라는 유형으로 나뉘어진다.<sup>12)</sup> 하드머니는 연방선거법에 의해 엄격하게 규제를 받으며 모금된 정치후원금을 말하는데 가장 중요한 규제는 유권자 한 명이 후보자 1인에게 후원할 수 있는 금액이 2022년 기준 3000달러로 제한되어 있다는 점이다. 이 금액은 전년도 인플레이션 비율을 감안하여 조정된다. 연간 한 명의 유권자가 여러 정치인에게 후원할 수 있는 금액의 총액 역시 이에 맞춰 제한되어 있다. 만약 기업이나 노조와 같은 단체가 직접 정치인에게 후원을 한다면, 그 단체는 반드시 정치활동위원회(Political Action Committee: PAC)를 설립하여 기업의 구성원들이나 노조의 구성원 개인들의 후원금을 직접 모아서

12) 엄기홍 (2011), 8-11 참조.

정치인에게 전달해야 하며 이 과정에서 앞서 개인이 낼 수 있는 정치후원금 기준을 따라야 한다. 유권자 개인의 차원에서 200달러 미만의 금액을 기부할 경우에는 상관없지만, 200달러 이상의 금액을 기부할 경우 후원금을 받은 정당과 정치활동위원회는 기부자의 이름, 직업, 고용주 및 주소를 공개하는 한편 이 자금의 지출용처도 공개해야 하고 미국 선거관리위원회에 정해진 시간 이내에 보고하여 웹사이트를 통해 대중적으로 공개되어야 한다. 한편, 미국 유권자들은 직접 후보자 개인에게 후원금을 지급할 수도 있지만, 중앙당 위원회에, 그리고 주나 지역에 위치한 정당위원회에, 그리고 기타 정치활동위원회에 직접 돈을 보낼 수 있다. 각각의 경우 유권자의 후원액의 상한선은 법에 의해 별도로 규정되어 있다.

한편, 미국은 연방선거법의 직접적인 규제를 받지 않는 후원금을 소프트머니라고 규정하고 있다. 소프트머니는 연방선거에 출마하는 후보를 대상으로 하지 않고 정치 정당이나 정치활동위원회에 후원금으로 전달되는 돈으로서 특정 후보를 지지하거나 뽑아야 한다는 표현이 아닌 거의 모든 활동을 지원하는 데 사용될 수 있다. 전통적으로 미국의 양당은 소프트머니를 이용해 투표 독려, 정당의 전통적인 정책 입장 등을 홍보하는 데 사용해왔다. 2002년 메케인-파인골드법이라고 불리는 초당적 선거개혁법(the Bipartisan Campaign Reform Act)을 통해서 미국정부는 소프트머니를 규제하려 하였다. 이 법은 중앙당 위원회나 정당위원회가 연방정부가 규정한 상한 이상으로 소프트머니를 모금하는 것을 금지하였고 선거에 인접해서 특정 후보자를 언급하여 방송 미디어를 이용해 광고를 내보내거나 소프트머니로 선거 이슈와 관련된 광고를 만들 때 이 광고가 기업이나 노조, 그리고 기타 단체의 재정과 직접 연결되는 것을 금지했다.<sup>13)</sup> 하지만 연방선거에서 소프트머니의 사용을 규제하려는 2002년의 초당적 개혁법은 2010년 Citizens United v. Federal Election Commission 의 대법원 판결, 그리고 2014년 McCutcheon v. Federal Election Commission의 대법원의 판결에 따라 무효화되었다.

---

13) 한인유권자센터 (2010), 21-26 참조.

〈표 7〉 역대 미국 대통령 선거 국고보조금 사용 현황 (2000년-2020년)

	2020	2016	2012	2008	2004	2000
대통령후보들에게 지원된 매칭 선거자금						
공화당후보	\$0	\$0	\$0	\$2,682,428	0	26,961,587
민주당후보	\$0	\$1,088,929	\$0	\$17,948,612	27,541,917	29,366,520
기타후보	\$0	\$590,935	\$1,356,108	\$1,097,461	891,968	5,933,267
후보확정 이후 대선 자금						
공화당	\$0	\$0	\$0	\$84,103,800	\$74,620,000	\$67,560,000
민주당	\$0	\$0	\$0	\$0	\$74,620,000	\$67,560,000
기타정당	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$12,613,452
후보선출 전당대회 자금*						
공화당	N/A	N/A	\$18,248,300	\$16,820,760	\$14,924,000	\$13,512,000
민주당	N/A	N/A	\$18,248,300	\$16,820,760	\$14,924,000	\$13,512,000
기타정당	N/A	N/A	\$0	\$0	\$0	\$2,522,690
보조금총액	\$0	\$1,679,865	\$37,852,708	\$139,473,821	\$207,521,885	\$239,541,516

주: 1976년부터 2012년까지 연방정부는 대통령 후보지명을 위한 각 당의 전당대회를 재정적으로 지원하였다. 2014년에 개정된 법에 따라 이러한 관행은 중단되었고 대신 각 정당은 전국 정당 위원회를 설립하여 후보지명 전당대회 재정관리를 전담하고 그 안에서 연방정부의 지원을 받을 항목을 선별하여 지원받게 되었다. 한편 2012년이후 후보지명을 위한 전당대회를 진행하기 위해 전국 정당 위원회는 유권자로부터 직접 기부도 받기 시작하였다.

출처: 미국선거관리위원회(Federal Election Commission) 홈페이지 자료

<https://www.fec.gov/introduction-campaign-finance/understanding-ways-support-federal-candidates/presidential-elections/public-funding-presidential-elections/> (접속일 2022년 6월 20일)

## 2) 프랑스

### (1) 기본사항

프랑스 대통령의 임기는 2000년 10월 3일 헌법개정을 통해서 7년에서 5년으로 조정되었다. 헌법상 프랑스 대통령은 연임이 가능하며 연임 이후에는 한 번 임기의 휴지기를 거쳐 다시 대통령 선거에 나설 수 있다. 대통령 직선제가 도입된 1962년 이후 3선에 성공한 대통령은 아직 존재하지 않는다.<sup>14)</sup>

대통령 선거는 결선투표제 혹은 2라운드 투표로 진행된다. 1차 투표에서 과반을 확보한 후보가 등장하지 않을 경우, 1차 투표의 1위와 2위 후보를 대상으로 2주 후 2차 투표를 실시해 대통령을 선출한다. 2차 투표에서는 과반을 차지하는 하는 것과 상관없이 다수표를 획득한 후보가 당선된다.

14) 윤형준 (2022), 4.



## (2) 선거공영제

프랑스는 부분적으로 선거공영제를 운영하며 1차 투표와 2차 투표 각각을 위해 사용할 수 있는 선거자금의 상한선을 국가가 규정하고 있다.<sup>15)</sup> 프랑스선거자금관리위원회(La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques: CNCCFP)에서 선거자금의 상한선이 결정되며 1차 투표와 2차 투표로 나뉘어서 설정된다. 2002년 기준으로 1차 투표 상한선은 14,796,000 유로이고 2차 투표 상한선은 1차 투표까지의 비용을 모두 합하여 19,764,000 유로이다.

국가는 선거가 끝난 후 대통령 선거에 나선 후보들의 선거자금의 일부를 득표율에 따라 차등적으로 보전해준다. 먼저 선거비용의 보전액의 일부를 1차 투표를 위한 후보자 명부를 작성할 때 확정된 후보자들에게 지급하는데 2002년 대통령선거에서 1차 투표 전에 선지급된 금액은 153,000유로에 달했다. 이후 나머지 각 후보가 선거자금으로 사용한 금액에 대해서는 득표율에 따라 차등적으로 보전한다. 1차 투표에서 5% 이상을 획득한 후보에게는 국가가 당해 선거비용 상한액의 47.5%까지 국가가 보전한다. 나머지 금액은 후보의 정당이 부담하게 되는 것이다. 하지만 해당 후보가 선거자금의 상한선을 상회하는 비용을 지출했다면 국가로부터 보전 받을 수 있는 47.5% 역시 보전 받을 수 없다. 또한, 프랑스 선거법 규정을 위반했을 때 보전 받을 수 있는 금액이 줄어들기도 한다. 국가는 1차 투표에서의 득표율이 5% 미만인 후보에게는 오직 선거비용 상한액의 5% 미만을 보전해준다.

2017년 대통령선거에서 CNCCFP에 의해 공고된 선거자금의 상한액은 1차가 16,851,000 유로, 이 금액을 포함한 2차는 22,509,000 유로이었다. 먼저 CNCCFP는 선거에 참여한 각각의 대통령 후보들에게 위에서 언급한대로 153,000 유로를 선지급하였다. 그리고 1차 투표에서 5% 미만의 득표율을 보인 후보들에게는 800,423 유로가 (1차 선거 상한액의 4.75%), 그 외의 후보들에게는 8,004,225 유로가 국고에서 지원되었다. 2차 투표에 참여한 두 대통령 후보에 대해서는 각각 10,691,775 유로가 지급되었다. 5% 이상을 득표한 후보들에게 지급된 금액은 1차와 2차의 선거자금 상한액의 47.5% 이다.<sup>16)</sup>

2022년 대통령선거에서 CNCCFP가 공고한 선거자금 상한액은 2017년과 동일하였다. 1차 선거에서 선거 상한액은 16,851,000 유로, 2차 선거에서 선거 상한액은 22,509,000유로로 책정되었다. 그래서 5% 미만을 득표한 후보들에게는 5년 전과 동일

15) 전학선 (2003), 22-23.

16) 프랑스 2017년 대통령선거 관련 자료를 모은 국가 사이트에서 관련 정보 참조.

<https://presidentielle2017.conseil-constitutionnel.fr/tout-savoir/comptes-de-campagne/seuils-de-remboursement-frais-de-campagne/> (접속일: 2022년6월23일).

한 금액 800,423 유로가 (1차 상한액의 4.75%), 그리고 그 외의 후보들에게는 8,004,225 유로(1차 상한액의 47.5%) 가 지급되었고 2차 라운드에 진출한 후보들에게는 10,691,775 유로 (2차 상한액의 47.5%)가 지급되었다. 차이가 있다면, 5년전과 달리 대통령 선거 입후보 이후 선지급된 금액이 153,000 유로에서 200,000 유로로 상향조정 되었다는 점이다.<sup>17)</sup>

### (3) 선거자금 모금

프랑스 대통령 선거에서 후보자들은 선거 6개월 전부터 재정담당자나 후원회를 통해서만 기부금을 모을 수 있다.<sup>18)</sup> 개인은 연간 7,500유로까지 정당에 후원금을 낼 수 있으며 법인은 2002년 이후에는 정치후원을 할 수 없다. (2017년 기준) 후원금을 정치인 혹은 선거에 나서는 후보자가 직접 수령할 수 없고 반드시 재정대리인 (mandataire financier)를 두어 그렇게 선정된 개인(자연인) 혹은 단체는 선거주관 국가기관인 CNCCFP로부터 사전 승인을 받아 활동을 해야 한다.<sup>19)</sup>

하지만 프랑스 대통령 선거에서 마크롱 후보는 2017년 대통령 선거에서 직접 은행으로부터 선거자금을 조달하기 위한 대출을 받았으며 이것이 정부 당국의 규제 대상이 아니었다. 프랑스 대통령 선거 후보자는 은행뿐만 아니라 개인, 그리고 기업 등으로부터 선거기간 중 대출을 받을 수 있으며 이러한 방식의 자금조달에 대해서 프랑스 정부 당국의 규제를 거의 받지 않기 때문에 언론에서는 우려를 표하고 있다.<sup>20)</sup>

17) 프랑스 2022년 대통령선거 관련 자료 국가 사이트 정보 참조.

<https://presidentielle2022.conseil-constitutionnel.fr/l-election/le-financement-de-la-campagne/quelles-sont-les-regles-concernant-l-avance-financiere-consentie-aux-candidats-pendant-la-campagne.html> 과 <https://presidentielle2022.conseil-constitutionnel.fr/l-election/le-financement-de-la-campagne/seuils-de-remboursement-frais-de-campagne.html>. (접속일: 2022년6월23일)

18) 권세훈 (2017), 282.

19) 전학선 (2003), 13.

20) 예를 들어, 2017년 프랑스 대통령 선거를 취재한 독일언론 Deutsche Welle (DW)에서는 당시 유력한 대선 후보였던 마크롱과 르펜이 선거자금을 조달한 방식을 취재하며 미국에 비해 상대적으로 느슨한 프랑스 정치자금법에 대해서 논평하였다. Andreas Becker, "French Elections: Who Finances the Candidates?", 2017년 5월 5일 작성. <https://www.dw.com/en/french-elections-who-finances-the-candidates/a-38704682> (접속일: 2022년 6월23일)

## IV 지방선거와 선거비용

### 1. 한국의 전국동시지방선거와 선거비용

#### 1) 선거비용제한액과 선거비용 지출

「공직선거법」 제121조는 제1항에는 선거별로 선거비용제한액을 산정하는 방식을 기술한다. <표 8>은 전국동시지방선거의 선거별 선거비용제한액을 산출하는 기준을 정리한 것이다. 실제 선거비용제한액은 이 기준과 함께 두 가지 사항을 더 고려해야 한다. 하나는 같은 조항 제2항에서 명시된 것과 같이 직전 선거일이 속한 달의 말일부터 선거비용제한액을 공고하는 달의 전전달 말일까지의 전국소비자물가변동률을 감안해야 한다. 다른 하나는 2022년 4월 20일에 신설된 제3항에 기술된 내용으로 활동보조인을 제외한 선거사무장과 선거사무원 등에게 지급할 수 있는 수당의 인상이 된 경우 총 수당 인상액<sup>21)</sup>과 선거사무장과 선거사무원 등의 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료<sup>22)</sup>를 앞의 제1항과 제2항에 따라 산정된 선거비용제한액에 가산해야 한다.

<표 8> 선거별 선거비용제한액 산정 기준

선거	선거비용제한액 산정 기준
시도지사	
특별시장·광역시장·특별자치시장	4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원) + (인구수 × 300원)
도지사	8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원) + (인구수 × 250원)
구·시·군장	9천만원 + (인구수 × 200원) + (읍·면·동수 × 100만원)
지역구 시·도의원	4천만원 + (인구수 × 100원)
비례대표 시·도의원	4천만원 + (인구수 × 50원)
지역구 구·시·군의원	3천500만원 + (인구수 × 100원)
비례대표 구·시·군의원	3천5백만원 + (인구수 × 50원)

출처: 「공직선거법」 제121조 제1항.

주: 실제 선거비용제한액은 이 기준을 토대로 제121조 제2항과 제3항의 내용이 반영된 금액이 가산됨.

이러한 방식을 통해 2022년 5월 13일자 보도자료를 통해 중앙선거관리위원회는 제8회 전국동시지방선거에서 후보자가 지출할 수 있는 선거비용제한액을 공고<sup>23)</sup>했다. <표

21) 총 수당 인상액에 따라서 가산되는 금액은 다음과 같다. 총 수당 인상액 × 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 인상차액 × 선거사무장등의 수 × 해당 선거의 선거운동기간

22) 총 산재보험료가 반영되는 금액은 다음과 같다. 총 산재보험료 × 선거사무장등의 수 × 제135조제2항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액 × 해당 선거의 선거운동기간 × 산재보험료율

23) 중앙선거관리위원회는 2022년 1월 21일에 선거비용제한액을 이미 공고했었지만, 4월 공직선거법 개정으로 선거사

9)는 선출직에 따른 평균 선거비용제한액을 나타낸다. 선거비용제한액은 선거구의 인구 수 또는 읍·면·동수를 반영하기 때문에 같은 선출직이라도 선거비용제한액의 차이가 크게 나타난다. 예를 들어, 광역자치단체장선거에서 경기도지사 후보자는 최대 47억 6천 1백만원까지 사용할 수 있지만 세종특별자치시장 후보자는 경기도지사 후보자의 선거비용제한액의 10분의 1에도 못 미치는 3억 7천 2백만 원밖에 사용할 수 없다. 교육감선거 후보자에 대한 선거비용제한액 산정기준 및 금액은 광역자치단체장선거 후보자와 동일하다.

〈표 9〉 제8회 전국동시지방선거 선거비용제한액

(단위: 천원)

구분	선거구수	제8회 선거비용제한액					
		평균	최다		최소		
			선거구	제한액	선거구	제한액	
시·도지사	17	1,553,296	경기도	4,761,000	세종시	372,000	
구·시·군장	226	181,000	수원시	453,000	울릉군	107,000	
시·도 의원	지역	737	55,000	송파구제5	63,000	울릉군	48,000
	비례	17	214,000	경기도	784,000	세종시	72,000
구·시·군 의원	지역	1,035	47,000	화성시라외5	57,000	옹진구가외97	43,000
	비례	226	57,000	수원시	119,000	옹진구외5	41,000
교육감	17	1,553,296	경기도	4,419,000	세종시	372,000	

출처: 중앙선거위원회 보도자료(2022년 5월 13일)

〈표 10〉은 2002년 있었던 제3회 전국동시지방선거부터 올해 치러진 제8회 전국동시지방선거까지 선거별 선거비용제한액 평균액 변동추이를 나타낸다. 지방선거마다 선거비용제한액이 증감하는 주된 이유는 전국소비자물가변동률의 변화와 관련이 있다. 예를 들어, 제7회 전국동시지방선거에는 2014년 6월 30일부터 2017년 12월 31일까지의 전국소비자물가변동률 3.7%가 반영되었고, 제8회 전국동시지방선거에는 2018년 6월 30일부터 2021년 11월 30일까지의 전국소비자물가상승률 5.1%이 적용되었다. 또한 제8회 전국동시지방선거는 공직선거법 개정으로 인해 이전 선거들보다 선거사무관계자 수당이 두 배 인상되었기 때문에 역대 지방선거에서 가장 선거비용제한액이 높았다.

무장, 선거연락소장, 선거사무원 수당이 인상되면서 이에 연동하여 선거비용제한액을 늘려 변경 공고한 것이다.

〈표 10〉 선거비용제한액 변동추이

(단위: 천원)

	제3회	제4회	제5회	제6회	제7회	제8회
시·도지사	1,063,875	1,513,439	1,548,431	1,424,213	1,418,529	1,553,296
구·시·군장	105,277	149,599	167,495	164,265	156,500	181,000
지역구 시·도의원	35,860	47,797	53,331	51,677	49,299	55,000
지역구 구·시·군의원	28,023	40,276	44,763	43,751	41,931	47,000

출처: 중앙선거관리위원회(2014, 2018, 2022).

지방선거에 출마한 모든 후보자가 선거비용제한액까지 선거비용을 지출하는 것은 아닙니다. 소속 정당과 무소속 여부, 개인의 정치자금 여건에 의해 후보자의 선거비용 지출은 달라진다. 〈표 11〉에서 나타나듯이 제7회 전국동시지방선거<sup>24)</sup>에서 정당, 후보자가 제출한 선거비용 총 지출 신고액은 전체 선거비용 제한액 704,510백만원의 67.7%인 477,237백만원이었다(중앙선거관리위원회 2018). 구체적으로 살펴보면, 시·도지사 선거의 경우 총 71명의 후보자가 출마했고 1인당 선거비용 제한액은 1,611,802,000원이었지만, 실제로 후보자들이 선거에서 지출한 비용은 선거비용 제한액의 47.4%인 764,685,000원에 불과했다. 더욱이 시·도의원과 구·시·군의원 비례대표 후보자들은 평균적으로 법적으로 허용된 선거비용 제한액의 30.4%와 36.5%를 지출했을 뿐이다. 반면에 구·시·군의 장선거와 지역구 시·도의원선거, 지역구 구·시·군의원선거, 교육감 선거에서는 후보자들이 평균적으로 선거비용제한액의 75% 이상을 지출했다. 선거비용 지출에 있어서 자금적 제한이 있고 선거비용 보전 가능성이 적은 군소정당과 무소속 후보들의 지출액이 포함되었다는 것을 고려한다면 이들 선거에서 주요 정당 후보자들은 중앙선거관리위원회가 규정했던 선거비용제한액의 대부분을 지출하고 있다(〈표 11〉와 〈표 12〉 참조).

24) 제8회 전국동시지방선거의 선거비용 총 지출액 자료를 구할 수 없어서 제7회 전국동시지방선거 선거비용 자료를 분석하였음.

〈표 11〉 제7회 전국동시지방선거 선거비용

(단위: 천원)

구분		계	시·도지사	구·시·군의 장	시·도의원	
					지역구	비례대표
후보자	총수	8,861	71	757	1,889	134
	보고서제출	8,861	71	757	1,889	134
선거비용 제한액	총액	704,510,000	114,438,000	120,608,000	93,319,000	29,909,000
	평균	79,506	1,611,802	159,323	49,401	223,201
선거비용 지출액	총액	477,237,940	54,292,636	90,429,413	75,589	9,077,899
	평균	53,858	764,685	119,457	40,015	40,015
평균지출율		67.7	47.4	75.0	30.4	81.0

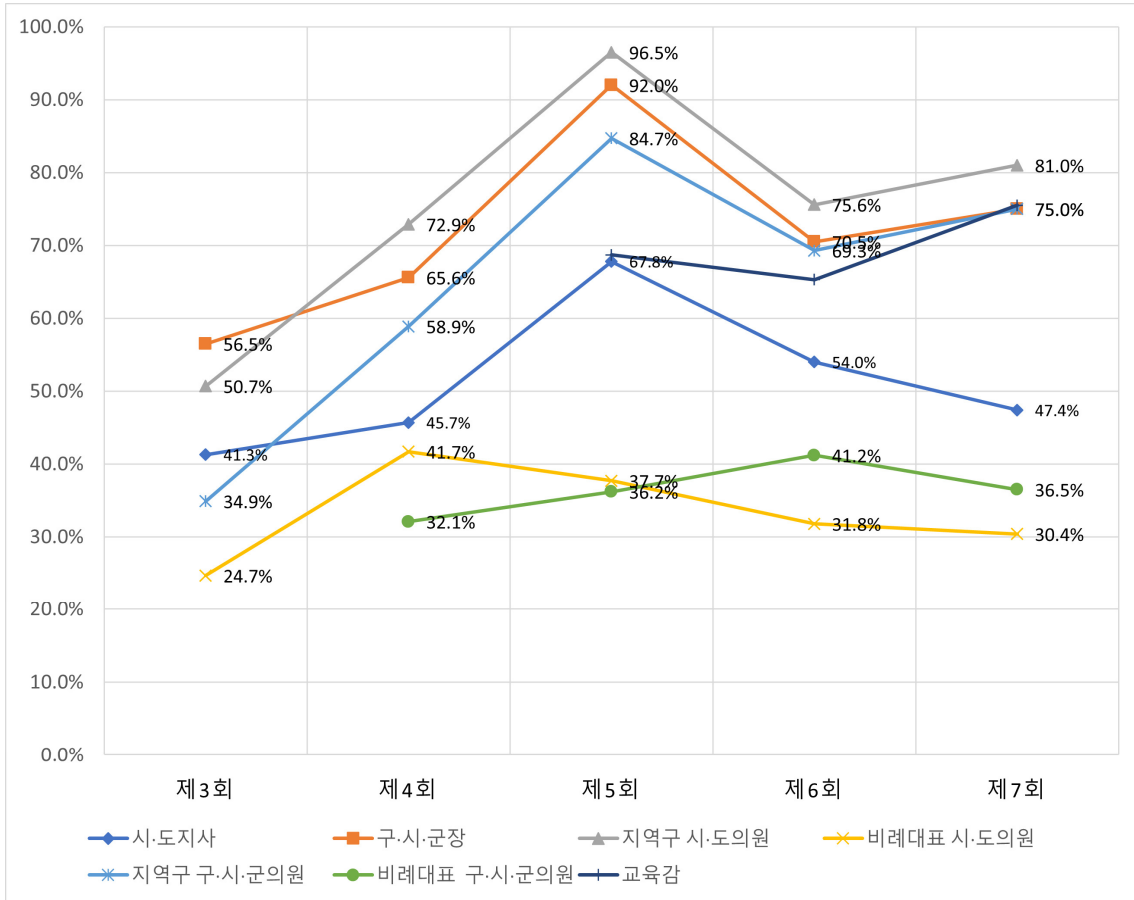
  

구분		구·시·군의원		교육감	교육위원
		지역구	비례대표		
후보자	총수	5,336	607	61	6
	보고서제출	5,336	607	61	6
선거비용 제한액	총액	224,214,000	31,902,000	89,779,000	341,000
	평균	42,019	52,556	1,471,786	56,833
선거비용 지출액	총액	168,259,591	11,658,963	67,798,873	130,706
	평균	31,532	19,207	1,111,456	21,784
평균지출율		75.0	36.5	75.5	38.3

출처: 중앙선거관리위원회(2018), p. 165.

이처럼 선거별로 선거비용 지출률의 격차가 나타난 것은 제7회 전국동시지방선거만의 특징은 아니다. 〈그림 2〉는 제3회 전국동시지방선거부터 제7회 전국동시지방선거까지 선거별 선거비용 지출률 추이를 나타낸다. 제3회 전국동시지방선거부터 증가한 선거비용 지출률은 2010년 실시된 제5회 전국동시지방선거에서 정점에 도달한다. 지역구 시·도의원 선거와 구·시·군의 장선거의 경우 후보자들이 각각 전체 선거비용제한액의 96.5%와 92.0%나 지출하였다. 하지만 같은 해 동시에 치러진 비례대표 시·도의원 선거와 비례대표 구·시·군의원 선거에서 후보자들은 평균적으로 선거비용제한액의 37.7%와 36.2%만 지출했을 뿐이다. 비록 제5회 전국동시지방선거 이후에 실시된 전국동시지방선거에서 선거비용 지출률은 낮아졌지만 선거별 선거비용 지출률의 차이는 비슷하게 나타났다. 대체적으로 지역구 시·도의원, 구·시·장, 교육감 선거에 출마한 후보자들이 선거비용제한 총액의 60% 이상을 지출한 반면에 비례대표 구·시·군 의원, 비례대표 시·도 의원에 출마한 후보자들은 평균적으로 선거비용제한 총액의 40% 이하만을 지출하고 있다.

〈그림 1〉 선거별 선거비용 지출률 추이(제한액 대비 지출액)



출처: 중앙선거관리위원회(2014, 2018)

이러한 현상이 의미하는 바는 2004년 개정된 「공직선거및선거부정방지법」 제121조 제1항에서 제시되고 현재의 「공직선거법」에까지 유지되고 있는 선거별 선거비용제한액 산출기준이 현실을 반영하지 못한다는 것이다. 다시 말해서, 지역구 광역의원과 기초의원 선거의 경우 선거비용제한액 산정 기준이 실제 선거에서 지출되는 비용보다 낮게 책정되어 있지만, 비례대표 광역의원과 기초의원 선거의 선거비용제한액 산정 기준은 실제 선거에서 지출되는 비용보다 너무 높게 책정되어 있다는 것이다. 지역구 광역의원과 기초의원 선거비용 지출액 산정에 문제가 있다는 것은 <표 12>의 제7회 전국동시지방선거에서의 선거비용 지출액 최다후보자의 지출률에서 잘 드러난다. 지역구 광역의원과 기초의원에 출마한 후보자들 중에서 선거비용 지출액이 최다였던 후보자의 지출률은 거의 100%였다. 이는 어떤 특정 지역과 정당에 국한된 문제는 아니며 17개 시·도별로 지역구 시·도의원과 지역구 구·시·군의원 선거에서 선거비용 지출률이 최다였던 후보자들의 대다수가 중앙선거관리위원회가 규정한 선거비용제한액의 99% 이상을 지출했으며 선거비용제한액의 100%를 초과하여 지출한 후보자들의 수도 적지 않았다. 또한

시·도지사과 구·시·군의 장 선거에 출마한 주요 정당의 후보들은 거의 대부분 선거비용 제한액의 90% 이상을 지출하였다(중앙선거관리위원회 2018, 500-503). 마지막으로 <표 13>에서 보듯이 선거비용 보전 요건에 미치는 득표율을 얻기 어려운 군소정당이나 무소속 후보자들의 경우 선거비용 지출액이 매우 낮다. 지역구 시·도의원과 지역구 구·시·군의원 선거에서 선거비용 지출액이 최소인 후보자들의 경우 선거비용으로 100만원 이하를 지출했을 뿐이다. 이처럼 선거비용의 보전이 불확실한 후보자는 선거비용의 지출을 줄이기 때문에 실제로 유권자들이 선거에서 투표할 가능성이 높은 주요 정당의 후보자들은 선거비용제한액만큼 선거비용을 지출하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 12> 제7회 전국동시지방선거 선거비용 지출액 최다후보자

(단위: 천원, %)

구분	선거구명	선거비용 제한액	선거비용 지출액	지출률
시·도지사	경기 이재명 (더불어민주당, 당선)	4,177,000	3,883,449	93.0
구·시·군의 장	경기 수원 염태영 (더불어민주당, 당선)	389,000	374,337	96.2
지역구 시·도의원	경기 용인시 제6 김선희 (자유한국당, 낙선)	58,000	57,590	99.3
지역구 구·시·군의원	경기 파주시나 김병수 (자유한국당, 낙선)	50,000	49,746	99.5
교육감	경기 임해규 (낙선)	4,177,000	3,927,565	94.0
교육의원	제주특별자치도 제주시 서부 김창식 (당선)	62,000	59,529	96.0

주: 무투표당선자, 사퇴·등록무효자 제외  
출처: 중앙선거관리위원회(2018), p. 499.



〈표 13〉 제7회 전국동시지방선거 선거비용 지출액 최소후보자

(단위: 천원, %)

구분	선거구명	선거비용 제한액	선거비용 지출액	지출률
시·도지사	서울 우인철 (우리미래, 낙선)	3,494,000	27,953	0.8
구·시·군의 장	전북 군산 김용경 (무소속, 낙선)	179,000	2,872	1.6
지역구 시·도의원	광주 북구제4 이선미 (민중당, 낙선)	52,000	795	1.5
지역구 구·시·군의원	강원 횡성군가 박종현 (새누리당, 낙선)	40,000	243	0.6
교육감	경기 김현복 (낙선)	4,177,000	100,286	2.4
교육의원	제주특별자치도 제주시 서부 김상희 (낙선)	62,000	56,118	90.5

주: 무투표당선자, 사퇴·등록무효자 제외

출처: 중앙선거관리위원회(2018), p. 499.

이러한 점들을 고려해봤을 때, 2004년 3월 12일 신설된 이후 몇몇 추가적인 사항<sup>25)</sup> 외에 선거비용제한액 기준을 지난 18년 동안 거의 그대로 제시하고 있는 「공직선거법」 제121조 제1항은 현재 실제 선거에서 지출되는 선거비용을 반영하여 개정될 필요가 있다. 그렇지 않다면 현재의 선거비용제한액은 선거운동을 통한 후보자들의 자유 경쟁을 막을 수 있는 장벽이 될 수 있으며 후보자들로 하여금 음성적으로 선거비용을 지출하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

## 2) 선거비용 보전

우리나라는 선거운동을 국가나 지방자치단체가 선거비용의 전부 혹은 일부를 부담하는 선거공영제를 채택하고 있다. 이는 국가가 선거에 참여한 모든 후보자들이 공정한 경쟁을 할 기회를 부여하기 위한 것이다(이재철·박명호 2011). 하지만 모든 후보자들의 선거비용을 보전할 경우 후보자들이 난립할 수 있고 국고의 낭비를 쉽게 예상할 수 있으므로 공직선거법 제122조의 2에서는 선거비용을 보전하는 요건을 규정하고 있다. 지역구 지방의회 의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 후보자가 당선되거나 사망한 경우

25) 선거별로 선거비용제한액을 규정한 「공직선거법」 제121조는 1994년 「공직선거법」의 전신인 「공직선거및선거부정방지법」 제정 당시에 포함되었다가 1997년 1월 13일에 개정 당시에 삭제되었다. 현재의 121조에서 제시하고 있는 지방선거 선거비용제한액의 산정 기준은 2004년 3월 12일 「공직선거및선거부정방지법」 개정에서 신설되었으며 그 이후 내용을 거의 그대로 유지하고 있다.

또는 후보자의 득표수가 유효추표총수의 15% 이상인 경우 후보자가 지출한 선거비용 전액을 보전하며 후보자의 득표수가 유효투표총수의 10% 이상 15% 미만인 선거비용의 50%의 해당하는 금액을 보전한다. 비례대표 지방의회 의원선거에서는 후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 한 명이라도 있는 경우에 당해 정당이 지출한 선거비용 전액을 보전한다.

〈표 14〉는 위의 법률의 조항을 토대로 제8회 전국동시지방선거에서 선거비용을 보전 받은 후보자의 수와 비율을 선거별로 정리한 것이다. 우선, 지방선거에 출마한 전체 7,237명의 후보자들 중에서 80.6%인 5,833명이 선거비용 보전대상이 되었으며 그 중에서 5,230명은 100%의 선거비용을 보전받았고 603명은 50%의 선거비용을 보전받았다. 80% 이상의 후보자들이 전부 혹은 일부의 선거비용을 보전받은 것이다. 이는 제7회 전국동시지방선거 지급자 수의 비율인 74.7%보다 6% 이상이 높은 수치인 것이다. 올해 지방선거에서 지급자 수 비율이 4년 전보다 높은 이유는 이번 선거가 더불어민주당과 국민의힘 양대 정당 중심으로 치러지면서 선거에 출마한 후보자 수가 적기 때문이다. 제8회 전국동시지방선거에 출마한 총 후보자의 수는 7,237명으로 제7회 전국동시지방선거 후보자 수보다 1,600명 가량이 적었다. 양대 정당의 공천을 받지 못한 잠재적 후보자들이 낮은 당선가능성에 출마를 포기하면서 전체적 후보자의 수가 적어졌기 때문에 후보자들이 선거비용 보전 요건인 유효투표총수의 10% 이상을 달성하기가 상대적으로 쉬워진 것이다. 둘째, 지역구 광역의원과 기초의원 선거와 구·시·군의 장선거와 교육감, 교육위원에 출마한 후보자들의 80% 이상이 선거비용의 전부 혹은 일부를 보전받았지만 광역의원과 기초의원 선거에 비례대표를 추천한 정당들은 각각 37.5%와 57.7%만이 선거비용을 보전받았다. 특히, 광역의원 선거에서 선거비용을 보전받은 정당의 비율이 적은 이유는 아래에서 언급하겠지만 많은 군소정당들이 전국동시지방선거에서 후보자를 내세웠지만, 실제 선거에서 비례대표 광역의원으로 당선시킨 정당의 수는 매우 적기 때문에 발생한 결과이다.

〈표 14〉 제8회 전국동시지방선거 선거비용 보전 후보자 수와 지급자 수 비율

(단위: 명)

구분	후보자수	보전대상 후보자수		
		계	100%	50%
시·도지사	55	34 (61.8%)	34 (61.8%)	0 (0%)
구·시·군의 장	579	477 (82.4%)	457 (78.9%)	20 (3.5%)
시·도의원	지역구	1,541	1,398 (90.7%)	1,381 (89.6%)
	비례대표	96	36 (37.5%)	36 (37.5%)
구·시·군 의원	지역구	4,437	3,565 (80.3%)	3,004 (67.7%)
	비례대표	459	265 (57.7%)	265 (57.7%)
교육감	61	50 (82.0%)	45 (73.8%)	5 (8.2%)
교육의원	9	8 (88.9%)	8 (88.9%)	-
합계	7,237	5,833 (80.6%)	5,230 (72.3%)	603 (8.3%)

주: 비례대표의원 후보자수는 후보자 등록 정당수임

출처: 중앙선거관리위원회 보도자료(2022년 8월 1일).

〈표 15〉는 제8회 전국동시지방선거에서 선거별 선거비용 보전액과 보전비율을 정리한 것이다. 우선, 선거비용 보전을 청구한 후보자들은 선거비용 제한액에 대비해서 69.7%를 보전받았다. 이는 위에서 지적한 바와 같이 군소정당 소속이나 무소속으로 출마한 대다수 후보자들이 선거비용을 보전받을 수 있는 득표율을 충족시키지 못했기 때문이다. 제7회 전국동시지방선거 자료를 참조하면 전체 후보자들의 보전청구액은 제8회 전국동시지방선거 선거비용 보정청구액과 비슷한 수준인 385,982백만원으로 위의 〈표 10〉에 나타난 전체 후보자들의 선거비용 지출액인 477,237백만원의 80% 정도이다. 나머지 20%의 선거지출액은 보전대상이 아닌 선거비용 지출액으로 보전청구 금액에 포함되지 않았다. 다음으로 〈표 15〉의 우측에 있는 청구액 대비 보전비율을 보면 선거별로 보전비율이 다르다는 것을 발견할 수 있다. 정당이 보전비용을 청구하는 비례대표 광역의원과 기초의원 선거의 경우 청구액의 90% 내외를 보전받았다. 또한 지방선거에서 정치적 중요성이 높은 시·도지사과 교육감 선거에서 출마한 후보자들도 청구액 대비 90% 이상의 선거비용을 보전받았지만, 상대적으로 정치적 중요성이 떨어지는 지역구 시·도의원 선거와 구·시·군의원 선거는 청구액 대비 각각 87.2%와 79.2%의 선거비용만을 보전받았을 뿐이다. 이처럼 선거의 지역적 수준이 낮아질수록 청구액 대비 선거비용 보전비율이 낮아진다는 것은 지역구 광역의원과 기초의원 선거 후보자들의 선거비용 업무를 담당하는 선거사무장과 회계책임자의 전문성이 상대적으로 떨어진다는 것을 의미한다. 그러므로 이들에 대한 관할 선거구 선관위 차원에서 선거비용 관련 교육이 강화될 필요가 있다.

〈표 15〉 제8회 전국동시지방선거 선거비용 보전액과 보전비율

(단위:백만원)

구분	보전청구액	감액	보전액	보전비율 (%)		
				청구액 대비	제한액 대비	
시·도지사	43,278	1,764	41,514	95.9	78.6	
구·시·군의 장	68,553	7,925	60,628	88.4	71.2	
시·도의원	지역구	64,880	8,328	56,552	87.2	73.6
	비례대표	6,362	155	6,207	97.6	81.8
구·시·군 의원	지역구	131,611	27,323	104,288	79.2	62.4
	비례대표	9,125	958	8,167	89.5	49.5
교육감	60,368	4,329	56,039	92.8	77.5	
교육의원	409	67	342	83.7	70.9	
합계	384,586	50,849	333,737	86.8	69.7	

주: 보전대상 선거비용 제한액은 보전청구후보자별 선거비용 제한액의 총 합계임;  
출처: 중앙선거관리위원회 보도자료(2022년 8월 1일).

〈표 16〉은 제7회 전국동시지방선거<sup>26)</sup>에서 정당별 선거비용 보전액을 정리한 것이다. 당시 선거에서 후보자를 추천한 정당의 수는 18개였으며 이 중에서 소정의 선거비용이라도 보전받은 정당은 9개였다. 지방선거에서 후보자를 추천한 절반의 정당이 단 한 푼의 선거비용도 보전받지 못한 것이다. 더욱이 선거비용의 금액을 보면 정당의 관여가 법적으로 금지된 교육감과 교육의원 선거를 제외한 선거비용 보전액의 총합인 265,336,117,000원 중에서 더불어민주당과 자유한국당이 119,897,220,000원과 97,387,113,000원을 보전받았다. 두 정당이 전체 선거비용 보전액의 82%를 지급받은 것이다. 올해 실시된 제8회 전국동시지방선거가 더불어민주당과 국민의힘의 양대정당을 중심으로 치러진 것을 고려한다면 두 정당이 대부분의 선거비용 보전액을 확보했을 것이라고 추정할 수 있다.

26) 제8회 전국동시지방선거의 정당별 선거비용 보전액 자료를 구할 수 없어서 제7회 전국동시지방선거 선거비용 자료를 분석하였음.

〈표 16〉 제7회 전국동시지방선거 정당별 선거비용 보전

(단위: 천원)

구분	계	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	
시·도지사	41,245,373	19,763,384	16,326,270	3,408,758	1,401,378	-	
구·시·군의 장	57,015,453	24,007,729	21,282,611	2,071,256	2,436,921	267,954	
시·도의원	지역구	54,893,601	24,014,603	20,838,406	2,724,575	2,126,390	402,322
	비례대표	7,235,133	2,833,418	2,608,841	546,716	180,733	1,065,425
구·시·군 의원	지역구	96,659,780	44,467,810	33,210,118	3,757,933	2,682,391	1,244,744
	비례대표	8,286,777	4,810,276	3,120,867	5,158	80,811	269,665
합계	265,336,117	119,897,220	97,387,113	12,514,396	8,908,624	3,250,110	

구분	민중당	대한애국당	코리아	국제녹색당	노동당	녹색당	새누리당
시·도지사	-	-	-	-	-	-	-
구·시·군의 장	291,813	-	-	-	-	-	-
시·도의원	지역구	590,307	16,441	-	-	41,122	-
	비례대표	-	-	-	-	-	-
구·시·군 의원	지역구	883,161	-	-	-	102,836	15,221
	비례대표	-	-	-	-	-	-
합계	1,765,281	16,441	-	-	143,958	15,221	-

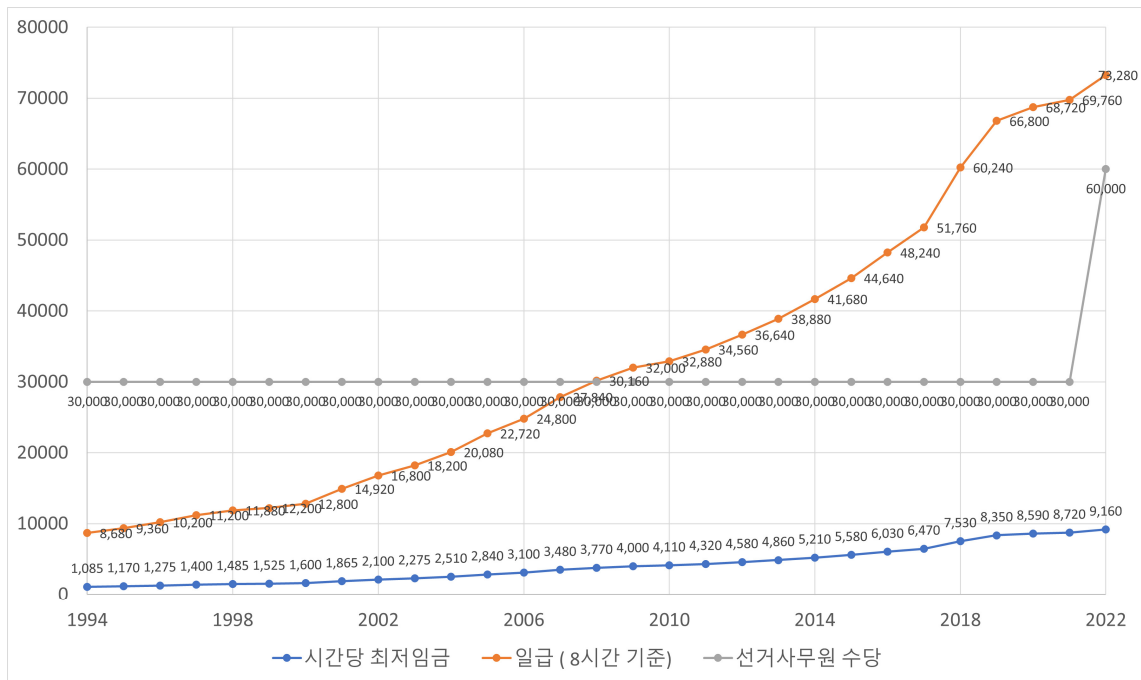
구분	우리미래	대한당	친박연대	한국국민당	한반도미래연합	홍익당	무소속
시·도지사	-	-	-	-	-	-	345,583
구·시·군의 장	-	-	-	-	-	-	6,657,169
시·도의원	지역구	-	-	-	-	-	4,139,435
	비례대표	-	-	-	-	-	-
구·시·군 의원	지역구	-	-	-	-	-	10,295,566
	비례대표	-	-	-	-	-	-
합계	-	-	-	-	-	-	21,437,753

이처럼 현행 선거에서는 후보자의 당선가능성에 따라 후보자와 정당의 선거비용의 지출이 다를 수밖에 없다. 이는 강신구(2019)가 지적한 바와 같이 큰 정당 소속 후보자들에게 혜택이 돌아가게 하고 소수의 이념과 정책 성향을 대표하는 정당 후보자들이 선거에 출마하기 어려운 제도적 장벽으로 작용한다. 보다 다양한 목소리가 지방선거에서 표출되기 원한다면 선거비용보전의 기준을 하향할 필요가 있을 것이다(강신구 2019, 174). 하지만, 선거비용보전의 기준을 너무 낮춘다면 너무 많은 후보자들이 난립하여 유권자들의 합리적 선택을 방해할 수 있으며 막대한 국고의 손실로 연결될 수 있다. 그러므로 선거비용보전의 기준의 하향 조정은 선거 전문가들과 정당 관계자들, 선거비용을 담당하는 실무 공무원들 간의 숙의를 통해 조심스럽게 고려해야 할 것이다.

### 3) 선거사무원 수당과 최저임금의 변화

〈그림 3〉은 1994년부터 2022년까지 선거사무원 수당의 변화를 최저임금과 비교해서 보여주고 있다. 1994년 선거관리규칙에서 규정한 선거사무원의 하루 수당은 30,000원으로 당시 8시간 기준 최저 일급인 8,680원에 비해서 3.5배 많은 금액이었다. 하지만 그 이후 매년 최저임금이 인상된 반면에 선거사무원 수당은 30,000원으로 고정되면서 그 격차는 줄어들었고, 2008년에는 최저임금으로 규정된 일당이 30,160원으로 정해지면서 선거사무원은 최저 일급보다 적은 수당을 받을 수밖에 없게 되었다. 그리고 서두에서 지적한 바와 같이 2022년 4월 이전까지 선거사무원 수당은 최저임금에 미치지 못한 다는 비판을 받는다.

〈그림 2〉 최저임금과 선거사무원 수당의 변화 (1994-2022)



주: 1994년부터 2005년까지 최저임금 적용기간은 전년도 9월 1일부터 해당년도 8월 31일까지이며 2006년 최저임금은 2005년 9월 1일부터 2006년까지 12월 31일까지 적용된 금액이고 2007년부터는 동년 1월 1일부터 12월 31일까지의 최저임금이다.

결국, 2022년 4월에 「공직선거법」 제135조의 개정으로 선거사무원 수당이 28년만에 60,000원으로 인상되었지만, 〈그림 3〉에서 보듯이 여전히 8시간 근무를 기준으로 법적 최저임금보다 13,280원보다 적은 금액이다. 이로 인해 제8회 전국동시지방선거에서 많은 후보자들이 선거사무원 모집의 어려움을 토로한다. 선거기간 동안 이른 오전부터 길 거리에서 시민들에게 전단을 나눠주고 로고송과 율동 등으로 유세활동에 참여하는 근무

강도를 생각했을 때, 최저임금에도 미치지 않는 수당을 받고 선거사무원으로 자발적으로 참여할 사람은 적기 때문이다.

선거사무원 수당과 관련해서 2022년 「공직선거법」 제135조의 개정이 가지는 또 다른 문제점은 선거사무원의 수당이 중앙선거관리위원회 규칙이 아닌 법률로 규정되었다는 것이다. 제도적으로 국회의원의 합의에 의한 법률의 개정이 규칙의 변경보다 어렵다는 점을 고려한다면 향후 선거사무원 수당이 최저임금의 인상과 근무여건을 반영해서 유연하게 인상되기 어렵다는 문제가 발생할 수밖에 없다. 그러므로 선거사무원 수당을 이전처럼 중앙선거관리위원회에서 결정하든지 아니면 법률로 규정하더라도 「공직선거법」 제121조 선거비용제한액의 산정처럼 선거사무원의 수당이 물가상승률과 최저임금을 반영할 수 있는 조항을 추가하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 미국 주 선거의 선거공영제와 선거비용의 규제<sup>27)</sup>

미국에서는 1976년 연방대법원의 버클리 대 발데오 판결 이후에 연방정부 차원의 선거에서는 선거공영제와 선거비용의 지출에 대한 규제가 최소한으로 이루어지고 있다. 앞 장에서 살펴봤듯이 대통령 선거에서 후보자는 선거운동을 하는데 있어서 공적 자금의 사용여부를 선택할 수 있으며 많은 후보자들이 공적자금 대신에 개인, 정치활동위원회, 노조, 정당, 그리고 회사로부터 선거자금을 모금하여 선거운동을 수행하고 있다. 이렇게 공적자금을 선택하지 않고 민간으로부터 자금을 모금한 후보자는 연방정부와 주 정부의 선거비용 지출의 규제를 받지 않고 무제한의 선거자금을 사용할 수 있다.

전미주의회회의(NCSL: National Conference of State Legislatures)에 따르면 2019년 현재 14개 주가 주단위 선거에서 후보자들에게 공적자금을 선택할 수 있는 프로그램을 제공한다. 이들 프로그램은 후보자들로 하여금 공적자금을 사용할 수 있는 대신에 선거운동의 지출액을 제한하고 개인이나 단체로부터 받을 수 있는 기부금의 액수를 제한하고 있다. <표 17>은 2015년부터 2016년까지 선거공영제를 채택한 주들과 공적자금을 받을 수 있는 후보자들과 규제사항 등을 정리한 것이다.

주단위 선거에서 후보자들에게 공적자금을 제공하는 주 정부들은 두 가지 종류의 프로그램을 운영하고 있다. 하나는 아리조나, 코네티컷, 메인 주에서 실시하는 공명선거프로그램(Clean Elections Programs)이다. 공명선거프로그램은 후보자들에게 그들이 공적자금을 사용하기 충분한 대중의 지지를 받고 있다는 것을 보여주기 위해서 일정 수 이상의 개인으로부터 5달러 이하의 소규모 기부금을 모금하도록 장려한다. 이에 대한 보상으로 공명선거프로그램을 위해 설립된 위원회는 후보자들에게 선거비용 지출 제한

27) 이 절은 전미주의회회의가 홈페이지(<https://www.ncsl.org/>)에 공개한 내용을 바탕으로 작성하였다.

액만큼의 공적자금을 제공한다. 예를 들어, 아리조나의 주 선거에 출마한 후보자들은 공명선거프로그램의 대상자가 되기 위해서 최소한 200명의 유권자로부터 5달러 기부금을 모금해야 한다. 이러한 자격 요건을 충족한 후보자들은 주 정부의 공적 자금을 받을 수 있다. 2014년 선거에서 공명선거프로그램에 참여한 주지사 선거 후보자들의 선거비용 제한액은 1,130,424달러였으며 주의회 선거 후보자들의 선거비용 제한액은 22,280달러였다. 당시 선거에서 주지사였던 듀시(Doug Ducey)는 공명선거프로그램 참여를 거부하였기 때문에 선거비용 지출의 제한을 받지 않았으며 공명선거프로그램을 선택한 다른 후보자들보다 2배 이상의 2,400,000달러를 모금하였다. 참고로 비슷한 프로그램을 운영하는 뉴멕시코는 사법부 선거에 출마한 후보자들만이 공적자금을 받을 수 있다.

미국 주정부가 채택하고 있는 또 다른 선거공영제의 종류는 플로리다와 하와이에서 실시하고 있는 매칭펀드프로그램(Matching Funds Programs)이다. 이 프로그램은 후보자들에게 기부금과 선거비용 지출을 제한하는 대신에 선거비용의 일정 정도를 매칭펀드로 제공한다. 가령, 2014년 선거에서 하와이 주정부는 주단위 선거의 선거비용 지출액 한도액을 1,597,208달러로 책정하고 매칭펀드프로그램 참여를 선택한 후보자들에게 지출한도액의 10%인 159,721달러의 공적자금을 제공하였다. 후보자가 매칭펀드프로그램의 자격을 얻기 위해서는 예비선거에서 100,000달러를 모금해야 하며 이 요건을 충족한 후보자는 100,000달러를 받는다. 그리고 본 선거에서 후보자가 59,721달러를 모금하면 주 정부에서는 이에 해당하는 금액을 공적자금으로 제공한다. 이렇게 매칭펀드프로그램에 참여한 후보자는 개인적인 후원금과 공적자금을 통해 319,442달러를 확보할 수 있으며 그 나머지 선거자금은 앞서 얘기한 1,597,208달러의 지출액 한도 내에서 정치활동위원회와 정당, 혹은 개인으로부터 후원금을 받을 수 있다.

마지막으로 몇몇 주정부는 정당대회와 유권자 등록을 촉구하는 정당활동 등을 돕기 위해서 정당들에게 공적자금을 제공하고 있다. 현재 알라바마, 아리조나, 아이오와, 미네소타, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오하이오, 로드아일랜드, 유타 주는 납세자들이 세금 환급을 신청할 때 주의 정당들에게 기부할 의사를 밝힐 수 있게 할 수 있다. 개인이 정당에 기부할 수 액수는 1달러에서 25달러까지이다.



〈표 17〉 미국 주정부의 선거공영제와 공적자금 선택 요건 (2015-2016)

주	공적자금 자격이 대상이 되는 선출직	하나의 개인과 단체로부터의 모금 한도액	공적자금 자격이 부여되는 기부 수	이행약속	공적자금 규모
아리조나	주 전체 선출직과 주의회	\$5	200	정치활동회, 노조, 기업 혹은 정당으로부터 어떠한 자금도 받지 않음	전부
코네티컷	주 전체 선출직과 주의회	\$5-\$10	150(주의회) - 900(주지사)	하나의 개인과 단체로부터 \$100 이상의 모금을 금지하고 초과 모금액의 일반기금 (general fund) 으로의 기여	전부
플로리다	주지사와 주내각	\$250	400(주내각) - 600(주지사)	주지사 선거는 등록 유권자당 \$2 이상의 지출 제한, 내각 선거는 등록유권자당 \$1 이상의 지출 제한, 정당으로부터의 대출과 모금 제한	일부
하와이	주지사, 시장, 검찰, 카운티의회, 주의회	\$100	15(주의회) - 1,500(주지사)	주법에 의거하여 선거지출의 제한	일부
메인	주지사, 주 상원과 하원	\$5	60-3,250명	민간자금의 수령 금지	전부
메릴랜드	주지사와 부주지사	\$250	선거운동 최대 지출 한도액의 10% 이상의 기부금	선거운동 최대 지출 한도액의 초과 지출 금지하고 사용치 않은 기부금의 상환	일부
메사추세츠	주 전체 선출직	\$250	500	선거비용 지출 제한에 반드시 동의해야 하고 외부 기부금에 대한 요청 금지	일부
미시건	주지사	\$100	750	200만 달러 이상의 선거비용 지출 금지	일부
미네소타	주전체 선출직과 주의회	\$50	30(주의회) - 70(주지사)	주법에 명시된 구체적인 금액 이상의 지출 금지	일부
뉴저지	주지사	\$4,300	\$430,000 이상 기부금	예비선거의 지출 한도액은 640만 달러/ 본선거의 지출한도액은 1,380만 달러/ 두 번의 토론회에 참여	일부
뉴멕시코	공공규제위원 (Public Regulation Commission)과 주대법원	\$100	주전체 선거에서는 주 유권자 1%의 1/10로 부터의 기부/ 공공 규제위원 선거에서는 지역구 유권자 1%의 1/10로부터의 기부	지출 요청사항에 대한 동의와 공적 자금 외의 모금 금지	전부
로드아일랜드	주전체선거	\$500	1,500	공적 매칭을 통한 자금 사용과 선거비용 지출 규제에 대한 동의	일부
버몬트	주지사와 부주지사	\$50	750(부주지사) - 1,500(주지사)	허용된 기부금 외의 기부금 모금 요청 금지에 대한 동의	일부
웨스트버지니아	주대법원	\$100	300-500	기부와 지출 요건에 대한 동의/ 공적자금을 신청하기 이전에 2만 달러 이상의 모금 금지	일부

출처: 전미주의회회의(National Conference of State Legislature)

우리나라는 국가가 선거에 참여한 모든 후보자들이 공정한 경쟁을 할 기회를 부여하기 위해서 중앙정부나 지방자치단체가 선거비용의 전부 혹은 일부를 부담하는 선거공영제를 채택하고 있다. 하지만 선거에 출마한 모든 후보자들의 선거비용을 보전한다면 후보자들이 난립하여 유권자들의 합리적인 선택을 방해하고 국고의 낭비가 예상되기 때문에 「공직선거법」에서 선거비용 보전의 요건을 규정하고 있다. 또한 국가가 선거비용을 보전하는 대신에 후보자의 선거비용 지출을 법률과 규칙을 통해 엄격히 제한한다.

대부분의 선거공영제를 운영하는 국가에서는 우리나라처럼 선거비용 보전의 요건을 규정하고 선거비용의 지출을 제한하고 있다. 선거비용에 대한 규제가 정치적 표현에 중대한 제한을 가하므로 위헌이라고 판결한 미국에서조차도 대통령 후보자가 국고의 지원을 받을 것을 선택한다면 선거비용 지출에 제약을 받게 된다. 또한 주단위 선거에서 선거공영제를 선택하는 14개의 주정부도 후보자들의 선거비용을 규제하고 있다. 그러므로 선거공영제를 채택한 우리나라에서 선거비용의 규제는 당연히 병행되어야 하는 제도적 조치일 것이다. 단지 선거비용의 제한액과 보전 요건이 얼마나 후보자들의 공정한 경쟁을 보장하고 선거운동을 통한 정치적 표현의 자유에 대한 침해를 최소화하고 있는지는 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

지난 대통령선거와 전국동시지방선거에서의 선거비용 관련 조항과 자료들을 분석했을 때 우리나라의 선거비용 관련 법률과 제도는 전체적인 틀로 봤을 때 올바른 방향으로 발전해왔다고 판단된다. 다만 세부적인 사항을 살펴보면 다음과 같은 문제들을 발견할 수 있었다.

첫째, 2022년 4월 공직선거법 개정으로 1994년 이후 28년 동안 3만원으로 고정되었던 선거사무원 수당이 6만원으로 인상되었지만 하루 근무 8시간을 기준으로 설정된 최저임금보다 적은 액수이다. 선거기간 동안 하루 평균 8시간 이상의 노동을 하는 선거사무원의 근무여건과 노동 강도를 고려한다면 2022년 4월 개정안에서 규정한 선거사무원의 수당보다 더 인상되었어야 한다고 생각한다. 더욱이 공직선거법 개정으로 선거사무원 수당이 국회의원들의 합의와 승인이 필요한 법률로 규정됨에 따라 선거마다 임금 상승과 근무여건 등의 요인들을 적절하게 반영해서 인상하기 어렵다는 점을 고려한다면 2022년 여건에 겨우 맞는 6만원이라는 수당은 곧 현실의 임금수준에 훨씬 못 미치는 수준이 될 것임이 자명하다. 결국 향후 선거에서 선거사무원 수당이 최저임금 등의 현실 조건을 따라가지 못해 선거운동에 필수적인 선거사무원 모집에 각 정당들이 계속해서 어려움을 경험할 것이다.

둘째, 선거사무원 수당이 현실을 따라가지 못하는 문제가 궁극적으로 「공직선거법」에서 규정한 항목들 이외에 현대 선거에서 필수적인 활동들이 등장하고 이에 대해서 선거비용 이외의 정치자금에서 각 정당들이 비용을 충당하는 관행이 자리 잡고 있음을 지적하였다. 각 정당들은 정치자금 중에서 국고보조금을 선거에서 적극 활용하고 있으며 이는 선거비용제한액을 산출하여 그 범위 안에서 후보들의 유세활동을 지원하는 선거공영제의 취지를 크게 훼손할 수 있다. 실제로 기존 정당들은 무소속 후보나 신생 정당들에 비해 막대한 금액의 국고보조금을 선거 이전에 수령하였다는 점을 확인할 수 있다. 선거사무원 수당이 법적으로 시장의 기준보다 낮은 수준으로 책정되어 있어서 이 부분을 높게 책정할 것을 각 정당이 요구하는 것은 국고보조금을 중심으로 한 정치자금을 비교적 유연하게 선거 활동을 위해 지출할 수 있는 현 구조 속에서는 설득력이 낮아 보인다.

셋째, 지방자치단체가 지방의회 의원 및 지방자치단체장의 선거에서 선거비용을 부담해야 하기 때문에 선거비용의 보전의 의무는 재정자립도가 낮은 지방자치단체에는 큰 재정적인 부담을 주고 있다.

넷째, 전국동시지방선거에서 선거별 선거비용 지출률의 추이를 살펴보면 구시군장, 지역구 시도의원, 지역구 구시군의원, 교육감 선거의 경우 대체로 제한액 대비 지출률이 70% 이상이지만 시도지사, 비례대표 시도의원, 비례대표 구시군의원의 경우에는 제한액 대비 지출률이 50%에도 미치지 않고 있다. 2004년 「공직선거및선거부정방지법」에서 제시된 선거비용제한 산정 방식이 현재의 선거환경을 반영하지 못하는 방증으로 볼 수 있다.

위에서 제기한 네 개의 쟁점에 관련된 정책 제안은 다음과 같다. 첫 번째로, 중앙선거관리위원회의 대표, 기획재정부를 포함한 정부 관련 부처의 대표, 그리고 민간 전문가의 참여로 구성될 상설 기구의 창설이 필요하다. 이 기구는 예산안을 결정하는 과정에서 기획재정부의 비대칭적인 권한을 견제하고 국가 경제의 거시적 변화, 한국 노동시장의 변화, 그리고 인구의 변화를 포함한 비경제적인 사회환경의 변화를 고려하여 선거의 수행 및 관리에 필요한 비용을 추계하여 중앙선거관리위원회의 제안을 공정하게 심사, 평가, 확정할 수 있는 권한을 지녀야 한다. 이 위원회를 통해 관련 부처들은 보다 유연하게 선거비용제한액을 산정하여 집행할 수 있을 것이며 법제화가 아닌 규칙을 통해서도 선거사무원의 수당을 현실화할 수 있는 중앙선거관위-기획재정부-시민사회의 거버넌스를 구축할 수 있을 것이다. 이렇게 만들어질 기구에 대해서는 별도의 연구 프로젝트를 통해 구체화되어야 한다.

두 번째로, 「공직선거법」 제121조 제1항에 명시한 선거별 선거비용제한액 산출기준을 현실에 맞게 개정하기 위해 산출 기준의 역사, 원리 등을 논의하고 현실성 있는 대안

을 도출할 전문가 토론회 및 산출 기준 변경을 위한 공청회를 기획해야 한다.

세 번째로, 선거사무원의 수당을 포함한 선거비용에 관련된 문제는 현행 「정치자금법」 내의 선거보조금 제도와 연계해서 해결하려는 노력이 필요하다. 선거보조금으로 지급된 금액이 선거 활동에 지출되지 않고 정당들의 금고에 쌓여있을 경우, 선거비용의 보전대상이 되는 금액이 현실을 반영하지 못하고 적다는 주장은 국민들에게 설득력 있게 들리지 않을 것이다. 선거보조금에 한해서 선거에 관련된 활동 이외의 지출을 엄격하게 제한하는 동시에 미지출된 선거보조금을 국고로 다시 회수하는 것을 골자로 하는 개정안이 진지하게 모색되어야 할 때이다.

마지막으로 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 끝난 후 3개월 남짓한 시간 내에 연구 과제를 마무리해야 한다는 시간적인 제약 때문에 안타깝게도 선거비용과 관련된 자료를 거의 확보할 수 없었다. 결국 그 대안으로 그 이전 선거들을 중심으로 분석을 수행할 수밖에 없었다는 아쉬움이 남는다. 또한, 연구 기간 중에 관련 법률이 개정되어서 선거사무원의 수당과 관련된 연구 초기의 문제설정을 전면 수정하였다. 향후 연구의 적실성을 높이기 위해서는 연구자들에게 6개월 정도 혹은 그 이상의 연구 기간을 보장해주고 연구자들이 관련 자료를 확보하고 이것을 분석할 시간을 제공해줄 수 있어야 할 것이다. 이와 함께 연구과제의 전체적인 방향성을 두고 연구자와 실무자 간의 원활한 소통이 상시적으로 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

〈논문·단행본·보고서〉

- 강신구. 2019. “정치자금의 문제와 개선방안: 제19대 대선 선거비용 분석을 중심으로.” 『지역과 세계』 43(1), 143-177.
- 권세훈. 2017. “프랑스 신진정치인의 진입규제와 완화에 관한 법적 연구.” 『유럽헌법연구』 25, 273-300.
- 엄기홍. 2011. “정치자금 지출수준에 대한 비교국가 연구.” 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 윤형준. 2022. “2022 프랑스 대통령선거 결과와 정책 전망.” 『세계경제 포커스』 5(12), 1-10.
- 이동기. 2012. “지방자치단체의 지방선거비용에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 24(4), 115-133.
- 이재철·박명호. 2011. “선거공영제의 평가: 공직선거법 및 정치자금법 분석.” 『의정논총』 6(2): 5-26.
- 임성학. 2011. “선거비용 및 정치자금제도의 적용과 형평성 평가: 제5회 전국 지방선거.” 『한국정치외교사논총』 33(1), 377-403.
- 임성학. 2010. “정당과 정치자금.” 심지연 편. 『현대 정당정치 이해』 서울: 백산서당. 279-311.
- 전학선. 2003. “프랑스의 정치자금제도에 관한 연구.” 한국법제연구원 연구보고서 현안분석 2003-1호.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거총람』. 중앙선거관리위원회 선거1과.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『제7회 전국동시지방선거총람』. 중앙선거관리위원회 선거1과.
- \_\_\_\_\_. 2022. 『제8회 전국동시지방선거 선거비용 보전 안내서』. 중앙선거관리위원회.
- 한인유권자센터. 2010. “미국 선거자금 제도 연구.” 중앙선거관리위원회 위탁연구.
- Avis, Eric, Claudio Ferraz, Frederico Finan, and Carlos Varjão. 2017. “Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage.” National Bureau of Economic Research Working Paper 23508, <https://www.nber.org/papers/w23508> (검색일: 2022년 6월 25일).
- Brubaker, Stanley C. 1998. “The Limits of Campaign Spending Limits.” *Public Interest*: 33-54.
- Malhotra, Neil. 2008. “The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine.” *State Politics & Policy Quarterly* 8(3): 263-281.
- Fourinaies, Alexander. 2021. “How Do Campaign Spending Limits Affect Elections? Evidence from the United Kingdom 1885-2019.” *American Political Science Review* 115(2): 395-411.

〈일간지·보도자료〉

- 권혁조. 2022. “지방선거 코앞인데...선거사무원 어디 없나요.” 『충청투데이』 (5월 12일), <https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2161971> (검색일: 2022년 6월 10일).

- 김규남. 2022. “홍석준 의원 대표발의, 선거사무원 수당 현실화법 국회 본회의 통과.” 『아주경제』 (4월 19일), <https://www.ajunews.com/view/20220419011242966> (검색일: 2022년 6월 10일).
- 김정원. 2019. “선거사무원 등 수당 3만원...최저임금 수준 인상돼야.” 『뉴데일리』 (12월 15일), <https://cc.newdaily.co.kr/site/data/html/2019/12/15/2019121500031.html> (검색일: 2022년 6월 10일).
- 송승민. 2022. “최저임금보다 낮은 7만원...선거운동원 인건비 10년 넘게 그대로.” 『노컷뉴스』 (3월 3일), <https://www.nocutnews.co.kr/news/5717076> (검색일: 2022년 6월 10일).
- 심규석. 2022. “70대 어른신도 귀하신 몸...지방선거 운동원 확보 ‘전쟁’.” 『연합뉴스』 (5월 11일), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220510074200064?input=1195m> (검색일: 2022년 6월 10일).
- 안경환. 2022. “선거비용 절감 인상에 현장은 “태부족”.” 『기호일보』 (5월 23일), <http://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=980566> (검색일: 2022년 6월 10일).
- 윤성효. 2020. “26년째 바뀌지 않은 선거사무원 수당, 최저임금법 위반?” 『오마이뉴스』 (3월 31일), <http://omn.kr/1n3p3> (검색일: 2022년 6월 10일).
- Becker, Andreas. 2017. “French Elections: Who Finances the Candidates?” *DW* (5월 5일), <https://www.dw.com/en/french-elections-who-finances-the-candidates/a-38704682> (검색일: 2022년 6월 23일).

# 17

## 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜뉴스

길정아(고려대학교 정부학연구소)





## 요약문

이 장은 2022년 양대 선거에서 뉴미디어를 활용한 선거 캠페인과 그 과정에서 나타나는 가장 큰 문제점인 가짜뉴스와 허위정보에 관해 살펴보았다. 정보기술의 비약적인 발전에 따른 미디어 환경의 변화는 유권자들로 하여금 다양한 정치 정보를 습득할 수 있도록 하고, 정치에 보다 적극적으로 관여할 수 있도록 함으로써, 이들의 정치적 태도 형성과 정치적 선택에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점에서 바람직하게 평가될 수 있는 가능성을 지니고 있다. 그러나 동시에, 가짜뉴스와 허위정보는 소셜미디어를 포함한 뉴미디어를 통해 보다 쉽게 양산되고 유통되는 경향성이 있어, 오히려 시민사회의 정치적 속의와 유권자의 합리적인 정치적 선택을 저해하는 악영향을 미칠 수 있다는 양면성을 지니고 있다. 그러나 이에 대한 규제 등 정책적 방안을 마련하는 것은 쉽지 않은데, 가장 큰 이유는 표현의 자유라는 가치와 상충하는 측면이 있기 때문이다. 따라서 현재로서는 사전 규제와 같은 방식보다는 팩트체크를 통한 사후적 접근이 일반적이며, 팩트체크 또한 정부 차원보다는 언론, 자체 기관, 혹은 시민사회 차원에서 실시하고 있는 실정이다.

2022년 치러진 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서도 가짜뉴스와 허위정보는 중요한 이슈였다. 우선, 두 번의 설문조사를 분석한 결과 선거 과정에서 비방과 흑색선전이 가장 심각한 문제점이었다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 가짜뉴스와 허위정보의 많은 부분이 상대 정당 및 상대 후보에 대한 네거티브 캠페인의 내용임을 고려할 때, 응답자들은 올해 양대 선거에서도 또한 가짜뉴스의 존재와 그 심각성에 대해 높은 인식을 가지고 있는 것을 짐작할 수 있었다. 또한, 가짜뉴스를 접해보았는지를 질문한 문항을 분석한 결과, 지방선거보다는 대통령선거에서 그렇다고 응답한 비율이 현저히 높게 나타났다. 이는 선거의 중요도나 가시성에 따른 차이일 수 있다. 한편, 지지하는 정당이 없다는 응답자들보다는 특정 정당에 대한 선호를 가진 응답자들에게서 가짜뉴스를 접해보았다고 응답한 비율이 월등히 높았으며, 그 중에서도 국민의힘 지지자들에 비해 더불어민주당 지지자들에게서 더욱 높은 비율을 기록하였다. 그러나 이러한 결과는 실제로 더불어민주당 지지자들이 가짜뉴스를 더 많이 접한 것인지, 아니면 국민의힘 지지자들이 가짜뉴스를 접했음에도 불구하고 그에 대한 식별을 덜 한 것인지에 대해서 추후 면밀한 고찰이 필요한 부분이므로 조심스러운 해석이 필요하다. 가짜뉴스임을 알게 된 경로가 무엇인지를 질문한 문항을 분석한 결과를 통해 알 수 있었던 사

실은, 가짜뉴스와 허위정보는 주로 온라인 플랫폼을 통해 생산 및 소비되지만, 보다 공적인 성격을 가진 지상파 방송과 종합편성채널 방송에서 이에 대한 교정이 시도되고 있다는 것이다.

이후, 본 장에서는 가짜뉴스 및 허위정보와 관련된 두 가지 현실적 쟁점을 지적하였다. 첫째는 가짜뉴스와 팩트체크의 과정이 정파적으로 이루어질 수 있다는 가능성이다. 많은 선행연구들은 가짜뉴스임을 규정하는 여부를 판단하는 것이 정파적인 과정임을 지적한 바 있다. 다시 말하면, 특정 사안에 대해 제기된 뉴스가 진실이라고 믿는지 아니면 이것을 가짜라고 판별하는지는 자신의 정치적 선호에 따라 달라진다는 것이다. 한편, 언론기관에서 가짜뉴스 및 허위정보에 대한 팩트체크를 자체적으로 실시하고 있기도 한데, 현실적으로 언론사마다 정치적 성향을 반영하고 있다는 점을 고려할 때, 팩트체크의 결과를 판단할 때에도 이러한 점을 고려할 필요성이 있다는 것을 지적하였다. 둘째, 가짜뉴스의 규제와 관련된 쟁점이다. 가짜뉴스 및 허위정보에 대한 규제는 불가피하게 표현의 자유라는 가치와 충돌하게 되어, 특히 사전적인 규제를 법제화하는 것은 쉽지 않다. 그러나 해외 다수의 국가들에서는 현재 가짜뉴스와 허위정보가 가져오는 악영향이 심각하다는 점에 동의하며, 이를 보다 엄격하게 규제하는 법안을 마련하고 있는 실정이다. 일단 허위정보가 인식되면 이에 대한 사후 교정이 이루어져도 허위정보로 인해 만들어진 잘못된 신념을 고치기가 매우 어려우며, 심지어 교정의 시도는 정보 자체에 대해서는 효과를 가져오지만 이미 형성된 부정적인 태도는 여전히 잔존한다는 분석 결과가 제시되기도 하였다. 이러한 점을 고려할 때, 상대방에 대해 근거를 찾아볼 수 없는 거짓 정보를 생산해 낼 수 있는 유인이 작동할 우려가 있다. 따라서 현재 가짜뉴스를 다루는 주된 방책인 팩트체크는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 보다 선제적이고 적극적인 대책을 마련할 필요가 있다.

이에 본 연구는 뉴미디어 시대에 범람하고 있는 가짜뉴스와 허위정보와 관련하여 당면한 과제를 제시하며 마무리하였다. 이는 보다 실효성 있고 타당한 정책을 마련하는데 고려되어야 할 사안일 것으로 생각된다. 첫째, 가짜뉴스와 허위정보의 개념과 범위를 명확하게 규정하는 것이 선행되어야 한다. 둘째, 가짜뉴스와 허위정보를 판별하는 주체에 관한 문제로, 전문성과 독립성을 갖춘 심사위원회 등의 기관이 설치되는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 미디어 리터러시(media literacy) 교육이 강화되어야 할 필요가 있다. 특히 2019년 12월 27일 공직선거법이 개정되면서 만 18세까지 선거권 연령이 하향되어 청소년들이 선거에 참여하는 등 정치적 주체로서 역할을 할 수 있게 된 지금, 정치 정보를 올바르게 해독하고 판별하는 미디어 리터러시 교육을 통해 이들을 더욱 합리적인 유권자로 육성할 수 있도록 해야 할 필요성이 더욱 증대된 시점이라고 할 수

있다. 마지막으로, 정통(레거시) 언론들이 책임감 있는 자세를 가지고 사실에 근거한 정보만을 전달하도록 노력하여, 언론에 대한 신뢰를 구축하도록 해야 한다. 가짜뉴스가 생산 및 유통되는 근본적인 이유 중 하나는 레거시 언론에 대한 불신이기 때문이다. 따라서 레거시 언론들은 보다 명확한 정보의 전달 및 가짜뉴스를 척결하기 위해 노력해야 할 것이며, 객관적이고 전문적인 팩트체크 또한 최근 언론에게 주어진 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

# 17

## 후보자의 미디어 활용과 과제: 새로운 플랫폼의 등장과 가짜뉴스

### I 들어가며

최근의 선거에서 선거 캠페인의 방식의 변화가 눈에 띄게 변화하고 있다. 구체적으로, 뉴미디어를 활용한 선거 캠페인이 활발하게 진행되고 있다. 우리는 선거와 관련된 이슈 및 정보가 대중들에게 쉽고 빠르게 확산되는 미디어 환경의 발전을 목도하고 있다. 2022년 3월 9일 치러진 제20대 대통령선거와 6월 1일 치러진 제8회 전국동시지방선거에서도 주요 후보들은 뉴미디어를 활용한 선거 캠페인을 통해 유권자에게 호소하기 위한 노력을 기울였다. 온라인 플랫폼을 포함한 이러한 뉴미디어는 유권자들이 선거에 관한 정보의 수용자를 넘어서서 정보를 스스로 생산하고 공유할 수 있도록 함으로써, 이들이 정치에 보다 적극적으로 관여할 수 있는 채널로 기능하고 있다. 또한, 네트워크 상호 연계된 온라인 환경은 선거 관련 정보가 보다 빠르게 확산되도록 영향을 미치고 있다.

그런데 특히 이번 두 선거, 특히 20대 대선에서는 다음과 같은 이유들로 인해 이러한 뉴미디어 선거 캠페인을 주목해야 할 필요가 있다. 이번 대선은 2020년 초에 시작된 코로나 바이러스 팬데믹 시기를 맞이한 이후 치러진 대통령선거였다. 코로나 바이러스는 비대면, 온라인 생활방식을 일상화 시켰고, 선거에 대한 정보 습득과 선거 운동 또한 이러한 뉴노멀 환경 하에서 이루어졌다. 따라서 이번 선거에서는 특히 이러한 뉴미디어 선거 캠페인이 선거 과정에서 중요한 역할을 할 수밖에 없는 환경을 조성하였다.

이에 더하여, 특히 이번 20대 대선은 역대 최고의 “비호감 선거”라고 명명되었다. 더불어민주당의 이재명 후보와 국민의힘의 윤석열 후보는 각각 도덕적 이슈와 스캔들에 수차례 연루되었다(연합뉴스 2021/10/24). 이에 따라, 국내외 언론들은 이번 대선을 “비호감 선거(unlikeable election)”, “혐오스러운 선거(distasteful election)” 혹은 “스캔들과 언쟁, 모욕으로 얼룩진 선거(marred by scandals, bickering and insults)” 등으로 명명하기에 이르렀다(Reuter 2022/02/03; The Times 2022/02/13; Washington Post 2022; 연합뉴스 2022/03/10; 조선일보 2021/10/10). 그리고 유권자들은 두 후보 모두 싫다며 등을 돌렸고, 두 후보 모두에 대해 호감보다 비호감이 더 높은 비율을

기록하였다(동아일보 2021/10/24; 동아일보 2021/12/02; 중앙일보 2021/12/25; 한겨레 2021/10/22). 이 때문에 이번 대선에서 유권자들의 투표선택은 두 후보 중 누가 덜 싫은가를 기준으로 한 선택, 즉 “차악(次惡; lesser evil)의 선택”이 될 것이라는 평가가 지배적이었다(The Korea Herald 2021/10/24; YTN 2022/01/21; 한국경제 2022/03/10). 이러한 가운데, 양 진영은 서로에 대한 의혹과 부정적인 사안들을 집중적으로 공격했고, 따라서 네거티브 선거의 양상이 이번 20대 대통령선거의 국면에서도 드러났다. 이 과정에서, 두 후보에 대해 제기된 부정적인 평가들이 사실인지 가짜뉴스인지 구분하기 어려운 상황을 겪기도 하였다. 이러한 가짜뉴스와 허위정보의 양산은 미디어 환경이 발전되고 정보 접근성이 증대됨에 따라 더욱 쉽게 일어나는 경향이 있다.

이 글은 2022년 양대 선거, 즉 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 특히 가짜뉴스에 주목하여 새로운 플랫폼을 사용한 선거 과정에서 나타난 특징과 주요 사례에 대해 살펴봄으로써, 당면한 문제점을 파악하고 이에 대한 개선 방안을 논의하는 것을 목적으로 한다. 다음 장에서, 가짜뉴스의 개념과 특성에 대해 알아보고, 이번 양대 선거에서 유권자들의 미디어 활용 및 가짜뉴스 습득경로를 살펴본다. 이후에는 가짜뉴스와 팩트체크 과정에서 나타난 특성을 살펴봄으로써, 이와 관련된 문제를 해결하기 위해 당면한 과제가 무엇인지를 논의한다.

## II 이론적 배경

### 1. 가짜뉴스의 개념 및 특성

최근까지도 무엇이 가짜뉴스이고 허위정보인지에 대한 개념 정의가 명확하게 이루어지지 않았다는 지적들이 제기되고 있다(고선규 외 2021; 심홍진 2017; 황용석 2017). 그러나 가짜뉴스의 개념 정의 및 범위의 한정에는 반드시 이루어져야 할 필요가 있다. 그 이유는 가짜뉴스와 허위정보의 영향력을 살펴보는 학술적 논의에 국한된 것뿐만 아니라, 이로 인해 제기되는 사회적 문제를 해결하는 정책 방안의 마련과도 밀접하게 연관되기 때문이다. 특히 가짜뉴스와 허위정보의 규제는 불가피하게 표현의 자유의 침해 문제를 야기하기 때문이다. 이러한 문제의식 하에, 가짜뉴스와 허위정보에 대한 개념 정의 및 범위의 규정하는 목적의 학술적 논의를 다음과 같이 찾아볼 수 있다.

정일권(2017)은 오정보, 패러디, 풍자, 루머를 제외하고 의도를 가진 허위 및 거짓정보로 가짜뉴스의 범위를 제한해야 함을 언급하였다. 이는 표현의 자유를 지나치게 규제할 것에 대한 우려를 반영한 것이라고 할 수 있다. 박아란(2017)의 연구는 무엇이 가짜

뉴스인지를 규정하는 데 있어 보다 세밀한 기준을 적용해야 함을 언급하였다. 특히, 이 연구는 작성주체, 작성 내용, 작성목적과 의도, 작성된 형식이라는 네 가지 영역을 중심으로 가짜뉴스를 판별해야 한다고 명시한 바 있다. 또한, 배영(2017)의 연구는 가짜뉴스가 인터넷 공간에서 특정한 목적을 가지고 뉴스의 형식을 빌어 생성 및 유통되는 허위 정보로 개념화하였다.

이러한 논의를 종합할 때, 결국 허위정보 혹은 가짜뉴스는 의도성의 여부가 가장 핵심적인 기준임을 알 수 있다. 즉, 가짜뉴스는 언론의 형식을 가장한 허위의 정보를 의미한다. 이에 황용석·권오성(2017)은 가짜뉴스와 허위정보는 다른 사람을 속이려는 목적을 가진 기만적 커뮤니케이션 양식이라고 주장하였다. 이들의 연구에 의하면, 가짜뉴스는 “상업적 또는 정치적 목적에서 타자를 속이려는 의도가 담긴 정보, 수용자가 허구임을 오인하도록 언론 보도 양식을 띤 정보, 사실검증이라는 저널리즘의 기능이 배제된 가운데 사실처럼 허위 포장된 정보”이다. 안명규(2017) 또한 유사한 관점에서, 가짜뉴스를 “언론사를 사칭하거나 언론사가 아닌 웹사이트 등에서 기사 형식을 교묘하게 이용하여 인터넷과 SNS 등을 통해 유통 전파되는 허위 콘텐츠”로 정의하고 있다.

이 때문에, 최근에는 의도성의 여부를 고려하여, 의도하지 않았으나 부주의에 의해 생성된 잘못된 정보를 의미하는 오정보(misinformation)와, 정치적·경제적 이득을 얻거나 혹은 해를 끼치기 위하여 수용자를 속일 의도를 가지고 조작된 정보를 일부러 만들거나 공유하는 것을 의미하는 허위정보(disinformation)를 구분하여 명명해야 할 필요성이 제기되기도 한다(이완수 2019).

이러한 가짜뉴스는 정치적으로 활용되고 있다는 점에서 그 문제점이 크다. 구체적으로, 상대방에 대한 부정적인 정보를 통해 상대방에게 손해를 입히거나, 혹은 상대방의 주장을 가짜로 규정함으로써 그 정당성을 훼손하는 것이다(최은창 2020).

이러한 가짜뉴스, 오정보 혹은 허위정보의 영향력이 보다 강화되면서, 옥스포드 영어 사전은 2016년 올해의 단어로 탈진실(post-truth)을 선정하기도 하였다. 매킨타이어(McIntyre 2018)는 탈진실을 “진실 ‘이후’라는 의미가 아니라, 진실이 무의미할 정도로 ‘퇴색’되었다”는 의미임을 강조하였다. 이러한 탈진실 현상은 특히 2016년 미국의 대통령선거와 영국의 브렉시트(Brexit)의 정치적 환경 하에서 주요하게 논의되어 왔다. 2016년 대선 국면에서 페이스북을 통해 가장 널리 유통된 상위 5개의 가짜뉴스는 1) 프란치스코 교황 트럼프 지지로 전세계를 놀라게 했다. 2) 위키리크스, 클린턴이 이슬람 국가에 무기 판매 확인, 3) 클린턴의 이슬람국가 이메일 유출, 상상했던 것보다 더 끔찍해, 4) 클린턴, 어떤 공무직에도 걸맞지 않아, 5) 클린턴 이메일 용의자 FBI 요원, 아내 죽인 뒤 자살한 채 발견 이라는 내용이었다(한겨레 2016/12/08). 또한, 이 선거에서

도널드 트럼프 후보는 자신에게 유리하지 않은 내용의 뉴스를 가짜뉴스라고 공격하면서, 전통적인 공화당 지지층과 음모론 신봉자들을 결집시켰다고 평가된 바 있다. 또한, 영국이 유럽연합에서 탈퇴(Brexit)할 때 얻게 될 이득보다 잃게 될 것들이 더 많을 것임에 대해 전문가들이 경고하였음에도 불구하고, 소셜미디어를 통해 생산되고 확산된 가짜뉴스가 당파적 정치인들에게 활용됨으로써 국민투표를 통해 브렉시트가 통과되었다고 평가되기도 하였다(유지영·윤광일 2021).

가짜뉴스와 허위정보는 특히 유권자의 정치적 관심이 높아지고 정치적 관여가 가장 확대되는 시기인 선거 기간 동안에 유통되고 확산되는 경향성이 높다. 국제 인권단체인 프리덤하우스(Freedom House)에 의하면, 2017년 11월 한국을 포함해 세계 16개국에서 선거 때 가짜뉴스가 등장했으며, 따라서 가짜뉴스는 선거에서 강한 폭발력을 가진다는 것을 알 수 있다(동아일보 2018/01/09). 이에 중앙선거관리위원회는 제20대 대통령선거를 앞두고 허위사실공표·비방을 차단하기 위해 16개 유관기관과 공동 협의체를 구성하는 등의 대응을 준비하기도 하였다(중앙선거관리위원회 2021).

이러한 가짜뉴스는 정치적 선호를 가진 주요 정당의 지지자들의 당파적 성향을 더욱 극단화시키는 방향으로 영향력을 미친다. 특히 가짜뉴스가 상대 정파에 대한 부정적인 내용을 담고 있을 때, 상대 정파에 대한 혐오와 반감을 서로 증가시킬 우려가 있다. 이는 최근 자신이 지지하는 정파에 대한 높은 호감과 동시에, 상대 정파에 대한 부정적인 정서가 높아져 양자의 차이가 극대화되는 정서적 양극화(affective polarization; Iyengar et al. 2012) 현상이 심화되는 것과도 일맥상통하는 점이 있음을 짐작할 수 있다. 나아가, 가짜뉴스와 허위정보가 가져오는 부정적 영향력은 사회 통합을 저해하고 민주주의의 원활한 작동을 방해할 우려가 제기된다.

특히, 일방향적인 정보의 수용이 아닌, 정보의 선택적 취득을 가능하게 하는 소셜미디어 플랫폼의 특성은 확증편향(confirmation bias)을 더욱 강화시키는 역할을 하기도 한다. 확증편향이란 자신이 가진 신념 혹은 정치적 정향과 일치하는 정보만을 선택적으로 습득하거나, 주어진 정치적 정보를 자신의 정치적 정향에 맞도록 왜곡되게 인식하는 태도를 의미한다(McIntyre 2018). 이러한 정치적 태도와 함께 소셜미디어 플랫폼의 특성은 가짜뉴스가 보다 빠르고 광범위하게 확산되도록 한다. 이에 양대 선거를 치른 올해, 그리고 정보 환경의 발전과 함께 뉴미디어를 통한 정치적 관여가 활발하게 이루어지고 있는 현 시점에서, 허위정보 및 가짜뉴스의 현황 및 관련 쟁점과 필요한 정책 방안에 대해 면밀하게 고찰해 볼 필요가 있다.

## 2. 가짜뉴스와 팩트체크 서비스

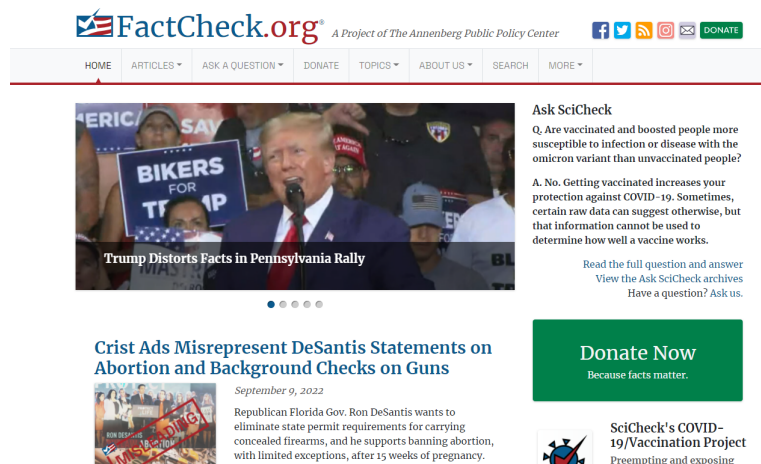
팩트체크(fact-checking)란 정보의 사실 여부를 검증하는 작업을 의미한다. 가짜뉴스와 허위정보가 활발하게 생산 및 유통되고 있는 최근, 이에 대한 대응방안 중 하나로 팩트체크가 이루어지고 있다. 언론사들과 자체 기관들이 이에 적극적으로 참여하고 있는 실정이며, 방송통신위원회는 2020년 업무계획에서 팩트체크를 보다 활성화하겠다는 발표를 하기도 하였다(김여라 2020). 요컨대, 특히 디지털 시대 저널리즘의 핵심은 팩트체크이며(동아일보 2019/04/13a), 뉴미디어를 통해 활발하게 유통되고 있는 수많은 정보들의 진위 여부를 제대로 판단하기 위해서 이러한 팩트체크가 매우 중요하다고 할 수 있다.

이에 하단에서는 팩트체크와 관련된 현황을 파악하고, 이후 가짜뉴스와 관련된 주요 쟁점을 논의하는 바탕이 될 정보를 제시하기 위한 목적으로 해외 사례 및 국내 사례에 대해 살펴보려고 한다.

### 1) 해외 사례1)

미국, 프랑스, 영국 등 해외 주요 국가들에서는 대학, 연구기관, 언론사, 그리고 별도의 전문 기관에서 가짜뉴스에 대한 팩트체크를 실시하고 있다. 대표적으로, 미국의 펜실베이니아 대학교의 공공정책연구소(The Annenberg Public Policy Center)에서는 factcheck.org라는 웹사이트를 운영하고 있는데, 이는 정파적·영리적 목적을 떠나 정치인들의 발언에 대해 검증하여 대중들에게 그 결과를 제공하고 있다(〈그림1〉 참고).

〈그림 1〉 펜실베이니아 대학교 공공정책 연구소 팩트체크센터2)

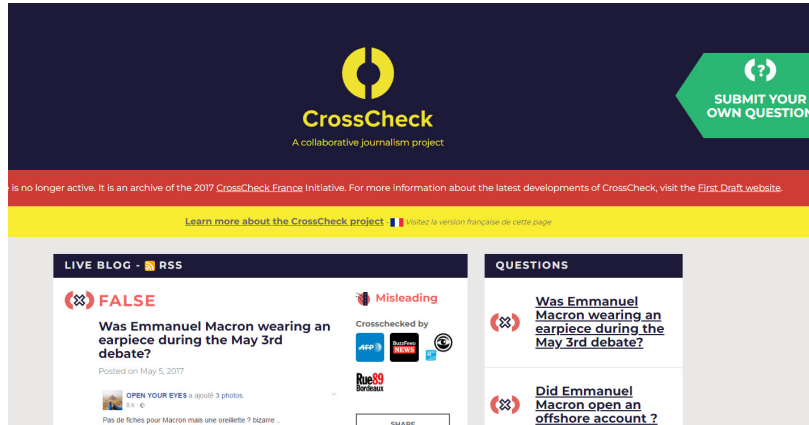


- 1) 이 절은 팩트 체크의 해외 사례를 정리한 김여라(2020)의 연구를 주요하게 참고하였다.
- 2) factcheck.org



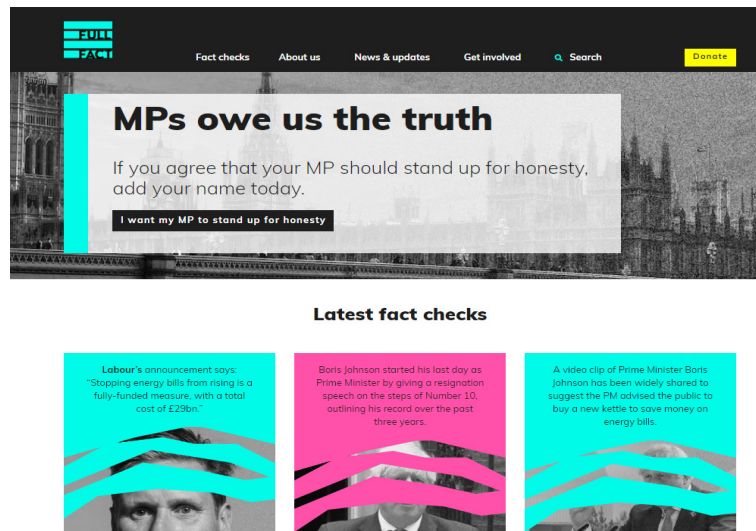
또한, 프랑스에서는 2017년 대통령선거 기간에 언론사들간의 협업체를 구성하여, 팩트체크 프로젝트인 크로스체크(Cross Check)를 추진하기도 하였다. 이는 특정 기간에 특정 사안에 국한된 팩트체크의 사례라고 할 수 있다(〈그림2〉 참고).

〈그림 2〉 프랑스 팩트체크 프로젝트<sup>3)</sup>



영국에서는 풀팩트(Full Fact)는 독립적인 팩트체크 기관으로, 2013년부터 실시간으로 팩트체크 도구를 제공하는 팩트체크 자동화(automated factchecking)를 시도하고 있다. 동시에 기계학습(machine learning)과 인공지능(AI)이 팩트체크를 어떻게 개선시킬 수 있을 것인지에 초점을 맞추어 관련된 기술을 개발 및 활용하기 위해 노력하고 있다(〈그림3〉 참고).

〈그림 3〉 영국의 풀팩트<sup>4)</sup>



3) <https://crosscheck.firstdraftnews.org/france-en/>

4) <https://fullfact.org/>

팩트체크를 제공하는 국제 네트워크인 IFCN(International Fact-Checking Network)은 미국의 미디어 교육기관인 포인터 연구소(Poynter Institute)에 의해 2015년 설립되었고, 팩트체크를 위한 IFCN 준칙을 제정하여 전 세계 팩트체크 기관들을 대상으로 인증을 하는 동시에 팩트체커 교육 지원과 국가간 교류 등의 활동을 하고 있다. IFCN의 인증을 받은 기관은 2020년 당시 총 72개이며, 우리나라의 JTBC 뉴스룸이 이에 가입되어 있다(〈그림4〉 참고).

〈그림 4〉 IFCN<sup>5)</sup>

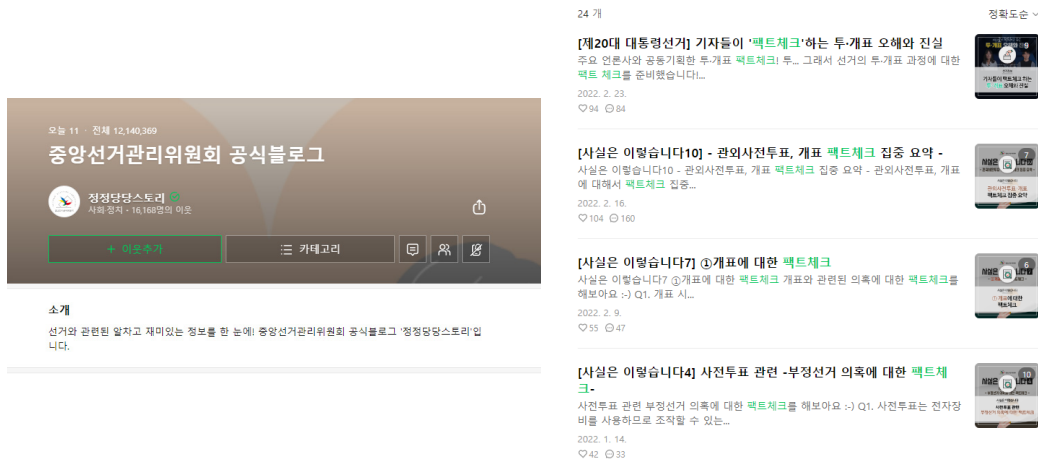


## 2) 국내 사례

이렇듯, 가짜뉴스가 팽배한 상황에서, 중앙선거관리위원회를 비롯하여 일부 언론들과 비영리단체들은 팩트체크 서비스를 운영하여 사실관계를 확인하고 있다. 먼저, 중앙선거관리위원회는 공식블로그를 통해 팩트체크 서비스를 제공하고 있다(〈그림5〉 참고). 또한, 팩트체크를 전문으로 할 것을 표방하며 2017년 창간된 인터넷 언론사인 뉴스톱(NewsToF)에서 가짜뉴스로 의심되는 각종 이슈들에 대한 사실 검증이 실시되고 있다(〈그림6〉 참고).

5) <https://www.poynter.org/ifcn/>

## 〈그림 5〉 중앙선거관리위원회 공식 블로그: 팩트체크 서비스<sup>6)</sup>



## 〈그림 6〉 뉴스톱(NewsToF) 팩트체크 서비스<sup>7)</sup>

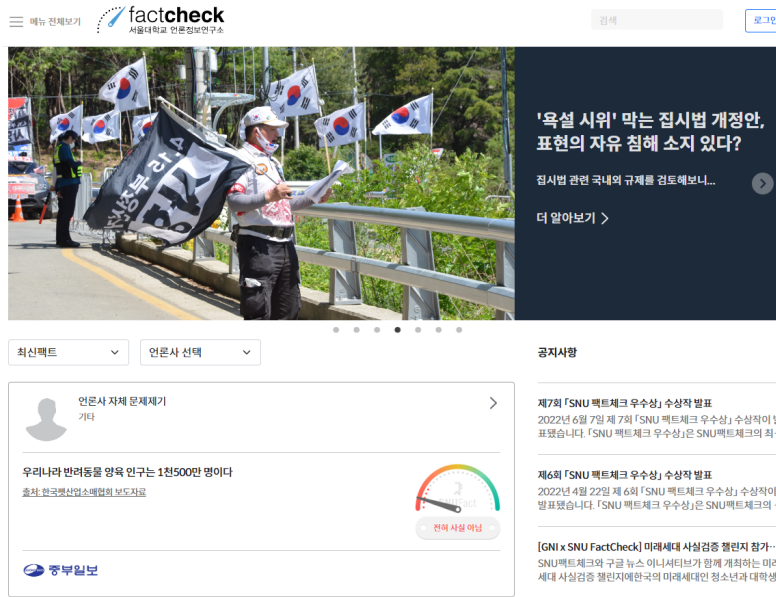


또한, 서울대학교 언론정보연구소에서 운영하는 'SNU 팩트체크'는 언론사들이 검증한 공적인 이슈를 대중들에게 알리는 정보 서비스를 제공하고 있다. 특히, 이 SNU 팩트체크 서비스는 각 언론사들이 팩트체크에 참여할 수 있는 플랫폼을 개발 및 운영하고 있으며, 각 언론사들은 판정 결과들을 이 플랫폼에 게시하고 있으며, 네이버(Naver.com)와도 협업하여 뉴스 플랫폼에 팩트체크 콘텐츠를 노출하고 있다(〈그림7〉참고).

6) <https://blog.naver.com/nec1963>

7) <http://www.newstof.com/>

〈그림 7〉 SNU 팩트체크8)



또한, 진보적 성향의 신문사인 오마이뉴스에서도 자체적으로 팩트체크 서비스를 제공하는 플랫폼인 ‘오마이팩트’를 운영하고 있다(〈그림 8〉 참고).

〈그림 8〉 오마이팩트 팩트체크 서비스9)



마지막으로, 클라우드소싱 방식의 플랫폼으로서 시민과 전문가가 함께 허위정보를 검증하는 작업을 수행하는 ‘팩트체크넷’은 상술한 국제팩트체킹네트워크(IFCN)의 원칙

8) <https://factcheck.snu.ac.kr/>

9) [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/index.aspx](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/index.aspx)

강령을 준수하여 활발하게 운영되고 있다. 국내의 대표적인 언론사 및 전문기관들과 협업을 진행하고 있다(〈그림 9〉 참고).

〈그림 9〉 팩트체크넷<sup>10)</sup>



### III 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 과정에서의 가짜뉴스

#### 1. 선거 정보 습득 채널

〈표 1〉은 응답자가 선거와 관련된 정보를 습득한 미디어의 종류를 조사한 것이다. 20대 대선의 국면에서 각 항목별로 응답자가 해당 미디어를 통해 정보를 습득한 경험이 있는지를 조사하여 그를 비율로 나타냈다. 선거 관련 정보를 습득하는 가장 주된 채널은 TV대담·후보자/정당토론회 및 지상파 TV뉴스로, 각각 69.79%와 56.02%에 달하는 응답자들이 TV토론회와 TV 뉴스를 통해 선거 정보를 얻었다고 응답하였다. 다음으로 높게 나타난 비율은 가족/친구/이웃/지인과의 대화를 통해서 선거 정보를 습득했다는 항목이며, 49.71%의 응답자가 이에 해당하였다. 종편 TV 뉴스를 통해 정보를 습득한 응답자의 비율은 38.05%로 상당히 높았다. 그리고 인터넷 포털(네이버·다음 등)과 인터넷 동영상채널(유튜브, 네이버·다음 TV 등)을 활용하여 정보를 습득한 응답자의 비율은 각각 32.31%와 30.88%로 나타났다. 이는 지난 2020년 치러진 제21대 총선 이후의 조사에서 나타난 미디어 활용 순위와 대동소이하였다(민희 2020).

10) <https://factchecker.or.kr/>

〈표 1〉 선거 관련 정보습득 미디어 (n=1,046)

선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당 토론회	선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물	정당이나 후보자 거리 홍보물	인터넷 포털 (네이버, 다음 등)	SNS(트위터, 페이스북, 인스타그램 등) 및 모바일 메신저 (카톡, 밴드, 텔레그램 등)	인터넷 동영상채널 (유튜브, 네이버·다음TV 등)
69.79	28.39	22.47	32.31	19.02	30.88
인터넷 팟캐스트	정당/후보자 홈페이지	가족/친구/이웃/지인과의 대화	각종 연설회·거리연설·대담	전화/문자메시지 선거운동	지상파 TV 뉴스
4.11	4.21	49.71	11.09	11.09	56.02
정치 평론 프로그램 (그것이 알고싶다, 추적 60등)	종합 TV 뉴스	신문/라디오	정당/후보자 정견방송	기타	
11.85	38.05	6.69	14.15	0.29	

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제20대 대통령선거 유권자의식조사

다음으로, 〈표 2〉는 제8회 지방선거 사후 조사 자료를 분석한 결과이다. 앞서 살펴본 〈표 1〉에서와 마찬가지로, 응답자들이 어떤 미디어를 통해 선거 관련 정보를 습득했는지를 살펴보았다. 선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물을 통해 선거 관련 정보를 습득했다고 응답한 비율이 44.17%로 가장 높았고, 근소한 차이로 선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당 토론회를 통해 정보를 습득했다고 응답한 비율이 43.59%, 가족/친구/이웃/지인과의 대화를 통해 정보를 습득한 비율은 43.21%였다. 그리고 정당이나 후보자 거리 홍보물이 정보 습득의 수단이었다고 응답한 비율도 41.20%나 되었다.

〈표 2〉 선거 관련 정보습득 미디어 (n=1,046)

선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당 토론회	선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물	정당이나 후보자 거리 홍보물	인터넷 포털 (네이버, 다음 등)	SNS(트위터, 페이스북, 인스타그램 등) 및 모바일 메신저 (카톡, 밴드, 텔레그램 등)	인터넷 동영상채널 (유튜브, 네이버·다음TV 등)
43.59	44.17	41.20	28.97	13.38	16.44
인터넷 팟캐스트	정당/후보자 홈페이지	가족/친구/이웃/지인과의 대화	각종 연설회·거리연설·대담	전화/문자메시지 선거운동	지상파 TV 뉴스
4.59	5.35	43.21	14.44	12.72	38.34
정치 평론 프로그램 (그것이 알고싶다, 추적 60 등)	종합 TV 뉴스	신문/라디오	정당/후보자 정견방송	기타	
5.60	19.60	3.82	2.96	0.10	

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제8회 전국동시지방선거 유권자의식조사

위의 〈표 2〉에 제시한 지방선거에서의 분석결과를 〈표1〉의 대통령선거에서의 분석결과와 비교해 보면 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 첫째, 지방선거에 비해 대통령 선거에서는 보다 많은 응답자들이 미디어를 통해 선거 정보를 얻기 위한 시도를 한 것처럼 보인다. 거의 모든 미디어 수단에 있어, 전반적으로 대통령선거에서 각 미디어를 통해 정보를 습득했다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 이는 지방선거에 비해 대통령선거가 보다 정치적으로 중요한 의미를 지니는 동시에, 일반적으로 선거에 대한 유권자들의 관심 및 그 결과 투표율에서도 대통령선거에서 보다 높은 수치가 기록되는 경향성과 관계되어 보인다.

둘째, 지방선거에서는 선관위가 제공하는 선거벽보와 선거공보물의 영향력이 눈에 띄게 증가하였다. 대통령선거에서는 28.39%의 응답자만이 선거벽보와 선거공보물을 정보 습득의 수단으로 활용하였는데, 지방선거에서는 무려 44.17%의 응답자가 선거벽보와 선거공보물을 통해 정보를 습득했다고 응답하였다. 게다가 이는 지방선거에서 정보 습득의 수단 중 가장 많은 응답자로부터 사용된 것이었다.

셋째, 유튜브나 네이버TV, 다음TV를 포함한 인터넷 동영상 채널을 정보 습득의 수단으로 선택한 이들의 비율이 대통령선거에 비해 지방선거에서 현저히 감소하였다. 이는 위에 살펴본 특징과 연계되어, 지방선거에서는 응답자들이 뉴미디어보다는 전통적 방식

의 선거 정보 제공 수단에 보다 의존한 것을 추론할 수 있다.

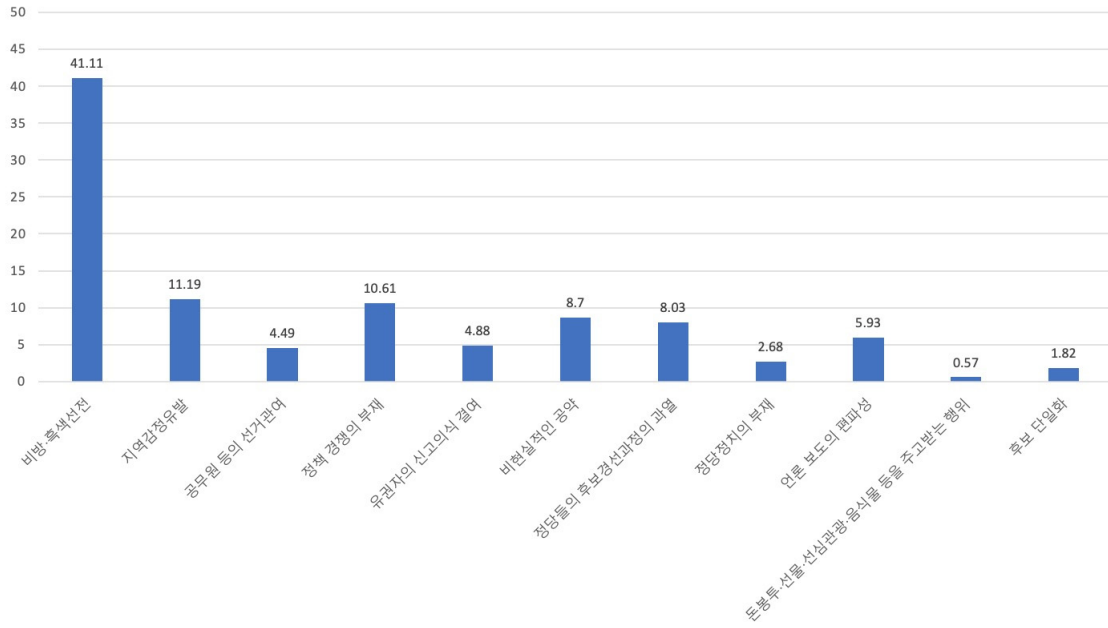
한편 이 글은 뉴미디어의 활용이 활발해짐에 따라, 뉴미디어가 선거 정보의 생산과 확산에 미치는 영향력에 보다 주목한다. 전통적 미디어는 정보의 제공에 있어 일방향적이고 균질적인 특성을 띠는 반면, 온라인 플랫폼 등을 포함한 뉴미디어를 활용한 정보의 습득은 유권자들의 선호에 기반한 선택적 노출(selective exposure; Prior 2007; Stroud 2008)이라는 특징을 가지고 있다. 따라서 정보기술이 발전하고 온라인 플랫폼을 통한 정보의 생산 및 확산이 활성화됨에 따라, 특히 정치적 선호를 가진 유권자들은 자신의 선호에 일치하는 정보만을 선택적으로 취득하거나, 자신들의 선호를 표출하는 방향으로 정치에 관여하는 경향이 더욱 강화되고 있다(Prior 2007). 퓨 리서치 센터에서 조사한 결과에 의하면, 이념적 스펙트럼 상에서 보다 극단적인 위치에 놓인 사람들이 보다 정치에 활발하게 관여하고 있다고 한다. 특히, 이 양극단에 놓인 사람들이 보다 정치 관심이 높으며, 소셜미디어에도 정치적, 사회적인 이슈를 빈번하게 게재하는 경향이 높다는 것이 보고되었다(Pew Research Center 2022/01/05). 또한, 앞선 조사에서는 조사에 응한 응답자들 중 약 10분의 3에 해당하는 사람들이 소셜미디어가 오정보(misinformation)를 확산시킨다는 이유로 소셜미디어를 부정적으로 평가한다는 것이 보고되기도 하였다(Pew Research Center 2020/10/15).

## 2. 가짜뉴스를 접해본 경험

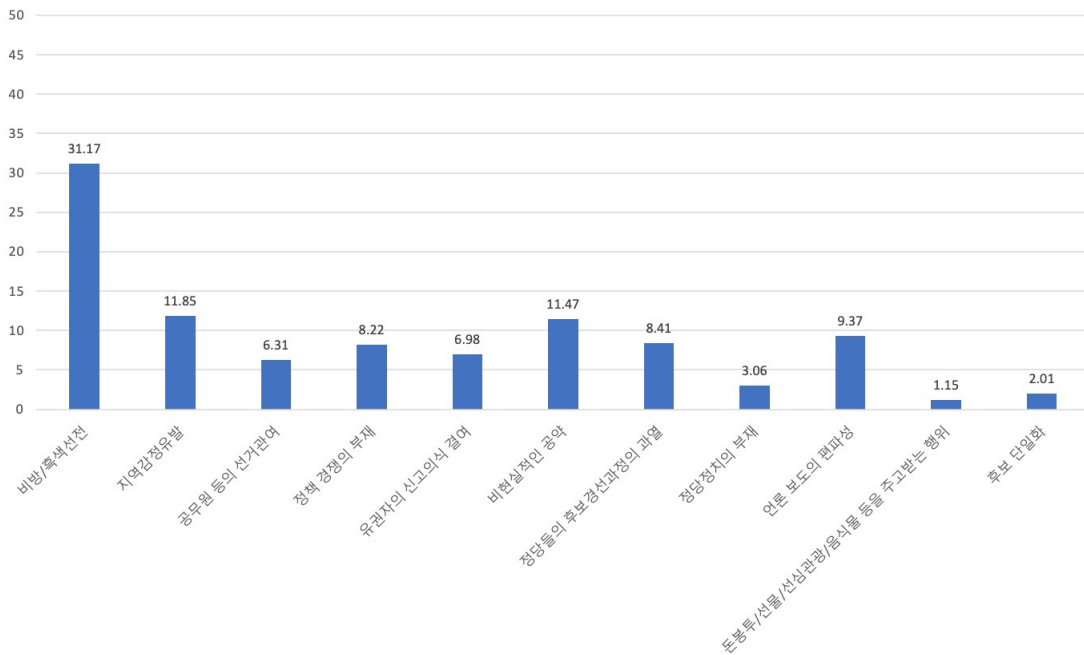
다음의 <그림 10>과 <그림 11>은 양대 선거 과정에서 나타난 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하는지를 질문한 문항의 분석 결과를 나타낸 것이다. 두 선거에서 모두, 선거 과정에서 비방과 흑색선전이 가장 큰 문제점이었다고 응답한 비율이 현저하게 높게 나타났다. 선거별로 살펴보면, 2022년 대통령선거에서는 무려 41.11%의 응답자들이, 그리고 2022년 지방선거에서도 또한 31.17%에 달하는 높은 비율의 응답자들이 비방과 흑색선전이 선거 과정에서 가장 큰 문제점이라고 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 가짜뉴스와 허위정보가 생산 및 유통되는 것은 선거에서 경쟁하는 상대 정당의 후보를 흠집 내기 위한 네거티브 캠페인을 주된 목적으로 하기 때문이라는 것을 고려할 때(최은창 2020), <그림 10>과 <그림 11>에서 나타난 바와 같이 응답자들이 인식하는 양대 선거에서의 가장 큰 문제점이 비방과 흑색선전이었다는 결과는 응답자들이 선거 과정에서 가짜뉴스의 존재와 그 영향력에 대해 높은 인식을 가지고 있다는 것을 추론할 수 있게 한다.



〈그림 10〉 2022년 대통령선거 과정에서 나타난 가장 큰 문제점

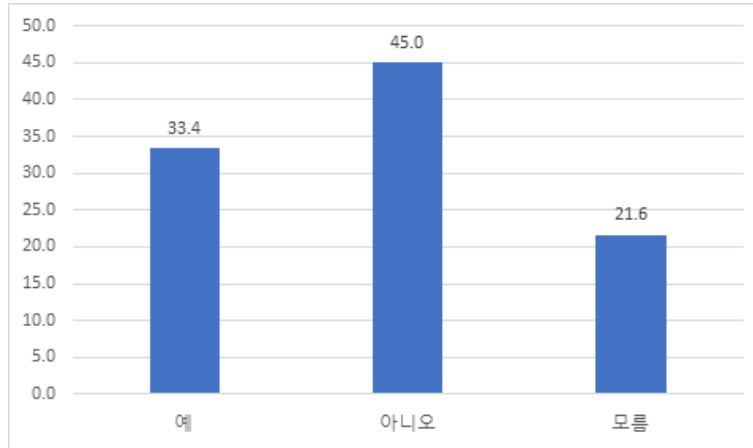


〈그림 11〉 2022년 지방선거 과정에서 나타난 가장 큰 문제점



다음은 양대 선거에서의 가짜뉴스 접촉 경험을 알아본다. 제20대 대선의 국면에서 가짜뉴스를 접해본 경험에 대한 응답을 다음의 〈그림 12〉에서 확인할 수 있다. 총 1,046명의 응답자 중, 무려 33.4%에 해당하는 응답자가 선거운동 기간 중에 가짜뉴스를 접해 보았다고 응답하였다.

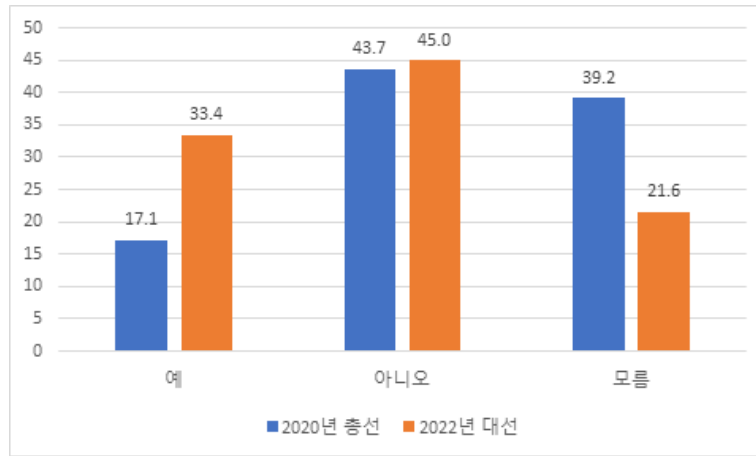
〈그림 12〉 2022년 대선 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%) (n=1,046)



그런데 특기할 만한 사실은, 2020년 제21대 총선의 선거운동 기간에 동일한 문항을 조사한 결과와 비교할 때, 가짜뉴스를 접해본 경험이 있다고 응답한 사람들의 비율이 두 배 가까이 증가했다는 것이다.<sup>11)</sup> 〈그림 13〉을 보면, 2020년 총선에서는 17.1%의 응답자들이 가짜뉴스를 접한 것으로 나타났던 반면, 2022년 대선의 국면에서는 33.4%의 응답자들이 가짜뉴스를 접한 경험이 있다고 응답하였다. 이는 약 2년 사이에 가짜뉴스가 생산 및 확산되는 정도가 보다 활발해졌음을 시사하는 결과이다. 혹은, 국회의원선거에 비해 대통령선거가 보다 층위가 높고 정치적 중요성이 크다는 것을 고려할 때(Rief and Schmitt 1980), 유권자들의 정치적 관심이 보다 집중되는 대통령선거에서 가짜뉴스가 더 횡행했을 가능성 또한 짐작해 볼 수 있다.

11) 2020년 총선에서의 가짜뉴스 접촉 비율은 민희(2020)를 참조하였다.

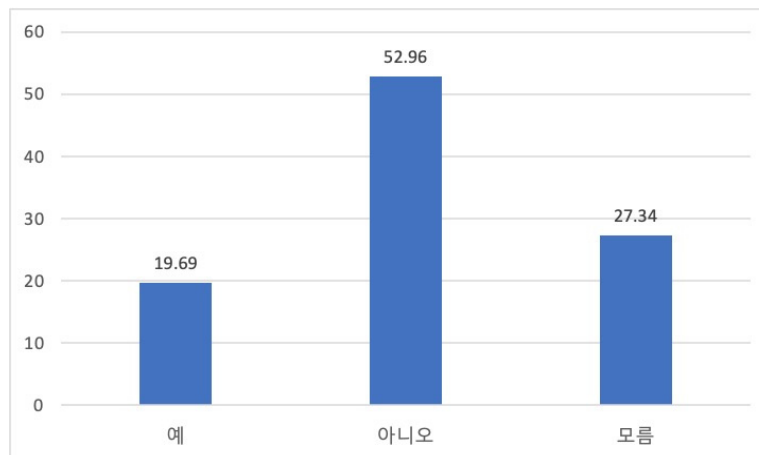
〈그림 13〉 가짜뉴스를 접해본 경험:  
2020년 총선과 2022년 대선의 비교(%) (n=1,044, 1,046)



이러한 사실은 허위사실공표와 관련된 선거사범의 수가 최근 20대 대선의 맥락에서 급증한 것을 통해서도 이해해 볼 수 있다. 이번 20대 대통령선거 과정에서 검찰과 경찰에 입건된 선거사범은 모두 730여명으로, 지난 19대 대선의 2배에 달하는 수를 기록하였다. 이에 더하여, 허위사실공표와 가짜뉴스를 퍼트린 혐의로 입건된 여론조작 사범이 과거에 비해 크게 늘어, 18대 대선 때보다는 4배, 지난 대선 때보다는 3배 이상 증가하였다(뉴스1 2022/03/10; 연합뉴스 2022/03/11).

한편, 다음의 〈그림 14〉는 제8회 지방선거에서 가짜뉴스를 접해본 경험을 질문한 문항에 대한 응답 결과를 나타낸 것이다. 이 조사에서는 19.69%의 응답자만이 가짜뉴스를 접해보았다고 응답하였고, 절반이 넘는 52.96%의 응답자는 가짜뉴스를 접해보지 않았다고 하였으며, 그 여부를 판단할 수 없어 모르겠다고 응답한 비율은 27.34%였다.

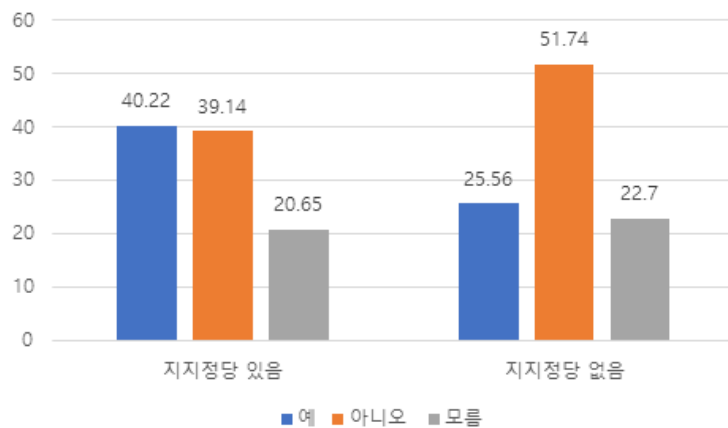
〈그림 14〉 2022년 지방선거 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%) (n=1,046)



<그림 12>와 <그림 14>를 비교해 본 결과, 지방선거에 비해 대통령선거에서 유권자들이 보다 가짜뉴스를 접하기가 쉬웠으며, 그만큼 대통령선거의 국면에서 가짜뉴스가 보다 활발하게 생산 및 유통되었음을 짐작할 수 있다 또한, 앞서 <표 1>과 <표 2>에서 살펴본 바와 같이 지방선거에 비해 대통령선거에서 응답자들이 전통적 미디어보다 뉴미디어에 의존하는 경향을 높게 보였음을 고려할 때, 그리고 가짜뉴스가 기성 언론보다는 소셜미디어 등의 뉴미디어를 통해 보다 쉽게 확산되는 구조를 가지고 있다는 점을 고려할 때, 응답자들이 대통령선거에서 보다 가짜뉴스를 쉽게 접하였음을 추론할 수 있다.

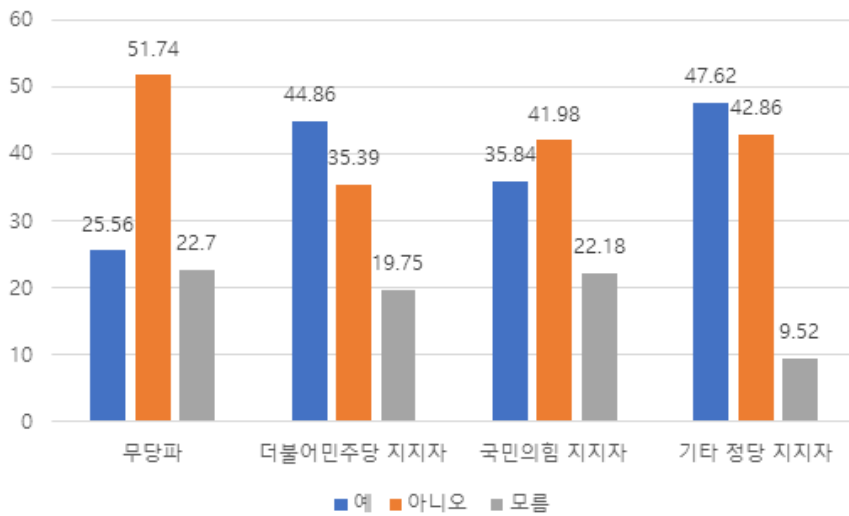
다음으로, 가짜뉴스를 접해본 경험을 응답자의 정당일체감 유무에 따라 구분하여 살펴본 것은 다음의 <그림 15>와 <그림 16>에 나타나 있다. 먼저 <그림 15>를 보면, 대통령선거의 국면에서 특정 정당을 지지하는 응답자의 경우 가짜뉴스를 접해본 응답자와 그렇지 않은 응답자의 비율이 비슷하게 나타난 반면, 무당파 응답자인 경우는 가짜뉴스를 접해본 비율이 그렇지 않은 비율의 약 절반 정도에 지나지 않는 것을 확인할 수 있다. 따라서 특정 정당에 대한 정치적 선호를 가진 응답자들이 가짜뉴스를 보다 더 쉽게 접하였다는 점을 알 수 있다.

<그림 15> 2022년 대선 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%):  
정당일체감 유무에 따라 (n=1,046)



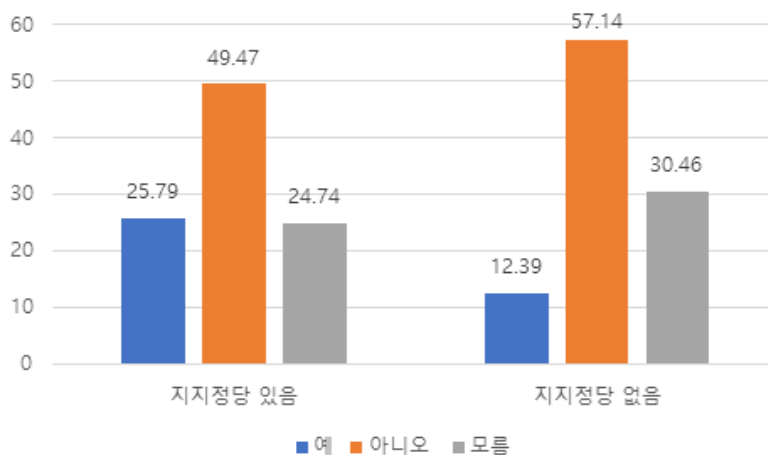
다음의 <그림 16>은 특히 어느 정당을 지지하는 응답자들이 가짜뉴스를 보다 쉽게 접하였는지를 알아보기 위해 응답자 집단을 두 개의 주요 정당 지지자와 기타 정당 지지자, 그리고 무당파층으로 구분하여 분석한 결과를 나타낸다. 기타 정당 지지자 집단의 47.62%, 그리고 더불어민주당을 지지하는 응답자 집단의 44.86%가 가짜뉴스를 접해본 경험이 있다고 응답한 반면, 국민의힘 지지자들 중에서는 35.84%만이 가짜뉴스를 접하였다고 응답한 것을 확인할 수 있다.

〈그림 16〉 2022년 대선 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%):  
지지 정당에 따라 (n=1,046)



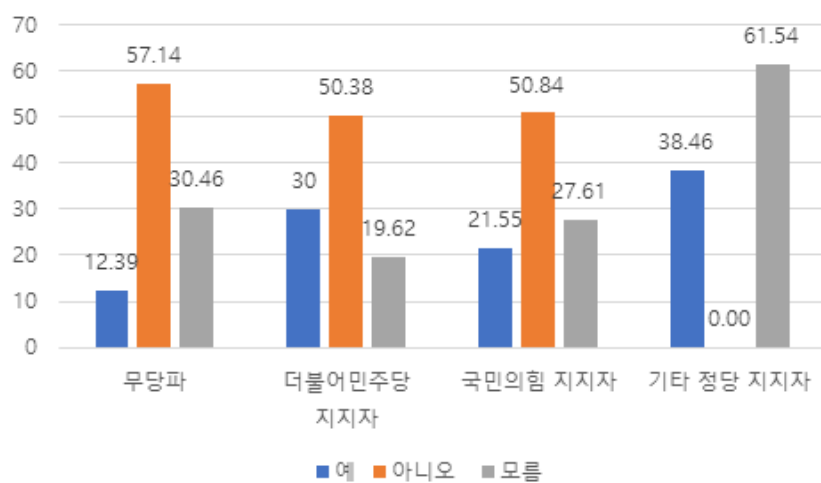
지방선거에서의 분석 결과를 나타낸 〈그림 17〉에서도 지지하는 정당의 유무에 따라 가짜뉴스를 접해본 경험이 있는지에 대한 여부는 유사한 패턴을 나타냈다. 비록 대통령 선거에 비해서 지방선거에서는 가짜뉴스를 접했다고 응답한 비율이 낮았지만, 지지하는 정당이 있는 응답자들에게서 가짜뉴스를 접해본 경험이 있는 비율이, 무당파 응답자 집단에서 가짜뉴스를 접해본 경험이 있는 비율에 비해 현저히 높게 나타난 결과는 동일하였다. 정당 선호를 지닌 응답자의 25.79%가 가짜뉴스를 접해본 경험이 있는 반면, 무당파 응답자들의 12.39%만이 가짜뉴스를 접해본 경험이 있다고 응답하였다.

〈그림 17〉 2022년 지방선거 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%):  
정당일체감 유무에 따라 (n=1,046)



20대 대선의 경우와 마찬가지로, 특히 어느 정당을 지지하는 집단에서 가짜뉴스를 쉽게 접했는지를 구분하여 살펴보았다. <그림 18>을 보면, 앞선 20대 대선의 경우와 마찬가지로 기타 정당 지지자 집단에서 38.46%로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 그 다음으로 더불어민주당을 지지하는 응답자 집단에서 30%의 응답자가 가짜뉴스를 접해본 것으로 나타났다. 한편, 국민의힘 지지 집단에서는 21.55%만이 가짜뉴스를 접해본 경험이 있다고 응답한 것을 확인할 수 있다.

<그림 18> 2022년 지방선거 선거운동 기간 중 가짜뉴스를 접해본 경험(%): 지지 정당에 따라(n=1,046)



요컨대, 가짜뉴스를 보다 쉽게 접하는 사람들은 특정한 정당에 대한 지지와 선호를 가지고 있는 응답자들이었다. 무당파층에 비해 정당 선호를 가진 유권자가 정치적 정보를 습득하고 정치에 관여하고자 하는 보다 높은 동기를 가진다는 것을 고려할 때 (Abramowitz 2010), 가짜뉴스가 이들에게 보다 활발하게 소비되고 나아가 정치적 선택을 하는 데 보다 유의미한 영향력을 가질 것임을 추론해 볼 수 있다.

한편, 두 주요 정당 선호를 가진 응답자 중에서도 국민의힘 지지층에 비해 더불어민주당을 지지하는 응답자들에게서 가짜뉴스를 접한 경험이 훨씬 많은 것으로 나타났다. 이는 두 가지 가능성을 내포하고 있다. 첫째, 실제로 가짜뉴스가 더불어민주당 지지자들에게서 보다 많이 유통되었을 가능성이다. 둘째, 국민의힘 지지자들에게서 가짜뉴스를 식별하는 정도가 낮게 나타났을 가능성이다. 다시 말하면, 국민의힘 지지자들이 가짜뉴스를 접하였음에도 불구하고 이것이 가짜뉴스임을 알지 못할 때 가짜뉴스를 접한 경험이 없다고 응답했을 가능성이 있다는 것이다. 이 두 가지 가능성 중 어떤 것이 올해 치러진 양대 선거에서의 현실적인 결과였는지를 밝히는 것은 주어진 설문조사자료를 통해서

밝히는 것이 불가능하고 이 연구의 범위를 벗어난다. 하지만 이를 밝히는 것에 대해 추후 중요한 학술적 논의가 촉발될 수 있을 것으로 생각되며, 가짜뉴스 및 허위정보와 관련된 보다 현실적이고 실효성 있는 규제 및 정책적 방안을 마련하기에 앞서 반드시 논의되어야 할 필요가 있는 중요한 주제임을 지적하고자 한다.

다음으로, 이번 20대 대선 기간 동안 응답자가 어떤 미디어를 통해 가짜뉴스를 접했는지를 살펴보았다. 접촉한 경험이 있는 모든 미디어 수단을 선택하도록 질문한 문항의 분석 결과는 다음의 <표 3>에서 확인할 수 있다. 19.12%의 응답자가 유튜브, 트위터, 페이스북 등을 포함한 SNS에서 가짜뉴스를 접했다고 응답하였다. 이는 가짜뉴스가 유통되는 경로 중 가장 활발한 것이 유튜브였다는 이상우 연세대 교수의 분석과도 일치하는 결과이다(조선일보 2019/08/21).<sup>12)</sup> 다음으로, 종합편성채널에서 가짜뉴스를 접했다는 응답이 11.76%의 비율로 뒤를 이었고, 인터넷 포털 사이트를 통해서 가짜뉴스를 접한 응답자의 비율이 10.13%를 기록하였다. 한편, 지난 2020년 총선에서는 유튜브와 네이버.카카오 TV와 같은 동영상 플랫폼을 통해 가짜뉴스에 접촉했다는 비율이 34.6%였으며, 그 다음은 모바일 메신저와 인터넷 포털이 27.4%를 기록하였다. 종합편성채널이 그 뒤를 이어 26.8%의 비율을 기록하였다. 지난 2020년 총선과 이번 2022년 대선의 선택지에 다소 차이가 있음을 고려하면, 전반적으로 가짜뉴스를 접촉하는 채널이 선거 시기에 관계없이 유사한 것을 짐작할 수 있다. 알려진 바와 같이, 뉴미디어는 가짜뉴스가 확산되는 데 주요한 역할을 한다. 그 이유는 뉴미디어는 특히 개인 추천 알고리즘을 통해 개인의 선호와 일치하는 정보를 우선적으로 노출시켜, 정보 습득에서의 선택적 편향을 심화시키기 때문이다(민희 2020).

12) 2019년 8월 21일 한국방송학회와 한국심리학회가 개최한 '유튜브와 정치 편향성, 그리고 저널리즘의 위기' 세미나에서 이상우 연세대 정보대학원 교수는 20대 이상 성인 남녀 555명을 대상으로 한 설문조사결과를 발표했다. 가짜뉴스를 비롯한 허위조작 정보가 가장 많이 유통되는 경로로 유튜브(22%)를 꼽았으며, 그 다음으로 주위 사람(15%), 페이스북(12%), 카카오톡 등 메신저(12%), TV 방송 뉴스(12%), 인터넷 뉴스(11%) 순이었다(조선일보 2019/08/21).

〈표 3〉 20대 대선에서 가짜뉴스 접촉 미디어 (n=349, 중복응답)

TV		라디오/신문		인터넷/모바일/SNS	
지상파 TV(KBS, MBC, SBS, 지역민방)	22.35%	라디오 방송	2.87%	인터넷 포털 사이트	30.37%
종합편성채널 (JTBC, TV조선, 채널A, MBN)	35.24%	전국종합신문1 (조선, 동아, 중앙)	11.17%	인터넷 신문	18.34%
뉴스전문채널 (YTN, 연합뉴스)	10.60%	전국종합신문2 (한겨레, 경향)	6.88%	SNS (유튜브, 트위터, 페이스북 등)	57.31%
		기타 전국 및 지방 종합신문	4.01%	모바일 메신저 (밴드, 카톡 등)	16.05%

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제20대 대통령선거 유권자의식조사

제8회 지방선거에서도 마찬가지로, SNS를 통해 가짜뉴스를 접촉한 비율이 가장 높았다. 그 다음으로, 종합편성채널을 통해서 가짜뉴스를 접했다고 응답한 비율과, 인터넷 포털 사이트를 통해 가짜뉴스를 접했다고 응답한 비율이 뒤를 이었다. 대통령선거와 지방선거에서 모두, 가짜뉴스가 생산되고 유통되는 주요한 경로는 모두 온라인 공간이었음을 확인할 수 있다(〈표 4〉 참고).

〈표 4〉 8회 지방선거에서 가짜뉴스 접촉 미디어 (n=206, 중복응답)

TV		라디오/신문		인터넷/모바일/SNS	
지상파 TV(KBS, MBC, SBS, 지역민방)	20.39%	라디오 방송	7.28%	인터넷 포털 사이트	28.16%
종합편성채널 (JTBC, TV조선, 채널A, MBN)	34.95%	전국종합신문1 (조선, 동아, 중앙)	7.28%	인터넷 신문	15.53%
뉴스전문채널 (YTN, 연합뉴스)	16.02%	전국종합신문2 (한겨레, 경향)	7.77%	SNS (유튜브, 트위터, 페이스북 등)	43.20%
		기타 전국 및 지방 종합신문	7.28%	모바일 메신저 (밴드, 카톡 등)	15.53%

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제8회 전국동시지방선거 유권자의식조사

이번에는 20대 대선의 선거 과정에서 선거 관련 가짜뉴스의 진위 여부를 확인한 미디어 채널에 대해 질문한 문항의 분석 결과를 살펴본다. 〈표 5〉에서 볼 수 있듯이, 지상파 TV를 통해서 가짜뉴스에 대한 사실 교정이 가해진 경우가 10.04%로 가장 높았다. 다음



으로는 종합편성채널이 4.88%, 유튜브와 트위터 및 페이스북을 포함한 SNS가 3.54%였다. 위의 <표 3>에서 살펴본 가짜뉴스 접촉 미디어 채널에 대한 분석 결과와 비교하여 살펴보면, 주로 온라인 플랫폼을 통해 가짜뉴스와 오정보가 생산 및 소비되는 동시에, 보다 공적인 성격을 가진 지상파 방송과 종합편성채널 방송에서 이에 대한 교정이 시도되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 5> 대선에서 선거 관련 가짜뉴스 진위 여부 확인 미디어 (n=349, 중복응답)

TV		라디오/신문		인터넷/모바일/SNS	
지상파 TV(KBS, MBC, SBS, 지역민방)	30.09%	라디오 방송	0.00%	인터넷 포털 사이트	6.59%
종합편성채널 (JTBC, TV조선, 채널A, MBN)	14.61%	전국종합신문1 (조선, 동아, 중앙)	4.01%	인터넷 신문	3.15%
뉴스전문채널 (YTN, 연합뉴스)	7.45%	전국종합신문2 (한겨레, 경향)	2.58%	SNS (유튜브, 트위터, 페이스북 등)	10.60%
		기타 전국 및 지방 종합신문	2.58%	모바일 메신저 (밴드, 카톡 등)	2.87%
후보자 홈페이지 및 지지자 페이스북 페이지 등 직접적인 후보자 관련 온라인 채널 확인하지 않았다			51.29%		
			17.11%		

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제20대 대통령선거 유권자의식조사

다음으로, 제8회 지방선거에서 선거 관련 가짜뉴스의 진위 여부를 어떠한 미디어를 통해 확인했는지를 살펴본 결과는 <표 6>에 나타나 있다. SNS와 지상파 TV를 통해 사실 여부를 판단했다는 비율이 가장 높게 나타났다. 대통령선거와 마찬가지로, 공식적 채널인 지상파 TV를 통한 사실 교정이 활발하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 한편, 지방선거의 국면에서는 응답자들이 사실 판단을 하는 수단으로 SNS를 높게 활용하고 있었는데, 이는 대통령선거의 국면과는 상이한 결과로 보인다. 이에 대해서는 앞서 살펴본, 정당 선호에 따른 가짜뉴스 습득 정도에 대한 논의와 마찬가지로 추후 추가적인 논의가 필요해 보인다.

