

공직선거법 개정에 따른 선거권 연령 하향의 현안 분석: 신문기사의 의미연결망 분석을 중심으로

이수범 · 송민호 | 인천대학교

+ 국문요약 +

「공직선거법」 개정에 따른 만 18세 유권자의 첫 선거가 치러졌다. 그 과정에서 다양한 사회적 현안이 발생하였다. 청소년의 참정권 보장을 위해 실제 시행 과정에서 발생하는 여러 문제들을 진단하고 제도적으로 보완해야 할 점들을 찾아서 적극적인 대응 방안을 모색해야 하는 시점이다. 이에 본 연구는 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 탐색하여 선거권 하향과 관련한 현안을 탐색하였다. 구체적으로 11대 중앙지와 28개 지역지 등 총 39개 신문사에서 439개의 관련 기사를 수집하여 형태소 분석을 수행하였다. 이후 TF-IDF를 기준으로 상위 80개의 키워드를 선정하여 의미연결망을 구성한 후 CONCOR 분석을 통해 주요 현안을 식별하였다. 분석결과, '모의선거 위반', '정치참여 확대', '교내 정치활동', '선거교육', '교내 선거운동', '청소년 대상 공약'의 6개 주요 현안을 식별할 수 있었다. 이를 바탕으로 청소년의 선거교육 방안과 정책적 개선방향을 제시하였다.

I. 서론

2019년 12월 27일, 「공직선거법」 일부개정법률안(이하 개정안)이 국회 본회의를 통과하여 2020년 1월 14일 시행에 들어갔다. 「공직선거법」 개정안에 따라 2020년 4월 15일 실시된 제21대 국회의원선거에서는 기존의 비례대표제가 아닌 준연동형 비례대표제가 도입되었고 선거연령도 기존의 만 19세에서 만 18세로 하향되어 사상 처음으로 학생 유권자가 선거에 참여하게 되었다.

당초 ‘만 18세 선거권’은 1997년 김대중 대통령이 대선후보 공약에서 처음으로 제시하여 세간에 주목을 받았으나(조상식 2020), 찬반 대립의 격론으로 무산되었고 2019년 12월에 비로소 국회를 통과하게 된다. 이러한 결정은 결과적으로 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하고 더 나아가 정치의 주체로서 참정권을 획득하여 유권자의 권리를 행사할 수 있는 정치적인 판단을 갖춘 시민으로 인정했다는 점에서 큰 의의가 있다(박상준 2020). 또한 비록 선거권 연령 하향 개정으로 학교현장의 정치화에 대한 우려가 상존하고 있으나 세계적인 선거권 연령 하향화 추세, 사회변화 및 정치적 기본권 보장 확대 요청 등에 따라 선거권 연령 변경의 필요성이 인정되었다는 점에서 개정의 당위성이 있다고 볼 수 있다(이재희 2020).

이처럼 새롭게 개정된 「공직선거법」은 선거제도의 본질과 기능에 비추어 과거보다 진일보했다는 평가(정연주 2020)에도 불구하고 준연동형 비례대표제 도입과 제1 야당을 제외한 여야 4당의 공조 하에 처리된 패스트트랙 등의 이슈로 인해 상대적으로 선거권 연령 하향 등에 대한 관심은 저조하였다. 이 과정에서 새로이 선거권을 가지게 되는 유권자에 대한 정치권의 이해득실만 이슈가 되었고 학생 유권자와 교육현장에서 직면하게 될 혼란과 선거운동 과정에서 발생할 수 있는 문제점들에 대한 고려와 논의는 상대적으로 미진하였다(박인현 2020).

선거권 연령이 만 19세에서 18세로 하향 조정된 것은 2005년 「공직선거법」 개정 이후 15년 만에 조정된 결과이다. 우리나라의 선거권 연령의 하향 주장은 오래 전부터 지속적으로 논의되었던 사안으로 그동안 찬반 논리의 첨예한 대립각을 보여주었다. 선거권 연령 하향을 찬성하는 진영은 전 세계적인 선거권 연령 하향 추세와 민주주의의 기본권 확대 및 대의민주주의의 문제점을 극복하고 국민 참정권의 실질적인 확대를 기대할 수 있다는 점을 강조한다. 선거권 하향을 반대하는 진영의 논리는 ‘만 18세의 유권자가 성년으로서 독자적인 정치적 판단을 할 수 있을 정도의 정신적, 신체적 자율성을 갖췄다고 보기 어렵

고 선거권 연령이 국가마다 특수한 상황을 고려해야 할 사안이므로 아직 이르다'는 헌법재판소의 판례(헌재 2013.07.25.2012헌마174결정)를 근거로 하여 반대의 입장을 고수하고 있다.

이러한 논란 가운데서 실시된 제21대 국회의원선거는 그동안 이론상으로 보여준 선거권 연령 하향의 실질적 효과와 논란 등의 여러 양상을 보여주며 향후 후속적 입법과제를 남겼다. 구체적으로 선거권 교육을 두고 교육현장과 선거운동 과정에서의 혼란 등이 야기되었다. 일례로 중앙선거관리위원회는 서울시교육청 등이 추진해온 초·중·고등학생 대상 모의투표가 「공직선거법」 위반 여지가 있다고 결정하였고 많은 학교에서는 학생생활규정에 정치활동 일부 등을 제한하는 교칙을 운영하고 있어 학생들의 정치참여 기회가 침해받는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라보다 먼저 2016년 만 18세로 선거권 기준 연령을 하향한 일본과 비교되는 결과라고 할 수 있다. 일본은 학교에서 선거수업을 실시하고 각계의 전문가로 구성된 부교재 편찬위원회를 통해 교육현장에서 활용할 수 있는 교재를 개발하는 등 교육적 측면의 선제적 대응으로 투표참여에 긍정적인 결과를 도출하였다(고선규 2018).

우리나라는 선거권 연령이 만 18세로 하향된 이후 처음으로 선거를 치렀다. 따라서 그동안 이론적으로 논의된 여러 문제점의 '가능성'이 '현실'로 검증된 첫 성적표를 받은 것이나 다름없다. 그럼에도 불구하고 아직까지 어떠한 문제가 더 발생할지, 이러한 문제에 대해 우리는 어떻게 대응하여 준비해야 하는지에 대한 논의는 부족한 것이 현실이다. 또한 지금까지 선거권 연령 하향과 관련한 논의는 법학과 교육학의 범주에서 주로 다루어져 왔다. 그러나 미디어커뮤니케이션 분야에서 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 검증하고 그에 따른 후속 정책 제안을 시도한 연구는 전무하다. 이에 본 연구는 「공직선거법」 개정에 따른 선거권 연령 하향의 정책적 제언을 위한 목적으로 선거권 연령 하향에 대한 미디어 의제를 탐색하여 선거권 하향과 관련한 현안을 탐색하고자 한다. 이에 미디어 의제를 탐색하는 방법으로 선거권 연령 하향과 관련한 신문 기사를 수집하여 주요 키워드의 의미연결망 분석을 적용하였다.

II. 이론적 배경

1. 우리나라의 선거권 연령 제한 변천

선거는 국민 스스로가 대표자를 선발하여 통치기관을 구성하고 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받은 통치자가 임기 동안 전체 국민을 위하여 자유롭게 활동한 뒤(자유위임의 법칙, 헌법 제46조 제2항) 임기 동안의 직무수행에 대한 평가를 받아 정치적 책임을 지는 절차이다(이준일 2012). 대의민주주의 정치 하에서는 국민들에게 선거를 통해 정치에 참여할 수 있는 권리를 기본권으로 보장하고 있으며, 국민들은 자신들의 정치적 의사 표현을 선거를 통해 표출한다(최성호 2017). 헌법재판소의 판결문에서도 ‘실질적 국민주권을 보장하기 위하여 유권자들이 자기들의 권익과 전체국민의 이익을 위해 적절하게 주권을 행할 수 있도록 민주적인 선거제도가 마련되어야 하고, 국민 각자의 참정권을 합리적이고 합헌적으로 보장하는 선거법을 제정하지 않으면 안 된다’고 판시하면서 국민의 참정권의 중요성을 강조하고 있다(헌재 1989.09.08.88헌가6결정).

선거에서 국민의 참정권은 곧 보통선거 원칙의 중요한 기준이 된다. ‘원칙적으로 모든 국민이 균등하게 선거에 참여할 것을 요청하는 보통·평등선거 원칙은 국민의 자기지배를 의미하는 국민주권의 원리에 입각한 민주국가를 실현하기 위한 필수적 요건’이 된다(헌재 1999.05.27.98헌마214결정). 이때, 국민의 일부만이 선거권을 가지는 경우 또는 국민의 일부만 피선거권을 가지는 경우에는 선거를 통하여 국민의 정치적 의사가 제대로 국정에 반영될 수 없고 결과적으로 주권 행사에 대한 인간의 정치적 욕구의 제한으로 이어질 수 있다(권민지 외 2014). 이와 같은 맥락에서 헌법재판소도 ‘특정한 국민을 정치적·경제적 또는 사회적인 이유로 선거권의 행사로부터 배제하는 것을 금지한다’고 판시한 바 있다(헌재 1997.06.26.96헌마89결정).

보통·직접·평등·비밀선거는 민주 선거의 4대 원칙으로 이중 보통선거는 재산·직업·성별·교육 수준에 관계없이 모든 국민에게 선거권을 부여하는 것으로서 민주 선거의 가장 핵심 원칙이라 할 수 있다(김명정 2020). 역사적으로 노동자 계급, 유색인종, 여성의 참정권 제한이 당연시되었던 과거를 돌이켜볼 때 현재의 보통선거가 정착된 것은 비교적 최근의 일이다. 그러나 여전히 선거권을 제한하는 기준으로 연령이 논쟁의 대상이 되고 있다.

