

2014년 한국정당학회 하계학술회의

6.4지방선거 평가와 정당정치

- 일 시 : 2014.6.26.(목)~6.27(금)
- 장 소 : 경남 통영 마리나 리조트
- 주 최 : 한국정당학회, 서울대 미국학연구소
- 후 원 : 한국연구재단, 중앙선거관리위원회

사단법인 한국정당학회

이 발표논문집은 2014년도 정부재원(교육부)으로
한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음.

〈프 로 그 램 일 정〉

□ 6월 26일(목)

▶ **개회식**

구 분	일 정	비 고
[개회식] • 14:00 ~ 14:30	▷ 개 회 사 - 김 용 복 한국정당학회회장 이 옥 연 서울대 미국학연구소장 ▷ 기 조 강 연 - 김 용 호 중앙선거관리위원 “지방선거와 정당정치에 대한 성찰”	진행사회: 최준영 (한국정당학회 총무이사)

▶ **제 1 세미나실 : 기획패널 및 매니페스토 패널**

구 분	일 정	비 고
[제1패널] • 14:30 ~ 16:10	<지방선거평가> ▷ 기 조 발 표 : 1. 강경태(신라대), “6.4 지방선거와 영남정치의 변화” 2. 조정관(전남대), “6.4 지방선거와 호남정치의 변화” ▷ 토 론 : 김옥(배재대), 손병권(중앙대) 윤종빈(명지대), 임성학(서울시립대)	사회자 김수진 (이화여대)
[휴식시간]	▷ Coffee Break 16:10 ~ 16:20	

<p>[제2패널]</p> <p>• 16:20 ~ 18:00</p>	<p>〈한국형 매니페스토란 무엇인가〉</p> <p>▷ 발 표 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 고선규(선거연수원) “매니페스토의 역할 재설정과 선거의 기능변화” 2. 이동윤(신라대) “정책선거와 한국형 매니페스토 (K-Manifesto)를 위한 제언” 3. 장혜영(중앙대) “매니페스토 운동의 재고찰: 영국과 미국의 정당 매니페스토를 중심으로” 4. 오혜진(숙명여대) “매니페스토 정책선거 정착을 위한 이론적 탐색과 실천적 문제점” <p>▷ 토 론 :</p> <p>박원호(서울대), 이병하(서울시립대) 이준한(인천대), 서현진(성신여대)</p>	<p>사회자 장훈 (중앙대)</p>
--	---	-----------------------------

▶ 제 2 세미나실: 자유공모 패널

구 분	일 정	비 고
<p>[제3패널]</p> <p>• 14:30 ~ 16:10</p>	<p>〈선거와 투표행태: 한국과 미국〉</p> <p>▷ 발 표 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 김희민(서울대), 노정호(연세대) “Scandals, Candidates Characteristics, and Negative Voting in New Democracies: A Test Based on Recent Presidential Elections in Korea” 2. 김성연(건국대) “Campaign Information, Attitudes and Beliefs, and Motivated Reasoning in the Perception of Candidates' Issue Stances” 3. 김연숙(숙명여대) “긍정과 부정의 정치심리학: 정당에 대한 부정적 감정과 정치행태” 4. 정승민(동국대) “상충적 태도 유권자의 투표행위 분석” <p>▷ 토 론 :</p> <p>장승진(국민대), 강우진(Angelo State Univ.) 한정훈(숭실대), 조원빈(성균관대)</p>	<p>사회자 정진민 (명지대)</p>
<p>[휴식시간]</p>	<p>▷ Coffee Break 16:10 ~ 16:20</p>	

<p>[제4패널] • 16:20 ~ 18:00</p>	<p><국회의 입법활동과 정당: 한국과 미국> ▷ 발 표 : 1. 김준석·전충원(동국대) “국회의 법률안 가결 데이터의 ‘효율적’ 활용?: Gary King과 Langche Zeng의 Rare Events Logit 분석의 입법연구에의 적용과 한계” 2. 박윤희(동국대) “국회의원의 입법활동이 재당선에 미치는 효과 연구: 제19대 국회의원 선거결과를 중심으로” 3. 서정건(경희대) “후보 선출(candidate selections)과 정당 변혁(party transformations): 미국의 역사적 경험을 중심으로” ▷ 토 론 : 장신구(아주대), 박경미(전북대), 이정진(국회입법조사처)</p>	<p>사회자 이옥연 (서울대)</p>
---	---	------------------------------

▶ 제 3 세미나실: 자유공모 패널 및 유럽정치연구회 패널

구 분	일 정	비 고
<p>[제5패널] • 14:30 ~ 16:10</p>	<p><정당과 대의 민주주의> ▷ 발 표 : 1. 조영호(한양대) “Internet and Democratic Citizenship among the Global Mass Publics: Does Internet Use Increase Political Support for Democracy?” 2. 조희정·류석진(서강대) 외 “후보자 제공 정보 분석을 통한 선거 정체성 평가: 제6회 지방선거의 서울시 광역 및 기초의원 선거공보 비교를 중심으로” 3. 전충원(동국대) “경제적 양극화가 민주주의에 미치는 영향에 대한 분석” ▷ 토 론 : 민태은(고려대), 전진영(국회입법조사처), 조재욱(경남대)</p>	<p>사회자 임성호 (경희대)</p>
<p>[휴식시간]</p>	<p>▷ Coffee Break 16:10 ~ 16:20</p>	

<p>[제6패널]</p> <p>• 16:20 ~ 18:00</p>	<p>〈유럽정치연구회 패널〉</p> <p>▷ 발 표 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 김종범(대전대) “이탈리아 극우정당과 유럽통합” 2. 오창용(고려대) “프랑스 전자투표제도: 쟁점과 지속요인 분석을 중심으로” 3. 유재광(연세대) “Perpetuated Hostilities in the Greco-Turkish Rivalry, 1958-2001: Veto Players, Partisan Infighting and Delayed Rapprochement” <p>▷ 토 론 :</p> <p>김미경(조선대), 김새미(서울대), 김유정(한국외국어대) 심성은(Univ. of Paris Ouest), 김학노(영남대), 이호근(전북대)</p>	<p>사회자 강명세 (세종연구소)</p>
--	--	--

□ 6월 27일(금)

▶ 제 1 세미나실: 매체환경 변화의 정치적 효과

구 분	일 정	비 고
<p>[제7패널]</p> <p>• 9:30 ~ 11:30</p>	<p>▷ 발 표</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 금혜성(SBS) 외 “다매체·다채널 환경에서의 정치커뮤니케이션 변화 연구” 2. 민태은(고려대) “오프라인 사회활동 참여와 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향” 3. 민희(경희대) “한국 유권자의 이념성향과 미디어 이용” <p>▷ 토 론 :</p> <p>류재성(계명대), 장혜영(중앙대), 최준영(인하대)</p>	<p>사회자 손병권 (중앙대)</p>

목 차

김용호(중앙선관위), “지방선거와 정당정치에 대한 성찰”	1
강경태(신라대), “6.4 지방선거와 영남정치의 변화”	5
조정관(전남대), “6.4 지방선거와 호남정치의 변화”	21
고선규(선거연수원), “매니페스토 역할의 재설정과 선거의 기능변화”	45
이동윤(신라대), “정책선거와 한국형 매니페스토(K-Manifesto)를 위한 제언”	59
장혜영(중앙대), “매니페스토 운동의 재고찰: 영국과 미국의 정당 매니페스토를 중심으로”	71
오혜진(숙명여대), “매니페스토 정책선거 정착을 위한 이론적 탐색과 실천적 문제점”	83
김희민(서울대) · 노정호(연세대), “Scandals, Candidates Characteristics, and Negative Voting in New Democracies: A Test Based on Recent Presidential Elections in Korea”	93
김성연(건국대), “Campaign Information, Attitudes and Beliefs, and Motivated Reasoning in the Perception of Candidates' Issue Stances”	121
김연숙(숙명여대), “긍정과 부정의 정치심리학: 정당에 대한 부정적 감정과 정치행태”	137

정승민(동국대), “상충적 태도 유권자의 투표행위 분석”	159
김준석·전충원(동국대), “국회의 법률안 가결 데이터의 효율적 활용?: Gary King과 Langche Zeng의 Rare Events Logit 분석의 입법연구에의 적용과 한계”	175
박윤희(동국대), “국회의원의 입법활동이 재당선에 미치는 효과 연구: 제19대 국회의원 선거결과를 중심으로”	193
서정건(경희대), “후보 선출(candidate selections)과 정당변혁(party transformations): 미국의 역사적 경험을 중심으로”	211
조영호(한양대), “Internet and Democratic Citizenship among the Global Mass Publics: Does Internet Use Increase Political Support for Democracy?”	225
조희정·류석진(서강대) 외, “후보자 제공 정보 분석을 통한 선거 정체성 평가: 제6회 지방선거의 서울시 광역 및 기초의원 선거공보 비교를 중심으로”	255
전충원(동국대), “경제적 양극화가 민주주의에 미치는 영향에 대한 분석”	275
김종범(대전대), “이탈리아 극우정당과 유럽통합”	291
오창용(고려대), “프랑스의 전자투표제도: 쟁점과 지속요인 분석을 중심으로”	303
유재광(연세대), “Perpetuated Hostilities in the Greco-Turkish Rivalry, 1958-2001: Veto Players, Partisan Infighting and Delayed Rapprochement”	319
금혜성(SBS) 외, “다매체·다채널 환경에서의 정치커뮤니케이션 변화 연구”	339

민태은(고려대), “오프라인 사회활동 참여와 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향”	357
민 희(경희대), “한국 유권자의 이념성향과 미디어 이용”	365
정병기(영남대), “독일의 지방선거제도와 공천방식”	375
한의석(중앙대), “일본의 지방선거제도와 정당 공천방식”	387
오창용(고려대), “프랑스의 지방선거제도와 공천제도”	393
조진만(덕성여대), “6.4 지방선거 언론 보도 공정성 분석”	407
유성진(이화여대), “지방선거에서의 정책선거와 매니페스토 운동”	419
이재묵(연세대), “6.4 지방선거와 지역주의”	427

1. 지방선거 평가

■ 기조강연 : 지방선거와 정당정치에 대한 성찰

06.26(목) 14:10~14:30

■ 제1패널 : 지방선거 평가

06.26(목) 14:30~16:10

○ 사회 : 김수진(이화여대)

○ 발표

- 강경태(신라대), “6.4 지방선거와 영남정치의 변화”
- 조정관(전남대), “6.4 지방선거와 호남정치의 변화”

○ 토론

- 김욱(배재대), 손병권(중앙대), 윤종빈(명지대), 임성학(서울시립대)

[기조강연] 지방선거와 정당정치에 대한 성찰

김용호(중앙선거관리위원회)

이번 지방선거 과정과 결과를 지켜보면서 지방선거의 의미, 지방선거제도 개선 방안, 정당정치의 장래 등을 다시 한 번 더 생각하게 되었다. 여기서 새로운 발견이나 주장이나 가설을 제시하기보다, 우리들이 함께 생각해 봐야 할 연구 과제들을 간략하게 정리해 보고자 한다.

I. 지방선거의 의미

이번 지방선거를 통해 소위 6기 민선 지방자치시대가 열렸다. 30여 년 간 중단되었던 지방의회 선거가 1991년, 자치단체장 선거가 1995년에 부활된 것을 기준으로 삼는다면 지방자치를 실시한지도 벌써 20년을 넘어서고 있다. 그동안 우리들이 지방자치를 도입한 본래의 목적을 얼마나 달성했는지 깊은 성찰이 필요한 시점이다. 과연 지방자치를 통해 우리 국민들의 삶의 질이 향상되었는지, 지방의 경쟁력 향상을 통해 전체 국가경쟁력이 높아졌는지, 지방자치가 풀뿌리 민주주의를 더욱 활성화시켰는지, 등등을 냉정하게 평가해 볼 필요가 있다. 지방행정서비스가 향상되고, 지역주민의 정치의식과 정치참여가 높아졌고, 지방자치단체들이 주민들의 정치경제적 요구를 반영하기 위해 노력하고 있는 등 긍정적인 측면이 분명히 나타나고 있다. 그러나 다른 한편에서는 지방자치의 폐해가 만만치 않다는 지적이 나오고 있다. 지방자치단체장과 지방의회의 비리가 너무 자주 터져 나오고,¹⁾ 일부 자치단체장은 자신들이 “아무런 권한이 없다”고 한탄하고 있으나 중앙정부 관계자는 “자치단체장의 독주 등을 제재할 방법이 없다”고 정반대의 목소리를 내고 있다. 더욱이 지자체공무원들은 “단체장 눈치 보는 것이 너무 피곤하다, 그리고 지역 주민 등쌀에 너무 힘들다”고 불평이다. 한편 지방의회의원들은 흔히 “우리는 바지저고리에 불과하다. 뭘 해보려 해도 손발이 없어 힘들다”고 아우성이고, 지역주민들은 “지방 자치해서 뭐가 좋아졌는지 모르겠다. 잦은 선거로 예산만 낭비하는 것이 아니냐”고 불만을 쏟아내고 있다.

우리 정치학자들은 이러한 평가와 비판과 불만에 대해 종합적이고 객관적인 현실 진단과 함께 실현 가능성이 있는 설득력 있는 처방을 내놓아야 할 때이다. 과연 무엇이 지방자치를 이렇게 만들었나? 앞으로 이런 질문에 해답을 얻으려면 심층적인 분석과 함께 많은 토론이 필요하다. 오늘 이 자리에서는 복잡하게 얽히고설킨 지방자치 관련 문제점 중에서 우선 하나를 함께 생각해 보자. 그것은 지난 20여 년 동안 지방선거 때마다 “지방이 보이지 않는다”는 것이다. 왜 이런 현상이 발생하고 있나? 앞으로 어떻게 해야 하나?

이번 지방선거에서도 여야는 소위 “세월호 심판론”과 “박근혜대통령 지키기”를 중심으로 선거 프레임을 짜는 바람에 지방이 보일 여지가 없었다. 이번 지방선거에서 거대 담론만이 나오고 지방적

1) 민선 제4기 지방자치단체장 230곳 가운데 비리로 기소된 인사가 무려 41%인 94명이다.

인 이슈, 주민복지 차원의 이슈가 선거의 쟁점으로 등장하지 않았다. 과거처럼 지방선거가 중앙정치에 예측되는 현상이 반복되었다. 결국 이번 지방선거에서도 지방은 없고, 대선이나 총선처럼 중앙 권력집단들의 힘겨루기로 진행되었다.

왜 이런 현상이 반복적으로 일어나고 있나? 우리들의 깊은 성찰이 필요한 질문이라고 하겠다. 지방선거가 지방선거답게 치루어지지 못하면 지방자치가 본래의 가치를 실현하기 힘들 것은 뻔한 이치이고, 지방선거 무용론이 나올 수밖에 없을 것이기 때문이다.

우리들이 함께 고민해야 할 것은 지금처럼 “무늬 만의 지방자치” 대신에 진정한 지방분권화를 하려면 어떻게 해야 하나? 그리고 지금처럼 지극히 중앙집권적인 정치체제 속에서 대통령이 정치, 경제, 사회 분야의 문제가 발생할 때마다 소용돌이의 정점으로 등장하는 현행 거버넌스가 과연 통일 시대에도 적합한 것인지? 그리고 세계화, 정보화시대에 걸맞고, 통일시대에 대비하여 지방분권을 어떻게 해야 할 것인지를 우리들이 함께 머리를 맞대고 해결책을 모색해 나가야 할 것이다.

II. 지방선거제도 개선의 문제

우리들이 선거를 통해서 지방자치의 문제점을 조금이나마 해결하고 지방자치의 목적을 달성하려면 어떻게 해야 할까? 특히 지방선거제도를 어떻게 개선하면 지방자치, 지방분권에 도움이 될 것인가를 성찰해 보아야 할 것이다. 그런데 우리사회에서는 제도를 얘기하면 누군가가 제도를 운영하는 것은 결국 사람이기 때문에 제도보다 사람이 중요하고, 문화가 바뀌어야 한다고 목소리를 높이는 경향이 있다. 그러나 선거제도의 정치적 효과가 일반인들이 생각하는 것보다 훨씬 크기 때문에 정치학자들은 제도의 문제를 중시해야 한다. 이번에 전국적인 선거에서 처음으로 시행한 사전투표제도를 도입하지 않았다면 투표율 56.8%를 달성하기는 어려웠을 것이다. 따라서 선거제도의 변화가 새로운 정치적 결과를 가져온다는 것을 무시해서는 안 될 것이다.

이번 지방선거를 앞두고 여야가 지방선거제도 개선을 위해 국회 정치개혁 특위가 약2달간 활동하였으나 큰 성과를 얻지 못하였다. 그리하여 지방선거가 끝나자마자 교육감 직선제 폐지를 비롯한 지방선거제도 개선을 위한 다양한 주장들이 나오고 있다. 지방선거제도 개선방안을 구체적으로 논의하려면 시간이 많이 소요되기 때문에 이 자리에서는 현행 제도 중에서 이번 지방선거를 앞두고 가장 논란이 되었던 기초선거 정당공천제 폐지여부만을 하나의 예시로 얘기해 보자. 여기서 정당공천제 폐지 찬반 토론을 하려는 것이 아니고 이번에 이 문제를 다루면서 제기된 의문들을 함께 생각해 보자는 것이다.

이번에 기초선거 정당공천제 폐지 여부를 두고 정치적 혼란이 발생한 배경에는 지난 대선에서 여야 후보가 모두 폐지를 약속했으나 여야의 정치적 계산에 따른 입장의 변화, 학자들 간의 의견 차이, 언론을 비롯한 전문가들의 피상적인 이해, 법조인들의 다양한 해석 등이 있었기 때문이다. 결국 여당이 2012년 대선 공약을 뒤집고 국회에서 현행 선거법을 고치지 않는 바람에 정당공천제는 유지될 수밖에 없었다. 그런데 이 문제와 관련하여 3가지 의문이 여전히 남아있다. 첫째, “여당은 불과 1년전 대선에서 공식적으로 대선후보가 기초선거 정당공천제 폐지를 약속하였다가 번복하였는가? “하는 의문이다. 하나의 가설로 대선 후보 캠프정치가 낳은 폐해가 아닌가 추측할 뿐이다. 즉 대선 후보 캠프에서 당내 여론을 충분히 수렴하지 않은 채 표를 위해 약속하는 바람에 명확하게 당론으로 채택되지 못한 것이 아닌가 추측해 본다.

둘째, “야당은 왜 정당공천제 폐지를 강력하게 주장하다가 마지막에 선거가 임박하여 결국 입장을 급선회하여 정당공천을 하기로 했는가?”하는 의문이다. 아마도 정당공천을 포기하는 경우 엄청난

정치적 손해를 예상했기 때문으로 보인다. 야당이 공천을 하지 않는 경우 야당 성향의 후보가 난립하여 단일 여당후보와 경쟁하게 되는데, 어찌 야당이 선거에서 이길 수 있겠는가? 더욱이 야당후보들이 무소속으로 출마해야하는데, 무소속의 경우 선거운동을 하는데 여러 가지 어려움을 감수해야 하는 것이다. 특히 정당공천제를 폐지하는 경우 정당표방제로 가게 되어있는데, 지역주의가 강한 영남과 호남에서는 후보들이 서로 경쟁적으로 지역정당의 지지를 받고 있다는 것을 표방하려고 치열하게 싸우게 되는 것은 당연하다. 이런 경우 각 정당은 자신의 정당을 표방한 후보 중에서 옥석을 가려서 유권자에게 얘기할 수 있는 방법을 강구하기 어렵기 때문에 정치적 혼란이 야기 될 가능성이 높다. 결국 야당의 중앙당은 선거전략이나 정치적 명분에 집착하다가 지방의 요구를 받아들여 정당공천제로 선화한 것으로 보인다. 중앙당과 지방당간에 충분한 소통이 이루어지지 않고 있는 한국 정당의 현실을 반영한 것이 아닌가 생각된다.

마지막 의문은 과연 기초선거 정당공천제를 유지하면서 정치적 명분으로 공천제도를 민주화하겠다고 약속했는데 과연 민주적 공천이 이루어졌는가하는 것이다. 새누리당의 경우 당원이나 국민이 참여하는 상향식 공천방식을 광역단체장 외에 광역의원, 기초단체장, 기초의원 공천에도 도입하였다. 그 결과 선관위가 새누리당의 광역단체장 11곳, 기초단체장 74곳, 광역의원 134곳, 기초의원 173곳에서 경선을 위탁 관리하거나 지원을 하였다. 그러나 새정치민주연합의 경우 선관위가 광역단체장 3곳 외에는 위탁경선관리나 지원이 이루어지지 않은 것으로 보인다. 통계상으로 볼 때 새누리당이 상향식 공천을 하려고 노력했던 점은 인정할 수 있으나 아직도 공천이 공정하고, 투명하게 이루어졌다고 보기는 어렵다. 특히 일부 지역에서 공천 후유증이 아직도 남아 있다. 앞으로 공천제를 더욱 민주적으로 개혁하지 않으면 정당공천제 폐지 주장이 다시 나오게 될 것이므로 이것이 정당의 매우 중대한 과제로 남아 있다.

정당공천제 외에도 현행 지방선거제도 개선과 관련된 쟁점은 상당히 많은 편이다. 교육감 직선제, 광역단체장의 3선 제한 규정 폐지 여부, 광역의회 선거구별 인구 편차 과대, 특별시-광역시의 기초단위 자치단체 폐지 여부, 기초의회 중선거구제의 문제점, 지방당 허용 여부, 지방선출직 공직자의 결원이 발생하는 경우 당해 지역만 수시로 선거를 실시하여 지방선거가 중앙정치에 예측되는 것을 방지하는 방안 등이다. 앞으로 이러한 제도적 미비점이나 문제점을 종합적으로, 심층적으로 분석하여 실현가능한 제도개선 방안을 마련하기 위해 노력할 필요가 절실하다.

Ⅲ. 양대 지역정당구도의 고착화 현상

정치인들은 물론 학자와 언론인들이 이번 지방선거 결과를 다양한 측면에서 분석하고 해석하고 있다. 그런데 이번 선거결과 양대 지역정당구도가 더욱 고착화되어가고 있는 추세에 대해서는 별로 언급이 없다. 물론 양당화현상은 오래 전에 시작되었는바, 2004년 총선부터 시작되어 지속적으로 강화되고 있다. 2004년, 2008년, 2012년 총선에서 각각 여당이었던 열린우리당, 한나라당, 새누리당이 과반수이상의 의석을 차지하여 단점정부, 즉 여대야소 국회에서 1당과 2당만이 원내교섭단체를 구성하는 양당화현상이 등장하였다. 민주화이후 2004년 이전에 실시한 4차례의 총선(1988, 1992, 1996, 2000년)에서 여당이 국회 과반수 의석 획득에 실패하여 분점정부가 계속 나오고, 여소야대 국회에서 3당 이상이 원내교섭단체를 구성한 것과 매우 대조적이다.

그런데 이번 지방선거에서도 전적으로 양당간 경쟁구도로 전개되고 결과적으로 새누리당과 새정치민주연합 외에 제3의 정당은 단체장 선거에서 전멸하고 지방의회선거에서도 정치적으로 의미있는 의석을 차지하지 못하였다. 2010년 지방선거에서는 제3의 정당인 통합진보당이 민주당과 연합하여

여러 곳에서 기초단체장과 지방의회에 진출한바 있다. 비록 진보세력이 이번 교육감 선거에서 17개 시도중 13개 시도를 석권하였으나 단체장과 의회선거에서 완전히 패배하여 양당화현상이 고착화되는 모습을 보여 주었다.

왜 이런 현상이 일어나고 있나? 그리고 이런 현상이 바람직한가에 대해 앞으로 정치학자들이 많은 연구와 토론을 해야 할 것이다. 특히 지역주의 양당화 현상과 보수-진보 양대 진영의 이념적 대립이 서로 중첩되는 경향이 있는바, 이런 정치적 양극화가 대의민주주의 발전에 어떤 영향을 줄 것인지에 대해 깊은 성찰이 필요하다.

6.4 지방선거와 영남정치의 변화

강경태(신라대학교)

I. 서론

1:4. 이 스코어는 지난 5번에 걸친 지방선거에서 여당이 한번 이기고 4번은 참패한 성적을 나타낸다. 여당의 무덤이라고 불리는 지방선거의 가장 큰 특징은 여당이 집권시작과 거의 동시에 개최된 선거에서는 승리하였으나, 중반이후 임기 말에 개최된 선거에서는 참패하였다는 것이다. 따라서 역대 지방선거의 케이스 숫자가 아주 소규모이기는 하나, 지방선거에 관한여서는 “임기 초라면 여당필승, 임기 중반이후 말이라면 여당필패”라는 원칙도 가능할 것이다.

이런 원칙을 검토하기 위해 역대 지선을 개략해본다.

제1회 동시지방선거(1995)는 김영삼 정부가 93년 초 막 출범하여 시기적으로 임기 중간에 열렸다. 당시의 주요 쟁점은 우루과이라운드에 따른 쌀시장 개방 문제이었다. 세계무역기구체제가 출범하면서 쌀시장 개방압력이 뒤따랐고 이는 국내에 엄청난 공포심을 조장하였다. 당시 여당인 민자당에게 매우 불리하게 작용하였다.

설상가상으로 집권의 한 축인 김종필 최고위원이 민자당에서 탈당하였다. 세계화와 문민정치의 도도한 흐름에 방해가 된다면서 민주계가 반발하였기 때문이다. 그러나 민자당은 연이어 창당된 자민련에게 충청권을 양보해야했으며 김대중의 후원 속에 서울시장도 조순 민주당후보가 승리함으로써 1회 지선에서 민자당이 참패하였다.

제2회(1998) 및 3회(2002) 지방선거는 김대중 대통령 임기 동안에 치러졌다. 김대중 후보가 97년 대선에 당선되고 DJP연합의 강력한 후원을 발판으로 취임 4개월 뒤인 2회 지선에서 크게 승리하였다. 이 경우가 역대 지선 중 여당이 승리한 유일한 경우이다.

그러나 여당인 민주당은 임기 말에 실시된 3회지선에서는 참패하였다. 2회지선 당시와는 달리 DJP연합이 붕괴하였으며, 최규선게이트, 대통령아들 비리 등 부정부패심판론이 선거판세를 좌우하였다. 3회 지선이 대선을 앞두고 실시되면서 선거참여도도 매우 낮아 선거사상 처음으로 과반수 미만인 48.9%의 투표율을 기록하였다.

제4회 동시지방선거(2006)는 노무현 정부 4년차에 열렸는데, 역대 지방선거 중 가장 큰 격차로 패배하였다. 우리당은 전북에서만 승리하였다. 시민들은 경제적으로는 97년에 시작된 IMF 파고를 극복해야하는 정부가 세금인상과 서민 삶의 황폐화, 부동산가격 인상을 주도하였다고 판단하였다. 또 정치적으로는 우리당이 민주당으로 분당이 되면서 지역주의가 오히려 심화하였다고 부정적으로 평가하였다.

제5회 동시지방선거(2010)는 이명박 정부 임기 중반에 실시되었다. 천안함사건이당시 선거의 핵심 쟁점이었다. 선거일까지 거의 100일 동안 대통령의 일과가 천안함에 몰입되었다. 그러나 천안함사건의 진실여부보다 정부와 여당이 천안함사건을 지나치게 선거에 악용하고 전쟁까지 불사하겠다는 태도에 민심이 돌변하였다. 이에 따라 전통적으로 친여지역인 강원도에서 이광재 민주당후보가 당선되었다. 노무현대통령의 핵심 측근인 안희정 민주당후보(충남)와 김두관 무소속후보(경남)도 당선되면서 여당의 대패로 귀결되었다.

그렇다면 박대통령 임기 1년 4개월만에 실시된 이번 제6회 지선은 어떻게 보아야 하는가? 중간평가인가 아닌가? 역대 5번의 동시지방선거에서 선거가 현 정부에 대한 중간평가인가 아닌가라는 판단의 근거는 첫째, 시기적으로 임기초반인가 혹은 중후반인가가 중요하다. 초반이라면 평가할 내용이 부족하고 실정이 있다고 하더라도 상대적으로 빈약하기 때문이다. 대표적으로 김대중 정부의 2회 지선이 그러하다. 나머지 4번의 선거는 중반 이후에 실시되었다. 이번 선거는 박대통령 취임이후 임기 전반기에 실시되었다. 시기적으로 중간평가라고 하기에는 무리가 있다.

둘째, 그렇다면 대통령에 대한 평가는 어떠한가? 2013년도에 50%대를 상회하다가 윤창중사건, 주요직 임명자 낙마, 각종 공약파기, 국정원사태 등을 겪으면서 50%대 이하로 추락하였다. 다소 회복되던 지지율은 철도노조 파업을 탄압하는 인상을 주면서 다시 50%대 이하로 내려갔다. 그러다가 2014년 초에는 대통령의 신년기자회견, 개인정보 유출 등 카드 대란, AI조류독감이 확산되면서 지지율에 약간의 굴곡이 있었다. 그러나 박대통령의 문제가 다소 중소 규모급이라면 역대 참패한 네 명의 대통령들의 경우는 'YS·JP 결렬', 'DJP 와해', 노무현식 정치경제의 총체적 실패 그리고 'MB식 북풍' 남용과 같은 대형 실책이었다. 또한 올해 초, 최소한 4월 중순까지는 새누리당 지지율이 45% 정도로 다른 당보다 배 이상 높았다. 이런 측면에서 이번 선거는 중간평가로 보기 어렵다.

셋째, 지선의 승패여부에는 세력연합 혹은 분열이 중요 배경이다. 1회지선에서 김영삼 대통령의 민주당이 참패한 이유에는 김종필 최고의 연합 이탈을 들 수 있다. 또한 2회지선에서 김대중 대통령의 민주당이 승리한 이유 중에는 임기 초반이기도 하지만, DJP연합을 들 수 있다. 민주당이 3회에서 참패한 배경에도 2001년의 임동원 장관 해임에서 촉발된 DJP 와해가 자리 잡고 있다. 또한 2010년 야당의 승리에도 야권연대를 주요 요인으로 볼 수 있다. 당시 야권연대로 경남사상 최초로 민주당계열의 김두관 후보가 승리하였다. 부산에서도 김정길 후보가 역대 최저인 10% 차이로 석패하였다.

그러나 2014년 3월에 이루어진 안철수 신당과 민주당의 합당으로 이루어진 새정치민주연대의 이번 지선에서의 역할은 어떻게 보아야 하나? 첫째, 이번 연합은 2010년과는 달리

통합진보당의 이석기 의원 사태를 겪으면서 진보당 계열이 배제된 제한된 연대라는 한계가 있다. 둘째, 합당의 단초가 된 기초자치단체에서의 정당공천 배제로 새누리당에 대해 새 정치를 추구한다는 우월성을 강조하였으나 결국 우여곡절 끝에 정당공천을 수용하면서 합당의 명분이 상실되었고 이에 따른 시너지효과도 분산되었다.¹⁾ 또한 합당직후의 전국적인 공천 잡음, 기초연금법과 관련된 분란 등으로 신당으로서의 참신성과 신당에 대한 기대감 모두 상실하였다. 따라서 과거에 보았던 지선에 미치는 연합의 효과가 이번 지선에서는 매우 제한적이었다.

따라서 이런 이유들로 이번 지선은 정부여당에 대한 중간평가가 아니라고 볼 수 있으며 새누리당이 패배가 아니라 승리해야 하는 선거이다. 그런데 4월 중순에 발발한 세월호 사고는 그 규모면에서, 보도시간면에서, 참혹성 면에서, 구조과정의 모순과 불합리 등 면에서 천안함과 비유 가능하여 여당의 패배로 이어질 수도 있었다. 그러나 8:9라는 선거결과는 승패를 판단하기가 쉽지 않으며 세월호 이전의 낙관하던 수준에 비하면 참패이며, 세월호 사고의 파장을 고려하면 승리한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이런 식으로 이번 6회지방선거의 성격 규정이 매우 어려운데, 영남에서의 판단이 특히 어렵다. 이는 부산에서 새누리당의 서병수 후보 50.7% 대 무소속 오거돈 후보 49.3%라는 2만 표, 1.4% 미세한 표 차이, 또 이와 동시에 무효표가 5만 표 발생하였기 때문이다. 이 지역에서 새누리당의 위상을 고려하면 이번 시장선거는 여당의 참패이나 세월호 사고나 선거과정에서 나타난 여론조사의 추이를 감안하면 여당의 승리라고도 볼 수 있다.

본고에서는 지역주의의 강한 여운을 남긴 6·4 지방선거에서 부산시장선거 과정과 승패요인을 중심으로 영남의 지역색을 고찰해본다.

지방선거가 지역을 발전시킬 인물을 선택하고 지역발전에 적절한 공약간 경쟁이라는 지역의 논리에 충실히 따른다면 총선이나 대선과 같은 지역주의 문제는 그다지 심각하지 않을 것이다. 그러나 지선 역시 지역의 이해보다는 중앙의 논리와 대통령과 중앙정부에 대한 중간평가식으로 이루어짐에 따라 지선 연구에 지역주의 시각이 많이 내포되어 있다(강명구·하세헌 2014; 강용기 2001; 김용철 2010; 유재일 2004; 소순창 2002; 하세헌 2012; 한정택 2013). 본 연구는 기존연구와 언론 보도 등을 중심으로 이번 지선에 나타난 영남, 특히 부산 시장 선거과정과 새누리당 중심의 변화 가능성을 분석해본다.

1) 새정연이 합당효과를 발휘하지 못한 점은 2012년 18대대선의 연장임. 또한 당시에도 박근혜 후보에게 복지라는 화두를 선점 당하였는데, 이번 지선에서도 시대가치를 선도하는 의제제시에 실패함.

II. 본론

<그림 1> 서병수 후보와 오거돈 후보 개표화면



*출처: <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008388285&code=411111111&cp=nv>
(검색일: 2014. 6. 19)

<표 1> 역대 부산시장선거 결과

	1위	2위	3위	투표율
1회지선 ('95)	문정수 (민자당 50.3%)	노무현 (민주당 36.8%)	김현옥 (무소속 9.6%)	66.2%
2회지선 ('98)	안상영 (한나라당 44.4%)	김기재(관선시장) (무소속 42.7%)	하일민 (국민회의 11.2%)	46.7%
3회지선 ('02)	안상영 (한나라당 62%)	한이헌 (민주당 19.1%)	김석준 (민노당 16.6%)	41.8%
4회지선 ('06)	허남식 (한나라당 65.5%)	오거돈 (우리당 24.1)	김석준 (민노당 10.3%)	48.5%
5회지선 ('10)	허남식 (한나라당 55.4%)	김정길 (민주당 44.5%)		49.5%
6회지선 ('14)	서병수 (새누리당 50.7%)	오거돈 (무소속 49.3%)		55.6%

1. 부산의 정당 지지분포

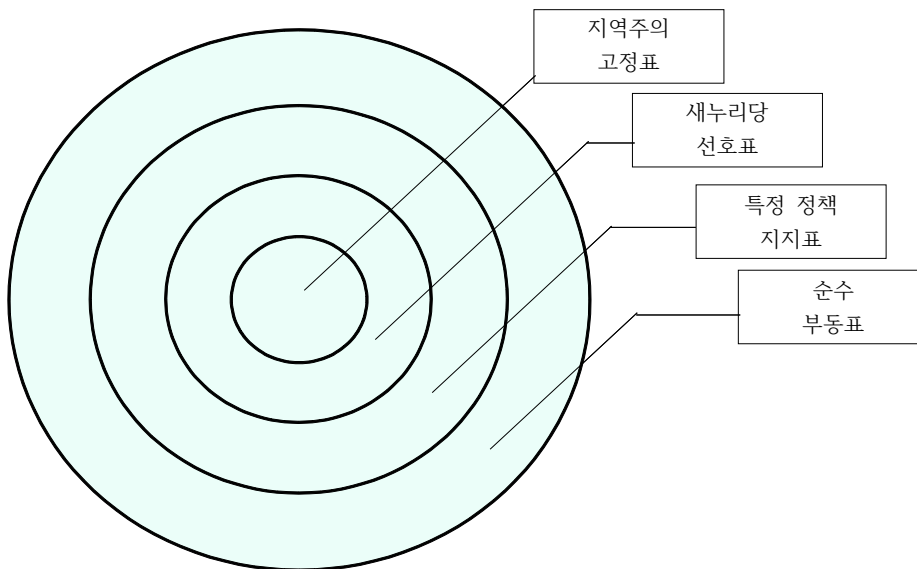
<표 2> 부산 정당지지분포

새누리당 (40%)	무당파/부동표(30%)			새정연(30%)
	여권 지지	순수	야권 지지	

- 각종 선거와 여론조사를 종합하면 새누리당 지지자가 40% 정도
- 호남출신 등을 중심으로 노무현 지지층이 30%
- 젊은 세대를 중심으로 중도, 무당파 등이 30%
- 특정 선거상황에 따라 각각의 지지세력이 10% 정도 좌우로 이동

2. 새누리당 지지층 구조

<그림 2> 새누리당 지지층 구조분포



- 70년대 이후 형성된 견고한 영남 지역주의 고정표
- 90년대 민자당 합당에서 부터 형성된 새누리당 지지표
- 새누리당의 특정 지지표, 예를 신공항 등 각종 대통령 공약 선호표
- 선거 때 마다 밴드웨건효과로 새누리당 후보 지지하는 부동표

3. 역대 부산시장선거 특징

- 4회지선 때까지는 새누리당 계열 후보의 절대 우세
- 2회지선에서는 안상영후보와 김기재 후보의 득표율 격차 미미하지만, 김 후보가 이미 관선시장을 역임하였기 때문에 지역정서에 역행한다고 볼 수 없음
- 5회지선을 기점으로 새누리당 지지 모멘텀 약화

4. 부산 새누리당 시장 지지모멘텀 약화 원인

◆ 부정지표 상위랭킹²⁾

- 소비자 물가 상승률 2위(2013), 기초생활수급자수 3위(2012), 1,000명당 소년범죄 발생건수 2위(2011), 사망건수 4위(2012), 교통혼잡비용 7개 광역단체중 2위(2010), 월평균사교육비 7위(2013)

◆ 긍정지표 하위랭킹³⁾

- 고용률 15위(2013), 인구 10만 명당 문화기반시설 17위(2012), 출산율 16위(2012), 여성경제활동참가율 15위(2013), 보건소 11위(2012), 장애인취업을 13위(2011), 노인복지시설 10위(2012), 수출비중 9위(2010)

◆ 현 허남식 시장 부정적 평가

- 10년간 시정을 안정적으로 이끌어왔지만 그것만으로는 부족
- 2013년 한 해 동안 142천개 일자리 창출 주장하나, 고용률 오히려 0.5% 하락.
이는 한편으로 142천개가 늘어났지만, 다른 한쪽에선 약 15만 명 실직한 셈
- 전임 안상영시장 이래로 지난 20년간 줄곧 해운대 등 동부산 지역에 대규모 개발사업 투자로 부산시 2013년 재정자립도는 56.6%에 불과(서울 88.8%, 울산 70.7%, 인천 67.3%). 동시에 특정 지역과 특정 부분에 과도하게 편향되면서 공공성의 상실과 민간사업자의 수익성 보장을 위한 특혜의혹
- 시민들의 삶의 질이 퇴보하면서 서민몰락
- 시민들은 이제 부산 재도약 위해 역동적이고 참신한 리더십 요구
- 새로운 인물(김세연, 박민식, 김영춘)과 검증된 인물(서병수, 권철현, 오거돈)부상

2) 출처: 국가통계포털(KOSIS)

3) 출처: 국가통계포털(KOSIS)

5. 새로운 지도자 부상

◆ 김세연

- 역동적이고 참신한 리더십의 모델로 부상
- 2013년 중반기까지 김세연 모든 여론조사 1위

ex) 부산MBC(2014. 7. 14-15)

- 여권주자 중 김세연(16%) > 서병수(13%) > 이진복·유기준(5%) > 김정훈(5%)
- 41세, 당 제1사무부총장, 초선 쉐신파 모임 '민본 21' 주도
- 선친(김진재 의원)의 후광
- 안철수 현상과 유사하게 부산의 변화와 발전을 희구하는 「김세연현상」
- 그럼에도 부산 정당지지도는 여전히 새누리당 1위
- 따라서 부산시민들은 아직 급격한 변화보다는 안정 속에 변화 추구
 (「안중변(安中變)현상」)
- 그러나 지속적으로 높은 지지율에도 불구하고 김세연 후보 사퇴(2014. 9. 23)

◆ 서병수

- 해운대구청장, 4선의원, 새누리당 사무총장, 친박
- 시장 꿈을 오래전부터 시도했으나 박근혜 정부에서 본격적으로 추진

◆ 오거돈

- 2004년, 2006년 시장 출마
- 시장권한대행, 해수부장관, 한국해양대총장 등으로 인지도와 지지도 높음
- 부산의 대안 정당이 부재한 가운데 무소속으로 입지 구축

ex) 부산MBC(7월 14-15일)

- 야권 주자중 오거돈(18%) > 조경태(13%) > 김영춘(9%) > 박재호(5%)

◆ 안철수(신당) 위기

- 2012년 아름답지 못한 단일화 및 대선 불출마로 존재감 상실
- 부산에서 안철수 신당 혹은 후원으로 출마 인사 없어
- 김성식 출마 고사
- 새정연 출범으로 안철수 가치 및 위상 쇠락

6. 시장선거 결과

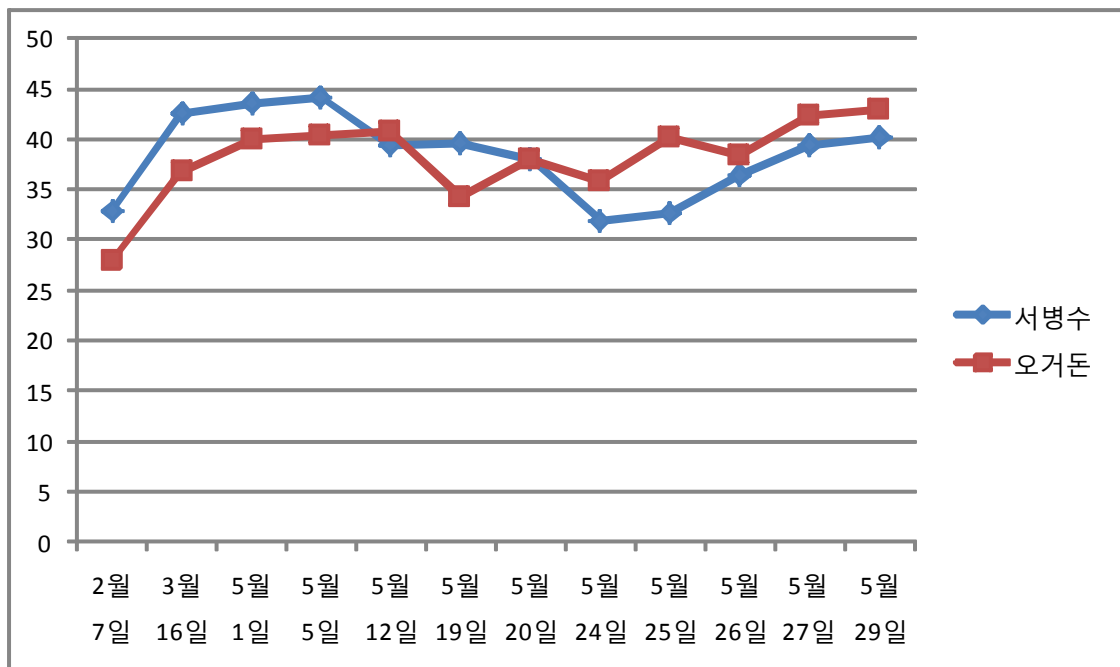
- 서병수 새누리당 후보(50.7%)
- 오거돈 무소속후보(49.3%)

◆ 새누리당 경선(4월 30일)

- 서병수(37%), 권철현(32%), 박민식(31%) 3자대결에서 서후보 승리
- 부산 국회의원 중립 속에 친박만 대거 결집
- 세월호 여파로 홍보전 불가속에 조직싸움
- 세 후보가 거의 균등하게 득표한 가운데 서후보가 당선되면서 본선에서 새누리당 지지자 이탈표 발생 가능 및 확장에 한계

◆ 본선 여론조사 추이

<그림 3> 서병수/오거돈후보 지지율 변화 추이(%)



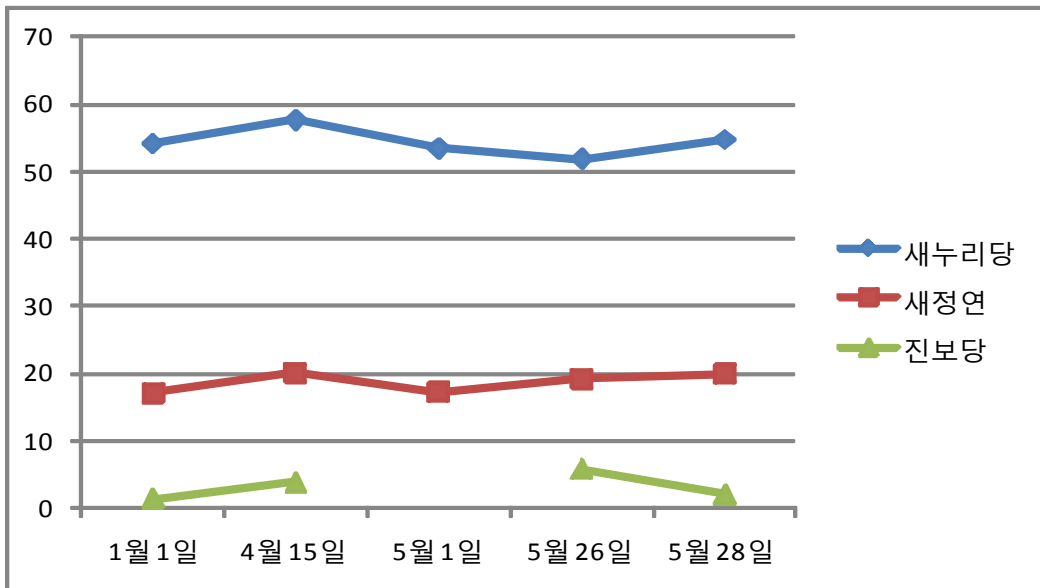
*국제신문(2월 7일/5월 5일/5월 29일), 매경(3월 16일, 5월 25일), 조선일보(5월 1일; 가상대결), 부산MBC(5월 12일), 지상파3사(5월 19일), 중앙일보(5월 20일: 변화시작), 부산일보(5월 26일), 5월 27일(한국일보).

- 서 후보 2-4월까지 오 후보에 5~10% 정도 우세
- 서 후보 당내 경선참여로 인지도 및 지지도 계속 향상

- 세월호 사고(4월 16일)로 전반적인 선거운동 자제 속에 조직 중요성 극대화
- 김영춘 후보 사퇴(5월 16일)이후 20일부터 오 후보와 서후보 지지도 역전
- 오 후보 지지표는 20~40대로 親새정연, 무소속, 親새누리당 지지자중 돌아선 표(약 20%)로 구성
- 부산일보의 5월 26일 조사에서는 서 후보 36.5%, 오 후보 38.3%, 진보당의 고창권 후보 5.8%로 조사되어 고후보가 포함되어도 오후보 다소 우세
- 고 후보 사전선거일 직전인 5월 29일 사퇴. 이때부터 서후보는 오후보를 친북좌파로 공격

◆ 선거 기간 중 정당 지지도

<그림 4> 정당 지지율



*부산일보(1월 1일, 4월 15일, 5월 26일), 조선일보(5월 1일), 국제신문(5월 28일).

- 2014년도 1월부터 선거가 종료되는 시점까지 정당 지지율 큰 변화 없어
- 세월호사고에도 정당 지지도 큰 변화 없어
- 새누리당은 50~60%대, 새정연은 20%대, 진보당은 한자리수 지지율
- 박대통령 이전의 새누리당 지지율보다 박대통령 이후 새누리당 지지율이 10% 정도 상향, 새정연은 10% 정도 하향하였음
- <그림 3>과 <그림 4>를 비교하면, 새누리당으로서는 이번 선거를 매우 쉽게 이길 수 있는 선거로 보았음
- 즉 새누리당 지지자들은 지난 5번 지방선거 중 여당이 유일하게 승리하였던 2회 지선처럼 이번 선거도 임기 초반에 실시되어 중간평가적 선거가 아니며, 대통령으로서 대형실책도 없고, 세월호사고 마저도 대통령에게만 책임을 물을 수 없다고 보고 있음.

- 또한 안철수 신당과 민주당의 합당은 민주당으로의 환원으로 보고 있음.
- 따라서 이번 선거의 관건은 두 시장후보에게 있는데, 서병수후보는 지난 20년 동안 독식해온 새누리당 시장의 적절한 대안으로서 한계(다소 우유부단, 4선 임기 중 뚜렷한 정책이나 이미지 부재)가 문제이며, 오거돈 후보의 부상엔 새정연 후보가 아니라 무소속 후보이기에 가능

◆ 주요 공약

- 서 후보 주요 공약

: 신공항, 일자리 20만개, 서부산살리기 등

- 오 후보 주요 공약

: 신공항, 2027년 원전ZERO 안전도시 만들기, 남해안해양경제수도

◆ 선거 주요 쟁점

① 신공항

- 선거 기간 중 가장 논란거리
- 서 후보는 동남권신공항을 부산가덕도와 밀양 중 부산, 울산, 경남, 대구, 경북 5개 시도가 참여하는 가운데 올해 8월까지 신공항타당성 조사를 마치고 내년 9월까지 입지선정에서 정부여당의 실세로 신공항을 반드시 가덕도에 유치할 수 있다고 주장
- 서 후보는 내년 9월까지 신공항 유치에 실패하면 시장직에서 사퇴하겠다고 선거과정에서 또 당선직후 여러 번 주장
- 오 후보는 현재 논란중인 신공항은 부산 김해공항을 부산내로 이전하는 문제이기 때문에 이는 부산 자체의 문제이므로 굳이 중앙정부에 의존하지 말고 부산시가 재원 등을 자체적으로 해결하겠다고 주장
- 선거 끝난 3일 만에 중앙정부는 신공항 원점 재검토 발표

② 무효표

<표 3> 역대 부산시장선거 무효표

1회	2회	3회	4회	5회	6회
38,000표	21,000표	19,000표	13,000표	20,000표	54,000표

*부산일보(2014. 6. 5. 2면 표 재수정)

- 1회 무효표가 약 38천표로 다소 많은데, 이는 지방선거 첫해이기 때문으로 보임
- 역대 무효표 수치는 대체로 2만 표 내외로 나타남
- 이번 시장선거에서 서후보와 오후보간 득표 차이가 약 2만 표인데 무효표가 2배 이상인 54천표로 조사됨⁴⁾
- 새정연 김영춘 후보와 진보당 고창권 후보 사퇴에 따른 불만세력 무효표 가능성
- 고후보가 사전투표(5월 30~31일) 직전인 29일 사퇴하여 고후보 이름이 인쇄되면서 나타났을 가능성
- 사전 투표 첫날인 30일에는 선관위에서 고후보 사퇴 사실을 투표장에서 알리지 않다가 31일에야 A4용지에 관련 내용을 한쪽 구석벽면에 부착하여 시민들 항의 많이 함
- 선관위 조치는 6월 4일에도 동일
- 따라서 선관위에서 좀 더 제대로 홍보하였으면 어느 정도 무효표 수치의 하락 가능하였을 듯⁵⁾

③ 세월호 여파

◆ 4월 16일 발생한 세월호 사고는 정치사회적인 다양한 문제제기

- 선박의 안전을 보장하기 위해 해경, 해수부, 해운조합, 한국선급 등 정부기관의 노력, 기업인의 윤리의식, 언론보도자세, 위기에 처한 공직자의 자세와 처신, 정규직과 비정규직의 위상과 처우문제 등
- 이 문제는 현 정부에서 발생하였으며 인명 구조과정에서의 모순, 부조리, 불합리 등으로 현 정부의 책임이라는 시각과 워낙 오래된 고질적이며 구조적인 문제로 현 정부의 책임과는 무관하다는 시각으로 크게 대별
- 전반적으로 박근혜대통령과 새누리당 지지율이 사고 전후에 큰 변화가 없었기 때문에 세월호 사고가 부산 지방선거에 큰 영향을 미치지 않았다고 판단됨⁶⁾
- 그러나 부산을 포함한 교육감 선거에서 진보후보들의 선전에는 세월호 영향을 부정할 수

4) 대부분의 무효표는 反새누리당표로 예상할 수 있음. 이번 시장선거의 무효표가 5만 표 정도이지만, 구청장선거는 75천표, 시의원선거는 10만 표, 구의원 20만 표 정도로 잠정 집계되고 있음. 이에 대한 정확한 해석은 좀 더 면밀한 연구가 있어야 하겠으나, 후보 간 변별력이 없는 소위 '깜깜이 선거'에 대한 반발, 공천과정 등에 대한 불만, 선거결과 예상에 대한 불만족 등으로 유추할 수 있음.

5) 선거 때마다 나오는 지적이지만 이번 선거에서도 많은 언론이 여당후보의 좋은 내용은 매우 과시적으로, 좋지 않은 내용은 축소하여 보도하였으며 야권후보는 그 반대인 경우가 많았음.

6) 이번 지선에서는 세월호 영향으로 전국에서 13명의 진보출신 교육감후보가 당선되었다고 평가하고 있음. 부산에서도 보수 교육감후보의 한계를 체감하고 새로운 변화를 모색한 결과로도 볼 수 있음. 김석준 당선자는 이외에도 첫째, 이미 시장선거, 국회의원선거 등 지난 10여년 이상 다양한 출마 경험이 있어 교육감 선거에서 가장 강점인 인지도 면에서 타 후보를 압도함. 둘째, 통상 시도 교육감 후보수는 2~4명에 불과하지만, 현 임혜경교육감은 능력과 실적면에서 함량미달이라는 평가를 많이 받아왔기 때문에 부산은 선거초반에는 13명의 후보가 출마하였으며 끝까지 입후보한 후보만도 8명이나 되어 현직효과가 거의 전무하였음. 셋째, 강력한 보수후보들인 임혜경 후보와 박맹언 후보의 후보단일화 실패도 진보 단일후보의 승리 요인임.

없으므로 오거돈후보가 세월호사고에 기존의 수동적인 자세보다는 좀 더 능동적이고 강력하게 대처하였더라면 이번 선거의 성격규정이 완전히 달라졌을 수도 있음

- 그러나 선거 2~3일을 앞두고 소위 박대통령의 '눈물마케팅'으로 5% 정도의 표심이 이동한 것으로 추정하고 있기 때문에 세월호 사고가 선거과정에는 크게 영향을 미치지 못했지만, 선거 결과에는 결정적이었음

▲ 또한 세월호 사고가 이번 선거운동방식에 크게 영향을 미침으로써 선거결과에 큰 영향

- 경건하면서 조용한 선거가 강조되면서 선거운동이 지상에서 물밑으로 이동
- 조직을 갖춘 서병수후보가 당내 경선과 본선에서 크게 유리

7. 향후 부산시장 및 지역주의 한계/희망

◆ 향후 시장

- 앞으로도 새누리당 출신 시장이 계속 나올 가능성 높아
- 그럼에도 불구하고 현 서병수 시장당선자의 지지율 한계로 야권에서도 승산
- 다만 새정연후보보다는 무소속 후보의 성공 가능성 훨씬 높아

◆ 지역색 탈피의 한계와 희망

- 역대 16개 구군 기초단체장선거에서 절대다수가 새누리당 계열 후보 당선 (<표 4>)되었으며 이번에는 15명이 새누리당 후보
- 극히 일부 무소속 후보 당선
- 이번 지선에서 새정연 후보들이 지역구 42곳 중 29곳에 출마했지만, 지역구 시의원 당선자 전원 새누리당 출신
- 지난 24년 동안 부산에서는 야당 지역구 시의원 단 한 명도 없어
- 다만 부산광역시 기초의원 182명(지역구 158명; 비례대표 24명)중 새누리당이 108명으로 2/3나 차지하지만 새정연은 66명으로 36%비율을 차지
- 2010년 5회 지선의 2배에 해당
- 복구는 최초로 여소야대(13명 중 새누리당 6명, 새정연 7명)
- 시장이나 구청장, 시의원에 비하여 기초의원들이 다양성, 지역주의 탈피경향은 매우 괄목하나 중대선거구 제도의 혜택도 무시 못 함

<표 4> 역대 부산 구청장선거 결과

	1위	2위	투표율
1회지선 (‘95)	민자당(58.2%) (14개구 당선) (2개구는 무투표)	무소속(36.1%) (2개구 당선)	66.2%
2회지선 (‘98)	한나라당(47.2%) (11개구 당선) (3개구는 무공천)	무소속(39.3%) (5개구 당선)	46.7%
3회지선 (‘02)	한나라당(67%) (13개구 당선) (5개구는 무투표)	무소속(31.1%) (3개구 당선)	41.8%
4회지선 (‘06)	한나라당(64.4%) (15개구 당선) (1개구는 무투표)	무소속(9.7%) (1개구 당선)	48.5%
5회지선 (‘10)	한나라당(47.42%) (13개구 당선) (3개구는 무투표)	무소속(21.65%) (3개구 당선)	51.6%
6회지선 (‘14)	새누리당 (15개구 당선)	무소속 (1개구)	

8. 기타 영남지역

◆ 전반적으로 새누리당 일색

- 보수 교육감 당선자 4명중 3명이 대구, 울산, 경북

- 울산

: 공업시설이 많은 동구와 북구의 현 진보당 구청장이 새누리당 후보에게 패함

: 시의원도 2010년에 총 22명중 7명이었으나 이번에는 전원 새누리당후보 당선

- 경남

: 2010년에는 민노당 도의원 5명이 당선되었으나 이번에는 전원 새누리당후보 당선

- 대구

: 4년 전 8개 구군단체장중 2명(서구, 달성군)이 무소속 당선되었으나 이번에는 전원 새누리당 후보 당선

: 새정연에서는 비례대표 광역의원 1명, 지역구 기초의원 9명, 비례대표 기초의원 4명을 당선(4년 전 4명에 비하여 3배 증가)

- 경북

: 4년 전 9명의 무소속 기초단체장이 이번에는 3곳에서만 무소속

: 새정연에서는 비례대표 도의원 2명, 지역구 기초의원 2명, 비례대표 기초의원 3명 등 7명 당선(4년 전에 비해 1명 많음)

◆ 김부겸(40.3%: 권영진 55.95%)

- 경기도 군포 3선 출신

- 대구지역주의 와해 가능성?

- 지속적인 노력과 높은 지지율에도 불구하고 아직도 두자리수 간격과 이번 지선에 나타난 영남권의 전반적인 새누리당 강세와 새정연 약세를 고려하면 정당으로 승부하기는 매우 어려움

- 노무현도 전국적으로는 대통령 가능했지만 부산에서는 시장 불가

- 따라서 대구 등 영남지역 지역주의 와해는 정당보다는 인물로, 새정연보다는 무소속으로 해야

Ⅲ. 결론

- 이번 6·4지방선거 특히 영남 선거는 대통령과 여당에 대한 중간평가인가 아닌가 혹은 여당의 승리인가 야당의 승리인가에 대한 판단은 관점에 따라 달라질 수 있음.
- 다만 새누리당 지지세력의 외연이 더 넓게 확장되었으며 동시에 새누리당 지지세력이 와해될 수도 있는 단초도 제기되었음.
- 향후 부산시장선거에서 야권의 승리는 새정연이 아니라 무소속으로 추진되어야 함. 대구의 경우도 동일함.
- 이제는 정당이 필요하다면 이런 무소속 후보들이 주축이 되어 유럽식 지역정당도 고려해야

<참고문헌>

- 강명구·하세헌. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치 : 대구와 광주 사례를 중심으로.” 「한국정치학회보」 48(1): 55-77.
- 강용기. 2001. “우리나라 지방선거체제 개편방안 : 지역정당 지배구조 개선방안을 중심으로.” 한국행정학회 학술대회 발표논문집: 565-580.
- 김용철. 2010. “지방선거에서 민주당의 호남지역 독점 현상: 지속과 변화.” 「현대정치연구」 3(2): 5-35.
- 유재일. 2004. “지역주의 정치지형의 동태와 과제: 대전지역을 중심으로.” 「정치정보연구」 7(2): 135-159.
- 소순창. 2002. “한국 지방선거에서의 지역 할거주의와 정당투표: 시민(지역주민)의 긍정적 투표와 부정적 투표.” 한국지방자치학회보 14(3): 21-42.
- 하세헌 . 2012. “지방선거와 대구 유권자의 참여 : 7대 광역도시의 투표율 비교를 중심으로.” 「사회과학 담론과 정책」 5(1): 99-116.
- 한정택. 2013. “민주화 이후 호남의 소지역주의 : 19대 총선에서 전북 지역을 중심으로.” 「현상과인식」 37(1/2): 57-77.

6.4지방선거와 호남정치의 변화

조정관(전남대학교)

1. 들어가는 말

지방자치는 한국 민주주의에서는 늘 선언으로만 존재해왔다.¹⁾ 지방자치의 실시는 제헌헌법에서부터 정파를 불문하고 합의되어온 대한민국 민주주의의 근본 제도였지만, 대통령들의 권한 집중, 분단, 전쟁, 그리고 국가 발전의 이름하에 처음부터 내내 연기되었고, 축소되었으며, 끝내는 금지되어 버린 대의 정치의 영역이었다. 지방선거가 제1공화국 하에서 일부, 그리고 4.19혁명 이후 딱 한번 전면적으로 실시되기는 했었다.²⁾ 그러나 그러한 짧고 제한된 경험으로는 조선조 이래 계속되어온 중앙집권적 국가 통치와 근대적 정당 및 시민사회의 미발달, 그리고 전반적인 한국 사회의 저발전이라는 악조건을 넘어서기 어려웠다. 즉, 우리는 지방자치와 지방선거를 충분히 익히고 한국인 모두의 제도로 만들기에는 턱없이 부족한 역사적 경험을 가졌을 뿐이었다.

1960년을 마지막으로 중지되었다가 1991년에 31년 만에 재개된 지방선거는 민주화이후 한국 정치에서 상대적으로 낮은 경험이었다. 선거를 주도하는 공급자로서 정치지도자들에게는 너무나 오래된 추억이었고, 더구나 50대 이하의 젊은 정치인들로서는 처음 겪는 것이었다. 선거에서 수요자의 입장에 있는 유권자들로서도 지방선거는 생소한 경험이었다. 민주화이후 선거에서도 늘 민주 대 반민주, 혹은 개혁 대 보수의 구도아래 전국 선거에서 쟁패하기에 익숙한 이들은 ‘풀뿌리 민주주의’와 ‘생활정치’라는 대의에는 무조건 공감했지만 전국 정치와는 다른, 그것이 요구하는 변화를 이해하고 적응하기는 쉽지 않았다. 1987년 12월 대통령선거이래 지역주의 정당구도를 만들어낸 보스정당정치의 지도자들은 지방선거에서 마치 국회의원 선거나 대통령 선거에서처럼 지지를 독점하고 추종자들에게 공식 배분을 추구하였다. 모든 것이 대권으로 연결되는 중앙 집권적 국가에 익숙한 유권자들은 특히 전국적으로 동시에 실시되는 4년마다의 지방선거의 핵심 기능을 정권에 대한 ‘중간평가’로 이해하고 정당들의 지역주의적 동원에 적극적으로 반응하였다. 한편으로는 무능한 풀뿌리 민주주의와 부패하고 비효율적인 지방 자치에 분노하면서도 유권자들은 지역주의 정당들에 대체로 순종하여 왔다.

그러나 지역주의 정당들을 이끌어 온 최고 카리스마인 삼김의 시대가 물리적으로 종료해가면서, 그리고 사회의 성숙과 세대의 교체 등 시대적 변화를 겪으면서 지역주의는 완화되고 여론 주도층과 유권자들 모두 보다 적극적으로 지방자치와 지방선거의 의미를 재평가하려는 움직임이 시작되었다.

1) 이 글은 2014년 6월 26일 한국정당학회에서의 토론을 위하여 작성되었으며, 이미 발표한 다른 글의 내용도 일부 포함하고 있다. 또 아직 정제되지 않은 글이기 때문에, 필자의 명시적이고 구체적인 허락이 없이는 일체의 인용을 금한다. 발표일에 맞추어 최선을 다해야 하는 것이 학회원으로서 당연한 의무이겠지만, 아쉽게도 연구자의 무능과 시간적 제약으로 말미암아 심도깊은 분석은 어려웠고, 집합 자료 외에 개인 수준에서의 행태분석도 불가능하였다. 따라서 본 발표문의 논의가 한계가 많다는 것을 미리 인정하고 들어가고자 한다.

2) 이달곤(1995)와 안청시, 손봉숙(1986)은 과거의 지방자치선거들을 잘 요약해 주고 있다.

2002년 이래 한국 정치는 정당 및 선거 모든 면에서 변화중이다. 정당 및 선거 개혁에서는 시행착오도 있었고 실패와 복고의 움직임도 있었지만 지난 2010년 제5회 전국동시지방선거에서부터 유권자들은 변화를 향한 거센 제스처를 정치인들에게 보여 주었다.

이러한 맥락 하에서 이 글은 호남정치- 즉 문화·지리적으로 일정한 정체감을 가지며 구획되는 지역인 전북, 전남, 광주의 정치를 포괄하는 개념으로서의 호남 정치 -에 초점을 맞추어 2014년 제6회 전국동시지방선거를 역사적 흐름을 토대로 총체적으로 살펴보고 그 결과를 분석하여 함의를 도출해보고자 하는 목적으로 작성되었다. 제2장은 역대 전국동시지방선거에서 호남 정치가 보여준 특징을 정리하면서 지속성과 변화를 살펴보고, 이어지는 논의의 발판을 삼고자 하였다. 제3장은 시간적으로 좀 더 가까운 시기에 호남 정치의 변화 욕구를 살펴보면, 이번 6.4 지방선거의 환경을 형성한 정치과정을 요약하였다. 제4장에서는 6.4선거에서의 과정과 결과를 토대로 호남 정치의 현 상황을 정리하려고 하였으며, 제5장에서는 잠정적인 마무리를 시도하였다.

2. 역대 전국동시지방선거와 호남 정치의 특징

전국동시지방선거가 1995년 처음 실시되기 전에, 1991년에 두 차례에 걸쳐 행해진 지방의회선거는 본격적인 지방자치 실시를 위한 예비적 성격이 강했다. 우선 두 선거에서는 행정을 책임지는 단체장이 선출 대상에서 제외되었고, 의회만 구성하는 것이었기 때문이다.

1) 1995년 6.27 제1차 전국동시지방선거 결과

제1차 전국동시지방선거는 한국 지방선거의 정초선거(founding elections)였다고 할 수 있다.³⁾ 그런데 이 선거는 처음부터 풀뿌리 민주주의와 지역 생활정치의 선거로서보다는 정당들의 선거이고 지역주의의 선거였으며, 현 정권에 대한 중간평가를 포함하여 ‘대권경쟁’이라는 전국적 수준의 정치 전략의 도구로서 자리매김하게 되었다. 결과적으로 보면 1997년 여야 정권교체의 전조가 이 선거를 통하여 나타났다. 또 광역단체장의 판도가 기초단체장 선거 및 지방의원 선거에 그대로 이어지는 경향을 보여서, 서울의 경우에 민주당은 25개 구청장 중 23개를 차지하고 지역구 시의원 133석 중 122석을 차지하는 압승을 거두었다. 즉 “동시”선거의 특성을 반영하여 강력한 편승효과(Coattail effect)가 나타났다. 결국 이러한 경험은 이후 전국동시지방선거에서 인지도가 높은 광역단체장 경쟁에 정당들 및 언론 등이 집중하고 선거과정에서 지방성, 즉 지방선거 특유의 “풀뿌리”민주주의적 특성의 발전을 억압하는 결과를 낳았다. 이 정초선거의 특징은 이후의 전국동시지방선거에서 정도의 차이는 있지만 계속해서 나타나게 되었다.

호남에서는 아직 정계에 정식으로 복귀하지도 않았던 김대중의 지지 호소에 지역민들이 화답하였다. <표 1>과 <표 2>에서 보듯이, 호남 유권자들은 김대중의 정계복귀와 대선 출정을 바라는 마음을 절대적인 지지로서 표현하였다. 민주당은 세 개의 광역단체장을 모두 차지했고, 총 43개중 40개의 기초단체장 자리를 휩쓸었다. 나머지 단체장 자리 세 개도 다른 정당이 아니라 무소속이 이겼을 뿐이다. 그러나 광역의원선거에서는 일부 민주자유당 후보가 당선되는 경우도 있었다.

3) 정초선거는 민주화의 초기에 행해진 선거로서 이후 일정하게 작동하는 정당간 선거경쟁의 패턴과 정당 균열의 본질, 그리고 유권자 행태를 결정짓는 최초의 중대 선거를 일컫는 말이다.(최장집, 2005: 63)

<표 13> 제 1회 전국동시지방선거 (광역, 기초 단체장)

구분 시·도	시·도지사선거						자치구·시·군의장선거					
	정수	정당별당선자수					정수	정당별당선자수				
		민자당	민주당	자민련	기타 정당	무소속		민자당	민주당	자민련	기타 정당	무소속
계	15	5	4	4	0	2	230	70	84	23	0	53
호남	3	0	3	0	0	0	43	0	40	0	0	3
서울	1		1				25	2	23			
부산	1	1					16	14				2
대구	1					1	8	2		1		5
인천	1	1					10	5	5			
광주	1		1				5		5			
대전	1			1			5		1	4		
경기	1	1					31	13	11			7
강원	1			1			18	9	1	1		7
충북	1			1			11	4	2	2		3
충남	1			1			15			15		
전북	1		1				14		13			1
전남	1		1				24		22			2
경북	1	1					23	8	1			14
경남	1	1					21	10				11
제주	1					1	4	3				1

(출처: 중앙선거관리위원회 데이터를 재정리하였음. 이하 모든 표의 선거 결과 데이터도 원출처는 중앙선거관리위임)

<표 14> 제 1회 전국동시지방선거 (광역, 기초 의원)

구분 시·도	광역의원 (비례대표)						기초의원
	정수	정당별당선자수					
		민자당	민주당	자민련	기타정당	무소속	
계	970(95)	335(49)	390(38)	94(8)	0	151	2,079
호남	159(16)	7(6)	144(10)	0	0	8	751
서울	147(14)	17(6)	130(8)				806
부산	61(6)	54(4)	2(2)			5	320
대구	41(4)	10(2)	1(1)	8(1)		22	203
인천	35(3)	15(2)	19(1)			1	206
광주	26(3)	1(1)	25(2)				125
대전	26(3)		1(1)	25(2)			107
경기	136(13)	59(7)	63(6)			14	599
강원	58(6)	31(4)	8(2)	1		18	245
충북	40(4)	14(2)	11(1)	5(1)		10	180
충남	61(6)	5(2)	20	53(4)		1	223
전북	58(6)	2(2)	53(4)			3	283
전남	75(7)	4(3)	66(4)			5	343
경북	92(8)	56(6)	3(2)	2		31	399
경남	94(9)	58(6)	3(3)			33	451
제주	20(3)	9(2)	3(1)			8	51

2) 1998년 6.4 제2차 전국동시지방선거 결과

제2차 전국동시지방선거도 제1차 동시선거와 마찬가지로 지방선거라기보다는 전국정치를 위한 민심동원과 확인의 절차였다고 할 수 있다. 6.4 동시선거는 1997년 12월 한국정치사상 최초로 여야 간 정권교체를 이룬 후 6개월 만에 치르는 선거였고, 김대중대통령의 1998년 2월 취임으로부터는 4개월만의 선거였기 때문에 당연히 신임 대통령의 후광을 업은 편승효과(Coattail effect)가 강하게 작동하였다. 지난 정권을 담당했던 한나라당이 아직 다수파인 여소야대국회를 변화시키고자 정계개편을 추진하려고 했던 김대중 대통령과 새정치국민회의는 국민의 압도적 지지가 필요한 상황이었고, 6.4 선거를 통하여 이를 확인하려고 하였다. DJP연합의 또 한 축인 자민련 역시 공동정부에서의 입지와 위상을 위하여 지역적 지지기반을 재확인하기 위하여 총력을 기울였다. 한나라당 역시 정권교체 이후 곧 벌어진 6.4선거에서 패배한다면 존립이 어려워지는 위기를 맞게 되기 때문에 방어적 측면에서 여당견제론과 지역주의적 동원을 일으키며 맞섰다. 또 한 차례의 대선이라고 할 만큼 중앙당 주도의 공천과 선거운동이 열을 띠었으며, 지역주의적 동원이 판을 쳤다. 그러나 유권자들은 52.6퍼센트의 기록적으로 저조한 투표율이 말해주듯이 선거를 외면했고 지방정치 본연의 지역 현안 토론과 분위기는 거의 조성되지 못했다.

<표 15> 제 2회 전국동시지방선거 (광역, 기초 단체장)

구분 시도	시·도지사선거						자치구·시·군의장선거					
	정수	정당별당선자수					정수	정당별당선자수				
		한나라당	국민회의	자민련	기타정당	무소속		한나라당	국민회의	자민련	기타정당	무소속
계	16	6	6	4	0	0	232	74	84	29	1	44
호남	3	0	3	0	0	0	41	0	29	0	0	12
서울	1		1				25	5	19	1		
부산	1	1					16	11				5
대구	1	1					8	7				1
인천	1			1			10		9	1		
광주	1		1				5		5			
대전	1			1			5		1	4		
울산	1	1					5	3				2
경기	1		1				31	6	20	2		3
강원	1	1					18	13	1	2		2
충북	1			1			11		2	6		3
충남	1			1			15			11	1	3
전북	1		1				14		9			5
전남	1		1				22		15			7
경북	1	1					23	14	1	2		6
경남	1	1					20	14				6
제주	1		1				4	1	2			1

선거결과는 지난 대선 결과를 그대로 재연하였다. 대선을 승리했던 국민회의와 자민련은 수도권과 충청, 호남을 포함한 국토의 서쪽을 모두 얻었고, 한나라당은 영남권과 강원도, 즉 동쪽을 장악하였다. 이러한 정당별 지역 분할구도는 대선보다 6.4선거에서 오히려 더 심화되었다. 한편 6.27 선거에 이어 6.4선거에서도 지역주의정당의 지배지역 내에서 이에 이반하는 무소속의 도전이 일부 결실을 맺었고, 노동·시민단체에서도 다양하게 후보를 내어 당선되고 있음(조희연 1998:58)은 지역주의

정당구도를 뛰어 넘으려는 시도들의 전망을 열어주고 있다.

호남에서는 광역단체장 3석은 여전히 민주당이 독점하였지만, 기초단체장은 김대중의 새정치국민회의가 총 41자리 중에 29자리를 차지하고 무소속에게 12석을 내주었다. 무소속의 비중이 3년전 선거보다 두배가 넘게 성장한 것은 지방성이 다소 신장되었다고 할 수 있었다. 호남 광역의원의 경우에도 민주당의 압도적인 지배는 계속되었다.

<표 16> 제 2회 전국동시지방선거 (광역, 기초 의원)

구분 시·도	광역의원 (비례대표)						기초의원
	정수	정 당 별 당 선 자 수					
		한나라당	국민회의	자민련	기타정당	무소속	
계	690(74)	253(29)	303(32)	95(13)	0	390	3,489
호남	110(12)	3(3)	95(7)	12(2)	0	90	625
서울	104(10)	20(5)	83(5)	10			520
부산	49(5)	46(3)	2(2)	10			224
대구	29(3)	28(2)		1(1)			146
인천	29(3)	5(1)	21(1)	2(1)		10	135
광주	17(3)		16(2)	1(1)			81
대전	17(3)		1(1)	16(2)			75
울산	17(3)	11(2)	1(1)			50	59
경기	97(9)	21(3)	66(5)	10(1)			466
강원	47(5)	23(2)	14(2)	4(1)		60	195
충북	27(3)		4(1)	19(2)		40	146
충남	36(4)		3(2)	32(2)		10	206
전북	38(4)	1(1)	34(2)	1(1)		20	249
전남	55(5)	2(2)	45(3)	10		70	295
경북	60(6)	48(4)	1(1)	6(1)		50	342
경남	51(5)	44(3)	2(2)			50	309
제주	17(3)	4(1)	10(2)			30	41

3) 2002년 6.13 제3차 전국동시지방선거 결과

제2차 동시선거가 감대중정권을 위한 신임투표적 성격이었고 새로 당선된 대통령의 국정운영에 기대를 걸어보는 결과가 있었던 데에 반하여, 제3차 동시선거는 김대중 정권에 대한 민심이반의 표현, 그 자체였다. 4년여의 국정을 마무리하는 시점, 그리고 차기 대통령선출을 겨우 반년 앞에 두고 실시된 이 선거는 철저하게 중간평가의 기조 하에 진행되었다. 2000년 총선 이래 국회 다수파를 장악하고 대통령을 공격해온 한나라당은 이회창이라는 강력한 대선후보를 또한 앞세우고, 선거전의 모든 이슈를 '부패정권 심판'에 집중하였다. 민주당은 이 선거가 시작되기 두 달 전에 극적인 국민경선의 성공으로 창출한 노무현 후보를 앞세우며 미래지향적 투표를 불러일으키려고 하였다. 그러나 지방선거가 갖는 지역주의 경향성, 민주당 자체의 개혁의 미진함, 한참 열기를 띠고 진행 중인 한일 월드컵에 따른 젊은 유권자들의 선거무관심 등의 영향으로 실패하였다. 6.13 선거의 투표율은 1961년 중앙선관위가 설립된 이래 전국단위 선거로는 최저수준을 기록했는데 50퍼센트 아래를 기록했기 때문에 충격으로 받아들여졌다. 한편 DJP공동정부의 실패와 자민련의 입지는 그대로 연동되어 있음이 충청권에서 나타났다.

6.13 선거에서 민주당의 참패와 한나라당의 약진은 유례없는 수준이었다. 민주당은 광역단체장 중에서 텃밭인 호남에 3곳과 제주 1곳을 더하여 겨우 4곳을 확보하는 데 그친데 반하여, 상대방인 한나라당은 과거의 취약지역이었던 수도권을 모두 장악하고 전체 11곳을 확보하였다. 기초단체장 선

6.4지방선거와 호남정치의 변화

거에서도 한나라당은 모두 232곳 중 140곳을 차지하여 60퍼센트가 넘는 비율을 보였다. 경쟁의 시금적인 서울에서 한나라당은 전체 25개중 22개의 구청장을 쟁취하였다. 광역의회 지역구 경쟁에서도 한나라당은 압도적인 우위를 점하였으며, 최초로 분리하여 정당투표를 실시한 광역의원 비례대표 선거에서도 전체 52퍼센트를 득표하고 호남과 충남을 뺀 전 지역에서 1위를 차지하였다.

민주당의 패배는 자신의 텃밭인 호남에서 일어난 무소속돌풍으로 더욱 표현되었다. 광주.전남 지역에서는 지방선거 직전 ‘지방자치개혁연대(자치연대)’라는 반 민주당 무소속 연대가 결성되어, 후보 수는 적었지만 의미있는 도전을 기록하였다. 압도적인 민주당 기반인 광주에서 무소속 시장후보 정동년은 민주당 박광태후보에 맞서 27%를 득표하며 선전하였고, 광주 1곳을 포함하여 호남의 기초단체장 13곳이 무소속에게 넘어갔다. 그러나 민주당의 독점을 크게 위협하기에는 역부족이었다.

그러나 영남에서 한나라당의 득표를 감안하면 호남과 충청의 결과를 선불리 지역주의의 퇴조로 해석할 수는 없다. 텃밭에서의 지지 퇴조는 이들 두 정당의 국정 운영 결과에 대한 불만과 지역 민주당주의의 문제에 대한 향의로써의 성격이 더 강했기 때문에, 다음 대선에서 지역 몰표 현상이 돌아온 점을 주목할 필요가 있다.

<표 17> 제 3회 전국동시지방선거 (광역, 기초 단체장)

구분 시·도	시·도지사선거							자치구·시·군의장선거						
	정수	정당별당선자수						정수	정당별당선자수					
		한나라당	민주당	자민련	민노당	기타정당	무소속		한나라당	민주당	자민련	민노당	기타정당	무소속
계	16	11	4	1	0	0	0	232	140	44	16	2	0	30
호남	3	0	3	0	0	0	0	41	0	29	0	0	0	12
서울	1	1						25	22	3				
부산	1	1						16	13					3
대구	1	1						8	8					
인천	1	1						10	8	2				
광주	1		1					5		4				1
대전	1	1						5			5			
울산	1	1						5	3			2		
경기	1	1						31	24	4	1			2
강원	1	1						18	15	2				1
충북	1	1						11	5	1	3			2
충남	1			1				15	4	2	7			2
전북	1		1					14		9				5
전남	1		1					22		16				6
경북	1	1						23	21					2
경남	1	1						20	16					4
제주	1		1					4	1	1				2

<표 18> 제 3회 전국동시지방선거 (광역, 기초 의원)

구분 시·도	광역의원 (비례대표)							기초의원
	정수	정 당 별 당 선 자 수						
		한나라당	민주당	자민련	민노당	기타 정당	무소속	
계	682(73)	467(36)	143(22)	33(4)	11(9)	2(2)	26	3485
호남	106(12)	2(2)	94(7)	0	3(3)	0	7	612
서울	102(10)	87(5)	14(4)		1(1)			513
부산	44(4)	42(2)	1(1)		1(1)			215
대구	27(3)	26(2)				1(1)		140
인천	29(3)	25(2)	3(1)				1	131
광주	19(3)		18(2)		1(1)			84
대전	19(3)	9(1)	1(1)	9(1)				75
울산	19(3)	15(2)			3(1)		1	59
경기	104(10)	90(6)	10(3)		1(1)		3	500
강원	43(4)	33(2)	7(1)		1(1)		2	190
충북	27(3)	21(2)	1	3(1)			2	150
충남	36(4)	8(1)	4(1)	21(2)			3	209
전북	36(4)	1(1)	29(2)		1(1)		5	237
전남	51(5)	1(1)	47(3)		1(1)		2	291
경북	57(6)	51(4)	1(1)			1(1)	4	339
경남	50(5)	47(3)	1(1)		1(1)		1	314
제주	19(3)	11(2)	6(1)				2	38

4) 2006년 5.31 제4차 전국동시지방선거 결과

네 번째 동시선거에서도 지방정치는 여전히 중요하지 않았다. 전국동시지방선거는 전국 수준에서 정당들의 쟁패를 위한 또 하나의 무대로 확실히 자리매김했다. 2004년 총선 승리로 본격화한 노무현 정부와 열린우리당의 국정운영에 대한 중간평가와 2007년 12월에 치러질 대통령선거에 대한 전망을 내다보는 선거가 이루어졌다.

선거결과는 또 한번의 야당 압승과 집권 열린우리당의 참패였다. 전국동시지방선거가 한국정치에서 중간선거(Midterm elections)의 기능을 하고 있음을 다시 확인한 것이다. 한나라당과 보수 언론이 내건 '정권심판론'이 유권자들을 설득하였고, 현 정권은 갈수록 심화되어가는 양극화의 주범처럼 인식되었다. 반대로 야당, 특히 한나라당은 능력 문제에서 비교우위를 가진 것으로 선전되었다. 수도권 의 전통적인 '민주.개혁' 지지세력은 2004년 총선으로 여권에 과반 의석을 만들어 주었으나 그 후에 도대체 한 게 없다며 열린우리당 지지를 유보하였다. 호남 지역색의 탈피와 전국정당화를 기치로 내걸고 출범했던 열린우리당은 이 선거로 완전히 좌절되었음을 피부로 느낄 수 있었다.

<표 19> 제 4회 전국동시지방선거 (광역, 기초 단체장)

구분 시·도	시·도지사 선거						자치구·시·군의장 선거					
	정수	정 당 별 당 선 자 수					정수	정 당 별 당 선 자 수				
		열린우리당	한나라당	민주당	민노당	기타 정당		무소속	열린우리당	한나라당	민주당	민노당

6.4지방선거와 호남정치의 변화

계	16	1	12	2	0	0	1	230	19	155	20	0	7	29
호남	3	1	0	2	0	0	0	41	9	0	20	0	0	12
서울	1		1					25		25				
부산	1		1					16		15				1
대구	1		1					8		8				
인천	1		1					10		9				1
광주	1			1				5			5			
대전	1		1					5		5				
울산	1		1					5		4				1
경기	1		1					31	1	27				3
강원	1		1					18		18				
충북	1		1					12	4	5				3
충남	1		1					16	3	6			7	
전북	1	1						14	4		5			5
전남	1			1				22	5		10			7
경북	1		1					23		19				4
경남	1		1					20	2	14				4
제주	1						1							

2003년 분당을 통하여 대립하게 된 열린우리당과 민주당은 호남에서 뜨거운 대결을 벌였다. 호남 유권자들은 오랜만에 본선에서 후보를 고르는 자유를 얻었다. 그러나 두 정당이 벌인 경쟁의 내용은 정책적 차이보다는 주로 정파적인 선택을 둘러싼 것이었다. 정치개혁당인가, 호남당인가의 선호의 문제가 주를 이루었고, 그동안 열린우리당의 업적에 대한 비판과 지역주의 선호의 부활로 민주당이 크게 승리를 거두었다. 광주시장과 전남도지사는 민주당이 차지했고, 기초단체장 선거에서도 열린우리당은 9 대 20 으로 밀렸다. 호남 광역의원과 처음으로 정당공천이 적용된 기초의원 경쟁에서도 열린우리당은 민주당의 절반을 얻지 못했다. 호남에서의 이 패배를 고비로 노무현 정부는 정치 주도력을 잃었다.

<표 20> 제 4회 전국동시지방선거 (광역의원)

구분 시·도	광역의원 (비례대표)						
	정수	정 당 별 당 선 자 수					
		열린우리	한나라당	민주당	민노당	기타정당	무소속
계	733(78)	52(19)	557(38)	80(9)	15(10)	15(2)	14
호남	108(12)	26(4)	0	77(6)	2(2)	0	3
서울	106(10)	2(2)	102(6)	1(1)	1(1)		
부산	47(5)	1(1)	45(3)		1(1)		
대구	29(3)	1(1)	28(2)				
인천	33(3)	1(1)	32(2)				
광주	19(3)	1(1)		18(2)			
대전	19(3)	1(1)	17(1)			1(1)	
울산	19(3)		15(2)		4(1)		
경기	119(11)	2(2)	115(7)	1(1)	1(1)		
강원	40(4)	2(1)	36(2)		1(1)		1
충북	31(3)	2(1)	27(2)				2
충남	38(4)	3(1)	21(2)			14(1)	
전북	38(4)	22(2)		13(1)	1(1)		2
전남	51(5)	3(1)		46(3)	1(1)		1
경북	55(5)	1(1)	50(3)		1(1)		3
경남	53(5)	1(1)	47(3)		2(1)		3
제주	36(7)	9(2)	22(3)	1(1)	2(1)		2

<표 21> 제 4회 전국동시지방선거 (기초의원)

구분 시·도	기초의원 (비례대표)						
	정수	정 당 별 당 선 자 수					
		열린 우리당	한나라당	민주당	민노당	기타정당	무소속
계	2,888(375)	629(86)	1622 (221)	276(43)	66(14)	67(11)	228
호남	508(65)	156(21)	0	262(41)	20(3)	0	43
서울	419(53)	141(22)	262(29)	12(2)	2		2
부산	182(24)	26(7)	154(17)				2
대구	116(14)	3(1)	112(13)				1
인천	112(15)	36(5)	71(10)	1	2		2
광주	68(9)	20(4)		39(5)	8		1
대전	63(8)	24(3)	35(5)			4	
울산	50(7)	2	30(5)		13(2)		5
경기	417(53)	116(13)	283(38)	1	9(2)		8
강원	169(23)	34(2)	113(21)				22
충북	131(17)	43(4)	74(13)		1		13
충남	178(26)	24(2)	79(13)		1	63(11)	11
전북	197(24)	96(11)		62(10)	9(3)		3
전남	243(32)	40(6)		161(26)	3		39
경북	284(37)	7(2)	217(34)		3(1)		57
경남	259(33)	17(4)	192(23)		15(6)		35
제주							

5) 2010년 6.2 제5차 전국동시지방선거 결과

2010년 6.2 지방선거 역시 이제까지의 동시선거의 공식대로 회고적 투표를 통한 정권의 중간평가로 결론이 났다. 늘 그랬던 것처럼 집권당은 지방성을 강조하고 지역발전 및 정책현안들을 내놓으며 전국적 정파성을 줄여보려고 노력했으나 유권자들은 야당의 주장대로 이명박 정부의 2년여의 공과를 중심으로 '심판'하였다. 처음 실시되는 교육감 및 교육의원선거가 함께 치러져서 무려 8번의 투표를 하게 된 유권자들은 후보자들에 대한 정보의 부족을 호소하였으나, 놀랍게도 투표율은 지난 지방선거보다 2.9퍼센트 포인트 상승한 54.5퍼센트였다.

선거결과는 무엇보다도 집권당의 참패로 요약할 수 있다. 2006년 동시선거부터 시작하여 전국선거의 시금석이라고 할 수 있는 수도권에서 계속 승리해온 한나라당의 신화가 이번에는 아래에서부터 무너졌다. 세종시 수정안 이슈의 여파로 충청지역에서 한나라당은 전패하였으며 민주당과 지역맹주를 자처하는 자유선진당 간에 쟁패가 주목을 받았다. 제1야당인 민주당은 충남과 충북 도지사를 모두 석권하면서 선진당까지 허물어뜨리는 기세를 보였다. 강원도와 경남에서도 민주당과 무소속이 당선되며 민심이 이명박 정부와 한나라당으로부터 돌아섰음을 입증하였다.

<표 22> 제 5회 전국동시지방선거 (광역, 기초 단체장)

구분 시·도	시·도지사선거							자치구·시·군의장선거						
	정수	정당별 당선자수						정수	정당별 당선자수					
		한나라당	민주당	선진당	민노당	기타정당	무소속		한나라당	민주당	선진당	민노당	기타정당	무소속
계	16	6	7	1	0	0	2	228	82	92	13	3	2	36
호남	3	0	3	0	0	0	0	41	0	32	0	0	0	9
서울	1	1						25	4	21				
부산	1	1						16	13					3
대구	1	1						8	6					2
인천	1		1					10	1	6		2		1
광주	1		1					5		4				1
대전	1			1				5	1	1	3			
울산	1	1						5	3			1		1
경기	1	1						31	10	19				2
강원	1		1					18	10	4				4
충북	1		1					12	3	5	3			1
충남	1		1					16	4	3	7		1	1
전북	1		1					14		13				1
전남	1		1					22		15				7
경북	1	1						23	16				1	6
경남	1						1	18	11	1				6
제주	1						1							

2010년 동시선거에서는 여지없이 중간평가와 회고적 투표가 이루어졌다고 보이지만, 추가적으로 몇가지 중대한 변화가 일어났다. 첫째, 정치권의 세대교체 바람이 일어났다. 서울, 인천, 충남, 강원 네 지역에서 40대의 광역단체장들이 당선되었고, 기초단체장 및 광역/기초의원 수준에서도 소위 486세대가 두드러지게 도전했고 당선되었다. 둘째 20-30대를 포함하여 개혁·진보에 거부감이 낮고 야당 지지성향이 높은 젊은 유권자들이 투표 참여에 적극성을 보이면서 세대교체 및 야당 승리의 원동력이 되었다.

셋째, 지역주의가 열어지고 있음이 나타났다. 지역맹주정당에 의한 지방권력 독점화의 폐해에 대한 주민들의 냉정한 평가가 본격적으로 실천되기 시작했다. 무엇보다도 영남 지역에서 변화 바람이 불었다. 집권 한나라당의 텃밭인 경남 도지사에 무소속 김두관후보가 당선되고 부산시장에 도전한 김정길후보가 44.6퍼센트를 득표한 것은 민주화 이후 부산선거에서 처음 일어난 이변이었다. 이들은 한나라당의 적수인 노무현정권의 적자라는 점에서 과거 선거에서 다른 영남권 무소속 당선자들과는 확실히 구분되는 사례이다. 여타 각급 지방선거에서도 부산 및 경남의 변화는 두드러졌다. 대구·경북에서도 야당과 무소속의 진출이 눈에 띄게 늘었다. 강원과 충청에서는 역으로 민주당이 도지사 선거 및 각급 선거에서 과실을 거두었다.

넷째, 지역주의 희석의 결과는 유권자들이 정당 기호에 따라 일괄투표하는 행태의 감소로 이어지고, 따라서 투표선택에서 인물 변수가 부상하는 경향이 곳곳에서 나타났다. 여러 정당들이 각축해 온 수도권 경우 이러한 현상이 더 분명하게 나타났는데, 전체 21곳의 구청장을 장악한 민주당이 서울시장 선거에서는 석패한 것이 그 한 예이다. 그리고 지역주의 대신에 계층투표와 세대투표적 경향성도 증가하였다.

<표 23> 제 5회 전국동시지방선거 (광역의원)

구분 시·도	광역의원 (비례대표)						
	정수	정 당 별 당 선 자 수					
		한나라당	민주당	선진당	민노당	기타정당	무소속
계	761(81)	288(36)	360(32)	41(3)	24(6)	12(4)	36
호남	117(13)	2(2)	104(8)	0	7(3)	0	4
서울	106(10)	27(5)	79(5)				
부산	47(5)	40(3)	2(2)				5
대구	29(3)	27(2)				1(1)	1
인천	33(3)	6(1)	23(2)		1	1	2
광주	22(3)		20(2)		2(1)		
대전	22(3)	1(1)	5(1)	16(1)			
울산	22(3)	13(2)			7(1)		2
경기	124(12)	42(6)	76(5)		1	3(1)	2
강원	42(4)	22(2)	14(2)				6
충북	31(3)	4(1)	22(2)	4	1		
충남	40(4)	6(1)	13(1)	21(2)			
전북	38(4)	1(1)	35(2)		2(1)		
전남	57(6)	1(1)	49(4)		3(1)		4
경북	58(6)	48(4)	1(1)			3(1)	6
경남	54(5)	38(3)	3(1)		5(1)	3	5
제주	36(7)	12(3)	18(2)		2(1)	1(1)	3

다섯째, 교육감 및 교육의원 선거에서는 거친 “진보” 바람이 불었고 이는 일정하게 다른 지방선거들에서의 유권자 투표행태에도 영향을 미친 것으로 보인다. 서울을 포함하여 6개시도 교육감 자리가 유세에서 명료하게 진보의 입장을 표명한 후보들에게 돌아갔다. 경쟁과 수월성으로 집약되는 MB 교육을 거부하는 민심은 확실하였다. 처음으로 해보는 선거이었기 때문에 유권자들이 학교교육에 대해 그동안 쌓인 불만을 한꺼번에 표현하고 변화를 기대하였다는 해석이 상당하다. 그리고 광주광역시 같은 곳에서는 유권자들이 상대적으로 부담감이 적은 교육감 선거에서 정치 변화의 염원을 표출해보려고 했다고 보인다.

<표 24> 제 5회 전국동시지방선거 (기초의원)

구분 시·도	기초의원 (비례대표)						
	정수	정 당 별 당 선 자 수					
		한나라당	민주당	선진당	민노당	기타정당	무소속
계	2,888(376)	1,247(160)	1,025(154)	117(22)	115(25)	79(15)	305
호남	508(65)	2(2)	358(49)		40(13)	10(1)	98
서울	419(53)	208(25)	201(28)		3	6	1
부산	182(24)	109(16)	36(8)		9	8	20
대구	116(14)	80(10)	4		2	15(4)	15
인천	112(15)	53(7)	50(7)		5(1)	2	2
광주	68(9)		49(5)		14(4)	2	3
대전	63(8)	11	25(4)	27(4)			
울산	50(7)	28(3)			17(4)	3	2
경기	417(54)	202(25)	188(23)		9(1)	11(5)	7
강원	169(23)	104(14)	45(9)				20
충북	131(17)	48(4)	55(10)	15(3)	2		11
충남	178(26)	54(4)	41(7)	75(15)		2	6
전북	197(24)	2(2)	137(18)		6(3)	6(1)	46

6.4지방선거와 호남정치의 변화

전남	243(32)		172(26)		20(6)	2	49
경북	284(37)	190(28)	5(4)		3(1)	14(4)	72
경남	259(33)	158(22)	17(5)		25(5)	8(1)	51
제주							

그런데 흥미롭게도 호남의 경우에는 이러한 변화가 확연하게 나타나지는 않았다. 첫째, 모두 민주당인 광역단체장들은 박준영 전남지사 당선자가 63세, 김완주 전북지사 당선자가 64세였고, 제일 나이가 젊은 강운태 광주시장 당선자가 61세였다. 16개 시도 광역단체장 당선자 평균 나이가 57.7세인데, 호남은 62.7세로 무려 5살이 더 높았다. 즉 보수적인 기조를 유지한 것이다. 또 다른 지역에서는 이미 진행중인 세대교체 현상이 호남에서는 지체되고 있음이 확인되었다. 둘째, 지역주의 경향은 다소 약화되었지만, 민주당으로의 쏠림 현상은 오히려 더 강해지는 양상을 보였다. 호남의 경우에도 한나라당 광역단체장 후보들이 지역의 강한 반앰비 분위기에도 불구하고 최초로 두 자리 득표, 즉 13-18퍼센트의 득표를 달성하였다. 하지만 기초단체장 선거에서 민주당은 총 41석 중 32석을 장악하였고 무소속은 9석에 불과하였다. 이것은 제1회 지방선거를 제외하고는 역대 선거 중에서 민주당으로의 집중 현상이 가장 높은 결과이다. 기초의원들의 경우에는 진보 정당 및 무소속 의석이 다소 늘어났지만, 광역의회는 민주당 독점성이 비슷한 수준으로 유지되었다.

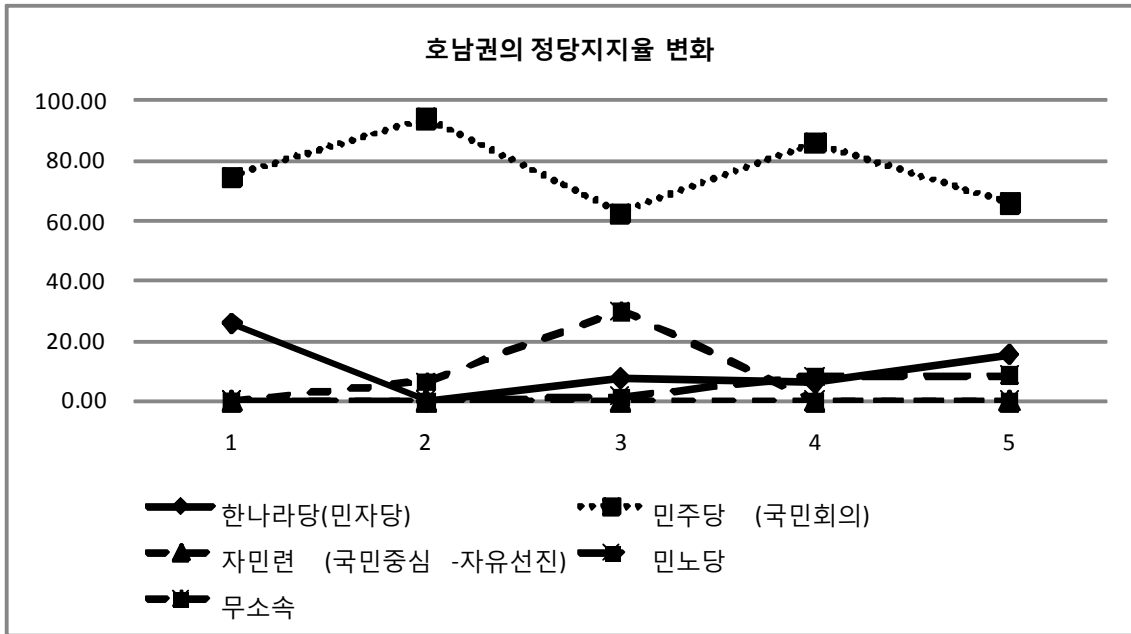
6) 광역단체장 선거를 통해 본 호남 지방선거의 흐름

그림과 표에 나타난 것처럼 호남권의 민주당 세력 지지는 지속적이고 강력하다. 그러나 2002년 제3회 동시선거에서는 지역맹주정당인 민주당의 정치에 불만이 누적된 개혁세력이 무소속 바람을 일으켰고 특히 광주시장 선거에서 많은 득표를 기록함으로써 민주당의 지지율을 낮춘 바 있다. 이 반 민주당 바람은 4년 뒤인 제4회선거에서는 민주당 대 열린우리당의 경쟁으로, 그로부터 4년 뒤인 제5회 선거에서는 한나라당에 대한 지지의 상승으로 나타나고 있는 흐름이다. 특정 정당들의 이념이나 정책에 대한 선호가 높아져서 대안을 지지하고 있다기보다도 민주당 독주에 대한 반발 및 견제 심리가 호남 유권자들의 일부를 항상 일으키고 있다는 점이 중요하다. 문제는 어떠한 정당이 좀 더 안정적인 지지를 과연 구축할 수 있을 것인가이다. 관련하여 진보정당인 민주노동당이 호남에서 꾸준히 성장하고 있음이 돋보인다. 광역단체장이 아닌 보다 풀뿌리 민주주의적 수준에서는 민주노동당은 더욱 강세이다. 호남권 선거의 또 다른 특징은 광역단체장 수준에서는 제3회 선거의 예외를 제외하고는, 무소속이 아예 도전하지 못할 정도로 대단히 정당 지향적이라는 것이다.

<표 13> 역대 전국동시지방선거에서 정당별 광역단체장 득표율: 호남권 합계

호남권의 정당지지율 변화	1 회	2 회	3 회	4 회	5 회	비고
한나라당 (민자당)	25.59	0	7.49	6.16	15.34	
민주당 (국민회의)	74.41	93.82	62.29	85.78	65.78	4회:+열린우리당
자민련 (국민중심-자유선진)	0	0	0	0	0	
민노당	0	0	1.39	8.06	8.45	
무소속	0	6.18	29.70	0	0	

<그림 1> 역대 전국동시지방선거에서 정당별 광역단체장 득표율: 호남권 합계



3. 호남 정치의 문제와 6.4선거에서의 변화 가능성

1) 내적 변화를 갈구하는 호남정치

국가의 민주화에 기여해왔다는 자부심은 늘 강력하게 가져왔지만, 호남 유권자들은 자신들의 지역 내부에서는 민주주의 발전이 담보하고 있음을 점점 느끼게 되었다. 호남은 김대중이라는 강력한 지도자의 독점적 영도 하에서 그리고 그 유산아래 아무리 짧게 잡아도 지난 삼십여 년 동안 ‘민주당’(때에 따라 이름은 바꾸었으나)의 배타적 지배 지역이었다. 민주당이면 당선 확률이 늘 확실히 압도적이기 때문에 지역의 (혹은 귀향하는) 유능한 엘리트 후보는 민주당이 독차지했고 다른 정당은 교두보 확보 자체가 어려웠다. 게다가 호남 유권자는 선거 때마다 “전국적인” 민주 대 반민주 진영 대결의 프레임 아래에서 인물보다는 정당을 투표할 것을 강요받았다. 어떤 의미에서는 민주 측의 승리가 또한 호남 지역으로 돌아올 포크배럴(pork-barrel)의 사수와 확장에 연결되어있기 때문에 명분뿐만 아니라 실질 면에서도 집단적 선택으로 민주 진영을 지키는 것이 합리적 선택일 수도 있었다(조기숙, 2000). 그러나 내부적으로는 오랜 민주당 일당독점이 강고한 기득권 세력의 형성, 부패 및 지역발전의 정체를 가져오고 있다는 부정적 인식이 확산되었고, 이에 대한 도전의 정당성은 여론 주도층에서부터 길거리 유권자들에게까지 서서히 뿌리내렸다.

김대중의 은퇴 시점인 2002년 선거에서도, 그리고 그 후 선거에서도 “민주개혁진영을 지키기 위한” 호남의 전략적 선택과 목표는 계속되었다. 그런데 실은 단임 대통령으로서 김대중 시대가 물리적으로 종료된 2002-3년은 변화가 일어날 수도 있었던 시점이었다. 실제로 2002년 6월 지방선거에서는 비록 급조되었으나 “자치연대”라는 무소속연대의 도전이 여러 단위에서 시도되었으며, 광주 시장의 경우 무소속 정동년후보가 새천년민주당의 전략공천된 박광태후보(46.8퍼센트 득표)에 맞서서 27.8퍼센트를 득표하기도 했다. 그러나 한국정치의 모든 것을 가르는 대통령선거의 위력아래에서 -- 그리고 덩치가 큰 전국 정당만이 살아남을 수 있는 카르텔 정당 제도 하에서 -- 대안 정당 세력의 구축이 결여된 일시적 도전은 지속가능하거나 결정적인 위협을 가할 능력을 구비할 수 없었다.

호남 유권자들은 2002년 대선에서도 민주세력의 정권재창출이라는 의제를 절대화했으며 이번에 그들의 '전략적 선택과 몰표'의 수혜자는 노무현이었다. 그해 12월 전국적으로 48.9퍼센트를 득표했던 노무현 후보는 광주에서 95.2퍼센트, 전남 93.4 퍼센트, 전북 91.6퍼센트를 얻었다. 상대편이었던 이회창후보가 영남지역에서 제일 높은 비율을 얻은 대구에서 77.8퍼센트에 그친 것에도 크게 대조되는 몰표 현상이다.

그러나 이제 삼김시대의 종료와 사회 전반적인 성숙, 그리고 노무현 시대에 특히 추진되었던 지역주의 정치 극복의 담론 및 다양한 노력, 민주당 분당을 통한 열린우리당의 추진과 이에 따른 선거에서의 정당 선택의 경험 등은 민주당 독점체제의 변화를 갈구하는 목소리가 구체적으로 실천에 옮겨지는 단계에 이르렀음을 호남에서 보여주기 시작했다. 특히 공천에 있어서 국민 참여 및 상향식 공천과 같은 제도의 도입과 선전은 기존의 민주당 지지자들 중 상당수가 열린우리당에 대한 광범한 기대를 갖도록 동원해 내었다. 새천년민주당은 민주당으로의 당명개칭에도 불구하고 정당개혁에 미온적인 수구적 세력으로 치부되며 2004년 제17대 총선에서 무너졌다. 그 결과 광주의 전체 7개 국회의원 선거구, 전북의 전체 11개 선거구가 모두 열린우리당으로 넘어갔으며, 전남의 경우 전체 13개 중에서 7개가 역시 그러하였다. 물론 이 선거 결과의 직접 원인은 선거 직전에 있었던 노무현대통령 탄핵문제였다고 할 수 있지만, 보다 근본적으로는 호남지역에서의 기존의 민주당 세력에 대한 축적된 반감이 그 기초를 닦았다고 할 수 있다.

하지만 압도적인 지지를 받았던 열린우리당은 이내 대통령 정당으로서의 정국 운영에서도, 당내 민주주의에서도, 정당으로서의 선거경쟁에서도, 그리고 호남 유권자들의 마음을 사는 데에도 실패하였다. 열린우리당은 한나라당과의 대결에서 연패를 거듭했고, 노무현대통령과 함께 탈호남화하였다. 이러한 노무현정권의 정치적 실패는 그 반사이익을 통하여 호남 민주당이 부활하는 결과를 가져왔다. 민주당은 지역적 정체성을 강조하면서 지역의 패권을 회복하는 데에 성공했다. 그럼에도 불구하고 이 민주당의 부활은 민주당이 잘하고 멋진 비전을 제시해서라기보다는 주로 노무현정치에 대한 실망에 기인하였다.

2006년 제4회 전국동시지방선거는 호남 표심이 도로 민주당을 선택하고 열린우리당을 심판했음을 확연하게 보여주었다. 결국 노무현 세력과 호남 민주당 세력은 2007년 대선을 앞두고 대통합민주신당이라는 이름으로 통합하였다. 대통령선거의 소선거구제 성격이 그렇게 강제한 것이었다. 하지만 한나라당 이명박은 530만표차로 민주당측 정동영을 압도하는 대승을 거두었다. 이 선거에서는 호남 유권자들의 결집도 예전 같지 않았다. 정동영은 전국적으로 26.1퍼센트를 득표했는데 광주에서 79.8퍼센트, 전남은 78.7퍼센트, 자기의 정치적 고향인 전북은 81.6퍼센트였다.

2008년 제18대 총선은 호남 정치가 완전히 '도로민주당'으로 돌아온 것을 극명하게 보였다. 박상천을 필두로 한 호남 원로 정치인들이 일정한 몫을 챙긴 공심위에서의 지분 나누기와, "조직동원"이 기본이 되어버린 여론조사 경선을 통하여 호남 정치인들은 진부한 구 정치인들의 대명사가 되어 버렸다. 이명박 정부에 맞서는 새로운 리더십을 갈구하던 2010년 지방선거의 경우에도 호남의 기존 정치인들은 그동안 다져진 강고하고 봉건적인 조직과 토호, 지역 언론과의 연대를 통하여 세대교체 요구에 완강히 저항하고 중앙당의 개혁 공천을 패퇴시키는 데 성공하였다. 당시 정세균 대표 체제에서 지방의 개혁 공천을 위해 당심을 25% 반영하도록 시스템을 만든 '시민공천배심원제'를 호남에서 무력화시킨 경우가 한 예이다. 우리 지역의 시장/군수를 왜 타 지역 사람들이 와서 뽑느냐는 여론몰이를 통하여 적용 지역의 숫자를 축소시키고, 실제 경선에서는 그러한 지역 분위기를 토대로 당 조직에서의 압도적 우위를 만들어 배심원들의 결정과는 정반대의 최종 결론이 나도록 넘어선 경우인데, 그 대표적인 사례가 광주광역시장 경선에서 강운태의 승리였다.

그런데 이와는 달리 비호남 지역의 2010년 지방선거 결과에서는 세대교체가 일어나고, 변화의

물결이 확연히 나타났다. 따라서 호남 정치가 낙후되었다는, 그래서 ‘고여서 썩어가는 물’이라는 인식은 민주당 중앙에서도, 호남 지역의 여론 주도층에서도, 심지어는 호남의 일부 민주당 소장파 국회의원이나 단체장들도 일정한 공감을 형성하고 있었다. 결론은 따라서 호남이 어서 바뀌어야 한다는 데에는 호남 시도민 모두에게 상당한 공감이 있는데, 문제는 “어떻게?”였다.

그러나 호남 민주당이 갖고 있는 의원 숫자, 방대한 조직과 독점적 위치는 그 자체로 민주당 내부의 개혁 논의에서 늘 제외될 수 있는 협상력을 보유했다. 호남파는 박상천-박지원으로 이어지는 노회한 정치력으로 일정한 수준에서 ‘친노’ 그룹 등 당권파와 경쟁 및 연대의 틀을 통하여 유지되어 올 수 있었고, 따라서 호남 민주당의 개혁은 민주당 자체의 힘으로는 거의 불가능해 보이는 과제였다.

2) 안철수 현상과 호남정치

2011년 9월 서울시장 보궐선거를 통하여 혜성처럼 나타난 ‘안철수’는 호남의 개혁파와 일반 대중으로 하여금 김대중, 노무현 이후 호남이 선택하여 대통령을 만들어 낼 수 있는 충분한 잠재력을 지닌 인물로 부각되었다. 기존 민주당 정치에 불만인 호남민들은 안철수가 정당/정치개혁을 리드하고 높은 대중적 지지를 바탕으로 2012년 대선에서 승리할 것으로 기대하고 강력하고 다양한 지지를 보였다. 2012년 여름에 펼쳐진 민주당의 대통령 후보 국민경선에서 문재인 후보에 대한 지지이유가 심지어 안철수와 단일화를 잘 할 수 있는 후보라고 보기 때문에 그렇다는 사람들도 속출하였다. 안철수가 결국 단일화를 통하여 대통령이 된다면 기존 민주당을 근본적으로 개혁할 것이라고 기대하는 이들이 호남에서는 매우 많았다. 따라서 11월 23일 안철수의 대선후보 사퇴는 그들에게 비극적으로 다가왔다.

그럼에도 불구하고 이명박정부의 재생산으로서 박근혜의 당선을 막아야한다는 의지는 여전히 높았고 결사적이었던 것이 2012년 12월 대선의 호남 상황이었다. 따라서 호남민들은 이번에는 문재인으로 전략적 선택을 감행했고, 높은 득표율로 결집했다. 전국적으로 48.0% 득표한 문재인은 광주 92.0%, 전남 89.3%, 전북 86.3%의 표를 얻었다. 그러나 문재인은 대선에서 패배했고, 호남민들은 그들이 이렇게 결집했음에도 불구하고 박근혜가 당선되자 대단히 비관했다. 특히 패배의 주요 원인이 민주당이 스스로 개혁하지 못했기 때문이라는 판단은 광범하게 수용되었다. 즉 호남민 다수는 민주당을 바꾸지 않고서 정권교체는 요원하다는 데에 동의했다.

안철수는 2013년 4월 노원 선거를 통하여 현실 정치에 돌아왔다. 창당 시기와 방법에 대한 논란은 있었으나, 호남에서의 광범하고 뜨거운 지지는 안철수로 하여금 처음에는 ‘정책네트워크 내일’의 실행위원 체제로, 나중에는 직접 주도한 ‘새정치추진위원회’ 방식으로 창당을 하고자 결심하는 데에 크게 영향을 미쳤다. 즉 호남은 안철수를 호명했고 안철수는 호남의 지지를 핵심 기반으로 창당을 추진했다는 것이다. 호남, 그 중에서도 특히 광주에서는 그동안 민주당 독점을 깰 수 있는 안철수의 신당에 대한 지지가 전국 어느 다른 곳보다 높았고 신당을 통해 지방선거에 출마하려는 후보들도 일정하게 공급되었다. 전남과 전북의 경우에도 많은 지방선거 입지자들이 민주당이 아니라 신당행을 선택하였고, 당선권 안에 드는 강력한 후보들도 일부 나타났다. 바로 이 시점에 호남 지역 창당 작업을 진두지휘하면서 ‘새정치’바람을 끌어간 사람이 나중에 광주시장 후보로 전략공천된 윤장현 새정치추진위원회 공동위원장이었다. 윤위원장이 있음으로 말미암아 광주에서는 또한 상대적으로 가장 질서있게 신당 조직이 추진되어갔고, 일부 정치분석가들은 다가오는 6.4선거에서 적어도 광주에서는 신당 바람이 민주당을 강력히 위협할 것으로 예상하기도 하였다. 애당초 지역의 시장후보 여론조사에서 지지도 5퍼센트 수준에 그쳤던 윤장현은 신당에 대한 기대가 크게 오르던 2014년 1월 말에는 강운태 현 광주시장이나 이용섭 국회의원들과 양자대결을 할 경우 비등하거나 이기는 수준의

결과까지 손에 넣게 되었다.⁴⁾

그러나 문제는 전국수준에서는 지방선거를 앞두고 창당을 하려는 상황에서 기대만큼 제3정당으로 인물, 지지, 자원 등의 공급이 원활하지 않았다는 것이다. 어느 정도 예상은 했었지만, 여러 가지 한계로 전국적으로 신당 바람이 크게 일어나지는 못했고, 이는 다시 호남에서도 새로운 인물을 찾기도 어렵고 세력을 모으기도 어려운 상황이 계속 이어졌던 것이다. 다른 한편 안철수는 지방선거를 앞두고 반 박근혜전선을 분열시켜서는 안된다는 강력한 메시지를 국민들로부터 받으며 압력을 받고 있었다. 그 결과 결국 안철수는 비밀 수뇌 협상을 거쳐 김한길 이끄는 민주당과 통합신당을 만들어 나가기로 “갑자기” 결론짓고 3월 2일 발표하였다.

3) 새정치민주연합의 창당 추진과 혼란

안철수-김한길 합당추진의 여파는 세상을 흔들었다. 호남에서는 거의 90퍼센트의 유권자들이 통합신당의 길을 환영했다. 왜냐하면 원래 안철수가 추진하였던 제3당의 길은 호남에서는 강력한 의미가 있었지만, 전국적 구도에서 어찌되었건 당분간 박근혜정권에게 유리할 수밖에 없었기 때문이었다. 다가오는 지방선거에서 박근혜를 ‘뚜렷하게 혼내줘야 한다’는 절대절명의 상황을 고려한다면 제3당이 추진되는 것은 결코 바람직하지 않았기 때문이었다. 그러나 이 합당은 광주/전남/전북에서 안철수와 함께하는 ‘새정치’당으로 민주당과 일전을 겨루려고 하고 있던 후보/정치인들에게는 재앙이었다. 따라서 이후 당연히 반발과 무소속 출마는 다른 어떤 선거에서보다도 당연할 수 있었다.

여기에 더하여 안철수와 김한길의 ‘제3지대 통합신당’ 창당의 핵심 고리였던 “기초선거 무공천” 이슈에서 논란 끝에 새정치민주연합이 무공천 방침을 철회하게 되자 더 큰 혼란이 발생하였다. 통합신당의 출범 명분이 무공천 약속에 있었고, 공천만 받으면 당선된다는 호남에서는 특히 기초 무공천의 의미가 깊었기 때문에, 무공천의 철회는 어떤 면에서는 안철수 ‘새정치’의 종언으로 받아들여지게 되었다.

신당 창당 과정에서 옛 민주당 측과 옛 새정치연합(이후 새정치) 측은 5대5의 참여비율을 이야기했지만, 선거를 앞두고 있는 “호남” 지역으로 내려가면 민주당 국회의원들의 자발적 동의 없이는 이런 원칙은 종이쪽에 그칠 수밖에 없음은 누구나 알고 있었다. 새 정당의 출범은 그 시점부터 이미 민주당 대 새정치의 공천싸움을 의미하는 것이었다. 그러나 민심의 향방은 “바뀌주라”였다. 그러므로 공천 경쟁에서 우위를 점하고 있는 구 민주계와, 시대적 명분은 가지고 있으나 현실 “경선능력”에서는 구 정치인을 넘어서기 어려운 구 새정치계는 강렬한 갈등을 피할 수가 없었다.

그럼에도 불구하고 지역에 따라 공천 갈등 및 본선 준비는 사뭇 달랐다. 전남과 전북의 경우와 광주의 경우는 매우 대비되는 사례라고 본다. 새정치측과 민주당측이 광주지역에서는 거의 유일하게 화학적 결합에 성공했다고 보인다. 윤장현이라는 확연한 안철수 측근 겸 새정치 아이콘이 존재했기 때문일 것이지만, 국회의원 전원이 전략공천을 사실상 추천한 이유는 일반 경선으로는 유권자가 바라지 않는 강운태후보의 재선이 거의 확실하다는 “현실적인” 판단도 작용하였다. 한편, 전북과 전남은 윤장현같은 확실한 리더십이 없는 가운데, 끝없는 투쟁 속에 후보 등록 마감 시한까지 정리가 안 되는 상황이었다.

4) 대표적인 것이 광주MBC가 코리아리서치에 의뢰하여 실시하여 1월 27일 발표한 광주시장 여론조사 결과이다. 창당 선언을 한 지 얼마 안 된 시점으로서, 설 명절 이후 구체화될 안철수 신당에 대한 기대감이 높은 가운데 윤장현은 처음으로 양자대결 질문에서 강운태후보를 43.3: 48.7로 누르고, 이용섭후보도 43.3: 47.8로 이기는 결과가 나왔다.

4. 호남에서 6.4선거의 결과

호남에서 6.4선거의 결과를 핵심만 요약한다면 광역단체장 선거에서는 이제까지처럼 민주당 세력이 여전히 압승을 거두었으나, 기초 선거에서는 전남 및 전북 지역에서 상당한 흔들림 혹은 이반 현상이 나타났다고 할 수 있다. 또 광주지역의 선거와 전남 및 전북의 선거는 다소 서로 다른 과정이 있었고 이에 따라 결과의 차이도 있었음을 특기할 수 있다.

1) 광역단체장 선거

광역단체장 선거에서는 광주, 전남, 전북, 세 곳 모두에서 새정치민주연합이 무난하게 압승을 거두었다. (표-14 참조) 특히 광주에서 새정치측 윤장현 후보가 거둔 57.9퍼센트의 득표는 인상적이다. 왜냐하면 새정치연합의 전략 공천에 반발하여 탈당 후 무소속 출마를 단행했던 강운태 현역 시장은 선거 일주일 전만 해도 여론조사에서는 윤장현 후보를 앞서고 있었으며, 역시 공천에 반발하여 무소속 출마를 감행한 이용섭 전 국회의원과 단일화까지 성공했었기 때문이다. 윤장현후보의 최종 득표는 36만7천여표(57.9%)였다. 이는 4년전 민주당 공천을 받은 후 위협적인 도전이 없이 본선을 치렀던 강운태 당시 당선자의 득표 29만7천여표(56.7%)보다 6만여표가 많고, 지지율에서도 1.2퍼센트 더 높은 수치이다. 이러한 결과는 변화를 열망하는 광주 유권자들이 선거구도상 윤장현을 제외하면 선택가능한 유일한 대안이었던 강운태시장이라는 문제많은 기존 행정가를 선택하고 싶어 하지 않았다는 점⁵⁾과, 아직 지역 유권자들이 선호하는 가장 강력한 대권주자인 안철수대표가 추천하고 새정치연합이라는 제1야당이 강력한 유세를 통하여 지지를 호소하는 윤장현이라는 카드를 전략적으로 선택하고 물표로 화답한 것으로 해석될 수 있다.

<표-14> 호남 광역단체장 선거결과

	후보자별 득표수(득표율)					
	2010			2014		
	1위	2위	차	1위	2위	차
광주	민주당	국민참여당		새정치	무소속	
	강운태	정찬용		윤장현	강운태	
	297,003	75,830	42.2%	367,203	201,666	26.1%
전남	민주당	한나라당		새정치	통합진보당	
	박준영	김대식		이낙연	이성수	
	629,984	123,548	54.9%	755,233	120,868	65.5%
전북	민주당	한나라당		새정치	새누리당	
	김완주	정운천		송하진	박철곤	
	569,980	151,064	50.5%	599,654	177,172	48.7%

5) 강운태-이용섭 단일화의 결론이 강운태로 결정된 후, 광주 여론은 급격히 윤장현 쪽으로 쏠리는 전기를 맞았다. YTN의 5월 23~24일 여론조사에서는 윤후보가 32퍼센트 수준이었고, 중앙일보가 22~25일 실시한 여론조사에서도 윤장현은 양자대결에서 15퍼센트 이상 강운태, 이용섭 후보에 뒤졌다. 그러나 5월 26일 단일화 이후 이용섭 대안이 소멸하자 급격하게 윤장현의 지지도가 올라가게 되었다. 26일부터 사흘간 각각 실시된 MBN 조사와 MBC·SBS의 여론조사에서는 윤장현과 강운태 후보간 격차가 오차범위내로 들어왔고, 여론조사 발표금지 이전 마지막 조사였던 한겨레 조사에서는 윤후보가 처음으로 앞서는 수치가 나왔다. 거의 모든 전문가들은 이후에도 윤장현 지지도가 수직 상승한 것으로 관측하였다.

장관을 두 번 역임하고 국회의원으로 두 번 선출된 바 있는 강운태시장은 인지도 및 조직력 면에서는 타의 추종을 불허하는 수준이었다. 그러나 강운태의 광주시는 지난 4년동안 다섯차례 검찰의 압수 수색을 받았고, 마지막으로는 시청 대변인이 구속되는 등, 다수의 공무원들이 다양한 스캔들에 연루됨으로써, 보통 시민들의 강운태 연임에 대한 지지는 매우 낮은 상태였다. 만일 무소속 후보간 단일화의 결과가 역시 장관을 두 번 역임하고 재선 국회의원이었던 이용섭 후보로 일단락되었었다면, 지역 전문가들 대부분은 그와 윤장현과의 승부는 훨씬 더 치열했을 것이라는 데에 동의하고 있다.

안철수 대표와 새정치연합이 광주광역시장 선거에 들인 노력과 정성도 또한 이 압승 결과의 주요 원인이라고 할 수 있다. 인지도가 낮은 윤장현의 지지율을 끌어올리기위하여 우선 당소속 광주 국회의원 6인이 모두 윤장현의 선거운동을 지원했으며, 정동영, 천정배 등을 장기간 현장 투입하였고, 김한길 대표 및 그 배우자 최명길도 광주를 찾았다. 안철수 대표는 5.18 기념기간 동안 광주를 방문하여 전략 공천을 사과하고 이해를 호소하였으며, 공식 선거운동 기간 중에 다시 두 번 광주를 와서 여론주도층과 시민들을 만나 지지를 호소하였다. 새정치연합측은 윤장현의 당선이 있어야만 안철수와 새정치연합이 힘을 얻을 것이고, 그러면 2016년 총선과 2017년 대선 승리를 기대할 수 있다고 주장하였다. 이는 과거 지역독점 정당인 민주당이 선거 때마다 반복하던 메뉴의 열개를 그대로 따르고 있음을 알 수 있다.

이런 종류의 분석에서 종종 간과되지만, 윤장현 개인이 광주 지역에서 갖고 있는 이제까지의 행적과 그의 개인적 네트워크 및 지역 여론주도층과의 관계 또한 무시할 수 없는 변수였다. 5.18이후 30여년동안 광주에서 다양하게 시민운동을 전개해온 그는 일반 시민들에게는 어필하기는 어려웠지만, 사실 이미 지역의 여론주도층에게는 널리 알려진 인물이었다. 문제는 강운태, 이용섭과 같은 화려한 관료출신 경쟁자들에 비해서는 윤장현이 능력면에서 경쟁력이 낮아 보인다는 것이었고, 이 문제는 결국 선거운동과정에서 다양한 방식으로 보정되었다. 중심이 되었던 처방은 안철수와 박원순이 윤장현을 지지한다는 것이고, 행정능력과 경험 부재의 박원순이 서울을 잘 이끌어온 것처럼 윤장현도 그렇게 될 수 있다는 홍보였다.

결국 광주 선거에서 윤장현의 압도적 승리는 옛 민주당 세력의 능력과 안철수 대표가 갖고 있는 대선주자로서의 지지도를 더하여 만들어진 것이었다. 원래는 옛 민주당 세력이었으나 무소속 출마를 감행한 강운태, 이용섭 후보는 사실 윤장현과 싸웠다기보다는 '전략공천'이라는 이슈를 매개로 과녁을 안철수에게 두고 새정치민주연합 지도부를 바꿔버리려는 시도를 하였으나, 역부족이었다. 신당의 힘은 압도적이었고, 신당의 반 박근혜 전선, 그리고 궁극적으로는 정권교체에 힘을 모아줘야겠다는 민심을 넘어서는 수 없었던 것이다.

