

민주주의 클러스터 2023-24 연차보고서

연구책임자

임경훈(서울대 정치외교학부)

공동연구원

금현섭(서울대 행정대학원)

김주형(서울대 정치외교학부)

모경환(서울대 사회교육과)

송지연(서울대 국제대학원)

윤왕희(서울대 한국정치연구소)

이욱연(서울대 정치외교학부)

한정훈(서울대 국제대학원)

김명정(강원대 일반사회교육과)

김현섭(서울대 행정대학원)

박원호(서울대 정치외교학부)

윤광일(숙명여대 정치외교학과)

이상신(통일연구원)

전중익(서울대 법학전문대학원)



서울대학교 국가미래전략원

민주주의 클러스터 소개

서울대 국가미래전략원 민주주의 클러스터는 민주주의의 가치, 조건, 발전 방안에 관해 종합적으로 연구하고 실천방안을 제시한다. 활동 목표는 크게 세 층위로 구성된다.

첫째, 학술 연구의 층위에서 한국과 세계 민주주의의 현재와 미래에 대한 근본적인 질문들을 종합적, 체계적으로 연구하고 그 성과를 축적하고자 한다. 이를 통해 민주주의의 심화와 혁신을 위한 조건과 그 제도적 발현에 대한 이해를 심화할 것이다.

둘째, 정책의 층위에서 연구성과를 사회적으로 확산하는 것이다. 이를 위해 학술 연구의 테두리를 넘어서 연구 결과물을 최대한 구체화하고 정책 대안으로 연계하는 작업을 수행한다. 다양한 형식의 발표회와 보고서가 중심적인 매체가 될 것이다.

셋째, 시민교육의 다각화와 활성화를 위해 노력한다. 우리는 연구 과정에서 학계 안팎의 다양한 행위자들과 적극적으로 소통 및 교류할 것이다. 특히 젊은 세대가 스스로 공론을 주도하고 실천적 대안을 형성하는 것을 포함하여, 시민들의 정치적 역량을 강화하는 프로그램을 개발하고자 한다. 또 중장기적으로는 민주적 가치의 세계적 확산에 한국이 적극적으로 기여할 수 있는 실천적 방안들도 제시하고자 한다.

목차

서언	04
----	----

요약	06
----	----

제1부. 제22대 총선 평가와 정치제도 개혁	07
I. 연구의 배경과 목표	11
II. 연구 내용	13
III. 제도 개선안 검토	30

제2부. 민주주의 인식 지표 개발	37
I. 민주주의 개념의 다층성	37
II. 한국인의 민주주의에 대한 인식 조사 필요성	39
III. 민주주의에 대한 인식과 한국 민주주의 평가	42
IV. 설문 문항 개발 과정	50

제3부. 청소년 모의선거	52
I. 사업의 배경과 목표	52
II. 청소년 모의선거 실시	56
III. 연구 결과	60

행사 및 주요 활동	70
-------------------	-----------

향후연구계획	75
I. 3차연도 연구계획	75

참고문헌	79
-------------	-----------

부록	86
-----------	-----------

서언

최근 '민주주의'와 가장 자주 결합되는 단어는 '위기', '퇴행', '침식' 등인 것이 분명해 보인다. 2000년대 초반까지만 하더라도 '이행', '공고화', '심화', '확산'에 대한 담론이 주를 이루었던 것과 매우 대조적이다. 세계 각국에서 포퓰리즘, 정치적 양극화, 극단주의의 확산 등에 대한 우려가 심각한 수준이고, 그간 민주주의를 지탱해온 제도와 규범에 대한 신뢰가 훼손되었다는 진단도 많다. '민주주의'라는 말이 희망과 열정이 아니라, 냉소와 염려의 대상이 되어버린 모습이다. 주지하다시피 한국 민주주의의 현 상황과 전망에 대한 분석도 낙관적이지 못하다. 정치가 헝클어진 실타래를 풀지는 못할 망정, 오히려 일을 더 어렵게 만든다는 푸념이 일상화된 상황이다.

현재 한국정치는 설득이 아니라 무분별한 동원과 세 대결만 남은 상황이다. 누가 이기고 졌는지에만 관심이 있고, 그 과정에서 어떤 일이 있었는지는 중요하지 않게 치부된다. 심지어 상대방을 정당한 경쟁자가 아니라 제거되어야 할 적으로 생각하는 경향도 파다하다. 경쟁이 아닌 적대의 논리가 지배하는 정치과정은 이른바 '정치적 부족주의(political tribalism)'를 낳는다. 이렇게 되면 정당을 비롯한 주요 정치 행위자가 이른바 '선명성 경쟁'을 벌이게 되고, 시민들은 경청과 설득의 대상이 아니라 전략적인 동원의 수단이 된다. 이것이 요즘 많이 언급되는 '팬덤 정치'의 요체이다.

승패를 가르는 형태로 법과 정책이 결정되면서 당파성을 앞세우는 선전과 투쟁이 정치의 장을 지배하고, 사회 갈등이 심각한 상황에서 투표와 여론 조사에만 의존한 다수결의 의사결정은 공론의 장을 무력하게 만들고 있다. 그리고 시민들은 사안에 대한 충분한 정보와 독립적인 판단 근거, 토의의 기회를 제공받지 못한 채, 외부에서 부과된 프레임에 갇히게 된다. 이렇게 왜곡된 정치과정, 누적된 불만이 온라인-오프라인 공간에서 참여라는 이름으로 배타적이고 폭력적으로 분출되는 것은 사실 그다지 놀랍지 않다.

이처럼 한국정치의 위기는 한편으로는 법과 제도의 문제이기도 하고, 다른 한편으로는 무분별한 동원의 대상이 된 시민사회와 공론장의 문제이기도 하다. 정치인들은 상호비방과 표 계산에 여념이 없고, 유권자들은 진영논리 캠페인에 휩쓸려 분열과 냉소의 늪에 빠진 모습을 보이고 있는 것이다. 그렇기 때문에 한국 민주주의의 체질 변화를 도모하는 과제도 바로 이 두 트랙, 즉 정치제도와 시민성의 문제를 동시에

그리고 유기적으로 고려해야만 한다.

우선 정치 관련 법과 제도의 개혁을 통해 승자독식과 적대의 논리가 지배하는 정치과정을 합의와 타협을 중심으로 하는 과정으로 바꾸어나가야 한다. 이를 위해서는 한국 민주주의의 현 상황에 대한 심도 있는 분석에 더해 그간 제안된 주요 개선방안에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 동시에 시민참여의 제도화와 시민교육의 활성화를 위해 노력해야 한다. 정치인들에게 민의에 귀 기울이라고 요구만 할 것이 아니라, 시민들이 직접 목소리를 모아낼 수 있는 공간과 역량을 확보해야 하는 것이다. 미래세대를 포함하여 시민들의 정치에 대한 관심과 열정을 건강한 참여의 에너지로 전환하는 과제는 여러 방면의 섬세한 노력을 필요로 한다.

이 두 층위의 노력은 '공론' 형성의 두 주체를 복원하고자 하는 시도이기도 하다. 정당과 정치인을 비롯한 정치권 그리고 시민들이 중심이 되는 공론장이 반응성과 책임성을 갖춘 정치제도를 매개로 연계될 때 비로소 지속가능한 민주주의 시스템의 구축이 가능해진다. 민주주의 클러스터의 2차연도 연구와 활동은 바로 이처럼 대한민국의 민주적 거버넌스를 한 단계 도약하려는 문제의식에서 출발하여 다방면으로 진행되었다. 선거제도와 권력구조 문제를 중심으로 정치제도 개선안을 밀도 있게 토의하였고, 청소년 모의선거를 매개로 한국의 정치교육 현실을 진단하고 나아갈 방향을 모색하였다. 또 민주주의 인식 지표를 개발하여 한국 국민들의 정치에 대한 관념과 지향을 체계적으로 파악하여 정치개혁의 준거로 삼을 토대가 마련되었다.

한국 민주주의는 위기와 불확실성의 시대를 돌파해야 하는 시대적 과제를 안고 있다. 경제 양극화와 사회갈등이 고조되고 있고, 인구문제와 기후변화 등의 난제가 산적해 있다. 세계의 정치, 경제질서도 빠르게 변화하고 있고, 강대국들의 패권경쟁도 우리에게 심각한 도전이다. 모두의 지혜와 역량을 모아야지만 대응할 수 있는 과제들이 분명하다. 정치의 역할이 더욱 중요할 수밖에 없는 것이다. 민주주의를 지탱하는 제도와 관행, 인적 역량을 형성하고 유지하는 것은 긴 안목과 치밀한 실천을 필요로 한다. 민주주의 클러스터의 연구와 활동이 그 과정을 선도하고자 한다.

요약

민주주의 클러스터는 2차연도에 세 부문의 사업에 중점을 두었다. (1) 제22대 총선을 전후하여 심도 있는 분석과 정치제도 개혁 방안 모색, (2) 클러스터가 앞으로 매년 실시하는 시그니처 사업으로서 한국 민주주의 인식 지표 개발, (3) 젊은 세대를 위한 민주주의 교육 모델 개발을 위한 청소년 모의선거 실시 및 관련 연구, 공직선거법 개정 등이 그 내용이다. 이 세 주제는 한국정치의 구조적인 문제를 진단하고 정치제도 및 시민성의 두 차원에서 중장기적 개선방안 도출을 궁극적인 목표로 한다는 점에서 밀접하게 관련되어 있다. 각 사업의 내용 및 성과를 요약하면 다음과 같다.

○ 총선과 정치제도 개혁

2024년 4월 10일에 치러진 제22대 총선은 여야 양 진영 간 정책경쟁이 완전히 실종된 선거였다. 청년 일자리, 저출생·노령화, 연금개혁, 한반도 안보, 미중 경쟁 시대의 생존전략 등 시급한 국가적 과제 및 정책적 이슈 등에 대해 진지한 논의가 없었지만 그 어느 때보다 치열한 '사생결단'의 선거였다는 점에서 역설적이기도 하다. 이번 총선은 한국의 민주주의가 얼마나 취약한지, 그리고 어떠한 형태의 위기에 직면해 있는지를 구체적으로 드러냈다.

민주주의 클러스터는 현재 한국의 정치과정이 '민주주의 후퇴'라고 불릴 정도의 위기 양상을 보이게 된 제도적 원인을 분석하고, 이를 타개할 만한 제도적 개선 방안을 찾기 위해 노력하였다. 특히 앞서 말한바 정책경쟁이 부재한 사생결단의 대립의 원인을 소선거구제와 (결선투표가 부재한) 대통령제의 결합에서 찾고, 이에 초점을 맞추어 현 정치 상황을 분석한 후 다양한 제도적인 처방을 검토하였다.

소선거구제는 선거 승리를 위해 정책경쟁을 회피하고 가급적 많은 유권자의 환심을 살 수 있는 이른바 포괄정당의 창출로 이어진다. 또한 군소정당을 지지하는 유권자도 자신의 선택이 사표가 되는 것을 막고자 가급적 당선이 가능한 거대 정당에 투표하게끔 유인된다. 이로 인해 소선거구제에서는 대부분의 선거구에서 거대 양당의 후보들이 승리하게 되며, 따라서 양당제가 구축될 개연성이 크다. 특히 한국의 경우는 영호남

지역주의 투표 경향까지 더해져 소선거구 단순다수제 하의 사회경제적 정책상 차별성이 부재한 양당제를 강화하는 요인으로 작용해왔다.

또 무엇보다도 상대 정당 및 후보와의 차별화에 가장 유리한 유인가치로서 도덕성을 주된 경쟁의 도구로 삼게 되고, 이는 필연적으로 상대 후보의 언어, 사생활, 과거 이력, 비리 의혹 등에 대한 끊임없는 문제제기 및 폭로, 고소·고발 등으로 이어진다. 그리고 이는 최근 양당 간 선거경쟁의 요체로서 정치의 사법화, 가짜뉴스 등을 확대재생산하며 양당 혹은 그 후보들 사이의 정치적 갈등 및 대립을 극대화하고 있다. 아울러 국회의원 후보들은 거대 양당의 공천을 받지 못할 시에 소선거구제하에서는 당선에 매우 어려워지는 만큼 당내 공천경쟁 또한 치열해졌고, 이로 인해 정당지도자 또는 집합행동이 용이한 팬덤 등 강성·극렬 지지층이 공천에 결정적 영향력을 행사하는 추세까지 보인다.

한편 대통령제하에서는 특히 정치적(정서적) 양극화가 심화될 시 전현직 대통령 또는 여야 대선 후보 등 주요 정치인을 중심으로 강성 지지층이 형성되고 이들이 강력한 팬덤으로 진화할 개연성이 크다. 정치 팬덤은 종종 해당 정치인을 단순히 지지하는 수준을 넘어 '추종'하게 되고, 상대방을 단순히 반대파가 아닌 지독한 혐오 혹은 심지어 제거의 대상으로 까지 인식하게 되는 특징을 보인다. 특히 최근의 인터넷 환경의 변화 등은 정치 팬덤의 영향력을 확대·재생산하는 주요한 매개변수로 작용하고 있다. 정치과정에서 협치의 공간이 계속 축소되고 있는 것이다.

제21대 국회에서도 정치개혁특위 등을 통해 비례성 높은 선거제도 도입의 필요성이 제시되었으나 결국 선거법 개정에서 실패하였다. 현행법인 준연동형 비례대표제 하에서 제22대 총선이 치러졌고 지역구 의석의 높은 불비례성과 위성정당의 비례의석 독식이라는 문제가 지속되었다. 주지하다시피 선행 연구들은 소선거구 단순다수제 선거제도로 인한 높은 불비례성에 주목해왔다. 그런데 한국 정치의 맥락 속에서 불비례성이 높은 선거제도 속에서 나타나는 현상은 크게 보아 수도권·지방의 불비례 과점체제, 지역 패권 정당체제, 소수 정당 소외현상 등의 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 그러나 제21대 국회의원 선거에서부터 적용된 준연동형 비례대표제는 이러한 세 가지 현상을 풀어내지 못했고 결국 실패한 제도개혁이 되고 말았다.

따라서 현행 선거제도의 불비례성이 초래하는 이와 같은 세 가지 문제를 풀어낼 수 있는 정치개혁의 모색이 시급하다. 본 연구에서는 특히 국회의원 선거제도 개편에 초점을 맞추어 연동형 비례대표제, 중대선거구제, 결선투표제, 권력구조 개편 등 네 가지의 현저한 제도적 대안을 검토하였고, 이를 토대로 차기 연도에는 민주주의 클러스터의 대안을 제시하고자 한다.

○ 민주주의 인식 지표 개발

민주주의 클러스터에서는 민주주의에 대한 한국인들의 인식(perception)을 설문조사를 통해 체계적으로 조사함으로써 한국인들이 이해하는 민주주의의 특징을 밝히고, 각국의 민주주의 수준을 경험적으로 측정된 다양한 거시적 민주주의 지수(index)와의 차이를 분석하고자 한다. 민주주의의 제도적 측면과 제도운영에 관한 전문가 평가를 종합하여 산출하는 민주주의 지표들이 없지 않지만, 문항들이 한국의 맥락과 충분히 정합적이지 못하거나 측정기관에 따라 한국 민주주의 수준이 매우 다르게 평가되는 등 혼란을 야기하고 있다는 점에서 이러한 연구의 필요성이 제시된다.

복합지표를 만드는 과정에서 다양한 민주주의 지수는 서로 다른 요소를 종합한다는 점에서 문제점을 드러낸다. 본 연구는 이와 같은 혼란이 거시 민주주의 지수와 일반 시민 수준에서 인식하는 민주주의 인식을 비교함으로써 일부 완화될 수 있다는 점에 착안한다. 다양한 의미를 지닌 민주주의를 경험적으로 측정하면서 발생할 수 있는 지수 간 차이는 실제 특정 공동체 내 일반 시민들이 인식하는 민주주의와의 비교를 통해 타당성을 강화할 수 있을뿐더러, 해당 공동체에 더욱 부합하는 지수 간 상대적 적합성을 비교하는데도 도움이 될 것이다.

이에 본 연구에서는 한국 유권자의 민주주의 인식을 실증적으로 측정하는 설문항을 개발하는 데에 있어서 '방법론적 다원주의' 접근에 기반하여 기존 연구와 지표의 한계를 다음과 같이 극복하고자 했다

첫째, 민주주의 개념에 대한 최소주의 또는 제도주의 접근의 한계를 탈피하여, 실제적이고 다차원적 이해를 도모하되 최대주의 접근을 지양하여 '본질적으로 논쟁적인' 개념으로서 민주주의에 대한 타당하고 신뢰할 수 있는 정의의 조작화를 시도했다. 둘째, 일반 대중이 이해하고 있는 민주주의의 핵심 구성요소와 이에 관한 선호 순서를 파악하는 동시에 이들이 민주주의와 민주주의가 아닌 것을 어떻게 그리고 얼마나 구분하고 있는지 확인하고자 했다. 특히 이 과정에서 현 정부와 집권 세력에 대한 인식 또는 평가에 오염되지 않은 민주주의에 대한 인식을 측정하고자 했다. 셋째, 기존 경험적 지표 대부분이 민주주의를 구현하는 데에 필수적인 제도의 존재 여부나 작동 실태 곧, '법적 측면(de jure)' 민주주의에 초점을 맞추어 전문가 조사로 이루어져 있는데, 본 연구에서는 '실제(de facto)' 민주주의에 대한 일반 대중의 인식과 이해에 초점을 맞추되 전문가와 일반 대중 간 인식 차뿐만 아니라 공통된 인식을 확인하고자 했다. 이를 위해 현존하는 민주주의에 관한 경험적 지표 중 가장 엄밀하고 체계적인 방법론에 기초한 '민주주의 다양성(V-Dem: Varieties of Democracy)' 지표를 원용했다. 넷째, 본 연구에서는 V-Dem 설문을 기본으로 하되 일반 대중 수준에서 민주주의 이해와 인식을 묻는 문항을 부분적으로 담고 있는 기존 국내외 설문조사 문항을 체계적으로 검토하여 선별한 후, 문항 전반과 자구에 적절한 수정을 가하여 보완하였다. 마지막으로 본 연구에서는 사회심리학과 정치심리학의 개인 수준의 인식 측정과 설문 문항 구축에 대한 이론을 적극적으로 수용하여, 문항 선별과 작성에 있어서 일관된 기준을 적용하였다.

2차연도 연구를 통해 설문 문항의 초안이 마련되었다. 곧이어 전문가 자문과 학술회의 발표 등을 통해 문항을 다듬고 실제 조사를 시행할 계획이다.

○ 청소년 모의선거

오랜 세월 학교의 정치교육은 지식 중심의 선거제도 교육에 치우쳐 있었다. 그동안 새로운 소재나 다양한 교수학습 방법을 정치교육에 적용하려는 노력은 학교 현장에서 꾸준히 이루어졌으나 여전히 뛰어넘기 어려운 장벽들과 마주하고 있다. 이에 민주주의 클러스터는 과도한 '중립성'의 요구에서 자유롭기 어려운 학교를 우회하는 경로를 모색하였다. 교육청과 학교 및 교사 등의 개입도 없고, 선거에 영향을 끼칠 우려도 없는 모의선거는 이미 시민단체에서 실행한 전례가 있을뿐더러 그 자체로 매우 중요한 정치교육의 계기이다.

2024년 4월에서 5월에 걸쳐 진행된 청소년 모의선거에서는 총 7개교, 8개 동아리가 예선 참가를 신청하였고, 본선에서는 6개 학교가 모의선거 활동의 결과를 발표하였다. 6개 학교에서는 모의선거 대회에 참가한 것을 계기로 다양한 활동을 진행하였으며, 이를 통해 시민성을 함양하고 있는 것으로 나타났다. 민주주의 클러스터는 학생들의 자발적인 모의선거 실행을 외부에서 지원하고, 그 결과를 발표할 수 있는 경연의 장을 마련해 줌으로써 학생들에게 양질의 학습 경험을 제공하였다. 다른 학교에서는 어떻게 모의선거를 기획하였는지, 재학생들의 투표 참여를 위해 어떤 방법을 구상하였는지 그리고 모의선거를 치른 후 어떤 반성과 대안을 고민하였는지에 대해 또래 청소년들과 생각을 나누는 기회를 갖게 한 것이다.

한편 모의선거와 연동되어 진행된 연구에서는 시민성 측정 도구 개발을 진행하였다. 국내외 선행연구를 검토하여 모의선거와 관련이 있는 다양한 정치적 시민성의 하위요인들을 탐색하였고, 신뢰도와 타당도 검사를 거쳐 최종적으로 7개의 요인, 33개의 문항으로 구성된 시민성 척도를 도출하였으며, 368명의 설문응답을 통해 연구를 진행하였다.

모의선거 활동의 효과성을 분석하기 위하여 본 연구에서는 모의선거에 참여한 학생을 본선에 진출한 동아리원들로 구성된 선거관리위원회 집단과 단순히 투표에 참여한 집단으로 나누어 두 집단 간 모의선거로 인한 시민성 변화 점수에 차이가 나는지를 통계적으로 검증하였다. 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 모의선거 전후의 변화를 측정한 각 변인의 차이를 독립표본 t-test를 통해 살펴봄으로써 모의선거 관련 활동이 시민성 함양에 효과적인지를 검증한 것이다. 7개 변인별 t-검정 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 기초적 정치참여의사 변화 정도에

유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 적극적인 정치참여의사의 변화에 있어서도 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 사이에 유의미한 차이가 있는 것으로 나왔다. 셋째, 정치에 대한 관심도의 변화에 있어 선거관리위원회 집단의 정치에 대한 관심도가 투표 참여 집단에 비해 유의미하게 커진 것으로 확인되었다. 넷째, 정치 신뢰도의 변화에 있어 투표 참여 집단과 선거관리위원회 집단 간 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 다섯째, 정치효능감의 변화에 있어 선거관리위원회 집단의 정치효능감 변화의 평균 점수가 더 높은 것으로 나타났다. 여섯째, 정치적 관용 정도를 사회적 소수자의 권리에 대한 보장 정도로 측정한 문항에서도 선거관리위원회 집단이 통계적으로 유의미하게 높은 점수를 나타냈다. 일곱째, 정치 일반에 대한 관용도의 변화에 있어서도 투표 참여집단에 비해 선거관리위원회 집단의 평균점수가 높은 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합하면 두 집단 모두 모의투표에 참여했으나 투표 참여 집단에 비해 선거관리위원단 집단의 정치에 대한 관심이 유의미하게 늘어났다고 할 수 있는데, 모의투표 직전까지의 기간 동안 선거관리위원단이 선거와 관련된 다양한 활동들을 진행하면서 실제로 시민성을 함양했다는 해석이 가능하다. 실제 학교에서 모의투표를 경험하는 것에 더해 투표 이전까지 다양한 활동이 함께 수행될 때 시민성 함양의 효과가 크게 나타날 것이라 할 수 있다.

이 사업이 추구하는 정책의 개선 방안은 공직선거법의 개정이다. 제21대 국회에서도 모의선거를 허용하자는 취지의 공직선거법 개정안이 여러 번 발의되었으나 다른 정치 현안에 밀려 발의된 개정안 대부분이 결국 본회의에 상정되지 못하였다. 본 사업의 성공적 수행을 계기로 다시 법률 개정을 추진할 필요가 있다.

제22대 총선 평가와 정치제도 개혁

I 연구의 배경과 목표

1. 연구의 배경

제22대 총선은 심각한 정치 양극화 속에서 여야 간 상호비방과 네거티브 선거전이 그 어느 때보다 치열했다. '정서적 내전 상태'로까지 일컬어질 수 있을 만큼 그간 계속 심화되어오던 혐오와 적대의 정치가 정점에 달했던 선거였다. 반면 여야 양 진영 간 정책경쟁은 사실상 완전히 실종되어버린 선거이기도 했다. 청년 일자리, 저출생·노령화, 연금개혁, 한반도 안보, 미중 경쟁 시대의 생존전략 등 시급한 국가적 과제 및 정책적 이슈 등에 관해선 각 정당의 공약이나 대안 등이 전혀 진지하게 고민되거나 논의될 수 없었던 선거였다. 다시 말해 한국의 제22대 총선은 정책경쟁 없는 '사생결단'의 역설적 선거였던 셈이다.

또한, 이번 총선의 중요한 특징 중 하나는 제3지대가 고전을 면치 못했다는 사실이다. 다당제를 촉진하기 위해 도입된 준연동형 비례제에도 불구하고, 이번 총선에서도 여야 거대 양당이 위성정당을 만들며 따라 제3지대의 고전은 이미 예견된 측면이 있었다. 더욱이 녹색정의당은 지역구와 비례에서 단 1석도 얻지 못하면서 창당 이래 최악의 성적표를 받아들었다. 반면 더불어민주당보다 더 극단적인 정권심판론을 표방하면서 검찰독재를 비판했던 조국혁신당의 경우 비례로만 12석을 확보하며 유의미한 제3정당으로 발돋움하였다.

제22대 총선은 한국의 민주주의가 얼마나 취약한지, 그리고 어떠한 형태의 위기에 직면해 있는지를 구체적으로 포착할 수 있는 결정적 기회를 제공해주었다. 대의민주제에서 국민의 대표자들인 국회의원을 총원하는 기능이 정상적으로 작동하지 못한다면 민주주의 체제의 지속 가능성을 담보하기는 어렵다. 따라서 제22대 총선을 전후로 한국의 정치제도 전반을 세밀히 분석하고 민주적 대안을 도출하는 것은 매우

중요한 작업이다.

정치제도는 최상위의 권력구조(정부형태)에서부터 선거제도, 정당체제에 이르기까지 다양한 차원에서 논의될 수 있으며, 정당 내부의 민주주의라는 보다 실제적인 영역에까지 확장될 수 있다. 정치제도의 배열이 어떤 형태인지에 따라 정치공동체의 민주주의 운영은 달라지며, 그에 따라 국민들이 체감하는 정치적 효능감도 영향을 받게 된다. 국회의원 총선의 국면은 이와 같은 정치제도의 배열이 어떻게 작동하고 있는지를 가장 극명하게 드러내주는 계기이다.

2. 연구의 목표

본 연구의 목표는 현재 한국의 정치과정이 '민주주의 후퇴'라고 불릴 정도의 위기 양상을 보이게 된 제도적 원인을 분석하고, 이를 타개할 개선 방안을 찾는 데 있다. 특히 거대 양당 간 정책이나 공약의 대결이 거의 없는데도 불구하고, 사생결단으로 싸우는 역설이 발생하는 원인이 소선거구제와 결선투표가 부재한 대통령제에 있다고 보고, 이에 초점을 맞추어 현 정치 상황을 분석하고자 한다. 즉 소선거구제와 대통령제가 거대 양당 간 정책대결을 제약하고, 유인쟁점 중심의 프레이밍 전략 위주로 선거 등 정치과정 전반을 끌고 간다는 점에 초점을 맞출 것이다.

현재 한국의 정치제도는 소선거구제 및 그로 인한 양당제, 그리고 대통령제 등이 그야말로 겹겹이 쌓여 있는 최악의 배열이라 할 수 있다. 사르토리(Sartori 1976)는 양극화된 양당제는 민주주의를 지탱시킬 수 없다고 기술한 바 있는데, 과거에는 그러한 경험적 사례가 없었던 데 반해, 최근 한국과 미국 등 대통령제와 양당제가 결합된 국가들에선 실제 그러한 조짐이 일부 나타나고 있어 주목된다. 그렇다면 이러한 민주주의의 결함을 완화할 제도적 개선 방안은 있을까?

이에 대한 이론적 해답은 의외로 간단할 수 있지만 그 실천은 결코 쉽지 않다. 본 연구에서는 양대 정당의 대결적 정치가 지속되는 원인들을 제도적인 측면에서는 승자독식형 대통령제, 소선거구제와 양당제로 파악하고 행위자 측면에서는 강성 지지층과 정당 및 정치인의 양극화, 미디어 환경의 변화와 유권자의 양극화 등으로 구분하여 종합적인 진단과 처방을 제시하고자 한다.

II 연구 내용 및 제안

1. 현실 진단과 평가

1) 한국의 정치, 무엇이 문제인가

정치의 기본적인 역할은 공동체의 번영을 이룰 수 있도록 공동체 차원의 의사를 결정하고 집행하는 것이다. 정치 공동체 내부에는 다양한 이해관계를 가진 구성원들이 공존하고 있기 때문에 정치는 사회갈등을 조정하며 다수가 공감하고 협조할 수 있도록 공공의 의견을 모으는 역할을 해야한다. 하지만 현재 한국 정치는 사회갈등 조정기능이 무력화되어 오히려 갈등을 확산시킨다고 여겨지고 있으며, 그 결과 양대 정당이 대립하며 공동체 차원에서 반드시 필요한 의사결정을 내리지 못하고 있는 상황이다.

한국 정치가 본연의 기능을 하지 못하고 있는 중요한 원인 중 하나로 정치 양극화가 거론된다(이내영 2011; 하상웅 2016; 김기동·이재묵 2021). 양대 정당의 대결적 정치행태가 지속되고 유권자 여론이 사안에 따라 양극화되면서 대통령과 국회, 여당과 야당이 타협하지 않고 일방적인 정치행태를 보이고 있다. 그 결과 여당이 원내 다수 의석을 차지하는 여대야소 상황에서는 당파적 의사결정이 일방적으로 관철되고, 정권이 바뀌면 이전 대통령 시기 결정된 사안들이 뒤집히는 현상이 반복된다. 여소야대의 경우는 대통령과 국회의 의견 대립으로 정치가 교착상태에 빠져서 의사결정을 내리지 못하고 있다.

선거에서 승리한 정당이 다수 유권자들의 지지를 받은 의제를 실현시키는 방향으로 정책을 전환하는 것은 자연스러운 현상이지만 국가적인 중장기 정책의 경우 안정성과 지속성이 중요하다. 정권이 바뀌고 원내 다수당이 바뀌더라도 장기적인 안목에서 주요 정책이 추진되기 위해서는 장기간 지속될 수 있는 다수 연합의 형성, 여야 간의 초당적 타협이 필수적이다.

한국의 정치 양극화가 심화되는 원인은 다양한 차원에서 검토해 볼 수 있다. 그 중 유권자들의 정치 양극화의 심각성에 대해서는 여전히 논쟁이 지속되고 있을 뿐만 아니라 단기적인 대안을 찾기가 어렵다. 반면 정치인과 정당의 양극화는 부작용을 완화할 수 있는 제도적 대안들이 존재한다고 본다. 제도적 개선 방안을 도출하기 위해 우선 선거제도, 권력구조와 정당체계, 그리고 정당 내부의 공천 문제를 차례대로 진단하고 평가해볼 필요가 있다.

2) 유인가치 중심의 선거 추세를 강화하는 정치제도들

가. 소선거구제(단순다수제) 국회의원 선출방식

주지하다시피, 국회의원을 소선거구제로 선출할 때 해당 선거구에서는 최다 득표자 1인만이 당선될 수 있다. 따라서 국회의원 후보들이 선거구 내 특정 집단이나 세력만의 이익을 대변해서는 당선이 어렵다. 즉, 후보는 중위투표자(median voter)를 포함해 최대한 많은 유권자의 지지를 얻어야만 당선될 수 있는 것이다(강명세 2010). 그러므로 각 정당과 후보들의 입장에서 보면, 유권자들의 찬반 및 이해가 명확하게 갈릴 수밖에 없는 정책 공약 등을 제시하는 것은 선거 전략상 불리하며, '포괄적인' 지역구 내 개발 공약과 같은 유인가치(valence issues)를 내세우도록 유도될 소지가 크다.

결과적으로, 소선거구제는 선거 승리를 위해 정책경쟁을 회피하고 가급적 많은 유권자의 환심을 살 수 있는 이른바 포괄정당의 창출로 이어진다. 또한 군소정당을 지지하는 유권자도 자신의 선택이 사표가 되는 것을 막고자 가급적 당선이 가능한 거대 정당에 투표하게끔 유인된다. 이로 인해 소선거구제에선 대부분의 선거구에서 거대 양당의 후보들이 승리하게 되며, 따라서 양당제가 구축될 개연성이 크다(Duverger 1964). 즉, 소선거구 단순다수제는 (사회경제적) 정책 및 노선상 큰 차이가 없는 두 개의 거대한 포괄정당을 창출하게 될 가능성이 높은 것이다. 특히 한국의 경우는 영호남 지역주의 투표 경향까지 더해져 소선거구 단순다수제하의 사회경제적 정책상 차별성이 부재한 양당제를 강화하는 요인으로 작용해왔다.

문제는 이 선거제도 하에선 정당들 간 (사회경제적) 정책 입장의 차이가 최소화될 공산이 크기 때문에, 유권자들이 자신에게 더 이익이 되는 정당을 선별하기가 어려워진다는 점이다(문우진 2021). 이른바 '뉴딜'(New Deal) 이후 1940-1980년대 미국의 사례를 보면, 중산층이 두텁고 정치적(정서적) 양극화가 심하지 않은 환경 속에선 소선거구 단순다수제 또한 중도적·현상유지적인 협치를 낳으며 그럭저럭 기능할 수 있다. 하지만 경제적 양극화에 더해 정치적(정서적) 양극화가 심해지는 상황에선 소선거구제가 유인가치 광고 및 프레이밍 전략의 만성화를 낳게 된다. (사회경제적) 정책 차이가 별로 없는 두 개의 정당과 그 후보들로선 계속 더 강한 유인가치를 제시하도록 유도될 것이기 때문이다. 예컨대 전국적으로나 지역적으로나 공히 더 높은 경제성장률이나 더 많은 '퍼주기식 공약 등을 내걸게 되는 것도 이 소선거구제와 상당한 연관이 있다.

또한 상대 정당 및 후보와의 차별화에 가장 유리한 유인가치로서 도덕성을 주된 경쟁의 도구로 삼게 되고, 이는 필연적으로 상대 후보의 언어, 사생활, 과거 이력, 비리 의혹 등에 대한 끊임없는 문제제기 및 폭로, 고소·고발 등으로 이어진다. 그리고 이는 최근 양당 간 선거경쟁의 요체로서 정치의 사법화, 가짜뉴스 등을 확대·재생산하며

양당 혹은 그 후보들 사이의 정치적 갈등 및 대립을 극대화하고 있다. 이에 따라 유권자는 점점 더 정책경쟁 등에는 관심이 없어지고, 각 정당은 정서적 양극화에 편승해 유인가치의 광고, 그중에서도 도덕성을 중심으로 한 선거 전략에 더 매진하도록 유도될 수밖에 없어졌다. 한국의 제22대 총선은 이러한 양상을 가장 심각하게 드러냈던 것으로 평가될 수 있을 것이다.

