

보도 희망 일시	2025. 2. 21.(금)
문의	국가미래전략원
	송지혜 전화: 880-2894, 이메일: mhlbest@snu.ac.kr

배포일: 2020.0.0

(홍보팀 기재)

## 서울대 국가미래전략원 민주주의 클러스터, '2025 정치개혁에 관한 유권자 인식 조사' 결과 발표

일반 유권자 대중은 정치권 및 전문가 그룹에서 논의되는 방안이나 목표들과는 상당히 다른 인식과 평가를 하고 있음

- 민주주의 클러스터가 작년 여름에 실시한 유권자 인식조사의 결과와 비교할 때, 우리 유권자들의 인식과 판단은 계엄 이전과 이후에 별로 변화되지 않은 것으로 나타남
- 계엄 이후에 조사가 진행되었음에도 불구하고 개헌의 필요성에 대해서는 전반적으로 중립적 태도
- 유권자들의 대통령제 유지에 대한 강한 선호 재확인
- 대통령과 국회의 권한 축소에 대해서는 유권자의 당파성에 따라 선호가 다르게 나타남
- 비례대표성 제고에 대해서는 젊은 남성층의 선호도가 높다는 점을 제외하고는 전반적으로는 별로 동의하지 않음

- 민주주의 클러스터는 전문가 그룹의 의견뿐 아니라 이러한 유권자들의 인식 및 선호 지형에 대해서도 충분히 고려하면서 정치권이 합의 가능한 정치제도 개혁 옵션을 조만간 제시할 예정

#### □ 2월 21일 발표회 개최

서울대학교 국가미래전략원 민주주의 클러스터(책임교수 임경훈)는 한국정치학회(회장 김범수 서울대 교수)와 함께 2월 21일(금) 오후 3시 광주 아시아문화전당에서 정치개혁에 대한 유권자 인식조사 결과를 발표했다 (패널 제목: 한국 민주주의의 제도 개혁).

조사 결과 발표는 서울대 한정훈 교수와 전북대 이선우 교수가 “한국 유권자들의 선거제도 개혁에 관한 인식” 과 “한국 유권자들의 정부유형 개혁에 관한 인식” 으로 나누어 진행하였으며, 유성진 이화여대 교수, 강명훈 포스텍 교수, 조정관 전남대 교수 등이 토론에 참여하였다.

#### □ 조사 결과 요약

- 한국 유권자는 현재 한국의 정부유형인 대통령제에 대한 선호가 매우 높고, 한국 정부의 민주주의 수준이 낮은 이유를 대통령제에서 찾고 있지 않음
- 강한 지도자에 의한 통치를 선호한다는 응답이 의회와 정당 중심의 통치를 선호하는 응답보다 여전히 높음.
- 우리나라 국민들은 기본적으로 행정부가 입법부의 견제를 받아야 한다는 점에 동의하며, 이러한 경향은 야당 지지자들에게서 특히 강함
- 개헌은 찬성과 반대도 아니라는 중립적 의견이 다수였으며, 만일 개헌을 한다면, 행정부 권한을 축소하는 것을 최우선해야 한다는 의견이 가장 높았음 (29%).
- 선거제도와 관련해서는 현행 선거제도를 유지하자는 의견이 순수한 다수결제나 비례제 선거제도로의 개혁보다 높았음.

- 흥미로운 점은 정치권이 선거개혁의 논리로 제시하는 비례성은 선거제도의 다른 목표에 비해 현행 선거제도 아래서 잘 달성되고 있다고 평가하고 있는 점임.
- 반면, 한국 선거제도가 ‘소수자 대표성’ 과 ‘국민다수선호의 대표성’ 모두에 대해 미흡하다고 판단
- 다시 말해, 유권자들은 현행 선거제도가 소수자나 국민다수의 정책적 선호를 잘 대표하지 못하는 것이 가장 문제이며, 득표율과 의석율의 비례성과 같은 기계적인 측면의 문제성은 높게 인식하지 않고 있음.
- 선거제도 개혁과 관련해서는 의원 정수를 증가하는 것을 강하게 반대하고, 순수한 다수결제나 비례제에 비해 혼합형 선거제도를 유지하되, 지역구 소선거구제를 더욱 강화하는 것을 선호함.