〈표 6〉 지방선거에서 선거 관련 가짜뉴스 진위 여부 확인 미디어 (n=206, 중복응답)

TV		라디오/신문		인터넷/모바일/SNS	
지상파 TV(KBS, MBC, SBS, 지역민방)	31.07%	라디오 방송	5.83%	인터넷 포털 사이트	18.45%
종합편성채널 (JTBC, TV조선, 채널A, MBN)	22.33%	전국종합신문1 (조선, 동아, 중앙)	4.85%	인터넷 신문	7.77%
뉴스전문채널 (YTN, 연합뉴스)	18.93%	전국종합신문2 (한겨레, 경향)	6.31%	SNS (유튜브, 트위터, 페이스북 등)	34.47%
		기타 전국 및 지방 종합신문	2.91%	모바일 메신저 (밴드, 카톡 등)	8.25%
후보자 홈페이지 및 지지자 페이스북 페이지 등 직접적인 후보자 관련 온라인 채널			2.43%		
확인하지 않았다			12.62%		

\* 자료: 한국정치학회 2022, 제8회 전국동시지방선거 유권자의식조사

### 3. 제20대 대통령선거 과정에서 가짜뉴스 주요 사례

앞서 살펴본 바와 같이, 이번 20대 대통령선거의 과정에서 수많은 허위사실 및 가짜뉴스가 생산 및 확산되었다. 3월 9일 선거 당일에는 투표용지에서 특정 후보의 기표란이 코팅 처리되어 도장이 찍히지 않는다는 가짜뉴스가 퍼지기도 하였다. 또한, 사전투표에서 이미 기표된 투표용지가 선관위의 사무국장실에서 발견되어, 이것이 부정선거의 증거라는 주장이 제기되기도 하였다. 이에 대해, 중앙선거관리위원회는 알림자료를 배포하여, “지난 3월 4~5일 사전투표와 현재 진행 중인 선거일 투표의 투표지에 특정 후보자의 기표란이 코팅돼 기표 도장이 절반밖에 찍히지 않는다는 소문은 전혀 근거 없는 가짜뉴스”라고 안내하였다. 이어서, “투표지에 절반만 기표가 되더라도 정규 기표 용구임이 명확하면 유효로 처리하고 있다”고 설명을 덧붙였다(연합뉴스 2022/03/09). 또한, 김동현 서울특별시선거관리위원회 홍보과장은 이것이 우체국으로부터 선관위에 접수된 회송용 봉투를 우편투표함에 투입하기 전의 상황일 뿐, 공직선거법 제176조 제1항에 의해 구·시·군선거관리위원회는 우편으로 송부된 사전투표·거소투표 및 선상투표를 접수한 때에는 당해 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원의 참여하에 우편투표함에 투입·보관하도록 하고 있기 때문에 정당추천위원이 참여하기 전까지 시간동안 안전한 장소에 보관할 필요가 있고 민원인의 출입이 없는 사무국장실에 보관한 것이었다고 설명하였다(전국매일신문 2022/05/22).

서울대학교 팩트체크센터가 실시한 팩트체크의 결과, 가짜뉴스로 판명된 사례를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 이재명 후보는 새로운물결 김동연 대선 후보와의 토론에서 “우리나라는 중국 경제·무역의존도가 25% 정도 되고 흑자 규모도 거의 제일 크다”고 말했다. 이에 대해 연합뉴스가 검증한 결과, 우리나라 무역의 대중 의존도가 25% 정도 된다는 것은 사실에 부합하였지만, 지난해 우리나라의 국가별 무역 흑자 규모에서 중국은 3위에 그치는 것으로 나타났다. 그 이유는 수출액이 큰 만큼 수입액도 컸기 때문이다.

〈그림 19〉 이재명 후보 발언 팩트체크<sup>13)</sup>



윤석열 후보의 경우, 포항 유세현장에서 “우리 정부가 성인지감수성 예산이란 걸 30조 썼다고 알려져 있다”며 “그 돈이면 그중 일부만 떼어내도 우리가 이북의 저런 말도 안 되는 핵위협을 안전하게 중층적으로 막아낼 수 있다”고 말했다. 한국일보는 이에 대해 양성평등기본법, 국가재정법, 그리고 여성가족부 ‘2021 성인지 예산서 작성 매뉴얼’을 확인한 결과, ‘성인지 예산’은 그 자체에 별도의 세금이 투입되지 않으며, 세금을 집행하는 예산이 아니라 정부 부처나 지방자치단체의 사업 예산 중 성평등에 효과가 있다고 보이는 사업을 성인지 예산으로 분류하는 것이었다. 따라서 성인지 예산을 국방비 예산으로 사용한다는 것은 불가능한 주장으로 판명되었다.

13) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=3732>

〈그림 20〉 윤석열 후보 발언 팩트체크<sup>14)</sup>



심상정 후보의 경우는 SNU 팩트체크의 결과 네 명의 주요 후보 중에서 사실에 가까운 발언을 한 빈도가 가장 높은 후보인 것으로 나타났다. 사실이 아닌 것으로 판명된 사례를 살펴보면, 심상정 후보는 보도자료를 통해 보도자료를 통해 “소수당을 제외한 양당만의 TV토론이 진행된다면 이는 명백히 방송법에 반하는 행위”라고 주장했다. 이에 대해 연합뉴스와 노컷뉴스가 검증을 진행한 결과, 언론이 주최하는 토론은 자율적으로 초청하는 것이므로 양자 토론이 가능하며, 따라서 공직선거법에 저촉되지 않았다. 따라서 이 주장은 사실이 아닌 것으로 판명되었다.

〈그림 21〉 심상정 후보 발언 팩트체크<sup>15)</sup>



마지막으로, 안철수 후보는 페이스북을 통해 “공무원, 교원 노조의 타임오프제 법제화에 반대한다”는 의견을 게시하였다. 안 후보는 공무원·교원 노조 전임자에게 임금을 지급하면 매년 최대 627억의 세금이 투입된다고 비판했다. 그는 미국과 영국의 사례를 들어 공무원·교원 노조 전임자에게 임금을 지급하는 사례도 거의 없다고 지적했다. 이 주장에 대해 YTN이 검증을 실시한 결과, 매년 627억원이라는 기준은 확정된 바 없으

14) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=3841>

15) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=3697>

며, 미국의 연방법에서는 노조 전임자 급여 지급과 관련된 규정이 없고, 다만 캘리포니아주에서는 주법으로 이를 보장하고 있을 뿐이었다. 또한, 영국은 노동조합법에 따라 단체교섭 등의 노조 업무에 임금을 지급할 것을 명시하고 있다. 따라서 이 주장은 사실이 아닌 것으로 판명되었다.

〈그림 22〉 안철수 후보 발언 팩트체크<sup>16)</sup>



#### 4. 제8회 지방선거 과정에서 가짜뉴스 주요 사례

다음으로, 2022년 지방선거의 맥락에서 제기되었던 가짜뉴스와 팩트체크 사례이다. 서울대학교 팩트체크센터에 제8회 지방선거를 주제로 게재된 사례 중 두 가지를 대표적으로 살펴보았다. 한편, 이번 제8회 지방선거에서는 공석이 된 지역구 의석의 보궐선거를 동시에 치렀다.<sup>17)</sup> 따라서 서울대학교 팩트체크센터는 가짜뉴스 및 팩트체크 또한 6월 1일에 치러진 선거를 기준으로 목록을 정리하여 게재하고 있다.

이재명 인천 계양을 보궐선거 후보는 5월 24일 KBS 라디오 인터뷰에서, 미국에서는 응답률이 15% 이하인 여론조사는 발표를 하지 못하게 한다고 주장하였다. 이는 최근 일부의 여론조사에서 이재명 더불어민주당 후보의 지지율이 국민의힘 윤형선 후보의 지지율보다 낮게 나타난 것에 대해, 이 조사의 신뢰성을 문제 삼기 위한 목적이었다. 그러나 한국과 달리, 미국에서는 정부 차원의 여론조사 심의제도가 운영되고 있지 않다. 미국 여론조사협회(American Association for Public Opinion Research; AAPOR)에서는 여론조사의 결과를 발표할 때, 자료수집방법, 날짜, 여론조사 발주처, 수행기관, 표본의 크기, 데이터 가중치 부여 방법 등의 열 한 가지 정보를 함께 공표해야 함을 명시하고 있다. 그러나 응답률은 이 기준에 포함되지 않는다. 일정 수치의 응답률은 여론조사의 품질을 갖추기 위한 권고사항 혹은 관습적인 기준일 뿐, 절대적인 기준이 있는 것

16) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=3796>

17) 2022년 6월 1일 보궐선거를 치른 지역구는 다음과 같다: 대구 수성을, 인천 계양을, 경기 성남 분당갑, 강원 원주갑, 충남 보령·서천, 경남 창원 의창, 제주 제주시.

은 아니다. 따라서 이재명 후보의 발언은 전혀 사실이 아닌 것으로 판명되었다.

〈그림 23〉 이재명 후보 발언 팩트체크<sup>18)</sup>



박형준 부산시장 후보는 5월 13일 오마이뉴스와의 인터뷰에서, 고리원자력발전소 2호기 계속 운전 문제가 제기된 가운데, 세계의 대부분의 원전들 또한 80년에서 100년을 쓴다고 언급하며 문제가 되지 않는다고 이에 대해 반박하였다. 그러나 이후 박종권 탈핵경남행동 공동대표가 기자회견에서 밝히기를, 미국의 93개 원전을 모두 검토한 결과 가장 오래된 것이 60년이었으며, 따라서 박형준 후보의 주장은 사실이 아니라고 재 반박하였다. 또한, 에너지경제연구원의 분석에 따르면 현재 운전중인 전세계 원자로의 평균 가동연수는 31.4년으로 나타났다. 이러한 비판에 대해 박형준 후보는 자신의 발언이 최신 원전 기술로 지어진 신형 원전에 국한된 것이었다고 해명했으나, 당시 인터뷰는 구형 원전인 고리 2호기의 폐쇄 문제와 관련된 것이었으므로 박형준 후보의 발언은 대체로 사실이 아니었던 것으로 판정되었다.

〈그림 24〉 박형준 후보 발언 팩트체크<sup>19)</sup>



18) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=4098>

19) <https://factcheck.snu.ac.kr/facts/show?id=4086>

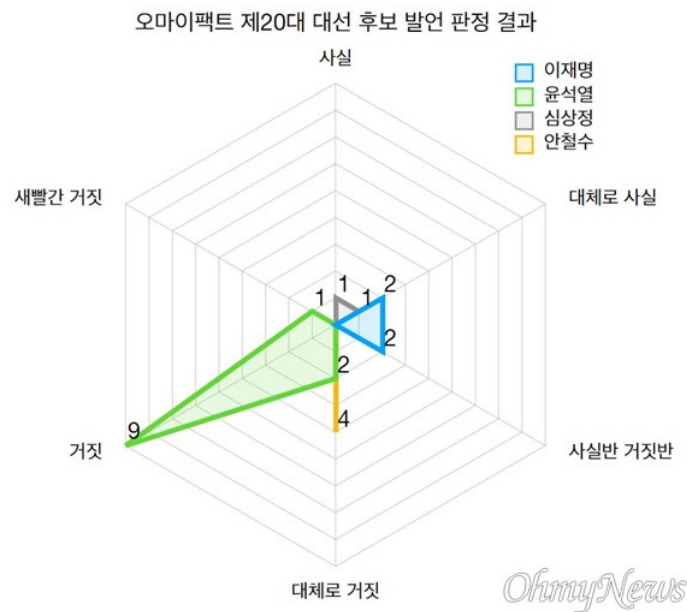
## IV 가짜뉴스 관련 주요 쟁점

### 1. 쟁점 1: 가짜뉴스의 정파적 소비

이 절에서는 가짜뉴스와 관련된 쟁점으로, 가짜뉴스의 정파적 소비 패턴에 대해 살펴본다. 하단의 <그림 25>는 진보 성향으로 분류되는 오마이뉴스가 제공하는 팩트체크인 오마이팩트의 팩트체크 결과이다. 오마이팩트에 의하면, 20대 대선의 국면에서 윤석열 후보가 네 명의 주요 후보 중 최다의 거짓 판정을 기록했다. 2021년 7월부터 선거 시점까지 대선 관련 발언 및 루머 42건을 검증한 결과, 6월 29일 대선 출마 선언 이후 윤석열 후보의 발언 12건은 거짓 판정이 9건, 대체로 거짓이 2건, 새빨간 거짓이 1건이었다(오마이뉴스 2022/03/11).

반면, 이재명 후보의 검증기사 4건 중 2건이 대체로 사실, 그리고 2건이 사실 반 거짓 반으로 판정되었다. 심상정 정의당 후보는 2건 중 1건이 사실과 1건이 대체로 사실이였다. 그리고 윤석열 후보와 단일화하며 중도 사퇴한 안철수 후보의 경우 4건의 발언이 모두 대체로 거짓 판정을 받았다.

<그림 25> 오마이팩트 제20대 대선 후보 발언 판정 결과



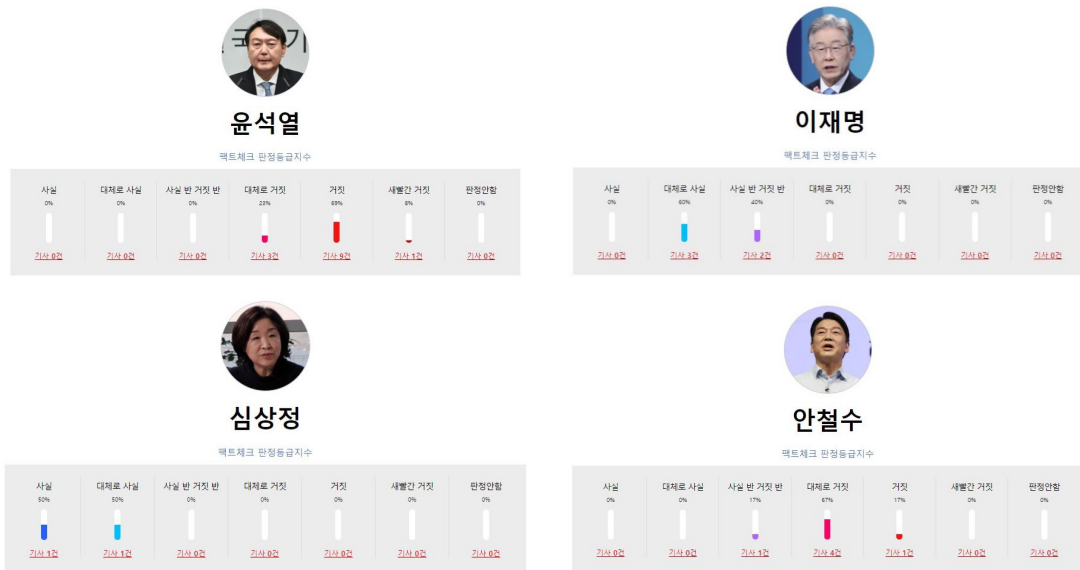
오마이팩트 제20대 대선 관련 팩트체크 판정 결과

	사실	대체로 사실	사실반 거짓반	대체로 거짓	거짓	새빨간 거짓	판정안함	합계
이재명		2	2					4
윤석열				2	9	1		12
심상정	1	1						2
안철수				4				4
민주당		2						2
국민의힘			1	2				3
기타	2	2	3	2	6		1	15
합계	3	7	6	10	15	1	1	42

\* 자료: “오마이팩트가 본 윤석열, 후보 중 ‘거짓’ 판정 최다 [오마이팩트]. 오마이뉴스 2022/03/11.

이후 보다 업데이트 된 결과를 살펴본 것은 다음의 <그림 26>과 같다. 오마이팩트 플랫폼이 주요 후보들의 발언들에 대해 팩트체크를 한 결과, 윤석열 후보와 안철수 후보의 발언은 대부분 거짓으로 판명되었다. 그러나 이재명 후보와 심상정 후보의 발언은 대체로 사실인 것으로 판명되었다.

<그림 26> 주요 후보 발언 팩트체크 결과



\* 자료: 오마이팩트20)

- 20) [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR\\_CD=FA000000322](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR_CD=FA000000322);  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR\\_CD=FA000000131](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR_CD=FA000000131);  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR\\_CD=FA000000436](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR_CD=FA000000436);  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR\\_CD=FA000000150](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/ratinginx.aspx?IRAUTHOR_CD=FA000000150)



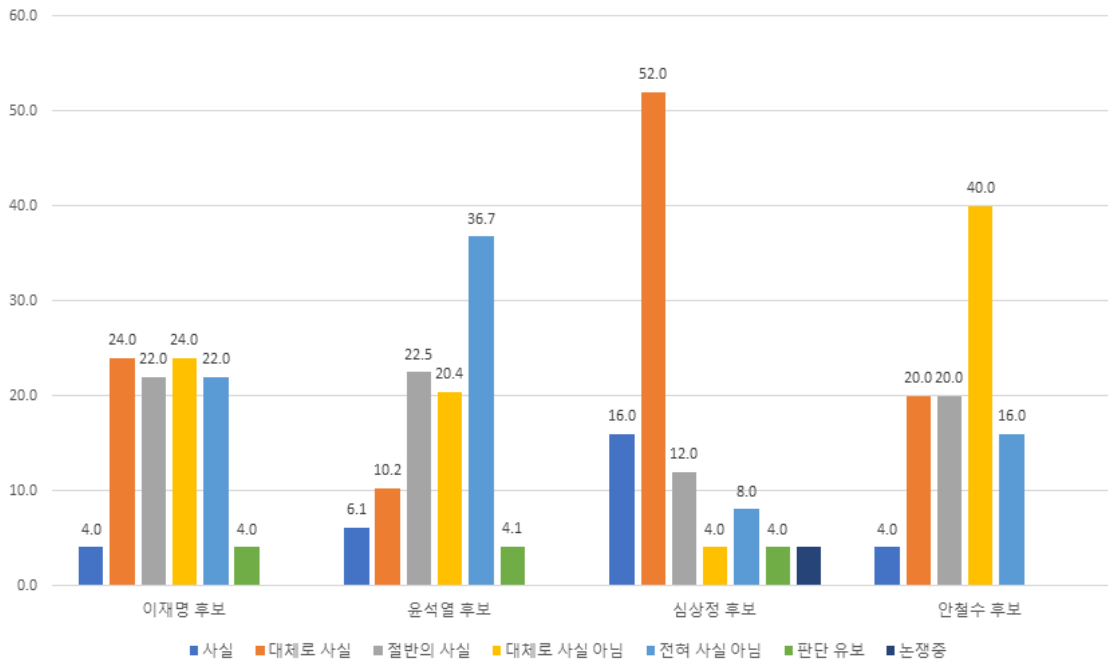
그런데 가짜뉴스의 생산과 소비에 대한 특징 중 하나는, 가짜뉴스에 대한 규정 및 그 정보가 잘못된 것인지의 여부를 판단하는 것이 정파적으로 이루어진다는 것이다. 다시 말하면, 사람들은 자신들의 정치적 선호를 반영함으로써 특정 사안에 대해 제기된 뉴스를 진실이라고 믿는지 아니면 이것을 가짜라고 판별하는지를 결정한다는 것이다 (McIntyre 2018). 정규재(2018)는 한국 사회에서 가짜뉴스 시비는 상당 부분 사실성 여부가 아니라 정파성이나 이념성향에 따라 발생하고 있다고 지적한 바 있다.

이 외에도, 노성중 외(2017)는 후보자 호감도가 해당 후보에게 유리한 방향으로 가짜뉴스의 효과가 높아지거나 낮아지는 동기화된 사고(motivated reasoning)의 과정이 나타난다는 것을 밝혔다. 또한, 염정운·정세훈(2018)의 연구도 이와 마찬가지로, 실험연구를 실시하여 분석한 결과 피험자가 자신의 신념에 일치하지 않는 뉴스를 가짜뉴스로 인식하는 경향이 있음을 밝혔다. 이러한 선행 연구들과 유사한 맥락에서, 북한 관련 가짜뉴스 식별 정도를 결정하는 요인을 분석한 유지영·윤광일(2021)의 연구에 의하면 보수 이념 성향, 그리고 보수 이념과 친화적인 우파 권위주의(Right-Wing Authoritarianism) 및 사회지배성향(Social Dominance Orientation)을 가진 응답자들이 북한 관련 가짜뉴스를 식별하는 정도가 더욱 낮았음을 확인하였는데, 이는 북한 관련 가짜뉴스가 주로 북한에 대한 부정적인 인식을 가져오게 하는 내용들로 구성되어 있어, 진보적 성향의 응답자들은 이 가짜뉴스를 믿고 싶지 않은 경향성이 높은 반면, 보수적 성향의 응답자들은 이 가짜뉴스가 그들이 북한을 바라보는 관점과 보다 일치하는 내용이기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

그렇다면, 한국에서 진보적 성향의 언론으로 분류되는 오마이뉴스가 제시한 팩트체크 결과가 실제로 그러한지에 대한 교차 검증의 필요성이 제기된다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저, 윤석열 후보에 대한 검증기사의 건수가 이재명 후보의 경우보다 많았으며, 따라서 오마이팩트는 보수적인 윤석열 후보의 발언을 위주로 가짜뉴스의 사례를 선택한 편향성이 있을 가능성이 있다. 또한, 주요 후보들의 발언에 대한 전체 검증 기사의 수가 상대적으로 적어, 보다 많은 사례를 통해 팩트체크의 결과를 살펴볼 필요가 있다는 것이다.

따라서 이 글은 SNU 팩트체크 서비스를 통해 제공된 제20대 대통령선거에서 4명의 주요 후보의 발언에 대해, 그리고 제8회 지방선거의 맥락에서 나타난 가짜뉴스 의혹 사례들에 대해 검증한 결과들을 살펴보며 교차검증을 실시했다. 서비스를 제공하는 웹페이지에서 2022년 6월 20일 현재 제20대 대통령선거 항목과 8월 23일 현재 제8회 지방선거 항목으로 분류된 사안들을 필터링하였고, 그 결과 네 명의 주요 후보들이 발언한 내용들 및 지방선거에서 제기된 내용들, 그리고 그에 대한 팩트체크 결과들을 데이터화하였다. 이를 그래프로 나타내면 다음의 <그림 27> 및 <그림 28>과 같다.

〈그림 27〉 20대 대통령선거에서 주요 후보들의 발언 팩트체크 결과



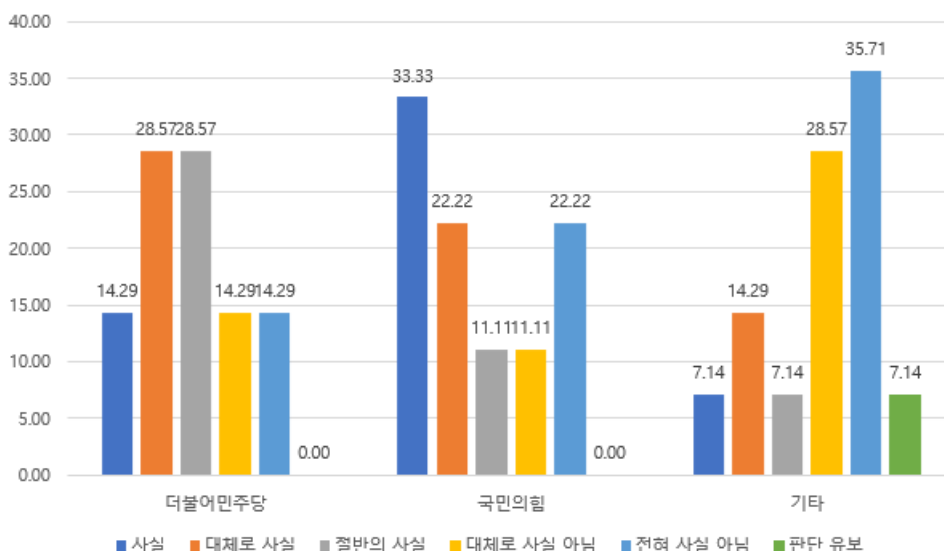
\* 자료: SNU 팩트체크<sup>21)</sup>

팩트체크의 결과, 네 명의 주요 후보 중 심상정 후보의 발언이 대체적으로 사실이었던 것으로 판명되었다. 거짓된 정보를 가장 많이 발언한 후보는 안철수 후보로 확인되었다. 이재명 후보와 윤석열 후보를 비교하면, 윤석열 후보가 보다 사실이 아닌 발언을 한 비율이 높은 것으로 나타났으나, 이재명 후보 또한 마찬가지로 사실이 아닌 발언을 한 비율이 상당히 높게 기록되었다.

다음 〈그림 28〉은 제8회 지방선거의 항목으로 필터링된 사례들의 팩트체크 결과를 그래프로 나타낸 것이다. 더불어민주당 소속 정치인 및 후보들의 발언과 국민의힘 소속 정치인 및 후보들의 발언으로 분류하였으며, 언론사가 자체적으로 제기한 문제 혹은 소셜미디어에서 제기된 사례들은 기타로 분류하였다.

21) 팩트체크 항목은 [부록 1]에 제시하였다.

〈그림 28〉 8회 지방선거에서 제기된 사례들에 대한 팩트체크 결과



\* 자료: SNU 팩트체크<sup>22)</sup>

팩트체크의 결과, 지방선거에서 더불어민주당에 비해 국민의힘 소속 정치인 및 후보들의 발언이 사실인 경우가 더 높은 비율을 나타냈다. 그런데 그와 동시에, 전혀 사실이 아닌 발언을 한 경우 또한 국민의힘 소속 정치인 및 후보들의 경우가 더 높게 나타났다. 따라서 지방선거의 맥락에서도 또한, 더불어민주당이 국민의힘에 비해 가짜뉴스 및 허위정보를 제시하는 정도가 현저하게 낮다고 보기는 어려운 것을 알 수 있다.

요컨대, 팩트체크의 과정에 이를 실시하는 주체의 정치적 성향이 반영되어 있을 가능성이 있음을 확인하였다. 그 이유는, 선거에서 가짜뉴스는 특정한 정치적 집단의 이익을 실현하기 위하여 생산되기 때문이다. 따라서 팩트체크가 시행되는 사안들, 그리고 팩트체크를 실시하는 주체에 대한 인지가 반드시 선행되어야 할 필요가 있다.

## 2. 쟁점 2: 가짜뉴스의 규제

가짜뉴스와 허위정보의 생산과 확산은 대의민주주의의 질을 저해하는 요인으로 작용한다. 이러한 견지에서, 이상우 연세대 교수는 언론사와 비영리단체가 협업해서 지속적으로 팩트체크를 해야 하는 대응이 필요하다고 주장한 바 있다(조선일보 2019/08/21). 이러한 가짜뉴스와 허위정보와 관련된 문제점을 해결하기 위해, 위에서 살펴본 바와 같이 언론과 비영리단체들은 팩트체크 서비스를 제공하고 있다.

한편, 한국에서는 가짜뉴스 및 허위정보에 대한 법적 규제가 아직 미비한 상태이다.

22) 팩트체크 항목은 [부록 2]에 제시하였다.

영국, 프랑스, 독일, 싱가포르, 대만, 말레이시아 등에서는 가짜뉴스를 규제하는 관련법이 제정되었다(고선규 외 2021). 예를 들면, 독일 연방 법무부에서는 2017년 ‘SNS 운용 개선법’을 시행함으로써, 가짜뉴스를 방치한 소셜미디어 기업에게 최대 650억원의 과징금을 부과하도록 하고 있다(동아일보 2017/11/08). 또한, 프랑스에서도 가짜뉴스에 대해 보다 엄중하게 다루는 시도가 이루어지고 있다. 2018년 마크롱 대통령은 신년 기자회견에서 자유민주주의를 지키기 위해 가짜뉴스를 막는 새로운 법률을 발표할 계획이며, 강력하고 명확한 규칙이 필요하다는 것을 언급하기도 하였다. 새 법에 따라, 프랑스의 뉴스 웹사이트들은 자금의 지원을 받은 뉴스, 지원자, 금액 등을 상세히 밝혀야 하며, 선거기간에 가짜뉴스가 퍼지면 그 웹사이트를 차단하게 된다(동아일보 2018/01/05). 그러나 이에 비해, 한국에서는 표현의 자유와 규제 사이의 대립이 지속되고 있으며, 특히 박아란(2019)은 가짜뉴스를 규제하는 과정에서도 기본권 제한의 근본 원칙이 적용되어야 하며 법적 규제는 최후의 수단으로 작동되어야 함을 주장한다. 또한, 유의선(2018)과 윤성옥(2019)은 가짜뉴스와 허위정보를 규제하는 경우 제기될 수 있는 표현의 자유 침해 문제는 명확한 것에 반하여, 가짜뉴스로 인해 침해되는 이익은 불명확하기 때문에 이를 규제하는 것이 쉬운 문제가 아님을 지적하기도 하였다. 특히 미국에서는 수정헌법 1조에서 표현의 자유를 명확하게 규정하고 있어, 표현의 자유를 침해하는 어떠한 법률도 입안될 수 없다는 것을 명시하고 있으며, 따라서 가짜뉴스와 허위정보로 인한 중대한 공익의 침해가 표현의 자유라는 가치를 심각하게 압도할 경우에만 규제가 가능할 것이라고 보고 있다(고선규 외 2021). 이를 위시하여, 학계에서는 정부 차원의 가짜뉴스 단속은 표현의 자유를 위축시킬 수 있어 시민사회 영역에서 해결해야 할 문제라는 입장을 취하고 있다(동아일보 2019/04/13b).

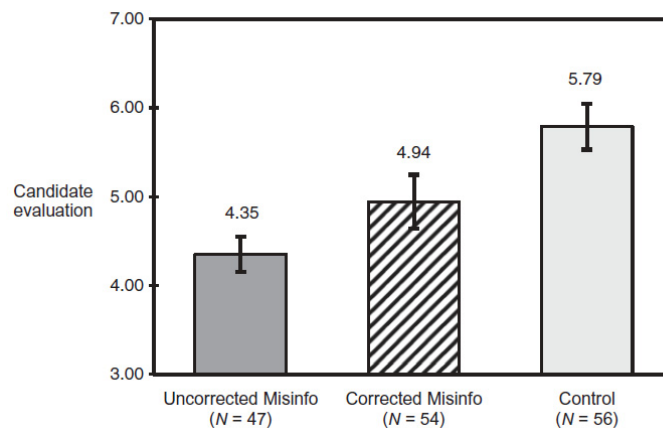
그런데 가짜뉴스와 허위정보는 일단 생산 및 소비되고 나면 교정되기 어렵고, 그 효과가 지속적으로 유지된다는 것이 알려져 왔다(Garrett et al. 2013; Nyhan and Reifler 2010; Pennycook et al. 2017). 사람들은 오정보를 일단 진실이라고 믿게 되면 이에 대한 사실 교정이 이루어지는 것이 매우 어려울 뿐만 아니라, 그 효과가 충분히 발휘되지 못하는 것을 넘어서서 사실교정의 시도가 오히려 역효과를 가져올 수도 있다는 것이 경험적으로 검증된 바 있다. 이에 더하여, 동질적인 의견을 가진(homophily) 사람들끼리 주로 정치적 토론을 함으로써, 반향실(echo chamber) 효과 혹은 정보 사일로(information silo) 효과를 통해 기존의 의견이 더욱 강화되기도 한다(Sunstein 2007). 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

그동안 가짜뉴스를 비롯한 오정보에 대해서는 사실 교정이 완전하게 이루어지는 것이 어렵다는 것, 즉 초기에 형성된 신념이 지속(belief persistence)되는 경향이 있다는 것

에 초점이 맞추어졌다. 따라서 오정보의 교정 시도가 효과적으로 이루어지지 못한다는 점이 중요하게 다루어졌다. 또한, 잘못된 정보에 대해 정정이나 반론 보도가 이루어졌다고 해도, 소셜미디어 등 정보 환경이 발전된 현재의 상황에서 본래의 잘못된 보도가 인터넷 상에서는 이미 빠른 속도로 유통되어버려서 오정보에 대한 모든 수정이 현실적으로 가능하지도 않다.

이에 따라, 이전에는 팩트체크를 통한 사실 교정이 유의미한 효과를 나타내기 위한 방법이 주로 논의되어 왔다. 그러나 보다 최근에는, 가짜뉴스와 오정보에 대한 교정이 이루어져도, 그 오정보로 인해 초기에 형성된 부정적인 정서 혹은 인식이 잔존한다는 신념의 메아리(belief echoes; Thorson 2016) 효과가 밝혀지기도 하였다. 하단의 <그림 29>에서 볼 수 있듯이, 잘못된 정보가 주어진 후 사실 교정이 이루어지지 않은 집단과 사실 교정이 주어진 집단을 비교한 결과, 사실 교정이 주어졌을 때 가짜뉴스의 대상이 되는 가상의 후보에 대한 부정적인 평가가 일부 완화되어, 잘못된 신념이 전적으로 지속성을 가지는 것은 아님을 확인하였다. 그러나 사실 교정이 주어지고 이에 대한 잘못된 정보를 교정하고 난 이후에도, 오정보를 받지 않은 통제집단에 비해 여전히 그 가상의 후보에 대한 부정적인 평가가 남아있다는 것이다.

<그림 29> 신념의 메아리 효과(Thorson 2016)

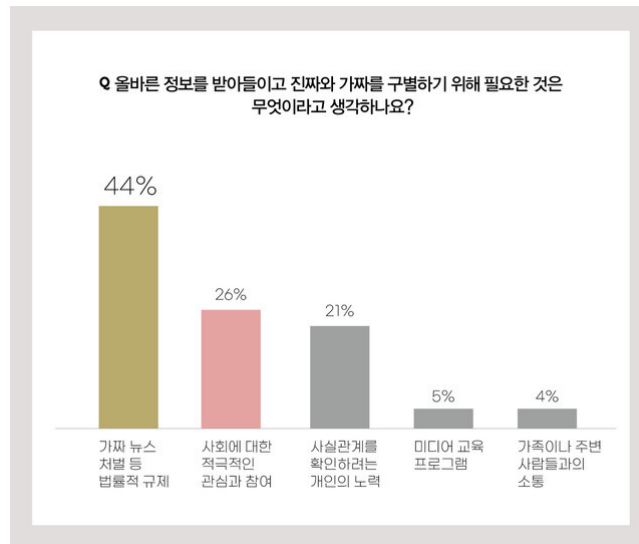


이에 더하여, 팩트체크가 오히려 역효과를 가져올 수 있을 가능성이 경험적으로 검증되었다. 나이한과 리플러(Nyhan and Reifler 2010)는 실험에 참가한 사람들에게, 부시 대통령이 이라크의 대량살상무기를 막기 위해서 전쟁을 해야 한다는 주장을 했다는 가짜뉴스를 보여주었고, 이후 한 집단에게만 미국 중앙정보국이 이라크에 대량살상무기가 존재하지 않는다는 보고를 발표했다는 것을 알려줌으로써 팩트체크를 제공하였다. 그런데 이 팩트체크의 효과는 참가자들의 정치적 선호에 따라 다르게 나타났다. 진보적

성향을 띤 사람들은 팩트체크를 통해 가짜뉴스를 신뢰하는 비율이 18%에서 3%로 크게 감소한 반면, 보수적인 사람들은 이 가짜뉴스를 신뢰하는 비율이 32%에서 64%로 오히려 급격하게 증가하였다. 이러한 결과를 바탕으로, 이 연구는 이러한 현상을 팩트체크의 역효과(backfire; Nyhan and Reifler 2010; Wood and Porter 2019)라고 명명한다.

이러한 점들을 고려할 때, 팩트체크는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 보다 선제적인 대책이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 팩트체크 및 사실교정의 시도가 유의미한 효과를 나타내지 못한다면, 특히 선거 시기의 정치적 경쟁에 있어 상대방에게 악영향을 끼치기 위하여 사실 여부에 관계없이 허위정보를 생산해 낼 유인이 작동할 수 있기 때문이다. 가짜뉴스와 허위정보로 상대방을 흠집 내게 되면, 이것에 대한 교정이 이루어지더라도 이미 상대방 후보에 대해 형성된 부정적인 평가는 원래의 상태로 되돌아오지 않기 때문에, “아니면 말고” 식의 네거티브 캠페인이 더욱 악화될 우려가 있다는 것이다. 이는 최근의 정치 캠페인의 방식이 유권자들을 설득하고 지지를 호소하기 위한 방식이 아닌, 유권자들이 상대 정파를 불신하도록 만들고 그들에 대한 지지를 떨어뜨리기 위한 방식으로 활용되고 있는 것을 통해서도 짐작해 볼 수 있다(최은창 2020). 한겨레신문에서 2020년 조사한 설문 결과에서도 또한, 44%에 해당하는 응답자들이 법률적 규제가 필요하다고 지적한 바 있다(한겨레 2020/10/08).

〈그림 30〉 가짜뉴스에 대한 법률적 규제의 필요성에 대한 설문조사 결과



\* 자료: “올바른 정보를 받아들이고 진짜와 가짜를 구별하기 위해 필요한 것은 법률적 규제.” 한겨레. 2020/10/08.

이러한 문제의식 하에, 제20대 국회와 현재 제21대 국회에서 가짜뉴스 및 허위조작정보와 관련된 법률의 제·개정안이 다수 발의된 바 있으나, 20대 국회가 마무리되면서 상당수 임기만료폐기 처리되었다. 21대 국회에서 2022년 9월 10일 현재 가짜뉴스 및 허위정보를 규제하는 내용과 관련되어 제안된 법안들은 다음과 같다. 하단의 <표 7>을 보면, 허위조작정보 및 가짜뉴스의 개념 정의 및 범위를 한정할 것을 규정하는 제안 내용, 디지털 리터러시 함양을 위한 교육 마련을 제안하는 내용, 가짜뉴스의 처벌 근거를 마련하는 내용, 가짜뉴스에 대한 처벌을 강화하는 내용 등으로 구성되어 있다. 그러나 허은아 의원 등 12명의 의원들이 발의한 법안을 보면, 허위정보와 가짜뉴스의 범위에 대한 규정이 미비하기 때문에 이를 처벌하는 과정에서 제기될 수 있는 권리의 침해 문제 또한 중요하게 다루어지고 있음을 알 수 있다. 결국, 가짜뉴스와 허위정보에 대한 규제와 관련하여, 이들이 가져오는 사회적 문제점들에 대한 인식 및 규제의 필요성에 대한 공감대가 어느 정도 바탕이 되어 있으나, 이 과정에서 발생할 수 있는 가치의 충돌을 최소화하기 위해 가짜뉴스와 허위정보의 범위를 명확하게 규정 짓는 논의로부터 시작되어야 할 것임을 알 수 있다.

<표 7> 제21대 국회에서 가짜뉴스 관련 법안(2020년 5월 30일~현재)

제안일	법안명	제안의원	제anyi유 및 주요내용
2022.04.27.	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	김종민 의원 등 170인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허위조작정보에 대한 정의 신설</li> <li>• 허위조작정보에 대한 정보통신망에서의 권리보호 내용 추가</li> <li>• 정보통신망을 통하여 공개된 정보를 통해 타인의 권리가 침해된 경우 사실 확인 및 반박내용의 게재 요청을 할 수 있게 함</li> </ul>
2021.12.31.	과학·수학·정보교육 진흥법 일부개정법률안	박진 의원 등 11인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최근 학생들이 디지털 미디어를 통한 다양하고 광범위한 정보에 무분별하게 노출됨에 따라 “가짜뉴스”등을 구별할 수 있는 “디지털 미디어 문해능력”이 중요해지고 있으나 이에 대한 명시적 규정이 미비</li> <li>• 따라서 디지털 문해능력 제고를 위한 정보교육환경 조성을 명시함</li> </ul>
2021.12.29.	공직선거법 일부개정법률안	주호영 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스가 선거의 공정성을 훼손할 우려가 제기되고 있음</li> <li>• 따라서 가짜뉴스로 판명된 경우 이를 표시하는 의무를 부과하고, 이를 유포한 자를 처벌하도록 함</li> </ul>

제안일	법안명	제안의원	제안이유 및 주요내용
2021.07.14.	미디어교육 활성화에 관한 법률안	권인숙 의원 등 14인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 기술의 발달이 가져오는 장점에도 불구하고, 가짜뉴스 등의 부작용도 커지고 있음</li> <li>• 따라서 미디어 교육을 통한 시민윤리의식 함양이 필요함</li> <li>• 미디어 교육에 관한 정책을 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있는 미디어교육위원회를 신설하여 미디어 교육을 활성화하고자 함</li> </ul>
2021.06.23.	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안	김용민 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스와 허위정보에 대한 국민적 문제의식이 높음</li> <li>• 그러나 최근 손해배상은 소극적인 수준에 머물러 있음</li> <li>• 따라서 손해배상책임을 강화하여 피해구제의 실효성을 제고하고자 함</li> </ul>
2021.06.09.	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안	박정 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스나 허위정보가 증가하고 있어 이에 대한 우려가 높음</li> <li>• 따라서 언론의 자유는 최대한 보장하되, 명백하게 고의적인 허위정보의 경우 징벌적 손해배상을 하도록 함</li> </ul>
2021.04.23.	공직선거법 일부개정법률안	정청래 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스가 활발히 유통되고 있는 현재, 공신력 있는 기관의 여론조사를 금지하는 것은 불합리한 측면이 있음</li> <li>• 따라서 여론조사 공표 금지기간을 축소하고자 함</li> </ul>
2021.02.04.	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안	최강욱 의원 등 12인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스로 인한 폐해가 날로 심각해짐</li> <li>• 이로 인한 손해배상금액 또한 소극적인 수준임</li> <li>• 따라서 이를 관리하는 언론중재위원회를 언론위원회로 변경하여 문화체육관광부 소속으로 두고, 피해에 대한 구제 업무를 추가함</li> </ul>
2021.01.11.	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	허은아 의원 등 12인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스로 명확하게 규정되어 있지 않은 개념에 대해서도 유포자의 처벌에 대한 의견이 제기됨</li> <li>• 따라서 명백하게 불법인 경우를 제외하고는 정보를 게재한 이용자의 권리를 방해해서는 안됨을 규정하고자 함</li> </ul>
2020.12.31.	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	서영교 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거짓 또는 왜곡된 허위 사실을 유포하는 가짜뉴스가 사회적 문제임</li> <li>• 현행법상 가짜뉴스에 대한 개념이 정의되어 있지 않고, 처벌 근거가 전무함</li> <li>• 따라서 가짜뉴스의 정의와 처벌 근거를 마련하고자 함</li> </ul>
2020.11.03.	초·중등교육법 일부개정법률안	박광온 의원 등 11인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가짜뉴스나 유해한 콘텐츠의 증가가 학생들에게 악영향을 미치고 있음</li> <li>• 교육과정의 기준과 내용에 미디어를 통해 제공되는 정보의 이해, 분석, 비판에 관한 내용을 포함함</li> </ul>



제안일	법안명	제안의원	제안이유 및 주요내용
2020.08.24.	미디어교육 활성화 및 지원에 관한 법률안	정필모 의원 등 12인	<ul style="list-style-type: none"> <li>허위정보와 가짜뉴스가 무분별하게 생산 및 유통되고 있어 미디어 교육의 중요성이 증대</li> <li>미디어 교육에 관한 정책을 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있도록 하는 미디어교육위원회 신설 등 미디어교육의 활성화를 도모하고자 함</li> </ul>
2020.08.07.	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안	정청래 의원 등 11인	<ul style="list-style-type: none"> <li>악의적인 허위정보의 보도로 인해 피해를 입은 자가 정정보도 혹은 반론보도를 청구할 수 있는 기간이 현재 너무 짧음</li> <li>따라서 이 기간을 늘리고자 함</li> </ul>
2020.06.22.	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	정필모 의원 등 39인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가짜뉴스에 대한 피해가 최근 확산되고 있음</li> <li>따라서 가짜뉴스를 허위조작정보로 정의하고 이로 인한 피해를 막기 위한 법제도적 장치를 마련하고자 함</li> <li>삭제 책무 부과 및 과태료 부과를 규정함</li> </ul>
2020.06.22.	국가정보화 기본법 일부개정법률안	정필모 의원 등 40인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가짜뉴스 등 허위조작정보가 심각한 사회적 문제임</li> <li>국가정보화를 규정하는 현행법에 허위조작정보로부터 이용자를 보호하는 규정이 없음</li> <li>따라서 이용자 보호와 관련된 시책을 마련하여 정부의 적극적인 대응을 제고함</li> </ul>
2020.06.19.	공직선거법 일부개정법률안	기동민 의원 등 12인	<ul style="list-style-type: none"> <li>가짜뉴스가 활발히 유통되고 있는 현재, 공신력 있는 기관의 여론조사를 금지하는 것은 불합리한 측면이 있음</li> <li>따라서 여론조사 공표 금지기간을 축소하고자 함</li> </ul>

\* 자료: 대한민국국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

## V 제언 및 결론

지금까지 2022년 양대 선거에서 뉴미디어를 활용한 선거 캠페인과 그 과정에서 나타나는 가장 큰 문제점인 가짜뉴스와 허위정보에 관해 살펴보았다. 정보기술의 비약적인 발전에 따른 미디어 환경의 변화는 유권자들로 하여금 다양한 정치 정보를 습득할 수 있도록 하고, 정치에 보다 적극적으로 관여할 수 있도록 함으로써, 이들의 정치적 태도 형성과 정치적 선택에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점에서 바람직하게 평가될 수 있는 가능성을 지니고 있다. 그러나 동시에, 가짜뉴스와 허위정보는 소셜미디어를 포함한 뉴미디어를 통해 보다 쉽게 양산되고 유통되는 경향성이 있어, 오히려 시민사회의 정치적 숙의와 유권자의 합리적인 정치적 선택을 저해하는 악영향을 미칠 수 있다는 양면성을 지니고 있다. 그러나 이에 대한 규제 등 정책적 방안을 마련하는 것은 쉽지 않은데, 가장 큰 이유는 표현의 자유라는 가치와 상충하는 측면이 있기 때문이다. 따라서 현재로서는 사전 규제와 같은 방식보다는 팩트체크를 통한 사후적 접근이 일반적이며, 팩트체크 또한 정부 차원보다는 언론, 자체 기관, 혹은 시민사회 차원에서 실시하고 있는 실정이다.

2022년 치러진 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서도 가짜뉴스와 허위정보는 중요한 이슈였다. 우선, 두 번의 설문조사를 분석한 결과 선거 과정에서 비방과 흑색선전이 가장 심각한 문제점이었다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 가짜뉴스와 허위정보의 많은 부분이 상대 정당 및 상대 후보에 대한 네거티브 캠페인의 내용임을 고려할 때, 응답자들은 올해 양대 선거에서도 또한 가짜뉴스의 존재와 그 심각성에 대해 높은 인식을 가지고 있는 것을 짐작할 수 있었다. 또한, 가짜뉴스를 접해보았는지를 질문한 문항을 분석한 결과, 지방선거보다는 대통령선거에서 그렇다고 응답한 비율이 현저히 높게 나타났다. 이는 선거의 중요도나 가시성에 따른 차이일 수 있다. 한편, 지지하는 정당이 없다는 응답자들보다는 특정 정당에 대한 선호를 가진 응답자들에게서 가짜뉴스를 접해보았다고 응답한 비율이 월등히 높았으며, 그 중에서도 국민의힘 지지자들에 비해 더불어민주당 지지자들에게서 더욱 높은 비율을 기록하였다. 그러나 이러한 결과는 실제로 더불어민주당 지지자들이 가짜뉴스를 더 많이 접한 것인지, 아니면 국민의힘 지지자들이 가짜뉴스를 접했음에도 불구하고 그에 대한 식별을 덜 한 것인지에 대해서 추후 면밀한 고찰이 필요한 부분이므로 조심스러운 해석이 필요하다. 가짜뉴스임을 알게 된 경로가 무엇인지를 질문한 문항을 분석한 결과를 통해 알 수 있었던 사실은, 가짜뉴스와 허위정보는 주로 온라인 플랫폼을 통해 생산 및 소비되지만, 보다 공적인 성격을 가진 지상파 방송과 종합편성채널 방송에서 이에 대한 교정이 시도되고 있

다는 것이다.

이후, 본 연구는 가짜뉴스 및 허위정보와 관련된 두 가지 현실적 쟁점을 지적하였다. 첫째는 가짜뉴스와 팩트체크의 과정이 정파적으로 이루어질 수 있다는 가능성이다. 많은 선행연구들은 가짜뉴스임을 규정하는 여부를 판단하는 것이 정파적인 과정임을 지적한 바 있다. 다시 말하면, 특정 사안에 대해 제기된 뉴스가 진실이라고 믿는지 아니면 이것을 가짜라고 판별하는지는 자신의 정치적 선호에 따라 달라진다는 것이다. 한편, 언론기관에서 가짜뉴스 및 허위정보에 대한 팩트체크를 자체적으로 실시하고 있기도 한데, 현실적으로 언론사마다 정치적 성향을 반영하고 있다는 점을 고려할 때, 팩트체크의 결과를 판단할 때에도 이러한 점을 고려할 필요성이 있다는 것을 지적하였다. 둘째, 가짜뉴스의 규제와 관련된 쟁점이다. 가짜뉴스 및 허위정보에 대한 규제는 불가피하게 표현의 자유라는 가치와 충돌하게 되어, 특히 사전적인 규제를 법제화하는 것은 쉽지 않다. 그러나 해외 다수의 국가들에서는 현재 가짜뉴스와 허위정보가 가져오는 악영향이 심각하다는 점에 동의하며, 이를 보다 엄격하게 규제하는 법안을 마련하고 있는 실정이다. 일단 허위정보가 인식되면 이에 대한 사후 교정이 이루어져도 허위정보로 인해 만들어진 잘못된 신념을 고치기가 매우 어려우며, 심지어 교정의 시도는 정보 자체에 대해서는 효과를 가져오지만 이미 형성된 부정적인 태도는 여전히 잔존한다는 분석 결과가 제시되기도 하였다. 이러한 점을 고려할 때, 상대방에 대해 근거를 찾아볼 수 없는 거짓 정보를 생산해 낼 수 있는 유인이 작동할 우려가 있다. 따라서 현재 가짜뉴스를 다루는 주된 방책인 팩트체크는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 보다 선제적이고 적극적인 대책을 마련할 필요가 있다.

이에 본 연구는 뉴미디어 시대에 범람하고 있는 가짜뉴스와 허위정보와 관련하여 당면한 과제를 제시하며 마무리하고자 한다. 이는 보다 실효성 있고 타당한 정책을 마련하는 데 고려되어야 할 사안일 것으로 생각된다.

첫째, 가짜뉴스와 허위정보의 개념과 범위를 명확하게 규정하는 것이 선행되어야 한다. 상술한 바와 같이, 이에 대한 규제는 표현의 자유의 침해 문제와도 연결된다. 그렇지만 선거에서 합리적인 선택을 방해하거나, 대의민주주의의 질적 수준을 저해하는 등 가짜뉴스와 허위정보로 인한 중대한 공익의 침해가 표현의 자유라는 가치를 심각하게 압도할 경우가 분명히 존재할 수 있다. 그리고 상대 정파에 대해 악영향을 미치기 위한 기만적인 의도를 가진 허위정보의 생산 및 유통은 명백한 잘못이라고 볼 수 있다. 따라서 가짜뉴스와 허위정보의 정의 및 범위 규정은 이들의 영향력에 대한 학술적인 논의를 넘어서서, 사회적 문제를 해결하는 정책 방안의 마련과도 밀접하게 연관되는 문제일 것이다. 일례로, 독일에서는 형법상 위법에 해당하는 정보를 대상으로 하여, 형법 각 조에

규제의 대상이 되는 구성요건을 갖춘 콘텐츠를 명시하고 있다(고선규 외 2021). 이렇듯, 해외 사례를 참고해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 가짜뉴스와 허위정보를 판별하는 주체에 관한 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 사후적 판별로서 팩트체크가 활발하게 이루어지고 있는데, 언론사, 대학교의 부설 기관, 혹은 자체 기관들이 이를 실시하고 있다. 그러나 가짜뉴스의 생산 및 유통뿐만 아니라, 진위 여부에 대한 판별이 또한 정파적 속성으로부터 자유롭지 못한 측면이 있다. 따라서 전문성과 독립성을 갖춘 심사위원회 등의 기관이 설치되는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 기관으로 하여금 팩트체크를 실시하고 있는 기관들 및 유관기관들과의 네트워크를 구축하는 중추적 역할을 담당하게 하거나, 가짜뉴스 및 허위정보를 판별할 수 있는 공신력 있는 매뉴얼을 개발하도록 하는 것 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 미디어 리터러시(media literacy) 교육이 강화되어야 할 필요가 있다. 미디어 리터러시란, 정보를 활용하고 이용할 때 주체적으로 이를 해독하고 판별할 수 있는 능력을 의미한다. 가짜뉴스와 허위정보가 범람하고 있는 최근, 시민들이 스스로 정보의 진위 여부를 판별할 수 있는 능력을 갖추는 것은 매우 중요하다. 이 때문에 많은 해외 국가들은 미디어 리터러시를 제고할 수 있는 교육 프로그램을 마련하고 있다. 예를 들면, 미국에서는 미디어 리터러시 교육을 규정한 학교법이 통과되었으며, 따라서 이를 필수 교과목으로 편성하기 위한 전문 프로그램을 개발하고 학습장치를 제공하고 있다. 그리고 미디어 리터러시와 관련된 자문위원회를 설치하였다. 프랑스에서는 2005년 교육법을 개정함으로써 미디어 리터러시 교육을 공교육 과정에 포함하였고, 이어 2010년에 교육법을 재개정하여 ‘미디어와 정보교육’이라는 범조항을 마련하고 모든 중학생들에게 미디어 정보 교육을 실시하고 있다. 한편, 한국은 아직 정규교육과정에서 미디어 리터러시 교육이 편성되어 있지 않으며, 미디어 교육에 관한 법안의 제·개정안들이 발의되어 현재 국회 내에 계류 중이다. 한편, 2021년 9월 디지털 미디어 문해 교육을 의무화 한 ‘디지털 기반의 원격교육 활성화 지원법’은 제정되기에 이르렀다(미디어오늘 2021/09/15). 이는 특히 2019년 12월 27일 공직선거법이 개정되면서 만 18세까지 선거권 연령이 하향되어 청소년들이 선거에 참여하는 등 정치적 주체로서 역할을 할 수 있게 된 지금, 정치 정보를 올바르게 해독하고 판별하는 미디어 리터러시 교육을 통해 이들을 더욱 합리적인 유권자로 육성할 수 있도록 해야 할 필요성이 더욱 증대된 시점이라고 할 수 있다.

마지막으로, 정통(레거시) 언론들이 책임감 있는 자세를 가지고 사실에 근거한 정보만을 전달하도록 노력하여, 언론에 대한 신뢰를 구축하도록 해야 한다. 가짜뉴스가 생산 및 유통되는 근본적인 이유 중 하나는 레거시 언론에 대한 불신이다. 우리 사회의 뿌리

깊은 언론 불신은 가짜뉴스가 기생하는 숙주이며(한겨레 2019/11/05), 따라서 가짜뉴스가 발생하는 맥락은 공중의 주류 언론에 대한 불신 때문이었다는 전문가들의 심층면접조사 결과를 찾아볼 수 있다(홍숙영·정의철 2017). 따라서 레거시 언론들은 보다 명확한 정보의 전달 및 가짜뉴스를 척결하기 위해 노력해야 할 것이며, 객관적이고 전문적인 팩트체크 또한 최근 언론에게 주어진 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고선규·이소영·김형호·송재민. 2021. *온라인 가짜뉴스 관련 선거관리제도 개선방안에 대한 연구*. 한국선거협회 연구용역 보고서.
- 김여라. 2020. “허위조작정보에 대한 팩트체크(fact check)의 현황 및 과제.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1660호.
- 노성종·최지향·민영. 2017. “‘가짜뉴스 효과’의 조건: 2017년 대통령선거에서 나타난 ‘가짜뉴스 효과’의 견인 및 견제 요인.” 『사이버커뮤니케이션학보』 제34권 제4호, 99-149.
- 뉴스1. 2022/03/10. “가짜 뉴스 판쳤다” ... 20대 대선 선거사범 732명 입건 1.7배 급증.“  
<https://www.news1.kr/articles/?4611230>
- 동아일보. 2017/11/08. “獨, 가짜뉴스 방치한 SNS 기업에도 최고 650억원 과징금.”  
[https://www.donga.com/news/List/Series\\_70030000000816/article/all/20171108/87158399/1](https://www.donga.com/news/List/Series_70030000000816/article/all/20171108/87158399/1)
- 동아일보. 2018/01/05. “佛도 가짜뉴스에 철퇴... 선거기간엔 해당 웹사이트 차단.”  
[https://www.donga.com/news/List/Series\\_70030000000816/article/all/20180104/88033521/1](https://www.donga.com/news/List/Series_70030000000816/article/all/20180104/88033521/1)
- 동아일보. 2018/01/09. “정부는 사이트 차단, SNS기업은 경고 표시, 학교는 판별교육.”  
[https://www.donga.com/news/List/Series\\_70030000000816/article/all/20180109/88079939/1](https://www.donga.com/news/List/Series_70030000000816/article/all/20180109/88079939/1)
- 동아일보. 2019/04/13a. “디지털시대 저널리즘의 핵심은 팩트체크” 시민 교육 힘 쏟아.“  
[https://www.donga.com/news/List/Series\\_70030000000857/article/all/20190412/95030360/1](https://www.donga.com/news/List/Series_70030000000857/article/all/20190412/95030360/1)
- 동아일보. 2019/04/13b. “가짜뉴스, 정부 차원 단속은 표현의 자유 위축 우려... 시민사회 영역서 해결 바람직.”  
[https://www.donga.com/news/List/Series\\_70030000000857/article/all/20190412/95030423/1](https://www.donga.com/news/List/Series_70030000000857/article/all/20190412/95030423/1)
- 동아일보. 2021/10/24. “‘이재명도, 윤석열도 싫다’ ... 유권자 등 돌리는 ‘비호감 대선’.”  
<https://www.donga.com/news/article/all/20211024/109874767/1>
- 동아일보. 2021/12/02. “이재명-윤석열 둘 다 호감도 < 비호감도.”  
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20211202/110557642/1>
- 미디어오늘. 2021/09/15. “미국 14개주 미디어 리터러시 교육 관련법 제정, 한국은?”  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215543>
- 민희. 2020. “선거에서 뉴미디어 가짜뉴스: 현황, 쟁점 그리고 정책방안.” *제21대 국회의원선거 외부 평가*. 중앙선거관리위원회.

- 박아란. 2017. “가짜뉴스에 대한 법률적 쟁점과 대책.” 『신문과 방송』 4월호.
- 배영. 2017. “가짜뉴스에 대한 이용자 인식조사 결과.” 제1회 KISO 포럼: 가짜뉴스와 인터넷 토론회 자료집.
- 심홍진. 2017. “가짜뉴스(Fake News)와 민주주의.” 『민주주의 이슈와 전망』 14호.
- 안명규. 2017. “숙의사례에서 좋은 선거 리포트의 조건.” 19대 대선 토론회.
- 염정운·정세훈. 2018. “가짜뉴스에 대한 인식과 팩트체크 효과 연구.” 『한국언론학보』 제62권 제2호, 41-80.
- 유의선. 2018. “가짜뉴스의 법적 규제.” 『언론과 법』 제17권 제2호, 39-68.
- 윤성옥. 2019. “가짜뉴스 규제 법안의 특징과 문제점.” 『언론과 법』 제18권 제1호, 103-138.
- 이완수. 2019. “사람들은 왜 쉽게 속아 넘어가는가?: 행동경제학 관점에서 살펴본 가짜뉴스의 이론을 중심으로.” 『미디어와 인격권』 제5권 제2호, 83-142.
- 연합뉴스. 2021/10/24. “[연합시론] ‘역대급 비호감’ 대선, 유력주자들 책임 크다.” 2021년 10월 24일.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211024039100022>
- 연합뉴스. 2022/03/09. “선관위 “특정 후보 기표란에 코팅? 근거 없는 가짜뉴스”.”  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220309044800001>
- 연합뉴스. 2022/03/10. “역대급 비호감 선거, 역대급 접전으로... 기록 쏟아낸 20대 대선.”  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310078300001?input=1195m>
- 연합뉴스. 2022/03/11. “역대급 ‘고소·고발전’... 대선 후유증 우려.”  
<https://www.yna.co.kr/view/MYH20220311001700641>
- 오마이뉴스 2022/03/11. “오마이팩트가 본 윤석열, 후보 중 ‘거짓’ 판정 최다 [오마이팩트].”  
<https://n.news.naver.com/article/047/0002345445>
- 유지영·윤광일. 2021. “누가 북한 관련 가짜뉴스에 취약한가?” 『국방연구』 제64권 제4호, 83-118.
- 전국매일신문. 2022/05/22. “[기고] 가짜뉴스와 선거.”  
<https://www.jeonmae.co.kr/news/articleView.html?idxno=891243>
- 정규재. 2018. “그들은 왜 가짜뉴스를 만드나.” 미디어연대 7차 토론회 자료집.
- 정일권. 2017. “가짜뉴스와 언론, 미디어의 공적 책임: 어떻게 바른 뉴스를 정립할 것인가?” 가짜뉴스(fake news)와 언론·미디어의 공적 책무 세미나 토론문.
- 조선일보. 2019/08/21. “가짜 뉴스 유통 경로 1위 유튜브 꼽아”... 확증 편향 강화 우려도.”  
[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/08/21/2019082102621.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/21/2019082102621.html)
- 조선일보. 2021/10/10. “차악(次惡) 대결로 번지는 대선... 역대급 ‘비호감 선거’ 치러지나.”  
<https://biz.chosun.com/distribution/channel/2021/10/10/QDKLGA2HZRBPHD5USEYRFBRTLQ/>
- 중앙선거관리위원회. 2021. “중앙선관위, 제20대 대통령선거 허위사실공표·비방 차단 위해 16개 유관기관과 공동 대응: 검찰·경찰, 포털·SNS社 등과 가짜뉴스 확산방지를 위한 공동 협의체 구성.” 중앙선거관리위원회 보도자료.

- <https://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?cbIdx=1090&bcIdx=150828&fileNo=1>.  
 중앙일보. 2021/12/25. “지지 35% 못넘고 비호감도 60%…실점 경쟁만 하는 李·尹 [토요풍향계].”  
<https://www.joongang.co.kr/article/25035359#home>
- 최은창. 2020. *가짜뉴스의 고고학: 로마 시대부터 소셜미디어 시대까지, 허위정보는 어떻게 여론을 흔들었나*. 서울: 동아시아.
- 한겨레. 2016/12/08. “세계 정치권 뒤흔드는 ‘가짜 뉴스’의 모든 것.”  
[https://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/773835.html](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/773835.html)
- 한겨레. 2019/11/05. “‘언론 불신’을 먹고 자라는 가짜뉴스.”  
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/915898.html>
- 한겨레. 2020/10/08. “올바른 정보를 받아들이고 진짜와 가짜를 구별하기 위해 필요한 것은 법률적 규제.”  
[https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/965020.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/965020.html)
- 한겨레. 2021/10/22. “[꺄립] 이재명·윤석열·홍준표 바라보는눈... 모두 ‘비호감’ 커.”  
[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1016234.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1016234.html)
- 한국경제. 2022/03/10. “‘박빙 대결, 분열된 대선’... “차악을 선택한 선거”.”  
<https://n.news.naver.com/article/015/0004672318>
- 홍숙영·정의철. 2017. “가짜뉴스와 언론 신뢰의 위기: 현황 분석과 대응 방안 탐색.” 『Crisisonomy』 제13권 제8호, 43-60.
- 황용석. 2017. “형식과 내용 의도적으로 속일 때 가짜뉴스.” 『신문과 방송』 4월호, 8-11.
- 황용석·권오성. 2017. “가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구: 인터넷서비스사업자의 자율규제를 중심으로.” 『언론과 법』 제16권 제1호, 53-101.
- YTN. 2022/01/21. “[더뉴스] ‘무속·녹취’ 비호감 대선... 2030, 약 60% ‘차악’ 선택.”  
[https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202201211540305853](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202201211540305853)

- Abramowitz, Alan I. 2010. *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*. Yale University Press.
- Garrett, R. Kelly, Erik C. Nisbet, and Emily K Lynch. 2013. “Undermining the Corrective Effects of Media-Based Political Fact Checking? The Role of Contextual Cues and Naive Theory.” *Journal of Communication* 63(4): 617-637.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes. 2012. “Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization.” *Public Opinion Quarterly* 76(3): 405-431.
- McIntyre, Lee C. 2018. “The Roots of Cognitive Bias.” *Post-Truth*. MIT Press. 35-62.
- Nyhan, Brendan and Jason Reifler. 2010. “When Corrections Fail: The Persistence of Political Misperceptions.” *Political Behavior* 32: 303-330.
- Pennycook, Gordon, Tyrone D. Cannon, and Davie G. Rand. 2017. “Prior Exposure



- Increases Perceived Accuracy of Fake News.” *Journal of Experimental Psychology: General*. 147(12): 1865-1880.
- Pew Research Center. 2020/10/15. “64% of Americans Say Social Media Have a Mostly Negative Effect on the Way Things are Going in the U.S. Today.”  
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/10/15/64-of-americans-say-social-media-have-a-mostly-negative-effect-on-the-way-things-are-going-in-the-u-s-to-day/>
- Pew Research Center. 2022/01/05. “Americans at the Ends of the Ideological Spectrum are the Most Active in National Politics.”  
<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/01/05/americans-at-the-ends-of-the-ideological-spectrum-are-the-most-active-in-national-politics/>
- Prior, Markus. 2007. *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*. Cambridge University Press.
- Reuters. 2022. “S.Korean Voters Hold Noses as Rivals Land Low Blows in “Unlikeable Election.”  
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/skorean-voters-hold-noses-rivals-land-low-blows-unlikeable-election-2022-02-03/>
- Rief, Karlheinz and Hermann Schmitt. 1980. “Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results.” *European Journal of Political Research* 8(1): 3-44.
- Stroud, Natalie J. 2008. “Media Use and Political Predispositions: Revisiting the Concept of Selective Exposure.” *Political Behavior* 30: 341-366.
- Susstein, Cass R. 2007. “On the Divergent American Reactions to Terrorism and Climate Change.” *Columbia Law Review* 107(2): 503-557.
- The Korea Herald. 2021/10/24. “‘Lesser Evil’? Disapproval of Presidential Candidates Rises.”  
<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211024000193>
- The Times. 2022/02/13. “Leaders’ Wives Dragged into Korea’s Election of Unlikeables.”  
<https://www.thetimes.co.uk/article/leaders-wives-dragged-into-koreas-election-of-unlikeables-w0hw8vcsh>
- Thorson, Emily. 2016. “Belief Echoes: The Persistent Effects of Corrected Misinformation.” *Political Communication*. 33, 460-480.
- Washington Post. 2022/02/08. “South Korea’s Pivotal Presidential Election Marred by Scandals, bickering and Insults.”  
<https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/08/south-korea-presidential-election/>

ction/

Wood, Thomas and Ethan Porter. 2019. "The Elusive Backfire Effect: Mass Attitudes' Steadfast Factual Adherence." *Political Behavior* 41: 135-163.

뉴스톱. <http://www.newstof.com/>

대한민국국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

서울대학교 팩트체크센터. <https://factcheck.snu.ac.kr/>

오마이팩트. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/OhmyFact/index.aspx](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/index.aspx)

중앙선거관리위원회 공식블로그. <https://blog.naver.com/nec1963>

팩트체크넷. <https://factchecker.or.kr/>

Cross Check. <https://crosscheck.firstdraftnews.org/france-en/>

Full Fact. <https://fullfact.org/>

Poynter. <https://www.poynter.org/ifcn/>

The Annenberg Public Policy Center. [factcheck.org](http://factcheck.org)

[부록 1] SNU 팩트체크 20대 대선 주요 후보 발언 검증 사례

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
이재명	윤석열 후보가 '국물도 없다'는 발언을 했다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	연합뉴스	사실
이재명	이재명 후보의 공약 이행률이 95% 이상이다	21일 중앙선거방송토론위원회 주관 '20대 대선 후보 초청 1차 토론회'	연합뉴스	절반의 사실
이재명	우크라이나 6개월 초보 정치인이 러시아 자극해 충돌했다	제20대 대통령선거 후보자 초청 2차 법정 TV 토론회	SBS	대체로 사실 아님
이재명	민주당 혼자서는 기초의원 2인 선거구제 개선 못 한다	제20대 대통령선거 후보자 초청 2차 TV 토론회	연합뉴스	대체로 사실 아님
이재명	국가 부채는 다른 나라에 진 빚이 아니다	김종배의 시선집중 (2022.02.23)	연합뉴스	대체로 사실
이재명	전기차 배터리를 제조하는 LG에너지솔루션이 RE100 때문에 2조 원짜리 계약을 날렸다	이재명 더불어민주당 대선후보 충남당진어시장 유세현장	한국경제	대체로 사실 아님
이재명	한국의 코로나19 재정 지출, 외국에 비해 적다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	대체로 사실
이재명	우리나라가 기축통화국이 될 가능성이 매우 크다	중앙선거관리위원회 주관 1차 TV토론회	문화일보, 연합뉴스	전혀 사실 아님
이재명	대한민국이 OECD에서 평균 출퇴근 시간 가장 길다	22.02.14 페이스북	뉴스포스트	사실
이재명	사드 때문에 연 22조 피해 봤다	이재명 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
이재명	영흥석탄발전소, 인천 온실가스 배출량의 49% 차지한다	더불어민주당 '이재명 대통령후보, 인천 공약 발표문' 보도자료	중부일보	절반의 사실
이재명	독일에서 홀로코스트 부정하면 처벌받는다	이재명 SNS	SBS	절반의 사실
이재명	홍남기 기획재정부장관의 추경 예산안 증액거부는 월권행위다	이재명 후보, 우리동네공약 발표회	이데일리	전혀 사실 아님
이재명	선진국 부채는 GDP 대비 100% 이상이기 때문에 우리나라 부채가 더 늘어도 괜찮다	2월 11일 대선후보 4자 TV토론회	SBS	절반의 사실
이재명	감사원 감사 결과 이재명 후보의 성남시장 재직 시절 성남시 산하 기관 채용 문제 없었다	2022 대선 2차 TV 토론회	연합뉴스	전혀 사실 아님
이재명	IMF가 한국의 국가채무비율을 '85% 이내'로 권고했다	관련 기사	연합뉴스	대체로 사실 아님

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
이재명	윤석열 후보가 원전 추가 건설한다고 했다	2022 대선 2차 TV 토론회	연합뉴스	전혀 사실 아님
이재명	대장동 개발이익 70% 환수했고, 추가로 1,100억 원 더 환수했다	2022.02.03. 방송 3사 초청 TV 토론회	KBS	절반의 사실
이재명	얼마 전 통계에 의하면 우리나라 주식 부자 중 80%가 물려 받았다고 한다	2022.01.23.유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
이재명	브록스 전 주한미군 사령관도 사드 추가 배치가 필요 없다고 했다	2월 3일 대선후보 토론회	SBS	대체로 사실
이재명	문재인정부는 군사력을 세계 138개국 가운데 6위로 올려놓았다	2022.01.16. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실 아님
이재명	우리나라의 최대 무역흑자국은 중국이다	관련 기사	연합뉴스	전혀 사실 아님
이재명	윤석열 캠프 LTV 공약 80%→90%로 완화했다	관련 기사	연합뉴스	전혀 사실 아님
이재명	대한민국은 전 세계가 인정하는 선진국이다	이재명 더불어민주당 대선후보 발언	매일경제	절반의 사실
이재명	주택 311만 호 공급 가능하다	이재명 후보 공약 발표	이데일리	대체로 사실 아님
이재명	전 세계에서 완전봉쇄 없이 이 정도 방역 성과를 내는 나라는 우리나라밖에 없다	2022.01.07. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
이재명	고용안정성이 부족한 비정규직이 정규직보다 더 많은 보수를 받는 게 당연하다	이재명 더불어민주당 대선후보 발언	매일경제	판단 유보
이재명	대한민국 공공의료비중 10%도 안 돼 후진국보다 못하다	2021.12.28. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
이재명	탈모약 보험 적용, 700~800억 원이면 된다	1월 9일 이재명 유튜브 채널 생중계	SBS	판단 유보
이재명	윤석열 후보가 수사한 사람 중 5명이 극단적 선택했다	언론 보도	오마이뉴스	절반의 사실
이재명	IMF가 적정국가채무비율 85% 권고했다	2021.12.23. 블로그	뉴스포스트	전혀 사실 아님
이재명	500만 원 내면 법정 토론 나오지 않아도 된다	2021년 12월 26일 KBS '일요진단라이브'	SBS	절반의 사실
이재명	작전주인지 모르고 투자, 고의가 없어 무죄다	삼프로TV 대선특집 이재명 편	오마이뉴스	대체로 사실
이재명	빌게이츠·저커버그·머스크, 양극화 걱정하며 기본소득 주장했다	2021.12.12. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
이재명	사업장 300~400만 개인데 근로감독관 수 2000명도 안 됐다	2021.12.07. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
이재명	상병수당 182개 국가 중 174개 국가가 실시한다	2021.12.01. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
이재명	국가부채비율이 100%가 넘어도 문제 없다	소상공인과 함께하는 전국민 거대채워위원회 회의(12.6)	한국일보	대체로 사실 아님
이재명	국토보유세로 기본소득을 지급하면 90%의 국민이 수혜를 본다	이재명열린캠프	이데일리	전혀 사실 아님
이재명	산부인과 명칭은 여성을 부인으로 칭했던 일제 잔재다	11월 22일 본인 페이스북	오마이뉴스, 뉴스포스트	대체로 사실
이재명	여성 할당제 거의 없고 오히려 남성이 혜택 본다	2021.11.15. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
이재명	한국 주식은 배당을 적게 한다	와이스트릿 유튜브	YTN	대체로 사실
이재명	10여 년 동안 500만 가구 이상 공급했지만 자가보유율이 똑같다	2021.11.08. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
이재명	루즈벨트, 공산주의적 사회주의적 정책 만들었다	이재명 더불어민주당 대선후보 발언	매일경제	대체로 사실 아님
이재명	국내 자산, 부동산 비중 너무 높고 주식 비중 너무 낮다	2021.11.05. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
이재명	박근혜 정권이 게임을 마약처럼 4대 약으로 규정했다	이재명 후보, e스포츠 발전 국회의원 모임 창립총회 참석(SBS 뉴스 유튜브)	중부일보	전혀 사실 아님
이재명	가계부채비율 높고 국가채무비율 낮은 건 국가의 가계 지원 부족 때문이다	11월 7일 본인 페이스북	오마이뉴스	대체로 사실
이재명	우리나라 코로나 지원금, 세계적으로 낮은 수준이다	이재명 SNS	SBS	절반의 사실
이재명	올해 초과세수 40조원으로 국민재난지원금 지급 가능하다	다수 언론의 문제제기	문화일보	전혀 사실 아님
이재명	코로나 상황에서 대한민국 경제성장률 세계 1위다	2021.10.24. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실 아님
이재명	화천대유 배당 수익률에 비용 350억 원 포함시켜야 한다	이재명 열린캠프	이데일리	전혀 사실 아님
윤석열	이재명 후보가 손실보상 얘기를 한 적이 없다	21일 중앙선거방송토론위원회 주관 '20대 대선 후보 초청 1차 토론회'	연합뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	부동산세 징수, 우리가 OECD 최상위권이다	국민의힘 윤석열 후보 정책공약집	노컷뉴스	절반의 사실
윤석열	확진자가 일반 유권자라고 속이고 투표해도 확인할 방법이 없다	국민의힘 윤석열 대선 후보 서울 중구 유세	연합뉴스	대체로 사실
윤석열	고양시는 단체장이 정신병원에 보낸 사람이 하나도 없는데 성남시는 25명이다	3월 2일 대선후보 초청 3차 TV토론	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	대통령 직무실 용산 이전 예산 496억은 기획재정부가 추산한 자료다	尹 "용산이전 1조 근거 없다, 무속은 민주당이 더 관심 많은 듯"(3월 20일, 중앙일보)	중앙일보	절반의 사실

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
윤석열	청와대는 집무실과 비서동이 멀어서 대통령과 참모의 소통이 원활하지 못했다	윤석열 당선인, 대통령 집무실 청와대에서 용산 국방부 청사로 이전	SBS	판단 유보
윤석열	성인지 예산은 여성에게 도움된다는 차원으로 만들어 놓은 예산이다	제20대대통령선거후보자초청 3차TV토론회	연합뉴스, JTBC	전혀 사실 아님
윤석열	우크라이나가 민스크 협정에 의존해 충돌했다	제20대 대통령선거 후보자 초청 2차 법정 TV 토론회	SBS	대체로 사실 아님
윤석열	성인지 예산 30조원 일부로 '북핵위협' 막을 수 있다	윤석열 국민의힘 대선후보 27일 포항 유세 현장	한국일보	전혀 사실 아님
윤석열	文정부가 차정부보다 예산 500조원 더 썼다	27일 경북 포항 유세 현장 취재	노컷뉴스	사실
윤석열	전술핵 배치·핵공유 주장한 적 없다	제20대 대통령선거 후보자 초청 2차 TV토론회	연합뉴스	대체로 사실 아님
윤석열	우리나라가 수출 수입의 해외 의존도가 세계 최고다	2022.02.17. 유튜브 발언	뉴스포스트	전혀 사실 아님
윤석열	외환위기 당시 지원한 공적자금 상당 부분 회수됐다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	절반의 사실
윤석열	주식 양도소득세는 소액 투자자에게 치명적이다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	판단 유보
윤석열	이재명 후보가 손실보상 얘기를 한 적이 없다	21일 중앙선거방송토론위원회 주관 '20대 대선 후보 초청 1차 토론회'	연합뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	대장동 사업에 3억 5천만 원을 투자한 사람들이 1조 원 수익을 냈다	2월 21일 선관위 대선후보 토론(초청 1차)	오마이뉴스	대체로 사실 아님
윤석열	김건희씨 도이치모터스 주가조작 의혹 관련해 경선 당시에 계좌까지 전부 다 공개 했다	2차 TV토론 윤석열 국민의힘 발언	서울신문	대체로 사실 아님
윤석열	월성 1호기 원전의 외벽 두께가 미국 스리마일 원전 외벽의 두 배다	한국일보의 윤석열 국민의힘 대선후보 인터뷰 기사	세계일보	전혀 사실 아님
윤석열	광주 역내 GDP가 전국 꼴찌다	관련 기사	연합뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	코로나19 데이터 관리 전혀 안 돼 있다	윤석열 유튜브	뉴스포스트	전혀 사실 아님
윤석열	민주당 반대로 광주에 복합쇼핑몰 들어서지 못했다	관련 기사	연합뉴스	대체로 사실
윤석열	부채 증가가 심각하며 이를 재정 준칙으로 관리할 수 있다	2월 11일 대선후보 4차 TV토론회	SBS	절반의 사실
윤석열	조국 사태 때 검찰청 앞에서 폭력성 시위했다	2월 8일 국민의힘 유튜브 오른소리 인터뷰	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	LTV 80% 완화 공약 유지했다	2월 3일 대선후보 4차 토론	오마이뉴스, 노컷뉴스	대체로 사실

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
윤석열	수도권 방어 위해 '사드 추가 배치' 필요하다	대선후보 4자 TV토론(02.03)	한국일보	대체로 사실 아님
윤석열	RE100 현실적으로 불가능하다	방송 3사 대선후보 토론	이데일리	전혀 사실 아님
윤석열	브룩스 전 사령관이 사드 추가 배치 필요 없다고 한 적 없다	2월 3일 대선후보 4자 TV토론회	SBS	대체로 사실 아님
윤석열	외국인이 '원정 진료'를 받고 건강보험 혜택을 받는 것이 가능하다	2022.01.30. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
윤석열	최저임금제·주 52시간제 폐지 이야기한 적 없다	2022.02.03. 방송 3사 초청 TV 토론회	KBS, 중앙일보	절반의 사실
윤석열	대장동 개발사업 하면서 도로, 터널, 공원 만든 건 이익 환수 아니다	2월 3일 대선후보 4자 토론	오마이뉴스	대체로 사실 아님
윤석열	탈원전 때문에 4월 전기요금 인상된다	언론 보도	노컷뉴스	대체로 사실 아님
윤석열	서울재건축·세금압력으로 신규물량 공급 안됐다	2022.01.22. 유튜브발언	뉴스포스트	절반의 사실
윤석열	실내에서 마스크를 착용하고 대화를 하지 않는 경우 코로나 바이러스 전파 가능성이 매우 낮다	2022.01.16. 윤석열 블로그	뉴스포스트	대체로 사실
윤석열	GTX 도심 통과 부분은 지하 40m 이하로 들어가기 때문에 토지수용비가 들지 않는다	2021.01.07. 유튜브	뉴스포스트	전혀 사실 아님
윤석열	집과 가까운 이마트 이수점에서 방역패스 점검했다	다수 언론 보도	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	주휴수당, 식대 포함하면 최저임금이 만원을 상회한다	2021.12.25. 삼프로TV 발언	뉴스포스트	절반의 사실
윤석열	종부세, 가구 단위로 하면 국민의 10% 정도가 영향 받는다	삼프로TV 대선특집 윤석열 편	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	우리나라 전체 가구의 3.7%가 비정상 거처에서 살고 있다	2021.12.24. 페이스북	뉴스포스트	사실
윤석열	종부세 과세로 국민 10% 넘게 영향을 받는다	2021.12.16. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
윤석열	주52시간제, 1년만에 16시간 줄였는데 일본은 1년에 2시간씩 줄였다	언론 보도	오마이뉴스, 한국일보	전혀 사실 아님
윤석열	N번방 방지법, 범죄예방 아닌 시민 검열한다	2021.12.12 페이스북 발언	뉴스포스트	절반의 사실
윤석열	미국 하원은 법조인 출신이 75% 정도다	윤석열 국민의힘 대선 후보의 12월14일 관훈클럽 토론회 발언	세계일보	전혀 사실 아님
윤석열	코로나 확진자 치료시설이 부족해 '자택치료'를 강요받고 있다	2021.12.01 페이스북	뉴스포스트	절반의 사실

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
윤석열	탈원전에 따른 손실을 전력기금으로 보전해준다	2021.11.26. 페이스북	뉴스포스트	사실
윤석열	종전선언을 하면 유엔사령부가 무력화된다	윤석열, 11월 12일 서울외신기자클럽 간담회	시사위크	절반의 사실
윤석열	문재인 대통령은 끝내 천안함 사건이 북한 소행이라는 발언을 하지 않는다	11월 17일 본인 페이스북	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	식용 개는 따로 키운다	10월 31일 국민의힘 대선 경선 TV 토론회	오마이뉴스	전혀 사실 아님
윤석열	고발사주 의혹 관련, 많은 여론조사가 '윤석열 책임'보다 '정치 공작'이라고 답한 비율이 높았다	10월 31일 국민의힘 토론회	SBS	대체로 사실 아님
윤석열	작계5015가 발동되면 한국 대통령은 미국 대통령에게 먼저 전화해야 한다	국민의힘 선경선후보 3차 방송토론	이데일리	절반의 사실
안철수	한국 노동이사제 전 세계 유례 찾기 힘들다	2022.02.11 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
안철수	우리나라가 공공 데이터 개방에 소극적이다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	대체로 사실 아님
안철수	노동이사제 도입시 공공기관 개혁 타격받는다	2022 대선 2차 TV 토론회	노컷뉴스	대체로 사실 아님
안철수	독일, 영국 등 선진국은 음주 등으로 인한 심신미약 상태에서의 범죄행위에 대한 처벌을 명시하고 있다	2022.02.04. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
안철수	공무원·교원노조 전임자 임금으로 627억원 투입된다	안철수 페이스북	YTN	전혀 사실 아님
안철수	50세 이상 기저질환자가 코로나 재택치료 집중 관리군에서 빠졌다	2022 대선 2차 TV 토론회	연합뉴스	전혀 사실 아님
안철수	(연금에 대해 회사원이든 공무원이든) 똑같은 기준을 적용해야 지속 가능한 대한민국이 되고, 후대에 우리가 빚을 넘겨주지 않게 된다	2021년 2월 3월 대선주자 TV토론	아시아경제	절반의 사실
안철수	해외에서는 외국인 부동산 투기 억제 조세정책 펼친다	2021.01.21. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
안철수	문재인 정부에서 경향모 사업에 예산을 몰아줘 FX-2 사업이 중단됐다	2022.02.03. 방송 3사 초청 TV 토론회	KBS	대체로 사실 아님
안철수	6-3-3-4 학제, 외국에서는 안 쓴다	2021.01.12. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
안철수	외국인은 담보대출비율 100%, 대한민국 국민은 40%	1월 21일 안철수 후보 페이스북	오마이뉴스	대체로 사실 아님
안철수	임대차3법은 사실 베를린을 포함한 여러 선진국에서 실패한 사례가 굉장히 많은 법이다	2021.12.28. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
안철수	우리나라는 다른 나라보다도 주택가격 인상 폭이 워낙 높다	2021.12.28. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실



후보	발언	출처	검증기관	사실여부
안철수	국민연금 2055년 고갈되고, 2088년까지 누적적자가 1경 7천조다	삼프로TV 대선특집 안철수 편	오마이뉴스	절반의 사실
안철수	인공지능(AI) 특허로 중국이 1등이고, 블록체인 특허도 중국이 제일 많이 가지고 있다	2021.12.24. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
안철수	공기업 부채 많은데, 우리나라 부채비율 낮다는 정치인은 국민 속이는 것이다	삼프로TV 대선특집 안철수 편	오마이뉴스	대체로 사실 아님
안철수	최저임금위원회, 정부가 다수 차지해 항상 정부 뜻대로 정해진다	2021.12.17. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
안철수	미국은 행정 권력 하나이지만, 한국은 행정권, 인사권, 예산권, 감사권, 입법권까지 5개의 절대 반지를 가지고 있다	2021.11.30. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실
안철수	자영업비중, 우리나라 OECD 2등이다	2021.11.19 유튜브	뉴스포스트	전혀 사실 아님
안철수	국민·공무원연금 개혁, 둘 다 안한 정부는 문재인 정부가 유일하다	2021.11.24. 페이스북 (인터뷰 링크 공유)	뉴스포스트	사실
안철수	정부 R&D 성공률 98%, 될 수 있는 사업에만 투자해서 문제다	11. 16. 세계일보 인터뷰	뉴스포스트	대체로 사실
안철수	외국에서는 여론조사 응답률이 낮으면 발표를 하지 않는다	2021.11.12. 유튜브	뉴스포스트	전혀 사실 아님
안철수	한국, OECD 국가 중 국가부채비율 증가 속도 가장 빠르고 2030년 이후 잠재성장률은 꼴찌다	11월 9일 본인 페이스북	오마이뉴스	대체로 사실 아님
안철수	다음 대통령 때 팬데믹 또 온다	2021.11.08. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
안철수	전 세계가 원전으로 다시 유턴하고 있다	2021.10.20. 유튜브	뉴스포스트	대체로 사실 아님
심상정	정책공약집에 공약별 예산이나 재정계획 낸 사람 없다	제 20대 대선 3차 토론	노컷뉴스	사실
심상정	유럽 주요 국가는 의료비 본인부담상한제 한다	제20대 대통령선거 후보자 초청 3차 TV토론회	연합뉴스	대체로 사실
심상정	우리나라 무고죄 형량 가장 높다	3월 2일 대선후보 초청 3차 TV토론	오마이뉴스	대체로 사실
심상정	이재명 후보가 '증세는 자폭행위'라고 했다	제20대 대통령선거 후보자 초청 3차 TV토론회	연합뉴스, JTBC	사실
심상정	해마다 2천명의 산업재해 사망자가 생긴다	2022.02.09 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	우리나라 불평등, 선진국 중 가장 심하다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	대체로 사실

후보	발언	출처	검증기관	사실여부
심상정	소득 상위 10%는 연평균 1억 8천만 원 벌고, 하위 50%는 연 천이백만 원 번다	2022.02.03. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
심상정	2011년까지 450조 규모의 원자력 해체 시장이 예상된다	2021.01.06. 유튜브	뉴스포스트	절반의 사실
심상정	시가 25억 1주택자의 경우 종부세로 연 50만 원 낸다	2022.02.03. 방송 3사 초청 TV 토론회	KBS	대체로 사실 아님
심상정	실제로는 2019년 기준 (미군의) 중산층이 60%가 넘는다	2021.01.06. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	윤석열·이재명 양자 토론은 명백한 불법이다	보도 및 보도자료	노컷뉴스, 연합뉴스	전혀 사실 아님
심상정	현재 대한민국 국회의원 평균 연령이 55.5세이다	2021.12.31. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	최저주거기준에 한참 미달하는 '지옥고'에 사는 가구가 200만 가까이 된다	2021.12.23. 페이스북	뉴스포스트, 오마이뉴스	논쟁중
심상정	문 정부 4년간 20만 호 공급, 공급량 역대 정부 최고다	2021.12.30. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	GDP 대비 추가 재정 지출, 코로나19 국면에서 한국은 OECD 국가의 3분의 1수준 밖에 안 썼다	삼프로TV 대선특집 심상정 편	오마이뉴스	대체로 사실
심상정	문재인 정부, 수도권 공급량 역대 최대지만 자가 비중은 감소했다	삼프로TV 대선특집 심상정 편	오마이뉴스	사실
심상정	문 정부에서 핵발전소 용량이 증가했고, 4기의 핵발전소가 건설되고 있다	2021.12.14. 블로그	뉴스포스트	사실
심상정	지금 간호사 1명이 25명 환자를 감당하고 있다	2021.12.06. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	핀란드, 스웨덴은 학급당 학생수가 15명이다	2021.12.01. 블로그	뉴스포스트	전혀 사실 아님
심상정	청년확장실업률이 27%를 넘나들어 청년 4명 중 1명이 실업이다	2021.11.28. 페이스북	뉴스포스트	절반의 사실
심상정	SMR(소형모듈원전), 경제·안전성 개선 없다	2021.11.28. 페이스북	뉴스포스트	판단 유보
심상정	지난해 공시가 9억 이상 주택 종부세 평균세액은 273만 원에 불과했다	2021.11.15. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	세계적으로 주 4일제를 주도하는 것은 스타트업·중소기업이다	2021.11.01. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	통상적으로 우주 발사체의 성공 확률은 30%에 불과하다	2021.09.21. 페이스북	뉴스포스트	대체로 사실
심상정	우리나라 불평등, 선진국 중 가장 심하다	제20대 대선 후보자 초청 1차 TV토론회	YTN	대체로 사실

[부록 2] SNU 팩트체크 제8회 지방선거 검증 사례

발언주체	발언	출처	검증기관	사실여부
문재인	현재 지지율 1위 문재인 민주당 경선 후보 아들과 관련한 취업특혜 논란이 있다.		SBS, 서울신문, 한국일보	절반의 사실
이재명	김포공항과 인천공항은 고속전철로 10여 분 거리, 33.5km다	이재명 후보 페이스북	JTBC	절반의 사실
이재명	김포공항과 인천공항은 고속전철로 10여분 거리다	5월 30일 본인 페이스북	오마이뉴스	대체로 사실
이재명	저학력, 저소득층이 국민의힘 지지를 많이 한다	이재명 “저학력·저소득층이 국민의힘 지지…언론 때문”	중앙일보, 한국일보, SBS	대체로 사실 아님
이재명	미국에선 응답률 15% 이하 여론조사는 발표 못 하게 한다	KBS라디오 ‘최경영의 최강시사’ 5월 24일자 더불어민주당 이재명 인천 계양을 후보 인터뷰	연합뉴스	전혀 사실 아님
김동연	MB 시절 청와대에 4대강 사업을 담당하는 비서관이 따로 있었다	MBC 100분토론 더불어민주당 경기도지사 경선 후보자 토론회(MBC 100분토론 유튜브)	중부일보	사실
김은혜	6.1 지방선거에서 10만 명에 달하는 중국인이 투표권을 가진다	국민의힘 김은혜 의원 페이스북(4월 14일)	중부일보	대체로 사실
박형준	세계 원전은 대개 80년, 100년 쓴다	5월 13일 오마이뉴스 인터뷰(5월 15일자)	오마이뉴스, 뉴스톱	대체로 사실 아님
윤형선	이재명 현수막 잘 보이게 하려고 가로수 가지치기했다	윤형선 후보, 이재명 후보 선거사무소 앞 가로수 가지치기 왜 했나?(2022.05.16, 더팩트)	연합뉴스	전혀 사실 아님
오세훈	세빛섬에 서울시 예산이 한 푼도 들어간 게 없다	CBS라디오 ‘김현정의 뉴스쇼’ 5월 16일자 국민의힘 오세훈 서울시장 후보 인터뷰	연합뉴스	사실
오세훈	시민들께 약속드린 공약 189개 중 단 한 건도 보류되거나 폐기된 공약이 없다	오세훈, “지난 1년 숨 가쁘게 달려…공약 보류·폐기 한 건도 없을 정도”[TF사진관]	노컷뉴스	절반의 사실
이준석	2019년 코로나 이전에는 국내선 여행객 중 약 51%가 김포-제주노선 여행객이었고, 그에 반해 김해는 10%대에 그쳤다	출처: 이준석 ‘제주 관광산업 말살 저지’ 긴급 기자회견 유튜브 중계(9분 17초 인용)	일요서울	사실
이현재	하남시청역에 내리면 시청이 없다	중앙선거방송토론위원회하남 시장선거후보자초청토론회(5월 24일, 4분 10초부터)	중부일보	대체로 사실

발언주체	발언	출처	검증기관	사실여부
이흥규	역대 양주시장은 모두 양주시 공무원 출신이었다	“준비된 양주시장” 이흥규 전 경기도의원, 예비후보 등록 후 출마 공식화	중부일보	사실
홍남표	창원 제조업 경기는 ‘L자 침체’ 추세다	5월 24일 KBS창원 창원시장 후보 토론회	KBS	전혀 사실 아님
박종훈	교육청이 보급한 스마트 단말기는 게임 안 된다	22.05.12 경상남도 교육감 토론회	KBS	전혀 사실 아님
김상권	박종훈 교육감 임기 때 경남 학생들의 학력이 저하되었다	김상권 경남교육감 후보 페이스북	KBS	판단 유보
강용석	JTBC 여론조사는 다섯 번째로 무소속 강용석을 배치해 무관심을 유도했다	강용석 경기도지사 예비후보 페이스북 게시물(5월 3일)	중부일보	전혀 사실 아님
양문석	김경수 공약이행률은 100%였다	이준석 “김경수 부패했다”... 민주당 “거짓말, 사과하라” (2022년 5월 16일, 오마이뉴스)	KBS	대체로 사실
온라인 커뮤니티	6·1 지방선거 결과를 보면 호남의 국민의힘 지지율이 높아졌다	디시인사이드	TV조선	사실
인터넷 커뮤니티	중국 동포 밀집 지역만 민주당 후보가 당선됐다	인터넷 커뮤니티 “경기도 지역득표를 보니 조선족 밀집지역만”	연합뉴스	대체로 사실 아님판단 유보
언론보도	국민의힘 6·1지방선거 공천관리위원회는 김진태 전 의원이 과거 5·18 광주 민주화운동 폄하 발언을 했기 때문에 강원지사 경선에 배제했다	野, ‘5·18 막말 논란’ 김진태 컷오프... 강원지사에 황상무 공천	여성 경제신문	전혀 사실 아님
각종 커뮤니티 게시물	선거운동 유세차량 ‘소음규제’ 못 한다	각종 커뮤니티 게시물	MBN	절반의 사실
언론사 자체 문제 제기	한 선거구에서 여러 명 뽑으면 작은 정당에 유리하다	다수 언론의 문제 제기	SBS	대체로 사실 아님
정치개혁 경남행동	중·대선거구가 늘었지만 군소 정당에 불리하게 확정되었다	진보당 경상남도당 페이스북	KBS	대체로 사실
조용익	부천시청에는 시장 전용 5층 엘리베이터가 있다	조용익 부천시장 후보자 “시민과 소통하는 시장 되겠다” (경기인신문 3월 4일 기사)	중부일보	전혀 사실 아님
언론사 자체검증	무효표는 정치에 영향을 주지 않는다	무효표에의문을드러낸커뮤니티 게시물(디시인사이드 중도정치갤러리)	중부일보	대체로 사실 아님

발언주체	발언	출처	검증기관	사실여부
언론사 자체 검증	인천시장이 인천발 KTX 개통의 결정 권한을 갖고 있다	유정복 캠프, 인천발 KTX 개통연기 책임 논란에 “박남춘 인수위 주장 근거 없어”(중부일보 4월 5일 보도)	중부일보	대체로 사실 아님
언론사 자체 문제 제기	대통령 지정기록물은 정권이 바뀔 때마다 공개 여부 공방의 대상이 되고 있다	차 캐비닛, 盧 회의록, 文 안보 보고… 또 대통령기록물 논란, 왜	세계일보, 중앙일보	대체로 사실
SNS 및 정치권	여성가족부 1년 예산은 31조, 인건비는 1조4천억, 1인당 연봉 46억, 홈페이지 작성 유지비는 180억 책정됐다	여성가족부 예산 관련 정보를 공유한 페이스북 게시물들	중부일보	전혀 사실 아님



# 18

## 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향: 20대 대통령 선거와 8대 지방선거

조영호(서강대학교)·강우진(경북대학교)





## 요약문

이 연구는 지난 20대 대통령 선거와 8대 지방선거의 품질을 평가하고, 그 결정 요인을 분석한다. 아울러 과업 요청사항으로 중앙 선관위가 선거사무를 관장하고 있다는 사실을 유권자들이 얼마나 인지하고 있는가에 관해서도 검토하였다. 민주사회의 선거에서 최종적 평가자는 유권자라는 철학적 근거를 기반으로 유권자 대면 설문조사를 분석하여 다음의 네 가지 결과를 발견하였다.

첫째, 중앙선관위의 선거사무 관장에 대한 인식은 전체적으로 높았고, 정치에 깊이 관여하고 있거나 사회경제적 자원이 높은 유권자들 사이에서 높게 나타났다. 즉 정치에 관심이 높고 사회경제적으로 높은 위치에 있는 사람들일수록 선관위 선거사무에 대한 이해는 높았다.

둘째, 지난 20대 대선과 지선의 선거품질 평가는 높지 않았고, 과거에 비해 낮아지는 경향을 보였다. 구체적으로 선거가 공정하고 자유로웠느냐는 질문을 국내외 학계에서는 표준화된 문항으로 활용해 왔는데, 지난 2017대 대선과 2018년 지선 이전에는 80% 이상이 이 문항에 대해 긍정적 답변을 하였으나, 이번 대선과 지선에서는 각각 67%과 63%만이 긍정적 응답을 하였다. 유권자들의 선거신뢰는 낮아지고 있는 반면, 선거에 대한 의심과 부정에 대한 의혹제기는 높아지고 있는 것이다.

셋째, 20대 대선에서 선거품질 평가는 정치·정파적 차원과 사회인구학적 측면에서 차이가 없었으나, 8대 지선에서 선거품질 평가는 차이를 보였다. 구체적으로 8대 지선의 품질 평가에 있어서 정파적 변수들인 이념과 정당지지, 그리고 사회인구학적 변수들 중 자산, 그리고 정치관심이 통계적으로 유의미한 영향력을 보여 주었다. 이는 지방선거는 중앙 정부에 대한 평가적 성격이 강하기 때문에, 유권자가 지지하는 세력이 여당이나 아니냐에 따른 정파적 지위가 선거품질 평가에 반영되고 있었다. 반면, 대선에서 정파적 변수들의 효과가 발견되지 않았다는 점은 한국 대통령 선거의 민주적 정당성이 광범위하게 뿌리내렸다는 점을 보여 준다. 즉 정파에 따라서 선거에 대한 부정적 인식을 가지지 않기 때문에 한국대선의 정통성은 확립된 것으로 보인다. 다만, 지방선거는 여전히 중앙에 종속된 방식으로 실행되고 있다.

마지막으로, 20대 대선에서 중앙선관위 사무 인지와 대선·지선 선거품질에 공통적으로 영향을 미치는 요인은 선관위의 활동에 대한 긍정적 평가였다. 이 같은 결과는 중앙

선관위의 홍보, 관리단속, 및 선거사무 활동이 유권자들에게 인식되고, 그것이 선거품질 평가에 반영되는 선순환을 일으키는 과정에 선관위가 있다는 점을 보여 준다. 과정에서 선거사무의 영향력이 가장 컸다. 문제는 선거품질 평가가 과거에 비해 하락하고 있다는 점인데, 이는 선관위와 정치주체들이 앞으로 해야 할 일이 더 많다는 점을 보여 준다. 현재 중앙선관위의 선거사무는 위기에 봉착해 있다. 일선 공무원들은 선거사무를 거부하고 있고, 이에 대한 의무감과 책임감이 이탈하고 있으며, 이를 대체할 수단과 방법이 준비되어 있지 않다. 특히 선관위가 선거사무를 관장할 뿐, 실행하는 기관이 아니라는 법적 제도적 문제는 향후 거버넌스 체제를 통해서 해소할 수 밖에 없다는 점을 보여 주지만, 그것을 어떻게 성취해 낼 것인가에 관해서는 지금 준비가 되어 있지 않을 것으로 보인다.

## I 서론

선거관리의 품질에 관한 학계와 사회의 관심은 2000년대부터 시작되었고, 2014년 지방선거를 계기로 중앙선관위 선거평가 용역 항목에 포함되었다. 2014년 지방선거 전까지 선거홍보, 선거관리, 선거단속 등에 관한 연구는 있었으나, 종합적 개념으로서 선거품질에 대한 평가를 수행하고, 이를 개선하기 위한 방안에 대한 논의와 연구는 매우 부족하였다.

선거품질 연구와 평가 노력의 부족이 발생한 요인은 크게 두 가지였다. 첫째, 선거가 제대로 실행되기 어려웠던 권위주의 시기를 지나고, 민주화 이후 선거를 지속적으로 실행하는 것만으로도 개선된 것이라는 인식이 존재하였다. 아울러 선거를 실행함에 따라 민주주의가 제대로 작동할 것이라는 기대는 선거 실행 자체에 대해 관심을 집중시켰지, 선거가 어느 수준의 민주적 품질을 가져야 하는가에 대한 논의는 더디게 발전되었다. 둘째, 한국 선거가 지속적으로 개선되어 오면서 선거품질에 대한 논란이 크게 발생하지 않았다. 한국의 선거는 권위주의 시기에 관권 및 금권 논란이 있었지만, 1990년대 민주화 이행의 시기를 거치면서 금권 및 부정선거 사례는 크게 줄어들었고 2000년대 선관위가 공정 선거를 위한 노력에 집중하면서 또 한 번 개선되었다. 2010년대 이후 현재까지 선거운동의 자유 확대를 위한 개혁과제를 남겨 두고 있음에도 민주화 이후 30년간 선거품질이 크게 개선되었다는 점은 사실이고, 이는 역설적으로 선관위와 학자들이 선거품질 연구를 경시하게 만들었다.

그럼에도 불구하고 선거품질에 대한 평가 및 연구의 관심이 최근 커진 데에는 한국을 비롯한 여러 나라의 민주정치가 제대로 작동하지 못하고 있고, 높은 수준의 선거가 민주정치를 개선할 수 있다는 규범적 기대가 확산되었기 때문이다. 구체적으로 한국선거 품질에 관한 최근의 연구들은 다음의 사실을 공통적으로 지적하고 있다. 한국 선거의 절차·관리적 품질은 높은 편이고, 선관위의 관리에 대한 유권자들의 평가도 다른 기관에 비해서는 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 선거가 유권자들이 생각하는 문제들이 논의되고 정책과 의제로 채택되는가 하는 과정적 품질은 높은 수준이 아니며 나아가 선거

운동의 자유는 다소 제약되어 있다.

그렇다면, 2020년 대선과 지선은 어느 정도의 민주적 품질을 보이는가? 선거품질은 과거에 비해 나아지고 있는가 아니면 나빠지고 있는가? 유권자들은 중앙선관위가 선거 사무를 관장한다는 사실을 알고 있을까? 유권자들은 선거의 공정과 자유, 실질적 반응성, 그리고 정부의 중립에 관해서 어떻게 생각하는가? 선관위의 홍보/정보 유통, 감시단속, 그리고 투개표 활동은 선거품질 개선에 이바지하고 있는가? 비교론적 관점에서 한국의 선거는 어느 수준에 와 있는가? 선거품질을 개선하기 위해서 선관위는 물론 정치적 주체인 정당과 정치인, 그리고 유권자들은 어떤 노력을 해야 하는가?

이 연구 보고서는 위와 같은 질문에 답하려고 한다. 구체적으로 2022년 대선과 지선에 관한 유권자들의 선거품질 인식을 과거와 비교하고, 그 결정 요인을 분석하며, 나아가 유권자들의 선거품질 인식을 개선하기 위한 선관위의 역할에 관해 제언하고자 한다. 이 보고서의 연구범위는 2022년 대선과 지선을 국제적 차원에서 비교·검토하고, 선거품질에 대한 인식을 유권자 수준에서 분석하여 그 결정 요인을 밝힌다. 마지막으로 이를 통해 선거품질개선을 위한 선관위의 역할과 정치권이 해야 할 과제를 조명한다.

## II 선행연구 검토

2000년대 이후 국내외 학계에서는 신생민주주의 국가들의 선거품질을 둘러싼 학문적 관심이 빠르게 증가하고 있다(김용철 2011; Birch 2012; Lindberg 2006). 이들의 궁극적인 관심사는 “과연 어떤 선거가 좋은(혹은 나쁜) 선거인가?” 그리고 “어떻게 선거의 품질을 향상시킬 것인가?”에 집중되고 있다. 이러한 선거의 민주적 품질에 대한 학문적 관심은 대체로 국내적으로 ‘선거 거버넌스의 질적 개선’이라는 사회적 요구와 비교론적으로 ‘민주주의의 심화’라는 실천적 기대감에서 비롯되는데, 그 이유는 크게 4가지로 구분할 수 있다.

첫째, 우리나라 선거법과 제도, 그리고 그 실행에 관한 사회적 불만과 개선의 목소리가 지속적으로 증가하고 있다. 민주화 이행 이후, 우리나라는 여러 차례에 걸친 공직선거법을 비롯한 정치관계법의 개정을 통하여 선거과정의 투명성 및 중립성을 제고하려는 노력을 기울여왔다. 그럼에도 불구하고, 선거 거버넌스를 둘러싼 각종 논쟁과 시비가 끊임없이 발생하고 있다. 구체적으로, 한국의 선거과정을 관리하는 법과 제도가 지나치게 규제적인 관계로 선거과정에서 유권자의 표현의 자유가 광범위하게 제약되고 있으며(홍재우 2016), 후보자의 선거운동 수단과 공간이 매우 협소하고(김현태 2007), 선거운동

및 선거자금의 측면에서 경쟁 후보들 간의 공평성이 결여되어 있다(이현출 2004)는 지적이 그것이다. 이러한 선거 거버넌스를 둘러싼 문제점들은 최근 투표율 하락과 정치불만, 그리고 선거부정 시비로 이어지면서, 선거의 민주적 품질 개선에 대한 관심이 증가하고 있다(김용철 2011).

둘째, 현실적으로 선거가 세계 여러 나라들이 급격히 확대 도입되었다. 민주화의 3~4 물결로 인해서 선거가 복원된 나라들이 많아졌고, 권위주의 국가들도 선거가 통치에 도움이 된다는 사실을 알게 되면서 선거가 세계 180개 국가에서 도입되어 실행 중이다. 밴 햄(Van Ham 2015)에 따르면 세계 90%의 국가들에서 유권자들이 선거를 통해 지도자를 선출하고 있다. 최근 민주화의 세계적 물결(the third wave of global democratization)은 민주주의의 세계화라는 측면도 있지만, 좀 더 정확히 정의하자면 대중/직접 선거의 세계화로 보는 것이 정당하다. 따라서, 동물원에 동물이 많아지듯이 선거도 자유와 공정한 선거를 비롯하여, 선거폭력과 부정이 팽배한 선거까지 다양성을 보인다. 선거만 도입되면 민주화가 자연스럽게 잘 될 것이라는 1980년대 민주주의 학자들의 기대와 달리, 선거부정이나 관련 폭력, 관변동원 등도 관찰되었고, 최근 학자들은 선거품질과 부정에 관해서 학문적 관심이 커졌고, 이것의 원인과 결과에 관해서 연구를 시작하였다. 특히 최근에는 관련 연구들이 정치학, 법학, 행정학 등에서 다학제적으로 나오고 있는데, 선거거버넌스(electoral governance), 선거체제(election regime), 선거생태계(electoral environment)라는 용어를 쓰면서 선거의 세계를 밝히고 있다.

셋째, 선거가 규범적으로 도구적으로 잘 되어야 민주주의가 발전할 수 있다는 학자들의 생각도 관련 연구 확대에 기여해 왔다. 이러한 학자들의 규범적 기대는 내생성의 문제가 있다. 왜냐하면 빙 포웰(Bing Powell 2000)에 따르면 선거가 민주주의를 실행하는 수단이자, 민주주의를 구성하는 일부이기 때문이다. 그럼에도 현대민주주의가 대표/간접 양식을 취하고 있기 때문에 동의의 절차인 선거가 깨끗하고 공정/자유로우 경우 민주주의의 다른 측면들로 흘러넘침 효과(positive spillover effect)가 발생한다는 경향을 가진다. 특히 선거에 의한 민주화 가설(Thesis of democratization by elections)은 2000년대 중반 스테판 린드버그(Stefan Lindberg 2006)에 의해서 발전되었는데, 요점은 선거가 부정이든 아니든 간에 계속될 경우 긍정적 결과(consequences)를 낳는다는 것이다. 반복선거의 효과로는 시민참여와 정치관심을 높이고, 시민사회를 활성화하고, 정부를 안정시키며, 정치경쟁을 평화롭게 안착시키는 등 정치안정(civil peace)와 민주주의 실습학교로서 기능한다는 것이 그 핵심 내용이다. 그러나 과연 그러한가 하는 점은 지금 논쟁적이다. 왜냐하면 역사적으로 1980~1990년대 민주화를 하면서 직접/보통선거를 도입한 나라들의 민주주의 발전은 2000년대 초반 끝

났고, 이를 민주화 제 3물결의 종식으로 학자들은 바라보았는데, 이후를 보자면 선거는 세계 90%의 국가로 확대되었지만 민주주의는 오히려 정체되거나 역진되는 사례가 관찰되고 있다. 즉 선거의 민주화 효과는 현재 제한적이거나 오히려 권위주의화의 수단이 되는 경향도 함께 발생한다. 고려대 김남규 교수(Kim 2019)가 2019년 이에 대한 경험적 증거를 제시하였고, 우리나라도 선거를 반복적으로 시행해 오고 있지만 과연 민주주의가 심화되고 있는가 돌아보면 선거에 의한 민주화 이론에는 논쟁이 있는 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고, 자유롭고 공정한 선거가 민주주의에 도움이 되지 않는다고 말하기는 어렵다는 점에서 비교정치학자들은 이에 관해 꾸준한 연구를 지속해 오고 있다.

마지막으로 이론적으로 민주주의 민주화 이론은 거대한(grand) 성격을 띠고 있고, 민주주의가 개념적으로 여러 부분체제로 구성되어 있으며, 그 발전의 양상이 역사적으로 다르기 때문에 민주주의 발전의 거대이론(grand theories)를 검증하기 위해서는 연구의 관심을 부분체제(partial regimes)로 이동시켜야 한다는 주장이 2010년 전후로 제기되었다. 가령 독일은 대중선거를 먼저 도입하고 군과 관료에 대한 정치적 지배는 나중에 실현된 반면, 영국은 후자가 먼저였고 선거가 서서히 확대되었다. 법치는 유럽에서 주로 민주화 이전에 확립된 반면 아시아나 발전도상 국가들은 대중선거를 먼저 도입하고 법치확립에 애를 쓰고 있다. 따라서 민주주의의 거대이론들인 근대화론, 제도론, 계급갈등이론, 정당이론 등이 부분체제들을 설명할 경우 그 타당성(validity)이 검증된다는 점이 관련 주장의 핵심 근거이다. 즉 민주주의라는 메타(Meta)적 개념을 전체로 보는 연구들도 여전히 중요하지만, 앞으로는 이를 해체하여 검증할 필요가 있다는 것이 하버드대 지블라트(Ziblatt 2017)와 유럽대학연구소 카라마니(Caramani 2004)등 비교정치학자들의 주장이다. 그래서, 결과적으로 선거의 민주화, 정당의 민주화, 법치의 확대, 선거제 개혁, 자유권 확대, 법원과 의회의 발전, 정당의 제도화/전국화 등으로 관심이 민주주의 체제 전체에서 부분체제로 이동하였고, 선거품질 연구를 위한 학문적 기반이 마련되었다. 관련하여 학자들은 선거품질이 어떻게 개선되고 있는가 그 원인인 무엇인가가 관심을 가지고 연구에 박차를 가하고 있다(Norris 2017).

이러한 네 가지, 1) 국내 선거개혁적, 2) 현실적, 3) 규범도구적, 4) 이론적 배경 하에서 2000년대 중후반까지는 학자들이 전반적으로 선거품질에 대한 용어, 개념, 정의, 접근법에 관해서 논의하였다. 용어에서도 선거품질(election quality), 선거진정성(electoral integrity), 선거부정(election fraud), 선거부실(electoral malpractice), 선거폭력(election violence), 표매수(vote-buying) 등 여러 용어들이 제시되었다.

전체적인 경험연구의 결과는 다음과 같다: 1) 선거품질이 나라마다 매우 다르고, 선진국일수록 선거품질이 다소 높고 선진국들 중에서는 영미권이 좀 낮은 편이다; 2) 아프리

카나 남미 등에서는 여전히 선거폭력, 선거위협, 매수 등이 많이 발견되는 반면 아시아 권에서는 관제동원이 보인다; 3) 선거부정을 일으키는 가장 중요한 행위자는 정부와 여당인데, 이들은 선거가 생사(life&death)의 문제이기에 선거부정을 통해서 최대한 압도적 승리(land-sliding victory)를 기도하는데 저항세력들에게 위협과 본패를 보여 주기 위함이다; 4) 선거부정이 있을 경우, 내전이나 선거당일 폭력이 일어나고 선거 후 정부의 정당성과 신뢰도 떨어진다; 5) 선거관리기관이 있는 나라에서 선거 관리는 잘 되고 부정적 사태가 덜 일어난다; 6) 하지만 선거관리위원회의 역할은 비민주주의 국가 및 이행기 국가들에서는 나타나지만, 민주주의가 일정 수준에 올라선 나라들에서는 제한적이다; 7) 선거품질이 높으면 정치참여도 높아진다.

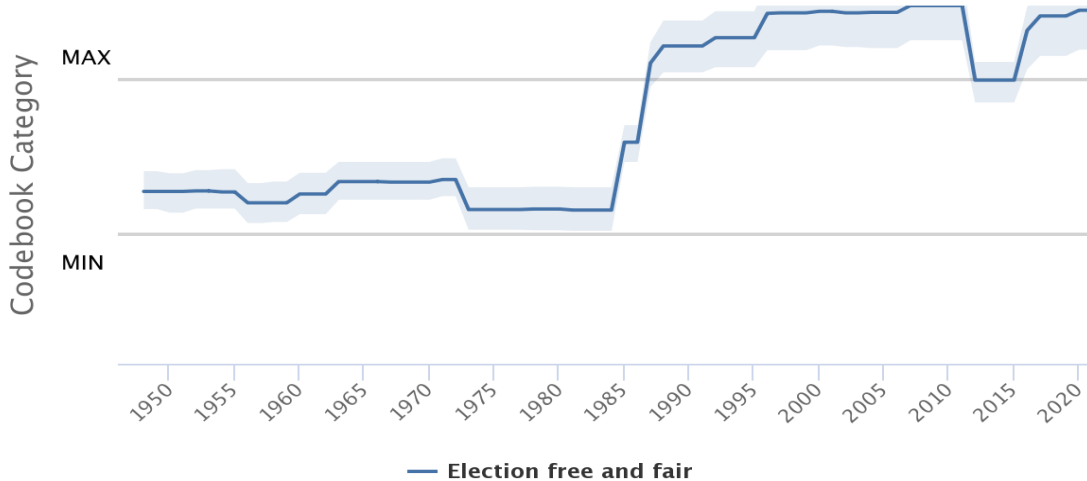
한국과 관련한 결과는 다음과 같다: 1) 한국의 절차적 관리 선거품질은 유럽의 다원주의가 확립된 나라에 비해서는 낮으나, 신생민주주의 국가들보다는 높고, 특히 일본보다도 높은 편이다; 2) 선거법/제도/실행/조직 등을 보았을 때, 표현의 자유나 언론의 편향 보도 및 약소정당에 불리한 선거법 등이 다른 분야에 비해 약간 낮은 수준이지만, 이는 다른 신생민주주의 국가들도 비슷한 경향을 보인다; 3) 한국선거의 공정과 자유는 과거에 비해서 매우 높아졌다; 4) 그럼에도 불구하고 2012년 대선에서 국정원 심리전단팀의 댓글공작은 선거품질을 낮추는 데 기여하였듯이 과거의 선거부정 방식은 낮아졌지만, 새로운 경향은 나타나고 있다 (울산고래고기사건이나 드루킹, 가짜뉴스정보 등); 5) 선거품질인식이 좋아질 경우 정부신뢰는 물론 민주주의 만족과 선거기관에 대한 신뢰도 높아진다.

그렇다면 어떤 연구가 여전히 필요한가? 이 연구는 크게 두 가지를 제안하고, 이 중 선거관리와 선거품질에 대해 논의하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 선거관리를 위한 노력이 선거품질에 기여했는가를 중심으로 검토하고자 한다. 이 연구는 이를 선거품질의 관리적 측면(Administrative Dimension of Election Quality)으로 명명한다.

먼저 선거의 품질은 다차원적 속성을 가진다. 일반적으로 선행연구는 자유와 공정이라는 관리 절차적 차원을 중시하는 경향이 강하지만, 선거의 반응성과 같은 과정 실질적 차원도 동시에 중요하다. 즉 절차적 관리와 더불어 정당경쟁, 후보자 만남, 자유참여, 사회논의 등이 기여하는데, 이런 정치적 요인들이 선거품질에 중요한 영향을 미친다. 서구에서는 선거품질의 실질적 차원이 과소평가되는 것으로 보이는데, 그것은 서양이 절차적 정의를 지나치게 중시하는 풍조를 반영하기 때문이다. 한국에서는 절차적 측면이 강조되고, 정치적 차원이 덜 발달하였다. 요약하자면, 선거품을 절차/관리적 차원과 실질적/정치적 차원으로 나눌 수 있고, 이와 같은 구분을 선거품질 개념에 포괄하여, 선거를 평가하고 한국선거의 민주적 책임성과 반응성을 높일 것인가에 대한 연구가 필

요하다.

〈그림 1〉 한국 선거의 자유와 공정 변화  
South Korea



Highcharts.com | V-Dem data version 12

출처: 스웨덴 민주주의 다양성(Varieties of Democracy) 연구소

다음으로 그림 1에서 보듯이 한국에서 선거의 절차적 공정과 자유는 상당히 높아졌다. 하지만 과거에는 그렇지 않았다. 그래서 한국이 어떻게 이런 높은 수준의 선거품질을 확보했는가 하는 역사적 혹은 이론적 연구가 필요한데, 이는 과거에 어떤 부정들이 있었는가 하는 쪽으로 연구들이 필요하다. 한국에서 선거부정이 사라지고 공정성이 높아진 이유는 크게 세 가지로 추정된다. 먼저 한국경제성장과 도시화에 따라 익명성이 증가하였고 거리 수준(street level)에서 부패, 표매수 이런 것들이 전반적으로 사라졌다. 이는 경찰이나 하급공무원 부패가 낮아진 것과 궤를 같이 한다. 두 번째는 민주화와 정권교체 과정에서 정치적 저항이 실질화되었다. 일본이나 싱가포르의 선거를 하기는 하지만, 정치적 저항세력, 즉 야당이 약하기 때문에 선거품질이 대대적으로 개선되지는 않는 점과 대비된다. 하지만 한국의 경우 김대중 정부로의 정권교체, 이명박 정부로의 정권교체, 이번 문재인 정부로의 정권교체가 일어났고, 아울러 선거가 대선, 총선, 지선으로 이어지면서 정치적 야당감시자가 성장했기에 관제동원이 불가능하다는 점에서 민주적 정권교체의 기여가 결정적이다. 마지막으로 한국이 독립적 선거관리기관을 보유하고 이들이 자원을 사용할 수 있다는 점이 기여하였다. 최근 국외 여러 연구와 보고서에도 나오듯이 한국의 선관위는 헌법적으로 독립적이고 직무만족이나 자원활용이 높기 때문에 과거 긍정적 기여를 해 왔다는 점은 분명하다 (James 2020; Karp et al. 2017).



요컨대 선거품질에 대한 선행연구들은 선거품질을 자유와 공정이라는 절차적 차원 뿐만 아니라 선거의 반응성을 중심으로 실질적 과정 차원을 포괄한다. 나아가 선거품질은 정당과 후보자 및 유권자들이 수행하는 정치적인 역할 뿐만 아니라 선거관리를 담당하는 선관위의 활동도 반영한다. 선거관리위원회가 독립적 기관으로 존재하지도 않는 서구권의 자유민주주의 국가들과 달리 비서구권의 신생민주주의 국가들에서 독립적 선거관리위원회의 활동은 선거품질개선에 긍정적으로 기여한다(Alvarez and Grofman 2014; James 2020; Kerr 2013).

### III 20대 대선에서 중앙선관위 사무 인지와 선거품질 평가

선거품질의 기존 연구들은 절차적 측면을 지나치게 강조한 경향이 있지만, 유권자들의 의견이 선거에 정책과 공약으로 반영되었는가 하는 실질적 측면은 간과되었기 때문에 이 연구는 이 둘을 선거품질에 포괄한다. 나아가, 선진 자유민주주의와 달리 신생민주주의 국가들은 정부가 중립적이지 않고, 선거의 행위자(player)로 등장하는 경향이 강하다는 점에서 정부의 중립성 또한 선거품질의 추가적 차원으로 고려한다. 현실적 사례로서 한국의 2012년 대선에서 국가정보원은 심리전단팀을 가동하여 국내여론을 조작하였고, 이는 당시 한국선거와 민주주의 질을 떨어뜨린 결정적 사건이었다. 마찬가지로 러시아를 비롯한 여러 나라들에서 정부는 중립적 기관이 아닌 선거의 핵심적 행위자이다. 따라서 이 연구에서 선거품질은 자유와 공정한 관리 절차, 유권자들의 반응하는 실질적 과정, 그리고 정부의 중립성을 제도환경적 측면 등 세 가지로 나누어 검토한다.

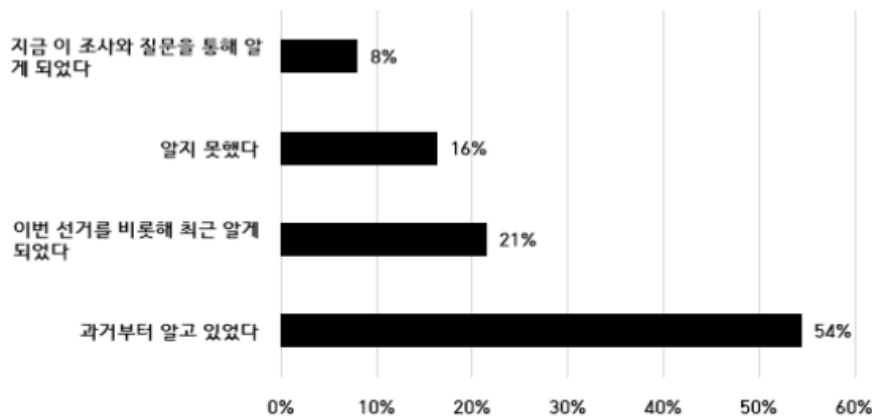
다음으로 분석은 유권자 조사에 집중한다. 그 철학적 근거는 선거의 주인은 바로 유권자들이고 그 평가의 최종적 심판자 또한 유권자들이라는 점이다. 유권자에 앞선 평가자는 민주주의 사회에서 존재하기란 그 근거를 찾기는 어렵다. 물론 전문가들은 유권자들을 대신하여 혹은 보완하여 평가에 의견을 제시할 수 있으나, 결국 최종적인 평가자는 유권자일 수 밖에 없고, 그들이 평가를 문제시 할 행위자는 민주사회에서 존재하기 어렵다. 따라서 이 연구의 분석은 유권자 설문조사에 기반한다. 유권자 대면설문조사는 대선 직후 1046명에 대해 전국적 대표성과 신뢰성을 기반으로 수행되었다.

### 3.1. 중앙선관위 선거사무 인지 여부

이 연구는 선거품질의 관리행정적 차원을 탐색한다. 먼저 예비적 검토로서 과연 유권자들은 중앙선거관리위원회가 선거사무를 관장한다는 사실을 알고 있을까? 한국의 선거에서 후보와 정당들은 중앙선관위에 공보물을 제출하고, 중앙선관위가 주최하는 TV토론회에 참여하며, 유권자들은 중앙선관위로부터 공보물을 받아서 선거에 대한 이해를 높이고, 최종적으로 선관위가 준비한 투표소에서 투표하고 선관위 개표를 통해서 선거 결과는 공표된다. 유권자들이 선거관리를 중앙선관위가 관장한다는 사실을 아는 것은 선거품질의 관리적 차원에서 긍정적인 현상이지만, 반드시 유권자들이 알아야 할 상식적 정보는 아니라는 점에서 이는 실증적인 분석의 대상이 된다.

한국 유권자들은 지난 20대 대선에서 선거사무를 중앙선관위가 관장한다는 사실을 어느 정도 알고 있는가? 이 질문은 선거관리위원회의 정통성(legitimacy)와 관련이 있다는 점에서 매우 중요하다. 이 질문에 답하기 위해 연구진은 직접적으로 중앙선관위의 선거사무 인식 여부를 물었고, 그림 2은 결과수치를 보여 준다. 그림에 따르면, 중앙선관위가 선거사무를 관장한다는 점을 알고 있다고 응답한 유권자들은 75%였고, 이 중 최근에 알게 되었다는 비율은 전체 대비 21%였다. 그리고 이를 알지 못했다고 응답한 유권자는 16%이며, 이 조사를 통해서 알게 되었다고 응답한 비율 또한 8%였다.

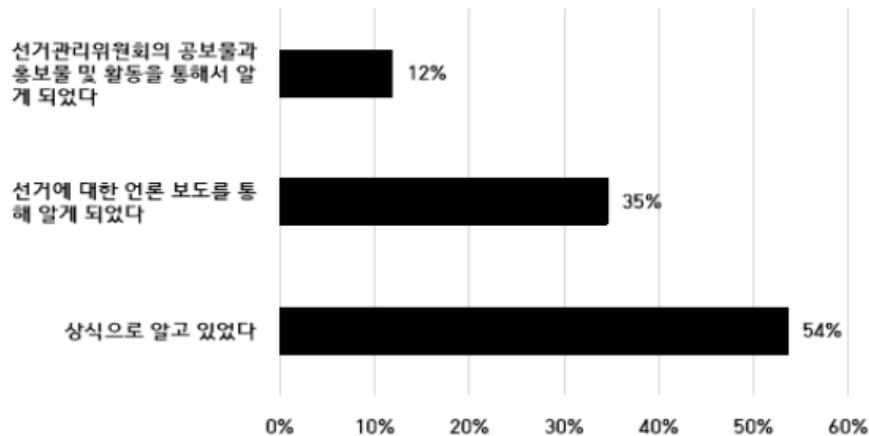
〈그림 2〉 중앙선관위의 선거사무관장 인지 여부



다음으로 유권자들이 중앙선관위의 선거사무 관장 사실을 아는 사람들은 어떤 경로를 통해서 알고 있는가? 상식으로 알고 있는가 아니면 선관위 활동에 의해서 인식이 확산되었는가? 그림 3은 중앙선관위가 선거사무를 관장한다는 사실을 아는 75%의 유권자인 796명을 대상으로 어떻게 알게 되었는가를 조사한 결과를 보여 준다. 그림에 따르면, 54%는 상식으로 알고 있다고 응답하였고, 35%는 언론보도를 통해 인지하게 되었

며, 마지막으로 12%는 선관위 공보물과 홍보물 및 활동을 통해서 알게 되었다고 답하였다. 이는 두 가지 시사점을 제시하는데, 첫째 선관위의 홍보활동이 유권자들의 기관인지를 높이는 데 기여하고 있다는 것이다. 다음으로 선관위 기관에 대한 인지가 상식의 영역에 속한다는 점은 한국의 정치시민교육이 이에 기여하고 있다는 점을 보여 준다.

〈그림 3〉 중앙선관위 선거사무관장 인지 경로



요약하자면, 유권자들 중 다수인 75%는 중앙선관위가 선거사무를 관장한다는 사실을 바르게 알고 있는 반면, 나머지 25%는 이를 알지 못했거나 본 조사를 통해서 알게 되었다는 점에서 유권자들의 중앙선관위 기관 인지는 반드시 높다고 보기는 어렵다. 특히 대선이 한국은 물론 중앙선관위의 최대 관심 사업이라는 점에서 총선과 지방선거에서의 인지 여부는 다소 낮아질 것으로 추정된다. 그럼에도 불구하고, 중앙선관위의 활동과 노력 그리고 교육을 통해 유권자들의 인식 속에 중앙선관위의 역할이 자리잡고 있다는 점은 향후 시민교육과 선관위 활동에 있어서 개선이 있다면 좀 더 긍정적인 결과로 이어질 수 있다는 점을 시사한다.

### 3.2. 20대 대선 품질 평가

이 연구는 선거품질을 다차원적으로 개념화하고, 이를 한국적 환경에 맞게 구성하였다. 먼저 기존의 연구들은 선거의 관리 절차적 차원을 중심으로 선거품질을 개념화하였다. 절차적 접근을 통한 선거품질의 분석에는 자유와 공정의 원칙 실현이 핵심적이다. 즉 선거규칙이 ‘자유’(freedom)와 ‘공정’(fairness)을 얼마나 확보하고 있는지를 중심으로 선거품질을 평가한다. 관련 분야의 대표적 학자인 엘크리트와 스벤슨(Elklit and Svensson 1997)은 자유를 “유권자가 강제 및 제약 없이 선거에 참여하는 기회”로, 공

정을 ‘선거규칙의 공평성’ 및 ‘후보자들의 동등한 선거활동자원’으로 정의하고, 선거의 시기별 단계에 따라 다양한 평가지표들을 제시한다. 이 평가모델에 의하면, 선거과정의 민주적 정당성을 가지려면, 자유와 공정이라는 절차적 원칙이 충실히 지켜져야 한다고 주장한다. 따라서 제시된 지표들에 대한 평가점수가 높을수록, 선거의 민주적 품질을 높다고 가정한다. 경험적 연구에서 피파 노리스(Pippa Norris 2017)는 11개 선거절차의 단계를 지수화하였으나, 다른 학자들은 일반적으로 유권자들이 선거의 자유 및 공정성에 대한 평가를 대표적 변수로 사용한다.

다음으로 선거품질은 관리 절차적 차원을 넘어 실질적 차원에서도 검토할 수 있다. 실질적 차원에서 선거는 유권자들의 선호(preferences)와 이해(interests)가 정책과 공약으로 집약(articulation)되고 정당과 후보자들은 이를 중심으로 경쟁한다는 선거의 과정적 특성을 포착한다. 이는 자유와 공정이라는 절차적 원칙을 넘어 로버트 달(Robert Dahl 1971)이 말하는 민주적 반응성(democratic responsiveness)에 해당하는 특성이다. 이 실질적 차원이 왜 중요한가는 베네주엘라의 사례를 통해 쉽게 알 수 있다. 카르텔정당이 지배하였던 1960-80년대 베네주엘라의 선거는 매우 자유롭고 공정하였지만, 실질적 경쟁이나 책임성 및 반응성을 보이지 않았다. 베네주엘라의 양대 정당은 권력을 주고 받았지만, 불평등이나 농촌빈곤 문제 그리고 석유의존의 부정적 효과를 선거에서 제대로 논의하지도 않았고 통치하면서 해결하지도 않았고, 결국 포플리스트 독재자인 우고 차베스는 대중의 불만을 동원하여 베네주엘라 민주주의를 전복시켰다. 결과적으로 우고 차베스가 비난하였던 베네주엘라의 문제는 제대로 개선되지 못한 상태에서 권위주의와 독재화만 가속된 것으로 보인다. 이는 선거품질에서 관리절차적 측면 뿐만 아니라 실질적 차원도 간과해서는 안된다는 점을 제시한다.

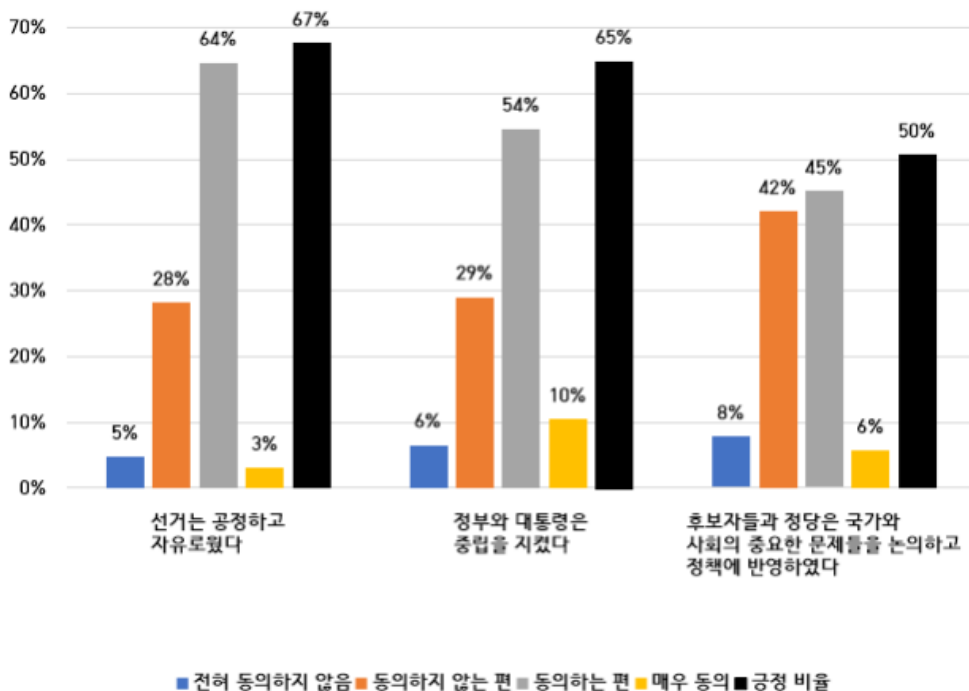
마지막으로 선거품질의 제도환경적 요인을 무시할 수 없다. 선진 자유민주주의 나라들에서 정부의 중립성은 이미 규범화된 단계를 지났기 때문에 문제가 되지 않지만, 신생 민주주의 국가들에서 선거품을 가장 크게 훼손하는 세력은 바로 정부 자체이다. 선거는 기존 정부의 성과를 평가하는 민주적 기제인데, 도리어 정부가 이 과정에 개입하고 훼손하는 현상이 신생 민주주의 나라들에서는 종종 발견된다. 한국에서도 2012년 대선에서 국정원이 대북심리전단팀을 동원하여 국내 여론 조작에 개입하였는데, 이로 인해 한국민주주의는 국내외적으로 후퇴하기도 하였다. 즉 선진 민주주의 국가들에의 선거품질에서는 덜 고려된 정부의 중립성이 신생민주주의 국가들의 선거품질 평가에서는 필수적인 차원이 되어야 한다.

지난 20대 대선에서 유권자들은 선거품을 어떻게 평가하였는가? 20대 대선의 품질 평가는 과거에 비해 개선되었는가 아니면 후퇴하였는가? 그림 4은 유권자들의 지난 20

대 대선의 선거품질 평가를 보여 준다. 그림에 따르면, 한국 유권자들 중 67%는 선거의 관리절차적 공정과 자유에 긍정적 평가를, 65% 정부 중립성에 관해 긍정적 평가를, 그리고 50%만이 선거의 민주적 반응성에 관해 긍정적 평가를 내렸다. 전체적으로 보자면, 유권자들은 자유와 공정을 중심으로 하는 관리절차적 차원과 정부 중립성의 차원에서 보다 긍정적인 평가를 내린 반면, 선거가 국가화 사회의 중요한 문제들을 논의하고 정책에 반영했는가 라고 하는 반응성 차원에서는 다소 낮은 평가를 내렸다. 즉 역대급 비호감과 네거티브 캠페인이 지배하였다는 언론과 학계의 평가가 유권자들의 평가와 크게 다르지 않은 것으로 나타났다.

구체적인 차원에서 유권자들의 평가를 자세히 검토해 보면, 흥미로운 변이(variation)가 관찰된다. 선거의 반응성 차원에서 50%의 유권자들은 이번 대선이 유권자들의 바람과 다르게 전개되었다고 평가하였고, 약 8%의 유권자는 이번 선거가 전혀 반응성을 보여 주지 않았다고 판단하였다. 반면 정부 중립과 자유·공정의 관리에 대해서는 대체로 긍정적인 의견이 우세하였다. 64%와 54%의 유권자들은 대체로 긍정적이었고, 3%와 10%는 완전히 동의하였다. 특히 정부와 대통령이 중립을 지켰다는 의견에 매우 동의한 사람들이 10%로 높았는데, 이는 문재인 대통령의 임기말 국정 지지율이 40% 수준으로 높게 유지된 점과 궤를 같이 한다.