한편 각 정당 및 후보는 새로운 쟁점을 부각해 정치적 다수를 형성하려 할 수 있고, 상대 정당 및 후보가 이에 대응하는 가운데 비생산적인 프레임 경쟁이 발생하게 된다. 예컨대, 한국의 진보계열 정당들은 2010년대 중반 이후 유권자 다수가 지지하던 검찰개혁 쟁점을 부각해 정치적 다수를 형성하려 시도했고, 상당한 성공을 거두었다. 반면 한국의 보수계열 정당은 개혁 주체의 도덕적 결함 등을 문제 삼고 프레임하며 이에 대응해왔다. 조국 전 법무부장관의 도덕성에 대한 집중적인 문제제기나 이른바 '추-윤 갈등' 프레임 등의 구축을 통한 반격이 그러한 전형적인 예이다. 이에 대해 진보계열 정당은 다시금 '검찰의 악마화' 프레임을 구축하며 맞서왔다. 극히 최근까지도 한국에서 주요 양당 간 정책대결의 쟁점은 사실상 검찰개혁 이슈로만 한정되고 있는 것처럼 보인다. 그리고 조국혁신당의 부상에 비춰볼 때, 이는 제22대 총선에서도 그대로 답습되었다. 이에 따라 다른 주요 사회경제적 쟁점들은 사장되었고, 검찰개혁조차 합리적인 개선 방향은 제대로 숙의되지 못한 채 여전히 쟁쟁의 소재로만 활용되고 있을 뿐이다.

결과적으로, 거대 양당 간 사회경제적 정책 입장의 차이는 크지 않으나 (또는 크지 않기 때문에), 정치적 갈등과 대립이 만성화되고 정치권과 유권자 수준에서 공히 정치적(정서적) 양극화가 확대·재생산되는 양상이 이어지고 있다. 정치적(정서적) 양극화가 고착됨에 따라, 양당이 정책경쟁을 펼칠 유인은 더욱 약화되는 악순환이 형성된 것이다. 아울러, 국회의원 후보들은 거대 양당의 공천을 받지 못할 시 소선거구제하에선 당선이 매우 어려워지는 만큼 당내 공천경쟁 또한 치열해졌고, 이로 인해 정당지도자 또는 집합행동이 용이한 팬덤 등 강성·극렬 지지층이 공천에 결정적 영향력을 행사하는 추세까지 나타나고 있는 중이다.

한편 소선거구 단순다수제와 함께 (준)연동형 비례대표제 등을 도입해 일부 국회의원을 선출한다면 양당제가 완화될 여지가 있다. 비례제를 통한 의석 선출분이 늘어날 시 단순다수제의 양당제 창출 효과가 완화되고 온건 다당제의 수립이 가능해질 수 있기 때문이다. 나아가 이를 통해 정책지향형 또는 중도지향형 군소정당들이 창출되면 정치적(정서적) 양극화 또한 일부 약화되는 효과가 기대될 수 있다. 그러나 한국의 경우, (준)연동형 비례대표제를 통해 선출하는 의석수가 너무 적어 위의 기대효과가 거의 나타나지 않고 있고, 오히려 부작용만 더 많이 노출되고 있는 형국이다. 주지하듯 제21대 총선에 이어 제22대 총선에서도 더불어민주당과 국민의힘 등 거대 양당은 이 선거제도를 악용해 위성정당을 창당하고 사실상의 양당제를 더 강화하는 전략적 선택을 감행했다. 이는 정서적 양극화 속에서 양측의 강성 지지층이 중심이 되어 이를 용인하기

때문에 가능한 전략이다. 그리고 제22대 총선에선 양대 위성정당인 더불어민주당(14석)과 국민의미래(18석)가 예상대로 꽤 선전하였다.

반면 본 선거제도를 통해 기대됐던 정책지향형 혹은 중도성향의 제3정당들은 거의 창출되지 못했고, 비례정당 가운데서도 강한 진영논리로 무장한 채 유인가치 중심의 선거 전략을 펴는 쪽이 오히려 더 선전하는 결과만이 나타나고 있다. 이를테면, 제22대 총선에서도 강한 정치적(정서적) 양극화 속에서 이른바 중도형 제3지대를 표방했던 새로운미래, 개혁신당, 그리고 비교적 분명한 이념적·정책적 지향성을 보여온 녹색정의당 등은 사실상 모두 참패를 면치 못했다. 이에 반해 거대 양당의 위성정당들을 제외한다면 뚜렷한 반윤석열·반검찰을 기치로 내걸고 비례의석 획득에 초점을 맞춰 선거를 치른 조국혁신당만이 오히려 선전하는 모습을 보였다. 이는 군소정당의 활성화를 통한 다당제의 창출이란(준)연동형 비례대표제의 본래 취지가 정치적(정서적) 양극화 속에서 역설적으로 양당제를 더 강화하는 방향으로 오용되고 있음을 분명하게 시사한다.

나. 결선투표제가 부재한 대통령제

대통령제하에서는 이른바 ‘이원적 민주정통성’(dual democratic legitimacy)의 원리로 말미암아 대통령과 의회 양측이 국민들로부터 수임받은 주권 위임을 앞세우며 상호 충돌할 수 있다. 그러나 정작 이를 해소해줄 마땅한 민주적 원리나 제도적 장치 등은 부재하다(Linz 1994, 7; Stepan and Skach 1993, 17-18). 그러므로 양자 간에는 충돌 딜레마가 상존하며, 여소야대 즉 분점정부 시에는 이 위험이 특히나 심해질 수밖에 없다. 특히 대통령들은 임기가 보장된 행정부 수반의 직책을 국민들로부터 직접 부여받았다는 자각에 취해 자신의 득표율을 월등히 초과하는 권력감이나 사명감 등을 지니게 되곤 한다. 이에 따라 자신에게 반하는 정파나 정당 등에 대해선 비윤리적인 기득권 세력으로 인식하고 자주 강한 적대감을 가지거나 표출할 수 있다(Lijphart 1994, 105). 이는 야권 등 반대파가 정치적으로 반발할 개연성을 높이며, 다시금 대통령이 이들을 향해 더 큰 적대감을 키우도록 하는 정치적(정서적) 양극화의 악순환을 형성하게 된다(Linz 1994, 19-30; Shugart and Carey 1992, 31).

한편, 대통령제의 승자독식(winner takes all)적 성격은 야당들로 하여금 대통령과 집권당의 국정 수행에 협력할 유인을 약화한다. 순수대통령제하에서 대통령직을 차지할 수 있는 정당과 후보는 단 하나뿐이고 오로지 대통령만이 내각과 행정부에 대한 최종적인 권한 및 책임을 부여받게 되는 데 반해, 내각제 하의 내각불신임권과 같은 의회 측의 행정권력에 대한 강력하고도 본질적인 견제 장치는 존재하지 않는다. 특히 대통령이 보유한 제도적 권력이 클수록 여야 간 갈등과 대립의 잠재성 또한 커진다. 야당들은 물론 여당으로서도 차기 대선에서 승리하고 가장 중요한 전리품으로서 강력한 대통령직을 차지하고자 치열한 경쟁을 펼치도록 유인되기 때문이다.

특히 한국 대통령제의 경우, 대통령이 정책결정 권한 이상으로 비대한 인사권과 예산권 등을 보유함에 따라 대통령직을 차지하기 위한 정치세력 간의 경쟁이 과열될 수밖에 없다. 특히 헌법이 규정한 대통령의 행정부 인사권은 대략 50명 정도이나 법률은 직간접적으로 8,000여 명 정도까지 보장하고 있는데, 이 부분이 한국 대통령직의 정치적 전리품으로서의 가치를 극대화하고, 나아가 '사생결단'의 정치를 낳고 있는 원흉으로 파악된다.

만약 다당제 하에서라면, 비록 서유럽식 내각제보다는 그 가능성이 낮지만, 대통령 역시 의회 다수파를 확보하고자 연립내각을 구성하거나 사안별로 입법·정책연합 등을 시도할 수 있다(이선우 2023; Cheibub 2002; Cheibub et.al 2004). 민주화 이후 칠레 등의 경험적 사례는 이를 잘 예증한다. 하지만 대통령제하에서 연립정부가 구축되려면 꼭 대통령을 배출하기보다도 연립내각에 참여해 자당의 주요 아젠다를 실현하고자 하는 정책적 목표를 지닌 복수의 군소정당이 전제된 다당제가 필수적이다. 다당제가 구축되더라도 모든 정당이 대통령직을 차지하고자 한다면, 연립정부의 구축이 어려워질 것이기 때문이다. 하지만 결선투표제가 부재한 대선과 소선거구제를 통해 대부분의 총선 의석수가 결정되는 한국에서는 근본적으로 이와 같은 다당제가 구축되기가 쉽지 않다. 오히려 한국의 경우는 양당제가 공고한 편이며, 최근에는 그러한 추세가 더 강화되고 있는 양상이다.

한편 양당제 하에서는 대통령제에 내재된 협치의 난해성이 극대화되며 정치적(정서적) 양극화 또한 심화될 공산이 크다(이선우 2023). 특히, 대통령제와 양당제가 결합된 조건 속에선 모든 정치과정의 갈등과 대립, 특히 가장 중요한 전리품인 차기 대통령직을 둘러싼 양당 간의 사생결단식 대결로 점철되며, 이 가운데 정치적(정서적) 양극화가 극대화하는 악순환이 형성된다. 단일 야당으로선 차기 대선에서 패배할 시 다시금 아무런 행정권력도 갖지 못하게 될 것이므로 반드시 승리해야만 하며, 따라서 현직 대통령이 어떻게든 실패하도록 만드는 편이 정치적으로 유리하다. 특히 차기 대선의 유력한 야권 주자가 될 가능성이 높은 야당 지도자의 입장에서는 최대한 소속 의원들 및 지지자들을 규합하고 또 동원하여 일관되게 대통령을 방해하는 것이 전략적으로 우월한 선택지가 된다. 이는 여소야대 즉 분점정부 상황에서 더 심해질 것이다.

대통령 또한 야당측에 정국의 주도권을 내주지 않기 위해 집권당을 동원하고 그 지지층을 결집함으로써, 또는 집권당의 동원 및 그 지지층의 결집을 위해서 강경한 일방적 통치를 감행하도록 유도된다. 특히 차기 대선에서 야당측에 승리를 내어줄 시 발생할 수 있는 정치보복의 가능성에 대한 두려움 또한 대통령이 대야 공세를 강화하도록 자극할 것이다. [물론 대통령제에서는 동일한 정당 출신이 차기 대통령이 된다 해도, 해당 권력구조의 속성상 행정부의 연속성이 내각제에서보다는 약할 수밖에 없다. 그럼에도, 정치보복 등의 가능성은 정권이 교체되었을 시보다는 같은 정당에서 차기 대통령이 나왔을 시에 분명 더 낮을 것이다.] 물론 이는 여대야소 즉 단점정부 상황에서 더 심해질 수밖에 없다. 대통령은 제도적으로 허용될 시 총성과 위주로 요직을 인선하며, 검찰 등 권력기관 등을 활용한

사정정국을 일상화하고, 행정입법을 통해 주요 정책결정 및 국정운영을 단행하려는 유혹에 빠지기 쉬울 것이다.

실제로도 한국을 비롯한 대통령제 국가들에선 총선과 지방선거 등도 모두 대선의 연장선상에서 치러지고 있는 측면이 매우 강하다. 즉 “영구적 대선 캠페인의 정치”(permanent presidential campaign politics)에 다름 아닌 셈이다. 한국의 제22대 총선 역시 적어도 더불어민주당의 경우는 대선의 연장선상에서 모든 총선 준비 및 기획을 진행했던 것으로 판단된다. 이처럼 대통령직을 둘러싼 극심한 갈등 및 대립 속에서 양측은 모든 국정운영상 교착의 정치적 책임을 상대방에게 끊임없이 전가하도록 유도된다. 즉 대통령제가 앞서 언급한 정권심판론과 야당심판론만이 난무하게 되는 정치적 환경을 결정적으로 강화하는 셈이다.

한편 대통령제하에서는 특히 정치적(정서적) 양극화가 심화될 시, 전현직 대통령 또는 여야 대선 후보 등 주요 정치인을 중심으로 강성 지지층이 형성되고 이들이 강력한 팬덤으로 진화할 개연성도 비교적 크다(이선우 2023, 13). 정치 팬덤은 종종 해당 정치인을 단순히 지지하는 수준을 넘어 ‘추종’하게 되고, 상대방에 대해선 단순히 반대파가 아닌 지독한 혐오의 대상, 나아가 소멸시켜야 할 악마로까지 인식하게 되는 특징을 보인다(강준만 2022). 특히 최근의 인터넷 환경의 변화 등은 정치 팬덤의 영향력을 확대·재생산하는 주요한 매개변수로 작용하고 있다.

정당이나 정당연합이 집단적으로 집권하는 내각제의 경우 대통령제에 비해 상대적으로 팬덤이 형성될 가능성이 낮으며, 설령 구축된다 해도 이 정부형태 하에선 현직 의원들이 팬덤의 지지를 받고 있는 총리 또는 정당지도자를 견제하는 것이 어느 정도는 가능하다. 예컨대, 영국 노동당의 강경파 코빈(Jeremy Corbyn)은 비교적 강한 팬덤을 보유하고 있었음에도 당내 의원들을 중심으로 한 온건파에 밀려 당권을 상실한 바 있다. 반면 대통령제하에서는 대통령 또는 대통령 후보와 유권자가 정당이나 그 소속 의원들을 거치지 않고도 직접 연결될 수 있기 때문에 (또는 그렇다고 믿어지기 때문에) 이들이 강한 팬덤을 갖게 될 가능성이 비교적 더 높다.

문제는 대통령제의 경우 여야 정당 공히 워낙에 대통령과 대통령 후보를 중심으로 운영될 가능성이 높은 권력구조여서(Webb and White 2007), 정치 팬덤과 상호작용하게 될 시 정당민주주의도 심각하게 훼손될 수 있다는 점이다. 대통령을 향한 찬반 등을 놓고 정치가 양극화됨에 따라 막강한 팬덤까지 대통령과 야당지도자를 각각 추종하게 되면, 이들의 당에 대한 장악력이 극대화되는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 즉 정치 팬덤 자체뿐 아니라 그 팬덤의 지지를 얻고 있는 대통령 및 야당 지도자의 각 정당에 대한 위계적 통제력도 함께 강화되는 것이다. 상기했듯 한국에서 공천 등에 있어 대통령이나 야당 대표가 절대적인 영향력을 미칠 수 있게 된 것도 같은 맥락으로 이해가능하다. 제22대 총선에서도 여야 양당 간 다소간의 차이가 있었지만, 본질적으로

이러한 예측과 크게 다르지 않았다.

나아가 이러한 팬덤은 정치과정 전반에 미치는 부정적 효과로서, 대통령과 야당 지도자로 하여금 더욱 강한 선명성을 보이도록 유도·자극할 수 있다. 그리고 각각의 팬덤이 이들을 향해 다시금 더욱 강한 지지를 보내게 되면 여야 영수는 공히 지속적으로 더 강경한 입장을 고수하게끔 유도될 것이다. 이로써 정치과정상 협치의 공간은 계속 축소될 수밖에 없다. 그럼에도, 내각제에서와 달리, 팬덤의 강한 지지를 얻은 대통령이나 잠재적 대통령 후보라 할 야당 지도자 등을 향해 여야 정당의 소속 의원들이 견제를 가하기란 매우 어렵다. 즉, 당내 온건파 등은 팬덤의 수가 많은 적든 해당 정치지도자들과 그 팬덤에 끌려 다닐 수밖에 없게 되어버리는 것이다(이선우 2023, 14). 이는 정당민주주의의 현저한 약화로 이어진다.

3) 당내 민주주의를 저해하는 공천제도

가. 양당의 공천 시스템

한국 정당들의 공천제도는 일정 정도 제도화가 이뤄져 있으며, 부분적인 차이를 제외한다면 양당의 공천제도는 유사하게 수렴돼 있는 상태이다. 이론적으로 볼 때, 양당 모두 다단계의 복합적인 공천방식을 채택하고 있는 것으로 분류된다. 공천과정은 3단계로 구성되는데, 공천관리위원회(이하 공관위)가 공천 신청자들에 대한 심사를 거쳐 전략공천(우선추천), 단수추천, 경선 등 세 가지 형태의 공천 방식을 결정한 후 경선의 경우 당원과 일반국민을 각각 50%의 비율로 반영하여 이루어진다. [양당 모두 큰 틀에서 보면 3단계의 공천절차로 분류할 수 있지만, 더불어민주당은 각각의 단계를 좀더 세분화 한 후 그 기능을 담당하는 공천 관련 기구를 별도로 설치·운영하고 있다. 그 기구들에는 선출직공직자평가위원회, 공직선거후보자검증위원회, 예비후보자자격심사위원회, 중앙당 선거관리위원회, 공직선거후보자추천재심위원회 등이 있다. 국민의힘은 더불어민주당의 각 공천 관련 기구들이 수행하는 기능을 '중앙당 공천관리위원회'라는 단일 기구로 통합·운영한다.] 마지막 단계는 최고위원회에서 공관위가 의결한 공천안에 대해 승인 의결함으로써 사실상 공천이 확정된다.

이러한 3단계의 공천과정에서 공관위는 핵심적인 기능을 수행한다. [더불어민주당의 경우, 전략지역에 대한 공천에 관해서는 전략공천관리위원회(이하 전략공관위)가 따로 관장한다. 공관위가 2개의 기구로 이원화 돼 있는 셈이다.] 어느 선거구를 우선추천지역(전략선거구)으로 할지를 정할 뿐만 아니라 그 지역의 우선추천 후보자(전략공천 후보자) 또한 결정한다. 복수의 후보자들이 공천 신청을 한 지역들에 대해서도 경선 실시 여부를 정하고, 무경선 지역에 대해서는 단수로 후보자를 추천하여 사실상 공천자를 확정한다. 경선 실시 지역에 대해서도 경선 대상자를 누구로 할 것인지를 결정함으로써 2인 경선, 3인 경선, 4인 경선 등의 경선 구도 확정을 통해 경선 결과에 간접적인 영향을 미치기까지 한다.

양당은 이렇듯 공관위를 중심으로 한 공천제도를 당헌당규에 규정해 놓고 있는데,

이러한 절차를 통해 공천을 실행하는 것을 '시스템 공천'이라고 부르고 있다. 공천제도의 미비점이 많아 공관위가 행사하는 자유재량의 여지가 크거나 세부적인 규정 자체가 아예 부재한 상태였던 과거와는 달리 공천 절차가 당헌당규에 체계적으로 명시돼 있고, 그러한 규정대로 공천이 진행된다는 점을 강조하는 것이다.

전체적으로 볼 때, 양당은 각각의 공천 유형별로 적용될 수 있는 조건을 보다 구체화하는 등 시스템 공천을 위해 노력한 흔적이 엿보인다. 더불어민주당은 단수추천을 위해 필요한 1위 후보자와 2위 후보자 간 점수 차이를 당헌당규에 명시하고 있으며, 국민의힘은 당헌당규에는 규정하지 않았지만 공관위의 내부 규칙으로 의결하여 시행했을 것으로 판단된다. 이에 더해 국민의힘은 경선에서 당심과 민심의 반영 비율을 당의 강세 지역과 열세 지역에 따라 달리 적용하는 등 규칙의 세분화도 시도하였다.

뿐만 아니라 경선 시 가산점과 감산점 적용을 세부적으로 구분하여 제도화하고, 현역의원에 대한 페널티를 수치화하여 적용한 것은 정당의 경선 역사가 축적되었기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 그러나 이러한 기술적 설계가 시스템 공천을 보장하는 효과를 가져올지, 단지 중앙집권적 공천 과정의 세련화에 지나지 않은 것인지에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요하다. 정작 '시스템 공천'에도 불구하고 당원과 시민들이 직접 공천에 개입하고 그들의 목소리를 반영시킬 수 있는 통로는 더 줄어든 것일 수도 있기 때문이다.

나. 전략공천의 변형과 중앙집권성 강화

국민의힘은 2014년에 당헌당규 개정을 통해 '전략공천'이라는 명칭을 '우선추천'으로 변경한 바 있다. 그동안 전략공천이 사실상 인위적인 물갈이나 지도부의 자의적인 공천권 남발의 대표적인 사례로 비판받아 온 만큼, 전략공천이라는 명칭이 갖는 부정적 인식을 완화하기 위한 조치였다(새누리당 2014). 또한 우선추천 대상자들도 '여성장애인 등 정치적 소수자'를 먼저 배려하도록 함으로써 전략공천이 전방위적으로 행해지지 않게 일종의 안전판을 만들려는 시도도 보였다. 즉, 우선추천은 당의 취약지역에서 제한적으로 행해지거나, 정치적 소수자의 대표성을 높이기 위한 특별한 용도로만 활용하자는 것이 개정된 공천 규정의 취지였다.

그러나 이번 총선에서는 전략공천(우선추천)의 이와 같은 제한적 적용에 대한 가이드라인이 사실상 무너졌다. 당에서 이른바 '험지'로 분류한 지역에 대해서는 현역의원들을 차출하여 당초 본인의 지역구와 상관없이 공천하고, 장차관이나 대통령실 출신의 핵심 참모들은 이곳저곳 몇 번씩 선거구를 바꿀 수 있는 기회를 주는 등 무분별한 지역구 재배치가 이뤄졌기 때문이다. 공관위는 공천 신청자들의 당초 신청 지역과 무관하게 전국을 대상으로 후보자들을 배치할 수 있는 재량권을 행사했던 것이다. 물론 이러한 지역구 재배치는 공천신청자 본인의 수락 없이는 행해질 수 없는 것임을

전제하면서 공관위가 후보자의 동의를 내세우고 있지만, 후보자의 입장에서 보면 공천권을 쥐고 있는 공관위의 요청을 쉽게 거부할 수 없으리라는 점은 자명하다.

국민의힘은 특히 중진의원들의 '힘지 차출론'을 지역구 재배치의 명분으로 내세웠다. 그동안 당의 이름으로 선거에서 당선되어 오랫동안 국회의원으로 활동해 온 만큼 위기상황에서 힘지에 출마하여 당을 위해 헌신해야 한다는 것이다. 국민의힘은 현역의원 8명과 원외인사 8명을 지역구 재배치 형식으로 공천하였다. 이런 식의 대규모 지역구 재배치는 이전 총선까지는 매우 드문 일이었다. 2024년 총선 이전까지 '지역구 재배치' 형태의 공천은 대선주자급 거물 정치인들 정도에게 적용되던 매우 제한적인 방식이었는데, 이번 총선에서는 그러한 제한이 없어지고 적극적으로 활용된 것이다.

또한 지역구 재배치를 통한 공천이 거의 모두 우선추천(전략공천) 형태로 진행됨으로써 해당 지역구의 정치생태계가 심각하게 왜곡되었다. 당의 입장에서는 단순히 선거결과만을 놓고 특정 지역을 취약지역이나 힘지로 분류할 수 있지만, 그 지역에도 분명히 평상시에 정당 활동을 하고 유권자와 상호작용하면서 선거를 준비해 오던 입지자들이 상당수 존재한다. 그런데 그간의 모든 노력들을 전부 무위로 돌리면서 다른 지역에 지지 기반을 가지고 있는 현역의원 등을 전략공천의 방식으로 재배치하는 것은 사실상 지역정치를 황폐화 시키는 것이다.

이번 총선에서 나타난 무분별한 지역구 재배치가 보편화 된다면 대표자와 유권자 간의 연계가 더 흐려질 뿐만 아니라 평상시에 지역정치를 일궈 나갈 정치인들의 인력 풀이 훨씬 더 줄어들 우려가 있다. 이러한 현상은 해당 지역만의 문제가 아니라 연쇄적인 반응을 촉발시키기까지 한다. 이처럼 변형된 형태의 전략공천은 중앙집권성을 강화하면서 전국에 걸친 여러 지역의 민주적인 후보자 선정을 저해하였다.

한편, 더불어민주당은 이번 총선에서 49개 지역구를 전략선거구로 지정했다. 다만, 49개의 전략선거구 중 24곳에서는 경선을 거쳐 후보자를 선정함으로써 표면적으로는 25개의 전략선거구에서만 경선 없이 후보자를 확정했다. 따라서 양적인 수치로 볼 때는 전체 246개 공천 지역의 10%(25곳)에서 전략공천을 실시한 것으로 나타나지만, 실제 전략선거구는 20%에 달한다. 이는 전략공천을 전체 지역구 총수의 20% 이내로 제한하고 있는 당헌당규의 규정을 가까스로 충족한 것으로서, 39곳에 그치고 있는 국민의힘의 우선추천(전략공천) 지역보다 10곳이 더 많은 수치이다.

그렇다면 민주당의 전략공천은 경선을 동반한 경우가 절반(49곳 중 24곳)에 이르기 때문에 별다른 문제가 없는 것일까? 그렇지 않다. 전략공관위가 관장하는 전략공천은 공관위의 일반적인 공천 절차와는 성격 자체가 다르기 때문이다. 우선 전략선거구의 구체적인 심사기준 및 방법은 따로 규칙으로 정하도록 하고 있다. [더불어민주당 당규 제10호 "공직선거후보자추천 및 선출직공직자평가위원회 규정" 제13조 제6항 참조] 전략공관위가

일반적인 공천 절차에 적용되는 방식과 다르게 자체적으로 공천의 료를 정할 수 있다는 것이다. 따라서 전략공관위는 광범위한 재량권을 누린다. 후보자 심사는 물론 경선 방식 또한 예외적인 규정을 적용할 수 있는 것이다.

실제로 민주당은 전략선거구에서 경선을 실시할 경우에 권리당원과 일반국민을 50%씩 반영하는 통상적인 경선률 이외에도 100% 일반국민을 대상으로 경선을 진행하기도 했고, 심지어 전국에 있는 권리당원 투표를 70% 반영하고 지역구 일반국민의 여론을 30% 반영하는 경선도 2곳(서울 서대문갑, 서울 강북을)에서 실시했다. 서울 서대문갑에서는 유튜브를 통해 '대국민 공개 오디션'이라는 방식의 경선을 선보이기도 했다. 전략선거구의 후보자 선정은 그 지역의 공천신청자들을 대상으로 한 것도 아니며 해당 지역과 특별한 연고가 요구되지도 않았다. 선정의 주체, 선정 방식, 그리고 심사의 과정과 결과 등 모든 사항이 중앙당 전략공관위의 전권에 맡겨져 있는 것이었다.

그런데 전략선거구의 지정 요건을 보면, 국민의힘과 민주당 간에 유의미한 차이가 나타난다. 현역 국회의원 및 원외 당협위원장이 공관위의 자격심사를 통해 배제된 지역과 공천 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역에 대해서는 양당 모두 동일하게 전략선거구(우선추천지역)로 지정하고 있는데, 민주당은 이에 더해 "불출마 및 사고위원회 판정 등으로 해당 선거구에 당해 국회의원 또는 지역위원장이 공석이 된 선거구"와 "선거구의 분구가 확정된 선거구 중 당해 국회의원 또는 지역위원장이 공석인 선거구"도 자동으로 전략선거구로 지정하고 있는 것이다. [더불어민주당 당규 제10호 "공직선거후보자추천 및 선출직공직자평가위원회 규정" 제13조 제2항 제3호 및 제4호 참조]

따라서 민주당에서는 현역의원이 불출마하거나 탈당하는 등의 '사고'가 생기는 경우 또는 기존 지역구가 분구됨으로써 새로운 선거구가 생기는 경우가 모두 전략선거구에 해당한다. 문제는, 이렇게 됨으로써 공천 과정의 주도권이 즉각적으로 전략공관위로 넘어가게 되고 일반적인 공천 절차에 의한 후보자 선정 작업이 배제된다는 점이다. 따라서 민주당이 국민의힘에 비해 전략선거구가 더 많아질 뿐만 아니라 중앙집권성도 강화된 것처럼 보이게 된다. 공천 작업의 마무리 국면에서 서울 강북을의 정봉주 후보가 과거 막말 논란으로 공천이 취소되는 '사고' 상황에 의해 전략선거구로 전환된 것이나, 그 선거구에서 전국 권리당원을 대상으로 경선 투표가 진행된 것도 이러한 메커니즘에 의해 가능했던 것이다.

그러나 이러한 방식의 전략선거구 지정이 타당하다고 보기 어려울뿐더러 민주성의 측면에서도 쉽게 수긍하기 힘들다. 현역의원이 불출마하거나 탈당하는 등의 '사고 지역구'라고 해서 그곳을 꼭 일반적인 공천 절차가 배제되는 예외 지역으로 다뤄야 할 필요는 없기 때문이다. 물론 당의 전략적인 판단 하에 후보자를 공천할 수 있는 여지를 허용하는 것은 정당의 자율성이라는 측면에서 볼 때 반드시 필요한 일이다. 더구나 미국식의 전면적인 예비선거(primary) 방식의 공천이 아니라 당원과 정당조직

중심의 유렵식 공천을 채택하고 있는 상황에서 당의 리더십이나 정체성이 투영될 수 있는 전략적 공간의 필요성은 결코 무시될 수 없다. 전략공천은 어떻게 활용되느냐에 따라 정당 공천의 부족한 부분이나 결점을 메워 줄 수 있는 긍정적 기능도 분명히 존재하기 때문이다.

그러나 전략공천이 여성이나 청년, 장애인 등 정치적 소수자의 낮은 대표성을 보완하는 장치 혹은 다수제 민주주의 원리를 교정하는 메커니즘으로 작용하기보다는 특정한 계파의 공천 주도권을 용이하게 하기 위한 중앙집권적 권력 도구로 활용된다면 폐단이 훨씬 더 클 수밖에 없다. 더구나 전략선거구 지정 요건을 너무 폭넓게 설정하여 사실상 정상적인 공천 절차의 적용을 손쉽게 배제하는 수단으로 기능한다면 이는 민주적 원리에도 어긋나는 일이다. 제22대 총선에서 보여진 민주당의 전략공천은 이와 같은 측면에서 볼 때 좋은 평가를 받기 어렵다. 시스템에 따라 공천을 했는지가 중요한 것이 아니라 그 시스템의 설계 자체가 민주적인지를 먼저 물어볼 필요가 있는 것이다.

다. 지도자 중심의 사인화 현상

당내 계파 정치는 한국 정당의 공천 과정에서 드러나는 가장 큰 특징으로 일컬어진다. 특정한 지도자를 중심으로 결집한 사적 집단이 사실상 공천을 결정한다는 것이다. 한국 정당에서 인물 중심 정치와 사당화 경향은 오래된 이슈이다. 자유당과 공화당을 비롯한 권위주의 시절의 여당은 총재를 중심으로 행정부와 국회의 유기적 결합을 위해 만들어진 정치도구였다(김용호 2020). 야당 또한 대권을 노리는 명망가들을 중심으로 느슨하게 연대를 형성하고 있는 파벌 체제에 지나지 않았다. 2000년대 이후 당내 경선이 어느 정도 제도화 되면서 이러한 지도자 중심의 계파 정치가 지지층들에게까지 확산된 차이가 있을 뿐이다(박상훈 2023). 소위 ‘팬덤 정치’와 결합하면서 기존 거대 양당들은 보다 현대적 의미의 포퓰리스트 정당으로 진화한 것으로 평가되기도 한다(윤왕희 2024).

지도자 중심의 사인화된 정치는 크게 두 가지 속성을 보인다. 당의 의사결정이 중앙집권화되는 경향과 당의 조직들이 실질적인 역할을 하지 못하고 원자화된 구성원들이 지도자에게 직접 반응하는 현상이다. 공천에서는 이것이 중앙당 공관위로의 권한 집중과 경선 과정에서 강성 팬덤층의 영향력 확대로 나타난다. 중앙에서 당권을 장악한 주류 계파가 소규모의 공천 기구를 통해 폐쇄적인 형태의 의사결정들을 양산하고 경선이 실시되는 곳에서는 계파의 지도자를 옹위하는 팬덤층이 사실상 경선 결과를 좌우하게 된다는 것이다. 따라서 공천 결정의 폐쇄성, 개방성 여부와 관계없이 지도자 중심의 사인화 현상이 정당을 지배한다.

앞서 살펴본 것처럼, 국민의힘 공관위는 당헌당규상 고유 권한으로 규정돼 있는 우선추천과 단수추천에 더하여 후보자들에 대한 지역구 재배치까지 별다른 제한 없이 활용함으로써 폭넓은 권한을 행사했다. 이를 통해 대통령실 출신의 핵심 참모들과

친윤계 의원들의 공천을 보장할 수 있었다. 또한 전당대회 등 당내 권력 투쟁의 주요 분기점마다 대통령실의 의중을 반영한 연판장에 서명함으로써 주류 계파를 충실히 뒷받침 했던 초선의원들이 공천에서 좋은 성적표를 보인 것도 이를 잘 보여주는 예가 될 것이다. [손영하나광현. "시스템 공천' 강조에도.. '나경원 연판장'이 가른 초선 공천 성적표" 『한국일보』 (2024년 3월 6일)]

민주당이 주류 계파의 공천을 관철시키는 메커니즘은 국민의힘과는 약간 다른 방식으로 작동했다. 국민의힘이 공관위의 결정에 보다 의존하는 형태였다면, 민주당은 경선이라는 보조적 방식도 적극적으로 활용할 수 있었다. 이는 국민의힘 계열의 정당들이 '당원 중심 동원 모델'을 발전시켜왔던 데 비해, 민주당 계열의 정당들은 '지지자 중심 동원 모델'에 기초해있는 차이점으로부터 기인한다(윤왕희 2022). 전통적 당원이 중심이 된 동원 모델에서는 당원으로서의 입·탈당에 대한 유동성이 크지 않고 현역의원이나 당협위원장 중심의 동원 현상을 넘어서기 어렵다. 그러나 민주당에서는 당내 권력 분포의 변화나 차기 지도자의 교체 등에 따라 지지자들이 대거 당으로 유입되거나 빠져나가는 등의 유동성이 큰 편이다.

국민의힘도 이준석 대표 시절에 온라인 당원 제도를 도입하는 등 지지자 중심 동원 모델로의 변화를 꾀하는 듯했으나 대통령과의 갈등 속에서 당대표가 중도 교체되면서 '이준석 현상'으로 대표되는 새로운 모습은 더 이상 자리를 잡지 못했다. 제22대 총선의 사례를 보면, 양당의 경선에서 국민의힘은 다선의원이나 현역의원들이 대부분 승리를 거둔 반면, 민주당은 원외의 친명계 도전자들이 현역과 다선의원들을 물리치는 경우가 빈번했던 것은 이러한 차이에 기인하는 바가 크다. 국민의힘에서는 용산 출신 정치 신인들의 동원력에 한계가 있었던 데 비해, 민주당에서는 지도자를 중심으로 강하게 결집한 지지자들이 현역의원들의 벽을 넘어설 정도의 동원력을 발휘한 것이다.