□ 서울대학교 민주주의 클러스터 조사의 개요 및 의의

‘2025 정치개혁에 관한 유권자 민주주의 인식 조사’ 는 한국리서치에 의뢰해 올해 2월 전국 만 18세 이상 성인남녀 2,000명을 대상으로 진행됐다(신뢰수준 95%, 최대허용 표집오차  $\pm 2.2\%$ p). 8818명을 조사 요청해 3609명이 조사에 참여했고, 2000명이 조사를 완료했다. 조사 방식은 휴대전화 문자와 이메일을 통해 url 을 발송하는 방식의 웹조사를 통해 이루어졌다.

이번 조사는 윤석열 대통령의 비상계엄 선포 사태 이후 시행된 정치개혁에 관한 유권자 인식 조사란 점에서, 평소와 달리 현 정치적 위기 시점에 정부형태와 선거제도 개혁에 대해 유권자들이 어떤 인식과 선호를 지니고 있는지 판단할 수 있는 중요한 시도였다. 이는 계엄 이전과 현 시점의 정치개혁에 관한 유권자 인식 사이 간 비교, 그리고 현 시점에서 정치개혁을 위한 방향의 설정 등 다양한 학술적, 실천적 후속 연구들에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

□ 정부유형에 대해서는 대통령제 유지 선호도가 비교적 높았음

낮은 민주주의 만족도 및 윤석열 정부에 대한 민주주의 수준 인식과 상관없이 우리나라 국민들은 현재 한국의 정부형태인 대통령제에 대한 선호가 여전히 상당히 높은 것으로 나타났다. 무려 71%에 이르는 유권자들은 여전히 정부형태로

서 대통령제를 선호한다고 응답하였다. 또한 대통령의 권력이 높은 프랑스식 준 대통령제에 대한 응답까지 합하면 강한 대통령의 존재를 선호하는 비율은 무려 80%에 이른다. 즉, 우리나라 국민들은 민주주의 만족도, 정부의 민주주의 수준이 낮은 원인을 대통령제에서 찾지는 않는 듯 보인다.

대통령제에 대한 신뢰는 양대 정당을 지지하는지 그렇지 않은지에 따라 약간의 차이를 보이고 있다. 81.5%, 74.7%의 국민의힘과 더불어민주당 지지자들이 대통령제를 신봉함에 반해, 조국혁신당과 개혁신당 지지층에서는 해당 비율이 60%대이다. 즉, 지지하는 정당의 후보가 대통령으로 당선되기 힘든 정당의 지지자들은 대통령의 권력을 약화시킬 수 있는 권력제도를 조금 더 지지하는 경향을 보였다.

□ **강한 지도자에 의한 통치를 선호하나, 무분별한 지지를 보이는 것은 아님**

통치방식 선호에 대한 5점 척도 조사에서 ‘의회와 정당에 개의치 않는 강한 지도자에 의한 통치’에 대한 점수가 ‘의회와 정당 중심의 통치’ 점수보다 높은 사람은 41.5%로 반대의 경우(32.6%)보다 높은 수치를 보였다. 하지만 해당 비율이 50% 미만이라는 것은 강한 지도자에 대해 무분별한 지지를 보이는 것은 아님을 짐작할 수 있다.

견제와 균형 측면에서 한국 유권자들은 대통령이 장관 임명에 전권을 행사하고, 의원이 장관을 겸직하며, 감사원이 대통령 직속인 사항 등 우리나라 특유의 대통령 권한 강화의 사항에 전반적으로 낮은 지지도를 보였다. 즉, 우리나라 국민들은 기본적으로 행정부가 입법부의 견제를 받아야 한다는 점에는 동의하는 것으로 보인다. 특히 당파성에 따라 야당 지지자들의 경우 이러한 경향이 더욱 강하게 나타났다.

□ **4년 중임 대통령제에 대한 강한 선호 여전**

정부형태 중 대통령제를 가장 선호하는 사람들 중에서 51%는 4년 재임 가능한 미국식 대통령제를 지지하는 것으로 나타났다. 반면 6년 단임제와 같이 대통령이 정치적으로 재평가받을 기회가 적어지는 선택지에 대해서는 지지도가 낮은 편이다. 한편 유권자들은 차기 대통령이 누가 될 가능성이 높은지에 따라 당파적으로

다른 의견을 제시하고 있다. 즉, 계엄 이후 탄핵 국면에서 여당인 국민의힘보다는 야당에서 대통령이 배출될 가능성이 상대적으로 높아진 현실에서 야당 지지자들이 대통령 재임에 더 많은 지지를 보내는 것으로 여겨진다.