〈그림 4〉 20대 대선 선거품질 평가: 관리적 절차, 제도적 환경, 및 실질적 과정



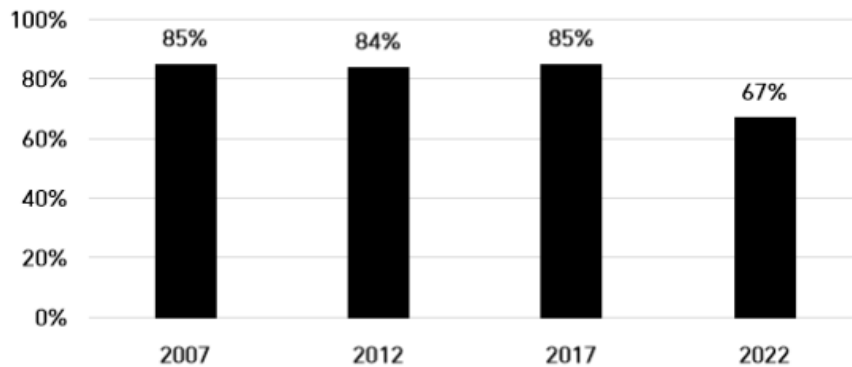
다음으로 이번 대선 품질의 평가는 과거와 어떻게 다른가? 이 질문에 답하기 위해 이 연구는 2007년, 2012년, 2017년, 그리고 2022년 대선에 대한 유권자들의 평가를 비교하였다. 선거품질 연구에서 정부의 중립성과 선거의 정책 반응성에 관한 논의를 최근에 진행된 반면, 자유와 공정 평가는 전통적으로 핵심적 위치를 차지해 왔기 때문에 여러 조사들이 포함시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 한국에서 선거 직후 선거품질의 자유와 공정에 대한 질문은 2014년 지방선거 평가에서 도입되었고, 이후에서 연구과제에 따라 일관성을 유지하지 못하였다. 결과적으로 2007년 대선 품질에 대한 평가는 아시아바로미터 3차 조사와, 2012년 대선 품질 평가는 의회발전연구회 대선 유권자 조사와 비교가 가능하다. 2017년 대선의 품질 평가는 2019년 조사된 아시아바로미터 5차 조사로부터 확보하였다.

그림 5는 2022년 대선 품질 평가를 2007년, 2012, 2017년 대선과 비교하여 보여 준다. 그림에 따르면 2007, 2012, 2017년 대선의 자유와 공정성에 관해 유권자들은 각각 85%, 84%, 85%가 긍정적으로 평가하는 반면, 2022년 대선에서 같은 항목에 관해 67%만이 자유롭고 공정했다고 평가하였다. 이는 크게 세 가지 추가 정보를 제시하는데, 먼저 코로나 사태로 인해 선거 운동이 후보자와 정당은 물론 유권자들도 활발히 전개되기 어려웠다는 점을 반영한다. 다음으로 지난 20대 대선이 역대급 비호감 및 네거티브 선거운동이 지배하였다는 점이 여기에 반영된 것으로 보인다. 마지막으로 한국에서 선거에 대한 유권자들의 기대와 신뢰가 낮아지고 있다는 점을 시사한다. 한국에서 선거부정에 대한 의혹은 2012년 대선에서 진보 측에서 시작되었고, 문재인 정부 하에서는 극우 보수 인사와 단체들이 선거부정에 대한 시위는 물론 법적인 소송을 제기하였다. 물론 이와 같은 움직임이 2012년 국정권 선거개입을 제외하고 객관적으로 선거부정의 증거를 통해 증명되지 않은 일종의 소문과 억측에 불과함에도, 선거 자체에 대한 불신 증가를 반영하고 있다.

결과적으로 2022년 대선에서 자유와 공정에 대한 평가는 과거에 비해 17% 정도 하락한 것으로 나타났고, 과연 이것이 향후 80% 이상으로 다시 높아질 수 있을 것인가는 여전히 불확실하다. 이는 세 가지 원인 때문으로 추산할 수 있는데, 먼저 외부적으로 세계적 차원에서 민주주의에 대한 도전이 커지고 있고 과거와 달리 민주주의는 수세에 몰려 있다. 여러 나라들에서 권위주의 세력의 확산과 민주주의 붕괴가 필리핀, 터키, 헝거리, 러시아 등에서 두드러지고, 이들 나라들이 권위주의 연대를 모색하고 있다. 다음으로 한국의 정당 및 정치인들의 자유주의적이고 민주적인 행태를 보이지 못할뿐더러 제도화보다는 집단정치와 쓸림을 지속하고 있기 때문이다. 대규모 민주사회에서 정당의 제도화는 정치인들의 기회주의와 개인주의를 통제하고, 체계적인 민주정치를 수행하는

핵심 기제임에도 한국 정당의 제도화와 사회적 기반은 매우 낮은 수준이다. 마지막으로 1987년 민주화 이후에도 선거법과 정당법은 권위주의 시절의 유산을 그대로 간직하고 있다. 선거의 주체가 정당, 후보자, 및 유권자들임에도 불구하고, 선거의 자유는 실질적으로 주어지지 않았고, 이것은 선거의 질을 가로막고 있는 제도적 요인이 되고 있다.

〈그림 5〉 대통령 선거품질 자유·공정 긍정 평가 시계열 비교



출처: 2007년은 아시아 바로미터 3차, 2012년은 의회발전연구회 대선 설문조사, 2017년은 아시아바로미터 5차 조사에 근거함

종합하자면, 2022년 대선의 선거품질 인식에서 유권자들 중 자유와 공정의 관리절차적 측면에서는 67%는 긍정 평가를, 정부 중립성에 관해 65%가 긍정 평가를 보인 반면, 50%만이 긍정적으로 답하였다. 이는 지난 대선이 관리 절차적 차원과 정부 중립성 차원에서 정통성을 확보한 것으로 판단되지만, 유권자들의 이해과 기호가 어느 정도 반영되었는가 하는 실질적 정통성의 차원에서는 신뢰가 덜 확보되었음을 뜻한다. 나아가 한국에서 선거품질에 대한 평가는 유권자들 사이에서 낮아지고 있는데, 과거 선거의 자유와 공정성에 대한 긍정적 평가가 80%가 넘었으나, 이번 대선에서는 67%를 기록함으로써 그 수치는 가장 낮아진 것으로 나타났다. 이는 한국 대통령 선거가 민주적 정통성 (democratic legitimacy)를 확보하는 데 어려움이 있다는 점을 시사한다. 이 문제는 구조적인 요인과 상황적 원인을 동시에 반영한다는 점에서 이 연구에서 집중적으로 다루기는 어렵지만, 다음 장에서 선거 관리의 차원에서 예비적으로 검토한다.

#### IV 20대 대선에서 중앙선관위 사무인지와 선거품질 평가의 결정 요인

이 연구는 선거품질의 관리적 활동이 중앙선관위의 사무인지와 선거품질 인식에 영향을 미치는지를 검토한다. 정부와 정치에 대한 평가는 유권자들의 여러 개인적 성향과 특성은 물론 정치적 상황을 반영한다. 구체적으로 선거와 중앙선관위에 대한 관심과 평가는 선거와 같은 상황적 요인과 더불어 유권자 개인의 정치성향과 사회인구학적 배경을 반영한다. 학자들은 이를 과정적 요인, 정파적 요인, 그리고 사회인구학적 요인으로 구분하여 이론화하여 경험적으로 분석한다.

먼저 선거에서 선관위의 활동이 선거품질과 중앙선관위의 역할 인식에 영향을 미친다는 점은 다소 자명해 보인다. 그러나 선거에 대한 평가가 다른 요인들도 영향을 미친다는 점에서 선거 관리적 요인들은 상대적 관점에서 검토될 수 있다. 가령 최근 선거의 관리적 차원(administrative dimension) 및 인력적 차원(human dimension)에 대한 연구들은 선관위의 여러 활동과 선관위의 인력 자원의 수준이 선거품질에도 영향을 미친다고 보고하고 있다(James 2021; 최재동·조진만 2020). 특히 선관위의 위상과 역량은 선거품질에 영향을 미치는데, 학자들은 한국과 같이 정부로부터 독립적 선거기관이 선거품질에 기여한다고 밝히고 있는데, 이는 정부의 영향으로부터 선관위 사무가 거리를 둘 수 있기 때문이다. 한국은 중앙선관위가 정당과 후보자들로부터 공약과 공보물을 접수하고, 이를 온라인과 거리에 게시하며, 나아가 이를 문서로 유권자들에게 전달하는 업무를 수행한다. 내무부에 소속된 선거관리기관들은 정부의 영향으로부터 자유롭게 어렵기 때문에 선거사무를 중립적으로 수행하기 어렵다는 점에서 한국에서 선관위의 활동은 선거품질은 물론 중앙선관위 인식에도 영향을 준다.

다음으로 선거품질의 정파적 모델은 선거에서 승리한 집단에서 선거품질에 대한 인식이 긍정적으로 변화한다는 점을 제시한다. 정파적 모델은 선거에 대한 평가가 개인의 정파적 지위와 정향에 따라 달라진다고 진단한다. 구체적으로 이념과 정당 지지 등이 선거품질 인식에 영향을 미치며(박순애 2006; 정희옥 외 2014), 선거에서 자신이 지지하는 후보가 당선되어 자신이 승리연합에 속할 경우 유권자들의 선거평가는 긍정적인 방향으로 상승하는 경향을 보인다(Anderson and LoTempio 2002).

마지막으로 사회인구학적 모델은 개인의 정치관심과 사회적 지위 등과 같은 변수가 선거평가에 영향을 미친다고 지적한다(류태건 2016; 박희봉 외 2003). 먼저 사회인구학적으로 중상층에 가까울수록 주변부 계층에 비해 정치에 심리적으로 깊게 관여하고 적극적으로 선거를 평가할 경향을 보인다. 그러나 도시 중산층과 교육받은 젊은 세대는 선거를 비롯한 정치과정을 비판적으로 평가할 가능성이 높는데, 그 이유는 이들이 기성



정치에 대한 거부감이 강하고 탈물질주의와 자기표현 가치가 높기 때문이다(어수영 2004; Dalton 2004).

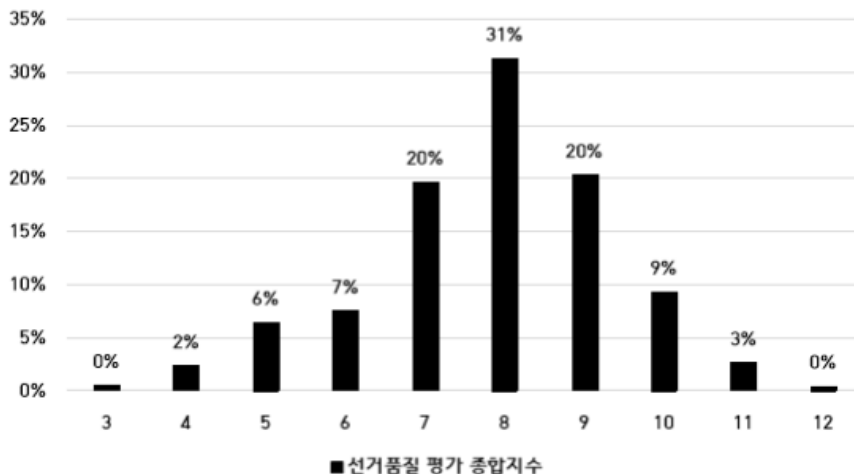
이 연구는 정파적 특성들과 사회인구학적 배경을 통제한 상태에서도 선거관리적 활동이 중앙선거위의 사무관장 인지와 선거품질 평가에 영향을 주는가를 기술통계적 방법과 추론통계적 방법을 통해서 분석한다.

#### 4.1. 선거관리위원회 활동과 선거품질 평가에 대한 기술통계

이 글은 선관위 활동이 중앙선거위 사무관리 인지 여부와 선거품질 평가에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위해서는 종속변수를 만드는 작업이 필수적이다. 우선 중앙선거위 사무관리 인지 여부는 더미변수로 인지 여부를 이분화시켰다. 다시 말해 중앙선거위가 사무관장을 한다는 사실을 인지한 75%를 1로, 조사 시점에서 인지하지 못한 25%의 응답자를 0으로 조작화한다.

다음으로 선거품질의 요인을 분석하기 위해서 이 연구는 우선 선거품질의 세 차원을 합산하여 3~12점까지 총 10점 척도의 연속변수를 만들었다. 그림 6에 따르면, 선거품질 평가 종합지수는 정규분포(normal distribution)를 따르는 것으로 나타났다. 오른쪽으로 약간의 편향을 보이는 것은 사실이지만, 왜도와 첨도가 각각 -0.395 및 0.279로 임계치에 비해 낮기 때문에 이에 대한 추가적 조작화는 필요하지 않은 것으로 나타났다.

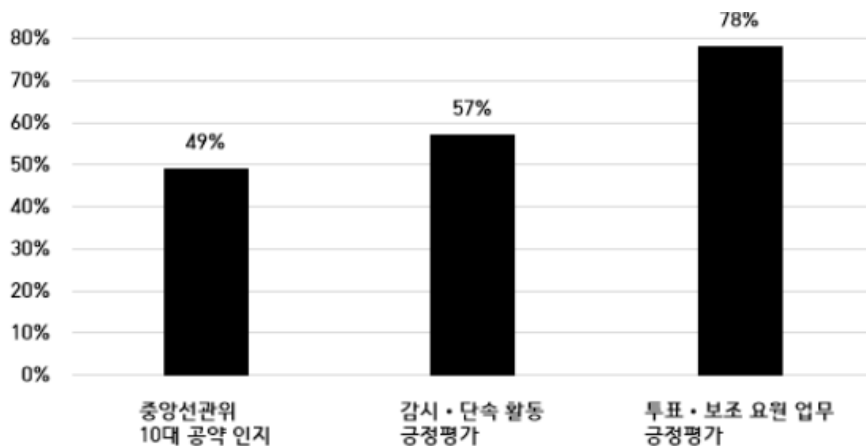
〈그림 6〉 20대 대선의 선거품질 평가 종합지수 분포



이 연구는 중앙선관위의 활동은 크게 3가지로 나누어 검토한다. 선거관리는 정보적 차원, 감시단속 차원, 및 일선 선거사무 차원으로 구분된다. 중앙선거관리위원회는 후보와 정당으로부터 10대 공약을 접수받고, 이를 유권자들에게 알리는 임무를 수행한다. 다음으로 선관위는 공정과 자유의 원칙에 따라 법을 어기는 후보와 정당 및 운동원을 감시 및 단속하는 활동을 수행한다. 마지막으로 선관위는 투표 및 개표 사무원 40 여만 명을 임시로 고용하여, 일선 투표소 및 개표소에서 선거 당일 사무를 대행한다. 이 세 가지 업무와 활동을 유권자들은 어떻게 인식하고 평가하고 있는가?

그림 7은 유권자들이 선관위 활동에 대한 인식과 평가를 보여준다. 먼저 선거 정보 유통 활동에 관해 알고 있다고 응답한 유권자는 전체 대비 47%, 감시 및 단속활동에 관해 긍정적 평가를 한 비율은 57%로 높은 수준은 아니었다. 반면, 선거 당일 투표 및 보조 요원들의 업무수행에 대한 긍정적 평가는 78%로 높게 나타났다. 이 세 가지 활동에 대한 평가를 합산하여, 종합지수로 만들 경우 0~3까지 4점 척도의 리커트 변수가 생성된다. 이 연구는 이 독립변수를 중심으로 분석을 수행한다.

〈그림 7〉 20대 대선 선거관리위원회 활동평가

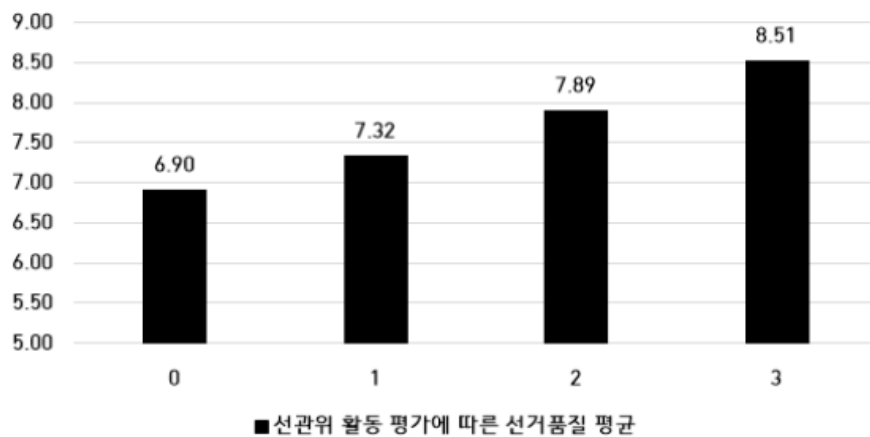


그렇다면, 중앙선관위 활동에 대해 알고 있고, 이를 긍정적으로 평가한 유권자들이 선거품질 또한 높게 평가할 것인가? 이를 다시 표현하지만, 선관위의 공약홍보, 감시단속, 및 투개표 사무활동이 유권자들의 선거품질 인식을 개선하고 있는가? 이 질문은 선관위의 존립 근거와 정통성과 연관된 것으로서, 만약 양자가 관련이 없다면, 선거관리위원회는 새로운 역할을 모색해야 하고, 양의 관계성이 확인된다면 기존의 업무를 계속할 근거를 확보한다고 볼 수 있다.

그림 8은 선거관리위원회 활동평가에 따른 선거품질의 평균값을 비교한 결과를 보여준다. 그림에 따르면, 선관위의 활동을 인식하고, 긍정적으로 평가할수록 선거품질 평균

값은 높아지는 양의 관계를 확인할 수 있다. 구체적으로 선관위 활동을 모두 부정적으로 평가한 하위 집단에서 선거품질 평균지수는 6.90인 반면 모두 긍정적으로 평가한 상위 집단에서 선거품질 평균지수는 8.51로 약 1.61 차이가 발생하였다. 양자의 관계는 선형성(linearity)을 보였는데, 최하위 집단에서부터 선거품질 평가는 0.42, 0.57, 0.62씩 가중치가 반영된 방식으로 상승하는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 선관위의 활동이 선거의 정통성(electoral legitimacy)을 높이는 데 기여하고 있다는 사실을 증거한다.

〈그림 8〉 20대 대선에서 선관위 활동평가에 따른 선거품질 평균값 비교



요컨대 기존의 선행연구들은 선관위의 독립적 활동을 간과하는 경향을 보였다. 대신 정치과정과 결과로서의 정파적 승리 여부, 그리고 사회인구학적 지위의 차이 등에 주목하고, 선거 대한 정통성과 신뢰에 영향 변수로서 고려하였다. 이는 선거 관리기관이 거의 존재하지 않거나 혹은 선거가 유권자들과 정당 및 후보자들이 관리 및 수행하는 행사라는 전통이 강한 서구의 민주주의에서는 타당한 이론이지만, 비서구권에서 선거제도를 도입하고 실행하는 과정에서 선거 관리기관의 역할을 제대로 포착하지 못하는 현상을 반영한다. 비서구권 신생 민주주의 국가들에서 독립적 선거관리위원회가 정부로부터 압력을 거부하고, 선거부정을 감시하고 선거 관련 정보를 유통하고 투표 및 개표와 당선증 교부 등을 수행하는데, 이는 선거품질과 정통성을 높이는 데 이바지할 수 있다. 본 연구는 이에 대한 경험적 증거를 발견하였고, 기술 통계적 차원에서 보여 주었다.

## 4.2. 선거관리위원회 활동과 20대 대선 선거품질 평가에 대한 추론통계와 회귀분석

앞선 분석에서 선관위의 활동과 선거품질은 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 그러나, 이와 같은 결과는 다른 통제변수를 고려하지 않았다는 점에서 그 독립적 영향이 있다는 결론에 이르기에는 증거가 부족하다. 나아가 선관위 활동에 대한 변수가 어느 정도의 영향력을 가지는가에 대한 정보도 제공하지 못한다는 점에서 추론통계에 기반한 회귀분석이 필수적이다.

회귀분석에서 독립변수의 영향력을 측정하기 위해서는 통제변수들에 대한 통제가 필수적인데, 이 연구는 선행한 정파적 모델과 사회인구학적 모델의 주요 변수들을 회귀분석 모형에 포함시켰다. 구체적으로 정파적 모델에서 윤석열 및 이재명 투표자, 이념적 보수와 진보, 그리고 지역주의를 대표하는 영남과 호남 더미 변수를 통제한다. 다음으로 사회인구학적 모델로부터 정치관심, 교육수준, 소득수준, 자산수준, 세대 및 성별을 통제한다.

표 1은 선관위 사무관장 인지 여부에 대한 회귀분석 결과를 보여 준다. 누가 어떤 이유로 선관위가 선거사무를 관장한다는 사실을 잘 알고 있는가? 선관위 활동이 선관위의 대중적 인지를 높이는가? 표 1의 결과에 따르면, 선관위 활동을 알고 있고, 이를 긍정적인 평가를 내린 사람들일수록 선관위가 선거사무를 관장한다는 사실을 잘 알고 있었다. 나아가 정치적 모델에서 주요 변수들은 선관위 사무관장 인지에 긍정적인 효과를 보였다. 즉 윤석열과 이재명에 투표를 하는 적극 유권자 층에서 선관위에 대한 인지는 높았고, 이는 진보와 보수적 유권자들 사이에서도 중도층에 비해서 높게 나타났다. 즉 선거에서 중도층과 무투표층 혹은 기타 후보 지지자들에 비해서 적극적 투표자 층에서 선관위가 선거사무를 관장한다는 사실은 널리 퍼져 있었다.

다음으로 사회인구학적 변수들 중 정치관심과 교육수준이 양의 관계성을 가졌다. 정치관심은 개인이 정치에 관여하는 심리적 수준을 보여 준다는 점에서 정치에 깊게 관여하는 사람들일수록 선거사무에 대한 사실적 지식이 높다. 나아가 교육은 학교를 통해 상식과 지식을 제고하고, 정치사회적 활동을 준비시켜 준다는 점에서 선관위가 선거사무를 총괄한다는 사실을 교육 수준이 높은 유권자들 사이에서 널리 알려져 있다.

〈표 1〉 20대 대선에서 선관위 사무관장 인지 여부에 대한 회귀분석 결과

	비표준화 계수	표준오차	승산비
선관위 활동평가	0.417***	0.086	1.517
윤석열 투표	0.874***	0.268	2.396
이재명 투표	0.786***	0.270	2.194
이념 보수	0.612***	0.200	1.844
이념 진보	0.566***	0.220	1.761
고향 영남	0.838***	0.196	2.312
고향 호남	0.136	0.245	1.146
정치 관심	0.312**	0.127	1.366
교육 수준	0.356***	0.103	1.427
소득 수준	0.030	0.053	1.030
자산 수준	0.042	0.033	1.043
세대	0.039	0.073	1.040
여성 더미	0.026	0.171	1.026
(상수)	-3.451***	0.664	<b>0.032</b>
N(사례수)	1018		
Nagelkerke R-squared	0.158		

\*\*\*는 0.01 이하 신뢰도; \*\*는 0.05 이하; \*는 0.1 이하

다음으로 표 2는 선거품질 평가에 대한 회귀분석 결과를 보여 준다. 표에 따르면 단 두 개의 변수만이 선거품질 평가에 영향을 주는 것으로 나타났다. 선관위 평가활동에 대한 인식과 긍정적 평가는 선거품질에 대한 평가에도 기여하였다. 특히 흥미로운 점은 비표준화 계수에서도 선관위 활동평가 변수는 0.309로 다른 모든 변수에 비해 그 영향력 크기가 최소 3배 이상 컸다. 반면 다른 모든 변수들은 표준화된 계수값이 0에 가까워 작거나 통계적 유의성을 가지지 못하였다. 호남 출신 유권자들이 이번 선거의 품질을 영호남 유권자들을 제외한 출신 유권자들에 비해 긍정적으로 평가하였는데, 이는 왜 그러한지에 관해 이론적으로 설명하기는 현재로서 어렵다. 그럼에도 한 가지 확실한 점은 선관위 활동이 선거품질에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다.

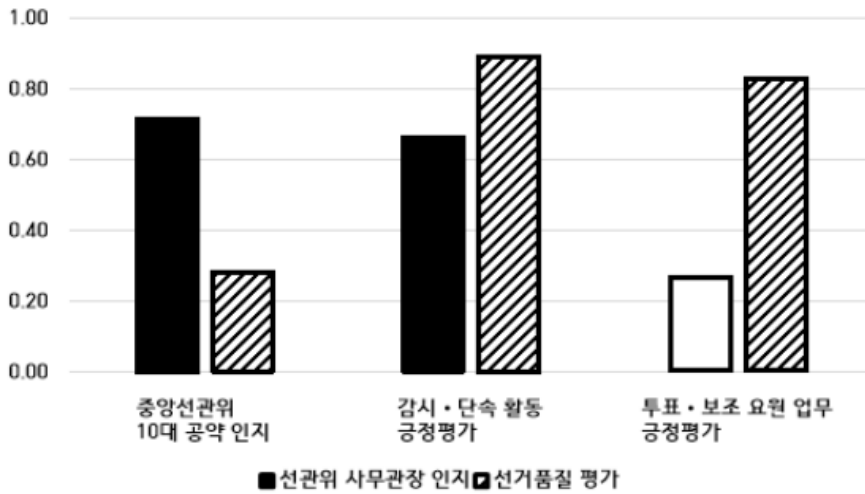
〈표 2〉 20대 대선 선거품질 평가에 대한 회귀분석 결과

	비표준화 계수	표준오차	표준화 계수
선관위 활동평가	0.497***	0.050	0.309
윤석열 투표	0.063	0.173	0.020
이재명 투표	0.283	0.176	0.091
이념 보수	-0.166	0.122	-0.054
이념 진보	0.064	0.133	0.019
고향 영남	0.065	0.106	0.019
고향 호남	0.261*	0.141	0.061
정치 관심	0.073	0.072	0.034
교육 수준	-0.003	0.058	-0.002
소득 수준	-0.008	0.029	-0.010
자산 수준	-0.007	0.019	-0.013
세대	0.007	0.042	0.007
여성 더미	0.039	0.098	0.012
(상수)	6.707***	0.370	
N(사례수)	1017		
R-squared(변이설명)	0.140		

\*\*\*는 0.01 이하 신뢰도; \*\*는 0.05 이하; \*는 0.1 이하

다음으로 제기되는 질문은 선관위 활동 중 어느 것이 선관위의 대중적 인지와 선거품질 평가에 더 크게 영향을 미치는가? 일반적으로 종합화된 지수는 그 세부적 변수들의 영향력을 과소 혹은 과대하게 대표할 가능성이 존재하기 때문에 일반적 정보는 주는 반면, 구체적 정보를 제시하는 데 한계를 보인다. 따라서 선관위의 다양한 활동들이 유권자들의 선관위의 업무 인지와 선거품질 평가에 어느 정도 영향을 높게 혹은 낮게 미치는가 하는 질문은 선관위 활동의 정당성과 연계된다.

〈그림 9〉 선관위 활동 별 선관위 사무관장 및 선거품질 평가: 회귀계수값



\*\* 흰색 막대는 통계적 유의성 90% 이하이고, 나머지 검은 및 빗금 막대는 90% 이상으로 통계적으로 유의미함.

그림 9는 표1과 표 2의 경험적 모델을 유지한 상태에서 선관위의 세 가지 주요 활동인 공약홍보 활동, 감시·단속 활동, 및 투표표 실행 등의 영향을 회귀계수값으로 표시한 결과를 보여 준다. 즉 통제 변수들을 그대로 통제된 상태에서 세 가지 주요 활동이 어느 정도 영향을 미치는지 그림 2는 보여 주고 있다.

그림 9의 핵심적인 발견은 선관위 사무관장 인지에 영향을 미치는 활동과 선거품질 평가에 미치는 활동은 서로 다르다는 것이다. 구체적으로 홍보활동과 감시·단속 활동은 선관위 사무 인지에 영향을 미쳤으나, 투표표 활동은 영향을 미치지 않았다. 반면 유권자들의 선거품질 평가에 영향을 미치는 주요한 변수는 선관위의 감시·단속 활동과 투표표 사무원의 활동이었다. 중앙선관위의 홍보활동은 다른 두 활동에 비해 그 영향력이 1/3 미만으로 낮았는데, 이는 선관위 활동이 선관위 자체에 도움이 되는 것과 선거품질 인식을 개선하는 것으로 나뉘어진다는 점을 의미한다. 선관위의 제한된 자원을 선거업무에 투입할 때, 홍보 활동은 선거품질에 제한된 영향을 미치는 반면, 감시·단속 활동과 투표표 사무원의 활동은 더 큰 영향을 미친다는 점을 뜻한다. 이는 현실적인 미디어 환경의 변화를 시사하는데, 현재 선관위를 통해서 혹은 선관위의 공보를 통해서 정보를 습득하는 비중은 정보통신기술이 발달하고 SNS를 통해서 정보를 얻고 나누는 시대에 큰 역할을 하지 못하는 것으로 보인다. 반면 선관위의 감시·단속 활동과 투표표 활동은 여전히 유권자들의 관점에서 유용한 기능을 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 선관위는 언론과 개인 미디어가 증가하는 시대에 그 홍보활동의 역할이 줄어든다는 점을 인정할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 이것이 선관위의 기관인지에는 큰 효과를 거둔다는 점에서 선관위는 지혜로운 선택을 해야 할 것으로 보인다.

마지막으로 표 2의 결과와 그림 2에서 보고하지 않은 결과에서도 확인되듯이, 왜 선행연구들에서 제시한 변수들이 통계적 유의성을 보이지도 않고, 그 영향력도 낮게 나타나는가 하는 질문이 제기된다. 이와 같은 결과는 선거의 정통성과 연결된 문제인데, 이는 한국에서만 발견되는 특별한 현상은 아니고, 선거의 신뢰와 정통성이 부정된다는 근거는 전혀 아니다. 왜냐하면 선거품질에 대한 평가가 승자와 패자들 사이에서 크게 차이가 나지 않는다는 점은 그만큼 선거에 대한 공정과 자유 그리고 실질적 측면이 정파적 차이에 따라 분기하지 않는다는 점을 뜻하기 때문이다. 정파적 입장에서 선거품질에 대한 평가가 큰 차이가 날 경우 패자들은 선거를 부정하고 승자들은 선거의 결과를 과대하여 해석할 경향이 있다는 점에서 선거품질에 대한 정파적 차이가 없다는 점은 오히려 긍정적으로 해석된다. 또한 선거품질에 대한 평가가 사회인구학적 지위와 배경을 반영하지 않는다는 점 또한 선거가 사회계층적 차이와 관계 없이 그 사회적 기반을 가지고 있음을 뜻한다. 따라서 선거품질에 대한 평가에서 정파적 차이와 사회인구학적 배경의 차이가 없다는 점을 오히려 긍정적인 현상으로 보인다.

선거품질에 대한 평가가 정파적 및 사회인구학적 차이에 따라 다르지 않다는 점은 최근 진보적인 세력과 보수적인 세력 사이에서 제시되는 선거부정에 대한 우려와 이에 반발하는 집회 등이 유권자들의 지지를 받고 있지 못하다는 점을 시사한다. 이는 최근 이념, 지역, 및 계층적으로 정치양극화가 심화된다는 점을 고려할 때 한국 선거민주주의는 최소한 이것으로부터 영향을 받지 않고 있다는 점을 시사하기 때문에 고무적인 결과로 해석된다.

결론적으로 선거품질은 두 가지에 의해서 변화한다는 점에 이르게 된다. 첫째는 선거 품질을 개선하는 데 선관위의 노력이 나름의 성과를 거두고 있다는 점이다. 선관위가 정당과 후보자들로부터 공약을 정해진 시간에 요청하고, 이것을 공고함을 물론 이를 공보물로 만들어 유권자들에게 배포하는 작업이 유권자들의 선관위에 대한 인식과 선거품질 평가에 기여를 하고 있다. 나아가 선관위의 단속활동과 일선 투개표 사무활동 또한 선거품질과 선관위에 대한 인식 개선에 도움을 주는 것으로 보인다. 이 중 홍보활동과 감시·단속 활동은 중앙선관위의 기관인지에, 감시·단속 활동과 투개표 사무활동은 선거품질에 좀 더 강한 영향력을 미쳤다.

두 번째 결론은 선거품질은 정치적 주체들의 전반적 활동 또한 반영한다는 점이다. 그림 5에서 설명하였듯이, 선거품질에 대한 유권자들의 긍정적 평가는 과거 80%대에서 지난 20대 대선인 경우 67%로 17% 정도 하락하였다. 이는 하나의 선거 안에서 선거품질이 정파적, 사회인구학적 변이를 보이는 현상이 중요한 것이 아니라 선거를 대하고 실행하는 정치 주체들의 역할이 결정적이라는 점을 시사한다. 특히 과거 대선과 달리



이번 대선의 경우 네거티브 선거운동이 팽배하고, 후보자를 선택한 지지자들도 확신을 가지기 어려울 정도의 새로운 양상을 보였고, 이는 선거품질 평가에 고스란히 반영되었다.

결론을 종합하면, 이 연구의 결과는 한국에서 선거품질을 개선하기 위해서는 두 가지 방안이 고려될 수 있음을 제시한다. 먼저 선관위가 제대로 된 역할을 좀 더 적극적으로 추진해야 한다. 학자들은 선관위가 그 간 노력해 온 금권/부정 선거 방지와 공정성 제고를 높이 평가해 왔음에도 불구하고 정치적 자유의 과제를 해결하는 데 좀 더 앞장서야 함을 지적해 왔다. 민주정치가 성숙해지기 위해서는 관리에 기반한 선거보다는 자유/자율/자정의 정치에 기반한 선거가 필요하고, 선관위는 이를 향한 개혁을 제안해야 한다.

다음으로 한국의 민주정치는 질적인 측면에서 과거에 비해 하락하는 추세에 있는 것으로 보인다. 정치개혁에 관한 논의를 하자면, 끝도 없고 이 연구의 범위를 넘어서지만, 한 가지만 꼽자면 제도화되지 정당이 일시적 인기와 명망을 가진 개인에게 휘둘리는 정치는 쏠림과 편승의 정치를 낳고, 대규모 현대 사회에서 체계적인 반응과 책임의 정치 구현을 어렵게 만든다. 많은 정치학자들이 지적했듯이, 현대 사회에서의 민주정치는 바로 정당에 의한 정치가 되어야 한다. 5000만명이 수행하는 민주정치는 대의정부에 기초하고, 정당은 국민과 대표자들의 근본적 문제인 주인-대리인 문제를 해결할 수 있는 유일한 주체이다. 유권자와 지지자들을 대리하여 후보자를 검증하여 선거에 내보내고, 정당 브랜드를 활용하여 집단적 책임을 지기 때문에 개별 정치인들의 이기주의적이고 기회주의적 행태를 통제함으로써 민주적 책임성과 반응성을 제고한다. 그러나 현재의 비제도화된 정당, 파벌 간 갈등이 만연화된 정당, 미래 정치 엘리트들을 모집하고 교육하지 못하는 정당은 미래가 없다. 결국, 한국 정당들과 정치인들의 자질과 행태가 선거 품질은 물론 민주주의의 미래도 결정할 것이다.

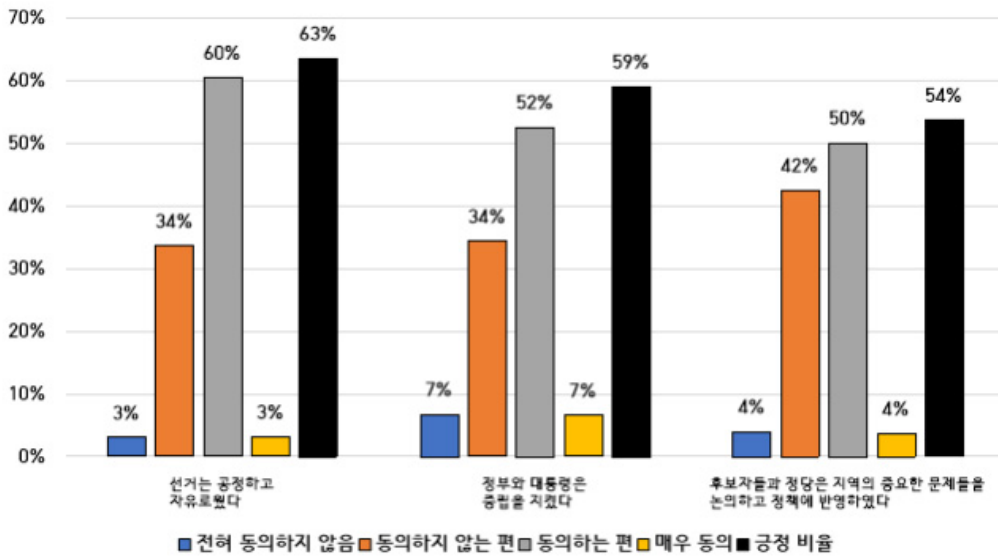
앞선 경험적 분석에서 20대 대선에 대한 품질 평가와 그 평가의 요인들을 검토하였다면, 이번 장에서는 8대 지방선거의 품질 평가와 그 결정 요인들을 규명해 보겠다. 기초적인 부분은 앞선 분석의 틀과 동일하지만, 대상 선거가 대통령 단위에서 지방자치단체 수준으로 내려왔기 때문에 그 결과가 반드시 일치할 수도, 아니면 그렇지 않을 수도 있다. 만약 앞선 대선에 관한 분석결과가 지방선거에도 동일하게 나타난다면, 그것은 한국의 선거민주주의가 중앙 수준을 넘어서 지방 단위에서도 안정적으로 뿌리내렸음을 추정할 수 있고, 선관위의 적극적 활동과 역할이 지방 단위에서도 필수적이라는 결론에 도달할 수 있다. 하지만, 만약 그렇지 않다면 한국의 선거민주주의는 지방정부 차원에서 다른 무엇인가가 있다는 점을 시사한다. 그렇기 때문에 8대 지방선거의 품질 인식과 그 결정 요인을 대선과 분리하여 분석하는 시도는 중요하다.

### 5.1. 8대 지방선거 품질 평가에 대한 기술통계 분석

먼저 기술통계적 관점에서 8대에서 유권자들의 지방선거의 품질평가는 과거에 비해 높아졌는가 아니면 낮아졌는가? 이 연구는 선거품질에 대한 진단과 과거와의 비교를 먼저 수행한 후, 선관위의 홍보활동, 감시·단속활동, 그리고 투개표 사무활동에 대한 유권자들의 평가의 순서로 분석을 진행하고자 한다.

그림 11은 유권자들의 지난 8대 지방선거의 선거품질 평가를 보여 준다. 그림에 따르면, 한국 유권자들 중 63%는 선거의 관리절차적 공정과 자유에 긍정적 평가를, 59% 정부 중립성에 관해 긍정적 평가를, 그리고 54%만이 선거의 민주적 반응성에 관해 긍정적 평가를 내렸다. 전체적으로 보자면, 유권자들은 자유와 공정을 중심으로 하는 관리절차적 차원에서 60%이상의 긍정적 평가를 내린 반면, 정부 중립성의 차원과 선거가 국가화 사회의 중요한 문제들을 논의하고 정책에 반영했는가 라고 하는 반응성 차원에서는 50%대의 긍정평가를 내렸다. 이와 같은 평가는 지난 3월 9일 실시된 대통령 선거와 비교가 되는데, 세 차원에서 긍정적 평가는 각각 67%, 65%, 그리고 50%를 보였다. 이는 절차적 차원과 정부중립의 제도환경적 차원은 대선이 높았던 반면, 지역 유권자들의 반응성은 대선보다 지방선거가 약 4% 높게 나타났다.

〈그림 11〉 80대 지선 선거품질 평가: 관리적 절차, 제도적 환경, 및 실질적 과정



구체적인 차원에서 유권자들의 평가를 자세히 검토해 보면, 흥미로운 차이점이 발견된다. 선거의 반응성 차원에서 46%의 유권자들은 이번 지방선거가 지역의 문제들을 논의하고 정책에 반영하지 못했다고 부정적으로 평가하였다. 특히 약 4%의 유권자는 이번 선거가 전혀 반응성을 보여 주지 않았다고 극단적 평가를 보였다. 반면 정부 중립과 자유·공정의 관리에 대해서는 대체로 긍정적인 의견이 우세하였다. 63%와 59%의 유권자들은 대체로 긍정적이었고, 3%와 7%는 이에 완전히 동의하였다.

그렇다면 이번 지방선거의 품질평가는 과거와 어떻게 다른가? 이 질문에 답하기 위해 이 연구는 2014년, 2018년, 그리고 2022년 지방선거에 대한 유권자들의 평가를 비교하였다. 상술하였듯이, 선거품질 연구에서 정부의 중립성에 관한 논의는 최근에 진행된 반면, 자유와 공정 평가는 전통적으로 핵심적 위치를 차지해 왔기 때문에 여러 조사들이 포함시켜 왔다. 나아가 선거의 실질적 반응성에 대한 문항도 2014년 지방선거 평가에서부터 적용되어 현재까지 지속되고 있기 때문에 지방선거의 품질 평가가 과거와 어떻게 달라졌는가에 대한 시계열적 비교가 가능하다.

〈그림 12〉 지방선거의 품질평가 시계열 비교(긍정 비율)

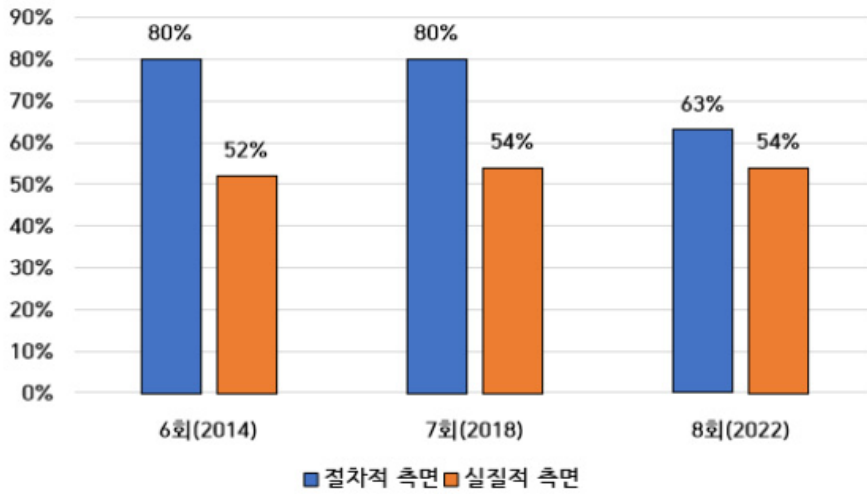


그림 12는 2022년 지방선거의 품질 평가를 2014년 및 2018년과 비교하여 보여 준다. 그림에 따르면 선거의 자유와 공정을 중심으로 하는 절차적 품질에 대한 인식은 이번 지방선거에서 크게 낮아졌다는 점을 알 수 있다. 반면, 지방선거가 지역의 문제를 논의하고 정책에 반영하였는가에 해당하는 선거의 반응성, 즉 실질적 차원의 평가는 큰 차이가 없었다. 구체적으로 선거가 자유롭고 공정했느냐에 관해서 긍정평가의 비율은 2014년과 2018년에 공통적으로 80%였으나, 이번 지방선거에서는 그 비율이 63%로, 약 17% 낮아진 것으로 나타났다. 그럼에도 지방선거의 실질적 차원에서 긍정 비율은 52%, 54%, 54%로 지난 세 번의 선거에서 차이를 보이지 않았다. 선거의 절차적 품질이 낮아지고 있다는 점은 대선에서의 경향과 궤를 같이한다는 점에서 다소 우려스럽다. 왜냐하면 선거의 절차적 정당성에 대한 신뢰가 낮아지고 있다는 점은 선거를 통해서 당선된 정치인들에 대한 정통성에 대한 의심이 높아진다는 점을 시사하기 때문이다.

이번 지방선거에서도 거소투표의 문제점이 발생하였고, 황교안을 비롯한 일부 정치인들은 부정선거의 가능성을 제기하고 있는데, 이와 같은 문제 제기가 근거를 가진 것은 아니지만, 이는 선거에 대한 신뢰가 낮아지는 시점에서 나온다는 점에서 장기적으로 선거품질에 대한 신뢰를 높이기 위한 조치가 필요함을 의미한다. 또한 지방선거가 지방정부에 대한 평가가 아닌 중앙정부의 평가를 반영하는 종속적 성격을 가지기 때문에, 지방선거의 실질적 차원은 개선되지 못하고 있는 것으로 추정된다.

결과적으로 2022년 지선에서 자유와 공정에 대한 평가는 과거에 비해 17% 정도 하락하였고, 실질적 차원의 평가는 거의 개선되지 못하였는데, 이 두 가지 차원에서 선거품질이 다시 높아질 수 있을 것인지는 현재 불확실하다. 이는 두 가지 구조적 원인이 작동하여 악순환을 초래하고 이것이 반영된 것으로 판단되는데, 먼저 한국에서 지방선

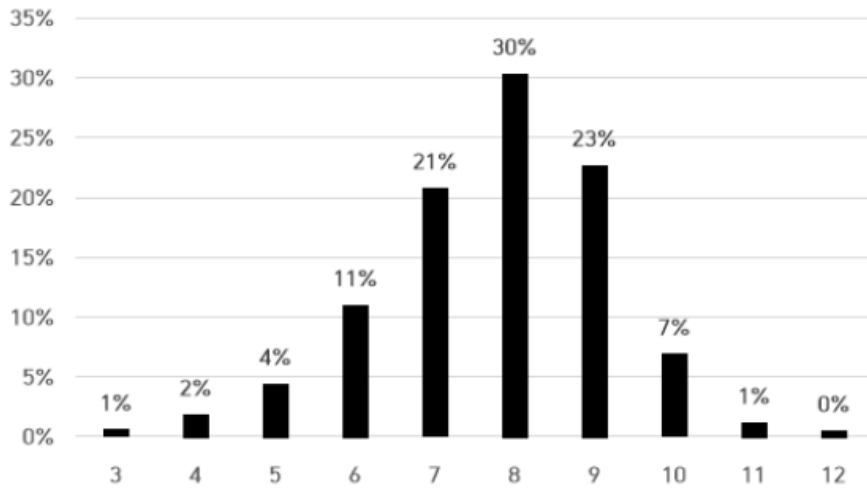
거는 중앙정치, 즉 대통령의 성과 평가를 반영한다. 이번 지방선거가 대통령과 여당에게 힘을 실어 주는 선거인가 아니면 대통령과 여당을 견제하기 위한 선거인가에 대한 성격 논쟁이 선거의 중심에 있었고, 여당 지지자들은 전자를 위해, 야당 지지자들은 후자를 위해 투표하였다. 이는 지방정부와 정치인들에 대한 평가를 반영하지 못하는 투표행태를 뜻하며, 선거의 민주적 책임성과 반응성을 기대하기 어렵다는 점을 시사한다. 나아가 한국의 거대 정당은 제3의 정당을 허용하지도 않고, 지역정당의 설립을 가로 막으면서 양당경쟁과 양극화를 부추긴다. 이는 야당 후보자들은 정부 여당에 대한 비난하고, 여당 후보자들은 대통령과 여당 지도자들과의 인맥과시를 통해서 당선을 위한 선거운동을 실행하고 있음을 뜻한다. 이는 지난 27년 간의 지방선거를 통해 현재 주요 정치세력들은 서로가 서로를 비난하면서 선출직 지방공직을 서로 나누어 주고 받는 방식으로 카르텔을 형성한 상태로 수렴되었음을 증거한다. 결국 선거의 자유와 공정성은 물론 반응성이 높아지기는 어려운 구조적 및 과정적 제약을 현재 지방자치제도를 가지고 있는 것으로 보인다.

## 5.2. 8대 지선에서 선관위 활동과 품질 평가: 기술통계

먼저 이 연구가 검증하고자 하는 가설을 분명히 할 필요가 있다. 이 글은 선관위의 다양한 활동들이 유권자들의 선거품질 평가에 긍정적인 영향을 주는가 하는 것이다. 만약 선관위의 활동이 유권자들의 선거품질 평가에 영향을 주지 않는다면, 선관위의 활동은 제로 베이스(zero-base)에서 새롭게 설계해야 한다. 반면 선관위의 현재 활동이 긍정적 효과를 발휘한다면, 그 정책적 시사점은 현행 활동을 개선하면서 새로운 모색을 해야 한다는 것이다. 앞선 20대 대선 분석결과를 위의 가설이 참이라는 점을 보여 주었는데, 이 가설이 지방선거에도 적용될 것인가 하는 점은 새로운 질문에 해당한다. 또한 일반적으로 선거품질 인식에 영향을 미치는 것으로 알려진 다른 변수들이 통제된 상태에서 선관위의 활동이 효과를 보일 것인가 하는 문제는 연구의 추가적인 과제이다.

선관위 활동과 선거품질 평가의 관계가 8대 지방선거에서 어떤 양상으로 나타나는지를 검증하기 위해서 이 연구는 먼저 선거품질 평가의 3차원을 합산하여 3~12점까지 총 10점 척도의 연속변수를 만들었다. 그림 13에 따르면, 지방선거에서 선거품질 평가 종합지수는 정규분포(normal distribution)를 따르는 것으로 나타났다. 대선의 사례와 마찬가지로 오른편으로 약간의 편향을 보이는 것은 사실이지만, 왜도와 첨도가 각각 -0.401 및 0.481로 임계치에 비해 낮기 때문에 이에 대한 추가적 조작화는 필요하지 않은 것으로 나타났다.

〈그림 13〉 8대 지선의 선거품질 평가 종합지수 분포

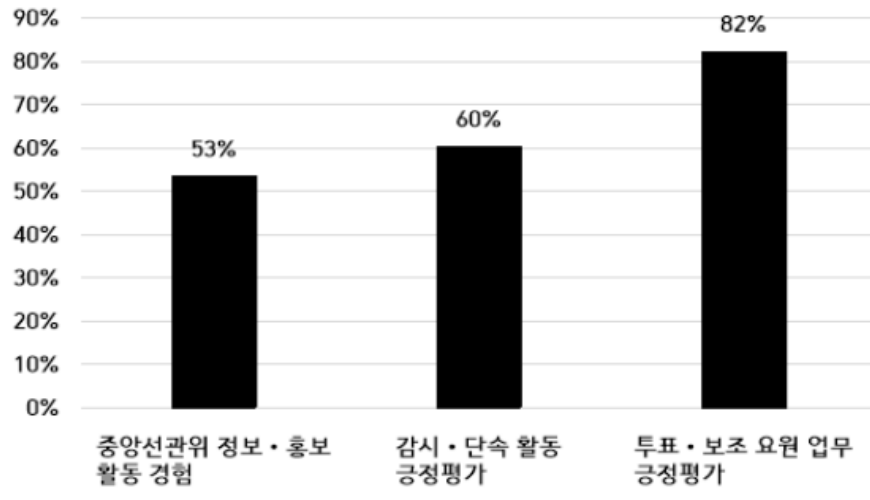


이 연구는 상술한 대선 분석과 연속하여, 중앙선거관리위원회의 활동을 크게 3가지로 나누어 검토한다. 선거관리는 정보적 홍보 차원, 감시·단속 차원, 및 일선 투표사무 차원으로 구분된다. 구체적으로 선거관리의 정보·홍보활동에 대해서는 “이번 선거에서 중앙선거관리위원회의 선거에 관한 정보제공 활동(사전투표제 안내, 선거일정 및 투표소 안내, 정책·공약 알림 등)을 얼마나 자주 접해보셨습니까?” 라는 문항으로 조직하고, 감시·단속 활동은 “이번 선거와 관련한 중앙선거관리위원회의 감시·단속활동이 얼마나 공정했다고 생각하십니까?” 문항을, 마지막으로 일선 투표사무 활동은 “선생님께서 이번 선거에서 경험하신 (사전)투표소에서 투표를 진행하는 투표 사무원들의 업무수행에 대해 어떻게 평가하십니까?” 문항을 활용하였다.

그림 14는 유권자들이 선거관리 활동에 대한 인식과 평가를 보여준다. 먼저 전체적으로 선거관리의 활동들은 유권자들의 시각에서 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 그러나 구체적 활동에서는 차이를 보였는데, 중앙선거관리의 정보제공 활동을 경험한 비율은 53%로 과반을 약간 상회하였다. 감시·단속 활동에 대한 긍정적 평가는 60%였고, 투표 사무원들에 대한 평가는 80%로 매우 긍정적인 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 설문 문항의 문구가 20대 대선과 비교하여 약간의 차이가 있었고, 설문조사의 맥락이 대선과 지선 간 큰 차이를 보였음에도 불구하고, 선거관리 활동에 대한 평가는 큰 차이가 없다는 점이다. 매우 미미한 차이이지만, 선거관리 활동에 대한 구체적인 평가는 대선에 비해 지선에서 1~3% 정도 높게 나타났다. 이것의 실질적 의미를 밝히는 것은 본 연구의 범위를 넘어서고, 규명하는 일이 쉬운 일은 아니지만, 한 가지 확실한 점은 선거관리의 다양한 활동이 서로 다른 선거에서 유사한 평가와 경향을 보인다는 점은 선거관리 활동을 측정하는 질문항이 외적 타당성(external validity)를 가진다는 점을 시사한다. 이는 단

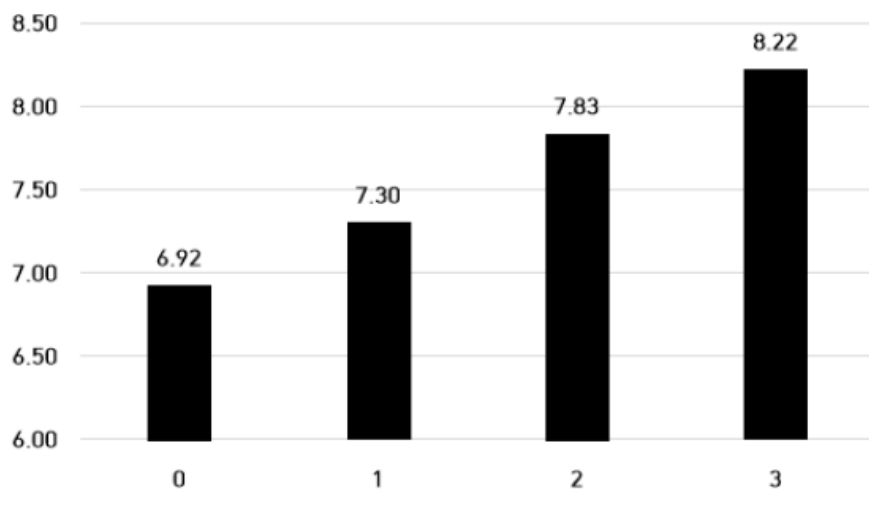
기적으로 이번 대선과 지선의 평가에서 실질적 의미를 가지는 것은 아니지만, 장기적으로 선거품질 및 선관위 활동평가에서 시계열적 비교가 가능하다는 점을 뜻한다는 점에서 중요하다.

〈그림 14〉 8대 지선 선거관리위원회 활동평가



그렇다면, 8대 지방선거의 국면에서 중앙선관위 활동을 경험하고, 이를 긍정적으로 평가한 유권자들이 선거품질 높게 평가할 것인가? 다시 말해 선관위의 정보생산과 홍보, 감시·단속, 및 투표 사무활동이 유권자들의 선거품질 인식을 개선하고, 선거의 신뢰와 정통성을 제고하는가? 그림 15은 선거관리위원회 활동 평가에 따른 선거품질 평균값의 비교 양상을 보여 준다. 그림에 따르면, 선관위의 정보생산 및 홍보활동을 경험하고, 선거사무활동을 긍정적으로 평가할수록 선거품질 평균값은 높아지는 양의 관계를 확인할 수 있다. 구체적으로 선관위 활동을 모두 부정적으로 평가한 하위 집단에서 선거품질 평균지수는 6.92인 반면 모두 긍정적으로 평가한 상위 집단에서 선거품질 평균지수는 8.22로 약 1.30 차이가 발생하였다. 양자의 관계는 선형성(linearity)을 보였는데, 최하위 집단에서부터 선거품질 평가는 0.38, 0.43, 0.39 씩 상승하는 방식으로 변화를 보였다. 이 같은 결과는 선관위의 활동이 선거의 정통성(electoral legitimacy)을 높이는 데 기여하고 있다는 사실을 증거한다. 한편으로 흥미로운 점은 20대 대선국면에서 선관위 활동의 평가가 긍정적으로 변화할수록 선거품질 인식에 대한 변화가 좀 더 급격히 높아지는 경향을 보인 반면, 지방선거에서 그 양상은 좀 더 평탄하게 상승하는 양상을 보였다.

〈그림 15〉 8대 지선에서 선관위 활동평가에 따른 선거품질 평균값 비교



요약하자면, 앞선 대선 분석에서도 확인되었듯이 선관위 활동과 8대 지방선거의 품질 평가는 연관성을 보였다. 연구자는 개인적으로 과연 이 관계성이 대선에서 확인되었지만, 그것이 지방선거에서도 나타날 것인가에 관해서 의구심을 지을 수 없었다. 그 이유는 일반적으로 기존의 선행연구들은 선관위의 독립적 활동을 간과하는 경향을 보였기 때문이다. 매우 최근의 일부 연구들(James 2021; Kerr 2013; van Ham and Garnett 2019)를 제외하고 선관위의 역할이 선거품질을 개선하는 데 중요하다는 가설을 제시하고 경험적으로 검증하는 연구들은 거의 없었다.

따라서 선관위의 활동이 유권자들의 선거품질 평가에 긍정적으로 반영된다는 점은 결코 작은 발견이 아니다. 비교론적 관점에서 이 사실은 선관위가 제대로 발달하지 않은 상태에서 유권자들과 정당들이 관행적으로 선거를 실행하는 서구의 민주주의 국가들이 간과한 선거제도적 및 조직적 측면을 조명한다. 일반적으로 서구에서는 선거를 관장하는 기관이 존재하지 않거나 존재하더라도 한국과 같은 관리의 기능이 미약하기에 자율적 선거관행에 의존하는 반면, 비서구권에서 민주주의와 선거는 새로운 정치적 과정이라는 점에서 이를 학습하고 정착시킨다는 관점에서 선관위가 설립되고 그 정당성이 수용되었다. 물론 이는 선관위가 잘하고 못하고에 대한 성과평가와는 관련이 없지만, 비서구권에서 선관위의 역할은 본연적으로 중요하다는 점을 뜻한다.

나아가 이 연구에서 발견한 선관위 활동이 선거품질 평가에 긍정적 효과를 발휘한다는 점은 서구권의 선거실행에 대해서도 역으로 교훈과 시사점을 제시한다. 일반적으로 한국과 비서구권의 학자들과 시민들은 선거실행을 서구 선진민주주의 국가들로부터 배워야 한다는 인식이 강하지만, 실제로 이는 참인 측면과 과장된 측면이 동시에 있다.



피파 노리스(Pippa Norris 2017)가 강조하였듯이, 미국과 영국의 선거를 대만이나 한국에 비해서도 후진적인 면을 보인다. 특히 미국의 유권자 등록제와 투표권 제한은 선거를 실행하는 기관이 존재하여, 선거의 자유와 공정을 강제하는 나라에서는 발견하기 힘든 문제라는 점에서 향후 연구들은 서구중심주의적 관점에서 벗어나 보다 객관적인 비교연구가 필요한 것으로 보인다. 어쨌든 현재의 지방선거 평가의 관점에서 최소한 발견을 도출했다는 점에 의의를 부여한다. 또한 이 발견이 지선은 물론 대선에서도 공통적으로 확인된다는 점은 유권자들의 관점에서 선관위 활동의 정당성이 있다는 점을 보여준다.

## 5.2. 8대 지선에서 선관위 활동과 품질 평가: 회귀분석과 추정통계

앞선 기술통계 분석에서 선관위의 활동이 유권자들의 선거품질 인식 개선에 긍정적 효과를 미친다는 점을 확인하였다면, 그 영향은 통계적 유의미성을 가질 정도로 부정하기 어려운 시각적 효과는 아니었는가? 나아가 그 효과는 일반적으로 선행연구에서 선거품질 평가에 영향을 미친다고 알려진 변수들을 통제된 상태에서도 나타나는가? 또한 선관위 활동은 다른 영향 변수들에 비해서 어느 정도의 절대적 효과를 보이는가? 마지막으로 어떤 선관위 활동이 선거품질 인식의 어느 측면에서 어느 정도의 효과를 보이는가? 이 질문에 답하기 위해서 이 연구는 선거품질 평가 종합지수에 선관위 활동 종합지수를 회귀시킨 통계모형 분석을 수행하고, 순차적으로 선관위 활동과 선거품질의 구체적 측면들에 대한 세부적 통계모형을 검증해 나가겠다.

표 3은 8대 지방선거 품질 평가에 대한 선관위활동의 영향을 회귀분석을 통해서 분석한 결과를 보고한다. 표에 따르면, 선관위 활동평가 변수는 99% 수준에서 통계적 유의미성을 보이기 때문에 그 영향이 있다는 점을 기각하지 못한다. 즉 선관위 활동은 유권자들의 선거품질 평가에 긍정적 영향을 주고 있다는 점을 확인해 준다. 좀 더 흥미로운 점은 선관위 활동 변수가 다른 정파적 및 사회인구학적 변수들을 그 절대적 효과에서 압도한다는 점이다. 이는 표준화 회귀계수값을 통해서 알 수 있는데, 표준화 회귀계수값은 독립변수들의 척도를 표준화시켜 1 표준편차 증가당 종속변수인 선거품질평가의 변화를 예측한다. 현재 독립변수들의 척도는 다양하기 때문에 비표준화계수값을 통해서 상대적 비교가 불가능한 반면, 표준화계수값을 비교할 경우 그 비교가 가능하다. 결론적으로 90%의 통계적 신뢰성을 갖춘 변수들 중 선관위 활동평가 변수는 0.256으로 다른 모든 변수들보다 그 값이 높았다. 정파적 변수들 중 민주당 지지와 이념적 진보는 각각 -0.067, -0.059로 선관위 활동평가 변수의 계수값에 비해 1/4 수준이었고, 국민의힘 지지와 이념적 보수는 각각 0.124 및 0.116으로 절반 이하의 영향력을 보였다. 끝으로

정치적 관심이 높고, 자산이 많으며, 그리고 여성들일수록 선거품질에 대한 평가는 긍정적으로 변화하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 8대 지방선거 품질 평가에 대한 회귀분석 결과

	비표준화 계수	표준오차	표준화 계수
선관위 활동평가	0.372***	0.044	0.256
민주당 지지	-0.209*	0.115	-0.067
국민의힘 지지	0.377***	0.121	0.124
이념 진보	-0.201*	0.121	-0.059
이념 보수	0.339***	0.106	0.116
고향 영남	0.035	0.096	0.011
고향 호남	0.103	0.123	0.026
정치 관심	0.169**	0.069	0.082
교육 수준	-0.030	0.048	-0.022
소득 수준	-0.036	0.023	-0.054
자산 수준	0.033*	0.017	0.065
여성 더미	0.192*	0.086	0.066
세대 (상수)	-0.014	0.035	-0.015
	6.478***	0.301	
N(사례수)	1045		
R-squared(변이설명)	0.192		

\*\*\*는 0.01 이하 신뢰도; \*\*는 0.05 이하; \*는 0.1 이하

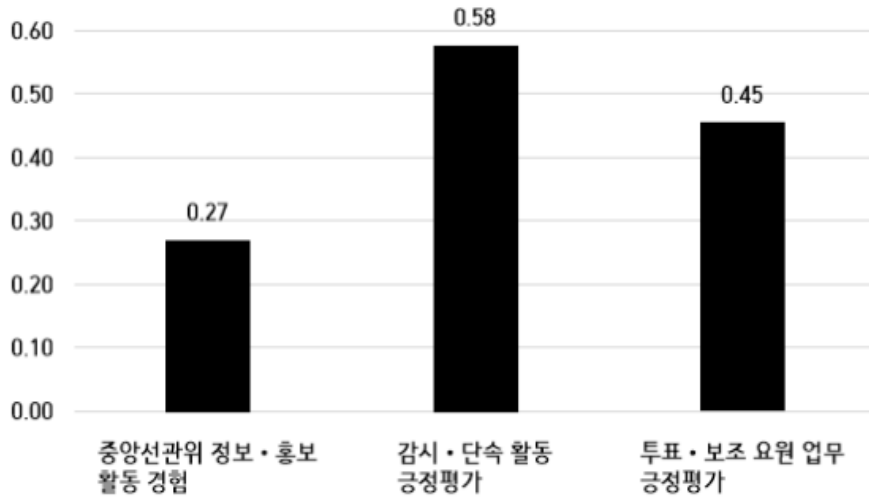
대선 결과와의 비교에서 눈여겨 볼 점은 두 가지였다. 먼저 선관위활동에 대한 평가의 영향력이 대선은 물론 지선에서도 구체적으로 확인된다는 것이다. 이는 한국의 선거에서 선관위의 역할이 필수적일 뿐만 아니라 결코 작지 않다는 점을 뜻한다. 유권자들의 관점에서 선거에 있어서 선관위가 다양한 활동을 수행해야 하고, 그것을 수행하고 있다는 점은 보다 자유롭고 공정하며 높은 수준의 선거를 실행하는 데 있어서 중요하다는 점을 표 3의 결과는 확인시켜 준다.

다음으로 표 3의 지방선거의 분석결과가 대선과 비교하여 흥미로운 점은 대선에서 정파적 및 사회인구학적 변수들의 효과가 통계적으로 유의하지 않았던 반면, 지방선거에서는 해당 변수들 중 다수의 효과가 통계적 유의성을 보였다. 특히 정당지지와 이념 및 정치관심의 경우 그 효과성이 뚜렷하였고, 사회인구학적 변수들 중에서도 자산규모와 성별 간 유의미한 차이가 발생하였다. 반면 전통적으로 한국인들의 정치인식과 행태에 영향을 미친다고 알려진 출신지와 세대의 효과는 지방선거의 품질 평가에서는 나타나지 않았다.

그렇다면, 대선과 지선의 선거품질평가의 요인분석에서 왜 이런 결과의 차이가 나타났는가? 이 질문은 본 연구 영역의 과업 범위를 넘어가는 질문이기에 추가적인 이론적 및 경험적 연구가 필요하긴 하지만, 연구자의 지식 범위에서 해석하자면, 한국에서 지방 선거는 중앙정부를 평가하고 여당과 야당을 대리하는 평가대리전 성격을 가지기 때문으로 추정된다. 대통령 선거는 과거의 정부를 평가하고 미래의 후보를 전망적으로 투표하는 반면, 한국의 국회의원선거 및 지방선거, 나아가 쟁위선거들은 모두 대통령과 여당에 대한 심판적 성격을 가진다. 즉 정파적 성격이 대선에 비해서 더 강하게 작동한다는 것이다. 물론 대통령 선거에서도 정파적 성격이 선거를 지배하는 것은 분명하지만, 그것이 선거품질 인식에 반영되는 방식에서 대선과 지선은 차이가 있다는 점을 뜻한다. 즉 대선에서 선거품질을 평가함에 있어서 유권자들은 정파적 및 사회인구학적 차이를 반영하지 않는 반면, 지방선거에서는 정파적 관점으로부터 출발하여 사회인구학적 차이점이 일부 반영되는 것이다. 이는 한국에서 지방선거가 지방정부의 행사로 정착되어 있지 않다는 점을 시사한다. 결국 선거민주주의가 중앙정부에 비해 지방정부 수준에서 깊이 뿌리 내리지 못했다는 점을 표 3은 가리킨다.

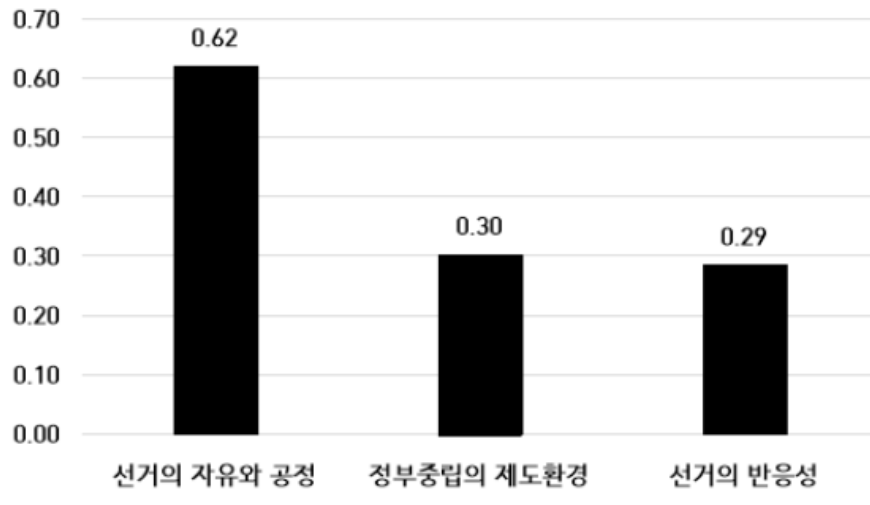
선관위 활동이 선거품질 인식의 개선에 영향을 준다면, 과연 어느 활동이 좀 더 효과적인가? 이 질문에 답하기 위해서 표 3의 통제변수들은 모두 포함시킨 모델에서 선관위의 세 가지 활동, 즉 정보·홍보, 감시·단속, 및 투표사무활동 변수들의 영향을 검증하였다. 그림 16은 선관위 활동 별 비표준화계수값을 비교한 결과를 보여준다. 선관위 활동 평가는 동일한 척도를 가지기 때문에 회귀계수값의 표준화 필요하지 않다. 그림에 따르면 선거품질 평가에 가장 큰 영향을 미치는 선관위 활동은 감시·단속 활동이었고, 다음으로 투표사무활동, 그리고 정보·홍보 활동 순서였다. 계수값의 크기의 관점에서 보자면, 선관위의 정보·홍보 활동은 감시·단속 활동의 효과에 비해 절반에 불과한 것으로 드러났다. 이와 같은 결과는 그림 9의 대선 분석결과와 크기 다르지 않았다. 즉 선관위가 선거품질 평가를 개선함에 있어서 정보를 생산하고 유통하는 활동은 감시 및 단속 활동과 투표사무에 비해서 덜 효과적이라는 점을 그림 16은 보여 준다. 이는 상식에 부합하는 결과로 해석된다. 특히 2000년대 이후 종합편성채널이 허용되고, 언론과 미디어가 사이버 상으로 이동하였으며, 유권자들은 개인화된 미디어를 통해 정보를 습득하는 경향이 강화되면서 선관위가 정보생산과 유통에서 과거 제한된 방송과 지면 신문 시대의 역할을 기대하기 어렵게 되었다. 결론론적으로 정보화 및 개인화된 미디어 정보 생산과 유통 시대에 선관위가 좀 더 적극적으로 적응해야 한다는 시사점을 그림 16은 시사하며, 유권자들의 시각에서 감시·단속활동과 투표사무는 선관위가 그 존재감을 드러낼 수 있는 기회이자 과제라는 점 또한 보여준다.

〈그림 16〉 선관위 활동 별 선거품질 평가 영향: 회귀계수값 비교



다음으로 이 연구는 분석의 수준을 좀 더 깊은 곳으로 내려가 다음의 질문에 답해 보려고 한다: 선관위 활동은 선거품질의 어느 측면에 좀 더 기여하는가? 이 질문은 과거 어느 연구에서도 시도되지 않았음에도 선관위 활동을 평가함에 있어서는 중요하기 때문에, 수행해 보고자 한다. 그림 17은 선거품질의 세 가지 차원을 종속변수로 두고 표 3의 통계적 모형을 수행하였다. 종속변수가 순서형 변수이기 때문에, 순서형 로지스틱 분석을 적용하였고, 그림 17은 회귀계수 값들을 보여 준다. 먼저 눈여겨 볼 결과는 선관위 활동의 영향력이 선거의 절차적 품질, 즉 자유와 공정을 개선하는 데 기여하고 있다는 점이다. 다른 차원인 제도환경적 차원(정부의 중립성) 및 내용적 차원(선거의 반응성)에서 선관위 활동의 영향은 절차적 차원에 비해 절반에 그치고 있다는 점이다. 이와 같은 결과는 현실과 부합하는 것으로 보인다. 선거의 자유와 공정은 선관위가 추구하는 제1의 목표라면, 정부의 중립성과 선거의 반응성은 선관위가 강제하기 어려운 측면에 해당한다. 선관위가 독립기관임에도 정부에 대한 통제는 제한적일 수 밖에 없고, 선거의 반응성은 정치적 주체들은 정당과 후보자들의 활동에 달려 있기 때문이다.

〈그림 17〉 선관위 활동의 구체적 선거품질 평가 영향: 회귀계수값 비교



현재까지의 분석결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 지방선거의 품질 평가는 긍정이 부정에 비해 약간 우세하긴 하지만, 긍정에 대한 비율이 과거 2014, 2018년에 비해 하락하는 경향을 보였고, 이는 대선 품질 평가 하락 경향과 궤를 같이 하였다. 이는 한국 선거민주주의의 기반이 약화되고 있다는 점이 대선과 지선의 국면에서 동시에 발견된다는 점에서 우려스럽다. 둘째, 선관위의 활동은 전반적으로 긍정적 평가를 받는 것으로 나타났고, 활동들 중 투표사무활동 및 감시·단속활동, 그리고 정보·홍보활동 순서로 긍정평가를 보였다. 마지막으로 선관위 활동들은 전반적으로 선거품질의 평가를 개선하는데 기여하는 것으로 나타났고, 이는 실제로 선관위가 선거품질을 유지하고 향상시키고 있다는 점을 시사한다. 선관위 활동들 중 선거품질 평가 개선에 기여하는 효과는 감시·단속활동, 투표사무활동, 그리고 정보·홍보활동 순서였고, 정보·홍보활동의 효과가 낮다는 점은 20대 대선의 분석결과와 일치하였다.

## VI 결론: 20대 대선 이후 선거품질 개선을 위한 제언

이 연구는 민주주의 사회에서 선거품질의 최종적 평가자는 유권자라는 철학적 근거 아래, 20대 대선과 8대 지선의 유권자 조사를 활용하여 유권자들이 선거품을 어떻게 평가하는지, 그리고 선거품질 평가는 과거에 비해 어떻게 달라졌는지, 마지막으로 선거품질에 미치는 영향 변수로서 선관위의 활동을 검토하였다. 과업 지시가 요청한 대로, 분석과정에서 중앙선관위의 선거사무 관장 인지와 이에 영향을 미치는 요인들에 대해서도 통계분석을 수행하였다.

분석결과는 세 가지였는데, 먼저 이번 대선과 지선의 선거품질 평가는 과거에 비해서 낮게 나타났고, 유권자들은 선거품질의 절차적 측면보다는 실질적 차원에 대해서 부정적 평가가 높았다. 즉 선거의 절차적 공정성은 여전히 높은 평가를 유지하고 있으나, 실질적 반응성과 책임성 부분에 있어서는 부정 비율이 절반에 육박한다는 점에서 선거품질의 개선을 위한 결정적 노력은 정당과 후보자와 같은 정치적 주체들에 있다는 점을 발견하였다. 마지막으로 선거품질의 평가와 선관위 사무 인지에 영향을 미치는 요인으로서 중요했던 변수는 선관위 활동이었지만, 그 세부적 활동의 영향은 달랐다. 구체적으로 20대 대선에서 선관위 홍보 활동과 감시·단속 활동은 중앙선관위의 인지, 즉 존재감을 높이는 데 크게 기여한 반면, 감시·단속 활동과 투표표 실행은 선거품질 인식에 좀 더 큰 효과를 주었다. 8대 대선에서 선관위 활동의 효과 순서는 감시·단속 활동, 투표사무, 그리고 정보생산·홍보 활동 순서였다.

이와 같은 결과는 한국 대선과 지선의 품질을 개선함에 있어서 다음 세 가지 정책 방향을 제시한다. 먼저 과거에 비해 선거품질 인식이 낮아지고 있다는 경향은 매우 우려스럽고, 이를 개선할 주체는 무엇보다 정당과 정치인들에게 있다는 점은 명확하다. 2000년대 초반 강하게 제기된 선거에 의한 민주화 가설(Thesis of democratization by elections)에 따르면(Lindberg 2006), 선거를 계속 실행하게 되면 정당과 정치인들이 민주적 덕성을 갖추고 책임성과 반응성을 선거 속에서 구현하여 민주주의와 정치발전이 자연스럽게 따라온다. 그러나 최근 선거는 세계적으로 확대되고 실행횟수도 증가하고 있지만, 민주주의는 세계적으로 후퇴하고 있는 중이다. 따라서 선거를 반복적으로 실행한다는 것이 정당과 정치인들을 민주주의 실행의 주체로 만드는 데 큰 효과가 없다는 점을 시사한다. 이 점에서 한국 선거가 발전하기 위해서는 오히려 정당과 후보 정치인들이 발전해야 한다는 역발상이 필요한데, 이 부분은 이 연구의 범위를 넘어서는 한국정치발전의 과제에 해당한다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 지적하자면, 최근 정당은 원내정당화되고, 지구당을 갖추지 못함으로써 유권자들의 이익과 가치를 대변하고 정부에 연결

하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 정당의 지도부는 국회사무처에 공간을 사용하고, 정부 바깥의 당사를 활용하지 않고 있다. 나아가 2000년대 초반 지구당이 폐지되어 정당원들과 소통이 부족해 지고 있는데, 이 기능을 현재 지방자치단체장 및 지방의원들을 통해서 외주를 주는 방식으로 수행하고 있다. 이는 매우 기형적 현상으로서 정당이 유권자들과 당원들의 이익과 이해를 반영하면서도 이들을 교육하여 정치적 주체로 성장할 수 있도록 돕는다는 정당에 대한 교과서적인 설명은 현재 한국에서 사라진 상태이다. 따라서 정치관계법 및 선거법을 관리감독하는 중앙선관위는 이를 개선할 수 있도록 정당보조금과 관리감독을 강화할 필요가 있다.

다음으로 선거관리위원회의 활동 중 홍보활동은 이제 과거와 달리 미디어 환경이 변화하였기 때문에 선관위가 주체로 나서기보다는 보조적 및 시발적 기능일 수 밖에 없다는 사실을 수용할 필요가 있다. 선거의 실행 주체는 무엇보다 정당과 후보정치인들이라는 점에서 선관위가 최근 선거방송을 비롯하여 정보생산 및 홍보 기능을 강화하고 있는데, 이것이 실제 선거품질의 기여에는 크게 미치지 못하는 것으로 확인되었다. 따라서 선관위의 조직적 역량은 일반적 시민교육으로 한정하되, 홍보 및 정보생산/유통 활동은 정치적 주체들과 유권자들이 생산하고 유통하게 하는 방법을 고려할 수 있다.

선관위의 감시·단속 활동과 투개표 사무실행은 선거품질을 개선하는 데 중요한 영향을 미치기 때문에, 이 두 활동을 좀 더 현실에 맞게 확대할 필요가 있다. 한국은 서구 국가들과 달리 법치의 전통이 낮기 때문에 늘 법을 우회하려고 하고 법을 이용하려는 문화적 경향이 남아 있다. 그렇기 때문에 한국의 국가는 관리적 관료적 경향이 지속되고 있는데, 선거는 이러한 경향이 가장 강한 분야 중 하나이다. 정치가 불확실한 과정에서 비법적 무한 경쟁을 실행하기 때문에 관리와 규제 및 감시와 단속을 필요로 하는 영역이다. 그럼에서 정치가 발전되기 위해서는 혹은 발전되는 과정에서 유권자들과 정당/후보자들은 자율적으로 정치활동을 수행해야 함에도 불구하고 선거품질개선에 비해 그 문화적 발전은 늦다는 점에서 유권자들은 여전히 선관위의 감시단속활동이 필요하다고 생각하는 것으로 보인다. 문제는 완전한 자유화가 현재 가능할 것이며, 그렇게 할 경우 정당/후보자들과 유권자들이 공정한 방식으로 경쟁을 수행할 것인가 하는 질문이 제기되는데, 여기서 필자는 적극적 근거를 찾기 어렵다. 따라서 완전한 자유화를 목표 방향을 설정하여 제도개선과 관리규제 완화를 추구함에도 불구하고 불법 및 부정 선거운동과 방법에 관해서는 감시·단속활동을 지속해 나가는 이중적 전략이 필요하다고 생각한다. 한국의 유권자들은 여전히 정치인들과 정당에 대한 불신이 강하고, 정치인들과 정당은 불법은 아닐지라도 탈법적 방식을 추구하는 경향이 강하기 때문에 선관위의 감시·단속활동에 지지를 보내는 것으로 보인다.

마지막으로 투개표 사무원들은 유권자들과 선거현장 일선에서 만나는 선거일꾼(poll workers)들로서 선거실행에서 핵심적 기능을 수행한다. 현재 이들에 대한 보상은 매우 낮은 수준인데, 이번 대선에서는 특별사례금과 코로나 방역보상비가 지급되면서 이에 대한 불만이 덜 표출된 것으로 보인다. 그러나 이들에 대한 낮은 보상은 최근 크게 문제가 되고 있으며, 일부 지자체 공무원들은 선거사무에 대한 거부를 표시하고 있다. 구체적으로 선관위 투개표 사무원들의 일일 수당은 과거 5만원에서 2022년 6만원으로 인상되었고, 특별사례금을 사후적으로 4만원 추가지급하고 있으나, 최저임금 수준에도 미치지 못하며, 나아가 불가인상분을 반영할 합리적 조정 제도도 존재하지 않고 있다.

이것이 왜 문제가 되는가 하면 투개표 사무원들의 문제로 인해 선거가 제대로 실행하지 못할 경우 선거부정이나 선거에 대한 신뢰가 낮아지기 때문이다. 선거를 잘 수행하지 못했을 경우 선거부정 시비나 논란은 선거의 신뢰를 낮추고 선거 이후 사회정치적 비용을 지불하게 만든다. 가장 대표적인 사례가 2020년 미국 대선 이후 2021년 1월 발생한 의회난입 사태이다. 선진국을 제외한 나라들에서 선거 부정 시위는 선거불복으로 이어지고, 소요와 내전으로 이어진다는 점에서 정부의 중립 하에서 자유와 공정을 보장하는 질 높은 선거를 실행한다는 것은 정치사회적 비용을 줄일 수 있는 방법이다. 이는 무엇보다 선거를 두 번 치를 수 없기 때문이다. 한국에서는 이런 사태가 아직 발생하지 않았으나, 2012년 이후 진보와 보수 세력들은 선거 부정에 대해서 문제를 지속적으로 제기하고 있다. 한국에서도 물론 본 연구에서 밝힌 바와 같이 이들의 운동이 유권자들의 지지를 받고 있는 것은 아니지만, 선거를 일선에서 담당하고 있는 투개표 사무원들의 처우에 대한 불만은 꾸준히 제기되고 있다. 따라서 중앙선관위는 이들에 대한 합리적 보상을 해 줄 수 있는 제도적 방안을 모색하고, 유권자들이 투표를 좀 더 용이하게 할 수 있도록 편의성을 개선해야 할 것이다.



- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17(3):83-116.
- 김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전: 자유, 공정, 그리고 민주주의』. 서울: 오름.
- 류태건. 2016. “지난 30년간 한국의 정치신뢰 변화.” 『21세기정치학회보』 26(1):1-27.
- 박희봉·신중호·황윤원. 2013. “정부신뢰의 요인.” 『정책학회보』 22(1):465-92.
- 어수영. 2004. “가치변화와 민주주의 공고화: 1990-2001년 간의 변화 비교연구.” 『한국정치학회보』 38(1):193-214.
- 이현출. 2004. “선거운동에서의 공정성 확보.” 『한국정당학회보』 3(1):221-52.
- 최재동조진만. 2020. “선거관리위원회의 제도와 조직, 그리고 선거품질 : ELECT 데이터를 활용한 경험적 분석” 『의정논총』 15(2):145-70.
- 홍재우. 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』 16(3):125-59.
- Alvarez, R. Michael, and Bernard Grofman. 2014. *Election Administration in the United States*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Anderson, Christopher J., and Andrew J. LoTempio. 2002. “Winning, Losing and Political Trust in America.” *British Journal of Political Science* 32(02):335-51.
- Birch, Sarah. 2012. *Electoral Malpractice*. New York, NY: Oxford University Press.
- Caramani, Danièle. 2004. *The Nationalization of Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dalton, Russell. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in the Advanced Industrial Democracies*. New York, NY: Oxford University Press.
- Elklit, Jørgen, and Palle Svensson. 1997. “What Makes Elections Free and Fair.” *Journal of Democracy* 8(3):32-46.
- James, Toby S. 2020. *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*. New York, NY: Routledge.
- Kerr, Nicholas. 2013. “Popular evaluations of election quality in Africa: Evidence from Nigeria.” *Electoral Studies* 32(4):819-37.
- Kim, Nam Kyu. 2019. “Reassessing the relationship between elections and democratization.” *International Political Science Review* 41(3):305-20.
- Lindberg, Staffan I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Norris, Pippa. 2017. *Strengthening Electoral Integrity*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* New Haven, CT: Yale University Press.
- van Ham, Carolien, and Holly Ann Garnett. 2019. "Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity." *International Political Science Review* 40(3):313-34.
- Ziblatt, Daniel. 2017 *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.

# 19

## 2020년 양대 선거의 선관위의 위법성 행위 조사활동의 분석 - 선관위의 단속 및 사이버게시물 삭제요청자료를 중심으로

김준석(동국대학교)



## 요약문

본 연구는 선관위의 지난 양대 선거에서의 단속행위를 살펴본다. 20대 대통령선거와 8대 전국동시지방선거에 있어 중앙선관위 및 각급 선관위의 선거범죄 행위 단속 현황을 선거 후 현재(2022년 6월 16일)까지 모인 자료를 바탕으로 분석한다. 주로 범죄 혐의 단속 건수를 중심으로 시도 선관위 별, 발생 유형 별, 혐의자의 신원 구분 여부 등을 자료를 제시하고 이를 해석한다. 더불어 양대 선거에 나타난 사이버범죄와 관련하여 온라인 커뮤니티 및 SNS의 위법게시물 삭제요청 현황을 다양한 측면에서 살펴본다.

먼저, 20대 대선과 8대 지방선거에서의 선거법 위반 유형에 있어 공통된 부분과 차이를 살펴보면, 법 위반에 따른 처리의 이유를 선관위가 '기타'의 항목으로 분류한 것이 많았다. 20대 대선의 경우 고발·수사의뢰·이첩 등 위법의 정도가 중한 혐의의 이유로 선관위가 '기타'로 분류한 경우가 가장 많았고, 다소 경미한 위반인 경고·주의를 포함해도 그 처분의 이유를 '기타'로 분류한 것이 많았다. 우리가 개별 사안에 대한 내용을 파악할 수 있는 자료를 갖지 못한 상황에서 판단하긴 어려우나, 법 위반이 보다 복합적인 양태를 띠어간다는 의미로 해석할 수도 있을 것이다. 이러한 경향은 지방선거에서도 마찬가지로 나타나며, '기타' 항목으로의 분류된 법 위반 사례들이 많은 비중을 차지한다. 반면, 대선과 지방선거의 위반 행태에 있어 차이도 나타난다. 2022년 대통령선거에 선 사전투표 관련 항목이 많이 나타났다. 지방선거의 경우 경미한 위반은 문자메시지 이용 관련 문제로, 중대위반의 경우 기부행위 등의 이유로 선관위에 단속되었다.

온라인 게시물에 대한 삭제요청에 있어서도 대통령 선거와 지방선거의 차이가 나타난다. 지능형대응시스템의 자동모니터링 대상이 된 18개 온라인 커뮤니티와 그 외 커뮤니티의 위법게시물의 수를 비교한 결과는 이러한 차이를 보여준다. 대통령 선거에선 모니터링 대상 커뮤니티의 단속건수가 그 외의 커뮤니티 및 SNS, 포털의 단속건수보다 크게 높았다. 반면, 지방선거에선 SNS, 포털의 위법 게시물의 게시 건수가 주요 온라인 커뮤니티보다 높게 나타난다. 대통령 선거와 반대의 결과다. 왜 이러한 차이가 나타난 것일까? 전국단위의 선거와 지역단위의 선거 차이를 생각해 볼 수 있다. 디시인사이드 등 주요 온라인 커뮤니티는 전국 단위의 서비스를 제공한다. 해당 서비스 내 지역단위로 특화된 일부 게시판이 있을 순 있으나, 게시물을 쓰는 이도, 게시물을 읽고 이에 대해 논박을 벌이는 이도 특정지역에 제한되지 않는다. 대선은 1인을 선출하는 전국단위 선

거이고, 이는 지역에 관계없이 온라인 커뮤니티에서 많은 관심을 받는다. 대선과 관련해서 커뮤니티에 일반 게시물도 많을 뿐 아니라, 위법 게시물의 수도 많은 이유다.

반면, 지방선거의 경우 지역 후보자에 대한 비방 글이나 허위사실이 유명 온라인 커뮤니티에 올려 진다고 해서 다수의 반향을 얻어내기 어렵다. 자신이 지지하는 후보의 당선을 위해 상대후보에 대한 비방과 허위사실을 유포하려는 사람은 유명 온라인 커뮤니티 보다는 메시지 전달 집단을 특정할 수 있는 SNS 서비스나, 포털의 지역관련 뉴스의 댓글을 효과적으로 볼 가능성이 높다.

온라인 서비스의 특성에 따라 위법 행위의 형태가 다르게 나타나는 점도 주목된다. 디시인사이드 등 온라인 커뮤니티에서 여론조사 공표 보도금지의 이유로 삭제 요청된 게시 글이 절대 다수였다. 반면, 허위사실 공표의 이유로 삭제요청 된 비중은 대단히 적다. SNS와 네이버와 같은 포털사이트에선 허위사실 공표로 인해 삭제요청을 받게 된 사례의 수가 많았다. 허위사실을 유포하고 이를 통해 선거 이익을 취하려는 이들이 SNS와 포털 서비스를 그 매개체로 선호했다는 추론이 가능하다. 일반의 생각과는 달리 위법 게시물 중 후보자에 대한 비방이나 지역·성별 비하 모욕의 이유로 삭제 요청된 비중이 높지 않았던 점도 살펴볼 필요가 있다. 향후 위법 게시물의 모니터링과 처리에 있어 온라인 서비스의 특성도 중요하게 고려되어야 할 것임을 시사한다.

연구의 한계에서도 분명히 서술해야 한다. 이 연구에서 끌어낸 다양한 함의와 진술들은 흥미로운 가설은 될 수 있으나, 검증된 사실로 보긴 어렵다. 이러한 한계는 다양한 요인에 기인한다. 첫째, 자료 자체의 한계이다. 본 연구가 활용한 자료는 아직 확정된 통계 수치도 아니고, 선관위의 공식적 집계·발표를 거친 것도 아니다. 위법 행위에 대한 처리가 현재도 진행 중인 점을 고려하면, 전체적인 모습은 갖췄으나 아직도 집계 중인 자료이기도 하다. 둘째, 이 연구가 다루고 있는 수치는 2020년의 양대 선거만을 다루고 있다. 위법행위의 증감을 분석하고, 이전의 경향과 어떻게 다른지에 대해 설명하기 위해 선 비교 집단이 될 수 있는 과거 선거의 자료가 필요하다. 이전의 완결된 선거에 대한 자료는 현재의 집계 중인 선거 자료와 비교에 조심해야 하고, 도출된 함의 역시 잠정적이다. 삭제요청 자료에 대한 과거 선거의 데이터는 ‘삭제’되어 얻을 수 없는 자료이기도 하다.

셋째, 본 연구가 활용한 자료는 선거관리위원회가 ‘이미 처리하고 분류하여 기록한’ 위반 목록이다. 연구자는 개별 사례에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 연구자의 분석과 해석의 범위는 좁을 수밖에 없다. 예를 들어, ‘충남 아산시의 2022년 시장선거에서 인쇄물 관련 선거법규 위반으로 유권자가 처벌받았고, 그 유권자에 대해 선관위가 고발조치를 했다’는 사실은 파악할 수 있다. 하지만, 해당 위반행위가 어떤 내용인지, 인쇄물

관련 선거법규가 구체적으로 어떻게 위반되었는지, 그 법 위반의 중함이 어느 정도인지, 어떤 과정을 거쳐서 그런 판단에 이르렀는지에 대해선 알 수 없다. 이 연구의 가장 큰 한계이자, 연구의 함의를 흥미로운 가설의 제시에 제한해야만 하는 이유다.

# 19

## 2020년 양대 선거의 선관위의 위법성 행위 조사활동의 분석\*

- 선관위의 단속 및 사이버게시물 삭제요청자료를 중심으로\*\*

### I 들어가며

2022년 6월 2일 검찰은 서울 중구청에 대한 압수수색을 실시하였다. 현직 구청장을 대상으로, 구청과 구청 내 주요 사무실에 대한 수색이었다. 이 사건이 언론의 주목을 받은 이유는 지난 지방선거(22. 6. 1)의 다음 날 전격적으로 이뤄졌다는 데 있다. 전날의 선거에서 서양호 구청장은 2만 9576표를, 경쟁자인 국민의 힘의 김길성 후보는 3만 65표를 얻었고, 현직 구청장이 근소한 차로 패배하였다. 두 후보의 격차는 489표, 총 투표인 60323표의 0.8%의 치열한 접전이었다.

서양호 구청장에 제기된 혐의는 선거운동기간 위반, 공무원의 선거관여 금지, 공무원의 선거에 영향을 미치는 행위 금지의 3가지이다. 중구청은 2021년 12월 28일부터 2022년 1월 7일까지 관내 15개 동의 주민들을 대상으로 ‘평생학습 성과공유회’를 개최하였다. 서 구청장은 이 과정에서 직무상의 직위를 이용해 직원들에게 선거법에 걸리지 않을 모임을 발굴·운영하여 주민과 직접 접촉할 수 있는 행사를 만들라고 지시한 혐의를 받는다. 또한, 행사 자리에서 본인의 업적을 홍보하고 선거를 염두에 둔 발언을 한 것도 문제가 되었다.<sup>1)</sup>

지난 2월 14일 전국공무원노조 서울지역본부 중구지부가 서양호 구청장을 선거법 위반 혐의로 선관위에 고발하였다.<sup>2)</sup> 공무원노조는 구청장 지시사항이 담긴 내부 문서를 공개하였다. 구청장은 자신이 재선될 경우 진행될 사업과 예산을 주민들에게 언급하였

\* 본 연구는 중앙선거관리위원회가 한국정치학회에 위탁한 ‘2022년 양대 선거 평가’의 일부로 작성되었다. 학술적 연구의 성격보다는 선관위의 선거범죄 단속활동에 대한 평가 혹은 선관위의 단속활동을 정리하는 실용적인 글로서 가능하다. 본 연구는 연구 설계에 기반 한 가설을 검증하고 이를 바탕으로 추론하는 연구이기보다는, 제한된 자료를 바탕으로 흥미로운 연구가설을 일단 제시하는 정도로 연구의 한계를 노정한다. 향후, 추가적 자료수집의 가능 여부에 따라 구체적인 실증연구가 가능하다.

\*\* 이 연구의 통계자료는 중앙선관위의 공식 집계자료가 아니며, 이에 따라 현재의 논문자료를 인용하지 말기를 바란다.

1) “검찰, 서울 중구청 압수수색... 민주당 서양호 구청장 선거법 위반 혐의” (조선일보, 2022. 6. 2., 검색주소: [https://www.chosun.com/national/court\\_law/2022/06/02/FMA2SWLGZ5D5XGCK4HFKTFCZZM/](https://www.chosun.com/national/court_law/2022/06/02/FMA2SWLGZ5D5XGCK4HFKTFCZZM/), 검색일: 2022. 6. 22)

2) “(중구) 전공노, 서양호 중구청장 사전 선거운동 의혹.” (서울경기케이블TV, 2022.2.17., 검색주소: <http://m.incable.co.kr/news/articleView.html?idxno=64306>, 검색일: 2022. 6. 22)



다는 주장이 담겼다. 고발된 사안에 대한 검토와 조사 후 서울시선관위는 2022년 4월 19일 서 구청장을 검찰에 고발하였다. 2022년 8월 4일 검찰은 증구청의 공무원을 소환 조사하였고, 현재 해당 사안은 검찰의 조사 중이다.

아직 검찰로부터 기소조차 되지 않은 이 사건을 서술한 이유는 선거범죄의 수사과정을 구체적으로 보여주는데 있다. 시민단체 혹은 유권자의 선관위 고발 → 선관위의 자체 수사 후 검찰·검찰에의 고발·수사의뢰·이첩 → 검찰·경찰의 수사 및 기소의 과정은 복잡하면서도 중첩적이다. 선거범죄의 단속·조치의 권한은 선관위와 검찰·경찰이 각각 갖고 있지만, 선거범죄와 관련 법제에 정통한 선거관리위원회는 조사권만을 갖고 있을 뿐이다. 선관위는 심각한 선거법 위반이 발생할 경우 처벌 및 추가 조사를 위해서 검찰과 경찰로 넘기게 된다. 선관위·검찰·경찰이 촘촘한 그물을 쳐놓은 것처럼 보이나, 그만큼 선거범죄는 단속하기도 어렵고, 그 혐의를 입증하기도 어렵다. 선관위와 경찰과 경찰의 유기적인 협조 없이는 그물의 연결 이음새도 대단히 헐겁기도 하다.

선거범죄의 발생과 특성을 보여주는 예시이기도 하다. 먼저, 선거범죄는 암수율(暗數率)이 높다. 선관위 및 경찰·검찰에 의해 단속된 선거 범죄는 실제로 저질러진 선거범죄의 일부에 불과하다는 것이 통상의 시각이다. 선거범죄는 특정한 기간에 전국을 단위로 동시다발적으로 발생하고, 그 규모 역시 크다. 범죄 행위의 구분과 처벌 역시 대단히 어렵다. 일반적으로 선거범죄의 주체가 되는 행위자 스스로가 선거법 위반이 범죄라는 시각이 대단히 낮다. 선거범죄자 (혹은 혐의자)의 상당수가 이전 전과가 없는 경우가 많고, 사회적으로 중요한 위치에 있는 경우가 많다. 선거법 위반에 대한 정치인 및 일반의 시각은 관대한 편이다. 관행적인 정치활동의 일환으로 여기거나, 만성적인 현상으로 간주한다. 개별 사안에 주목하기보다는, 한국정치의 고질적인 문제로 여기는 식이다.

본 연구는 선관위의 지난 양대 선거에서의 단속행위를 살펴본다. 20대 대통령선거와 8대 전국동시지방선거에 있어 중앙선관위 및 각급 선관위의 선거범죄 행위 단속 현황을 현재 시점(2022년 6월 16일)까지 모인 자료를 바탕으로 분석한다. 주로 범죄 혐의 단속 건수를 중심으로 시도 선관위 별, 발생 유형 별, 혐의자의 신원 구분 여부 등을 자료를 제시하고 이를 해석한다. 더불어 양대 선거에 나타난 사이버범죄와 관련하여 온라인 커뮤니티 및 SNS의 위법게시물 삭제요청 현황을 다양한 측면에서 살펴본다.

연구 결과를 제시하기 전에 주의해야 할 사항을 크게 네 가지이다. 첫째, 이 보고서에 제시된 선거범죄 단속 자료는 완결된 것이 아니다. 양대 선거 모두 끝이 났지만, 선거범죄의 경우 발생 및 집계는 아직 끝나지 않았다. 선거 후 구·시·군 선관위의 선거 기간 중 범죄 혐의에 대한 처리 및 집계가 이루어지고, 시도 선관위를 거쳐 중앙선관위에서 최종적인 관리와 점검이 이루어진다. 또한, 각급 선관위에 계류 중인 범죄 혐의에 대해

선 선관위 내부의 판단을 거쳐 처리가 결정되게 된다. 선관위의 자체적인 추가 수사도 이루어질 수 있다. 선관위가 해당 혐의를 판단하는 바에 따라 당사자에 대한 경고·주의 처분이 내려질 수도 있고, 수사기관에 송부가 이루어질 수 있다. 이런 과정은 선거가 끝난 이후에도 상시적으로 이루어진다. 선거 이후에도 선거 범죄가 발생할 수 있다. 한 교육감 당선자가 선거 운동 중 상대후보에게 자리와 선거비용 보전을 대가로 후보를 사퇴시킨 사례가 있다. 이 선거범죄는 해당 후보의 교육감 임기 중 이러한 대가가 실제로 제공되면서 드러나고 사법적 처리로 이어졌다.<sup>3)</sup>

둘째, 논문의 선거범죄 기초 통계는 선관위가 공식적으로 집계한 수치가 아니라는 점이다. 연구자가 선관위가 일단 제공한 시점의 자료를 우선 집계하고, 분류·가공한 것이다. 시도 선관위를 통해 간헐적으로 나오는 언론 보도를 제외하고, 중앙선관위는 보도 자료는 물론 다른 형태로도 선거범죄 단속 현황을 발표하지 않았다. 이러한 점에서, 선거관리위원회의 양대 선거에 대한 단속행위의 증감을 정리하고, 과거의 선거와 비교하는 작업은 아직 설익은 사과를 다루는 것과 같다. 이 학회 발표문은 정치학회가 중앙선관위로부터 수탁한 「양대 선거 외부평가」의 중간발표 보고서로서 기능한다. 자료의 수집과 기본적인 관리는 중앙선관위가 담당하였으나, 이를 집계해서 내놓은 과정은 온전히 저자가 담당하는 것이다. 선거범죄의 발생과 단속의 전반적인 경향을 살펴보는 데는 무리가 없으나, 이를 공식화된 통계로 활용하는 데는 주의가 따른다.

셋째, 통계자료에 대한 해석에 있어서의 주의이다. 선거범죄의 단속 건수를 어떻게 해석해야 할 것인가? 단속된 선거범죄의 수는 발생한 선거범죄의 수와 밀접한 연관을 갖는다. 하지만, 선거범죄 모두가 단속되는 것이 아니다. 단속된 선거범죄의 수가 선거범죄의 발생 수와 비례한다고 가정하고, 선거 범죄의 발생 건수로 확대 해석할 수 있는가? 혹은, 한 시도 선관위의 단속 건수가 다른 시도의 단속 건수보다 많다고 하면 어떻게 해석할 것인가? 해당 시도에서 선거범죄가 더 많이 발생했다고 해석해야 할 것인가? 혹은 해당 선관위의 적극적인 활동을 전제로 단속 행정이 보다 효과적으로 이루어졌다고 해석해야 할 것인가? 쉽지 않은 판단을 요하며, 과거 선거자료와의 비교가 우선 필요할 것이다.

3) 선거범죄는 일반 범죄와 여러 측면에서 다르지만, 특히 공소시효에 있어 큰 차이가 있다. 얼핏 보기에 선거범죄는 일반범죄보다 공소시효가 짧다. 일반 범죄의 공소시효는 형사소송법을 따라 규정되며, 범죄의 중한 정도에 따라 짧게는 1년, 길게는 25년의 기간까지 일곱 단계로 정해진다. 하지만, 선거범죄의 공소시효는 기본적으로 선거일 기준 6개월로 정해져 있다. 이는 선거 직후 혼란스러울 수 있는 상황을 안정시키고, 당선인의 임기가 제한된 점을 고려한 조치이기도 하다. 하지만, 해당 선거와 관련된 선거범죄는 선거일로부터 6개월이 지난 상황에서도 발생할 수 있다. 예를 들면, 지방선거와 관련해 후보자의 유권자에 대한 금품제공이 있었는데, 선거가 끝날 때까지 밝혀지지 않고 있다가 1년 후 제보가 이루어질 경우 해당 범죄의 공소시효는 제보일로부터 새롭게 기산된다. 공무원의 지위를 이용한 권한 행사로 인한 선거범죄 행위의 경우는 또한 공소시효가 선거일로부터 10년으로 규정된다. (국제일보, 2022. 5.31)

### 1. 선관위의 범죄 단속과 조치의 개요<sup>4)</sup>

선관위의 선거범죄 조사는 선거의 공정과 부정 방지를 위한 행정조사란 점이 전제된다. 이는, 범죄 혐의에 대한 공소제기여부를 전제로 하는 수사기관의 범죄수사와 구분된다. 선관위는 선거범죄에 있어 조사권만을 갖고 있으며, 중대한 위법 혐의나 강제력을 동원한 수사가 필요할 때에는 검찰과 경찰 등 수사기관에 고발하거나 수사를 의뢰하게 된다.

선관위의 선거범죄의 조사는 위원회의 위원과 직원에 부여된다. 선거기간 중 선관위의 공정선거 제도 및 안내, 단속행위를 보조하기 위해 시·도 및 구·시·군 선관위는 한시적으로 공정선거지원단을 모집하여 운영할 수 있다. 공정선거지원단은 후보자 및 선거관계인에 대해 정치관계법을 안내하고, 예방활동 보조, 홍보업무를 지원한다. 선거기간 활용되는 각급 선관위의 임시지원인력으로서, 선거정황 수집 및 위법행위 단속활동 역시 지원한다. 다만, 공정선거지원단에게는 조사의 권한이 부여되지 않는다.<sup>5)</sup>

선관위의 범죄조사는 대부분 신고·제보에 의해 개시된다. 각급 선관위는 제보된 범죄 혐의에 대해서 정황, 시기, 내용, 실현가능성, 관련 징후 등을 종합적으로 고려하여 ‘범죄행위에 강한 의혹을 가질 만한 경우’에 대해 조사권한을 발동하게 된다. 현행범의 신고를 받은 경우 해당 장소에 대한 조사업무를 수행하게 된다. 후보자나 선거캠프의 관계자가 혐의를 제기하는 때에는 해당 혐의에 대한 소명자료를 서면으로 제출하게 하고, 이를 검토하여 조사에 착수한다. 이러한 조치는 조사에 있어서 비례의 원칙과 적법절차를 준수하고 공정성·중립성을 확보하기 위한 것이다. 선관위의 조사는 장소의 출입과 질문·조사, 자료제출요구, 동행 및 출석요구, 증거물품 수거, 현장 조치 등이며, 통신관련 범죄혐의도 포함된다.

단속된 범죄혐의는 중앙 및 시도 위원회가 구성한 심의 반에서 처리를 결정하게 된다.

4) 2장의 서술은 주로 단속 및 조사의 과정과 조치의 분류기준의 내용을 정리한 것이다. 그 내용은 중앙선거관리위원회의 「선거범죄 조사사무편람」의 내용을 참조하였다.

5) 공정선거지원단은 선거 기간 중 탄력적으로 운영되며, 해당 인력은 출근일 기준 일 수당을 받게 된다. 단원의 일급은 하루 8시간 근무 73,280원이 지급되며, 예산의 범위 내에서 실비 등이 추가 지급될 수 있다. 21대 대선과 8대 지선에 활동한 공정선거지원단의 전체 규모에 대한 자료는 구할 수 없었다. 다만, 각급 선관위의 모집 공고를 통해 그 운영규모를 추측해 볼 수 있다. 충청북도 선관위는 시도 선관위 및 구·시·군 선관위에 근무할 지원단 262명에 대한 모집 공고를 게시하였다. 구체적으로 충청북도 6명, 상당구 18명, 서원구 18명, 흥덕구 18명, 청원구 21명, 충주시 20명, 제천시 19명, 단양군 13명, 영동군 17명, 보은군 20명, 옥천군 19명, 음성군 17명, 진천군 19명, 괴산군 19명, 증평군 18명이다. 이들 인력의 고용형태는 각급 선관위에 2022년 상근 근무할 (22. 1.3~ 22.11.30) 1명을 기본으로 모집하고, 나머지 인력은 대선과 지선의 기간 중 탄력 운영하는 것을 고시 한다(충청북도선거관리위원회, 2022).

중앙위원회는 조치 및 적용의 기준은 선거범죄 편람의 규정에 의거하며, 중앙위원회는 필요시 위법행위의 유형별, 위법의 경중에 따라 세부적인 조치 기준을 따로 정해서 시행하도록 한다.

선거범죄의 처리는 위법 행위가 얼마나 중한지와 혐의의 입증을 위해 검찰과 경찰의 수사가 필요한지의 판단에 따라 크게 경고와 고발·수사의뢰·수사기관 이첩으로 구분된다. 선거법을 위반하기는 했으나 그 위반의 정도가 중하지 않은 경우는 선관위는 자체적으로 해당 위반자에 대해 경고 조치를 할 수 있다. 경고는 공식적인 행정조치로 선관위는 위법 행위자에 대해 중지, 시정명령, 구두경고, 위법사실 통지 등을 할 수 있다. 선거법에 위반되는 벽보나 현수막 등 선전물에 대해선 철거 명령을 하고, 이러한 조치가 이행되지 않을 경우 강제적으로 수거·폐쇄하는 대집행 조치를 취하게 된다.

위법의 정도가 중할 경우 선관위는 수사기관에 고발하거나 수사의뢰를 진행하게 된다. 고발의 경우 위법의 행위가 중하거나, 경고 등 조치에도 이에 불응해 위법행위가 반복되는 경우, 선관위의 자료제출 요구에 대해 불응하거나 조사활동을 방해하는 경우에도 고발 조치가 이뤄지게 된다. 수사의뢰는 고발 조치에 상당하는 위법행위가 존재하나 객관적인 증거자료를 확보하기 위해선 강제수사가 필요한 경우, 혹은 위반 혐의자를 특정하기 어려운 경우에 이루어진다. 수사기관에의 이첩은 고발장의 형식을 갖추어 위원회에 접수된 것 중 사안이 중대하고 긴급한 조사가 필요한 경우, 혹은 조사에 착수하였으나 위법행위 혐의자의 부인 등으로 인해 더 이상 조사가 어려운 경우에 조치된다. 수사 기관에 이첩되는 주요 사례는 불법 인쇄물, 배부나 선거벽보 훼손 등의 경우 위반 혐의자를 특정하기 어려워 지문 감식이 필요한 경우가 있다. 또는, 선거가 임박한 시기에 명백한 증거 없이 정당·후보자간 추측성 고발, 신고, 제보가 접수되는 경우에도 수사기관으로 사건을 넘기게 된다. 선관위에 고발된 사안 중 선거법 위반이 아닌 다른 실정법의 위반과 관계되는 사안에 대해서도 수사기관에 이첩한다. <표 1>은 선관위의 단속과 조치의 절차 및 내용을 정리한다.

〈표 1〉 선거범죄의 조사 및 조치의 내용

구 분	내 용
선거범죄 수사 주체	위원회 위원·직원 (읍·면·동위원회 제외)
조사권 발동요건	범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우 ; 후보자등이 제기한 소명이 이유 있다고 인정되는 경우; 현행법 신고를 받은 경우
조사방법 및 권한	고지절차 준수; 장소출입 및 질문·조사; 자료제출요구; 동행 또는 출석요구; 증거물품 수거; 현장조치; 통신관련 선거범죄 조사
조치종류 심의결정	심의반(중앙, 시·도 위원회)을 구성하여 심의·결정 구·시·군위원회는 위임전결규정에 따라 결재
조치	조치결과 통지: 위반자, 위반자와 관련된 기관·단체의 장
(고발·수사의뢰 등)	이의신청처리- 중지·시정명령 또는 경고·위반사실 통지의 조치를 받은 자. 고발·수사의뢰는 이의신청처리에서 제외함

자료: 「선거범죄 조사사무편람」 (2017, p 34)

## 2. 중앙선거관리위원회의 2022년 양대 선거 관리대책의 기초<sup>6)</sup>

중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)와 각급 선관위가 2022년 양대선거를 어떻게 관리하는지에 대한 큰 방향을 살펴보는 데 있어 2022년 1월 12일 발표된 종합관리대책의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 중앙선관위는 17개 시·도 선관위 사무처장이 참석한 가운데 ‘종합관리대책’을 발표하였고, 크게 네 개의 기초를 제시하고 있다. ‘국민의 눈높이와 시대변화에 맞는 법규 운용’, ‘허위사실공표·비방 등 중대선거범죄 엄정 대응’, ‘정확하고 투명한 투·개표 관리로 국민 신뢰증진’, ‘안심하고 투표할 수 있는 특별방역 대책 마련’을 내용으로 한다.

첫째, 국민의 눈높이와 시대변화에 맞는 법규 운용은 크게 두 가지로 구성된다. 먼저, 현수막 등 시설물 설치와 게시에 있어서 선거관리위원회는 법상으로 명백하게 제한·금지되는 경우에 있어서만 개입할 것을 천명하고, 그 제한을 최소화 한다. 딥페이크(deep fake) 영상을 이용해 선거운동을 할 때는, 일반 유권자가 딥페이크 영상임을 알 수 있도록 분명히 표시해야 하고, 그 내용이 허위사실·비방이 아니어야 한다. 이는 선거운동에 있어 표현의 자유를 최대한으로 보장해야 한다는 원칙에 근거한다.

둘째, 허위사실공표·비방 등 중대선거범죄에 대해선 선관위는 철저한 단속과 무관용 원칙을 천명한다. 허위사실공표·비방에 있어 선관위는 크게 두 가지로 대응할 것이라 예고하였다. ‘지능형사이버선거범죄대응시스템(이하 지능형대응시스템)’을 통해 온라인에서의 위법한 게시물에 대한 신속한 대응 및 단속조치를 시행한다. ‘지능형대응시스템’

6) 중앙선관위 및 각급 선관위가 이번 양대 선거에 있어 어떠한 관리·운용기조를 천명하였는지를 살펴보는 데 있어서는 중앙선관위가 발표한 보도자료 및 중앙선관위 웹사이트의 내용에 대해 거의 의존할 수 밖에 없다. 신문 등 2차 자료의 경우 대부분 선관위의 [보도자료]를 가공한 것으로 그 활용이 대단히 제한적이다.

은 핵심어를 설정해 온라인 위법게시물을 검색·수집하고, 알고리즘에 기반한 딥 러닝 기술을 통해 이를 자동 분류하여, 위법성 소지가 높은 순으로 배열한다. 이를 보완하고, 지능형대응시스템이 적용되지 않은 온라인 공간에 대한 모니터링을 위해 18개 팀 570명으로 사이버지원단이 운영된다.

중대선거범죄는 매수 및 기부행위, 허위사실 공표행위, 공무원 등 선거관여 행위, 사조직 설립·이용행위, 선거여론조사결과 왜곡 공표행위, (지방선거) 후보자추천 관련 금품수수행위 등 중대선거범죄에 대해선 철저히 처벌할 것임을 천명한다. 특히 공무원의 선거관여 행위에 대한 중점 단속 및 엄중 조치할 것이라 밝힌다.

셋째, 정확하고 투명한 투·개표 관리는 인력·시설을 안정적으로 확보하고, 효율적인 선거관리 체제를 구축·운영하겠다는 내용과, 사회적 약자의 참정권을 동시에 보호하겠다는 내용을 제시한다. 넷째, 안심하고 투표할 수 있는 특별 방역대책 마련은 특별사전투표소 설치, 자기격리자 투표 등 코로나 19 감염·격리자에 대한 참정권을 보장하겠다는 내용이 중심이 된다. <표 2>는 이러한 선관위의 양대 선거 종합관리 대책의 내용을 정리한다.

<표 2> 제20대 대선 및 제8회 지선 선관위 종합관리대책의 기초

양대 선거 종합관리대책의 기초	
1	국민의 눈높이와 시대변화에 맞는 법규운용
	<input type="checkbox"/> 현수막 등 시설물 설치·게시의 제한은 법상 명백하게 제한·금지되는 경우에 한해 최소한으로 제한,
	<input type="checkbox"/> 그 외의 경우는 정치적 표현의 자유를 최대한 보장
	<input type="checkbox"/> 딥 페이크 영상 등 기술발달에 따른 새로운 선거방법 운용기준 제시
2	허위사실공표·비방 등 중대선거범죄 엄정 대응
	<input type="checkbox"/> '지능형사이버선거범죄대응시스템' 등 과학적 분석·조사 기법 활용 사이버범죄단속
	<input type="checkbox"/> 전국 총 18개팀 570여명으로 구성된 '허위사실·비방 특별대응팀' 운영
	<input type="checkbox"/> 중대선거범죄는 무관용 원칙으로 총력 대응
3	정확하고 투명한 투·개표 관리로 국민 신뢰증진
	<input type="checkbox"/> 인력·시설 안정적 확보를 통한 효율적 선거관리 체제 구축·운영
	<input type="checkbox"/> 관리인력 교육강화, 장비·물품 개선으로 정확한 투·개표 관리
	<input type="checkbox"/> 우편투표함 보관장소 CCTV 설치 등으로 투개표 과정 투명 공개
	<input type="checkbox"/> 장애유형별 맞춤형 선거정보 제공, 사회적 약자의 참정권 최대한 보장
4	안심하고 투표할 수 있는 특별 방역 대책 마련
	<input type="checkbox"/> 철저한 방역대책 마련을 통한 안전한 선거환경 조성
	<input type="checkbox"/> 보건당국과 협의하여 특별사전투표소 설치, 자기격리자 투표 등 유권자 참정권 보장 방안 마련

자료: 중앙선거관리위원회 공지 (2022.1.13.)<sup>7)</sup>

### III 제20대 대통령선거에서의 선관위의 위반행위 단속 및 조치

선관위가 공식적으로 행정조치하거나 사법적 처리를 요구한 20대 대선 선거범죄행위는 479건이다(2022년 6월 16일 기준). 선관위는 그 위반행위의 무거운 정도에 따라 자체적으로 처리하기도 하고(경고·주의), 검찰과 경찰 등 수사기관에 송부하기도 한다(고발, 수사의뢰, 이첩). 20대 대선 선거범죄행위 중 사법처리가 요구될 정도로 그 정도가 중한 위반은 275건이었고, 고발 148건, 수사의뢰 120건, 이첩 7건이다. 선관위가 당사자에 경고·주의 조치한 사안은 204건이었다. 이는 57.4%와 42.5%의 비중이다. <표 3>은 20대 대선에서 선거관리위원회가 단속한 위반행위에 대해 조치한 내용을 정리한다.

<표 3> 20대 대선 선거범죄행위 단속 위반행위에 대한 조치 현황

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

선관위 조치	경고	고발	수사의뢰	이첩	총계
건 수	204	148	120	7	479

<표 4>는 20대 대선 중 선관위의 범죄혐의 단속 건수를 18개 광역선관위 별로 분류한 것이다. 18개의 선관위는 17개 시·도 선관위와 중앙선관위를 포함한다. 일단 단속의 전체 건수를 살펴볼 수 있고, 수사기관에 송부된 단속 건만을 따로 살펴볼 수 있다. 시도 선관위 중 단속건수가 가장 많았던 곳은 경기도 선관위(72건)였고, 서울시 선관위(58건)가 뒤를 이었다. 선거범죄의 발생이 해당 광역 시도의 선거인의 수에 비례한다는 점을 고려할 때, 두 시도의 선거범죄 단속 건수가 가장 많았던 것은 자연스럽다.

단속 건수가 30건을 넘은 시·도는 모두 네 곳이었다. 경상남도가 37건, 광주광역시 32건, 부산광역시 30건, 중앙선관위 32건으로 집계되었다. 선거범죄의 단속 건수가 가장 적었던 곳은 세종시(7건)였고, 대전광역시, 전라북도, 제주도에 11건이 단속되었다. 선관위가 수사기관에 고발·수사의뢰·이첩한 단속 행위가 가장 많은 시·도 선관위는 역시 경기도-서울 순이다.

7) [보도자료] 중앙선관위, 제20대 대통령선거 및 제8회 전국동시지방선거 종합관리대책 발표. 검색주소: <https://www.nec.go.kr/site/shipvote/ex/bbs/View.do?cbIdx=1253&bcIdx=157150&relCbIdx=1084>. 검색일: 2022.8.13.

〈표 4〉 20대 대선 중앙 및 광역선관위의 위반행위 단속 및 조치

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

지역선관위 (시도)	경고	수사기관에의 고발·의뢰·이첩				총계
		고발	수사의뢰	이첩	소계	
강원도	17	5	4		9	26
경기도	23	19	28	2	49	72
경상남도	19	15	3		18	37
경상북도	18	5	1	1	7	25
광주광역시	9	10	13		23	32
대구광역시	5	14	6		20	25
대전광역시	4	5	2		7	11
부산광역시	7	11	12		23	30
서울특별시	23	20	11	4	35	58
세종특별시		3	4		7	7
울산광역시	3	5	9		14	17
인천광역시	15	3	6		9	24
전라남도	11	13	1		14	25
전라북도	7	3	1		4	11
제주도	4	3	4		7	11
충청남도	10	6	2		8	18
충청북도	8	5	5		10	18
중앙선거관리위원회	21	3	8		11	32

〈표 5〉는 20대 대선에서 선관위가 단속한 위반 행위를 유형에 따라 분류한다. 선관위가 취한 모든 조치를 다 포함하건, 수사기관에 송부한 사안들만으로 한정하건 가장 많은 유형은 기타로 분류된 사안들이었다. 기타로 분류된 사안은 230건으로 전체의 48%였다. 고발·의뢰·이첩의 사안만으로 한정해도 153건으로 전체 275건의 55.6%에 이른다. 기타 사유를 보다 구체적으로 분류해 볼 필요는 있으나, 이는 단속된 개별 사안과 그 내용에 대한 분석이 요구된다. 다만, 기타로 분류된 경우는 크게 두 가지이다. 첫째 단속된 범죄 혐의가 기존의 유형 분류에 명확히 부합하지 않는 경우이다. 둘째, 단속된 선거범죄행위가 하나의 유형이 아닌 여러 유형에 해당되거나 범죄행위가 한 건이 아닌 여러 건이 복합적으로 일어난 경우가 있을 수 있다. 선거관리위원회는 이러한 사안에 대해 복수 유형의 발생으로 계상하기 보다는 기타의 유형으로 분류한다.<sup>8)</sup>

기타의 항목을 제외하고 발생 유형으로 사전투표와 관련된 사안이 가장 많았다. 사전투표 관련된 사안은 각 77건 (모든 조치포함), 61건(고발 등에 한정)이었다. 사전투표

8) 2022년 6월 23일 선관위 담당 공무원과의 통화에 따른 해석이다. 추후 기타로 분류된 사안들을 세부 분류할 수 있는 자료를 제공받기로 하였다.



관련된 사안 77건 중 61건이 고발 등 수사기관으로 송부되었다. 사전투표 관련 전체 단속 건수의 79.2%가 선관위의 손을 벗어나 중대한 위반행위로 간주되었다. 허위사실 공표로 인한 선거법 위반도 단속 후 대부분이 수사기관에 넘어갔다. 허위사실 공표로 단속된 사안은 모두 27건이나, 이 중 22건이 고발·수사의뢰·이첩되었다. 이는 전체의 81.4%이다. 위반 유형 중 문자메시지 이용은 단속 건수가 14건임에도 고발되거나, 수사기관에의 의뢰나 이첩된 경우가 없었다.<sup>9)</sup> 선거와 관련 있는 정당 활동(3건), 유사기관·사조직 (2건), 지방자치단체장 행위제한 (1건) 역시 수사기관에 넘어가지 않고 선관위에서 행정 조치되었다.

〈표 5〉 20대 대선 선관위의 위반행위 단속 및 조치- 유형 별 분류

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

선관위에 의해 단속된 선거범죄의 유형 (조치 유형별)			
모든 조치 포함 (고발·수사의뢰·이첩·경고/주의)		검찰·경찰 등 수사기관에의 고발·의뢰·송부	
위반유형	건수	위반유형	건수
기 타	230	기타	153
사전투표	77	사전투표	61
인쇄물 관련	40	허위사실공표	22
시설물 관련	34	인쇄물 관련	15
허위사실공표	27	시설물 관련	6
기부행위 등	18	기부행위 등	6
문자메시지 이용	15	공무원 등의 선거개입	4
공무원 등의 선거개입	14	거소(투표)관련	3
거소(투표) 관련	9	집회·모임이용	3
집회·모임 이용	7	비방·흑색선전	2
선거와 관련 있는 정당 활동	3		
비방·흑색선전	2		
유사기관·사조직	2		
지방자치단체장 행위제한	1		

〈표 6〉는 선관위의 조치를 위반자의 신원 확인 여부로 구분하여 정리한다. 앞에서 선거법 위반행위는 일단 혐의의 경중에 따라 경고 등 행정조치와 수사기관에의 고발·수사의뢰·이첩의 조치로 나누어 처리한다. 검찰과 경찰에의 수사의뢰나 이첩의 조치는 위반자를 특정할 수 없거나, 혐의는 있으나 추가적 증거수집이 필요한 경우에 취해지는 조치다. 먼저 선관위의 단속범죄 중 위반자가 특정되는 경우는 386건, 특정되지 않는 경우

9) 물론 문자메시지와 관련한 사항이 다른 위반행위와 연계되어 기타로 분류되었을 수 있으나, 현재의 자료로는 확인이 어렵다.

는 93건으로 나타난다. 경고 조치된 204건은 모두 위반자를 특정할 수 있는 것으로 나타난다. 흥미로운 것은 고발된 148건 중 145건은 신원을 특정할 수 있으나 3건은 특정할 수 없었다.

수사의뢰의 경우 위반자를 특정할 수 있는 경우가 34건, 특정되지 않는 경우가 86건으로 나타났다. 이첩의 경우 위반자 특정 3건, 특정되지 않음 4건으로 역시 특정되지 않는 경우가 더 많았다. 일단 사건 중 혐의에 대한 증거가 보장되어야 하는 사건이 34건, 위반 행위는 있지만 혐의자가 일단 파악되어야 하는 (혹은 혐의자의 파악과 추가적인 증거 수집이 필요한) 사안이 86건이라고 해석될 수 있다.

〈표 6〉 제20대 대통령선거의 선거법 위반자의 신원확인 여부와 선관위의 조치

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

구분		계	경고	고발	수사 의뢰	이첩
위반자의 신원확인	특정됨	386	204	145	34	3
	특정되지 않음	93		3	86	4

#### IV 제8회 지방선거에서의 선관위의 위반행위 단속 및 조치

〈표 7〉은 제8회 전국동시지방선거에서의 선관위의 위반행위 단속 건수를 조치 별로 분류한 것이다. 2022년 6월 16일 기준 모두 1,533건의 위반 행위가 단속되었다. 이 중 경고가 1,179건으로 가장 많았고, 고발 266건, 수사의뢰 68건, 이첩 20건으로 나타났다. 경고 등 선관위의 행정조치의 비중은 75.9%, 수사기관에 의뢰한 중대위반혐의는 24.1%였다.

〈표 7〉 제8회 지방선거의 선거관리위원회의 위반행위에 대한 조치 현황

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

선관위 조치	경고	고발	수사의뢰	이첩	총계
건 수	1,179	266	68	20	1,533

〈표 8〉은 위반행위를 단속한 시도 선관위 별로 분류한 것이다. 중앙선관위와 17개 시·도 선관위 중 경기도에서 210건의 범죄행위가 단속되어 가장 높게 나타난다. 전라남도가 175건, 경상남도 159건, 경상북도 149건의 순이었고, 서울특별시의 경우 106건으로 다섯 번째로 많았다. 전라북도가 101건으로 여섯 번째의 순이었다. 부산광역시 68건, 인천광역시 59건, 대전광역시 44건, 광주광역시 41건, 대구광역시 40건으로 나타

났다. 가장 적었던 곳은 세종시가 9건이었고, 제주도가 39건이었다. 고발·수사의뢰·이첩의 증대한 위반 혐의는 전라남도에서 51건이 발생함으로서 가장 높았다. 경상남도 46건, 경기도 39건, 경상북도 34건의 순이었다. 세종특별시에서 2건 발생하였고, 인천광역시 6건, 대구광역시와 광주광역시가 각각 8건이었다.

이러한 표상에 나타난 수치 비교만으로 연구 가설을 검증할 순 없다. 다만, 여기서 발견되는 눈집작 분석을 통해 향후 자료를 보강해서 검증해 볼 수 있는 연구가설을 만들어 볼 수 있다. 첫째, 대통령 선거와 달리 지방선거에서 단속행위의 시도별 분포는 해당 지역의 선거인 수에 반드시 비례하는 것은 아니란 점이다. 대통령 선거는 대통령이라는 하나의 공직을 뽑는 선거였고, 각 행정구역 별로 투표된 표수를 단순 취합한다. 이러한 선거에선 행정 구역별 선거범죄의 발생 빈도는 지역의 선거인 수의 차에 비례할 수밖에 없다. 하지만, 지방선거는 일부 편차는 있으나 유권자는 일곱 개의 공직자에 대해 표를 던진다. 선거 범죄의 발생에 있어서 개별 선거의 특성과 양상이 중요하게 작용할 수 있다.

둘째, 선거범죄의 발생 건수와 행정구역 별 선거 경합도와의 연관 가능성이다. 전체 단속 건수 및 중대혐의 단속 건수가 많았던 광역 시도는 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도였음을 주목할 필요가 있다. 이에 반해 광주광역시, 대구광역시 등에선 선거 범죄의 발생 건수가 상대적으로 낮았던 점도 고려되어야 한다. 일단, 지난 지방선거에서 광주광역시장 선거의 투표율은 37.66%로 전국 최저였고, 전라남도지사 선거의 투표율은 58.44%로 전국 최고를 기록하는 상반된 결과를 보여주었다. 대구광역시장 선거의 투표율은 43.2%인데 비해, 경북도지사선거의 투표율은 52.7%로 역시 큰 차이를 보였다.

광주와 전라남도의 이러한 투표율 차이는 기초단체장 선거 양상을 살펴보면 어느 정도 실마리가 풀리게 된다. 지방선거에서 기초단체장 득표율이 가장 높았던 지역은 전라남도 고흥군수 선거였다. 더불어민주당의 공영민 후보와 무소속의 송귀근 후보, 두 명이 출마해서 치열한 경합을 보였다. 선거 결과는 공영민 후보가 52.97%를 얻어 47.02%를 얻은 송귀근 후보를 5.26 퍼센트포인트 차로 이기고 당선되었다.<sup>10)</sup> 반면, 광주 광산구청장 선거의 투표율은 33.3%로 전국 최저였다. 이 선거구에선 민주당 박병규 후보가 단독 출마하여 무투표 당선되었다. 특히 광주는 다섯 개 기초단체장 선거 중에서 서구청장을 제외한 동구청장, 남구청장, 동구청장 선거에선 국민의힘 후보와 사실 상 승부가 결정된 경쟁이 펼쳐졌다.

네이브레드와 리즈(Nyblade and Reed 2008)는 정치인의 선거에서의 당선 안정성이 부패 행위와의 연루에 미치는 영향을 일본의 하원의회의 선거자료를 통해 검증하였다. 이들은 정치인의 부패행위를 크게 cheating과 looting의 두 가지로 분류한다.

10) 공영민 후보는 22,529표, 송귀근 후보는 19,997표를 얻었다. 두 후보의 표차는 2352표 였다.

cheating은 정치인이 선거에서의 당선 가능성을 높이기 위해 불법적인 수단을 동원하는 것이다. 이는 일종의 돈으로 표를 사는 행위 (vote buying)로 선거운동에서의 불법 행위, 유권자에 대한 겁박, 부정 선거 획책(election fraud) 등이 있다. looting은 자신의 정치적 영향력을 이용해서 금전적 이익을 취하는 행동이다. 돈을 받고 정치적 태도나 행동을 바꾸는 것으로, 금전을 통한 매수 등이 일 예 이다.

네이브레드와 리드(2008)는 정치인의 선거에서의 득표력의 차이가 서로 다른 부패행위에 연루될 가능성을 높인다고 주장한다. 정치인의 당선과 낙선이 경각에 달한 순간엔 해당 정치인은 불법적인 수단을 동원해서라도 ‘표를 사서’ 당선되려는 유인이 강해진다. 일본처럼 자민당의 지배체제가 공고한 정치 상황에서는 본선에서의 경쟁보다 당내 경쟁이 더 중요하게 간주되곤 한다. 이는 의원이 당내 경선에 있어 치열한 경쟁과 맞닥뜨릴 때에는 불법 선거운동에 손을 뻗을 가능성이 더 높아지게 한다. 정치적으로 입지가 탄탄한 정치인은 자신의 영향력을 동원해서 ‘돈 벌이에 나설’ 유인이 높다. 특히, 일본의 경우 정치인의 부패에 대한 일반의 인식이 상대적으로 관대했고, 부패 스캔들에 연루되었던 정치인이 잠시 쉬었다가 정치로 복귀해서 거물이 되는 사례가 많았다. 향후의 연구는 지역 간의 선거경합도의 차이와 해당 지역의 단속 된 선거범죄의 수와의 관계를 기초단체장과 광역·기초의원의 수준에서 살펴볼 것이다. 네이브레드와 리드의 가설이 제시한 바와 같이 당내 경선의 유형에 따른 선거범죄의 발생 건수와의 관계도 살펴볼 것이다.

〈표 8〉 제8회 지방선거 중앙 및 광역선관위의 위반행위 단속 및 조치 (전체)

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

지역선관위 (시도)	경고	수사기관에의 고발·의뢰·이첩			소계	총계
		고발	수사의뢰	이첩		
강원도	118	20	4		24	142
경기도	171	18	16	5	39	210
경상남도	113	38	8		46	159
경상북도	115	30	3	1	34	149
광주광역시	33	7	1		8	41
대구광역시	32	5	3		8	40
대전광역시	34	10			10	44
부산광역시	50	9	8	1	18	68
서울특별시	88	11	2	5	18	106
세종특별시	7	2			2	9
울산광역시	16	11	4		15	31
인천광역시	53	6			6	59
전라남도	124	41	6	4	51	175
전라북도	78	18	4	1	23	101

지역선관위 (시도)	경고	수사기관에의 고발·의뢰·이첩			총계
		고발	수사의뢰	이첩	
제주도	28	9	2		11
충청남도	68	20	3		23
충청북도	51	10	4	3	17
중앙선거관리위원회		1			1

〈표 9〉는 지방선거에서 선관위에 의해 단속된 위반행위를 유형 별로 분류한다. 먼저 경고를 포함한 전체 위반행위를 고려했을 때 문자메시지의 이용이 294건으로 가장 많았다. 기타 사유로 분리된 286건이 뒤를 이었고, 기부행위 등 (234건), 허위사실 공표 (204건), 인쇄물 관련 (198건), 시설물 관련 (184건)이었다. 공무원 등의 선거개입 등 다른 사유들의 발생 건수는 50건 이하로 나타났다. 고발 등 중대위반 행위로 한정할 경우 기부행위 등으로 인한 고발이 109건으로 가장 많았다. 특히 기부행위 등으로 인한 고발은 전체 234건 중 46.5%가 고발 등의 중대위반 사건으로 분류되어 수사기관에 송부되었다. 지난 20대 대선에서 기부행위로 인한 고발 등의 사례가 6건에 불과했던 것과 비교했을 때, 지방선거의 특징 중 하나로 간주될 수도 있을 것이다. 8대 선거에선 광역단체장 17명, 광역의원 872명, 기초단체장 226명, 기초의원 2,988명, 교육감 17명, 교육의원 5명의 총 4,125명을 선출했다. 유권자 한 표의 가치는 더 커질 수밖에 없으며, 후보들이 물질적 수단을 동원해서 표를 사고자 하는 유인 역시 커진다.

공무원 등의 선거개입 사례 역시 지방선거에서 크게 늘어난 것도 살펴볼 필요가 있다. 대통령 선거에선 공무원의 선거 개입으로 인한 단속이 14건, 이 중 수사기관에 넘겨진 사례는 4건에 불과했다. 하지만, 이번 지방선거에선 모두 49건이 단속되었고, 이중 14건이 수사기관의 조사를 받게 되었다. 만약 현직 지방공직자가 자신의 지위와 권한을 이용해 선거에 개입하려 하려한다면 다른 이의 선거(대통령)보다는 본인의 재선과 관계된 사안에 더 적극적으로 개입하려 할 수 있다는 것이 하나의 가설이다. 위 위반사례 중 지방공직자 본인과 연관된 사안의 비중은 얼마나 되는지, 그 유형은 어디에서 많이 나타나게 되는지도 향후 분석해볼 부분이다.

〈표 9〉 제8회 지방선거 선관위의 위반행위 단속 및 조치- 유형 별 분류

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

선관위에 의해 단속된 선거범죄의 유형 (조치 유형별)			
모든 조치 포함 (고발·수사의뢰·이첩·경고/주의)		검찰·경찰 등 수사기관에의 고발·의뢰·송부	
위반유형	건수	위반유형	건수
문자 메시지 이용	294	기부행위 등	108
기타	286	기타	66
기부행위 등	234	허위사실공표	63
허위사실공표	204	인쇄물 관련	38
인쇄물 관련	198	사전투표	18
시설물 관련	184	시설물 관련	15
공무원 등의 선거개입	49	공무원 등의 선거개입	14
집회·모임이용	29	문자메시지 이용	11
사전투표	21	거소(투표) 관련	9
지방자치단체장 행위제한	14	집회·모임이용	7
거소(투표) 관련	11	유사기관·사조직	2
유사기관·사조직	4	비방·흑색선전	2
비방·흑색선전	3	지방자치단체장 행위제한	1
선거와 관련있는 정당활동	2		

〈표 10〉은 지방선거의 선거법 위반자의 신원확인 여부와 선관위의 조치를 정리한 표이다. 우선 눈에 띄는 특징은 위반자의 신원이 특정되는 사건이 대부분이라는 점이다. 분류의 대상이 된 1,533 건의 위반 중 신원을 특정할 수 있는 사건은 1,490건으로 전체의 97.2%에 이른다. 특정되지 않는 사건은 43건, 2.8%에 불과하다. 20대 대선에서 위반자를 특정할 수 있는 사건과 그렇지 못한 사건의 비중은 80.6%와 19.4%였다.