국민의힘에서는 이러한 한계를 극복하기 위해서 3선 이상 다선의원들에 대한 감점(15%)과 현역의원 하위 평가자들에 대한 감점(20%)을 중복 적용했지만, 그 정도로는 넘어서기 어려운 전통적인 프리미엄이 있었고, 민주당은 현역의원 평가 하위 10%와 20%에 해당하는 대상자들에게 각각 30%와 20%의 감점을 적용하고 정치신인에게는 10%-20%의 가점을 부여하는 것으로도 승패를 뒤집을 수 있었던 것이다. 따라서 이러한 결과를 단순히 당원과 국민의 승리 혹은 공천혁명으로 부를 수는 없고, 지도자 중심의 사인화된 정치가 경선과정에도 강하게 작동한 것으로 해석할 수밖에 없다.

즉 지도자 중심의 사인화된 정치는 국민의힘과 더불어민주당에서 모두 공천과정을 지배하는 중요한 원리로 작동했는데, 중앙집권적인 공천기구를 통해서 혹은 경선에서 선택권을 행사하는 개인들에 대한 동원을 통해서 각 정당들의 공천 결과를 결정지었다. 물론 정당들의 주장처럼, 이러한 정치적 결과를 싸잡아서 사천이나 계파 공천으로 비난하기는 어려울지도 모른다. 그러나 비록 정해진 규정이나 시스템에 따라 행해진

공천이라 할지라도 그것이 후보자들의 자질이나 역량보다는 주류 계파의 지도자와 후보자들 간의 상대적 거리가 중요한 척도로 작용한 것이라면 정당정치의 정상적인 작동을 기대하기는 어렵다.

한국 정당의 오랜 고질로 평가받는 계파 공천은 이제 팬덤정치 현상으로 인해 더 치유하기 힘든 상황으로 내몰리고 있는 것으로 보인다. 굳이 과거처럼 폐쇄적인 공천기구를 통해 무리하게 물갈이를 시도하지 않더라도 강성 팬덤층들이 겉보기에만 민주적인 방식으로 '공천혁명'을 가능하게 해줄 수도 있기 때문이다. 그러나 이러한 방식의 공천은 정당을 중심으로 한 제도화된 정치가 자리잡을 수 없게 만들면서, 당의 주류 계파가 바뀔 때마다 정치의 유동성을 증대시키는 사인화 경향을 강화할 뿐이다. 정치가 적대하는 인물들 간의 권력 교체에 지나지 않게 되면 정책적 경쟁이 아니라 타협 불가능한 분열적 대립으로 내몰릴 수밖에 없다.

따라서 지도자 중심의 사인화된 정치는 민주적 공천을 저해하는 중요한 구조적 요인이 된다(강원택 2018). 한국의 정당들은 그동안 공천을 개방하고 정당을 민주화하겠다고 했지만, 지금까지의 결과물은 중앙집권적인 지도자 중심의 의사결정과 유사한 모양새를 띠고 있을 뿐이다. 강성 팬덤층이 적극적으로 개입하는 여론조사는 이러한 공천 시스템을 작동시키는 핵심 장치가 되고 있다. 사실상 전략공천의 확대 재생산이라고 불려도 전혀 이상하지 않을 것이다. 정당의 공천에서 당원과 유권자들은 여전히 민주적 정치 주체가 되지 못하고 있다.

2. 연구 결과

1) 제도 변화를 통한 정치 개혁: 국회의원 선거제도 개편

한국 정치의 고질적인 문제점으로 제왕적 대통령제가 지목되어 왔으며, 승자독식이라는 대통령제의 성격이 양당제를 강화하고 동시에 양대 정당의 갈등과 대립을 부추긴다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 하지만 민주화 과정에서 시민항쟁을 통해 대통령 직선제를 도입하게 된 만큼 한국의 유권자들은 여전히 국가의 대표를 직접 선출하는 대통령제에 대한 지지가 높다. 그동안 수차례 정치개혁을 둘러싼 국회의 특위 활동이 있어 왔지만 대통령제를 벗어나는 개헌에 대한 선호는 지속적으로 낮게 나타났다.

따라서 제도적 차원의 정치 개혁 논의는 국회의원 선거제도 개편에 집중되어 왔다. 비례성 높은 선거제도 도입을 통해 대결적인 양당제를 종식하고 정당간의 연합정치를 활성화할 수 있는 온건 다당제로 전환하여야 한다는 주장이 꾸준히 제기되었다(김형철 2017; 이선우 2023). 제20대 국회에서는 논란 끝에 연동형 비례대표제를 도입하였고, 제21대 총선에서 연동 비율을 낮춘 이른바 '준연동형 비례대표제'를 전격적으로

시행하였다.

하지만 제21대 총선 결과는 비례성을 높이려는 제도 개혁의 취지와 달리 비례성이 낮은 결과로 귀결되었다. 수도권 지역의 경합지역에서 지역구 투표에서 49.9%를 얻은 더불어민주당이 지역구 163석, 지역구 투표에서 41.5%를 얻은 미래통합당이 지역구 84석을 차지하는 등 득표율과 지역구 의석배분의 불비례성이 매우 높았으며, 이른바 '위성정당'의 등장으로 비례대표 의석 또한 지역구 의석 배분의 불비례성을 비례대표 의석배분에서 보완한다는 연동형 제도의 취지와 달리 양대정당이 다수 의석을 과점하였다. 양대 정당의 위성정당과 자매정당 이외에는 정의당과 국민의당이 각각 5석, 3석의 비례대표 당선자를 배출하는데 그쳤다.

제21대 국회에서도 정치개혁특위 등을 통해 비례성 높은 선거제도 도입의 필요성이 제시되었으나 결국 선거법 개정에 실패하였다. 현행법인 연동형 비례제 하에서 제22대 총선을 치렀고 지역구 의석의 높은 불비례성과 위성정당의 비례의석 독식이라는 문제가 지속되었다. 이번 선거에서 더불어민주당은 지역구에서 50.5% 득표로 161석을, 국민의힘은 45.1% 득표로 90석을 차지하여 불비례성이 매우 높았으며, 위성 정당이 비례의석을 독식하면서 그나마 소수 의석이라도 차지하고 있었던 녹색정의당은 한 석도 차지하지 못했다.

앞에서 살펴본 바와 같이 선행 연구들은 소선거구 단순다수제 선거제도로 인한 높은 불비례성에 주목해왔다. 정치 양극화가 심화되면서 소선거구제는 대결적인 양당제를 강화시키고 있으며, 양극화된 양당제와 대통령제가 결합하면서 정치적 갈등과 대립을 심화시키고 있다는 것이다(김형철 2017; 박현석 2023; 이선우 2023). 그러나 단순다수제 선거제도의 불비례성에 대해서는 널리 알려져 있으나 불비례성으로 인해서 한국에서 나타나는 구체적인 문제점에 대해서는 분석이 상대적으로 미진한 상황이다. 한국 정치의 맥락 속에서 불비례성이 높은 선거제도 속에서 나타나는 현상은 크게 보아 수도권의 불비례 과점체제, 지역 패권 정당체제, 소수 정당 소외현상 등의 세 가지로 구분해 볼 수 있다(고원 2023).

첫째, 수도권의 불비례적 과점체제는 소선거구 단순다수제 국회의원 선거제도의 불비례성으로 인해 특히 수도권에서 양대 정당이 과대표되는 현상을 뜻한다. 제21대 총선이나 제22대 총선의 결과로 보면 수도권은 더불어민주당이 지지율에 비해 과대표되었고 미래한국당, 국민의힘 등 보수계열 정당은 지지율에 비해 현저히 낮은 일부 의석을 차지하였다. 의석 배분의 측면에서 보자면 수도권 지역에서 최근 두 차례의 총선을 더불어민주당이 압도적인 승리를 한 만큼 양대 정당의 과점체제라고 하기 어렵겠지만, 경합도가 높은 지역구가 많고 득표율 측면에서도 양대 정당이 큰 차이를 보이지 않았으므로 수도권의 불비례적 과점현상으로 개념화할 수 있다.

둘째, 지역 패권 정당체제는 영남과 호남에서 각각 보수 계열 정당과 진보 계열 정당이 전부 혹은 대부분의 의석을 석권하는 지역주의 정치행태를 의미한다. 유권자는 지역주의 투표를 하고 그 결과 영남과 호남에는 패권 정당이 지속적으로 유지된다. 지역주의는 정치 이념과도 연계되어 호남-진보, 영남-보수의 형태로 지역과 이념이 중첩되어 나타나는 균열구조를 지속하면서 정치인의 양극화 심화에 영향을 미친다.

셋째, 소수정당 소외 현상은 소선거구제 하에서 지역구 별로 1명의 당선자를 선출하는 관계로 양대 정당 이외의 제3의 정치세력이 원내에 진입하는데 매우 높은 장벽이 존재한다는 사실에서 비롯된다. 비례대표를 통해 제3의 정치세력이 원내에 진출하기도 하지만 제한된 비례의석의 비율로 인해 의미 있는 소수정당이 등장하는 데에는 한계를 보인다. 국민의당, 조국혁신당 등 적지 않은 의석을 보유한 제3정당이 등장하기도 하지만 이들 정당을 소수자의 선호를 대표하는 소수정당이라고 보기에는 무리가 있다는 점에서 소수정당 소외 현상은 여전히 지속되고 있다고 볼 수 있다.

수도권의 양대정당 과점체제는 소수정당의 원내 진입을 막고 있다는 점에서 세 번째 문제와도 연관되어 있지만, 양극화로 인한 대결적 정치행태를 강화시키는 요인으로도 작용하고 있다. 제21대 총선과 제22대 총선 결과에서 볼 수 있듯이 양대 정당의 지지율 격차는 근소했으나 더불어민주당이 압도적인 승리를 거두면서 다수 의석을 바탕으로 일방주의 정치를 강화해 왔으며, 높은 불비례성으로 이른바 '사표'가 된 보수정당 지지자들의 선호가 국회에서 과소대표되는 상황이 지속되고 있다. 지역 패권 정당체제는 지역균열과 이념균열이 중첩되면서 정치 양극화를 구조적으로 지속시키고 있으며, 보수정당의 경우 수도권에서 의석 확보에 실패하면서 영남 지역구 의원들의 당내 영향력이 커지면서 보수화 경향을 강화시키고 있다. 소수정당 소외 현상은 다양한 세력이 원내에 진출해서 정책별로 혹은 사안별로 정당 연합을 통해 대화와 타협을 촉진시킬 수 있는 다당제가 현실화되는 것을 가로막고 있는 장벽이라고 볼 수 있다.

따라서 현행 선거제도의 불비례성이 초래하는 이와 같은 세 가지 문제를 풀어낼 수 있는 정치개혁이 필요하며, 본 연구에서는 특히 국회의원 선거제도 개편에 초점을 맞추어 제도 개선 방안을 제안하고자 한다.

2) 한국의 연동형 비례대표제의 문제점

한국의 연동형 비례대표제는 왜 실패한 것일까? 제도 개선에 대한 바람직한 대안을 모색하기 위해서는 먼저 이에 대한 분석과 논의가 선행될 필요가 있다. 주지하다시피 연동형 비례대표제는 정치 양극화를 완화하기 위한 정치개혁의 일환으로 도입되었다. 승자독식형 대통령제와 소선거구 단순다수제 하에서 양대 정당의 타협이 실종되면서 정치가 제 기능을 하지 못하자 제왕적 대통령의 일방주의 정치, 혹은 여소야대의 교착상태를 해소하기 위해서 다당제 도입이 필요하다는 의견이 지속적으로 대두되어

왔다. 다당제가 도입되면 하나의 정당이 과반 의석을 차지하기 어렵기 때문에 여소야대가 상시화되지만 야당 또한 단일 정당이 과반의석을 차지하지 못하기 때문에 정당 간 연합을 위한 타협의 정치가 촉진된다. 이를 위해서는 비례성 높은 선거제도를 도입해 현행 양당제를 다당제로 재편해야 한다는 주장이다.

그러나 이와 같은 다당제 논의는 비례성을 높여 양당 체제를 깨뜨린다는 점에 주목하였으나 양당 구조를 재편하는 목적과 의미에 대한 논의는 상대적으로 취약했다고 판단된다. 연동형 비례제의 원형이라고 할 수 있는 독일의 선거제도는 의회 전체로 볼 때 정당 득표율과 의석배분의 비례성을 높이는 것을 목적으로 하였으나, 한국의 준연동형 비례대표제 도입은 국회 차원의 비례성을 높이는 것이 아닌 제3정당의 원내 진출 가능성을 높이는데 초점을 둔 제도라고 볼 수 있다. 다시 말해 위에서 분류한 불비례성으로 인해 발생하는 세 가지 문제 중에서 소수정당 소외현상의 완화에만 주목한 것이다.

제20대 국회의 선거법 개정은 자유한국당의 반대 속에서 더불어민주당과 정의당이 타협한 결과이다. 자유한국당은 영남의 지역패권을 유지하고자 하였고, 더불어민주당은 수도권에 불비례적 과점체제 및 지역패권을 지속하고자 하였으며, 정의당은 원내 교섭단체 수립을 목표로 소수정당 과소대표 문제를 해소하는데 주력하였다. 제20대 국회의 선거법 개정의 특징은 비례대표 의석 비율의 확대없는 연동형 비례제이다. 독일식으로 비례의석의 비율이 충분히 높을 때 국회 차원의 비례성을 확보할 수 있다(김한나·박현석 2019). 하지만 한국의 선거법 개정 논의과정을 추적해 보면 비례의석 확대에는 큰 관심을 두고 있지 않음을 확인할 수 있다. 제20대 국회의 선거법 개정 논의과정에서 비례의석 확대를 통한 비례성 제고 방안이 제시되었지만, 결국 기존의 제한적인 비례의석 내에서 연동율을 낮춘 연동형 선거제도를 도입하기로 결정하였다. 제21대 국회에서도 비례대표 의석 확대 및 권역별 비례제, 개방형 명부의 도입 등 다양한 개선방안이 제안되었으나 합의에 실패하였고, 제21대 국회의 경우 선거구 획정과정에서 오히려 비례의석을 1석 축소하였다.

수도권의 양대 정당 과점체제 하에서 득표율의 차이가 크지 않음에도 특정 정당이 불비례적으로 의석을 독점하는 현상을 완화하기 위해서는 더불어민주당과 국민의힘 등 주요 정당 간의 득표율과 의석배분의 비례성을 높여야 한다. 현행 연동형 비례제의 틀 안에서 비례의석의 확대 없이는 정당 득표율과 정당 간 의석배분의 비례성을 높이는 것은 구조적으로 불가능하다. 위성정당 금지법을 도입한다면 현재의 극단적인 과점현상을 완화하고 소수 정당의 원내 진입을 활성화할 수 있겠지만 소수 정당의 원내 진입은 결국 제한된 비례의석 내에서만 가능하며, 조국혁신당의 사례에서 볼 수 있듯이 거대 정당과 정책선호가 유사한 자발적 자매정당들도 비례의석을 공유할 가능성이 높다.

현행 연동형 제도 하에서 위성정당을 금지시킨다면 소수 정당의 원내 진입 장벽이 낮아지지만 말 그대로 소수 정당으로 지속될 가능성이 높다. 현행 연동형 비례제는 영남과 호남 지역에서 패권정당이 지역구 의석의 대부분 혹은 전부를 독점하는 현상을 완화할 수 없다. 권역별로 비례성을 높이는 선거제도를 도입하지 않는다면 지역주의 정치와 지역주의 투표행태가 지속되는 한 지역 패권정당 체제는 지속될 것이다. 결론적으로 현행 연동형 비례제는 제도적 설계 자체가 불비례성으로 인해 발생하는 세 가지 문제점 중에서 소수정당의 소외현상을 제한적인 범위 내에서 완화하는 선거법이라고 볼 수 있다.

현행 연동형 비례제의 성격은 선거법 개정 당시 각 정당의 입장을 통해서도 확인할 수 있다. 제21대 총선을 앞두고 2019년 4월에 더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당 등 자유한국당을 제외한 여야 4당은 선거제 개편과 공수처법을 동시에 통과시키기로 합의하였고, 당시 선거법에서는 지역구를 225석으로 줄이고 비례대표를 75석으로 늘리기로 하였다. 하지만, 최종 통과되는 과정에서 결국 본회의에서 지역구 253석, 비례대표 47석을 그대로 유지하는 방식으로 수정안이 통과되었다. 더불어민주당의 일부 의원들은 비례의석을 대폭 확대, 권역별 비례대표제 도입 등을 주장하였으나, 결국 더불어민주당은 수도권 지역의 불비례적 의석 독과점을 포기할 수 없었고, 소수 정당들은 일부 비례의석이라도 확보하는데 유리한 방향으로 개정하는데 합의할 수밖에 없었다. 자유한국당은 비례의석을 확대하여 비례성을 높일 경우 수도권에서 의석이 늘어나는 반면 영남에서는 일부 의석을 민주당에 내줄 수도 있는 상황에서, 병립형 유지를 주장하며 선거법 개정 표결에 불참하였다.

불비례성이 초래하는 세 가지 문제의 관점에서 보자면 더불어민주당은 수도권에서의 의석 독과점을 포기할 수 없었다. 현재 호남 지역의 투표행태를 고려하면 지역 패권정당의 지속은 선거법 개정 여부와 무관하게 유지될 것으로 전망되었다. 결국 더불어민주당은 소수정당의 진입장벽을 일부 낮추는 데에 합의하였다. 영남의 지역구 의원들의 발언권이 강한 자유한국당은 지역 패권정당 체제를 지속하기 위해 현행 지역구 유지를 선택하였다. 비례성이 높은 선거제도를 도입할 경우 수도권에서 의석이 늘어날 가능성이 높았지만 영남의 지역 패권정당 체제 유지를 우선적으로 선택한 것이다. 이에 더해 자유한국당은 진보적인 제3정당의 원내 진입에 부정적이었다. 국민의힘 지지자들에게 “절대로 찍지 않을” 정당에 대해 물은 설문조사 결과를 보면 더불어민주당 59%, 정의당 39%로 정의당의 의석수 및 규모에 비해 정의당에 대한 반감이 매우 크다는 점을 확인할 수 있다(박현석 2023, 44쪽). 자유한국당은 지역 패권체제를 유지하고 제3당의 원내 진입 확대를 억제하기 위해 소선거구제 유지를 선택하였다. 한편 정의당은 소수정당으로서 불비례성의 세 가지 문제 중 소수정당의 원내 진입장벽을 낮추는 방안을 선택하였다. 비례성이 더 높은 선거제도가 채택되어 수도권의 양대 정당 과점현상이 완화되고 지역 패권정당 체제에 균열이 생긴다면 정의당에도 기회가 될 것이지만, 현실적인 당면과제는 소수정당에 대한 장벽을 낮추는 것이었다.

이처럼 수도권외 불비례적 과점을 유지하기를 위한 더불어민주당, 지역 패권정당 체제를 지속시키려고 했던 자유한국당, 소수정당의 원내 진입장벽을 낮추려 했던 정의당의 상호작용 속에서 한국의 연동형 비례대표제는 국회 차원의 불비례성을 낮추는데 초점을 두기보다는 소수정당의 원내 진입 장벽을 낮춰주는 선에서 타협을 하게 된 것이다.

보수계열 정당을 제외한 여야 정당의 합의를 통해 전격적으로 도입된 연동형 비례대표제는 결국 소수정당의 원내 진입 장벽을 낮춘다는 목표마저도 달성하는데 실패하게 된다. 선거법 개정에 반대했던 보수계열 정당은 이른바 '위성정당'을 창당하여 연동형 제도 하에서도 비례의석을 확보하겠다고 나섰고, 결국 더불어민주당도 위성정당을 창당하면서 소수정당에게 보다 많은 비례 의석이 할당될 것이라는 기대도 무너지게 된다. 위성정당 창당 금지 등 선거법 개정이 필요하다는 의견이 있었으나 제22대 총선에서도 선거법 개정 없이 연동형 제도가 유지되었다. 더불어민주당과 국민의힘 모두 위성정당을 창당하였고, 녹색정의당 등 소수정당은 의석을 확보하는데 실패하였다. [조국혁신당이 비례의석에만 후보를 등록하여 돌풍을 일으켰지만 조국혁신당이 소수자들의 선호를 대변하는 소수정당이라고 보기에는 무리가 있다.]

한국에 도입된 연동형 비례대표제는 애초에 목표가 국회 전반의 비례성을 높이는 데 있었던 것이 아니며 수도권의 득표율-의석 불비례성, 지역 패권정당 체제의 문제는 외면한 채 불비례성의 세 가지 문제 중 소수정당의 원내 진입장벽을 낮추는 데에만 초점이 맞춰진 제도였다. 하지만 보수정당의 반대 속에 통과된 새로운 선거법의 맹점을 파고들어 양대 정당이 지역구에 후보를 내지 않고 비례대표 후보만 등록하는 위성정당을 창당하여 소수정당의 원내 진입장벽을 낮추는 목표마저도 무산시키고 말았다.

Ⅲ 제도 개선안 검토

1. 기존 제도개혁 논의의 한계

앞서 살펴본 바와 같이 한국에 도입된 연동형 비례대표제는 불비례성의 일부 문제에만 주목하였다. 국회에 대한 국민들의 불신으로 국회의원 증원이 현실적으로 어려운 상황에서 양대 정당이 기득권을 유지하는 선에서 선거법 개정을 추진한 결과였다. 선거제도에 대한 논의가 진행되어온 과정을 살펴보면 양대 정당의 기득권에 영향을 주는 선거법 개정은 현실적으로 어려우며, 양대 정당의 의석수에 크게 영향을 주지 않는 선에서 소수정당의 제한적인 원내 진입 확대가 현실성이 그나마 높은 것으로 보인다.

제3세력의 원내 진입이 확대되면 다양한 선호가 국회에서 반영된다는 점에서 의미가 있지만 정당간 연합을 통한 협력을 촉진하는 효과는 매우 제한적일 가능성이 높다. 현재 제3정당이 등장한다면 중도정당일 가능성이 낮으며 더불어민주당보다 진보성향이 강한 좌파 정당이나 국민의힘보다 보수 성향이 강한 우파 정당일 가능성이 높다. [국민의당 등 중도적 성향의 정당이 특정 지역을 기반으로 의석을 확보한 전례가 있으나 영남이나 호남의 지역기반을 가진 정당들은 결국 국민의힘이나 더불어민주당과 통합할 가능성이 높다는 점에서 제3세력이라고 분류하는데 한계가 있다.] 더불어민주당과 국민의힘이라는 양대 정당에 더해 소수의 좌파정당과 우파정당이 공존한다면 중도적 대안으로 더불어민주당과 국민의힘이 타협하기보다는 더불어민주당과 좌파정당, 국민의힘과 우파정당이 연합할 가능성이 높다(김한나 2020). 이와 같은 경우 중도적인 방향으로 대타협이 이루어지기보다는 거대 여권과 거대 야권으로 나뉘어 대결적인 정치가 지속될 가능성이 높다.

결국 정치 양극화의 부작용을 완화하기 위해서는 수도권외 양당 과점현상과 영호남 패권정당의 의석 독점을 완화해야 한다. 수도권외 양당 과점은 제21대 총선과 제22대 총선에서 확인한 바와 같이 특정 정당이 득표율에 비해 수도권 의석을 독점적으로 확보하게 될 가능성이 높으며, 이 경우 영남 혹은 호남의 의석 독점과 결합되어 선거에서 승리한 정당이 절대 다수 의석을 확보하게 될 가능성이 높다. 그 결과 원내에서 정당간의 세력의 균형이 무너지고 특정 정당이 절대 다수 의석을 확보할 경우 대통령과 다수당인 여당의 일방주의 정치, 혹은 대통령과 다수당인 야당의 교착상태가 반복될 수 있다.

따라서 선거제도 개혁의 목표는 소수정당의 진입장벽을 낮추는 것뿐만 아니라 국회 차원의 정당 득표율과 의석배분의 비례성 확대에 초점이 모아져야 한다. 국회 차원에서 비례성이 높은 선거제도가 도입된다면 수도권의 불비례적 의석 배분의 문제가 해소되고 지역 패권정당의 지위도 약화될 것이다. 이와 같은 정치 환경이 조성된다면 소수 정당의 원내 진입도 자연스럽게 확대될 것이다. 이와 같은 관점에서 지금까지 제시되었던 제도적 대안들을 검토해 보자.

2. 제도적 대안(1): 연동형 비례제

첫째, 연동형 비례제를 비례성을 높이는 방향으로 개선할 수 있다. 제한된 비례의석에 적용되도록 도입된 연동형 비례제를 국회 전체의 비례성을 높이는 방향으로 전환하기 위해서는 비례의석을 늘리고 지역구 의석배분과 연동되는 의석의 숫자가 늘어나야 한다(홍은주·박영환·정준표 2021). 연동형 비례제를 통해 수도권의 불비례적 의석배분 현상을 완화하고 지역 패권정당 체제를 완화하기 위해서는 권역별 비례대표제를 도입하여 권역별로 지역구 의석과 비례대표 의석 배분을 연동시키는 것이 효과적이다. 권역별로 충분한 비례의석을 확보하여 연동형 비례제를 적용한다면 수도권의 불비례성이 완화되고 지역주의 정치의 부작용도 완화될 수 있다.

하지만 비례대표 의석이 충분히 확보되지 못한 상태에서 권역별 비례제가 도입될 경우 양대 정당 사이의 불비례적 의석배분은 완화되겠지만, 소수정당의 진입장벽 문제는 해결하지 못할 가능성이 높다. 예를 들어 전국을 6개 권역으로 나누고 권역별로 비례의석을 12석 내외로 배정하는 경우 비례의석 1석을 얻기 위해서는 최소한 8.3%를 득표해야 한다. 소수정당의 입장에서는 전국 유효득표의 3% 이상을 얻었을 때 의석을 배분받는 현재보다 진입장벽이 더 높아지게 된다.

다시 한번 강조하지만 연동형 비례제를 통해 세 가지 문제를 모두 해소하기 위해서는 비례의석의 확대가 필수적이다. 국민들의 국회에 대한 불신이 높아 국회의원의 의석수를 늘리는 것이 현실적으로 어렵다고 전제한다면, 지역구를 줄이고 비례의석을 확대하여 권역별로 충분한 규모의 비례의석을 할당하기 위해서는 현역 의원들이 변화를 받아들일 수 있도록 지역구/비례대표 동시출마를 허용하는 방안을 고려해야 한다.

비례성만 고려한다면 전면적인 비례대표제의 도입이 더 효과적일 수 있으나, 이러한 전환은 유권자의 지지를 얻기 어렵다. 게다가 한국 지방정치의 현실을 감안하면 지역구와 비례대표가 공존하는 연동형 제도는 장점이 크다. 지방선거를 실시한 지 약 30년이 지났지만 여전히 한국의 지방정치는 충분히 활성화되지 못한 상황이다. 지역에서 지역의 문제를 스스로 해결하는데 한계가 있으므로 국회의원 선거에서 지역구가 존재하는 것은 의미가 있다고 판단된다. [현실성이 낮고 지방정치에 대한 고려가 부족하다는 점에서 전면적인 비례제 대안은 본 연구에서 검토하지 않는다.]

3. 제도적 대안(2): 중대선거구제

둘째, 중대선거구제의 도입을 고려해 볼 수 있다. 많은 연구들이 중대선거구제의 단점에 대해서 다루고 있다. 중대선거구제는 정책 중심의 선거로 가기 어려우며, 대표성의 문제도 존재한다(강원택 2009; 서복경 2011). 하지만 여전히 중대선거구제를 대안으로 고려하는 이유는 선거구의 크기가 커지면 비례성이 높아지는 효과가 있기 때문이다(김재한 1999). 중대선거구제는 소선거구제의 승자독식 현상을 완화하면서, 정당명부 비례제와 달리 유권자들이 직접 후보자를 선택할 수 있는 대안이다.

불비례성의 세 가지 문제의 관점에서 보자면 중대선거구제는 수도권외의 불비례적 과점현상과 지역 패권정당의 부작용을 완화하는 데에는 유용하지만 소수정당의 원내 진입장벽을 낮추는 효과는 낮다고 볼 수 있다. 중대선거구제 자체가 비례성을 높이는 효과를 가지고 있으므로 비례의석을 대폭 줄이거나 없애서 지역구에 할당한다면, 지역구 의석을 줄여야 하는 연동형 비례제에 비해서 현역 의원들이 받아들일 가능성이 높다.

중대선거구제의 단점으로 지적되어 온 당내 파벌정치의 강화는 현재 상황에서는 부작용보다는 순기능이 더 클 수 있다. 정치 양극화로 당내의 의견이 획일화되고 다양한

견해가 대표되지 못하는 부작용이 심각한 상황에서 당내 파벌정치가 활성화되면 당내에서 비주류가 생존할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있다는 점에서 당내 다양성 확보가 가능해진다. 당내에서 강경파와 온건파가 형성되면 정당 간의 타협의 가능성도 확대될 수 있다. 중대선거구제 하에서 당내 파벌정치가 활성화되면 소수 정당의 진입장벽을 낮추지 못하는 중대선거구제의 한계를 일부 보완할 수 있는 가능성도 열리게 된다. 예를 들어 노동을 강조하는 좌파 정당이 진보정당의 내부 파벌로 존재하며 선거에서도 대표될 수 있는 것이다.

4. 제도적 대안(3): 결선투표제

세 번째 대안은 결선투표제이다. 대통령선거에서 결선투표제를 도입할 경우 현행 제도에 비해 다당제와 친화적일 것으로 전망된다. 대선 결선투표에서 정당들이 선거연합을 형성할 수 있기 때문이다(박경미 2010; 안용훈 2009). 앞서 살펴봤던 비례대표제 의석분의 확대와 함께 대선에서 결선투표제가 도입되는 등의 제도적 개선을 통해 현재의 양당제를 다당제로 재편하는 방안들이 제안되고 있다(이선우 2023). 특히 이와 같은 선거제도 개혁을 통해 비교적 정책적 색깔이 분명한 20석 내외 의석을 보유한 3-4개의 군소정당 창출을 기할 필요가 있다는 것이다.

이렇듯 정책적 색깔이 구분되는 다당제하에서 대통령과 야권은 공히 정치적 다수파의 구축을 위해 군소정당과의 연합을 시도하게끔 유도될 것이고, 이는 자연스럽게 정당들 사이의 정책 조정 및 타협에 기초한 정상적인 정치과정을 도출해낼 수 있게 될 것으로 기대된다. 물론 여기에는 이들 군소정당이 대통령 후보를 내기보다는 서유럽의 내각제 국가들에서처럼 연립내각 참여 및 자신들의 정책 의제 구현을 주된 목표로 삼아야 한다는 중대한 전제가 요구된다. 모든 정당들이 궁극적으로 대선 승리만을 목표로 삼을 시 다당제의 이점은 소실될 수밖에 없고, 다시금 양당제로 회귀하게 될 공산이 크기 때문이다.

기존의 결선투표제에 대한 연구는 대통령 선거에 집중되어 있는데 한국의 국회의원 선거에 적용할 수 있는 대안으로 결선투표제를 제안한 최근의 연구도 존재한다(강인선·조석주 2022). 이 연구는 순위투표를 통해 소선거구제를 유지하면서 실질적인 결선투표를 시행할 수 있으며 양대 정당의 과대대표를 완화하고 소수정당의 진입장벽도 낮추는 결과를 가져올 수 있다고 주장한다. 하지만 정치 양극화가 심화되는 상황에서 국회의원 선거에 결선투표제를 도입할 경우 그 효과의 방향과 크기에 대해서 전망하기에는 아직 충분한 연구가 축적되어 있지 않은 상황이다.

5. 제도적 대안(4): 권력구조 개편

선거제도 개편 이외에 추가적으로 살펴볼 것은 권력구조에 대한 문제이다. 선거제도와

정당정치를 비롯해 한국정치의 제도적 문제들이 큰 틀에서는 권력구조와 맞닿아 있는 것들이기 때문이다. 따라서 선거제도에 대한 개선 대안을 제안하면서 권력구조 개편에 대해서도 함께 언급하고자 한다.

먼저, 헌법개정(개헌)을 통해 현행 권력구조를 대통령제가 아닌 내각제 또는 준대통령제와 같은 협치지향적 정부형태로 전면 개헌하는 방안을 고려해볼 수 있다. 양당제가 온존한다는 전제하에 내각제로 개헌한다면, 분점정부의 출현이 원천봉쇄되는 영국식 내각제로 변경될 공산이 크다. 이러한 정부형태에선 국회 내 다수파 여권이 의회 및 행정권력을 모두 갖고 한동안 주도적으로 국정을 운영할 수 있게 되며, 야권은 제도적 비토권을 지니지 못한 채 여권의 명백한 정치적·정책적 실패나 시대정신의 전환이 이루어질 때까지 집권을 준비하는 위치에 주로 머물게 된다(이선우 2023). 이는 정치적 교착을 완화하고 국정운영의 안정성과 책임성을 높이는 하나의 방안이 될 것이다.

또한, 양당제가 온존한다는 전제하에 준대통령제로 개헌할 시 단점정부일 때는 대통령제, 분점정부일 때는 내각제로 운영하는 것이 가능해져 정치적 상황 변화에 따른 국정운영 방식의 유연성이 높아질 수 있을 것이다. 하지만 전형적인 경성헌법을 채택하고 있는 한국의 조건하에서는 개헌이 이뤄지기가 매우 힘들고, 특히나 내각제와 준대통령제로의 권력구조 개편에 대한 국민의 지지는 여전히 그리 높지 않은 편이다. 따라서 현재로서는 그 현실적 구현가능성이 비교적 매우 낮은 선택지들에 해당한다 하겠다.

다음으로 개헌을 통한 4년 중임 대통령제로의 전환 방안을 고려해 볼 수 있다. 한국에서 개헌 논의가 부상할 때마다 가장 자주 언급되고 여론의 선호도 또한 높은 선택지가 바로 이것이다. 하지만 이는 대통령직을 존속시킨다는 점에서 유의미한 정치적 개선 효과를 보기 어려운 방향이 될 것으로 우려된다. 특히 양당제가 온존할 시 현재의 정치적 위기가 거의 그대로 답습될 것일 뿐 아니라, 오히려 재선을 추구하는 현직 대통령과 이를 필사적으로 막으려는 야당 간 갈등과 대립이 더 심해질 수도 있다는 점에서 적절한 개선 방안이 되기 어렵다. 물론 개헌과정에서 대통령의 권한을 축소하는 안을 포함할 수 있겠으나, 현재 한국 대통령의 헌법적 권한도 비정상적으로 과도한 편은 아닌 바, 이 또한 대통령직이 가지는 정치적 전리품으로서의 가치하락 효과는 크지 않은 데 비해 개헌과정의 높은 비용만 발생시킬 위험이 크다 하겠다.