전남과 전북에서의 도지사 선거는 옛 민주당의 클래식한 과정을 답습한 것이었다. 경선은 치열하였으나, 본선에서는 의미있는 경쟁이 부재하였다. 유권자들은 전통적 호남기반 정당이며 제1야당인 새정치연합을 무리없이 투표한 것이었다. 그리고 농촌 위주의 인구가 산재해있고 넓은 지역에서 이루어진 당내 경선에서는 '새정치'의 바람보다는 조직과 전통적인 인물 평가를 기준으로 선거운동이 진행되었으며, 결과 또한 그러한 요인을 반영하여 나왔다. 특기할만한 점은 두 세력이 합해져서 만들어진 새정치민주연합이 심한 공천 내용을 겪었고 이는 기초단위의 선거 등에서 새정치연합이 과거 민주당 시절보다 통제력을 잃고 무소속 당선이 늘어나게 된 주요 원인이었다.

전남의 새정치민주연합 후보 경선에서 옛 안철수 세력인 이석형 후보는 대체로 조직력 및 지지도 측면에서 다른 두 후보에 비하여 상대적으로 열세라는 평가가 이미 존재하였다. 따라서 광주에서와는 달리 전남에서는 경선을 하게 되자 옛 민주당 측의 이낙연후보와 주승용후보가 2강을 형성하고 쟁패가 치열하였다. 논란 끝에 중앙당에서 정한 경선방법은 일반 국민 대상의 여론조사(집전화)와

배심원 선거인단 대상의 공론조사를 각각 50% 반영하였는데, 결국 조직력과 동원력, 그리고 일부 개인의 능력이 승부를 결정지었다고 할 수 있다. 이낙연후보는 여론조사에서는 43.5%로 주승용후보(44.3%)에게 뒤졌지만, 공론조사에서 큰 차이(51.7% 대 44.1%)로 이겨서 역전승을 거두었다. 이 공론조사에 영향을 미친 변수는 무엇보다도 조직 동원력이었으나, 현장에서의 연설 능력도 다소 영향을 미쳤다. 원래 공론조사의 취지대로라면 유권자 전체의 대표성을 갖는 표본 집단이 무작위추출되어 후보들의 연설과 토론을 듣고 최종적으로 마음을 정하는 숙고의 끝에 표결하는 것이 맞지만 현실에서는 이와 영 다른 상황이 전개되었다. 전남지사 경선의 경우 애초 1천명의 선거인단을 모집할 계획이었지만 미달해 991명으로 확정됐고, 정작 장흥에 있는 경선 현장까지 나온 유권자는 410명뿐으로 선거인단 모집정원의 절반에도 미치지 않았다. 이렇게 선거인단의 수가 적고 지역에 따라 출석이 들쭉날쭉하게 되면 자신의 지지층을 더 많이 현장으로 끌고 올 수 있는 조직력이 강한 후보가 절대적으로 유리할 수밖에 없다. 물론 4선 의원으로 연설과 방송 경험이 많은 이 의원이 현장에 참여한 선거인단에게 정책 공약과 비전 등을 자신감 있게 제시해 높은 점수를 받는데 유리했다는 관전평도 상당하다.

전북 도지사 후보를 결정하기 위한 경선방법은 오락가락하였다. 새정치연합 중앙당은 후보 진영들의 서로 다른 요구와 논란 끝에 처음에는 100% 여론조사 경선을 하겠다고 발표했다가 결국 100% 공론조사 방안으로 변경, 채택하였다. 옛 민주당 쪽 주류라고 할 수 있는 송하진(전 전주시장)은 옛 민주당측 비주류와 안철수 세력 일부의 지지를 얻고 있는 유성엽(국회의원)과 옛 안철수측 세력 상당수가 지지하고 있는 강봉균(전 재정경제부장관)을 압도적으로 물리쳤는데, 그 비결은 조직력이었다는 평가가 주종이다. 전체 선거인단 규모를 1500명으로 계획하여, 1446명이 참여하겠다고 약속했지만, 실제로 익산 경선현장에는 그 절반에 불과한 795명이 나타났고, 송후보는 그중에서 53.7퍼센트의 지지를 얻어 공천을 따냈다.

<표-15> 한나라당/새누리당 광역단체장 후보의 호남 지역 역대 득표율 (%)

지역	2002년	2006년	2010년	2014년
광주	11.0	4.0	14.2	3.4
전남	5.3	5.9	13.4	9.6
전북	8.3	7.8	18.2	20.5

전북 도지사 선거의 본선 과정에서 특기할 만한 것은 이번에 전북 유권자들이 새누리당 박철곤 후보에게 보내준 20.5퍼센트의 지지율이다. 비록 4년전 한나라당 정운천후보가 18.2퍼센트를 득표했었지만, 지난 2012년 12월 대선이후 호남 전역에서 박근혜정권 비판이 지속적으로 매우 높았고 이번 지방선거 과정에서 발생한 세월호 참사의 영향으로 호남권에서는 특히 박근혜정권 심판론이 드높았음을 감안하면 더욱 그러하다.⁶⁾ 아래 표에서 보듯이 전남에서는 새누리당 지지율이 4년전에는 13.4퍼센트였지만, 이번에는 9.6퍼센트로 훨씬 감소하였다. 결국 전북 유권자들 사이에서 ‘인물론’을 기반으로 지역정당의 독점 폐해를 벗어나보려는 여론이 일정하게 유지되고 있음은 지역 정치지형에 의미하는 바가 크다. 하지만 곧 후술할 이번 전북에서의 무소속 기초단체장 대거 당선에 그러하듯이 특히 전북지역에서 이번 새정치연합의 공천 실패 및 지도력 혼선 등에 대한 비난 여론이 높았음을 고려한다면, 이 결과가 일시적인 것인지에 대해서 집합자료가 아니라 개인 수준에서의 추후 연구가 필요하다고 하겠다.

6) “새누리 박철곤 의미 있는 20%, 그러나 여전히 2% 부족”, 『전북도민일보』, 2014.6.8.

(<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1027986>)

2) 기초단체장 선거

6.4선거 결과에서 언론이 주목한 것 중의 하나가 광역단체장에 대한 투표와 기초단체장에 대한 투표를 분할되고 있다는 현상이다. 호남에서도 광주를 제외하고 이러한 현상이 나타났는데, 특히 전북지역이 그러하였다. 전북에서는 전체 14곳의 시군에서 절반에 해당하는 7곳에서 새정치연합의 후보가 무소속 경쟁자에게 패배하였다. 아래 표에서 보듯이 무소속 승리가 크게 늘어난 것이다. 전남의 경우에는 22곳 중 8군데에서 새정치연합이 패배했다. 그러나 아래 <표-16>에서 보듯이 전남지역에서는 무소속 단체장의 당선 비율이 이전 선거에서와 큰 차이는 아니다.

<표-16> 호남지역 기초단체장 무소속 당선자의 역대 비율

지역	제1대	제2대	제3대	제4대	제5대	제6대
광주	0 (5)	0 (5)	1 (5)	0 (5)	1 (5)	0 (5)
전남	2 (24)	7 (22)	6 (22)	7 (22) (열린: 5)	7 (21)	8 (22)
전북	1 (14)	5 (14)	5 (14)	5 (14) (열린: 4)	1 (14)	7 (14)

(괄호안은 지역별 총 선출 정수)

그러나 이 현상을 곧바로 지역 독점 정당인 새정치연합의 지배력이 약화된 것으로 보기는 어렵다. 왜냐하면 새정치연합의 후보를 패퇴시킨 대부분의 시장/군수 후보들은 모두 무소속이었고 대부분 현직 혹은 전직 단체장으로서 자신의 조직을 동원하여 승리한 경우로서 정파적 정체성 측면에서, 즉 이념이나 가치 등에서 특기할 만한 공통성도 갖고 있지 못하기 때문이다. 이들 무소속 후보 대부분은 새정치연합과 정파성을 같이 하지만, 공천과정에서 본인의 유불리 때문에 탈당 등을 한 경우다.

당초에는 기초단위 무공천을 하려고 했던 새정치연합이 공천을 하는 쪽으로 선회하게 되자, 기초단위 공천 관리를 시도당에서 주도하도록 방식을 정했다. 그런데 이러한 분권적 위임은 실제 과정에서 곧바로 옛 민주당 국회의원들이 공천을 사실상 통제할 수 있는 길을 열어준 것이다. 시도당 집행위에 대거 진입한 옛 민주당 국회의원들은 지역별 경선 방식을 자신이 지지하는 후보에게 최대한 유리하도록 정하고 컷오프, 즉 경선에 나설 수 있는 후보의 숫자 결정 및 선정 과정에서 자신들의 이해를 반영하려고 하였다.

이러한 국회의원들의 의도는 애초에 시도당 구성에서 '5대5'의 원칙으로 집행위원회에 진입했던 옛 새정치연합 신당파들과 격렬하게 부딪혔고, 이 과정에서 강한 파열음을 내었다. 전남도당의 경우 옛 민주당 국회의원들과 이윤석 도당 공동위원장은 옛 새정치연합 측 인사들을 처음부터 무시하고 공천과정을 지배하려 하였다. 전남 국회의원들은 박소정 도당 공동위원장을 적합하지 않다고 해임해달라는 요구를 하기도하고, 12명 전원을 공천관리위원회에 넣어달라는 무리한 요구를 밀어붙였으며, 이윤석 위원장은 심지어 공개회의 석상에서 안철수 당대표에게 당을 나가라는 언사를 퍼붓기도 하였다. 새정치민주연합 전북 도당의 경우에도 구성부터 시작하여 양 진영의 갈등이 터져 나왔고, 공천과정에서 원칙 없는 기준과 수시로 바뀌는 경선룰 등으로 원성이 잦았다. 결국 전북의 경우에는 다수의 옛 새정치계 후보들이 무소속 출마를 감행하여 본선을 통해 승리하였다.

흥미롭게도 광주에서는 전남 및 전북지역과 매우 다른 결과가 나왔다. 아래 표에서 보듯이 시장 선거에서보다 더 압도적인 차이로 새정치연합 후보들이 무소속들의 도전을 물리쳤다. 그 이유는 무

엇보다도 광주에서는 새정치연합이 옛 민주당 측 국회의원들과 옛 새정치계 사이에 어느 정도 협상과 타협을 이루어내고, 보다 질서있는 공천 과정을 운영했기 때문이었다. 공천관리위원회도 큰 갈등 없이 구성되고 경선 방법에서도 일관되게 100% 공론조사를 시행했다. 공천관리위원회의 컷오프에 대해서 일부 반발이 있었고 이에 따라 탈당과 무소속 출마자들이 속출했지만, 크게 흐름을 바꿀만한 동력은 발생하지 않았다. 공천 내용을 들여다보면 아래 표에서 보듯이 5개구 중에서 4개구에 기존 구청장이 포진할 정도로 현상유지가 되었다는 점이 눈에 띄는데, 이는 일종의 타협이었다고 할 수 있다. 옛 민주당 국회의원들이 시장 선거는 새정치 쪽의 운장현을 지지하고 전략공천을 만들어내는 데에 일조했으면서, 구청장·시의원·구의원 선거에서는 자신들의 몫을 일정하게 보호했다고도 할 수 있을 것이다. 전략공천에 반발하는 기존 세력을 막아내기 위하여 새정치민주연합의 당력이 광주 선거에 집중하면서 전남 및 전북과는 달리 일괄투표 성향이 광주에서는 역시 상당한 나타났다고 보인다. 따라서 구청장 선거에서도 1-2위 후보간 격차가 과거보다 훨씬 더 늘어난 것으로 나타났다.

<표-17> 광주광역시 구청장 개표 결과

	후보자별 득표수(득표율)					
	2010			2014		
	1위	2위	차	1위	2위	차
동구	민주당	국민참여당		새정치	무소속	
	유태명	임택		노희용	오형근	
	22,015	14,364	7,651	34,647	8,306	26,341
	51.0%	33.3%	17.7%	71.2%	17.1%	54.1%
서구	무소속	민주당		새정치	무소속	
	전주언	김선옥		임우진	신광조	
	45,251	38,860	6,391	97,853	33,153	64,700
	40.3%	34.6%	5.7%	70.0%	23.7%	46.3%
남구	민주당	무소속		새정치	무소속	
	최영호	황일봉		최영호	강도석	
	45,223	36,671	8,552	72,663	15,782	56,881
	52.8%	42.8%	10.0%	73.0%	15.8%	57.1%
북구	민주당	민주노동당		새정치	무소속	
	송광운	정형택		송광운	진선기	
	120,426	44,608	75,818	131,417	33,220	98,197
	73.0%	27.0%	46.0%	67.3%	17.0%	50.3%
광산구	민주당	국민참여당		새정치	통합진보당	
	민형배	송병태		민형배	박오열	
	63,543	33,484	30,059	127,437	25,426	102,011
	55.0%	29.0%	26.0%	83.4%	16.6%	66.7%

* 음영처리된 칸의 후보는 현역 구청장임.

3) 광역의원 선거 및 기초의원 선거

<표-18>에서 보듯이, 광역단체장 및 기초단체장 선거와는 달리 광역의원 및 기초의원 선거의 결과는 이번에 큰 변화를 관찰하기 어렵다. 광주와 전남에서는 “2”번 후보에 대한 몰표지지 현상이 오히려 더 강화된 양상이다. 여러 원인이 있겠지만, 유권자들 입장에서는 개별 후보에 대한 정보 비용을 감수하려는 노력도 기울이지 않고 있다고 볼 수 있으며, 후보들 입장에서는 선거운동을 폭넓게 펼쳐서 자신을 알리기 어려운 선거제도 상의 여러 한계가 있다고 하지 않을 수 없다. 이에 대한 논의는 한국 정치 전반에서 공통적인 것이어서 상술하지 않고자 한다. 다만 호남처럼 특정 정당이 지배적일 때 이러한 상황 하에서 민주주의를 유지하고 발전시키는 데에 있어서 ‘공천’과정의 민주화가 매우 중요하다는 점만 언급한다.

<표-18> 호남지역 새정치연합(민주당) 의원 당선자 비교

지역	2010		2014	
	광역의원	기초의원	광역의원	기초의원
광주	18 (19)	44 (59)	19 (19)	47 (59)
전남	45 (51)	146 (211)	48 (52)	155 (211)
전북	33 (34)	119 (173)	32 (34)	119 (173)

(괄호안은 정수: 비례 제외)

<표-19> 호남지역 진보정당 광역/기초의원 당선자 비교

지역	2010		2014	
	광역의원	기초의원	광역의원	기초의원
광주	1+1=2	10+4=14	0+1=1	9+0=9
전남	2+1=3	14+6=20	0+1=1	5+4=9
전북	1+1=2	4+3=7	0+1=1	2+0=2
총계	7	41	3	20

(더하기 표 앞은 지역구, 뒤는 비례 당선자 수)

또 하나의 이슈는 진보 정당들의 몰락이다. <표-19>에서 보듯이 진보정당들은 소선거구제를 실시하는 지역구 광역의원 선거에서는 한명도 생환하지 못하였으며, 기초의원 비례 영역에서도 제대로 후보를 내지 못했음이 눈에 뜨인다. 과거에는 호남에서 민주당의 독점에 대항하는 역할을 진보 정당들이 해낼 수 있는 가능성을 언급하고는 했었으나, 이번 선거에서는 확연하게 민심이 진보정당을 반대하는 것으로 드러났다.

진보 정치 문제와 관련하여 추가로 두 가지 면을 체크해 볼 필요가 있다. 첫째, 정치학자들이 주로 정당투표의 바로미터로 보고 있는 광역의원 비례투표의 득표율을 살펴보자.(표-20) 매우 흥미롭게도 2010년과 비교해보면 진보정당에 대한 투표가 전체로 보면 크게 줄어든 것은 아니라는 점을 곧바로 발견할 수 있다. 전체로는 호남에서 아직도 20퍼센트 정도의 유권자들이 진보에도 표를 나누어주고 있음이 확인되었다. 공천 내용이 심했던 전남과 전북의 경우에는 진보 투표가 오히려 다소 증가하였다. 다만 달라진 것은 2010년에는 민주노동당이 그들 중에서 집중적으로 많은 득표를 하였는데, 이번 선거에서는 통합진보당에 대한 지지가 과거보다 많이 줄어들었고, 분열된 진보 정당 사이에서 지지의 분산현상이 상당했다는 것이다. 또 광주에서 과거보다 민주당/새정치 지지표가 급증하였음을 볼 수 있는데, 이번 광주 선거에서 불러일으킨 이슈로서 “정권교체”를 위한 강한 야당을

기대하는 지지가 상당했다고 할 수 있다.

<표-20> 호남지역 정당별 광역비례투표 득표율(%)

지역	2010			2014		
	민주당	한나라당	진보	새정치	새누리	진보
광주	55.9	8.3	21.6	71.3	8.7	19.9
전남	62.0	8.5	20.1	67.1	10.4	22.5
전북	61.7	12.6	15.6	63.2	17.5	18.3

(진보: 2010년에는 민주노동당, 진보신당, 사회당을 합한 것; 2014년에는 통합진보당, 정의당, 노동당, 녹색당을 합한 것)

마지막으로 진보 후보들이 모두 재선에 성공한 교육감 선거 결과를 고려할 필요가 있다. 물론 세월호 참사 등 여파로 전국적으로 진보 교육감 후보들이 많이 당선된 선거였지만, 4년 전 기대를 안고 출발했던 진보 교육감들이 재선에 도전했던 호남 지역의 교육감 선거는 만만치 않을 것으로 당초에는 예상했었다. 그러나 광주, 전남, 전북의 현역 진보 교육감들은 모두 높은 득표율로 재선 관문을 무난히 통과했다. 전 '민주당' 국회의원 및 조선대 총장을 역임한 정치인 양형일의 강력한 도전을 받았던 광주의 장휘국 교육감도 4년 전보다 10%이상 높은 지지율로 재선되었다. 이러한 점은 호남 유권자들이 모든 영역에서 우경화된 것은 아니며, 여전히 진보 정치세력이 어떻게 대안을 제시하는가에 따라 적어도 일정한 수준의 지지를 얻을 수 있는 잠재력을 보여준다고 할 수 있다.

5. 잠정적으로 마치는 글

호남에서의 이번 6.4전국동시지방선거는 안철수의 독자적 신당 추진과 그 좌절 및 이어지는 통합신당의 구성이라는 배경적 변인이 매우 중요한 영향을 주었다고 생각한다. 원래 일전을 겨룰 준비를 하던 두 세력이 '갑자기' 합쳐졌고, 합치자마자 치르는 선거가 되었다는 것이 관건이다. 구 새정치계의 조직력이나 지지도가 호남처럼 강하지 않았던 다른 지역에서는 이 문제가 덜 심각할 수 있었다.

호남 안에서도 흥미로운 것은 지역적 편차가 있었다는 것이다. 통합신당의 리더십 수준과 조직내 타협의 수준에 따라 서로 다른 결과가 있었다. 윤장현이라는 강한 새정치계 리더십이 존재했던 광주에서는 구 민주당 측 국회의원들이 협상과 타협의 길을 자진해서 선택했고, 그 타협이 잘 이루어졌던 광주시장의 경우에는 조직력을 발휘하여 싸움이 압승을 거두었다. 정반대로 새정치계 리더십이 상대적으로 취약하고 구 민주당계 국회의원들이 이익 독점을 노렸던 전북과 전남의 경우에는 새정치연합이 상당히 흔들리는 결과가 나왔다. 특히 마지막 순간까지 도지사 후보 경선방법을 놓고 줄다리기를 하던 전북의 경우, 새정치연합 리더십의 실패가 분명했다. 따라서 전북에서는 구 민주당 측과 새정치측의 갈등이 무성했고 심지어 공식 선거운동 기간동안 질서있는 유세가 불가능할 정도였다. 그 결과, 새정치연합은 전북지역 14개 시장·군수의 절반을 무소속 후보에게 넘겨주었다.

아직 새정치연합은 충분히 통합되지 않았다. 그러나 광주 유권자들은 '정권교체' 대의를 위해 그 당이 유일한 대안임을 인정하고 재신임하였다. 경쟁을 통해 지역독점 세력을 넘어서기 위한 비판적 노력은 당분간 유보되었다. 이제는 그 당이 스스로 혁신하여 과거의 민주당으로 도로 돌아가지 않음을 보여주어야 한다. 과연 윤장현시장과 새 시의회가 그렇게 할 수 있을지는 두고 볼 일이다.

<참고문헌>

- 가상준. 2004. “6.13 지방선거에서 유권자의 형태: 정당 및 후보자의 영향력을 중심으로.” 『한국정당학회보』. 3:1, 5-29.
- 강경태. 2006. “5.31 지방선거 투표참여도 분석.” 『한국시민윤리학회보』. 21:1, 223-244.
- 김석우.임성학.전용주. 2008. “한국정치사에서의 5.31 지방선거의 의미: 정치적 충원을 중심으로” 『한국정치외교사논총』. 29:2, 349-373
- 김용철. 2006. “선거제도의 변화와 5.31 지방선거.” 『한국정당학회보』. 5:2, 59-88.
- 김육. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화: 지역주의의 약화 및 변화를 중심으로.” 『정치.정보연구』. 7:1, 69-87.
- 박경산. 1995. “1995년 지방선거와 신정당구도.” 『한국정치학회보』. 29:2, 233-251.
- 박상훈. 2001. “한국의 유권자는 지역주의에 의해 투표하나.” 『한국정치학회보』. 35:2, 113-134.
- 박찬욱.홍지연. 2009. “제18대 국회의원 총선거에서 한국 유권자들의 분할투표 행태에 관한 분석.” 『한국정치연구』, 18:1, 1-28.
- 백준기.조정관.조성대. 2003. “이데올로기와 지역감정, 그리고 2002년 대통령 선거” 『국가전략』제9권 4호.
- 샤츠슈나이더. 현재호.박수형(역). 2008. 『절반의 인민주권』. 후마니타스.
- 송건섭.이부희. 2007. “지방선거 특징에 관한 비교분석.” 『한국지방자치연구』. 9:3, 163-184.
- 안청시.손봉숙. 1986. “한국의 지방선거제도.” 『한국정치학회보』. 20:1, 37-61.
- 오재일. 1998. “영.호남 4대 지방선거의 비교.고찰.” 『한국거버넌스학회보』. 4:-, 17-28.
- 육동일. 2003. “6.13 지방선거의 평가와 과제에 관한 연구.” 『사회과학연구』14:-, 195-224.
- 이달곤. 1995. “역대지방선거의 반성과 6.27 지방선거의 과제.” 『사회과학논총』. 14:1, 15-35.
- 이재철. 2007. “정치문화와 투표행위: 5.31 지방선거에 나타난 인지적, 정서적, 평가적 정향과 투표 참여.” 『한국과 국제정치』. 23:2, 93-121.
- 정진민.황아란. 1999. “민주화 이후 한국의 선거정치.” 『한국정치학회보』. 33:2, 115-134.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남.
- 조희연. 1998. “6.4지방선거의 정치동학.” 박병섭 외. 『한국민주주의와 지방자치: '98년 6.4지방선거 분석』. 문원.
- 주용학. 2007. “민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의: 기초단체장의 정당공천제를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 19:1, 29-51.
- 최한수. 1996. “6.27 지방선거의 평가: 정당지지 및 지역주의 실태.” 『한국정치학회보』. 29:3, 141-161.
- 황아란. 2005. “민선자치 10년의 지방선거.” 『한국정당학회보』. 4:2, 271-305.

2. 한국형 매니페스토란 무엇인가?

■ 제2패널 : 한국형 매니페스토란 무엇인가?

06.26(목) 16:20~18:00

○ 사회 : 장 훈(중앙대)

○ 발표

- 고선규(선거연수원), “매니페스토 역할의 재설정과 선거의 기능변화”
- 이동윤(신라대), “정책선거와 한국형 매니페스토(K-Manifesto)를 위한 제언”
- 장혜영(중앙대), “매니페스토의 중요성에 대한 재고찰: 영국과 미국의 군소 정당을 중심으로”
- 오혜진(숙명여대), “매니페스토 정책선거 정착을 위한 이론적 탐색과 실천적 문제점”

○ 토론

- 박원호(서울대), 이병하(서울시립대), 이준한(인천대), 서현진(성신여대)

매니페스토 역할의 재설정과 선거의 기능변화

고선규(선거연수원)

I. 서론

지방선거는 지역주민의 대표를 선출하는 정치적 이벤트이다. 지금까지 선거는 지역의 대표를 선출하는 기능을 강조하여 왔다. 선출된 대표자는 지역주민을 대신하여 지역사회에 관련된 다양한 현안들을 해결하고 필요한 정책결정을 해 주는 것만으로도 주민의 요구는 충족되었기 때문이다. 그러나 지방선거는 대표의 선출과 더불어 정책의 우선순위도 함께 결정해야하는 시대로 변화하였다. 경기침체의 지속과 지방자치단체의 재원부족은 확대되는 주민들의 다양한 요구를 충족시키기 어렵게 되었기 때문이다. 이러한 상황에서 선거는 유능한 대표가 될 후보자는 물론 지역주민의 다양한 요구를 충족시켜 줄 정책과 그 정책들의 우선순위, 정책의 구체적인 공정표를 요구하게 되었다. 최근 한국의 선거에서도 매니페스토가 등장하는 배경은 이러한 측면에서이다.

매니페스토는 일반적으로 후보나 정당의 공약을 지칭하는 것으로 간주되고 있다. 그러나 매니페스토는 지금까지 우리가 알고 지내왔던 선거공약과는 엄격히 구분되는 개념이다. 매니페스토와 일반적인 선거공약 간의 차이를 살펴보면 다음과 같다. 우선 매니페스토는 다양한 정책들을 그 중요성에 따라 우선순위를 매기고 또한 이 정책들의 목표를 수치화시켜 제시함으로써 구체성의 수준이 일반적인 공약보다 훨씬 높다. 그리고 세금을 올리거나 아니면 다른부문에서 정부지출을 삭감하겠다 등과 같이 특정 정책에 대한 구체적인 재정총당 방법을 제시함으로써 정책의 집행에 소요되는 비용과 부담을 명시한다는 점도 매니페스토가 일반적인 공약과 차이를 보이는 점이다. 마지막으로 매니페스토는 일반적인 공약과는 달리 언제까지 어떠한 방법으로 정책을 달성한 것인지 구체적으로 명시함으로써 정책실현에 대한 상세한 로드맵을 제공한다.

매니페스토는 지역사회나 정치사회의 환경에 따라 다른 형태로 나타나고 있다. 2009년 일본의 총선거에서 제시된 민주당의 매니페스토는 '생활정치'와 관련된 내용을 중심으로 제시되어 세간의 관심을 끌었다. 한국에서도 2011년 서울시장 보궐선거에서 제시된 무상급식과 반값 등록금 매니페스토는 당선이후 구체화 되면서 정치나 선거가 우리의 생활과 밀접한 관련성을 가지게 됨을 실감할 수 있는 계기가 되었다. 2012년 총선과 대선에서도 생활정치 개념은 조금씩 확대되고 있다. 2014년에는 정책 방향이 다원화되고 있다. 생활정치, 가치중시, 환경중시, 고용중시, 투명성, 인재육성 등과 관련된 내용이 더욱 선명하게 나타나고 있다.

선거에서 쟁점이나 매니페스토가 표방하는 정책적 방향성의 변화는 유권자의 투표결정기준에도 영향을 주고 있다. 더구나 중앙정부는 물론 지방정부가 직면한 재정상황의 악화는 유권자에게도 다른 선택 기준을 강요하고 있다.

본 발표에서는 2014년 6월 지방선거를 거치면서 매니페스토가 선거에서 가지는 역할에 대한 재

고 필요성을 제기하는데 목적이 있다. 영국이나 일본에서 매니페스토가 가지는 정치적 성격과 선거에서 역할을 살펴보고, 이와 비교해서 한국의 상황을 고찰한다. 그리고 매니페스토선거가 이루어지기 위해서는 기존과는 다른 관점에서 선거의 기능변화가 필요하다는 주장을 하고자 한다.

II. 매니페스토의 정치적 성격과 역할

1. 영국에서 매니페스토의 성격과 역할

영국에서 매니페스토는 1834년 R. Peel수상이 자신의 선거구인 Tamworth에 보낸 서한을 보수당이 다음해에 치루어진 총선거에서 당의 방침으로 채택한 것에서 비롯되었다고 한다. 그 후 1906년 노동당이 당의 공약으로 매니페스토를 문서화 하였고 보수당과 자유당이 동조하게 되었다. 현재와 같은 스타일은 1935년 보수당이 매니페스토를 제출하면서 본격화 되었다.

영국에서 매니페스토는 “정당이 총선거에서 정권을 담당할 경우, 반드시 입법화를 약속하는 정책 개요를 공식적으로 정리한 문서이고 선거기간 중에 공표된 국민에 대한 서약서(Oxford Companion to 20th century British Politics, ed Ramsden Oxford)”로 인식하고 있다. 매니페스토는 선거에서 유권자에게 투표 판단의 재료를 제공하는 역할을 한다. 그리고 매니페스토는 선거에서 정당과 유권자의 ‘커뮤니케이션의 수단’으로 고안되었다. 유권자(Principal)에게 매니페스토는 어느 정당을 자신의 대리인(agent)로 선택할 것인가를 판단하기 위한 정보 팩키지이다. 즉, 정당의 정책을 체계적으로 정리한 공식문서이다. 영국에서 매니페스토는 공식의 문서로서 인정되고 보관되고 있다. 예를 들면, F. W. S. Craig, British General Election Manifesto(1959-1987)가 대표적이다. 결국 정당 입장에서는 유권자의 정치적 신뢰를 획득하기 위한 수단으로서 역할을 하는 것으로 인식하게 되었다(永松 俊雄 2008, 66). 영국에서 선거운동 기간 중 후보자는 자신의 공약이나 정치적 입장을 홍보하는 경우는 거의 드물다.

매니페스토는 국민과의 약속이다. 매니페스토는 원래 ‘선언’이라는 의미로 사용되었으나 정당의 국민에 대한 ‘공적 약속’으로 변질되었다. 매니페스토에는 정책실시를 위한 수치목표가 명시되어 있으므로 목표대로 실시되고 있는지에 대해서 수시로 점검된다. 영국에서 매니페스토는 ‘정책계약’이라는 성격이 강하다. 시장에서 이루어지는 계약과 같이 비용이 명시된 계약의 형태이다. 그리고 헌법적 선례(convention)로서 매니페스토의 형태로 국민의 신임을 얻은 입법안에 대해서는 귀족원이 수정할 수 있는 권한은 부여되어 있지만 부결시킬 수 있는 권한은 부여하고 있지 않다. 이처럼 영국에서 매니페스토는 입법적 정당성을 가진 것으로 인식 한다.

그리고 정부는 국민이 선거에서 승인한 정책의 실시를 위임한(mandate) 것으로 인식한다. 그러므로 정부는 정책을 실시하지 못하는 경우, 국민에게 설명해야하는 책임을 지게 된다. 매니페스토는 정부가 실시해야만 하는 규범성을 가진 것으로 인식하기도 한다(前田英昭 2007).

1979년 이후 정권을 장악한 대처(M. Thatcher)수상은 18년간 신자유주의에 기반 한 공기업의 민영화, 규제완화, 영국경제에 대한 구조개혁을 단행하였다. 이와는 대조적으로 노동당은 기존의 복지국가노선의 견지, 노동조합 의존적 체질에서 벗어나지 못하게 되면서 지지기반이 약화되었다. 이러한 상황에서 1994년 노동당의 블레어당수는 유권자로부터 지지를 회복하기 위하여 시장의 효율성을 중시하면서도 국가에 의한 공정성을 견지하는 ‘제3의 노선’을 매니페스토에서 주장하였다. 블레어 노동당에서 제시한 매니페스토의 목적은 현실적인 정권운영을 보여주는 능력, 정책책임성에 대한 결의를 보여주면서 유권자의 지지를 회복하는 것이었다.

이후 1997년 블레어(T. Blair)정권에서 작성한 노동당의 매니페스토는 현실 정치적 의미를 명확하게 가지게 되었다. 영국에서 매니페스토는 정권정당에 요구되어지는 현실적인 사회인식과 장래에 대한 비전, 그리고 비전을 실현하기 위한 정책이념, 더 나아가 이 이념을 구현하는 정책들이 포함되는 것으로 인식되고 있다. 수치목표는 유권자의 신뢰를 얻기 위한 효과적인 방법으로 활용되고 있다. 수치목표는 유권자에게 정책의 방향성이나 도달지점을 이해시키기 위한 인상적이며 간단한 수단으로 활용되고 있다. 이러한 측면에서 영국의 매니페스토가 지금과 같은 형태로 자리 잡게 된 것은 비교적 최근의 일이다.

영국에서는 다수의 유권자가 정책을 선택하여 정권을 담당한 정당이 정책을 실현하지 않으면 ‘공약위반’으로 비판 받게 된다. 그 뿐만이 아니라 다음선거에서 야당으로 전락하게 된다. 영국에서 매니페스토가 이러한 성격을 가지게 되는 정치적 기반으로는 ① 권력의 일원화, 이것은 의회, 내각, 여당이 일체화 된 정치구조를 의미한다. ② 의회주권, 의원내각제에서는 최고의 권한이 의회를 기반으로 하는 만들어지는 것, ③ 수상 공선제, 영국에서 총선거는 의원과 수상을 동시에 선출하는 것, ④ 다수우위형민주주의, 이것은 영국의 의원내각제에서는 다수를 획득한 정당이 정권을 담당하며 과반수를 기반으로 매니페스토를 실행해 가는 것을 의미한다.

영국의 지방선거에서도 매니페스토가 작성되고 있다. 그러나 국정선거에서와 같이 정당이 작성하는 것이 일반적이다. 국정선거에서처럼 상세하게 만들어지는 것도 아니고 발행부수도 국정선거보다 적다. 매니페스토에 대한 관심 정도도 국정선거에 비하면 한정적이다. 그리고 로컬 매니페스토인 경우, 목표달성을 위한 구체적인 수단과 재원을 명시하는 사례는 드물다. 그 이유는 지방자치단체의 권한이 제한적이고, 지자체 재원의 80% 정도를 중앙정부에 의존하고 있어서 지방정부가 독자적으로 정책을 만들어 추진하기가 곤란하기 때문이다(豊永邦子 2008). 영국에서 로컬 매니페스토의 경우, 국정선거의 매니페스토와 비교하여 소극적인 측면이 강하게 나타난다. 그 이유는 매니페스토는 선거에서 ‘공약으로 제시하는 것에 역할에 그치는 것’이 아니라 ‘실현가능한 정책’으로서 역할 하는 인식 때문이다.

2. 일본에서 매니페스토의 성격과 역할

일본에서 도입한 영국의 매니페스토는 1997년 블레어(T. Blair)정권에서 작성한 노동당의 매니페스토가 모델이다. 일본에서 지금까지 정당의 선거공약은 희망리스트(wish list)적 성격이 강하고 정책이 아니라 추상적인 이념을 나타내는 경우가 대부분이었다.

일본에서 매니페스토의 도입배경은 정치개혁의 측면이 강하였다. 1955년 체제하에서 채택되어 왔던 중선거구제도하에서 후보자간의 경쟁은 금권정치를 만들어내고 금권정치는 정치부패를 양산하였다. 고질적인 일본적 정치부패를 척결하기 위해서는 정치개혁이 필요하였다. 정치개혁은 소선거구 비례대표병립제 도입, 정치자금법 개정, 기업의 정치헌금 제한, 국고보조금을 통한 정당조성금 제도의 도입으로 이어졌다. 이러한 개혁의 흐름 속에서 정책경쟁을 통한 정당정치의 활성화를 위해 매니페스토 도입이 시도되었다.

또한 매니페스토(manifesto) 제도가 도입된 배경은 일본경제의 침체에 따른 국가예산규모의 축소와도 깊은 관련이 있었다. 전후 일본은 고도 성장기를 거치면서 국채발행 등을 통하여 재정적자를 확대시켜 왔다. 1990년대 접어들어 불황기에 접어들고 예산규모가 축소되었다. 더구나 국민연금문제 등 국가재정상태가 심각해지면서 재정지출의 축소가 불가피하게 되었다. 그러므로 정치가나 정당이 고도성장 시기와는 달리 국민요구에 대해서도 제한적으로 대응할 수밖에 없어졌다. 매니페스토의 도

입을 위해서는 한정적 재원 속에서 정당이 정책을 우선순위를 결정하여 그것을 유권자에게 제시하고 실행해가는 효율적인 정책집행이 요구되었다. 정당은 선거에서 순위를 부여한 정책을 제시하고 집권 중에는 공정표에 따라 정책을 집행하고 임기가 끝난 후에는 성과에 대한 평가를 통하여 국민의 평가를 받는 과정이 필요하게 되었다.

그렇지만 한국의 상황과 다른 것은 일본에서 매니페스토가 도입된 배경에는 지방으로부터 일본 정치를 변화시키려는 변혁의 움직임이 크게 작용하였다. 이러한 움직임은 혁신 자치단체 장을 중심으로 진행되었다. 일본의 이러한 배경적 특징은 매니페스토선거의 전개가 지방선거에서 후보자 중심으로 전개되는 형태로 나타나게 되었다(고선규 2008).

일본에서 매니페스토는 정당이 ‘어떤 정책을 실시할 것인가를 검증 가능한 형태로 유권자에게 제시하는 것’으로 정의되고 있다. 따라서 매니페스토는 어느 정도의 예산을 사용하여, 언제까지, 무엇을 달성하며, 어떤 효과를 가져 올 것인가에 대해서 그 근거를 제시하고, 검증이 사전에도 사후에도 가능하도록 만들어진 것으로 인식한다. 이는 곧 목표, 달성수단, 투자자원을 구체적으로 명시한 정책 팩키지이다(日本經濟調査協議會 2006). 선거를 통해서 정당(후보자)과 유권자 간에 체결된 ‘정책계약’으로서 성격이 강조되고 있다. 이러한 성격은 영국에서 가지는 매니페스토의 특징이 그대로 도입된 측면이 강하게 남아 있음을 알 수 있다. 일본에서는 우선 정당(후보자)이 정책 팩키지인 매니페스토를 정책계약서로 제시한다. 그러면 유권자는 각 정당의 매니페스토를 비교한 후 선택한다. 선거에서 승리한 정당=정권정당(후보자=단체장)은 매니페스토를 실행에 옮긴다. 그리고 나서 다음선거에서 정권정당(후보자=단체장)은 매니페스토의 성과를 토대로 심판을 받게 된다.

일본에서도 매니페스토를 일종의 사회계약으로 간주하고 있다. 그러므로 매니페스토는 2가지 측면에서 구속력을 가지게 된다. 첫 번째, 정권정당(후보자=단체장)에게는 ‘명령문서’로서 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게 매니페스토 이행은 ‘의무’라는 성격을 가지게 된다. 두 번째는 선거에서 매니페스토를 제시하여 승리한 경우, 유권자로부터 매니페스토 실행에 대한 ‘정당성’을 부여 받는 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게는 유권자를 대신해서 매니페스토를 실행하는 ‘권한’을 부여하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

그러나 2009년 총선거에서 매니페스토선거로 민주당이 정권을 장악한 이후에도 여전히 정권을 획득한 이후 4년간 실행할 정책적 이념을 제시하는 추상적인 수준에 머무르고 있다. 2012년에는 오히려 매니페스토 도입 이전으로 되돌아 간 듯한 형태로 제시되고 있다. 일본에서 매니페스토가 구체적인 정책계약이나 책임을 동반한 심판의 대상으로 자리잡지 못하고 있다. 그러한 이유는 역시 영국과는 다른 정치적 기반위에서 매니페스토가 정치 개혁의 모델로 도입되었기 때문이다. 일본은 여전히 정당 못지않게 후보자중심의 선거문화가 존재하고 있다는 점도 매니페스토 정착을 방해하는 요인 중에 하나라고 생각된다.

Ⅲ. 한국에서 매니페스토의 도입과 정치적 성격

한국 선거에서 ‘매니페스토’라는 용어는 지난 2006년 5·31 지방선거를 계기로 일반화되기 시작하였으며 상당수의 일반 유권자들도 매니페스토라는 용어를 인지하기 시작하였다. 영국 보수당에서 최초로 사용한 것으로 알려진 매니페스토의 사전적 의미는 “정당이나 후보자가 선거후 정권을 담당하거나 당선되었을 경우 반드시 입법화 또는 실천하겠다고 약속한 정책개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서” 라는 정치적 성격으로 도입되었다(이현출, 2004:3). 이러한 특징은 한국의 매니페스토는 일본에서 도입된 특징과도 관련성이 깊다고 본다.

한국에서 매니페스토는 포괄적 차원의 선거공약이다. 그러나 일반적으로 말하는 선거공약과 매니페스토는 그 의미에 있어 다소 차이가 존재한다. 일반 공약과 달리 매니페스토는 공약의 목표치를 구체적이고 명확하게 제시하고 공약실행을 위한 재정적 근거와 로드맵이 구체적으로 제시된 것으로 도입되었다.

결국 한국에서 매니페스토는 다음과 같은 성격을 가지게 되었다(김미경, 2006a:56). 첫째, 매니페스토는 구체화 되고 명확화 된 계획서로서 각 정당이 행정운동을 책임지게 되었을 때 각종 정책의 우선순위와 사업목표, 방향, 구체적인 달성을 위한 공정표, 자원마련방안 등을 명확히 기입하게 한다. 둘째, 주민에 대한 지자체 운영의 정보제공수단이다. 주민들의 알권리 충족 측면에서 정부운영의 책임자를 선별하는 선거과정의 유용한 정보를 제공한다. 이를 통해 주민들의 정치참여를 도모하는 민주주의의 이상을 담보한다고 할 수 있다. 셋째, 각종 정책경연의 장이다. 개별정당, 개별 후보자의 개별적인 정책들이 생산되어 이들에 의해 형식화된 요건들을 비교 판단하게 한다. 즉 매니페스토 운동을 통해 각종 공약의 개발 및 책임성이 담보되며, 나아가 유권자에 대한 유용한 정보의 제공을 통해 정치참여를 확대하는 민주주의 이상을 기대하고 있다.

그리고 한국에서 매니페스토 도입은 정치개혁과의 관련성 속에서 도입이 논의 되었다. 매니페스토 지지자들은 정치개혁은 선거에서 후보나 정당들이 구체적인 정책실행의 로드맵을 담고 있는 매니페스토를 제시하여 정책선거를 치르는 것으로부터 시작될 수 있다고 주장한다. 이러한 주장의 이면에는 한국정치가 저발전된 근본적 원인이 선거에서 구체적이지 않은 선심성 공약만을 남발하는 정치인들의 행태에 직결된다는 문제의식이 존재한다. 특히, 최근까지도 한국의 선거는 지연, 학연, 혈연, 금연(金緣)에 의해 지배되고 있는 투표행태로 인해 한국의 민주정치는 정치선진화에 크게 기여하지 못하였다고 보고 있다(김영래 2008).

유권자는 여러 후보들 중 한 후보를 선택하여 자신의 한 표를 행사한다. 그런데 모든 후보들의 정책이 서로 큰 차이를 보이지 않고 제시한 정책적 목표를 구체적으로 어떻게 달성하겠다는 논의도 생략되어 있다면, 이러한 공약이 유권자의 투표결정에 아무런 영향을 미치지 못할 개연성은 매우 높아진다. 따라서 유권자는 정책적 공약이 아니라 후보의 출신지역이나 연고 또는 이미지 등만을 보고 투표결정을 해야 하는 상황으로 몰리게 된다. 이렇게 선거에서 승리한 후보는 적어도 정책의 입안과 실행의 측면에 있어서 비교적 자유로운 상황에 놓이게 된다. 선거과정에서 당선되면 어떤 정책을 어떻게 실시할 것이라고 유권자에게 구체적으로 약속한 바도 없고 유권자도 제시된 정책적 공약에 근거하여 투표한 것이 아니기 때문이다. 이런 상황에서 당선자는 새로이 정책을 만들고 집행하기 위한 노력을 전개하기 시작한다. 그러나 당선된 후 새롭게 정책을 입안하고 집행하는 과정은 매우 더디게 진행될 수밖에 없다. 일단 당선자는 자신의 정책에 대한 지역사회 주민의 신임을 획득하기 위해 노력해야 한다. 당선자의 출신지역이나 이미지 등을 보고 그에게 표를 던진 유권자들이 그가 당선 후 제시한 정책 역시 지지할 것이라는 보장이 없기 때문이다. 또한 당선자는 의회에서 야당을 설득하는 작업에도 많은 시간을 할애해야 한다.

그리고 의회에서 강하게 저항하고 있는 야당을 설득하기 위해서는 야당의 주장을 자신의 정책에 반영해야 하는 타협의 과정이 필수적으로 요구되며, 이 때 당리당락에 의한 정치적 갈등이 증폭될 수 있다. 이런 상황에서 소수의 이익을 대변하는 이익집단들이 정책결정과정에서 개입할 수 있으며 이는 정책결정과정을 더더욱 복잡한 상황으로 몰고 간다. 결국 신속한 정책집행이 이루어지지 못한 채 정치는 방향을 잃고 표류하게 되며 권력획득과 방어를 위한 원초적인 정치적 대립, 이권의 개입, 부정부패와 같은 문제점들이 중첩되어 발생할 개연성이 높아진다.

통상적으로 유권자는 당선자의 임기가 끝나고 새로운 선거가 진행될 때 그 당선자의 업적을 평가하고 이것에 기반 하여 투표 할 것으로 기대되지만, 한국에서 이러한 회고적 투표는 체계적으로

이루어지기 힘들다. 원래 후보가 무엇을 어떻게 하겠다고 구체적으로 약속한 바도 없고 따라서 그의 업적을 평가하기 위한 적절한 기준자체가 존재하지 않기 때문이다. 또한 차기 정권을 획득하기 위해 입후보한 후보들도 이전 선거와 마찬가지로 구체적인 공약을 제시하지 않는 상황에서 유권자는 또 다시 후보들의 출신지역이나 이미지 등에 초점을 맞추어 투표를 해야 하는 현실에 직면한다.

한국에서 매니페스토 도입을 통한 정책선거의 도입은 한국 정치의 개혁에 크게 기여할 것으로 기대되었다. 지역주의 선거를 정책선거로 변화 시킬 수 있다는 기대가 컸던 것으로 나타났다. 선거 과정에 매니페스토를 도입하는 것은 후보의 출신지역이나 이미지 등에 의해 결정되었던 선거를 정책 중심의 선거로 바꾸어 놓을 수 있다고 보았다(안철현 2006). 후보들이 수치로 구체화된 목표나 세부적인 목표달성 방법, 재원 등이 포함된 매니페스토를 제시하는 경우, 유권자가 후보 간의 정책적 차이를 비교하기는 훨씬 용이해질 수 있다. 유권자는 후보 간의 정책적 차이를 인지하게 되면 어떤 정책이 자신에게 더 많은 이득을 가져다 줄 것인지 평가하기 시작한다. 유권자들 사이에 후보들이 제시한 정책에 대한 관심이 높아지게 되면 후보들은 자신의 매니페스토를 선전하고 상대의 매니페스토를 비판하는 등 정책위주의 선거캠페인을 전개할 인센티브를 갖게 된다. 이렇게 되면 후보들 간의 경쟁이 인신공격에 초점을 맞추는 네거티브 선거나 지역감정에 호소하는 지역 주의적 선거의 틀을 벗어나 정책본위의 경쟁으로 전환될 소지가 높아지기 때문이다.

그리고 정책에 대한 정책에 대한 민주적 정당성의 확보에도 기여할 것으로 기대하였다. 유권자가 각 후보가 제시한 매니페스토를 중심으로 투표를 하여 당선자가 결정되면 그 당선자는 자신이 제시한 정책공약의 집행에 대한 명확한 위임(mandate)을 유권자로부터 확보한 것으로 간주할 수 있다. 즉 매니페스토를 중심으로 한 선거에서는 정책결정과정인 선거 후가 아니라 이미 선거 때부터 시작되는 것이며(이현출 2006a), 선거결과는 유권자가 특정 정책을 향후 국가정책으로 승인하였다는 것으로 해석될 수 있다는 말이다. 결국 선거를 통해 정책에 대한 민주적 정당성이 확보되며 따라서 당선자는 정책을 집행하는데 있어서 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 된다. 우선 정책의 실질적인 집행을 담당할 관료 조직이 보다 적극적으로 정책의 집행을 위해 노력하게 될 가능성이 높다. 또한 야당의 입장에서 유권자들이 선거를 통해 승인한 정책에 대해 무조건적인 반대를 하거나 정치적인 논리로 방해하기 어렵게 된다. 더구나 당선자가 국민에게 약속한 정책을 실현하기 위해 국정 자체를 정책 위주로 이끌어 나가는 상황에서 야당의 여당에 대한 근거 없는 정치적 공세와 비판은 더더욱 그 설 자리를 잃게 된다. 결국 야당도 정책 대안을 놓고 숙의하고 토론하는 자세를 보일 수밖에 없다. 이는 곧 한국 정치가 작동하고 있는 차원이 살벌한 정치투쟁이 주가 되는 권력획득 차원에서 정책의 입안과 실행이 주가 되는 정책 차원으로 전환됨을 의미한다.

매니페스토의 도입은 한국정치에 설명책임을 높이는 계기로 작용할 것으로 기대하였다. 당선자는 자신이 국민에게 약속한 정책이 집행 완료되었는지 또는 진행 중인지 아니면 아직 시작하지 못했는지 등에 대해 지속적으로 자체평가를 하여 국민들에게 보고하게 된다. 이 때 야당은 당선자의 자체평가에 대한 심의를 담당함으로써 정책적으로 여당에 대한 견제와 감시를 수행한다. 또한 시민 단체나 언론 등도 여당의 정책집행과정을 면밀히 분석하여 그 평가를 지속적으로 공표함으로써 당선자가 국민에게 한 약속을 위반하는 일이 없도록 감시한다. 선거에서 승리하기 위해서는 유권자의 마음을 사로잡는 매니페스토의 제시가 절대적으로 필요하다는 것을 깨달은 후보들은 보다 나은 정책을 만들기 위해 노력하게 될 것이며 이는 보다 발전된 매니페스토의 작성과 제시로 이어진다. 후보들이 완성도 높은 매니페스토를 제시하는 경우 유권자가 정책 본위의 투표를 하기는 더욱 쉬워질 것이며 이렇게 되면 선거과정 자체가 정책결정과정 속으로 완전히 편입될 수 있다. 이러한 과정이 지속적으로 일어나게 되는 경우 과거 한국의 정치를 지배하여왔던 정책적 악순환이 점차 사라지고 정책적 선순환을 상징하는 매니페스토 사이클이 그것을 대체하게 되어 한국정치의 근본적 개혁이 일어나게

된다.

선거에서 매니페스토 사이클의 정립은 정치인이 국민에 대해 구체적인 약속을 하도록 만들고 이를 실천하도록 만드는 시스템의 형성을 의미한다고 할 수 있다(마츠자와 시게후미 2006). 그리고 이러한 시스템의 형성은 다음과 같이 한국 정치의 지평을 변모시킬 것으로 기대된다(김영래 2006a; 김옥 2007; 안철현 2006; 이현출 2006a, 2006b, 2007). 우선 정치인의 국민에 대한 책임성을 강화시켜 보다 나은 대의민주주의를 구축할 수 있으며 또한 소모적인 정치투쟁이 아니라 정책을 둘러싼 건전한 경쟁으로 정당이나 정치인의 경쟁구도의 틀을 전환시킬 수 있다. 그리고 정책 본위의 선거가 이루어지므로 한국 선거의 고질적인 병폐인 지역주의가 사라질 수 있으며 정책의 집행을 둘러싸고 벌어지기 마련이었던 국정 혼란도 사전에 예방할 수 있다. 또한 선거에서 승리하기 위해 전체 유권자를 염두에 두고 매니페스토를 만들고 집행하기 때문에 정책결정과정에서 이익집단의 이해관계가 개입하는 것이 상대적으로 어렵게 될 수 있다. 이처럼 매니페스토 사이클이 형성될 수만 있다면 한국정치 개혁을 위한 무한한 가능성이 열릴 수 있을 것으로 기대하였다.

한국의 경우, 매니페스토 도입에서 시민단체의 역할이 중요하게 작용하였는데 이 이유는 정치권은 개혁의 대상이었다는 점이 작용하였다고 생각된다. 즉 매니페스토 도입을 통해서 매니페스토 사이클을 정립시켜, 반응성과 책임성을 높이고 정책보다는 당리당략에 주된 초점을 맞추고 있는 한국정치를 쇄신하고자 하는 시도가 한국에서 매니페스토가 도입된 배경이었기 때문이다.

IV. 한국에서 매니페스토의 한계와 역할 재설정

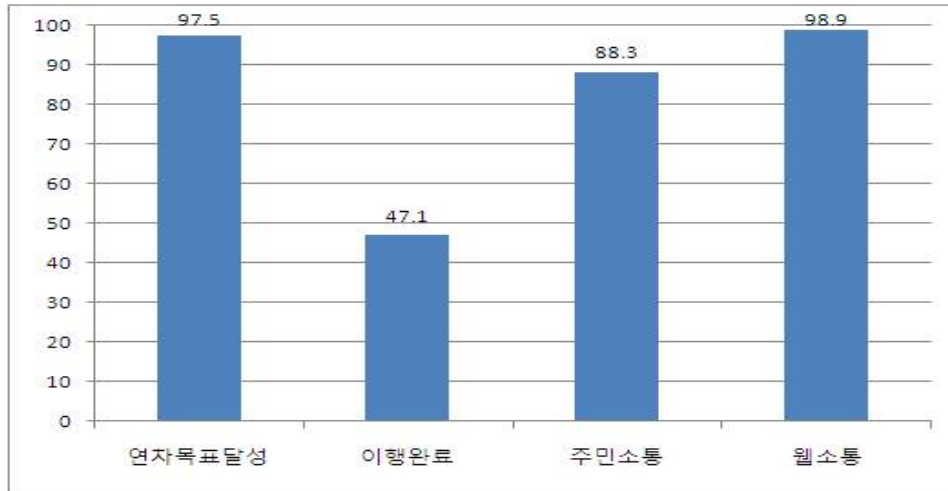
1. 한국 매니페스토의 한계와 문제점

이제 한국의 선거에서 모든 정당이나 후보자는 자신의 매니페스토를 제시하고 있다. 그러나 매니페스토의 기본적인 조건을 구성하는 구체성이나 수치목표, 연차별 달성 목표 등을 얼마나 충실하게 제공하고 있는가는 여전히 문제가 되고 있다. 한국의 선거에서 매니페스토 운동은 앞에서 설명한 특징에 따라 입후보 당시의 평가라는 부분이 강하게 작용하였다. 이러한 특징은 선거에서 매니페스토가 '정책콘텐츠'적 측면이 부각되는 문제점을 제기하였다. 이는 매니페스토를 가장 잘 작성한 정당이나 후보자가 투표정당이나 후보자와 반드시 일치하지 않는 문제를 제기하여 왔다. 영국이나 일본과 같은 외국의 선거에서 매니페스토는 사후적 평가, 즉 매니페스토 사이클이 완료된 이후 다음선거에서 평가가 더 중요한 국면을 구성하고 있다.

한국매니페스토실천본부의 공약이행평가 결과에 대하여 “지난 선거에서 무리하게 제시되었던 국책사업 및 대형개발사업과 효과적으로 호전되고 있지 못하고 있는 지방재정건전성 등이 공약이행에 가장 큰 걸림돌이 되고 있으며, 이에 따른 재정대책이 시급하다는 것을 확인하였다”라고 평가하고 있다. 하지만 이러한 평가는 객관이 전도된 평가라고 생각한다. 결국이 재정이 없어서 공약이 불가능한 것이 아니라 시행하기 어려운 매니페스토를 작성하고 제시하였다는 것이 더 적절한 평가일 것이라고 판단한다. 지방자치단체의 재정은 국가가 지원하는 보조금이나 자체 세수로 확보될 것인데 재정 건전성의 악화는 세수부족이 아니라 세출의 지나친 확대가 문제인 점을 직시한다고 예산축소에 따른 제반 상황을 정확하게 고려하여 매니페스토의 작성이 이루어지도록 유도, 지원하는 방안이 요구된다고 본다. 물론 부족한 재원을 가지고 주민들의 요구를 최대한 만족시키기 위해서는 매니페스토 뿐만 아니라 주민참여예산제도 그리고 주민들의 행정과정의 참여 촉진 등이 필요한 것은 지적할

필요도 없다.

<그림 1> 시·도지사 매니페스토 평가결과 (한국매니페스토실천본부 2013)

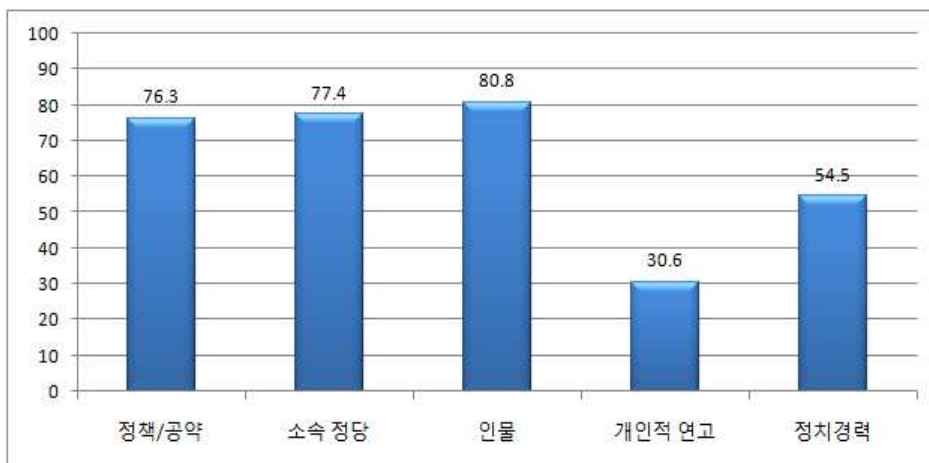


출처: 윤종빈(2013)에서 재

그러나 2012년 4월 국회의원선거에서는 26.4%, 지난 제18대 대통령선거가 실시된 2012년 12월 선거에서는 27.5%로 감소하였다. 이러한 결과는 유권자에게 매니페스토의 중요성이 인식되지 못하고 있음을 시사해주고 있다고 본다. 실제로 2012년 4월 국회의원선거이후 실시된 여론조사에서 유권자의 36.3%는 매니페스토의 필요성에 대해서 '모르겠다'고 대답하였거나 무응답에 머물고 있다는 점이다.

그리고 <그림 2>은 지난 2012년 국회의원선거에서 유권자의 투표선택 기준이 무엇인가를 분석한 결과이다. 이 결과를 보면, 여전히 정책이나 정당보다는 인물을 중시하는 경향이 높게 나타나고 있다. 결국 유권자는 인물중심의 투표결정을 하고 있으며 매니페스토는 이를 능가하는 기준으로 자리 잡지 못하고 있음을 알 수 있다. 한국의 선거문화가 정책이나 공약, 또는 정당중심의 선거문화로 변화하기 위해서는 지역사회 현안에 대한 구체적인 매니페스토 제시가 필수불가결하다고 본다.

<그림 2> 2012년 국회의원선거에서 유권자의 투표선택 기준



출처: 중앙선거관리위원회(2012)

2. 매니페스토의 역할 재설정

1) 정책적 방향 및 이념제시

한국에서 매니페스토가 어떠한 역할을 해야 할 것인가를 정책적 방향 및 이념제시, 지역사회의 재정 건전성 측면에서 살펴보기로 한다.

우선, 한국에서 매니페스토가 영국에서와 같은 정치적 기능을 수행하지 못하는 상황에서 가장 중요한 것은 정책적 이념 제시일 것이다. 즉, 향후 지역사회가 어떠한 정책적 방향을 추구해 가야할 것인가에 대한 비전을 제시해 주는 역할을 해야 한다. 예를 들면, 2009년 일본 총선거에서 자민당은 “성장”, 민주당은 “생활”을 매니페스토의 핵심적 비전으로 제시하였다. 이때 “성장”과 “생활”이 단순히 “생활 없는 성장”과 “성장 없는 생활”을 의미하지 않는다. 자민당도 선진국 정당의 일원인 만큼 생활을 경시하지 않는다. 다만 성장에 의거해서만이 생활이 풍요로워진다고 말하는 것이다. 이에 대해 민주당은 생활을 안정시켜야만 비로소 성장이 가능하다고 주장한다. 자민당의 “성장을 통한 생활” 전략에 대해서 민주당의 “생활을 통한 성장” 전략으로 맞대응을 한 것이다. 지금까지는 기업의 성장을 통해서 국민 개개인의 생활이 향상되는 전략을 채택하여 왔다고 한다면 앞으로는 기업을 통해서가 아니라 국민의 생활을 직접 지원해야 한다는 의미에서 생활을 핵심비전으로 제시하였다.

2009년 일본민주당은 생활정치를 중심으로 매니페스토를 제시하였다. 민주당은 향후 일본의 발전전략을 “생활을 통한 성장”으로 보고 이에 기반한 전략을 만들었다. 구체적으로 중학교 졸업 때까지 1인당 연 31만 엔의 아동수당 지급, 고속도로 통행료의 폐지, 구직자에게 월 10만 엔의 직업훈련수당 지급, 최저임금 인상 등이 핵심 공약이다. 유럽의 국가에서 논의되는 ‘기초생활보장제도’와 같은 방식도 이러한 논의의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 국민 개개인에게 직업훈련수당 지급, 최저임금 인상, 아동수당 지급 등으로 서민 생활을 먼저 향상시켜야만 내수가 늘고, 내수가 확대되어야만 기업도 살 수 있다는 일본 민주당의 주장이 민심을 얻은 까닭은 여기에 있는 것이다. 물론 일본민주당의 주장에도 정책 수행에 필요한 방대한 재원을 어떻게 마련하는가 하는 것은 난제 중의 난제였다. 결국 일반 유권자들의 마음이 “생활을 통한 성장”이라는 참신한 전략에 이끌리게 되면서 민주당은 승리하였다.

한국에서도 2011년 서울시장 보궐선거 이후, 정책적 방향과 관련하여 새누리당 “선택적 복지”, 민주당 “보편적 복지”를 핵심가치로 제시하고 있다. 그렇다면 2014년 6월4일 지방선거에서는 어떠한 정책적 비전이나 가치들이 결정되어야 할 것이다. 한국사회가 직면한 현안들을 감안할 때 어떠한 정책적 방향이 요구되고 있는지, 지역사회는 정책적 방향을 구체화하기 위해 향후 어떠한 구체적인 사업이나 프로그램을 운영해 가야하는지를 지방선거에서 결정해야 할 것이다. 그러한 측면에서 매니페스토는 이러한 정책적 비전과 연계 논의, 작성되어야 할 것이다. 경남지역의 경우, 향후 지역 주민의 생활의 질을 높이고 지역경제 활성화를 위해서는 어떠한 정책적 방향을 채택 할 것인가를 논의할 필요가 있을 것이다.

지난 2002년 이후 한국의 지방선거에서 제시된 공약들의 핵심적 내용을 구성하는 키워드를 분석한 결과를 보면 참고가 될 것으로 보인다(고선규 2012). 2002년에는 ‘경제성장’, ‘지역개발’, ‘주택건설’, ‘도시정비’, ‘고용’, ‘소득증가’, ‘교통난 해결’ 등이다. 2006년 지방선거에서는 ‘복지’, ‘문화’, ‘체육’, ‘환경’, ‘건설’, ‘교통’, ‘주민참가’, ‘지방행정’, ‘지방자치’ 등으로 나타났다. 2006년에는 2002년과는 달리 ‘성장’, ‘개발’, ‘건설’, ‘정비’ 등과 같은 정책적 방향을 나타내는 말들은 사라졌다. 2010년 지방선거에서는 ‘평화’, ‘교육’, ‘복지’, ‘행복’, ‘여성’, ‘꿈’, ‘미래’, ‘디자인’, ‘사람중심’ 등으로 변화하였다. 2010년에는 지역사회가 안고 있는 양적 성장이나 확대보다는 교육, 여성, 복지 등과 같은 생활정치와 관련된 문제와 인간 삶의 가치나 미래지향적인 영역을 강조하는 형태로 정책방향이

변화하고 있다.

2014년 지방선거에서 각 정당이 제시한 정책방향을 살펴보면, 새누리당은 ‘가족행복’이라는 테마시리즈를 발표하였다. ‘어르신 점검’은 보건소 이외 동네병원, 의원에서도 예방주사의 무료접종이 가능하게 하는 내용과 ‘원스톱 치매상담서비스’, ‘엄마·아이 건강지킴’ 프로젝트를 제시하였다. ‘엄마·아이 건강지킴’ 프로젝트는 무료건강검진, 산모, 신생아 돌봄 서비스 지원확대, 어린이 독감, A형 간염 무료접종 등을 내용으로 하고 있다. 새정치민주연합은 2014년 지방선거에서 ‘국민생활비 부담 경감 대책’, ‘주거급여지급’, ‘교통 환승정액제’, ‘통신사 와이파이 무료개방 추진’, ‘교복학교구매 의무화’, ‘공공 산후조리원 확충’, ‘도서구입비 공제혜택’, ‘대학 등록금 단계적 폐지’ 등을 제시하였다.

2014년에는 정책 방향이 다원화되고 있다. 생활정치, 가치중시, 환경중시, 고용중시, 투명성, 인재육성 등과 관련된 내용이 더욱 선명하게 나타나고 있다. 그리고 2012년 대통령선거에서도 쟁점이 되었던 고령자 계층의 연금지급, 세 번째 자녀에게 대학 등록금전액지원 등과 같은 현물제공형 공약이 들고 있다. 시민사회와의 공조정책과 주민참여예산제도와 같은 시민참여형 정책이 확대되는 추세라고 볼 수 있다. 더구나 각 자치단체의 재정상황이 악화되면서 이를 극복할 수 있는 정책추진이 특징으로 보인다.

이러한 측면에서 볼 때, 매니페스토가 지역주민의 생활과의 관련성 속에서 작성되고 평가되어야 할 것이다. 특히, 지방선거에서는 더욱 그러하다. 그러므로 이러한 변화와 시대적 상황을 반영하는 정책 방향이나 이념을 제시하고 그에 따른 구체적인 정책팩키지 형태로 제시되어야 할 것이다.

2) 재정적자 문제와 매니페스토

매니페스토의 정치적 성격을 고찰하는 문제와 관련하여 지방자치단체의 재정적자 문제는 매우 중요한 문제이다. 매니페스토가 공약이행에 수행되는 재원마련을 강조하는 이유는 재원조달을 어떻게 할 것인가를 투명화 시킬 수 있기 때문이다. 많은 국가에서 매니페스토를 제도화 한 배경에는 중앙정부는 물론 지방자치단체의 재정적자와 관련성이 있다. 즉 지역주민의 다양한 요구를 전부 실현시켜 줄 만큼 재정적인 여유를 가진 자치단체는 거의 없다. 고도성장시기에는 중앙정부나 지방정부의 세수가 확대되어 왔으므로 주민들의 요구를 수용하여 정책화하는 것은 어렵지 않았다. 그러나 지금과 같은 장기불황시기에는 주민들의 니즈(needs)를 만족시킬 수 있는 재원확보는 현실적으로 불가능하다. 더욱이 한국과 같이 지방자치단체의 재정자립도가 낮고 재원조달이 중앙의존적인 상황에서는 재정부족과 지역주민의 요구사이에는 격차가 확대될 수밖에 없다.

실제로 한국의 재정구조에서 차지하는 국세의 편중현상이 매우 심각한 상황이다. OECD 통계(2012)에 따르면 우리나라의 국세와 지방세의 비중은 78.3 : 21.7로 국세집중현상이 매우 높게 나타나고 있다. 예를 들어, OECD 주요국가들의 국세와 지방세 비중을 살펴보면, 캐나다는 국세와 지방세의 비중이 44.7 : 55.3, 스위스 47.5 : 52.5, 미국 50.8 : 49.2, 독일 51.9 : 48.1, 스웨덴 52.5 : 47.5, 스페인 55.0 : 45.0, 일본 56.0 : 44.0, 프랑스 75.9 : 24.1, 영국 93.7 : 6.3 등이다. 지방세입 대비 지방세 비중은 단일형 OECD 국가 24개국 중에서 19번째로 낮은 수준이다. 그리고 1995년 지방자치 실시 이후, 지방세의 규모는 증가하였지만 국세대비 지방세 비중은 실질적으로 감소하고 있다. 당초 지방세의 비중이 21.2%였으나 지방자치 실시 이후 2000년의 주행세와 2001년 지방교육세의 도입으로 22.4%로 약간 증가하였으나¹⁾, 사실 이를 제외하면 실질적으로는 18.9%로 오히려 감소

1) 2000-2011년 사이 전체 지방세수는 약 2.3배 증가하여 연평균 7.2%의 증가세를 보이고 있으며, 주행세는 약 12.8배 증가(연평균 23.6% 증가)하였지만 이는 지방자치단체가 실제로 사용할 수 없는 유가보조금이 연평균 28.6%의 증

하였다(변상준 2014).

또한 지방비 부담을 전제로 한 사회복지관련 국고보조금의 증가도 재정압박의 요인이 되고 있다. 국고보조사업비가 2006년 26.15조원(국비 18.33/지방비 7.82), 2007년 31.97조원(국비 20.90/지방비 11.07), 2008년 35.01조원(국비 22.77/지방비 12.24), 2009년 41.77조원(국비 26.54/지방비 15.23), 2010년 46.74조원(국비 29.22/지방비 17.52), 2011년 48.62조원(국비 30.09/지방비 18.53), 2012년 52.61조원(국비 32.06/지방비 20.55)으로 연평균 12.4% 증가하였는데 이중 국고보조금 증가율은 9.8%인 반면 지방비 부담증가율은 17.5%로 나타났다.(행정안전부 2012). 이와 더불어 참여정부 이후 여야를 막론하고 사회복지정책에 대한 시민들의 관심이 높아지면서 더불어 사회복지예산의 급증을 가져와 지방재정을 압박하는 주요 요인이 되어오고 있다.

지방자치단체가 미래 성장 동력으로 선정한 대부분의 전략사업들이나 경제정책은 재원확보의 상당수를 국비확보에 의존하고 있다. 결국 국비확보가 정책의 성공여부에 결정적이다. 그리고 국비의 확보를 통해서 사업을 추진해도 자치단체 부담금으로 인해 재정에 압박을 받게 된다. 그러므로 자주적인 세원확보가 무엇보다 필요하다. 한국매니페스토실천본부가 실시한 민선 5기 광역단체장 공약이행을 위한 재정은 470,309,530백만 원으로 확인되었다. 이는 대통령의 공약 307개에 소요되는 335조보다 135조원이 더 많은 것으로 확인되었다. 그렇지만 민선 5기 광역단체장 공약이행에 대해 확보한 재정은 250,620,026백만 원으로 이는 전체 재원의 53.3%만이 확보된 것이다. 내역을 살펴보면, 국비가 113조원, 시도비는 40조원 정도로 나타났다. 그러한 국비의존도는 지역공약이 국비의 확보여부에 좌우되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 현상은 지방자치단체장들의 공약이행율을 낮추는 결과를 가져오는 동시에 지방재정을 압박하는 수단이 되었다. 현행과 같은 매니페스토의 작성과 평가는 지방자치단체의 재정상황을 악화시킬 가능성이 크다.

그러므로 매니페스토의 재정조달에 대한 평가는 매우 중요하다. 왜냐하면, 불필요한 매니페스토는 지방재정의 파탄을 초래하기 때문이다. 매니페스토는 지방자치단체가 지속가능한 한도 안에서 이루어져야한다. 매니페스토의 재원마련을 위하여 지방채를 남발하거나 지방재산을 처분하는 방식은 매우 위험하다.

실제로 일본의 나고야(名古屋)시의 예를 들어 보면, 나고야市「감세일본」지역정당은 주민세 10% 감세를 매니페스토로 제시하였다. 나고야市는 2010년을 기준으로 볼 때, 주민세 10% 감세를 단행하면, 161억 엔의 세수감소가 발생한다. 나고야시장은 이를 메우기 위하여 인건비 삭감 등 185억 엔의 행정개혁 방안을 발표하였는데 항구적인 재원확보가 보장되지 못하고 일시적인 조치들이 대부분이다. 예를 들어, 활용하지 않는 토지에 대한 매각 등이 재원확보방안으로 포함되어 비판이 일고 있다. 나고야市의 재정상황은 2009년을 기준으로 市의 부채가 1조 8천억 엔이다. 시의회는 사회복지분야의 예산 삭감을 초래한다는 이유로 반대하게 되었다. 그러나 나고야 시장은 의회해산을 요구하는 서명운동을 전개하여 결국 의회선거가 실시되어 다수당이 되었다. 2010년 나고야市는 5년 만에 다시 지방교부세를 지원받는 교부단체로 전략하게 되었다. 인기성, 전시성, 업적위주의 매니페스토는 지방정부를 파탄시키는 결과를 초래하게 되었다(고선규 2014).

V. 지방선거의 기능변화: 대표선출에서 정책팩키지(Package)선출로

이러한 측면에서 이제는 지방선거가 주민의 대표자를 선출하는데서 그치지 말고 대표가 수행할

가세를 보였기 때문. 즉 유가보조금은 실질적인 지방세수 확대효과가 없음에도 불구하고 재정자립도를 높이는 결과 초래(한국지방세연구원, 연구보고서, 2014.2)

정책을 선출하는 정치적 절차로 기능이 변화하여야 한다. 지금까지는 지방선거가 지역주민을 대표하는 대표 선출에 주안점이 두어졌다고 한다면, 지역의 대표와 지역현안을 해결하는 정책적 방안을 동시에 선택한다는 선거기능측면에서 인식의 전환이 필요하다. 현재와 같은 글로벌경쟁시대에서는 지역주민이 선출한 대표가 당선된 이후에 지역 상황을 파악한 후, 임기 중에 추진할 사업이나 정책을 결정한다는 것은 지역발전에 효과적이지 못하기 때문이다. 그러므로 지방선거에 출마하는 후보자에게 지역사회의 제반정보를 제공하고 이를 토대로 임기 중에 추진할 매니페스토를 작성하고 이를 유권자가 선택하는 것이 지역사회의 경쟁력을 확보하는 방안이라고 판단하기 때문이다.

한정적 재원을 가지고 수행할 수 있는 정책도 한정되므로 이제는 지방선거가 후보와 그 후보가 제시하는 정책, 그리고 정책의 우선순위를 하나의 정책팩키지로(Package) 제시하는 것이 필요하다. 정책팩키지는 앞에서 지정한 정책의 방향성과 이념에 입각한 구체적인 정책순위와 매니페스토의 조건을 충족시키는 형태로 작성되어야 할 것이다. 영국의 선거에서 제시되는 매니페스토보다는 느슨한 형태의 것으로 생각해도 무방할 것이다.

매니페스토의 도입은 한정적 자원 속에서 정당이나 후보자가 정책의 우선순위를 결정하여 그것을 유권자에게 제시하고 실행해가는 효율적인 정책집행이 요구되는 시대적 변화의 반영이다. 선거에서 순위를 부여한 정책을 제시하고 집권 중에는 공정표에 따라 정책을 집행하고 임기가 끝난 후에는 성과에 대한 평가를 통하여 지역주민의 평가를 받는 과정이 필요하게 되었다.

한국과 같이 지방자치단체의 재정자립도가 낮고 자원조달이 중앙의존적인 상황에서는 재정부족과 지역주민의 요구사이에는 격차가 확대될 수밖에 없다. 그러므로 이제는 지방선거가 주민의 대표자를 선출하는데서 그치지 말고 대표가 수행할 정책을 선출하는 정치적 절차로 기능이 변화하여야 한다. 한정적 재원을 가지고 수행할 수 있는 정책도 한정되므로 이제는 지방선거가 후보와 그 후보가 제시하는 정책, 그리고 정책의 우선순위를 하나의 정책팩키지(Package)로 제시하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 매니페스토는 유권자의 투표결정의 기준이 되어야 한다.

<참고문헌>

- 고선규. 2008. “일본 매니스토선거의 쟁점과 도입효과,” 김영래·정형욱 편. 2008. “매니페스토와 정책 선거”. 서울: 논형.
- 고선규. 2014. “매니스토선거와 유권자의 투표기준,” 경남도의회지방선거발표논문.
- 김미경. 2006. “매니페스토가 5.31 지방선거에 미친 영향과 향후 과제.” 『선거관리』제52호. pp. 56
- 김영래. 2006a. “지방선거와 정치 발전,” 김영래·이현출 편. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』서울: 논형.
- 김영래. 2006b. “매니페스토와 정치문화의 변화,” 『NGO 연구』제4권 1호, pp. 1-22.
- 마츠자와 시게후미. 2007. “일본의 매니페스토 개혁: 가나가와현의 실천,” 『매니페스토와 정책선거 발전방안』국제학술회의.
- 변상준. 2014. “6.4 지방선거 부산 매니페스토 10대 공약 분석: 행정 및 교육 분야 어젠다,” 2014 부산 매니페스토추진협의회 심포지움 발표논문.
- 소네 야스노리. 2007. “매니페스토의 제도적 조건과 일본정치의 변화,” 『매니페스토와 정책선거 발전방안』국제학술회의.
- 소네 야스노리. 2006. “일본 지방선거에서의 매니페스토 도입과 정치 변화,” 김영래·이현출 편. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』서울: 논형.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서 매니페스토 운동의 의의와 한계,” 『21세기정치학회보』제16집, 2호. pp. 125-146.
- 윤종빈. 2013. “민선5기 지방자치단체 매니페스토 이행평가와 개선방안,” 한국정당학회 매니페스토 토론회 발표문.
- 이현출. 2006a. 『매니페스토와 한국정치 개혁』서울: 건국대학교출판부.
- 이현출. 2006b. “한국의 지방선거와 정책정당화 과제,” 김영래·이현출 편. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』서울: 논형.
- 한국매니페스토실천본부. 2014. ‘민선 5기 시, 도지사 공약이행 및 정보공개 평가결과발표.
- 행정안전부. 2012. 『2012년도 지방자치단체예산개요』
- 豊永邦子. 2005. 「マニフェスト政治にもの申すー日本化されたマニフェスト」朝日新聞2月20日.
- 永松 俊雄. 2008. 「ローカル・マニフェストのリアリティ」『室蘭工大紀要』第58号、pp.65-78.
- 前田英昭. 2007. 「立法政策決定過程とマニフェスト」北大立法政策過程研究会報告論文.

정책선거와 한국형 매니페스토(K-Manifesto)를 위한 제언

이동운(신라대학교)

I. 문제제기

한국의 선거과정에서 정책선거 활성화를 위해 시작된 매니페스토(manifesto) 운동은 2006년 제4회 전국지방동시선거를 필두로 대통령선거 2차례, 국회의원선거 2차례, 그리고 지방선거 3차례 등 횡수를 거듭하며 외형상 진일보한 발전을 보였으며, 이제는 초기 발아기를 넘어서 도약기로 접어든 것으로 평가되고 있다. 실제로 한국의 매니페스토 운동은 그 동안 선거과정에서 각 정당 및 후보자들의 정책공약에 관한 다양한 평가지표를 개발하여 제시하고, 매 선거 시기마다 정책선거를 위한 활발한 홍보활동과 비교.평가활동을 전개함으로써 매니페스토 운동이 하나의 시민운동이 될 수 있도록 노력하였다(이현출 2006a, 106; 김영래 2008, 148). 특히 한국의 매니페스토 운동은 2007년 공직선거법 개정 이래 각종 공직선거에서 정당 및 후보자의 정책공약 제시와 ‘선거공약서’ 작성을 법제적으로 의무화함으로써 유권자들의 정책공약에 대한 토의와 비교.평가를 활성화시킬 수 있는 기본 토대를 마련하였으며, 이를 통해 각종 선거과정에서 정책공약의 중요성에 대한 유권자들의 관심과 인식도 점진적으로 개선되고 있다는 평가이다(서재영, 권영주 2008; 고선규 2014).

그러나 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 이러한 외형상 발전에도 불구하고, 실질적인 운영과정과 선거 결과에서 아직도 많은 한계와 문제점을 표출하고 있는 것 또한 사실이다. 그 동안 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)를 비롯하여 매니페스토 관련 각종 전문가와 시민단체들의 다양한 노력에도 불구하고, 정책선거와 매니페스토 운동에 대한 각 정당 및 후보자, 유권자들의 관심과 인식은 아직도 미흡한 수준으로 남아 있으며, 선거과정에서 유권자들의 투표행태 또한 아직도 정책이나 정당보다는 인물 중심의 투표행태를 강하게 표출하고 있어서 매니페스토 운동을 통한 정책선거가 한국의 선거과정에서 일반화되었다고 평가하기는 어렵다(가상준, 윤종빈 2009, 121). 제도적.구조적 차원에서 각 정당 및 후보자의 선거공약서 작성을 통한 정책공약 제시가 법제적으로 의무화되어 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있는 기본 토대가 마련되었다고는 하지만, 각종 선거 시기마다 정당의 잦은 이합집산과 후보공천 지연에 따른

제반 문제점들, 촉박한 선거일정에 따른 건실한 정책공약 개발의 한계 등 많은 문제점들이 노출되면서 올바른 정책선거 분위기를 형성하지 못하고 있다.

그렇다면 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 그 동안 어떤 한계와 문제점을 표출하고 있으며, 선거과정에서 정책선거 분위기를 활성화시키고 제도화시키기 위해서는 어떤 변화가 이루어져야 하는가? 그 동안 한국의 매니페스토 운동을 위한 환경적 여건이 제도적 차원에서 많이 개선되었음에도 불구하고, 실질적 운영 차원에서 한계와 문제점이 발생하고 있는 원인은 무엇인가? 한국의 매니페스토 운동이 지니는 제반 문제점과 한계를 극복하고 보다 성숙한 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있는 방안은 무엇인가? 여기서 우리는 한국의 선거과정과 현실에 보다 적합한 매니페스토 운동, 즉 한국형 매니페스토(K-manifesto) 운동의 필요성을 강조하게 된다(이동운 2013; 고선규 2014, 43). 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 선진 민주국가 등 해외 모범사례들을 종합하여 그것의 당위론적 의지와 방법론에 따라 정책선거와 매니페스토 운동을 추진하여 왔으나, 이것이 한국의 선거과정에 얼마나 적실하고 부합되는 지에 대한 근본적인 의문을 제시할 수 있다. 즉, 한국의 매니페스토 운동은 그 동안 선진 민주국가의 모범 사례에 맞추어 제반 절차와 내용을 전개하여 왔으나, 이것이 현실적으로 적용되는 과정에서 부분적으로는 이상적 공론에 치우쳐 그 운영과정에서 여러 가지 한계를 노정하며 표류하였다는 평가이다. 따라서 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 보다 활성화되기 위해 이제는 보다 한국적 정치 환경에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 개발과 적용이 필요한 시점이며, 따라서 이 연구는 한국형 매니페스토 운동의 기본 원리와 모형을 정립하기 위한 시론적(試論的) 논의와 더불어 정책선거 활성화를 위한 제언을 제시하고자 한다.

II. 왜 한국형 매니페스토(K-manifesto)가 필요한가?

한국의 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 이제 발아기를 넘어서 도약기로 접어드는 과정에서 한국형 매니페스토 운동이 필요한 이유는 첫째, 그 동안 정책선거와 매니페스토 운동이 당위론적으로 운영되던 기존 방식에서 탈피하여 이제는 보다 현실적 차원에서 정책선거를 활성화시킬 수 있는 방향으로 개선되어야 할 필요성이 증대되고 있기 때문이다. 그 동안 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자와 그 수요자인 유권자 차원에서 매니페스토 운동을 통해 정책선거에 대한 관심과 인식을 증진시키는데 크게 기여했지만, 이것이 선거과정에 그대로 반영되어 유권자들의 투표행태로 표출되었다고 평가하기는 어렵다. 아직도 일부 정당과 후보자들은 선거 기간에 임박하여 급조된 '선거공약서'를 제출하거나 선거홍보물 작성에 있어서도 구체적인 정책공약의 내용이나 정책 실행 로드맵, 그리고 재원조달 방안 등을 제대로 명시하지 못한 채 구호뿐인 공약(空約)만을 남발함으로써 정책선거와는 거리가 먼 선거.투표행태를 표출하고 있다. 유권자들 또한 정당과 후보자를 선택하는 투표 결정 과정에서 정당 및 후보자의 정책공약을 꼼꼼하게 고려하여 투표를 결정하기 보다는 후보자의 개인 경력이나 학연.혈연.지연 등을 고려하는 인물 중심적 투표행태를 표출함으로써 정책선거와 동떨어진 현상들이 나타나고 있다. 이러한 선거 결과는 결국 그 동안 매니페스토 운동

이 아직도 한국의 선거과정에서 정책선거 분위기가 원활하게 정착되지 못하였다는 반증이며, 따라서 보다 실천적 방향에서 한국의 정치 현실에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 필요성이 강조되고 있다.

둘째, 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 보다 활성화되기 위해서는 매니페스토 운동 전반에 걸친 구조와 방향이 포괄적으로 재조정되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 현실적으로 현행 매니페스토 운동은 주요 시민단체가 주축이 되어 시민활동가나 전문가 중심으로 제반 활동이 진행되다보니 일반 대중과 유권자들의 참여도가 아직도 저조한 것이 사실이다. 또한 일부 시민단체들이 주도하는 매니페스토 운동은 특정 정당과 후보자들에 의해 그 평가방법의 공정성과 객관성, 신뢰성 등에 있어서 항의나 반발을 초래하고 있기도 하다. 아울러 현재 진행되고 있는 매니페스토 운동은 매니페스토 사이클에 있어서 정책공약에 대한 평가만이 지나치게 강조되어 정책공약의 개발 및 작성과 정책공약의 이행 여부에 대한 평가가 아직 더 보완되어야 할 필요가 있다. 매니페스토 운동을 통해 정책선거 분위기를 활성화시키기 위한 정부기관 및 시민단체, 각종 언론사의 노력이 초기 운동과정에서 많은 효과를 가져 온 것이 사실이지만, 각각의 기관과 시민단체마다 서로 다른 정책공약의 평가방법이나 기준을 제시하여 유권자들의 혼란을 초래했던 것도 사실이다. 따라서 서로 복잡하게 얽혀진 매니페스토 시행 주체들을 보다 체계적으로 연결하여 일목요연하게 정책공약 평가의 기준과 방법을 제시할 수 있는 매니페스토 운영체계가 확립되어야 할 것이며, 매니페스토 운동의 진정한 목적이 평가 그 자체가 아니라 평가라는 수단을 통해 정치인과 유권자 사이의 정책적 상호작용을 유도해야 한다는 점을 고려하여 매니페스토 운동의 기본 목표와 방향을 재정립해야 할 필요가 있다. 즉, 한국의 선거과정은 이제 매니페스토 자체의 존재 유무나 운동의 형식 자체가 중요한 것이 아니라 이것이 선거과정에서 어떤 과정과 절차를 거쳐 만들어지며, 이것이 사후적으로 어떻게 이행되고 성과를 가져왔는가에 대한 종합적이고 지속적인 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 이에 따라 한국의 선거과정에서 정책선거가 활성화되기 위한 포괄적 발전모형 개발이 요망되며, 이를 위해 한국의 정치적 현실에 적합한 한국형 매니페스토 모형을 정립해야 할 필요성이 있다.

셋째, 한국의 정치적 현실과 선거과정에서 각 정당 및 후보자가 보다 실효성 있는 정책공약을 개발하고 보다 실천적 의지를 담은 매니페스토 운동이 강화되기 위해서도 정책선거를 위한 한국형 매니페스토 운동의 기본 원리와 모형이 정립되어야 할 필요가 있다. 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 선진 민주국가에서 운용되어 온 매니페스토 운동의 기본 틀과 내용, 그리고 그 평가 기준 등을 그대로 응용하여 한국의 선거과정에 적용시켜 왔으며, 그 당위적 내용들을 통해 정책선거 활성화의 필요성을 강조해 왔다고 해도 크게 과언은 아니다. 그러나 한국의 정치구조와 정당체계, 그리고 이를 통해 표출되는 선거문화에 제대로 부응치 못하는 매니페스토 운동의 추진은 선거과정에서 부분적으로 정책선거의 중요성을 인식시키는데 성공하였음에도 불구하고, 각 정당과 후보자들이 형식적으로만 정책공약을 제시하는 수준에 그쳐 그것의 실천적 의지를 담보하고 정책 이행을 강조하는데 소홀한 결과를 표출하기도 하였다. 특히 매니페스토 운동이 그 주체인 정당과 후보자, 유권자들의 적극적 참여를 통해 이루어져야 함에도 불구하고, 현실적으로 한국의 매니페스토 운동은 시민단체 중심의 활동가나 전문가만으

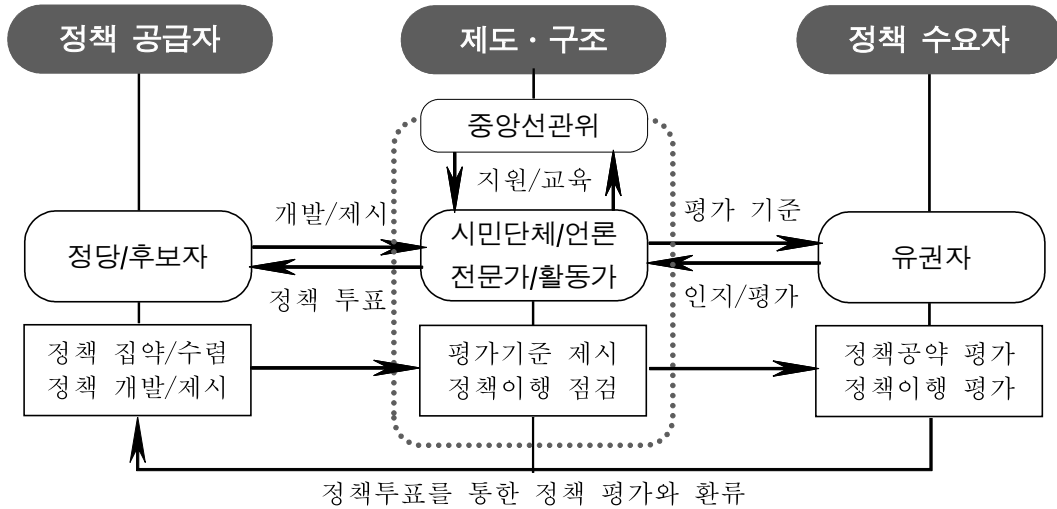
로 제반 활동이 전개됨으로써 매니페스토와 정책선거를 위한 저변 확대와 인식의 전환을 유도하는데 미진했다는 평가를 받기도 하였다. 따라서 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 정당 및 후보자, 유권자의 보다 적극적인 참여를 유도하고 정책선거를 위한 저변을 확대시키기 위해서는 각종 선거 시기마다 한국의 정치적 현실과 정치과정에 적합한 정책공약을 개발하여 제시하고, 당선 이후에는 이것을 적극적으로 이행할 수 있도록 유도하는 한국형 매니페스토 운동의 추진이 필요한 시점이다.

마지막으로 정책선거를 통한 책임정치의 구현과 정치 선진화의 실현을 위해서도 정당 및 후보자, 유권자가 모두 함께 참여하는 범국민적 참여 인프라와 정책경쟁의 기반이 구축되어야 하며, 특히 한국의 정치적 현실에 적합한 정책공약의 토론과 경쟁이 활성화될 수 있는 한국형 매니페스토 운동이 추진되어야 한다. 선거과정에서 정책선거를 통한 책임정치가 구현되기 위해서는 매니페스토의 개발과 형성과정으로부터 이것의 제시와 비교·평가, 실무적 추진과 이행, 사후 평가 등에 이르기까지 일련의 과정이 하나로 연계될 수 있는 정책 인프라가 구축되어야 하며, 이것이 지속적으로 점검되고 그 결과까지 평가할 수 있는 매니페스토 정책선거의 로드맵이 구축되어야 한다(이현출 2006b, 54-64). 이러한 정책선거 로드맵은 각 국가의 정치구조나 정당체계, 선거문화 수준 등과 밀접한 관련이 있으며, 따라서 매니페스토 운동이 단순한 형식적 차원에서 벗어나 정치과정에 보다 밀접하게 접근하여 정책으로 경쟁할 수 있는 정치구조를 형성하기 위해 매니페스토 운동의 토착화 작업이 필요하다. 즉, 정당과 후보자 간 정책공약을 통한 경쟁이 선거과정의 가장 중요한 투표결정 요인으로 작용하기 위해서는 반드시 한국적 현실에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 추진이 필연적이라고 논의할 수 있다.

Ⅲ. 한국형 매니페스토(K-manifesto)의 기본 운영체계

그렇다면 한국의 선거과정에서 정책선거 활성화를 위해 한국형 매니페스토 운동은 어떤 방식으로 운영되어야 하는가? 우선 중앙선관위와 각종 시민단체, 그리고 언론사 등에서 분산적으로 추진되고 있는 매니페스토 운동의 제반 역할과 기능을 체계적으로 종합하여 하나의 구조적 틀 속에서 운영될 수 있는 매니페스토 정책선거 운영시스템을 고려해 볼 수 있다. [그림 1]을 통해 보는 바와 같이 정책선거를 위한 매니페스토 운동의 기본 구조는 정책공약의 공급자와 수요자, 그리고 그들 사이를 매개시켜 주는 제도적·구조적 요인 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다(박명호 2003, 217-218). 정책공약의 공급자와 수요자를 종합적으로 매개하여 선거 시기마다 보다 쉽고 편리하게 정책공약에 대한 정보와 자료를 제시하고 열람할 수 있도록 하고 상호 비교·평가할 수 있는 제도적·구조적 시스템을 만들어낼 수 있다면, 이것은 보다 원활하게 정책선거 분위기를 활성화시키는데 도움이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터와 같이 중앙선관위가 지원하고 각종 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등이 모두 함께 모여 정책선거를 공론화시킬 수 있는 매니페스토 운동을 추진한다면, 하나의 통합된 틀 속에서 정당 및 후보자가 보다 책임 있는 정책공약을 제시하고 유권자들이 이에 대한 관심을 증진시켜 정책투표를 결정할 수 있는 기회의 장(場)이 마련될 수 있을 것이다.

[그림 1] 매니페스토 정책선거 운영체계 기본 구조



현실적으로 한국의 선거과정에서 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 보다 장기적 차원에서 지속성을 지니며 종합적으로 운영되기 위해서는 그 동안 중앙선관위나 시민단체, 언론사 등에 의해 분산적으로 운영되던 매니페스토 운동이 보다 체계적으로 추진될 수 있도록 통합적으로 운영·관리될 수 있는 운영체계가 필요하다. 예를 들어 중앙선관위 산하 혹은 그와 별도로 각종 시민단체와 언론사 등이 추진하는 매니페스토 관련 사업과 활동을 총괄적으로 지원하고 관리할 수 있는 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 그것이다. 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 중앙선관위가 지원을 하거나 혹은 각각의 시민단체나 언론사 등이 분산적으로 추진하는 사업과 활동들이 제각기 개별적으로 진행되다보니 정책공약의 평가지표 개발과 정책평가 등 일부 사업과 활동에 편중된 운동 경향이 나타났으며, 그 결과 매 선거 시기마다 중복되는 사업과 활동들이 복잡하게 전개되어 유권자들의 올바른 인식뿐만 아니라 사업활동의 효율성과 효과성이 저하되는 현상이 발생하였다. 이에 따라 각각의 시민단체와 언론사 등이 전개하는 매니페스토 운동을 지원하되 중복되는 사업과 활동을 조정·관리할 수 있는 종합적인 운영체계가 수립된다면, 보다 효과적으로 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있을 것이다. 즉, 하나의 통합된 구조적 틀로 운영되는 매니페스토 정책선거 운영체계는 매니페스토 관련 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등이 상호 협력하여 정책공약을 평가할 수 있는 일관된 기준과 지표를 개발하여 제시하고, 각 정당 및 후보자가 발표하는 정책공약을 종합적으로 게시·관리하는 ‘공약은행’을 운영함으로써 유권자들이 보다 쉽게 정당과 후보자의 정책공약을 찾아보고 비교·평가하여 투표를 결정할 수 있는 장(場)을 제공할 수 있다는 것이다.

여기서 중앙선관위의 역할과 기능이 매우 중요하다. 일상적으로 중앙선관위는 독립된 헌법기관으로서 선거과정에서 정치적 중립성을 확보하고 매니페스토 운동의 객관성과 공정성을 담보해야만 한다. 따라서 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터는 중앙선관위가 제반 매니페스토 운동의 통합과 체계화를 추진하는 주체이기 보다는 제반 활동과 사업을 지원하고 관리하는 후

견인 역할을 수행해야 하며, 특히 개별 시민단체 및 언론사 등의 매니페스토 관련 사업과 활동이 중복될 경우 이를 조정하여 통합하고 활성화시키는 역할을 담당해야 한다. 예를 들어 그동안 시민단체나 언론사 등에 의해 개별적으로 이루어졌던 정책공약 평가지표와 시스템을 합리적인 수준에서 조정·통합할 필요가 있으며, 이를 유권자들에게 보다 적극적으로 홍보함으로써 정책선거에 대한 관심과 참여를 증진시켜야 한다. 각 정당 및 후보자들의 정책공약 개발 및 이행과 관련하여서도 중앙선관위가 공청회나 간담회, 각종 정책개발 모임을 개최하여 보다 적극적으로 시민단체나 유권자들을 연계하는 매개체 역할을 수행할 필요가 있다. 아울러 현재 중앙선관위 산하 선거연구원의 역할과 기능도 강조된다. 매니페스토 정책선거는 유권자의 관심과 적극적 참여 여부가 가장 중요한 관건이라고 논의할 수 있으며, 따라서 현재 운영되고 있는 선거연수원의 민주시민교육이 보다 확충되어 정책선거의 중요성과 매니페스토 운동의 참여를 계몽·확대시켜 나가야 할 것이다.

매니페스토 정책선거 운영센터를 설치·운영함에 있어서 또 다른 주체인 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등의 제반 역할과 활동도 중요하다. 그 동안 분산적으로 운영되어 왔던 각종 정책공약 평가나 홍보활동 등을 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 하나의 단일한 체계로 조정하여 매니페스토 운동과 정책선거 홍보활동의 효과성을 제고시킬 필요가 있다. 특히 각종 시민단체나 언론사 등에 의해 중복적으로 이루어졌던 정책공약의 평가지표 개발과 정책평가 활동의 다양성도 좋지만, 매니페스토와 관련된 유권자들의 혼란을 방지하고 정책선거에 대한 유권자들의 관심을 집중시키기 위해 그 동안 다양하게 운영되었던 평가지표나 정책평가 시스템을 상호 조정하여 단일한 지표와 방법으로 제시할 필요가 있다. 아울러 매니페스토 정책선거 운영센터가 성공적으로 효율성과 효과성을 발휘하기 위해서는 중앙선관위뿐만 아니라 매니페스토 운동을 직접적으로 전개하는 시민단체 및 언론사, 활동가와 전문가 집단 등도 정치적 중립성을 확보하여 보다 객관적으로 공정하게 매니페스토를 평가하고 홍보활동을 전개하는 것이 중요하다. 따라서 일부 정치적 성향을 지닌 시민단체나 언론사가 주도하는 매니페스토 정책선거 운동은 가급적 지양하되, 각각의 사회 영역에서 활동하고 있는 보다 다양한 시민단체들이 포괄적으로 매니페스토 운동에 참여하여 공동으로 한국적 현실에 적합한 정책공약 평가지표를 개발하고, 이를 통해 정책평가 활동을 비롯한 제반 활동들을 추진해야 한다. 또한 매니페스토 정책선거 운영센터의 제반 활동과 사업은 단순히 선거 시기뿐만 아니라 상시적 차원에서 정책공약의 이행과 결과를 평가하는 연속적인 운영체제로 연결되어 매니페스토 운동의 지속성을 확보해야 한다.

한편 정책공약을 개발하고 제시하여 유권자의 지지와 투표를 유도하는 공급자 입장에서 정당 및 후보자는 각 선거 단위별 정책공약의 개발과 제안과정에서 당원 및 유권자들의 참여를 의무화하고, 특히 각 정당별 정책연구소의 역할을 활성화하여 정책 집약과 수렴, 정책공약 개발 기능을 강화해야 한다. 당원 및 유권자들과 의사소통 기능이 부족한 한국 정당정치 현실상 각 정당 및 후보자의 정책 집약 및 수렴 기능이 강화되기 위해서는 이들과 유권자들 사이의 커뮤니케이션 통로를 확보하는 경로가 개선되어야 하며, 특히 이것은 결국 정당의 구조적 차원에서 당내 민주화 문제와도 직결되어 있다. 현실적으로 이러한 문제점을 해소하기 위해 매니페스토 정책선거 운영센터는 선거 시기뿐만 아니라 정기적으로 각 정당과 일반 유권자들

이 자유롭게 참여하여 지역 현안과 정책을 토의할 수 있는 정책협의회 차원의 모임과 회의를 주선할 수 있다. 즉, 매니페스토 정책선거 운영센터에 관여된 시민단체나 언론사 등이 중심이 되어 중앙선관위 산하 지방선관위 단위별로 정당의 정책개발 담당자나 각종 공직선거 지역구 후보, 그리고 지역 주민들을 연계하여 정책공청회나 협의회를 운영한다면, 정책 집약 및 수렴을 통한 정책공약 개발의 상시적 커뮤니케이션 통로를 확보할 수 있을 것이다.

아울러 그 동안 선거과정에서 정당 및 후보자가 제시했던 정책공약이 부실하고 현실과 동떨어질 수밖에 없었던 또 다른 이유는 선거 시기에 즈음하여 빈번하게 이루어지는 정당의 잦은 이합집산과 후보공천의 지연 때문이다. 이러한 문제점은 일차적으로 공직선거 관련법의 제도적 보완을 통해 개선될 수 있겠지만, 보다 장기적인 측면에서는 선거 시기와 상관없이 각 정당마다 정책공약의 수렴과 집약, 그리고 그 개발과정이 상시적으로 이루어지도록 만드는 것이 중요하다. 따라서 정당의 후보공천 시기나 정책공약의 내용과 관련된 법제적 개선사항은 매니페스토 정책선거 운영센터가 중심이 되어 각 정당 및 활동가, 전문가 등의 포괄적 의견을 수렴하고 제도적 개선을 추진하면 될 것이며, 특히 선거 시기에 각 정당 및 후보자가 선관위에 정책공약과 관련된 선거공약서를 제출할 때 정책공약의 예산 관련 정보와 조달방법, 그리고 정책수행 로드맵 등 정책공약 추진계획을 보다 구체적으로 작성토록 규정함으로써 보다 실현 가능한 정책공약의 작성 및 제시를 유도할 수 있다. 또한 각종 선거 시기마다 정당 및 후보자가 선거공약서를 제출할 때 사전 의무조항으로 정책공약 공청회나 토론회를 거치도록 규정한다면, 보다 건실한 정책공약을 제시하는데 도움이 될 수 있다.

다른 한편으로 정책공약의 수요자인 유권자 차원에서 정책선거와 매니페스토 운동에 관한 유권자의 관심과 참여를 더욱 증진시키기 위해서는 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 한 각종 홍보활동과 민주시민교육을 강화할 필요가 있다(이동운 2010, 128). 현실적으로 선거 시기에 즈음하여 추진되는 매니페스토 운동과 정책선거 홍보활동은 대부분 선거과정 중에 표출되는 정치적 이슈나 쟁점에 묻혀 유권자들의 관심도가 낮은 수준이다. 따라서 중앙선관위 산하 선거연수원에서 유권자와 정당, 예비후보 등을 대상으로 추진되는 선거정당 관련 교육과 민주시민교육을 보다 활성화하여 매니페스토 정책선거에 관한 상시 교육시스템을 확대할 필요가 있으며, 선거 시기에는 정책선거에 대한 유권자들의 관심을 집중시키기 위해 매니페스토 정책선거 운영센터가 중심이 되어 정당 및 후보자의 정책공약 평가와 정책투표를 유도하는 홍보활동을 더욱 강화해야만 한다. 일반적으로 정치참여를 위한 능동적·적극적 인식이 부족한 한국 유권자들의 행태적 특성을 고려할 때 각종 언론사가 참여하는 매니페스토 정책선거 운영센터의 정책선거 홍보활동은 매우 중요하며, 특히 각 언론사마다 분산된 홍보활동을 추진하기 보다는 통일된 메시지를 반복적으로 홍보·계몽할 필요가 있다.

결과적으로 매니페스토 운동을 통한 정책선거 분위기가 현재의 발아기를 뛰어넘어 더욱 활성화되고 정착되기 위해서는 단순히 선거 시기에 정당 및 후보자의 정책공약을 평가하고 정책선거를 강조하는 홍보활동뿐만 아니라 선거 이후에도 상시적으로 정당 및 당선자가 제시했던 정책공약을 제대로 이행하고 있는지 여부를 꼼꼼하게 점검하고, 정책공약의 이행 여부를 차기 선거에도 그대로 연계하여 반영할 수 있는 매니페스토 정책선거 운동의 연속성과 지속성이 확보되어야 할 것이다. 이를 위해 매니페스토 정책선거 운영센터는 선거 시기뿐만 아니라 평상

시에도 상시적으로 활동하는 운영체계를 갖추어야 할 것이며, 지금까지 추진되어 왔던 정책공약 평가뿐만 아니라 현재 부분적으로 추진되고 있는 정책공약 이행 점검 및 제반 결과에 대한 평가활동도 강화되어야 할 필요가 있다. 특히 매니페스토 정책선거 운영센터는 각종 선거 단위마다 실시되는 정책공약의 실효성 평가와 더불어 이것이 추진되는 과정을 상시적으로 보고, 공시하는 운영체계를 개발하여 매니페스토 운동에 있어서 정책투표를 통한 정책 수행 평가 및 환류 기능을 보완하고 지속성을 담보하는 운영체제로 제도화되어야 할 것이다.

IV. 한국형 매니페스토(K-manifesto)와 정책선거를 위한 제언

한국의 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 그 동안의 다양한 노력에도 불구하고, 아직까지 실질적 성과 측면에서 보다 개선되고 보완되어야 할 문제점들이 많이 상존하고 있다. 선거와 정당정치 과정에서 선진 민주국가들의 정치발전에 기본 토대가 된 매니페스토 운동이 한국에 도입되어 적용되는 과정에서 정책선거에 대한 기본 개념과 필요성을 인식시키는데 많은 기여를 한 것은 사실이지만, 이와 더불어 매니페스토 운동이 한국의 정치 현실에 제대로 적응되어 정책선거 분위기를 활성화시키고 하나의 제도화된 정치문화로 작용하기까지 아직도 많은 개선을 필요로 한다는 것이다. 이에 따라 최근 들어서는 정책선거와 매니페스토 운동의 제도적·구조적 차원이나 정책공약의 공급자·수요자 차원에서 기존의 매니페스토 운동을 재점검하여 한국적 정치 현실에 적합한 한국형 매니페스토(K-manifesto) 모형을 정립해야 한다는 제언들이 등장하고 있으며, 이를 통해 한국 정치과정의 변화와 발전을 도모하기 위한 다양한 방안들이 강구되고 있다.

우선 제도적·구조적 차원에서 한국형 매니페스토 운동이 활성화되기 위해서는 현행 공직선거법의 정책선거 및 매니페스토 관련 규정이 보완되어야 할 필요가 있다. 기본적으로 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 현실화된다면, 이와 관련된 규정이나 조항들이 부가되어 예산을 비롯한 제반 활동들에 대한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것은 자명한 사실이다. 뿐만 아니라 기존의 공직선거법 규정 중에서도 정당 및 후보자의 선거공약서 작성과 관련된 세부 항목 및 내용이 보완되어 형식적 차원으로만 제시되는 정책공약이 아니라 정책공약의 실질적 이행을 위한 예산 조달방법과 로드맵 등이 보다 구체적으로 명기될 수 있도록 만들어야 한다. 또한 최근 선거과정에서 나타나고 있는 가장 큰 문제점은 각종 선거과정에서 정당의 이합집산이 잦고 후보공천이 늦어짐으로써 각 정당 및 후보자들의 정책공약도 뒤늦게 제출되고 있다는 점이다. 이렇게 뒤늦게 작성된 정책공약은 부실할 수밖에 없으며, 유권자들의 관심을 끌기도 어렵다. 따라서 시기적으로 각 정당 및 후보자들의 후보공천 및 매니페스토 작성이 보다 앞당겨질 수 있도록 규정하는 제도적 개선이 요망되며, 아울러 각 정당의 후보경선이나 선거운동 기간 동안 이루어지는 정책토론회 역시 형식적 틀과 규정에서 벗어나 실질적인 정책 대결과 경쟁이 이루어지도록 유도하여 정책선거와 책임정치를 활성화시킬 수 있는 법적 보완이 지속되어야 한다.

두 번째로 현재의 매니페스토 운동이 한국형 매니페스토 운동으로 거듭나 보다 활성화되기

위해서는 일단 전문가·시민운동가 중심의 기존 운영체계에서 벗어나 보다 많은 유권자들과 다양한 시민단체들이 참여할 수 있는 제도적 방법과 운영체계가 보완되어야 할 것이다. 기존의 매니페스토 운동은 시민운동가와 전문가 등 엘리트 중심으로 운동이 전개되다보니 일반 유권자들의 참여 통로가 제한적이었으며, 일반 유권자들이 수동적 입장에서 매니페스토 운동을 바라봐야 하는 한계가 노정되었다. 따라서 정당 및 후보자의 정책공약 수렴과 개발과정부터 일반 유권자들의 제안과 참여를 증진시킬 수 있는 제도적 방안의 마련이 시급한 과제이다. 예를 들어 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 정책선거를 위한 일반 유권자들의 아이디어 제안이나 매니페스토 운동의 내실화를 위한 각종 시민단체들의 정책 공모 등을 지원하는 시스템을 제도화함으로써 보다 많은 유권자들과 새로운 시민단체들이 다양하게 참여할 수 있는 기회의 장(場)을 마련할 수 있다. 또한 매니페스토 정책선거 운영센터가 주관하는 정당 및 후보자와 유권자 사이의 정책공약 토론회 및 공론장을 제도화한다면, 정책선거에 대한 유권자들의 관심과 참여를 증진시킬 수 있을 것이다. 특히 지방선거의 경우 각각의 공직선거 지역구별로 지역 주민들의 정책주창 및 제안활동 등을 보다 활성화시킬 수 있는 제도적 창구와 방안이 마련되어 보다 적극적으로 주민참여를 유도할 수 있는 커뮤니케이션 통로가 확보되어야 하며, 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 지역 주민들과 지방의 시민단체들이 주도하여 정책선거와 매니페스토 운동을 실천할 수 있는 참여 방안이 확대되어야 한다.

세 번째로 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 보다 활성화되고 정착되기 위해서는 정책공약의 공급자 차원에서 정당 및 정치인, 후보자들의 정책선거 의식과 태도가 크게 개선되어야 할 필요가 있다. 구조적 차원에서 당내 민주화는 고사하더라도 간부정당이나 무이념 정당으로 대변되는 한국 정당정치의 현실이 크게 개선되지 않는 한, 선거과정에서 정책선거의 조기 정착은 매우 어렵고 험난한 작업이 될 것이다(김영하 2006, 4). 그럼에도 불구하고 정당정치의 근본적 문제점이 개선되지 않는 한, 한국의 선거과정에서 정책선거는 어려운 현실이다. 따라서 한국형 매니페스토 운동이 활성화되고 정책선거가 정착되기 위해서는 정당의 정략적 이합집산이나 후보공천을 비롯한 당내 의사결정 및 정책공약 개발에 있어서 비민주적 요소들이 최소화되어야 할 것이며(이동운 2010, 128), 정당의 정책적 기능을 강화하기 위해 정책공약 개발 및 작성과정에 대한 당내 구성원들과 유권자들의 관여도가 확대할 필요가 있다. 특히 정당의 정책공약 개발과정에서 유권자들의 실질적 참여를 상시적으로 활성화시킬 수 있는 근본적 대책이 마련되어야 하며, 한국 정당들이 정책정당으로서 전문성을 갖추기 위해 당내 정책연구소가 적극 활용되어 전문성을 갖춘 인재들이 정당 정책연구소에 참여하고 국가 미래의 중장기적 정책 개발과 국민적 요구를 정책적으로 전환시킬 수 있는 제반 능력을 갖추어야 한다(정연정 2008, 70). 예를 들어 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터를 통해 정당과 유권자, 전문가 등을 연결하는 정책공약 간담회 혹은 정책협의회를 상례화한다면, 보다 포괄적인 차원에서 민의를 수렴하는 정책공약 개발이 이루어질 수 있다. 아울러 현재에도 중앙선관위 차원에서 이루어지고 있는 정당·정책연구소 워크숍 등을 확대하여 보다 심층적인 차원에서 운영한다면, 정계와 학계, 그리고 시민단체들과 일반 유권자들이 함께 하는 정책경쟁을 공론화할 수 있을 것이다.

네 번째로 한국형 매니페스토 운영체계가 조기(早期) 정착되고 원활한 정책선거가 이루어지

기 위해서는 정당 및 후보자뿐만 아니라 정책공약의 수요자 차원에서 유권자들의 높은 시민의식을 함양할 수 있는 제도적 기제와 교육 방안이 만들어져야 할 필요가 있다(김영래 2008, 149). 정책선거의 조기 정착과 정치 선진화를 위해 무엇보다 중요한 것은 대다수 유권자들이 정책선거의 필요성을 스스로 인식하여 직접 실천하는 것이다. 이를 위해 정치권뿐만 아니라 유권자들 사이에서 정책선거를 위한 강력한 의식 변화가 선행되어야 하며, 이러한 변화를 투표결정에 그대로 반영할 수 있는 제반 여건들이 조성되어야 한다. 예를 들어 매니페스토 정책선거 운영센터를 근간으로 하여 언론사와 방송매체 등의 홍보활동이 다양하게 고려될 수 있으며, 중앙선관위와 매니페스토 시민단체, 정당 및 후보자, 그리고 유권자들을 포괄적으로 연계하여 공동으로 정책공약을 개발하고, 사후 평가할 수 있는 포괄적·종합적 운영시스템을 정립함으로써 정책선거 분위기를 활성화시켜야 할 것이다(고선규 2014, 43).

마지막으로 지속적이고 상시적인 매니페스토 정책선거 운영체계가 확립되어 정책선거가 활성화되기 위해서는 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 상설조직 혹은 기구가 설립되어 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자와 정책공약의 수요자인 유권자 모두가 참여하는 정책경쟁과 투표결정이 이루어져야 한다. 단순히 선거 시기에만 강조되는 정책선거나 매니페스토 운동은 결과적으로 선거과정에서 정책선거와 책임정치를 정착시키기 어렵다. 매니페스토는 단순히 잡동사니 식으로 여러 가지 정책공약들을 모아 놓고 선전하는 것만으로 진정한 의미의 매니페스토가 되는 것은 아니기 때문이다. 매니페스토는 한 사회를 바라보는 정당 및 후보자의 정치철학과 비전이 함께 내재되어 있어야 하며, 정책공약의 구상으로부터 계획, 제안, 평가, 이행 등 실천의 일관성이 보장되어야 한다(김욱 2006, 20-21). 정당이 얼마나 민주적 절차를 거쳐 오랜 기간 동안 매니페스토를 계획하고 작성하였는가의 문제는 매우 중요하다(조진만 2008, 118). 정당과 후보자의 충분한 준비나 숙의과정 없이 선거용으로 급조한 정책공약은 비록 선거에 승리하더라도 이후 정책적 오류와 혼선으로 인한 정치적 어려움에 봉착할 가능성이 크다. 이러한 차원에서 정당 및 후보자의 정책공약 제시 및 유권자의 평가뿐만 아니라 정책공약의 이행과 결과에 대한 평가도 연속성을 지니기 위해서는 상시적으로 매니페스토를 점검하고, 기획하며, 그 실행 여부를 점검·평가할 수 있는 상설조직 및 기구의 창설은 필연적이다.

V. 맺음말

2006년 제4회 전국동시지방선거로부터 시작된 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 이제 초보적 결음마 단계를 벗어나 제도적·구조적 차원에서, 그리고 정책공약의 공급자·수요자 차원에서 한국의 선거과정과 정치적 현실에 보다 적합한 한국형 매니페스토 운영체계를 확립해야 할 시기에 이르렀다. 그 동안 일부 시민단체나 시민운동가, 선거·정책 전문가 중심으로 운영되어 왔던 매니페스토 운동은 보다 폭넓은 차원에서 유권자들의 적극적 참여와 더욱 다양한 시민단체들의 활동을 통해 정책선거 분위기를 제고시켜야 할 것이며, 정책선거와 매니페스토 운동에 대한 각종 홍보와 정책 평가활동, 시민교육 시스템 등도 더욱 확대·강화되어 정책투표를 통한 건전한 선거문화가 정착되어야 할 것이다. 이를 위해 중앙선관위가 지원하고 각종 시민

단체와 언론사, 시민운동가와 전문가 등이 중심이 되어 정당 및 후보자와 유권자를 연결하는 매니페스토 정책선거 운영센터가 설치된다면, 장기적 차원에서 정책선거 분위기를 활성화시켜 정치발전이 이루어지는데 많은 도움이 될 수 있을 것이다.

우선 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자 차원에서 형식적인 정책공약의 남발을 자제하고 보다 구체적이고 실효성 있는 정책공약을 개발하여 유권자들의 선택을 받기 위해 한국형 매니페스토 운영체계의 정립은 반드시 필요하다. 개별 정당과 후보자들이 부실한 정책공약을 남발하는 것은 선거 시기마다 이루어지는 정당의 잦은 이합집산과 후보공천의 지연과도 밀접한 관련이 있다. 따라서 이와 관련된 법제적 개선이 이루어져야 하며, 정당의 정책공약 개발과 관련하여 일반 유권자들의 정치적 의견을 다양하게 수렴할 수 있는 커뮤니케이션 통로를 확보해야만 한다. 매니페스토 운동의 기본 목적과 방향에 맞추어 정당 내부에서 당원 및 유권자들의 정책적 욕구를 수렴·집약할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 상설조직과 기구를 통해 정당 간, 후보자 간 정책적 토의와 경쟁이 이루어질 수 있는 분위기가 조성되어야 한다.

다른 한편으로 정책공약의 수요자 차원에서 유권자들이 보다 실효성 있는 정책공약을 선택하여 정책투표를 구현하기 위해 일반 시민들과 유권자들의 정치의식 수준과 태도를 제고시키기 위한 지속적인 노력이 전개되어야 한다. 선거 시기마다 유권자들이 정치적 이슈나 정정보다 정당 및 후보자의 정책공약에 보다 많은 관심을 갖게 만들기 위해 유권자들이 보다 쉽게 정책공약을 살펴보고 비교·평가할 수 있는 시스템을 제공해야 할 것이며, 단순히 헛공약이 아닌 보다 실효성 있는 정책공약을 선별해낼 수 있는 능력을 갖추어 줄 수 있도록 만들어야 한다. 이를 위해 중앙선관위 산하 선거연수원의 기능과 역할을 확충하여 매니페스토 관련 교육과 홍보 활동을 강화해야 할 것이며, 특히 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 조직기구를 설립하여 단순히 선거 시기에만 이루어지는 정책공약 평가가 아니라 정책공약의 이행과 성과를 지속적으로 평가할 수 있는 운영체계를 확립할 필요가 있다.

결론적으로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 선거에 임하는 정당 및 후보자들이 검증 가능하고, 실천 가능하며, 책임 있는 정책공약을 유권자들에게 제시하고, 유권자들은 선거과정에서 이러한 정책공약들을 꼼꼼하게 평가하여 투표를 결정함으로써 정치과정의 민주적 대표성과 정책의 책임성, 효과성을 높이는 일련의 정치과정이라고 설명할 수 있다. 선거과정에서 매니페스토의 도입은 정책에 대한 다수의 통제를 가능하게 함으로써 정책 중심의 책임정치를 강화시킬 수 있다. 이러한 의미에서 한국의 선거과정에 도입된 매니페스토 운동은 정책선거의 조기 정착과 제도화를 통해 민주적 정치발전에 큰 도움이 될 것이라 평가된다. 또한 이러한 매니페스토 운동의 효과가 보다 빠르게 포괄적으로 나타나기 위해서는 한국의 정치구조와 정당정치, 그리고 선거과정에 적합한 한국형 매니페스토 모형이 정립되어 정책선거의 내실화와 제도화가 추진되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 가상준·윤종빈. 2009, 「정당정치와 책임정당정치」, 2009년도 한국정당학회·한국정치사회학회 공동학술회의 『한국 사회변동과 정당정치: 전망과 과제 (I)』 발표논문집 (서울, 1월 20일).
- 고선규. 2014. “지방선거에서 매니페스토 운동의 성과와 한계.” 2014년도 한국시민윤리학회 연례공동학술회의 『지방선거와 지방정치』(부산, 2월 11일).
- 김영래. 2008, 「한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전과제 연구」, 『서석사회과학논총』 제1집 2호.
- 김영하. 2006, 「선거공약의 실현가능성 분석을 위한 예비적 고찰: 국내 선행연구의 검토를 중심으로」, 『대한정치학회보』 제13집 3호.
- 김 옥. 2006, 「매니페스토 정책선거와 과제」, 『지방행정』 7월호.
- 박명호. 2003, 「정책선거 실현을 위한 방안」, 『한국정당학회보』 제2권 1호.
- 서재영·권영주. 2008, 「매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시·도지사선거를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제20권 1호.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 제22권 2호, pp. 7-35.
- 이동윤. 2013. “2014년 지방선거와 매니페스토 선거 활성화 방안.” 2013년 한국정당학회 특별학술회의 발표논문.
- 이현출. 2006a, 「한국의 지방선거와 정책정당화 과제」, 김영래·이현출 편, 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』, 서울: 논형출판.
- 이현출. 2006b, 『매니페스토와 한국정치 개혁』, 서울: 건국대학교 출판부.
- 정연정. 2008. “선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현방안.” 『사회과학연구』(충남대학교) 제19권 여름호, 61-82.
- 조진만. 2008, 「한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안」, 『한국정당학회보』 제7권 2호.
- 최준영. 2008, 「매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?」, 『국가전략』 제14권 3호.

매니페스토 운동의 재고찰: 영국과 미국의 정당 매니페스토를 중심으로¹⁾

장혜영(중앙대학교)

1. 서론

2006년 지방선거에서 처음으로 매니페스토가 도입된 이후 2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원 선거 이후 선거 시기마다 매니페스토 운동을 통한 정책선거의 실천 움직임이 지속되고 있다. 매니페스토 운동은 단지 대통령 선거 및 국회의원 선거에서 뿐만 아니라 지방자치단체장을 선출하는 지방 선거에서도 꾸준히 제시되어 이제 한국의 선거 과정에서 매니페스토에 대한 후보자의 응답, 정당의 반응 및 유권자의 반응이 응당 나타나야 하는 필수 요인으로 자리 잡고 있다. 이는 정책선거의 빠른 정착화를 고대하는 유권자들의 바람이 나타난 결과이기도 하며 동시에 정책선거를 위한 학계 및 정부관련 기관의 노력의 결과이기도 하다. 시민단체, 학계, 정부관련 기관의 매니페스토 운동의 정책 노력은 매니페스토 운동이 투표 방향을 결정짓는 핵심요인이 되지 못하지만 적어도 많은 유권자들에게 정책선거의 중요성 및 공약의 실천성 등을 제시할 수 있는 근거로서 중요성을 가진다는 점에서 많은 학자들의 의견이 모아지고 있다.

대의민주주의 하에서 정치권력을 획득하려는 정당은 자신들의 정치적 비전과 이념을 정책의 형태로 구체화하고 이를 유권자들에게 홍보함으로써 유권자들의 지지를 획득하기 위하여 경쟁한다(박명호 2003). 이 과정에서 정당이 표명하는 정책 방향과 정책 비전은 유권자들로 하여금 각 정당이 가지고 있는 정책의 위치를 확인할 수 있는 기회를 제공하여 유권자들의 투표 선택에 중요한 영향을 미치는 요인이 된다. 또한 이렇듯 유권자들의 많은 지지를 획득한 정당은 위임적 정통성(mandatory legitimacy)을 획득한 것으로 인식하여 집권기간 동안 적극적인 정책 형성 및 집행을 추구하게 된다. 따라서 정당이 제시한 정책에 대한 유권자들의 반응 및 이후 수권정당의 정책행위 과정을 통하여 정당이 선거 전 제시한 정책이 얼마나 성실하게 정책으로 구현되었는지를 확인하는 과정이 바로 넓은 의미에서의 매니페스토 운동의 본질이라고 할 수 있다.

정책선거의 정착화 과정에서 빼놓을 수 없는 요소로서의 매니페스토 운동은 이제 발아기를 거쳐 성숙기에 접어들고 있다. 단지 기간의 성숙도뿐만 아니라 이제 매니페스토 운동의 지난 성과를 고찰하여 이제 한 단계 도약하는 성공적인 매니페스토 운동을 이끌 필요성이 생겼다. 이는 또한 지금까지 축적된 매니페스토 운동의 성과에도 불구하고 여전히 지적받는 매니페스토 운동의 한계성에 대한 성찰이기도 하다.

한국의 매니페스토 운동에 대한 다양한 고찰은 무엇보다 이미 정당 매니페스토 운동이 정착화되어 있는 선진국의 사례를 조사하는 것으로부터 시작되어야 한다. 이를 통하여 이제 도입기를 넘어

1) 초안이므로 각주와 참고문헌이 누락될 수 있습니다.

정착기로 접어드는 한국 매니페스토 운동에 제시할 다양한 경험과 교훈을 전달함으로써 한국 매니페스토 운동이 단지 유권자들에게 정당 및 후보자들의 공약을 전달하는 기능을 넘어서 매니페스토 자체가 갖는 중요성을 학문적으로 고려하는 기회가 될 수 있다.

따라서 본 연구는 정당 매니페스토가 정착되어 있는 미국과 영국 정당 매니페스토를 살펴봄으로써 정당 매니페스토가 유권자들에게 정당과 후보자들의 공약 내용 및 선거 과정에서 제기되는 다양한 정당의 정책 전달 이상의 내용을 담고 있음을 확인하고자 한다. 구체적으로 미국과 영국의 정당 매니페스토의 내용을 통하여 각 정당이 꾸준히 제시하고 있는 정책의 일관성 혹은 변화를 추적하여 매니페스토 자체가 이제 정당의 정책 위치 및 이념 위치를 파악할 수 있도록 돕는 기제로 작동할 수 있음을 살펴보고자 한다. 이를 통하여 이제 한국의 선거 매니페스토 운동이 이제 유권자들에 대한 정책 공약 내용의 하향식 전달 기제 뿐만 아니라 한국의 정당 연구에도 기여를 할 수 있는 분야가 될 수 있음을 제시하고자 한다.