우리나라에서 선거권 연령의 제한을 명문화하기 시작한 것은 제헌의회를 구성하던 시

기로 거슬러 올라간다. 당시 제헌헌법부터 제2차 개헌 시기까지 「대통령·부통령 선거법」과 「국회의원선거법」에 의하여 21세 이상의 국민에게만 선거권이 부여되었다. 이후 1960년 제3차 개헌부터 제5공화국에 이르는 시기까지는 헌법상 선거권 연령이 만 20세로 하향되었다. 그리고 2005년 「공직선거법」 제15조가 ‘19세 이상의 국민은 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다’로 개정되면서 45년 만에 선거권 연령이 ‘만 19세’로 하향되었다. 당시 선거권 연령이 하향된 취지는 ‘교육기회가 확대되고 언론매체 등의 발달로 인해 국민의 전반적인 의식수준이 크게 향상됨에 따라 고등학교를 졸업한 연령인 19세에 달한 국민도 성인으로서의 권리와 의무를 부담할 능력이 있고 스스로 정치적 판단을 할 능력도 구비하고 있다’는 점에 근거한다(헌재 2013.07.25.2012헌마174결정).

이후에도 선거권 연령의 하향은 지속적으로 논의되었으나 미성년의 정치적 판단 여부가 논쟁이 되면서 담보 상태를 거듭하였다.

한편 ‘만 18세 선거권’은 1997년 김대중 대통령이 대선후보 공약에서 처음으로 제시하여 세간에 주목을 받았으나(조상식 2020), 찬반 대립의 격론으로 무산되었고 2019년 12월에 비로소 국회를 통과하게 된다. 이러한 결정은 결과적으로 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하고 더 나아가 정치의 주체로서 참정권을 획득하여 유권자의 권리를 행사할 수 있는 정치적인 판단을 갖춘 시민으로 인정했다는 점에서 큰 의의가 있다(박상준 2020). 또한 비록 선거권 연령 하향 개정으로 학교 현장의 정치화에 대한 우려가 상존하고 있으나 세계적인 선거권 연령 하향화 추세, 사회변화 및 정치적 기본권 보장 확대 요청 등에 따라 선거권 연령 변경의 필요성이 인정되었다는 점에서 개정의 당위성이 있다고 볼 수 있다(이재희 2020).

2. 선거권 연령 하향의 쟁점

이번 「공직선거법」 개정을 통해 선거권 연령이 만 19세에서 만 18세로 하향되었으나 이것으로 지금까지 지속된 선거권 연령 하향의 논쟁이 끝난 것은 아니다. 여전히 보완하거나 정리되어야 할 쟁점 사항이 남아 있다.

첫째, 민법상의 성년 연령과 현행 공직선거법의 선거권 연령의 일치 여부이다(박상준 2020; 박인현 2020). 「민법」 제801조에 따르면 ‘18세가 된 사람은 부모나 미성년후견인의 동의를 받아 약혼할 수 있다. 이 경우 제808조를 준용한다’고 규정하고 있으며, 「민법」 제807조는 ‘만 18세가 된 사람은 혼인할 수 있다’고 규정하고 있다. 「병역법」 제8조에서

는 ‘대한민국 남성은 18세부터 병역준비역에 편입된다’고 규정하고 있다. 「공무원임용시험령」 제16조는 8급 이하에 공무원 시험에 18세 이상부터 응시가 가능하다고 규정하고 있다. 「형법」 제9조는 형사 미성년자는 만 14세 미만으로 규정하고 있다. 따라서 찬성 논리에서 18세라는 기준은 이미 성년으로서의 인지판단과 법적인 의무를 부여할 수 있는 나이라는 점을 근거로 선거권 하향도 문제가 없다고 본다. 또한 헌법재판소의 2014년 판시(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정)에서 주지한 바와 같이 19세 미만의 청소년의 ‘정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문’을 제기할 만한 논리적 근거는 없으며, 오히려 19세 이상의 유권자 중 정치적 판단이 없는 사람은 선거권을 박탈할 수 있어야 한다고 보고 있다(조원용 2019). 그러나 반대의 논리에서는 성년을 구분하는 기준을 민법상 만 19세로 규정하고 있고 법률행위를 할 때 법적대리인의 동의를 얻어야 한다는 점(「민법」 제5조 제1항, 제2항), 미성년의 혼인에도 후견인의 동의를 구해야 한다는 점(「민법」 제808조 제1항, 제2항), 18세에 병역준비역에 편입된다고 해도 곧장 군역의 의무를 부과하지 않는다는 점 등을 들어 반대 입장을 취하고 있다.

둘째, 학교 교육의 정치적 편향 가능성이다(박상준 2020; 박인현 2020; 조상식 2020). 반대 측은 「헌법」 제31조 제4항 ‘교육의 정치적 중립성 보장 원칙’의 위배 가능성과 더불어 「교육기본법」 제6조 제1항 ‘교육은 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 안 된다’ 등에 대치되는 결과를 초래할 수 있다고 주장한다. 또한 「교육기본법」 제14조 제4항 ‘교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니된다’고 규정하고 있으나 교육 현장에 따라 특정 교원이 학생을 선동할 수 있는 가능성이 있다고 보고 있다. 그러나 찬성 측은 교실의 정치화 우려는 기우(杞憂)이며, 이미 세계적인 추세로 볼 때 선거권 연령의 하향을 거스를 수 없다고 보고 있다. 2019년 선거연수원의 조사 결과에 따르면, 2019년을 기준으로 세계 191개국 중 180개국에서 선거권을 18세부터 부여하고 있으며, 더 나아가 그리스, 인도네시아, 북한, 동티모르는 17세, 아르헨티나, 오스트리아, 브라질, 쿠바, 에콰도르, 니카라과 등의 나라에서는 선거권을 16세부터 부여하고 있는 것으로 나타났다(선거연수원 2019). 또한 이미 학교 내에서 학생자치기구의 대표를 직접 선출하고 학교 내의 각종 행사를 민주적 과정으로 결정하는 등 학생들 스스로가 자치활동을 경험하고 있기 때문에 정치적 판단 능력이 충분하다고 보고 있다. 아울러 「청소년기본법」 제5조의2는 ‘청소년이 사회의 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 인정하고, 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여를 보장해야 한다’고 규정하고 있다.

셋째, 정치적 판단 능력과 활동의 독자성 여부이다(박인현 2020; 송보희 2017; 이재희

2020; 조상식 2020). 이는 미성년자의 보호론적 시각에 근거한다. 이와 관련하여서는 헌법재판소의 2014년 판시(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정)가 많이 인용된다. 헌법재판소는 선거권 연령을 규정함에 있어 민법상 행위능력이 있는 성인 연령과의 일치 여부를 떠나 정치적인 판단 여부를 중요한 기준으로 제시하였다. 구체적으로 '19세 미만으로서 아직 고등학교를 졸업하지 못한 학생들은 개인적인 차이를 감안하더라도 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 어느 정도 의존할 수밖에 없는 상황'이므로, 이들의 정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문이 있을 수 있고, 그러한 의존성으로 말미암아 정치적 판단이나 의사표현이 왜곡될 우려가 있다고 보았다. 같은 맥락에서 정치적으로 성숙하지 못한 미성년자의 정치적 활동은 가치관 형성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있으며, 선거의 공정성 확보를 위해서라도 정치적 판단 능력이 부족한 사람의 선거운동은 제한해야 한다고 보고 있다(헌재 2014.04.24.2012헌마287결정).

한편, 반대 측의 주장은 미성년자라고 하여 의사결정과 실행능력이 부족한 미성숙한 존재로 보는 것은 일반화된 미성숙의 추정이 동원된 것으로 본다(김지혜 2014). 또한 선거권 단독 행사의 판단기준을 의사능력이라고 볼 때, 선거가 무엇인지 알고 후보자를 구별하고 선택할 수 있으며, 선출된 대표의 의미를 알 경우라면 미성년자의 선거권을 인정해야 한다는 주장도 있다(조원용 2019). 이와 관련하여 해외의 사례를 보면 영국, 독일, 프랑스, 스위스, 캐나다 등의 선진국에서는 정당 가입 및 활동 가능 연령이 선거 연령보다 낮은 경우도 있어 미성년자의 정치적 기본권이 우리나라에 비해 광범위하게 보장되고 있다(조상식 2020). 선진국의 이러한 조치는 시대의 흐름을 반영하지 못한 국가정책의 노후와 지나친 복지행정에 의한 재정의 부담, 그리고 이를 책임져야 하는 젊은 세대의 사회적 부담의 증가로 세대 간 갈등이 확산될 것을 우려한 결과이다(김효연 2018). 이에 국가정책의 노후 문제를 해결하고 노인세대에 편중된 재정을 점차 균형적으로 지출할 수 있도록 젊은 세대들의 목소리를 반영하는 데 역점을 두기 위한 방안으로 미성년자의 정치적 기본권 확대를 추진하였다.

3. 언론보도와 정책평가

입법 과정의 성패는 민주적 절차와 커뮤니케이션 수준에 달려 있으며, 대의민주주의 정치체제에서 민주적이고 효율적인 커뮤니케이션을 통한 입법화 과정은 집단 간 대립을

해소하고 사회적 통합에 기여한다(이완수 외 2012). 이때, 언론은 공공이슈와 정책문제에 대해 국민에게 공론의 장을 제공하고 사회적 관심을 유발하여 특정 이슈가 정책의제로 채택되는 촉매제 역할을 한다(정은이 외 2018; Carrol & McCombs 2003; Chong & Druckman 2007).

일반적으로 정책과정은 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 구분할 수 있으며, 민주주의 사회에서 정책에 대한 여론은 해당 정책이 공식 정책의제로 채택되기 이전부터 형성되어 구체적인 내용이 결정되는 과정과 실제 집행되는 시기까지 지속적으로 정책에 영향을 미친다(이진영 2014). 특히 언론은 정책과정 중 정책결정 단계, 정책집행 및 정책평가 단계로 이행되면서 그 역할이 점차 커지고 특정 오피니언 리더들이 언론을 통해 의견 개재를 활발하게 시도하면서 다수의 정책수요자의 참여를 두드러지게 한다(이진영 2014).