한편, 개헌이 아닌 법률개정을 통해 대통령의 권한을 약화하는 방안이 고려될 수 있다. 사실 한국 대통령의 강한 인사권, 예산권 그리고 정책결정권 등은 상당 부분 헌법이 아닌 법률에 근거하고 있다. 전술했듯, 헌법이 규정한 대통령의 행정부 인사권은 대략 50명 정도에 불과하나 법률은 직간접적으로 8,000여 명 정도까지 보장하는 것으로 집계된다. 그리고 한국 대통령직의 정치적 전리품으로서의 가치는 이로부터 결정적으로 연유하고 있는 것으로 보인다. 따라서 우선적으로, 대통령의 중앙부처 및 권력기관 고위공직자들에 대한 직접적 인사권을 축소하는 방향으로 관련 법률들을 개정할 필요가

있다(이선우 2022). 이는 정당과 후보들 간 대통령직을 차지하기 위한 '사생결단'의 대결 구도를 약화하는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

또한 이와 유사한 맥락에서 국회의 예산심의권을 실질화하는 방향으로 관련 법률들을 개정할 필요가 있고, 행정부의 행정입법에 대한 국회 등의 사후적 통제 역시 강화하는 방향으로 관련 법률들을 개정하는 것을 다시금 검토해야 한다. 이러한 조치들은 공히 대통령직의 정치적 전리품으로서의 가치를 할인하는 실질적이고도 실현가능한 개선 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

6. 대안들의 정합성 및 실효성 검토

지금까지 거론한 제도적 대안들 중 선거제도 개혁과 관련한 세 가지 대안들은 현실에서 실현 가능할 것인가? 선거제도 개혁 논의가 거쳐온 과정을 감안하면 선거제도 개혁은 쉽지 않을 것으로 전망된다. 현행 제도의 최대 수혜자인 더불어민주당은 수도권외 불비례적 과점을 유지하고자 할 가능성이 높으며, 지역주의 타파는 영남 의석 확보가능성이 높아진다는 점에서 지지할 수 있다. 비례의석이 확대된 연동형 비례제와 중대선거구제는 지역 패권정당 체제를 극복하는데 도움이 되지만 동시에 수도권의 불비례적 의석 독점 현상도 완화할 것이므로 더불어민주당의 입장에서 받아들이기가 쉽지 않다.

국민의힘은 최근 두 차례 총선에서 수도권의 불비례적 과점의 수혜자에서 피해자로 전환되었으나, 여전히 다수의 의석이 분포하고 있는 영남의 패권정당의 수혜자이다. 국민의힘의 당세 확장을 위해서는 수도권의 불비례적 과점현상을 완화할 필요가 있으나, 권역별로 적용되는 연동형 비례제, 중대선거구제 등은 영남의 패권을 위협한다는 점에서 수도권 당선자가 적고 영남권 당선자가 다수인 국민의힘은 선택의 기로에 서 있다. 실제로 제21대 국회에서 국민의힘 일부 의원은 권역별 비례제를 도시지역에만 적용하고 도시 외 지역에서는 현행 지역구 소선거구제를 유지하는 도농복합형 제도의 도입을 주장하기도 하였다. 현재로서는 다양한 제도적 대안들이 존재하지만 현실에서 실현가능성은 높지 않다고 볼 수 있다.

주지하다시피, 성공적인 대의민주주의의 양태란 정책적 색깔과 노선이 분명한 복수의 정당들 사이의 조정 및 타협과 그로 인한 좋은 거버넌스의 도출에 다름 아닐 것이다. 하지만 지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 선거와 민주주의는 정책적 차별성이 부재한 정당 간 '사생결단'의 대립으로 점철되고 있어 적잖은 결함을 노정하는 중에 있다. 특히 이번 제22대 총선은 이러한 경향의 결정체에 가까웠다고 평가될 수 있겠다.

현재 한국의 선거과정은 강성 지지층과 팬덤이 주도하는 거대 양당 중심의 유인가치 광고 및 프레이밍 전략에 의한 비생산적 정쟁일 뿐이다. 이에 따라 정책 대결 및 공약

경쟁의 실종 현상은 점차 더 심해지고 있다. 오히려 총선을 포함한 모든 정치경쟁은 오로지 최대의 전리품으로서 대통령직을 차지하기 위한 싸움의 연장선에 불과한 것처럼 보인다. 특히 현재 한국의 경우, 이러한 정치적 결과를 야기하는 제도적 원인인 소선거구제 및 그로 인한 양당제, 그리고 대통령제 등이 그야말로 겹겹이 쌓여 있는 최악의 배열이라 할 것이다. 따라서 이러한 민주주의의 결함을 완화할 제도적 개선 방안 모색은 시급하며, 비록 대안들의 실현 가능성은 높지 않더라도 실천적 노력은 계속되어야 할 것이다. 민주주의 클러스터는 이상의 성찰을 바탕으로 3차연도 활동을 통해 설득력과 실효성 있는 제도적 대안을 제시하고자 한다.

민주주의 인식 지표 개발

I 민주주의 개념의 다층성

민주주의 인식 지표 개발을 위해 민주주의(democracy) 개념의 다층성에 대한 검토가 필요하다. 물론 민주주의가 의미하는 바에 대해 명확한 합의가 존재하는 것은 아니지만 지금까지 논의돼 온 개념들을 정리하고 그것들이 함축하고 있는 요소들을 포괄하는 작업은 중요하다. 일반 대중들의 민주주의 인식이 다층적이면서 때로는 상충하는 모습을 보이는 것도 다양한 개념들의 복합적인 작용에 의한 것이기 때문이다.

우선, 민주주의를 특정한 유형의 정체(regime type)로 이해할 경우, 민주주의 체제는 자유로운 정치 경쟁을 통해 권력을 결정하는 제도적 장치로 정의된다(Fukuyama 2013). 이러한 이해방식은 민주주의에 대한 최소주의적 관념(minimalist conception of democracy)에 기초하는 것으로, 권력의 행사와 그것의 결과라는 측면은 제외된다. 민주주의에 관한 이러한 정의에서 핵심은 '선거'라는 제도, 그리고 '경쟁'이라는 원리에 있다. 여기에서 민주주의의 가장 기초적인 요건은 '자유롭고 공정한 선거(free and fair election)'가 된다.

그러나 이러한 선거민주주의(electoral democracy) 또는 경쟁민주주의(competitive democracy)는 그 자체만으로는 시민주권의 구현이라는 민주주의 원리의 본질적 내용을 배반할 수도 있는 위험을 안고 있다. 독재가 붕괴하고 선거제도가 도입된 후에도 사실상의 권위주의 정치가 지속된 나라들도 존재하기 때문이다. 따라서 선거, 다당제, 기초적인 정치적 권리의 존재만으로는 민주주의가 구현될 수 없으며, 실질적으로 정치적 자유와 포괄적 참여가 보장되는 자유민주주의(liberal democracy)가 실현되기 위해서는 추가적인 요건들이 충족되어야 한다.

이러한 측면에서 달(Robert A. Dahl)은 다두제(polyarchy) 이론을 통해 선거민주주의와 자유민주주의의 차이를 구체화 하면서 선거민주주의보다 더 높은 수준의 민주주의를 '자유민주주의(liberal democracy)'로 개념화 하였다. 시민적 자유와 참여권이 자유민주주의 이론의 중심에 있다면, 사회권과 평등권을 포함한 광의의 시민적 권리(civil rights), 법의 지배, 권력분립과 수평적 책임성 등의 요소들은

헌정주의(constitutionalism)의 핵심 요소들이라고 할 수 있다.

선거민주주의가 헌정주의의 핵심 요소들에 착근되어야 하는 것처럼, 헌정민주주의 역시 각 사회와 시대의 핵심적인 사회적 가치들에 착근되어야 한다. 그런 의미에서 '사회적 민주주의'는 민주주의 규범 이론의 가장 높은 수준에서 국가의 공적 책임을 규정한다. 경제적 평등, 성평등, 생태계 보호 등 사회적 목표 자체가 정치적 민주주의의 구성요소는 아니지만, 그러한 사회적 가치를 위한 국가 행위는 정치적 민주주의의 구성요소라 할 수 있다. 그것은 민주적 대의 정치가 공공복리를 실질적으로 대표하는지의 문제와 직결되기 때문이다.

따라서 민주주의 요건의 수준을 점차 높여가는 다층적 민주주의 이론 모형을 상정한다면, '선거민주주의 → 자유민주주의 → 헌정민주주의 → 사회적 민주주의'로 표현될 수 있을 것이다(신진욱 외 2021).

한편, 민주주의를 다른 유형의 기준에 의해 구분하는 학자들도 존재한다. 레이파르트(Lijphart 1999)는 민주주의 유형을 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensus democracy)로 구분하는데, 다수제 민주주의는 한 사회의 다수에 권력이 집중되어 있고 경쟁적인 성격이 강한 반면, 합의제 민주주의는 다양한 이해관계가 협상을 중심으로 정책결정 과정에 반영되어 가능한 한 사회의 다양한 부분이 합의에 이를 수 있도록 타협을 강조하는 경향이 강하다.

다이아몬드와 몰리노(Diamond and Morlino 2004)는 민주주의를 구성하는 세 가지 질적 측면을 제시했는데 "결과의 질(quality of results)", "내용의 질(quality of content)", 그리고 "과정적 질(procedural quality)"이 그것이다. 물론, 민주주의에 대한 질적 접근이 절차적 최소민주주의 정의의 전통과 업적을 부정하는 것은 아니지만, 최소주의적인 민주주의 절차를 넘어서는 영역까지 민주주의가 확장되어야 한다고 주장한다.

마지막으로, 민주주의의 적용 방식을 중심으로 참여민주주의(participatory democracy)와 숙의민주주의(deliberative democracy)에 대한 개념도 빼놓을 수 없다. 먼저, 참여민주주의는 주류적인 민주주의 담론을 강하게 비판하면서 참여를 통해서만 시민들이 그들의 삶을 구성하는 조건과 환경을 스스로 결정하고 통제할 수 있다는 점을 강조한다. 이에 따르면, 민주주의가 제대로 기능하기 위해서는 참여의 통로가 다층적이고 실질적으로 열려 있어야 한다. 한편, 숙의민주주의자들은 투표 등 선호 집약을 통해 집합적 결정이 이루어지기 이전에 해당 사안에 대한 정보 및 의견 교환과 상호설득의 과정이 얼마나 충실하게 이루어졌는지의 문제에 관심을 갖는다.

코피지 외(Coppedge et al. 2017)는 민주주의에 대한 이러한 다양한 관념들을 종합하는 시도를 보여주었다. 그들은 민주주의를 선거민주주의, 자유민주주의, 다수제 민주주의,

합의제 민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의, 평등민주주의로 관념화한 후 각각의 민주주의가 강조하는 핵심 가치와 제도들을 제시했다. 이러한 이론적 틀은 스웨덴 예테보리 대학교의 민주주의 다양성 연구소(Varieties of Democracy Institute)에서 매년 발표하는 '민주주의 다양성 지수(V-Dem Index)'에 반영되어 있다. 따라서 본 연구는 V-Dem을 중요한 검토 대상으로 하되, 그 외의 다양한 지수들을 폭넓게 비교분석한 후 한국적 현실에 적합한 민주주의 인식 지표를 개발하려는 것이다.

II 한국인의 민주주의에 대한 인식 조사 필요성

본 연구에서는 민주주의에 대한 한국인들의 인식(perception)을 설문조사를 통해 체계적으로 조사함으로써 한국인들이 이해하는 민주주의의 특징을 밝히고, 각국의 민주주의 수준을 경험적으로 측정된 다양한 거시적 민주주의 지수(index)와 차이를 분석하고자 한다.

이러한 연구의 필요성은 우선 민주주의 제도적 측면과 제도 운영에 관한 전문가 평가를 종합하여 산출하는 민주주의 지수들이 측정 기관에 따라 한국 민주주의 수준을 다르게 평가하면서 혼란을 야기하고 있다는 점에서 생각해볼 수 있다. 현재 전 세계 국가들의 민주주의 수준을 비교할 수 있는 경험적 자료는 다양하다. 대표적으로 국제학술 또는 전문기관에서 정기적으로 측정하고 공개하는 민주주의 지수(index)의 경우도 민주주의 다양성 지수(V-Dem Index), 프리덤하우스 지수(Freedom House Index), 이코노미스트지의 민주주의 지수(Democracy Index), 그리고 국제 민주주의와 선거지원 협회(IDEA)에서 발행하는 민주주의 세계 현황 지수(GSoD Index) 등 다수의 사례를 떠올릴 수 있다. 이들은 공통적으로 각국의 제도발전 측면과 제도운영에 대한 전문가 평가를 종합한다는 특징을 지닌다. 그 결과 지수들 간 상관관계와 일치성이 매우 높다(Boese 2019).

그러나 거시적 수준에서 관찰되는 측정의 일관성에도 불구하고, 세계 각국의 민주주의 수준을 측정하는 지수는 미시적 수준에서 특정 국가에 대한 민주주의 수준에 대한 측정값을 살펴보면 다음과 같은 약점을 지닌다. 첫째, 민주주의의 정의에 대한 서로 다른 해석에 따라 측정값이 일부 차이가 나타난다. 예를 들어, 선거와 경쟁 등 제도적 측면을 중심으로 하는 최소주의적(minimalist) 민주주의에 대한 이해와 의사결정과정 및 결과에 초점을 둔 실질적(substantial) 또는 숙의적(deliberative) 민주주의에 대한 이해는 민주주의 측정 과정에서 서로 다른 요소를 민주주의의 필수 요소로 강조하거나 가중한다. 그 결과 특정 지수에서는 성숙한 민주주의 수준으로 관찰되었던 국가들이 또 다른 지수에서는 상대적으로 낮은 수준의 민주주의 국가로 규정된다.

둘째, 방법론적으로 특정한 민주주의의 요소에 대한 측정지표가 다양한 국가들에

걸쳐 관찰등가성(observational equivalence)을 지니는가의 문제가 존재한다. 예를 들어, 정당활동의 참여를 통해 정치적 참여 측면의 민주주의를 측정하고자 할 때, 성숙한 정당 정치가 이루어지고 있는 국가와 그렇지 않은 국가 간 정당 활동에 대한 일반 시민의 참여도는 다를 것이다. 따라서 정치참여 수준을 바탕으로 민주주의를 타당하게 측정하고자 하는 경우 성숙한 정당정치가 이루어지는 국가는 정당 활동을 중심으로, 그렇지 못한 국가는 시민사회조직과 관련된 활동 등을 중심으로 상호 관찰등가성을 높일 수 있는 고려가 있어야 한다. 이러한 고려가 이루어지지 않는 경우 서구 민주주의와 유사한 정당 발전의 역사를 경험하지 않은 신생 민주주의 국가들의 민주주의 수준은 지속적으로 저평가되는 원인이 될 수 있다. 현존하는 민주주의 지수는 정당 활동에 대한 참여와 시민사회조직에 대한 참여를 종합하는 복합지표를 구성함으로써 이러한 한계를 해소하고자 한다.

그러나 복합지표를 만드는 과정에서 다양한 민주주의 지수는 서로 다른 요소를 종합한다는 점에서 여전히 문제점을 드러낸다. 예를 들어, 민주주의 세계 현황 지수(GSoD index)는 정치 참여에 바탕을 둔 민주주의 수준을 측정하기 위해 일반시민의 정치적, 비정치적 결사 또는 노동조합에 대한 참여와 선거에 참여를 종합하고 있으며, 민주주의 다양성 지수 (V-Dem index)는 시민사회참여, 선출직 정부의 권한, 직접 선거 참여를 종합한다.

현존하는 민주주의 지수는 위와 같은 한계로 인해 한국 민주주의 수준에 대한 평가가 일관되지 않으며 그로 인해 한국 민주주의에 대한 이해에 혼란을 가중한다는 문제가 있다. 이러한 상황을 살펴보기 위해 최근 활용도가 높아지고 있는 세 가지 민주주의 지수를 비교하면 다음과 같다. 우선 스웨덴 괴텐버그대학(University of Gothenburg)의 민주주의 다양성 연구소 (V-Dem Institute)에서 매해 발표하는 민주주의 다양성 지수 (이하 V-Dem)에 따르면 한국은 2022년 자유민주주의 수준은 세계 28위로 아시아 국가들 가운데 일본(27위)보다 낮고 대만(30위)보다 높다. 반면, 선거민주주의 수준은 세계 29위로 일본(23위)과 대만(24위) 두 국가 모두에 비해 뒤쳐진 것으로 나타난다.

이에 반해 이코노미스트지에서 발표하는 민주주의 지수(democracy index)에 따르면 같은 해 한국의 민주주의 수준은 세계 24위로 대만 10위, 일본 16위와 비교할 때 상당히 뒤쳐진 것으로 평가된다. 또한 참여, 대표성, 권리, 법치라는 네 영역으로 구분하여 민주주의 수준을 발표하는 민주주의와 선거지원을 위한 국제협회(Institute for Democracy and Electoral Assistance, 이하 IDEA)의 세계 민주주의 상황 지수 (Global State of Democracy index, 이하 GSoD)에 따르면, 참여의 경우 대만은 4위, 일본은 52위, 한국은 45위이며, 대표성의 경우 대만은 17위, 일본은 29위, 한국은 31위, 권리의 경우 대만은 22위, 일본은 16위, 한국은 35위, 법치의 경우 대만은 15위, 일본은 18위, 한국은 28위로 민주주의 측정을 위한 모든 영역에서 일본과 대만에 크게 뒤쳐진다고 평가되고 있다.

결국 한국 민주주의 수준에 대해 이들 세 지수가 유의미한 차이를 보일 뿐 아니라 이러한 차이가 이들 세 지수가 상당한 수의 측정지표를 공유하고 있음에도 발생한다는 점에서 더욱 혼란을 가중하는 것이다. 본 연구의 필요성은 이와 같은 혼란이 거시 민주주의 지수와 일반 시민 수준에서 인식하는 민주주의 인식을 비교함으로써 일부 완화될 수 있다는 점에서 찾을 수 있다. 전 세계인이 합의할 수 있는 민주주의의 전형(archetype)이 존재하지 않는다는 기존 문헌의 발견은 (Davis, 2020) 이러한 필요성에 부합한다.

다양한 의미를 지닌 민주주의를 경험적으로 측정하면서 발생할 수 있는 지수 간 차이는 실제 특정 공동체 내 일반 시민들이 인식하는 민주주의와의 비교를 통해 타당성을 강화할 수 있을뿐더러 해당 공동체에 더욱 부합하는 지수 간 상대적 적합성을 비교하는데도 도움이 될 것으로 생각한다.

본 연구의 두 번째 필요성은 전문가와 일반 시민들이 생각하는 민주주의의 핵심 요소는 다를 수 있으며, 이 경우 일반 시민의 이해가 한국 민주주의 운영의 실체에 더욱 근접할 수 있다는 점에서 찾아진다. 현존하는 민주주의 지수들은 민주주의 제도 운영에 대한 전문가 평가를 하나의 중요한 축으로 삼고 있다는 점에서 특정 민주주의 공동체 내에서 삶을 영위하는 일반 시민들의 민주주의에 대한 인식을 정확히 측정해내지는 못한다. 예를 들어, 민주주의 다양성 지수 (V-Dem index)에서 활용하고 있는 '정당을 창당하는데 얼마나 엄격한 장벽이 존재하는가?'와 같은 전문가 설문 문항은 정당활동의 자유를 측정하기 위한 문항이지만, 일반 시민이 평가하기에는 어려운 질문이다. 민주주의 세계 현황 지수 (GSoD index) 역시 유사한 전문가 설문 문항을 지니고 있다.

기존 연구들은 전문가 평가가 지닌 이러한 문제점을 인식하고 각국의 일반 시민을 대상으로 한 민주주의 인식에 대한 설문조사를 통해 이를 보완하기 위한 노력을 기울이고 있다(예를 들어, Dalton et al. 2007; Chu et al. 2008; Wlezel and Alvarez 2014; Davis et al. 2020) 또한 세계가치조사(World Value Survey), 민주주의 인식 지수(Democracy Perception Index), 아메리카스바로미터(AmericasBarometer)나 유럽사회조사(European Social Survey) 등도 이러한 노력에 동참한다. 이러한 기존 문헌을 고려할 때, 한국 사회 역시 한국인이 인식하는 민주주의에 대한 평가가 절실한 상황이다. 특히 위에서 보았듯이 거시 민주주의 지수 간 한국 민주주의 수준에 대한 평가가 차별적인 상황에서 실제 한국 사회 내에서 삶을 영위하는 일반 시민들의 한국 민주주의에 대한 인식을 조사하는 것은 외부에서 한국 민주주의를 바라보는 다양한 시각을 재평가할 수 있는 중요한 기준을 제공할 것 같다.

특히 한국 사회는 이와 같은 일반 시민의 민주주의 인식에 대한 조사가 절실하다.

한국 사회는 1970년대 후반부터 시작된 민주주의 제3의 물결(Huntington 1991)을 따라 민주화가 이루어졌다. 또한 1987년 한국 민주화는 구체제를 완전히 변혁하지 않은 채 권위주의 정부와 민주화 세력 간의 타협을 통해 민주화가 진행된 소위 '보수적 민주화'라는 특징을 지닌다(Kang 2023). 그 결과 한국 민주주의는 제도적으로 상당한 진전을 이루었음에도 불구하고 비민주적 관행이 유지되거나 민주주의 발전을 저해하는 일부 제도적 잔재가 지속되고 있는 것으로 평가된다. 이러한 한국 민주화의 특징은 한국인들 사이 민주주의에 대한 이해가 일관되지 않을 가능성에도 불구하고 그동안 한국인들이 인식하는 한국 민주주의에 대한 조사가 체계적으로 이루어진 경험이 없다는 문제를 지니고 있다. 본 연구는 이같이 한국 민주주의의 특징을 규명하고, 이를 바탕으로 거시적 민주주의 수준에 대한 평가를 비교 분석할 필요성에 부응한다고 하겠다.

본 연구의 세 번째 필요성은 한국 민주주의 발전에 대한 논의는 오히려 민주주의 운영 과정에서 소외될 가능성이 높은 집단의 목소리를 기초로 할 필요가 있다는 점이다. 현존하는 다양한 민주주의 지수가 한국 민주주의 수준에 대해 공통적으로 평가하고 있는 부분 가운데 핵심적인 사항은 한국 민주주의가 제도적 측면에서 높은 수준을 유지하고 있지만 여성과 성소수자 등 사회적으로 소외된 집단의 정치 참여가 낮고, 이들에 대한 정치적 권한 접근의 형평성이 낮다는 점이다. 이같은 거시 지수의 평가가 의미하는 바는 한국 사회 내 소외집단(marginalized group)과 그렇지 않은 집단 간 한국 민주주의에 대한 이해도가 크게 차이가 있을 것이라는 점이다. 만일 이와 같은 정치적 권한의 형평성과 관련된 집단 간 불균형이 심각하거나, 이러한 불균형이 일반 시민들의 인식 속에 팽배한 경우 한국 민주주의 발전의 큰 장애가 될 것임이 분명하다.

특정 국가의 민주주의에 대한 인식 가운데 이같이 동일한 공동체 내의 다양한 집단 간 인식의 차이를 살펴볼 수 있는 방법은 설문조사 기법을 활용하는 것이 최선일 것으로 생각된다. 본 연구는 이러한 필요성에 부응하고자 하는 것으로 설문조사 결과를 바탕으로 한국 사회 내 민주주의에 대한 인식이 집단 간 차별성을 보이는지를 검토하고자 한다. 그리고 그 분석 결과를 바탕으로 미래 한국 민주주의 발전을 위한 신뢰할만한 방향성을 정립하는데 기여하고자 한다.

Ⅲ 민주주의에 대한 인식과 한국 민주주의 평가

V-Dem, 프리덤 하우스, IDEA, EU 민주주의 지수 등 많은 연구기관에서 각국의 민주주의 지수를 발표하고 있다. 일반적으로 이러한 지수들은 집합자료와 전문가 조사를 종합하여 매겨지고 있으며, 지수마다 방법론과 가중치 등에서 차이가 있기는 하나 큰 틀에서는 세계 민주주의의 부침을 비슷한 수준으로 보여주고 있다. 이러한 외부자의 시각에서 공통된 기준으로 "객관적"으로 평가한 한국의 민주주의 현황과 한국의 시민들이 인식하고 느끼는 한국 민주주의 사이에는 어떠한 차이점이 있을까? 그리고 그 차이점이

발생하는 이유는 무엇일까? 이 질문에 답하는 것이 본 연구과제의 목표이다.

기존 지표와 일반 한국 시민들이 평가하는 한국 민주주의의 현황을 비교하기 위해서는 몇 가지 검토할 사항들이 있다. 첫째, 민주주의에 대한 목적론적 시각이다. 앞에서 언급한 민주주의 지표들은 민주주의를 우리가 궁극적으로 지향해야 할 가치로 상정하고, 이를 구현하기 위하여 민주주의에 대한 연구를 진행한다. 근대 이후 민주주의, 인권, 법치주의, 평화 등의 가치는 문화와 종교, 지역을 뛰어넘는 인류 공통의 목적이자 지향점으로 인식되고 있다. 하지만 실제로 한국의 시민들이 기대만큼 민주주의를 궁극적인 善으로 인식하면서 민주주의의 핵심적 가치와 태도를 내재화하고 있는가는 다른 문제이다. 즉, 우리는 상당 비율의 한국 시민들은 머리와 입으로는 민주주의를 긍정하면서도 실제의 삶과 태도에서는 반민주주의적인 가치를 지향하고 있을 가능성에 대비할 필요가 있다.

둘째, 민주주의 그 자체에 내재한 가치들의 모순과 충돌의 문제가 한국 시민들의 인식과 태도에서는 어떠한 형태로 나타나고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 V-Dem 지표에서는 민주주의의 7가지 원칙(principles)을 상정하고 각각을 지수화하여 측정하고 있다(Coppedge 외. 2014, 5). 그런데 이 원칙 중에는 다수결주의(majoritarian principle)와 합의주의 원칙(consensual)이 함께 포함되어 있다. 사회를 구성하는 다수의 의견이 존중되어야 한다는 다수결주의와 그 과정에서 소수의 의견 또한 무시되어서는 안된다는 합의주의 원칙은 물론 상호배제적인 것이 아니다. 그러나 민주주의 국가의 정책결정과정에서 실제로 이 두 원칙은 많은 충돌을 일으킨다. 따라서 그 사회의 구성원들의 인식과 태도 수준에서 상이한 민주주의의 원칙과 가치들이 어떻게 구성되어 있으며 그 원칙 간의 선호는 무엇인지를 자세히 분석할 필요가 있다.

1. 한국인들의 권위주의 성향

한국인들은 과연 민주주의를 신봉하고 민주주의적 가치를 내재화하고 있을까? 이 문제를 접근하는 한 가지 방법은, 한국인들의 권위주의적 태도, 특히 반민주주의적 태도를 분석해보는 것이다.

통일연구원은 연례여론조사인 KINU통일의식조사를 2014년부터 진행해오고 있다. 이 조사에는 응답자들의 권위주의 성향을 평가하기 위한 지표인 RWA(Right-Wing Authoritarianism) 척도가 포함되어 있다. 알트마이어(Altemeyer 1981)가 개발한 이 RWA 척도는 많은 축약본이 개발되어 널리 쓰이고 있는데, KINU 통일의식조사에서 사용한 것은 망가넬리 외(Manganelli, etc. 2007)가 개발한 7문항짜리 축약본을 이상신(이상신 2015)이 번역한 것이다.

이 RWA 척도는 5점척도로 측정되는데, <표 1>은 KINU 통일의식조사의 RWA 문항에

긍정적으로 답변한 비율을 정리한 것이다. 이 기술통계는 2014년부터 2023년까지의 KINU 통일외식조사 데이터를 사용했으며, 총 13,030명의 응답을 종합했다.

<표 1> RWA 척도의 긍정응답비율 (KINU 통일외식조사 2014~2023)

Right-Wing Authoritarianism Scale	긍정응답비율(%)
우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의와 싸워서 끝장낼 수 있는 강력한 지도자가 필요하다.	52.3%
정부 권력에 비판적인 사람들은 대부분 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다.	43.0%
우리나라의 현재 상황은 너무 심각해서, 문제를 일으키는 사람들을 제거하고 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 가장 강력한 수단을 사용하는 것도 정당화될 수 있다.	34.4%
우리나라에 진정으로 필요한 것은 더 많은 ‘인권’이 아니라 좀 더 강력한 법 질서이다.	43.3%
권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다.	33.5%
최근의 범죄나 성적 타락, 사회적 혼란을 보면, 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 말썽꾼들과 문제 집단들을 더 강력히 척결해야 한다.	53.1%
우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도자의 지휘에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다.	32.8%

7개의 RWA 문항은 모두 같은 방향으로 측정된다. 즉, 위 <표 1>의 각 문장에 동의하면 해당 응답자의 권위주의 성향이 높은 것으로 볼 수 있다. 7개의 권위주의 성향 문항 중, 절반 이상의 응답자들이 긍정 답변을 내놓은 것이 두 개나 있다. 가장 긍정비율이 높은 것은 “최근의 범죄나 성적 타락, 사회적 혼란을 보면, 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 말썽꾼들과 문제 집단들을 더 강력히 척결해야 한다”라는 문항으로 53.1%의 응답자들이 이에 동의했으며, 다음으로는 “우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의와 싸워서 끝장낼 수 있는 강력한 지도자가 필요하다”라는 문항에 대한 동의가 52.3%에 달했다.

알트마이어는 권위주의 성향을 권위주의적 복종 (authoritarian submission), 권위주의적 공격성(authoritarian aggression), 인습주의(conventionalism)로 이루어져 있다고 분석했으며, 위의 7개 문항은 이 세 가지 태도를 종합적으로 반영할 수 있는 내용으로 디자인된 것이다. 이상신(2015)은 RWA가 한국사회 내 다문화집단에 대한 거리감에 강한 영향력을 끼치는 것을 발견했다. 즉, 권위주의 성향이 강한 사람일수록 탈북자, 결혼이민자, 이주노동자, 조선족, 유학생 등 소수집단에 대해 느끼는 사회적 거리감이 멀다는 것이다.

이 알트마이어의 RWA 척도는 아도르노 외(1950)의 기념비적인 저서, The

Authoritarian Personality에서 개발한 F 척도(Fascism Scale)를 개량한 것이다. 그리고 이 The Authoritarian Personality에서 F 척도를 소개하는 챕터의 제목은 “잠재적인 반민주주의적 성향의 측정(The Measurement of Implicit Antidemocratic Trends)”인데, 이 제목이 F 척도가 무엇을 측정하려 했는지를 분명히 알려준다. 즉, 개인 성향 수준에서의 권위주의를 측정하려는 여러 연구들은 성숙한 민주주의 사회에 살고 있는 시민들이라도 그 민주주의적 가치를 내재화하고 있지 않을 가능성을 보여주고 싶어하는 것이다. 그리고 한국 시민들의 권위주의 성향에 대한 위의 분석도 같은 결론을 보여준다.

따라서 한국인들에게 한국의 민주주의의 현황을 평가해달라고 요청할 때 우리는 그들이 목적으로서의 민주주의에 동의하지 않을 가능성을 열어두어야 한다. 그들이 이해하고 소망하는 민주주의는 실제에 있어서 연성 권위주의 혹은 비자유적 민주주의(illiberal democracy)에 가까운 것일 수 있다. 혹은 상당수의 한국 시민들은 명시적으로 민주주의를 혐오하고 권위주의를 선호할 수 있음도 염두에 두어야 한다.

2. 가치의 충돌과 민주주의 인식

민주화 이전 한국의 권위주의 정부들은 국민들에게 민주주의적 이상과 가치보다 더 중요한 국가적 목표를 위해 단결해야 한다고 주문했다. 50년대에서 60년대에 이르는 기간에는 국가의 안보와 반공이 그 무엇보다 중요한 가치라고 강변되었다. 70년대 이후 한국의 경제발전이 본궤도에 오르면서는 점차 국가경제의 발전을 위해서 자유와 인권의 선호순위가 뒤로 밀려야 했다. 험난한 투쟁과 고난을 거쳐 한국은 1987년 민주화를 달성했지만, 아직도 그 이전 시기 우리에게 각인된 이러한 메시지 - 민주주의, 자유, 인권은 사치스러운 것이며 경제발전과 병립하기 힘들고 때로는 국가 안보를 위협할 수도 있다는 - 들은 한국인들의 태도에 아직도 그 흔적을 남기고 있다.

지병근(2013, 42)은 한국인들이 정치보다 경제와 관련된 가치들을 더 중시한다는 것을 발견했다. 이 연구에 따르면 선거민주주의의 가치, 즉 “선거를 통해서 정부 지도자를 선출하는 것”보다 경제적 가치인 “국민을 좀 더 잘 살게 하는 것”이 더 중요하다고 응답한 이들의 비율이 74.2%를 넘었다. 또한 응답자들의 정치 이념에 따라 민주주의에 대한 인식이 큰 차이를 보였는데, 보수 이념 응답자들은 집회와 시위의 자유, 표현의 자유, 언론 자유를 상대적으로 덜 중요하다고 보는 경향이 발견되었다(지병근 2013, 45). 또한 보수적인 한국인들은 권력 분립, 정부의 민주적 반응성, 다수 이익 대표에 대한 선호가 약한 것으로도 나타났는데, 지병근은 “진보적인 성향의 시민들은 권위주의 체제하에서 경험했던, 대통령-행정부 중심의 권력구조와 시민사회의 요구를 무시하는 정부의 독단적인 정책결정과정”에 대한 부정적 인식과 다수결의 원리에 대한 선호가 강한 반면, 보수적 성향의 시민들은 중우정치의 위험성에 대한 우려와 정책결정과정에서 정부의 책임과 공동체의 이익을 중시하는 태도가 강하기 때문”이라고 분석하고 있다(지병근 2013, 46-47).

경제에 대한 인식과 민주주의에 대한 인식이 연관되어 있다는 지병근의 연구는 강우진(2012)의 연구와도 같은 맥락에 놓여 있다. 강우진은 민주주의 효능감(efficacy)을 종속변수(“[귀하는] 민주주의가 우리 사회 문제를 해결할 수 있다고 생각하십니까? 혹은 해결할 수 없다고 생각하십니까?”)로 놓고 다양한 모델을 시험하였다. 분석결과, 한국 사회의 경제적 불평등에 대해 깊은 불만을 가지고 있는 사람들은 민주주의가 우리 사회의 문제를 해결할 수 없다고 생각할 가능성이 높았다. 결과적으로 시민들의 경제적 불평등에 대한 인식이 민주주의의 효능감에 가장 큰 영향을 주는 것으로 분석되었다. 즉, “민주주의 심화과정에서 확대된 경제적 불평등은 시민들의 민주주의에 대한 효능에 대한 회의로까지 발전”한다는 것이 이 연구의 결론이다(강우진 2012, 167). 이 연구결과가 시사하는 바는, 경제적 불만족이 민주주의에 대한 회의감을 심화시키고 권위주의에 대한 향수를 불러일으킬 수 있다는 것이다.

