

발간등록번호

34-9761218-240032-09



ISSN 2287-5212(Print)

ISSN 2765-3129(Online)

# 선거연구

*The Study of Election*

제21호 | 2024



公明選舉



중앙선거관리위원회

[www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr)



## 차례



- 교호순번제로 인한 표의 왜곡: 시뮬레이션을 통한 교육감선거 분석 5  
 | 이하나 · 송병권
- 선거여론조사의 특징 분석: 22대 국회의원선거를 중심으로 31  
 | 가상준
- 준연동형 선거제도는 지속가능한가: 선거제도 대안의 재고 61  
 | 허석재
- 어떤 비례대표인가?: 뉴질랜드 비례대표 총원의 과정과 결과, 그리고 한국적 함의 83  
 | 유성진
- 22대 총선에서 접전지와 비접전지 유권자의 커뮤니케이션 특성 연구: 107  
 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크 비교를 중심으로  
 | 유경한 · 이재현 · 김정연 · 송현진 · 최재동 · 김유정

## CONTENTS



- Distortion of Votes by Ballot Ordering: A Simulation Analysis of Superintendent of Education Elections | Lee, Ha Na · Song, Byungkwon 5
  
- Analyzing the Characteristics of Election Opinion Polls: Focusing on the 22<sup>nd</sup> National Assembly Election | Ka, Sangjoon 31
  
- Wither Semi-Mixed Member Proportional Electoral System? | Hur, sukjae 61
  
- What Kind of Proportional Representation?: The Process and Outcome of New Zealand's Proportional Representation Recruitment and Its Implications for Korea | Yoo, Sung-jin 83
  
- Communication Features Between Battleground and Non-battleground voters in the 22<sup>nd</sup> general election: Focusing on Media Use and Local Storytelling Networks | You, Kyung Han · Lee, Jaehyun · Kim, Jeong-yeon · Song, Hyunjin · Choi, Jae-dong · Kim, Yujeong 107

## 교호순번제로 인한 표의 왜곡: 시뮬레이션을 통한 교육감선거 분석

이하나 | 이화여자대학교\*  
송병권 | 서강대학교\*\*

### ✦ 국문요약 ✦

교호순번제는 교육감선거에서 특정 후보가 투표용지 상 유리한 순서를 독차지하는 것을 방지하기 위해 도입되었다. 본 연구는 현 제도 하에서도 표의 왜곡이 발생할 수 있는지를 시뮬레이션을 통해 분석하였다. 정보가 부족한 유권자들은 무작위로 정해지는 교육감 후보의 순번을 정당 기호 순서로 착각할 수 있다. 따라서 특정 정당이 유리한 지역에서 해당 정당과 같은 순번에 이름이 기재된 후보는 득표 이점을 누릴 수 있다. 본 연구는 경험 분석을 통해 이를 확인하고, 분석 결과를 토대로 모든 순번 배열을 고려하여 후보들의 가상 득표율을 계산하였다. 그 결과, 순번 배열에 따라 후보들의 득표율이 상당히 다양하게 분포한다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 교호순번제 하에서도 표의 왜곡이 발생할 수 있다는 점을 시사하므로 본 연구는 이를 방지하기 위한 제도적 개선 방안을 제안한다.

주제어 | 교육감선거, 교호순번제, 투표용지 효과, 동시선거, 시뮬레이션

\* 행동사회경제학 박사과정 수료

\*\* 정치외교학과 부교수

## I. 서론

투표용지에 후보자들의 이름을 게재하는 순위를 무작위(randomize)로 결정했던 2010년 교육감선거는 “로또 선거”로 불렸다. 선행 연구들에 따르면 유권자들은 선거에서 후보자들의 소속 정당을 기준으로 의사결정을 내리거나 이를 통해 후보자들의 여러 특성을 추론한다(Aldrich 1995; Ashworth and De Mesquita 2008; Campbell et al. 1960; Jacoby 1988; Kam 2005; Lodge and Hamill 1986; Rahn 1993; Snyder and Ting 2002; 윤종빈 외 2015). 하지만 교육감선거에서는 후보자들이 특정 정당에 소속되어 있지 않고 정당 또한 후보를 공천하지 않기 때문에 유권자들은 다른 선거보다 후보자에 대한 정보 탐색 비용을 많이 지불해야 한다. 이처럼 후보자들에 대한 정보가 충분하지 않은 상황에서 상당수의 유권자는 투표용지에서 첫 번째나 앞선 순위로 이름이 표기되어 있는 후보들에게 투표하는 경향을 보인다(Brockington 2003; Chen et al. 2014; Faas and Schoen 2006; Grant 2017; Jun and Min 2017; King and Leigh 2009; Koppell and Steen 2004; Marcinkiewicz 2014; Matsusaka 2016; Meredith and Salant 2013; Miller and Krosnick 1998; Pasek et al. 2014). 즉, 이전의 교육감선거는 투표용지에 이름이 먼저 표기되도록 ‘당첨’된 후보자에게 유리했기 때문에 “로또 선거”였다는 것이다.

추첨을 통해 무작위로 후보자 이름 게재 순서를 정하고 이를 동일 지역 내 투표용지에 일률적으로 적용한 기존 방식의 한계를 보완하기 위해 2014년 제6대 교육감선거부터는 교호(交互)순번제(randomize and rotate system) 방식이 도입되었다. 교호순번제 하에서는 추첨을 통해 무작위로 후보들의 이름 열거 순서를 결정한 다음, 정해진 순서를 각 기초의회 선거구별로 순환시킨다. 예를 들어, 가, 나, 다, 라 네 개의 기초의회 선거구가 있는 어떤 지역에서 a, b, c 3인이 출마했다고 가정하면, 첫 번째 선거구에서의 후보자명 게재 순서는 추첨을 통해 무작위로 정해진다. 가 선거구에서 무작위로 정한 후보자 순번이 a-b-c였다면, 나 선거구에서는 b-c-a로, 다 선거구에서는 c-a-b로, 라 선거구에서는 다시 a-b-c로 후보자명 배열이 순환된다. 교호순번제는 순환 배열을 통해 특정 후보의 이름이 투표용지에서 유리한 순서를 독차지하는 것을 막음으로써 순서효과(ballot order effect)로 인한 표의 왜곡을 줄이기 위해서 도입되었다. 실제로 김범수(2014)는 교호순번제가 처음 도입되었던 교육감선거의 결과를 분석하여 해당 제도의 실시로 인해 순서효과가 감소하였다고 보고한 바 있다.

교호순번제를 통해 모든 교육감 후보가 투표용지에서 유리한 위치에 이름이 배치될 기회를 비교적 균등하게 부여받게 되었지만, 투표용지 순서로 인한 표의 왜곡 문제가 완전하게 해결된 것은 아니다. 우선 각 기초의회 선거구마다 유권자의 수나 투표율이 상이하므로 모든 후보자가 완전히 균등하게 기회를 부여받는다고 볼 수는 없다. 다른 선거구보다 유권자 숫자가 많거나 투표율이 높은 선거구에서 투표용지에 앞선 순위로 이름이 자주 게재된 후보자가 다른 후보자들에 비해서 유리할 수 있기 때문이다.

한편, 유권자들이 투표용지에 배열된 교육감 후보 순서를 정당 기호로 착각하여 표의 왜곡이 발생할 수도 있다. 이는 비당파적으로 치러지는 교육감선거가 정당 공천을 허용하는 여타 지방선거와 동시에 치러지기 때문에 발생할 수 있는 문제이다<sup>1)</sup> 우리나라의 경우, 정당 공천이 허용되는 선거에서는 후보자들의 기호가 후보자 소속 정당의 국회 내 의석수에 따라 정해진다. 예를 들어, 지난 2018년 제7회 전국동시지방선거가 치러질 당시에는 더불어민주당과 자유한국당이 국회에서 각각 첫 번째와 두 번째로 많은 의석수를 확보하고 있었다. 그로 인해 더불어민주당 소속 후보자들은 모두 전국 통일 기호 1번을, 자유한국당 소속 후보자들은 모두 전국 통일 기호 2번을 부여받았다. 여타 지방선거 후보들과 마찬가지로 상당수의 교육감선거 후보자들도 선거운동 중에 특정 정당을 상징하는 색상의 점퍼, 넥타이, 현수막, 포스터 등을 사용하면서 자신이 더불어민주당이나 국민의힘 등 어느 정당과 가까운지 정치적 색채를 드러냈다(Kang and Song 2024). 그러나 정당의 후보 공천이 허용되지 않는 교육감선거의 투표용지에는 정당과 연관된 기호가 사용되지 않는다. 그럼에도 불구하고 정보가 부족한 유권자들은 교육감 후보자들의 이름이 투표용지에 게재되는 순서가 정당의 전국 통일 기호와 같은 방식으로 정해졌다고 착각할 가능성이 있다(Kang and Song 2024; Lee and Song 2023; Song 2019).

만약 유권자들이 투표용지에 표기된 교육감 후보자명 게재 순서를 정당의 기호 순번으로 착각한다면 교호순번제 하에서도 특정 정당의 지지율이 높은 곳에서는 투표용지에 그 정당의 기호와 같은 순서에 이름이 자주 배치되는 후보가 그렇지 않은 후보들에 비해 상대적으로 유리할 수 있다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 교호순번제 하에서 표의 왜곡이 발생할 수 있는지를 시뮬레이션(simulation) 기법을 통해 경험적으로 살펴보고자

1) 우리나라에서 교육감은 2007년부터 직접선거를 통해 선출되었고, 2010년에 치러진 제5회 전국동시지방선거부터 교육감선거가 지방선거에 포함되었다. 2007년, 2008, 2009년에는 교육감선거가 단독으로 치러진 경우도 있고(2007년 2월 14일 부산 지역 교육감선거, 2008년 7월 30일 서울 지역 교육감선거, 2009년 4월 8일 경기 지역 교육감선거) 대통령선거(2007년 12월 19일 울산·충북·경남·제주 지역 교육감선거)나 재·보궐선거(2009년 4월 29일 충남·경북 지역 교육감선거 등)와 함께 치러진 경우도 있다.

한다. 본 연구는 정당 공천이 허용되는 당파적 선거(partisan election)와 동시에 치러지는 비당파적 선거(nonpartisan election)인 우리나라 교육감선거 사례를 다룸으로써 동시 선거(concurrent election)가 유권자의 투표행태에 미치는 영향을 연구한 기존 문헌들에 기여할 수 있다(Rudolph and Leininger 2021). 또한 본 연구는 후보자명 게재 순서를 무작위로 결정할 때 표의 왜곡 현상이 나타날 수 있는지를 살펴본 선행 연구들에서 한 걸음 더 나아가 무작위로 정해진 후보자명 게재 순서를 순환하여 배열할 때에도 표의 왜곡이 나타날 수 있다는 점을 실증 자료를 통해 확인하고자 하였다는 점에서 의의가 있다(Horiuchi and Lange 2019; Kang and Song 2024).

## II. 이론적 배경

### 1. 교육감선거 제도의 변천

우리나라 헌법은 제31조 제4항의 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 보장하는 바에 의하여 보장된다”는 문구를 통해 교육 자치 및 교육의 정치적 중립성 원칙을 밝히고 있다. 교육기본법 제6조 제1항은 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”고 규정하고 있으며, 지방교육자치에 관한 법률 제1조 또한 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성”을 강조한다.

우리나라 전국 17개 시·도의 교육 분야 행정 업무를 책임지는 교육감을 뽑는 교육감선거는 이상과 같은 법 규정들에 근거하여 치러지고 있다. 우선, 교육감 후보는 정당에 가입할 수 없고 적어도 후보 등록 1년 전부터는 당적을 가지고 있지 않아야 한다. 뿐만 아니라 정당이 교육감 후보를 공천하지 않으며 직접적으로 선거를 지원하지 않아 교육감 후보는 정당을 통한 선거운동을 할 수 없다. 교육감선거 투표용지 또한 기타 지방선거 투표용지와 다르다. 여타 지방선거에서는 투표용지에 후보자의 소속 정당명 및 그에 따른 전국 통일 기호가 표시되어 유권자는 기표소 내에서 후보자의 정당 정보를 참고하여 투표 선택을 할 수 있다. 그러나 교육감선거에서는 전국 통일 기호가 가지는 의미가 해당 선거에

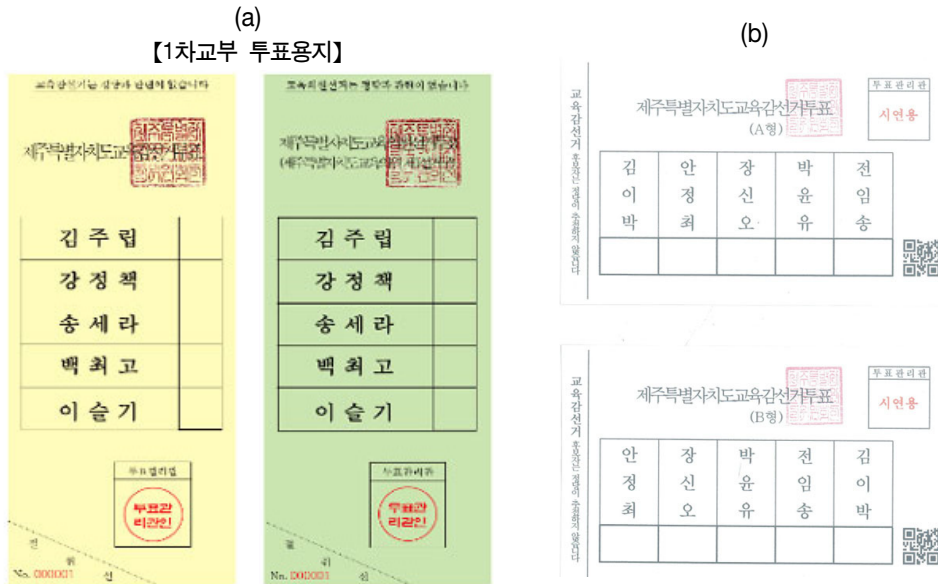


미칠 수 있는 영향을 차단하고자 기호를 사용하지 않고 투표용지에 후보자의 이름만 게재한다.<sup>2)</sup>

추첨을 통해 투표용지의 후보자명 게재 순서를 정했던 2010년 교육감선거에서는 <그림 1>의 (a)와 같은 형태의 투표용지가 사용되었다. 그런데 투표용지의 특정 순번에 이름이 게재된 후보자에게 표가 쏠릴 수 있다는 가능성 때문에 추가적인 법 개정에 대한 요구가 생겨났다. 그에 따라 2014년 교육감선거부터는 <그림 1>의 (b)와 같이 후보자명 게재 순서를 무작위로 정한 다음, 이를 기초의회 선거구별로 순환 배열하는 방식을 도입함으로써 득표 이점을 후보자 간에 균등하게 배분하고자 하였다.

우리나라 교육감선거는 광역단체장 및 기초단체장, 광역 및 기초단체 의회의 의원을 선출하는 여타 지방선거와 같은 날, 같은 장소에서 치러진다. 따라서 교육감선거의 특수성을 고지함으로써 투표자의 혼동을 방지하기 위해 교육감선거 투표용지에는 <그림 1>에서 확인할 수 있는 것처럼 교육감 후보자가 정당과 무관하다는 점을 표시하는 문구가 기재되어 있다.

<그림 1> 교육감선거 투표용지



2) 지방교육자치에 관한 법률을 개정하기 이전에는 교육감을 임명제로 뽑았으나 2007년 이후부터는 주민이 직접 선출하게 되었다. 초기 교육감선거 후보자의 기호는 지방교육자치에 관한 법률과 공직선거법에 따라 이름의 가나다순에 의해 배정받는 것이 원칙이었다. 2010년에 지방교육자치에 관한 법률을 개정하면서 투표용지에 기호를 표기하지 않고 추첨을 통해 무작위로 후보자명 게재 순서를 정하는 방식이 도입되었다.

## 2. 투표용지 효과에 관한 선행 연구 검토

교육감선거에서는 정당이 후보를 추천하지 않으므로 유권자들은 후보자들을 파악하기 위해서 정보 탐색 비용을 많이 치러야 한다. 선행 연구들에 따르면, 선거에 대한 관심이 많지 않아서 후보자에 관한 정보가 부족하거나 지방선거처럼 선택해야 할 사항이 많아서 피로감을 느끼는 유권자들은 투표용지에서 1번, 가번, a번으로 표시된 후보 또는 투표용지에 처음으로 이름이 기재된 후보에게 투표하는 경향이 있다(김범수 외 2012; 김범수 2016; 이재훈 외 2014; 정우승 2016; 정준표 2009; 황아란 2010a). 특히 순서효과는 하위 단위 선거, 현직자가 출마하지 않은 선거, 정당 공천이 없는 비당파적 선거 등 유권자들이 후보자에 대한 정보를 충분히 갖고 있지 않거나 모호한 태도를 가지고 있는 상황에서 보다 크게 나타나는 경향이 있다고 한다(Ho and Imai 2008; Pasek et al. 2014). 하위 단위 선거인 동시에 정당 공천이 배제된 선거인 우리나라 교육감선거에서도 2010년 선거 당시 투표용지 내 후보자명 기재 순서가 득표와 당락에 영향을 미친 것으로 논의된 바 있다(송기창 외 2011).

“로또 선거”라고 불렸던 기존의 교육감선거에서 교호순번제도가 도입된 주원인이 바로 이러한 투표용지 효과라고 볼 수 있다. 2010년 교육감선거에서는 무작위로 후보자명 기재 순서를 정하여 동일 지역 내 모든 투표용지에 이를 적용하였으나, 2014년 교육감선거부터는 기초의회 선거구별로 후보자의 이름 기재 순서를 순환 배열시키는 교호순번제를 도입하여 순서효과로 인한 득표 이득을 모든 후보자들에게 분산시키고자 하였다. 김범수(2014)는 교호순번제가 실시된 2014년 서울시 교육감선거 사례를 분석하면서 서울시 159개 선거구에서 4명의 후보자 모두 자신의 이름이 첫 번째 순위로 기재된 선거구에서 가장 높은 득표율을 보였다고 밝혔다. 이러한 분석을 통해 김범수(2014)의 연구는 교호순번제로 득표 이득이 후보들에게 고르게 배분되어 고정적인 후보자명 기재 순서로 인한 득표 이득 독점 문제가 상당히 개선된 것으로 평가하였다. 함승환(2019) 역시 해당 제도가 실시된 이후 순서효과가 감소하였음을 확인하였다.

교호순번제를 통해 특정 교육감 후보가 득표 이득을 독점하지는 않게 되었지만, 이로 인해 투표용지 순서로 인한 표의 왜곡 문제가 모두 해결되지는 않는다. 선거에 대한 정보가 부족한 유권자의 경우, 투표용지에 후보자명이 기재되어 있는 순서를 여타 선거에서 정당이 사용하는 기호의 순서와 동일한 의미를 가진 것으로 간주하여 투표를 할 가능성도 있기 때문이다. 실제로 정당 공천이 허용되지 않았던 과거 기초의회선거에서 그러한 현상이 나타난 바 있다(김범수 2016; 황아란 2010b; Song 2019). 당시 기초의회선거에서 가,

나, 다와 같은 기호는 정당이 사용하는 전국 통일 기호가 가진 의미와 상관없이 사용되었다. 그런데 Song(2019)의 연구에 따르면 기호 1번 혹은 기호 2번 정당의 득표율이 높은 곳에서 기초의회 선거 투표용지 상 첫 번째 순서 혹은 두 번째 순서에 이름이 기재된 후보의 득표율이 높게 나타났다. 교육감선거의 투표용지에 후보자 이름이 기재된 순서가 교육감 후보의 정치적 성향과 비슷한 정당의 기호 순서와 일치하지 않는 경우, 무효표가 증가한다는 점을 보여준 연구도 있다(Lee and Song 2023). 논문의 주장에 따르면, 이는 보수적인(진보적인) 교육감 후보의 이름이 보수적인(진보적인) 정당과 같은 위치에 배치되어 있지 않은 경우, 혼란스러운 유권자의 일부가 무효표를 던졌기 때문이다. 같은 시기의 교육감선거를 분석한 또 다른 연구 역시 상당수의 유권자들이 투표용지의 이름 기재 순서를 정당의 전국 통일 기호 순서와 같은 것으로 여겨 투표 선택의 기준으로 삼았다는 점을 지적하였다(Kang and Song 2024).

본 연구는 특정 정당에 대한 지지율이 높은 지역에서 투표용지에 해당 정당의 전국 통일 기호와 같은 순서에 이름이 자주 배치되는 후보가 득표의 이점을 누리는지의 여부를 경험적으로 분석해보고자 한다. 예를 들어, a, b, c 3인이 교육감 후보로 출마한 지역에 인구수 및 투표율이 동일한 가, 나, 다 세 개의 기초의회 선거구가 있고 가와 다 선거구에서 각각 기호 1번 정당과 기호 2번 정당의 지지율이 다른 곳에 비해 높다고 가정해보자. 가 선거구에서 투표용지 후보자명 기재 순번이 a-b-c로 정해졌다면, 나와 다 선거구에서는 순번이 각각 b-c-a, c-a-b가 된다. 즉, 모든 후보가 투표용지의 각 자리에 한 번씩 배치될 기회를 얻게 되는 것이다. 만약, 투표용지 효과가 첫 번째 순번 후보에게만 유리한 방향으로 나타난다면 이러한 교호순번제를 통해 표의 왜곡 문제를 방지할 수 있다. 하지만 만약 일부 유권자들이 교육감 후보의 후보자명 기재 순서를 정당 순서로 착각하여 지지 정당 순번에 위치한 후보들을 선택하는 경향이 있다면, 교호순번제 하에서도 표의 왜곡이 발생할 수 있다. 예시로 든 지역에서는 a후보가 기호 1번 정당의 지지율이 높은 가 선거구에서, 기호 2번 정당의 지지율이 높은 다 선거구에서 각각 첫 번째와 두 번째 순번이 되었다. 기존 연구들이 보여준 것처럼, 정당 지지율과 정당 순번에 배치된 후보자들의 득표 사이에 양의 상관관계가 존재한다면, a후보는 교호순번제로 인한 이득을 얻게 된다. 만약, 투표용지 순서가 가, 나, 다 선거구에서 c-b-a, b-a-c, a-c-b로 정해졌다면 c후보가 교호순번제로 인한 이득을 얻게 된다. 즉, 교호순번제로 인해 후보자들이 투표용지 각 위치에 동일한 빈도로 배치되더라도 투표용지에서의 순번호효과로 인한 표의 왜곡이 발생할 수 있는 것이다.

본 연구에서는 교호순번제 도입 이후 치러진 모든 교육감선거(제6-8대)를 시뮬레이션

기법을 통해 분석함으로써, 교호순번제로 인해 표가 왜곡되는 현상이 나타날 수 있는지를 확인해보고자 한다. 그리고 분석 결과를 바탕으로 교호순번제를 사용하고 있는 현행 교육감선거 제도 보완에 대한 제언을 하고자 한다.

### Ⅲ. 자료 및 분석 방법

본 연구는 우리나라 선거관리위원회 선거통계시스템에서 제공하는 교육감선거 자료를 사용하여 교호순번제 도입 이후 실시된 모든 교육감선거를 분석하였으며, 분석 단위(unit of analysis)는 기초의회의원선거의 선거구이다.<sup>3)</sup> 분석 단위를 이렇게 설정한 이유는 교육감선거의 교호순번제가 기초의회 선거구를 기준으로 하여 후보자명 게재 순서를 순환 배열하도록 정하고 있기 때문이다. 분석에 필요한 자료를 마련하기 위해 우선 교육감선거 결과를 읍면동 단위로 정리하고 기초의회 선거구와 매칭하였다. 그리고 선거관리위원회에서 제공한 자료를 활용하여 각 기초의회 선거구에서의 후보자 투표용지 이름 게재 순서를 코딩하였다. 본 연구에서는 기존 연구를 참고하여, 각 기초의회 선거구에서의 정당 지지율을 측정하기 위해 광역의회 비례대표 선거 결과를 사용하였다(윤지성 외 2019). 먼저, 광역의회 비례대표 선거 자료를 읍면동 단위로 구성한 다음, 이를 기초의회 선거구 단위로 정리한 교육감선거 자료와 매칭을 해서 각 선거구에서의 주요 정당 지지율이라는 변수를 만들었다.

본 연구에서는 우선 전국 통일 기호 1번, 기호 2번인 정당들이 광역의회 비례대표 선거에서 얻은 득표율이 투표용지에 이름이 첫 번째, 두 번째 순서로 게재된 교육감 후보들의 득표율과 상관관계를 보이는지 확인하였다. 이는 앞에서 언급한 것처럼, 특정 정당의 지지율과 투표용지에 해당 정당이 사용하는 전국 통일 기호의 위치에 배치된 후보의 득표율 간에 양의 상관관계가 나타나는지를 확인하는 일종의 예비적 분석이다.

가장 최근에 치러졌던 제8회 전국동시지방선거에서 더불어민주당(국민의힘)을 지지했던 유권자라면 지방자치단체장선거나 지방의회의원선거에서 기호 1번(기호 2번) 후보를 선택했을 가능성이 높다. 교육감선거의 후보 순서도 여타 지방선거와 유사한 방식으로

---

3) 선거관리위원회 선거통계시스템 자료는 <http://info.nec.go.kr>에서 찾을 수 있다.

정해졌다고 착각한 유권자들이라면, 교육감선거에서도 투표용지 첫 번째 순서(두 번째 순서)에 이름을 올린 후보를 선택했을 가능성이 크다. 이러한 유권자들이 많을수록 기호 1번(기호 2번) 정당의 지지율과 교육감선거 투표용지에 첫 번째(두 번째)로 이름을 올린 후보들의 득표율 간의 상관관계가 높게 나타날 것이다.

여기에서 기호 1번, 기호 2번 정당과 투표용지에 이름이 첫 번째, 두 번째 순서에 게재 된 후보들만을 분석 대상으로 삼은 것은 우리나라의 거대 양당 구조를 고려했기 때문이다. 일례로 2022년에 치러진 제8회 전국동시지방선거에 참여한 정당은 더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 기본소득당, 시대전환 등 26여 개에 달하지만 광역단체장직의 100퍼센트, 기초단체장직의 92퍼센트, 광역의회 의석의 약 98퍼센트, 기초의회 의석의 약 94퍼센트를 더불어민주당과 국민의힘 양대 정당이 차지하였다. 거대 양당 외의 정당을 지지한 유권자들 중에서도 정당 기호 순서와 교육감선거 투표용지 내 후보자명 게재 순서 간의 관계를 착각하여 해당 정당의 순번에 위치한 교육감 후보를 선택하는 유권자들이 존재할 수 있지만, 이런 경우는 양대 정당의 사례에 비해 많지는 않을 것이므로 분석에서는 생략하기로 한다.

상관관계를 확인한 후에는 선형회귀분석을 실시한다. 회귀분석 모형에는 개별 시·도 수준에서 선거에 따라 달라지는 시·도지사선거 경쟁률 등의 변수가 교육감 후보자의 득표율에 미칠 수 있는 영향을 통제하기 위해 기초의회 선거구×선거연도 고정효과(fixed effects)를 포함시켰으며 표준오차는 기초의회 선거구×선거연도 수준에서 군집하여(clustered standard errors) 측정하였다. 회귀분석의 종속변수는 교육감선거에서 무효표를 제외한 전체 투표수 중 각 후보자의 득표수를 나타낸 득표율(vote share)이다. 분석 모형 1의 주요 독립변수는 투표용지 게재 순서가 첫 번째인지 두 번째인지를 나타내는 가변수(dummy variable)이며, 분석 모형 2에서는 모형 1에서 사용한 독립변수에 전국 통일 기호 1번과 기호 2번을 사용하는 정당들의 지지율과 후보자명 게재 순서와의 상호작용항(interaction term)을 추가하였다. 앞서 언급했던 것처럼, 본 연구에서는 각 정당의 광역의회 비례대표선거 득표율을 사용하여 정당의 지지율을 측정하였다. 후보자 수준의 통제변수로는 후보자의 성별 및 연령을 범주화한 가변수들을 사용하였다. 연령 범주는 40대 미만을 기준 범주(reference category)로 삼고 50대 여부, 60대 이상 여부를 나타내는 가변수들을 모형에 포함시켰다. <표 1>은 분석에 사용된 변수들의 요약통계량을 보여 준다.

〈표 1〉 요약통계량(사례 수: 11,587)

	평균	표준편차	최소값	최대값
득표율	0.266	0.158	0	1
계재 순서 첫 번째	0.261	0.439	0	1
계재 순서 두 번째	0.261	0.439	0	1
남성	0.918	0.275	0	1
연령	61.077	5.581	44	75
기호 1번 정당 득표율	0.469	0.165	0	1
기호 2번 정당 득표율	0.405	0.189	0	1

〈표 1〉에 따르면 우리나라 교육감선거에 출마하는 후보의 대다수는 남성이며 후보들의 평균 연령은 60대 초반이다. 기호 1번 정당과 기호 2번 정당이 광역의회 비례대표선거에서 평균적으로 각각 46.9퍼센트, 40.5퍼센트의 득표율을 기록하였다. 이처럼 양대 유력 정당의 높은 득표율은 우리나라의 양당 구조를 재확인시켜준다. 한편, 투표용지에 이름이 첫 번째, 두 번째로 게재될 확률은 둘 다 0.261이다. 이처럼 후보자가 첫 번째 순번일 확률과 두 번째 순번일 확률이 26퍼센트로 같은 것은 교육감선거에서 후보자명 게재 순서가 무작위로 정해졌기 때문이다.

마지막으로는 회귀분석에서 도출된 결과를 바탕으로 하여 경우의 수에 따라 시뮬레이션 계산을 시행하였다. 이를 위해 우선 후보자 숫자에 따라 후보자명 배열이 가능한 경우가 몇 가지인지 계산하였다. 그리고 특정 정당에 대한 지지율이 높은 지역에서 후보자 이름 게재 순서가 기초의회 선거구별로 순환 배열될 때, 해당 정당의 전국 통일 기호와 후보자의 이름 게재 순서가 자주 일치되는 정도에 따라 각 후보자의 득표율이 바뀌는지 알아보기 위해 경우의 수만큼 시뮬레이션을 시행하였다. 이때 각 후보자의 가상 득표율은 회귀분석의 모형2에서 얻은 추정값들을 토대로 계산하였다. 그리고 각각의 경우에서 도출된 가상 득표율 중 후보자가 얻는 최대 득표율과 최소 득표율 간의 차이를 나타내는 득표율차(vote share difference)를 계산하였다.

## IV. 분석 결과

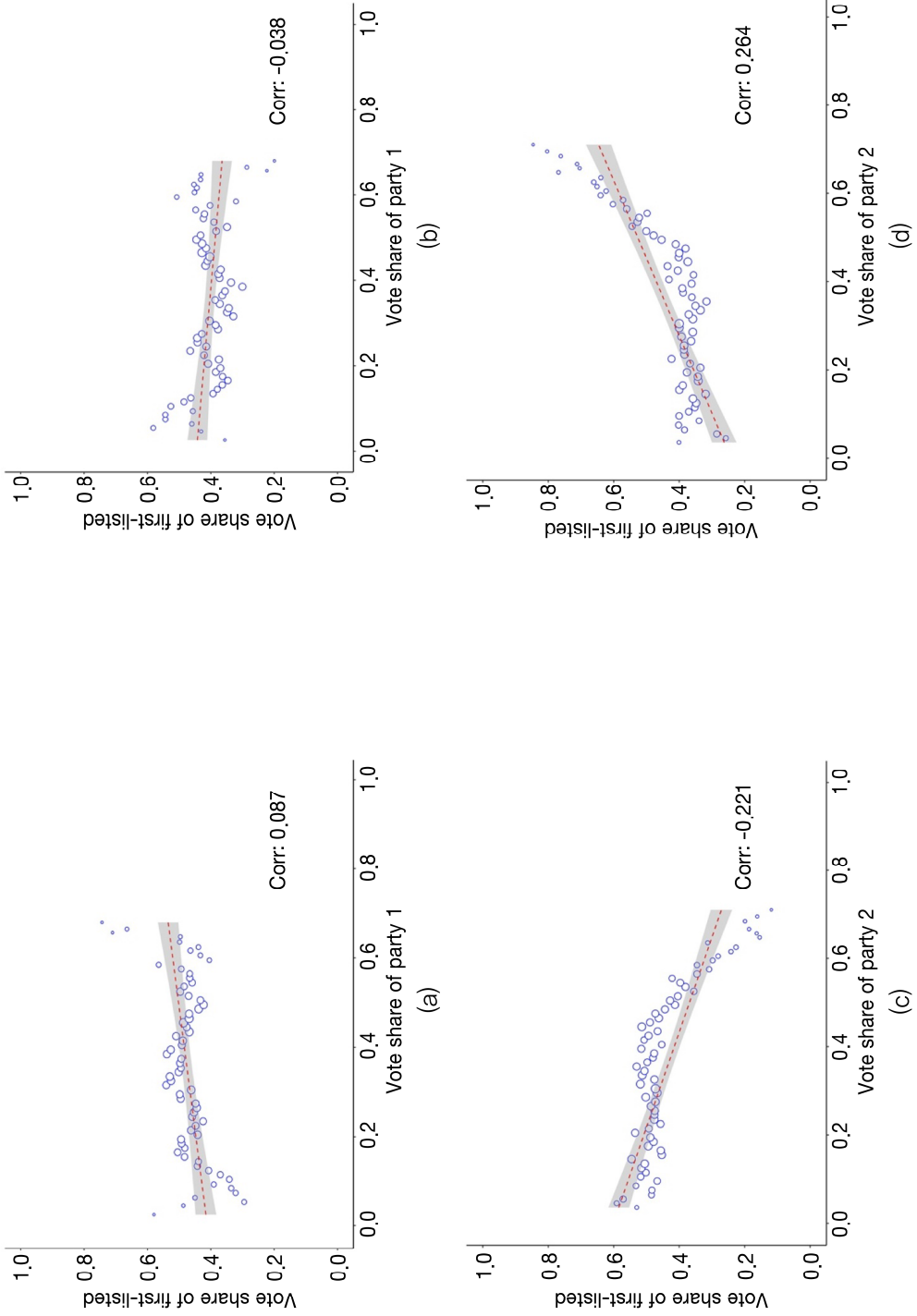
우선, 전국 통일 기호 1번, 기호 2번인 정당들이 광역의회 비례대표 선거에서 얻은 득표율과 투표용지에 첫 번째, 두 번째 순서로 이름이 기재된 교육감 후보들의 득표율 사이에서 나타나는 상관관계를 살펴보기로 한다. 상관관계 분석을 위한 분석 단위는 기초의회 선거구-선거연도이다. <그림 2>는 두 변수 간의 상관관계를 구간화된 산점도(binned scatterplot)로 시각화한 것이다. 여기에서 구간(bin)의 개수는 100개이며, 구간에 속한 관측치가 많을수록 동그라미가 크게 표시되어 있다. 또한 그림의 가독성을 높이기 위해 이름 기재 순서가 첫 번째와 두 번째인 후보들의 득표율이 50퍼센트 미만인 경우, 그리고 기호 1번 혹은 기호 2번인 정당이 광역의회 비례대표선거에서 50퍼센트 미만의 득표율을 기록한 경우는 산점도에 표시하지 않았다. <그림 2>에서 점선은 두 변수 간의 선형관계(linear relationship)를 보여주는 회귀선(regression line)을, 회색 영역은 회귀선의 95퍼센트 신뢰구간(confidence interval)을 각각 나타낸다.

<그림 2>의 (a) 및 (d)는 명확한 양의 상관관계를 통해 기호 1번 정당(기호 2번 정당)의 지지율이 높은 지역에서 투표용지에 첫 번째(두 번째)로 이름이 기재된 후보들이 더 많이 득표했음을 보여준다. 반면에 (b)와 (c)를 보면 이름 기재 순서 첫 번째 후보의 득표율과 기호 2번 정당의 광역의회 비례대표선거 득표율 사이에 그리고 이름 기재 순서 두 번째 후보의 득표율과 기호 1번 정당의 광역의회 비례대표선거 득표율 사이에는 음의 상관관계가 있음을 알 수 있다. <그림 2>로부터 도출되는 분석 결과는 유권자들이 투표용지 상의 후보자명 기재 순서를 정당의 기호 순서와 같은 것으로 여겨 투표 선택의 기준으로 삼았다고 보고한 기존 연구들의 결과를 재확인시켜준다(Kang and Song 2024; Song 2019). 상관관계를 살펴본 다음에는 투표용지 효과를 보다 구체적으로 분석하고 이후에 실시할 시뮬레이션 분석을 준비하기 위해서 아래와 같은 회귀분석 모형을 측정하였다.

$$Y_{idt} = \theta_{dt} + \delta' X_{it} + \beta_1 \text{순서}_{idt}^1 + \beta_2 \text{순서}_{idt}^2 + \beta_3 \text{순서}_{idt}^1 \times \text{정당득표율}_{dt}^{P1} + \beta_4 \text{순서}_{idt}^2 \times \text{정당득표율}_{dt}^{P2} + \epsilon_{idt}$$

위 모형에서 아래첨자  $i, d, t$ 는 각각 후보자, 기초의회 선거구, 선거연도를 표시한다.  $Y_{idt}$ 는 종속변수로서 각 후보자의 득표율을 나타내며,  $\theta_{dt}$ 는 기초의회 선거구×선거연도

(그림 2) 상관관계 분석 결과





고정효과를 나타낸다. 순서<sup>1</sup>과 순서<sup>2</sup>는 투표용지 상의 후보자명 게재 순서가 첫 번째인지 두 번째인지의 여부를 표시한 가변수들이다. 정당득표율<sup>1</sup>과 정당득표율<sup>2</sup>는 전국 통일 기호 1번과 기호 2번인 정당이 광역의회 비례대표선거에서 얻은 득표율이다. 이 모형에는 기호 1번 정당에 대한 지지가 높게 나타나는 곳에서 투표용지 첫 번째 순서에 이름이 자주 게재되는 후보의 득표율이 증가하는지, 그리고 기호 2번 정당을 많이 지지하는 지역에서 두 번째 순서에 이름이 자주 게재되는 후보의 득표율이 증가하는지를 확인하기 위해 순서×정당득표율 상호작용항을 포함시켰다. 상호작용항들의 계수(coefficient)인  $\beta_3$ 와  $\beta_4$ 는 각각 기호 1번 정당과 후보자명 게재 순서 첫 번째 후보, 기호 2번 정당과 후보자명 게재 순서 두 번째 후보 득표율 간의 상관관계를 측정한다. 마지막으로  $X_{it}$ 는 앞에서 설명한 성별이나 연령 범주와 같은 후보자 수준의 통제변수들을 포함한 벡터(vector)를 나타낸다.

〈표 2〉는 회귀분석 결과를 보여준다. 모형1은 투표용지에 첫 번째, 두 번째 순서로 이름이 게재되는 것이 각 후보자의 득표율에 미치는 영향을 보여준다. 모형에는 첫 번째 순번 여부와 두 번째 순번 여부를 나타내는 가변수들이 포함되었기 때문에, 비교의 대상이 되는 기준 범주는 그 외의 순번에 배정된 후보들이다. 분석 결과에 의하면, 투표용지에 첫 번째와 두 번째로 이름이 표시된 후보자들의 득표율은 기준 범주에 속한 후보자들의 득표율에 비해 각각 0.075, 0.048 만큼 높은 것으로 나타났다. 첫 번째와 두 번째 순번을 나타내는 변수들의 계수를 측정한 값들은 모두 95퍼센트 수준에서 통계적으로 유의미하다. 이 결과에 의하면, 제6~8대 교육감선거에서 첫 번째 및 두 번째 순위의 순서효과가 존재한다.

모형 2는 모형 1에 상호작용항을 추가한 것이다. 분석 결과, 기호 1번 정당의 광역의회 비례선거 득표율이 높은 지역에서 투표용지에 첫 번째로 이름이 나오는 후보자의 득표율이 증가하는 것으로 나타난다. 모형 2의 측정 결과에 의하면, 기호 1번 정당의 지지율이 평균적인 지역에서(46.9퍼센트) 기호 1번에 배정된 후보의 득표율은 그렇지 않은 경우에 비해서 약 6.6퍼센트( $0.141 \times 0.469$ ) 더 높았다. 반면, 기호 1번 정당의 득표율이 평균보다 약 1표준편차(standard deviation) 더 높은 63.4퍼센트인 지역에서는 첫 번째 순번의 효과가 약 8.9퍼센트( $0.141 \times 0.634$ )인 것으로 측정되었다. 즉, 첫 번째 순번의 효과가 기호 1번 정당의 지지율이 높은 곳에서 더 크게 나타나는 것이다. 두 번째 순번 변수와 기호 2번 정당 지지율 간의 상호작용항에 해당하는 계수(0.113)도 게재 순번 첫 번째×기호 1번 정당 지지율의 계수(0.141)와 유사한 크기로 측정되었다. 따라서 두 번째 순번의 효과도 기호 2번 정당 지지율이 높은 곳에서 더 크다고 할 수 있다. 이러한 분석 결과는

## 18 선거연구 제21호

유권자들이 투표용지의 이름 게재 순서를 정당의 전국 통일 기호 순서와 같은 것으로 여겨 투표 선택의 기준으로 삼았다고 주장한 선행 연구들의 분석 결과들과 일맥상통한다 (Kang and Song 2024; Lee and Song 2023; Song 2019).

〈표 2〉 회귀분석 결과

	모형 1	모형 2
게재 순서 첫 번째	0.075*** (0.004)	0.009 (0.014)
게재 순서 두 번째	0.048*** (0.004)	0.002 (0.009)
게재 순서 첫 번째×기호 1번 정당 지지율		0.141*** (0.026)
게재 순서 두 번째×기호 2번 정당 지지율		0.113*** (0.021)
사례 수	11,587	11,587

주: 모든 모형에는 기초의회 선거구×선거연도 고정효과 및 후보자 단위의 통제변수들이 포함되어 있음. 괄호 안의 표준오차는 기초의회 선거구×선거연도 수준에서 군집되어 있음.

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

마지막으로, 회귀분석 모형의 측정값을 바탕으로 하여 교육감선거에서 교호순번제로 인한 투표 왜곡이 발생할 수 있는지를 시뮬레이션을 통해 분석해보고자 한다. 현행 제도 하에서는 후보자가 a, b, c 3명이라면 A형, B형, C형 세 가지 배열 형태의 투표용지들이 사용된다. 예를 들어, A형의 후보 순서가 a-b-c라면 B형과 C형의 순서는 각각 b-c-a와 c-a-b가 된다. 그런데 그 외에도 a-c-b, b-a-c, c-b-a 등의 형태로도 후보들을 배열할 수 있다. 후보자 3인이 출마한 경우, 후보들의 이름 배열 방식은 총 6가지( $3!=3\times 2\times 1=6$ )이다. 예를 들어, 지난 2018년 경기도 교육감선거에 출마한 후보자는 총 5명(김현복, 배종수, 송주명, 이재정, 임해규)이었으며, 후보자들은 후보 등록 후 추첨을 통해 이름 게재 순서를 정했다. 당시 선거에서는 배종수-송주명-임해규-김현복-이재정(A형), 송주명-임해규-김현복-이재정-배종수(B형), 임해규-김현복-이재정-배종수-송주명(C형), 김현복-이재정-배종수-송주명-임해규(D형), 이재정-배종수-송주명-임해규-김현복(E형)과 같이 A형부터 E형까지 총 5가지 방식으로 후보자 이름을 배치한 투표용지들이 사용되었다. 그리고 이 5가지 종류의 투표용지들이 경기도에 있는 158개의 기초의회 선거구에 수원가선거구부터 연천나선거구까지 순서대로 순환하면서 적용되었다. 그런데 이처럼 후보자가 5명이라면 임해규-이재정-김현복-배종수-송주명 등과 같이 기존의 투표용지에서는 사용하지 않

있던 순서를 포함하여 총 120가지( $5!=5\times 4\times 3\times 2\times 1=120$ ) 방법으로 후보들을 배열할 수 있다.

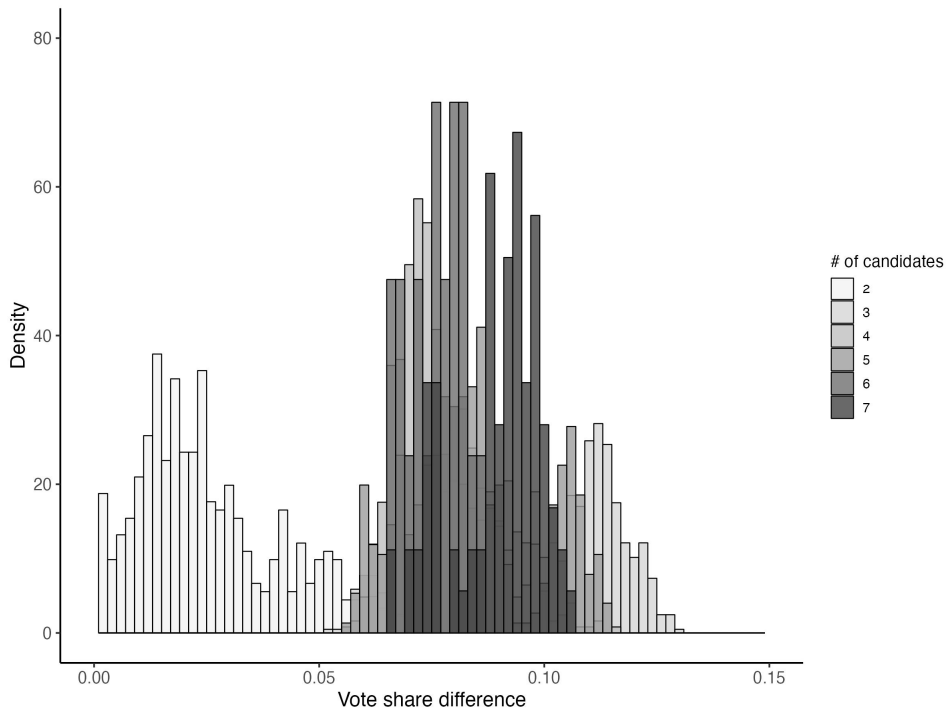
본 연구에서는 투표용지에 후보들을 배치할 수 있는 모든 경우의 수들을 고려하여, 각 경우마다 각 후보자가 얻을 수 있는 가상 득표율을 앞서 실시한 회귀분석의 측정값들을 바탕으로 계산하였다. 후보자가 5명인 경우, 120가지로 이름을 배열하여 이를 선거구별로 순환시킬 수 있고 그에 따라 매번 각 후보의 가상 득표율을 계산하는 것이 가능하다. 예를 들어 임해규-이재정-김현복-배종수-송주명 순서로 후보자명을 배열하여 이를 선거구별로 순환시켰을 때 임해규 후보가 얻는 총 가상 득표율과 배종수-송주명-임해규-김현복-이재정 순서로 순환 배열했을 때 임해규 얻는 후보가 얻는 가상 득표율을 각각 계산하여 비교해 보는 것이다. 후보자가 5명이라면 120번의 시뮬레이션을 통해 각 후보의 가상 득표율이 후보자명 배열 방식에 따라 얼마나 다르게 나타나는지를 확인해 볼 수 있다. 교호순번제가 도입된 후 치러진 제6대부터 제8대까지의 교육감선거에 출마한 후보자의 수는 2명에서 7명 사이이다. 예를 들어, 성기선, 임태희 두 후보가 경합한 2022년 경기도 교육감선거의 경우, 후보자를 배열할 수 있는 경우의 수는 총 2가지( $2!=2\times 1=2$ )뿐이기 때문에 투표용지 효과로 인해 표의 왜곡이 발생할 가능성이 적다고 할 수 있다. 하지만 총 7명의 후보가 경합한 2014년 부산광역시 교육감선거 같은 경우는 후보자를 배열할 수 있는 경우의 수가 총 5,040가지( $7!=7\times 6\times 5\times 4\times 3\times 2\times 1=5,040$ )에 달하기 때문에 표의 변동성이 커질 것이다.