〈표 10〉 제8회 지방선거의 선거법 위반자의 신원확인 여부와 선관위의 조치

[2022년 6월 16일 기준, 단위: 건]

구분		계	경고	고발	수사 의뢰	이첩
위반자의 신원확인	특정됨	1,490	1,176	264	37	13
	특정되지 않음	43	3	2	31	7

선거법을 위반한 온라인 게시물에 대한 모니터링은 크게 세 가지 차원에서 이루어진다. 첫째, 선관위는 검색엔진과 딥러닝(deep learning) 기술을 결합한 ‘지능형사이버선거범죄대응시스템(지능형대응시스템)’을 통해 18개 온라인 커뮤니티의 정치관련 게시판에 대한 상시모니터링을 진행한다. 지능형대응시스템의 상시모니터링 대상은 DC인사이드, 일간베스트, 네이트판, 루리웹, 더쿠, 뽀뿌, 클리앙, 인벤, 웃긴대학, 보배드림, MLB 파크, 이토랜드, SR클럽, 와이고수, 인스티즈, 82쿵, 해외연예갤러리, 가생이닷컴의 18개 커뮤니티이다.<sup>11)</sup> 선관위는 일일 접속자, 구독자 수, 포털 노출정도, 파급효과, 이전 선거에서 법 위반으로 인한 게시 글 삭제 조치 건수 등을 선정기준으로 밝히고 있다. 둘째, 사이버 지원단 420명이 중앙선관위는 물론 전국 18개 시도선관위에서 수동으로 모니터링을 실시하였다. 페이스북, 트위터 등 SNS는 물론 네이버, 다음 등 주요 포털 사이트, 지능형대응시스템의 모니터링에 포함되지 않은 40개 온라인 커뮤니티가 대상이다. 셋째, 정당, 후보자, 시민의 제보를 통한 단속 및 조치가 이루어졌다. <표 11>은 20대 대선과 8회 지선의 사이버지원단의 시도위원회 별 배치를 정리한다.

11) “선관위, 국내 커뮤니티 18곳 감시 논란...네티즌 ”선거관여위원회“ 비판.” (뉴데일리, 2022-2-25). 검색주소: <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/02/25/2022022500160.html>. 검색일 “ 2022.8.14.)

〈표 11〉 위법게시물 모니터링을 위한 사이버 지원단의 배치 현황- 시도위원회 별

(단위: 인원)

위원회	20대 대통령선거	8대 지방선거	선거 간 인력차 (대선인원-지선인원)
총 계	415	411	-4
중앙선관위	20	20	
서울선관위	27	27	
부산선관위	23	23	
대구선관위	22	23	+1
인천선관위	25	22	-3
광주선관위	24	22	-2
대전선관위	24	24	
울산선관위	21	22	+1
세종선관위	18	18	
경기도선관위	30	30	
강원도선관위	22	22	
충청북도선관위	25	25	
충청남도선관위	24	20	-4
전라북도선관위	25	26	+1
전라남도선관위	25	26	+1
경상북도선관위	19	20	+1
경상남도선관위	25	24	-1
제주도선관위	16	17	+1

지능형대응시스템은 크게 6단계의 과정을 거쳐 지정된 온라인 커뮤니티의 정치관련 게시판의 글들을 자동 모니터링하고, 위법성이 높은 게시물을 선별·추출하여 위원회의 심사대상으로 정리한다. 이 과정에서 선별된 게시물들은 유사한 게시물들로 자동으로 그룹화하고, 법 위반의 정도가 높은 순으로 자동 정렬된다. 지능형대응시스템의 6단계는 1) 초기학습데이터 및 키워드 입력, 2) 게시물 수집, 3) 알고리즘에 의한 분류, 4) 수집 게시물 분류, 5) 학습 데이터 생성, 6) 학습을 거치게 된다. 6) 학습 단계는 위원회 전원의 판단에 따라 해당 게시물에 대한 위법성 여부가 결정되고, 다시 3) 알고리즘에 의한 분류단계로 환류(feedback)가 이루어진다. 위원회의 판단이 내려진 게시물은 지능시스템의 새로운 학습 자료로 다시 활용되는 것이다. 이러한 환류과정을 통해 지능대응시스템의 분류 및 판단의 정확성은 더욱 높아지게 된다.

1 단계인 초기학습데이터 + 키워드 입력은 다음의 과정을 거치는 것으로 파악된다. 먼저 이전 선거의 온라인 커뮤니티 삭제요청 데이터를 활용하여, 기계(컴퓨터)가 유형을 파악하게 한다. 해당 삭제요청 게시물의 본문 분석을 통해 핵심 키워드를 추출하고 글의



구성과 내용을 요약할 수 있다. 이러한 게시물이 삭제요청이 되었는지, 그 이유는 무엇이고, 위원회로 회부 후 어떻게 처리되었는지 등의 결과 역시 함께 유형화되어 입력되게 된다. 선거관리위원회는 초기 학습데이터로 제7회 지방선거, 제19대 대통령선거, 제21대 국회의원선거의 삭제요청 전수 자료가 활용되었다고 밝힌다. 이 과정에서 기계는 어떠한 키워드와 형태를 가진 게시 글을 삭제요청 게시물로 판단할 것인지에 대한 모형을 갖추게 된다.

이어, 모니터링 대상 게시판에서 위법 게시물을 찾아내기 위해 필요한 핵심어(keywords)를 설정하게 된다. 중앙선거관리위원회는 2022년 양대 선거의 위법게시물을 찾아내기 위해 총 다섯 차례에 걸쳐 검색어 뭉치를 설정하였다. 1차 검색어는 2021년 12월 15일 발표되었으며 모두 726개의 단어·어구로 구성된다. 2차 검색어는 2022년 1월 27일 조정된 것으로 모두 739개의 단어·어구로 구성된다. 3차 검색어는 2022년 2월 22일에 다시 조정되고 782개 단어·어구를 포함한다. 4차 검색어 조정은 선거를 2일 앞둔 2022년 3월 7일에 조정되며 총 806개의 단어·어구를 포함한다. 5차는 지방선거의 온라인 위법게시물 모니터링을 위한 키워드로 12,376개가 포함된다. <표 12>는 대통령 선거 및 지방의회 선거의 지능형대응시스템에 활용된 핵심어와 그 변화를 그림으로 나타낸 것이다.

<표 12> 2022년 양대 선거에 활용된 지능형대응시스템 핵심어 변화

	1차 검색어	2차 검색어	3차 검색어	4차 검색어	지방선거 검색어
기준일자	2021.12.15	2022.1.27	2022.2.22	2022.3.7	2022.3.15
총 검색어 수	703	743	781	805	12,376

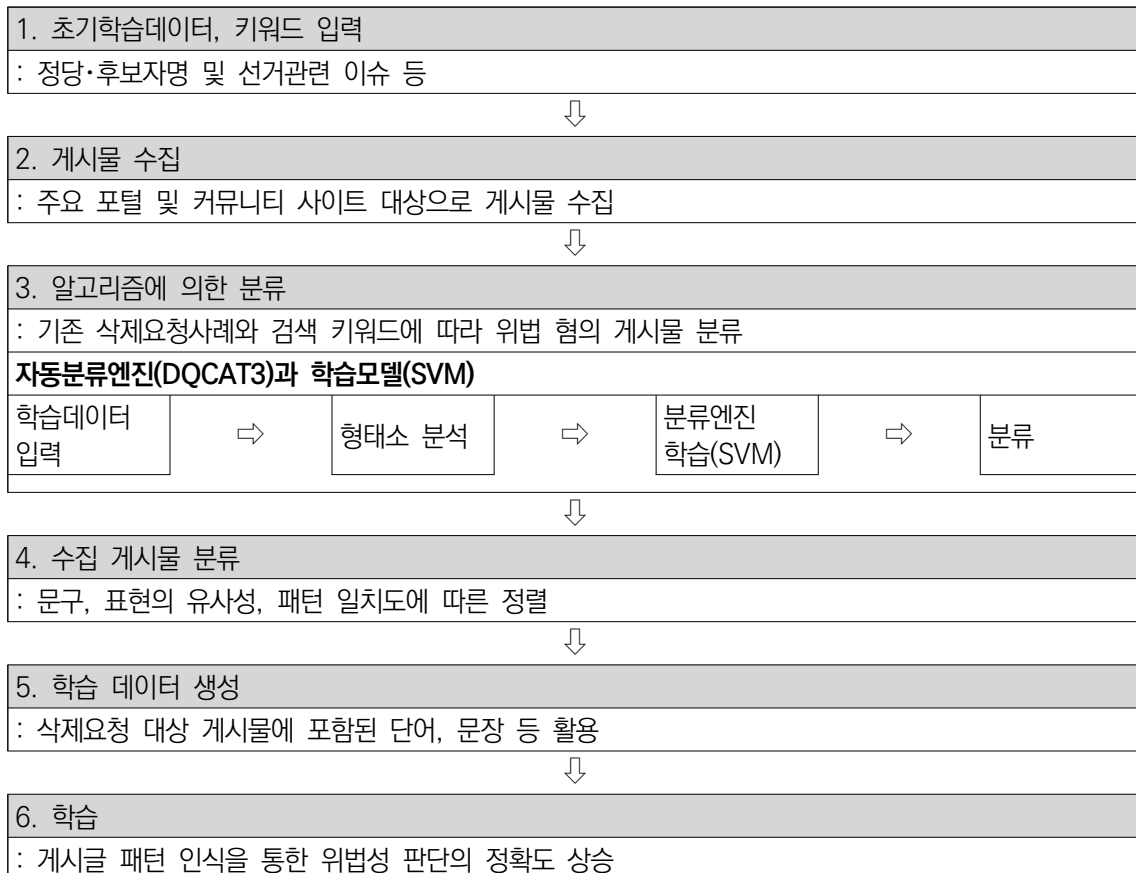
2차 게시물 수집단계에선 디시인사이드, 일간베스트, 루리웹 등 18개 유명 온라인 커뮤니티의 게시물을 대상으로 위법성이 의심되는 게시 글을 수집(crawl)한다. 검색은 해당 온라인 커뮤니티의 정치게시판 혹은 시사이슈 관련 글들이 올라오는 게시판을 대상으로 하며, 지능형대응시스템의 키워드와 일치하는 게시물을 발견할 경우, 이를 선관위 서버로 가져와 정리한다.

3단계는 알고리즘에 의해 수집된 게시물을 분리한다. 기존의 삭제요청 사례와 검색 키워드에 따라 위법 혐의 게시물을 분리하게 된다. 이때 선관위는 자동분류엔진(DQCAT3)과 학습모델(SVM)을 활용하고 있다고 밝히고 있으며, 해당 소스코드는 선관위 홈페이지에 공개되어 있다. 알고리즘은 학습 데이터의 입력 → 형태소 분석 → 분류엔진 학습(SVM) → 분류의 내부처리절차를 거친다. 예를 들어 한 후보의 4조원 대 금품수수에 대한 허위사실이 온라인 커뮤니티에 게시되었다고 하자. 지능형대응시스템은 핵

심어 목록을 통해 해당 게시물을 찾아내고, 해당 게시물의 주요 단어 및 어구 분석을 통해 게시물을 삭제요청 목록에 올리되 상위 랭킹의 심각한 법 위반의 사례로 올릴지, 일반적인 법 위반으로 처리할지, 아니면 삭제요청 처리 정도의 행정조치로 마무리될 사안일 지를 자동 분류하여 정리한다. 위의 사례의 핵심어와 어구 등의 형태와 강도가 지난 선거에서 검찰·경찰에 고발에 이르렀던 사안과 유사하다면 (물론 이런 사례가 여러 가지 축적되어 모형을 만들게 된다), 해당 게시물은 ‘심각한 위법 행위’로 간주되어 목록의 상단으로 분류되는 식이다.

4단계에선 수집된 게시물을 분류하게 되며, 이는 문구, 표현의 유사성, 유형 일치 정도에 따라 정렬하게 된다. 이렇게 정렬된 게시물은 위원회의 심의를 거쳐 삭제요청처리는 물론 그 위반 정도에 따라 사법처리 혹은 행정처분의 대상으로 고려될 수 있다. 5단계의 학습 데이터 생성은 위원회의 심의를 근거로, 해당 자료가 시스템의 학습데이터로 추가되고, 6단계 학습 과정에선 게시 글의 유형 인식을 통해 위법성 판단의 정확도가 상승한다. <그림 1>은 중앙선관위 지능형사이버선거범죄대응시스템의 업무처리 흐름도를 나타낸다.

<그림 1> 중앙선관위 지능형사이버선거범죄대응시스템의 업무처리 흐름도



자료: 중앙선거관리위원회

〈표 13〉는 20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수를 게시된 온라인 커뮤니티 별로 구분하여 정리한다. 선관위의 위법성 판단에 의해 삭제요청 된 게시물은 113개의 온라인 커뮤니티에서 86,639건이 단속되었다. 큰 특징으로, 삭제요청의 유명 커뮤니티·SNS 편중이 나타난다. 페이스북, 네이버, 트위터 등 인기 SNS·포털서비스와 디시인사이드, 엠엘비파크, 에팸코리아 등 인기 커뮤니티에 삭제요청 게시 글이 집중되었다. (삭제요청의 수를 기준으로) 상위 10개 커뮤니티의 게시물의 합은 79,677건이고, 전체의 91.9%의 비중이다. 반면, 나머지 103개의 커뮤니티의 삭제요청 게시물의 수는 6,962건으로, 8%에 불과하다. 이러한 비중 편차가 나타난 이유는 다양할 수 있다. 사용자 수가 많은 서비스에서 위법 게시물의 수가 비례로 많았던 것일 수도 있다. 혹은, 선관위 지능형대응시스템과 사이버지원단의 모니터링 활동이 사용자가 많은 서비스에 집중되어, 해당 사이트들에서 위법 게시물이 많이 발견되었던 것일 수도 있다. 상위에 링크된 커뮤니티의 게시 글들이 회원가입과 등급이 필수인 커뮤니티에 비해 접근이 용이해, 위법 게시물을 더 쉽게 적발할 수 있었을 수도 있다. 하지만, 이는 모두 연구자의 추측일 뿐, 분명한 원인 분석을 위해선 구체적인 자료와 보다 과학적인 방법이 요구된다. 현재의 단순한 적발 및 조치건수의 비교만으로는 분명한 결론을 내리긴 어렵다.

디시인사이드가 가장 많은 적발 건수를 기록하였다. 디시인사이드의 위법 게시물의 적발 건수는 26,595건이었다. 이는 전체 삭제요청 게시물의 30.6%에 해당한다. 국내 온라인 커뮤니티 중 가장 크다는 점을 감안하더라도, 삭제요청 건수에서 보다 보편적인 서비스인 페이스북, 네이버, 트위터 보다 많았다는 점은 주목할 만하다. 커뮤니티의 게시 글 운영방침과 삭제된 게시물에 대한 분석, 단속의 과정 등을 향후 더 살펴볼 필요가 있다.

〈표 13〉 제20대 대통령선거 온라인 게시물 삭제요청- 온라인 커뮤니티 별 구분

온라인 커뮤니티	삭제요청건수	온라인 커뮤니티	삭제요청 건수	온라인 커뮤니티	삭제요청 건수
디시인사이드	26,595	82쪽	101	베스트유머	6
페이스북	22,329	Orbi	97	율도	6
네이버	15,315	싸커라인	94	햇게(m1.386dx)	6
트위터	3,922	네이트판	84	뷰스앤뉴스	5
엠엘비파크	3,838	카카오 (티스토리)	74	햇게 (w-www.386dx)	5
에팸코리아	2,888	dvdprime	66	마이갯	4
일간베스트	1,612	네이트(뉴스)	64	심심할땐,개9	4
보배드림	1,274	올타임레전드	55	쓰레빠닷컴	4

온라인 커뮤니티	삭제요청건수	온라인 커뮤니티	삭제요청 건수	온라인 커뮤니티	삭제요청 건수
구글	1,100	핫게 (m.hotge)	34	엑스팔육	4
다음	804	유명 (유머로 명)	31	츨잉	4
카카오(스토리)	613	FC2LIVE	29	archive.is	3
클리앙	604	틱톡	25	PGR21	3
뽀뿌	540	디미토리	24	모아폼	3
인스타그램	453	에브리타임	24	이드페이퍼	3
루리웹	427	바다	22	폴리그라운드	3
이토랜드	355	사커라인	22	AVA360KOREA N	2
팍스넷	332	해외연예 갤러리	20	SFKorean	2
가생이닷컴	318	짱공유	17	나무위키	2
와이고수	311	JJAL 나눔터	16	니온	2
더쿠	255	종토넷	16	라이트패트리어트	2
오이(오늘이슈)	242	코인판	15	맨피스	2
청년의 꿈	176	핫게	13	베픽	2
주저리주절주절	169	사랑방뉴스룸	12	조국구하기	2
인벤	149	개드립닷컴	11	튜브플, 트게더	2
SLR클럽	125	꾸르	11	한의내일 2.0	2
딴지일보	124	아찌넷	10	홍차넷	2
아카라이브	119	조선닷컴	10	archive.md 등	(각) 1
개드립넷	114	보트라이브	8	27 곳	
블라인드	109	이슈하우스	8		
인스티즈	108	SERIEAMANIA	6	<b>합계</b>	<b>86,639</b>

〈표 14〉는 대선에서 삭제요청 게시물이 적발된 113개 커뮤니티를 선관위의 지능형대응시스템이 활용된 곳과 그렇지 않은 곳으로 나누어 보았다. 전체 중 지능형대응시스템이 모니터링 한 온라인커뮤니티의 삭제요청게시물은 50,006건으로, 전체의 57.7%의 비중이다. 사이버 지원단에 의해 수동으로 모니터링 된 95개 커뮤니티의 단속 글 수는 36,633건으로, 42.3%의 비중이다. 이러한 단순 수치 비교를 통해 어떤 결론을 내기에 앞서 몇 가지 주의를 기울여야 한다. 첫째, 이 구분은 지능형대응시스템이 실제 단속한 건수와 사이버지원단이 단속한 수를 비교한 것이 아니다. 〈표 14〉의 대상 온라인 커뮤니티의 단속 건수 50,006건에는 지능형대응시스템이 단속한 건수와 사이버지원단이 단속한 건수, 그리고 정당·후보자·유권자의 신고에 의한 조치 건수가 합쳐진 것이다. 비대상 커뮤니티의 36,633건은 사이버지원단 단속 건수와 정당·후보자·유권자의 신고에

의한 조치 건수가 포함된 것이다. 이러한 비교는 두 개의 집단으로 분류된 커뮤니티 군의 단속건수에 대한 비교일 수는 있으나, 지능형대응시스템의 효과를 평가하는 자료로는 활용되기 어렵다.

둘째, 실제로 얼마의 위법한 게시물이 있었는지에 대한 모집단의 수를 알기 전에는 어떤 확정적인 결론을 내릴 수 없다. 선거범죄의 특성 상 모집단을 파악하기 어렵다. 단속된 게시물의 수가 많다고 해서 이를 선관위가 효과적으로 단속했다고 평가해야 할지, 아니면 그만큼 선거범죄가 만연했다고 해석해야 할지를 구분할 수 없다. 20대 대선에 단속된 사이버 위법 게시물 86,639건을 예를 들어보자. 만약 (단속되지 않은 경우를 포함한) 사이버 위법게시물 전체의 모수가 100,000건이라고 하면 선관위의 조치 비율은 약 86.6% (86,639건/100,000건)이 된다. 하지만, 사이버 위법게시물 전체의 모수가 만약 1,000,000건이라면 선관위의 조치 비율은 약 8.6%(86,639건/1,000,000건)으로 크게 떨어진다. 문제는, 단속되지 않은 사이버 위법게시물의 전체 모수가 얼마가 되는지 파악할 수 있는 방법은 없다. 지능형대응시스템의 효과와 개선을 위해선 보다 구체적인 자료와 평가방법 및 피드백이 필요하다.

〈표 14〉 제20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 지능형사이버선거범죄대응시스템 모니터링 대상 사이트(18개)에 따른 구분

	삭제요청 게시물	
	건 수	비중 (%)
대상 온라인 커뮤니티 (18개)	50,006	57.7
비대상 온라인 커뮤니티 (95개)	36,633	42.3

〈표 15〉는 20대 대선 온라인 게시물 삭제요청 건수를 단속 위원회 별로 구분한 것이다. 대구광역시선거관리위원회가 8,558건의 게시물을 조치함으로써, 가장 활발한 활동을 한 것으로 나타난다. 충청북도선관위가 6,589건, 대전광역시선관위가 6,554건, 경상북도선관위가 6,492건의 순이다. 위원회의 단속 건수의 전체 비중의 편차는 상당히 큰 것으로 보인다. 대구광역시선관위의 비중이 전체의 9.8%, 충북북도선관위 7.6%, 대전광역시선관위 7.5%, 경상북도선관위 7.4%인데 비해, 경상남도선관위는 3272건 (3.7%), 강원도선관위 2515건 (2.9%), 서울시선관위 2,274건, 제주시선관위 614건(0.7%)으로 낮았다.

대통령선거는 대통령 1인을 선출하는 전국단위 선거이다. 물론 국회의원 보궐선거가 일부 함께 실시되기는 했으나, 개별 선관위는 동일한 하나의 선거를 모니터링 한 것으로 간주해도 무방하다. 지능형대응시스템은 중앙에 서버를 두고 있고, 18개 선관위 모두가

동일한 접근 및 사용권한을 갖고 활용한다. 지능형대응시스템은 대상 커뮤니티에 (선관위가 설정한) 주요 핵심어가 포함된 게시물을 수집하며, 그 결과는 중앙을 비롯하여 18개 시도선관위가 동시에 파악할 수 있다. 만약 지능형대응시스템이 특정 게시물을 수집해서 서버로 가져왔을 때, 이는 중앙 및 18개 시도선관위가 동시에 파악할 수 있다. 이러한 공통의 서버 게시물에 대해 어느 시도위원회가 먼저 파악하고 삭제요청조치를 취했느냐에 따라, 이는 해당 위원회의 성과로 귀속된다. 또한 사이버지원단은 해당 위원회 별로 활동하며, 이들이 단속한 성과 역시 해당 위원회의 결과로 집계된다. 이러한 측면을 고려할 때, 20대 대선에서의 위원회 별 온라인 게시물 삭제요청 건수는 위원회의 성과지표 중 하나로 고려될 수 있는 측면이 있다.

〈표 15〉 제20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청- 단속 위원회 별 구분

선거관리위원회	삭제요청 게시물 수 (건)	전체대비 비중 (%)
대구광역시선거관리위원회	8558	9.8
충청북도선거관리위원회	6589	7.6
대전광역시선거관리위원회	6564	7.5
경상북도선거관리위원회	6492	7.4
경기도선거관리위원회	6327	7.3
인천광역시선거관리위원회	6262	7.2
충청남도선거관리위원회	5791	6.6
울산광역시선거관리위원회	5489	6.3
전라북도선거관리위원회	5222	6.0
전라남도선거관리위원회	4843	5.5
세종특별자치시선거관리위원회	4617	5.3
광주광역시선거관리위원회	4092	4.7
부산광역시선거관리위원회	3693	4.2
중앙선거관리위원회	3425	3.9
경상남도선거관리위원회	3272	3.7
강원도선거관리위원회	2515	2.9
서울특별시선거관리위원회	2274	2.6
제주특별자치도선거관리위원회	614	0.7

〈표 16〉은 20대 대선 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수를 게시물 내용이 지지하는 정당 (혹은 후보의 정당) 별로 구분한 것이다. 이러한 게시물의 분류는 해당 후보의 지지를 유도하기 위한 것일 수도 있고, 비방과 허위사실 유포를 통해 지지를 깎아 내리 위한 것일 수도 있다. 현재의 집계는 이를 구별하지 않고, 정당 관련 언급의 총 계만을 계산한 것이다. 전체 삭제요청 게시물 중 정당을 구체적으로 특정하기 어려운 게시물(해당

없음)은 36,358건으로 가장 많았다. 더불어민주당 관련이 24,983건, 국민의힘 관련이 21,273건으로 민주당 관련이 3,710건 많았다. 20대 대선의 실제 결과가 0.78% 차이로 갈렸다는 점을 고려하면, 삭제요청 게시물의 수가 두 당간에 근소한 차이를 보인 것 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 국민의당을 비롯, 국가혁명당 등 군소정당 관련 삭제요청 게시물은 그다지 많지 않았다.

〈표 16〉 제20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물 내용의 언급정당 별 구분

게시물의 명기된 정당/후보자의 정당 구분	삭제요청 게시물 수 (건)
해당 없음	36358
더불어민주당	24983
국민의힘	21273
국민의당	2459
국가혁명당	960
정의당	535
새로운물결	64
우리공화당	7

〈표 17〉은 20대 대선의 삭제요청 게시물을 내용 상 언급된 후보자 별로 구분하여 정리한다. 〈표 16〉과 마찬가지로 게시물을 통해 후보자를 특정할 수 없는 경우가 36,863건으로 가장 많았다. 이재명 후보와 관련된 삭제요청 게시건수가 24,743건, 윤석열 후보와 관련한 게시건수가 20,887건이다. 안철수 후보 관련 게시 글 수는 2,459건의 순이었다. 〈표 17〉의 게시물 건 수 역시 후보에 대한 비방의 글은 물론 왜곡된 정보로 후보를 일방적으로 미화하는 글을 함께 계상한 것이다. 역시 이재명-윤석열 두 후보에 대한 삭제요청 게시 수는 큰 차이를 보이지 않으며, 치열했던 20대 대선의 양상을 그대로 반영하는 것으로 보인다.

〈표 17〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에 나타난 후보 별 분류

게시물에 나타난 후보자	삭제요청 게시물 수 (건)
해당없음	36863
이재명	24743
윤석열	20887
안철수	2459
허경영	960
심상정	535
이낙연	97
김동연	64
홍준표	24
조원진	7

〈표 18〉은 20대 대선에서 게시물이 삭제요청 된 이유에 해당되는 위법의 형태로 구분하여 정리한다. 중앙선관위는 크게 여론조사공표 보도금지, 허위사실공표, 후보자 등 비방, 선거의 자유방해, 선거운동금지자의 선거운동, 지역성별 비하 모욕, 그 외의 기타의 일곱 가지 범주로 위반 혐의를 구분한다.<sup>12)</sup> 선관위가 삭제요청을 한 이유로 가장 많이 제시된 항목은 여론조사공표 보도금지로 55,507건으로 나타난다. 여론조사공표 보도금지의 경우 대통령 선거일 일주일 전부터 여론조사 공표금지 기간이 있고, 해당 게시물들은 그 기간에 온라인에 게시된 여론조사일 수 있다는 것이 우선 연상된다. 하지만, 이러한 경우에 해당하지 않는 게시물들이 삭제 요청된 경우도 많다.<sup>13)</sup> 허위사실공표를 이유로 삭제요청 된 게시물의 수는 12,643건, 후보자 등 비방의 사유가 12,597건이었다. 선거의 자유방해의 사유로 인한 삭제요청 게시물은 3,145건, 지역·성별 비하모욕이 이유가 된 경우가 731건이다. 기타의 경우는 1,976건으로 정리되었다.

12) 위 일곱 개의 범주는 선관위가 이미 개별 사례에 대해 구분한 것을 그대로 사용한 것이다. 연구자는 삭제된 게시물의 원문에 대한 접근이 불가능한 상황이고, 일곱 개의 범주를 구분하는데 따른 명확한 기준에 대한 문서나 매뉴얼 등에 접근할 수 없다. 해당 범주의 구분 기준이나 구체적 사례에 대한 설명은 구두로 전달받은 내용이나, 연구자의 추론에 근거한다. 다만, 선관위는 삭제요청 게시물에 대해서 위의 기준을 적용했고 이에 바탕을 두고 각 포털 및 온라인 커뮤니티에 삭제를 요청했다는 점, 그리고 행정적 처분은 물론(심각한 경우 검찰과 경찰 등 사법기관에 고발 등의 조치를 취했다는 점에서) 분명한 구분 기준이 있었을 것으로 생각된다.

13) 선관위의 담당자로부터 받은 설명은 게시물이 기존의 언론 및 조사기관의 여론조사 결과를 온라인 커뮤니티로 옮길 시 선관위의 여론조사심의위원회위원회의 규정을 지키지 않은 경우를 단속한 사례 등이다.



〈표 18〉 제20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에의 선거법 위반 혐의별 분류

위반 혐의	삭제요청 게시물 수(건)	위반 혐의	삭제요청 게시물 수(건)
여론조사공표 보도금지	55,507	기타	1,976
허위사실공표	12,643	지역·성별 비하 모욕	731
후보자 등 비방	12,597	선거운동금지자의 선거운동	40
선거의 자유방해	3,145		

〈표 19〉는 위의 〈표 18〉의 내용을 주요 온라인 커뮤니티·SNS 별로 구분하여 정리한다. 선관위의 삭제요청이 가장 많았던 디시인사이드, 페이스북, 네이버, 트위터를 대상으로 한다. 크게 세 가지 특징이 나타난다. 첫째, 삭제요청 게시물의 수가 가장 많았던 디시인사이드의 경우 여론조사보도금지에 해당되는 게시물이 압도적으로 많았다는 점이다. 반면, (일반의 인식과는 달리) 디시인사이드에 요청된 게시물 삭제의 이유로 허위사실 공표가 제시된 경우는 (상대적으로) 크게 적었다. 디시인사이드가 국내의 온라인 커뮤니티 중 최대의 규모를 차지하고, 그간 다소 수위가 높거나 정제되지 않은 표현들로 언론에 오르내렸던 점을 고려하면 이는 다소 의외의 결과이다. 둘째, 페이스북, 트위터, 네이버 역시 여론조사공표 보도금지의 사유로 삭제요청을 받은 비중이 가장 높기는 했지만, 허위사실 공표에 해당되는 경우도 (디시인사이드에 비해) 크게 높았다는 점 역시 눈에 띈다. 페이스북에 보내진 삭제요청의 30.5%, 트위터 20.7%, 네이버 20.2%가 허위사실 공표를 근거로 보내진 것이다. 셋째, 페이스북·트위터·네이버·디시인사이드 공통으로 ‘후보자 등 비방’의 이유로, 혹은 ‘지역 성별 비하 모욕’의 이유로 삭제요청이 보내진 경우는 그 비중 상 대단히 적었다. 이러한 패턴이 우연히 발생하였기 보다는 각 매체의 특성이 크게 반영된 것으로 보는 것이 더 적합할 것이다.

〈표 19〉 제20대 대통령선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에의 선거법 위반 혐의별 분류; 주요 커뮤니티 별

	페이스북	트위터	네이버	디시인사이드
	SNS	SNS	뉴스댓글/카페	온라인 커뮤니티
여론조사공표 보도금지	7194	2272	7715	24342
허위사실공표	6828	813	3106	465
후보자 등 비방	6411	647	2599	658
선거의 자유방해	1229	58	1427	189
기타	619	83	443	410
선거운동금지자의 선거운동	27	0	5	3
지역 성별 비하 모욕	21	49	20	528
합계	22329	3922	15315	26595

	페이스북	트위터	네이버	디시인사이드
	SNS	SNS	뉴스댓글/카페	온라인 커뮤니티
	비중(%)	비중(%)	비중(%)	비중(%)
여론조사공표 보도금지	32.2	57.9	50.3	91.5
허위사실공표	30.5	20.7	20.2	1.7
선거의 자유방해	28.7	16.4	16.9	2.4
선거운동금지자의 선거운동	5.5	1.4	9.3	0.7
후보자 등 비방	2.7	2.1	2.8	1.5
지역 성별 비하 모욕	0.1	0.0	0.0	0.0
기타	0.0	1.2	0.1	1.9

## VI. 제8회 동시지방선거의 선관위 사이버선거범죄 위반행위 단속·조치

〈표 20〉은 제8회 동시지방선거에서 선거법 위반혐의가 있는 게시물에 대해 삭제요청한 결과를 온라인 커뮤니티 별로 구분하여 정리한다. 제8회 지방선거와 관련하여 모두 63개의 온라인 커뮤니티에 대해서 18,159건의 게시물에 대한 삭제 요청이 이루어졌다. 페이스북, 디시인사이드, 네이버, 트위터의 순으로 삭제요청 게시물의 수가 많았다. 페이스북 게시물 중 6,397건이 삭제 요청되었고, 이는 전체의 35.2%를 차지한다. 디시인사이드는 4,721건의 게시물에 대해 삭제 요청이 이루어졌고, 네이버 3,563건, 트위터 1,053건의 순이었다. 위 상위 네 곳의 온라인 커뮤니티의 삭제요청 게시 글의 수는 15,734건으로 전체의 86.6%의 비중이다. 이러한 결과에 대해선 다양한 해석이 제기될 수 있다.

첫째, 이들 커뮤니티의 대중적 인기에 삭제요청 게시물 역시 비례한다는 것이다. 이용자의 수가 많고, (특정 성향의 사용자가 아닌) 광범위한 사용자를 포괄하는 대중적 포털 및 미디어(media)에선 자연스레 선거 관련 글들이 많이 게시될 수밖에 없다. 선거 관련 게시물이 많고 많은 이들이 읽으니, 그 가운데 위반의 소지가 있는 글들이 더 많이 게시될 수 있다는 해석이다. 둘째, 선관위 및 사이버지원단의 모니터링이 보다 대중적인 위 네 곳의 커뮤니티에 좀 더 비중을 두었을 가능성이 있다. 에프엠코리아(축구), 엠엘비파크(야구), SLR클럽(카메라), 인벤(게임, IT) 등 특정한 취미에 바탕을 두고 시작한 온라인 커뮤니티보다는 선거관련 게시글의 모니터링에 있어 보다 보편적인 페이스북, 디시인사이드, 네이버, 트위터 등이 모니터링에 보다 편리하다는 점도 고려할 수 있다. 특히, 위 네 곳의 게시물들은 게시물을 읽기 위해 특정한 접근권한을 얻지 않아도 된다는 점도 모니터링의 측면에서 편리하게 작용할 수 있다.

〈표 20〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청- 온라인 커뮤니티 별 구분

온라인 커뮤니티	삭제요청건수	온라인 커뮤니티	삭제요청 건수
페이스북	6397	제주의소리	20
디시인사이드	4721	개드립넷	19
네이버	3563	인벤	17
트위터	1053	싸커라인	16
에멤코리아	457	와이고수	15
일간베스트	324	카카오(티스토리)	15
엠엘비파크	253	인스티즈	14
인스타그램	204	SLR클럽	13
구글(유튜브)	175	바다	12
보배드림	158	중도일보	9
청년의꿈	128	오늘의유머	8
더쿠	96	82쿡, 틱톡	(각) 7
다음	82	마이민트, 전공노 순천시지부	(각) 3
루리웹	63	강화뉴스, 사랑방뉴스룸, 울도	(각) 2
클리앙	49		
딴지일보	48	dvdprime, JD뉴스코리아, Orbi,	
카카오(스토리)	41	개인홈페이지, 꾸르, 네이트(뉴스),	(각) 1
가생이닷컴	37	담다월드, 보은사람들, 블라인드,	
이토랜드	26	영동신문 등 26곳	
아카라이브	24		

〈표 21〉은 지능형대응시스템이 지정 모니터링한 커뮤니티 18곳의 삭제요청 게시물수와 사이버지원단이 수동으로 모니터링한 커뮤니티 45곳의 삭제요청 게시물 수를 비교

한다.<sup>14)</sup> 지능형대응시스템의 모니터링 대상 커뮤니티는 20대 대선과 동일하며, 디시인사이드, 일간베스트, 네이트판, 루리웹, 더쿠, 뽀뿌, 클리앙, 인벤, 웃긴대학, 보배드림, MLB 파크, 이토랜드, SR클럽, 와이고수, 인스티즈, 82쿵, 해외연예갤러리, 가생이닷컴의 18곳이다. 비대상 커뮤니티는 위의 18곳을 포함하지 않은 에펠키오리아 등 45개 곳을 대상으로 한다. 비대상 커뮤니티에 대해선 주로 중앙을 비롯 전국 18개 시도선관위의 사이버 지원단 420명이 수동으로 단속한다.

전체 삭제요청 게시물 18,159건은 대상 커뮤니티에 5,843건, 비 대상 커뮤니티에 12,316건이었다. 사이버대응시스템이 적발한 위법 게시물의 비중은 32.2%, 비 대상 커뮤니티의 비중이 67.8%로, 비 대상 커뮤니티의 적발 비중이 대상 커뮤니티에 비해 두 배 이상 높았다. 단순한 수치 비교를 통한 해석으로는 420여명의 사이버 지원단을 통한 단속 활동이 사이버대응시스템보다 효과적이었다는 가설도 제시될 수는 있다. 또한, 앞서 살펴본 20대 대선의 대상-비대상 커뮤니티의 삭제요청 게시물 수와도 다르다. 전국 단위의 선거와 지역선거의 차이에 따른 결과일 수도 있고, 선거에 대한 관심의 차이일 수도 있다. 이는 다른 분석을 통하여 보완되어야 할 것으로 보인다.

〈표 21〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 지능형사이버선거범죄대응시스템 모니터링 대상 사이트(18개)에 따른 구분

	삭제요청 게시물	
	건 수	비중 (%)
대상 온라인 커뮤니티 (18개)	5843	32.2
비대상 온라인 커뮤니티 (40개)	12,316	67.8

먼저, 사이버대응시스템이 모니터링 한 대상 커뮤니티와 사이버 지원단이 살펴본 대상 커뮤니티가 다른 상황에서 단순한 수치 비교는 조심할 필요가 있다. 페이스북이나 트위터의 경우 해외에 서버를 두고 있고 작성자의 신원 확인이 쉽지 않다는 점도 고려될 필요가 있다. 허위사실을 유포하거나, 조작된 여론조사의 결과를 유포함으로써 선거에서의 이익을 취하려는 이가 있을 경우는 해외 기반의 서비스를 활용하는 가능성이 높다. 특히, 봇(bot) 등을 통한 가짜뉴스의 유포를 통해 선거법 위반 사례가 많을 수 있다는 점도 고려될 수 있다. 또한, 사이버 지원단의 단속 활동이 40개의 커뮤니티에만 한정된 것이 아니라, 모든 온라인 커뮤니티와 SNS를 포괄하고 있다는 점도 고려될 수 있다. 하지만, 이러한 한계에도 불구하고, 사이버대응시스템이 얼마나 효과적이었는지에 대한

14) 지능형대응시스템의 활용이 지정된 18개 커뮤니티의 삭제요청 글 수와 실제로 지능형대응시스템이 단속한 글 수는 다를 수 있음을 이미 20대 대선을 다룬 전 장에서 설명한 바 있다.

평가 및 환류는 필요한 것으로 보인다.

〈표 22〉는 사이버대응시스템의 모니터링 대상 커뮤니티의 삭제요청 건수를 정리한다. 전체 5,843건의 삭제 게시 글 중 4,721건으로 전체의 80.7%를 차지한다. 일간베스트(324건), 엠엘비파크(253건), 보배드림(158건)의 순으로 나타난다. 대상 커뮤니티 18개 중 상위 4개 커뮤니티의 삭제요청 글 비중은 93.2%로 나타난다.

〈표 22〉 지능형사이버선거범죄대응시스템 모니터링 대상 사이트에 따른 삭제요청

온라인 커뮤니티	삭제요청건수	비중 (%)
디시인사이드	4721	80.7
일간베스트	324	5.5
엠엘비파크	253	4.3
보배드림	158	2.7
더쿠	96	1.6
루리웹	63	1.0
뽀뿌	50	0.8
클리앙	49	0.8
가생이닷컴	37	0.6
이토랜드	26	0.4
인벤	17	0.2
와이고수	15	0.2
인스티즈	14	0.2
SLR클럽	13	0.2
82쿡	7	0.1
네이트	1	0.1
와이고수	0	0.0
해외연예갤러리	0	0.0

〈표 23〉은 8회 지방선거 관련 온라인 게시물의 삭제요청 건수를 게시물이 관련된 선거 별로 구분한 것이다. 이는 크게 광역단체장 선거, 광역의원 선거, 기초단체장 선거, 기초의원 선거, 교육감 선거, 교육의원 선거, 기타 및 선거 구분 불분명의 7개의 범주로 구분하였다. 광역단체장 선거와 관련된 삭제 게시 글이 10,443건으로 전체(18,159건)의 57.5%를 차지한다. 기초단체장 선거와 관련된 삭제요청 게시물은 4,010건으로 22.1%이다. 단체장 선거와 관련된 게시물의 전체 비중은 약 80% (79.6%)에 이르며, 이는 다른 선거에 비해 단체장 선거에 유권자 및 여론의 관심이 집중되는 특성이 반영된 것으로 보인다. 교육감 선거에 관련된 게시물의 수는 1,307건이었다. 반면, 광역의원 선거(315건), 기초의원 선거(89건)는 삭제요청의 건수가 상대적으로 크게 적게 나타난

다. 이 역시 지방의원 선거에 대한 유권자 및 여론의 상대적 관심이 낮은 점이 고려된 것으로 생각된다.

〈표 23〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수 - 선거별 구분

삭제요청 게시물의 관련 선거 별 구분	삭제요청 (건)
광역단체장 선거	10,443
기초단체장 선거	4,010
교육감 선거	1,994
기타 및 선거 구분 불분명	1,307
광역의원 선거	315
기초의원 선거	89
교육의원 선거	1

〈표 24〉는 지방의회 관련 온라인 게시물의 삭제요청 건수를 해당 게시물을 적발하고, 삭제요청을 한 18개 광역 선거관리위원회 별로 구분한 것이다. 경상북도선거관리위원회서 적발하여 삭제 요청한 게시물의 수가 2,356건으로 전체의 12.9%를 차지한다. 대구광역시선관위가 1,513건, 울산광역시선관위 1,509건으로 각각 전체의 8.3%, 8.3%로 나타난다. 경북, 대구, 울산 선관위가 단속한 위법 게시물의 비중이 전체의 30%에 육박한다(29.5%). 서울시선관위는 1,315건(7.2%)의 위법 게시물을, 경기도선관위는 1,008건(5.5%)의 위법 게시물을 적발 후 조치하였다. 반면 광주광역시선관위의 적발 건수는 308건(1.6%), 제주선관위의 적발 건수는 87건(0.4%)로 가장 낮게 나타났다.

선관위 별 단속 편차가 이렇게 크게 나타난 원인은 어떻게 설명할 수 있는가? 일단 단순히 생각할 수 있는 가설은 각 위원회에 따른 위반 게시물 단속의 편차와 그에 따른 효율성을 생각해 볼 수 있다. 온라인 게시물의 경우 지역적 공간에 구애받지 않을뿐더러, 단속을 위원회 역시 전국 단위의 온라인 커뮤니티를 대상으로 단속하게 된다. 각 선관위는 자신이 관할하는 지역의 선거와 관련한 게시물을 우선 살피게 되지만, 그 과정에서 (자신의 관할 구역이 아닌) 다른 지역의 선거와 관련한 위법 게시물을 발견하게 될 경우 해당 커뮤니티에 삭제요청 조치를 취하게 된다. 사이버 지원단 420명이 유권자수의 비례에 따라 개별 선관위로 고르게 배치된다는 점을 고려하면, 선관위 별 단속 건수의 차이는 각 선관위에 해당 업무에 대한 평가로도 연결될 수 있다. 향후 온라인 커뮤니티의 위법 게시물의 삭제 건수와 인당 단속건수라는 일종의 평가지표가 만들어 질 수 있는 단초를 확인할 수 있다.

〈표 24〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수- 단속 위원회 별 구분

선거관리위원회	삭제요청 게시물 수 (건)	전체대비 비중 (%)
경상북도선거관리위원회	2,356	12.9
대구광역시선거관리위원회	1,513	8.3
울산광역시선거관리위원회	1,509	8.3
인천광역시선거관리위원회	1,360	7.4
부산광역시선거관리위원회	1,331	7.3
충청북도선거관리위원회	1,319	7.2
서울특별시선거관리위원회	1,315	7.2
경상남도선거관리위원회	1,177	6.4
전라북도선거관리위원회	1,103	6.0
경기도선거관리위원회	1,008	5.5
충청남도선거관리위원회	947	5.2
대전광역시선거관리위원회	785	4.3
세종특별자치시선거관리위원회	746	4.1
강원도선거관리위원회	609	3.3
전라남도선거관리위원회	445	2.4
광주광역시선거관리위원회	308	1.6
중앙선거관리위원회	241	1.3
제주특별자치도선거관리위원회	87	0.4

〈표 25〉는 삭제요청 처리된 게시물의 내용이 정당과 연관되어 있는지의 여부에 따라 분류한 표이다. 전체 18,159건의 삭제요청 처리 게시물 중 그 내용이 특정 정당과 연관되었다고 판단할 수 없는 게시물은 11,965건이었다. 이는 전체의 65.9%의 기준이다. 그 내용이 더불어민주당을 명시하여 다루고 있는 게시물의 수는 2,777건, 국민의 힘 관련이 2,494건으로 나타난다. 다만, 이러한 정당 관련 게시 글의 분류는 긍정적 내용을 게시물과 부정적 내용의 게시물을 구분하지 않고 집계하고 있다. 해당 정당을 다룬 게시물의 많고 적음을 평가할 순 있지만, 어느 정당에 대해 긍정적-부정적 영향을 주려고 한 게시물인지를 합계를 통해선 파악할 수 없다.

〈표 25〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청- 게시물 내용의 정당구분

게시물의 대상이 된 정당/정당후보자	삭제요청 게시물 수 (건)
해당 없음	11,965
더불어민주당	2,777
국민의힘	2,494
무소속	875
정의당	29
국민의당	10
끼어있는 시민연대당	3
개혁국민신당	2
녹색당, 미래당, 진보당, 통일한국당	(각) 1

〈표 26〉은 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수를 게시물에 직간접적으로 언급된 후보자의 이름에 따라 분류한 것이다. 삭제요청 게시물에 언급된 후보자는 부정적으로 묘사되기도 하고, 긍정적으로 묘사된 경우도 있으나 이 집계에선 이를 구분할 수 없었다.<sup>15)</sup> 게시물에 후보자의 이름이 직간접적으로 언급되지 않은 경우는 ‘해당 없음’으로 정리되었으며 13,824건으로 나타났다. 전체 삭제요청 게시물의 76.1%에 해당된다. 삭제요청 게시물에 가장 많이 언급된 후보자는 양승조 충남도지사(697건)였다. 박남춘 인천시장(533건), 오세훈 서울시장(513건), 송영길 서울시장 후보(417건)가 그 뒤를 이었다. 기초단체장 선거에 출마한 김장호 구미시장 후보가 405건으로 다음 순위로 많이 언급되었다. 민주당 현직 시장에 도전한 보수정당의 도전자라는 측면에서 주목을 받은 것으로 생각된다. 하윤수, 성기선, 송주명, 천호성 교육감 후보 역시 삭제요청 게시물에 이름이 자주 거론된 경우다.

15) 중앙선거관리위원회 사이버범죄단속팀으로부터 받은 자료는 게시물의 내용이 아닌, 게시물의 제목 혹은 게시물에 대한 한 줄 요약 정도로서, 개별 게시물의 내용을 전반적으로 파악할 순 없다.



〈표 26〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에 직간접으로 언급된 후보자 기준

게시물에 직간접으로 언급된 후보자	대상 선거	삭제요청 게시물 수 (건)
해당없음	-	13,824
양승조	광역단체장선거	697
박남춘	광역단체장선거	533
오세훈	광역단체장선거	513
송영길	광역단체장선거	417
김장호	기초단체장선거	405
하윤수	교육감선거	200
성기선	교육감선거	195
송주명	교육감선거	169
천호성	교육감선거	93
김태흠	광역단체장선거	81
이장우	광역단체장선거	75
장석웅	교육감선거	55
김관영	광역단체장선거	54
정헌율	기초단체장선거	47
오영훈	광역단체장선거	39
김대유	교육감선거	37
김은혜	광역단체장선거	32
권익현	기초단체장선거	29
김지철	교육감선거	23
박종호	기초단체장선거	22
조지훈	기초단체장선거	22
윤병태	기초단체장선거	20
이학수	기초단체장선거	19
최정호	기초단체장선거	19
이재관	기초단체장선거	17
정성주	기초단체장선거	17
김영만	기초단체장선거	16
오세현	기초단체장선거	16
전만권	기초단체장선거	16
강임준	기초단체장선거	15
박선영	교육감선거	15
홍준표	광역단체장선거	14
박상돈	기초단체장선거	13
권대수	기초단체장선거	11
맹정호	기초단체장선거	11
허태정	광역단체장선거	11
박찬주	광역단체장선거	10
국영석 등 141명	-	9건 이하

어떠한 위법 행위로 인해 해당 게시물들이 삭제요청 된 것일까? <표 27>은 온라인 게시물 삭제요청 건수를 게시물에 대한 선거법 위반 혐의별로 분류한다. 선관위는 위반 혐의를 크게 일곱 가지로 분류한다. 여론조사공표 보도금지, 허위사실공표, 선거의 자유 방해, 선거운동금지자의 선거운동, 후보자 등 비방, 지역성별 비하모욕, 그리고 그 외의 경우를 모아 기타 항목이 된다. 제8회 지방선거의 삭제요청 게시물의 위반혐의 중에서 가장 많은 14,850건이 여론조사공표 보도금지의 이유로 단속되었다. 이는, 전체의 81.8%에 해당된다. 허위사실공표 혐의에 의한 삭제요청이 2048건, 선거의 자유방해 474건, 선거운동금지자의 선거운동 107건, 후보자 등 비방 58건, 지역성별 비하모욕이 38건으로 나타난다.

〈표 27〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에의 선거법 위반 혐의별 분류

위반 혐의	삭제요청 게시물 수(건)	위반 혐의	삭제요청 게시물 수(건)
여론조사공표 보도금지	14,850	선거운동금지자의 선거운동	107
허위사실공표	2,048	후보자 등 비방	58
기타	584	지역성별 비하모욕	38
선거의 자유방해	474		

게시물의 선거법 위반혐의 별 분류를 각 선거 유형에 따라 세부적으로 분석해 본 것은 <표 28>과 같다. 크게 3가지 특징이 나타난다. 광역과 기초, 단체장과 의원의 구분과 관계없이 여론조사공표 보도금지의 이유로 삭제요청을 받는 경우가 가장 많았다. 가장 사례가 많았던 광역단체장 선거의 경우 전체 10,443건 중 9,033건이 여론조사공표 보도금지로 인한 삭제요청의 경우였다. 기초단체장은 전체 4,010건 중 3,256건이 해당되었고, 광역의원의 경우 전체 315건 중 279건, 교육감은 1,994건 중 1,173건이 이 항목에 해당되었다. 둘째, 후보자 등의 비방을 이유로 삭제 요청된 게시물은 상대적으로 적게 나타났다. 광역단체장선거의 경우 이 혐의로 삭제요청을 받은 건수가 16건에 불과했고, 광역의원, 기초의원, 교육감 등은 10건 미만으로 나타난다. 다만, 기초단체장의 경우 후보자 등 비방 게시물이 28건으로 가장 높긴 했으나 기초단체장 전체 삭제요청 게시물 4,010건의 0.7%에 해당하는 낮은 비중이었다. 셋째, 선거의 자유방해(275건)나 지역성별 비하모욕(38건)의 이유로 삭제요청을 받은 게시물은 광역단체장선거에서만 나타난다. 기초단체장을 비롯한 교육감, 광역·기초의원, 교육의원선거에서는 이 항목에 해당되어 게시물 삭제가 요청된 경우가 한 건도 없었다.

〈표 28〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에의 선거법 위반 혐의 및 선거별 분류

	광역 단체장	광역 의원	교육감	기초 단체장	기초 의원	교육 의원	기타
여론조사공표 보도금지	9,033	279	1,173	3,256	43	1	1,065
선거운동금지자의 선거운동	7	1	70	19	10	0	0
선거의 자유방해	275	0	0	0	0	0	199
지역성별 비하모욕	38	0	0	0	0	0	0
허위사실공표	1,031	3	433	516	22	0	43
후보자 등 비방	16	1	4	28	9	0	0
기타	43	31	314	191	5	0	0

주요 온라인 커뮤니티 네 곳에 대하여 선거법 위반혐의 별로 삭제요청 건수를 분류해 보았다. 〈표 29〉는 제8회 지방선거에서의 온라인 게시물 삭제요청을 페이스북, 트위터, 네이버, 디시인사이드의 네 개 커뮤니티에 대해서 선거법 위반혐의 별로 세부 분류한다. 〈표 29〉에선 크게 두 가지 특징이 나타난다. 첫째, 페이스북, 트위터, 네이버, 디시인사이드 네 곳의 온라인 커뮤니티 모두에서 여론조사공표 보도금지에 의한 삭제요청이 가장 큰 비중을 차지한다. 페이스북 70.4%, 트위터 70.7%, 네이버 78.1%의 비중을 차지했고, 디시인사이드의 경우는 97.7%로 삭제요청 게시물의 거의 대부분을 차지한다. 둘째, 페이스북·트위터·네이버와 디시인사이드간에 허위사실공표로 인한 삭제요청게시물의 비중이 있어 큰 차이가 나타난다. 페이스북의 경우 허위사실공표의 사례가 1,064건, 트위터 293건, 네이버 521건이었던데 비해, 디시인사이드는 7건에 불과하다. 각 온라인 커뮤니티 별 비중으로 볼 때 허위사실 공표의 비중이 페이스북 16.6%, 트위터 27.8%, 네이버 14.6%인데 반해, 디시인사이드는 0.9%로 대단히 적다.

셋째, 선거의 자유방해, 선거운동금지자의 선거운동, 후보자 등 비방의 혐의로 삭제요청을 받은 게시물은 페이스북과 네이버에 주로 쏠려있다. 넷째, 지역 성별 비하 모욕의 혐의를 받은 삭제요청 게시물은 디시인사이드에 (비교적) 많은 편이었다. 디시인사이드는 27건이 있는 반면, 페이스북 2건, 트위터 1건, 네이버 2건으로 대단히 적다. 현재의 단순 수치의 경향을 놓고, 과학적 진술을 제시하고 그 진위를 판별할 수는 없다. 하지만, 이러한 각 커뮤니티 별 삭제게시물에 있어 위반혐의의 비중차이는 개별 커뮤니티의 특성이 크게 반영된 것으로 본다.

〈표 29〉 제8회 지방선거 관련 온라인 게시물 삭제요청 건수  
- 게시물에의 선거법 위반 혐의 및 주요 온라인 커뮤니티 별 분류와 비중

	페이스북	트위터	네이버	디시인사이드
	SNS	SNS	뉴스댓글/카페	온라인 커뮤니티
여론조사공표 보도금지	4,505	745	2,786	4,617
허위사실공표	1,064	293	521	43
선거의 자유방해	341	7	84	7
선거운동금지자의 선거운동	56	0	48	0
후보자 등 비방	26	3	15	2
지역 성별 비하 모욕	2	1	2	27
기타	403	4	107	25
합계	6,397	1,053	3,563	4,721

	페이스북	트위터	네이버	디시인사이드
	SNS	SNS	뉴스댓글/카페	온라인 커뮤니티
	비중(%)	비중(%)	비중(%)	비중(%)
여론조사공표 보도금지	70.4	70.7	78.1	97.7
허위사실공표	16.6	27.8	14.6	0.9
선거의 자유방해	5.3	0.6	2.3	0.1
선거운동금지자의 선거운동	0.8	0.0	1.3	0.0
후보자 등 비방	0.4	0.2	0.4	0.0
지역 성별 비하 모욕	0.0	0.0	0.0	0.5
기타	6.2	0.3	3.0	0.5

## VII 제8회 지방선거에서의 검찰과 경찰의 범죄 처리<sup>16)</sup>

〈표 30〉은 6.1 지방선거 당일을 기준으로 8대 지방선거와 이전의 지방선거의 검찰과 경찰의 입건과 처리현황을 비교한 것이다. 〈표 30〉의 해석에 있어 두 가지 사항을 주의 깊게 고려해야 한다. 첫째, 〈표 30〉은 8대와 7대, 6대 지방선거의 선거일 기준 현황을 비교한다. 입건, 처리, 수사 중 건수 모두 선거일을 기준으로 집계된 내용을 비교한다. 예를 들어 7대의 경우 지방선거일 당일(확인 필요) 기준으로 입건된 2,113건 중 312건이 처리되었고, 1,801건이 수사대상인 상황이었다. 최종적으로 7대 선거의 입건은

16) 대통령 선거와 관련한 선거범죄 수사 및 처리 통계는 검찰 혹은 경찰에서도 따로 발표된 바가 없다. 다만, 대검찰청은 지방선거의 보도 자료의 일부 문구를 통해 대선에서의 고소·고발 사건이 지난 대선에 비해 급증하였고, 이는 2022년 6월 1일 기준 1,551명, 구속 10명으로 나타났다고 밝히고 있다. 이는 2017년 동 기간대비 86.2%(833명)가 증가한 수치이다.

4,207건이었고, 이중 56 건이 구속되었다. 6대 역시 위 <표 30>와는 달리 최종 입건은 4,450건, 구속 157건이었다.

둘째, 8대 지방선거의 선거범죄 집계는 검찰과 경찰이 분리되었다. 이전까지 대검의 선거범죄 집계는 경찰로 입건된 건수를 포함하여 총괄 집계하였다. 이전의 경우 경찰은 모든 선거사건을 입건단계에서 검찰에 통보했고, 이를 바탕으로 검찰이 합산하여 일괄 발표하였다. 하지만, 2021년 1월 수사권 조정에 따라 경찰은 자신들이 수사하는 사안에 대해 검찰에 통보하는 의무로부터 자유로워졌다. <표 30>의 경찰의 8대 지방선거 처리 통계는 2022년 6월 3일 기준 경찰청이 발표한 <보도자료>를 바탕으로 표에 포함한 것이다.

대검찰청은 위의 자료를 근거로 처리 및 수사 중인 선거범죄 건수가 제 7대 지방선거의 동 기간 대비 52.5%가 감소하였다고 평가한다. 이렇게 측정한 근거는 7대의 2,113명이 8대 동 기간에 1,003명으로 큰 폭으로 감소하였다는 계산에 근거한다. 그 근거로 1) 직접 통화 혹은 말로 하는 선거운동이 상시 허용되었고, 2) 양대 선거로 인해 지방선거에 대해 상대적으로 관심이 떨어진 점, 3) 경찰의 통계가 포함되지 않은 점을 제시한다. 하지만, 이러한 계산에는 경찰이 처리·수사 중인 사건 1,302건이 포함되지 않았다. 제 8대 지방선거에서 검찰과 경찰의 처리·수사 건을 합할 경우 2,305건으로 선거범죄는 전 대 선거에 비해 오히려 증가한다.

<표 30> 검찰과 경찰의 지방선거 입건 및 처리 현황

[선거일 기준, 단위: 명]

지방선거	처리기관	입건(구속)	처 리			수사 중
			소 계	기 소	불기소	
8회	검찰	1,003 (8)	125	32	93	878
	경찰	1,517(9) <sup>17)</sup>	132 (검찰송치)			1,191
7회	검찰	2,113 (17)	312	93	219	1,801
6회	검찰	2,111 (50)	406	222	184	1,705

<표 31>의 자료 역시 이전 지방선거의 선거범죄 자료와의 단순 비교는 어려우며, 주의 기울여야 한다. 선관위의 선거단속업무에 대한 평가를 위한 보고서인 만큼, 검찰의 수사에 있어 선관위의 고소·고발의 비중변화를 살펴볼 필요가 있다. <표 31>의 제8회 지방선거의 자료는 두 가지 측면에서 이 전과의 직접적인 비교는 물론, 확정적인 결론을 내리기 어렵다. 첫째, 선거범죄의 공소시효는 선거일 직 후 6개월을 기준으로 한다. 선

17) 경찰청은 2022년 6월 3일 기준 총 1,030명 1,517명을 수사하였다고 밝힌다.

거범죄의 특성 상 선거 이후 시간이 흐름에 따라 전체 통계자료는 늘어나는 것이 자연스럽다. 이는 수사 중인 사안이나, 혐의에 대한 수사가 본격화 하면서 범죄 건수가 추가되는 경향이 나타난다. 둘째, 검경 수사권의 조정으로 대검찰청의 발표는 검찰이 수사·처리한 사안만을 포함하고 있다. 경찰청 역시 관련 보도자료를 게시하고 있으나, 방식의 차이에 따라 단순 합산은 어렵다.

검찰이 수사·처리한 사안 중 고소고발 관련 사안에 대해 선관위의 고발·수사의뢰·이첩의 비중이 얼마나 되는 지를 살펴볼 필요가 있다. 이는 8회 지방선거 기준 40.8%로 가장 높게 나타난다. 이는 시민단체 등 제3자의 고소·고발 (39.9%), 후보자(12%), 정당 (6.1%) 보다 높은 수치이다. 또한, 이러한 검찰 수사에 대한 선관위의 고소·고발 비중은 직전 선거엔 7대의 33.5%에 비해선 크게 증가한 것으로 보인다. 다만, 6대 선거의 경우 선관위 고소고발의 비중은 40.3%로 8대와 큰 차이가 나타나지 않았다.

〈표 31〉 검찰 처리·수사 선거범죄의 단서별 현황

[선거일 기준, 단위 명, 괄호 안은 %]

지방선거	전체입건	검찰입건 (소계)	인지	고소·고발				
				선관위	후보자	정당	제3자 (시민단체 등)	
제8회	검찰	1,003	773	9	315 (40.8)	93 (12.0)	47 (6.1)	309 (39.9)
	경찰 <sup>18)</sup>	1,517			고소·고발 739 (48.7) 신고 393 (25.9) 첩보 255 (16.8) 등			
제7회	2,113	1,434	33	481 (33.5)	279 (19.5)	10 (0.7)	631 (44.0)	
제6회	2,111	1,491	54	600 (40.3)	257 (17.2)	33 (2.2)	547 (36.7)	

## VIII 결론

연구의 기여와 한계에 대해 간단히 정리하며 보고서를 마무리하려 한다. 이 연구는 20대 대선과 8회 지방선거의 선관위 선거범죄 자료를 토대로 그 처리와 특성을 종합적으로 살펴본다. 먼저, 20대 대선과 8대 지방선거에서의 선거법 위반 유형에 있어 공통된 부분과 차이를 살펴보면, 법 위반에 따른 처리의 이유를 선관위가 ‘기타’의 항목으로

18) 경찰청의 보도자료(2022.6.3.)는 고소·고발의 단서 제공 주체를 밝히지 않으며, 고소·고발, 신고, 첩보 등으로 밝히고 있다.

분류한 것이 대단히 많았다. 20대 대선에 경우 고발·수사의뢰·이첩 등 위법의 정도가 중한 혐의의 이유로 선관위가 ‘기타’로 분류한 경우가 가장 많았고, 다소 경미한 위반인 경고·주의를 포함해도 그 처분의 이유를 ‘기타’로 분류한 것이 많았다. 우리가 개별 사안에 대한 내용을 파악할 수 있는 자료를 갖지 못한 상황에서 판단하긴 어려우나, 법 위반이 보다 복합적인 양태를 띠어간다는 의미로 해석할 수도 있을 것이다.<sup>19)</sup> 이러한 경향은 지방선거에서도 마찬가지로 나타나며, ‘기타’ 항목으로의 분류된 법 위반 사례들이 많은 비중을 차지한다. 반면, 대선과 지방선거의 위반 행태에 있어 차이도 나타난다. 2022년 대통령선거에선 사전투표 관련 항목이 많이 나타났다. 지방선거의 경우 경미한 위반은 문자메시지 이용 관련 문제로, 중대위반의 경우 기부행위 등의 이유로 선관위에 단속되었다.

온라인 게시물에 대한 삭제요청에 있어서도 대통령 선거와 지방선거의 차이가 나타난다. 지능형대응시스템의 자동모니터링 대상이 된 18개 온라인 커뮤니티와 그 외 커뮤니티의 위법게시물의 수를 비교한 결과는 이러한 차이를 보여준다. 대통령 선거에선 모니터링 대상 커뮤니티의 단속건수가 그 외의 커뮤니티 및 SNS, 포털의 단속건수보다 크게 높았다. 반면, 지방선거에선 SNS, 포털의 위법 게시물의 게시 건수가 주요 온라인 커뮤니티보다 높게 나타난다. 대통령 선거와 반대의 결과다. 왜 이러한 차이가 나타난 것일까? 전국단위의 선거와 지역단위의 선거 차이를 생각해 볼 수 있다. 디시인사이드 등 주요 온라인 커뮤니티는 전국 단위의 서비스를 제공한다. 해당 서비스 내 지역단위로 특화된 일부 게시판이 있을 순 있으나, 게시물을 쓰는 이도, 게시물을 읽고 이에 대해 논박을 벌이는 이도 특정지역에 제한되지 않는다. 대선은 1인을 선출하는 전국단위 선거이고, 이는 지역에 관계없이 온라인 커뮤니티에서 많은 관심을 받는다. 대선과 관련해서 커뮤니티에 일반 게시물도 많을 뿐 아니라, 위법 게시물의 수도 많은 이유다.

반면, 지방선거의 경우 지역 후보자에 대한 비방 글이나 허위사실이 유명 온라인 커뮤니티에 올려 진다고 해서 다수의 반향을 얻어내기 어렵다. 자신이 지지하는 후보의 당선을 위해 상대후보에 대한 비방과 허위사실을 유포하려는 사람은 유명 온라인 커뮤니티 보다는 메시지 전달 집단을 특정할 수 있는 SNS 서비스나, 포털의 지역관련 뉴스의 댓글을 효과적으로 볼 가능성이 높다.

온라인 서비스의 특성에 따라 위법 행위의 형태가 다르게 나타나는 점도 주목된다. 디시인사이드 등 온라인 커뮤니티에서 여론조사 공표 보도금지의 이유로 삭제 요청된 게시 글이 절대 다수였다. 반면, 허위사실 공표의 이유로 삭제요청 된 비중은 대단히

19) 선관위의 위반 행위의 양태에 따른 분류기준을 적용한 이유를 파악할 수 있는 자료를 갖고 있지 않아 구체적으로 설명이 어렵다. 다만, 연구자가 구두로 확인한 바에 따르면, ‘기타’의 경우 위반 행위가 여러 사안에 걸쳐 복합적으로 이루어져 기존의 항목으로 구분하기 어려운 경우가 많다고 한다.

적이다. SNS와 네이버와 같은 포털사이트에선 허위사실 공표로 인해 삭제요청을 받게 된 사례의 수가 많았다. 허위사실을 유포하고 이를 통해 선거 이익을 취하려는 이들이 SNS와 포털 서비스를 그 매개체로 선호했다는 추론이 가능하다. 일반의 생각과는 달리 위법 게시물 중 후보자에 대한 비방이나 지역·성별 비하 모욕의 이유로 삭제 요청된 비중이 높지 않았던 점도 살펴볼 필요가 있다. 향후 위법 게시물의 모니터링과 처리에 있어 온라인 서비스의 특성도 중요하게 고려되어야 할 것임을 시사한다.

연구의 한계에서도 분명히 서술해야 한다. 이 연구에서 끌어낸 다양한 함의와 진술들은 흥미로운 가설은 될 수 있으나, 검증된 사실로 보긴 어렵다. 이러한 한계는 다양한 요인에 기인한다. 첫째, 자료 자체의 한계이다. 본 연구가 활용한 자료는 아직 확정된 통계 수치도 아니고, 선관위의 공식적 집계·발표를 거친 것도 아니다. 위법 행위에 대한 처리가 현재도 진행 중인 점을 고려하면, 전체적인 모습은 갖췄으나 아직도 집계 중인 자료이기도 하다. 둘째, 이 연구가 다루고 있는 수치는 2020년의 양대 선거만을 다루고 있다. 위법행위의 증감을 분석하고, 이전의 경향과 어떻게 다른지에 대해 설명하기 위해 선 비교 집단이 될 수 있는 과거 선거의 자료가 필요하다. 이전의 완결된 선거에 대한 자료는 현재의 집계 중인 선거 자료와 비교에 조심해야 하고, 도출된 함의 역시 잠정적이다. 삭제요청 자료에 대한 과거 선거의 데이터는 ‘삭제’되어 얻을 수 없는 자료이기도 하다. 초등학교 5학년 학생이 100미터를 16초 59에 달렸다고 하자. 해당 학생과 비교할 수 있는 같은 나이 학생들의 달리기 기록이 없다면 16.59의 속도가 빠르다, 느리다는 판단은 유보할 수밖에 없다.

셋째, 본 연구가 활용한 자료는 선거관리위원회가 ‘이미 처리하고 분류하여 기록한’ 위반 목록이다. 연구자는 개별 사례에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 연구자의 분석과 해석의 범위는 좁을 수밖에 없다. 예를 들어, ‘충남 아산시의 2022년 시장선거에서 인쇄물 관련 선거법규 위반으로 유권자가 처벌받았고, 그 유권자에 대해 선관위가 고발조치를 했다’는 사실은 파악할 수 있다. 하지만, 해당 위반행위가 어떤 내용인지, 인쇄물 관련 선거법규가 구체적으로 어떻게 위반되었는지, 그 법 위반의 중함이 어느 정도인지, 어떤 과정을 거쳐서 그런 판단에 이르렀는지에 대해선 알 수 없다. 이 연구의 가장 큰 한계이자, 연구의 함의를 흥미로운 가설의 제시에 제한해야만 하는 이유다.



## 참고문헌

- 대검찰청. 2022. “제8회 전국동시지방선거 사건 엄정·신속 처리.” [보도자료]. (2022.6.2.) (검색주소: [www.spo.go.kr](http://www.spo.go.kr), 검색일: 2022.6.22.)
- 경찰청. 2022. “제8회 전국동시지방선거 관련 선거사범 수사현황.” [보도자료] (2022.6.3.) (검색주소: <https://www.police.go.kr/>, 검색일: 2022.6.22.)
- 중앙선거관리위원회. 2017. 「선거범죄 조사사무편람」. 서울: 중앙선거관리위원회.
- Nyblade, Benjamin, and Steven R. Reed. 2008. “Who Cheats? Who loots? Political Competition and Corruption in Japan, 1947-1993.” *American Journal of Political Science* 42(4). 926-941.



20

**2022년 양대선거 홍보활동  
평가와 과제**

강우창(고려대학교)



## 요약문

2022년 양대선거를 맞이하여 선거관리위원회는 ‘국민과 함께하는 아름다운 선거문화 확산’을 홍보활동의 목표로 삼고, ‘참여’, ‘공정’, ‘화합’ 세 가지 추진 가치를 제시했다. 변화하는 미디어 환경에 맞춰 다양한 매체를 활용하고, 최신 홍보 트렌드를 반영한 홍보를 진행하고, 계층별 맞춤형 콘텐츠 제작으로 유권자의 자발적 참여를 유도하고자 했다. 또한 선거와 관련한 정보 제공을 강화하여 선거과정에 대한 신뢰성과 공정성을 확보하고자 했다. 특히 사전투표 관리 절차, 투표지 분류기 운용 방법 등 선거사무를 소개하는 콘텐츠를 확충하여 선거절차에 대한 유권자의 이해도를 높이고, 투개표 참관인 제도, 정당 추천위원의 참여 보장과 같이 선거관리위원회의 공정성을 담보하는 제도적 장치에 대한 적극적인 안내를 통해 선거절차사무를 둘러싼 논란을 최소화하고자 했다.

양대선거 기간 중 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 유권자들의 평가는 대체로 긍정적이다. 선거관리위원회가 주최하는 TV 대담, 후보자 및 정당 토론회, 선거관리위원회가 발송하는 선거 벽보 및 선거 공보물은 여전히 유권자들이 선거 관련 정보를 습득하는데 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 선거관리위원회의 활동이 투표결정에 대해 도움이 되었다고 평가하는 의견이 과반수 이상이었으며, 매니페스토 운동을 포함하여 정책 선거 증진 활동에 대한 인지도도 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다. 또한 선거부정에 대한 우려가 높아지고 있는 와중에도 선거관리위원회가 벌이는 공명선거활동에 대해서도 60% 이상의 응답자들이 잘 하고 있다고 평가했다.

이번 홍보활동 평가에서 나타나는 특징 중의 하나는 선거관리위원회의 활동에 대한 인지도나 효과에 대한 평가에서 연령에 따른 차이가 두드러진다는 점이다. 연령대가 낮은 유권자는 연령대가 높은 유권자에 비해 홍보활동 접촉 빈도는 낮지만, 홍보활동이 투표결정에 미치는 영향에 대해서는 더 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이에 반해 공명선거활동에 대해서는 30대 이상 유권자들의 우려가 높게 나타났다. 한편 매체별 효과에 대한 평가에 있어서는 연령대가 낮은 유권자들이 연령대가 높은 유권자들에 비해 홍보활동에서 뉴미디어의 효과에 대해 긍정적이다. 연령에 따른 이러한 차이를 감안할 때, 연령대별로 홍보의 목적을 세분화하고, 매체선택도 차별화하는 등 맞춤형 홍보활동을 강화해야 한다.

장기적으로는 ‘참여’와 ‘공정’, ‘화합’을 하나로 묶어낼 수 있는 활동에 대해 모색할

필요가 있다. 선거관리위원회가 세 가지 추진 가치를 제시했지만, 그 중에서도 투표율 제고를 통한 ‘참여’ 증진이 가장 큰 비중을 차지했다. 그러나 선거과정의 공정성과 정치적 양극화에 대한 우려가 높아지고 있음을 고려할 때, ‘공정’과 ‘화합’의 가치에 관한 홍보활동의 비중을 높여야 한다. 특히 ‘참여’의 의미와 범위를 투표 참여를 넘어 선거관리 과정 전반에 걸친 참여로 확대하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 선행연구들에 따르면 투개표관리과정에 직접 참여하는 유권자들은 그렇지 않은 유권자들에 비해 투표과정의 공정성과 개표과정의 정확성에 대해 긍정적으로 평가한다. 따라서 현재 지방자치단체 공무원들을 중심으로 진행되는 투개표관리과정에 대한 일반인의 참여를 현행보다 확대하는 방안에 대해 적극적으로 고려할 필요가 있다.

## I 서론

중앙선거관리위원회의 홍보활동에 관한 선행연구들은 선거관리위원회 홍보활동의 목적을 밝히고, 선거관리위원회의 활동이 그 목적에 얼마나 부합했는가를 평가한다. 홍보활동의 목적은 연구에 따라 다르게 정의된다. 좁게는 선거관리위원회가 선거를 앞두고 수립한 홍보계획에 초점을 맞추고, 넓게는 대의민주주의에서 자유롭고 공정한 선거를 치르기 위해 선거관리위원회의 수행해야 할 역할에 대한 이론적 논의를 토대로 한다. 물론 두 가지 접근법을 통해 실제로 도출되는 평가 기준은 대체로 유사하다. 선거관리위원회의 홍보계획 역시 선거관리를 효과적으로 진행하기 위해서 수립되기 때문이다. 본 논문에서는 선거관리에 대한 이론적 논의를 토대로 홍보활동 평가의 기준을 밝히고, 이러한 기준에 따라 선거관리위원회가 설정한 홍보목표와 활동을 평가한 후, 유권자 의식 조사를 토대로 홍보활동에 대한 유권자의 평가에 대해 살펴 보고자 한다.

## II 선행연구 분석

선거관리는 선거를 통해 민주적 통치의 정당성을 제고하고 선거과정에서 참여의 공정성과 평등성을 보장하는 것을 목적으로 한다(정진웅 2020, 정하윤 2012, 홍재우 2010). 대의민주주의에서 선거와 투표는 통치와 지배의 정당성을 구축하는 기제다. 쉘볼스키(Przeworski 1999)가 지적한 바와 같이, 통치는 타인의 삶에 대한 강제와 강압을 포함한다. 선거는 유권자의 선택에 근거하여 승자와 패자를 결정하고, 승자가 자신의 정책의지를 관철시키기 위해 패자에 대해 강제와 강압을 포함한 통치를 할 수 있는 권한을 위임받는 과정이다. 따라서 선거를 통해 이루어진 위임의 정당성을 높이기 위해서는 보다 많은 사람들이 선거에 참여해야 한다. 보통선거권이 확립되어 있음을 고려할 때, 이는 “투표율을 높여서 통치에 대한 동의의 폭을 넓히는” 것을 의미한다(홍재우, 2010,

p. 133). 유권자가 투표여부를 무작위로 결정하지 않는 상황에서, 기권하는 유권자가 많을수록, 선거를 통해 대변되는 유권자의 선호는 전체 유권자의 선호와 다를 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 선거관리위원회는 투표율 제고를 위한 투표소의 개수를 늘리고, 사전투표를 실시하는 등 제도적인 노력을 기울여 왔다. 선거관리위원회의 홍보활동 역시 투표율 제고를 주요한 목표로 설정하고 있다.

선거를 통한 의사 결정이 민주적 정당성을 갖추었는가를 판단하기 위해서는 선거를 통해 표출되는 유권자의 선택의 질적인 측면도 고려해야 한다. 민주주의에 대한 규범적 이론들은 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 평범한 시민들이 정치에 대한 관심을 가지고, 정치에 대해 활발하게 논의하고, 또 정치 과정에 적극적으로 참여해야 한다고 주장한다. 정치에 대해 관심을 기울이고 주변 사람들과의 토론을 통해 정치에 대한 지식을 습득하고 이해함으로써, 유권자들은 자신의 이익이 무엇인지, 그리고 공공의 이익이 무엇인지에 대해 더 잘 이해하고, 이를 실현하는데 도움이 되는 선택을 할 수 있는 능력을 함양할 수 있게 된다. 이러한 점에서 라우와 레드라우스크(Lau and Redlawsk 1997)은 유권자들이 선택 가능한 옵션들, 즉 후보자와 정당에 대해 완벽한 정보를 가지고 있는 상태에서 투표를 하는 것이 “올바른” 투표 선택의 조건에 부합한다고 주장하기도 한다. 그러나 실제 유권자들이 투표행태를 살펴보는 연구들에 따르면, 규범적 이론들이 제시하는 이상적인 유권자상의 조건을 충족시키는 유권자들의 숫자는 많지 않다. 대개의 경우, 유권자들은 정치에 대해 관심이 많지 않고, 정치와 정치인에 대해서 아는 것도 많지 않을 뿐 아니라, 투표 이외의 다른 정치적 활동에 참여하는 빈도도 낮다. 이러한 점에서 선거관리위원회의 두 번째 기능은 선거과정에서 후보자와 정당, 특히 이들이 제시하는 정책에 대한 정확한 정보가 충분히 제공될 수 있도록 하는 것이다. 동기화 추론으로 인한 정치적 양극화와 함께 가짜뉴스의 폐해에 대한 우려가 높아짐에 따라 후보자와 정당에 대한 충분하고 정확한 정보를 전달하는 선거관리위원회의 기능이 더욱 중요해지고 있다.

후보자, 정당, 정책에 대한 정확한 정보를 제공하는 것은 선거관리의 두 번째 원칙인 참여와 경쟁의 공정성과 평등성을 확보하는 것과도 밀접한 관련이 있다. 헌법 114조 1항은 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다”라고 규정하여, 선거의 공정성 제고가 선거관리위원회의 주요한 목표임을 밝히고 있다. 공정은 “동일한 자격을 갖춘 사람들에 대해 동등하게 대우하는 것 (equal treatment of equals)”을 의미한다(Elikit & Stevensson 1997, 335). 따라서 공정한 선거란 선거에 참여하는 모든 후보자들이 선거운동과정에서 동등한 원칙에 따라 동등한 조건에서 경쟁할 수 있어야 함을 의미한다. 선거운동규칙이 편파적으로 적용되



거나 선거운동 자원이 차별적으로 배분되는 것은 공정의 원칙에 위배된다(김용철 2011). 따라서 공정한 선거를 치르기 위해서는 유권자에게 선거에 참여하는 모든 정당과 후보자가 제시한 정책에 대한 정보를 왜곡 없이 전달되어야 하고, 사회적으로 수용할 수 있는 범위 내에서 선거운동 자원이 형평성 있게 배분되어야 하며, 모든 후보자들이 동일한 기간 내에서 선거운동을 진행해야 한다. 특히 현실에서 후보자 간에 존재하는 경제적 불균형이 존재함을 고려할 때, 선거관리의 목적은 이러한 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 재생산되는 것을 방지해야 한다. 이러한 의미에서 홍재우(2010, p.137)는 선거관리가 “단순한 ‘기회의 평등’이 아니라 ‘평등한 기회가 주어지도록 조장하는 기능’을 갖추어야 한다고 주장한다.

선거비용에 대해 강력하게 규제하는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한국에서 최초의 선거관리기관은 1948년 설립된 국회선거위원회다. 이름에서 알 수 있듯이 국회의 산하기관이었다. 제1공화국에서는 내무부 산하의 선거위원회에서 선거를 관리했다. 1960년 3·15부정선거를 거치며, 정부, 법원, 국회로부터 독립된 헌법 기관인 중앙선거위원회가 출범했다. 이러한 역사적 배경을 고려할 때, 선거관리의 주된 목적이 관권, 금권, 흑색선전, 비방 등 고질적인 선거병폐를 막고, 공명선거를 치루는 데 초점을 맞추게 된 것은 당연한 귀결이었다. 정치자금법 제1조는 “정치자금의 적정한 제공 보장과 수입과 지출 내역의 공개 및 투명성 확보”를 목적으로 한다고 규정하고 있다. 유권자가 후원회에 기부할 수 있는 후원금 총액과 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방자치단체장 선거 등 각 선거별로 후원할 수 있는 후원 액수에도 한도를 정해놓고 있다. 후원인의 경제력이 후원인의 정치적 영향력으로 이어질 수 있는 가능성을 최소화하기 위해서다. 헌법재판소 또한 정치자금에 대한 규제를 하지 않을 경우 1인 1표의 원리가 훼손될 수 있다는 점에서, “정치자금에 대한 규제는 대의제 민주주의의 필연적 귀결이다”라고 판시한 바 있다.<sup>1)</sup> 선거관리위원회 또한 선거비용에 대한 강력한 규제를 적용하고 있다. 선거과정에서 사용한 선거비용의 출처, 사용처, 관리, 회계, 정산에 대해 규정을 두고 투명성하게 사용할 것을 요구한다.

공명선거를 위한 선거관리위원회의 활동은 선거비용에 대한 규제에 국한되지 않는다. 선거과정(electoral process)은 “일반적으로 선거의 전체 주기를 고려하여 선거법 제정, 선거구 획정, 선거일정 확정, 선거권자 확정, 정당등록, 후보자등록, 선거운동관리, 선거권자에게 선거정보의 제공, 선거비용 내지 정치자금 관리, 투표관리, 개표 및 집계, 선거결과의 확정, 분쟁의 해결” 등을 포함한다(음선필, 2015). 유권자들이 투표를 할 수

1) 2004헌바16. 정치자금에관한법률 제30조제1항 위헌소원.

<https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?mode=1&detcSeq=134764> (검색일: 2022/6/26)

있도록 준비하는 과정에서 후보자와 유권자가 필요로 하는 정보들을 효과적으로 제공했는가? 투표가 진행되는 과정에서 질서와 공정성이 확보되었는가? 그리고 마지막으로 개표진행이 빠르고, 정확하며 신뢰받는 방향으로 진행되었는가의 여부 등도 중요하다.

이상의 논의를 토대로, 본 보고서는 선거관리위원회의 홍보활동을 평가하는 기준으로 크게 1) 투표율 제고 및 유권자의 투표결정에 미친 영향, 2) 후보자 및 정책에 관한 정보 제공, 그리고 3) 선거과정에 대한 정보제공을 통한 공명선거 실천 등 세 가지를 고려한다.

### III 선거관리위원회 홍보계획에 대한 평가

선거관리위원회는 2022년도 주요 업무 계획에서 ‘유권자 소통 강화로 선거참여 분위기 조성’을 중점 과제 중의 하나로 제시했다. <표 1>은 구체적인 실천 목표를 요약하고 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 투표율 제고, 정책선거, 그리고 공정한 선거관리가 고루 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 2022년 양대선거 주요 업무 계획 요약

유권자가 공감하는 아름다운 선거 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여·공정·화합의 ‘아름다운 선거’ 가치 전파·확산</li> <li>- 미디어 환경 변화에 맞는 홍보채널 활용 등 효율적 홍보</li> <li>- 유권자 대상 맞춤형 콘텐츠 제공으로 투표 참여 의욕 고취</li> <li>- 정당당당하게 경쟁하고 결과에 승복하는 선거문화 조성</li> </ul>
적극적 선거정보 제공으로 국민신뢰 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거관리 과정의 공정성·정확성·투명성 확보 관련 정보 전달</li> <li>- 허위정보, 오보 및 왜곡보도에 대한 신속한 대응으로 확산차단</li> <li>- 유권자가 알고 싶어 하는 절차사무 등 안내 콘텐츠 적시 제공</li> </ul>
참여·공감 중심의 홍보로 국민 주권의식 함양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘유권자의 날’ 및 ‘유권자 주간’ 행사 등을 통한 투표 효능감 제고</li> <li>- 흥미로운 체험형 프로그램 마련 등 선거홍보관 운영 내실화</li> <li>- 코로나19를 고려한 비대면 중심의 참여형 홍보사업 추진</li> </ul>
국민과 함께하는 한국선거방송	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시청 접근성 및 방송운영의 효율성 제고</li> <li>- 온라인채널 활성화 등 방송콘텐츠 확산 시너지 효과 도모</li> <li>- 수어·자막방송 확대로 장애인유권자의 정보 접근성 강화</li> </ul>
소통과 공감으로 참여형 정책선거 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책선거 홍보 콘텐츠 구성 내실화</li> <li>- 장애인유권자 등 정보 접근성 개선으로 정책선거 사각지대 해소</li> <li>- 언론·학계·시민단체 협력 네트워크를 통한 정책선거 활성화</li> </ul>
유권자·공약 중심의 선거 방송토론 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후보자토론회 공약 검증기능 강화 및 시청접근성 확대</li> <li>- 국민인터뷰, 국민질문 등 유권자 참여형 후보자토론회 개최</li> <li>- 선거방송토론 효용성 향상을 위한 후보자토론회 효과분석 연구</li> </ul>
후보자토론회의 안정적 관리체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후보자 토론회 관리역량 제고를 위한 사이버 실무 교육 운영</li> <li>- 통일적 관리기준 제공으로 선거방송 업무의 효율성 제고</li> <li>- 공영방송사 등과 긴밀한 협조를 통한 주시청시간대 확보</li> </ul>

양대선거 홍보종합계획은 변화하는 선거환경 속에서 이러한 목표를 달성하기 위한 계획을 구체적으로 제시하고 있다. 선거관리위원회는 양대선거 홍보환경의 특징을 세 가지로 규정했다. 첫째, 4차 산업혁명 및 코로나 19로 인해 비대면 소통 방법이 발달했다. 둘째, 유권자가 수동적 정보수용자에서 능동적인 정보생산자로 변모했다. 셋째, 정치 진영 간 갈등의 심화하고 선거결과에 대한 불복이 증가하는 등 선거과정을 둘러싼 사회적 갈등이 심화되고 있다. 이를 감안하여, 선거관리위원회는 “국민과 함께하는 아름다운 선거문화 확산”을 목표로 삼고, “참여: 투표의 의미와 가치 인식”, “공정: 공정과 신뢰 부각”, “화합: 사회통합 메시지 강조” 등 세 가지 추진 가치를 제시했다. 각각의 목표를 실현할 수 있는 구체적인 추진 방향으로 “아름다운 선거, 행복한 대한민국”이라는 선거 슬로건을 제시하고, 이에 대한 대국민 인지도를 제고하고자 했다. 또한 변화하는 미디어 환경에 부합하도록 최신 홍보 트렌드를 반영하고, 계층별 맞춤형 콘텐츠 제작으로 유권자의 자발적 참여를 유도하고자 했다. 다음으로는 선거 정보 제공을 강화하여 선거과정 에 대한 신뢰성과 공정성을 확보하고자 했다. 특히 사전투표 관리 절차, 투표지 분류기 운용 방법 등 선거 절차 사무 소개 콘텐츠를 확충하여 선거 절차에 대한 유권자의 이해도를 높이고, 투개표 참관인 제도, 정당 추천위원의 참여 보장과 같이 선거관리위원회의 공정성을 담보하는 제도적 장치에 대한 적극적인 안내를 통해 선거절차 사무를 둘러싼 논란을 최소화하고자 했다. <표 2>는 홍보종합계획에 나타나는 세부적인 홍보계획을 요약하고 있다.

첫째, 언론기관 등 매체 이용 홍보는 방송광고제작 송출, 방송기획 홍보, 전화 행정방송 안내멘트 제작 활용, 신문 잡지 공과, 정책선거 공익광고 등의 내용을 포함한다. 방송 광고는 정책선거와 투표참여를 내용으로 하는 TV 및 라디오 광고를 대선과 지선 각각 2종류씩 만들었으며, 지상파, 종합편성채널 CATV 유선방송, 라디오 등을 통해 송출했다. 방송기획을 통한 홍보는 케이블TV방송협회 등과 공동캠페인 전개, 시사·교양·예능 등 다양한 프로그램을 통해 수요자 맞춤형 정보를 제공하고, 각급 위원회의 홍보활동에 대한 기획보도를 내보내는 것을 포함한다. 전화 행정방송 안내멘트의 경우 통화연결음 과 행정방송 음원을 각급 위원회 유선전화에 설정하는 방식으로 진행되었으며, 공공기관과 유관기관에 대해서도 통화연결음 사용협조를 요청했다. 통화연결음은 정책선거와 투표참여를 독려하는 내용을 담고 있으며, 행정방송음원의 경우, 사전투표, 선거일 전 일, 선거일 등에 관한 안내를 제공했다. 신문 잡지 광고 또한 신문과 잡지 광고를 선거 별로 각 2종씩 제작하여 중앙일간지, 지방지, 지역신문과 주요 월간잡지에 게재했다. 정책선거 공익광고는 한국방송광고진흥공사(KOBACO)와 협업을 통해 광고를 제작하고 지상파방송사를 통해 송출했다.

둘째 인쇄물 시설물 등 홍보를 위해서 포스터, 팸플릿, 리플릿, 신문광고, 현수막, 버스광고, 지하철광고 X-배너, 현수기, 선전탑, 육교현판, 물티슈 등 다양한 형태의 홍보물 도안을 제작했다. 포스터와 팸플릿은 공공기관 민원실 및 금융기관 등 다중이용시설에 비치하였으며, 공명선거 캠페인 등 선관위 홍보활동과 관련된 행사에서 배부했다. 또한 전국 149개소에 위치한 국가공익광고 표출전광판 및 유관기관이 운영하는 전광판, 코레일 보유 역사 전광판, 버스 지하철 주요노선 정류장 및 내외부 광고, 전국 영화관 모니터 스크린, 편의점 엘리베이터 내부 모니터, 유동 인구가 많은 지역 내 전광판 등을 통해 송출했다. 그 밖에 국가와 지방자치단체가 관리하는 선전탑, 선거관리위원회 청사의 시설물, 우정사업본부와 은행연합회 소속 회원사가 관리하는 ATM기기 등도 홍보에 활용되었다.

〈표 2〉 2022년 양대선거 홍보종합계획 요약

홍보 계획	세부 추진 계획
언론기관 등 매체 이용 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송광고 제작 송출</li> <li>- 방송기획 홍보</li> <li>- 전화 행정방송 안내 멘트 제작 활용</li> <li>- 신문 잡지 광고</li> <li>- 정책선거 공익광고</li> </ul>
인쇄물 시설물 등 이용 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보물 도안 제작</li> <li>- 홍보인쇄물 제작 활용</li> <li>- 현수막 이용 홍보</li> <li>- 국가공익광고 표출 전광판 등 협조</li> <li>- 다중이용시설 등 이용 홍보</li> <li>- 선전탑 이용 홍보</li> <li>- 청사시설물 활용 홍보</li> <li>- 금융기간 ATM기기 활용 홍보</li> </ul>
SNS 등 온라인 이용 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회 홈페이지 이용홍보</li> <li>- 소셜미디어 이용 홍보</li> <li>- 유명 연예인·인플루언서 등을 통한 홍보</li> <li>- 맞춤형 온라인 광고</li> <li>- 포털사이트 등 협업 홍보</li> </ul>
각종 계기 등 이용 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공명선거 추진활동 협업사업 공모</li> <li>- 대중문화예술분야 협업 홍보</li> <li>- 대한민국 선거사진 공모</li> <li>- 국민참여 선거수기 공모전</li> </ul>
한국선거방송 이용 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거정보 대담 토론 영상 제작</li> <li>- 특집 기획 프로그램 제작</li> <li>- 대통령선거 다큐멘터리 영상 제작</li> <li>- 투개표 생중계</li> <li>- 선거방송 영상 콘텐츠 확산</li> </ul>

셋째, SNS 등 온라인 이용 홍보는 위원회 홈페이지, 소셜미디어, 유명연예인과 인플루언서, 맞춤형 온라인 광고, 포털사이트 등과 협업 등을 포함한다. 홍보기간동안 선거특집 홈페이지를 운영하고, 중앙 선관위 홈페이지에는 선거바로알기 코너를 신설하고 챗봇 서비스를 실시하며, 장애인, 고령자 및 정당 후보자 등을 대상으로 한 맞춤형 선거정보를 제공하고자 한다. 소셜미디어는 네이버 블로그와 포스트, 페이스북, 인스타그램, 트위터, 카카오토리 등을 활용한다. 시기별로 알기 쉬운 선거정보를 제공하고 투표참여를 홍보했으며, 선거 관련 각종 의혹이 발생할 경우, 이에 대응할 수 있는 콘텐츠를 신속히 전파할 수 있도록 했다. 또한 카드뉴스, 인포그래픽, 웹툰 등 다양한 형식의 콘텐츠를 사용하여 정보확산이 용이하도록 했다. 유명연예인과 인플루언서 홍보를 위해 바이럴 영상을 제작했으며, 위원회 SNS 및 인플루언서의 유튜브 채널 등을 통해 전파했다. 대통령선거의 경우 바이럴 영상 제작에는 강재준, 이은형, 오은영, 이동국과 일반인 유튜버 1명이 참여했다. CF는 지진희, 박세리, 류현진 등이 참여했으며, 라마작가, 오묘 작가가 웹툰 제작에 참여했다. 지방선거의 경우, 김동현, 유튜버 사물궁이 등이 바이럴 영상 제작에 참여했으며, CF에는 소유진이 출연했다. 그 밖에 주요 포털사이트, 인터넷 언론사, SNS 등을 통해 매체별로 맞춤형 배너 고아고를 제작했으며, 게시물 광고를 통해 위원회 제작 콘텐츠가 확산되도록 했다. 또한 주요 포털사이트에 선거특집페이지를 운영하고 메인화면을 이용한 홍보를 진행했으며, 투표참여 독려를 위한 공동캠페인을 진행한다.

넷째, 각종 계기 등 이용한 홍보활동에는 공명선거 추진활동 협업사업, 대중문화예술 분야 협업, 대한민국 선거사진공모, 국민참여 선거수기 공모 등을 포함한다. 공명선거 추진활동은 시민·사회·종교 단체, 인문·문화·예술단체 및 학계와 함께 추진하는 사업으로 양대선거 홍보방향에 부합하는 민간단체와 협업사업을 진행한다. 일회성·전시성 사업을 지양하고 유권자 참여·공감형 프로그램을 적극 발굴하고자 했다. 대중문화예술분야 협업을 통한 홍보는 그림, 웹툰, 캘리그래피 등 대중문화예술인을 대상으로 한다. 투표참여를 독려하는 그림 웹툰 등 선거관련 예술작품을 제작하고 전시하는 활동을 포함한다. 대한민국 선거사진공모는 대한민국 국민 누구나 참여할 수 있는 활동이며, 홈페이지를 통하여 온라인 접수 후 작품 선정과 시상을 진행한다. 선정된 사진은 온·오프라인 홍보 콘텐츠로 및 선거사료로 활용한다. 국민참여 수기는 공직선거, 위탁선거 및 생활 주변에서 선거에 참여한 사례를 소개하는 내용으로 하며, 대국민 공모를 통해 우수 콘텐츠를 선정하고 시상한다.

다섯째, 한국선거방송을 이용한 홍보는 선거정보 대담 토론 영상 제작, 특집 기획 프로그램 제작, 대통령선거 다큐멘터리 영상 제작, 투개표 생중계, 선거방송 영상콘텐츠

확산 등을 내용으로 한다. 선거정보 대담 토론 영상에는 선거와 관련된 정책·제도·이슈 등에 대한 전문가의 견해와 함께 선거법, 선거제도 등에 관한 국민이 궁금해하는 내용을 알기 쉽게 전달하는 것을 목적으로 한다. 특집 기획 프로그램의 경우 투표참여 독려 및 선거의 중요성 환기, 18세 선거권 확대에 따라 발생 가능한 주요 위반사례에 대한 안내 등을 담은 프로그램을 타방송사와 공동으로 제작한다. 대통령선거 다큐멘터리 영상은 대통령선거 마케팅 전략과 행태변화 분석을 통해 선거에 대한 관심을 제고하고 유권자의 투표행위를 심리학과 접목하여 소개하고 투표참여 분위기를 조성하는 내용을 담는다. 선거 방송 제작한 영상 콘텐츠는 방송사 간 교류를 통해 전파하고, 정당·교육부·학교·기관·단체 등에 제공한다. 마지막으로 양대선거 투개표 과정은 투표율·득표율 등을 집계할 수 있는 시스템을 구축하고, 스튜디오와 투·개표소를 연결하여 사전투표 및 선거일 투·개표 과정을 생중계할 수 있도록 한다.<sup>2)</sup>

#### IV 유권자 의식조사 분석

선거관리위원회의 홍보활동에 대해 유권자들이 어떻게 생각하고 있는가를 파악하기 위해 설문조사 자료를 분석한다. 특별한 언급이 없는 경우, 대통령선거의 경우 한국정치학회가 의뢰한 ‘제20대 대통령선거 유권자 의식조사’에 포함된 문항을 분석한 결과이다. 해당 설문조사는 전국 만19세 이상 남녀 1046명을 대상으로 2022년 4월 4일부터 4월14일에 걸쳐 개별면접조사로 진행되었다. 지방선거의 경우 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회가 의뢰한 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’에 포함된 문항을 분석한다. 지방선거 조사는 전국 만18세 이상 남녀 1046명을 대상으로 2022년 6월13일부터 6월24일에 걸쳐 개별면접조사로 진행되었다. 또한 홍보활동에 대한 시계열적인 변화를 이해하기 위해 과거 실시된 대통령선거 유권자 의식조사와 함께, 중앙선거관리위원회가 20대 대선 직전 실시한 ‘제20대 대통령선거(2022.03.09)에 관한 유권자의식조사(1차)’와 ‘제20대 대통령선거(2022.03.09)에 관한 유권자의식조사(2차)’ 등을 추가로 분석하였다.<sup>3)</sup>

2) 2022년 양대선거 홍보종합계획은 선거관리위원회가 과거 진행한 홍보계획과 대체로 유사하다. 아쉽게도 본 보고서가 작성되는 시점에서 이러한 계획들이 실제로 어떻게 집행되었는지에 대한 자료가 준비 되지 않아, 집행 부분에 대한 평가를 할 수 없었다.

3) 대통령선거 유권자의식조사 1차 조사는 2월 7일과 2월 8일에 걸쳐 진행되었으며, 2차 조사는 2월 27일과 2월 28일에 걸쳐 진행되었다. 두 차례의 조사 모두 컴퓨터를 활용한 전화면접조사(CATI)로 진행되었으며, 1차 조사에는 1501명이, 2차 조사에는 1522명이 참여했다. 신뢰 수준은 95% ±2.5%p 이다.

## 1. 유권자가 기대하는 선거관리위원회의 역할

유권자들이 선거관리위원회에 기대하는 역할이 무엇인가를 파악하기 위해 두 가지 문항에 대해 살펴보았다. 첫 번째 문항은 “선생님께서 선거관리위원회가 가장 역점을 두어야 할 일이 무엇이라고 생각하십니까?”이다. 해당 문항은 중앙선거관리위원회가 선거 전 실시하는 두 차례의 유권자의식조사에 공통으로 포함되었다. <표 3>은 중앙선거관리위원회가 발간한 자료를 토대로 18대 대통령선거에서 20대 대통령선거까지의 조사 결과를 요약해서 보여준다.

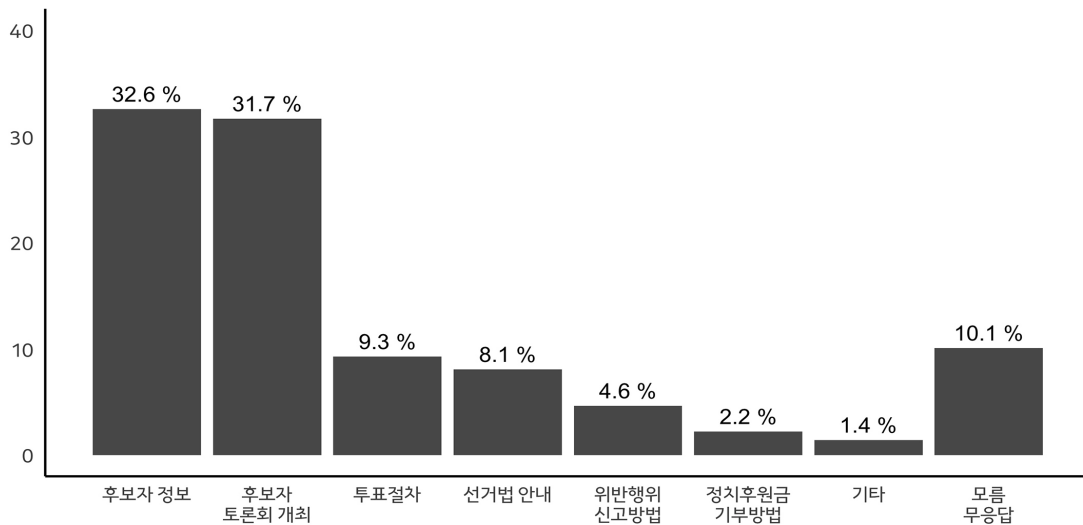
<표 3> 선거관리위원회가 역점을 두어야 할 일

	18대 1차	18대 2차	19대 1차	19대 2차	20대 1차	20대 2차
투개표 등 선거 사무의 공정한 관리	12.3	13.5	42.4	41.3	51.7	51.5
선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치	23.5	22.4	18.1	18.0	15.8	13.6
선거와 관련된 법과 제도의 개선방안 마련	13.1	13.1	12.0	11.2	11.6	8.1
유권자의 투표참여 독려	35.6	32.6	10.2	11.9	8.8	14.2
주권의식 함양 위한 민주시민 교육	-	-	-	-	6.8	8.8
후보자의 선거법 위반행위에 대한 예방활동	11.5	12.5	-	-	-	-
후보자들의 정책에 대한 홍보	-	-	10.5	11.9	-	-
기타	0.1	0.4	0.8	0.2	0.5	0.5
모름/무응답	3.9	5.5	6.0	5.3	4.9	3.2

20대 대선 2차 조사결과를 기준으로 볼 때 과반수가 넘는 52%가 ‘투표·개표 등 선거 사무의 공정한 관리’를 선거관리위원회가 가장 역점을 두어야 할 일로 선택했다. 그 다음으로 ‘유권자의 투표참여 독려’가 14%, ‘선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치’가 13%, ‘주권의식 함양을 위한 민주시민 교육’이 9%, 그리고 ‘선거와 관련된 법과 제도의 개선방안 마련’이 8% 순으로 나타났다. 문항 구성에 다소 변화하긴 했지만, 20대 대선 조사에서 나타난 결과는 18대 대선 조사나 19대 대선 조사의 결과와는 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 가장 눈에 띄는 변화는 18대 대선 조사와 비교할 때, ‘투개표 등 선거 사무의 공정한 관리’를 선관위가 역점을 두어야 할 사항으로 선택한 유권자의 비중이 크게 늘었다는 점이다. 18대 대선 조사 당시 해당 유권자의 비중은 평균 13%정도에 불과했으나, 19대 대선 조사에서는 42%로 세 배 이상 증가했으며, 20대 대선 조사에서도 10%정도 상승했다. 이와 대조적으로 ‘유권자의 투표참여 독려’의 경우, 18대 대선 조사에서 평균 34%의 응답자가 선택했으나, 19대 대선 조사에서 11%, 20대 대선 조사에서

는 12%로 감소했다. 이와 비슷한 변화를 보이는 것이 ‘선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치’이다. 18대 대선 조사에서 평균 23%, 19대 대선 조사에서는 평균 18%, 그리고 20대 대선 조사에서는 15%의 응답자가 선택했다. 선거관리의 공정성을 선택한 응답자는 증가한 반면, 선거사범에 대한 조사 및 조치를 선택한 응답자가 감소한 것은 선거관리 과정에서 발생하는 문제에 대한 유권자들의 시각이 변화하고 있음을 반영한다. 18대 대선이 끝난 이후 민주당 지지자들을 중심으로 부정선거 논란이 제기된 바 있다. 이후 21대 국회의원 선거가 끝난 이후에는 미래통합당 지지자들을 중심으로 부정선거 주장이 제기되었다. 이러한 주장들은 선거에 참여하는 후보자나 유권자 개인의 불법과 부정행위에 관한 것이 아니라 선거관리 과정 자체에 대해 문제를 제기하고 있다는 공통점을 갖는다. 즉 선거부정과 관련하여 선거에 참여하는 개별 행위자들이 저지르는 불법행위를 근절하는 것보다 선거가 공정하게 치러질 수 있도록 공정하고 관리하는 것이 더 중요하다고 생각하는 방향으로 변화가 나타나고 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 선거관리위원회 중점 홍보 필요 사항



다음으로 〈그림 1〉은 ‘이번 대통령선거에서 중점 홍보해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까’라는 문항에 대한 답변을 보여 준다. 해당 문항은 20대 대선 제2차 유권자 의식조사에 포함되었다. 유권자들이 가장 중점을 두어야 하는 것으로 선택한 항목은 ‘후보자에 대한 정보 제공(32.6%)’과 ‘후보자 토론회 개최(31.7%)’였다. 토론회 역시 후보자 개인의 역량을 검증하는 기회로 인식된다는 점에서 이러한 답변은 유권자들이 후보자에 대한 선택을 돕는 정보를 제공하는 것이 선거홍보의 중요한 부분이라고 생각하고 있음을 보여준다. 이에 반해 선거절차 및 과정에 대한 관리에 관한 항목이라고 볼 수

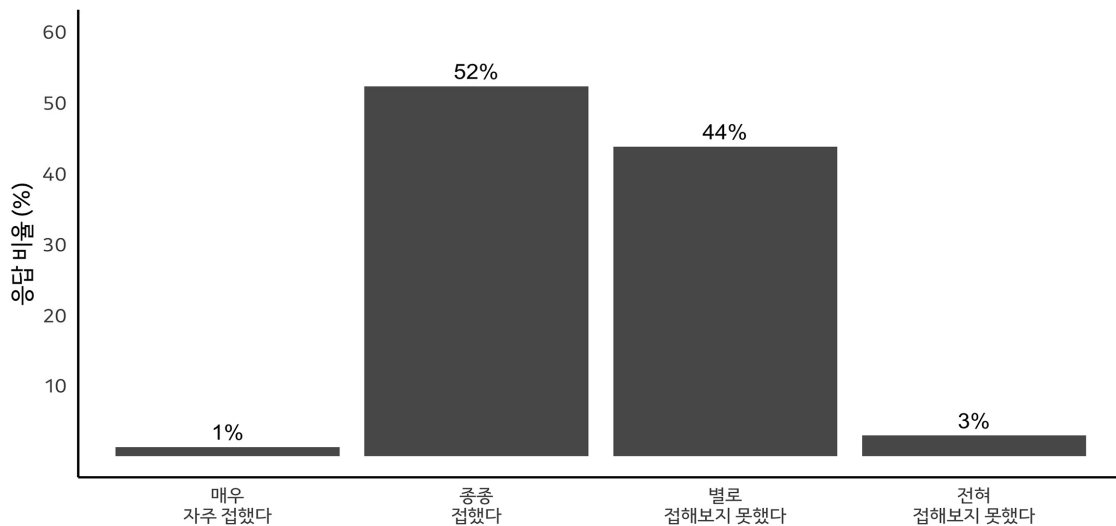


있는 ‘투표절차 안내’는 9.3%, ‘선거법 안내’는 8.1%, ‘위반행위 신고방법’에 대한 안내는 4.6%, ‘정치후원금 기부 방법’은 2.2%가 선택했다. <표 1>과 <그림 1>은 ‘참여’와 함께 ‘공정’과 ‘화합’이 선거관리의 중요한 가치가 되어야 한다는 선거관리위원회의 비전이 유권자들이 선거관리위원회에 홍보 기능에 대해 기대하고 있는 바를 반영하고 있음을 보여준다. 또한 투표참여독려, 정책선거제고, 그리고 공정한 선거관리가 선거관리위원회의 주요 기능이라는 점에 대해서 유권자들 사이에서도 공감대가 형성되어 있음을 의미한다.

## 2. 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 유권자의 인지도

선거관리위원회의 홍보활동에 대한 유권자의 인지도를 평가하기 위해서 지방선거조사에 포함된 다음 세 문항에 대한 답변을 살펴 보았다. 첫 번째 문항은 “이번 선거에서 중앙선관위의 선거에 관한 정보제공 활동(사전투표제 안내, 선거일정 및 투표소 안내, 정책·공약 알림 등)을 얼마나 자주 접해보셨습니까?”이다. <그림 2>에 따르면, ‘매우 자주 접했다’를 선택한 응답자는 1%, ‘종종 접했다’를 선택한 응답자는 52%이며, ‘별로 접해보지 못했다’를 선택한 응답자는 44%, ‘전혀 접해보지 못했다’를 선택한 응답자는 3%이다. 긍정과 부정으로 나눠 볼 때, 약 53%의 응답자가 중앙선관위의 정보제공 활동을 접한 경험이 있다고 응답했다.

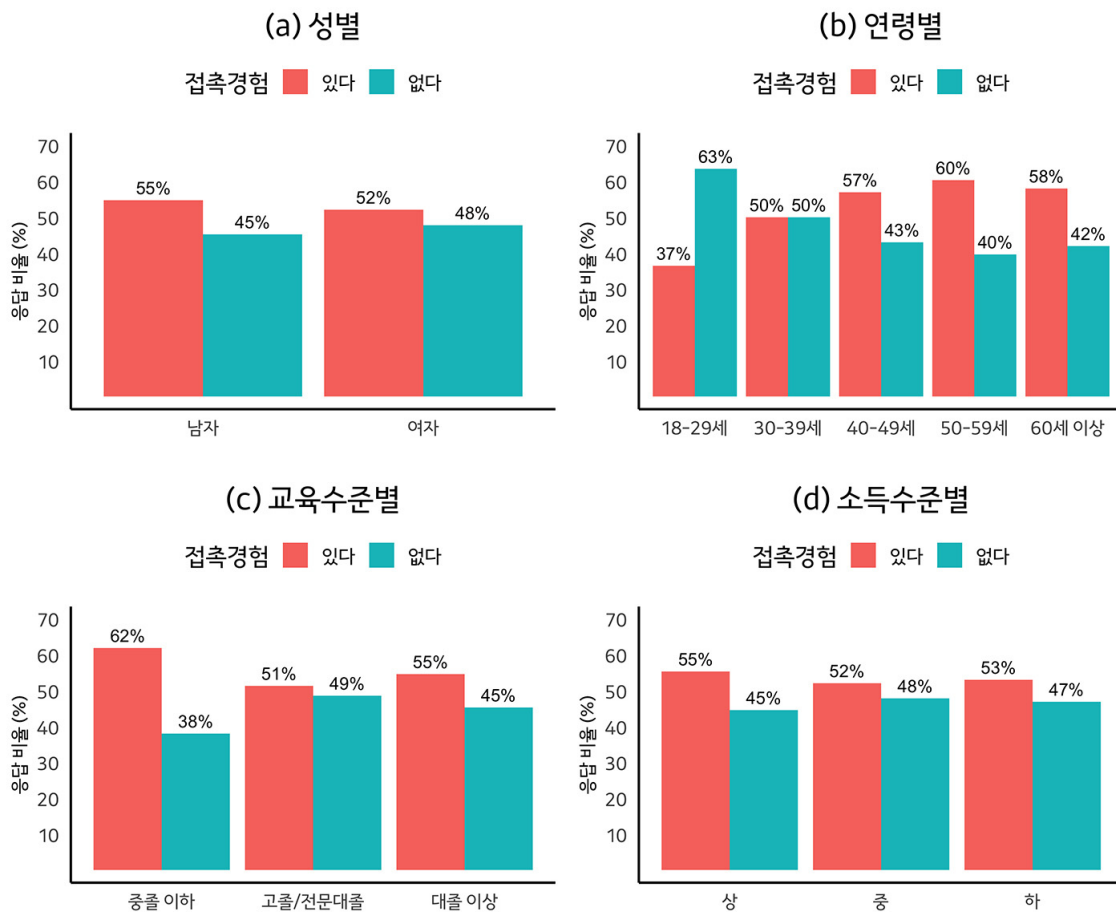
<그림 2> 선관위가 제공하는 선거관련 정보 접촉여부



<그림 3>은 응답자의 인구적 특성에 따라 정보제공 활동에 대한 접촉 경험이 어떻게 다른가를 보여준다. 분석의 편의를 위해 접촉 경험이 있는 응답자와 없는 응답자로 단순

화시켜 살펴 보았다. 인구적 특성으로는 응답자의 성, 연령, 교육수준, 그리고 소득수준 등 네 가지를 고려했다. 지방선거조사에서 응답자 중, 남성은 49%, 여성은 51%이며, 18~29세 응답자는 17%, 39~39세 응답자는 15%, 40~49세 응답자는 18%, 40~59세 응답자는 19%, 60세 이상 응답자는 30%였다. 교육수준은 중학교 졸업 이하, 고졸/전문대 졸업, 그리고 대학졸업 이상 등 세 가지로 재구분 했으며, 각 집단에 속한 응답자는 6%, 50%, 44% 이다. 소득수준 구분은 “선생님의 가족 한 달 가구소득은 얼마나 되십니까?” 라는 문항을 활용했다. 하위 그룹인 400만원 미만인 응답자는 34%, 중위 그룹인 400만원 이상, 600만원 미만인 응답자는 36%, 상위 그룹인 600만원 이상 응답자는 30%이다.

〈그림 3〉 선관위가 제공하는 선거관련 정보 접촉여부 - 인구특성별



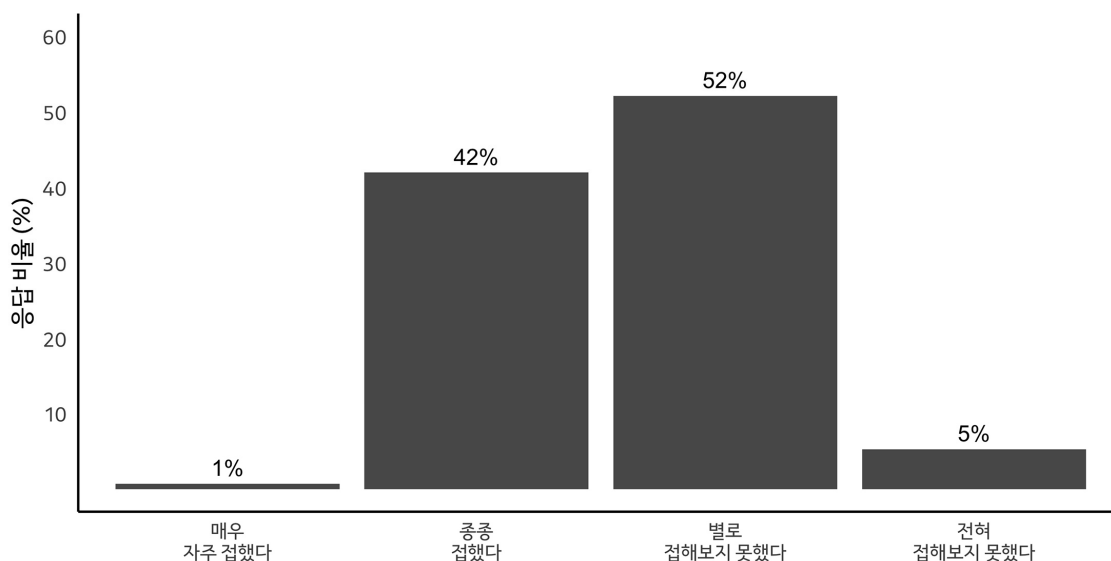
그림(a)에서 남성 응답자의 55%가 접촉 경험이 있다고 응답한 반면, 45%는 접해보지 못했다고 답했다. 여성 응답자의 경우, 52%가 접촉 경험이 있다고 응답한 반면, 48%는 없다고 답했다. 긍정 비율에서 성별에 따라 나타나는 차이는 3%에 불과하다. 카이제곱

검정 결과( $\chi^2 = 0.6$ , p-value = 0.43) 또한 성별과 접촉경험이 서로 연관성이 없음을 보여준다. 그림(b)는 연령에 따른 접촉 경험의 차이를 보여준다. 18-29세 응답자의 경우, 37%가 접촉 경험이 있다고 응답한 반면, 63%는 접촉 경험이 없다고 응답했다. 30~39세의 경우, 접촉 경험이 있다고 답한 응답자와 접촉 경험이 없다고 답한 응답자가 각각 50%이다. 40~49세의 경우, 접촉경험이 있는 응답자가 57%, 접촉 경험이 없는 응답자가 43%였다. 50~59세의 경우, 접촉 경험이 있는 응답자가 60%, 접촉 경험이 없다고 답한 응답자가 40%였으며, 60세 이상에서는 접촉 경험이 있는 응답자가 58%, 접촉 경험이 없는 응답자가 42%였다. 18~29세와 비교할 때, 40세 이상 유권자들의 경우, 접촉 경험이 있는 응답자의 비율이 20% 이상 높게 나타나고 있다. 카이제곱 검정 결과도 연령에 따라 접촉 경험에 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 보여준다( $\chi^2 = 28.8$ , p-value < 0.01).

그림(c)는 교육 수준에 따른 접촉 경험에 차이가 있는가를 보여준다. 중졸 이하 유권자의 경우 접촉 경험이 있는 응답자가 62%, 접촉 경험이 없는 유권자가 38%였으며, 고졸/전문대 졸업 학력을 갖춘 응답자의 경우, 접촉 경험이 있는 응답자가 51%, 대졸 이상의 응답자의 경우 55%이다. 교육 수준이 가장 낮은 중졸 이하 학력을 갖춘 응답자들의 접촉 비율이 높게 나타난 것은 응답자의 연령이 미치는 영향을 반영한 것일 수 있다. 다만 카이제곱 검정 결과에 따르면 교육 수준과 접촉 경험이 통계적으로 유의미한 연관이 없다( $\chi^2 = 3$ , p-value = 0.22). 마지막으로 소득수준의 경우, 한 달 가구소득이 400만원 미만인 하위 그룹에 속한 응답자의 경우 53%, 400만원 이상 600만원 미만인 중위 그룹에 속한 응답자의 경우 52%, 그리고 600만원 이상은 상위 그룹에 속한 응답자의 경우 55%가 접촉 경험이 있다고 응답했다. 소득 수준에 따른 접촉 경험의 차이가 거의 없음을 알 수 있다. 카이제곱 검정 결과 또한 이러한 분석을 뒷받침한다( $\chi^2 = 0.77$ , p-value = 0.68).

다음으로는 “이번 선거에서 중앙선관위의 ‘아름다운 선거’ 슬로건을 얼마나 많이 접해 보셨습니까?”라는 문항에 답변을 살펴 보았다. <그림 4>에 따르면, ‘매우 자주 접했다’를 선택한 응답자는 1%, ‘종종 접했다’를 선택한 응답자는 42%이며, ‘별로 접해보지 못했다’를 선택한 응답자는 52%, ‘전혀 접해보지 못했다’를 선택한 응답자는 5%이다. 긍정과 부정으로 나눠 볼 때, 약 43%의 응답자가 ‘아름다운 선거’ 슬로건을 접한 것으로 나타났다. <그림 4>에 나타난 선거에 관한 일반적인 정보제공 활동에 대한 접촉 과 비교할 때, 슬로건에 대한 인지도가 약 10%정도 낮다.

〈그림 4〉 선관위 ‘아름다운 선거’ 슬로건 접촉 여부

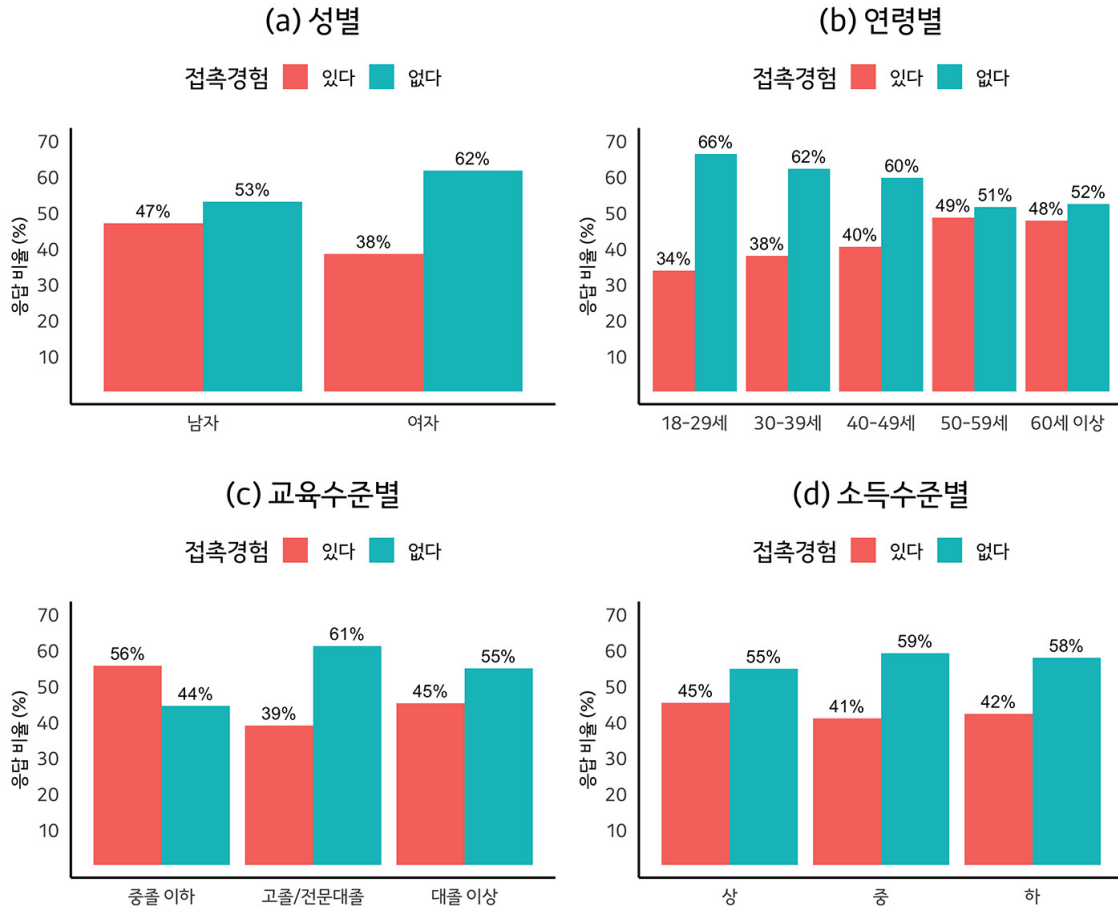


〈그림 5〉는 응답자의 인구적 특성에 따라 슬로건에 대한 접촉 경험이 어떻게 다른가를 보여준다. 그림(a)에서 남성 응답자의 47%가 슬로건을 접한 적이 있다고 응답한 반면, 여성 응답자의 경우 남성보다 9%정도 적은 38%만이 접촉 경험이 있다고 응답했다. 카이제곱검정 결과에 따르면 성별에 따른 슬로건 접촉 경험은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다( $\chi^2 = 7.5$ , p-value < 0.01). 연령별로는 18~29세 응답자의 34%가 슬로건을 접한 적이 있다고 응답했다. 긍정 응답비율은 연령대가 높아질수록 조금씩 증가해서, 30~39세의 경우 38%, 40~49세의 경우, 40%, 50~59세의 경우 49%, 60세 이상의 경우 48%를 기록했다. 카이제곱 검정 결과에 따르면 연령 역시 슬로건 경험에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다( $\chi^2 = 13.8$ , p-value < 0.01). 그림(c)는 응답자의 교육수준에 따라 접촉경험을 비교한다. 중졸이하 응답자의 경우, 56%가 슬로건을 접한 적이 있다고 답해서, 긍정 응답의 비중이 가장 높았으며, 고졸/전문대 졸업 응답자의 경우, 39%만이 접촉 경험이 있다고 응답해서 긍정 응답의 비중이 가장 낮았다( $\chi^2 = 8.5$ , p-value = 0.01). 대학 졸업 이상의 학력을 가진 응답자 중에서는 45%가 접촉 경험이 있다고 응답했다. 소득수준별로는 상위 그룹 응답자의 경우 45%가, 중위 소득 응답자의 41%, 하위 소득 응답자의 42%가 슬로건을 접한 경험이 있다고 응답했다. 카이제곱검정 결과( $\chi^2 = 5.3$ , p-value = 0.07)에 따르면, 소득수준은 슬로건 접촉 경험에 대한응답에서 통계적으로 유의미한 차이를 만들어내지 못하는 것으로 나타났다.

다음으로는 “선생님께서서는 중앙선거관리위원회에서 운영하는 ‘한국선거방송’에 대해 알고 계십니까?”라는 문항에 대한 답변을 살펴본다. 전체 응답자 중 42%가 알고 있다고

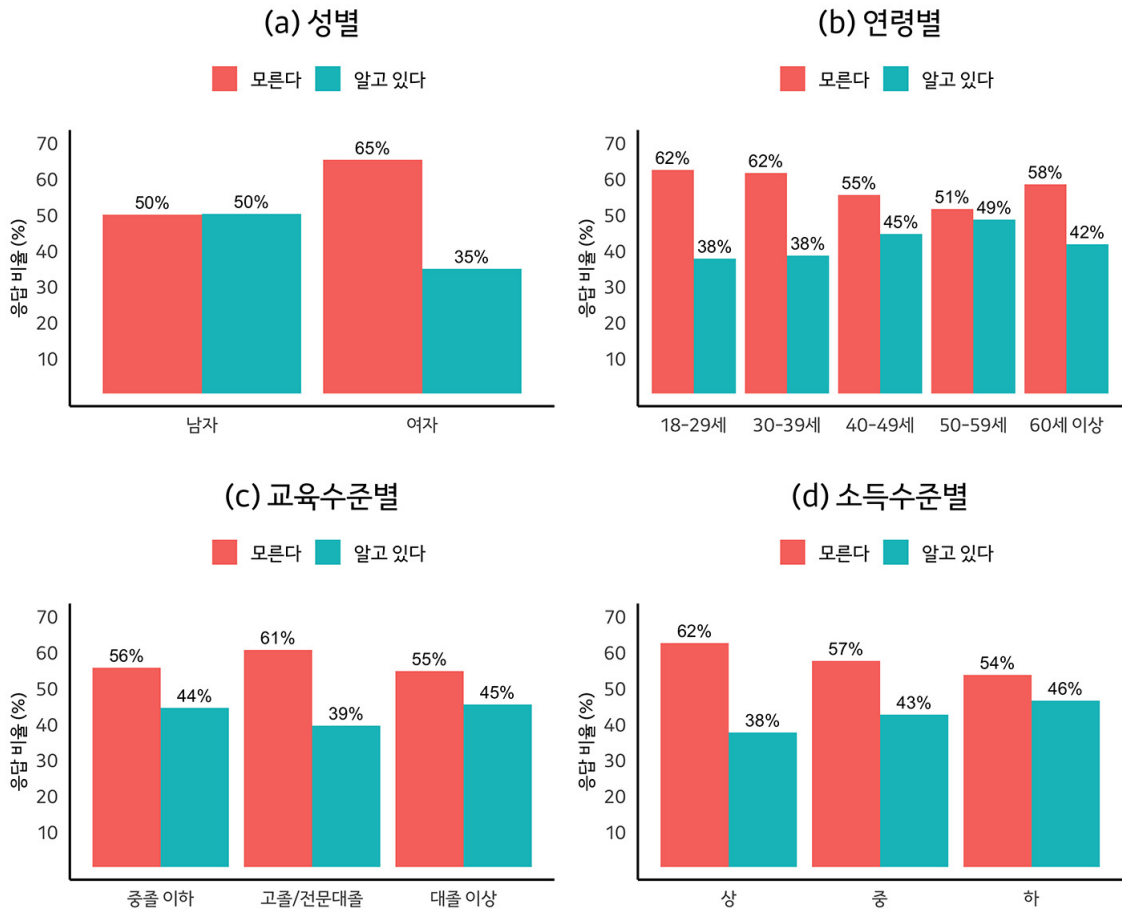
답한 반면, 58%는 모른다고 답변을 했다. ‘아름다운 선거’ 슬로건의 경우와 마찬가지로 과반수 이상의 응답자가 ‘한국선거방송’을 모른다고 답변했다. <그림 6>은 인구특성에 따라 해당 문항에 대한 답변에서 차이가 나타나는가를 살펴보고 있다.

〈그림 5〉 선관위 ‘아름다운 선거’ 슬로건 접촉 여부 - 인구특성별



그림(a)에서 남성 응답자의 경우 한국선거방송을 알고 있다고 답한 응답자와 모른다고 답한 응답자가 각각 50%였다. 여성 응답자의 경우, 알고 있다고 답한 응답자는 35%인 반면, 65%는 모른다고 답변을 해서 성별에 따른 차이가 두드러졌다. 카이제곱검정 결과( $\chi^2 = 24.3$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ )도 성별의 차이가 통계적으로 유의한 수준임을 보여 준다. 그림(b)에 나타난 연령별 차이를 살펴보면, 18~29세 응답자의 경우 62%가 한국 선거방송을 모른다고 답변했다. 모른다고 답한 응답자의 비율은 연령별로 큰 차이를 보이지 않는다( $\chi^2 = 6.2$ ,  $p\text{-value} = 0.18$ ). 30~39세 응답자의 62%, 40~49세 응답자의 55%가 모른다고 답변했으며, 모른다는 응답의 비율이 가장 낮은 50~59세 응답자의 경우도 51%에 달한다. 60세 이상 응답자의 경우 58%가 한국선거방송을 모른다고 답변했

〈그림 6〉 한국선거방송 인지 여부 - 인구특성별



다. 그림(c)는 교육수준별 비교결과를 보여준다. 중졸이하 응답자의 경우 56%, 고졸/전문대졸 응답자의 61%, 그리고 대졸이상 응답자의 55%가 한국선거방송을 모른다고 답변했다. 교육수준에 따른 차이도 통계적으로 유의하지 않았다( $\chi^2 = 3.6$ , p-value = 0.17). 그림(d)의 경우, 소득수준이 높을수록 모른다는 응답의 비율이 높게 나타났다. 상위집단 응답자의 62%가 모른다고 답했으며, 중위집단에서는 57%, 하위집단에서 54%로 모른다는 비율이 다소 감소했다. 그러나 카이제곱 검정 결과( $\chi^2 = 5.3$ , p-value = 0.07) 소득수준에 따른 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

### 3. 홍보활동매체에 대한 평가

다음으로 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 접촉 경험에서 차이가 나타나는 이유를 파악하기 위해 선거관련 정보 습득 방식에 대해 살펴 보았다. 〈표 4〉는 ‘선생님께서 이번 대통령선거에서 선거 관련 정보를 주로 어떤 방식을 통해 얻으셨습니까?(해당되는

것을 모두 선택해 주십시오)'라고 묻은 문항에 대한 답변을 정리한 결과이다. 이 문항은 대통령선거조사와 지방선거조사에 공통으로 포함되어 있다. 대통령선거조사의 경우 응답자들이 가장 선호하는 방식은 '선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당토론회'로 응답자의 70% 선택했다. 그 다음으로 '지상파 TV 뉴스(56%)', '가족/친구/이웃/지인과의 대화(50%)', '종편 TV 뉴스(38%)', '인터넷 포털(네이버, 다음 등)(32%)'의 순서였다. 가장 활용되지 않는 방식은 '인터넷 팟캐스트'와 '정당/후보자 홈페이지'로 각각 4%의 응답자만이 선택했다. '선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물'을 선택한 응답자 28%를 고려하여, 선관위가 제공하는 정보를 하나라도 선택한 이들의 비율은 전체 응답자의 75%로 나타났다.

〈표 4〉 질문: 선거 관련 정보를 주로 어떤 방식을 통해 얻으셨습니까?

항목	20대 대선	8회 지선
선관위가 주최한 TV대담·후보자/정당토론회	70%	44%
선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물	28%	44%
정당이나 후보자의 거리 홍보물	22%	41%
인터넷 포털(네이버, 다음 등)	32%	29%
SNS(트위터, 페이스북, 인스타그램 등) 및 모바일 메신저(카톡, 밴드, 텔레그램 등)	19%	13%
인터넷 동영상채널(유튜브, 네이버·다음 TV 등)	31%	16%
인터넷 팟캐스트	4%	5%
정당/후보자 홈페이지	4%	5%
가족/친구/이웃/지인과의 대화	50%	43%
각종 연설회/거리연설·대담	11%	14%
전화/문자메시지 선거운동	11%	13%
지상파 TV 뉴스	56%	38%
정치 평론 프로그램(그것이 알고 싶다, 추적60분 등)	12%	6%
종편 TV 뉴스	38%	20%
신문/라디오	7%	4%
정당/후보자 정견방송	14%	3%

지방선거조사의 경우 대통령선거조사와 다소 차이를 보인다. 우선 '선관위가 주최한 TV대담 후보자/정당토론회'를 선택한 응답자의 비율이 44%로 대통령선거의 70%에 비해 크게 줄어들었다.<sup>4)</sup> 그 다음으로 '선관위가 게시하거나 우편 발송한 선거벽보 및 선거 공보물(44%)', '가족/친구/이웃/지인과의 대화(43%)', '정당이나 후보자의 거리 홍보

4) 또 다른 가능성은 대선에 비해 지방선거에서 선관위가 주최하는 TV대담과 후보자/정당 토론회의 빈도가 감소했을 가능성이 있다. 이와 관련하여 추후 선관위 홍보활동에 관한 객관적인 통계자료가 확보되면 대선과 지선의 차이를 이해하는데 도움이 될 것 같다.

물(41%), '지상파 TV 뉴스(38%)' 등이 뒤를 이었다. 가장 활용하지 않는 방식은 '정당/후보자 정견방송(3%)'와 '신문/라디오(4%)'였다. TV를 포함하여 레거시 미디어를 활용하는 응답자의 비중이 상대적으로 낮다. 그러나 이러한 차이가 뉴미디어에 대한 의존으로 이어지지는 않는다. 오히려 선거벽보, 선거공보물, 그리고 거리 홍보물과 같은 전통적인 방식에 대한 의존이 증가한다.

다음으로 선관위의 홍보활동에 관한 의견에 대해 보다 직접적으로 물은 문항들에 대한 답변을 살펴 보았다. “선생님께서서는 다음의 매체 중 선관위의 홍보활동에 가장 효과적이었다고 생각되는 매체를 한 가지만 선택해 주십시오.”라는 문항의 경우, 대통령선거 조사와 지방선거조사에 공통으로 포함되었으며, “이번 선거에서 어느 매체를 통해 선관위의 선거에 관한 정보 및 투표 참여 홍보활동을 가장 많이 접해보셨습니까? 한 가지만 말씀해 주십시오.”라는 문항의 경우 지방선거조사에만 포함되었다.

〈그림 7〉의 (a)는 대통령선거조사 결과를 보여준다. 대통령선거에서 응답자들의 선관위의 홍보활동에 가장 효과적이었다고 생각한 매체는 TV광고로, 전체 응답자의 66%가 선택했다. 그 다음으로 많은 응답자가 선택한 매체는 11%가 선택한 포스터와 현수막이었으며, 그 다음으로 SNS와 유튜브(9%), 종편 케이블 TV (4%)가 그 뒤를 이었다. 매체의 특성을 크게 전통 매체와 온라인 매체로 나눌 경우, 전통 매체에 속한 TV광고, 신문광고, 라디오광고, 포스터와 현수막, 종편 케이블 TV를 선택한 응답자는 전체 응답자의 약 85%이며, 온라인 매체로 간주할 수 있는 인터넷 홍보사이트, 모바일앱, SNS 유튜브를 선택한 응답자는 약 14%에 불과하다.

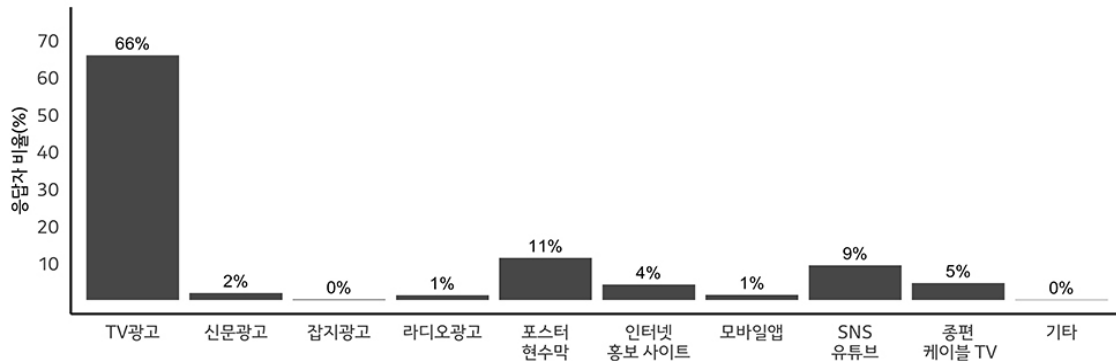
그림 (b)는 동일한 문항에 대해 지방선거조사 응답자들이 답변한 결과를 보여준다. 대통령선거조사의 경우와 유사하게, 가장 많은 응답자가 TV광고를 선택했지만, 응답자의 비율은 52%로 대통령선거와 비교할 때 약 14%정도 감소했다. 대신 포스터와 현수막의 경우 대통령선거조사와 비교할 때 약 11% 증가한 22%가 선택했다. 다른 매체의 경우 대통령선거조사의 경우와 대체로 유사하게 나타났다. 전통 매체와 온라인 매체로 나눌 경우, 전통 매체를 택한 응답자는 전체의 84%, 온라인 매체를 선택한 응답자는 16% 정도로 대통령선거 조사결과와 크게 다르지 않다.