여론은 일정한 항상성을 가지지 않으며, 끊임없이 변화하는 동태적인 사회현상으로 변형이 매우 많이 일어난다(박경숙·이관열 2004). 또한 정책집행 이후의 여론은 정책에 대한 반대 또는 지지의 의견으로 집합적 균형을 이루게 된다. 정부는 경쟁하는 메시지를 바탕으로 대중을 설득하거나 새로운 대안을 제시하기 위한 자료를 여론을 통해 파악할 수 있으며, 결과적으로 여론의 균형 상태에 변화를 줄 수 있다(윤종현·박승규 2008; 이진영 2014). 그리고 여론의 균형 상태에 변화가 발생하면 정책의 위상에도 변화가 발생한다. 정책위상(政策位相, policy status)이란, 정책과 위상이라는 단어의 합성으로 '어떤 정책에 관여하거나 영향을 받는 사람들이 갖고 있는 일련의 정책에 대한 판단기준을 토대로 그 정책에 대한 가치를 부여하여 갖게 되는 정책의 위치와 양상'을 의미한다(윤종현·박승규 2008). 따라서 특정 정책의 집행 이후의 여론은 해당 정책을 유지, 강화, 혹은 수정 또는 폐기에 이르게 하는 등 정책위상의 변화를 유도할 수 있다(이진영 2014).

대부분의 정책의제는 설정 과정에서 많은 사람들의 필요와 요구에 의해 설정된다는 점을 고려할 때, 사회적 이슈를 그 시발점으로 하는 경우가 많고 이러한 사회적 이슈의 확산에 지배적인 역할을 하는 것이 매스미디어이다(김광재 2016). 또한 정부가 추진하는 여러 정책은 국민들의 관심과 이해의 정도에 따라 성패가 결정되기 때문에 국민적 인식을 제고시키는 방법으로 정책의 내용을 국민들에게 전파하는 언론의 지지와 협력이 필수적이다. 국민뿐만 아니라 정책결정 과정에 참여하는 사람들도 언론의 보도내용을 통해 문제의 대안을 찾거나 대안을 선택하는 과정에 주요한 정보와 자료를 획득할 수 있다(정은영 외 2009).

이러한 관점에서 정책의제의 문제점과 사회적 이슈를 제공하는 언론의 보도내용을 분석하면 「공직선거법」 개정을 통해 하향된 선거권 연령과 미성년자의 첫 국회의원선거에

서 수반되는 여러 현안을 확인하여 정책을 평가하고 조정에 필요한 정보를 축약할 수 있다. 이렇듯 언론을 통해 정책과 관련한 현안을 파악하는 작업은 입법화 과정의 이슈 발굴 및 의제 접근 단계, 입법형성 단계, 입법안 결정단계, 집행단계, 평가단계 등의 5가지 단계 중 집행과 평가 단계에 영향을 미치는 것으로 간주되어 왔다(Anderson 2003; Soroka 1999).

정책은 추상적인 정의 관련성을 구체화하고 현실화하는 데 법이라는 도구를 이용하여 각종 정책적 요소가 추구하는 소기의 목표를 달성하고자 하며, 이러한 과정에서 사회 내 개별 주체들의 다양한 이해와 가치들의 논의를 통한 실체적 관점의 반영이 필요하다(임현 2014). 지금까지 특정 법률안에 대한 사회적 갈등을 규명한 연구들은 언론의 정책의제를 탐색하여 사회 내의 갈등 구조와 관점의 차이를 연구하였다. 일례로 김광재(2016)와 손지형·하승태·이범수(2013)는 미디어 관련 법 보도에 대한 프레임 분석을 수행하였고 이재진과 유승관(2010)은 「집회 및 시위에 관한 법률」상 야간옥외집회 관련 조항 신문보도에 대한 경향과 프레임 분석을 시도하였다. 정은이·장현주·남인용(2018)은 정권별로 「정치자금법」 관련 보도경향을 비교하였다. 이상의 연구들은 공통적으로 언론사의 정파성 및 보도 프레임의 비교 분석을 통해 갈등적 사안에 대한 침예한 의견적 대립이 존재함을 규명하였다.

그러나 이러한 방식의 연구는 언론이 제공하는 정보 간의 상관관계나 이슈를 구성하는 배열 논리, 그리고 이를 통한 언론의 의제 구조를 체계적으로 분석하는 데 한계가 있다(차민경·권상희 2015). 분석의 함의에서도 대부분 언론의 보도 성향의 차이를 기술하고 공정성을 갖춘 보도의 필요성을 역설하고 있으나 해당 법안의 집행 과정에서의 문제점을 제시하거나 후속 법안을 위한 정책적 대안을 제시한 연구는 찾아보기 어려웠다.

4. 의미연결망 분석

최근 국가의 현안 이슈를 발굴하기 위해 다양한 정보를 취합하는 연구가 시도되고 있다. 그동안 전통적인 방식의 국가 현안 선정은 현안을 다루는 소수의 전문가에 의한 하향식(Top-Down) 방식으로 이루어져 왔으나, 이러한 방식은 소수의 전문가가 복잡한 사회의 모든 현안을 세세하게 파악하기 어려워 급변하는 주요 이슈를 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다(홍진성 외 2014). 이를 보완하기 위해 데이터 분석을 활용한 현안 선정에 대한 관심이 증폭되고 있으며, 뉴스나 칼럼, SNS 등 대용량의 텍스트 데이터에서 현안을

추출하고자 하는 시도가 활발히 이루어지고 있다(홍진성 외 2014).

앞서 살펴본 정책과 관련한 언론보도 분석은 프레임 분석이 주된 방법론으로 활용되었다. 그러나 이러한 연구 방식은 언어가 가진 추상화와 복잡성이라는 한계로 인해 내용분석을 수행하는 연구자나 코더에게 혼란을 주거나 본문의 구조화된 정보가 구조화되지 않은 변수로 변환되기 때문에 다른 목적의 연구에 재사용할 수 없는 한계를 내포하고 있다(van Atteveldt 2008). 또한 뉴스 기사와 같이 텍스트를 대상으로 하는 연구는 언어가 일상생활의 개념화에 결정적인 역할을 한다는 점을 고려할 때 사회적 현상을 탐색하는 연구는 언어 그 자체에 좀 더 주목할 필요가 있다(Giddens 1976). 이러한 의미에서 의미연결망 분석은 그동안의 정성적 내용분석 연구가 간과한 분석 절차의 엄격함을 보완하고 해석적 관점을 과도하게 제한하지 않음으로써 그 엄격함을 증가시킬 수 있다는 장점이 있다(Pleijter 2006; van Atteveldt 2008에서 재인용).

뉴스 프레임이 특정 단어와 어휘의 선택과 강조에 의해 형성된다는 점에서 의미연결망 분석은 프레임 분석에 유용하다(정수영·황경호 2015). 의미연결망 분석이 일반적인 뉴스 프레임 연구의 방법론과 다른 점은 단어들의 관계를 통해 의미를 파악하기 때문에 빈도, 동시출현 빈도, 단어 간 관계 등에 주목하여 내용의 구조적 측면에서 프레임을 구분한다는 것이다(Doerfel 1998). 즉 단어 간의 구조적 연결 패턴을 분석하고 이를 시각화함으로써 각 단어의 연결 관계에서 내재된 의미를 도출하는 분석방법이다(Doerfel & Barnett 1999).

의미연결망 분석을 이용한 언론보도 분석은 다음과 같은 이점을 제공한다(김유정 외 2010). 첫째, 정책 개념 간의 상대적 중요성을 비교할 수 있다. 연결망 내에서 각 개념이 특정 개념에 많이 연결된 경우, 그만큼 많이 언급되어 상대적으로 중요한 개념으로 많은 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 특정 정책의 하부 요인을 식별할 수 있다. 이를 통해 어떠한 이슈나 현안을 중심으로 개념화를 해야 할지에 대한 단서를 찾을 수 있다. 국가의 정책과 관련한 언론보도 분석에서 의미연결망 분석은 이미 주요한 연구 방법론으로 활용되고 있다. 김은이(2019)는 조선일보와 한겨레 기사에서 문재인 정부의 청년 일자리 대책 관련 신문 기사를 수집하여 의미연결망 분석을 통해 보도 경향의 차이를 규명하였다. 김유정·최준호·이성준(2010)은 미국과 한국의 주파수 정책 이슈의 차이를 뉴스보도의 의미연결망 분석을 통해 비교하였다. 이를 통해 양국에서 강조된 키워드의 차이를 규명하고 국내의 주파수 관리 방식의 개선점을 제안하였다. 강국진과 서인석(2020)은 조세정책 관련 신문기사에 포함된 외부필진의 의미연결망 분석을 수행하여 언론사마다 구성하는 외부필진의 차이가 있고 정권에 따라서 각기 다르게 구성되는 전문가 집단이 존재함을 밝혀냈다.

그러나 이러한 선행연구는 해당 정책에 대한 뉴스 프레임의 현황을 제시하고 언론사별 또는 시기별로 차이를 규명한 것에 반하여 주된 프레임에서 관련 정책이나 이해당사자 간의 관계에서 대안을 제시하지 못하였다. 뉴스 프레임 연구는 문제를 정의하고 원인을 파악하는 것에 그치지 않고 문제 해결을 위한 대안을 제시해야 한다(Entman 2004). 이러한 언론의 대안 제시 기능이 제대로 기능하지 못하면 언론이 국민여론 수렴과정에 제 기능을 하지 못하거나 정부가 추진하는 정책의제의 개발·형성·결정·평가 단계에 감시와 견제를 제대로 수행하지 못하게 된다(이완수·김찬석·이민규 2012).

III. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구의 목적은 「공직선거법」 개정에 따른 선거권 연령 하향과 관련하여 그동안 기술적으로만 논의되었던 관련 문제점을 신문기사를 통해 파악하고 향후 선거권 연령 하향에 따른 문제점을 보완하기 위한 정책적 대안을 제공하는 데 있다. 그간 정책 관련 언론보도의 프레임 연구는 언론사의 이념 및 보도량, 논조, 형식적 프레임과 내용적 프레임 등의 차이를 규명하는 데 치중되어 온 것이 사실이다. 또한 최근의 뉴스 프레임 관련 연구는 기존 내용분석의 한계를 보완하기 위해 언어 네트워크 분석의 일종인 의미연결망 분석을 통해 언어적 요소에 집중하여 각 연결 개념 간의 구조적 개념을 파악하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 뉴스 프레임 연구에 의미연결망을 적용한 연구는 주요 프레임의 현황을 비교하는 수준에 머물러 있다. 이에 더하여 선거권 연령 하향과 관련한 이슈는 오래 전부터 논의되어온 정책임에도 불구하고 준연동형 비례대표제 도입과 제1 야당을 제외한 여야 4당의 공조 하에 처리된 패스트트랙 등의 이슈로 인해 사회적 관심이 상대적으로 적었다.

이에 본 연구는 「공직선거법」 개정안 중 선거권 연령 하향에 대해 언론이 주목하는 현안을 탐색하기 위해 주요 키워드의 빈출 현황과 키워드의 의미연결망 구조를 파악하여 프레임의 내용적 구분을 시도함으로써 정책적 대안을 제시하고자 한다. 한편, 대부분의 뉴스 프레임 연구가 언론사별로 이념적 성향이나 논조의 차이를 비교한 것과 다르게 본

연구는 언론사별 논조의 차이에 주목하지 않는다. 이는 미디어가 정책적 배경, 효율성, 법적 기준, 집단 간의 이해상충 등을 고려하지 않고 문제제기에 가까운 정책 이슈를 무차별적으로 보도하기 때문에 오히려 언론사의 이념적 성향이나 논조의 차이에 주목하는 연구는 갈등의 사안을 부각하여 정상적인 입법활동을 저해할 수 있기 때문이다(이완수·김찬석·이민규 2012). 이러한 맥락에서 김유정 외(2010), 김광재(2016)의 특정 정책의 현안이나 이슈를 언론을 통해 탐색한 연구는 언론사의 비교보다 이슈 구분을 통한 의미론적 차이에 집중한 것을 볼 수 있다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

- 〈연구문제 1〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 핵심어는 무엇인가?
- 〈연구문제 2〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망은 어떻게 구성되며, 하위 구조는 무엇인가?
- 〈연구문제 3〉 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망 하위 구조의 연결 현황은 어떠한가?

2. 연구방법

1) 분석대상 및 자료수집

분석에 필요한 기사를 수집하기 위해 한국언론진흥재단의 뉴스 데이터베이스인 빅카인즈를 이용하였다. 빅카인즈는 신문, 방송 등 국내 54개 주요 언론사에서 약 6,500만 건의 뉴스 검색이 가능하다. 수집 대상 언론사로는 「공직선거법」 개정 이후 2020년 4월 15일 국회의원선거가 진행된 것을 감안하여 관련 이슈가 각 시도의 상황을 모두 포괄해야 한다고 보고 11대 중앙지와 28개 지역종합지를 분석대상으로 하였다(〈표 1〉 참고).

수집기간은 「공직선거법」 개정안이 국회 본회의를 통과한 다음날인 2019년 12월 28일부터 연구시점인 2020년 8월 30일까지이며, 총 39개 언론사에서 선거권 연령 하향과 관련한 기사를 수집하기 위해 ‘공직선거법’, ‘학생’ 키워드를 모두 만족하는 스트레이트 기사 및 사설을 수집하였다. 이러한 조건을 만족하는 기사는 총 524건이었다. 그러나 본 연구는 선거권 연령 하향과 관련한 현안을 탐색하여 개선점을 도출하는 데 목적이 있으므로 이러한 논의가 포함된 기사만 추출하는 선별작업을 거쳤다. 한국언론진흥재단의 빅카인즈는 추출된 기사의 본문 내용에서 자체적으로 명사 형태의 형태소 분석 결과를 제공한다. 그리고 형태소 분석 결과를 토대로 키워드의 빈도값을 제공하는데, 키워드 빈도 상위

〈표 1〉 분석 대상 언론사 현황

발행 구분	대상 언론사
11개 중앙지 (164)	경향신문(27), 국민일보(11), 내일신문(5), 동아일보(12), 문화일보(9), 서울신문(12), 세계일보(20), 조선일보(21), 중앙일보(16), 한겨레(6), 한국일보(25)
28개 지역종합지 (275)	강원도민일보(12), 강원일보(7), 경기일보(14), 경남도민일보(17), 경남신문(13), 경상일보(12), 경인일보(12), 광주매일신문(9), 광주일보(8), 국제신문(6), 대구일보(2), 대전일보(9), 매일신문(4), 무등일보(2), 부산일보(11), 영남일보(7), 울산매일(8), 전남일보(15), 전북도민일보(13), 전북일보(12), 제민일보(4), 충도일보(12), 중부매일(11), 중부일보(9), 충북일보(5), 충청일보(16), 충청투데이(21), 한라일보(4)

100개 중 부정적 어휘에 해당하는 ‘논란’, ‘위반’, ‘혼란’, ‘지적’, ‘걱정’, ‘보완’, ‘반대’를 기사 검색을 위한 조건 검색어로 추가하였다. 즉, 1차로 추출된 524건의 기사에서 부정적 어휘가 포함된 기사만 다시 추출하였다. 그 결과 439개의 기사가 추출되었다.

2) 키워드 추출

의미연결망 분석을 위해서는 문장 내에서 형태소 분석을 통해 품사를 추출해야 한다. 한국언론진흥재단의 빅카인즈는 검색된 기사를 대상으로 형태소 분석과 데이터 전처리를 구조화된 SVM(Support Vector Machine) 알고리즘을 활용해 불필요한 품사를 제거하고 명사만 추출하여 사용자에게 엑셀파일로 제공한다. 빅카인즈의 분석 품질은 정확률이 평균 84.2%, 재현율이 93.5%로 높은 수준을 보이고 있다(www.kinds.or.kr).

빅카인즈에서 추출된 명사 키워드는 유사어를 하나의 키워드로 통일하고 불필요하게 분리된 명사를 하나의 복합명사로 수정하는 작업을 수행하였다. 일례로 고등학교, 고교는 고등학교, 중앙선관위와 중앙선거관리위원회는 중앙선거관리위원회, 대한민국과 우리나라는 대한민국으로 통일하였다. 띄어쓰기의 경우 공직과 선거법을 공직선거법, 모의와 선거는 모의선거로 수정하였다. 이러한 작업은 의미연결망을 구성하기 위한 핵심어를 선정하는 기준에 더 많은 의미의 키워드를 포함하여 한정된 키워드 내에서도 가급적 완성된 의미의 맥락을 구성하는 데 도움을 줄 수 있다.

이러한 수정 작업을 통해 439개 기사에서 6,135개의 키워드가 추출되었다. 그러나 추출된 키워드가 방대하여 전체를 대상으로 의미연결망으로 구조화하는 것은 한계가 있다. 이에 의미연결망을 구성하기 위한 핵심어를 선정하기 위해 손청난(孫淸蘭 1992)이 제시한 공식을 적용하였다. 손청난의 공식은 도너휴(Donohue 1973)의 공식인 핵심어의 빈도수

에 따라 높은 빈도수의 핵심어와 낮은 빈도수의 핵심어를 구분하는 공식을 수정해서 핵심어를 선정하는 방식을 제안하였다(Donohue 1973; 孙清蘭 1992; 장령령·홍진 2014에서 재인용). 핵심어를 선정하는 공식은 다음과 같다.

$$\text{최종선정 핵심어 수} = (-1 + \sqrt{1 + 4(\text{전체 핵심어 수})})/2$$

위의 공식에 대입하면 핵심어 대상 범위는 79.56으로 80개가 분석 대상이 된다. 핵심어로 선정된 키워드는 더 아이엠씨(The IMC)사의 텍스톰(Textom)을 이용하여 빈도(Term Frequency)와 단어-역문서 빈도(이하 TF-IDF)를 산출하였다. 일반적으로 키워드 분석에서 빈도가 높을수록 중요성이 높다고 볼 수 있으나 해당 키워드 자체가 문서 내에서 자주 사용될 경우 불용어에 해당하거나 문서 길이가 길수록 특정 키워드의 등장 횟수가 증가한다(이성직·김한준 2009). 이를 해결하기 위해 도입된 인자가 IDF(Inverse Document Frequency)이다. TF-IDF는 다른 문서에서 자주 등장하지 않으나 해당 문서에서 자주 언급되는 키워드에 높은 가중치를 부여한다. 이러한 기준으로 TF-IDF가 높은 상위 80개의 키워드를 최종 분석 대상으로 확정하였다.

이 외에도 텍스톰에서는 각 키워드의 연결정도 중심성(Degree Centrality) 결과값을 자동으로 산출하여 제공한다. 중심성은 노드의 네트워크 내 영향력을 알려주는 지표로 연결정도 중심성은 특정 키워드와 연결된 노드의 수를 뜻하고 연결 관계가 많을수록 높은 값이 나타난다(Borgatti, Everett & Johnson 2013). 연결정도 중심성 지표는 추후 의미연결망 구성 후 구조적 등위성 분석을 통해 구분된 군집별로 각 키워드 간의 연결정도를 가늠하는 기준이 되며 연결 관계가 가장 높은 키워드를 파악하여 각 집단의 의미를 해석하는 데 도움을 준다.

3) 의미연결망 구성

TF-IDF 상위 80개 키워드의 의미연결망을 구성하기 위해 먼저 80개 키워드를 단어-문서 행렬(Term Document Matrix, 이하 TDM) 형태로 데이터를 변환하였다. TDM은 각 문서에 등장하는 키워드의 백터를 행렬로 구성한 것으로 비슷한 맥락(문서)에 등장한 키워드는 비슷한 의미를 가질 것으로 전제한다(전상혁·이종혁 2020). TDM의 형태로 변환하기 위해 TF-IDF 상위 80개의 키워드를 텍스톰에서 일원모드(1-mode, 단어-단어)의 상관계수 행렬로 변환하였다.