〈그림 3〉은 각 후보자별로 가상 득표율의 최댓값과 최솟값의 차이를 계산한 다음 그 분포를 히스토그램(histogram)으로 나타낸 것이다. 예컨대 7인의 후보가 출마한 교육감선거의 경우 각 후보에 대한 총 5,040개의 가상 득표율들을 측정한 뒤 그 최댓값과 최솟값의 차이를 계산하였다. 후보자 수에 따라 득표율차 크기가 달라지는지를 눈으로 쉽게 확인할 수 있도록 경합 후보자의 수가 많은 곳들을 진한 색으로, 적은 곳들을 연한 색으로 표시하였다. 만약 각 후보자의 가상 득표율이 투표용지 배열 순서에 따라 크게 달라지지 않는다면 득표율차 측정값이 히스토그램 상 0에 가까운 지점에 모여 있을 것이다. 하지만 분석 결과에 의하면 득표율차의 분포가 크게는 약 0.13(13퍼센트)까지 다양하게 나타났다.

〈그림 3〉에서 특히 주목할 것은 교육감선거에서 경합 후보자 숫자가 늘어나면 각 후보의 득표율차가 두드러지게 나타나는 경우가 많다는 점이다. 후보자가 2명인 경우에는 득표율차가 0.05(5퍼센트) 이하인 경우가 다수였으나 후보자 수가 7명인 경우에는 득표율차가 0.1(10퍼센트) 전후로 나타나는 경우가 많았다. 후보자 수가 많아지면 후보자명을

배열하는 경우의 수가 급증하여 후보자들의 이름 게재 순번이 자주 바뀐다. 그로 인해 가상 득표율의 최댓값과 최솟값의 차이가 커지기 마련이므로 변동성 또한 크게 나타난 것이다.

〈그림 3〉 시뮬레이션 결과



이상과 같은 시뮬레이션 결과는 현행 교호순번제 하에서도 유권자의 착각으로 인한 표의 왜곡 현상이 생겨날 수 있다는 점, 그리고 이러한 왜곡 현상은 후보자들의 수가 많을수록 심해질 수 있다는 점을 시사한다. 많은 수의 후보가 출마한 일부 선거구에서는 시뮬레이션 득표율의 차이가 10퍼센트 이상 나타나기도 했다. 이러한 분석 결과는 무작위로 정해져 순환 배열되는 후보자의 순번이 선거의 결과를 바꿀 수 있을 만큼 교육감선거에 큰 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

## V. 교육감선거 보완에 대한 제언

여기서는 본 연구의 분석 결과를 바탕으로 교육감선거 제도를 보완할 수 있는 방안에 대해 몇 가지 제언을 하기로 한다. 법 개정을 통해 교육감을 직접선거로 선출하게 된 이후에도 우리나라에서는 교육감 선출 방식 및 투표 방식 개선에 대한 논의가 꾸준히 이어져왔다. 그 결과, 추첨을 통해 무작위로 후보자명을 배열하는 방식이 먼저 도입되었고, 이후 무작위 추첨이 초래할 수 있는 문제를 해결할 방안으로 교호순번제가 도입된 바 있다. 최근에는 한 국회의원이 지방교육자치에 관한 법률 개정안을 발의하면서 시·도지사-교육감 러닝메이트 제도를 제안하였다.<sup>4)</sup> 이러한 러닝메이트 제도는 교육감 직선제 폐지를 전제로 하고 있다. 하지만 본 연구의 주목적은 현행 교육감선거 제도의 보완에 관한 것이므로 여기서는 교육감선거를 주민 직선제로 유지하는 가운데 현행 제도를 보완할 수 있는 방안에 대해서만 다루기로 한다. 본격적인 논의에 앞서 먼저 언급해야 할 점은, 민의를 완벽하게 반영할 수 있는 완벽한 선거제도는 없다는 것이다. 현재의 선거제도를 포함해서 여기서 제시하는 대안들도 모두 장단점을 지니고 있다. 따라서 제도 보완 방안을 논의할 때 각 제도의 장단점을 명확히 파악하고 이를 저울질한 뒤, 우리나라의 상황과 국민 정서에 잘 맞는 제도를 선택할 필요가 있다.

현행 교육감선거를 변경하는 방법으로는 크게 교육감선거 제도 자체를 바꾸는 것과 선거가 치러지는 방식을 바꾸는 것 두 가지를 고려해 볼 수 있다. 우선, 선거제도 자체를 변경하는 방안으로는 정당 공천 허용 여부, 교육감선거 일정 변경 등을 고려해 볼 수 있고, 선거가 실시되는 방식에 대한 개선안으로는 투표용지 설계 변경 및 순환 방식의 변화 등을 고려해 볼 수 있다.

첫 번째 방안은 교육감선거에서의 정당배제원칙을 수정하여 정당의 교육감 후보자 공천을 허용하는 것이다. 현재 우리나라 교육감선거에서는 정당이 교육감 후보자를 공천하지 않고 후보자들도 무소속으로 선거에 출마하지만, 실상은 많은 교육감 후보자들이 다양한 방법으로 자신들의 정치적인 성향을 드러내고자 한다(Kang and Song 2024). 예를 들면, 2018년 교육감선거의 선거운동 과정에서 보수 성향인 박선영 후보는 국민의힘 정당이 사용하는 빨간색을, 진보 성향인 조희연 후보는 더불어민주당이 사용하는 파란색을

4) 이와 관련해서는 [https://www.chosun.com/national/education/2024/09/04/YDJXWODZQFBGPJGLX\\_6MAONRIDE/?utm\\_source=naver&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=naver-news](https://www.chosun.com/national/education/2024/09/04/YDJXWODZQFBGPJGLX_6MAONRIDE/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news)(검색일: 2024.9.26.)를 참조하였다.

선거 포스터나 복장 등에 자주 사용한 바 있다. 비당파적 선거임에도 불구하고 현실에서는 비공식적으로 당파성을 띠고 진행되는 교육감선거에 후보자 정당 공천을 허용함으로써 교육감선거를 공식적인 당파선거로 변경하는 방안이 있을 수 있다. 현행 선거제도 하에서 유권자들이 후보자의 이름 게재 순번을 정당 기호 순서로 착각하여 표의 왜곡 문제가 발생하는 것이라면, 정당 공천의 도입을 통해 이 문제를 직접적으로 해결할 수 있다. 여타 지방선거의 경우처럼 교육감 후보의 기호도 후보자가 속한 정당을 나타낼 것이기 때문에 유권자들이 순번에 대해서 착각할 여지가 없어진다. 한편, 교육감선거에서 정당 공천을 허용한다면, 지방자치행정이 정치적인 요소에 의해 영향을 받거나 지방정치가 중앙정치에 예속될 것이라는 주장도 제기된다(김창진 외 2019; 문상석 외 2017; 이기우 2009; 주용학 2007; 황아란 2010c). 또한 교육감 후보자의 정당 공천은 교육의 정치적 중립성 원칙에 위배된다는 주장도 있다(정승운 2017). 애초에 교육감선거가 비당파적인 선거가 된 까닭은 현행 법 규정이 교육의 정치적 중립성을 강조하고 있기 때문이다.

두 번째 대안은 교육감선거의 일정을 변경하여 교육감선거가 동시에 치러지는 다른 선거에 영향을 받는 과급효과(spillover effect)를 배제하는 것이다. 과급효과란 여러 선거가 동시에 실시될 때 특정 선거가 다른 선거에 영향을 주는 현상을 일컫는데, 이러한 현상은 미국 등 다른 나라의 동시선거에서도 나타난다(Rudolph and Leininger 2021). 우리나라의 경우, 교육감선거는 같은 날, 같은 장소에서 치러지는 여타 지방선거들과 전혀 다른 특징들을 가지고 있다. 교육감선거에서만 정당 공천이 허용되지 않기 때문에, 선거운동의 양상도 다른 선거들과 다르고 유권자들이 투표장에서 받는 투표용지도 다른 선거의 투표용지들과 다르다. 본 연구의 결과에 의하면, 기호 1번(2번) 정당의 지지율과 투표용지 첫 번째(두 번째) 후보의 득표율 사이에 양의 상관관계가 존재하는데, 이것도 일종의 과급효과로 볼 수 있다. 만약 교육감선거를 전국동시지방선거가 치러지는 날과 다른 날에 실시한다면 동시선거로 인한 과급효과를 차단할 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 단독으로 교육감선거를 진행하면 선거 비용이 크게 증가할 뿐만 아니라 선거에 대한 유권자의 관심이 감소하여 투표율이 낮아질 수 있는 문제가 있다.

세 번째 방안은 투표용지의 설계를 바꾸는 것이다. 세로 또는 가로로 후보들을 순서대

5) 교육감선거가 전국동시지방선거와 함께 치러지기 전인 2007년에는 충북, 울산, 경남, 제주 지역 교육감선거가 제17대 대통령선거일에 대통령선거와 함께 치러진 바 있다. 당시에 네 개 지역 모두에서 기호 2번인 교육감 후보자가 당선되었는데, 이는 대통령선거에서 압도적인 표 차이로 승리한 이명박 한나라당 후보가 기호 2번이었기 때문이라는 견해도 있다. 관련 내용은 다음의 기사를 통해 확인할 수 있다. <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0001867855?sid=102>(검색일: 2024.9. 30)

로 배열하는 것이 아니라 방사형이나 원형으로 후보들을 배열하는 방식으로 투표용지를 바꿔보자는 주장이 실제로 제기된 적이 있다.<sup>6)</sup> 방사형 또는 원형 투표용지를 사용한다면, 유권자들이 어디가 시작점인지 특정할 수 없을 것이기 때문에 ‘첫 번째’ 순서가 존재하지 않게 된다. 따라서 유권자들이 먼저 이름이 표시된 후보를 뽑는, 이른바 초두효과가 발생하지 않게 될 것이다. 또한 게재 순서가 없기 때문에 유권자들이 후보자의 배열 방식을 정당 기호와 연관 짓기도 어려울 것이다. 하지만 이러한 설계의 비용도 고려해보아야 한다. 교육감선거의 투표용지가 여타 선거와 다르다면, 투표용지의 인쇄 및 배포 작업에 더 많은 시간과 예산이 들어갈 수 있다.<sup>7)</sup> 뿐만 아니라 현재도 교육감선거에서 여타 선거보다 많은 무효표가 나오는 상황에서<sup>8)</sup>, 유권자들이 그간 접하지 못했던 형태의 투표용지를 받게 되면 혼란이 발생하여 현재보다 무효표가 더욱 증가할 우려가 있다.

투표용지의 모양을 바꾸지 않으면서도 유권자들의 착각을 줄이기 위해서 투표용지에 교육감 후보자명 게재 순서가 전국 통일 기호 순서와는 별개로 정해진다는 점을 명시하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재 우리나라 교육감선거 투표용지에는 “교육감 후보는 정당이 추천하지 않는다”는 문구가 표기되어 있다. 이 문구를 “교육감 후보는 정당이 추천하지 않기 때문에 후보자들의 순서는 무작위로 정해졌음”이라는 식으로 바꾸는 것이다. 기존 문구가 교육감선거 후보들이 무소속이라는 정보만 담고 있었다면, 수정된 문구는 이에 더하여 투표용지에 나와 있는 후보들의 순서가 무작위로 정해졌다는 정보 역시 담고 있다. 기존의 문구에 비해서 더 긴 문구를 넣어야 하는 부담이 있지만, 유권자들에게 선거제도를 보다 명확히 알린다는 점에서 고려해 볼 만한 대안이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 방식의 효과에 대해서는 보다 경험적인 검증이 필요하다. 투표용지에 제일 먼저 이름이 표기된 후보를 뽑거나 자신이 선호하는 정당의 기호만 기억한 뒤 모든 선거에서 해당 순번의 후보자만을 찍는 유권자들은 애초에 교육감선거에 큰 관심이 없다고 볼 수 있다. 이렇게 선거에 무관심한 유권자들은 투표용지에 작게 기입된 문구를 눈여겨 보지 않을 가능성이 있다.

6) 2009년에 교육감선거 투표용지를 방사형으로, 2013년에는 이를 원형으로 변경하자는 개정안이 발의된 바 있는데 이와 관련해서는 다음의 기사 내용을 참고하였다. <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0006519000?sid=100>(검색일: 2024.9.28)

7) 2009년에 발의된 개정안이 통과되지 않은 이유는 다음의 기사 내용에 간략하게 설명되어 있다. <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0006519000?sid=100>(검색일: 2024.9.30)

8) 2018년의 경우, 교육감선거에서 97만 표가량의 무효표가 발생했는데 17개 시·도지사선거에서는 그 절반인 49만 표 정도의 무효표가 나왔다. 2022년 시·도지사선거에서 나온 무효표는 약 35만 표로 전체 투표의 약 1.6%였음에 반해 당시 시·도 교육감선거의 무효표는 약 90만 표로 전체 투표의 약 4%에 달했다. 이로 미루어 보아 현행 선거제도 하에서도 교육감선거의 무효표가 상당히 많이 발생하고 있다는 점을 알 수 있다.

마지막으로 네 번째 방안은 무작위로 정해서 순번을 순환시키는 교호순번제를 유지하되 순환 방식을 변경하는 것이다. 현재는 무작위로 정해진 순번이 기초의회 선거구를 단위로 순환된다. 하지만 특정 선거구에서 특정 정당의 지지율이 높을 수 있고, 이런 곳에 해당 정당의 기호 순서에 배치되는 것이 후보자들에게 유리할 수 있기 때문에 이러한 가능성을 줄이기 위해서 표가 순환하는 단위를 더 자잘하게 나눠볼 수 있다.

우선, 지금처럼 기초의회 선거구 단위가 아니라 유권자 단위로 후보자명 게재 순서를 순환 배열하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이를 게재 순서가 유권자 단위에서 순환된다면 열거 순서의 무작위 배열이 개인 단위에서 이루어진다. 이러한 무작위성을 활용하면 각 기초의회 선거구에서 특정 정당의 지지율이 다르기 때문에 발생할 수 있는 체계적인 오차(systematic error)를 제거할 수 있다. 이를 실행하는 방식으로는 다음과 같은 방법들을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 한 투표소에서 모든 유형의 투표용지를 각 유권자들에게 차례대로 나누어 주는 것이다. 예를 들어, 세 명의 후보가 출마한 지역의 투표용지 유형은 A, B, C 세 가지가 될 것이다. 이 세 유형의 투표용지를 유권자들이 투표장에 오는 순서대로, 첫 번째 유권자에게는 A형을, 두 번째 유권자에게는 B형을 배부하는 식으로 후보자명 게재 순서를 순환시키는 것이다. 하지만 이러한 방식은 현재 방식에 비해서 투표, 개표 과정에서 모두 시간과 비용이 더 많이 들 것이기 때문에 기대 효과 대비 기대 비용을 고려할 필요가 있다. 전자투표 방식을 도입하면, 이러한 실행에 따른 비용을 상당히 줄일 수 있을 것이다. 하지만 전자투표의 오류에 대한 우려가 존재하므로 근시일 내에 교육감 선거에서 전자투표가 도입되어 시행되기는 어려울 수 있다(류석진 외 2009).

유권자 단위의 순환 배열이 현실적으로 어렵다면, 순환 배열을 투표소 단위로 실행하는 방안도 고려해볼 수 있다. 기초의회 선거구보다 투표소의 숫자가 훨씬 많기 때문에 이러한 방식을 통해서도 체계적인 오류를 어느 정도는 줄일 수 있다. 이 경우, 유권자 단위의 순환 배열보다는 효과가 적겠지만 행정적으로는 보다 적은 비용이 들 것이다. 순환 배열 단위를 조밀화함으로써 본 연구에서 분석한 표의 왜곡 문제는 어느 정도 해결할 수 있겠지만, 이 방식은 유권자들이 정당 기호와 후보자명 게재 순서를 착각하는 문제 자체는 방지할 수 없다는 한계를 가지고 있다.



## VI. 결론

본 연구는 우리나라 교육감선거의 제도적인 특수성 및 그로 인해 발행하는 유권자의 투표행태에 주목하여 현행 후보자명 교호순번제에서 발생할 수 있는 표의 왜곡 문제를 경험적으로 분석하였다. 기존 연구들이 밝힌 것처럼 본 연구도 비당파적 선거인 교육감선거가 당파적 선거와 동시에 치러지는 제도적인 특성으로 인해 유권자들이 후보자의 이름 게재 순서와 정당의 기호 순서를 착각하여 투표 선택을 한다는 점을 보여주었다. 이에 더하여 본 연구는 이러한 투표행태로 인해 교호순번제 하에서 특정 순번에 따른 표의 왜곡 및 득표율의 차이가 발생할 수 있음을 시뮬레이션 방식을 통해 보여주었다. 교육감 선거를 비롯한 우리나라의 비당파적 선거에서 투표용지 효과가 나타나는 현상을 다룬 기존 연구들은 주로 선순위 효과 자체만을 분석하거나 정당 기호 순서 및 비당파 선거 후보의 이름 게재 순서와의 일치도가 가지는 효과를 분석하였다(Kang and Song 2024; Lee and Song 2023; Song 2019; 김범수 2014; 송기창·박소영 2011; 정우승 2016). 본 연구는 여기서 더 나아가서 이러한 투표행태와 교육감선거의 제도적인 특성이 실제 선거 결과에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 시뮬레이션 기법을 통해 구체적으로 분석했다는 점에서, 관련 주제의 연구에 이론적으로 기여할 수 있다.

본 연구의 분석 결과는 교육감선거 제도에 대한 중요한 정책적인 시사점을 제공할 수 있다. 특히 본 연구는 교호순번제 하에서도 표의 왜곡 현상이 발생할 수 있다는 점을 경험적인 분석을 통해 밝힘으로써 제도 개선에 대한 논의에 이바지할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 분석 결과를 바탕으로 교육감선거 제도를 보완할 수 있는 몇 가지 대안들을 제시하였다. 그중에서 정당 공천 허용, 교육감선거 일정 변경 등과 같이 선거제도를 전반적으로 수정하는 것은 여러 법적·현실적인 사안들을 고려해야 하므로 오랜 시간을 들여 충분히 논의하고 숙의할 필요성이 있다. 그에 비해 투표용지 설계를 변경하거나 순환 배열 방식을 바꾸는 대안을 채택하는 것이 보다 용이할 것으로 예상된다. 다만 교호순번제의 순환 배열 단위를 바꿈으로써 표의 왜곡이 줄어들지의 여부는 시뮬레이션 분석 등의 방법을 통해 경험적인 분석을 시도해 보아야 파악할 수 있을 것이다. 투표용지에 추가적인 안내 문구를 기재하거나 문구의 크기 및 색상 등을 변경함으로써 투표용지 자체를 수정하는 대안의 경우, 여타 대안에 비해 추가적인 비용이 비교적 크게 들지는 않을 수 있으나 변경으로 인한 효과가 여타 대안에 비해 크지 않을 수 있다. 이 역시 실험

## 26 선거연구 제21호

연구 등을 실시하여 이러한 방안이 유권자들의 투표행태에 영향을 미칠 수 있을지의 여부를 먼저 확인해 볼 필요가 있다.

본 연구는 교호순번제 시행이 표의 왜곡을 불러일으켜 특정 정당에 대한 지지도가 높은 지역에서 그 정당의 전국 통일 기호와 같은 순서로 투표용지 내에 이름이 자주 배치되는 후보가 득표의 이점을 누린다는 점을 경험적으로 확인하였다. 유권자의 선호와 관계없이 제도적 특성이 선거 결과에 지대한 영향을 미치고 있는 현행 교육감선거 제도에 대한 추가 연구 및 보완 논의가 필요한 시점이다. 제도 보완을 위해 제기된 대안들의 실효성을 파악하는 후속 연구가 이루어지면 보다 건설적인 논의의 장을 형성할 수 있을 것이다.

## 참·고·문·헌

- 김범수. 2014. “투표용지의 순서효과, 기호효과, 후광효과: 2014년 서울시 교육감선거.” 『선거연구』 5. 253-287.
- \_\_\_\_\_. 2016. “순환순번제와 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회의원선거 사례 분석.” 『선거연구』 7. 203-228.
- 김범수·서재권. 2012. “투표용지의 순서효과와 기호효과: 제4회 동시지방선거 기초의원선거 분석.” 『한국정치학회보』 46-2. 141-161.
- 김창진·김대연·허훈. 2019. “기초지방선거 후보자 당선 영향요인: 거대정당의 정당공천을 중심으로.” 『한국행정연구』 28-4. 125-163.
- 류석진·김용복. 2009. “전자투표 논의의 쟁점과 현실: 한국과 일본의 비교.” 『한국정치연구』 18-2. 127-158.
- 문상석·김범수·서정민. 2017. “정당공천제도와 지방정치 변화에 대한 고찰: 제도의 전용에 대한 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 51-1. 129-152.
- 송기창·박소영. 2011. “2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구.” 『교육행정학연구』 29-2. 239-260.
- 윤종빈·김윤실·정희옥. 2015. “한국 유권자의 정치신뢰와 정당일체감.” 『한국정당학회보』 14-2. 83-113.
- 윤지성·송병권. 2019. “후보자의 도덕적 자질이 유권자의 투표 선택에 미치는 영향: 제7대 지방선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 28-1. 189-215.
- 이기우. 2009. “기초지방선거와 정당공천.” 『지방자치법연구』 9-4. 59-80.
- 이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석.” 『한국정당학회보』 13-3. 99-122.
- 정승윤. 2017. “현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구.” 『법학연구』 58-1. 33-78.
- 정우승. 2016. “투표용지 순서효과에 대한 지역의 조절효과: 2010년 및 2014년 한국 교육감 선거에 대한 경험적 분석.” 『한국지방자치학회보』 28-1. 129-153.
- 정준표. 2009. “5·31 기초의원선거에서 나타난 후보자 게재순위의 효과와 그 함의.” 『대한정치학회보』 17-2. 395-424.
- 주용학. 2007. “민선 4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 19-1. 29-51.
- 함승환. 2019. “정당 없는 정당효과?: 교육감 선거 후보자의 당선경쟁력 결정요인 재검토.” 『지방정부연구』 23-1. 325-342.
- 황아란. 2010a. “기초 지방의원선거와 기호효과.” 『한국정치학회보』 44-1. 107-124.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서 기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과.” 『지방행정연구』 24-1. 37-65.

\_\_\_\_\_. 2010c. “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화.” 『21세기정치학회보』 20-2. 31-53.

Aldrich, H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Ashworth, S., and E. B. De Mesquita. 2008. “Informative Party Labels with Institutional and Electoral Variation.” *Journal of Theoretical Politics* 20, No.3. 251-273.

Brockington, David. 2003. “A Low Information Theory of Ballot Position Effect.” *Political Behavior* 25, No.1. 1-27.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.

Cantoni, Enrico, Ludovica Gazzè, and Jerome Schafer. 2021. “Turnout in Concurrent Elections: Evidence from Two Quasi-experiments in Italy.” *European Journal of Political Economy* 70.

Chen, Eric, Gábor Simonovits, Jon A. Krosnick, and Josh Pasek. 2014. “The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes in North Dakota.” *Electoral Studies* 35. 115-122.

Faas, Thorsten, and Harald Schoen. 2006. “The Importance of Being First: Effects of Candidates’ List Positions in the 2003 Bavarian State Election.” *Electoral Studies* 25, No.1. 91-102.

Grant, Darren. 2017. “The Ballot Order Effect Is Huge: Evidence from Texas.” *Public Choice* 172, No.3-4. 421-442.

Ho, Daniel E., and Kosuke Imai. 2008. “Estimating Causal Effects of Ballot Order from a Randomized Natural Experiment: The California Alphabet Lottery, 1978-2002.” *Public Opinion Quarterly* 72, No.2. 216-240.

Horiuchi, Yusaku, and Alexandra Lange. 2019. “Randomized Ballot Order Can Increase Invalid Votes: Evidence from Australia.” *SSRN Working Paper* No.2817549.

Jacoby, William G. 1988. “The Impact of Party Identification on Issue Attitudes.” *American Journal of Political Science* 32, No.3. 643-661.

Jun, B. H., and H. Min. 2017. “What Creates Heterogeneity in Ballot Order Effects? Evidence from Korea’s Local Elections of Education Superintendent.” *Electoral Studies* 46, 1-14.

Kam, Cindy D. 2005. “Who Toes the Party Line? Cues, Values, and Individual Differences.” *Political Behavior* 27, No.2. 163-182.

Kang, W. C., and B. K. Song. 2024. “Making Sense of Heuristic Choice in Nonpartisan Elections: Evidence from South Korea.” *Political Behavior* 46, No.3. 1865-1886.

- King, Amy, and Andrew Leigh. 2009. "Are Ballot Order Effects Heterogeneous?" *Social Science Quarterly* 90, No.1. 71-87.
- Koppell, Jonathan G. S., and Jennifer A. Steen. 2004. "The Effects of Ballot Position on Election Outcomes." *Journal of Politics* 66, No.1. 267-281.
- Lee, H. N., and B. K. Song. 2023. "Misleading Ballot Positions and Invalid Votes." *Journal of East Asian Studies* 23, No.2. 347-355.
- Lodge, Milton, and Ruth Hamill. 1986. "A Partisan Schema for Political Information Processing." *American Political Science Review* 80, No.2. 505-520.
- Marcinkiewicz, Kamil. 2014. "Electoral Contexts That Assist Voter Coordination: Ballot Position Effects in Poland." *Electoral Studies* 33. 322-334.
- Matsusaka, John G. 2016. "Ballot Order Effects in Direct Democracy Elections." *Public Choice* 167, No.3-4. 257-276.
- Meredith, Marc, and Yubal Salant. 2013. "On the Causes and Consequences of Ballot Order Effects." *Political Behavior* 35, No.1. 175-197.
- Miller, Joanne M., and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes." *Public Opinion Quarterly* 62, No.3. 291-330.
- Pasek, Josh, Daniel Schneider, Jon A. Krosnick, Alexander Tahk, Eyal Ophir, and Claire Milligan. 2014. "Prevalence and Moderators of the Candidate Name-order Effect: Evidence from Statewide General Elections in California." *Public Opinion Quarterly* 78, No.2. 416-439.
- Rahn, Wendy M. 1993. "The Role of Partisan Stereotypes in Information Processing about Political Candidates." *American Journal of Political Science* 37, No.2. 472-496.
- Rudolph, Lucas, and Arndt Leininger. 2021. "Coattails and Spillover-effects: Quasi-experimental Evidence from Concurrent Executive and Legislative Elections." *Electoral Studies* 70.
- Snyder Jr., J. M., and M. M. Ting. 2002. "An Informational Rationale for Political Parties." *American Journal of Political Science*, 90-110.
- Song, B. K. 2019. "Misleading Ballot Position Cue: Party Voting in Korea's Nonpartisan Local Elections." *Electoral Studies* 58. 1-11.

**[Abstract]**

## **Distortion of Votes by Ballot Ordering: A Simulation Analysis of Superintendent of Education Elections**

Lee, Ha Na | Ph.D. candidate, Ewha Womans University  
Song, Byungkwon | professor, Sogang University Associate

In Korean superintendent of education election, candidates' ballot orders are determined by the "randomize and rotate" system to prevent candidates from taking (dis)advantage from their positions on ballot. In this paper, we study whether this system can lead to vote distortion. Uninformed voters may mistakenly believe that randomly drawn candidates' orders in ballot are determined in the same way as that of partisan races. As such, candidates' vote shares can be affected by whether they are located in the same position as parties that are popular in a given region. We show that the first- (second-) listed candidates' vote shares are positively correlated with the first- (second-) listed party's vote share. In addition, we simulate all the possible ballot positions and calculate candidates' hypothetical vote shares in each case. Our findings suggest that candidates' vote shares can be substantially affected by how ballot orders are arranged. We conclude by discussing potential alternatives to the current system to prevent such distortions.

- 
- **Keyword:** Superintendent of Education Election, Randomize and Rotate System, Ballot Order Effect, Concurrent Election, Simulation

## 선거여론조사의 특징 분석: 22대 국회의원선거를 중심으로

가상준 | 단국대학교\*

### ✦ 국문요약 ✦

본 연구는 22대 국회의원선거 관련해서 중앙선거관리위원회 여론심의위원회에 등록되어 있는 선거여론조사에 대한 분석을 통해 선거여론조사의 특징을 파악하는 것을 목적으로 하였다. 22대 국회의원선거 여론조사의 중요한 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전국에 대한 조사가 가장 많이 이루어졌으며, 유권자 및 정치권의 관심이 높았던 지역구 조사가 많이 이루어졌다. 무선 ARS와 무선전화면접의 조사시간, 응답률(협조율), 실질 응답률을 비교해 보면 무선전화면접의 조사시간은 더 길며 응답률, 실질 응답률은 더 높다는 점을 발견할 수 있다. 22대 국회의원 선거는 무선 ARS와 무선전화면접이 향후 방향성을 두고 대립한 선거였다고 말할 수 있다. 본 연구는 그동안 많이 연구되지 않았던 선거여론조사의 특징을 분석하였다는 점에, 특히 22대 국회의원선거 여론조사를 전수조사함으로써 선거여론조사의 전반적 특징을 파악하였다는 점에 의미를 찾을 수 있었다.

주제어 | 선거여론조사, 22대 국회의원선거, 응답률, 무선전화면접, 무선 ARS

\* 정치외교학과 교수

## I. 서론

선거는 대의민주주의의 꽃이며 운영 기제의 핵심이라 말할 수 있다. 선거를 통해 대표를 선출하고 대표들이 의회라는 장에 모여 중요한 정책을 결정하기 때문이다. 대표로 선출되기 위해서는 일반적으로 정당의 공천을 받아야 하며 선거에서 승리해야 한다. 정당은 유권자, 선출된 공직자, 의회 간 매개 역할을 한다는 점에서 대의민주주의 운영의 핵심 기제라 말할 수 있다(Almond and Powell Jr. 1980; Sartori 1976; Schattschneider 1942). 정당은 더 많은 후보들의 의회 진출을 위해 후보자 선출에 신중할 수밖에 없다. 정당은 선거를 유리한 방향으로 이끌기 위해 유권자의 동향 파악에 적극적이어야 하는데, 여론조사는 중요한 수단으로 작용한다. 정당에게 여론조사는 정책 방향을 설정하고 추진하는 기본적 동력이 되고 있다. 정당은 여론 파악을 위해 많은 노력을 기울이고 있으면서 한편으로는 여론을 형성하고 주도하는 역할도 하고 있다.

여론조사의 중요성이 커지고 있는 것은 여론조사가 정치영역에서 커다란 영향을 미치고 있기 때문이다. 무엇보다 정당의 후보자 선출에 있어 여론조사의 역할은 점점 커지고 있다. 후보자의 인지도 그리고 상대 정당 후보자와의 경쟁력 등에 대한 여론조사 결과가 공천에 영향을 미치고 있기 때문이다. 한편, 여론조사 결과는 유권자의 태도 및 평가를 넘어서 유권자의 행태에 영향을 미치고 있다는 점에서 다른 차원의 영향력도 찾을 수 있다(Ansolabehere and Iyengar 1994; Dahlgaard et al. 2017). 물론 관련 보도와도 깊은 관련성이 있다(송병권 2019; 윤호영·임윤주 2023; Druckman and Parkin 2005). 특히 정치 양극화가 고조되면서 여론조사가 지니는 의미 및 영향력은 과거와 비교하기 어려울 정도로 커졌다.

한편, 선거여론조사 방법에 따라 특정 정당 및 후보자에게 유리한 방향으로 나타나는 경향을 보이면서 선거여론조사에 대한 신뢰성도 타격을 입게 되었다. 객관성과 신뢰성을 잃은 여론조사들이 양산되기도 하였고, 여론조사가 사전 선거운동의 도구로 악용되기도 하였다. 이를 개선하기 위해 중앙선거관리위원회 산하에 여론조사심의위원회가 설치되었고 신뢰성 확보를 위한 규정이 만들어졌다. 많은 변화가 있었지만 관련하여 논쟁적 사안들은 계속 발생하고 있다.

22대 국회의원선거는 과거 어느 때보다 선거여론조사가 많이 실시된 선거였다. 특히 21대 국회의원선거에 비해 무선 ARS(Automatic Response System)의 비중은 낮아지고 무선전화면접의 비중은 커진 선거였다는 점에서 중요한 특징을 찾을 수 있다. 이는 무엇



보다 22대 국회의원선거 전 ARS 조사는 실시하지 않겠다고 선언한 한국조사협회의 결정이 조사에 커다란 변화를 가져왔기 때문이다. 한국조사협회는 2023년 10월 21일 ‘ARS 조사 관련 KORA 회원사 행동규범’과 ‘정치선거 전화여론조사기준’을 제정하였는데 여기에는 ARS 실시 금지를 담고 있다.<sup>1)</sup> 물론 그렇다고 ARS 조사가 사라진 것은 아니다. 한국조사협회 회원이 아닌 한국정치조사협회를 중심으로 한 조사기관들은 ARS 조사를 실시하였기 때문이다.<sup>2)</sup> 이런 점에서 22대 국회의원선거에서 선거여론조사는 커다란 변화를 경험하였다.

선거여론조사는 조사기술, 선거양상, 유권자의 변화를 감지할 수 있는 결과물이라 하겠다. 그렇지만 선거여론조사의 중요한 특징은 무엇인지 수집된 자료를 바탕으로 분석하고 논의하는 연구는 찾아보기 힘들다.<sup>3)</sup> 즉, 선거여론조사가 많이 이루어진 지역은 어디이고, 설문조사 의뢰기관, 설문조사 수행기관 관련 논의가 이루어진 연구는 없었다. 많은 연구들이 무선 ARS는 상대적으로 응답률이 낮고 조사시간이 짧다고 말하고 있는데(박인서·백영민 2021) 무선전화면접과 비교해 어떠한 차이를 보이며, 또 다른 한편으로 발견되는 유사점은 무엇인지 분석한 연구는 없다. 한국 선거여론조사의 중요한 특징은 무엇이며 어떠한 변화가 나타나고 있는지 알아보는 것은 앞으로 선거여론조사가 어떠한 방향으로 전개될 것인지 엿볼 수 있는 기회라는 점에서 중요한 의미를 지니지만 매우 제한적 차원에서 전개되고 있을 뿐이다.

본 연구는 22대 국회의원선거 관련 선거여론조사의 조사방식, 조사시간, 응답률(협조율) 및 실질 응답률을 중심으로 선거여론조사의 특징이 무엇인지 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 과거에 비해 22대 국회의원선거 여론조사의 변화는 무엇인지 고찰해 본다. 또한 논란이 되고 있는 무선 ARS는 조사시간, 응답률(협조율), 실질 응답률 차원에서 무선전화면접과 어떠한 차이를 보이고 있는지 알아본다. 본 연구가 실제 선거결과와 여론조사 결과를 비교하는 것은 아니다. 또한 선거여론조사의 발전을 위해 무엇이 필요한지 검토하는 연구도 아니다. 대신 22대 국회의원선거 관련 여론심위위원회에 등록된 선거여론조사에 대한 전수조사를 통해 선거여론조사의 실태는 어떠하며 학계 및 정치계에서 논

1) 자세한 내용은 <https://ikora.or.kr/Ethics>를 참조 바람.

2) 한국정치조사협회 홈페이지에서 “한국정치조사협회는 정치, 사회, 공공분야의 조사환경 변화에 따른 신규 조사방법의 도입과 관련하여, 회원사들이 공동으로 조사방법의 한계를 극복하고, 대안을 마련하기 위해 설립되었다”는 점을 찾을 수 있다. 한국정치조사협회에는 22개 회사가 속해 있다. 이에 대한 자세한 소개는 <http://kopra.kr/>를 참조 바람.

3) 박인서·백영민(2021)은 선거기간과 선거기간이 아닌 설문조사의 응답률에는 어떤 차이가 있는지 비교하기 위해 2,894개 설문조사를 분석하였다.

란이 되고 있는 사안이 실제로 어떻게 나타나고 있는지 알아보려는 것이다. 본 연구는 연역적 논리에 기초한 연구라기보다는 탐색적(exploratory) 차원에서 선거여론조사 관련 자료를 분석한 연구다. 이를 바탕으로 22대 국회의원선거 선거여론조사에서 찾을 수 있는 중요한 특징은 무엇인지 논의해 본다.

## II. 선거여론조사 관련 기존 논의

선거여론조사는 시대의 변화 및 기술발전이 민감하게 반응하여 변화하는 영역이다. 과거 오랫동안 선거여론조사는 유선전화 인터뷰 방식을 통해 이루어졌다. 그러나 유선전화 보유율이 낮아지고 가구당 유선전화의 개인별 무선전화로 대체되면서 전화번호부를 통한 표집은 문제가 발생하기 시작하였다. 한편, 전화번호부를 이용한 표집의 문제점은 임의번호걸기(Random Digital Dialing) 방식으로 대체되면서 표집을 개선하는 효과를 가져왔다(김지윤·우정엽 2012; 도묘연 2020). 또한 2017년 2월 공직선거법 개정을 통해 휴대전화 가상번호 사용이 허용되면서 표집에도 커다란 변화가 나타났다. 이후 선거여론조사에서 나타난 중요한 특징은 ARS 방식에 의한 설문조사가 크게 확대되었다는 점이다. 낮은 비용과 신속성을 바탕으로 ARS 선거여론조사는 확산되어 나갔으며 21대 국회의원선거에서 무선 ARS 조사는 과거 선거에 비해 크게 늘어났다. 그러나 ARS 설문조사에 대한 편향이 지적되면서 이에 대한 부정적 시각이 강하게 나타났다(구본상 2017; 도묘연 2020; 박인서·백영민 2021). 이러한 이유로 인해 2023년 10월 한국조사협회는 ARS 조사는 실시하지 않겠다고 선언하기도 하였다.

선거여론조사의 역사를 종합해 살펴보면 유선전화의 보급률이 점점 하락하면서 유선전화를 통한 여론조사는 점차 사라지는 추세를 보였다. 특히 22대 국회의원선거에서 유선전화를 통한 선거여론조사는 퇴출이라 말할 수 있다. 이는 중앙선거관리위원회 여론조사심의위원회의 개정된 ‘선거여론조사기준(2023.12.1. 시행)’을 통해 알 수 있다. 새로운 선거여론조사 기준은 무선 응답비율을 상향하였고, 유선전화만을 사용하여 실시한 여론조사 결과를 공표·보도할 수 없도록 하였다. 한편, ARS 조사방식에 대해서는 편향에 대한 논의도 있지만 그렇지 않다는 주장도 함께 양립하고 있다(정일권 외 2023). 한국조사협회와 달리 한국정치조사협회는 ARS 조사에 문제가 없다는 입장이다.

선거여론조사 관련 많은 연구들은 선거여론조사의 정확성과 신뢰성에 대해 중요하게 다루고 있다(김영원·윤지혜 2016; 도묘연 2020; 윤호영·임윤주 2023). 여론조사가 어떻게 정확하게 선거결과를 사전에 예측하는지 그리고 편향성 문제를 해결하고 신뢰성 높은 객관적 조사가 가능한지 논하고 있다(장경은 외 2022). 물론 선거결과를 정확히 예측하는 것은 쉬운 일이 아니다. 유권자의 행태를 정확히 파악하는 것은 어려운 작업이며, 여론이 크게 변화하는 모습도 자주 목격되기 때문이다. 여론조사는 유권자의 행동 양식을 이해하고 그들의 선택을 사전에 예측하는 데 필수적인 도구로 자리 잡고 있다는 점을 부인하기는 어렵다. 한편, 신뢰성은 선거여론조사의 의미 및 의도와 깊은 관련을 띠고 있다. 선거여론조사가 객관성을 띤 결과를 보여줌으로써 정확한 상황을 보여주려 하는 것인지 아니면 편향된 결과를 통해 선거에 영향을 미치려 하는 것인지가 연계되기 때문이다. 특히 선거여론조사가 사전 선거운동 및 여론에 영향을 미치려는 도구로 악용되는 경우도 있어 이를 예방하기 위한 방안 및 조치들도 중요하게 다루어지고 있다(조진만 2014).

선거여론조사 연구들은 선거여론조사가 가지는 편향과 정치적 쟁점에 대해 지적하고 있다. 즉, 조사방식에 의한 편향(구본상 2017; 도묘연 2020; 최종호 외 2022), 조사기관에 의한 편향(도묘연 2020; 박종희 2013), 그리고 여론조사의 정치적 영향력(구본상 2017; 도묘연 2020; 장경은 외 2022) 연구가 주를 이루고 있다. 선거여론조사의 문제점 외에도 보도의 문제점에 대해 분석하고 있는 연구들도 발견할 수 있다(송병권 2019; 윤호영·임윤주 2023; 정일권·김상연 2021). 이렇게 선거여론조사의 문제점들이 지적되면서 선거여론조사에 대한 신뢰를 다루고 있는 연구들도 많아졌다(최인숙 2019). 물론 이러한 편향을 막고 선거여론조사가 정치적 도구로 사용되는 것을 방지하기 위한 조치 및 제도적 방안(도묘연 2020; 송진미 2021; 심광호 외 2018; 조진만 2014) 연구들도 전개되고 있다. 한편, 선거여론조사가 후보자 공천의 주도적 수단이 되면서 이를 부정적 시각으로 보는 연구들이 많아졌다(강원택 2007; 이동윤 2020). 이와는 달리 후보자 선출에 여론조사의 유용성을 강조하는 연구도 찾을 수 있다(조진만 2012).

한편, 접촉률·협조율·응답률을 통해 선거여론조사의 특징을 파악하는 연구들을 찾을 수 있다(도묘연 2020; 박인서·백영민 2021; 이나경 2024). 선거여론조사 연구들은 현재 중앙선거관리위원회 산하 여론조사심의위원회가 사용하고 있는 접촉률·응답률이 국제기준인 미국여론조사협회(AAPOR)와 다르게 취급되고 있다는 점을 지적하고 있다. 여론조사심의위원회의 응답률은 국제기준인 미국여론조사협회(AAPOR) 기준에 의하면 협조율이며, 접촉률과 협조율(여심위 응답률)을 곱한 값이 실질 응답률이라는 점을 강조한다(박인서·백영민 2021; 이나경 2024; 최종호 외 2022). 일반적으로 선거여론조사의 접촉률

· 응답율의 하락은 공통적으로 발견되는 현상이다(Cavari and Freedman 2023; Inaba 2007; Keeter et al. 2000; Luiten et al. 2020). 그럼에도 접촉률·응답률(협조율), 그리고 실질 응답률을 중요하게 다룰 수밖에 없는 이유는 선거여론조사의 편향과 관련 있기 때문이며(Cavari and Freedman 2018; Mellon and Prosser 2021), 무엇보다 신뢰성에 영향을 미치기 때문이다(Peytchev 2013). 접촉률은 유권자들과 접촉하는 단계에서 성공률로 접촉단계에서 잠재적 편향 가능성을 보여준다. 이러한 이유로 접촉률이 높을수록 양질의 설문조사라 말할 수 있다(박인서·백영민 2021; Groves 2006). 한편, 응답률(협조율)은 응답단계에서의 품질을 가늠하는 지표(박인서·백영민 2021; Peytchev 2009)로, 정치 무관심 유권자의 낮은 참여 그리고 특정 유권자의 높은 참여와 관련이 있어 대표성에 영향을 미친다(구본상 2017; 박인서·백영민 2021; 이준웅 2004; Cavari and Freedman 2018, 2023; Mellon and Prosser 2021). 응답률의 하락은 선거여론조사 환경이 어려워졌음을 의미하는 것으로 특히 응답률이 낮은 ARS 조사방식이 원인일 수도 있으며, 유권자들의 정치적 냉소주의, 개인정보 보호의 중요성, 발신자 확인장치 등이 원인이다(장경은 외 2022; Cavari and Freedman 2018; Dutwin and Lavraka 2016; Inaba 2007; Mellon and Prosser 2021). 접촉률과 응답률은 점차 하락하고 있지만 박인서·백영민(2021)은 선거기간 동안 응답률은 비선거기간의 응답률에 비해 높다고 말하고 있다. 한편, 낮은 응답률이 조사결과에 문제를 일으킨다는 주장에 대해 응답률보다는 대표성 차원에서 접근해야 한다는 주장도 제기되고 있다(Choung et al. 2013; Hendra and Hill 2019). 즉, 높은 응답률이 정확도를 위해 바람직하지만, 응답률이 낮다고 해도 조사결과는 모집단을 정확히 반영할 수 있다는 것이다.

선거여론조사가 정치적으로 미치는 영향력을 감안할 때 앞으로 더욱 더 많이 실시될 것으로 예상된다. 그러나 선거여론조사에 대한 일반 유권자의 피로감은 높아지고 있다. 한편으로는 이에 적극적인 유권자도 늘어난다는 점에서 접촉률·응답률(협조율)이 지니는 의미는 커질 수밖에 없다. 특히 정치 양극화가 심화되면서 선거여론조사 과정과 결과에 대한 다양한 논의와 분석은 중요해지고 있다. 선거여론조사에 대한 전반적 상황은 언론 및 백서 등을 통해 알 수 있지만 구체적 내용은 파악하기 힘들다. 기존 연구들도 방대한 세부적 자료를 바탕으로 선거여론조사에 접근하지는 못하였다. 이러한 의미에서 구체적인 자료에 근거한 22대 국회의원선거 여론조사에 대한 심도 있는 분석은 선거여론조사가 어떠한 방향으로 진행되고 있는지 알 수 있는 기회를 제공한다. 조사지역과 조사방식에 대한 구체적인 논의뿐만 아니라 선거여론조사의 접촉률·응답률(협조율) 그리고 실질 응답률이 조사방식에 따라 어떻게 다른지 파악할 수 있다. 무엇보다 무선 ARS와 무선 전화

면접의 조사시간 및 응답률 등을 통해 두 조사방식의 차이를 알아볼 수 있으며, 응답률에 영향을 미치는 요인을 통해 선거여론조사의 전반적 특징을 파악할 수 있다.

### Ⅲ. 22대 국회의원선거 여론조사의 특징

22대 국회의원선거 여론조사는 과거와 비해 커다란 변화를 맞이하였다. 한편, 선거여론조사 관련 연구들은 접촉률·응답률(협조율), 그리고 실질 응답률의 중요성을 강조하면서 낮은 응답률에 대한 문제를 지적하였다. 그러나 실제로 선거여론조사에 대한 전수조사를 통해 이를 정확히 파악하는 연구는 진행되지 못하고 있다. 또한 전반적으로 낮아지고 있는 응답률에도 불구하고 선거기간에는 응답률이 높아지고 있다고 말하고 있는데, 과연 이러한 점이 22대 국회의원선거 여론조사에서 나타나고 있는지 알아볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 22대 국회의원선거와 관련되어 중앙선거관리위원회 여론심의위원회에 등록되어 있는 전체 선거여론조사에 대한 분석을 시도하였다.

먼저 여기에 등록되어 있는 22대 국회의원선거 관련 선거여론조사는 1,990건으로<sup>4)</sup> 이에 대한 구체적인 개별적 정보를 크롤링(crawling)을 통해 수집하였다.<sup>5)</sup> 한편, 22대 국회의원선거와 관련된 여론조사가 2022년 6월 조사부터 등록되어 있어 선거 관련 중요한 여론조사의 특징을 파악하기에는 기간이 너무 길다. <그림 1>은 일자별 여론조사의 빈도를 보여주고 있는데 2022년과 2023년 초반에는 22대 국회의원선거 관련 선거여론조사가 많이 이루어지지 않았다는 점을 알 수 있다. 반면 2023년 12월 26일부터 여론조사 실시가 급등하였으며 선거가 다가올수록 실시 빈도는 높아졌음을 알 수 있다.<sup>6)</sup> 이를 기반으

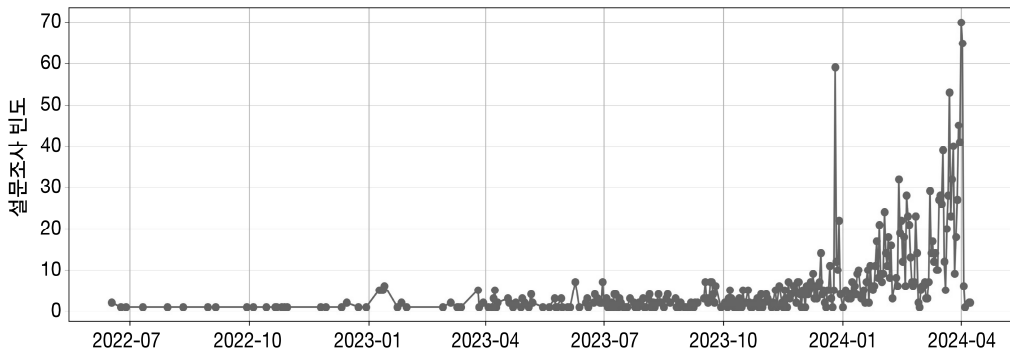
4) 이는 여론조사심의위원회 홈페이지 여론조사 결과 보기에서 '선거구분'을 22대 국회의원선거로 지정하여 검색하였을 때 나타난 결과로 2024년 4월 27일 기준이다.