그림 (c)는 지방선거에서 선관위의 홍보활동을 가장 많이 접한 매체에 대해서 물은 결과를 보여준다. 그림 (b)의 결과와 유사하게 TV광고를 선택한 응답자가 49%, 포스터와 현수막을 선택한 응답자가 24%이며, 그 다음으로 유튜브와 SNS가 8%, 종편케이블 TV와 인터넷 홍보사이트가 각 5%로 뒤를 이었다. 전통 매체와 온라인 매체로 구분할 경우, 전통 매체를 선택한 응답자가 84%, 온라인 매체를 선택한 응답자가 16% 정도로 나타났다.

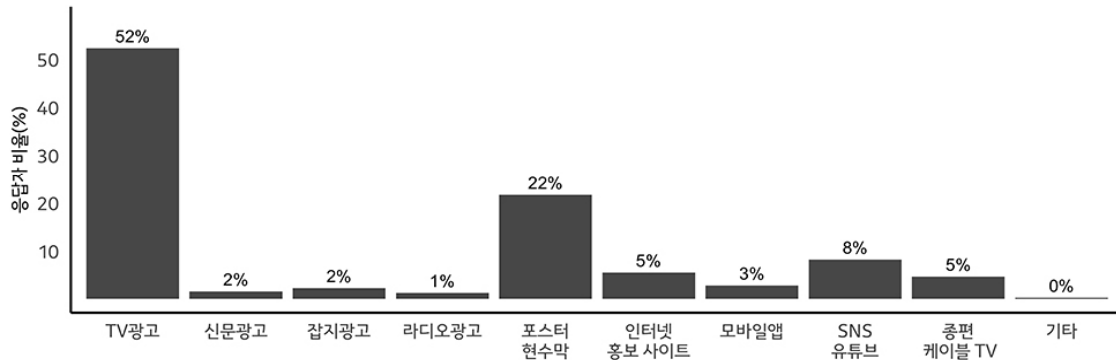


〈그림 7〉 홍보활동에 사용된 매체 평가

(a) 가장 효과적인 매체 - 대선



(b) 가장 효과적인 매체 - 지선



(c) 가장 많이 접한 매체 - 지선

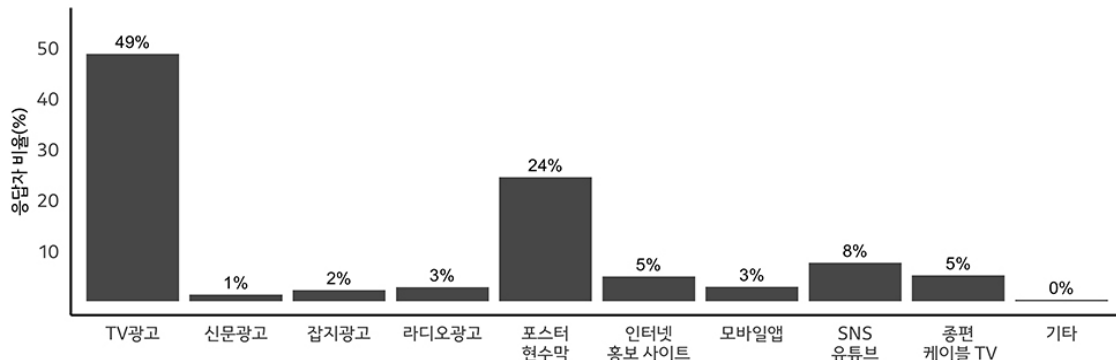
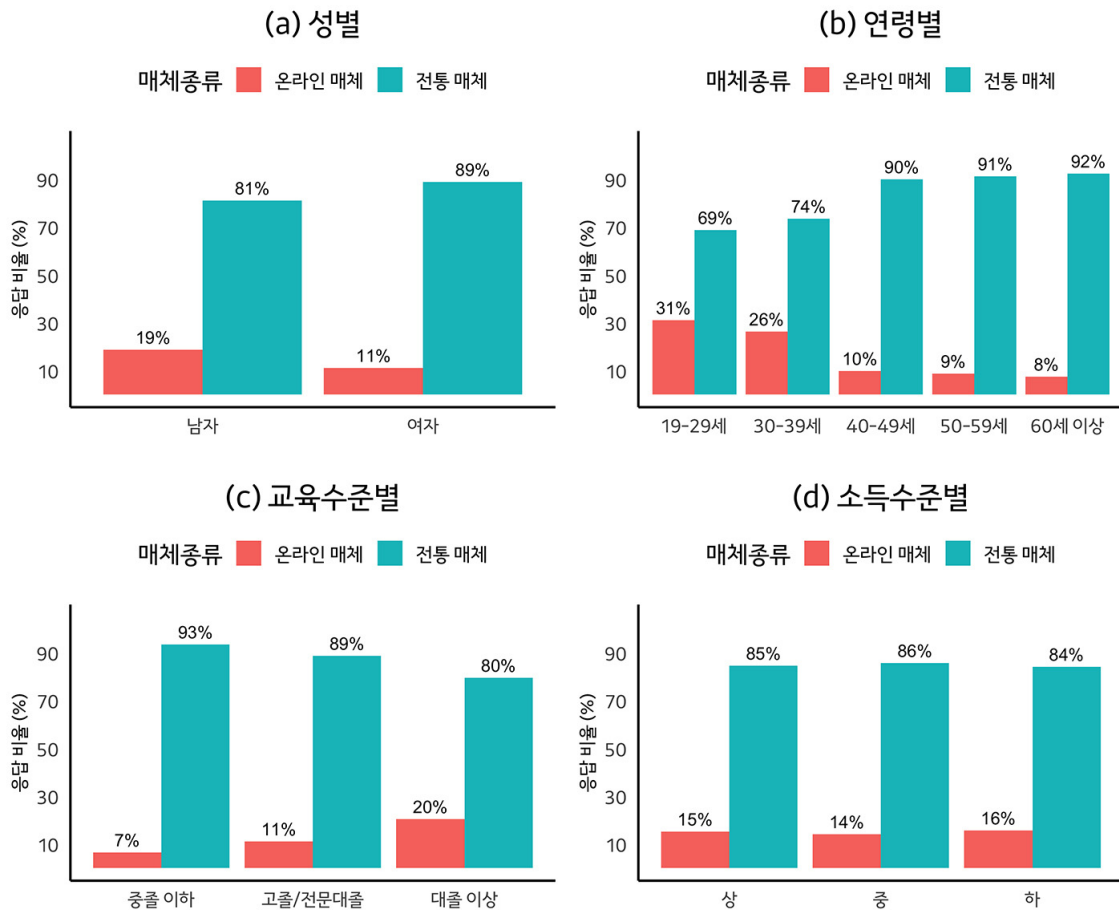


그림 (a), (b), (c)의 결과를 볼 때, 선관위의 홍보활동을 접하는 경로는 선거의 종류나 또는 묻는 방식에 따라 크게 차이가 나지 않음을 알 수 있다. 대통령선거와 비교할 때, 지방선거의 경우 TV를 통한 홍보 효과에 대한 긍정적 평가가 다소 감소했지만, 이는 지방선거에서 선관위가 TV를 통해 홍보활동을 진행하는 빈도가 감소했기 때문일 가능성이 크다. 대통령선거와 지방선거에서 유권자들이 선관위에 대한 정보를 습득하는 방식이 바뀌었음을 의미한다고 보기는 어렵다. 실제로 TV를 통해 홍보활동을 접했다는 응답

자가 감소한 대신, 또 다른 전통 매체인 포스터와 현수막을 통해 홍보활동을 접했다고 답한 응답자가 증가한 것이 이를 뒷받침한다. 또한 전통 매체와 온라인 매체로 구분했을 경우, 대통령선거나 지방선거 모두 전통 매체를 활용한 홍보가 효과적으로 평가하는 데는 차이가 없다.

다음으로 응답자의 인구특성이 선관위에 대한 홍보활동을 진행하는 매체에 대한 평가에 영향을 미치는가에 대해서 분석했다. 효과적인 분석을 위해 매체의 종류는 전통 매체와 온라인 매체로 구분했다. 응답자의 성, 연령, 교육수준, 소득수준에 따라 효과적인 매체로 온라인 매체를 선택한 응답자와 전통 매체를 선택한 응답자의 비중이 어떻게 달라지는가를 살펴 보았다.

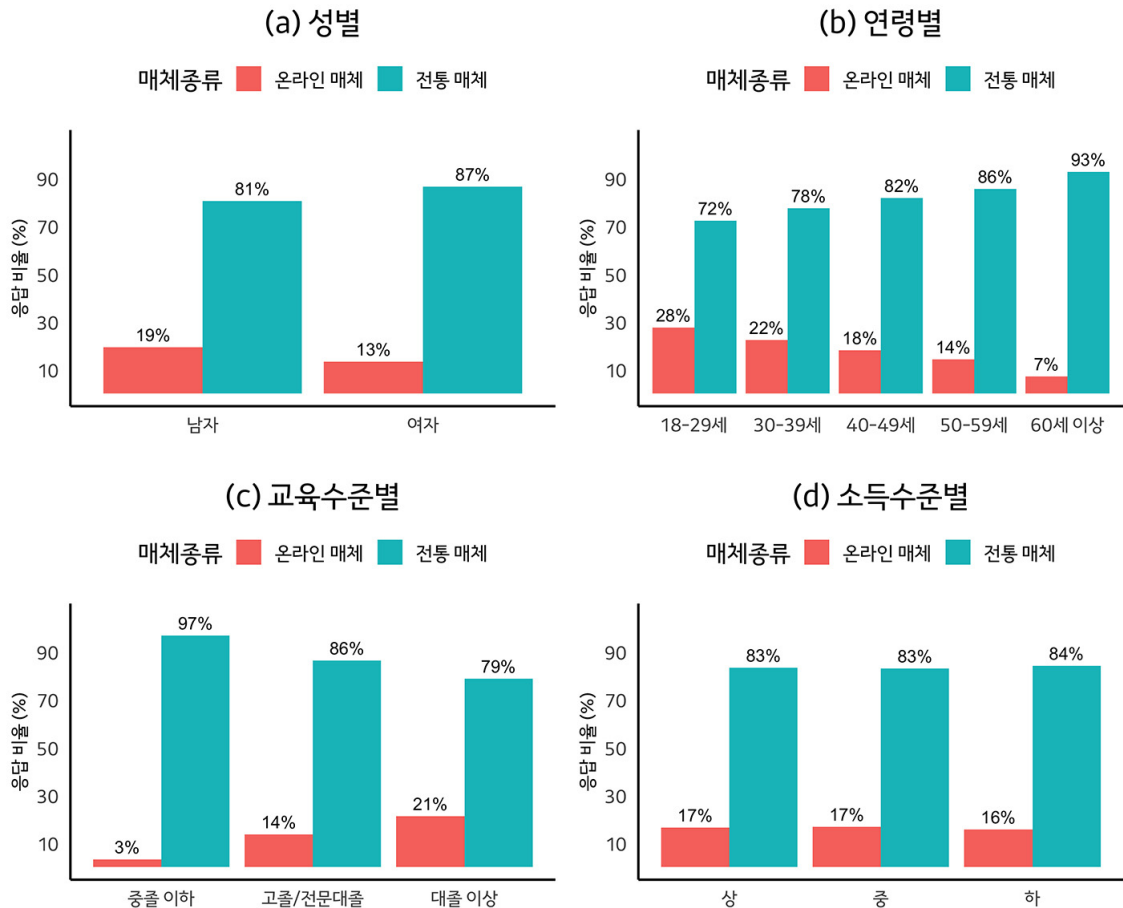
〈그림 8〉 인구 특성에 따른 선관위 홍보 활동에 효과적인 매체 평가 - 대통령 선거



〈그림 8〉은 대통령선거조사 결과이다. 응답자의 성, 연령, 교육수준에 따라 온라인 매체와 전통 매체 중 어떤 매체가 더 효과적이라고 평가하는가의 여부에서 유의미한 차이가 있음을 알 수 있다. 그림 (a)에서 남성 응답자의 19%가 온라인 매체가 효과적이라

고 평가했으며, 여성 응답자의 경우 11% 온라인 매체가 효과적이라고 평가했다( $\chi^2 = 11.5$ , p-value < 0.01). 연령별로는 19~29세 집단에서 31%가 온라인 매체를 선택했으며, 해당 비율은 30대에서 26%, 40대에서 10%, 50대에서 9%, 60대 이상에서 8%로 연령대가 높아짐에 따라 감소했다( $\chi^2 = 74.9$ , p-value < 0.01). 교육수준별로는 중졸이하 응답자의 경우 7%만이 온라인 매체를 선택한 반면, 고졸/전문대졸 학력을 가진 응답자의 11%, 대학졸업 이상 학력을 가진 응답자의 경우 20%가 온라인 매체가 효과적이라고 응답했다( $\chi^2 = 19.3$ , p-value < 0.01). 교육수준이 높아질수록 온라인 매체를 선택하는 응답자가 증가했다. 소득수준의 경우, 상위 집단의 15%, 중위집단의 14%, 하위집단의 16%가 온라인 매체를 선택했다. 소득수준에 따른 차이가 거의 없는 것을 알 수 있다( $\chi^2 = 0.4$ , p-value = 0.82).

〈그림 9〉 인구 특성에 따른 선관위 홍보 활동에 효과적인 매체 평가- 지방선거



〈그림 9〉는 지방선거조사의 결과를 보여준다. 대통령선거조사와 유사하게 응답자의 성, 연령, 그리고 교육수준이 매체에 대한 평가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. (a)에

서 남성응답자의 19%가 뉴미디어가 효과적이라고 평가한 반면, 여성 응답자의 경우는 13%가 온라인 매체가 효과적이라고 응답했다( $x^2 = 6.4$ ,  $p\text{-value} = 0.01$ ). 연령별로는 18~29세 응답자의 28%가 온라인 매체가 효과적이라고 응답했으며, 연령대가 높아짐에 따라 해당 비율은 감소했다. 30~39세에서는 22%, 40~49세에서는 18%, 50~59세에서는 14%, 그리고 60세 이상 집단에서는 7%만이 전통 매체보다 온라인 매체가 홍보활동에 효과적이라고 응답했다( $x^2 = 40.8$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ ). 교육수준별로는 중졸이하 응답자의 경우 3%만이 온라인 매체를 선택했으며, 해당 비율은 고졸/전문대졸 응답자에서 14%, 대졸이상 응답자에서 21%로 증가했다( $x^2 = 18.8$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ ). 소득수준의 경우 상위 집단의 17%, 중위집단의 17%, 하위집단의 16%가 온라인 매체를 선택했다. 소득수준에 따른 차이가 거의 없는 것을 알 수 있다( $x^2 = 0.18$ ,  $p\text{-value} = 0.92$ ).

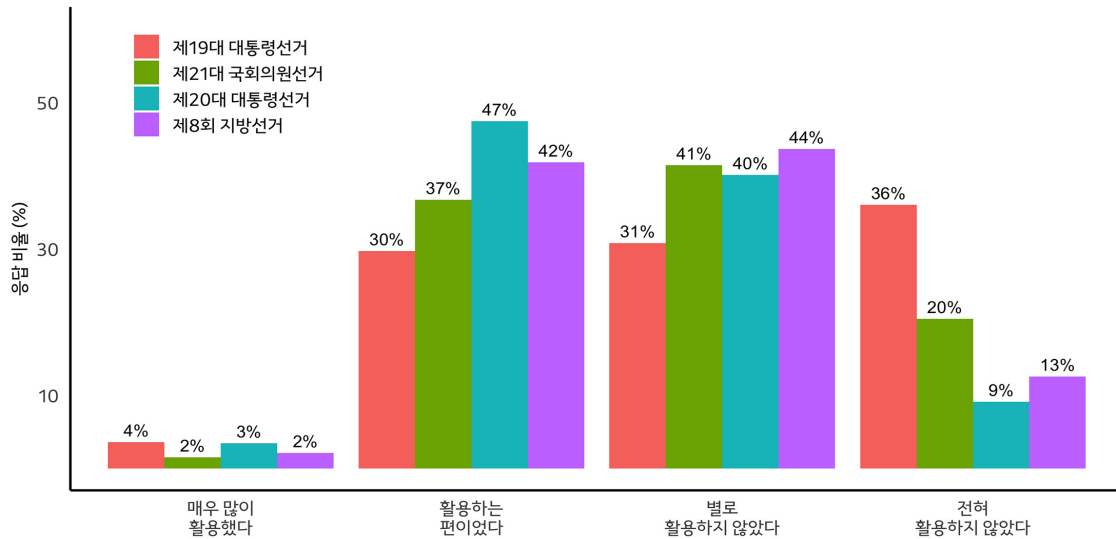
앞서 살펴본 바와 같이 선관위는 홍보종합계획에서, SNS 등 온라인을 이용한 홍보에도 노력을 기울이고 있다. 그러나 유권자들은 선관위 홍보활동에 대한 정보를 주로 전통적인 매체를 통해 수집하고 있음을 알 수 있다. 이러한 차이를 어떻게 이해해야 할까? 지난 두 번의 선거에서 선관위의 홍보활동에 대한 인식에서 온라인 매체의 효과성에 대한 평가가 낮게 나타나는 것은 유권자가 선거관련 정보를 습득하는 과정에서 나타나는 일반적인 특징인가 혹은 유권자들이 선관위의 홍보활동에 관한 정보를 습득하는 데만 국한된 현상일까? 이러한 질문에 대한 답을 구하기 위해 “선생님께서 이번 대통령/지방 선거와 관련된 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등의 온라인 매체를 얼마나 활용하셨습니까?”라고 물은 문항에 대한 답변을 살펴 보았다. 또한 시계열적인 변화의 추이를 파악하기 위해 제19대 대통령선거조사과 21대 국회의원선거유권자조사 결과를 추가로 살펴 보았다.<sup>5)</sup>

〈그림 10〉에서 알 수 있듯이 2017년 제19대 대통령선거조사에서, 온라인 매체를 활용했다고 답한 응답자의 비율은 약 34%(매우 많이 활용했다 4% + 활용하는 편이었다 30%)였다. 그러나 3년 뒤인 2020년 제21대 국회의원선거 조사에서 온라인 매체를 활용했다고 밝힌 응답자의 비율은 39%(매우 많이 활용했다 2% + 활용하는 편이었다 37%)로 약 5%가량 증가했다. 2022년 3월의 대통령선거 조사에서는 긍정 응답자의 비율이 약 50%(매우 많이 활용했다 3% + 활용하는 편이었다 47%)까지 증가했으며, 6월에 치러진 지방선거조사에서는 다소 낮은 44%(매우 많이 활용했다 2% + 활용하는 편이었다 42%)를 기록했다. 대통령선거조사를 기준으로 볼 때, 2017년 이후 5년 만에 선거관련 정보를 온라인을 통해 습득한다는 응답자의 비율이 약 16% 가량 증가한 셈이다.

5) 제19대 대통령선거 관련 유권자 의식조사와 제21대 국회의원 총선거 관련 유권자 정치의식조사의 설문지와 원자료는 한국사회과학데이터센터에서 확인할 수 있음. <https://www.ksdcdb.kr/main.do>

즉 선거와 관련된 정보를 습득하는데 있어 온라인 매체에 의존하는 유권자가 점차 늘어나고 있음을 보여준다.

〈그림 10〉 온라인을 통한 선거 관련 정보 습득 여부 - 선거별 분석



온라인을 통해 선거 관련 정보를 습득한다고 응답한 이들의 비율이 40~50%에 달하는 것은 〈그림 7〉에서 온라인 매체가 선관위의 홍보활동에 가장 효과적이었다고 답한 응답자의 비율이 약 15% 내외였던 것과 비교할 때 큰 차이를 보인다. 물론 두 문항이 질문하는 방식에 다소 차이가 있어 각각의 수치를 있는 그대로 비교하는 것이 어렵다는 점은 감안해야 한다. 〈그림 7〉의 경우, 가장 효과적인 매체를 한 가지만 선택하라고 했기 때문에, 온라인 매체를 통해 선관위의 홍보 활동을 접했다 하더라도, 여전히 전통 매체가 더 효과적이라고 생각하는 응답자들이 존재할 수 있다. 그러나 이러한 차이를 감안한다 하더라도, 선거에 관한 다른 정보들에 비해 선관위의 홍보활동과 관련한 정보들이 전달되는 데 온라인 매체가 덜 효과적이라고 생각하는 응답자들이 존재한다는 점은 부인할 수 없다.

이를 고려하여 〈그림 11〉에서는 대통령선거에서 온라인 매체를 활용하여 선거 관련 정보를 습득했는가의 여부가 선관위의 온라인 홍보 활동에 대해 긍정적으로 평가하는 비율에 미치는 영향에 대해 살펴보았다.

〈그림 11〉 온라인을 통한 선거 정보 습득과 선관위 온라인 홍보활동 평가 - 대통령선거

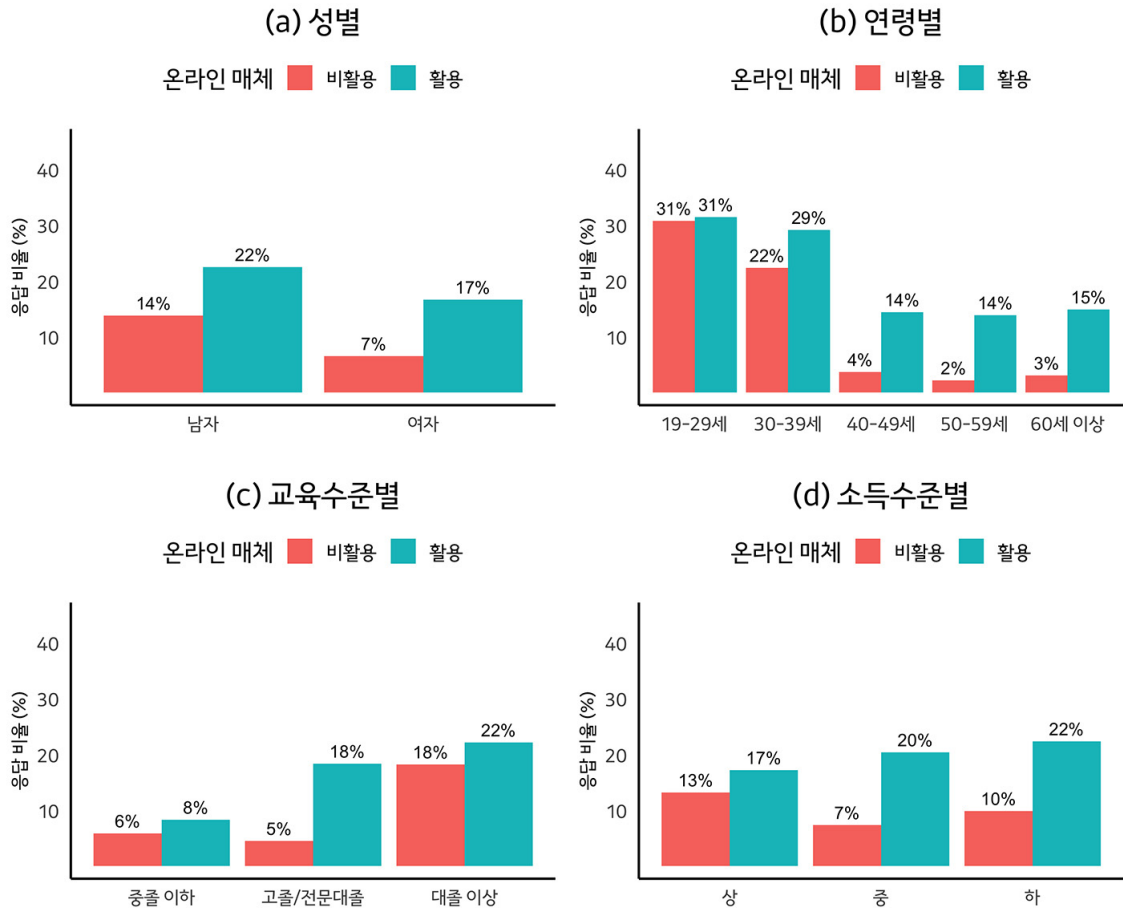


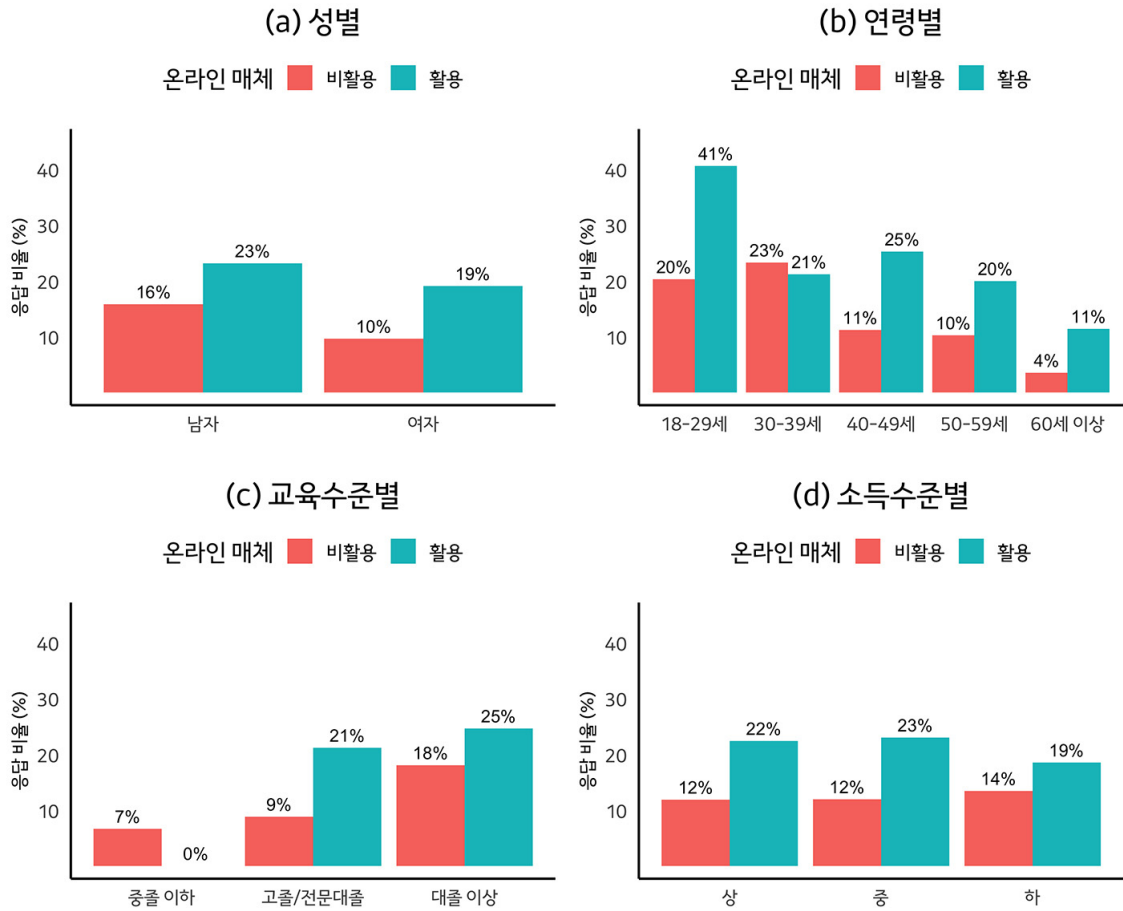
그림 (a)에 따르면 온라인을 통해 선거 정보를 습득할 경우, 선관위의 온라인 홍보 활동을 긍정적으로 평가하는 비율이 남성과 여성 모두에게서 증가하며, 그 효과는 여성에게서 다소 크게 나타난다. 남성 응답자 중, 선거 관련 정보 획득에 온라인 매체를 활용하지 않는 이들의 경우 14%가 선관위의 홍보활동에 효과적인 매체로 온라인 매체를 선택한 반면, 온라인 매체를 활용하는 이들의 경우 22%가 온라인을 통한 선관위 홍보활동이 효과적이라고 응답해서, 약 8% 가량 증가했다. 여성의 경우, 해당 비율이 7%에서 17%로 약 10% 가량 증가했다. 그림(b)는 연령별 분석 결과를 보여준다. 19~29세 집단에서, 온라인 매체를 사용하여 선거관련 정보를 습득하는 응답자와 그렇지 않은 응답자 중 31%가 온라인 홍보활동이 효과적이라고 응답했다. 해당 비율은 30대 응답자의 경우 7%(22% → 29%), 40~대 응답자의 경우 10%(4% → 14%), 50대 응답자의 경우 12%(2% → 14%), 60대 이상 응답자의 경우 12%(3% → 15%) 증가했다. 선거 정보 습득을 위해 온라인 매체를 활용하지 않을 경우, 온라인을 통한 선관위 홍보 활동이 효과적이라고 답한 응답자의 비율에서 19~29세 응답자와 60대 이상 응답자의 차이가 약

28% 정도이지만, 온라인을 통해 선거 관련 정보를 습득할 경우, 그 차이가 16%로 크게 감소하는 것으로 나타났다.

그림 (c)는 교육 수준별 결과를 보여준다. 모든 집단에서 온라인을 통해 선거 관련 정보를 습득하는 것이 선관위의 온라인 홍보 활동을 효과적으로 평가하는데 도움이 되는 것을 알 수 있다. 중졸이하 집단에서는 2%(6% → 8%), 고졸/전문대졸 집단에서는 13%(5% → 18%), 대졸 이상에서는 4%(18% → 22%)로 그 효과는 고졸/전문대졸 집단에서 가장 크게 나타났다. 그림(d)는 소득 수준별 결과를 보여준다. 마찬가지로 모든 집단에서 선관위 홍보활동에 대한 긍정적인 평가 비율이 증가했다. 상위집단에서는 4%(13% → 17%), 중위 집단에서는 13%(7% → 20%), 하위 집단에서는 12%(10% → 22%), 상위 집단에 비해 중위와 하위 집단에서 증가폭이 크게 나타났다.

〈그림 12〉는 지방선거조사에 대한 분석 결과이다. 성별 분석의 경우 대통령선거조사와 유사하지만, 연령별, 교육수준별, 소득수준별 분석의 경우 다소 차이가 있다. 그림(a)에서 선거 관련 정보 습득을 위해 온라인 매체를 활용할 경우, 남성과 여성 모두에서 선관위의 온라인 홍보 활동에 대한 긍정적인 평가가 증가(남성: 16% → 23%, 여성: 10% → 19%)했으며, 증가 폭은 여성에서 2% 정도 높게 나타났다. 그림(b)에서 온라인을 통한 선거 정보 습득의 효과는 18~29세 집단에서 가장 크다. 18~29세 집단에서, 온라인 매체를 사용하여 선거관련 정보를 습득하는 응답자의 경우 그렇지 않는 집단에 비해 선관위의 온라인 홍보활동이 효과적이라고 답한 응답자의 비율이 20%에서 41%로 21% 가량 증가했다. 해당 비율은 40~49세 응답자의 경우 14%(11% → 25%), 50~59세 응답자의 경우 10%(10% → 20%), 60세 이상 응답자의 경우 7%(4% → 11%) 증가했다. 30 ~ 39세 응답자의 경우는 오히려 2% (23% → 21%) 감소했다. 교육수준별로는 중학교 졸업 이하 응답자의 경우, 선거 정보 습득을 위해 온라인을 활용할 경우, 온라인 홍보 활동에 대한 긍정적인 평가가 오히려 감소했다. 고등학교 및 전문대 졸업 응답자의 경우 13%(9% → 21%), 대학교 졸업 이상 응답자의 경우 7%(18% → 25%) 증가했다. (d)에서 소득 수준별로 살펴 볼 경우, 모든 집단에서 온라인을 통한 정보 수집은 온라인 홍보활동에 대한 긍정적인 평가를 증가시켰다. 상위 소득 집단의 경우 10%(12% → 22%), 중위 소득 집단의 경우 11%(12% → 23%), 하위 소득 집단의 경우 5%(14% → 19%) 증가했다.

〈그림 12〉 온라인을 통한 선거 정보 습득과 선관위 온라인 홍보활동 평가 - 지방선거

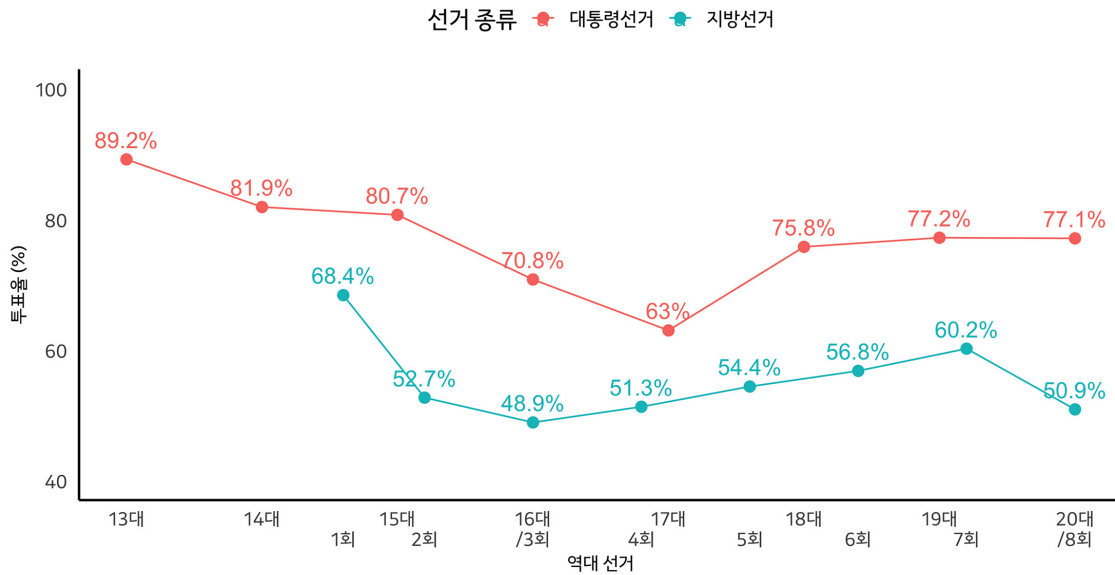


#### 4. 홍보활동과 투표참여

〈그림 13〉은 1987년 실시된 13대 대통령선거 이후 2022년 20대 대통령선거까지, 그리고 1995년 제1회 지방선거 이후 2022년 제8회 지방선거까지 전국 단위 투표율의 변화를 나타낸다. 대통령선거 투표율은 13대 선거에서 89.2%로 최고치를 기록한 이후, 지속적으로 감소해서, 17대 선거에서 역대 최저인 63%를 기록했다. 이후 18대 선거에서 75.8%, 19대 선거에서는 77.2%를 기록했으며, 이번 20대 대선에는 지난 선거보다 0.1% 감소한 77.1%를 기록했다. 지방선거의 경우, 1995년 제1회 선거에서 68.5%로 가장 높았으며, 2002년 제3회 선거에서 48.9%로 가장 낮은 수치를 기록했다. 이후 지방선거 투표율은 2016년 제7회 선거까지 매회 소폭 상승하다가 이번 선거에서는 크게 하락한 50.9%로 역대 두 번째로 낮은 투표율을 기록했다.



〈그림 13〉 역대 선거 전국 단위 투표율 변화

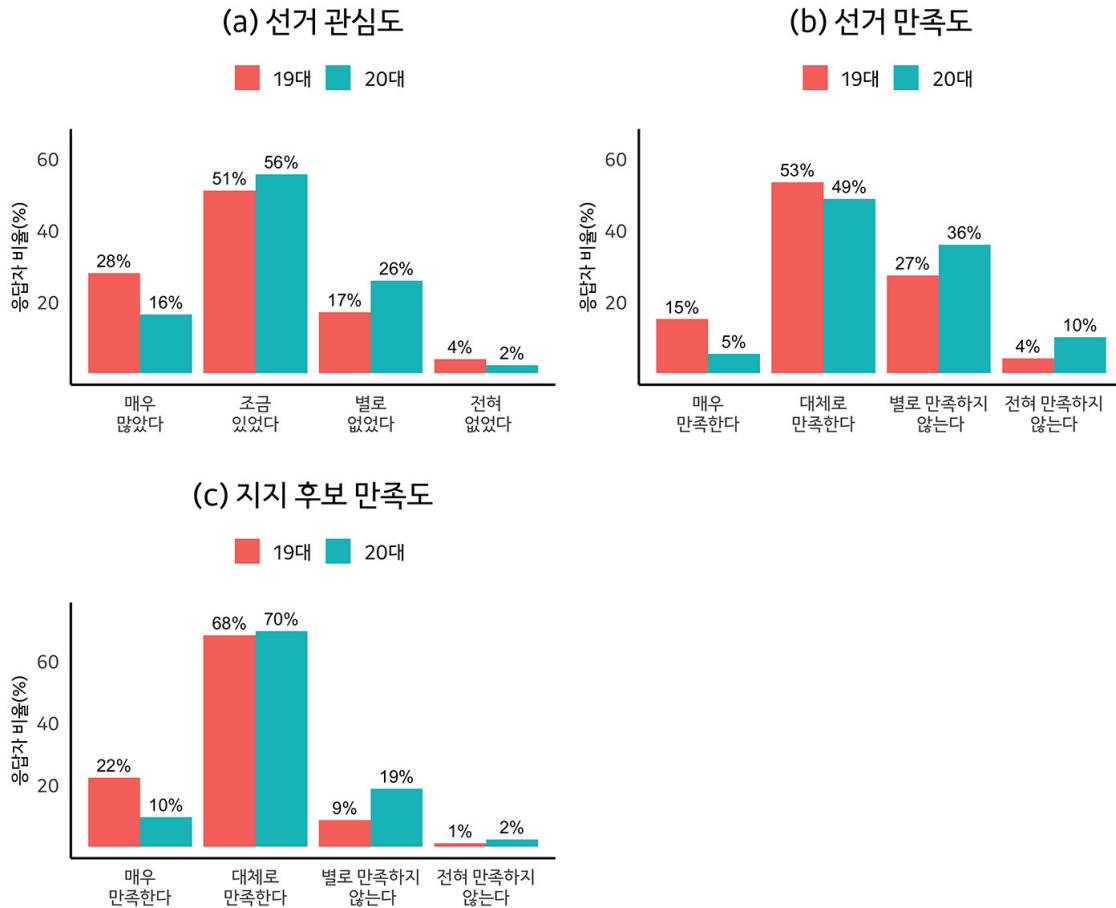


19대 대통령선거와 20대 대통령선거의 투표율은 0.1% 밖에 차이가 나지 않았지만, 두 선거가 진행된 양상은 사뭇 달랐다. 박근혜 대통령 탄핵의 연장선상에 치러진 19대 대통령선거에서 더불어민주당 문재인 후보, 자유한국당 홍준표 후보, 국민의당 안철수 후보, 바른정당 유승민 후보, 정의당 심상정 후보 등 5명의 후보가 6% 이상의 득표율을 기록했으며, 문재인 후보가 41%의 득표율로 당선되었다. 20대 대통령선거의 경우, 국민의힘 윤석열 후보와 더불어민주당 이재명 후보 간의 양자 경쟁으로 치러졌으며, 48.6%를 얻은 윤석열 후보가 47.8%를 얻은 이재명 후보에 비해 약 0.8%의 근소한 차이로 승리를 거두었다.

19대 대통령선거와 대비되는 20대 대통령선거의 특징은 유권자 의식조사 결과에서도 나타난다. 〈그림 14〉 (a)는 “선생님께서 이번 대통령 선거에 얼마나 관심이 있었습니까?”라는 질문에 대한 응답을 보여준다. 19대 대통령선거조사에서 응답자의 79%(매우 많았다 21% + 조금 있었다 51%)가 긍정적으로 답했으나, 20대 대통령선거조사에서는 72%(매우 많았다 16% + 조금 있었다 56%)로 다소 낮아졌다. 또한 그림 (b)는 “선생님께서 이번 선거결과에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대한 답변을 보여준다. 19대 대통령선거조사에서는 68%(매우 만족한다 15% + 대체로 만족한다 53%)의 응답자가 만족한다고 답했으나 20대 대통령선거조사에서는 만족한다고 답한 응답자의 비율이 54%(매우 만족한다 5% + 대체로 만족한다 49%)로 14% 감소했다. 그림 (c)에서 “이번에 투표하신 후보에 대해서 얼마나 만족하십니까?”라는 질문에 대해서 19대 대통령선거조사에서는 만족한다는 응답이 90%(매우 만족한다 22% + 어느 정도 만족한다

68%)에 달했으나 20대 대통령선거조사에서는 80%(매우 만족한다 10% + 어느 정도 만족한다 70%)로 10% 가량 감소한 것으로 나타났다.

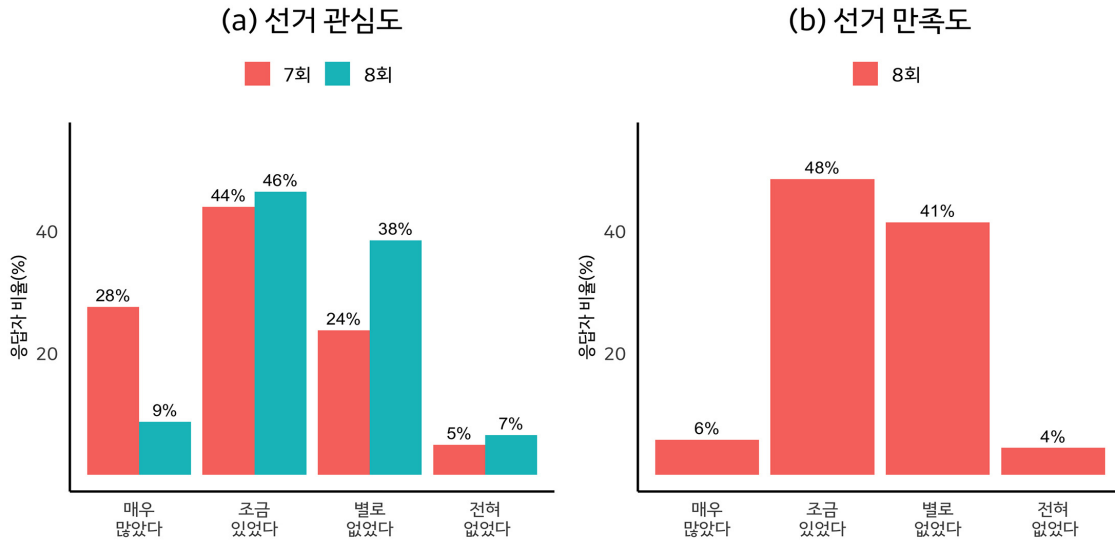
〈그림 14〉 대통령 선거 관심도 및 만족도



또한 대통령선거에서 투표를 했다고 답한 응답자들을 대상으로 “선생님께서 후보를 선택하실 때 어떤 생각에 가까우셨습니까?”라고 물었을 때, ‘좋아하는 후보여서 이번 선거에 꼭 당선되기를 바랐다’를 선택한 응답자가 19대 대선 조사에서는 71%였으나, 20대 대선 조사에서는 57%로 줄어든 반면, ‘내가 싫어하는 (특정) 후보가 당선되는 것을 막고 싶었다’를 선택한 응답자의 비율은 19대 대선 조사의 19%에서 20대 대선의 32%로 증가했다. 촛불시위와 탄핵정국을 거치며 정치에 대한 관심이 높아지고 정치개혁에 대한 긍정적인 기대가 형성됨에 따라 19대 대통령선거에서 투표율이 높아졌다. 이와 달리 20대 대통령선거의 경우 민주당 정부와 문재인 대통령에 대한 실망으로 인해 정치에 대한 관심과 만족도는 감소했음에도 불구하고, 비호감 후보에 대한 반감으로 인해 유권자들이 투표장으로 나섬에 따라 종합적인 투표율에서는 큰 차이가 나타나지 않았던 것

으로 평가할 수 있다.

〈그림 15〉 지방선거 관심도 및 만족도

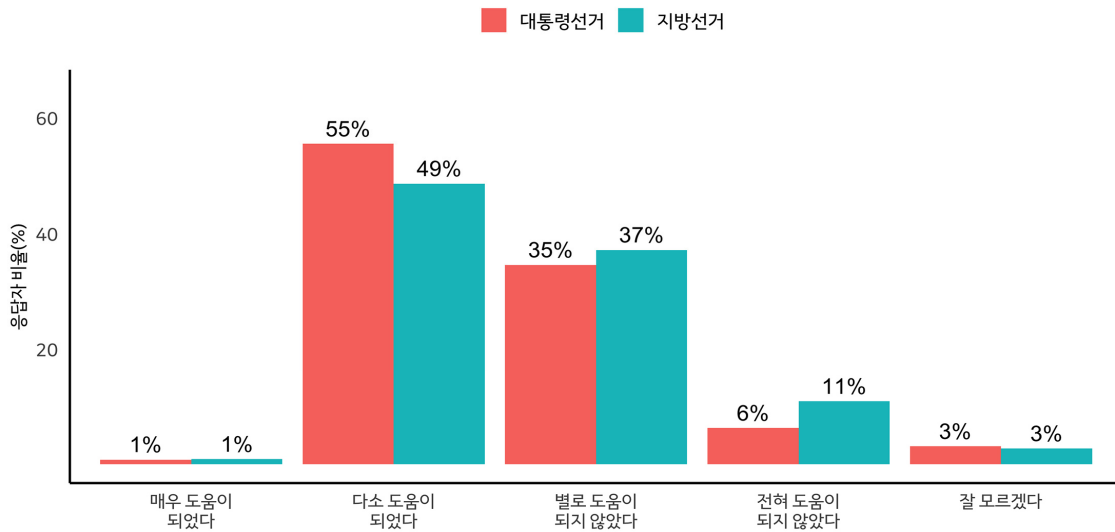


한편 제8회 지방선거의 경우, 60.2%의 투표율을 기록했던 2018년 제7회 지방선거와 비교할 때, 투표율이 약 10%가량 하락했다. 제7회 지방선거가 치러졌던 2018년의 경우 두 차례의 남북정상회담과 북미정상회담이 열리는 등 북한의 비핵화와 대한 기대와 남북한 평화무드가 한껏 무르익었던 시기이다. 국내적으로는 드루킹 여론조작 사건과 관련한 특검이 진행되는 등 중앙 정치 이슈가 선거 국면을 주도했다. 이러한 선거 국면의 특성이 지방선거에서 비교적 높은 투표율로 이어졌을 가능성이 있다. 이에 반해 제8회 지방선거의 경우 3월에 치러진 대통령선거와 불과 3개월 간격으로 실시되었다. 또한 새 정부의 임기 시작과 함께 치러진 선거라는 점에서 여당의 승리가 확실시되는 상황이었다. 그 결과 선거에 대한 국민의 관심도 낮았고, 이는 낮은 투표율로 이어졌다.

제8회 지방선거에 대한 유권자들의 관심도가 낮은 것은 유권자 의식 조사에서도 확인된다. 〈그림 15〉의 (a)는 “선생님께서 이번 지방선거에 얼마나 관심이 있었습니까?”라는 질문에 대한 답변을 보여준다. 제7회 선거의 경우 긍정응답이 72%(매우 많았다 28% + 조금 있었다 44%)에 달했던 반면, 8회 선거에서는 긍정응답 비율이 55%(매우 많았다 9% + 조금 있었다 46%)로 감소했음을 알 수 있다. 선거 결과에 대한 만족도에 대해 묻은 그림 (b)에서 만족한다는 응답이 54%(매우 많았다 6% + 조금 있었다 48%)로 나타났다.<sup>6)</sup>

6) 제7회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식 조사의 질문지와 원자료는 한국사회과학데이터센터에서 확인할 수 있음. <https://www.ksdcdb.kr/main.do>

〈그림 16〉 선관위 홍보활동이 투표여부 결정에 미친 영향



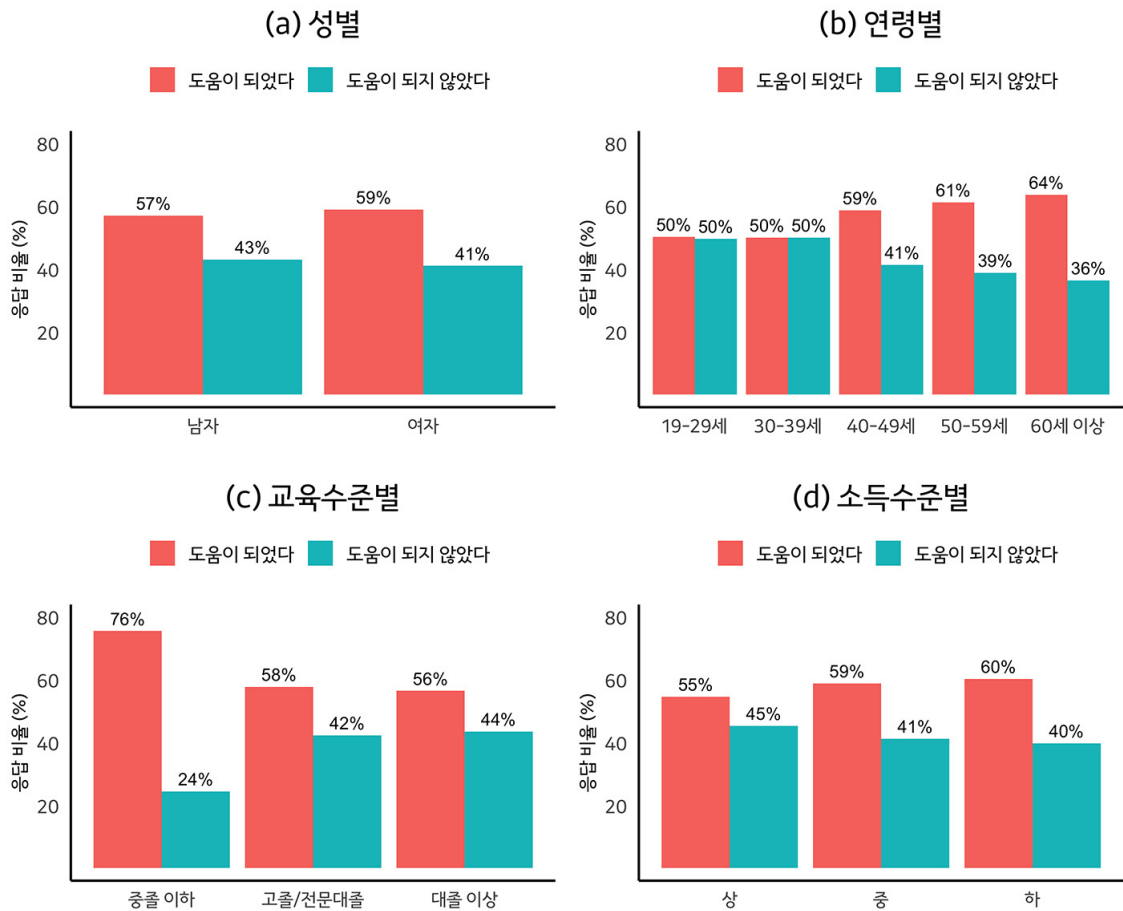
그렇다면, 유권자들의 투표참여 결정에 선관위의 홍보활동은 어떠한 영향을 미쳤을까? 〈그림 16〉은 “중앙선거관리위원회의 선거 홍보활동이 투표 참여를 결정하는데 어느 정도 도움이 되었습니까?”라는 질문에 대한 답변을 보여준다. 대통령선거의 경우 도움이 되었다고 답한 이들은 56%(매우 도움이 되었다 1% + 다소 도움이 되었다 55%)다. 반면 지방선거의 경우 홍보 활동이 도움이 되었다고 답한 이들의 비율은 50%로 대통령선거 조사에 비해 지방선거 조사에서 긍정비율이 다소 감소했음을 알 수 있다.<sup>7)</sup>

다음으로 응답자의 인구적 특성에 따라 홍보활동에 대한 평가가 어떻게 달라지는가를 살펴 보았다. 〈그림 17〉은 대통령선거조사 결과이다. 그림(a)에서 남성 응답자의 57%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했으며, 여성 응답자의 경우, 2% 높은 59%가 도움이 되었다고 응답했다. 카이제곱 검정 결과에 따르면 성별에 따른 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다( $\chi^2 = 0.3$ , p-value = 0.57). 연령별로는 19~29세 응답자와 30대 응답자의 경우 긍정 평가와 부정 평가가 각각 50%로 나타났으나, 연령대가 높아질수록 긍정적인 비율이 상승했다. 40대 응답자의 경우, 59%, 50대 응답자의 경우 61%, 60대 이상 응답자의 경우 64%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했다. 카이제곱 검정 결과에 따르면 연령은 홍보활동에 대한 평가에서 통계적으로 유의미한 차이를 만드는 것으로 나타났다( $\chi^2 = 13$ , p-value = 0.01). 그림(c)도 응답자의 교육 수준이 낮을수록 홍보활동의 효과에 대해 긍정적으로

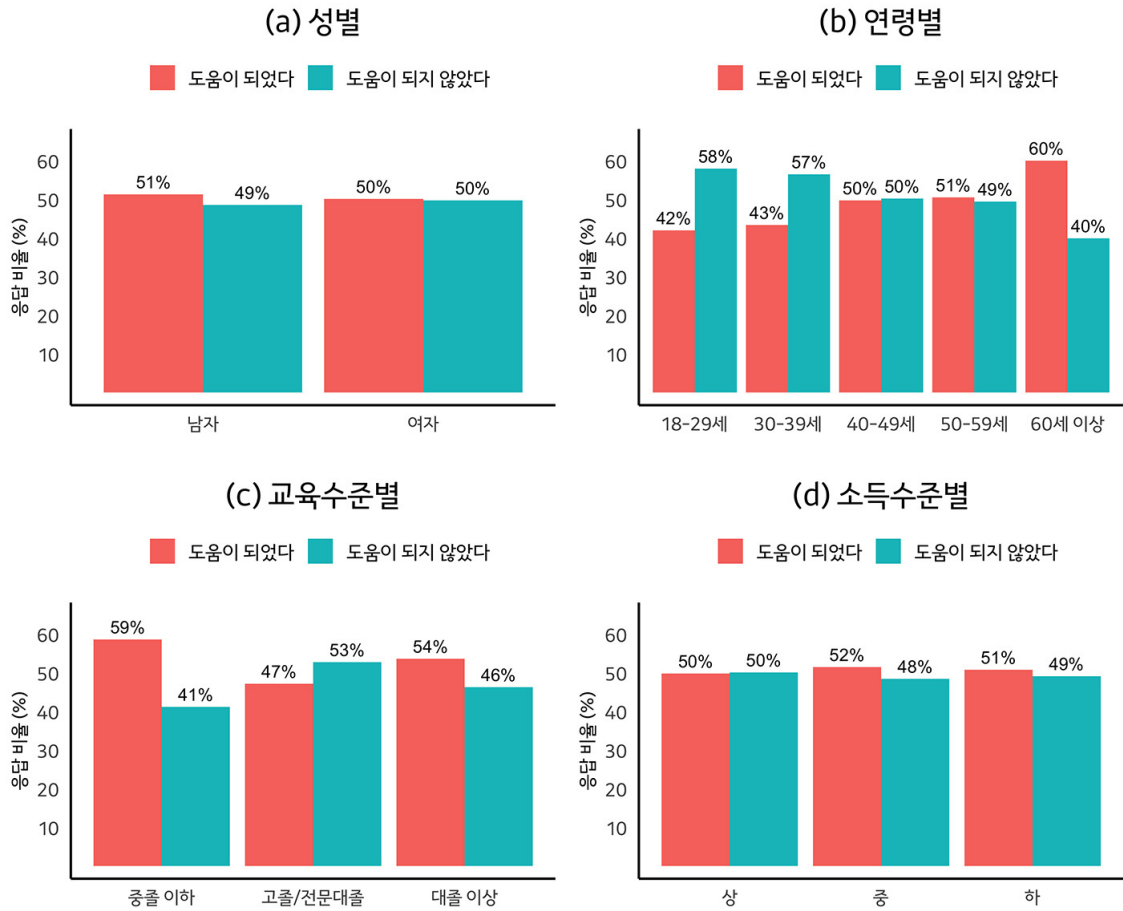
7) 18대 선거의 53%, 19대 선거의 54%와 비교할 때, 긍정적인 답변이 조금 증가했음을 알 수 있다. 반면, 도움이 되지 않았다는 응답은 18대 선거 33%, 19대 선거 35%, 20대 선거, 41%로 비교적 크게 증가했다. 이러한 변화가 나타난 원인은 잘 모르겠다는 응답이 18대 선거의 12%에서 20대 선거의 3%로 크게 감소했기 때문이다.

평가하고 있음을 보여준다. 중졸이하 응답자의 경우, 76%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했으며, 긍정 응답이 비중이 가장 높았다. 고졸/전문대 졸업 응답자의 경우, 58%, 대학 졸업 이상 응답자의 경우 56%가 도움이 되었다고 평가했다. 카이제곱 검정 결과도 이러한 해석을 뒷받침한다( $\chi^2 = 6.1$ , p-value = 0.05). 그림(d)에서 소득 수준에 낮을수록 긍정적인 평가가 높아지는 경향을 보이지만, 카이제곱 검정 결과 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다( $\chi^2 = 2.1$ , p-value = 0.34). 상위 집단 응답자의 55%, 중위 집단 응답자의 59%, 하위 집단 응답자의 60%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했다.

〈그림 17〉 홍보활동이 투표결정에 미친 영향 - 대선, 인구특성별



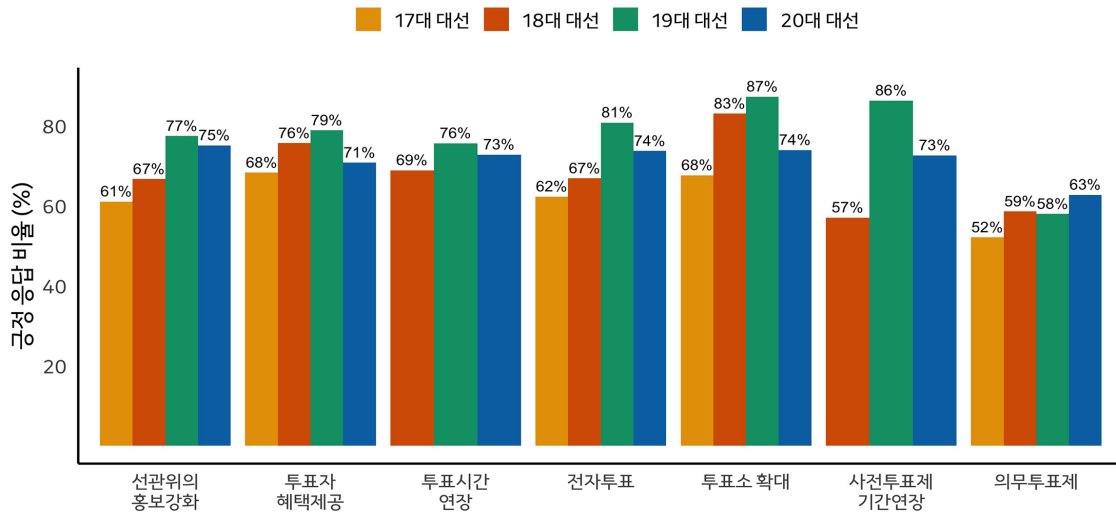
〈그림 18〉 홍보활동이 투표결정에 미친 영향 - 지선, 인구특성별



〈그림 18〉은 지방선거조사 결과이다. 그림(a)에서 남성 응답자의 51%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했으며, 여성 응답자의 경우, 1% 낮은 50%가 도움이 되었다고 응답했다. 카이제곱 검정 결과에 따르면 성별에 따른 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다( $\chi^2 = 0.2$ , p-value = 0.75). 연령별로는 18~29세 응답자의 경우 42%만이 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했으며, 연령대가 높아질수록 긍정적인 비율이 상승했다. 30대 응답자의 경우, 43%, 40대 응답자의 경우 50%, 50대 응답자의 경우 51%, 60대 이상 응답자의 경우 60%가 홍보활동이 투표결정에 미치는 영향에 대해 긍정적으로 평가했다. 카이제곱 검정 결과도 연령에 따른 차이가 통계적으로 유의미하다는 것을 보여준다( $\chi^2 = 19.2$ , p-value < 0.01). 그림(c)는 응답자의 교육 수준에 따른 차이를 보여준다. 중졸 이하 응답자의 경우 59%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했다. 고졸/전문대 졸업 응답자의 경우, 해당 비율이 47%로 감소했으나, 대학 졸업 이상 응답자에서는 54%로 반등했다. 카이제곱 검정 결과 교육수준에 따른 차이가 통계적으로 유의한 정도는 아닌 것으로 나타

났다( $\chi^2 = 5.6$ , p-value = 0.06). 그림(d)에서 소득 수준에 따른 차이는 크지 않은 것으로 나타났다( $\chi^2 = 0.2$ , p-value = 0.91). 상위 소득 응답자 중 50%, 중위 소득 응답자 중 52%, 하위 소득 응답자 중 51%가 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다고 응답했다.

〈그림 19〉 투표율향상을 위한 방안 - 대선



또한 유권자들은 투표율을 향상시키는 방안으로 선거관리위원회의 홍보활동의 역할에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있다. 〈그림 19〉는 ‘중앙선거관리위원회에서는 투표율 향상을 위하여 여러 가지 방안을 강구하고 있습니다. 다음의 방안이 투표율 향상에 어떻게 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대한 답변을 정리한 결과이다. 각 방안에 대해 ‘매우 효과적’이다 또는 ‘대체로 효과적’이라고 각 방안의 효과에 대해 긍정적으로 평가하는 응답자의 비율을 나타낸다. 해당 문항의 경우 역대 대통령선거 유권자 조사에 공통으로 포함된 바 있다. 시기적인 변화의 양상을 파악할 수 있도록 과거 조사 결과를 함께 제시한다. 이번 조사에서 투표율 향상을 위해 ‘선거위 홍보강화’가 효과적이라고 답한 응답자의 비율은 75%에 달한다. 과거 조사와 비교할 때, 이는 17대 선거의 61%, 18대 선거의 67%에 비해 높은 수치이며, 19대 대선 조사에 비해서는 2% 낮은 수치이다.

20대 대선조사를 기준으로 놓고 볼 때, ‘선거위의 홍보강화’를 긍정적으로 평가한 응답자의 비율이 가장 높다. ‘투표자에게 혜택 제공’하는 것이 효과적이라고 답한 응답자는 71%, ‘투표시간 연장’을 택한 응답자의 비율은 73%, ‘전자투표/모바일투표’를 선택한 응답자의 비율은 74%, ‘투표소 확대 설치’를 선택한 응답자의 비율은 74%, ‘사전투

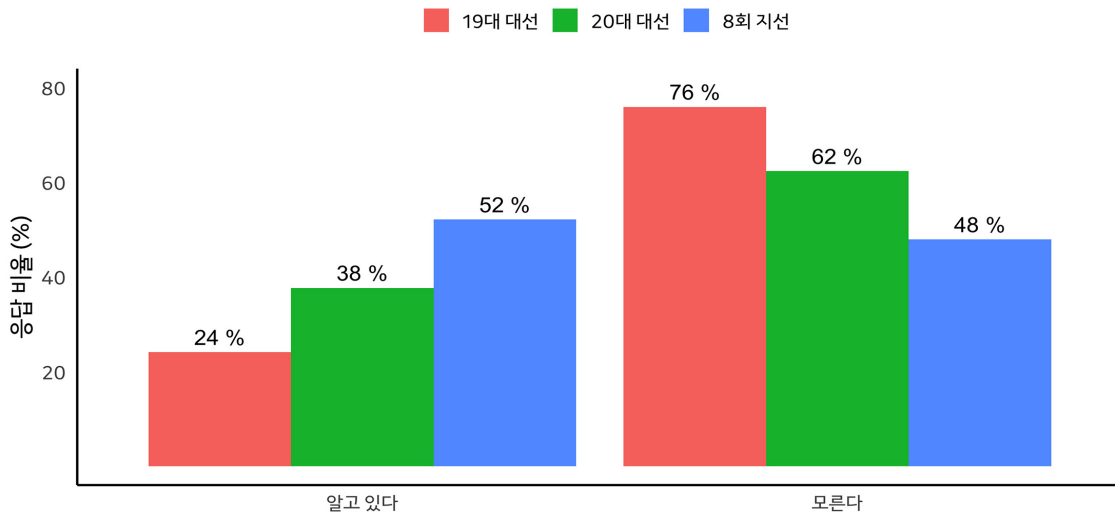
표제 시간 연장'을 선택한 응답자의 비율은 73%였다. 마지막으로 기권자에 벌칙을 부여하는 등 '의무투표제'의 도입이 효과적이라고 응답한 이들의 비율은 63%이다. 19대 대선 조사와 비교할 때, 흥미로운 변화를 보여준다. 투표시간 연장, 전자투표, 투표소 확대, 사전투표제 연장 등은 투표에 소요되는 비용을 낮추는 방안이다. 19대 선거 조사에서 이러한 방안들이 효과적일 것이라고 답한 응답자들이 많았다. '투표소 확대'를 선택한 응답자가 87%, '사전 투표제 시간 연장'을 선택한 응답자가 86%로 '선관위 홍보강화'를 선택한 응답자보다 10% 이상 많았다. 그러나 20대 대선 조사에서는 이러한 방안을 선택한 응답자의 비율이 각각 13% 가량 감소했다. 사전투표제 및 투표소 확대와 같은 조치들이 어느 정도 효과를 달성했다고 유권자들이 평가하고 있음을 짐작할 수 있는 대목이다.

## 5. 홍보활동과 정책선거

〈그림 1〉에서 유권자들이 후보자에 대한 정보를 제공하는 것이 선거관리위원회의 중점 홍보가 필요한 사항으로 생각하고 있음을 확인했다. 후보자 정보와 관련하여 가장 중요한 정보는 후보자의 정책이다. 후보자의 정책 홍보와 관련하여 선거관리위원회가 벌이는 활동 중의 메니페스토(참공약 선택하기) 운동이다. 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 처음 등장한 이래, 메니페스토 운동은 선거관리위원회와 시민사회가 정책중심의 선거 경쟁을 위해 공동의 노력을 기울이고 있는 부분이다. 〈그림 20〉은 “메니페스토(참공약 선택하기) 운동에 대해 알고 계십니까?”라고 묻은 문항에 대한 응답을 보여준다. 시간적 변화를 반영하기 위해 19대 대선 대선 유권자의식 조사 결과를 함께 제시한다. 대통령선거조사와 지방선거조사의 문항이 구성이 달라 ‘잘 알고 있다’와 ‘대체로 알고 있다’를 포함하여 인지 여부에 대해 긍정적으로 답변한 응답자와 그렇지 않은 응답자로 재분류하였다. 20대 대선 조사에서 메니페스토 운동에 대해 알고 있다고 답한 응답자는 38%였다. 8회 지선 조사의 경우, 해당 비율은 52%였다. 19대 대선 조사의 24%에 비해 긍정적인 응답이 각각 14%와 28%가량 상승했음을 알 수 있다.

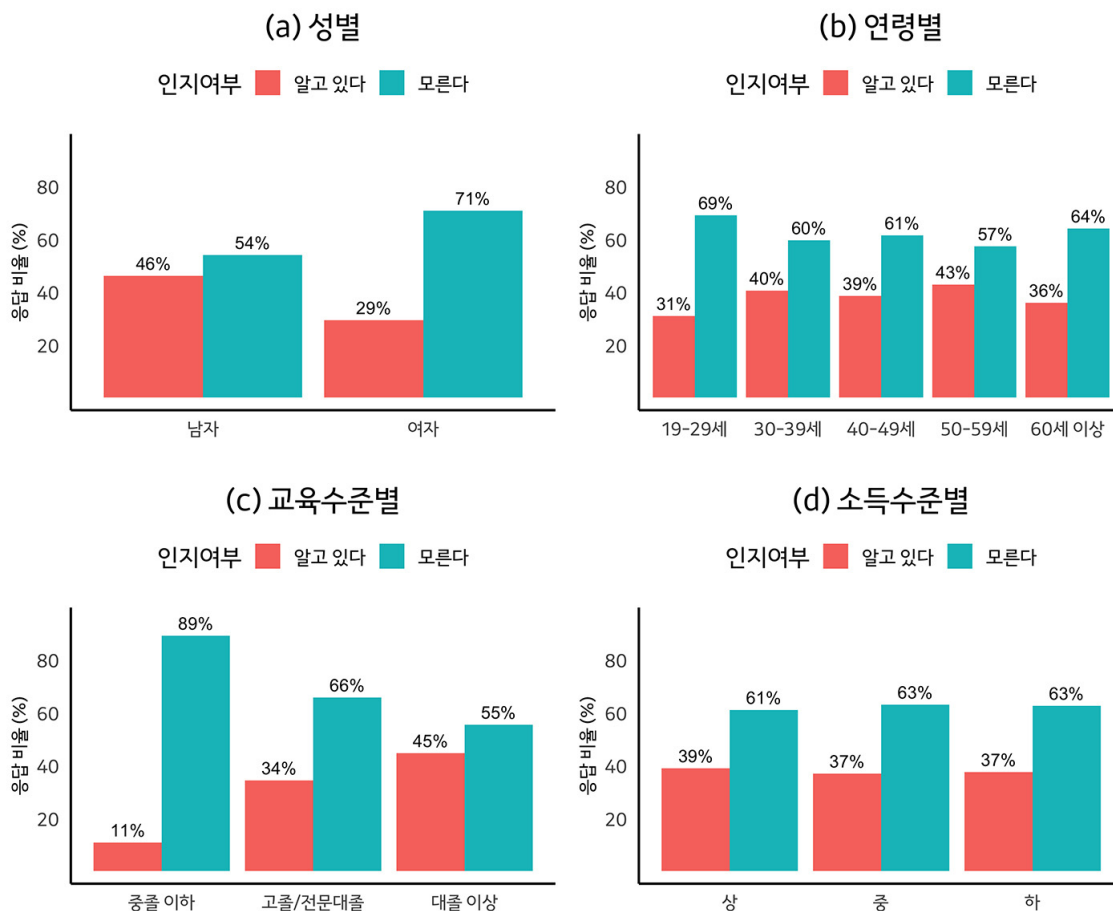


〈그림 20〉 메니페스토 운동 인지 여부 - 양대선거



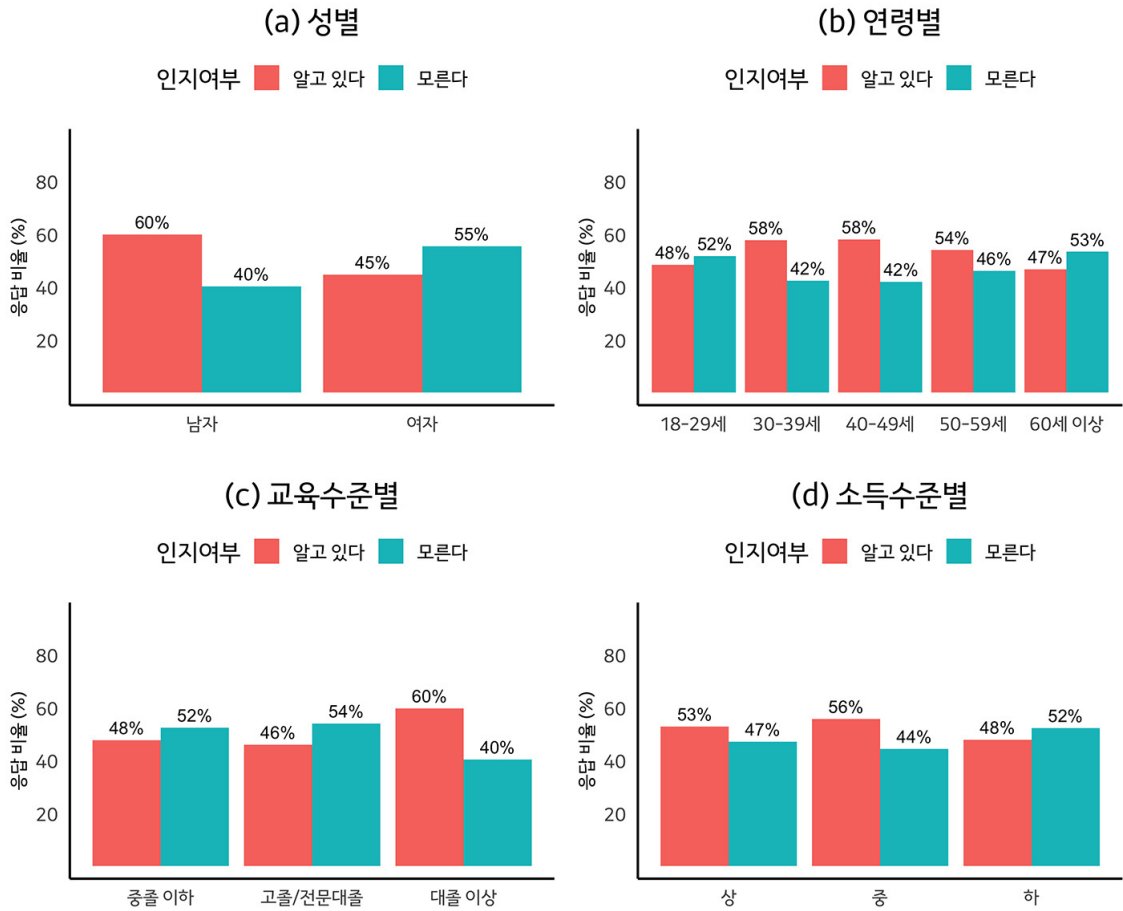
〈그림 21〉은 인구특성이 대선조사에서 메니페스토 운동 인지여부에 미치는 영향을 보여준다. 그림(a)에서 남성 응답자의 46%가 메니페스토 운동을 알고 있다고 응답한 반면, 여성 응답자의 경우 남성보다 17% 적은 26%만이 메니페스토 운동을 알고 있다고 답했다. 카이제곱검정 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의미했다( $\chi^2 = 30.8$ , p-value < 0.01). 그림(b)에서 19~29세 응답자의 경우, 31%만이 메니페스토 운동을 알고 있다고 응답했으며, 연령대가 높아짐에 따라 긍정 비율도 다소 증가한다. 30~39세 응답자의 경우 40%, 40~49세 응답자의 39%, 50~59세 응답자의 43%가 메니페스토 운동을 알고 있다고 응답했다. 60세 이상의 경우, 긍정비율이 36%로 다소 감소했다. 카이제곱검정 결과 연령에 따른 차이는 통계적으로 유의하지는 않았다( $\chi^2 = 6.5$ , p-value = 0.16). 그림(c)는 응답자의 교육 수준에 따른 차이를 살펴본다. 중졸이하 응답자의 경우 11%만이 메니페스토 운동에 대해 인지하고 있다고 답한 반면, 고졸/전문대졸 응답자들 중에서는 긍정비율이 34%, 대졸 응답자 가운데는 45%로 크게 증가했다( $\chi^2 = 26$ , p-value < 0.01). 그림(d)에서 소득수준별 차이는 거의 없는 것으로 나타났다. 상위 소득 응답자의 경우 39%, 중위 소득 응답자의 37%, 하위 소득 응답자의 37%가 메니페스토 운동에 대해 인지하고 있다고 응답했다( $\chi^2 = 0.33$ , p-value = 0.84).

〈그림 21〉 메니페스토 운동 인지 여부 - 대선, 인구특성별



다음으로 〈그림 22〉는 지방선거조사 결과를 분석하고 있다. 그림(a)에서 성별에 따른 차이는 대통령선거조사 경우와 마찬가지로 유의미한 것으로 나타났다( $\chi^2 = 23.5$ ,  $p\text{-value} < 0.01$ ). 남성 응답자의 60%가 메니페스토 운동을 인지하고 있다고 응답했고, 여성 응답자의 경우, 남성에 비해 15% 적은 45%만이 메니페스토 운동을 알고 있다고 답변했다. 대통령선거조사와 비교할 때, 남성은 14%, 여성은 16% 정도 긍정 응답 비율이 증가했다. 그림(b)는 연령에 따른 차이를 분석하고 있다. 18~29세의 경우 긍정 응답 비율이 48%이며, 연령이 높아짐에 따라 긍정 응답 비율이 높아진다. 30~39세의 경우 58%, 40~49세의 경우 58%, 50~59세의 경우 54%, 그리고 60세 이상 응답자에서는 47%이다. 카이제곱검정 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다( $\chi^2 = 9.7$ ,  $p\text{-value} = 0.05$ ). 대통령선거조사와 비교할 때, 긍정 응답 비율이 전 연령대에 걸쳐 10% 이상 상승한 것으로 나타났다.

〈그림 22〉 메니페스토 운동 인지 여부 - 지선, 인구특성별



그림(c)는 교육수준에 따른 차이를 살펴 본다. 중졸 이하 응답자의 경우, 48%가 메니페스토 운동을 알고 있다고 답변 했다. 긍정 응답 비율은 고졸/전문대졸 응답자들 가운데서 2%정도 하락했으며, 대졸 이상 응답자의 경우 60%로 상승했다. 카이제곱검정 결과 교육수준에 따른 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다( $\chi^2 = 18.9$ , p-value < 0.01). 대통령선거 조사 결과와 비교할 때, 중졸이후 응답자에서 긍정 응답 비율이 37% 정도 크게 상승한 점이 흥미롭다. 그림(d)는 소득 수준에 따른 차이를 살펴보고 있다. 그림(d)에서 대통령선거조사의 경우와 마찬가지로 소득수준에 따른 차이는 유의미하지 않았다( $\chi^2 = 4.6$ , p-value = 0.1). 상위 그룹 응답자의 경우 53%, 중위 그룹 응답자 가운데 56%, 하위 그룹 응답자의 48%가 메니페스토 운동을 인지하고 있다고 답변했다.

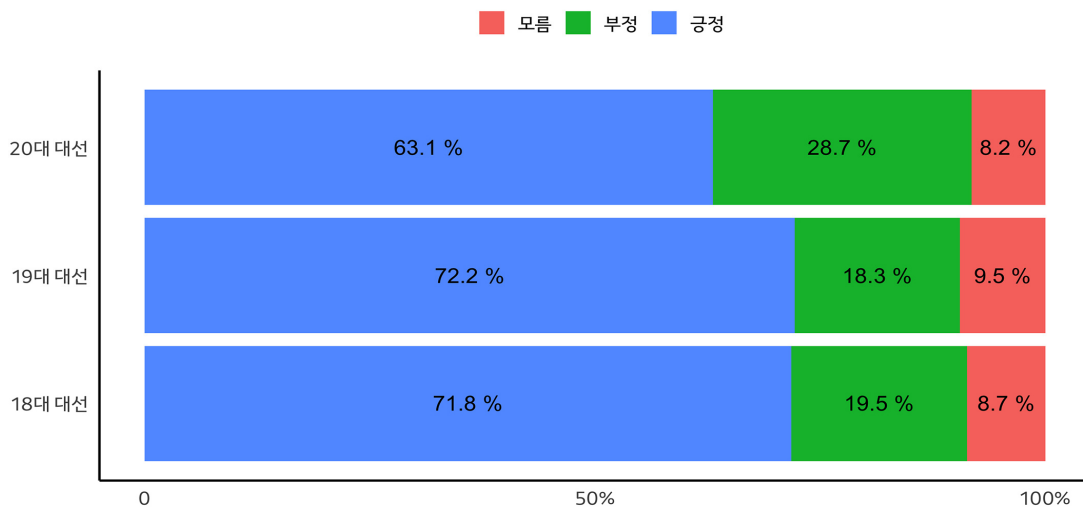
## 6. 홍보활동과 공명선거

공명선거란 선거과정에서 선거법이 지켜지고 국민의 의사가 선거결과에 왜곡됨이 없

이 반영되는 선거를 의미한다. <표 3>에서 살펴본 바와 같이 제2차 대통령선거 유권자의 의식조사에서 응답자의 66%가 선거관리위원회가 역점을 두어야 할 일로 ‘투개표 등 선거 사무의 공정한 관리’, ‘선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치’ 등 공명선거와 관련된 일들을 꼽았다. 같은 조사에서 “선생님께서 선거관리위원회가 TV, 라디오광고, 현수막, 포스터, 인터넷 등 각종 홍보매체를 통해 실시하는 공명선거홍보활동에 대해 어떻게 평가하십니까?”라는 문항이 포함되어 있으며, 해당 문항은 19대 대선과 18대 대선 유권자의 의식조사에도 포함된 바 있다.

<그림 22>는 이 문항에 대한 응답 결과를 보여준다. 20대 대통령선거조사에서 ‘매우 잘하고 있다’와 ‘잘 하고 있는 편이다’ 등 선관위 홍보활동에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 응답자는 63%였으며, ‘잘 못하고 있는 편이다’와 ‘매우 잘 못하고 있다’와 같은 부정적인 응답을 내어 놓고 있는 응답자는 29%이다. 19대 대선 조사에서 긍정 응답 비율은 72%, 부정 응답 비율은 18%였으며, 18대 대선 조사의 경우 긍정 응답 비율은 72%, 부정 응답 비율은 20%였다. 과거 두 차례의 대선 조사와 비교할 때, 20대 대선 조사에서 긍정 응답 비율이 약 9% 가량 하락했음을 알 수 있다.

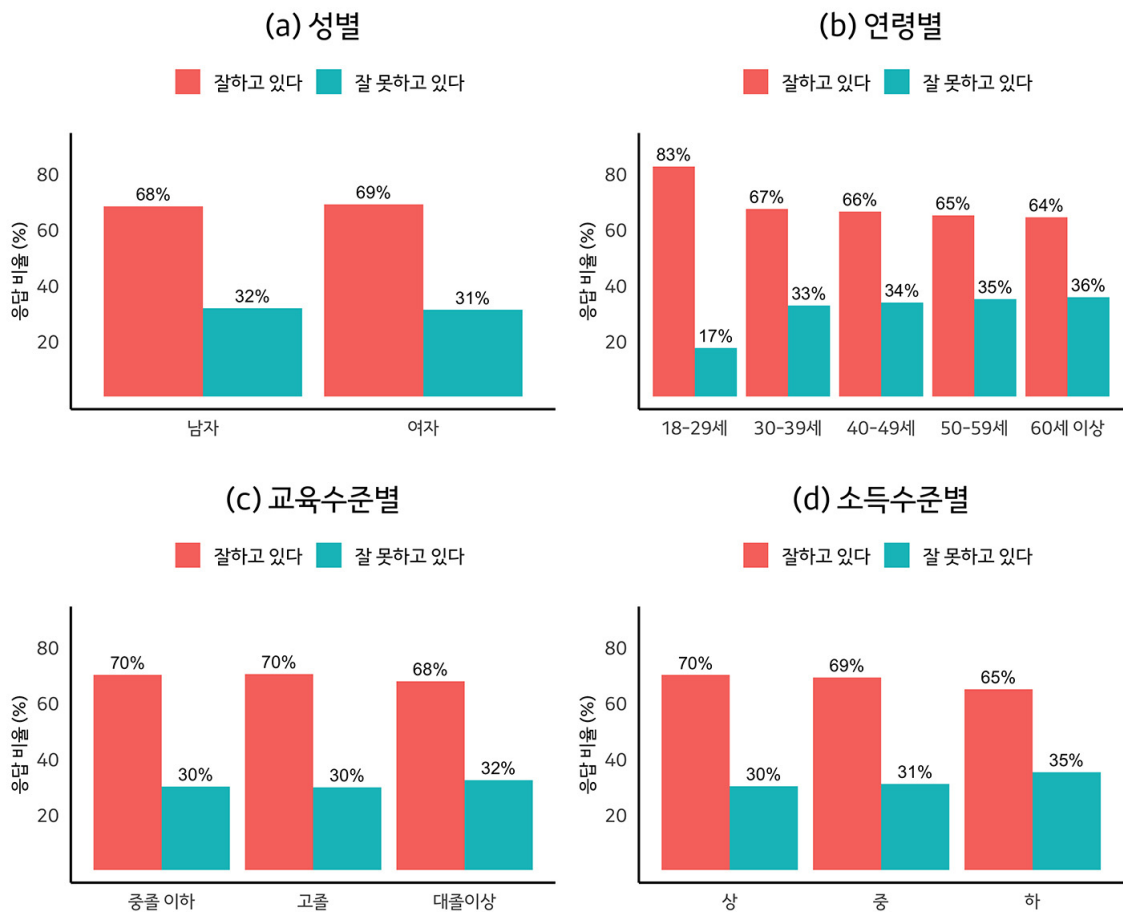
<그림 23> 선관위 공명선거홍보활동 평가 - 대선조사



<그림 23>은 20대 대선에서 인구특성에 따라 공명선거홍보활동에 대한 평가가 어떻게 달라지는가를 살펴 본다. 그림(a)에서 남성 응답자의 68%, 여성 응답자의 69%가 공명선거홍보활동을 잘 하고 있다고 답해서, 성별에 따른 차이가 크지 않은 것으로 나타났다( $x^2 = 0.04$ ,  $p\text{-value} = 0.84$ ). 그림(b)는 연령별 차이를 살펴보고 있다. 18~29세 응답자의 83%가 공명선거홍보활동에 대해 긍정적으로 평가하고 있으며, 다른 연령대의

경우 긍정 응답 비율이 약 16~19%정도 낮았다( $\chi^2 = 28.5$ , p-value < 0.01). 30~39세 응답자의 67%, 40~49세 응답자의 66%, 50~59세 응답자의 65%, 그리고 60세 이상 응답자 중 64%가 선관위 활동에 대해 긍정적으로 평가했다. 그림(c)는 교육수준에 따라 차이가 있는 지를 살펴본다. 중졸이하 응답자의 70%, 고졸 응답자의 70%, 그리고 대졸 이상 응답자의 68%가 선관위 활동에 대해 긍정적으로 평가했으며, 교육수준에 따른 차이가 크지 않았다( $\chi^2 = 0.9$ , p-value = 0.64). 그림(d)에서 소득 수준에 따른 차이도 크지 않은 것으로 나타났다( $\chi^2 = 2.5$ , p-value = 0.29). 소득 수준 상위 집단의 70%, 중위 집단의 69%, 하위 집단의 65%가 홍보활동에 대해 긍정적으로 평가했다.

〈그림 24〉 선관위 공명선거홍보활동 평가 - 대선조사, 인구특성



2022년 치러진 양대선거에서 선거관리위원회 홍보활동은 대체로 긍정적으로 평가할 수 있다. 양대선거를 맞이하여 선거관리위원회는 변화하는 선거환경을 속에서 “국민과 함께하는 아름다운 선거문화 확산”을 목표로 삼고, ‘참여’, ‘공정’, ‘화합’ 등 세 가지 추진 가치를 제시했다. 이러한 목표를 실현하기 위해, 언론기관 등 매체를 이용한 홍보, 인쇄물 시설물 등을 위한 홍보, SNS 등 온라인 등을 이용한 홍보, 각종 협업 및 공모사업을 통한 홍보, 한국선거방송을 이용한 홍보 등 다양한 방식을 활용한 홍보 계획을 수립하고 진행했다. 슬로건, 추진가치, 그리고 매체 활용 계획 등에서 제21대 국회의원선거에서 진행한 홍보활동과 큰 차이는 없었다(중앙선거관리위원회 2020).

유권자들은 다방면에 걸쳐 선거관리위원회가 투표율 제고 및 정책선거에 있어 중요한 역할을 하고 있음을 인지하고 있다. 또한 선거관리위원회가 주최하는 TV 대담, 후보자 및 정당 토론회, 선거관리위원회가 발송하는 선거 벽보 및 선거 공보물은 여전히 유권자들이 선거 관련 정보를 습득하는 데 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 선거관리위원회가 진행하는 공명선거 캠페인과 매니페스토 운동, 투표참여 결정에 선거관리위원회 활동이 미친 영향에 대한 평가 등 선거관리위원회가 펼치는 다양한 활동들에 대한 긍정적인 평가가 많았다. 특히 홍보활동이 투표참여 결정에 도움이 되었다는 의견은 대통령선거 56%, 지방선거에서 50%에 달했다. 20대 대선의 경우 역대급 비호감 선거라는 점에서, 제8회 지방선거의 경우 대통령선거 직후 치러진 선거라는 점에서, 투표율에 대한 우려가 높았던 것을 감안하면 이러한 수치는 긍정적으로 평가할 수 있다.

홍보활동에 대한 유권자들의 평가에서 나타나는 특징 중의 하나는 선거관리위원회의 활동에 대한 인지 여부나 평가에서 연령에 따른 차이가 두드러진다는 점이다. 연령대가 낮은 유권자는 연령대가 높은 유권자에 비해 선관위가 제공하는 선거 관련 정보와 아름다운 선거 슬로건을 접촉하는 정도가 낮게 나타났다. 그러나 선거활동이 투표 참여 결정에 대해 미친 영향에 대해서는 젊은 유권자가 연령대가 높은 유권자에 비해 긍정적으로 평가했다. 이는 참여를 목적으로 하는 홍보활동의 효과가 연령대가 낮은 유권자에게서 더 크게 나타남을 의미한다. 그러나 연령대가 낮은 유권자의 접촉 빈도가 연령대가 높은 유권자에 비해 낮다는 점을 고려할 때, 투표참여를 독려하는 활동에 있어 연령대가 낮은 유권자들 대상으로 하는 활동을 강화할 필요가 있다. 한편 공명선거활동과 관련해서는 20대 유권자에 비해 30대 이상 유권자들에게서 부정적인 평가가 높게 나타났다. 매체의 효과와 관련해서는 전 연령대에서 레거시 미디어가 뉴미디어에 비해 홍보활동에 효과적이라는 의견이 다수지만, 연령대가 낮은 유권자의 경우 연령대가 높은 유권자에 비

해 레거시 미디어보다 뉴미디어의 효과에 대해 긍정적이다. 연령에 따른 이러한 차이를 감안할 때, 연령대별로 홍보의 목적을 세분화하고, 매체선택도 차별화하는 등 맞춤형 홍보활동을 더욱 강화해야 한다.

변화하는 선거환경 속에서 '참여'와 함께 '공정'과 '화합'을 중요한 가치로 설정하고 있으나, 이를 실현할 수 있는 활동은 상대적으로 부족하다는 점은 아쉬운 부분이다. 지난 21대 총선 이후 나타나기 시작한 선거관리위원회 활동의 공정성에 대한 우려가 지속되고 있다. 감시·단속 활동이 '전혀 공정하지 않다'는 의견이 10%로 19대 대선의 2%에 비해 다섯 배나 증가했으며, '별로 공정하지 않다'를 포함하여 부정적인 평가도 38%에 달했다. 선거관리위원회가 중점을 두어야 할 사항과 관련해서도 유권자들은 투표율 제고 및 정책선거 못지 않게 투개표 사무 등 선거사무의 공정한 관리, 선거사범에 대한 철저한 조사 및 조치와 같이 공명선거와 관련된 사항들이 중요하다고 답한 바 있다. 누가, 왜 선거관리위원회의 공정성에 대해 우려하고 있는지, 이러한 우려를 해소할 수 있는 방안이 무엇인가에 대한 고민이 필요하다.

특히 '참여'와 '공정', '화합'을 하나로 묶어낼 수 있는 활동에 대해 모색할 필요가 있다. <표 2>의 홍보종합계획에 나타난 활동 들은 대체로 유권자의 투표참여를 독려하는데 초점을 맞추고 있다. 인플루언서 등이 전달하는 메시지도 마찬가지다. 시민들의 참여를 독려하는 선거사진 공모나 선거수기 공모의 경우도 투표 참여 경험을 공유하여 투표율을 높이는 데 초점이 맞춰져 있다. 그러나 공정과 화합에 대한 우려가 높아지고 있음을 고려할 때, 앞으로는 '참여'의 의미와 범위를 투표 참여를 넘어 선거관리 과정 전반에 걸친 참여로 확대해야 한다. 최근 파테이물러 등(Partheymüller et al 2022)은 오스트리아를 대상으로 선거관리과정에 대한 참여가 선거완결성에 대한 인식에 미치는 영향에 대해 연구한 바 있다. 오스트리아는 정당의 추천을 통해 투개표과정에 참여하는 사람들을 선발한다. 이들의 연구에 따르면, 어떤 정당에 의해 추천을 받았는가에 따른 차이가 있긴 하지만, 투개표관리과정에 참여하는 사람들은 그렇지 않은 일반 국민과 비교할 때, 선거관리절차 전반에 대한 신뢰도가 높다. 투개표관리를 위해 필요한 교육을 이수하고 실제 투개표관리를 경험함으로써 투표절차의 공정성과 개표의 정확성에 대한 인식이 개선되고 우편투표 등의 조작에 대한 우려는 감소하는 것으로 나타났다. 이를 고려할 때, 앞으로는 현재 지방자치단체 공무원들을 중심으로 진행되는 투개표관리과정에 대한 일반인의 참여를 현재 수준보다 높이는 방안을 고려할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김용철. 2011. "한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서." 『의정연구』 17(3): 83-116.
- 음선필. 2015. "선거관리위원회의 헌법상 지위와 역할." 『홍익법학』 16(1). 219-249.
- 정진웅. 2020. "선거관리위원회 21대 총선 홍보활동 평가와 과제." 『입법과 정책』 12(3). pp.89-116.
- 정하윤. 2012. "제19대 총선 중앙선거관리위원회의 홍보활동 평가." 『선거연구』 2(2). pp.191-215.
- 중앙선거관리위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 총람』.
- 홍재우. 2010. "민주주의와 선거관리: 원칙과 평가: 제5회 전국동시지방선거를 중심으로" 『의정연구』 16(3). pp.125-159.
- Elklit, Jorgen, and Palle Svensson. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8(3): 32-46.
- Lau, Richard R., and David P. Redlawsk. 1997. "Voting Correctly." *American Political Science Review* 91(3): 585-98.
- Partheymüller, Julia et al. 2022. "Participation in the Administration of Elections and Perceptions of Electoral Integrity." *Electoral Studies* 77: 102474.
- Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Conception of Democracy: a Defence." Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón eds. *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press. 23-55.



# 21

## 선관위 위상과 조직: 제도로서의 선관위

최재동(연세대학교)



## 요약문

본 조사연구는 중앙선거관리위원회의 제도화 수준을 평가하기 위해 전 세계 선거관리기구(EMBs)의 국가 간 비교 분석을 실시하였다. 1987년 민주화 이후 경쟁적이고 주기적인 선거를 이어온 한국의 민주주의는 공고화의 단계에 접어든 것으로 평가받고 있다. 그러나 더 성숙하고 발전된 민주주의를 위해서는 선거품질의 제고, 선거문화의 성숙 등이 지속되어야 하는데 선거관리기구의 제도화가 이 같은 성장과 성숙에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이 같은 관점에서 이 조사연구는 선거품질지수 데이터(PEI) 7.0과 8.0 버전, 선거관리 설문조사(EMS), 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT) 등 여러 국가간 비교 데이터를 경험적으로 분석해 중앙선거관리위원회의 제도화 수준을 가늠하고 발전을 위한 제언을 하였다.

이 조사연구의 내용은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 한국 선거관리기구의 제도화 수준을 직·간접적으로 분석했다. 구체적으로 선관위의 핵심적인 업무 성과인 선거품질을 통해 제도화 수준을 간접적으로 비교하였다. 또, 선거관리기구의 제도화를 ① 독립성과 전문성, ②조직 규모, ③직원 교육, ④재정으로 세분화하여 선관위 제도화 수준을 직접적으로 비교했다. 분석 결과, 우리 선관위의 제도화 수준은 다른 비교 국가들에 비해 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 우리나라의 선거품질은 전체 166개, 169개 국가들 가운데 24위, 아시아 국가군 가운데 2위를 기록했다. 또, 데이터에 포함되어 있는 선거의 횟수가 국가마다 다른 문제를 해결하기 4회 이상의 선거 데이터가 포함되어 있는 국가들만을 선별하여 선거품질 지수를 측정한 결과에서도 대한민국은 45개국 가운데 8위를 차지했다. 우리나라 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다. 이 같은 우수한 결과는 헌법으로 보장되고 있는 독립기관으로서의 위상과 주기적인 선거과정을 통해 축적된 수준 높은 선거관리 역량에 따른 것이다.

둘째, 선거관리기구 직원들이 갖추고 있는 개인적인 역량(ability), 동기(motivation), 기회(opportunity) 요인들을 국가 간 비교하였다. 또, 지원적 리더십(supportive leadership)과 지원적 업무환경(supportive climate)이 선거관리기구의 조직성과인 선거품질과 어떤 연관성을 갖는지 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT)의 직원 설문조사를 활용해 분석했다. 즉, 선관위 직원의 개인적 특성과 업무환경을 종합적으로 파악하

고자 했다. 선거관리기구의 인력, 리더십, 조직문화에 대한 학술적 관심은 부족하기 때문에, 이 같은 분석을 통해 앞으로 선관위의 인력과 조직행태, 그리고 문화를 개선하는데 필요한 정책적 제언을 도출하고자 했다. 분석 결과, 우리 선관위의 직원들은 다른 국가의 선거관리기구 직원들에 비해 승진과 인사 문제에서 공정성이 부족하다는 문제의식을 갖고 있었다. 또, 급여 및 승진 기회에 대해 만족도가 낮으며, 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사 역시 낮은 것으로 조사되었다. 반면, 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 그러나 ELECT 직원 설문은 멕시코와 한국을 제외한 다른 국가들의 설문 참여가 매우 저조하다는 큰 한계를 갖고 있기 때문에 국가간 순위를 단순 비교하기에는 무리가 있다. 다음으로 지원적 업무 환경은 선거품질에 긍정적인 연관성을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 지원적 리더십은 선거품질과 부정적인 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었는데, 이 같은 예상밖의 결과는 한국 공식 사회의 위계적 성향에 따른 것일 수 있다. 따라서 선관위의 핵심적인 업무 성과인 선거품질의 향상을 위해서는 직원들의 응집력을 강화하고 업무 협조를 활성화하는데 도움을 주는 지원적 리더십과 지원적 업무 환경을 조성해 나가는 것이 유리하다고 볼 수 있다.

# 21

## 선관위 위상과 조직: 제도로서의 선관위

### I 서론

본 조사연구는 중앙선거관리위원회의 위상과 조직에 대한 평가를 목적으로 한다. 이를 위해 전 세계 선거관리기구(EMBs)의 국가 간 비교 분석을 시도하고, 제도로서 기능하는 한국 선관위에 대한 종합적인 평가를 시도한다.

대한민국의 선관위는 제도화의 수준이 다른 비교 국가들에 비해 높은 편이다(최재동·조진만 2020). 이 같은 결과는 헌법으로 보장되고 있는 독립기관으로서의 위상과 수준 높은 선거관리 역량에 따른 것이다. 구체적으로 선관위는 대선과 총선, 그리고 지방선거를 포함하는 각종 선거를 관리 및 감독하고 다수의 위원회를 산하기관으로 두고 운영하면서 후보자 토론회, 선거여론조사, 인터넷 선거보도 심의 등 핵심적인 선거관리 업무를 담당하고 있다. 선거관리기구의 제도화는 앞으로도 흠결 없는 선거관리와 민주주의의 발전을 위해 계속해서 발전되어야 할 부분으로 경험적 연구를 통해 지속적으로 현황을 파악하고 미흡한 점을 개선하는 것이 중요하다. 이 같은 이유로 전 세계 선거관리기구의 제도와 인력의 국가 간 비교연구를 진행하고 한국 선관위의 객관적 위치를 파악하고자 했다.

이 조사연구의 내용은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 한국의 선거관리기구의 제도화 수준을 비교적 관점에서 파악하기 위해 각 국의 선거관리기구의 제도화 수준을 비교하였다. 구체적으로 한국 선관위의 제도화 수준을 간접적으로 파악할 수 있는 선거품질인식을 비교하고, 선거관리기구의 제도화를 ①독립성과 전문성, ②조직 규모, ③직원 교육, ④재정으로 세분화하여 선관위 제도화 수준을 직접적으로 비교했다. 경험적 연구를 위해서 선거품질지수 데이터(PEI) 7.0과 8.0 버전, 선거관리 설문조사(EMS), 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT)를 활용했다.

다음으로, 선거관리기구 직원들이 갖추고 있는 개인적인 역량, 동기, 기회 요인들을 국가 간 비교하였다. 또, 지원적 리더십(supportive leadership)과 지원적 업무환경(supportive climate)이 선거관리기구의 조직성과인 선거품질과 어떤 연관성을 갖는지 경험적으로 분석했다. 분석을 위해서 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT)의 직원 설

문조사를 활용했다. 선거관리기구의 인력, 리더십, 조직문화에 대한 학술적 관심은 다소 부족한 것이 현실이기 때문에 이 연구에서 수행하는 분석이 향후 선관위의 조직행태와 문화를 개선하고 조직성과를 발전시켜 나가는데 도움이 될 수 있다.

분석 결과, 우리나라 선관위의 선거품질은 비교 대상 국가들에 비해 높은 수준인 것으로 파악되었다. 구체적으로 전체 국가들 가운데 24위, 아시아 국가군 가운데 2위를 기록했다. 또, 데이터에 기록되어 있는 선거의 횟수가 국가마다 다른 문제를 해결하기 4회 이상의 선거 데이터가 포함되어 있는 국가들만을 한정해 선거품질 지수를 측정한 결과에서도 대한민국은 8위를 차지했다. 다음으로 우리나라 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다.

ELECT 직원 설문조사를 분석한 결과, 우리 선관위의 직원들은 다른 국가의 선거관리기구 직원들에 비해 승진의 공정성에 문제의식을 갖고 있고, 급여 및 승진 기회에 대해 만족도가 낮으며, 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사 역시 낮은 것으로 조사되었다. 반면, 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 단, ELECT 직원 설문은 멕시코와 한국을 제외한 다른 국가들의 설문 참여가 저조하다는 큰 한계를 갖고 있기 때문에 국가간 순위를 단순 비교하기에는 무리가 있으며, 설문 참여한 우리 선관위 직원의 대표성 역시 논쟁의 소지가 있다. 이 같은 문제는 후속 설문조사를 실시하게 될 경우 보완될 필요가 있다.

또한, 지원적 리더십과 지원적 업무 환경이 선관위 조직성과인 선거품질과의 연관성을 분석한 결과, 지원적 업무 환경은 선거품질에 긍정적인 연관성을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 지원적 리더십은 선거품질과 부정적인 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었는데, 이 같은 결과는 한국 공직사회의 위계적 성향에 따른 것일 수도 있고, 반대로 데이터의 한계로 인해 선관위 직원들의 의향을 정확히 반영하지 못한 결과일 수도 있다. 어떠한 이유에서건 선관위의 핵심적인 산출물 또는 업무로 볼 수 있는 선거품질의 향상을 위해서는 장기적으로 지원적 리더십과 업무 환경을 만들어 나가는 것이 유리하다고 볼 수 있다.

## II 선거관리기구 비교연구: 제도화 수준

### 1. 서론

개별 국가의 민주적 제도화의 수준은 자유롭고 공정한 선거관리를 위한 핵심적인 요건이다(Birch and van Ham 2017). 구체적으로 제도화의 수준이란 선거과정을 감독하고

견제할 수 있는 권력의 분립, 독립적인 미디어 및 시민사회의 존재 등을 의미할 수 있으며, 이는 엄정한 선거관리와 민주주의의 성숙에 도움을 줄 수 있다. 그러나 선거과정을 직접 관리하고 집행하는 선거관리기구의 제도화 수준에 대한 학술적 관심은 상대적으로 부족하며, 최근에서야 새로운 데이터를 활용한 경험적 연구들이 축적되고 있다(최재동·조진만 2020; James et al. 2019a, van Ham and Garnett 2019; Garnett 2019; Hartlyn et al. 2008). 선거관리기구의 제도화는 흠결 없는 선거관리와 민주주의의 발전을 위한 핵심적인 요인 중의 하나로 경험적 연구를 통해 현황을 파악하고 미흡한 점을 개선하는 것이 중요하다. 이 같은 이유로 이 장에서는 한국 선관위의 제도화 수준을 가늠하기 위한 국가 간 비교연구를 진행한다.

최근의 연구들은 선거관리기구의 제도화 수준을 독립성, 전문성, 인사, 조직, 재정 등의 다차원으로 조작화하여 제도화의 단계와 수준을 파악하고 있다(최재동·조진만 2020; James et al. 2019a, van Ham and Garnett 2019; Garnett 2019; Hartlyn et al. 2008). 비슷한 관점에서 이 장에서도 한국 선관위의 제도화 수준을 ①독립성 ②전문성, ③조직 규모, ④직원 교육, ⑤재정을 통해 살펴보고 다른 국가들과 비교한다.

경험적 분석을 위해 선거품질 프로젝트(EIP)에서 조사하여 발표하고 있는 ①선거품질 지수(Perception of Electoral Integrity, 이하 PEI) 데이터의 7.0 버전(Norris and Grömping 2019)과 8.0 버전(Garnett, James, and MacGregor 2022) ②선거교육과 역량 훈련(Electoral Learning and Capacity Training, 이하 ELECT)' 데이터(Norris et al. 2017), ③선거관리 설문조사(Electoral Management Survey, 이하 EMS) 데이터(James et al. 2019b)를 활용하였다.

첫째, PEI 7.0 데이터는 2012년부터 2018년까지 전 세계 166개국에서 시행된 총 337회 선거들의 품질을 측정하고 있다. 3,861명의 전문가들이 조사에 참여하여 선거의 품질을 평가하였다. 전문가는 선거 분야의 전문성을 갖추고 있는 정치학자 등의 사회과학자들로 각 선거마다 40명 이상의 전문가들이 참여하여 해당 선거의 품질을 측정한다. 이렇게 만들어지는 선거품질지수는 새롭게 치러지는 선거에 대한 품질 평가가 추가되면서 업데이트된다. 예컨대 2022년 4월에 공개된 PEI 8.0 데이터가 2019년에서 2021년 사이에 치러진 선거들의 품질 데이터가 추가되어 업데이트된 버전이다. PEI 8.0은 총 169개국에서 실시된 479회 선거들에 대한 품질 평가를 포함하고 있다. 구체적으로 키리바시(2020년 4월 의회선거)와 카타르(2021년 10월 의회선거), 트리니다드 토바고(2020년 8월 의회선거)가 새롭게 진입했다.

둘째, EMS 데이터는 2016-17년의 기간 동안 유럽 국가들의 선거관리기구를 대상으로 실시되었다. 구체적으로 선거관리기구의 조직(organization)과 직원(staff)에 대해

설문으로 구성되어 있다. 설문에 참여한 국가는 37개이나, 데이터셋에서 실제 분석에 활용할 수 있는 숫자는 24개이다. 이 연구에서는 조직 설문조사를 활용했다. 셋째, ELECT 데이터는 선거관리기구에 대한 설문을 비유럽국가들로까지 확대한 것으로 EMS와 동일하게 선거관리기구의 조직(organization)과 직원(staff)에 대한 설문조사로 이루어져 있다. 35개국이 설문에 참여하였으며, 조직 설문조사를 경험적 분석에 사용하였다.

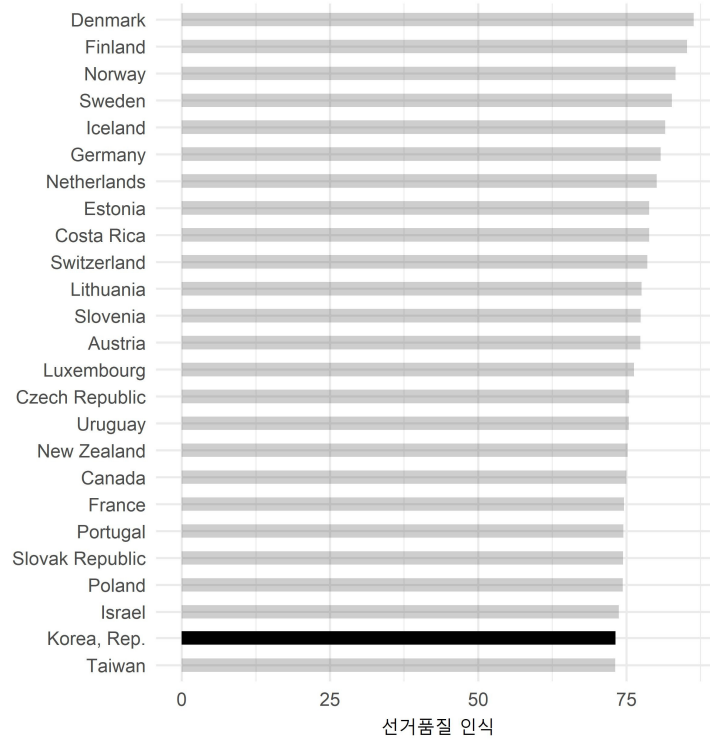
## 2. 전문가 선거품질 인식

### 1) 선거품질의 전체 국가간 비교

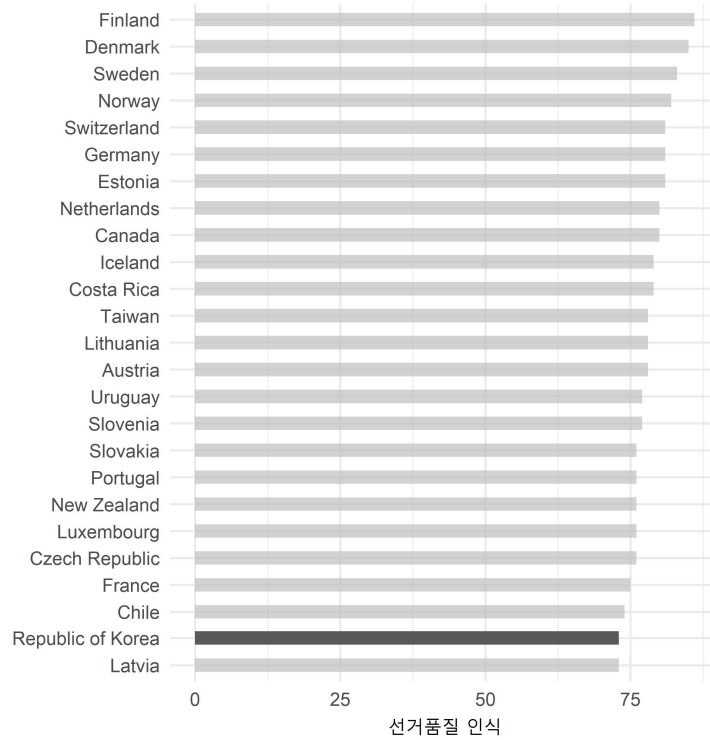
먼저, 세계 각국 선거관리기구의 제도화 수준을 가늠하기 위해 선거관리기구의 핵심적인 아웃풋인 선거관리의 수준, 곧 선거품질(electoral integrity)을 비교하였다. EMS와 ELECT가 유럽과 비유럽국가들을 구분하여 설문을 실시했기 때문에, 전 세계의 국가들을 동일한 평가의 잣대로 비교할 수 있는 데이터로는 PEI가 적절하다. 물론 PEI에서 핵심적으로 제시하고 있는 선거품질(electoral integrity)에 대한 전문가 인식(perception of experts)은 한 국가의 선거관리 역량을 종합적으로 보여주는 지표이기 때문에 선거관리기구의 제도화 수준을 직접적으로 측정한 것은 아니다. 즉, 선거품질 인식은 한 국가가 갖추고 있는 법치주의의 수준, 여러 정당의 공정한 경쟁과 선거 참여를 보장하는 제도적 장치, 그리고 선거관리의 전문성 등을 총체적으로 판단한 결과물로 보는 것이 더 바람직하다(한국입법학회 2017). 그러나 한편으로 선거품질은 선거관리기구의 핵심적인 산출물로도 이해할 수 있다. 왜냐하면 선거품질을 결정하는 가장 중요한 요소는 중립적이고 신뢰성을 확보한 기관에 의한 엄정하고 공정한 선거관리이기 때문이다. 이 같은 이유로 선거품질의 수준을 통해 선거관리기구의 제도화 수준을 간접적으로 평가하고 판단해 볼 수는 있다.



〈그림 1〉 전문가 선거품질 인식 상위 25개 국(PEI 7.0, 2012-2018)



〈그림 2〉 전문가 선거품질 인식 상위 25개국(PEI 8.0, 2019-2021 추가)



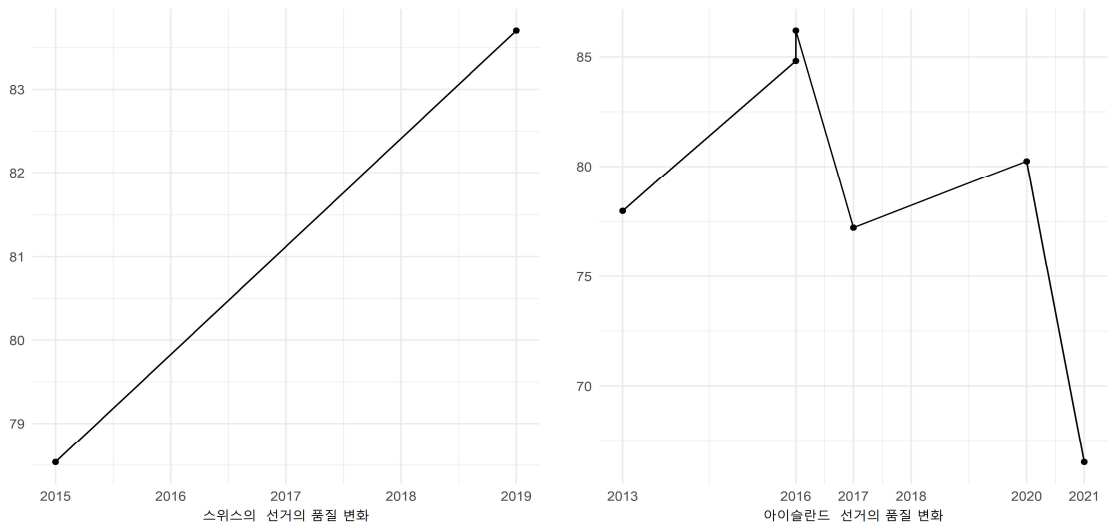
〈표 1〉 상위25위권 내 선거품질지수 주요 상승(좌) 및 하락(우) 국가

순위	PEI 7	PEI 8	순위	PEI 7	PEI 8
1	덴마크	핀란드	1	덴마크	핀란드
2	핀란드	덴마크	2	핀란드	덴마크
3	노르웨이	스웨덴	3	노르웨이	스웨덴
4	스웨덴	노르웨이	4	스웨덴	노르웨이
5	아이슬란드	스위스	5	아이슬란드	스위스
6	독일	독일	6	독일	독일
7	네덜란드	에스토니아	7	네덜란드	에스토니아
8	에스토니아	네덜란드	8	에스토니아	네덜란드
9	코스타리카	캐나다	9	코스타리카	캐나다
10	스위스	아이슬란드	10	스위스	아이슬란드
11	리투아니아	코스타리카	11	리투아니아	코스타리카
12	슬로베니아	대만	12	슬로베니아	대만
13	오스트리아	리투아니아	13	오스트리아	리투아니아
14	룩셈부르크	오스트리아	14	룩셈부르크	오스트리아
15	체코	우루과이	15	체코	우루과이
16	우루과이	슬로베니아	16	우루과이	슬로베니아
17	뉴질랜드	슬로바키아	17	뉴질랜드	슬로바키아
18	캐나다	포르투갈	18	캐나다	포르투갈
19	프랑스	뉴질랜드	19	프랑스	뉴질랜드
20	포르투갈	룩셈부르크	20	포르투갈	룩셈부르크
21	슬로바키아	체코	21	슬로바키아	체코
22	폴란드	프랑스	22	폴란드	프랑스
23	이스라엘	칠레	23	이스라엘	칠레
24	한국	한국	24	한국	한국
25	대만	폴란드(31) 이스라엘(32)	25	대만	폴란드(31) 이스라엘(32)

〈그림 1〉과 〈그림 2〉는 PEI 데이터에 포함된 국가들 가운데 선거품질 상위 25개 국가의 선거품질 수준을 비교한 것이다(전체 국가 비교는 부록 1, 2 참조). 그리고 〈표 1〉은 선거품질 기준 상위권에 속해 있는 그룹의 순위 변동 정도를 간명하게 살펴보기 위해 정리한 것이다. 선거품질의 수준을 구체적으로 살펴보면 먼저 북유럽국가들이 최상위권(1-5위)에 속해 있음을 확인할 수 있다. PEI 7.0에서 5위를 차지했던 아이슬란드가 PEI 8.0에서는 10위로 하락했고, 반대로 스위스가 10위에서 5위로 올라선 것이 주목할 특징이다. 그러나 이 같은 결과를 해석할 때는 주의가 필요하다. 순위의 변동이 곧 선거품질의 실질적 상승이나 하락을 의미하지 않을 수 있기 때문이다. PEI 데이터에는 조사 기간에 따라 조사 대상 국가들의 선거 횟수가 달리 포함된다. 예컨대 스위스는

두 차례의 선거가 데이터에 포함되었고, 아이슬란드는 6회의 선거 자료가 데이터에 수록되어 있다. 따라서 소수의 선거 데이터만이 포함된 국가(스위스) 보다는 다수(6회)의 선거가 포함된 국가(아이슬란드)의 순위 변동이 더 신뢰성이 있을 수 있다. 아래 <그림 3>을 살펴본다면 스위스의 선거품질이 실질적으로 개선되었다고 이해하기보다는 아이슬란드의 선거품질이 하락했다고 보는 것이 더 타당할 수 있다. 전자는 일시적 현상일 수 있으나, 후자는 일정한 경향성을 보이고 있기 때문이다.

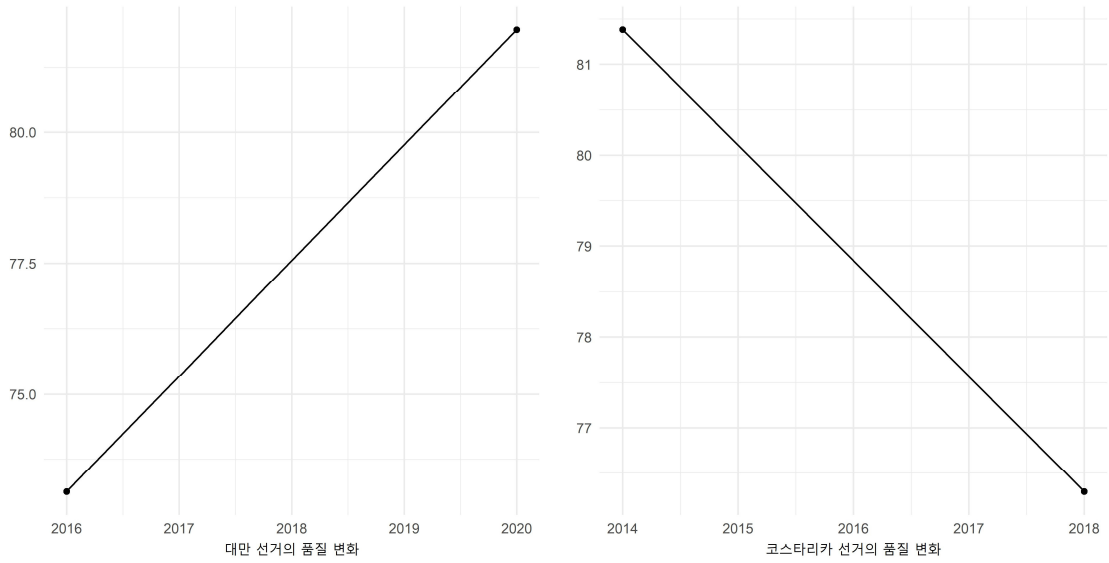
<그림 3> 스위스와 아이슬란드의 선거품질변화 비교



다음으로 20위권 역시 유럽 국가들이 절대 다수이다. 3개 국가(코스타리카 9위→11위; 우루과이 16위→15위; 대만 25위→12위)들만이 예외적이다. 이 가운데 특히 대만의 순위 상승이 이목을 끈다. 대만의 급격한 순위 상승 역시 2016년과 2020년, 단 두 차례의 선거만이 데이터에 포함되었기 때문일 수 있다(그림 3). 그러나 2014년의 해바라기 운동 이후 치러진 두 차례의 총통 선거에서 민진당의 차이잉원이 당선되는 등 대만에서는 안정적인 정권교체와 함께 민주주의의 공고화가 이루어진 점 등이 높은 평가를 받고 있기도 하다(강수정 2020; Hsiao 2016). 특히 대만에서는 동성결혼이나 탈원전 폐기와 같은 쟁점 사안들이 국민투표(referendum)를 통해 집단적으로 결정되면서 민주주의가 발전하고 있다는 평가를 받고 있기도 하다.

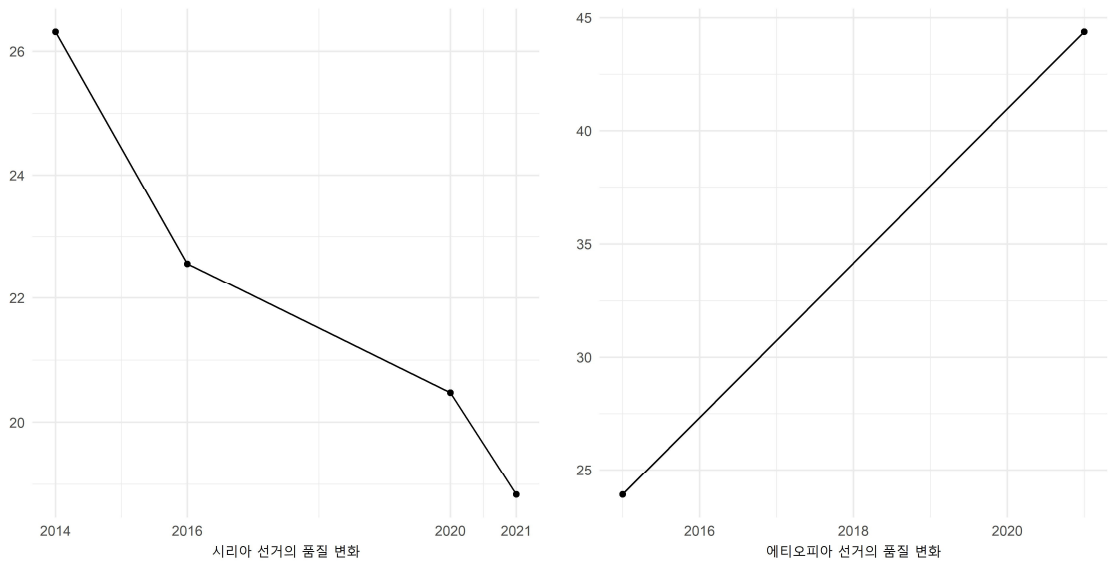
대만과 비슷하게 높은 순위에 랭크된 코스타리카(9위→11위) 역시 두 차례의 선거 데이터만이 포함되어 경향성을 명확히 파악하기 어려운 경우이다(그림 3). 그러나 코스타리카 선거관리기구 역시 우수한 선거관리 역량을 갖춰 민주주의 성숙에 기여한 것으로 평가받고 있다(López-Pintor 2000). 1949년 헌법 개정을 통하여 설립된 이 기구는 3부에 이은 네 번째 국가기관으로서의 지위와 위상을 누리고 있다.

〈그림 3〉 대만과 코스타리카 선거품질변화 비교



이외 20위권에 포함된 비서구 국가로 우루과이가 있다. 우루과이는 1970년대와 80년대에 여러 라틴아메리카의 국가들처럼 군사 독재를 경험했는데, 우루과이 군부는 집권 연장을 위해 1980년 헌법 개정을 시도한 바 있다. 당시 군부의 시도는 국민투표(referendum)에 의해 부결되었는데, 선거결과에 대한 해석과 판단을 선거관리기구가 최종적으로 내린 바 있다(López-Pintor 2000). 오늘날 우루과이는 자유롭고 공정한 선거가 정착되고 안정적인 민주주의를 이룩한 것으로 평가받고 있다.

〈그림 4〉 시리아와 에티오피아 선거품질변화 비교



한편, 시리아(164위→169위), 적도기니(165위→168위), 부룬디(163위→167위), 콩고 공화국(162위→166위), 에티오피아(166위→155위) 등의 국가들이 최하위그룹을 이루고 있다. 특별히 내전과 분쟁으로 인해 지속적으로 선거품질이 하락하고 있는 시리아의 상황이 우려스러운데, 이 문제를 논의하기 위해 유엔 서아시아경제사회위원회(UN ESCWA)는 2017년 4월 ‘시리아의 미래를 위한 국가적 아젠다(Natinoal Agenda for the Futre of Syria)’ 회의를 주최했다(IDEA 2018). IDEA와 시리아의 선거전문가 등이 참여한 이 회의에서는 선거 관련 제반 시설의 재건, 관련 법 정비, 국가권력으로부터 독립된 선거관리기구의 창설, 디아스포라의 선거 참여 등이 핵심 의제로 논의되었다. 에티오피아의 경우 순위가 상승하였으나 실질적인 선거품질의 상승인지 여부를 가늠하기 위해서는 향후 치러지는 선거들을 더 관찰할 필요가 있다(그림 4)

〈표 2〉 대한민국 선거품질 세부영역별 평가

세부영역	2012년 대선	2016년 총선	2017년 대선	2020년 총선
선거법	59	46	54	29
선거절차	88	85	87	91
선거구획정	69	55	60	50
선거인등록	86	80	76	100
후보자등록	77	66	68	81
언론보도	57	54	56	58
선거자금	65	62	66	55
투표절차	78	75	72	81
개표	96	90	85	98
결과	85	81	76	66
선거관리기구	83	83	83	88

한국은 전체 국가들(166개, 169개) 가운데 24위를 기록하여 상위그룹(상위 14%)에 속해 있음을 확인하였다. 평가의 세부영역별로 우리나라의 선거품질 수준을 구체적으로 살펴보았다(표 2). 첫째, 선거법의 영역에서 한국은 2012년 59점, 2016년 46점, 2017년 54점, 2020년 29점을 획득했다. 선거법 항목은 선거법이 ①소수정당에게 불리하게 설계되었는지 여부, ②여당에게 유리하게 설계되었는지 여부, ③시민의 권리를 제한하는지 여부 등을 기준으로 평가되었는데, 2020년 총선의 선거법 평가가 가장 낮은 것을 알 수 있다. 비례성을 강화하기 위해 시행한 준연동형 비례대표제가 위성정당의 출현으로 인해 시행의 취지가 무색해졌기 때문에 낮은 평가로 이어졌을 수 있다. 그러나 이 같은 예외적인 상황을 제외하고는 일반적으로 우리나라의 선거법은 헌법과 법률, 규칙과 같은 체계적인 법적 토대에 기반하고 있다(한국입법학회 2017, 42-47). 우리 헌법

은 선거권, 공무담임권, 정치적 표현의 자유, 정당설립의 자유, 정치적 평등권 등 선거와 관련된 다양한 기본권을 명시하고 있다. 또, 선거품질을 관리하는 법률로 공직선거법, 선거관리위원회법, 정당법, 정치자금법 등이 존재한다. 특히 선관위법은 선거관계 법령의 제정 및 개폐시 선관위의 의견을 반영하도록 규정하고 있어 선거관리 주무기관으로서 선관위의 권위와 위상을 법적으로 보장하고 있다. 이외 선거관리와 관련하여 공정선거관리규칙, 선관위 시행규칙 등 여러 규칙이 존재한다.

둘째, 선거절차의 영역에서 한국의 선거품질은 2012년 88점, 2016년 85점, 2017년 87점, 2020년 91점을 획득하여 전반적으로 높은 평가를 받았다. 선거절차는 ①선거관리의 수준, ②투표 절차와 관련된 정보의 이용가능도, ③선거관리 공무원의 공정성 여부, ④법에 의거한 선거관리 여부 등으로 평가되었다.

셋째, 선거구 획정의 부문에서는 2016년 총선에서는 55점, 2020년 총선에서는 50점을 획득했다. 선거구 획정의 세부 평가는 ①특정 정당에게 불리하게 이루어졌는지 여부, ②현직후보자에게 유리하게 구획되었는지 여부, ③공정하게 설정되었는지 여부 등으로 이루어져 있다. 선거구 획정에서 가장 고질적인 문제로 지적되고 있는 것은 획정의 지연 문제로 21대 총선의 경우 선거 39일 전에서야 선거구가 획정되었다(20대 총선은 42일). 선거구 획정이 지연될 경우, 정당은 입후보자를 확정하지 못하고, 유권자는 이들에 대한 정보를 얻지 못하는 어려움을 겪게 된다. 그러나 선거구 획정은 획정의 방식에 따라 정당간 이해관계가 극명하게 갈릴 수 있기 때문에 합의도출이 어렵다는 구조적 문제가 존재하는 것이 현실이다(김종갑·허석재 2020). 한편 선거구 획정의 또 다른 문제로는 인구밀도가 낮은 지역이 여러 개 통합되는 거대선거구의 출현을 들 수 있다. 이들 지역에서는 지역대표성이 약화될 수 있는데, 이 같은 문제는 인구노령화와 저출산으로 인해 지방소멸이 가속화 될 경우 심각한 정치적 이슈가 될 수 있다.

넷째, 선거인등록 역시 비교적 골고루 높은 점수를 받았으며 특히 2020년 총선에서는 100점을 획득했다. 이 항목은 ①명부 누락 여부, ②명부 정확성 여부, ③무자격 유권자 명부 등재 여부 등의 항목으로 구성되어 평가되었다.

다섯째, 후보자등록은 ①특정 정당 소속의 후보등록이 금지되어 있는지 여부, ②여성에게도 출마의 기회가 동등하게 부여되는지 여부, ③소수민족 등 소수자의 후보등록이 허용되는지 여부, ④후보선택의 개방성 여부, ⑤특정 정당/후보의 선거운동 참여가 제재되는지 여부로 평가된다. 20대 총선에 비해 21대 총선에서의 후보등록 점수가 향상되었는데, 21대 총선에서의 선거구 변동이 상대적으로 적어 후보등록과 관련하여 입후보자들의 혼란이 이전 선거에 비해 적었기 때문인 것으로 여겨진다. 반면, 지역구 간 인구편차를 3:1에서 2:1로 줄이라는 2014년 헌법재판소의 판결 이후 선거구가 재조정되었

던 20대 총선에서는 선거구 변동의 폭이 상대적으로 커 입후보자들의 불편이 상대적으로 컸을 것으로 예상된다.

여섯째, 언론보도는 네 차례의 선거 모두 50점대의 낮은 점수를 기록했다. 이것은 모든 세부 평가항목 가운데 가장 낮은 점수이다. 신문과 텔레비전의 선거보도 중립성 여부, 소셜미디어를 통한 가짜뉴스 유포 등으로 측정된 이 항목이 가장 낮은 평가를 받은 이유는 여러 가지로 논의해 볼 수 있다. 우선 여론조사에 기반하여 거대 정당의 선두 후보군을 중심으로 기사를 전달하는 미디어의 보도방식이 하나의 요인일 수 있다. 이른바 경마식 보도(horse race coverage) 과정에서 정책과 공약에 대한 심층적 보도보다는 후보자 개인의 특성과 가십이 부각될 수 있다. 또, 군소정당의 후보들은 미디어의 주목을 받지 못하게 됨으로써, 유권자들에게 정보를 전달할 수 있는 기회를 상실하게 된다. 다음으로 미디어의 정파성이 강화되면서 미디어가 정파성에 기초한 편파적인 보도를 했을 수 있고 이것이 낮은 평가로 이어졌을 수 있다. 이와는 반대로 미디어의 보도가 비교적 중립적이었다고 하더라도 정파적 성향을 보이는 유권자(평가자)들은 이들의 보도가 편파적이었다고 인식했을 수도 있다. 이 같은 적대적 미디어 효과(hostile media effects)로 인해 미디어에 대한 평가가 낮을 수도 있을 것이다.

일곱째, 선거자금은 선거자금의 국고지원, 기부금, 투명한 회계처리, 돈의 영향력, 선거지원의 적절성 여부 등으로 구성되어 있다. 세 차례의 선거에서 60점대를 기록하고 한 차례의 선거에서 50점대를 기록했다. 이것은 선거 관련 부정과 부패가 많았던 역사적 경험에 기인한 부정적인 평가일 수 있다. 반대로, 투명성 강화를 목적으로 모금한도액과 기부한도액을 엄격하게 제한하고 있는 현행 정치자금법이 지나치게 선거운동의 자유를 제약한다는 평가에서 비롯된 것일 수도 있다.<sup>1)</sup>

여덟째, 투표절차는 투표장에서의 폭력 행사, 선거부정 여부, 대안적 투표수단 제공 등으로 측정이 되며 7-80점대의 점수를 유지해왔다. 우리나라는 감염병 상황속에서도 비교적 질서 있고 수준 높은 선거관리를 한 것으로 평가받고 있다.

아홉째, 개표는 공정성, 마감 시한 준수 등으로 평가되며 우리나라는 8-90점대의 높은 점수를 획득하였다.

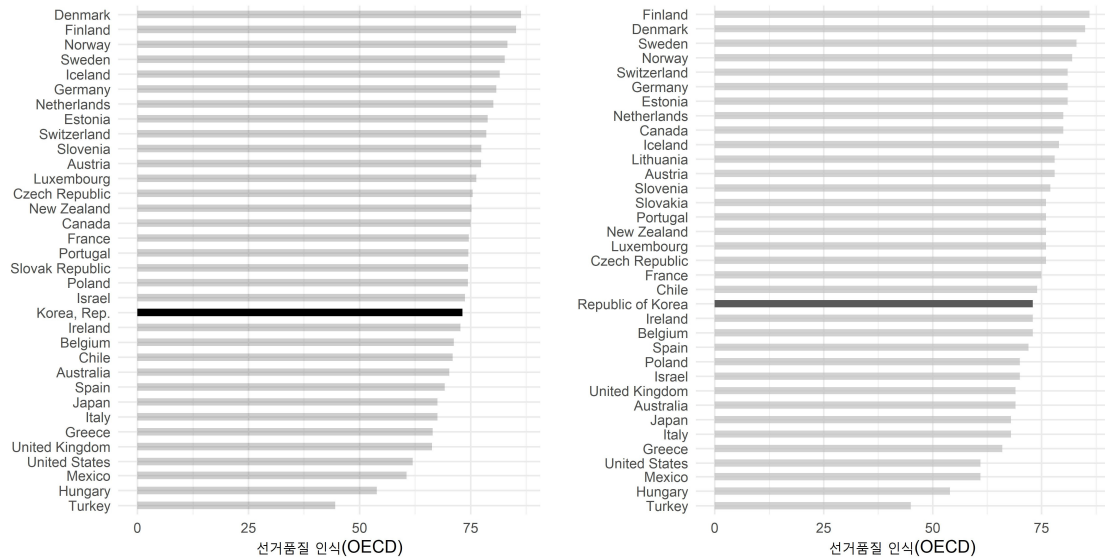
열째, 결과는 주로 선거결과에 대한 승복과 관련된 항목들로 측정을 하며 우리나라의 경우 최근 대선(76점)과 총선(66점)에서 직전의 선거들(85, 81점)에 비해 낮은 점수를 얻었다. 이것은 선거결과에 대한 불복은 주로 패자진영에서 제기되는데 정치적 양극화가 심화되면서 부정선거 의혹이나 선거 결과에 대한 불만 제기가 잦아질 수 있다.

1) 한도액은 2004년부터 현재까지 변화 없이 지속되고 있어, 물가상승분이라도 반영해 개정해야 한다는 논의 역시 존재한다.

마지막으로 선거관리기구에 대한 평가는 80점대를 유지해 비교적 높은 평가를 받고 있는 것을 확인할 수 있었다.

## 2) 선거품질의 OECD 국가간 비교

〈그림 5〉 전문가 선거품질 인식(OECD 대상), 좌7.0 우8.0



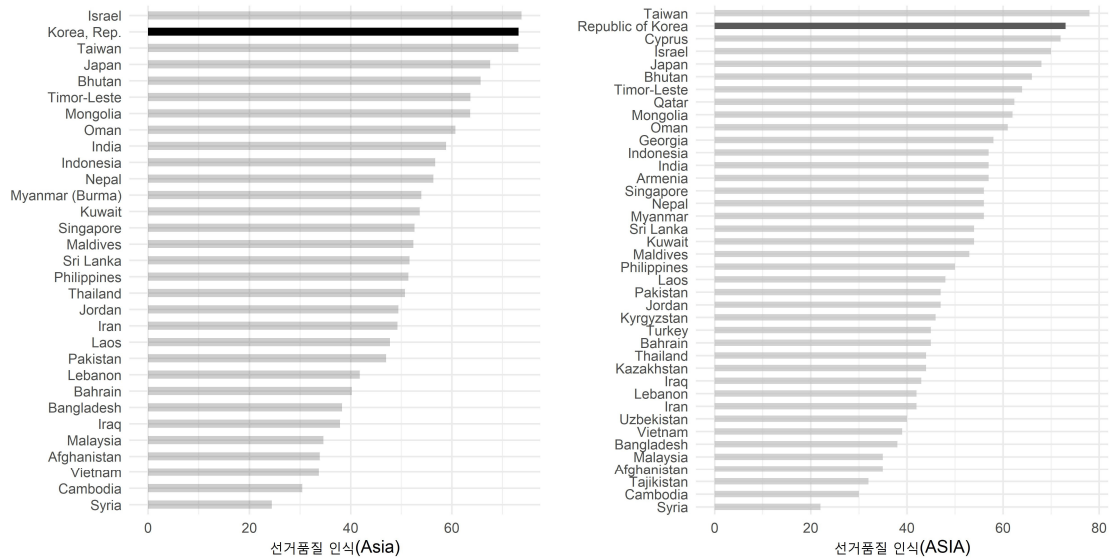
비교의 대상을 OECD 가입 국가군으로 좁혀보았다. 〈그림 5〉에서 나타나듯 조사에 포함된 OECD 국가(PEI 7.0 34개, PEI 8.0 35개)들 가운데 유럽과 오세아니아, 북미의 선진국들이 상위 그룹에 속해 있다. 반면 터키(34위→35위), 헝가리(33위→34위), 멕시코(32위→33위), 미국(31위→32위)은 최하위 그룹을 형성하고 있다. 특히 미국은 OECD 최하위그룹에 포함되었는데, 이 같은 부정적 평가는 미국의 차별적 선거제도 때문인 것으로 여겨진다. 구체적으로 투표등록제(registration), 투표자 신원확인(Voter ID Law), 수형자 투표권 박탈(felony disenfranchisement)과 같은 선거제도 장벽은 유색인종의 투표참여에 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가받고 있다(Highton 2004; Biggers and Hanmer 2017; Alexander 2012). 한편, 한국은 21위로 중하위그룹에 속하지만, 아시아<sup>2)</sup> 3개국 가운데 가장 우수한 편에 해당된다(이스라엘 20위→26위, 일본 27위→29위).