#### □ 온건한 개헌에 대한 선호

개헌 논의에 대해서는 전반적으로 중립적 의견이 다수이다. 특히 “개헌은 필요하지 않다”는 질문에 대한 전체 평균은 중립적인 3.0으로 나타났다. 이는 현 정치체제에 대해 높은 수준의 개혁이 이루어지기를 바라기보다는 현재의 권력구조를 유지하면서 세부적인 사항에 대한 개선 논의가 진행되는 것 정도를 바라는 것으로 여겨진다. 유권자 중에선 가장 우선되는 개헌 사항으로 행정부 권한 축소를 꼽은 이들이 가장 많았으며, 그 비율은 29% 정도였다. 의원내각제, 준대통령제와 같이 행정부 권한 축소와 같은 맥락을 가진 권력구조 개혁을 포함하면 행정부 권한을 약화시켜야 한다는 의견이 과반 이상인 52%에 이르고 있다. 하지만 의회의 권한 축소를 언급한 사람들도 21%이 이른다. 즉, 기본적으로 행정부 권한 남용을 경계하지만 그렇다고 의회를 신용하지도 않는 상황이라 볼 수 있다.

한편, 개헌 내용과 관련해서도 당파성과 관련된 특징이 나타났다. 국민의힘 지지자들은 행정부 권한 축소 개헌을 찬성하는 비율이 낮은 반면, 의회 권한 축소를 지지하는 비율이 높았다. 반대로 야당 지지자들은 행정부 권한 축소 혹은 의원내각제와 준대통령제 개헌을 추진해야 한다는 비율이 상대적으로 높았다.

#### □ 현행 선거제도의 비례성에 대한 유권자들의 긍정적 인식

한국 유권자들은 선거제도가 실현해줄 것으로 이론적으로 예상되는 다양한 규범론적 목표들을 현행 한국 선거제도가 “미미하나마 중간수준 이상”로 충족시키고 있다고 평가하는 것으로 나타났다(4.5 이상 6.0 이하의 점수). 즉 현행 선거제도가 그리 나쁘지 않다고 평가하고 있는 것이다. 특히 비례성과 대표성의 측면에서 현행 국회의원 선거제도는 미미하게 긍정적인 평가를 받고 있었다. 반면, ‘소수자 대표성’과 ‘국민다수선호의 대표성’은 상대적으로 잘 달성되지 않고 있다고 평가되었다.

한편, 정책 수립 및 집행과 관련된 선거제도의 목표 실현에 대해서도 현행 국회의원 선거제도는 대체로 미미하게 긍정적 평가를 받고 있는 것으로 나타났다(4.9 이상 5.5 이하의 점수). 그리고 선거 직후의 승자 판단에 따른 정책 예측가능성은 가장 잘 실현되고 있는 것으로 평가되기도 했다(5.5). 반면, 정책이 국민 다수의 선호나 집권당의 선호대로 수립되지는 못하고 있으며(4.9), 정책에 대한 책임은 개인 정치인보다 정당한테 부과되는 경향이 있다고 평가되었다.

즉 유권자들은 현재 선거제도가 비례성을 상대적으로 충분히 달성하고 있다고 평가하고 있으며, 정책대표성과 정책책임성을 강화하자는 의견인데, 이는 정치권의 의견과는 상이한 것이다.

#### □ 선거제도 개혁 방향에 대한 유권자들의 선호

한국 유권자들은 국회의원 총 의석수를 늘리는 것에 반대하고 있으며(3.2), 선거구 크기 확대에는 찬성하나 권역별 비례선거구를 긍정적인 대안으로 보고 있진 않았다(4.0). 또한 당선자의 결정방식에 있어 준연동형보다는 병립형을 선호하고(5.5), 개인 정치인의 책임을 물을 수 있는 방식을 선호하는 것으로 나타났다.