5) 크롤링(crawling)은 웹페이지에서 정보를 수집하는 프로세스를 말하는데 웹사이트를 방문하고 해당 페이지의 내용을 추출하는 프로그램이다. 여기에서는 중앙선거관리위원회 여론조사심의위원회 홈페이지 <https://www.nesdc.go.kr/portal/main.do>에 있는 '여론조사결과 보기'에 들어가서 크롤링을 통해 선거여론조사에 등록되어 있는 각 선거여론조사의 지역, 조사방법, 조사기관명, 조사의뢰자, 조사시간, 전체 유·무선 비율, 응답률, 접촉률 등 30개의 정보를 가져왔다.

6) 조사 횟수가 언제 구조적인 변화를 보이는지 분절점(Change Point) 탐지를 위한 분석을 시도하였다. 분석 결과는 2023년 12월 26일이 구조적 분절점이라는 점을 보여주고 있어 이를 기반으로 2023년 12월 26일부터 분석에 포함하였다.

로 2023년 12월 26일부터 선거 실시 전까지 실시된 여론조사만을 대상으로 분석을 시도하였다. 여기에 해당되는 선거여론조사는 총1,431건으로 전체 선거여론조사와 비교해 559건밖에 차이를 보이지 않는다. 이는 대부분의 선거여론조사는 2023년 12월 말부터 2024년 4월 선거 전까지 이루어졌다는 점을 의미한다. 물론 선거여론조사 공표·보도 금지기간 동안 실시된 선거여론조사는 여론조사심의위원회에 등록이 되어 있지 않은 관계로 이 기간 동안 얼마나 많은 선거여론조사가 이루어졌는지 알 수 없다.<sup>7)</sup> 선거가 임박하면서 여론조사는 더욱 많아지는 경향을 보였는데 월별로 보았을 때 2024년 3월 실시된 선거여론조사는 617건으로 가장 많은 조사가 이루어졌다.<sup>8)</sup> 한편, 일별로 보았을 때 2024년 4월 1일과 4월 2일 실시된 선거여론조사는 각각 70건, 65건으로 가장 많은 선거여론조사가 실시되었다.

〈그림 1〉 일자별 선거여론조사 빈도



## 1. 지역구와 조사기관

먼저 22대 국회의원선거를 대상으로 한 여론조사 중 어느 지역이 가장 많이 조사되었는지 알아보았다. 〈표 1〉에서 보듯이 전체 1,431건의 조사 중 전국을 대상으로 한 조사가 167건으로 가장 많이 이루어졌음을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 이는 전체 국민들의 여론을 알아보기

7) 주지하듯이 현행 공직선거법 제108조 제1항은 “누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표 마감 시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다”고 규정하고 있다.

8) 여기서 선거여론조사 빈도는 등록일이 아니고 선거여론조사가 실제로 실시된 일자를 기준으로 계산한 것이다.

9) 전체 1,990건의 선거여론조사를 대상으로 할 경우 전국은 394건으로 2023년 12월 26일 전 이루어진 선거여론 조사의 대부분은 전국을 대상으로 한 조사였다.

위한 것으로 지역구뿐만 아니라 정당별 예상 가능한 비례대표의원의 수를 알아보기 위한 것이라 하겠다. 다음으로 이재명 민주당 대표와 국민의힘 원희룡 후보가 출마한 인천광역시 계양구를 지역구가 27번으로 지역구 중에서는 가장 많은 조사가 이루어진 곳으로 나타나고 있다. 인천광역시 계양구 다음으로 김두관 후보와 김태호 후보의 경상남도 양산시 을, 김영진 후보와 방준규 후보의 경기도 수원시병, 곽상언 후보와 최재형 후보의 서울시 종로구, 공영훈 후보와 이준석 후보의 경기도 화성시을이 그 뒤를 따르고 있다. 모두 유권자의 관심을 크게 끈 대표적 지역구에 대한 조사가 많이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 이 외에도 경기도 성남분당, 서울시 동작구을과 용산구, 경기도 용인시 등이 많은 선거여론조사가 실시된 곳으로 이름을 올리고 있다. <표 1>에서 찾을 수 있는 특이한 점은 제주도 3개 지역구(서귀포시·제주시갑·제주시을)에 대한 여론조사가 상대적으로 많이 이루어졌다는 것이다.

<표 1> 여론조사 지역 상위 20위

순위	지역구	횟수	순위	지역구	횟수
1	전국	167		부산광역시 북구갑	13
2	인천광역시 계양구을	27		제주특별자치도 서귀포시	13
3	경상남도 양산시을	23	13	제주특별자치도 제주시을	12
4	경기도 수원시병	18		경기도 용인시갑	12
5	서울특별시 종로구	17		제주특별자치도 제주시갑	12
	경기도 화성시을	17		서울특별시 용산구	12
7	광주광역시 광산구을	15		17	경상남도 창원시 성산구
8	서울특별시 동작구을	14	서울특별시 중구성동구갑		11
	서울특별시 영등포구갑	14	경기도 성남시 분당구갑		11
10	전라남도 목포시	13	20	충청남도 천안시을	10

여론조사를 의뢰한 의뢰자 중심으로 구분해 빈도가 높은 20개 의뢰자를 살펴보면 <표 2>의 결과를 얻을 수 있다.<sup>10)</sup> 여론조사꽃이 월등하게 조사를 가장 많이 의뢰한 곳이었다. 한편, 그 뒤를 KBS, 스트레이트뉴스 등이 따르고 있는데 KBS, MBC의 경우 본사 의뢰도 있지만 지역방송국 차원에서의 의뢰가 구분되어 있어 이를 합치면 매우 높은 의뢰가 이루어졌음을 발견할 수 있다. 의뢰자는 부산일보·부산MBC, KBS춘천·MBC강원, 인천일

10) 15위의 (주)엠브레인퍼블릭, 케이스탯리서치, (주)코리아리서치인터내셔널, (주)한국리서치는 공동조사며 20위에 (주)리서치뷰와 한국갤럽 자체조사는 공동조사가 아닌 공동순위에 오른 의뢰자다.

보·경인방송 등과 같이 공동 의뢰한 경우가 많아 의뢰자를 통해 구분해 보는 것에는 한계가 있다고 하겠다.

〈표 2〉 여론조사 의뢰자 상위 20위

순위	의뢰자	N	순위	의뢰자	N
1	(주)여론조사꽃 자체조사	298		MBC	23
2	KBS 청주	47	12	중앙일보	21
	KBS	47	13	여수MBC, 목포MBC	18
4	KBS광주방송총국	37	14	데일리안	17
5	스트레이트뉴스	32		HCN	17
6	뉴스토마토	30		MBC경남	17
7	부산일보, 부산MBC	26		YTN	17
8	MBN, 매일경제신문	25	18	텔레그래프코리아	16
9	JTBC	24		TV조선, 조선일보	16
10	경인일보	23		중부일보	16

다음으로 어느 여론조사기관이 22대 국회의원선거에서 여론조사를 많이 실시하였는지, 즉 어느 기관이 많은 의뢰를 받았는지 상위 20개 조사회사를 살펴보았다. 〈표 3〉에서 보듯이 여론조사꽃은 여론조사꽃의 자체조사를 모두 의뢰받아 조사함으로써 압도적으로 많은 여론조사를 실시하였다.<sup>11)</sup> 다음으로 한국갤럽조사연구소, 한국리서치, 코리아리서치인터내셔널, 케이에스오아이, 조원씨앤아이 등의 순으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 여론조사꽃과 조원씨앤아이의 조사는 대부분 무선 ARS인 반면 한국갤럽조사연구소, 한국리서치, 코리아리서치인터내셔널의 조사는 100% 무선전화면접이었다. 한국갤럽조사연구소, 한국리서치, 코리아리서치인터내셔널은 모두 ARS조사는 시행하지 않겠다고 한 한국조사협회 회원들이다. 한편, 22대 국회의원선거에서 조사를 받고 적어도 1번 이상의 설문조사를 실시한 여론조사회사는 44개 업체였으며, 12월 26일부터 적용하였을 때 41개 업체로 나타나고 있다.

11) 1,990번 선거여론조사로 확대해 살펴보면 여론조사꽃이 실시한 여론조사는 393번임을 알 수 있다.



〈표 3〉 조사기관 상위 20위

순위	조사기관	횟수	순위	조사기관	횟수
1	여론조사꽃	298		여론조사공정	34
2	한국갤럽조사연구소	110	12	한길리서치	33
3	한국리서치	110	13	알앤씨치	32
4	코리아리서치인터내셔널	95	14	데일리리서치	31
5	케이에스오아이 (한국사회여론연구소)	88	15	미디어토마토	29
6	조원씨앤아이	84	16	메타보이스	25
7	케이스탯리서치	73		넥스트리서치	25
8	리얼미터	51	18	에브리리서치	24
9	리서치뷰	37		엠브레인퍼블릭	24
10	코리아정보리서치	34	20	미디어리서치	23

조사방식에 따라 22대 국회의원선거 여론조사를 구분해 보면 〈표 4〉의 결과를 얻을 수 있다. 대부분 무선 ARS와 무선전화면접이었으며 유선 ARS, 인터넷조사 그리고 유선전화면접에 의해 조사가 실시된 경우도 발견할 수 있다. 〈표 4〉에서 세 번째 열은 각 조사 방식을 100% 선택하였을 경우 빈도는 어느 정도였는지 보여주고 있다. 즉, 무선 ARS 중 무선으로만 ARS 조사를 한 경우는 전체 724번 중 392번이었으며, 무선전화면접 중 무선으로만 전화면접조사를 한 경우는 전체 592번 중 577번이라는 것이다. 나머지 방식에는 유선 ARS, 유선전화면접이 포함되었다는 것을 의미한다. 여기서 무선 ARS와 유선 ARS로 나누었지만 두 조사방식에는 커다란 차이를 보이지 않는다는 점을 발견할 수 있다. 즉, 무선 ARS 중 무선 ARS 100%가 아닌 무선 ARS조사도 꽤 있는데 비해 유선 ARS로 구분되었지만 100% 유선 ARS로만 실시된 선거여론조사는 없다. 즉, 유선 ARS로 구분하였지만 이를 무선 ARS에 합치고 100% 무선 ARS와 구분하여도 되지만 편의상 여론조사 회사가 등록한 방식을 그대로 사용하였다.<sup>12)</sup>

12) 무선 ARS와 유선 ARS가 차이가 없다는 점을 아래의 결과를 통해 알 수 있다.

무선 ARS에서 무선 ARS 비율이 100%이 아닌 경우 무선비율의 평균: 88.5%

무선 ARS에서 유선 ARS 비율이 100%이 아닌 경우 유선비율의 평균: 11.5%

유선 ARS에서 유선 ARS 비율이 100%이 아닌 경우 무선비율의 평균: 86.1%

유선 ARS에서 무선 ARS 비율이 100%이 아닌 경우 유선비율의 평균: 13.9%

〈표 4〉 여론조사 방식

조사방법	N	각 조사방법이 100%인 경우
무선 ARS	724	392
무선전화면접	592	577
유선 ARS	102	0
인터넷조사	10	9
유선전화면접	3	0

## 2. 조사시간

이번에는 선거여론조사를 조사시간 측면에서 알아보았다. 먼저 각 선거여론조사 방법의 평균 조사시간을 알아보았다. 〈표 5〉는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 ARS를 사용한 경우 조사시간이 가장 짧으며, 무선전화면접이 다음으로 나타나고 있다. 인터넷조사와 유선전화면접의 조사시간은 상대적으로 긴 편이다. 인터넷조사의 추출틀을 살펴보면 자체구축 패널이 대부분이었고, 무선전화번호 자체구축 패널, 전자우편주소 자체구축 패널을 사용하고 있다는 특징, 그리고 추출규모가 다른 조사방식에 비해 매우 크다는 점을 발견할 수 있다. 유선전화면접의 경우 총 3번이 사용되었는데 유선전화면접이 평균 21%, 여기에 무선전화면접이 79% 혼합된 조사였다. 모두 광역단체를 대상으로 하고 있다는 특징을 발견할 수 있다.

〈표 5〉 여론조사 방식에 따른 평균 조사시간

조사방법	N	평균 조사시간	비율이 100%인 N	평균 조사시간
무선 ARS	724	919분	392	918분
무선전화면접	592	1,204분	577	1,194분
유선 ARS	102	777분	0	
인터넷조사	10	5,426분	9	5,611분
유선전화면접	3	1,826분	0	

조사방법별 평균 조사시간을 보면 무선에 의한 조사가 대부분이지만, 무선과 유선을 혼합한 조사들이 있어 이를 직접적으로 비교하는 것은 쉽지 않다. 이러한 이유로 각 조사방법이 100% 사용된 조사만 따로 구분해 살펴보았다. 위의 〈표 5〉에서 발견할 수 있듯이

무선 ARS의 경우 54.1%가 100% 무선 ARS였으며, 이들의 평균 조사시간은 918분이었다. 반면, 무선전화면접 중 97.5%가 100% 무선전화면접이었으며, 이들의 평균 조사시간은 1,194분으로 무선 ARS와 비교해 커다란 차이가 있다는 점을 발견할 수 있다. 무선 ARS가 응답률 등에 논란이 있음에도 조사방식으로 선택되어 실시되는 것은 무선전화면접에 비해 조사시간이 짧기 때문이라 하겠다.

그렇다면 조사기관별 조사시간을 살펴보면 차이나는 결과가 나타나는지 알아보았다. 먼저 무선 ARS로만 100% 조사한 기관의 조사시간을 알아보았다. 조사기관에 따라 조사시간에 커다란 차이가 있다는 점을 발견할 수 있다. 평균 조사시간은 834분이었으며 예스티아이의 평균 조사시간이 1,385분으로 가장 길었으며 KOPRA의 평균 조사시간이 303분으로 가장 짧았다. 동일한 100% 무선 ARS이지만 두 조사기관 간 약 4배의 차이가 있다는 점을 알 수 있다. 다음으로 무선전화면접 100%로만 여론조사를 실시한 조사기관의 평균 조사시간을 알아보았다. 여기서 몇 가지 중요한 특징을 발견할 수 있다. 무엇보다 100% 무선전화면접만 실시한 조사기관의 수는 월등히 적다는 점을 알 수 있으며, 주지하듯이 무선전화면접 조사는 무선 ARS에 비해 조사시간이 많이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 한편, 조사기관별 평균 조사시간의 차이도 큰 것으로 나타나고 있는데 평균 조사시간이 가장 긴 케이스탯리서치 평균 조사시간(1,819분)은 가장 짧은 한국갤럽조사연구소(630분)에 비해 3배 긴 것으로 나타나고 있다. 한편, 앞서 100% 무선 ARS를 실시한 조사기관의 이름을 무선전화면접 조사에서도 발견할 수 있다. 그런데 케이에스오아이(1,158분 : 1,344분)와 여론조사공정(622분 : 990분) 등은 두 조사에서 평균 조사시간에 차이를 보이지만, 예스티이노베이션(1,110분 : 1,063분)과 여론조사꽃(636분 : 690분)의 경우는 두 조사 간 평균 시간에 있어 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 특히 예스티이노베이션의 경우 무선전화면접 평균 조사시간(1,063분)이 무선 ARS 평균 조사시간(1,110분)에 비해 짧은 것으로 나타나고 있다.

조사시간이 어떠한 요인에 의해 달라질 수 있는지 크게 두 가지 요인을 통해 확인해보았다. 첫 번째는 앞서 언급한 조사방식이며 두 번째는 조사 지역이다. 먼저 조사 지역을 전국으로 고정해 놓고 무선 ARS(100%)와 무선전화면접(100%) 평균 조사시간에 차이가 있는지 알아보았으며 다음으로 조사 지역을 전국 외로 고정하고 무선 ARS와 무선전화면접 평균 조사시간에 차이가 있는지 살펴보았다. 앞서 보았듯이 두 조사방식은 차이가 있을 것이라 예상해 볼 수 있는데 <표 6>은 기대와 다르지 않게 무선 ARS와 무선전화면접은 조사 지역과 상관없이 통계적으로 유의미한 차이가 있다는 점을 보여주고 있다.

〈표 6〉 조사방식에 따른 조사시간 비교

지역	조사방식	평균 조사시간	평균비교 t값
전국	무선 ARS	845분	6.73 ( $p < 0.001$ )
	무선전화면접	1,238분	
전국 외 다른 지역구	무선 ARS	936분	8.07 ( $p < 0.001$ )
	무선전화면접	1,189분	

다음으로 조사 지역이 상이함에 따라 동일한 조사방식이더라도 조사시간에 차이가 있는지 알아보았다. 먼저 무선 ARS 조사방식을 택한 여론조사 중 전국 조사와 전국 외 다른 지역구 조사에 있어 평균 조사시간을 비교해 보면 〈표 7〉에서 보듯이 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 있다. 전국을 조사할 때보다 전국 외 지역구를 조사할 때 평균 조사시간이 긴 편이다. 그러나 이러한 차이는 무선전화면접 조사방식을 대상으로 분석하였을 때는 발견되지 않았다. 무선 ARS와 달리 전국을 조사 지역으로 할 때 평균 조사시간이 길지만 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않고 있다. 참고로 전국을 대상으로 한 선거여론조사의 평균 N은 1,195명이며 전국 외 지역을 대상으로 한 여론조사의 평균 N은 527명으로 차이가 있다. 그럼에도 전국을 대상으로 한 무선 ARS 조사의 평균 조사시간은 전국 외 지역구 조사시간보다 짧다.<sup>13)</sup>

〈표 7〉 조사 지역에 따른 조사시간 비교

조사방식	지역	평균 조사시간	평균비교 t값
무선 ARS	전국	845분	2.26 ( $p = 0.026$ )
	전국 외 지역구	936분	
무선전화면접	전국	1,238분	0.94 ( $p = 0.352$ )
	전국 외 지역구	1,189분	

13) 각 선거여론조사의 평균 N을 살펴보면 아래와 같다.

	무선 ARS	무선전화면접
전국	1,163명	1,231명
전국 외 지역구	552명	511명

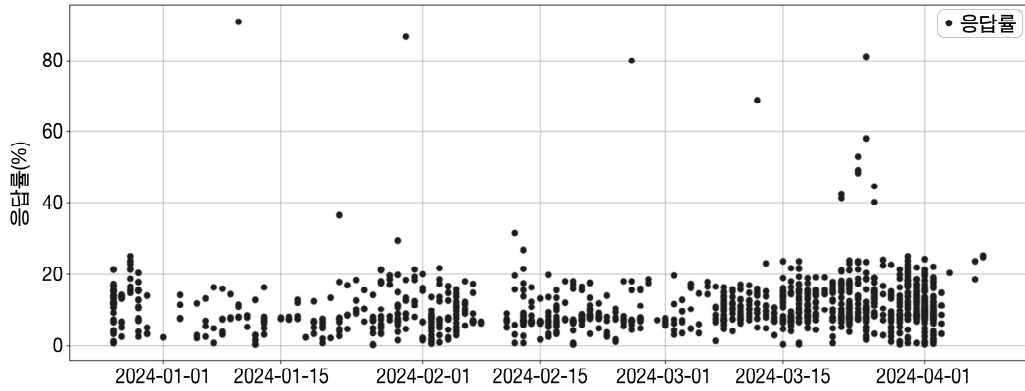
## IV. 응답률(협조율)과 실질 응답률을 통해 본 선거여론조사의 특징

다음으로 선거여론조사에서 중요하게 평가하는 응답률과 실질 응답률의 특징은 무엇인지 알아보았다. 선거여론조사에서 접촉률·응답률(협조율), 그리고 실질 응답률은 선거여론조사 대상자 중 조사를 위해 접촉한 그리고 응답한 비율로, 조사과정의 엄격성 그리고 왜곡현상을 평가할 수 있는 지표로 평가되고 있다. 이는 접촉률은 접촉단계에서 잠재적 편향 가능성을, 응답률(협조율)은 응답단계에서 편향 가능성을 가늠하는 지표로 사용될 수 있기 때문이다(박인서·백영민 2021). 특히 한국조사협회는 “휴대전화 가상번호를 이용하는 전국조사의 경우 미국여론조사협회(AAPOR) 응답률 중 RR3 기준으로 최소 4% 이상(중앙선거여론조사심의위원회 기준 응답률 10% 이상, 접촉률 30% 이상), RDD를 이용하는 전국조사의 경우 최소 2% 이상(중앙선거여론조사심의위원회 기준 응답률 7% 이상, 접촉률 30% 이상)을 달성한다”는 기준을 마련하고 있다는 점에서 응답률이 선거여론조사에서 지니는 중요성을 알 수 있다.

### 1. 응답률(협조율)

22대 국회의원선거 여론조사의 응답률이 어떠했는지 일자별로 살펴보면 <그림 2>의 결과를 얻을 수 있다. 60% 이상의 높은 응답률도 있었지만 대부분의 응답률은 20% 미만이라는 점을 찾을 수 있다. 응답률(협조율)의 전체 평균은 10.49%로 높은 편은 아니다. 이는 한국조사협회가 설정한 10%의 기준을 조금 넘기고 있는 것이다. 앞서 응답률은 응답단계에서의 품질을 가늠하는 지표라 하였는데 이러한 기준에서 볼 때 선거여론조사의 품질은 높은 편이 아니다. 물론 여기에는 한국조사협회 비회원의 선거여론조사가 포함되고 있다는 점을 고려해야 하지만 그림에도 전반적인 응답률(협조율)은 높은 편이 아니다. 반면, 선거기간의 응답률은 비선거기간의 응답률보다 높다는 결과(박인서·백영민 2021)도 있었지만 22대 국회의원선거 여론조사에서는 이러한 점을 발견할 수는 없었다.

〈그림 2〉 일자별 응답률



다음으로 조사방식에 따라 평균 응답률(협조율)은 어느 정도인지 살펴보았으며 〈표 8〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있다. 가장 많이 사용된 조사방식인 무선 ARS와 무선전화면접의 응답률은 각각 7.23%, 15.36%로 두 조사방식 간에는 약 2배의 응답률 차이를 발견할 수 있다. 한편, 무선 ARS와 무선전화면접이 100%일 때 응답률은 조금 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 전반적으로 보았을 때 무선전화면접의 응답률은 상대적으로 높은 편이라 할 수 있다. 이는 기계음보다는 면접원에 의한 조사에 반응이 높다는 것을 의미한다. 또한, 한국조사협회 회원들의 자체 기준을 준수한 결과라 하겠다. 반면, 무선 ARS의 응답률은 예상과 다르지 않게 낮은 편으로 응답자들이 ARS 방식에 거부 반응을 보이면서 나타난 결과라 하겠다. 무선 ARS의 중요한 특징은 비슷한 크기의 샘플을 조사하고 있으나 조사시간은 짧고 응답률은 낮다는 점이다. 이를 종합해보면 무선 ARS는 비슷한 크기의 샘플을 충족하기 위해서 무선전화면접에 비해 매우 많은 접촉을 시도하고 있다는 점을 의미하는 것이다.

〈표 8〉 조사방식에 따른 응답률

조사방식	N	평균 응답률(%)	비율이 100%인 N	평균 응답률(%)
무선 ARS	724	7.23	392	6.97
무선전화면접	592	15.36	577	14.93
유선 ARS	102	1.96	0	
인터넷조사	10	48.24	9	49.55
유선전화면접	3	3.90	0	

다음으로 무선 ARS 100% 비율로 선거여론조사를 실시한 조사기관별 평균 응답률을 살펴보았다. 먼저 평균 10%를 넘는 조사기관은 찾을 수 없었다. 또한 평균 응답률이 5%도 되지 않은 조사기관도 5개 발견할 수 있었다. 원지코리아컨설팅은 평균 응답률이 가장 높은 조사기관으로 9.74%이었으며, 코리아정보리서치의 평균 응답률은 2.85%로 가장 낮았다. 두 기관 간 3배 차이나는 평균 응답률을 발견할 수 있었다. 조사기관별 무선전화면접 평균 응답률을 살펴보았다. 케이에스오아이를 제외하고는 모두 10%를 넘는 평균 응답률을 보여주고 있다. 참고로 케이에스오아이는 한국조사협회 회원은 아니다. 한편, 한국조사협회 회원은 아니지만 여론조사꽃의 응답률이 16.6%로 매우 높다는 점을 발견할 수 있으며<sup>14)</sup> 이는 여론조사꽃의 무선 ARS 평균 응답률 3.62%와 비교해 커다란 차이로 하겠다. 앞서 언급하였지만 선거여론조사에서 응답률은 중요한 의미를 지닌다. 이는 응답률(협조율)은 여론조사 결과에 대한 신뢰 그리고 엄격성을 보여주는 지표이기 때문이다.

그렇다면 응답률(협조율)에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 알아보기 위해 응답률을 종속변수로 하여 회귀분석을 시도해 보았다. 물론 이와 관련 기존 연구가 있는 것이 아니며 이에 대한 논리적 접근 또한 용이하지 않기에 기본적으로 논의되는 내용을 바탕으로 접근해 보았다. 응답률에 영향을 미치는 중요 독립변수로는 앞서 보았듯이 조사방식을 포함시켰으며, 지역대상을 전국으로 하였을 경우와 그렇지 않을 경우를 가변수로 포함하였다.<sup>15)</sup> 물론 무선 ARS보다는 무선전화면접의 응답률이 높을 것이라 쉽게 예상해 볼 수 있겠다. 한편, 전국을 대상으로 조사하는 경우 샘플 크기가 크며 후보자에 대한 지지보다는 정당에 대한 지지를 파악하는 조사이니만큼 상대적으로 쉽게 응해줄 것이라 예상해 보았다. 이와 함께 조사시간도 포함하였다.<sup>16)</sup> 조사시간은 의뢰기관의 요구에 의해 크게 영향을 받고 있는데 짧은 조사시간을 요구할수록 많은 시도가 이루어져야 하는 만큼 응답률은 낮을 것이라 예상해 볼 수 있다. 또한 표본크기와 표본추출 규모의 크기도 영향을 미칠 것이라 판단하여 모델에 포함하였다.<sup>17)</sup> 한편, 표본크기가 클수록 표본추출 규모 또한 커질 수밖에 없기에 두 변수를 모두 포함시키는 것에 대한 우려도 있다.<sup>18)</sup> 이에 두

14) 여론조사공정 또한 한국조사협회는 아니지만 18.6%라는 높은 응답률을 보여주고 있다. 그러나 한 번밖에 100% 무선전화면접을 실시하지 않았기에 논의에 포함시키지 않았다.

15) 조사방식에서 무선전화면접이면 1, 무선 ARS는 0으로 하였다. 한편, 전국 여부는 전국일 경우 1, 그렇지 않을 경우 0으로 하였다.

16) 조사시간 변수는 왼쪽으로 비대칭적 분포를 보였고 이 문제를 해결하기 위해 로그 변환을 적용하였다.

17) 표본크기와 표본추출 규모 변수 또한 왼쪽으로 비대칭적인 분포를 보였다. 이 문제를 해결하기 위해 각 변수에 로그 변환을 적용하였다.

18) 두 변수의 상관계수는 0.385( $p < 0.001$ )로 나오고 있다.

변수 포함 여부에 따라 3가지 모형으로 회귀분석을 시도하였다.

〈표 9〉는 이에 대한 결과를 보여주고 있다. 예상과 다르지 않게 무선전화면접의 응답률은 무선 ARS보다 높다는 점을 찾을 수 있었으며 전국 조사일 경우는 그렇지 않을 경우보다 낮은 응답률(협조율)을 보여주고 있다. 한편, 조사시간이 길수록 응답률은 낮다는 결과를 얻을 수 있었다. 조사시간은 의뢰기관의 일정 요구에 의해 결정되는 것으로 상대적으로 긴 일정을 주게 된다면 비례할당을 정확히 채우기 위한 많은 접촉을 시도할 수 있다. 이로 인해 응답률은 낮아지게 되는데 〈표 9〉의 결과는 이를 보여주는 것이라 하겠다. 이러한 점에서 응답률이 낮은 것을 무조건 문제라고 취급하기보다는 선거여론조사의 조건에 맞게 평가하는 것이 필요해 보인다. 표본크기와 추출규모가 응답률에 미치는 영향은 상반된다는 점을 알 수 있다. 추출규모가 클수록 응답률은 낮아지는 경향을 보이지만 표본크기가 커질수록 응답률은 커지는 경향을 보인다. 추출규모가 크다는 것은 접촉해야 할 응답자가 많아진다는 것을 의미하며 이는 높은 거절률을 가져올 수 있기 때문에 응답률은 떨어지는 것이다. 반면, 표본크기가 커진다는 점은 정해진 추출규모에 완료되어야 할 표본이 많아진다는 것을 의미하기 때문에 응답률은 높아지는 것이다. 이러한 점에서 두 변수가 양의 상관관계를 보이고 있지만 응답률에 미치는 영향은 다르다고 하겠다.

〈표 9〉 응답률(협조율)에 대한 회귀분석

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	9.71	3.99	28.57	2.98	17.94	4.08
조사방식	8.01**	0.21	7.59**	0.21	7.60**	0.21
전국 여부	-2.41**	0.53	0.06	0.45	-1.17*	0.55
조사시간	-0.91**	0.21	-1.00**	0.20	-1.07**	0.20
표본크기	0.61	0.60			2.44**	0.64
추출규모			-1.46**	0.25	-1.90**	0.27
수정된 R <sup>2</sup>	0.620		0.632		0.637	
N	969		969		969	

\*\*p<0.01, \*p<0.05, +p<0.1

위의 결과에서 조사방식은 중요한 변수라는 점을 말해주고 있는데 이는 앞서 몇 가지 결과를 통해 알 수 있었던 내용들이다. 이러한 이유로 무선 ARS 응답률 그리고 무선전화면접 응답률에 영향을 미치는 요인을 각각 구분해 살펴봄으로써 각 조사방식의 특징에 대해 알아보았다. 먼저 무선 ARS의 응답률에 영향을 미치는 요인에 대해 알아보았다.



〈표 10〉은 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 위의 결과와 크게 다르지 않다. 전국을 조사할 경우 응답률은 낮아지며, 조사시간이 길수록 응답률은 낮아진다. 표본 추출규모가 클수록 응답률은 떨어지지만 표본크기가 커질수록 응답률은 커지는 경향을 보인다. 독립 변수의 종속변수 총분산에 대한 설명력을 보여주는 수정된 R<sup>2</sup>가 크게 작아진 점을 발견할 수 있는데 이는 조사방식 변수가 빠지면서 나타난 결과라 하겠다. 이를 통해 조사방식 변수의 종속변수에 대한 높은 설명력을 간접적으로 알 수 있다.

〈표 10〉 응답률(협조율)에 대한 회귀분석(무선 ARS를 대상으로)

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	12.64	2.84	24.56	2.25	16.57	2.69
전국 여부	-3.05**	0.35	-0.64	0.43	-1.21**	0.40
조사시간	-0.49**	0.20	-0.68**	0.19	-0.68**	0.19
표본크기	-0.27	0.41			1.81**	0.46
추출규모			-1.26**	0.18	-1.62**	0.20
수정된 R <sup>2</sup>	0.394		0.460		0.475	
N	392		392		392	

\*\*p<0.01, \*p<0.05, +p<0.1

이번에는 무선전화면접만을 대상으로 독립변수들의 응답률(협조율)에 대한 영향력을 알아보았다. 〈표 11〉은 회귀분석 결과를 보여주고 있는데 무엇보다 전국 변수의 응답률에 대한 영향력을 찾을 수 없다. 이는 앞선 결과들과는 다른 결과로, 무선 ARS 조사에서 나타난 영향력이 전체에 대한 분석에서도 영향을 미쳐 나타난 것이지 무선전화면접에서는 적용이 되지 않는다는 점을 보여주는 것이다. 조사시간, 표본크기, 추출규모의 영향력은 앞선 결과와 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편, 전국 변수의 응답률에 대한 영향력이 나타나지 않음으로 인해 수정된 R<sup>2</sup>도 크게 줄어들었음을 알 수 있다.

〈표 11〉 응답률(협조율)에 대한 회귀분석(무선전화면접을 대상으로)

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	16.01	7.20	30.50	10.88	42.11	11.46
전국 여부	-1.44	1.01	-0.02	0.88	-1.52	1.00
조사시간	-1.19**	0.30	-1.19**	0.30	-1.26**	0.30
표본크기	1.17	1.11			6.20**	2.05

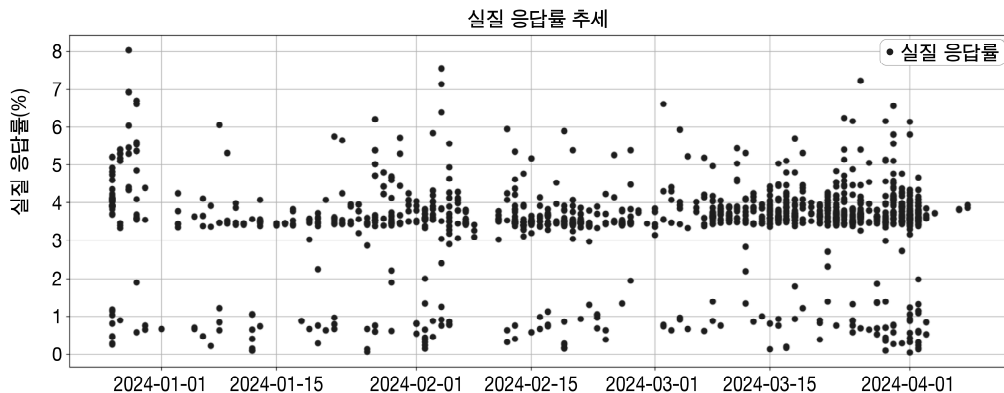
변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
추출규모			-0.75	1.10	-5.92**	2.03
수정된 R <sup>2</sup>	0.026		0.025		0.038	
N	577		577		577	

\*\*p<0.01, \*p<0.05, +p<0.1

## 2. 실질 응답률 분석

마지막으로 실질 응답률에 대한 분석을 시도해 보았다. 앞서 언급하였듯이 전미여론조사협회(AAPOR)에서의 응답률을 기준으로 실질 응답률을 산출해 보았다. 실질 응답률은 접촉률과 응답률(협조율)을 곱함으로써 얻었다. 이를 통해 산출된 실질 응답률의 평균은 3.71%로 매우 낮다는 점을 발견할 수 있다. 앞서 보았던 평균 응답률(협조율) 10.49%에 비해 훨씬 낮은 수준이라는 점을 알 수 있다. 22대 국회의원선거 여론조사의 실질 응답률이 어떠한지 일자별로 살펴보면 <그림 3>의 결과를 얻을 수 있다. 분석 기간 동안 실질 응답률은 균일하게 나타나고 있으며, 실질 응답률이 5%를 넘는 조사도 꽤 있는 것으로 나타나고 있다. 한편, 선거기간 동안의 실질 응답률이 비선거기간 동안의 실질 응답률과 차이는 결과를 발견할 수 없었다. 물론 이러한 점이 22대 국회의원선거 여론조사에서만 나타난 현상인지는 좀 더 고찰이 필요해 보인다.

<그림 3> 일자별 실질 응답률



조사방식에 따라 실질 응답률이 달라지는지 조사방식으로 구분해 살펴보았다. <표 12>에서 발견할 수 있듯이 무선전화면접 실질 응답률은 무선 ARS 조사 실질 응답률보다 높은 편이다. 이러한 점은 조사방식이 100%인 조사만 한정해 보아도 나타나는 결과라 하겠다. 한편, 실질 응답률과 앞선 응답률(협조율)을 비교해 보면 커다란 차이를 발견할 수 있는데 앞서 무선 ARS와 무선전화면접 간 응답률의 차이는 2배 정도였지만 실질 응답률을 살펴보면 상대적으로 차이는 크지 않다. 이는 무선전화면접과 무선 ARS의 접촉률을 통해 찾을 수 있을 것이다.

〈표 12〉 조사방식에 따른 실질 응답률

조사방식	N	평균 실질 응답률(%)	비율이 100%인 N	평균 실질 응답률(%)
무선 ARS	724	3.31	392	3.16
무선전화면접	592	4.65	577	4.17
유선 ARS	102	0.71	0	
인터넷조사	10	7.77	9	4.57
유선전화면접	3	1.11	0	

무선 ARS(100% 방식)와 무선전화면접(100% 방식)의 실질 응답률을 살펴보았다. 무선 ARS의 경우 원지코리아컨설팅의 평균 실질 응답률이 3.68%로 가장 높았으며, 케이에스오아이(3.65%), 예스티아이(3.64%) 등이 그 뒤를 따르고 있다. 이에 반해 코리아정보리서치 실질 응답률은 0.64%로 가장 낮았으며, 여론조사꽃(0.88%), 미디어리서치(0.95%)가 실질 응답률이 낮은 기관으로 나타나고 있다. 무선전화면접의 경우 한국갤럽조사연구소의 평균 실질 응답률이 4.93%로 가장 높고 코리아리서치인터내셔널(4.42%), 여론조사공정(4.33%)이 그 뒤를 잇고 있다. 이에 비해 리서치앤리서치의 실질 응답률이 3.54%로 가장 낮고 케이에스오아이(3.55%), 메타보이스(3.61%)가 그 뒤를 잇고 있다.

앞에서와 마찬가지로 실질 응답률에 영향을 미치는 요인에 대해 회귀분석을 통해 알아보았다. <표 13>에서 알 수 있듯이 조사방식은 무엇보다 응답률에 영향을 미치는 중요한 변수라 할 수 있다. 즉, 실질 응답률은 무선 ARS보다 무선전화면접을 사용할 때 높게 나타나고 있다. 한편, 전국 변수의 영향력은 모델 1과 모델 2에서는 발견할 수 있지만 표본크기와 추출규모가 모두 포함된 모델 3에서는 발견할 수 없었다. 모델 1에서는 부정적 그러나 모델 2에서는 긍정적 영향을 보여주고 있다는 점에서 다른 변수들과의 관계에 따라 방향과 유의성이 영향 받고 있음을 알 수 있다. 조사시간, 표본크기, 그리고 추출규모는 앞선 결과와 마찬가지로 실질 응답률에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 13〉 실질 응답률에 대한 회귀분석

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	3.58	0.97	18.59	0.55	10.65	0.66
조사방식	0.99**	0.05	0.63**	0.04	0.64**	0.03
전국 여부	-1.11**	0.13	0.88**	0.08	-0.04	0.09
조사시간	-0.26**	0.05	-0.35**	0.04	-0.40**	0.03
표본크기	0.24+	0.14			1.82**	0.10
추출규모			-1.31**	0.05	-1.63**	0.04
수정된 R <sup>2</sup>	0.389		0.661		0.742	
N	969		969		969	

\*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.05, +p&lt;0.1

위의 결과에서 조사방식은 중요한 변수라는 점을 말해주고 있는데 이는 앞서 몇 가지 결과를 통해 알 수 있었던 내용들이다. 그렇다면 조사방식을 구분해서 무선 ARS와 무선 전화면접의 실질 응답률에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 살펴보았다. 먼저 무선 ARS의 응답률에 영향을 미치는 요인에 대해 알아보았다. 무선 ARS의 경우 전국을 대상으로 한 조사의 실질 응답률은 다른 조사에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 조사시간이 미치는 영향력은 종합 모델에서는 나타나고 있지 않다. 다만, 모델 1과 모델 2에서 통계적 유의미성은 발견되고 있지만 앞선 결과와 달리 조사시간이 늘어날수록 실질 응답률은 높다는 결과를 보여주고 있다. 이러한 이유로 조사시간의 영향력에 대해 분명하게 말하기는 힘들지만 종합모델을 바탕으로 보았을 때 영향력은 없다고 하겠다. 이에 비해 표본크기와 추출규모가 실질 응답률에 미치는 통계적 영향력을 발견할 수 있다. 표본크기가 클수록 실질 응답률은 높아지고 추출규모가 커질수록 실질 응답률은 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 한편, 독립변수의 종속변수에 대한 커다란 설명력을 〈표 14〉에서 발견할 수 있다. 조사방식으로 구분하여 분석하였음에도 독립변수들은 종속변수에 대해 높은 설명력을 보이고 있다.

〈표 14〉 실질 응답률에 대한 회귀분석(무선 ARS를 대상으로)

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	4.95	0.91	12.75	0.39	8.21	0.29
전국 여부	-1.79**	0.11	-0.02	0.07	-0.27**	0.04

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
조사시간	0.18**	0.06	0.09**	0.03	0.02	0.02
표본크기	-0.41**	0.13			1.31**	0.05
추출규모			-1.01**	0.03	-1.35**	0.02
수정된 R <sup>2</sup>	0.732		0.927		0.973	
N	392		392		392	

\*\*p<0.01, \*p<0.05, +p<0.1

마지막으로 무선전화면접만을 대상으로 실질 응답률에 대한 회귀분석을 시도해 보았다. <표 15>는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 무선 ARS와는 조금 다른 결과를 얻을 수 있었다. 즉, 전국 변수의 영향력은 찾을 수 없으며 조사시간의 유의미한 영향력은 발견할 수 있다. 이러한 점에서 무선 ARS와 무선전화면접의 실질 응답률에 영향을 미치는 요인은 조사 의뢰기관의 요구에 따라 달라질 수 있다. 종합적으로 무선전화면접의 실질 응답률은 조사시간, 표본크기, 그리고 추출규모에 크게 영향을 받는 것으로 나타나고 있어 무선 ARS와 차이점도 있지만 유사점도 찾을 수 있었다. 한편, 무선 ARS와 비교해 독립변수의 종속변수에 대한 설명력은 낮은 편이다. 무선 ARS 실질 응답률을 잘 설명하는 변수들이 무선전화면접에서는 그렇지 않다는 점을 보여주고 있다.

<표 15> 실질 응답률에 대한 회귀분석(무선전화면접을 대상으로)

변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	계수	표준오차	계수	표준오차	계수	표준오차
상수	4.41	1.23	13.94	1.85	20.97	1.76
전국 여부	-0.05	0.17	0.80**	0.15	-0.11	0.15
조사시간	-0.54**	0.05	-0.54**	0.05	-0.59**	0.04
표본크기	0.56**	0.19			3.75**	0.31
추출규모			-0.62**	0.18	-3.75**	0.31
수정된 R <sup>2</sup>	0.184		0.187		0.347	
N	577		577		577	

\*\*p<0.01, \*p<0.05, +p<0.1

위의 응답률(협조율)과 실질 응답률에 대한 분석을 통해 조사방식, 조사대상, 조사시간, 표본크기, 그리고 추출규모는 응답률과 실질 응답률에 중요하게 영향을 미치는 요인이라는 점을 알 수 있었다. 물론 무선 ARS 그리고 무선전화면접의 응답률 및 실질 응답률은

차이를 보이고 있다. 그러나 이에 영향을 미치는 요인은 유사하다는 점을 발견할 수 있었다. 응답률과 실질 응답률을 높이기 위해서는 무선 ARS 방식보다 무선전화면접 방식을 택하는 것이 맞다. 그러나 선거여론조사의 핵심이 높은 응답률과 실질 응답률만은 아니기 때문에 목적에 맞는 선택이 필요하다. 그럼에도 응답률과 실질 응답률은 선거여론조사의 엄격성 그리고 왜곡현상을 평가하는 지표라는 점에서 중요히 다루어져야 한다.

## V. 결론

본 연구는 22대 국회의원선거와 관련해서 중앙선거관리위원회 여론심의위원회에 등록되어 있는 선거여론조사에 대한 분석을 통해 선거여론조사의 특징을 파악하는 것을 목적으로 하였다. 이를 통해 22대 국회의원선거에서 조사가 많이 이루어진 지역구는 어디이며, 조사를 가장 많이 의뢰한 기관은 어디인지 살펴보았다. 무엇보다 22대 국회의원선거 여론조사는 과거에 비해 어떻게 바뀌었는지, 특히 유선설문조사의 시대는 가고 무선설문조사 시대가 도래하였는데 선거여론조사의 대부분을 차지하는 무선 ARS 조사와 무선전화면접은 조사시간, 응답률(협조율), 실질 응답률 등에서 어떠한 차이가 있는지 알아보았다. 본 연구는 22대 국회의원선거 관련 중앙선거관리위원회 여론심의위원회에 등록되어 있는 모든 선거여론조사에 대한 분석을 시도하였다는 점에서 과거 연구들과는 다르다. 또한 선거여론조사의 엄격성을 보여주는 접촉률, 응답률(협조율), 그리고 실질 응답률이 어느 정도이며, 이에 영향을 미치는 요인들은 무엇이었는지에 대해 다루었다는 점에서 과거 연구들과는 차이를 보인다.

22대 국회의원선거 여론조사의 중요한 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 전국에 대한 조사가 가장 많이 이루어졌으며, 유권자 및 정치권의 관심이 높았던 지역구, 예를 들어 인천광역시 계양구을, 경상남도 양산시을, 경기도 수원시병 등에 대한 설문조사가 많이 이루어졌다는 점이다. 또한 22대 국회의원선거에서 여론조사꽃이 압도적으로 많은 자체 여론조사를 실시함으로써 가장 선거여론조사를 많이 의뢰한 그리고 많이 실시한 기관이었다는 점을 찾을 수 있다. 이와 함께 ARS 조사를 둘러싼 조사협회 간 이견을 발견할 수 있었으며 이는 실제 선거여론조사 실시에 영향을 미쳤다. 즉, 한국조사협회는 ARS

조사는 비과학적이므로 여론조사에 ARS 조사를 실시하지 않겠다고 선언하였는데 비해 한국정치조사협회는 ARS 조사에는 전혀 문제가 없다는 점을 주장하면서 ARS 조사를 지속하였다. 22대 국회의원선거 여론조사는 대부분 무선 ARS(51%)와 무선전화면접(41%)에 의해 이루어졌는데 무선전화면접은 대부분 100% 무선전화면접 방식으로만 이루어진 반면 무선 ARS 조사는 유선 ARS와 혼합된 방식이 46%, 무선 ARS 100%인 조사는 54%로 나타났다.

무선 ARS와 무선전화면접의 조사시간, 응답률(협조율), 실질 응답률을 비교해 보면 무선전화면접의 조사시간은 더 길며 응답률, 실질 응답률은 더 높다는 점을 발견할 수 있다. 응답률과 실질 응답률 관련해 22대 국회의원선거 여론조사의 특징을 살펴보면 같은 조사 방식이라도 업체별로 차이가 있음을 알 수 있으며 무엇보다 응답률과 실질 응답률이 매우 낮다는 점을 발견할 수 있다. 응답률과 실질 응답률은 조사방식, 조사대상(전국 여부), 조사시간, 표본크기, 추출규모 등에 의해 영향 받고 있다는 점을 발견할 수 있다. 물론 이를 무선 ARS와 무선전화면접으로 구분해 살펴보면 이들 응답률과 실질 응답률에 영향을 미치는 요인은 다소 상이하다는 점도 발견할 수 있었다.

본 연구는 그동안 많이 연구되지 않았던 선거여론조사의 특징을 분석하였다는 점, 특히 22대 국회의원선거 여론조사를 전수조사함으로써 선거여론조사의 전반적 특징을 파악하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 22대 국회의원선거 여론조사는 많은 면에서 과거 선거여론조사와 비교해 변화를 목격할 수 있는 선거였다. 무엇보다 유선설문조사는 사라지고 있으며 무선설문조사가 이를 대체하고 있다. 무선 ARS에 대한 논란이 많은 상황에서 22대 국회의원선거는 무선 ARS와 무선전화면접이 향후 방향성을 두고 대립한 선거였다고 말할 수 있다. 선거여론조사의 일반적 특징은 응답률, 실질 응답률이 하락하고 있다는 점이다. 이를 극복하기 위해 인센티브 제공, 조사설계의 변화 등 다양한 방안이 논의될 필요가 있다. 한편, 여론조사의 한계를 극복하기 위한 대체적 방안, 예를 들어 빅데이터를 활용해 유권자들의 특징을 파악하는 분석 등이 함께 거론되고 있는 상황이다. 선거여론조사 응답률은 하락하고 있지만 앞으로 선거여론조사가 정당, 후보자, 그리고 유권자에게 미치는 영향은 더욱 크게 작용할 것으로 예상된다. 선거여론조사가 정당 및 유권자의 의사결정과정에 미치는 영향을 고려할 때 정확성과 신뢰성을 확보하는 것이 무엇보다 필요해 보인다.