2. 매니페스토 운동에 대한 기존 연구

최근 선거 및 정당 활동에 대한 학문적 관심은 선거 과정에서 후보들의 매니페스토가 어떠한 정책적 비전과 정치 철학을 담고 있는가를 알아보는 데 그치지 않고 매니페스토에 대한 구체적인 평가 및 실제 선거(지방선거 및 국회의원 선거)에서 매니페스토가 투표에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석에 이르기까지 다양하게 전개되고 있다. 국회의원 선거인 19대 국회의원 선거에서 나타난 매니페스토 아젠다의 특성과 유권자들이 중시하는 선거 아젠다를 비교한 연구는 매니페스토가 실질적으로 유권자들의 선거 아젠다를 얼마나 반영하는지 확인함으로써 각 후보들이 얼마나 유권자들의 요구에 민감하게 반응하는지를 확인하였다(조진만 2008, 2010, 2012; 한정택 2012; 이동운 2012; 이현출, 가상준 2011).

한국의 매니페스토 운동에 대한 학자들의 연구는 지방선거 및 국회의원 선거에서 매니페스토 아젠다의 성격 및 유권자들과의 조응성을 분석하여 향후 선거에서 중요 재정이 될 선거 아젠다를 파악하는 지표라는 점에 초점이 맞추어져 있는 것이 현실이다. 조진만(2012)의 연구는 19대 국회의원 선거에서 후보들의 정책 매니페스토 중 전문가들이 경제-민생 분야의 서민경제 활성화와 일자리 창출 아젠다를 가장 중심적 아젠다로 삼고 있음을 확인하였고 이와 같은 선거 아젠다가 유권자들로 하여금 투표결정에 영향을 줄 가능성이 높음을 지적하였다. 또한 매니페스토의 내용 분석을 통하여 향후 선거에서 검토되어야 하는 매니페스토의 평가지표를 확인하는 작업(채진원 2012) 또한 매니페스토 운동 연구의 중요한 대상이다.

매니페스토 운동이 시민사회의 적극적 투표 참여를 독려하여 후보와 유권자 간의 간극을 좁혀 정책 선거의 가능성을 모색하는 차원에서 중요하다는 점을 정당정치 측면에서 분석하는 연구 또한 매니페스토 운동 연구의 한 방향으로 볼 수 있다(이동운 2012). 한국의 정당이 매니페스토를 통하여 정책 공약의 공급자로서 얼마나 성실하게 그 기능을 수행할 수 있는가를 가늠하는 연구로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 새로운 의미가 있다.

<그림 1> 정책선거와 매니페스토 운동 평가



출처: 이동윤 2012, p.108

위의 그림과 같이 매니페스토 운동은 정책선거에서 정책 공급자로서 정당 및 후보자들이 얼마나 적절한 정책을 제공하는가에 따라 유권자들의 지지를 획득하는 것과 함께 정당정치를 중심으로 하는 책임정치의 구현을 기대할 수 있다. 이 점에서 선거에 나서는 후보자들의 매니페스토의 내용은 후보의 정책 비전 및 이념을 담아내어 유권자들의 심판의 대상이 된다는 점에서 특히 중요하다.

선거에 나서는 정당 및 후보의 매니페스토의 내용은 단순히 정책 비전만을 제시하는데 그치는 것이 아닌 후보의 이념을 담아내는 도구가 된다. 대신 후보의 이념을 매니페스토를 통하여 분석한 연구는 거의 없지만 정당의 강령을 통한 한국 정당의 이념적 차원을 분석한 연구는 강령 혹은 매니페스토가 유권자들의 지지를 획득하고 자신의 신념을 확산시키기 위하여 다양한 이념층을 포함한다는 것을 확인시켜준다(이지호 2008). 이지호의 연구는 선거강령분석을 통하여 과거 권위주의 시기와 민주주의로의 이양 시기에서 파악되는 각 정당의 이념적 위치를 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 각 정당의 위치를 발전주의 대 민주주의, 평화통일 대 사회그룹, 국민통합, 그리고 효율적 정부 대 사회적 서비스 차원으로 구분하여 좌-우 척도 상에 도열함으로써 한국의 정당이 보수와 진보의 균열 속에서 정당정치가 발전해왔음을 분석하였다. 특히 이 연구는 1997년 외환위기를 경험하면서 좌-우 척도에 나열되는 정당은 큰 변화 없이 보수 정당과 진보 정당으로 나뉘어 고착화되고 있음을 보여 주고 있다. 이러한 연구는 정당의 매니페스토가 단지 선거 시기의 유권자 동원 기제로서의 역할 뿐만 아니라 그 속에 담겨 있는 정책 내용 및 정책 비전을 통하여 분명 각 정당의 정책, 이념 위치를 보여주는 단초를 제공한다는 점에서 중요하다.

다운스(1957)의 근접거리 모형(proximity model)에서 제시한대로 유권자는 자신이 이념적으로 가장 가깝다고 느낀 후보자에게 투표를 하려 한다면 유권자의 입장에서 정당의 매니페스토는 후보자와 정당의 이념적 위치를 확인시키는 지표로서 중요하다. 최근 매니페스토에 관한 연구는 정당 매니페스토가 후보자들들의 정책 위치 및 이념 위치에 대한 유권자의 인식에 영향을 준다는 점을 지적한다(Koch 2002). 유권자들은 정당 매니페스토를 통하여 얻은 정책 내용을 통하여 하원의원 후보자들이 낙태에 관한 정책 위치를 가늠한다는 연구 결과는 매니페스토가 각 후보자들 및 정책에 대한 판단의 근거를 제시한다는 경험적 결과라는 점에서 의미가 있다. 또한 유사한 연구를 통하여 대통령 후보자들의 이념 정향과 정당의 이념 정향이 정(正)의 방향으로 유권자들에게 영향을 준다는 분석이 있으며, 이는 유권자들이 실질적으로 정당의 정책 위치를 인식하고 있음을 제시한 경험적 결과물이다(Simas and Evans 2011). 따라서 정당 매니페스토는 분명 유권자들에게 각 정당의 정책 지향점 및 이념 정향에 대한 정보를 제공하여 투표 행위에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 이와 동시에 정당 매니페스토 내용 자체가 정당의 자기 정체성을 공고히 하는 내부 공고화 기제로 사용될 수 있음을 주목할 필요가 있다.

3. 미국 정당 강령과 영국 정당 매니페스토 비교

1) 미국 정당 강령의 역할

미국 정당은 1840년 민주당의 정당 강령이 그리고 1856년 공화당 정당 강령이 공표된 이후 매 4년마다 꾸준히 정당별 정강을 발표하고 있다. 물론 민주당과 공화당 이외의 군소 정당들 또한 정당 강령을 공표하여 자신들의 정책 방향 및 비전을 유권자들에게 전달하기 위하여 다각적 노력을 기울이고 있다. 미국의 경우 매니페스토라는 개념보다 정강(party platform)을 사용하고 있다는 특징이 있다. 미국의 정당 강령은 유권자들에게 지속적으로 정당이 추구하는 정책 지향점을 제공함으로써 기존의 지지기반에 대한 공고화를 도모하며, 동시에 변화하고 있는 정책에 대한 소개, 타 정당에 대한 비판 및 자신의 정책 실현 결과에 대한 선전 등 다양한 정보를 제공하고 있다.

미국의 정당 강령은 다른 나라의 매니페스토와 마찬가지로 유권자 측면과 정당 측면에서 중요한 기능을 한다. 우선 유권자 측면에서 바라본 미국의 정당 강령은 유권자들에게 자신의 지지 정당의 정책 내용에 대한 지속적 정보 업데이트를 통하여 이들의 정당 충성심을 지속하도록 하는 역할을 한다. 공화당 지지 유권자들은 매 4년마다 등장하는 공화당의 정강을 통하여 자신이 지지하고 있는 공화당의 근본 정책이 변화없이 유지되고 있음을 확인하고 이에 대한 꾸준한 지지를 보낼 수 있다. 예를 들어 낙태와 동성혼에 대한 공화당의 정책이 근본적인 변화가 없음을 확인하고 정당에 대한 지지를 투표라는 행위를 통하여 나타낸다. 따라서 유권자의 입장에서 무엇보다 지지 정당의 주요 정책 변화 및 지속성을 확인하는 것이 중요하며 이에 대해 정당의 강령은 유용한 정보 제공의 장으로서 기능한다.

정당 측면에서 살펴본 미국 정당의 강령은 정당 스스로에게 현재 자신의 정책 위치를 다시 한번 확인하여 정당이 추구하는 근본 목적 및 이념에 대한 재천명을 도모하는데 중요한 역할을 한다. 공화당과 민주당은 각각의 정강을 통하여 정당이 추구하고 있는 이념적 위치, 정책 방향, 주요 쟁점 정책에 대한 강조 등을 통하여 각 년도에 각 정당이 특히 추구하고 있는 주요 정책에 관한 정책 변화 및 일관성을 제공한다. 이와 동시에 양대 정당은 자신들의 정책과 이념에 대한 분명한 대비를 통하여 정당의 이념적, 정책적 정체성을 확립하여 기존의 지지 기반을 공고히 하는데 중요한 도구로 사용한다. 예를 들어 2012년 미국 민주당 정당 강령(Democratic Party Platform) 및 공화당 정당 강령(Republican Party Platform)은 정당의 정책, 이념 성향에 대한 유용한 정보를 제공한다.²⁾ 각 정당이 제공한 정강은 다양한 미디어 및 시민단체 등의 정강 분석을 통하여 유권자들에게 전달되는데 이 과정에서 정강 비교 분석을 하는 조직들은 단순히 해당 년도의 정강에 대한 비교 분석 뿐만 아니라 과거의 정강과 비교하여 변화점을 찾는 경우가 많다. 예를 들어 뉴욕타임즈의 경우 2012년 공화당이 정강을 발표하였을 때 이에 대한 공화당 - 민주당 정강 비교 뿐만 아니라 공화당의 1980년 정당 강령과 2012년 강령을 비교하여 주요 정책 분야에서 공화당이 보여준 정책 일관성과 변화를 함께 분석하였다.

정당이 직접 정강에 대한 분석을 하지 않지만 미디어와 시민단체가 지속적으로 시행하는 정강 비교 분석을 통하여 각 정당의 정체성을 다시 한번 유권자들에게 각인시킨다. 이는 유권자들의 투표행위에 유용한 정보를 제공하는 정당이 동시에 자신들의 정당 정체성을 강령을 통하여 유권자들에게

2) 미국에서는 사실상 정당 매니페스토라는 개념을 거의 사용하지 않는 것으로 나타난다. Comparative Manifesto Project에서 미국 민주당 및 공화당의 매니페스토를 조사하면 정당 강령이 나타나고, 미국 정당 매니페스토에 대한 학문적 연구는 모두 정당 강령을 사용하고 있으므로 이 연구에서는 미국의 정당 매니페스토와 정당 강령을 동일한 개념으로 사용한다.

보여주고 있음을 알 수 있다. 이를 통하여 미국의 양대 정당은 자신들의 정당 정체성을 유지하고 이를 통한 정당일체감을 촉진시키기 위한 기제로 정당 강령을 사용하고 있다. 물론 정당 일체감이 과거와 달리 높게 유지되고 있는 것은 아니지만 여전히 각 정당에 대한 지지를 표명하는 유권자들은 각 정당의 정강을 통하여 정책 방향을 확인하고 두 정당의 차이를 인식한다.

2) 미국 정당 강령 비교 분석 및 시민사회로의 전파

(1) 미디어를 통한 정당 강령의 전파

정당 강령의 차이 및 유권자들에 대한 정강 각인은 미국에서 미디어를 통하여 지속적으로 이루어진다. 미국 주요 신문은 각 정당의 정강이 발표된 이후 일제히 이에 대한 분석 기사를 통하여 각 정당의 정강 내용을 유권자들에게 알린다. 예를 들어 2012년 공화당 전당대회를 통해 공화당 정당 강령이 확정된 이후 주요 신문은 공화당의 정강에 대한 분석 기사를 다양하게 실었으며, 특히 민주당과 공화당의 정강 비교를 통하여 유권자들이 두 정당 간의 정책 차이를 확연히 알 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 있다³⁾. 이와 동시에 각 정당의 과거와 현재 정강의 비교를 통해 유권자들이 자신이 지지하는 정당 뿐만 아니라 타 정당의 강령 내용을 변화를 함께 살펴볼 수 있도록 함으로써 자신이 지지하는 정당에 대한 충성심을 심화시키거나, 혹은 지지 정당을 교체할 수 있는 가능성을 제공한다고 할 수 있다.

(2) 시민단체를 통한 정당 강령의 전파

미국 정당 정강에 대한 구체적 분석은 비단 미디어에서만 이루어지는 것은 아니다 미국 내 다양한 시민 단체들이 각 정당의 정강에 대한 비교분석을 자체적으로 실시하여 제공하고 있다. 예를 들어 FRCAction(The Legislative Affiliation of Family Research Council)의 경우 2012년 민주당과 공화당의 정강에 대한 구체적 비교 분석표를 제시하였는데 이 분석표는 각각 혼인, 혼인법에 대한 방어, Hate Crime, 낙태, 낙태에 대한 세금지원, 낙태 옹호법안, 줄기세포 연구 등 가족과 관련된 정책 부분에 대한 구체적인 비교 분석표를 작성하여 자신들의 관점에서 바라본 양대 정당의 가족 정책에 대한 분석을 한다⁴⁾. 또한 IVN(Independent Voter Network) 및 ivotevalues.com과 같은 시민 단체는 유권자들에게 각 정당의 정강 비교를 각 항목별로 분류하여 제시함으로써 유권자들의 투표를 독려하고, 정책 형성 과정에 유권자들이 더 많은 관심을 갖도록 유도한다.⁵⁾ 이 중 OnTheIssues와 같은 단체는 대통령 선거 및 상, 하원의원 선거 뿐만 아니라 주 선거와 주지사 선거와 같은 지방 선거와 관련한 다양한 선거 정보를 제공한다. 동시에 각 정당의 정강 내용에 관련하여 주요 내용을 통한 민주당과 공화당 강령 비교를 통하여 각 정당의 후보들의 정책 공약과 소속 정당의 정강을 비교할 수 있는 정보를 제공한다⁶⁾. 특히 정책 이슈를 각각 이슈별로 정당 간 비교를 하여 각각의 비교 내용을 손쉽게 확인할 수 있도록 한 것이 특징이다. 이와 동시에 주요 양당인 민

3) Republican Party Platforms, Then and Now, NYTimes, 2012.August 28(검색일 2014. 6.20), Party Platforms Are Poles Apart in Their View of the Nation, NYTimes, 2012. September 4.(검색일 2014.6.10.)

4) FRCAction, 2012 Republican Platform, 2012 Demmocratic Platform(<http://downloads.frcaction.org/EF/EF12I44.pdf>) (검색일 2014. 5.30)

5) IVN, Comparison of the Two Party Platforms on the Constitution (<http://ivn.us/2012/09/08/comparison-of-the-two-party-platforms-on-the-constitution/>) 검색일 2014. 5.25.

6) OnTheIssues.org (<http://www.ontheissues.org/default.htm>) 검색일 2014. 5.20.

주당과 공화당 뿐만 아니라 제 3당에 대한 정보를 제한적이지만 제공할 수 있는 장을 마련한다는 점을 포함한 선거 정보의 종합편이라는 의미가 있다.

미국의 경우 시민단체 및 미디어에 의한 정당의 비교 분석은 단지 정당의 전체적 내용에 대한 분석 뿐만 아니라 각 단체의 이익에 직접 연결되는 분야에 대한 구체적 분석까지 다양하게 이루어진다. 특히 선거가 있는 해에 채택되는 정당의 정강은 개별 후보(대통령 및 상, 하원의원)의 개인 선거 공약과 함께 소속 정당의 정책 공약으로서 중요성을 갖는다. 특히 각 주의 시민단체 및 종교 관련 단체는 특히 혼인과 낙태에 관련한 정강 내용에 대해 관심을 보이고 있으며, 이스라엘과 관련한 외교정책 분야에 대해서도 주목을 하고 있다.

(3) 미국 정당의 정강 확산 기제의 특징

이렇듯 미국 정당의 정강은 미디어의 적극적 확산 기능을 통하여 유권자들에게 손쉽게 다가간다. 특히 주요 신문들은 정강 내용에 관한 전체적 내용과 함께 구체적 사안들에 대한 비판과 공정을 동시에 보도함으로써 특정 신문의 이념적 속성을 동시에 유권자들에게 전달하는 측면이 있다. 이러한 미디어의 프레이밍 효과에도 불구하고 미국 미디어 특히 신문의 경우 정당의 강령 확산에 주요한 행위자로 기능하고 있으며, 이를 통하여 유권자들은 보다 다양한 측면에서 정강 내용을 확인할 수 있다. 매니페스토(정강)를 통하여 유권자들이 자신의 지지 정당에 대한 선호를 심화하거나 혹은 투표 결심을 굳히는 측면이 있다는 점을 매니페스토의 효과성이라고 보았을 때 분명 미국의 양대 정당인 민주당과 공화당은 오랜 기간에 걸쳐 정당의 정강을 통하여 정당 지지기반을 공고화하였다. 또한 민주당과 공화당의 정강 내용의 변화와 공통점 및 각 정당이 지속적으로 추구하는 정책 일관성 등에 대한 정보를 미디어 및 다양한 시민단체를 통하여 지속적으로 접함으로써 유권자들이 정당 정책 내용에 대한 이해도를 높일 수 있다. 이는 유권자들에게 정책 정보를 제공하는 것과 동시에 기존의 지지 정당에 대한 정당 일체감의 심화 혹은 지지 정당의 교체라는 유권자와 정당 간의 관계 변화에까지 정강이 영향을 미칠 수 있음을 추론할 수 있다. 따라서 미국에서의 정강은 유권자와 정당 측면 모두에 영향을 주는 도구로서 유용하며, 이는 한국에서의 매니페스토 운동과 차별이 되는 부분이다. 즉, 한국의 매니페스토 운동은 후보자들이 제시한 공약에 대한 평가를 통하여 얼마나 공약이 실현 가능한지 확인하는 부분에 초점을 두는 경향이 강하다면 미국의 정강은 유권자들에게 제공하는 정강 정책의 기본 정보 뿐만 아니라 정당의 정책적 이념적 정체성을 확인하는 종합적 설명서로서 기능한다. 따라서 미국에서의 정강에 대한 평가는 사실상 한국처럼 이루어지지 않는다고 할 수 있다.

3) 영국 정당 매니페스토의 역할

정당은 정당의 매니페스토를 통하여 유권자들의 선택을 이끌기 위하여 노력한다. 이러한 정당의 노력은 선거라는 제도를 통하여 국민의 지지를 받기 위한 다양한 노력을 경주하며 정당의 노력은 정당 매니페스토를 통하여 공약으로서 제시된다. 따라서 치열한 선거 경쟁 속에서 정당의 매니페스토는 정당이 가질 수 있는 중요한 도구로서 중요하다.

매니페스토라는 말이 최초로 사용된 영국의 경우 1834년 탬워즈(Tamworth)에서 치러진 선거에서 로버트 필(Robert Peel)당수가 매니페스토를 제시한 것이 최초인 것으로 전해진다 (카나이 타츠키 2006: 18)⁷⁾ 영국의 경우 각 정당이 매니페스토를 발간한 이후 유권자들이 매니페스토를 직접 구입하여 읽는 경우가 많다. 가격은 약 2파운드(한화로 약 4500원)인 정당 매니페스토는 유권자들이 직

7) 카나이 타츠키 이홍천, 김재용 역 2006. 매니페스토의 탄생. 다산초당

접 구입함으로써 선거에 대한 유권자들의 관심을 높인다. 이는 영국 매니페스토의 오랜 전통으로 유권자들이 정당 매니페스토의 중요성을 인식하고 있다는 점이 매니페스토 책자 구입이라는 예외적 현상을 만든 요인이 될 수 있다.

영국 의회는 매니페스토 개념을 “정당의 이념과 정책에 대한 공적 천명(a public declaration of the ideas and policies of a political party)”으로 규정하고, 일반적으로 총선 전에 출판이 되며 각 정당이 집권하였을 경우 정당이 할 일(what the party will do)에 관한 기술이라고 밝힌다⁸⁾. 영국에서 정당의 매니페스토는 미국과 달리 집권당이 정부가 되는 의원내각제의 특성상 각 정당의 매니페스토는 집권 이후 영국 정부의 정책이라는 점에서 특히 중요하다. 현재 영국은 다양한 정당이 공존하고 있지만 주요 정당은 보수당, 노동당 그리고 자유민주당으로 나눌 수 있다. 특히 오랜 이념적 균열을 통하여 보수당과 노동당의 주요 이념 정당이 공존해온 영국 정치 지형 속에서 영국 정당은 다양한 유권자들을 대변하는 정치적 기제로 존재해왔다. 즉, 정당은 주요 정책 이슈를 만들어내고, 매니페스토와 정책 제안 등을 통하여 유권자들에게 현재 정당이 다루고 있는 주요 정책에 대한 정보를 제공한다. 따라서 유권자들에게 주요 정책에 대한 각 정당의 정책적 위치를 제공하는 것은 무엇보다 의원 내각제에서 중요하다. 즉, 의회 해산의 기회가 발생하여 현 집권당이 아닌 야당이 새로운 집권당이 될 가능성이 상존하는 의원내각제에서 각 정당은 집권 후 즉각적인 정책 집행을 위한 좀 더 구체적인 정책 방향 및 내용을 매니페스토에 담아 둘 필요가 있다. 따라서 영국 정당의 매니페스토는 미국 정당의 매니페스토보다 구체적인 정책 공약을 넣는 경향이 있다. 영국 정당의 매니페스토 내용이 이제 단순히 유권자들에게 정당의 정책에 대한 정보 제공의 역할을 넘어서 매니페스토 내용 자체를 통한 다양한 논의가 진행될 만큼 학문적으로도 중요한 대상이 되고 있다(Daubler and Benoit 2013; Quinn 2008; Green 2011⁹⁾)

영국 정당 매니페스토가 유권자들에게 제공하는 정보는 미국의 경우와 다르지 않지만 정당 측면에서의 정당 매니페스토의 역할은 미국처럼 정당의 정체성을 확립 및 지속하는 의의보다는 좀 더 구체적이고 현실적 측면에서 집권 정당의 정책 공약이라는 속성을 더 많이 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 영국 노동당, 보수당 및 자유민주당의 정당 매니페스토는 기본적으로 지난 매니페스토에 대한 자체 평가를 통하여 잠재적 집권당으로서의 수권 능력이 충분함을 보여주고 있다. 영국의 정당 매니페스토가 선거에 미친 중요성은 1996년 노동당 매니페스토를 통한 토니 블레어의 “제 3의 길” 접근법을 통하여 알려져 있다. 1996년 영국 노동당은 New Labour, New Life For Britain(영국을 위한 새로운 노동당, 새로운 생활)이라는 매니페스토를 통하여 노동당이 제 3의 길을 지향하며 중도로 수렴하는 정책 변화를 도모할 것을 천명하였고 그 결과 1997년 영국 총선에서 승리를 거두었다. 1997년 총선에서 영국 노동당은 노동당 역사상 가장 큰 선거 승리를 기록하였는데 당시 노동당은 418석을 차지하여 다수당이 되었고, 존 메이어 수상이 이끈 보수당은 165석을 차지하는 데 그쳤다. 1997년 선거는 사실상 노동당이 이후 약 18년간 집권할 수 있는 길을 열어주었다. 영국 정당 매니페스토는 우선 매니페스토 실천에 필요한 자원, 정책 대상, 그리고 자원의 확보 방식에 대한 구체적인 명시가 되어 있다. 이는 현재 정당 매니페스토에서 구체적으로 나타나고, 매니페스토에 대

8) UK Parliament. Glossary(Manifesto)

(<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/manifesto/>) 검색일 2014. 6.10.

9) Daubler, Thomas and Kenneth Benoit 2013. “The Empirical Determinants of Manifesto Content”, paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the European Political Science Association, June 20-22, 2013. Barcelona. ; Quinn, Thomas. 2008. “The Conservative Party and the “Centre Ground” of British Politics. Journal of Elections, Public Opinion and Parties. vol 18, No.2 179-199. ; Green, Jane. 2011. “A Test of Core Vote Theories: The British Conservatives, 1997-2005”, British Journal of Political Science 41. 735-764.

한 평가 기준 중 주요 평가요인인 구체성에 대한 기준으로 작용하였다고 볼 수 있다.

4) 영국 매니페스토 분석 및 시민사회로의 전파

영국 정당 매니페스토의 시민사회로의 침투는 다양한 경로를 통하여 이루어진다. 우선 각 정당은 자체 정책 토론의 장을 온-오프라인에 개설함으로써 일방향으로 매니페스토를 제시하는 차원을 넘어서 실제로 정책 내용에 대한 다양한 토론을 추진한다. 예를 들어 노동당은 About Your Britain이라는 웹페이지를 통하여 노동당의 정책 아젠다와 내용을 전파하고 토론의 장을 확장함으로써 지지 유권자들 뿐만 아니라 보수당 지지 유권자들까지 참여할 수 있도록 하였다¹⁰⁾. 이들은 또한 정책 리뷰를 발간하고, 각 정책 분야에 대한 자체 분석 및 동향 조사를 통하여 정당 매니페스토의 진화를 촉진하는 역할을 한다. 이와 더불어 영국의 주요 미디어는 정당 매니페스토 확산 및 발전에 중요한 역할을 한다. 각 정당의 매니페스토가 공표될 때마다 영국의 주요 신문들은 정당 매니페스토의 내용 및 정책 분석에 대한 다양한 기획 기사를 통하여 영국 유권자들에게 정당 매니페스토의 내용을 전파한다. 마지막으로 시민 단체들은 정당 매니페스토 비교 분석을 통하여 각 단체들이 지향하는 정당 매니페스토에 대한 의견을 활발히 개진한다.

(1) 미디어의 역할

영국 정당 매니페스토는 1900년 영국 노동당이 총선에서 최초로 정당 매니페스토를 공표한 이후 최근까지 총 선거가 실시될 때마다 출간되었으며, 반면 보수당은 노동당과 같은 구체적인 정당 매니페스토가 아닌 정당 지도자에 의한 짧은 연설문을 발표하는 것으로 시작되었고 노동당과 같은 매니페스토는 1950년 “This is the Road(이것이 길입니다)”라는 제목으로 발표된 것이 최초였다고 할 수 있다. 따라서 영국에서 정당 매니페스토는 노동당의 정당 매니페스토의 역사와 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 특히 영국에서 정당 매니페스토의 중요성은 1990년대 노동당의 선거 승리로 확인되었다. 영국의 정당 매니페스토가 선거에 미친 중요성은 1996년 노동당 매니페스토를 통한 토니 블레어의 “제 3의 길” 접근법을 통하여 알려져 있다. 1996년 영국 노동당은 New Labour, New Life For Britain(영국을 위한 새로운 노동당, 새로운 생활)이라는 매니페스토를 통하여 노동당이 제 3의 길을 지향하며 중도로 수렴하는 정책 변화를 도모할 것을 천명하였고 그 결과 1997년 영국 총선에서 승리를 거두었다. 1997년 총선에서 영국 노동당은 노동당 역사상 가장 큰 선거 승리를 기록하였는데 당시 노동당은 418석을 차지하여 다수당이 되었고, 존 메이어 수상이 이끈 보수당은 165석을 차지하는 데 그쳤다. 1997년 선거는 사실상 노동당이 이후 약 18년간 집권할 수 있는 길을 열어주었다.

이러한 정당 매니페스토의 시민사회로의 전파는 미디어의 적극적 관심에 의해 증폭되었다. 먼저 영국의 공영방송인 BBC는 각 총선이 실시될 때마다 정당의 정책 매니페스토에 대한 집중적인 비교 분석을 통하여 정책 강조점 및 차이점을 집중 보도하고, 이러한 비교 분석 문서를 BBC 홈페이지를 통해 볼 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 2010년 영국 총선과 관련하여 노동당, 보수당, 그리고 자유민주당의 정책 비교를 정책 이슈 분야마다 구분하여 집중적으로 비교하여 이를 유권자들이 쉽게 살펴볼 수 있도록 하였다.¹¹⁾ 방송 뿐만 아니라 영국의 주요 신문들 또한 정당 매니페스토에 대한 비

10) Your Britain <http://www.yourbritain.org.uk/agenda-2015/policy-review/policy-review>

11) BBC, “Where They Stand: Guide to party election policies.” http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8515961.stm#subject=key&undefined&undefined&und

교 분석을 통하여 구체적인 정당 매니페스토의 내용을 연일 보도하여 유권자들의 이해를 돕는데 도움을 준다. 예를 들어 데일리메일과 같은 신문은 간단한 정책 퀴즈를 통하여 유권자들로 하여금 자신의 정책 선호와 정당의 정책 강조점을 대비하는 퀴즈를 통하여 유권자들과 정당의 정책 위치를 진단하는 섹션을 만들었다. 또한 가디언지의 경우 2010년 노동당 매니페스토에서 가장 중요하다고 분석된 문장들을 하이라이트 하여 독자로 하여금 노동당이 중요하게 여기는 정책 분야에 대한 강조점을 쉽게 찾아볼 수 있도록 정보를 제공하였다.¹²⁾ 여기에서 고려할 점은 영국의 주요 신문들이 정당 매니페스토에 대한 자신들의 분석을 통하여 유권자들에게 매니페스토 내용을 전달하는 순 기능을 하는 반면, 미디어가 지향하는 정책 방향 혹은 이념적 정향에 의하여 매니페스토 내용 전달이 왜곡될 수 있음을 시사한다.

(2) 시민 단체의 역할

영국의 정당 매니페스토는 집권당이 곧 정부가 되는 의원내각제 체제 내에서 향후 정부의 정책이라는 점에서 다양한 이익단체 및 시민 단체들의 적극적인 매니페스토 분석이 나타난다. 다양한 시민 단체 및 개인들은 단순한 정당 매니페스토 내용에 대한 비교 분석을 전달하는 반면, 특정 이익집단들은 매니페스토의 정책 내용 중 자신의 단체에게 직접적 영향을 줄 수 있는 정책에 대한 구체적이고 신도 있는 분석을 통하여 각 정당의 정책 방향을 가늠하며 이에 대한 비판 및 지지를 표명하기도 한다. 이러한 정당 매니페스토에 대한 시민사회의 관심은 대학에서도 이루어진다. 문화와 관련한 교육을 담당하는 대학에서 2010년 영국의 주요 3개 정당 매니페스토 분석을 통하여 향후 집권당의 정책이 자신들의 비즈니스 분야에 어떠한 영향을 미칠 것인지 분석한다¹³⁾. 또한 주요 정당들의 정책 비교 뿐만 아니라 각 정당간의 정책 논쟁을 함께 다룸으로써 정당의 정책 내용을 더욱 확실하게 알 수 있도록 하였다. 정당 매니페스토에 대한 이익집단의 움직임은 특정 정책과 관련하여 다양하게 나타난다. 예를 들어 기업 로비기관인 CBI(Confederation of British Business)은 정당이 천명한 기업과 산업 관련 정책에 대한 자신들의 지지 혹은 비판을 천명하며 자신들의 입장을 담은 문건을 직접 발행하기도 한다. 이러한 이익집단의 구체적인 정책 대응은 직접적인 매니페스토 형성에 단기간 영향을 주기 어렵다고 할 지라도 이후 매니페스토의 작성에 영향을 줄 수 있다는 점에서 매니페스토를 둘러싼 정당과 이익집단의 쌍방향 소통이 이루어지고 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이익집단 뿐만 아니라 기타 시민단체들도 또한 정당의 매니페스토 정책 내용에 적극적으로 대응한다. 치안 관련 정책에 대한 시민사회의 반응은 정당 매니페스토의 치안 관련 정책에서 각 이슈에 대한 시민단체의 자체 분석을 통하여 유권자들에게 치안 관련 정책에 대한 정당의 정책 위치를 다시 한번 확인시켜주는 역할을 한다.¹⁵⁾

시민단체 및 이익집단의 정당 매니페스토에 대한 반응은 정책과 관련한 투표를 독려하게 되어 매니페스토의 중요한 기능 중 하나인 정책 선거 정착에 도움이 된다. 정책 선거가 이루어지기 위한 전

[efined](#) (검색일 2014년 6월 1일)

12) The Guardian. Election 2010. "Labour manifesto 2010: annotated policy guide" <http://www.theguardian.com/politics/interactive/2010/apr/12/labour-manifesto-2010-policy-guide> (검색일 2014년 6월 5일)

13) UCA Business and Community School Election Special. "Inside the Manifestos: what the main parties say about the creative industries" <http://community.ucreative.ac.uk/media/pdf/i/k/InsideManifestos.pdf> (검색일)

14) CBI. 2009. New Government in Action: The Business Agenda, <http://www.cbi.org.uk/media/494714/20090928-cbi-new-government-in-action.pdf>(검색일 2014년 6월2일)

15) Criminal Justice Alliance. Member's Briefing; The 2010 general election manifestos on law and order. <http://www.criminaljusticealliance.org/electionmanifestosbriefing.pdf> (검색일 2014년 6월 2일)

단계 작업으로 정당 매니페스토의 비교 분석은 대단히 중요한 의미를 가진다. 각 정당이 천명하는 정책의 강조점 및 차이점을 명확하게 알고 있을 때 비로소 정책 선거의 활성화가 이루어진다는 점을 감안하면 영국의 정당 매니페스토에 대한 다양한 시민단체들의 관심은 영국 선거를 정책선거로 활성화시키는 중요한 도구가 된다.

(3) 영국 정당 매니페스토의 확산의 특징

영국 정당 매니페스토는 정당 자체의 연계 기관을 통한 선전 및 유권자들의 직접 구매를 통하여 유권자들에게 확산된다. 이와 함께 미디어와 시민단체들은 각자 자신들에게 직, 간접적으로 연결되는 정책에 대한 구체적인 관심을 통하여 자신들의 입장을 밝히고 정당의 정책 매니페스토가 천명하는 정책 방향에 적극적으로 대응하고자 한다. 특히 영국 정당 매니페스토는 향후 집권당의 정책 공약이라는 점에서 각 정당마다 구체적인 정책 분야에 대한 자신들의 입장을 명확히 표현하고자 하는 점이 특징이라고 할 수 있다. 이와 동시에 한국과 달리 각 미디어가 정당 매니페스토를 집중적으로 분석하여 유권자들에게 매니페스토 내용에 대한 전달은 물론 정당으로 하여금 매니페스토에서 천명한 정책에 대하여 때로는 경쟁하고 비판하는 장을 열어주는 것과 같은 중요한 역할을 한다.

정당 매니페스토의 중요성은 영국 사회에 있어서 비단 유권자들에게 각 정당의 정책 위치와 이념적 정향을 파악할 수 있는 정보를 제공하는 데 그치지 않고 정당 매니페스토 자체가 주요 정당의 정책 지향점을 파악할 수 있는 지표가 되고 있다는 것에서도 찾을 수 있다. 이와 더불어 매니페스토에 대한 시민 단체의 관심 또한 한국과 같이 포괄적 이익을 추구하는 시민단체보다 특정 정책에 대한 이해관계가 명백한 시민단체 혹은 이익집단들이 적극적으로 매니페스토를 분석하고 자신들의 의견을 개진하는 특징을 보인다. 따라서 영국 정당 매니페스토는 전체 유권자들을 상대로 미디어를 통한 포괄적 이익의 추구하고 함께 개별 이익을 추구하는 시민단체 및 이익집단에 의한 특정 정책에 대한 집중 분석을 통해서도 확산된다. 이는 궁극적으로 영국 선거의 정책 선거화를 활성화시키는 데 중요한 역할을 한 것으로 파악된다.

4. 결 론

정책선거의 활성화 기제로서 매니페스토의 중요성은 이제 그 누구도 부인할 수 없는 규범으로 받아들여지고 있다. 인물 중심의 선거의 폐해를 최소화하고 각 정당들이 건전한 정책 대결을 통한 선거 정당성을 확보하여 궁극적으로 책임있는 정책 실행을 구현하는 데 매니페스토는 많은 기여를 하고 있다. 이 연구는 매니페스토가 활성화되어 있는 영국과 미국의 사례를 통하여 매니페스토의 중요성을 단지 유권자에게 선거 및 정책 정보를 제공하는 것을 넘어서 매니페스토가 정당의 정책 및 이념 정체성을 공고화하는 데 도움이 될 수 있음을 제시하였다. 이와 동시에 매니페스토에 대한 시민 사회의 반응 차이를 통하여 매니페스토 선진국인 영국과 미국에서도 매니페스토가 일반 유권자들에게 줄 수 있는 영향보다 특정 정책에 직간접적 이해관계를 가지고 있는 시민단체 및 이익집단이 더욱 적극적으로 매니페스토에 대응하고 있다는 점을 알아보았다. 또한 매니페스토 확산에 대한 미디어의 역할이 대단히 중요하다는 점을 양 국의 사례를 통하여 다시 한번 확인하였고, 이는 향후 한국의 매니페스토 정착 및 확산에 시사점을 줄 수 있다.

한국의 매니페스토 운동의 상당 부분은 공표된 정당 및 후보자의 매니페스토에 대한 “평가”에 집중되어 얼마나 좋은 매니페스토를 만드느냐, 혹은 얼마나 실현가능한 매니페스토를 어떤 후보가 더 많이 생산하고 있는가를 측정하는데 초점을 두고 있다. 물론 건전한 공약의 천명과 향후 공약의 성

실한 실행은 국민과 대표자 간의 권위 있는 약속이며 이를 위한 사전 검열로서 매니페스토의 평가는 정책선거의 활성화에 중요하다. 그러나 매니페스토는 비단 후보자의 향후 정책 약속에 국한되는 것이 아닌 정당 차원에서 각 정당의 장기 정책 비전과 이념정향을 파악할 수 있는 주요한 연구대상이라는 점도 간과해서는 안된다. 매니페스토 내용의 분석을 통하여 한국의 정당이 지향하는 정책의 일관성 및 변화가 한국 사회가 요구하는 정책 이슈에 대해 조응성을 보이고 있는지 확인할 수 있는 기제 또한 매니페스토이다. 따라서 향후 매니페스토와 정책 선거와의 관계에 대한 연구는 단지 유권자 측면에서 매니페스토가 제공하는 정보 제공의 중요성 뿐만 아니라 매니페스토 자체에 대해 연구 범위를 확산하는 것이 궁극적으로 정책 선거의 활성화에 대한 매니페스토의 역할 연구를 심화시킬 수 있다.

<참고문헌>

- 박명호. 2003. “정책선거 실현을 위한 방안” 『한국정당학회보』 제2권 1호
- 이동윤. “2014년 지방선거와 매니페스토 정책선거 활성화 방안”
- 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제 5회 전국동시지방선거 평가” 『동서연구』 제22권 2호.
- 2012. “한국의 정당정치와 매니페스토 운동: 제 19대 국회의원선거를 중심으로” 『동북아연구』.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부
- 정희옥. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안” 『한국정당학회보』 제7권 2호.
- 조진만. 최준영. 2008. “매니페스토의 학문적 활용을 위한 소고” 『한국정치외교사논총』. 제 30집 1호.
- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 최준영. 2007. “정책선거와 매니페스토: 2007년도 한국정치학회 연례학술회의 『제 17대 대통령 선거 과정 평가』 발표논문(2007년 12월 14일)
- 카나이 타츠키 이흥천, 김재용 역 2006. 『매니페스토의 탄생』. 다산초당
- Daubler, Thomas and Kenneth Benoit 2013. “The Empirical Determinants of Manifesto Content”, paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the European Political Science Association, June 20-22, 2013. Barcelona.
- Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.
- Green, Jane. 2011. “A Test of Core Vote Theories: The British Conservatives, 1997-2005”, British Journal of Political Science 41. 735-764.
- Quinn, Thomas. 2008. “The Conservative Party and the “Centre Ground” of British Politics. Journal of Elections, Public Opinion and Parties. vol 18, No.2 179-199.
- Walgrave, Stefaan and Michiel Nuetemans. 2009. “Friction and Party Manifesto Change in 25 Countries, 1945-1998. American Journal of Political Science. Vol.53, No. 1 190-206.

매니페스토 정책선거 정착을 위한 이론적 탐색과 실천적 문제점

오혜진(숙명여자대학교)

1. 서론

2006년 제4회 전국동시지방선거를 기점으로 매 선거 때마다 매니페스토(manifesto)와 정책선거를 정착시키기 위한 다양한 시도와 노력이 중앙선거관리위원회, 각종 시민단체, 언론, 학계를 중심으로 진행되어 왔다. 자유로운 선거를 통해 정부를 구성하는 것은 정치적 대표성(political representation)과 책임성(accountability)을 구현하는 것이며, 이는 대의 민주주의 작동의 기본 원리이다. 대의 민주주의 하에서 주권자의 뜻은 대표자를 통해서 실제 정책결정과정에서 반영되며, 정책의 이행 및 결과는 다음 선거에서 투표 결정의 판단 기준이 되어, 다시금 정책선거로 이어질 수 있다. 따라서 대표성과 책임성은 선거 과정 뿐 아니라 선거 이후, 그리고 그 다음 선거에 이르기까지 정치 전 과정을 포함하는 순환의 틀에서 실현된다.

2007년 공직법 개정으로 공직선거에서 정당 및 후보자는 의무적으로 정책공약을 작성해야 하고, 이는 단순한 선심성 또는 장밋빛 공약에서 벗어나 보다 구체적이고 실행 가능한 공약 개발로 이어질 가능성을 제시하였다. 그러나 여전히 매니페스토와 정책선거의 실효성을 위한 정당 및 후보자와 유권자의 인식 개선은 미흡한 수준에 머물러있다. 선거 때마다 공천을 둘러싼 정당과 후보자의 이합집산은 부실한 정책공약과 공약불이행에 따른 소모적인 갈등과 경제적 손실을 가져오고, 이는 정치인의 공약과 공약이행에 대한 유권자들의 불신으로 이어졌다. 이러한 불신은 대의 민주주의의 정치과정의 기본 원리인 정치적 대표성과 민주적 책임성 실현을 가로막아 정치과정의 선순환 구조로 진입하지 못하게 만든다. 정당과 후보자는 정책공약과 이를 위한 실천의지를 확고히 하여 유권자로부터 신뢰를 얻고, 유권자도 정책을 고려하는 선거를 통해 정치행위자들을 선출하는 정치 과정이 확립될 때 민주주의 체제의 정당성과 효율성을 보장하는 책임정치가 가능해질 것이다.

선거를 통해 권력을 위임하는 유권자와 권력을 위임받는 대표자를 통한 정치적 선순환 구조가 정책을 통해서 가능하다는 것은 누구도 부인하지 않을 것이다. 그럼에도 정책선거의 부재는 한국 선거의 가장 큰 문제로 지적되어왔다. 각계각층의 노력에도 불구하고, 여전히 정책선거의 정착이 어려운 이유는 무엇이며, 이를 해결하기 위해서는 어떤 방안이 필요한가?

이 질문에 답하기 위하여 본 글은 매니페스토와 정책선거의 기본원리인 대의제와 책임정치를 이론적으로 살펴, 이러한 기본원리가 제대로 작동하기 위한 현실 정치의 제반 조건들을 제시하고자 한다. 이를 통해서 한국 정치 현실과 선거 문화에 보다 적합한 매니페스토와 정책선거를 위한 논리적 토대를 구축하는데 도움이 되고자 한다. 정부 정책이 얼마나 국민들이 요구하는 바를 반영하고 있는

가는 민주주의의 대표성과 책임성이 어떻게 현실정치에서 작동하고 있는지를 보여주는 것이기 때문에 대표성과 책임성에 기반하여 매니페스토와 정책선거는 당위적으로 꼭 필요하다. 선거를 통해 정치적 대표성과 책임성을 모두 실현할 수 있는 가능성과 한계를 검토한다는 점에서 의미 있다고 판단된다.

2. 정책선거의 기본 원리: 대의제와 책임정치

정책선거는 “정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거(박명호 2003, 217)”를 의미한다. 정책선거가 가능하기 위해서는 우선적으로 정당과 후보자들의 정책에 대한 정보가 유권자들에게 제공되어야 한다. 정당과 후보자의 정책적 공약은 정부 정책의 행태를 예측하고 평가하는 기준으로서 정당 간의 경쟁을 가능하게 하고, 시민들이 자신의 정책적 입장과 비교할 수 있다. 따라서 매니페스토는 추상적이거나 당위적인 수준에 머무르거나 그 내용이 모호한 선거공약과 달리 구체적인 목표와 이행방법, 재정적 근거와 함께 당선 후 입법화시킬 것을 약속한 대국민 서약서를 의미한다(이현출 2006a; 최준영 2008).

각 정당과 후보자들의 정치적 신념과 비전을 담은 정책을 통해 유권자들에게 지지를 호소하고, 선거를 통해 정치권력의 정당성을 확보한다면, 선출된 정당이나 후보자는 유권자 다수의 대표로서 그들의 의사를 국정운영에 반영한다. 주권자인 시민과 이들을 대표하는 공직자 사이의 민주적 책임성은 바로 정당과 후보자가 제시하는 정책공약과 유권자의 정책의지를 통해서 실현되며, 이것이 현대 대의 민주주의 하에서 책임정치를 실현하는 기본원리이다.

(1) 대표성의 의미

현대 민주주의에서 대의제와 책임성 구현은 선거를 통해서 가능하다(Powell 2000). 자유로운 선거에 참여하는 시민들은 자신들의 이해를 가장 잘 대변할 대표자들로 정부를 구성하고자 하며, 정당 및 후보자들은 시민들의 삶에 영향을 줄 정책을 제안하여 그들로부터 지지를 요구한다. 선거를 통해 구성된 정부는 시민들로부터 그 권한을 위임(mandate)받아 그들이 제안한 정책을 실행에 옮기고, 주어진 임기 동안 정책의 성과는 그 다음 선거를 통해서 그들이 위임받은 권한에 대한 책임을 지게 된다.

이러한 일련의 정치과정 속에서 유권자와 정치인을 연결시키는 것이 바로 ‘정책’이다. 선출자가 위임받은 권력을 어떻게 행사할지는 보여주는 단서는 정책을 통해서 제공된다. 그러나 그들이 수탁자(trustee)로서 행동할지 또는 대리인(delegate)로서 행동할지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 선출된 대표자는 독립적인 한 개인으로서 스스로 생각하고, 판단하는 가치기준과 이해관계를 갖을 수 있는 존재인데, 선출자가 완벽하게 시민을 대변해야만 하는가? 역사적으로 대의제를 둘러싼 다양한 정치적 논쟁을 통해서도 알 수 있듯이 누구를 대표할 것이며, 무엇을 책임질 것인가의 문제는 그리 간단하지 않다.

수탁자 모델(trustee model)의 대표적 학자 버크(E. Burke)는 대표자의 성숙한 판단과 계몽된 의식을 통한 도덕적 의무를 강조한다. 이는 1774년 브리스톨(Bristol)의 유권자에게 행한 연설에서 드러난다.

당신들은 실제로 한 명의 의원을 선택합니다. 그러나 당신이 그를 선택하였을 때 그는 브리스톨

의 의원이 아니라, 의회의 한 구성원입니다. (중략) 당신의 대표는 당신들에게 그의 성실함이 아니라, 그의 판단을 표현할 의무가 있습니다. 그래서 그가 여러분들의 의견을 위해 그의 판단을 단념한다면, 그는 당신들에게 봉사하는 것이 아니라, 당신들을 배신하는 것입니다(Burke, 1975, 157, 앤드류 헤이우드 2009, 451-452 재인용).

수탁자 모델에 따르면 공직자들은 시민들의 대리인으로서가 아니라 자신의 신념에 따른 바람직한 공공선을 실현한다. 대표자들의 판단은 인민의 판단과 일치하지 않으며, 공공선을 위한 것은 대표자 자신의 판단에 따른다. 반면, 대리인 모델(delegate model)에서 대표자는 자신이 대변하는 사람의 충실한 대리인이다. 대의제 민주주의에서 주권재민은 정기적인 선거를 통해 유권자와 후보자 간의 대표위임을 통해서 실현된다. 페인(T. Paine)은 수탁자 모델이 엘리트주의적이고 비민주주의적이라고 비판하며, “선출된 자들이 스스로를 위해 유권자와 분리되는 어떤 이익을 형성해서는 안된다”고 주장한다(Paine 1987, 68, 앤드류 헤이우드 2009, 454 재인용).

‘누구를 또는 무엇을 대표할 것인가’의 정치적 대표의 개념은 책임성의 문제를 함께 고려하면 더욱 복잡해진다. 수탁자 또는 대리인으로서 대표자가 공직 활동을 한 이후의 선거에서 시민과 대리인 간의 상호작용은 단순히 무엇을 대표할 것인가 문제에 국한되지 않는다. ‘무엇을 책임지느냐’의 문제를 포함한다. 피트킨(H. Pitkin)은 대표성을 단순히 대표자 개인의 행위가 아니라, 많은 사람들의 복잡한 활동에 의해 나타나는 패턴으로 이루어진 체계의 구조와 기능 등을 포괄하는 복합적인 개념으로 이해한다(Pitkin 1967, 221-222). 크게 세 가지 개념으로 대표성을 구분한다(Pitkin 1967, 209-246). 첫째, 대표자를 선출하는 절차와 선출된 후 대표자의 권한을 의미하는 형식주의적 대표(formalistic representation), 둘째, 사회 내의 다양한 이해관계들을 가진 집단을 잘 대변하는지의 기술적 대표(descriptive representation), 셋째, 대표자가 자신이 대표하는 집단들의 이해관계를 잘 실현시키고 있느냐의 내용적 대표(substantive representation)이다. 즉, 대표성이 갖는 응답성과 책임성에 대한 다양한 해석이 가능하다.¹⁾

이러한 다의성으로 인해서 단순히 유권자와 대표자 간의 정책적 선호 일치만으로 민주적 대표성과 책임성의 실현여부를 판단할 수는 없겠지만, 자유로운 선거를 통해서 대의제와 민주적 책임정치를 실현하려는 메커니즘은 시민의 선호와 요구에 대응하는 것에서부터 시작하기 때문에 유권자와 대표자 간의 정책적 선호의 일치여부는 중요한 이슈이다(Miller and Stokes 1963). 따라서 대의 민주주의 하에서 대표성과 정책적 책임성의 실현은 매니페스토와 같은 정책공약의 제시와 유권자들의 정책선거, 그리고 대표자들의 정책공약 실천이 모두 이루어질 때 가능해진다.

(2) 대표성의 왜곡과 책임성의 구속력

주권자인 시민들이 선거를 통해 공직자를 선출하여 정부를 구성하는 한, 대의 민주주의는 시민들로부터 공직자로의 '대리와 책임의 연속(chain of delegation and accountability)'으로 운영된다(Strom 2006). 대표자가 수탁자이든 대리인이든 실제로는 정책을 입안하고 결정하는 과정에서 독립적으로 행동할 수 있는 여지를 갖는다. 이는 유권자의 선호가 대표자에 의해서 완벽하게 대표되고, 이것이 실제 공직활동에 반영되지 않는 대리인 문제(agency problem)를 발생시킨다. 주인은 대리인의 능력이나 선호를 완벽하게 파악할 수 없는 ‘숨겨진 정보(hidden information)’나 대리인의 행

1) 유라(H. Eulau)와 카프(P. Karps)는 정치적 대표성을 보다 더 포괄적인 차원의 책임성을 기반으로 4가지 개념으로 설명한다(Eulau and Karps 1977). 첫째, 정책형성을 통한 정책적 책임성(policy representation), 둘째, 지역구민의 구체적인 요구를 충족시켜주는 서비스 책임성(service representation), 셋째, 개별적 이해관계보다는 다수의 유권자 및 특정 이익을 위한 개인 배분 활동과 관련된 분배적 책임성(allocation presentation), 마지막으로 심리적인 신뢰와 지지를 내면화시키는데 중점을 두는 상징적 책임성(symbolic representation)이다.

동을 충분히 관찰할 수 없는 ‘숨겨진 행동(hidden action)’ 상황에 직면하게 된다. 전자의 상황을 방지하기 위해서 주인인 시민들은 대표자에게 그들의 정책적 선호를 구체적으로 알 수 있는 능력과 정보가 필요하며, 후자의 문제를 해결하기 위해서는 선거 이후 대표자에 대한 사후적인 감시(monitoring)를 위한 능력과 정보가 필요하다. 결국 대리인의 문제는 주인과 대리인 간의 정보 비대칭성(information asymmetry)에서 기인한다. 정보 비대칭성을 해결하기 위해서 주인은 대리인에 대한 신뢰할 만한 정보가 필요하다. 신뢰할만한 정보는 누구를 통해서 제공받을 것인가? 대표자는 수탁자가 아닌 대리인으로서 구체적인 정책공약을 통해 자신의 명확한 정책적 선호를 드러내야 한다. 또한 유권자는 자신의 정책적 선호와 일치하는 후보자를 판별하고, 그것이 정책과정에 제대로 반영되는지 감시, 감독을 필요로 한다. 그러나 대표성과 책임성은 후보자로 하여금 자신의 명확한 정책공약을 제공할 충분한 동기부여가 되는가? 유권자는 정책공약을 비교분석하고, 이후의 정책활동을 감시, 감독하는데 발생하는 비용을 감당할 것인가? 여전히 대표성과 책임성의 당위적인 차원은 대리인의 문제는 해결하기에는 미흡하다.

매니페스토와 정책선거의 기본원리인 대표성과 책임성은 현실적으로 대표자들에 대한 정책적 신뢰와 선출자들이 시민의 정치적 선호를 그대로 따라야 하는 법적 강제력이 없다는 문제를 갖는다. 그렇다면, 시민과 대표자 간의 신뢰와 책임성 구축은 어떻게 시작될 수 있는가? 정기적으로 반복되는 선거의 역할이 중요하다(Manin, Przeworski, Stokes 1999, 3). 선거를 통해 선출된 공직자들은 위임받은 권한을 주어진 범위와 시간 내에서 발휘한다. 시민의 선호에 부합하는 정책이 제대로 실현되었는지의 결과는 다음 선거에서 보상(승리)과 처벌(패배)로 이어질 수 있다. 이렇게 반복되는 선거 과정을 통해서 대표자들이 시민의 이해관계를 정책결정 과정에서 무시할 수 없으며, 대표자들은 정책적 책임성과 더불어 재선의 동기를 갖게 된다. 재선을 바라는 대표자들은 정책결정과정에서의 활동을 차기 선거에서 성과와 업적으로 활용할 수 있다(Mayhew 1974). 반복되는 선거를 통해서 대표자는 재선의 목표를 달성하고자 하며, 유권자들은 자신의 선호와 일치하는 대표자를 선출하고, 그 활동의 성패를 다음 선거를 통해 판단한다.

그러나 선거를 통한 대표성과 책임정치에의 당위성만으로 매니페스토와 정책선거가 가능해지는 것은 아니다. 정책선거의 정착을 위해서는 현실적인 조건들을 고려해야 한다. 첫째, 민주주의를 운영하는 정치체계 및 제도에 따라 대리인 문제를 해결하는 방식도 달라질 수 있기 때문이다. 둘째, 수탁자 모델이나 대리인 모델은 현대 정당이 출현하기 이전에 발전된 것으로 오늘날 대의 민주주의에서 시민의 대표자는 단순히 독립적인 개인으로만 이해되기 어려우며, 대표자는 정당의 일원으로서, 정당의 대리인으로 활동하기도 한다. 현대의 정치체제는 정당의 발전과 더불어 많은 변화를 겪었으며 정당과 정당 간의 경쟁은 대의 민주주의의 본질적인 요소라는 점이 당연한 상황이 되었다(로버트 달 2004, 112). 따라서 대표성과 책임성은 유권자, 대표자, 정당의 관계를 통해서 파악되어야 한다. 셋째, 실제 선거에서 유권자는 정책뿐 아니라 인물, 정당 등 다양한 요인들에 의해 투표를 결정한다. 정책선거를 위해서는 최소한 정책을 고려하는데 드는 정보비용을 줄여나갈 수 있는 방법이 요구된다.

3. 정책선거의 실현을 위한 조건들

(1) 권력구조의 차이

의원내각제와 대통령제에서의 대표성과 책임성은 헌법적, 구조적으로 동일하지 않다. 민주적 정통성이 분리된 대통령제에 비하여 단일한 민주적 정통성을 갖는 의원내각제에서 매니페스토와 정책

선거의 실현 가능성이 높다(Strøm 2006; 김영래, 정형욱 2008; 최준영 2008).

의원내각제에서 시민과 대표자 간의 위임관계는 간접적(indirect)이고 단선적(singular chain)인 반면, 대통령제에서의 위임관계는 직접적(direct), 다면적(multiple chain)인 특징을 갖는다. 전자의 경우 주권자는 입법부를 직접 구성하기 때문에 시민과 대표자 간의 수직적 책임성이 단순하다. 그러나 후자의 경우, 대통령제는 다양한 수준의 정부에 소속된 공직자들을 시민이 직접 선출함으로써 보다 다양한 대표성과 책임성을 갖는다. 구조적으로 서로 다른 대표성과 책임성을 갖기 때문에 그에 따른 대리인 문제를 해결하는 방법 역시 다르다. 의원내각제는 신뢰할 수 있는 대리인을 내부에서 사전적 방법(ex ante)을 통해서 선정하기 위해 가치를 공유하거나 신뢰할 수 있는 대리인을 엄밀한 심사를 거치고, 출마 후보를 사전 심사하는 역할을 정당이 담당한다(Strøm 2006). 대통령제는 사후적 방법(ex post facto)에 의존하여 다양한 대리인이 임무수행을 제대로 하는지를 임무성과를 보고 등을 통해 감시한다. 의원내각제에 비하여 시민과 대리인 간의 수직적 책임성보다는 각 기관들 간의 견제와 균형을 통해서 수평적 책임성을 강조한다(Strøm 2006). 후자의 사후적 방법은 의회의 각료에 대한 연례보고 요구, 구두 또는 서면 질의 요구, 청문회 소집, 정부 예산안 감사, 거부권한 등을 포함한다.

사전적 방법은 주인의 이해를 대변하지 않을 대리인을 선택하는 경우를 방지하는데 유용하고, 사후적 방법은 대리인이 주인의 이해를 대변하지를 파악하는데 효과적이다. 정당중심의 매니페스토를 개인차원에서의 매니페스토와는 구분해야 하는 것으로 본다면, 대통령제의 권력구조는 정당 중심의 매니페스토와 정책선거를 제약하는 요인이 될 수 있다. 그러나 대리인 문제 해결을 위해서 정당은 어떤 권력구조의 형태에서도 중요하다(Samuels 1999, 문우진 2007). 정당은 다양한 정치적 요구를 수용하고 이를 바탕으로 한 정책을 개발하여 법제화하는 주요 행위자로 작동하고 있다.

(2) 정당의 안정성과 민주성

정당은 대표성과 책임정치의 원리에 있어서도 중요하다. 더 이상 후보자들은 개인적인 능력과 이미지로 선출되는 것이 아니라 정당의 일원으로서 정당의 공적 이미지와 정책 프로그램을 통해서 유권자들로부터 지지를 받는다. 따라서 후보자들은 자신의 견해를 유권자에게 직접 전달하는 것이 아니라 정당에의 충성을 통해서 유권자들에게 대표성과 책임성을 실현한다.

정책선거의 실현을 위해서는 정당 간의 명확한 정책적 차이를 통한 경쟁이 가능해야 한다. 서구 민주국가들에서 매니페스토가 작성되는 과정은 국가별로, 그리고 정당별로 차이를 보인다(김영래, 정형욱 2008; 이현출 2006a; 카나이 타츠키 2006, 22) 앞서 살펴보았듯이 의원내각제 국가에서는 제도화된 정당들을 중심으로 매니페스토가 작성되는 반면, 대통령제 국가의 경우에는 대통령 후보자 개인의 선호가 매니페스토 작성과정에서 중요하게 반영된다(김희민 2008). 그러나 과거에 비하여 선거중심 정치에서 정당은 정당 간 정책적, 이념적 경쟁보다는 선거에서의 승리를 위해 보다 전략적으로 행동한다. 자신에게 유리한 이슈는 중점적으로 부각시키는 반면, 불리한 이슈는 모호하게 유지하는 경향을 보인다(Shepsle 1972; Page 1978; Conover and Feldman 1989).

처음 매니페스토 운동이 시작된 19세기 영국과 비교해볼 때, 현대 정치에서 정당들은 구체적이 공약을 통해 정당 간 정책적 차이를 분명히 보여주지 보다는 선거에서의 지지도를 극대화하기 위해서 매니페스토를 꺼리기도 한다(Fiorina 1989). 정당의 역사를 통해서도 알 수 있듯이, 선거권 확대와 시민단체 및 대중매체의 발달은 정당 이외의 이익표출을 다양하게 만들어 정당은 이념적인 선명성보다는 국가 전체를 위한 입장을 중시하는 포괄정당(catch-all party)의 성격으로 변모하여 구체적인 공약의 제시가 오히려 더 많은 지지를 얻을 가능성이 감소하였다. 정당은 정책적 대변자의 역할보다는 선거에서의 승리를 위한 권력유지가 더 중요한 목표가 되었다.

물론 이러한 정당의 모습은 각 국가의 정치제도 및 정당의 역사에 따라 차이가 있을 수 있고, 지지를 극대화하기 위하여 구체적인 매니페스토를 꺼리는 경향은 영국의 경우에서도 나타난다. 영국의 정당들 역시 점차 모호한 정책들이 나타나고 있는 것이다. 하지만 정당 간의 정책적 차이는 우선순위를 통해서, 그리고 이전의 선거에서 다루어진 공약이 얼마나 잘 이행되었는지, 그리고 상대 정당의 정책적 문제점과 모순점은 무엇인지를 통해서 매니페스토 편람(Party Policy Handbook)에 드러난다(정형욱 2007, 37). 서구 민주주의 국가들의 경우, 매니페스토는 정당 이데올로기를 반영하는 주요한 지표로 활용되는데(김희민, 리처드 포딩 2007), 특히, 영국의 경우 각 정당 매니페스토의 실현에 대한 신뢰는 매니페스토 발표 이후 주식시장에 바로 영향을 미치는 정도이다(카나이 타츠키 2006). 이러한 정당 중심의 매니페스토와 매니페스토의 실천의지는 오랜 역사를 통한 의원내각제라는 정치제도의 발전과 그에 따른 정당의 발달에서 기인하며, 이는 유권자들에게 정당 매니페스토라는 신뢰할만한 정보제공을 가능하게 한다. 그리고 이러한 정보에 기반한 투표선택의 기회를 제공한다.

대통령제이며, 정당의 기율이 약한 미국의 경우, 의원들은 정당 일원으로서 대표자일뿐 아니라 지역구 유권자들의 대표자로서도 활동한다. 특히, 연방체제에서 주 차원의 정치는 유권자들에 대한 정책적 책임성이 정당보다는 지역구 주민들과의 직접적인 연계를 통한 개별 의원으로서 작동한다. 따라서 정당과 지역구의 이해관계가 상충하는 경우 의원들은 같은 정당 소속일지라도 서로 다른 정치적 이해관계로 인해 정책적 선호가 이질적일 수 있다(최준영 2004). 그럼에도 미국의 매니페스토 역시 정당에 의해 작성된다. 미국은 4년마다 실시되는 대통령 선거를 주기로 정당 플랫폼(Party Platform)을 제시한다. 공화당과 민주당은 각 주대표와 당원들로 구성된 플랫폼준비위원회를 구성하고, 공개 포럼과 문서 제출 등의 형식으로 전달된 당원의 의견들과 위원회 위원들의 토의를 거쳐서 작성된다. 위원들의 과반수 요구로 수정되기도 하며, 전당대회 때 완성된 매니페스토를 제시하고, 대의원들의 투표로 공식 채택된다. (Budge and Hofferbert 1990; 1992). 물론 대통령제 국가이기 때문에 의원내각제 국에 비하여 대통령 후보자 개인의 선호가 강하게 반영되기도 하며, 매니페스토의 정치적 의미가 약한 편이다(김희민 2008).

일반적으로 오랜 전통을 바탕으로 안정된 정당 체제를 유지하는 서구 민주국가들에서 매니페스토는 정책적인 일관성과 더불어 선거가 실시되기 전 충분한 시간을 갖고 당내의 다양한 목소리들을 수렴하는 민주적인 과정을 통해서 작성되고, 채택된다. 이는 매니페스토 발표 자체가 아니라 정당이 어떠한 준비와 노력을 거쳐서 얼마나 민주적인 절차에 의해 매니페스토를 작성하는가가 더 중요하다는 점을 확인시켜준다. 이러한 과정을 거치지 않은 매니페스토는 선거에서 승리하더라도 정책적 오류와 혼선으로 대리인 문제를 발생시키고, 정치적 대표성과 민주적 책임성의 실현을 어렵게 만든다. 오히려 선거용으로 급조되는 매니페스토 작성 과정에서 발생하는 재정적, 사회적 손실은 국민들의 부담을 가중시킨다. (이현출 2006b, 49-50)

정치제도의 차이와 정당의 선거승리 전략에도 불구하고, 현대 민주주의에서 시민과 대표자 간의 대리인 문제 해결을 위해서는 정당의 역할이 중요하다. 정책 정당을 중심으로 한 안정된 정당체제는 대의 민주주의의 최적화를 위한 필수조건이다. (문우진 2007) 정당들 간의 뚜렷한 정책 대결은 유권자들로 하여금 정치참여와 정책선거를 가능하게 하는 요인이기 때문이다.

(3) 유권자의 관심과 참여

이상에서 살펴본 대의제와 책임성에 대한 논의는 기본적으로 유권자 본인이 스스로의 정책적 선호를 잘 알고, 정당 간 정책적 차이가 분명하게 존재한다면, 자신의 선호와 일치하는 대표자를 선택할 것이라는 점을 전제하였다. 그러나, 유권자들이 자신의 선호를 얼마나 잘 알고 있으며, 정당의

정책적 차이를 얼마나 인식하고, 이를 투표결정에 반영하는지는 의심스럽다. 대리인의 문제는 유권자의 대표성 왜곡을 의미한다. 무엇보다 주인 스스로가 자신의 정치적 선호와 일치하는 정당의 정책적 선호를 알고 비교할 때, 대리인 손실비용은 감소할 것이다.

유권자는 후보자가 제시한 공약이나 이슈에 관심을 보이기(Brady and Sinclair 1984; Wright 1986; Page and Shapiro 1992)도 하지만, 정책보다는 후보자의 경력, 업적, 만남 등 홍보와 관련된 사항에 더 반응한다(Abramowitz 1980; Mann and Wolfinger 1980). 왜 유권자들의 투표결정에 정책이 큰 의미가 없느냐에 대해서는 상반된 설명이 존재한다. 합리적 가정 하에서, 유권자들은 정책선거에 따른 비용지불이 크기 때문에 의도적으로 정책보다는 보다 쉽고 간결한 요인들에 의해 투표를 결정한다(Downs 1957). 반대로 유권자들은 정치에 대한 인지능력이 부족하여 정당 간 정책 비교를 위한 정보수집보다는 인지적 휴리스틱스(heuristics)에 의해 투표 결정을 하기 때문일 수도 있다(Converse 1964; Delli Carpini and Keeter 1996). 합리적 인간이든, 인지적 구두쇠이든 유권자는 결과적으로 정보비용을 줄이고자 한다.

오랜 역사를 통해 안정된 정당체제를 갖추고, 각 정당이 정책적 일관성을 유지하여 정당 간 차이를 나타내는 국가에서 시민들이 대리인의 문제를 최소화하고, 정보비용을 줄일 수 있는 가장 손쉬운 방법은 여전히 정당을 통해서 찾아진다. 키(V. O. Key)에 따르면, 정책선거의 실현은 정치행위자들이 먼저 목소리를 낸 뒤, 유권자가 그에 반응할 때 가능하다(Key 1966).

그렇다면, 유권자들의 반응을 이끌어내기 위해 정당의 역사가 짧고 정당체제가 불안정한 우리나라와 같은 나라들은 어떻게 해야 할 것인가? 정책선거에 대한 정치인과 유권자 모두의 관심과 참여를 유도하기 위해서 필요한 것은 무엇인가? 당장은 매니페스토의 작성과 활용 과정에서의 민주적 절차가 충족되지 않더라도 정당의 매니페스토는 유권자들에게 제공되어야 한다. 그리고 무엇보다 선거 이후의 정책공약 이행여부를 판단하는 회고적 투표(retrospective voting)가 이루어져야 한다. 대의 민주주의 하에서 대표성과 책임성은 자유로운 선거를 통해서 이루어지며, 선거는 정기적으로 반복된다. 선거를 통해서 정당 및 후보자들은 유권자의 대리인으로서 선출되면 선거 이후 정책적 책임성을 실현해야 한다. 그러기 위해서 정당은 선거에서 승리해야 하는 동기를 갖는다. 여기서 중요한 것은 정당은 선거에서의 승리가 최우선적인 목표가 아니라, 주인의 대리인으로서 대표성과 책임 정치 구현을 목표로 해야 한다는 것이다. 대리인은 주인의 선호를 충실히 반영해야 할 법적 구속력을 갖지 않지만, 대표성이 갖는 책임성은 그 다음 선거에서 유권자들의 회고적 투표를 통해서 확보될 수 있다. 그러기 위해서는 선거 이전에 제시된 정책공약이 이후 선출자의 임기 중에 충분히 실행되었는지를 평가하는 것이 중요하다. 정치인들에게 있어서도 유권자들의 지속적인 감시와 평가는 공약의 올바른 이행과 더불어 매니페스토의 필요성을 인지하는 중요한 사회적 압력이 된다.

한국 선거의 가장 큰 문제점으로 지적되는 부실 공약 남발은 부실한 공약임에도 불구하고 선거에서 승리가 가능했기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다 부실한 공약이지만 이것이 제대로 이행되었는지에 대한 사후 책임에 대한 평가가 필요하다. 유권자들은 선거 때마다 새롭게 제시되는 매니페스토를 확인하고 평가하여 앞으로의 정책을 기반으로 투표를 결정하는 전망적 투표(prospective voting)를 하기도 하고, 또는 이전의 공약들이 얼마나 잘 지켜졌는지 그 성과를 확인하는 회고적 투표하기도 한다. 개인요인들에 따라 차이가 있을 수 있지만 유권자들은 반복되는 선거를 통해서 정책공약과 이행정도를 확인할 수 있다면, 부실한 공약을 구분해낼 수 있을 것이다. 사후적 책임에 대한 유권자들의 관심은 결국 정권의 창출과 권력 유지가 최우선 목표로 자리잡은 한국 정당과 후보자에게 정책공약의 이행이 재선에 필수적인 요인이 될 수 있다는 인식을 심어줄 수 있으며, 또한 시민들이 중심이 되는 '시민선택형 정치'로 발전을 가능하게 할 것이다(김영래, 정형욱 2008, 23).

4. 결론: 한국에서의 정책선거 정착을 위한 제언

정당과 후보자, 그리고 유권자의 신뢰 구축을 바탕으로 한 대표성과 책임성의 실현은 정당 매니페스토와 정책선거를 통한 정치적 선순환과정의 구축과 더불어 가능하다. 선거에서 유권자들은 정당 또는 후보자에게 투표하고, 정당은 정책결정의 책임성과 효율성에 필요한 핵심 참여자이다. 따라서 매니페스토를 통한 정책선거는 정당 간의 정책적 차이의 구분을 명확히 하여, 정책적 내실화를 유도하고, 유권자들의 다양한 정책적 욕구를 수렴하여 이익의 집약과 표출 기능을 더욱 강화하며, 정당의 책임성, 더 나아가 정당정치 효율성 증진에 기여할 것이다(이현출 2006b, 54-64).

한국의 권력구조는 매니페스토와 정책선거를 제약하는 요인이다(김영래, 정형욱 2008). 다른 대통령제와 마찬가지로 대통령과 의원이 갖는 이원적 정통성은 국민과 지역구민의 대표로서 매니페스토 실현 과정에 갈등을 수반할 수 있다(최준영 2008, 185-186). 또한, 국회의원들은 지역구 유권자들에 의해 선출되지만, 당선된 후 의원으로서 자신의 지역구만을 위하는 것은 바람직하지 않은 것으로 여기며(김장수 2006), 국민 전체를 위한 대표자로서의 당위성과 갈등하는 위치에 있다. 정당이 정치체제의 주요 행위자로서 정치과정의 안정성과 책임성을 제공해야 하지만 정당 간 이념적, 정책적 구분이 뚜렷하지 않고, 선거에서의 승리가 우선시되는 포괄정당의 성격이 강하기 때문에 정당보다는 후보자 중심의 매니페스토가 주를 이루고 있다.²⁾ 우리나라의 권력구조, 불안정한 정당체제를 고려할 때 주인-대리인의 관계가 지속적으로 유지되기 어렵고, 그에 따른 정책적 책임소재도 불분명하다. 여전히 정당의 비민주성과 불안정성 역시 극복해야 할 문제이다. 정당 중심의 매니페스토 제시를 위해 정당차원에서 해결되어야 할 문제들이 산재해있다.

그러한 문제들이 해결되기까지 권한의 범위가 상대적으로 적은 지방의원 및 단체장의 경우에는 후보자 중심의 매니페스토가 더 효과적일 수 있다. 따라서 선거의 종류에 따라 매니페스토의 주된 공급자가 정당과 후보자로 차별화될 필요가 있다. 대신 선거에 따른 다양한 매니페스토로 야기되는 정책적 혼란을 막기 위해서 정당 중심의 정책은 지속적으로 제시되어야 하며, 후보자 중심의 매니페스토는 공약 이행을 위한 사후적 평가의 기준으로 활용되어야 한다.

현재까지 축적된 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방 선거의 후보자들의 정책공약에 대한 사후적인 평가와 분석은 아직 미흡한 단계이며, 이제 지방단체장을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다. 정책선거에 대한 정당과 후보자의 인식이 개선되기 위해서는 무엇보다 그들의 이행여부가 차기 선거에 영향을 줄 수 있다는 인식이 필요하다. 그 동안 정치인 및 유권자들은 공약이행에 대해 큰 관심을 두지 않았다. 특히, 국회 의원들의 경우, 그들은 입법 활동이 차기 선거에서 재선에 중요한 요인이 된다고 생각하지 않는다(김장수 2006). 게다가 2007년 공직선거법 개정으로 지방자치단체장 선거에서 선거공약서를 배포할 수 있도록 하였으나 국회의원선거가 있던 2008년에는 국회의원 및 지방의원은 그 대상에서 제외되었다. 이는 대의 민주주의에서 정책적 책임성의 가장 핵심에 있는 입법권자들의 대표성과 책임성 실현을 가로막는다.

보다 실천적 차원에서 사후적 책임에 대한 평가 방식 등에 대한 방법과 관련한 기준이 필요할 것이다. 정당 및 후보자의 정책적 차이가 크지 않고, 그 내용이 구체적이지 않더라도 그들의 공약이

2) 현재 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 '정책·공약알리미'의 '정책·공약'에는 대통령 당선자, 국회의원 당선자, 지방선거 당선자(시·도지사, 교육감, 구시군위원장, 시도의원, 구시군의원)의 공약으로 나뉘어 제공되고 있다. <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000363.do?scDs=1&menuNo=200542> (검색일, 2014/03/14). 대통령선거와 국회의원 선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 각 정당의 기본정책과 선거공약을 제공해왔다.

정책으로 입안된 적이 있는지, 심의를 거쳤는지, 통과되어 실행되었는지가 제공된다면, 유권자들도 매니페스토에 대한 중요성을 보다 더 명확히 인지할 수 있게 된다. 이는 자연히 정당과 후보자에게 영향을 주어 스스로 매니페스토가 얼마나 잘 실행되었는지, 실행하지 못했다면 어떤 이유로 그러했는지 평가하는 것으로 이어질 가능성이 높고, 결국 정당 내 매니페스토를 위한 연구 체계의 역할도 커질 것으로 기대할 수 있다.

<참고문헌>

- 김영래, 정형욱. 2008. 『매니페스토와 정책선거』 서울: 논형
- 김장수. 2006. “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로,” 『국제정치논총』 46(4): 203-221.
- 김희민. 2008. "미국 정당의 정강(Platform) 작성 과정."
- 김희민, 리처드 포딩. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』서울: 오름.
- 로버트 달. 2004. 『미국의 헌법과 민주주의』서울: 후마니타스.
- 문우진. 2007. “대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계: 정치거래 이론과 적용” 한국정치학회보 41(3): 5-31
- 박명호. 2003. “정책선거 실현을 위한 방안.” 『한국정당학회보』 제2권 1호.
- 앤드류 헤이우드. 2009. 『정치학』서울: 성균관대학교 출판부.
- 이현출. 2006a. “한국의 지방선거와 정책정당화 과제.” 김영래·이현출 (편). 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형출판.
- 이현출. 2006b. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부.
- 임성호. 2005. “국회 원내 정당간의 갈등해소를 위한 제도화 방안: 실마리로서의 원내정당화 모델.” 정책연구 통권 144호: 1-54
- 정형욱. 2007. “영국의 총선거와 매니페스토 영향,” 『NGO연구』5(2): 25-42.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』14(3): 169-195.
- 최준영. 2004. “미 하원의원들의 투표행태에 관한 연구: 정치적 개인성을 중심으로.” 『한국정치학회보』38(2): 515-536.
- 카나이 타츠키. 2006. 이홍천·김재용 옮김. 『매니페스토의 탄생』서울: 다산초당.
- Abramowitz, Alan. 1980. “A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978,” American Political Science Review 74: 633-640.
- Brady, David, and Barbara Sinclair. 1984. “Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives,” Journal of Politics 46: 1033-1060.
- Budge, Ian and Richard Hofferbert. 1990 “Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Government Expenditures.” American Political Science Review 84: 111-131.
- Budge, Ian and Richard Hofferbert. 1992. “Party Platforms, Mandates and Government Spending.” American Political Science Review 87: 744-750.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics,” In David E.

- Apter(ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Delli Carpini, Michael and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Law.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karps. 1977. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." *Legislative Studies Quarterly* Vol. 2 (August): 233-254.
- Mann, Thomas E., and Raymond E. Wolfinger. 1980. "Candidates and Parties in Congressional Elections," *American Political Science Review* 74: 617-632.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, W. E. and D. E. Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress" *American Political Science Review* 57: 45-56.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pitkin, Hanna, 1967. *The Concept of Representation*, Los Angeles: University of Press.
- Powell, G. B. Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999. "Introduction." in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-26.
- Samuels, David J. 1999. "Incentives to Cultivate A Party Vote in Candidate-Centric Electoral Systems: Evidence from Brazil." *Comparative Political Studies* 32(June): 487-518.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Mueller, and Torbjorn Bergman eds. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Thomassen, Jacques. 1994. "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models." in *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*, edited by K. M. Jennings and T. E. Mann. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wright, Gerald C., Jr. 1986. "Elections and the Potential for Policy Change in Congress" In Gerald C. Wright Jr., Leroy Rieselbach and Lawrence C. Dodd, eds., *Congress and Policy Change*, New York: Agathon Press

3. 선거와 투표행태: 한국과 미국

■ 제3패널 : 선거와 투표행태: 한국과 미국

06.26(목) 14:30~16:10

○ 사회 : 정진민(성신여대)

○ 발표

• 김희민(서울대)·노정호(연세대), "Scandals, Candidates Characteristics, and Negative Voting in New Democracies: A Test Based on Recent Presidential Elections in Korea "

• 김성연(건국대), "Campaign Information, Attitudes and Beliefs, and Motivated Reasoning in the Perception of Candidates' Issue Stances"

• 김연숙(숙명여대), "긍정과 부정의 정치심리학: 정당에 대한 부정적 감정과 정치행태"

• 정승민(동국대), "상충적 태도 유권자의 투표경향 분석"

○ 토론

• 장승진(국민대), 강우진(Angelo State Univ.), 한정훈(숭실대), 조원빈(성균관대)

Scandals, Candidates Characteristics, and Negative Voting in New Democracies: A Test Based on Recent Presidential Elections in Korea

HeeMin Kim

Professor, Department of Social Studies Education, Seoul National University, Korea and
Professor Emeritus, Department of Political Science, Florida State University, U.S.A.
recount01@snu.ac.kr and hkim@fsu.edu

Jungho Roh

Researcher, Institute of State Governance Studies, Yonsei University, Korea
jhroh@yonsei.ac.kr

ABSTRACT

Scandals can kill candidacy. Gary Hart and John Edwards come to mind. These scandals can come in many different forms, such as marital infidelity, tax evasion, downright corruption, and so on (e.g., Miller, Wattenberg, and Malanchuk 1986, Funk 1996, Hayes 2005). Since the third wave of democratization, many new democracies have practiced free and fair elections. However, we are not aware of election studies looking at political scandals in new democracies. In this paper, we study candidate characteristics and elections in one of the new democracies, South Korea (Korea hereafter). We utilize survey data to analyze the impact of the specific candidate characteristics that can be labeled as scandalous. On top of the factors that have been known to affect vote choice in Korea, regionalism, ideology, generational differences, and national economy, we investigate the impact on vote choice of the perceived corrupt behavior/ill association with the past of the candidates: son's avoidance of mandatory military service for Lee Hoi-chang in 2002; allegations of stock price fixing and money laundering (known as the BBK) and land speculation for Lee Myung-bak in 2007; and being a daughter of the former president Park Chung-hee, who ruled the country ruthlessly cracking down on dissidents and forced constitutional amendments, the so-called *Yushin* constitution in the case of Park Geun-hye in 2012. Our results show that voters in Korea do punish candidates for what can be regarded as negative traits. But in two out of three elections, those with 'flaws' actually won elections despite the heavy punishment by the voters due to other factors affecting election outcomes. We offer our conjecture for the reason for this at the end of the paper.

*We would like to make it clear that our study is strictly based on our theoretical expectations and the existing survey data. We do not make any political judgment in this paper.

Introduction: The Case for the Study of Candidate Characteristics in New Democracies

Elections are at the core of democracies. Almost all definitions of the term, “democracy,” include fair and free elections. As a result, a large segment of scholarly work in American and comparative politics deals with electoral institutions and voting behavior. Elections also entail candidates. Therefore, it is natural for political scientists to study candidates’ strategic behavior to win elections. In recent decades, the discipline has also witnessed rising interest in candidate quality and characteristics. The normative concern that we want to elect high quality candidates and an empirical concern about whether such candidates actually win continue to fuel our interest in this topic.

Scandals can kill candidacy. Gary Hart and John Edwards come to mind. These scandals can come in many different forms, such as marital infidelity, tax evasion, downright corruption, and so on (e.g., Miller, Wattenberg, and Malanchuk 1986, Funk 1996, Hayes 2005). One thing that stands out is that most of these scholarly writings analyzed scandals in the context of elections in the U.S. and other Western democracies.

Since the third wave of democratization began, many new democracies have practiced free and fair elections. However, we are not aware of many election studies investigating whether political scandals have affected the election outcome in new democracies. Because those who run in the elections in new democracies have been elites before the democratization, they may have skeletons in their closet whether they were on the side of the democracy movement or on the side of the dictatorship.

In this paper, we study candidate characteristics and elections in one of the new democracies, South Korea (Korea hereafter). We utilize survey data to analyze the impact of the specific candidate characteristics that can be labeled as scandalous. If the quality of political candidates does not keep pace with that of the sophisticated public, we may see apathy on the part of the electorate (low turnout) or a form of negative voting. Negative voting based on the past performance of an incumbent government is quite common and has been studied extensively (e.g., Key 1966, Fiorina 1981, Abramson et al. 2007, among others). But we are primarily interested in negative voting associated with the personal behavior (or history) of candidates seeking political office.

Previous studies of elections in Korea and in new democracies, in general, usually looked at the vote choice of the electorate along established and/or emerging social cleavages, such as class differences, regionalism, religion, as well as macro environmental factors, such as national economy. We are not aware of studies of Korean elections focusing on individual candidate characteristics. In this paper, we build a general model of vote choice in Korea including candidate characteristics, as well as all of the micro and macro factors that we believe have affected vote choice to avoid the under-specification problem. We analyze three latest presidential elections for which we have enough survey questions to do our research meaningfully.

Brief Electoral History of Korea

In June 2000, the North Korean leader, Kim Jong-il accepted the South Korean President, Kim Dae-jung's call for a North-South summit. The first-ever summit of the two Koreas' leaders was held in the North Korean capital of Pyongyang, followed by the visits of separated families and the flow of South Korean capital across the border. This was a dramatic and quite unexpected turn of events, since the North Korean regime (and its leader Kim Jong-il) had been known for its aggressiveness, inflexibility, and unwillingness to compromise with the outside world. These events also prompted the Clinton administration to re-assess its North-Korea policy, leading to the U.S. Secretary of State, Madeleine Albright's visit to Pyongyang (*Hankuk Ilbo* December 14, 2000, June 9, 2001).

President Kim Dae-jung's term was scheduled to end in early 2003. The opposition had been quite critical of the Kim government's reconciliation policy and had promised to take a more conservative approach toward the North. It appeared that the opposition had an edge in the upcoming presidential election. The opposition Grand National Party (GNP) candidate, Lee Hoi-chang, had already run for the presidency against Kim Dae-jung in 1997, which he narrowly lost. Since then, Lee had "managed" the Party with the primary goal of taking another crack at the presidency in 2002. A succession of well-timed events led to the nomination of Roh Moo-hyun, a relative lightweight even in his own party, as the governing party candidate. Prior to the scheduled presidential election in 2002, public opinion polls had consistently shown Roh Moo-hyun trailing Lee Hoi-chang (*Joongang Ilbo*, various dates, 2002). It was not until a few days before election day when the tide of public opinion began to turn. Roh's come-from-behind win in a matter of a few days made it a bitter pill to swallow for the losing side.

(Table 1.1 about here)

The 17th presidential election was scheduled for December 19, 2007. Before the election, the incumbent president Roh Moo-hyun and the governing Uri Party were extremely unpopular among the general public (see below). President Roh was term-limited by law and could not run again. As the election approached, it was obvious that the governing Uri Party would suffer a crushing defeat. Members of the Uri Party began to split from the party and attempted to form a new moderate party under an ideologically "larger tent." They also tried to distance themselves from the incumbent president. After merging several of the new splinter groups and absorbing the remainder of the Uri Party with defectors from other parties, the United New Democratic Party ("the Democratic Party" from now on) was born. Despite its efforts to look different, the new Democratic Party was essentially the governing Uri Party plus some small political groupings unaffiliated with the major opposition Grand National Party. This merely created a double-edged sword for the new Democratic Party, because most of the pro-Roh former Uri Party members were there, and the Uri Party's merger with so many small but different groups created an ideological identity problem for itself. Besides the goal of winning the presidency, it appeared that the party did not stand for anything.

Due to the composition of the Democratic Party, in the eyes of the electorate, it was obvious which party to punish if it were to retrospectively punish the governing party for its poor performance. The Democratic Party also lacked nationally-recognized “competent” leaders with known administrative accomplishments. A group of nine started out vying for the Party’s nomination, reminding the electorate of the six-pack analogy in the U.S. elections a few decades ago. After the first stage of the nomination process, five remained, of which four were former cabinet members under the Roh government. Eventually, Chung Dong-young, a former Unification Minister, emerged as the Party’s nominee with a bare plurality vote.

On the election day in December, 23.7 million voted out of 37.6 million eligible voters. This turnout of 62.9 percent was the lowest ever in the history of presidential elections in Korea. An opposition candidate, Lee Myung-bak scored a landslide victory in a multi-candidate contest by acquiring 48.7 percent of the total vote cast. The governing party candidate, Chung Dong-young came in at a remote second with 26.1 percent of the vote.

(Table 1.2 about here)

Moving toward the next presidential election in 2012, an unexpected person entered political arena. His name was Ahn Chul-soo, and he had been a successful doctor, then an IT venture entrepreneur, and a prestigious Seoul National University professor. He created what was called an Ahn Chul-soo phenomenon, a term for fundamental political reform. Both Ahn Chul-soo and the opposition candidate Moon Jae-in understood that only one of them must run to beat a formidable governing party candidate, Park Geun-hye.¹ In a succession of negotiations, the two sides could not agree, and in the end, Ahn simply “quit” the race and exit the stage. In a pair-wise contest, Park beat Moon 51.6% to 48% and became the first woman president in the history of Korea.

(Table 1.3 about here)

Hypotheses

In this section, we will develop various hypotheses to analyze the voting behavior of the electorate at the time of the three presidential elections in Korea. The first group of hypotheses will concern those factors that the existing studies have shown to affect voting behavior in Korea. They include regionalism, the left-right ideology, generational differences, and the economy. The second group of hypotheses reflects negative voting, both retrospective negative voting based on government’s poor performance and candidate quality/characteristics. The latter is the hypothesis of the most interest to us in this paper. Finally, we also include the usual control variables, such as gender, education, and income.

Regionalism, Ideology, Generations, and National Economy

Regionalism in the post-democratization era has been persistent and influential in electoral outcomes. Scholars have identified regionalism as the single most dominant factor affecting voter

¹ By this time, the governing party changed its name to Saenuri Party.

choice in all elections since the 13th presidential election in 1987, the first democratic election in Korea, and the 13th National Assembly elections in 1988, the first National Assembly elections since the democratic opening (Cha 1988, Park 1993, Choi 1995, Lee, Kapyoon 1999, Yang 2001, Kim, Choi, and Cho 2008 among others). Voting behavior has been driven by a particular region's preference for a candidate/party of its own region. This was manifested in the political conflicts between the *Youngnam* and the *Honam* regions. Based on the discussion above on regionalism in Korea, we hypothesize that regionalism was a significant factor for voters' decisions in all three presidential elections of 2002, 2007, and 2012.²

There has been a common perception among observers of Korean politics that the left-right ideology did not play an important role in the choices the electorate made, mainly because there was no meaningful ideological distinction among political parties. Practically all the parties formed since the democratic opening in 1987 have been conservative parties reflecting Korea's history in the war with the North and its subsequent role as the front between the East and the West during the Cold War era (Sohn 1995; Lee, Kapyoon 1999; Choi 2002; Cho 2003).

However, there has been a change. Some scholars have reported that ideological differences did affect the electorate's choices in a significant manner in the 2002 presidential election (Kang 2002, 2003). Kim, Choi, and Cho (2008) show that the left-right ideology affected the vote choice of the major party supporters in the 2004 National Assembly elections. Based on the observation that the impact of the left-right ideology has been growing since 2002, we hypothesize that ideology had a significant impact on the choice of the voters at the time of the presidential elections in 2002, 2007, and 2012.

The presidential election of 2002 is viewed as the first national-level election in the history of Korea in which generational differences played a critical role in the election outcome -- the old primarily supported Lee Hoi-chang, the Grand National Party candidate, while the young preferred Roh Moo-hyun representing then-governing party, the New Millennium Democratic Party (*Joongang Ilbo* various dates, 2002).³

(Table 2 about here)

Table 2 shows the split between the old and the young in the presidential election of 2002. As we can see, voters in their 20s and 30s overwhelmingly supported Roh Moo-hyun. On the other hand, voters in their 50s and above overwhelmingly voted for Lee Hoi-chang. Those in their 40s constituted a sort of boundary between the two contending generations. Further Kim, Choi, and Cho (2008) showed that generational differences played an important role in the National Assembly elections in 2004. Because a new cleavage of generational differences clearly played an important

² We could have inserted a map of Korea with the names and locations of the contending regions, like most of the voting studies of Korean elections in the past. We omitted it to save space, because we assume most of those interested in Asian politics are familiar with regionalism in Korea by now.

³ Roh Moo-hyun, after his election, established a new party with those politicians close to himself. This new party called Uri Party would be the governing party for the remainder of Roh's term.

role since the 2002 presidential election and there is no reason to believe that it has dissipated, we hypothesize that generational differences continued to have a significant impact on voters' choices in the presidential elections of 2007 and 2012.

By now, most election studies in both American and comparative politics have shown that economy matters in the electorate's decision to choose among candidates/parties (e.g., Kinder and Kiewiet 1979, Kiewiet 1981, 1983, Feldman 1982, Kinder and Mebane 1983, Miller and Wattenberg 1985, Lewis-Beck 1988, Markus 1988, Evans 2004, among many others). Because we have no reason to assume otherwise, we hypothesize that the electorate did economic voting in all three presidential elections we study in Korea.

A series of observations made above lead to the following set of hypotheses:

Hypothesis 1: Regionalism had an important effect on voter choice.

Hypothesis 2: Political ideology affected voter choice in a significant manner.

Hypothesis 3: Generational differences played an important role in the vote choice of the electorate.

Hypothesis 4: The electorate's evaluation of the economy had a significant impact on the vote choice.

Governing Party Accountability – Retrospective Voting

Historically post-democratization Korean presidents have started out with relatively high citizen approval early in their tenure and gradually lost the support as time unfolded. Kim Dae-jung inherited the so-called Asian financial crisis from the previous government and had to endure the strict IMF conditionalities. However, by all indication these market-based reforms were successful, and the Korean economy began to revive. His popularity was at its hike when he was awarded the Nobel peace prize for his efforts to improve relations with North Korea. However, toward the end of his term, it was revealed that all three of his sons were involved in corruption scandals, and two of them went to jail. President Kim was in a humiliating position having to make an apology to the Korean people with his sons in jail.

Moving on to the end of the Roh Moo-hyun government, there were several factors that made the electorate to punish the governing party. The first was the Roh government's relationship with North Korea. As we know, Mr. Roh maintained the former president Kim's reconciliation policy toward the North. Then it was revealed in early October 2002 that North Korea had maintained a hidden nuclear weapons program based on uranium enhancement. Further North Korea announced its intention to restart its nuclear reactors, whose operation had been frozen under an earlier agreement (These reactors are capable of producing the plutonium necessary to develop nuclear weapons). While criticizing the North's continued development of nuclear and other weapons programs, the Roh government continued a reconciliation policy including economic aid to the North, which many conservatives in Korea argued, was used to develop weapons systems rather than feeding the North Korean people. The general public in South Korea was becoming impatient with the Roh governments'

unconditional aid policy. In sum, the reconciliation with the North, which was initially received with euphoria among South Koreans ended in 'aid-without reciprocity' fatigue within a few years.

Second, Roh was a self-made man with only a high school degree. He climbed the social ladder by first passing a highly competitive bar exam, for which a law degree was not required, and then participating in the democracy movement as a human rights lawyer. When he became the president of Korea after a succession of unlikely events, many Koreans found his blunt and unrefined style refreshing because he behaved so differently from his predecessors. As time passed, however, many Koreans became tired of Roh's succession of controversial statements, some of which could be interpreted as anti-American or pro-North. By the time Roh left office, many Koreans no longer found him refreshing, but simply unpresidential. There were other reasons why the Roh government was unpopular, such as the spectacular trial and error in housing policy.

In sum, there was a widespread perception that President Roh and his associates were incompetent, ill-behaving, pro-North ideologues, and fairly or not, the image would be imprinted upon the *de facto* governing party candidate, Chung Dong-young. Despite the governing Uri Party members' attempts to split and build a new party and distance themselves from Roh, to the electorate, which party would constitute a "governing party" was clear if they were going to hold any party accountable, and voters would act accordingly on election day.

Lee Myung-bak's tenure as president was very tumultuous one, too. Lee government attempted to resume the import of the U.S. beef while the concern over the mad cow disease in the U.S. was high, which brought about nationwide citizen resistance. One big national project he wanted to push was the so-called the Korean Peninsula Great Canals Project, which would connect virtually all rivers in Korea by creating canals among them. He claimed that it would greatly enhance the transportation of resources and finished projects. Many scholars and environmentalists believed that it would create an environmental disaster without mentionable economic benefits. Faced with objection, President Lee implemented what he called a Four-Rivers Project, which to many was simply a scaled-down version of the Canals Project, from which point the opposition began to consider him very deceitful. As expected, the North-South relationship soured during the Lee administration, and many political science indicators showed that the level of freedom of press went down during his term as president. As the history of three predecessors show above, the Korean electorate had the reason to express their feelings toward the incumbent government, usually in a negative way:

Hypothesis 5: The electorate's perception of the incumbent government heavily affected governing party candidate's fortune in all three elections.

Candidate Characteristics -- Morality/Corruption/Association with the Past

Lee Hoi-chang ran for the president in 1997. During the campaign, an accusation was made that Lee's son avoided mandatory military service by losing weight to the point that he was declared unfit to serve. In Korea where every young man is required to serve in the military for over two

years, voters are quite sensitive to this type of issue. It would be quite damaging to Lee politically, especially if it was done with Lee's knowledge or influence. It would be impossible to know the impact of this allegation in 1997, because the candidate morality question was never asked in the survey. However, we may be able to see its impact in 2002 as Lee ran again as an opposition party candidate. Needless to say, the same accusation was repeated in 2002.

Moving over to 2007, the opposition GNP candidate, Lee Myung-bak's career had included the CEO of Hyundai Construction, a subsidiary of now world famous Hyundai Corporation, a National Assemblyperson, and a mayor of the capital city of Seoul. Lee had an extremely prestigious career, and if indeed there was anything left to do, it would be to serve as president of the country. At the same time, Lee had many encounters with the law throughout his career. By our count, he has been investigated or indicted over 20 times for bribery, violations of construction law, city-park laws, labor laws, election laws, and stock-trading laws. He was found innocent for many of them, and the most severe punishment he ever received was fines. By this time, however, many felt that he had established a pattern, as far as his attitude towards the law was concerned.

Just a few months before the presidential election, the so-called BBK scandal broke out. The BBK was a company that engaged in stock price fixing and money laundering, which resulted in the loss of hundreds of millions of dollars for small-scale investors. The CEO of the company had fled the country, but rumor had it that the real owner of the BBK was Lee. Lee was also implicated in land speculation in an area of Seoul where land prices were among the highest in the nation. Given the serious nature of the charge, a special prosecutor was appointed to investigate Lee's involvement in these cases, shortly before the presidential election (various dates, various newspapers, 2007).

In 2012 the governing party's presidential candidate was Park Geun-hye, a daughter of the former president Park Chung-hee. Then military general Park engaged in a coup de tat in 1961 and ruled Korea until 1979 when he was assassinated by his own Korean CIA director. Being a daughter of Park Chung-hee was a mixed bag: first, he ruled the country ruthlessly cracking down on dissidents and forced constitutional amendments to stay in power for life by avoiding direct popular election of president, the so-called *Yushin* constitution. Many dissidents were tortured and, probably some killed. Second, after the coup to gain legitimacy, Park consistently pushed for economic development plans under his reign, which most Korean people believe to have moved Korea from the basket case of the world after the Korean War to its current position of one of the 15 largest economies in the world. So, the Korean people are split in their evaluation of the Park Chung-hee era, and his daughter, Park Geun-hye's run for the presidency would show this split more clearly.

Hypothesis 6: The perceived corrupt behavior/ill association with the past of the Grand National Party/Saenuri Party candidates affected voter choice at the time of Presidential Elections.

As we discussed above, Hypotheses 5 and 6 reflect negative voting, and especially the latter is the hypothesis of the most interest to us.

Data, Methods, and the Model

In order to test the hypotheses proffered in the previous section, we employ binary logistic models for the 2002 and 2012 presidential elections and multinomial logistic models for the 2007 election. The latter is appropriate when the dependent variable is nominal and has more than two categories. The multinomial logistic model can be regarded as an extension of the binary logistic model in that it is “simultaneously estimating binary logits for all possible comparisons among the outcome categories” (Long 1997, 149). Relying on this method, we analyze the factors affecting the vote choices in the presidential elections in Korea. The data for the elections are based on presidential election surveys conducted by the Korean Social Science Data Center (KSSDC). Our model looks like:

$$V_i = N_i' \alpha + R_i' \beta + \gamma_1 \text{Ideology}_i + \gamma_2 \text{Age}_i + \gamma_3 \text{Economy}_i + Z_i' \lambda + \varepsilon_i \dots\dots\dots (1)$$

The dependent variable (V) has either two or multiple discrete categories: the electorate’s choices of candidates. In the binary logit for the 2002 presidential election, the vote choice is coded 1 for Roh Moo-hyun and 0 for Lee Hoi-chang. Likewise, it is coded 1 for Park Geun-hye and 0 for Moon Jae-in in the model for the 2012 election. In the multinomial logistic model for the 17th presidential election held in 2007, it is coded 0 for Lee Myung-bak (the base outcome), 1 for Chung Dong-yung, 2 for Lee Hoi-chang, and 3 for Moon Kook-hyun. As we discussed above, the multinomial logistic model estimates the effects of the independent variables for all possible pairs among the categories (candidates in our study) of the dependent variable. Because Lee Myung-bak was such a clear winner, we did not find a pair-wise comparison between any two losing candidates meaningful. This is the reason why voting for Lee Myung-bak is set to zero as the base outcome. Below, we will present the effects of the independent variables for the pairs involving Lee Myung-bak and the three next top vote-getters. Note that we drop respondents who voted for minor candidates as well as those who refused to answer.

N vector includes the variables involving negative voting such as the governing party accountability and candidate’s morality, corruption, or association with the past. We use more than one survey item for these variables. Relevant survey questions were not commonly asked in all three surveys, and they are explained below as well as in the notes accompanying the tables reporting the logit coefficient estimates (Tables 3, 4, and 5). R is a vector of regional dummy variables based on the hometown of a respondent. The regional dummies include *Gangwon*, *Choongchung*, *Honam*, *Youngnam*, and *Other* regions. The *Seoul-Incheon-Gyeonggi* metropolitan region is used as a base-line. The *Ideology* variable is based on the responses to the self-ideological tendency item, which is

measured on an 11-point scale ranging from 0 for “extremely left” to 10 for “extremely right.”⁴ The *Age* variable is included to test our *generational differences* hypothesis. The *Economy* variable is based on the responses to the question, “how do you see the state of national economy since the last presidential election?”⁵ Finally, we added the usual control variables of *Gender*, *Education*, and *Income* in *Z* vector.

Findings

Tables 3, 4, and 5 present the estimated coefficients and their robust standard errors from our logit models for the 2002, 2007, and 2012 presidential elections, respectively. The *positive sign* of the coefficients in the tables indicates that the probability of the respondent voting for the candidate in the column *increases* as the value of the independent variable *increases*. For example, the coefficient for the *Honam* region (variable) for the pair of Chung and Lee has a positive sign in Table 4. This means, the respondent’s probability of voting for Chung instead of Lee increases if the respondent comes from the *Honam* region. On the other hand, the *negative sign* of the coefficients indicates that the probability of the respondent voting for the candidate in the column *decreases* (the probability of voting for the baseline candidate in the pair *increases*) as the value of the independent variable *increases*. For example, the coefficient of the *Younghnam* region (variable) in the pair of Chung and Lee has a negative sign in Table 4. This means, the respondent’s probability of voting for Chung instead of Lee decreases if s/he comes from the *Younghnam* region.

(Tables 3, 4, and 5 about here)

The Effects of Regionalism, Ideology, Generations, and National Economy

First, we examine the impact of *regionalism* on the choice of the electorate in Korea. Table 3 shows that Roh Moo-hyun was significantly preferred by the voters of *Honam* while Lee Hoi-chang was the choice of *Younghnam* voters in the 2002 election. Table 4 also shows significant regional elements in support of all of the candidates representing regionally-based parties or having personal ties to a particular region (that is, born and raised there) in 2007: Chung (the Democratic Party) in *Honam*, Lee Myung-bak (the GNP) in *Younghnam*, and Lee Hoi-chang (Independent) in *Choongchung*. We see the same *Honam-Younghnam* split in 2012 in Table 5. So, the perennial regionalism hypothesis is supported in all three elections.

Next, we discuss the impact of the *Ideology* variable. Our results show that in what were basically two-candidate contests in 2002 and 2012, candidates of the left (Roh Moo-hyun and Moon

⁴ Note that, in the 2002 presidential election survey, the *Ideology* variable is measured on a 5-point scale with 1 “very liberal” and 5 “very conservative.”

⁵ No national economy-related question was asked in the 2002 survey. Respondents’ assessment of the national economy is measured differently in 2007 and 2012. In 2007, it is measured on a 3-point scale of 1 “worse than 5 years ago” to 3 “better than 5 years ago.” In 2012, it is measured with (and recoded to) 1 “very bad” to 4 “very good.”

Jae-in) and right (Lee Hoi-chang and Park Geun-hye) got their respective ideologically-oriented support statistically speaking. Further our results show that the left-right ideology did play a significant role as it is statistically significant in the pairs including the left-leaning and right-leaning candidates (Chung-Lee; Moon-Lee) in 2007. So, ideology, whose impact has been growing at the turn of the millennium, continued to play a significant role in the presidential elections in 2002, 2007 and 2012, and Hypothesis 2 is supported.

As Kim, Choi, and Cho (2008) showed for the presidential election in 2002 and the National Assembly elections in 2004, our results also support the *generational differences* hypothesis that the old supported conservative party candidates, while the young were on the side of the left for presidential elections of 2002 and 2012. For 2007, the generational differences turn out to be statistically significant only when Lee Myung-bak is matched up with Moon Kuk-hyun. This result makes sense given that, although he was not a major party candidate, Moon was viewed to be a reform candidate favored by the young.

There was no survey question asking the state of *national economy* in the 2002 presidential election survey. The coefficient estimates for *Economy* confirm Hypothesis 4 as those who thought economy was in good condition opted for the governing party candidates, while others leaned toward the opposition in the 2007 and 2012 presidential elections.

Negative Voting

We now turn our attention to negative voting. As we mentioned above, the variables that *N* vector in equation (1) contain differ across the surveys. In the 2002 survey, we found two relevant survey items. First, *IncumPerform* measures the electorate's perceived performance of governing party, which is appropriate to test Hypothesis 5. Second, in order to test Hypothesis 6, we use *Morality* which is coded 1 for those who considered candidate morality important in deciding for whom they voted, and 0 otherwise. These two variables are the only relevant variables involving negative voting available in the 2002 survey. In contrast, the 2007 and 2012 election surveys provide more than these.

In addition to *IncumPerform* and *Morality*, we use two more variables in the analyses for the 2007 presidential election. First, *RohOut* is a dummy variable with a value of 1 for those who considered keeping the Roh Moo-hyun's group out of power as the most important criterion for vote choice, and 0 otherwise. This variable is used to test Hypothesis 5 because it is directly related to the respondent's assessment of governing party. Second, *BBK* is a dummy coded 1 for those who considered the BBK scandal the most important in terms of how they voted and 0 otherwise, and this variable is appropriate to test Hypothesis 6.

In the analyses using the 2012 survey, we use more variables based on responses to three relevant survey items in addition to *IncumPerform* and *Morality*. Respondents were asked to place between 1 "not important at all" to 10 "very important" for the following issues: (1) keeping Lee Myung-bak faction out of power (*MBOut*), keeping the Roh Moo-hyun group out of power (*RohOut*),

and the legacy of *Yushin*. *MBOut* in 2012 corresponds to *RohOut* in 2007 in the sense that both variables indicate a respondents' intention to punish the governing party. *Yushin* is appropriate to test Hypothesis 6 as it is related to Park Geun-hye's ill association with the past. Note that *RohOut* in 2012 is somewhat different from *RohOut* in 2007. The latter is related to a respondent's assessment of the governing party whereas the former is not. However, the 2012 Democratic presidential nominee, Moon Jae-in, is closely associated with the former President Roh Moo-hyun. Moon had operated a joint law office with Roh, served as a Blue House Chief of Staff under Roh, and been a president of Roh Moo-hyun Foundation until he became the presidential candidate.

The 2007 and 2012 surveys also contain an interesting question that asks the respondent to choose one from 1 = "s/he voted for her/his favorite candidate hoping that the person would be elected", 2 = "s/he voted against a particular candidate s/he disliked, and 3 = "s/he did not particularly care for who would get elected." In a way, this question directly asks whether the respondent cast a negative vote. We used the option 1 as a reference category and show the impact of the option 2 (*Vote Against*) and 3 (*Vote None*) in Tables 4 and 5.

The coefficient estimate for *IncumPerform* in Table 3 shows that those who thought the Kim Dae-jung government performed poorly punished Roh Moo-hyun in a significant manner in 2002. We also found strong support for Hypothesis 5 as voters thoroughly rejected the Roh government in 2007, whether it was because of Roh's policies or his personal style. This could be seen by looking at the signs and magnitudes of the coefficients for *IncumPerform* and *RohOut* variables in Table 4. As a result, the *de-facto* governing party candidate, Chung Dong-young, was already heavily disfavored going into the presidential campaign. Furthermore, the signs and the significances of the estimated coefficients for the same variables in the Lee-Lee pair and the Moon-Lee pair attest that those who punished the Roh government tended to choose Lee Myung-bak as their candidate. So, the candidate of the largest opposition party, Lee Myung-bak had a structural advantage as the electorate punished the governing party. We also find support for Hypothesis 5 as *IncumPerform* and *MBOut* variables in Table 5 work against the governing party candidate Park Geun-hye in 2012.

Finally, we found strong support for Hypothesis 6. Those voters who found morality as the most important criterion for their choice voted against Lee Hoi-chang in 2002, Lee Myung-bak in 2007, and Park Geun-hye in 2012. Furthermore, those who thought the BBK an important issue heavily voted against Lee Myung-bak in 2007. Those who thought the legacy of *Yushin* relevant voted against Park in 2012. The estimated coefficients for *Vote Against* are large and statistically significant, indicating that the negative voters clearly voted against Lee Myung-bak in 2007 and Park Geun-hye in 2012.

Although the results in Tables 3, 4, and 5 are very interesting and generally support our hypotheses, they do not tell us much about the extent of importance of the independent variables, especially those variables indicating the existence of negative voting. Indeed, we cannot directly interpret the estimated parameters from a binomial or multinomial response model. For that we calculate the effect of changes in the independent variables on the probability of voting for a specific candidate and report them in the following Tables.

(Table 6 about here)

Each entry in the first row of Table 6 represents the change in the probability of voting for Roh Moo-hyun for a change from minimum to maximum (*Min to Max* in the first column), a one unit change (*Unit Change* in the second column), and a one standard deviation change (*SD Change* in the third column) in the *IncumPerform* variable, while holding other variables constant at their means.⁶ In the second row, the entry is the probability change of voting for Roh when the *Morality* dummy variable changes from 0 to 1. The larger the absolute value of the change, the bigger the impact of the independent variable on the electorates' voting decision.

The results in Table 6 confirm and strengthen what we found about Hypotheses 5 and 6. These are the hypotheses intended to demonstrate negative voting. For one standard deviation change in *IncumPerform* variable (the performance of Kim Dae-jung government), a voter is 18.5 percentage points less likely to vote for the governing party candidate Roh Moo-hyun. About the negative voting based on the morality issue, those who considered candidate morality important were 13.2 percentage points more likely to vote for Roh (or less likely to vote for Lee Hoi-chang) than those who did not. Given the closeness of the election (see Table 1.1), this could have been an important difference.⁷

⁶ For information about how to calculate the discrete change in predicted probability, see Liao (1994) and Long (1997).

⁷ After the presidential election in 2002, the GNP brought a defamation lawsuit against two newspapers and the person who was identified as their original source for the reports they ran in May of 2002 for the damage to the reputation of the Party. Apparently the original source, Kim Dae-up, provided (mis)information to the reporters of two newspapers that, as early as in 1997 (recall that Lee Hoi-chang's first attempt at being the country's president was in 1997), there were multiple meetings of military officials and the GNP leaders to discuss how to hide the fact that Lee's son took an illegal way out of military service and eventually agreed to alter all the records pertaining to him. Based on this information, the two newspapers ran headline stories about the alleged cover-up. The lawsuit was not about whether the son of Lee Hoi-Chang actually attempted to skip the military service. Rather it was about whether the two newspapers and their original source caused injury to the GNP's reputation by printing misinformation about the issue. The Seoul Central District Court gave its verdict in January 2004. According to the verdict, there was no sufficient evidence to back up the informant's story and the resulting reports run by the two newspapers. The two newspapers published the story without checking the reliability of its source sufficiently according to the court. The district court found the accused guilty of defamation and ordered them to collectively pay the GNP about half a million dollars. What is unusual about this verdict is that, it specifically stated that, according to many public opinion polls performed around August and September of 2002, the support for Lee Hoi-chang went down up to 11.8 percentage points due to the suspicion about his son's attempt to avoid the military service, further heightened by the newspaper reports. The verdict did not reveal the grounds for the number, 11.8 percentage points and how they knew that much support was lost solely because of the son's military service issue. There is no way that we can compare their 11.8 with our 12.3 percentage points loss due to (the lack of) morality, but certainly the numbers are very close, and we will have to wonder what if...

(Tables 7, 8, and 9 about here)

Table 7 reports the changes in the voting probability analogous to those in Table 6, and the entries are for the 2007 presidential candidates listed in the first row of each panel. The results are similar to what we found from Table 6, substantiating Hypotheses 5 and 6. In the case of retrospective voting (*IncumPerform*), Lee Myung-bak was the major beneficiary of negative voting against the perceived poor performance of governing party. The change in the value of *IncumPerform* from its minimum to maximum results in the increase of the voting probability for Lee by 27.8 percentage points, but it decreases the probability of voting for the governing party candidate Chung by 31.4 percentage points. It is also turned out that voters who consider candidate morality important for their vote choices were 28.2 percentage points more likely to vote for Chung and 47.6 percentage points less likely to vote for Lee.

We found nearly identical results based on *BBK* and *RohOut* variables in Table 8. Each entry in Table 8 represents the change in the probability of voting for each of the candidates listed in the column titles for a 0-1 change in a dummy independent variable, while holding other variables constant at their means. Again, Lee Myung-bak was the beneficiary of negative voting against what was perceived as the governing party. As the value of *RohOut* changes from 0 to 1, the respondent's probability of voting for Chung Dong-young decreases by 8.3 percentage points, while the same probability increases for Lee Myung-bak by 19 percentage points. Those who considered the *BBK* an important issue were 12.3 percentage points less likely to vote for Lee, and 9.2 percentage points more likely to vote for Chung. Table 9 further shows that negative voters were 30.4 percentage points less likely to vote for Lee Myung-bak, clearly showing negative voting in presidential elections in Korea.

(Tables 10, 11, and 12 about here)

Tables 10, 11, and 12 show negative voting in the 2012 presidential election. For the negative voting variables of *IncumPerform* and *Morality*, Table 10 shows that a one standard deviation change in *IncumPerform* has an impact of decreasing support for Park by 20 percentage points, and the change from minimum to maximum value in the same variable has an impact of decreasing the support for Park by 63.6 percentage points. For *Morality* variable, those who thought it was an important criterion has 16.4 percentage points less likely to vote for Park. Table 11 shows the effects of three negative voting variables. All three are measures in 10-point scales. For the importance of *Yushin*, *RohOut* (Keeping old Roh Moo-hyun forces out), and *MBOOut* (Keeping the Lee Myung-bak faction out) variables, one standard deviation changes have impacts on the vote choice for Park Geun-hye of decreasing 15.1, increasing 9.6, and decreasing 9.4 percentage points, respectively. Moving from the minimum value of 1 to the maximum value of 10, the same three variables have impacts on the support for Park of decreasing 45.1, increasing 29.3, and decreasing 30.4 percentage points, respectively. According to Table 12, negative voters are 20.9 percentage points less likely to vote for Park.

Discussion

Let us summarize what we found from our analysis. First, the long-existing power of regionalism remained strong in all three elections, with Roh Moo-hyun, Chung Dong-young, and Moon Jae-in (Honam) and Lee Hoi-chang, Lee Myung-bak, and Park Geun-hye (Youngnam) winning their parties regional strongholds easily. Second, ideology, whose impact has been growing in elections since early 2000s, continued to play a significant role in the presidential elections of 2002, 2007, and 2012. Third, we found support for the generational split among Korean electorate with the young supporting more left-leaning party, while the old opted for more right-leaning party consistently. Fourth, we found strong support for voters' evaluation of the economy affecting their vote choice. Fifth, the electorate's perception of the governing party performance matters significantly. Especially in 2007, our findings show that Korean voters thoroughly rejected the Roh government. Chung was the major casualty of the electorate's reaction to the Roh government. On the other hand, Lee Myung-bak, the candidate of the largest opposition party, turned out to be the major beneficiary of the voters' backlash. Finally, we found strong support for Hypothesis 6 for 2002—those voters who found morality issues important tended to vote against Lee Hoi-chang. In 2007, those who considered the BBK an important criterion voted against Lee Myung-bak. For 2012, we see that Park Geun-hye was adversely affected by her association with her father's rule as those who thought morality and the Yushin as important criteria voted against her.

There is nothing unusual about voters punishing the governing party for poor performance (or even lack of style). It is a common pattern of retrospective voting, and in fact, one of the core principles of elections in democracy – accountability.

In the beginning of this paper, we pointed out that most studies of candidate quality, however it is defined, tend to look at the candidates and elections in the U.S. and Europe. Our results above show that voters in new democracies also pay attention to the individual candidates' negative characteristics, and make their vote choices accordingly. Therefore, future studies of vote choice in new democracies should include candidate quality (or characteristics, traits or whatever it is called) as an explanatory variable in their model when appropriate. As new democracies have had a relatively short period of time to develop recruitment processes compared to the established democracies of the West, we should expect to see more studies of (the lack of) candidate quality in new democracies going forward.

Our study of presidential elections above shows a fairly high level of negative voting caused by the negative candidate traits. Among “the third wave” countries (Huntington 1991), East Asian countries, such as Korea and Taiwan, are model cases for which we can speculate that economic development contributed to political development. Western democracies have had over a century to develop both economically and politically, while it took countries such as Korea and Taiwan only a few decades to achieve both. In countries that achieve rapid economic development and begin the democratic transition in a short time period, the pace of political recruitment may not keep up with that of economic achievement. That is, while rapid modernization helps build an educated public

with a high capacity to process information fairly accurately, the quality of political recruitment may lag behind.⁸ As the quality of political candidates does not keep pace with that of the sophisticated public, we may see apathy on the part of the electorate (low turnout) or a form of negative voting.

At the same time, we also see that these candidates with negative traits won two out of three elections, and in Lee Myung-bak's case, in a landslide in 2007. That is, the impacts of the scandals or dark past are more than offset by other factors we identified above. We may also say that voters in Korea do not punish scandals/family history as severely as voters of the West. We conjecture the same reason for this phenomenon as above, that is, quick economic and political development. People are generally content with prosperity and freedom, made possible by stable economic growth and political stability. The coalition of the old (who remember the Korean War and the poor days), the Youngman region, and those on the right side of the ideological spectrum, value stability much more so than aversion for individual flaws of the candidates. And they seem to believe that GNP/Saenuri Party is the party of stability, security, and continued growth. Of course, this conclusion is just a conjecture and we need new survey data to test this thesis meaningfully.

⁸ Although there can be any number of reasons why this occurs, *one* possible explanation could be that political parties in new democracies are very slow to develop an institutionalized mechanism for membership and candidate selection. See Field and Siavelis (2008).

References

[1] Sources in English:

- Abramson, Paul R., John H. Aldrich, and David W. Rohde. 2007. *Change and Continuity in the 2004 and 2006 Elections*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Evans, Jocelyn A. J. 2004. *Voters & Voting: An Introduction*. London: Sage Publications.
- Feldman, Stanley. 1982. "Economic Self-interest and Political Behavior." *American Journal of Political Science* 26: 446-466.
- Field, Bonnie, and Peter Siavelis. 2008. "Candidate Selection Procedures in Transitional Politics: A Research Note." *Party Politics* 14: 619-638.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Funk, Carolyn L. 1996. "The Impact of Scandal on Candidate Evaluations: An Experimental Test of the Role of Candidate Traits." *Political Behavior* 18: 1-24.
- Hayes, Danny. 2005. "Candidate Qualities through a Partisan Lens: A Theory of Trait Ownership." *American Journal of Political Science* 49: 908-923.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Key, Jr. V. O. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936~1960*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kiewiet, D. Roderick. 1981. "Policy-Oriented Voting in Response to Economic Issues." *American Political Science Review* 75: 448-459.
- Kiewiet, D. Roderick. 1983. *Macroeconomics and Micropolitics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kim, HeeMin, Jun Young Choi, and Jinman Cho. 2008. "Changing Cleavage Structure in New Democracies: An Empirical Analysis of Political Cleavages in Korea." *Electoral Studies* 27: 136-150.
- Kinder, Donald, and D. Roderick Kiewiet. 1979. "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting." *American Journal of Political Science* 23: 495-527.
- Kinder, Donald, and Walter Mebane. 1983. "Politics and Economics in Everyday Life." In Kristine Monroe (ed.). *The Political Process and Economic Change*. New York: Agathon Press.
- Lewis-Beck, Michael. 1988. *Economics and Elections*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Long, J. Scott. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Markus, Gregory B. 1988. "Impact of Personal and National Economic Conditions on the Presidential Vote: A Pooled Cross-sectional Analysis." *American Journal of Political Science* 32: 137-154.
- Miller, Arthur H. and Martin P. Wattenberg. 1985. "Throwing the Rascals Out: Policy and Performance Evaluations of Presidential Candidates, 1952~1980." *American Political Science Review* 79: 359-372.
- Miller, Arthur H., Martin P. Wattenberg, and Oksana Malanchuk. 1986. "Schematic Assessments of Presidential Candidates." *American Political Science Review* 80: 521-540.

[2] Sources in Korean:

- Cha, Jong Chun. 1988. "Voters Choices among the Candidates of the 1987 Presidential Election." *The Korean Journal of Sociology* 22: 143-159.
- Cho, Kisuk. 2003. "Policy and Political Party in Korea" Jiyeon Sim ed. *Understanding of the Contemporary Party Politics*. Seoul: Baek San Press.
- Choi, Hansoo. 1995. "What Determines the 6.27 Local Election?: Partisanship and Regionalism." *The Korean Political Science Review* 29: 141-161.
- Choi, Jang Jip. 2002. *Democracy after Democracy: The Origin and Crisis of Conservative Democracy in Korea*. Seoul: Humanitas.
- Kang, Won-taek. 2002. "Generation, Ideology, and the Rho Moo-hyun Phenomenon." *Kekansasang* 14: 80-102.
- Kang, Won-taek. 2003. *Electoral Politics in South Korea: Ideology, Region, Generation and Media*. Seoul: Purungil.
- Lee, Kapyoon. 1999. *The Korean Elections and Regionalism*. Seoul: Orum.
- Park, Chan Wook. 1993. "Party Votes in the 14th National Assembly Elections." Nam Young Lee. ed. *The Korean Election I*. Seoul: Nanam.
- Sohn, Ho Chul. 1995. *Contemporary Korean Politics: Theory and History*. Seoul: Social Critique.
- The Korean Social Science Data Center (KSSDC) Presidential Election Surveys, 2002, 2007, 2012.
- Yang, Jaein. 2001. "Elections and Voting Behavior in Korea: A Case Study of the National Assembly Elections and Localism." *Korea and World Politics* 17: 1-33.

[3] Media Sources

- Hankuk Ilbo* December 14, 2000, June 9, 2001.
- Joongang Ilbo*, various dates, 2002.

Table 1.1. The Results of the 16th Presidential Election in 2002

Candidate	Party	Total Number of Votes Won	Proportion of Votes Won
Lee Hoi-chang	Grand National Party	11,443,297	46.6%
Roh Moo-hyun	Democratic Party	12,014,277	48.9%
Others*	-		4.5%

*There were four other candidates, none of whom affected the race for all practical purposes.

Table 1.2. The Results of the 17th Presidential Election in 2007

Candidate	Party	Total Number of Votes Won	Proportion of Votes Won
Lee Myung-bak	Grand National Party	11,492,389	48.7%
Chung Dong-young	Democratic Party	6,174,681	26.1%
Lee Hoi-chang	Independent	3,559,963	15.1%
Moon Kuk-hyun	Creative Korea Party	1,375,498	5.8%
Others*	-		4.3%

*There were six other candidates, none of whom affected the race for all practical purposes.

Table 1.3. The Results of the 18th Presidential Election in 2012

Candidate	Party	Total Number of Votes Won	Proportion of Votes Won
Park Geun-hye	Saenuri Party	15,773,128	51.6%
Moon Jae-in	Democratic Party	14,692,632	48.0%
Others*	Independents		0.4%

*There were four other candidates, none of whom affected the race for all practical purposes.

**Table 2. Percentage of Votes Won (by Candidates and Age Groups),
Presidential Election, 2002**

Age Group	Lee Hoi-chang (Grand National Party)	Roh Moo-hyun (New Millennium Democratic Party)	Others
20's	31.7	62.1	6.2
30's	33.9	59.3	6.8
40's	48.7	47.4	3.9
50's +	58.3	39.8	1.9

Table 3. Logit Estimates, 2002

VARIABLES	Roh
IncumPerform	-0.818*** (0.085)
Morality	0.579*** (0.152)
Gangwon	-0.314 (0.334)
Choongchung	0.122 (0.237)
Honam	2.046*** (0.338)
Youngnam	-0.739*** (0.180)
Others	0.618 (0.680)
Ideology	-0.713*** (0.086)
Age	-0.022*** (0.007)
Gender	-0.044 (0.152)
Education	-0.001 (0.106)
Income	-0.061 (0.042)
Observations	1,176

Robust standard errors in parentheses. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

N vector in equation (1) includes

a. *IncumPerform*: Incumbent performance rated 1 for “very good” and 5 for “very poor.”

b. *Morality* is a dummy variable. It is coded 1 for those who considered candidate morality important in deciding for whom they voted, and 0 otherwise.

Scandals, Candidates Characteristics, and Negative Voting in New Democracies:
A Test Based on Recent Presidential Elections in Korea

Table 4. Multinomial Logit Estimates, 2007

VARIABLES	(1)			(2)			(3)		
	Chung_DY	Lee_HC	Moon_KH	Chung_DY	Lee_HC	Moon_KH	Chung_DY	Lee_HC	Moon_KH
IncumPerform	-0.800*** (0.185)	0.270 (0.183)	-0.514** (0.219)						
Morality	2.450*** (0.349)	1.419*** (0.414)	2.283*** (0.402)						
RohOut				-1.123*** (0.368)	-1.096*** (0.373)	-0.791* (0.419)			
BBK				0.902*** (0.238)	0.468* (0.265)	0.157 (0.294)			
Vote_Against							1.677*** (0.259)	1.312*** (0.308)	0.670* (0.369)
Vote_None							0.501 (0.319)	1.307*** (0.302)	0.105 (0.374)
Gangwon	0.505 (0.484)	0.507 (0.488)	-0.281 (0.737)	0.359 (0.530)	0.588 (0.485)	-0.435 (0.764)	0.195 (0.492)	0.504 (0.508)	-0.608 (0.732)
Choongchung	-0.106 (0.354)	0.826** (0.334)	-0.163 (0.481)	-0.126 (0.369)	0.754** (0.337)	-0.062 (0.459)	0.219 (0.379)	1.044*** (0.347)	0.025 (0.453)
Honam	1.901*** (0.315)	-0.447 (0.577)	0.953** (0.404)	1.831*** (0.294)	-0.527 (0.583)	0.931** (0.396)	2.067*** (0.294)	-0.543 (0.607)	0.920** (0.395)
Youngnam	-1.230*** (0.336)	-0.394 (0.301)	-0.916** (0.383)	-1.142*** (0.304)	-0.492 (0.310)	-0.791** (0.373)	-0.880*** (0.301)	-0.323 (0.316)	-0.800** (0.370)
Others	-40.677*** (0.678)	0.540 (1.169)	0.981 (0.785)	-30.667*** (0.842)	0.640 (1.310)	0.985 (0.831)	-36.988*** (0.768)	0.132 (1.147)	0.780 (0.845)
Ideology	-0.208*** (0.060)	-0.021 (0.058)	-0.267*** (0.063)	-0.225*** (0.055)	0.003 (0.062)	-0.296*** (0.057)	-0.257*** (0.055)	0.017 (0.062)	-0.298*** (0.057)
Age	-0.003 (0.010)	-0.025** (0.010)	-0.036*** (0.014)	0.004 (0.009)	-0.016 (0.010)	-0.036*** (0.013)	-0.005 (0.009)	-0.016 (0.011)	-0.039*** (0.013)
Economy	0.577*** (0.219)	0.401 (0.272)	0.289 (0.289)	1.015*** (0.187)	0.125 (0.239)	0.644*** (0.232)	1.143*** (0.186)	0.375 (0.241)	0.794*** (0.236)
Gender	-0.151 (0.234)	0.354 (0.246)	-0.120 (0.288)	-0.096 (0.224)	0.265 (0.252)	-0.092 (0.276)	-0.087 (0.224)	0.430* (0.258)	-0.139 (0.274)
Education	-0.331 (0.217)	0.092 (0.237)	0.323 (0.313)	-0.153 (0.203)	0.259 (0.248)	0.370 (0.303)	-0.400** (0.202)	0.116 (0.248)	0.252 (0.293)
Income	0.076 (0.047)	-0.067 (0.048)	0.055 (0.063)	0.059 (0.043)	-0.073 (0.050)	0.050 (0.061)	0.050 (0.042)	-0.070 (0.050)	0.056 (0.059)
Observations	832	832	832	826	826	826	827	827	827

Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

The base outcome is the voting for Lee Myung-bak.