다음으로 네트워크를 시각화하기 위해 UCINET으로 네트워크 데이터를 생성하여

Netdraw를 활용하여 시각화하였다. UCINET과 Netdraw는 단어 간의 연결망을 시각화하여 표현하는 소프트웨어로 핵심어 간의 연결 강도와 특정 단어가 전체 연결망에서 차지하는 역할을 가시적으로 보여준다. Netdraw로 시각화한 의미연결망은 TF-IDF의 수치가 클수록 노드의 크기를 크게 조정하였고 동시출현 빈도가 많은 연결 관계는 연결선의 두께를 두껍게 조정하였다.

다음으로 의미연결망의 군집분석을 통해 유사한 등장 패턴의 키워드를 분류하여 구체적인 현안을 파악하고자 수렴 상관관계 분석(CONvergence of iterated CORrelations, 이하 CONCOR)을 수행하였다. CONCOR 분석은 각 키워드가 서로 유사한 유형의 관계를 맺고 있는지 파악하는 것으로 특정 단어가 제3의 단어를 공유하는 확률을 통해 측정하는 구조적 등위성 분석의 일종이다(Newmann 2010). 구조적 등위성 분석은 각 키워드 간의 상관관계 분석을 바탕으로 대규모의 네트워크를 여러 개의 소규모 네트워크로 군집화하여 각 키워드가 구성하는 맥락적 의미를 쉽게 파악하는 데 목적이 있다.

4) 하위 구조의 연결 현황

CONCOR 분석을 통해 의미연결망의 구조적 등위성을 살펴보는 것은 신문기사에서 주목하는 이슈의 유형을 구분하는 작업의 일종이다. 그러나 각 이슈는 독립적으로 발생한 현안이라기보다 선거권 연령 하향이라는 큰 주제 내에서 유기적 연결 관계를 보일 가능성이 있다. 즉, CONCOR 분석을 통해 식별된 A군집, B군집, C군집이 서로 배타적인 분류를 보인다고 해도 B군집이 C군집에 비해 A군집과 더 밀접한 연결성을 보일 수 있고, 반대로 C군집이 B군집에 비해 A군집과 더 밀접한 연결성을 보일 수 있다. 또한 정보의 흐름 관점에서 A군집 ↔ B군집(상호 정보흐름), A군집 → B군집 및 A군집 ← B군집(일방향 정보흐름), A군집 ↔ B군집(무방향 정보흐름) 등 총 4가지 유형의 정보 흐름이 발생한다. 따라서 CONCOR 분석을 통해 식별된 각 군집의 연결 밀접성 및 정보 흐름의 관계를 파악하면 의미연결망 해석의 중점 이슈를 좀 더 쉽게 파악할 수 있다.

각 군집의 연결 현황은 밀도 매트릭스(Density Matrix)를 통해 측정하였다. 밀도 매트릭스는 등위적인 노드들의 군집이 군집 내에서 그리고 군집 간에 가지는 상호작용의 정도를 밀도로 제시한 행렬이다(이현민·김선재·김홍영 2018). 밀도 매트릭스 결과를 특정 절취값을 기준으로 단순화하면 군집 간의 상호작용의 유형을 네트워크 형태로 제시할 수 있다. 이러한 결과를 통해 각 군집 간의 근접성을 평가할 수 있는데, 밀도로 제시되는 수치가 높을수록 해당 군집 간의 근접성이 높아 이슈의 공출현 확률이 높다고 해석할 수 있다.

IV. 연구결과

1. 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 핵심어

「공직선거법」 선거권 연령 하향 관련 신문기사 중 ‘논란’, ‘위반’, ‘혼란’, ‘지적’, ‘걱정’, ‘보완’, ‘반대’의 키워드를 포함한 439개의 기사에서 의미연결망 구성을 위한 핵심어를 추출하였다. 추출 기준은 각 키워드의 TF-IDF를 기준으로 상위 80개이다. <표 2>는 이러한 기준에 의해 추출된 핵심어 80개의 현황이다. TF-IDF는 해당 키워드가 많은 문서에 출현할 경우 낮게 나타난다. 반대로 TF-IDF의 값이 높게 나타난다는 것은 문서 내에서 키워드의 출현 빈도는 높지만 문서의 집합에서 단어가 출현하는 문서들의 수가 적은 단어라는 뜻이다. 즉, 키워드의 단순 빈도를 얼마나 다양한 문서군에서 추출된 키워드인가를 고려하여 보정한 수치이므로 단순 빈도를 통해 키워드의 중요성을 해석하는 것보다 상대적 중요성을 파악하기에 용이하다.

<표 2>의 결과를 토대로 TF-IDF와 TF의 의미를 덧붙여 설명하자면 다음과 같다. 우선, TF 기준으로 가장 높은 수치를 보인 키워드는 학생이며, TF-IDF가 가장 높은 키워드는 모의선거이다. TF의 기준으로 키워드의 중요성을 평가한다면 학생 키워드의 TF가 1205회로 빈출 수준이 높아 중요성이 더 크다고 평가할 수 있다. 그러나 학생 키워드는 전체 439개 기사 중 400개에서 추출된 키워드이다. 따라서 TF-IDF의 기준에서 보면 학생이라는 키워드는 대다수의 기사에서 반복적으로 등장하는 키워드이므로 중요성이 상대적으로 낮아진다. 반면, 모의선거의 TF는 497회로 학생에 비해 낮지만, 439개의 기사 중 80개의 기사에서 등장한다. 즉, 모의선거 키워드가 학생 키워드에 비해 상대적으로 적은 수의 기사에서 등장하였지만, 등장한 기사 건수에 비해 빈출 수준이 학생 키워드에 비해 상대적으로 더 높으므로 중요성이 더 크다고 볼 수 있다. 이를 통해 모든 기사에서 일반적으로 등장하는 키워드보다 특정 키워드가 포함된 기사의 양 자체는 적더라도 한 기사 내에서 특정 키워드가 얼마나 더 반복적으로 등장하는가를 비교함으로써 특정 사안의 중요성을 추측할 수 있다.

분석 결과에 따르면, 모의선거, 청소년, 정치, 선거운동, 후보, 선거관리위원회, 선거교육, 생각, 정치활동, 교육청 등의 순으로 TF-IDF가 높게 나타났다. 분석 범위에 포함된 주요 키워드는 주로 제21대 국회의원선거 전 논란이 되었던 모의선거와 학내 선거운동과 관련이 있다. 또한 개정된 공직선거법과 대치되는 학칙에 관한 키워드도 포함되어 있다.

〈표 2〉 TF-IDF 상위 80개 키워드 현황

키워드	TF-IDF	TF	키워드	TF-IDF	TF
모의선거	678.38	497	목소리	179.73	140
청소년	462.07	550	판단	179.51	153
정치	340.89	710	국회의원	178.34	152
선거운동	330.16	430	고등학교	177.86	349
후보	321.32	402	준비	177.68	156
선거관리위원회	316.16	518	대한민국	176.25	110
선거교육	305.10	613	교육감	175.68	106
생각	299.52	224	위반	175.63	267
정치활동	295.41	199	추진	171.41	139
교육청	285.52	674	영향	171.12	119
서울시	274.63	193	참여	171.11	136
청년	242.46	117	지역	170.44	141
교실	240.54	262	투표권	168.44	279
교육부	240.33	211	계획	168.04	176
학교	229.07	752	수업	167.89	123
유권자	226.93	509	공직선거법	166.29	803
선거연령	226.69	352	정치인	165.27	72
사람	222.18	128	허용	163.47	121
민주시민	219.92	213	결정	163.21	103
공약	219.40	187	시민	162.69	85
국민	217.93	130	관계자	162.34	137
정책	217.24	187	학생	162.14	1205
개정	216.42	329	혼란	161.98	134
교사	216.36	250	19세	161.28	143
참정권	215.46	217	확대	160.81	124
학생유권	207.72	186	기준	158.79	134
정당	206.59	286	특정	157.84	92
진행	200.79	187	친구	155.35	76

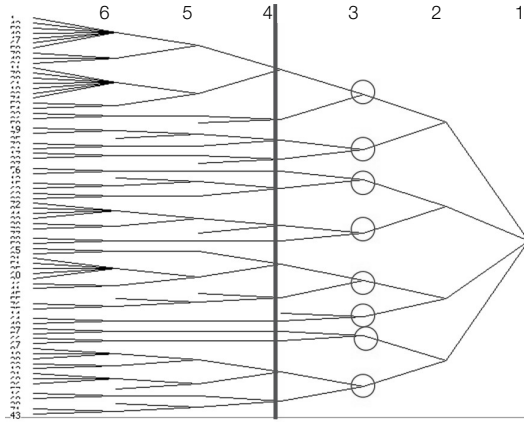
관심	200.65	147	행사	154.97	219
규정	200.33	102	교원	153.58	98
사회	200.05	190	선택	153.23	77
선거권	198.38	261	학칙	153.13	50
하향	188.72	181	편향	152.91	85
행위	188.66	144	서울	152.81	87
의견	188.00	128	활동	152.31	126
투표	183.44	643	상황	151.10	125
개학	183.08	103	제한	150.87	90
마련	182.67	209	중앙선거관리위원회	148.87	167
교육	181.60	1054	가입	147.54	84
국회	181.48	181	일본	146.94	66

이 외에도 청소년의 선거권 행사에 따라 기존의 교육계에서 우려하던 정치활동과 교실의 정치화 우려도 포함되어 있다. 전반적으로 선행연구에서 논의되었던 학교 교육의 정치적 편향 가능성(박상준 2020; 박인현 2020; 조상식 2020)에 대한 우려와 이에 따른 선거교육의 필요성을 엿볼 수 있다.