참·고·문·헌

- 강원택. 2007. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14, 33-61.
- 구본상. 2017. “ARS 조사방식과 젊은 연령대 여성표집의 실패: 정치적 의견이 강한 유권자들 비율에서의 성별차이를 중심으로.” 『조사연구』 18-1, 31-60.
- 김영원·윤지혜. 2016. “2016년 국회의원선거 전화여론조사 정확성 분석.” 『조사연구』 17-3, 109-137.
- 김지윤·우정엽. 2012. “휴대전화를 이용한 정치 여론조사에 대한 연구.” 『한국정당학회보』 11-2, 225-246.
- 도묘연. 2020. “선거여론조사 예측성의 결정요인: 21대 국회의원선거 무선전화 조사방식의 영향을 중심으로.” 『국제정치연구』 23-4, 85-114.
- 박인서·백영민. 2021. “선거기간 설문조사의 응답률 변화 연구: 설문응답 모형 및 설문조사방식을 기반으로.” 『언론정보연구』 58-3, 5-45.
- 박종희. 2013. 제18대 대선 여론조사에서 나타난 조사기관 편향. 『조사연구』 14-1, 1-30.
- 송병권. 2019. “여론조사 보도에서 나타난 언론매체의 정치적 편향: 제19대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 18-4, 69-93.
- 송진미. 2021. “최근의 선거여론조사제도 개선을 위한 공직선거법 개정안 논의.” 『의정연구』 27-3, 189-196.
- 심광호·백승준·오성덕. 2018. “선거여론조사의 공정성과 제도적 영향요인들의 관계 연구.” 『정치·정보연구』 21-2, 1-36.
- 윤호영·임윤주. 2023. “선거여론조사와 선거여론조사 보도의 문제점과 개선방안: 현업종사자에 대한 인터뷰 연구.” 『정치커뮤니케이션 연구』 69, 37-79.
- 이나경. 2024. “한국 선거여론조사 실태분석: 탐색적 데이터분석 기법 이용.” 『사회과학연구』 36-2, 27-51.
- 이동윤. 2020. “한국의 정당공천제도: 정당의 국회의원 후보는 누가 결정하는가?” 『정치·정보연구』 23-2, 265-290.
- 이준웅. 2004. “제17대 총선 예측 조사의 문제: 조사거절자와 응답불성실자 편향을 중심으로.” 『언론정보연구』 41, 110-135.
- 장경은·김선호·백영민. 2022. “선거여론조사 응답자는 어떤 시민인가?: 정치참여자로써의 선거 여론조사 응답과 여론조사의 대표성 위기.” 『조사연구』 23-3, 29-64.
- 정일권·김상연. 2021. “해석적 선거 여론조사 보도: 기사 작성과 취재 실천 방안.” 『방송문화연구』 33-2, 9-46.
- 정일권·임윤주·차유리. 2023. “선거 여론조사 응답자의 대표성과 조사기관과 언론에 대한 뉴스 수용자 인식 분석.” 『정치커뮤니케이션 연구』 69, 81-115.
- 조진만. 2014. “선거여론조사 제도의 쟁점과 개선방안.” 『선거연구』 5, 27-52.



- 조진만. 2012. “여론조사 공천의 이론적 쟁점과 기술적 과제, 그리고 정당의 선택.” 『의정연구』 18-2, 131-155.
- 최인숙. 2019. “한국 선거여론조사의 신뢰성 향상을 위한 제도적 방안.” 『정책개발연구』 19-1, 123-153.
- 최중호·김태균·백다예·왕정하·한강욱. 2022. “조사방법 차이가 정치적 태도 조사결과에 미치는 영향: 중앙여심위 선거여론조사 통합자료 분석.” 『한국정당학회보』 21-3, 5-40.

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell Jr. 1980. *Comparative Politics Today: A World View*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ansolabehere, Stephen, and Shanto Iyengar. 1994. “Of Horseshoes and Horse Races: Experimental Studies of the Impact of Poll Results on Electoral Behavior.” *Political Communication* 11, No.4, 413-430.
- Cavari, Amnon, and Guy Freedman. 2023. “Survey Nonresponse and Mass Polarization: The Consequences of Declining Contact and Cooperation Rates.” *American Political Science Review* 117, No.1, 332-339.
- Cavari, Amnon, and Guy Freedman. 2018. “Polarized Mass or Polarized Few? Assessing the Parallel Rise of Survey Nonresponse and Measures of Polarization.” *Journal of Politics* 80, No.2, 719-725.
- Choung, Rok Seon, G. Richard Locke III, Cathy D. Schleck, Jeanette Y. Ziegenfuss, Timothy J. Beebe, Alan R. Zinsmeister, and Nicholas J. Talley. 2013. “A Low Response Rate Does Not Necessarily Indicate Non-response Bias in Gastroenterology Survey Research: A Population-based Study.” *Journal of Public Health* 21, 87-95.
- Dahlgaard, Jens Olav, Jonas Hedegaard Hansen, Kasper M. Hansen, and Martin V. Larsen. 2017. “How Election Polls Shape Voting Behaviour.” *Scandinavian Political Studies* 40, No.3, 330-343.
- Dutwin, David, and Paul J. Lavraka. 2016. “Trends in Telephone Outcomes, 2008-2015.” *Survey Practice* 9, No.3, 1-9.
- Druckman, James N., and Michael Parkin. 2005. “The Impact of Media Bias: How Editorial Slant Affects Voters.” *Journal of Politics* 67, No.4, 1030-1049.
- Groves, Robert M. 2006. “Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys.” *Public Opinion Quarterly* 70, No.5, 646-675.
- Hendra, Richard, and Aaron Hill. 2019. “Rethinking Response Rates: New Evidence of Little Relationship between Survey Response Rates and Nonresponse Bias.” *Evaluation Review* 43, 307-330.
- Inaba, Akihide. 2007. “Problems Relating to Declining Response Rates to Social Survey Research in Japan: Trends After 2000.” *International Journal of Japanese Sociology*

- 16, No.1. 10-22.
- Keeter, Scott, Carolyn Miller, Andrew Kohut, Robert M. Groves, and Presser Stanley. 2000. "Consequences of Reducing Nonresponse in a National Telephone Survey." *Public Opinion Quarterly* 64. 125-148.
- Luiten, Annemieke, Joop Hox, and Edith de Leeuw. 2020. "Survey Nonresponse Trends and Fieldwork Effort in the 21st Century: Results of an International Study across Countries and Surveys." *Journal of Official Statistics* 36, No.3. 469-487.
- Mellon, Jonathan, and Christopher Prosser. 2021. "Correlation with Time Explains the Relationship between Survey Nonresponse and Mass Polarization." *Journal of Politics* 83, No.1. 390-395.
- Peytchev, Andy. 2009. "Survey Breakoff." *Public Opinion Quarterly* 73, No.1. 74-97.
- Peytchev, Andy. 2013. "Consequences of Survey Nonresponse." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 645, No.1. 88-111.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government: American Government in Action*. New York: Farrar & Rinehart.

투고일자: 2024년 8월 25일, 심사일자: 2024년 10월 17일, 게재확정일: 2024년 11월 5일

**[Abstract]**

## Analyzing the Characteristics of Election Opinion Polls: Focusing on the 22<sup>nd</sup> National Assembly Election

Ka, Sangjoon | professor, Dankook University

The purpose of this study is to identify the characteristics of election opinion polls by analyzing the election opinion polls registered with the National Election Survey Deliberation Commission of the National Election Commission in relation to the 22<sup>nd</sup> National Assembly election. The most important features of the polls for the 22<sup>nd</sup> National Assembly elections are as follows. Firstly, the most surveys were conducted nationwide, and many surveys were conducted in local districts that were of high interest to voters and political parties. When comparing the survey time, response rate(co-operation rate), and actual response rate of wireless ARS and wireless telephone interviews, it can be found that wireless telephone interviews have longer survey time, higher response rate, and higher actual response rate. It can be said that the 22<sup>nd</sup> National Assembly election was a contest between wireless ARS and wireless telephone interviews for the future direction. The significance of this study is that it analyzed the characteristics of election opinion polls, which have not been studied much, and in particular, it identified the overall characteristics of election opinion polls by conducting a full survey of the 22<sup>nd</sup> National Assembly election polls.

- 
- **Keyword:** Election Opinion Survey, 22<sup>nd</sup> National Assembly Election, Response Rate, Wireless Telephone Interview, Wireless ARS



## 준연동형 선거제도는 지속가능한가: 선거제도 대안의 재고\*

허석재 | 국회입법조사처\*\*

### ✦ 국문요약 ✦

우리는 현행 '준연동형 비례대표제'가 의원정수 확대나 위성정당 방지 등의 개선책을 통해서도 작동할 수 없다고 주장한다. 이를 논증하고자 현 제도의 작동원리를 의석배분의 단계별로 분석함으로써 제도 도입의 취지대로 비례대표의석의 절반씩 연동형과 병립형으로 배분되기 위한 조건을 탐색한다. 최근 선거결과에 대한 모의실험을 통해 준연동형이 작동하려면 현행 46석의 비례대표의석보다 100석에서 150석 이상의 추가의석이 필요하다는 사실을 밝혀냈다. 의원정수가 늘어 대정당이 비례대표의석을 확보하더라도 위성정당 설립의 유인은 사라지지 않으며, 연동형을 도입했다가 폐기한 다른 국가의 경우에도 비례대표 의석수는 부족하지 않았다는 점을 부각한다. 우리는 연동형 비례대표제가 더 이상 제도적 대안이 될 수 없다고 주장하며, 현행 의원정수의 제약하에서 5인 내외를 선출하는 중규모 단층 선거구제로 전환할 것을 제안하였다. 또한 최근의 비교연구 성과를 반영하여 개방형 명부제 도입을 주장하였다.

**주제어** | 준연동형, 위성정당, 의원정수, 모의실험, 개방형 명부제

\* 이 글은 필자의 개인 의견으로 소속기관과 무관함을 밝힙니다.

\*\* 입법조사관

## I. 서론

우리 국회에서는 총선이 다가오면 늘 선거제도를 개편하는 논의가 이뤄져 왔다. 2016년 19대부터 최근 22대 총선까지 매번 근본적인 변화 시도가 있었고, 실제로 획기적인 변화도 있었으나, 선거결과는 기성 정당체계를 공고화하는 방향으로 귀결되었다.

2020. 1. 14. 「공직선거법」 개정을 통해 소위 ‘준연동형’ 선거제도가 도입되었다. 2020년 21대 총선 당시 양대 정당이 위성정당을 창당해서 제도 도입 취지가 무력화되었고, 오히려 소수정당인 정의당이 의석을 손해보는 결과를 낳았다. 이로 인해 21대 국회에서는 어느 때보다 활발히 선거제도 개편논의가 이뤄졌으나, 막판에는 현행 제도를 유지하는 선에서 마무리되었다. 특히 더불어민주당 지도부는 현실적인 고려에 따라 종전의 병립형으로 회귀하려고 했으나(강성휘·권우용 2023), 당내 반발에 부딪혀 현행 유지로 가닥을 잡았다. 민주당 내에서 준연동형을 지키기 위해 투쟁한 의원들도 민주당이 비례대표용 위성정당을 창당하는 데 대해서는 반대하지 않았다. 그들 중 일부는 21대 국회에서 위성정당 방지를 위한 「공직선거법」 개정안을 제출하였지만, 상대당의 전략에 맞대응하기 위한 위성정당 설립에 대해서는 방관했다. 결국 2024년 22대 총선에서도 위성정당으로서의 소수정당들은 득표율만큼 의석을 가져가지 못했을 뿐 아니라, 연동배분으로 3석을 배분받은 개혁신당이 지역구에서 1석을 제하여 비례대표는 2석만 확보하는 손해(?)를 보게 되었다.

정치권에서 지역주의 타파를 목표로 중대선거구제, 권역별 명부제 등이 검토되는 동안, 시민사회와 학계에서는 오래전부터 연동형 비례대표제를 바람직한 대안으로 평가하고 추진해 왔다(신명순 외 2000; 강원택 2003; 경제정의실천연합 2017).<sup>1)</sup> 그러다가 2015년 중앙선거관리위원회가 국회에 제출한 「정치관계법 개정의견」에 연동형 도입이 포함되면서 본격적인 논의가 촉발됐다. 2016년 20대 총선을 앞두고 연동형 도입이 추진됐으나, 비례대표의석만 줄이며 무산됐다. 역대 어느 국회보다 다당 구도가 뚜렷했던 20대 국회에서는 연동형 도입 주장이 어느 때보다 힘을 얻었고, 2018년 말에는 200여 명의 지식인들이 연동형 비례대표제를 촉구하는 선언을 하기도 했다(윤종훈 2018). 우여곡절 끝에 2020년 준연동형이 도입됐지만, 제도적 허점을 악용하는 행태가 반복되고 있다.

1) 그 외 참여연대 의정감시센터, “이젠 ‘정당명부식 비례대표제’가 정치개혁 핵심,” 2001. 9. 18. <https://www.peoplepower21.org/Politics/526231>과 경제정의실천연합, “[제19대 대선 정책과제] 정당명부 비례대표제 도입,” 2017. 4. 14. <http://vote.ccej.or.kr/archives/1504>(검색일: 2024.8.13) 등을 참조하였다.

이 글은 현행 준연동형 선거제도의 한계를 살펴보고, 연동형이 작동하기 위한 조건을 탐색한 뒤, 선거제도 대안을 제시한다. 우리나라의 정치적 조건에서 연동형 선거제도는 바람직한 대안이 될 수 없으며, 중규모의 선거구에서 개방형 비례대표제로 의원을 선출하는 것이 적절하다고 주장한다.

## II. 준연동형 비례대표제?

### 1. 준연동형인가, 반연동형인가

현행 제도에 대해 일반적으로 ‘준연동형 비례대표제’라고 부른다. 연동형에 준하는 제도라고 명명한 것이다. ‘준(準)’한다고 하지만, 이 제도의 원래 취지는 연동형과 병립형의 의석배분방식을 반반 섞는 것이다. 이를 보통 연동률이 50%라고 하니 ‘반(半)연동형’이 보다 적합한 표현이라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 하지만 실제로는 ‘준연동형’으로 배분되는 것이 현실이다. 왜 그럴까?

2020. 1. 14. 「공직선거법」 개정으로 제189조제2항제1호에 규정된 비례대표의석의 배분방식이 바뀌었다. 우선 연동배분 과정에 1/2을 곱하여 ‘잔여배분’을 통해 병립형 의석배분을 병행하고, ‘조정의석’을 통해 초과의원 발생을 방지하도록 설계되어 있다.

$$\begin{aligned} \text{연동배분 의석수} = & \left[ (\text{국회의원정수} - \text{지역구 당선인 중 의석할당정당이} \right. \\ & \left. \text{추천하지 않은 당선인 수} \right) \\ & \times \text{해당 정당의 비례대표 국회의원선거 득표비율} \\ & - \text{해당 정당의 지역구 국회의원 당선인 수} \div 2 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{잔여배분 의석수} = & (\text{비례대표 의석정수} - \text{각 정당별 연동배분 의석수 합계}) \\ & \times \text{해당 정당의 비례대표 국회의원선거 득표비율} \end{aligned}$$

2) ‘반’이라는 표현의 다소 부정적인 어감 때문인지는 몰라도 우리나라에서는 영어의 ‘semi-’를 ‘반-’이 아니라 ‘준-’으로 번역하는 경향이 있다. ‘Semi-Presidential system’에 대해서도 정치학계에서는 ‘준대통령제’라는 표현을 쓰고 있다. 강신구(2014), “준대통령제의 개념과 실제,” 『한국정치연구』 23-3, 111-136.

$$\begin{aligned} \text{조정 의석수} &= \text{비례대표 국회의원 의석정수} - \text{연동배분 의석수} \\ &\div \text{각 연동배분 의석수의 합계} \end{aligned}$$

50% 연동률은 지역구의석을 석권하는 대정당의 이해관계가 반영된 것이다. 그런데 의원정수가 고정돼 있고 비례대표 의석수가 워낙 적다보니 연동배분 후에 병립형으로 배분할 잔여의석이 남아 있기는 어렵다. 초과의석은 허용되지 않으므로 비례대표 의석정수에 맞게 조정배분되기 마련이다. 이러한 결과가 예견되었기에 제도 도입 당시 더불어민주당의 요구에 따라 21대 총선에 한해 인위적으로 병립형 배분용 의석을 17석 남겨두었다(‘캡’ 조항, 부칙 제4조제1항). 이러한 특례는 22대 총선에서는 더 이상 적용되지 않았고, 비례대표의석이 전부 연동방식으로 배분되었다.

<표 1> 22대 총선 비례대표의석 배분결과(위성정당 유 vs. 무)

	더불어민주연합 (더불어민주당)	국민의미래 (국민의힘)	개혁신당	조국혁신당	합계
득표수	7,567,459	10,395,264	1,025,775	6,874,278	25,862,776
득표비율	0.293	0.402	0.040	0.266	1
지역구 의석수 (본정당)	0 (161)	0 (90)	1	0	252
위성정당 O					
연동배분결괏값	43,597	59,889	5,410	39,604	148,5
연동배분의석	44	60	5	40	149
조정배분결괏값	13,584	18,523	1,544	12,349	46
정수부분	13	18	1	12	44
조정배분의석	14	18	2	12	46
위성정당 X					
연동배분결괏값	-36,903	14,889	5,410	39,604	23
연동배분의석	0(-37)	15	5	40	60
조정배분결괏값	0,000	11,500	3,833	30,667	46
정수부분	0	11	3	30	44
조정배분의석	0	11	4	31	46

출처: 중앙선거관리위원회

주: 지역구의석 가운데 2석은 비례대표 의석할당 대상이 아닌 정당 소속임



〈표 1〉에서 보듯이 22대 총선에서 위성정당이 없었다면 더불어민주당이 지역구에서 정당명부 득표율에 비해 과다한 의석을 확보함에 따라 연동배분 결과값은 ‘37’석에 달하게 된다. 이를 0석으로 처리하면 연동배분 의석수의 총계가 60석에 이르게 되고, 이를 46석의 의석정수에 조정배분하면 최종 의석이 된다.

연동배분의석 계산에서 음의 값이 하나도 나오지 않을 경우에 한해 연동배분과 잔여배분이 절반씩(23석) 이뤄질 수 있다. 즉, 어느 정당도 지역구에서 확보한 의석이 정당득표율에 따라 할당된 의석보다 많지 않아야 한다. 이를 위해서는 애초에 정당득표율에 따라 각 정당에 할당된 의석이 충분히 많아야 할 것이다. 이러한 진단으로부터 연동률이 50%든 100%든 현행 제도가 제대로 작동하기 위해서는 비례대표 의석수의 확대가 필수적이라는 인식이 자리잡았다.<sup>3)</sup>

## 2. 완전 연동형과 비례대표 의석수 확대

21대 국회에서 소수정당을 중심으로 현행 ‘준연동형’이 불완전하므로, ‘완전 연동형’으로 전환하자며 개정안을 제출하였다.<sup>4)</sup> 연동배분 계산을 통해 할당된 의석을 각 정당에게 절반이 아니라 전부 배정하면 보다 비례성이 높아질 것이라는 취지이다. 하지만, 현재의 의석구조로는 병립형 배분이 이뤄지지 않으므로 50% 연동률이라는 것은 무의미하다. 즉, 위의 산식에서 1/2을 곱하지 않은 완전 연동에서도 결과는 거의 같다.<sup>5)</sup> 이런 의미에서 법령상으로는 ‘반연동형’이지만, 실제에서는 ‘준연동형’으로 기능한다.

이러한 논리로부터 비례대표의석 확대가 제도개선 방안으로 제시된다. 이에 따르면 비례대표의석이 충분히 많다면 대정당도 비례대표의석을 확보할 수 있으므로, 위성정당을 설립할 유인도 낮아질 것으로 기대한다.<sup>6)</sup> 앞서 〈표 1〉에서 보듯이 정당명부 득표에 의한 할당 의석보다 지역구의석이 과다하지 않으려면 비례대표의석을 늘려야 한다. 즉, 연동배

3) 국회 정치개혁특별위원회가 2023년에 한국정치학회와 한국공법학회 회원 489명을 대상으로 국회의원 선거제도 개편방향을 조사한 결과, 현행 제도에 대해 88%가 불만족했고, 21%는 낮은 비례대표 의석수를 문제점으로 꼽았다. 엄지원, “위성정당에 무력화 ‘준연동형 비례대표제’ 10명 중 9명 “부정적.” 『한겨레신문』, 2023. 8. 29.

4) 용혜인의원안(의안번호 2124037), 이은주의원안(의안번호 2119375). 두 개정안은 지역구는 240석으로 줄이고, 비례대표는 120석으로 늘리는 내용을 포함한다. 민주당 이재명 대표는 2024년 2월 5일 현행 준연동형을 유지하겠다는 입장을 밝히며, “불완전하지만 소중한 성취이며 ... 반칙이 가능한 불완전한 입법”이라고 말했다.

5) ‘거의’라고 한 이유는 소수점 처리 과정에서 한 석 정도가 변경될 수 있기 때문이다.

6) 22대 총선을 앞두고 더불어민주당 일각에서는 병립형 회귀를 주장하면서 현행 제도를 ‘대정당의 비례대표 당선 금지법’이라고 비판했다. 최병진, “지역주의 타파, 권역별 병립형도 정치개혁이다.” 『경향신문』, 2023. 12. 14.

분 결괏값 가운데 음수가 없어야 한다. 이런 경우에 비례대표의석의 절반은 연동형으로, 나머지 절반은 병립형으로 배분하여 ‘반연동형’, 혹은 ‘반병립형’이 되는 것이다.

이런 결과를 산출할 수 있는 의석수는 선거에서 정당의 지역구의석과 정당득표 분포에 따라 달라진다. 22대 총선의 경우 <표 1>에서 더불어민주당이 위성정당 없이 연동배분의 석을 확보할 수 있는 선이 된다. 이를 위해서는 <표 2>와 같이 현행 지역구 254석 외에 비례대표의석으로 300석이 필요하다(허석재 2024). 지난 21대 총선에서 같은 계산을 해 보면 지역구 253석 외에 비례대표의석으로 190석(연동배분 95, 잔여배분 95)이 필요하다. 20대 총선을 대상으로 모의실험을 하면 비례대표의석은 163석(연동배분 82, 잔여배분 81)이 필요하다.

<표 2> 반연동형 의석배분(22대 총선 모의실험)

	더불어민주당	국민의힘	개혁신당	조국혁신당	합계
득표수	7,567,459	10,395,264	1,025,775	6,874,278	25,862,776
득표비율	0.293	0.402	0.040	0.266	1
지역구 의석수	161	90	1	0	252
연동배분결괏값	0.550	66,337	10,486	73,626	151
연동배분의석	1	66	10	74	151
잔여배분결괏값	44,183	60,693	5,989	40,136	151
정수부분	44	60	5	40	149
잔여배분의석	44	61	6	40	151
총의석	206	217	17	114	554

앞서 소개한 개정안들이 비례대표를 120석으로 상정하고 있으나, 이만한 의석 증가로도 ‘반연동형’으로 작동하기에는 부족한 것이다. 그런데 현실은 사뭇 다르다. 2023년 4월 선거제 개편 논의를 위한 국회전원위원회를 앞두고 국회의장 자문위원회가 제출한 50석 증원안은 정개특위에서 복수의 안건 가운데 하나로도 채택되지 못했다. 심지어 국회 의석을 줄여야 한다는 주장도 제기되었다.<sup>7)</sup>

양대 정당이 위성정당 없이 비례대표의석을 확보할 수 있다고 해서 위성정당을 만들지 않으리라는 보장은 없다. 21대 준연동형 도입 당시 연동배분을 30석에만 적용하는 특례를 둔 것은 대정당의 요구를 소수정당이 수용한 측면도 있지만, 그렇게 해서라도 대정당

7) 전원위원회를 앞두고 당시 김기현 국민의힘 대표는 국회의원 30석 감축을 주장했다. 이운태, “김기현 “국회의원 수 최소 30석은 줄여야,” 『동아일보』, 2023. 04. 07.

이 이 제도에 순응하기를 바란 측면이 있다. 이번 22대 총선을 앞두고도 준연동형을 폐지하려는 민주당에 대해 정의당은 캡 조항 특례를 수용할 테니 준연동형을 유지해 달라고 요청했다(김경민 2024). 민주당의 요구사항도 아닌 것을 제안한 이유는 민주당이 비례대표의석을 확보할 길을 열어주겠다는 취지였다. 하지만 캡 조항이 있든 없든 위성정당을 창당하면 추가의석이 발생한다는 사실에는 변함이 없다.

비례대표의석을 아무리 늘려도 위성정당을 통해 달성할 수 있는 혜택은 사라지지 않는다. 연동형 혼합선거제가 자리잡기 위해서는 주요 정당 간에 제도적 약점을 활용하지 않는다는 신사협정(紳士協定)이 필요하다(Bochsler 2012).<sup>8)</sup> 지역구 대비 비례대표 의석수가 아무리 많아도 한쪽에서 꼼수를 쓰면 다른 쪽도 따르기 마련이다. 연동형을 도입했다가 위성정당 전략으로 제도 취지가 무력화된 많은 해외 사례들의 경우 정당명부 의석수 비율이 결코 적은 것이 아니었다. 이탈리아 하원(1994, 1996, 2001)은 정당명부 의석이 지역구의 3배였고, 레소토(2002, 2007)와 알바니아(1992, 2001, 2005)는 정당명부 의석이 지역구의 2배 이상이었고, 베네수엘라(1993, 1998)는 정당명부와 지역구 의석수가 같았다(허석재 2023a, 50).

### 3. 위성정당 방지인가, 위성정당 방해인가

21대 총선에서 위성정당 문제가 불거지자 21대 국회에서는 소위 ‘위성정당 방지법’이 여러 건 발의되었다. 「공직선거법」과 「정치자금법」을 통해 위성정당 설립을 막으려는 시도였다. 22대 총선을 앞두고 병립형 회귀가 논의될 당시 더불어민주당 내에서 준연동형 선거제를 지켜야 한다고 주장하는 의원들을 중심으로 위성정당 방지법이 추진되었다.

「공직선거법」의 경우, 지역구선거에 일정 수 이상의 후보를 추천한 정당은 비례대표 후보자도 의무적으로 추천하도록 하거나, 정당의 후보자 추천 여부에 상관없이 ‘비례대표 투표용지’에 기호와 정당명을 기재하도록 하는 등의 내용이었다. 혹은 지역구선거에만 후보자를 추천하면 전국적으로 통일된 기호 배정의 혜택을 박탈하는 내용도 있었다.

8) 이에 대해 보슬러(Daniel Bochslers 2012)는 연동형은 진실된 사람들(honest men) 간에만 작동하는 체제라고 지적한다.

〈표 3〉 위성정당 관련 「공직선거법」 개정안

의안번호	대표발의	주요 내용
2114624	민형배	지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화함
2121270	박성준	지역구 의석수 30% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 30% 추천을 의무화함
2115991	강민정	투표용지를 지역구국회의원선거 등을 위한 '후보자투표용지'와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 위한 '정당투표용지'로 구분하고, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 후보자를 추천하지 않은 정당을 포함한 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 함
2118586	이단희	위와 같음
2123185	심상정	위와 같음 + 지역구·비례대표 국회의원선거 가운데 어느 하나에 후보자를 추천하지 않은 정당에는 전국적으로 통일된 기호를 부여하지 않음
2125632	김상희	정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 또는 비례대표국회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구 및 비례대표 선거에 후보자를 각각 추천하도록 하고, 비례대표선거의 후보자 추천 비율은 지역구선거의 후보자 추천비율의 100분의 20 이상이 되도록 함. 이를 위반시 해당 정당이 추천한 후보자 등록을 무효화함

위성정당 방지를 위한 「정치자금법」 개정안은 지역구선거와 비례대표선거에 모두 후보자를 추천해야 국고보조금을 배분·지급하거나, 위성정당을 설립하여 선거를 치른 뒤 본 정당과 합당하면 보조금을 감액하는 내용이었다. 우리나라 정당들은 국고보조금에 대한 의존비율이 높으므로, 위성정당 창당과 재합당에 대한 재정적 손실을 부과하면 위성정당을 제어할 수 있다는 취지였다.

이러한 소위 '위성정당 방지법'은 정확히 말해 '위성정당 방해법'이다. 이러한 입법이 된다면 대정당들이 위성정당을 통해 기대한 의석을 온전히 다 얻지 못할 순 있어도 의석을 늘릴 수 있다는 사실은 달라지지 않는다. 위성정당 전략을 구사할 유인에는 아무 영향을 주지 못하는 것이다. 두 번의 총선을 통해 양대 정당의 지지자들은 지역구와 비례대표 선거에서 분할투표를 요구하는 동원전략에 충실히 응했다. 가령 개정안에 따라 비례대표 선거 투표용지에 양대 정당명이 게재된다면, 이에 대한 투표는 의석으로 전환되지 못해 해당 정당은 일정한 손해를 입을 수 있다. 이를 방지하기 위해 양대 정당은 더더욱 노골적으로 전략투표에 실패하지 않도록 지지자 단속에 나서게 될 것이다. 이러한 입법은 연동형이 안고 있는 문제에 대한 미봉책일뿐더러 규범적으로 옳은지도 의문이다.

〈표 4〉 위성정당 관련 「정치자금법」 개정안

의안번호	대표발의	주요 내용
2123183	심상정	지역구국회의원선거와 비례대표국회의원선거에 각각 5명 이상 후보자를 추천한 정당에 한해 선거보조금을 배분·지급함
2125283	이탄희	국회의원선거 종료 후 2년 이내에 '지역구 당선인 수가 비례대표 당선인 수보다 많은 정당'과 '비례대표 당선인 수가 지역구 당선인 수보다 많은 정당'이 합당하는 경우 다음 총선까지 경정보조금을 50% 감액하여 지급함

1인 2표제에서 지역구선거와 정당명부선거에 각기 다른 정당을 선택하는 분할투표가 허용되는 한 이를 전략적으로 활용하면 의석을 늘릴 수 있다. 투표용지 기재나 기호순번의 조정을 통해서 의석으로 전환될 수 없는 표를 많이 만드는 것이 규범적으로 바람직하다고 할 수도 없다. 가령 지역구와 정당명부에 대해 일괄투표(straight ticket voting)한 유권자가 자신의 비례대표선거 투표가 의석으로 전환되지 않는다는 것을 모른다면 표심이 왜곡되는 결과이기도 하다. 위성정당을 만들면 재정적인 손실을 입히는 입법의 경우에도 양당의 이해관계에 합치된다면 사후 재입법을 통해 무력화할 수 있다.

전략적 분할투표가 허용되는 한 위성정당 전략은 막을 수 없으므로 근본적인 해결책은 1인 1표제뿐이다(Golosov 2013). 레소토가 2012년 1인 1표제로 전환하라는 전문가 의견을 수용한 바 있다.<sup>9)</sup> 하지만 우리나라에서는 헌법재판소의 2001. 7. 19. 결정(2000헌마 91·112·134)에 따라 1인 1표제는 위헌이다. 이러한 상황에서 위성정당 설립을 통한 제도 무력화는 막기 어렵다.

9) 원래 소선거구 단순다수제를 사용하던 레소토는 1998년 의회선거에서 집권당(LDC)이 61% 득표로 80석 가운데 79석을 차지하자, 야당의 반발에 이어 소수사태로 번졌다. 이에 남아프리카 개발공동체(SADC: Southern African Development Community)가 군대를 동원해 질서유지에 나섰다. 이를 계기로 새 선거제도를 설계하게 되었는데, 독일 정치학자 크레너리히(Michael Krennerich)의 제안으로 연동형을 도입하였다. 소선거구 80석+정당명부 40석으로 최종 결정되었고, 이 제도로 2002년 선거를 치렀다. LDC는 지역구에서만 77석을 획득하고 비례의석은 얻지 못했다. 나머지 지역구와 비례의석은 야당에게 배분되었다. 2007년 총선에서 LDC는 NIP라는 소수정당과 결탁하여 LDC는 지역구 후보자만 추천하고 지지자들에게 비례투표는 NIP에게 하도록 종용했다. LDC 소속 수상까지도 NIP 명부에 이름을 올렸다. 이를 통해 LDC는 82석을 획득할 수 있었다. 다시금 야당의 반발이 거셌고, 교착상태가 이어졌다. 이 상황에서 미국 정치학자 레이놀즈(Andrew Reynolds)의 제안으로 1인 1표 연동형으로 전환하여 2012년 선거부터 치르고 있다(Elklit 2013).

#### 4. 연동형 ‘비례대표제’

21대 국회 내내 국회의원 선거제도에 대해 근본적인 개편방안들이 논의되었으나, 정작 22대 총선이 다가오자 현행 준연동형 비례대표제를 유지하느냐, 종전의 병립형 비례대표제로 회귀하느냐로 초점이 모아졌다.

병립형 회귀를 주장하는 더불어민주당 일각에서는 현행 제도가 대정당이 비례대표의석을 갖지 못하게 가로막는 법이라고 비판했다. 비례대표 득표를 허비하면 상대당에게 의석을 ‘갓다 바치는데’ 일이 되므로, 위성정당 창당은 불가피하고 그럴 바에는 병립형으로 돌아가는 게 낫다는 것이다.

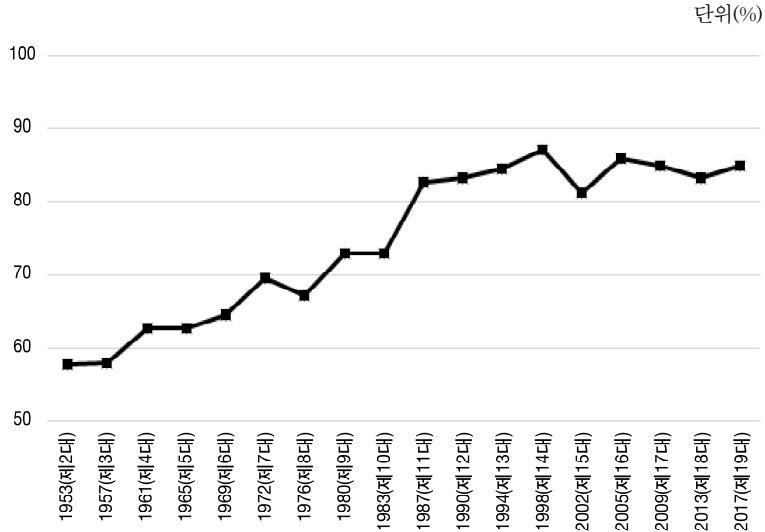
당시에는 47석이었던 비례대표의석<sup>10)</sup>을 어떻게 배분할 것인가 하는 문제로 인식되었지만, 사실은 ‘비례대표제’라는 표현이 오용된 경우이다. ‘병립형 비례대표제’에서 ‘비례대표’는 비례대표 의원을 일컫는다. 지역구선거와 별도로 일정 수의 비례대표 의원을 선출하는 것이다. 반면, ‘연동형 비례대표제’는 그 자체로 ‘비례대표제(PR)’를 뜻한다. 정당명부 득표율에 따라 정당별로 의석을 배분하되 지역구 1위 득표자를 우선 당선인으로 채워 넣는 것이다.

독일 연방헌법재판소는 여러 차례에 걸쳐 독일의 선거제도를 비례대표제라고 규정한 바 있다(대표적으로 2012. 7. 25. 결정 2 BVF3/11 등). 이에 2023년 독일 연방의회는 지나치게 증가하는 의석수 문제를 해결하고자 「연방선거법」을 개정했는데, 정당의 후보자가 지역구에서 1위를 하더라도 정당명부 득표율에 따라 해당 주(Land)에 할당된 의석보다 지역구 의석 총수가 많으면 득표율이 적은 순으로 낙선으로 처리하는 내용이다. 즉, 지역구에서 1위를 하더라도 낙선할 수 있고, 해당 지역구는 대표하는 지역구 의원이 없게 될 수 있는 것이다(Witting and Goldenberg 2023). 이런 상황이 초래되더라도 해당 주의 의원정수에는 변동이 없고 정당명부 득표율에 따른 의석배분이 되었으므로 문제될 게 없다. 우리로서는 상상하기 어려운 입법이 아닐 수 없다.

이러한 비례대표제적 속성은 지역구와 비례대표의원 간의 관계에서 잘 드러난다. 연동형이 자리잡은 독일과 뉴질랜드에서는 지역구와 비례대표의원의 의정활동 행태에서 별 차이가 없을 뿐 아니라, 지역구 입후보자의 90% 정도가 정당명부에도 등재된다.

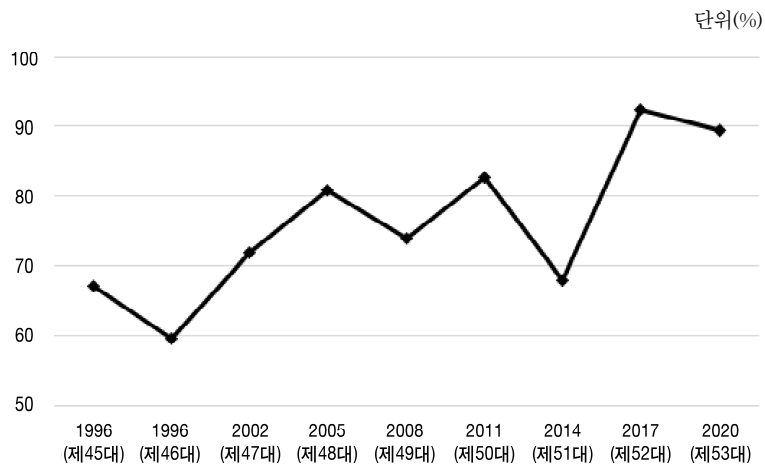
10) 2024. 3. 8. 「공직선거법」 개정으로 46석이 되었다.

〈그림 1〉 역대 독일 연방의회의 동시입후보자 비율



출처: M. Frank and D. Stadelmann, 2023.

〈그림 2〉 연동형 도입 이후 뉴질랜드 의회의 동시입후보자 비율



출처: 뉴질랜드 선거위원회(<https://www.electionresults.govt.nz/>)

\* 등록된 정당 가운데 당선인을 배출한 정당만을 대상으로 함

당의 중요한 인적자원은 지역구에서 득표 확대를 위해 투입되는 한편 정당명부에도 상순위에 배정되어 당선을 보장받는다. 애초에 선거제도의 정체성이 ‘비례대표제’인 만큼 지역구에서 1위를 차지하지 못한 것이 전혀 흠이 되지 않는다.

하지만 우리나라에서는 정당의 규모에 상관없이 비례대표선거에 1회 이상 입후보한 사례가 매우 드물다. 비례대표 의원을 어떤 특혜로 여기기 때문이다. 재선을 원하는 비례대표 의원은 당선과 동시에 차기 선거 지역구를 찾아다니게 된다. 헌법재판소의 결정례를 보더라도 현행 비례대표는 “거대정당에게 일방적으로 유리하고 다양해진 국민의 목소리를 제대로 대표하지 못하며 사표를 양산하는 다수대표제의 문제점에 대한 보완책으로 고안·시행”된 것이다(헌재 2009. 6. 25. 2007헌마40). 이와 같이 ‘보완적’ 기능의 비례대표로는 본질적으로 연동형 비례대표제로 전환하는 것이 어렵다. 21대 국회 논의 당시 동시 입후보제 도입이 검토되었으나 선거제도 전문가들조차 부정적인 입장을 낸 바 있다(장승진 2023).

‘비례대표제’라는 제도적 정체성이 없다보니 독일에서 대정당이 지역구 의석수가 정당 득표율에 따른 할당의석을 초과하면 미안한 일이 되지만, 우리나라의 대정당은 비례대표 의석이 없으므로 억울한 일이 된다.

### Ⅲ. 다수제인가, 비례제인가

#### 1. 이제 병립형으로 돌아갈 수밖에 없을까

앞서 기술한 바와 같이 연동형 선거제도는 고쳐서 쓰기에는 너무나 하자가 많은 제도이다. 우리나라와 같이 정치불신이 강한 조건에서 초과의석을 허용하기도 어렵거니와 의석 확대도 현실적으로 불가능에 가깝다. 장기적으로 의원정수 확대가 맞는 길이라곤 하나, 이를 위해 선거제 개편 등을 통해 유권자의 정치 효능감을 높이는 일이 우선해야 한다. 수도권과 비수도권의 인구격차가 갈수록 커지는 상황에서 지역구 의석수를 줄여 비례대표의석을 추가로 확보하지는 것은 매우 비현실적이거나 규범적으로 바람직하지도 의문이다.<sup>11)</sup> 선거 때마다 인구편차 범위에 맞춰 지역구를 획정하는 과정에서 거대 선거구의 문제가 지적된다. 지역구 의원정수를 줄이게 되면 이 문제는 더욱 심각해지고, 인구감소

11) 앞서 소개한 2023년 국회 정치개혁특별위원회가 실시한 전문가 조사에서 의원정수를 유지할 경우, 지역구를 줄이고, 비례대표를 늘리자는 의견이 57%였다.



지역의 지역대표성을 더욱 더 위협받게 될 것이다.

선거제도 개혁을 주장하는 많은 사람들은 지역구선거에 대해 부정적으로 보는 반면, 비례대표선거에 대해서는 긍정적으로 보는 경향이 있다. 2023년 공론조사에서 가장 눈에 띄는 결과는 숙의 전 27%였던 (국회의원 수 고정시) ‘지역구 축소하되 비례대표 확대’ 의견이 숙의 후 70%로 급증한 것이다.<sup>12)</sup> 이런 결과는 숙의 과정의 투입(input) 측면을 담당한 전문가들의 선입견이 반영된 것으로 볼 수밖에 없다. 지역구에서의 득표경쟁은 국지적인 선심성 공약을 중심으로 이뤄지는 반면, 비례대표는 보편적인 기능 이익을 대변할 뿐 아니라 사회적 약자나 소수자를 배려하는 입법활동에 초점을 맞춘다는 생각이다. 이런 측면이 있다는 것을 부정할 수는 없지만, 우리나라에서 국회의원 지역구에 대한 선심성 예산(pork-barrel) 규모는 전체 예산에서 아주 적은 부분을 차지할 뿐 아니라, 지역구민의 필요에 부응한다는 긍정적 측면도 있다. 반면, 현재와 같이 중앙정치에서 낙점되는 비례대표는 지역구민과 떨어져 있어 유권자에 대한 대표성에 있어서 한계가 있다. 이로 인해 정치인들이 당선권의 비례대표 명부에 게재될 기회는 한 번만 주어지는 관행이 자리잡게 된 것이다.

그렇다면 종전의 병립형으로 돌아가는 방법만 있는 것일까? 우리는 그렇게 보지 않는다. 현재와 같은 난관을 타개할 방안은 우선 지역구와 비례대표라는 이분법을 깨는 데서 찾을 수 있다. 앞서 보았다시피 이러한 이분법의 극복은 연동형이 자리잡기 위해서도 필요한 선결조건이다. 일반적인 선거구제(magnitude of district)의 개념으로 볼 때, 현행 제도가 지역구는 254개의 1인 선거구이고, 비례대표는 전국을 대상으로 한 1개의 46인 선거구라 할 수 있다. 두 개의 선거구가 중층(multi-tier)구조를 이루고 있다. 이를 5인 선거구 정도의 중규모로 전환하여 단층구조로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 중층 선거구는 하위계층, 즉 지역구선거에서 나타나는 불비례성을 상위계층의 의석배분 과정에서 상쇄할 수 있는 장점이 있다. 하지만, 의원정수를 크게 확대하기 어려운 실정을 고려할 때 너무 이상적인 목표라 할 수 있다. 현재 46인을 선출하는 상위계층의 의석수를 단층의 지역구로 재배분하되 선거구 크기를 일정 규모로 확대한다면 비례성을 크게 개선하면서도 지역대표성을 확충하는 일거양득(一舉兩得)의 효과가 있을 것이다.

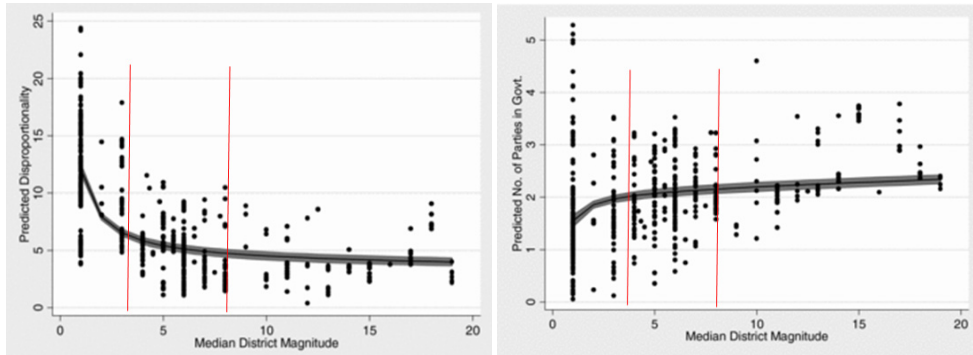
캐리와 히스(Carey and Hix 2011)는 1945~2006년간 81개국 609개 선거를 분석하여 비례성과 책임성<sup>13)</sup>이 최적화되는 선거구 크기가 4~7인 선거구라는 사실을 밝혀냈다. 세

12) ‘지역구 확대하되 비례대표 축소’ 의견은 숙의 후 46%→10%로 바뀌었다.

13) 이들은 비례성을 갤러거 지수를 통해 측정하였고, 책임성은 정부에 참여한 정당의 수로 측정하였다. 연정 참여정당이 많을수록 다음 선거에서 책임을 묻기 어려워진다.

인트빈센트와 그의 동료들(St-Vincent et al. 2016)은 캐리·히스의 명제를 실험분석을 통해 입증하였다. 이들의 연구에 따르면 선거구당 의원정수가 7인보다 많아질수록 증진되는 비례성은 미미하고, 책임성은 하락하는 결과가 나타났다. <그림 3>의 왼쪽 패널에서 보듯이 선거구 크기(x축)가 7을 넘는 지점부터 불비례성(disproportionality, y축)의 하락은 거의 없다. 오른쪽 패널을 보면 선거구 크기가 커짐에 따라 정부에 참여하는 정당 수가 늘어난다. 연립 참여 정당의 확대는 책임성의 분산으로 나타난다. 이러한 결과를 토대로 캐리와 히스는 4~7인 수준 중규모의 선거구 크기를 ‘최적점(sweet spot)’이라고 불렀다.

<그림 3> 선거구 크기에 따른 불비례성(좌)과 정부구성 정당수(우)



출처: John M. Carey, and Simon Hix, 2011

이러한 연구 결과에 기반할 때, 도시지역의 선거구 크기를 5인 내외로 설정하여 정당명부 투표를 채택하고, 농산어촌에는 소선거구제로 유지하는 방안을 유력하게 검토해 볼 만하다.

인구밀도에 따라 한 국가 안에 선거구 크기가 다양한 것은 세계적으로 보편적인 현상이다. 대도시권은 한 선거구에서 많은 의원을 선출하고, 면적당 인구가 적은 농산어촌에서는 선거구 크기가 작아진다. 이와 같은 선거구 구성에 대해 우리나라에서는 ‘복합선거구제’라고 부르며 부정적인 평가가 많다. 하지만 선거구제를 복합적으로 구성하는 것 자체는 문제삼을 수 없다. 다인 선출 선거구에서 과거 일본식의 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)으로 의석을 배분하는 데 대한 부정적인 인식이 있을 뿐이다. 다인 선거구에서 선출인원만큼 다득표순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식은 정당 내 경쟁을 자극하고 인물선거를 유도하여 부정·부패를 조장할 소지가 있을뿐더러 득표 후순

위 당선인은 너무 적은 득표로 당선될 수 있다. 이로 인해 당선인의 대표성에 하자가 있을 뿐 아니라 유권자의 표의 등가성에도 저촉되는 열등한 제도임에 분명하다.