N vector in equation (1) includes

a. *IncumPerform* : Incumbent performance rated 1 for “very good” and 4 for “very poor.”

b. *Morality*: a dummy variable with a value of 1 for those who considered candidate morality important in deciding for whom they voted, 0 otherwise.

c. *RohOut*: a dummy variable with a value of 1 for those who considered keeping the Roh group out of power as the most important criterion for vote choice, 0 otherwise.

d. *BBK*: a dummy variable with a value of 1 for those who considered the BBK scandal the most important in terms of how they voted, 0 otherwise.

Table 5. Logit Estimates, 2012

VARIABLES	(1) Park	(2) Park	(3) Park
IncumPerform	-1.060*** (0.152)		
Morality	-0.669** (0.268)		
MBOut		-0.142*** (0.039)	
RohOut		0.134*** (0.037)	
Yushin		-0.218*** (0.041)	
Vote_Against			-0.855*** (0.201)
Vote_None			-0.012 (0.288)
Gangwon	-0.313 (0.355)	-0.352 (0.368)	-0.206 (0.359)
Choongchung	-0.163 (0.251)	-0.229 (0.274)	-0.156 (0.256)
Honam	-2.111*** (0.340)	-2.032*** (0.319)	-1.979*** (0.309)
Youngnam	0.489** (0.203)	0.387* (0.212)	0.542*** (0.202)
Others	-0.416 (1.059)	-0.708 (0.946)	-0.312 (0.984)
Ideology	0.378*** (0.050)	0.392*** (0.051)	0.419*** (0.049)
Age	0.036*** (0.008)	0.033*** (0.007)	0.034*** (0.007)
Economy	0.246 (0.164)	0.689*** (0.151)	0.932*** (0.138)
Gender	0.091 (0.174)	0.003 (0.180)	0.149 (0.168)
Education	-0.237 (0.184)	-0.296* (0.174)	-0.268 (0.172)
Income	-0.012 (0.030)	-0.002 (0.031)	-0.010 (0.030)
Observations	990	970	987

Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

N vector in equation (1) includes

a. *IncumPerform*: Incumbent performance rated 1 for “very good” and 4 for “very poor.”

b. *Morality*: a dummy variable with a value of 1 for those who considered candidate morality important in deciding for whom they voted, 0 otherwise.

Respondent’s placement of score 1 “not important at all” to 10 “very important” for the following issues:

c. *MBOut*: Keeping Lee Myung-bak faction out of power.

d. *RohOut*: Keeping the Roh group out of power.

e. *Yushin*: The legacy of Yushin.

Table 6. Changes in the Probability of Voting for Roh for Changes in Key Independent Variables, 2002

	Min_to_Max	Unit_Change	SD_Change	Dummy_Change
IncumPerform	-0.610*** (0.047)	-0.183*** (0.019)	-0.185*** (0.019)	
Morality				0.132*** (0.035)
<i>N</i>	1176	1176	1176	1176

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. *** p < 0.001.

The entries are the probability changes of voting for Roh Moo-hyun when an independent variable changes from its minimum to maximum (*Min to Max*), from -.5 unit to +.5 unit (*Unit Change*), and from -.5 standard deviation to +.5 standard deviation (*SD Change*). For dummy independent variables, we calculated the probability changes of voting for Roh when a dummy moves from 0 to 1 (*Dummy Change*).

Table 7. Changes in the Probability of Voting for a Given Candidate for Changes in Key Independent Variables in Model (1), 2007

	Min_to_Max	Unit_Change	SD_Change	Dummy_Change
<u><i>Lee MB</i></u>				
IncumPerform	0.278** (0.097)	0.063* (0.028)	0.050* (0.022)	
Morality				-0.476*** (0.063)
<u><i>Chung DY</i></u>				
IncumPerform	-0.314*** (0.087)	-0.078*** (0.017)	-0.062*** (0.014)	
Morality				0.282*** (0.059)
<u><i>Lee HC</i></u>				
IncumPerform	0.117** (0.039)	0.043* (0.018)	0.034* (0.015)	
Morality				0.057 (0.046)

<u>Moon_KH</u>				
IncumPerform	-0.080 (0.052)	-0.027* (0.013)	-0.022* (0.010)	
Morality				0.137** (0.047)
<i>N</i>	832	832	832	832

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$. The entries are the probability changes of voting for a given candidate (shown in the first row of each panel) when an independent variable changes from its minimum to maximum (*Min to Max*), from -.5 unit to +.5 unit (*Unit Change*), and from -.5 standard deviation to +.5 standard deviation (*SD Change*). For dummy independent variables, we calculated the probability changes of voting for a given candidate when a dummy moves from 0 to 1 (*Dummy Change*).

Table 8. Changes in the Probability of Voting for a Given Candidate for Changes in Key Independent Variables in Model (2), 2007

	Lee_MB	Chung_DY	Lee_HC	Moon_KH
RohOut	0.190*** (0.039)	-0.083** (0.026)	-0.077** (0.025)	-0.031 (0.019)
BBK	-0.123** (0.040)	0.092*** (0.028)	0.032 (0.027)	-0.001 (0.017)
<i>N</i>	826			

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$. The entries are the probability changes of voting for a given candidate (shown in the column titles) when a dummy independent variable moves from 0 to 1.

Table 9. Changes in the Probability of Voting for a Given Candidate for Changes in Key Independent Variables in Model (3), 2007

	Lee_MB	Chung_DY	Lee_HC	Moon_KH
Vote_Against	-0.304*** (0.048)	0.204*** (0.041)	0.088* (0.035)	0.012 (0.024)
<i>N</i>	827	827	827	827

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$. The entries are the probability changes of voting for a given candidate (shown in the column titles) when a

dummy independent variable changes from 0 to 1.

Table 10. Changes in the Probability of Voting for Park for Changes in Key Independent Variables in Model (1), 2012

	Min_to_Max	Unit_Change	SD_Change	Dummy_Change
IncumPerform	-0.636*** (0.059)	-0.259*** (0.035)	-0.200*** (0.028)	
Morality				-0.164** (0.063)
<i>N</i>	990	990	990	990

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$. The entries are the probability changes of voting for Park Geun-hye when an independent variable changes from its minimum to maximum (*Min to Max*), from -.5 unit to +.5 unit (*Unit Change*), and from -.5 standard deviation to +.5 standard deviation (*SD Change*). For dummy independent variables, we calculated the probability changes of voting for a given candidate when a dummy moves from 0 to 1 (*Dummy Change*).

Table 11. Changes in the Probability of Voting for Park for Changes in Key Independent Variables in Model (2), 2012

	Min_to_Max	Unit_Change	SD_Change
MBOut	-0.304*** (0.076)	-0.035*** (0.010)	-0.094*** (0.026)
RohOut	0.293*** (0.076)	0.034*** (0.009)	0.096*** (0.026)
Yushin	-0.451*** (0.072)	-0.054*** (0.010)	-0.151*** (0.028)
<i>N</i>	970	970	970

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$. The entries are the probability changes of voting for Park Geun-hye when an independent variable changes from its minimum to maximum (*Min to Max*), from -.5 unit to +.5 unit (*Unit Change*), and from -.5 standard deviation to +.5 standard deviation (*SD Change*).

All three variables are 10-point scaled.

**Table 12. Changes in the Probability of Voting for Park for
Changes in Key Independent Variable in Model (3), 2012**

	For_to_Against
Vote_Against	-0.209 ^{***} (0.047)
<i>N</i>	987

Standard errors in parentheses are obtained using the delta method. *** $p < 0.001$.

The entry is the probability change of voting for Park Geun-hye when a dummy independent variable changes 0 to 1.

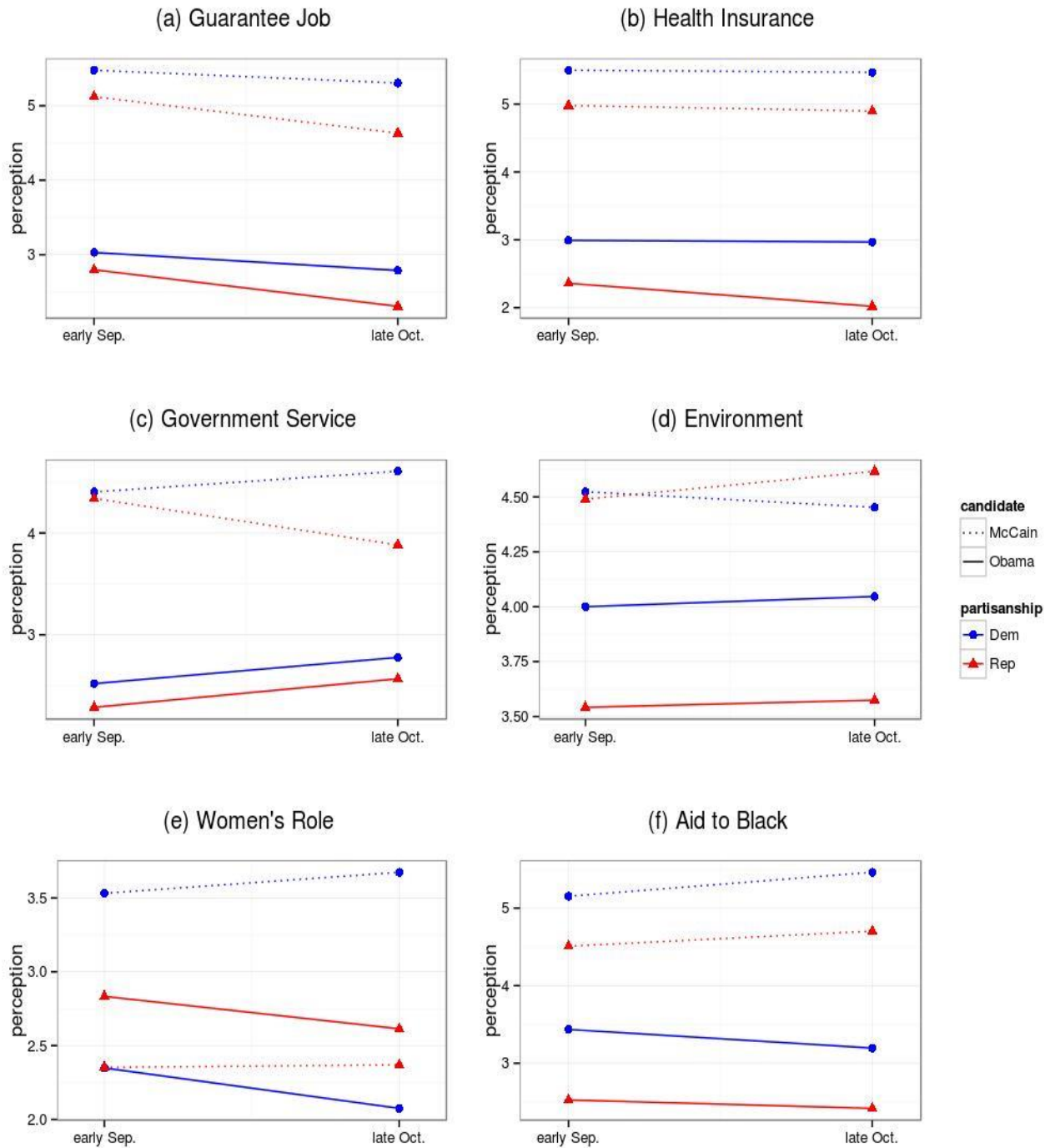
Campaign Information, Attitudes and Beliefs, and Motivated Reasoning in the Perception of Candidates' Issue Stances

Sung-youn Kim
Konkuk University
syounkim@konkuk.ac.kr

Backgrounds

- How do voters judge candidates' issue positions?
- Previous Models
 - ✓ Heuristic Based Models
 - : Focused on heuristic use of voters' own attitudes and beliefs ignoring campaign information
 - : Projection effects (Miller et al 1976), inference-making (Conover and Feldman 1989)
 - ✓ Rational Choice/Bayesian Learning Models
 - : Highlights the role of campaign information (Holbrook 1999; Brady et al 2006)
 - : Bayesian Learning Models (Achen 1982; Gerber and Green 1998; Bullock 2009)
 - ✓ But difficulty accounting for empirical data
- In this study,
 - ✓ Develop an alternative model and examine if it can account for the empirical data

Figure 1. Changes in Perceptions over the 2008 Presidential Election Campaigns



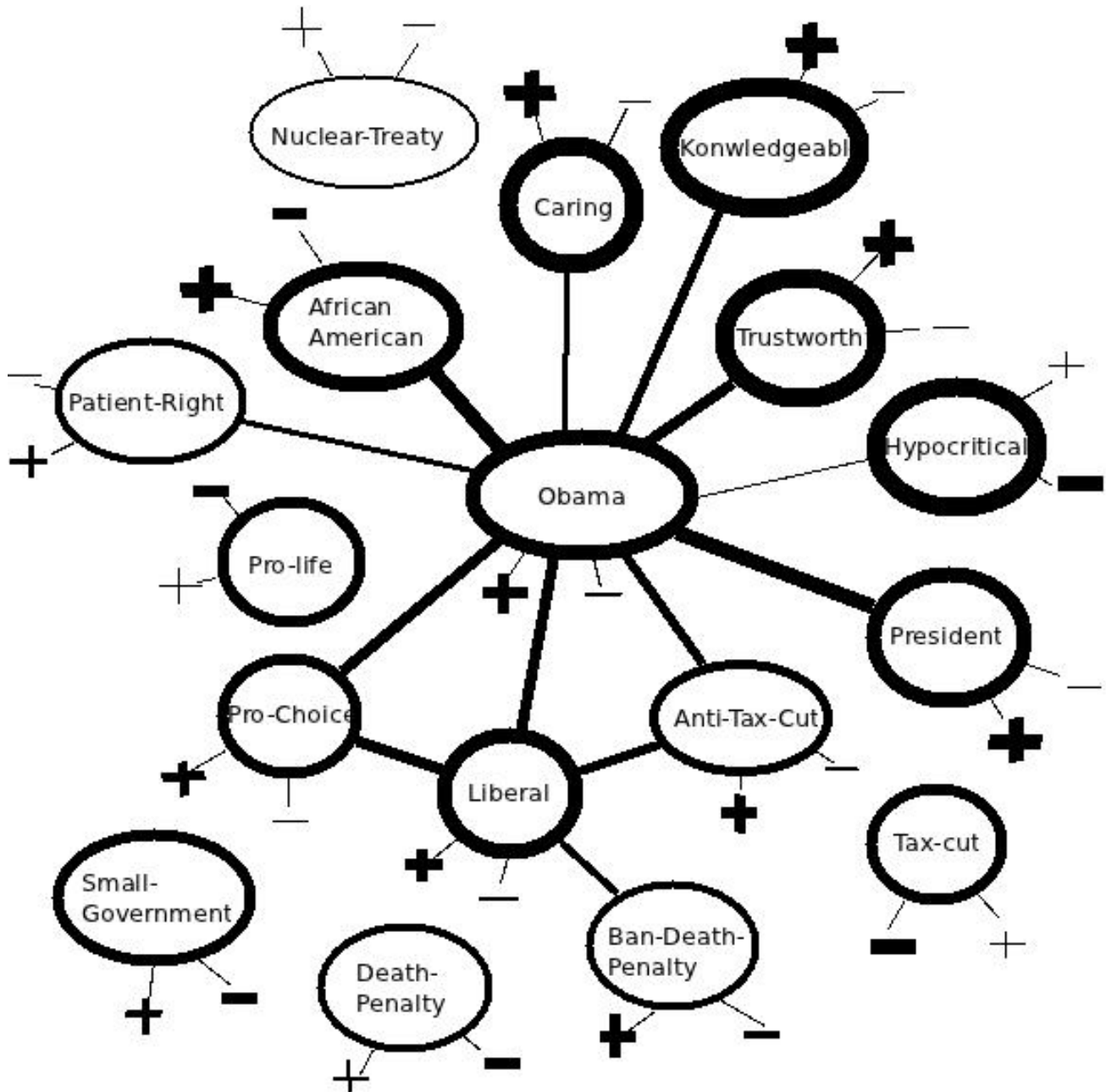
Note: A higher value in the y-axis indicates a more conservative stance.

Model

- Major theoretical departure:
 - ✓ Judgment of candidates' issue stance
: judgment under incomplete information
 - ✓ How then do people judge probabilities of uncertain events?
: Easiness of imagination or retrieval from memory (Kahnman and Tversky 1973)
 - ✓ Perception about candidates' issue stances is likely to depend on how easy it is to imagine or retrieve from memory that candidates take a certain issue stance (e.g., pro-choice or pro-life).

- What determines this easiness of retrieval?
 - ✓ Cognitive/Psychological Mechanisms
 - ◇ Practice and Recency Effects
 - ◇ Association Learning and Spreading Activation (Neely 1972)
 - ◇ Affective Priming Effects (Fazio et al 1986)
 - ◇ In short, $A_i = B_i + S_{ji} + C_{ji} + \varepsilon_i$ (1)
 - ✓ Memory-based Processing (Zaller and Feldman 1992)
 - ◇ Various considerations about candidate
 - ◇ In particular, candidates' partisanship, ideology matters

Liberal knowledge structure about Barack Obama



How Perception is Formed and Change?

- How Perception is formed?
 - ✓ For instance, Obama's stance on abortion rights
 - ✧ $A_{pro-choice} = B_{pro-choice} + S_{obama,pro-choice} + C_{obama,pro-choice} + \varepsilon_i$
 - ✧ $A_{pro-life} = B_{pro-life} + S_{obama,pro-life} + C_{obama,pro-life} + \varepsilon_i$
 - ✧ Thus, $A_{pro-choice} > A_{pro-life}$
 - ✓ Extended with candidates' partisanship or ideology also in WM

- How does perception change?
 - ✓ Information about candidate's issue stance will affect the knowledge structure hence the perception
 - ✧ The association b/w candidate and particular issue stance (e.g. Obama and pro-choice)
 - ✧ Attitude towards candidates, etc
 - ✓ However, there will be asymmetry in the effect of information
 - ✧ The attitudes about candidates or the beliefs about their partisanship or ideological orientation would not change much.
 - ✧ They are crystalized thus more stable
 - ✧ The effect are likely to be canceled out by other information

- Implications (Hypothesis)
 - ✓ Perception depends on both campaign information and existing attitudes and beliefs about candidates
 - ✓ Information will affect the perception but its effects will be biased in the direction of existing attitudes and beliefs about candidates.
 - ✓ The effect of information contradictory to priors (attitude and beliefs) will be smaller than that of consistent information

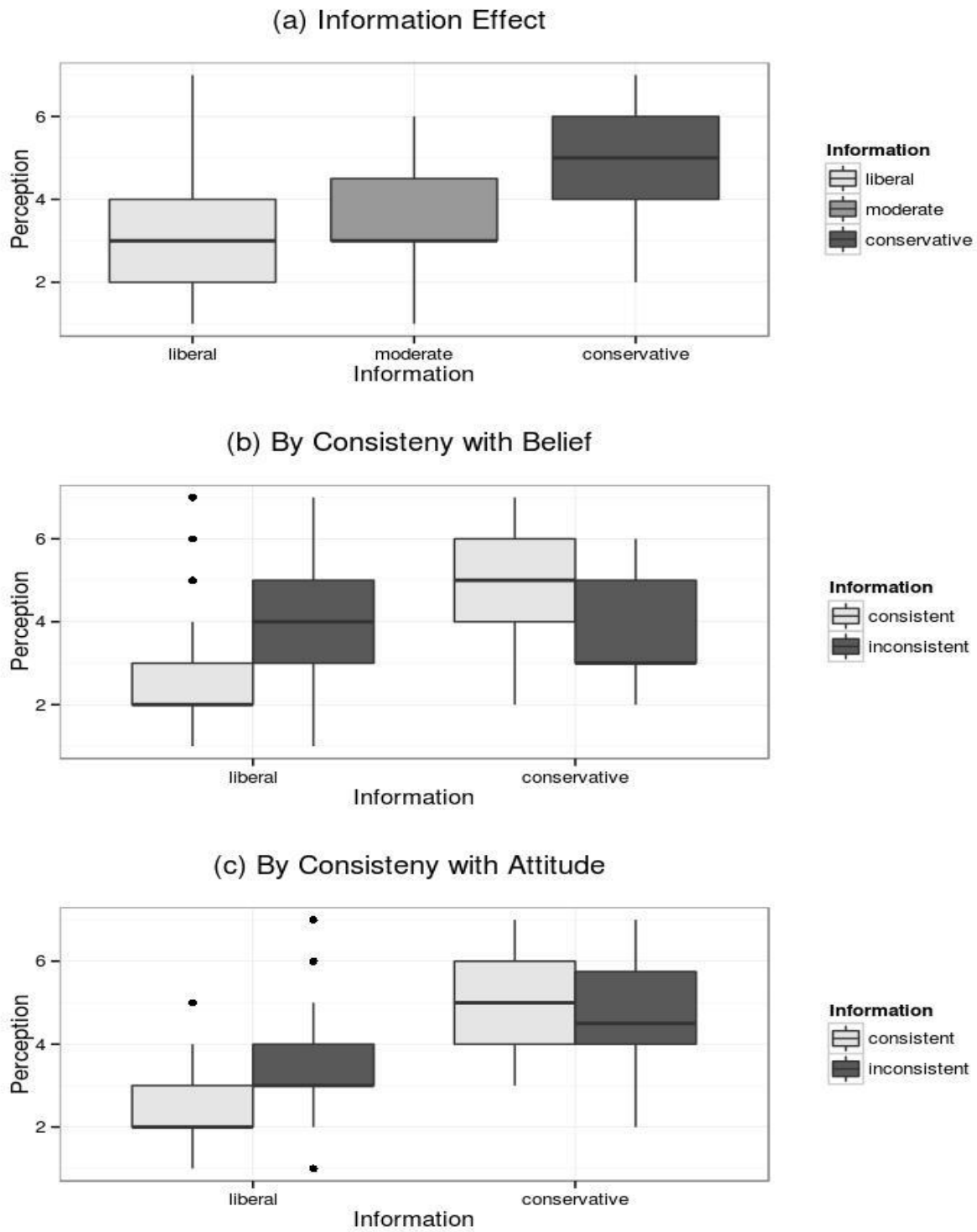
Experiment

- Participants
 - ✓ 199 eligible voters, Midwest in the US, Average age 41, male 44.7% and female 55.3 %
 - ✓ liberals, moderates, and conservatives are 40%, 25%, and 35%

- Procedure

- ✓ Campaigns about 4 fictitious candidates in Republican and Democratic party's primary election
- ✓ Subjects (chose to) read campaign information, answering 4 polls.
- Key points
 - ✓ Subjects' own stances and their perceptions about 2 candidates' stances on 4 issues were measured on standard liberal – conservative scale
 - ✓ The information they read was rated by independent experts on the same scale
 - ✓ Fictitious Candidates
 - ✓ Nothing b/w 4th poll and the measurement of perception

Figure 3 Effects of Information, Beliefs, and Attitudes: Empirical Data



Note: A higher value in the x-axis indicates more conservative information.

Table 1 Mediating Effects of Beliefs and Attitudes: Fixed Effect Estimation Results

	All	By Primary		By Issue			
		Republican	Democratic	Affirm. Action	Defense	Tax	<i>Environ.</i>
Information	0.37 (0.05)**	0.44 (0.13)**	0.35 (0.05)**	0.31 (0.13)*	0.46 (0.15)**	0.68 (0.14)**	0.74 (0.14)**
Belief Inconsistency	2.73 (0.44)**	2.36 (1.47)	2.29 (0.67)**	3.36 (1.00)**	6.62 (2.89)*	3.76 (1.24)**	2.64 (1.43)†
Attitude Inconsistency	1.56 (0.34)**	1.85 (1.43)	1.66 (0.52)**	1.72 (0.75)*	0.50 (2.05)	4.32 (1.42)**	2.49 (1.01)*
Information x Belief Inconsistency	-0.73 (0.13)**	-0.69 (0.33)*	-0.49 (0.28)†	-0.99 (0.33)**	-2.14 (0.88)*	-0.93 (0.38)*	-0.70 (0.41)†
Information x Attitude Inconsistency	-0.46 (0.10)**	-0.52 (0.30)†	-0.51 (0.22)*	-0.50 (0.22)*	-0.29 (0.54)	-1.26 (0.49)*	-0.66 (0.29)*
<i>N</i>	1241	364	862	320	308	304	294

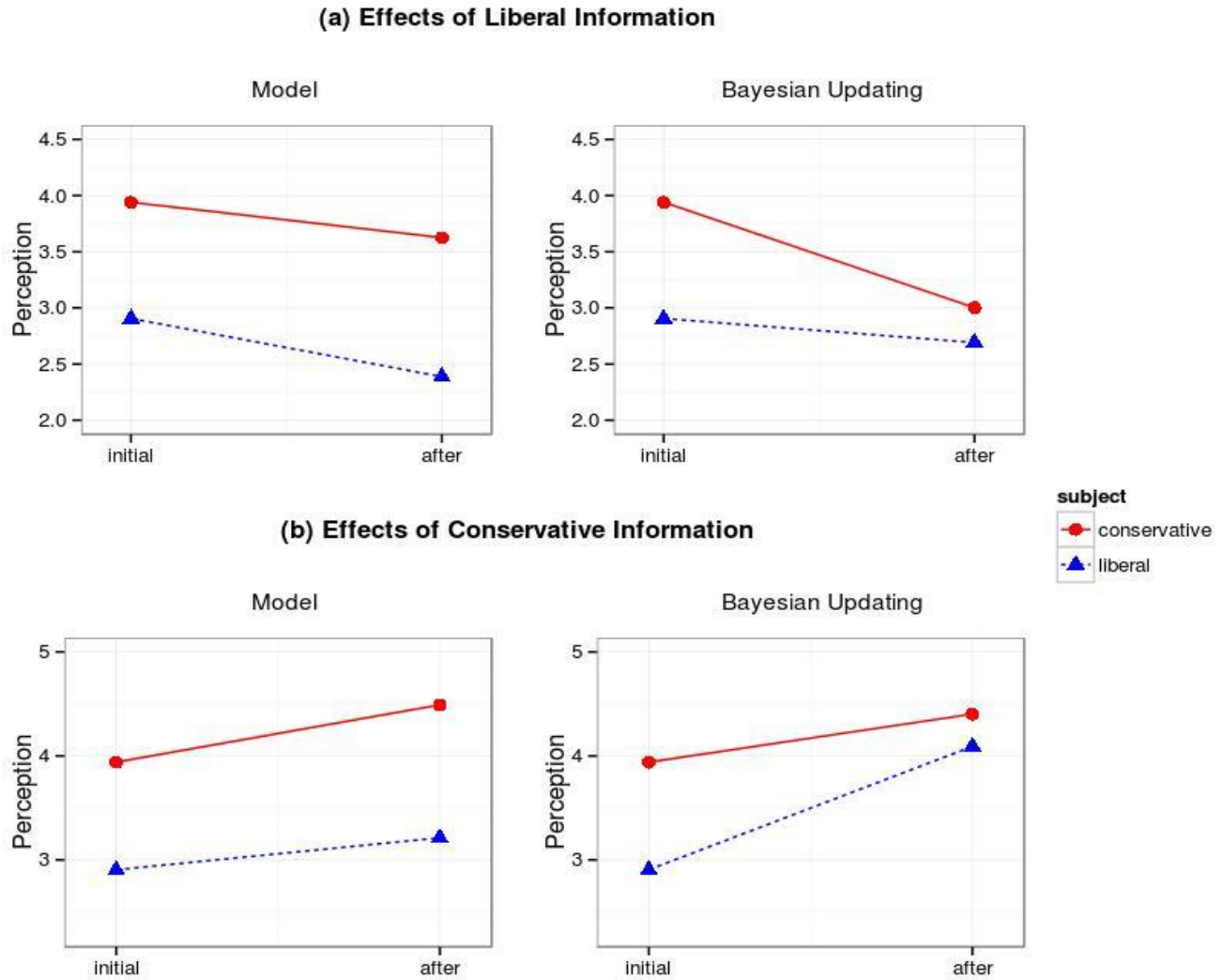
Note: P-values (two-tailed): † < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01. Standard errors are reported in parenthesis. Belief Inconsistency and Attitude Inconsistency are dichotomous variables that indicate whether information is inconsistent with existing beliefs and attitudes, respectively.

Table 2 Estimation Results

	Ordered Logit	OLS	Fixed Effect	Random Effect
Information	0.20 (0.05)**	0.09 (0.03)**	0.07 (0.03)*	0.09 (0.03)**
Cand. Ideology	0.85 (0.05)**	0.47 (0.03)**	0.45 (0.03)**	0.46 (0.03)**
R's Stand	0.21 (0.05)**	0.11 (0.03)**	0.12 (0.03)**	0.11 (0.03)**
Cand. Evaluation	-0.33 (0.05)**	-0.18 (0.03)**	-0.26 (0.04)**	-0.21 (0.03)**
Cand. Evaluation X R's Stand	0.06 (0.02)**	0.03 (0.01)**	0.05 (0.01)**	0.04 (0.01)**
PID	-0.09 (0.04)*	-0.04 (0.02)		-0.04 (0.03)
Ideology	0.01 (0.06)	0.01 (0.04)		0.00 (0.05)
Political Know	-0.05 (0.08)	-0.03 (0.05)		-0.03 (0.06)
Other Controls				
<i>N</i>	1226	1226	1241	1226
<i>Adj. R</i> ²		0.37	0.25	0.34

Note: P-values (two-tailed): † < 0.1, * < 0.05, ** < 0.01. Standard errors are reported in parenthesis. For simplicity, the coefficient estimates of some control variables including age, and gender are not reported.

Figure 4 Motivated Reasoning: Information Effect on a Liberal Candidate's Issue Stance



Note: A higher value in the y-axis indicates a more conservative stance

Conclusions

- The study developed an alternative model of perception that can account for the role of both campaign information and voters' existing attitudes and beliefs.
- The quasi-experimental data and NES 2008 data provide a significant support for the model.
- In particular, the model implies motivated reasoning and thus provides an explanation for why political perceptions are often both responsive to information and at the same time are persistent and tend to polarize over time.

Appendix 1. Campaign Information about Candidates' Stances on Affirmative Action and Their Ratings on Liberal – Conservative (1 - 7) Scale

<i>Campaign Information</i>	<i>Rating</i>
<i>Democratic Party Primary</i>	
Donald is a strong advocate of affirmative action programs, feeling that something should be given back to minorities because of past wrongs. Donald often quotes Lyndon Johnson on this issue: "If we stand passively by while the center of each city becomes a hive of deprivation, crime and hopelessness, if we become two people, the suburban affluent and the urban poor, each filled with mistrust and fear of the other, then we shall effectively cripple each generation to come."	1.4
Singer supports affirmative action programs, believing that they will help even out the large inequalities found in almost every aspect of the lives of minorities. Singer would support further efforts by the federal government to promote Civil Rights, such as expanding the Voting Rights Acts of 1965 and 1985 to explicitly guarantee the rights of Americans who do not speak English to be able to vote with a ballot printed in their native language.	1.6
Martin believes that affirmative action is the best way to advance civil rights, however, opposes any attempt to impose strict numerical quotas, instead arguing that full access to opportunity is a cornerstone of any effort to improve minority status in America.	3.0

<p>Fischer calls racism the biggest problem in American society. "We need to recognize that minorities cannot hope to prosper in any numbers while they are confined to ghettos of crime, poverty, and inferior schools. Fischer supports "vigorous enforcement of existing anti-discrimination laws; improved police protection in inner cities; extensive policies to lure better teachers and school managers into the cities, and better job training for unemployed youths.</p>	<p>1.4</p>
--	------------

Republican Party Primary

<p>Green believes that some affirmative action programs are necessary to discourage inequalities in the work force, but opposes any new programs that would discriminate against non-minorities. Green thinks that all affirmative action programs currently supported by the federal government should be kept in place.</p>	<p>4.2</p>
---	------------

<p>Thomas agrees that minorities in our nation often need a leg up, however affirmative action as it has been implemented in the past can easily be perceived as discrimination against whites. Instead, Thomas supports a program of affirmative access to jobs and services for all groups of people, regardless of race.</p>	<p>4.2</p>
---	------------

<p>Rodgers feels that affirmative action programs promote discrimination and would end any federal role in such programs. Rodgers would, however, strengthen the Civil Rights Commission to prevent "blatant discrimination" against anyone, "regardless of race, color, or creed."</p>	<p>5.4</p>
---	------------

<p>Walker staunchly opposes affirmative action, feeling that it creates more problems than it solves. Walker believes that if there are any discrimination problems, they should be handled by local agencies, rather than the federal government, and would eliminate all</p>	<p>6.8</p>
--	------------

remaining affirmative action programs at the federal level.

Appendix 2. Scales for Perceptions about Candidates' Stances and Subjects' Own Stances on the 4 Issues

1. Affirmative Action

Minorities Help Selves --- Govt Help Minorities
7 1

2. Defense Spending

Greatly Increase -- Keep at current levels -- Greatly Decrease
7 4 1

3. Tax

Flat Tax -- Keep rates as now -- Increase rates for high income
7 4 1

4. Environment Regulation

Relax Regulations -- Keep the same -- Tougher regulations
7 4 1

긍정과 부정의 정치심리학 : 정당에 대한 부정적 감정과 정치행태

김연숙(숙명여자대학교)

I. 들어가며

민주사회의 시민으로서 선거과정에 참여하는 대부분의 유권자들은 주요 정당이나 유력한 후보자에 대하여 좋아하거나 싫어하는 감정(emotion)을 가지게 마련이다. 그중 투표선택의 대상이 되는 정당, 후보자에 대한 긍정적인 선호감정은 투표행태를 예측할 수 있는 중요한 기준이 된다. 특정한 정당을 선호하는 감정을 가진다면 그 정당을 지지하게 되고, 그 정당소속 후보자에게 호감을 가지게 되며, 이러한 긍정의 감정은 '선택'으로 이어질 것이라 쉽게 예측할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 미시건학파의 소위 '정당일체감'은 유권자들의 선택을 예측하는 중요한 설명변수로 사용되어 왔다. 미시건학파의 '정당일체감' 개념은 정당에 대한 심리적 애착심(attachment)으로서, 특정한 정당에 심리적 일체감(identification)을 가진 유권자들이 자신과 유사한 입장을 가진 후보자(정당)를 선호하기 때문에 유권자들의 투표참여, 그리고 누구를 선택할지 예측할 수 있는 대표적인 유권자 행태 분석틀로 받아들여졌다(Campbell et al, 1960). 이후 '정당일체감(party identification)' 개념을 중심으로 한 정치적 태도와 투표행태 연구는 미국 등 서구뿐 아니라 선거가 실시되는 대부분의 국가에서 활발히 진행되어 왔고, 한국 유권자들의 정치적 행태를 분석하는 중요한 개념으로 사용되고 있다.

그러나 2000년도 이후 세계 각국에서 실시된 각종 선거결과 조사를 보면, 유권자들이 특정 정당에 대해 가지는 정당일체감의 정도가 약화되거나 긍정적 정당인식이 감소하고 있다는 경험적 연구결과들이 상당수 보고되고 있다(Dalton et al 2001; Fiorina 2002). 한국의 경우도 마찬가지로 특정 정당에 대해 긍정적인 선호감정을 가지는 정당지지 집단은 줄어들고 있으며, 오히려 정당에 대한 부정적인 혐오의 인식이 높아지는 것으로 조사되고 있다¹⁾. 그럼에도 불구하고 대부분의 유권자들은 선거과정에서 특정한 정당이나 후보자를 최종적으로 선택하고 있으며, 이 과정에서 정당에 대한 부정적 감정인식을 하고 있는 상당수의 유권자들은 긍정적 정당 감정을 가진 유권자들과 매우 다른 특성을 가지며, 상이한 사고경로(shortcuts)를 통해 투표선택에 임할 것이라 추측되기도 한다.

특히 최근 부동층에 관한 연구에 따르면, 정당에 대해 긍정적 인식을 가지지 않고 부정

1) 한국사회과학데이터센터의 한국선거연구 조사자료를 분석해 보면, 싫어하는 정당이 있다고 답변한 비율은 2002년 대선당시 약56%, 2007년 약67%, 2012년 약76%로 증가하고 있다.

적이거나 모호한 인식을 가지고 있는 유권자들중 상당수는 기권하거나 비일관적인 투표행태를 나타낸다고 주장한다(진영재 2002; 류재성 2012, 박원호 2013). 그들은 공통적으로 긍정적 정당인식에 기초한 정당일체감을 정치적 태도와 유동적 투표행태의 원인으로 설명하고 있다. 그러나, 당파심만으로는 정치적 대상에 대해 부정적 감정을 가지거나 모호하고 양립적(ambivalent) 감정을 가진 유권자들의 투표행태는 설명하지 못하는 한계성을 가지고 있다고 지적된다(김연숙 2014).

최근에는 한국의 유권자행태분석을 위해 인지심리학적(cognitive psychological) 관점에 기초한 부정적 유권자 투표론(negative voting theory)도 제기되고 있다(황아란 2012). '부정 투표 이론'은 정당에 대해 좋아하는 긍정의 정서뿐 아니라, 싫어하는 부정적 감정과 평가가 투표선택에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 대안적인 이론으로 주목받고 있다. 또한 특정한 정당에 긍정적 감정을 가지면서, 부정적 평가를 하거나, 부정적 감정을 가지고 있지만 긍정적 평가를 하는 복합적 감정(ambivalent)을 가진 집단에 대한 관심도 높아지고 있다(김장수 2005;유성진 2009;김연숙 2014). 이들의 연구는 긍정과 부정의 다차원적(multi-dimensional) 개념들을 부동층(floating voters)의 행태분석에 적용하여 인지심리학적 해법을 제시하고자 한다. 심리학적 접근을 통하여 정당에 대한 다양한 인식을 가진 유권자층을 분석하는 방법은 선거과정에서 그들이 어떻게 정서적(emotional), 인지적(cognitive), 평가적(evaluative)으로 투표선택에 임하는지에 관한 사고과정(reasoning process)의 경로와 흐름을 밝힐 수 있는 장점을 가진다. 특히 정당에 대한 부정적인 감정은 인식의 대상에 대한 이질적이고 다양한 정보에 대한 비판적 인식, 저항적 성격의 정치참여와 투표참여를 유발할 수 있기 때문에, 한국의 정치상황에서 부정적 정당인식을 가진 유권자들이 긍정적 정당인식을 가진 유권자들보다 적극적으로 정치에 참여하고 있는지가 중요한 연구문제로 부각된다. 이러한 의미에서 정당에 반(反)감정을 가지고 있는 한국 유권자들의 정치참여와 민주시민으로서의 역량을 진단해 보는 것은 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

본 연구의 구체적 내용과 가설은 다음의 세 가지로 요약된다. (1) 특정 정당에 대한 긍정과 부정적 감정이 강할수록 투표에 참여할 것인도, 약하거나 양립감정(ambivalent)을 가진다면, 투표참여에 소극적일 것이다. (2) 투표참여에 영향을 주는 요인은 긍정집단의 경우 당파심(partisanship), 부정집단은 정치적 효능감(political efficacy)일 것이다. 즉, 긍정성이 강할수록 당파심이 강하며, 부정성이 강해지면 정치적 효능감이 높을 것이다. 이상의 두 가지 가설은 궁극적으로 부정적 반(negative)정당 정서를 가지고 있거나 양립적 감정을 가지고 있는 유권자들의 정치참여 동기(motivation)와 역량(capacity)의 측면을 진단해 보기 위한 것이다. 따라서 (3) 부정적인 정당 정서를 가지고 있거나 복합적(ambivalent) 정당 태도를 나타내는 유권자들은 일관되고 강한 긍정적 정당정서를 가지고 있는 유권자들에 비해 어느 정도 투표에 참여하며, 투표에 참여하는 경우 참여의 동기(motivation)와 역량(capacity)면에서 어떤 수준인지 경험적으로 비교분석해 보고자한다.

위와 같은 연구문제들을 해결하기 위하여, 지난 2012년 한국의 대통령 선거 당시 주요 정당에 대한 긍정, 부정의 감정(affects)과 정서적 평가(evaluations)를 다면적

(multi-dimensional)으로 유형화한 개념들을 도입하고자 한다. 정당에 대한 긍정적 정서뿐 아니라 부정적 정서, 그리고 긍정과 부정의 양면적 정서를 복합적으로 가진 유권자층(ambivalent voters)을 모두 포괄할 수 있는 분석틀로서 ‘긍정(positivity)-부정(negativity)’의 감정과 ‘일관(consistent)-비일관(ambivalent)’의 다차원 분석틀을 적용한다. 이 개념을 중심으로 유권자들의 투표참여, 정치효능감, 당파심을 비교하고, 긍정집단과 부정집단이 각각 나타내는 인지적, 정향적 특성의 차이가 상호작용하여 민주시민으로서의 역량을 나타내는 ‘정치적 세련도(political sophistication)’에 어떠한 영향을 주는지 분석해보기로 하겠다.

II. 투표행태에 대한 심리학적 해석의 논리

1. 감정(affect), 태도(attitude), 행동(behavior)의 차원

인간의 태도와 정치적 행동의 동기를 연구하는 학자들은 한 개인의 행동이 인간의 내재적인 면, 즉 각각의 개인이 내면적으로 가지고 있는 특성들인 감정(affect), 느낌(feeling), 선호(preference) 등의 총합인 ‘태도(attitudes)’로 설명할 수 있다고 주장한다. 특히 ‘태도’란 대상과 관련된 평가적 반응(overall evaluative response)이라고 정의한다(Fazio 1986; Eagly and Chaiken 1993). Fazio(1986)의 연구에서 태도는 감정적(affective), 인지적(cognitive), 행동적(behavioral) 측면으로 구성된다고 정의된다. 태도는 대상에 대한 개인적 평가의 합이 되며, 정치적 대상에 대한 감정적, 인지적, 행동적 측면의 반응 과정을 통해 이루어지는 전체적인 평가는 다시 태도의 변화로 이어질 수 있고, 그것이 행동의 동기로 작용할 수 있다고 본다. 사실상 감정, 태도, 행동의 3요소는 독립적(independent)이고 합산적(addictive)인 효과를 발휘하며, 서로에게 의존하면서 상호작용 한다고 볼 수 있다(Eagly and Chaiken 1993)²⁾.

감정·태도·행동간의 상호작용에 대한 논의는 정치학분야에도 적용될 수 있다. 투표선택과정이 생활속에서 흔히 겪게 되는 수많은 선택중의 하나라고 본다면, 선택의 대상에 대해 기존에 가지고 있던 좋아하고 싫어하는 감정에 따라 평가할 수밖에 없으며 그것에 따라 필연적으로 최종 선택이 이루어진다. 유권자의 투표행태를 인지심리학적 틀로 보면, 유권자의 정치적 태도가 정당이나 후보자에 대한 인지적 반응으로 인한 평가와 관련되며, 이것이 정당이나 후보자에 대한 태도변화나 투표행동의 동기로 작용할 수 있다고 전제할 수 있다. 예를들어, 특정 정당에 대한 유권자의 ‘태도’는 정당에 대해 느끼는 ‘좋아하고’, ‘싫어하는’ 감정, 정당과 관련된 이전의 행동(behavior) 즉, 정당후보에 투표하거나, 유세에 참여하고, 선거관련 정보를 모으는 등의 행위와 관련되어 통합적으로 작동한다고 볼 수 있다. 따라서

2) 감정과 태도, 행동, 그리고 그것에 영향을 주는 가치(value)가 인과적 연쇄(causal chain)모델로서 위계구조(vertical structure)를 가지고 있다고 보는 입장이 1980년대 인지심리학계에서 주류를 이루었다. 그러나 그 이후 태도변화를 설명하는 관점에서 감정, 태도, 행동의 3요소가 전반적인 평가반응의 총합으로 태도를 형성하고 그 과정에서 어떻게 정보가 처리(information process)되는가를 중시하는 연구들이 주류를 이루고 있다.

정치적 대상인 정당에 대한 감정의 유무와 그 강도(degree)에 따라 다양한 정치적 태도와 행태를 설명할 수 있다고 전제한다.

2. 긍정(positivity), 부정(negativity), 그리고 양면적(ambivalence) 감정의 정치학적 해석

감정의 요인은 정치적 대상인 정당·후보자에 대한 평가와 그에 따른 태도와 행동을 결정하는 중요한 선행요인이라 할 수 있다. 감정은 크게 대상을 좋아하는 긍정적 감정, 싫어하고 혐오하는 부정적 감정으로 나누어 볼 수 있다. Lazarus(1991)는 감정이 인간의 태도와 행태를 결정하는 가장 객관적인 느낌이며, 감정이 심리적, 사회적, 정치적 적응(adaptation)과정을 통해 매우 다양한 결과로 나타날 수 있음을 강조하였다. 특히 부정의 감정중 ‘분노’는 의견표명의 의지와 행동을 유발하는 정보추구의 의지를 높이고, ‘두려움’은 정치참여와 관련성을 보이지 않는다는 점을 지적한다. 반면 긍정의 감정은 ‘낙관’, ‘금지’, ‘기쁨’, ‘희망’ 등의 요소로 구성되며, ‘금지’의 요소가 강하게 나타나는 긍정의 감정은 참여적 특성을 나타낸다고 보았다. 그러나 미래에 대한 낙관적인 ‘희망’의 요소만이 강하게 나타나면 참여와의 연관성은 줄어들 수 있다고 보았다. 그는 긍정감정뿐 아니라 부정감정 또한 중요하게 고려해야 하며, 긍정적 감정이 부정적 결과로 이어지거나, 부정적 감정이 긍정적 결과를 낳을 수 있음에 주목하였다.

Marcus 와 Mackuen(2001)은 인간의 ‘감정 이성(affective intelligence)’의 개념을 중시하는 민주주의 논의를 하였다. 그들은 긍정과 부정의 감정이 정치참여와 상이한 관련성을 가진다는 점을 잘 설명하고 있다. 정치적 대상에 대한 긍정의 감정이 주로 정치참여에 영향을 치며, 부정의 감정은 상황적인 조건에 따라 정치참여와 제한적인 관계성을 가진다고 보았다. 즉, 정치참여를 유발하는 긍정의 감정은 행동적 과정과 관련되지만, 부정의 감정은 대상에 대한 실망, 두려움과 관련된 반응으로 행동을 억제(behavioral inhibition)하는 특성이 있음을 주장하였다. 무엇보다 그들의 연구에서 중요한 발견은 감정적 반응이 정치환경과 매우 밀접하게 관계된다는 점이다. 부정의 감정을 가진 경우 대상에 대한 불확실성으로 선택에 대한 두려움이 증가하여 선택을 위한 정보(information)에 주의를 기울이게 되고, 특정한 정당(후보자)에 대한 선호를 형성하는 행동적 단서(habitual cue)에는 덜 의존하게 된다고 보았다.

한편 Cacioppo, Gardner, and Berntson (1997)은 긍정과 부정의 감정인식이 현실적으로 일방적일 수 없음을 강조하였다. 즉, 인식의 대상에 대해 긍정차원과 부정차원이 동시에 존재할 수 있기 때문에, 감정 인식이 ‘긍정’ 또는 ‘부정’ 중 어느 하나로만 이루어질 수 없다고 보았다. 인식의 대상에 대한 이미지나 감정은 긍정과 부정의 요소가 같이 혼재되어 존재하고 복합적으로 병존(ambivalent)할 수 있다고 설명한다. 긍정과 부정의 감정은 명백하게 구분되어 상쇄될 수 없으며 대상에 대한 인식의 차원이 다양하기 때문에 인식의 평가도 감정과 독립적으로 구분되어 비일관적으로 나타날 수 있다고 보았다(Craig et al, 2005). 본 연구에서 사용될 중요한 개념들은 정당에 대한 감정인식이 긍정-부정의 두 차원에서 이루어질 수 있으며, 그 정도가 일관적(consistent)으로 강하거나 비일관적

(inconsistent, ambivalent)으로 약하게 나타날 수 있다고 보는 다차원적(multi-dimensional)시각에서 접근한다. 대부분의 유권자들이 선거과정에서 하나의 정당에 대하여 절대적으로 좋아하거나 싫어하기 어렵고, 긍정과 부정의 감정이 복합적인 경우가 보다 현실적이기 때문이다.

요컨대, 감정의 요인은 인지적, 평가적, 행동적 반응과정의 산물이며, 긍정과 부정의 감정은 정치적 태도와 행동을 결정하는 선행변수로 이해될 수 있다. 또한 이론적으로나 경험적으로 대상에 대한 긍정과 부정의 감정은 상쇄적(reciprocal)으로 작용하는 것이 아니라 공존(coactivity)할 수 있다는 관점에서 분석을 시도해 볼 수 있다. 이러한 이론적 배경에 근거하여, 긍정적·부정적 정당정서를 가진 각각의 집단의 투표행태와 정치적 태도 등을 비교하고 차이점과 상이점을 논의해 보도록 하겠다.

다음은 긍정-부정의 정당 감정을 일관-비일관의 차원으로 어떻게 구분하여 측정하여 변수화 하였는지 구체적으로 설명하기로 한다. 본 연구를 위해 2012년 12월 한국사회과학데이터센터와 한국선거학회에서 공동으로 대인면접(face-to-face)조사한 제18대 대통령 선거 유권자 의식조사자료를 사용하기로 한다.

Ⅲ. 변수측정과 분석틀

1. 정당에 대한 감정의 측정

정당에 대한 감정은 비교적 직관적인 방식에 의해 측정될 수 있다. 정서적 차원에서 ‘좋아하는’정당과 ‘싫어하는’정당이 있는지에 대한 질문은 대상에 대해 객관적인 평가를 요구하거나 행동의 결과를 떠올려 답변해야 하는 것이 아니기 때문에 직접적인 질문방식으로 측정이 가능하다고 볼 수 있다.

먼저, 제18대 대통령 선거 당시 주요정당인 새누리당과 민주통합당 각각에 대하여 좋아하거나 싫어하는 감정을 가지고 있다고 답변한 유권자들을 긍정적 유권자와 부정적 유권자로 선별하였다. 다시 이들에 대해 자신이 좋아하거나 싫어한다고 답변한 동일 정당을 감정 온도(feeling thermometer)로 평가하도록 하였다. 두 차례에 걸친 질문에서 일관적(consistent) 또는 비일관적(inconsistent, ambivalent)인지 여부를 비교하여 ‘긍정일관’, ‘긍정양면’, ‘부정일관’, ‘부정양면’집단으로 구분하였다.

구체적인 ‘정당 감정’ 측정법을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 <문36> “우리나라에 현재 있는 정당 중 선생님께서는 어느 정당을 가장 좋아하십니까?”의 질문에 대해 ① 새누리당 또는 ② 민주통합당 이라고 답변한 응답자를 선택한 후, <문40-2-1>과 <문40-2-2>의 답변과 비교하여 일관적인 긍정의 답변(6~10)을 한 경우 ‘새누리당/민주통합당 긍정일관(positive consistent)’ 집단으로, 부정 또는 보통의 답변을 한 경우(0~5), ‘새누리당/민주통합당 긍정양면(positive ambivalent)’ 집단으로 분류하였다. 같은 방식으로 <문38> “우리나라에 현재 있는 정당 중 선생님께서는 어느 정당을 가장 싫어하십니까?”의 질문에 대해 ①

새누리당 또는 ② 민주통합당 으로 답변한 응답자를 선택한 후, 각각 <문40-2-1>과 <문40-2-2>의 질문에 대해 부정적 점수(0~4)를 준 경우 '새누리당/민주통합당 부정일관(negative consistent)' 집단으로, 싫어하는 각각의 정당에 대해 긍정 또는 보통의 점수(5~10)를 준 경우 '새누리당/ 민주통합당 부정양면(negative ambivalent)' 집단으로 구분하였다. 즉 좋아하는 정당이 있는지, 싫어하는 정당이 있는지 여부로 '긍정적 선호' '부정적 비선호' 집단으로 구분한 후, 정당에 대한 감정점수가 긍정적인지 부정적인지를 재차 질문하여 긍정과 부정의 강도(degree) 즉, 감정이 강한지(일관적), 약한지(양면적)를 구분하는 방식이다³⁾.

<표1>에서 보는 바와 같이, 두 주요 정당에 대한 감정은 긍정과 부정의 구분에 따라 정당구분 없이 전체 합산하여 사용한다. 이와 같은 분류에 따르면, 사실상 새누리당과 민주통합당에 대해 긍정적이거나 부정적인 감정이 존재하는 유권자들만을 한정하게 되어, 제3당에 대한 호불호의 감정이 존재하는 유권자층, 그리고 어떤 정당에 대해서도 특별한 감정이 존재하지 않는 '무당파(non-partisan)'는 분석에서 제외된다. 또한 <문40>의 질문에서 '5'의 평가를 한 중간적 성향(median voters)의 유권자들도 선행하는 질문과의 일관성여부를 비교하는 과정에서 '긍정-부정' 그리고 '일관-양면'의 유형으로 분류할 수 있기 때문에, 정당에 대한 지지를 묻는 질문에 '무당파'로 답변하거나 이념적으로 중도적 성향의 유권자들도 정당인식과 감정에 따라 구분할 수 있는 장점을 가진다.

<표1: 긍정, 부정의 감정에 따른 구분>

태도 구분	정 당	긍정		부정	
		감정	평가	감정	평가
일관태도(consistent attitude)	새누리당	(+)	(+)	(-)	(-)
	민주통합당	(+)	(+)	(-)	(-)
양면태도(ambivalent attitude)	새누리당	(+)	(-)	(-)	(+)
	민주통합당	(+)	(-)	(-)	(+)

2. 분석틀

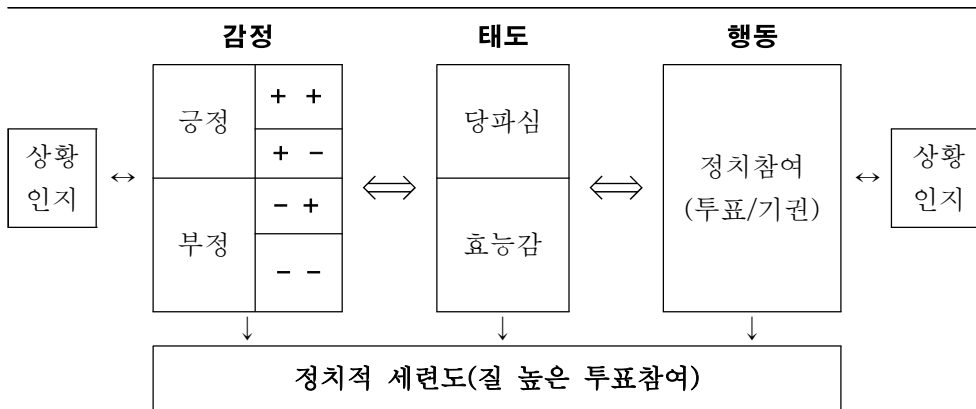
인간의 정치적 태도와 행동을 심리적 변수인 '감정'으로 설명하고자 하는 정치심리학적 접근법은 긍정 또는 부정의 감정과 그 정도에 따라 정치적 태도와 행태가 달라질 수 있음을 전제한다. 부정적 정당감정은 긍정적 정당감정과 마찬가지로, 정치심리적 정향과 태도에 영향을 줄 수 있으며, 다양한 정치적 행태 즉 투표참여, 높은 정치적 효능감, 투표선택을 위한 적극적인 정보수집 등 민주시민으로서 세련된(sophisticated) 참여 가능성에 영향을 줄 것이라 예상해 볼 수 있다. 이와 같은 심리학적 3요소(감정, 태도, 행동)의 상호작용 하에서 긍정, 부정적 정당 감정을 가진 유권자들이 정치에 참여할 동기와 역량은 정치적 태도인 당파심과 정치적 효능감의 매개변수를 통해 달라질 수 있다. 각각의 정치적 태도는

3) 주요 정당이외에도 통합진보당이나 진보정의당을 좋아하거나 싫어한다고 응답한 경우도 있으나, 주요 양대정당에 대한 감정을 중심으로 분석하기 위해 제3당에 대한 분석은 제외하기로 한다. 구체적인 질문항과 자세한 분포는 <표1>과 <부록>을 참조할 것.

투표참여나 선거관련 정보를 추구하는 등의 참여적 행동에 연쇄적으로 영향을 줄 수 있기 때문이다.

전체적인 분석모형은 <그림1>에서 보는 바와 같이, 감정·태도·행동의 내재적 요소가 외부 환경에 대한 인지(cognition)정도와 상호작용할 수 있다고 본다. 그리고 각각의 변수들이 정치적 세련도(political sophistication)와 어떠한 관련성을 가지고, 투표참여의 질(quality)에 영향을 주는지 분석해 보고자 한다. 구체적으로 정치적 세련도는 정치적 지식의 수준, 적극적으로 정치에 참여하고자 하는 의지로서 정치적 효능감, 그리고 관련정보를 수집하고자 노력하는 정도로 정의(Sniderman et al 1991; Zaller 1992)하여 변수로 구성한 후 사용하기로 한다.

<그림1 : 정치적 감정, 태도, 행동의 상호작용과 분석틀>



특히 정당에 대한 감정의 정도가 강할수록 정치적 관심이 높아 참여의 의지가 높아질 수 있기 때문에(Miller 2011), 부정적 정당인식을 가진 집단도 긍정적 정당인식을 가진 집단과 유사한 투표참여 패턴을 나타낼 수 있다고 본다. 이러한 가설을 검증하기 위해 각 집단별 투표참여여부와 그에 따른 당파심 그리고, 정치적 효능감 등을 비교분석하고, 그들의 정당감정이 선거에 관련된 상황 인지의 정도와 어떻게 상호작용하여 정치적 세련도의 정도에 영향을 주는지 분석하기로 한다.

IV. 분석결과

1. 긍정, 부정 정당정서의 분포

유권자들이 어떤 정당을 좋아하는지, 어떤 정당을 싫어하는지의 여부는 비교적 최근 조사에 포함되기 시작하였다. 정당일체감을 측정하는 ‘지지하는 정당’에 대한 질문과는 달리 ‘좋아하고’ ‘싫어하는’ 정당 감정에 대한 질문을 포함한 자료는 사실상 많지 않다. 한국사회과학데이터센터의 대통령 선거조사 시리즈중 2007년 대선후 유권자 의식조사와 2012년 대

선후 유권자 의식조사는 ‘좋아하는 정당’과 ‘싫어하는 정당’에 대한 질문이 포함되어 유권자들의 감정 분포를 비교할 수 있었다.

<표2>를 보면, 2007년 당시 좋아하는 정당은 한나라당과 대통합민주신당이 각각 약 45%, 14%를 차지하고 있으며, 싫어하는 정당 또한 대부분 두 주요정당에 대한 감정인식으로 나뉘어져 한나라당 22%, 대통합민주신당 28%로 나타났다. 그러나 2012년 대선후 조사에서는 새누리당에 약 39%, 민주통합당에 약 34% 비율로 양분된 긍정적 정당인식을 나타냈다. 반면, 부정적 정당인식은 새누리당이 30%, 민주통합당과 통합진보당이 약 40%까지 증가하였다. 특히 한나라당-새누리당에 대하여 긍정적 감정보다 부정적 감정을 가지는 유권자들이 대폭 증가하였음을 보여준다.

<표2 : 2007년/2012년 대선당시 선호정당과 비선호 정당의 분포>

	2012년			2007년		
	좋아하는 정당	빈도	%	싫어하는 정당	빈도	%
2012년	1 새누리당	467	39.0	1 새누리당	363	30.7
	2 민주통합당	404	33.8	2 민주통합당	109	9.2
	3 통합진보당	14	1.2	3 통합진보당	369	31.2
	4 진보정의당	6	.5	4 진보정의당	56	4.7
	5 기타	3	.3	5 기타	4	.3
	6 없다	303	25.3	6 없다	283	23.9
	합계	1197	100.0	합계	1184	100.0
	2007년	1 한나라당	536	45.3	1 한나라당	256
2 대통합민주신당		159	13.5	2 대통합민주신당	321	27.7
3 민주노동당		71	6.0	3 민주노동당	77	6.7
4 민주당		18	1.5	4 민주당	63	5.4
5 국민중심당		6	.5	5 국민중심당	20	1.7
6 창조한국당		55	4.7	6 창조한국당	27	2.3
7 기타		18	1.5	7 기타	16	1.4
8 없다		319	27.0	8 없다	377	32.6
합계		1182	100.0	합계	1157	100.0

<표3>은 2012년 대선조사자료를 이용하여 두 주요정당에 대한 긍정, 부정의 감정과 그에 따른 평가점수가 일관되는지의 여부를 비교·합산한 결과이다. 표를 보면, 좋아하는 특정정당에 긍정의 점수평가를 한 ‘긍정일관(positive consistent)’집단은 전체 응답자의 57.9%에 이르며, 싫어하는 정당에 부정의 평가를 한 ‘부정일관(negative consistent)’집단도 31.3%에 이른다. 특히 좋아하는 정당에 비일관적인 양면적 평가를 하여 특정한 정당에 긍정적 감정이 약하게 나타나는 ‘긍정양면(positive ambivalent)’응답자도 14.7%에 달한다. 반대로 특정정당에 부정적 감정이 약한 정도로 나타난다고 볼 수 있는 ‘부정양면(negative ambivalent)’ 유권자는 전체 유권자의 약 8%정도이다. 제3당, 기타정당 등이 분류에서 제외되었음을 감안한다면, 실제로 부정적인 정당감정을 가진 유권자들이 상당수 존재하며, 아

래의 수치보다 훨씬 상회할 것이라 추측된다.

<표3 : 2012년 대선당시 긍정집단과 부정집단의 분포>

구 분	긍 정	부 정
일관적(consistent)	695(57.9)	376(31.3)
비일관적(ambivalent)	176(14.7)	96(8.0)
결측 ⁴⁾	329(27.4)	728(60.7)
합계	1,200(100)	1,200(100)

2. ‘긍정집단’의 기권과 ‘부정집단’의 참여

아래의 표는 긍정집단과 부정집단과 투표참여여부의 교차분석결과이다. 표 좌측의 긍정집단분석을 보면, 긍정성이 강한 일관집단은 투표에 참여하고, 긍정성이 약한 양면집단은 기권하는 경향을 보인다(카이제곱=3.851, p=.040). 그러나, 부정집단의 경우는 부정성이 강한 일관집단이나 부정성이 약해지는 양면집단의 경우 투표/기권여부와 통계적으로 유의미한 관련성은 나타나지 않는다(카이제곱=0.296, p=.378). 즉 정당에 대해 긍정성향이 강할수록 투표하는 경향을 보이고, 긍정정서가 약해지면 기권하는 경향을 보인다. 반면, 부정성은 그 정도가 강해진다고 해서 적극적으로 투표에 참여하거나 기권하는 행태에 영향을 주지 않음을 알 수 있다.

<표4: 긍정집단과 부정집단의 투표참여 (교차분석)>

긍정집단		투표여부		합계	부정집단		투표여부		합계
		투표	기권				투표	기권	
긍정일관 (+)(+)	N	650	45	695	부정일관 (-)(-)	N	342	34	376
	%	93.5	6.5	100		%	91.0	9.0	100
긍정양면 (+)(-)	N	157	19	176	부정양면 (-)(+)	N	89	7	96
	%	89.2	10.8	100		%	92.7	7.3	100
카이제곱 =3.851 p=.040	N	807	64	871	카이제곱 =0.296 p=.378	N	431	41	472
	%	92.7	7.3	100		%	91.3	8.7	100

Marcus와 MacKuen(1993)의 연구결과와 따르면, 긍정의 감정이 주로 정치참여에 영향을 미치며, 부정의 감정은 정치상황적 조건에 따라 정치참여와 제한적인 관계성을 가진다고 보았다. 그들의 연구를 한국의 정치상황에 적용해 보면, 부정적 정당 감정을 가지고 있는 한국유권자들은 과거 정당에 대한 좋지 않는 경험과 외부정보 등에 의해 정당에 대한 부정

4) 정당감정 측정은 주요 양대정당인 새누리당과 민주통합당을 대상으로 하였기 때문에, 제3당에 대한 호불호의 감정 인식이 있는 유권자들, 그리고 무당파 유권자들은 결측값으로 분류된다. 실제로 통합진보당에 대한 부정적 인식을 하고 있는 응답자는 1184명중 369명(31%)에 이른다. 제3당을 분류에 포함시킨다면, 부정적 정당감정을 가진 유권자의 비율은 더 증가할 것으로 보인다.

적 감정이 형성되었다고 할지라도, 그것이 적극적인 투표참여를 저해하는 요소로 작용하지 않았음을 알 수 있다. 그들은 오히려 부정적 정치현실에 대한 분노와 저항적 심리상태를 투표를 통해 표현하고 있다고 보여진다. 사실상 부정적 감정은 불확실성에 대한 두려움, 냉소, 비판 등의 경향을 모두 포함하는 특징을 가진다(Lazarus, 1991). 이러한 부정적 감정의 특징들을 고려할 때 한국의 부정집단은 냉소적 기권이 아닌 비판적, 저항적 투표참여의 모습을 나타낸다고 추론해 볼 수 있다. Lazarus는 부정감정의 요소중 ‘분노’성향이 의견표명의 의지를 높일 뿐 아니라 정보추구의 의지를 높인다는 점을 강조한다. 양대 정당에 대한 부정의 감정이 존재한다면, 부정적 심리상태를 극복하고 적응하기 위해 정보를 모으려 할 것이며, 그러한 행동은 높은 정치적 효능감의 조건에서 보다 활성화될 것이라 예상된다.

그렇다면 왜 정당에 대해 긍정적 정서를 가지고 있는 집단은 긍정성이 약해지면 기권하는 경향을 보이는 것인가? Lazarus의 연구(1991)는 긍정집단의 기권과 부정집단의 투표참여의 원인을 비교하며 잘 설명하고 있다. 그는 ‘부정’감과 마찬가지로 ‘긍정’ 감정도 낙관, 기쁨, 희망 등의 다양한 특성을 가질 수 있으며, 그중 ‘금지’의 요소가 강하게 나타나는 긍정의 감정은 참여적 특성을 나타내지만, 미래에 대한 낙관적인 ‘희망’의 요소만이 강하게 나타나면 참여와의 연관성은 줄어들 수 있다고 지적한다. 긍정성이 약한 ‘긍정양면’ 집단의 기권성향은 ‘낙관적 기권’으로, 긍정성이 강한 ‘긍정일관’ 집단의 참여성향은 자신이 지지하는 정당에 대한 자긍심과 일체감 일종인 ‘금지’의 요소가 강하게 나타나는 ‘정당지지형 참여’라 해석할 수 있을 것이다.

3. 긍정집단의 당파심(partisanship)⁵⁾ : 편향된 설명논리

정당에 대한 긍정적인 선호의 감정에 대한 포괄적 의미를 담고 있는 ‘정당일체감’개념과 긍정적 정당감정은 매우 유사한 개념이라 할 수 있다. 지지하고 애착감을 가지는 정당에 대해 긍정적인 정당감정을 가지는 것은 오히려 동어반복적(tautology)이라고도 볼 수 있다.

<표5>를 보면, 일관된 강한 긍정적 정당 감정을 가질수록 당파심이 있으며, 긍정감정이 약해질수록 당파심이 없는 무당파일 가능성이 높게 나타난다(카이제곱=51.61, p=.000). 반면 정당에 대해 부정적 감정을 가진 경우, 부정감정이 약해져 긍정성이 복합적으로 공존하는 양면성이 높아지는 경우라 할지라도 당파심이 존재할 가능성은 높지 않다(카이제곱=2.50, p=.114). 정당에 대한 부정의 감정을 가진 유권자들은 원천적으로 정당에 대한 애착심을 가지기 어려울 뿐 아니라, 부정의 정도가 약해지는 양면적 성향을 가질 경우에도 긍정정서라 할 수 있는 정당애착심인 당파심을 가지기 어렵다는 것을 알 수 있다. 특히 정당에 대한 부정적 감정은 현 정당정치구도에 대한 비판과 회의, 냉담 등의 인식을 나타내는 것이기 때문에, 긍정적인 양면 평가를 하는 경우일지라도 근본적으로 그 정당에 대한 ‘애착심이 회복’ 되거나 긍정적 당파심으로 변화하기도 매우 어렵다고 추론해 볼 수 있다.

5) 당파심(partisanship)은 “선생님께서 현재 어느 정당을 지지하고 계십니까?”에 대한 질문에 특정정당을 응답한 경우와 ‘없음’의 경우로 변수화하였다.

<표5 : 긍정집단과 부정집단의 당파심(교차분석)>

긍정집단		당파심		합계	부정집단		당파심		합계
		유	무				유	무	
긍정일관 (+)(+)	N	672	22	694	부정일관 (-)(-)	N	293	82	375
	%	96.8	3.2	100		%	78.1	21.9	100
긍정양면 (+)(-)	N	144	31	175	부정양면 (-)(+)	N	82	14	96
	%	82.3	17.7	100		%	85.4	14.6	100
카이제곱 =51.62 p=.000	N	816	53	869	카이제곱 =2.50 p=.114	N	375	96	471
	%	93.9	6.1	100		%	79.6	20.4	100

이러한 분석결과는 정당에 대한 긍정적인 선호감정만을 전제하고 있는 전통적인 ‘정당일체감’의 개념만으로 정당에 대해 부정적인 감정을 가지고 있는 유권자들의 정치적 행태를 설명하기 어렵다는 점을 시사한다. 동시에 긍정적 정당 인식만을 전제하고 있는 기존의 ‘정당일체감’의 개념틀로 부정적이거나 양면적 감정을 가진 유권자들을 분석하는 경우, 무당파 또는 중도층 등으로 잘못 분류하게 될 오류 가능성도 내포한다. 또한 특정한 정당에 긍정적 감정을 가진 지지층을 중심으로 한 접근은 부정적이거나 복합적인 정당인식을 가진 상당수의 유권자들을 부동층 집단으로 인식하여 그들의 태도와 행태에 대한 체계적 분석이 불가능해 지는 문제도 안고 있다. 이처럼 긍정적 정당정서로 표현되는 당파심의 개념은 부정적 정당 정서를 설명하지 못하며, 긍정적 정당정서를 가진 집단의 행태만을 분석하는 논리로 사용될 수 있음을 알 수 있다. 그렇다면, 부정의 정당정서를 가진 집단의 정치적 태도와 행태를 포괄적으로 설명할 수 있는 요인은 무엇일까? 부정적 정당인식에도 불구하고 투표에 적극적으로 참여할 수 있는 심리적 동기(motivation)요인으로 정치적 효능감(political efficacy)에 주목해 보기로 하겠다.

4. 부정집단의 정치 효능감⁶⁾

정치효능감은 "자신의 정치적 행위가 실제 정치과정에 영향을 미칠 수 있다는 개인의 주관적 자각"으로 정의되며, 일반적으로 효능감이 높을수록, 투표에 적극적으로 참여할 가능성이 높다고 알려져 왔다(이강형 2013; Valentino et al 2009). 특히 내적 효능감(internal efficacy)은 정치참여의 결정요인들 가운데 도구적 동기부여 요인을 설명하는 중요한 개념이라 할 수 있다. 한 개인이 자신의 행동이 정치적 의사결정과정이나 결과에 중요한 영향을 미칠수 있다는 인식은 정치적 냉소주의와 함께 한국의 유권자 정치행태를 설명하는 중요한 요인이다(이강형 2013). 따라서 긍정집단에 비해 적극적으로 정치에 참여하는 부정집단이 정치적 효능감이 높아 비판적 반투표의 성향을 보이는지 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

<표6>은 긍정집단과 부정집단의 내적효능감의 평균을 비교하여 t검증 결과이다. 긍정

6) 정치효능감은 8개로 구성된 효능감에 대한 질문중 내적 효능감(internal efficacy)의 차원(factor)으로 구분되는 4문항을 평균점수화하여 사용하였다. 자세한 질문항은 부록을 참조할 것.

집단중 일관된 강한 긍정의 감정을 나타내는 경우와 양면적 감정을 나타내어 긍정성이 약해지는 경우, 평균은 각각 3.37, 3.32로 차이는 거의 없다. 부정집단의 경우, 부정성이 강하게 나타나는 부정일관자들의 효능감은 평균 3.6으로 높게 나타난다. 그러나, 부정성이 약해지면서 양면적일수록, 효능감은 3.03으로 낮아진다($t=6.310, p=.000$). 즉 부정적 감정이 강하게 나타날수록 정치적 효능감이 높게 나타나고 부정의 감정이 약해지면 효능감은 현저하게 낮아진다. 반면, 긍정적 정당감정을 가진 집단은 감정정도에 관계없이 효능감이 일정한 수준으로 유지됨을 알 수 있다($t=0.803, p=.442$). 그러나, 강한 긍정집단의 효능감 평균(3.37)은 강한 부정집단의 효능감 평균(3.60)보다 현저히 낮게 나타난다. 이것은 정당에 대한 부정적 감정을 가진 집단이 긍정적 감정인식을 가진 집단보다 자신의 정치적 행위가 정치과정에 영향을 줄 수 있다고 느끼는 적극적 참여의지와 신념이 강한 집단일 수 있음을 시사한다.

<표6 : 긍정집단과 부정집단의 정치효능감 t-검증>

구분		긍정집단	부정집단
일관(++/--)	평균	3.37	3.60
	N	684	374
	표준편차	0.77	0.75
양면(+/-/+)	평균	3.32	3.03
	N	174	94
	표준편차	0.70	0.90
t값 (유의확률)		0.803 (.442)	6.310 (.000)

그렇다면, 부정성과 투표여부과의 관련성을 어떻게 설명될 수 있을까? 일차적으로 부정집단은 자신이 싫어하는 정당이 득표하는 것에 대한 두려움(cost-orientation), 그리고 부정적 정당감정으로 인해, 이와 관련된 부정적 정보가 선거과정에서 더 두드러지게 인식되어 (figure-ground), 강한 반 투표성향(negative voting)을 나타내는 것으로 해석될 수 있다 (Lau 1985). 덧붙여, 부정의 정당감정과 높은 수준의 효능감을 동시에 가진 ‘부정일관’ 유권자들은 한국의 정치상황에서 싫어하는 정당에 대해 강한 ‘반대투표(negative voting)’를 할 수 있는 심리적 동기와 정치적 비판능력을 동시에 가지고 있다고도 해석해 볼 수 있다. 높은 효능감을 가진 부정적 정서의 유권자들은 싫어하는 정당에 대하여 강한 의사표시를 하기 위해 차선의 선택으로 비교적 싫지 않은 정당의 후보자에게 투표할 가능성도 높다. 강한 반정당 투표성향은 반대정당에 대한 강한 의사표시이며, 이러한 행태는 높은 정치적 효능감에 기인할 수 있기 때문이다. 또한, 부정성이 약한 정도로 나타나는 ‘부정양면’집단은 싫어하는 정당이 있지만, 그 정당에 대해 보통이나 긍정의 평가점수를 준 유권자집단이다. 이들의 효능감이 모든 집단중 가장 낮게 나타난다(3.03). 현 정당구도에 부정적이고 비관적인 태도가 긍정적으로 변화되어 중립적이거나 부정성이 약화된 것이 아니라, 회의적이며 냉소적 심리상태에서 부정성이 희석되고 모호한 양면적 태도를 가지게 되기 때문으로 추측된다(Lazarus 1991)7).

반면, 긍정적 정당 감정을 가지고 있지만 긍정의 정도가 약한 ‘긍정양면’ 유권자집단의 효능감(3.32)은 긍정의 정도가 강한 ‘긍정일관’ 집단에 비해 낮지 않다. 오히려 ‘부정양면’ 집단에 비해서는 상당히 높은 수준의 내적 효능감을 나타낸다. 정당에 대해 좋아하는 감정이 약함에도 긍정적 감정을 가지고 있는 집단은 정당에 대한 관심과 애착심이 지속되고 있다고 보여지며, 단기적 또는 상황적으로 정당에 대한 비선호의 평가를 한 것으로 유추하여 볼 수 있다. 이로 인해 정당에 대해 긍정적 감정을 유지함에도 낙관적 기권을 하게 되는 것으로 판단된다. 긍정집단의 태도와 행태를 종합해 보면, 정당에 대한 좋아하는 감정이 강하게 유지되어 투표에 참여하거나, 단기적인 평가나 정당 이미지 등에 대한 주변적 효과에 의해 일시적으로 양면적 평가를 하여 기권할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 일정한 수준의 정치적 효능감과 선호정당에 대한 호감이 유지되고 있다고 보여진다⁸⁾.

이러한 점들을 정리하여 보면, 정당에 대한 감정인식이 긍정 또는 부정인가에 따라 정치참여의 정도와 정치적 태도 즉, 당파심과 효능감의 정도가 상이한 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있다. 긍정성(positivity)은 참여의 의지를 높이고 특정한 정당에 대해 애착심을 가지는 정당일체감, 즉 당파심에 영향을 주지만, 부정성(negativity)은 그 정도가 약해진다 해도 투표참여의 의지를 변화시키지는 않는다고 할 수 있다. 그렇지만, 정치적 효능감은 부정의 감정이 강할수록 오히려 높은 수준이었고, 긍정 감정을 가진 유권자들은 긍정성의 변화에도 효능감의 차이가 거의 없었다. 결국, 높은 수준의 내적 효능감을 가진 부정집단은 한국의 정치상황에서 분노의 행동적 반응으로 투표에 참여할 수 있다고 판단된다. 이러한 분석결과는 그들의 부정적 정서가 비판적 능력과 높은 수준의 정치적 효능감, 정보추구의 욕구 등을 촉진시켜 적극적이고 질 높은 방식의 투표참여가 이루어질 가능성이 있음을 시사한다.

5. 누가 더 세련된 유권자인가?

: 정당감정과 ‘정치적 세련도(political sophistication)’

정당에 대한 감정의 요인으로 정치현상을 분석하고 유권자의 행태를 분석하는 것은 매우 엄밀하고 세밀한 측정과 분석방법의 문제뿐 아니라 규범적인 논쟁들을 불러 일으킨다. 감정의 요인이 정치적 태도와 투표행태에 주는 영향을 분석하고, 긍정적 또는 부정적 감정이 집합적 수준에서 ‘정치적 세련(sophistication)’의 수준과 관련성을 가질 것이라는 전제는 매우 규범적이고 가치적 연구질문에서 시작된 것이기 때문이다. 다시말하면, 정치적 대상에 대한 감정을 비교적 객관적으로 측정할 수 있다고 하더라도, 부정적 감정이 긍정적 결과를 낳을 수 있고, 긍정적 감정이 부정적 결과를 낳을 수 있다고 가정하는 것은 미시적 차원의 감정을 민주시민으로서의 참여의지와 역량으로 확장하여 해석하는 ‘부정적인 감정을

7) ‘부정양면(negative ambivalent)’집단의 사회경제적 지위는 ‘부정일관’집단에 비해, 학력이 낮고, 고연령, 저소득층이다. ‘부정일관’집단은 고학력, 고소득층이며, 상대적으로 젊은층으로 나타난다. 이 점은 정당에 대한 ‘부정성’이 강할수록 정치적 지식과 정치현실을 비판할 능력을 가질 수 있음을 의미한다.

8) ‘긍정양면(positive ambivalent)’집단의 사회경제적 지위와의 관련성은 ‘연령’변수에서만 나타난다. 즉 젊은층일수록 긍정적 정당감정이 약한 양면성을 띠는 것으로 나타난다. 일반적으로 젊은 층일수록 정치효능감이 높게 나타나기 때문에 전체 긍정집단중 ‘일방-양면’ 두 집단의 효능감이 비슷한 수준으로 상쇄되었다고도 볼 수 있다.

가진 신중하고 비판적인 민주시민론'을 제기하는 것이기 때문이다. 또한 정당에 대한 감정의 색깔과 그 정도로서 참여의 의지와 정치적 행태의 다양한 모습, 그리고 정치적 지식의 수준을 가늠해 보는 것은 심리학적 또는 생물학적 차원의 논의로 민주적 함의를 논의하는 매우 생소한 논쟁거리를 제공할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 정당에 대한 긍정적 차원의 인식을 넘어 부정적 정당인식도 유권자들이 가지는 매우 중요한 정치심리적 특성이기 때문에, 그들이 민주시민으로서 참여의 동기와 투표선택을 위한 정치적 지식을 가진 민주시민으로서의 자격에도 부족함이 없으리라는 낙관적인 가정에서 출발하였다. 오히려 단순화된 투표선택의 기준인 당파심을 근거로 투표에 참여하는 긍정집단보다, 높은 수준의 내적 효능감을 매개로 관련정보를 찾고자 노력하는 부정집단이 비판적 소양을 갖춘 세련된 유권자일 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

이러한 가설을 검증하기 위해, 개인 유권자의 내재적 요인인 정당에 대한 감정이 외부적 환경적 요인과 어떻게 상호작용하여 민주시민의 투표참여로 표면화될 수 있는가를 보여주는 지표로 '정치적 세련도'를 사용할 것이다⁹⁾. 일반적으로 정치적 세련도는 단순히 유권자들의 교육수준이나 정치적 지식의 정도로서 측정되기보다, 유권자들이 어떠한 정치적 태도를 가지고 있으며, 어떠한 과정을 거쳐 정치적으로 중요한 결정에 이르게 되는지를 설명하는 복합적(bundle)개념이다(Sniderman et al 1991; Zaller 1992; Luskin 1987). 즉, 정치에 얼마나 관심을 기울이고, 관련정보를 모으고자 노력하며 특정한 이슈를 얼마나 다양하게 이해하고 있는가의 정도에 따라 '세련'의 정도는 달라진다(Delli Carprini and Keeter 1993). 따라서 정당에 대한 감정이 긍정적인지 부정적인지의 여부, 그리고 그 감정의 정도가 얼마나 일관적이고 강한가, 그리고 선거과정에서 단기적 상황을 얼마나 인지(cognition)하고 있는가의 정도에 따라 정보추구(information seeking)의 능동성과 참여의 의지가 달라질 수 있다(Zaller 1992).

우리는 앞 절의 분석을 통하여 유권자들이 정당에 대하여 가지는 가장 기초적인 감정에서 출발하여 그들의 정치적 태도와 행태를 분석해 보았다. 특히 부정의 감정을 가진 유권자들이 당파심의 영향은 받지 않을지라도 높은 정치적 효능감을 가지고 있기 때문에 투표에 적극적으로 참여하게 되었을 것이라 추론하였다. 이 부분을 보다 구체적으로 분석하기 위해, 능동적 태도로서 '정치 효능감'과 적극적 정치참여의 의지로 볼 수 있는 '정보추구'의 정도와 교육수준을 가중치로 계산한 '정치 세련도'(0~100점)를 종속변수로 설정하였다. 분석모형은 내부 심리적 요인으로 각각의 정당감정, 외부환경적 요인으로 선거상황인지¹⁰⁾, 당파심 등으로 구성하고, 성별, 연령, 소득변수를 통제하여 선형회귀분석(OLS)을 실시하였다.

<표7>은 정치세련도를 종속변수로 하여 각 독립변수들의 독립적 효과를 회귀분석한 결

9) 본 연구에서 '정치 세련도(political sophistication)'는 정치적 간여(involve)의 의지와 인지능력(cognitive ability), 그리고 정치적 대상에 대한 정보량 또는 정보추구 정도로 정의(Zaller 1992; Delli Carpini and Keeter 1996)하였다. 따라서 내적 효능감(4개변수)영역과 인터넷, SNS 등을 통한 정보추구(3개변수)영역을 합산하여 교육수준을 가중치로 계산한 지수(index)값으로 측정하였다. 세련도를 구성하는 8개 변수에 대한 신뢰도 분석결과, Cronbach's alpha값은 0.769로 변수구성상 내적일관성을 가진다고 판단하였다.

10) '선거상황인지'는 선거과정에서 특정한 정치적 사건에 대하여 스스로 얼마나 인지(cognition)하는지를 주관적응답으로 측정된 것이다. 문13(후보경선인지), 문17(예비후보제도 인지), 문18(매니페스토운동 인지)에 대하여 응답자 스스로 얼마나 알고있는지 평가하도록 질문하였다. 세 가지 답변을 모두 합산하여 평균점으로 측정하였다.

과를 보여준다. <모델1>은 사회경제적 변수들을 통제한 후 질 높은 참여를 예측할 수 있는 '정치적 세련도'에 대한 당파심과 선거상황인지의 변수효과를 보여준다. <모델2>는 정당에 대한 긍정과 부정의 효과와 당파심, 선거상황인지의 상대적 효과를 분석하기 위해 구성되었다. 그리고 <모델3>은 정당에 대한 긍정감과 부정감이라는 내재적 변수가 정치상황적 인지의 외부적 요인과 상호작용(interaction)하여 정치적 세련도에 어떠한 차별적인 영향을 주는지 검증하기 위해 설정되었다.

<표7 : 정치 세련도에 대한 정당 감정, 정치적 태도, 상황인지의 효과 분석>

Model		비표준화계수		유의확률
		B	Std. Error	
1 R ² =.753	(상수)	208.252	19.559	.000
	성별	-15.732	5.269	.003
	연령	-33.669	2.024	.000
	한달가구소득	4.818	.882	.000
	당파심유무	7.372	10.918	.500
	선거상황인지	17.591	3.592	.000
2 R ² =.757	(상수)	191.082	28.303	.000
	성별	-14.986	5.273	.005
	연령	-33.224	2.023	.000
	한달가구소득	4.615	.883	.000
	당파심유무	4.616	11.412	.686
	선거상황인지	18.428	3.591	.000
	긍정감정(약->강)	-5.220	6.748	.440
부정감정(약->강)	14.644	6.618	.028	
3 R ² =.762	(상수)	146.191	59.234	.014
	성별	-15.412	5.243	.004
	연령	-32.943	2.014	.000
	한달가구소득	4.705	.879	.000
	당파심유무	5.360	11.410	.639
	선거상황인지	39.347	23.685	.098
	긍정감정(약->강)	39.977	22.143	.072
	부정감정(약->강)	-7.345	20.887	.725
	긍정감정×선거상황인지	-20.035	9.428	.034
부정감정×선거상황인지	8.951	8.245	.278	

*종속변수: 정치 세련도=(내적 효능감+정보추구)*교육수준

*성별 (1:남, 2:여), 연령(저->고), 소득(저->고), 당파심(1:있음,2:없음)

*상황인지(1:전혀 모른다~4:잘 알고있다)

중요한 분석결과들은 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 정치적 세련도에 대한 당파심의 효과는 통계적으로 유의하지 않다. 특정 정당에 당파심을 가지고 있는 유권자가 보다 정치적으로 세련되었다고 볼 수 없으며, 당파심이 없는 무당파 유권자라고 해서 인지적 능력과 효능감, 능동적 정보추구의 정도가 낮아 정치 세련도가 낮다고 볼 수 없으며 질 낮은 투표

참여를 하거나 기권할 것이라고 볼 수 없다. 좋아하는 정당이 없는 무당파 유권자들은 교육수준과 인지적 능력 그리고 효능감에서 결코 낮다고 볼 수 없기 때문에 선거과정에서 매우 신중할 수 밖에 없고 최종선택에 이르기까지 많은 시간과 노력이 소요될 가능성이 높다고 볼 수 있다(Bartels 1996).

둘째, <모델2>를 보면, 정당에 대한 긍정감정보다 부정감정이 강할수록 정치세련도의 수준은 높아짐을 알 수 있다. 즉 긍정적 정당감정이 강해진다고 해서 정치적 세련도가 높다고 볼 수 없으나, 부정적 정당감정이 강할수록 세련도는 높아진다. 정당에 대해 부정적 감정을 가진 유권자들은 고학력의 유권자들이며 효능감이 높고, 정보추구의 정도도 매우 높게 나타나는 세련된 유권자들이기 때문에 '두려움(fear)'보다 정치현실에 대한 '분노(anger)'를 외부적으로 표현하고자 하는 행동적 특성을 동시에 나타내는 것으로 보인다. 따라서 부정의 감정을 가진 유권자들은 부정적 인식과 참여의 동기가 높은 심리적 불일치(incongruent)상황에서 적극적인 정보추구활동을 유발하는 등의 적극적 태도와 행태를 나타낼 수 있다고 판단된다. 반면, 긍정의 심리적 특성은 강하거나 약해지더라도 정치적 참여의지와 효능감, 정보추구의 정도에 영향을 주지 못하는 요인으로 나타난다. 정당에 대한 긍정감정은 그 정도에 따라 세련도의 수준이 달라지는 것이 아니며, 현재 선호하는 정당에 대해 낙관, 긍지, 희망적 태도로 인해 전체적으로 일정하고 비교적 동질적인 수준의 정치참여의 의지와 행동을 나타낸다고 볼 수 있다.

한편, 정당에 대한 감정변수가 투입된 모형임에도 선거와 관련된 상황적 인지의 수준이 높을수록 정치세련도는 매우 높게 나타난다. 선거상황에 대한 인지적 수준이 높다는 것은 정치적 지식(knowledge)이 풍부하고 정치적 관심과 관여(involve)의 의지가 높다는 점을 간접적으로 시사한다. 따라서 정치적 세련도의 정도에 대한 선거상황인지의 독립적 효과는 매우 강하다고 할 수 있다.

셋째, <모델3>은 심리적 정당감정의 독립적 효과뿐 아니라 내재적인 심리요인과 외부정치 환경적인 인지요인의 교호작용(interaction)의 효과를 파악하고자 구성한 것이다. <모델3>의 분석결과를 보면, 내부 심리적 정당 감정의 요인만으로는 정치적 세련도를 설명할 수 없음을 알 수 있다. 또한 선거환경적 인지요인의 독립적인 효과도 <모델2>에 비해 하락하고 있는 것을 알 수 있다. 대신 긍정적 정당감정과 외부적 정치환경 인지 요인이 상호작용하는 경우 정치 세련도의 수준을 높이는 것으로 나타난다. 부정적 정당감정과 외부환경 인지요인의 상호작용 효과는 낮은 편이다. 결국 감정 요인이나 상황적 인식의 요인만으로는 정치적인 세련도를 설명할 수 없으며, 긍정 감정과 외부인지의 교호효과(interaction)가 높을수록 상대적으로 높은 설명력을 가진다. 특이할 점은 긍정감정*인지요인의 회귀계수를 보면, 긍정의 강도가 약하거나 인지의 정도가 약할 경우 세련도의 정도가 높아지고 있음을 알 수 있다. 다시말하면, 긍정의 감정이 약해지고 양면적(ambivalent)이면서 인지의 정도가 낮은 경우 세련된 정치적 태도와 행태를 나타내는 유권자일 가능성이 높다고 해석할 수 있다. 정당에 대한 긍정적 감정이 약해지면서 부정적 감정이 복합적으로 작용하는 동시에 선거상황에 대한 인지수준이 낮은 유권자들은 높은 내적효능감과, 정보를 능동적으로 수집하는 적극적 참여의 동기와 역량을 가진 복합감정 집단으로 판단된다. 긍정감정을 가지면서

부정적 평가를 하고 있는 복합적 감정의 유권자들이 일관된 강한 긍정감을 가진 유권자보다 정치적으로 세련된 태도와 행태를 보이고 있다는 점은 특이할만하다.

세 가지 분석모델의 결과를 종합해 보면, 부정성의 영향은 높은 효능감과 적극적 정보추구의 활동에 강한 독립적 효과를 가진다. 그렇지만, 긍정적 감정은 외부상황적 요인에 보다 민감하게 반응하는 개방적 특성을 가지는 것으로 보이며, 정당에 대한 긍정성이 다소 약해지더라도 인지적 상호작용에 의해 적극적 태도를 나타낼 가능성도 보인다.

이상과 같이 정당에 대한 유권자들의 감정을 중심으로 긍정과 부정의 다차원적 시각에서 정치적 태도와 행태를 분석해 보았다. 정당에 대한 감정은 긍정과 부정의 다차원적 접근에 의해 이루어질 때 보다 포괄적이고 분석적인 유형화가 가능할 수 있다는 것을 알 수 있었다. 무엇보다 긍정적 정당선호뿐 아니라 부정적 정당인식도 매우 중요한 요인임을 알 수 있었다. 특히 내재적 심리요인이 외부환경적 인지 요인과 상호작용을 통해 정치적 태도와 행동에 영향을 주기 때문에 단일한 요인만으로는 유권자들의 행태분석이 이루어질 수 없다는 점도 규명하였다. 이 점은 유권자 행태분석이 미시적 차원의 심리학적 접근법을 적용할지라도, 거시적인 차원의 정치환경적 요인에 대한 포괄적인 이해가 동시에 필요함을 시사한다.

IV. 나가며

정치적 대상에 대한 감정적 반응은 매우 보편적인 현상이지만 비이성인 측면으로 인식되어 정치행태연구에서 오랫동안 배제되어 왔다. 그러나, 정당이나 후보자에 대한 개인 유권자의 감정은 그들의 정치적 태도와 행동의 동기를 결정하는 가장 기본적인 잠재요인(latent variable)으로 작동한다. 정치적 대상에 대한 긍정 또는 부정적 감정은 과거의 경험이나 정서적 평가에 의해 형성되어 잘 바뀌지 않고 오랫동안 지속되기 때문이다.

본 연구를 통해 특정한 정당을 선호하고 좋아하며 애착심을 가지는 ‘정당일체감’의 개념을 넘어 유권자들의 부정적 정서, 그리고 정서의 강도에 따라 일관적이거나 양면적 특성이 있음을 규명하였다. 무엇보다 중요한 발견은 긍정과 부정 각각의 집단이 서로 다른 이유로 투표에 참여하고 있다는 점이다. 즉, 긍정성은 당파심의 영향하에, 부정성은 내적효능감에 의해 투표에 적극적으로 참여할 수 있으며, 정당에 대해 부정적 정서를 가진 유권자들이 오히려 높은 수준의 비판의식과 정치참여의 동기가 높을 수 있음을 입증하였다. 부정감정의 특성은 긍정적 감정과 달리 ‘분노’와 ‘두려움’ 등으로 인해 인지적 불일치의 상황에서도 능동적인 태도와 행태를 나타낼 수 있으며, 이로 인해 투표에 참여하는 반 투표성향(negative voting)을 나타낼 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 특정한 정당을 선호하거나 지지하지 않는 유권자들은 무당파나 중도층이 아니라, 특정한 정당에 부정적 정당정서를 가졌거나 복합적 양면감정을 가진 유권자들일 가능성이 높기 때문이다. 이러한 이유로 전통적인 ‘정당일체감’ 개념이 정당에 대해 좋아하는 감정만을 기준으로 한 불완전하고 제한적인 개념틀임을 확인할 수 있었으며, 유권자의 정서적 특성이 정치적 행태를 설명

하는 보다 중요한 변인임을 알 수 있었다. 정당일체감의 개념은 부정적 차원의 정당감정 차원을 고려한 다차원적 정당인식 분석틀로서 수정·보완되어야 보다 체계적인 원인분석이 가능할 수 있을 것이다.

더욱 중요한 사실은 긍정 감정의 요인이 정치세련도에 대해 내재적인 독립효과만을 가지는 것이 아니라, 외부적인 정치상황에 대한 인지(cognition)정도와의 밀접하게 상호작용(interaction)한다는 점이다. 긍정의 정당감정은 외부적 정치상황에 대한 인지 정도가 높은 경우, 정치적 세련도를 높이고 있어, 종래의 유권자 행태에 관한 연구결과와 부합하는 증거로서 주목된다. 긍정의 감정이 가지는 외부상황에 대한 개방적 인지활동은 '긍정의 힘'이라 칭할 수 있을 것 같다. 긍정적 정서는 기존정당구조를 유지해 나가는 정치사회적 동력일 수 있으며, 자신의 긍정정서를 심리적으로 강화하는 기제로 작동하고 있다고 볼 수 있다.

또한, 다차원적 분석틀에 따라 발견된 양면적 유권자 집단(ambivalent voters)의 정치행태도 우리에게 많은 것을 시사한다. 좋아하는 정당이 있음에도 일관된 긍정의 점수를 주지 않는 '긍정 양면(positive ambivalent)' 집단은 긍정의 감정이 강해질수록 적극적 태도와 정보추구의 정도가 높아지는 세련된 유권자라 단언하기는 어려웠다. 그들은 대부분 젊은 층이며, 그로 인해 특정한 정당에 대해 강한 일체감을 가지지 못하고 있지만 내적 효능감은 일정한 수준으로 유지하는 집단이었다. 그들은 일관된 당파심을 가지지 못하지만 외부정보에 적극적으로 반응하는 효능감을 가진 유권자층으로, 투표참여는 저조하였다. 반면 싫어하는 정당이 있지만, 그 정당에 부정의 평가를 하지 않는 '부정양면(negative ambivalent)' 집단은 내적 효능감이 매우 낮으며, 한국의 정치상황을 냉소적이고 회의적으로 보고 있는 저소득층이었다. 결국 부정적 정당정서를 가진 집단은 현 정치상황에 분노하여 그로 인해 더 참여하고 비판하는 '반(反)투표층'과 회의와 냉소주의에 빠진 '비일관 투표층'으로 구분된다고 볼 수 있다. 한국의 정치상황에서 보편적으로 존재하는 부정적 정당 정서가 긍정적인 결과로 이어지기 위해서는 유권자 개인의 비판적 능력과 적극적으로 행동할 수 있는 심리적 동기가 중요하며, 부정적 정서를 가졌으나 참여와 행동의 동기와 능력을 가지지 못한 경우 긍정적 결과에 이르기 어렵다는 점을 강조하고 싶다.

반대하고 비판하는 부정적 투표참여가 반드시 세련된 행태이고 민주시민으로서 올바른 태도라 단언하기는 어려울 것이다. 그러나, 특정한 정당에 대한 일체감에 따라, 정책이나 후보자에 대한 평가나 비판없이 무조건적으로 투표하는 유권자집단보다는 부정적 정서를 가진 집단이 상대적으로 '올바른 정치참여(voting correctly)'를 할 동기와 비판적 역량을 가졌을 가능성은 매우 높아 보인다. 이러한 반투표의 역설을 받아들인다면, 비일관적 정당 투표나 젊은층의 정치무관심으로 인한 기권 등의 행태를 긍정적인 참여의 에너지로 전환하여 할 수 있는 정치환경 조성이 매우 긴급하다고 할 수 있다. 또한, '올바른 투표참여'가 무엇인가에 대한 포괄적 논의도 필요할 것으로 생각된다.

마지막으로 유권자들의 다양한 정치적 태도와 행태를 보다 심층적으로 이해하기 위해서는 정치적 대상에 대한 감정연구, 그리고 감정적 사고과정(reasoning process)을 깊이 있게 이해하는 학문적 노력이 요구된다는 점을 강조하고 싶다. 또한 정치심리학적 다차원 분

석들을 정치행태분석에 적용하기 위해, 감정-태도-행태를 보다 면밀히 분석할 수 있는 정교한 패널조사(panel study) 또는 실험적 연구방법의 도입이 반드시 요구되며, 향후 감정요인의 심층적 연구와 함께 다양한 외부요인 변수와의 관계성을 지속적으로 규명해 나간다면 정치행태연구의 이론화에 크게 기여할 수 있을 것이라 기대해 본다.

<부록 : 주요변수측정에 사용된 질문항>

○ 정당에 대한 감정

문36. 우리나라에 현재 있는 정당 중 선생님께서는 어느 정당을 가장 좋아하십니까?

- ① 새누리당 ② 민주통합당 ③ 통합진보당 ④ 진보정의당 ⑤ 기타 ⑥ 없다

문38. 우리나라에 현재 있는 정당 중 선생님께서는 어느 정당을 가장 싫어하십니까?

- ① 새누리당 ② 민주통합당 ③ 통합진보당 ④ 진보정의당 ⑤ 기타 ⑥ 없다

문40. 다음 정치인이나 정당에 대해 좋아하거나 싫어하는 느낌의 정도를 0에서 10점 사이의 숫자로 답하여 주시기 바랍니다. 0은 아주 싫어하는 경우이며 보통일 경우는 5, 그리고 10은 아주 좋아하는 느낌을 말합니다.

정 당	점 수
문40-2-1. 새누리당	점
문40-2-2. 민주통합당	점

○ 정치효능감

의 견	매우 공감한다	대체로 공감한다	별로 공감하지 않는다	전혀 공감하지 않는다
문32-8. 나 같은 사람이 정부가 하는 일에 대해 뭐라고 평가할 수는 없다	___①	___②	___③	___④
문32-9. 나 같은 사람에게는 정치나 정부가 하는 일이 너무 복잡해서 어떻게 되가고 있는 것인지 이해할 수가 없다	___①	___②	___③	___④
문32-10. 투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다	___①	___②	___③	___④
문32-11. 만약 내가 지지하는 후보(또는 정당)가 선거에서 이길 확률이 없다면, 내가 투표하는 것은 별로 의미가 없다	___①	___②	___③	___④

○ 정보추구

문53. 선생님께서는 얼마나 자주 인터넷(www, 전자우편 포함)을 이용하십니까?

- ___① 전혀 안한다 ___② 한달에 1회 이상
___③ 일주일에 1회 이상 ___④ 매일 1회 이상

문54. 선생님께서는 스마트폰을 하루에 얼마나 사용하십니까?

- ___① 전혀 안한다 ___② 1시간 이하
___③ 2~3시간 ___④ 3시간 이상

문55. 선생님께서는 SNS를 일주일에 얼마나 사용하십니까?

- ___① 전혀 안한다 ___② 1시간 이하
___③ 2~3시간 ___④ 3시간 이상

○ 선거상황 인지

문13. 대통령 선거의 정당별 당내후보경선에 대해 얼마나 알고 계십니까?

문17. 이번 선거에서는 선거에 출마하고자 하는 사람들이 예비후보로 등록하여 선거운동을 하는 예비후보제도가 실시되었습니다. 선생님께서는 예비후보제도에 대해 알고 계십니까?

문18. 매니페스토(참공약선택하기) 운동에 대하여 알고 계십니까?

- ___① 잘 알고 있다 ___② 대체로 알고 있다
___③ 별로 잘 알지 못한다 ___④ 전혀 모른다

<참고문헌>

- 김연숙. 2014. “한국 유권자의 투표결정시기에 관한 연구:제18대 대통령선거에서 나타난 상충적(ambivalent)유권자 분석을 중심으로.” 『한국정당학회보』 13-1:33-63.
- 김장수. 2005. “비대칭적 활성화와 정당에 대한 상충적 태도” 『한국정치학회보』 2005-여름호.
- 류재성. 2012. “부동층은 누구인가? 지지후보 결정시점의 요인에 관한 연구” 『2012년 국회의원 선거분석』 박찬욱,강원택 편. 나남:서울.
- 박원호. 2013. “무당파의 선택_2012년 양대선거를 중심으로”. 『변화하는 한국유권자5』 서울:EAI.
- 유성진. 2009. “상충적 태도의 유권자: 민주주의 적인가? 이상적 유권자인가?” 『변화하는 한국유권자3』 서울: EAI.
- 이강형. 2002. “유권자의 정치후보에 대한 감정이 정치참여에 미치는 영향에 관한 연구” 『한국언론학보』 46-5: 73-104.
- . 2013. “정치참여 행위에 있어서 정치 효능감과 정서적 반응의 역할: 분노(anger)와 두려움(fear)을 중심으로” 『의정연구』 39:137-167.
- 진영재. 2002. 『부동층 유권자의 투표행태:14-16대 국회의원 선거분석』 서울:집문당.
- 황아란. 2012. “제19대 국회의원선거와 투표행태 : 긍정적, 부정적 정당태도와 회고적 , 전망적 평가를 중심으로” 『한국과 국제정치』 28-4.
- Bartels, Larry. M. 1996. "Uninformed votes: Information effects in presidential elections." *American Journal of Political Science*. 194-230.
- Cacioppo , John ,Gardner, Berntson. 1997. "Beyond Bipolar Conceptualizations and Measures: The Case of Attitudes and Evaluate Space." *Personality and Psychology Review*. 1:3-25.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stroke. 1960.*The American Voter*. New York:John Wiley.
- Craig, Stephen C., and Michael D. Martinez. 2005 *Ambivalence and the structure of political opinion*. New York:Palgrave Macmillan.
- Dalton, Russell, Ian McAllister and Martin Wattenberg. 2001 "The Consequences of Partisan Dealignment." in Dalton and Wattenberg(ED) *Parties without Partisans :Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford:OUP,
- Carpini, M. X. D., & Keeter, S. 1993. "Measuring political knowledge: Putting first things first." *American Journal of Political Science*. 1179-1206.
- Eagly and Chaiken. 1993. *The psychology of attitudes*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich.

- Fazio, Russel. 1986. How do attributes guide behavior? In R.M. Sorrentino & E.T. Higgins(ed) Handbook of Motivation and Cognition: Foundations of social behavior. New York : Guilford Press.
- Fiorina, Morris. 2002. "Parties and Partisanship: A 40-Year Retrospective". Political Behavior. 24-2 : 93-115.
- Lau, Richard. R. 1985. "Two explanations for negativity effects in political behavior." American Journal of Political Science. 119-138.
- Lazarus, Richard. 1991. Emotion and Adaptation. New York: Oxford University Press.
- Luskin, Robert C. 1987. "Measuring political sophistication." American Journal of Political Science. 856-899.
- Marcus, George. E., MacKuen, Michael. B. 2001. "Emotions and politics: The dynamic functions of emotionality." Citizens and politics : Perspectives from political psychology. 41-67.
- Miller, Patrick. 2011. "The emotional citizen : Emotions as a function of political sophistication." Political Psychology. 32-4.
- Sniderman, M.Paul, Richard A. Brody, Philip E. Tedlock. 1991. Reasoning and Choice :explorations in political psychology, New York:Cambridge University Press.
- Valentino, Nicholas A.,Gregorowicz, Krysha and Groenendyk Eric W.2009 "Efficacy, Emotions and the Habit of Participation" Political Behavior. 31:307-330
- Zaller, John. 1992. The Nature and Origins of Mass Opinion, New York : Cambridge.

상충적 태도 유권자의 투표행위 분석

정승민(동국대학교)

논문 요약

본 논문의 목적은 외교·안보정책과 경제정책에 있어서 상충적 태도를 가진 유권자의 투표행위를 분석하고자 한다. 과거에는 정치행위자가 정당일체감, 이념과 같은 한 가지 기준으로만 선택을 하였다면, 오늘날에는 한 가지 기준이 아닌 다양한 기준, 가치에 의해 선택을 하게 된다. 특히, 정당과 같은 정치적 대상에 있어서는 일방적인 태도가 아닌 상충적인 태도가 발생할 수 있다는 경험적 연구들이 이어지고 있다. 정치적 대상에 대해 상충성이 나타나는 것과 같이 정책에 있어서도 상충적이 존재하고, 정책에 대해 상충적 태도를 가진 유권자의 성격을 규명하고자 한다. 상충적 태도의 유권자는 단순히 정치적 무관심자인지, 아니면 적극적인 정치행위자인지를 19대 총선에 대한 관심도와 투표 참여 여부, 후보결정시기를 통해 알아보하고자 한다.

본 논문은 서울대학교 한국정치연구소와 한국리서치에서 19대 총선 직후 조사한 ‘정치와 민주주의에 관한 의식조사’ 데이터를 사용하여 서열 로짓 회귀분석(Ordered Logit Regression Analyses)과 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 선거관심도는 상충성이 강할수록 선거관심도가 높았다. 즉, 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적 무관심층이 아니라 정치적 사안에 관심이 많았고, 특히 상충성이 강할수록 더욱 관심을 가질 확률이 높았다. 둘째, 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 후보결정시기는 기존의 연구와는 달리 상충성이 강할수록 오히려 후보결정시기가 빠른 것으로 나타났다. 이는 정당에 대한 상충적 태도의 유권자와는 다르게 정책적으로 상충성을 가진 유권자는 자신의 판단기준이 명확하기 때문에 후보에 대한 결정이 쉬웠다는 것을 알 수 있다.

따라서 본 논문에서 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자가 단순히 정치적 무관심층이 아니라 선거관심도가 높은 행위자인 것을 알 수 있었고, 기존의 정당에 대한 상충성을 측정하는 것 뿐만 아니라 정책에 있어서도 상충적 태도를 가진 유권자가 있을 수 있다는 점을 알 수 있었다.

I. 문제제기

다른 분야의 정책에 대해서 갈등하는 사람들의 투표행위는 어떠한 양상을 가질까? 본 논문은 경제정책과 외교·안보정책에 있어서 상충적 입장을 가진 사람들이 19대 총선에 대한 관심이 얼마나 있는지, 그리고 투표에 참여하였는지, 참여하였다면 지지할 후보를 언제 결정하는지를 분석하는데 목적이 있다.

선거에 있어서 유권자들의 가장 큰 관심을 받고 예민한 부분은 바로 경제와 안보문제일 것이다. 한국은 1970년대 고도 성장을 통해 경제강국으로 거듭났으나, 1997년 IMF 외환위기로 많은 국민들이 고통을 경험하였다. 뿐만 아니라 2008년 글로벌 금융시장 위기로 한국의 많은 유권자들은 경제 상황에 대해 민감해질 수밖에 없었고, 어려운 경제상황을 해결해줄 수 있는 지도자나 정당을 선호하였다. 이런 관점에서 17대 대선의 경우 경제대통령의 이미지를 가지고 있는 이명박 대통령이 당선되었고, 18대 대선에서도 고도 경제성장을 이루었던 박정희 대통령의 향수를 통해 박근혜 대통령이 당선되기도 하였다. 이처럼 최근의 한국 선거에서 경제적 위기를 타개하기 위한 유권자들의 움직임이 많았고, 이는 기존의 많은 연구들을 통해 한국 선거에서 경제투표 현상이 발생하고 있다는 것을 뒷받침해주고 있다(이재철 2008; 강우진 2013). 한편 전 세계의 유일한 분단국가이며 6.25전쟁과 같은 동족상잔의 비극을 경험한 국가로써 대북문제, 안보문제는 또 다른 주요 관심사이다. 정전협정 60주년이 지난 오늘날에도 북한과의 대치 상황은 온 국민의 초미의 관심사이자 불안요소이며, 선거에서도 많은 영향을 미쳤다. 1987년 대선 이전 발생한 KAL기 폭발 사건, 1992년 대선 이전 남조선노동당 사건 등 선거 전에 발생하는 북한의 돌발행동으로 인해 선거에 많은 영향을 미쳤고, 이는 ‘북풍(北風)’이라는 단어로 등장할 만큼 유권자들에게 큰 영향을 미쳤다. 이처럼 한국 선거에서 경제와 안보는 유권자들의 향방을 결정하는 중요한 분야이다.

과거에는 외교·안보정책과 경제정책에 있어서 유권자들이 보수, 진보의 하나의 기준으로 평가하였지만 오늘날에는 유권자들이 다양한 가치가 중요해짐에 따라 가치들 간의 상충되는 입장이 발생하기도 한다. 단순히 이념적으로 진보라고 해서 모든 정책에 대해 진보적인 입장을 취하지 않고, 젊은 층이라고 해서 모두 진보의 입장을 가지지 않고 다양한 가치기준을 통해 사안에 대해 자신의 입장을 취한다. 더 이상 ‘진보 대 보수’, ‘성장 대 복지’, ‘친미 대 반미’ 등 이념적 논쟁이나 대립적인 사안에 대해 하나의 기준을 가지고 선택하는 것이 아니라 양 가치를 유연하게 선택하는 유권자가 증가하고 있다(정한울 2012b). 이처럼 다양한 기준을 통해 내적 갈등을 하여 사안을 결정하는 유권자들이 증가함에 따라 이러한 유권자들을 분석하기 위한 연구가 1990년대 미국 정치심리학자들을 중심으로 시작되었다. 이는 ‘상충성(ambivalence)’이란 개념으로 정당, 후보자와 같은 정치적 대상에 대해 양가치적 태도를 가진다는 의미이다. 상충적 태도의 유권자에 대한 기존 연구는 정당에 대한 일체감, 선호도를 중심으로 상충적 태도의 유권자를 정의하였고, 이는 ‘정당 태도갈등론’을 중심으로 논의가 이루어졌다(김장수 2005; 유성진 2009; 정한울 2012a; 정한울 2012b; 김연숙 2014). 그러나 본 논문에서는 기존의 연구와는 대상을 달리하여 정책적으로 양가치적 태도를 가진 유권자에 대해 분석하고자 한다. 경제정책에 있어서 진보적이지만 외교·안보정책에 있어서 보수적인 입장인 유권자, 또는 그 반대의 유권자의 투표행위는 어떠한가? 또한 정책적으로 갈등하는 사람들은 단순히 결정을 못하는 부동층, 정치적 무관심자일까? 따라서 본 논문은 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자는 정치적 무관심자로 투표에 참여를 하지 않는지, 만약 투표를 한다면 어느 시점에 갈등하는 마음을 결정하고 후보에 대한 지지를 할 것인지에 대해 알아보려 한다. 또한, 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적으로 무관심한 사람들인지에 대해 알아보는 것이 본 논문의 핵심이다.

본 논문의 연구질문에 대한 해답을 얻기 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는

상충적 태도의 유권자에 대한 기본 개념과 더불어 상충적 태도의 유권자의 투표행태를 분석한 기존 연구에 대해 살펴보고 정책에 대해 상충적 태도를 가지는 유권자에 대해 정의할 것이다. 이후 3장에서는 본 연구의 중심가설과 가설에 맞는 분석모형, 분석모형에 사용될 변수들의 개념화와 조작을 설명을 한 뒤를 중심가설에 대한 교차분석을 실시할 것이다. 4장에서는 3장에서 제시한 분석모형에 맞게 상충적 태도의 유권자들의 투표결정과 성향에 대해 경험적 분석을 시도하고 마지막 5장에서는 본 논문의 함의와 한계를 논의하며 결론을 맺는다. 본 논문의 가설을 검증하기 위해 2012년 총선 직후 서울대학교 한국정치연구소와 한국리서치에서 실시한 ‘정치와 민주주의에 관한 의식 조사’ 데이터를 사용한다.

II. 기존 연구와 개념들

1. 상충적 태도의 유권자에 대한 기존 연구

‘상충성(ambivalence)’의 개념은 1990년대 이후로 미국의 정치심리학자들을 중심으로 논의가 진행되었다(김연숙 2014). 심리학계에서 처음 논의된 상충성은 한 가지 사물에 대해 상반된 생각이 구성될 수 있다고 보았으며 이후 정치학을 확대되어 후보자나 정당과 같은 정치적 대상이나 정부정책, 정치적 이슈에 있어서 유권자들이 비일관적이고 모호한 태도를 가질 수 있다고 보았다. 상충성에 대한 정치학의 초기연구는 호쉬차일드(Hochschild 1981)의 연구가 있는데, 그녀는 심층관찰을 통해 사람들 간에 분배에 대한 정치적 태도의 모순과 비일관성이 존재한다고 분석하였다. 이와 비슷한 논의로 카시오포와 동료들의(Cacioppo et al 1997) 논의를 들 수 있다. 태도에 있어서 긍정적 태도가 증가하면 부정적 태도가 감소하는 것, 또는 그 반대의 경우가 아닌 동시에 증가하기도, 감소하기도 한다고 보았다. 그는 태도가 다차원적으로 나타날 때 긍정과 부정이 상호독립적으로 구별되어 나타난다고 보았다. 이 밖에도 기존의 투표결정요인으로 주요하게 설명되던 정당일체감과는 상관이 없이 정당일체감이 강한 유권자들 속에서도 상충적 태도가 빈번히 발생하고 있다는 실증적 연구가 지속되었다(Lavine 2001; Basinger and Lavine 2005).

기존 주류 이론에서의 상충적 태도의 유권자에 대한 인식은 상충적 태도의 유권자들이 심리적으로 갈등하기 때문에 이 갈등에서 쉽게 벗어나기 위해 결정자체를 하지 않는 기권을 선택할 가능성이 높거나 정치적 무관심자로 보는 경우가 많았다. 하지만 실제로 상충적 태도를 가진 유권자는 기권을 하기보다 자신의 심리적 고충을 해결하고자 적극적으로 정보를 수집함으로써 자신의 심리적 고충을 적극적으로 해결하고자 하거나 상충적 태도가 선택에 확신이 약하기 때문에 자신의 선택에 확신을 세우기 위해 적극적으로 정보습득을 하여 선택을 결정하는 능동적인 유권자라는 연구가 있었다(Maio et al. 1996; 유성진 2009 재인용). 베싱저와 라바인(Basinger and Lavine 2005)은 정당에 대해 상충적 태도를 가진 유권자는 심리적 갈등을 해결하기 위해 정당의 업무성취능력 등 관련 정보를 적극적으로 수집하고 이를 의사결정의 중요한 기준으로 활용하고 있음을 경험적으로 보여주었다. 한국의 사례에서도 동일하게 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적 무관심층이 아니라고 증명되었다. 국내에서의 상충적 태도의 유권자에 대한 연구로는 유성진(2009)의 연구가 있는데 18대 총선에서 한국의 상충적 태도의 유권자들은 무관심한 태도의 유권자들에 비해 투표참여가 높고 총선과 관련한 뉴스 시청빈도가 상당히 높은 적극적인 정보의 수집자로 보고 있다. 또한, 19대 총선에서도 SNS를 통한 정보 습득이 활발한 유권자일수록 상충적 태도를 보이는 경우가 많다고 나타났으며(정한울 2012a), 18대 대선에서도 상충적 태도의 유권자가 적극적인 정보수집 활동을 보여주고 있다고

보았다(김연숙 2014). 이처럼 상충적 태도의 유권자는 단순히 정치적 무관심층이 아닌 활발하게 정치 관련 정보를 수집하는 능동적인 유권자로 볼 수 있다. 상충적 태도의 유권자에 대한 또 다른 특징으로는 연령 상 젊은 세대일수록, 경제적으로 하위계층에 속할수록, 이념적으로 중도-진보적일수록, 학력에서는 고학력일수록 상충적 태도의 유권자일 가능성이 높다는 특징을 보였다(정한울 2012a; 김연숙 2014). 또한, 상충적 태도를 지닌 유권자들은 정치적 지식이나 전반적인 정보의 정확성, 정치참여에 대한 욕구가 단순히 정당일체감이 낮은 유권자들과는 달리 높은 성향을 보인다고 주장하였다(김장수 2005).

상충적 태도를 가진 유권자들의 투표성향에 대한 연구도 진행되었다. 1980년 미국 대통령 선거 당시 미국 유권자들의 성향을 분석한 연구에서 정당에 대해 상충적 태도를 지닌 유권자가 자신이 일체감을 가지는 정당후보에게 투표를 하지 않거나 상대 정당후보에게로 투표 의사를 변화시킬 가능성이 높다고 나타났다(김장수 2005). 또한 유성진(2007)은 1980, 1992, 1996, 2000년 네 차례의 미국 대선 자료를 기반으로 제3후보에 대한 유권자들의 지지를 분석한 결과 무당파적일 것이라는 기존의 연구와는 달리 정당일체감과 상관없이 민주당과 공화당에 상충적 태도를 가진 유권자가 제3후보를 지지하는 경향이 높았고, 경쟁력 있는 제3후보가 등장할 경우 그 경향성은 더 두드러지는 결과가 나왔다. 또한, 양당제라는 강력한 정치구조 속에서 상충적 태도를 가진 유권자들이 실질적으로 존재하였고, 이는 양당 정치의 전통이 부재한 한국 정치의 상황에서 상충적 태도의 영향이 두드러질 것이라고 분석하였다.

또한 앞서 살펴본 것과 같이 상충적 태도의 유권자들은 뉴스, SNS 등 다양한 경로로 정보 수집에 적극적인 자세를 보이기 때문에 다른 유권자들에 비해 후보결정시기가 상대적으로 늦은 것으로 분석되었다(유성진 2009; 정한울 2012a; 김연숙 2014).

앞선 기존 연구들은 정당에 대한 태도갈등이론들을 중심으로 상충성 연구가 진행되었고, 정책에 대한 연구들을 살펴보면 알바레스와 브렘(Alvarez and Brehm 1995)은 미국의 낙태 정책에 대한 시민들 간의 설문조사에서 이분산 프로빗 모델(heteroskedastic probit)을 통해 오차항의 이분산성을 통해 정책에 있어서도 상충적 태도가 있을 수 있다고 주장하였다. 그러나 인종정책에 있어서는 동일한 방법론을 사용하였을 때 상충성이 발생하지 않았다고 하였다(Alvarez and Brehm 1997).

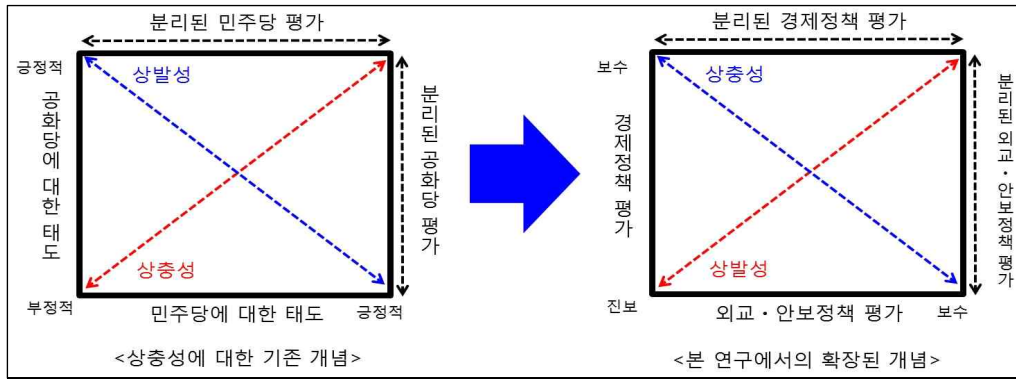
2. 상충적 태도에 대한 새로운 개념 정의

기존의 유권자의 투표결정요인이나 유권자를 설명하는 이론들은 정당일체감 또는 합리성의 관점으로 일차원적-양극적으로 파악해왔다. 그러나 심리학에서 상충성에 대한 발견으로 일차원적-양극적으로 파악하던 주류 이론은 비판을 받게 되고 다차원적-양변적으로 파악하고자 했다. 이러한 상충성의 개념을 광의의 개념에 기초할 경우 단일한 평가축에 의한 복수의 대상에 대한 태도를 평가하게 된다. 이 경우 평가축, 측정 기준을 적용하여 측정된 결과를 교차하여 일방적 태도(one-sided), 상충적 태도(ambivalence)로 분류하여 태도갈등을 측정한다(정한울 2012b).

<그림 1>은 상충성의 개념과 본 연구에 적용하고자 하는 상충성의 개념을 도식화한 것이다. <그림 1>의 (1)은 미국의 민주당과 공화당, 경쟁하는 두 개의 대상에 대한 양변적 평가를 한 모형이다. 기존의 일차원적-양극적인 분석이라면 그림에서 상발성의 형태로만 나타나게 될 것이다. 하지만 경쟁하는 두 정당에 대해 모두 긍정적 또는 부정적인 상충적 태도가 나타날 수 있다. 이와 같은 개념을 통해 도식화 한 것이 <그림 1>의 (2)이다. 본 연구에서는 외교·안보정책과 경제정책에 있어서 상충성을 가진 유권자가 어떠한 사람들이고, 어떠한 투표경향을 보였는지를 알아보는 것이 중요하다. 따라서 단일한 평가축(진보-보수)에 의한 복수 대상(외교·안보정책-경제정책)에 대한 태도의 일관성

을 평가하고자 한다. 따라서 외교·안보정책에 있어서 모두 진보 또는 보수의 방향을 가진다면 태도의 일관성으로 상발성을 가지겠지만, 외교·안보정책에 있어서 보수, 경제정책에 있어서 진보의 성향을 가지거나 혹은 그 반대의 경우의 성향을 가진다면 상충성을 가진다고 볼 수 있다.

<그림 1> 상충성 개념과 본 논문에서 적용하고자 하는 상충성의 개념



출처 : Cacciopo et al(1997), 김장수(2005) 재구성

Ⅲ. 연구의 설계 및 변수

1. 연구의 설계

본 논문의 목적은 경제정책과 외교·안보정책에 있어서 상충적 태도를 가진 유권자들의 투표행위를 경험적으로 분석하고자 한다. 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 투표행위 중 19대 총선에 대한 관심도와 총선에 대한 관심이 투표 참여로 이어지는 지, 그리고 후보를 결정하는데 있어서 어느 시점에 후보를 결정하는지를 중심으로 그들의 투표행위를 분석하고자 한다.

먼저 상충적 태도의 유권자의 선거관심도를 알아보기 위한 가설은 다음과 같다.

가설 1. 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자 중 상충성이 강할수록 19대 총선에 대한 관심도가 높을 것이다.

기존의 주류이론에서는 태도의 불일치, 비일관성을 가진 유권자, 즉 상충적 태도의 유권자를 태도를 결정하지 않는 태도부재의 유권자 또는 무지하고 무관심한 유권자로 바라보는 시각이 많았다(정한울 2012b). 그러나 정당에 대한 상충성을 가진 유권자들을 연구한 기존 논의에 따르면 상충적 태도의 유권자는 높은 내적 효능감과 선거관심도를 보여주고 있다고 주장하고 있다(김연숙 2014). 따라서 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적 무관심층인지 혹은 정치적으로 관심이 높은 능동적인 유권자인지를 알아보기 위해 첫 번째 가설을 설정하였고, 정당에 대한 상충적 유권자의 기존 연구와 같이 상충적 태도의 유권자는 19대 총선에서 높은 관심도를 보일 것이라고 예상된다.