2) 국가의 대륙별 분류는 UN의 기준을 따른 것이다.



### 3) 선거품질의 아시아 국가간 비교

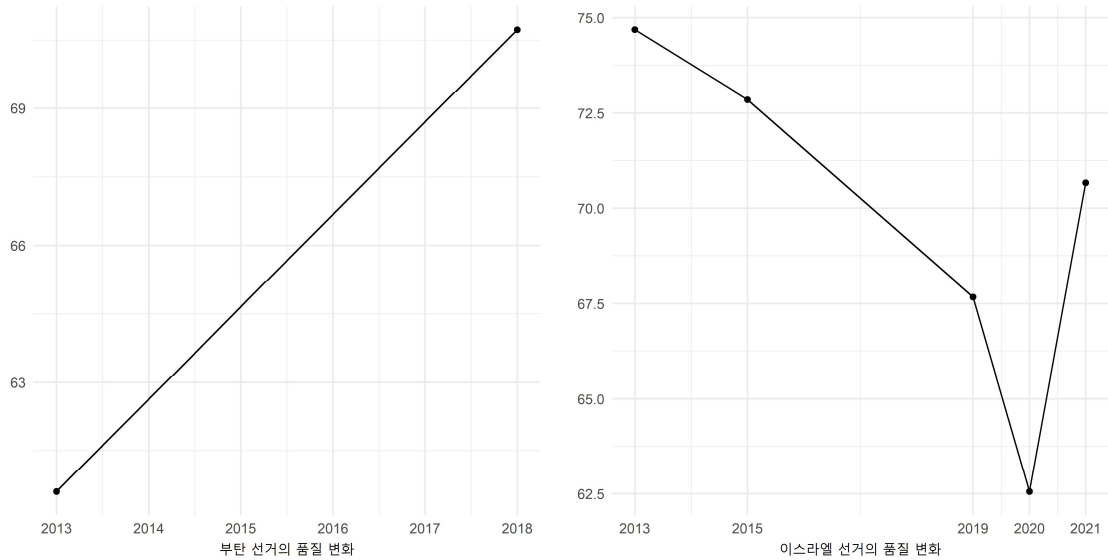
〈그림 6〉 전문가 선거품질 인식(아시아 대상), 좌7.0 우8.0



한국의 선거품질 수준을 아시아 지역(UN 분류)의 국가들을 대상으로 비교하였다. 한국은 대만과 이스라엘, 일본, 부탄과 함께 최상위 그룹(5위권)을 형성하고 있다(그림 6). 이 가운데 앞서 살펴보았듯이 순위가 급상승한 대만의 사례가 흥미로우며, 부탄의 높은 순위 역시 관심을 끈다. 부탄도 선거의 횡수가 두 차례만 데이터에 포함되었으나(그림 7), 2001년 민주화 이행 이후 부탄의 선거관리기구는 각고의 노력을 통해 선거관리의 공정성과 전문성을 키운 것으로 평가받고 있다(Turner and Tshering 2014). 특히 2013년 선거의 엄정한 선거관리는 부탄 민주주의의 성숙에 큰 기여를 한 것으로 평가 받고 있다.

한편, 7.0 버전에서 수위를 차지했던 이스라엘은 8.0 버전에서는 4위로 추락했는데, 2020년 선거까지 선거품질의 수준이 하락하다가 2021년 반등한 것을 〈그림 7〉에서 확인할 수 있다. 이처럼 이스라엘의 선거품질이 하락한 이유로 정치엘리트에 의해 제기되는 부정선거 의혹을 꼽을 수 있다. 네타냐후 이스라엘 총리는 정치적 위기가 발생할 때마다 부정선거 음모론을 제기해 왔다. 예컨대 네타냐후는 2019년 두 차례의 총선을 치르고도 연합정부를 구성하는 일이 어려워지자 아랍 커뮤니티에서 대규모의 불법 선거가 자행되었다는 음모론을 제기했다(Pfeffer 2019). 이 같은 음모론은 아랍계 유권자의 투표 참여를 저지하고 지지자들을 결집하기 위한 정치적인 목적을 위해 부풀려졌으나 이스라엘의 선거품질과 민주주의에 위해를 가한 것으로 평가된다.

〈그림 7〉 부탄과 이스라엘 선거품질변화 비교



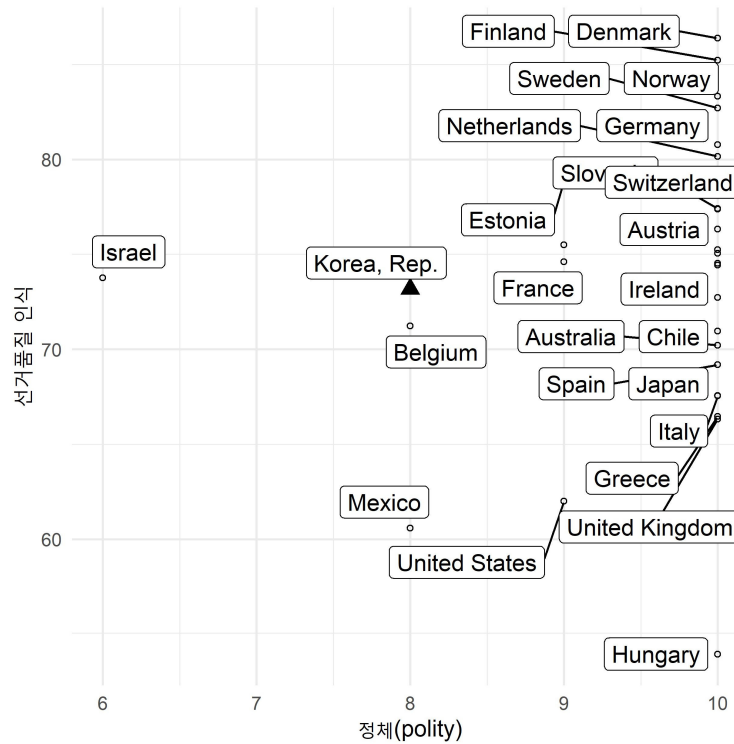
#### 4) 정체(polity) 및 프리덤하우스 정치적 권리 스케일과 선거품질

PEI 7.0 데이터를 활용하여 개별 국가의 정치체제의 민주적 제도화 수준을 가늠할 수 있는 정체(polity)와 선거품질 인식간의 연관성 여부를 파악하였다(그림 8). 정치는 레짐의 권위주의 성향을 점수화한 것으로 권력 행사에 대한 정치적 견제와 균형 등의 요소로 측정하였다.

먼저 터키는 OECD 국가들 가운데 가장 권위주의적 성향(1.25)으로 선거품질의 수준 또한 낮았다(44.5).<sup>3)</sup> 이스라엘 역시 비교적 권위주의적(6)이지만, 선거품질 인식은 73.7로 가장 탈권위주의적인 국가들(10) 가운데 아일랜드와 비슷한 선거품질(72.7)을 가진 것으로 조사되었다(그림 8). 전체적으로 〈그림 8〉은 정치체제의 유사성에도 불구하고 선거품질 격차가 상당히 크게 나타나는 모습을 보여준다. 특히 가장 민주적이라고 볼 수 있는 국가군(정체 10)에서의 선거품질 격차는 상당히 큰 것으로 보여진다. 이것은 선거품질을 평가하는 세부항목이 11개에 달하기 때문에 국가별로 편차가 크게 발생할 수 있기 때문인 것으로 여겨진다. 구체적으로 상위인 덴마크(86.4)와 최하위(20위)인 헝가리(53.9)의 격차는 상당히 크며, 헝가리를 제외하더라도 19위 영국(66.3)과 덴마크의 차이도 크다. 정체 8의 국가들 가운데에서는 한국(73.2, 그림 가운데 ▲표시)이 가장 높은 수준의 선거품질을 가진 것으로 나타났다. 그 뒤를 벨기에(71.2)와 멕시코(60.6)가 잇고 있다.

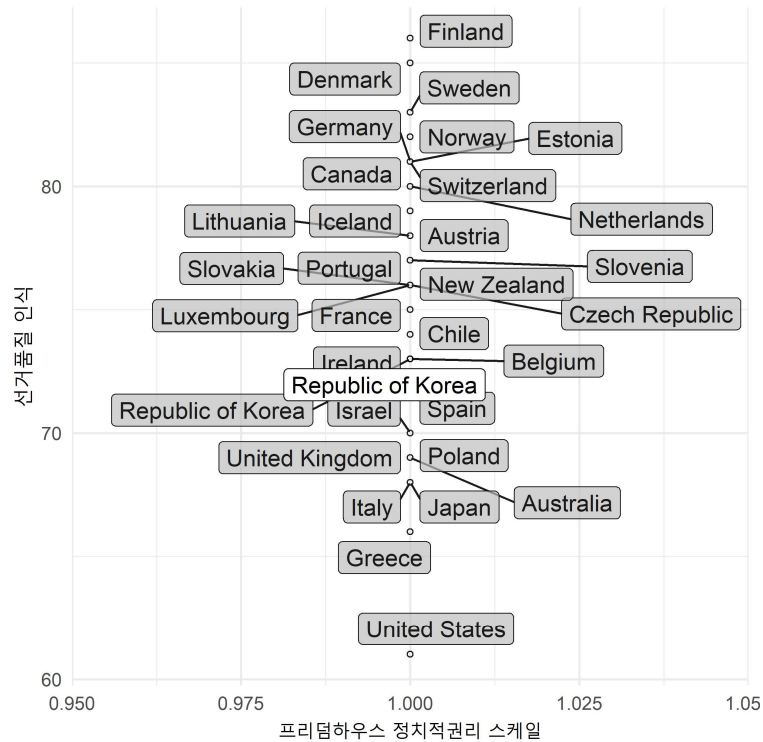
3) 아웃라이어로 〈그림 8〉에서는 제외

〈그림 8〉 정체(PEI 7.0)와 전문가 선거품질 인식



다음으로 PEI 8.0 데이터를 활용하여 개별 국가의 정치적 권리의 수준과 선거품질 간의 연관성 여부 역시 함께 파악하였다. 8.0 버전에서는 정체에 대한 설문을 포함하고 있지 않기 때문에 프리덤하우스에서 발표하는 정치적 권리 스케일을 대신 활용하였다. 정치적 권리가 가장 높게 보장되는 국가(1)만을 선별하여 이들의 선거품질 수준을 시각화한 결과, 〈그림 9〉와 같은 큰 격차를 확인할 수 있었다. 핀란드가 가장 높은 수준이고 미국이 가장 낮다. 우리나라(가운데 흰색)는 중간 정도에 해당됨을 확인할 수 있다. 이 같은 차이 역시 선거품질 평가의 세부항목들이 다양하기 때문인 것으로 보여진다.

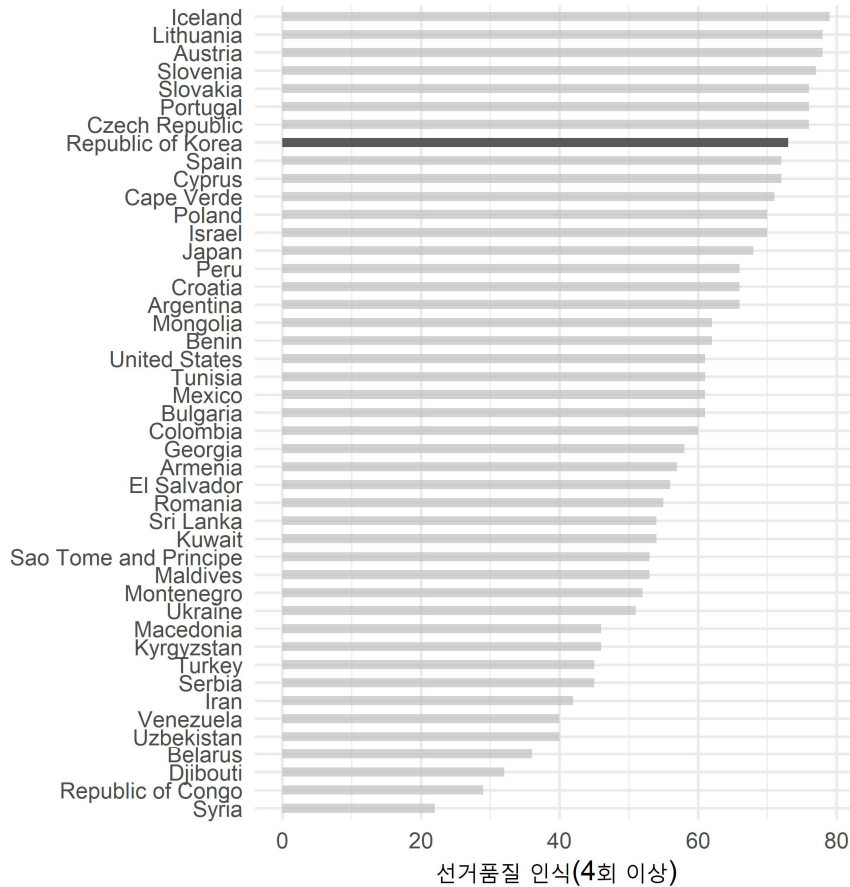
〈그림 9〉 프리덤하우스 정치적 권리(PEI 8.0)와 전문가 선거품질 인식



### 5) 선거횟수가 4회 이상 포함된 국가간 선거품질 비교

지금까지 PEI 데이터에 포함된 국가들의 선거품질을 다양한 관점(전체, OECD, 아시아, 정체와 정치적 권리 수준 등)에서 비교했다. 결과를 설명하면서 특히 순위의 등락이 곧 선거품질의 실질적인 상승 또는 하락을 꼭 의미하지 않을 수 있음을 강조하였다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이 조사 기간에 따라 조사 대상 국가들의 선거 횟수가 다르게 PEI 데이터에 포함되기 때문이다. 요컨대 소수의 선거 데이터만이 포함된 국가보다는 다수의 선거가 조사기간에 포함되어 있는 국가의 선거품질 지수가 더 신뢰성을 가질 수 있을 것이다. 이 같은 이유로 선거횟수가 4회 이상 포함된 국가들만을 선별하여 이들의 선거품질을 비교하였다. 선거횟수를 4회 이상으로 한정된 이유는 8.0 데이터에 우리나라의 선거가 4회(2012, 2016, 2017, 2020) 포함되어 있기 때문이다.

〈그림 10〉 선거횟수 4회 이상 국가들의 전문가 선거품질 인식

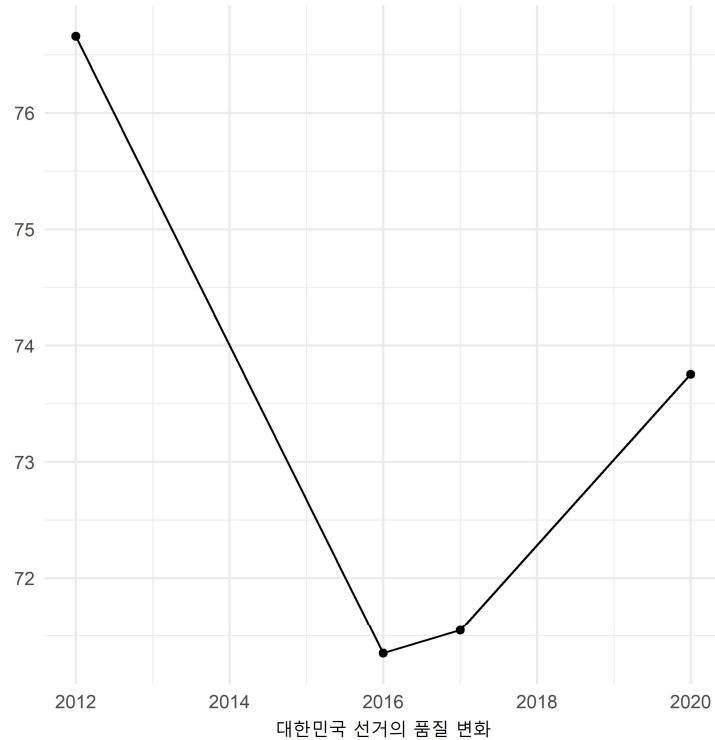


〈그림 10〉에 따르면 대상 국가 45개 가운데 우리나라의 순위는 8위로 비교적 상위권에 위치하고 있음을 알 수 있다. 종합적으로 평가할 때, 우리나라의 선거품질은 비교대상 국가들에 비해 우수한 편으로 결론내릴 수 있다. 그리고 우리나라의 선거품질 변화를 시계열적으로 살펴볼 경우 2016년 하락했다가 2017년 소폭 반등 이후 2020년 선거에서는 다시 상승했음을 확인할 수 있다(그림 11). 앞서 선거품질 평가의 11가지 세부항목 별로 점수의 높고 낮음에 대한 이유를 구체적으로 설명하였으나 등락에 대한 평가를 종합적으로 시도한다면 첫째, 2016년 총선의 선거품질에 대한 낮은 평가는 선거법, 선거구획정, 후보등록 등의 요인에서 점수 하락이 컸기 때문인 것으로 보여진다. 둘째, 2020년 총선에서의 반등은 선거인등록, 후보등록, 개표에서 점수의 상승이 컸기 때문인 것으로 여겨진다.

한편 대선과 대선, 그리고 총선과 총선을 비교한다면 대선에서는 점수하락이 총선에서는 점수상승이 나타난다. 양대 선거 모두 선거인등록, 후보자등록, 개표 등의 요소에서 점수의 하락과 상승이 전체적인 선거품질 상승과 하락에 영향을 미친 것으로 여겨진다.

흥미로운 점은 위성정당 논란이 컸던 2020년 선거의 선거법 점수가 최하위(29점)를 기록했음에도 2020년 총선의 선거품질이 2016년의 선거품질보다 높다는 사실이다(표 2).

〈그림 11〉 대한민국 선거품질 변화



### 3. 선거관리기구 제도화 비교

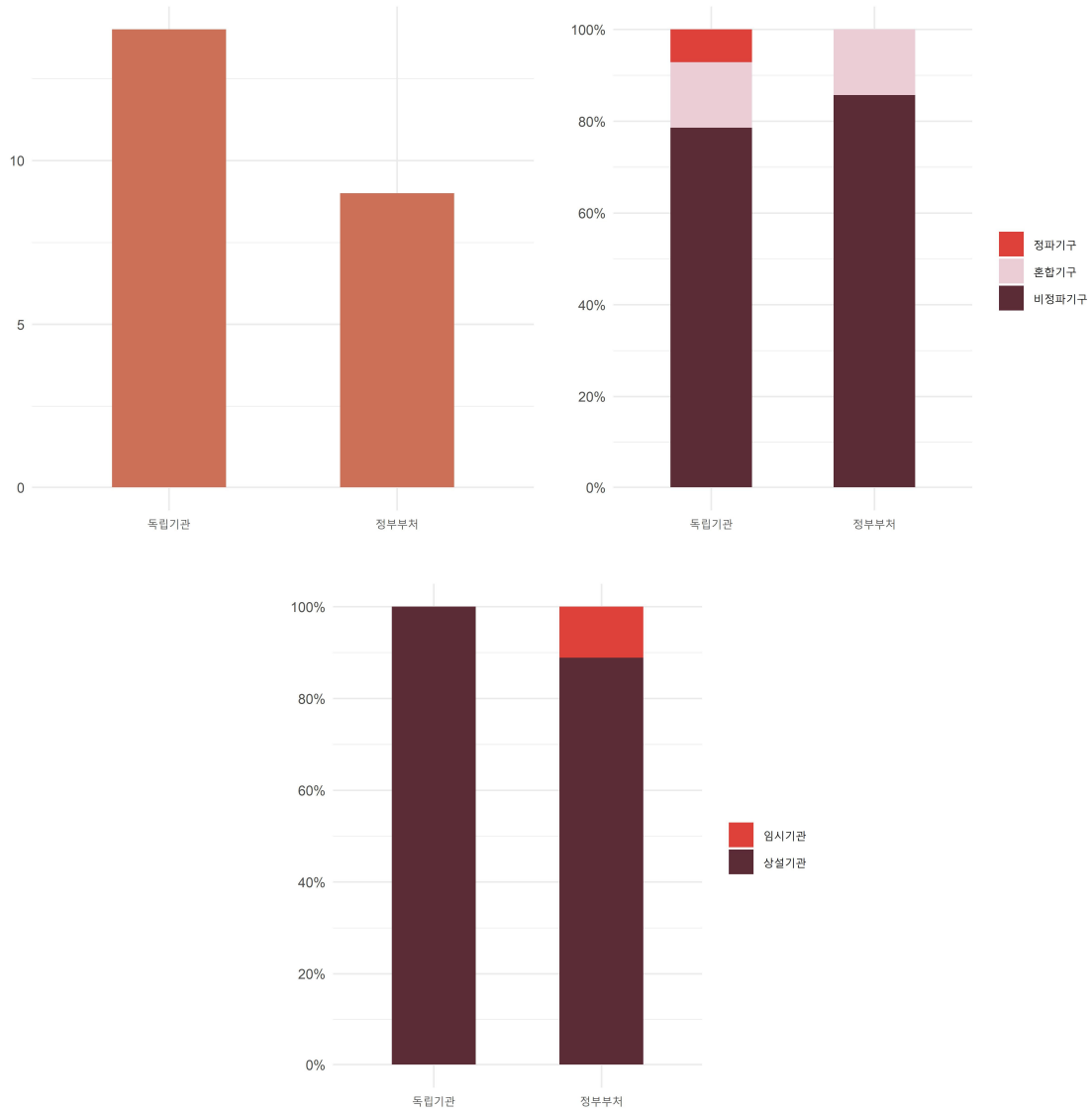
지금까지 선거관리기구의 제도화 수준을 간접적으로 파악할 수 있는 개별 국가들의 선거품질 수준을 비교적 관점에서 분석하였다. 다음으로 선거관리기구의 제도화 수준을 ①독립성과 전문성, ②조직 규모, ③직원 교육, ④재정 측면에서 직접적으로 비교분석하였다.

#### 1) 독립성과 전문성

선거가 자유롭고 공정하게 실시되기 위해서는 선거관리를 담당하는 선거관리기구의 독립성 여부가 중요하다. 특별히 신생민주주의 국가에서는 선거관리기구의 독립성 여부가 공정한 선거관리를 위한 핵심적인 조건이라고 받아들여지고 있다(한국입법학회 2017). 그러나 명목상의 독립성보다 중요한 것은 선거관리기구의 실질적인 독립성 여부이다. 이와 관련해 선거관리기구를 구성하는 방식이 중요한데, 비정파적인 기구로 구성할 수도 있고 정파가 참여하되 당파간 균형을 맞춘 형식으로 조직할 수도 있다. 다음으

로 전문성은 선거관리 업무의 고도화, 기술의 활용등으로 가늠할 수 있는데, 상설기구 여부가 이 같은 발전을 가늠하는 중요한 척도가 될 수 있다.

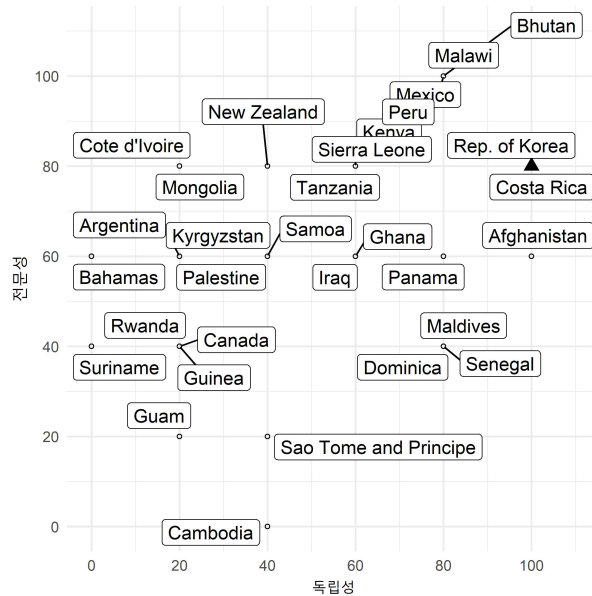
〈그림 12〉 선거관리기구의 독립성과 전문성 여부 (EMS)



첫째, EMS는 선거관리기구의 독립성 여부를 단순 이항선택지만을 제시하면서 질문하고 있다. 분석 결과에 따르면 선거관리기구는 14개의 국가에서는 독립기관으로 존재하며 9개의 국가에서는 정부내 기관으로 존재한다(그림 12 좌상). 다음으로 독립성의 한 요소로 볼 수 있는 기관구성의 정파적 관여 여부를 독립성과의 교차분석을 통해 확인하였다(그림 12 우상). 독립성 여부와 관계없이 절대 다수의 선거관리기구는 비정파적 조직으로 구성되어 있고(독립기관 78.6%, 정부기관 85.7%), 이스라엘의 선거관리기구만

이 독립기구이면서 정파적인 기구로 분류되어 있다. 마지막으로 기관의 독립성과 전문성을 교차분석했다(그림 12 아래). 전문성은 기관의 상설 여부로 조작화하였는데, 룩셈부르크 선관위를 제외하고 모든 선거관리기구들이 상설기구인 것으로 파악되었다.

〈그림 13〉 선거관리기구의 독립성과 전문성 여부(ELECT)



둘째, ELECT는 선거관리기구의 독립성과 전문성을 0-100 스케일로 측정하고 있다. 따라서 〈그림 13〉과 같은 그래프를 산출할 수 있다. 한국 선관위의 독립성과 전문성은 각각 100점과 80점으로 비교 대상 국가들에 비해 높은 편이다. 우리나라는 선관위의 중립성과 독립성을 보장하기 위해 선관위를 헌법기관으로 설치하고 있다. 나아가 선관위의 실질적인 독립성을 위해서 헌법과 법률에 따라 위원의 임기와 신분, 그리고 직무를 보장하고 있다(한국공법학회 2014). 이는 선거품질 또는 선거진실성(electoral integrity)을 구현하기 위함인데, 기관의 중립성을 더 강화하기 위해서는 위원선임에 관한 제도 개선이 필요하다는 비판적인 주장도 존재한다(이충상 2022).

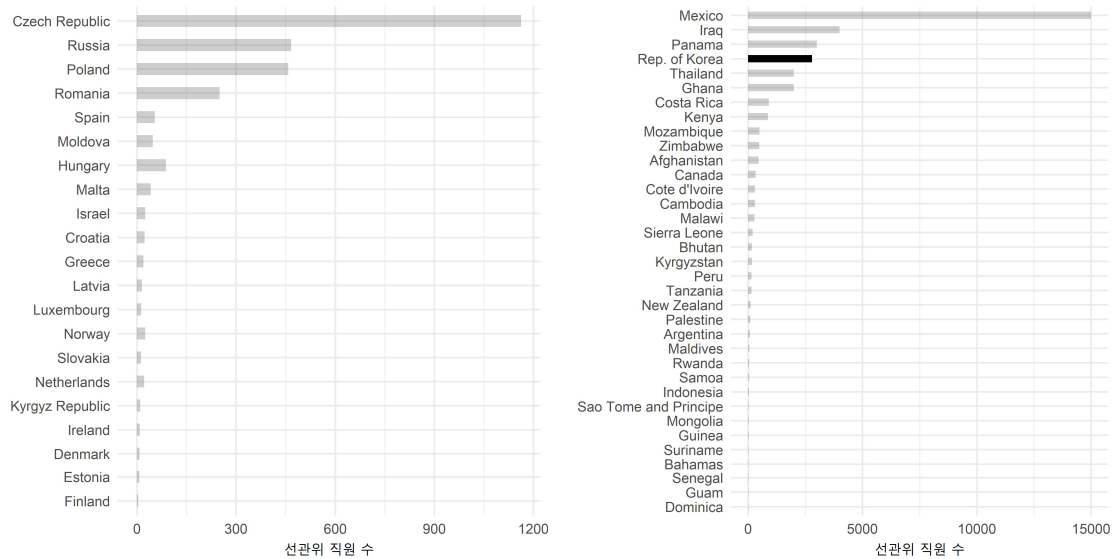
한국과 비슷한 높은 수준의 독립성과 전문성을 갖고 있는 곳으로는 코스타리카, 부탄, 멕시코, 말라위 선관위를 들 수 있다. 흥미로운 점은 멕시코와 말라위의 경우인데 PEI 7.0에서 멕시코의 선거품질은 전체 166개 국가들 가운데 60위, 말라위의 선거품질은 114위로 낮은 수준이다. 이처럼 ELECT와 PEI 7.0간에 큰 차이가 나타나는 이유는 평가의 주체 때문인 것으로 여겨진다. ELECT와 EMS는 해당 선관위의 고위 공직자가 소속 기관에 대해 주관적으로 평가를 내리는데 반해, PEI 데이터는 전문가 그룹에 상대적으로 객관적인 기준으로 평가한다. 즉, 말라위와 멕시코의 선관위의 경우 소속기



관의 공직자가 온정적인 관점으로 기관 평가를 했을 가능성이 크다. 반대로 뉴질랜드와 캐나다는 PEI 선거품질 순위로 최상위 그룹(17, 18위)에 해당되지만, 이들 선관위 평가자가 자체적으로 평가한 ELECT 데이터 상의 독립성과 전문성은 비교적 낮은 편이다. 즉 이들 선관위의 공직자는 엄격하고 보수적인 잣대로 기관 평가를 했을 수 있다.

## 2) 조직 규모

〈그림 13〉 선거관리기구 인력 수



〈그림 13〉은 선거관리기구에서 근무하는 인원을 통해 조직 규모를 비교하고 있다. 먼저 왼쪽은 EMS이며 한국이 포함된 ELECT의 비유럽 국가들에 비해 조직 규모가 비교적 작은 것을 확인할 수 있다. 인원이 가장 많은 체코가 1163명, 뒤이어 러시아 467명, 폴란드 458명, 루마니아 250명 규모이다. 반면 오른쪽 ELECT에서는 멕시코 1만5천명, 이라크 4천명, 파나마 3천명, 한국 2800명 수준이다. 대한민국의 선관위는 총 4단계의 조직(중앙-시도-구시군-읍면동)으로 구성되어 있으며, 대선과 총선 때는 한시적이지만 해외 공관에 재외선거관리위원회까지 설치하여 운영하고 있다. 구체적으로 시도선관위는 17개, 구시군 선관위는 249개, 읍면동 선관위는 3,505개가 존재한다. 2천 8-9백여명의 직원은 이처럼 전국적인 네트워크를 갖추고 있는 체계적인 조직에서 근무하고 있다.

〈그림 14〉 선관위 조직도



출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <https://www.nec.go.kr/site/nec/05/10503010000002020040801.jsp>

한편, ELECT에는 포함되지 않았지만, 선거품질 지수가 크게 향상된 것으로 나타났던 대만역시 전국적인 규모의 조직을 갖추고 있다. 중앙선거위원회 산하에 6개의 직할시 13개의 현, 3시의 시를 관할하는 선관위가 존재한다. 또, 대만 중앙선거위는 위원장과 부위원장, 그리고 9명의 위원으로 구성되어 있으며, 아래에 사무총장 직을 두고 있다. 사무총장 아래에 기획, 선거사무, 법률, 인사, 회계, 사무, 윤리를 관장하는 부서가 각각 존재한다(<https://web.cec.gov.tw>).

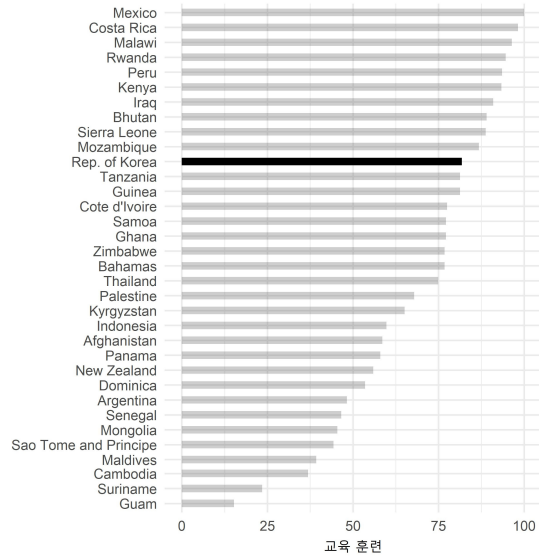
### 3) 직원 교육

아래 <표 3>과 <그림 14>는 각 나라의 선거관리기구가 소속 직원을 대상으로 실시하는 교육훈련에 대해 비교 분석한 결과를 보여준다. EMS에서는 훈련의 단순 빈도를 질문하여 교육 훈련의 양적인 측면을 측정하였고(표 3), ELECT에서는 교육 빈도, 한국의 선거연수원 같은 독립된 교육 기관의 존재, 훈련의 주제와 내용 등을 종합적으로 평가하였다(그림 15). ELECT 데이터를 살펴볼 경우 멕시코, 코스타리카, 부탄, 한국 등이 교육 훈련의 측면에서 상위그룹에 속해 있음을 확인할 수 있다(최재동·조진만 2020, 159). 예컨대 부탄은 민주주의의 이행과정에서 선관위가 유권자를 대상으로 지속적으로 민주시민교육을 실시한 것으로 널리 알려져 있다. 이 밖에도 민주주의의 경험과 역사가 비교적 짧은 아프리카, 라틴아메리카, 중동 지역의 국가들이 상위권에 포함되어 있다. 이들 신생 민주주의 국가들의 선거관리기구가 민주주의의 성숙과 발전을 위해 선거과정과 민주시민교육을 위해 노력하고 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 3〉 EMB 교육 훈련(EMS)

국가	교육 훈련 수준
Czech Rep, Russia Finland, Israel Moldova, Norway	정기적으로 실시
Ireland, Latvia Netherlands, Poland	자주 실시
Spain, Sweden Kyrgyz Republic Malta, Slovakia	가끔 실시
Croatia, Denmark Romania	드물게 실시
Estonia, Hungary Luxembourg	실시하지 않음

〈그림 15〉 EMB 교육 훈련(ELECT)



ELECT에 따르면 한국의 선관위는 정당과 후보자, 시민단체, 그리고 다른 선거관리기구를 대상으로는 종종 교육 훈련을 실시하는 것으로 조사되었으며, 시민이나 공무원, 그리고 미디어를 대상으로 가끔 교육 훈련을 실시하는 것으로 파악되었다. 실제로 선관위는 선거·정당관계자 연수, 시민·사회단체 등 여론주도층 연수, 청년 및 미래유권자 연수 등의 프로그램을 운영하고 있으며 이외에도 다양한 민주시민교육 프로그램을 개발 및 운영하고 있다.

#### 4) 재정

마지막으로 각 나라의 선거관리기구가 사용하는 예산에 대해 비교분석하였다. 빈틈없는 선거관리를 위해서는 우수한 인력을 유치하고 선거사무에 필요한 기자재와 기술 능력을 갖추고 있어야 한다. 충분한 재정을 확보하는 것은 이를 위해 반드시 필요한 일이다.

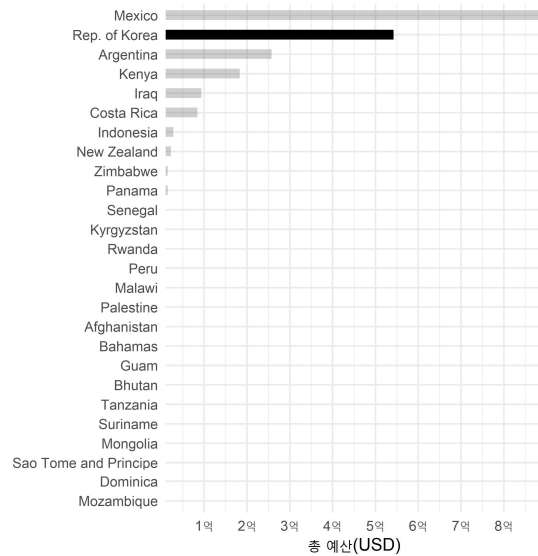
EMS에서는 단순히 지난 5년간 예산의 증감 여부만을 질문하고 있으며(표 4), ELECT에서는 직접적인 예산의 규모를 확인할 수 있다(그림 16). 멕시코의 선거관리기구가 2015년 기준으로 예산 8억9천7백만 달러를 기록해 가장 큰 재정 규모를 유지하고 있는 것으로 보인다. 한국의 선관위는 예산 규모 5억4천2백만 달러로 멕시코 다음이다. 대한민국의 선관위는 중앙뿐만 아니라 지방의 각급 행정단위에 대응하는 지방 조직을 갖추고 있기 때문에 많은 예산을 사용하고 있는 것으로 보여진다. 그러나 대한민국 선관위의 예산과 관련하여 한 가지 해석의 주의를 요하는 것은 선관위의 직무 가운데 선거비용 및 정치자금 관리가 포함된다고 하는 점이다. 따라서 관련 예산이 선관위 예산으로 편성

이 된다고 하더라도 선관위가 선거관리 사무를 위해 사용하는 것이 아니라고 보는 것이 옳을 것이다. 실제로 2018년 선관위의 세출 결산 4천여억원 가운데 정당발전지원금이 890여억원에 달한다. 인건비는 절반 정도인 2천여억원 사용된 것으로 나타났다(나라살림연구소 2020).

〈표 4〉 선거관리기구 예산(EMS)

국가	예산 증감 여부
Norway	크게 감소
Slovakia	다소 감소
Croatia, Estonia Finland, Hungary Latvia, Malta Netherlands	비슷한 수준
Israel, Poland Kyrgyz Republic Russia	다소 증가
Moldova, Romania	크게 증가

〈그림 16〉 선거관리기구 예산(ELECT)



#### 4. 소결

이 장에서는 대한민국 선관위의 제도화 수준을 가늠하기 위해 세계 선거관리기구의 국가 간 비교 분석을 시도하였다. 선거관리기구의 제도화 수준은 구체적으로 ①선거관리기구가 산출하는 아웃풋인 선거품질지수를 통해 간접적 파악하고 ②독립성과 전문성, 조직규모, 교육 훈련, 예산의 항목을 통해 직접적으로 평가했다. 경험적 분석을 위해 PEI 7.0과 8.0, EMS, 그리고 ELECT 등 4종류의 데이터를 활용하였다.

분석 결과, 대한민국 선관위의 선거품질은 비교 대상 국가들에 비해 높은 수준인 것으로 파악되었다. 우리나라의 선거품질 수준은 구체적으로 전체 국가들(166개, 169개) 가운데 24위를 기록하여 상위그룹(상위 14%)에 속해 있었다. 그리고 아시아 국가군 가운데서는 2위를 기록하였다. PEI 8.0에서 대만의 선거품질 순위가 크게 상승하였는데, 대만은 2016년과 2020년, 단 두 차례의 선거만이 데이터에 포함되어 실질적으로 선거품질이 향상되었는지를 논하기에는 다소 한계가 있었다. 이 같은 데이터 상의 문제를 보완하기 위해 우리나라를 포함해 4회 이상의 선거 데이터가 포함되어 있는 국가들을 한정해 선거품질 지수를 측정해본 결과 우리나라와 45개 국가들 가운데 8위에 해당되었다.

다음으로 우리나라 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다. 우리나라는 중립성과 독립성을 보장하기 위해 선관위를 헌법기관으로 두고 있으며, 헌법과 법률에 따라 위원의 임기와 신분, 그리고 직무를 보장하고 있다. 또, 선관위는 4단계(중앙-시도-구시군-읍면동)의 촘촘한 전국적인 조직망을 갖추고 있는데, 이는 선거를 치르는 각 행정단위에 대한 대응을 위함이다. 선관위는 선거·정당관계자, 시민·사회단체, 일반 유권자 등을 대상으로 교육프로그램을 운영하고 있으며 학교 현장에서 활용할 수 있는 민주시민교육 프로그램을 개발하고 있기도 하다. 마지막으로 선관위는 투명성을 위해 정당에 지원되는 정치자금을 예산에 포함해 관리하고 있으며, 공정한 선거관리를 위한 예산을 운용하고 있었다.

요컨대 한국의 선관위는 높은 제도화를 통해 수준 높은 선거관리와 선거품질을 구현하고 있다고 종합적으로 평가할 수 있다.

### III 선거관리기구 비교연구: 인력과 조직행태

#### 1. 서론

조직성과는 어떤 요인들에 의해 영향을 받는가? 특별히 민간기업과 달리 법률과 규정에 따라 업무가 집행되어야 하는 선거관리위원회와 같은 정부조직의 성과와 생산성 어떻게 측정되고 개선될 수 있는가? 조직의 구성원을 인적자본(human resource)으로 파악하는 역량동기 기회(Ability-Mobilization- Opportunity, 이하 AMO) 모델에 따르면 구성원들의 업무 역량과 업무 동기, 그리고 의사결정에의 참여와 같은 요인들은 조직의 성과를 증대할 수 있다(Appelbaum et al. 2000). 그리고 이 모델을 선거관리기구에 적용한 선행 연구에 의하면 구성원 개인의 역량(최재동·조진만 2020)과 의사결정에의 참여(James 2019)와 같은 요인들이 선거관리기구의 조직성과인 선거품질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 연구들은 선거관리기구의 인력(workforce)에 대해 관심을 가지고 수행한 최초의 경험적 연구들이지만, 리더십의 역할이나 조직 환경(climate)과 같은 조직성과에 영향을 미치는 또 다른 핵심적인 요인들에 대한 고려가 빠져 있다는 한계 역시 존재한다.

여러 리더십 연구들은 유능한 리더십이 직원들의 업무에 대한 몰입도를 높이고 조직의 성과에도 긍정적인 영향을 미침을 검증했다. 특별히 지원적 리더십(supportive leadership)은 직원들과 호혜적 관계(reciprocity)를 형성하여 조직의 성과를 증대시킬 수 있다(Kim et al. 2021). 또, 조직성과와 관련된 연구들은 지원적 업무환경

(supportive climate)이 협력적이고 우호적인 업무 분위기를 형성해 조직성과를 높일 수 있다고 주장한다(Wendt et al. 2009; House 1996). 따라서 이 연구에서는 선행연구에서 밝힌 여러 요인들이 선관위의 조직성과인 선거품질에 미치는 영향에 대해 검증했다.

경험적 분석을 위해 한국의 선관위가 설문문에 포함되어 있는 ELECT의 직원(staff) 설문조사를 활용하였다. EMS는 직원 설문조사를 공개하지 않고 있기 때문에 ELECT 만을 활용할 수 있었다. ELECT 직원 설문조사에는 멕시코, 한국 등 15개 국가의 선관위에서 근무하고 있는 총 725명의 직원이 참여하였다. 한국과 멕시코의 사례를 집중해 설문을 실시했으며, 한국 선관위 공무원은 245명이 조사에 참여했다(표 5).

〈표 5〉 ELECT 직원 조사 참여인원

국가	참여 인원	국가	참여 인원
베냉	9	몽골	5
콩고	21	모잠비크	3
그루지야	19	팔레스타인	6
이라크	4	필리핀	25
대한민국	245	남수단	3
리비아	10	동티모르	6
몰디브	9	토고	6
멕시코	357	전체	725

## 2. 선거관리기구 직원들의 역량, 동기, 기회(AMO) 비교

설문에 참여한 15국 선관위 직원들의 AMO를 비교하였다. 선행연구(최재동·조진만 2020)에서는 한국의 선관위 공무원(245명)만을 대상으로 AMO와 선거품질 간의 회귀 분석을 실시하였으나, 이 연구에서는 15개국 선관위 직원 725명을 대상으로 AMO를 비교하였다. 단, 멕시코와 한국을 제외한 다른 국가들의 설문 참여 인원이 지나치게 적어 단순 순위 비교는 한계가 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

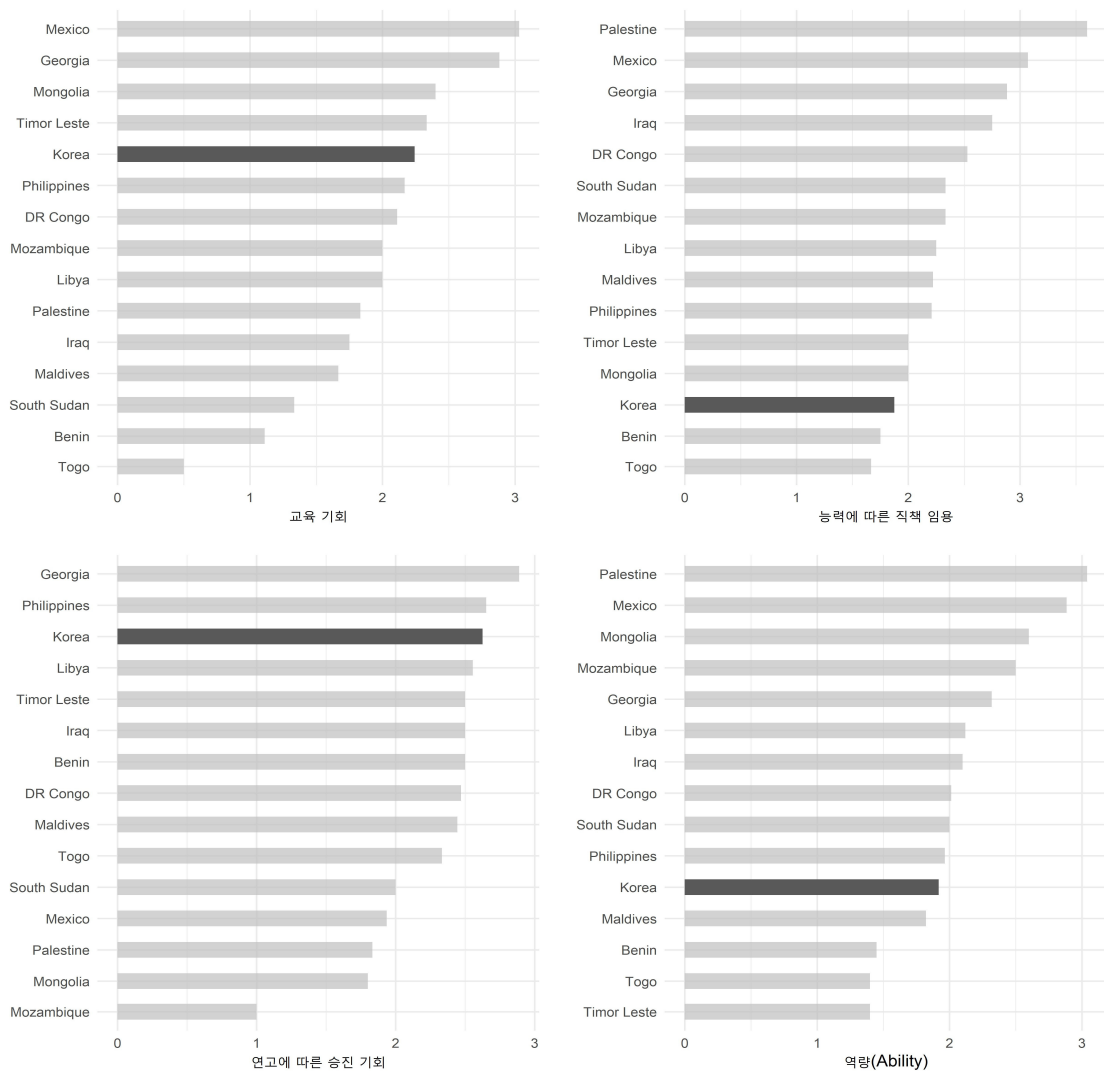
### 1) 역량

역량은 선관위 직원들에게 직무에 대한 훈련 기회가 충분히 주어지는지 여부, 직책 임용에 능력이 중요한지 여부, 승진에 연고가 중요한지 여부 등에 대한 질문으로 파악하며, 이상의 변수들을 평균하여 역량 변수를 새롭게 만들었다.

〈그림 17〉에 따르면 한국 선관위 직원들은 조직으로부터 제공되는 교육 기회에 대해서는 비교적 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보여진다. 실제로 선관위는 직무교육부

를 두고 다양한 연수프로그램을 운영하는 것으로 알려져 있다. 최재동·조진만(2020)에서도 역량 변수만이 선거품질에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 선관위 직원들은 선거제도의 변경에 따른 새로운 직무 파악에 대한 니즈가 높고, 디지털 전환에 따라 선거관리 혁신을 위한 지식 수요가 높을 것으로 예상된다. 반면, 능력에 따른 고위직 진출보다는 연고에 의한 승진 기회에 대한 긍정이 훨씬 높은 것으로 보아 승진과 인사가 공정하게 이루어지지 못한다고 직원들이 인식하고 있을 수 있다. 여러 변수들을 평균내어 산출한 역량 변수 역시 다른 국가들에 비해 다소 낮은 편이다.

〈그림 17〉 선거관리기구 직원들의 역량 비교 평가

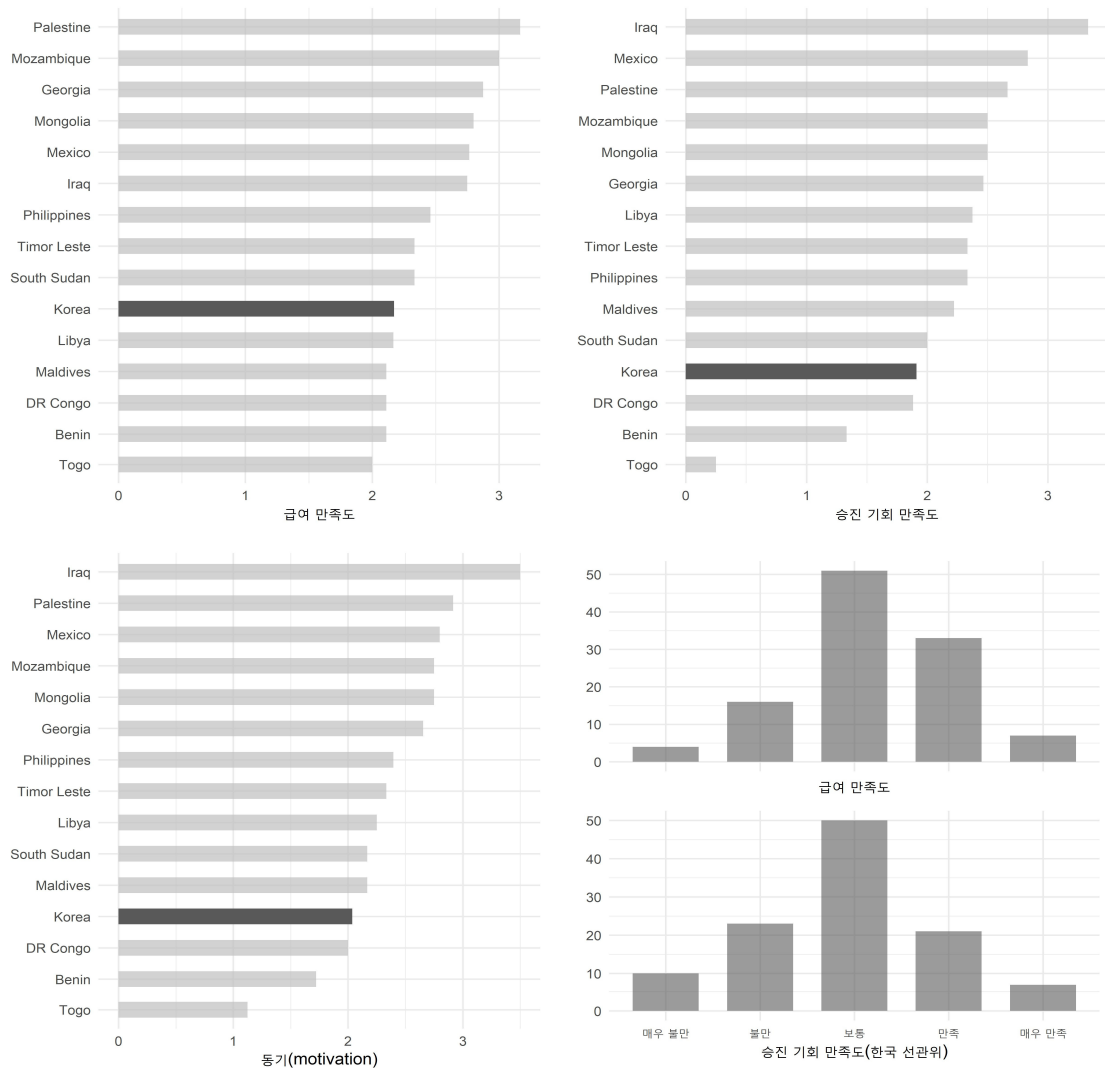


## 2) 동기

동기는 성과에 대한 유무형의 보상, 즉 인센티브를 의미한다. 따라서 급여와 승진 기

회에 대해 선거관리기구의 직원들이 느끼는 만족도를 조사하였다. 그리고 두 가지 지표를 평균하여 동기 요인을 새롭게 만들고 한국 선관위의 대략적 위치를 파악하였다. <그림 18>에서 나타나듯, 한국 선관위의 동기 요인은 전반적으로 낮다. 승진기회에 대한 만족도가 급여 만족도 보다 더 낮은 것으로 파악이 되었고, 두 요인을 합산한 동기 요인도 비슷한 수준인 것으로 여겨진다. 다만 참여인원이 적은 다른 국가들과의 단순 비교는 어렵기 때문에 한국 선관위 공무원만이 답한 급여 만족도와 승진 기회 만족도에 대한 응답을 비교해 보았다(그림 18 우하). 급여보다는 승진 기회에 대한 불만족이 더 높다고 응답한 직원이 많은 것을 확인할 수 있는데, 선관위 공무원의 승진이 다른 부처에 비해 상대적으로 빠르다는 일반적인 인식을 고려할 때, 흥미로운 결과가 아닐 수 없다.

〈그림 18〉 선거관리기구 직원들의 동기 비교 평가

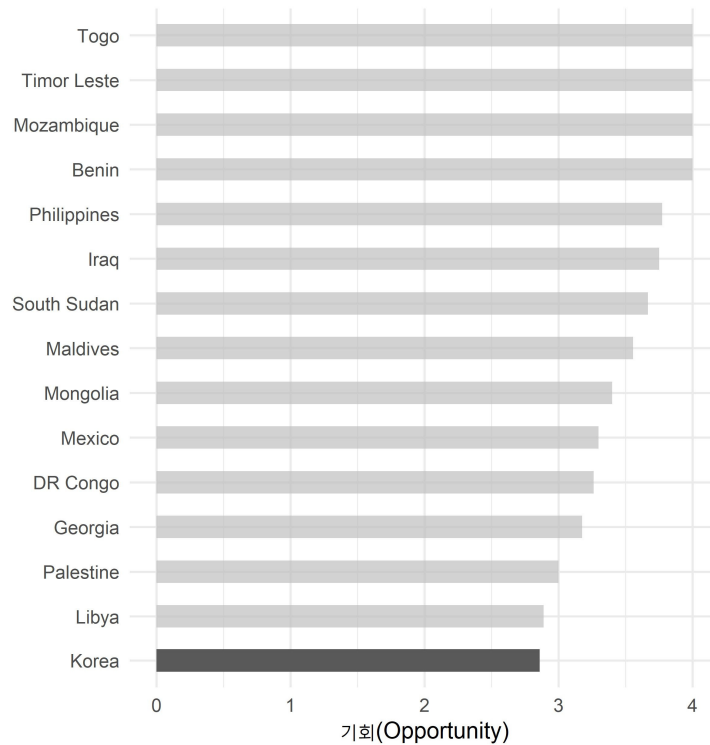




### 3) 기회

기회는 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사로 조작화했고, 결과는 비교대상국가들에 비해 가장 낮은 것으로 나타났다(그림 19). 이 같은 결과는 피라미드 조직 구조를 갖추고 있는 우리나라 공무원 조직의 특성과 문화에서 기인했을 수 있다.

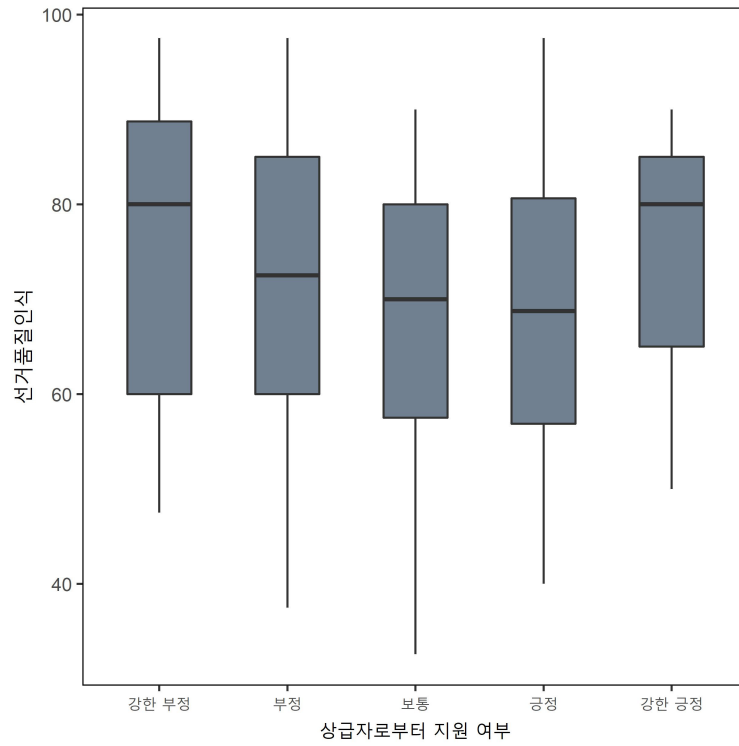
〈그림 19〉 선거관리기구 직원들의 기회 비교 평가



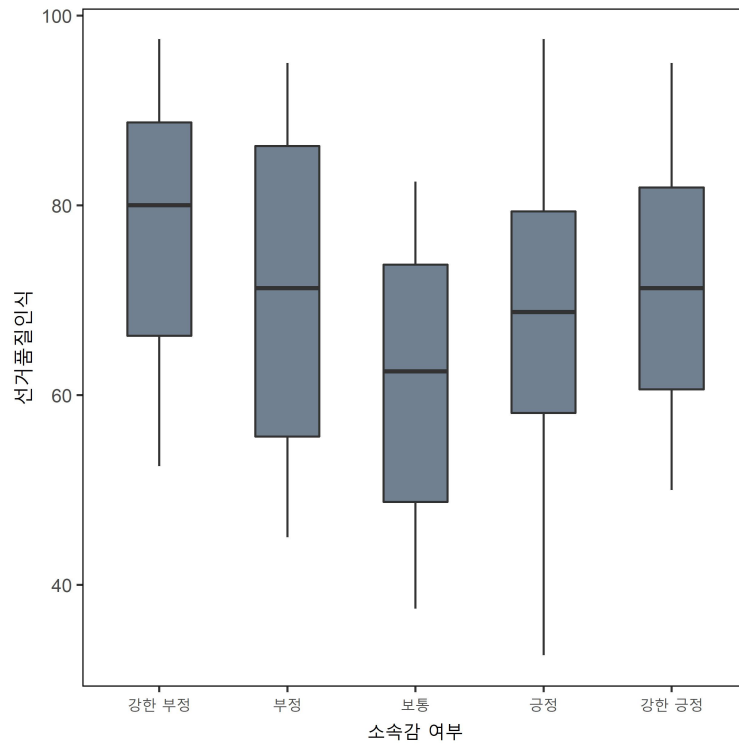
### 3. 선거관리기구 리더십과 업무 환경 비교

지원적 리더십(supportive leadership)이 선관위 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미치고 있는지 파악하기 위해 상사의 업무 도움과 선거품질에 대한 인식 간에 상관성이 발견되는지 여부를 확인했다(그림 20). 놀랍게도 상관계수가 -0.179로 지원적 리더십이 선거품질에 부정적 영향을 미친다는 결과를 확인했다( $p < 0.05$ ). 이는 지원적 리더십에 대한 일반적인 연구와는 대치되는 결과인데, 두 가지 해석이 가능하다. 첫째, 위계적인 특성을 갖는 우리나라 공무원 조직의 특수성에 따른 결과로 볼 수 있다. 상명하복이 중요한 위계적인 조직에서 상사의 업무 도움은 역설적으로 업무 지시로 인식될 수 있다. 둘째, 설문에 참여한 표본이 대표성을 갖지 못하기 때문에 선관위 조직구성원의 의사를 제대로 반영하지 못했을 수 있다. 한 가지 흥미로운 점은 상사로부터의 도움을 강하게 긍정한 하위 집단에서는 선거품질에 대한 인식에 크게 반등했다는 점이다(그림 20).

〈그림 20〉 지원적 리더십과 선거품질 인식



〈그림 21〉 업무환경과 선거품질 인식



다음으로 지원적 업무환경(supportive climate)이 협력적인 분위기를 통해 조직성과를 높이고 있는지 확인하였다(그림 21). 지원적 업무환경은 선관위 조직에 대한 소속감으로 조작화했는데, 분석 결과 상관계수가 0.173으로 지원적 업무 분위기가 선거품질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인이 되었다( $p < 0.05$ ). 이 같은 결과는 기존의 연구들과 일치하는 것으로 보여진다. 기존 연구에 의하면 지원적 업무환경은 소속 직원들의 단합, 업무 협조와 협업, 공동의 목표 달성에 긍정적인 영향을 미친다(House 1996; Wendt et al. 2009). 즉, 선관위 조직에서의 지원적 업무 환경 조성은 선거품질 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

#### 4. 소결

이 장에서는 선거관리기구 직원들의 개인적 역량, 동기, 기회 요인들을 국가 간 비교하였다. 또, 지원적 리더십과 지원적 업무환경이 선거관리기구의 조직성과인 선거품질과 어떤 연관성을 갖는지 경험적으로 분석했다. 즉, 선관위 직원의 개인적 특성과 업무환경을 종합적으로 파악하고자 했다. 선거관리기구의 인력, 리더십, 조직문화에 대한 학술적 연구가 매우 부족하기 때문에 이 같은 종합적인 분석을 통해 선관위의 조직행태와 문화를 진단하고 개선점을 파악할 수 있었다.

한국 선관위 직원 245명이 참여한 ELECT 직원 설문조사를 활용한 결과, 한국 선관위 직원들은 승진과 관련된 기회의 공정성에 대해 의문을 표하고 있는 것으로 여겨진다. 그러나 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 또, 업무에 대한 유무형의 보상에 대해서도 만족도가 떨어졌다. 특히 진급에 대한 만족도가 급여에 대한 만족도보다 떨어지는 것이 특징적이다. 한편 조직의 의사결정에 대한 참여 의사가 비교 대상 국가들에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다. 종합적으로 한국 선관위 직원들의 역량과 동기, 그리고 기회 요소는 비교 대상국들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 파악되었다. 그러나 ELECT 직원 설문조사에 갖는 데이터 상의 한계와 결함으로 인해 국가간 순위를 단순히 비교하는 것은 무리가 있으며, 설문조사에 참여한 인원의 대표성 역시 문제가 있을 수 있다. 따라서 정확한 국가간 비교를 위해서는 후속 연구를 통해 설문 대상의 범위를 확대하고 선정을 보다 엄밀하게 실시할 필요가 있다.

또한, 지원적 리더십과 지원적 업무 환경이 선관위 조직성과인 선거품질과 연관성을 갖고 있는지 분석한 결과, 지원적 리더십은 선거품질과 부정적인 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었고, 지원적 업무 환경은 선거품질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 전자의 경우 기존 연구와 일치하지 않는데 이 같은 결과는 한국 공직사회의 위계적 성향에 따른 것일 수도 있고, 반대로 데이터 상의 한계로 인해 선관위 직원들의

의향을 정확히 반영하지 못한 결과일 수도 있다. 지원적 리더십과 업무 환경은 조직 내에서 직원들의 업무 협력을 강화하고 직원 소속감과 일체감을 증진시키기 때문에 업무 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가받고 있다. 따라서 한국의 선관위 역시 이 같은 환경적 요인들에 관심을 기울이고 개선을 위해 노력할 필요가 있다.

## IV 결론

1987년 민주화 이후 경쟁적이고 주기적인 선거를 이어온 한국의 민주주의는 공고화의 단계에 접어든 것으로 평가받고 있다(한국선거학회 2010). 그러나 더 성숙하고 발전된 민주주의를 위해서는 선거품질의 제고, 선거문화의 성숙 등이 함께 뒤따라야 하는데, 선거관리기구의 제도화가 이 같은 성장과 성숙을 견인하는 중요한 요인이 될 수 있다. 이 같은 관점에서 이 조사연구는 선거품질지수 데이터(PEI) 7.0과 8.0 버전, 선거관리 설문조사(EMS), 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT) 등의 국가간 비교 데이터를 경험적으로 분석해 중앙선거관리위원회의 제도화 수준을 가늠하고 강점과 약점을 파악하였다.

한국의 선거관리기구의 제도화 수준을 선거품질을 통해 간접적으로 비교하고, ①독립성과 전문성, ②조직 규모, ③직원 교육, ④재정을 통해 선거관리기구의 제도화 수준을 세분화하여 직접적으로 비교한 결과, 대한민국의 선관위의 제도화의 수준은 다른 국가들에 비해 높은 편으로 나타났다. 구체적으로 우리나라의 선거품질은 전체 166개, 169개국 국가들 가운데 24위, 아시아 국가군 가운데 2위를 기록했다. 또, 데이터에 포함되어 있는 선거의 횟수가 국가마다 다른 문제를 해결하기 4회 이상의 선거 데이터가 포함되어 있는 국가들만을 선별하여 선거품질의 수준을 측정된 결과에서도 대한민국은 8위를 차지했다. 다음으로 우리나라 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 비교대상 국가들에 비해 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다.

이처럼 우수한 결과는 헌법으로 보장되고 있는 선관위의 독립기관으로서의 위상과 주기적인 선거를 치르면서 축적된 수준 높은 선거관리 역량에 따른 것이다. 구체적으로 선관위는 대선과 총선, 그리고 지방선거를 포함하는 각종 선거를 관리 및 감독하고 다수의 위원회를 산하기관으로 두고 운영하면서 후보자 토론회, 선거여론조사, 인터넷 선거 보도 심의 등 핵심적인 선거관리 업무를 담당하고 있다.

다음으로, 선거관리기구 직원들이 갖추고 있는 개인적인 역량(ability), 동기(motivation), 기회(opportunity) 요인들을 다른 국가들과 비교하였다. 또, 지원적 리더십(supportive leadership)과 지원적 업무환경(supportive climate)이 선거관리기구의 조직성과인

선거품질과 어떤 연관성을 갖는지 데이터(ELECT)의 직원 설문조사를 분석해 경험적으로 확인하였다. 선거관리기구의 인력, 리더십, 조직문화에 대한 학술적 관심은 부족한 것이 현실이기 때문에 이 조사연구에서 수행하는 분석을 통해 향후 선관위의 조직행태와 문화를 개선하고 이를 통해 조직성과를 발전시켜 나가는데 제언을 하고자 하였다.

ELECT 직원 설문조사를 분석한 결과, 우리 선관위의 직원들은 다른 국가의 선거관리기구 직원들에 비해 승진과 인사 문제에서 공정성이 부족하다는 문제의식을 갖고 있었다. 또, 급여 및 승진 기회에 대해 만족도가 낮으며, 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사 역시 낮은 것으로 조사되었다. 반면, 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 그러나 ELECT 직원 설문은 멕시코와 한국을 제외한 다른 국가들의 설문 참여가 매우 저조하다는 큰 한계를 갖고 있기 때문에 국가간 순위를 단순 비교하기에는 무리가 있으며, 설문에 참여한 우리 선관위 직원의 대표성 역시 논쟁의 소지가 있다. 따라서 이 같은 문제는 후속 설문조사를 실시하게 될 경우 보완될 필요가 있다.

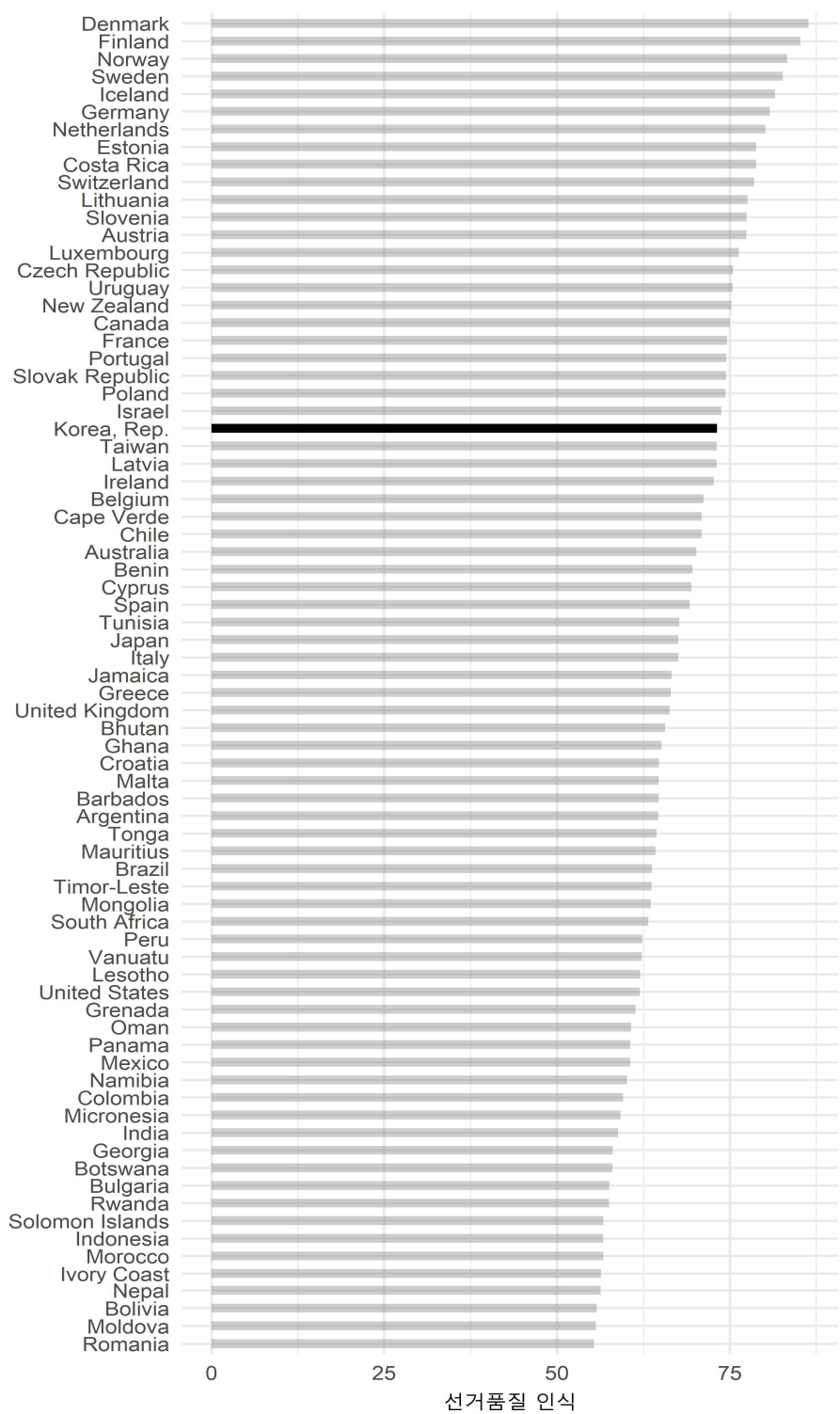
또한, 지원적 리더십과 지원적 업무 환경이 선관위 조직성과인 선거품질과의 연관성을 분석한 결과, 지원적 업무 환경은 선거품질에 긍정적인 연관성을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 지원적 리더십은 선거품질과 부정적인 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었는데, 이 같은 결과는 한국 공직사회의 위계적 성향에 따른 것일 수도 있고, 반대로 데이터의 한계로 인해 선관위 직원들의 의향을 정확히 반영하지 못한 결과일 수도 있다. 어떠한 이유에서건 선관위의 핵심적인 산출물 또는 업무로 볼 수 있는 선거품질의 향상을 위해서는 장기적으로 지원적 리더십과 업무 환경을 만들어 나가는 것이 유리하다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

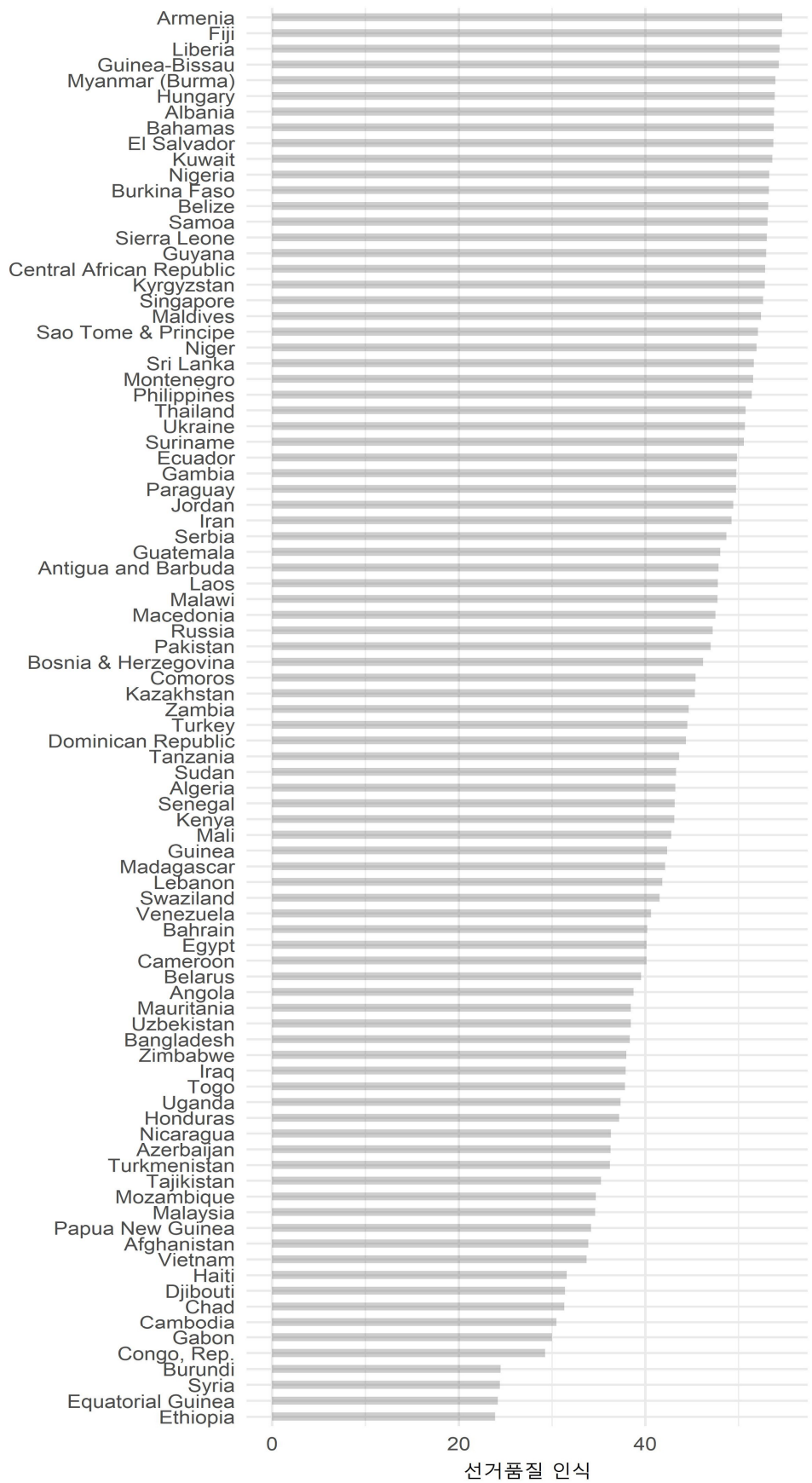
- 김종갑·허석재. 2020. “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제.” 『이슈와 논점』 1700호, 국회입법조사처.
- 강수정. 2020. “민주주의의 질(quality)에 대한 대만인들의 인식과 정치적지지.” 『국제지역연구』 제24권 2호, 31-60.
- 나라살림연구소. 2020. [총선기획 : 중앙선거관리위원회 예·결산 분석] 중앙선관위 ‘시민교육 및 공명선거 정착’ 240억원 사업비 과다, 매년 큰 폭 증가. <http://www.narasallim.net/?p=122>
- 이충상. 2022. “중앙선거관리위원회의 중립성 강화방안.” 『법학연구』 제63권 1호, 37-72.
- 최재동·조진만. 2020. “선거관리위원회의 제도와 조직, 그리고 선거품질: ELECT 데이터를 활용한 경험적 분석.” 『의정논총』 제15권 2호, 145-170.
- 한국공법학회. 2014. “선거관리위원회의 헌법상 역할과 과제에 관한 연구.” 2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제.
- 한국선거학회. 2010. “대한민국선거60년: 이론과 실제.” 2010 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 한국입법학회. 2017. “선거의 질적 평가와 한국의 선거 연구.” 2017 중앙선거관리위원회 연구용역과제.
- Alexander, Michelle. 2012. *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. New York: New Press.
- Appelbaum, Eileen, Thomas Bailey, Peter Berg, Arne Kalleberg, 2000. *Manufacturing Advantage: Why High Performance Work Systems Pay Off*. New York: Cornell University Press.
- Biggers, Daniel and Michael Hanmer. “Understanding the Adoption of Voter Identification Laws in the American States.” *American Politics Research* 45(4), 560-588.
- Birch, Sarah and Carolien van Ham. 2017. "Getting Away with Foul Play? The Importance of Formal and Informal Oversight Institutions for Electoral Integrity." *European Journal of Political Research* 56(3), 487-511.
- Garnett, Holly. 2019a. "Evaluating Electoral Management Body Capacity." *International Political Science Review* 40(3), 335-353.
- Garnett, Holly Ann, Toby S. James, and Madison MacGregor. 2022. Codebook – The expert survey of Perceptions of Electoral Integrity, Release 8.0, (PEI\_8.0). The Electoral Integrity Project.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy and Thomas M Mustillo. 2008. "Electoral Governance Matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America," *Comparative Political Studies* 41(1), 73-98.
- Highton, Benjamin. 2004. “Voter Registration and Turnout in the United States.”

- Perspectives on Politics* 2(3), 507-515.
- House, R. J. 1996. "Path-goal theory of leadership: Lessons, legacy, and a reformulated theory." *Leadership Quarterly* 7, 323-352.
- Hsiao, Hsin-Huang Michael. 2016. "2016 Taiwan Elections: Significance and Implications." *Orbis* 60(4), 504-514.
- IDEA. 2018. "Laying the Foundations for Future Elections in Syria." International IDEA Discussion Paper.
- James, Toby, Holly Garnett, Leontine Boeber, Carolien van Ham. 2019a. "Electoral Management and the Organizational Determinants of Electoral Integrity: Introduction." *International Political Science Review* 40(3), 295-312.
- \_\_\_\_\_. 2019b. "EMS v1, European and International Data." The Electoral Integrity Project.
- Kim, Kyoung Yong, Leanne Atwater, Phillip Jolly, Ijeoma Ugwuanyi, Kibok Baik, and Jia Yu. 2021. "Supportive leadership and job performance: Contributions of supportive climate, team-member exchange (TMX), and group-mean TMX." *Journal of Business Research* 134, 661-674.
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Programme.
- Norris, Pippa and Max Grömping. 2019. "Perceptions of Electoral Integrity (PEI) dataset." (PEI\_7.0). The Electoral Integrity Project.
- Norris, Pippa, Alessandro Nai, and Jeff Karp. 2017. "Electoral Learning and Capacity Training: EMB Organization Survey." The Electoral Integrity Project.
- Pfeffer, Anshel. 2019. "Casting Doubt on Election's Integrity, Netanyahu Commits the Worst Terror Attack on Democracy." *Haaretz* (Sep 6).
- Turner, Mark and Jit Tshering. 2014. "Second Elections and Democratic Consolidation: the Experience of Bhutan." *Asian Journal of Political Science* 22(3), 315-334.
- van Ham, Carolien and Holly Garnett. 2019. "Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and Electoral Integrity." *International Political Science Review* 40(3), 313-334.
- Wendt, H., Euwema, M. C., and Van Emmerik, I. J. 2009. "Leadership and team cohesiveness across cultures." *Leadership Quarterly* 20, 358-370.

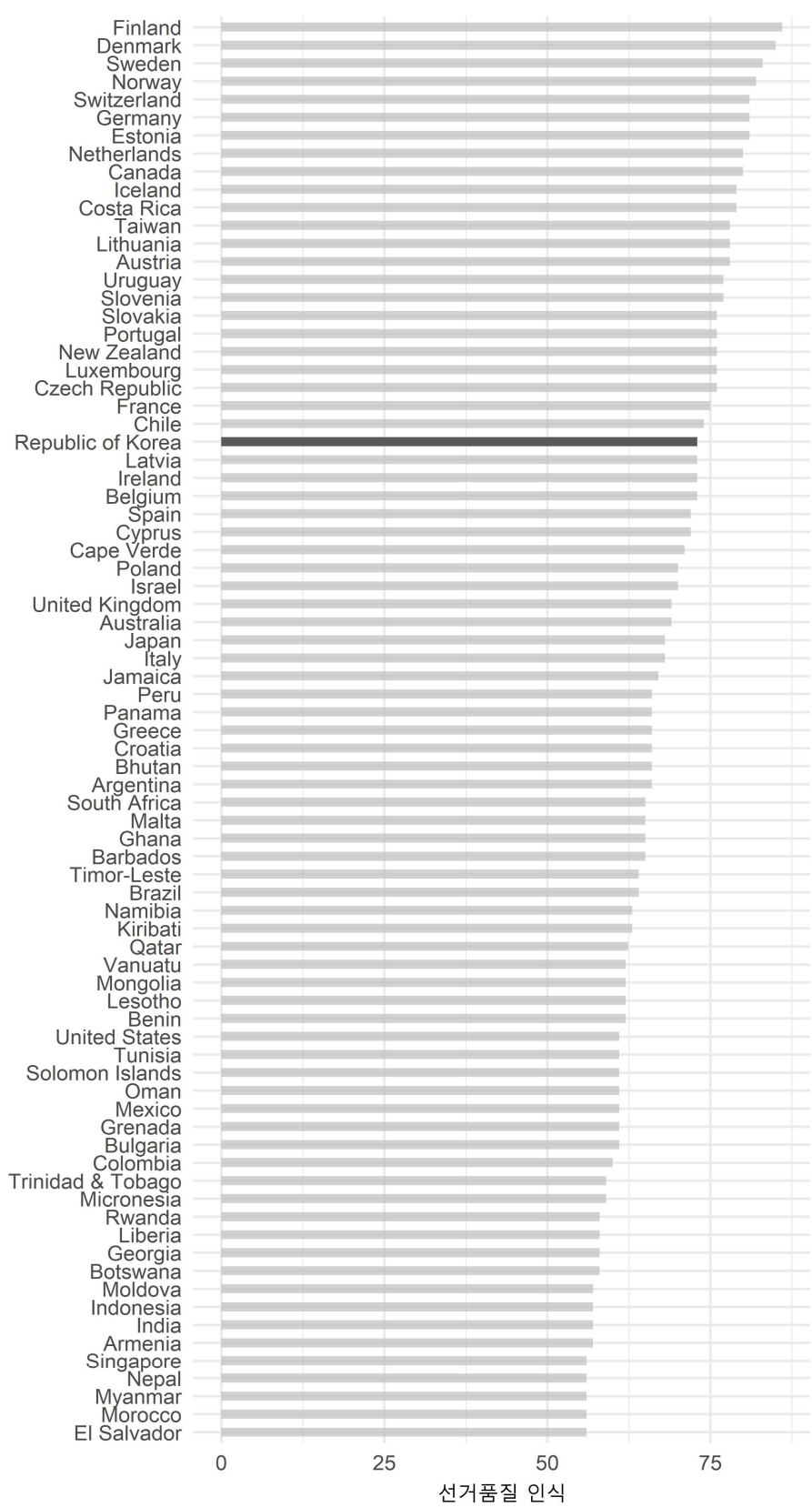
〈부록 1〉 전문가 선거품질 인식 (PEI 7.0, 2012-2018)

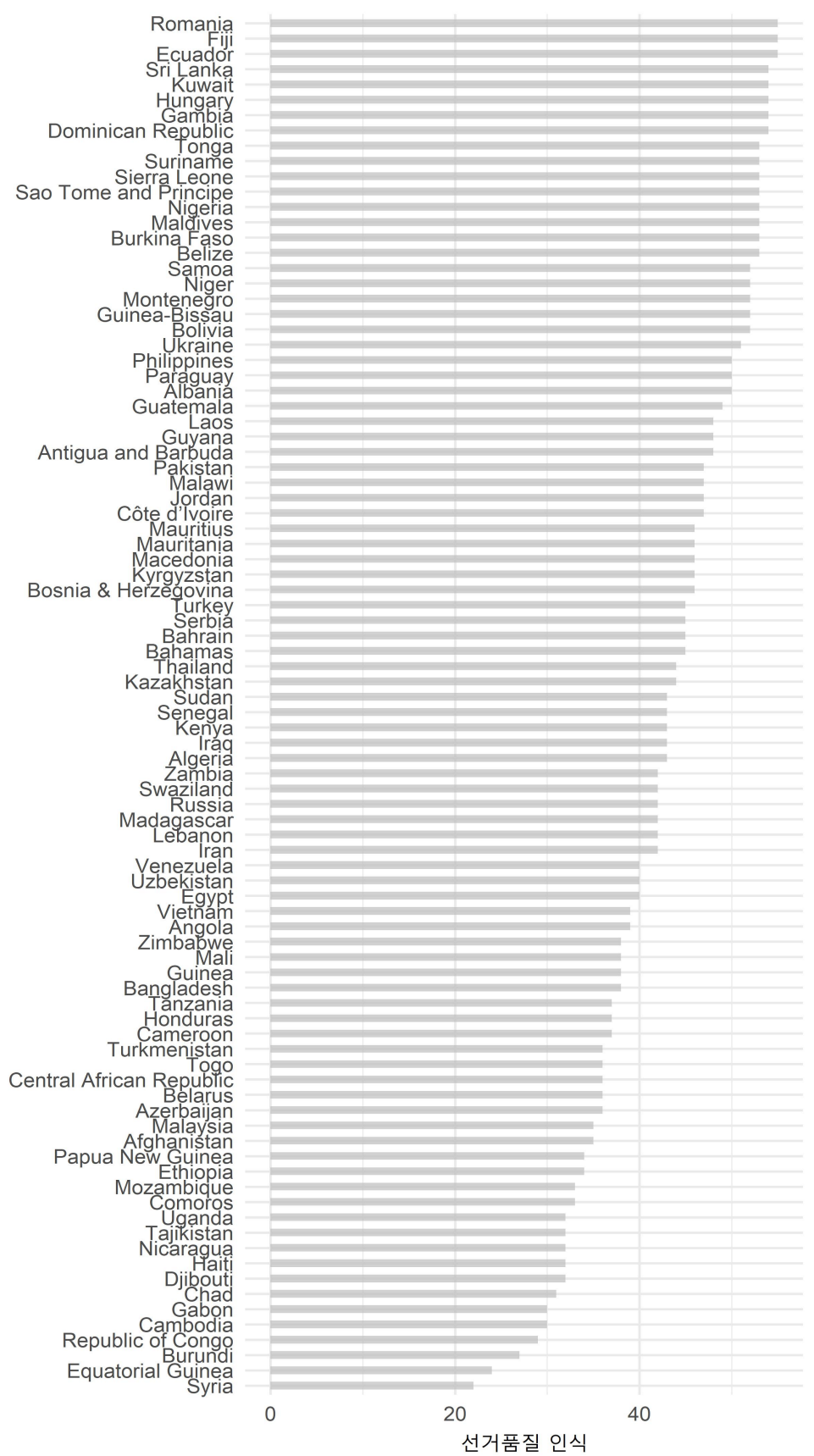






〈부록 2〉 전문가 선거품질 인식 (PEI 8.0, 2019-2021 추가)







# 22

## 2022 대통령선거, 지방선거 지역사례 연구: 수도권

황인정(성균관대학교)



## 요약문

금번 대통령선거와 지방선거는 양대 선거간의 기간이 삼개월 정도로 짧았고 따라서 지방선거가 중간선거의 성격보다 대선의 연장선의 성격을 띠는 양상을 보였다고 할 수 있다. 지방선거의 경우 역대 선거에서도 투표율이 다른 전국 단위 선거에서보다 저조했고 이른바 이차 선거(Second-order election)적인 성격을 갖는데다가 이러한 시기상의 특징이 선거 관심도와 정치 관심도의 하락 등에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 한편으로는 대선 후보들이 출마했던 지역에서는 대선의 연장선이라는 면이 지방선거 참여 유도에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보이는 면이 관찰되었다. 구체적으로 경기와 인천은 전국투표율보다는 투표율이 낮았지만 그 격차가 이전의 지방선거들에서보다 좁혀져 상대적으로 투표율 하락폭이 크지 않았다. 인천에서는 더불어민주당의 대선 후보였던 이재명 전 경기도지사가 계양을 지역구 국회의원 보궐선거에 출마하고, 경기에서는 역시 대선 후보였던 김동연 전 부총리가 경기도지사 보궐선거에 출마하면서 이번 지방선거의 화제성이 다른 지역에서보다 높았던 것으로 보인다.

제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교해서 투표 참여, 투표 선택, 공약 및 정책 선호에 있어서 어떤 특징을 보였는가와 그 원인에 대해 분석한 결과 수도권 유권자의 특성을 세 가지로 파악해 볼 수 있었다.

첫째, 투표 참여에 관한 분석 결과 수도권에서 대선 투표 참여가 비수도권에 비해 높았다고 보기는 어렵지만 서울시에서는 적어도 최근 선거들에서 보인 경향성과 동일하게 전국 투표율 및 수도권 내 경기도와 인천의 투표율을 상회하는 투표 참여 행태를 보였다. 또한 대선의 경우 비수도권에 비해서 수도권에서는 코로나 감염이 우려되어서 사전 투표에 참여했다고 응답한 비율이 높았다. 서울은 지방선거에서도 대선에서와 마찬가지로 전국투표율보다 높은 투표율을 보였다. 경기와 인천에서도 화제성 있는 후보의 출마 등으로 인해 정치관심도와 지방선거 관심도가 모두 높았고 예전 지방선거에서보다 전국 투표율과의 격차가 줄어 금번 지방선거에서 투표율이 상대적으로 높았다고 볼 수 있다.

둘째, 후보 선택에 있어서 20대 대선에서 서울시, 경기도, 인천시의 선거결과는 서로 다른 양상을 보였다. 전국 수준에서 양대 후보간의 득표율 차이가 0.73%로 매우 적었으나, 서울시에서는 윤석열 후보의 득표율이 이재명 후보 보다 4.83% 높아 전국 득표율

차이보다 큰 득표율 차이를 보였다. 경기도와 인천지역 모두에서 전국과 다르게 이재명 후보의 득표율이 각각 5.32%, 1.86% 더 높았다. 서울시는 투표참여에 있어서 경기도, 인천과는 구분되는 양상을 보였는데 후보 선택에 있어서도 수도권 내의 다른 지역과 다른 결과를 보였다. 지방선거 투표 결과에서 주요한 내용으로는 국민의힘 후보가 수도권 지방선거 대부분에서 더불어민주당보다 높은 득표를 한 반면, 광역단체장 선거에서 당선된 후보 정당과 기초단체장 선거에서 당선된 후보 정당이 다른 지역이 여러 곳 있었다는 점이다. 분할 투표 행태에 영향을 주는 원인으로 정당일체감을 느끼는 정당 유무, 그리고 주거 환경 변화에 대한 인식 등이 유의미하게 관찰되었다. 지난 4년간 주거환경이 긍정적으로 변했다고 생각하는 사람일수록 분할투표를 통해 그러한 결과를 가져온 기초단체장 혹은 광역단체장을 꼭 선출해야만 하는 강한 동기가 있었을 것이다. 그러나 다른 지역에 비해 상대적으로 주거환경이 긍정적으로 변화한 사람들의 경우 분할투표할 확률이 낮았다. 주거환경의 상대적 개선이 상대적 부동산 가격 상승으로 인식되어 이들 지역에 사는 거주자의 경우 특정한 지방자치단체장 후보에게 분할투표까지 할 동인이 약했을 것이다.

셋째, 정책 선호 관련하여 대선에서 수도권에서는 정책과 공약을 후보 선택 주요이유로 고려했다는 응답이 비수도권에서 보다 높았던 반면, 비수도권에서는 후보의 소속 정당을 고려했다는 응답이 수도권에서보다 높았다. 수도권 유권자들은 비수도권 유권자들에 비해서 모든 공약에 대해 비판적인 입장을 드러냈고, 유의미하게 차이를 보인 공약은 사드 추가 배치 공약이었다. 수도권 유권자들이 이전 정부 정책에 대해 비수도권과 유의미한 의견차이를 보인 영역은 공수처 설치와 탈원전 정책이었다. 한편 이번 지방선거에서 다수의 수도권 유권자들은 특별히 광역단체장 선거에서 가장 주요하게 고려한 정책이 일자리 창출 및 지역경제 활성화라고 답했다. 수도권에서도 마찬가지였다. 그러나 주요 정당의 수도권 지방선거 공약은 부동산 과세 문제 해결과 주택 공급 확대 등을 강조하여 유권자의 지방선거에서의 정책수요와 불일치하는 정책공급을 추진한 것으로 보인다. 특히 일자리 창출과 소외계층 대상 복지 확대 공약은 거의 찾아보기 힘든 반면 교통 문제 해결과 지역 개발 관련해서는 유권자들의 정책 수요와 일치하는 양상을 보였다.

양대선거 수도권 사례 분석 결과를 종합해 봤을 때 투표 참여와 선택 관련해서는 수도권의 유권자를 비수도권과 구별하는 것이 큰 의미가 없었고 오히려 수도권 내에서 서울시 거주 유권자가 경기도, 인천광역시의 유권자와 구별되는 특징을 보였다. 서울의 유권자들은 수도권내에 다른지역에 비해, 또 전국 평균에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높았다. 이러한 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것을 분석을 통해



알 수 있었다.

최근 선거에서 지속적으로 관찰되는 이러한 서울시의 높은 투표참여율과 정치관심도가 향후 선거에서도 지속적으로 보여질 것인가에 대해서는 전망하기가 어렵다. 그러나 지방선거에서도 서울시가 경기도와 인천의 투표율, 그리고 전국 투표율보다 높은 투표율을 보이는 패턴이 반복되었기 때문에 최소한 투표참여에 있어서는 서울시가 수도권 내의 다른 지역들과는 구분되는 행태를 보인다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 이러한 특징이 서울시의 ‘도심(urban)’으로서의 특징 심화 및 경기도와 인천이 ‘거주지역화(suburbanization)’됨에 따라 새롭게 나타나는 특징인 것인지, 따라서 수도권을 한국 사회에서 특수한 지역으로 상정하여 비수도권과 구별된 특징을 찾는 연구의 정합성이 점차 사라지게 될 것인지에 관해서는 향후 선거에서 같은 패턴이 반복되는가를 바탕으로 면밀한 분석을 시도해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 최소한 이번 대선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 다양한 방면에서 관찰된다는 것을 확인할 수 있었다.

## I 서론

한국의 전체 유권자 중 과반수에 가까운 유권자가 수도권 지역에 밀집되어 있다. 따라서 대선과 같이 전국을 하나의 선거구로 하는 선거에서는 수도권에서 드러나는 유권자의 표심이 선거결과를 결정하는 데에 중요한 영향을 미친다 (조진만 2019). 또한 수도권에는 비교적 다양한 출생지의 유권자들이 집합되어 있어 지역주의 기반 투표가 상대적으로 약하게 드러나며, 정치적 지식 수준이 높고 이념에 따라 선호 후보를 결정하는 경향이 뚜렷한 것으로 알려져 있다 (윤종빈 2007).

지리적 특성이 거주민들의 여러 가지 인구사회학적 특징과 연결되는 현대사회의 특성상 수도권 및 대도시 유권자가 여타지역의 유권자들과 구별된 특징을 갖는 것은 한국에만 국한된 것은 아니다. 다만 미국과 영국을 비롯한 서구 민주주의 국가에서는 수도권 대(對) 비수도권 개념보다는 대도시(metropolitan area), 그 주변의 교외지역(suburban area), 농촌지역(rural area) 등의 인구밀집도를 기준으로 선거구를 구분하여 지역별로 구분되는 투표행태를 분석하는 연구가 주를 이룬다 (Gimpel & Karnes 2016). 이와 대조적으로 한국에서는 서울을 중심으로 한 수도권과 비수도권의 구분이 투표 행태의 지역적 특징을 나누는 하나의 균열구조로 연구된 바 있다. 수도권과 비수도권의 구분이 한국의 선거연구에서 주요한 구분으로 다루어지는 이유는 첫째, ‘서울공화국’이라는 표현이 쓰일 만큼 한국의 수도권 지역 인구밀집도와 경제발전 집중도가 다른 국가들과 비교해서 매우 높기 때문이다. 따라서 수도권 유권자의 표심은 전국단위 선거의 대표성을 띠는 경우가 많다. 둘째, 사회 균열구조와 정당 정치가 유기적으로 발전해왔다기 보다는 영호남 중심의 지역정치와 인물중심의 정치로 특징지어지는 한국정치의 특수성을 고려할 때, 지역주의로부터 비교적 자유로운 편인 수도권 유권자의 정치행태 분석을 통해 정책과 공약에 대한 유권자들의 선호 등을 파악하기 용이하기 때문이다.

2022년 양대 선거 수도권 지역사례 연구 부분에서는 한국 선거 정치에서 이와 같은 특수성을 갖는 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 유권자들이 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 각각의 지역에서, 그리고 비수도권 유권자들과 비교해서 어떤

특징을 갖는지에 주목한다. 구체적으로 수도권 유권자들의 투표 참여, 투표 선택 특징과 결정요인에 대해 알아보고, 이들이 어떤 공약과 정책에 주목했는가를 분석하는 것을 목적으로 한다. 수도권 유권자의 투표행태에 대한 분석의 경험적 증거로는 본 용역사업의 일환으로 수행된 선거 사후 설문조사 자료가 가장 주요하게 활용되었다.

## II 제20대 대통령 선거: 수도권 지역 사례 분석

### 1. 선거현황 및 투표참여

#### 1) 선거현황

제20대 대통령선거의 확정된 총선거인수는 44,197,696명이었으며 이는 국내선거인수와 재외선거인수를 합친 수이다 (표1). 지역별 총선거인수를 보면 경기도가 11,433,288명으로 전국 시도 중에서 선거인수가 가장 많고 전국 선거인수의 1/4 이상을 차지했다. 서울시의 선거인수는 8,346,647명으로 전국 선거인수의 19%가량을 차지했다. 그 다음으로는 부산광역시, 경상남도의 선거인수가 많았고, 인천광역시의 선거인수는 2,519,225명으로 전국대비 5.7%였다. 서울시, 경기도, 인천광역시의 선거인수를 모두 합치면 22,299,160명으로 전국 선거인수의 50.45%를 차지하는 숫자이다. 유권자의 과반수 이상이 수도권 지역에 거주하고 있으므로 수도권 지역의 후보자 선택과 공약 및 정책 선호를 분석하는 것의 중요성을 강조하지 않을 수 없다. 그렇다면 수도권 지역의 대표성이 높은만큼, 투표로 드러난 정치 참여 역시 이 지역에서 높았을까? 20대 대선에서 수도권 지역의 유권자들은 비수도권과 구분되는 정치참여 행태를 보였을까?

〈표 1〉 20대 대선 지역별 총선거인수

시도명	총선거인수	전국대비 비율
합계	44,197,692	100.00%
<b>서울특별시</b>	<b>8,346,647</b>	<b>18.88%</b>
부산광역시	2,921,510	6.61%
대구광역시	2,046,714	4.63%
<b>인천광역시</b>	<b>2,519,225</b>	<b>5.70%</b>
광주광역시	1,209,206	2.74%
대전광역시	1,233,177	2.79%
울산광역시	942,210	2.13%
세종특별자치시	288,895	0.65%

시도명	총선거인수	전국대비 비율
경기도	11,433,288	25.87%
강원도	1,333,621	3.02%
충청북도	1,365,033	3.09%
충청남도	1,796,474	4.06%
전라북도	1,533,125	3.47%
전라남도	1,581,278	3.58%
경상북도	2,273,028	5.14%
경상남도	2,809,907	6.36%
제주특별자치도	564,354	1.28%

## 2) 투표율

수도권 내에서도 대선 투표율에 약간의 차이가 있음을 알 수 있다. <표2>에서 보듯 최근 대통령 선거에서 15대 대선을 제외하고는 서울시에서 경기도와 인천시에서보다 투표율이 높았다. 인천은 수도권 세 지역 중 줄곧 가장 낮은 투표율을 보였고, 경기도 역시 서울보다 투표율이 0.1% 높았던 15대 대선을 제외하고는 계속해서 서울에 비해서 낮은 투표율 보였다. 한편 전국 투표율과 비교했을 때, 서울은 가장 최근의 두 차례 대선(19대와 20대)에서 전국 투표율보다 높은 투표율을 보였고, 경기와 인천은 계속해서 전국 투표율을 밑도는 투표율을 보였음을 알 수 있다. 서울의 투표율이 18대 대선까지는 전국 투표율보다 낮았지만 최근 선거에서 전국 투표율보다 높아졌고, 경기와 인천 지역 투표율과 비교해서도 서울이 높은 투표율을 보이는 것은 대통령 선거에 국한되지 않고, 최근의 전국단위 선거에서도 동일하게 보이는 패턴이다.

<표 2> 최근 대선 투표율 추이: 수도권과 전국 (%)

	15대	16대	17대	18대	19대	20대
서울	80.5	71.4	62.9	75.1	78.6	77.9
경기	80.6	69.6	61.2	75	77.1	76.7
인천	80	67.8	60.3	74	75.6	74.8
전국	80.7	70.8	63	75.8	77.2	77.1

서울에서 높은 투표율을 보인 것은, 서울 거주 유권자들이 비수도권과 다른 수도권 지역 유권자와 비교해서 전반적으로 정치참여에 관한 관심도가 높았기 때문일 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 본 연구에서 활용한 설문조사<sup>1)</sup>에 따르면, 서울의 응답자들이 정치

1) 본 연구에서 사용하고 있는 설문조사 데이터는 한국정치학회가 중앙선거관리위원회의 후원을 받아 전문조사기관인 리서치앤리서치(R&R)에 의뢰하여 획득한 자료이다. 이 설문조사는 제주도를 제외한 만19세 이상 성인 유권자 1046

관심도와 대선관심도 모두에서 전국 평균을 상회했고, 경기와 인천은 전국평균보다 낮은 정도의 정치관심도와 대선관심도를 보였다 (표3). 이러한 경향성은 정당일체감을 느끼는 정당의 여부를 묻는 질문의 응답에서도 동일하게 나타났다 (표4). 서울 주거 응답자의 약 70%가 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 대답한 반면 인천에서는 42.6%만이 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 답했다. 경기도에서는 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 답한 비율이 55.5%로 일체감을 느끼는 정당이 있는 응답자가 없다고 한 비율보다 높았지만 전국 응답자와 비교했을 때에는 그 비율이 10% 포인트 적은 정도로 나타났다.

결국 서울의 유권자들이 다른지역에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높은 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 20대 대선 유권자 설문조사: 정치 및 대선관심도 (4점만점)<sup>2)</sup>

	정치관심도	대선관심도
서울	2.85	2.97
경기	2.56	2.75
인천	2.49	2.69
전국평균	2.64	2.86

〈표 4〉 정당일체감을 느끼는 정당의 여부 (%)

	있다	없다
서울	69.0	31.0
경기	55.5	44.5
인천	42.6	57.4
전국	64.1	35.9

흥미롭게도 유권자 정치 지식 평가 문항에 대한 인지 정도를 보면, 서울에서 오히려 정치 지식 평가 점수가 수도권내의 다른 지역보다 낮게 나왔다 (표5). 대통령 임기에 대해서는 모든 지역에서 거의 대부분의 응답자가 정답을 인지한 것으로 보이지만, 국회의원 정족수에 관해서는 서울에서는 1/3의 응답자만이 정답을 알고 있는 것으로 나왔다. 이는 전체 응답자의 인지율에도 크게 못미치는 수준임에 반해, 정치와 선거 관심도

명을 대상으로 20대 대선 한달여 후인 2022년 4월 4일부터 4월 14일까지 개별면접조사로 진행되었다. 설문조사의 표집은 성, 연령, 지역별 인구비례할당 추출로 이루어졌다.

2) 정치관심도는 “선생님께서서는 정치에 얼마나 관심이 있으십니까?”의 질문, 대선관심도는 “선생님께서서는 이번 대통령선거에 얼마나 관심이 있었습니까?”의 질문에 대한 매우많다, 조금있다, 별로없다, 전혀없다의 응답을 1에서 4점 척도로 계산하여 평균을 낸 값이다.

및 정당일체감에서 모두 서울보다 낮은 수치를 보인 인천과 경기도는 정치 지식 정답 인지도가 서울에 비해 현격히 높았다. 국무총리와 국회의장이 누구인지 묻는 질문에 대한 정답률도 서울에서 가장 낮고 경기도와 인천에서 서울보다 높았다.

〈표 5〉 유권자 정치 지식 평가 (정답 인지 %)

	대통령 임기	국회의원 정족수	국무총리	국회의장
서울	99	33.8	52.4	20.5
경기	96.5	58.7	68.6	30.4
인천	100	68.9	73.8	27.9
전국	96.8	53.2	67.3	34.2

정치의 과정에 개인 유권자가 영향력을 행사할 수 있다고 믿는 정도를 측정한 정치효능감 질문에 대해서는 정치/선거 관심도와 비슷한 양상을 보였다(표6). 인천이 모든 항목에서 지역중 가장 부정적인 정치효능감을 드러냈고, 서울이 모든 항목에서 가장 긍정적인 정치효능감을 드러냈다.

〈표 6〉 수도권내 부정적 정치효능감 (4점만점)<sup>3)</sup>

	정치인들은 나 같은 사람에 대해 별로 관심이 없다	정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다	내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다
서울	2.76	2.61	2.57
경기	2.82	2.64	2.57
인천	2.93	2.95	2.59
전국	2.84	2.68	2.5

앞서 언급한 요인들이 투표 참여 여부에 얼마나 유의미한 영향을 주는지 분석하기 위해 수도권, 비수도권, 전국을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 해보았다.<sup>4)</sup> 그 결과 모든 수도권과 비수도권, 전국의 유권자 그룹 모두에서 투표 여부에 유의미한 영향을 미치는 것은 선거관심도와 정당정체성이며, 이 이번 선거에 관심이 많았고, 정당일체감 정당이 있는 사람일 수록 투표에 참여했을 가능성이 크다. 한편 정치관심도와 정치효능감은 투표여부에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나왔다. 수도권 내에서도 서울은 선거

3) 정치효능감은 “다음의견에 대해서 어떻게 생각하십니까”의 질문에 특정문장에 대한 동의정도를 1) 매우 공감한다 2) 대체로 공감한다 3) 별로 공감하지 않는데 4) 전혀 공감하지 않는다는 응답을 1에서 4점 척도로 계산하여 평균을 낸 값이다. 그러므로 점수가 높을수록 부정적 정치효능감을 보인 것으로 볼 수 있다.  
4) 본 연구에서 활용한 설문조사의 경우 투표에 참여했다고 응답한 비율이 92.2%로 이는 실제 투표를 상당히 상회하는 응답이었다. 따라서 설문조사의 표본과 모집단인 실제 유권자가 얼마나 유사한가에 대한 비판적인 시각을 가지고 확률통계 분석의 결과를 해석하고 활용할 필요가 있다는 점을 밝힌다.

관심도와 정당정체성이 경인지역보다 높았는데 그러한 차이가 세 지역의 투표율 차이로 이어진 것을 확인할 수 있다.

응답자 전체를 대상으로 한 모델에서는 통제변수로 넣은 인구통계학적 변수가 투표여부에 유의미한 영향을 미치지 못한 반면, 비수도권에서는 가구재산이 많을수록 투표에 참여할 가능성이 줄어든다는 결과를 볼 수 있었다. 또한 수도권에서는 통상적으로 통계적 모델에서 판단하는 유의미성의 정도를 넘지는 못했지만 비수도권과 반대로 가구재산이 많을수록 투표에 참여할 가능성이 높아진다는 결과가 나왔다. 수도권에서와 비수도권의 투표 여부에서 가구재산이 서로 반대 방향의 영향력을 미쳤다는 것은 흥미롭다.

〈표 7〉 투표여부에 영향을 미치는 요인 로지스틱 회귀분석 결과

	Model1. 수도권	Model1. 비수도권	Model3. 전국
Intercept	-4.251*	0.636	-2.010
수도권거주			-0.227
정치관심도	0.069	-0.411	0.078
선거관심도	<b>1.778***</b>	<b>2.708***</b>	<b>1.876***</b>
정당일체감	<b>1.422**</b>	<b>2.516**</b>	<b>1.775***</b>
부정적 정치효능감	-0.0450	-0.758	-0.155
성별	-0.122	0.230	0.028
교육	0.227	-0.333	-0.073
가구소득	0.040	0.065	-0.018
가구재산	<b>0.136(.)</b>	<b>-0.276*</b>	0.023
N	554	492	1046

Signif. Codes: .p≤0.1, \*p≤0.05, \*\*p≤0.01, \*\*\*p≤0.001

최근 선거에서 보이는 서울시의 높은 투표참여율과 정치관심도가 향후 선거에서도 지속적으로 보여질것인가에 대해서는 전망하기가 어렵다. 그러나 지난 6월 1일 전국동시 지방선거에서도 서울시가 경기도와 인천의 투표율, 그리고 전국 투표율보다 높은 투표율을 보이는 패턴이 반복되었기 때문에 최소한 투표참여에 있어서는 서울시가 수도권 내의 다른 지역들과는 구분되는 행태를 보인다는 것을 확인할 수 있다. 도심, 거주지역, 농촌 각 지역의 특징이 정치참여행태의 차이로 이어지는 경향성이 수도권 내에서도 서울과 경기/인천지역(경인지역)을 양분하는 하나의 균열구조로 작용하는 것인가에 관해서는 향후 선거에서 같은 패턴이 지속적으로 반복되는가를 바탕으로 분석을 시도해 볼 수 있을 것으로 보인다. 본 연구에서는 최소한 이번 대선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 여러면에서 보인다는 것을 확인할 수 있다.

### 3) 사전투표

투표 참여와 관련해서 투표 시점에 있어서 수도권지역은 어떤 특징을 보였는가를 알아볼 필요가 있다. 이번 대선은 역대 가장 높은 사전투표율을 기록한 선거이다. 전체 선거인수의 35.93%가 사전투표 기간에 대통령 선거에 참여했다. 서울은 전체 사전투표율보다 높은 37.23%, 경기와 인천은 전국 사전투표율보다는 낮지만 지난 선거에서 보다는 다른지역과 마찬가지로 큰 폭으로 오른 사전투표율을 보였다 (표5).

〈표 8〉 전국선거 사전투표율 추이: 수도권과 전국 (%)

	6회 지선	20대 총선	19대 대선	7회 지선	21대 총선	20대 대선
서울	11.14	11.61	26.09	19.1	27.29	37.23
경기	10.31	11.16	24.92	17.47	23.88	33.65
인천	11.33	10.81	24.38	17.58	24.73	34.09
전국	11.49	12.19	26.06	20.14	26.09	36.93

그렇다면 유권자들이 당일투표보다 사전투표를 선택한 이유는 무엇인가? 본 연구의 설문조사에서 사전투표를 했다고 한 응답자들 중에서는 ‘사전투표가 편해서’ (34.6%), ‘개인적인 사정으로 선거 당일 투표할 수 없어서’ (33.2%), ‘직업상의 이유로’ (16%), ‘코로나19 감염이 우려되어서’ (15.7%) 순으로 사전투표의 이유를 꼽았다. 선거당일에 투표할 수 없었기 때문에 사전투표 기간동안 투표한 응답자들이 전체 사전투표자의 1/3 가량을 차지하는 만큼 금번 대선에서 사전투표 기간이 주어지지 않았다면 투표하지 못했을 유권자들의 투표 참여를 진작시키는 사전투표 제도의 ‘동원효과’가 있었음을 확인할 수 있다 (윤기쁨, 엄기홍 2016).

사전투표의 주요 이유를 묻는 질문에 대해 수도권 사전투표 참여 응답자도 전체 응답자와 유사한 응답을 보였다. 다만 전체 응답자 중에서는 편리성 때문에 사전투표에 참여했다고 한 비율이 가장 높았다면 수도권에서는 편리성보다 당일 투표가 불가해서 사전투표에 참여했다고 응답한 비율이 가장 높았다. 수도권에서 사전투표 제도가 없었다면 투표 참여가 어려웠을 유권자들의 동원효과가 비수도권에 비해서 더 크게 작용한 것으로 해석할 수 있다.

또한 전체 응답자에 비해서 수도권에서는 코로나 감염이 우려되어서 사전투표에 참여했다고 응답한 비율이 높았다. 이러한 수도권의 특이점은 수도권과 비수도권 사전투표 응답자들을 비교했을 때도 확연히 드러난다. 비수도권에서 코로나 19 감염 우려 때문에 사전투표했다는 응답자는 11.7%인데 반해 수도권에서는 같은 이유를 꼽은 사람이 5명 중에서 1명 정도로 그 비율이 높았다. 이는 인구가 밀집된 수도권 지역에서 선거 당일



투표 장소에서 감염의 우려가 컸던 이유로 파악해 볼 수 있다. 이러한 응답의 차이가 우연히 발생한 것인지 혹은 사전투표의 이유에 대해서 수도권과 비수도권에서 통계적으로 유의미한 수준에서 다른 선택을 한 것인지를 알아 보기 위해 교차분석을 했다 (표9). 그 결과 사전투표 주요이유 질문에 대해 수도권과 비수도권에서 보여진 응답률의 차이는 통계적으로 유의미 하다는 것을 알 수 있었다 ( $\chi^2 = 10.684$ ,  $p=0.03$ ).

〈표 9〉 수도권과 비수도권 사전투표 주요이유 교차분석

사전투표 이유	수도권	비수도권
직업상의 이유로	23 (12.4%)	38 (19.4%)
개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	69 (37.1%)	58 (29.6%)
사전 투표가 편해서	56 (30.1%)	76 (38.8%)
코로나19 감염이 우려되어서	37 (19.9%)	23 (11.7%)
기타의 이유 등으로	1 (5%)	1 (5%)
합계	186 (100%)	196 (100%)

Chi<sup>2</sup> = 10.684, p = 0.030

수도권 내에서도 서울과 경기, 인천의 사전투표의 원인에도 차이가 있었다. 교차분석 결과 수도권 지역 내에서 사전투표 주요원인의 차이 역시 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다 ( $\chi^2 = 22.681$ ,  $p=0.004$ ). 서울에 거주하면서 사전투표에 참여했다고 응답한 사람들의 40%는 선거당일에 투표할 수 없어서 사전투표에 참여했다고 밝혔다. 서울 유권자 사전투표 이유 중 특이할만한 점은 코로나 감염이 우려되어서 사전투표를 선택했다는 응답자가 비율이 1/4정도로 수도권 내의 다른 지역에 비해서도 높다는 점이다. 경기도에서는 편리함과 선거당일 불가가 거의 같은 비율로 사전투표의 주요이유로 응답되었고, 인천에서는 사전투표 응답자의 절반 정도가 사전투표가 편리해서 투표했다고 밝혔다. 사전투표가 편리해서 라고 응답한 경우 투표 당일에도 사실상 참여가 가능했다는 것을 생각 할 때, 사전투표라는 대안적인 선택지가 생겼기 때문에 투표 당일에 투표를 했을 경우에 겪을 수 있는 여러 가지 불편함에 대한 상쇄 효과가 있었음을 짐작해 볼 수 있다. 사전투표 도입으로 인한 선거 당일 투표 불편함 상쇄 효과와 이로 인한 동일 효과가 경기도와 인천에서 서울에 비해 더욱 컸다.

〈표10〉 수도권 사전투표 주요이유 교차분석

	서울	경기	인천
직업상의 이유로	15 (18.3%)	6 (7.8%)	2 (7.4%)
개인적인 사정으로 선거당일 투표할 수 없어서	33 (40.2%)	30 (39%)	6 (22.2%)
사전 투표가 편해서	12 (14.6%)	31 (40.3%)	13 (48.1%)
코로나19 감염이 우려되어서	21 (25.6%)	10 (13%)	6 (22.2%)
기타의 이유 등으로	1 (1.2%)	0 (0%)	0 (0%)
합계	82 (100%)	77 (100%)	27 (100%)

Chi<sup>2</sup> = 22.681, p = 0.004

## 2. 투표선택

### 1) 투표 결과

20대 대선에서 서울시, 경기도, 인천시의 선거결과는 서로 다른 양상을 보였다. 전국 수준에서 양대 후보간의 득표율 차이가 0.73%로 매우 적었으나, 서울시에서는 윤석열 후보의 득표율이 이재명 후보 보다 4.83% 높아 전국 득표율 차이보다 큰 득표율 차이를 보였다. 경기도와 인천지역 모두에서 전국과 다르게 이재명 후보의 득표율이 각각 5.32%, 1.86% 더 높았다. 서울시는 투표참여에 있어서 경기도, 인천과는 구분되는 양상을 보였는데 후보 선택에 있어서도 수도권 내의 다른 지역과 다른 결과를 보였다.

〈표 11〉 시도별 투표 결과 (%)

시도명	1)이재명	2)윤석열	2) - 1)
합계	47.83	48.56	0.73
<b>서울특별시</b>	<b>45.73</b>	<b>50.56</b>	<b>4.83</b>
부산광역시	38.15	58.25	20.1
대구광역시	21.6	75.14	53.54
<b>인천광역시</b>	<b>48.91</b>	<b>47.05</b>	<b>-1.86</b>
광주광역시	84.82	12.72	-72.1
대전광역시	46.44	49.55	3.11
울산광역시	40.79	54.41	13.62
세종특별자치시	51.91	44.14	-7.77
<b>경기도</b>	<b>50.94</b>	<b>45.62</b>	<b>-5.32</b>
강원도	41.72	54.18	12.46

시도명	1)이재명	2)윤석열	2) - 1)
충청북도	45.12	50.67	5.55
충청남도	44.96	51.08	6.12
전라북도	82.98	14.42	-68.56
전라남도	86.1	11.44	-74.66
경상북도	23.8	72.76	48.96
경상남도	37.38	58.24	20.86
제주특별자치도	52.99	42.69	-10.3

서울, 경기, 인천의 투표 결과가 이와 같이 선택 후보와 후보간 득표율 차이 등에서 동일하지는 않았지만, 수도권 유권자들의 투표선택을 특징지을 만한 요인들이 있는가를 알아볼 필요가 있다. 윤석열과 이재명 후보의 득표율 차가 매우 작았지만 금번 대선에서 이른바 ‘정권교체’가 이루어진 바, 이전 정부인 문재인 대통령의 국정운영에 대한 판단이 대선 투표 선택에서 주요하게 작용했음을 짐작해 볼 수 있다. 또한 여당(더불어민주당)과 야당(국민의힘)에 대한 선호도 역시 후보 선택과 깊은 관련이 있기 때문에 수도권 이 주요정당 선호도에서 비수도권과 비교해서 차이를 보이는가에 대해 분석해 볼 필요가 있다.

## 2) 정부 평가와 정당 선호에서 수도권의 특징

먼저 문재인 정부 국정평가에 대해 묻는 질문의 답안은 수도권과 비수도권에서 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 수도권과 비수도권에서 국정평가 점수는 거의 차이가 나지 않았고 차이가 통계적으로 유의미 하지도 않았다 (표9).

〈표 12〉 수도권과 비수도권 문재인 정부 국정평가 t-검정<sup>5)</sup>

지역	평균값	t값	유의확률(p)
수도권	2.641	t = -0.012	0.991
비수도권	2.640		

한편 수도권 세 지역의 문재인 정부 국정운영 평가도 큰 차이를 보이지는 않았다 (표 13). 이 차이가 통계적으로 유의미하다고 보기는 어렵지만 점수의 차이를 놓고 투표 결과와 연관지어 생각해 볼 수 있다. 먼저 경기의 평균점이 2.58로 가장 긍정적이었으며, 다음은 서울이 2.69로 경기도에서보다는 문재인 정부 평가가 부정적이었고, 인천에서

5) ‘선생님께서 문재인 정부의 국정운영에 대해서 어떻게 평가하십니까?’의 질문에 대한 응답이 1)매우 잘했다, 2) 대체로 잘했다, 3) 대체로 잘못했다, 4) 매우 잘못했다 의 4점 척도로 측정되었다. 따라서 높은 값은 부정적 평가를 낮은 값은 긍정적 평가를 의미한다.

평균값이 2.75로 가장 부정적인 평가를 내렸다. 이러한 결과는 지역별 투표선택과 연관성이 있기도 하고 없기도 하다. 서울시에서 윤석열 후보의 득표율이 이재명 후보 득표율보다 앞선 것은 문재인 정부에 대한 평가가 부정적인 것과 연관될 수 있고, 경기도에서 이재명 후보 득표율이 윤석열 후보 득표율보다 높았던 것은 반대로 경기도에서 문재인 정부 국정평가가 긍정적인 것과 연결이 된다. 그러나 인천에서는 소폭이나마(1.86%) 이재명 후보 득표가 높았는데 반해 문재인 정부 평가가 세 지역중에서 가장 부정적이고 전국 응답 평균보다도 더 부정적인 것은 예상과 다른 결과이다. 금번 대선의 경우 양 주요 정당 후보 모두 소속 정당 내에서의 기반이 이전 대선 후보보다 약했기 때문에 후보 지지와 정당 또는 이전 정부지지/평가가 분리될 수도 있는 면이 인천 지역에서 드러난 것으로 생각해 볼 수 있다.

〈표 13〉 수도권 지역 문재인 정부 국정평가 ANOVA

지역	평균값	표준편차	F값	유의확률(p)
서울	2.690	0.722	3.584	0.0589
경기	2.580	0.650		
인천	2.754	0.671		

그렇다면 동일한 경향성이 정당지지와 후보선택에서도 드러나는지에 대해 알아볼 필요가 있다. 수도권과 비수도권에서 정당별 선호도에 있어서 차이를 보이는지 알아보기 위해서 정당별 선호도의 평균값으로 t-검정을 하였다. 그 결과 수도권과 비수도권에서 정당별로 선호도의 차이가 있지만 그 차이의 통계적 의미가 유의미 하지 않은 경우가 대부분이었다 (표14).

수도권 지역에서는 비수도권 지역에 비해서 더불어민주당, 정의당, 국민의당에 대한 호감도가 더 높았다. 유일하게 국민의힘이 비수도권에서 수도권에 비해 선호도가 높았다. 그러나 국민의당에 대한 선호도 차이만 통계적으로 유의미 하고(p=0.031) 다른 정 당에 대한 수도권과 비수도권이 선호도 차이는 통계적으로 유의미 하지 않은 것으로 나타났다. 국민의당의 안철수 후보가 대선 투표일에 임박해서 윤석열 후보와 후보단일화를 했기 때문에 수도권에서 국민의당에 대한 긍정적인 선호도 평가가 실제 투표로 어떻게 이어졌는가에 대해서는 정확히 알기 어렵다.

〈표 14〉 수도권과 비수도권 정당 선호도 t-검정<sup>6)</sup>

정당	지역	평균값	t값	유의확률(p)
더불어민주당	수도권	5.156	t = -1.164	0.245
	비수도권	4.975		
국민의힘	수도권	5.121	t = 1.735	0.0831
	비수도권	5.410		
정의당	수도권	4.648	t = -1.218	0.224
	비수도권	4.506		
국민의당	수도권	4.804	t = -2.166	0.031
	비수도권	4.550		

〈표 15〉 수도권 지역내 정당 선호도 비교 ANOVA

정당	지역	평균값	표준편차	F값	유의확률(p)
더불어민주당	서울	5.068	2.459	0.667	0.414
	경기	5.234	1.940		
	인천	5.190	2.004		
국민의힘	서울	5.698	2.576	16.51	0.000
	경기	4.740	2.324		
	인천	4.759	2.684		
정의당	서울	4.760	1.791	2.221	0.137
	경기	4.535	1.613		
	인천	4.776	1.590		
국민의당	서울	5.107	1.876	9.234	0.002
	경기	4.621	1.447		
	인천	4.534	1.709		

수도권내 세 지역에서 보인 정당에 대한 선호도 차이는 더불어민주당과 정의당에 대해서는 통계적으로 유의미 하지 않고, 국민의힘과 국민의당에 대해서는 의미있는 것으로 유의확률을 확인할 수 있었다. 국민의힘은 서울-인천-경기 순으로 호감도가 높았는데 이는 서울에서 윤석열 후보의 득표율이 세 지역 중에서 가장 높았고 경기에서 가장 낮았던 것과 관련이 있다고 볼 수 있다. 한편 국민의당은 서울-경기-인천 순으로 호감도가 높았다. 더불어민주당은 그 차이가 유의미하지는 않지만 서울에서 가장 선호도 점수가 낮았고, 경기에서 가장 높았다. 정의당은 인천에서 가장 선호도가 높았고 경기에서 가장 점수가 낮았다.

6) '다음 정당에 대해 좋아하거나 싫어하는 느낌의 정도를 0에서 10점 사이의 숫자로 답하여 주시기 바랍니다. 0은 아주 싫어하는 경우이며, 5는 보통일 경우, 그리고 10은 아주 좋아하는 느낌을 말합니다.'의 질문의 응답 평균을 비교한 것이다.

서울에서 국민의힘과 국민의당이 유의미한 정도의 차이로 다른 지역에서보다 선호도가 높은 것 역시 수도권 지역내에서 서울이 경기도, 인천과 구별되는 투표 선택을 보여준 것과 연관이 있다고 볼 수 있다. 정당에 대한 호감도가 투표 선택에 얼마만큼의 영향력을 주었는가를 알아보기 위해서는 추가적인 조사가 요구되지만, 수도권과 비수도권 유권자들이 투표선택시에 후보의 소속정당을 포함하여 어떤 요소를 고려했는가에 대한 응답을 통해 이번 대선에서 정당이 중요했는가의 여부를 알아볼 수 있다.

### 3. 정책선호

#### 1) 투표결정 요인으로서의 공약

수도권 유권자들은 비수도권 유권자들에 비해 지역주의에서 상대적으로 자유로운 편이고 이념 기반의 투표를 할 가능성이 크다는 기존 연구의 결론이 이번 대선에서도 확인되었는가를 알아보기 위해 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 투표결정요인을 비교했다.

〈표 16〉 수도권 유권자와 비수도권 유권자 투표결정요인 비교<sup>7)</sup>

	수도권	비수도권
<b>정책·공약</b>	<b>146 (30.2%)</b>	<b>128 (28.4%)</b>
소속정당	102 (21.1%)	129 (28.6%)
후보 능력	148 (30.6%)	129 (28.6%)
이념	22 (4.5%)	13 (2.9%)
도덕성	34 (7%)	35 (7.8%)
출신 지역	11 (2.3%)	0 (0%)
주변의 평가	21 (4.3%)	17 (3.8%)
합계	484 (100%)	451 (100%)

Chi<sup>2</sup> = 18.249, p = 0.006

수도권 유권자들은 비수도권 유권자들에 비해서 금번 대선에서 정책과 공약을 더 중요하게 고려했을까? 설문조사 결과를 놓고 보면 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들

7) (투표를 하신 분만) '후보를 선택할 때 어떤 점을 가장 많이 고려하셨는지 가장 중요한 것 한 가지만 골라주십시오.'의 질문의 응답을 비교한 것이다.

과 가장 주요하게 고려한 투표 결정 요인에서 차이를 유의미한 차이가 있다 ( $\chi^2=18.249$ ,  $p=0.006$ ).

수도권에서 정책과 공약을 가장 중요하게 고려한 응답의 비율이 비수도권에서보다 1.8% 높았으며, 후보의 소속정당을 고려하는 비율은 비수도권에 비해서 7.6% 낮았다. 후보의 능력을 고려하는 비율은 수도권에서 2% 높았고, 수도권 응답자들은 비수도권 응답자에 비해 2.6% 더 높은 비율로 후보의 이념을 가장 중요하게 고려했다고 답했다. 비수도권에서 지역감정 때문에 출신 지역을 중요하게 고려할 것이라는 생각과는 다르게 비수도권에서 후보의 출신 지역을 가장 중요하게 고려한다고 답한 응답자는 한명도 없었다. 반면 수도권에서는 2.3%로 적은 숫자이지만 11명이 이번 대선에서 후보의 출신 지역을 가장 중요하게 고려했다고 답했다.

이러한 결과는 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들에 비해서 지역주의 경향이 상대적으로 강하지 않으며 이념을 기반으로 투표 선택을 하는 경향이 있다는 기존연구의 결과와 일치하는 면도 있고 상반되는 면도 있다. 먼저 이념에 대해 가장 중요하게 고려한다는 응답자 비율이 수도권에서 더 높았던 것은 맞지만 그 차이가 매우 크지는 않다. 오히려 이번 선거에 대한 설문조사에서는 수도권과 비수도권의 격차가 가장 크게 벌어진 항목은 소속정당을 중요하게 고려한다는 응답이다. 전술한 바와 같이 금번 대선의 양대 정당 후보 모두 정당내 지지기반이 상대적으로 약한 편이고 후보 개인의 특성에 초점을 맞추어 대선 캠페인을 한 측면이 있다. 그렇기 때문에 이전에도 지역주의가 상대적으로 약하다고 여겨졌던 수도권에서는 투표시에 후보의 정당에 대한 고려보다는 후보 개인의 능력에 대해 고려한 응답자의 비율이 높았던 것으로 생각할 수 있다. 그러나 특정 지역을 강한 지지기반으로 삼고 있는 더불어민주당과 국민의힘 특성상, 비수도권 지역에서는 이번 대선 후보의 특수성에도 불구하고 여전히 후보의 소속 정당이 가장 중요한 고려사항이었음을 알 수 있다.

## 2) 공약 선호

한편 수도권과 비수도권 모두에서 정책과 공약을 가장 중요하게 고려한다는 유권자 비율이 각각 30.2%, 28.4%로 높았는데, 구체적으로 어떤 정책과 공약이 주요하게 고려되었는지를 파악하기 위해서 응답자들이 대선 주요 공약에 대해 어떻게 인식하고 있었으며 지난 문재인 정부의 주요 정책에 대해 어떤 평가를 내렸는가에 대해 알아볼 필요가 있다.

대통령 선거에서 후보의 공약은 특정 지역에 집중되기 보다는 정치, 경제, 안보, 복지 등 국정 운영 전반과 관련된 포괄적인 공약인 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 이념이나

지지정당 등에 따라 공약 찬반이 결정될 가능성이 크고, 수도권이나 비수도권, 또는 다른 지역구분이 정책선호를 가르는 주요한 구분점으로 작용할 가능성은 높지 않다.

〈표 17〉 수도권과 비수도권 대선 공약 선호 t-검정<sup>8)</sup>

정책	지역	평균값	t값	유의확률(p)
사드 추가 배치	수도권	2.680	-2.281	p=0.023
	비수도권	2.575		
여성가족부 폐지	수도권	2.569	0.000	p=0.100
	비수도권	2.569		
기본소득 실시	수도권	2.331	-1.153	p=0.249
	비수도권	2.279		
정치개혁	수도권	1.976	-0.342	p=0.733
	비수도권	1.960		

이번 대선에서 후보들에 의해 제시되었던 주요한 공약 중에서 사드 추가 배치, 여성가족부 폐지, 기본소득 지급, 정치 개혁 등 주요 공약에 대한 찬반여부를 물었다. 그 결과 수도권과 비수도권에서 대선 공약에 대한 선호도의 차이는 사드 추가 배치 공약에서만 유의미하고 (p=0.023), 여타 공약에 대해서는 선호도도 유사하고 그 차이가 유의미하지 않은 것으로 나왔다 (표17). 구체적으로 수도권에서는 사드 추가 배치 공약에 대해 비수도권에서보다 반대가 더 높았고, 통계적으로는 그 차이가 무의미하지만 수도권에서 비수도권에 비해서 기본소득에 대한 반대도 더 높았다. 여성가족부 폐지와 정치개혁에 관한 찬반은 수도권과 비수도권에서 거의 유사했다. 수도권에서 사드 추가 배치 공약에 대해서는 상대적으로 부정적이지만 기본소득 실시에 대해서 또한 비수도권에 비해 부정적인 것은 통상 이념에 따른 정책 선호 구분으로 보았을 때 상반되는 결과라고도 할 수 있다. 사드 추가 배치에 대한 반대는 진보 성향에서, 기본소득에 대한 반대는 보수 성향에서 나올 가능성이 더 큰데, 수도권에서는 이 두 이슈에 대해 모두 더 반대하는 경향성을 보였기 때문이다. 대선 후보 토론회에서 수도권을 방어하기 위해 사드 추가 배치가 필요하다는 윤석열 후보의 발언 이후 지역별로 논란이 되었던 것 때문에 수도권과 비수도권을 가르는 공약으로 나온 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

8) '다음은 이번 대선에서 제기된 쟁점들입니다. 선생님께서는 각각의 쟁점들에 대해 어떻게 생각하십니까?' 의 질문에 대한 응답을 1)매우 찬성, 2)다소 찬성, 3)다소 반대, 4)매우 반대의 4점 척도로 측정하였다.

9) "윤 후보는 '경북 성주에 배치된 사드 포대로는 수도권 방어가 제한된다. 사드를 추가 배치해 수도권 2,000만 명을 북한 미사일 위협으로부터 보호하겠다'고 주장했다." (한국일보 22.02.05)

"윤 후보는 지난 3일 밤 KBS에서 열린 방송3사 합동초청 20대 대선 후보 토론회에서 이재명 더불어민주당 대통령후보가 '(추가) 사드배치를 수도권에 하면 고고도 미사일은 해당이 없다. 왜 그걸 다시 설치해 중국 반발 불리와 경제를 망칠려 하는가, 이걸 어디다 설치할 것인가'라고 묻자 이같이 답했다. 윤 후보는 '오늘 룡샘(L-SAM)이라고 하는 '중고도를 요격하는 시스템'을 개발해야 한다'고 말씀했는데 룡샘은 40~60킬로 고도 사드는 40~150km 고도인데



〈 표18〉 수도권내 대선 공약 선호 ANOVA

공약	지역	평균값	표준편차	F값	유의확률(p)
사드 추가 배치	서울	2.514	0.605	9.173	0.003
	경기	2.721	0.671		
	인천	2.984	0.719		
여성가족부 폐지	서울	2.490	0.720	2.103	0.148
	경기	2.594	0.648		
	인천	2.705	0.843		
기본소득 지급	서울	2.448	0.794	13.45	0.000
	경기	2.230	0.552		
	인천	2.344	0.544		
정치개혁	서울	2.076	0.741	3.281	0.071
	경기	1.947	0.679		
	인천	1.803	0.648		

수도권 내에서 공약에 대한 선호는 사드 추가 배치, 기본소득 지급에 있어서 유의미한 차이를 보였다. 사드 추가 배치는 인천-경기-서울 순으로 반대가 높았고, 기본소득은 서울-인천-경기 순으로 반대가 높았다. 서울에서보다는 북한 접경지역을 포함하고 있어서 북한 이슈에서 더 민감할 수밖에 없는 인천과 경기에서 사드 추가 배치 반대가 더 높은 것은 이해할만한 차이라고 보여진다. 기본소득 관련해서는 서울에서보다 경기도에서 코로나 위기 극복을 위한 다양한 형태의 기본소득과 지원이 이루어졌기 때문에 경기도에서 기본소득 지급 공약에 대한 거부감이 약했던 것으로 볼 수 있다. 여성가족부 폐지 공약에 관한 세 지역의 선호도 차이는 유의미 하지는 않지만 인천-경기-서울 순으로 반대가 높았고, 정치개혁 역시 유의미 하지 않지만 인천-경기-서울에서 찬성하는 것으로 보인다.

### 3) 정책 평가

수도권과 비수도권에서 문재인 정부의 주요한 정책에 대한 평가점수의 t-검정을 통해 정책에 대한 선호차이를 알아보았다. 분석 결과 수도권과 비수도권에서 공수처 설치와 탈원전 정책은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다 (각각  $p=0.036$ ,  $p=0.003$ ). 수도권 응답자들은 비수도권 응답자들에 비해 공수처 설치에 더 긍정적으로 평가했고, 탈원전에 대해서도 비교적 더 긍정적인 평가를 했다. 부동산 정책, 대북정책, 소득주도 성장

북한에서 수도권 겨냥할 경우 고각발사를 하는 경우 많기 때문에 당연히 수도권에 필요하다'면서도 '그러나 요격 장소는 꼭 수도권 아니어도 강원도든 충청도든 아니면 경상도이지만 조금더 멩겨오든 위치는 군사적으로 정해야할 문제라고 생각한다'고 밝혔다." (미디어오늘 2022.02.04)

정책에 대해서는 수도권과 비수도권의 평가 평균점 차이가 거의 나지 않았고 이 차이도 통계적으로 의미있지 않은 차이였다. 다섯 개의 정책 중에서 부동산/주택 정책에 대해서 수도권과 비수도권 모두에서 가장 부정적인 평가를 했고, 소득주도성장 정책에 대해서 수도권과 비수도권 모두에서 가장 긍정적인 평가를 했다 (표19).