우리의 제안은 인구밀집지역에서 중규모의 선거구를 구성하고 개방형 정당명부제를 실시하는 것이다. 인구희박지역에서는 현재와 같은 소선거구제를 유지할 수 있다. 선거구 재획정 때마다 인구변동 때문에 비례대표의석을 줄이는 선택을 했던 전례를 볼 때, 전국 단위의 비례대표의석을 중규모의 의석 재배정에 활용하면 인구비례성을 증진하는 한편, 농산어촌의 의석 확충까지 도모할 수 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 개방형 명부제라는 대안

21대 국회는 우리나라 선거제도 논의에서 최초로 개방형 명부제가 진지하게 검토된 사례로 기록될 법하다. 여러 개정안이 제출되었을 뿐 아니라, 김진표 의장이 적극적으로 이 제도의 도입을 추진했다(손영하 2023; 황준범·선담은 2023). 비례대표선거 후보자가 정당 지도부에 의해 낙점된다는 세간의 부정적 인식을 극복하여 비례대표의석을 늘리기 위한 방편으로 검토되었다. 국민 여론도 개방형에 대한 지지가 압도적이었다. 현행 선거제도의 수혜자인 현직 의원들이 입법의 당사자이므로 선거제도 개편은 어렵다. 이런 상황에서 어떤 제도 대안에 대한 국민적 지지가 높다는 것은 매우 고무적인 일이라 할 수 있다.

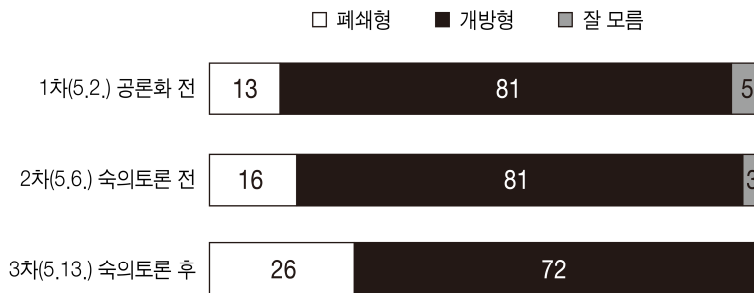
그런데 선거제도 연구자들 사이에서 개방형 명부제는 정당보다는 후보자 개인을 소구하도록 만들어(personalistic appeal) 여러 면에서 바람직하지 않은 제도로 여겨져 왔다(대표적으로 Carey and Shugart 1995). 개방형 명부제는 단기비이양식과 마찬가지로 정당 내 경쟁(intra-party competition)을 강화한다. 이로 인해 정당의 노선보다는 개인적으로 선거구에 조달할 수 있는 선심성 공약을 유권자들에게 제시하게 되고 의회에서 정당의 규율도 약해진다. 이에 따라 부정·부패가 심해질 수 있고, 정책노선을 중심으로 정당이 경쟁하여 공공재를 배분하는 유권자-정당 간 관계도 형해화될 수 있다.

이런 이유로 일반인들이 개방형에 대해 갖는 호감과 달리 전문가들은 개방형에 대해 부정적인 견해가 많은 편이다. 2023년 선거제도 개편을 위한 공론화 조사의 결과를 통해

14) 허석재(2023b)는 이와 비슷한 방식으로 21대 총선 결과를 토대로 모의실험을 시행했다. 그 결과, 현행 준연동형의 도입 취지에 맞게 양대 정당이 위성정당을 설립하지 않은 채 의석이 배분되는 상황에 비해 득표-의석 간 비례성이 더 제고되는 결과를 산출하였다.

참여자들의 선호에 전문가들의 의견이 미친 영향을 엿볼 수 있다. <그림 4>에서 보듯이 숙의 토론 전에는 개방형에 대한 지지가 81%였으나, 숙의 과정을 통해 10%포인트 가량 줄어들었고, 폐쇄형에 대한 지지는 반대로 10%포인트가 늘었다. 여전히 개방형에 대한 지지가 높긴 하나, 숙의과정을 통해 나타난 큰 변화임에 틀림없다. 아마도 ‘폐쇄’ 대 ‘개방’이라는 어감이 주는 차이나, 정당에 대한 불신 때문에 개방형 지지가 압도적이었던가, 개방형의 운용과정에서 나타날 수 있는 문제점을 전문가들이 알려줌에 따라 의견변화가 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈그림 4〉 개방형 명부제에 대한 지지비율 변화



출처: 공론화위원회, 『국회의원 선거제도 개편을 위한 공론화 시민참여단 1~3차 조사 주요 문항 결과』, 2023.

\* “지금은 비례대표 의원을 선출할 때 정당에만 투표를 합니다. 지금과 달리 유권자가 정당뿐만 아니라 그 정당의 후보자까지 선택하는 방식으로 바꾸자는 의견이 있습니다. 선생님께서는 어느 방식이 더 좋다고 생각하십니까?”

하지만 최근의 연구들은 개방형 명부제에서 다수 득표를 하는 후보자는 정당 노선에 더욱 충실하고, 정당 지도부가 유권자의 요구에 더욱 반응하려는 경향이 있다는 긍정적인 발견을 제시하고 있다.<sup>15)</sup> 이에 따르면 개방형에서는 정당 지도부와 후보자의 정책 선호가 수렴하여 더 응집력 있는 정당이 될 수 있다. 스웨덴 지방선거를 사례로 진행한 경험연구에 따르면 명부 순위에 상관없이 개인적으로 많은 득표를 한 후보자일수록 정당 이념에 충실한 것으로 나타난다(Folke and Rickne 2020). 브라질의 개방형 명부제 운용에 대해 분석한 결과를 보면 입후보자 수가 크게 늘어나지 않았고, 당내 경쟁도 제어되는 결과가 산출되었다(Cheibub and Sin 2020). 수리모형을 통한 분석을 보면 공공재 제공의 관점

15) 이와 관련한 최근 연구는 *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 32, No. 1, 2020 특집호 “Revisiting Electoral Personalism”에서 확인할 수 있다. <https://journals.sagepub.com/toc/jtpa/32/1>(검색일: 2024.8.13).

에서 개방형은 폐쇄형에 비해 우수하다는 결론이 도출된 바 있다. 개방형에서는 폐쇄형에서와 같은 무임승차 문제가 나타나기 어렵기 때문이다(Kselman 2020). 이러한 최신 연구에 기반하여 개방형 명부제 도입에 대해 보다 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.<sup>16)</sup>

#### IV. 결론

우리는 이제까지 준연동형이 ‘불완전한’ 이유는 완전한 연동형이 아니어서가 아니라는 사실과 비례대표의석을 아무리 늘려도 위성정당의 문제는 해결될 수 없다는 사실을 알아냈다. 하지만 전문가들 사이에서 연동형에 대한 선호는 여전하다. 21대 총선 당시 준연동형의 허점이 적나라하게 드러났음에도 정치학계에서는 연동형에 대한 지지가 여전히 높은 실정이다.

2022년 한국정당학회 회원을 대상으로 실시한 한 조사에서 완전 연동형으로 전환하는데 동의하는 입장이 82%에 달하고 있다. 개편안에 대한 선호도 병립형 회귀가 12%인 반면, 완전 연동형 전환은 56%에 달한다. 이러한 결과는 제도에 대한 이해 부족과 제도 대안에 대한 상상력의 부족 때문이다. 이제는 연동형을 대안 목록에서 제외할 때가 되었다.

〈표 2〉 선거제도 개편에 대한 정치학자 설문결과

대안	의견	비율(%)
완전 연동형 전환	매우 동의	46.4
	대체로 동의	35.7
	대체로 반대	14.3
	매우 반대	3.6

16) 시민사회 일각에서도 변화의 움직임이 감지되고 있다. 연동형 비례대표제 도입에 앞장섰던 이승수는 최근 개방형 명부제를 새로운 대안으로 제시하는 저서를 출간한 바 있다(이승수 2020). 양우람. “이승수 비례민주주의연대 공동대표 “연동형 비례대표제 없으면 수백만 촛불 도로아미타불 될 수도”, 『매일노동뉴스』 2016. 12. 5. 또한 우리나라 정당의 공천 관행에 비춰 명부제 도입 시 공천개혁 방안도 추가적인 연구가 필요할 것이다.

대안	의견	비율(%)
개편안 선호	병립형 회귀	11.9
	완전 연동형	56.0
	준연동형_권역비례	21.4
	현행 준연동형	2.4
	기타	8.3

출처: 하상웅 외, 2022.

\* 2022년 한국정당학회 회원 대상 조사

한때 유행처럼 여러 나라에서 연동형을 도입했으나 지속할 수는 없었다. 연동형을 정착 시킨 사례는 세계에서 독일과 뉴질랜드뿐이다. 전후 독일에서 연동형 비례대표제를 고안 하여 채택할 당시 이 제도의 허점을 활용할 생각조차 할 수 없는 상황이었다. 제2차 세계 대전을 초래한 책임을 독일민족의 호전성이 아니라 바이마르 공화국 당시 정치불안정을 초래한 비례대표제로 돌려야 했다(Zittel 2018). 뉴질랜드는 두 차례 국민투표까지 거쳐 연동형을 도입한 까닭에 제도의 허점을 활용했다간 역풍을 맞을 게 불보듯 뻔한 상황이었다. 제도 첫 시행 당시 국민당 일각에서 위성정당 전략을 검토했으나, 역효과를 우려하여 포기했고, 이후 노동당-국민당 간 금도를 넘지 않는 신사협정이 유지되고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

미국 의회정치의 난맥상이 심각하게 드러나면서 미국 정치학회는 최근에 제도적 대안 마련을 위한 태스크포스를 구성하였다. 연구진은 비례대표제로의 전환을 통한 다당제 실현을 목표로 삼고 연동형, 단기이양식, 개방형 명부제를 대안으로 검토하였다(Santucci et al. 2023). 이들은 연동형은 제도적 허점을 이유로 배제하였고, 개방형 명부제를 대안으로 제시했다. 흥미로운 것은 연동형은 다수제와 비례제의 장점이 결합된 이상적인 제도(Best of Both Worlds)라고 평가하는 데 지대한 공로를 세운 슈거트(Matthew Shugart)도 이러한 대안을 제출하는 데 참여하였다는 사실이다(Shugart and Wattenberg 2001).

연동형은 20대와 21대 국회를 통해 두 번의 시도 끝에 ‘준연동형’으로 도입되었지만, 21대와 22대 총선을 통해 두 번의 파행을 낳았다. 현재까지 드러난 문제를 보면 어떠한

17) 뉴질랜드에서도 연동형 도입 이후 중도보수 성향의 몇몇 정치인들이 위성정당 창당을 기도하다가 포기한 바 있다. 이에 대해 당시 국민당 의원 맥컬리(Murray McCully)는 ‘기만책(devious strategy)’이라고 불렀고, 뉴질랜드에서는 전략적 분할투표 전략을 이 용어로 비판한다. 왕립위원회를 통한 선거제 개편 자체가 기성정치권에 대한 깊은 불신에 근거하고 있으므로, 어렵사리 도입된 제도를 악용했다가는 후폭풍이 불 것이라 우려한 국민당과 노동당 지도부는 이러한 전략을 배제하게 되었다. 뉴질랜드 선거제도 전문가인 바울스(Jack Vowles) 교수와의 이메일 교환(2024. 7. 16).

제도적 보완이나 정치권의 자성으로 해결될 성질이 아니다. 이제는 전혀 다른 차원에서 선거제도 개편을 접근해야 할 시점에 이르렀다. 이를 위해 중규모의 선거구에서 개방형 명부제를 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

참·고·문·헌

- 강성휘·권구용. 2023. “이재명 “멋있게 지면 무슨 소용”...비명계 “이재명식 정치에 반대.” 『동아일보』(2023. 11. 29.).
- 강신규. 2014. “준대통령제의 개념과 실제.” 『한국정치연구』 23-3. 111-136.
- 김경민. 2024. “정의 “민주 ‘권역별 병립형’은 퇴행, 캡 씌운 ‘준연동형’ 수용.” 『뉴스1』(2024. 1. 24.).
- 손영하. 2023. “뜨거운 감자 ‘비례대표 확대’ 불씨 살리려면? 개방형 명부제 대안 거론.” 『한국일보』(2023. 5. 31.).
- 양우람. 2016. “[허승수 비례민주주의연대 공동대표] “연동형 비례대표제 없으면 수백만 쏫불 도로 아마타불 될 수도.” 『매일노동뉴스』(2016. 12. 5.).
- 엄지원. 2023. “위성정당에 무력화 ‘준연동형 비례대표제’ 10명 중 9명 “부정적.” 『한겨레신문』(2023. 8. 29.).
- 윤종훈. 2018. “‘연동형 비례대표제’ 촉구 시국회의 연다: 지식인 196명 ‘민주당은 연동형 비례제 합의하라’ 긴급선언.” 『오마이뉴스』(2018. 12. 10.).
- 이운태. 2023. “김기현 “국회의원수 최소 30석은 줄여야”” 『동아일보』(2023. 04. 07.).
- 장승진. 2023. “선거제도 개혁, 악마는 디테일에 있다.” 『한국일보』(2023. 3. 22.).
- 하상응·박현석·송정민·정연경. 2022. 『국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구』. 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 허승수. 2020. 『개방명부 비례대표제를 제안한다: 위성정당 없는 진짜 비례대표제를 위하여』. 대구: 한티재.
- 허석재. 2023a. “연동형 혼합선거제의 운영 현황과 작동 조건.” 『NARS 입법·정책』 141.
- \_\_\_\_\_. 2023b. “현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향 재설정: 단층 복합선거구제의 제안.” 『현대정치연구』 16-2. 201-240.
- \_\_\_\_\_. 2024. “현행 준연동형 비례대표제에 대한 오해와 이해.” 『이슈와 논점』 2199.
- 황준범·선담은. 2023. “김진표 “선거제, 이제 협상의 시간 ... 다음달 중순 단일안 결의 목표.” 『한겨레신문』(2023. 4. 16.).
- Bochsler, Daniel. 2012. “A Quasi-proportional Electoral System ‘Only for Honest Men’?: The Hidden Potential for Manipulating Mixed Compensatory Electoral System.” *International Political Science Review* 33, No.4. 401-420.
- Buisseret, Peter, and Carlo Prato. 2020. “Voting Behavior under Proportional Representation.” *Journal of Theoretical Politics* 32, No.1. 96-111.
- Carey, John M., and Matthew S. Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14, No.4. 417-439.
- Carey, John M., and Simon Hix. 2011. “The Electoral Sweet Spot: Low-magnitude



- Proportional Electoral Systems.” *American Journal of Political Science* 55, No.2, 383-397.
- Carroll, Royce, and Monika Nalepa. 2020. “The Personal Vote and Party Cohesion: Modeling the Effects of Electoral Rules on Intraparty Politics.” *Journal of Theoretical Politics* 32, No.1. 36-69.
- Cheibub, José Antonio, and Gisela Sin. 2020. “Preference Vote and Intra-party Competition in Open List PR Systems.” *Journal of Theoretical Politics* 32, No.1. 70-95.
- Elklit, Jørgen. 2013. “Lesotho: The First MMP Elections in Africa.” In *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*, edited by Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr. American Political Science Association.
- Folke, Olle, and Johanna Rickne. 2020. “Who Wins Preference Votes? An Analysis of Party Loyalty, Ideology, and Accountability to Voters.” *Journal of Theoretical Politics* 32, No.1. 11-35.
- Frank, Marco, and David Stadelmann. 2023. “Competition, Benchmarking, and Electoral Success: Evidence from 69 Years of the German Bundestag.” *European Journal of Political Economy* 77. 2023.
- Golosov, Grigorii V. 2013. “The Case for Mixed Single Vote Electoral Systems.” *Journal of Social, Political, and Economic Studies* 38, No. 3. 317-345.
- Kselman, Daniel M. 2020. “Public Goods Equilibria under Closed-and Open-list Proportional Representation.” *Journal of Theoretical Politics* 32, No.1. 112-142.
- St-Vincent, Simon Labbé, André Blais, and Jean-Benoit Pilet. 2016. “The Electoral Sweet Spot in the Lab.” *Journal of Experimental Political Science* 3, No.1. 75-83.
- Santucci, Jack, Matthew Shugart, and Michael S. Latner. 2023. “Toward a Different Kind of Party Government: Proportional Representation for Federal Elections.” In *More Than Red and Blue: Political Parties and American Democracy*, edited by APSA Presidential Task Force on Political Parties. American Political Science Association and Protect Democracy.
- Witting, Volker and Rina Goldenberg. 2023. “Germany Passes Law to Shrink its XXL Parliament.” *DW Jan. 21. 2023.*
- Zittel, Thomas. 2018. “Electoral Systems in Context: Germany.” In *Oxford Handbook of Electoral Systems*, edited by E. S. Herron et al. New York: Oxford University Press, 781-802.

**[Abstract]**

## Wither Semi-Mixed Member Proportional Electoral System?

Hur, SukJae | Legislative Researcher, National Assembly Research Service

We contend that the current Semi-Mixed Proportional Representation (MMP) electoral system cannot be effectively enhanced through measures like increasing the number of seats or preventing clone parties by legislation. A step-by-step disaggregation of the existing seat allocation procedures reveals the conditions under which half of the list seats would be allocated in the MMP system, while the other half would operate under a parallel system, as intended by the introduction of Semi-MMP in 2020. Simulations of recent election results indicate that an additional 100 to 150 seats are necessary for Semi-MMP to function as intended. Evidence from other countries that have struggled to implement the MMP system demonstrates that merely increasing the number of seats fails to mitigate the incentives for major political parties to create clone parties aimed at maximizing their seat share. We argue that neither Semi-MMP nor Full-MMP serves as a viable institutional alternative. Instead, we propose transitioning to a single-tier districted proportional representation system that elects approximately five members per district, utilizing an open list format.

---

■ Keyword: Semi-MMP, Clone Parties, Assembly Size, Simulation, Open-list PR

## 어떤 비례대표인가?: 뉴질랜드 비례대표 총원의 과정과 결과, 그리고 한국적 함의

유성진 | 이화여자대학교\*

### ✦ 국문요약 ✦

이 연구는 혼합형 선거제도에서 비례대표의 후보 공천과정을 민주적이고 투명하게 할 수 있는 방법을 뉴질랜드 사례를 통해 분석하고, 이를 바탕으로 우리나라 비례대표 공천과정의 제도적 개선방안을 제시하였다. 뉴질랜드에서는 비례대표 도입 당시, 의원의 책임성 약화를 우려했지만, 정당들이 당헌을 통해 민주적인 절차를 규정하고 준수하여 이를 방지했다. 또한 선거법이 후보 선출 규정과 절차를 의무화하고 서약서를 제출하도록 하여 정당성을 강화했다. 그 결과, 뉴질랜드의 비례대표는 전문가와 소수집단을 포함하여 전문성과 대표성에 부합되게 선출되었다. 당원의 적극적인 참여로 자격심사와 자질검증이 이루어져 민주성과 대표성이 확보되었고, 비례대표들은 의정 경험을 바탕으로 여러 차례 선출되었다.

뉴질랜드의 비례대표 총원과 운용 사례는 우리나라에도 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 비례대표 후보선정과 순위 결정 과정의 민주성을 강화하는 제도화가 필요하다. 둘째, 비례대표 공천과정의 순서를 바꿔야 한다. 현재의 공천심사위원회 방식 대신, 후보검증과 순위 결정에 당원의 참여를 활성화하고 대의원 회의나 총회에서 명부를 확정하는 방식을 고려할 필요가 있다. 셋째, 비례대표를 통한 민주적 다양성과 대표성 확대를 숙고해야 한다. 뉴질랜드는 전체 의석수 증가와 비례대표 비율 확보를 동시에 이루었다. 반면, 우리나라 비례대표는 전체 의석의 15%에 불과하여 연동형이 제대로 작동하기 어렵다. 따라서 국회의원 정수와 비례대표 수를 확대하는 것을 적극적으로 고려해야 한다.

주제어 | 혼합형 선거제도, 비례대표, 공천, 뉴질랜드, 대표성

\* 스크랜튼학부 교수

## I. 들어가며

2020년 총선을 앞두고 우리의 국회의원 선거제도는 비례성 강화를 목표로 기존의 1인 2표를 통해 지역구 의원과 비례대표 의원을 ‘병립형’으로 선출하던 방식에서, 병립형과 연동형을 조합한 ‘준연동형 혼합제’로 선거제도를 개편하였다. 그러나 이러한 제도변화는 거대정당을 중심으로 한 위성정당의 출현과 극심한 정파적 양극화의 여파로 오히려 비례성 약화로 이어졌다. 이러한 결과에 시민단체와 학계를 중심으로 비례대표 의원수의 확대와 연동성 강화에 대한 요구가 다시금 높아졌다. 22대 총선을 앞두고 공론조사까지 실시하여 여론의 추이를 살폈지만, 거대정당의 소극적인 자세로 인해 성과를 거두지 못하였다.

선거제도 개편의 논의과정에서 여러 가지 의견이 제기되었지만, 유권자 인식 차원에서 특히 쟁점이 되는 부분은 국회의원 정수 확대와 비례대표 비율 확대에 관한 것이었다. 해당 사안에 대한 국민여론의 의견은 압도적으로 부정적이다. 그러나 2023년 5월 정개특위에서 실시한 공론조사는 국회의원 선거제도 개편에 관한 우리 유권자들의 인식이 어떻게 변화할 수 있는지 간명하게 보여주었다.<sup>1)</sup> 선거제도 개편 필요성에 관해서는 공론조사 실시 전과 후가 거의 차이가 없이 80%가량의 응답자들이 동의하였고, 공론조사 전 과반수가 부정적이었던 비례대표 비중 증가에 관한 의견은 공론조사 실시 후에는 응답자의 70%가 긍정적으로 답하는 변화를 보였다.

여론조사에서 확인되는 선거제도에 대한 우리 유권자들의 부정적인 인식은 제도 자체에 대한 문제이기도 하지만 보다 근본적으로는 국회에 대한 불신에서 비롯된다. 특히 문제시되는 것은 비례대표 국회의원에 대한 정당의 공천방식에 관한 것이다.<sup>2)</sup> 이는 소선거구제에 따른 비례성 약화의 완화와 직능대표의 전문성을 높이기 위해 도입된 비례대표가 우리 정당의 공천과정에서 민주성과 투명성을 담보하지 못하고 있고 비례대표의 의정활동이 제도의 취지에 부합하지 못함에 기인한다. 우리 비례대표제도의 출발이 불법적으로 권력을 장악한 권위주의 정부의 권력 강화를 위한 것이었고 권위주의 시기 논공행상이나 매관매직

1) 이 조사는 한국리서치가 공론화 시민참여단 534명을 대상으로 모집 직후인 2023년 5월 1~2일, 숙의토론 시작 전인 5월 6일, 숙의토론 마무리 직후인 5월 13일 세 차례 실시하였다.

2) 대표적으로 2023년 1월 한국리서치에서 실시한 조사 결과에 따르면 전체 응답자의 47%가 현행 47명의 비례대표 의원정수가 많다고 답하였고, 응답자의 76%가 개방형 정당명부제에 찬성하였으며, 현행 비례대표 선거방식에 대해 3명 중 2명의 응답자가 ‘문제가 있다’고 인식하였고 그들 중 절반가량이 그렇게 생각하는 이유로 ‘공천 비리’를 꼽았다. 한국리서치 여론 속의 여론, “정치 양극화, 선거제도가 문제인가?”(<https://hrcopinion.co.kr/archives/25925>) 2023년 3월 7일.

의 수단으로 사용되는 경향이 만연하였으며(신명순 1995), 민주화 이후에도 정당 민주화가 확립되지 않아 하향식 공천이 주로 이루어지는 까닭에 전문성을 가진 직능대표로서보다는 정당 지도부의 영향에 따라 의정활동이 좌우되는 모습을 보였다(김기동·이재목 2017).

주지하다시피 정당은 정치권력의 획득을 목적으로 하는 대의민주주의 정치과정의 핵심적인 매개기관이며 이는 후보선정으로 시작된다. 정당의 후보공천은 정당 고유의 영역이지만 대의민주주의의 잠재적인 '대표'를 선출한다는 점에서 공적인 성격을 갖는다. 때문에 정당의 후보공천은 제도의 형태에서는 다양한 외피를 갖고 있더라도 공정성과 민주성을 반영해야 한다. 이런 관점에서 보면 우리 선거제도에 대한 부정적인 인식은 일정 부분 우리 정당의 후보공천과정에서 나타나는 문제점에서 비롯된다.<sup>3)</sup>

이 글은 이러한 문제의식을 기반으로 혼합형 선거제도에서 비례대표의 후보공천과정이 어떻게 민주성과 투명성을 담보해낼 수 있는지 뉴질랜드의 사례를 통해 살펴보고, 우리 정당의 비례대표 공천과정의 제도적인 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 글의 전체적인 구성은 다음과 같다. II장에서는 비례대표 후보공천에 대한 기존의 논의를 정리한다. III장에서는 뉴질랜드 주요 정당들의 비례대표 후보공천과정을 검토하고, 그 결과를 1993년 혼합형 선거제 도입 이후 뉴질랜드 비례대표의 구성을 직능별, 인구사회학적인 구분에 맞추어 살펴본다. 마지막 IV장에서는 앞의 논의를 요약하고 비례대표 후보공천과정에 필요한 개선안을 제시한다.

## II. 혼합형 선거제도에서의 대표

대의민주주의에서 정당은 정치권력의 추구를 목적으로 하는 집단이라는 점에서 다른 이익집단과 질적으로 다르다. 선거를 핵심기제로 하는 민주주의 정치과정에서의 출발점은 정당이 자신을 대표하여 선거에 나설 후보를 선택하는 것이다. 규범적으로 정당은 자신의 지지기반과 정책에 걸맞은 후보자를 대표로 내세워야 하지만 실제 정당의 후보선출 과정은 다양한 방식으로 이루어진다.

3) 앞의 공론조사에서 비례대표투표에서 유권자가 정당과 후보 모두를 선택할 수 있도록 하는 '개방형 정당명부제'에 응답자의 70~80%가 찬성한 점은 우리의 유권자들이 정당의 비례대표 공천과정에 대한 부정적인 인식을 보여준다.

이 연구의 관심인 비례대표 정당명부의 결정방식에 있어서는 대부분 국가에서 정당이 명부를 내부에서 자율적으로 결정하는 폐쇄형의 방식을 따르고 있지만, 실제 규정과 절차에서 상이한 모습을 가진다. 우리의 혼합형 선거제도는 지역구 선거의 단순다수제와 비례대표 선거의 정당명부제를 혼합한 제도이다. 이러한 제도에서 비례대표는 직능적인 전문성과 소수집단의 대표성 강화라는 제도적인 장점에도 불구하고 지역구를 기반으로 유권자들과 직접적인 연계를 맺고 있는 지역구 대표들과의 차이점으로 인해 책임성과 대표성에서 한계를 가진다. 이에 혼합형 선거제도가 비례대표제의 장점을 활용하여 군소정당의 의회 진출을 용이하게 하고 소수집단과 계층의 다양한 목소리가 의회에 전달될 수 있도록 하며 다양한 전문가를 의회에 진출시켜 전문성 역시 높인다고 보는 시각(Lijphart 1999; Taagepera and Shugart 1989)이 있는가 하면, 이 제도가 지역대표에 기반한 단순다수제의 장점인 유권자와 대표와의 연계를 약화시켜 결국에는 정부의 책임성과 반응성 저하를 가져올 것이라는 부정적인 시각(Sartori 1997)이 공존한다. 이러한 시각 차이는 혼합형 선거제도가 기대되는 결과를 얻기 위해서 정당이 비례대표 정당명부를 결정하는 과정, 즉 비례대표 공천과정에서 민주적인 정당성 확보가 갖는 중요성을 보여준다.

한국의 비례대표 의원 공천과정에 대해 살펴본 기존 연구에서는 정당의 비례대표 의원 공천 절차가 중앙당 지도부 중심으로 운영되고 있으며, 공천의 심사과정이 공개되지 않아 투명성과 공정성이 보장되지 않고, 무원칙한 공천이 지속된다는 문제점이 반복적으로 제기되었다(김민수 2016; 윤종빈 2012; 유성진 외 2020; 음선필 2009; 이동윤 2012; 이정진 2019). 더불어 비례대표 의원 선정의 역할을 담당하고 있는 정당들이 사회의 다양한 계층과 집단을 등용하여 대표성을 강화하려는 비례대표제도의 취지를 책임성 있게 구현하지 못한다고 비판받고 있다(가상준 2008). 이러한 연구들은 비례대표 공천과정에 대한 검토와 제도 개선의 필요성을 제기하였다는 점에서 학술적 의미를 갖지만, 그것이 정당의 공천과정에 관한 경험적 연구에 바탕을 두고 제기되었다기보다는 규범적인 차원에서 당위적인 주장 제기에 그친다는 점에서 한계를 가진다. 보다 최근의 연구들은 비례대표 공천과정에 관한 해외 사례를 분석하고 이들의 경험이 한국에 주는 정책적 함의가 무엇인지를 살펴본다. 예를 들어 이부하(2020)는 독일의 사례를 검토하면서 우리나라 주요 정당의 공직선거 후보자추천에 있어서 대표를 포함한 당 지도부의 '하향식 공천 결정'을 배제하여야 한다고 주장한다. 같은 맥락에서 김하나·박현석(2019)은 독일과 뉴질랜드처럼 정당 공천의 민주성을 확보하기 위해서 당내 민주화를 법제화해야 한다고 주장함과 동시에 공천과정의 포괄성 확대를 위해서 일반 유권자를 포함하는 공천위원회를 꾸리는 방안을 제시하고 있다.

이 연구는 기존의 연구성과의 경험적인 검토의 공백을 메우고 이를 바탕으로 실천적인 제도적 개선방안을 살펴보는 방편으로, 혼합형 선거제도의 도입 이후 뉴질랜드 정당들의 비례대표 총원방식과 결과, 그리고 비례대표 의원의 임기 후 경력에 대해 검토한다. 뉴질랜드는 민주주의 국가 중 선거제도를 전면적으로 변경한 거의 유일한 국가로 선거제도 변화의 이유와 과정에 관해서는 국내에서도 이미 많은 논의가 축적되어 있다(강원택 2000; 김형철 2007, 2010; 최태욱 2012; 김한나·박현석 2019). 그러나 기존의 논의들은 선거제도 변화과정에 집중하고 있을 뿐 실제 공천과정과 결과에 대해서는 충분히 논의하고 있지 못하다. 특히 이 논문이 집중하고 있는 비례대표 총원과정과 결과는 현황조차 알려지지 못한 상태이다. 따라서 우리와 같은 혼합형 선거제도를 채택하고 있는 뉴질랜드 정당의 비례대표 총원과정과 그 결과에 대한 고찰은 적절한 해법을 찾지 못하고 표류하고 있는 우리의 비례대표와 선거제도의 개편에 실천적인 의미를 제공해 줄 수 있다는 점에서 대단히 중요하다. 더불어 이 연구는 그간의 연구들이 비례대표 공천 결과가 장기적으로 의회 구성에 어떠한 영향을 주고 있는지는 제대로 검토하지 못하였고, 비례대표 의원의 의원직 수행 이후의 경력에 관한 연구는 찾아보기 어렵다는 점에서 실증적인 의미가 있다.

### III. 선거제도 변화의 동학과 결과: 뉴질랜드 정당의 비례대표 공천과정과 결과<sup>4)</sup>

#### 1. 뉴질랜드 선거제도: 변화와 결과

뉴질랜드는 1853년 첫 의회 선거 이후 줄곧 1인선출단순다수제(First Past the Post: FPTP)를 유지하였으나,<sup>5)</sup> 오랜 논쟁을 거쳐 1993년 지역구 선거와 비례대표 선거를 연동하는 독일식의 1인 2표 혼합형 선거제도로 전환하였다. 1인선출단순다수제를 기반으로

4) 검토의 대상은 뉴질랜드의 양대 정당인 국민당과 노동당, 그리고 선거제도 변화 이후 영향력 있는 제3정당으로 자리매김한 녹색당과 뉴질랜드우선당(NZ First)으로 한정한다. 이는 혼합형 선거제도 도입 이후 나타난 다당제의 모습에서 이 네 정당이 비례대표의 절대적인 비율을 차지하고 있기 때문이다.

5) 뉴질랜드는 20세기 초 두 차례의 의회 선거(1908년과 1911년)에서 현재 프랑스의 제도와 유사한 2회투표제(Two-round system)를 실시하기도 하였다.

안정적으로 유지되어 온 뉴질랜드의 정치체제는 1970년대 이후 유권자의 선호와 괴리된 정책실행으로 두 대정당에 대한 불만이 누적되고, 소선거구제의 불비례성으로 피해를 본 소수정당과 소수집단의 문제 제기에 따라 독일식의 혼합형 비례제도를 도입하면서 질적으로 큰 변화를 겪게 되었다. 제도변화 이후의 나타난 핵심적인 결과는 이전과 달리 노동당과 국민당의 압도적인 의회 지배력이 크게 약해지는 한편, 소수정당의 의회 진출이 활발해져 다당제가 등장했다는 점이다.<sup>6)</sup>

혼합형 비례제도로 개편된 뉴질랜드의 선거제도에서는 지역구 대표 65석과 정당명부에 따른 비례대표 55석을 합쳐 총의석수가 120석으로 늘어났다.<sup>7)</sup> 각 정당의 전체 의석수는 전국 단위의 정당득표율에 의해 결정되며 지역구 선거 결과에 따라 초과의석(overhang seats)이 인정된다. 정당이 의석수를 배정받기 위해서는 정당득표율 5%를 초과하거나 1석 이상의 지역구 의석을 획득해야만 한다. 사퇴 혹은 사망 등의 이유로 지역구 의석에 결석이 생긴 경우 보궐선거(by-election)를 실시하며, 비례대표의 경우 차순위자가 해당 의석을 승계한다. 더불어 지역구와 정당명부 모두에 출마하는 이중 입후보(dual candidacy)가 가능하며 양쪽 모두 당선되었을 때 정당명부에서 삭제된다는 점 역시 특징적이다.<sup>8)</sup>

대표성의 왜곡과 유권자 선호와 괴리된 정당정부에 대한 불만으로 촉발된 뉴질랜드 선거제도의 변화는 표와 의석수 간 불비례성을 완화하는 효과를 보인 동시에 제3정당의 원내 진출을 가져옴으로써 이전보다 한층 더 복잡한 정당체제와 정부구성의 역동성으로 이어졌다. 특히 지역유권자의 후보 선택으로 결정되는 지역대표와 정당 선택으로 결정되는 비례대표를 가미한 혼합형 비례제도로의 전환은 유권자와 정당 모두에게 전략적인 선택을 요구하는 제도적인 변화였다. 특히 정당의 입장에서는 연동형 비례대표제의 도입에 따라 지역구 선거에서의 승리와 정당투표에서의 득표율을 동시에 고려하여 최선의 결과를 얻기 위한 선거전략을 수립해야만 했으며, 민주적인 공천과정을 통해 역량과 책임성을

6) 뉴질랜드 선거제도 변화과정과 그 이유에 대한 고찰은 이 논문의 논점과 큰 관련이 없기에 여기에서 자세히 다루지 않는다. 이에 관한 자세한 논의로는 Denemark(2001), 강원택(2000), 김형철(2010), 최태욱(2012)을 참고할 것.

7) 지역구 대표 중 5석은 마오리족의 특별선거구로 배정되었고, 이는 선거제도 개편 전 4석에서 1석 늘어난 수치이다. 개정된 선거제도의 의석수는 1997년 한 번 더 세부적인 변화를 겪었는데, 전체 의석수 120석은 유지되었으나 마오리족 특별선거구 1석을 포함하여 지역구 의석수가 67석으로 늘어난 반면, 비례대표의 수는 53석으로 감소하였다. 이후 선거마다 지역구와 비례대표의 배분은 약간씩 변화하였으며 가장 최근인 2020년 선거에서는 지역구 72석, 비례 48석이었다.

8) 의석 확보 최소요건과 이중 입후보 허용이라는 제도적 특징은 정당의 전략적 고려의 대상이 된다. 예를 들어, 노동당과 국민당 같은 거대정당의 경우 이중 입후보 제도를 활용하여 자당의 후보를 지역구와 정당명부에 동시에 올리고, 지역구 선거에서 연합이 가능한 군소정당의 후보 지지를 공개적으로 독려하기도 한다(Shugart and Tan 2016).



갖춘 비례대표의 선발이 그 중심에 놓여 있었다.

## 2. 뉴질랜드 정당의 비례대표 선출 규정

이론적인 차원에서 지역구를 기반으로 유권자들과 직접적인 연계를 맺고 있는 지역구 대표들과는 달리 직능적인 전문성과 함께 소수집단의 대표성 강화를 제도적인 취지로 하는 비례대표들은 대표의 성격과 의정활동에서 차이를 보인다고 이해된다. 실제 뉴질랜드 선거제도 개편의 취지는 소수정당과 집단의 대표성을 높이기 위한 것이었지만, 이에 반대하는 입장의 핵심 주장은 비례제의 도입이 비례대표에 대한 부정적인 이미지 즉, ‘실체 없는(faceless)’ 그리고 유권자들에게 무책임한 대표임을 강조하는 것이었다(Denemark 2001, 91). 새로운 제도 도입과정에 나타난 이러한 찬반 논란은 뉴질랜드 정당들에게 비례대표 명부작성을 중요한 정치적 사안으로 만들었다. 그렇다면 혼합형 비례제도의 도입 이후 뉴질랜드 정당들의 비례대표 정당명부 결정방식은 어떻게 진행되었는가?

뉴질랜드의 혼합형 선거제도에서는 기본적으로 폐쇄형 정당명부를 채택하고 있는 까닭에 비례대표 명부선정을 정당의 자율에 맡기고 있지만, 그 절차에 관해서는 선거법(Electoral Act)에 엄격히 규정되어 있다. 뉴질랜드 선거법의 정당 비례대표 명부선정에 관한 규정은 70조, 71조 A, B항, 127조와 128조에 기술되어 있다.<sup>9)</sup> 이에 따르면 정당은 후보선정에 있어서 민주적 절차를 따라야 할 의무가 있으며(70조), 각 정당의 사무총장은 매년 4월 30일까지 총선용 비례대표 정당명부 제출 혹은 1명 이상의 지역구 후보 공천을 약속하는 서약서를 선거관리위원회(Electoral Commission)에 제출해야 한다(71조 A항). 더불어 각 정당은 정당의 당원 규정과 후보선정 규정의 사본을 선거관리위원회에 제출할 의무가 있다(71조 B항). 정당명부에 관한 규정은 127조에 기술되어 있는데, 선거에 나설 정당은 순위가 정해져 있는 정당명부를 각 후보의 연락처, 명부의 후보들이 자격을 갖추고 있음을 밝히는 정당 사무총장의 서약서와 함께 선거관리위원회에 제출하여야 한다.<sup>10)</sup> 또한 정당이 공식적으로 등록되어 있지 않거나, 제출기한을 지키지 않거나, 후보 이름이 없는 경우, 그리고 선거법 127조의 규정을 지키지 않는 경우는 제출된 정당명부를 거부할

9) 뉴질랜드 선거법(<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM6011566>) (검색일: 2023.9.6).

10) 정당이 복수의 연합정당(component parties)으로 구성된 경우 해당 정당들의 이름이 모두 기술되어 제출되어야 한다.

수 있는 권한을 선거관리위원회에 부여하고 있다.

이러한 규정은 비록 폐쇄형이지만 정당이 정당명부작성에 있어서 선거관리위원회에 후보선정 규정과 함께 당 사무총장의 서약서를 제출토록 함으로써 명부작성 과정에 나타날 수 있는 문제를 최소화하려는 목적을 담고 있다. 게다가 이를 충실히 따르지 않는 경우 정당의 명부 제출을 거부할 수 있는 권한을 선거관리위원회에 부여함으로써 정당이 비례대표 명부작성의 민주적 절차를 밟도록 강제하고 있다.

이러한 선거법의 제약 아래에서 뉴질랜드의 주요 정당은 비례대표 후보선정의 방법과 절차를 당헌(Party Constitution)에 규정하고 있다. 먼저 국민당의 경우를 보면, 비례대표 후보선정의 일차적인 권한은 이사회(Board)에 있으며 이사회는 후보선정과 관련된 절차적인 세부사항을 선거법 규정 내에서 마련할 권한을 갖는다(119~121조). 이사회에서 선정된 예비후보들은 지역단위의 명부순위공론장(Regional List Ranking Forum)을 순회하면서 선호투표를 거쳐 지역별로 명부순위가 매겨진다. 지역별 명부순위 결정은 지역별로 선출된 대의원에 의해 이루어지며 선호투표를 통해 과반이 넘는 득표자들이 선출될 때까지 반복적으로 실시된다(당헌 130조, 35조 (g)항). 이후 정당 지도부와 20명의 지역대표로 구성된 명부순위위원회(List Ranking Committee)는 “지역 공천에서의 순위, 지역구와 비례대표 균형을 위한 필요” 등을 고려하여 공천 순위를 결정한다.<sup>11)</sup> 명부순위위원회의 결정은 비례대표 후보와 순위에 대한 최종적인 결정으로 모든 후보와 당원에 대해 구속력을 가지며 정당 내 이의신청은 허락되지 않는다(131조).<sup>12)</sup>

노동당의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 노동당 비례대표 명부선정의 일차적인 권한은 당 중앙조직인 뉴질랜드평의회(NZ Council)가 가지며 평의회는 각 노동당 지역평의회와 협의를 통해 명부선정에 관한 세부사항을 결정한다. 뉴질랜드평의회에서 결정된 예비명부는 지역단위의 명부총회(Regional List Conference)에서의 논의와 선호투표를 거쳐 명단이 결정된 후, 뉴질랜드평의회와 정당 지도부로 구성된 협의위원회(Moderating Committee)의 표결을 거쳐 순위를 갖춘 명부가 최종 결정된다.<sup>13)</sup>

11) 명부순위위원회는 원내대표(the Leader), 원내부대표(the Deputy Leader), 당대표(the President), 원외 출신 최고위원(Board Directors other than further representatives from the Parliamentary Section), 그리고 20명의 지역대표로 구성된다.

12) 뉴질랜드 국민당 당헌([https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nationalparty/pages/13485/attachments/original/1/1643760111/Rules\\_and\\_Constitution\\_-\\_2022\\_COVID-19\\_Update.pdf?1643760111](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nationalparty/pages/13485/attachments/original/1/1643760111/Rules_and_Constitution_-_2022_COVID-19_Update.pdf?1643760111))(검색일: 2023.9.6).

13) 뉴질랜드 노동당 당헌(<https://elections.nz/assets/Party-rules/Labour-Party-Rules-and-Constitution-May-2020.pdf>)(검색일: 2023.9.6). 후보가 되려고 하는 이는 협의위원회에 참여할 수 없으며 위원회는 최저득표자를 탈락시키는 방식으로 과반수 득표자가 나올 때까지 표결을 통해 각 순위를 결정한다. 정당대표와 부대표

녹색당의 당헌은 정당명부의 결정과 승인 절차에 대한 권한이 집행부(the Executive)에 있음을 규정하고,<sup>14)</sup> 세부사항은 매 선거마다 “후보선정과 순위선정절차(Candidate Selection and List Ranking Procedures)”를 통해 공지한다는 점에서 앞의 두 정당과 차이가 있다. 이에 따르면 집행부는 “후보선출과 선거절차위원회(CSEPC: Candidate Selection and Electoral Process Committee)”를 구성하여 예비명부(Initial List)를 마련하고, 당원들의 투표를 통해 순위가 결정되며 정당 지도부의 검토를 거쳐 전국집행위원회(National Executive)에서 최종 확정된다.<sup>15)</sup> 뉴질랜드우선당의 정당명부 결정과정은 당헌에 상대적으로 단순하게 규정되어 있다. 이에 따르면 당 지도부와 선거에 나서지 않는 9명의 당원 대표로 구성된 명부순위위원회(List Ranking Committee)가 정당명부순위의 결정권한을 가지며 여기에서 마련된 정당명부는 선거사무총장(Electorate Secretary)의 검토를 거쳐 최종 확정된다.<sup>16)</sup>

이렇듯 뉴질랜드 주요 정당들의 비례대표 명부 결정은 선거법의 규정을 준수하여 저마다의 세부규정과 절차를 통해 이루어진다. 뉴질랜드우선당을 제외한 세 정당의 명부 선정 절차와 규정은 두 단계를 거쳐 확정되는데, 이러한 과정은 상향식 공천과 하향식 공천을 적절히 결합하여 비례대표 선정과정에 대한 우려를 불식시킬 만큼 충분히 민주적인 절차를 밟도록 제도화되어 있다. 이러한 상황은 우리 정당들의 현실과 크게 대조적인 모습이다. 물론 우리의 경우에도 공직선거법에 비례대표 선출과정에 관한 민주화 조항이 일시적으로 존재하였고 당헌에 절차가 규정되어 있지만, 구체적인 선출과정은 자세히 공개되지 않았으며 결국 공천심사위원회에서 폐쇄적으로 결정되었다.<sup>17)</sup>

결국 뉴질랜드 정당의 비례대표 명부는 폐쇄형이면서도 민주적인 정당성을 갖추기 위한 제도적인 노력이 가미되어 있다고 평가할 수 있다. 비례대표 의원의 도입이 유권자와

---

는 당연직으로 비례대표 명부 1순위와 2순위를 받는다.

14) 뉴질랜드 녹색당 당헌(<https://elections.nz/assets/Party-rules/Green-Party-Rules-and-Constitution-May-2020.pdf>) (검색일: 2023.9.6).

15) 뉴질랜드 녹색당 당헌(<https://elections.nz/assets/Party-rules/GP-Candidate-selection-and-list-ranking-May-2020.pdf>) (검색일: 2023.9.6).

16) 뉴질랜드우선당 당헌(<https://elections.nz/assets/Party-rules/New-Zealand-First-Constitution-July-2021.pdf>) (검색일: 2023.9.6).

17) 2020년 총선 직후 연말에 삭제되었지만 우리의 경우에도 2020년 1월 14일 공직선거법 개정을 통해 마련된 법정화 조항(제47조 제2항)이 만들어진 바 있다. 이의 핵심 내용은 당헌·당규에 따른 민주적인 절차의 수립이며 세부적으로는 민주적인 심사절차와 선거인단을 통한 민주적인 투표절차, 그리고 추천절차의 공개와 증빙이었다. 이러한 조항은 현실에 있어서는 실효를 갖지 못하였는데, 21대 총선 당시 우리나라 주요 정당들이 중앙선관위에 제출한 비례대표 추천절차 회의록은 정의당을 제외하고는 공천과정의 차이가 없었으며 그마저도 형식적인 내용을 서술하고 있는 데에 그쳤다. 이와 관련된 자세한 분석으로는 유성진 외(2020)를 볼 것.

‘대표’ 간 연계를 약화시켜 결국 의원의 책임성을 저하시킬 것이라는 우려는 뉴질랜드 주요 정당들이 당헌을 통해 비례대표 명부작성의 민주적인 절차를 세세하게 규정, 준수함으로써 그다지 심각한 문제가 되지 않았다. 또한 선거법 역시 정당의 자율성과 후보 선출의 규정과 절차, 그리고 이를 확인하는 서약서 제출을 의무화하고 선거관리위원회가 이에 기반하여 명부 접수 여부를 결정함으로써 비례대표 명부작성의 정당성을 강화하였다.<sup>18)</sup>

〈표 1〉 뉴질랜드 정당들의 비례대표 명부 결정과정

	국민당	노동당	녹색당	뉴질랜드우선당
책임 기관	이사회(Board) - 선정절차 세부사항 - 예비명부 결정	평의회(NZ Council) - 예비명부 결정 (지역평의회와 협의)	집행부(Executive)	
선정 과정	예비후보 순회 발표 (Regional List Ranking Forum)	Regional List Conference에서 논의	매 선거 마련되는 규정에 근거 (Candidate Selection and List Ranking Procedures) - 예비명부작성	명부순위위원회 (List Ranking Committee)에서 명부와 순위 결정
순위선정방식	당원선호투표	당원선호투표	당원선호투표	
최종 결정방식	List Ranking Committee(당 지도부 +20명의 지역대표) 검토승인	Moderating Committee (평의회+당 지도부)의 표결	당 지도부 검토, 전국집행위원회 확정	선거사무총장 (Electoral Secretary)의 검토 후 확정

### 3. 뉴질랜드 정당의 비례대표: 인구사회학적 특징과 경력

그렇다면 뉴질랜드 주요 정당들에서 선출된 비례대표들은 어떠한 이들이며 이들의 임기 직전과 이후 경력은 어떠한가? 이를 검토하기 위해 1993년 혼합형 선거제도로의 변화

18) 익명의 심사자께서 지적한 것처럼 뉴질랜드 정당들의 총원 규정에 더해 구체적인 사례분석이 서술된다면 보다 풍부한 이해가 가능할 것이다. 안타깝게도 실제 사례분석을 다룬 문헌이나 자료를 확인할 수는 없었다. 다만 우리 정당들과는 달리 뉴질랜드 정당들의 후보선출방식과 과정에 대한 규정은 당헌에 세세하게 기술되어 있다. 예를 들어, 뉴질랜드 국민당의 당헌은 전체 85페이지 중 25페이지를 후보선정과 관련된 내용에 할애하고 있으며([https://assets.nationbuilder.com/nationalparty/pages/16997/attachments/original/1686109762/Rule\\_Book\\_-\\_May\\_2023.pdf?1686109762](https://assets.nationbuilder.com/nationalparty/pages/16997/attachments/original/1686109762/Rule_Book_-_May_2023.pdf?1686109762)), 노동당 당헌의 17페이지가 후보선정과 관련된 내용이다(<https://drive.google.com/file/d/1AW3cu4RtVdGMW67FGhZTh2lDv5TJ4d27/view>). 반면, 우리 정당들의 당헌에는 1페이지 남짓 비례대표선출조항이 있을 뿐이며 그마저도 공천위원회 심사-국민공천배심원단의 심사를 거친다고 간략히 기술되어 있어 큰 차이를 보였다.