다음으로 상충적 태도의 유권자들의 투표 참여와 후보결정시기를 알아보기 위한 가설은 다음과 같다.

가설 2. 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자 중 상충성이 강할수록 유권자의 투표 참여는 낮

을 것이다.

가설 3. 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자 중 상충성이 강할수록 유권자의 후보결정시기는 늦을 것이다.

가설 2는 상충적 태도의 유권자의 투표참여를 알아보기 위한 가설이다. 유성진(2009)의 연구에 따르면 정당에 대해 일방적 태도를 가진 유권자의 투표참여는 매우 높은 참여율을 보여주었으나, 상충적 태도의 유권자들의 경우 양 정당에게 호의적인 상충성을 갖는 경우 일방적 태도의 유권자들과 비슷한 수준의 투표율을 보여주었지만 양 정당에게 부정적인 상충성을 갖는 경우 낮은 투표참여로 이어진다고 밝혔다. 본 논문에서는 상충성의 대상이 정당이 아닌 정책이다. 따라서 정당에 대해 긍정과 부정의 태도를 가진 상충적 태도의 유권자에 대한 연구를 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 하지만 상충성의 낮다면 오히려 한 방향으로의 결정이 쉬울 수 있겠지만 상충성이 강하다면 한 방향으로 결정을 하지 못하고 투표참여를 포기하게 될 가능성이 높다고 보았다. 즉, 양 정당에 대해 동시에 부정적인 태도를 가진 유권자들과 마찬가지로 상충성이 강할수록 유권자가 투표에 참여하기 보다 참여를 포기하는 경우가 많을 것이다.

가설 3은 상충적 태도의 유권자의 후보결정시기를 알아보기 위한 가설이다. 상충적 태도를 가진 유권자는 일방적 태도의 유권자에 비해 후보결정시기가 상당히 늦은 것으로 나타났고, 특히 상충적 유권자의 대부분이 투표 당일 또는 투표 2~3일 전에 지지후보를 결정하였다고 나타났다(유성진 2009). 이는 상충적 태도의 유권자가 자신 스스로 상충성을 극복하기 위해 능동적으로 정보 검색에 나서기 때문에 후보결정시기가 늦은 것으로 보인다(김연숙 2014). 따라서 본 논문에서도 정책적으로 상충적 태도의 유권자들은 상충되는 자신의 입장을 결정하기 위해 상충성이 강할수록 다양한 정보들에 대해 습득한 뒤 후보를 결정하는 경향을 보일 것이다. 즉, 상충적 태도의 유권자들 중에서도 상충성이 강할수록 유권자의 후보결정시기가 늦을 것으로 예상된다.

본 논문의 가설들을 검증하기 위해서 종속변수가 세 가지이므로 세 가지의 모델로 구성된다. 가설 1과 가설 3을 검증하기 위한 종속변수는 선거에 대한 관심도, 후보를 결정한 시기이기 때문에 선택에 있어서 특정한 서열이나 자연적 순서가 존재한다. 종속변수에 있어서 특정한 서열이나 자연적 순서가 존재하거나 변수의 범주에 있어서 거리가 명확하지 않을 때에는 일반적으로 서열 로짓 회귀분석(Ordered Logit Regression Analyses)을 사용한다(Scott Long 1997). 따라서 가설 1과 가설 3을 검증하기 위한 모델에 적용하기 위한 방법론으로 서열 로짓 모형(Ordered logit model)을 사용할 것이다. 가설 2의 경우 투표에 참여하였는지의 여부를 묻는 것이 종속변수이기 때문에 이항 로짓 모형을 사용하여 검증하고자 한다.

2. 데이터와 변수의 조작

본 논문은 서울대학교 한국정치연구소와 한국리서치에서 조사한 ‘정치와 민주주의에 관한 의식 조사’ 데이터를 사용한다. 이 조사는 19대 총선 이후 전국 19세 이상 성인남녀를 대상으로 성별, 연령별, 지역별 비례할당을 통해 추출된 2,047명의 응답자에 대한 대면 면접조사를 통해 이루어졌다.

본 논문의 종속변수는 19대 총선에 대한 관심도, 19대 총선 투표여부, 19대 총선 당시 후보자 결정시기이다. 19대 총선에 대한 관심도는 “귀하께서는 지난 4월 11일의 제19대 국회의원선거에 얼마나 관심이 있었습니까?”라는 문항에 대해 “전혀 없었다”, “별로 없었다”, “조금 있었다”, “매우 많았다”순서로 4점 척도로 코딩하였다. 19대 총선 투표여부는 19대 총선에서 투표를 하지 않은 사람

을 0으로 투표를 한 사람을 1로 코딩하였다. 마지막으로 19대 총선 당시 후보결정시기는 “귀하께서는 찍을 후보자를 언제 결정하셨습니다까?”라는 질문에 “투표 1달 이상 전”, “투표 2~4주 전”, “투표 1주일 전”, “투표 당일~3일전” 순서의 4점 척도로 코딩하였으며, 숫자가 높을수록 선거 직전에 투표를 결정한 것으로 조작화하였다.

다음은 본 논문의 핵심인 정책에 있어서 유권자의 상충성을 설명하는 변수를 조작화하였다. 먼저 세 가지 외교·안보정책에 있어서 응답자의 성향을 물었다. “한미 동맹관계를 더욱 강화해야 한다”, “국가보안법을 폐지해야한다”, “한미 FTA를 폐기해야 한다”는 각각의 질문에 진보적일수록 1, 보수적일수록 4의 4점 척도로 코딩하였다. 세 가지 응답에 대해 합산을 하게 될 경우 최소 3에서 최대 12점까지 10점 척도로 나타낼 수 있으며 이를 -5 ~ +5의 척도로 변환하였다. 이렇게 된다면 -5점에서 -1점까지의 응답자의 경우 외교·안보정책에 있어서 진보적인 성향을 가진다고 볼 수 있고, 1점에서 5점까지의 응답자의 경우 보수적인 성향을 가진다고 볼 수 있다. 다음으로 경제정책에 있어서 세 가지 질문을 하였다. “복지보다는 경제성장에 더욱 힘을 기울여야한다”, “비정규직 노동자 문제는 기업에게 자율적으로 맡겨야 한다”, “정부가 유가 등 특정 생필품 값을 직접 관리해야한다”는 물음에 외교·안보 정책에서와 마찬가지로 -5에서 5로 10점 척도로 코딩하였다.

<표 1> 상충성과 일방성 변수 코딩 방법

		외교·안보정책	
		보수적(+)	진보적(-)
경제정책	보수적(+)	일방적 태도(+)	상충적 태도(-)
	진보적(-)	상충적 태도(-)	일방적 태도(+)

이렇게 외교·안보정책과 경제정책에서 진보적인 성향을 가진 사람은 음의 숫자로, 보수적인 성향을 가진 사람은 양의 숫자로 코딩되었다. 이 코딩된 변수들을 서로 곱하게 된다면 외교·안보정책에 있어서 진보적, 경제정책에서 진보적인 사람은 음수와 음수를 곱하기 때문에 양수가 될 것이고, 외교·안보정책에서 보수적, 경제정책에서 보수적인 사람은 양수와 양수의 곱이기 때문에 양수가 될 것이다.¹¹⁾ 즉, 두 가지 정책에 있어서 일방적인 태도를 가지고 있는 사람은 양수로 코딩이 될 것이다. 반면, 외교·안보정책에 있어서 진보적, 경제정책에 있어서 보수적인 사람은 음수와 양수가 곱해지기 때문에 음수가, 외교·안보정책에 있어서 보수적, 경제정책에 있어서 진보적인 사람은 양수와 음수가 곱해지기 때문에 음수가 나타나게 될 것이며, 즉 정책적으로 상충적인 성향을 가지는 사람은 음수가 나타날 것이다. 이렇게 코딩된 변수들을 유권자의 상충적 태도의 강도와 일방적 태도의 강도를 변수로 설정하였다.

11) 곱셈을 하는 코딩의 경우 어느 한쪽이라도 0일 경우 결과값이 0이 되지만 조작화에서 -5에서 5로 코딩 시 0이 나오지 않는 10점 척도로 코딩하였기 때문에 결과값이 0이 나오는 경우는 없었음.

<표 2> 주요 변수 코딩 방법

구 분	변 수	코 디ング
종속 변수	선거 관심도	4점 척도로 높을수록 선거관심도가 높은 것으로 코딩 (1. 전혀 없었다, 2. 별로 없었다, 3. 조금 있었다, 4. 매우 많았다)
	투표여부	19대 총선에서 투표한 사람은 '1', 안한 사람은 '0'
	후보결정시기	4점 척도로 높을수록 후보결정시기가 늦은 것으로 코딩 (1. 1달 전, 2. 2~4주 전, 3. 1주일 전, 4. 당일 또는 3일전)
정치적 요인	현 정부 평가	4점 척도로 높을수록 부정적인 평가 (1. 매우 잘했다, 2. 대체로 잘했다, 3. 대체로 잘 못했다, 4. 매우 잘 못했다)
	국가경제 회고	5점 척도로 높을수록 부정적인 평가 (1. 매우 좋아졌다, 2. 다소 좋아졌다, 3. 그저그렇다, 4. 다소 나빠졌다, 5. 매우 나빠졌다)
	정당일체감	정당일체감이 강한 사람은 2, 보다 약한사람은 1, 없는 사람은 0으로 코딩
	정치관심도	5점 척도로 높을수록 관심도가 높은 것으로 코딩 (1. 전혀 하지 않음, 2. 일주일에 1번 미만, 3. 일주일에 1~2번, 4. 일주일에 3~4번, 5. 거의 매일)
	정치적 지식	정치적 지식을 측정하는 세 가지 질문에 정답여부에 따라 0~3점으로 4점 척도, 높을수록 정치적 지식이 많은 것으로 평가
	17대 대선 투표여부	17대 대선에서 투표한 사람은 '1', 안한 사람은 '0'
	18대 총선 투표여부	18대 총선에서 투표한 사람은 '1', 안한 사람은 '0'
사회 경제적 요인	연령	5점 척도로 높을수록 고연령 (1. 20대, 2. 30대, 3. 40대, 4. 50대, 5. 60대 이상)
	소득	5점 척도로 높을수록 고소득 (1. 200만원 미만, 2. 200만원 이상, 3. 300만원 이상, 4. 400만원 이상, 5. 500만원 이상)
	학력	3점 척도로 높을수록 고학력 (1. 중졸 이하, 2. 고졸, 3. 전문대 이상)
	성별	남성은 '1', 여성은 '0'

다음으로 선거관심도와 투표참여, 후보결정에 영향을 미칠 수 있는 정치적 변수들을 구성하였다. 먼저 현 정부에 대한 평가나 국가경제에 대한 회고적 평가와 같이 경제투표 현상에 최근 한국선거에서 영향력을 발휘하고 있어 정치적 변수로 추가하였다. 따라서 이명박 정부에 대한 국정운영평가에 대해 1~4점 척도로 코딩하였고, 숫자가 높을수록 국정운영에 대해 불만이 있는 것으로 조작하였고, 국가경제에 대한 회고적 평가로 지난 4년간 우리나라의 경제 상태에 대한 평가 물음에 1~5점 척도로 코딩하였고, 숫자가 높을수록 우리나라 경제 상태가 나빠졌다고 평가한 것으로 조작하였다. 다음으로 평소 정치적 관심이나 정당일체감을 변수로 설정하였다. 먼저 정당일체감 변수의 조작화로

“귀하께서는 평소 어느 정당을 지지하십니까?”라는 물음에 지지하는 정당을 밝혔을 경우 2점을 주었다. 첫 번째 질문에 지지하는 정당이 없다고 밝힌 뒤 “그렇다면 조금이라도 더 선호하는 정당이 있습니까?”라는 질문에 지지하는 정당을 밝힌 사람을 1로 코딩하였고, 그럼에도 선호하는 정당이 없다고 밝힌 사람을 0으로 코딩하여, 정당일체감의 강도를 나타냈다. 그 다음은 평소 선거 또는 정치적 사안에 대한 관심도를 높을수록 관심이 많은 것으로 코딩하였고, 정치적 지식은 설문지에서 실시한 “한국의 대통령 임기는 몇 년입니까?”, “현재 우리나라 국무총리의 이름은 무엇입니까?”, “현재 기획재정부 장관은 누구입니까?”라는 물음에 대해 각각 1점씩 부여하여 최소 0에서 최대 3점이 되도록 4점 척도로 코딩하였다. 마지막으로 과거 투표 여부가 투표참여 또는 선거 관심도에 영향을 미칠 수 있음으로 2007년 대통령 선거와 2008년 국회의원 선거의 투표여부를 0, 1로 코딩하였다.

기타 사회경제적 변수들로 연령, 소득, 학력, 성별을 두었으며, 연령의 경우 숫자가 높을수록 고연령, 소득의 경우 숫자가 높을수록 고소득, 학력의 경우 숫자가 높을수록 고학력인 것으로 코딩하였으며, 성별은 남성은 1, 여성은 0으로 코딩하였다.

IV. 분석결과

본 논문의 목적인 상충적 태도의 유권자의 투표행위에 대한 분석을 위한 기본 코딩은 위에서 밝힌 바와 같고, 상충적 태도의 유권자에 대한 기초통계를 실시하였다.

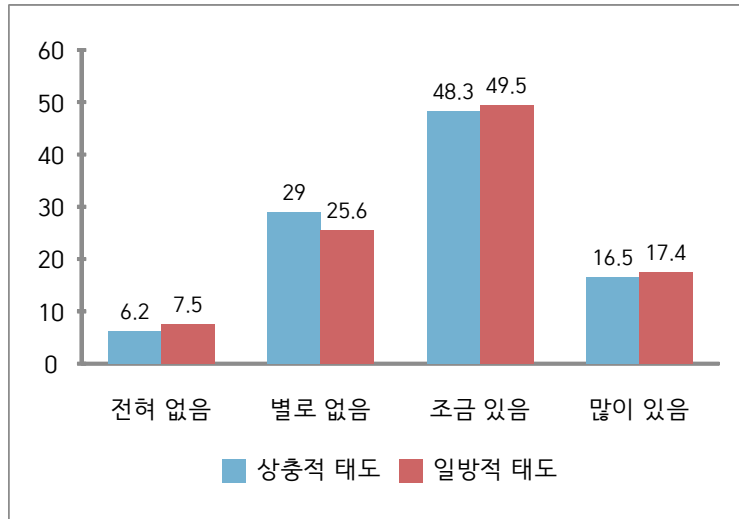
<표 3>는 본 논문의 핵심 대상인 상충적 태도의 유권자와 일방적 태도의 유권자를 나타낸 분포이다. 상충적 태도의 유권자가 전체 47.7%, 일방적 태도의 유권자가 52.3%로 정책에 있어서 일방적 태도를 가진 유권자와 못지않게 상충적 태도를 가진 유권자가 많은 부분을 차지하였다. 이는 선거에서 일방적 태도의 유권자의 비율이 약 50~60% 내외를 차지하고, 상충적 태도의 유권자의 비율이 20% 내외를 차지하고 있다는 기존 연구에 비해 상충적 유권자가 많은 부분을 차지하고 있으며, 정책적인 부분에서 많은 유권자들이 갈등하고 있다는 사실을 보여주고 있다(김연숙 2014).

<표 3> 상충적·일방적 태도의 유권자 분포

상충적 태도의 유권자	일방적 태도의 유권자
47.7%	52.3%
(969명)	(1,062명)

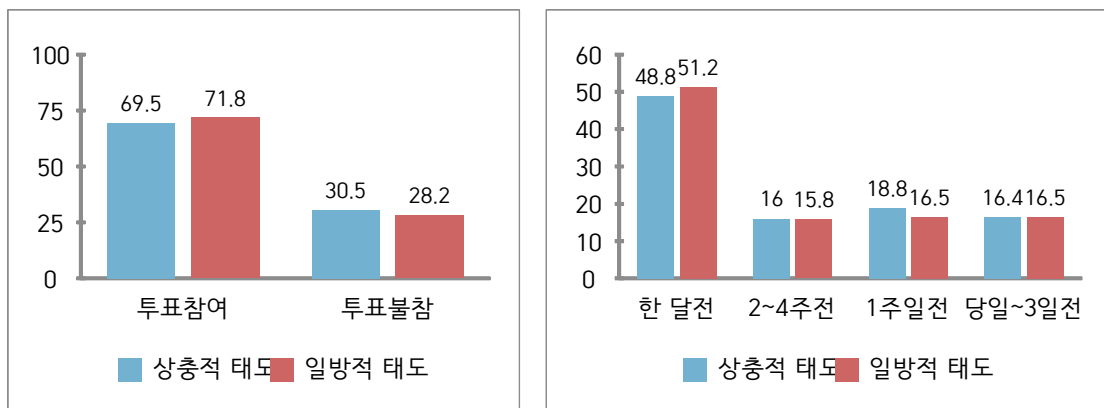
다음으로 <그림 2>는 상충적 태도와 일방적 태도의 유권자의 19대 총선 관심도이다. 상충적 태도의 유권자 중 19대 총선에 대해 관심이 있다고 밝힌 사람이 64.8%였고, 일방적 태도의 유권자 중에서 관심이 있다고 밝힌 사람이 66.9%였다. 19대 총선에 대해 상충적 태도의 유권자에 비해 일방적 태도의 유권자의 관심도가 더 높은 것으로 나타났다. 하지만 그 비율이 상대적으로 큰 차이가 나지 않을뿐더러 선거 관심도가 전혀 없는 층을 보면 오히려 일방적 태도의 유권자가 상충적 태도의 유권자에 비해 높은 것을 알 수 있다. 이는 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적 무관심층이라는 기존 이론의 인식과는 달리 상충적 태도의 유권자들이 오히려 정치적으로 적극적인 태도의 유권자일 가능성이 높은 것으로 판단된다(정한울 2012a).

<그림 2> 상충적·일방적 태도의 유권자의 19대 총선 선거 관심도



마지막으로 상충적 태도의 유권자의 투표 여부와 후보결정시기에 대해 살펴보았다. 상충적 태도의 유권자의 투표 참여는 69.5%, 일방적 태도의 유권자의 투표 참여는 71.8%로 일방적 태도의 유권자에 비해 조금 낮은 수치였지만, 약간의 차이가 있을 뿐 상충적 태도의 유권자의 투표 참여가 낮은 정치적 무관심층이 아니라는 것을 보여준다. 한편, 후보결정시기에서는 상충적 태도의 유권자 중 한 달전에 후보를 결정했다는 유권자가 48.8%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 그 다음으로는 1주일 전이 18.8%를 차지하였다. 일방적 태도의 유권자는 절반 이상이 한 달 전에 후보를 결정하였다. 이는 상충적 태도의 유권자의 절반가량이 투표 당일 또는 투표 2~3일 전에 지지후보를 결정하였다는 기존 연구와는 다른 방향으로 나타났다(유성진 2009; 김연숙 2014). 이는 기존 연구에서는 상충적 태도의 유권자들이 자신의 내적 심리 갈등을 해소하기 위해 다양한 정보수집활동을 실시하기 때문에 후보결정시기가 늦어진다고 보았지만 정책적으로 상충적인 태도를 가진 유권자의 경우 오히려 일방적 태도의 유권자와 유사한 후보결정시기를 가진 것으로 나타났다.

<그림 3> 상충적·일방적 태도의 유권자의 투표 여부 및 후보결정시기



기초통계를 통해 상충적 태도의 유권자가 단순히 정치적 무관심층이 아닌 일방적 태도의 유권자 못지않게 선거에 대한 관심도가 높고, 투표참여가 활발한 것으로 나타났으며, 후보결정시기에서는 기존의 연구와는 달리 후보결정시기가 빠른 것으로 분석되었다. 그렇다면 앞서 살펴본 가설을 검증

하기 위한 회귀분석을 통해 상충적 태도의 유권자의 투표행위에 대해 분석하고자 한다.

<표 4> 상충적·일방적 태도의 유권자의 투표행위 분석

구 분		모델 1 (종속변수: 선거관심도)	모델 2 (종속변수: 투표여부)	모델 3 (종속변수: 후보결정시기)
정책태도	상충성	0.073** (0.029)	0.006 (0.041)	-0.061* (0.034)
	일방성	0.079*** (0.024)	0.030 (0.033)	-0.047* (0.026)
경제투표	현정부평가	0.237*** (0.072)	0.098 (0.101)	-0.140* (0.082)
	국가경제회고	-0.063 (0.065)	-0.225** (0.091)	0.059 (0.075)
정치적 요인	정당일체감	0.624*** (0.070)	0.977*** (0.081)	-0.408*** (0.093)
	정치관심도	0.942*** (0.057)	0.296*** (0.073)	-0.085 (0.058)
	정치적 지식	0.225*** (0.060)	0.187** (0.084)	-0.071 (0.067)
	17대 대선 투표여부	0.565*** (0.217)	0.365 (0.253)	-0.498* (0.263)
	18대 총선 투표여부	0.273 (0.215)	0.647*** (0.249)	-0.011 (0.264)
사회경제 적 요인	연령	0.082 (0.051)	0.404*** (0.069)	-0.359*** (0.061)
	소득	-0.023 (0.040)	0.065 (0.055)	-0.038 (0.047)
	학력	0.246*** (0.094)	0.137 (0.133)	-0.155 (0.111)
	성별	0.205** (0.103)	-0.154 (0.140)	-0.114 (0.120)
Threshold	Threshold 1	2.011*** (0.435)		-3.467*** (0.537)
	Threshold 2	4.472*** (0.442)		-2.777*** (0.533)
	Threshold 3	7.499*** (0.469)		-1.760*** (0.530)
	상수항		-3.101*** (0.600)	
	N	1676	1676	1185
	R2	0.189	0.29	0.05

주 : * p < 0.1 / ** p < 0.05 / *** p < 0.01

<표 4>는 19대 총선에서 상충적 태도의 유권자의 투표 행위를 분석한 세 가지 모형에 대한 결과이다. 먼저 선거관심도를 측정한 모델에서 상충적 태도의 유권자 변수와 일방적 태도의 유권자 변수에서 통계적 유의미성을 가졌다. 또한, 경제투표요인 중 현 정부에 대한 평가 변수와 정치적 요인에

서 정당일체감, 정치관심도, 정치적 지식, 17대 대선 투표여부가 의미성을 가졌고, 사회경제적 요인에서는 학력변수와 성별변수가 의미성을 가졌다. 정책 태도 변수들 중 상충적 태도의 유권자 변수에서 상충성이 강할수록 19대 총선에 대한 관심도가 높아지는 것으로 나타나 가설 1을 검증해주고 있다. 일방적 태도의 유권자들 또한 일방적 태도를 취할수록 선거에 대한 관심도가 높은 것으로 나타났다. 이는 상충적 태도의 유권자의 상충성이 강할수록 자신의 상충성을 결정하기 위해 선거에 대해 관심이 많았다는 것을 보여주며, 이는 자신의 태도를 결정하기 위해 정치적 흐름이나 환경에 관심이 높았다고 말할 수 있다. 즉, 상충적 태도의 유권자들이 수동적인 유권자가 아니라 정치적 변화나 정치적 사안에 민감하게 작용하는 적극적인 태도를 일방적 태도의 유권자와 다르지 않게 가지고 있다는 것을 보여준다(정한울 2012a).

모델 1에서 또 다른 요인인 경제투표에 대해서는 현 정부에 대한 평가가 부정적일수록 선거관심도가 높은 것으로 나타났고, 정치적 요인으로 정당일체감이 높을수록, 정치적 관심도가 높을수록, 정치적 지식이 많을수록 19대 총선에 대한 관심도가 높은 것으로 나타났다. 사회경제적 요인으로는 학력이 높을수록, 남성일수록 선거에 대한 관심도가 높았다.

다음으로 모델 2는 투표참여 여부를 종속변수로 하였다. 모델 2에서는 정책에 대한 태도는 통계적으로 유의미하지 않았고, 경제투표요인과 정치적 요인, 사회경제적 요인에서 일부분 의미성이 있었다. 통계적 의미성은 없었으나 상충적 태도의 유권자와 일방적 태도의 유권자 모두 양의 방향으로 나타났으며, 가설 2와는 다른 결과가 나타났다. 경제투표 요인들 중 국가경제 회고 변수에서 지난 4년간 국가경제가 좋아졌다고 생각하는 사람일수록 투표에 참여하는 것으로 나타났다. 또한, 정당일체감, 정치관심도, 정치적 지식, 18대 총선 투표여부에 대해서 양의 방향으로 결과가 관측되었다.

마지막으로 후보결정시기를 종속변수로 한 모델 3의 경우 정책태도요인 중 상충성 변수와 일방성 변수가 통계적 의미성을 가졌고, 경제투표요인 중 현 정부 평가변수, 정치적 요인 중 정당일체감과 17대 대선 투표여부가 의미성을 가졌고, 사회경제적 요인에서는 연령변수가 통계적 의미성을 나타냈다. 먼저 상충성 변수의 경우 가설 3에서 기대했던 것과는 반대의 방향으로 결과가 나타났다. 기존의 이론에서 나타난 특징과 같이 상충적 태도의 유권자들은 자신의 내적 심리 갈등을 결정하기 위해 마지막까지 정보를 수집하여 최종적으로 후보를 결정하는 것으로 나타났지만, 본 논문에서는 상충성이 강할수록 오히려 후보결정시기가 빠른 것으로 나타났다. 이는 상충성이 약한 유권자들의 경우 기존의 연구와 같이 마지막까지 후보결정에 대해 고민하고, 다양한 정보수집을 통해 최종적으로 후보를 결정하지만 상충성이 강할수록 두 가지 정책에 대해 고민하기보다 한 쪽을 미리 선택하는 경향을 보인다고 볼 수 있다. 또 다른 정책 태도 요인인 일방성 변수에서 일방적 태도가 강할수록 후보를 결정하는 시기가 빠른 것으로 나타났다. 모델 3의 다른 변수들인 정당일체감, 연령변수에서도 정당일체감이 높을수록, 연령이 높을수록 후보결정시기가 빠른 것으로 나타났다.

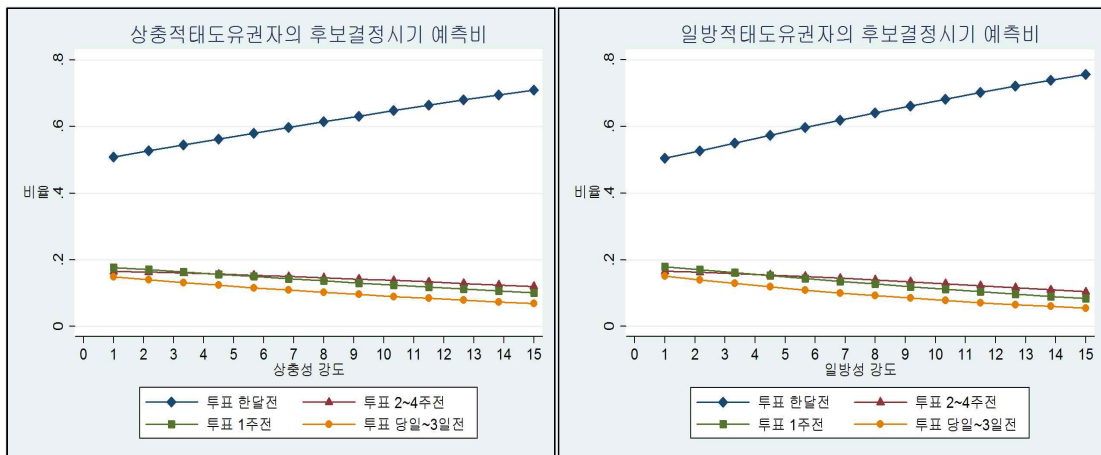
서열 로짓 분석(Ordered Logit)의 경우 예측비(Predicted probability)를 구함으로써 종속변수의 범주들과 독립변수 간의 다양한 관계를 보여줄 수 있다(Scott Long 1997). 따라서 회귀분석에서 의미성이 있었던 모델 1과 모델 3의 선거관심도와 후보결정시기의 예측비를 통해 상충적 태도의 유권자의 투표행위를 분석하고자 한다.

<그림 4> 상충적·일방적 태도의 유권자의 선거관심도 예측비



<그림 4>의 왼쪽 그림은 상충적 태도의 유권자의 선거관심도에 대한 예측비다. 그림에서 볼 수 있듯이 상충성이 강할수록 선거관심도가 높은 것을 볼 수 있다. 상충적 태도를 보이는 유권자들이 대부분 선거관심도가 높았으며, 매우 관심이 낮을 확률은 낮게 나타났다. 또한, 가설 1에서 예상했던 것과 같이 상충성이 강할수록 선거관심도가 높을 것이라는 예상과 동일하게 선거관심도가 매우 많은 층과 조금 없는 층의 변화를 통해 확실히 알 수 있었다. 상충성이 강한 집단이 약한 집단에 비해 선거관심도가 매우 높은 층일 확률이 높았으며, 반대로 선거관심도가 조금 없는 층이 될 확률이 낮아졌다. 일방적 태도의 유권자들도 상충적 태도의 유권자와 마찬가지로 일방성이 강한 집단이 약한 집단에 비해 선거관심도가 매우 높은 층일 확률이 높았으며, 그 경향성은 상충적 유권자에 비해 높은 확률로 나타났다. 결과적으로 정책에 대한 유권자의 상충성이 강할수록 19대 총선에 대한 선거관심도가 높은 것으로 나타났다.

<그림 5> 상충적·일방적 태도의 유권자의 후보결정시기 예측비



<그림 5>는 상충적 태도와 일방적 태도를 가진 유권자의 후보결정시기를 예측비로 나타낸 것이다. 그림에서 볼 수 있듯 상충적 태도의 유권자의 상충성이 강할수록 후보결정시기가 빠를 확률이 높은 것으로 나타났다. 일방적 태도의 유권자에 있어서도 동일하게 일방성이 강할수록 후보결정시기가 빠른 것으로 나타났다. 특히 상충성이 강할수록 후보결정시기를 한달 전에 결정할 확률이 눈에

띄게 강한 경향이 나타났다. 또한 미세한 차이가 있지만 상충성이 강할수록 투표 2~4주전에 후보를 결정할 확률이 투표 1주 전에 결정할 확률보다 높은 것으로 나타났다. 이는 기존 연구에서 상충적 태도의 유권자들이 일방적 태도의 유권자에 비해 후보결정시기가 늦다는 것과는 다른 결과이다. 이는 상충성에 대한 기준이 다른 연구와는 달리 정책에 있기 때문으로 추정된다. 기존 연구에서는 정당에 대한 감정을 기준으로 상충성을 측정하였고, 정당에 대해 상충성을 가지는 유권자의 경우 투표 선택의 준거기준을 찾는데 심리적 갈등을 겪기 때문에 투표일에 최대한 가까워질 때까지 고민을 한다는 점이다(김연숙 2014). 그러나 정책적으로 상충성을 겪는 사람들의 경우 상충성이 강하지만 자신의 투표선택에 대한 준거기준이 명확하기 때문에 심리적 갈등을 하기보다 미리 자신의 선호를 결정한다고 볼 수 있다.

선거관심도와 후보결정시기에 관한 상충적 태도의 유권자의 투표행위에 대해 종합적으로 분석해보자면, 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자는 상충성이 강할수록 선거에 대한 관심도가 높고, 후보결정시기는 빠른 것으로 나타났다. 이는 정책적으로 상충적 태도의 유권자가 일방적 태도의 유권자와 비슷하게 19대 총선에 대한 관심도가 상당히 많았고, 정치적 무관심자가 아닌 적극적 정치 행위자라는 점을 알 수 있다. 하지만 정당에 대한 상충적 태도의 유권자와는 달리 후보 선택에 대한 자신의 기준이 명확하기 때문에 후보결정을 고민하거나 미루기보다 미리 후보를 결정하고 선거를 관심 있게 지켜보는 유권자들이라고 볼 수 있다.

V. 결론

본 논문은 외교·안보정책과 경제정책에 있어서 상충적 태도를 가진 유권자의 투표행위에 대해 분석하였다. 기존의 상충성에 대한 연구들은 정당태도갈등이론을 중심으로 정당에 대한 감정, 선호를 중심으로 상충성을 측정하였으나 본 논문에서는 외교·안보정책과 경제정책에서 태도 갈등을 보이는 사람들을 대상으로 그들의 투표행위를 분석하였다. 본 논문의 경험적 결과는 다음과 같다.

먼저, 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 선거관심도는 상당히 높은 수준인 것으로 나타났다. 특히 상충성이 강할수록 19대 총선에 대한 관심도가 높을 확률이 높았으며, 이는 일방적 태도의 유권자에 비해서는 낮은 수치이지만 경향성은 일방적 태도의 유권자와 유사한 방향성을 보였다. 기존 주류이론에서 파악하였던 정치적 무관심층이 아니라 선거관심도가 높은 층인 것으로 나타났다.

둘째, 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 후보결정시기는 기존 연구와는 달리 빠른 것으로 나타났다. 기존 연구의 정당에 대한 상충적 태도를 가진 유권자는 자신의 내적 심리 갈등을 해결하기 위해 다양한 경로의 정보수집을 통해 후보를 결정하기 때문에 후보결정시기가 늦은 것으로 나타났다. 하지만 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자의 경우 상충성이 강할수록 오히려 후보결정시기가 빠른 것으로 나타났는데 이는 상충성이 강한 유권자의 경우 내적 심리 갈등을 겪기보다 정책에 있어서 자신만의 명확한 기준이 있기 때문에 후보결정이 빠른 것으로 추정된다.

본 논문의 함의는 다음과 같다. 먼저 정책적으로 상충적 태도를 가진 유권자와 정당에 대해 상충적 태도를 가진 유권자 간의 유사성을 발견할 수 있었다. 후보결정시기에서는 차이가 있었지만, 선거관심도의 측면에서 정당 상충성이나 정책 상충성을 가진 유권자 모두 관심도가 높은 것으로 나타나 기존의 주류이론에서 제기한 정치적 무관심층이 아닌 적극적 정치행위자로 볼 수 있다. 두 번째로 기존의 정당만을 기준으로 상충성을 측정한 것과는 달리 우리나라의 중요 이슈가 되는 외교·안보정책과 경제정책에 있어서 상충되는 유권자에 대한 성격을 밝힘으로써 정책적으로 상충성이 발생할 수 있으며, 이러한 태도를 가진 유권자들 또한 적극적인 정치행위자의 대상이 될 수 있다는 것을 알

수 있었다.

본 논문의 한계는 다음과 같다. 먼저 정책에 대한 상충성을 측정하는데 있어서 한계가 있다. 본 논문에서는 각 정책에 대한 진보와 보수의 프레임으로만 상충성을 측정하는데 주안점을 두어 중도에 있는 사람들에 대한 측정이 모호하였다. 기존의 정당을 대상으로 한 상충성의 경우 무관심층 또는 태도의 부재가 있을 수 있지만 본 논문에서는 상충적이냐 일방적이냐의 강도만 나타낼 뿐이다. 또한, 정책적으로 상충적 태도의 유권자의 후보결정시기가 정당에 대한 상충적 태도의 유권자에 비해 빠른 것으로 나타났는데 이에 대한 기존 연구가 많이 부족하여 명확한 근거를 제시할 수 없었다. 향후 정책에 대한 상충성을 측정할 수 있는 좀 더 세밀한 설문조사와 세련된 변수 조작화를 통해 정책에 대한 상충성을 가진 유권자에 대한 연구가 더욱 진전될 수 있을 것으로 기대된다.

<참고문헌>

- 강우진. 2013. “제18대 대선과 경제투표 : 경제성장에 대한 정책선호의 일치의 영향력을 중심으로.” 『한국정치학회보』 47집 5호, 213-233
- 김연숙. 2013. “한국 유권자의 상충적 태도와 투표선택경로에 관한 연구.” 숙명여자대학교 박사 학위 논문.
- 김연숙. 2014. “한국 유권자의 투표결정시에 관한 연구 : 제18대 대통령선거에서 나타난 상충적 유권자 분석을 중심으로.” 『한국정당학회보』 13집 1호, 33-63
- 김장수. 2005. “비대칭적 활성화와 정당에 대한 상충적 태도.” 『한국정치학회보』 39집2호 145-169
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표 : 유권자의 경제인식과 투표결정.” 『현대정치연구』 1집 1호, 111-136
- 유성진. 2007. “상충적 태도의 유권자 : 미국 대통령 선거에서 제3후보에 대한 지지를 중심으로.” 『한국정치학회보』 41집 4호, 215-242
- 유성진. 2009. “상충적 태도의 유권자 : 민주주의의 적인가, 이상적 유권자인가?” 김민전·이내영 편. 『변화하는 한국 유권자 3 : 패널조사를 통해 본 18대 국회의원 총선거』 59-127. 서울: 동아시아연구원
- 정한울. 2012a. “민주화 이후 정당 태도갈등의 심화 요인 연구.” 『아세아연구』 55집 4호, 157-197
- 정한울. 2012b. “민주화 이후 한국 유권자의 정치행태 변화에 관한 연구 : 상충적 태도갈등 모델의 적용과 경험.” 고려대학교 박사학위논문.
- Alvarez, Michael, and John Brehm. 1995. “American Ambivalence towards Abortion Policy : Development of a Heteroskedastic Probit Model of Competing Values.” 『American Journal of Political Science』 No. 39, 1055-82.
- Alvarez, Michael, and John Brehm. 1997. “Are Americans ambivalent toward racial policies?” 『American Journal of Political Science』 No. 41, 345-374.
- Basinger, Scott, and Howard Lavine. 2005 “Ambivalence, Information, and Electoral Choice.” 『American Political Science Review』 No. 99, 169-184.
- Cacioppo, John. T.·Wendy L. Gardner·Gary G. Berntson. 1997. “Beyond Bipolar Conceptualizations and Measures: The Case of Attitudes and Evaluative Space.” 『Personality and Social Psychology Review』 No. 1, 3-25.
- Hochschild, Jennifer. 1981. 『What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice』 Cambridge MA : Havard University Press.
- J. Scott Long. 1997. 『Regression Model for Categorical and Limited Dependent Variables』. SAGE Publications
- Lavine, Howard. 2001. “The Electoral Consequences of Ambivalence Toward Presidential Candidates.” 『American Journal of Political Science』 No. 45, 915-929.
- Maio, Gregory R., David W. Bell, & Victoria M. Esses. 1996. “Ambivalence and Persuasion: The Processing of Messages about Immigrant Groups.” 『Journal of Experimental Social Psychology』 No. 32, 513-36.

4. 국회의 입법활동과 정당: 한국과 미국

■ 제4패널 : 국회의 입법활동과 정당: 한국과 미국

06.26(목) 16:20~18:00

○ 사회 : 이옥연(서울대)

○ 발표

- 김준석·전충원(동국대), “국회의 입법안 가결 데이터의 ‘효율적 활용’: Gary King과 Langche Zeng의 Rare Logit Analysis의 입법연구에의 적용”
- 박윤희(동국대), “국회의원의 입법활동이 재당선에 미치는 효과 연구: 제19대 국회의원 선거결과를 중심으로”
- 서정건(경희대), “후보 선출(candidate selections)과 정당변혁(party transformations): 미국의 역사적 경험을 중심으로”

○ 토론

- 강신구(아주대), 박경미(전북대), 이정진(국회입법조사처)

국회의 법률안 가결 데이터의 ‘효율적’ 활용?: Gary King과 Langche Zeng의 Rare Events Logit 분석의 입법연구에의 적용과 한계¹⁾

김준석²⁾·전충원³⁾(동국대학교)

[국문요약]

민주화 이후 국회의 위상에 대한 재고와 역할의 확대는 관련 실증 연구의 증가로 이어지고 있다. 특히, 국회의 입법과정에서 법안의 가결요인이나, 국회의원의 본회의 투표결정과정 등에 대한 연구 질문은 본격적으로 탐구되고 있다. 하지만, 관련 연구의 분석에 필요한 자료의 방대함과 접근의 제한성, 수집·관리의 어려움은 연구자들의 공통된 어려움으로 남아있으며, 이는 연구가 위원회 단위 혹은 특정 기간의 부분 자료를 토대로 진행되거나, 연구범위의 축소로 이어지기도 한다. 본 논문은 이러한 문제점에 대한 하나의 대안으로 Gary King과 Langche Zeng의 Rare Events 로짓 분석법을 주목하고, 우리의 입법연구 적용의 적실성을 실제 사례의 적용을 통해 평가한다. Rare Events 로짓 분석법은 종속변수의 비중의 심한 불균형을 전제로, 여기서 발생하는 예측확률의 편향을 제거하는데 그 목적이 있다. 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 2001b)은 자료의 수집·활용에 있어 상쇄작용에 주목하고, 외생층화표본추출법(Exogenous Stratified Sampling) 방법의 적용을 통한 ‘효율’을 도모해야 한다고 주장한다. 본 논문은 Rare Events 로짓 방법론을 서현진·박경미(2009)의 연구에 적용·비교한 결과 예측확률의 추정에 있어 기존의 로짓 분석과 커다란 차이는 보이지 않는 것으로 나타났으며, 이는 rare events 로짓 분석의 적용 한계를 보여준 것으로 해석한다.

* 주제어 : 드문 사건, 외생층화표본추출법, 입법연구, 로짓분석

1) Draft 단계입니다. 인용에 있어선 저자에 사전 연락을 부탁드립니다(jspicture@dongguk.edu)

2) 동국대학교 정치외교학과 부교수. 주저자

3) 동국대학교 정치외교학과 석사과정

I. 들어가며

“Data! Data! Data! I can't make bricks without clay!”

-Sir. Author Conan Doyle.

실증연구자인 우리는 항상 큰 자료를 선호해왔다. 사회과학분야, 특히 정치학 연구자들은 숫자화된 양적 자료보다는 '숫자로 변환해야 하는 (그리고 그것도 매우 제한적인 범위에서만 가능한) 질적 자료에 익숙하며, 늘 충분한 크기의 자료 확보는 연구의 기본 전제조건처럼 간주되었다. 큰 자료에 대한 선호는 연구자 군에만 팽배한 것은 아니다. '많은 자료= 신뢰성 있는 정보'라는 등식은 사회 전반에 퍼져있는 통념이다. 한 공장에서 불량품을 검사한다고 하자. 연구원 1은 제품 100개를 임의로 골라내어 검사한 결과 10개의 불량품을 발견하였다. 연구원 2와 연구원 3은 더 많은 공을 들여 각각 제품 1000개와 10000개를 골라내어 검사하고 100개와 1000개의 불량품을 발견하였다. 불량률은 10%로 동일하다. 과연 우리는 이 3명의 실험결과를 동일한 정보로 여기고 받아들일 것인가? 연구원 A보다는 연구원 B의 정보에, 나아가 연구원 C의 실험 결과에 좀 더 신뢰를 보이지 않을까? 같은 조건하에선 더 많은 자료가 더 많은 정보를 담는 게 당연하지만, 우리 때론 '같은 조건과 같은 상황'이라는 전제를 쉽게 잊곤 한다.

자료의 많음은 한편 연구자에게 양날의 칼이기도 하다. 우리 현재 이른바 '빅 데이터(big data)'의 시대를 살아가고 있지만, 막상 빅 데이터를 분석해야 되는 상황에서는 거대한 자료 앞에서 일단 얼어붙기 십상이다. 대다수의 사회 과학자에게 많은 자료는 반가운 일이지만, 다른 한 편으로는 손에 쥘 자료에 상응하는 과년 자료를 추가로 수집해야할 필요도 생기기도 하고, 더 큰 어려움에 부딪히기도 한다. 많은 자료를 무조건 선호하기에 앞서 '해당 자료가 충분한 정보를 담고 있느냐'를 먼저 고민해 봐야 한다. 1936년 미국 대선을 둘러싼 여론조사 기관 간의 예측 전쟁은 자료의 거대함이 충실함의 다른 이름이 아닌 걸 그대로 보여준다.⁴⁾ 그리고, 자료의 수집 경위와 방법은 물론, 그 자료가 어떠한 정보를 담고있는지에 대한 고려도 함께 이루어져야 한다.

본 논문은 게리 킹과 랑체 쟁(King, Gary and Langche Zeng 2001a, 2001b)이 제시한 rare events 로짓 분석법의 내용을 살펴보고, 우리 국회연구에서의 적용 가능성을 고민한다. 국회의 위상 회복과 영향력 증대와 더불어 우리의 입법연구도 실증 자료를 활용한 분석논문이 다수를 이루고 다양화 되고 있다. 하지만, 국회 관련 자료가 갖는 방대함과 복잡성, 그리고 전체 자료 수에 비해 많지 않은 사건의 수는 관련 연구자들에게 큰 부담으로 작용해왔다. 킹과 쟁(King, Gary and Langche Zeng 2001a, 2001b)은 비록 이분형로짓모형에 한정되긴 하지만, 분석 결과를 구체적으로 해석하고, 모형을 좀 더 정교하게 다듬을 수 있는 방법으로서 rare events 로짓 분석이란 새로운 기법을 제시한다. 방법의 적극적 수용에 앞서, 그 주장의 타당성을 검증하고, 우리 맥락에서의 적합성을 고민하는 작업은 반드시 필요하며, 이 연구는 그러한 고민의 산물이다.

본 연구의 순서는 다음과 같다. II 장은 국회 연구에 있어 실증적 접근의 어려움과 그 영향을 두

4) 선거를 앞두고 「리터러리 다이제스트(Literary Digest)」社は 미국 유권자 무려 1000만 명을 대상으로 대선 후보 지지를 조사해서 공화당의 랜던(Landon) 후보의 승리를 예측했지만, 결과는 민주당의 루즈벨트(Roosevelt)의 승리로 나타났다. 그리고, 갤럽(Gallup)은 단 3000명의 여론조사만으로 루즈벨트의 승리를 예측했다 (최재호 2007).

가지 측면에서 다룬다. III 장은 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 2001b)의 rare events 로짓 모형의 내용을 소개하고, 그 한계를 논의한다. 비교 대상으로서 로짓(logit) 모형에 대한 설명과 함께, 대안으로서 퍼스 접근법(Firth Methods) 또한 간략히 소개될 것이다. IV장은 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 2001b)의 연구를 우리 입법연구의 실제 사례에 적용하고, 평가하는 장이다. 서현진·박경미(2009)의 제17대 의원발의 법안의 가결 요인 조사를 재현하고, 이를 rare events 로짓 모형을 통해 다시 분석하여 비교한다. V장은 결론을 위한 장이다.

II. 문제의식- 왜 Rare Events 로짓 모형의 적용을 고민하는가?

1987년 민주화 이후 그간의 우리 정치에 있어 뚜렷한 특징 중 하나는 입법부의 위상과 역할이 점점 강화되고 있다는 점이다. 과거 독재정권 하에서 통법부(通法府)라는 표현이 어울릴 만큼 위축되었지만, 점차 입법을 주도하고 행정부를 견제하는 권력의 한 축으로 분명히 자리매김하고 있다. 선거제도개혁을 비롯한 여러 개혁조치의 시행과 정치 제반 환경의 변화는 국회와 그 구성원인 의원의 활동에 기폭제로 작용하였다. 16대 국회에 시행된 ‘법안 실명제’는 의원의 책무성 회복은 물론, 법안 발의의 유인을 증가시켰다. 시민단체를 중심으로 한 의원평가의 시도는 의원 법안 발의 및 여러 활동에 있어 양적 증가를 가져왔다. 특히, 17대 국회이후의 경선제도, 1인 2표제와 비례대표의원의 여성 비율제 등 새로운 제도의 도입은 국회활동의 새로운 전기로 작용하였다(서현진·박경미 2009). 국회에 대한 우리 정치학계의 연구도 양질의 변화를 경험하였다. 과거의 연구가 국회의 기능과 운영에 대한 기술적 분석이 다수를 이뤘다면, 지금은 국회와 구성원의 활동과 역학에 대한 다양한 질문이 제기되고 관련 실증연구도 꾸준히 늘어가고 있다.

하지만, 관련 연구자는 국회 관련 실증 연구에 있어 여러 어려움에 직면하고 있다. 그 요인으로 먼저 국회의 활동 중에, 혹은 국회의원의 활동과 관련하여 드문 사건(rare events)의 비중이 상대적으로 많다는 데 있다. 한 연구자가 ‘어떠한 법안이 부결되는가?’, ‘어떤 법안이 발의 의원에 의해 철회되고 그 이유는 무엇인가?’ 란 연구 질문을 토대로 실증연구를 진행한다고 가정하자. 13대 국회에서 부결된 법안은 총 81건으로, 전체 접수된 1439건의 5.6%의 비중을 불과하다. 100건 중 5건 정도의 빈도로 ‘드물게’ 발생하는 사건인 것이다. 14대에는 31건(2.1%), 15대 7건 (0.2%), 16대 17건 (0.5%) 그리고 제17대와 18대에 이르면 0.1%와 0.05%로 더욱 축소된다. 법안의 철회되는 경우도 13대 57건, 3.9%에서 17대 국회 1.2%, 18대는 3.6%로 비중이 매우 작다.

흥미로운 건 국회의 제1 기능으로 간주되는 법안의 본회의 가결까지도 전체 대비 비중이 점점 줄어가고 있다는 점이다. 13대 국회의 법안 가결은 60%, 14대에서 77.3%로 최고를 기록하였다. 이후 15대 62.9%, 16대 47.1%, 17대 30.4%, 그리고 18대에 19.9%로 급격히 하락하는 추세를 보인다.⁵⁾ 14대 국회이후 가결율의 급격한 하락 추세는 국회에 접수되는 법안은 급격히 늘어난데 비하여, 가결 법안의 수는 완만히 증가하는데 따른 것이다.⁶⁾ 19대 국회의 경우 회기의 절반을 막 지난 2014년 6월 22일 현재 10,944건의 의안이 접수되었고 이 중 원안 가결이 1076건, 수정가결이 529건으로 총 1605건이 가결되었다. 법안의 가결이 14.6%에 그친다.⁷⁾ 가결 법안과 비(非)가결 법안의 비율이 1

5) 17대의 가결 비율은 의원발의안과 정부 제출안을 합산하여 계산하였다.

6) 제13대 국회에 발의(제출)된 법안이 1439건, 제18대 국회 발의(제출)법안이 14,762건으로 제출 법안의 수는 10.3배 증가한데 비해, 같은 기간 가결건수는 제13대 864건, 제18대 2931건으로 3.4배 증가에 그쳤다.

7) 2014년 6월 22일 현재 부결은 3건, 철회는 114건으로 집계 되었다 (국회의안정보시스템. 검색일: 2014. 6. 22).

對 5.8 정도로 나타난다. 19대 국회 마지막에는, 그리고 이후에는 그 차이는 더욱 벌어질 수 있다.

자주 발생하지 않는 사건, 이른바 '드문 사건(rare events)'의 예는 국회와 다른 권력기관과의 관계 자료에서도 자주 나타난다. 대통령의 거부권 행사가 대표적이다. 정부 수립이후 대통령의 거부권 행사는 총 72차례 이루어졌다.⁸⁾ 전임 이명박 대통령 하에서는 단 한 차례 행사되었다. 18대 국회에서 국회를 통과한 법안이 2931건인 점을 고려하면 거부권의 행사확률은 0.03%에 불과한 것이다. 노무현 대통령도 이보다 많았지만 6차례 행사에 그쳤다.⁹⁾

자료 수집과 관리에 있어 어려움 또한 지적된다. 일단 국회의 자료는 방대하고 복잡하다. 관련 자료수집이 보통 수고로운 것이 아니다. 위원회 단계자료, 법제사법위원회 자료, 본회의자료는 물론, 각종 소위원회, 특별위원회, 원내교섭단체 등의 자료 수집은 가히 미로 찾기에 가깝다. 각 조직과 조직은 서로 복잡하게 연결되어 있다. 거기에, 해마다 국회에 접수되는 법안은 '기하급수적'으로 증가하고 있다. 19대 입법안을 활용하여 '어떠한 법안이 가결되는가?'라는 연구를 수행하는 경우를 생각해 보자. 일단 2014년 6월 23일 현재까지 접수된 법안 10,944건을 추적하고 기록해야 한다. 거기에, 해당 법안의 국회 내 처리 상태와 이를 설명할 수 있는 변수들을 발굴하고 측정해야 한다. 의원의 사회경제적 배경 등의 기본 자료는 구하기 어렵지 않다 해도, 법안을 구분하고 내용을 평가한 변수라든가, 국회 내의 처리과정의 차이- 상임위원회 심사횟수 및 기간 등-를 변수 화하는 작업은 쉽지 않다. 그리고 법안은 19대 국회 종료일까지 계속해서 상정되고 처리될 것이다. 국회에 대한 상당수의 실증연구가 전체 통계자료에 대한 거시적 평가에 그치거나, 자료의 수집과 분석에 있어 제한적으로 이루어지는 이유가 여기에 있다. 위원회 몇 개 혹은 특정한 기간을 설정하여 그 기간의 자료만을 활용해 분석에 들어가는 경우가 있고, 전수 자료의 활용에는 단순한 모형 구성이 뒤따르게 된다. 회귀 분석의 추정에 있어 편향(bias)이 발생하지 않는다면 '쓸모없는' 자료는 상당부분 정리하고, 그 시간에 원하던 설명변수를 정교하게 측정하자는 제언에 귀에 솔깃해지는 이유다. 이와 관련한 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 rare events 로짓 분석법은 다음 장에서 논의한다.

III. Gary King 과 Langche Zeng의 Rare Events Logit 추정법

1. 로짓(Logit) 모형

로짓 회귀모형은 정치학은 물론 사회과학에서 널리 활용되는 회귀분석 기법 중 하나다. 질적 변수의 변이(variation)을 설명하려 할 때, 특히 사건의 발생과 미 발생의 두 가지 상태가 왜 나타나는지를 설명하려 할 때 이분로짓모형(binary logit model)이 흔히 활용된다. 특히 로짓 모형은 그 추정이 상대적으로 용이한 데다, 폭넓은 계수의 해석이 가능한 장점이 강조된다. 본 장은 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 2001b)의 rare events 로짓 모형의 설명에 앞서, 그 비교의 준거가 되는 로짓 모형을 간단히 살펴본다.

회귀모형은 통상 설명하는 변수(독립변수)와 설명되는 변수(종속변수)와의 선형(linear) 관계를 전제 한다. 그리고 독립변수의 증감에 따른 종속변수의 비례적 변화를 설명하려 한다. 종속-독립 변인의 선형 관계는 독립 변인의 구간(interval) 내의 변화에 따라 종속변인의 변화를 일정한 비례에 따라 추정하는데 전제가 된다. 회귀모형의 종속변수가 연속변수(continuous variables)일 경우에는

8) 2014년 6월 23일 기준.

9) 법률신문. "이명박 대통령 첫 거부권 행사...택시법 재의 요구." (2013년 1월 22일).

대개 이러한 ‘선형’ 관계를 직접적으로 설정하고 인과관계를 ‘회귀’해서 추론 할 수 있다. 하지만, 종속변수가 이산변수(discrete variables)일 경우, 다양한 형태로 선형관계를 ‘설정’하려는 시도가 이루어진다.

이분로지트회귀모형(binary logit regression model)은 종속변수가 두 가지 상태로 나타날 때 설명변수와 그 상태 변화의 인과관계를 추정하는 회귀모형이다. 이 때 종속변수와 독립변수와의 관계는 ‘간접적인’ 선형관계로, 두 변수를 매개하지만, 측정되지 않는 잠재변수(a latent variable)가 전제된다. 이 잠재변수는 종속변수가 특정 값으로 나타나게 하는 ‘확률’과 유사하지만, 실제로 관측되지 않는 변수다. 예로, 종속변수의 값이 0과 1의 값을 취할 때, 잠재변수의 ‘확률’이 일정한 차단점(threshold)보다 클 경우 1의 값을, 그 외의 경우 0의 값을 취한다는 식의 해석이 가능하다. 독립변인의 증감은 이 잠재변수의 변동과 직접적인 ‘선형’ 관계로 연결된다.¹⁰⁾

이 ‘관측되지 않는’ 잠재변인(a latent variable)과 독립변수의 회귀관계의 추정은 최대우도추정법(the Maximum Likelihood Estimation Method)이 활용되며, 잠재변수가 실제의 관측치가 아니므로 오차의 분포에 대한 일정한 가정(the assumption about the distribution of the errors)이 요구된다(Long 1999).¹¹⁾ 이 때 오차의 분포에 대한 가정으로 평균 0, 분산 1의 값을 갖는 정규분포를 활용하면 프로빗(probit) 모형을, 평균 0, 분산 $\frac{\pi^2}{3}$ 인 표준로지스틱 분포(a standard logistic distribution)를 활용할 경우 로짓(logit) 모형을 추정하는 것이다.

먼저 종속변수인 y 에서 0 또는 1의 값이 관측될 확률을 P_i^* 로 가정하면, 식 (1)로 표시될 수 있다.

$$p_i^* = \frac{1}{1 + e^{(-X\beta)}} \quad (1)$$

종속변수(y_i)는 0과 1의 2개의 값을 취하며, y_i 에서 1의 값이 관측될 확률은 $\Pr(y_i=1 | x)$, y_i 에서 0의 값이 관측될 확률은 $1-\Pr(y_i=1 | x)$ 로 표시한다. 모든 관측치가 독립적이라 가정하고 공산함수(Likelihood equation)을 추정하면 식(2)로 표시된다.

$$L(\beta | y, X) = \prod_{i=1}^N p_i \quad (2)$$

이를 y_i 에서 1의 값이 관측될 확률과 0의 값이 관측될 확률로 구분하여 공산함수를 추정하면

$$L(\beta | y, X) = \prod_{y=1} \Pr(y_i = 1 | x_i) \prod_{y=0} [1 - \Pr(y_i = 1 | x_i)] \quad (3)$$

10) 위와 같은 잠재변수접근법(a latent variable approach) 외에 이산선택모형(a discrete choice model) 등의 전제로 종속변수와 독립변수, 그리고 매개변수의 관계를 설정할 수 있다. 둘 다 약간의 차이는 있으나 질적 변인의 관측치와 독립변인의 회귀관계를 전체로 한 것이 아니라, 질적 변인의 관측치를 결과하는 내적 요인과 독립변인과의 선형관계를 전제로 회귀모형을 설정한다는 공통점이 있다 (Long 1999).

11) 잠재변인은 관측되지 않기에 개별오차의 추정이 가능하지 않다.

식 (3)의 공산함수에 (1)식을 대입하면

$$L(\beta | y, X) = \prod_{y=1} F(x_i\beta) \prod_{y=0} [1 - F(x_i\beta)] \quad (4)$$

로그(log)값을 취하면

$$\ln L(\beta | y, X) = \sum_{y=1} \ln F(x_i\beta) + \sum_{y=0} \ln [1 - F(x_i\beta)] \quad (5)$$

로 풀이될 수 있다.

2. Rare Events Logit 회귀분석

어떠한 자료가 ‘드문 사건(rare events)’ 자료인가?¹²⁾ 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)은 ‘드문 사건’의 예로 전쟁, 정변, 경제공황, 혁명 등의 사건을 제시하고, 두 가지 사건이 발생 가능할 때 자료의 발생 빈도에서 심각한 불균형이 나타나며, 그 비중이 크게 한 쪽으로 편중된 자료로 규정한다. 킹과 쟁의 연구에선 ‘드문 자료’의 예시로서 약 12배에서 1000배 정도의 불균형을 예시하고 있으나 뚜렷한 구분을 하지 않는다.

킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 논의는 ‘드문 자료(rare events)’의 분석에 있어 일반 로짓 분석이 활용될 때의 문제점에서 시작한다. ‘드문 자료’가 종속변수로 활용될 때 0과 1의 비중에 있어 심각한 불균형은 추정치의 편향은 물론, 연구의 비효율을 가져온다고 주장한다. 먼저, 예측 확률(predicted probabilities)의 오류가 발생할 수 있다. 자료가 충분히 크다면, 종속변수 값의 비중 불균형이 계수(coefficients) 추정에 있어 편향(bias)을 가져오진 않는다. 즉, 회귀분석의 계수는 정확히 추정될 수 있다. 문제는 특정한 독립변수의 값을 설정하고, 이러한 계수를 활용해서 추정하는 예측확률의 값에서 ‘편향(bias)’이 발생한다는 점이다.

그렇다면 예측확률의 왜곡은 왜 발생하는가? 예측확률 추정에 있어 편향은 상수항으로부터 비롯된다. 계수의 추정에 있어 일관성(consistency)이 유지되더라도, 상수항(intercepts) 값의 왜곡됨으로서, 사건이 일어날 확률을 실제보다 축소하게 된다. 다른 변수의 영향을 모두 통제한 가운데 상수항의 값이 실제보다 크게 추정될수록, ‘사건이 발생할’ 확률은 감소하게 된다. 다시 말하면, 종속변인의 0과 1의 비중에서 0의 비중이 지나치게 높으면 상수항의 값이 정(+의 편향을 갖게 된다, 이는 개별 사건의 예측확률 산술식인 $p_i^* = \frac{1}{1 + e^{\sum X\beta}}$ 의 분모 $[1 + e^{\sum X\beta}]$ 의 값을 크게 하여, 예측확률을 실제보다 적게 추정되도록 한다.

그렇다면, 예측확률이 왜 중요한가? 상당수의 국내 연구가 로짓 분석을 차용하고 있고, 그 결과를 해석하고 있지만, 대부분 계수의 방향과 통계적 유의성에 대한 해석에 그친다. 설명 변수의 계수 추정치가 정(+의 부호를 취할 경우, ‘해당 변수의 단위 증가는 설명하려는 사건의 발생 확률을 높인다’는 식의 해석이다. 가설 검증을 토대로 ‘99%, 95%, 90%의 신뢰수준(confidence level)에서 계수

12) rare events는 ‘드문 사건’ 정도로 번역이 가능하나, 본 논문에선 rare events, 드문 사건이란 표현을 혼용한다. 더 적절한 용어를 찾으면 추후 대체할 것이다.

추정치가 통계적 유의성이 있다·없다'에 관심을 둔다. 이러한 해석방법이 틀린 것만은 아니다. 하지만 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 시각에서는 분석이 제공하는 충분히 활용하지 못한 것임은 분명하다. 이분로지회귀분석(binary logit regression analysis)와 같은 비선형 회귀분석(nonlinear regression analysis)에서 계수의 크기는 직접적으로 해석이 가능하지 않다. 선형회귀분석에서처럼 'x 변수가 1단위 상승할 경우 y의 값은 ~ 만큼 증가·감소한다'는 해석은 적절하지 않다. 비선형분석의 경우 설명변수인 x의 특정 값에서의 찰나의 변화를 구한다든지(marginal effects), 특정한 x의 상태 변화에 따라 y라는 사건이 발생할 확률의 변화를 구한다든지(discrete changes of x) 등의 방법이 활용된다. 특히, x 변수의 관심 상태를 전제하고, y 라는 사건이 나타날 확률을 예측하는 '예측확률(predicted probabilities)'의 해석법은 매우 중요하게 간주된다. 킹과 쟁은 로짓 분석에서 관심을 가져야할 통계량은 회귀계수가 아니라, 예측확률이라 주장 한다(p 703).

킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)은 한 걸음 더 나아가, 연구의 효율성(efficiency) 측면을 강조한다. 다소 '드물게 발생'하는 사건을 설명하기 위하여 회귀모형을 설정하는 한 연구자를 떠올리자. 연구자는 먼저 모형의 종속변수로서 사건의 발생과 관련한 자료를 수집하게 되고, 이 과정에서 얼마 되지 않는 비중의 '사건' 자료와 수 없이 많은 '미발생' 자료를 놓고 고민에 빠지게 된다. 사건의 발생은 그 하나가 중요한 정보로 기능하지만, '미발생' 자료는 상당수는 중복된 정보를 담고 있거나, 별 다른 정보가 없는 경우도 상당수다. 거기에 회귀모형을 위해선 사건 자료는 물론 수많은 '미발생' 자료에 대응되는 독립변수 군의 관측치도 함께 수집해야 한다. 킹과 쟁이 보기에 이는 매우 비효율적 연구방법이다. 차라리 '할 수만 있다면 그리고 부작용만 없다면' 쓸데없는 미발생 자료의 상당부분을 절반, 아니 그 이상을 제거해 버리고 그 시간에 구체적이고 정교하게 측정된 설명변수를 더 확보하는 것이 나은 방법이다. 과연 그러한 방법이 가능할 것인가?

킹과 쟁은 이러한 예로 국제정치 분야의 분쟁 자료를 제시한다. '분쟁이 왜 발생하는가?', '어떠한 요인이 분쟁을 일으키는가?'의 질문은 지속적으로 제기되었고 많은 연구가 줄을 이었다. 베넷과 스템(Bennett and Stam)의 분쟁 연구는 1945년 이후 1992년까지 국가 간 분쟁 자료를 활용한 다. 동(同)기간 실제로 분쟁에 돌입한 국가는 1,042쌍으로, 전쟁·분쟁이 가능한 국가 간 조합 전체인 303,814 쌍의 0.3%에 불과하다. 분쟁에 관련한 각각의 관측치는 쌍(dyads)로 구성되어 있고, 이 중 상당수는 분쟁이 발생하지도 않을 국가 간의 쌍이 지나치게 많다. 이란과 이라크, 영국과 아르헨티나의 분쟁이 실제로 발생했고, 분쟁 데이터로 기록되지만, 잠재적 분쟁 발생 조합으로서 이란-영국, 이란-아르헨티나, 이라크-영국, 이라크-아르헨티나의 4개의 조합도 데이터로 포함되어야 한다. 거기에 해당 국가 쌍에 포함되는 독립변인의 자료도 수집·입력하여야 한다. 생각해보자. 한국과 아프리카의 말라위와의 군사 분쟁이 발생할 가능성이 얼마나 될 것인가? 년 별 자료를 기준으로 하여 고려할 경우 한국-말라위 조합의 1945년부터 1992년까지 모든 관측치는 0으로 입력 포함되나, 실제로 별 의미가 없는 정보다 두 가지 문제가 발생한다. 먼저, 이러한 의미 없는 국가 간의 쌍이 자료로 포함되고, 사건 발생의 공산함수 추정(Likelihood Estimation)에 영향을 주고, 궁극적으로 실제로 분쟁이 일어날 가능성에 대한 예측확률을 축소한다. 그리고 별 의미 없는 조합의 0의 값을 위해 관련된 독립변수의 정보도 함께 수집해야 한다. 한국과 말라위와의 인적 교류의 현황이라든지, 무역 교역량의 변화, 혹은 상대 국가에 대한 ODA 지원 규모 등도 함께 조사·기입하여야 한다는데 있다. 한국의 경우는 쉽게 구할 수 있다 치자. 폴란드와 말라위, 우크라이나와 말라위, 코스타리카와 마다가스카르의 조합은 어떠한가?

킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)은 외생층화표본추출법(exogenous stratified sampling) 기법을 적용해서 '임의로' 0 값을 제거하자고 주장한다. 표본추출의 측면에서 0의 일부가 '임의로(random)' 제거되더라도 원 자료의 크기가 충분히 크다면 계수 추정치는 변함이 없다. 다시 말하

면, 0이 어떠한 구조적 요인에 의해 제거된 것이 아니라면, 회귀계수는 불편 된다(unbiased). 자료의 감소로 인하여 표준오차의 크기가 커질 우려가 있으나, 이는 기존의 자료의 수가 많았던 데다, 표본 추출 이후의 0의 자료 크기도 1의 값의 3-5배가 되는 만큼 큰 영향이 없다고 주장한다. 상황은 다르지만 모집단과 표본의 관계를 고려하면 이해가 쉽다. 만약 표본의 크기가 충분히 크다면, 그리고 표본이 임의로 추출된 것이라면, 표본의 통계량은 모집단의 원 값(true value)에 일치(consistent)하게 된다. 표준오차의 크기는 표본의 크기에 달린 것으로, 남아있는 표본이 충분히 크다면 문제가 되지 않는다. 많은 실증연구자가 더 많은 자료를 원할 때 자료를 오히려 외생층화표본추출법(exogenous stratified sampling)을 통해서 줄여서 연구의 ‘효율(efficiency)’를 높이려 하는 역발상의 사고다.

그렇다면, 무엇을 위해서 자료를 줄이는가? 킹과 쟁은 자료수집·관리의 수고로움과 새롭고 정교한 변수의 추가와의 상쇄관계(tradeoff)에 주목한다. 이분종속변인에서 0과 1의 자료수의 심각한 불균형이 있다면, 그리고 상당수의 0의 자료가 그다지 유용한 정보를 담고 있지 않다면 해당 자료를 그대로 유지하는데 따른 ‘비용(cost)’을 고려해야 한다. 과다한 0의 자료는 그 자체로 문제가 됨은 물론, 이에 대응하는 독립변인의 관측치를 추가로 수집하게 만들어 연구자의 시간과 노력을 소모되게 만든다. 차라리 의미 없는 0의 관측치 수를 ‘편향이 없게 금’ 상당부분 제거하고, 그 시간에 종속변인을 보다 잘 설명할 수 있는 새로운 변수를 정교하게 측정·추가하면 그 게 연구에 훨씬 효율적일 것이다. 이게 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)이 제시하는 rare events 로짓 모형의 제시 논리다.

로짓 모형의 상수항은 어떻게 교정할 것인가? 먼저 로짓 모형을 추정하고, 추정된 상수항의 값에서 편향 정도(the degree of bias)을 빼는 방법을 활용한다. 편향의 정도를 구하기 위해사전교정(prior correction)의 방법이 소개된다. 사전교정을 통한 상수항 추정에는 기존의 종속변수 전체에서 1의 값을 갖는 관측치의 비중인 τ 에 대한 정보가 요구된다. 수식 (6)은 rare events 로짓 모형에서 교정된 상수항의 수식을 나타낸 것이다. $\hat{\beta}_0$ 는 로짓모형에서 추정된 상수항, \bar{y} 은 종속변수의 평균을 나타낸다.¹³⁾

$$\hat{\beta}_0 - \ln \left[\left(\frac{1-\tau}{\tau} \right) \left(\frac{\bar{y}}{1-\bar{y}} \right) \right] \quad (6)$$

3. 퍼스 접근법(Firth Methods)

킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 rare events 로짓 분석의 장점은 두 가지로 정리된다. 먼저, 예측확률의 추정에 있어 잠재적 편향을 제거한다. 종속변인 값의 비중 편향을 임의표본추출법을 활용해 교정하되, 축소된 표본 크기의 장점을 활용하여 보다 정교하게 설계·측정된 새로운 독립변인을 추가하여 모형의 설명력을 높인다. 하지만, 적어도 상수항의 편향의 교정에 있어서는 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 방법보다는 퍼스(Firth 1993, 1998)가 제시한 별점공산함수추정법(penalized likelihood estimation)이 대안이 될 수 있다. 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)이 자료의 크기를 임의로 축소하는 것과 달리, 퍼스 접근법(Firth Methods)는 원 자료 전체의

13) 사전교정(prior correction) 외에도 가중치(weighting)을 조정하여 상수항의 편향을 소거하는 방법 또한 소개하고 있으나, 사전교정법과 큰 차이가 없고, 본 논문에서 활용하지 않는 관계로 설명하지 않는다.

정보를 활용하되, 공산함수의 추정단계에서 관측치의 비중에 맞춰 일종의 가중치를 부여하는 방법을 사용한다. 자료를 전체적으로 최대한 활용하되, 공산함수 추정단계에서 0이 나올 확률의 영향을 가중치를 통해 축소하는 메커니즘을 도입한 것이다. 수식 (7)은 퍼스 접근법에 의한 로짓 모형의 공산함수 식을 나타낸 것이다. 수식 (7)은 일반 로짓회귀모형의 공산함수 추정식 (5)에 제프리 프라이어(the Jeffrey's Prior)라는 가중치를 모형에 포함한다. 제프리 프라이어는 $|i(\beta)|^{0.5}$ 로 나타낸 부분이다.

$$L(\beta | y, X) = \prod_{y=1} F(x_i\beta) \prod_{y=0} [1 - F(x_i\beta)] \times |i(\beta)|^{\frac{1}{2}} \quad (7)$$

IV. Rare Events 로짓 모형의 입법연구에의 적용

: 서현진·박경미(2009)의 법안가결 회귀모형을 바탕으로

1. 서현진·박경미(2009)의 의원발의법안의 가결요인 연구를 택한 이유

본 장은 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 방법론을 국내의 기존연구에 적용하고 로짓분석 결과와 비교·평가함으로써 그 적용 가능성을 고민한다. 본 장에서 서현진·박경미(2009)의 연구를 주목하고, 이를 기본 모형으로 삼는 데는 세 가지 이유가 있다. 첫째, 서현진·박경미(2009)의 연구는 입법 연구에 있어 전수 자료를 활용해 로짓 분석법을 적용한 많지 않은 국내 연구 중 하나이다. 국회를 바탕으로 다양한 실증연구가 제시되고 있고, 점차 늘어나는 추세이지만, 의회의 대(代) 전체 자료를 활용하여 분석한 국내 연구는 찾아보기 쉽지 않다. Rare events 로짓 분석법의 단계에선 외생 총화표본추출법의 활용되고, 이를 위해선 (적어도) 종속변수의 전수 자료와 ‘드문 자료’의 전체 대비 비중에 대한 정보가 요구된다. 더구나, 비교준거가 로짓 분석이어야 한다는 점도 고려하면 서현진·박경미(2009)의 연구는 사실상 활용할 수 있는 거의 유일한 기존 연구이기도 하다.

두 번째, 학계에 잘 알려지고, 학술적으로 검증된 연구의 틀과 자료, 모형을 그대로 활용함으로써, 앞으로의 논의에 있어 모형 선택의 임의성에 대한 논란을 불식시키고자 한다. 본 연구의 목적은 입법연구에 있어 이론적 가설이나 모형의 검증에 있지 않다. 기존연구의 결과에 대한 분석이나 평가에는 관심이 없다. 본 연구는 입법연구에 있어 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 분석법이 얼마나 적용가능한 지, 그리고 그 한계는 무엇인지를 살펴보는 데만 관심을 둔다. 기존의 잘 알려진, 그리고 검증된 이론 모형과 자료를 활용한다는 것은 앞으로 제시할 분석의 결과가 저자의 임의적 모형 선택이나 자료선택에 의한 것이 아님을 보이는데 적절하다. 여기에는 서현진·박경미(2009)의 연구에 활용된 자료가 (상당한 수집 시간과 노력을 요하지만) 공공 자료(Public Data)를 활용하였기에, 재현(replication) 작업이 상대적으로 용이하였다는 점도 감안되었다.

세 번째, 비교 준거로서의 서현진·박경미(2009) 연구의 활용이다. 전술하였듯이, 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 Rare Events 로짓 연구는 예측확률의 교정에 그 목적을 두고 있다. 비선형회귀분석(nonlinear regression analysis)의 경우는 회귀계수(coefficients)에 대한 직접적인 해석이 어렵다. 물론, 회귀계수의 음양 부호와 통계적 유의성으로 분석결과에 대한 대략의 해석은 가능하지만, ‘x 값이 1단위 상승할 때, y 값이 3.5 만큼 증가 한다’ 식의 직관적인 해석이 가능하지 않다. 비선형회귀분석, 특히 이분응답모형(binary response models)의 경우 ‘x의 값이 2.5일 때, y

값으로 나타날 확률이 30.1%이다' 식의 예측확률의 추정이 더욱 중요하게 간주된다.¹⁴⁾ 이는 로짓 분석이 아닌 Rare Events 로짓 분석법으로 회귀모형을 추정하더라도, 계수의 추정치와 통계적 유의성에 있어서는 큰 변화가 없다는 사실이 전제된다. 다시 말하면, 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 Rare Events 로짓 분석법이 지적하는 통계 추정의 편향(bias)은 회귀계수가 아닌 (예측확률의 계산에 포함되는) 상수항 값의 왜곡에서 비롯되기 때문이다. 서현진·박경미(2009)의 분석결과와는 뒤의 Rare Events 로짓분석결과에 대한 비교 근거로서 활용된다. 서현진·박경미(2009)가 활용한 자료 중 상당부분의 0을 임의 표집법(random sampling)으로 들어내고도 통계량과 가설 검증에 큰 변화가 없다고 했을 때, 이는 Rare Events 로짓 분석법이 최소한 계수 추정에 있어 편향을 유도하지 않음을 보여주는 근거로 해석될 수 있다. 나아가, 예측확률의 추정에 있어 사건이 발생할 확률이 로짓 분석법에 의한 것보다 상당부분 커질 것도 기대한다.

하지만, 여기에 본 연구의 한계가 있다. 비교준거로 활용할 수 있도록 기존의 연구 자료를 가급적 (방법론을 제외하곤) 그대로 재현하되, 활용되는 기존 연구는 전수 자료를 바탕으로 한 것이어야 하고, 로짓 분석법이 쓰여진 것이어야 한다는 엄격한 제약 앞에서 본 연구의 선택지는 자연스레 좁아질 수밖에 없었다. 서현진·박경미(2009)의 종속변수는 0과 1의 비중에 있어 불균형이 있기는 하지만, 1의 값이 '드물다'고 평가할 수 있는지에 대해선 논란의 여지가 있다. 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)은 rare events 로짓 모형의 효과가 뚜렷이 나타나기 위해선 이분 자료 중 0과 1의 비중이 적어도 1 대 12 이상일 것을 기대하였다. 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)이 분석에 활용한 국제분쟁자료의 경우 전체 관측치 중 사건(전쟁)의 발생 비중이 0.3%에 불과하다. 서현진·박경미(2009)가 활용한 의원 발의 법안의 가결 비중은 전체 5,728개의 법안처리 중 가결 697건으로, 전체의 약 12.1% 정도를 차지한다. 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)이 제시한 최소 기준인 8.3%에 비해서 더 빈번하게 발생하는, '충분이 드물지 않은' 사건일 수 있는 것이다. 우리는 해당 자료에의 rare events 분석법의 적용이 결과를 '극적으로(dramatic)' 바꾸리라 기대하지 않는다. 다만, 과다한 0 자료 값을 상당부분 제거하고도 회귀계수의 추정치와 통계적 유의성에 변화가 없는지, 그리고 킹과 쟁의 주장대로 예측확률에 '어느 정도'의 변화가 있는지를 살펴보고자 한다. 이것만으로도, 향후 킹과 쟁의 분석법의 적용 타당성과 한계를 논의하는데 중요한 시사점을 줄 것으로 기대한다.

2. 서현진·박경미(2009)의 분석 재현과 Rare Events 로짓분석 결과

서현진·박경미(2009)의 연구는 여러 측면에서 중요성을 인정받아왔다. 우리 국회의 법안 가결요인을 실증적 자료를 통해 검증한 많지 않은 연구란 측면에서도 그렇고, 무엇보다, 17대 국회 의원발의 법안의 전수 자료를 활용한 유일한 연구이다. '의원발의 법안의 가결에 영향을 주는 요인은 무엇인지'에 대한 연구 질문을 토대로 대표발의자의 개인적 특성과 의원들의 '법안'에 대한 초기지지 정도를 주 요인으로 지목한다. 발의자의 개인적 특성으로는 집권당 소속여부, 발의 법안의 소관 상임위 일치여부, 의원의 선수, 성별, 연령, 지역구·비례 등을 토대로 변수화하며, 의원들의 법안에 대한 초기지지 정도는 발의자의 수 변수를 활용한다. 가설은 '법안의 대표발의자가 집권당(열린우리당) 소속일 경우, 법안의 소관 상임위 소속일 경우 (그렇지 않은 경우에 비해) 해당 법안이 본회의에서 가결

14) 뒤에 논의하겠지만, 법안의 가결여부에 대한 회귀분석에서 '17대 국회에서 열린우리당 소속 지역구 초선 남성 40대 의원이 법안을 대표 발의하고, 그리고 그 법안이 대표발의 의원의 상임위 소관일 경우 법안이 본회의에서 가결될 확률은 30.4%이다'라는 해석이 분석의 목적이 될 수 있다는 것이다.

될 가능성이 높아 질' 것이고, 성별과 나이, 초선여부도 중요하게 작용할 것으로 보았다. 또한 법안의 공동발의자의 수가 많을수록, 본회의 통과는 보다 용이해 질 것으로 예측하고, 그러한 결과를 얻었다. <표 1>은 서현진·박경미(2009)에 활용된 변수와 측정방법을 정리한 것이다.

<표 1> 서현진·박경미(2009) 회귀모형에 활용된 변수와 변수 값 입력(coding)¹⁵⁾

변 수	변수설명 및 입력
의원 발의 법안의 가결여부 (종속변수)	17대 국회 중 국회의원에 의해 발의된 법안의 가결 여부를 나타내며, 가결(원안·수정)은 1로, 대안반영폐기, 종료폐기, 철회, 부결 등은 0으로 입력; 총 5728개의 법안처리 중 가결 697건으로 약 전체의 12.17%의 비중을 차지.
열린우리당	법안의 발의 의원의 소속 정당이 열린우리당이면 1, 그 외의 경우 0으로 입력
소관 상임위 일치여부	법안을 발의한 의원이 현재 속해있는 상임위원회 중 한 개라도 발의 법안의 소관 상임위원회와 일치하면 1, 그렇지 않으면 0으로 입력
초선의원	대표발의 의원의 선수가 초선인 경우 1, 그 외의 경우는 0으로 입력
남자	대표발의 의원의 성별이 남자일 경우 1, 그 외 0으로 입력
출생연도	법안의 대표발의자의 출생년도를 입력
지역구	법안의 대표발의자가 지역구의원인 경우 1로, 비례대표인 경우 0으로 입력
발의자 수	해당 법안을 발의한 의원의 수를 입력

자료 : 서현진·박경미(2009)의 내용을 토대로 저자 작성

<표 2>는 회귀분석 결과를 정리한 것이다. 본 논문의 분석으로는 크게 세 가지 회귀모형 군(群)이 추정되었다. 먼저, 서현진·박경미(2009)의 논문의 모형과 자료를 그대로 수집하여, 재현한 결과가 제일 원 편의 로짓 분석이다. 로짓 분석의 경우 열린우리당, 소관상임위 일치여부, 지역구, 발의자수 변수가 통계적으로 유의하게 나타났고, 계수의 방향도 가설과 일치하였다. 본 논문의 관심은 rare events 로짓 결과에 있다. 17대 의원 발의법안 총 5719 건 중 가결은 697건, 부결, 철회, 임기만료로 인한 폐기 등의 처리는 5022건이다. 이 중 가결을 제외한 법안처리를 나타내는 0의 값을 얼마만큼의 비중으로 외생충화표본추출법(random sampling)을 통해서 줄일 것이냐를 기준으로 6개의 모형이 추정되었다. (1)번 모형은 자료 중 1은 물론 0의 값을 갖는 관측치 전체를 활용하되, 상수 값에 있어선 사전 교정(Prior Correction)의 방식을 적용하였고, (2)번부터 (6)번 모형까지는 0의 값을 갖는 관측치를 47.6%에서 87.8%까지 '임의로' 줄인 것이다. <표 2>의 관측치 수의 변화를 보면 (1)

15) 서현진·박경미(2009)에 활용된 변수측정방법을 그대로 적용하여 자료를 새로 수집·정리하였다. 서현진·박경미(2009)의 경우 회귀모형에 활용된 전체 관측치가 5735건, 이 중 가결된 법안이 696건이었다. 하지만, 우리가 새롭게 수집한 자료의 경우 전체 법안 5728건, 이 중 가결된 법안이 697건으로 조사되었다. 자료의 크기 및 항목 별 비중에서 차이는 거의 없었다.

번은 5719개로 그대로인데 반해, (2)번 3695개, (3)번 3197개, (4)번 2697개, (5)번 1697개, 그리고 (6)번 1394개로 감소한다. 종속변수의 관측치 중 0과 1의 비중 차이를 줄여간 결과다.

가장 눈에 띄는 특징은 rare events 로짓 분석의 회귀계수와 일반 로짓 모형의 회귀계수 간에 별다른 차이가 나지 않는다는 점이다. 열린우리당 변수의 경우 로짓분석의 계수는 0.457의 값을 취하는데 반해, rare events 모형은 최소 0.433에서 최대 0.553의 범위에서 나타난다. 물론 계수의 부호(±)와 통계적 유의성 역시 일치한다. 소관상임위 일치여부 변수와 발의자수 변수도 마찬가지다.¹⁶⁾ 이는 (킹과 쟁의 방법론이 계수 값과 표준 오차 등을 왜곡시키지 않았다면) 당연한 결과다. 0과 1의 비중이 극단적으로 차이가 나는 상황에서도 계수(coefficients)의 값은 왜곡되지 않아야 한다.

상수항의 변화를 살펴보면 모형 (1)에서 (3)까지는 지속적으로 줄어드는 현상이 나타난다. 이는 로짓 회귀곡선의 중심점이 왼쪽으로 (음의 방향으로) 이동하는 것으로, ‘가결이라는 사건’이 나타날 확률이 커짐을 나타낸다. 하지만, 모형 (4)는 물론 (5), (6)에 이르면 상수항의 값은 점점 커져서 82.5%까지 줄인 경우 상수 값은 16.65까지 올라간다. 이는 기존 로짓 분석의 1.376보다 훨씬 커진 값으로, 오히려 1이 나올 가능성이 이전보다 줄어들었음을 의미한다. 0 자료에 대한 비중 축소가 과도하여, 회귀계수 및 상수항에 오히려 편향이 발생하지 않았는지를 걱정해야 할 단초다. 전체 5022개의 0 값 관측치 수에서 47.6%(2022개 삭제), 56.4%(2522개 삭제)의 비중을 덜어낸 (2)번과 (3)번 모형까지는 계수 추정치에 있어 별다른 편향(bias)이 드러나는 것으로 보이지 않지만 그 이상의 비중을 덜어낸 (4)번에서 (6)번까지의 모형은 편향이 의심된다. 계수 추정치의 불편(unbiased)여부와 (만약 있다면) 편향의 정도를 정확히 파악하기 위해서는 몬테카를로 모의실험(Monte Carlo Simulation)을 통한 MC 오차(MC errors)의 추정이 요구되나, 본 논문의 범위에선 수행하지 않는다(White 2010).

이분종속변수(binary dependent variable)의 예측확률의 편향을 교정하기 위한 방법으로는 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)의 rare events 로짓 모형의 방법 외에도 데이비드 퍼스(David Firth)의 벌점공산함수추정법(penalized likelihood estimation)도 생물통계학 분야에서 널리 활용되고 있다. 예측확률을 교정한다는 측면만 놓고 보면 퍼스(Firth 1993, 1998)의 벌점공산함수추정법(penalized likelihood estimation)이 킹과 쟁의 접근법에 비해 이론과 실제에서 더 나은 추정법으로 평가할 여지가 있다. 퍼스 추정법의 경우 자료의 인위적인 삭감 없이, 공산함수의 추정단계에서 비중이 높은 0의 확률함수에 대해 일종의 가중치(weights)를 부과하여 0의 확률함수의 영향을 축소한다.¹⁷⁾ 주어진 자료에 담긴 정보를 ‘온전히’ 활용한다는 측면에서 킹과 쟁의 접근법 보다 선호된다. 퍼스접근법으로 회귀모형을 추정할 결과 또한 <표 2>에 제시되었다. 로짓모형과 rare events 로짓 모형 (1), (2), (3)과 비교에 있어서 회귀계수와 통계적 유의성에 커다란 차이가 없는 것으로 나타난다.

16) 차이가 나타나는 건 지역구 변수의 통계적 중요성이다. Rare Events 로짓 (2)번 모형의 경우 계수는 정(+)의 관계를 취하는데 반해 통계적 유의성에 있어서 90%의 신뢰수준에서 유의미하게 나타나지 않아 보인다. 하지만, 해당 변수의 p값은 0.117로서 실제로는 로짓 분석의 결과와 크게 다르지 않았다.

17) 퍼스(Firth 1993, 1998)는 이 가중치를 1936년 제프리(H. Jeffrey)의 논문에서 가져와 공산함수의 추정에 활용하며, ‘제프리의 프라이어(the Jeffrey’s Prior)’로 명명하였다.

<표 2> Rare Events 로짓 모형의 추정과 Logit 모형과의 비교

	Logit	Rare Events Logit						Firth Method
		Prior Correction (% of 0's dropped)						
		(1) Full Sample	(2) 47.6% (0s: 3,000)	(3) 56.4% (0s: 2500)	(4) 65.1% (0s: 2000)	(5) 82.5% (0s: 1000)	(6) 87.8% (0s: 697)	
열린우리당	0.457** (0.09)	0.456** (0.09)	0.433** (0.09)	0.479** (0.09)	0.512** (0.09)	0.522** (0.11)	0.553** (0.12)	0.456** (0.09)
소관상임위 일치여부	0.837** (0.08)	0.835** (0.08)	0.706** (0.09)	0.742** (0.09)	0.650** (0.09)	0.768** (0.10)	0.822** (0.11)	0.835** (0.08)
초선	0.105 (0.11)	0.103 (0.11)	0.181 (0.11)	0.053 (0.11)	0.007 (0.12)	0.094 (0.13)	0.189 (0.16)	0.103 (0.11)
남자	0.187 (0.13)	0.184 (0.13)	0.118 (0.13)	0.011 (0.14)	0.081 (0.14)	-0.161 (0.16)	-0.056 (0.17)	0.184 (0.13)
출생년도	-0.002 (0.01)	-0.002 (0.01)	-0.000 (0.01)	0.004 (0.01)	0.001 (0.01)	-0.009 (0.01)	-0.004 (0.01)	-0.002 (0.00)
지역구	0.302* (0.14)	0.299* (0.13)	0.188 (0.14)	0.230 (0.15)	0.145 (0.15)	0.273+ (0.17)	0.120 (0.19)	0.299* (0.14)
발의자수	0.008** (0.00)	0.008** (0.00)	0.007** (0.00)	0.005** (0.00)	0.006** (0.00)	0.008** (0.00)	0.007** (0.00)	0.008** (0.00)
상수	1.376 (12.23)	1.410 (11.93)	-2.141 (12.76)	-9.697 (12.73)	-4.530 (13.28)	16.658 (15.21)	7.002 (16.31)	1.403 (8.08)
로그우도	-2017.5							-1991.3
관측치(N)	5719	5719	3695	3197	2697	1697	1394	5719
가능도 비 ($p > \chi^2$)	204.3**							197.0**
Pseudo-R2	0.048							

주 : 계수 및 표준오차는 소수점 세 자리 절삭. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 양측검정.

예측확률의 추정에 있어서는 로짓모형과 rare events 로짓 모형의 결과는 어떠한 차이를 보일까? 본 논문의 예측확률 분석과 비교는 일반 로짓 분석에 의한 것과 (3)번 모형을 토대로 추정된 예측치를 비교한다. 원 자료에서 0의 값을 65.1% 이상을 줄인 (4), (5), (6)번 모형의 경우 상수가 오히려 커지고 있을 뿐 아니라, 계수의 부호와 가설검정에 있어 다소 불안정한 결과가 나타난다. 반면, (3)번 모형의 경우 지역구 변수의 통계검증에 있어 90% 신뢰수준을 기준으로 변동이 있는 것처럼 보이지만 p 값을 보면 여전히 유의성의 경계에 있고, 나머지 변수의 계수 크기와 방향, 통계검증에 있어서도 별 차이를 보이지 않는다.

예측확률의 추정·비교에는 설명 변수 중 어떠한 통계모형에서도 변수의 방향의 변화가 없고, 가설검증에 있어서도 통계적 유의성을 유지하는 *열린우리당* 소속, *소관위원회* 소속, *법안발의자*의 수의 세 변수를 활용하였다. <표 3>은 열린우리당 소속의원 여부와 소관위원회 소속의원 발의 여부의 변화에 따라 해당 법안이 본회의에서 가결될 예측 확률을 로짓모형과 rare events 모형으로 구분하여 정리한 것이다. <표 4>는 공동발의자 수의 변화와 열린우리당 소속 여부의 변화에 따른 두 회귀모형의 예측확률을 비교한다.

통제변수의 값은 어떻게 설정할 것인가? 우리는 ‘통제변수의 값은 고정하고(평균으로 놓고)’ 관심 변수의 변화에 따른 예측 확률을 구하는 접근법은 배제하려 한다. 예로, 대표 발의자 의원의 성별 변수를 ‘평균으로 놓고’ 라는 말은, *남성* 변수의 평균치인 0.6 정도로 설정한다는 의미다. 남성성이 60%이고 여성성이 40%인 사람은 없다. 우리는 확률추정의 어려움을 가중시키지 않는 선에서 통제 변수의 경우도 가급적 현실에 가까운 상황을 상정하고 ‘예측’ 확률을 구하려 한다. 우리는 ‘법안의 대표발의자를 1960년생인 초선(1), 남성(1), 지역구의원(1)’으로 전제하고, <표 3>에서는 해당 의원의 집권당(열린우리당) 소속여부에 따라, 해당의원의 위원회에 발의 법안이 귀속되느냐에 따라 법안의 가결 확률을 ‘예측’하려 한다. <표 4>는 열린우리당 소속여부를 전제로 해당 법안에 발의한 의원의 증감에 따라 가결 확률을 ‘예측’한다.

<표 3>의 결과는 크게 두 가지 특징이 나타난다. 먼저, rare events 로짓모형의 예측확률이 로짓 모형의 예측확률에 비해 전반적으로 약간 크게 나타난다. 법안의 대표발의자가 1960년생인 지역구 초선 남성의원을 전제로 하자. 이 의원이 열린우리당 소속이고, 발의한 법안이 자신의 소관위원회 소속일 경우 본회의 가결 확률은 각각 20.6%(로짓모형), 21.3%(rare events 로짓모형)으로 나타난다. 가결확률이 3.4% 정도 커진 것이다. 만약 열린우리당 소속이 아닐 경우는 14.1%와 15.3%, 열린우리당 소속이나 소관위원회 소속이 아닐 경우 10.1%와 11.8%로 나타난다. <표 3>의 모든 경우에서 rare events 로짓 모형의 예측확률이 크게 나타난다. 하지만, 그 확률의 변화가 그다지 크게 느껴지지 않는다는 점이 두 번째 특징이다. <표 3>에서 rare events 로짓모형의 추정에 따른 확률 변화는 로짓분석의 추정치 기준으로 최소 3.3%에서 최대 16.8%의 증가한 것이다. 왜 확률변화의 폭이 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 200b)이 제시한 것처럼 크게 나타나지 않았을까? 이는 우리가 자료로 활용한 17대 의원발의법안의 가결여부가 ‘충분히 드물지 않았기’에 rare events 로짓의 예측확률이 크게 다르지 않았던 것으로 생각할 수 있다.

<표 4>의 예측확률은 열린우리당 소속여부를 전제로 해당 법안의 발의에 참여한 의원 수의 변화에 따라 법안의 가결확률을 예측한 것이다. <표 3>의 두 변수가 이산변수(discrete variables)인데 비하여, <표 4>의 발의자 수 변수는 연속변수(continuous variables)로서 단위의 변화에 따라 가결 확률이 어떻게 변하는 지를 다양하게 살펴볼 수 있다는 측면에서 흥미롭다. rare events 로짓 모형을 준거로 예측확률을 해석하면, 대표발의자의 소속이 열린우리당인 경우 해당 법안의 발의의원이 10명일 경우 법안이 가결될 확률이 13.2%로 나타났다. 하지만 발의의원의 수가 229명으로 늘어날 경우 법안의 가결확률은 44.9%로 약 3.4배가 증가한다.¹⁸⁾ 반면, 대표발의자가 야당소속일 경우 그

확률은 9.1% (10명 발의), 35.3% (229명 발의)로 감소하였다. 원내 과반인 150명이 발의한 법안의 가결 예측확률은 30.5%(열린우리당 소속), 22.9%(야당 소속)으로 나타난다. <표 4>의 예측확률에서 두드러진 특징은 rare events 로짓모형의 예측확률이 일반 로짓모형에 비하여 계속해서 크게 나타나지 않는다는 점이다. 공동발의자가 60명 미만인 경우에는 rare events 로짓 모형의 예측확률이 크게 나타나고, 60명 이상의 경우는 일반 로짓 모형의 예측확률이 크게 나타난다. 다시 말하면, 설명변수인 x의 값이 작을 경우, rare events 로짓 모형에서 ‘사건이 발생할 확률’이 다소 크게 나타나지만, x 값이 ‘충분히 클 경우’ 두 모형의 예측확률이 같아지거나, 오히려 일반 로짓모형이 더 커지는 현상이 나타났다. 이러한 현상이 일반적인 현상인지, 종속변수의 임의표집에 따른 자료의 불안정성에 기인한 것인지는 좀 더 심도깊이 살펴봐야 하는 현상으로, 향후 관련 논의에 중요한 함의를 제공한 것으로 보인다.

<표 3> 로짓 모형과 Rare Events 로짓 모형의 예측확률 비교
: 열린우리당 소속의원 여부와 소관위원회 소속 의원 발의 의 변화

		로짓 모형		Rare Events 로짓 모형	
		소관위원회 소속여부		소관위원회 소속여부	
		소속	비소속	소속	비소속
열린 우리당	소속	20.6%	10.1%	21.3%	11.8%
	비소속	14.1%	6.6%	15.3%	8.4%

[주]. 법안의 대표발의자는 출생년도가 1960년인 지역구 초선의 남성의원으로, 법안 공동발의자의 수는 평균값으로 고정하였다.

18) 229명은 17대 의원 발의 법안 중 발의자가 최대치였던 실제 법안에 근거하여 추정된 것이다.

<표 4> 로짓 모형과 Rare Events 로짓 모형의 예측확률 비교
 : 공동발의자 수의 변화와 대표발의자의 열린우리당 소속 여부

	로짓 모형		Rare Events 로짓 모형		
	열린우리당 소속여부		열린우리당 소속여부		
	소속	비소속	소속	비소속	
10명	12.7%	8.4%	10명	13.2%	9.1%
20명	13.6%	9.1%	20명	14.0%	9.8%
30명	14.6%	9.8%	30명	14.9%	10.4%
40명	15.7%	10.5%	40명	15.8%	11.1%
50명	16.8%	11.3%	50명	16.8%	12.0%
60명	18.0%	12.2%	60명	17.9%	12.7%
70명	19.2%	13.1%	70명	19.0%	13.7%
80명	20.5%	14.0%	80명	20.5%	14.8%
90명	21.9%	15.0%	90명	21.4%	15.6%
100명			100명		
(한나라당 총의원수) 128명 ¹⁹⁾	23.3%	16.1%	(한나라당 총의원수) 129명	22.9%	16.7%
(열린우리당 총의원수) 150명	27.6%	19.5%	(열린우리당 총의원수) 150명	27.0%	20.1%
(원내과반) 156명	31.4%	22.4%	(원내과반) 156명	30.5%	22.9%
185명	32.4%	23.3%	185명	31.4%	23.6%
199명	37.8%	27.8%	185명	36.6%	28.3%
(원내 2/3) 229명	40.5%	30.1%	199명	39.0%	30.8%
(17대 최대값)	46.6%	35.5%	(원내 2/3) 229명		
			(17대 최대값)	44.9%	35.3%

[주] 다른 통제변수의 경우는 평균값으로 고정하였다.

19) 17대 총선 기준 열린우리당 소속 당선자는 총 129명으로, 17대 국회 임기 중 의원 수는 변동이 계속되었다. 17대 법안 중 129명이 발의한 법안이 없는 이유로, 이에 근사하며 실제 법안의 관측치인 128명을 활용하였다.

V. 결론

본 논문은 킹과 쟁(King and Zeng 2001a, 2001b)의 rare events 로짓 분석법의 적용과 한계를 설명하고, 우리의 입법연구에 있어 적실성을 실제의 사례를 통해 평가하였다. Rare events 로짓 모형은 종속변수가 0과 1의 두 값을 갖는 이분응답모형(binary response model)에서 두 값의 비중에 상당한 불균형이 있을 경우에 일반 로짓 모형이 갖는 예측확률의 편향을 교정하는데 그 첫 번째 목적이 있다. 킹과 쟁은 외생층화표본추출법(exogenous stratified sampling) 방법을 활용하여 과다한 0의 자료 수를 줄이는 대신, 보다 정교한 새로운 변수를 포함하여 기존 모형을 심화할 것을 주장한다. 기존의 입법 연구 중 전수 자료를 활용한 서현진·박경미(2009)의 기존연구를 분석의 준거로 일반 로짓모형과 rare events 로짓 모형을 함께 추정한 결과 예측확률의 추정치에는 큰 차이를 보이지 않았다. 이는 원 자료의 종속변수 값의 불균형이 그다지 크지 않았던 데 기인한 것으로 보이며, 킹과 쟁이 제시한 분석법이 기존의 분석법과 ‘극적인’ 차이를 보이기 위해선 자료가 훨씬 더 ‘드물어(rarer)’야 함을 암시하는 것이기도 하다.

킹과 쟁의 rare events 로짓 분석법은 자료의 크기에 대한 무조건적 선입견을 배제하고, 자료가 담고 있는 정보의 크기와 자료의 수집방법에 더 큰 관심을 두어야 함을 상기시킨다. 또한, 로짓 분석의 추정에 있어 연구자와 독자의 관심은 계수의 방향과 통계적 유의성을 넘어, 현실에서 그럴듯한 상황을 상정하고 그 상황에서 사건이 발생할 확률을 제시하는 ‘예측확률’에 있음도 함께 보여주었다. 다만, 킹과 쟁의 상수항에 나타난 편향의 교정법이 기존의 생물통계학에서 활용되는 퍼스 접근법(Firth Methods)에 비하여 이론적으로나, 실제 적용에 있어서 낫다고 하기 어려운 점은 분명한 한계로 자리한다. 0 값을 갖는 자료가 과다하다고 하여 임의추출법을 통하여 자료를 삭감하는 방법보다는, 공산함수의 추정단계에서 일종의 가중치를 두어 추정치를 교정함으로써, 궁극적으로 자료를 온전히 활용하는 방법론이 선호되는 것은 당연하다. 또한 외생층위표본추출법의 무리한 적용에 따른 자료 전체의 불안정성에 대한 우려와 추정치의 편향 가능성은 킹과 쟁의 분석법이 보다 엄격한 기준에서 적용되어야 함을 보여준다.

게리 킹과 량체 쟁의 제언처럼 불균등한 종속변수 자료를 일부 삭감해서 자료의 크기를 ‘임의로’ 줄이고, 그 대신 보다 체계적으로 측정된 새로운 변수를 모형에 포함하여 추정하는 방식은 받아들여도 괜찮을까? 적어도 국내 의회연구에 있어서 일반적인 질문을 놓고도 부분적으로 수집된 자료를 활용하는 것 보다는 나은 방법으로 여겨진다. 예를 들어, 왜 어떤 법안은 가결되고, 어떤 법안은 부결되는가? 라는 질문에 대한 분석모형을 설정하고 자료를 수집할 때 시간과 여러 한계로 인하여 한두세 개의 위원회, 혹은 특정 기간의 법안만을 선택해 다루는 식에 대해선 킹과 쟁의 방법은 좋은 대안으로 고려될 수 있을 것이다. 하지만, 외생층화표본추출법의 적용에 있어 (적어도 종속변수에 있어선) 전수 자료에 가까운 자료를 필요로 하는 점은 여전히 부담이고, 새로운 변수의 추가는 기존의 모형이 누락변수의 문제에서 자유롭지 않음을 역설적으로 보여주는 것이기도 하다. 보다 심도 깊은 연구와 논의가 필요한 이유다.

<참고문헌>

- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 한국정치학회보. 43(2). 89-111.
- 최재호. 2007. 「통계의 미학」 서울: 동아시아.
- Adkins, Lee C. and Mary N. Gade. “Monte Carlo Experiments using STATA: A Primer with Examples.” Working Papers. 1-42.
- Firth, David. 1993. “Bias Reduction of Maximum Likelihood Estimates.” *Biometrika*. 80(1). 27-38.
- Firth, David. 1998. “Amendments and Corrections: Bias Reduction of Maximum Likelihood Estimates.” *Biometrika*. 82(3). 667.
- Heinze, Georg, and Michael Schemper. 2002. “A Solution to the Problem of Separation in Logistic Regression.” *Statistics in Medicine* (21). 2409-2419.
- Heinze, Georg, and rainer Puhr. 2008. “Bias-reduced and separation-proof conditional logistic regression with small or sparse data sets.” *Statistics in Medicine*. 29. 770-777.
- Jeffreys, H. (1946). “An invariant form for the prior probability in estimation problems.” *Proceedings of Royal Society Annals* 186, 453-61.
- King, Gary and Langche Zeng. 2001a. “Explaining Rare Events in International Relations.” *International Organizations* 55(3). 693-715.
- King, Gary and Langche Zeng. 2001b. “Logistic Regression in Rare Events Data.” *Political Analysis*. Feb. 137-163.
- Long, J Scott. 1999. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. New York: Sage Publications.
- Tomz, Michael, Gary King, and Langche Zeng. 1999. RELOGIT: Rare Events Logistic Regression, Version 1.1 Cambridge, MA: Harvard University, October 1, <http://gking.harvard.edu/>
- White, Ian R. 2010. “Simsum: Analyses of simulation studies including Monte Carlo error.” *The Stata Journal*. 10 (3). 369-385.

국회의원의 입법활동이 재당선에 미치는 효과 연구 : 제19대 국회의원 선거결과를 중심으로

박윤희(동국대학교)

I. 서론

본 연구의 주된 목적은 국회의원의 입법활동이 의원의 재당선에 미치는 영향을 분석하는데 있다. 선거 연구 중에서 흥미로운 주제 중 하나는 유권자들의 투표 행태가 정당투표, 인물투표, 혹은 쟁점투표 중에서 어떤 요인에 의해 영향을 받는가에 대한 연구이다. 정당민주주의에 따를 때 정당일체감에 따른 정당투표 경향이 강한 것이 일반적일 것으로 예상되지만, 한국의 경우에는 정당투표보다는 후보자 중심의 투표가 상대적으로 중요한 요인으로 강조되고 있다(길승흠 1993; 문용직 1997; 이갑윤·이현우 2000). 이에 따라 의원의 재당선에 있어 현직효과가 실제로 존재하는지 여부와 현직효과가 존재한다면 어떠한 요인이 중요한 영향을 미치는지에 대한 많은 논쟁이 진행되어 오고 있다. 본 연구에서는 후보자 중심의 투표(인물투표) 행태에서 파생되는 현직효과에 주목하고 이러한 현직 효과로서 국회의원의 입법활동의 역할에 주목한다.

일반적으로 현직효과(incumbency advantage)란 현직 국회의원들이 다음 선거에 재출마하여 당선되는 확률이 아주 높아지는 것으로 이해되고 있다(Fiorina 1997; 문용직 1997; 한정택 2007; 박명호·김민선 2008). 이런 현직 효과는 1980년대 이후 미국 하원 현직 의원들의 재선율이 80~90%에 이르면서 관심을 받기 시작하였다(문용직 1997). 1987년 민주화 이후 한국 국회의원 선거에서도 '세대 교체, 공천 혁명' 등의 개혁적 이슈 제기로 초선의원의 원내 진입이 활발한 측면이 있음에도 현직 국회의원의 재당선율이 50~60%에 이르는 것으로 나타나고 있다(한정택 2007; 박명호·김민선 2008).

일반적으로 소선거구제를 시행하는 국가에서 현직효과가 두드러지게 나타나고 있으며, 이러한 현직 효과의 발생 원인으로 현역의원이 얼굴이 잘 알려져 있다는 점, 지역구 관리에 유리하다는 점, 경쟁력 있는 도전자의 출마를 억제하는 효과가 있다는 점, 선거운동에 풍부한 자금과 조직을 활용할 수 있다는 점 등이 제시되고 있다(이갑윤·이현우 2000; 한정택 2007). 국내에서도 현직 효과에 대한 관심과 연구가 활발하게 진행되어 오고 있는데, 초기에는 현직 효과가 존재하는가에 대한 현직 효과 유무에 관심을 두었다면 최근에는 현직 효과에 영향을 미치는 요인이 무엇인가에 관한 연구로 관심의 초점이 옮겨가고 있다. 현직

국회의원의 재당선에 영향을 미치는 주요 요인으로 정당요인과 후보자 요인, 그리고 지역구 요인 등이 제시되고 있다.

본 연구에서는 현직 효과가 발생하는 후보자 요인 중에서 국회의원의 입법 활동이 재당선에 어떠한 영향을 미치는가에 초점을 두고자 한다. 1987년 민주화 이후 국회에서 정책과정에서 의제설정자로서 국회의 역할과 위상이 강화되면서 국회 입법활동의 핵심인 의원 입법 발의 활동이 활성화되고 있다. 특히 17대 국회 이후 의원발의 법안은 7대 5,728건, 18대 11,191건, 19대(전반기) 9,818건으로 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 의원발의안의 급증하게 된 주된 원인 중 하나로 시민단체 중심으로 의정활동에 대한 양적지표 평가의 시도가 제시되고 있다(전진영 2013). 이러한 정치 환경 변화는 재선(reelection) 추구 목적을 지닌 의원들이 필연적으로 입법활동 중심의 의정활동에 관심과 역량을 집중할 것이다.

한국 국회 현실에서 상대적으로 의원의 재선에 있어 입법활동의 중요성이 간과되어 왔지만, 최근 정치 현실의 변화로 의원의 재당선에 있어 현직의원의 입법활동이 상당한 영향을 줄 것으로 예상된다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. II 절에서는 현직 효과를 중심으로 의원의 재당선에 영향 요인에 관한 국내·외 선행연구를 검토한다. III 절에서는 본 연구의 가설과 측정 변수를 제시한다. IV절에서는 분석 대상으로서 19대 국회의원 재당선 의원들에 관한 기술통계와 재당선에 영향을 미치는 요인들에 대한 경험적 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 V 절에서는 연구의 결과의 함의와 한계를 밝힌다.

II. 현직효과에 대한 이론적 논의

메이휴(Mayhew 1974)는 의원들의 가장 중요하고 유일한 목표는 재선이라고 주장하였다. 반면 페노(Fenno 1973)는 의원들이 추구하는 목표를 재선, 의회 내에서의 영향력 확대, 좋은 공공정책의 수립 등으로 세분화 될 수 있다고 보았다. 이러한 관점에서 미국 의회에서 의원의 법안투표와 지역구 유권자의 상관성에 대한 연구들은 의원들의 재선 목표를 매개로 지역구 유권자의 선호가 법안발의 투표로 이어진다고 보고 있다(김장수 2009). 국내 연구에서도 국회의원의 재당선 영향요인으로 후보자 요인과 제도적 혹은 정당요인으로 구분한 연구들, 후보자의 현직 효과 등에 초점을 둔 연구들이 제시되고 있다(문용직 1997; 황아란 1998; 이갑윤·이현우 2002; 윤종빈 2002, 2007, 2010; 한정택 2007, 2011; 박명호·김민선 2008, 2009; 이곤수·송건섭 2011; 김상은·엄기홍 2013).

이갑윤·이현우(2002) 연구에서는 14-16대 총선 결과를 중심으로 정당 요인과 후보자요인 중에서 정당요인이 유권자의 투표 결정에 영향을 주는 것으로 나타나고 있으나, 14-17대 총선 결과를 분석한 한정택(2007)의 연구에서는 후보자 요인도 현직 의원의 재당선에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 한정택(2007)은 한국의 국회의원 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는 요인들로 정당, 선거구와 같은 제도적 요인과 당선 경합도, 선수, 법

안 발의, 미디어 출현, 당적 변경 등의 후보자 요인으로 구분하여 로지스틱 회귀분석을 실시하여 변수의 영향력을 검증하였다. 분석결과, 민주화 이후 실시된 국회의원 선거에서 선거가 계속될수록 지역주의의 영향을 받지 않는 선거구에 출마한 현직 의원들의 재당선에 영향을 미치는 변수들 중 후보자 요인의 비중이 커지고 있는 것으로 드러났다.

<표 1> 재당선 영향 요인에 관한 주요 국내 연구

연구자	연구 대상	주요 독립변수 영향	종속변수
윤종빈(2002)	16대 국회의원선거	선수(초선), 의정평가, 득표차, 지역·정당변수	득표율 증감
윤종빈(2007)	17대 국회의원선거	선수(초선), 후원모금액, 득표차, 입법발의건수, 지역·정당변수	득표율 증감
한정택(2007)	14-17대 국회의원 선거	정당요인(정당크기, 여야), 후보자 요인(선수, 당선경합도, 법안발의, 미디어 출현, 당적변경)	재당선 여부
윤종빈(2010)	18대 국회의원 선거	선수, 지역·정당변수 의정활동(발의건수)	득표율 증감
김상은·엄기홍 (2013)	19대 국회의원 선거	선거경합도, 선수, 지역주의	득표율 증감 재당선 여부

*볼드체: 유의미한 독립변수를 의미함

특히 최근에는 국회의원의 재당선 영향 요인으로서 후보자 개인적 요인 중 현직 효과(incumbency advantage)에 대한 논의가 활발하게 진행되어오고 있다. 한국 선거에서 현직 효과가 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 논의는 현직과 득표율의 관계를 분석함으로써 현직 효과가 존재한다는 견해와 그 효과가 없거나 미약하다는 주장 간의 논쟁이 진행되어오고 있다(이갑윤·이현우 2000; 한정택 2007; 박명호·김민선 2008: 166). 현직효과 긍정론은 현직의원이 재선을 도전함에 있어 선거 경쟁에서 유리하다는 입장이다(문용직 1997; 황아란 1998; 이갑윤·이현우 2000; 윤종빈 2002, 2007, 2010).

예를 들어 황아란(1998)은 기초 단체장 선거결과에서 현직 효과가 지역과 정당 요인보다 더 큰 영향을 준다고 보는 반면, 문용직(1997)은 15대 국회의원 선거에서 현직 효과가 나타나고 있지만 그 효과는 그리 크지 않다고 보았다. 최근 현직 효과에 대한 기존 현직 효과에 대한 논의를 확장시키는 연구도 등장하고 있다. 예를 들어 박명호·김민선(2009)은 기존 연구들이 현직 후보 중심으로 현직 효과를 현직후보의 득표율, 현직 후보의 당락 여부, 현직 후보의 지난 선거와 이번 선거의 평균 득표율 차이, 현직 후보의 득표율 증감 등의 변수로 측정된 방식의 한계를 지적하면서 현직 효과가 가져오는 선거구별 정치적 경쟁 정도를 분석하고 있다.

분석 결과, 현직 후보의 경험, 당적 변경, 당선 횟수, 지역에 따라 정치적 경쟁 정도에 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 김상은·엄기홍(2013)은 18대 국회의원 지역구 선거에서 당선된 현직자들의 선거경합도 개념을 활용하여 19대 국회의원 선거의 득표율과 재당선에

미치는 영향을 분석하고 있다. 이들에 따르면 과거 선거에서 높은 선거경합도가 현재 선거의 득표율 증가에는 긍정적인 영향과 재당선에는 부정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같이 현직효과가 존재한다는 다수의 경험적 결과가 제시되고 국회의원의 재당선에 영향을 미치는 개인적 요인, 제도적 요인에 대한 논의가 활발하게 진행되어 오고 있지만, 현직효과가 어떠한 원인에 의해 나타나는지에 대한 보다 구체적인 연구가 요구되고 있다. 특히 현직효과가 나타날 수 있는 원천으로서 국회의원의 입법 활동이 재당선에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 심도 깊은 연구가 진행되고 있지 못한 상황이다. 예외적으로 김장수(2007)는 국회 보좌직원을 대상으로 한 심층 인터뷰를 통해 의원의 입법활동과 재선의 관계에 대한 탐색적인 수준에서 사례 분석을 시도하고 있다.

따라서 본 연구에서는 의원의 모든 의정활동이 궁극적으로 재선의 목적을 달성하기 위한 활동이라는 가정하에 의원의 입법 활동이 선거의 재당선에 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 경험적 분석에 초점을 둔다.

Ⅲ. 연구가설 및 변수 측정

본 연구는 ‘국회의원의 입법 활동이 의원 재당선에 긍정적인 영향을 주는가?’라는 연구 질문을 분석하기 위하여 18대 국회에서 활동한 국회의원 중에서 19대 국회의원 선거에 출마한 지역구 국회의원으로 분석 범위를 한정한다. 따라서 종속변수는 19대 국회의원 선거에서의 ‘18대 현직 의원의 재당선 여부’이다. 의원의 재당선에 영향을 주는 독립변수로는 의원의 선수(seniority), 의원의 입법활동, 의원의 지역구 활동 등의 후보자 요인과 의원의 집권 여당 소속 여부 및 지역구 특성 등의 정당-선거구 요인을 고려한다. 서구의 경우에 정당투표, 이슈(쟁점)투표, 인물투표 등을 중심으로 유권자의 투표행태를 분석하는 연구가 발전해 왔다면, 한국의 경우에는 지역주의 투표 행태에 근거한 정당 요인과 선거구요인이 상대적으로 강조되다가 최근에 후보자 요인에 대한 관심이 증가해오고 있다(이갑윤·이현우 2000). 따라서 본 연구에서는 후보자 요인의 영향력을 중심으로 살펴보되 정당과 선거구 요인도 동시에 고려하기로 한다.

1. 후보자 요인

1) 의원의 선수

일반적으로 선수가 높은 현직 의원일수록 입법과정에 대한 폭넓은 경험과 입법 전문성이 증대되어 입법 발의가 많아지고 이와 비례하여 재당선 가능성이 높아질 것이다(Berry et al. 2000; 한정택 2007). 미국 의회 연구에 따르면 일반적으로 선수가 높은 의원일수록 의원발의 건수가 높은 것으로 나타나고 있다(Hibing 1991; Shciller 1995). 그러나 한국

국회의 경우에는 의원의 선수와 입법활동 및 법률안 가결 간에 긍정적인 관계가 나타나지 않고 있다(최준영 2006; 서현진·박경미 2009; 박윤희 2014). 마찬가지로 의원 선수와 재당선의 관계에 있어서도 세대교체 및 공천개혁의 요구와 입법활동의 전문성과 중량감(重量感)의 상충된 요구로 선형적인 관계가 나타나지 않을 가능성이 높을 것이다. 다만 본 연구에서는 일반적인 논의에 근거하여 선수가 재당선에 긍정적일 것으로 가정하여 다음의 연구가설 1을 제시한다.

연구가설 1 : 현직 국회의원의 선수(seniority)가 높을수록 재당선 가능성이 높아질 것이다.

2) 의원의 입법활동

일반적으로 의원들의 의정활동의 근본적이고 핵심적인 목적은 재선(reelection)이라고 주장되고 있다(Mayhew, 1974; Fiorina, 1989). 재선을 추구하는 의원에게 의원의 법안 발의와 법안투표 활동은 재선을 매개로 지역구의 유권자의 선호를 반영하는 측면이 있기 때문에 활발한 입법활동이 의원의 재선이 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대되고 있다(윤종빈 2002; 김장수 2006; 한정택 2007). 그러나 한국의 선거 구도에서는 의원의 입법활동이나 의정활동의 전문성이 재선에 큰 영향력이 없다는 주장이 제기되고 있다(김장수 2006; 최정원 2010). 심층 인터뷰를 통해 의원발의의 미시적 동인을 분석한 김장수 연구(2006)에서는 의원발의가 저조한 현상은 입법활동이 선거에 미치는 영향력이 크지 않다는 의원들의 인식에 기인하고 있다고 보고 있다. 즉 유권자들이 발의 여부나 그 내용에 관심이 없는 한 적지 않은 자원이 투입되는 법안 발의보다는 지역구 활동이나, 당직 활동 언론 활동 등에 우선순위가 부여되는 경향이 있다고 분석되고 있다(김장수 2006: 210).

그러나 이와 같은 논리가 17대 국회 이후 의원발의 법안의 급증하는 현상에 그대로 적용될 경우 최근의 입법활동이 재선에 영향을 미칠 것이라는 기대에 의해 발생하는 것으로 이해될 수 있을 것이다. 18대 국회에서 근무한 의원 보좌진을 대상으로 한 표적집단인터뷰(FGI : Focus Group Interview)에서도 이러한 결과를 발견할 수 있었다. 구체적으로 “의원의 입법활동 여부가 의원의 재당선 여부에 미칠 가능성이 높다”라는 질문에 대해 70% 이상이 긍정적으로 응답하였다(인터뷰 응답자 14명 중 11명).

이런 주장의 주요 근거로 정당 공천 기준으로 입법활동이 반영되고 있다는 점과 시민단체의 주요 평가지표로 활용되고 있다는 점, 우수입법 활동이 지역구 홍보 수단으로 활용될 수 있다는 점 등이 제시되고 있다²⁰⁾. 따라서 의원의 입법활동은 현직 의원이 누릴 수 있는 주요한 현직 효과로서 의원의 재당선에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다.

문제는 이러한 의원의 입법활동을 어떤 측정지표로 측정할 것인가이다. 의원의 입법활동 정도는 법률안 발의 건수로 측정되고 있다(윤종빈 2007, 2010; 한정택 2007). 본 연구에서는 경실련에서 정리한 18대 국회의원 발의법안 현황자료에서 법안발의 건수, 제정안

20) 표적집단 인터뷰는 18대 국회 4개 상임위원회에서 근무한 보좌직원을 대상으로 실시된 결과이다.

발의 건수, 법안발의 대비 가결률 측정지표를 활용한다.²¹⁾ 그리고 추가로 국회사무처에서 매해 연말에 전체 재적의원을 대상으로 입법 및 정책개발 활동을 평가하여 선정한 입법최우수, 우수의원의 여부 변수를 활용한다.²²⁾ .

현재 국회사무처의 내부 자료를 살펴보면 2007년의 경우 최우수, 우수의원 총 41명 중 8명이 재당선 되었고, 2008년에는 총 42중 13명, 2009년에는 총 40명 중 13명, 2010년에는 총 40명 중 17명, 2011년 30명 중 11명, 2012년 총 30명 중 22명이 18, 19대에 재당선이 되었다. 특히 주목할 점은 2012년 19대 첫 입법최우수, 우수의원 선정 당시 73%가 재선이상 의원들이다. 이는 재선이상 의원일수록 입법활동을 열심히 하면 다음 선거에 재당선될 가능성이 높다고 생각하고 있기 때문에 입법활동을 열심히 하고 있다고 추론해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 과거의 경우는 선수가 높은 의원일수록 입법활동을 등하시할 가능성이 몇몇 선행연구에서 언급되었지만 현재 대를 거듭할수록 오히려 중진의원들이 입법 활동을 열심히 하는 것을 볼 수 있다. 이에 따라 다음과 같은 연구가설을 제시한다.

연구가설 2 : 현직 국회의원의 입법활동이 활발할수록 재당선 가능성이 높을 것이다.

연구가설 2-1: 우수입법의원으로서 선정된 국회의원의 경우 재당선 가능성이 더 높을 것이다.

연구가설 2-2: 의원입법 제정안 발의 건수가 많은 의원의 경우 재당선 가능성이 높아

<표 1> 의원의 입법활동과 재당선 관련성

설문 1. 의원의 입법활동 여부가 의원의 재당선 여부에 미칠 가능성이 높다			
위원회	응답자	답변	근거
보건 복지 위원회	보좌직원A	부정	아직까지는 의원의 입법활동 평가는 질적인 평가보다는 양적인 평가에 초점을 두고 있음
	보좌직원B	부정	제도개선 과제 발굴과 입법안 발의 및 상임위원회와 본회의 참석등은 가장 본연의 임무이나 2차적으로 취급되고 있음
	보좌직원C	긍정	공천시 입법활동을 반영하고 있으므로 재당선 가능성 큼
	보좌직원D	부정	의원의 입법활동이 지역구의 이해관계와 직접적으로 연관되지 않는 이상 재당선에 큰 영향을 미친다고 볼 수 없음
농식품 위원회	보좌직원E	긍정	왕성한 입법활동은 결국 재당선에 영향을 미칠 수 밖에 없음
	보좌직원F	긍정	입법최우수의원으로 선정되는 것은 공천과정에 가산점이 주어지기 때문에 재당선 여부에 영향을 미침
	보좌직원G	긍정	입법활동을 통해 지역구 및 국민의 이익을 위한 활동을 한 것으로 볼 수 있으므로 재당선 여부에 영향을 미침
	보좌직원H	긍정	의원의 주된 업무는 입법활동이고 이는 시민단체 등 외부의 감시자의 역할에 있어 평가지표로 사용되고 있는 만큼 재당선 여부에 영향을 미침
국방 위원회	보좌직원I	긍정	지역의 이익을 대변하는 법률안을 발의하면 할수록 재당선될 확률이 큼
	보좌직원J	긍정	입법우수의원으로 선정되는 것은 지역에 좋은 홍보수단임
외교통상통일 위원회	보좌직원K	긍정	지역 현안 관련 내용을 입법화할 경우 재당선 가능성이 높아짐
	보좌직원L	긍정	갈수록 의원이 입법활동에 주력하는 이유는 재당선에 영향을 미치기 때문임
	보좌직원M	긍정	지역현안, 사회적 현안을 입법화할수록 의원의 재당선에 많은 영향을 줌
	보좌직원N	긍정	입법활동이 재당선여부에 영향을 미치며, 지역과 관련한 법안을 가결시킬수록 그 영향력은 더 크다고 볼 수 있음

21) 경제정의실천시민연합(2012. 2. 16). 18대 국회의원들의 발의법안 종류 및 처리결과 자료 참조.

22) 선정기준은 법률안 대표발의 건수와 가결건수를 30%, 70%씩 반영해 결과를 산출한다. 개정발의건수보다는 제정발의건수에 가중치를 두고 있으며, 발의건수보다 통과건수에 가중치를 두고 있어서 의원들마다 무조건적인 발의건수보다는 법률안의 통과여부도 고민하여 발의를 하고 있는 추세이다

질 것이다.

연구가설 2-3: 의원입법 법안 발의 건수가 많은 의원의 경우 재당선 가능성이 높아질 것이다.

연구가설 2-4: 법률안 가결율이 높은 의원의 경우 재당선 가능성이 높아질 것이다.

3) 의원의 지역구 활동

현직효과의 원천으로서 지역구 활동이 유권자의 투표 지지를 확보할 수 있는 방안으로 제시되고 있다. 현직 국회의원은 국가예산으로 뒷받침되는 지역사업의 확보나 민원의 해결을 통해 유권자의 지지를 증가시킬 수 있다는 것이다(문용직 21997: 164). 메이휴(Mayhew 1974)에 따르면 재선을 노리는 미국 의원은 홍보 활동, 업적 주장활동, 정책입장 표명 등의 측면에서 현직효과를 누리게 된다(윤종빈 2007; 2010). 지역구 봉사 활동 내지 지역구내 민원 해결 등의 지역구 활동이 현직의원 지지에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되고 있다(윤종빈 2002, 2006).

따라서 본 연구에서는 의원들의 자신이 속한 지역구의 자원배분을 확보하기 위한 지역구 활동이 의원의 재당선에 긍정적인 역할을 할 것으로 본다. 중앙정부에 의해 교부되는 특별교부금은 다양한 이해관계자들의 정치적 영향력의 행사 과정을 통해 배분되는 자원배분의 정치적 특성을 지니고 있다. 일반교부금과 달리 특별한 기준이 없는 특별교부금을 획득하기 위하여 지역구 의원들은 경쟁을 통해 영향력을 행사한다는 실증연구 결과도 제시되고 있다(최연태·김상헌 2008; 허석재·권혁용 2009; 김지운 2010).