〈표 19〉 문재인 정부 주요 정책 평가 t-검정<sup>10)</sup>

정책	지역	평균값	t값	유의확률(p)
부동산/주택 정책	수도권	3.134	1.161	p=0.246
	비수도권	3.188		
대북 정책	수도권	2.731	0.772	p=0.44
	비수도권	2.771		
공수처 설치	수도권	2.469	2.103	p=0.036
	비수도권	2.557		
탈원전 정책	수도권	2.546	3.027	p=0.003
	비수도권	2.706		
소득주도성장 정책	수도권	2.444	0.393	p=0.695
	비수도권	2.463		

〈표 20〉 수도권내 문재인 정부 주요 정책 평가 ANOVA

공약	지역	평균값	표준편차	F값	유의확률(p)
부동산/주택 정책	서울	3.014	0.855	5.436	0.020
	경기	3.180	0.571		
	인천	3.361	0.606		
대북 정책	서울	2.771	0.910	1.601	0.206
	경기	2.686	0.751		
	인천	2.836	0.663		
공수처 설치	서울	2.624	0.755	15.88	0.000
	경기	2.346	0.734		
	인천	2.377	0.756		
탈원전 정책	서울	2.590	0.832	0.874	0.35
	경기	2.516	0.696		
	인천	2.393	0.714		
소득주도성장 정책	서울	2.567	0.787	6.53	0.011
	경기	2.389	0.656		
	인천	2.279	0.636		

10) '선생님께서서는 현 정부의 다음의 정책에 대해 어떻게 생각하십니까?'의 질문에 대한 응답을 1)매우 긍정적, 2)다소 긍정적, 3) 다소 부정적, 4)매우 부정적의 4점 척도로 측정하였다.

수도권내에서의 정책평가는 부동산/주택 정책, 공수처, 소득주도성장의 분야에서 지역간 유의미한 차이를 보였다. 부동산 정책은 인천-경기-서울 순으로 부정적 평가가 높았고, 공수처 설치의 서울-인천-경기 순으로, 소득주도성장 정책은 서울-경기-인천 순으로 부정적 평가가 높았다. 서울에서 주택가격이 가장 많이 폭등했는데 부동산 정책에 대한 평가가 가장 후했다는 것은 아이러니 하다.

공약과 정책에 관한 지역별 특성을 종합하자면 수도권과 비수도권을 구분짓는 공약 및 정책의 영역은 사드 추가 배치, 공수처 설치, 탈원전 정책 등인 것으로 나타났다. 공약 중에서 가장 많이 논란이 되었던 여성가족부 폐지 공약과 기본소득 실시 공약이 수도권과 비수도권에서 의미있는 의견차이를 보이지 않고 외교/안보 영역의 공약이라고 할 수 있는 사드 추가 배치 공약에 있어서 수도권에서 비수도권에 비해 유의미한 차이로 더 부정적인 의견을 보인 것은 흥미롭다. 수도권내에서는 이에 더해 기본소득 공약에 관해서도 서울, 경기, 인천의 차이가 유의미하게 드러났다. 마찬가지로 문재인 정부 정책 평가에 있어서도 가장 논란이 많았던 부동산/주택 정책과 대북정책에 대해서는 수도권과 비수도권 의견차가 적은 반면, 상대적으로 가장 정치적인 이슈로 분류될 수 있는 공수처 설치와 가장 덜 정치적인 이슈로 분류될 수 있는 탈원전 정책에 대해 수도권에서 유의미하게 더 긍정적인 의견을 보였다. 수도권 세 지역에서는 부동산/주택, 공수처, 소득주도성장 정책에 대해 유의미한 선호도 차이를 보였다.

정책 선호에 관련된 설문조사 응답 분석 결과 수도권 유권자의 공약 및 정책 선호에 대해 두 가지 특징을 정리해 볼 수 있다. 첫째, 가장 논란이 되는 공약과 정책 분야보다는 그 이외의 분야에서 수도권과 비수도권의 의견이 차이를 보였다. 가장 가시성 있게 언론 등에서 다뤄지고 여론 형성이 어느정도 되었다고 보여지는 공약과 정책은 수도권 대 비수도권이 아닌 정치성향 또는 지지정당 및 이념에 따라 정책에 대한 찬반 전선이 형성될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 주요 사안에 있어서는 수도권 대 비수도권의 지역 구분이 정책의 찬반 구분으로 기능하기 어렵다. 그러나 수도권내에서 세 지역은 주요하게 논란이 되었던 공약과 정책에 대해 선호도 차이를 유의미하게 드러냈기 때문에 이번 연구는 수도권내 세 지역의 구분이 수도권과 비수도권 구분보다 인구통계학적 유권자 특성에서 더 의미가 있는 것으로 생각해 볼 수 있는 경험적 증거를 제공한다. 둘째, 공약과 정책에 대한 찬반 만을 놓고 봤을 때, 수도권에서 네 가지 공약 분야 모두에 대해 비수도권에 비해 더 부정적인 평가를 했다. 상대적으로 수도권에서 선거 관심도가 의미 있는 정도로 비수도권에 비해 높았는데, 선거에 대한 높은 관심이 선거 공약에 대한 긍정적인 평가로 이어지지 않았으며 오히려 비판적인 검토로 이어진 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 소결

20대 대통령 선거에서 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교해서 투표 참여, 투표 선택, 공약 및 정책 선호에 있어서 어떤 특징을 보였는가와 그 원인에 대해 분석한 결과 수도권 유권자의 특성을 세 가지로 파악해 볼 수 있었다.

첫째, 투표 참여에 관한 분석 결과 수도권에서 대선 투표 참여가 비수도권에 비해 높았다고 보기는 어렵지만 서울시에서는 적어도 최근 선거들에서 보인 경향성과 동일하게 전국 투표율 및 수도권 내 경기도와 인천의 투표율을 상회하는 투표 참여 행태를 보였다. 또한 비수도권에 비해서 수도권에서는 코로나 감염이 우려되어서 사전투표에 참여했다고 응답한 비율이 높았다.

둘째, 투표 선택에 관한 분석 결과 수도권과 비수도권을 비교해 봤을 때 후보 선택, 이전 정권 평가, 주요정당에 대한 지지에서 두 지역이 구별된 특징을 보이지 않았다. 반면에 수도권 내에서 서울, 경기, 인천의 투표 결과가 선택 후보와 후보간 득표율 차이 등에서 상이한 모습을 보였다.

셋째, 수도권에서는 정책과 공약을 후보 선택 주요이유로 고려했다는 응답이 비수도권에서 보다 높았던 반면, 비수도권에서는 후보의 소속 정당을 고려했다는 응답이 수도권에서보다 높았다. 수도권 유권자들은 비수도권 유권자들에 비해서 모든 공약에 대해 비판적인 입장을 드러냈고, 유의미하게 차이를 보인 공약은 사드 추가 배치 공약이었다. 한편 수도권 유권자들이 이전 정부 정책에 대해 비수도권과 유의미한 의견차이를 보인 영역은 공수처 설치와 탈원전 정책이었다.

분석 결과를 종합해 보자면, 수도권 유권자들이 이번 선거에서 정책과 공약에 관해서 비수도권 유권자에 비해 더 큰 관심을 보였고, 정치적으로 큰 이슈가 됐던 영역에서 보다는 상대적으로 금번 대선에서 공론화가 덜된 공약에 대해 비수도권과 비교해서 구별되는 찬반 입장을 보였다. 또한 투표 참여와 선택 관련해서는 수도권의 유권자를 비수도권과 구별하는 것이 큰 의미가 없었고 오히려 수도권 내에서 서울시 거주 유권자가 경기도, 인천광역시의 유권자와 구별되는 특징을 보였다. 서울의 유권자들은 수도권내에 다른지역에 비해, 또 전국 평균에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높았다. 이러한 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것을 분석을 통해 알 수 있었다.

최근 선거에서 지속적으로 관찰되는 이러한 서울시의 높은 투표참여율과 정치관심도가 향후 선거에서도 지속적으로 보여질것인가에 대해서는 전망하기가 어렵다. 그러나 지난 6월 1일 전국동시지방선거에서도 서울시가 경기도와 인천의 투표율, 그리고 전국 투표율보다 높은 투표율을 보이는 패턴이 반복되었기 때문에 최소한 투표참여에 있어서

는 서울시가 수도권 내의 다른 지역들과는 구분되는 행태를 보인다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다. 이러한 서울시의 특징이 서울시의 ‘도심(urban)’으로서의 특징 심화 및 경기도와 인천이 ‘거주지역화(suburbanization)’됨에 따라 새롭게 나타나는 특징인 것인지, 따라서 수도권을 한국사회에서 특수한 지역으로 상정하여 비수도권과 구별된 특징을 찾는 연구의 정합성이 점차 사라지게 될 것인지에 관해서는 향후 선거에서 같은 패턴이 반복되는가를 바탕으로 면밀한 분석을 시도해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 최소한 이번 대선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 다양한 방면에서 관찰된다는 것을 확인할 수 있었다.

### III 제8회 전국동시지방선거: 수도권 지역 사례 분석

#### 1. 선거현황 및 투표참여

##### 1) 선거현황

2022년 6월 1일 제8회 전국동시지방선거는 시도지사(광역자치단체장), 구시군의 장(기초자치단체장), 시도의회의원(광역의회의원), 구시군의회의원(기초의회의원), 광역의원 비례대표, 기초의원 비례대표, 교육감 등 전국 대부분의 지역에서 일곱 석에 해당하는 정치인을 선출하는 선거였다.<sup>11)</sup> 이번 지방선거의 두 가지 특징은 첫째, 3월 9일 20대 대통령선거 이후 불과 3개월도 되지 않는 짧은 시간 안에 치러졌다는 점이고 둘째, 투표율이 50.9%로 지난 7회 지방선거에 비해 10%가량 하락했다는 점이다. 대선 이후 3개월 이내, 새로운 대통령의 취임 이후 한 달 이내에 치러진 지방선거였기 때문에 중간선거의 특징을 갖기 보다는 대통령 당선자가 속한 국민의힘이 높은 득표를 하는 등 대선의 연장선 성격을 갖는 것으로 보이는 결과가 나왔고, 지난 지방선거들에서보다 낮은 투표율을 기록한 것 또한 짧은 기간 안에 반복된 선거로 인한 피로감 등에 영향을 받은 것으로 보인다.<sup>12)</sup>

수도권에서 역시 서울, 경기, 인천 모두에서 지난 지방선거에서 보다 투표율이 하락했고, 국민의힘이 더불어민주당에 비해 선전하여 이번 지방선거에서 전국적으로 보인 특징을 동일하게 나타냈다. 그러나 서울의 투표율은 전국투표율보다 높았고, 경기와 인천

11) 제주특별자치도에서는 예외적으로 기초단체장과 기초의회 선거가 없고 교육의원 선거를 하게 되므로 1인 5표를 행사한다. 세종특별자치시에서는 광역단체와 기초단체가 통합되어 1인 4표를 행사한다.  
12) 선거 빈도가 잦을수록 투표율이 하락한다는 유럽 사례를 대상으로 한 기존 연구들에서는 투표 관심도가 낮은 유권자층에서 특히 잦은 선거로 인해 투표율 하락이 발생할 확률이 투표 관심도가 높은 유권자들 사이에서보다 더 높다는 결과가 있다 (Garmann 2017; Nonnemacher 2021).

은 전국투표율보다는 투표율이 낮았지만 그 격차가 이전의 지방선거들에서보다 좁혀져 상대적으로 투표율 하락폭이 크지 않았다. 인천에서는 더불어민주당의 대선 후보였던 이재명 전 경기지사가 계양을 지역구 국회의원 보궐선거에 출마하고, 경기에서는 역시 대선 후보였던 김동연 전 부총리가 경기도지사 보궐선거에 출마하면서 이번 지방선거의 화제성이 다른 지역에서보다 높았던 것으로 보인다.

지방선거 수도권 지역사례 연구 부분에서는 투표참여 행태 및 요인 분석, 분할투표를 포함한 투표결과 분석, 공약 및 정책 투표 등을 중심으로 수도권 지역에서의 제8회 지방선거 투표 특징을 살펴본다. 구체적으로 투표참여 부분에서는 수도권 유권자들의 투표여부에 영향을 미친 요인과 사전투표 참여 요인 등을 살펴보고, 투표결과 부분에서는 국민의 힘이 압승했음에도 불구하고 분할투표(split-ticket voting)한 수도권 지역과 유권자의 특징을 살펴본다. 마지막으로 이번 지방선거에서 수도권을 대상으로 한 주요정당의 공약과 유권자들이 이번 선거를 앞두고 중요하다고 인식한 정책 분야를 알아본다. 분석대상은 정당기반의 투표를 한 여섯 개의 선거 (광역자치단체장, 기초자치단체장, 광역의회의원, 기초의회의원, 광역의원 비례대표, 기초의원 비례대표)로 한정한다. 교육감선거의 경우 교육의 정치적 중립성이라는 원칙으로 인해, 후보들이 정당 공천을 받지 않고, 기초의원 지역선거구별로 차례로 이름 순서를 바꾸는 순환배열 방식인 이른바 교호순번제로 표기되는 등 선거 방식과 유권자들의 인식에 있어서 다른 지방선거와는 구별되는 특징을 갖기 때문에 별도의 선거 영역이라고 고려되어 본고에서는 분석 대상에서 제외하였다.<sup>13)</sup>

## 2) 투표율

서울은 20대 대선과 마찬가지로 전국 평균을 웃도는 투표율을 기록하였다. 경기도는 전국 평균 투표율보다 낮았지만 그 격차가 0.3% 정도로 미미하고 지난 회차의 지방선거들에서의 전국 평균 투표율 차이와 비교했을 때 그 격차가 상당히 좁혀졌다. 따라서 금번 선거에서 투표율이 상승한 것은 아니지만 낮은 투표율을 보였다고 보기는 어렵다. 인천광역시 역시 투표참여에 있어서 경기도와 동일한 경향성을 보였다. 인천은 제5회, 제6회 지방선거를 제외하고는 지금까지 2000년대에 실시된 지방선거에서 전국에서 가장 낮은 투표율 기록해왔다. 그러나 이번 지방선거에서는 경기와 마찬가지로 전국평균보다는 낮지만 그 차이가 2%대로 줄어든 것으로 보았을 때 전반적으로 지난 회차에 비

13) 교육감선거의 경우에도 다른 종류의 선거와 마찬가지로 유권자의 이념성향, 정당지지, 현정부 국정운영 평가 등이 투표행태에 영향을 미치지만 (장승진 2014, 서현진 2019), 특목고 폐지 등 교육 관련 정책에 대한 의견 (강우진, 배진석 2018), 탈물질주의 가치에 대한 동의 (장승진 2014) 등 그동안 한국의 다른 선거에서 주요하게 고려되지 않았던 요인들이 영향을 미치기도 한다.

해 이번 지방선거에 많은 사람들이 투표에 참여했다는 것을 알 수 있다.

〈표 21〉 2000년대 지방선거 투표율 추이: 수도권과 전국 (%)

	제8회 2022년	제7회 2018년	제6회 2014년	제5회 2010년	제4회 2006년	제3회 2000년
서울	53.2	59.9	58.6	53.9	49.8	45.8
경기	50.6	57.8	53.3	51.8	46.7	44.6
인천	48.9	55.3	53.7	50.9	44.3	39.3
전국	50.9	60.2	56.8	54.5	51.6	48.9

경기와 인천에서 지방선거 투표율 감소가 전국에 비해서는 낮았던 요인은 인천 계양을 국회의원 보궐선거와 경기도지사 선거에 각각 이재명 대선후보, 김동연 대선후보가 출마하는 등 화제성이 높고 지역에서 뿐만 아니라 전국적으로 잘 알려진 정치인들이 지역의 선거에 출마했기 때문인 것으로 보인다. 또한 경기도지사 선거의 경우 김은혜 국민 의힘 후보와 김동연 더불어민주당 후보가 개표 막바지까지 승부를 결정하지 못할 만큼 박빙의 승부를 보였고 그만큼 선거에서도 유권자들의 많은 관심을 집중했을 것으로 보인다.

한편 금번 지방선거 이후 실시한 유권자 인식조사 자료를 보면, 지방선거 관심도는 서울, 경기, 인천 세 지역 중 경기도에서 가장 높았으며 경기도는 전국 평균 지방선거 관심도보다 높은 관심도를 보였음을 알 수 있다. 경기도는 지방선거 이후 정치관심도 역시 수도권 세 지역 중 가장 높은 점수를 기록했다. 대선 이후 실시한 유권자 인식조사와 지방선거 이후 실시한 인식조사가 패널이 아님을 고려해야 하지만 그럼에도 불구하고 정치관심도의 경우 대선 이후 대부분 지역에서 하락한 것과는 대조적으로 경기에서는 상승했다는 것도 경기도에서 이번 선거에 대한 관심이 높았다는 것을 짐작하게 하는 자료이다. 〈표22〉

〈표 22〉 유권자 설문조사: 정치 및 선거 관심도 (4점만점)

	정치관심도 (대선 후)	정치관심도 (지선 후)	대선 관심도	지선관심도
서울	2.85	2.49	2.97	2.49
경기	2.56	2.61	2.75	2.59
인천	2.49	2.33	2.69	2.33
전국평균	2.64	2.56	2.86	2.57

〈표 23〉 정당일체감을 느끼는 정당의 여부 (%)

	있다 (대선 후)	있다 (지선 후)
서울	69.0	70.5
경기	55.5	66.5
인천	42.6	52.5
전국	64.1	67.7

정당일체감을 느끼는 정당의 여부를 묻는 문항에 대한 답변 역시 패널이 아님을 감안해야 하지만, 그럼에도 불구하고 경기와 인천에서 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 답한 비율이 전국에서 3.6%, 서울에서 1.5% 상승한데 반해, 경기에서는 11%, 인천에서 9.9% 상승한 것을 볼 수 있다 〈표23〉. 따라서 경기도와 인천에서 지난 지방선거들과 비교해서 투표율 하락폭이 크지 않았고, 여론조사 결과를 봤을 때 이는 금번 지방 선거에 대한 관심도가 양 지역 모두에서 상대적으로 높았기 때문임을 알 수 있다.

〈표 24〉 수도권에서 투표하지 않은 이유 - 대선과 지선 비교

지역(n)	투표할만한 후보자가 없어서	정치나 선거에 관심이 없어서	누가 당선되어도 마찬가지여서	개인사정/출근 등으로	코로나19 감염이 우려되어서	누구에게 투표해도 선거결과에 영향이 없어서	코로나19 감염으로 인하여 (대선)	후보자 간의 정책차이가 별로 없어서	마음에 드는 정당이 없어서	투표절차(과정)가 너무 복잡해서 (지선)
서울 대선(20)	<b>60.0</b>	5.0	10.0	5.0	5.0	10.0	0.0	5.0	0.0	N/A
서울 지선(70)	25.7	<b>34.3</b>	12.9	8.6	0	10.0	N/A	4.3	4.3	0.0
경기 대선(21)	<b>52.4</b>	23.8	4.8	4.8	4.8	0.0	9.5	0.0	0.0	N/A
경기 지선(83)	20.5	<b>31.3</b>	15.7	10.8	1.2	14.5	N/A	3.6	2.4	0.0
인천 대선(11)	<b>27.3</b>	18.2	0.0	27.3	9.1	0.0	9.1	0.0	9.1	N/A
인천 지선(18)	22.2	<b>44.4</b>	16.7	0.0	0.0	11.1	N/A	5.6	0.0	0.0
전국 대선(82)	<b>46.3</b>	17.1	13.4	8.5	4.9	3.7	3.7	1.2	1.2	N/A
전국 지선(341)	22.6	<b>36.7</b>	14.1	7.3	0.0	13.8	N/A	2.6	2.3	0.3

투표 불참 이유에 관한 문항 역시 답변 비교시에 패널 조사가 아님을 감안해야 하지만, 대선 이후 실시한 조사에서 투표하지 않은 이유를 물었을 때 전국적으로, 그리고 수도권 전지역에서 동일하게 ‘투표할만한 후보자가 없어서’가 가장 많이 꼽은 이유였는데 반해, 지방선거 이후 실시한 조사에서 금번 지방선거에서 투표하지 않은 이유를 물었을 때는 ‘정치나 선거에 관심이 없어서’가 가장 많은 선택을 받은 응답이었다. 위에서 언급했듯이 〈표22〉를 보면 실제로 정치관심도가 대선 유권자 조사 때에 비해서 대부분의 지역에서 하락했음을 알 수 있다. 그리고 지방선거, 국회의원선거, 대통령선거 투표율에서 드러나듯 지선 관심도는 대선에 비해 낮은 것이 지방선거 이후 조사에서 정치에



관심이 없다는 답변에 대한 높은 응답률로 입증되었다고 볼 수 있다.

〈표 25〉 유권자 정치 지식 평가 (정답 인지 %)

	대통령 임기	국회의원 정족수	미국 대통령 인지도	광역단체장 연임가능 횟수
서울	92.3	28.0	80.2	19.3
경기	90.4	56.6	90.7	46.3
인천	82	23	77	39.3
전국	92.4	45.9	89	48.9

동일하게 유권자 정치 지식을 알아보는 네 개의 문항 중에서도 지방선거에서 선출하는 지방자치단체장에 관련된 문항에 대한 유권자의 정치지식이 상대적으로 낮게 나타났다. 광역단체장 연임가능 횟수를 묻는 질문에 대한 정답률이 다른 세 질문의 정답률에 비해 매우 낮았다. 국회의원 정족수에 관한 질문의 정답률이 가장 낮았던 인천을 제외하고 서울과 경기에서는 광역단체장 연임 횟수 질문에 대한 정답률이 각각 19.3%, 46.3%로 네 문항 중에서 가장 낮았다. 이는 중앙정부, 입법부에 대한 일반 유권자들의 인식에 비해 지방자치단체장에 대한 관심이 상대적으로 낮다는 것을 보여주는 결과이다. 특히 서울에서는 광역단체장 연임가능 횟수에 대해 정답을 인지하고 있는 사람이 전체 서울 응답자의 1/5에도 못 미치는 비율이었다. 지방선거에서의 낮은 투표참여율이 이와 무관하다고 볼 수 없으며, 수도권 지역, 특히 서울에서 광역단체장을 포함한 지방자치 정부와 정치에 대한 인식제고가 필요함을 보여준다.

투표를 비롯한 정치참여에 영향을 주는 것으로 알려진 정치효능감의 경우 인천이 대선 이후 실시한 조사에서와 마찬가지로 부정효능감 점수가 수도권 세 지역 중 가장 높아서 가장 정치효능감이 낮고, 경기도는 상대적으로 부정효능감 점수가 낮아서 정치효능감이 높은 것으로 보인다. 〈표26〉

〈표 26〉 수도권내 부정적 정치효능감 (4점만점)

지역/문항	정치인들은 나 같은 사람에 대해 별로 관심이 없다		정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 이해할 수가 없다		내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다	
	대선	지선	대선	지선	대선	지선
서울	2.76	2.71	2.61	2.61	2.57	2.56
경기	2.82	2.74	2.64	2.57	2.57	2.43
인천	2.93	3	2.95	2.95	2.59	2.67
전국	2.84	2.78	2.68	2.67	2.5	2.48

이러한 선거참여에 관련된 여러 요인이 이번 지방선거 투표에 유의미한 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 투표여부를 종속변수로 하는 로지스틱 회귀분석을 전국과 수도권 응답자를 대상으로 각각 실시하였다. 모델에는 정치관심도, 지방선거 관심도, 정당일체감을 느끼는 정당 여부, 선거에 대한 평가, 투표와 선거에 관한 긍정적 의견, 민주주의에 대한 의견, 정치효능감 변수를 독립변수로 포함시켰고, 성별, 연령, 학력, 월 가구소득, 가구 재산, 주거형태를 통제변수로 포함시켰다.

선거에 대한 평가는 ‘이번 선거는 공정하고 자유로웠다’, ‘이번 선거에서 정부와 대통령은 중립을 지켰다’, ‘이번 선거에서 후보자들과 정당은 지역의 중요한 문제들을 논의하고 정책에 반영하였다’ 의 세 질문에 대해 각각 전혀 동의하지 않음 (1) 부터 매우 동의 (4) 까지의 답변할 수 있는 문항을 각각 변수로 활용했다. 투표와 선거에 관한 긍정적 의견은 ‘투표는 시민의 의무이므로 반드시 참여해야 한다’, ‘나 같은 사람에게는 투표만이 정부에 대해 말할 수 있는 유일한 방법이다’, ‘권력을 잡느냐에 따라 사회에 미치는 영향에 큰 차이가 있다’ 의 세 질문에 대해 각각 매우 공감한다 (1) 부터 전혀 공감하지 않는다 (4) 까지 답변할 수 있는 문항에 대한 답을 반대로 코딩한 후 평균을 내서 값이 클 수록 투표와 선거의 효용감에 대해 긍정적인 의견을 갖는 변수로 포함시켰다. 민주주의에 대한 의견은 ‘민주주의는 문제가 있기는 하지만 그래도 다른 어떤 정부 형태보다도 낫다’에 대한 답변을 값이 높을수록 동의하는 것으로 하여 변수로 포함시켰다. 부정적 효능감의 경우 앞서 언급한 세 효능감 문항에 대한 답을 평균 내어 하나의 변수로 포함시켰다.

〈표 27〉 투표여부에 영향을 미치는 요인 로지스틱 회귀분석 결과

	Dependent variable	
	전국 투표여부 Coefficient (SD)	수도권 투표여부 Coefficient (SD)
Constant	-5.690*** (0.980)	-7.652*** (1.481)
정치관심도	<b>0.765***</b> <b>(0.177)</b>	<b>1.011***</b> <b>(0.286)</b>
지방선거관심도	<b>0.624***</b> <b>(0.162)</b>	<b>0.790***</b> <b>(0.265)</b>
정당일체감	<b>0.624***</b> <b>(0.167)</b>	<b>0.865***</b> <b>(0.266)</b>
선거공정_공정	-0.119 (0.148)	0.089 (0.228)
선거공정_중립	-0.053 (0.119)	0.009 (0.185)

	Dependent variable	
	전국 투표여부 Coefficient (SD)	수도권 투표여부 Coefficient (SD)
선거공정_지역정책	0.155 (0.139)	0.160 (0.215)
투표공정	<b>0.632***</b> <b>(0.171)</b>	<b>0.679**</b> <b>(0.274)</b>
민주주의 긍정	0.192 (0.133)	0.114 (0.207)
부정적 효능감	-0.243 (0.173)	-0.067 (0.299)
성별	0.272* (0.163)	0.126 (0.245)
연령	<b>0.149**</b> <b>(0.064)</b>	0.144 (0.097)
학력	0.129 (0.092)	0.148 (0.149)
소득	-0.069 (0.044)	0.053 (0.068)
자산	0.024 (0.033)	<b>-0.109*</b> <b>(0.058)</b>
주거형태_자가여부	-0.200 (0.221)	0.437 (0.320)
Observations	1046	549

Signif. Codes: .p≤0.1, \*p≤0.05, \*\*p≤0.01, \*\*\*p≤0.001

결과값을 보면 정치관심도와 지방선거관심도가 높을수록, 그리고 정당일체감을 느끼는 정당이 있는 사람일수록, 투표와 선거의 효용에 대해 긍정적으로 평가하는 사람일수록 지방선거 투표에 참여했을 확률이 유의미하게 높았다. 한편 전국단위로 분석했을 때에 여성이 남성보다 투표참여 했을 확률이 높았고, 연령이 높을수록 투표에 참여했을 확률이 유의미하게 높았다. 그러나 성별과 연령 효과는 수도권 응답자만을 대상으로 분석했을 때는 투표여부에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나왔다.

흥미로운 결과 중 한 가지는 수도권 한정적으로 가구 자산이 많을수록 투표참여율이 하락하는 것으로 나타났다는 점이다. 이번 대통령선거와 지방선거 모두 부동산 규제완화와 공급확대 등이 큰 이슈였음을 고려할 때에 자산이 많은 유권자일수록 투표에 적극적으로 임했을 것으로 추측할 수 있으며 그 경향성이 주거비용과 평균 부동산 가격이 가장 높은 수도권에서 더 두드러질 것으로 생각되는데 이에 반하는 결과가 도출된 것이다. 이러한 상관관계의 메커니즘을 파악하기 위해서 데이터 자체에 대한 보다 자세한 분석을 필요로 하지만, 그에 앞서 짐작해 볼 수 있는 가능한 상황이 있다. 첫째, 실제로

는 부동산을 소유한 수도권 유권자의 경우에도 지방선거를 통해 자신에게 유리한 정책적 변화가 있을 것에 대해 회의적이었을 가능성이 있다. 둘째 반대로 부동산을 큰 규모로 소유하지 못한 수도권 유권자의 경우 지난 정부와 지방자치단체 정책에 대해 분명한 반대를 표하고 선거를 통해 새로운 정책이 마련되기를 바라는 강력한 동기를 가지고 투표에 적극적으로 참여했을 가능성이 있다. 실제로 이러한 메커니즘이 작동했는지 여부는 향후 추가적인 분석을 통해서 정확하게 파악해 볼 수 있을 것이다.

### 3) 사전투표

사전투표의 경우 지방선거 투표율이 낮았던 것과 마찬가지로 최근 실시한 다른 선거에 비해서 낮은 참여율을 보였다. 그러나 지난 7회 지방선거에 비해서 수도권 세 지역 모두와 전국에서 전체적으로 상승했음을 볼 수 있다. 따라서 지방선거를 포함한 모든 종류의 선거에서 전반적으로 사전투표 참여율이 상승해 왔음을 알 수 있다. 서울이 21대 총선, 20대 대선 등에서는 마찬가지로 사전투표율이 수도권 세 지역 중에서 가장 높았고 전국에 비해서도 높았다.

〈표 28〉 최근 선거 사전투표율

	20대 총선	19대 대선	7회 지선	21대 총선	20대 대선	8회 지선
서울	11.61	26.09	19.1	27.29	37.23	21.20
경기	11.16	24.92	17.47	23.88	33.65	19.06
인천	10.81	24.38	17.58	24.73	34.09	20.08
전국	12.19	26.06	20.14	26.09	36.93	20.62

〈표 29〉 수도권 안에서 사전투표 이유 교차분석

	서울	경기	인천
개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서	10 (23.8%)	16 (26.8%)	2 (10.5%)
선거 당일에는 직장이나 생업 등으로 투표시간이 보장되지 않아서	8 (19%)	1 (1.8%)	2 (10.5%)
우연히 사전투표소 근처에 불일이 있어 들렀다가 시간적 여유가 있어서	7 (16.7%)	9 (16.1%)	1 (5.3%)
사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서	4 (7.1%)	15 (26.8%)	2 (10.5%)
사전 투표가 편해서	9 (21.4%)	12 (21.4%)	6 (31.6%)
선거일 대비 투표소가 덜 혼잡할 것이라고 생각해서	5 (11.9%)	4 (7.1%)	6 (31.6%)
합계	42 (100%)	56 (100%)	19 (100%)

Chi<sup>2</sup> = 23.974, p = 0.008

수도권 세 지역의 사전투표 이유를 교차분석 한 결과 세 지역에서 사전투표에 참여한 응답자들의 참여 이유가 유의미한 정도의 차이를 보였다. 서울과 경기도는 ‘개인적인 사정으로 선거 당일에는 투표가 어려워서’가 가장 많았고 경기에서는 ‘사전투표에 참가하고 선거 당일에는 휴일을 즐기고 싶어서’가 그 다음으로 가장 많은 응답을 기록했다. 반면 인천의 경우 사전투표 참여 응답자 수가 워낙 적긴 하지만 ‘사전투표가 편해서’와 ‘선거일 대비 투표소가 덜 혼잡할 것이라고 생각해서’를 선택한 응답자가 가장 많았다. 종합적으로 봤을 때 수도권 여러 지역에서 여섯 가지 답변 사이에 의미 차이는 있지만 투표당일에 참여가 불가능하기 때문에 사전투표에 참여한 사람들 보다, 사전투표 제도가 편리하고, 혼잡한 환경에 노출되어야 하는 불편함을 덜어주고, 선거당일을 휴일로 온전히 활용할 수 있게 해주는 등의 장점 때문에 사전투표에 참여한 사람들이 많다는 것을 알 수 있다. 참고로 수도권과 비수도권 사전투표 주요이유 교차분석한 결과 그 차이가 유의미하게 도출되지 않았다.

## 2. 투표선택

### 1) 대선 투표 선택과 비교

이번 지방선거가 대선과 시기적으로 매우 가깝게 치러졌기 때문에 국민의힘 후보 윤석열 대통령이 당선된 대선의 여파로 인해 국민의힘 후보가 전국적으로 대거 당선되었다. 지방선거에서 일반적으로 가장 중요하게 여겨지고 언론의 관심도 높은 광역자치단체장의 경우 국민의힘 후보가 12곳에서 당선, 더불어민주당 후보가 5곳에서 당선되어 국민의힘이 압승을 거두었다. 수도권에서 역시 국민의힘에서 서울시장과 인천시장 당선자를 내었으며 김동연 더불어민주당 후보가 당선된 경기에서도 마지막까지 매우 접전일 만큼 근소한 표차로 승리했다.

유권자 의식조사 자료를 통해 대선 투표와 지방선거 투표 행태를 비교해 봤을 때 대부분의 지방자치단체장 선거에서 대선 투표와 동일한 투표 행태를 보였다. 단 윤석열 투표자들이 국민의힘에 그대로 투표한 확률이 이재명 투표자들이 더불어민주당에 투표한 확률보다 더 높다. 이재명 투표자의 88.6%가 광역단체장 선거에서 더불어민주당 후보에 투표한 반면 같은 선거에서 윤석열 투표자의 93.7%가 국민의힘 후보에게 투표했다. 대선후보와 지방선거 투표 정당의 일치율은 광역비례대표 선거를 제외하고는 모든 선거에서 윤석열 투표자들 사이에서 이재명 투표자들보다 더 높다. 이재명 투표자와 윤석열 투표자 모두 광역단체장 선거에서 대선과 같은 당에 투표한 확률이 가장 높았고, 기초의원 선거에서 대선과 같은 당에 투표한 확률이 가장 낮았다. <표31>

〈표 30〉 대선투표후보별 지방선거 투표 (%)

대선투표 후보 (n)	광역단체장		광역의회		광역비례대표		기초단체장		기초의회		기초비례대표	
	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘
이재명(280)	<b>88.6</b>	10.0	<b>87.1</b>	7.1	<b>84.6</b>	8.6	<b>80.4</b>	9.6	<b>78.6</b>	9.3	<b>75.7</b>	7.9
윤석열 (399)	4.8	<b>93.7</b>	3.5	<b>90.0</b>	6.8	<b>84.5</b>	8.0	<b>85.7</b>	6.3	<b>82.5</b>	5.3	<b>85.2</b>

〈표 31〉 정치성향에 따른 지방선거 투표 (%)

정치성향 (n)	광역단체장		광역의회		광역비례대표		기초단체장		기초의회		기초비례대표	
	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘
진보 (114)	<b>87.7</b>	9.6	<b>86.0</b>	7.0	<b>78.9</b>	12.3	<b>76.3</b>	10.5	<b>74.6</b>	12.3	<b>72.8</b>	8.8
중립 (342)	43.3	53.5	42.4	50.6	45	46.8	43.3	48.8	40.1	50	40.4	48.5
보수 (239)	11.7	<b>87.4</b>	9.2	<b>83.7</b>	11.3	<b>79.1</b>	11.3	<b>79.9</b>	11.3	<b>74.9</b>	7.5	<b>78.7</b>

그러나 정치성향별로 봤을 때는 유권자들의 정치성향과 지방선거에서의 정당투표가 보수에서 확연히 더 일치되어 있다고 보기 어렵다. 진보와 보수가 각각 지방선거에서 민주당과 국민의힘에 투표한 비율은 비슷하기 때문이다. 진보 유권자들의 87.7%가 광역단체장 선거에서 민주당 후보를, 보수 유권자의 87.4%가 국민의힘 후보를 선택했다. 광역단체장, 광역의회 (지역구) 투표시에는 진보가 더불어민주당에게, 보수가 국민의힘에게 이른바 이념기반의 정당 투표를 한 비율이 80% 이상으로 높다. 그러나 기초선거에서는 그 비율이 상대적으로 낮다.

〈표 32〉 제8회 지방선거 주요 정당 당선자수 비교

선거/지역	서울		경기		인천		전국	
	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주	국힘	민주
광역자치단체장	1	0	0	1	1	0	12	5
기초자치단체장	17	8	22	9	7	2	145	63
광역의회의원	70	31	70	71	24	12	491	280
기초의회의원	183	188	196	208	50	56	1216	1218
광역의원 비례대표	6	5	8	7	2	2	49	42
기초의원 비례대표	30	24	33	24	9	6	219	166

지방선거 결과만 놓고 봤을 때 수도권은 전국 투표결과와 비슷한 경향을 보인다 (표 32). 광역단체장 선거와, 기초단체장 선거의 경우 국민의 힘이 훨씬 많은 당선자를 내었다. 광역의회 역시 경기도를 제외하고 서울과 인천에서 국민의 힘이 두배 이상의 당선자를 배출해서 전국과 비슷한 상황이다.

그러나 기초의회의원의 경우 수도권 전지역에서 민주당이 더 많이 당선되었고 이는

전국 기초의회의원 당선자를 합쳤을 경우에도 마찬가지이다. 광역의원 비례대표는 국민의힘과 민주당이 비슷한 숫자로 당선되었고 기초의원 비례대표는 국민의힘에서 더 많이 당선되었다. 결국 여섯 석의 선출직 선거 중에서 기초의회의원과 광역의원 비례대표 선거에서만 민주당이 국민의힘과 비슷한 당선자를 배출한 결과를 볼 수 있다.

## 2) 분할 투표

수도권을 포함한 전국 유권자들의 상당수가 광역자치단체장과 기초자치단체장, 광역의원 선거에서는 국민의힘 후보에게 투표하고, 기초의회의원 선거에서는 더불어민주당 후보에게 투표했다는 것을 알 수 있다. 여러 선거가 동시에 진행되는 지방선거에서 이와 같이 분할투표를 하는 것이 유권자들에게 선택지가 될 수 있다. 또한 대선 투표와 지선 투표 행태를 비교했을 경우에도 광역단체장 선거에서는 대선 투표와 일치하는 투표를 한 비율이 높은 반면 기초의회의원 선거에서는 이재명 투표자와 윤석열 투표자 두 집단 모두에서 같은 정당 후보에게 투표한 확률이 가장 낮았다. 그렇기 때문에 “왜 기초의원인가?” 라는 질문을 해볼 수 있다. 가장 일반적인 답은 기초의원직이 지방선거를 통해 선출하는 직에 비해 상대적으로 중요하지 않게 여겨지기 때문이라는 것이다. 유권자 인식조사에서 어떤 정치인이 본인의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는가를 물었을 때<sup>14)</sup>, 기초의원이라고 답한 비율은 전국에서 14.8%로 낮다. 인천에서는 3.3%만이 기초의원이 가장 중요하다고 답했고, 서울과 경기에서는 광역의원 보다는 약간 높은 비율이지만 두 번째로 낮은 순위로 가장 중요한 영향을 미치는 직위로 뽑혔다 (표33).

〈표 33〉 본인의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는 직위 [1순위] (%)

	광역단체장	기초단체장	광역의원	기초의원	국회의원
서울(207)	<b>30.0</b>	28.0	13.5	16.9	11.6
경기(281)	23.8	17.4	13.2	14.9	<b>30.6</b>
인천(61)	<b>32.8</b>	23.0	21.3	3.3	19.7
전국(1046)	<b>28.3</b>	17.7	12.5	14.8	26.7

그러나 광역의원이나 기초의원이 상대적으로 인식되는 중요성이 떨어진다고 해서 해당선거에서만 분할투표가 있었던 것도 아니고 대다수의 유권자가 기초의원과 광역의원 선거에서 분할투표를 한 것도 아니다. 그렇다면 누가 어떤 이유로 분할투표를 하고 누가 어떤 이유로 일관된 투표를 하는가?

14) 선생님께서는 아래와 같이 선거를 통해 선출되는 직위 가운데 본인의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는 직위는 무엇이라고 생각하십니까?

지방선거에서 분할투표하게 되는 원인에 대한 기존연구에 따르면 분할투표의 주요 요인으로 저항투표, 정당지지도 및 주요정당 일체감, 후보요인 등을 꼽을 수 있다. 첫째, 지방선거가 대선 혹은 총선과 시기적으로 거리가 있고 임기 중간에 치러질 경우 저항투표(protest vote)가 동기가 되어 분할투표할 수 있다. 서울지역의 2010년 지방선거를 분석한 강원택의 연구는 서울시장 선거에서는 오세훈 후보에게 투표했지만 구청장 선거에서 다른 정당의 후보에게 투표한 유권자들 중 다수는 선거 때마다 정당 지지가 바뀌는 이른바 스윙보터(swing voter)가 아니라 저항투표자 속성을 갖는다는 것을 밝혔다. 오세훈 후보에게 서울시장 투표를 했지만 구청장은 다른 당 후보에게 투표한 사람들 중 대부분이 그 이전 두 차례 선거에서 한나라당 후보에게 투표했으며 당시 이명박 정부의 국정운영에 대한 불만을 표시하기 위해 일괄된 투표가 아닌 분할투표를 했다는 것이다(강원택 2010). 이는 2010년 지방선거가 시기상 중간선거의 성격을 가졌기 때문이다. 그러나 이번 지방선거는 반대로 대선 이후 세 달이 채 되지 않은 시점에서 치러졌기 때문에 오히려 윤석열 대통령의 정당에서 많은 득표를 할 것으로 이미 선거전부터 예측되어 졌다.

둘째, 정당에 대한 선호도 및 지지의 강도이다. 2014년 지방선거에서 광역단체장과 광역의회 선거, 기초단체장과 기초의회 선거 사이의 분할투표를 각각 분석한 윤광일의 연구는 주요정당에 대한 일체감과 집권여당에 대한 극단적 호불호는 분할투표 가능성을 낮추고, 정치지식, 투표 결정시기, 정당균형 선호도 영향력은 분할투표 여부를 결정하는데 있어서 통계적으로 유의미 하지 않고, 군소정당에 대한 비례선거에서의 투표는 분할투표의 가능성을 일관되게 높인다는 것을 보였다(윤광일 2014;2014b). 마찬가지로 2014년 제6회 지방선거를 분석한 최효노의 연구 역시 지지정당에 대한 선호도와 다른 정당에 대한 선호가 차이가 적을수록 분할투표할 확률이 높다는 것을 보였다. 이와 같은 이유로 분할투표한 유권자들은 첫째 요인에서 지적인 저항투표로 인한 분할투표한 유권자들과는 반대로 정당지지의 일관성이 적은 이들이라고 볼 수 있다(최효노 2015).

셋째, 출마한 정당보다는 후보 개인을 보고 투표하는 경향이다. 첫째와 둘째 요인이 유권자의 성향에 초점이 맞춰져 있다면 이른바 정치과정의 공급자라고 할 수 있는 후보 개인의 역량도 분할투표의 요인으로 복합적으로 영향을 미쳤다고 보는 것이다. 앞서 언급한 최효노의 연구는 지지정당 후보보다 경쟁정당 광역단체장 후보를 더 선호하는 경우 분할투표할 확률이 높았다고 분석했다. 광역단체장 선거에서만큼은 정당보다 후보 개인을 보고 투표하는 경향이 2014년 지방선거에서는 특히 충남과 강원에서 돋보였다(최효노 2015).

그렇다면 이번 지방선거에서 분할투표한 유권자들은 어떤 이유로 분할투표했을까? 이



들이 정당지지가 약한 혹은 강한 사람들인지 후보 개인의 역량을 출마한 정당보다 중요하게 생각하는 사람들인지 등에 대해 알아보기 위해 광역단체장과 기초단체장 선거에서 다른 정당에 투표했는지 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 수도권만 대상으로 분석하기에는 해당 응답자의 수가 작아서 전국 응답자를 대상으로 분석했다. 지방선거 후 실시한 유권자 의식조사에서 지방선거에 투표한 응답자는 총 705명이었고, 그 중에서 광역단체장 선거와 기초단체장 선거를 분할투표한 응답자는 60명이었다.

기존연구에서 분할투표에 영향을 미칠 수 있을만한 요인으로 분석에 포함된 여러 변수를 독립변수로 모델에 포함하였다. 구체적으로 후보결정시기는 일찍 결정했을수록 높은 수로 코딩된 문항을 활용했고, 후보결정 요인은 응답지 중에서 후보능력이 가장 중요하게 작용했다고 답한 사람과 그 이외의 답변을 한 사람을 각각 1, 0으로 코딩해서 변수로 활용했다. 이외에 정당일체감을 느끼는 정당 여부, 정당호감도를 모델에 포함했다. 정당호감도는 더불어민주당 호감도에서 국민의힘 호감도를 뺀 값으로 했다. 또한 지방선거 특성을 고려했을 때, 응답자가 거주하고 있는 지역의 주거환경, 교육환경, 경제환경에 대해 지난 4년간 어떻게 변해왔는가를 묻는 문항을 포함했다. 같은 항목에 대해 “다른 지역과 비교하여” 지난 4년간 어떻게 변해왔는가를 묻는 세 문항도 포함했다. 지난 지방선거 이후 4년간 지역 환경이 개선되었다고 답한 응답자들은 현직 지자체 단체장에 대한 만족도가 높을 것이고, 따라서 정당에 대한 선호도와는 독립적으로 금번 지방선거에서 분할투표를 통해 현직 광역단체장 혹은 기초단체장에게 투표했을 가능성이 높다고 생각해 볼 수 있다.

〈표 34〉 분할투표에 영향을 미치는 요인 로짓 분석

Dependent variable: 광역단체장과 기초단체장 분할투표	
	Coefficient (SD)
Constant	<b>-2.319*</b> <b>(1.148)</b>
투표결정시기	-0.080 (0.089)
후보역량 중요	0.387 (0.308)
정당일체감	<b>-0.971***</b> <b>(0.292)</b>
정당호감도(더불어민주당-국민의힘)	0.045 (0.032)
거주 지역 변화 [주거환경]	<b>0.763**</b> <b>(0.263)</b>

거주 지역 변화 [교육환경]	<b>0.471(.)</b> <b>(0.270)</b>
거주 지역 변화 [경제상황]	-0.173 (0.234)
거주 지역 상대적 변화 [주거환경]	<b>-0.689*</b> <b>(0.296)</b>
거주 지역 상대적 변화 [교육환경]	-0.326 (0.286)
거주 지역 상대적 변화 [경제상황]	0.116 (0.264)
Observations	705

Signif. Codes: .p≤0.1, \*p≤0.05, \*\*p≤0.01, \*\*\*p≤0.001

〈표34〉에 나타난 분석 결과를 보면 정당일체감을 느끼는 정당이 있을수록 분할투표를 했을 가능성이 낮다는 점은 기존연구에서 밝힌 바가 그대로 입증된 것이다. 투표 후보 결정 시기 변수는 기존연구에서와 마찬가지로 분할투표에 유의미한 영향을 주지 못했다.

또한 주거환경에 대한 평가 역시 분할투표 여부에 유의미한 영향력을 미쳤음을 볼 수 있다. 지난 4년 동안 주거환경이 좋아졌다고 응답했을 수록 분할투표 했을 가능성이 크다. 그러나 다른 지역에 비해 상대적으로 좋아졌다고 생각할수록 유의미한 정도로 교차투표 했을 가능성이 줄어드는 것으로 나왔다. 이러한 결과는 유사한 변수의 상반된 영향력이 모두 유의미하게 도출됨으로서 해석에 있어서 주의를 기울여야 하는데, 주거환경이 절대적으로 개선되었다고 느낄수록 지난 4년간 직무를 잘 수행해 온 지자체단체장에 대한 기대나 보상심리로 인해 분할투표했을 가능성이 높아졌을 수 있다. 그러나 상대적으로 주거환경이 좋아졌다는 문항에 대해 응답자들이 다양하게 인식했을 수 있지만, 다른 지역에 비해 “상대적”으로 좋아졌다는 것을 부동산 가격 상승 등으로 파악했을 수 있다. 그렇다면 주거환경이 상대적으로 좋아진, 즉 부동산 가격이 상대적으로 많이 오른 지역에서는 굳이 정치적 이념이나 선호를 벗어나 분할투표할 이유가 크지 않았을 수 있다.

수도권을 대상으로 한 지방선거의 분할투표 실태를 조사한 언론의 보도에 따르면 정당 아파트 가격이 상대적으로 적게 상승한 지역에서 교차투표가 있었다. 아파트 가격 상승폭이 주거환경 개선에 대한 바로미터로 여겨지는가에 대해서는 논란의 여지가 많을 수 있다. 그러나 실제로 수도권 여러 지역에서 상대적으로 아파트 값 상승 폭이 낮았던 지역구에서 광역단체장은 국민의힘 후보에 투표하고, 구청장은 민주당 후보에 투표한 것으로 보았을 때 분석결과가 어느 정도 실제 상황을 반영한다고 볼 수 있다.

반면 후보 결정시에 후보 개인의 능력을 가장 중요하게 고려한다는 응답은 분할투표에 유의미한 영향을 미치지 못하는 결과가 나왔다. 그러나 실제로는 광역단체장과 기초단체장의 분할투표가 이루어진 수도권 지역구 중 다수에서는 현직 구청장이 당선된 사례가 상당수였다. 한국리서치의 분석에 따르면 그러나 현직(incumbent)효과는 더불어민주당 후보에게만 유효한 경향을 보였다. 더불어민주당은 247개 기초자치단체중 218곳에 후보를 냈는데 (무투표 당선 3곳 제외), 호남을 제외한 경우, 절반이 넘는 57%(180곳 중 103곳)에서 광역단체장 후보의 득표율보다 기초단체장 후보의 득표율이 더 높았다. “이러한 경향은 현직이 더불어민주당 소속인 지역에서 두드러졌다. 재선에 도전한 더불어민주당 기초단체장 후보 중 다수가 경쟁력을 갖췄던 것이고, 국민의힘 광역단체장 후보에게 투표한 유권자 중에서도 일부가 더불어민주당 기초단체장 후보에게 분할투표를 한 것으로 보인다. (이동한 2022)” 그러나 현직 기초단체장이 국민의힘 후보인 경우에는 광역단체장 후보와 비교했을 때 득표율 우위가 뚜렷하지 않았다.

이러한 경향성은 수도권에서도 동일하게 나타났다. “서울은 25개 기초자치단체에서 모두 더불어민주당 기초단체장 후보 득표율이 같은 당 송영길 후보 득표율보다 높았다. 송영길 후보는 단 하나의 구에서도 오세훈 후보를 앞서지 못했지만, 서울 8개 구에서 더불어민주당 소속 후보가 구청장에 당선되었다. (이동한 2022)” 한편 김동연 더불어민주당 후보가 도지사로 당선된 경기도는 정 반대의 양상을 보였다. 국민의힘은 경기도 42개 기초자치단체 중 35곳에서 기초단체장 후보 득표율이 김은혜 광역단체장 후보 득표율보다 높았다. 서울과 경기에서의 분할투표 양상이 서로 상반되게 나타난 것이다. MBC는 성동구를 포함한 서울시내의 시장과 구청장 분할투표 양상을 보도하면서 현역 민주당 의원들이 분할투표로 인해 당선되었음을 보도했다. 반대로 경기도에서는 의정부, 안산, 남양주 등에서 김동연 후보 득표율이 높았지만 기초단체장은 “사람을 보고 투표했기 때문에” 국민의힘 후보가 당선되었음을 보도했다. 한편 같은 보도에서 후보와 그 정책공약에 대한 정보 접근성 강화, 그리고 하나의 정당에 몰표를 주지 않음으로 견제와 균형을 지키게 하려는 심리 등이 분할투표 여부에 영향을 미쳤음을 알 수 있다 (MBC, 2022/06/03). 실제로 광역단체장과 기초단체장 분할투표가 그 결과로 나타난 곳은 수도권에서 서울 8곳, 경기 22곳, 인천 3곳이다. <표35>

<표 35> 수도권에서 광역단체장-기초단체장 당선자 정당이 다른 지역구

서울	성동구, 중랑구, 성북구, 강북구, 노원구, 은평구, 금천구, 관악구
경기	성남시, 의정부시, 양주시, 동두천시, 안산시, 고양시, 과천시, 의왕시, 구리시, 남양주시, 오산시, 군포시, 하남시, 여주시, 이천시, 용인시, 김포시, 광주시, 포천시, 연천군, 양평군, 가평군
인천	계양구, 부평구, 강화군(무소속)

서울에서는 오세훈 시장이 모든 구에서 당선되었으나 구청장 선거에서 8개의 구에서 더불어민주당 후보 당선되었다. 경기에서는 김동연 도지사가 22개 지역구에서 더 많은 득표를 하며 당선되었음에도 불구하고 구시군 선거에서는 더불어민주당 후보가 9명, 국민의힘 후보가 22명 당선되었다. 인천은 광역단체장과 기초단체장 교차투표가 서울과 경기도에 비해 뚜렷하지 않았다. 국민의힘 유정복 시장이 계양구 제외하고 모든 지역구에서 당선되었으며 구시군 선거에서 2개 지역구에서 더불어민주당 후보, 1개 지역구에서 무소속 후보가 당선되었다. 유권자 의식조사를 바탕으로 한 아래 <표36>에서도 인천에서 일관된 투표를 한 비율이 수도권 세 지역 중에서 가장 높았음을 알 수 있다.

<표 36> 광역단체장과 동일한 당 후보에게 투표한 비율(%)

지역	광역단체장 투표	기초단체장	광역의원	기초의원	광역비례	기초비례
서울	송영길 투표자	68.8	75	66.7	72.9	72.9
	오세훈 투표자	78.4	71.6	69.3	76.1	76.1
경기	김동연 투표자	80.2	93.4	82.4	89	76.9
	김은혜 투표자	84.5	96.1	83.5	87.4	89.3
인천	박남춘 투표자	95.5	95.7	95.5	100	95.5
	유정복 투표자	80	95	80	100	90

#### 4. 정책 선호

##### 1) 투표 결정 요인으로서의 공약

이번 지방선거에서 수도권 유권자들은 정당과 후보들의 공약을 얼마나 중요하게 고려했으며 유권자가 주요하게 인식한 이슈와 공약에서 제시한 이슈가 서로 얼마나 유사했는가 등에 대해 알아볼 필요가 있다. 유권자 의식조사에서 지방선거에서 투표에 참여했다고 응답한 사람들 중에서 투표결정시에 후보자와 정당이 제시한 공약을 가장 중요하게 고려했다고 응답한 비율은 23.7%였다. 소속정당을 가장 중요하게 고려했다는 응답이 39.9%로 가장 많았다. 대선 설문조사에서는 소속정당을 가장 중요하게 고려했다는 응답보다 공약과 정책을 고려했다는 응답자가 더 많았던 것과 대조적이다. 대선보다 지방선거에서 후보에 대한 정보가 많지 않고, 공약과 정책에 대한 파악이 선거 관심도 하락 등의 영향으로 대선때와 비교해서 용이하지 않았던 까닭으로 볼 수 있다. 후보능력에 대한 고려는 정책공약에 대한 고려와 비슷한 응답률을 보였지만 정책 및 공약에 대한 고려보다 조금 앞섰다. 한편 수도권 전지역에서도 소속정당에 대한 고려가 가장 높은 응답률을 기록했으나, 정책과 공약에 대한 고려가 서울과 경기에서는 전국에서보다 높았다 <표37>. 그렇다면 수도권 유권자들은 어떤 공약이나 정책이 중요하다고 생각하고

있으며 이러한 생각이 실제로 수도권 지방선거에 입후보한 정당과 후보자의 이번 지방 선거 공약과 얼마나 일치했는가?

〈표 37〉 후보 결정 시 가장 중요하게 고려하는 사항

	소속정당	후보 능력	정책·공약	도덕성	이념	주변의 평가	출신 지역
서울(137)	42.3	20.4	<b>28.5</b>	5.8	1.5	0.7	0.7
경기(198)	40.4	20.7	<b>26.8</b>	4.5	4.0	2.5	1.0
인천(43)	37.2	23.3	<b>18.6</b>	11.6	0.0	7.0	2.3
전국(705)	39.9	24.4	<b>23.7</b>	6.0	2.7	2.7	0.7

## 2) 정책 우선순위

현재 우리 사회에서 가장 시급하게 해결되어야 할 과제가 무엇인지 물었을 때 1순위와 2순위로 주거/부동산 문제를 꼽은 사람이 33.1%로 가장 많았다. 서울에서는 주거/부동산 문제가 가장 시급하게 해결되어야 한다고 응답한 사람의 비율이 41.1%로 더 높았다. 경기와 인천에서도 각각 29.9%, 24.6%로 많은 응답자들이 주거/부동산 문제를 주요한 당면과제로 택했지만, 가장 많은 응답을 받은 것은 경기와 인천 모두에서 물가 문제였다. 특히 인천에서는 과반수 이상이 1순위 혹은 2순위로 물가문제가 중요하다고 응답해서 물가 안정 이슈가 심각하게 인식되고 있음을 보여줬다.

〈표 38〉 현재 우리 사회에서 가장 시급하게 해결되어야 할 과제(1+2순위) (중복응답)

	주거/ 부동산 문제	일자리 문제	물가 문제	경제 활성화	저출산/ 고령화 문제	안보 문제	정치 개혁	환경 문제	복지 문제	정치/ 사회 갈등	수도권 집중/ 지역 불균형	교육 문제	재벌 개혁	보건/ 의료 문제
서울 (207)	<b>41.1</b>	26.6	37.2	28.5	7.2	6.8	8.2	10.1	13.5	4.3	5.3	2.9	4.8	2.9
경기 (281)	29.9	32.0	<b>36.7</b>	23.5	12.8	13.5	7.8	7.8	6.8	11.0	2.1	8.5	2.8	4.6
인천 (61)	24.6	4.9	<b>52.5</b>	19.7	6.6	18.0	29.5	9.8	9.8	8.2	1.6	3.3	11.5	0.0
전국 (1046)	<b>33.1</b>	32.9	30.9	27.1	14.1	9.0	8.8	8.7	8.6	7.5	6.3	5.3	4.6	3.3

〈표 19〉 광역단체장 선거에서 가장 중요하다고 생각한 정책 [1+2순위] (중복응답)

	일자리 창출 및 지역경기 활성화	취약계층 의료 및 복지 지원 확대	지역 개발	부동산/ 주거 안정화	주민생활 환경 개선	지역기반 산업 지원 확대	지역격차 해소	지역에 대한 중앙재정 지원 확대	교육환경 개선	재해 및 사고 안전
서울 (207)	55.6	31.4	32.4	16.4	15.9	13.5	12.1	7.2	8.7	6.3
경기 (281)	57.3	23.5	24.6	20.3	13.9	21.0	14.6	8.9	6.8	9.3
인천 (61)	47.5	14.8	16.4	4.9	42.6	19.7	11.5	9.8	19.7	11.5
전국 (1046)	61.6	26.4	21.2	18.8	17.9	15.8	14.9	9.0	7.3	7.0

그러나 지방선거, 그 중에서도 광역단체장 선거에 정책 이슈를 한정했을 때에는 다소 상이한 응답 양상을 보였다. 전국과 수도권 모든 지역에서 일자리 창출 및 지역경기 활성화가 가장 중요한 정책이라고 응답한 응답자가 가장 많았다. 1순위 답과 2순위 답을 합쳤을 때 일자리 창출과 지역경기 활성화에 대한 요구가 인천을 제외한 전지역에서 50%를 넘었다. 서울에서는 지역 개발, 취약계층 의료 및 복지 지원 확대가 뒤를 이었다. 경기에서는 서울과 동일하게 지역 개발과 취약계층 의료 및 복지 지원 확대가 많은 응답을 받았다. 인천에서는 주민생활환경 개선 정책이 일자리 창출 다음으로 높은 42.6%의 응답률을 보였다.

국가가 당면한 이슈에서와 달리 부동산/주거 안정화는 지방선거 정책우선순위에서 크게 중요하게 인식되지 않았다. 부동산과 주거 문제가 심각하기는 하지만 중앙정부가 해결해야 할 문제이지, 광역단체장이 정책적으로 의미 있는 변화를 이끌어 낼 수 없을 것이라고 생각했을 수 있다. 오히려 일자리 창출과 지역개발과 같은 지역에 특화된 경제 정책을 광역단체장이 자율적으로 시행할 수 있다고 생각하고 후보 선택에 있어서 고려 대상으로 삼았을 수 있다.

### 3) 공약과 정책 선호

그렇다면 주요 정당이 이번 지방선거에서 내놓은 수도권 지역별 공약은 시민들이 사회 전반에 대해서 또한 광역자치단체장에게 바라는 정책 우선순위를 잘 반영하였을까?

〈표 20〉 8회 지방선거 민주당, 국민의힘 시도공약 - 수도권

	더불어민주당	국민의힘
서울	<p>서울 시민들의 주거 안정을 위해 신규주택 107만호를 공급하겠습니다</p> <p>철도와 도로의 지하화로 탁 트인 서울을 조성하겠습니다</p> <p>교통복지도시 서울, 선진국으로 가는 디딤</p> <p>자영업·소상공인의 오랜 시름, 신용등급에 따른 금리차별 없애겠습니다</p> <p>혼자서도 행복한 서울을 만들겠습니다</p> <p>강북과 강남이 함께 발전하는 서울을 만들겠습니다</p> <p>서울을 첨단산업과 창업의 글로벌허브로 만들겠습니다</p> <p>서울을 문화·관광의 세계 중심지로 만들겠습니다</p> <p>탄소중립 생태도시 서울로 나아가겠습니다</p>	<p>미래지향적 도시공간 창출</p> <p>주택 공급 대폭 확대</p> <p>10대 기술문화융합 클러스터 조정</p> <p>3대 중심지 기능 고도화</p> <p>4대 신성장 혁신축 조성</p> <p>스마트 미래도시 구현</p> <p>자연과 문화가 어우러진 '숲도시 서울'</p>
인천	<p>인천의 교통혁신을 통해 출퇴근 시간을 단축 및 삶의 질 향상을 이뤄내겠습니다.</p> <p>인천의 오래된 현안을 반드시 해결하겠습니다</p> <p>인천의 경제를 재도약시키겠습니다</p> <p>살기 좋은 주거환경을 조성해 나가겠습니다</p> <p>지역물길을 복원하고 해양친수공간을 적극 조성하겠습니다</p>	<p>사통팔달 교통망 구축</p> <p>경인선, 경인고속도로 인천구간 지하화</p> <p>권역별 특화 첨단산업 육성</p> <p>수도권 쓰레기 매립지 문제 해결</p> <p>의료, 법률, 관광서비스 강화</p> <p>인천내항 등 원도심 재개발 적극 지원</p> <p>서북단 접경지역 시민 삶의 질 향상</p>
경기	<p>GTX 플러스 프로젝트로 30분 생활권을 조성하겠습니다</p> <p>1기 신도시를 고품격 스마트 신도시로 탈바꿈시키겠습니다.</p> <p>첨단산업 반도체 허브로 젊은 일자리가 가득 찬 경기 남부를 만들겠습니다.</p> <p>경기 북부의 희생에 대한 확실한 보상을 마련하겠습니다.</p> <p>자연과 사람이 공존하는 싱그러운 경기 동부와 서부를 만들겠습니다</p>	<p>수도권 30분 출퇴근 시대</p> <p>광역교통망 확충</p> <p>1기 신도시 재건축 마스터플랜 실행</p> <p>4차산업 연구단지, 첨단산업 삼각벨트 조성</p> <p>주력산업 고도화</p> <p>수도권 접경지역 규제 완화</p> <p>국가 헌신에 대한 충분한 예우</p>

양대 정당이 제시한 지방선거 지역별 공약을 보면 부동산 공급과 교통 상황 개선, 지역 내 균형발전 등에 공통적으로 공약이 집중되어 있음을 알 수 있다. 주거/부동산 문제가 우리사회 당면한 과제로 많은 응답자들에게 인식되기는 했지만 광역단체장 선거에서 최우선시 되는 정책은 아니었던 만큼 주택 공급 확대와 부동산 관련 규제 완화를 서울, 경기, 인천 모두에서 주요 공약으로 내세운 것은 유권자들의 기대와 정당 및 후보의 정책 공급이 불일치한 것으로 보인다. 유권자들이 광역단체장 선거에서 가장 주요한 이슈로 선택했던 일자리 창출/지역경기 활성화에 대한 공약도 양대 정당의 지방선거 공약에 포함되어 있다. 그러나 일자리 창출에 대해 직접적으로 언급한 공약은 많지 않고 ‘첨단

산업과 창업의 글로벌 허브’ (민주당, 서울), ‘첨단산업 반도체 허브로 젊은 일자리가 가득찬 경기남부’ (민주당, 경기) 정도를 찾아볼 수 있다. 또한 서울과 경기에서 세 번째로 광역단체장 선거시 주요 고려 정책으로 꼽힌 취약계층 대상 의료 및 복지강화에 대한 언급도 두 정당의 공약에서는 찾아보기 어렵다. 정당 공약은 서울과 경기에서 두 번째로 주요한 요인으로 꼽힌 지역개발 분야에 치중되어 있다. 교통 환경개선, 새로운 산업단지 조성 등은 모두 지역개발 또는 주민생활환경 개선에 속하는 공약이라고 볼 수 있다. 따라서 양대정당의 공약에서 부동산 이슈가 실제 정책 수요보다 과대 대표된 반면 일자리 창출 관련 정책은 수요보다 과소 대표된 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 소결

지방선거 수도권 사례 분석 부분에서는 수도권 유권자의 제8회 전국동시지방선거에서의 투표참여, 투표행태 및 결과, 관심 공약 및 정책을 중심으로 분석하였다. 첫째, 투표 참여에서 주요한 내용으로는 이번 지방선거에서 전국적으로 낮은 투표율을 보였지만 서울의 경우 20대 대선에서와 마찬가지로 전국투표율보다 높은 투표율을 보였으며, 경기와 인천에서도 화제성 있는 후보의 출마 등으로 인해 정치관심도와 지방선거 관심도가 모두 높았고 예전 지방선거에서보다 전국 투표율과의 격차가 줄어 금번 지방선거에서 투표율이 상대적으로 높았다고 볼 수 있다는 점이다. 또한 투표참여 여부를 결정하는 요인들에 대해 살펴봤을 때에는 수도권에서는 특히 정당일체감 정당 여부, 투표 및 선거에 대한 긍정적인 효용감 등 일반적인 설명이 가능한 변수의 유의미함과 동시에 가구 자산이 많을수록 투표에 불참하는 경향을 보인 것이 특이할만 했다. 자산이 많을수록 오히려 이번 선거로 인한 변화에 대해 큰 기대가 없었고, 자산이 많지 않을수록 선거로 인해 여러 가지 정책 변화를 기대하는 사람들이 많았다고 유추해 볼 수 있다. 사전투표율은 지난 총선과 대선에 비해서는 하락했지만 역대 지방선거에 비해서는 전국과 수도권 세 지역 모두에서 상승한 것을 볼 수 있었다.

둘째, 투표 결과에서 주요한 내용으로는 국민의힘 후보가 수도권 지방선거 대부분에서 더불어민주당보다 높은 득표를 한 반면, 광역단체장 선거에서 투표한 후보 정당과 기초단체장 선거에서 투표한 후보 정당이 다른 지역이 여러 곳 있었다는 점이다. 이러한 분할투표 행태에 영향을 주는 원인으로 정당일체감을 느끼는 정당 유무, 그리고 주거 환경 변화에 대한 인식 등이 유의미하게 관찰되었다. 지난 4년간 주거환경이 긍정적으로 변했다고 생각하는 사람일수록 분할투표를 통해 그러한 결과를 가져온 기초단체장 혹은 광역단체장을 꼭 선출해야만 하는 강한 동기가 있었을 것이다. 그러나 다른 지역에 비해 상대적으로 주거환경이 긍정적으로 변화한 사람들의 경우 분할투표할 확률이 낮았다. 주거환



경의 상대적 개선이 상대적 부동산 가격 상승으로 인식되어 이들 지역에 사는 거주자의 경우 특정한 지방자치단체장 후보에게 분할투표까지 할 동인이 약했을 것이다.

셋째, 공약과 정책에 있어서 다수의 수도권 유권자들은 이번 지방선거에서 특별히 광역단체장 선거에서 가장 주요하게 고려한 정책이 일자리 창출 및 지역경제 활성화라고 답했다. 수도권에서도 마찬가지였다. 그러나 주요 정당의 수도권 지방선거 공약은 부동산 과세 문제 해결과 주택 공급 확대 등을 강조하여 유권자의 지방선거에서의 정책수요와 불일치하는 정책공급을 추진한 것으로 보인다. 특히 일자리 창출과 소외계층 대상 복지 확대 공약은 거의 찾아보기 힘든 반면 교통 문제 해결과 지역 개발 관련해서는 유권자들의 정책 수요와 일치하는 양상을 보였다.

#### IV 결론

금번 대통령선거와 지방선거는 양대 선거간의 기간이 삼개월 정도로 짧았고 따라서 지방선거가 중간선거의 성격보다 대선의 연장선의 성격을 띠는 양상을 보였다고 할 수 있다. 지방선거의 경우 역대 선거에서도 투표율이 다른 전국 단위 선거에서보다 저조했고 이른바 이차 선거(Second-order election)적인 성격을 갖는데다가 이러한 시기상의 특징이 선거 관심도와 정치 관심도의 하락 등에 영향을 미친 것으로 보인다. 그러나 한편으로는 대선 후보들이 출마했던 지역에서는 대선의 연장선이라는 면이 지방선거 참여 유도에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보이는 면이 관찰되었다. 구체적으로 경기와 인천은 전국투표율보다는 투표율이 낮았지만 그 격차가 이전의 지방선거들에서보다 좁혀져 상대적으로 투표율 하락폭이 크지 않았다. 인천에서는 더불어민주당의 대선 후보였던 이재명 전 경기도지사가 계양을 지역구 국회의원 보궐선거에 출마하고, 경기에서는 역시 대선 후보였던 김동연 전 부총리가 경기도지사 보궐선거에 출마하면서 이번 지방선거의 화제성이 다른 지역에서보다 높았던 것으로 보인다.

제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교해서 투표 참여, 투표 선택, 공약 및 정책 선호에 있어서 어떤 특징을 보였는가와 그 원인에 대해 분석한 결과 수도권 유권자의 특성을 세 가지로 파악해 볼 수 있었다.

첫째, 투표 참여에 관한 분석 결과 수도권에서 대선 투표 참여가 비수도권에 비해 높았다고 보기는 어렵지만 서울시에서는 적어도 최근 선거들에서 보인 경향성과 동일하게 전국 투표율 및 수도권 내 경기도와 인천의 투표율을 상회하는 투표 참여 행태를 보였

다. 또한 대선의 경우 비수도권에 비해서 수도권에서는 코로나 감염이 우려되어서 사전 투표에 참여했다고 응답한 비율이 높았다. 서울은 지방선거에서도 대선에서와 마찬가지로 전국투표율보다 높은 투표율을 보였다. 경기와 인천에서도 화제성 있는 후보의 출마 등으로 인해 정치관심도와 지방선거 관심도가 모두 높았고 예전 지방선거에서보다 전국 투표율과의 격차가 줄어 금번 지방선거에서 투표율이 상대적으로 높았다고 볼 수 있다.

둘째, 후보 선택에 있어서 20대 대선에서 서울시, 경기도, 인천시의 선거결과는 서로 다른 양상을 보였다. 전국 수준에서 양대 후보간의 득표율 차이가 0.73%로 매우 적었으나, 서울시에서는 윤석열 후보의 득표율이 이재명 후보 보다 4.83% 높아 전국 득표율 차이보다 큰 득표율 차이를 보였다. 경기도와 인천지역 모두에서 전국과 다르게 이재명 후보의 득표율이 각각 5.32%, 1.86% 더 높았다. 서울시는 투표참여에 있어서 경기도, 인천과는 구분되는 양상을 보였는데 후보 선택에 있어서도 수도권 내의 다른 지역과 다른 결과를 보였다. 지방선거 투표 결과에서 주요한 내용으로는 국민의힘 후보가 수도권 지방선거 대부분에서 더불어민주당보다 높은 득표를 한 반면, 광역단체장 선거에서 당선된 후보 정당과 기초단체장 선거에서 당선된 후보 정당이 다른 지역이 여러 곳 있었다는 점이다. 분할 투표 행태에 영향을 주는 원인으로 정당일체감을 느끼는 정당 유무, 그리고 주거 환경 변화에 대한 인식 등이 유의미하게 관찰되었다. 지난 4년간 주거환경이 긍정적으로 변했다고 생각하는 사람일수록 분할투표를 통해 그러한 결과를 가져온 기초단체장 혹은 광역단체장을 꼭 선출해야만 하는 강한 동기가 있었을 것이다. 그러나 다른 지역에 비해 상대적으로 주거환경이 긍정적으로 변화한 사람들의 경우 분할투표할 확률이 낮았다. 주거환경의 상대적 개선이 상대적 부동산 가격 상승으로 인식되어 이들 지역에 사는 거주자의 경우 특정한 지방자치단체장 후보에게 분할투표까지 할 동인이 약했을 것이다.

셋째, 정책 선호 관련하여 대선에서 수도권에서는 정책과 공약을 후보 선택 주요이유로 고려했다는 응답이 비수도권에서 보다 높았던 반면, 비수도권에서는 후보의 소속 정당을 고려했다는 응답이 수도권에서보다 높았다. 수도권 유권자들은 비수도권 유권자들에 비해서 모든 공약에 대해 비판적인 입장을 드러냈고, 유의미하게 차이를 보인 공약은 사드 추가 배치 공약이었다. 수도권 유권자들이 이전 정부 정책에 대해 비수도권과 유의미한 의견차이를 보인 영역은 공수처 설치와 탈원전 정책이었다. 한편 이번 지방선거에서 다수의 수도권 유권자들은 특별히 광역단체장 선거에서 가장 주요하게 고려한 정책이 일자리 창출 및 지역경제 활성화라고 답했다. 수도권에서도 마찬가지였다. 그러나 주요 정당의 수도권 지방선거 공약은 부동산 과세 문제 해결과 주택 공급 확대 등을 강조하여 유권자의 지방선거에서의 정책수요와 불일치하는 정책공급을 추진한 것으로 보인다.

다. 특히 일자리 창출과 소외계층 대상 복지 확대 공약은 거의 찾아보기 힘든 반면 교통 문제 해결과 지역 개발 관련해서는 유권자들의 정책 수요와 일치하는 양상을 보였다.

양대선거 수도권 사례 분석 결과를 종합해 봤을 때 투표 참여와 선택 관련해서는 수도권 유권자를 비수도권과 구별하는 것이 큰 의미가 없었고 오히려 수도권 내에서 서울시 거주 유권자가 경기도, 인천광역시의 유권자와 구별되는 특징을 보였다. 서울의 유권자들은 수도권내에 다른지역에 비해, 또 전국 평균에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높았다. 이러한 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것을 분석을 통해 알 수 있었다.

최근 선거에서 지속적으로 관찰되는 이러한 서울시의 높은 투표참여율과 정치관심도가 향후 선거에서도 지속적으로 보여질 것인가에 대해서는 전망하기가 어렵다. 그러나 지방선거에서도 서울시가 경기도와 인천의 투표율, 그리고 전국 투표율보다 높은 투표율을 보이는 패턴이 반복되었기 때문에 최소한 투표참여에 있어서는 서울시가 수도권내의 다른 지역들과는 구분되는 행태를 보인다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 이러한 특징이 서울시의 '도심(urban)'으로서의 특징 심화 및 경기도와 인천이 '거주지역화(suburbanization)'됨에 따라 새롭게 나타나는 특징인 것인지, 따라서 수도권을 한국 사회에서 특수한 지역으로 상정하여 비수도권과 구별된 특징을 찾는 연구의 정합성이 점차 사라지게 될 것인지에 관해서는 향후 선거에서 같은 패턴이 반복되는가를 바탕으로 면밀한 분석을 시도해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 최소한 이번 대선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 다양한 방면에서 관찰된다는 것을 확인할 수 있었다.

## 참고문헌

### 〈국내 학술자료〉

- 강우진·배진석. 2018. “2018년 교육감 선거의 투표행태 결정요인에 대한 분석.” 『한국과국제정치』 34권 4호, 89-121.
- 강원택. 2010. “2010 지방선거에서의 분할투표: 서울 지역을 중심으로.” 『한국과국제정치』 26권 4호, 1-26.
- 서현진. 2019. “2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구.” 『한국과국제정치』 35권 2호, 75-111.
- 윤광일. 2014. “6.4 지방선거와 분할투표.” 『한국정당학회보』 13권 3호, 35-67.
- 윤광일. 2014b. “6.4 지방선거와 분할투표: 기초단체장과 기초의회 선거 사례 분석.” 『의정연구』 43권, 186-220.
- 윤기쁨·엄기홍. 2016. “사전투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하 였는가?” 『미래정치연구』 6권 2호, 31-53.
- 윤종빈. 2007. “2007 대선과 수도권 투표성향.” 『한국정당학회보』 6권 2호, 65-95.
- 장승진. 2014. “2014년 교육감선거의 투표선택과 (유사) 분할투표.” 『21세기정치학회보』 24권 3호, 395-414.
- 조진만. 2019. “수도권 선거는 어떠한 특성을 보이는가? : 2018년 6.13 지방선거 분석.” 『연구방법논총』 4권 2호, 1-30.
- 최효노. 2015. “경쟁정당에 대한 선호도와 후보요인이 분할투표에 미치는 영향 분석.” 『한국정당학회보』 14권 2호, 55-82.

### 〈언론보도〉

- 미디어오늘. 2022. “윤석열 사드배치 지역 발언에 ‘수도권 국민만 국민인가?’” (02/04)  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302127>
- 한국일보. 2022. “[팩트파인더] 수도권 방어 위해 ‘사드 추가 배치’ 필요할까” (02/05)  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022020416230004421>
- MBC. (2022/06/03) “서울경기, 사라진 출투표... ‘분할투표’ 이유는?  
[https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6375362\\_35744.html](https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwdesk/article/6375362_35744.html)

### 〈영문 학술자료〉

- Gimpel, James G., and Kimberly A. Karnes. "The rural side of the urban-rural gap." *PS: Political Science & Politics* 39.3 (2006): 467-472.
- Garmann, Sebastian. "Election frequency, choice fatigue, and voter turnout." *European Journal of Political Economy* 47 (2017): 19-35.

〈웹사이트〉

이동한. 2022. “[8회 지선 특집] 결과 분석 - 대선, 분할투표 그리고 부동산.” (06/08)

<https://hrcopinon.co.kr/archives/23128> (검색일 2022. 08. 22)

Nonnemacher, Jeffrey. 2021. “Holding frequent national elections may lead to lower turnout in European Parliament elections.”

<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/03/17/holding-frequent-national-elections-may-lead-to-lower-turnout-in-european-parliament-elections> (검색일 2022. 09. 09)



# 23

## 지역별 분석: 영남, 호남, 충청, 강원, 제주

박영환(영남대학교)





## 요약문

이 글은 2022년 3월 9일 치러진 제20대 대통령선거와 6월 1일 치러진 제8회 전국동시지방선거를 비수도권의 투표행태에 초점을 맞추어 분석하는데 목적이 있다. 분석의 설명대상은 양대 선거에서 비수도권의 투표율, 득표율, 후보선택이다. 기초적인 분석으로 비수도권의 지난 대선과 지선의 투표율을 이번 대선과 지선의 투표율과 비교를 하고 이를 통해 투표율 변화의 패턴을 정리한다. 다음으로 최근 한국 선거에서 선거결과에 중요한 영향을 미치는 것으로 알려진 이념, 세대, 성별을 중심으로 비수도권 전체와 비수도권 하위지역별의 투표율, 득표율, 후보선택의 교차분석을 실시한다. 특히 지난 2021년 서울시장 및 부산시장 보궐선거에서 확인된 정당 지지연합의 선거 영향력을 이번 양대 선거에서도 확인할 수 있는지를 회귀분석을 실시해 살펴보고자 한다. 정당 지지연합은 정당을 기반으로 지역, 이념, 세대, 성별이 정렬하여 강력한 지지블록이 구축되는 것을 말하는 것으로 이 지지연합은 유권자의 동원, 참여, 지지를 이끌어내는데 결정적 역할을 담당한다.

대통령선거 투표율의 변화는 지난 대선과 비슷한 양상을 보였지만 득표율의 변화는 지난 대선과 비교하였을 때 지역주의 투표에 대한 미묘한 의미를 찾을 수 있었다. 지역주의 투표가 다시 강화되는 추세속에서도 의미있는 약화 현상이 동시에 발견되는 이중적 성격이 보인 것이다. 전반적으로 양대 선거의 투표율, 득표율, 후보선택에서 수도권 지역과 비교하여 비수도권 지역의 공통적 특성이 발견되기도 하였지만 비수도권 하위지역별로 투표율, 득표율, 후보선택의 양상에 이질적 특성이 발견되기도 하였다.

이 글에서 주목하고 있는 정당 지지연합의 영향력은 양대 선거에서 확인할 수 있었다. 대통령 선거에서 투표율의 경우, 민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대의 진영은 기권하는 경향을 보임으로써 20대 대선에서 민주당 이재명 후보의 근소한 패배를 설명하는 단초를 제공한 것으로 보인다. 후보선택의 경우, 국민의힘 지지블록인 영남-보수-60대 이상의 진영과 민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대 진영은 지지성향 그대로 각각 국민의힘 후보와 민주당 후보를 적극 지지하였다. 이 과정에서 선거구도(정권교체론 vs. 정권유지론)와 이슈(야권후보 단일화)는 각 정당 지지연합의 동원과 지지에 구조적 제약을 가하였다. 한편 지방선거에서 투표율 역시 민주당의 지지기반인 호남-진보-4050세대의 기권 경향이 유의미하게 나타났는데 이 역시 민주당 참패의 선거결과를

설명하는 요인으로 볼 수 있다. 광역단체장, 기초단체장, 광역의회, 기초의회 선거에서 후보선택은 전반적으로 국민의힘 지지블록인 영남-보수-60대 이상의 진영과 민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대 진영의 영향력이 통계적으로 유의미하게 발휘되었다. 대통령선거와 마찬가지로 지방선거에서 각 정당 지지연합의 유권자 동원과 지지는 선거구도(허니문 선거 등)와 이슈(민주당 입법독주, 이재명 후보 재등판, 국민의힘 서진 전략 등)에 구조적 제약을 받기도 하였다.

결론적으로 비수도권의 양대 선거 투표행태는 크게는 수도권과 비교하여 동질적 성격을 띠기도 하지만 세부적으로는 하위권역별 이질적 성격을 보였다. 전통적으로 한국 선거에서 중요한 영향을 미치는 요소인 지역, 이념, 세대는 정당에 따라 정렬하여 강력한 지지기반을 형성하여 선거결과에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 2021년 보궐선거에서 정당 지지연합의 새로운 세력요소로 등장한 성별(2030세대의 남성과 여성)은 기존의 정당 지지연합과 결합하여 그 존재의 의미를 부각시키고 있다. 정치권의 젠더 문제의 이슈화로 젊은 세대의 성대결이 치열해지면서 선거경쟁에서도 이들을 중심으로 한 동원과 결집이 관심사가 되었다. 향후 한국 선거에서 2030세대의 성대결이 정당 지지연합의 블록화와 함께 한국정치의 발전과 미래에 어떤 영향을 미칠지 자못 흥미롭다고 하겠다.

# 23

## 지역별 분석: 영남, 호남, 충청, 강원, 제주

### I 서론

이 글의 목적은 제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거에서 비수도권 지역(영남, 호남, 충청, 강원, 제주)의 선거결과를 분석하는 데 있다. 구체적으로 양대 선거에서 비수도권 지역의 투표율과 득표율의 결과와 양상, 후보 선택 요인, 선거구도, 이슈의 영향력을 살펴보고 양대 선거의 비교, 나아가 이전 선거와의 차이를 분석하여 비수도권의 선거 특성과 투표행태의 본질을 이해하는 데 노력한다. 마지막으로 양대 선거결과에 중추적으로 영향을 미친 요인으로 정당을 중심으로 지역, 이념, 세대, 성별의 연합에 주목하면서 이것이 선거결과에 어떻게 작용하였고, 나아가 한국 선거정치에 어떤 의미가 있는지를 분석한다.

비수도권 지역은 하위수준별로 의미있는 투표행태의 특징을 보여왔다. 호남과 영남의 투표행태는 상반되는 경향이 있고, 강원과 충청의 중부권은 한국의 역대 선거에서 캐스팅보터 역할을 해왔다. 그러므로 비수도권 지역을 대상으로 투표행태와 선거결과를 분석하는 것은 의미있는 일이라 할 수 있다. 아울러 비수도권 지역의 선거결과 분석은 한국정치의 균형있는 발전을 위해 매우 중요한 작업이다. 한국정치를 구성하는 한 축으로 비수도권 지역은 선거에서 독자적인 영향력과 유의미한 결과를 만들어낸다. 이런 점에서 양대 선거에서 비수도권 지역에 대한 선거결과 분석은 한국 민주주의의 질적 심화에 기여를 할 것이다.

### II 제20대 대통령선거

20대 대통령선거는 역대급 비호감 선거라는 오명 속에 민주당과 국민의힘은 각 진영의 치열한 결집을 통해 유례없는 초접전을 펼친 결과 0.73%포인트라는 미세한 차이로 국민의힘 윤석열 후보가 이재명을 후보를 누르고 승리를 거머쥐었다. 0.73%포인트의 차이는 1987년 직선제 개헌 이후 가장 적은 역대 최소 표 차이로 선거가 얼마나 치열하

게 전개되었는지를 보증해준다. 투표율도 2000년 이후 치른 5번의 대선 중 가장 투표율이 높았던 지난 19대 대선의 투표율(77.2%)에 버금가는 77.1%를 기록하였다.

양당의 후보가 확정된 이후 대선 전까지 총 12회 여론조사를 실시한 한국갤럽의 조사 자료에 의하면 이재명, 윤석열 후보의 지지율은 동률 내지는 1%포인트 내외의 초접전을 7회씩이나 기록했다(한국갤럽 2022).<sup>1)</sup> 양당의 후보가 얼마나 팽팽한 백중지세의 대결을 펼쳤는지를 알 수 있다. 3월 9일 투표 종료 후 발표된 지상파 3사의 출구조사에서도 두 후보의 예상 득표율은 이재명 47.8%, 윤석열 48.4%로 불과 0.6%포인트밖에 나지 않았고 새벽까지 엇치락뒤치락 숨막히는 대결구도를 이어나갔다. 무엇이 두 후보 간 양강구도를 형성하게 만들고 초박빙의 선거결과를 만들어냈는가? 이 글은 먼저 비수도권 지역별 투표율과 득표율을 검토한다. 이 과정에서 비수도권 지역에서 투표율과 득표율의 특징을 조사하고, 나아가서 선거구도와 이슈의 영향력에 주목하여 지역별로 선거구도와 이슈의 영향력이 20대 대통령선거 결과에 어떻게 작용하였는지를 분석한다. 특히 지역, 이념, 세대, 성별이 정당과 어떻게 정렬되어 선거에 영향을 미치는 지지연합으로 작동하였는지를 중점적으로 살펴본다.

## 1. 투표율

20대 대선의 투표율은 1987년 민주화 이후 치러진 대통령선거에서 두 번째로 높은 투표율을 기록하였다. 가장 높은 투표율은 77.2%를 기록한 지난 2017년 19대 대선이며, 20대 대선의 투표율은 19대 대선에 버금가는 77.1%의 투표율을 기록하였다. <표 1>의 19대, 20대 대선 지역별 투표율 비교에 따르면 19대 대선에서 비수도권 지역의 투표율은 76.9%, 수도권 지역은 77.5%로 수도권의 투표율이 0.6%포인트 더 높았고, 반대로 20대 대선에서는 비수도권 지역이 77.2%, 수도권 지역이 76.9%로 비수도권 지역이 0.3%포인트 더 높았다. 비수도권 지역을 세분화해서 살펴보면 20대 대선 최고 투표율은 광주로 81.5%, 이어 전남 81.1%, 전북 80.6% 순으로 호남지역이 투표율 1, 2, 3위를 모두 차지하였다. 그 외 세종도 투표율 80%를 넘긴 지역이다. 최저 투표율은 제주 72.6%, 이어 충남 73.8%, 충북 74.8% 순이다. 지난 19대 대선과 비교했을 때 대선에서 호남의 투표율은 상위권에 해당한다. 지난 19대 대선에서 1위 광주, 4위 전북, 5위 전남이 차지하였고 당시 광주의 투표율은 82.0%였다. 한편 20대 대선에서 하위권의 투표율을 보인 제주, 충남, 충북은 19대 대선에서도 저조한 투표율을 보였는데 제주, 충남, 충북은 밑에서 각각 1위, 2위, 4위를 기록하였다. 한편 영남의 투표율은 19~20대

1) 한국갤럽. 2022. “데일리오피니언” (<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1277/> 검색일: 2022. 06. 18).

대선 모두 비수도권 평균에 가까운데 20대 대선의 경우 대구, 경북, 울산은 비수도권 평균 77.2%보다 0.9~1.5%포인트 높았고 부산, 경남은 1.9%, 0.8%포인트 낮았다. 강원은 19~20대 대선 모두 비수도권 평균보다 각각 2.6%, 1.9%포인트 낮았다.

최근 한국 선거에서 목격하고 있는 지지 패턴은 양대 정당을 중심으로 지역, 이념, 세대, 성별로 정렬하여 지지연합을 형성하고 있는 것이다. 이하에서는 지역별 이념, 세대, 성별의 투표율과 득표율의 관계, 특징을 살펴보겠다.

〈표 1〉 제19대, 제20대 대통령선거 투표율

	19대 대선 투표율	20대 대선 투표율
비수도권		
강원	74.3%	75.3%
대전	77.5%	76.7%
세종	80.7%	80.2%
충북	74.8%	74.8%
충남	72.5%	73.8%
광주	82.0%	81.5%
전북	79.1%	80.6%
전남	78.8%	81.1%
대구	77.4%	78.7%
경북	76.1%	78.1%
부산	76.7%	75.3%
울산	79.2%	78.1%
경남	77.8%	76.4%
제주	72.3%	72.6%
합계	76.9%	77.2%
수도권		
서울	78.6%	77.9%
인천	75.6%	74.8%
경기	77.1%	76.7%
합계	77.5%	76.9%

※ 자료: 19대 투표율은 중앙선거관리위원회

비수도권의 세대별 투표율이 〈표 2〉에 보고되고 있다. 세대별 투표율을 살펴보기 위해 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회가 2022년 4월 4~14일 동안 전국 만 19세 이상 유권자를 대상으로 성/연령/지역별 인구비례할당 방식으로 1,046명을 표본추출한 설문조사 자료를 이용한다. 수도권과 비교하여 비수도권은 20대 이하에서의 투표율만 빼고 나머지 전 세대에 걸쳐 적게는 1.1%, 많게는 6.5%포인트 더 높았다. 수도권

에서 20대 이하의 투표율이 비수도권보다 높은 이유는 지난 2021년 4·7 서울시장 보궐선거 때 일기 시작한 20대 이하 남녀 간 젠더갈등이 이번 20대 대선에도 수도권에 영향을 미친 것이 아닌지 추측해본다. 이번 대선에서도 국민의힘과 윤석열 후보는 여성 가족부 폐지 등 젠더이슈를 대선에서 부각시킨 바 있다. 비수도권을 세분화하여 하위 지역에서 세대별 투표율의 특징은 어떤 모습을 띠는가? 강원은 <표 2>에 보고된 사례 수가 31명이어서 통계결과 해석에서 제외한다. 20대 이하에서 투표율이 가장 높은 지역은 경상으로 83.3%이고 비수도권 평균보다 2.7%포인트 높다. 30대에서는 전라, 40대에서는 충청 및 전라, 50대에서는 충청, 60대 이상에서는 충청 및 전라로 나타났다. 경상은 비수도권에서 20대 이하와 50대만 빼고 나머지 세대에서 투표율이 가장 낮았다. 한편 충청은 20대 이하 투표율이 비수도권에서 제일 낮았고 전라는 50대에서 제일 낮았다.

<표 2> 세대별 투표율

(단위: %)

		20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
수도권	했음	83.3	87.5	92.2	93.5	94.0
	안했음	16.7	12.5	7.8	6.5	6.0
비수도권	했음	80.6	94.0	93.3	96.9	98.2
	안했음	19.4	6.0	6.7	3.1	1.8
강원	했음	100	100	100	100	100
	안했음	0	0	0	0	0
충청	했음	70.6	93.3	100	100	100
	안했음	29.4	6.7	0	0	0
전라	했음	80	100	100	95.2	100
	안했음	20	0	0	4.8	0
경상	했음	83.3	91.7	86.4	96.1	96.6
	안했음	16.7	8.3	13.6	3.9	3.5

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

비수도권의 성별 투표율이 <표 3>에 나타나 있다. 수도권, 비수도권 모두 여성보다 남성의 투표참여가 높고, 남성, 여성 모두 비수도권이 수도권보다 투표참여가 높다. 이 두 지역에서 나타나는 성별 투표참여의 특징적인 양상을 한 가지 말해보자면 성별 투표참여의 차이가 비수도권보다 수도권에 크게 나타난다는 점이다. 비수도권에서는 여성의 투표참여가 남성보다 2.4%포인트 낮지만 수도권에서는 그 차이가 커져서 4.4%포인트에 이른다. 비수도권 여성이 수도권 여성보다 투표참여가 더 적극적이라는 의미이다. 왜 수도권 여성이 비수도권 여성보다 기권이 높았는지에 대해서는 다각적인 분석이 필요하다.

한편 수도권과 비수도권 권역을 통틀어 여성의 투표참여율이 가장 높은 지역은 전라 지역으로 나타났다. 이 지역에서 여성의 투표참여율은 98%이고 남성보다 4%포인트 더 높다. 비수도권에서 여성이 남성보다 투표참여가 제일 저조한 지역은 충청으로 그 차이가 7.8%포인트에 이른다(남성 98.2%, 여성 90.4%). 영남의 성별 투표참여 양상은 비수도권 전체 평균과 유사한 모습을 보인다.

〈표 3〉 성별 투표율

(단위: %)

		남성(A)	여성(B)	차이(A-B)
수도권	했음	92.8	88.8	4.4
	안했음	7.2	11.6	
비수도권	했음	95.1	92.7	2.4
	안했음	4.9	7.3	
강원	했음	100	100	0
	안했음	0	0	
충청	했음	98.2	90.4	7.8
	안했음	1.8	9.6	
전라	했음	94.0	98.0	-4
	안했음	6.0	2.0	
경상	했음	93.6	90.8	2.8
	안했음	6.4	9.2	

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

이념은 수도권과 비수도권의 투표율과 어떤 관계를 보이는가? 〈표 4〉에 의하면, 수도권과 비수도권에서 적극적인 투표참여의 이념성향은 다르게 나타났지만 사실상 이념성향별 투표참여의 차이는 크지 않았다. 수도권과 비수도권에서 가장 적극적인 투표참여 층은 진보층과 보수층으로 각각 95.5%, 95.6% 투표율을 기록하였지만, 바로 그 뒤를 바짝 쫓아 보수층이 2.5%포인트 차이로 93%, 진보층이 1.6%포인트 차이로 94%의 투표율을 수도권과 비수도권에서 기록하였다.

투표율에 흥미로운 특징을 보이는 이념층은 중도층이었다. 전통적으로 팽팽한 승부의 균형을 깨는데 결정적 역할을 담당하는 중도층은 이번 선거에서 수도권, 비수도권 모두 투표율이 가장 낮았다. 그러나 그 내용면에서 차이가 있다. 중도층의 투표참여가 비수도권에서는 91.8%로 진보층에 불과 2.2%포인트 뒤졌지만 수도권에서는 81%로 보수층보다 무려 12%포인트나 뒤떨어졌다. 윤석열 후보와 이재명 후보의 초박빙 승부에 중도층의 비수도권과 수도권에서의 투표참여 차이가 어떤 역할을 하였는지는 후술하는 득표율 분석에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

비수도권의 하위 지역별 분석을 보면, 보수층의 투표참여율이 가장 높은 지역은 충청 지역으로 98%이며 다음으로 전라(96.9%), 경상(94.1%) 순이다. 진보층은 전라(96.1%), 충청(95.3%), 경상(89.3%) 순으로 나타났다. 흥미로운 점은 전라는 보수적 유권자가 진보적 유권자보다 투표참여에 조금 더 적극적이었다는 사실이다. 그리고 나머지 충청, 경상에서도 보수적 유권자가 진보적 유권자보다 투표참여에 더 적극적이었다. 비수도권 중도적 유권자들의 투표참여는 전라에서 93.8%로 가장 적극적이었고, 경상과 충청은 91%로 동률이었다. 하위 지역별 이념별 투표참여 행태가 20대 대선에 미친 영향력 역시 후술 득표율 분석에서 자세히 살펴보기로 한다.

〈표 4〉 이념별 투표율

(단위: %)

		진보	중도	보수
수도권	했음	95.5	81.0	93.0
	안했음	4.5	19.0	7.0
비수도권	했음	94.0	91.8	95.6
	안했음	6.0	8.2	4.4
강원	했음	100	100	100
	안했음	0	0	0
충청	했음	95.3	91.0	98.0
	안했음	4.7	9.0	2.0
전라	했음	96.1	93.8	96.9
	안했음	3.9	6.2	3.1
경상	했음	89.3	91.1	94.1
	안했음	10.7	8.9	5.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

투표율과 관련해서 마지막으로 살펴볼 요소는 국민의힘 윤석열 후보와 국민의당 안철수 후보의 야권 후보단일화 이슈이다. 대선을 불과 6일 앞둔 시점에서 전격적으로 이루어진 야권 후보단일화는 유권자들의 투표참여에 어떤 영향을 미쳤는가? 여론조사 공표 금지 기간에 돌입하자마자 야권단일화가 이루어져 안철수를 지지하던 유권자들의 표심이 어떻게 바뀌었는지는 정확히 알 수는 없다. 그러나 추측할 수 있는 시나리오는 세 가지이다. 첫째는 야권 후보단일화로 정권교체 이슈가 더욱 부각되면서 야당인 윤석열 후보에 유리한 상황, 둘째는 야권 후보단일화가 오리려 여권 지지층에게는 위기감을 불러일으켜 결집효과를 발생시키는 상황, 셋째는 투표용지 인쇄가 시작된 상황에서 시기적으로 단일화가 늦게 이루어짐에 따라 그 효과가 제한적일 것 등이 세 가지 시나리오에 해당한다. 각 지지 후보별 투표참여를 이 시나리오에 비추어 살펴본다면 이재명 후보를



찍기로 이미 결정하였거나 적극적으로 지지하는 유권자들에게 야권단일화는 투표참여에 아무런 영향도 미치지 않을 것이다. 그러나 이재명 후보를 느슨하게 지지하는 유권자들에게는 결집효과로 인해 투표참여 의욕을 강화시킬 수 있을 것이다. 윤석열 후보의 경우도 마찬가지로 윤석열 후보를 찍기로 결정한 유권자들이나 적극 지지자들에게는 별 영향이 없겠지만 느슨한 지지자들에게는 야권단일화가 투표참여 의욕을 강화시키는 역할을 할 수 있을 것이다. 제3의 후보로 안철수 후보를 적극적으로 지지하던 유권자들에게 야권단일화는 실망감으로 작용하여 투표참여 의욕을 저하시킬 수 있겠지만 느슨한 지지자들에게는 윤석열 후보로의 지지를 강화시켜 투표참여 의욕을 높일 수도 있다.

〈표 5〉는 야권 후보단일화가 투표참여 의욕에 미친 영향을 보여주는 빈도표이다. 전체적으로 야권 후보단일화는 투표참여 의욕에 아무런 영향을 미치지 않았다는 응답이 47%로 가장 높았다. 이어 투표참여 의욕을 강화시켰다는 응답이 33%, 저하시켰다는 응답이 17%, 모름이라는 응답이 3%로 가장 낮았다. 이를 지역별로 나누어서 살펴본 결과가 〈표 6〉에 보고되고 있다. 야권단일화가 투표참여 의욕을 강화시켰다는 응답의 비율이 가장 높게 나온 지역은 전국 15개 시도 중 5곳이 있었다. 전남 69.4%, 광주 50.0%, 대전 48.3%, 울산 47.6%, 부산 45.0% 순으로 이중 광주와 전남은 이번 20대 대선 투표율이 전국적으로 가장 높은 1, 2위 지역이다. 광주, 전남에서 투표참여 의욕이 가장 높다는 사실은 민주당의 대표적인 지역적 기반으로 야권단일화에 위기의식을 느낀 지역민들의 결집효과가 발생했다고 추론해 볼 수 있을 것이다. 그리고 대전은 중부권에 해당하는 곳으로 대표적인 스윙보터 지역이다. 그 외 나머지 지역들에서는 야권단일화가 투표참여에 아무런 영향을 미치지 않았다는 응답이 가장 높았다. 특히 비수도권(48.8%)이 수도권(46%)보다 이 비율이 약 3% 더 높았다. 전체적으로 대구(76.1%), 경남(62.5%), 경북(61.1%) 등 영남 지역이 전국에서 1위, 3위, 4위를 차지하였는데 이는 윤석열 후보에 대한 지지로 투표참여를 마음속에 이미 굳힌 상태에서 야권단일화가 별 다른 영향을 미치지 못했다는 점을 시사한다.

〈표 5〉 야권 후보단일화와 투표참여 의욕

	빈도수	%
강화	340	32.5
아무런 영향을 미치지 못함	495	47.3
저하	182	17.4
모름	29	2.8
합계	1,046	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 6〉 시도별 야권 후보단일화의 투표참여 의욕

(단위: %)

	강화	아무런 영향을 미치지 못함	저하	모름
비수도권				
강원	9.7	67.7	6.5	16.1
대전	48.3	34.5	17.2	0
충북	28.1	50.0	18.8	3.1
충남	31.9	40.4	27.7	0
광주	50.0	35.7	14.3	0
전북	25.7	31.4	42.9	0
전남	69.4	22.2	8.3	0
대구	10.9	76.1	10.9	2.2
경북	25.9	61.1	9.3	3.7
부산	44.9	43.5	10.1	1.5
울산	47.6	33.3	14.3	4.8
경남	18.8	62.5	12.5	6.3
합계	32.7	48.8	15.4	3.1
수도권				
서울	32.4	46.2	18.6	2.8
인천	36.1	47.5	16.4	0
경기	31.5	45.6	20.1	2.8
합계	32.3	46.0	19.1	2.5

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

## 2. 득표율

20대 대선은 시종 내내 민주당 이재명 후보와 국민의힘 윤석열 후보가 팽팽한 양강 구도를 형성하면서 대결을 펼쳐 나갔던 선거이다. 최종 득표율에서도 이를 확인할 수 있다. 양 후보의 최종 득표율은 윤석열 후보 48.56%, 이재명 47.83%로 두 후보 간 격차는 0.73%포인트다. 20대 대선 득표율 분석도 정당과 지지연합을 구성하는 지역-이념-세대-성별의 정치세력 요소들로 나누어 살펴본다.

지역별 두 후보의 득표율 차이를 보면 수도권 지역보다 비수도권 지역에서 득표 차가 컸다. 〈표 7〉에 의하면 수도권 지역에서 윤석열, 이재명 후보의 득표율 차이는 1.1%포인트 차이로 이재명 후보의 우세였지만, 비수도권 지역에서는 그 차이가 2.6%포인트로 윤석열 후보가 우위였다. 윤석열 후보는 최대 승부처인 수도권에서 이재명 후보와 박빙의 경쟁을 벌이고 그 격차를 비수도권 지역에서 벌려 대통령 당선을 이루어낼 수 있었다. 보수 후보가 수도권에서 박빙의 경쟁을 펼친 것은 한나라당의 이명박 후보가 서울에서 승리를 거둔 2007년 대선 이후 처음이다. 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 윤석열 후보는

서울에서 4.9%포인트 차이로 이재명 후보를 눌렀고 인천, 경기에서도 1.8% ~ 4.3%포인트 차이로 이재명 후보를 따라붙었다. 수도권에서의 선전은 윤석열 후보가 승리를 거두는데 중요한 밑거름으로 작용하였다고 평가할 수 있다. 그러나 윤석열 후보가 수도권에서의 열세를 만회한 것은 결국 비수도권 지역에서의 득표율이었다. <표 7>, <표 8>에서 보는 바와 같이 이번 대선에서의 지역별 득표율 추이를 보면 19대 대선에서 약화된 지역주의 투표가 부활하였음을 알 수 있다. 윤석열 후보는 호남 지역의 이재명 후보로의 표 쏠림 현상(83~86%)을 영남 지역의 득표율(대구·경북 70~75%, 부산·울산·경남 54~58%)로 만회하였고 캐스팅보터 지역인 중부권(충청, 강원)에서 이재명 후보에 우위를 차지함으로써 대선에서 승리를 거머쥘 수 있었다.

이번 21대 대선에서 지역주의 투표가 부활한 가운데서도 지역주의 투표 완화의 경향도 동시에 발견할 수 있다는 점을 지적하고 싶다. <표 8>에서 나타나고 있는 것처럼 지난 19대 대선에서 자유한국당 홍준표 후보는 호남에서 2% 내외의 득표율에 그쳤지만, 윤석열 후보는 보수 후보 역사상 가장 많은 11~14%의 득표율을 기록하는 기염을 토해냈다. 이재명 후보 역시 보수의 아성인 대구·경북에서 22~24%, 부산·울산·경남에서 37~41%의 득표율을 기록하였는데 지난 19대 대선과 비교했을 때, 당시 영남에서 선전한 문재인 후보보다 경북에서는 2%포인트, 울산에서는 3%포인트 더 높았으며 대구, 부산, 경남에서는 거의 동률을 기록하였다.

<표 7> 20대 대통령선거 득표율

	이재명	윤석열
수도권		
서울	45.7%	50.6%
인천	48.9%	47.1%
경기	50.9%	45.6%
합계	48.8%	47.7%
비수도권		
강원	41.7%	54.2%
대전	46.6%	49.7%
세종	51.9%	44.1%
충북	45.1%	50.7%
충남	45.0%	51.1%
광주	84.8%	12.7%
전북	83.0%	14.4%
전남	86.1%	11.4%
대구	21.6%	75.1%

	이재명	윤석열
경북	23.8%	72.8%
부산	38.2%	58.3%
울산	40.8%	54.4%
경남	37.4%	58.2%
제주	52.6%	42.7%
합계	46.9%	49.5%

※ 자료: 중앙선거관리위원회

〈표 8〉 19대 대통령선거 득표율

	문재인	홍준표	안철수	유승민	심상정
수도권					
서울	42.3%	20.8%	22.7%	7.3%	6.5%
인천	41.2%	20.9%	23.7%	6.5%	7.2%
경기	42.1%	20.8%	22.9%	6.8%	6.9%
합계	42.1%	20.8%	22.9%	7.0%	6.8%
비수도권					
강원	34.2%	30.0%	21.8%	6.9%	6.6%
대전	42.9%	20.3%	23.2%	6.3%	6.8%
세종	51.1%	15.2%	21.0%	6.0%	6.1%
충북	38.6%	26.3%	21.8%	5.9%	6.7%
충남	38.6%	24.8%	23.5%	5.6%	6.8%
광주	61.1%	1.6%	30.1%	2.2%	4.6%
전북	64.8%	3.3%	23.8%	2.6%	4.9%
전남	59.9%	2.5%	30.7%	2.1%	4.0%
대구	21.8%	45.4%	15.0%	12.6%	4.7%
경북	21.7%	48.6%	14.9%	8.8%	5.2%
부산	38.7%	32.0%	16.8%	7.2%	4.9%
울산	38.1%	27.5%	17.3%	8.1%	8.4%
경남	36.7%	37.2%	13.4%	6.7%	5.3%
제주	45.5%	18.3%	20.9%	6.1%	8.5%
합계	40.1%	27.3%	19.9%	6.5%	5.6%

※ 자료: 중앙선거관리위원회

세대별 득표율은 어떤 양상을 보이는가? 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 수도권, 비수도권 공통적으로 60대 이상은 윤석열 후보, 30대와 40대는 이재명 후보를 더 지지하는 것으로 나타났다. 그러나 20대 이하와 50대의 경우 비수도권에서는 윤석열 후보, 수도권에서는 이재명 후보를 더 지지하는 것으로 나타났다. 그 동안의 선거나 여론조사에서 널리 알려졌듯이 연령에서 민주당의 주력은 40대, 국민의힘의 주력은 60대 이상이라는

것을 <표 9>에서 다시 확인할 수 있다. 특기할만한 사항은 청년세대(특히 20대)는 과거 선거에서 민주당의 주요 지지 세력으로 알려졌으나 이번 20대 대선에서는 지역별로 상이한 지지성향이 나타났다는 점이다. 50대도 과거 민주당의 든든한 후원세력이었으나 비수도권에서는 윤석열 후보를 더 지지한 것으로 나타났다.

세부적으로 하위지역별 연령과 득표율의 관계를 보면 전라·전 세대에 걸쳐 윤석열 후보에 대한 이재명 후보의 압도적인 지지를 보여주었다. 특히 민주당의 주요 지지 연령 세력인 40대는 100% 이재명 후보를 지지하였다. 반면 경상은 30대만 빼고 나머지 모든 세대에서 윤석열 후보의 우위가 나타났다. 특히 국민의힘의 주요 지지 연령 세력인 60대 이상은 88%대 12%로 윤석열 후보를 지지하였다. 30대에서는 이재명, 윤석열의 지지가 50대 50으로 동률이었다. 강원에서는 윤석열 후보가 40대를 뺀 전 연령에서 우위를 점하였고 40대는 50대 50으로 두 후보의 지지가 동률이었다. 캐스팅보터인 중부권(즉 충청)의 표심은 수도권과 동일한 것으로 나타났다. 40대는 73%가 이재명 후보, 27%가 윤석열 후보를 지지하였고, 반대로 60대에서는 71%가 윤석열 후보, 29%가 이재명 후보를 지지한 것으로 나타났다. 30대와 50대에서도 이재명 후보가 윤석열 후보를 각각 8%, 10% 앞섰다. 그러나 20대는 윤석열 후보 75%, 이재명 후보 25%로 윤석열 후보를 압도적으로 지지하였고, 전 연령대에서 윤석열 후보에 대한 지지가 가장 높은 세대이기도 하다.

<표 9> 세대별 득표율

(단위: %)

	20대 이하		30대		40대		50대		60대 이상	
	이재명	윤석열	이재명	윤석열	이재명	윤석열	이재명	윤석열	이재명	윤석열
수도권	58.2	41.8	52.4	47.6	61.5	38.5	51.5	48.5	33.3	66.7
비수도권	46.3	53.7	56.7	43.3	61.0	39.0	45.3	54.7	32.9	67.1
강원	0	100	25.0	75.0	50.0	50.0	45.3	54.7	32.9	67.1
충청	25.0	75.0	64.3	35.7	72.7	27.3	55.0	45.0	29.4	70.6
전라	91.7	8.3	75.0	25.0	100	0	95.0	5.0	96.9	3.1
경상	42.3	57.7	50.0	50.0	36.8	63.2	26.5	73.5	12.0	88.0

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

다음으로 성별과 득표율의 관계를 살펴보면, <표 10>에서 보는 바와 같이 남성은 모두 수도권, 비수도권에서 이재명 후보보다 윤석열 후보를 대략 15% 더 지지하였다. 수도권에서 이재명 42.5%, 윤석열 57.5%, 비수도권에서 이재명 42.8%, 윤석열 57.2%로 나타났다. 그러나 여성의 지지성향은 지역마다 달랐다. 수도권에서는 이재명 56.7%, 윤석열 43.3%로 이재명 후보가 13.4%포인트 앞섰고, 반대로 비수도권에서는 이재명

48%, 윤석열 52%로 윤석열 후보가 4%포인트 앞선 것으로 나타났다.

〈표 10〉에 따르면, 비수도권의 성별과 득표율의 관계는 하위지역마다 독특한 특성을 보인다. 전라는 유일하게 남녀 모두 90%넘게 압도적으로 이재명 후보를 지지하였다. 남성은 83%포인트, 여성은 91.4%포인트 더 이재명 후보를 선택하였다. 비수도권에서 유일하게 성별 차이의 투표행태를 보인 지역은 충청이었다. 남성은 이재명 45.5%대 윤석열 54.5%로 윤석열 후보를 9%포인트 더 선택하였고, 반대로 여성은 이재명 51.1%대 윤석열 48.9%로 2.2%포인트 더 이재명 후보를 선택하였다. 경상과 강원에서는 윤석열 후보가 모든 성별에서 더 많은 지지를 받았다.

〈표 10〉 성별과 득표율

(단위: %)

	남성		여성	
	이재명	윤석열	이재명	윤석열
수도권	42.5	57.5	56.7	43.3
비수도권	42.8	57.2	48.0	52.0
강원	6.7	93.3	26.7	73.3
충청	45.5	54.5	51.1	48.9
전라	91.5	8.5	95.7	4.3
경상	25.9	74.1	29.8	70.2

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

이념별 득표율의 관계는 〈표 11〉에 보고되고 있다. 전체적 차원에서 권역과 관계없이 이념성향별 후보지지 패턴은 일정한 관계가 성립되는 것으로 나타났다. 즉 진보층은 이재명 후보, 보수층은 윤석열 후보를 더 지지하는 양상인데 수도권과 비수도권에서 진보층은 각각 86.2%, 73.7%가 이재명 후보를, 보수층은 각각 74.3%, 77.1%가 윤석열 후보를 선택하였다. 다만 그 강도에서 진보층의 이재명 후보 지지가 비수도권보다 수도권에서 더 강하였고(12.5%포인트), 보수층의 윤석열 후보 지지는 수도권에 비해 비수도권에서 더 강하게 나타났다(2.8%포인트). 여기서 한 가지 더 언급하고 싶은 점은 진보층의 이념배반 투표가 비수도권에서 더 강하게 나타났다는 사실이다(비수도권 26.3%, 수도권은 13.8%). 이는 비수도권에서 진보층의 민주당과 이재명 후보에 대한 불만이 컸다는 점을 암시한다.

이념성향별 극명히 갈리는 표심에서 승부를 결정짓는 요인은 결국 중도층의 표심이 어디로 향하는지의 여부이다. 권역과 관계없이 중도층은 윤석열 후보를 더 많이 선택하였고, 선택의 강도는 수도권보다 비수도권이 더 강하였다(수도권, 비수도권 각각 이재명 48.6%, 47.3%, 윤석열 51.4%, 52.7%).

〈표 11〉에서 보는 바와 같이 비수도권의 하위지역별 이념투표 교차분석 결과는 여러 특징들을 보고하고 있다. 첫째, 전라는 이념과 관계없이 특정 후보에 대한 일관적 지지가 나타나고 있다. 이 지역의 이재명 후보에 대한 지지는 진보 98%, 중도 100%, 보수 84%로 나타나고 있다. 둘째, 경상, 충청, 강원은 이념성향별 후보선택이 뚜렷하게 드러났다. 진보층은 이재명 후보를 각각 66%, 78%, 18% 선택하였고, 보수층은 윤석열 후보를 90%, 79%, 91% 선택하였다. 셋째, 전반적으로 국민의힘의 전통적 지지기반인 경상 지역, 그리고 캐스팅보터 중부권의 충청 지역에서 중도층은 윤석열 후보를 더 많이 선택하였다(각각 68%, 60%).

〈표 11〉 이념별 득표율

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	이재명	윤석열	이재명	윤석열	이재명	윤석열
수도권	86.2	13.8	48.6	51.4	25.7	74.3
비수도권	73.7	26.3	47.3	52.7	22.9	77.1
강원	17.6	82.4	50.0	50.0	9.1	90.9
충청	78.0	22.0	40.0	60.0	21.3	78.7
전라	97.9	2.1	100	0	83.9	16.1
경상	66.0	34.0	31.9	68.1	9.6	90.4

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

마지막으로 야권 후보단일화 이슈는 후보선택에 어떤 영향을 미쳤을까? 〈표 12〉에 의하면, 먼저 수도권과 비수도권을 비교하였을 때, 야권단일화로 투표참여 의욕이 강화되었다고 응답한 유권자 모두 윤석열 후보보다 이재명 후보를 더 많이 선택하였다. 수도권과 비수도권에서 각각 이재명 60%, 56%, 윤석열 후보 40%, 44%로 나타났다. 반대로 아무런 영향을 미치지 못했다고 응답한 유권자는 이재명 후보보다 윤석열 후보를 더 많이 선택하였다. 수도권과 비수도권에서 각각 이재명 후보 41%, 32%, 윤석열 후보 59%, 68%로 나타났다. 저하시켰다고 응답한 유권자에서는 상이한 후보선택이 나타났는데 수도권에서는 윤석열 51%, 이재명 49%로 윤석열 후보에 대한 지지가 더 많았고, 비수도권에서는 이재명 65%, 윤석열 35%로 이재명 후보에 대한 지지가 더 많았다. 결국 중도-보수 후보들의 야권단일화가 투표의욕을 더 강화시킨 정당 지지자들은 국민의힘보다는 민주당 지지자들이고, 단일화로 위기감을 느낀 민주당 지지자들의 결집효과가 이번 대선에서 나타났다고 봐야 할 것이다. 한편 야권단일화가 투표참여에 별 영향을 끼치지 못한 유권자들의 상당수가 윤석열 후보를 더 많이 지지하였다는 사실은 이미 마음속으로 윤석열 후보에 대한 지지를 결심한 유권자들이 이재명 후보보다 더 많았음을

시사해준다. 마지막으로 야권단일화가 투표참여를 저하시켰다는 유권자에 대해서는 안철수 후보 지지자와 연관되었을 때 의미있는 분석이 가능해진다. 이들에게 있어 수도권에서는 윤석열 후보, 비수도권에서는 이재명 후보에 대한 지지가 더 많았다는 사실은 안철수 지지자 중 수도권에서는 윤석열 후보에 호의적인 성향이, 비수도권에서는 이재명 후보에 호의적인 성향이 더 강하였다는 점을 암시해준다.

야권 후보단일화 이슈는 비수도권의 하위지역별 교차분석에서 어떤 이질성을 보이는가? <표 12>에서 보는 바와 같이 민주당으로의 결집효과가 강하게 발생한 지역은 전라로 투표참여 의욕을 강화시킨 유권자의 이재명 후보 지지는 100%로 나타났다. 반면 민주당으로의 결집효과가 없거나 상대적으로 낮게 발생한 지역은 강원, 충청, 경상으로 윤석열 후보 지지율이 각각 67%, 55%, 68%로 나타났다. 한편 윤석열 후보로 선택을 이미 마음속으로 굳힌 유권자들은 호남을 빼고 강원, 충청, 경상에서 다수를 차지하였다(각각 100%, 57%, 78%). 마지막으로 안철수 지지자 중 이재명 후보에 호의적인 경향이 강한 지역은 전라와 충청(각각 89%, 67%), 반대로 윤석열 후보에 호의적인 경향이 강한 지역은 경상(57%)으로 나타났다.

〈표 12〉 야권단일화와 후보선택

(단위: %)

		강화	아무런 영향을 미치지 못함	저하	모름
수도권	이재명	60.2	41.2	49.4	44.4
	윤석열	39.8	58.9	50.6	55.6
비수도권	이재명	55.6	31.6	64.6	50.0
	윤석열	44.4	68.4	35.4	50.0
강원	이재명	33.3	0	50.0	75.0
	윤석열	66.7	100	50.0	25.0
충청	이재명	44.7	42.9	66.7	0
	윤석열	55.3	57.1	33.3	100
전라	이재명	100	85.2	89.5	93.6
	윤석열	0	14.8	10.5	6.4
경상	이재명	32.4	21.6	43.5	42.9
	윤석열	67.6	78.4	56.5	57.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

### 3. 정당 지지연합, 투표율, 그리고 후보선택

위에서 최근 한국선거에서 정당과 지지연합을 이루는 정치세력의 요소로 지역, 이념, 세대, 성별을 고려하여 이번 21대 대선에서 이들 정치세력의 요소별 투표율, 득표율(후



보선택)의 양상과 특징을 살펴보았다. 이제 각 정당의 지지연합이 이번 대선에서 투표율과 득표율에 어떤 영향력을 미쳤는지를 살펴보고자 한다.

## 1) 선거이론

선거에서 정당 지지연합은 구도에 의해 배열되고, 영향을 받는다. 선거에서 구도는 선거의 성격을 결정짓는 구조적 요인이다. 특정의 선거구도가 형성되면 한국 선거에서는 정당을 중심축으로 하여 지역-이념-세대-성별의 정치세력 요소의 조합에 따라 성격을 달리하는 두 개의 지지연합이 구축된다. 그리고 양 지지연합은 격렬한 세 규합과 동원, 참여, 지지 경쟁을 펼친다. 여기서 각 정당이나 후보가 생산하는 이슈는 중도층이나 느슨한 지지층을 연대, 또는 해체시키는 역할을 한다. 이와 같은 선거구도-지지연합-이슈의 상호결합이 선거의 투표율과 후보선을 결정한다.

그렇다면 이번 20대 대선의 선거구도는 무엇인가? 바로 야당의 정권교체론과 여당의 정치교체론이다. 이런 선거구도에 따라 민주당은 '호남-진보-4050세대-2030여성'의 지지연합이 구축되고, 국민의힘은 '영남-보수-60대이상-2030남성'의 세력들이 지지연합으로 정렬한다. 이렇게 형성된 지지연합은 각종 이슈들과 상호작용을 거치면서 세 대결을 펼친다. 선거구도, 지지연합, 이슈의 관계는 선거를 설명하는 분석틀로 작용을 한다.

## 2) 선거구도

20대 대선의 선거구도는 야당의 정권교체론과 여당의 정치교체론이다. 윤석열 후보가 야당인 국민의힘의 대선 후보가 된 데에는 그가 정권교체의 적임자이기 때문이다. 문재인 정권의 권력에 맞서 대항한 투사적 이미지는 야당의 대선후보로 손색이 없었다. 윤석열 후보는 다른 선거전략 필요없이 정권교체라는 프레임 하나로 아주 적절하고 유효한 선거운동을 펼쳤다고 볼 수 있다. 윤석열 후보는 지난 문재인 정권 5년 동안 내로남불, 위선과 거짓, 무능, 불공정의 폐해를 막기 위해 정권교체를 하자고 역설하였다. 한편 이재명 후보는 안정적인 국정운영과 연속성을 위해 여당후보 당선이라는 정권유지론과 정치교체를 통해 모든 정치세력이 힘을 합쳐 국민통합을 완성하자는 더 나은 정치교체론을 들고 나왔다. 이와 같은 양강 후보의 선거구도 경쟁은 20대 대선의 성격을 규정짓는 역할을 하였다. <표 13>에서 보고되는 것처럼 이번 대선의 지상파 3사 출구조사에서 선거구도와 후보선택은 관련성이 있는 것으로 나타났다. 정권교체론에 호응하는 투표자들의 86%는 윤석열 후보를 찍었고, 반대로 정권유지론을 지지하는 유권자들의 66%는 이재명 후보를 찍었다.

〈표 13〉 선거구도와 후보선택

	빈도율	이재명	윤석열
정권유지론	35.0%	65.5%	12.1%
정권교체론	48.7%	6.5%	85.5%

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

이와 같은 선거구도와 관련하여 지역별로 유권자들은 어떻게 인식하고 있는지를 살펴 보자. 〈표 14〉는 문재인 정부의 지난 5년간 국정운영에 대한 평가를 묻는 설문결과를 보고하고 있다. ‘매우 잘못했음,’ ‘대체로 잘못했음’의 응답은 정권교체론에 호응하는 유권자들의 인식이고, ‘매우 잘했음,’ ‘대체로 잘했음’의 응답은 정권유지론에 호응하는 인식이라 할 수 있다. 수도권과 비수도권 간에 선거구도 상의 차이는 발견할 수 없다. 양 지역 모두 정권교체론 인식에 각각 55%, 54%, 정권유지론 인식에 45%, 46%의 빈도율을 보이고 있다. 그러나 비수도권의 경우 정치성향이 판이하게 존재하는 하위 지역들이 있으며 이들 지역의 응답결과의 합계는 결과를 상쇄시키는 효과를 가질 수 있다. 그러므로 하위 지역들로 나누어 설문결과를 분석할 필요가 있다. 〈표 5〉에 따르면 정권유지론에 가장 적극적인 지역은 전라이고 다음으로 57% 충청이다. 반면 정권교체론에 가장 적극적인 지역은 강원으로 94%에 달하며 이어 경상이 68%이다. 이 같은 결과는 지역의 정치적 지지 양상을 생각할 때 충분히 예상할 수 있는 결과이다. 호남은 대표적인 민주당 지역기반으로 정권유지 및 정권지지에 대한 지지가 높을 수밖에 없으며 영남은 대표적인 국민의힘 지역기반으로 정권교체에 대한 여론이 높을 수밖에 없다. 선거구도는 비수도권 지역에서 하위 지역마다 다르게 인식하고 있다는 점을 〈표 14〉를 통해 알 수 있다.

〈표 14〉 문재인 정부 국정운영 평가

	강원	충청	전라	경상	비수도권	수도권
매우 잘못했음	2(7%)	7(7%)	3(3%)	62(24%)	74(15%)	59(11%)
대체로 잘못했음	27(87%)	39(36%)	14(14%)	111(44%)	191(39%)	246(44%)
대체로 잘했음	1(3%)	58(53%)	65(66%)	79(31%)	203(41%)	240(43%)
매우 잘했음	1(3%)	4(4%)	17(17%)	2(1%)	24(5%)	9(2%)
합계	31(100%)	108(100%)	99(100%)	254(100%)	492(100%)	554(100%)

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

### 3) 지지연합

전통적으로 한국 선거에서 볼 수 있는 정치세력의 요소는 지역, 이념, 세대이다. 지역

과 이념, 세대가 특정 정당과 정렬하여 하나의 지지연합을 형성한다. 주지하다시피 민주당의 지지기반은 호남, 진보, 4050 세대이다. 각각 지역, 이념, 세대를 대표하며 민주당과 정렬하여 선거 때마다 강력한 지지연합을 형성한다. 한편 국민의힘의 지지연합의 정치세력은 지역적으로 영남, 이념적으로 보수, 세대별로 60대 이상이라 할 수 있다. 이번 20대 대선을 통해 이를 확인해보자. 앞의 <표 7>에 따르면 이재명 후보에 대한 지지가 가장 높은 지역은 호남이며 이재명 후보는 광주, 전북, 전남에서 각각 84.8%, 83.0%, 86.1%를 차지하였다. 반대로 윤석열 후보에 대한 지지가 가장 높은 지역은 영남으로 대구, 경북, 부산, 울산, 경남에서 각각 75.1%, 72.8%, 58.3%, 54.4%, 58.2%를 차지하였다. 이를 통해 호남은 민주당의 지역기반, 영남은 국민의힘의 지역기반임을 다시 확인할 수 있다.

<표 15>의 전국적 수준에서 이념별 후보선택의 교차분석 결과를 보면, 진보 유권자의 80%는 이재명 후보, 보수 유권자의 76%는 윤석열 후보를 찍었다. 이념별로 양대 정당의 지지기반으로 이념의 균열을 확인할 수 있다. 한편 세대별 후보지지 성향은 지상파 3사가 실시한 출구조사에서 확인할 수 있다. <표 16>의 출구조사에 따르면 남성 40대 61%, 여성 40대 60%, 그리고 남성 50대 55%, 여성 50대 50.1% 모두 과반 이상 비율로 이재명 후보에 투표한 것으로 드러났고, 60대 이상의 남성, 여성 각각 67.4%, 66.8%가 압도적으로 윤석열 후보에 투표한 것으로 나타났다.

양대 정당의 지지연합에서 마지막으로 고려해야 할 정치세력 요소는 성별이다. 지난 2021년 보궐선거를 기점으로 성별은 기존의 정당 지지연합 블록에 새로이 추가되는 정체세력 요소라 할 수 있다. 국민의힘 이준석 대표의 젠더이슈 점화 및 성범죄 무고죄 강화 발언을 계기로 지난 2021년 보궐선거에서부터 젊은층의 성별에 따라 정당의 지지층이 명확히 갈리는 현상이 나타났다. <표 17>의 서울시장 보궐선거 출구조사에 의하면, 20대 이하 남성 72.5%, 30대 남성 63.8%는 국민의힘 오세훈 후보를, 20대 이하 여성 44%는 민주당 박영선 후보를 더 많이 선택하였고, 30대 여성은 박영선 43.7%, 오세훈 50.6%로 오세훈 후보에 대한 지지가 6.9%포인트 더 많았다. 부산시장 보궐선거 출구조사를 보면 20대 이하 및 30대 남성은 각각 63%, 54.6%로 국민의힘 박형준 후보를 더 많이 찍었으며, 20대 이하 및 30대 여성은 각각 50.3%, 48.6%로 민주당 김영춘 후보를 더 많이 찍었다. 이번 20대 대선 출구조사에서도 젊은층의 성별 표심은 확연히 갈라졌다. 국민의힘 윤석열 후보는 여성가족부 폐지를 공약으로 내걸면서 젠더문제를 대선에서 이슈화시켰다. <표 16>의 출구조사 결과는 2030 세대의 성별의 표심이 극명히 갈리고 있다는 것을 보여주고 있다. 20대 이하 및 30대 남성은 각각 58.7%, 52.8%로 윤석열 후보를 더 지지하였고, 같은 연령대의 여성은 각각 58%, 49.7%로 이재명

후보를 더 지지한 것으로 드러났다. 이처럼 기존의 정당 지지연합 블록에 젊은층(2030 세대)의 성별이 추가되면서 한국 정치지형에 지역-이념-세대-성별의 정치세력을 기반으로 극명히 대조되는 양대 정당 지지연합이 구축되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 15〉 전국적 수준의 이념별 후보선택

	진보	중도	보수
이재명	240(80%)	89(48%)	106(24%)
윤석열	61(20%)	96(52%)	330(76%)
합계	301(100%)	185(100%)	436(100%)

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 16〉 제20대 대통령선거 출구조사: 성별, 세대별 후보선택

(단위: %)

		이재명	윤석열
전체		47.8	48.4
남성		46.5	50.1
	20대 이하	36.3	58.7
	30대	42.6	52.8
	40대	61.0	35.2
	50대	55.0	41.8
	60대 이상	30.2	67.4
여성		49.1	46.6
	20대 이하	58.0	33.8
	30대	49.7	43.8
	40대	60.0	35.6
	50대	50.1	45.8
	60대 이상	31.3	66.8

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

〈표 17〉 2021년 보궐선거 출구조사: 2030 세대의 성별 후보선택

(단위: %)

		서울시장 보궐선거		부산시장 보궐선거	
		박영선	오세훈	김영춘	박형준
20대 이하	남성	22.2	72.5	29.7	63.0
	여성	44.0	40.9	50.3	41.3
30대	남성	32.6	63.8	39.2	54.6
	여성	43.7	50.6	48.6	47.5

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

여기서 우리가 주목해야 할 바는 선거구도와 정당지지 연합의 관계는 선거 구도가 정치적 시간과 시대적 요구에 따라 어떻게 형성, 규정되느냐에 따라 각 지지연합의 결집 강도, 방향은 다를 수 있다는 점이다. 그리고 이 지지연합이 지역별 관점에서 중요한 이유는 지지연합의 한 축을 이루는 정치세력 요소가 각 호남과 영남이라는 지역을 중심으로 형성되어 있다는 사실 때문이다.

#### 4) 이슈

전술한 바와 같이 선거에서 이슈의 영향력은 각 지지연합의 느슨한 지지세력 및 중도층의 투표행태에 영향을 미친다. 선거 구도에 따라 정렬된 양대 정당의 지지연합에서 충성스런 정치세력의 요소는 투표참여에 적극적이고 지지후보 결정이 일찍 이루어지고 안정적이다. 그러나 느슨한 지지층이나 중도층은 상대적으로 투표참여나 지지후보 결정이 소극적이고 수동적이다. 선거에서 등장하는 주요 이슈는 이들의 후보선택에 결정적 영향을 미칠 것이다. 이번 21대 대선에서 중요한 선거 이슈는 선거 막판에 등장한 야권 후보단일화 이슈라 할 수 있다. 특히 중도층 표심의 상징인 안철수 후보의 사퇴는 안철수 지지자들의 투표 향방과 아울러 기존의 양대 지지연합의 후보지지에 어떤 영향을 미칠지 촉각을 곤두세우게 하였다. 통계분석 모델에서 야권 후보단일화 이슈는 통제변수로 활용되어 양대 정당 지지연합의 독립적인 영향력을 확인하는데 역할을 한다.

#### 5) 정당 지지연합의 투표율과 후보선택에 미치는 영향력 분석

본격적인 회귀분석에 앞서 정당 지지연합의 투표참여와 후보선택에 대한 교차분석을 실시하였다. <표 18>은 양대 정당의 지지연합과 투표참여의 관계를 보여주고 있는 교차분석 결과이다. 기대한 바대로 양대 정당의 지지연합은 높은 투표율을 보여주고 있다. 호남-진보-4050세대의 지지연합은 96%의 투표율을, 호남-진보-2030여성의 지지연합은 100%의 투표율을 보였다. 한편 영남-보수-60대이상의 지지연합 역시 97%의 투표율을, 영남-보수-2030남성의 지지연합은 94%의 투표율을 보였다. <표 19>는 양대 정당의 지지연합과 후보선택의 관계를 보고하고 있다. 역시 예상대로 정당 지지연합과 후보선택은 정(+)의 관계를 보여주고 있다. 호남-진보-4050세대 지지연합의 95%는 이재명 후보를, 호남-진보-2030여성 지지연합의 100%는 이재명 후보를 선택하였다. 반대로 영남-보수-60대이상 지지연합의 98%는 윤석열 후보를, 영남-보수-2030남성 지지연합의 80% 역시 윤석열 후보를 선택하였다.

〈표 18〉 양대 정당의 지지연합과 투표참여

		했음	안했음	합계
호남	호남-진보-4050세대	21(95.5%)	1(4.5%)	22(100%)
	호남-진보-2030여성	7(100%)	0(0%)	7(100%)
영남	영남-보수-60대이상	56(96.6%)	2(3.4%)	58(100%)
	영남-보수-2030남성	16(94.1%)	1(5.9%)	17(100%)

〈표 19〉 양대 정당의 지지연합과 후보선택

		이재명	윤석열	합계
호남	호남-진보-4050세대	20(95.2%)	1(4.8%)	21(100%)
	호남-진보-2030여성	7(100%)	0(0%)	7(100%)
영남	영남-보수-60대이상	1(1.8%)	54(98.2%)	55(100%)
	영남-보수-2030남성	3(20%)	12(80%)	15(100%)

양대 정당 지지연합의 독립적 영향력을 조사하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 회귀 분석 모델에서 종속변수는 투표율과 후보선택으로 이원변수로 코딩되었다(투표율: 1=했음, 0=안했음; 후보선택: 1=윤석열, 0=이재명). 종속변수가 이원변수이므로 로짓회귀분석이 사용된다. 각 회귀분석 모델에서 독립변수는 양대 정당의 지지연합, 즉 호남-진보-4050세대, 호남-진보-2030여성, 영남-보수-60대이상, 영남-보수-2030남성이다. 각 변수들에 대한 구체적인 측정은 〈표 22〉에 요약되어 있다.

정당 지지연합의 투표율에 대한 영향력을 보여주는 회귀분석 결과가 〈표 20〉에 보고되고 있다. 〈표 20〉에서 보는 바와 같이 투표참여에 통계적으로 유의미한 영향력을 미친 지지연합은 호남-진보-4050 연합이었다. 호남-진보-4050세대 지지연합은 이번 21대 대선에서 기권하는 경향이 높았다. 이번 대선의 전반적인 선거 구도가 정권교체론과 문재인 정부 국정운영 평가로 쏠리면서 민주당의 주요 지지세력의 투표참여 유인은 감소한 것으로 보인다. 한편 영남-보수-60대이상, 영남-보수-2030여성 지지연합은 적극적인 투표참여 경향을 보였지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 이외에 통계적으로 유의미한 관계를 보여주는 기타변수들을 살펴보면, 야권단일화가 투표의욕을 강화시켰다고 인식한 유권자일수록 적극적으로 투표에 참여하는 경향을 보였다. 야권단일화로 위기의식을 느낀 유권자들의 결집효과가 작용하였거나 안철수 지지자들 중 윤석열 후보에 호의적인 유권자들의 적극적인 투표참여로 해석할 수 있을 것이다. 한편 문재인 정부에 대해 긍정적 평가를 하는 유권자일수록 투표참여에 적극적이었다. 또 선거에 대한 관심이 높은 유권자일수록 적극적인 투표참여 경향을 보였으며, 가깝게 느끼는 정당이 있는 유권자일수록 적극적으로 투표에 참여하였다.

〈표 21〉은 정당 지지연합이 후보선택에 미치는 영향력을 보여주는 회귀분석 결과를 보고하고 있다. 정당 지지연합 중 호남-진보-4050세대 지지연합과 영남-보수-60대이상 지지연합이 통계적으로 유의미한 결과를 보여주었다. 호남-진보-4050세대는 이재명 후보를, 영남-보수-60대이상은 윤석열 후보를 선택하는 경향을 보였다. 양대 지지연합의 성격을 고려할 때 특정 후보선택의 경향은 당연한 결과라 볼 수 있다. 영남-보수-2030남성의 지지연합은 윤석열 후보를 선택하는 경향이 있지만 통계적 유의성을 보이지 않았다. 통제변수들 중 후보선택에 강력한 영향력을 미친 변수들이 몇 개 있다. 위에서 언급한 것처럼, 이번 대선 선거 구도의 중심은 정권교체론과 문재인 정부 심판론이었고 따라서 문재인 정부의 국정운영에 대한 평가가 부정적일수록 윤석열 후보를 찍는 경향이 높은 것은 당연한 결과이다. 그리고 후보선택시 정책/공약을 우선적으로 고려하거나 소속정당을 가장 많이 고려할수록 윤석열 후보는 찍는 경향이 많았다. 또 학력이 낮을수록 윤석열 후보는 선택하는 경향이 있었다. 마지막으로 야권단일화 이슈와 관련하여 투표의욕에 아무런 영향을 받지 않았다고 인식하는 유권자일수록 윤석열 후보를 더 많이 선택하였다. 이들은 윤석열 후보에 대한 선택의 결심이 이미 서서 야권단일화와 관계없이 후보선택을 하였던 것으로 보인다.