2. 「공직선거법」 선거권 연령 하향 기사의 의미연결망

상위 80개 키워드를 중심으로 의미연결망을 구성한 후 CONCOR 분석을 통해 「공직선거법」 선거권 연령 하향과 관련한 현안을 식별하기 위해서는 적절한 수의 분류기준을 통해 각 키워드를 소수의 군집으로 축약할 필요가 있다. 이때 군집 수를 결정하는 기준은 덴드로그램(Dendrogram)을 통해 결정할 수 있다. 덴드로그램은 각 키워드가 군을 형성하는 과정을 나무 형식의 그래프로 표현한 자료이다. 본 연구는 <그림 1>에서 굵은 세로 선을 기점으로 군집이 8개로 구분된 분류기준 3을 선택하였다. 이 기준을 선택한 근거는 분류기준 4(세로 선 기준 좌측)부터 6까지는 일부 키워드가 어떠한 군집에도 포함되지 않는 경우가 발생하였기 때문이다. 반면, 분류기준 3부터 1을 선택하면 분류기준 4에 비해 비교적 명확한 군집성을 보여주고 있기 때문에 해석이 용이해진다. 또한 분류기준 1과

〈그림 1〉 덴드로그램 분석 결과



2를 선택하게 되면, 키워드가 과도하게 축약되어 다양한 이슈를 검증하기 어렵다고 판단했기 때문이다.

덴드로그램의 분류기준을 참고하여 CONCOR 분석을 수행한 결과 ‘모의선거 위반’, ‘정치참여 확대’, ‘교내 정치활동’, ‘선거교육’, ‘교내 선거운동’, ‘청소년 대상 공약’의 6개의 군집과 맥락적 의미를 파악하기 어려운 2개의 군집 등 총 8개의 군집으로 분류되었다(〈그림 2〉 참고). 각 군집의 명명과 해석은 CONCOR 분석을 통해 구조적 등위성이 같은 각 키워드의 연결정도 중심성을 참고하여 해석하였다(〈표 3〉 참고).

‘모의선거 위반’은 제21대 국회의원선거를 앞두고 서울시교육청이 추진하고자 했던 초·중·고 학생을 대상으로 한 모의선거가 「공직선거법」 위반 소지가 있다는 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)의 판단과 관련이 있다. 이러한 논란은 교육시민단체인 징검다리교육이 모의선거 교육의 불허 결정에 대한 추가 공개질의에 대해서도 중앙선관위가 모의선거를 재차 불허하면서 지속되었다(강주리 2020). 당시 중앙선관위는 모의선거 결과의 공개시점, 만 18세 미만 학생 대상 교육 등에 대해 “총선 전후, 투표권 유무와 관계없이 ‘선거에 영향을 미치기 위한 행위’로 간주해 「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등)와 제85조 제1항(공무원 등의 선거관여 등 금지)에 위배된다”는 취지의 답변을 내놓았다. 다만 일반 시민단체가 교육청, 학교, 교원을 배제한 채 스스로 비용을 조달해 실시한 모의선거는 허용한다는 입장을 내놓았다. 또한 교원이 주관하는 ‘가상의 정당과 후보자’를 대상으로 모의선거를 진행하는 것은 가능하다는 입장을 취하면서도 가상의 정당과 후보자에서 실제 정당과 후보자가 유추돼서는 안 된다고 밝힌 바 있다.

할 수 없으므로 온라인상에서 후보자 또는 정당지지 활동을 하게 되면 위법한 행위가 된다. 또한 선거운동 목적의 모임이나 집회 개최, 교내 방송시설을 이용한 선거운동은 원칙적으로 위법에 해당한다. 이렇듯 선거운동의 허용 범위와 처벌 조항 등이 복잡해 선거교육을 제대로 받지 못할 경우 부정 선거에 노출될 가능성이 크다(이정구 2020).

‘선거교육’은 학교 내에서의 선거교육에 대한 어려움과 관련이 있다. 대표적으로 교사의 정치적 편향과 개학 이후 선거교육에 대한 구체적인 가이드라인 여부가 이에 해당한다. 일례로 부산시교육청은 지난해 부산 고교 두 곳에서 정치 편향적 발언을 한 두 명의 교사를 징계하기로 결정했다(우경임 2020). 부산시교육청의 이러한 결정은 학교 내에서 교원의 정치 편향성이 학생의 정치적 판단에 영향을 미칠 수 있다는 우려 때문이다. 사단법인 징검다리교육공동체의 학생 264명을 대상으로 한 설문조사에 따르면, ‘모의선거 투표 전 수업 중 교사가 특정 후보지지 발언을 했다’는 문항에 대해 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’고

〈표 3〉 군집별 키워드 현황과 연결정도 중심성 결과

군집명	군집별 키워드(연결정도 중심성)
모의선거 위반	모의선거(0.043), 선거관리위원회(0.061), 교육청(0.053), 서울시(0.015), 학생유권(0.030), 진행(0.027), 선거권(0.030), 행위(0.019), 교육(0.103), 판단(0.026), 교육감(0.018), 위반(0.024), 추진(0.018), 영향(0.019), 투표권(0.032), 계획(0.026), 허용(0.018), 결정(0.018), 관계자(0.020), 교원(0.013), 서울(0.016), 중앙선거관리위원회(0.027)
정치참여 확대	청소년(0.073), 정치(0.086), 사회(0.038), 의견(0.026), 목소리(0.025), 준비(0.029), 대한민국(0.023), 참여(0.024), 수업(0.022), 시민(0.017), 확대(0.018), 활동(0.023), 상황(0.025)
교내 정치활동	정치활동(0.021), 개정(0.033), 규정(0.017), 고등학교(0.045), 지역(0.025), 학칙(0.008), 제한(0.016), 가입(0.006), 일본(0.014)
교내 선거운동	선거운동(0.045), 교실(0.033), 학교(0.084), 마련(0.035), 공직선거법(0.065), 학생(0.112), 혼란(0.022)
선거교육	선거교육(0.070), 선거연령(0.039), 민주시민(0.026), 교사(0.041), 참정권(0.022), 하향(0.020), 개학(0.019), 편향(0.011)
청소년 대상 공약	생각(0.041), 청년(0.023), 유권자(0.067), 사람(0.027), 공약(0.026), 국민(0.026), 정책(0.035), 관심(0.026), 투표(0.081), 국회의원(0.025), 정치인(0.016), 친구(0.015), 행사(0.026), 선택(0.018)
해석 제외	후보(0.555), 정당(0.037), 기준(0.022), 특정(0.011)
해석 제외	교육부(0.031), 국회(0.025), 19세(0.022)

답한 학생이 11.8% 비율로 나타나 정치적 편향 문제의 현실화에 대한 우려를 낳고 있다(김승환 2020). 개학 이후 선거교육을 위한 준비도 당초 교육부와 시도 교육청이 준비한 가이드라인이 중앙선관위의 ‘고등학교의 정치화 및 학습권·수업권 침해 등 교육 현장의 혼란’을 이유로 국회에 「공직선거법」 입법 보완을 요청하면서 제동이 걸렸다(남궁민 2020). 설상가상으로 코로나19 사태로 개학이 연기되면서 학생들을 대상으로 한 선거교육의 차질로 인해 학교 내에서의 혼란은 더욱 가중되었다.

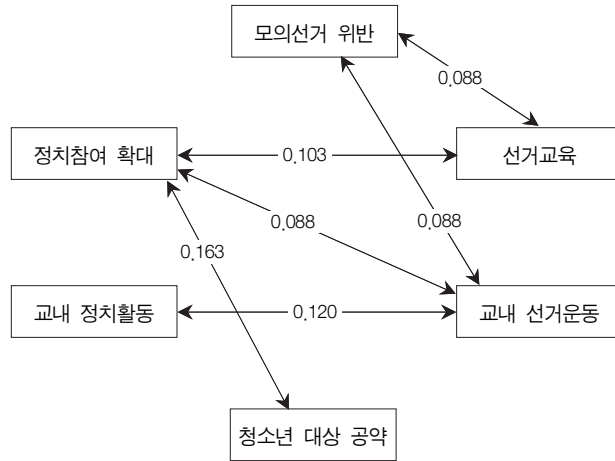
‘청소년 대상 공약’은 제21대 국회의원선거에서 청소년을 위한 공약이나 정책의 부재에 대한 비판적 의견에 해당한다. 이와 관련하여 청소년을 위한 공약과 정책이 부족하다는 지적이 보도되기도 하였다(오세현 2020; 이지혜 2020). 이와 더불어 실제 선거 이후에는 청소년 유권자를 배려한 선거 관련 정보의 부족도 문제점으로 지적되었다. 경남교육청 교육연구정보원이 도내 고등학생 3,448명을 대상으로 조사한 ‘참정권교육에 대한 학생 의견 조사 결과’에 따르면 지난 선거 참여와 관련한 어려움에 대해 ‘후보자 및 정당에 대한 정보 부족’ 응답자가 28.7%로 가장 많았고, ‘공약에 대한 이해나 비교의 어려움’이 21.8%로 나타났다(김호철 2020). 즉, 청소년을 배려하여 공약에 대한 이해를 높이기 위한 노력이 부족함을 알 수 있다.

3. 의미연결망 하위 군집 간의 연결 현황

의미연결망과 CONCOR 분석을 통해 식별된 6개 군집 간 연결 현황의 밀접성을 파악하기 위한 방법으로 밀도 매트릭스의 중앙값인 0.088를 절취점으로 하여 그 이상의 밀도 값을 가진 연결 관계의 이미지 행렬을 <그림 3>과 같이 구현하였다(이현민·김선재·김홍영 2018).