이후 치러진 모두 9차례의 선거에서 노동당, 국민당, 녹색당, 그리고 뉴질랜드우선당 등 4개 주요 정당들의 비례대표 명단을 파악하고 이들의 경력 등을 전수조사하였다.<sup>19)</sup> 이 네 개의 정당들은 비례대표 의석수의 대부분을 차지하고 있으며, 선거제도 변화 이후 꾸준히 비례대표를 배출하고 있는 정당이기도 하다.<sup>20)</sup> 이러한 검토는 비례대표 선정과정을 분권화하고 여러 단계에 거쳐 당원들의 참여를 적극적으로 규정하고 있는 뉴질랜드 정당들의 사례가 정당별로 어떠한 차이를 보이고 있는지 살펴보기 위함이다. 후보선정 전반에 당원들의 참여를 보장하고 있는 뉴질랜드 정당들은 비례대표 선출결과에 정당의 특성이 크게 반영될 여지를 높이는바, 비례대표 선출결과와 당선 이후의 경력에 대한 비교 검토는 실제로 그러한 내용이 확인되는지 중요한 단서가 된다.

〈표 2〉는 혼합형 선거제도 도입 이후 네 개의 정당들에 소속된 비례대표의 전체 현황을 정리한 결과이다. 표의 결과는 양대 정당인 국민당과 노동당이 비례대표의 다수를 차지하고 있는 가운데, 제3정당인 뉴질랜드우선당과 녹색당 역시 적지 않은 수의 비례대표 의석수를 확보해 왔음을 보여준다. 전체 비례대표의 약 70%는 국민당과 노동당 양대 정당이 차지하고 있지만 뉴질랜드우선당과 녹색당이 차지하고 있는 비율도 각각 15%에 이른다.

〈표 2〉 뉴질랜드 비례대표(1996~2020): 정당별 현황

정당	비례대표 의원수	비율(%)
국민당(National Party)	65	33.2
노동당(Labour Party)	69	35.2
뉴질랜드우선당(NZ First)	33	16.8
녹색당(Green Party)	29	14.8
합계	196	100.0

19) 조사는 뉴질랜드 선거관리위원회와 각 정당의 홈페이지, 그리고 인터넷 검색을 통해 자료를 수집, 비교하는 방식으로 이루어졌다. 4개 주요 정당들에 소속된 비례대표의 수는 모두 196명으로 파악되었다. 정당 비례대표의 연인원은 이보다 훨씬 많으나 높은 비율의 의원들이 재선에 성공하였기에 의원의 전체 수는 200명이 조금 못 미치는 숫자로 파악되었다.

20) 1993년 국민당과 노동당의 경제정책에 대한 개혁을 요구하며 창당한 뉴질랜드우선당은 1996년 선거에서 지역구 6석, 비례대표 11석 등 전체 17석을 확보하며 제3정당으로 부상한 이래 매 선거마다 10석 안팎의 의석수를 차지하고 있다. 뉴질랜드의 녹색당은 1990년 창당하였고 초기에는 좌파 성향의 정당들의 연합체인 '연맹(The Alliance)'의 일원으로 선거에 나서다가 1997년 탈퇴를 결정, 1999년 선거에서부터 독립적으로 후보를 내고 있다. 녹색당 역시 1999년 선거에서 지역구 1석과 비례대표 6석을 포함한 총 7석을 차지한 이래로 10석 안팎의 의석을 가진 정당으로 자리매김하고 있다.

그렇다면 뉴질랜드 의회 비례대표의 특징은 어떠한가? 먼저 인구사회학적 특성을 정리한 <표 3>을 보면, 뉴질랜드 의회 비례대표는 성별에 있어 6:4의 비율로 남성이 조금 더 많았으며, 당선 당시의 연령대는 40대와 50대가 전체의 70퍼센트가량을 차지하고 있었다. 이와 같은 특징은 뉴질랜드의 비례대표 정당명부작성에 있어서 우리와 같이 성별에 따른 교호순번제를 채택하고 있지 않음에도 정당 자체적으로 성별 간 균형을 맞추려고 노력하고 있고, 2~30대의 젊은 비례대표를 20퍼센트가량 선출함으로써 연령별 대표성도 고려하고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 대표성은 비례대표 후보선정과정에서 당원 대상의 순회발표와 선호투표로 진행되는 까닭에 가능한 것이다.

<표 4>는 뉴질랜드 비례대표들의 의정경력을 재선 성공 여부와 선수(選數)를 중심으로 보여주고 있다. 1996년 이후 주요 4개 정당의 비례대표들은 전체의 60% 이상이 재선에 성공할 정도로 임기를 이어가는 경우가 많았다. 조사된 196명의 비례대표 의원 중 111명이 재선에 성공하였고, 재선에 실패하여 임기를 이어가지 못한 경우는 그 절반가량인 67명이었다.<sup>21)</sup> 이러한 특징은 뉴질랜드 의회 비례대표 의원들의 선수에서도 그대로 반영되고 있다. 1선에 그친 비례대표 의원은 전체의 43.4%인 85명이지만, 이 중 2020년 선거에서 처음으로 선출된 비례대표 의원 18명을 제외하면 그 비율은 약 34%로 정도로 떨어진다. 재선 비례대표 의원은 전체의 약 1/4을 차지하고 있고, 3선 이상인 경우도 30%가 넘는다. 이러한 결과는 뉴질랜드 의회의 비례대표가, 통상 관행적으로 1회로 제한하는 우리나라와 달리, 여러 차례 비례대표직을 연임하는 경우가 일상적임을 보여준다.

<표 3> 뉴질랜드 비례대표(1996~2020): 인구사회학적 특성

구분		의원수	비율(%)
성별	여성	82	41.8
	남성	114	58.2
당선 연령대	20대	8	4.1
	30대	28	14.3
	40대	72	36.7
	50대	68	34.7
	60대 이상	20	10.2

21) 2020년 선거에서 비례대표로 당선된 초선의원은 18명으로 계산에서 제외되었다.

〈표 4〉 뉴질랜드 비례대표(1996~2020): 의정 경력

구분		의원수	비율
재선 성공 여부	성공	111	62.4
	실패	67	37.6
	2020 초선	18	-
선수	1선	85	43.4
	2선	48	24.5
	3선	35	17.8
	4선	19	9.6
	5선 이상	9	4.6

뉴질랜드 주요 정당들의 수많은 다선 비례대표들은, 극히 일부를 제외하고는,<sup>22)</sup> 모두 비례대표로서의 전문성과 경험을 바탕으로 정당명부의 선순위를 차지하였다. 이러한 사실은 뉴질랜드의 선거제도가 제도적으로는 이중 입후보(dual candidacy)를 허용하고 있지만, 실제로는 지역구 후보와 비례대표 후보의 의회 진출 경로가 제도적으로 상이한 과정으로 설정됨으로써 정당 리더 등 핵심 지도부를 제외하고는 예비후보들이 이중 입후보를 통한 의회 진출을 피할 여지와 동기를 떨어뜨리고 있음을 보여준다.<sup>23)</sup> 다시 말해, 뉴질랜드의 비례대표가 전문성과 경험을 바탕으로 여러 번 재선에 성공하고 비례대표로서의 의원경력을 이어갈 수 있었던 것은 무엇보다도 정당의 비례대표 명부작성 과정이 분권화된 방식으로 여러 단계를 거쳐 후보를 검증하는 절차가 제도화된 데 기인한 결과이다.<sup>24)</sup>

그렇다면 뉴질랜드 비례대표의 당선 전후의 직업은 어떠한가? 〈표 5〉는 주요 4개 정당의

22) 혼합형 선거제도의 도입으로 비례대표가 만들어진 1996년 이후의 선거에서 비례대표가 지역구 후보로 출마하여 당선된 사례는 단지 4차례에 불과하다. 국민당에서 1996년 비례대표로 의회에 진출한 웡(Pansy Wong) 의원은 1999년, 2002년, 2005년 모두 비례대표로서 의원경력을 이어가다가 2008년 선거에서 지역구 후보로 출마하여 당선되었고, 노동당에서는 2008년 비례대표로 의회에 진출한 데이비스(Kelvin Davis) 의원이 2014년에 지역구 의원으로, 2017년 비례대표로 당선된 스트레인지(Jamie Strange) 의원이 2020년 지역구 의원으로 당선된 경우가 전부이다. 녹색당의 스와브릭(Chloe Swarbrick) 의원 역시 2017년 비례대표로 의회에 진출한 후, 2020년 지역구 의원으로 변모한 사례이다.

23) 그럼에도 이중 입후보는 뉴질랜드 정당에서 흔히 볼 수 있다. 그러나 그것은 후보의 선출전략이라기보다는 선거캠페인에서의 효용과 당의 핵심적인 인물들을 등용하기 위한 정당의 전략적 선택으로 이해되어야 한다. 실제 소수인종을 대표하는 후보들은 대부분 이중 입후보로 두 차원의 선거에 모두 나서는 경우가 일반적이지만 대부분 비례대표를 통해 의회에 진출한다(Barker and Coffé 2018).

24) 익명의 심사자께서 지적한 대로 비례대표 다선이 일상적인 뉴질랜드 정당들의 현황은 분권화와 다단계 후보검증의 결과이기도 하지만 신진세력에게는 정치적인 진입장벽으로 여겨질 수도 있다. 이 논문에서는 지역구 출마와 비례대표 출마가 상이한 경로로 진행되고 비례대표 출마과정이 지역구 출마의 과정만큼 엄격한 까닭에 충분한 후보의 자질검증이 이루어질 수 있다는 점을 부각시키기 위한 논거로 사용하였지만, 실제 새로운 진입장벽으로 기능할 여지 역시 타당한 지적으로 보인다. 미처 생각지 못한 내용을 제기해 주신 심사자께 감사드린다.

비례대표들이 당선 전과 초선 이후의 직업을 정리한 결과이다. 전체적으로 보아 비례대표 당선 직전의 경력에 있어서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것은 법조계·언론계·교육계·예술계·학계 등을 포함한 전문가집단으로써 전체의 35.2%를 기록하였다. 그다음으로 정치인 19.4%, 시민단체에서 활동하던 인물들이 15.8%, 그리고 기업인이 11.2%의 비율을 차지하고 있었다. 이는 뉴질랜드의 비례대표가 사회의 다양한 영역에서 경험을 쌓은 직능대표의 면모를 갖추고 있음을 의미한다. 앞의 인구사회학적 대표성과 함께 비례대표 제도의 취지에 걸맞은 결과라 할 수 있다. 초선 이후의 직업으로는 정치인이 71.3%의 압도적인 비율을 차지하고 있었는데 이는 앞에서 살펴본 것처럼 뉴질랜드 정당의 비례대표가 재선을 통해 의원경력을 이어가고 있다는 사실에 기인한다. 이와 함께 전체의 약 10%가량이 의원경력 이후 의정활동 이외의 공직활동을 수행하고 있다는 점 역시 특징적이다.

〈표 5〉 뉴질랜드 비례대표: 의원 전후 직업

직업	당선 전	초선 후
정치인	19.4(38)	71.3(127)
시민단체	15.8(31)	5.1(9)
기업인	11.2(22)	5.1(9)
전문가*	35.2(69)	8.8(14)
공직	5.6(11)	10.7(19)
노동조합, 농업, 어업, 기타	12.8(25)	-
전체	100.0(196)	100.0 (178)**

주: 수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 사례 수.

\* 법조계·언론계·의사·교육계·예술계·군인·학계

\*\* 2020 초선 비례대표 18명을 제외한 수치임.

그렇다면 뉴질랜드 의회 비례대표의 특징은 정당별로 차이를 보이는가? 앞에서 살펴본 바와 같이 민주적인 절차의 제도화로 뉴질랜드 정당의 비례대표 선정과정에서 당원이 중요한 영향력을 행사한다는 사실은 비례대표의 선정에서 정당 성향의 차이가 나타날 개연성을 보여준다. 정당별 차이를 살펴본 검토의 결과는 〈표 6〉에서 〈표 8〉에 걸쳐 정리되어 있다.

먼저 인구사회학적인 특성의 정당별 차이를 살펴보면, 보수성향의 정당인 국민당과 뉴질랜드우선당의 경우 비례대표로 남성을 선택하는 비율이 크게 높았지만, 진보성향의 정당이라 할 수 있는 노동당과 녹색당에서는 여성과 남성의원의 비율이 균형을 이루고 있음을 발견할 수 있다. 보다 구체적으로 국민당의 경우 전체 65명의 비례대표는 남성 45명, 여성 20명으로 구성되어 있어 남성의 비율이 70%에 달하였으며, 뉴질랜드우선당의 비례



대표에서는 남성의 비율이 이보다 조금 더 높았다. 이외는 대조적으로 노동당은 전체 비례대표 69명 중 39명이 여성으로 다수를 차지하였고, 녹색당의 비례대표는 15명의 여성과 14명의 남성으로 구성되어 거의 같은 수치를 보였다. 비례대표의 연령대에 있어서도 약간의 차이가 있었는데 보수성향 정당의 비례대표가 진보성향 정당보다 상대적으로 높은 연령대로 구성되는 모습이 나타났다. 그러나 연령대별 차이는 성별의 차이만큼 두드러진 것은 아니었다.

〈표 7〉에 정당별로 정리된 비례대표의 의정 경력을 보면, 대정당과 소정당 간 차이와 함께 소정당 간 차이 역시 발견된다. 대정당인 국민당과 노동당의 경우 비례대표의 재선 성공 비율이 유사하게 60% 안팎을 기록하고 있는 반면에, 소정당인 뉴질랜드우선당과 녹색당에서는 그 비율이 각각 42.4%와 92.3%로 큰 차이를 보였다. 의원 선수에 있어서는 국민당과 노동당 비례대표 의원의 절반 이상이 재선 이상의 경력을 갖고 있었고, 녹색당에서는 그 비율이 80% 이상으로 크게 높았다. 반면, 뉴질랜드우선당의 경우 1선에 그친 비례대표 의원의 비율이 57.6%로 대조적인 모습을 보였다. 이러한 차이는 국민당과 노동당, 그리고 녹색당의 정당투표 득표율이 선거에 따라 크게 달라지지 않고 일정한 비율을 나타냈던 반면에, 뉴질랜드우선당의 경우 정당투표 득표율이 최소 2.6%(2020년)에서 최대 13.4%(1996년)에 이를 정도로 선거 때마다 상대적으로 큰 변화를 보였다는 점에서 비롯된 것으로 보인다.<sup>25)</sup>

〈표 6〉 정당별 비례대표: 인구사회학적 특성

구분		국민당	노동당	NZ First	녹색당
성별	여성	30.8(20)	56.5(39)	24.2(8)	51.7(15)
	남성	69.2(45)	43.5(30)	75.8(25)	48.3(14)
당선 연령대	20대	-	2.8(3)	6.1(2)	10.3(3)
	30대	15.4(10)	15.9(11)	6.1(2)	17.2(5)
	40대	33.8(22)	39.1(27)	39.4(13)	34.5(10)
	50대	38.5(25)	30.4(25)	39.4(13)	31.0(9)
	60대 이상	12.3(8)	10.1(7)	9.1(3)	6.9(2)

주: 수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 사례 수.

25) 익명의 심사자께서는 뉴질랜드우선당의 경우 불규칙한 정당득표율 이외에 비례대표 의원의 재공천율과 명부 순위 역시 1선 의원이 많은 이유로 제기하였다. 타당한 지적으로 여겨진다. 보다 엄밀한 분석이 선행되어야겠지만 이에 더해 뉴질랜드우선당의 특수성이 그러한 결과를 가져왔을 수 있다. 즉, 이 정당은 포퓰리즘 성격이 강한 까닭에 당원의 기반이 다른 정당에 비해 가변적이고 이민과 자국중심의 보호경제 등 새로운 이슈를 제기하고 있다는 점에서도 그러한 차이가 나타났을 개연성이 있다.

〈표 7〉 정당별 비례대표: 의정 경력

구분		국민당	노동당	NZ First	녹색당
재선 성공 여부	성공	63.3(38)	59.3(35)	42.4(14)	92.3(24)
	실패	36.7(22)	40.7(24)	57.6(19)	7.7(2)
	2020 초선	(5)	(10)	-	(3)
선수	1선	41.5(27)	49.3(34)	57.6(19)	17.2(5)
	2선	27.7(18)	26.1(18)	18.2(6)	20.7(6)
	3선	15.4(10)	18.8(13)	6.1(2)	34.5(10)
	4선	6.2(4)	4.3(3)	15.2(5)	24.1(7)
	5선 이상	9.2(6)	1.4(1)	3.0(1)	3.4(1)

주: 수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 사례 수.

〈표 8〉 정당별 비례대표: 의원 전후 직업

직업	당선 전				초선 후			
	국민당	노동당	NZ	녹색당	국민당	노동당	NZ	녹색당
정치인	24.6 (16)	8.7 (6)	30.3 (10)	20.7 (6)	65.0 (39)	69.5 (41)	69.7 (23)	92.3 (24)
시민 단체	6.1 (4)	10.1 (7)	15.1 (5)	51.7 (14)	5.0 (3)	8.5 (5)	3.0 (1)	-
기업인	18.5 (12)	4.3 (3)	18.2 (6)	3.4 (1)	6.7 (4)	1.7 (1)	12.1 (4)	-
전문가*	32.3 (21)	46.4 (32)	30.3 (10)	20.7 (6)	11.7 (7)	6.8 (4)	3.0 (1)	7.6 (2)
공직	7.7 (5)	7.2 (5)	3.0 (1)	-	11.7 (7)	13.6 (8)	12.1 (4)	-
노동조합, 농업, 어업, 기타	10.8 (7)	23.1 (16)	3.0 (1)	3.4 (1)	-	-	-	-
전체	(65)	(69)	(33)	(29)	(60)	(59)	(33)	(26)

주: 수치는 해당 열의 비율(%), 괄호 안은 사례 수. 2020 초선 비례대표 18명을 제외한 수치임.

\* 법조계·언론계·의사·교육계·예술계·군인·학계

마지막으로 〈표 8〉에 정리된 정당별 비례대표의 의원 전후 직업분포를 보면 정당 간 차이가 두드러지게 나타나고 있음을 알 수 있다. 먼저 정당별 비례대표 의원들의 당선 전 직업을 보면, 국민당의 경우 전문가집단과 정치인이 각각 32.3%와 24.6%로 높은 비율을 차지한 가운데 기업인(18.5%) 역시 상당한 비중을 차지하였다. 10%를 차지하고 있는 기타 직종에서 노동조합 출신은 하나도 없었으며 농업과 어업, 스포츠 스타 등이 포함되었다. 반면, 노동당의 비례대표에서는 전문가집단이 46.4%로 절반에 가깝게 높은 비중을 차지하였으며, 23.1%의 기타 직종이 그 뒤를 잇고 있었다. 16명으로 파악된 기타 직종에서 노동조합 출신은 11명으로 절대다수를 차지하여 노동당으로서 정당의 특성이 반영되

고 있었다. 또한 시민단체 출신이 10.1%로 국민당보다 높은 비율을 보였다. 더불어 정치인 출신이 8.7%에 불과하여 국민당과 대조적인 모습을 보였다는 점 역시 특기할 만하다.

이와 함께 소정당들의 비례대표 당선 전 직업분포에서도 흥미로운 차이가 발견되었다. 뉴질랜드우선당의 비례대표는 정치인(30.3%)과 전문가집단(30.3%)이 절대적인 다수를 차지하고 있었고 기업인(18.2%)과 시민단체(15.1%)가 그 뒤를 잇고 있어 이 4개의 집단이 비례대표 직업경력的大部分을 차지하였다. 반면, 녹색당의 경우는 시민단체 출신이 절반이 넘는 51.7%를 차지하여 다른 정당들과 크게 대조적인 모습을 보였고, 정치인(20.7%)과 전문가집단(20.7%)이 주요 직업군을 형성하였고 기업인은 1명에 불과하였다.

정당별 비례대표의 초선 이후 직업을 보면 4개 정당 모두에게서 정치인이 압도적인 다수를 차지하였다. 국민당과 노동당, 그리고 뉴질랜드우선당의 경우 정치인의 비율이 거의 70%에 달했고, 녹색당에서는 그 비율이 90%를 넘는 압도적인 수치를 보였다. 정당별 차이에 있어서는 국민당과 노동당, 뉴질랜드우선당에서 공직의 비율이 10% 넘게 나타났지만, 녹색당의 경우 초선 이후 공직을 수행한 경우가 한 차례도 없었다. 또한 뉴질랜드우선당에서 기업인의 비율이 12.1%로 나타났다는 점 역시 특징적으로 지적될 수 있다.

#### IV. 결론

우여곡절 끝에 국민투표를 통해 도입된 뉴질랜드의 혼합형 선거제도는 대표성의 왜곡을 개선하여 소수당과 소수집단의 과소대표 문제를 바로잡음으로써 뉴질랜드 정당체제에 커다란 영향을 미쳤다. 제도 도입 당시부터 비례대표 의원의 도입이 유권자와 '대표' 간 연계를 약화시켜 결국 의원의 책임성을 저하시킬 것이라는 우려는 뉴질랜드 주요 정당들이 당헌을 통해 비례대표 명부작성의 민주적인 절차를 세세하게 규정, 준수함으로써 그다지 심각한 문제가 되지 않았다. 또한 선거법 역시 정당의 자율성과 후보 선출의 규정과 절차, 그리고 이를 확인하는 서약서 제출을 의무화하고 선거관리위원회가 이에 기반하여 명부 접수 여부를 결정함으로써 비례대표 명부작성의 정당성을 강화하였다.

이러한 상황에서 선출된 뉴질랜드 주요 정당의 비례대표는 세부적인 차이는 있지만 대체로 전문가집단 등용을 통한 전문성 강화와 소수집단 등용을 통한 대표성 강화라는 제도적인 취지에 부합하여 운영되고 있었다. 무엇보다도 선출된 비례대표는 선정과정에서 당

원의 활발한 참여를 통한 자격심사와 자질검증이 이루어진 까닭에 민주성과 대표성이 담보되었고, 이후 의정경력을 바탕으로 여러 차례 비례대표로 경력을 이어가는 경우가 일반적이었다.

이렇듯 혼합형 선거제도의 도입 이후 뉴질랜드 주요 정당들의 비례대표 충원과 운용은 2020년 이른바 ‘준연동형 비례대표제’를 도입 이후 두 차례의 총선을 치렀지만, 위성정당의 등장으로 인한 제도의 변질과 비례대표에 대한 부정적인 인식으로 여전히 선거제도 개선의 목소리가 높은 우리에게 중요한 함의를 제공한다.

우선, 비례대표 명부의 작성에 있어서 정당이 자율성을 갖는 것은 문제가 되지 않지만, 전문성 있는 비례대표 의원의 등용과 의정활동의 질적인 제고를 위해 비례대표 후보의 선정과 순위 결정에 있어서 민주성을 강화할 수 있는 제도화가 필요하다. 뉴질랜드의 주요 정당들은 비례대표 정당명부의 작성에 있어서 상향식과 하향식을 적절히 결합한 2단계의 절차를 당헌을 통해 구체적으로 제도화하고 있고, 그 과정은 지도부는 물론 지역의 조직과 당원들의 폭넓은 참여 속에서 투명하게 진행되고 있다. 정당명부작성의 책임을 맡는 위원회는 후보들에게 필요한 정보를 요청하고 인터뷰를 진행할 수 있으며 일차적으로 예비후보의 명단과 순위를 결정하는 한편, 중앙당의 총회는 이에 대한 심사와 인준 권한을 갖는 방식이다. 반면, 우리의 정당들은 비례대표 선정과정에서 실제 어떠한 과정과 절차를 밟아서 비례대표의 명부와 순위를 결정하였는지 구체적으로 공개하지 않는다. 이러한 상황에서는 유권자들이 정당의 비례대표 추천명부가 어떻게 결정되었는지 알 수가 없고 순위의 결정에서 당원의 선호가 충분히 반영되기 어려운 까닭에 비례대표의 자질과 능력이 충분히 검증되기 어렵다.

둘째, 비례대표 후보자 공천과정의 순서가 바뀔 필요가 있다. 우리나라 정당들은 상향식 공천을 지향한다고 천명하지만, 실제로는 당내에 공천심사위원회를 두고 일차적으로 후보자를 걸러낸 뒤 당원 또는 국민의 의견을 수렴한다. 이와는 대조적으로 뉴질랜드의 정당들은 비례대표 정당명부의 작성과정에서 후보검증과 순위 결정에 당원의 참여를 활성화하고 대의원 회의 또는 총회를 개최하여 정당명부를 확정하는 방식을 취하고 있다. 이러한 방식을 통해 결정된 정당명부의 비례대표 후보들은 민주성과 대표성을 갖추고 있을 뿐 아니라 자질의 검증까지 충분히 이루어진 이들도이다. 실제로 뉴질랜드에서 비례대표가 되는 과정은 지역구 대표가 되는 만큼이나 어려우며 당원들의 압도적인 지지를 확보할 때만 가능하다. 대다수의 비례대표가 재선에 성공한다는 점과 이중 입후보의 허용에도 비례대표의 자발적인 지역구 출마가 흔치 않은 까닭은 바로 여기에 있다. 이러한 모습은 우리의 정당들이 구체적으로 어떠한 절차를 통해 자질을 갖춘 비례대표 의원을 선정할

수 있는지 명확하게 보여준다.

셋째, 비례대표 명부작성에서 정당의 자율성과 책임성을 동시에 보장하기 위해서 공직 선거법 혹은 정당법을 통해 이를 법제화할 필요가 있다. 제21대 총선 직전 ‘준연동형 비례 대표제’ 도입으로 개정된 공직선거법은 정당의 후보자추천에 관한 규정을 강화했던 바 있으며, 이러한 개정의 원인에는 선거제도의 개편으로 비례대표의 중요성이 한층 커짐에 따라 이에 대한 민주성을 높이려는 데에 있었다. 비례대표 명부와 관련된 해당 조항은 선거가 끝난 이후인 2020년 12월 29일 공직선거법이 아닌 정당법에 규정되는 것이 적합하다는 논의를 거쳐 삭제되었지만 아직 법제화되지 못하고 있다. 이러한 상황은 그동안 우리의 비례대표제가 정당 지도부의 강한 영향력 아래 전문성 제고와 소수자들의 대표성 강화라는 애초의 취지에 부합하지 못하였다는 비판을 고려하면 시급히 개선될 필요가 있다.

마지막으로 현행 선거제도에서 비례대표를 민주적 다양성과 대표성 확대의 측면에서 숙고할 필요가 있다. 뉴질랜드 혼합형 선거제도는 전체 의석수의 증가와 충분한 비례대표 비율의 확보가 동시에 마련되는 상황에서 도입되었다. 이러한 형태는 특정 정당의 권력 독점을 막고, 다양한 군소정당이 원내에 진입하게 함으로써 민주적 다양성을 보장한다. 현재 우리나라의 비례대표 의원은 46명으로, 전체 의석 300석의 15%에 불과하고, 그나마 거대 양당이 위성정당을 창당하면서 연동형의 의미를 퇴색시켰다. 이러한 문제점을 바로 잡기 위해서 궁극적으로 국회의원 정수 확대와 비례대표 의원수의 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있다. 2023년 국회의 공론조사에서 확인된 것처럼 우리의 유권자들은 비례 성 높은 선거제도로의 개편에 긍정적이며, 뉴질랜드 정당의 경우처럼 민주성과 대표성을 갖춘 비례대표 선정제도의 마련이 이루어진다면 그러한 목소리는 더욱 커질 것이 자명하기 때문이다.

참·고·문·헌

- 가상준. 2008. “비례대표의원과 지역구 의원의 이념 차이 비교 연구.” 『의정연구』 14-1. 109-29.
- 강원택. 2000. “뉴질랜드.” 박찬욱 편. 『비례대표선거제도』. 서울: 박영사.
- 김기동·이재묵. 2017. “국회의원 선출유형에 따른 입법활동 차이 분석: 제19대 국회를 중심으로.” 『한국정당학회보』 16-1. 101-35.
- 김민수. 2016. “비례대표 국회의원의 활동방향에 대한 연구.” 『사회과학연구』 23-4. 175-202.
- 김한나·박현석. 2019. “연동형 비례제와 정당 민주화: 독일과 뉴질랜드 주요 정당의 공천제도 비교연구.” 『입법과 정책』 11-1. 5-31.
- 김형철. 2007. “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 5-1. 205-240.
- \_\_\_\_\_. 2010. “뉴질랜드 선거제도 개혁: 과정, 결과, 한국에 주는 시사점.” 『비교민주주의연구』 5-2. 105-134.
- 신명순. 1995. “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 28-2. 239-58.
- 유성진·박진수·이한수·임영제. 2020. 『대표성과 민주성 확장을 위한 비례대표 추천방안 연구』. 중앙선거관리위원회 연구용역과제 보고서.
- 윤종빈. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 11-2. 5-37.
- 음선필. 2009. “비례대표국회의원의 역할과 신분.” 『홍익법학』 10-2. 117-149.
- 이동윤. 2012. “한국 정당의 후보공천과 대표성: 제19대 국회의원 선거를 중심으로.” 『정치정보연구』 15-1. 93-126.
- 이부하. 2020. “정당의 공직선거후보자 추천에 관한 법정책적 고찰.” 『법과 정책연구』 20-2. 91-114.
- 이정진. 2019. “비례대표 공천의 문제점과 개선방안 연구.” 『선거연구』 10-1. 5-26.
- 최태욱. 2012. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가.” 『한국정치연구』 21-2. 275-300.
- Barker, Fiona, and Hilde Coffé. 2018. “Representing Diversity in Mixed Electoral Systems: The Case of New Zealand.” *Parliamentary Affairs* 71. 603-632.
- Denemark, D. 2001. “Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform.” In *Mixed-Member Electoral System: The Best of Both Worlds?*, edited by Matthew S. Shugart, and Martin P. Wattenberg. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New York: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni, 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: Macmillan.

Shugart, Matthew S., and Alexander C. Tan. 2016. "Political Consequences of New Zealand's MMP System in Comparative Perspective." In *Mixed-Member Electoral Systems in Constitutional Context: Taiwan, Japan, and Beyond*, edited by Nathan F. Batto, Chi Huang, Alexander C. Tan, and Gary W. Cox. Ann Arbor: University of Michigan Press.

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

투고일자: 2024년 9월 30일, 심사일자: 2024년 10월 17일, 게재확정일: 2024년 11월 5일

**[Abstract]**

**What Kind of Proportional Representation?:  
The Process and Outcome of  
New Zealand's Proportional Representation Recruitment and  
Its Implications for Korea**

Yoo, Sung-jin | Professor, Scranton Honors Program, Ewha Womans University

This study examines how to ensure democratic and transparent candidate nomination processes for proportional representation in a mixed-member electoral system, using New Zealand as a case study. Based on this, the study proposes institutional improvements for our own proportional representation process. When New Zealand introduced proportional representation, concerns about weakened accountability were addressed by political parties through democratic procedures defined in their party constitutions. Electoral laws also mandated rules and compliance declarations to reinforce legitimacy. Consequently, New Zealand's proportional representatives, including professionals and minority groups, were selected to meet institutional goals of expertise and representativeness. Active participation of party members in qualification reviews and evaluations ensured democracy and representativeness, leading to many proportional representatives being re-elected based on their parliamentary experience.

New Zealand's approach offers significant insights for us. First, we need to institutionalize measures that enhance the democratic aspects of candidate selection and ranking. Second, the nomination process order should change. Instead of the current method where a candidate screening committee filters candidates before seeking party or public opinions, we should activate party members' participation in verification and ranking, and confirm the list through delegate meetings or general assemblies. Third, we should consider expanding democratic diversity and representativeness through proportional representation. New Zealand increased total seats and secured a sufficient proportion of proportional representation. In contrast, our proportional representatives make up only 15% of total seats, hindering the



effectiveness of the linked proportional representation system. Therefore, we must actively consider increasing the total number of parliamentary seats and proportional representatives.

- 
- Keyword: Mixed-member Electoral System, Proportional Representation, Party Nomination, New Zealand, Representativeness



## 22대 총선에서 접전지와 비접전지 유권자의 커뮤니케이션 특성 연구: 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크 비교를 중심으로

유경한 | 전북대학교 \*

이재현 | 이화여자대학교 \*\*

김정연 · 송현진 · 최재동 | 연세대학교 · 연세대학교 · 충북대학교 \*\*\*

김유정 | MBC \*\*\*\*

### ✦ 국문요약 ✦

접전지역 유권자들의 선거정보 습득 주요 경로로서 미디어 이용 행태를 이해하는 것은 유권자의 투표행위를 파악하는 데 매우 중요하다. 특히 접전지에서는 지역적 이슈와 여론 동향을 파악할 수 있는 지역 스토리텔링 네트워크가 유권자의 투표행위에 영향을 미치는 주요 요인이 된다. 그러나 지금까지 국내에서 접전지 유권자의 특성을 커뮤니케이션 차원에서 규명한 연구는 제한적이다. 이에 이 연구에서는 접전지와 비접전지에서 유권자의 인구사회학적 속성과 정치적 성향에 따라 선거 미디어와 관련한 이용 행태에 차이가 있는지를 분석함으로써 접전지역 유권자의 특징을 커뮤니케이션 차원에서 파악하고자 했다. 이를 위해 22대 총선 공식 선거운동 기간 초반에 실시한 설문조사 응답자를 접전지와 비접전지로 구분하여 인구사회학적 요인과 지지정당, 정치성향에 따른 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이를 분석했다. 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 연령과 소득수준별 접전지-비접전지 간 전통적 미디어 이용의 뚜렷한 차이는 관찰되지 않았다. 일부 미디어 이용에서는 차이가 관찰되었지만, 차이를 보인 미디어 이용행위는 연령과 소득수준에 따라 미세하게 달랐다. 둘째, 지역 스토리텔링 네트워크는 접전지 고연령층과 국민의힘 지지자, 보수층에서 상대적으로 낮았고, 비접전지와 비교하여 간극도 크게 나타났는데, 이는 미디어 이용 패턴이 '사이 보수'와 같은 특정 지지층의 특성과 연관될 가능성이 크다는 것을 시사한다. 셋째, 중간 소득층 유권자의 지상파 뉴스 이용과 뉴스 미디어 신뢰도가 다른 계층보다 높고, 특히 접전지에서 상승하는 것으로 관찰되어 선거정보 습득 경로로서 지상파 뉴스가 갖는 영향력과 가치를 재확인할 수 있었다.

**주제어** | 접전지, 격전지, 경합지, 정치성향, 지상파, 종합편성채널, 유튜브, 사이 보수

\* 제1저자, 미디어커뮤니케이션학과 부교수, 전북대학교 데이터커뮤니케이션연구소장

\*\* 공동 제1저자, 커뮤니케이션미디어학과 석사과정

\*\*\* 공동교신저자, 디지털사회과학센터 연구교수 · 언론홍보영상학부 부교수 · 사회교육과 조교수

\*\*\*\* 교신저자, 전문연구위원

## I. 들어가며

최근 선거에서 눈에 띄게 관찰되는 특징 중 하나는 격전지 또는 접전지(battlefield)의 증가라고 할 수 있다. 4년 전 치러진 21대 총선에서도 투표 직전 여론조사에서 5%포인트 안팎의 격차로 접전 양상을 보이는 경합지역이 100여 곳에 이르는 것으로 조사되었고(차지연 2020)<sup>1)</sup>, 21대 총선 당시 25개 내외였던 표차 3% 이내의 초접전지역은 22대 총선에서 두 배가 넘는 50~60여 곳에 이르는 것으로 평가되었다(전두성 2024).<sup>2)</sup> 이 때문에 거대 양당은 접전지에서의 승패를 전체 선거 판세를 좌우하는 주요 승부처로 간주해왔다.

이처럼 최근 들어 한국에서도 접전지역이 증가하면서 특정 정당이 장기간 표를 독점하기보다 선거 때마다 지지하는 정당이 바뀌는 이른바 ‘경합지(swing state)’가 증가하고 있다. 그러나 안타깝게도 한국에서 접전지 또는 경합지 유권자의 특성을 면밀하게 분석한 선행연구는 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 특히 유권자들의 투표행위에 정보의 습득과 의견교류가 미치는 영향이 중대하다는 점을 고려하면, 커뮤니케이션 차원의 유권자 특성을 파악하는 것은 무엇보다 필요하다. 그렇지만 국내에서는 접전지와 경합지의 개념적 차이조차 한국적 맥락에 적용한 선행연구가 거의 없어 접전지든 경합지든 치열한 경쟁이 벌어지는 지역의 유권자 특성을 체계적으로 파악하는 것조차 어려운 상황이다. 사정이 이렇다 보니, 유권자의 커뮤니케이션 차원의 특성까지 파악하는 것은 사실상 불가능에 가깝다.

선거 접전지의 유권자 특성 중에서도 커뮤니케이션 차원의 특성을 파악하는 것이 중요한 이유는 접전지 유권자들의 투표행위에 중대한 영향을 미치는 선거정보의 습득과 이용 패턴을 파악할 수 있기 때문이다. 유권자들이 정확한 정보에 기반하여 합리적인 투표행위를 한다고 가정할 때, 유권자들의 선거정보 습득 경로와 정보의 적절성 및 정확성 여부는 유권자의 투표행위에 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 선거 국면에서 정확하고 적절한 선거정보가 제공되지 않을 경우 유권자들의 의견 형성에 왜곡을 초래할 수도 있다. 이와 관련한 대표적인 현상으로 밴드웨건 효과와 언더독 효과를 들 수 있다. 밴드웨건 효과는 다수 또는 지배적인 의견으로 관찰되는 현상에 동조하는 경향으로서 유권자들이 다수가 지지한다고 생각하는 정당과 후보자를 지지하는 현상을 의미한다. 반면, 언더독 효과는

1) 연합뉴스(2020) 참조 바람(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200404064400001>).

2) 시사위크(2024) 참조 바람(<https://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=213601>).

불리한 위치에 있는 사람이나 집단을 지지하고 보호하려는 심리로 인해 불공정한 상황에서 약자를 지지함으로써 공정성을 회복하려는 경향을 말한다(Glodschmied and Vandello 2012). 선거 국면에서 자주 발생하는 이러한 현상은 경쟁이 치열한 접전지에서 부정확하거나 잘못된 선거정보가 제공될 때 강력한 파급효과를 가져올 수 있다.

최근의 미디어 환경에서는 선거 관련 정보들을 종합적으로 비교 평가하는 기존 미디어의 영향력이 약화되고 있어 유권자 개인의 선거정보 습득 패턴을 파악하는 것이 과거에 비해 훨씬 중요해졌다. 특히 접전지역의 경우 일반적인 선거정보를 접하는 미디어 채널 외에 지역적 이슈와 지역 내 유권자 동향을 파악할 수 있는 지역 커뮤니티와의 연계, 주변 지인과의 정치적 정보 교류, 지역 미디어의 이용 여부 등이 유권자의 투표행위에 영향을 미치는 정치정보 습득의 중요한 패턴으로 고려될 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 이 연구는 탐색적인 차원에서 국내 접전지역 유권자의 기초적인 특성을 파악함과 더불어, 이들의 선거정보 습득에 영향을 미치는 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크를 중심으로 커뮤니케이션 차원의 특징을 분석하는 데 목적을 두고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선거 격전지와 경합지의 특성

격전지 또는 경합지란 선거에서 자주 사용되는 개념이지만 뚜렷한 개념적 차이가 없이 사용되는 용어이다. 접전지 또는 격전지(battleground)는 선거에서 치열한 경쟁이 예상되는 선거구를 포괄적으로 지칭하는 단어로서 두 후보 간 격차가 5% 이내인 경우 일반적으로 격전지 혹은 접전지라는 용어를 사용한다. 반면, '경합지'란 어느 후보도 확실하게 우세하지 않은 지역으로, 선거 결과가 쉽게 변할 수 있는 지역을 의미한다(Duhaime and Moulton 2016). 주로 총선이 아닌 미국 대선에서 사용되는 용어로서, 특정 정당의 지지가 견고하지 않아 투표 결과가 언제든 뒤바뀔 가능성이 있는 주를 의미한다. 즉, 경합지가 선거 결과의 변동성에 초점을 맞춘다면, 접전지는 경쟁의 치열함 자체를 강조한다고 볼 수 있다. 경합지라는 용어는 지난 수십 년간 미국 대통령선거의 결과를 종합하면서 1980년 워싱턴포스트(Washington Post)에서 처음 사용한 것으로 알려져 있다(Broder 1980).

미국은 대통령 선거제도의 특성상 주별 선거인단 확보가 매우 중요하므로 승리에 영향을 미치는 선거인단 수가 상대적으로 많은 경합주가 사실상 선거의 향배를 결정짓게 된다.

전통적으로 미국 대선에서는 선거 결과가 뒤바뀌는 경합주가 존재해왔다. 2000년 이후만 보더라도 2000년 당시 공화당의 조지 W. 부시와 민주당 앨 고어가 재검표까지 가는 접전 끝에 대법원 판결까지 가는 논란이 일었던 플로리다주를 시작으로, 2004년 부시와 케리가 접전을 벌인 오하이오주, 2008년 오바마와 매케인의 접전이 벌어진 버지니아주와 노스캐롤라이나주, 그리고 2016년 도널드 트럼프가 등장한 이후 벌어진 두 번의 선거에서 접전을 벌인 미시간, 위스콘신, 애리조나, 조지아, 펜실베이니아주 등이 미국 대선의 대표적인 '스윙 스테이트'로 거론되는 지역이다. 2020년 미국 대선에서는 조지아, 애리조나, 위스콘신, 노스캐롤라이나, 네바다, 미시간, 플로리다(Georgia, Arizona, Wisconsin, North Carolina, Nevada, Michigan, and Florida) 등 7개 주가 대표 경합주(all seven of most competitive swing states)였고(McLean 2022), 올해 미국 대선은 조지아, 네바다, 위스콘신, 미시간, 애리조나 등 기존 경합지역 외에 펜실베이니아주가 강력한 경합지역으로 분류되고 있다(Boyce et al. 2024). 이들 경합주에서의 승리는 대선 이후 상하원 선거의 다수당 지위로 이어질 가능성이 커서 철저한 분석과 예측이 필요한 지역으로 고려되었고, 선거 때마다 매우 중요한 연구 대상이었다.

반면, 한국에서 선거 경합지역에 대한 논의는 찾아보기 쉽지 않다. 여론조사 결과를 기준으로 오차범위(4.4%) 이내의 지역을 경쟁이 치열한 접전지, 혹은 격전지로 분류해오고는 있지만, 오랫동안 지역별로 선거 결과의 변동성이 크거나 상반된 결과를 가져온 지역이 없었기 때문이다. 그러나 1997년 김대중 대통령 당선 이후 벌어진 2000년 총선부터 한국에도 충청도를 중심으로 경합지가 존재한다는 견해가 제기되었다. 실제로 2000년 16대 총선 이후 충청북도의 선거 결과 한나라당(16대, 2000년)-열린우리당(17대, 2004년)-통합민주당(18대, 2008년)-새누리당(19대, 2012년)-새누리당(20대, 2012년)-더불어민주당(21대, 2020년)이 승리함으로써, 보수진영 정당과 진보진영 정당이 번갈아 다수당을 차지하였고, 충청남도 역시 자유민주연합(16대, 2000년)-열린우리당(17대, 2004년)-자유선진당(18대, 2008년)-새누리당(19대, 2012년)-새누리당(20대, 2016년)-더불어민주당(21대, 2020년)이 승리함으로써 보수와 진보계열 정당의 승리가 선거마다 뒤바뀌는 모습을 보였다. 충청도는 다수당이 되더라도 압승을 한 경우는 드물고 여당과 야당이 근소한 차이로 승리 또는 패배함으로써 선거 때마다 팽팽한 승부를 보이는 대표적인 격전지이자 경합지의 모습을 보였다.

한편, 격전지이기는 하지만 경합지로 보기 어려운 지역이 있다. 대표적으로 서울과 경

기를 포함한 수도권 지역으로, 매 선거마다 격전지로 분류되지만 선거 결과는 크게 뒤바뀐 적이 없다. 서울은 총선 때마다 대표적인 격전지로 꼽히는 만큼 5% 이내의 승부가 많이 벌어지는 지역이다. 2000년 이후 서울의 총선 결과를 보면, 새천년민주당(16대, 2000년)-열린우리당(17대, 2004년)-한나라당(18대, 2008년)-민주통합당(19대, 2012년)-더불어민주당(20대, 2016년)-더불어민주당(21대, 2020년)이 승리를 거두었다. 접전지역이 많은 데 비해 선거 결과는 2008년을 제외하고 현 야당인 민주당이 압승을 거둬 접전지 이기는 하지만 경합지로 보기는 어렵다.<sup>3)</sup> 경기도 역시 새천년민주당(16대, 2000년)-열린우리당(17대, 2004년)-한나라당(18대, 2008년)-민주통합당(19대, 2012년)-더불어민주당(20대, 2016년)-더불어민주당(21대, 2020년) 순으로 2008년을 제외하고는 민주당이 압승을 거두었다. 인천도 2012년 새천년민주당과 한나라당이 같은 의석수를 획득한 2012년을 제외하고는 서울과 경기지역과 유사한 패턴을 보여왔다. 따라서 격전지와 경합지라는 용어의 모호성을 감안하더라도, 역대 총선 결과를 보면 충청도를 제외하고는 경합지보다는 격전지 또는 접전지(battleground)의 특징이 더 뚜렷하게 나타난다고 볼 수 있다.

국내 총선의 또 다른 특징은 사전 여론조사 결과 접전이 예상되는 지역을 지리적으로 구획하여 접전지를 도식화한다는 것이다. 이전까지는 거물급 정치인이 맞붙거나 주목받는 정치인이 출마하는 관심 지역구 등 인물 대결구도 위주의 접전지역을 다루었기 때문에 접전지와 관심지의 성격이 혼재되어 있었다고 본다면, 2024년 치러진 22대 총선에서는 여론조사 결과가 오차범위 이내 혹은 그에 근접하는 박빙 대결이 벌어지는 지역구를 지리적으로 구획하고 있다. 서울에서는 마포, 용산, 성동을 중심으로 영등포, 동작 등 11개 지역구가 이러한 특징을 보이는 선거구로 이를 한강벨트로 지칭하였고, 경기지역에서는 이광재와 안철수가 맞붙은 성남분당갑을 비롯하여 수원, 용인, 화성으로 이어지는 오차범위 이내 지역구를 IT, 전자산업의 지역적 특성을 반영하여 반도체벨트로 명명하였다. 또한 박빙의 대결이 유독 많이 펼쳐지는 부산과 경남 김해 주변 지역을 낙동강벨트로 지칭하고, 전국적으로 60여 곳의 접전지 가운데 40여 지역이 이들 3대 벨트를 중심으로 형성되어 있다고 보았다(전경운 외 2024).<sup>4)</sup> 이처럼 한국에서도 선거 때마다 특정 지역을 중심으로 접전지가 형성되고 있고, 이 중 일부에서는 경합지역의 모습도 관찰되고 있어, 선거 격전지와 경합지의 개념을 정의하고, 이러한 지역적 특성을 식별하여 해당 지역의 유권자 특성을 파악하는 체계적인 분석이 필요하다.

3) 대선을 기준으로 하면 지난 대선에서 윤석열 후보가 이재명 후보보다 서울에서는 더 많은 득표를, 경기지역에서는 반대로 이재명 후보가 윤석열 후보보다 더 많은 득표를 하였다.