〈표 20〉 정당 지지연합의 투표참여에 대한 영향력

	모델 1		모델 2	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.215	0.300		
나이	0.032**	0.013		
학력	0.065	0.186	-0.077	0.147
소득	0.042	0.080	0.030	0.077
이념	-0.051	0.087		
정치관심	-0.186	0.366	0.009	0.343
선거관심	1.912***	0.362	1.862***	0.348
가까운 정당	1.400**	0.443	1.494***	0.439
문재인정부 평가	0.334	0.216	0.438*	0.210
야권단일화-강화	2.287**	0.763	2.237**	0.763
야권단일화-영향 없음	0.591*	0.299	0.317	0.286
호남×진보×4050			-1.920 <sup>†</sup>	1.147
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			0.753	0.864
영남×보수×2030남성			0.954	1.183
상수	-5.052***	1.534	-3.843***	1.009
N	1,018		1,039	
LR Chi <sup>2</sup>	188.40***		193.97***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.3453		0.3380	

<sup>†</sup>p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 21〉 정당 지지연합의 후보선택에 대한 영향력

	모델 3		모델 4	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.567**	0.185		
나이	0.013†	0.008		
학력	-0.193†	0.108	-0.176*	0.085
소득	-0.038	0.049	-0.019	0.046
이념	0.433***	0.049		
정치관심	-0.250	0.183	0.003	0.163
선거관심	0.301	0.185	0.199	0.171
정책/공약	0.851***	0.202	0.620***	0.186
소속정당	1.063***	0.228	1.194***	0.214
문재인정부 평가	-1.544***	0.150	-1.645***	0.135
야권단일화-강화	-0.040	0.243	-0.160	0.226
야권단일화-영향 없음	0.682**	0.228	0.504**	0.209
호남×진보×4050			-1.894†	1.045
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			2.580***	0.759
영남×보수×2030남성			0.200	0.711
상수	1.104	0.940	3.570***	0.639
N	941		957	
LR Chi <sup>2</sup>	451.47***		361.14***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.3464		0.2747	

†p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 22〉 변수측정

변수	측정방식
투표참여	1=했음, 0=안했음
후보선택	1=윤석열, 0=이재명
여성	1=여성, 0=남성
나이	만 나이
학력	1=초등학교 졸업 혹은 이하 ~ 7=대학원 박사과정 재학 이상
소득	한 달 가구소득 평균(1=100만원 미만 ~ 12=1,200만원 이상)
이념	0=진보 ~ 10=보수
정치관심	1=전혀 없음 ~ 4=매우 많음
선거관심	1=전혀 없음 ~ 4=매우 많음
가까운 정당	가깝게 느끼는 정당의 유무(1=있음, 0=없음)
문재인정부 평가	1=매우 잘못했음 ~ 4=매우 잘했음
야권단일화-강화	1=야권 후보단일화가 투표의욕을 강화시킴, 0=아님
야권단일화-영향 없음	1=야권 후보단일화가 투표의욕에 별 영향을 끼치지 못함, 0=아님
정책/공약	후보 선택시 고려요인 1=정책/공약, 0=그외 나머지
소속정당	후보 선택시 고려요인 1=소속정당, 0=그외 나머지



제8회 전국동시지방선거는 지난 3·9 대통령선거 3개월, 윤석열 정부 출범 22일 만에 치러졌다. 대선의 연장전, 선거에 대한 피로감, 대선에서 패배한 민주당 지지자들의 상실감 등이 겹쳐 역대 지방선거 중 두 번째로 낮은 투표율을 기록하게 된다.

앞의 20대 대선에서 분석과 동일한 구성으로 8회 지방선거를 분석한다. 먼저 유권자들의 이번 지방선거에 대한 관심과 지방정치의 인식을 살펴본 후, 본격적으로 제8회 전국동시지방선거 투표율과 선거결과의 지역별 양상과 특징을 분석한다. 그리고 한국의 선거정치에서 위력을 발휘하는 정당 지지연합을 이용해 6·1 지방선거의 결과와 의미를 분석한다.

#### 1. 지방선거 및 지방정치에 대한 인식

제8회 지방선거에 대한 유권자들의 관심은 전반적으로 높지 않은 것으로 나타났다. 6·1 지방선거 직후 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회가 실시한 ‘제8회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사’의 설문조사 결과에 따르면, 비수도권 지역의 경우 이번 지방선거에 대한 관심은 ‘조금 있었음’과 ‘매우 많았음’의 응답을 합쳐 58%에 불과하였다(〈표 23〉 참조). 수도권 지역은 비수도권 지역보다 4%포인트가 낮은 52%를 보였다. 물론 전체적으로 긍정적 비율이 부정적 비율보다 높다고는 하지만 이전 국회의원선거나 대통령선거에서 보여준 유권자들의 뜨거운 관심사와 비교했을 때 상대적으로 낮은 비율이라 할 수 있다. 그 원인은 양측 지지층이 총결집했던 3·9 대선이 끝난 지 채 3개월도 안된 시점에서 선거가 치러지면서 투표열기가 사라지고 특히 야당 지지자들의 대선 패배로 인한 상실감이 지방선거에 대한 관심을 떨어뜨렸기 때문일 것이다. 구체적으로 지방선거에 대한 긍정적 관심(‘조금 있었음’ + ‘매우 많았음’) 비율을 비수도권의 하위수준의 지역별로 보면 강원(71%), 충청(64%), 경상(59%), 전라(48%) 순으로 높았다. 전라는 모든 수준의 선거에서 높은 관심과 투표율을 보이는 지역인데 이번 지방선거에 대한 관심이 가장 낮게 나타난 이유는 역시 앞서 지적한 것처럼 대선 패배로 인한 상실감이 크게 작용한 것으로 보인다.

〈표 23〉 지방선거 관심

		전혀 없었음	별로 없었음	조금 있었음	매우 많았음	합계
수도권	빈도	43	221	238	47	549
	%	7.8	40.3	43.4	8.6	100
비수도권	빈도	25	181	247	44	497
	%	5.0	36.4	49.7	8.9	100
강원	빈도	5	4	16	6	31
	%	16.1	12.9	51.6	19.4	100
충청	빈도	3	37	67	4	111
	%	2.7	33.3	60.4	3.6	100
전라	빈도	4	49	44	5	102
	%	3.9	48.0	43.1	4.9	100
경상	빈도	13	91	120	29	253
	%	5.1	36	47.4	11.5	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

다음으로 지방선거와 지방정치에 대한 일반적 인식은 어떻게 나타나는지 살펴보자. 〈표 24〉는 지방선거가 지역발전에 얼마나 기여하는지에 대한 유권자들의 인식이 보고되고 있다. 수도권에 비해 비수도권의 긍정적 비율이 15%포인트나 더 높다. ‘약간 기여함’과 ‘매우 기여함’ 모두 합쳐 비수도권은 71%를 기록한 반면 수도권은 56%에 그치고 있다. 이 결과는 비수도권이 지방선거를 중앙정치의 연속으로 보는 것이 아니라 지역적 수준에서 자율적으로 작동하는 지방정치로 이해하는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이런 해석을 뒷받침할 수 있는 통계결과가 〈표 25〉에 나타나 있다. 지방선거는 중앙정치보다 지역현안이 중요한 선거라 보는 인식이 수도권보다 비수도권에서 약 10%포인트 더 높다. 비수도권에서는 이 주장에 ‘매우 공감한다’와 ‘대체로 공감한다’에 응답한 비율이 70%에 이르며 수도권에서는 응답 비율이 61%에 그치고 있다.

지방선거가 지역발전에 얼마나 기여하는지를 하위지역별로 살펴보면 긍정적 응답률(‘약간 기여함’+‘매우 기여함’)이 경상에서 가장 높은 비율(81%)을 기록하였으며, 다음으로 강원(74%), 충청(71%)으로 나타났으며 전라는 47%로 가장 낮은 수치를 보였다. 그리고 지방선거는 중앙정치보다 지역현안이 중요한 선거로 보는 긍정적 응답률 역시 경상이 72%로 가장 높았으며, 그 다음으로 충청 73%, 전라 65%, 강원 63% 순으로 나타났다.

〈표 24〉 지방선거의 지역발전의 기여

		전혀 기여 안함	별로 기여 안함	약간 기여함	매우 기여함	합계
수도권	빈도	30	213	295	11	549
	%	5.5	38.8	53.7	2.0	100
비수도권	빈도	8	135	323	31	497
	%	1.6	27.2	65.0	6.2	100
강원	빈도	0	8	20	3	31
	%	0	25.8	64.5	9.7	100
충청	빈도	0	32	77	2	111
	%	0	28.8	69.4	1.8	100
전라	빈도	4	50	48	0	102
	%	3.9	49.0	47.1	0	100
경상	빈도	4	45	178	26	253
	%	1.6	17.8	70.4	10.3	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 25〉 지방선거는 중앙정치보다 지역현안이 더 중요

		전혀 공감 안함	별로 공감 안함	대체로 공감함	매우 공감함	합계
수도권	빈도	8	204	309	28	549
	%	1.5	37.2	56.3	5.1	100
비수도권	빈도	14	135	291	57	497
	%	2.8	27.2	58.6	11.5	100
강원	빈도	3	9	17	2	31
	%	9.7	29.0	56.8	6.5	100
충청	빈도	0	30	71	10	111
	%	0	27.0	64.0	9.0	100
전라	빈도	4	32	52	14	102
	%	3.9	31.4	51.0	13.7	100
경상	빈도	7	64	151	31	253
	%	2.8	25.3	59.7	12.3	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

한편 지방자치가 지역현안에 대한 주민들의 관심을 증진시킨다는 주장에 대해 지역민들은 어떻게 생각하고 있을까? 〈표 26〉에 의하면, 지방자치의 순기능적 인식은 수도권보다 비수도권에서 높게 나타났다. 지방자치가 지역민의 지역현안에 대한 관심을 증진시킨다는 주장에 동의하는 비율(‘매우 동의함’+‘약간 동의함’)이 비수도권에서는 77%인 반면 수도권에서는 59%에 불과하다. 비수도권 지역 중에서도 경상은 85%로 가장 높은 긍정적 응답률을 보였고, 다음으로 충청(79%), 강원(71%), 전라(56%) 순으로 나타났다.

〈표 26〉 지방자치가 지역현안에 대한 관심 증진

		전혀 동의 안함	별로 동의 안함	약간 동의함	매우 동의함	합계
수도권	빈도	32	192	316	9	549
	%	5.8	35.0	57.6	1.6	100
비수도권	빈도	8	108	351	30	497
	%	1.6	21.7	70.6	6.0	100
강원	빈도	0	9	21	1	31
	%	0	29.0	67.7	3.2	100
충청	빈도	0	23	86	2	111
	%	0	20.7	77.5	1.8	100
전라	빈도	5	40	57	0	102
	%	4.9	39.2	55.9	0	100
경상	빈도	3	36	187	27	253
	%	1.2	14.2	73.9	10.7	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

마지막으로 국회의원보다 기초의원이나 광역의원과 같은 지방의원이 지역을 더 잘 대표한다는 인식 역시 비수도권이 수도권보다 더 높게 나타났다. 〈표 27〉에 의하면, 비수도권의 긍정적 응답 비율(‘매우 공감함’+‘대체로 공감함’)이 75%에 이른 반면 수도권은 57%에 그치고 있다. 하위지역 중 국회의원보다 지방의원이 지역을 더 잘 대표한다는 긍정적 비율이 가장 높은 지역은 충청으로 81%이고, 그 다음으로 전라, 경상, 강원 순으로 각각 78%, 75%, 45%였다.

〈표 27〉 국회의원보다 지방의원(기초의원 및 광역의원)이 지역민을 더 잘 대표

		전혀 공감 안함	별로 공감 안함	대체로 공감함	매우 공감함	합계
수도권	빈도	15	219	292	23	549
	%	2.7	39.9	53.2	4.2	100
비수도권	빈도	17	108	342	30	497
	%	3.4	21.7	68.8	6.0	100
강원	빈도	3	14	14	0	31
	%	9.7	45.2	45.2	0	100
충청	빈도	0	21	85	5	111
	%	0	18.9	76.6	4.5	100
전라	빈도	1	22	74	5	102
	%	1.0	21.6	72.6	4.9	100
경상	빈도	13	51	169	20	253
	%	5.1	20.2	66.8	7.9	100

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

이상의 결과들을 정리하면 지방선거 및 지방정치에 대한 관심, 인식은 수도권보다 비 수도권에서 높았다고 할 수 있다. 이는 한국의 지방정치가 중앙정치에 예측화된 것이 아니라 각 지역적 수준에서 엄연히 실재하고 있는 정치현실로 작동하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있겠다(박영환 2021, 2022). 한국의 대의민주주의의는 지역적 하부수준에서 능동적이고 자율적으로 작동하면서 지역민의 지방정치에 대한 정체성과 적극적 참여를 증진시키고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 투표율

6·1 지방선거는 투표율 50.9%로 지방선거 역사상 두 번째로 낮은 투표율을 기록하였다. 역대 지방선거 최저 투표율은 2002년 3회 지방선거 때 48.9%이다. 직전의 2018년 지방선거 투표율 60.2%와 비교하면 9.3%포인트, 3·9 대선의 투표율 77.1%와 비교하면 26.2%포인트 낮은 수치이다. <표 28>에서 보는 바와 같이, 수도권 투표율은 51.4%, 비수도권 투표율은 50.5%로 수도권이 불과 0.9%포인트 더 높다. 지역별로 살펴보면 최고 투표율은 전남 58.5%, 이어 강원 57.8%, 경남 53.4%, 서울 53.2% 순이고, 최저 투표율은 광주 37.7%, 이어 대구 43.2%, 전북 48.7%, 인천 48.9% 순이다. 특히 광주는 약 3개월 전에 치러진 3·9대선에서 81.5%로 최고 투표율을 기록하였다가 이번 지방선거에서 그 절반도 되지 않은 수치를 보이며 역대 광주지역 최저 투표율을 기록하였다.

6·1 지방선거에서 이렇게 낮은 투표율을 기록한 이유는 대략 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 앞서 지적한 것처럼 대선 3개월 만에 치르는 선거라 투표에 대한 피로감, 대선 패배에 따른 민주당 지지자들의 상실감 등이 선거에 대한 관심도를 떨어뜨렸을 것이다. 둘째는 경기와 중부권(충청과 강원)을 빼면 선거결과가 어느 정도 예상됨으로써 투표 유인이 사라졌기 때문이다. 셋째는 민주당 지지층(느슨한 지지층과 민주당 지지성향의 중도층)의 투표불참을 들 수 있다. 민주당의 지지연합을 이루는 4050세대의 투표율이 낮는데, 지상파 3사 출구조사에 따르면 40대, 50대 투표율은 각각 42.6%, 54.4%로 지난 3·9 대선과 비교하면 27.8%, 27.5% 포인트 하락하였음을 보여준다. 넷째는 호남의 투표율 하락을 들 수 있다. 지역 내 민주당 일방독주, 민주당 독선에 대한 피로감, 공천잡음, 출세우기 경선 등이 작용하면서 선거에 대한 관심도를 떨어뜨렸다. 여기에다 광주 시의원 20명 중 11명이 무투표 당선되는 등 무투표 당선지역이 많아서 투표할 대상이 없는 점도 투표율을 떨어뜨린 요인이 되었다. 그러나 전남은 경쟁력 있는 무소속 후보들이 기초단체장 선거에 다수 출마해 상대적으로 높은 투표율을 기록하였다.

〈표 28〉 제7회, 제8회 전국동시지방선거 투표율

7회 동시지방선거		8회 동시지방선거	
비수도권	투표율	비수도권	투표율
강원	63.2%	강원	57.8%
대전	58.0%	대전	49.7%
세종	61.7%	세종	51.2%
충북	59.3%	충북	50.6%
충남	58.1%	충남	49.8%
광주	59.2%	광주	37.7%
전북	65.3%	전북	48.7%
전남	69.3%	전남	58.5%
대구	57.3%	대구	43.2%
경북	64.7%	경북	52.7%
부산	58.8%	부산	49.1%
울산	64.8%	울산	52.3%
경남	65.8%	경남	53.4%
제주	65.9%	제주	53.1%
합계	62.1%	합계	50.5%
수도권		수도권	
서울	59.9%	서울	53.2%
인천	55.3%	인천	48.9%
경기	57.8%	경기	50.6%
합계	58.4%	합계	51.4%

8회 지방선거 직후 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회가 실시한 유권자 정치의식 설문조사를 활용하여 개인적 수준에서 지역별 투표율 경향을 살펴보자. 〈표 29〉는 지역적 수준에서 세대별 투표율을 보고하고 있다. 수도권과 비수도권의 투표율을 세대로 비교했을 때 최저 투표율의 연령대는 20대 이하(각각 56%, 44%)로 같지만 최고 투표율의 연령대는 다르게 나타났다. 수도권에서는 50대가 79%, 비수도권에서는 60대 이상이 77%로 각각 최고 투표율을 기록하였다. 한편 비수도권의 하위지역별로 보면, 경상과 전라는 비수도권 평균과 마찬가지로 60대 이상의 투표율이 가장 높았으며(각각 84%, 54%), 20대 이하의 투표율이 가장 낮았다(각각 47%, 18%). 강원과 충청에서 투표율이 가장 높은 연령대는 50대이고(각각 83%, 86%), 투표율이 가장 낮은 연령대는 30대였다(각각 50%, 33%).

〈표 29〉 세대별 투표율

(단위: %)

		20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
수도권	했음	56.0	60.0	69.2	78.9	75.5
	안했음	44.0	40.0	30.8	21.1	24.5
비수도권	했음	43.6	53.0	69.7	70.4	76.5
	안했음	56.4	47.0	30.3	29.6	23.5
강원	했음	60.0	50.0	80.0	83.3	81.8
	안했음	40.0	50.0	20.0	16.7	18.2
충청	했음	55.6	33.3	72.7	85.7	80.0
	안했음	44.4	66.7	27.3	14.3	20.0
전라	했음	17.7	50.0	38.9	45.0	54.3
	안했음	82.3	50.0	61.1	55.0	45.7
경상	했음	47.4	62.9	79.6	72.6	83.5
	안했음	52.6	37.1	20.4	27.4	16.5

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

지역적 수준에서 성별 투표율을 살펴보면, 〈표 30〉에서 보는 바와 같이 수도권과 비수도권에서 차이가 발생하였다. 수도권은 남성이 5.9%포인트 차이로 여성보다 투표율이 높았지만(남성 71.9%, 여성 66%) 반대로 비수도권은 여성이 2.6%포인트 차이로 남성보다 투표율이 높았다(남성 64.5%, 여성 67.1%). 비수도권 권역별에서 충청을 제외한 나머지 권역은 여성의 투표율이 남성보다 더 높았다. 특히 강원은 투표율에서 성별 차이가 가장 두드러지게 나타났는데 여성 80%, 남성 68.5%로 11.2%포인트 차이가 났으며, 80% 여성의 투표율은 하위지역에서 여성의 투표율 중 가장 높은 비율에 해당한다. 그 다음으로 성별 차이가 많이 난 지역은 경상 3.6%포인트로 남성이 70.5%, 여성이 74.1%이고, 전라는 2.2%포인트로 남성이 42%, 여성이 44.2%이다. 충청은 반대로 남성이 1.7%포인트 차이로 여성보다 투표율이 높았다(남성 70.2%, 여성 68.5%).

〈표 30〉 성별 투표율

(단위: %)

		남성(A)	여성(B)	차이(A-B)
수도권	했음	71.9	66.0	5.9
	안했음	28.1	34.0	
비수도권	했음	64.5	67.1	-2.6
	안했음	35.5	32.9	
강원	했음	68.8	80.0	-11.2
	안했음	31.2	20.0	

		남성(A)	여성(B)	차이(A-B)
충청	했음	70.2	68.5	1.7
	안했음	29.8	31.5	
전라	했음	42.0	44.2	-2.2
	안했음	58.0	55.8	
경상	했음	70.5	74.1	-3.6
	안했음	29.5	25.9	

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

마지막으로 이념별 투표율을 지역별로 살펴보면, <표 31>에서 나타나고 있는 바와 같이 이념별로 수도권과 비수도권의 투표율 경향은 비슷하다는 것을 알 수 있다. 수도권과 비수도권 모두 보수층의 투표율이 가장 높았고(각각 81%, 72%), 이어 진보층에서 수도권 75%, 비수도권 69%의 투표율을 보였고, 중도층의 투표율이 가장 낮았다(수도권 47%, 비수도권 54%). 그러나 비수도권의 하위지역적 수준에서 이념별 투표율을 보면 강원을 제외한 나머지 지역에서 모두 진보층의 투표율이 제일 높았고(충청 77%, 전라 53%, 경상 83%), 다음으로 보수층, 중도층 순이었다. 강원은 보수층이 90%로 가장 높은 투표율을 기록하였고, 보수층, 중도층 순으로 높았다.

<표 31> 이념별 투표율

(단위: %)

		진보	중도	보수
수도권	했음	75.0	47.3	80.8
	안했음	25.0	52.7	19.2
비수도권	했음	68.6	54.3	71.8
	안했음	31.4	45.7	28.2
강원	했음	83.3	53.9	90.0
	안했음	16.7	46.1	10.0
충청	했음	77.3	65.6	69.1
	안했음	22.7	34.4	30.9
전라	했음	52.8	28.6	35.0
	안했음	47.2	71.4	65.0
경상	했음	82.5	59.0	77.1
	안했음	17.5	41.0	22.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

### 3. 선거결과

제8회 지방선거 결과는 국민의힘의 압도적인 승리로 끝났다. <표 32>, <표 33>에서



보는 바와 같이, 지난 제7회 지방선거 결과와 정반대로 국민의힘은 17개 광역단체장에서 12대 5, 226개 기초단체장에서 145대 63으로 민주당을 완파했다. 지방의회 권력도 민주당에서 국민의힘으로 교체됐다. 광역의원 872명 중 국민의힘은 61.9%로 540명, 민주당은 36.9%로 322명을 차지하였고, 기초의원 2,987명 중 국민의힘은 48.0%로 1,435명, 민주당은 46.3%로 1,384명을 차지하였다. 비수도권을 대상으로 살펴보면 기초단체장에서 국민의힘은 62%로 99곳, 민주당은 28%로 44곳을 획득하였다. 광역의회에서 국민의힘은 65%로 353명, 민주당은 33%로 181명을 얻었고, 기초의회에서는 국민의힘은 47%로 934명, 민주당은 45%로 878명을 차지하였다.

〈표 32〉 양대 정당의 광역자치단체장 당선자 수

	비수도권	수도권	합계
더불어민주당	4	1	5
국민의힘	10	2	12

〈표 33〉 양대 정당의 기초자치단체장, 광역의회의원, 기초의회의원 당선자 수

	기초자치단체장		광역의회의원 (비례대표 포함)		기초의회의원 (비례대표 포함)	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
비수도권						
강원	4	14	6	43	66	101
대전	1	4	4	18	31	32
충북	4	7	7	28	55	79
충남	3	12	12	36	80	95
광주	5	0	22	1	57	0
전북	11	0	37	1	168	3
전남	15	0	56	1	193	1
대구	0	8	1	31	28	92
경북	0	20	2	56	25	225
부산	0	16	2	45	77	104
울산	0	4	1	21	18	30
경남	1	14	4	60	80	172
제주			27	12		
합계	44(27.5%)	99(61.9%)	181(33.3%)	353(64.9%)	878(44.5%)	934(47.3%)
수도권						
서울	8	17	36	76	212	213
인천	0	16	14	26	62	59
경기	9	22	78	78	232	229
합계	17(23.6%)	55(76.4%)	128(41.6%)	180(58.4%)	506(50.0%)	501(49.5%)

이상의 결과를 지방선거 하위 수준별로 나누어 살펴보고자 한다. 각 수준별로 먼저 전반적인 선거결과를 분석하고 다음으로 선거 설문조사 자료를 활용하여 개인적 수준에서 각 지역별 선거결과 분석을 시도한다.

### 1) 광역단체장 선거결과

국민의힘은 17개 광역단체장 선거 중 12곳을 차지한 반면 민주당은 전통적 지지기반인 호남 3곳과 제주, 근소한 차이로 승부가 갈린 경기에서만 승리를 지켰다. 특히 민주당 일색이었던 수도권에서 국민의힘이 서울과 인천을 차지하고 중부권(충청, 강원)까지 석권함으로써 광역단체장 선거에서 완승을 거둘 수 있었다. 지난 7회 지방선거에서 민주당이 차지한 보수 텃밭 부산, 울산, 경남도 국민의힘이 탈환하는데 성공하였고, 호남 지역에서도 선전을 하였다. 국민의힘은 호남 광역단체장 선거에서 한 석도 차지하지 못했지만 광역단체장 3곳에 출마한 국민의힘 후보자들 모두 15% 이상의 득표율을 기록하였다. 광주시장 선거에서 주기환 후보 15.9%, 전남지사 선거에서 이정현 후보 18.8%, 전북지사 선거에서 조배숙 후보 17.9% 득표율을 기록하였다. 한편 보수의 아성 대구, 경북에서 이변없이 국민의힘이 압도적으로 승리를 거두었다.

각 지역적 수준에서 세대별 양대 정당의 후보선택이 <표 34>에 보고되고 있다. 광역단체장 선거에서 수도권은 연령별로 특정 정당에 대한 지지가 엇갈렸다. 50대와 60대 이상은 민주당 후보(각각 38%, 34%)보다 국민의힘 후보(각각 62%, 66%)를, 30대와 40대는 국민의힘 후보(각각 48%, 42%)보다 민주당(각각 50%, 56%) 후보를 더 많이 지지하였다. 그러나 20대 이하에서는 국민의힘 후보의 지지율(52%)이 민주당 후보(43%)보다 높았다. 한편 비수도권에서는 30대(민주당 54%, 국민의힘 43%)를 제외한 전 연령층에서 민주당 후보(20대 이하 44%, 40대 45%, 50대 35%, 60대 이상 24%)보다 국민의힘 후보의 지지(20대 이하 47%, 40대 52%, 50대 61%, 60대 이상 75%)가 더 우세하였다. 특히 전 연령층 중 수도권과 비수도권에서 국민의힘 후보를 가장 강력히 지지한 연령층은 60대 이상의 노년층으로 나타났으며, 민주당 후보에 대한 강력한 지지층은 수도권은 40대, 비수도권은 30대로 나타났다.

비수도권의 하위지역 수준에서 연령별 양대 정당 후보선택을 보면 강원도의 경우 20대 이하의 민주당 후보, 50대와 60대 이상은 국민의힘 후보를 더 선택하였고, 30대와 40대에서는 민주당 후보와 국민의힘 후보의 선택이 동률로 나타났다. 충청에서 국민의힘 후보의 선택이 더 우세한 연령층은 20대 이하, 50대, 60대 이상으로 나타났고, 민주당 후보의 선택이 더 우세한 연령층은 40대로 나타났다. 30대에서는 민주당 및 국민의힘 후보의 지지세가 동일하였다. 경상에서는 30대를 제외한 전 연령층에서 국민의힘 후보

의 지지가 우세를 보였다. 전라에서는 모든 연령층에서 민주당 후보의 지지가 국민의힘을 압도하였다. 전라를 제외한 모든 권역에서 60대 이상 연령층은 국민의힘 후보의 가장 강력한 지지기반의 원천이었다.

〈표 34〉 세대별 양대 정당 후보선택: 광역단체장

(단위: %)

	20대 이하		30대		40대		50대		60대 이상	
	민주당	국민	민주당	국민	민주당	국민	민주당	국민	민주당	국민
수도권	42.9	51.8	50.0	48.2	55.6	41.7	37.8	62.2	34.2	65.8
비수도권	44.1	47.1	54.3	42.9	45.2	51.6	34.8	60.9	23.6	74.8
강원	66.7	33.3	50.0	50.0	50.0	50.0	20.0	80.0	11.1	88.9
충청	30.0	40.0	40.0	40.0	56.3	31.3	38.9	55.6	0	92.9
전라	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
경상	38.9	61.1	45.5	54.6	28.6	71.4	18.9	75.7	14.1	85.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

광역단체장 선거에서 성별 양대 정당 후보선택의 통계결과가 〈표 35〉에 보고되고 있다. 남녀 모두 수도권과 비수도권에서 민주당 후보보다 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 수도권에서 남성, 여성의 민주당 후보 지지는 각각 42%, 43%인 반면 국민의힘 후보 지지는 각각 58%, 55%로 나타났다. 비수도권에서 남성, 여성의 민주당 후보 지지는 각각 31%, 40%인 반면 국민의힘 후보 지지는 각각 65%, 57%로 나타났다.

비수도권 하위지역 수준에서 양대 정당의 후보선택의 결과를 보면, 전라를 제외한 모든 권역에서 남녀 모두 광역단체장 선거에서 민주당 후보보다 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 전라는 남녀 모두 압도적으로 민주당 후보를 지지하였다.

〈표 35〉 성별 양대 정당 후보선택: 광역단체장

(단위: %)

	남성		여성	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	42.3	56.7	42.9	54.9
비수도권	31.0	65.2	39.6	57.4
강원	45.5	54.6	16.7	83.3
충청	20.0	67.5	35.1	54.1
전라	100	0	100	0
경상	17.4	81.4	29.9	69.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

광역단체장 선거에서 이념별 후보선택은 뚜렷이 대비되었다. <표 36>에 의하면, 수도권과 비수도권 모두 진보층은 민주당 후보를, 보수층은 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 수도권과 비수도권에서 진보층의 민주당 후보 지지는 각각 79%, 89%, 보수층의 국민의힘 후보 지지는 각각 79%, 90%로 나타났다. 중도층의 후보선택은 지역별로 다르게 나타났다. 수도권에서는 민주당 후보 56%, 국민의힘 후보 39%로 민주당 후보를, 비수도권에서는 민주당 후보 34%, 국민의힘 후보 61%로 국민의힘 후보를 더 많이 선택하였다.

비수도권의 하위지역 수준별 광역단체장 선거 후보선택을 보면 전라를 제외한 모든 권역에서 진보는 민주당 후보, 보수는 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 중도층 역시 전라를 제외한 모든 권역에서 국민의힘 후보를 더 많이 선택하였다. 전라는 전 이념층에서 민주당 후보를 압도적으로 선택하였다.

〈표 36〉 이념별 양대 정당 후보선택: 광역단체장

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	78.5	19.4	56.3	38.8	21.3	78.7
비수도권	89.2	7.2	34.2	61.0	8.4	89.7
강원	100	0	28.6	71.4	0	100
충청	76.5	11.8	28.6	52.4	5.3	86.8
전라	100	0	100	0	100	0
경상	84.9	12.1	26.1	73.9	4.0	96.0

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

## 2) 기초단체장 선거결과

226명을 뽑는 기초단체장 선거에서 국민의힘은 145곳(64.2%)을 차지하며 63곳(27.9%) 확보에 그친 민주당에 완승을 거두었다. 국민의힘은 특히 수도권에서 선전을 하면서 기초단체장 선거 완승의 기초를 마련하게 되었는데, 서울 27개 구청장 선거에서 국민의힘 17곳, 민주당 8곳을 차지하였고, 경기(31곳)에서 국민의힘이 22곳을 차지한 반면 민주당은 9곳에 그쳤고, 인천 8곳 중 국민의힘 7곳, 민주당 2곳, 무소속 1곳(국민의힘 계열)을 차지하였다.

비수도권에서 강원은 국민의힘이 14곳을 차지하면서 4곳을 차지한 민주당에 우위를 되찾게 되었다. 충청에서도 국민의힘은 지방권력을 되찾는데 성공을 하였다. 대전에서는 4년 전에 민주당이 5곳을 석권하였지만 이번에는 국민의힘이 4곳에서 승리하였다. 충북, 충남에서도 정반대의 결과가 나타났는데, 4년전 민주당, 한국당이 각각 7대 4, 11대 4를 차지하였다가 이번엔 민주당, 국민의힘이 각각 4대 7, 3대 12를 차지하였다.

영남의 경우, 지난 7회 지방선거에서 민주당이 우위를 보였던 부산, 울산, 경남에서 민주당은 1곳만 간신히 차지하는데 그쳤다. 부산은 16곳 모두 국민의힘이 차지하였고, 울산에서 국민의힘 4곳, 진보당 1곳, 경남에서 국민의힘 14곳, 민주당 1곳, 무소속 4곳(친국민의힘 계열)을 차지하면서 대부분의 기초단체장을 국민의힘이 가져가게 되었다. 대구, 경북은 국민의힘이 우세한 가운데 무소속의 약진 두드러졌다. 대구·경북 31개 기초자치단체 중 국민의힘이 28곳 무소속이 3곳을 가져갔다. 호남 역시 대구·경북과 유사한 패턴을 보이는데 민주당이 우세한 가운데 무소속이 선전하는 양상을 보였다. 호남의 41곳 기초단체장에서 전북 3곳, 전남 7곳을 무소속이 차지하였다.

각 지역적 수준에서 세대별, 성별, 이념별 기초단체장 선거 후보선택을 살펴볼 차례다. 먼저 세대별 양대 정당 후보선택의 교차분석의 결과가 <표 37>에 보고되고 있다. 수도권은 세대별 기초단체장 선거 후보선택이 뚜렷이 대비되어 나타났다. 20대 이하, 30대, 40대는 민주당 후보, 50대와 60대 이상은 국민의힘 후보를 더 많이 선택하였다, 비수도권은 20대 이하에서는 민주당 후보와 국민의힘 후보 지지가 동률로 나타났고, 30대를 제외한 나머지 연령대에서는 국민의힘 후보 지지가 더 우세하였다. 전반적으로 수도권과 비수도권 모두 50대와 60대 이상은 국민의힘 후보, 30대에서는 민주당 후보를 더 지지하였고, 40대의 후보선택은 지역마다 다르게 나타났다. 이는 앞의 광역단체장 선거 세대별 후보선택과 유사한 지지 패턴이라 할 수 있다.

비수도권 하위지역 수준에서 기초단체장 선거 후보선택은 강원도의 경우, 30대와 40대에서는 양당 후보의 선택이 동률로 나타났고 나머지 세대에서는 국민의힘 후보 지지가 우세로 나타났다. 충청은 연령별 지지 패턴이 불규칙적으로 나타났다. 20대 이하에서는 양당 후보 지지가 동률로, 30대에서는 민주당 후보, 40대에서는 국민의힘 후보, 50대에서는 민주당 후보, 60대 이상에서는 국민의힘 후보 선택이 두드러졌다. 전라는 전 연령별로 민주당 후보 선택이 압도적으로 나타났고, 경상은 30대를 제외한 나머지 전 세대에서 국민의힘 후보 선택이 더 많았다.

<표 37> 세대별 양대정당 후보선택: 기초단체장

(단위: %)

	20대 이하		30대		40대		50대		60대 이상	
	민주당	국힘	민주당	국힘	민주당	국힘	민주당	국힘	민주당	국힘
수도권	42.9	39.3	48.2	42.6	47.2	33.3	37.8	51.2	32.5	63.2
비수도권	44.1	44.1	60.0	40.0	33.9	58.1	37.7	53.6	22.1	73.2
강원	33.3	66.7	50.0	50.0	50.0	50.0	40.0	60.0	0	88.9
충청	40.0	40.0	60.0	40.0	43.8	56.3	61.1	33.3	14.3	82.1
전라	66.7	0	83.3	16.7	57.1	28.6	77.8	0	84.2	5.3
경상	44.4	50.0	54.6	45.5	22.9	65.7	16.2	75.7	11.3	85.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

기초단체장 선거에서 성별 후보선택도 광역단체장 후보선택과 유사한 패턴을 보였다. <표 38>에 따르면 남녀 모두 수도권과 비수도권에서 민주당 후보보다 국민의힘 후보 선택을 더 많이 하였다. 수도권과 비수도를 비교했을 때, 비수도권에서 남성과 여성의 국민의힘 후보 지지가 더 강하게 나타났다.

비수도권 하위지역 수준에서 기초단체장 선거 후보선택을 보면 전라를 제외한 모든 권역에서 대체로 남성, 여성 모두 민주당 후보보다 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 다만 강원에서 남성의 양대 정당 후보지지는 각각 46%로 동률을 보였다.

<표 38> 성별 양대 정당 후보선택: 기초단체장

(단위: %)

	남성		여성	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	39.2	52.1	41.3	44.6
비수도권	32.9	62.7	34.9	56.8
강원	45.5	45.5	8.3	91.7
충청	35.0	60.0	40.5	54.1
전라	85.7	4.8	69.6	13.0
경상	17.4	80.2	27.8	63.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

이념별 기초단체장 선거 후보선택 역시 광역단체장 후보선택과 유사한 경향을 보였다. <표 39>의 교차분석 결과는 이를 뒷받침해주고 있다. 수도권과 비수도권 관계없이 진보층은 모두 민주당 후보를, 그리고 보수층은 모두 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 중도층의 지지 경향은 지역에 따라 교차하는 모습을 보였다. 수도권에서는 민주당 후보를, 비수도권에서는 국민의힘 후보를 더 많이 선택하였다.

비수도권 하위지역 수준에서 이념별 후보선택은 전라를 제외하고 일관적인 경향을 보였다. 강원, 충청, 경상에서 진보층은 민주당 후보, 보수층은 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 또 하나 지적해야 할 사항은 중도층은 이들 권역에서 모두 민주당 후보보다 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 전라는 이념성향과 관계없이 모든 이념층에서 민주당 후보를 더 선택하였다.

〈표 39〉 이념별 양대 정당 후보선택: 기초단체장

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	68.8	17.2	57.5	31.3	20.8	68.8
비수도권	78.3	12.1	34.2	61.0	11.0	83.9
강원	80.0	20.0	28.6	71.4	0	88.9
충청	88.2	11.8	42.9	52.4	13.2	79.0
전라	82.1	3.6	75.0	12.5	57.1	28.6
경상	69.7	18.2	23.9	71.7	7.9	89.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

### 3) 광역의원 및 기초의원 선거결과

국민의힘은 지방의회 권력을 탈환하는 데도 성공을 거두었다. 4년 전에 민주당은 광역의원 824석 중 635석(77.1%), 기초의원 2,926석 중 1,638석(56.0%)을 차지하여 각각 136석(16.5%), 1,009석(34.5%)을 차지한 한국당을 눌렀지만 이번엔 반대로 국민의힘이 광역의원 872석 중 533석(61.1%), 기초의원 2,987석 중 1,435석(48.0%)을 차지하여 각각 309석(35.4%), 1,384석(46.3%)을 차지한 민주당에 우세를 보였다.

지역별로 국민의힘은 16개 광역의회 중 11곳에서 다수당이 되었고 민주당은 4곳(광주, 전북, 전남, 제주)에서 다수당이 되었다. 그리고 기초의회에서 국민의힘은 15개 지역별로 다수의 기초의원을 확보한 지역이 10곳, 민주당은 5곳(광주, 전북, 전남, 인천, 경기)에 그쳤다. 한편 광역의회 중 경기도는 여야 동수의 선거결과가 나타났다.

이제 지역별로 광역의회 및 기초의회 선거에서 양대 정당 후보선택 경향을 살펴볼 차례다. 먼저 이념별 후보선택에 대한 교차분석 결과가 〈표 40〉, 〈표 41〉에 보고되고 있다. 〈표 40〉과 〈표 41〉은 각각 지역적 수준에서 이념별 광역의회 선거와 기초의회 선거의 교차분석 결과를 보여주고 있다. 수도권과 비수도권 공통적으로 50대와 60대 이상 연령층은 광역 및 기초의회 선거에서 국민의힘 후보, 30대 연령층은 민주당 후보를 더 선택하였고, 40대 연령층의 후보선택은 교차적으로 나타났다. 40대는 수도권에서는 민주당 후보, 비수도권에서는 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 한편 20대 이하 연령층의 경우 각 선거별로 후보선택이 엇갈리게 나타났다. 광역의회 선거에서 수도권은 국민의힘 후보, 비수도권은 민주당 후보를 더 많이 선택하였고, 기초의회 선거에서는 수도권과 비수도권 모두 국민의힘 후보를 더 많이 선택하는 것으로 나타났다.

비수도권 하위지역 수준별 광역 및 기초의회 선거 후보선택을 보면 전라를 제외한 나머지 권역에서 대체적으로 50대와 60대 이상 연령층은 모든 권역에서 국민의힘 후보를

더 지지하는 경향을 보였다. 전라는 전 연령층에서 민주당 후보, 경상은 전 연령층에서 국민의힘 후보를 더 선택하였다. 강원과 충청에서 50대와 60대 이상을 제외한 나머지 연령층은 각 선거 수준별로 교차적인 후보선택을 보임으로써 연령과 후보선택 간에 일관적인 지지 경향이 나타나지 않았다.

〈표 40〉 이념별 양대 정당 후보선택: 광역의회(지역구)

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	79.6	15.1	57.5	35.0	17.3	74.3
비수도권	84.3	9.6	35.4	58.5	7.1	85.8
강원	100	0	28.6	71.4	0	100
충청	76.5	23.5	38.1	57.1	2.6	89.5
전라	89.3	0	87.5	0	85.7	0
경상	81.8	12.1	26.1	67.4	4	89.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 41〉 이념별 양대 정당 후보선택: 기초의회(지역구)

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	69.9	17.2	56.3	33.8	17.8	65.4
비수도권	74.7	12.1	30.5	61.0	10.3	83.2
강원	60.0	40.0	14.3	85.7	0	100
충청	82.4	17.7	47.6	52.4	13.2	84.2
전라	78.6	3.6	75.0	0	42.9	0
경상	69.7	12.1	17.4	71.7	7.9	87.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

성별 광역 및 기초의회 선거의 후보지지 경향은 비교적 일관적인 모습을 띠었다. 〈표 42〉는 광역의회 선거 교차분석 결과를, 〈표 43〉은 기초의회 선거 교차분석 결과를 보고하고 있다. 남녀 유권자 모두 수도권과 비수도권의 광역 및 기초의회 선거에서 국민의힘 후보를 민주당 후보보다 더 지지하는 경향을 보였다.

비수도권 하위지역 수준에서 전라를 제외한 모든 권역에서 남성과 여성 유권자들의 후보 선택은 민주당보다 국민의힘으로 기울어졌다. 전라는 남성, 여성 유권자 모두 민주당 후보에 압도적인 선택을 보냈다.



〈표 42〉 성별 양대 정당 후보선택: 광역의회(지역구)

(단위: %)

	남성		여성	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	41.8	50.5	40.2	52.7
비수도권	31.0	63.9	37.3	54.4
강원	45.5	54.6	16.7	83.3
충청	25.0	67.5	35.1	62.2
전라	90.5	0	87.0	0
경상	17.4	79.1	28.9	60.8

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 43〉 성별 양대 정당 후보선택: 기초의회(지역구)

(단위: %)

	남성		여성	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	38.7	46.9	38.6	45.7
비수도권	27.9	63.9	36.1	54.4
강원	27.3	72.7	8.3	91.7
충청	35.0	65.0	43.2	54.1
전라	66.7	4.8	78.3	0
경상	15.1	76.7	26.8	62.9

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

광역 및 기초의회 선거에서 이념과 후보선택의 관계 역시 앞의 성별 후보선택과 마찬가지로 일관적인 경향을 보였다. 〈표 44〉, 〈표 45〉는 각각 광역의회 선거에서 지역별 이념과 후보선택의 교차분석, 기초의회 선거에서 지역별 이념과 후보선택의 교차분석 결과를 보고하고 있다. 광역 및 기초의회 선거에서 수도권과 비수도의 진보층은 민주당 후보, 보수층은 국민의힘 후보를 더 지지하는 경향을 보였다. 중도층의 지지성향은 지역별로 교차적인 지지 패턴을 보였는데 수도권에서는 민주당 후보, 비수도권에서는 국민의힘 후보 지지가 우세하였다.

비수도권의 하위지역 수준에서 이념별 후보선택 경향을 살펴보면, 전라를 제외한 모든 권역에서 진보층은 민주당 후보, 중도층과 보수층은 국민의힘 후보를 더 지지하였다. 전라는 이념 성향과 관계없이 모두 민주당 후보를 압도적으로 선택하였다.

〈표 44〉 이념별 양대 정당 후보선택: 광역의회(지역구)

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	79.6	15.1	57.5	35.0	17.3	74.3
비수도권	84.3	9.6	35.4	58.5	7.1	85.8
강원	100	0	28.6	71.4	0	100
충청	76.5	23.5	38.1	57.1	2.6	89.5
전라	89.3	0	87.5	0	85.7	0
경상	81.8	12.1	26.1	67.4	4	89.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 45〉 이념별 양대 정당 후보선택: 기초의회(지역구)

(단위: %)

	진보		중도		보수	
	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘	민주당	국민의힘
수도권	69.9	17.2	56.3	33.8	17.8	65.4
비수도권	74.7	12.1	30.5	61.0	10.3	83.2
강원	60.0	40.0	14.3	85.7	0	100
충청	82.4	17.7	47.6	52.4	13.2	84.2
전라	78.6	3.6	75.0	0	42.9	0
경상	69.7	12.1	17.4	71.7	7.9	87.1

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

#### 4. 정당 지지연합과 선거결과 분석

##### 1) 지방선거 구도

6·1 지방선거는 윤석열 정부 출범 22일 만에 치러지는 선거로 기본적으로 허니문 선거이자 대선 연장전 성격의 선거라 할 수 있다. 그러므로 야당에게는 정권을 심판할거리가 없는 선거로 불리한 선거구도가 형성되었다. 이런 점에서 여당은 윤석열 정부의 국정 운영 동력 확보와 안정적인 국정운영을 내세우는 정권지지론을 선거에 내세웠고, 야당은 견제·균형론을 내세웠지만 국회 원내 다수당이자 과반수 정당의 지위로 인해 정부 여당에 대한 견제론이 제대로 작동될 수 없었다. 이는 6·1 지방선거 직후 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회가 실시한 유권자 정치의식 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다. 〈표 46〉은 ‘이번 지방선거는 윤석열 정부에 대한 힘을 실어주기 위한 선거’인지를 물어보는 교차분석 결과를 보고하고 있다. 분석결과 이번 지방선거가 정권지지론의 성격이라는 주장에 공감하는 비율이 약 70%에 달했다. 수도권과 비수도권, 그리고

비수도권 하위권역에서도 공감하는 비율이 비공감 비율보다 높았다. 한편 <표 47>은 ‘이번 지방선거가 윤석열 정부의 독주를 견제하는 선거’ 인지를 물어보는 교차분석 결과를 보고하고 있다. 분석결과 이번 지방선거가 정권견제론의 성격이라는 주장에 비공감하는 비율은 57%에 달하였다. 이상의 결과를 놓고 볼 때 6·1 지방선거는 정권견제론보다는 정권지지론의 성격에 더 부합하는 선거임을 알 수 있다. 그리고 윤석열 정부의 국정운영에 대한 평가도 정권지지론의 성격을 더욱 부채질하였다. <표 48>에 따르면 유권자들의 53%는 윤석열 정부의 국정운영에 긍정적 평가를 내리고 있다.

<표 46> 이번 선거는 윤석열 정부에 힘을 실어주기 위한 선거

	전국	수도권	비수도권	강원	충청	전라	경상
전혀 공감 안함	42 (4%)	31 (6%)	11 (2%)	2 (6%)	0 (0%)	4 (4%)	5 (2%)
별로 공감 안함	276 (26%)	183 (33%)	93 (19%)	9 (29%)	17 (15%)	21 (21%)	46 (18%)
대체로 공감함	610 (58%)	294 (54%)	316 (64%)	17 (55%)	81 (73%)	68 (67%)	150 (59%)
매우 공감함	118 (11%)	41 (7%)	77 (15%)	3 (10%)	13 (12%)	9 (9%)	52 (21%)
합계	1,046 (100%)	253 (100%)	497 (100%)	31 (100%)	111 (100%)	102 (100%)	253 (100%)

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

<표 47> 이번 선거는 윤석열 정부의 독주를 견제하기 위한 선거

	전국	수도권	비수도권	강원	충청	전라	경상
전혀 공감 안함	53 (5%)	23 (4%)	30 (6%)	7 (23%)	0 (0%)	3 (3%)	20 (8%)
별로 공감 안함	541 (52%)	311 (57%)	230 (46%)	18 (58%)	59 (53%)	46 (45%)	107 (42%)
대체로 공감함	324 (31%)	157 (29%)	167 (34%)	3 (10%)	38 (34%)	40 (39%)	86 (34%)
매우 공감함	128 (12%)	58 (11%)	70 (14%)	3 (10%)	14 (13%)	13 (13%)	40 (16%)
합계	1,046 (100%)	253 (100%)	497 (100%)	31 (100%)	111 (100%)	102 (100%)	253 (100%)

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

〈표 48〉 윤석열 정부 국정운영 평가

매우 잘못하고 있음	93 (9%)
대체로 잘못하고 있음	400 (38%)
대체로 잘하고 있음	506 (48%)
매우 잘하고 있음	47 (4%)
합계	1,046 (100%)

※ 자료: 한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 설문조사

이와 같은 선거구도와 지방선거에 대한 유권자의 인식을 고려할 때 선거결과는 어느 정도 야당의 패배를 예상할 수 있었다. 그러나 야당 및 야당 지지자들은 지역, 이념, 세대, 성별의 지지연합인 ‘호남-진보-4050세대-2030여성’의 야당 지지블록을 믿으며 선거 결과 예측의 반전을 노렸지만 6·1 지방선거 결과는 야당의 참패로 귀결되었다.

야당의 참패로 귀결된 주요인은 대선 패배에 직접적 책임이 있는 이재명 후보와 송영길 전 당대표에 있다. 이들의 지방선거 재등판으로 인해 기존 선거 구도에 민주당 심판론, 대선불복 프레임이 추가되었고, 야당의 견제·균형론이 안먹히는 상황에서 민주당 심판론, 대선불복 프레임이 더해지면서 야당의 전통적인 지지연합인 ‘호남-진보-4050세대-2030여성’구축이 실패하면서 민주당은 지지층 결집에 실패하게 되었다.

## 2) 야당 지지연합의 투표참여 실패

민주당 지지연합인 지역, 이념, 세대, 성별의 정치세력의 요소를 중심으로 어떻게 민주당이 지지연합을 결속하고 동원하는데 실패하였는지를 분석하고자 한다. 먼저 민주당의 지역기반인 호남은 민주당 지지연합의 한 축을 이루는 요소이다. 그런데 앞의 〈표 28〉에서 보는 바와 같이 호남의 투표율은 광주 37.7%로 최저 투표율을 기록하였고, 전북은 지방선거 역사상 처음으로 40%대를 기록하였다. 광주, 전북이 지난 3·9 대선때 투표율 1, 3위를 기록한 지역임(각각 81.5%, 89.6%)을 고려할 때, 이들 지역에서 투표율 하락은 바로 민주당 지지연합의 동원이 실패하였음을 보여주는 예이다.

민주당의 지지연합에서 이념은 진보이다. 그런데 지상파 3사의 출구조사에 따르면 진보층의 투표참여는 다른 이념층보다 저조하다. 〈표 49〉에서 밝혀지고 있는 것처럼 지방선거에 참여한 각 이념층 중 진보층은 22.4%로 가장 낮았고 다음으로 중도층 35.3%, 보수층은 37.5%로 가장 높은 투표참여율을 보였다.

〈표 49〉 제8회 전국동시지방선거 출구조사: 이념별 투표율

(단위: %)

진보	중도	보수	기타/무응답
22.4	35.3	37.5	4.8

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

민주당의 세대별 지지연합은 4050세대이다. 전통적으로 4050세대는 민주당의 든든한 지지 세대로 지난 3·9 대선의 출구조사 때 40대, 50대 예상 득표율은 40대에서 이재명 60.5%, 윤석열 35.4%, 50대에서 이재명 52.4%, 윤석열: 43.9%였다. 〈표 50〉의 8회 지방선거 출구조사결과에 의하면, 40대와 50대의 투표율은 각각 42.6%, 54.4%로 나타났는데, 이는 지난 3·9 대선과 비교하면 각각 27.8%, 27.5% 포인트 하락한 수치이다. 이는 결국 민주당 지지연합의 동원 실패로 말할 수 있다.

민주당 지지연합의 마지막 요소로 2030여성을 들 수 있다. 2030여성은 지난 2021년 서울시장 보궐선거, 3·9 대선 때부터 민주당 지지블록으로 추가되었다. 이 두 개의 선거 과정을 거치면서 국민의힘 이준석 대표의 젠더이슈 점화 및 성범죄 무고죄 강화 발언, 윤석열 후보의 여성가족부 폐지 공약 등은 이번 지방선거에서 야당 지지연합의 다른 구성요소와 달리 2030세대를 동원하는데 결정적 역할을 하였다. 그 결과 2030세대의 지지층이 성별에 따라 확연히 갈리는 계기를 마련함으로써 투표행태에서 성별 쏠림 현상을 나타나게 만들었다. 여기에서 ‘n번방’ 사건을 밝힌 ‘추적단 불꽃’에서 활약한 박지현 활동가를 민주당은 지난 20대 대선 때 민주당 여성위원회 부위원장이자 디지털성범죄근절특별위원장으로 영입하였고, 이번 8회 지방선거 때는 민주당 공동비대위원장을 맡게 하여 2030여성의 민주당에 대한 지지를 묶는데 커다란 계기를 마련하였다.<sup>2)</sup> 이와 같은 이유로 민주당 지지연합의 정치세력 요소 중 유일하게 동원에 성공한 정치세력은 2030여성이라 할 수 있다. 〈표 51〉의 출구조사에 의하면, 20대이하 여성의 66.8%, 30대 여성의 56%는 민주당 후보를 선택하였다.

〈표 50〉 제8회 전국동시지방선거 출구조사: 성별, 세대별 투표율

(단위: %)

	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
남자	29.7	34.8	40.9	53.8	73.9
여자	35.8	41.9	44.4	55.1	62.9
합계	32.6	38.2	42.6	54.4	67.9

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

2) 지방선거에서 민주당 최강욱 의원의 성희롱 사건, 박원주 의원의 보좌관 성추행 의혹 등이 있음에도 2030여성들이 민주당에 많은 지지를 보내는 이유는 국민의힘이 젠더문제에 대해 옹호적이지 않거나 무관심한 입장을 견지하고 있기 때문이다.

〈표 51〉 제8회 전국동시지방선거 출구조사: 성별, 세대별 후보선택

(단위: %)

	민주당 후보	국민의힘 후보
20대 이하		
남자	32.9	65.1
여자	66.8	30.0
30대		
남자	39.6	58.2
여자	56.0	42.2
40대		
남자	63.2	35.1
여자	59.7	38.6
50대		
남자	54.0	43.9
여자	49.3	50.1
60대		
남자	35.4	63.2
여자	31.3	66.8
70대 이상		
남자	23.3	75.1
여자	29.4	69.1

※ 자료: 지상파 3사 출구조사

### 3) 여당의 지지연합과 동원

전술한 바와 같이 국민의힘 지지연합은 지역, 이념, 세대, 성별의 연합으로 ‘영남-보수-60대이상-2030남성’을 들 수 있다. 이번 지방선거에서 ‘영남-보수-60대이상-2030남성’ 지지연합은 상대적으로 야당의 지지연합 ‘호남-진보-4050세대-2030여성’ 보다 투표참여에 더 적극적이었다.

### 4) 이슈

전술한 바대로 선거에서 이슈는 정당의 느슨한 지지층, 중도층에 영향을 미쳐 정당 지지연합의 결속 약화 및 동원 실패, 또는 반대로 다른 정당 지지연합의 결속 강화 및 동원 성공으로 이어지게 한다. 이번 지방선거에서 민주당의 ‘검수완박’과 같은 입법독주는 민주당이 내세운 견제·균형론을 무색게하여 민주당에 대한 심판론을 기존의 선거 구도에 추가하게 만들었다. 그 결과 문재인 정부의 부동산 정책 실패에 대한 평가가 다시 서울지역 선거에서 작동되게 함으로써 최대 승부처인 수도권에서 민주당의 참패로 이어

지게 하였다. 여기에도 민주당은 성희롱 및 성추행 사건, 준비안된 김포공항 이전 공약, '586'세대의 용퇴를 둘러싼 지도부 내홍 등으로 민주당 심판론을 부채질하였고 민주당 지지층 결집을 저해하는 역할을 하였다. 결국 이번 지방선거에서 이슈의 역할은 이미 형성된 선거 구도에 민주당에 유리하게 작용하는 외부적 요인으로 역할을 다하지 못하는데 기여하였다.

반대로 국민의힘은 서진 전략을 펼치면서 지난 3·9 대선 때부터 호남에 공을 들였다. 김종인 전 위원장의 광주 5·18묘지 무릎 사과, 윤석열 후보의 광주 복합쇼핑몰 건립 공약, 윤석열 대통령과 국민의힘 의원들의 5·18 민주화운동 국가기념식 참석 등은 호남 유권자들에 국민의힘에 대한 호의적인 이미지를 갖게 한 동시에 호남의 민주당지지 결집을 약화시키기도 하였다. 또 청와대 개방, 한미 정상회담, 코로나손실 보상 추경통과 등은 야당의 지지연합 중 일부 정치세력의 지지를 이끌어내는 데 역할을 하였고, 4050 중도층 및 느슨한 민주당 지지층의 결집을 약화시키는데 기여를 하였다고 볼 수 있다. 이와 반대로 국민의힘의 이런 전략들은 여당의 지지연합 결속과 동원을 강화시킨 것은 물론이다.

#### 5) 정당 지지연합의 투표율과 후보선택에 미치는 영향력 분석

이제 각 정당 지지연합 블록의 지방선거의 투표율과 후보선택에 미치는 독립적인 영향력을 유권자 개인적 수준에서 설문조사(한국정치학회·한국정당학회·한국선거학회 유권자 정치의식 조사)한 자료를 활용하여 분석할 차례이다. 양대 정당의 지지연합과 투표율의 회귀분석 결과를 분석하기에 앞서 민주당과 국민의힘의 지지블록 세력이 얼마나 투표에 참여하였는지를 살펴보자. <표 52>는 민주당의 지지연합 세력의 투표참여율과 국민의힘의 지지연합 세력의 투표참여율을 보고하고 있다. 위에서 논의한 출구조사 결과와 마찬가지로 민주당 지지연합보다 국민의힘 지지연합의 투표참여가 더 적극적인 것으로 나타났다. 구체적으로 '호남-진보-4050세대'는 48%, '호남-진보-2030여성'은 50% 투표율을 보인 반면 '영남-보수-60대이상'은 80%, '영남-보수-2030남성'은 70%의 투표율을 보였다. 여기서 호남의 지지연합 블록의 경우 2030세대의 여성의 투표율이 4050세대보다 상대적으로 높게 나온 사실은 지난 3·9대선 때와 마찬가지로 이번 6·1 지방선거에서도 젊은 세대의 성대결이 이슈화되었고, 이런 점이 전반적으로 민주당에 불리한 선거구도임에도 불구하고 민주당 지지세력의 주요 한 축인 2030세대의 여성은 다른 세력 구성인자와 달리 적극적으로 투표에 참여하였음을 보여주는 것이라 할 수 있겠다.

〈표 52〉 양대 정당의 지지연합과 투표참여

		했음	안했음	합계
호남	호남-진보-4050세대	11(48%)	12(52%)	23(100%)
	호남-진보-2030여성	4(50%)	4(50%)	8(100%)
영남	영남-보수-60대이상	47(80%)	12(20%)	59(100%)
	영남-보수-2030남성	7(70%)	3(30%)	10(100%)

정당 지지연합이 투표참여에 미치는 영향력을 분석한 회귀분석 결과가 〈표 53〉에 보고되고 있다. 각 정당 지지연합과 투표참여의 관계를 살펴보면, ‘호남-진보-4050세대’ 지지블록만 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. ‘호남-진보-4050세대’ 지지연합은 기대한 바대로 이번 지방선거에서 투표참여에 적극적이지 않았다. 나머지 정당 지지연합 세력의 투표참여 방향은 예상대로 정의 관계를 보였지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 한편 선거구도 변수와 관련하여 윤석열 정부 국정운영에 대해 긍정적 평가를 내리는 사람일수록 통계적으로 유의미하게 투표에 적극적으로 참여하였는데 이는 정권지지론의 프레임과 관련이 있다. 정권견제론 프레임도 통계적 유의미성을 보였다. 윤석열 정부의 독주를 견제하는 선거로 보는 사람일수록 투표에 적극적으로 참여하였다. 그러나 이번 지방선거의 구도가 정권견제론보다 정권지지론이 우세하였던 점을 고려할 때, 정권견제론의 통계적 유의미성은 민주당 지지연합 블록의 저조한 투표참여로 그 효과가 상쇄되었다고 보는 것이 적절할 것이다.

〈표 53〉에서 기타 통제변수 중 통계적 유의미성이 확인된 변수로 여성, 나이, 학력, 정치관심, 선거관심, 가까운 정당을 들 수 있다. 여성일수록, 나이가 고령일수록, 학력 수준이 높을수록, 정치와 선거에 대한 관심이 많을수록, 자신과 가까운 정당이 있다고 인식하는 유권자일수록 투표에 적극적으로 참여하였다.

〈표 53〉 정당 지지연합의 투표참여에 대한 영향력

	모델 5		모델 6	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	0.327*	0.162		
나이	0.017**	0.007		
학력	0.165 <sup>†</sup>	0.093	0.032	0.081
소득	-0.039	0.039	-0.035	0.038
이념	0.015	0.045		
정치관심	0.778***	0.172	0.787***	0.170
선거관심	0.723***	0.159	0.723***	0.157
가까운 정당	0.650***	0.167	0.794***	0.166



	모델 5		모델 6	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
윤석열정부 평가	0.267*	0.122	0.243*	0.118
윤석열정부 지지	-0.050	0.120	-0.042	0.119
윤석열정부 견제	0.216*	0.107	0.203*	0.105
호남×진보×4050			-1.189**	0.465
호남×진보×2030여성			-0.164	0.788
영남×보수×60대이상			0.208	0.382
영남×보수×2030남성			0.127	0.755
상수	-5.841***	0.835	-4.253***	0.652
N	1,031		1,031	
LR Chi <sup>2</sup>	273.17***		268.22***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.2099		0.2061	

†p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

정당의 지지연합과 후보선택의 관계는 어떻게 나타나는가? 양변인 분석의 교차분석 결과가 <표 54>에 보고되고 있다. <표 54>에서 보는 바와 같이 지방선거의 각 수준별 선거(광역단체장-기초단체장-광역의회-지방의회)에서 각 정당 지지블록의 후보선택은 이론적 논의대로 정(+)의 방향을 보였다. 각 선거 수준별로 ‘호남-진보-4050세대’와 ‘호남-진보-2030여성’은 민주당 후보, ‘영남-보수-60대이상’과 ‘영남-보수-2030남성’은 국민의힘 후보를 더 많이 선택하였다.

<표 54> 양대 정당의 지지연합과 후보선택

		민주당	국민의힘
광역단체장			
호남	호남-진보-4050세대	11(100%)	0(0%)
	호남-진보-2030여성	4(100%)	0(0%)
영남	영남-보수-60대이상	1(2%)	46(98%)
	영남-보수-2030남성	0(0%)	7(100%)
기초단체장			
호남	호남-진보-4050세대	8(73%)	1(9%)
	호남-진보-2030여성	3(75%)	0(0%)
영남	영남-보수-60대이상	1(2%)	45(96%)
	영남-보수-2030남성	0(0%)	7(100%)
광역의회(지역구)			
호남	호남-진보-4050세대	10(91%)	0(0%)
	호남-진보-2030여성	3(75%)	0(0%)
영남	영남-보수-60대이상	1(2%)	43(91%)
	영남-보수-2030남성	0(0%)	7(100%)

		민주당	국민의힘
기초의회(지역구)			
호남	호남-진보-4050세대	10(91%)	1(9%)
	호남-진보-2030여성	2(50%)	0(0%)
영남	영남-보수-60대이상	3(6%)	41(87%)
	영남-보수-2030남성	1(14%)	6(86%)

그렇다면 다른 변수들이 통제된 회귀분석 결과는 어떻게 나타났을까? 광역단체장 선거, 기초단체장 선거, 광역의회 선거, 기초의회 선거에 대해 각각의 회귀분석 시행 결과가 <표 55> ~ <표 58>에 보고되고 있다. 각 선거수준에서 공통적으로 나타나는 분석결과를 중심으로 논의를 전개하겠다. 각 정당의 지지연합 블록 변수들의 통계적 유의미성이 적절히 확인되었다. 특히 '영남-보수-60대이상'의 지지블록은 모든 선거 수준에서 이론적 방향대로 국민의힘 후보를 지지하는 경향이 강하게 나타났다. 그러나 광역단체장 선거에서 다른 지지연합들('호남-진보-4050세대', '호남-진보-2030여성', '영남-보수-2030남성')의 영향력은 사례수 부족으로 분석에서 생략되었다. 그리고 기초단체장 선거의 경우 '영남-보수-60대이상' 외에 '호남-진보-4050세대' 지지블록의 통계적 유의미성도 확인되었다. 95% 신뢰수준에서 '호남-진보-4050세대'는 국민의힘이 아닌 야당의 후보를 지지하는 경향이 나타났다. 광역의회 선거의 경우 광역단체장 선거와 마찬가지로 '영남-보수-60대이상' 지지연합 외에 다른 지지연합 세력의 영향력은 사례수 부족으로 분석에서 생략되었다. 기초의회 선거에서는 기초단체장 선거와 마찬가지로 '영남-보수-60대이상'과 '호남-진보-4050세대' 지지연합 세력의 통계적 유의미성이 확인되었고 회귀계수의 방향도 이론적 논의대로 일치하였다. 그러나 '영남-보수-2030남성'의 지지연합세력은 기대한 바대로 국민의힘 후보를 더 지지하는 경향으로 나타났지만 통계적으로 유의미하지 않았다. '호남-진보-2030여성' 지지블록은 사례수 부족으로 분석에서 제외되었다.

선거구도 변수와 관련하여 정권지지론 변수들(윤석열 정부 국정평가, 윤석열 정부 지지 선거)과 정권견제론 변수들(윤석열 정부 견제 선거) 모두 각 선거 수준에서 통계적 유의미성이 확인되었다. 그리고 이론적 방향대로 윤석열 정부의 국정평가에 대해 긍정적인수록, 이번 선거가 윤석열 정부를 지지하는 선거라고 인식할수록 국민의힘 후보를, 이번 선거가 윤석열 정부를 견제하는 선거라고 인식할수록 야당 후보를 더 많이 선택하였다.

기타 통제변수와 관련하여 모든 선거 수준에서 이념 변수의 강력한 영향력이 통계적으로 유의미하게 확인되었다. 보수적인 유권자일수록 99.9% 신뢰수준에서 국민의힘 후보를 더 지지하는 경향이 발견되었다. 학력 변수의 영향력도 이념 변수 못지 않았다.

학력 변수는 기초단체장 선거를 제외하고 나머지 선거 수준에서 통계적 유의미성이 확인되었다. 학력 수준이 높은 사람일수록 야당 후보를 더 지지하는 경향이 있었다. 그리고 나이 변수는 광역의회 선거에서, 성별 변수는 기초단체장 선거에서 통계적 유의미성이 확인되었고 나이가 많은 유권자일수록, 남성일수록 국민의힘 후보를 선호하는 경향이 발견되었다.

각 변수들의 구체적인 측정은 <표 59>에 나타나 있다.

<표 55> 정당 지지연합의 후보선택에 대한 영향력: 광역단체장

	모델 7		모델 8	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.323	0.230		
나이	0.011	0.010		
학력	-0.224 <sup>†</sup>	0.128	-0.336***	0.104
소득	-0.00004	0.052	0.019	0.049
이념	0.548***	0.067		
정치관심	-0.294	0.267	-0.101	0.249
선거관심	0.056	0.226	0.002	0.219
정책/공약	0.090	0.281	0.022	0.267
소속정당	0.167	0.256	0.172	0.238
윤석열정부 평가	1.949***	0.206	2.229***	0.192
윤석열정부 지지	0.476**	0.188	0.575***	0.172
윤석열정부 견제	-0.343*	0.155	-0.534***	0.143
호남×진보×4050			생략	
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			3.077**	1.106
영남×보수×2030남성			생략	
상수	-6.948***	1.326	-4.090***	0.988
N	695		673	
LR Chi <sup>2</sup>	415.21***		326.12***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.4391		0.3577	

<sup>†</sup>p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 56〉 정당 지지연합의 후보선택에 대한 영향력: 기초단체장

	모델 11		모델 12	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.368 <sup>†</sup>	0.215		
나이	0.020*	0.009		
학력	-0.154	0.119	-0.300***	0.100
소득	0.043	0.049	0.065	0.048
이념	0.366***	0.058		
정치관심	-0.062	0.245	0.135	0.239
선거관심	0.164	0.212	0.168	0.212
정책/공약	0.095	0.263	0.071	0.257
소속정당	0.176	0.235	0.208	0.228
윤석열정부 평가	1.842***	0.195	2.028***	0.185
윤석열정부 지지	0.306 <sup>†</sup>	0.172	0.418**	0.164
윤석열정부 견제	-0.526***	0.144	-0.672***	0.139
호남×진보×4050			-2.430*	1.133
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			2.662***	0.785
영남×보수×2030남성			생략	
상수	-6.935***	1.238	-4.671***	0.965
N	695		684	
LR Chi <sup>2</sup>	354.71***		314.46***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.3693		0.3325	

<sup>†</sup>p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 57〉 정당 지지연합의 후보선택에 대한 영향력: 광역의회(지역구)

	모델 9		모델 10	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.157	0.220		
나이	0.020*	0.009		
학력	-0.251*	0.123	-0.415***	0.100
소득	0.032	0.049	-0.008	0.047
이념	0.495***	0.063		
정치관심	0.055	0.250	0.192	0.237
선거관심	-0.211	0.213	-0.174	0.209
정책/공약	-0.033	0.270	-0.052	0.258
소속정당	-0.203	0.244	-0.119	0.228
윤석열정부 평가	1.616***	0.193	1.913***	0.181
윤석열정부 지지	0.392*	0.180	0.495**	0.165
윤석열정부 견제	-0.708***	0.150	-0.837***	0.140
호남×진보×4050			생략	
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			1.583**	0.607
영남×보수×2030남성			생략	
상수	-5.154***	1.229	-2.214**	0.936
N	695		673	
LR Chi <sup>2</sup>	383.14***		293.89***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.4004		0.3179	

<sup>†</sup>p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 58〉 정당 지지연합의 후보선택에 대한 영향력: 기초의회(지역구)

	모델 13		모델 14	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
여성	-0.220	0.200		
나이	0.012	0.009		
학력	-0.179 <sup>†</sup>	0.111	-0.279**	0.094
소득	-0.025	0.045	-0.009	0.045
이념	0.285***	0.052		
정치관심	0.133	0.229	0.245	0.224
선거관심	-0.071	0.200	-0.055	0.200
정책/공약	-0.244	0.247	-0.244	0.243
소속정당	0.229	0.220	0.260	0.214
윤석열정부 평가	1.452***	0.174	1.664***	0.167
윤석열정부 지지	0.266 <sup>†</sup>	0.160	0.357*	0.153
윤석열정부 견제	-0.436***	0.133	-0.547***	0.129
호남×진보×4050			-2.311*	1.125
호남×진보×2030여성			생략	
영남×보수×60대이상			1.148*	0.502
영남×보수×2030남성			0.833	1.110
상수	-4.704***	1.112	-3.190***	0.892
N	695		691	
LR Chi <sup>2</sup>	284.32***		255.01***	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.2956		0.2668	

<sup>†</sup>p<.10, \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

〈표 59〉 변수측정

변수	측정방식
투표참여	1=했음, 0=안했음
후보선택	1=국민의힘 후보, 0=그외 나머지 후보
여성	1=여성, 0=남성
나이	만 나이
학력	1=초등학교 졸업 혹은 이하 ~ 7=대학원 박사과정 재학 이상
소득	한 달 가구소득 평균(1=100만원 미만 ~ 12=1,200만원 이상)
이념	0=진보 ~ 10=보수
정치관심	1=전혀 없음 ~ 4=매우 많음
선거관심	1=전혀 없음 ~ 4=매우 많음
가까운 정당	가깝게 느끼는 정당의 유무(1=있음, 0=없음)
윤석열정부 평가	1=매우 잘못하고 있음 ~ 4=매우 잘하고 있음
윤석열정부 지지 선거	1= 전혀 공감 안함 ~ 4=매우 공감함
윤석열정부 견제 선거	1= 전혀 공감 안함 ~ 4=매우 공감함
정책/공약	후보 선택시 고려요인 1=정책/공약, 0=그외 나머지
소속정당	후보 선택시 고려요인 1=소속정당, 0=그외 나머지

이상의 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 지난 3·9 대선과 마찬가지로 이번 6·1 지선에서도 투표참여와 후보선택에서 정당과 지역을 기반으로 한 지지연합의 영향력이 적절히 확인되었다. 그리고 선거구도, 동원, 이슈의 영향력은 정당 지지연합과 밀접한 연관성이 있었다. 이번 지방선거는 대선의 연장전, 그리고 윤석열 정부 출범 초기에 치러진 허니문 선거로 정권에 힘을 실어주는 정권지지론의 프레임이 우세하게 작동된 선거였다. 야당이 내건 정권견제론 프레임은 일부 유권자를 동원하는데는 유효하였지만 민주당 지지연합의 전반적인 세력들을 동원시키는데는 한계를 노출하였다. 그 원인은 민주당 지도부의 갈등과 내홍, 소수당을 무시한 입법독주, 이재명 후보의 재등판 등이 복합적으로 얽히면서 정권견제론의 작동에 제한을 가하였다. 정권지지론, 국정안정론이 우세한 환경 하에서 이런 실책은 민주당의 선거 승리를 어렵게 만들었던 것이다. 한편 2030세대의 성대결은 정치권의 지지 및 동원 전략과 맞물리면서 더 첨예화되어 가고 있다. 선거에서 이들의 존재감은 정당 지지연합 세력의 한 축을 구성하는데 충분한 힘을 발휘한다. 향후 젊은 세대의 성대결 정치가 어떻게 전개 및 발전할지 자못 흥미진진하다.

#### IV 결론

이상으로 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거의 투표율과 선거결과 특징 및 양상, 의미를 분석하였다. 분석의 기본적 틀은 최근 한국 선거에서 나타나고 있는 정당 지지연합의 정치세력별 요소인 지역, 이념, 세대, 성별을 활용하였다. 각 정당 지지연합 세력의 구성 요소와 투표율, 후보선택의 교차분석 실시 이후 정당을 기준으로 정렬된 지지연합이 양대 선거에서 투표참여와 후보선택에 어떤 영향을 미치는지를 회귀분석을 통해 체계적으로 살펴보았다.

분석결과를 요약하면 양대 선거에서 비수도권의 하위지역별로 이질적인 투표참여 경향과 후보선택이 발견되었고, 선거 구도에 따라 배열된 정당 지지연합은 이와 같은 선거 결과에 중요한 영향력을 미쳤다. 그리고 선거에서 이슈와 정책은 각 정당 지지연합의 결속과 이탈을 가져와 선거결과 해석에 다양한 의미부여를 하였다.

## 참고문헌

- 박영환. 2021. “지방정치의 중앙정치에의 예측화? 지방정치의 실제와 작동.” 『연구방법논총』 6권 3호: 1-35.
- \_\_\_\_\_. 2022. “공동체의 규모와 자치 인식.” 『대한정치학회보』 30권 3호: 1-18.
- 한국갤럽. 2022. “데일리오피니언”  
(<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1277>/검색일: 2022. 06. 18).





# 24

## 결론

윤광일(숙명여자대학교)·조원빈(성균관대학교)



## 요약문

본 2022년은 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 약 3개월 차로 시행된 매우 특별한 해였다. 더욱이 코로나19 팬데믹과 뉴미디어의 활성화로 양대 선거 선거과정의 커다란 변화를 겪었다. 본 연구보고서는 민주주의의 꽃인 선거가 과연 한국 정치와 민주주의에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 거시적 분석과 더불어 양대 선거를 중심으로 선거제도와 선거관리, 선거홍보 및 단속 등 미시적 분야에 대한 전문가의 평가와 제언을 담고 있다. 이러한 전문가의 평가와 제언이 선진 선거문화 조성 및 신뢰제고를 위해 필요한 선거관리위원회의 역할과 발전방향에 대한 논의에 기여할 수 있을 것이다.

우선, 선거제도 측면의 평가를 선거권 보장과 투개표사무인력 위촉운영, 피선거권과 정당가입 연령 하향에 따른 선거 참여, 투표편의 제공으로 구분하여 살펴보았다. 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 직후에 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과는 중앙선거관리위원회의 격리자 관리 방침에 대해서 시민들이 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고, 상당수의 전문가들은 투표소 확대 설치, 전자투표/모바일투표 도입, 사전투표 기간 연장, 투표시간 연장 등이 보다 많은 시민들의 선거참여를 유도할 것이라고 제한하고 있다.

한국 선거에서 투개표 사무인력이 차지하는 역할이 더욱더 증가함에 따라 선거과정에 참여하는 사무인력의 수 역시 양적으로 크게 확대되었다. 2022년 대통령선거와 지방선거를 통해 본 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 전문성 있고 유권자들이 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보와 운용이 선거와 민주주의의 작동에 매우 중요한 과제 중 하나임은 명확하다. 선거사무에 대한 안정성과 책임성을 확보하기 위해서는 선거사무 참여 보상을 현실화하고 선관위와 협조의 대상이 되는 공공기관단체의 폭을 넓히고 실제 추천과 위촉이 이루어지는 공공기관단체 내의 자율적인 결정을 유도하는 방안이 필요하다.

이번 선거는 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 선거제도 개혁이후 치러진 최초의 선거였다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치가 의도한 결과를 얻기 위해서는 젊은 세대 유권자의 적극적인 정치 참여와 이들의 정치적 대표성 향상이 확보되어야 한다. 특히 정당에서 젊은 세대 정치인을 적극적으로 공천하지 않는다면 선거권과 피선거권 연령 하향조정은 아무런 효과를 보지 못할 가능성이 크다.

양대 선거 모두 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정치적 변수들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있었다. 제20대 대통령선거의 경우, 정당일체감과 정치관심도, 그리고 정치지식이 영향요인으로 작용하였고, 제8회 지방선거 역시 정당일체감과 정치관심도에 의해 영향을 받는 것으로 확인되었다.

두 번째, 양대 선거의 선거과정을 평가하기 위해 공직선거법 개정에 대한 평가와 정당별 경선제도, 정책선거 활성화, 투표행태 및 효능감, 선거운동, 선거여론조사, 후보자 토론회 등 12가지 분야에 대한 분석을 제시했다. 여론조사 결과, 절대 과반이상의 유권자가 우리나라의 선거에 대해서 공정하고 자유롭다고 생각하고 과반이상의 유권자가 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하다고 생각하지만, 여전히 상당한 유권자들이 선거와 선거관리위원회의 공정성에 의문을 품고 있다는 점을 우리가 심각하게 받아들여야 할 것이다. 전문가들이 생각한 우리나라 공직선거법의 개정 방향은 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주고 규제를 철폐하되 선거법을 위반한 경우에는 처벌을 강력하게 하자는 것이었다.

여전히 유권자들의 절반에 가까운 인원(43.9%)은 정당의 당내후보경선에 대해 잘 모르거나 전혀 모른다는 반응을 보이고 있어, 오랜 시간을 거치며 정착돼 가고 있는 경선제도가 국민들에게 더 폭넓게 받아들여지기 위해 선결돼야 할 과제가 많다는 사실도 드러났다. 무엇보다 정당의 경선롤이 충분히 제도화 되지 못한 점이나 이미 마련돼 있는 공천규정마저 후보자들이 자신의 유불리에 따라 쉽게 거부하는 행태는 정당의 경선 과정이 지속적인 잡음과 갈등에 휘말리게 만드는 요인이 되었다. 이번 지방선거에서 각 정당의 공천과 경선과정은 여전히 많은 문제점을 노출하였지만 상향식 공천 방식의 확대 및 투명성과 공정성을 높이기 위한 시도들이 있었다는 점에서 높이 평가할만하다. 한국의 정당들은 경선과정을 보다 제도화 하는 한편, 경선제도가 정당의 건전한 조직적 발전을 해치지 않도록 세심한 주의도 기울여 나가야 할 것이다.

유권자들이 정책 투표를 중요하게 인식하고 있음을 보여주었다. 정책선거 활성화를 위해 유권자들의 접근과 이해를 용이하게 하는 형태의 정책 정보전달, 가짜뉴스 확산의 차단, 지역주의 폐단에 대한 의식 제고, 정치효능감 및 정치영역 신뢰도 증진을 위한 정치교육 및 캠페인의 시행 등이 필요하다. 뿐만 아니라, 정당들이 정책 중심의 선거경쟁을 벌일 수 있도록 정당에 대한 중앙선거관리위원회, 시민사회, 언론, 학계의 감시가 필요하다.

사전투표제 도입 이후 사전투표를 통해 투표에 참여하는 유권자의 비율은 점차 증가하고 있다. 사전투표제가 공식 선거일에 투표할 수 없는 유권자 즉, 선거 불가 유권자를 위해 투표 기회를 제공하는 것은 사실이다. 그러나 사전투표제가 정치와 선거에 관심

없는 유권자를 끌어들이는 효과를 발휘하고 있다고 말하기는 어렵다. 사전투표제 도입 만으로는 투표율 제고 효과를 기대할 수는 없다. 사전투표제 도입과 함께 다른 편의성 제공이 이루어진다면 투표율 제고 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2022년 두 개 선거 모두에서 선거 정보 취득경로로서 인쇄물을 이용한 선거운동은 여전히 효과적이었다. 선거벽보 및 공보물, 후보자 명함, 플래카드 등 공식 선거 공보 및 후보자 선거 유세 과정에서 사용된 다양한 인쇄물이 선거 후 다량의 환경쓰레기를 배출한다는 점에서 친환경 선거운동의 필요성이 환경단체로부터 지속적으로 제기되고 있고, 이에 대한 현실적용 가능한 제도적 규제 및 인식의 전환이 요구된다.

양대 선거 선거여론조사의 한계가 뚜렷하게 드러났다. 한국에서 선거여론조사가 발전하려면, 우선 규제의 심화보다는 조사기관 간 경쟁이 더 중요하다. 여론조사기관은 제시한 데이터에 근거해 평가받고 시장에서 신뢰를 형성할 수 있어야 한다. 또한, 조사기관 간 치열한 경쟁은 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 특히, 사전선거제도가 활성화된 현재 ‘깜깜이 기간’을 만드는 보도 및 공표금지 기간을 6일에서 2일까지 대폭 단축하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 지나치게 많이 진행되는 선거여론조사의 빈도를 획기적으로 줄일 정책적 해결방안이 절실하다. 조사의뢰자들이나 조사회사들이 자원을 풀링(pooling)하여 현재보다는 더 나은 품질의 덜 빈번한 조사들이 이루어지게 할 방법을 모색해야 한다.

후보자토론회 시청빈도와 투표참여 사이에는 긍정적인 관계가 나타났다. 또한, 후보자토론회 시청 이후 유권자들의 지지후보가 변경되기 보다는 유지되었다는 점에서 후보자토론회는 유권자들에게 선택적 지지강화 편향(confirmation bias)을 미치고 있음이 나타났다. 사회자의 실질적 중립성 확보, 유권자들의 직접 참여 등 후보자토론회 형식에 대한 개선, 후보자들의 발언내용 검증 등의 개선을 통해 균형 있는 선거정보를 제공할 때만이 후보자토론회는 그 의미와 가치를 지속해 나갈 수 있을 것이다.

2022년 양대선거에서 선거운동이 유권자들의 정치효능감을 키우거나 투표율을 향상시키는 효과는 없지만, 유권자들에 대한 정당/후보자의 정보 전달 기능을 충실히 수행했다. 선거에서 일명 선거운동원이라고 불리는 선거사무원의 법적 수당의 한도액을 인상해야 한다는 정치권과 여론의 목소리가 높다. 이에, 제20대 대통령 선거가 끝난 뒤 2022년 4월 공직선거법은 개정되어 3만원이었던 선거사무원 수당이 6만으로 인상되었다. 하지만 이 인상분도 2022년 기준 노동시장의 최저시급 수준에 못 미치는 것이었기 때문에 문제가 완전히 해결된 것이라고 볼 수 없다. 선거사무원 수당의 인상을 위한 법 검토, 시행령에서 수당을 결정하는 문제, 그리고 관련된 선거활동 분석에서 수정할 필요가 있다. 특히, 선거보조금에 한해서 선거에 관련된 활동 이외의 지출을 엄격하게 제한

하는 동시에 미지출된 선거보조금을 국고로 다시 회수하는 것을 골자로 하는 개정안이 진지하게 모색되어야 한다.

제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 가짜뉴스와 허위정보는 중요한 이슈였다. 가짜뉴스가 생산 및 유통되는 근본적인 이유 중 하나는 레거시 언론에 대한 불신이기 때문이다. 따라서 레거시 언론들은 보다 명확한 정보의 전달 및 가짜뉴스를 척결하기 위해 노력해야 할 것이며, 객관적이고 전문적인 팩트체크 또한 최근 언론에게 주어진 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

세 번째, 선거관리의 측면에서 본 보고서는 선거품질과 선관위 선거범죄 단속활동, 홍보활동, 선관위의 위상 등을 평가하고 정책을 제안했다. 이번 양대 선거의 선거 품질을 평가한 결과, 우선 중앙선관위의 선거사무 관장에 대한 인식은 전체적으로 높은 것으로 나타났다. 정치에 관심이 높고 사회경제적으로 높은 위치에 있는 유권자일수록 선관위 선거사무에 대한 이해는 높았다. 그럼에도 불구하고, 현재 중앙선관위의 선거사무는 위기에 봉착해 있다. 일선 공무원들은 선거사무를 거부하고 있고, 이에 대한 의무감과 책임감이 이탈하고 있으며, 이를 대체할 수단과 방법이 준비되어 있지 않다. 특히 선관위가 선거사무를 관장할 뿐, 실행하는 기관이 아니라는 법적 제도적 문제는 향후 거버넌스 체제를 통해서 해소해야 한다는 것을 암시한다.

제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 모두 법 위반에 따른 처리의 이유를 선관위가 ‘기타’의 항목으로 분류한 것이 많았다. 이것은 법 위반이 보다 복합적인 양태를 띠어간다는 의미로 해석할 수 있다. 온라인 게시물에 대한 삭제요청에 있어서는 대통령 선거와 지방선거의 차이가 나타났다. 온라인 서비스의 특성에 따라 위법 행위의 형태가 다르게 나타났다. 향후 위법 게시물의 모니터링과 처리에 있어 온라인 서비스의 특성도 중요하게 고려되어야 할 것임을 시사한다.

양대 선거 기간 중 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 유권자들의 평가는 대체로 긍정적이었다. 장기적으로는 ‘참여’와 ‘공정’, ‘화합’을 하나로 묶어낼 수 있는 활동에 대해 모색할 필요가 있다. 선거과정의 공정성과 정치적 양극화에 대한 우려가 높아지고 있음을 고려할 때, ‘공정’과 ‘화합’의 가치에 관한 홍보활동의 비중을 높여야 한다. 특히 ‘참여’의 의미와 범위를 투표 참여를 넘어 선거관리 과정 전반에 걸친 참여로 확대하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 현재 지방자치단체 공무원들을 중심으로 진행되는 투개표관리과정에 대한 일반인의 참여를 현행보다 확대하는 방안에 대해 적극적으로 고려할 필요가 있다.

중앙선관리위원회의 제도화 수준은 다른 비교 국가들에 비해 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 한국의 선거품질은 전체 166개, 169개 국가들 가운데 24위, 아시아 국가군

가운데 2위를 기록했다. 한국 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다. 반면, 한국 선관위의 직원들은 다른 국가의 선거관리기구 직원들에 비해 승진과 인사 문제에서 공정성이 부족하다는 문제의식을 갖고 있었다. 또, 급여 및 승진 기회에 대해 만족도가 낮으며, 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사 역시 낮은 것으로 조사되었다. 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 따라서 선관위의 핵심적인 업무 성과인 선거품질의 향상을 위해서는 직원들의 응집력을 강화하고 업무 협조를 활성화하는데 도움을 주는 지원적 리더십과 지원적 업무 환경을 조성해 나가는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

마지막으로, 이번 양대 선거의 특성을 평가하기 위해 지역사례 연구를 수도권과 비수도권으로 나누어 분석했다. 이번 대선과 지선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 다양한 방면에서 관찰되었다. 서울의 유권자들은 수도권내에 다른 지역에 비해, 또 전국 평균에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높았다. 이러한 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것을 분석을 통해 알 수 있었다. 비수도권의 양대 선거 투표행태는 크게는 수도권과 비교하여 동질적 성격을 띠기도 하지만 세부적으로는 하위권역별 이질적 성격을 보였다. 이번 양대 선거에서도 전통적으로 한국 선거에서 중요한 영향을 미치는 요소인 지역, 이념, 세대는 정당에 따라 정렬하여 강력한 지지기반을 형성하여 선거결과에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 2021년 보궐선거에서 정당 지지연합의 새로운 세력요소로 등장한 성별(2030세대의 남성과 여성)은 기존의 정당 지지연합과 결합하여 그 존재의 의미를 부각시키고 있다. 정치권의 젠더 문제의 이슈화로 젊은 세대의 성대결이 치열해지면서 선거경쟁에서도 이들을 중심으로 한 동원과 결집이 관심사가 되었다.

## 24 결론

2022년은 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거가 약 3개월 차로 시행된 매우 특별한 해였다. 더욱이 코로나19 팬데믹과 뉴미디어의 활성화로 양대 선거 선거과정 이 커다란 변화를 겪었다. 이에 본 연구는 양대선거를 선거제도와 선거과정, 선거관리 차원에서 평가하고 지역별로 선거결과를 분석했다. 2022년 양대선거는 대한민국의 정치와 민주주의 발전이라는 측면에서도 매우 중요한 선거였다. 제20대 대통령선거는 역대 어느 선거보다 치열했기 때문에 선거기간 중 다양한 갈등이 표출되었고, 정책선거운동보다는 후보자 중심의 네거티브 공방이 심하게 이루어졌으며, 코로나19 사태에 따른 선거권 보장 이슈가 등장하기도 했다. 제8회 지방선거는 앞선 대선의 연장선에서 이루어져 중앙정치가 지방정치에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 보여주었다. 본 연구보고서는 민주주의의 꽃인 선거가 과연 한국 정치와 민주주의에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 거시적 분석과 더불어 양대선거를 중심으로 선거제도와 선거관리, 선거홍보 및 단속 등 미시적 분야에 대한 전문가의 평가와 제언을 담고 있다. 이러한 전문가의 평가와 제언이 선진 선거문화 조성 및 신뢰제고를 위해 필요한 선거관리위원회의 역할과 발전방향에 대한 논의에 기여할 수 있을 것이다.

우선, 선거제도 측면의 평가를 선거권 보장과 투개표사무인력 위축운영, 피선거권과 정당가입 연령 하양에 따른 선거 참여, 투표편의 제공으로 구분하여 살펴보았다. 코로나19 팬데믹으로 초래된 선거권 제한 문제를 해소하기 위해 2022년 2월과 4월 공직선거법을 개정했다. 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 직후에 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과는 중앙선거관리위원회의 격리자 관리 방침에 대해서 시민들이 대체로 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다. 코로나19가 선거불참이나 사전투표/당일 투표에도 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 그런데 전문가들의 경우 시민들에 비해서 선관위의 격리자 관리 방침에 대해서 다소 부정적으로 평가했다. 상당수의 전문가들은 투표소 확대 설치, 전자투표/모바일투표 도입, 사전투표 기간 연장, 투표시간 연장 등이 보다 많은 시민들의 선거참여를 유도할 것이라고 제한하고 있다.

한국 선거에서 투개표 사무인력이 차지하는 역할이 더욱더 증가함에 따라 선거과정에 참여하는 사무인력의 수 역시 양적으로 크게 확대되었다. 2022년 대통령선거와 지방선



거를 통해 본 유권자들의 투개표 사무인력에 대한 평가는 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 특히, 연구 결과는 투개표 사무인력은 단순히 선거과정을 지원하는 행정인력의 기능만을 하는 것이 아니라 실제 선거와 민주주의의 작동과정에 대한 유권자들의 평가와 인식에 영향을 미치는 중요한 역할을 수행하고 있다는 것을 보여준다. 이에 전문성 있고 유권자들이 신뢰할 수 있는 투개표 사무인력의 확보와 운용이 선거와 민주주의의 작동에 매우 중요한 과제 중 하나임은 명확하다. 선거사무에 대한 안정성과 책임성을 확보하기 위해서는 선거사무 참여 보상을 현실화하고 선관위와 협조의 대상이 되는 공공기관 단체의 폭을 넓히고 실제 추천과 위촉이 이루어지는 공공기관단체 내의 자율적인 결정을 유도하는 방안이 필요하다. 안정적인 인력풀의 확보와 함께 진행되어야 할 것은 투개표 사무인력에 대한 체계적인 교육이다. 자발적인 시민참여를 높이기 위해서는 민주주의 교육을 통한 시민적 덕성(civic duty)의 함양에 주안점을 두고 이를 통해 선거사무 참여에의 이해와 중요성 인식을 일상적으로 높이려는 노력이 병행될 필요가 있다.

이번 선거는 피선거권 연령을 만18세, 정당가입 연령을 만16세로 하향한 선거제도 개혁이후 치러진 최초의 선거였다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 반대가 없지는 않았지만 선거권 연령 하향 조정을 둘러싼 논쟁만큼 첨예하지는 않았다. 다만 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조정이 큰 잡음 없이 이루어졌기 때문에 미리 고려되어야 할 문제들이 여전히 남아있다. 대표적으로 민법상 성년의 나이가 19세인데 정치적 책임을 개인적으로 직접 져야할 선출직 정치인의 나이가 18세일 경우가 생길 수 있다는 문제가 있다. 또한, 제도 개혁 이후 시행된 2022년 제8차 지방선거 결과를 보면 후보 공천 및 당선 여부 관련하여 피선거권 및 정당가입 연령이 하향 조정된 효과가 미미함을 확인할 수 있었다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치에 대한 일반 유권자의 태도를 확인하기 위한 설문조사 자료 분석 결과, 젊은 세대에 비해 노년층이, 더불어민주당 지지자에 비해 국민의힘 지지자가, 남성 보다는 여성이 제도 변화에 부정적인 입장을 보이는 것을 확인하였다. 피선거권 및 정당가입 연령 하향 조치가 의도한 결과를 얻기 위해서는 젊은 세대 유권자의 적극적인 정치 참여와 이들의 정치적 대표성 향상이 확보되어야 한다. 우선 만18세 유권자의 정치참여를 유도하기 위해서는 시민 교육에 대한 관심이 필요하다. 젊은 세대 유권자들의 정치 참여가 정치적 대표성의 향상으로 자연스럽게 이어지기 위해서는 정당의 전향적인 조치가 필요하다. 특히 정당에서 젊은 세대 정치인을 적극적으로 공천하지 않는다면 선거권과 피선거권 연령 하향조정은 아무런 효과를 보지 못할 가능성이 크다. 2020년 지방자치법 전부 개정으로 지역 여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체 정부구성 형태를 자유롭게 선택할 수 있는 길이 열린 상황이기 때문에, 지역정당의 설립을 허가하되 지역정당의 후보 공천은 지방선거

로 제한한다면 양대 정당의 큰 반발을 사지 않으면서 정치적 대표성 차원에서 세대 간 불평등을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

제20대 대통령선거와 제8회 동시지방선거 이후 각각 실시된 여론조사를 통해 사전투표에 참여한 유권자에 대한 경험적 분석을 실시했다. 두 선거 모두 응답자들의 투표참여 유형 선택이 정치적 변수들에 의해 영향을 받는 것을 확인할 수 있었다. 제20대 대통령선거의 경우, 정당일체감과 정치관심도, 그리고 정치지식이 영향요인으로 작용하였고, 제8회 지방선거 역시 정당일체감과 정치관심도에 의해 영향을 받는 것으로 확인되었다. 두 선거에서 모두 더불어민주당 또는 국민의힘에 정당일체감을 가진 유권자들은 투표에 기권하기보다는 사전투표에 참여할 가능성이 큰 것으로 나타났으며, 정치에 관심을 가지고 있거나 정치지식 수준이 높은 유권자일수록 사전투표에 적극적으로 참여하는 경향을 보였다. 다음으로 공식선거 당일투표자와 사전투표자를 비교했을 때에는 투표참여의 편의성이 중요한 요인으로 작동하는 것으로 보인다. 소득 수준이 높고 대도시에 거주하는 응답자일수록 사전투표자일 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 민주당에 정당일체감을 가진 유권자들이 투표참여에서 당일투표보다는 사전투표에 참여할 가능성이 크고, 정치이념이 진보적일수록 사전투표 참여 가능성이 큰 것을 확인할 수 있었다.

두 번째, 양대 선거의 선거과정을 평가하기 위해 공직선거법 개정에 대한 평가와 정당별 경선제도, 정책선거 활성화, 투표행태 및 효능감, 선거운동, 선거여론조사, 후보자 토론회 등 12가지 분야에 대한 분석을 제시했다. 공직선거법은 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 선거가 공정하게 치러지도록 선거절차를 관리하기 위해 만들어진 법이다. 최근 개정된 공직선거법에 대한 유권자 평가를 살펴보면, 코로나19 확진자와 격리자 투표를 위한 투표시간 연장 개정 조항은 전반적으로 절대 과반 이상의 긍정평가를 받았다. 특히 2차 개정안이 적용된 제8회 전국동시지방선거 이후 실시한 설문조사에서 더 높은 평가를 받았다. 선거품질과 선거절차에 대한 유권자 평가를 살펴보면, 먼저 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었는지에 대한 질문에 대해서는 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거 모두 유사한 긍정, 부정 비율을 보였다. 두 선거 모두에서 약 60% 정도의 유권자가 긍정적 답변을 하였으며, 약 30% 정도의 유권자가 부정적 답변을 하였다. 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속의 공정성에 대한 질문에 대해서는 두 선거 모두에서 좀 더 높은 비율의 부정적 답변이 나타났다. 두 선거 모두에서 약 35%가 넘는 응답자가 중앙선거관리위원회의 감시 및 단속이 공정하지 못하다고 답변을 하였다. 비록 절대 과반이상의 유권자가 우리나라의 선거에 대해서 공정하고 자유롭다고 생각하고 과반이상의 유권자가 중앙선거관리위원회의 활동이 공정하다고 생각하지만, 여전히 상당한 유권자들이 선거와 선거관리위원회의 공정성에 의문을 품고 있

다는 점을 우리가 심각하게 받아들여야 할 것이다. 전문가들이 생각한 우리나라 공직선거법의 개정 방향은 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주고 규제를 철폐하되 선거법을 위반한 경우에는 처벌을 강력하게 하자는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방향성은 사실 해외의 선거관련 법규와도 일맥상통하는 것이다. 일본을 제외한 대부분의 선진 민주주의 국가에서는 선거법을 간소화하고 선거운동의 자유를 최대한 보장해 주는 대신에 허위사실 유포와 같은 불법 선거운동을 강력하게 처벌하고 있다.

제20대 대통령선거의 당내경선에서는 거대 양당(국민의힘, 더불어민주당) 모두 중앙정치 경험이 전혀 없는 후보자들로 최종 선택이 이뤄졌다는 특징이 있다. 제20대 대선 경선은 ‘후보자 중심적’인 경향이 강했다는 특징을 보인다. 경선에서의 대결이 극단적인 팬덤을 앞세운 후보 지지자들의 대결 양상으로 펼쳐지면서 경선이 끝난 후에도 정당 차원의 시너지 효과를 내기 어려운 상황에 봉착하기도 했다. 따라서 국민의 참여를 확대한 개방적인 정당 경선이 본선거에서도 후보자의 경쟁력을 높일 것이라는 전통적인 관점에 대해 재검토해 볼 필요가 있다. 한국의 정당들은 각기 다른 형태의 경선제도를 발전시킴으로써 조금씩 차별화된 모습을 보여주고 있다. 전통적으로 ‘당원 중심 동원 모델’에 친화적이었던 국민의힘은 제20대 대선에서 ‘부분개방형 국민참여경선’을 실시했는데, 책임당원의 자격 요건을 대폭 낮춤으로써 당원 선거인단이 두 배로 늘어났고, 일반국민들은 여론조사라는 제한적인 방식을 통해 경선에 참여할 수 있도록 했다. ‘지지자 중심 동원 모델’에 기반한 더불어민주당은 ‘완전개방형 국민참여경선’을 실시한 바, 권리당원보다 2.5배 가량 더 많은 당 밖의 지지자들이 경선에 참여하여 후보자 진영 간 치열한 경쟁을 벌였다. ‘대중정당 모형’에 충실한 정의당은 일정한 자격 요건을 갖춘 당원들에 한해 경선 투표권을 부여함으로써 ‘당원 경선’의 전형적인 모습을 보여주었다. 그러나 아직 유권자들의 절반에 가까운 인원(43.9%)은 정당의 당내후보경선에 대해 잘 모르거나 전혀 모른다는 반응을 보이고 있어, 오랜 시간을 거치며 정착돼 가고 있는 경선제도가 국민들에게 더 폭넓게 받아들여지기 위해 선결돼야 할 과제가 많다는 사실도 드러났다. 무엇보다 정당의 경선률이 충분히 제도화 되지 못한 점이나 이미 마련돼 있는 공천 규정마저 후보자들이 자신의 유불리에 따라 쉽게 거부하는 행태는 정당의 경선 과정이 지속적인 잡음과 갈등에 휘말리게 만드는 요인이 되었다. 이러한 상황은 당의 극단적 지지층을 제외한 중도적, 합리적 유권자층이 정당 경선을 외면하게 할 뿐만 아니라 경선을 통해 선출된 후보자의 본선 경쟁력마저 떨어뜨리고 있는 실정이다. 강한 대통령제 하에서 정당의 대선후보 경선이 갖는 정치적 규정력이 클 수밖에 없는 만큼 한국의 정당들은 경선과정을 보다 제도화 하는 한편, 경선제도가 정당의 건전한 조직적 발전을 해치지 않도록 세심한 주의도 기울여 나가야 할 것이다.

이번 제8회 지방선거는 지난 지방선거와는 달리 각 정당의 공천 및 경선과정에서 일반유권자의 참여가 보다 확대된 선거였지만 여전히 많은 문제점이 노출되었다. 지방자치법 전면 개정으로 그 어느 때보다도 지역발전 공약이나 정책경쟁을 기대하였지만 후보자들은 지역사회의 주민들보다는 수단과 방법을 가리지 않고 정당의 공천에만 집착하는 행태를 보였다. 이번 지방선거에 나타난 주요 공천 관련 쟁점사안으로는 역대 최대의 무투표 당선자 문제, 무자격 기초의원에 대한 재공천 문제, 그리고 공천에서의 여성 대표성 축소 문제가 있다. 흥미로운 점은 일반 응답자와 전문가 간의 여성의 정치 대표성 확대에 대한 인식차가 크게 존재한다는 것이다. 정치적 대표성과 할당제에 대한 태도에 있어 일반 응답자들은 청년공천할당제의 필요성에 대해서는 모두 공감하였지만, 여성공천할당제에 있어서는 여성을 제외하고 모두 부정적인 입장을 견지하였다. 반면, 전문가 인식조사에서 학계, 정치인들을 포함한 전문가들은 청년공천할당제와 여성공천할당제 도입에 모두 공감하는 입장을 보이는 것으로 나타났다. 이번 지방선거에서 각 정당의 공천과 경선과정은 여전히 많은 문제점을 노출하였지만 상향식 공천 방식의 확대 및 투명성과 공정성을 높이기 위한 시도들이 있었다는 점에서 높이 평가할만하다. 다만 공천 방식의 임의적 결정과 적용을 제한하기 위하여 공천방식에 대한 구체적인 규정이 마련되어야 하며, 지방선거에서의 단기적 이익을 위해 인기영합주의적인 선거방안을 마련하기 보다는 민주적 참여와 경쟁을 강화할 수 있도록 제도를 정비하고, 상향식 공천방안에 관한 사회적 합의를 이끌어가는 것이 중요하다.

제20대 대통령선거에서 유권자들은 자신의 투표 결정에서 '후보 능력' (29.4%) 및 '정책·공약' (29.0%)을 가장 중요한 두 가지 요인으로 꼽은 것으로 드러났다. 이는 유권자들이 정책 투표를 중요하게 인식하고 있음을 보여준다. 이어서 실시한 유권자의 정책 투표 행태 분석에서는 '사드 추가배치', '여성가족부 폐지', '대북정책', '탈원전 정책' 등의 정책 이슈와 유권자의 투표 결정 사이에 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 제20대 대통령선거가 행태의 측면에서도 일정 정도 정책 투표의 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 제8회 전국동시지방선거의 유권자 의식조사 결과 유권자들이 '정책·공약' (23.7%) 보다는 '소속 정당' (39.9%)과 '후보 능력' (24.4%)을 투표 결정에서 더욱 중요한 요소로 꼽는다는 사실을 발견하였다. 대선에 비해 상대적으로 낮은 정책 투표 의식은 다층적 차원의 선거로 인해 유권자들의 인지적 부담이 높은 반면 관심도가 상대적으로 낮은 지방선거의 특징에 기인하는 것으로 보인다. 하지만 한국의 지방정치가 중앙정치에 종속되어 있다는 점, 대선이 치러진 지 불과 3개월도 안 되어서 실시된 이번 지방선거가 소위 '대선 연장전'이 되었다는 점을 고려해 본다면, 23.7%라는 다소 낮은 응답률은 오히려 여전히 상당수의 유권자가 정책 투표를 중시하고 있다는 것으로 해석

할 수 있다. 정책선거 활성화를 위해 유권자들의 접근과 이해를 용이하게 하는 형태의 정책 정보전달, 가짜뉴스 확산의 차단, 지역주의 폐단에 대한 의식 제고, 정치효능감 및 정치영역 신뢰도 증진을 위한 정치교육 및 캠페인의 시행 등이 필요하다. 뿐만 아니라, 정당들이 정책 중심의 선거경쟁을 벌일 수 있도록 정당에 대한 중앙선거관리위원회, 시민사회, 언론, 학계의 감시가 필요하다. 매니페스토 운동, 주요 정책공약 게시, 지방정치 중요성에 대한 인식 등의 변수들이 유권자들이 후보자들의 정책 및 공약이 현실적으로 재정 추계 되었다고 인지하도록 이끄는 요인인 것으로 나타났다. 따라서 매니페스토 운동의 방향은 정책선거 제고를 위한 인식개선 운동 수준에서 벗어나 정당과 후보자가 제시한 정책 및 공약의 재정적 실현 가능성을 유권자들이 이해하기 쉽게 전달하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

2020년 국회의원선거에서는 보수 유권자들이 사전투표에 많이 참여하지 않았지만, 2022년 대통령 선거와 지방선거에서는 진보 유권자뿐 아니라 보수 유권자들도 사전투표에 적극적으로 참여했다. 2022년 두 선거 후 이루어진 여론조사 결과는 유권자의 투표 참여에 영향을 미친 요인으로 정치 효능감보다 정치적 요인 즉, 정당일체감, 이념, 정당에 대한 호감도가 더 중요한 것으로 나타났다. 정치 양극화 이에 따른 정서적 양극화가 심화되고 있는 상황에서 유권자의 투표 참여는 철저히 정치적 특징에 의해 결정되는 구도가 되고 있는 것이다. 무엇보다 이러한 경향은 정치 양극화와 정서적 양극화가 심화될수록 더욱 공고해질 것이라 예상해 볼 수 있다. 또한, 사전투표제 도입 이후 사전투표를 통해 투표에 참여하는 유권자의 비율은 점차 증가하고 있다. 사전투표제가 공식 선거일에 투표할 수 없는 유권자 즉, 선거 불가 유권자를 위해 투표 기회를 제공하는 것은 사실이다. 그러나 사전투표제가 정치와 선거에 관심 없는 유권자를 끌어들이는 효과를 발휘하고 있다고 말하기는 어렵다. 이는 사전투표제가 선거 비용을 낮추거나 이득을 상승시키는 요인이 아니기 때문이다. 그러나 사전투표제 도입만으로는 투표율 제고 효과를 기대할 수는 없다. 사전투표제 도입과 함께 다른 편의성 제공이 이루어진다면 투표율 제고 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2022년 두 개 선거 모두에서 선거 정보 취득경로로서 인쇄물을 이용한 선거운동은 여전히 효과적이었다. '2022년 양대선거 평가' 유권자조사 결과 가장 중요한 선거 정보 취득경로는 전통적 미디어(선관위 주최 TV 대담/정당/후보자 토론회, 지상파 TV 뉴스 등)였으며, 이어서 가족 및 지인과의 대화, 종편 TV 뉴스 순으로 나타났다. 다음으로 인터넷 포털과 동영상채널 등 인터넷 매체, 선거벽보 및 선거공보물과 정당이나 후보자의 거리 홍보물이 정보취득 주요 매체인 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고, 2022년 양대 선거에서 부상한 인쇄물 이용 선거운동 관련 몇 가지 이슈가 등장했다. 대표적으로

무투표 당선자가 역대 최다인 6.1 지방선거 직후 단일후보 무투표 당선자 선거운동 제한 규정에 대한 선거법 제257조에 대한 헌법 소원 제기와 중앙선관위 역할 및 활동 개선 필요성 문제, 친환경 선거운동 전환 이슈 등이 있다. 중앙선관위의 광범위한 역할과 규제적 역할에 대한 시민사회의 우려와 달리, 중앙선관위는 2000년 이후 표현의 자유 확대와 네거티브 방식의 규제 방식으로 전환을 제안해왔다. 또한 선관위 실무 담당자들의 견해에서 선거운동 과정에서 발생하는 유권자 분쟁, 선거법 위반사례 단속의 피로감, 선거관리 업무의 과중함 등을 이유로 선거법 개정과 선관위 업무 간소화 등을 오히려 선호한다는 의견이 있다는 점을 고려될 필요가 있다. 선거운동에도 환경을 고려한 '지속 가능한' 민주주의 선거운동의 필요성이 부상하고 있다. 선거벽보 및 공보물, 후보자 명함, 플래카드 등 공식 선거 공보 및 후보자 선거 유세 과정에서 사용된 다양한 인쇄물이 선거 후 다량의 환경쓰레기를 배출한다는 점에서 친환경 선거운동의 필요성이 환경단체로부터 지속적으로 제기되고 있고, 이에 대한 현실적용 가능한 법제도적 규제 및 인식의 전환이 요구된다.

제20대 대통령선거는 양대 진영으로 나뉘어 초접전으로 치러졌고, 그 과정에서 대통령 선거여론조사의 한계가 뚜렷하게 드러났다. 특히, ARS 조사와 면접조사 결과 간 차이는 대선 기간 내내 지지자들의 자의적 해석의 재료를 제공했고, 대중의 선거여론조사 결과에 대한 불신을 키웠다. 편향성을 설명하는 회귀분석을 통해 ARS 조사는 윤석열 후보에게, 면접조사는 이재명 후보에게 유리한 조사결과를 생산했음을 확인하였다. 예상대로 조사결과의 편향성은 연령대와 성별 가중값 배율과 밀접한 관련성을 보였다. 또한, 선거여론조사 품질과 관련된 변수 가운데 가상변호 사용할수록, 그리고 조사에 많은 시간을 들일수록 편향성은 감소하는 것도 확인할 수 있었다. 다만, 중앙선거여론조사심의위원회에 선거여론조사기관 등록을 비교적 늦게 한 신생 조사기관 조사결과에서 뚜렷한 편향성이 있다고 보기는 어려웠다. 한국에서 선거여론조사가 발전하려면, 우선 규제의 심화보다는 조사기관 간 경쟁이 더 중요하다. 조사기관 간 공정한 경쟁을 위해 여론조사기관에 대한 객관적 평가의 필요성이다. 여론조사기관은 제시한 데이터에 근거해 평가받고 시장에서 신뢰를 형성할 수 있어야 한다. 또한, 조사기관 간 치열한 경쟁은 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 특히, 사전선거제도가 활성화된 현재 '깜깜이 기간'을 만드는 보도 및 공표금지 기간을 6일에서 2일까지 대폭 단축하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 한국 선거여론조사에서 그 공신력을 한 단계 올려준 것으로 평가받는 가상변호의 이용은, 이번 지방선거여론조사에서 상당한 한계를 노정하였다. 지방선거여론조사의 특성상 정해진 선거구에 타겟팅이 가능한 방식의 선거여론조사를 위해서 가상변호의 이용은 필수적인데, 선거구별로 타겟팅이 된 물량공세가 특징이었던 이번 지방선거에서

가상번호를 이용한 조사들의 응답률은 선거 막바지로 갈수록, 특히 선거여론조사 마지막 며칠 사이에 급락하는 모습을 보여주었다. 지나치게 많이 진행되는 선거여론조사의 빈도를 획기적으로 줄일 정책적 해결방안이 절실하다. 조사의뢰자들이나 조사회사들이 자원을 풀링(pooling)하여 현재보다는 더 나은 품질의 덜 빈번한 조사들이 이루어지게 할 방법을 모색해야 한다.

제20대 대통령선거에서는 선거운동 기간 전 언론사들이 합동으로 주관한 2회의 후보자 초청 TV토론회와 선거운동기간 중 중앙선거방송토론위원회가 주관한 4회의 후보자 토론회 등 총 6차례가 개최되었다. 또한 청각장애인을 위한 자막방송 및 한국수어통역이 2020년 의무화되면서(「공직선거법」 제82조의2제12항) 제20대 대통령선거 후보자 토론회에서 후보자별 수어통역방송이 생중계로 시범 실시되는 등 청각장애인 유권자의 알권리 보장을 위한 노력이 본격화되었다. 제20대 대통령선거 후보자토론회 형식의 측면에서 일반 유권자와 전문가의 의견은 구분되었다. 전문가들의 경우 후보자토론회의 횟수(6회)와 시간(2시간)이 부족했다고 응답했으나, 일반 유권자들은 횟수와 시간 모두 충분하다고 응답했다. 반면, 후보자토론회 내용의 측면에서는 일반 유권자와 전문가 모두 후보자토론회가 전반적으로 공정하게 진행되었으며, 선거 정보를 제공하는데 효과적인 것으로 평가했다. 후보자토론회에 대한 관심에 있어, 과반의 응답자들은 후보자토론회에 대해 관심이 있으며(65.5%), 실제로 1회 이상 시청했다(88.2%)고 응답했다. 또한 정치에 대한 관심과 대통령 선거에 대한 관심이 높을수록 후보자토론회에 대한 관심이 높았으며, 후보자토론회 시청 횟수와도 긍정적인 상관관계가 나타났다. 후보자토론회 시청빈도와 투표참여 사이에는 긍정적인 관계가 나타났다. 또한, 후보자토론회 시청 이후 유권자들의 지지후보가 변경되기 보다는 유지되었다는 점에서 후보자토론회는 유권자들에게 선택적 지지강화 편향(confirmation bias)을 미치고 있음이 나타났다. 정보통신기술의 발전으로 다양한 매체들이 등장하면서 정치정보를 제공하는 기제들도 점차 다양화되고 있다. 사회자의 실질적 중립성 확보, 유권자들의 직접 참여 등 후보자토론회 형식에 대한 개선, 후보자들의 발언내용 검증 등의 개선을 통해 균형 있는 선거정보를 제공할 때만이 후보자토론회는 그 의미와 가치를 지속해 나갈 수 있을 것이다.

선거방송토론의 주요 형식으로는 기자회견형(1인, 공동), 후보자간 직접 토론형, 주도권 토론, 시민포럼형 등이 있다. 한국의 경우 기자회견형과 후보자간 직접토론형을 주로 채택하고 있고 후보자간 직접토론 포맷의 일종인 주도권 토론을 적극적으로 활용하고 있다. 제8회 지방선거에서 벌어진 경상북도지사, 대전광역시장, 세종특별자치시장 토론회 사례를 분석한 결과, 공동기자회견식 토론은 지양해야 한다는 것을 제안한다. 공동기자회견 형식은 후보자 1인에 의한 일방적인 정보전달만이 이루어질 뿐 상대 후보자나

사회자와의 상호작용이 부재하여 토론의 형식이라고 보기 어렵기 때문이다. 둘째, 후보자간 직접토론의 경우 발언시간을 충분히 보장해주어야 한다. 분석사례를 보았을 때, 답변시간이 1분 30초 가량이 보장된다면 충분한 답변이 가능한 것으로 파악되었다. 또한 보충질문과 보충질문에 대한 재답변을 할 수 있도록 형식을 개선할 필요가 있다고 할 수 있다. 셋째, 비판받고 있는 주도권 토론 형식의 경우 문제는 주도권이 아니라 지정된 주제가 없는 것이라 볼 수 있다. 주제가 지정될 경우 심층적 토론이 진행되는 것을 볼 수 있었으나 주제가 지정되지 않을 경우 모든 사례에서 정책과 무관한 발언이나 상호비방이 이루어졌다. 자유주제 주도권 토론의 경우 사회자의 적극적 개입이 반드시 필요하지만 사회자의 적극적 개입을 기대하기 어려운 현실을 고려하면 주도권 토론은 토론주제를 지정하도록 해야 한다.

선거운동은 유권자의 정치 지식 상승에 기여한다. 코로나-19는 정치 커뮤니케이션에 중대한 영향을 미쳤다. 비대면 방식이 일상화되면서 온라인의 영향력이 크게 강화되었다. 이에 따라 많은 정치 커뮤니케이션이 온라인 공간에서 이뤄졌고, 선거운동 방식에도 근본적인 영향을 미쳤다. 선거운동의 제한은 정당들과 후보들이 유권자들에게 다가가기 위해 대안적인 선거운동 방법에 의존하도록 만들었다. 코로나 확산으로 인해 대면 선거운동 방식의 효과는 소폭 하락하였다. 이에, 각 정당과 후보자는 선거운동에 SNS를 적극 활용하였다. 이재명 후보의 경우 대부분의 SNS 플랫폼을 선거운동에 활용하였으며, 윤석열 후보의 경우 유튜브 가입 시기가 제일 늦었음에도 불구하고 유튜브를 가장 적극적으로 활용하였다. 윤석열 후보는 페이스북을 마치 거리의 현수막처럼 활용하였는데, 한 줄로 요약되는 메시지들을 통해 보다 젊은 층 유권자들을 효과적으로 공략하고자 하였다. 정당/후보자들은 기존의 소셜미디어 플랫폼뿐만 아니라, 새로운 디지털 기술을 적극적으로 활용하여 선거운동 과정에 도입하였다. 특히 대통령 선거에서 이재명, 윤석열 후보는 각자 자신들만의 선거운동 어플리케이션을 개발하고 이를 위치정보시스템 등과 결합하여 유권자들과 실시간으로 소통하고자 하였다. 또한 선거운동의 시간과 공간의 한계를 뛰어넘기 위해 AI를 활용한 선거운동 방식도 적극 도입하였다. 마지막으로, 정치인/정당과의 접촉 경험에서의 집단 간 불평등이 확인되었다. 여성, 20대 유권자들은 대선과 지방선거 모두에서 남성과 기타 연령대 집단에 비해 낮은 접촉비율을 보였다. 거주지역의 경우 대선에서는 읍면지역이 가장 낮은 접촉비율을 보였으나, 지선에서는 읍면지역 거주자들이 도시지역 거주자들에 비해 더 많이 후보자/정당들과 접촉한 것으로 확인되었다. 2022년 양대선거에서 선거운동이 유권자들의 정치효능감을 키우거나 투표율을 향상시키는 효과는 없지만, 유권자들에 대한 정당/후보자의 정보 전달 기능을 충실히 수행했다.



선거에서 일명 선거운동원이라고 불리는 선거사무원의 법적 수당의 한도액을 인상해야 한다는 정치권과 여론의 목소리가 높다. 이에, 제20대 대통령 선거가 끝난 뒤 2022년 4월 공직선거법은 개정되어 3만원이었던 선거사무원 수당이 6만으로 인상되었다. 하지만 이 인상분도 2022년 기준 노동시장의 최저시급 수준에 못 미치는 것이었기 때문에 문제가 완전히 해결된 것이라고 볼 수 없다. 선거사무원 수당의 인상을 위한 법 검토, 시행령에서 수당을 결정하는 문제, 그리고 관련된 선거활동 분석에서 수정할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 다음과 같은 정책들이 고려되어야 한다. 첫째, 중앙선거관리위원회의 대표, 기획재정부를 포함한 정부 관련 부처의 대표, 그리고 민간 전문가의 참여로 구성될 상설 기구의 창설이 필요하다. 이 기구는 예산안을 결정하는 과정에서 기획재정부의 비대칭적인 권한을 견제하고 국가 경제의 거시적 변화 및 노동시장을 고려하여 선거사무원 수당에 대한 중앙선거관리위원회의 제안을 공정하게 심사, 평가, 확정할 수 있는 권한을 지녀야 한다. 이 위원회를 통해 법제화가 아닌 시행령을 통해서도 선거사무원의 수당을 결정하는 거버넌스를 구축할 수 있다. 둘째, 공직선거법 제121조 제1항에 명시한 선거별 선거비용제한액 산출기준을 현실에 맞게 개정하기 위해 산출 기준의 역사, 원리 등을 논의하고 현실성 있는 대안을 도출할 전문가 토론회 및 산출 기준 변경을 위한 공청회를 기획해야 한다. 셋째, 선거사무원의 수당을 포함한 선거비용에 관련된 문제는 현행 정치자금법 내의 선거보조금 제도와 연계해서 해결하려는 노력이 필요하다. 선거보조금으로 지급된 금액이 선거 활동에 지출되지 않고 정당들의 금고에 쌓여있을 경우, 선거비용의 보전대상이 되는 금액이 현실을 반영하지 못하며 부족하다는 주장은 국민들에게 설득력 있게 들리지 않을 것이다. 선거보조금에 한해서 선거에 관련된 활동 이외의 지출을 엄격하게 제한하는 동시에 미지출된 선거보조금을 국고로 다시 회수하는 것을 골자로 하는 개정안이 진지하게 모색되어야 한다.

제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 가짜뉴스와 허위정보는 중요한 이슈였다. 두 번의 설문조사를 분석한 결과 선거 과정에서 비방과 흑색선전이 가장 심각한 문제점이었다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 유권자들은 올해 양대 선거에서 가짜뉴스의 존재와 그 심각성에 대해 높은 인식을 가지고 있었던 것으로 보인다. 뉴미디어 시대에 범람하고 있는 가짜뉴스와 허위정보와 관련하여 보다 실효성 있고 타당한 정책을 마련하는 데 고려되어야 할 사안들은 다음과 같다. 첫째, 가짜뉴스와 허위정보의 개념과 범위를 명확하게 규정하는 것이 선행되어야 한다. 둘째, 가짜뉴스와 허위정보를 판별하는 주체에 관한 문제로, 전문성과 독립성을 갖춘 심사위원회 등의 기관이 설치되어야 한다. 셋째, 미디어 리터러시(media literacy) 교육이 강화되어야 할 필요가 있다. 특히 2019년 12월 27일 공직선거법이 개정되면서 만 18세까지 선거권 연령이 하향되

어 청소년들이 선거에 참여하는 등 정치적 주체로서 역할을 할 수 있게 된 지금, 정치 정보를 올바르게 해독하고 판별하는 미디어 리터러시 교육을 통해 이들을 더욱 합리적인 유권자로 육성할 수 있도록 해야 할 필요성이 있다. 마지막으로, 정통(레거시) 언론들이 책임감 있는 자세를 가지고 사실에 근거한 정보만을 전달하도록 노력하여, 언론에 대한 신뢰를 구축하도록 해야 한다. 가짜뉴스가 생산 및 유통되는 근본적인 이유 중 하나는 레거시 언론에 대한 불신이기 때문이다. 따라서 레거시 언론들은 보다 명확한 정보의 전달 및 가짜뉴스를 척결하기 위해 노력해야 할 것이며, 객관적이고 전문적인 팩트체크 또한 최근 언론에게 주어진 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

세 번째, 선거관리의 측면에서 본 보고서는 선거품질과 선관위 선거범죄 단속활동, 홍보활동, 선관위의 위상 등을 평가하고 정책을 제안했다. 지난 20대 대통령 선거와 8대 지방선거의 품질을 평가한 결과, 우선 중앙선관위의 선거사무 관장에 대한 인식은 전체적으로 높은 것으로 나타났다. 정치에 관심이 높고 사회경제적으로 높은 위치에 있는 유권자일수록 선관위 선거사무에 대한 이해는 높았다. 둘째, 지난 20대 대선과 지선의 선거품질 평가는 높지 않았으며, 오히려 과거에 비해 낮아지는 경향을 보였다. 구체적으로 선거가 공정하고 자유로웠느냐는 문항에 대하여, 지난 2017대 대선과 2018년 지선 이전에는 80% 이상이 이 긍정적 답변을 하였으나, 이번 2022년 대선과 지선에서는 각각 67%와 63%만이 긍정적 응답을 하였다. 유권자들의 선거신뢰는 낮아지고 있는 반면, 선거에 대한 의심과 부정에 대한 의혹제기는 높아지고 있는 것이다. 마지막으로, 20대 대선에서 중앙선관위 사무 인지와 대선·지선 선거품질에 공통적으로 영향을 미치는 요인은 선관위의 활동에 대한 긍정적 평가였다. 중앙선관위의 홍보, 관리단속, 및 선거사무 활동이 유권자들에게 인식되고, 그것이 선거품질 평가에 반영되는 선순환을 일으키는 과정에 선관위가 있다는 점을 보여 준다. 과정에서 선거사무의 영향력이 가장 컸다. 그럼에도 불구하고, 현재 중앙선관위의 선거사무는 위기에 봉착해 있다. 일선 공무원들은 선거사무를 거부하고 있고, 이에 대한 의무감과 책임감이 이탈하고 있으며, 이를 대체할 수단과 방법이 준비되어 있지 않다. 특히 선관위가 선거사무를 관장할 뿐, 실행하는 기관이 아니라는 법적 제도적 문제는 향후 거버넌스 체제를 통해서 해소해야 한다는 것을 암시한다.

제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에 있어 중앙선관위 및 각급 선관위의 선거범죄 행위 단속 현황을 선거 후 현재(2022년 6월 16일)까지 모인 자료를 바탕으로 선관위의 단속행위를 분석한 결과, 우선 양대선거에서 모두 법 위반에 따른 처리의 이유를 선관위가 '기타'의 항목으로 분류한 것이 많았다. 이것은 법 위반이 보다 복합적인 양태를 띠어간다는 의미로 해석할 수 있다. 둘째, 온라인 게시물에 대한 삭제요청에 있

어서는 대통령 선거와 지방선거의 차이가 나타났다. 지능형대응시스템의 자동모니터링 대상이 된 18개 온라인 커뮤니티와 그 외 커뮤니티의 위법게시물의 수를 비교한 결과 이러한 차이를 보여줬다. 대통령 선거에선 모니터링 대상 커뮤니티의 단속건수가 그 외의 커뮤니티 및 SNS, 포털의 단속건수보다 크게 높았다. 반면, 지방선거에선 SNS, 포털의 위법 게시물의 게시 건수가 주요 온라인 커뮤니티보다 높게 나타난다. 대통령 선거와 반대의 결과다. 대선은 1인을 선출하는 전국단위 선거이고, 이는 지역에 관계없이 온라인 커뮤니티에서 많은 관심을 받는다. 대선과 관련해서 커뮤니티에 일반 게시물도 많을 뿐 아니라, 위법 게시물의 수도 많은 이유다. 이에 비해, 지방선거의 경우 지역 후보자에 대한 비방 글이나 허위사실이 유명 온라인 커뮤니티에 올려 진다고 해서 다수의 반향을 얻어내기 어렵다. 자신이 지지하는 후보의 당선을 위해 상대후보에 대한 비방과 허위사실을 유포하려는 사람은 유명 온라인 커뮤니티보다는 메시지 전달 집단을 특정할 수 있는 SNS 서비스나, 포털의 지역관련 뉴스의 댓글을 효과적으로 볼 가능성이 높다. 마지막으로, 온라인 서비스의 특성에 따라 위법 행위의 형태가 다르게 나타나는 점도 주목된다. 디시인사이드 등 온라인 커뮤니티에서 여론조사 공표 보도금지의 이유로 삭제 요청된 게시 글이 절대 다수였다. 이에 비해, SNS와 네이버와 같은 포털사이트에선 허위사실 공표로 인해 삭제요청을 받게 된 사례의 수가 많았다. 허위사실을 유포하고 이를 통해 선거 이익을 취하려는 이들이 SNS와 포털 서비스를 그 매개체로 선호했다는 추론이 가능하다. 일반의 생각과는 달리 위법 게시물 중 후보자에 대한 비방이나 지역·성별 비하 모욕의 이유로 삭제 요청된 비중이 높지 않았던 점도 살펴볼 필요가 있다. 향후 위법 게시물의 모니터링과 처리에 있어 온라인 서비스의 특성도 중요하게 고려되어야 할 것임을 시사한다.

2022년 양대선거를 맞이하여 선거관리위원회는 ‘국민과 함께하는 아름다운 선거문화 확산’을 홍보활동의 목표로 삼고, ‘참여’, ‘공정’, ‘화합’ 세 가지 추진 가치를 제시했다. 변화하는 미디어 환경에 맞춰 다양한 매체를 활용하고, 최신 홍보 트렌드를 반영한 홍보를 진행하고, 계층별 맞춤형 콘텐츠 제작으로 유권자의 자발적 참여를 유도하고자 했다. 양대선거 기간 중 선거관리위원회의 홍보활동에 대한 유권자들의 평가는 대체로 긍정적이다. 선거관리위원회가 주최하는 TV 대담, 후보자 및 정당 토론회, 선거관리위원회가 발송하는 선거 벽보 및 선거 공보물은 여전히 유권자들이 선거 관련 정보를 습득하는데 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 선거부정에 대한 우려가 높아지고 있는 와중에도 선거관리위원회가 벌이는 공명선거활동에 대해서도 60% 이상의 응답자들이 잘 하고 있다고 평가했다. 선관위의 홍보활동 평가에서 나타나는 특징 중의 하나는 선거관리위원회의 활동에 대한 인지도나 효과에 대한 평가에서 연령에 따른 차이가 두드러

진다는 점이다. 연령대가 낮은 유권자는 연령대가 높은 유권자에 비해 홍보활동 접촉 빈도는 낮지만, 홍보활동이 투표결정에 미치는 영향에 대해서는 더 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이에 반해 공명선거활동에 대해서는 30대 이상 유권자들의 우려가 높게 나타났다. 한편 매체별 효과에 대한 평가에 있어서는 연령대가 낮은 유권자들이 연령대가 높은 유권자들에 비해 홍보활동에서 뉴미디어의 효과에 대해 긍정적이다. 연령에 따른 이러한 차이를 감안할 때, 연령대별로 홍보의 목적을 세분화하고, 매체 선택도 차별화하는 등 맞춤형 홍보활동을 강화해야 한다. 장기적으로는 ‘참여’와 ‘공정’, ‘화합’을 하나로 묶어낼 수 있는 활동에 대해 모색할 필요가 있다. 선거과정의 공정성과 정치적 양극화에 대한 우려가 높아지고 있음을 고려할 때, ‘공정’과 ‘화합’의 가치에 관한 홍보활동의 비중을 높여야 한다. 특히 ‘참여’의 의미와 범위를 투표 참여를 넘어 선거관리 과정 전반에 걸친 참여로 확대하는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 현재 지방자치단체 공무원들을 중심으로 진행되는 투개표관리과정에 대한 일반인의 참여를 현행보다 확대하는 방안에 대해 적극적으로 고려할 필요가 있다.

중앙선거관리위원회의 제도화 수준을 평가하기 위해 전 세계 선거관리기구(EMBs)의 국가 간 비교 분석을 실시하였다. 이를 위해, 선거품질지수 데이터(PEI) 7.0과 8.0 버전, 선거관리 설문조사(EMS), 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT) 등 여러 국가간 비교 데이터를 경험적으로 분석했다. 분석 결과, 한국 선관위의 제도화 수준은 다른 비교 국가들에 비해 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 한국의 선거품질은 전체 166개, 169개 국가들 가운데 24위, 아시아 국가군 가운데 2위를 기록했다. 한국 선관위는 독립성과 전문성, 조직규모, 교육훈련 수준, 그리고 예산 측면에서 제도화의 수준이 높은 것으로 확인되었다. 이 같은 우수한 결과는 헌법으로 보장되고 있는 독립기관으로서의 위상과 주기적인 선거과정을 통해 축적된 수준 높은 선거관리 역량에 따른 것이다. 둘째, 선거관리기구 직원들이 갖추고 있는 개인적인 역량(ability), 동기(motivation), 기회(opportunity) 요인들을 국가 간 비교하였다. 또, 지원적 리더십(supportive leadership)과 지원적 업무환경(supportive climate)이 선거관리기구의 조직성과인 선거품질과 어떤 연관성을 갖는지 선거교육과 역량 훈련 데이터(ELECT)의 직원 설문조사를 활용해 분석했다. 분석 결과, 한국 선관위의 직원들은 다른 국가의 선거관리기구 직원들에 비해 승진과 인사 문제에서 공정성이 부족하다는 문제의식을 갖고 있었다. 또, 급여 및 승진 기회에 대해 만족도가 낮으며, 조직의 의사결정에 참여하고자 하는 의사 역시 낮은 것으로 조사되었다. 반면, 직무 교육에 대해서는 상대적으로 긍정적으로 평가하는 것으로 파악되었다. 지원적 리더십은 선거품질과 부정적인 관련성을 갖고 있는 것으로 확인되었는데, 이 같은 예상밖의 결과는 한국 공직사회의 위계적 성향에 따른 것일 수 있다. 따

라서 선관위의 핵심적인 업무 성과인 선거품질의 향상을 위해서는 직원들의 응집력을 강화하고 업무 협조를 활성화하는데 도움을 주는 지원적 리더십과 지원적 업무 환경을 조성해 나가는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

마지막으로, 이번 양대 선거의 특성을 평가하기 위해 지역사례 연구를 수도권과 비수도권으로 나누어 분석했다. 제20대 대통령 선거와 제8회 전국동시지방선거에서 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교해서 투표 참여, 투표 선택, 공약 및 정책 선호에 있어서 어떤 특징을 보였는가를 살펴보았다. 그 결과, 이번 대선과 지선에서 서울시와 경인지역의 참여 및 투표행태의 차이가 다양한 방면에서 관찰되었다. 서울의 유권자들은 수도권내에 다른 지역에 비해, 또 전국 평균에 비해 높은 정치관심도, 대선관심도를 보였고 정당일체감을 느끼는 정당이 있다고 응답한 비율도 전국과 수도권내 여타 지역에 비해 높았다. 이러한 특징이 서울 지역의 높은 투표율로 이어진 것을 분석을 통해 알 수 있었다. 최근 선거에서 지속적으로 관찰되는 이러한 서울시의 높은 투표참여율과 정치관심도가 향후 선거에서도 지속적으로 보여질것인가에 대해서는 전망하기가 쉽지 않다. 그러나 지방선거에서도 서울시가 경기도와 인천의 투표율, 그리고 전국 투표율보다 높은 투표율을 보이는 패턴이 반복되었기 때문에 최소한 투표참여에 있어서는 서울시가 수도권 내의 다른 지역들과는 구분되는 행태를 보인다는 것을 다시 한번 확인할 수 있다. 이러한 특징이 서울시의 '도심(urban)'으로서의 특징 심화 및 경기도와 인천이 '거주지역화(suburbanization)'됨에 따라 새롭게 나타나는 특징인 것인지, 따라서 수도권을 한국사회에서 특수한 지역으로 상정하여 비수도권과 구별된 특징을 찾는 연구의 정합성이 점차 사라지게 될 것인지에 관해서는 향후 선거에서 같은 패턴이 반복되는가를 바탕으로 면밀한 분석을 시도해 볼 수 있을 것이다.

비수도권의 양대 선거 투표행태는 크게는 수도권과 비교하여 동질적 성격을 띠기도 하지만 세부적으로는 하위권역별 이질적 성격을 보였다. 대통령 선거에서 투표율의 경우, 더불어민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대의 진영은 기권하는 경향을 보임으로써 20대 대선에서 더불어민주당 이재명 후보의 근소한 패배를 설명하는 단초를 제공한 것으로 보인다. 후보선택의 경우, 국민의힘 지지블록인 영남-보수-60대 이상의 진영과 더불어민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대 진영은 지지성향 그대로 각각 국민의힘 후보와 더불어민주당 후보를 적극 지지하였다. 이 과정에서 선거구도(정권교체론 vs. 정권유지론)와 이슈(야권후보 단일화)는 각 정당 지지연합의 동원과 지지에 구조적 제약을 가하였다. 한편 지방선거에서 투표율 역시 더불어민주당의 지지기반인 호남-진보-4050세대의 기권 경향이 유의미하게 나타났는데 이 역시 더불어민주당 참패의 선거결과를 설명하는 요인으로 볼 수 있다. 광역단체장, 기초단체장, 광역의회, 기초의회 선거에서

후보선택은 전반적으로 국민의힘 지지블록인 영남-보수-60대 이상의 진영과 더불어민주당 지지블록인 호남-진보-4050세대 진영의 영향력이 통계적으로 유의미하게 발휘되었다. 대통령선거와 마찬가지로 지방선거에서 각 정당 지지연합의 유권자 동원과 지지는 선거구도(허니문 선거 등)와 이슈(민주당 입법독주, 이재명 후보 재등판, 국민의힘 서진 전략 등)에 구조적 제약을 받기도 하였다. 이처럼 이번 양대선거에서도 전통적으로 한국 선거에서 중요한 영향을 미치는 요소인 지역, 이념, 세대는 정당에 따라 정렬하여 강력한 지지기반을 형성하여 선거결과에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 2021년 보궐선거에서 정당 지지연합의 새로운 세력요소로 등장한 성별(2030세대의 남성과 여성)은 기존의 정당 지지연합과 결합하여 그 존재의 의미를 부각시키고 있다. 정치권의 젠더 문제의 이슈화로 젊은 세대의 성대결이 치열해지면서 선거경쟁에서도 이들을 중심으로 한 동원과 결집이 관심사가 되었다. 향후 한국 선거에서 2030세대의 성대결이 정당 지지연합의 블록화와 함께 한국정치의 발전과 미래에 어떤 영향을 미칠지도 중요한 연구주제이다.

# 2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역 결과보고서



중앙선거관리위원회



사단법인  
한국정치학회 KPSA