따라서 의원이 속한 지역구에 보다 많은 특별교부금이 배분될수록 의원의 재당선 가능성이 높을 것으로 기대해 볼 수 있다. 18대 국회 기간 중인 2009년~2011년에 행정구역별로 할당된 연도별 특별교부금의 합계를 로그지수화한 변수로 측정한다.²³⁾

연구가설 3 : 특별교부금이 많이 배분된 지역구 의원의 경우 재당선 가능성이 높을 것이다.

2. 정당 및 지역구 요인

1) 의원 소속 정당의 집권당 여부

정당요인이란 유권자의 정당일체감에 기초한 개념으로 정당 요인이 재당선에 결정적인 역할을 강조하는 입장이다(길정아 2013). 일반적으로 거대 정당인 집권당에 속한 경우에 재당선 가능성이 높아진다고 알려져 있다(한정택 2007; 박명호·김민선 2008).

19대 국회의원 선거에서 집권당이었던 한나라당(새누리당)이 과반 의석을 차지한 동력

23) 행정구역 단위로 배분되는 특별교부금 자료와 의원의 선거구가 일치하지 않는데, 행정구역보다 선거구가 큰 경우는 합하고 행정구역보다 선거구가 작은 경우는 분구된 선거구값으로 나누어 측정하였다.

이 정당일체감에 근거한 투표 때문이라는 주장도 제기되고 있다(길정아 2013).

다만 집권당에 대한 회고적 투표(retrospective voting)가 행해지는 경우에는 집권당에 속한 의원의 재당선 가능성이 낮아질 가능성도 있다. 본 연구에서는 일반적인 논의에 따라 다음과 같은 연구가설을 제시한다.

연구가설 4: 집권당 소속 국회의원이 그렇지 않은 경우보다 재당선 가능성이 더 높을 것이다.

2) 지역구 요인

선거구 요인은 선거구 단위의 속성이 현직의원의 재당선에 영향을 주는 측면을 의미한다(김상은·엄기홍 2013). 예를 들어 문용직 연구(1997)에서는 재개발 선거구의 경우 재당선에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

또한 지역주의 투표 행태와 결합하여 특정 지역에서는 선거 경쟁이 무의미하여 재당선에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 지역구 요인으로 수도권 여부, 한나라당*영남지역 여부, 민주당*호남지역 변수를 각각 고려한다.

연구가설 5: 지역구 요인이 의원의 재당선에 영향을 미칠 것이다.

IV. 분석 결과

1. 기술 통계 분석

본 연구에서 종속변수는 19대 국회의원 선거에서 '18대 현직 의원의 재당선 여부'이다. 일반적으로 현직의원의 재출마율은 기존 지역구 현직 의원 중에서 선거에 재출마한 현직 의원의 비율을, 현직 의원의 재당선율은 그렇게 출마한 현직 의원 중에서 실제로 재선에 성공한 현직 의원의 비율을 의미한다(박명호·김민선 2008: 167).

이에 따라 비례대표 의원에서 지역구로 출마한 경우는 분석에서 제외되었다. 18대 국회는 비례대표 54명과 지역구 국회의원 245명으로 구성되었다. 18대 국회 비례대표 54명 중에서 22명이 불출마 선언하였고, 출마 선언한 32명 중에서 14명이 공천을 받아 4명이 당선되었다. 반면, 지역구 의원 242명 중에서 25명이 불출마 선언하였고, 출마 선언한 217명 중에서 152명이 공천을 받아 106명이 당선되었다. 따라서 19대 국회의원 선거의 경우 재출마율은 89.6%, 재당선율은 48.8%로 볼 수 있다.

<표 2>는 분석에 활용된 변수들의 기초 통계값을 보여주고 있다. 우선, 종속변수인 재당선 여부는 19대 국회의원 선거에서 당선된 경우는 1, 그렇지 않으면 0으로 측정되었다. 다음으로 후보자 요인으로는 의원 선수(최소 초선에서 최대 6선), 우수입법 의원 여부(2008

~2011년)에 한번이라도 우수의원으로 선정된 경우 1, 그렇지 않으면 0으로 측정된 값), 제정안 발의 건수, 법안 가결 건수, 법안 가결율의 값이 제시되어 있다. 정당·선거구 요인으로는 현직 의원의 집권당 소속 여부, 한나라*영남, 민주당*호남 변수의 기술 통계값을 보여주고 있다. 대부분의 변수는 더미변수로 측정되고 있다.

<표 2> 기술 통계

변 수	관측수	평균	표준 편차	최소	최대
제당선 여부	217	0.497	0.501	0	1
공천 여부	217	0.705	0.457	0	1
의원 선수	217	1.92	1.092	1	6
우수입법의원 여부	217	0.262	0.441	0	1
제정안 발의건수	217	2.677	2.824	0	21
법안 발의 건수	217	34.912	36.512	0	353
법안 가결율	217	5.868	8.396	0	50
집권당 소속 여부	217	0.612	0.488	0	1
지역구특별교부금(Ln)	217	8.584	1.042	4.80	10.62
지역변수(수도권여부)	217	0.43	0.497	0	1
한나라*영남 지역	217	0.231	0.422	0	1
민주당*호남 지역	217	0.108	0.311	0	1

<표 3>은 의원 입법활동 변수인 우수입법의원 변수, 제정안 발의 건수, 법안 발의 건수, (발의 법안 대비)법안 가결율 변수 간의 상관관계를 보여주고 있다.

우수입법 의원 변수와 제정안 발의 건수 간에는 상관관계(0.4213 유의수준 0.01)가 우수입법 의원 변수와 법안 발의 건수 간의 상관관계(1.5858 유의수준 0.01)보다 더 높은 것을 알 수 있다. 물론 제정안 발의 건수와 법안 발의 건수 간의 상관관계가 가장 높은 것으로 나타나고 있다(0.6164 유의수준 0.01).

<표 3> 의원 입법활동 변수간 상관관계 계수 행렬표

	A	B	C	D
우수입법의원 여부(A)	1.0000	-	-	-
제정안 발의건수(B)	0.4213*** (0.0000)	1.0000	-	-
법안 발의 건수(C)	1.5858*** (0.0000)	0.6164*** (0.0000)	1.0000	-
법안 가결율(D)	-0.0076 (0.9113)	0.0230 (0.7357)	-0.0705 (0.3011)	1.0000

*** 0.01 수준에서 유의미함

반면, 법안 가결율 변수는 다른 변수들과 거의 상관관계가 없는 것으로 나타나고 있다. 법안 가결율은 발의법안 대비 원안·수정 가결 비율로서 법안 활동의 투입/대비 산출 효율성을 의미하는데, 다른 입법 활동 변수와 일관된 관계를 보이지 않고 있음을 확인할 수 있다. 즉 법안 가결율 변수로 의원의 입법활동을 확인함에 있어 신중한 적용이 필요하다.

2. 국회의원 입법활동이 재당선에 미치는 영향 분석

<표 4>는 18대 국회에서 활동한 현직 의원을 대상으로 이들 현역 의원의 19대 재당선에 영향을 미치는 요인에 관한 모델1, 모델2, 모델3의 분석결과를 보여주고 있다.

<표 4> 재당선 영향요인 로짓 분석

독립 변수	모델 1		모델 2		모델 3	
	회귀계수 (P-value)	표준 오차	회귀계수 (P-value)	표준 오차	회귀계수 (P-value)	표준 오차
공천 여부	-	-	-	-	4.632 (0.000)	0.791
의원 선수	-0.101 (0.475)	0.141	-0.112 (0.430)	0.143	-0.247 (0.170)	0.180
우수입법의원 여부	0.033 (0.931)	0.387	0.186 (0.687)	0.463	0.045 (0.930)	0.512
제정안 발의건수	0.118* (0.088)	0.069	0.140* (0.073)	0.078	0.092 (0.296)	0.088
법안 발의 건수	-	-	-0.005 (0.544)	0.008	-	-
법안 가결율	-0.004 (0.882)	0.018	-0.006 (0.740)	0.018	0.0014 (0.955)	0.025
지역구특별교부금(Ln)	0.342* (0.071)	0.189	0.339* (0.073)	0.189	0.504 (0.048)	0.254
집권당 소속 여부	-0.782*	0.417	-0.768*	0.418	-1.219	0.522

	(0.061)		(0.067)		(0.020)	
지역변수(수도권 여부)	1.399** (0.010)	0.544	1.376** (0.012)	0.545	1.349 (0.047)	0.680
한나라*영남 지역	2.456*** (0.000)	0.602	2.458*** (0.000)	0.603	2.673 (0.000)	0.755
민주당*호남 지역	1.363** (0.025)	0.609	1.368** (0.025)	0.609	0.805 (0.320)	0.810
상수	-3.958** (0.029)	1.814	-3.830** (0.036)	1.827	-8.390 (0.001)	2.630
관측 수	217		217		217	
LR χ^2	$\chi^2(9)=29.70^{***}$		$\chi^2(10)=30.07^{***}$		$\chi^2(11)=119.60^{***}$	
Pseudo R^2	0.1055		0.1068		0.4250	

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

먼저 모델 1에서는 후보자 요인으로서 제정안 발의 건수, 지역구 특별 교부금 비율과 정당·제도 요인으로서 집권당 소속 여부, 수도권 더미 변수, 한나라*지역구 특성, 민주당*지역구 변수가 의원 재당선에 유의미한 정(+)영향을 주는 것으로 드러나고 있다. 모델2는 모델1에 법안 발의 건수 변수를 추가하였는데, 모델 1과 유사한 결과를 보여주고 있다. 다만 추가된 법안 발의 건수 변수가 음(-)의 계수값을 갖는 것으로 나타나고 있는데, 이는 <표 3>의 상관관계에서 제정안 발의 건수와 법안 발의 건수 간의 높은 상관관계에서 기인한 것으로 추측된다.

모델3은 모델1에 공천 변수를 추가하였는데, 공천 변수가 상당한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 모델1과 모델3을 중심으로 본 연구 가설의 타당성을 해석해 보면 다음과 같다.

연구가설 1에 따르면 후보자 요인으로서 의원 선수와 재당선 간의 긍정적인 관계를 가정하였으나 모델1-3에서 의원 선수는 유의미하지 않고 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 국내 선행연구에서도 의원 선수와 재당선 간의 정(+)의 관계는 나타나지 않고 오히려 부(-)의 관계가 나타나고 있다(한정택 2007; 김상은·엄기홍 2013). 한정택 연구(2007)에 따르면, 제 14대부터 17대까지 국회의원 선거 결과에서 선수와 재당선을 간의 관계를 일관된 방향성을 보이고 있지 않고 있다.

즉 초선은 57.2%, 재선은 63.5%, 3선은 57.9%, 4선 이상은 54.5%의 재당선율을 보이고 있다. 몇몇 연구들은 초선의원들의 2년차 부상효과(sophomore surge)로 인해 초선의원이 다선의원에 비해 재당선율이 높을 것이라고 주장이 제기되나 경험적으로 증명되지는 않고 있다(박명호·김민선 2008; 김상은·엄기홍 2013).

연구가설 2에 따르면 후보자 요인으로서 의원의 입법활동이 재당선에 정(+)의 영향을 줄 것으로 기대되었지만, 모델 1, 모델 2에서 제정안 발의 건수 변수만 유의미한 정(+)의 영향을 주는 것으로 추정되고 있다. 우수입법의원 변수나 법안가결율 변수의 경우는 타당성을 얻지 못하여 19대 국회의원 선거 결과에서도 의원의 입법활동이 재당선에 직접적인 영향을 주지는 못한 것으로 해석될 수 있다.

의원발의 법안이 급증한 18대 국회에서 의원의 의정활동 전문성 내지 우수입법 의원

선정 여부가 의원발의 법안의 가결에 긍정적인 영향을 준다는 연구 결과가 제시되고 있는데(박윤희 2014), 이러한 결과가 의원의 재당선으로까지는 연계되지 못한 것으로 이해할 수 있다.

연구가설 3에서는 후보자 요인으로서 의원들의 자신이 속한 지역구의 자원배분을 확보하기 위한 지역구 활동이 의원의 재당선에 긍정적인 역할을 할 것으로 가정하였다. 모델1-모델3에서 지역구별 특별교부금(Ln) 변수가 재당선에 유의미한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

연구가설 4에 따라 집권당 소속 변수가 재당선에 정(+)의 영향을 줄 것으로 가정하였으나 분석 결과에서는 유의미한 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 19대 국회의원 선거 결과가 집권당에 대한 회고적 투표의 특징을 보였을 가능성에서 연유할 수 있다(황아란 2012; 길정아 2013). 구체적으로 18대 국회의원 선거에서 한나라당의 지역구 의석은 131석, 민주당은 66석이었던 반면에 19대 국회의원 선거에서 한나라당의 지역구 의석은 127석, 민주당은 106석으로 변화한 것이다. 전체적으로 집권당인 한나라당의 의석이 과반 의석을 유지하였지만 회고적 투표에 따른 반대당인 민주당의 의석이 상대적으로 많이 늘어난 결과로 볼 수 있다.

연구가설 5에서는 지역구 특성 요인이 재당선에 일정한 영향을 줄 것으로 가정하였다. 특히 지역주의적 투표 성향이 유지되고 있는 상황에서 이들 지역구 특성 요인이 재당선에 상당한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다(윤종빈 2007, 2010; 김상은·엄기홍 2013). 모델1-모델3에서도 지역 변수가 재당선에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 추정되고 있다.

먼저 지역주의적 투표 성향이 강한 것으로 여겨지는 한나라*영남 지역 변수와 민주당*호남지역 변수는 모델1-3(후자는 모델3 제외)에서 매우 유의미하면서 강한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 한편 수도권 변수도 재당선에 정(+)의 영향을 주고 있다. 지역주의적 성향이 낮은 지역에서 재당선변수가 유의미한 영향을 미친다는 것은 후보자 요인에 의한 현직 효과가 실제함을 보여줄 가능성도 있다(이갑윤·이현우 2000; 김상은·엄기홍 2013).

이상의 결과에서 후보자 요인으로서 입법활동이 의원의 재당선에 미치는 영향이 기대와 달리 약하게 작용하고 있는 것으로 추정되고 있다. 이러한 결과를 보다 심층적으로 이해하기 위해 입법활동이 정당별 공천 결정에 미친 영향을 추가적으로 검토해보기로 한다. 실제 19대 정당후보공천 기준으로 새누리당은 총선 및 대선 승리 기여, 지역주민의 신망 및 당선 가능성, 사회를 대변하는 정책입안 능력, 엄격한 도덕성과 참신성, 당 헌신도 및 사회 기여도를 민주통합당은 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성을 각각 제시하고 있어(이동윤, 2012), 의원 입법활동이 주요 기준으로 포함되어 있다. <표 5>는 상당히 흥미로운 결과를 보여주고 있다.

<표 5> 정당별 공천 영향요인 로짓 분석

독립 변수	모델4(야당)		모델5(여당)		모델6(전체)	
	회귀계수 (P-value)	표준 오차	회귀계수 (P-value)	표준 오차	회귀계수 (P-value)	표준 오차
의원 선수	0.527* (0.054)	0.274	0.123 (0.507)	0.185	0.146 (0.304)	0.142
우수입법의원	1.236* (0.060)	0.656	-0.616 (0.221)	0.503	-0.005 (0.989)	0.378
제정안 발의건수	0.234* (0.081)	0.134	0.061 (0.538)	0.099	0.105 (0.135)	0.070
법안 가결율	-0.083* (0.031)	0.038	0.012 (0.609)	0.024	-0.008 (0.609)	0.017
상수	-0.924 (0.176)	0.687	0.689 (0.129)	0.454	0.384 (0.275)	0.351
관측 수	84		133		217	
LR χ^2	$\chi^2(4)=15.6^{***}$		$\chi^2(4)=2.35$		$\chi^2(4)=4.16$	
Pseudo R ²	0.1459		0.0152		0.0158	

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

여당과 야당을 구분하여 입법활동과 공천 여부를 분석한 결과, 야당의 경우에는 우수입법의원, 제정안 발의건수의 변수, 법안 가결율이 모두 유의미한 영향을 주는 것으로 나타나고 있는 반면에 여당인 한나라당의 경우에는 입법활동 관련 변수가 모두 유의미하지 않는 결과를 보여주고 있다. 여야당을 종합한 결과도 마찬가지로의 결과를 보여주고 있다.

이는 실제 공천기준에서 여/야당이 입법활동을 주요 기준으로 활용하였지만 상대적 중요도가 다르게 작용했음을 추정해 볼 수 있다. 실제 19대 국회의원 선거를 앞두고 여당과 야당 모두 공천개혁 명분으로 국민참여방식의 개방형 경선을 강조하였으나 실제 경선이 치러진 선거구는 전체 246개 선거구 중에서 새누리당의 경우 국민경선과 경선+여론조사를 포함하여 44개 선거구(19.1%), 민주당의 경우도 국민경선과 경선+여론조사, 여론조사를 통합하여 79개 선거구에 불과한 것으로 나타나고 있다(이동윤, 2012).

V. 결론

본 연구는 국회의원의 입법활동이 의원의 재당선에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구에 초점을 두었다. 의원의 재당선을 후보자 요인에 초점을 둔 현직 효과에 대한 관심을 토대로 정당·지역적 요인에 대한 분석도 시도하였다. 추가적으로 재당선뿐만 아니라 정당별 공천의 결정요인에 대한 분석도 실시하였다. 이러한 분석을 통해 얻는 본 연구의 주요 결과 및 함의는 다음과 같다.

먼저 19대 국회의원 선거 결과를 대상으로 한 본 연구에서 기대와 달리 현직 효과의 원인이 될 수 있는 의원의 입법활동이 재당선에 직접적인 영향을 주지는 않는 것으로 나타나고 있다. 17대 이후 의원의 의정활동에 관심이 증대되면서 의원발의안이 급증하고 입법활동에 대한 평가와 감시가 강화되는 추세를 보여 왔다. 이러한 상황변화는 재선을 추구하는 의원들에게 입법활동이 재선에 도움이 될 것이라는 기대를 형성한 결과로 이해될 수 있는데, 실제 18대 입법활동의 결과가 19대 국회의원 선거의 재당선에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 드러나고 있는 것이다. 다만, 정당별 공천 영향요인에 대한 분석에서는 상대적으로 야당인 민주당에서 이러한 입법활동이 공천에 상당한 영향을 준 것으로 드러나고 있다. 따라서 의원의 재당선에서 공천 여부가 결정적인 상황에서 공천 결정에 있어 입법활동이 주요한 요인으로 작용하고 있는 것은 입법활동이 간접적으로 재당선에도 영향을 미치고 있다는 점을 보여주고 있다.

다음으로 후보자 요인이외에도 여전히 지역주의적 정당 요인이 재당선에 강한 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 한국 선거에서 지역주의적 정당 요인이 중요 변수로 작용하는 이유가 지역별로 자신의 지역을 보다 발전시킬 정당의 선호 결과로 이해될 수 있는 측면도 있지만, 지역별 비경쟁적 정당체계는 유권자 선호의 변화를 유도하기 위한 제도 개선이 필요한 측면이 있다.

재선을 추구하는 의원들에게 의원의 입법활동과 재당선의 관계는 규범적 차원의 문제가 아니라 경험적 차원의 문제라고 판단된다. 보다 엄밀한 자료 구축과 보다 타당한 측정 변수에 기초한 실증분석을 통해 보다 일반화된 이론적 논의의 도출이 필요한 시점이다.

<참고문헌>

- 가상준. 2013. “제19대 국회 초선의원의 특징 분석.” 『한국정당학회보』 12(2): 73-96.
- 길승흠. 1993. “한국인의 정치의식구조변화.” 『한국정치학회보』 26(3): 133-152.
- 김도종·김형준. 2000. “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석.” 『한국정치학회보』 34(2): 105-127.
- 길정아. 2013. “제19대 국회의원선거와 정당일체감: 유권자의 투표선택을 중심으로.” 『한국정치연구』 22(1): 81-106.
- 김도태. 2008. “18대 총선과정에서의 충북지역 당선자 당선요인 분석.” 『사회과학연구』 25(1): 109-136.
- 김장수. 2006. “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로.” 『국제정치논총』 46(4): 203-220.
- 김지윤. 2010. “국회의원 선거결과와 분배의 정치학.” 『한국정치학회보』 44(4): 119-136.
- 김상은·엄기홍. 2013. “선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석.” 『현대정치연구』 6(2): 69-92.
- 문용직. 1997. “국회의원선거에서의 현직 국회의원 효과.” 『한국과 국제정치』 13(3): 161-190.
- 박명호·김민선. 2008. “한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석: 16-18대 총선 결과를 중심으로.” 『사회과학연구』 15(1): 161-175.
- 박명호·김민선. 2009. “후보자 요인, 현직 효과 그리고 정치적 경쟁.” 『정치·정보연구』 12(1): 165-178.
- 박윤희. 2014. “의원발의 법안의 가결 결정 요인에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문.
- 박찬욱·김형준. 1996. “제15대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석.” 『한국과 국제정치』 12(2): 1-26.
- 서현진. 2014. “정당 활동가의 의회충원에 관한 연구.” 『한국정치연구』 23(1): 75-99.
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』 43(2): 89-111.
- 윤종빈. 2002. “16대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율증감 분석: 지역구활동 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 35(4): 129-146.
- 윤종빈. 2007. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40(3): 145-164.
- 윤종빈. 2010. “18대 총선의 현직의원 득표율 분석.” 『한국과 국제정치』 26(4): 27-55.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34(2): 149-170.
- 이근수·김영종. 2010. “6·2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사 선거의 비교 분석.” 『지방정부연구』 14(3): 355-371.
- 이근수·송건섭. 2011. “지방선거의 유권자 투표 선택, 정당인가 후보인가?: 6·2 지방선거와

- 서울시의 사례.” 『한국정책과학학회보』 15(3): 339-360.
- 이동윤. 2012. “한국 정당의 후보공천과 대표성: 제19대 국회의원선거를 중심으로.” 『정치·정보연구』 15(1): 93-126.
- 전용주. 2012. “제19대 국회의원의 특성: 사회경제적 배경을 중심으로.” 『의정연구』 18(2): 39-64.
- 전진영. 2013. “국회의 의원입법 현황과 주요국 사례의 비교.” 『이슈와 논점』 제671호. 국회입법조사처.
- 최윤철. 2012. “제18대 국회의 의원입법에 대한 평가.” 『입법정책』 6(1): 23-59.
- 최연태·김상현. 2008. “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구.” 『한국행정학회보』 42(2): 283-304.
- 최정원. 2010. “국회의원의 사회경제적 배경.” 의정연구회편. 『한국 국회와 정치과정』 서울: 오름출판사.
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석: 사건계수 분석기법(Event Count Analysis)을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 16(2): 307-325.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대까지 국회의원 선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17(3): 73-97.
- 한정택. 2011. “현직자의 당적 변경과 재당선: 민주화 이후 총선결과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 45(2): 99-119.
- 허석재·권혁용. 2009. “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치.” 『한국정치학회보』 43(2): 113-130.
- 황아란. 1998. “국회의원선거의 당선경쟁과 선거구요인: 제15대 총선 당선자의 선거경쟁도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 32(3): 163-186.
- 2012. “제19대 국회의원선거와 투표행태: 긍정적·부정적 정당태도와 회고적·전망적 평가를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 28(4): 133-159.
- Ansola-behere, Stephen and James M. Snyder, Jr. 2004. “Using Term Limits to Estimate Incumbency Advantages When Officeholders Retire Strategically.” *Legislative Studies Quarterly* 29(4): 487-515.
- Ansola-behere, Stephen, John Mark Hansen, Shigeo Hirano, and James M. Snyder J. 2007. “The incumbency advantage in U.S. primary elections.” *Electoral Studies* 26: 660-668.
- Berry, William D., Michael B. Berkman and Stuart Schneiderman. 2000. “Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries.” *American Political Science Review* 94(4): 859-874.
- Carey, John M., Richard G. Niemi and Lynda W. Powell. 2000. “Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections.” *Journal of Politics* 62(3): 671-700.

- Carson, Jamie L., Erik J. Engstrom, and Jason M. Roberts. "Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress." *American Political Science Review* 101(2): 289-301.
- Cox, Gary W. and Jonathan N. Katz. 1996. "Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow?" *American Journal of Political Sciences* 40(2): 478-497.
- Fenno, Richard F. (1973). *Congress in Committees*. Boston. Little Brown.
- Fiorina, Morris P. 1997. "Professionalism, Realignment, and Representation." *American Political Science Review* 91(1): 156-162.
- Fridman, John N. and Richard T. Holden. 2009. "The Rising Incumbent Reelection Rate: What's Gerrymandering Got to Do With It?" *Journal of Politics* 71(2): 593-611.
- Gelman, Andrew and Gary King. 1990. "Estimating Incumbency Advantage without Bias." *American Journal of Political Science* 34(4): 1142-1164.
- Hibbing, John. (1991), *Congressional Careers: Contours of Life in the U.S. House of Representative*. Chape Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Hogan, Robert E. 2008. "Policy Responsiveness and Incumbent Reelection in State Legislatures." *American Journal of Political Science* 52(4): 858-873.
- Jewell, Malcolm E. and David Breau. 1988. "The Effect of Incumbency on State Legislative Elections." *Legislative Studies Quarterly* 13(4): 495-514.
- King, Gary. 1991. "Constituency Service and Incumbency Advantage." *British Journal of Political Science* 21(1): 119-128.
- Krashinsky, Michael and William J. Milne. 1993. "The Effects of Incumbency in U.S. Congressional Elections, 1950-1988." *Legislative Studies Quarterly* 18(3): 321-344.
- Mayhew, David. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Heaven: Yale University Press.
- Schiller, Wendy. (1995), "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agenda." *American Journal of Political Science*, 39: 186-203.
- Stone, Walter J. Sarah A. Fulton, Cherie D. Maestas and L. Sandy Maisel. 2010. "Incumbency Reconsidered: Prospects, Strategic Retirement, and Incumbent Quality in U. S. House Elections." *Journal of Politics* 72(1): 178-190.
- Trounstein, Jessica. 2011. "Evidence of a Local Incumbency Advantage." *Legislative Studies Quarterly* 34(2): 255-280.

후보 선출(candidate selections)과 정당 변혁(party transformations) : 미국의 역사적 경험을 중심으로

서정건(경희대학교)

I. 서론

19세기 말 이래 대중 정당의 주요 기반이었던 당원들의 숫자가 급격히 줄어들고 있고, 산업, 계급, 지역 단위의 정치적 조직체였던 정당 (party organization)이 예전만큼 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 사실 “정당의 존재 없는 근대 민주주의는 생각조차 할 수 없다”는 샷슈나이더 (E.E. Schattschneider 1942,1)의 주장은 따지고 보면 정당 일체감 (party identification)의 효용성 및 정당 조직의 기능성과 밀접한 관계가 있다. 그런데, 기존 정당 중 지지정당 없음을 선언하는 무당파 (independents)의 규모가 커지면서 정당 일체감의 적실성은 쇠퇴하고 있는 추세이고, 조직체로서의 정당은 과거의 응집성과 동원력을 점차 상실하고 있다 (Kirchheimer 1966, Epstein 1967, Dalton and Wattenberg 2000, Dalton 2013). 한편, 기존의 정당 시스템이 전환기를 겪고 있음에도 불구하고, 후보선출, 선거경쟁, 정부조직, 정책홍보 등 대의 민주주의 작동과 관련된 정당 고유의 기능과 역할은 여전히 유지되고 있다. 그렇다면, 정당의 조직체 성격이 변모하고 있는 상황에서, 정당 본연의 기능이라 할 수 있는 유권자-정부 연결 모습은 어떻게 변화하고 있는가? 다시 말해, 구성원과 조직이 축소 및 약화되고 있는 현대의 정당 상황을 고려할 때 공식수준 정당 (party-in-government)과 유권자수준 정당 (party-in-the-electorate) 연계과정은 정당 조직과 어떠한 상관관계를 가지고 있을까?

본 연구는 유럽의 정당들에 비해, 대중정당의 기반이 상대적으로 취약한 미국의 정당 조직의 변화와 유권자 연계에 대해 살펴본다. 우선 정당의 기원을 고려해 볼 때, 미국의 경우 의회 내적 영향이 컸다. 합의적 정치와 공직의 가치를 강조한 매디슨 (Madison) 등의 영향으로 인해 헌법에서 정당에 관한 어떠한 조항도 규정하고 있지 않았지만, 건국 당시 첨예한 외교정책 쟁점들을 둘러싸고 연방파 (Federalists)와 반연방파 (Anti-federalists)가 일찌감치 형성되었다. 이후 1800년 대통령 선거에서 주정부와 농업경제 중심의 연방제를 선호한 제퍼슨 주도의 공화당 (Republicans)이 정권 교체를 달성하면서 엘리트 중심의 정당 정치가 자리를 잡게 되었다. 왕정과 봉건제를 혁파하고 대중 민주주의를 쟁취하는 과정에서 계급, 종교 등을 연결고리로 주도적 역할을 담당했던 유럽의 정당들과 비교해 볼 때, 미국의 경우 대통령 후보 선출 과정을 중심으로 한 참정권 확대 과정이 정당 조직의 변화 및 그에 따른 유권자-정부 연계 과정에 영향을 미치게 된다. 다시 말해 의회 민주주의 도입과 더불어 형성된 조직체로서의 대중정당이 유럽식 시스템의 중심 역할을 담당했던 반면, 미국의 경우 국내외적 정치적 환경과 대통령 선거를 둘러싼 정당조직의 변천이 정당의 유권자 수준 및 공식 수준 연계 변화와 맞물려 보다 역동적인 모습을 보여 왔다고 할 수 있다.

사실, 미국의 민주주의 역사를 돌이켜 볼 때 19세기말 일반 대중들 사이에 존재한 조직체로서의 정당은 엽관제 (spoils system) 및 정당투표 (party-line voting)의 형태로 공직 수준-유권자 수준 연결점을 제공하였다. 스코로넥 (Skowronek 1982)의 “정당과 법원 국가” (state of parties and courts) 개념은 이러한 근대국가 건설 이전의 미국정치 상황을 설명한 것인데, 이후 투표법 개정, 직접 선거제도, 직업공무원제도 도입 등으로 인해 “정당 머신” (party machine)과 “정당 보스” (party boss)의 시대가 막을 내리게 된다. 이후, 선임자 우선주의 (seniority rule)와 상임위원회 중심주의 (committee system)를 기초로 한 “교과서 의회”(Textbook Congress)가 자리를 잡게 되고, 대규모의 의회 재조직 (legislative reorganization) 법안들이 통과되면서, 공직수준의 정당이 유권자들에게 접근하는 방식에 변화를 가져오게 된다. 이러한 역사적, 제도적 변천뿐만 아니라, 공직수준 정당의 구성원들이 고려하는 전략적, 정치적 손익계산 등이 함께 작동하면서, 공직수준의 정당과 유권자수준의 정당은 끊임없는 상호작용의 관계를 지속하고 있다.

특별히, 조직수준의 정당이 약화되는 과정에서 공직수준 정당과 유권자수준 정당간의 상호 연계 구조를 밝히는 문제는 대의민주주의 작동 기제와 관련, 중요한 의미를 가진다. 근대 민주주의와 근대 국가의 건설 (nation building)에 있어 첨병 역할을 맡았던 대중정당 (mass party)의 기능에 대한 연구는 방대한데, 그 중 뒤베르제 (1954)는 일찍이 정치참여와 책임정치를 촉진시키는 대중정당이 앞으로 지배적 위치에 올라설 것으로 예상하였다. 과거 특권층이 독점하던 정치, 경제적 이익분배 및 결정과정이 참정권을 얻은 일반 대중이 참여하고 주도하는 정당 시스템으로 이전된다는 사실 자체만으로도 대중정당을 민주주의의 촉매제요, 결정체라 부를 만하다는 주장이었다. 하지만, 사회 및 기술의 변화와 더불어 정당의 멤버십이 줄어들고, 정당의 이익통합 (interest aggregation) 및 이익표출 (interest articulation) 기능이 점차 약해지고 있는 사실을 부인하기 어렵다. 그렇다면, 정당 일체감 및 대중기반의 정당 조직 쇠퇴에도 불구하고, 유권자와 정부가 정당을 매개체로 여전히 연결되어 있고 상호작용을 한다면, 그 지속적 혹은 변화중인 실체는 무엇일까? 구체적으로, 현대의 대의 민주주의에서는 어떠한 방식으로 유권자의 참여와 관심, 투표 등을 유인할 것인가? 공직수준의 정당은 어떠한 경로를 통해 유권자들에게 다가가고, 자신들의 정책을 설명하며, 지지를 호소할 것인가?

이에 대한 해답으로, 또한 대중정당이 쇠퇴하고 있는 현대에 대안정당 모델의 하나로 제시되고 있는 유권자 정당 (party-of-the-electorate) 이론은 활성화된 (activated) 유권자수준 정당과 적극적인 (active) 공직수준 정당간의 직접적이고 긴밀한 상호 연계 (linkage)에 주목 한다 (Schlesinger 1985, Aldrich 1995, 정진민 2014). 본 연구는 이러한 연계과정을 미국 정치 역사적 맥락에서 고찰함으로써, 한국적 상황에 시사하는 바를 모색해 보고자 한다. 2장에서는 우선 미국정치의 역사적 단계에서 조직으로서의 정당이 어떠한 변천 과정을 밟아 왔는지 살펴본다. 3장은 정당 조직 변천에 대한 이해를 중심으로 미국의 대의 민주주의 과정, 즉 유권자와 정부의 연계 과정 변화를 분석한다. 4장에서는 후보 선출 과정을 추적함으로써 정당 조직 변화, 유권자 연계, 그리고 정당 개혁에 대한 통시적 시각을 모색해 본다. 5장은 소결로서, 한국 정치적 맥락을 중심으로 향후 정당 개혁 과제에 대해서 밝힌다.

II. 미국의 정당 조직 변화: 역사적 개관

정당이 집합적 의미의 정치적 결사체로 기능하는 한 조직 수준의 정당 (party-as-organization) 은 효율성과 민주성 모두를 추구하게 된다. 의회 내적 혹은 외적 기원과 상관없이 대의 민주주의 기

제의 핵심 요소로서의 정당은 집단 책임성 (collective responsibility)을 가지고 선거를 통해 정부를 형성하고 정책을 통해 선거로 평가받는 구조 속에 놓여 있다. 이러한 공식 후보선출과 국가 정책추진이라는 정당의 주된 역할은 조직으로서의 정당과 밀접한 관계를 가지고 있는데, 비효율적이고 비민주적인 조직 구성과 의사결정 절차를 보유한 정당의 경우 선거와 정책 두 가지 측면 모두 성공을 보장하기 어렵기 때문이다. 예를 들어 공식 후보 선출 절차가 복잡하고 그 과정에서 당의 단합이 위협받는 경우 정당의 선거 경쟁력은 떨어질 수밖에 없다. 반대로 손쉬운 후보 선출 결과가 민주적인 절차에 위배되는 경우라면 상대당으로부터의 비난과 및 유권자로부터의 외면은 쉽게 예상된다. 또한 공식 수준의 정당 (party-in-government)이 의회를 통해 만들어 내는 정책도 조직 수준의 정당이 어떻게 일반 유권자에게 알리고 선거 출마자들에게 이해시키는지에 따라 그 성과가 영향 받는다고 해도 과언이 아니다. 아무리 좋은 의도를 가진 정책이라 하더라도 경쟁 정당의 비판과 반발에 부딪치는 경우 결국 미디어와 여론의 향배가 중요한데, 이러한 과정에서 이메일 홍보, 요점 (talking points) 전파, 당원 단합 등 정당조직의 정책 서비스 (policy service) 기능이 크게 주목받고 있다. 유럽식 대중 정당의 풀뿌리 조직체 성격이나 미국식 선거 정당의 서비스 조직체 성격이나 막론하고 정당의 조직은 단순히 조직 (organization)의 의미를 넘어서 매개와 동원 그리고 홍보와 결집 등 다양한 역할을 감당하고 있다.

그런데, 비교정치적 연구에서 흔히 지적되는 미국 정당 시스템의 특징으로 약한 정당 조직이 손꼽힌다. 이는 주로 사회경제적 (socioeconomic) 요소를 중심으로 대중 정당의 기반이 강한 유럽식 정당 시스템과 비교할 때 거론되는 현상이라 볼 수 있다. 토크빌의 관찰에서 드러나듯이 미국의 경우 의회 안의 정치 결사체로서의 정당은 다원주의 (pluralism)가 일찌감치 자리잡은 미국 사회에서는 이익집단 (interest group)에 비해 그 영향력이 상대적으로 미비했던 것이 사실이다. 하지만, 미국 정치 역사를 포괄적으로 고려해 본다면, 미국 정당의 조직체로서의 기능과 영향력은 일정한 부침 현상을 겪었다는 점을 주목할 필요가 있다. 건국 당시, 미국 헌법의 사상적 기초와 입법화 과정에 큰 영향을 미친 매디슨 (James Madison)은 공화정을 통해 정파 ("faction")의 효과를 조절하는 것이 중요하다고 강조한 바 있다 (The Federalist #10). 그러나 건국 이후 얼마 되지 않아 연방주의자들 (Federalists)과 반연방주의자들 (Anti-Federalists)은 각각 정당으로 조직화의 길을 가게 된다. 특히, 1795년 제이 조약 (Jay Treaty) 체결을 둘러싼 입장 차를 근거로 연방당 (Federalist Party)과 공화당 (Republicans)이 생겨났는데, 당시의 정당들은 의회 내에서 연합과 표결 과정에서 필요한 엘리트 차원 집합체 성격이 강했다.¹⁾ 일반 대중의 정치참여와 이를 매개, 촉진하는 민주주의 시스템에 부합하는 정당은 1828년 잭슨 (Andrew Jackson)의 두 번째 대권 도전 당시 이를 뒷받침하려는 밴 뷰런 (Martin Van Buren)의 민주당 (Democratic Party) 건설 이후에야 그 모습을 갖추게 된다.

잭슨식 민주주의 (Jacksonian Democracy)는 참정권을 부여받은 일반 국민들이 선거에 적극 참여하고, 선거 후 승리한 당이 연방 정부 혹은 공공기관에 속하는 일자리를 정당 충성파들 (party loyalists) 배분하는 엽관제도 (spoils system)의 시대를 열었다. 잭슨 대통령 스스로 부와 교육의 정도와 상관없이 자신의 지지파들에게 연방정부 공직을 나누어 주었는데, 이러한 엽관제 시스템은 자연스럽게 각 주와 지역의 정당과 정당 보스 (party boss)들의 영향력을 키우는 결과를 초래하였다. 1880년대 이후는 미국 정치 역사상 조직 수준의 정당이 가장 큰 결속력을 보였던 시기로서, 투표율은 80 퍼센트 이상을 상회하였고, 지지하는 정당이 없다면 겁쟁이로 놀림을 받을 정도였다. 이

1) 당시 공화당은 주로 Republicans로 불렸고, Jeffersonian Republicans, Democratic Republicans 등도 모두 같은 당을 지칭하는 명칭이다. 연방당과 공화당간의 이념적 차이 및 정책적 입장 변화 등에 대해서는 Theriault (2006) 참조.

당시, 공화당과 민주당의 양극화 수준은 현재 워싱턴에서 벌어지는 양극화 현상과 비슷하거나 오히려 더욱 높았다고 볼 수 있다. 결국, 공식 수준의 정당과 유권자 수준의 정당 간에 정부 및 공공기관 일자리를 매개체로 연결되어 있던 중심에 조직 수준의 정당이 핵심 역할을 담당하는 형국이었다.²⁾ 이처럼 선거 중심의 미국 정당은 계급, 종교, 지역 위주의 유럽식 대중정당 (mass party) 조직과는 그 성격이 상이하였지만, 미국 정치에 있어서도 조직 수준의 정당이 항상 약했던 것은 아니라는 반증으로서의 의미는 충분하다 할 수 있다.

이후, 1880년대 오스트레일리아식 투표개혁 (Australian ballot reform)이 감행됨으로써, 정당이 관할해 오던 선거가 주정부 운영으로 대체되었다. 가장 큰 변화 중의 하나는 후보 명단을 정당 단위로 만들던 이전의 투표용지가 사라지고 비밀 투표가 도입됨으로써, 지지 정당을 달리 할 수 있는 분할투표 (“split voting”)가 가능해 졌다는 점이다. 그리고 20세기 초반 진보시대 (Progressive Era)를 거치면서 지역마다 직접 후보를 선출하는 프라이머리 (primary) 제도가 도입됨으로써 점차 정당 보스들의 입지와 영향력이 줄어들게 되었다. 또한 더욱 공고해진 직업 공무원제도 (civil service system)는 지역정당의 조직을 약화시키는 결과를 초래하였다. 더구나, 대공황의 시기에 뉴딜정책 (New Deal)으로 민주당 전성시대를 연 루즈벨트 (Franklin D. Roosevelt) 대통령이 미국의 남부와 북부 지역을 아우르는 연합체로서의 민주당을 건설하는 과정에서 주 단위 소규모 지역 조직체로서의 정당은 그 기능이 대폭 약화되었다. 한 걸음 더 나아가, 1968년 베트남전 반대 시위가 한창일 때 치러진 민주당의 시카고 대선 후보 지명 전당대회 이후 맥거번-프레이저 위원회 (McGovern-Fraser Commission)의 제안대로 민주당은 전국 단위에서 프라이머리 선출 방식을 채택, 정치참여의 폭을 더욱 확대하였다. 이 과정에서 더 이상 정당 보스들은 공식 수준 정당과 유권자 수준 정당을 연결하는 매개 조직으로서의 기능을 할 수 없게 되었다. 이후에는, 공식 수준 정당의 구성원들, 즉 대통령과 의원들이 직접 유권자들과 접촉하고 호소하는 식으로 그 연계방식이 변화되었다고 볼 수 있다.

대면 접촉의 한계는 자연스럽게 1960년대 이후 텔레비전 정치 시대를 통해 극복이 되었고, TV 정치 현상은 정당의 조직으로 하여금 기금 모금 (fundraising)에 주도적 역할을 하도록 유도하였고 볼 수 있다.³⁾ 엡스타인 (Epstein 1967)에 따르면, 뒤베르제 (Duverger 1954)의 대중정당 중심론, 즉 소위 “좌파로부터의 전염” (contagion from the left)은 유럽적 현상이며, 오히려 미국의 정당들, 특히 공화당이 현대 TV정치 시대에 적합한 정당조직 기능을 보유하고 있다. 더 이상 동원을 위한 많은 수의 당원이 필요 없고, TV 캠페인 광고를 위해 이익집단 혹은 개인 기부자들에게 선거 자금을 모금하는 일에 정당의 조직들, 예를 들어, 공화당 전국위원회 (Republican National Committee: RNC)가 적극적 역할을 감당하게 된다. 엡스타인은 이에 대해 “우파로부터의 전염” (contagion from the right)이라 부른 바 있다.

2) 일례로, 뉴욕의 정당 보스들이 자신들과 정치적으로 충돌하던 씨어도어 루즈벨트 (Theodore Roosevelt) 주지사를 제거할 목적으로 윌리엄 맥킨리 (William McKinley)의 러닝메이트로 추천했다가, 1901년 맥킨리 암살 이후 루즈벨트가 대통령직을 승계하게 되는 결과를 초래한 사실은 널리 알려져 있다.

3) 최초의 TV 선거 캠페인 광고(campaign commercial)는 1952년 아이젠하워의 유명한 “I Like Ike!” 프로그램이었고, 최초의 대통령 선거 TV 토론은 1960년 케네디-닉슨 선거였으며, 최초의 생방송 대통령 기자회견은 1961년 케네디 대통령이 열었다. 이러한 커뮤니케이션 수단은 미국 대통령의 정치적 권력 증대에도 큰 영향을 미쳤는데, “Going Public” 혹은 “Bully Pulpit”으로 표현되는 적극적인 대통령 권한 사용과 밀접한 관계를 가진다 (Kernell 1997)

Ⅲ. 정당과 유권자의 연계 (linkage): 전략, 제도 및 정당 차원

계급과 종교 등 고정적인 사회경제적 요소와는 별도로 이중 삼중의 개인적 이익과 선호가 겹쳐져서 형성되는 다원주의적 (pluralistic) 변수가 미국 정당 시스템을 변화시켜 왔다는 지적은 이미 잘 알려져 있다. 버크 (Edmond Burke)가 주창한 “원칙과 정책” 중심의 정당관 보다는 다운스 (Anthony Downs)가 도입한 “실용과 선거” 위주의 정당에 대한 설명이 더욱 적실성을 가지는 이유이다. 결국 확고한 대중적 기반에 근거한 유럽식 정당들이 상대적으로 일사 분란한 정책 정당의 모습을 보여 온 반면, 이념과 이익에 따라 지지세력 규합에 늘 민감해야 하는 미국의 정당들은 유권자와의 연계 (linkage)에 정당의 존립 근거를 두었다. 이 장에서는 미국식 정당 시스템 하에서 유권자와 정당의 연계 과정이 전략 차원 (strategic linkage), 제도 차원 (institutional linkage), 그리고 정당 건설 차원 (party-building linkage)에서 어떻게 이루어져 왔는지에 대해 알아본다.

1. 전략 차원 (strategic linkage)

공직수준의 정당 (party-in-government)이 유권자들에게 보여주는 활동 중 대의 민주주의의 작동과 관련 가장 근원적인 것 중의 하나는 의회에서의 활동과 표결이다. 선거를 통한 책임정치 (electoral accountability)란 간단히 말해, 유권자들의 민의를 제대로 반영하고 관련된 법과 제도를 충실히 만들어 내는 의원들을 재선키시키고, 그렇지 못한 의원들은 선거를 통해 낙선시키는 과정이다. 조직으로서의 정당이 매개체로 작동하지 않아도, 유권자들 혹은 정당지지자들은 자신들이 선출해 의회로 보낸 대표들의 의정활동을 평가함으로써, 직접적인 유권자-정당 상호연계를 견지할 수 있다는 것이다. 실제로, 유권자와의 “엇박자는 낙선” (out-of-step, out-of-office) 이라는 표현으로 대변되는 유권자-대표 간의 관계성은 대의민주주의의 기초적 개념이라 해도 과언이 아니다 (Canes-Wrone et al 2002). 일찍이 메이휴는 개별 의원의 의회 발언, 입장 표명, 법안 표결 등의 의정활동 자체가 실제 의정활동의 결과물 보다 선거적 연계 (electoral connection)에 더 중요한 역할을 한다고 보았다. 결국, 표결과정에서의 “정치적 패배”(losing side)를 두려워하기 보다는 대표과정에서 “유권자와 상반된 입장”(wrong side)에 속하는 것을 더욱 경계해야 한다는 주장이다.⁴⁾

하지만, 정치학의 오래된 연구와 논쟁들은 정책을 통한 유권자 연계가 당위적 기대만큼 단순한 사실로 확립되는지에 대해 의견이 갈리고 있다. 미시간 학파로 일컬어지는 일군의 선거 연구자들은 일찌감치 유권자들이 개별정책의 구체적 내용에 대해 관심과 지식이 없음을 지적하였다. 그리고 막상 정책 및 의원에 대한 심판보다는, 웬만해서 변하지 않는 정당일체감 (partisan identification) 위주로 선거가 치러진다는 사실에 주목하였다 (Campbell et al 1960, Miller and Stokes 1962, Converse 1964, Miller and Shanks 1996, Bafumi and Shapiro 2009). 사회 계층적 귀속 원인에 의한 유권자들의 정책 무관심과 무지에 관한 주장에서 한 걸음 더 나아가, 다운스 (1957) 등은 선거결과에 결정적 영향을 미치지 못하는 개별 투표자들이 합리적 선택 차원에서 정보 차원 정도의 정당 차이에 만족한다고 보았다. 한편, 반대로, 이러한 유권자들의 일반적 선거 관련 속성과 선택과는 별개로, 의원들 입장에서 경험하고 주목하는 유권자들의 정책 심판 경향에 대한 연구도 적지 않

4) 인용된 메이휴 (1974, 117)의 표현은 다음과 같다. “We can all point to a good many instances in which congressmen seem to have gotten into trouble by being on the wrong side in a roll call vote, but who can think of one where a member got into trouble by being on the losing side?”

을 뿐 아니라 지속적이다 (Fiorina 1974, Matthews and Stimson 1975, Jacobson 1987, Arnold 1990, Canes-Wrone et 2002). 이들에 따르면, 개별 정책의 구체적 내용과 효과에 대한 관심과 정보 수준과는 별개로, 지역구의 이해 및 여론과 유리되어 있는 의원들은 언제나 재선 실패의 위험에 노출되어 있고, 실제 선거결과들이 반복적으로 이를 증명하고 있다. 이렇듯, 정책을 매개체로 한 유권자 수준-공직 수준 정당 연계의 경로와 방향을 밝히는 일은 여전히 정치학의 주요 과제임에 틀림 없다.

정책이라는 정당 집단적 행동의 결과물이 유권자와의 직접적 관계 설정 및 유지에 불투명한 파급효과를 가진다는 사실은 의원들로 하여금 또 다른 연결고리들을 찾도록 만들었다. 개별 의원들의 의회활동 및 지역구활동을 낱알이 파헤쳐 보면 제 각각의 “홈 스타일”(Home Style)을 가지고 있다고 주장한 페노 (Richard Fenno 1978)는 의원들이 궁극적으로 워싱턴에서 무엇을 할지는 지역구의 유권자들을 어떻게 바라보느냐에 달려있다고 이해하였다. 페노에 따르면 유권자 그룹은 단일체가 아니라, 네 부류 (개인적 친분자, 중심적 지지층, 재선용 유권자, 그리고 지역단위 투표자)로 구분할 수 있으며, 의원들은 각 부류에 맞는 접근 방식에 따라 일관된 홈 스타일을 구축해야 한다. 또한, 지지층을 넓혀 나가는 단계를 거친 후에는 지지층을 결속시키고 유지하는 단계로 옮겨가야 하며, 이러한 각 단계에서 유효하게 사용되는 수단들이 바로 지역구에 가져오는 선심성 사업 등으로 대변되는 소위 지역사업 정치 (pork barrel politics)이다. 정부 기관에 청탁을 하거나, 지역구의 불편사항을 해소하는 일들도 넓은 의미에서 유권자와의 직접적 관계설정을 고려한 의원들의 개별적 활동이라 할 수 있다.

최근의 연구들은 정책이나 선심 사업 등 전통적 의미의 유권자-공직 연결고리 이외에도 다양한 전략적인 측면에 관심을 기울이고 있다. 그 중 설킨 (Tracy Sulkin 2005)은 선거 경쟁 당시 도전자의 비판이나 경쟁자의 장점을 선거 후 의정활동을 통해 수용하거나 선점하는 식의 전략을 분석하였다. 예를 들어, 1988년 선거 당시 해안가 환경문제에 소홀하다고 상대방 후보에게 비판받은 후 모이니헨 (David Patrick Moynihan) 상원의원은 당선 후 관련 이슈 법안들을 다수 발의함으로써 이후 선거에서의 쟁점 부각 가능성을 아예 차단시켜 버린 바 있다. “이슈 흡수”(issue uptake)로 불리는 이러한 전략은 선거쟁점이 의정활동에 직접적으로 영향을 미치는 과정을 설명하는데, 대표가 의회에서 특정 정책 이슈에 관심을 가지게 되는 배경을 파악하는 데에도 유용하다.

한편, 각 주마다 두 명의 대표를 선출하는 미국 상원의 경우, 동일한 지역구를 놓고 두 명의 상원의원이 각기 고유의 재선용 유권자 (reelection constituency)층을 형성, 유지한다는 이론 또한 존재한다. 실러 (Wendy Schiller 2000)는 “이중 대표이론”(dual-representation theory)을 고안, 같은 주를 대표하는 동일한 정당 출신 두 명의 상원의원이 상임위원회 선정, 선거기부금 모금, 주요 정책 표결 등 의정활동 전반에 걸쳐 자신만의 특정 지지층을 염두에 둔 선택과 집중을 한다는 연구를 발표한 바 있다. 예를 들어, 박서 (Barbara Boxer)와 파인스타인 (Dianne Feinstein)은 모두 여성 상원의원으로서 민주당 출신이고 캘리포니아를 대표하지만, 이들의 선거 지지층과 의정 활동은 상당부분 차이를 보인다. 노조의 지지를 중시하는 박서 의원이 이라크전쟁에 반대하고, 낙태찬성 그룹으로부터 정치자금을 받는데 비해, 파인스타인 의원은 비즈니스 커뮤니티 이익을 대변하고, 이라크 전쟁에 찬성표를 던졌으며, 대기업으로부터 후원금을 받고 있다. 결국, 의정 활동을 중심으로 한 유권자 수준의 정당과 공직 수준의 정당간 연계 과정과 전략은 지속적인 토론과 연구의 대상이라 할 수 있다.

2. 제도 차원 (institutional linkage)

유권자의 이익을 대변하는 법안을 만들고, 지역구에 특혜가 돌아가는 사업을 따낸다 하더라도, 선거구민과의 만남과 접촉을 통한 유권자 수준-공직 수준 정당 연계 필요성은 여전히 남아있다. 특정 정당 혹은 정파의 주도로 의회 내의 활동과 조직들을 재구성함으로써 유권자와 정당 간의 거리가 대폭 좁혀진 케이스로 두 차례에 걸쳐 미국의회를 통과한 의회 재조직법 (Legislative Reorganization Act)을 들 수 있다. 라폴렛 (Robert M. La Follette) 상원의원과 먼로니 (Almer Monroney) 하원의원의 주도로 의회조직 합동위원회를 통해 발의한 1946년 개혁안은 복잡한 상임위원회 시스템과 재정/세출 결정과정을 단순화하고 현대화하는데 주목적을 두었다. 실제로, 트루먼 대통령이 서명하여 법안이 발효된 80대 의회 (1947-1949)에서는 하원의 상임위 숫자가 48개에서 19개로, 상원은 35개에서 15개로 대폭 줄어들었다. 또한, 의회 인턴의 무상교육, 의회조사국 확대, 그리고 의원들 세비인상도 포함하였는데, 무엇보다 주목할 것은 새로운 소위원회 구조를 만들면서, 의원들에게 배당된 의회 내 전문 인력의 확충이라 할 수 있다. 이를 통해 의원들은 워싱턴디씨뿐 아니라 자신들의 지역구에 복수의 의원 사무실을 개설하고 유권자와의 직접 소통과 만남에 박차를 가할 수 있게 되었다.

1946년 의회재조직법이 보좌관 등 인력확충을 통해 초당적 차원에서 유권자-정당 간의 거리를 좁혔다면, 1970년 닉슨 대통령이 서명한 동일 이름의 법안은 민주당 내의 권력관계에서 비롯되어 향후 정당정치 재편과 유권자-정당 상호 작용에 새로운 영향을 미치게 되었다고 볼 수 있다. 1958년과 1964년 선거를 통해 제도권에 진입한 북부출신 당내 소장 진보 파들은 의정활동의 투명성 (transparency)을 높이자는 취지를 통해 오랜 기간 의회 상임위원장직을 독차지하고 있던 민주당 내 남부 보수파에 대해 맞서기 시작하였다. 우선 의회 내 공청회와 청문회를 일반에게 공개하고 TV 중계를 허용하며, 의회 전문 인력을 더욱 확충할 수 있도록 보장하였다. 또한, 소위원회 (subcommittee) 위원장에게 이전보다 더 큰 권한을 이관하고, 기존 상임위원회 위원장의 거취에 대해 당 전체 회의가 결정할 수 있도록 하였다. 그리고 25명 이상의 의원이 요구하면 기명투표 (roll-call voting)를 실시토록 하여, 유권자들로 하여금 누가 어떻게 표결하였는지 쉽게 알 수 있도록 제도화하였다. 이러한 일련의 분권화 및 투명화 작업을 통해 유권자 수준-공직 수준 간 정당내 거리를 좁히는 작업이 진행되었을 뿐만 아니라, 그 여파로 뉴딜 이후 지속되던 기존의 민주당 남부 보수파와 소수당 공화당 간의 “보수연합”(conservative coalition)이 점차 쇠퇴하였다. 이후 1980년대 레이건 시대를 거치면서 미국정치는 급속도로 진보-보수 간의 양극화된 상황을 향해 치달게 된다.

미국의 의회 재조직을 통한 유권자-정당 간의 새로운 관계 설정은 제도화 단계에서 여전히 제자리걸음을 하고 있는 한국 국회의 경우에 시사하는 바가 많다. 폴스비 (Polsby 1969)가 강조한 의회 제도화 (institutionalization) 요소와 관련하여 우선 시급한 사항은 선임자 원칙 (seniority rule)을 통한 상임위원장 선출방식 도입과 복수상임위원회 소속 허용이라고 볼 수 있다. 의회 내의 정책적 전문성과 정치적 독립성을 고양하는 제도적, 실질적 변화 없이는 강한 정당기율로 인한 허수아비 식 의회 정치에서 벗어날 수 없기 때문이다. 미국의 경우처럼, 역사적으로 상임위원장에게 과도하게 부여된 권한과 권력이 쟁점이 되어야 비로소 이후의 분권화를 논의해 볼 터인데, 한국 국회의 경우, 상임위원장이 대부분 정당 지도부의 지침에만 따를 뿐 독립적 권한을 가지고 있지 않다.

더군다나, 일인당 한 개의 상임위원회에 속하게 되어 있는 현행 구조상, 의원들은 지역구 사업이 외에 어떠한 정책 전문영역을 구상해 보는 일도 엄두를 내지 못하고 있다. 의회 내 시설과 공간이 충분치 못하고, 심지어 의사진행을 기록하는 속기사들의 숫자도 부족하여, 소위원회가 자주 열리지

못하고 있는 형편이다. 이에 대한 해결책으로서, 당위적 차원에서 제도개선을 요청하는 작업 못지않게, 1970년대 민주당 진보파들의 예에서 보듯이, 승자와 패자를 가리는 정치적 다이내믹을 통해 정치적 불리함을 전략과 정치를 통해 극복하는 일 또한 중요하다고 본다. 결국, 유권자 정당모델에서 지향하는 유권자-정당 간의 직접적 관계 설정과 유지는 어느 정도 정치권 내 권력 투쟁을 동반하는 측면과 관계가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

한편, 다원주의(pluralism)가 지배하는 미국정치와 사회에서 이익단체 및 로비스트의 영향력을 적절히 제어하는 일이야말로 제도화 과정을 통해 유권자-정당 간의 거리를 좁히는 과제 못지않게 중요하다고 볼 수 있다. 특히, 1974년 버클리 대 발레오(Buckley v. Valeo) 판례에서부터 비롯된 정치자금의 적정수준에 대한 논란은 여전히 이어지고 있다. 정치자금의 모금과 사용이 표현의 자유(freedom of speech)를 보장한 수정헌법 1조에 의해 무제한 보장되는 것인지에 대한 논쟁이 그 것인데, 막강한 자금력과 로비스트를 동원해 특정 이슈와 입장을 의회 내에서 밀어붙이는 소수 집단에 권력이 편중되는 현상을 타파하기 위해 2002년 초당적 캠페인 개혁 법안(Bipartisan Campaign Reform Act)이 어렵사리 통과된 바 있다. 이를 통해 규제의 손이 닿지 않던 무제한 선거자금 즉, 소위 “소프트 머니”(soft money)는 전면 금지되었고, 지역과 주의 정당만이 정당건설용 선거자금을 모금할 수 있도록 하였다. 그런데, 이러한 개혁 법안을 계기로 소액기부자들의 숫자가 늘고, 유권자 수준과 공직 수준 간의 정당 내 연계 정도가 내실화되었는지는 실제로 검증해 볼 문제이다.

3. 정당 차원 (party-building linkage)

대의민주주의 운영상 유권자와 정당간의 관계는 선거캠페인, 정치자금 모금, 새로운 후보영입, 조직적 동원 등 다양한 방면에 걸쳐 있지만, 특히 대통령제 민주주의 시스템 하에서는 대통령이 정당에 미치는 영향을 고려하지 않을 수 없다. 정당이 유권자들의 지지를 얻어 정권을 획득하고 유지하려는 노력을 통칭하여 “정당건설”(party building) 이라고 할 때, 관련된 대통령의 역할은 다각도의 분석이 필요하다. 하지만, 대통령 선거를 둘러싼 정당 간 경쟁에 대한 연구를 제외한, 막상 대통령-정당 관계를 직접 다루고 있는 경우는 의외로 많지 않다 (정진민 2008). 이에 대한 원인으로 행정부 중심 정치와 정당 중심 정치 간의 긴장관계에 주목한 밀키스 (Milkis 1993)는 미국의 경우 건국 당시 “정파”(faction)에 의한 피해를 줄이기 위해 상원과 협력하는 대통령제가 도입되었지만, 또한 동시에 대통령의 헌법적 권한 범위에 대한 논쟁을 둘러싸고 미국의 정당들이 생겨나게 되었던 역사적 사례를 지적한다. 이후 1920년대 대공황을 거치면서 형성된 행정부 중심의 “근대적 대통령제”(modern presidency)가 나타나기 전까지는 동원력이 높고, 당파적 경쟁이 심하며 주/지방 위주의 정당 시스템이 미국정치의 근간이었다. 그러다가, 1930년대 뉴딜 이후 정당 쇠퇴 시기와 맞물려 미국의 대통령들은 행정부 중심의 정치 시스템을 구축하게 되는데, 이는 분점점부 상황하의 공화당 출신 대통령들이 의회정치를 견제해야 하는 상황과도 맥락이 닿아 있었다.

대통령-정당 관계에 관한 최근 연구 중, 갤빈 (Galvin 2010)은 공화당 대통령들과 민주당 대통령들이 정당건설 (party building)을 위해 기울이는 노력의 정도가 다르다는 주장을 한다. 선거 캠페인 지원, 인적자원 동원, 후보 영입, 유권자 동원, 재정적 지원, 정당내부 활동 후원 등 다각도의 정당 활동에 있어서 아이젠하워부터 부시에 이르는 공화당 대통령들은 적극성을 보이는 반면, 케네디부터 클린턴까지의 민주당 대통령들은 상대적으로 소극적이라는 것이다. 갤빈은 이러한 정파적 대통령의 역할 차이에 대해 정당의 “경쟁력”(competitive standing) 차원에서 설명한다. 다시 말해, 상대적으로 오랜 기간 동안 의회 다수당을 차지했던 민주당 출신의 대통령들보다는 의회와 유권자 차원에서 소수당의 지위에 머물러 있던 공화당 출신 대통령들이 정당 경쟁력 제고, 즉 정당건설에 더

관심을 쏟는다는 것이다. 그리고 또한 대통령의 정당건설 개입 정도와 스타일에 따라 각 정당이 유권자들과 연결되는 양상이 달라져 왔다는 것이 꺄빈의 핵심주장이다.

이처럼, 정당의 유권자 수준-공직 수준 간의 연계에 있어서, 중요한 축을 담당하는 대통령의 동기와 행태는 대통령제를 취하는 우리나라 경우에 있어서도 주목할 연구 분야가 아닐 수 없다. 우선, 대통령 선거 및 통치와 연관된 대통령 후보 혹은 대통령의 이미지와 공약, 정책은 유권자가 각 정당을 인식하고 구별하는데 직접적인 영향을 미친다. 또한 정당 지도자 (party leader)로서의 대통령과 국정 책임자로서의 대통령 간의 역할 갈등에 대한 대통령 스스로의 입장 정리와 이에 따른 대통령-정당 간의 권력관계는 정당-유권자 관계에도 단계적 영향을 미칠 수밖에 없다. 향후 대통령제와 정당시스템에 관한 실증적, 통합적 연구는 정당이 유권자와 어떻게 연결되는지를 더욱 구체적으로 살펴보는데 있어 매우 중요한 단초를 제공할 것이라고 본다.

IV. 후보 선출, 정당 조직, 그리고 유권자 연계

이 장에서는 앞서 살펴 본 조직 변화와 유권자 연계에 대한 이해를 기초로 하여 구체적으로 후보 선출 과정이 정당의 개혁에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 고찰해 본다. 슐레진저 (Schlesinger 1985)와 올드리치 (Aldrich 1995) 등에 따르면, 정당은 공직을 추구 (office-seeking)하고 공직을 보유 (office-holding)하는 정치인들 (politicians)이 만들어낸 산물이라고 볼 수 있다. 정치적 야심 (political ambition)에 근거한 선거 전략과 정책 결정으로 무장한 정치인들은 정당의 기원과 변화에 밀접한 이해관계를 가지고 있다. 특히 공직의 추구하고 유지는 필수적으로 공직 후보 선출 과정에 의해 크게 좌지우지될 수밖에 없는데, 이에 관련된 선거 정당과 서비스 정당으로서의 면모는 미국 정당 시스템의 특징이라 할 수 있다. 결국 공직 수준의 정당 (party-in-government)을 중심으로 한 정치인과 정치세력의 선거 관련 전략이 전반적인 정당개혁에 크게 영향을 미친다고 본다. 후보 선출을 둘러싼 미국의 정당 조직 변화와 유권자 연계 변천 간의 상호 작용에 대한 연구는 민주주의 발전과 정당 개혁의 역학관계에 대한 당위론이 아닌 실증적 차원에서 시사점을 제공할 것이다.

잘 알려진 대로 건국 당시 미국의 남부와 북부의 13개 주들은 각각 사회경제적 기반과 이익이 동일하지 않았다. 뉴잉글랜드와 뉴욕 주들이 주로 연방정부 중심의 상공업 발전에 기대를 걸었다면, 남부 주들은 노예제에 기초한 플랜테이션 (plantation) 경제 시스템에 의존하고 있었다. 1787년 이후 연방헌법이 제정되고 국가건설 (state building)이 이루어지는 과정에서 남부와 북부의 경제 시스템 차이는 노예제를 용인함으로써 봉합되었고, 정치 시스템 구축은 권력 분립형 대통령제 도입으로 합의가 이루어 졌다. 1796년 초대 대통령 워싱턴이 대선에 더 이상 출마하지 않기로 결정함에 따라 부통령 애덤스 (Adams)와 국무장관 제퍼슨 (Jefferson)이 격돌한 결과, 애덤스가 승리하였다. 1800년 대선에서는 제퍼슨이 승리하였고 최초의 정당간 권력 이양이 이루어졌는데 이후 대통령 후보 선출 과정은 킹 코커스 (King Caucus)라고 불리는 시스템에 의해 결정되었다. 주로 의회를 중심으로 한 워싱턴 정가의 실력자들이 국무장관직을 대통령 후계자 코스로 거치면서 대선 후보로 선정되는 방식이었는데, 이는 1812년 전쟁 당시 연방당 (Federalist Party)이 급격히 쇠퇴하고 결국 1816년 이후 사라지면서 정당간 경쟁이 사그라지고 소위 버지니아 왕조 (Virginia Dynasty) 중심의 권력 승계에 기인한 측면이 크다.

킹 코커스 시스템 하에서는 후보 선출을 둘러싼 정당의 조직 변화는 거의 주목할 점이 없다. 여전히 정치적으로 남부와 북부의 느슨한 연합체 성격이 컸던 당시의 상황에서 의회 내 소규모 지배 엘리트 그룹을 통해 차기 대선 후보가 미리 등장하고 이를 추인하는 형식이었기 때문이다. 물론 현

대의 민주주의 기준으로 보면 그 방식이 비민주적이었음에는 틀림없지만, 아직 국민의 정치 참여가 확대되지 않았고 여전히 사회경제적 지배계층 간의 합의적 정치 시스템으로 운영되던 당시 시대 상황을 종합적으로 고려하지 않을 수 없다. 1803년의 루이지애나 매입으로부터 1823년 먼로 독트린에 이르기까지 미국의 국내적 정치 안정과 “내부적 개선”(internal improvements)라고 불린 경제 발전은 당시 킹 코커스 시스템 하에서 가능했다. 실제로 킹메이커 역할까지 담당했던 클레이(Henry Clay)는 이를 두고 “미국 시스템”(The American System)이라고 명명할 정도였다.

후보 선출을 둘러싼 정당 시스템 최초의 변화는 공직을 추구하는 정치적 야심가(ambitious politician)에 의해 킹 코커스 제도가 무너지면서부터 시작되었다. 워싱턴 엘리트들과는 거리가 멀었던 잭슨(Jackson)은 사실 1815년 뉴올리언스 전투(The Battle of New Orleans)를 통해 일찌감치 국민적 지도자로 추앙받고 있었다. 1812년 전쟁 와중에 워싱턴이 불타고 메디슨 대통령이 수도를 버리고 도망해야 했던 현실이 미국 시민들에게 크게 상처가 되었던 반면 영국군을 크게 무찔렀던 잭슨의 1815년 승리는 미국 국민들이 비로소 미국이라는 나라의 국민이라는 정체성을 가지도록 만드는데 결정적 기여를 하였다. 1824년 선거에서 워싱턴 인사이드어(insiders) 편향적인 킹 코커스 방식의 한계를 절감했던 잭슨은 자신의 정치 참모였던 밴 뷰렌(Van Buren)의 도움에 힘입어 민주당을 건설하고 결국 1828년 대통령 선거에서 승리하였다. 이후 1832년 재선을 통해 국민의 투표권을 크게 확대하였을 뿐 아니라 킹 코커스 시대의 유력 정치인 헨리 클레이를 압도함으로써 새로운 정당 시스템과 후보 선출 방식을 개척하게 된다.⁵⁾ 이후 1840년대 건설된 휘그당(Whig)이 남북전쟁을 전후로 공화당(Republican Party)으로 변모함으로써 민주당과의 양당 체제가 갖추어져 지고, 전국 단위의 전당 대회(national conventions)에서 대선 후보를 선출하는 시스템이 점차 보편화 되었다.

1860년대 남북 전쟁(Civil War)을 거치고 1876년 대통령 선거를 기점으로 남부 재건(Reconstruction) 시대가 마감되면서 남북 전쟁에서 승리한 바 있는 북부 공화당의 일방적인 우위 또한 종식되었다. 당시의 대선 후보 선출은 각 주(state)와 지역(local) 단위 전당 대회에서 선출된 대의원들(delegates)만이 배타적으로 참석하는 전국 단위 전당 대회에서 이루어졌다. 이전의 킹 코커스에서는 워싱턴의 의회 엘리트들에게로 권력의 쏠림현상이 있었던 데 비해, 1960년대 까지 지속된 전당대회 시스템은 주로 각 주의 지역 정당 보스(boss)들에게 권한이 집중되었다. 농업과 산업, 은과 금, 그리고 남부와 북부 등 다양한 양극화 요소들이 정당 경쟁을 축으로 심화되는 과정에서 지역 정당의 리더(leaders)와 정당 머신(party machine)들의 비중이 커졌던 것이다. 동시에 20세기 초반 대선 후보 경선을 위한 대의원 선출 과정에서 직선제를 중심으로 한 프라이머리(primaries) 위주의 진보적 개혁(progressive reform)이 일어났고, 바르텔즈(Bartels)에 따르면 1920년과 1968년 사이 평균적으로 15개 정도의 주들이 프라이머리를 실시했다(Bartels 1988, 14). 참여한 시민들이 직접 상향식으로 후보를 선출하는 프라이머리 방식과 이전부터 행해 온 정당 지도자와 전당 대회 중심의 후보 선출 방식이 혼재했던 소위 “혼합식 시스템”(mixed system)은 1968년 베트남전 반대 운동으로 혼동에 빠진 민주당의 시카고 전당대회에 이르기까지 지속된 바 있다.

1968년 현직 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령의 재선 포기, 킹 목사와 로버트 케네디 암살 등으로 인해 정국이 크게 요동쳤다. 이 와중에 단 한 차례의 프라이머리도 치루지 않았음에도 불구하고 당내 리더들과 보스들에 의해 1968년 민주당 후보로 선출된 험프리(Humphrey) 부통령이 결국 대통령 선거 본선에서 공화당의 닉슨 후보에게 패배하였다. 이에 대한 반향으로 차기 대선 승리

5) 클레이는 1811년 하원에 처음 등원한 날 하원 의장(Speaker of the House)으로 선출된 바 있고, 영국과의 일전을 불사한 “전쟁파”(War Hawks)를 이끌며 메디슨 대통령을 압박함으로써 하원 의장의 정치적 역할과 위상을 강화한 바 있다.

와 정당의 지지 회복을 노린 맥거번-프레이저 (McGovern-Fraser) 위원회가 결성되고, 여성과 젊은 이들, 그리고 소수 인종들에게 투표권을 확대하고 프라이머리 제도를 전면 수용할 것을 골자로 한 정당 개혁안을 발표하였다. 이후 민주당의 프라이머리 시스템을 통해 대통령 후보 선출 과정에서 성공한 최초의 케이스로 조지아 주지사였던 카터를 뽑을 수 있는데, 그는 아이오와 (Iowa) 코커스에 이어 첫 번째로 프라이머리가 열리는 뉴햄프셔 (New Hampshire) 주에 거의 상주 하다시피하며 지지 세력을 확보하였고, 뉴햄프셔 프라이머리에서 승리함으로써 단번에 유력 대선 후보로 올라서게 되었다. 결국 민주당 후보로 선출된 카터는 1976년 본선에서 현직 포드 대통령을 꺾고 대권을 쟁취한 바 있는데, 정당 보스들이 뒷거래를 하던 뒷방 (back room)으로부터 “승기를 잡는”(big momentum: “Big Mo”) 후보에게 결정적으로 유리해진 프라이머리 제도로 후보 선출 절차가 이행된 확실한 증거였던 셈이다 (Bartels 1988).

이러한 프라이머리 개혁은 후보 선출 과정에 대한 국민적 관심을 불러일으켰을 뿐만 아니라 이전 개혁들과 마찬가지로 정치인들의 정치적 야망 및 전략과 크게 맞물려 있다고 볼 수 있다. 프라이머리 전면 도입에 크게 기여한 민주당의 맥거번 상원의원 자신은 1972년 당 대선 후보로 선출된 바 있고, 무명의 남부 주지사 카터는 프라이머리 과정을 통해 워싱턴의 유력 경쟁자들을 따돌릴 수 있었다. 민주당의 개혁에 자극받은 공화당도 정치적 관심과 민주적 평가를 불러일으킨 프라이머리 제도를 1970년대 들어와 본격적으로 도입하게 된다. 결국 킹 코커스 방식으로부터 전당 대회 시스템으로 변화되는 단계에서 잭슨 대통령과 민주당 건설을 통한 참정권 확대가 큰 영향을 미쳤던 전례와 마찬가지로, 베트남전 실패 이후 후보 선출 방식의 개방과 확대를 통해 대선 승리의 기회를 다시 모색했던 민주당 지도부와 대통령 후보군의 정치적 야망 (ambition)과 전략 (strategy)이 결정적으로 중요하였던 것이다.

V. 소결

비교 정치 연구를 통해 한국적 맥락에서의 개혁 시사점을 찾는 일은 쉽지 않다. 제도 생성의 역사적 기원이 다르고 사회경제적 갈등이 정치적 대립으로 구조화되는 양상이 다르다는 점에서 정당 조직과 유권자 연계의 메카니즘을 수평적으로 이해하고 적용하는 시도는 부당할 뿐 아니라 불가능하다. 다만 본 연구에서 주로 살펴 본 대로 미국의 정당 시스템 하에서 후보 선출 절차가 시대적 변화를 겪게 되는 주요 배경에는 정치인과 정치세력의 야심 (ambition)과 전략 (strategy)이 작용하고 있었음을 되새겨 볼 필요가 있다. 사실 유권자 정당 (party-of-the-electorate)으로의 개혁에 있어 후보 선출 절차의 개방과 확대, 즉 프라이머리 제도 도입과 운영은 필수적이라고 할 수 있다. 의원의 자율성이 상당 부분 상향식 후보 선출 과정에서 담보되고, 의원의 전문성이 일정 정도 안정적 자율성에 기반한다고 가정해 본다면, 후보 선출 방식의 개선은 향후 한국의 정당 개혁에 필요한 열쇠라고도 볼 수 있다. 그런데, 실천적인 측면에서 이는 단순히 당위론적 차원을 넘어서야 가능하리라 여겨진다. 다시 말해 프라이머리 제도가 민주적이고 효율적인 후보 선출 절차라는 인식이 확산되고 공유되는 일 이외에도 정치적 득실 계산과 이에 따른 실천 가능한 정치권의 전략이 동반될 때에야 비로소 후보 선출과 정당 개혁의 단초가 마련될 것이다.

동시에 한국 정당 시스템이 대통령 선거를 둘러싼 전략과 전술 변화에 항시적으로 노출되어 왔다는 사실 또한 주목할 필요가 있다. 이는 새로운 후보 선출 방식을 통한 21세기형 정당 모델을 모색하는데 있어 정치인들의 단기적 (short-term) 이익에 기초한 야심과 전략이 오히려 제도 확립에는 방해 요소로 작용할 수도 있음을 의미한다. 5년 단임의 대통령을 선출하는 선거 때마다 선거 승

리를 위해 모바일 투표, 여론조사 도입 등 새로운 예비경선 아이디어를 도입하고 추진한다면 조직으로서의 정당이 실제로 제도적 관성 (institutional inertia)을 유지하는 것은 어렵다. 다시 말해 간판만 새로 내거는 새로운 정당 (new party)이 아닌 정당 개혁에 기초한 변화된 정당 (party transformation)이 한국의 민주주의 발전에 절실하다. 이를 통해 대통령 선거 후보가 선출되고 정당 조직의 개혁 및 유권자 연계 강화가 이루어져야 할 것이다. 결국 야심과 전략에 기초한 정치세력 (ambitious and strategic political coalition)들이 선거 승리와 정책 개혁을 놓고 치열하게 경쟁하는 맥락에서 달성되는 정당 개혁만이 현실적이면서 유일한 대안이 될 것이다.

<참고문헌>

- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』 서울: 인간사랑
- Aldrich, John H. 1995. *Why parties? The origin and transformation of party politics in America.* (Chicago: University of Chicago Press)
- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action.* (New Haven: Yale University Press)
- Bafumi, Joseph and Robert Y. Shapiro. 2009. "A New Partisan Voter," *Journal of Politics*, 71(1): 1-24
- Bartels, Larry M. 1988. *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice* (Princeton: Princeton University Press)
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American voter.* (New York: Wiley)
- Canes-Wrone, Brandice, David W. Brady and John F. Cogan. 2002. "Out of Step, Out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting," *American Political Science Review*, 96(1): 127-140.
- Cox, Gary W, and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House.* (Berkeley: University of California Press)
- Dalton, Russell. 2013. *The Apartisan American: Dealignment and Changing Electoral Politics.* (Washington D.C.: CQ Press)
- Dalton, Russell and Martin Wattenberg. 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies.* (Oxford: Oxford University Press)
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy.* (New York: Harper and Row)
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organizations and Activity in the Modern State.* (New York: Wiley)
- Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies.* (New Brunswick: Transaction Publishers)
- Fenno, Richard F., Jr. 1978. *Home Style: House Members in Their Own Districts.* (Boston: Little, Brown).
- Galvin Daniel J. 2010. *Presidential Party Building.* (Princeton: Princeton University Press)
- Fiorina, Morris P. 1974. *Representatives, Roll Calls, and Constituencies.* (Lexington:

- Lexington Books)
- Jacobson, Gary C. 1987. "Running Scared: Elections and Congressional Politics in the 1980s," Mathew McCubbins and Terry Sullivan, ed. Congress: Structure and Policy. (New York: Cambridge University Press)
- Kernell, Samuel. 1997. Going Public: New Strategies of Presidential Leadership (Washington D.C.: CQ Press)
- Key, V.O. 1958. Politics, Parties and Pressure Groups, 4th Edition, (New York: Thomas Y. Crowell)
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party," Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds. Political Parties and Political Development, (Princeton: Princeton University Press)
- Matthews, Donald R., and James A. Stimson. 1975. Yeas and Nays: Normal Decision-Making in the U.S. House of Representatives. (New York: Wiley)
- Milkis, Sidney M. 1993. The President and the Parties: The Transformation of the American Party System Since the New Deal. (Oxford: Oxford University Press.)
- Milkis, Sidney M and Jesse H. Rhodes. 2007. "George W. Bush, the Republican Party, and the "New" American Party System," Perspectives on Politics 5(3): 461-488
- Miller, Warren and J. Merrill Shanks. 1996. The New American Voter. (Cambridge: Harvard University Press)
- Polsby, Nelson W. 1968. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," The American Political Science Review 62(1):144-168.
- Schattschneider, E.E.. 1942. Party Government. (New York: Rinehart)
- Schiller, Wendy J. 2000. Partners and Rivals: Representation in U.S. Senate Delegations. (Princeton: Princeton University Press)
- Schlesinger, Joseph A. 1985. "The New American Political Party," American Political Science Review 79(4): 1152-1169
- Skowronek, Stephen. 1982. Building a new American state. (Cambridge: Cambridge University Press)
- Sulkin, Tracy. 2005. Issue Politics in Congress. (Cambridge: Cambridge University Press)
- Theriault, Sean M. 2006. "Party Politics during the Louisiana Purchase," Social Science History 30 (2): 293-323

Internet and Democratic Citizenship among the Global Mass Publics
Does Internet Use Increase Political Support for Democracy?

Youngho Cho

Hanyang University(South Korea)

Phone: 82-32-282-7972

Email: younghocho94@gmail.com

Abstract

This study analyzed public opinion data for the 45 societies from the latest World Values Survey and found that Internet use promotes democratic support in democratic countries but not in authoritarian countries. In advanced democracies, democratic ideas and thoughts are freely produced and disseminated in cyberspace, and Internet users tend to absorb them. On the other hand, this online content is highly controlled by authoritarian governments in non-democratic settings, and Internet users are likely to be exposed to pro-government messages and entertainment, thereby nullifying the democratic utility of Internet use. These different social learning processes result in a global reinforcement effect of Internet use on democratic support. The results confirm that the Internet is a neutral technology and its effect depends on the political environment where it is used.

Internet and Democratic Citizenship among the Global Mass Publics

Does Internet Use Increase Political Support for Democracy?

“Things we call ‘technologies’ are ways of building order in our world.”

- Langdon Winner, 1980: 127.

“It is tempting to think of the Internet as unprecedented in its potential for political progress. History, however, cautions against such hubris.”

- Larry Diamond, 2010: 71.

Two global phenomena have transformed human society. Over the last two decades, democracy has gained unprecedented support from citizens around the world. Democracy has become the most popular political system among the general public, not only in the wealthy parts of the world, but also in developing countries (Inglehart, 2003). Because democracy can emerge and consolidate where ordinary people support it, this seemingly universal support for democracy signals a positive condition for further democratization in the developing world.

At the same time, the world has entered a revolutionary new era of information communication technology (ICT). In the early 1990s, only a few million around the world used the Internet and communicated in cyberspace. However, the proportion of the global populace using the Internet has dramatically increased to more than 2.7 billion, constituting 35% of the world population (International Telecommunication Union, 2012). It has been predicted that Internet use via computer or other electronic devices will further transform the social lives of ordinary citizens, especially young generations, as it has changed business (Chadwick, 2006).

Are these two phenomena associated? Does Internet use conduce to democratic citizenship? If so, why does Internet use influence public attitudes toward democracy? Is its impact on democratic citizenship substantial or minimal? The current literature on political

culture and democratization has generally focused on the economic, political, and social forces that shape public orientations toward democracy (Almond and Verba, 1963; Bratton et al., 2005; Rose et al., 1998). With few exceptions (Nisbet et al., 2012), little effort has been made to unravel the role of this new communication medium in democratizing ordinary citizens in a systematic manner.

Moreover, existing studies on the political consequences of the Internet have centered on either advanced democracies or a specific country and have examined public orientations toward politics (e.g., political knowledge and civic engagement) rather than attitudes toward democracy (Boulianne, 2009). Little is known about the relationship between expansion of Internet use and democratic citizenship in both developed and developing countries from the comparative perspective of democratization. Consequently, the current literature on Internet use and democratic citizenship is in an embryonic stage and requires a great deal of systemic research to explore the effect of the former on various dimensions of the latter.

This study is an effort to expand the scope of the research by improving our understanding of Internet use and political support for democracy. It has a twofold purpose. Theoretically, applying social learning theories to Internet use and democratic citizenship, it contends that individual use of the Internet has different effects on democratic attitudes in democratic and authoritarian societies (McClosky and Zaller, 1984). Specifically, the utility of the Internet has both bright and dark sides, depending on different political contexts (i.e., regime type). Internet use reinforces democratic citizenship in democratic societies but not in authoritarian societies.

Empirically, the present research subjected this theoretical idea to a rigorous test, using public opinion data culled from 45 societies surveyed in the latest World Values Survey and applying multilevel modeling. The results provide systematic evidence for these theoretical expectations, which are consistent with recent studies arguing a conditional effect of the Internet on democratization (Groshek, 2009; Morozov, 2011; Nisbet et al., 2012). In particular, Internet use appears to have a global reinforcement effect on democratic citizenship in that it has promoted democratic support in democratic societies but not in authoritarian societies. These results indicate the need for caution when considering the potential of the Internet to democratize ordinary citizens in authoritarian countries specifically and to promote democratic development generally.

This article proceeds in five sections. The next section reviews prior studies on Internet use and democratic citizenship and identifies two limitations that this study attempts to overcome. The second section discusses theories of social learning to explain the relationship between Internet use and citizens' support for democracy. In this section, I advance the core argument of this study: Internet use bolsters political support for democracy in democratic societies but not in nondemocratic settings. The third section specifies the research design including the World Values Survey, measurements, and an empirical model, and the fourth discusses empirical results. The final section highlights major findings of this study and discusses its contributions.

Internet and Democratic Citizenship: Three Views

The Internet is a global system of interconnected computer networks that enables billions of users worldwide to communicate and exchange information with one another. During the early 1990s, it provided college-educated, young, and/or affluent individuals in advanced countries with opportunities to freely express and exchange information, concerns, and interests. Since the mid- to late-1990s when private companies began utilizing the Internet for their businesses, the Internet has tremendously changed the ways in which business is conducted and people work. Subsequently, watching the substantial impact of the Internet on business, an increasing number of social scientists and research institutes have started to examine the political and social consequences of the Internet.

So far, scholars studying this subject are loosely divided into three camps and have produced competing findings: optimistic, pessimistic, and synthetic. The first camp argues that the Internet has a positive effect on the political lives of ordinary citizens. The second one contends that its effect is at best neutral or negative. The third one posits that the effect of Internet use is neither negative nor positive in and of itself, but it is conditional, depending on certain characteristics of Internet users or external factors. Because these three groups provide general insights with which to study the Internet and democratic citizenship in the context of democratization, this section reviews them in order and identifies their limitations.

The first group of scholars (optimistic) regards the Internet as a new means to reinvigorate democratic citizenship among mass citizens and to improve the limited accountability and responsiveness of modern representative democracies (Johnson and Kaye, 2003; Norris, 2011).

The group projects that the penetration of the Internet into non-democratic societies will erode authoritarian legitimacy and promote democratization (Howard and Hussain, 2011; Kedzie, 2002). These scholars' theoretical rationale is twofold. First, the Internet dramatically reduces the transaction cost of communication, association, and participation necessary in a democratic polity (Norris, 2002; Xenos and Moy, 2007). Obtaining and sharing information is a costly human activity, but the Internet changes the cost of learning and communicating and, therefore, has the potential to improve public engagement in democratic politics. In addition, political activists take advantage of this unique feature of the Internet because it not only reduces the mobilization cost but also guarantees two-way communication with those citizens who are otherwise disengaged, apathetic, and uninterested. As a result, the Internet boosts vibrant interactions among political activists and ordinary citizens and shifts a modern representative form of democracy closer to a direct form (Drew and Weaver, 2006; Tolbert and McNeal, 2003).

Second, the Internet promotes the pluralism of a political communication market in which political elites and the mass media determine what becomes news and frame the information in ways that may be seen as unimportant to the mass citizens (Diamond, 2010; Tewksbury and Althaus, 2000). This effect is discernible in both democratic and non-democratic societies, but it is more noticeable in the latter because authoritarian governments and pro-governmental media dominate political discourse and control deviant opinions. Cyberspace is relatively free, and the two-way communication of the Internet makes it easy for ordinary citizens and dissident groups to produce and share their own political messages. Thanks to the diffusion of the Internet, they have new opportunities to form their own voices in cyberspace and make them heard in the public arena (Diamond, 2010). Consequently, the Internet empowers ordinary citizens to form their own political discourse and weakens the unilateral influence of political elites and the traditional mass media in a political market (Xenos and Moy, 2007; Yang, 2003).

Empirically, scholars optimistic about the Internet's potential have accumulated supportive evidence from advanced democracies and authoritarian countries. For example, Johnson and Kaye (2003) found that as people become online users, they are likely to engage in political activities such as voting. Using 1996-2000 National Election Studies data, Tolbert and McNeal (2003) consistently found that Internet access enhances voter information about elections and increases voting participation. Moreover, Tewksbury and Althaus (2000) suggested that online news balances the prominent influences of traditional news producers and allows Internet

users to be less influenced by cues from the political elites and the mass media. Their studies implied that the Internet reduces the leverage of the traditional mass media and promotes plural voices within a political market. The democratic utility of the Internet has even been reported in authoritarian countries. Analyzing the 2007 China World Values Survey, Lei (2011) showed that Chinese Internet users are not only supportive of democratic norms but also critical of Chinese one-party rule.

The second group of scholars (pessimistic) posits that the Internet disconnects people from a political community and hinders their political engagements (Margolis and Resnick, 2000; Sunstein, 2001). In one of the earliest studies, Kraut et al. (1998) found that Internet use atomizes ordinary people by disconnecting them from their family and society and increasing personal depression. In a more systematic and nationwide study, Nie (2001) provided evidence that Internet users are more socially isolated from their family and friends. Bimber (2001) examined five U.S. national surveys on this subject and reported consistent evidence that there is little positive relationship between Internet use and various forms of political participation. In the most recent of these studies, Schlozman et al. (2010) have found that the Internet is of little help in improving the long-standing patterns of participatory inequality both online and offline among U.S. citizens.

In addition, scholars in this group contend that Internet optimists underestimate authoritarian governments' ability to control cyberspace and private companies in order to push Internet users away from civic issues and drive them to entertainment and business. Morozov (2011) reported that authoritarian governments have developed detailed censorship and fine-tuned surveillance systems for cyberspace. For example, the Chinese government combines technical policy measures to control both public discourse on the Internet and access to foreign websites, thereby making the Internet ineffective or negative for democratization (MacKinnon, 2011). Not only have these nondemocratic cyber measures spread to other authoritarian governments such as Iran, they are not rare even in new democracies (Diamond, 2010). Moreover, private companies are another important actor to distract public attention from politics. Putnam (2000) pointed out that "most of the time, energy, and creativity of the electronic media is devoted not to news, but to entertainment" (221). As a result, Internet pessimists cool down the optimists' expectations of the Internet and provide a realistic perspective that empowered

democratic citizenship stems not from the Internet but from the social and political changes behind it.

The third group of scholars (synthetic) asserts that the political effects of the Internet may be either negative or positive depending on other individual and national conditions (Groshek, 2009; Xenos and Moy, 2007). Scholars in this approach concur on such conditional effects of Internet use on democratic citizenship, whereby attentive citizens using the Internet become more engaged, but inattentive people without Internet access become less involved in democratic politics (Norris, 2002). The Internet is known to promote this reinforcement effect because it increases citizens' ability to customize their political and nonpolitical information. Social psychologist Robert Kraut called this phenomenon a "rich get richer" model (Kraut et al., 2002).

Empirically, scholars in this group have examined what factors foster or hinder the effect of Internet use on civic engagement. For example, Norris (2002) argued the effect of the Internet is contingent on the user's purpose and reinforces the existing inequality of civic engagement among citizens. In particular, she found that informational and communicative uses of the Internet are conducive to public engagement with politics, whereas recreational and entertainment uses erode it. Political interest, discussion, and even personality are known to amplify the reinforcement effect of Internet use on the civic life of ordinary people (Kraut et al., 2002; Nisbet and Scheufele, 2004; Xenos and Moy, 2007). These studies all point out the polarizing and reinforcement effect of Internet use whereby attentive citizens become more politically oriented and inattentive ones become more disconnected from politics. At the national level, scholars in this group contend that the political effect of the Internet is dormant in day-to-day situations, but it is activated during periods of intensity such as elections and democratic uprisings and results in political consequences (Howard and Hussain, 2011; Putnam, 2000; Shirky, 2011). This synthetic group has been gaining more scholarly currency and has opened new research fields that the other two groups have not identified.

These three perspectives offer relevant insights into the relationship between the Internet and democratic citizenship in the context of democratization. Although these insights are valuable, few scholars have attempted to examine the relationship in a systematic manner within the literature of political culture and democratization. Recently, Nisbet and his colleagues (2012) integrated these insights and provided the most systematic research regarding the effect of Internet use on public attitudes toward democracy at the individual level. Given that the Internet

has penetrated into developing societies and the number of Internet users has been expanding dramatically, the researchers combined two datasets from the Afrobarometer and Asia Barometer Surveys and investigated the democratic utility of Internet use. Specifically, they checked whether Internet use conduces to democratic citizenship by increasing committed support for democracy. Consonant with the optimistic view, the results indicated that citizens who frequently use the Internet are more attached to democracy and more detached from various forms of authoritarianism than Internet nonusers are (Norris, 2011). Consistent with the synthetic perspective, Nisbet and his colleagues suggested that the democratic effect of Internet use is stronger in those democratic societies with a high level of Internet infrastructure, but it is minimal in authoritarian societies with middle-to-low levels of Internet infrastructure (Groshek, 2009).

In sum, prior studies have provided a great deal of information about the impact Internet use has on public norms and values toward politics and democracy. Generally, they agree that the Internet empowers citizens' role in the politics of advanced democracies, but it has an ambiguous role in democratizing citizens of authoritarian regimes. Despite these contributions, there are two limitations of the current literature. First, theoretically, many studies have shown there is a conditional effect of Internet use on democratic citizenship in different regimes, but it is not clear why such an effect exists. Second, prior studies have not provided systematic and comparative research. They have studied either developing countries or developed democracies but not both. As Nisbet and his colleagues (2012) pointed out, "cross-national scholarship examining the relationship between Internet use and demand [support] for democracy more globally, or in other regions specifically, is clearly necessary" (pp. 260-261). This study is designed to overcome these two problems.

Theoretical Nexus between Internet Use and Democratic Support

Does Internet use play a role in democratizing political attitudes among mass citizens? If it does, how is the Internet conducive to democratic citizenship? Is the democratic utility of Internet use universal or particular? This study argues that the Internet is neither democratic nor non-democratic in and of itself because it is one of the new mediums whose effects are highly dependent on users and certain conditions (Bimber, 2003; Diamond, 2010; Xenos and Moy, 2007). It contends that the democratic utility of Internet use is contingent on regime type. In

particular, Internet use reinforces democratic citizenship in democratic societies but not in authoritarian societies. This is because the information content produced and exchanged within cyberspace differs qualitatively between the two societies, and Internet users tend to consume rather than challenge the information content of cyberspace in their country.

Social learning theories provide theoretical accounts for the different effects of Internet use in democratic and authoritarian societies (McClosky and Zaller, 1984; Sniderman, 1975). Social learning theories are predicated on two premises. First, the political environment in which citizens live plays a significant role in determining the particular type of political norms and values they learn. Specifically, democratic and authoritarian societies motivate citizens to learn and accept democratic and authoritarian regimes, respectively. Democratic societies encourage ordinary people to endorse democracy and reject authoritarianism, but authoritarian societies make an effort to sustain authoritarian support and use various oppressive measures to prevent their citizens from developing support for democracy.

Second, citizens are not equally capable of learning political norms and regime. Those who can access new information technologies are more capable of learning socially dominant norms and becoming sophisticated about politics than those who cannot (Bimber, 2003; Norris, 2002). The Internet enables users to customize a large amount of online content and process the information within a short time. Internet users are more quickly exposed to and made aware of current issues and affairs than Internet nonusers are, which means that existing gaps in civic engagement widen with greater Internet use.

Nonetheless, quick access to current issues among Internet users does not necessarily mean that they are more deliberate and responsible citizens than nonusers (Sunstein, 2001). Although young and educated adopters of the Internet may have produced critical and deliberate voices in the early 1990s, as Internet use became popular, socially dominant groups such as government, private companies, and opinion leaders quickly occupied cyberspace (Margolis and Resnick, 2000). As Downs (1957) aptly pointed out, politics is a remote issue for most citizens and, thus, ordinary people are likely to accept dominant discourse in an uncritical manner rather than produce and disseminate revolutionary ideas.

In short, social learning theories hold that development of pro-democratic attitudes varies across individuals and political contexts because it is determined by contextual interactions between the political environment and Internet use. When these theoretical premises are

specifically applied to democratic citizenship, they predict that in democratic societies Internet users are more active than nonusers in endorsing democracy as the preferred political system, because democratic societies produce positive messages about democracy and continue to justify its superiority over authoritarianism. However, the democratic utility of Internet use is likely to disappear in authoritarian countries because the cyberspace in non-democratic settings is highly controlled by authoritarian governments. Although Internet users in these countries are able to view more information and news than nonusers are, those who use the Internet are allowed to access only controlled online information content such as pro-government propaganda, soft local issues, and entertainment.

Why does Internet use produce such different effects on support for democracy in democratic and authoritarian societies? Social learning theories focus specifically on two agents: government and opinion leaders. In democratic societies, government allows citizens to produce and exchange any information in cyberspace. In this open and free market of political information and thoughts, opinion leaders including political elites and civic organization leaders adopt the Internet to reinforce democratic citizenship (Bieber, 2000). In particular, they make a serious effort to mobilize Internet users by providing a large quantity of political messages and delivering democratic content. Because political elites and opinion leaders of advanced democracies often disagree with specific policy issues but are in consensus with regard to their regime principles, democratic content tends to be dominant in cyberspace. A series of social communications in the cyberspace of stable democratic societies eventually leads Internet users to become aware of democratic politics and supportive of democratic norms and values (Druckman et al., 2013; Johnson and Kaye, 2003; Scheufele and Nisbet, 2002). As a result, Internet users in these stable democracies are more likely than nonusers to be democratic citizens endorsing democracy and rejecting authoritarianism (Norris, 2011).

On the other hand, Internet users in authoritarian societies cannot avoid governmental attempts to control cyberspace, and opinion leaders are not allowed to disseminate anti-government and democratic messages through the Internet (Mozorov, 2011; Stockmann and Gallagher, 2011). Instead, they are more likely to be exposed to pro-government propagandas and learn these messages more quickly than those without Internet access. These early adopters of the Internet in authoritarian societies are likely to be close to those who have benefits from their political system because they are located at high levels of social stratification. Thus, Internet

users in these societies not only would find it hard to internalize democratic norms but also would have difficulty expressing support for democracy and rejection of authoritarianism.

This non-democratic effect of Internet use would be most discernible when authoritarian governments and pro-government mass media successfully control flow of information content in cyberspace (Diamond, 2010; MacKinnon, 2011). Due to detailed censorship and surveillance systems by these authoritarian governments, Internet use is likely to remain restricted to commercial and entertainment purposes and government agencies' use of the Internet to amplify their own propaganda and manipulate public opinion among ordinary people. As a result, the empowered ability of Internet users is not likely to result in democratic demand or support.

In sum, the hypothesis I test in this study is fairly simple: *Internet use promotes democratic support only in democratic societies, and the effect of Internet use becomes negative or nullified in authoritarian societies.*

Research Design

Data

To test the effect of Internet use on democratic citizenship, this study employs survey data from 45 societies in the latest World Values Survey (hereafter, WVS). The WVS investigated social and political values among more than 80,000 people across 57 societies during the period 2005-2008. The WVS is the most recent survey examining democratic support and Internet use among global citizens. Selecting countries where all the necessary questions for this study were available resulted in a sample of 45 societies and 61,873 respondents across seven major regions (see Appendix A for the sample country information).

The sample reflects substantial diversity in both democratic and economic development. Specifically, following the Freedom House regime category, the sample consists of 34 "Free," six "Partially Free," and five "Not Free" countries. Within the 34 free societies, 15 are old democracies and 19 are new democracies having experienced democratic transition after 1974 when the third wave of democratization began in Portugal. In addition, the sample contains 18 members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), which is a forum of rich and advanced countries. On the other hand, seven countries are poor countries, having a gross domestic product (GDP) per capita of less than \$3,000. Given that such diversity

of the country sample provides fertile ground to test the core hypothesis identified in the previous section, the cross-national analysis at the global level will make a significant contribution to the current literature of Internet use and democratic political culture.

Dependent Variables: Democratic Support

The dependent variable for this study is political support for democracy. In the literature of democratic political culture, there is general consensus that political support for democracy takes the form of a choice between democracy and its alternatives and that the choice is naturally dynamic. In the developing world, where a number of countries have experienced democratic transition, the cultural norms of the previous authoritarian regimes tend to cohabit with the newly or partially installed institutions and procedures of democracy. Citizens with little experience of and limited sophistication concerning democratic politics may be uncertain whether democracy or dictatorship offers more satisfying solutions to the problems facing their societies. Due to such uncertainty, citizens who are democratic novices often concurrently embrace democratic and authoritarian political propensities. Considering this ambivalence, scholars on this subject suggest that democratic support should be measured in two dimensions: one involving favorable orientations to democracy and another involving the opposite trend in orientations toward authoritarianism. Consequently, scholars in this research have measured political support for democracy by gauging the extent to which individual citizens simultaneously accept democracy and reject authoritarianism (Inglehart, 2003; Mattes and Bratton, 2007; Rose et al., 1998; Shin, 2007).

Following this analytical convention, this study uses four questions from the fifth wave of the WVS to construct political support for democracy in three sequential steps. The four questions investigate global citizens' preferences for three different regime types (democratic system, civilian dictatorship, and military rule) and importance of living in a democratic society (see survey questions in Appendix B). The first three questions allow citizens to express one of four responses from "Very good" to "Very bad," and the final question offers them a choice of 10 responses from "Not at all important" to "Absolutely important." Because the first three questions were operationalized as a 4-point scale index, the 10 options of last one were transformed into an index with the same scale (1,2 =1; 3,4,5=2; 6,7,8=3; 9,10=4). First, I

measured acceptance of democracy by summing the respondent's preference for a democratic system and personal importance of living in democracy, which ranged from 2 (weak acceptance) to 8 (strong acceptance). Second, preferences against civilian dictatorship and military rule were combined to produce rejection of authoritarianism ranging from 2 (weak rejection) to 8 (strong rejection). These two measures equally represent pro-democratic and authoritarian orientations, respectively. Finally, this study summed both acceptance of democracy and rejection of authoritarianism, which yielded a composite index of political support for democracy ranging from 4 (support for authoritarianism) to 16 (support for democracy). These measures allow this study to examine the effect of the Internet use on both democratic support and its subcomponents in a balanced and detailed manner.

Independent and Control Variables

The core independent variables for this study are Internet use as an information source at the individual level and the level of democracy at the country level. People use various sources to learn about their environment. The sources include newspapers, news broadcasts, books, talks with friends, and the Internet. The WVS asked respondents whether they used the Internet to obtain information last week or not. The response is dichotomous. As a country-level variable, level of democracy is measured by the reversed Freedom House regime ratings for the survey year, which ranges from 0 (stable authoritarianism) to 12 (advanced democracy).

This study includes 10 control variables from five theoretical models of democratic political culture: modernization, social capital, political learning, performance evaluation, and demographic. First of all, GDP per capita for economic development at the country level and educational attainment and income at the individual level are controlled for theories of modernization contending that democratic political culture emerges as a society experiences socioeconomic development (Lipset, 1960). Second, theories of social capital argue that vibrant civic activities and high levels of interpersonal trust provide a social foundation for democratization and democratic governance (Almond and Verba, 1963). This study controls for effects of social capital on democratic citizenship by including membership in civic organizations and interpersonal trust. Third, recent theories of political learning and democratization assert that democratic citizenship rises as citizens become interested in politics and follow political issues

(Bratton et al., 2005). I include political interest and media use to represent this model. Fourth, theories of performance evaluation contend that citizens orient themselves toward or away from democracy and its alternatives depending on how they judge the performance of their democratic regime. To control public evaluation of democracy, this study includes perceived extent of democracy and financial satisfaction at the individual level (Rose, Mishler, and Haerpfer, 1998). Finally, as common in other studies, two demographic characteristics are controlled in the following analyses: age and gender.

Empirical Model

One major problem of cross-national survey research is the high rate of missing data as a result of nonresponses. In the data used, the percentages of missing values ranged from 0.1% for female dummy to 9.9% for individual preference for civilian dictatorship. When all variables of interest are included in the empirical model, the model excludes 17,473 (28.7%) as a result of list-wise deletion. Because this practice would lead to “a loss of valuable information at best and severe selection bias at worst” (King et al., 2001: 49), I employed *multiple imputation*, which involves imputing m values for each missing cell based on the existing information. I used Amelia II, developed by King and his colleagues, to generate 10 imputed data sets. This resulted in no missing values for any predictors in the multiple imputed data sets. To conduct the separate analyses of these data sets, I ran HLM 6.8, which calculated the average of the parameter estimates from the separate analyses and computed the standard errors (Raudenbush and Bryk, 2002).

Given that the WVS has a hierarchical data structure comprising both individual-level and country-level variables, multilevel modeling is the best method for this study (Raudenbush and Bryk, 2002). However, the preliminary step before conducting major empirical models for this study was to check whether multilevel modeling is statistically necessary. To test the necessity of multilevel modeling, this study conducted an analysis of variance (ANOVA) of democratic support by excluding all the independent and control variables. The ANOVA shows that 81% of the variance in democratic support comes from the individual level and 19% from the country level. The variance components are statistically significant, which suggests that democratic support simultaneously varies at the country and individual levels and that ignoring the

hierarchical structure of democratic support would produce inaccurate inferences. Thus, the use of multilevel modeling is justified for this research.

Empirical Results and Discussion

The core argument for this study is that the effect of individual Internet use on democratic support is conditioned by national development of democracy. Internet users in advanced democracies are likely to be exposed to enriched democratic content in cyberspace, whereas Internet users in stable authoritarian countries are not allowed to view such democratic content due to authoritarian control of online information flow. It logically suggests that individual Internet use generally exerts a positive effect on democratic support, but its effect is more robust in democratic countries than nondemocratic countries.

To test these expectations, this article estimated two empirical models. As a base model, Model 1 included all the independent and control variables at both the individual and country levels. As an interaction model, Model 2 added a cross-level interaction between individual Internet use and level of democracy. The first model tests whether individual Internet use is positively associated with support for democracy and the second one checks whether the relationship between the former and the latter varies by levels of democratic development.

Table 1. Multilevel Analyses of Democratic Support

	Model 1	Model 2
Internet use	0.182(0.023)***	-0.019(0.056)
Internet use × Freedom House Index		0.022(0.005)***
Individual-level Control Variables		
Education	0.149(0.005)***	0.150(0.005)***
Income	-0.006(0.004)	-0.007(0.004)*
Membership in civic organizations	-0.055(0.006)***	-0.055(0.06)***
Interpersonal trust	0.211(0.021)***	0.208(0.021)***
Political interest	0.153(0.009)***	0.151(0.009)***
Media use	0.115(0.015)***	0.118(0.015)***
Perceived extent of democracy	0.115(0.004)***	0.115(0.004)***
Financial satisfaction	-0.013(0.004)***	-0.020(0.004)***
Age	0.008(0.001)***	0.008(0.001)***
Female dummy	-0.017(0.017)	-0.017(0.017)
Country-level Variables		
Ln(GDP per capita)	0.100(0.152)	0.093(0.168)
Freedom House index	0.065(0.047)	0.060(0.050)
Intercept	8.974(1.171)***	9.067(1.445)***
<hr/>		
Number of observations (Level 1)	61873	61873
Number of groups (Level 2)	45	45
Variance Components		
Level 1 (σ^2)	3.791	3.790
Level 2 (τ_{00})	0.672	0.668

Note: Significance level: * $p \leq 0.10$; ** $p \leq 0.05$; *** $p \leq 0.01$. Standard errors are not reported due to limited space. Germany is divided into the West and the East due to different histories of democracy. So, the sample is 44 countries and 45 societies.

The results are presented in Table 1. As a basic analysis, the first model in Table 1 shows the coefficients for country-level and individual-level predictors. Internet use appears to have a positive effect on democratic support and the effect reaches statistical significance. It means that at the global level, Internet users are generally more supportive of democracy over authoritarianism than nonusers. The empowered ability of Internet users to view and learn online political content appears to increase the gap in democratic citizenship between them and nonusers. However, national development of democracy is positively associated with democratic support, although the effect is not statistically significant. This suggests that democratic support does not vary between democratic and authoritarian societies and reflects the recent rise of democratic support in the developing world (Inglehart, 2003).

Regarding the control variables, most of them are statistically significant with the exception of income and female dummy. As expected, political support for democracy substantially differ across different levels of educational attainment, lending strong support for the modernization theory (Lipset, 1960). Within the social capital theories, interpersonal trust has a significant and positive effect on democratic support, but membership in civic organizations has the opposite effect. This result suggests that people who psychologically trust others are more supportive of democracy than those who distrust others. The results together indicate that civil society plays an ambiguous role in generating political support for democracy, although it has a large role in producing other civic virtues (Tarrow, 1996).

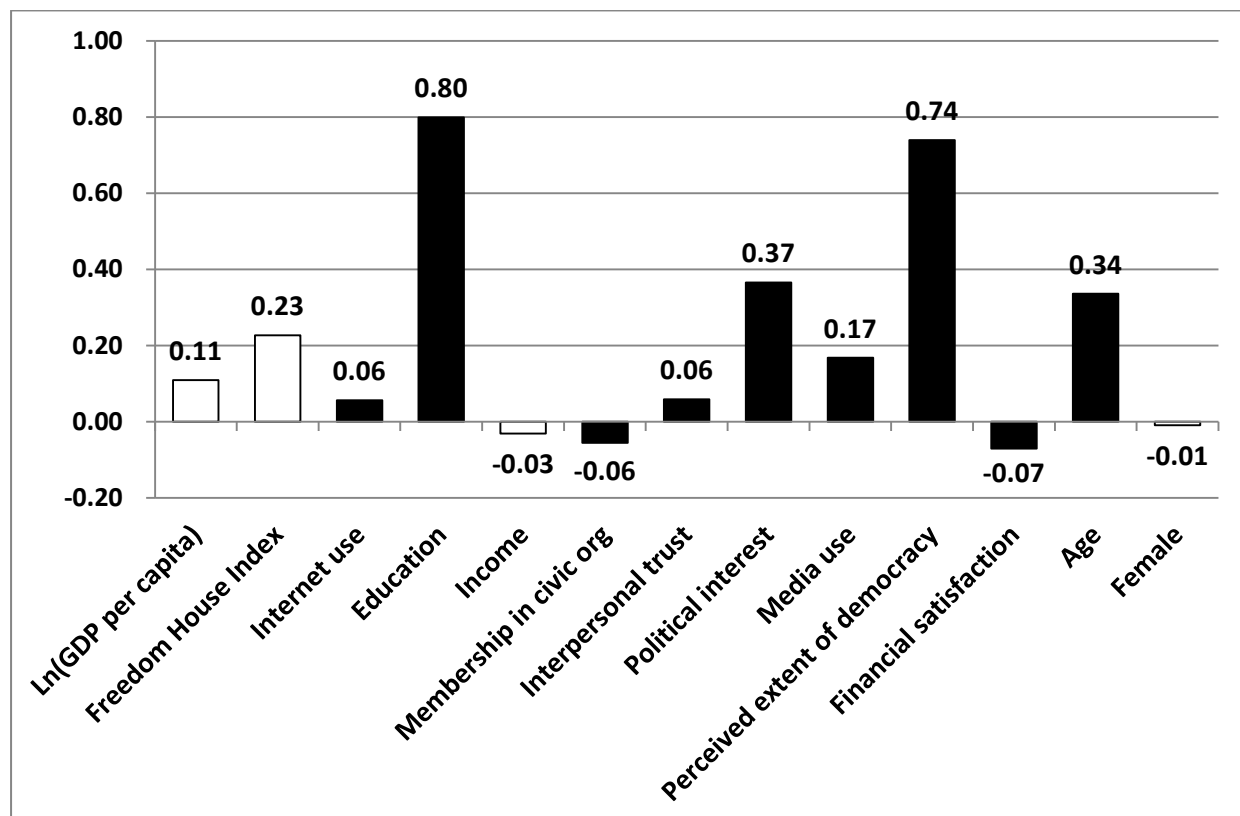
In the model of political learning, both variables are statistically significant and their effects are substantial. Politically attentive citizens characterized by strong political interest and media use are more committed to democracy over authoritarianism than the politically alienated (Bratton et al., 2005). Within the theories of performance evaluation, financial satisfaction and perceived extent of democracy are also statistically significant but the effects are opposite: negative for the former and positive for the latter. This suggests that citizens direct their dissatisfaction with the financial situation and positive evaluation of democratic performance toward support for democracy (Rose et al., 1998). Finally, old people are more likely to support democracy than young people, but there is no difference between genders.

How strongly does Internet use influence democratic support? Figure 1 provides a summary of the substantive effects on democratic support of both individual- and national-level predictors. Because these variables are scaled in different ways, I compare changes in standard

deviations to estimate the substantive effect of a given determinant. More specifically, I estimate how a one-unit standard deviation increase in Internet use and control variables will result in the predicted change of democratic support.

The results in Figure 1 suggest that the effect of Internet use on democratic support is not so strong. Educational attainment and perceived extent of democracy emerged to have the most substantial effect on political support for democracy. In addition, three predictors in a second group have a moderate effect: political interest, media use, and age. Internet use belongs to a third group, whose predictors have a small effect on public support for democracy: membership in civic organization, interpersonal trust, and financial satisfaction. Considering that a set of relevant variables are controlled, these results indicate that the estimated effect of Internet use on democratic support has an independent effect on democratic support, but its impact is at best very modest.

Figure 1. Predicted Changes in Democratic Support by One Standard Deviation Increase of the Independent and Control Variables



Is the effect of Internet use contingent on regime type? Model 2 presents a specific picture that the effect is highly dependent on levels of democracy, lending strong support to the core hypothesis. In Model 2, the uninteracted Internet use variable captures its effect on democratic support when the country's Freedom House index is the lowest (0). For this stable and extreme authoritarian regime, the effect of Internet use is obviously negative but statistically insignificant. However, the interaction term between Internet use and Freedom House index is positive and statistically significant. This finding suggests that the effect of Internet use is contingent on regime type: As the country's overall level of democracy increases, the effect of Internet use on democratic support tends to rise as well. Moreover, this positive effect of the interaction term is robust even when robust sets of control are employed in empirical Model 2.

Based on the estimates from Model 2, Figure 2 provides a graphical illustration of the cross-level interaction between individual Internet use and national democratic development. Figure 2 draws a line graph plotting the estimated effect of Internet use on democratic support at different levels of the Freedom House index. I also plot the estimated 95% confidence intervals. Given that the country sample collected from the latest WVS contains more democracies than authoritarian countries, the expected effect of Internet use is more precisely measured in the upper right section of Figure 2 than in the lower left section.

Figure 2. Predicted Effect of Internet Use on Democratic Support at Different Levels of Freedom House Index

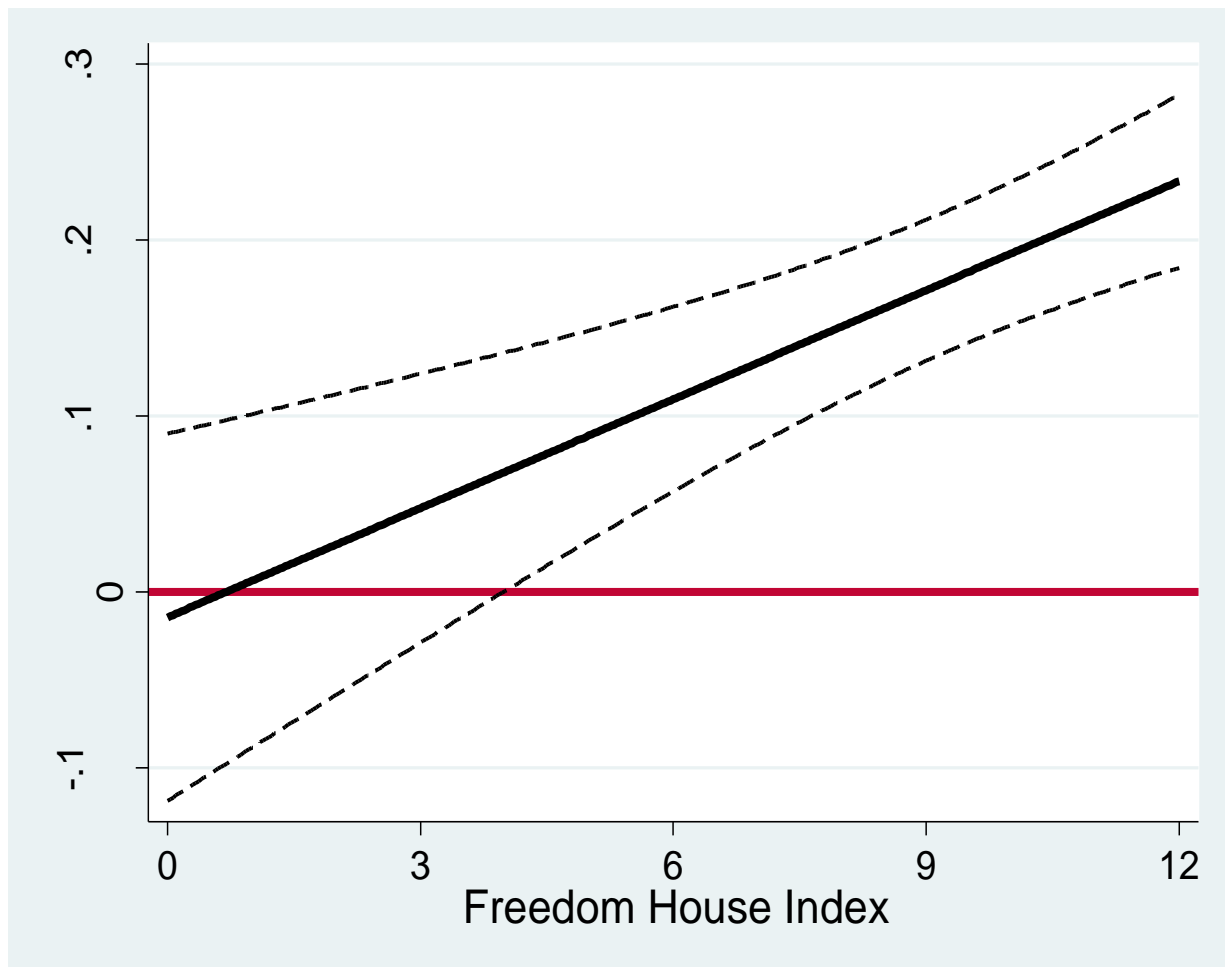


Figure 2 offers a clear message: In democratic societies, Internet use breeds support for democracy, but such democratic utility is nullified in authoritarian societies. In societies with the middle-to-low range of the Freedom House index, the effect of the Internet is negative but not statistically significant. In fact, the effect is not different from 0. Specifically, consider that Freedom House categorizes levels of democracy 0 to 3 as “Not Free,” 4 to 8 as “Partially Free,” and 9 to 12 as “Free”: Individual use of the Internet exerts a significant effect on democratic support only in countries guaranteeing certain levels of civil liberties and political rights.

Previous analyses demonstrated that the democratic effect of Internet use is highly dependent on regime type. This study takes this general finding one step further and inquires whether the effects upon acceptance of democracy and rejection of authoritarianism are equal.

Does Internet use have similar or different effects on pro-democratic and authoritarian orientations? To answer this question, I regressed both acceptance of democracy and rejection of authoritarianism on the same predictor variables in Model 2. Then, using these results, I drew a line graph (Figure 3) plotting the estimated effect of Internet use on democratic support's two subcomponents at different levels of the Freedom House index.

Figure 3. Predicted Effect of Internet Use on Acceptance of Democracy and Rejection of Authoritarianism at Different Levels of Freedom House Index

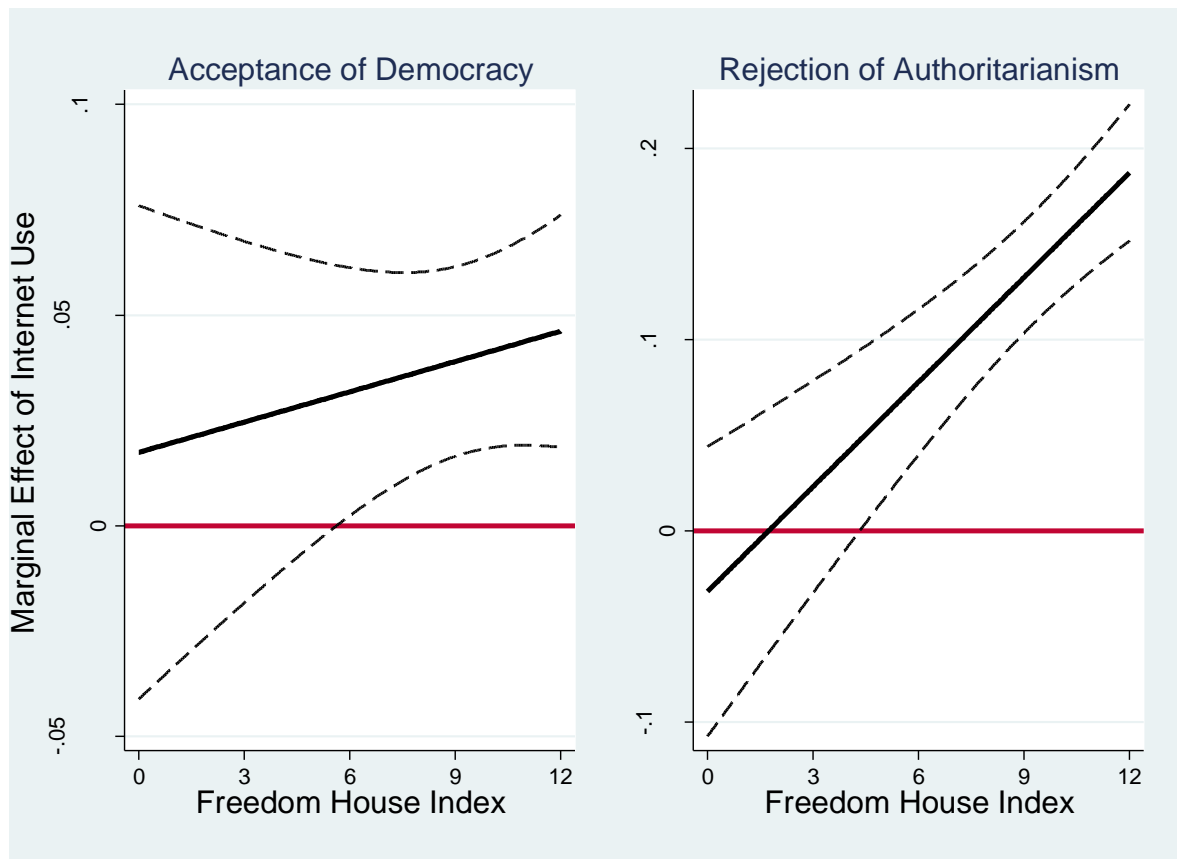


Figure 3 indicates that Internet use has somewhat different effects on acceptance of democracy and rejection of authoritarianism. Internet use is found to have a stronger effect on the former than on the latter. With regard to acceptance of democracy, the democratic effect of Internet use exists only in democratic societies but is minimal. Given that the slope of the first graph is very moderate, it seems that regime type does not matter substantially in this case. This finding suggests that democracy has been widely accepted around the world over the last two

decades and, thus, strong acceptance of democracy is evident in both Internet users and nonusers within a country and between countries (Inglehart, 2003; Norris, 2011). However, it appears that the democratic utility of Internet use centers on rejection of authoritarianism. Because the slope of the second graph is steep, the effect of Internet use is stronger in democratic societies and significantly increases as a country becomes more democratic. Authoritarianism is losing its currency among Internet users of democratic countries.

Substantially, these findings provide systematic and comparative evidence for a conditional effect of Internet use on public support for democracy, which prior studies based on regional and national surveys have not demonstrated. Internet use plays a greater role in democratizing ordinary citizens living in advanced democracies. In contrast, it is hard to breed democratic support in authoritarian societies (Morozov, 2011; Nisbet et al., 2012). It appears that the democratic potential of the Internet is effectively limited in authoritarian countries.

The results presented in this study provide a more realistic picture in that Internet use does not automatically produce such democratic utility, but its effect is highly dependent on regime type. In advanced democracies, government, political parties, activists, and opinion leaders produce and disseminate democratic information content into cyberspace; Internet users are more likely to be exposed to this content and learn it, compared with Internet users in nondemocratic societies. The Internet facilitates such democratic information production and exchange among ordinary citizens and increases public support for democracy only in those countries already enjoying civil liberties and political rights.

On the other hand, both production and exchange of such democratic content in cyberspace are highly controlled by authoritarian governments in nondemocratic settings (Diamond, 2010; Morozov, 2011). In these societies, Internet use is likely to be oriented toward entertainment and business rather than politics. Moreover, Internet users in these societies are oriented to learn pro-government information and propagandas. For this reason, Internet use rarely exerts a democratic utility, and Internet users are not likely to express support for democracy and rejection of authoritarianism. These different environments surrounding national cyberspace result in the different effects of Internet use on democratic support: positive in democratic societies and negative or null in authoritarian ones.

Conclusion

Over the last two decades, an increasing number of citizens around the world have used the Internet via either computer or other electronic devices. At the same time, democracy has become the most preferred political system among the global mass publics regardless of their locations. Although an increasing number of scholars and international institutes have sought to examine the role of the Internet on democratic citizenship around the world, few studies have attempted to investigate the relationship in a comparative perspective. Is the effect of Internet use negative or positive on democratic support? Does it vary across countries? If so, why does it vary and what factors condition it? Country- and region-based studies have touched on these questions, but answers have not been sought in a theoretical and empirical manner.

Hence, the contribution of this article is twofold. Theoretically, I used social learning theories and drew predictions that Internet use has different effects on democratic support depending on regime type (McClosky and Zaller, 1984). In democratic societies, political activists, and opinion leaders freely produce democratic ideas and political thoughts and disseminate them to ordinary citizens through the Internet. This is the social learning process of democracy in cyberspace whereby Internet users are more likely than nonusers to learn this online political content. However, authoritarian governments have developed detailed censorship and surveillance systems to control cyberspace so that Internet users in non-democratic settings are likely to be exposed to online information content filtered by their government (Diamond, 2010; MacKinnon, 2011). Moreover, authoritarian governments attempt to restrict the Internet use of ordinary citizens to business and entertainment and prevent them from searching democratic websites and exchanging democratic ideas in cyberspace. Due to this authoritarian regime effect, Internet use reinforces democratic citizenship not in authoritarian countries but in democratic nations around the world.