4) 매경(2024) 참조 바람(<https://www.mk.co.kr/news/politics/10974839>).

## 2. 선거 접전지와 경합지에 관한 선행연구

미국에서는 경합지역의 경쟁이 선거에서 매우 중요하기 때문에, 수십 년간 축적된 데이터를 활용하여 지역적 특성이 반영된 선거 접전지와 경합지를 정의하고 이를 식별하는데 노력을 기울여왔다. 일반적으로 경합지역에서는 유권자의 투표 참여율이 더 높다는 ‘격전지 투표 가설(battleground voting hypothesis)’이 통용된다. 미국의 대선이 미국의 50개 주 가운데 48개 주에서 선거인단 투표를 할당하는 승자독식이라는 다소 독특한 방식으로 진행되어, 경합지의 후보자 간 경쟁이 비경합지역에 비해 훨씬 치열하기 때문이다. 세블라와 동료들(Cebula et al. 2013)은 미국의 각 주를 접전지 지표로 정량화한 다음, 특정 주가 격전지 주에 해당하는 정도가 클수록 해당 주에서 투표를 통해 기대되는 이익이 커지고 따라서 해당 주의 투표율도 높아진다는 ‘격전지 투표 가설’을 제시하고, 이를 실증 분석했다. 이들에 따르면, 1964년부터 2008년까지 ‘격전지 효과’가 가장 높은 주에서 가장 낮은 주에 비해 평균 7.8%포인트의 유권자 투표 참여율이 추가로 상승한 것으로 나타나, 격전지 투표 가설이 유의미하다는 것을 밝혀냈다.

클레이튼(Clayton 2019)은 미국 대선에서 경합주를 정의하고 식별하기 위한 구체적인 방법론을 제시하고, 이를 통해 경합지역의 특성을 파악하고 있다. 그에 따르면, 경합주는 경쟁자 간 격차가 가장 적은 주인 접전지(battleground)와 공화당에서 민주당으로 혹은 그 반대로 당락이 뒤바뀐 빈도가 가장 높은 주인 시프트(shift), 그리고 선거인단의 승자와 동시에 투표하는 주의 정확도를 의미하는 벨웨더(bellwether)로 구분할 수 있다. 각 범주의 수치를 교차표로 작성하여 해당 주를 식별한 결과, 세 범주에 공통으로 포함되는 주는 콜로라도와 플로리다, 아이오와, 네바다, 뉴햄프셔, 오하이오, 그리고 펜실베이니아 등 7개 주였다. 클레이튼에 따르면, 이들 7개 경합주는 인종 다양성이 낮고, 안정적인 소득을 가지며, 실업률이 낮고 도시 외곽 인구가 더 많은 백인 중심의 중산층 지역이라는 특징을 갖는다. 이들 경합주는 민주당과 공화당 지지자의 비중이 미국 평균보다 더 높아 부동층 비율이 상대적으로 적고, 투표율 역시 미국 평균지역보다 다소 높은 것으로 나타났다. 또한 경합지 유권자들은 경제·의료·교육정책과 같은 주요 정책적 이슈에 민감하며, 선거에서도 이러한 이슈에 따라 투표 여부를 결정하는 것으로 알려져 있다. 클레이튼은 경합지역에서 유권자들을 위한 타깃형 캠페인이 벌어지는 이유도 이러한 이슈 중심 투표 성향 때문이라고 설명한다. 경합지역은 백인의 비율이 높지만, 상대적으로 인종과 연령, 소득수준이 다양하기 때문에, 경합지역의 선거 캠페인은 획일적이거나 일방적이기보다 인구 구성에 따라 매우 다양한 방식으로 이뤄진다는 것이다.



또한 경합지역 관련 선거 연구들은 기본적으로 정치적 양극화로 인한 중도 성향 유권자의 감소가 민주주의의 발전에 미치는 영향을 주의 깊게 관찰한다. 아브라모비츠(Abramowitz 2010)는 정치적 참여가 증가하면 역설적으로 정치적 양극화가 심해지고, 이러한 경향은 민주당과 공화당 간의 뚜렷한 이념적 차이로 이어져 결과적으로 경합지역의 중도 유권자 비중이 감소한다는 것이다. 선거 캠페인 효과 관련 연구들은 경합지에 관한 또 다른 연구 흐름을 형성해왔다. 미국 대통령 선거제도의 특성상 경쟁이 치열한 지역에 캠페인 자원을 선택적으로 집중해야 하므로, 선거 자원의 불균등한 배분이 불가피해지고, 캠페인 기간 동안 캠페인에 전혀 노출되지 않는 유권자가 발생하기도 한다. 이 때문에 경합지역의 실제 캠페인 효과를 분석하는 것은 유권자를 방관자로 전락시키는 부정적 캠페인 효과를 최소화하기 위해 매우 중요한 일이라고 할 수 있다. 접전지와 비접전지의 선거 캠페인 효과를 비교한 파나고포울로스(Panagopoulos 2009)는 경합지 유권자들이 비경합지 유권자들에 비해 선거 캠페인에 더 민감하게 반응하며, 캠페인의 영향력이 더 크게 나타난다는 점을 확인하였다. 경합지역의 유권자 특성에 따른 정치적 참여의 차이를 구체적으로 분석한 연구 결과도 있다. 김펠과 동료들(Gimpel et al. 2007)은 접전지역에 거주하는 유권자 가운데 빈곤층 유권자, 특히 저소득층 유권자의 정치적 활동과 참여에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 선거 캠페인의 노출이 증가할수록 접전지역의 저소득층 유권자들은 투표 참여에 따른 비용을 감당함으로써 비접전지 유권자에 비해 상당한 이익을 얻을 수 있다는 가설을 세웠고, 분석 결과도 접전지역 저소득층 유권자들이 비접전지에 비해 정치적 관심과 참여도가 높게 나타났다.

한편, 미국에서 접전지와 경합지에 관한 연구가 활발한 것과는 달리, 국내에서 격전지 또는 경합지에 관한 지역별 특성을 다룬 선거 연구는 찾아보기 어렵다. 가장 큰 이유는 경합지역의 고유한 특징을 체계적으로 파악하기에 선행연구가 충분히 축적되지 않았기 때문이다. 이러한 이유로 인해, 국내 선거 연구에서는 지역적 특징보다는 접전지에서의 개별 유권자 선택, 즉 투표율에 영향을 미치는 여러 요인 중 하나인 선거경합(closeness) 개념이 주로 활용되어왔다. 선거경합은 후보자 간의 경쟁이 치열할수록 유권자 개인의 투표 효용 가치가 증가한다는 합리적 선택이론에 기반하는 개념이다. 선거경합은 선거 캠페인의 정보 역량을 선택적으로 집중함으로써 유권자의 정보획득 비용을 줄이고, 투표의 기대효용을 증가시킴으로써 박빙 선거구에서 당락의 주요 변수가 되는 투표율과 유의미한 비례관계를 갖는 것으로 보고되고 있다(윤성호·주만수 2010; 최정욱·문은영 2016; Cox and Munger 1989; Powell 1986). 일부 연구에서는 경합지의 당락을 좌우하는 투표율에 미치는 변인으로 간주하여 경험적 분석 결과를 내놓기도 했다(가령, 김상은·엄기홍

2013; 신명순·진영재 2001 등). 이들 연구는 접전지의 특성과 유권자 성향을 파악하는데 필요한 정보를 제공해주고 있긴 하지만 경합지역의 전반적인 유권자 특성과 투표행위의 직접적 관계를 고찰한 것은 아니었다. 국내에서 격전지와 경합지가 선거 때마다 주요 특징으로 관찰되고 있으므로, 이를 체계적으로 이해하려면 경합지의 유권자 특성에 대한 기초 연구와 분석 결과가 축적될 필요가 있다.

### 3. 선거 접전지·비접전지의 유권자 특성: 커뮤니케이션 차원

#### 1) 미디어 이용과 선거 참여

현대 정치에서 미디어 이용과 정치적 참여의 관계는 정치 커뮤니케이션 분야 연구자들의 오랜 관심 주제이다. 일반적으로 정치 커뮤니케이션 연구자들은 유권자들이 실제 정치적 의사결정 과정에 참여하기 위해서는 식견 있는 시민(informed citizen)이 전제되어야 하며, 이를 위해서는 유권자들에게 정치정보를 충분하고 균형 있게 제공하는 것이 필요하다고 보았다. 정치적 정보를 교류하는 가장 효과적인 방법은 자신이 속한 커뮤니티와 대인 네트워크의 중요한 타자(significant others)로부터 직접 획득하는 것이므로, 이들 연구에서는 개인이 지닌 커뮤니티 연결성과 인적 네트워크에서 얼마나 정치적인 정보교류가 효율적으로 이뤄지는지가 중요한 관심사였다. 매스미디어 시대를 거치면서 이러한 정치적 정보를 습득하고 교류하는 중요한 수단은 대중 미디어로 일컫는 신문과 TV, 라디오, 인터넷 등이 되었고, 연구자들은 대중 미디어를 통해 매개된 정치정보의 노출이 선거 캠페인과 맞물려 유권자들에게 정치적 관심을 불러일으키고 정치 지식과 정치적 효능감을 증진시킴으로써 유권자들이 민주적 시민으로서 정치에 참여할 수 있도록 유인하는 과정에 관심을 기울였다.

그러나 실증 연구 전통에서 이러한 주장이 항상 지지를 받는 것은 아니었다. 로버트 퍼트넘(Putnam 2000)을 비롯한 사회자본 연구자들은 물론, 미디어 불쾌감 이론(media malaise theory)에 기반한 연구자들은 미디어 이용, 특히 텔레비전 이용은 대중의 정치적 참여를 방해하는 일종의 독약(poison)과 같다고 보았다. 이들은 텔레비전 매체의 이용이 대체로 엔터테인먼트에 집중되어 있어 텔레비전 이용이 증가하면 개인화 경향이 심해지고 사회적 이슈에 냉소적 태도를 보이며 시민적 관여가 낮아짐으로써 사회적 신뢰와 참여로 대표되는 사회자본이 감소하고 전반적인 정치사회적 참여행위도 감소한다고 주장한다.

반면, 미디어 동원 이론(media mobilization theory) 관점의 연구자들은 정보 자원을

유통, 소비하는 핵심 경로로서 뉴스 미디어의 이용이 정치적 참여에 미치는 영향력은 여전히 유효하다고 보고, 미디어와 캠페인, 투표 참여의 관계를 실증 데이터 분석을 통해 검증하고자 한다. 이러한 경향의 연구는 매스미디어 시대를 거쳐 현재까지 꽤 방대한 연구 결과를 축적해오고 있다. 물론, 정치적 참여의 중요한 선행 조건인 정치적 관심과 미디어 이용의 관계, 그리고 미디어 이용과 정치적 참여의 관계를 매개하는 다양한 요인들에 대해 충분한 인과적 관계가 규명되지는 않았고, 지금까지의 연구 결과들 또한 미디어를 통한 정치정보의 습득과 정치적 관심, 태도, 그리고 정치적 참여행위의 구조적 인과관계에 대해 혼란스러운 결과를 내놓고 있기도 하다. 그렇지만 대체로 미디어를 통한 정치정보 취득이 정치 참여의 가장 강력한 예측 변인 중 하나임은 대체로 일관되게 나타나고 있으며(McLeod et al. 1999; Scheufele et al. 2003), 청년층의 미디어를 통한 정치정보의 노출은 기본적인 정치 지식을 증진하는 데 도움이 된다는 데에도 큰 이견이 없다(Garramone and Atkin 1986). 또한 정치 뉴스의 미디어 노출이 정치적 관심을 높이는 데에도 긍정적인 인과관계가 있다는 사실도 기존 연구를 통해 확인된 바 있다(예를 들어, Strömbäck and Shehata 2010). 다만, 신문과 같이 정보 유통이 중심인 미디어와 달리 텔레비전이나 인터넷, 소셜미디어와 같이 엔터테인먼트 비중이 큰 미디어에서는 정보가 노출되는 내용과 방식에 따라 정치적 변인에 미치는 효과는 차별적으로 나타날 수 있다(Ha et al. 2013). 김희조와 조재호(2015)는 전통적인 매스미디어와 인터넷 소셜미디어 등 매체 종류에 따라 정치적 참여에 미치는 미디어의 영향이 차별적으로 발생하며, 여전히 신문의 이용과 오프라인 대화의 영향력이 매우 큰 데 반해 방송뉴스는 정치적인 변인과 무관하거나 부정적 영향력을 미친다고 분석함으로써, 전통 미디어의 영향력을 일부 지지하면서 동시에 미디어 불쾌감 이론의 타당성도 발견하였다.

이처럼 미디어를 통한 선거정보 노출이 유권자의 정치적 행동을 결정하는 데 영향을 미친다는 점이 입증되면서, 경쟁이 치열한 접전지에서 선거 미디어의 영향력과 공신력 있는 선거 미디어의 의존도에 관한 연구들도 꾸준히 수행되어왔다. 가령, 하와 동료들(Ha et al. 2013)은 경합지의 부동층 유권자들을 대상으로 지역 뉴스와 전국 뉴스 미디어 이용이 정치효능감에 미치는 영향을 분석했는데, 흥미롭게도 부동층 유권자에게는 온라인 미디어가, 일반 유권자에게는 텔레비전이 가장 중요한 선거정보 미디어로 나타났다. 하와 동료들은 이러한 현상을 미디어 이용의 자기 선택적 양극화 경향(self-selection polarized trend)으로 설명했다.

최근의 선거 미디어 이용과 정치적 참여에 관한 연구는 페이스북과 유튜브, 숏폼 등과 같은 소셜미디어 플랫폼에서의 정보 유통과 이용자의 정치적 관여의 관계에 주목하고 있

다. 특히 접전지에서 SNS를 포함한 온라인 미디어 이용은 정치 환경에 따른 유권자의 생각과 태도, 행동의 미시적 기초를 설명하는 데 매우 중요한 단서를 제공한다. 가령, 세틀과 동료들(Settle et al. 2016)은 2008년 미국 대선에서 약 1억 3,100만 건의 방대한 페이스북 이용 데이터를 활용하여 페이스북 이용자를 경합지역(battleground)과 비경합지역(blackout)으로 구분하고 SNS상에서 이들이 정치적 토론 참여와 실제 투표행위에 미치는 영향의 관계를 비교 분석했다. 이들은 경합지역 이용자는 비경합지역 이용자보다 선거 기간에 정치에 토론할 가능성이 훨씬 크며, 일상적 정치 참여의 하나인 정치 상태 업데이트 게시를 통한 정치적 노출이 투표율을 높이는 것을 발견하였다. 이는 비록 전체 유권자를 대상으로 한 분석은 아니지만, 경합지역 유권자들의 온라인 참여가 정치적 관심을 높여 실제 투표 참여로 이어질 가능성이 크다는 것을 시사한다.

경합지역과 비경합지역에서 소셜미디어 이용자의 인구사회학적 특성(가령, Karami et al. 2022)이나 정치적 성향에 따라 특정 이슈를 경쟁적으로 소비하거나 적어도 차별화된 패턴을 보일 가능성(가령, Karami et al. 2021)에 대해서도 분석이 이뤄지고 있다. 카라미와 동료들(2021)은 미국 트위터 이용자가 게시한 트윗 약 80만 건을 식별한 다음 트윗의 주제를 다이어트 유형, 만성질환 등을 포함하여 32개의 고유 토픽으로 유형화하여 각 주제의 비중을 기준으로 민주당 우세지역, 공화당 우세지역, 경합지역을 비교했다. 이들에 따르면, 세 지역에서 트윗 주제 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었고, 이 중에서 가장 큰 차이는 민주당 우세지역과 경합지역 사이에서, 가장 작은 차이는 경합지역과 공화당 우세지역 사이에서 발생하였다. 연구자들은 트위터 이용자의 거주 지역의 정치성향에 따라 다이어트 관련 논의가 달라진다는 점을 들어 정치적 성향에 따라 구분되는 지역별 특정 이슈와 관련한 선거 캠페인 및 커뮤니케이션 전략과 정책 수립 전략이 필요하다는 함의를 제시하였다.

이처럼 정치적 성향에 따라 선거 이슈를 선택적으로 수용하게 되면 정치적 태도와 투표 행위에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 최근에 이러한 정파적 정보 수용이 이뤄지는 대표적인 뉴미디어는 유튜브라고 할 수 있다. 선행연구에 따르면, 유튜브의 정파적 수용은 인구사회학적 특성에 따라 비교적 뚜렷한 차이를 보인다(최지향 외 2024). 정파적 유튜브 이용자들은 주로 여성보다는 남성, 정치에 관심이 많고, 정치성향이 확고하다는 특징이 있다. 또한 고연령층은 정파적 유튜브 이용이 다른 연령층에 비해 높진 않지만, 정치적으로 보수적인 채널을 주로 이용하는데(장승진·한정훈 2021), 이들은 유튜브 알고리즘을 비판적으로 검토하는 데 한계가 있어 잘못된 정보나 편향된 콘텐츠를 객관적인 것으로 받아들일 가능성이 높고, 특히 정치적 정보 소비에서 이러한 경향이 두드러진다(Bucher 2019;

Guess et al. 2019). 정파적 유튜브 채널에 대한 선택적 노출이 높아지면 정치적 양극화가 심해질 우려가 있고, 자신이 지지하지 않는 정당에 대한 적대감이 더 커지는 결과를 가져온다(이민규·이유민 2022; 장승진·한정훈 2021). 경합지에서의 정파적 유튜브 이용에 관한 선행연구는 아직 수행된 바 없지만, 정치적 경쟁이 극심한 접전지와 경합지에서 정파적 유튜브 이용은 유권자들의 정치적 결정에 영향을 미치는 주요 미디어 이용 행태로서 고려될 필요가 있다.

온라인상에 범람하는 허위정보(misinformation)와 저품질 정보(low-quality information)가 경쟁이 치열한 접전지역에서 어떻게 유통, 소비되는지에 대한 관심도 최근 온라인 미디어 연구자들의 새로운 관심사 중 하나이다. 최근 관련 연구에서는 허위정보가 선거 기간 중에 급격하게 증가하며, 주요 경합지역에서 선거 캠페인이 치열한 만큼 허위정보도 그에 비례하여 증가할 수 있다고 지적한다. 프래텔리와 동료들(Pratelli et al. 2024)은 애리조나, 플로리다, 미시건, 펜실베이니아 등 4개의 경합주와 뉴저지, 인디애나, 워싱턴, 루이지애나 등 4개의 비경합주를 대상으로 트위터의 트래픽을 비교했다. 이들에 따르면, 전체 트래픽 중에 88%가량이 경합주와 관련이 있으며, 경합주에서는 신뢰할 수 없는 뉴스 링크가 훨씬 더 많이 공유되었고, 이 중 약 74%는 소셜 봇으로 불리는 자동 생성된 계정에 의해 게시되거나 리트윗되었다. 하워드와 동료들(Howard et al. 2018)도 경합지와 비경합지 트위터 이용자의 저품질 정치정보 수용 행태를 비교한 결과, 경합지역에서 평균 허위정보 이용 수준이 더 높다는 결과를 제시했다. 이는 저품질 선거정보가 경쟁이 치열한 경합주에 집중적으로 유통될 수 있으며, 온라인상의 선거 논쟁 이슈가 허위정보와 소셜 봇 중심의 온라인 토론에 훨씬 더 취약할 수 있다는 것을 의미한다.

요약하면, 접전지와 경합지의 미디어 이용에 관한 선행연구는 주로 미국 대선을 주제로 꾸준히 진행되어 왔으며, 축적된 연구의 양도 방대하다. 이들 연구는 미디어 이용과 정치 참여의 관계에서 출발하여 인터넷 등장 이후 정치정보의 범람과 정치적 양극화의 흐름 속에서 접전지에서 선거정보 수용의 방식, 정파적 정보 및 허위정보와 저품질 정보의 증가, 공신력 있는 선거정보의 활용 등을 주요 연구주제로 다루고 있음을 알 수 있다. 이러한 점을 참고하여, 본 연구에서도 한국적 맥락에서 선거정보 습득을 위한 신문과 방송 등 전통적 미디어 이용행위와 유튜브, 소셜미디어, 정파적 미디어의 이용행위를 접전지 유권자의 속성과 연계하여 파악하고자 한다.

## 2) 지역 미디어와 커뮤니티 네트워크를 통한 선거정보 습득

지역 미디어와 지역 커뮤니티의 정보 교류 네트워크가 유권자의 선거 참여에 미치는

영향력과 중요성에 대해서는 이미 여러 연구에서 강조되어왔다. 가령, 조슈아 다르(Darr 2018)는 미국 대선에서 후보자들이 지역 미디어를 통해 어떠한 방식으로 자발적(earned)으로 보도되며, 이러한 보도가 유권자의 인식과 투표행위에 미치는지 분석했다. 그에 따르면, 선거 캠페인은 근접성(proximity)과 갈등(conflict)이라는 뉴스 가치를 통해 지역 미디어의 관심을 끌 수 있다고 보고, 역대 미국 대선의 데이터를 활용하여 지역 단위 캠페인의 유무에 따른 언론 보도를 비교했다. 다르에 따르면, 지역 캠페인은 지역 콘텐츠에 재정적인 지원을 통해 미디어 노출을 증가시킬 수 있었고, 경쟁이 치열한 경합주에서 더 큰 효과를 누렸다. 특히 지역 미디어의 보도를 통해 지역적 이슈나 후보자의 방문이 주목을 얻으면 유권자의 선거 참여가 두드러졌는데, 이는 전국 미디어와 달리 지역 미디어의 자발적 보도는 지역 사회와 직접적인 연관성이 있어 지역 유권자들에게 후보자의 메시지를 전달하는 중요한 정보 유통 경로로 기능하므로, 지역 유권자의 정치 참여와 투표행위에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것이다.

반면, 지역 미디어가 오히려 접전지역 유권자에게 충분한 선거정보를 제공해주지 못한다는 비판도 제기되었다. 접전지와 비접전지의 지역 신문 보도 차이를 분석한 밀리타와 라이언(Milita and Ryan, 2019)의 연구는 미디어 보도가 정치 지식에 미치는 제한적 효과를 주장해온 기존 연구들이 지역 정보 환경에서 뉴스보도의 양적·질적 차이를 간과해왔다고 지적하며, 2012년 대선 기간 지역 뉴스 캠페인 보도를 수집하여 격전지와 비격전지 간의 뉴스 보도 내용을 비교했다. 이들은 격전지와 비격전지의 지역 뉴스 보도에는 매우 큰 차이가 있고, 특히 격전지에서는 후보자 방문과 같은 지역 관점을 강조하는 반면, 정책 이슈에 대한 관심도는 낮게 나타났다는 점을 발견했다. 이는 격전지 지역 미디어에서 오히려 유권자에게 필요한 후보자의 정책 이슈와 입장에 대한 정보를 얻지 못할 가능성이 있음을 시사한다. 이처럼 선행연구들은 지역 미디어가 접전지역에서 캠페인을 비롯한 선거정보를 획득하는 중요한 경로라는 점에는 이견이 없지만, 선거정보의 양과 질 측면에서 지역 미디어가 충분한 정보를 제공하고 있는지에 대해서는 판단이 엇갈릴 수 있음을 보여준다.

지역 내의 다양한 커뮤니티와 주변 사람들과의 직접적인 교류는 선거 관련 정보를 획득하는 또 다른 방식이다. 국회의원 선거나 지방선거와 같은 지역 단위로 치러지는 선거에서는 이러한 지역 커뮤니티를 통한 정보교류가 매우 중요하다. 따라서 유권자가 지역 커뮤니티와의 연결성이 강하다면 지역적 맥락의 선거정보를 그만큼 풍부하게 획득할 수 있다. 이러한 지역 커뮤니티와의 연결성을 설명하는 커뮤니케이션 이론의 하나로 커뮤니케이션 하부구조이론이 있다. 물론, 커뮤니케이션 하부구조이론 연구 중에 선거정보의 교류

에 초점을 맞춰 분석한 연구는 없다. 하지만 이 이론에서는 지역 커뮤니티를 하나의 정보 자원이 순환하는 스토리텔링 인프라로 간주하고 있어, 다양한 정보 가운데 선거정보에 초점을 맞춰 설명하는 데에는 큰 무리가 없어 보인다. 커뮤니케이션 하부구조이론은 커뮤니케이션 주체와 자원이 상호작용함으로써 커뮤니티가 형성되고 지속되는 과정에서 커뮤니케이션 하부구조 내의 스토리텔링 자원들의 연결성을 강조하는 이론이다(Kim and Ball-Rokeach 2006). 여기에서 커뮤니케이션 자원은 인프라이자 환경을 의미하며, 스토리텔링 자원은 환경적 요소와 달리 커뮤니케이션 주체와 행위의 맥락이 반영된 하부구조(sub-structure)로서 기능한다. 따라서 행위 맥락을 구성하는 주체인 지역 주민과 지역 미디어, 지역 커뮤니티가 주축이 되며, 이들 간의 유기적인 연결과 상호작용을 통해 하나의 커뮤니케이션 네트워크가 구축된다(최지은 외 2023). 따라서 이 개념을 선거 맥락에 활용하면 지역 주민이 지역사회를 형성하고 유지하는 데 어떠한 방식으로 선거정보 자원을 교류하며 이를 위해 어떠한 의사결정 행위가 수반되는지를 체계적으로 이해할 수 있을 것이다.

### III. 연구문제

이 연구는 접전지와 비접전지의 유권자 특성에 따른 미디어 이용행위과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이를 비교 분석함으로써 이들 지역 유권자의 커뮤니케이션 특징을 파악하는 데 목적이 있다. 이를 위해 다음과 같이 세 가지 연구문제를 제시하였다.

[연구문제 1] 접전지와 비접전지에서 유권자의 인구사회학적 속성(성별·연령·소득)에 따른 선거 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크에는 어떠한 차이가 있는가?

[연구문제 2] 접전지와 비접전지에서 유권자의 지지정당에 따른 선거 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크 연결성은 어떠한 차이가 있는가?

[연구문제 3] 접전지와 비접전지에서 유권자의 정치성향(진보·중도·보수)에 따른 선거 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크 연결성은 어떠한 차이가 있는가?

## IV. 연구방법

### 1. 분석대상

이 연구에서는 여론조사 전문 기관 한국리서치에 의뢰하여 전국 만 19세 이상 유권자를 대상으로 2024년 3월 설문조사를 실시하여, 총 1,034명의 응답을 분석대상으로 선정했다. 설문조사는 본격 선거운동 기간이 시작일인 3월 28일부터 4월 1일까지<sup>5)</sup> 전국 만 19세(2005년 이후 출생자) 이상의 성인 남녀를 대상으로 성별·연령별·지역별 인구 구성 비율을 고려한 임의 균등 할당 방식으로 온라인상에서 진행되었다.

분석대상 응답자들의 분포를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 성별 분포를 보면 남성 522명(50.5%), 여성은 512명(49.5%)이었고, 연령대별로는 19세를 포함한 20대 유권자 171명(16.5%), 30대 유권자 182명(17.6%), 40대 217명(21.0%), 50대 214명(20.7%), 60대 이상 214명(20.7%)으로 각각 분포되었다. 소득수준은 월평균 가구소득을 조사하여 이를 상·중·하 3분위로 재분류한 결과, 300만 원 미만의 하위 소득 구간은 206명(19.9%), 300만~600만 원의 중간 소득 구간은 453명(43.8%), 600만 원 이상의 상위 소득 구간은 375명(36.3%)으로 조사되었다.

〈표 1〉 응답자의 인구사회학적 통계

변인	항목	빈도	비율(%)
성별	남성	522	50.5
	여성	512	49.5
연령	19~29세	171	16.5
	30대	182	17.6
	40대	217	21.0
	50대	250	24.2
	60대 이상	214	20.7
1인당 평균 가구소득	300만 원 미만	206	19.9
	300만 ~ 600만 원 미만	453	43.8
	600만 원 이상	375	36.3

5) 22대 총선의 법정 선거운동 기간이 3월 28일부터 4월 9일까지이므로, 이 연구의 설문조사 시점은 선거운동 기간에 제공되는 선거정보에 유권자들이 본격적으로 노출되지 않았을 가능성이 있음을 밝힌다.



## 2. 변인의 정의

### 1) 접전지와 비접전지의 구분

접전지와 비접전지를 구분하는 기준은 명확하게 합의가 되어 있지 않지만, 접전지는 일반적으로 거대 양당 후보의 표차가 5~10% 이내인 지역을 의미한다(Clayton 2019). 선거여론조사를 근거로 하면, 접전지는 대체로 여론조사의 오차범위 내( $\pm 4.4\%$ )에 있는 지역이 해당하며, 일반적으로 접전지 언론보도에서도 이들 지역을 접전지로 분류하고 있다. 따라서 오차범위의 최대치와 기존 연구의 정의를 고려하면 대체로 8.8~10%인 지역이 접전지의 최대치라고 볼 수 있다. 이를 모두 고려하여, 이 연구에서는 지지율 한 자릿수 이내의 지역을 접전지, 두 자릿수 이상의 지역을 비접전지역으로 구분하였다. 본 연구에서는 선거 결과가 공개된 직후인 4월 10일 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템의 개표 결과를 기준으로 분류하였다. 총 254개의 선거구의 1,034명 응답자 중 지지율이 가장 높은 양당 후보의 지지율 차이가 10% 이내인 경우의 접전지 유권자는 371명, 10% 이상인 비접전지 유권자는 663명으로 조사되었다.

### 2) 인구사회학적 요인

이 연구에서는 첫 번째 연구문제와 관련하여 집단 간 차이를 비교하기 위해 연령 항목은 30대 이하 mz세대(2030세대), 중년층(4050세대), 60대 이상 장노년층의 세 집단으로 재분류하였고, 소득수준은 기존에 10분위(1=200만 원 이하, 10=1,000만 원 이상)로 측정된 값을 하위 소득, 중간 소득, 상위 소득의 세 집단으로 재분류한 값을 사용했다.

### 3) 지지정당

지지정당은 응답자의 평소 가장 지지하는 정당을 묻는 설문항목을 이용했다. 응답자의 지지정당을 접전지와 비접전지로 구분하여 살펴보면, 기타 응답자 32명을 제외하고 지지하는 정당을 응답한 유권자 가운데 민주당 지지층이 309명으로 가장 많았고, 국민의힘, 제3지대 순으로 나타났다. 한편, 부동층 응답자가 372명으로 비교적 높게 나타났는데, 본격 선거 기간이 시작되기 전 여론조사임을 고려하면 부동층 응답자에 적극적으로 지지정당을 응답하지 않는 사이 진보와 사이 보수가 모두 포함되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 접전지와 비접전지의 유권자 지지정당 분포

	지지정당				Total
	민주당	국민의힘	제3지대 <sup>6)</sup>	부동층	
비접전지	194	117	95	235	641
접전지	115	78	31	137	361
Total	309	195	126	372	1002

주: 총 1,034명 중 기타 응답자 32명은 제외된 수치임

#### 4) 정치성향

정치성향(political orientation)은 선행연구(이준기·한미애 2012)가 측정하는 방식을 참고하여, 응답자의 정치적인 견해를 매우 진보(0)부터 매우 보수(10)까지 10점 척도로 응답하도록 설문한 다음, 이를 3분위 수를 기준으로 진보층·중도층·보수층으로 재분류했다(M=4.98, SD=2.24).

#### 5) 미디어 이용

##### (1) 선거정보 습득을 위한 미디어 이용

선거정보를 습득하기 위해 이용하는 뉴스 미디어를 파악하기 위해 본 연구에서는 1)신문 및 종합일간지, 2)지상파방송(KBS·MBC·SBS·지역민방), 3)종합편성채널(JTBC·MBN·채널A·TV조선)의 정규 뉴스 및 시사 프로그램 시청 빈도, 4)유튜브 정치시사 뉴스채널 및 팟캐스트 이용 빈도, 5)소셜미디어(페이스북·X·인스타그램 등) 서비스를 통한 선거정보 이용 빈도를 각각 조사했다. 각 문항은 '22대 국회의원선거 관련 뉴스나 정보'를 자주 접하는 정도를 5점 척도(1=하루 1회 이상, 5=주 1회 이하)로 측정하였고, 역코딩한 값을 분석에 활용했다.

##### (2) 정파적 유튜브 이용

또한 이 연구에서는 일반적인 선거정보 습득을 위한 유튜브 채널 이용과 구분하여 정파적 유튜브 채널을 얼마나 이용하는지를 별도 항목으로 조사했다. 정파적 유튜브 이용은 보수적 정치 유튜브 채널과 진보 성향 정치시사 유튜브 채널 10개를 제시하고 이용 여부

6) 22대 총선에서 제3지대로 분류된 정당은 개혁신당, 새로운 미래, 조국혁신당(가나다순)으로서 이들 정당이 모두 포함되었고, 전통적으로 대안세력으로 고려되어온 녹색정의당도 제3지대 정당에 포함하였다.

를 조사한 다음, 균형 있는 소비(=0)를 기준으로 진보 성향은 음수(-), 보수성향은 양수(+)로 계산한 값을 이용했다.

(3) 뉴스 미디어 신뢰도

미디어 이용과 더불어 뉴스 미디어 전반에 관한 신뢰도를 언론진흥재단의 뉴스이용행태조사 항목을 활용하여 정확성·공정성·신뢰성·균형성·충실성 등 7점 척도(1=전혀 그렇지 않다, 7=매우 그렇다)로 구성된 5가지 문항으로 측정된 후 이를 합산한 값을 사용했다(M=16.7, SD=6.29).

〈표 3〉 미디어 이용과 뉴스 미디어 신뢰도

	미디어 이용 및 뉴스 미디어 신뢰도			
	항목	M	SD	N
뉴스 미디어 신뢰도		16.7	6.29	1034
미디어 이용	신문 및 종합일간지	2.74	1.42	134
	지상파방송	2.59	1.29	612
	종합편성채널	2.56	1.23	397
	유튜브 정치시사 뉴스 채널 및 팟캐스트	2.44	1.36	374
	소셜미디어	2.47	1.35	140

6) 지역 스토리텔링 네트워크

지역 스토리텔링 네트워크(ICSN)는 선행연구(Kim and Ball-Rokeach 2006)를 참고하여, 아래의 세 가지 하위 요인(LC, OC, INS)을 다음과 같은 공식에 따라 계산한 값을 사용하였다.

$$\text{지역 미디어 연결성: } ICSN = \sqrt{LC \times INS} + \sqrt{INS \times OC} + \sqrt{OC \times LC}$$

(1) 지역 미디어 연결성(Local Media Connectedness)

응답자가 거주하고 있는 지역의 소식이나 정보를 얻기 위해 지역 미디어와 연결된 정도를 나타내는 지표로서, 1)지역 신문, 2)지역 자치단체 발행 소식지, 3)지역주민·(종교)단체 발행 소식지, 4)지역 TV방송, 5)지역 (공동체) 라디오, 6)지역 자치단체·기관·주민·(종교)단체 운영 유튜브, 7)지역 자치단체·기관·주민·(종교)단체 운영 홈페이지, 8)지역 자치단체·기관·주민·(종교)단체 운영 온라인 커뮤니티·카페·블로그, 9)지역 자치단

체·기관·주민·(종교)단체 운영 SNS 등 지역 미디어 9개 항목의 이용 여부를 복수로 답하게 하여 합산한 값을 사용했다(M=4.96, SD=6.23).

(2) 지역 커뮤니티 연결성(Scope of Connection to Community Organization)

지역 내 존재하는 커뮤니티 관련 단체 및 모임에 참여하는 정도를 나타내는 지표로서, 본 연구에서는 선행연구(Ball-Rokeach et al. 2001)를 참고하여 1)친목 모임·단체, 2)고향 모임, 3)종교모임·단체, 4)취미·스포츠·문화 관련 모임, 5)정치 관련 모임, 6)교육·학습 관련 모임, 7)주택·주거 관련 모임·단체, 8)자원봉사 모임·단체 등 8개의 지역 커뮤니티 참여 여부를 복수로 답하게 하여 합산한 값을 사용했다(M=2.47, SD=4.10).

(3) 지역 커뮤니티 관련 대화(Intensity of interpersonal neighborhood storytelling)

지역주민들과 지역에 관한 이야기를 나누는 정도를 나타내는 지표로서, ‘현재 거주 지역에서 다른 사람들과 이야기 나누는 정도’와 ‘현재 거주지역의 현안에 대해 평소 주변 사람들과 이야기를 나누는 정도’ 등 2문항을 리커트 7점 척도로 측정된 값을 합산하여 사용했다(M=6.95, SD=6.85).

## V. 연구 결과

이 연구에서는 전술한 세 가지 연구문제와 관련하여 이원변량분석(two-way ANOVA)을 실시하였다. 인구사회학적 요인(성별·연령·소득수준)과 지지정당(민주당·국민의힘·제3지대·부동층), 정치성향(진보·중도·보수)을 독립변인으로 설정하여, 지상파방송과 종합편성채널 뉴스, 선거정보 목적의 유튜브 이용, 정파적 유튜브 이용, 소셜미디어 이용 등 미디어 이용 변인과 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN), 그리고 ICSN을 구성하는 하위 세 요인(LC·OC·INS)의 차이를 분석하였다. 전체 분석 가운데 접전자·비접전자 간 차이가 유의미하게 관찰된 결과값을 중심으로 분석내용을 정리하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

## 1. 유권자의 인구사회학적 특성에 따른 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이

첫 번째 연구문제와 관련하여, 인구사회학적 특성에 따라 접전지와 비접전지에서 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크는 어떠한 차이가 있는지 살펴보았다. 인구사회학적 특성 중 성별과 연령, 소득수준에 따른 차이에 초점을 맞춰 분석하였다. 첫째 성별에 따른 미디어 이용 및 지역 스토리텔링 네트워크의 차이를 접전지역과 비접전지역을 비교한 결과, 전체적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 둘째, 연령에 따른 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이를 살펴본 결과, 접전-비접전지 간 연령별 지상파와 종편 등 방송뉴스 이용의 차이는 발견되지 않았지만, 이들 지역 유권자의 정파적 유튜브 이용과 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN) 차이는 유의미하게 나타났다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 접전지-비접전지의 연령별 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN)의 차이

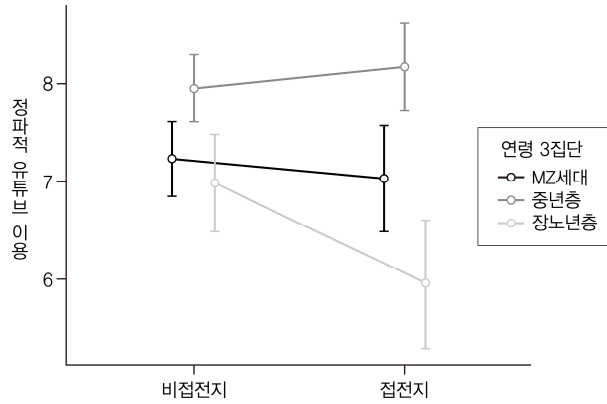
	정파적 유튜브 이용	지역 미디어 연결성	지역 커뮤니티 연결성
접전지-비접전지	2.75	4.14*	3.59*
연령	21.98***	11.51***	15.3***
접전지-비접전지×연령	3.06*	1.13	1.61
전체모형적합도	9.14***	6.83***	8.80***

주: 각 셀의 값은 이원변량분석(two-way ANOVA) 모형의 F값을 의미함.

\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

구체적으로 정파적 유튜브 채널 이용은 중년층(4050)에서 가장 많이 이용하는 것으로 조사되었고, 접전지와 비접전지의 정파적 유튜브 채널 이용의 차이와 관련하여, 접전지 여부 자체만으로는 유의미한 차이가 관찰되지 않았지만, 접전지-비접전지와 연령의 상호작용 효과를 분석한 결과, 격전지의 고연령층일수록 정파적 유튜브 이용은 비격전지의 고연령층에 비해 확연히 감소하는 것으로 관찰되었다(〈그림 1〉 참조). 또한 비접전지 유권자의 지역 미디어 연결성이 접전지에 비해 높았고, 고연령층일수록 저연령층에 비해 지역 미디어 연결성이 높았다. 지역 커뮤니티 연결성도 접전지에 비해 비접전지에서 더 높았고, 고령층이 저연령층에 비해 지역 커뮤니티 연결성이 강한 것으로 조사되었다.

〈그림 1〉 접전지-비접전지의 연령 집단별 정파적 유튜브 이용의 차이



셋째, 소득수준 집단별 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이를 분석한 결과, 지상파방송 뉴스와 유튜브 채널 이용의 차이가 유의미하게 나타났다. 구체적으로 지상파방송을 통해 선거정보를 습득하는 유권자의 소득수준에 따른 차이가 유의미하게 나타났다( $F=3.38, p<.05$ ). 특히 접전지-비접전지와 소득수준의 상호작용 효과를 살펴본 결과, 접전지에서 하위 소득과 상위 소득 유권자는 지상파방송을 통한 선거정보 습득이 감소하는 것으로 나타난 반면, 중간 소득 유권자의 지상파방송 이용은 접전지에서 오히려 증가했다( $F=6.68, p<.01$ , 〈그림 2〉 참조).

〈표 5〉 접전지-비접전지의 소득수준별 미디어 이용의 차이

	지상파 TV	유튜브 채널
접전지-비접전지	1.32	2.92*
소득	3.38*	1.14
접전지-비접전지×소득	6.68**	3.78*
전체모형적합도	3.76**	2.41*

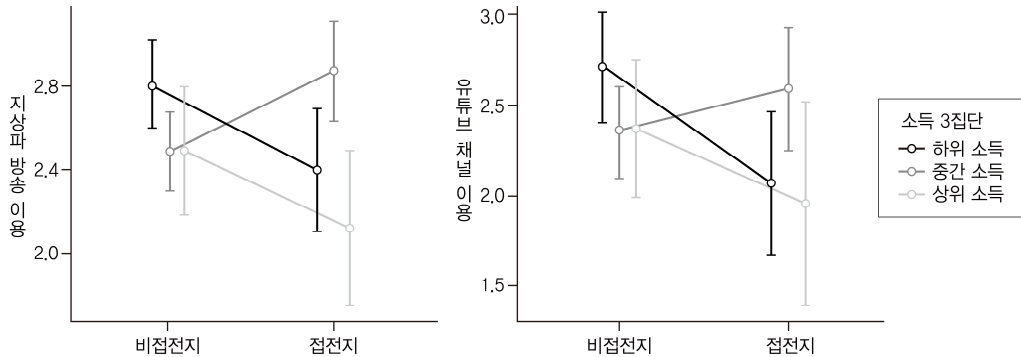
주: 각 셀의 값은 이원변량분석(two-way ANOVA) 모형의 F값을 의미함.

\* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

한편, 유튜브 채널을 통해 선거정보를 습득하는 유권자는 접전지보다 비접전지에서 통계적으로 유의미하게 많았지만( $F=2.92, p<.05$ ), 소득수준에 따른 차이는 발견되지 않았다. 접전지-비접전지와 소득의 상호작용효과를 살펴본 결과, 지상파방송 이용과 유사하게 접전지 중간 소득 유권자들만 비접전지에 비해 유튜브 채널을 선거정보 습득 목적으로

더 많이 이용하는 것으로 조사되었다( $F=3.78, p<.05$ , <그림 2> 참조). 한편 소득수준에 따른 접전지-비접전지 간 지역 스토리텔링 네트워크의 차이는 발견되지 않았다.

<그림 2> 접전지-비접전지의 소득 집단별 지상파방송(좌), 유튜브 채널(우) 이용의 차이



## 2. 지지정당에 따른 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이

다음으로, [연구문제 2]와 관련하여 응답자의 지지정당에 따라 접전지와 비접전지역 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이가 있는지를 조사했다. 분석 결과, 지지정당에 따라 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크에 유의미한 차이가 발견되었다. 구체적으로, 지지정당에 따라 지상파방송과 유튜브 채널 이용에는 차이가 없었지만, 종합편성채널 이용에는 차이가 발견되었다( $F=7.12, p<.001$ ). 흥미로운 점은 보수정당을 지지하는 유권자들이 종편채널을 많이 이용할 것이라는 일반적인 예상과는 달리, 국민의힘 지지자들이 선거정보 습득을 위해 종편채널을 가장 적게 이용한 반면, 제3지대 지지자들의 종편채널 이용이 가장 많았다( $F=2.83, p<.05$ ). 특히 접전지에서 제3지대 지지층의 종편채널 이용이 확연히 증가한 데 비해, 접전지 부동층의 종편채널 이용은 비접전지에 비해 오히려 감소하였다.

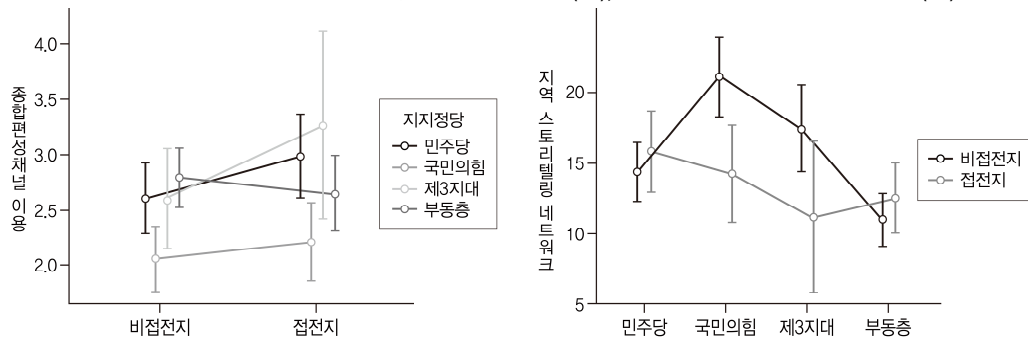
〈표 6〉 지지정당에 따른 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이

	종합편성채널 이용	지역 스토리텔링 네트워크
접전지-비접전지	2.83*	4.97*
지지정당	7.12***	6.67***
접전지-비접전지×지지정당	1.24	3.78**
전체모형적합도	3.73***	6.2***

주: 각 셀의 값은 이원변량분석(two-way ANOVA) 모형의 F값을 의미함.  
\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

지지정당에 따른 접전지-비접전지 간 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN)의 차이는 매우 뚜렷하게 나타났다. 전체적으로 비접전지의 ICSN이 접전지에 비해 높게 나타났으며 (F=4.97, p<.05), 지지정당에 따라 접전지와 비접전지의 ICSN의 차이가 분명했다. 구체적으로 민주당 지지층의 ICSN은 접전지와 비접전지 간 큰 차이가 없었으나, 국민의힘 지지층은 접전지의 ICSN이 비접전지에 비해 확연히 낮았고, 제3지대 지지층도 비슷한 경향을 보였다. 반면, 부동산층은 접전지 유권자의 ICSN이 비접전지에 비해 다소 높았다.

〈그림 3〉 접전지-비접전지의 지지정당 종편채널 이용(좌), 집단별 스토리텔링 네트워크(우)의 차이



### 3. 정치성향에 따른 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이

마지막으로, [연구문제 3]과 관련하여 유권자의 정치성향에 따라 접전지와 비접전지역 간 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 차이가 있는지를 조사했다. 분석 결과, 전반적으로 유권자의 정치성향에 따라 접전지-비접전지 간 미디어 이용에는 차이가 발견



되지 않았다. 다만, 어떤 뉴스 미디어를 이용하는지와 관계없이 전반적인 뉴스 미디어의 신뢰도는 정치성향에 따라 접전지-비접전지 간 유의미한 차이를 보였다. 구체적으로, 진보층 유권자의 뉴스 미디어 신뢰도는 전반적으로 가장 낮았다( $F=26.08, p<.001$ ). 또한 접전지와 비접전지 간의 독립효과는 나타나지 않았지만, 접전지-비접전지와 정치성향의 상호작용 효과는 유의미하게 관찰되었다. 특히 정치성향이 중도층인 유권자들이 접전지에서 뉴스 미디어 신뢰도가 가장 높았고, 접전지와 비접전지 간 차이가 가장 큰 것으로 조사되었다. 그리고 진보층 유권자는 접전지에서 뉴스 미디어 신뢰도가 낮아진 데 비해, 접전지 보수층 유권자의 뉴스미디어는 비접전지에 비해 오히려 상승했다.