김진주와 윤종빈(2020, 123~6)은 국가별 민주주의에 대한 만족도에 영향을 끼칠 수 있는 요인에 대한 기존연구들을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 제도적 차원에서 접근한 연구들에 따르면 비례대표제를 실시하는 국가의 국민들이 만족도가 상대적으로 높으며, 또 경쟁보다는 합의가 우선시되는 민주주의 제도에 대한 만족도가 높았다. 둘째, 국가적 경제상황이 풍족한 경우 그 나라의 민주주의에 대한 만족도 역시 높은 경향이 있었다. 셋째, 사회적 자본(social capital)에 대한 연구들 또한 사회적 자본이 민주주의 만족도에 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 즉, 사회적 신뢰도가 높고 개인들의 네트워크가 잘 발달한 나라에서 민주주의에 대한 만족도가 높았다. 넷째, 정치적 경쟁에서 승리한 사람들, 즉, 여당 지지자들의 만족감이 야당 지지자들의 만족감보다 높았다. 다섯째, 정부에 대한 평가가 높을수록 민주주의에 대한 만족감이 높아지는 경향이 발견된다. 행정부가 효율적이고 공무원이 청렴하다고 국민들이 인정하는 나라에서는 민주주의에 대한 만족감도 높았다. 여섯째, 현 집권정부와 이념적으로 일치하는 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 민주주의에 대한 만족도가 높았다.

3. V-Dem 지표의 구성

각국의 민주주의 현황을 과학적으로 비교하기 위해서 개발된 많은 지표가 존재한다. 각 지표의 장단점이 존재하나, 최근 가장 많이 사용되고 있으면서 그 객관성과 사용의 용이성이 인정받는 지표로는 V-Dem을 들 수 있다. 스웨덴 예테보리 대학교의 민주주의 다양성 연구소(Varieties of Democracy Institute)에서 매년 발표하는 V-Dem은 2024년 v14까지 공개된 상태이다. 여기서는 V-Dem 지표의 구성을 소개하고, 이것이 일반 시민들을 대상으로 한 설문으로 직접적으로 변환될 수 없는 이유를 파악해보려 한다.

V-Dem은 이론적 차원에서 민주주의를 구성하는 원칙을 7가지로 파악한다. 이 7개의 민주주의 원칙(democratic principles)은 다음과 같다.

- (1) 선거 민주주의 원칙 (The electoral principle of democracy)
- (2) 자유 민주주의 원칙 (The liberal principle of democracy)
- (3) 참여 민주주의 원칙 (The participatory principle)
- (4) 숙의 민주주의 원칙 (The deliberative principle)
- (5) 평등 민주주의 원칙 (The egalitarian principle)
- (6) 다수결 민주주의 원칙 (The majoritarian principle of democracy)
- (7) 합의 민주주의 원칙 (The consensual principle of democracy)

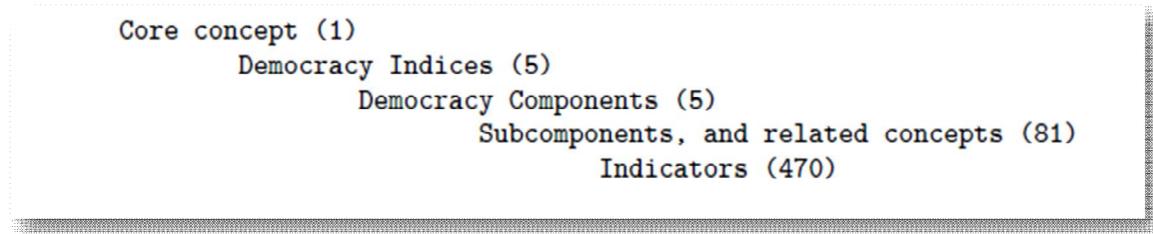
V-Dem은 그러나 이 일곱 가지 원칙을 모두 정량적으로 측정하지는 않는다. 다수결 민주주의(majoritarian)와 합의 민주주의(consensual) 원칙은 정량적 조사가 불가능한 것으로 판단하고 정량적 측정에서 배제하고 있다. 실제로 V-Dem 지표를 구성하는 것은 나머지 다섯 가지 원칙이다. 이 다섯 가지 원칙을 각각 측정하는 다섯 개의 인덱스가 있고, 그 인덱스는 다시 각각의 하위 인덱스를 두고 있다. 그 인덱스와 하위 인덱스의 관계는 아래와 같이 구성되어 있다.

- Electoral Democracy Index
 - Additive Polyarchy Index
 - Multiplicative Polyarchy Index
 - * Freedom of expression and alternative sources of information
 - * Freedom of association
 - * Share of population with suffrage
 - * Clean elections
 - * Elected officials
- Liberal Democracy Index
 - Equality before the law and individual liberty
 - Judicial constraints on the executive
 - Legislative constraints on the executive
- Participatory Democracy Index
 - Civil society participation
 - Direct popular vote
 - Local government
 - Regional government
- Deliberative Democracy Index
 - Deliberative component index
- Egalitarian Democracy Index
 - Equal protection
 - Equal access

■ Equal distribution of resources

그리고 이 각각을 실제로 구성하는 것은 470개의 개별 지표들(indicators)이다. 따라서 V-Dem의 구조를 도식화해보면 아래의 그림과 같다.

[그림 1] V-Dem 민주주의 지표의 구성



* 출처: Coppedge 외. 2014. p.8

V-Dem은 방대한 자료를 이용하여 여러 가지 인덱스를 생산해내고 있는데, 그중 대표적인 것으로 선거민주주의 인덱스(Electoral democracy index)가 있다. 이 인덱스는 하위 지표 5개(freedom of association, clean elections, freedom of expression, elected officials, suffrage)의 weighted average와 지수 간 5way 곱셈 값을 절반씩 취하여 구성한다.

$$\begin{aligned}
 v2x_polyarchy &= .5 MPI + .5 API \\
 &= .5(v2x_elecoff * v2xel_frefair * v2x_frassoc_thick * v2x_suffr * v2x_free_altinf) \\
 &+ .5(1/8 v2x_elecoff + 1/4 v2xel_frefair + 1/4 v2x_frassoc_thick + 1/8 v2x_suffr \\
 &\quad + 1/4 v2x_free_altinf)
 \end{aligned}$$

V-Dem을 구성하는 470개의 지표(indicator)들은 다시 몇 가지의 유형으로 분류될 수 있다. 우선 A형과 A*형 지표들이 있다. 이 지표들은 V-Dem 연구소의 연구원들이 직접 코딩하는 지표들로, 주로 지역전문가들의 전문성과 판단이 요구되지 않는 역사적 사실 등의 팩트에 관련된 내용이다. 예를 들어, "Is voting compulsory (for those eligible to vote) in national elections?" 같은 질문이 A형 지표에 해당한다. B형 지표 역시 사실관계에 관련된 문항으로, 지역 전문가들 혹은 V-Dem 연구원들이 코딩한다.

해당 국가의 특정 시점에서의 민주주의 상태에 대한 전문가적 판단이 들어가는 지표는 C형으로, 지역전문가들이 코딩한다. C형 지표에 대한 예를 들면, "In this national election, was there a reasonably accurate voter registry in place and was it used?"라는 질문이 있다. D형은 A, B, C형의 지표들을 종합하여 계산해내는 지표이다. "How many presidential elections including the current election have been held since 1900?" 같은 지표가 대표적이다. 마지막으로 E형 지표들은 GDP 같은 집합자료로, 다른 데이터 소스를 검토하여 코딩한다.

지금까지 살펴본 것처럼, V-Dem 지수는 탄탄한 이론들과 구성, 그리고 매우 정교한 지표체계를 가지고 있다. 그러나 V-Dem의 470개 지표 중 상당 부분을 차지하는 A, B, D, E형 지표들은 사실관계에 대한 내용으로 일반 시민을 대상으로 한 여론조사에서 넣을 이유가 없다. 지역전문가들을 대상으로 조사하는 C형 지표들이 있으나, 이 지표들은 전문가적 식견과 지식, 경험이 없으면 대답하는 것 자체가 거의 불가능한 질문들이 많이 포함되어 있다. 예를 들어, “국회 또는 대통령직에 대표성을 가진 정당 중 공개적으로 이용 가능한 정당 강령(매니페스토)이 있고 서로 비교적 뚜렷하게 구분되는 정당은 몇 개나 되나요? (How many political parties with representation in the national legislature or presidency have publicly available party platforms (manifestos) that are publicized and relatively distinct from one another?)” 같은 질문을 일반 시민 대상으로 묻는 것은 의미도 없고 제대로 된 대답을 기대하기 힘들 것이다.

4. 연구 추진 방향

이 연구과제는 여러 민주주의 지수가 보여주는 한국 민주주의의 현황과 한국 시민들이 피부로 체감하고 있는 한국 정치의 현실 간의 간극을 보여주고 그 차이의 원인을 찾아내는 것을 목표로 한다. 여기서는 이 과제를 수행하는데 있어 주의해야 할 이론적 문제점들 - 한국인들의 반민주주의적 태도의 가능성, 그리고 민주주의적 가치에 내재되어 있는 충돌 가능성 등-을 고찰해 보았다. 또한, V-Dem 민주주의 지수의 구성을 살펴보았는데, 이를 통해 이 연구에서 목표로 하고 있는 한국 민주주의 평가 지수의 개발 방향을 생각해볼 수 있다.

한국 민주주의 평가지수를 기존의 V-Dem 등의 민주주의 지수들과 비교할 수 있으려면 우선 그 구성 원칙이 같아야 한다. V-Dem을 기준으로 보면, 7개의 민주주의 원칙 - 선거 민주주의 원칙, 자유 민주주의 원칙, 참여 민주주의 원칙, 속의 민주주의원칙, 평등 민주주의 원칙, 다수결 민주주의 원칙, 합의 민주주의 원칙 - 이라는 대명제를 공유해야 비로소 의미있는 지수 간 비교가 가능해질 것이기 때문이다. 여기에 각 원칙을 구성하는 하위 인덱스를 참조하여 그 하위 인덱스를 국민 인식 수준에서 측정할 필요가 있다.

아쉽지만 V-Dem의 470개 지표들을 그대로 일반인을 대상으로 한 여론조사에서 사용하는 것은 힘들 것으로 보인다. 그 측정하려는 추상적 인덱스와 원칙에 대한 관심은 공유하되, 세부적인 지표는 다시 개발하여 일반 시민들이 답할 수 있는 수준의 질문을 새로 만들어내는 작업이 필요하다.

IV 설문 문항 개발 과정

본 연구에서는 한국 유권자의 민주주의 인식을 실증적으로 측정하는 설문항을 개발하는 데에 있어서 '방법론적 다원주의(methodological pluralism)' 접근에 기반하여 기존 연구와 지표의 한계를 다음과 같이 극복하고자 했다.

첫째, 민주주의 개념에 대한 최소주의 또는 제도주의 접근의 한계를 탈피하여, 실체적(substantive), 다차원적(multidimensional) 이해를 도모하되 최대주의 접근을 지양하여 '본질적으로 논쟁적인(essentially contested)' 개념의 대표적 예의 하나인 민주주의(Gallie 1956)에 대한 타당하고 신뢰할 수 있는 내포적(connotative), 외연적(denotative) 정의의 조작화(operationalization)를 시도했다.

둘째, 일반 대중이 이해하고 있는 민주주의의 핵심 구성요소와 이에 관한 선호 순서를 파악(identification)하는 동시에 이들이 민주주의와 민주주의가 아닌 것을 어떻게 그리고 얼마나 구분(differentiation)하고 있는지 확인하고자 한다(Shin 2017). 특히, 이 과정에서 현 정부와 집권 세력에 대한 인식 또는 평가에 오염되지 않은, 민주주의에 대한 인식을 측정하고자 한다.

셋째, 기존 경험적 지표 대부분이 민주주의를 구현하는 데에 필수적인 제도의 존재 여부나 작동 실태 곧, '법적 측면(de jure)' 민주주의에 초점을 맞추어 전문가 조사로 이루어져 있는데, 본 연구에서는 '실제(de facto)' 민주주의에 대한 일반 대중의 인식과 이해에 초점을 맞추되 전문가와 일반 대중 간 인식 차뿐만 아니라 공통된 인식을 확인하고자 했다(Carey et al. 2019). 이를 위해 앞 장에서 살펴본 현존하는 민주주의에 관한 경험적 지표 중 가장 엄밀하고 체계적인 방법론에 기초하여, 2024년 현재 185개국에서 태어난 4,200여 명의 전문가가 202개국 대상 1789년부터 2023년까지 민주주의의 변화를 추적해 온 민주주의 다양성(V-Dem: Varieties of Democracy) 지표를 원용했다(Altman et al. 2024).

넷째, 본 연구에서는 V-Dem 설문을 기본으로 하되 일반 대중 수준에서 민주주의 이해와 인식을 묻는 문항을 부분적으로 담고 있는 기존 국내외 설문조사 문항을 체계적으로 검토하여 선별한 후, 전반과 자구에 적절한 수정을 가하여 보완한다. 이에 한국이 조사 대상으로 포함된 세계 가치관 조사(World Values Survey)와 아시아 지역 민주주의 인식 관련 조사인 아시안 바로미터(Asian Barometer), 그리고 유럽, 라틴아메리카, 아프리카 지역 바로미터, 미국 전문가-대중 민주주의 인식 조사(BLW: Bright Line Watch) 등 비교 설문조사와 한국종합사회조사(KGSS), 선거 전후 한국에서 수집한 각종 설문조사를 포함한다. 개인 차원에서 민주주의 인식을 파악해 온 선행연구 결과와 비교를 통해 본 연구의 타당도와 신뢰도를 높이고 향후 연구 결과의 일반화

가능성을 가늠하고자 한다.

마지막으로 본 연구에서는 사회심리학과 정치심리학의 개인 수준의 인식 측정과 설문 문항 구축에 대한 이론을 적극적으로 수용하여, 문항 선별과 작성에 있어서 일관된 기준을 적용하였다.

이번 연구 단계에서 개발된 설문 문항의 초안을 부록으로 첨부하였다. 곧이어 국내외 전문가 자문과 학술회의 발표 등을 거쳐 문항을 정교화할 것이며, 3차연도 초반에 실제 조사를 실시할 계획이다.

청소년 모의선거

I 사업의 배경과 목표

1. 사업의 배경

청소년 모의선거는 민주주의 클러스터의 1차년도 연차보고서에서 중요한 정치교육의 발전 방안 중 하나로 제안하였다. 오랜 세월 학교의 정치교육은 지식 중심의 선거 제도 교육에 치우쳐있다. 그동안 새로운 소재나 다양한 교수·학습 방법을 정치교육에 적용하려는 노력은 학교 현장에서 꾸준히 이루어졌으나 여전히 뛰어넘기 어려운 장벽을 마주하고 있다. 그것은 바로 교육 중립성 준수에 대한 압력이다.

교육 중립성은 마땅히 지켜져야 할 헌법적 가치이다. [헌법 제31조 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.] 원래 교육 중립성의 가치란 정치 권력이 교육에 개입하여 부당한 영향력을 행사하는 것을 막는 데 있다. 그런데 오늘날 정치교육에서의 교육 중립성은 수업에서 정파적 내용을 배제하고, 논쟁적 소재를 다루는 것을 금지하는 데에 과도하게 치우쳐있다. 정치교육이 사회의 공적 이슈와 그것을 둘러싼 시민들의 서로 다른 생각을 다루지 않을 수 없다는 점을 고려한다면, 우리 정치교육의 현실이 매우 모순적임을 이해할 수 있다.

교육 현장이 찾은 잠정적 대안은 결국 반쪽 교육이다. 정치 편향적이라는 의심을 받지 않는 수준까지의 교육, 그것은 결국 현실 정치의 생동감과 실제성을 소거한 채 이해와 암기를 요구하는 지식 중심의 교육일 수밖에 없다. 그래서 정치는 학교에서 지루하고 재미없는 과목이다. 시험 앞두고 선생님이 중요하다고 한 개념들만 열심히 외우면 좋은 성적을 받을 수 있는 과목이기도 하다. 암기식 정치교육은 결국 학습자의 영양 결핍을 초래할 수밖에 없다. 정치교육이 지향하는 시민의 상은 공동체의 정치 현상에 대한 사회과학적 이해 능력뿐만 아니라, 공공의 문제에 능동적으로 참여하는 태도를 갖춘 시민이자, 실제 생활에서 가장 자주 요구되는 의사소통 능력과 문제해결력을 갖춘 시민이기 때문이다. 암기식 교육으로는 이러한 시민 역량을 온전히 기를 수 없다.

모의선거는 정치교육의 목표를 달성하는 데 도움이 되는 양질의 영양제이다. 첫째,

선거는 정치 공동체의 현안들과 그것을 해결하기 위해 각 정당과 공천받은 후보자들이 내세우는 공약이 각축을 벌이는 실제성 높은 정치교육의 소재를 제공한다. 둘째, 선거는 보통의 시민이 실제로 정치적 의사를 표현할 수 있는 가장 대표적인 기회이다. 민주주의를 채택한 정치 공동체에서 투표를 통한 의사 표현은 역사적으로 가장 오래되었을 뿐만 아니라 제도적으로 가장 강력하게 보장되는 권리이기도 하다. 즉 모의선거는 교실 수업에서 제공하기 힘든 실제성 높은 시민적 경험을 가져볼 수 있도록 해준다.

다만 교육적 처방은 정확해야 한다. 학교가 현실 정치의 소재를 교육에 가져오는 시도를 직접 하기는 어렵다. 아무리 조심해도 교육 중립성의 기준을 완벽하게 지키기 어려울 뿐만 아니라, 개별 교사가 감당하기에 수업의 기회비용이 너무 크기 때문이다. 모의선거에 대한 중앙선거관리위원회의 유권 해석 역시 공직선거법의 각종 금지 조항을 보수적으로 적용(중앙선거관리위원회, 2014: 142-152)하고 있다는 사실 역시 학교의 실천을 제약하는 중요한 요인이다.

그래서 이 연구는 학교를 우회하는 경로를 찾았다. 공무원(교육청과 학교 및 교사)의 개입도 없고, 선거에 영향을 끼칠 우려도 없는 모의선거는 이미 시민단체에서 실행한 전례가 있다. 성공했던 전례에 준하여 이 연구는 모의선거 실행 주체를 연구기관인 서울대학교 국가미래전략원 민주주의 클러스터로 하고, 자발적인 탐구 활동인 학생들의 모의선거를 연구진이 지원하는 형태로 기획하였다. 민주주의 클러스터는 학생들의 자발적인 모의선거 실행을 외부에서 지원하고, 그 결과를 발표할 수 있는 경연의 장을 마련해 줌으로써 학생들에게 양질의 학습 경험을 제공할 것이다. 다른 학교에서는 어떻게 모의선거를 기획하였는지, 재학생들의 투표 참여를 위해 어떤 방법을 구상하였는지 그리고 모의선거를 치른 후 어떤 반성과 대안을 고민하였는지에 대해 또래 청소년들과 생각을 나누는 기회를 갖게 할 것이다.

국제 학계에서는 청소년 모의선거가 시민교육의 방법으로 효과적이라는 선행연구가 많지만, 아직 우리나라에서는 관련된 경험 연구가 충분하지 않다. 국내 사례로는 시민단체가 개최한 모의선거 결과를 분석한 보고서(김세희 외, 2019)가 있고, 단위 학교 수준에서 실시한 모의선거 사례 연구(김현경·김명정, 2023)나 선거교육 프로그램 이수에 따른 시민성 함양 효과를 측정한 유사실험 연구(조의호, 2018)가 발표된 바 있다. 이 연구는 설문조사를 통해 모의선거 참여 경험이 청소년의 인식에 미치는 영향을 측정할 것이다. 실제 국회의원 선거를 대상으로 1,000명 정도의 청소년이 참여한 모의선거 연구는 그동안 없었다. 총선을 직접 대상으로하는 모의선거라는 점에서 보나, 표집 규모가 확보된 실증 연구라는 측면에서 보나, 이 연구는 양 측면 모두에서 국내에서 전례가 드문 시도라 할 수 있다.

2. 사업의 목표

청소년 모의선거는 실제 선거에 맞추어 실시되는 일종의 계기 교육이다. 일회적이기는 하지만 교과 수업으로서 정치교육이 자극하기 어려운 다양하고 실제적인 교육적 경험을 제공해 줄 수 있다. 모의선거는 학생들이 투표의 중요성, 다양한 선거 참여자(후보자, 유권자, 선거 공무원 등)의 역할 및 대의제와 같은 민주주의의 기본 원칙을 체험을 통해 배울 수 있는 좋은 방법이다. 실제 모의선거를 준비하는 과정에서는 선거 절차, 캠페인 전략, 정당의 중요성에 대해서도 배울 수 있다.

모의선거 과정에서 학생들은 스스로 유권자 등록, 후보자 공약 분석, 자신이 지지하는 가치의 우선순위에 따라 대표자를 선택하는 결정을 내림으로써 시민으로서 정치적 태도를 함양할 수 있다. 이러한 교육적 체험 외에도, 모의선거는 개별 학교나 교사가 직접 감당하기 부담스러운 실제성 높은 정치교육을 대신해 줄 수 있는 효과적인 방법이다. 현실의 논쟁적 문제와 공적 이슈에 대한 다양한 관점들을 비판적으로 분석한 후 투표를 통해 의사 결정해 보는 경험은 정치적 중립성 의무가 있는 학교 수업에서는 쉽게 실천하기 어렵다.

모의선거는 실제 선거와 병행하는 것이 바람직하다. 선거와 별개로 모의선거를 실시할 수도 있으나 이러한 모의선거는 가상의 입후보자, 가상의 공약을 기반으로 할 수밖에 없는 일종의 시뮬레이션 학습으로, 정치교육 효과의 실제성 측면에서 타당성 높은 교육 효과를 기대하기 어렵다. 공직선거법은 교사가 모의선거를 주도적으로 기획할 수 없는 법적 제약이다. 이에 정치적 자유가 보장되는 학생들이 자율적으로 모의선거를 기획하고 준비할 수 있도록 학교 밖에서 도와주어야 한다.

민주주의 클러스터는 첫째, 학교 밖에서 청소년 모의선거를 지원하는 체계를 마련하고, 둘째, 그 성과를 학술적으로 활용할 수 있는 모델을 구축하고자 한다. 처음 시도하는 이 두 가지 접근 경로에 어떤 어려움이 있는지 확인하고, 향후 모의선거 후속 연구들이 참고할 수 있는 지침을 제공할 것이다. 그렇게 기획된 이 연구의 목표는 다음 세 가지이다.

1) 청소년 모의선거 프로토타입 제시

공직선거법의 명시적 규정과 중앙선거관리위원회의 유권 해석을 종합해보면, '공무원 즉 교육청이나 학교, 교사가 개입하는 모의선거'와 '여론에 영향을 미칠 우려가 있는 모의선거'는 할 수 없다. 학교가 개입하지 말라는 것은 '교육 목적의 모의선거'도 허용하지 않겠다는 의미이다. '여론에 영향을 미칠 우려'라는 부분은 명확한 행위 지침으로 보기는 어려운 표현인데 전례에 비추어 보면, '후보자에 대한 선거운동', '지지도의 공표'와 같은 행위가 없어야 한다는 뜻으로 해석할 수 있다. 그래서 이 연구는 교사가 관여하지 않는 학생 동아리의 자발적인 탐구 활동을 학교 밖 연구기관이 지원하는 형태를 취하고, 투표 참여 독려 외에 선거운동을 금하며 실제 선거일 이후에 모의선거 개표를 실시하였다.

공직선거법에 저촉되는 활동이 일어나지 않게 하기 위해서 참여 동아리 학생들을 대상으로 모의선거 활동 시 유의점을 숙지시키고, 행사에 필요한 경비를 연구진에 직접 지원하였다. 심지어 모의선거 결과보고서를 작성하는 단계에서도 교사의 도움을 받지 말도록 학생들에게 당부하였다. 학생들의 자율적 판단을 보장하기 위하여 동의에 기반한 모의선거 참여를 독려했고, 모의선거 활동의 정치적 편향성을 우려하는 학부모들을 참작하여 법정대리인 동의서까지 징구하여 연구 윤리를 확보하였다. 즉, IRB(연구윤리심의위원회) 승인 절차를 거침으로써 교육 중립성에 대한 우려를 연구 윤리 준수 차원에서 해소하였다.

다만, 학생들의 참여 유인을 제공하기 위하여 경연 대회 형식을 빌었다. 학기 중에 모의선거를 기획하고 관리하는 일이 학생들에게 쉬운 일은 아니어서, 충분히 도전할만한 동기 부여가 필요하다. 이에 선거 10일 후에 서울대학교에서 모의선거 활동을 보고하고, 상장과 부상을 수여하는 대회를 개최하였다. 특히 다른 학교와 입상 경쟁을 하는 형식을 취하여 적절한 긴장과 재미도 느낄 수 있도록 하였다.

2) 시민성 측정 도구의 표준화

시민성을 측정하는 연구는 꾸준히 발표되고 있다. 정치 사회화와 관련한 행태주의 연구가 유행했던 시절부터 시민성에 대해서는 다양한 조작적 정의가 이루어졌다. 정치 신뢰도, 정치 참여도, 정치 효능감 등 정치교육을 통해 함양하고자 하는 시민성을 몇 가지의 구성 변수로 나누어 측정하는 연구는 앞으로도 계속될 것이다.

모의선거 역시, 연구로서 가치를 획득하기 위해서는 그것이 시민성에 어떤 영향을 미치는지가 경험적으로 검증되어야 한다. 이에 본 연구는 모의선거에 참여한 청소년을 대상으로 시민성의 변화를 측정하였다. 우선 국내외 유사 연구에서 사용한 검사 도구들을 분석하여 대표적이고 공통적인 변수들을 확인하였다. 그리고 여기에서 추출한 하위 변수와 해당 변수를 측정하는 질문들을 우리나라 선거의 맥락에 맞게끔 수정하였다.

연구 참여자와 법정대리인 모두의 동의를 받은 설문 응답은 연구 윤리 측면에서의 안전성과 측정 도구로서의 신뢰도와 타당도 모두를 확보하게 된다. 연구진은 이렇게 검증된 시민성 측정 도구를 후속 연구들이 활용할 수 있도록 할 것이다. 이것이 중요한 이유는 시계열적 성격의 자료를 분석하는 데 유용하기 때문이다. 측정 도구가 바뀌면 이전 연구 결과와 어떻게 달라졌는가를 이야기하기가 어렵다. 선거는 4년 또는 5년 주기로 반복되기 때문에 표준화된 도구로 반복 측정하는 것이 변화를 살피기에 유리하다.

3) 공직선거법의 개정 추진

궁극적으로는 이 연구의 목적은 모의선거 실행의 높은 장벽을 낮추는 데 있다.

공직선거법에 “학교는 모의선거를 해서는 안 된다.”는 조항은 없다. 그러나 거의 모든 교사에게 적용되는 공무원이라는 제약, 거의 모든 모의선거 활동에 적용되는 ‘선거에 영향을 미칠 수 있는 행위’라는 제약은 모의선거 시도 자체를 위축시킨다.

이번 연구가 공직선거법의 테두리 안에서 시행 가능한 모의선거의 모델을 제시해 줄 것이다. 이미 전례가 있는 시민단체 주관형 모의선거 모델에, 연구기관 주도형 모의선거 모델이 하나 더 생긴 셈이다. 물론 학교 주도형 모의선거에까지 이르게 된다면 좋겠지만, 교육 중립성 위배 우려가 해소되지 않는 한 그럴 가능성은 희박하다. 쉽게 말해서 교사가 편향된 정치적 태도를 학생들에게 주입할 수 있다고 염려하는 여론이 있다면, 학교 주도형 모의선거는 불가능하다.

모의선거는 교육 중립성 확보를 연구 윤리의 측면으로 접근할 수 있다. 청소년의 자발적 참여 의사, 그리고 법정대리인의 동의를 모두 필요로 하므로 ‘강제적 주입’의 가능성을 차단한다. 이러한 장점이 법률로써 지키고자 하는 공공의 법익, 즉 교육 중립성에 부합하는 동시에 모의선거를 하고 싶은 청소년들의 이익을 보장한다. 이러한 입법 취지를 고려한다면 연구 목적의 모의선거 허용 조항을 개정 법률에 반영할 수 있다고 본다.

II 청소년 모의선거 실시

본 연구의 전반적인 진행과정은 다음 표와 같이 진행되었다. 첫째, 고등학교에 재직 중인 연구자의 자문을 받아 모의선거 대회의 개요를 구성하였다. 고등학교의 학사일정을 고려하여 제22대 국회의원 선거일(4.10.)까지의 기간 동안 모의선거 활동 및 본선 발표까지의 일정의 실행 가능성 및 홍보 방안을 검토하였다. 둘째, 참가자를 모집하기 위해 서울시 관내 고등학교에 공문을 발송하여 학생들에게 홍보를 요청하였다. 학기 초라 학교를 통한 홍보가 이루어지기 어려운 것을 감안하여 계획서 제출기한을 한 차례 연장하기도 하였다. 그 결과 총 7개교, 8개 동아리가 모의선거 대회 예선 참가를 신청하였다.

〈표 2〉 모의선거 행사 일정

	11월	12월	1월	2월	3월	4월	5월
대회 조직 및 홍보							
모의선거 대회 참가자 모집							
모의선거 사전교육(3.30.)							
모의선거 관련 개별활동							
대회 본선(4.20.)							

학생과 교사의 관심이 많은 가운데 모의선거 대회 참가 신청 단계에서부터 학교 내 모의선거 활동에 대한 다양한 우려가 제기되었다. ㄱ학교에서는 유선으로 학생들의 참여의사가 매우 높았으나 개표 결과를 공개하는 것 자체가 학생들이 서로의 이념지향을 확인하고, 다툼으로 이어질 것에 대한 우려를 표명하기도 하였다. 의견을 표명한 교사는 제22대 국회의원 선거가 아닌 가상의 선거를 대상으로 모의선거를 진행하는 대안을 제시하기도 하였다. 또한 ㄴ학교 역시 학생들의 참여의사는 높았으나 교사가 학교가 소재한 지역선거관리위원회에 학교 내 모의선거의 실행가능성에 대해 질의하는 등 모의선거에 대해 학교와 교사가 느끼는 부담을 토로하기도 하였다.

또한 모의선거에 협조적인 학교에서도 교사의 행위가 교육의 정치적 중립성 의무를 위반할 여지가 있는지와 관련하여 연구진에게 문의를 하였다. 투표를 위해 교사가 학교 내 장소를 대여하기 위한 공문을 작성해도 되는지, 사전교육과 본선 발표와 같이 학교 바깥에서 이뤄지는 행사에 교사가 참여해도 되는지에 대한 문의가 있었다. 연구진은 교사가 학생들의 요청이 있을 때에 한해 동아리 활동을 보조하는 형태로 해석하여 문제가 없다고 보았고, 서울대학교에서 이뤄지는 행사들을 공개하여 인솔교사가 아니라면 교사의 참석이 가능하도록 운영하였다.

셋째, 모의선거 대회에 참가한 학생들을 대상으로 본선 진출 사실을 고지하고, 본선진출팀을 대상으로 사전교육을 실시하였다. 사전교육이나 물품 배송 등 활동에 필요한 안내사항은 대표학생에게 문자와 메일을 보내고, 구글 닥스를 활용하여 전달하였다. 사전교육에서는 본선 보고서에 들어가야 하는 내용과 모의선거 활동의 유의점 등 현행법상 엄격히 규율하고 있는 사안을 안내하였다. 특히 본선에 진출한 학생들이 교육청, 학교, 교사의 도움을 받을 경우 공무원의 개입으로 해석될 여지가 있으므로, 관련 활동에 있어 도움이 필요하거나 질문이 있을 경우 연구진에게 직접 연락하도록 하였다.



[그림 2] 본선진출팀 사전교육(3.30.)

넷째, 여섯 학교의 본선진출팀은 모의선거 관련 활동을 개별적으로 진행하였다. 활동에 필요한 물품은 사전에 제출한 예산에 따라 연구진이 구매하여 개별 학교로 발송하거나 사전교육을 이용해 배부하였다. 개별 동아리에 할당된 예산으로 구매한 모의선거 투표용지를 제작하거나 투표함, 기표대 등을 수령하여 활동을 시작하였다. 활동을 하는 과정에서 학생들은 연구진에게 제작한 모의투표 용지에 대한 의견을 구하거나 추가로 필요한 물품을 요청하였다.

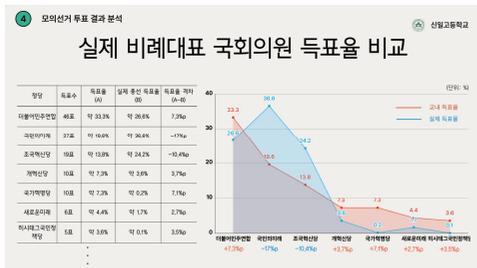
다섯째, 모의선거 대회의 본선에서는 6개 학교에서 진행된 모의선거 활동의 결과를 발표하였다. 본선진출팀은 각 학교의 선거관리위원회 위원이 되어 모의투표를 기획, 관리하였다. 또한 지역구 국회의원 후보자에게 인터뷰를 요청하거나 설문지를 만들어

선거에 참여한 학생들에게 요청하고, 공약을 분석하고 설문조사 결과를 해석하는 등 다양한 활동을 진행하였다. 실제 선거 결과와 교내 모의선거 결과를 비교하여 득표율의 차이가 나는 이유를 분석해보기도 하였다.

여섯 개 학교에서는 모의선거 대회에 참가한 것을 계기로 다양한 활동을 진행하였으며 이를 통해 시민성을 함양하고 있는 것으로 나타났다. 아래 그림은 본선 진출팀 6개 학교에서 진행된 다양한 활동들을 보여주는 발표자료 일부이다.



[그림 3] 모의선거 활동의 예(A, B, C학교)



인터뷰 요청

공약분석 시 필요한 자세한 정보를 얻기 위해 후보자 모두에게 인터뷰 요청을 드림

정당 · 후보자 · 정책 이슈 요인 분석

① 제3당 지역구 후보 선전 이슈

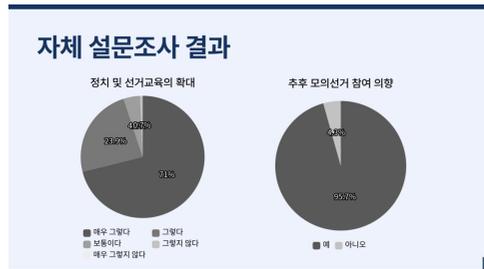
- 새로운미래당이 지역구 선전 이슈
- 새로운미래당 이전후 후보 선거운동 분석
- 더 후보가 득표율에 미친 영향

② 여당과 제1야당 비례대표 득표율 이슈

- 여당의 기존한 과세 득표율 원인 분석
- 위량정당 제제가 득표에 미친 영향
- 공보물이 득표율에 미친 영향

③ 부모님의 지지 정당 조사

- 출구조사를 통한 가정의 지지 정당 조사
- 득표율과 가정의 정당 지지를 연계



A 학교

B 학교

02 모의 선거 관련 자료 제공

2. 후보자와 정당의 공약을 분석 후 선거 관련 정보를 수시로 업데이트 → 유권자에게 정보 제공



투표율에 영향을 끼치는 요인

Chapter 01

이미지 메이

정치적 '부' 조목을 선택하는지에 따라 공약 선거에 참여하려는 여부가 다르게 나타났다.