분석 결과, 6개의 군집 중 가장 높은 관계 밀도를 보인 유형은 정치참여 확대와 청소년 대상 공약이며, 그 다음으로 교내 정치활동과 교내 선거운동, 정치참여 확대와 선거교육의 순으로 나타났다. 관계 밀도가 높다는 것은 선거권 연령 하향의 현안 중 같은 맥락에서 출현한 이슈일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 청소년의 정치참여 확대의 현안으로 청소년 대상 공약에 대한 관심이 가장 높으며, 그 다음으로 선거교육, 교내 선거운동의 순으로 높은 것을 알 수 있다. 또한 정치참여 확대와 교내 선거운동은 각 3개의 노드와의 연결선, 모의선거 위반과 선거교육의 노드는 각 2개의 노드와의 연결선, 교내 활동과 청소년 대상 공약은 각 1개의 노드를 포함한 연결선을 갖는 구조를 보이고 있다. 따라서

〈그림 3〉 6개 군집의 밀도 매트릭스 분석 결과



각 이슈의 종합적인 해석은 크게 청소년의 정치참여 확대와 교내 선거운동을 중심으로 해석할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 논의

그동안 선거연령의 하향에 대한 오랜 사회적 논의 끝에 가능 연령이 만 18세로까지 확대되었다. 선거권 연령의 하향은 민주주의의 기본권 확대라는 측면과 청소년을 시민의 한 사람으로 인정하는 것으로 피할 수 없는 세계적인 추세이다. 해외의 경우 오스트리아, 쿠바, 브라질 등이 선거권 연령을 16세로 규정하고 있으며, 독일, 미국, 호주, 프랑스, 영국 등 147개국에서는 18세로 규정하고 있고, 영국, 미국, 프랑스, 독일 등과 같은 주요 선진국에서는 1970년대에 선거법 개정을 통해 선거권 연령을 만 18세로 하향 조정하였다(선거연구원 2019).

그러나 여전히 청소년의 참정권을 보장하는 과정은 법이 개정된 만큼 사회의 인식이나 제도가 병행되지 못함으로 인해 여러 진통을 겪고 있다. 국가와 학교가 청소년에게 시민의 주권을 행사하고 선거와 정치 과정에 참여하는 방법에 대해 교육시켜야 할 막중한 책무에 비해 그에 대한 대비가 부족한 탓도 있다(박상준 2020). 그러나 이제 청소년의 정치참

여 확대는 돌이킬 수 없는 현실이다. 이론적 논의로서 문제점을 진단하는 것보다 실제 시행 과정에서 발생하는 여러 문제를 진단하고 제도적으로 보완해야 할 점들을 찾아서 적극적인 대응 방안을 모색해야 할 시점이다. 이에 연구결과를 바탕으로 다음의 현안에 대한 정책적 개선의 필요성을 제시하고자 한다.

먼저 청소년의 정치참여 확대를 위해 향후 정치권에서는 청소년을 대상으로 한 공약의 필요성을 인지하고 이들을 위한 공약 개발에 힘쓸 필요가 있다. 또한 이들이 투표 현장에서 직접 투표권을 행사하기 위해 적절한 정보를 알기 쉽게 제작하여 배포할 필요가 있다. 청소년의 미성숙함을 지적하기에 앞서 그들이 스스로 후보자들의 정보와 공약을 비교할 수 있는 기회를 제공하였는지 되짚어보아야 한다. 학교 차원에서도 후보자의 공약을 비교 및 분석하여 비판적으로 평가할 수 있는 ‘학생 주도 토론학습’을 통해 민주주의 사회의 의사결정 과정을 배우는 민주시민교육의 대의를 추구해야 한다(박상준 2020). 선거권 연령 하향 이전 투표가능 최소 연령인 만 19세의 총선 투표율은 19대 47.2%, 20대 53.6%로 증가하는 추세이며, 대통령선거 또한 17대 54.2%, 18대 74.0%, 19대 77.7%로 계속 증가 추세에 있다. 즉, 젊은 투표층의 정치적 참여가 뚜렷한 증가세를 보이는 만큼 만 18세 학생층을 염두한 공약과 정책이 없다면, 이는 후보자들의 생각이나 고민의 부재라는 비판을 피하기 어려울 수 있다(이지혜 2020).

이러한 고민은 비단 정치권뿐만 아니라 학교 내에서도 이루어져야 한다. 또한 학교 내 청소년뿐만 아니라 학교 밖의 청소년에게도 동일하게 적용될 수 있도록 관련 프로그램과 법령의 재검토가 필요할 것이다(박상준 2020). 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제3조에는 학교 밖 청소년에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있으며, 이에 따른 행정적 및 재정적 지원방안의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 사회적 차별 및 편견의 예방은 학교 밖과 안을 구별하지 않고 동일한 교육적 기회를 영위하는 것으로부터 출발할 것이다.

이와 더불어 교육 환경에 대한 고민과 보완도 필요하다. 이번 21대 국회의원선거는 전례가 없는 팬데믹 상황에서 치러졌다. 이로 인해 당초 교육부 및 각 시도 교육청, 학교에서 기획한 선거교육에 차질이 발생하였다. 따라서 참여형 선거교육을 기획함에 있어 비대면 교육 방식도 고민해야 할 것이다. 비대면 교육 방식의 시스템화는 곧 학교 안팎의 청소년 모두에게 상시적인 민주시민교육의 접근성을 높여줄 방안이기도 하다. 이창호와 이윤주(2020)의 연구에서도 SNS를 활용한 여러 정치활동이 청소년의 정치효능감과 시민성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 SNS를 포함한 온라인에서의 정치활동에 관한 교육 방식의 시스템화도 신속히 도입되어야 할 부분이다.

교내 선거운동과 관련해서는 교내 정치활동 현황을 확인하고 이번 21대 국회의원선거에서 불거진 갈등 사안에 대해 심도있는 논의의 장을 마련해야 할 것이다. 구체적으로 학교 내에서 청소년과 교원의 정치활동에 대한 제한의 재검토와 더불어 학칙의 개정이 필요하다. 중앙선관위는 ‘18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준’을 마련하여 18세 학생의 선거운동 기준과 교원의 허용가능 행위에 대해 규정하였다(중앙선거관리위원회 2020). 이와 관련하여 정의당 청소년특별위원회도 “학교 안에서 무분별한 선거운동이 펼쳐질 것”이라는 우려를 이유로 선거운동을 제한하는 것은 정치로부터 학생을 격리시키는 것에 불과하며, 선거법 개정안의 취지와도 어긋난다”고 지적한 바 있다(황금비 2020). 또한 현행 「교육공무원법」상 사립학교 교사는 공무원에 해당하지 않으므로 사립학교 교원에게도 이러한 지침이 동일하게 적용되어야 하는지도 논의할 필요가 있다.

또한 가장 큰 이슈였던 서울시교육청의 모의선거 교육에 대한 중앙선관위의 위헌 판단은 선진국 사례와 비교했을 때 청소년의 선거교육을 과도하게 제한한 처분은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다. 일본의 경우 문부과학성에서 정치활동 관련 교육지침으로 학생이 유권자로서 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 차원에서 선거관리위원회와 협력을 통해 실제적인 투표방법, 선거참여에 필요한 지식, 모의선거, 모의의회 등 현실정치를 소재로 한 실천적 교육활동을 강조하고 있다(고선규 2018). 미국에서는 1994년부터 ‘투표하는 아이들(Kids Voting USA)’ 프로그램을 통해 투표방법과 선거와 관련한 정보들을 공부하여 학생들의 선거에 대한 참여 의지를 높일 수 있는 프로그램을 운영하고 있다(곽한영 2017). 이러한 해외 사례를 참고할 때 우리의 학교 교육에서도 정치체제, 법 등에 대한 이론적 접근 외에 투표 행위와 같은 참정권의 실재를 가르칠 필요가 있다(조상식 2020).

법 개정의 차원에서도 고민이 필요하다. 이번 서울시교육청의 모의선거 교육은 교사들이 학생들에게 특정 정당의 공약을 설명하고 지지도를 조사하도록 계획되었으나 중앙선관위는 공무원인 교사가 ‘공무원이 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 발표하는 행위’를 금지하는 「공직선거법」 제86조 제1항의 3에 저촉된다고 보고 이를 위법한 행위로 간주한 것이다. 그러나 일부 교육단체들은 “공직선거법을 들이댈 것이 아니라 교육공무원법과 교육기본법, 헌법에서 제시하는 정치적 중립 원칙을 적용하는 게 적합”하다고 주장하면서 선거의 영향을 미칠 것을 우려한다면 선거권이 있는 만 18세 학생을 제외하고 모의선거 교육을 진행할 것을 제안하기도 하였다(강동웅·김수연 2020). 이러한 제안은 한국YMCA전국연맹이 주관한 제19대 대통령선거 기간의 전국 주요 도시 청소년 6만여 명을 대상으로 한 모의선거, 2018년 징거다리교육공동체가 전국 17개 중고등학교에서 모의선거를 통해 시·도지사과 교육감 모의투표를 진행한 과거의 사례에서

「공직선거법」에 위반되지 않는다는 선관위의 허용 결정을 참고한다면 실현 가능한 일이다(박상준 2020). 이와 ‘더불어 국가기관과 지방자치단체가 학교의 선거교육 및 모의선거 프로그램을 지원할 수 있도록 「공직선거법」에 근거 규정을 만들어야 한다’는 박상준(2020)의 주장도 적극적으로 고려해야 할 일이다.