Empirically, I subjected these theoretical expectations to a systematic test, using public opinion data of 45 societies included in the WVS. The results support these theoretical expectations. Internet use generally increases democratic support around the world. However, taking a close look at the relationship between them, it appears that Internet use bolsters public support for democracy in democratic societies but not in authoritarian ones. Furthermore, Internet use exerts a stronger effect on rejection of authoritarianism than on acceptance of democracy.

These findings indicate that Internet use has both bright and dark sides in terms of democratic citizenship. The bright side is that advanced democracies can take advantage of the Internet to improve democratic citizenship. The dark side is that authoritarian states can utilize the potential of the Internet to deter the development of democratic citizenship and sustain authoritarian regimes. When both sides are considered together, it is clear that the Internet has a polarizing effect on democratic citizenship between democratically advanced societies and stable authoritarian countries. All in all, these observations inspire a cautious perspective on the Internet and democratization and bring to mind the conventional wisdom that “technology is merely a tool, open to both noble and nefarious purposes” (Diamond, 2010: 71).

<References>

- Almond, Gabriel and Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.
- Bieber, Christoph (2000), ‘Revitalizing the Party System or Zeitgeist-on-Line?’, *Democratization*, 7(1): 59-75.
- Bimber, Bruce (2001), ‘Information and Political Engagement in America’, *Political Research Quarterly*, 54(1): 53-67.
- Bimber, Bruce (2003), *Information and American Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Boulianne, Shelley (2009), ‘Does Internet Use Affect Engagement?’, *Political Communication*, 26(2): 193-211.
- Bratton, Michael, Robert Mattes, and E. Gyimah-Boadi (2005), *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, New York: Cambridge University Press.
- Chadwick, Andrew (2006), *Internet Politics*, New York: Oxford University Press.
- Diamond, Larry (2010), ‘Liberation Technology’, *Journal of Democracy*, 21(3): 69-83.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Drew, Dan, and David Weaver (2006), ‘Voter Learning in the 2004 Presidential Election’, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 83(1): 25-42.
- Druckman, James, Erik Peterson, and Rune Slothuus (2013), ‘How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation’, *American Political Science Review*, 107(1): 57-79
- Groshek, Jacob (2009), ‘The Democratic Effects of the Internet, 1994-2003’, *International Communication Gazette*, 71(3): 115-36.
- Howard, Philip N., and Muzammil M. Hussain (2011), ‘The Role of Digital Media’, *Journal of Democracy*, 22(3): 35-48.
- Inglehart, Ronald (2003), ‘How Solid Is Mass Support for Democracy: And How Can We Measure It?’, *PS: Political Science and Politics*, 36(1): 51-57.
- International Telecommunication Union (2012), ‘The World Telecommunication/Ict Indicators Database 2012’, Geneva, Switzerland: International Telecommunication Union.
- Johnson, Thomas J., and Barbara K. Kaye (2003), ‘A Boost or Bust for Democracy?’, *Harvard International Journal of Press/Politics*, 8(3): 9-34.

- Kedzie, Christopher (2002), 'Coincident Revolutions and the Dictator's Dilemma', in Juliann Emmons Allison (ed.), *Technology, Development, and Democracy: International Conflict and Cooperation in the Information Age*, Albany: State University of New York Press.
- King, Gary, James Honaker, Anne Joseph, and Kenneth Scheve (2001), 'Analyzing Incomplete Political Science Data', *American Political Science Review*, 95(1): 49-69.
- Kraut, Robert, Sara Kiesler, Bonka Boneva, Jonathon Cummings, Vicki Helgeson, and Anne Crawford (2002), 'Internet Paradox Revisited', *Journal of Social Issues*, 58(1): 49-74.
- Kraut, Robert, Michael Patterson, Vicki Lundmark, Sara Kiesler, Tridas Mukopadhyay, and William Scherlis (1998), 'Internet Paradox', *American Psychologist*, 53(9): 1017-32.
- Lei, Ya-Wen (2011), 'The Political Consequences of the Rise of the Internet', *Political Communication*, 28(3): 291-322.
- Lipset, Seymour (1960), *Political Man*, Garden City: Doubleday.
- MacKinnon, Rebecca (2011), 'China's "Networked Authoritarianism"', *Journal of Democracy*, 22(2): 32-46.
- Margolis, Michael, and David Resnick (2000), *Politics as Usual*, Thousand Oaks: Sage.
- Mattes, Robert and Michael Bratton (2006), 'Learning About Democracy in Africa', *American Journal of Political Science*, 51(1): 192-217.
- McClosky, Herbert, and John Zaller (1984), *The American Ethos*, Cambridge: Harvard University Press.
- Morozov, Evgeny (2011), 'Whither Internet Control?', *Journal of Democracy*, 22(2): 62-74.
- Nie, Norman N., and Lutz Erbring (2002), 'Internet and Society', *IT and Society*, 1(1): 275-93.
- Nisbet, Erik C., Elizabeth Stoycheff, and Katy E. Pearce (2012), 'Internet Use and Democratic Demands', *Journal of Communication*, 62(2): 249-65.
- Nisbet, Matthew C., and Dietram A. Scheufele (2004), 'Political Talk as a Catalyst for Online Citizenship', *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 81(4): 877-96.
- Norris, Pippa (2002), *Digital Divide*, New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit*, New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone*, New York, NY: Simon and Schuster.
- Raudenbush, Stephen W., and Anthony S. Bryk (2002), *Hierarchical Linear Models*, London: Sage.

- Rose, Richard, William Mishler, and Christian Haerpfer (1998), *Democracy and Its Alternatives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Scheufele, Dietram A., and Matthew C. Nisbet (2002), 'Being a Citizen Online', *Harvard International Journal of Press/Politics*, 7(3): 55-75.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba, and Henry E. Brady (2010), 'Weapon of the Strong?', *Perspectives on Politics*, 8(2): 487-509.
- Shin, Doh (2007), 'Democratization: Perspectives from Global Citizenry', in Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann (ed.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, New York: Oxford University Press.
- Shirky, Clay (2011), 'The Political Power of Social Media', *Foreign Affairs*, 90(1): 27-41.
- Sniderman, Paul (1975), *Personality and Democratic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Stockmann, Daniela, and Mary E. Gallagher (2011), 'Remote Control: How the Media Sustain Authoritarian Rule in China', *Comparative Political Studies*, 44(4): 436-67.
- Sunstein, Cass. (2001), *Republic.Com*, Princeton: Princeton University Press.
- Tarrow, Sidney (1996), 'Making Social Science Work across Space and Time', *American Political Science Review*, 90(2): 389-97.
- Tewksbury, David, and Scott L. Althaus (2000), 'Differences in Knowledge Acquisition among Readers of the Paper and Online Versions of a National Newspaper', *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 77(3): 457-79.
- Tolbert, Caroline J., and Ramona S. Mcneal (2003), 'Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation?', *Political Research Quarterly*, 56(2): 175-85.
- Winner, Landon (1980), 'Do Artifacts Have Politics?', *Daedalus*, 109(1): 121-36.
- Xenos, Michael, and Patricia Moy (2007), 'Direct and Differential Effects of the Internet on Political and Civic Engagement', *Journal of Communication*, 57(4): 704-18.
- Yang, Guobin (2003), 'The Internet and Civil Society in China', *Journal of Contemporary China*, 12(36): 453-75.

Appendix A. Country Sample from the Fifth Wave of the World Values Surveys

Region	Country	Survey Year	Freedom House Index (Regime Category)
The West	Australia	2005	12 (Free)
	Canada	2006	12 (Free)
	Cyprus	2006	12 (Free)
	Finland	2005	12 (Free)
	France	2006	12 (Free)
	Germ-W.	2006	12 (Free)
	Italy	2005	12 (Free)
	Netherland	2006	12 (Free)
	Norway	2007	12 (Free)
	Spain	2007	12 (Free)
	Sweden	2006	12 (Free)
	Switzerland	2007	12 (Free)
	U.S.A.	2006	12 (Free)
UK	2006	12 (Free)	
Eastern Europe	Bulgaria	2006	11 (Free)
	Germ-E.	2006	12 (Free)
	Moldova	2006	7 (Partly Free)
	Poland	2005	12 (Free)
	Romania	2005	10 (Free)
	Russia	2006	3 (Not Free)
	Serbia	2006	9 (Free)
	Slovenia	2005	12 (Free)
Ukraine	2006	9 (Free)	
Latin America	Brazil	2006	10 (Free)
	Chile	2006	12 (Free)
	Peru	2006	9 (Free)
	Trinidad-Tobago	2006	10 (Free)
	Uruguay	2006	12 (Free)
Africa	Burkina	2007	6 (Partly Free)
	Ethiopia	2007	4 (Free)
	Ghana	2007	11 (Free)
	Mali	2007	9 (Free)
	South Africa	2006	10 (Free)
	Zambia	2007	1 (Not Free)
East Asia	China	2007	1 (Not Free)
	Japan	2005	11 (Free)
	South Korea	2005	11 (Free)
	Taiwan	2006	11 (Free)
South Asia	India	2006	9 (Free)

	Indonesia	2006	9 (Free)
	Malaysia	2006	6 (Partly Free)
	Thailand	2007	4 (Partly Free)
	Vietnam	2006	2 (Not Free)
The Middle East	Iran	2005	2 (Not Free)
	Morocco	2007	5 (Partly Free)

Note: Following the convention in cross-national analysis of public opinions, Germany is divided into the West and the East due to different histories of democracy. So, the sample is 44 countries and 45 societies. Because Freedom House Index is a reversed measure of the original regime ratings, 12 indicates the most democratic and 0, the least democratic.

Appendix B. Survey Questions

Political Support for Democracy (A composite index)

I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad, or very bad way of governing this country?

V148. Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections/

V150. Having the army rule/V151. Having a democratic political system

V162. How important is it for you to live in a country that is governed democratically? On this scale where 1 means it is “not at all important” and 10 means “absolutely important” what position would you choose?

Internet Use

People use different sources to learn what is going on in their country and the world. For each of the following sources, please indicate whether you used it last week or did not use it last week to obtain information: V228 Internet, Email

Education

V238. What is the highest educational level that you have attained?

Income

V253. On this card is a scale of incomes on which 1 indicates the “lowest income decile” and 10 the “highest income decile” in your country. We would like to know in what group your household is.

Membership in Civic Organizations (A composite index)

Now I am going to read off a list of voluntary organizations. For each one, could you tell me whether you are an active member, an inactive member or not a member of that type of organization? V25. Sport or recreational organization/V26. Art, music, or educational

organization/V29. Environmental organization/V31. Humanitarian or charitable organization/
V32. Consumer organization.

Interpersonal Trust

V23. Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?

Political Interest

V95. How interested would you say you are in politics?

Media Use (A composite index)

People use different sources to learn what is going on in their country and the world. For each of the following sources, please indicate whether you used it last week or did not use it last week to obtain information: V223. Daily newspaper/ V224. News broadcasts on radio or TV

Perceived Extent of Democracy

V163. How democratically is this country being governed today? Again using a scale from 1 to 10, where 1 means that it is “not at all democratic” and 10 means that it is “completely democratic,” what position would you choose?

Financial Satisfaction of Household

V68. How satisfied are you with the financial situation of your household?

I 후보자 제공 정보 분석을 통한 선거 정체성 평가 : 제6회 지방선거의 서울시 광역 및 기초의원 선거공보 비교를 중심으로

조희정(서강대)·류석진(서강대)·
전시홍(서강대)·박정우(서강대)·임선우(서강대)

I. 문제제기

이 글은 2014년 제6회 전국동시지방선거(이하 지방선거)의 후보자가 제공하는 디자인·이미지·공약·현안·정보 평가와 같은 선거 콘텐츠 내용을 분석하여 -선거정보 공급자로서의- 후보자가 이해하는 선거 정체성(Election Identity)을 파악하고자 한다. 기존의 선거 정체성은 지배적인 선거 이슈를 기준으로 ‘탄핵 선거’, ‘세월호 선거’, 선거결과 특성을 기준으로 ‘지역주의 선거’, ‘세대 선거’ 등과 같이 제시되었다. 물론 대표적인 특징으로 해당 선거의 정체성을 규정할 수도 있지만 복잡한 정치적 전략이 집약적으로 동원되는 가장 중요한 정치적 이벤트를 선거라고 본다면 ‘행위자의 전략과 정치적 수사(Political Rhetoric)’ 또한 선거 정체성을 구성하는 매우 중요한 요인이라고 평가할 수 있다. 즉, 온라인 미디어든 오프라인 미디어든 거리에서든 후보자는 계속 정치적인 수사를 표출하고 유권자는 그 수사를 종합적 혹은 선택적으로 평가하여 판단하는 과정으로 선거과정의 정치와 정체성이 형성된다. 이와 같은 고찰을 확장하면, 후보자의 정치적 수사가 구성하는 선거 정체성과 유권자가 평가하는 선거 정체성이 일치하면 당선될 확률이 높다는 가설도 제시될 수 있다.

이 글은 행위자, 의제, 미디어, 전략 등이 복잡한 성격을 구성하게 되는 선거 정체성을 경험적으로 증명하기 위한 시도이다. 지역 현안을 주도적으로 제시하며 지역 주민과 가장 가까운 지도자를 선출하는 의회의원선거는 단체장·교육감·비례대표 선거보다 지방선거를 더 잘 대표할 수 있는 선거라고 평가할 수 있다. 대중적으로는 단체장 선거에 상대적으로 많이 주목하지만 시군구청장(226명), 교육감(17명), 시도지사(17명), 교육위원(5명) 선출 규모에 비해 시군구의원(2,898명)과 시도의원(789명)을 가장 많이 선출한다는 점에서 의회의원선거의 중요성은 매우 높다고 평가할 수 있다.

1. 선거 정체성과 선거공보

또한 이 글은 의회의원선거 후보자의 선거공보를 연구대상으로 하였다. 선거에 활용되는 모든 미디어는 선거결과의 독립변수가 될 수 있다. 전통적인 선거연구 차원에서는 후보자의 자질과 같은 인물의 특성, 공약 내용, 정당 지원과 같은 요소가 당선의 변수로 제시되었다. 아울러 1960년대 TV 선거의 영향력이 나타난 이후부터 인터넷의 보편화가 이루어진 현재까지는 모든 미디어 또한 선거결과에 영향을 미칠 수 있다는 가정이 영향력을 발휘하고 있다. 즉, 인물, 정책, 미디어는 선거결과의 원인 분석을 위한 중요한 변수로 제시되어 왔다. 일방적이고 수동적이지만 강한 파급력이 있는 매스 미디어(Mass Media)와 후보자와 유권자의 쌍방향 소통이 미덕인 온라인 미디어(Online Media)에 더하여 인쇄매체인 선거공보에 주목하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 선거공보는 후보자 캠프에서 당선을 위해 첫 페이지부터 끝 페이지까지 가장 공들여 제작하는 홍보물이라는 점에서 선거에서 가장 중요한 미디어 가운데 하나이다. 선거공보에는 기본적으로

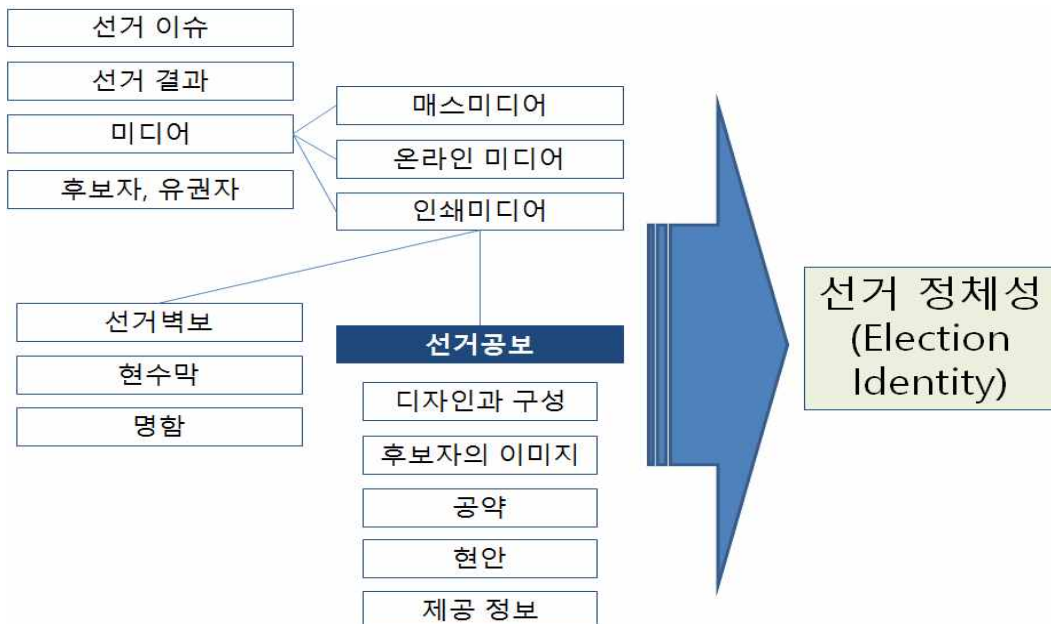
후보자가 알리고자 하는 메시지가 전략적(선별적이고 압축적)으로 포함되어 있다. 한정된 지면¹⁾에 당선되어야 하는 이유를 체계적으로 알리는 것은 전형적인 타겟 마케팅(Target Marketing)일 뿐만 아니라 당락에 영향을 미치는 중요한 요소가 될 수 있기 때문이다. 따라서 후보자 정보와 공약을 효율적으로 종합 정리하고자 하는 의도가 반영되어 있는 선거공보는 선거운동의 중요 콘텐츠로서 연구할 필요가 있다.

둘째, 선거공보에는 후보자가 제공하는 이미지·정보·공약 및 현안이 집약적으로 제시되어 있다. 즉, 후보자를 객관적으로 파악할 수 있는 요소들이 모두 포함되어 있으므로 후보자에 대해 종합적으로 파악할 수 있는 정보 매체이다.

셋째, 선거공보는 유권자에게 가장 직접적으로 전달되는 선거정보 매체이다. 즉, 모든 유권자에게 발송되기 때문에 그 어떤 선거 미디어보다 후보자와 유권자를 직접적으로 연결해주는, 관계의 직접성이 반영된 매체이다. 아울러 8면 이내의 국회의원 선거공보 지면에 후보자의 선거정보를 효율적으로 담기 위해 후보자가 가장 직접적으로 드러내고자 하는 정보가 선택되어 있는 직접 정보매체로서의 특징도 있다. 매 선거마다 유권자들은 선거운동 기간동안 선거에 대한 정보를 체계적으로 접하거나 관심있게 볼 수 없었지만 투표일 전날 차분히 선거공보의 내용을 검토해보았다는 이야기를 하곤 한다. 이렇듯 선거공보는 가장 직접적으로 후보자와 유권자를 연결해주는 전통적인 홍보 매체로서의 역할을 하고 있다.

넷째, 선거공보는 후보자의 정보를 정확하고 자세하게 제공하는 정보 제공 특징을 가진다. 허위 게재 혹은 의무 기입 항목 누락 등의 논란이 있긴 하지만, 현대 대중정치 시스템에서 미디어를 통한 후보자의 정보가 실제와 다른 차이를 드러낼 수 있다면 선거공보는 매스미디어를 통한 정보보다는 상대적으로 직접적인 정보를 제공하고 있다는 점에서 직접성이 높은 매체이다.

[그림 1] 선거 정체성의 구성



1) 현행 『공직선거법』(2014년 5월 14일 일부 개정) 제65조(선거공보) 제2항에 의하면, 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다. 또한 1994년 통합선거법 개정에 의해 이전과 같은 홍보물의 개인 배포가 금지되고 선거공보의 중요사항 및 배포에 대해서는 선관위가 관리하게 되었다.

다섯째, 후보자의 선거공보에는 해당 선거의 현안이나 (지방선거의 경우) 후보자가 생각하는 지역 현안이 다양하게 제시될 수 있다. 제6회 지방선거의 경우, 세월호 추모와 현 정부의 정책에 대한 평가 및 지역이 당면하고 있는 현안이 제시될 수 있는데, 매스 미디어나 온라인 미디어에서 제한적으로 제시되던 의제를 후보자의 공약으로 전환하고 문제를 제시하는 의제 설정(Agenda Setting) 기능을 선거공보가 담당할 수 있다. 즉, 선거공보는 -유권자의 다양한 판단근거만큼이나- 공급자로서 후보자가 파악한 해당 선거 정체성이 분명하게 표현되어 있다.

그동안 선거 미디어에 대한 연구에서 TV와 같은 매스미디어나 소셜 미디어(Social Media)와 같은 온라인 미디어의 효과에 대한 연구는 어느 정도 이루어지고 있지만 전략성.집약성.직접성.정보성.공약성의 특징을 가진 선거공보에 대해서는 전혀 연구가 이루어지기 어려웠다. 이는 선거공보 자체를 데이터로 확보하기 어려운 물리적 접근성의 한계 때문인데, 제6회 지방선거부터는 중앙선거관리위원회(이하 선관위) 홈페이지에서 모든 후보의 선거공보를 디지털 형태로 제공하기 시작했기 때문에 과거와 같은 정보 접근의 어려움이 완전히 해소되었다.

선거정보 공급자인 후보자의 선거전략 특징을 분석하고, 유권자에게 전달되는 집약적 정보를 평가하기 위해 선거공보에 대한 경험적이고 과학적인 연구는 반드시 필요하다. 물론 발신 메시지를 포함하는 선거공보를 유권자가 어떻게 수용하고 평가하는가 혹은 발신 메시지의 정치적 효과는 어떻게 표출되는가를 분석하는 것이 미디어 연구로서의 선거공보 연구가 할 수 있는 가장 큰 기여일 수 있다. 그러나 대표적인 선거 참여자를 후보자와 유권자라고 볼 때, 유권자의 행태 분석만큼 후보자의 발신 메시지에 대한 내용 분석을 통해 후보자의 정치적 정체성과 선거 정체성을 평가하고 해당 선거의 특징과 정치적 수준을 평가하는 것도 중요하다는 문제의식으로 이 연구를 진행하였다. 따라서 이 글에서는 핵심 홍보 미디어로서 선거공보의 특징을 정리하고 경험적 사례를 비교 연구함으로써 선거와 미디어 연구 범위를 확대하고자 한다.

2. 연구내용과 연구방법

우선, 제2장에서는 그간의 선거 미디어, 특히 선거 인쇄매체에 대한 연구 경향과 한계를 정리하였다. 이 부분에서는 기존의 선거 포스터라는 매체에 한정된 디자인 분석 및 소수 샘플을 확보할 뿐인 사례의 제한성을 극복하여 좀 더 다양한 매체와 사례를 확보한 과학적이고 체계적인 선거공보 연구의 필요성을 제시한다.

이어 제3장에서는 일반적인 현황 파악을 위해 제6회 지방선거에서 서울 25개 구 시도의회의원 후보자 264명과 구시군의회의원 후보자 757명 등 총 1,021명(사퇴자 제외)의 후보자 가운데 무투표 당선자를 제외한 998명(시도의회의원 263명+구시군의회의원 735명)의 선거공보 내용을 후보자 디자인과 구성.이미지.공약(매니페스토).현안.제공정보 등 5개 분야 50개 평가항목(13개의 인구통계학적 특성 평가 항목 포함)을 중심으로 분석한다. 이 과정에서는 제6회 지방선거의 주요 의제에 대한 후보자의 인식과 홍보내용을 분석하여 선거정체성의 주요 내용을 알아본다.

제4장에서는 중요 가설로서 선거공보의 내용과 인물.선거종류.당락.지역 등 변인과의 상관관계를 분석하여 이들이 구성하는 제6회 지방선거 정체성의 특징을 제시한다.

마지막으로 결론에서는 연구결과와 의미를 정리하고 앞으로 선거공보 연구에 있어서 보완해야 하는 주제와 방법의 과제를 제시하는 것으로 글을 마무리한다.

연구자료는 선거운동기간동안 선관위 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)에서 제공하는 서울시 후보자 명부와 선거공보 998개를 전수조사(Complete Enumeration Survey)하였으며, 사전에

디자인한 평가 유목을 중심으로 계량조사와 내용 분석(Contents Analysis) 및 문헌 연구를 실시하였다. 내용 분석은 선거공보를 디자인, 후보자 이미지, 공약, 현안, 제공정보로 구분하여 내용을 이루고 있는 메시지들을 분류하여 범주를 만들고, 그 메시지 안에 분석하고자 하는 말이나 표현 등이 얼마나 자주, 어느 정도 분량으로 반복되는가를 측정하였다. 계량조사는 측정항목별로 계량화된 평가 가이드(표 2 참조)를 기준으로 코딩하여 SPSS로 통계처리하였다. 또한, 항목 측정이 단순 개수 측정뿐만 아니라 공약 종류 구분, 표현의 적합성(이성적인가, 감성적인가 등) 등을 평가하는 과정은 코더간 일치해야 하기 때문에 코더간 교차 측정을 반복하여 신뢰도 계수를 높이고 연구의 적합성을 갖추고자 하였다.

II. 선거 미디어에 대한 기존 연구

1998년 선관위가 실시한 제2회 지방선거의 유권자 의식조사에 의하면 유권자의 후보자 인지매체는 홍보 인쇄물(32.8%), 선전 벽보(14.8%) 순으로 나타났다(중앙선거관리위원회 1998 : 101). 그러나 이후의 유권자 의식조사결과에 의하면, 매체가 다양화되면서 후보자 정보를 노출하는 온오프 미디어가 급증하였고, 오히려 TV의 영향력이 점점 줄어들거나 라디오와 신문의 영향력은 현격히 감소하고 온라인 미디어의 영향력이 다변화되고 있는 것이 현실이다. 그러나 여전히 유권자들이 후보자 인지를 위해 채택하는 미디어는 TV와 같은 대중매체인 것 또한 현실이기 때문에 대중매체에 거의 노출되기 어려운 지역회의원 후보자의 경우에는 유권자에게 자신을 알릴 수 있는 미디어를 발견하기 매우 어렵다는 문제가 발생한다.

선거 미디어에 대한 연구를 미디어 종류별로 구분하면 첫째, TV 토론 등 매스미디어 효과와 정치 홍보에 대한 연구, 둘째, 인터넷이나 소셜 미디어 등 온라인 홍보에 대한 연구, 셋째, 인쇄매체에 대한 연구로 구분할 수 있다. 이 연구의 주요 연구대상인 선거 관련 인쇄매체의 경우 선거 포스터 연구가 주를 이루고 있는데, 주로 예술과 디자인, 사진학 관련 분야에서 후보자의 이미지 강조에서 나타나는 특징과 이러한 선별된 이미지가 유권자의 의식 변화에 미치는 영향에 대해 연구하며 디자인 연구에 치중하는 특징을 보인다(김연주 2013 ; 김현철 2000 ; 박호문 1997 ; 안병기 2003 ; 임수경 2008 ; 장지인 2000). 또한 이들 연구는 선거홍보물에 대한 연구자의 직접 측정과 유권자에 대한 설문 분석으로 두 가지 방법론을 취하고 있다.

1. 직접 평가 연구

첫째, 가장 대표적인 직접 측정방법으로서 디자인 분석은 후보자의 인지도 상승을 위한 포스터 내 인물 유형 연구(포스터 내의 얼굴 중심, 신체 중심, 보조 모델, 배경, 소품 등장 여부 평가)를 중심으로 호의도를 분석하는 방법이며, 효율적인 이미지 상승에 대한 평가에 초점을 맞춰 포스터의 디자인, 색상, 사진, 문구, 이미지, 배치 정도, 표정, 포즈, 배경 등의 시각적 효과 여부를 분석하기도 한다(강동구 2004 : 10).

김연주는 8개국 500점의 정치 포스터에 나타난 시각적 수사와 상징을 중심으로 정치적 프로파간다의 특징을 분석하였다(김연주 2013). 임수경은 대선과 총선의 대표적인 후보자에 대한 선거공보 내용을 종합적인 측면에서 분석하였다. 즉, 선거공보물의 구성, 컨셉(Concept), 슬로건, 공약, 디자인, 레이아웃(Layout), 심볼, 컬러, 언어적 요소와 비언어적 요소 평가, 정당 정체성의 반영 여부 등을 분석하고 평가하였다. 이 연구는 그 어떤 선거공보 연구보다 다수의 표본을 수집하여 다양한 향

목을 적용하여 선거공보를 평가하고 있다(임수경 2008). 이와 유사하게 박종문은 충북 지역의 광역 자치단체장의 표현전략을 고찰하여 효과적인 홍보물 대안 전략을 제시하였다(박종문 1996).

김인숙의 경우는 평가유목을 더욱 체계화하여 후보자 홍보물의 이미지 요인, 정당 요인, 이슈 요인을 분석하였다. 직접 측정으로서 김인숙의 연구는 좀 더 체계적인 평가 유목을 개발하여 유목별 메시지 건수를 평가했다는 점에서 기존의 연구와 차별화를 이루지만, 한편으로는 충북 보은의 후보자 6명의 3종의 홍보물(총 317건)만을 분석했다는 사례의 제한성이 한계로 나타났다. 또한 이와 같은 연구 경향은 정치나 선거 자체에 대한 연구라기 보다는 홍보연구의 일부로서 다루어지기 때문에 후보자의 이미지 표출과 미적인 디자인만을 다룰 뿐 이미지의 정치적 메시지나 이미지가 형성된 정치적 맥락에 대한 과학적인 분석은 매우 부족한 것으로 나타났다.

황경수,고태호는 선거공보의 내용을 범주화하여 분류하고 지역개발이나 환경정책에 관련된 특정 단어의 포함여부를 측정하여 지역.정당.학력.연령.당락별 비교를 하였다. 또한, 1995, 1998, 2002년의 세 차례 지방선거를 시계열적으로 비교하여 지방선거 선거공보 연구에 대한 하나의 원형을 제시하고 있다(황경수,고태호 2005). 다만 연구 사례를 제주 지역으로 한정하고, 선거공보가 포함하고 있는 다양한 공약을 모두 측정하지 않았다는 점에서 한계가 있다.

2. 간접 설문조사 연구

둘째, 유권자의 수용방식이나 효과를 설문을 통해 측정하는 연구 성과로서 조혜영은 강원도 평창과 영월이라는 특정 지역을 선택하여 이 지역의 후보자 220명을 대상으로 접촉도, 인지도, 태도평가, 의사결정, 투표행태의 과정을 설문조사하였다. 강동구는 제17대 총선에서 1개 지역구인 서울 강서구의 후보 2명(은진수, 노현송)만을 선택하여 유권자가 이들의 선거공보를 수용하는 방식을 측정하였다(강동구 2004). 강동구의 연구가 의미를 갖는 부분은 유권자의 호의도에 대한 세분화 지표 제시의 필요성을 강조한 점인데, 유권자의 호의도에 영향을 미치는 요소가 매우 다양할 수 있다는 점에서 선거공보 연구의 과학화의 필요성에 대해 강조한 점은 매우 의미있는 시도였다고 평가할 수 있다. 다만, 전수조사가 아니라 표본조사에 그친 점, 유권자의 호의도에 대한 간접 조사, 이미지만을 평가항목으로 제한한 점, 그리고 20대 유권자 306명만을 대상으로 했다는 점에서 한계를 보였다.

선거공보에 대한 과학적인 분석을 시행한 김만기의 연구는 대학생 45명에게 수집한 선거공보를 무작위로 배포하고 광고 전략과 내용 등 13개 항목을 중심으로 디자인을 한 설문지를 통해 응답받고 그 결과를 토대로 평가하였다. 평가 결과 2010년 제5회 지방선거 후보자들의 선거공보에서는 3인칭, 이성적, 긍정적 서술이 많고 인물, 지역발전, 복지를 강조하는 경향이 강하게 나타났으며, 주민보다는 유명인사가 많이 등장하였고, 이름 반복 횟수가 높은 것으로 나타났다. 공약은 10개 이내가 가장 많았고, 주로 교육, 복지, 환경, 경제 등의 내용이었다. 본문의 내용은 1인칭과 3인칭이 많았고, 상대후보에 대한 비난은 많지 않았다(김만기 2012). 다만 이 연구에서는 사례의 대표성이 부족하다는 것과 변수가 다양하게 제시되지 못했다는 한계가 나타났다. 또한 직접 조사가 아닌 (20대 대학생을 대상으로 한) 설문조사를 통한 분석이었기 때문에 일반적으로 타당한 객관성을 확보하기에는 무리가 있었다.

이 글의 연구대상과 방법론이 유사한 기존의 연구 경향을 보면, 첫째, 연구 대상이나 규모에 있어서 선거공보 연구가 매우 드물다. 즉, 많은 미디어 가운데 TV, 온라인 미디어, 선거포스터 연구만이 진행되고 있는 상황이다.

둘째, 연구 대상에 있어서 이미지 유형에 대한 인지도 측정 등에 치중하고 있기 때문에 매체가 포괄하고 있는 여타 중요한 정보에 대한 중요성을 측정한 연구가 진행되지 않고 있다.

셋째, 연구방법에서는 포괄적으로 현황을 파악할 수 있는 전수조사보다는 표본조사나 간접적인 서베이(Survey)에 그치고 있다. 즉, 선거공보를 구성하는 다양한 항목에 대한 체계적 분석이나 상세한 과학적 평가는 부족하다.

넷째, 선거공보 연구를 선거연구과정으로 확대하고 정치학적인 지평으로 자리매김하는 연구 또한 부족하다. 즉, 정치학이나 선거연구 관점에서의 매체 연구의 확대가 필요하다.

따라서 선거공보 평가를 위한 과학적인 지표 제시와 지표를 근거로 한 평가의 축적을 통해 매체로서의 선거공보에 대한 연구 및 선거연구의 하위주제로서 선거공보의 정치적 효과에 대한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 선거공보의 내용과 평가항목

1. 선거 공보의 내용과 구성

현재 법적으로 허용하고 있는 선거홍보매체는 현수막, 신문광고, 선거벽보, 방송광고, 소형 인쇄물, 직접 우편, 휴대폰 문자, 홈페이지와 소셜 미디어 등 온라인 미디어가 있다. 선거공보 또한 법적으로 허용하고 있는 인쇄홍보물인데, 『공직선거법』제65조에 제시된 선거공보에 반드시 포함되어야 하는 내용은 다음 [표 1]과 같다. 이와 같은 내용을 수록한 선거공보는 반드시 선거인명부의 확정결과에 따라 유권자에게 발송토록 되어 있다.

[표 1] 선거공보의 의무 수록 내용

항목	내용
재산상황	후보자, 후보자의 배우자 및 직계존·비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀를 제외한다. 이하 제3호에서 같다)의 각 재산총액
병역사항	후보자 및 후보자의 직계비속의 군별·계급·복무기간·복무분야·병역처분사항 및 병역처분사유[「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제8조(신고사항의 공개)제3항의 규정에 따라 질병명 또는 심신장애내용의 비공개를 요구하는 경우에는 이를 제외한다]
최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 납부 및 체납실적	후보자, 후보자의 배우자 및 직계존·비속의 연도별 납부액, 연도별 체납액(10만 원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외한다) 및 완납시기[제49조(후보자등록 등)제4항제4호의 규정에 따라 제출한 원천징수소득세를 포함하되, 증명서의 제출을 거부한 후보자의 직계존속의 납부 및 체납실적은 제외한다]
전과기록	죄명과 그 형 및 확정일자
직업·학력·경력 등 인적사항	후보자등록신청서에 기재된 사항

* 자료 : 『공직선거법』

지방의회의원선거의 선거공보는 총 8면이며 보통 앞표지(1p)-후보자정보공개(2p)-후보자 소개와 공약 제시(3-7p)-뒷표지(연락처 포함, 8p)로 구성되어 있다. 선거공보를 만드는 것은 후보자의 몫이

지만 의무 사항은 아니다. 다만, 후보자 정보공개자료를 제출하지 않으면 후보 등록이 무효화되기 때문에 후보에 따라서는 적극적인 홍보보다는 기본적인 의무 사항만 기입하여 2면 이내로 선거공보를 제작한 경우도 적지 않았다. 어쨌든, 8면이라는 제한된 공간에 -다른 미디어 어디에도 상세히 공개되지 않는- 인물과 공약 안내를 해야 한다는 점에서 후보자들은 콘텐츠의 선택과 집중에 대해 고민하고 전략을 수립할 것이다. 따라서 이들의 전략에 의해 선택된 선거공보의 콘텐츠는 해당 선거의 정체성을 형성하는 중요한 요인이라고 평가한다.

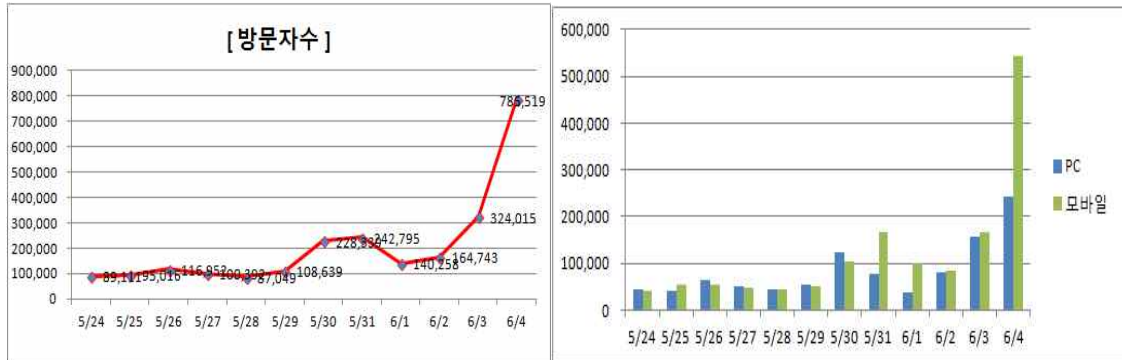
[표 2] 선거공보 공개 시스템 접속 현황

날짜	방문자수(명)			페이지 뷰 (회)	방문당 페이지뷰(회)	방문당 체류시간(분)
	합계	PC	모바일			
5/24	89,111	46,147	42,364	212,922	2.39	2.33
5/25	95,016	40,889	54,127	264,719	2.79	2.42
5/26	116,952	63,554	53,398	351,952	3.01	2.59
5/27	100,392	50,657	49,735	285,156	2.84	2.45
5/28	87,049	43,614	43,435	255,981	2.94	2.51
5/29	108,639	55,518	53,121	346,319	3.19	3.24
5/30	228,339	123,359	104,980	774,115	3.39	3.44
5/31	242,795	77,405	165,390	698,353	2.88	2.56
6/1	140,258	39,221	101,037	318,658	2.27	1.46
6/2	164,743	79,815	84,928	478,729	2.91	2.39
6/3	324,015	157,331	166,684	1,062,778	3.28	3.18
6/4	785,519	241,607	543,912	1,324,706	3.25	3.22
합계	2,482,828	1,019,117	1,463,111	6,374,388	2.9	2.65

* 자료 : 중앙선거관리위원회(2014. 6)

선관위는 제6회 지방선거부터 선관위 홈페이지를 통해 후보자 전체의 선거공보 내용을 제공하였다. 이전의 지방선거에서는 단체장 이상 후보의 선거공보만 제공하였지만 제6회부터는 모든 선거 후보자들의 선거공보 내용을 제공하게 되었다. 그 결과 선거공보 공개 시스템의 접속 현황을 살펴보면, 6월 4일 선거당일에는 785,519명이 방문하였으며, 페이지뷰(Pageview)는 1,324,706회, 방문자당 방문 시간은 평균 3.22분으로 나타나는 등 공공기관 웹사이트로서는 높은 호응률을 나타냈다.

[그림 1] 선거공보 공개 시스템의 접속 규모와 기기별 접속 현황



* 자료 : 중앙선거관리위원회(2014. 6)

전체 선거운동기간을 보아도 5월 말부터 지속적인 이용률의 상승세를 보이고 있다. 더욱 흥미로운 것은 PC를 통한 페이지 방문보다 모바일을 통한 방문규모가 월등하게 높게 나타난다는 것이다. 이와 같은 사실을 보면 유권자는 선거당일에 이동하면서 선거공보를 찾아보고 방문하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다.

2. 선거 공보의 평가 항목

선거공보에 나타난 정치적 수사를 다면적으로 평가하기 위해 이 글에서는 크게 디자인, 후보 이미지, 공약, 현안, 제공 정보라는 다섯 가지 주제의 평가 항목을 적용하였다(평가 항목에 대한 일괄 소개는 [표 3] 참조).

1) 디자인과 구성

법적으로 책자형 선거공보의 크기는 길이 27센티미터 너비 19센티미터 이내이다(『공직선거관리규칙』제30조). 선거공보의 디자인과 구성은 아주 드물더라도 손글씨의 작성 여부를 보았다. 선거공보를 손글씨로 작성하는 것은 문자 나열의 딱딱하고 경직된 느낌을 벗어나 친근하고 자유로운 이미지를 제공할 수 있다(임수경 2008 : 52). 또한 손글씨로 작성한 선거공보는 일면 친근감이나 독창성이라는 긍정적인 평가를 받을 수도 있지만 한편으로 별로 좋은 필체가 아닌 손글씨의 경우 정성보다는 무성의함이나 불성실함이라는 부정적인 느낌을 줄 수도 있어 후보자를 판단하는 척도로 작용할 수 있다.

다음으로 표지 슬로건의 서술방식이 이성적이거나 감성적인가 혹은 슬로건의 호소 강조점의 분야를 ① 인물 ② 지역 발전 ③ 정치 ④ 복지 ⑤ 경제 ⑥ 교육 ⑦ 이상향(힘, 변화) ⑧ 소통 ⑨ 기타(안전, 이민)로 구분하여 분류하였다. 아울러 표지의 칼라가 소속 정당의 칼라와 일치하는가(무소속은 예외), 칼라의 비중²⁾을 통해 정당 일체성을 얼마나 강조하는가를 보았고, 마지막으로 선거공보 전체 분량이 어느 정도인가를 측정하였다.

2) 공약

공약은 선거공보 평가의 핵심으로 각 단위 의회의원의 정치적 자질을 평가할 수 있는 가장 중요한 척도이다. 우선, 공약 평가 부분에서는 공약의 분량(면수, 개수)을 측정하였고, 의회의원선거임에도 불구하고(지역 외) 국가의 현안을 언급하고 있는지 여부를 보았다. 또한 현 정부의 실책을 평가하는가 혹은 현재의 지역 정책에 대한(선임자) 평가가 있는가를 보았다.

분야별 공약으로는 정치, 경제, 사회, 복지, 사회.문화, 기타 정책의 면수가 어느 정도인가를 측정하였으며, 맨 뒷표지에 주민들의 정책제안을 수렴할 수 있는 전화연락처를 명기했는가를 측정하였다. 즉, 다양한 공약을 제시했는가, 어떤 분야의 공약을 가장 많이 제시했는가, 주민과의 공약에 관한 소통을 하려고 노력하고 있는가를 주요 평가사항으로 보았다.

2) 이하 측정항목에서 대(전체 면을 모두 차지함), 중(전체 면의 1/2), 소(전체 면의 1/2 이하 크기)를 이와 같은 기준으로 분류하였다.

[표 3] 선거공보 평가 항목

평가항목	번호	내용
I. 디자인	1	표지 손글씨 작성 여부
	2	표지 슬로건의 서술 방식
	3	표지 슬로건의 호소 강조점
	4	표지 전체의 주 호소 사항
	5	표지 칼라와 소속 정당 칼라와의 일치 여부
	6	표지 칼라의 비중
	7	전체 분량
II. 공약 (매니페스토)	8	공약 분량
	9	(지역 외) 국가 현안 제시 여부
	10	전체 공약의 수
	11	정부 실책에 대한 비판 여부
	12	과거 지역 정책에 대한 비판 여부
	13	정치 정책 분량(정권 평가, 정치 의제)
	14	경제 정책 분량(청년 실업, 지역 경제, 부동산)
	15	복지 정책 분량(노후 복지, 교육비)
	16	사회/문화 정책 분량(지역 행사, 지역 구조물, 환경, 교육 일반)
	17	생활 정책 분량(지역 현안)
	18	기타 정책 분량
	19	정책 제안 연락처 표기 여부
III. 추모 여부	20	세월호 사건 추모 분량
	21	세월호 사건 추모 비중(노란 리본 크기, 촛불, 꽃 등)
IV. 후보 이미지	22	자기 소개 분량
	23	후보자 이름 반복 횟수
	24	정당명 반복 횟수(변경 이전의 당명도 같은 계열이면 집계 포함)
	25	종교적 정체성 표현 횟수(세례명, 법명, 종교활동, 종교행사 등)
	26	성별 강조 횟수(엄마, 아빠, 여성, 모성, 아줌마, 남성, 아들, 딸 등)
	27	후보자 사진 게재 횟수
	28	세(네트워크) 과시 여부(유명인, 정치인 등과 사진, 추천사)
	29	주민 사진이나 추천사 여부(가족이나 지나친 모델 동원 제외)
	30	군 장병에게 보내는 메시지 여부
	V. 제공 정보	31
32		홈페이지(블로그) URL 표기 여부
33		(트위터, 페이스북, 미니홈피 등) 소셜 미디어 아이디 기입 여부
34		이메일 주소 기입 여부
35		(카카오토크 포함) 카카오톡 주소 표기 여부
36		(모바일 웹 포함) 모바일 앱 표기 여부
37		QR코드 표기 여부

3) 현안

현안 측정은 선거 전에 예상했던 선거 정체성이 과연 맞는가의 여부이다. 이미 선거결과를 통해서 제6회 지방선거가 세월호 사건 추모 선거는 아니라고 어느 정도 평가되기도 했지만 실제 조사과정을 보더라도 후보자의 선거공보에서 세월호 추모 혹은 세월호 사건에 대한 문제제기를 하는 내용을 그렇게 많지 않았다. 다만, 실제로 추모 선거라고 규정할 수 있는가를 알아보기 위해 추모 분량과 추모 비중을 측정하였다.

4) 후보 이미지

후보 이미지 부문에서는 이름을 포함한 인물, 종교성, 정당, 성별, 네트워크 과시, 주민의 중요성 부각 등을 측정하였다. 후보의 이미지는 자신을 과시하는 것 외에 주변인 특히, 거물급 정치인이거나 유명 연예인과의 사진을 수록하는 것으로도 표현된다. 누가 누구인지 모르는 상황에서 구체적이고 체계적인 공약보다 주변인의 권위를 동원한 자기과시효과를 도모하고 있는 것이다.³⁾ 반면 지역의 후보이기 때문에 지역 주민과의 만남이나 지역 주민의 사진을 게재하는 경우는 좀 더 주민 친화적인 이미지 전략을 도모하는 것으로 평가할 수 있다. 후보 이미지의 마지막 평가 항목은 군 관련 메시지의 포함 여부이다. 이 메시지는 자신의 군 경력을 강조하거나 정보가 제한된 군인을 대상으로 부채자 투표를 노린 전략이다. 그러나 대부분 새누리당 단체장들이 선택하고 있는 이런 메시지는 다른 당 혹은 시의회의원과 구의회의원 후보의 선거공보에는 잘 나타나지 않는다.

5) 제공 정보

제공 정보는 후보자가 유권자를 위해 많은 채널을 제공하고 있는가를 평가하였다. 즉, 전화번호, 온라인 미디어, 모바일 미디어의 개설 여부를 측정하였으며, 특히 이 부분에서는 상대적으로 젊은 연령의 후보자의 경우 뉴미디어 채택률이 높은가를 알아보고자 하였다.

IV. 선거공보 내용의 특징과 선거 정체성

전체적으로 알아보고자 하는 연구문제를 크게 구분해보면, 첫째, 선거공보의 정치적 수사와 제 공정보는 다섯 개 평가 항목별로 어떤 특성을 보이고 있는가, 둘째, 후보자의 특성과 다섯 개 평가 항목별 간 상관관계가 있는 항목은 무엇인가, 셋째, 당선자와 낙선자간 정치적 수사와 전략의 차이는 무엇인가이다. 이를 위해 분석한 선거공보의 개수는 [표 4]와 같이 총 998개이다(사퇴자 및 무투표 당선자는 선거공보를 제공하지 않으므로 평가 대상에서 제외하였다).

[표 4] 서울 시도의회 의원 선거와 구시군의회 의원 선거의 후보자 수(사퇴자 제외)

선거	선거구수(개)	정수(명)	등록 후보자수(명)	당선자수(명)	분석대상 공보수(명)
시도의회의원 선거	96	96	264	96	263
구시군의회의원 선거	159	366	757	366	735
합계	255	462	1,021	462	998

* 자료 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

3) 유명인과의 사진이 후보와의 유명인의 친분을 ‘사실’로 드러내는 것은 아니다. 오히려 사실보다는 후보자 스스로 유명인과 사진 찍을 정도의 능력이 있다는 ‘과시’형 혹은 ‘의지형’ 메시지로 평가하는 것이 적절하다. 참고로 한국매니페스토실천본부가 2014년 6월 2일에 발표한 선거공보 챙겨보는 법에 제시한 나쁜 공약의 5대 유형은 다음과 같다. 1) 친분과시형 공약 2) 표리부동형 공약 3) 빈수레 공약 4) 불고보자 공약(무조건 시혜적인 공약) 5) 기만형 공약(기추진되는 공약을 새로운 것처럼 제시) 등이 그것이다.

1. 후보자의 특성

1) 지역

제6회 지방선거의 후보자를 지역별로 구분해보면, 강북동이 가장 많은 후보자가 나왔고, 이를 연령별로 보았을 때에는 대부분 후보자가 50대 비중이 가장 높았다.

[표 5] 지역별 후보자 수

지역	후보수(명)
강북서(종로, 중구, 용산구, 은평구, 서대문구, 마포구)	193
강북동(성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구)	346
강남서(동작구, 관악구, 금천구, 구로구, 영등포구, 양천구, 강서구)	288
강남동(서초구, 강남구, 송파구, 강동구)	171
합계	998

2) 정당

지방선거의 입후보자 수가 많은 만큼 무소속 후보도 많이 입후보하였다. 새누리당은 37%, 새정치민주연합은 32%로 새정치민주연합보다 새누리당의 후보자 수가 5% 더 많았다.

[표 6] 정당별 후보자 수

정당	새누리당	새정치민주연합	무소속	통합진보당	노동당	정의당	녹색당
후보자 수(명)	368	321	189	71	26	21	2
비중(%)	36.9	32.2	18.9	7.1	2.6	2.1	0.2

3) 연령

50대 후보자가 43% 정도를 유지하고 있는 것은 어느 지역이나 같았지만 20-30대 젊은 연령의 경우 강북서(13%), 강북동(13%), 강남서(10.4%), 강남동(9.3%)로 강남보다는 강북이 상대적으로 젊은 연령의 비율이 약간 높게 나타났다. 60대 이상 고연령의 경우도 강북서(22.3%), 강북동(22%), 강남동(24.7%), 강남서(33.3%) 강북보다는 강남이 상대적으로 높은 연령의 후보자가 많은 것으로 나타났다.

[표 7] 지역별 후보자 연령 비중

구분	20대	30대	40대	50대	60대	70세 이상
	%	%	%	%	%	%
전체	1.7	9.9	20.3	43.3	22.7	2.0
강북서	2.6	10.4	21.8	43.0	19.2	3.1
강북동	1.4	11.6	22.0	43.1	21.1	0.9
강남서	1.0	9.4	21.2	43.8	22.6	2.1
강남동	2.3	7.0	14.0	43.3	30.4	2.9

4) 직업

후보자의 직업은 정치인과 현직, 사업가가 80%를 차지할 정도로 압도적으로 높게 나타났다. 그 외에 시민단체 활동가와 유치원 원장 등도 있었지만 여전히 제도적인 부분이나 경제 분야의 직업이 대다수를 차지하고 있으며, 다양한 직업군보다는 직업군 편중 현상이 높게 나타났다.

[표 8] 직업별 후보자 수

직업	정치인	현직	사업	활동가	교육계	회사원	특수직	전문직	예체능
후보자 수(명)	337	235	231	41	40	33	27	16	15
비중(%)	33.8	23.5	23.1	4.1	4.0	3.3	2.7	1.6	1.5

* 기타 : 기재 안함(무직, 10명), 일용직(5명), 주부(5명), 공무원(2명), 학생(1명)

5) 학력

학력은 중퇴, 휴학, 수료 등의 표기가 많았기 때문에 구간별 재학 이상으로 구분하였다. 대부분의 후보가 대학교 재학 이상의 높은 학력군에 분포되어 있는 것으로 나타났다.

[표 9] 학력별 후보자 수

학력	대재 이상	대학원 재학 이상	고재 이상	미기재	중재 이상
후보자 수(명)	517	349	67	62	3
비중(%)	51.8	35.0	6.7	6.2	0.3

6) 납세

납세의 의무는 헌법에 명시되어 있는 가장 기본적인 국민의 의무이다. 물론 세금 체납을 하지 않은 후보가 85%에 이를 정도로 대부분이 납세 의무를 충실히 지킨 후보들이 입후보하였지만, 500만 원 이하의 체납을 한 후보도 12%나 되는 것으로 나타났다.

[표 10] 체납 정도별 후보자 수

체납정도(만 원)	체납 없음	100 이하	101- 500	501- 1,000	1,001- 3,000	3,001- 5,000	5,000 이상
후보자 수(명)	846	71	47	11	11	5	7
비중(%)	84.8	7.1	4.7	1.1	1.1	0.5	0.7

7) 전과

전국 기준으로 제6회 지방선거의 당선 후보 가운데 3명 중 1명은 전과자라는 분석도 제시되었다. 4) 전과 경력이 있는 당선자는 1,418명으로 2010년보다 1,000명 이상 증가한 규모인데, 이에 대해서는 첫째, 전과 경력이 있는 후보자가 입후보했기 때문이다. 둘째, 2014년부터 개정『공직선거법』에 의해 전과 공개 기준이 강화되어 음주운전기록 등 모든 전과기록이 포함되어 기록해야할 전과

4) “6·4 지방선거 당선자 3명 중 1명은 전과자.” 조선일보, 2014년 6월 7일자.

기록 규모가 늘었기 때문이다라는 분석이 가능하다. 서울시의 경우는 1회 이상 전과 후보는 19%, 2-3회 전과는 12%로 3회 이내의 전과를 가진 후보가 31%나 되는 것으로 나타났다.

[표 11] 전과정도별 후보자 수

전과정도(회)	전과없음	1회	2-3회	4-5회	6회 이상
후보자 수(명)	658	193	119	20	8
비중(%)	65.9	19.3	11.9	2.0	0.8

8) 입후보 횟수

입후보자는 정치초년생보다는 1-2회 출마한 경력이 있는 후보자 40.9%에 이를 정도로 높게 나타났다. 이와 같은 입후보 횟수는 후보자가 직접 기입하는 것인데, 지방선거 외에 총선 등의 출마 횟수도 포함한 것이다.

[표 12] 입후보횟수별 후보자 수

입후보횟수(회)	없음	1회	2회	3회	4회	5회	6회
후보자 수(명)	392	236	173	103	47	31	15
비중(%)	39.3	23.6	17.3	10.3	4.7	3.1	1.5

2. 평가항목별 빈도와 특징

1) 디자인과 구성

선거공보는 총 8면 이내로 작성하게끔 규정되어 있다. 81%의 후보자들이 8면을 모두 제공하였고, 11% 정도는 1/2분량인 4쪽만 제공하고 있다. 이와 같은 차이는 선거공보 제작 비용을 후보자가 부담하는 것에서 발생하는 차이로 해석된다.

[표 13] 선거공보 표지 디자인 및 구성의 특징

번호	내용	특징
1	표지 슬로건의 호소 강조점	감성적 호소(68%)
2	표지 전체의 주 호소 사항	인물(52%), 변화(13%), 안전/이민(12%), 지역 발전(11%) 순
3	전체 분량	8쪽(81%), 4쪽(11%), 2쪽(5%) 순

다음으로, 선거공보에서 표지 슬로건을 어떤 호소점을 가지고 제시했는가를 평가해보니 구체성과 전문성을 갖춘 이성적 호소보다는 감성적 호소가 68%에 달해 압도적으로 높게 나타났다. 또한 주 호소사항으로는 후보자 인물을 강조한 후보자들이 52%로 과반수 넘게 나왔으나 한편으로는 지역 발전(11%)보다는 변화(13%), 혹은 안전과 이민(12%) 등의 항목을 강조한 후보자가 높게 나타난 것이 특징이다. 즉, 이와 같은 데이터를 통해서는 제6회 지방선거는 정당 선거라기 보다는 인물을 강조한 감성적 선거라는 정체성이 보인다는 분석을 할 수 있다.

감성적 호소를 표현한 후보를 특징별로 보면, 구의회의원 후보의 경우가 더 비중이 높았고, 강남동에 거주하는 후보, 새정치민주연합의 후보, 여성, 60대 이상, 고졸 이하, 101-500만 원 체납, 1-3회 입후보, 낙선자보다는 당선자의 경우가 감성적 호소율이 높은 것으로 나타났다.

[표 14] 감성적 호소를 표현한 후보의 특징

구분		감성적 빈도(%)
선거	시의회	55.9
	구의회	72.2
지역	강북서	62.7
	강북동	74.6
	강남서	56.8
	강남동	78.3
정당	새누리당	68.5
	새정치민주연합	70.8
	통합진보당	69.1
	기타 정당	59.6
	무소속	62.7
성별	남성	65.8
	여성	74.8
연령	20대	68.8
	30대	67.4
	40대	65.7
	50대	66.7
	60대	71.5
	70세 이상	70.0
학력	고졸 이하	73.9
	대재 이상	69.1
	대학원 재학이상	62.6
	미기재	78.3
체납	체납 없음	67.7
	100만원 이하	58.6
	101 - 500만 원	80.4
	501만 원 이상	70.6
출마 횟 수	입후보 없음	68.3
	1 ~ 3회	69.1
	4회 이상	58.1
당선 여부	당선	71.6
	낙선	64.8

이 외에 기타 항목으로서, 표지 슬로건의 서술방식을 1인칭과 3인칭을 구분하였는데, 별 차이가 나타나지 않았으며, 손글씨 작성 여부는 1.4%가 나와 별로 유의미한 비중을 차지하지 않았다. 특히 손글씨 방식은 주로 제3당에서 사용하는 디자인 방식인데, 이에 대해서는 제3당의 특성상 선거공보 제작의 예산이 부족했기 때문이라는 한계를 제시할 수도 있지만 유권자에게는 성의가 부족하다는 근거로 판단될 수 있는 부분이다.

2) 후보자 이미지

후보자 이미지에서는 후보자 개인을 강조하는가, 유명인과의 세를 과시하고 있는가, 지역주민 사진을 많이 게재함으로써 지역주민을 중요하게 보이고 있는가를 분석하였다. 인물을 강조하는 선거

인만큼 (표지 포함) 자기 소개 분량도 4-5쪽이 50%를 차지하며 높게 나타났고, 전체 선거공보 분량에서 후보자 이름을 반복한 횟수는 6-10회로 평균적으로 매쪽마다 후보자 이름을 표시했다고 볼 수 있으며 특이하게도 최대 53회까지 자신의 이름을 언급한 후보자도 있었다. 후보자 사진의 경우도 15회 이내가 76%로 매쪽 마다 2회 이상 게재한 것으로 나타나 인물에 대한 강조경향이 매우 큰 것으로 분석되었다.

유명 정치인이나 연예인과의 사진이나 추천사를 게재함으로써 세 과시를 의도한 후보자는 53%에 달했는데, 반면 주민사진이나 추천사를 게재한 후보는 78%에 달해 상대적으로 높게 나타났다. 한편, 군 장병에게 보내는 메시지를 게재하여 부재자 득표 효과를 도모한 후보는 13%로 나타나 어느 정도 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

[표 15] 선거공보 후보자 이미지 제공의 특징

번호	내용	특징
1	자기 소개 분량	4-5쪽(50%)
2	후보자 이름 반복 횟수	6-10회(33%), 11-15회(26%), 0-5회(21%), 16-20회(12%), 최대 53회
3	정당명 반복 횟수	0-5회(77%), 최대 21회
4	성별 강조 횟수	강조하지 않음(82%)
5	후보자 사진 게재 횟수	5-10회(27.7%), 11-15회(26.5%), 0-5회(22%), 16-20회(14.5%)
6	세(네트워크) 과시 여부	있음(52.5%)
7	주민 사진이나 추천사 여부	있음(77.5%)
8	군 장병에게 보내는 메시지 여부	있음(13%)

[표 16] 후보자 특성별 정당명 반복도

구분		5번 이하	6~10번 이하	11번 이상
		%	%	%
전체		76.5	19.8	3.7
선거	시의회	81.7	15.2	3.0
	구의회	74.6	21.5	3.9
지역	강북서	68.4	28.5	3.1
	강북동	85.3	12.4	2.3
	강남서	76.7	19.1	4.2
	강남동	67.3	26.3	6.4
정당	새누리당	68.8	25.5	5.7
	새정치민주연합	76.0	21.5	2.5
	통합진보당	97.2	1.4	1.4
	기타 정당	67.3	24.5	8.2
	무소속	86.8	11.6	1.6
성별	남성	75.1	20.8	4.1
	여성	81.5	16.2	2.3
연령	20대	88.2	11.8	0.0
	30대	88.9	10.1	1.0
	40대	75.4	20.7	3.9
	50대	74.3	21.1	4.6
	60대	74.9	22.0	3.1
	70세 이상	80.0	15.0	5.0

학력	고졸 이하	75.7	20.0	4.3
	대재 이상	77.6	19.7	2.7
	대학원 재학 이상	75.4	20.3	4.3
	미기재	74.2	17.7	8.1
세금 체납	체납 없음	76.8	19.3	3.9
	100만 원 이하	71.8	23.9	4.2
	101 - 500만 원	76.6	21.3	2.1
	501만 원 이상	76.5	23.5	0.0
전과 기록	전과 없음	76.4	20.4	3.2
	1 ~ 3회	76.0	19.6	4.5
	4회 이상	82.1	10.7	7.1
출마 횟수	0회	77.8	18.1	4.1
	1 ~ 3회	75.4	21.3	3.3
	4회 이상	76.6	19.1	4.3
당선 여부	당선	75.2	22.1	2.8
	낙선	77.4	18.1	4.4

한편, 대부분의 여성 후보자는 성별 특성을 강조하며 딸, 며느리, 여성, 여장부 등의 수사를 표현하였지만 남성 후보자는 남성으로서의 특성을 강조하지 않는 것으로 나타났다. 이외에 선거공보에 세례명, 법명 표기, 종교행사 참여, 종교활동 표기 등 종교적 정체성을 표현한 후보는 4.8% 정도로 매우 미미하게 나타났다.

3) 공약

공약은 선거 정체성과 합리성을 나타내는 가장 중요한 변수이다. 구체적인 공약을 제시하고 실천을 위해 노력한다면 그것으로 대표자의 역할은 충분하다. 김인숙(1999)의 당선자와 낙선자 홍보물 비교에 의하면 당선자의 경우 다양하고 구체적인 공약을 제시한 반면, 낙선자는 편중되고 막연한 공약을 제시하는 것으로 나타났다(김인숙 1999 : 131).

[표 17] 선거공보 공약의 특징

번호	내용	비중(%)
1	전체 공약 분량	2쪽(42%), 1쪽(29%), 3쪽(13%)
2	공약의 수	-
3	정부 실책 비판	있음(11%)
4	과거 지역의 정책 비판	있음(10%)
5	정치정책 분량(정권 평가, 정치의제)	없음(75%), 1쪽(21%)
6	경제정책 분량(청년 실업, 지역 경제, 부동산, 아파트 관리비, 재건축, 재개발, 협동 조합)	1쪽(52%), 없음(29%), 2쪽(16%)
7	복지정책 분량	1쪽(56%), 2쪽(23%), 없음(16%)
8	사회문화정책 분량(지역행사, 주차장, 환경, 교통, 안전, 교육 일반, 전통가옥)	1쪽(44%), 2쪽(36%), 3쪽(9%), 없음(8%)
9	생활정책(지역 현안, 지역 시설)	1쪽(46%), 2쪽(25%), 없음(23%)
10	정책제안 연락처	있음(3%)

이번 평가에서는 공약의 규모와 공약의 종류가 차지하는 비중을 평가하고자 하였다. 보통 선거 공보에는 전체 8면 가운데 자기홍보 외에 2쪽 내외의 공약 소개가 제시되어 있다. 통계에서도 공약

분량은 2쪽(42%), 1쪽(29%)이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 정부 실책 비판이나 과거 지역의 정책 비판 비중은 10% 내외로 적게 나타났으며, 정치정책 보다는 복지, 경제, 생활, 사회문화정책의 분량이 많이 나타났으며, 특히 사회문화정책이 다수 제시되고 있는 것으로 나타났다.

한편, 공식적인 연락처 외에 정책제안을 수렴하는 위한 별도의 연락처를 표기한 비율은 3% 정도로 나타났으며, 그 외, 지역 현안 외에 국가 현안 제시 여부는 지방선거이니 만큼 높게 나타나지 않았다(6.8%).

4) 현안

해당 선거의 현안은 여러 가지가 제시될 수 있지만 언제나 유권자들이 현안을 중요하게 평가하는 것은 아니다. 제6회 지방선거의 경우, 선거 전 발생한 세월호 침몰 사건과 그에 대한 정치적 평가가 예상되었다. 그러나 실제조사 결과 적어도 시도의회의원과 구의군의회의원의 선거공보에서는 세월호 사건에 대한 추모 의제는 거의 보이지 않았다. 추모를 표명하지 않은 후보는 63.5%에 달했으며 1쪽 분량으로 추모한 후보는 32.5%로 나타났다. 추모 비중은 노란리본, 꽃 등으로 작음으로 평가할 수 있는 후보가 24%였다. 물론 지역 현안이 중요하기 때문에 세월호 사건이 의제화되지 않을 수도 있지만 한편으로는 적어도 시도의회의원선거와 구시군의회의원선거에서는 사회적 현안과 지역 현안의 불일치가 있었다는 의미로 해석된다.

5) 제공 정보

후보자가 제공하는 정보는 유권자와의 연락 채널을 얼마나 제공하고 있는가의 여부를 알아볼 수 있는 지표이다. 연락 채널은 전화(유무선), 온라인 미디어(홈페이지, 블로그), 소셜 미디어(트위터, 페이스북, 미니홈피), 모바일(카카오톡, QR 코드) 등이 있는데 가장 많은 연락처로는 전화가 85%로 다수를 차지하였으며 이메일(51%), 홈페이지(19%), 소셜 미디어(10%) 순으로 채널을 표시하였다.

미디어 표기에서 눈여겨볼 수 있는 부분은 연령과 온라인 미디어 표기의 상관관계인데, 젊은 연령일수록 홈페이지나 소셜미디어 표기율이 높게 나타나고 있다. 한편, 카카오톡이나 QR 코드, 모바일 앱을 표시한 후보자의 비율은 상대적으로 매우 낮았으며 여전히 무선보다는 유선 채널을 많이 제시하고 있는 것으로 나타났는데, 그럼에도 불구하고 과거보다는 다양한 채널을 제시하고 있고, 모바일의 비중이 늘어날 것이라고 예측할 수 있다.

[표 18] 선거공보 제공정보 미디어

구분		전화번호	홈페이지	소셜미디어	이메일	카카오톡
전체		85.0	19.4	10.3	50.7	3.5
선거 종류	시의회	81.4	25.5	12.9	46.8	3.4
	구의회	86.3	17.3	9.4	52.1	3.5
당선 여부	당선	93.8	21.8	8.5	60.0	1.4
	낙선	78.2	17.6	11.7	43.5	5.2
소속 정당	새누리당	95.1	14.1	6.8	54.6	1.6
	새정치민주연합	92.8	23.4	8.4	56.1	1.6
	통합진보당	49.3	16.9	31.0	35.2	23.9
	노동당	34.6	26.9	26.9	30.8	3.8
	정의당	76.2	38.1	38.1	42.9	9.5

	녹색당	50.0	50.0	50.0	50.0	0.0
	무소속	73.5	20.6	6.9	43.4	2.1
연령	20대	76.5	35.3	41.2	41.2	17.6
	30대	55.6	26.3	24.2	37.4	13.1
	40대	84.7	28.1	18.7	53.7	5.4
	50대	91.7	17.8	6.0	53.7	1.4
	60대	86.3	11.9	3.5	50.7	0.9
	70세 이상	80.0	5.0	0.0	30.0	0.0
지역	강북서	84.5	23.3	10.9	52.3	4.1
	강북동	83.8	18.5	9.8	48.3	3.8
	강남서	85.4	20.1	11.5	50.7	3.8
	강남동	87.1	15.8	8.8	53.8	1.8

V. 선거공보 연구와 선거 정체성

1. 연구결과

제6회 지방선거의 선거 정체성은 여당이나 야당의 완전한 승리가 아닌 무승부와 같은 절묘한 선거로 해석되었다. 조사결과, 서울시 후보자의 특징으로는 50대, 강북이 강남보다 젊은 후보자가 다수, 대부분이 정치인, 현직, 사업가라는 직업의 편중성, 고학력, 세금 체납 10%, 전과 비율 30%, 입후보 횟수는 1-2회가 다수인 것으로 나타났다. 이와 같은 특징을 바탕으로 주요 평가항목별 특징은 주로 표지에서 감성적 호소를 하고, 인물을 강조하며, 세 과시보다는 주민강조형이 많이 나타나고, 정당명 반복도는 통합진보당이 높게 나타나며, 공약의 경우에는 사회문화정책에 대한 강조가 높게 나타났다. 현재의 사회 현안을 중요하게 강조하는 비율은 높지 않았으며, 젊은 연령일수록 온라인 미디어 정보를 제공하는 비율이 높다는 특징이 나타났으며 무선 채널보다는 유선 채널을 제시한 후보자가 많았다.

통계처리 과정에서 가장 어려웠던 것은 이미지 사진과 같은 비언어적 요소보다는 언어적 요소에 대한 평가였다. 우리말의 특성상 강조점, 분야 등을 명확하게 구분하기 힘들었기 때문이다. 이외에도 계량화 과정에서 나타난 흥미로운 부가적인 특징들은 다음과 같다. 의외로 맞춤법이 틀린 선거공보도 다수 있었고, 노인복지를 주장하지만 복지 공약이 하나도 제시되어 있지 않다거나, 사진만 제시하고 공약이 하나도 없는 현직 후보, 걸표지에 후보자 사진 대신 고등학교 개근상장을 게재한 후보, ‘--아빠’라는 시의 확실적인 구호를 확인할 수 있는 동일 기획사 ‘작품’과 같은 선거공보, 스카이프(skepe) 아이디까지 제공한 첨단 매체를 활용한 후보, 티브로드(t-broad) 연설시간을 안내한 후보 등이 그것이다.

한편, 후보자와 사진을 찍은 유명정치인의 양복과 넥타이 등 복장이 동일한 경우가 많아서 같은 날 일거에 다수의 후보와 확실적인 촬영을 ‘해치우기’식으로 한 느낌이 드는 선거공보가 매우 많았으며, 구체적인 공약을 제시하지 않고 키워드만 나열한 경우는 큰 문제로 눈에 띄었다. 반면, 바람직한 사례로서는 숫자까지 명시하며 구체적이고 체계적으로 공약을 제시하거나 만화를 활용하여 알기 쉽게 정보를 전달한 경우도 있었고, 지역지도와 함께 지역별로 필요한 공약을 표시(mapping)하여 제공한 사례도 나타났다.

이와 같은 선거공보 콘텐츠 연구를 통해, 첫째, 선거공보는 단순히 디자인이 아니라 전략적인

선거 매체 차원의 문제로 평가되어야 할 필요성을 강조하였으며, 둘째, 체계적인 선거공보 연구방법의 필요성을 제시하고자 하였다. 셋째, 선거라는 정치적 이벤트의 특성상 무엇보다 후보자의 홍보와 당락과의 상관관계를 명료화할 수 있는 방안에 대한 고민의 필요성을 제시하였다. 특히, 소통+안전+민생의 수사학적 분석이나 정치적 수사의 표상과 의미를 분석하여 선거 정체성의 요소로 포함시키고자 하였다.

2. 향후 연구과제

전수조사를 통해 선거공보의 내용분석을 함으로써 공급자 입장에서 제시하는 발신정보에 나타난 선거 정체성을 평가하는 것이 최우선의 연구목표였지만, 그럼에도 이 연구는 많은 한계를 가지고 있다.

우선, 선거결과에 영향을 미치는 요인은 매우 많기 때문에 선거공보만이 인과관계에 영향을 미치는 유일한 변수라고 평가할 수는 없다. 게다가 선거공보는 쌍방향 매체가 아닌 후보자가 일방적으로 제시하는 홍보물이기 때문에 사실에 관계없이 검증하기 어려운 일방적인 콘텐츠로 채워질 확률도 높은 매체라고 평가할 수도 있다. 이에 대해서는 유권자가 선거공보를 어떻게 인지하고 평가하는가라는 내용도 구체적으로 함께 분석해야 한다. 그렇지 않을 경우, 유권자를 후보자의 발신 메시지만 수동적으로 수용하는 주체로 폄하할 가능성이 매우 높기 때문이다. 따라서, 이러한 한계를 논하기 전에 선거공보 내용과 전달방식, 해당선거에서의 주요 공약 등을 먼저 파악하고자 하였다.

평가항목에 있어서 이 연구에서는 대표적으로 공약별 구체적인 목표액 제시 등 공약의 구체성 평가 항목이 누락되어 있는데, 향후 의미없는 평가항목을 삭제하고 중요한 평가항목을 추가·보완하여 향후 6대 광역시로 분석대상을 확대하여 연구내용을 구체화하고 논지의 타당성을 강화할 예정이다. 한편으로는 지역 후보자가 정치적 수사를 표현하는 활용할 수 있는 또다른 미디어로서 트위터나 페이스북과 같은 소셜 미디어와의 비교 연구도 의미있는 연구가 될 수 있다.

마지막으로, 많은 선거공보를 보면서 선거공보 행정의 과제도 남아 있음을 알 수 있었다. 즉, 개봉조차 하지 않고 읽지 않을 확률도 높은 선거공보를 굳이 많은 비용을 들여 인쇄물과 우편으로 전달하는 것만이 그나마 정보 접근의 차별성을 우려하며 제공할 수 있는 최선의 선거행정 서비스일 까라는 의문을 갖게 되었다.⁵⁾ 이와 같은 문제는 웹에 선거공보를 게시하는 선관위의 정책공약알리미 서비스의 병행과 함께 해소할 수 있는 가능성이 제시되었지만 앞으로는 유권자의 알권리만큼 후보자의 홍보권에 대한 좀 더 세심한 제도적 배려가 필요하다는 생각을 하게 되었다.

결론적으로, 대선, 총선, 단체장 선거에 비해 상대적으로 작은 선거 혹은 중요하지 않은 선거라고 평가되는 시도의회의원선거와 구시군의회의원선거의 현실이 정치적 눈높이보다 수준 미달이라고 해서 우리나라의 지방정치 수준이 그것 밖에 안된다는 성급한 윤리적 평가를 하는 것은 적절하지 않다. 오히려 지속적인 사례평가를 통해 지나치게 부족한 부분은 보완하고 계도하고 바르게 제시되어야 할 정치적 가치를 세울 수 있도록 제도적·정치적으로 노력하는 것이 더 현실적으로 바람직한 대안이 될 것이다.

5) 선관위에 의하면 전국 3,486개 읍면동 선관위는 2014년 5월 25일까지 선거공보 4억 여장을 우편발송한 것으로 나타났다.

<참고문헌>

- 강동구. 2004.『선거공보를 통한 정치인 이미지 형성에 관한 연구』. 국민대학교 정치외교학과 석사학위논문.
- 김만기. 2012. “선거 공보물에서 후보자의 메시지 전략 분석 : 2010년 6·2 지방 선거공보를 중심으로.”『디지털정책연구』10(7). 69-75.
- 김연주. 2013. “정치 포스터에 나타난 프로파간다 유형과 시각적 수사 연구.”『KDK Journal』. 201-210.
- 김인숙. 1999. “선거 홍보물의 메시지 전략에 관한 연구 : 기초단체장 선거사례를 중심으로.”『한국언론학보』44(1). 90-139.
- 김현철. 2000.『선거 포스터의 유형별 인지효과에 관한 연구』. 홍익대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 박종문. 1996.『정치광고 표현전략에 관한 연구 : 충북지역 자치단체장 선거 홍보물을 중심으로』. 청주대학교 산업디자인학과 석사학위논문.
- 박호문. 1997.『정치광고에 있어 선거 홍보물 디자인에 관한 연구 : 6.27 지방선거와 제15대 국회의원 선거를 중심으로』. 계명대학교 응용미술학과 석사학위논문.
- 안병기. 2003.『선거 포스터에 있어 효과적인 인물 사진 표현 방법에 관한 연구』. 상명대학교 예술디자인대학원 석사학위논문.
- 이명진·최샛별. 2004. “정치지도자들의 이미지 측정 방법 연구.”『한국조사연구학회』5(1).
- 임수경. 2008.『한국 정치광고에서 선거공보물의 시각표현에 관한 연구 : 제16.17대 대통령선거와 제17.18대 국회의원선거를 중심으로』. 성균관대학교 디자인학과 석사학위논문.
- 정인태. 2012. “공직선거법에 규정된 법정 홍보매체의 효과 및 선거 PR 캠페인 전략 연구.”『정치커뮤니케이션연구』통권 24호. 133-176.
- 장지인. 2000.『선거 포스터 사진 유형의 호의도 분석 연구』. 경희대학교 언론정보대학원 석사학위논문.
- 조현미. 1999.『선거 홍보물의 디자인이 유권자의 의사결정에 미치는 영향 : 인쇄매체에 한하여』. 성신여자대학교 석사학위논문.
- 조혜영. 1995.『선거 홍보물이 투표 행태에 미치는 영향 : 평창.영월 선거구 중심으로』. 한양대학교 정치외교학과 석사논문.
- 중앙선거관리위원회. 1998.『유권자 의식조사』.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 6. “선거공보 공개 시스템 접속 현황”
- 탁재택. 2003. “국회의원 PR 커뮤니케이션 전략 고찰 : 입후보자 이미지 관리 방안을 중심으로.”『홍보학연구』.
- 황경수·고태호. 2005. “선거공보물을 이용한 환경과 지역개발 의제의 경향 분석.”『한국사회와 행정연구』15(4). 455-477.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)

* 키워드 : 선거홍보, 선거공보, 후보자, 공약, 지방선거

경제적 양극화가 민주주의에 미치는 영향에 대한 분석

전충원(동국대학교)

논문요약

본 논문의 목적은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위함이다. 1997년 외환위기 이후 한국 사회는 경제 양극화와 사회적 양극화로 인하여 심한 갈등을 빚고 있는데, 이러한 갈등이 민주주의 인식과 정부의 국정운영 평가와 어떠한 상관관계가 있는지를 분석하고, 이러한 양극화 인식에 대해 부정적인 인식을 지니고 있는 사람들을 앵그리 보터(angry voter)의 개념을 사용하여 사회적 갈등의 극심화 현상이 국민들의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 이러한 연구 질문을 분석하기 위하여 총 네 가지의 가설을 설정했다. 첫째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이다.' 둘째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국정운영 평가에 부정적일 것이다.' 셋째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 박근혜·문재인 후보의 이념차이를 크게 느끼지 못할 것이다.' 넷째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 지지정당이 없을 것이다.' 다섯째, '경제적·사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 투표참여를 하지 않을 것이다.' 이러한 가설을 검증하기 위하여 '순차적 로짓 회귀분석', '선형회귀분석', '로짓 분석' 세 가지 방법을 사용하였다. 분석 결과는 경제적 양극화의 인식보다는 사회적 양극화의 인식이 큰 영향을 미치며, 양극화에 대한 부정적 인식이 민주주의 실현의 인식 정부 국정운영 평가에 부정적인 영향을 미친다는 결과가 나왔으며, 정치참여의 문제에도 부정적인 영향을 미친다는 결과가 나왔다.

I. 서론

‘중산층이 무너지고 있다’, ‘외환위기 이후 양극화 최대’ 이러한 문구는 최근 경제 신문에도 흔히 볼 수 있는 제목들이다. 1997년 외환위기와 2008년 세계경제 침체를 겪으면서 한국사회는 경제적·사회적 양극화 문제의 뒷에 걸려 심각한 갈등을 경험하고 있다. 경제적·사회적 양극화는 단순한 경제적인 문제가 아니다. 이러한 양극화 문제로 인하여 자살률, 이혼율 생계형 범죄율이 증가하고 있으며 사회적 불안감이 상승하고 있다. 이러한 사회적 불안감은 사회적 문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 반감으로 이어질 수 있으며 또한 정치에 대한 불신으로 인하여 정치참여를 거부하는 문제로 이어질 수 있다. 따라서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 사람들이 민주주의에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지 분석을 하고자 한다. 이러한 분석을 하기 위해 크게 두 가지 질문에 초점을 맞추려 한다. 첫째, 1997년 외환위기 이후 한국 사회는 경제 양극화와 사회적 양극화로 인하여 심한 갈등을 빚고 있는데, 이러한 갈등이 민주주의 인식과 정부의 국정운영 평가에 어떠한 영향을 미치는지 조사하고자 한다. 둘째, 기존의 앵그리 보터(angry voter)의 개념을 차용하여 사회적 갈등의 극심화 현상이 국민들의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 즉, 본 논문을 통해서 경제적·사회적 양극화 인식이라는 요소가 국민들의 체제에 대한 인식을 거쳐 참여라는 과정까지 전반적으로 어떠한 영향력을 미치는지 파악하고자 한다.

경제 양극화와 사회 양극화는 논란이 끊이지 않는 주제이며, 이러한 갈등 요소들이 체제 불안정에 큰 영향을 미친다는 연구는 많이 진행되어 왔다. 하지만 불평등의 경우 정치체제적인 문제보다 그 중요성을 뛰어 넘지 못한다는 한계 때문에 경제적 사회적 갈등으로 인한 체제 인식과 정치참여에 대한 연구는 활발하지 못했다. 따라서 본 연구는 경제적 양극화와 사회적 양극화라는 갈등요소를 통해 국민들의 정치체제 인식과 더불어 정치참여의 문제를 한 프레임에서 살펴본다는 점에서 그 중요성이 있다고 판단된다. 뿐만 아니라 국민들의 정치체제에 대한 인식과 정치 참여의 문제는 민주주의를 구성하고 운영하는 기본적인 중요한 변수라는 점을 감안할 때, 이러한 문제를 한 프레임에서 본다는 것은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식으로 인한 사람들의 인식 형성의 경향성을 볼 수 있다는 점에서도 매우 중요한 역할을 할 것이라 판단되기 때문에 이러한 분석은 그 중요성을 가지고 있다고 할 수 있다.

본 논문에서 핵심적으로 보고자 하는 것은 경제적 사회적 양극화가 국민들의 인식 결정에 어떠한 영향을 미치는가이다. 이를 세부적으로 살펴보면, 먼저 경제적 사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의에 대한 인식과 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지를 볼 것이다. 이를 통해서 경제적 사회적 양극화에 대한 인식이 부정적인 사람 즉, 경제적 사회적 양극화가 극심하다고 생각하는 사람들은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이라고 주장할 것이며, 마찬가지로 경제적 사회적 양극화에 대한 부정적 인식은 정권에 대한 국정운영 평가에 대해 부정적인 인식을 가지게 할 것이라는 것을 증명할 것이다. 여기서 더 나아가 경제적 사회적 양극화에 대한 인식이 정치참여라는 측면에는 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 이를 통해서 경제적 사회적 양극화가 극심하다고 인식하는 사람들은 정치참여에 대해 소극적일 것이라는 것을 증명할 것이다. 이는 사회문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 불신으로 인하여 국민들은 정치에 대한 관심이 떨어지게 되고 결국 정치참여의 저하를 증명해낼 것이다. 이러한 주장을 통해 본 논문은 그 동안 개별적으로 분석해 왔던 갈등인식과 체제 인식, 정치참여의 문제를 한 프레임에서 보여줄 것이다. 이러한 분석을 통해서 이전에 파편화된 분석을 하나로 모아 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 한국 정치 전반에 어떠한 영향을 미치는지를 세밀하게 분석해 볼 것이다.

이러한 주장을 설명하기 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론을 시작으로 하여 II장에서 기

존 경제적 사회적 불평등과 인식의 연관성을 밝힌 다양한 기존의 연구를 살펴볼 것이며 III장에서는 분석방법과 가설설정 데이터 코딩을 설명할 것이다. IV장에서는 통계분석 해석을 통해서 본 연구에서 주장하는 가정이 유의미한가를 살펴볼 것이다. V장에서는 통계분석에서 나타난 의미성을 정리하고 본 논문을 마무리 할 것이다.

II. 기존 연구와 개념틀

본 연구의 핵심은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는 것이다. 이러한 분석을 위해서 경제와 민주주의가 어떠한 관계를 가지고 있으며, 경제적·사회적 양극화가 심화될 때, 민주주의에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다. 헌팅턴(Huntington 1991; 강문구 역 외 2011)은 『The third wave』에서 경제발전이 민주화를 조장한 다섯 가지 이유를 들었다. 첫째, 경제적 복지수준은 민주적 제도와 강력하게 연관되는 ‘개인 상호간 신뢰감, 삶의 만족도, 능력의 발전’을 촉진하였다. 둘째, 경제발전은 그 사회의 교육수준을 향상시켜 신뢰, 만족, 능력의 특징을 발전시켰다. 셋째, 경제발전은 사회집단 간 분배에 필요한 자원을 한층 더 많이 만들어 내며, 그 결과 조정과 타협을 용이하게 한다. 넷째, 세계시장의 참여는 부와 영향력의 비정부 자원을 창출하게 한다. 다섯째, 경제발전은 중간계급의 확산을 촉진시킨다. 따라서 궁핍한 다수가 소수의 부유한 독재자와 맞서 있는 심각한 불평등 상황에서 민주주의의 성장은 어렵다는 헌팅턴(Huntington)의 말에서 알 수 있듯이 분배의 공정성의 붕괴로 인한 중산층의 몰락은 민주주의 체제를 위협한다고 할 수 있다. 이와 비슷한 맥락에서 쉐보르스키(A. przeworski 1987)는 『이행의 게임』¹⁾에서 민주주의가 공고화되기 위해서는 분배갈등이 제도화되어야 한다고 말하고 있다. 또한 플리스피쉬(Flisfisch)의 가정인 민주주의가 경제적으로 갈등을 폭발시키며 장기적인 경제위기가 민주적 제도를 불안정화하고 독재의 새로운 순환을 야기한다는 것을 인용하면서 경제위기는 유약한 민주주의를 약화시키고 억압으로 역전시킬 것이라고 언급하였다. 또한 남미와 동구의 민주주의를 예를 들면서 새로운 민주체제들은 국가의 힘이 약하여 대기업에 약하고, 조제징수에 무능하며, 지배에 대한 복종을 얻지 못함으로 인해서 민주주의의 위기를 불러온다고 언급하였다. 강상욱(1997)은 “한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상관관계”에서 자본주의와 민주주의의 병립 가능성에 대한 연구를 통해 한국의 현실을 진단했다. 강상욱(1997)의 논문에서 자본주의와 민주주의의 병립에 관한 다양한 논점 연구를 통해 자본주의 경제하에서 민주주의가 불가능 하지는 않으나 그렇다고 이 둘의 공존이 필연적이지도 않다는 결론을 이끌어 내면서 공존을 위한 장애물이 많다는 것을 입증하였다. 특히 한국의 자본주의와 민주주의의 관련성에 대해서 세 가지 문제점을 지적 하였다. 첫째, 한국에서의 시장 민주주의는 대자본의 독점화가 이미 이루어진 상태이기 때문에 자본과 노동 간의 불평등이 지속적으로 심화되고 있다. 둘째, 기업별 노조주의를 철폐시켜 노동계급 전체의 집합제 생산을 증대시켜야 한다. 마지막으로 노동자들이 계급적으로 조직할 수 있는 길을 열어줘야 한다. 즉, 자본의 독식으로 인한 불균형을 해결하지 못하는 한 한국의 시장 민주주의의 위기가 온다는 것을 언급하는 것이다. 강우진(2012)은 “한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과-민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로-”에서 IMF이후 한국의 경제적 불평등은 심각해 졌으며 이러한 경제적 불평등을 다루는 데 한국 민주주의가 매우 취약하다고 언급하였다. 강우진은 논문에서 경제적 불평등에 따른 시민들의 민주주의 인식과 신뢰를 측정하면서 경제적 불평등은 시민들의 민주주의

1) 아담 쉐보르스키의 『이행의 게임』은 (임현진 · 송호근, 1995, 『전환의 정치, 전환의 한국사회』, 사회비평사)에서 발췌한 글이다.

에 대한 효능에 대한 회의로까지 발전할 수 있음을 증명하였다. 즉, 경제적 불평등은 민주주의 체제의 위기를 불러 올 수 있음을 증명한 것이다. 조한상(2014)은 “한국의 경제·사회적 양극화와 민주주의 실현의 지체”에서 1997년 외환위기 이후 가속화된 양극화는 정치적 기본권의 평등보장 저해, 민주적 의사소통의 저해, 국가공동체의 안정성 위협의 문제점을 들면서 헌법상 민주주의의 위협을 주장하고 있다. 즉, 경제적 불평등의 심화로 인하여 헌법에서 보장하는 시민들의 기본적인 정치참여의 권리가 침해 당하고 있으며, 언론의 통제로 인하여 의사소통이 저해 되고 있으며, 경제적 갈등은 시민들의 분열을 조장해 결국 국가공동체를 위협하고 민주주의를 위협한다는 주장이다. 임혁백(2011)은 “Better democracy, better economic growth? South Korea”에서 1990년 전 세계적인 신자유주의로의 경제체제 전환은 1997년의 동아시아 경제위기의 시발점이 되었으며, 결국 1997년의 경제위기는 한국의 경제체제를 신자유주의로 들어서게 하였으며, 한국의 신자유주의 경제정책은 소득의 불균형 사회 체제의 양극화를 더욱 심화시켰다고 설명하고 있다. 특히 이명박 정부 때 실시된 친 기업 정책과 신자유주의 정책의 강화는 재벌들에게 자본들 독점할 수 있게 하는 계기가 되었고, 결국 사회 전반적으로 불균형을 고착화 시키는 역할을 했다고 설명하고 있다. 이러한 양극화의 고착화는 한국사회의 갈등을 극대화 시키고 결국 민주주의 공고화 단계에 장애물이 될 것이라고 평가하고 있다. 따라서 임혁백(2011)은 한국의 질적 민주주의의 공고화를 위해서는 양극화로 인한 사회적 분열을 완화시켜야 한다고 주장하고 있다. 또한 임혁백(2007)은 “양극화 시대의 한국 민주주의”에서 경제위기 이후 한국의 중산층이 몰락하기 시작하였고, 중산층의 몰락은 한국 민주주의의 질적수준을 떨어뜨린다고 말하고 한국 민주주의의 발전을 위해서 사회 양극화를 반드시 해결해야 한다고 말하고 있다. 왕펑(Wang Feng 2011)은 “Economic Growth and Income Inequality in East Asia”에서 국가의 경제발전 후 분배의 불평등으로 인한 사회적 불균형은 결국 사회의 균열을 발생시키고 국가 발전에 저해가 되며, 결국에는 민주주의의 불안정성으로 귀결된다는 것을 강조하면서 한국을 포함한 동아시아 국가들의 사회적 불균형을 반드시 극복해야 한다고 강조하고 있다. Asia's Challenged Democracies(Larry Diamond 외 2014)에서 래리 다이아몬드(Larry Diamond)는 아시안 바로미터의 여론조사 결과를 통해서 동아시아 국가들은 국가별로 차이가 존재하지만 동아시아 국가의 민주주의는 이제 정착단계에 접어들었다고 판단을 하면서, 경제적 불평등성이 동아시아 및 한국의 민주주의의 안정성을 훼손한다는 기존의 연구들과는 다른 의견을 보였다.

앞에서 살펴본 경제적 불평등과 민주주의에 대한 기존의 연구들은 단순히 경제적·사회적 양극화의 심화는 민주주의의 안정성을 훼손한다는 것이 주된 논지다. 하지만 본 연구에서는 분석의 틀을 변화시킬 것이다. 본 연구에서 하고자 하는 것은 단순히 경제적·사회적 양극화가 심화되었다는 일반적인 지표를 통해서 민주주의의 안정성을 보려고 하는 것이 아니다. 본 연구에서는 기존의 논의들에서 논의되었던 결과들을 바탕으로 개개인의 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 것이다. 이러한 분석을 위해서 ‘민주주의 인식’이라는 개념을 본 논문의 취지에 맞게 규정해야 할 필요가 있다. 본 연구에서 사용하는 ‘민주주의 인식’이라는 것은 단순히 제도로서의 민주주의를 의미하는 것이 아니라 제도를 포함한 민주주의를 작동하고 구성하는 정당, 선거와 같은 원리를 포함하는 광의적 의미이다. 즉, 정당에 대한 인식, 선거 참여의 문제, 이념 차이의 인식을 포괄적인 민주주의에 대한 인식 테두리에 포함시킨다. 또한 제도로서의 민주주의는 단순한 제도에 대한 만족도가 아니다. 본 연구에서 사용하는 제도로서의 민주주의 인식은 사회에서 민주주의가 제대로 실현되고 있는지를 파악하기 위해 ‘민주주의 실현’에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 마지막으로 본 논문은 다양한 이론적 논의가 아닌 경제적·사회적 양극화 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는 가를 분석하고 경향성을 보는 것으로 범위를 한정지를 것이다.

Ⅲ. 연구가설 및 설계

1. 연구 가설 설정

본 논문은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식 형성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위한 것이다. 앞에서 설명 했듯이 본 연구에서 ‘민주주의 인식’이라고 하는 것은 정치 참여라는 개념도 포괄적으로 포함된 것이다. 따라서 본 논문에서는 이러한 다양한 요인들의 상관관계를 모두 분석하려고 한다. 아래 표는 본 연구에서 검증할 연구 가설이다.

<표1> 연구 가설 설정

1. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 민주주의에 대한 인식이 부정적일 것이다.
2. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국정운영 평가에 부정적일 것이다.
3. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 박근혜·문재인 후보의 이념차이를 크게 느끼지 못할 것이다.
4. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 지지정당이 없을 것이다.
5. 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 투표참여를 하지 않을 것이다.

첫 번째 가설은 경제적·사회적 양극화 인식이 ‘민주주의 실현’을 어떻게 인식하는지를 살펴보기 위한 것이다.

<그림1> 지니계수 변화



<그림1>은 최근 20년간 한국의 지니계수를 나타낸 그래프이다. 이 그래프를 살펴보면 한국의 지니계수가 1997년과 2008년에 극심해진 것을 알 수 있다. 또한 두 번의 경제위기로 인하여 소득 불

평등이 극심해지고 양극화가 심해졌다는 것을 알 수 있다. 경제적·사회적 양극화의 심화는 단순히 소득 불평등의 문제가 아니라 국가 운영제도에 대한 부정적 인식으로 이어질 수 있다는 것이 큰 문제이다. 국가를 운영하는 제도는 사회에서 발생하는 문제를 해결해야 하는데 경제적·사회적 양극화가 심화된다는 것은 민주주의라는 국가제도가 제대로 실현되지 못한 결과라고 할 수 있다. 때문에 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 사회 문제를 해결해야 할 민주주의가 제대로 실현되지 못하고 있다는 인식을 할 것이라 가정했다.

두 번째 가설은 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람은 이명박 정권의 국정운영 평가에 부정적인 인식을 가질 것이라 설정했다. 앞의 논의에서 언급하였지만 경제적·사회적 양극화를 극심하게 만든 것은 무분별한 신자유주의 정책의 도입이었다. 이명박 정권은 친기업 정부를 표방하고 개방과 규제완화 등 신자유주의 정책을 폭넓게 도입하였고 실행하였다. 뿐만 아니라 이명박 정권을 지나오면서 경제적·사회적 불평등은 심각한 사회문제로 인식되기 시작했다. 따라서 경제적·사회적 양극화를 심각하게 인식하는 사람들은 이명박 정권 국정운영 평가를 좋지 않게 했을 것이라는 가설을 세웠다.

세 번째 가설은 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람은 박근혜 후보와 문재인 후보 간 이념적 차이를 크게 느끼지 못했을 것이라 가정하였다. 이것은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 정치인에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위함이다. 경제적·사회적 양극화를 심각하게 인식하는 사람들은 정치인은 모두 똑같은 존재이며, 별 다른 차이가 없다고 인식할 가능성이 크기 때문에 이러한 가설을 세웠다.

네 번째 가설은 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적인 인식을 가진 사람은 지지정당이 없을 것이라 가정하였다. 이는 정치적 효능감의 측면을 검증하기 위한 가설이다. 민주주의 작동원리 중 하나가 정당정치이며, 한국의 경우도 정당은 정책 생산의 핵심으로서 그 역할을 한다고 인식되어지고 있다. 하지만 경제적·사회적 양극화가 극심하다고 인식하는 사람들은 정당들이 이 문제를 해결하기 위한 제대로 된 제도를 만들지 못했기 때문에 경제적·사회적 양극화의 문제가 해결되지 않는다고 생각할 것이다. 이는 결국 정당에 대한 신뢰 하락으로 이어질 것이고, 결국 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 지지정당이 없는 무당파가 될 가능성이 크기에 이러한 가설을 세웠다.

다섯 번째 가설은 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들은 투표에 참여하지 않을 것이다 라는 가설을 설정하였다. 가설4와 마찬가지로 경제적·사회적 양극화를 심하다고 느끼는 사람들은 정치에 대한 신뢰가 하락할 것이다. 이는 결국 정치적 효능감의 하락을 불러 일으킬 것이고 결과적으로 정치참여의 한 형태인 선거에 참여하지 않게 될 것이다. 때문에 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적 인식은 투표에 참여하지 않을 것이라는 가설을 설정하였다.

2. 변수의 조작

종속변수로는 총 다섯 가지이다. 첫 번째 종속변수는 “귀하는 우리나라에서 민주주의가 어느 정도 잘 실현되고 있다고 생각하십니까?”이다. 총 11점 척도로 구성되어있는 데이터를 1 ‘잘 실현되고 있다’부터 5 ‘잘 실현되고 있지 않다’까지 5점 척도로 변환하여 사용할 것이다. 이렇게 11점 척도를 5점 척도로 변환하는 이유는 통계방법상 필요하기 때문이며, 변수를 조작하였다 하여 의미의 큰 변화는 없었다. 두 번째 종속변수는 “지난 5년간 이명박 대통령이 대통령으로서 국정운영을 얼마나 잘했다고 생각하십니까?”이다. 이 변수 역시 11점 척도로 되어있어 첫 번째 종속변수와 같은 방법으로 코딩을 하였다. 세 번째 종속변수는 박근혜 후보와 문재인 후보 간의 이념차이를 0부터 10까지 11점

척도로 구성하였다. 0의 경우 두 후보간 이념차이가 존재하지 않는다고 생각 하는 사람이며, 10의 경우 두 후보의 이념은 완전히 다르다라고 느끼는 사람들이다. 이념 차이 변수는 응답자들이 두 후보의 이념을 측정할 수치를 서로 빼서 0~10까지의 거리 척도를 생성했다. 네 번째 종속변수는 지지 정당 유무이다. 0은 지지정당이 없다는 것을 의미하며, 1은 지지정당이 존재함을 의미한다. 다섯 번째 종속변수는 투표참여 여부이다. 0은 투표에 참여하지 않은 것을 의미하며, 1은 투표에 참여함을 의미한다.

독립변수로 사용 될 변수는 먼저 핵심변수인 경제적 양극화에 대한 변수가 있다. '한국 사회에서 고소득자와 저소득자 간의 소득격차가 5년 전과 비교하여 어떠하다고 생각하십니까?'라는 질문과 '고소득자와 저소득자간의 갈등은 어떠합니까'라는 질문 답변 합을 사용 할 것이며, 1 '매우심해졌다'부터 7 '매우완화되었다'까지 7점 척도로 경제 양극화에 대한 갈등의 강도를 나타낸다. 사회적 양극화에 대한 변수는 "'개천에서 용 난다'는 속담이 있습니다. 한국 사회에서 이러한 일이 지금도 가능 하다고 생각하십니까?"라는 질문을 사용할 것이며, 1 '매우불가능하다'부터 5'매우가능하다'까지 5점척도로 사용할 것이다. 신자유주의 경제정책 변수는 '비정규직 노동자 문제는 기업에게 자율적으로 맡겨야 한다'와'철도 등 공기업 민영화를 추진해야 한다'두 질문을 사용해 만들었다. 각각의 질문이 1~4점으로 되어있는 것을 합하여 1~7점까지의 정책에 대한 호감도 강도변수를 형성했다. 1은 신 자유주의 정책에 대한 만족을 나타내며 7은 신자유주의 정책에 대한 강한 불만을 나타낸다. 이념 변수는 1'매우진보'부터 10'매우보수'까지 10점 척도로 구성되어 있으며, 나이는 1'20대'5'60대이상'5 점 척도로 구성되어있다. 교육수준 변수는 1'중졸이하'2'고졸이하'3'전문대졸 이상'으로 구성되어 있으며, 정당이념차이 변수는 새누리당과 민주당의 이념 차이를 0'차이없음'부터 10'매우차이남'까지 11점 척도로 구성되어있다. 변수 생성 방법은 박근혜, 문재인 후보 이념차이 변수를 만드는 방식과 동일하다. 아래의 <표2>가 코딩 방법을 정리한 것이다.

<표2> 변수 코딩 방법

구분	변수이름	조작화 및 설명
종 속 변 수	민주주의 실현에 대한 인식	0점 "실현되지 않고 있다"부터 10점 "제대로 실현되고 있다"까지 11점 척도를 5점 척도로 변환 1점 "실현되지 않고 있다" 5점 "제대로 실현되고 있다"
	이명박 정권 국정운영 평가	0점 "매우 못했다" 10점 "매우 잘했다"의 11점 척도를 1점 "매우 잘했다" 5점 "매우 못했다" 5점 척도로 변환
	박근혜 · 문재인 후보 간 이념차이 인식	각 후보 간 이념평가를 사용하여 0 "차이가 없다" 10 "차이가 확실하다" 11점 척도의 이념 차이인식 변수를 형성
	지지정당유무	지지정당유무를 물어본 설문조사를 통해 0 "지지정당 없음" 1 "지지정당 존재"의 이항 변수를 형성
	투표참여여부	투표참여에 대한 설문조사를 통해 0 "불참" 1 "참여"의 이항변수를 형성
독 립 변 수	경제 양극화 인식	지난 5년간 경제 양극화 인식에 대한 설문조사로서 1점 "경제 양극화가 극심해 졌다" 7점 "경제양극화가 약해졌다"의 7점 척도를 사용
	사회 양극화 인식	한국에서 사회양극화에 대한 질문으로 1점 "극심하다" 5점 "심하지않다" 5점 척도를 사용
	경제정책인식	대표적 신자유주의 정책인 '비정규직 정책' '공기업 민영화 정책'을 통해 양극화를 심화시킨 신자유주의 경제정책에 대한 인식 강도를 측정한다. 1점 "신자유주의 정책에 강한 찬성" 7점

	“신자유주의 정책에 대한 강한 부정”
이념	응답자 본인 이념측정 문항을 통해서 0 “매우진보” 10 “매우보수” 11점 척도 변수 형성
정당이념 차이인식	새누리당과 민주당의 이념 인식을 통해서 0 “차이없다” 1 “차이가 크다” 11점 척도의 정당 이념격차 인식 변수 형성
나이	세대별로 1 “20대” 5 “60대 이상”의 나이변수 형성
교육수준	교육수준은 1 “중졸이하” 2 “고졸이하” 3 “전문대졸 이상” 세 단계로 구분하여 변수형성
소득	소득 변수는 1 “100만원 미만”부터 5 “500이상” 까지 100만원 단위 5점 척도로 형성
지역	지역은 영남과 호남 구분을 위해 더미 변수 형성

3. 활용 데이터 및 방법론

본 연구에서 사용할 데이터는 2012년 서울대학교 한국정치연구소에서 18대 대선 직후 1200명을 대상으로 실시한 “정치와 민주주의에 관한 의식 조사”이다. 사용할 방법론은 총 세 가지이다. 첫 번째는 서열 로짓 회귀분석 기법이다. 종속변수가 서열관계를 지니고 있을 때 사용할 수 있는 방법은 표준 정규분포의 오차에 의존하는 서열 프로빗 회귀분석 기법과 모형과 무작위 오차가 로지스틱 분포를 따른다는 가정에 의존하는 서열 로짓 회귀분석 기법 두 분석 기법이다(이병락 2013). 하지만 두 기법에 차이가 크게 존재하지 않기에 본 연구에서는 서열 로지스틱 회귀분석 기법을 사용할 것이다. 또 다른 분석기법은 다중회귀 모형이다. 다중 회귀모형은 종속변수가 선형이고 2개 이상의 설명변수를 갖는 모형을 분석할 때 사용하는 것이며, 최소제곱 추정법을 통하여 분석을 한다(이병락 2013). 마지막 분석기법은 로짓 회귀분석이다. 로지스틱 분석은 종속변수가 ‘0과 1’ 처럼 이원 변수일 때 사용하는 기법으로서 다중회귀분석에서 사용하는 최소제곱 추정법은 최선의 선택이 안되며 최우 추정법을 사용하여 최선을 선택하는 방법이다(이병락 2013). 모형1과 모형2에서는 서열 로짓 회귀분석을 사용할 것이며, 모형3에서는 다중회귀분석을 실시할 것이다. 마지막으로 모형4 모형5에서는 로지스틱 분석을 실시할 것이다.

IV. 통계분석

1. 서열 로지스틱, 로지스틱, 다중회귀분석결과

아래의 <표3>의 통계분석을 살펴봄으로서 경제적·사회적 양극화가 국민들의 인식형성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 수 있다. 먼저 모형1은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 실현 차원의 인식에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위한 모형이다. 모형의 결과를 보면 경제적 양극화에 대한 인식은 민주주의 실현에 대한 인식 형성에 큰 영향을 주지 못한다는 것을 알 수 있다. 하지만 사회적 양극화의 경우 민주주의 실현 인식 형성에 유의미하다는 것을 알 수 있었다. 사회적 양극화의 경우 민주주의 실현의 인식과 양의 관계를 가지고 있는 것으로 보아 사회적 양극화가 심하지 않다고 생각하는 사람일수록 민주주의 실현에 대해 긍정적인 인식을 지닌다고 해석 할 수 있다.

핵심변수 외에 이념 변수도 음의 관계로 유의미성이 큰 것으로 나타났다. 즉 보수적 성향을 가진 사람들 보다는 진보적 성향을 가진 사람들이 민주주의 실현에 대해서 긍정적인 인식을 가지고 있다고 할 수 있다. 사회 경제적 변수의 경우 소득수준이 높고 나이가 많을수록 민주주의의 실현에 대해 긍정적인 인식을 형성한다는 것을 알 수 있었다.

모형2는 경제적·사회적 양극화가 이명박 정권의 국정운영 평가에 어떠한 영향을 미쳤는지 보기 위한 모형이다. 모형2에서는 경제적·사회적 양극화가 이명박 정부평가와 양의 관계로 유의미성이 있는 것으로 나타났다. 경제적 양극화의 경우 경제적 양극화가 완화 되었다고 인식하는 사람들은 이명박 정부의 국정운영 평가에 대해서 긍정적으로 인식하였으며, 사회적 양극화의 경우도 사회적 양극화가 심하지 않다고 인식하는 사람들은 이명박 정부 국정운영평가에 대해서 긍정적으로 인식하는 것을 알 수 있다. 하지만 특이한 점은 경제정책 인식에 따른 국정운영평가이다. 경제적·사회적 양극화를 심화 시켰던 신자유주의 경제정책에 대한 부정적 인식은 신자유주의 경제정책을 적극적으로 펼쳤던 이명박 정부에 대한 부정적 인식으로 이어질 것이라 생각 했으나 결과는 신자유주의 경제정책에 대해서 부정적 인식이 강할수록 이명박 정부 국정운영 평가에 대해 긍정적으로 인식하는 결과로 나왔다. 이러한 결과는 사람들이 신자유주의 정책과 경제적·사회적 양극화의 연관성을 깊이 이해하지 못해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식과 경제정책에 대한 인식이 서로 상충되게 나온 것이라 추측된다. 그 외에도 지역적인 변수도 이명박 정부 국정운영 평가에 유의미하게 나타났으며 소득, 교육수준, 나이와 같은 사회경제적 변수가 이명박 정부 국정운영 평가에 유의미한 결과가 있는 것으로 나타났다.

모형3은 경제적·사회적 불평등에 대한 인식이 박근혜, 문재인 후보 사이의 이념에 차이를 느끼는가를 검증하기 위한 것이다. 처음의 가설은 경제적· 사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람은 박근혜· 문재인 후보의 이념차이를 느끼지 못할 것이라 가정하였으나, 분석을 실시한 결과 이와는 반대되는 결과가 나타난다는 것을 알 수 있었다. 즉, 경제적· 사회적 양극화에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 사람들은 박근혜· 문재인 후보 간의 이념적 차이를 느끼지 못한다는 것이다. 이러한 결과는 설정했던 가정과 반대되는 결과이며, 경제적· 사회적 불평등이 심하다고 인식하는 사람들이 정치적 무관심증이 되는 것이 아니라 오히려 이념적 갈등을 더욱 심하게 느낀다는 것을 알 수 있었다. 또한 앞의 모형과는 다르게 사회적· 경제적 양극화에 대한 인식 외에 다른 사회경제적, 이념적 변수들은 의미성이 없는 것으로 나타났다. 이것은 박근혜· 문재인 두 후보 간의 이념적 거리에 대한 인식은 결국 경제적· 사회적 양극화 인식과 같은 사회문제가 결정적 변수라는 것을 의미한다고 할 수 있다.

모형4는 경제적· 사회적 양극화에 대한 인식과 지지정당의 유무를 살펴보기 위한 모형이다. 이 모형을 통해 나온 결과는 사회적 양극화에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 사람일수록 확고한 지지정당이 존재한다는 것이다. 이는 사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들이 무당파 층 형성에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다고 추측 할 수 있을 것이다. 하지만 경제적 양극화에 대한 인식은 지지정당의 유무를 결정하는데 무의미한 것으로 나타났다. 이념 변수의 경우 진보성향의 사람들이 확고한 지지정당을 가지고 있는 것으로 나왔으며, 보수층에서는 지지정당이 강하게 나오지 않는 것으로 나왔다. 사회 경제적 변수의 경우 나이, 지역 변수가 지지정당의 유무를 결정하는데 유의미한 것으로 나왔다.

모형5는 경제적· 사회적 양극화에 대한 인식이 투표결정에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위한 모형이다. 모형5를 통한 분석결과를 보면 경제적 양극화에 대한 인식은 투표참여 결정에 무의미한 것으로 나타났다. 하지만 사회적 양극화에 대한 인식은 투표참여결정에 유의미한 것으로 나타났다. 사회적 양극화의 경우 투표참여와의 관계가 양의 관계가 나타났기 때문에 사회적 양극화가 심하지

않다고 인식하는 사람들이 투표에 더 적극적으로 참여하는 것으로 해석할 수 있다. 경제정책의 경우 신자유주의 정책에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람들이 투표에 참여하지 않는 것으로 나타났다. 사회경제적 변수의 경우 나이만이 유의미성을 지니고 있으며, 나이가 많을수록 투표에 참여한다는 결과가 도출되었다.

<표3> 회귀분석결과

		모형 1	모형 2	모형3	모형 4	모형 5
핵심변수	경제 양극화	0.054 (0.05)	0.228*** (0.05)	-0.191* (0.11)	0.042 (0.05)	0.063 (0.08)
	사회 양극화	0.245*** (0.08)	0.246*** (0.08)	-0.541*** (0.21)	0.195** (0.09)	0.405*** (0.15)
	경제 정책	0.037 (0.04)	0.191*** (0.04)	-0.087 (0.11)	-0.015 (0.05)	-0.159** (0.07)
이념	이념	-0.255*** (0.07)	-0.401*** (0.07)	-0.244 (0.18)	-0.306*** (0.08)	0.101 (0.13)
	정당이념차이	-0.013 (0.02)	-0.059** (0.02)		0.054** (0.03)	0.044 (0.04)
사회경제변수	교육수준	-0.028 (0.11)	-0.213** (0.11)	0.022 (0.27)	-0.179 (0.12)	0.491** (0.19)
	소득수준	0.141*** (0.05)	0.056 (0.05)	-0.113 (0.12)	0.054 (0.05)	0.025 (0.08)
	나이	0.158*** (0.06)	0.148*** (0.05)	-0.107 (0.14)	0.342*** (0.06)	0.845*** (0.10)
	영남	0.280** (0.13)	0.452*** (0.13)	0.137 (0.33)	0.616*** (0.15)	0.038 (0.22)
	호남	0.266 (0.16)	-0.625*** (0.16)	0.607 (0.41)	0.800*** (0.18)	0.201 (0.30)
	Con			6.532*** (1.40)	-1.464** (0.65)	-1.689+ (0.99)
	N	1094	1094	1094	1094	1094
	R2	0.0225	0.0746	0.0144	0.1004	0.1289
	Threshold1	-2.640*** (0.61)	-0.259 (0.57)			
	Threshold2	-0.824 (0.58)	1.368** (0.57)			
	Threshold3	1.808*** (0.58)	3.985*** (0.58)			
	Threshold4	4.457*** (0.59)	6.493*** (0.65)			

*** p<0.01 ** p<0.05 * p<0.1

2. 예측 확률

앞에서 실시한 서열 로짓 분석과 로짓 분석을 통해서 계수값을 통해서 종속변수와 독립변수간의 관계성을 알아 볼 수는 있지만 독립변수의 단위변화에 따라 값의 변화를 정확히 알 수 없다는 한계점이 있다. 이를 보완해 주는 것이 예측 확률(Predict Probability) 기법이다. 예측 확률은 일정한 조건을 설정한 후 특정 변수의 값의 변화에 따라 종속변수와 관계가 어떻게 변화하는지를 알아 볼 수 있는 방법이다. 따라서 예측 확률 기법을 통해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보도록 하겠다.

<그림2>는 경제적·사회적 양극화에 대한 인식 변화가 민주주의 실현 인식에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위한 그래프이다. 경제양극화의 경우 큰 경향성의 변화가 나타나지는 않지만 일정한 변화의 양상이 있는 것을 확인 할 수 있다. 민주주의 실현에 대한 인식이 보통 혹은 긍정적인 경우 경제 양극화에 대한 인식이 유연해질수록 가시적인 변화가 있는 것을 알 수 있다. 경제 양극화에 대한 인식이 심하지 않다고 생각할수록 민주주의 실현의 인식 중 보통의 인식의 비율은 줄어드는 만큼 민주주의 실현에 대한 만족의 가능성은 늘어나는 것을 알 수 있다. 이러한 경향성은 사회양극화 인식에서 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 사회 양극화 인식의 경우 사회양극화가 심하지 않다고 느낄수록 민주주의의 실현에 대한 보통의 의견은 눈에 띄게 줄어들며 민주주의 실현에 대한 긍정적인 인식의 가능성이 증가하는 것을 알 수 있다. 이러한 변화는 경제 양극화에 대한 인식 변화에 의한 것 보다 더 심하게 나타난다. 결국 이는 경제적 양극화에 대한 인식보다 사회적 양극화에 대한 인식이 유의미 성을 지니며 그 영향력이 더 크다는 것을 의미한다. 또한 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 실현에 대한 인식에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

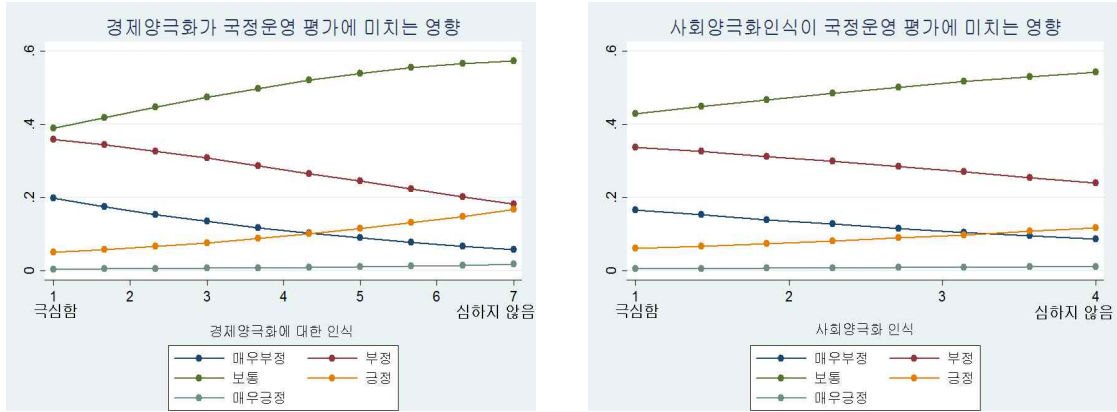
<그림2> 경제적·사회적 양극화가 민주주의 실현인식에 미치는 영향



<그림3>은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식의 변화가 이명박 정부 국정운영 평가에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주는 그래프이다. 경제적 양극화 인식의 경우 국정운영평가에 대한 긍정과 매우 부정의 변화에 집중할 필요가 있다. 경제적 양극화에 대한 인식이 유연해질 경우 국정운영평가에 대해 매우 부정적인 입장에 대한 가능성이 눈에 띄게 떨어지는 것을 볼 수 있다. 이에 반하여 국정운영에 대한 긍정적인 입장에 대한 가능성은 증가하는 것을 알 수 있다. 즉, 경제 양극화에 대한 인식이 이명박 정부 국정운영평가 결과에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 사회적 양극화에 대한 인식 역시 경제적 양극화에 대한 인식과 유사한 경향성이 나오는 것을 알 수 있다. 이것은 경제 양극

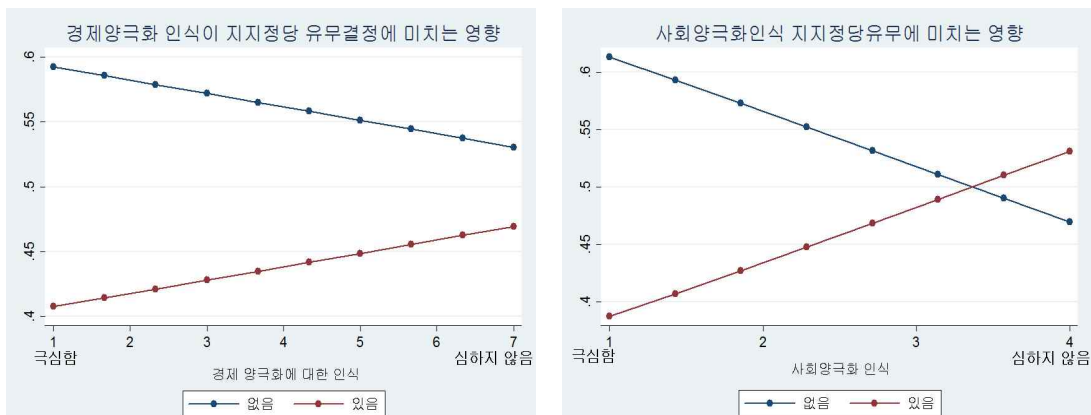
화와 마찬가지로 사회적 양극화가 이명박 정부 국정운영 평가에 큰 영향을 미쳤다는 것을 의미한다.

<그림3> 경제적·사회적 양극화 인식이 국정운영 평가에 미치는 영향



<그림4>는 경제적·사회적 양극화 인식 변화에 따른 지지정당 유무의 가능성을 나타낸 것이다. <그림4>를 통해서 경제적·사회적 양극화에 대한 인식의 변화에 따라 지지정당 유무의 가능성이 변하는 것을 알 수 있다. 경제 양극화 인식의 경우 심하지 않다고 인식을 할 경우 지지 정당이 있을 가능성이 5%정도 상승하는 것을 알 수 있으며 지지정당이 없는 가능성도 5%정도 하락하는 것을 확인할 수 있다. 이는 경제 양극화에 대한 긍정적인 인식이 지지정당이 가지게 하는데 영향을 준다고 할 수 있다. 사회 양극화 인식의 경우 그 경향성은 경제 양극화 인식보다 더 뚜렷하게 나타난다. 사회 양극화 인식이 심하지 않을 경우 지지 정당이 있을 가능성이 극심할 때 보다 15%가량 높은 것을 확인할 수 있다. 결국 사회양극화에 대한 인식이 지지정당 유무에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

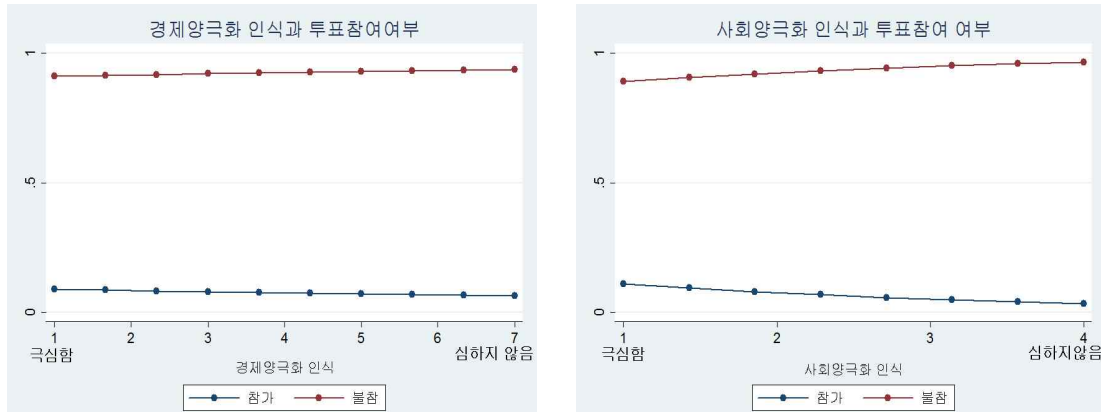
<그림4> 경제적·사회적 양극화 인식과 지지정당 유무



<그림5>는 경제적·사회적 인식의 변화와 투표참여 여부의 가능성을 나타낸 그래프이다. 전반적으로 다른 분석들에 비해 경제적·사회적 인식 변화에 따른 투표참여 여부 가능성의 큰 변화는 보이지 않는다. 특히 경제 양극화 인식의 경우, 인식의 변화에 따른 투표 참여 여부 가능성의 변화는 보이지 않는다. 사회 양극화의 경우 미세한 변화가 있기는 하나 큰 경향성의 변화를 보이지 않는다. 따

라서 경제적·사회적 양극화 인식의 변화는 투표참여에 큰 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있다.

<그림5> 경제적·사회적 양극화와 투표참여



앞에서 실시한 통계분석과 예측확률 결과들을 종합 분석해보면 사람들이 경제적·사회적 양극화 인식에 따라 어떠한 행동을 취하는지를 볼 수 있다. 먼저 양극화가 심화되었다고 인식하는 사람은 민주주의 실현 인식에 대해서도 부정적인 인식을 가지고 있으며, 이명박 정부 국정운영 평가에도 부정적인 인식을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 이러한 인식은 지지정당과 투표참여 결과도 연결되어 뚜렷한 지지정당을 가지지 않는 무당파의 경향이 강하며 투표에는 참여하지 않는 것을 알 수 있다. 하지만 경제적·사회적 양극화가 심하다고 인식하는 사람들이 무당파의 경향을 지니고 투표에 참여하지 않는 경향이 강하게 나타나지만 이들은 또한 후보 간의 이념 격차는 강하게 인식한다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 이념적 차이를 강하게 인식은 하나 정치참여라는 측면에서는 소극적인 것으로 해석할 수 있다. 즉, 경제적·사회적 양극화가 심하고 인식하는 사람들은 민주주의 실현에 대해서 부정적인 인식을 가지고 있으며, 특별한 지지정당이 존재하지 않고, 투표 참여에 적극적이라고 할 수 없다. 하지만 이념적인 성향은 강하여 특정 정치인에 대한 이념적 구분이 확실하다고 할 수 있다. 이에 반하여 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 긍정적인 사람들은 민주주의 실현에 긍정적인 인식을 가지고 있으며, 자신의 지지정당이 존재 한다. 또한 특정 정치인 간의 이념적인 차이를 크게 보지 않는 경향을 지니고 있으며, 투표에 적극적으로 참여하는 성향을 가진다고 할 수 있다.

V. 맺음말

본 논문은 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 민주주의 인식에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하기 위한 논문이다. 이를 위해서 민주주의 실현, 이명박 정부 국정운영 평가, 박근혜·문재인 후보 간 이념격차 인식, 지지정당, 투표참여 총 다섯 가지의 모델로 이를 검증해 보았다. 분석을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 경제적·사회적 양극화에 대한 인식이 부정적일수록 민주주의 실현에 대한 인식을 부정적이고, 이명박 정부 국정운영 평가에서도 부정적으로 나온다. 이는 결국 사회적인 문제를 해결하지 못한 정부와 체제에 대한 반감이라고 해석 할 수 있으며, 기존의 연구들과 많은 공통점이 있다고 할

수 있다.

둘째, 경제적·사회적 양극화에 대한 부정적 인식을 가지고 있는 사람은 지지정당이 없는 경향성이 크며, 투표에 참여하지 않는 경향이 크다. 이러한 결과는 결국 문제를 해결하지 못하는 체제에 대한 불만이 정치에 대한 불신과 정치 효능감의 저하로 이어져 결국 정치참여에 부정적인 영향을 준다는 것을 의미한다.

셋째, 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 사람은 특정 정치인들에 대하여 확고한 이념적 확신이 있다는 것이다. 이것은 앞의 내용과 상반되는 내용이며, 가설과도 반대되는 결과이다. 이러한 결과는 결국 경제적·사회적 양극화에 대해 부정적인 인식을 가진 사람들은 정당보다는 특정 정치인을 통해 자신의 정치적 요구를 표현한다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 종합적인 분석을 실시한 본 논문의 함의는 기존의 거시적인 경제동향과 민주주의 안정성이 아닌 개인의 경제적·사회적 양극화에 대한 인식을 통해서 사람들이 민주주의 전반에 대해 어떠한 인식을 가지고 그 경향성은 무엇인지 종합적으로 파악할 수 있었다는 것이다. 이러한 분석은 특정 상황에서의 사람들의 행태를 미시적인 관점에서 자세히 분석할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각한다.