Chapter 02

무관심층

실제 투표에 참여하지 않는 선거에 무관심한 학생들이 10% 선의 비율을 차지하여 투표율에 영향을 미쳤다.

Chapter 03

가짜

실제 투표에 참여하지 않는 선거에 무관심한 학생들이 10% 선의 비율을 차지하여 투표율에 영향을 미쳤다.

C 학교

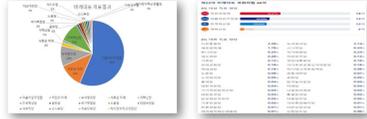
투표율이 낮은 이유분석

- 학생들의 투표에 관한 무관심
- 낮은 홍보 빈도
- 전교회장선거와 겹친 일정
- 투표소 위치상의 문제

D 학교

개표 결과

2. 비례대표 선거



〈이와예고 선거 결과〉
 실제 선거 결과에 비해 더불어민주당과 녹색정의당의 지지율이 높았고, 국민의미래와 조국 혁신당의 지지율이 낮은 편임
 〈실제 선거 결과〉
 이번 국회의원 선거에 맞춰 만들어진 정당은 학생들이 잘 모르는 경우가 많았음(백역산당, 조국혁신당 등) 진보적인 정당과 보수적인 정당으로 크게 구분해보았을 때에는 지역구 선거 결과와 유사하다고 생각됨

선거 준비

3. 선거관리위원회의 업무 배정

총 9명의 의원을 하면서 모의 선거 준비 과정에서는 모두가 함께 참여함
 모의 선거 당일은 수업 시간이 다르기 때문에 각 수업별로 역할을 나누기로 함
 선거인명부 확인 1명, 투표용지 배부 1명, 투표함 검사 1명으로 배정



4. 선거 장소 협의

수업이 1교시~7교시까지 분포되어서 하루 중일 기표소를 설치할 수 있는 장소가 필요
 연감이나 복도 등의 경우 지나가는 친구들이 많아 기표소의 훼손 가능성이 있었음
 특별교실인 시외탕구실을 필요함에 사용하는 수업이 없어서 선생님의 양해를 얻고 시외탕구실에서 선거를 진행하기로 결정함
 인터넷으로 설문조사를 하기 위해 학교 와이파이가 비밀번호를 임시로 발급받아 친구들에게 안내함

특이한 무효표



21

현실 선거 결과와 비교



24

E 학교

F 학교

6개 학교의 활동 내역을 요약하면 다음과 같다. A학교에서는 교내 모의선거 결과가 실제 선거 결과와 어떻게 달랐는지를 분석하였다. 학생들은 보수와 진보의 양당체제를 기반으로 투표를 하기보다는 자신의 취향에 따라 부모세대와는 다르게 소수정당들에게도 높은 비율로 투표하고 있었다.

B학교에서는 진보적인 성향이 더 강한 것으로 나타났으며, 공약을 기반으로 투표하는 경향이 나타났다. 지역구 국회의원 후보자들의 공약을 분석한 결과도 보고하였는데, 대부분의 공약이 비슷하였으며 지역구를 위한 고민이 느껴지는 공약보다는 지속되고 있는 사업이라는 점에서 아쉬움을 느끼고 있었다. 정치에 대한 관심에 따라 모의선거에 대한 관심도의 차이가 크다는 것을 체감하였으며, 인문계열과 자연계열 학급 간의 차이도 큰 것으로 나타났다. 따라서 투표 전반에 걸쳐 민주시민교육이 확대되어야 한다고 느꼈다. 청소년 대상 모의선거에 있어서도 강한 규제를 적용하고 있어 이를 완화해야 한다고 주장하였다.

C학교에서는 정치와 법 과목 선택 여부에 따라 모의선거 참여 의지가 달라졌으며, 투표권이 없는 학생들 중 다수가 정치에 무관심하였다. 실제 거주지가 속한 지역구와 학교소재지의 지역구가 다른 경우에도 모의선거에 대한 관심이 감소하였다. 실제 선거 결과와 달리 보수 정당의 지지율이 낮은 것으로 나타났고, 환경 문제에 대한 관심을 보여주듯 "소나무당"과 "녹색"이 당명에 포함된 정당들의 투표율이 높은 것으로 나타났다.

D학교 역시 C학교와 같이 여학교로 개표 결과 민주당 후보가 압도적인 득표율(73.21%)을 보여, 실제 선거 결과(50.81%)와 차이가 있었다. 그러나 이는 20대 여성의 지지정당을 조사한 출구조사 결과에서 나타난 비율(더불어민주당 약 70%, 국민의힘 약 25%)과 매우 유사하다는 것을 발견하여, 연령과 성별에 의한 정치성향임을 확인하였다. 또한 비례대표 선거에서는 실제 선거와 달리 녹색정의당의 득표율(10%)이

매우 높게 나타났는데, C학교와 같이 다수의 학생들이 환경 문제에 관심이 많기 때문이라 분석하였다.

고등학교 1학년 다섯 명으로 구성된 E학교에서는 홍보나 내용에 대한 인지가 부족하여 모의선거를 진행해보면서 느꼈던 문제점들을 분석하였다. 팀원 간의 의사소통, 홍보방식, 역할 분담, 투표소 설치 등에 있어 현실적인 제약을 느꼈다. 또한 투표율이 낮게 나온 원인에 대해 전교회장선거와 겹친 일정, 학생들의 무관심, 낮은 홍보 빈도, 투표소 위치의 낮은 접근성 등으로 분석하였다.

F학교는 모의선거 참여를 이끌기 위한 흥미로운 홍보 방식이 돋보였다. 인스타그램을 활용하여 투표소 위치를 안내하고, 투표 방법을 안내하는 재미있는 릴스를 게시하여 모의선거 참여율을 높이고자 노력하였다. 또한 게시물을 부착하고, 반별 단체 카카오톡과 인스타그램 다이렉트 메시지(DM), 설명회 등을 활용하여 투표율을 높이고자 노력하였다. 모의선거를 계기로 연동형 비례대표제에 대해 배우고, 비례대표 의석수를 계산해보는 활동을 통해 모의선거 결과를 도출하였다.

III 연구 결과

1. 시민성 측정 도구

측정도구 개발을 위해서는 선행연구를 토대로 한 문헌연구를 통해 시민성을 구성하는 요인을 찾아내고자 하였다. 청소년을 대상으로 한 모의선거의 시민교육적 효과를 검증한 국내외 선행연구를 검토하여 모의선거와 관련이 있는 다양한 정치적 시민성의 하위요인들을 탐색하였다. 시민교육적 효과를 인지, 정서, 정의(태도)의 세 영역으로 나누어 선행연구를 분석하고 유의미한 하위요인을 탐색하였다. 인지적 영역으로 정치지식, 정치 관련 태도로는 정치 신뢰감, 정치효능감이, 행동 영역에서는 정치참여가 논의되며, 정서적 영역은 감정온도계를 활용하여 측정되고 있었다. 본 연구에서는 모의선거의 시민교육적 효과를 정치 참여 의사, 정치 관심도, 정치 효능감, 정치 신뢰도, 관용 의식의 다섯 가지 하위요인으로 구분하여 알아보하고자 하였다.

먼저 본 연구의 종속변인인 정치적 시민성을 측정하는데 있어 선행연구에서 활용한 구조화된 설문을 고등학생의 수준에 맞게 윤문하였다. 설문지 구조는 대통령 선거 후보자에 대한 평가, 국회의원 후보자에 대한 평가, 투표 결과, 정치적 관여(involverment) 및 참여(participation), 정파성(partisanship)과 정당에 대한 평가, 이데올로기와 가치, 공적 담론에 대한 공적 의견, 정치 제도에 대한 평가, 집단에 대한 태도, 사회 및 개인적 특성들로 구성된 미국 연방선거 여론조사자료(American National Election Studies)와 한국청소년정책연구원에서 번역한 국제 교육성취도 평가협회(International Association

for the Evaluation of Educational Achievement, IEA)의 세계청소년 시민의식 국제비교연구(International Civic and Citizenship Study, ICCS) 2016 문항의 틀을 참고하되 연구자 간 상호 검토를 통해 다음과 같이 구성하였다.

첫째, 한국사회과학데이터센터와 한국선거학회가 공동으로 실시한 “제21대 국회의원 총선거 관련 유권자 정치의식조사” 문항 중 정치지도자와 정당, 지역구 후보들에 대한 생각을 묻는 문항을 고등학생의 수준에 맞추어 정치인의 실명을 거론하지 않는 방식으로 수정하였다.

둘째, 한국청소년정책연구원에서 번역한 국제 교육성취도 평가협회(IEA)의 세계청소년 시민의식 국제비교연구(ICCS) 2016 문항 중 특히 사회참여역량과 관련된 문항 중 투표 참여 3개 문항, 비투표 참여 4개 문항을 활용하여 정치참여행동의 중요도에 대한 인식과 실제 참여 의사가 변화하였는지를 측정하고자 하였다. 이때 온라인 참여는 Ahmed & Gil-Lopez(2022)가 활용한 다섯 가지 문항 중 고등학생이 실제로 쉽게 참여할 수 있는 세 가지 활동과 관련된 3개 문항을 추가로 활용하였다.

셋째, 정치 효능감은 국가승인통계인 한국행정연구원(2022)의 “2022년 사회통합실태조사”의 정치 효능감 관련 4개의 문항을 활용하여 내적 효능감과 외적 효능감으로 나누고, 내적 효능감을 측정하는 4개의 문항과 외적 효능감을 측정하는 3개의 문항으로 재구성하였다.

넷째, 정치적 신뢰는 일반적인 정부 기관에 대한 신뢰를 묻는 다섯 가지 문항과 신뢰 판단을 인지, 정서, 행동의도로 나누어 측정한 Weinberg(2022)의 문항을 일부 번역하여 총 8개의 문항으로 구성하였다.

다섯째, 정치적 관용은 Green & Waxman(1987), Gibson(1992) 이후 사회적 소수자 집단에 대한 태도로 측정해 온 다수 선행연구를 참고하여 구성하였다. 그러나 인종차별주의자, 무신론자, 공산주의자와 같은 집단을 제시하는 것이 미성년자인 연구 참여자에게 특정 사회적 소수자 집단에 대한 편견을 심어줄 수 있다고 판단하여 ‘종교적 극단주의자, 인종차별주의자, 극단적인 정치이념을 가진 사람’과 같은 예시를 한 번만 제공하고, 연구 참여자가 포용하기 어려운 집단을 상상하며 문항에 답하도록 구성하였다. 또한 전반적인 정치적 상황(다른 정치적 태도를 가진 사람과의 대화 등)에서의 관용적 태도를 측정한 Xia & Shen(2023)의 3개 문항을 번역하여 활용하였다.

기타 배경 변인도 함께 조사하였다. 첫째, 인구통계학적 요인인 성별, 학년, 소속학교의 유형과 함께 정치와 관련된 고등학교 교과목인 ‘정치와 법’ 이수 여부, 정치 정보 획득 경로와 부모의 최종학력과 주관적 계층의식이 포함된다. 둘째, 정치에 대한 감성온도와 함께 이번 투표에 대한 생각을 묻는 1개 문항, 정치 성향을 묻는 1개 문항을 추가하였다.

구체적인 문항 도출 및 검증 과정은 부록에서 상술하였다.

2. 조사 결과

모의선거 활동의 효과성을 분석하기 위하여 본 연구에서는 모의선거에 참여한 학생을 본선에 진출한 동아리원들로 구성된 선거관리위원회 집단과 단순히 투표에 참여한 집단으로 나누어 두 집단 간 모의선거로 인한 시민성 변화 점수에 차이가 나는지를 통계적으로 검증하였다. 각 학교에서 선거관리위원으로 활동한 학생들의 경우 선거 공약 분석, 모의 선거진행 기획과 관리, 개표 결과 분석과 같은 다양한 활동들에 참여하였다. 반면 투표에 참여한 학생들의 경우 모의투표 외의 다양한 모의선거 관련 활동에는 부분적으로 참여하였을 것으로 생각된다.

따라서 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 모의선거 전후의 변화를 측정할 각 변인의 차이를 독립표본 t-test를 통해 살펴봄으로써 모의선거 관련 활동이 시민성 함양에 효과적이지는 다음과 같이 검증하였다. 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 평균점수의 차이는 다음 표와 같다.

독립표본 t-test는 두 집단 간 분산의 동등성(equal variance)을 가정하고 있다. 따라서 기술통계치를 통해 알 수 있는 두 집단 간 분산의 차이가 통계적으로 무시할 수 있는 수준인지 알아보하고자 Levene의 등분산 검정을 실시하였다. "정치참여의사(기초)"와 "정치 효능감"를 제외한 다른 변인에서는 Levene의 등분산 검정 유의확률이 통상적인 기준인 .05보다 큰 것으로 나타나 두 집단 간 등분산을 가정할 수 있다.

〈표 3〉 독립표본 t-test 검정결과

		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 T 검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의확률 (양측)	평균차이	표준오차 차이	차이의 95% 신뢰구간	
								하한	상한	
정치참여 의사 (기초)	등분산을 가정함	12.482	<.001	-3.964	364	<.001	-.47777	.12052	-.71477	-.24077
	등분산을 가정하지 않음			-5.586	115.335	<.001	-.47777	.08553	-.64717	-.30836
정치참여 의사 (적극)	등분산을 가정함	2.100	.148	-2.949	364	.003	-.43510	.14753	-.72521	-.14498
	등분산을 가정하지 않음			-3.368	84.578	.001	-.43510	.12920	-.69201	-.17819
정치 관심	등분산을 가정함	1.894	.170	-4.866	364	<.001	-.60744	.12484	-.85293	-.36194
	등분산을 가정하지 않음			-5.620	85.687	<.001	-.60744	.10809	-.82233	-.39255
정치 신뢰도	등분산을 가정함	.902	.343	-.328	364	.743	-.03615	.11021	-.25288	.18058
	등분산을 가정하지 않음			-.358	80.644	.721	-.03615	.10091	-.23695	.16465

		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 T 검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의확률 (양측)	평균차이	표준오차 차이	차이의 95% 신뢰구간	
									하한	상한
정치 효능감	등분산을 가정함	4.703	.031	-2.470	364	.014	-.31019	.12558	-.55715	-.06323
	등분산을 가정하지 않음			-2.871	86.346	.005	-.31019	.10803	-.52493	-.09545
정치관용 (사회적 소수자)	등분산을 가정함	.030	.862	-2.018	364	.044	-.30483	.15108	-.60193	-.00774
	등분산을 가정하지 않음			-1.981	73.282	.051	-.30483	.15389	-.61151	.00184
정치관용 (정치일반)	등분산을 가정함	.482	.488	-3.432	363	<.001	-.37722	.10993	-.59340	-.16105
	등분산을 가정하지 않음			-3.839	82.803	<.001	-.37722	.09826	-.57267	-.18178

일곱 개 변인별 t-검정 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 기초적 정치참여의사 변화 정도에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 기초적 정치참여의사가 얼마나 변화했는가를 측정한 척도는 3점(변화없음)을 기준으로, 1점에 가까울수록 정치참여의사가 감소하며, 5점에 가까울수록 정치참여의사가 증가한 것으로 해석할 수 있다.

투표참여집단(m=4,018)에서도 선거에서 투표하기와 같은 기초적인 정치참여행위에 참여할 의사가 다소 높아졌다고 보고하고 있으며, 선거관리위원회 집단(m=4,496)에서도 참여의사가 높아졌다. 다만 두 집단 간 등분산을 가정할 수 없으므로(Levene 등분산 검정 결과, F=12.482, p<.001) Welch-Aspin 검정을 사용하였다. 독립표본 t-검정 결과 두 집단 간 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나(t=-5.586, df=115.335, p<.001) 선거관리위원으로서 공약 분석을 포함한 선거와 관련된 다양한 활동을 하며 모의투표를 주관한 경험이 기초적인 정치참여에 대한 의사를 증대시키는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 적극적인 정치참여의사의 변화에 있어서도 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 사이에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 두 집단 모두에서 사회운동과 시위, 집회, 정부와 언론에 의견을 제시하고, 온라인을 통한 다양한 활동에 참여하는 적극적 정치참여행위에 있어 참여의사가 크게 변화했다고 보기 어려웠다.

투표 참여 집단(m=3,192)의 경우 적극적 정치참여의사의 변화가 없다고 해석할 수 있는 3점에 가까웠으나 선거관리위원회 집단은 평균 점수가 3.627점으로 투표 참여집단에 비해서는 적극적 정치참여의사가 늘어난 것으로 나타났다. 적극적 정치참여의사의 변화에 있어 선거관리위원회 집단과 투표 참여 집단 간 차이는 유의미한 것으로 나타났다(t=-2.949, df=364, p<.05). 선거관리위원회 집단에 속하여 다양한 선거 관련 활동을 경험할수록 적극적 정치행위에 대한 참여의사도 높아진 것으로 나타났다.

투표 참여 집단에 비해 선거관리위원회 집단의 적극적인 정치참여행위에 참여할

의사가 더 커진 것은 실제로 모의선거를 통해 다양한 정치 관련 활동들을 수행하면서 참여 행위에 대해 느끼는 진입장벽이 낮아졌기 때문이라 볼 수 있다. 적극적으로 활동을 수행했던 B학교에서는 선거관리위원들이 모의선거 관련 활동들을 진행하면서 직접 국회의원 선거 후보자 사무실에 여러 차례 인터뷰를 요청하고, 선거사무소를 방문하며 서면답변을 요청하는 등 다양한 경로로 후보자와 접촉하였는데 이를 통해 적극적 정치참여행위에 대해 느끼는 부담감이 줄어들었을 것이라 볼 수 있다.

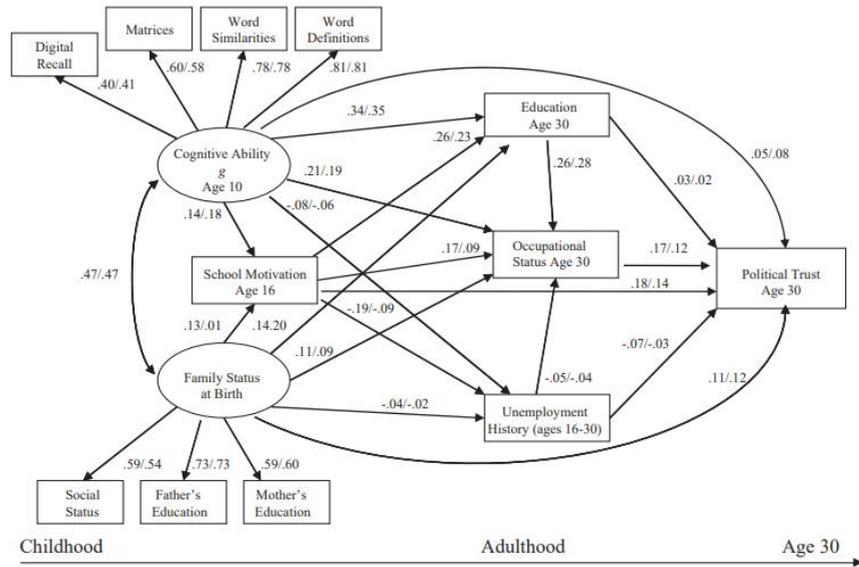
셋째, 정치에 대한 관심도의 변화에 있어 선거관리위원회 집단의 정치에 대한 관심도($m=4.131$)가 투표 참여 집단($m=3.524$)에 비해 유의미하게 커진 것으로 확인되었다($t=-4.866$, $df=364$, $p<.001$). 정치 관심도의 변화는 “정치 뉴스는 꼭 읽어야 한다는 생각이 강해졌다(3-1문항).”, “정부 정책이나 사회문제를 다룬 자료를 더 자주 찾아보게 되었다(3-4문항).”과 “나는 우리나라의 가장 중요한 정치 현안을 잘 알게 되었다(4-1문항).”와 같은 문항으로 측정되었다. 선거관리위원들의 정치에 관한 관심이 커진 것은 D학교의 결과보고서를 통해서도 확인되었다.

D학교에서는 “정치와 법” 과목 구글 클래스룸을 활용하여 선거관리위원들이 지역구 국회의원 후보들의 공보물을 게시하고, 다른 학생들이 공약을 읽어볼 수 있도록 하였다. 또한 선거관리위원들이 개표를 주관하며 참관을 원하는 다른 학생들에게 개표를 참관할 수 있도록 하였다. 다만 선거관리위원들은 학교 모의선거 개표 결과가 실제 제22대 국회의원 선거 결과와 다르게 나온 원인을 분석해보며 현실 정치 관련 자료를 더 찾아보게 되었고, 이를 통해 정치에 대한 관심이 확대되었을 것이라 추측해볼 수 있다. 아래는 실제 D 학교의 보고서에서 선거관리위원으로 참여했던 학생의 소감을 발췌한 것이다.

“선관위 지원할 때에는 될 줄 몰랐는데 되고 나서 활동을 하니 모든 게 신선하고 흥미로웠다. 나름 선관위라고 후보자들 공약을 그래도 좀 알아야 하지 않겠냐는 생각에 분석도 해보고 현실적으로 가능한지도 따져보고 하는 과정속에서 어떤 후보를 뽑아야 하는지에 대해 많이 배운 것 같다. 다음에 진짜 선거를 하게 될 때 해야 할 일을 알게 된 것 같아 뿌듯하다.”

넷째, 정치 신뢰도의 변화에 있어 투표 참여 집단(3.134)과 선거관리위원회 집단(3.170) 간 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다($t=-.328$, $df=364$, $p=.743$). 정치에 대한 신뢰도의 변화는 대통령과 중앙정부(5-1 문항), 지역구 국회의원(5-2 문항), 비례대표 국회의원(5-3 문항), 법원(5-4 문항), 정당(5-5 문항)과 같은 제도에 대한 신뢰와 인물에 대한 신뢰를 측정하는 “정치인들이 나를 포함한 다른 사람들의 삶을 윤택하게 만들어줄 것이라고 믿게 되었다(5-7 문항).”와 같은 문항으로 측정되었다. 평균점수가 3에 가까울수록 변화가 없다고 볼 수 있는데, 두 집단의 평균 점수가 3점에 가까운 것은 모의선거를 경험하는 것만으로는 정치에 대한 신뢰도가 높아진다고 보기는 어렵다고

해석할 수 있다.



[그림 4] 정치신뢰 결정요인 모델(Schoon & Cheng, 2011)

또한 선거관리위원회 집단에서도 정치에 대한 신뢰에는 변화가 나타나지 않았는데, 이는 정치적 신뢰가 삶의 초기 단계에서 학습되기도 하지만 동시에 살아가면서 학습하는 제도에 대한 지식과 신념에 의존하는 인지적 요소가 공존하며 평생동안 학습된다(Schoon & Cheng, 2011)는 점을 고려하여 해석하여야 할 것이다. 정치에 대한 신뢰는 개인이 정치 시스템에게 원하는 바와 함께 정치 시스템과 상호작용하는 방법에 강력한 연관(Devine, 2024)을 보이기 때문에 시민으로서 청소년들이 참여하는 데 있어 매우 중요한 요인이다. 따라서 학교 맥락에서는 모의선거와 같이 현실 정치와 관련된 정치교육을 지속적으로 수행하여 학생들이 정치에 대해 더욱 신뢰하게 하여 적극적으로 정치에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

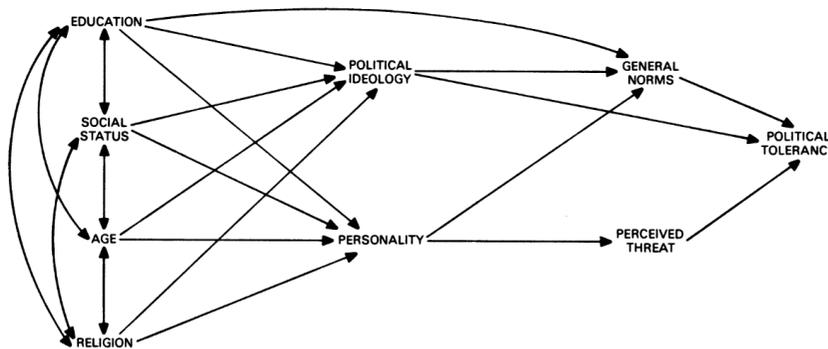
다섯째, 정치효능감의 변화에 있어 선거관리위원회(m=3.923)와 투표 참여 집단(m=3.613)에 있어서도 선거관리위원회 집단의 정치효능감 변화의 평균 점수가 높은 것으로 나타났다. 분산 동등성 검사 결과(F=4.703, p=.031<.05)에 따라 두 집단 간 분산의 동등성을 가정하지 않고, 집단 평균의 차이를 검증한 결과, 선거관리위원회의 정치효능감 변화 정도가 투표 참여 집단에 비해 유의미하게 커진 것으로 나타났다(t=-2.871, df=86.346, p=.005<.001).

정치효능감은 “나의 정치적 행위가 우리나라 정치 발전에 영향을 미칠 것이라고 생각하게 되었다(4-2 문항).”, “선거에서 내 한 표는 정부 정책을 결정하는 데 큰 영향을 미친다고 생각하게 되었다(4-7 문항).”와 같은 문항으로 측정되었다. 투표권이 없어 실제 선거에 참여할 수 없음에도 불구하고 선거관리위원회의 정치효능감이 투표 참여 집단에 비해 높은 것으로 나타난 것은 A 학교의 사례와 같이 미래 선거에 유권자로서

자신의 권리를 행사하는 연습을 해보면서 유권자가 된 다음 선거에서 어떻게 선거에 참여해야 하는지를 모의선거를 통해 학습했기 때문이라 볼 수 있다.

“고등학교의 1, 2학년 학생들은 유권자가 아니다 보니 후보자를 직접 뽑을 수 없고, 그로 인해 후보자 및 공약뿐만 아니라 정치 자체에 무관심한 학생들이 많다는 것을 알게 되었는데, 마침 유권자가 없는 학생들을 대상으로 모의선거를 실시해 볼 수 있는 좋은 기회를 얻을 수 있다는 사실을 알게 되었다. (중략) 투표함, 기표소 및 투표용지를 준비함과 동시에 동의서까지 받아야하니 그 과정이 마냥 쉽지는 않았지만 모의선거에 관심을 갖고 참여하는 친구들이 많아 즐겁게 준비할 수 있었고 친구들 역시 투표권이 없는 상황에서 각 후보들의 공약을 확인한 뒤 본인의 선택에 따라 선거에 참여함으로써 미래 민주시민으로서의 정치효능감을 느낄 수 있다는 말을 듣고는 모의선거를 준비하는 일이 정말 의미있게 느껴졌다. (중략) 하지만 대부분의 학생들이 투표권이 없는 본인들이 투표에 참여해볼 수 있는 기회가 생겼음에 매우 만족했고 이번 기회를 통해 선거 과정과 후보들에 대해 보다 더 관심을 가지고 알아보게 되었으며 모의선거가 미래 민주시민으로서 정치에 참여하는 것에 대한 많은 도움이 되었고 이번 활동이 매우 유익하다고 해서 뿌듯했다.”

여섯째, 정치적 관용 정도를 사회적 소수자의 권리에 대한 보장 정도로 측정한 문항에서 투표 참여 집단(m=2.790)과 선거관리위원회(m=3.095) 집단 간 평균 점수의 차이가 나타났으며, 이는 통계적 유의도 .05를 기준으로 유의미한 차이라 볼 수 있다. 다만 3점에 가까울수록 변화가 없는 것으로 해석할 수 있다는 점에서 계기 교육에 해당하는 모의선거만으로 사회적 소수자를 대상으로 한 정치적 관용에 변화가 나타나기 어렵다는 것을 보여준다.



[그림 5] 정치적 관용 모델(Sullivan et al., 1981: 99)

이는 본 연구에서 활용한 문항과 같이 특정 집단의 다양한 권리를 보장해 주어야 한다고 생각하는지를 통해 정치적 관용을 측정한 Sullivan et al.(1981)의 연구의 결과와도

일치한다. Sullivan et al.(1981)은 [그림 2]와 같이 정치적 관용을 정치적 특성(이데올로기, 정치적 관여, 민주주의 규범에 대한 헌신), 심리적 특성(자존감, 권위주의 성격 특성 등), 사회적(또는 인구 통계학적) 특성의 세 가지 영역의 다양한 변인으로 설명하는 모델을 설정하고, 정치적 관용에 영향을 미치는 변인의 설명력을 검증하였다.

그 결과 두 가지 정치적 특성인 “인지된 위협(perceived threat)”과 “규범에 대한 헌신(general norms)”이 설명력이 큰 변인으로 확인되었으며 다른 변인들은 정치적 관용에 있어 두 변인을 통한 간접적인 영향을 미치고 있었다. 즉, 사회적 소수자와 관련된 공약 분석 등의 활동이 모의투표 전에 중점적으로 다루지지 않는다면, 학생들이 특정 집단의 권리에 대해 관용적인 태도를 갖추는 데 있어 모의선거 활동이 소수자와 관련된 정치적 관용에 영향을 미치기 어려울 것이다.

일곱째, 정치 일반에 대한 관용도의 변화에 있어 투표 참여집단(m=3.659)에 비해 선거관리위원회 집단(m=4.036)의 평균점수가 높은 것으로 나타났으며, 평균 점수의 차이도 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다($t=-3.432$, $df=363$, $p<.001$). 선거관리위원회 집단이 투표 참여 집단에 비해 정치 일반에 대한 관용도의 변화가 큰 것으로 볼 수 있다.

일곱 번째 요인은 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람에 대한 포용적인 태도를 더 갖추게 되었는가를 측정한 세 문항으로 구성되어 있다. 선거관리위원 집단은 모의선거와 관련된 활동을 기획하고 진행하면서 공약을 분석하고 연동형 비례대표제와 같은 제도를 익히며 자연스럽게 같은 선거관리위원들과 현실 정치에 대한 평소의 생각을 공유하고, 투표 결과를 분석하면서 학교 구성원들의 다양한 의견을 접할 기회가 많았다. 따라서 특히 선거관리위원 집단에게 모의선거가 현실정치와 관련된 대화를 시작하는 계기로 작용하였을 것이라 예상할 수 있다. 투표에만 참여한 학생들 역시 투표를 하기 위해 줄을 서거나 투표를 마친 직후에 현실 정치와 관련된 자신의 생각을 이야기했을 것으로 예상되나 다양한 활동을 진행했던 선거관리위원회 집단에 비해서는 정치 관련 대화와 다른 의견을 접할 기회가 부족했기 때문이라 할 수 있다.

두 집단 모두 모의투표에 참여했으나 투표 참여 집단에 비해 선거관리위원단 집단의 정치에 대한 관심이 유의미하게 늘어났다고 할 수 있는데, 모의투표 직전까지의 기간 동안 선거관리위원단이 선거와 관련된 다양한 활동들을 진행하면서 실제로 시민성을 함양했다는 해석이 가능하다. 실제 학교에서 모의투표를 경험하는 것에 더해 투표 이전까지 다양한 활동이 함께 수행될 때 시민성 함양의 효과가 크게 나타날 것이라 할 수 있다.

효과크기 검정을 통해 두 집단 간 평균 차이를 표준화하여 그 차이가 얼마나 큰지를 확인하였다. Cohen's d 값이 클수록 두 집단 간 평균 차이가 얼마나 유의미한지를

나타낸다. Cohen(1988)은 0.2 미만은 작은 효과, 0.2이상 0.8미만은 중간 크기 효과, 0.8 이상을 큰 효과로 보았다(이동규, 2016). 효과크기 검정 결과 기초적 정치참여의사, 적극적 정치참여의사, 정치관심도 정치일반에 대한 관용도의 변화 점수에 있어 선거관리위원 집단과 투표참여집단의 점수 차이가 중간 크기의 효과를 보임을 확인하였다.

등분산이 가정되지 않은 기초적 정치참여의사와 정치효능감에 있어서는 Hedge's g값을 통해 효과크기를 확인하였다. 일반적으로 Hedge's g가 0.2이상 0.5미만이면 작은 효과, 0.5이상 0.8미만은 중간 효과, 0.8 이상은 큰 효과를 의미한다(Hedges & Olkin, 1985). 사회적 소수자에 대한 태도로 측정한 정치효능감(Hedge's g=.361)은 작은 크기의 효과이며, 기초적 정치참여의사(Hedge's g=.579)는 중간 크기의 효과임을 확인하였다. 독립표본 t-test와 효과크기 검정 모두 SPSS 29.0을 활용하였다.

3. 정책 제언

이 사업이 추구하는 정책의 개선 방안은 공직선거법의 개정이다. 제21대 국회에서도 개원 초기에 모의선거를 허용하자는 취지의 공직선거법 개정안이 여러 번 발의되었다. 2021년에는 중앙선거관리위원회도 정치관계법 개정 의견 중 하나로 청소년 대상 모의선거 허용 입장을 밝힌 바 있다. 돌이켜보면 모의선거에 대한 관심이 사그라지기 전인 개원 직후의 국회에서 이런 개정안이 발의되는데, 시간이 지나면 다른 정치 현안에 밀려 개정 동력을 상실하는 경우가 많다. 결국 21대 국회에서 발의된 개정안 대부분이 본회의에 상정되지 못하였다. 본 사업의 성공적 수행을 계기로 다시 법률 개정을 추진할 필요가 있다. 다음은 공직선거법 개정(안)이다.

〈표 4〉 공직선거법 개정안 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
第85條(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① ~ ④ (생략) <신설>	第85條(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제4항에도 불구하고 대학이나 연구소 등에 재직하는 사람이 연구를 목적으로 실제 정당, 후보자 또는 후보자의 공약 등을 토대로 하여 학생을 대상으로 실시하는 모의선거는 선거에 영향을 미치는 행위로 보지 아니한다. 다만, 모의선거 연구에서도 학생에게 특정 정당, 후보자 또는 후보자의 공약 등에 관하여 편향된 정보를 제공하여서는 아니 된다.

행사 및 주요 활동

민주주의 클러스터는 2차 연도에 총 6회의 학술회의, 1회의 워크숍, 1회의 포럼을 개최하였다. 이를 통해 클러스터 내외부에서 연인원 50여 명의 전문가들로부터 세부 연구주제와 관련해 다양한 발표를 듣고 토론하였다.