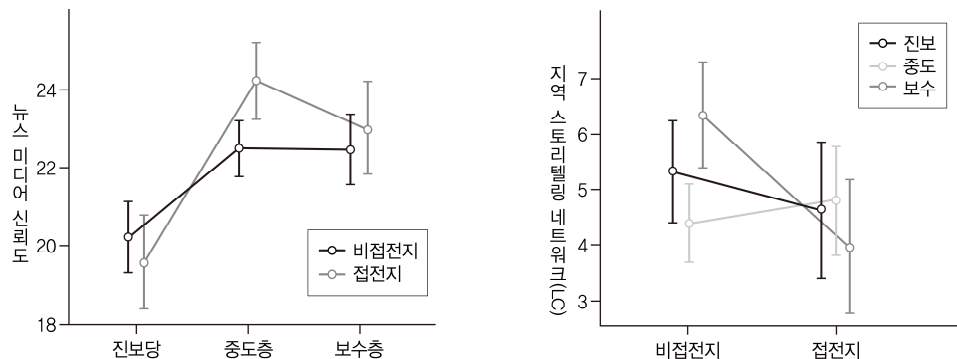
〈표 7〉 정치성향에 따른 접전지-비접전지 간 미디어 이용과 ICSN의 차이

	뉴스 미디어 신뢰도	지역 미디어 연결성
접전지-비접전지	1.75	4.37*
정치성향	26.08***	0.74
접전지-비접전지×정치성향	3.03*	4.02*
전체모형적합도	11.23***	2.91*

주: 각 셀의 값은 이원변량분석(two-way ANOVA) 모형의 F값을 의미함.  
\* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

유권자의 정치성향에 따른 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN) 중 일부 요인에서 접전지와 비접전지 간 유의미한 차이가 발견되었다. 지역 미디어 연결성은 비접전지보다 접전지에서 유의미하게 낮게 관찰되었다( $F=4.37, p<.05$ ). 또한 접전지-비접전지와 정치성향의 상호작용 효과도 발견되었다. 구체적으로 비접전지에 비해 접전지역에서 보수층 유권자들의 지역 미디어 연결성이 뚜렷하게 감소했다.

〈그림 4〉 접전지-비접전지의 정치성향집단별 뉴스 미디어 신뢰도(좌), 지역 미디어 연결성(우)의 차이



## VI. 결론 및 함의

### 1. 결과의 논의

최근 선거에서 가장 두드러진 특징 중 하나는 여론조사 오차범위 이내의 접전지의 증가라고 할 수 있다. 선거 접전지의 증가는 해당 지역의 여론을 정확하게 파악하기 어려워 잘못된 여론조사의 공표와 해석 등 오정보가 난립할 우려가 있다. 이는 결과적으로 유권자들이 선거 관련 정보를 충분히 이용함으로써 식견 있는 시민으로서 올바른 정치적 의사 결정 과정에의 참여를 저해한다. 선거 과정에서 유권자, 특히 접전지역 유권자들의 선거 정보 습득 주요 경로로서 미디어 이용 행태를 이해하는 것은 유권자의 투표행위를 파악하기 위한 기초적인 작업이지만, 안타깝게도 지금까지 접전지 유권자의 미디어 이용 패턴을 분석한 국내 연구는 찾아보기 어렵다.

이러한 문제의식 하에, 이 연구에서는 접전지와 비접전지에서 유권자의 인구사회학적·정치적 특성에 따라 선거 미디어와 관련한 이용 행태에 차이가 있는지를 분석함으로써 접전지역 유권자의 특징을 커뮤니케이션 차원에서 파악하는 데 목적을 두었다. 특히 이 연구에서는 접전지역의 특성상 지역 커뮤니티와 지역 미디어가 해당 지역 유권자의 선거 관련 정보교류에 영향력이 크다고 보고, 기존 연구에서 검증된 지역 스토리텔링 네트워크 개념을 활용하여 접전지와 비접전지 간 차이를 분석하고자 했다. 이를 위해 이 연구에서는 세 가지 구체적인 연구문제를 제시했고, 분석을 통해 다음과 같은 유의미한 연구 결과와 함의를 얻을 수 있었다.

첫째, [연구문제 1]과 관련하여 접전지와 비접전지의 미디어 이용은 성별에 따른 차이는 발견되지 않았다. 연령과 소득수준에 따른 차이는 일부 미디어 이용에서 유의미한 차이가 발견되었지만, 차이를 보이는 미디어 이용 패턴은 인구사회학적 속성에 따라 미세하게 달랐다. 흥미로운 점은 일반적으로 통용되는 견해와 다소 엇갈리는 사실이 분석을 통해 확인되었다는 것이다. 가령, 정파적 유튜브 채널은 연령대가 높을수록 더 많이 이용한다고 생각하기 쉽지만, 실제로는 중년층인 40대와 50대 유권자들이 가장 많이 이용함으로써 중년층에서 선호에 따라 선거정보를 선택적으로 수용하는 것을 확인했다. 이는 고령층 유권자들이 유튜브 알고리즘에 의해 정파적 미디어 정보를 무비판적으로 수용할 수 있다는 일반적인 우려(e.g., Bucher 2017; Guess et al. 2019)와도 다소 엇갈리는 결과이다.

또한 접전지의 고령층 유권자들은 비접전지역에 비해 정파적 유튜브 이용량이 뚜렷하게 감소하는 것을 볼 수 있었다. 이는 접전지에서 신문과 지상파방송, 종편채널과 같은 다른 선거 미디어의 이용행위에 별다른 차이가 없는 것을 고려할 때, 정파적 채널을 통한 선거 정보보다는 공식 채널을 통한 선거정보를 소비하고자 하는 경향이 있기 때문으로 해석할 수 있다.

한편, 일반적으로 접전지 유권자들이 비접전지에 비해 지역 이슈를 더 밀접하게 다루는 지역 미디어와 연결성이 높고 지역 커뮤니티와 선거 관련 정보를 더 활발히 교류할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 일반적인 예상과는 달리, 접전지역 고연령층 유권자들은 비접전지역에 비해 지역 스토리텔링 네트워크 연결성이 유의미하게 낮은 것으로 조사되었다. 예상과 엇갈리는 결과가 나타난 원인은 크게 세 가지로 추론해볼 수 있다. 하나는 22대 총선은 정권심판론과 같은 전국적 이슈가 강하게 작용했기 때문에 지역 밀착형 선거 의제를 심도 있게 다루기 어려운 선거였다는 것이다. 다른 하나는 그럼에도 불구하고 지역 미디어가 지역에 맞는 선거 의제를 충분하고 심도 있게 다루지 못했다는 것이다. 이는 기존 연구(e.g., Milita and Ryan 2019)에서 지역 미디어의 선거 뉴스 보도가 특정 관점에 치우쳐 있어 유권자의 정치적 의사결정을 위한 선거정보는 충분히 제공되지 못한다는 분석 결과와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 지역 미디어가 유권자에게 적절한 정보를 제공하지 못한다면 유권자들이 지역 미디어를 통해 정보를 습득할 동기가 약화될 수밖에 없다. 세 번째 원인으로는 경쟁이 치열한 경우에 특정 정당에 대한 정치적 지지 혹은 반대 정당에 대한 비판적 견해를 자유롭게 표출하기 어려운 정치적 양극화의 심화를 들 수 있다. 인터넷 등장 이후 정보량의 폭발적인 증가와 더불어 선호와 성향에 맞는 정보의 선택적 노출이 증가하면서 동류집단(like-minded people)의 교류 증가와 반향실 효과(echo chamber effect)로 이어져 결과적으로 정치적 양극화가 심화했다는 데 대해서는 대체로 연구자들 사이에 의견이 일치한다(Bail et al, 2018; Bennett and Iyengar 2008; Beaufort 2018; Kubin and Von Sikorski 2021; Prior 2013; Törnberg 2022 등). 최근 한국사회에서도 이념갈등에 관한 연구들(가령, 윤성이 2006; 최준영·조진만 2005)이 등장하면서 유권자들 사이에 상대 정당 지지자에 대한 적대적 감정이나 이유 없는 반감 등의 정서적 양극화 현상이 심화되는 것도 확인된다(김기동·이재묵 2021; 정동준 2016; 최준영 2018). 온라인상에서 정치적 양극화가 증가해왔지만, 주로 가까운 관계들로 연결된 지역 커뮤니티에서는 정치적으로 민감하거나 논쟁적인 주제와 같이 잠재적 갈등을 유발하는 주제에 대한 의견교류를 꺼리는 경향이 있다. 갈등 이슈를 자유롭게 논쟁하기 어려운 한국사회의 정치문화에서 선거정보 교류를 목적으로 지역 커뮤니티와 강한 연결성

을 갖기는 현실적으로 어려우므로, 연구 결과와 같이 경쟁이 치열한 선거구에서 지역 커뮤니티와의 연결성이 오히려 더 낮게 나타날 수 있다.

둘째, 연령 집단에서 신문이나 방송 등 일반적인 대중 미디어 이용에 유의미한 차이를 보이지 않은 것과 달리, 소득수준별 집단에서는 일부 차이가 발견되었다. 특히 접전지와 비접전지 간에 지상파방송 이용에서 차이가 드러났고, 접전지역에서 중간 소득 유권자의 지상파 뉴스를 통한 선거정보 습득은 오히려 증가했다. 이러한 경향은 선거정보 목적의 유튜브 이용에서도 유사한 패턴을 보였다. 중간 소득계층 유권자들이 부동산이나, 임금, 실업률과 같은 경제지표에 민감하게 반응하는 경향이 있고, 이를 기반으로 계층적 이해관계에 부합하는 선택을 한다. 이러한 중소득층이 관심 있는 뉴스 주제는 지역 미디어나 커뮤니티보다는 전국 방송에서 비중 있게 다룬다. 이러한 결과는 접전지에서 선거 관련 여론 동향을 살피는 데 지상파 뉴스가 갖는 영향력이 여전히 강력하다는 것을 시사한다.

셋째, [연구문제 2]와 관련하여 지지정당별 선거 미디어 이용과 지역 스토리텔링 네트워크의 접전지와 비접전지 간 차이를 분석한 결과, 종합편성채널 이용에서 지지정당과 접전-비접전지 간에 유의미한 차이를 발견했다. 흥미로운 점은 종합편성채널은 보수층 유권자들이 많이 보는 방송으로 인식되므로, 국민의힘 지지자들이 선거정보를 습득하는 경로로 종편채널을 많이 선택할 것이라고 예상했으나, 오히려 국민의힘 지지층에서 종편채널을 이용하는 정도가 가장 낮았으며, 접전지에서는 제3지대 지지자들의 선거정보 목적의 종편채널 시청이 두드러지게 증가했다는 사실이다. 이러한 결과는 종편채널이 종합 정보를 제공하는 전국적 뉴스미디어로 자리매김했다는 것을 방증한다. 종편은 주로 보수언론사가 운영하는 채널로서 여전히 패널의 편향성, 정파적 의제설정 등 뉴스 주제의 선결과 정보제공 방식에 논란이 있기는 하다. 그러나 지난 10여 년 동안 종편채널에도 많은 변화가 일어났고, 미스터트롯과 같은 예능 프로그램의 흥행으로 인해 정파적 내용의 비중이 약화된 것이 사실이다. 또한 접전지에서 제3지대 지지층의 시청이 다른 지지층에 비해 오히려 증가하는 것도 흥미로운 대목이다. 이는 종편채널에서 정치시사 뉴스를 광범하고 자세하게 다루므로 제3지대 관련 선거정보량이 상대적으로 많기 때문일 것으로 추론해볼 수 있다.

한편, 지지정당에 따른 접전지-비접전지 간 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN)의 차이도 분명하게 나타났으며, 특히 국민의힘 지지층과 제3지대 지지층에서 접전지와 비접전지 간 차이가 컸다. 비접전지 지역 스토리텔링 네트워크(ICSN) 연결성이 접전지에 비해 전반적으로 높았고, 국민의힘 지지층에서 비접전지의 ICSN이 가장 높았다. 이는 정치성향에 따른 차이에서도 유사하게 관찰된다. 보수층 유권자들이 진보층 유권자에 비해 접전지

에서 지역 미디어의 연결성이 뚜렷하게 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 국민의 힘 지지층과 보수층 유권자들이 지역 스토리텔링 네트워크와 선택적 연결성을 유지하는 것은, 지지도가 높은 우세지역에서는 지역 커뮤니티와 지역정보 자원을 통해 선거정보를 교류하는 데 별다른 부담이 없는 데 비해, 후보 간 경쟁이 치열한 곳에서는 지역 커뮤니티와 선거정보 자원을 교류하는 데 심리적 부담을 느끼는 이른바 ‘사이 보수’가 많다는 것을 의미한다.

넷째, [연구문제 3]과 관련하여 유권자의 정치성향에 따른 미디어 이용의 차이는 발견되지 않았지만, 전반적인 뉴스 미디어에 대한 신뢰도에는 차이가 발견되었다. 진보성향 유권자의 뉴스 미디어 신뢰도는 전반적으로 낮았고, 중도층의 뉴스 미디어 신뢰도는 접전지에서 가장 높았다. 이는 진보층이 뉴스 미디어에 대해 일반적으로 비판적인 견해를 갖고 있다는 점을 고려하면 타당한 결과로 볼 수 있다. 중도층의 뉴스 미디어 신뢰도가 접전지에서 특히 높게 나타난 것 역시 중간소득층 유권자들이 접전지에서 지상파 뉴스를 선거정보 습득 경로로 가장 많이 활용하고 있다는 점에서 일관된 분석 결과라고 할 수 있다. 그리고 이는 경쟁이 심한 접전지에서 선거 향배를 좌우하는 중도층의 주요 선거정보 경로로서 전국 미디어, 특히 지상파 뉴스가 지닌 영향력을 재차 확인할 수 있는 결과로 풀이된다.

## 2. 한계 및 제언

이 연구는 접전지와 비접전지의 유권자 특성을 커뮤니케이션 차원에서 이해하기 위해, 유권자의 인구사회학적 특성, 지지하는 정당, 정치성향에 따라 접전지 유권자의 선거 미디어 이용에 어떠한 차이가 있는지를 분석한 탐색적 차원의 연구이다. 특히 여론의 동향을 파악하는 데 유리한 지역 정보자원의 이용 정도를 반영하기 위해 지역 스토리텔링 네트워크 개념을 활용하여 지역 미디어 및 커뮤니티와의 연결성의 차이를 비교했다.

전체적으로 이 연구에서는 접전지와 비접전지 간 지역 스토리텔링 네트워크의 차이가 일부 발견되었지만, 예상했던 결과와는 오히려 반대되는 결과가 관찰되었다. 이는 22대 총선에서 제3지대의 등장이 흥행하지 못하고 진영대결 구도로 선거 이슈가 명확해지면서 지역적 이슈와 소재의 영향이 눈에 띄게 감소했기 때문으로 볼 수도 있다. 실제로, 연구 결과에서 제시한 것처럼, 선거정보 습득을 위한 지상파 뉴스의 영향력이 상대적으로 강하게 드러난 것도 이러한 선거 구도의 영향 때문이기도 하다. 따라서 본 연구에서 커뮤니케이션 차원에서 관찰한 접전지와 비접전지 간 유의미한 차이가 선거의 특수한 쟁점으로

인한 것인지를 충분히 설명하기 위해서는 관련 후속 연구가 지속해서 수행될 필요가 있다. 또한 이 연구에서는 미디어 이용 패턴을 접전지 유권자의 정치적 의사결정의 선행요인으로 검토하였으나, 연구 결과는 어느 정도 정치적 성향이 고정되어 있고, 정치적 의사결정도 이미 정해진 유권자들의 미디어 이용행위의 차이를 분석하였기 때문에 정치적 행위와 미디어 이용의 선후관계 혹은 인과관계가 단선적이기보다는 상호적일 수 있음을 전제하고 있다. 후속 연구에서는 미디어 이용과 정치적 행위의 관계를 다양한 차원에서 파악해볼 것을 제안한다.

이러한 한계에도 불구하고, 여론의 동향을 파악하고 선거정보의 흐름을 파악하는 데 신문이나 소셜미디어의 차별화된 영향력이 본 연구에서는 발견되지 않았다는 점을 고려하면, 선거정보 채널로서 지상파방송이 갖는 영향력이 재발견했다는 점은 이 연구의 성과로 꼽을 수 있다. 또한 지역 스토리텔링 네트워크가 진보층에 비해 보수층 유권자들이 접전지와 비접전지 간 격차가 상대적으로 크게 나타난 것은 정보 자원의 이용 방식과 패턴이 사이 보수와 같은 특정 지지층을 설명하는 데 유용한 근거가 될 수 있음을 시사한다. 이 연구에서는 구체적인 패턴을 파악하여 설명하는 데 자료상의 한계가 있었지만, 후속 연구에서는 커뮤니케이션 특성을 세분화하여 정치성향과 미디어 이용행위, 정치적 의사결정의 상관관계를 규명할 수 있기를 기대한다.

## 참·고·문·헌

- 금희조·조재호. 2015. “미디어를 통한 뉴스 이용과 대화가 정치 지식, 효능감, 참여에 미치는 영향: 미디어의 종류와 대화 채널의 차별적 효과를 중심으로: 미디어의 종류와 대화 채널의 차별적 효과를 중심으로.” 『한국언론학보』 59-3. 452-481.
- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』 55-2. 57-87.
- 김상은·엄기홍. 2013. “선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석.” 『현대정치연구』 6-2. 69-93.
- 김은지·김준일. 2024. “출렁이는 한강-낙동강 벨트 ... 전국 격전지 23곳 표심은.” 『동아일보』 (2024. 3. 29.). <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20240329/124213876/1>(검색일: 2024.9.30).
- 신명순·진영재. 2001. “‘돈 쓰는 선거’의 경험적 분석—제16대 총선을 중심으로.” 『한국행정학보』 35-4. 15-29.
- 윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 『국가전략』 12-4. 37-59.
- 윤성호·주만수. 2010. “투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석.” 『경제학연구』 58-2. 221-254.
- 이민규·이유민. 2022. “유튜브 정치동영상의 태도극화에 미치는 효과: 선택적 노출과 정치성향, 정치관심도의 상호작용효과를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 22-8. 1-13.
- 이준기·한미애. 2012. “개인의 정치성향이 뉴스 댓글에 대한 신뢰성과 사회적 영향력의 인식에 미치는 영향.” 『한국전자거래학회지』 17-1. 173-187.
- 장승진·한정훈. 2021. “유튜브는 사용자들을 정치적으로 양극화시키는가 주요 정치 및 시사 관련 유튜브 채널 구독자에 대한 설문조사 분석.” 『현대정치연구』 14-2. 5-35.
- 전경운·박윤균·안정훈. 2024. “접전지 몰려있는 ‘3대 벨트’ ... 與 ‘낙동강 전선’도 위태위태.” 『매일경제』(2024. 3. 26.). <https://www.mk.co.kr/news/politics/10974839>(검색일: 2024. 9.30).
- 전두성. 2024. “격전지가 여야 운명 가른다.” 『시사위크』(2024. 4. 9.). <https://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=213601>(검색일: 2024.9.30).
- 정동준. 2016. “2016년 국회의원 선거 이후 시민들의 통일외식 변화: 이념적 양극화인가, 당파적 편향인가?” 『한국정치학회보』 50-5. 131-161.
- 차지연. 2020. “[총선 D-10] ‘초박빙’ 접전지가 승부 가른다 ... 전국 100여곳 여전히 혼전-1.” 『연합뉴스』(2020. 4. 5.). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200404064400001>(검색일: 2024.9.30).
- 최정욱·문은영. 2016. “선거경합도와 투표율의 관계: 한국 역대 국회의원선거 통합분석.” 『선거연구』 1-7. 153-179.
- 최준영. 2018. “갈등과 교착의 한국 대의민주주의.” 『한국정당학회보』 17-2. 33-60.

- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39-3. 375-394.
- 최지은·이민희·유경한. 2023. “정읍시 MZ 세대의 지역 관여에 미치는 구조·관계·행위자 요인 지역 스토리텔링 네트워크의 매개효과를 중심으로.” 『언론과학연구』 23-4. 5-41.
- 최지향·오혜정·이재현. 2024. “기성언론보다 소셜미디어 뉴스를 선호하면서 식견 있는 시민이 될 수 있는가?: 기성언론회피형 뉴스소비에 대한 탐색.” 『언론정보연구』 61-1. 50-93.

Abramowitz, Alan I. 2010. *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Bail, Christopher A., Lisa P. Argyle, Taylor W. Brown, James P. Bumpus, Haohan Chen, and Michael F. Hunzaker. 2018. “Exposure to Opposing Views on Social Media Can Increase Political Polarization.” *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115, No.37. 9216-9221.

Bassi, Anna. 2019. “Weather, Risk, and Voting: An Experimental Analysis of the Effect of Weather on Vote Choice.” *Journal of Experimental Political Science* 6, No.1. 17-32.

Beaufort, Marie. 2018. “Digital Media, Political Polarization and Challenges to Democracy.” *Information, Communication & Society* 21, No.7. 915-920.

Bennett, W. Lance, and Shanto Iyengar. 2008. “A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication.” *Journal of Communication* 58, No.4. 707-731.

Boyce, L., E. Murray, and A. Parlapiano. 2024. “Tracking the Swing States for Harris and Trump.” *The New York Times*. August 28, 2024. <https://www.nytimes.com/interactive/2024/us/elections/presidential-election-swing-states.html>(검색일 2024.9.15).

Broder, D. 1980. “Carter, Reagan Camps Focusing on Suburbs in the Swing States.” *The Washington Post*. September 28, 1980. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/09/28/carter-reagan-camps-focusing-on-suburbs-in-the-swing-states/86377150-858d-4339-81b4-68bea310eab1/>(검색일 2024.9.30).

Bucher, T. 2019. “The Algorithmic Imaginary: Exploring the Ordinary Affects of Facebook Algorithms.” In *The Social power of Algorithms*, edited by D. Beer. 30-44. London: Routledge.

Cebula, Richard J., Christopher M. Duquette, and Franklin G. Mixon Jr. 2013. “Battleground States and Voter Participation in US Presidential Elections: An Empirical Test.” *Applied Economics* 45, No.26. 3795-3799.

Clayton, John L. 2019. “What Makes a State Swing?” *Proceedings of the 13th International RAIS Conference on Social Sciences and Humanities*. 149-161. Scientia Moralitas Research Institute.



- Cox, Gary W., and Michael C. Munger. 1989. "Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 US House Elections." *American Political Science Review* 83, No.1. 217-231.
- Darr, Joshua P. 2018. "Reports from the Field: Earned Local Media in Presidential Campaigns." *Presidential Studies Quarterly* 48, No.2. 225-247.
- Duhaime, Eric, and Tyler Moulton. 2016. "Swingin in the Rain: The Impact of Inclement Weather on Voting Behavior in US Presidential Elections." *SSRN* 2862232.
- Garramone, Gina M., and Charles K. Atkin. 1986. "Mass Communication and Political Socialization: Specifying the Effects." *Public Opinion Quarterly* 50, No.1. 76-86.
- Gimpel, James G., Karen M. Kaufmann, and Shanna Pearson-Merkowitz. 2007. "Battleground States Versus Blackout States: The Behavioral Implications of Modern Presidential Campaigns." *The Journal of Politics* 69, No.3. 786-797.
- Goldschmied, Nadav P., and Joseph A. Vandello. 2012. "The Future is Bright: The Underdog Label, Availability, and Optimism." *Basic and Applied Social Psychology* 34, No.1. 34-43.
- Guess, A., J. Nagler, and J. Tucker. 2019. "Less Than You Think: Prevalence and Predictors of Fake News Dissemination on Facebook." *Science Advances* 5, No.1. eaau4586.
- Ha, Louisa S., Feng Wang, Lingling Fang, Chun-Sheng Yang, Xiaohui Hu, and Li Yang. 2013. "Political Efficacy and the Use of Local and National News Media among Undecided Voters in a Swing State: A Study of General Population Voters and First-time College Student Voters." *Electronic News* 7, No.4. 204-222.
- Howard, Philip N., Bence Kollanyi, Samantha Bradshaw, and Lisa-Maria Neudert. 2018. "Social Media, News and Political Information during the US Election: Was Polarizing Content Concentrated in Swing States?" *arXiv Preprint arXiv:1802.03573*.
- Karami, Amir, Ashley A. Dahl, Gregory Shaw Jr., Shashank P. Valappil, Gabrielle Turner-McGrievy, Hadi Kharrazi, and Payam Bozorgi. 2021. "Analysis of Social Media Discussions on (#)Diet by Blue, Red, and Swing States in the US." *Healthcare* 9, No.5. 518. doi.org/10.3390/healthcare9050518.
- Karami, Amir, Sarah B. Clark, Ashley Mackenzie, Daegon Lee, Ming Zhu, Hannah R. Boyajieff, and Benjamin Goldschmidt. 2022. "2020 US Presidential Election in Swing States: Gender Differences in Twitter Conversations." *International Journal of Information Management Data Insights* 2, No.2. 100097.
- Kim, Yong-Chan, and Sandra J. Ball-Rokeach. 2006a. "Civic Engagement from a Communication Infrastructure Perspective." *Communication Theory* 16, No.2. 173-197.
- Kubin, Eric, and Christian Von Sikorski. 2021. "The Role of (Social) Media in Political Polarization: A Systematic Review." *Annals of the International Communication Association* 45, No.3. 188-206.

- McLean, Scott. 2022. "Politics Now is All About the Purple Battlegrounds." In *Presidential Swing States*, edited by Schultz, and Jacob. 339-374. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing.
- McLeod, Jack M., Dietram A. Scheufele, Patricia Moy, Emily M. Horowitz, R. Lance Holbert, Weiwu Zhang, Steven Zubric, and John Zubric. 1999. "Understanding Deliberation: The Effects of Discussion Networks on Participation in a Public Forum." *Communication Research* 26, No.6. 743-774.
- Milita, Kerri, and John B. Ryan. 2019. "Battleground States and Local Coverage of American Presidential Campaigns." *Political Research Quarterly* 72, No.1. 104-116.
- Panagopoulos, Costas. 2009. "Campaign Dynamics in Battleground and Nonbattleground States." *Public Opinion Quarterly* 73, No.1. 119-129.
- Powell, G. Bingham. 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspective." *American Political Science Review* 80, No.1. 17-43.
- Pratelli, Michele, Marinella Petrocchi, Fabio Saracco, and Rocco De Nicola. 2024. "Online Disinformation in the 2020 US Election: Swing vs. Safe States." *EPJ Data Science* 13, No.1. 25.
- Prior, Markus. 2013. "Media and Political Polarization." *Annual Review of Political Science* 16, No.1. 101-127.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Scheufele, Dietram A., Matthew C. Nisbet, and Dominique Brossard. 2003. "Pathways to Political Participation? Religion, Communication Contexts, and Mass Media." *International Journal of Public Opinion Research* 15, No.3. 300-324.
- Settle, Jaime E., Robert M. Bond, Lorenzo Coviello, Christopher J. Fariss, James H. Fowler, and James J. Jones. 2016. "From Posting to Voting: The Effects of Political Competition on Online Political Engagement." *Political Science Research and Methods* 4, No.2. 361-378.
- Strömbäck, Jesper, and Adam Shehata. 2010. "Media Malaise or a Virtuous Circle? Exploring the Causal Relationships Between News Media Exposure, Political News Attention and Political Interest." *European Journal of Political Research* 49, No.5. 575-597.
- Törnberg, Petter. 2022. "How Digital Media Drive Affective Polarization through Partisan Sorting." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 119, No.42. e2207159119.

**[Abstract]**

## **Communication Features Between Battleground and Non-battleground voters in the 22<sup>nd</sup> general election: Focusing on Media Use and Local Storytelling Networks**

You, Kyung Han | Professor, Dept. of Media and Communication Studies Associate,  
Jeonbuk National University

Lee, Jaehyun | Master's Student, Dept. of Communication & Media Studies,  
Ewha Womans University

Kim, Jeongyeon | Research Professor, Center for Digital Social Science,  
Yonsei University

Song, Hyunjin | Associate Professor, Dept. of Communication,  
Yonsei University Associate Professor

Choi, Jaedong | Assistant Professor, Dept. of Social Studies Edu.,  
Chungbuk National University

Kim, Eujeong | Senior Research Fello, Munhwa Broadcasting Corp.

Comprehending how voters in competitive elections utilize media as their principal source of electoral information is essential for grasping voter behavior. In strongly competitive elections, local storytelling networks that can identify community issues and public opinion patterns significantly influence voter behavior. Nevertheless, research on the traits of voters in closely contested elections in Korea from a communicative perspective has been limited. This study aimed to examine the characteristics of voters in close elections from a communicative perspective by comparing differences in use of media among voters in battleground versus non-battleground elections based on demographic factors and political attitude. We categorized survey respondents from before the 22<sup>nd</sup> general election campaign into close and non-close elections, thereafter analyzing differences in media usage and local storytelling networks based on demographic variables, political affiliations, and political inclination. The results include No substantial changes in traditional media

use were noted between battlefield and non-battleground states concerning age and income. Although particular differences in media use were identified, these behaviors exhibited only slight distinctions based on age and income. Secondly, local storytelling networks were less prevalent among older voters, supporters of People's Power, and conservatives in battleground states, while they were more prominent in non-battleground states. This indicates that media usage patterns are more likely correlated with the attributes specific constituencies, such as "shy conservatives". Third, we noted that middle-income voters exhibited an increased dependence on broadcast news and a higher trust in news media compared to other demographics, particularly in competitive elections, underscoring the significance and impact of broadcast news as a source of electoral information.

- 
- Keyword: Battleground, Swing state, Political Orientation, Broadcast News, General Election, Youtube, Shy Voter

## 『선거연구』 발행에 관한 규정

### 제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회가 발행하는 『선거연구』(영문명칭은 “The Study of Election”으로 한다)에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

〈개정 2018. 11. 30.〉

제2조(『선거연구』의 발행) ① 『선거연구』는 정치제도 선진화에 필요한 선거·정당·정치자금제도 관련 학술연구논문을 수집하여 발행한다. 〈개정 2018. 11. 30.〉

② 『선거연구』는 매년 5월 31일 및 11월 30일, 연 2회 발행함을 원칙으로 한다.

〈개정 2018. 11. 30.〉

③ 발행인은 중앙선거관리위원회위원장으로, 편집인은 중앙선거관리위원회 선거연수원장으로 한다. 〈개정 2012. 12. 21, 2016. 12. 13〉

④ 『선거연구』는 종이 도서로 발행함을 원칙으로 하되, 전자출판이나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로도 발행할 수 있다. 〈개정 2018. 11. 30.〉

[제목변경 2018. 11. 30.]

### 제2장 편집위원회 구성 및 운영

제3조(편집위원회 설치) 『선거연구』에 게재할 논문의 편집 및 심사를 위하여 『선거연구』 편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다. 〈개정 2018. 11. 30.〉

제4조(편집위원회 구성) ① 편집위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성한다. 〈개정 2014. 1. 17., 2018. 11. 30.〉

② 편집위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 선거연수원장이 위촉하며, 임기는 2년으로 한다. 〈개정 2012. 12. 21., 2016. 12. 13, 2018. 11. 30.〉

1. 「고등교육법」에 따른 대학 및 그에 준하는 고등교육기관의 조교수 이상의 교원

2. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구기관 및 그에 준하는 연구기관의 전임연구원 이상인 연구원

3. 그 밖에 선거·정치제도에 관한 연구업적과 전문지식이 풍부한 사람

③ 편집위원회 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 선거연수원장이 위촉하되, 제2호에 해당하는 사람을 6인 이상 위촉하여야 한다. <개정 2014. 1. 17., 2018. 11. 30.>

1. 선거관리위원회에 근무하는 4급 이상 공무원 또는 선거연수원 전임교수

2. 법학·정치학 등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

④ 편집위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

⑤ 위원장은 편집위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 선거연수원 전임교수 또는 선거연수원 소속 공무원 중 1명을 『선거연구』발행업무담당 간사로 지명할 수 있다. <개정 2018. 11. 30.>

제5조(운영) ① 위원장은 편집위원회를 대표하며 편집위원회의 사무를 통할한다. <개정 2018. 11. 30.>

② 편집위원회는 『선거연구』에 게재할 논문 등에 관하여 게재 여부와 편집에 관한 사항을 심의·결정한다. <개정 2018. 11. 30.>

③ 위원장은 필요하다고 인정할 때 편집위원회 회의를 소집한다.

④ 편집위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 편집위원회의 소집이 불가능하고 긴급을 요하는 사항이 있을 때에는 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(수당 등 지급) 편집위원 중 제4조제3항제2호에 해당하는 사람에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

### 제3장 논문 작성 및 제출

제7조(논문독창성) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다. <개정 2018. 11. 30.>

제8조(논문의 저작권재산권 확보) 중앙선거관리위원회는 논문제출자의 논문이 최종심사에 통과한 경우 그 논문의 저작권재산권(「저작권법」 제10조제1항에 따른 저작권재산권)을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

[전문개정 2022.1.28.]

제9조(논문 공모 등) 선거연수원장은 『선거연구』에 게재할 논문을 공모하거나 특정인에 의뢰하여 논문을 수집할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다. <개정 2018. 11. 30.>

② 논문작성 및 제출 등 그 밖에 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다. <신설 2018. 11. 30.>

## 제4장 심 사

제10조(심사의뢰) ① 편집위원회는 제출된 각 논문의 특성 등을 고려하여 심사에 적합하다고 인정되는 3인의 심사위원을 위촉하여 논문심사를 의뢰한다. 다만, 제9조에 따라 특정인에 의뢰하여 제출된 논문에 대해서는 심사를 면제할 수 있다.

② 심사위원에게는 예산의 범위에서 심사비를 지급할 수 있다.

제11조(심사위원 등 비공개) ① 논문 심사시 심사위원에게는 논문제출자의 이름을, 논문제출자에게는 심사위원의 이름을 비공개로 한다.

② 논문의 심사결과는 편집위원회가 제시하는 양식에 따라 작성한다.

제12조(심사기준) 심사위원은 다음 각 호의 기준에 따라 심사를 한다.

1. 논문체계와 내용의 적합성
2. 연구내용의 독창성
3. 연구방법의 적절성
4. 논문구성의 논리성
5. 연구결과의 기여도
6. 참고문헌과 인용의 적절성

제13조(심사결과 보고 및 게재여부 결정) ① 심사위원은 제12조에 따라 심사한 후 그 결과를 편집위원회에 보고하고, 편집위원회는 심사결과를 반영하여 다음 각 호와 같이 결정한다.

1. 게재 : 수정 또는 보완할 필요가 없는 경우
2. 수정 후 게재 : 간단한 수정 및 보완이 필요한 때
3. 수정 후 재심 : 주요 논지와 관련된 부분의 수정이 필요한 때 <개정 2022. 1. 28.>
4. 게재 불가 : 전면적인 수정이 없이는 게재가 불가능할 때

② 편집위원회는 ‘수정 후 게재’ 또는 ‘수정 후 재심’ 결정을 받은 논문에 대해서는 제출자에게 기한을 정하여 수정·보완을 요구하여야 한다. 다만, 발행일정상 수정이나 보완이 불가능할 경우 요구하지 아니할 수 있다. <개정 2018. 11. 30., 2022. 1. 28.>

③ ‘수정 후 게재’로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 위원장이 검토한 후 게재여부를 결정한다.

④ ‘수정 후 재심’으로 결정된 논문은 논문제출자가 수정하여 다시 제출하면 편집위

원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정한다. <개정 2022. 1. 28.>

제14조(결정결과 통보 등) ① 편집위원회는 논문게재여부에 대한 결정결과를 논문제출자에게 통보한다.

② 논문제출자는 제1항에 따라 통보받은 결정결과에 이의가 있는 때에는 결정결과를 통보받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. <신설 2018. 11. 30.>

③ 제2항의 신청이 있는 때에는 편집위원회는 지체 없이 심사·결정하되, 그 신청이 이유있다고 결정한 때에는 즉시 해당 논문을 재심사하여 게재여부를 결정하고 논문제출자에게 통지해야 하며, 이유없다고 결정한 때에는 그 뜻을 논문제출자에 통지해야 한다. <신설 2018. 11. 30.>

[제목변경 2018. 11. 30.]

## 제5장 (제15조부터 제17조까지의 규정) 삭제 <2018. 11. 30.>

### 제6장 보칙

제18조(비밀유지의무 등) 편집위원, 심사위원 및 간사는 논문심사과정에서 알게 된 논문심사와 관련된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제19조(연구윤리) ① 『선거연구』논문제출자, 편집위원 및 심사위원은 논문제출, 논문심사 및 결정에 있어서 엄격한 객관성과 공정성을 유지하기 위하여 선거연수원장이 정하는 연구윤리규정을 준수해야 한다. <개정 2018. 11. 30.>

② 삭제 <2018. 11. 30.>

[제목변경 2018. 11. 30.]

제20조(위임 규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 『선거연구』발행에 관하여 필요한 사항은 선거연수원장이 정한다.

### 부칙

제1조(시행일) 이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) 선거관리위원회 기관지편집위원회규정은 이를 폐지한다.

**부칙** <제401호, 2012.12.21>(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2013년 1월 1일부터 시행한다.



제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑫까지 생략

⑬ 『선거연구』 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 및 제4조제2항 중 “법제기획관”을 각각 “선거정책실장”으로 한다.

⑭부터 ⑳까지 생략

제3조 및 제4조 생략

**부 칙** 〈제414호, 2014. 1. 17.〉

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

**부 칙** 〈제444호, 2016.12.13〉(선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 시행규정)

제1조(시행일) 이 규정은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 개정) ①부터 ⑥까지 생략

⑦ 「선거연구」 발행에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조제3항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 하고, 제4조제2항 중 “선거정책실장”을 “선거연수원장”으로 한다.

⑧ 생략

**부 칙** 〈제472호, 2018. 11. 30.〉

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

**부 칙** 〈제510호, 2022. 1. 28.〉

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

## 『선거연구』 연구윤리규정

제1조(목적) 이 규정은 중앙선거관리위원회에서 발행하는 학술지 『선거연구』에 게재할 논문과 관련한 연구윤리의 원칙과 기준을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 규정은 『선거연구』에 제출한 논문의 편집 및 심사와 관련한 일체의 행위에 적용한다.

제3조(연구부정행위 금지) ① 논문제출자는 고의 또는 중대한 과실로 “연구부정행위”를 해서는 안 된다.

② 연구부정행위는 다음 각 호와 같다.

1. “위조”란 자료나 연구결과 등을 허위로 만드는 것을 말한다.
2. “변조”란 연구와 관련된 자료, 과정, 결과 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형·삭제함으로써 연구결과를 왜곡하는 것을 말한다.
3. “표절”이란 다른 사람의 아이디어, 연구과정 및 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 부당하게 사용하거나 자신이 이미 발표한 연구결과를 적절한 출처 표시 없이 부당하게 발표하는 행위를 말한다.
4. “부당한 중복게재신청”이란 자신의 논문이 다른 학술지 등에 게재되었거나, 게재 신청된 사실을 숨기고 『선거연구』에 게재 신청하는 것을 말한다.
5. “부당한 저자표시”란 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

③ 논문제출자는 제2항에 따른 연구부정행위를 방지하기 위해 논문 연구윤리 서약서를 제출해야 한다.

제4조(편집위원의 윤리) ① 편집위원은 제출된 논문이 게재여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문제출자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.

② 편집위원은 논문제출자의 성별, 연령, 소속 기관, 개인적인 친분 등을 떠나 심사기준과 학문적 평가에 따라 제출된 논문을 공정하게 취급해야 한다.

③ 편집위원회는 제출된 논문의 게재여부가 결정될 때까지 논문제출자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.

제5조(심사위원의 윤리) ① 심사위원은 편집위원회에서 의뢰한 논문을 심사기준에 따라 성실하고 공정하게 심사해야 한다. 이 경우 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

② 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 하며, 특별히 필요한 경우를 제외하고 다음 각 호에 해당하는 행위를 해서는 안 된다.

1. 심사 중인 논문을 다른 사람에게 보여주는 행위
2. 심사 중인 논문의 내용에 관하여 다른 사람과 논의하는 행위
3. 논문이 게재되기 전에 그 내용을 인용하는 행위

제6조(연구윤리위원회 구성) ① 편집위원회는 연구윤리위원회를 구성하여 『선거연구』에 게재되었거나 게재될 논문을 대상으로 연구부정행위 여부를 심사하고 결정할 수 있다.

② 연구윤리위원회는 편집위원 5인 이상으로 구성되며, 편집위원회 위원장을 연구윤리위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)으로 하고, 위원은 위원장이 임명한다.

제7조(연구윤리위원회 조사) ① 연구윤리위원회는 제3조제2항에 따른 연구부정행위에 대한 제보, 보고 또는 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사해야 한다.

② 연구윤리위원회는 조사 대상자에게 충분한 소명 기회를 주어야 한다.

③ 연구윤리위원회의 조사와 심의는 조사를 시작한 날로부터 10일 이내에 마치고 편집위원회에 보고해야 한다.

④ 연구윤리위원회 위원 등은 연구부정행위에 대해 심사가 끝날 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

제8조(연구부정행위 결정 통보 등) ① 편집위원회에는 연구부정행위가 있는 것으로 결정된 논문에 대해 그 사실을 해당 논문제출자에게 통보한다.

② 제1항에 따른 결정 통보에 이의가 있는 논문제출자는 그 통보를 받은 날부터 3일 이내에 편집위원회에 이의를 신청할 수 있다.

③ 편집위원회는 편집위원 중 3인을 지정하여 이의신청의 인용여부를 심사하고 결정하고, 그 결정을 지체 없이 논문제출자에게 통보해야 한다.

제9조(연구부정행위 제재) ① 편집위원회는 연구부정행위를 한 논문제출자에 대해 다음 각 호에 따른 제재조치를 취할 수 있다.

1. 4년간 단독 또는 공동으로 『선거연구』 논문게재 신청을 할 수 없다.

2. 논문게재 이후 연구부정행위로 결정을 받은 논문은 『선거연구』 논문 목록에서 공식 삭제되며, 게재취소 사실을 선거연수원 홈페이지에 공지한다.
  3. 이미 지급된 원고료 등을 환수한다.
  4. 연구부정행위에 대해 한국연구재단에 통보한다.
- 제10조(위임규정) 이 규정에서 정한 사항 외에 연구윤리에 관하여 필요한 사항은 편집 위원회에서 정한다.

#### 부 칙

이 규정은 2019년 1월 1일부터 시행한다.

## 원고 작성 요령

### I. 원고의 길이

1. 원고의 전체 분량은 200자 원고지 150매를 기준으로 하되, 최대한 200매를 넘지 못한다.
2. 국문 요약은 제목과 저자명, 소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다.
3. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문명, 소속을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

### II. 원고의 구성

1. 원고는 표지, 국문 및 영문(로마자)의 제목, 저자, 국문 및 영문 요약, 주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.  
 ※ 논문명(제목), 저자, 초록, 주제어의 경우 반드시 국문과 외국어로 표기되어야 하되, 외국어 표기는 로마자 표기는 필수로 하며, 논문명과 저자명을 2종 이상의 외국어를 병기하는 것은 가능함.
2. 표지는 논문의 제목과 저자명, 소속, 전화번호, 이메일 주소를 적는다(저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다).
3. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I, 2, 3), (4), 가), (나), i)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
4. 인용저서나 논문은 본문 가운데 [저자 연도, (필요한 경우) 쪽수]의 형식을 사용한다.
5. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
6. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다.
7. 표와 그림은 본문 내 해당 위치에 <표 1> 혹은 <그림 1>과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처: ”라고 쓴 후

기재한다.

8. 원고 작성의 세부지침은 다음과 같다.

- 1) 글꼴: 제목(굴림), 요약(중고딕), 장(견명조), 절(굴림), 항(굴림), 목(굴림), 본문(신명조), 참고문헌(견명조)
- 2) 글자크기: 제목 20, 요약 9.5, 장 15, 절 15. 항 13, 목 10.5, 본문 10, 참고문헌 10(장평 100, 자간 0)
- 3) 편집모양: 위쪽 20, 아래쪽 20, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 12, 꼬리말 12, 제본 0
- 4) 문단모양: 왼쪽 0, 오른쪽 0, 줄간격 160, 문단 위 0, 문단 아래 0, 들여쓰기 3, 정렬방식 양쪽혼합, 낱말방식 0

### III. 출전표시 요령

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국·중국·베트남 인명은 성명), 출판연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
  - 1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.  
예) 홍길동(2020)은
  - 2) 단 외국문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판연도를 함께 표기한다.  
예) 무어(Moore 2020)는
  - 3) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국인명과 한자로 표기된 중국명)과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.  
예) (홍길동 2020), (Moore 2020)
  - 4) 면수는 필요한 경우 출판연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.  
예) (홍길동 2020, 22)
  - 5) 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”를 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다.  
예) (홍길동 외 2020)

- 6) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다.  
예) (홍길동 2020, 18; 허생 2020, 46)
- 7) 대법원 판결의 경우 예) 대법원 2019.12.25.선고.○○다○○판결(결정)
- 8) 헌법재판소 판결은 예) 헌재 2019.12.25.2005헌바○결정

#### IV. 참고문헌 작성요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고, 이를 가나다순으로 배열한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c로 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
  - 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어의 경우는 *이탤릭체*로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠(『 』)로 표시한다.
  - 2) 페이지는 숫자만 표기한다.
  - 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다(hanging indentation).

##### 가. 저서

김용호. 2001. 『한국 정당정치 이해』. 서울: 나남출판.

Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

##### 나. 학술지 논문, 기명 기사

정진민. 2000. “1980년대 이후 미국 정당정치 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34-1. 237-254.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No.1. 32-65.

##### 다. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계학술대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” International Science Association, San Diego, U.S.A. September.  
라. 학위논문

홍길동. 1995. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사학위 논문.

Doe, John. 1988. “The Social Banditry in Late Imperial China.” Ph. D. Diss., Robin Hood University.

마. 편집된 책 속의 글

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국가권력과 시민사회.” 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』. 232-264. 서울: 호박사.

Schydrowsky, Daniel M., and Juan J. Wicht. 1983. “The Anatomy of an Economic Failure.” In *The Peruvian Experiment Reconsidered*, edited by Cynthia McClintock and Abraham F. Lowenthal. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직자본주의의 정치』. 261-309. 서울: 집현연구소.

바. 인터넷 자료이용

(1) 제작자, 제작연도, 주제명, 웹주소(검색일자)순으로 한다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5).

(2) 분량이 많은 경우, 인용부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다.

예를 들어, (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.

홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 2012.2.5). (1/10 Bar).

5. DOI(Digital Object Identifier)가 있는 학술지 논문의 경우 DOI 기재



## V. 기타사항

1. 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우 사용하되 한글을 먼저 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다. 예) 지체주의(肢體主義)
2. 통일된 역어가 존재하지 않는 외래용어의 경우 처음에 한하여 한글역어를 적고 괄호 안에 외래용어를 부기한다. 예) 조합주의(corporatism)
3. 외국인명은 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 처음에 한하여 한글표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 예) 마오쩌둥(毛澤東), 애덤 스미스 (Adam Smith)
4. 공모 논문은 심사를 통해 우리위원회가 발간하는 『선거연구』에 게재 예정이므로
  - 1) 『선거연구』에 게재할 논문은 독창성을 갖추어야 하며 다른 학술지에 게재되었거나 게재 신청되지 아니한 것이어야 한다.
  - 2) 『선거연구』에 게재된 논문의 저작권재산권 양도는 중앙선거관리위원회와 우선 협의한다.



## 편집위원회(위원장 이하 가나다순)

- 위원장: 이현출 건국대학교 교수
- 위 원: 강신구 아주대학교 교수
- 김명정 강원대학교 교수
- 김주희 부경대학교 교수
- 구본상 충북대학교 교수
- 노성민 한남대학교 교수
- 박상철 영남대학교 교수
- 설규주 경인교육대학교 교수
- 이상명 순천향대학교 교수
- 전학선 한국외국어대학교 교수
- 조소영 부산대학교 교수
- 지병근 조선대학교 교수
- 차재권 부경대학교 교수

---

본지에 실린 논문에 제시된 논지와 견해는 저자 개인의 것이며,  
중앙선거관리위원회의 공식 입장과 무관함을 밝힙니다.

## 선거연구 (2024년 통권 제21호)

인쇄 | 2024년 11월 25일

발행 | 2024년 11월 30일

발행처 | 중앙선거관리위원회 (www.nec.go.kr)

주소 | 경기도 과천시 홍춘말로 44

전화 | (02)503-1114

인쇄처 | 도서출판 오름 (oruem9123@naver.com)

ISSN 2287-5212(Print)

ISSN 2765-3129(Online)

(비매품)