참·고·문·헌

- 강국진·서인석. 2020. “언론은 개별적 ‘전문적 의견제공자’를 구축하는가: 조세정책과 관련된 8개 신문사 외부필진 연결망분석을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 24-1. 69-104.
- 고선규. 2018. “일본의 18세 선거권도입에 따른 선거교육과 시사점.” 『사회과학연구』 6-1. 43-64.
- 곽한영. 2017. “미국 선거교육 사례연구: 2008년 이후 대통령 선거 시기를 중심으로.” 『법교육연구』 12-3. 1-27.
- 권민지·김덕현·나인선·박지혜·배정훈·이준구. 2014. “공직선거법상 연령에 따른 선거권 제한에 대한 비판: 헌법재판소 결정을 중심으로.” 『공익과 인권』 14. 381-418.
- 김광재. 2016. “단말기유통구조개선법을 둘러싼 언론의 정책 의제 형성 및 수용 과정 고찰.” 『방송통신연구』 96. 9-37.
- 김명정. 2020. “선거법 개정에 따른 교과서의 선거교육 내용 진단.” 『시민교육연구』 52-2. 27-45.
- 김유정·최준호·이성준. 2010. “방통융합 환경에서의 주파수 정책 이슈의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 주파수 관련 뉴스보도의 의미 연결망 분석.” 『정보통신정책연구』 17-4. 107-139.
- 김은이. 2019. “문재인 정부의 청년 일자리 대책 관련 신문 기사의 키워드 분석: 〈조선일보〉와 〈한겨레〉 기사의 의미 연결망 분석을 중심으로.” 『사회과학 담론과 정책』 12-2. 49-76.
- 김지혜. 2014. “미성숙 전제와 청소년 기본권제한: 헌법재판소 선거연령 사건과 섯다운제 사건을 중심으로.” 『공법연구』 43-1. 111-130.
- 김효연. 2018. “세대 간 정의·인권 실현의 관점에서의 아동·청소년 선거권보장.” 『인권법평론』 21. 217-248.
- 박경숙·이관열. 2004. “정치적 이슈의 언론 형성에 관한 탐색적 연구: 대통령 탄핵 여론 형성 과정 고찰을 중심으로.” 『한국방송학보』 18-4. 271-305.
- 박상준. 2020. “선거권 연령 조정 및 선거교육의 개선 방안.” 『법과인권교육연구』 13-1. 121-140.
- 박인현. 2020. “공직선거법 개정 쟁점과 정치적 기본권: 쟁점의 범·인권교육적 분석 포함.” 『법과인권교육연구』 13-1. 51-74.
- 선거연수원. 2019. 『2019 각국의 선거제도 비교연구』. 서울: 도서출판 오름.
- 송보희. 2017. “만18세 참정권 변화에 따른 사회제도·정책의 변화 양상.” 『미래연구』 12-1. 149-163.
- 윤종현·박승규. 2008. “정책집행 이후 여론과 정책위상 변화에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』 15-2. 1-20.
- 이성직·김한준. 2009. “TF-IDF의 변형을 이용한 전자뉴스에서의 단어 추출 기법.” 『한국전자거래학회지』 14-4. 59-73.
- 이완수·김찬석·이민규. 2012. “국내 입법 커뮤니케이션의 구조적 특징.” 『한국언론정보학보』

- 60-4, 52-74.
- 이재희. 2020. “18세 선거권 연령 개정과 정치참여권 확대.” 『헌법학연구』 26-1, 39-76.
- 이준일. 2012. “선거관리와 선거소송: 헌법적 쟁점을 중심으로.” 『저스티스』 130, 37-63.
- 이진영. 2014. “정책여론 형성 과정 연구: 이명박정부의 보육료 지원 정책을 중심으로.” 『미디어, 젠더 & 문화』 29-2, 147-186.
- 이창호·이윤주. 2020. “SNS 활동 및 학교 내 정치교육경험이 고등학생의 시민성에 미치는 효과 연구.” 『선거연구』 12, 53-75.
- 이현민·김선재·김홍영. 2018. “융합기술 개발전략 기획을 위한 특허 인용 네트워크 기반의 분석 방법론: 스마트공장 ICT 기술을 중심으로.” 『한국산학기술학회논문지』 19-1, 34-47.
- 임 현. 2014. “정책과 법의 관계에 대한 모색.” 『공법학연구』 15-2, 85-102.
- 장령령·홍진. 2014. “학술지 중요도와 키워드 순서를 고려한 단어동시출현 분석을 이용한 독서분야의 지적구조 분석.” 『한국비블리아학회지』 25-1, 295-318.
- 정은영·성석주·최봉기. 2009. “언론보도가 지방정부의 정책형성과정에 미치는 영향분석: 울산광역시 공무원의 인식을 중심으로.” 『한국지방자치연구』 11-1, 207-232.
- 정은이·정현주·남인용. 2018. “정치자금법 관련 보도경향에 대한 연구: 2018년 7월 중앙언론사 보도를 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 50, 5-40.
- 조상식. 2020. “선거연령 하향 조정과 정치교육의 과제.” 『교육의 이론과 실천』 25-1, 63-76.
- 조원용. 2019. “‘전국민선거권’ 논의의 2가지 기준: 획일적 ‘연령’과 개별적 ‘의사능력.’” 『법과 정책 연구』 19-4, 201-232.
- 중앙선거관리위원회. 2020. “중앙선관위, 18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준 제시.” <https://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/40064.do?menuNo=200035>(검색일: 2020.9.10).
- 차민경·권상희. 2015. “언론의 ‘창조경제’에 대한 의제설정 의미연결망 분석.” 『한국언론학보』 59-2, 88-120.
- 최성호. 2017. “선거권과 선거의무란 무엇인가?” 『철학적분석』 37, 39-68.
- 홍진성·최희석·한희준·김재수·유은지·임소라·김남규. 2014. “국가 현안 주제 선정을 위한 데이터 분석 기반 하이브리드 방법론.” 『Entru Journal of Information Technology』 13-1, 97-111.
- 강동웅·김수연. 2020. “모의선거 교육, 사전 여론조사 해당.” 『동아일보』 1-22.
- 강주리. 2020. “선관위, 초중고 모의선거 교육 다시 불허.” 『세계일보』 2-24.
- 김승환. 2020. “‘정치적 편향’ 탓에 걸린 참정권 교육 딜레마… 지혜 모아야.” 『세계일보』 2-4.
- 김지은. 2020. “청소년 참정권 단체 ‘학생 정치활동 금지 학칙들 폐지해야.’” 『국민일보』 1-20.
- 김호철. 2020. “첫 투표 고교생 28.7% ‘후보자·정당 정보 부족.’” 『경남신문』 6-18.
- 남궁민. 2020. “‘18세 선거법 보완해야’ 선관위 요청에 길 잃은 ‘학교 가이드라인.’” 『중앙일보』 1-13.

- 오세현. 2020. “선거연령 하향조정 실현됐지만 청소년 위한 공약은 실종.” 『강원도민일보』 2-19.
- 우경임. 2020. “정치 편향 교사 첫 징계… 高3 선거, 교실은 준비됐다.” 『동아일보』 1-7.
- 이명환·장세풍. 2020. “고교 내 총선 선거운동, 교육부 ‘제동.’” 『내일신문』 2-19.
- 이정구. 2020. “전광훈 구속 사유인 ‘선거권 없이 선거운동’… 엄격히 적용됐 고3 선거사범 쏟아질 우려.” 『조선일보』 2-26.
- 이지혜. 2020. “선거권 얻은 맘 18세 ‘투표·후보 선택 어떻게 하나요?’” 『경남신문』 2-27.
- 홍성장. 2020. “학생 참정권, 학교 현장에서는 ‘금지.’” 『전남일보』 4-6.
- 황금비. 2020. “18살 유권자 위해 남은 과제는?” 『한겨레』 3-23.

- Anderson, J. E. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*, New York: Houghton Mifflin.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., and Johnson, J. C. 2013. *Analyzing Social Networks*, London: Sage Publication.
- Carroll, Craig E., and Maxwell McCombs. 2003. “Agenda-setting effects of business news on the public’s images and opinions about major corporations.” *Corporate Reputation Review* 6, 36-46.
- Chong, Dennis, and James N. Druckman. 2007. “Framing theory.” *Annual Review of Political Science* 10, 103-126.
- Doerfel, M. L. 1998. “What constitutes semantic network analysis?: A comparison of research and methodologies.” *Connections* 21, No.2, 16-26.
- Doerfel, M. L., and Barnett, G. A. 1999. “A semantic network analysis of the International Communication Association.” *Human Communication Research* 25, No.4, 589-603.
- Donohue, J. C. 1973. *Understanding Scientific Literature: A Bibliographic Approach*, Cambridge: The MIT Press.
- Entman, R. M. 2004. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Giddens, A. 1976. *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, New York: Basic Books.
- Pleijter, A. R. J. 2006. *Typen en Logica van Kwalitatieve Inhoudsanalyse in de Communicatiewetenschap*, Ubbergen: Tandem Felix.
- Soroka, S. 1999. “Policy agenda-setting theory revisited: A critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon.” *Canadian Journal of Political Science* 32, No.4, 763-772.
- Van Atteveldt, W. 2008. *Semantic Network Analysis. Techniques for Abstracting, Representing, and Querying Media Content*, Charleston: BookSurge Publishers.

34 선거연구 제13호

孙清蘭, 1992. “高频词与低频词的界分及词频估算法.” 『情报科学』 13, No.2. 28-32.

접수일자: 2020년 9월 26일, 심사일자: 2020년 10월 26일, 게재확정일: 2020년 11월 12일

[Abstract]

An Analysis of the Age-Downing Issues in the Election of Public Official Election Act: Based on the Semantic Network Analysis of Newspaper Articles

Lee, Soobum · Song, Minho | Incheon National University

The first election of an 18-year-old voter was held for the revision of the Public Official Election Act. Various social issues arose in the process. It is time to diagnose several problems that arise in the actual implementation process and find ways to systematically supplement them to ensure the suffrage of teenagers. In this sense, the study explored the media agenda for lowering the voting age and analyzed current issues related to lowering the voting rights. Specifically, a total of 39 newspapers, including 11 major newspapers and 28 local newspapers, collected 439 related articles and conducted a morpheme analysis. Subsequently, the top 80 keywords were selected based on TF-IDF, formed a semantic network, and identified major issues through CONCOR analysis. According to the analysis, six major issues were identified: ‘violation of electioneering’, ‘expanding political participation’, ‘political activities in schools’, ‘election education’, ‘campaigns in schools,’ and ‘promises for youth.’ Based on this, the government proposed plans for youth election education and policy improvement.

■ Keyword: Public Official Election Act, election education, election age, semantic network, CONCOR