〈표 5〉 민주주의 클러스터 2차년도 활동 내역

2023년	
4월	(28일) 학술회의 - 디지털 미디어 시대 확증편향적 정보 이용과 정치적 효과(한국정치연구소 공동 주최)
6월	(09일) 학술회의 - 민주주의의 위기와 혁신(한국정치연구소 공동 주최) (15일) 학술회의 - 민주주의의 위기와 혁신(한국정치연구소 공동 주최) (19일) 학술회의 - 한국 정치제도 개혁 대안의 모색
8월	(30일-9월 1일) 포럼 - 민주주의를 위한 대화
10월	(18일) MOU 체결 - 통일연구원 (18일) 학술회의 - MOU 체결 기념 "자유민주주의: 도전과 대응"
11월	(03일) 워크숍 - 2025 Seoul World Congress of IPSA Preparation Workshop
12월	(12일) 학술회의 - 정당 혁신의 방향
2024년	
1월	(05일-) 민주주의 perception index 개발 시작
2월	[청소년 민주주의 페스티벌] 기획
3월	[청소년 민주주의 페스티벌] 참가팀 모집 및 1차 경연
4월	(16일) 학술회의 - 우리 선거는 충분히 민주적인가? (20일) [청소년 민주주의 페스티벌] 본선 경연 및 시상식 (22일-23일) 학술회의 - Joint Responses of Democratic Backsliding(볼로냐 대학, KINU, Asia Institute, PICS 공동 주최)
5월	(16일) 특별강연 - 김부겸 전 총리 초청 특별 강연 "한국 민주주의의 회복 탄력성"

2차 연도에는 특히 민주주의의 위기를 진단하고 제도적 대안을 모색하는 작업에 중점을 두었다. 이를 위해 2023년 6월에는 '민주주의의 위기와 혁신'이라는 주제로 한국정치연구소와 공동 학술회의를 개최하고, '한국 정치제도 개혁 대안의 모색'을 주제로 한 라운드테이블을 열었다. 자유헌정민주주의에서 급진민주주의까지 다양한 민주주의의 가능성에 대한 논의와 함께 민주주의 후퇴 현상의 원인도 다각도로 짚어보았다. 특히 클러스터의 기획운영위원인 박원호 교수는 국회 정치개혁특위와 KBS가 주관한 '선거제도 개편 공론화 500인 회의'에 참여하여 정치제도 개혁의 대안 모색과 관련한 시민숙의형 공론화 과정에서 중요한 역할을 수행했다.

민주주의를 위한 대화
The SNU Dialogue for Democracy

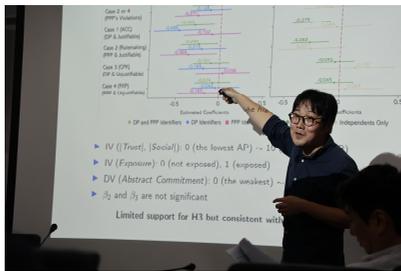
기간 | 2023.8.30(수) - 2023.9.1(금)
장소 | 서울대학교 평창캠퍼스

/ 학술회의 장소: 평창캠퍼스 101동(교육행정동) 205호
/ 숙소: 평창캠퍼스 300동
/ 프로그램

1세션 정치적 양극화	
시도	공헌법
강연	공헌법 "Should 'Voluntary Democracy' be a Constitutional Principle, Based on the Idea of Consent to a Democratic Order?"
발표	권남규 "Who is more willing to punish undemocratic behavior? Survey experiment from South Korea"
토론	이성민, 조영호, 장승민

2세션 공천과 정당개혁	
시도	공천법
발표	윤영환 "한국의 정당개혁을 위한 제도적 접근: 공천제도의 역사와 개혁의 필요성"
토론	윤영환, 박영자

3세션 미디어와 양극화	
시도	윤영환
발표	송현진 "언론의 자유, 언론수용기관의 책임, 여론조작: 한국의 언론수용기관은 어떤 역할을 할 것인가?"
토론	손병권 "언론수용기관의 책임: 언론수용기관의 책임과 언론수용기관의 역할"
토론	김영준, 김현준



[그림 6] 포럼: 민주주의를 위한 대화

이러한 성과를 바탕으로 2023년 8월에는 서울대학교 평창캠퍼스에서 국내외 전문가들의 특강과 토론을 이어가는 연례 '민주주의 포럼'을 개최하였다. '민주주의를 위한 대화'를 내건 본 포럼은 2박 3일 동안 진행되었으며 양극화, 정당개혁, 뉴미디어와 민주주의 등을 망라한 다양한 주제가 논의되었다. 제1세션은 정치적 양극화를 주제로 포스텍 강명훈 교수, 고려대 김남규 교수, 서울대 한정훈 교수가 정서적 양극화의 양적 연구 결과 및 다른 요소들간의 상관관계를 제시하였다. 한국 정서적 양극화가 민주주의의 규범에 대한 지지를 약화시킨다는 점, 정치 유튜브가 일반적 견해와는 달리 정서적 양극화에 끼치는 영향력을

확정하기 힘든 점을 짚었다. 제 2세션은 공천과 정당개혁을 주제로 이루어졌다. 국가미래전략원 윤왕희 박사는 한국 민주주의에 유의미한 전략으로서 정당의 핵심적 역할을 강조하였다. 경선 투표 이외에 더 폭넓은 정당 활동의 기회가 제공되어야 하며, 지역 정당(local party)을 통해 '참여의 중심으로서 정당'으로 거듭나야 한다고 강조하였다. 마지막 세션은 미디어와 양극화를 주제로 진행됐다. 연세대 송현진 교수, 중앙대 손병권 교수가 한국에서의 정치적 양극화를 다양한 수준에서 살펴보고 특히 언론 미디어의 측면에서 그 효과와 함의를 분석했다. 한국의 경우 여론 양극화에 있어서 이념이나 정책 선호가 양극화되었다는 근거는 찾기 어려우며, 다른 나라의 연구에서도 소셜 미디어에 대한 노출이 실제 의견을 양극화시킨다고 보기 어렵다는 보고를 제시했다. 이 포럼에서의 밀도 있는 논의는 2차 연도 활동의 방향성을 구체화 시켰을 뿐만 아니라 정례적인 '민주주의 포럼'의 확장 가능성을 확인시켜 주었다.

2023년 10월에는 통일연구원과 업무협약(MOU)을 체결하고 학술회의를 개최했다. 김천식 통일연구원 원장의 기조연설('남북한의 통일경쟁과 자유통일')과 김학준 인천대 이사장의 특별 강연('대북정책과 통일정책의 이념적 기초')으로 시작해, 전종익, 김현섭,

임경훈, 신성호, 이정철 교수(이상 서울대)와 한동호, 이상신 연구원(이상 통일연구원)이 자유민주주의가 직면한 도전과 한반도 통일을 둘러싼 여러 쟁점을 폭넓게 토론하였다.

통일연구원과의 협업은 2024년 4월 이탈리아 볼로냐에서 개최된 국제학술 회의로 이어졌다. 민주주의 클러 스텐가 볼로냐 대학 아시아 센터, 통일 연구원 등과 공동주최한 이 학술회의의 주제는 "Joint Responses to Democratic Backsliding"으로, 전세계에서 관찰되고 있는 민주주의 퇴행 및 독재화의 흐름을 다각도로 분석하고 대응 방안에 대해 밀도 있게 토론하였다. 이 학술회의에는 이탈리아, 독일, 스웨덴, 한국 등 4개국에서 20명가량의 연구자가 참가하여 5개의 세션, 18개의 발표를 진행하였다. 특히 민주주의 클러스터의 임경훈 책임교수는 "What to Remember about Dictatorship in the Era of Autocratization?"이라는 제목의 기조강연을, 김주형 교수는 "Democratic Citizenship in an Age of Populism and Polarization"이라는 발표를 하였다. 이에 더해 기관 간 중장기 협력방안을 토의하고 계획을 수립하기도 하였는데, "The ROK-EU Strategic Dialogue"를 연례화하고, 2025년에는 서울에서 공동학술회의를 개최하기로 하였을 뿐만 아니라, 유럽 각국과 국내로 연구자 네트워크를 넓혀가기로



[그림 7] 통일연구원 • 국가미래전략원 MOU 체결



[그림 8] 학술회의: 볼로냐 국제학술회의

약속하였다.

2023년 연말부터는 총선을 앞두고 제도적 개혁에 대한 논의를 한층 진전시켰다. 특히 국민의힘 최형두 의원, 더불어민주당 김한정 의원과의 공동주최로 '정당 혁신의 방향'을 주제로 국회에서 학술회의를 개최함으로써 클러스터의 논의를 현실 정치권으로 확산하였다. 국가미래전략원 윤왕희 박사의 '공천제도와 정당조직의 현황과 문제점'에 대한 발제를 중심으로 최형두 의원, 김한정 의원, 성한용 한겨레 기자, 박성민 논설위원의 논의가 진행됐다. 두 번째 세션에서는 더불어민주당의 혁신위원을 지냈던 윤형중 LAB2050 대표와 경희대 조석주 교수, 서울대 아시아연구소 이승원 박사가 각각 발표를 맡아 정당의 정책 역량 강화를 위한 개혁 방안과 정당 개혁의 딜레마, 포스트 민주주의와 정당정치에 대해 짚었다.

4월 총선이 끝난 후에는 한국의 선거민주주의를 평가하는 학술회의를 통해 그간의 논의를 종합 정리하였다. 총선의 선거환경과 정당의 선거전략, 공천 문제, 선거제도 등을 세밀하게 검토하는 작업을 통해 제도 개혁 대안을 모색하였다.



[그림 9] 학술회의: 22대 국회의원선거 이전 - ‘정당 혁신의 방향’, 선거 이후 - ‘우리 선거는 충분히 민주적인가?’

청소년 모의선거는 제도 개혁과 함께 시민성의 형성을 교육 현장에서 이끌어내는 실천적 기획으로 진행되었다. 작년 연말부터 6개월에 걸쳐 진행된 청소년 모의선거는 학교 간 경연의 형태를 취하면서 홍보와 모집, 사전교육, 대회 본선 등의 제 과정 속에서 학생들의 자발성과 시민성 함양을 통해 학교 정치교육의 새로운 모형을 정립하고자 했다.



[그림 10] 청소년 모의선거 - 본선

올해 5월에는 '한국 민주주의의 회복탄력성'을 주제로 김부겸 전 국무총리를 초청하여 특별강연을 갖고, 전 세계적으로 확산되는 포퓰리즘에 대한 우려와 함께 정서적 양극화

현상으로써 치닫는 한국정치의 문제를 깊이 있게 성찰하였다. 특강에 앞서 민주주의 클러스터에서 개발 중인 '한국 민주주의 인식 지표'와 관련한 전문가 세미나를 개최했으며, 국제조사기관의 한국 민주주의에 대한 평가를 국민들의 체감 인식과 비교하는 발표들도 이어졌다. 클러스터 운영위원인 서울대 한정훈 교수는 '민주주의 후퇴? 거시적 · 미시적 추세와 국민인식조사의 필요성'을 주제로 민주주의의 후퇴 여부와 정도를 한국 현실에 맞게 제작된 인식 조사로 검증해야 함을 역설했다. 이어 이상신 통일연구원 연구위원은 '민주주의에 대한 인식과 한국 민주주의 평가'에 대해 발표했으며, 특강 후 학계의 전문가들이 준비한 사전질문과 강연을 들은 학생들의 현장 질의를 통해 폭넓은 논의가 이어졌다. 김부겸 전 총리는 정치적 양극화, 지역주의, 부실한 정당정치 등 한국정치의 고질적 문제들을 극복하고 협치의 제도화를 위해 필요한 정치권의 실천적 노력들을 제안했다. 지난 총선에서 사회가 당면한 중요한 문제들에 대해 제대로 된 토론도 없이 심판론만 부상했던 것의 문제점, 팬덤에 끌려다니는 포퓰리즘에 대한 성찰을 짚었다. 이로써 3차 연도와의 체계적 연계성을 확보하며 2차 연도의 활동을 마무리하였다.

서울대학교 국가미래전략원 민주주의 클러스터

김부겸 전 총리 초청 특별강연

한국 민주주의의 회복탄력성

2024. 5. 16.(목) 12:00 ~ 17:30
서울대학교 근대법학교육 100주년 기념관(84동) 주산홀(301호)

제1세션	한국 민주주의에 대한 국민 인식 지표 개발 ** 전문가 위공개 세미나	12:00 ~ 14:00
제2세션	국민 체감 인식과 국제조사기관의 평가 비교 시 회 김주형 교수 서울대 정치외교학부 발 표 한정훈 교수 서울대 국제대학원 "민주주의 후퇴? 거시적 미시적 추세와 국민인식조사의 필요성" 홍원필 교수 중앙국제 정치외교학과 이상신 연구위원 통일연구원 "민주주의에 대한 인식과 한국 민주주의 평가"	14:30 ~ 15:40
제3세션	민주주의 회복탄력성을 위한 혁신 시 회 임정훈 교수 서울대 정치외교학부, 민주주의 클러스터 책임교수 좌담사 김준기 원장 서울대 국가미래전략원 강 연 김부겸 전 국무총리 "한국 민주주의를 위한 반성과 실천" 토 론 전문가 사전질문 대표 질의 이옥연 교수 서울대 정치외교학부	16:00 ~ 17:30

서울대학교 국가미래전략원
Institute for Future Strategy, Seoul National University

※ 제2세션, 제3세션은 유튜브로 생중계 예정



[그림 11] 학술회의: 한국 민주주의의 회복탄력성

향후 연구계획

I 3차연도 연구계획

민주주의 클러스터 3차연도 활동은 한국의 민주적 거버넌스(democratic governance) 혁신의 방향성과 방안을 몇 가지 초점을 가지고 구체적으로 제시하는 것이다. 현재 한국의 정치와 행정이 급속한 사회경제 구조의 변화와 국제질서의 변동에 더해 인구 감소, 기후위기, 인공지능의 발전 등 다층적인 도전이 누적되는 상황에 신속하게 대응하지 못하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 개별 국가 의제(national agenda)에 대한 분석에 못지않게 중요한 것은 그러한 의제를 신속하게 포착하고 논의하며 정책 방향에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 거버넌스 구조의 확립이다. 이것은 가장 정치 관련 법과 제도를 넘어서서 한국 민주주의의 체질 개선을 요청하는 작업이다.

서언에서 밝힌 바와 같이 한국 민주주의의 체질 개선은 크게 보아 정치제도와 시민성이라는 두 트랙에서의 노력과 유기적인 연계를 필요로 한다. 한편으로는 정치제도의 개선을 통해 정치과정의 반응성과 책임성 및 문제해결 능력을 향상해야 하고, 다른 한편으로는 정치참여 및 시민교육의 활성화를 통해 시민사회 및 공론장의 정치적 역량을 강화해야 하는 것이다. 이 두 과제가 밀접하게 연계되어 진행될 때에만 민주적 거버넌스의 질적 도약이 가능해진다.

이 맥락에서 가장 중점적으로 추진할 과제는 정치제도 개편안 도출이다. 민주주의 클러스터는 지난 두 해 동안 축적한 정치제도 개선과 관련된 다양한 논의와 성찰을 집약하여 현재 한국의 상황에서 설득력과 실효성을 갖춘 개편안을 제시할 계획이다. 우선 2024년 8월에 2박 3일에 걸쳐 개최될 '제2차 민주주의를 위한 대화'에서 해당 분야 전문가들을 섭외하여 밀도 있는 논의를 진행할 계획이다. 논의의 초점은 위에서 제시한 선거제도와 권력구조 두 측면이다. 특히 선거제도의 경우 연동형 비례제, 중대선거구제, 결선투표제 등 유력한 대안에 대한 연구가 상당히 누적된 상황으로, 각각의 선택지가 가지는 장단점과 한국 정치현실과의 정합성을 구체화할 필요가 있다.

아울러 선거제도 개편안 도출을 위해 시민의회(citizens' assembly) 방식을 적극 고려하고 있다. 지난 몇 차례의 총선을 거치면서 현행 선거제도에 대한 비판적인

문제의식은 국민과 전문가뿐만 아니라 정치권 내에서도 상당히 축적된 상황이다. 그러나 전문가 집단의 조언을 매개로 정치권 내의 타협에 의존하는 기존의 방식이 국민들이 납득할 만한 개편안을 도출하기 어렵다는 사실도 수차례 확인되었다. 특히 현재 극도로 양극화된 정치지형을 고려하면 조만간 정치권 내에서 스스로 이 문제에 착수할 것을 기대하기 어렵다는 점은 명백하다.

이 시점에서 시민의회는 논의의 교착상태를 풀어갈 수 있는 중요한 돌파구가 될 수 있다. 캐나다, 네덜란드 등에서 이미 시민의회 방식으로 선거구 개편 문제를 심도 있게 논의한 경험이 있고, 아일랜드에서는 시민의회를 거쳐 몇 차례 성공적인 헌법개정이 이루어지기도 했다. 최근에는 특히 기후위기 등 사악한 문제(wicked problem)를 풀어가기 위한 중요한 제도로 시민의회가 세계 각국에 정착되고 있으며, 벨기에, 독일, 스코틀랜드 등에서는 부분적으로 상설화의 시도가 이루어지고 있기도 하다.

현재 한국의 정치 상황에서 선거제도 개편은 시민의회에서 다루기에 주제와 시기의 면에서 상당히 적절한 측면이 있다. 사안에 대한 국민적인 관심사가 높고 정치권 내에서도 개편의 필요성에 깊이 공감하는 경우가 많은 데에 더해, 기존의 방식으로 이 문제를 풀기는 어렵다는 인식도 넓게 공유되고 있다. 또 그간 전문가들의 논의가 누적되면서 제도 개편의 선택지와 장단점에 대한 고려사항도 충분히 축적되어 있다. 시민의회를 시도할 경우 이처럼 일반 시민들과 전문가, 정치인이 적절한 방식으로 함께 참여하는 틀을 만드는 것이 중요하고, 유력 일간지나 방송사, 연구기관 등과 밀도 있게 협업하면서 사회적 숙의를 확산하려는 노력도 병행해야 한다.

이어서 민주주의의 클러스터는 3차연도에도 한국의 민주적 시민성 강화를 위한 연구 및 실천을 계속한다. 2차연도에 실시한 청소년 모의선거는 미래세대의 정치적 역량을 강화하고 지속적인 관심과 참여의 동력을 확보할 수 있는 중요한 계기임이 확인되었다. 교육 현장의 중립성 확보라는 명분으로 정치에 대한 학습과 토론의 기회가 사실상 모두 막혀 있는 지금, 이번 모의선거에 참여한 학생들의 활동은 학교의 정치화에 대한 통상적인 우려가 과도한 것임을 잘 보여준다. 또 좋은 기회가 주어졌을 경우 학생들은 기성세대의 걱정과는 달리 신중하고 차분하게 자신들의 정치적 관심을 발전시켜 간다는 점도 입증되었다. 위에서 제시한 공직선거법 개정안은 미래세대의 정치참여와 시민교육 기회를 정착하기 위한 마중물의 역할을 할 것이다.

모의선거는 정치교육이라는 넓은 과제의 한 요소이다. 이에 민주주의 클러스터는 3차연도 연구와 활동을 통해 정치교육과 시민참여의 다각적인 제도화를 위한 구체적인 방안을 모색 및 제시할 계획이다. 미래세대를 포함하는 국민 전체의 민주적 시민성을 강화하는 과제는 한편으로는 구체적이고 실효성 있는 정치참여의 기회 확대, 그리고 다른 한편으로는 중등교육 현장에서 일반 시민에 이르기까지 폭넓은 시민교육 체제의

확립을 요청한다. 이 중 특히 후자의 문제는 공교육과 시민사회 및 정부의 긴밀한 협업을 필요로 한다. 학교 현장뿐만 아니라 대학, 공익 재단, 정당, 종교단체 등 다양한 주체가 참여해야 하는 것이다. 정부는 이렇게 구성된 시민교육 생태계를 적극적으로 지원하고 활성화하는 역할을 담당한다. 독일, 핀란드 등 유럽의 사례는 그러한 체계의 구축을 위한 중요한 시사점을 제공한다. 민주주의 클러스터는 지난 2년 동안 진행된 정치교육 및 모의선거에 대한 연구와 활동을 확장하여 한국형 시민교육 체제의 모델을 구축하는 작업을 진행할 것이다. 다만, 후술할 민주주의 인식 조사 사업에 상당한 예산이 투입될 예정이라서 클러스터 전체 예산속에서 이 영역에 대한 예산 투입은 상당히 제한적일 것으로 판단된다

2차연도에 진행한 민주주의 인식 지표 개발 사업은 정치제도와 시민성이라는 두 트랙을 연결한다. 본문에서 상술했듯이 현재 국내외에서 가용한 여러 지표들은 한국의 정치현실을 정합성 있게 반영하지 못하거나 일회성으로 진행되어 자료로서의 가치가 썩 높지 못한 형편이다. 민주주의 클러스터에서 개발한 인식 지표는 이런 문제를 해소하는 획기적인 기여가 될 것으로 기대한다. 연구진은 2024년 6월에 집중적인 전문가 검토를 거쳐 문항과 구조를 확정하고, 3차연도 시작 직후인 2024년 8월에 첫 번째 조사를 실시할 계획이다. 9월에는 조사 결과에 대한 초동 분석을 국제 학술회의인 IPSA(International Political Science Association)에서 발표하기로 예정되어 있다. 이어서 Freedom House나 V-Dem 등 세계 유수의 조사 기관들과 협업하면서 비교 학술회의도 개최할 계획이다. 이상의 과정을 거치면서 앞으로 매년 수집될 데이터는 향후 한국 민주주의에 대한 연구와 정책 개발의 중요한 기본 자료로 활용될 것이며, 향후 국제조사기관이나 연구자들이 많이 인용하는 체계적인 데이터가 될 것으로 예상된다.

민주주의 클러스터는 이상의 연구 및 활동 과제를 추진하고 확산하는 과정에서 국제적인 교류와 협력을 더욱 강화할 계획이다. 2024년 가을에는 대만을 방문할 계획을 수립하고 있다. 한국과 대만은 지정학적 난제 및 신성장 동력 모색 등 유사한 도전에 직면하고 있는데, 대만의 민주주의는 최근 상당히 안정적이면서도 활력있는 모습을 보여주고 있다. 특히 관련된 연구와 활동을 활발히 진행하고 있는 Taiwan Foundation for Democracy나 Taiwan's Election and Democratization Study 연구센터 등과의 교류를 우선 고려하고 있다. 이어서 스웨덴과 핀란드의 대학과 기관과 협력도 기획하고 있다. 스웨덴의 예테보리 대학과 V-Dem 연구소, International IDEA와는 민주주의 인식 지표와 관련한 세계적인 허브로서 2차연도 활동을 통해 이미 연구자 교류를 시작한 바 있다. 핀란드 헬싱키 대학과 시 정부 등의 시민 참여 증진을 위한 디지털 플랫폼 개발 연구진도 민주주의 클러스터의 지표 개발 사업 등에 관심을 표하고 있어서 3차연도 중 교류 사업을 진행할 계획이다. 또 핀란드 법무부의 경우 민주적 거버넌스에 대한 체계적인 평가 시스템과 경험을 축적한 기관으로, 향후 민주주의 클러스터의 중장기적 활동에도 중요한 참고가 될 것으로 보인다.

마지막으로, 민주주의 클러스터는 내년 여름 서울에서 개최되는 세계정치학회 (International Political Science Association) 조직위원회의 파트너로서 100개 내외의 패널들을 구성하거나 선정, 관리하는데 참여할 예정이다. 내년 서울 총회의 총괄 주제는 “Resisting Autocratization in Polarized Societies”로서 우리 민주주의 클러스터가 중점적으로 다루는 민주주의의 퇴행, 민주주의의 회복탄력성 문제와 일치한다. 민주주의 클러스터는 전 세계의 3,000명 이상의 정치학자들이 700여개의 패널과 프로그램 등에 참석할 예정인 이 대회를 활용하여 클러스터뿐만 아니라 국가미래전략원의 활동에 관해 국제적으로 널리 알리고자 한다. 아울러 서울 총회에 참여하는 세계 석학들을 별도의 강연이나 세미나에 초청하여 보다 심도 있는 논의의 장을 마련하고자 한다. 이처럼 3차 연도에는 민주주의 관련 국제 기관 및 연구자, 세계정치학회 참여 학자들과의 협력 네트워크 구축에 적극 나설 계획이다.

참고문헌

제1부. 제22대 총선 평가와 정치제도 개혁

- 강명세. 2010. “불평등한 민주주의와 평등한 민주주의” 『기억과 전망』 23호, 172-198.
- 강원택. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』 1(1), 31-54.
- 강원택. 2013. “한국 선거에서의 ‘계급 배반 투표’와 사회 계층” 『현대정치연구』 2(1), 85-121.
- 강원택. 2018. 『한국 정치론』. 서울: 박영사.
- 강인선·조석주. 2022. “순위투표-즉석결선투표제에 대한 이론적 검토.” 『한국정당학회보』 21(4), 5-36.
- 강준만. 2022. 『퇴마정치』. 서울: 인물과사상사.
- 고원. 2023. “선거제 개편 논의, 왜 침체에 부딪혔나? 새로운 대안 및 전략에 대한 모색.” 『NARS 현안분석』 제294호. 국회입법조사처.
- 국민의힘. 2024. 『당헌·당규집』.
- 권혁용. 2023. “한국의 민주주의 퇴행” 『한국정치학회보』 57(1), 33-58.
- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』 55(2), 57-87.
- 김승환·김병관. 2024. “정책대결 실종...‘용산·막말·투표율’ 승패 가르다” 『세계일보』 (3월 23일)
- 김용호. 2020. 『민주공화당 18년, 1962-1980년: 패권정당운동 실패의 원인과 결과』. 아카넷.
- 김재한. 1999. “지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방: 선거구 크기와 전국구의식 배분방식.” 『한국정치학회보』 32(4), 151-166.
- 김한나. 2020. “왜 연동형 비례대표제 하에서도 통합이 이루어지는가?: 준연동형 비례대표제의 작동원리와 정당들의 구심적 선거 전략을 중심으로.” 『한국정치연구』 29(1), 129-162.
- 김한나·박현석. 2019. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37(2), 173-195.
- 김형철. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점.” 『민주주의와 인권』 17(4), 69-102.
- 더불어민주당. 2024. 『강령·당헌·당규집』.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스.
- 박경미. 2010. “결선투표제의 상이한 정치적 결과: 프랑스와 브라질의 정치개혁.” 『현대정치연구』 3(2), 251-275.
- 박상훈. 2023. 『혐오하는 민주주의: 팬덤 정치란 무엇이고 왜 문제인가』. 서울: 후마니타스.
- 박현석. 2023. “정치 양극화와 정당 민주주의: 국회의원 공천제도의 쟁점과 개혁

- 방향.” 『글로벌정치연구』 16(1), 83-103.
- 박현석. 2024. “국회의원 보좌진이 바라본 제21대 국회의 문제점과 개선방안.” 『국가미래전략 Insight』 92호. 국회미래연구원.
- 박현석·윤광일·이재목. 2023. “정치 양극화의 실태와 개선방안.” 『국회미래연구원 연구보고서』 23-12.
- 새누리당. 2014. 『새누리당 상향식 공천제도 무제한 설명회 자료집』 .
- 서복경. 2011. “제도개혁의 정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로.” 『현대정치연구』 4(2), 53-73.
- 손영하·나광현. 2024. “‘시스템 공천’ 강조에도...‘나경원 연판장’이 가른 초선 공천 성적표.” 『한국일보』 (3월 6일).
- 안용훈. 2009. “투표율에 대한 결선투표제와 국제화 변수의 영향력 분석: 신생민주주의 국가의 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 43(4), 301-325.
- 윤왕희. 2022. “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구: 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 21(2), 83-120.
- 윤왕희. 2024. “포퓰리스트 정당으로서 거대 양당의 공천: 제22대 총선 공천을 중심으로.” 한국정당학회 춘계학술회의 자료집.
- 이내영. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인.” 『한국정당학회보』 10(2), 251-287.
- 이선우. 2022. “한국 대통령의 제도적 인권과 제왕적 대통령제, 그리고 법률개정을 통한 분권형 권력구조로의 전환가능성” 『한국정당학회보』 21(3), 81-115.
- 이선우. 2023. “단순다수제와 대통령제의 비조응성: 다당제의 필요성과 대통령제 연립정부의 모색을 위한 시론.” 『미래정치연구』 13(1), 91-119.
- 정소람. 2024. “슬로건도, 대책도 다 겹치네... 與野 ‘붕어빵 공약’ 난무” 『한국경제』 (3월 13일).
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』 서울: 후마니타스.
- 하상웅. 2016. “양극화, 정부에 대한 신뢰, 그리고 정치의 위기.” 『의정연구』 22(1), 245-254.
- 홍은주·박영환·정준표. 2021. “한국에서 연동형 비례대표제의 적용과 한계: 21대 국회의원선거의 시뮬레이션 분석.” 『현대정치연구』 14(1), 5-46.
- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Election Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh. 2004. “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism” *British Journal of Political Science* 34-4, 565-587.
- Cheibub, Jose Antonio. 2002. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies” *Comparative Political Studies* 35-3, 284-312.
- Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, 3rd edition. London: Methuen.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Lijphart, Arend. 1994. “Presidentialism and Majoritarian Democracy:

- Theoretical Observation” in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 91–105.
- Linz, Juan J. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3–87.
- Petty, Richard T. and John E. Cacioppo. 1986. *Communication and Persuasion*. New York: Springer-Verlag.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. 1975. *The Semisovereign People*. New York: Harcourt College Publishers.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1993. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism” *World Politics* 46-1, 1–22.
- Stokes, Donald E. 1963. “Spatial Models of Party Competition” *American Political Science Review* 57-2, 368–377.
- Webb, Paul and Stephen White. 2007. “Political Parties in New Democracies: Trajectories of Development and Implications for Democracies” in P. Webb and S. White (eds.) *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 345–370.

제2부. 민주주의 인식 지표 개발

- 강우진. 2012. "한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과: 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로." 『한국과국제정치』 28 (2):145–75.
- 김진주·윤종빈. 2020. "한국인의 민주주의에 대한 인식: 대의제 요인을 중심으로." 『사회과학논집』 51 (2):121–41.
- 신진욱 외. 2022. “한국 민주주의 심층 조사 연구.” 민주화운동기념사업회 연구용역 과제 보고서.
- 이상신. 2015. "소수집단에 대한 사회적 인식 결정요인 연구: 우파 권위주의 성격과 사회적 거리감." 『다문화사회연구』 8 (2):39–67.
- 지병근. 2013. "한국인의 이념적 성향과 민주주의 인식." 『국가전략』 19 (1):31–56.
- Adorno, Theodor W., Else Frenkel-Brunswik, Daniel J. Levinson, and R. Nevitt Sanford. 1950. *The Authoritarian Personality*. New York: Harper and Row.

- Altemeyer, Bob. 1981. *Right-Wing Authoritarianism*. Winnipeg, Canada: University of Manitoba Press.
- Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Natalia Natsika, and Staffan I. Lindberg. 2024. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Boese, V. A. 2019. "How (not) to measure democracy?" *International Area Studies Review* 22(2), 95–127.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz, and Staffan I. Lindberg. 2021. "How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-Stage Process." *Democratization* 28 (5):885–907.
- Canache, Damarys. 2012. "Citizens' Conceptualizations of Democracy: Structural Complexity, Substantive Content, and Political Significance." *Comparative Political Studies* 45 (9):1132–58.
- Carey, John M., Gretchen Helmke, Brendan Nyhan, Mitchell Sanders, and Susan Stokes. 2019. "Searching for Bright Lines in the Trump Presidency." *Perspectives on Politics* 17 (3):699–718.
- Carey, John, Katherine Clayton, Gretchen Helmke, Brendan Nyhan, Mitchell Sanders, and Susan Stokes. 2022. "Who Will Defend Democracy? Evaluating Tradeoffs in Candidate Support among Partisan Donors and Voters." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 32 (1):230–45.
- Chambers, Simone. 2004. "Democracy, Popular Sovereignty, and Constitutional Legitimacy." *Constellations* 11(2): 153–173.
- Chu, Y. H., Diamond, L., Nathan, A., and Shin, D. C. (Eds.) 2008. *How East Asians view democracy*. New York: Columbia University Press.
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49 (3):430–51.
- Coppedge, Michael editor. 2022. *Why Democracies Develop and Decline*. 1st ed: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Adam Glynn, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Svend-Erik Skaaning, and Jan Teorell. 2020. *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Fabio Angiolillo, Michael Bernhard, Cecilia Borella, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Linnea Fox, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2024. "V-Dem Codebook v14." Varieties of Democracy (V-Dem)

Project.

- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, Kyle L. Marquardt, Juraj Medzihorsky, Natalia Natsika, Daniel Pemstein, Linnea Fox, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Sandra Grahn, Josefine Pernes, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, and Steven Wilson. 2024. "V-Dem Methodology v14." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, and Jan Teorell. 2017. *V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects*. V-Dem Working Paper.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Vol. [Chicago]. [Chicago]: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. Vol. New Haven. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2006. *A Preface to Democratic Theory*. Expanded ed. Vol. Illinois. Illinois: University of Chicago Press.
- Dalton, R., Shin, D., and Jou, W. 2007. "Understanding democracy: Data from unlikely places" *Journal of Democracy*, 18(4), 142–156.
- Dalton, Russell, To-ch'öl Sin, and Willy Jou. 2007. "Understanding Democracy: Data from Unlikely Places." *Journal of Democracy* 18:142–56.
- Davis, N. T., Goidel, K., and Zhao, Y. 2020. "The meaning of democracy among mass public" *Social Indicator Research*.
- Davis, Nicholas T. author, Robert K. author Goidel, and Ronald Keith author Gaddie. 2022. *Democracy's Meanings: How the Public Understands Democracy and Why It Matters*: University of Michigan Press.
- Davis, Nicholas T., Kirby Goidel, and Yikai Zhao. 2021. "The Meanings of Democracy among Mass Publics." *Social Indicators Research* 153 (3):849–921.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview." *Journal of Democracy* 15(4): 20–31.
- Ferrin, Monica, and Hanspeter Kriesi. 2016. *How Europeans View and Evaluate Democracy*. First edition. ed: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26(3): 347–368.
- Graham, Matthew H., and Milan W. Svoblik. 2020. "Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States." *American Political Science Review* 114 (2):392–409.

- Habermas, Jürgen. 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political Theory* 29(6): 766–781.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. 3d ed. Vol. Stanford, Calif. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Hellmeier, Sebastian, Rowan Cole, Sandra Grahn, Palina Kolvani, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Shreeya Pillai, and Staffan I. Lindberg. 2021. "State of the World 2020: Autocratization Turns Viral." *Democratization* 28 (6):1053–74.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kang, WooJin. 2023. Conservative Democratization. In JeongHun Han, Ramon Pacheco Pardo, and Youngho Cho (Eds.) *The Oxford Handbook of South Korean Politics*, Oxford University Press. pp. 87–103.
- Krishnarajan, Suthan. 2023. "Rationalizing Democracy: The Perceptual Bias and (Un)Democratic Behavior." *American Political Science Review* 117 (2):474–96.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lührmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?" *Democratization* 26 (7):1095–113.
- Manganelli Rattazzi, Anna Maria, Andrea Bobbio, and Luigina Canova. 2007. "A Short Version of the Right-Wing Authoritarianism (RWA) Scale." *Personality and Individual Differences* 43 (5):1223–34.
- Merkel, Wolfgang. 2014. "Is There a Crisis of Democracy?" *Democratic Theory* 1(2): 11–25.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy." In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, edited by Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta, 9–92. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Olson, Kevin. 2007. "Paradoxes of Constitutional Democracy." *American Journal of Political Science* 51(2): 330–343.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Refle, Jan-Erik. 2022. "Measuring Democracy among Ordinary Citizens—Challenges to Studying Democratic Ideals." *Frontiers in Political Science* 4.
- Rosenfeld, Michel. 2001. "The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy." *Southern California Law Review* 74(5): 1307–1351.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Shin, Doh Chull. 2017. "Popular Understanding of Democracy." Oxford

University Press.

Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Welzel, C., and Moreno Alvarez A. 2014. "Enlightening people: The spark of emancipative values" In R. Dalton and C. Welzel (Eds.) *The civic culture transformed*. New York: Cambridge University Press, pp.59-88.

Wuttke, Alexander, Konstantin Gavras, and Harald Schoen. 2022. "Have Europeans Grown Tired of Democracy? New Evidence from Eighteen Consolidated Democracies, 1981-2018." *British Journal of Political Science* 52 (1):416-28.

제3부. 청소년 모의선거

고길곤·탁현우. 2016. "설문자료의 결측치 처리방법에 관한 연구: 다중대체법과 재조사법을 중심으로" 『행정논총』, 54(4), 291-319.

곽기영. 2019. "R을 이용한 구조방정식모델링: 분석절차 및 방법" 『지식경영연구』, 20(1), 1-26.

김세희·강민정·김자영·김영복·노태훈. 2019. 『학교 민주시민교육 활성화 방안 연구: 학교 모의선거 교육을 중심으로』, 2019년 서울특별시교육청 정책연구 보고서.

김주환·김민규·홍세희. 2009. 『구조방정식모형으로 논문 쓰기』, 커뮤니케이션북스.

김현경·김명정. 2023. "모의선거 체험의 시민교육 효과-경기도 OO고등학교 사례 연구", 『시민교육연구』, 55(2), pp. 65-87.

이동규. 2016. "Alternatives to P value: confidence interval and effect size", 『Korean Journal of Anesthesiology』, 69(6), 555-562.

조의호. 2018. "초등학교 모의선거 교육 프로그램 개발 및 효과", 『사회과교육』, 57(3), pp. 131-151.

중앙선거관리위원회. 2024. 『2024. 4. 10. 실시 제22대 국회의원선거 정치관계법 사례 예시집(개정판)』, 중앙선거관리위원회 발간번호: 34-9761215-240007-14.

홍세희. 2000. "구조 방정식 모형의 적합도 지수 선정기준과 그 근거", 『한국심리학회지: 임상』, 19(1), 161-177.

Devine, D. 2024. "Does political trust matter? A meta-analysis on the consequences of trust", *Political Behavior*. Advance online publication.

Hedges, L. V., & Olkin, I. 1985. *Statistical methods for meta-analysis*. 1st ed. USA: Academic Press.

Schoon, I., & Cheng, H. 2011. "Determinants of political trust: A lifetime learning model", *Developmental Psychology*, 47(3), 619-631.

Sullivan, J. L., Marcus, G. E., Feldman, S., Piereson, J. E. 1981. "The Sources of Political Tolerance: A Multivariate Analysis" *American Political Science Review*, 75(1), 92-106.

부록

○ 청소년 모의선거 시민성 측정 문항도출 및 검증 과정

척도의 내용타당도를 확보하기 위하여 전문가 검토를 실시하였다. 전문가 검토는 중등교사로 재직 중이며 석사학위 이상인 연구자 4인과 박사학위를 받은 연구자 2인의 의견을 수렴하였다. 통계 프로그램 SPSS 29.0을 이용하여 각 문항에 대한 최소값, 최대값, 평균, 표준편차, 자료분포에 대한 첨도(kurtosis), 왜도(skewness)와 같은 기술통계를 산출하여 문항을 1차로 분석하였다. 각 문항의 기술통계를 근거로 표준편차가 0.1 이하인 문항, 정규분포 조건인 왜도 2 미만, 첨도 4 미만을 충족하지 않는 문항(김주환, 김민규, 홍세희, 2009)이 있는지 확인하였으나 해당되는 문항이 없었다.

또한 탐색적 요인분석(CFA)을 실시하여 문항을 확인하고자 하였다. 우선 시민성 측정 척도가 요인분석을 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)의 표준적합도와 Barlett의 구형성 검증을 실시하였다. KMO의 표준적합도 지수는 요인분석의 적합성을 검정하는 지수로 값이 .90이상이면 매우 좋으며, .50이하이면 부적절한 것으로 판단한다(Cattell, 1966). KMO의 표준적합도 지수 값은 .932로 매우 우수한 지수를 보여 요인분석하기에 적합한 것으로 나타났다. 모집단에서 변수의 관련성 여부를 검증하는 Bartlett의 단위행렬 검정 결과, $\chi^2 = 13845.710$, $df = 1081$, $p < .001$ 로 나타나 변수 간 상관관계가 0이라는 영가설을 기각함으로써 변수 간 선형적 관계가 있음이 증명되었기 때문에 47개 문항의 요인분석을 진행할 수 있는 기본 가정이 충족되었다.

시민성과 관련한 47개의 문항을 개념군으로 묶어 분류하기 위해 Varimax 직각회전방식을 이용하여 탐색적 요인분석을 실시하였다. 이 중 정치참여와 관련하여 참여행위의 중요도에 대한 생각을 묻는 문항과 참여의사를 묻는 문항 간 상관관계가 0.8502($p < 0.01$)으로 매우 높아 정치참여행위의 중요도를 묻는 10개 문항을 제외하고 총 37개의 문항을 분석하였다. 탐색적 요인분석은 주축요인추출법을 활용한 공통요인분석(common factor analysis)을 사용하였으며, 총 8개의 요인으로 분류되었다.

8개의 요인은 전체 변수의 71.5%를 설명하는 것으로 나타났다. 요인부하량 0.5 이하(4-4, 5-8)와 공통성 0.4 이하(5-8)를 기준으로 2개의 문항을 삭제하였다. 6개의 문항으로 구성된 요인 1은 제도(비례대표 국회의원, 지역구 국회의원, 대통령과 중앙정부, 정당, 법원)에 대한 신뢰와 정치인에 대한 신뢰를 측

정하는 문항으로 구성된다. 따라서 “정치신뢰도”로 명명하였다. 요인 2와 요인 3은 다양한 정치행위에 대한 참여의사가 커졌는지를 묻는 문항들로 구성되어 있는데, 행위의 적극성에 따라 서로 다른 요인으로 구분되었다. 시위나 집회, 사회운동, 온라인 청원, 온라인 그룹 가입, 정부나 언론에 의견을 제시하는 등 적극적인 행위로 구성된 요인2는 “적극적 정치참여의사”로 명명하였다. 또한 국가 단위 선거와 지역 단위 선거에서 투표하기, 투표 전 선거 관련 정보 수집하기, 정치와 사회 현안에 대한 대화와 같이 일상적이고 기초적인 참여로 구성된 요인 3은 “기초적 정치참여의사”로 명명하였다.

정치적 관용 역시 두 개의 하위 요인으로 구분되었는데, 소수자의 권리에 대한 생각을 묻는 요인4와 정치 관련 의견 대립 시 태도를 묻는 요인7로 구분되었다. 요인 5는 정치에 대한 관심을 측정한 4개의 문항과 정치효능감을 측정하고자 한 문항인 “정치 현안에 대해 잘 알게 되었다.”는 1개 문항으로 구성되었다. 기타로 분류된 요인 8은 정치효능감을 측정하고자 한 문항과 정치인에 대한 신뢰도를 측정하고자 한 문항이었으나 각각 요인 1(정치 신뢰도), 요인 6(정치 효능감)과는 별개의 개념군으로 묶이는 것으로 나타났다. 그러나 요인 8의 신뢰도는 Cronbach's $\alpha=.581$ 로, 0.7보다 낮아 별개의 요인으로 보기에 적합하지 않다고 판단하여 해당 문항을 삭제하였다.

설문지 한 면 전체를 응답하지 않는 등 불성실한 응답을 한 9부를 분석에서 제외한 뒤 368부의 설문응답에서 결측치를 제거하지 않고 자료를 바탕으로 계산하는 연쇄방정식에 의한 다중대체(Multiple Imputation with Chained Equations) 방법을 활용하였다. 전통적으로 사용해온 제거법은 결측치가 완전 무작위적으로 발생했을 때에만 결측치 제거를 통한 모수 추정량에 편이가 발생하지 않으며, 임의로 결측치를 제거할 경우 통계적 검정력이 감소할 수 있다. 본 연구에서는 하나라도 결측치를 가진 케이스가 차지하는 비중이 5.97%로 나타나 결측률이 약 30% 이하일 때 통계적 다중대체법이 통계적 편의를 유발하지 않다고 본 선행연구(고길곤·탁현우, 2016)를 참고하여 다중대체법을 활용하였다.

확인적 요인분석(CFA)에서 모형적합도(goodness of fit)는 카이제곱 검정(χ^2), 비교 적합지수(Comparative Fit Index, CFI), 터커-루이스 지수(Tucker-Lewis Index, TLI), 근사원소 평균제곱 오차(Root Mean Square Error of Approximation, RMSEA), SRMR 등으로 판단한다. 모든 변수 간 상관관계를 0으로 가정하는 영가설과 본 연구의 모델을 비교하는 TLI, CFI 지수는 1에 가까울수록 좋으며, 보통 0.9 이상일 경우 적합도가 높아 기존 가설에 부합하는 모델임을 보여준다. 본 연구의 모델에서는 <표 1>에서 나타난 것과 같이 CFI 값은 0.896, TLI 값은 0.884로 나타났다.

CFI는 모형의 간명성을 고려하지 않기 때문에 RMSEA, SRMR와 함께 고려되어야 한다. RMSEA와 SRMR은 0에 가까울수록 모형의 적합도가 높다고 볼 수 있다. 일반적으로 RMSEA는 0.06 이하일 때 수용 가능한 모델이라 해석할

수 있으며, 0.1 이상일 때는 문제가 있다(Browne & Cudeck, 1993: 홍세희 (2000)에서 재인용)고 판단한다. SRMR은 0.08 이하이면 모델의 적합도가 좋다고 판단한다(Hu & Bentler, 1999). 현재 모형에서는 RMSEA 값이 0.071로, SRMR값이 0.061로 나타나 양호한 모형으로 판단하였다.

확인적 요인분석은 신뢰도 분석 후 타당도 분석을 한다. 신뢰도는 내적 일관성을 보여주는 Cronbach's α 계수 0.7을 기준으로 하여 각 요인의 신뢰도를 확인하였으며, 가장 낮은 요인7의 Cronbach's α 계수가 0.764로, 모든 요인에서 신뢰도가 0.7이상임을 확인하였다. 또한 타당도를 모든 잠재변수에 대한 평균분산추출(Average variance extracted, AVE)가 0.5 이상인지를 기준으로 판단하고자 하였다.

표준 요인적재량이 모든 문항에서 0.5 이상(요인적재량이 최저인 문항은 5-7번 문항으로, 값은 0.641임)인 것으로 나와 부적합한 문항이 포함되었다고 보기 어려웠다. 또한 타당도는 측정척도가 동일한 잠재변수를 설명하도록 집중(수렴)되었는지를 판단하는 집중타당도와 측정하고자 한 잠재변수와 다른 잠재변수에 속한 측정변수 간 관련성이 낮은지를 살펴보는 판별타당도로 평가한다. 집중타당도 역시 AVE가 0.5 이상(Fornell & Larcker, 1981: 곽기영(2019)에서 재인용)인지를 기준으로 판단할 수 있다. 7개 요인 모두 AVE값이 0.5 이상인 것으로 확인되었다.

측정변수의 요인적재값과 측정오차를 함께 고려한 복합신뢰도(Composite reliability, CR)를 살펴보았다. 일반적으로 CR은 0.7 이상일 경우 잠재변수의 신뢰도가 확보되었다고 할 수 있다(Bagozzi & Yi, 1988). 7개 요인 모두 복합신뢰도(CR) 값이 0.7 이상임이 확인되었다.

마지막으로 판별타당도를 확인하기 위해 Fornell & Larcker(1981)의 방법을 적용하여, AVE값이 상관계수의 제곱보다 큰 지를 확인하였으며, 7개의 요인 모두 판별타당성이 확보되었다. 확인적 요인분석은 통계 프로그램 R 4.4.0 ver.의 Lavaan 패키지를 사용하였다. 최종적으로 7개의 요인, 33개의 문항으로 구성된 시민성 척도를 도출하였다.

0 청소년 모의선거 시민성 측정 결과 및 기타 자료

〈표 10〉 문항별 기술통계량

번호	문항		최소값	최대값	평균	표준 편차	왜도	첨도		
1	정치참여 중요도 인식변화	투표 참여	1) 국가 차원의 선거(대통령/국 회의원 선거 등)에 투표하기		1	5	4.12	0.896	-1.150	1.647
2			2) 지역 단위 선거(시장/도지사/ 군수, 지방의회 의원 선거 등) 에 투표하기		1	5	4.07	0.910	-1.035	1.250
3			3) 투표하기 전에 선거 공약과		1	5	4.07	1.032	-1.056	0.621

번호	문항		최소값	최대값	평균	표준 편차	왜도	첨도	
4	비투표 참여	후보자에 관한 정보 수집하기							
5		4) 정치.사회 현안에 대한 대화	1	5	3.90	1.057	-0.823	0.156	
6		5) 사회운동(예: 불매운동, 서명 운동) 참여	1	5	3.42	1.131	-0.217	-0.678	
7		6) 시위, 집회 참여	1	5	3.29	1.201	-0.187	-0.810	
8		7) 정부.언론에 의견 제시	1	5	3.64	1.132	-0.554	-0.419	
9		온라인 참여	8) 온라인상 정치적 의견 표현	1	5	3.34	1.228	-0.332	-0.787
10			9) 온라인 청원서 서명, 공유, 참여	1	5	3.56	1.127	-0.422	-0.575
11	실제 참여의사	10) 정치이슈나 문제를 다루는 온라인 그룹 가입	1	5	3.03	1.299	-0.040	-1.005	
12		투표 참여	1) 국가 차원의 선거(대통령/국회의원 선거 등)에 투표하기	1	5	4.24	0.911	-1.292	1.666
13			2) 지역 단위 선거(시장/도지사/군수, 지방의회 의원 선거 등)에 투표하기	1	5	4.15	0.933	-1.060	0.955
14			3) 투표하기 전에 선거 공약과 후보자에 관한 정보 수집하기	1	5	4.12	0.986	-1.087	0.838
15		비투표 참여	4) 정치.사회 현안에 대한 대화	1	5	3.82	1.035	-0.683	0.023
16			5) 사회운동(예: 불매운동, 서명 운동) 참여	1	5	3.36	1.122	-0.296	-0.496
17			6) 시위, 집회 참여	1	5	3.13	1.190	-0.059	-0.791
18		온라인 참여	7) 정부.언론에 의견 제시	1	5	3.44	1.163	-0.351	-0.611
19			8) 온라인상 정치적 의견 표현	1	5	3.16	1.276	-0.167	-0.973
20			9) 온라인 청원서 서명, 공유, 참여	1	5	3.49	1.160	-0.371	-0.591
21	정치 관심도	10) 정치이슈나 문제를 다루는 온라인 그룹 가입	1	5	2.92	1.286	0.057	-0.987	
22		1) 정치 뉴스는 꼭 읽어야 한다는 생각이 강해졌다.	1	5	3.80	1.024	-0.620	-0.051	
23		2) 나는 정치나 정치인에 관심이 많아졌다.	1	5	3.75	1.017	-0.625	-0.025	
24		3) 나는 친구들과 정치와 관련된 사안들을 더 자주 말하게 되었다.	1	5	3.35	1.226	-0.284	-0.868	
25	정치 효능감	4) 정부 정책이나 사회문제를 다룬 자료를 더 자주 찾아보게 되었다.	1	5	3.61	1.075	-0.355	-0.555	
26		내적 효능감	1) 나는 우리 나라의 가장 중요한 정치 현안을 잘 알게 되었다.	1	5	3.53	1.025	-0.410	-0.244
27			2) 나의 정치적 행위가 우리나라 정치 발전에 영향을 미칠 것이라고 생각하게 되었다.	1	5	3.97	1.026	-0.971	0.567
28			3) 정치인들은 나와 같은 사람들의 생각을 중요하게 생각한다.	1	5	3.22	1.132	-0.128	-0.565
29	4) 나 자신이 정치에 참여할 자격이 충분하다고 생각하게 되었다.		1	5	3.90	1.022	-0.726	-0.005	

번호	문항		최소값	최대값	평균	표준 편차	왜도	첨도	
29	외적 효능감	5) 정치인들이 나 같은 사람이 어떤 생각을 하는지에 대해 별로 관심이 없다는 생각이 들었다.	1	5	3.16	1.102	0.000	-0.760	
30		6) 누가 집권하든 국민이 국가 운영 방식에 대한 최종 결정권을 갖는다고 생각하게 되었다.	1	5	3.65	1.129	-0.562	-0.429	
31		7) 선거에서 내 한 표는 정부 정책을 결정하는 데 큰 영향을 미친다고 생각하게 되었다.	1	5	3.77	1.089	-0.698	-0.138	
32	제도 신뢰	1) 대통령과 중앙정부	1	5	3.08	0.945	-0.093	0.131	
33		2) 지역구 국회의원	1	5	3.22	0.908	-0.247	0.332	
34		3) 비례대표 국회의원	1	5	3.17	0.908	-0.161	0.469	
35		4) 법원	1	5	3.37	0.850	-0.134	0.759	
36		5) 정당	1	5	3.07	0.928	-0.073	0.310	
37	정치 신뢰감	인물 신뢰	6) 정치인들이 자신들의 정책을 더 나은 것으로 보이고자 사실을 왜곡하고 있다고 생각하게 되었다.	1	5	3.42	0.953	-0.067	-0.416
38			7) 정치인들이 나를 포함한 다른 사람들의 삶을 윤택하게 만들어줄 것이라고 믿게 되었다.	1	5	2.94	0.943	0.035	-0.239
39			8) 언제든 정치인들의 행동을 면밀히 지켜볼 수 있겠다는 생각이 들었다.	1	5	3.37	1.052	-0.303	-0.346
40	정치적 관용	소수자 - 정치 및 사회활동 제약	1) 특정 집단에 대해서는 공적인 장소에서 연설을 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.	1	5	3.06	1.196	0.065	-0.872
41			2) 특정 집단의 구성원이 공직에 출마하지 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.	1	5	3.04	1.202	0.012	-0.867
42			3) 특정 집단의 구성원은 국회의원 직책을 수행하지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.	1	5	3.21	1.196	-0.172	-0.768
43		소수자 - 공직 진출에 대한 태도	4) 특정 집단의 구성원은 판사 직책을 수행하지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.	1	5	3.30	1.178	-0.263	-0.672
44			5) 특정 집단의 구성원은 공무원이 되지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.	1	5	3.17	1.132	-0.129	-0.634
45		정치 일반	6) 정치와 관련된 대화에서 다양한 정치적 의견과 관점에 귀기울이는 것이 중요하다고 생각하게 되었다.	1	5	3.97	0.924	-0.710	0.382
46			7) 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람들을 설득하기보다는 다른 의견을 알게 되는 것이	1	5	3.67	0.922	-0.369	0.155

번호	문항		최소값	최대값	평균	표준 편차	왜도	첨도
47		더 중요하다고 생각하게 되었다.						
		8) 정치 관련 대화를 할 때 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람들에게 공감할 수 있는 능력이 커졌다.	1	5	3.47	0.956	-0.267	0.048

〈표 11〉 시민성 척도의 탐색적 요인분석 결과

요인명	문항(역문항은 *표시)	요인								신뢰도
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1 정치 신뢰도	5-3. 비례대표 국회의원	0.843	0.217	0.076	0.085	-0.007	0.118	0.058	0.041	.906
	5-2. 지역구 국회의원	0.832	0.122	0.205	0.000	0.071	0.033	0.065	0.114	
	5-1. 대통령과 중앙정부	0.826	0.089	0.108	0.041	0.088	0.076	-0.039	0.016	
	5-5. 정당	0.817	0.232	0.005	-0.010	0.030	0.159	0.064	0.083	
	5-4. 법원	0.768	0.067	0.173	-0.040	0.202	0.047	0.104	-0.046	
	5-7. 정치인들이 나를 포함한 다른 사람들의 삶을 윤택하게 만들어줄 것이라고 믿게 되었다.	0.618	0.137	-0.019	-0.024	0.145	0.250	0.209	0.198	
2 정치 참여 의사 (적극)	2-6. 시위, 집회 참여	0.173	0.833	0.128	0.023	0.040	0.146	0.003	-0.031	.921
	2-5. 사회운동(예: 불매운동, 서명 운동) 참여	0.128	0.803	0.219	0.041	0.076	0.144	0.083	-0.062	
	2-9. 온라인 청원서 서명, 공유, 참여	0.126	0.766	0.335	-0.031	0.099	0.119	0.112	0.003	
	2-10. 정치이슈나 문제를 다루는 온라인 그룹 가입	0.255	0.762	-0.063	0.021	0.320	0.151	0.087	-0.006	
	2-8. 온라인상 정치적 의견 표현	0.201	0.752	0.067	-0.079	0.349	0.099	0.014	-0.025	
	2-7. 정부.언론에 의견 제시	0.133	0.738	0.330	0.018	0.244	0.111	0.137	-0.003	
3 정치 참여 의사 (기초)	2-1. 국가 차원의 선거(대통령/국회의원 선거 등)에 투표하기	0.129	0.180	0.832	-0.052	0.211	0.167	0.153	-0.019	.903
	2-2. 지역 단위 선거(시장/도지사/군수, 지방의회 의원 선거 등)에 투표하기	0.122	0.181	0.820	-0.039	0.170	0.160	0.142	-0.040	
	2-3. 투표하기 전에 선거 공약과 후보자에 관한 정보 수집하기	0.115	0.179	0.785	-0.057	0.134	0.109	0.212	0.011	
	2-4. 정치.사회 현안에 대한 대화	0.163	0.344	0.585	-0.055	0.419	-0.011	0.163	0.026	
삭제	4-4. 나 자신이 정치에 참여할 자격이 충분하다고 생각하게 되었다.	0.095	0.095	0.476	-0.068	0.294	0.369	0.145	-0.026	
4 정치 관용 (사회적 소수자)	6-2. 특정 집단의 구성원이 공직에 출마하지 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.*	-0.019	-0.011	0.007	0.898	0.037	0.033	-0.018	0.123	.927
	6-3. 특정 집단의 구성원은 국회의원 직책을 수행하지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.*	0.041	-0.072	-0.054	0.890	0.024	-0.003	-0.020	0.096	
	6-4. 특정 집단의 구성원은 판사 직책을 수행하지 않는 것이	0.041	0.040	-0.093	0.880	-0.026	0.004	-0.095	0.033	

요인명	문항(역문항은 *표시)	요인								신뢰도
		1	2	3	4	5	6	7	8	
	났다고 생각하게 되었다.*									
	6-5. 특정 집단의 구성원은 공무원이 되지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.*	0.027	0.039	-0.050	0.850	-0.020	-0.063	-0.121	0.106	
	6-1. 특정 집단에 대해서는 공적인 장소에서 연설을 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.*	-0.044	0.003	0.017	0.836	-0.072	-0.026	0.008	0.050	
5 정치 관심	3-3. 나는 친구들과 정치와 관련된 사안들을 더 자주 말하게 되었다.	0.073	0.250	0.075	-0.087	0.804	0.133	0.142	0.033	.880
	3-2. 나는 정치나 정치인에 관심이 많아졌다.	0.169	0.222	0.491	0.057	0.641	0.113	0.102	-0.005	
	3-4. 정부 정책이나 사회문제를 다룬 자료를 더 자주 찾아보게 되었다.	0.103	0.299	0.407	-0.026	0.633	0.043	0.170	-0.089	
	4-1. 나는 우리 나라의 가장 중요한 정치 현안을 잘 알게 되었다.	0.152	0.200	0.366	-0.015	0.619	0.239	0.002	-0.153	
	3-1. 정치 뉴스는 꼭 읽어야 한다는 생각이 강해졌다.	0.182	0.158	0.367	0.068	0.600	0.187	0.167	-0.040	
6 정치 효능감	4-6. 누가 집권하든 국민이 국가 운영 방식에 대한 최종 결정권을 갖는다고 생각하게 되었다.	0.278	0.179	0.107	0.022	0.066	0.761	0.148	-0.085	.807
	4-7. 선거에서 내 한 표는 정부 정책을 결정하는 데 큰 영향을 미친다고 생각하게 되었다.	0.095	0.289	0.337	-0.035	0.135	0.704	0.130	0.076	
	4-2. 나의 정치적 행위가 우리나라 정치 발전에 영향을 미칠 것이라고 생각하게 되었다.	0.135	0.132	0.444	-0.054	0.318	0.528	0.161	0.026	
	4-3. 정치인들은 나와 같은 사람들의 생각을 중요하게 생각한다.	0.403	0.278	0.075	0.008	0.272	0.514	-0.010	0.176	
삭제	5-8. 언제든 정치인들의 행동을 면밀히 지켜볼 수 있겠다는 생각이 들었다.	0.327	0.179	0.207	-0.055	0.205	0.333	0.186	0.117	
7 정치 관용 (정치 일반)	6-7. 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람들을 설득하기보다는 다른 의견을 알게 되는 것이 더 중요하다고 생각하게 되었다.	0.114	0.083	0.263	-0.141	0.047	0.096	0.772	-0.005	.767
	6-8. 정치 관련 대화를 할 때 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람들에게 공감할 수 있는 능력이 커졌다.	0.259	0.172	0.103	-0.040	0.223	0.158	0.739	-0.026	
	6-6. 관련된 대화에서 다양한 정치적 의견과 관점에 귀기울	-0.015	0.049	0.404	-0.093	0.171	0.129	0.678	-0.020	

요인명	문항(역문항은 *표시)	요인								신뢰도
		1	2	3	4	5	6	7	8	
	이는 것이 중요하다고 생각하게 되었다.									
8 기타	4-5. 정치인들이 나 같은 사람이 어떤 생각을 하는지에 대해 별로 관심이 없다는 생각이 들었다.*	0.071	-0.054	-0.035	0.240	0.022	0.067	0.031	0.809	.581
	5-6. 정치인들이 자신들의 정책을 더 나은 것으로 보이고자 사실을 왜곡하고 있다고 생각하게 되었다.*	0.220	-0.041	-0.008	0.156	-0.127	-0.015	-0.068	0.758	
고유치(Eigen value)		11.970	4.381	3.087	2.318	1.327	1.211	1.120	1.049	
설명력(Pact of Var)		32.352	11.841	8.342	6.264	3.586	3.273	3.028	2.835	
누적 설명력(Cum Pct)		32.352	44.194	52.536	58.800	62.386	65.659	68.687	71.522	

〈표 12〉 시민성 척도의 확인적 요인분석 결과

요인명	문항(역문항은 *표시)	비표준화 계수	표준화 계수	오차	Z (**<.000)	AVE	복합 신뢰도(CR)
정치 신뢰도	5-1. 대통령과 중앙정부	1.000	0.772			0.620	0.906
	5-2. 지역구 국회의원	1.059	0.842	0.061	17.319***		
	5-3. 비례대표 국회의원	1.085	0.871	0.061	18.027***		
	5-4. 법원	0.865	0.735	0.058	14.721***		
	5-5. 정당	1.060	0.839	0.062	17.238***		
	5-7. 정치인들이 나를 포함한 다른 사람들의 삶을 윤택하게 만들어줄 것이라고 믿게 되었다.	0.829	0.641	0.066	12.560***		
정치 참여 의사 (적극)	2-5. 사회운동(예: 불매운동, 서명 운동) 참여	1	0.803			0.661	0.921
	2-6. 시위, 집회 참여	1.064	0.806	0.061	17.426***		
	2-7. 정부.언론에 의견 제시	1.078	0.839	0.059	18.404***		
	2-8. 온라인상 정치적 의견 표현	1.134	0.803	0.065	17.347***		
	2-9. 온라인 청원서 서명, 공유, 참여	1.059	0.825	0.059	17.983***		
	2-10. 정치이슈나 문제를 다루는 온라인 그룹 가입	1.14	0.802	0.066	17.299***		
정치 참여 의사 (기초)	2-1. 국가 차원의 선거(대통령/국회의원 선거 등)에 투표하기	1	0.939			0.712	0.907
	2-2. 지역 단위 선거(시장/도지사/군수, 지방의회 의원 선거 등)에 투표하기	0.985	0.902	0.034	28.778***		
	2-3. 투표하기 전에 선거 공약과 후보자에 관한 정보 수집하기	0.929	0.802	0.043	21.812***		
	2-4. 정치.사회 현안에 대한 대화	0.875	0.713	0.05	17.425***		
정치 관용 (사회적 소수자)	6-1. 특정 집단에 대해서는 공적인 장소에서 연설을 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.*	1	0.776			0.718	0.927
	6-2. 특정 집단의 구성원이 공직	1.133	0.876	0.061	18.56***		

요인명	문항(역문항은 *표시)	비표준화 계수	표준화 계수	오차	Z (**(.000))	AVE	복합 신뢰도 (CR)
	에 출마하지 못하게 해야 한다고 생각하게 되었다.*						
	6-3. 특정 집단의 구성원은 국회의원 직책을 수행하지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.*	1.128	0.879	0.061	18.631***		
	6-4. 특정 집단의 구성원은 판사 직책을 수행하지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.*	1.095	0.867	0.06	18.31***		
	6-5. 특정 집단의 구성원은 공무원이 되지 않는 것이 낫다고 생각하게 되었다.*	1.011	0.833	0.058	17.418***		
정치 관심	3-1. 정치 뉴스는 꼭 읽어야 한다는 생각이 강해졌다.	1	0.76			0.596	0.880
	3-2. 나는 정치나 정치인에 관심이 많아졌다.	1.107	0.85	0.066	16.814***		
	3-3. 나는 친구들과 정치와 관련된 사안들을 더 자주 말하게 되었다.	1.11	0.703	0.082	13.607***		
	3-4. 정부 정책이나 사회문제를 다룬 자료를 더 자주 찾아보게 되었다.	1.113	0.806	0.07	15.852***		
	4-1. 나는 우리 나라의 가장 중요한 정치 현안을 잘 알게 되었다.	0.96	0.732	0.067	14.235***		
정치 효능감	4-2. 나의 정치적 행위가 우리나라 정치 발전에 영향을 미칠 것이라고 생각하게 되었다.	1	0.747			0.509	0.805
	4-3. 정치인들은 나와 같은 사람들의 생각을 중요하게 생각한다.	0.972	0.653	0.083	11.766***		
	4-6. 누가 집권하든 국민이 국가 운영 방식에 대한 최종 결정권을 갖는다고 생각하게 되었다.	1.002	0.677	0.082	12.199***		
	4-7. 선거에서 내 한 표는 정부 정책을 결정하는 데 큰 영향을 미친다고 생각하게 되었다.	1.094	0.77	0.079	13.832***		
정치 관용 (정치 일반)	6-6. 관련된 대화에서 다양한 정치적 의견과 관점에 귀기울이는 것이 중요하다고 생각하게 되었다.	1	0.756			0.520	0.764
	6-7. 나와 다른 정치적 태도를 가진 사람들을 설득하기보다는 다른 의견을 알게 되는 것이 더 중요하다고 생각하게 되었다.	0.966	0.727	0.081	11.895***		
	6-8. 정치 관련 대화를 할 때 나	0.943	0.678	0.083	11.301***		

요인명	문항(역문항은 *표시)	비표준화 계수	표준화 계수	오차	Z (**\(.000)	AVE	복합 신뢰도 (CR)
	와 다른 정치적 태도를 가진 사람들에게 공감할 수 있는 능력이 커졌다.						

〈표 13〉 시민성 척도의 확인적 요인분석 모형적합도(N=368)

	CFI	TLI	RMSEA (90% 신뢰구간)	SRMR
모형	0.896	0.884	0.071 (0.066, 0.076)	0.061
기준	CFI>0.9	TLI>0.9	RMSEA<.08	SRMR<.08

〈표 14〉 집단 간 기술통계량

	모의선거 참여유형	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
정치참여의사 (기초)	투표 참여	311	4.0177	.86608	.04911
	선거관리위원회	55	4.4955	.51928	.07002
정치참여의사 (적극)	투표 참여	311	3.1922	1.03311	.05858
	선거관리위원회	55	3.6273	.85404	.11516
정치 관심	투표 참여	311	3.5235	.87573	.04966
	선거관리위원회	55	4.1309	.71203	.09601
정치신뢰도	투표 참여	311	3.1335	.76621	.04345
	선거관리위원회	55	3.1697	.67547	.09108
정치효능감	투표 참여	311	3.6125	.88183	.05000
	선거관리위원회	55	3.9227	.71017	.09576
정치관용 (사회적 소수자)	투표 참여	311	2.7897	1.02870	.05833
	선거관리위원회	55	3.0945	1.05610	.14240
정치관용 (정치일반)	투표 참여	310	3.6591	.76719	.04357
	선거관리위원회	55	4.0364	.65317	.08807

〈표 15〉 효과크기 검정결과

		Standardizer	포인트 추정값	95% 신뢰구간	
				하한	상한
정치참여의사 (기초)	Hedges 수정	.82561	-579	-867	-289
정치참여의사 (적극)	Cohen's d	1.00856	-431	-720	-143
정치 관심	Cohen's d	.85343	-712	-1.003	-420
정치 신뢰도	Cohen's d	.75344	-048	-.335	.239
정치 효능감	Hedges 수정	.86030	-361	-.648	-.073
정치관용 (사회적 소수자)	Cohen's d	1.03281	-295	-.582	-.007
정치관용 (정치일반)	Cohen's d	.75133	-502	-.791	-.213