본 논문의 한계는 각 분석 모형 분석을 통해 특정 상황에서의 개개인의 인식의 경향을 파악할 수는 있었지만, 결국 이러한 변수들 간의 연결고리가 명확하지 못하다는 것이다. 총 다섯 가지의 분석을 통해서 특정상황 아래에서 어떠한 경향성을 갖는다는 의미는 찾아낼 수 있었으나 이것들이 구체적으로 어떠한 밀접한 연관관계를 지니고 있는지를 구체적으로 밝혀내지는 못하였다. 따라서 앞으로 연구가 계속 된다면 이 모델들을 하나로 더 끈끈하게 묶을 수 있는 연결고리에 대한 연구가 되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강상욱. 1992. “한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상관관계”. 『시장·경제·민주주의』 : 299-350. 서울: 나남
- 강우진. 2012. “한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과 : 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로”. 『한국과 국제정치』. 제28권 2호 : 145-175
- 강우진. 2013. “박정희 신드롬과 한국의 민주주의 : 네 가지 쟁점을 중심으로”. 『한국과 국제정치』. 제29권 제2호 : 73-105
- 강우진. 2013. “민주주의에 대한 불만족 결정요인에 대한 연구” 『한국정당학회보』. 제12권 제3호 : 173~198
- 김순영. 2006. “불평등과 한국의 민주주의”. 『아세아연구』. 49집4호 : 37-67
- 이병락. 2013. 『계량경제학』. 서울: (주)시그마프레스
- 임혁백. 2007. “양극화 시대의 한국 민주주의”. 『한국사회의 새로운 갈등과 국민통합』 273-303. 서울: 인간사랑
- 장승진. 2011. “행복의 정치경제학: 소득불평등에 대한 인식이 한국인들의 삶의 만족도에 미치는 영향”. 『한국정당학회보』. 제10권 제2호 : 43-66
- 조현연. 2006. “민주화 · 세계화 ‘이후’ 대안 정당정치 모형연구”. 『민주화 · 세계화 이후 한국 민주주의의 대안 체제 모형을 찾아서』: 125-159. 서울: 함께읽는책
- 세계일보. 2014.01.02. 경제 [벼랑끝 가계 이대론 안된다] 맥킨지“韓, 빈곤한 중산층 출현”경고
- 머니투데이. 2013.12.18 국민절반“경제수준 중산층보다 낮다”
- J. Scott Long. 1997. 『Regression Model for Categorical and Limited Dependent Variable』: 114-147. SAGE Publication
- Samuel P. Huntington 저 강문구/이재영 역. 2011. 『제3의 물결 : 20세기 후반의 민주화』. 서울: 인간사랑
- Hyug Baeg Im. 2011. "Better democracy, better economic growth? South Korea". 『International Political Science Review』2011 32 : 579-597
- Hahm Chaibong. 2008. "South Korea's Miraculous Democracy". 『Journal of Democracy』 Vol.19 : 128-142
- Larry Diamond 외. 2009. "Asia's Challenged Democracy". 『The Washington Quarterly』32 1 : 143-157
- Wang Feng. 2011. "The End of 'Growth with Equity'? Economic Growth and Income Inequality in East Asia". 『Analysis from the East-West Center』No.101

6. 유럽정치연구회 패널

■ 제6패널 : 유럽정치연구회 패널

06.26(목) 16:20~18:00

○ 사회 : 강명세(세종연구소)

○ 발표

- 김종법(대전대), “이탈리아 극우정당과 유럽통합”
- 오창용(고려대), “프랑스의 전자투표제도: 쟁점과 지속요인 분석을 중심으로”
- 유재광(연세대), “Perpetuated Hostilities in the Greco-Turkish Rivalry, 1958-2001: Veto Players, Partisan Infighting and Delayed Rapprochement”

○ 토론

- 김미경(조선대), 김새미(서울대), 김유정(한국외국어대)
심성은(Univ. of Paris Ouest), 김학노(영남대), 이호근(전북대)

이탈리아 극우정당과 유럽통합

김종범(대전대학교)

1. 서론: 이탈리아 극우정당의 역사와 통합의 역할

- 이탈리아 극우정당의 역사적 기원: 이레덴티즈모(Irredentismo)와 파시즘(Fascism)

이레덴티즈모란 용어와 개념이 등장하게 된 것은 1866년 롬바르디아와 베네토 지방을 통합시켰음에도 불구하고 베네치아 줄리아와 이스트라, 카르나로Carnaro, 트렌티노, 알토 아디제 등의 지역이 여전히 외국(오스트리아-헝가리 제국)의 지배 아래서 '잃어버린 땅'에 대한 수복 움직임이 본격적으로 거론되면서부터이다. 통일 이탈리아 왕국이 이탈리아 반도로 국한되면서 반도 이외 이탈리아 문화나 이탈리아 인들이 거주하고 있던 지역을 이레덴티스타(Irredentista)라 명명하고 본격적인 회복운동을 시작하였다.

이런 이유로 이레덴티즈모를 '실지회복운동' 혹은 '미수복영토귀속운동' 등으로 해석할 수 있다.¹⁾ 여전히 해결되지 않은 논란이 진행형적이라는 점과 그 기원에 대한 여러 학설을 종합한다는 것은 그리 쉬운 작업이 아니다. 따라서 이 용어를 굳이 한국어로 옮겨야 하는 것인가의 문제는 또 다른 논의를 거쳐야 하는 부분이고, 내용에 중점을 두고 해석한다면 가장 많이 사용하는 '실지회복운동'이나 '미수복영토귀속운동' 정도의 해석이 가능할 것이다. 그러나 본 논문에서는 이레덴티즈모의 원어적 의미를 충분히 살리는 것이 바람직하다는 판단에서 용어를 원어 그대로 사용하겠다.

이러한 이레덴티즈모의 가장 대표적인 지역으로는 남티롤, 트리에스테, 게르츠, 이스트라(오스트리아 헝가리 제국령, 테시노(스위스령), 발레 다오스타(Valle d'Aosta; 이탈리아 영토), 달마피아(Dalmazia; 슬로베니아 영토), 이스트라(Istra; 슬로베니아 영토), 니스(프랑스령), 몰타, 코르시카(프랑스 영토) 등이었다. 물론 이 지역 중에서 몇몇 지역은 이탈리아의 거의 일방적인 주장에 근거한 지역도 있지만, 역사적인 맥락에서 보자면 어째서 해당 지역을 거론하는지에 대한 어느 정도의 설득력을 가진다고 볼 수 있다.

1) 용어 해석에 대한 문제가 그리 쉽지 않은 이유는 이탈리아 내부의 학자들 사이에도 이 시기와 내용을 두고 많은 논란이 끊이지 않고 있기 때문이다. 마찌니의 공화주의적 전통에 의하여 해석하는 입장은 이 운동의 시기를 1848년에 두고 있으며, 만텔니(Mantelli)나 코르도바(Cordova)와 같은 학자들의 입장이다. 그러나 1866년 롬바르디아와 베네치아를 합병하는 과정에서 영토가 축소되면서 이스트라, 카르나로Carnaro, 트렌티노, 알토 아디제 등의 지역이 여전히 해결해야 할 잃어버린 영토가 되었고, 이를 이레덴티즈모의 기원으로 삼는 경우이다. 이런 입장을 가지고 있는 학자들은 살바토렐리(Salvatorelli), 산도나(Sandona), 차보드(Chabod) 등이다. 이에 대하여는 다음의 책들을 참고하시오. B. Mantelli, 1994, *La nascita del fascismo*(Milano; Fenice 2000); L. Salvatorelli, 1969, *Sommario della storia d'Italia*(Torino; Einaudi); F. Chabod, 1951, *La politica estera italiana dal 1870 al 1890*(Brri; Laterza), A. Sandona, 1932, *L'irredentismo nelle lotte politiche e nelle contese diplomatiche italo-austriache*(Bologna; Zanichelli) 등등.

제2차 세계대전의 종결과 두 얼굴의 이탈리아
청산되지 않은 역사와 파시즘의 잔존
현대 사회의 그늘과 흔적들

2. 선행연구와 분석틀

극우에 대한 개념과 역사적 인식의 변화: the term 'right-wing' originally designated traditional conservatives and reactionaries, it has also been used to describe neo-conservatives, nationalists, racial supremacists, Christian democrats, religious fundamentalists, and classical liberals.

According to The Concise Oxford Dictionary of Politics, in liberal democracies the political Right opposes socialism and social democracy. Right-wing parties include conservatives, Christian democrats, classical liberals, nationalists and, on the far Right, racists and fascists.

There has been considerable criticism of the reduction of politics to a simple left-right axis. Friedrich Hayek suggests that it is incorrect to view the political spectrum as a line, with socialists on the left, conservatives on the right, and liberals in the middle. He places each group at the corner of a triangle.

Eatwell and O'Sullivan divide the Right into five types: 'reactionary', 'moderate', 'radical', 'extreme', and 'new'. Each of these "styles of thought" are seen as "responses to the left", including both liberalism and socialism, that have arisen since the French Revolution of 1789.

The 'reactionary right' looks toward the past and is "aristocratic, religious and authoritarian".

The 'moderate right' is typified by the writings of Edmund Burke. It is tolerant of change, provided it is gradual, and accepts some aspects of liberalism, including the rule of law and capitalism, although it sees radical laissez-faire and individualism as harmful to society. Often it promotes nationalism and social welfare policies.

The 'extreme right' has four traits according to Roger Eatwell: "anti-democracy; nationalism; racism; the strong state". He adds that violence is now dropped as a characteristic.

The 'New Right' consists of the liberal conservatives, who stress small government, free markets, and individual initiative.

Other authors make a distinction between the centre-right and the far right. Parties of the centre-right generally support liberal democracy, capitalism, the market economy (though they may accept government regulation to control monopolies), private property rights, and a limited welfare state (for example government provision of education and medical care). They support conservatism and economic liberalism, and oppose socialism and communism. The phrase far right, by contrast, is used to describe those who favor an absolutist government, which uses the power of the state to support the dominant

ethnic group or religion and often to criminalize other ethnic groups or religions. Typical examples of leaders to whom the far right label is often applied are Francisco Franco in Spain and Augusto Pinochet in Chile. The US Department of Homeland Security defines right-wing extremism as hate groups who target racial, ethnic or religious minorities and may be dedicated to a single issue. The phrase is also used to describe support for ethnic nationalism.

지역주의의 연원과 인종주의의 결합: 역사적으로 국가를 둘러싼 개념과 용어상의 혼동과 혼란 그리고 구별의 어려움을 불러일으키는 단어들은 아마도 인종(ethnic), 민족(nation), 국가(state), 지역(region)과 같은 4가지일 것이다.²⁾ 역사적으로 각기 다른 맥락과 의미를 갖는 이들 용어를 본 논문에서 구별하고자 하는 것은 아니지만, 적어도 지역주의(regionalism)이라는 용어는 포괄적인 개념 이라기보다는 협소한 의미로 사용하여 유럽의 국민국가(nation-state)보다는 좁은 개념으로서 일정 지역을 기반으로 하는 개념으로 협소하게 사용할 것이다.

따라서 논문의 첫 출발은 아마도 지역주의 정당을 규정하는 일로부터 시작되어야 할 것이다. 지역주의 정당(regional party)라는 개념은 국민국가 안의 일정 지역의 인종이나 종교 혹은 문화에 기반 하여 국가적인 통합적인 성격과는 다른 특수하고 특정한 정치적인 정체성을 정당의 이데올로기와 강령으로 내세우는 정당을 일컫는다.³⁾ 그러나 보편적인 지역주의 정당은 학자들마다 조금은 다른 내용과 의미를 사용하고 있다.

기존 연구들: 이탈리아 극우정당에 대한 연구서들은 비교적 많이 출간되었다. 이 중에서 최근까지 극우정당 연구에서 가장 빈번하게 언급되고 있는 연구 결과물들은 다음과 같다. 먼저 가장 고전적인 연구서는 보비오(Bobbio, Norberto)의 연구로 이탈리아에서 좌우 개념의 발전을 역사적인 맥락에 따라 정리하고, 각 정당별로 정책과 이념 등을 대칭적으로 비교하고 있는 연구이다(Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica; Roma, 1994). 이외에도 꺼로치(Carocci, Giampiero)의 연구서도 이탈리아의 정당 역사에서 좌우 정당이 어떻게 발전되어 왔는가를 잘 보여주고 있다(Destra e sinistra nella storia d'Italia; Roma, 2004). 또한 정치문화적인 측면에서 우파 정당을 해석하고 있는 베네지아니(Veneziani)의 연구(La cultura della destra; Roma-Bari, 2002)나 사회학적인 측면에서 우파 정당을 분석하고 있는 암브로지오(Ambrogio)의 연구 결과(Destra e sinistra. Un'analisi sociologica; Laterza, 2000) 역시 주목할 만하다.

분석틀에 대한 고민: 정책 혹은 이념, 상황에 따른 분류, 정당의 지향점과 강령에 나타난 이데올로기 분석, 복합적으로 구성 등의 기준과 변수의 설정 문제

이탈리아의 경우 다양한 요소들이 복합적으로 구성되어 있어 극우정당 분류에 적합한가를 고민해야 하며, 특히 정량화된 지수화화에 어려움

이탈리아 선거의 역사를 통해 본 극우정당의 성공과 좌절

2) 전통적으로 이러한 용어에 대한 명확한 규정은 여전히 어려운 작업인데, 여기서는 유럽의 국민국가(nation-state)라는 통일된 개념과는 별개로 역사적으로 진행되어 오면서 사용된 용어로서 구별하여 사용하며, 특히 국가보다 좁은 의미로서 지역을 규정하여 논문에서 사용하는 지역주의(regionalism)를 해석하고자 한다.

3) [http://en.wikipedia.org/wiki/Regionalism_\(politics\)#Regionalist_and_regional_parties](http://en.wikipedia.org/wiki/Regionalism_(politics)#Regionalist_and_regional_parties)

3. 이탈리아 극우 정당의 특징과 요인

- 파시즘 정당으로부터 출발
- 제 1공화국의 출발과 기민당 문제
 - 1981년 프랑코 피니(Fini)와 이탈리아 사회운동 정당(il Movimento Sociale Italiano: 가스파리(Gaspari)라는 유럽통합의 주창자 중의 한 사람이 주축이라는 역설적인 상황 도출.
 - 1946년 일반인정당(il partito dell'Uomo qualunque)에서 출발됨.
 - 1995년 민족동맹(Alleanza Nazionale)으로 발전
 - 우파 및 삼색햇불 운동(il Movimento Sociale Fiamma Tricolore)가 1994년부터 본격적인 민족주의 우파정당의 활동 시작.
 - 2013년 이탈리아 형제당(Fratelli d'Italia) 탄생
 - 베를루스코니의 문제
 - 이탈리아에는 북부동맹(Lega Nord)과 민족연합(AN)이라는 두 극우 정당이 있다. 외국인을 거부하는 북부동맹의 당수는 움베르토 보시(Umberto Bossi)이고 네오파시즘을 표방하는 민족연합의 지도자 잔프랑코 피니(Gianfranco Fini)이다. 이 두 당은 2001년 총선에서 지금은 실각하고 자유인민당의 지도자 실비오 베를루스코니 총리의 당과 연정하였다. 2001년 집권 당시 베를루스코니 총리는 북부동맹에 각료 자리를 세 개나 주었다. 불법이민자들을 운반하던 인간 노예 상들에 대한 해안 경비대의 현장 발포권의 인정하거나 반외국인 이민정책 등을 표방하고 있는 이들 정당에 대하여 EU는 이탈리아 연정에 참여해 있다는 사실 그 자체만으로도 많은 우려를 자아내게 하였다.

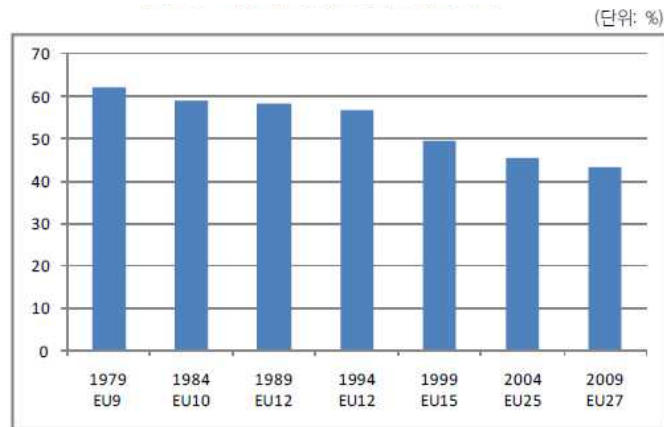
4. 2014년 유럽의회 선거와 극우정당의 성공 요인

1) 2009년 유럽의회 선거와 극우정당의 부상

2009년 제7차 유럽의회 선거는 EU 27개 회원국을 개별 선거구로 하여 5억이 넘는 유럽시민의 대표 736명의 의원이 선출되었다. 이번 선거는 역대 최저투표율인 43.3%의 투표율을 기록하였다. 리스본 조약으로 점차 유럽의회의 기능과 권한이 확대되고 있는 상황에서 투표율 저하는 여러 가지 정치적 해석을 가능하게 하고 있다. 특히 유럽통합의 주요 국가인 독일, 프랑스, 영국의 평균 투표율이 39.4%로 전체 EU의 투표율보다 낮았으며, 신규 12개 가입국의 평균 투표율 역시 32.3%를 기록함으로써 근본적인 유럽통합 강화 방향에 의문을 제기하고 있다.

이러한 추세는 1979년 직접선거로 이루어진 제1차 유럽의회 선거 당시 9개 회원국의 62% 투표율보다 무려 20% 가량 낮아진 것이었다. 27개 회원국 중 가장 높은 투표율을 기록한 국가는 룩셈부르크의 91.0%이며, 최저 투표율은 슬로바키아로 19.6%에 불과했다.

<그림 1> 역대 유럽의회 선거 투표율 추이

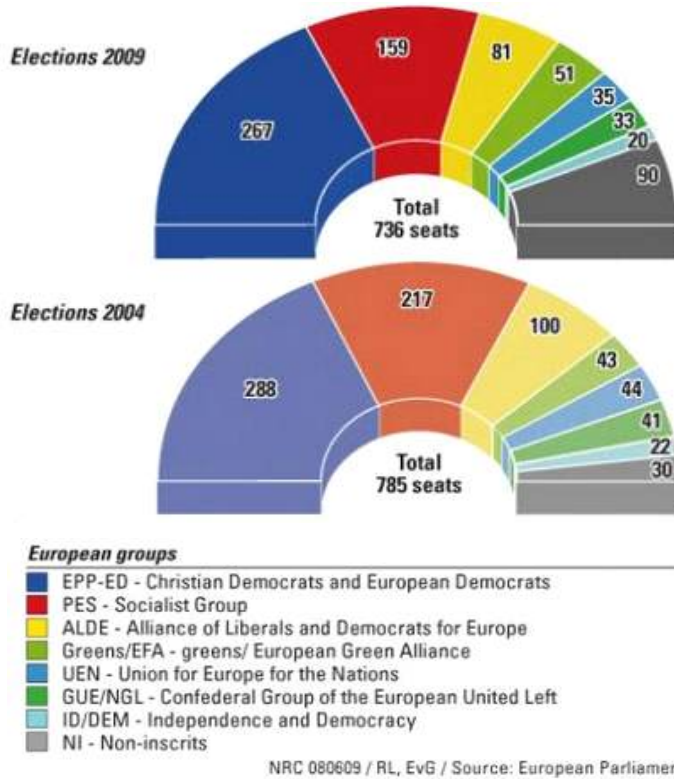


자료출처: European Parliament

이번 제7차 유럽의회 선거의 가장 중요한 특징은 국가별로 우파 정당의 약진과 승리가 두드러졌다는 점이다. EU 27개국 중 독일, 프랑스, 영국을 비롯한 18개국에서 우파 정당이 우세 또는 승리한 것으로 평가되는 가운데, 좌파 정당은 7개국에서만 우세하거나 승리하였다. 유럽의회는 정당 명칭으로 선거에 임하는 것이 아니라 국가별로 이데올로기나 정책을 공유하는 정당들이 7개의 그룹으로 나누어 원내정당과 같은 역할을 하고 있다. 보다 구체적인 의석 분포도를 보면 다음과 같다.

중도우파인 유럽국민당은 35%의 득표율을 기록하면서 총 264석을 획득하였다. 이는 제6차 선거에 이어 유럽의회 내 제 1그룹의 위상을 강화하는 결과였다. 이에 반해 중도좌파 그룹이라 할 수 있는 유럽사회당은 제6차 선거보다 의석수가 줄어들었는데, 모두 56석이 줄어들어 총 161석만을 차지하는 부진을 보이며 유럽의회 원내 의석비중이 28%에서 22%로 낮아졌다. 이러한 중도좌파 그룹의 약화는 유럽 내에서 최근 세력 강화가 두드러진 녹색당의 득표율 향상과 상당한 연관성이 있다. 중도좌파의 대안 세력으로 부상하고 있는 녹색당은 72석(7%)을 획득하면서, 제6차 유럽의회 44석(5%)에 비해 괄목할 만한 성장을 보였다. 이는 EU의 정치적 관심과 정책 방향이 기후변화나 환경 등과 같은 분야로 이동하고 있다는 사실을 반영하는 것이며, 국제사회에서 미국보다 이들 분야에서 핵심적인 역할을 할 것으로 예상할 수 있는 것이다. 또한 EU 이외의 국가에서 생산되는 생산품에 대하여 EU반입 시 환경이나 관련 규정이 강화될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

<그림 2> 유럽의회 정당별 의석수 추이



<표 3> 유럽의회 원내 정치그룹과 경향

영문 명칭	명칭	정치적 성향
EPP-ED (European People's Party-European Democrats)	유럽국민당-유럽민주당	기독교 민주주의, 보수파, 중도우파
PES(Party of European Socialists)	유럽사회당	사회주의, 중도좌파
ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)	유럽자유민주연대	중도파
GREEN/EFA (Group of the Greens/European Free Alliance)	녹색당/유럽자유연대	녹색당, 범지역주의 연합
UEN(Union for Europe of the Nations Group)	유럽국가연합	극우파
GUE/NGL(Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left)	유럽통합좌파/북구녹색좌파 그룹	공산주의, 극좌파
IND/DEM(Independence/Democracy Group)	민주주의와 다양성 그룹	유럽연합 회의주의-우파
Others(Non-inscrits)	비정파 그룹	무소속

자료 출처: European Parliament

2009년 유럽의회선거의 주요 양상을 보면, 유럽의회 선거를 의무선거(compulsory voting)로 규정하고 있는 국가인 그리스, 룩셈부르크, 벨기에, 키프로스에서의 투표율이 높았다. 또한 영국, 벨기에, 아일랜드 등 8개국에서는 총선과 지방의회 선거와 함께 치러지면서 정치적 성향이 투표 결과에 비교적 잘 투영되었던 정치적 의미를 반영되었다고 할 수 있었다. 특히 집권당이 좌파인 국가 중에서 슬로바키아를 제외하고는 우파정당이 득표율 1위를 차지하는 특징을 보였다. 이에 반해 집권당이 우파인 14개국 중에서 좌파정당이 1위를 차지한 국가는 라트비아, 몰타, 스웨덴에 불과했다. 이

러한 원인에는 유럽의 일부 국가에서 반이민, 외국인에 대한 반대, 반유럽통합 정서가 커다란 승리 원인이었다고 평가할 수 있다. 그러나 유럽의회 내의 전체적인 이데올로기적 분포도에는 결정적으로 큰 변화를 가져오지도 못한 선거 결과이기도 하다.

결과적으로 이번 2009년 유럽의회 선거 결과를 보다 구체적으로 분석해보면 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 세계적인 금융위기의 확산으로 인해 많은 유럽 시민들이나 국가들에서 신자유주의 세계화의 흐름에 반대하거나 친시장적인 성격을 갖는 우파 정당에 거부감을 보일 것이라는 예상과는 다른 결과였다는 점이다. 오히려 유럽시민들은 경제위기를 극복할 대안으로 우파 정당들을 선택했다고 볼 수 있다. 둘째, 유럽통합의 강화 방향이 현재 EU 곳곳에서 나타나고 있는 정치사회적인 여건과 불일치하고 있다는 점이다. 다시 말해 이민에 대한 유럽시민들의 배타성이나 높은 실업률과 경제위기 등에 대한 원인에 대하여 시민 개개인은 정치를 이끌고 있는 소수 엘리트들이나 좌파 정당들의 정책과는 다르게 느끼고 판단하고 있다는 점이다.

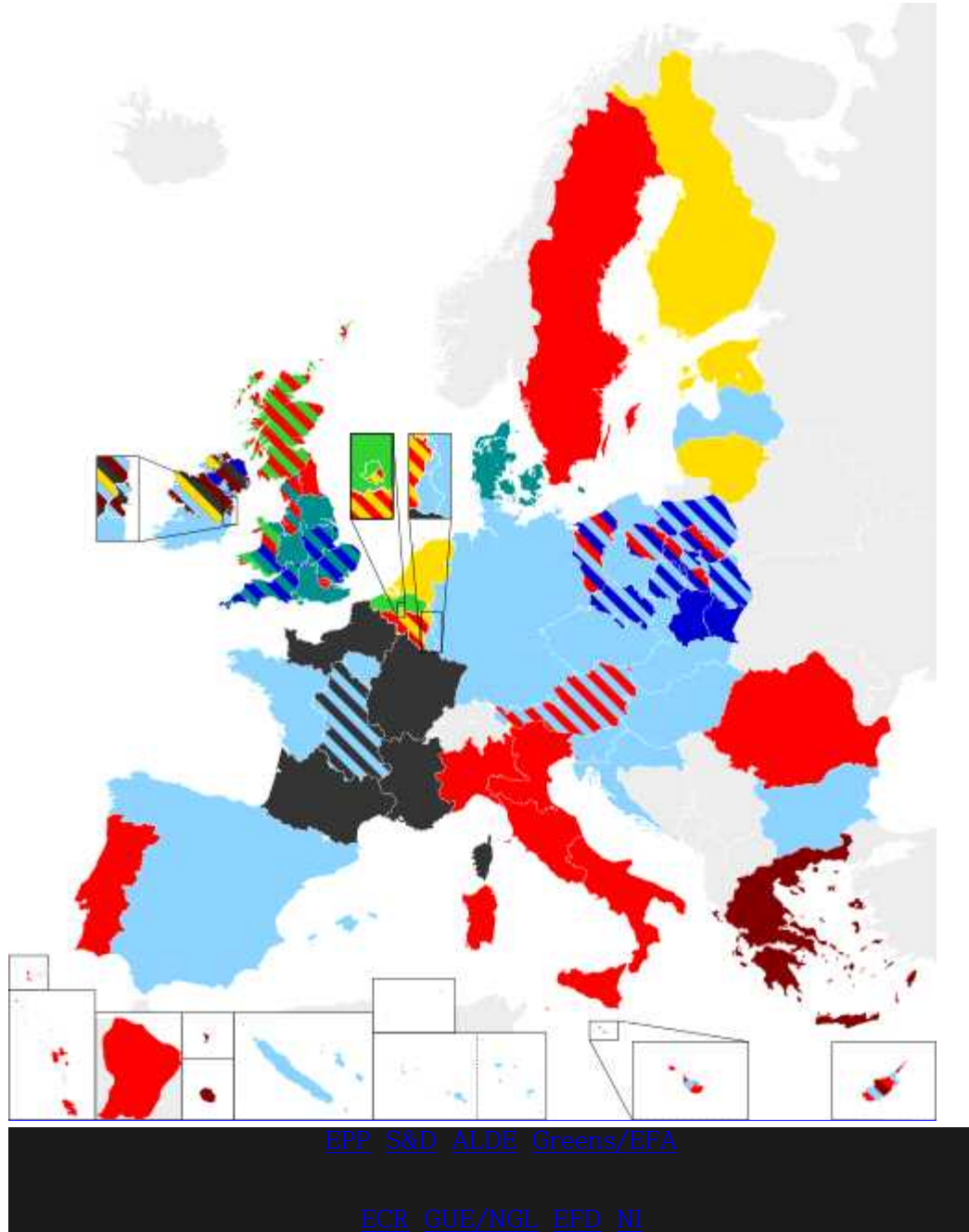
그러나 2009년 유럽의회 선거에서 유럽통합의 중추적인 역할을 하고 있는 프랑스, 독일, 이탈리아와 같은 국가들에서 나타난 선거 결과는 앞으로 유럽통합의 방향이 순탄치 않음을 어렵지 않게 예상할 수 있다. 세 국가 모두 우파정당이 집권하고 있었기에 이들 정부에 비판적인 입장을 가진 좌파정당의 승리나 우세를 예상했음에도 반대의 결과가 나왔다는 사실은 경제위기의 대안세력으로 좌파정당보다는 우파정당의 해결방안에 더욱 지지를 보였다는 점과 유럽통합의 강화만이 유일한 정책 방향은 아니라는 해석이 가능한 것이다. 이러한 결과는 유럽의회에서 1979년 직선제의 시행 이후 1994년까지 중도 좌파 계열인 유럽사회당 그룹이 가장 많은 의석 분포를 보였지만, 1999년 제5차 선거 때부터 우파 계열인 유럽국민당 그룹의 우세가 지속되고 있다는 점을 통해 증명되고 있다.

또한 이와 같은 극우정당의 부상은 각 국가의 좌파정당의 약세와 비교적 상관성을 갖는데, 이러한 요인에는 이민자 그룹에게 참정권을 부여하는 방식과 기준과 밀접한 관계를 띠고 있다. 유럽 국가의 선거 유형에 따른 비유럽인의 참정권 부여 방식을 보면 유럽의 민족주의와 인종주의 형식에 대한 새로운 사실을 발견할 수 있다.⁴⁾

4) In France, a representative panel of French citizens of North-African, African and Turkish descent showed that 63% among them associate themselves with the Left (compared to 37% among native French) and nearly 50% with the Socialist Party (33% among native French). An opinion poll in Germany among Turkish citizens (both enfranchised and disenfranchised) showed that 74% would vote for the Social Democratic Party SPD (36% among natives). A similar trend has been observed in favour of the British Labour Party. In Denmark in 2006, a poll referring to voting preferences in the then forthcoming 2007 general election showed that 47.6% of immigrants would vote for the Social Democrats against 25.8% among native voters. 보다 자세한 내용은 다음의 사이트를 참조하시오. <http://emilie.eliamep.gr/european-policy-briefs/>

2) 2014년 유럽의회 선거와 극우정당의 성공요인









<그림 3> 2014 유럽의회 선거에서의 국가별 의석 수 분포도



-6월 22일 영국과 네덜란드를 시작으로 28일까지 28개 유럽연합(EU) 회원국에서 치러진 유럽의회 선거의 투표율은 43.09%였다.

- 최대 정파인 중도우파 유럽국민당그룹(EPP)이 전체 751석 가운데 214석을 차지해 제1당을 유지했지만, EU 통합에 반대하는 극우, 극좌 정당이 184석을 차지함으로써 3분의 1가량의 의석 확보

<그림 5> 유럽의회 정치그룹별 명칭과 득표율

Icon	Name	Percentage
	EPP Group of the European People's Party (Christian Democrats) S&D	Result: 221MEPs Result as percentage:29.43 %
	Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament	Result: 191MEPs Result as percentage:25.43 %
	ECR European Conservatives and Reformists	Result: 64MEPs Result as percentage:8.52 %
	ALDE Alliance of Liberals and Democrats for Europe	Result: 59MEPs Result as percentage:7.86 %
	Greens/EFA The Greens/European Free Alliance	Result: 54MEPs Result as percentage:7.19 %
	GUE/NGL European United Left/Nordic Green Left	Result: 52MEPs Result as percentage:6.92 %
	NI Non-attached Members – Members not belonging to any political group	Result: 43MEPs Result as percentage:5.73 %
	EFD Europe of freedom and democracy Group	Result: 31MEPs Result as percentage:4.13 %
	Others Newly elected Members not allied to any of the political groups set up in the outgoing Parliament	Result: 36MEPs Result as percentage:4.79 %

Every political group must be made up of 25 MEPs from at least 7 Member States. Without prejudice to the composition of the EP at the opening session on 1 July 2014

Source: TNS/Scytl in cooperation with the European Parliament 2014 election results by political group

- 금번 유럽의회 선거의 최대 이변은 반(反)EU 정책을 정면에 내세운 극우정당 국민전선(NF)이 24.8%의 지지율 기록
- 유럽의회의 프랑스 의석(74석) 중 3분의 1에 해당하는 25석 차지 가능 지지율

- 5년 전 총선의 3석에서 22석 증가
- 영국에서도 극우정당인 영국독립당(UKIP)이 득표율 28%를 기록하며 최다 의석 확보
- 전문가들은 장기화한 경기침체가 기존 주요 정당에 대한 반감과 지지로 확산

4. 이탈리아 극우정당과 유럽통합의 역설

5. 결론: 이탈리아 극우정당의 국내정치의 의미와 유럽통합의 전망

<참고문헌>

- Berlet, Chip. "When Alienation turns Right". In Langman, Lauren and Kalekin-Fishman (Eds.) *The Evolution of Alienation: Trauma, Promise, and the Millennium*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006 ISBN 0-7425-1835-3, ISBN 978-0-7425-1835-3
- Davies, Peter. *The Extreme Right in France, 1789 to the Present: From De Maistre to Le Pen*. New York, NY: Routledge, 2002 ISBN 0-415-23982-6, ISBN 978-0-415-23982-0
- Eatwell, Roger. "Introduction: the new extreme right challenge". In Eatwell, Roger and Muddle, Cas (Eds.) *Western Democracies and the new Extreme Right Challenge*. London, UK: Routledge, 2004 ISBN 0-415-36971-1, ISBN 978-0-415-36971-8
- Eatwell, Roger. "Conclusion: The 'End of Ideology'". In Eatwell, Roger and Wright, Anthony (Eds.) *Contemporary Political Ideologies*. Continuum International Publishing Group, 1999 ISBN 0-8264-5173-X, 9780826451736
- Paola Bacchetta and Margaret Power (eds). *Right-Wing Women: From Conservatives to Extremists around the World*. New York: Routledge, 2002.
- Armando Plebe, *Il libretto della destra*, Milano, Il Borghese, 1972
- Eric Cò, *Che cosa voterò da grande?*, Genova 2010
- Renzo De Felice, "Intervista sul fascismo", Laterza, 1977
- Antiseri, Dario e Infantino, Lorenzo (a cura di), *Destra e Sinistra due parole ormai inutili*, Messina, 1999
- Bobbio, Norberto, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Roma, 1994
- Buchignani, Paolo, *La rivoluzione in camicia nera. Dalle origini al 25 luglio 1943*, Milano, 2007
- Cantoni, Giovanni, *L'Italia tra Rivoluzione e Contro-Rivoluzione*, Piacenza, 1977
- Carocci, Giampiero, *Destra e sinistra nella storia d'Italia*, Roma, 2004
- Galli della Loggia, Ernesto, *Intervista sulla destra*, Roma-Bari, 1994
- Gauchet, Marcel, *Storia di una dicotomia. La destra e la sinistra*, Milano, 1994
- Veneziani, Marcello, *La cultura della destra*, Roma-Bari, 2002
- Marco Revelli, *La destra nazionale*, il Saggiatore, Milano, 1996
- Ambrogio Santambrogio, *Destra e sinistra. Un'analisi sociologica*, Laterza, Roma-Bari, 2000
- Spampanato, Bruno, *Contromemorale*, Roma, 1974

프랑스의 전자투표제도: 쟁점과 지속요인 분석을 중심으로

오창룡(고려대학교)

I. 서론

한국에서는 중앙선거관리위원회에서 통합선거인명부를 기반으로 한 전자투표 시스템 도입 가능성을 타진해 왔다. 통합선거인명부로 사전투표제가 가능해졌으며, 2013년 4월 부재자 투표에서 전제 투표자의 17.88%가 사전투표를 이용해서 제도 정착에 청신호를 켜졌다. 사전투표제도가 투표소 접근 편의성을 확보하여 투표율 상승에 기여할 것이라는 기대도 낳았다. 그러나 한국에서 본격적인 전자투표기 도입은 여전히 가시적인 쟁점으로 부상하지 못하고 있다.

전자투표제도를 앞서 도입한 국가들이 성공적인 정착 사례를 남기지 못했다는 맥락에서도 이러한 상황을 이해할 수도 있다. 전국적 규모의 대단위 전자투표를 성공적으로 시행한 해외 모범 사례를 찾기 어렵기 때문이다. 전자투표제란 전산망을 이용하여 선거의 효율성을 제고한 편리한 투표방식으로 이해될 수 있으나, 그러한 장점을 상쇄할 만한 오류와 한계가 밝혀져 왔다. 특히 유럽에서는 1990년대 후반부터 논의를 진행하여 2000년대 여러 국가들이 도입 실험을 했으나 제도 도입에 많은 진통이 따랐다. 에스토니아와 같은 작은 규모의 국가에서는 인터넷 투표를 정착시키는 데에 성공했으나, 전자투표기 도입을 추진한 국가가 다시 종이투표로 회귀하는 사례가 빈번하다. 특히 선도적으로 전자투표제를 도입했던 네덜란드의 경우 투표기 해킹 가능성의 문제에 직면하여 제도 자체를 폐기하는 결정을 내렸다. 관련 연구들 역시 이러한 현실을 반영하여, 2000년대 후반 이후 새로운 쟁점을 발굴하지는 못했다. 전자투표제 도입 가능성과 한계를 둘러싼 문제 자체가 낡은 쟁점이 되어가고 있다.

때문에 본 연구는 전자투표제도의 장단점을 논하는 데에 초점을 맞추기 보다는, 전자투표제의 도입과 유지 과정에서 드러나는 프랑스 국내정치적 특징을 보다 분석하는 것을 목표로 한다. 프랑스의 경우 실질적인 전자투표제의 도입 과정은 빠르지 않았으나, 2000년대 후반 타 국가들이 전자투표를 포기하는 시점에 전자투표를 둘러싼 여러 논쟁을 이어갔다는 특징을 보인다. 프랑스가 네덜란드를 포함한 모든 국가에서 사용을 중단한 장비를 그대로 사용하고 있다는 점도 매우 특기할 지점이다. 대중들의 우려가 컸으며, 전자투표기의 사용 중단을 요구하는 행정소송도 이어졌다. 신뢰 부재, 투표기 유지비용 문제, 오류발생문제, 투표 대기시간의 문제 등이 공론화되었다. 그러나 프랑스에서는 여전히 전자투표제가 지속되고 있다. 이에 어떠한 요인이 프랑스의 전자투표제 존속을 뒷받침하고 있는지에 대한 분석이 필요해진다.

II. 유럽의 전자투표제 도입 사례

1. 인터넷 투표제의 정착: 에스토니아 사례

유럽 국가에서 가장 이상적인 방식으로 전자투표제도를 정착시키고 있는 국가는 에스토니아이다. ‘종이 없는’(paperless) 정부를 지향하는 에스토니아의 전자민주주의의 프로그램은 조희정(2009)의 연구에서 상세하게 소개된 바 있다. 에스토니아는 1998년 이래로 ‘직접 정부’(direct Government) 프로젝트를 도입했으며, 모든 정부 부처를 연결하는 전자정부를 추진하고 있다. 에스토니아는 인구 약 1백 30만 명 규모의 국가이며, 정당 간 대립이 첨예하지 않다. 선거에서 패배한 정당도 대체로 연립내각에 참여하는 관례를 따라왔다. 때문에 정부 주도의 전자투표 도입이 일관성 있게 추진될 수 있었고 사후적인 통제도 가능했다. 포괄적인 선거인명부 시스템을 갖추고 있으며, 의원만을 선출하는 단순한 선거제도에 기반하고 있다는 점도 인터넷 투표를 뒷받침할 수 있는 유리한 조건에 해당한다(조희정 2009, 196-9).

2002년 통과한 일련의 지방 선거법(Local Communities Election Act)은 인터넷 투표 도입을 뒷받침했다. 인터넷투표 기간을 2009년 이후 3일에서 7일로 연장시키고, 신원확인 절차·사전 투표 방식·투표 결과 종합 방식 등을 법제화했다. 인터넷 투표방식을 의무가 아닌 선택으로 규정한 것은 제도 정착에 주요한 요소였다. 즉, 사전 투표(종이투표 방식), 선거일 당일 투표(종이투표 방식), 전자투표(인터넷 투표)의 세 가지 투표방식을 동시에 허가했다. 인터넷으로 투표한 경우 선거기간 동안 무제한으로 자신의 선택을 수정할 수 있다는 점도 특징적이다. 인터넷 투표를 이미 했음에도 선거일에 투표장에서 재차 투표를 하는 것도 가능하다. 이 경우 중복 투표 시 인터넷 투표를 취소하고 종이 투표 결과를 집계한다(Alvarez 2009, 500).

에스토니아에서 인터넷 투표는 2005년 지방선거에서 처음 도입된 이래로, 2007년 국회의원선거, 2009년 유럽의회선거, 2009년 지방선거, 2011년 국회의원 선거까지 총 5회 시행되었다. 2005년의 선거에서는 전체 유권자의 약 1%에 해당하는 9,287명만이 인터넷 투표를 이용하였으나, 이후 참여 인원은 꾸준히 증가했다. 표 1에서 드러나듯, 2011년 유권자 대비 인터넷 투표율은 15.4%까지 증가하였으며, 실제 투표를 한 유권자 4명 중 1명은 인터넷을 이용했다. 특히 2009년 유럽의회 선거의 투표율이 43.9%에 불과했음에도 인터넷 투표 이용자 수는 지속적인 상승세를 유지했다는 점은 주목할 만하다.⁵⁾

5) Trechsel와 Vassil(2011)의 연구는 2005년부터 2011년까지 에스토니아 국민들의 인터넷 투표 참여에 영향을 미치는 다양한 변인을 분석했다. 흥미로운 사실은 성별, 연령, 거주지, 교육수준 등의 인구 사회적 변인뿐만 아니라, 정치성향, 언어, 컴퓨터 사용 숙련도 등의 변인들에서도 특별한 효과를 찾을 수 없었다는 점이다. 다만 기존 투표방식의 소요 시간과 같은 환경적 요인은 유의미한 영향을 미쳤는데, 기존 방식을 따를 때 투표 소요시간이 1시간을 넘었던 유권자들은 인터넷 투표에 적극적으로 참여했다.

표 1. 에스토니아 인터넷 투표 현황 종합(2005-2011)

	2005년 지방선거	2007년 총선	2009년 유럽의회선거	2009년 지방선거	2011년 총선
총 유권자 수	1 059 292	897 243	909 628	1 094 317	913 346
투표자 수	502 504	555 463	399 181	662 813	580 264
투표율	47.4%	61.9%	43.9%	60.6%	63.5%
인터넷 투표 신청자	9 317	30 275	58 669	104 413	140 846
인터넷 투표 참여자	9 287	30 243	58 614	104 313	140 764
총유권자 대비 인터넷투표율	0.9%	3.4%	6.5%	9.5%	15.4%
투표자 대비 인터넷 투표율	1.9%	5.5%	14.7%	15.8%	24.3%
사전투표자 대비 인터넷 투표율	7.2%	17.6%	45.4%	44.0%	56.4%
인터넷 투표 기간	3일	3일	7일	7일	7일

출처: 에스토니아 선거관리 위원회 홈페이지

(<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>; 검색일 2014년 6월 11일).

2. 전자투표제 실패 사례: 네덜란드를 중심으로

에스토니아를 제외한 유럽 대부분의 국가들은 전자투표제도 도입에 난항을 겪고 있다. 특히 네덜란드의 제도 도입 및 실패 사례는 유럽 지역의 전자투표제 정착에 부정적인 영향을 미친 중대 사례이다. 네덜란드는 다른 국가들에 앞서 정부 주도로 '원거리투표 프로젝트'에 착수했다. 이 프로젝트는 네덜란드 전역의 유권자가 자신이 선택한 투표소에서 선거인명부를 등록, 확인할 수 있도록 하는 기본 취지에서 출발했다. 그리고 지정된 투표소에서의 전자 투표(1단계), 무작위 투표소에서의 전자 투표(2단계), 간이투표소에서의 원격투표(3단계)를 거쳐 최종적으로는 인터넷이 연결된 장소에서의 원거리 인터넷 투표를 가능하게 한다는 매우 야심찬 기획이었다. 실제로 2006년에는 전체 투표의 90%를 전산화시키는 데에 성공하여 프로젝트 현실화에 대한 낙관적인 전망이 가능했다(박영철 2002, 50-53; 김면희 2009a,142).

하지만 전파에 의한 투표기 프로그램의 해킹과 조작 가능성이 시연되면서 네덜란드의 전자투표 제도는 극적인 전환점을 맞게 된다. 네덜란드 네답(NEDAP)사에서 제작·공급하였던 전자투표기의 해킹 취약성과 함께 투표 집계 변경 가능성이 입증되었다(Gonggrijp and Hengeveld 2006). 네덜란드 정부는 약 10년에 걸쳐 전자투표기의 상용화를 실험해 왔었기 때문에 후속 정책결정은 신중하게 이뤄졌다. 전자투표제도의 향후 전망을 분석할 '투표기 결정절차 위원회'(Commission Decision Process Voting Machines)와 '선거절차 자문 위원회'(Election Process Advisory Commission)가 각각 구성됐다. 2007년 '투표기 결정절차 위원회'는 종이 기록 장치를 더하여 재개표를 가능하게 할 수 있다는 대안을 제시했으나, '선거절차 자문 위원회'는 역으로 정부의 정책을 강하게 비판하는 보고서를 발표했다. 정부의 대책이 늦었으며 보안과 소프트웨어 등의 문제에 대한 대처가 부적절했다는 것이었다. 아울러 전체 인구가 참여하는 인터넷 투표의 청사진 역시 비현실적이라 비판했다

(Jacobs and Pieters 2009, 12-13).

‘선거절차 자문 위원회’의 보고서를 계기로 네덜란드 정부는 투표기의 문제점을 보완할 수 있는 기술을 찾는 데에 심혈을 기울였다. 투표 프린터기 도입이 차선의 대안으로 제기됐다. 투표자가 기계를 통해 선택하고, 선택 결과를 별도로 출력해서 투표함에 넣는 방식이었다. 그러나 2007년 10월 이러한 방식에도 여전히 한계가 있음이 밝혀졌다. 전파방해에 대처할 수 있는 투표 프린터 장치를 제작하는 경우 무게가 100킬로그램에 달하기 때문에, 이를 상용화하기에는 힘들다는 판단이었다. 핸드폰 등의 사용을 금지하여 전파사용을 완전히 차단할 수 있는 투표 환경을 조성하자는 대안도 제시됐으나 이 방식 역시 자유로운 투표를 방해할 수 있다는 비판에 직면했다. 2008년 5월 16일 네덜란드 정부는 과거와 같은 종이투표 방식으로 회귀하는 것으로 최종 결정했다. 이후 논의는 종료되었으며, 네덜란드는 1998년 이전으로 회귀하여 철저하게 종이투표 방식만을 사용하는 국가가 되었다. 이 사례는 비슷한 시기 전자투표제를 도입하던 다른 유럽 국가들의 관련 정책에 부정적인 영향을 미쳤다. 특히 네덜란드 사의 전자투표기를 전면적으로 도입했던 독일과 아일랜드에서는 장비 사용에 위한 판정을 내렸으며, 예산 낭비라는 비판과 함께 추가적인 제도 확대에 제동을 걸 수밖에 없었다 (Jacobs and Pieters 2009, 11-14; 김면희 2009b).

물론 벨기에와 같이 지속적인 기술 개발을 통해 전자투표제에 대한 우려를 불식시키고 제도를 유지해 나간 사례도 있다. 2012년에는 기존의 터치스크린 투표기에 종이투표 방식과 광학 스캐닝 절차를 이종으로 결합한 절차를 도입하여 부정선거의 우려를 축소시켰다.⁶⁾ 하지만 벨기에 전자투표의 또 다른 특징은 1999년 이래로 전자투표 참여 유권자 수가 증가하지 않았다는 점이다. 장비 개선에도 불구하고 전자투표자수가 전체 등록 유권자보다 많게 집계되는 오류가 발생하기도 했고, 개표의 투명성에 대한 의문도 꾸준히 제기됐다. 2005년 5월 내무부 차원에서 전자투표의 경우 일반 종이투표 보다 3배의 비용이 발생한다는 연구결과를 발표했다. 새로운 장비가 티켓 출력을 통해 투명한 선거를 이룰 수 있다는 믿음을 심어주었었을 뿐, 개표과정에 대한 철저한 감독을 법제화하지 않는다면 역시 여러 오류가 발생할 수 있다는 비판도 제기된다.⁷⁾

Ⅲ. 프랑스의 전자투표제도의 특징

1. 1970년대 기계식 투표기 도입 실험

프랑스에서 통상 전자투표(Vote électronique)라는 표현을 쓰는 경우 일반적으로 인터넷을 통한 투표도 포괄할 수 있다. 2003년 프랑스 재외국민 대표자 선거에서 미국 거주 프랑스인들을 대상으로 인터넷을 이용한 투표가 처음 시도됐다. 투표소에서의 종이투표, 우편 투표와 함께 인터넷 투표가 허용되었는데, 전체 유권자 60%가 인터넷을 이용한 것으로 드러났으며, 이후 아시아, 유럽 등지로 운영이 확대 됐다. 당초 상원의원을 간선하는 재외프랑스인 의회(Assemblée des Français de l'étranger: AFE)의원을 155명을 3년 주기로 선출하는 방식이었으나, 헌법 개정을 통해 2012년

6) 벨기에의 전자투표 방식은 다음과 같다. 먼저 투표자가 터치스크린을 눌러 후보를 선택하면 투표기는 QR 코드와 선택 후보 이름이 기록되어 있는 티켓을 출력한다. 투표자는 티켓의 내용이 정확한지를 확인하고, 종이를 반으로 접어 투표감독관들의 확인 절차를 밟는다. 마지막으로 티켓을 투표함으로 가져가 바코드를 스캔하고, 티켓을 다시 봉인된 투표함에 넣으면 투표가 종료된다(벨기에 선거관리위원회, <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=3301&L=0>; 검색일 2014년 6월 12일).

7) 벨기에 시민단체 PourEVA (<http://www.poueva.be/spip.php?article717>; 검색일 2014년 6월 12일)

총선에서부터는 해외선거구에 배정된 11명의 하원의원을 직접 선출할 수 있도록 했다(손영우 2012, 232).

하지만 프랑스의 주요 국내 선거에서 인터넷 투표를 확대시키는 문제는 현재 논의되지 않고 있다. 오히려 포괄적인 의미의 전자투표를 둘러싼 현재의 논쟁은 대체로 '전자투표기'의 사용과 관련되어 있다. 프랑스에 현대화된 전자투표기가 본격적으로 도입된 것은 2000년대 중반이나 1960년대 후반부터 종이투표가 아닌 기계식 투표기 도입의 필요성이 이미 논의되었다. 1960년대 프랑스 하원에서 투표기(machine à voter) 도입은 부정선거를 막기 위한 '투표 현대화'를 의미했다. 당시 프랑스에서 선거는 별도의 선거인 명부 확인 절차 없이 진행되었고, 투표한 사람의 수를 수기로 확인하는 방식이었기 때문에 다양한 방식의 부정선거가 가능했다. 1968년 11월 21일 프랑스 하원의 법안 독회에서 발표된 보고서는 전자투표기의 도입의 의미로 특히 개표과정에서 행해지는 부정을 막을 수 있다고 강조했다. 1969년 5월 7일 상원의 법 개정 승인에 이어, 1969년 5월 10일에 투표기 문제를 다루는 선거법 제57조 제1항이 신설됐다(Graton 2011).

최초의 기계식 투표기는 1971년에 등장했다. 기계식 투표기는 3만 명 이상의 주민이 거주하는 코뮌에 도입하는 것을 원칙으로 했으며, 1972년 최고행정법원(Conseil d'Etat)은 파리 및 파리근교의 25개 지역, 그리고 코르시카의 2개 지역에서 투표기 사용을 허가했다. 투표기를 이용한 첫 투표 및 개표는 1973년 3월 4일과 11일의 총선에서 이뤄졌다. 600개의 투표소에 620대의 투표기가 설치되었으며, 각각의 투표소에는 투표기 고장에 대비하여 기존 종이투표 방식의 투표함이 준비되었다. 그러나 기계식 투표기 도입은 해당 코뮌의 시장들과 협의를 거친 것이 아니었기 때문에 항의가 뒤따랐다. 정부가 현대화라는 취지로 투표기를 도입하면서 실제로는 선거부정이 예상되는 지역에 장비를 투입하였다. 특히 투표기가 도입된 25개 지역 중 23개는 좌파 출신 시장이 재임 중이었다. 따라서 기계식 투표기가 좌파의 선거부정을 막기 위해 도입되었다는 인상을 주었다(Enguehard 2011, 48).

그럼에도 1970년대 기계식 투표기 도입은 언론과 대중의 큰 관심을 끌지 못했다. 잦은 고장과 오류가 있었음에도 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 소송이 제기된 사례는 극소수이며, 부정선거 예방이라는 근본 취지에 대한 문제제기도 활발하게 이뤄지지 않았다. 투표기 사용 지역은 여론의 반대보다는 오히려 기계적 한계로 저절로 축소되어 갔다. 정부 차원의 추가 공급이 없는 상황에서 투표기의 수는 1977년 420대, 1979년 346대, 1981년 200여대로 줄어들었으며, 1984년에는 약 60대의 투표기가 코르시카 지역에서만 사용됐다. 1988년 12월 30일 선거법 개정으로 제57조 제1항에 "1991년 1월 이후 여러 선거를 같은 날 시행할 수 있도록 해야 한다"는 조항이 추가되었다. 이로써 복수 투표를 집계할 수 없는 기존의 기계식 투표기는 선거에 더 이상 사용될 수 없게 되었고, 투표기를 통한 선거 방식은 자동으로 소멸했다(Enguehard 2011, 49).

2. 2000년대 전자투표기 도입의 법제화

새로운 방식의 투표기 도입 필요성은 2000년대 이후에 다시 제기되었다. 그러나 2세대 투표기의 도입은 과거와는 다소 다른 취지를 갖고 있었다. 1970년대의 투표기 도입 필요성이 부정선거 예방 차원에서 제기되었다면, 2000년대의 투표기 도입은 개표 절차의 효율성 제고와 관련이 깊었다. 2000년대에는 선거인 명부를 확인하는 절차가 이미 정착되었으며, 투명한 투표함을 도입하여 종전의 선거 부정 사례를 어느 정도 차단하고 있었다. 때문에 투표 효율성의 논리가 부각됐다. 전산화된 방식의 투표기를 통해 개표 시간을 줄이고 중앙에서 투표 결과를 효율적으로 집계할 수 있다는 생각이 새로운 추진 배경이었다. 선거 '공정성'이라는 가치보다는 '신속성', '편리성'에 비중을 두는 접

근이었던 것이다. 장애인들이 타인의 도움 없이 독립적으로 투표에 참여할 수 있을 것이라는 기대도 포함되었다(Graton 2011, 108)

이후 전자투표기 도입 가능성에 대한 정부 조사가 착수되었으며, 2002년 대통령 선거에서는 세 도시(Gironde 지방의 Mérignac, Lorraine 지방의 Vandoeuvre-lès-Nancy, Paris의 18구)에서 전자투표기를 테스트했다. 2003년 5월 내무부는 2004년부터 희망지역에 한해 전자투표기 활용을 허가한다는 의사를 밝혔고, 11월에는 전자투표기의 '전자투표기 허가조건 및 기술 규약'을 발표했다. 내무부가 도입한 '기술규약'의 내용은 향후 프랑스에 도입 가능한 전자투표기의 기술적 표준을 명시했다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 2004에는 스페인 인드라(Indra)사의 장비, 2005년에는 네덜란드 네답(Nedap)사와 미국 ES&S사의 장비가 승인되었다.⁸⁾

전자투표기 재도입과 관련된 법 개정도 뒤따랐다.⁹⁾ 당초 선거법 제57조 제1항은 전자투표기 관련 내용을 다루고 있었는데, 1969년의 원안은 이후 1988년, 2004년, 2005년에 총 세 차례 개정되었다(표 2 참고). 앞서 1988년에는 기존에 주민 3만 명 이상의 코뮌에만 전자투표기 사용을 허가했던 것과 달리, 3천 5백 명 이상이 거주하는 소규모 코뮌에서도 전자투표기를 이용할 수 있도록 허가했다. 2004년 선거법 개정에서는 투표기 허가 권한을 지방에 분산시키는 내용을 포함했다. 허가권한은 기존 최고행정법원(Conseil d'Etat)에서 도지사(préfet)로 이전됐다. 마지막으로 2005년에는 모든 장애인들이 투표기를 사용할 수 있어야 한다는 조항이 추가됐다.¹⁰⁾

8) 프랑스 내무부(<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Comment-voter/Machines-a-voter>, 검색일 2014년 6월 12일).

9) 기존 연구에서 박영철(2002, 55)은 프랑스에서 전자투표에 적용할 수 있는 법규정이 특별히 존재하지 않는다고 주장한 바 있다. 그는 1998년 최고행정법원(Conseil d'Etat)에서 “인터넷은 실정법의 적용을 받는 신매체에 지나지 않으므로 인터넷과 기타 네트워크에 적용할 수 있는 특별법은 없으며, 또 존재할 수도 없다”고 판결했던 사례를 제시했다. 그러나 기계식 투표기 사용과 관련된 법 조항은 이미 1969년 5월 10일에 제정되었으며, 전자식 투표에도 적용할 수 있는 내용들이 여기에 포함되어 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 매우 기본적인 내용이지만, 선거법 제57조 제1항은 투표기의 선정, 투표기의 설치, 투표기권 버튼 의무화, 일인일표의 원칙 등을 법제화하고 있다.

10) 프랑스 법제처 (http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=E8E5AA2E65A1D76F95EEE95A4594F3F8.tpdjo16v_1?idArticle=LEGIARTI000006353161&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140614, 검색일 2014년 6월 12일).

표 2. 선거법 제57조 제1항의 내용

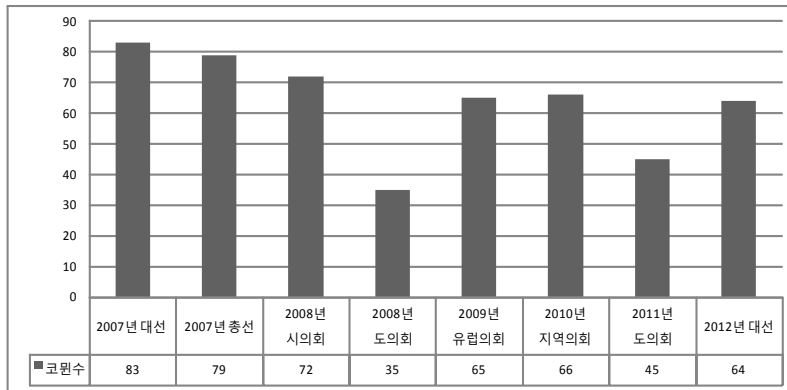
1) 선거법 제57조 제1항의 원안 (1969년 신설)
<p>전자투표기는 최고행정법원령에 따라 정해질 명부에 따라 주민 3만 명 이상의 코뮌(commune) 선거 사무국에서 사용될 수 있다.</p> <p>전자투표 기기는 내무부의 명령에 따르는 모델이어야 하며, 다음의 조건을 만족해야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장치는 투표 내용을 다른 사람이 볼 수 없도록 설치되어야 한다. - 기권표를 등록할 수 있어야 한다. - 매 선거마다 유권자 일인이 한 표만을 행사할 수 있어야 한다. - 각 단말기의 투표수를 집계할 수 있어야 하며, 이는 선거 진행 중에 확인 가능해야 한다. - 각 단말기에서 후보자 별 득표율, 기권자 수를 집계할 수 있어야 하며, 이는 선거를 마친 후에 확인 가능해야 한다. - 두 개의 다른 열쇠가 사용되어야 한다. 투표 기간 동안 하나는 선거 사무소장이 보관해야 하며, 다른 하나는 보좌진 중 예비 뽑기를 하여 보관한다.
(2) 1988년 12월 30일 개정 내용
<p>내용변경: 주민 규모 기준 변경</p> <p>내용추가: 동시 선거 시 활용가능 여부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전자투표기는 주민 3천 5백 명 이상이 거주하는 코뮌에서 사용될 수 있다. - 전자투표기는 여러 종류의 선거를 동시에 치를 수 있어야 한다.
(3) 2004년 12월 9일 개정 내용
<p>내용수정: 전자투표 기기 도입 주체의 분권화(내무부 → 도지사)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전자투표 기기는 각 데파르트망(département)의 명부(결정)에 따라 3500명 이상의 코뮌(commune) 선거 사무국에서 사용될 수 있다.
(4) 2005년 2월 11일 개정 내용
<p>내용추가: 장애인 투표 편의성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장애인들은 장애의 종류에 구애받지 않고 독립적인 방식으로 투표할 수 있어야 한다.

출처: 프랑스 법제처 홈페이지(<http://www.legifrance.gouv.fr>)

3. 네덜란드산 전자투표기 도입 확산

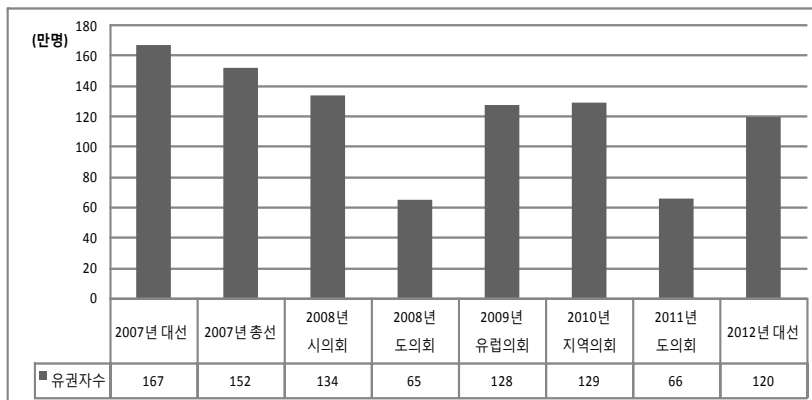
전자투표제가 본격적으로 도입된 것은 총선과 대선이 집중되었던 2007년이었다. 2007년 대선 당시 인구 3500명 이상 코뮌 중 82 곳에서 약 140만 명이 전자투표기를 이용한 것으로 추산된다. 이는 전체 유권자의 5%에 달하는 적지 않은 수치이다. 전자투표기를 도입한 코뮌과 해당 유권자 수는 2008년 이후 약간 감소하는 추세이다. 2009년 유럽의회 선거 및 2010년 지역의회 선거에서 각각 65개, 66개의 코뮌에서 전자투표기를 지속적으로 사용했으며 이 수치는 2012년 대선까지 이어진다. 해당 유권자의 수 역시 2009년 유럽의회 당시의 약 120만 명 수준이 2012년까지 비슷하게 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 전반적으로 전자투표기 지역의 수와 유권자가 점차 감소하는 것이 관찰되며, 또한 2007년 이후 전자투표기를 새롭게 도입한 지역이 없다는 사실이 중요하다(그림 1, 그림 2 참조).

그림 1. 전자투표기 도입 코뮌 수(2007-2012년)



출처: http://w3.observatoire-du-vote.eu/Presse_Accueil.html(검색일 2014년 6월 12일)

그림 2. 전자 투표기 도입 지역 유권자 수(2007-2012년)



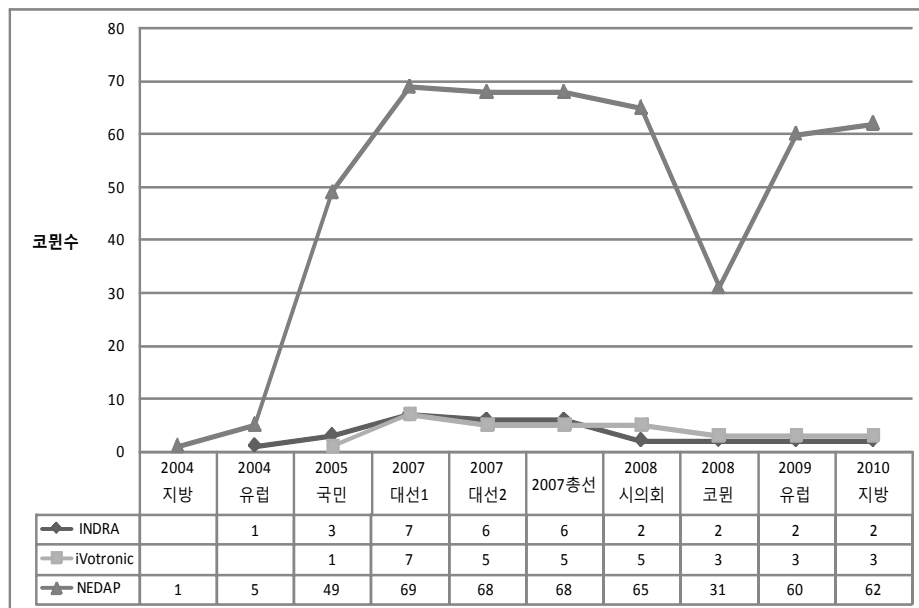
출처: http://w3.observatoire-du-vote.eu/Presse_Accueil.html(검색일 2014년 6월 12일).

프랑스에 도입된 전자투표기는 기본적으로 투표소에 설치된 단말기가 유권자들의 지지 후보자, 정당명부, 혹은 국민투표 찬반 여부를 종합하는 방식을 취하고 있다. 앞서 언급한 바대로 프랑스에서는 현재 세 가지 모델을 사용하고 있는데, 기계 조작방법은 모델에 따라서 다소 상이하다. 현행 도입 투표기는 유권자의 신원을 자체적으로 확인하지 못하도록 되어 있다. 따라서 신원확인 및 선거

인 등록은 투표소에서 기존 방식으로 감독관이 직접 관리해야 한다. 또한 모든 투표기가 완전하게 터치스크린 방식으로 처음부터 끝까지 작동하는 것은 아니다. 버튼을 누르거나 카드를 넣는 등 아날로그적인 확인 절차를 병행하고 있다(Enguehard 2009).

세 모델들 중 현재 프랑스에서 가장 많이 사용하고 있는 기계는 네덜란드 네답 사의 장비이다. 2006년 네덜란드 본국에서 사용 중단된 장비를 확대 사용했다는 점이 매우 특징적이다. 이 장비는 2005년 국민투표 당시 49개, 2007년에는 약 70여개 코뮌에서 도입했다. 2008년 도의회 선거에서 네답 사 모델을 사용하는 코뮌 수가 극감했는데, 이는 네덜란드의 전자투표 중단 결정과 관련이 없었다. 네답 사 투표기를 도입한 지역에서 선거 자체가 이뤄지지 않은 경우가 많았기 때문이었으며, 이는 2009년 유럽의회 선거와 2010년 지방의회선거에서 네답사 장비 사용이 다시 회복한 것을 통해 확인할 수 있다. 반면 미국의 ES&S사 모델과 스페인의 INDRA사 모델은 정부의 허가 후 공식적으로 도입되었음에도 불구하고 현재 이용 실적이 극히 저조하다(그림 3참고).

그림 3. 전자투표기 도입 현황(Enguehard 2011, 182에서 재구성)



IV. 프랑스 전자투표제도의 쟁점과 한계

1. 전자투표를 둘러싼 갈등

(1) 전자투표제 관련 논쟁

전자투표기 도입 방식은 1970년대 1세대 기계식 투표기 도입 과정과는 다른 양상을 보였다. 과거에는 정부가 투표기 도입 지역을 선정하는 방식이었다면, 2000년대에는 각 코뮌에서 자체적으로 필요 여부를 판단하고 사용 허가를 구하는 방식이었다. 그러나 2000년대 중반 전자투표기 도입 과정에서 반대 여론이 없었던 것은 아니다. 2005년에는 프로그래머들이 주축이 된 시민 단체가 'recul-democracy.org'(민주주의 후퇴)라는 사이트를 개설하고 전자투표기의 문제점을 경고하기

시작했다. 이 단체는 'Ordinateurs-de-Vote.org'이라는 단체명으로 현재까지 활동하고 있으며, 전자투표기 도입 과정에서 최소한의 숙고가 부재하였음을 지적해 왔다. 이러한 반대 분위기는 정치권에까지 전파되었으며, 2006년에는 사회당 파트릭 블로슈(Patrick Bloche) 의원이 1969년 이래로 투표기 도입에 대한 토론이 제대로 진행된 적이 없기 때문에 의원들이 나서서 전자투표에 대한 공적 토론을 전개할 것을 촉구했다. 인터넷 매체를 통한 반대 여론도 확산되었다. 궁극적으로도 전자투표가 최초로 실험되거나 공식 실시된 지역에서부터 즉각적인 반론이 제기됐다(Enguehard 2011, 51).

2007년에는 전자투표를 둘러싼 논쟁이 보다 본격화되었다. 비슷한 시기에 네덜란드에서 발생한 일련의 사건들과 무관하지 않다. 2006년 네덜란드에서 전면적으로 사용 중단된 네덜란드 사의 장비가 프랑스에서 계속 사용되고 있다는 점이 공론화됐다. 2월 8일 5천명에 달하는 시민들이 전자투표기 사용 철회를 요구하는 청원을 정부에 제출했다. 이러한 비판은 2007년 대선 캠페인 과정에서 여러 후보들의 공감을 얻었다. 전체 12명의 후보 중 8명의 후보가 투표기 사용에 부정적인 의사를 표했다. 사회당(PS) 후보 루아얄(Ségolène Royal)이 가장 먼저 전자투표기의 사용 중단을 요구했으며, 프랑스 민주연합(UDF)의 바이루(François Bayrou)는 전자투표를 전면 유예해야 한다는 입장을 밝혔다. 또한 녹색당의 브와이에(Dominique Voynet)는 투표 내용을 입증할 수 있는 기록을 남겨야 하며, 투표기에 사용되는 프로그램 코드를 공개해야 한다고 주장했다. 반면, 사르코지(Nicolas Sarkozy)는 투표기 사용에 대한 분명한 지지 입장을 밝혔다(Foucart 2007). 그는 2003년 말부터 '기술 규약'을 만족시키고 투표 신뢰성을 제고할만한 실질적인 발전이 있었으며, 2004년과 2005년의 시범 운영에서 유권자들의 실제 만족이 확인되었다고 반론하였다.¹¹⁾

(2) 전자투표제 시행 반대 논거

프랑스에서 전자투표기 사용에 반대하는 단체들은 전자투표 후 증거물이 남지 않는다는 고전적인 반대 논거를 핵심적으로 제기하고 있다. 2006년 네덜란드에서 입증된 장비의 기계적 결함 문제도 변함없는 논쟁 대상으로 남아있다. 2007년 4월 16일에 시행된 설문조사(Débat Politique 주관, 920명 응답)에 따르면, 전자투표 기기에 대한 전체 프랑스 국민들의 여론은 호의적이지 않았다. 27.9%의 유권자가 호의적인 입장을 보인 반면, 66.3%는 전자투표 기기에 부정적인 입장을 보였다.¹²⁾ 2007년 이후 확산된 반대 여론에는 정부에 대한 불신이 또한 강하게 반영되어 있었다. 언급했던 바와 같이 전자투표제와 관련된 많은 사항들이 내무부 차원에서 결정되었기 때문에, 기계 제작사의 로비에 의해 전자투표가 확산되었다는 음모론도 등장했다. 선거법 57조 1항을 보완할 수 있는 내무부 규정 역시도 모호하게 작성되어 있다는 점이 문제로 지적됐다. 전자투표 기기의 보안상 취약점, 프로그램 상의 문제를 다룰 수 있는 내무부 규정이 존재하지 않는다는 것이다(Enguehard 2006).

전자투표기 도입 비용 역시 코뮌 차원에서 중대한 문제로 부각된다. 2004년 전자투표기 도입 당시부터 장비의 구입비용 문제는 주요한 화두 중 하나였다. 하원의 당초 기계 당 800유로를 지방자치단체에 지원할 것이라 약속하였다. 하지만 문제가 된 것은 2007년 헌법재판소의 지침에서 내무부의 보조금이 400유로로 축소된 반면, 장비 당 평균 가격이 약 4천 유로로 상향 조정되었다는 점이다. 보조금의 실제 규모가 기계 당 40%에서 10%로 축소된 것이었다. 또한 각 코뮌에서는 장비의 유지 및 보수와 관련된 비용 문제를 제기한다. 장비 당 유지 비용이 연간 150 유로 정도 발생하고 있으며, 보관비용, 교육비용, 프로그램 라이선스 비용, 장애인 용 부가 장치 비용 등이 전혀 고려되

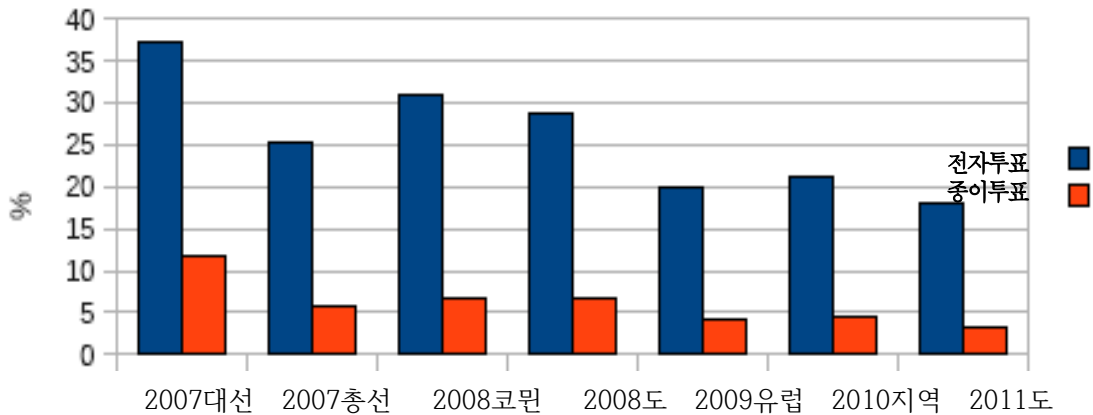
11) <http://www.ordinateurs-de-vote.org/Reponse-des-candidats-a-la.html>, 검색일: 2014년 6월 12일.

12) <http://www.debat-politique.com/resutat-sondage-0223.html>, 검색일: 2013년 7월 1일.

고 있지 않다는 항의이다. 전자투표기의 유지비용 규모가 전체적으로 조사된 바는 아직 없으나, 최근 한 단체(FDI: Forum des droist sur l'interent)의 연구에 따르면 한 코뮌에서의 전자투표기 이용비용은 매 선거 당 약 1만 3천유로(약 1억 5천 6백만 원)로 집계된 바 있다. 때문에 장비의 교체 시기를 예정보다 늦추는 방향으로 예산을 맞추는 코뮌들이 늘어나는 실정이다

또한 프랑스에서 현재 사용하고 있는 투표기 모델들은 투표의 효율적인 진행 가능성을 의심하게 하는 수많은 오류들에 노출되어 있다. 그림 4는 2007년 대선 1차 투표 이후 전자투표기의 오류 발생률이 어떻게 변화했는가를 보여주고 있다. 도입 초기였던 2007년에는 전체의 약 37%에 해당하는 투표소에서 오류가 발생했으나, 점차적으로 오류 발생률이 줄어들어 왔다. 그러나 종이투표의 오류 발생률도 함께 축소되었다는 점을 관찰할 수 있다. 종이투표 대비 전자투표기의 오류발생 비율은 2007년 이후 오히려 증가했다.

그림 4. 오류발생 투표소 수(2007-2011년)



출처: http://w3.observatoire-du-vote.eu/Agenda_courant.html#OrgaPresidentielle2012

검색일 2014년 6월 12일.

전자투표기의 긴 대기시간 문제도 빈번하게 회자되는 문제점 중의 하나였다. 전자투표의 대기시간이 종이투표보다 오히려 더 늘어난 이유는 투표자들이 화면 앞에서 정보를 다시 읽고 확인하는 시간을 가졌기 때문이다. 대기시간이 한 시간을 넘었다는 수많은 보도가 있었으며, 개표시간만 단축시킬 수 있는 장비라는 비판이 이어졌다. 전자투표기의 또 다른 문제점은 스크린을 손가락으로 눌러 투표하는 과정에서 지문이 남을 수 있으며, 장비를 다음에 이용하는 투표자가 이를 인지할 수 있다는 점이다. 투표 후 화면을 닦는 조치를 취한다고 하더라도 흔적을 완벽하게 감출 수 없다는 것도 문제로 지적된다. 또한 장비의 보관 문제로 논쟁이 발생한 지역도 있었다. 전자투표기의 보관 방법에 대한 규정이 존재하지 않고, 중앙 정부 차원에서 투표기를 관리하지 않기 때문에, 보관 기간 중 기계 조작의 가능성이 있을 수 있다(Perline 2008).

2. 전자투표제도의 지속 요인

이상에서 살펴본 전자투표기의 문제점들로 투표기의 사용지역은 더 이상 확대되지 않고 있다. 그런데 논의의 초점을 달리하면, 이러한 논란에도 불구하고 왜 여전히 약 120만 명의 프랑스 유권자들은 전자투표기를 이용하는가라는 질문을 던질 수 있다. 전자투표기 사용을 중단한 인접 국가들과 비교할 때, 반대 여론과 실질적인 한계 속에서 전자투표를 지속하는 프랑스 사례는 매우 특징적

이다.

전자투표의 지속 요인으로 먼저 프랑스 헌법 기관의 영향을 지적할 수 있다. 2007년 정당 간 논쟁과 전자투표를 둘러싼 각종 소송 과정에서 프랑스 헌법재판소(Conseil constitutionnel)과 최고 행정법원(Conseil d'Etat)은 논란을 해결할 수 있는 핵심적인 헌법 기관이었다. 그러나 두 기관 모두 전자투표기 사용을 합법적인 것으로 용인하는 판결을 발표하였다. 최고행정법원은 전자투표기와 관련된 행정 소송을 대해 모두 기각 처분하였다(표 3 참고). 첫 번째와 두 번째 소송에 대해서는 전자투표기가 시간측정 장치와 직접 연동될 필요가 없다는 판결을 내렸으며, 2009년 이후 투표기 사용 중단을 직접적으로 요구하는 소송에 대해서는, 소송 사유가 불충분하다는 이유를 제시하였다. 또한 헌법재판소의 경우 2007년 대선 직후였던 6월 12일 전자투표를 보다 직접적으로 지지하는 입장을 인터넷 상에 발표했다. 헌법재판소는 대선 직전 전자투표의 시행을 위한 만반의 준비를 마쳤었으며, 1차 투표의 경우 과도한 대기 시간이 문제였지만, 2차 투표에서 이 문제는 원만하게 해결됐다는 입장을 밝혔다. 그리고 대중들이 겪는 문제는 기술적 문제라기보다는 단지 '심리적' 문제라고 일축했다. 그리고 대기시간 단축을 위해 투표소를 증설할 것을 약속했으며, 각 투표소의 투표기들을 인터넷 망으로 연결하는 방안을 제안했다(Mekhantar 2011, 134-7).

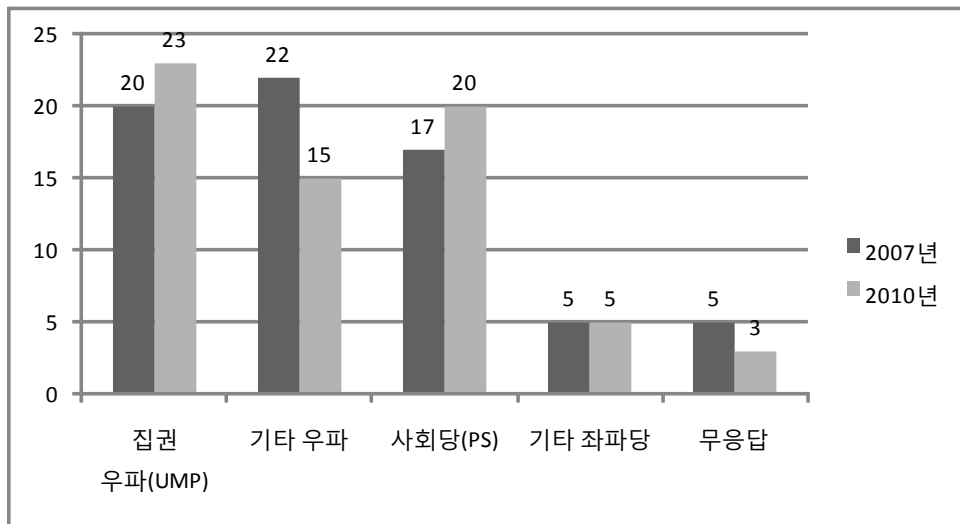
표 3. 전자투표기 관련 행정소송

소송일	소송내용	판결
2007년 5월 10일	NEDAP 사용 중단 소송: 투표기의 시간 측정 불가. 사무국 직원이 낱짜 조작가능성 제기.	기각
2007년 11월 28일	정부의 전자투표 승인 철회요구: 위 사유와 동일.	기각
2008년 2월 22일	모든 투표소에 기권표 반영 요구.	기각
2009년 2월 13일	NEDAP 사용 중단 소송: NEDAP의 투표기록 부재 문제	기각
2009년 6월 7일	유럽의회선거 북동(Sud-Est) 선거구 선거무효 소송: 투표기 화면에서 후보 명부가 잘 보이지 않음.	기각
2010년 12월 1일	Loire 지역 지방선거 무효 소송: 전자투표기 집계 투표수가 선거관리소 종합과 불일치	기각

출처: Enguehard 2011, 28.

두 최고 헌법 기관이 전자투표기 사용에 대해 이와 같은 판단을 보임으로써 현행 투표 방식은 합법성을 유지할 수 있었다. 그러나 투표기 사용의 한계점에 대한 논란이 지속될 뿐 현행 제도를 중단시킬 만큼 충분한 힘으로 결집되지는 않고 있다. 대선 당시 정당 차원의 논쟁도 오래 지속되지 못했다. 2007년 대선 당시에는 집권 우파정당인 UMP를 제외하고 대부분의 정당에서 전자투표 보류를 촉구했다. 그럼에도 코뮌 단위에서 시장들은 중앙당의 권고와 무관하게 전자투표기를 계속해서 사용했다는 것이 드러났다. 2010년 지방 선거에서 전자투표기를 사용한 사회당 소속 시장의 코뮌 수는 20개로 2007년 17개 보다 오히려 더 증가했으며, 좌파 당선 코뮌의 전자투표 참여 비율도 2007년 27%에서 2010년 38%로 증가했다(그림 5 참고).

그림 5. 시장 소속 정당 별 전자투표 도입 현황 비교(2007년 및 2010년)



출처: Enguehard 2011, 147에서 재구성

V. 결론: 프랑스 사례의 함의

프랑스 정부의 현 전자투표제 현황은 보다 앞서 전자투표제를 도입하였던 네덜란드 정부의 결정과 큰 대비를 이룬다. 1998년 전자투표제를 도입했던 네덜란드는 2008년 추가적인 대안을 마련하지 못하고 종이투표 및 수작업 개표 방식으로 회귀했다. 네덜란드 정부는 전자투표제 도입에 투자한 막대한 비용 손실에도 불구하고, 전자투표제의 지속을 과감하게 중단하는 결단을 내렸다. 반면 프랑스는 현재 네덜란드와 독일에서 사용을 금지한 장비를 80% 이상 사용하고 있으며, 어떠한 제한 조치도 취하고 있지 않다. 프랑스의 헌법재판소와 최고행정법원은 네덜란드의 장비 사용에 특별한 문제가 없다는 입장을 취해 왔다.

프랑스 사례는 해킹 가능성의 문제에 직면하여 국가 차원에서 투표기를 계속 개발했던 벨기에 사례와도 구분된다. 최신 장비도 완벽한 투개표 환경을 조성하지 못하며, 보급 비율도 아직 높지 않다는 면에서 한계가 있으나, 벨기에의 전자투표 참여율은 약 44%를 유지하고 있다. 전자투표를 둘러싼 일론적 논쟁과 별도로, 프랑스 정부가 장비 국산화를 포함한 기술적 노력을 전혀 기울이지 않았다는 점은 분명한 한계로 지적될 수밖에 없다.

지방자치단체 차원에서 전자투표기 도입을 결정하고, 중앙정부가 아닌 도차원에서 사용을 허가하는 방식으로 권한을 분산하여, 자발적인 참여와 실험을 유도한 방식은 특기할 만하다. 그러나 프랑스 전자투표제의 핵심적인 실패 요인은 시민 차원의 문제제기를 국가적인 의제로 전혀 수용하지 않았다는 점이다. 2007년 대선 과정에서 주요한 쟁점으로 부각됐으나, 전자투표제의 존폐 문제는 정치권의 토론 대상으로 발전하지 못했다. 전자투표제의 다양한 부작용을 객관적으로 판단해야 했던 헌법재판소(Conseil constitutionnel)과 최고행정법원(Conseil d'Etat) 역시도 소송을 기각하고 현상을 유지하는 방향으로 일관했다. 또한 중앙당의 문제제기와 전자투표제를 시행하는 지방정당의 입장 차로 일관성 있는 정당 간 쟁점 형성도 이뤄지지 않았다고 볼 수 있다.

프랑스의 전자투표기 사용은 현재의 수준을 넘어서지 않는 한도 내에서 유지될 가능성이 매우

높다. 그리고 장비가 노후화되는 5~10년 안에 터치스크린 투표에 대한 별다른 추가 조치가 고려되지 않는다면, 1970년대 기계식 투표기가 1980년대에 들어 자동적으로 폐기수순을 밟았던 것과 동일한 과정에 직면할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 당면 문제의 실질적인 해결 없이 현상유지를 시도했기 때문에 발생하는 문제로, 충분히 예상할 수 있는 시나리오이다. 많은 투자에도 불구하고 종이 투표로 회귀한 네덜란드는 전자투표제 도입의 대표적인 실패사례로 분류할 수 있다. 그러나 논란을 종식시킨 네덜란드와 달리, 프랑스는 전자투표의 한계를 지속해서 부각시키고 있기 때문에 보다 더 부정적인 사례가 되어가고 있다.

<참고문헌>

- 김면희. 2009a. “네덜란드 전자투표제의 현황과 전망.” 『전자투표와 민주주의』. 인간사랑.
- 김면희. 2009b. “전자투표제 중단 결정 요인 연구: 네덜란드와 독일의 경우.” 『유럽연구』 27(2).
- 박영철. 2002. 『각국의 전자투표법제에 관한 연구』. 한국법제연구원.
- 손영우. 2012. “프랑스 재외국민투표 참여 변화요인에 대한 분석: 제도요인 변화를 중심으로.” 『의정연구』 18(3).
- 조희정. 2009. “에스토니아의 전자민주주의와 인터넷 투표.” 『전자투표와 민주주의』. 인간사랑.
- Briand, Michel. 2007. “Vote électronique et présidence du bureau de vote.” Organiser l'expression citoyenne : pratiques électorales, déroulement des scrutins, technologies du vote. Paris: Documentation française.
- Conseil constitutionnel. 2007a. Les machines à voter : objectifs et garanties, (29 mars).
- Conseil constitutionnel. 2007b. Bilan synthétique des deux tours de l'élection présidentielle de 2007(12 juin).
- Consortium d'universités belges. 2008. BeVoting étude des systèmes de vote électronique http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-1_fr.pdf).
- Delgado, Éric. “Expérimenter le vote électronique en 2007.” Organiser l'expression citoyenne : pratiques électorales, déroulement des scrutins, technologies du vote. Paris: Documentation française.
- Dompnier, Nathalie. 2002. “Les machines à voter à l'essai. Notes sur le mythe de la ‘modernisation démocratique’.” Genèses 49.
- Dompnier, Nathalie. 2007. “La mesure des fraudes électorales - Difficultés méthodologiques et enjeux politiques.” Histoire & Mesure, 23(1).
- Enguehard, Chantal. 2006. “La vote électronique en France.” Legalis (No. 4. décembre).
- Enguehard, Chantal. 2011. “La controverse des machines à voter en France.” Mémoire de Master 2. EHESS.
- Favier, Laurence. ed., 2011. Démocratie dématérialisée: Enjeux du vote électronique. Paris: Seuil.
- Foucart, Stéphane. 2007. “Les machines à voter n'emportent pas les suffrages” Le Monde (14 avril) (http://www.lemonde.fr/societe/article/2007/04/13/les-machines-a-voter-n-emportent-pas-les-suffrages_895480_3224.html, 검색일: 2014년 6월 12일)
- Gonggrijp, Rop, and Willem-Jam Hengeveld. 2006. “Nedap/Groenendaal ES3B voting computer: a security analysis.”(<http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/Nedap-en>, 검색일: 2013년 7월 27일).
- Graton, Jean-Didier. 2011. “Le contentieux électoral en matière politique.” Laurence Faiver ed., Le démocratie dématérialisée: Enjeux du vote électronique. Seuil.
- Jacobs, Bart, and Wolter Pieters. 2009. “Electronic voting in the Netherlands : from early adoption to early abolishment.” Foundations of Security Analysis and Design.
- Mekhantar, Joël. 2011. “Le citoyen, la machine à voter et le juge.” Favier, Laurence. ed.,

- Démocratie dématérialisée: Enjeux du vote électronique. Paris: Seuil.
- Muller, Pierre. 2006. "Qui contrôle le vote électronique." Le vote électronique aujourd'hui. Association des Maires de Grandes Villes de France(6 avril).
- Perline, Noisette. 2008. Vote électronique: les boîtes noires de la démocratie. InLibroVeritas.
- Simon, Olivier. 2007. "Renoncer au vote électronique en 2007." Organiser l'expression citoyenne : pratiques électorales, déroulement des scrutins, technologies du vote. Paris: Documentation française.
- Tournadre-Plancq, Jérôme. 2007. "Le vote électronique : entre utopie et réalité." Organiser l'expression citoyenne : pratiques électorales, déroulement des scrutins, technologies du vote. Paris: Documentation française.
- 벨기에 선거관리위원회 (<http://www.ibz.rrn.fgov.be>, 검색일: 2014년 6월 12일).
- 벨기에 시민단체 PourEVA (<http://www.poureva.be>, 검색일: 2014년 6월 12일).
- 에스토니아선거관리위원회(<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>, 검색일: 2014년 6월 12일).
- 프랑스 법제처 (<http://www.legifrance.gouv.fr>, 검색일: 2014년 6월 12일).
- 프랑스 시민단체 Ordinateurs-de-Vote (<http://Ordinateurs-de-Vote.org>, 검색일: 2014년 6월 12일).
- 프랑스 시민단체 Observatoire du vote (<http://w3.observatoire-du-vote.eu/index.html>, 검색일: 2014년 6월 12일).

Perpetuated Hostilities in the Greco-Turkish Rivalry, 1958-2001

: Veto Players, Partisan Infighting and Delayed Rapprochement-

Chaekwang You

Yonsei Institute for North Korean Studies

you.36@osu.edu

Abstract

This article begins with a simple question “why the Greco-Turkish rivalry has been persisting through the failure of negotiated solutions?” To answer the question, I develop “veto player approach” to rivalry maintenance and test the hypotheses drawn the approach by conducting an in-depth case study of the Greco-Turkish rivalry, 1958-2001. The paper argues that the distribution of veto power within the societies of the two rivals exerts substantial effects on the probability that the rivals might resolve the issues in disputes at negotiation tables. Any efforts to compromise on the issues through negotiations provoke severe partisan infighting among competing veto players both in Greece and in Turkey. If the leaders in rivalries face multiple veto players whose preference diverges, they may have a great trouble in building inter-group consensus on rivalry compromise and be prevented from pushing it forward. My in-depth case study provides considerable support for the argument. The finding contributes to the enhanced understanding of the maintenance process in international rivalries.

Key Words: Rivalry, Maintenance, Veto Players, Compromise, Negotiations

1. Puzzle

Why has the Greco-Turkish rivalry been persisting over a broad period of time? Despite significant changes both in external and internal conditions, both Greece and Turkey have maintain highly contentious relationships for decades and there is no hint of the improved relationships of the rivalry. Maintaining the rivalry relationships has incurred significant costs to the two rivals. The rivals have directed substantial resources, which could be used for other needs, toward dealing with each other. The vast majority of people in the rivals also have lived under constant threat from a foreign enemy (Williams and McGinnis 2001; Mor 1997). Despite such external and internal costs, much enmity in the rivalry has continued to exist. What explains this durability of the Greco-Turkish hostility? What makes the rivalry linger for many decades?

The voluminous literature in international rivalries has identified a wide range of factors which affect the probability that the rivalries could persist over an extended period of time. Some suggest that systemic power distribution is associated with the length of rivalry duration (Diehl and Goertz 2000; Bennett 1997,1998; Gaddis 1998). The balance of power

between two rivals also has been argued to affect how long rivalries persist (Paul 2006; Bennett 1997, 1998; Leng 2001). It has been also claimed that the security ties to great powers push rival states to maintain contentious relations across time (Kapur 2005; Vasquez 1993, 2005). Based on the studies, many scholars of the Greco-Turkish rivalry revealed that a number of real-politik causes ranging from systemic power distribution to dyadic power distribution to the security ties to great power have made the Greco-Turkish rivalry persist across time (Bahcheli 1990; Stearns 1992; Coulombis 1983; Conostas 1991)

Despite fruitful insights of the studies, however, no studies have examined domestic political causes of the maintenance of the Greco-Turkish rivalry. Allegedly, the states engaged in rivalries often bring the issues in disputes to bargaining tables if they fail to resolve the issue on battlefields. Whenever the leaders in rivalries attempt to end their hostility at bargaining tables, however, they face enormous domestic political hurdles at home. Since the authority over the diplomatic settlement of rivalries is distributed between competing domestic political actors, the leaders will be inevitably experiencing partisan infighting between the domestic actors whose preferences over the settlement diverge. The leaders both in Greece and in Turkey were not the exception. Over the course of the rivalry, the leaders on both sides have made numerous attempts to end the rivalry at negotiation tables but failed to do so largely because of the obstacles that the partisan infighting between the actors has generated at home.

This paper systematically examines how the partisan infighting between competing political actors has prevented the leaders in the Greco-Turkish rivalry from resolving their contested issues at bargaining tables through the prism of “veto player.” The theory of veto player provides substantial analytical leverage to explain the workings of domestic political institutions in the simplest way. Focusing on the numbers and preferences of veto players, it allows researchers to examine under what circumstance top executives are prevented from changing the status quo in a policy. Build upon the insights that the theory offers, I demonstrate that the partisan infighting between the veto players has been at the center of the failed rapprochement between Greece and Turkey.

I proceed as follow. In the first section, I develop a theoretical approach to the maintenance process in international rivalries-i.e., veto player approach-and generate key hypotheses drawn from the approach. In the second, I conduct a case study-the maintenance of the Greco-Turkish rivalry (1958-2001) as an empirical analysis. In the conclusion, I summarize key findings and discuss the implications of my study for future rivalry research.

Theoretical Framework: Veto Players

The paper examines domestic political causes of failed rapprochement within the context of the Greco-Turkish rivalry (1958-2001). The states engaged in rivalries often try their luck at negotiated solutions. The mounting costs and “sobering effect” from military confrontation in particular encourage foreign policy leadership in the rivals to play a diplomatic card for ending hostility (Morey 2011). But the probability that two rivals may end their contentious relationship by negotiations depends primarily on how domestic political power is shared by

competing political groups. How the power is shared in turn affects whose preference is most likely to dominate policy making (Milner 1997).

Of crucial importance in this regard are the numbers and preference differences between domestic veto players. Veto players are partisan actors whose agreement is needed to alter existing policies. It follows that a change in the status quo of a policy requires a unanimous decision of all veto players. Tsebelis (2002), in his pioneering work, demonstrates that the probability of making policy change decreases as the number of veto players increases, and as their preference diverges. Policy adherence to the status quo thus becomes more likely as the number of veto players increases and their preferences diverges.

Major veto players across international rivalries are foreign policy leadership (i.e., the president and prime minister), ruling and opposition parties in the lower and upper houses in legislative body.¹ These veto players develop and consolidate their policy preference toward a foreign rival relying on the predisposition that they develop and consolidate over the course of a rivalry. Domestic groups possessing a predisposition to be adamant in not compromising with a rival are “hard-line” veto players while the groups having a predisposition to pursue compromise with the rival are “soft-line” veto players” (Vasquez 1993). Hard-line groups tend to emphasize the coercive aspect of power politics and downplay the utility of diplomatic settlement. Soft-line groups, in contrast, are major critics of hard-liners and advocate a foreign policy through compromise.

Foreign policy leadership’s capability to initiate, negotiate, and implement any policy toward foreign rival depends primarily on the number and preferences of these veto players. If governments are composed of multiple veto players or blocs that share control over foreign policy and if their policy preferences diverge, the leadership will likely have great difficulty with forming an agreement for policy toward foreign rival. Built upon the diverging preferences, the competing veto players will fight one another to push the foreign policy leadership to pursue the policy that they prefer. If governments are composed of small number of veto players or blocs and the policy preferences between the veto players are relatively homogeneous, however, the leadership will more likely come to agreement for the policy. Under this circumstance, the policy is more likely to change from the status quo.

Veto Players and Politics of Rapprochement in Rivalries

The negotiations for ending a rivalry between two contending states often provoke severe political struggle between competing veto players at home. If governments consist of multiple veto players whose policy preferences are diverged along the line of “continued confrontation” and “compromise through negotiation,” inter-group competition over rivalry termination is inevitable. The soft-line groups, which prefer negotiated solution, would join the leadership and push forward the compromise. The hard-line veto players,

¹ Veto players exist in all types of regimes. Even in non-democratic systems of government, politics is rarely a pure hierarchy with a unitary decision maker. Only in highly autocratic setting, government degenerates into a unit veto system where strongmen monopolize decision making. For the details on the relationship between veto players and regime type, see Edward Mansfield, Helen Milner and Jon C. Pevehouse, “Democracy, Veto Players and the Dept of Regional Integration,” *World Economy* Vol. 31, Issue 1 (2008), pp. 71-73.

in contrast, will depict the leadership's effort as "premature" and "treacherous" and attempt to block the negotiation for the compromise (Colaresi 2004, 2005; Hensel 1998, 1999; Vasquez 1993). As a result, domestic politics within rival societies degenerates into a head-to-head partisan struggle between the competing veto groups.

The heightened partisan struggle over the issues of rivalry termination through negotiations creates a syndrome of ill effect within governments-i.e. a gridlock. The veto groups with the hard-line preferences over the termination would try to circumvent the powers of the soft-line groups, vice versa. Such struggle creates a gridlock in which no group can pursue its preferred policy unilaterally and an agreement for rivalry termination is hard to reach. Under this circumstance, the leadership would believe that any further diplomatic action is more costly than inaction. As a result, the leadership decides to return to the status quo, leading to rivalry maintenance.

The example that leaders in rivals failed to terminate their contentious relationships through negotiations due to domestic veto constraint abounds. The 1977 diplomatic effort to settle all agreements through negotiation between Egypt and Israel failed largely because of the policy deadlock that the leaders on both sides faced. The issue of compromise between the two rivals generated a heated partisan infighting between the pragmatists and hard-line groups and a corresponding policy deadlock on both sides. Under this circumstance, the two rival leaders had to abandon their efforts to build peace by negotiation (Shlaim 2000). During the Tashkent peace process, Indian and Pakistani leaders also had to abandon their effort to settle the Kashmir dispute at negotiation tables because the zero-sum struggle between the hard-line and soft-line groups created a severe policy deadlock on both sides (Edwardes 1966).

Given the different level of veto constraint between two rivals, however, it can be argued that rivalry persistence can result from the actions of a single state that is more constrained by domestic veto players. The leadership in the rival with the higher veto constraint will be less capable of initiating, bargaining, and carrying out the policy of compromise than the leadership with the lower veto constraint. Under this circumstance, the more constrained rival drives rivalry maintenance.²

In sum, domestic veto constraint makes rivalries last longer through the failure of negotiated solutions. The negotiations for rivalry termination often creates head-to-head partisan infighting between competing veto players, notably between hard-line and soft-line groups within rivals' societies and the infighting creates a severe policy gridlock in governments. Under this circumstance, the leadership in the rivalry would believe that any further diplomatic action is more costly than inaction. If the infighting occurs on both sides, the leaders' cost for ending rivalry through the negotiations increases simultaneously and the

² This is a *variant* of the weak-link principle which has widely been accepted in the literature of democratic peace. The key point in the weak link hypothesis is that the likelihood of conflict depends primarily on how strong the constraints are on the less constrained state in each pair. Modifying and applying this logic to rivalry maintenance, I make an argument that the probability of rivalry termination depends on how strong the constraints from veto players are on the more constrained state in each rivalry pair. For the details on this hypothesis, see Bruce Russett and Johan Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), p. 99.

rivalry persist by their joint action. If the two rivals have the different level of veto constraint, the leaders with the higher veto constraint have greater cost for ending the rivalry by the negotiations and will likely drive the maintenance of the rivalry. Following this line of argument, I generate a set of hypotheses on the domestic political causes of the maintenance of the Greco-Turkish rivalry as follows:

Hypothesis 1

The higher level of veto constraint in Greece and in Turkey will decrease the chance that the leaders in the two rivals may resolve the issues in disputes at negotiation tables by creating severe partisan infighting.

Hypothesis 2

The rival with the higher veto constraint will decrease the chance that the two rivals may resolve the issues in disputes at negotiation tables by creating severe partisan infighting.

Testing Theory: Veto Players and the Greco-Turkish Rivalry Maintenance

I select a case for in-depth historical examination of rivalry maintenance—the 2nd Greco-Turkish rivalry (1958-2001) which comprise international rivalries that have maintained their contentious rivalry relationships over an extended period of time. This rivalry case is the easiest case for my theoretical approach to explain. If the causal mechanisms in these instances conform to the expectations drawn from the approach, my argument would be confirmed and weakened otherwise. I find that the causal mechanisms that my veto-player approach identifies are very clearly manifested in the case.

The basic predictions from the veto-player approach are 1) the Greco-Turkish rivalry is more likely to persist through the failures of negotiations if the two rivals are severely constrained by domestic veto players because the veto players prevent the leaders in the rivalries from resolving the issues in disputes at negotiation tables; 2) the Greco-Turkish rivalry is more likely to persist through the failures of negotiations if one of the two rivals is severely constrained by domestic veto players because the veto players prevent the leader in the rival from resolving the issues in disputes at negotiation tables. My case studies find that when these two causal mechanisms are present, the Greco-Turkish rivalry is more likely to persist across time.

1. A Brief History of the Origin of Modern Greek-Turkish Rivalry

The modern hostility between Greece and Turkey is rooted in the Greek struggle for independence from the Ottoman Empire. The fact that both Turkey and Greece consolidated

their national identities by fighting against, and interacting with, each other are at the heart of the hostility between the two states (Krebs 1999). From the Greek perspective, the birth of modern Greece was a result of persistent struggles to end about four hundred years of Turkish rule (or the Ottoman rule). The popular Turkish image of Greek's independence is that of rebellion. Thus, the troubled history not only spawned deeply ingrained resentments, but also created enemy images on both sides.

The historically based antagonism rapidly turned into rivalry hostility when the two adversaries began to confront each other in Cyprus. The origin of Cyprus traces back to the first quarter of the 19th century when Britain took control of the island from the Ottoman Empire. Under British control, the "enosis" movement, which advocated union to Greece, met with popular support both in Cyprus and on the Greek mainland. The movement reached its climax with the 1950 plebiscite in which the Greek community in Cyprus decided to unite with Greece. However, Turkey claimed that Cyprus ought to revert to Turkey because of the possession of islands by predecessor - e.g., the Ottoman Empire, geographic contiguity, and the presence of an 18 percent Turkish Cypriot minority. Since then, the two rivals have become embroiled into a full-fledged rivalry relationship.

From the early 1960s on, Greece and Turkey plunged into a series of military disputes. Late in 1963, Greek Cypriots launched a deadly attack on Turkish areas in Cyprus, leading to the intervention of both Athens and Ankara. The hostility caused by the 1963 conflict led to the outbreak of the second military dispute in Cyprus in 1967. With the consent of the military regime, the Greek nationalists launched an attack on two Turkish-Cypriot villages, resulting in the direct military confrontation between Greece and Turkey. These two initial disputes finally materialized into a full-scale war between the two rivals in 1974. The Greek junta leader Ioannidis initiated the coup against Makarios, a Greek Cypriot leader, and threatened the security of Turkish-Cypriots in Cyprus, which resulted in Turkey's invasion of Cyprus in 1974.

A series of military disputes over the Cyprus issue created external and internal structural conditions under which Greece and Turkey would maintain highly contentious relationships over time. At the international level, the contentious rivalry relations facilitated the security ties between the two adversaries and other great powers, most notably the United States. With the help of the U.S., the two rivals engaged in an intense arms buildup by which they would sustain an evenhanded military competition over time. The arms transfer and military aid from the U.S. also allowed the two rivals to have a strong incentive to monopolize control of Cyprus and the Aegean with military forces. Given rough military parity and frequent diplomatic interventions of the U.S., however, the two rivals consistently fail to resolve the Cyprus and Aegean disputes on the battlefield. At the domestic level, the rivalry structured political conditions under which multiple political groups with different threat perceptions and policy preferences engaged in the zero-sum struggle for their preferred policies. However, the struggle often led to a policy gridlock, which made it difficult for the leaders on both sides to resolve both the Cyprus and Aegean issues at negotiation tables.

2. Greco-Turkish Veto Players

A series of military confrontations between Greece and Turkey, including the 1974 War, created a domestic political condition in which competing political forces have emerged and competed with one another over foreign policy. Based on different threat perceptions and policy preferences, these groups have engaged in a zero-sum political struggle to press their leaders to adopt the policy that they prefer. When the two rival leaders attempt diplomatic settlements of rivalry relationships, therefore, a fierce partisan struggle between the groups was inevitable and a severe policy deadlock occurred. The deadlock made it extremely costly for the leaders on both sides to move forward with the settlement. Knowing that further diplomatic effort would increase their bargaining costs at home, therefore, the two rivals' leaders returned to the status quo. The heightened partisan infighting between the veto players and corresponding policy deadlock, thus, were central to the failure of the negotiated termination of Greco-Turkish rivalry.

2-1. The Number and Preference of Greek Veto Players

Greece has a parliamentary system with a unicameral legislature, the Vouli, in which two dominant political forces - conservative and socialist - have fiercely competed with each other. In the 1950s and 1960s, the National Radical Union (NRU), the ruling conservative party, and the Center Union (CU), the leftist opposition party, were two major veto players in Greek government. Keenly aware of the growing power imbalance slanted in favor of Turkey, the NRU consistently represented soft-line voice in the Vouli. Prime Minister Karamanli, the leader of the NRU, and his party echelons justified their soft-line stance by claiming that, "the only way the Greek community would become full masters in Cyprus is the increasing dominance of the economically advanced Greek majority on the islands" (Bahcheli 1990 p. 51).

The Centre Union, which was a major legislative opposition during this time, in contrast, was a staunch advocate of "enosis" and constantly pushed the NRU leadership to accelerate military preparedness on future Turkish attacks on Cyprus. Building on the widespread anti-Turkish sentiment, held by the majority of the Greek public since the 1955 riots, the CU mobilized the public behind its nationalistic cause. Georgios Papandreou, the leader of the Center Union, for instance, frequently harnessed the support of the public by emphasizing the imperative of enosis. However, the NRU's majority position in the Vouli allowed Karamanli's soft-liners both to override the powers of the CU and to stabilize the relationship with Turkey (Coufoudakis 1985).

The post-war conservative supremacy, however, came to a halt with the victory of the CU in the elections of 1963. After taking office in 1963, the Papandreou-led government catered to Greek national sentiments over the Cyprus issue and constantly renewed the quest for enosis. The seven-year military dictatorship, which led to the collapse of the CU government, further exacerbated Greek relations. Greek military leader Ioannidis, who was the most hard line of the hardliners in the military, not only backed for the Greek Cypriot

insurgency for union with Greece, but also organized the 1974 coup in Cyprus, which overthrew the government of Archbishop Makarios III. The coup, however, provoked the Turkish invasion of Cyprus, which brought Greece and Turkey to war (Clogg 1992).

After the collapse of the military dictatorship in 1974, Greece returned to a parliamentary democracy with two dominant parties. Karamanlis formed the New Democracy (ND) and won the elections in 1974 and 1977. Nationalist groups led by Andreas Papandreou formed the Pan-Hellenic Socialist Movement (PASOK) and became a major opposition group, carrying veto power in the Vouli. During this time the ND and PASOK displayed a significant ideological difference over the issue of the Greek-Turkish relationship. Against the backdrop of a humiliating defeat in the 1974 war, the ruling ND sought to find a way out of the Greek-Turkish impasse by negotiations while the hard-line PASOK was opposed to any negotiations with Turkey (Clogg 1992). Supported by a majority in the Vouli, however, the ND was able to continue its accommodative stance toward Turkey by the late 1970s.

The 1980s witnessed the rise of partisan infighting between the PASOK and the ND. The PASOK won two legislative elections and formed the governments in 1981 and 1985, respectively. After coming to power, the PASOK socialists consistently took hard-line stances toward Turkey. Andreas Papandreou, the leader of the PASOK, who had long been a fierce critic of his right-wing predecessors, made it clear that negotiations with Turkey, basically, were pointless because there was nothing to negotiate (Clogg 1991). The ND, now a major opposition in the Vouli, in contrast, defended the policy of compromise that their predecessors advocated. Since 1987, however, a drastic change in the parties' preference had occurred. Surprised by the 1987 Aegean Crisis which brought the two rivals to the brink of total war, the PASOK tempered its hard-line ideology and began to seek diplomatic solutions. The Mitsotakis-led New Democracy (ND), however, became increasingly hard-line and used its ever-growing hawkish stance for undermining the PASOK's legitimacy (Coufoudakis 1991). During this time, therefore, the zero-sum partisan struggle between the two veto groups became routine.

The balance-of-power between the two competing veto groups further tightened in the 1990s. After achieving the near-margin victory in the 1996 election, the ruling PASOK coalition continued to pursue an accommodative policy toward Turkey. Nevertheless, the New Democracy, which significantly increased its share of the vote in the election, placed considerable pressure on the PASOK not to go too far in the direction of compromising Greece's national interest with Turkey. The tug-of-war between the two competing veto groups became routine and an inter-group agreement for a major policy change was impossible.

2-2. The Number and Preference of Turkish Veto Players

Like Greece, Turkey has a unicameral parliamentary democracy in which major veto powers resided in the single house called "Meclis" until 1960. With the 1960 military coup staged by a group of army officers, however, Turkey degenerated into a unit veto system. The military rule ended in October 1961 and Turkey returned to a parliamentary democracy with two

major parties - i.e., the Republican People's Party (CHP) and the Justice Party (AP). The CHP was a hawkish force and consistently took an antagonistic stance toward Greece since its formation. During the 1963 ethnic clash in Cyprus, for example, Turkish Prime Minister İsmet İnönü and his CHP echelons used the clash as a means to create both anti-Greek sentiment and a sense of Turkish unity (Adamson 2001). Süleyman Demirel-led the Justice Party (AP), which came to power in 1965, however, was a moderate force and pursued the policy of normalizing the relationship with Greece. By stressing Turkey's commitment to NATO (Ahmed 1977), the AP provoked unnecessary military conflicts with Greece. During this time, therefore, Turkey's Greek policy was the result of political bargaining between the two competing veto players.

Turkey experienced another military coup in 1971. Faced with mounting civil uprising and political chaos engendered by ideological strife between the rightist groups and Marxist revolutionaries, the Chief of the General Staff, Memduh Tağmaç, handed the prime minister a memorandum, amounting to an ultimatum which demanded the formation of a strong and credible government, which could put an end to political and social unrest. Claiming that the ultimatum was rejected by the government, the Tağmaç-led military took power and amended the constitution to strengthen the state against civil society. The military ruthlessly purged radical elements in Turkish society and returned the power to the civilian politicians through the 1973 parliamentary election (Ahmed 1977).

The October 1973 parliamentary election marked a turning point in Turkish politics. For the first time since 1950, the CHP failed to maintain its hold on power and had to form a coalition government. Minor parties such as the Nationalist Salvation Party (MSP), the Democratic Party (DP), and National Action Party (MHP) made inroads into the traditional strongholds of the two major parties (Syari 1977). The CHP formed a coalition government with the hawkish MSP. While in office, therefore, Prime Minister Bülent Ecevit was hard pressed by his hard-line coalition partner to take a more hawkish stance toward Greece, which resulted in the Turkish invasion of Cyprus in 1974 (Adamson 2001).

The military once again stepped into Turkish politics in 1980. Immediately after the coup, all Turkish parties were banned and closed. In 1983, however, the junta allowed the formation of new political parties with some restrictions. Against the backdrop of the new political milieu, Özal's Motherland Party (ANAP) emerged a dominant party in the 1983 election. Yet, the ANAP's dominant position gave way to a multiparty competition immediately after the 1987 election. With the substantial decline of its vote share, Özal's liberal ANAP had to compete with new conservative parties such as the Social Democratic Populist Party (SHP), the True Path Party (DYP) and the Democratic Left Party (DSP). While Özal's ANAP pursued the policy of extending an olive branch to Greece, these conservative opponents sought to sustain antagonistic relationships with Greece (Kramer 1991). Under this circumstance, the ANAP leadership and the opposition parties were not able to forge an agreement for Turkey's Policy toward Greece.

From 1989 through the 1990s, the dominant position of the ANAP further weakened and the traditional conservative parties reinforced their veto powers. Bülent Ecevit's Democratic Left Party (DSP), Süleuman Demirel's the Truth Party (DYP), and Necmettin

Erbakan's Welfare Party (RP) in particular, increased their vote shares in the national elections (Aras and Bacik, 2000). Since no party delivered a legislative majority in 1995 election, the ANAP and DYP formed a minority coalition in March 1996. Moreover, the ANAP-DYP coalition was toppled due to the RP's censure motion, forcing the DYP leader Demirel to form a government with the RP led by Necmettin Erbakan. Soon after coming to power, the Erbakan-led coalition government enraged the military by promoting the agenda of Islamization of Turkey. As a result, Erbakan was forced to resign and the ANAP, DYP and DSP formed the second coalition government (Athanasopoulou 1997). During this time, therefore, Turkey suffered from the chronic frailty of multi-party coalition and any policy change based on inter-party agreement was impossible.

3. Partisan Infighting, Gridlock and the Failures of Negotiated Solutions

The constant failure of military solutions to resolve the key issues in dispute prompted Greece's and Turkey's diplomatic efforts to end decades-long hostility through negotiations. A series of military conflicts and corresponding collapse of the military regimes, followed by the return of democracy, provided an opportunity for the two rivals to improve contentious relationships at negotiation tables. Yet, such negotiations had little effect on the termination of Greco-Turkish rivalry. The zero-sum political struggle between hard-line and soft-line veto groups, which the negotiations provoked on both sides, led to a severe policy deadlock within the rivals' government, thereby dramatically increasing leaders' cost of building an inter-group agreement on the negotiations. As a result, the two rival leaders' further diplomatic effort was discarded and the contentious relations between the two rivals have persisted over time.

The first comprehensive effort to end the enmity between two rivals through negotiations occurred immediately after the 1974 Cyprus War. During the war, Turkey occupied nearly thirty percent of northern Cyprus and accelerated its effort to control the island. As the crisis escalated, however, an intense diplomatic campaign by the United States and Britain led to the Geneva Conference; the two rivals issued a declaration which called for: 1) a cease-fire; 2) the evacuation of the Turkish enclaves occupied by Greek and Greek-Cypriot forces; 3) the exchange of military and civilian personnel; and 4) the re-establishment of a constitutional government in Cyprus. However, the Geneva Conference achieved little, due to Turkey's second military operation on the island. Hard pressed by the hawkish opposition who wanted to further exploit the opportunity that the 1974 war created, Turkey continued its military operation, which culminated in the collapse of the Geneva Conference (Bahcheli 1990).

The second diplomatic effort to normalize Greek-Turkish relationships occurred during a military crisis in the Aegean in 1974. In June 1974, Turkey sent an oceanographic vessel accompanied by several warships, to explore parts of the Aegean where Greek and Turkish claims to the continental shelf overlapped. Athens's reaction was low-key, chiefly a diplomatic note and the deployment of a small naval force. When the crisis flared up, Turkish Prime Minister Demirel and Greek Prime Minister Karamanlis issued a joint communiqué in May 1975, agreeing to bring the continental shelf issue to the ICJ and solve other problems

through negotiations (Bahcheli 1990). In August 1976, however, Turkey sent the Sismik I again to collect seismic data west of Greece's Lesbos island. This time, Greek armed forces went on full alert, backed by domestic political uproar and a barrage of angry media comments (Clogg 1992).

The diplomatic campaign conducted by the UK and UN, however, forced the two rivals to sign the "Berne Protocol" in November 1976, in which they promised to negotiate on the continental shelf issue and meanwhile to refrain from any drilling. The Protocol, however, failed to settle the dispute in the Aegean. The primary reason that the Protocol accomplished little was that Greek Prime Minister Karamanlis's diplomatic initiative was significantly constrained by the PASOK nationalists' political challenge. In the 1977 election, the vote share of the PASOK doubled and Greek politics rapidly disintegrated into the head-to-head confrontation between the two competing veto players, the ND and PSOK. Supportive of both nationalism and the enosis movement, the PASOK strongly opposed any negotiations on the Aegean issue while the ND pushed for the diplomatic settlement of the issue based on the Berne spirit. The zero-sum struggle between these two veto groups led to a severe deadlock and Karamanlis had to delay further negotiations (Clogg 1992). The Berne Protocol was finally cancelled when the PASOK took power in 1981.

The most critical moment for Greco-Turkish rapprochement came in 1986 when Turkish Prime Minister Özal launched the policy of "extending an olive branch" to Greece. Against the backdrop of democratization that had begun in 1981, Özal wanted to end the decades-long military competition with Greece and to direct the resources for reviving Turkey's stagnant economy. Özal also believed that the improved relationships with Greece were essential to Turkey's EC membership and its transformation into the leading economic force in the eastern Mediterranean (Kramer 1991). Greek Prime Minister Andreas Papandreou and his PASOK officials, in the first instance, did not take Özal's peace initiative seriously because they believed that the Motherland party and its leader Özal was still under orders from the military junta.

Yet, the 1986 dispute in the Aegean continental shelf impelled the Greek leaders to introduce a major policy change. In March 1986, Greece's government decided to drill in the contested Aegean areas. Turkey dispatched a warship to block Greece's drilling effort, which in turn led to Greece's deployment of a warship in the area. The possibility of a full-scale war between the two heavy-armed rivals became real for the first time since 1974. Turkish Prime Minister Özal, however, took a soft-line stance by stating that "if they don't touch our ship, we don't touch their ship" (Birand 1991, p. 32). This statement gave Papandreou and Greece a strong impression that he would be a man of peace who did not want war. Since the crisis defused, therefore, both sides began to take confidence-building measures, which led to the Davos meeting in 1988.

The Davos meeting was the first diplomatic initiative that both sides would terminate decades-long hostility at "all fronts." The meeting brought a hope to both Athens and Ankara that long-standing hostility would end by negotiations at the highest levels. Turkish Prime Minister Özal claimed that now was the time both to break up the long-standing feud and to reap the gains from economic cooperation. Greek Prime Minister Papandreou also felt the

need to avoid future crises that would bring the two countries to the brink of all-out war. The common interests in the prevention of outright war and in economic cooperation thus led to a “no-war agreement” at Davos. According to the agreement, the two committees were created to resolve mutual problems. The Economic Committee would look toward mutual benefits from economic cooperation, whereas the Political Committee would draw up a list of problems and measured steps to take toward a basic solution (Birand 1991). Both committees met twice, once in Greece and once in Turkey, during May and September 1988. The two rivals also agreed that the Cyprus problem would temporarily be set aside in the meeting.

As the Davos process continued, however, both Papandreou and Özal realized that they faced formidable political hurdles at home. In Greece, an institutional warfare between Papandreou’s officials and conservative ministers and between the ruling PASOK and the opposition ND erupted. When Papandreou completed a series of initial talks, and planned to visit Turkey to return Özal’s visit to Athens, the hard-line veto players in the parliament accused Papandreou of abandoning “enosis” by leaving Cyprus out of the talks. In the parliamentary debate that followed the Davos meeting, Mitsotakis, the leader of the ND, for example, accused Papandreou of “abandoning the cause of Cyprus and of having embarked in negotiations without making substantive talks contingent upon a Turkish troop withdrawal from Cyprus” (Coufoudakis 1991 p. 52). Despite such criticism, however, Papandreou’s officials continued to push for the Davos process by emphasizing the imperative of peace. Consequently, the zero-sum struggle between the two polarized blocs erupted in the Vouli and the policy of the rapprochement with Turkey was completely deadlocked. Expecting the domestic political cost of building an agreement on the rapprochement to be too high, therefore, Papandreou shied away from carrying out the Davos agreements (Pridham 1991).

On the Turkish side, Prime Minister Özal and his soft-line officials also had to meet political challenges from hard-line elements in government. The Kemalist opposition parties such as SHP and DYP, which had a strong belief that anything other than an “iron fist policy” can hint of Turkey’s weakness, accused Özal’s policy of being “premature.” The opposition to Özal’s Davos initiative also came from within the cabinet. The ANAP leader, Mesut Yilmaz, and the ministries of defense and foreign affairs, which were under the influence of Turkish Cypriot leader Denktash, strongly opposed the Davos process by claiming that Özal was making too many concessions without rewards (Coufoudakis 1991). The political challenge from these hard-line elements made it prohibitively expensive for Özal to move forward with the initiative, leading to a significant delay in the implementation of the Davos agreements. Akiman, who witnessed the Davos process as Turkey’s ambassador to Greece, summarized the causes of the collapse of the process as follows:

“The hard-liners in the Greek cabinet were unhappy with the Davos process. Their pressure on Papandreou eventually made the latter quietly shy away from this affair. In Turkey, too, Özal’s opponents used this Greek reluctance as an opportunity for them to criticize his government, themselves. As a result, the committee meetings slowly ground to a halt, and a great opportunity for both sides was lost” (Akiman 2002, p. 29).

The two rivals' most recent effort to end the hostility by negotiations occurred against the backdrop of the 1996 Imia-Kardak crisis. The crisis originated from the Greek Parliament's ratification of the Law of the Sea Convention, which gave Greece the right to expand its territorial waters from six to twelve miles. In response, Turkey, which was not a signatory to the Convention, declared that it considered any expansion of Greek territorial waters as *cause belli*. During the crisis, Greek nationalists used a grazing ground for goals to raise a Greek flag while Turkish nationalists followed to replace it with a Turkish one. The special forces of the two rivals finally landed secretly on both the west and east islands respectively and the war became a real possibility (Clogg 1992).

The crisis, however, created a strong impetus for the two adversaries to begin the peace process again. On 23 March 1996, Turkey's Prime Minister, Mesut Yilmaz announced that he wanted to see a "Peace Process" launched to resolve the tensions between Greece and Turkey. But the proposal was immediately rejected by Greece. The nationalist feeling, which mobilized during the Imia/Kardak crisis, constrained Greek leaders to reciprocate the peace initiative. In 1996, Erbakan, the leader of Turkish Islamist Welfare Party (RP), was elected as a new prime minister in the coalition with Çiller's True Path Party (DYP). The Islamist prime minister made it clear that his government would be a compromise government. The newly elected Greek Prime Minister Simitis also agreed to pursue a compromise over the Aegean dispute. The two rivals' movements in the direction of compromise entered a new phase in April 1997 when they accepted a proposal of the Dutch presidency of the EU to establish a committee of "wise men" to study pending bilateral problems.

Prime Minister Simitis soon met with mounting criticism inside the Greek government. The ND conservatives began to accuse the government of going too far in the direction of compromising Greece's national interests. The minister of defense and foreign affairs in the PASOK government also resisted Simitis' diplomatic approach. Political backlash also occurred in Turkey. The new minority coalition government, which consisted of the DYP and RP, was unable to fulfill its commitment to the compromise because Prime Minister Erbakan was forced to resign by the military. The ANAP leader Yilmaz, who formed a new coalition government with the DSP and DTP, also was prevented from pushing the compromise forward. The new coalition was completely divided between the ANAP's soft-liners and DSP's hard-liners and any agreement on the compromise was impossible (Athanasopoulou 1997). The mounting cost of constructing an inter-group agreement on the compromise at home thus encouraged the two rival leaders to seize a middle ground - i.e., the "Madrid Declaration" in which Greece implicitly accepted the freezing of its right to expand its territorial waters and Turkey expressed a willingness to withdraw its threat of war. The declaration, however, was at best a non-binding and anti-war agreement, which had no effect on the resolutions of the key disputes in the Aegean.

Taken together, the leaders in the two Aegean rivals have constantly failed to settle their contested issues at the negotiation tables due to the domestic political hurdles that the fierce partisan struggle between competing veto players presented. The diplomatic effort from the 1974 Geneva conference to the most recent Madrid Declaration produced heated partisan in-fighting between soft-line and hard-line groups, and the in-fighting often pushed

up the leaders' cost of constructing an inter-group agreement on the negotiated settlement by creating severe policy deadlocks. The Davos peace process, which was the most comprehensive diplomatic initiative to end the rivalry at all fronts, also achieved little because of political challenges that leaders faced at home. The internal politics of the two rivals during the process was completely divided between soft-line and hard-line groups and neither side acquiesced in the policy of the other, leading to a deadlock. Under this circumstance, the leaders' bargaining cost skyrocketed and further diplomatic effort was discarded. In this way, the domestic veto constraint has made Greco-Turkish rivalry persist over time through the failure of the negotiated solutions.

Concluding Remarks

My research began with a simple question "Why the Greco-Turkish rivalry has been persisting over time?" To answer the question, I develop "veto-player" approach to the rivalry maintenance and test the hypotheses drawn from the approach for the maintenance of the 2nd Greco-Turkish rivalry, 1958-2001. My central claim is that the maintenance of the Greco-Turkish rivalry is the result of leaders' optimal behavior to the domestic political hurdle-i.e., partisan infighting-between competing veto players at home. The approach suggests, the policy gridlock, which the head-to-head partisan struggle between competing veto players generates against the backdrop of a compromise, pushes up the Greek-Turkish leaders' cost of ending the rivalries at negotiation tables, leading to the persistence of the rivalries.

The in-depth historical examination of rivalry maintenance in the Greco-Turkish rivalry shows that the causal mechanisms that the veto-player approach postulates are very clearly manifested in the rivalry. Specifically, the partisan infighting between opposite veto players and resulting policy gridlock made it extremely difficult for the leaders on both sides to resolve the Cyprus and the Aegean dispute at negotiation tables. The gridlock dramatically increased the leaders' costs of constructing an inter-group consensus on the settlement of the dispute, leading to the preservation of the status quo in Cyprus and the Aegean.

There are clear lessons to be drawn from this research. Domestic politics is at the center of the failures of negotiated solutions to international rivalries. My study on the failures of negotiated solutions to the Greco-Turkish rivalry vividly shows that veto constraint that the leaders in the rivalry face at home has been a major driver of the rivalry maintenance. Hence, any foreign policy leaders, who seek to terminate long-lived rivalry relationship, must construct and maintain a stable ruling coalition through which they push domestic veto players to stand behind the policy of compromise.

BIBLIOGRAPHY

- Adamson, Fiona B. 2001. "Democratization and the Domestic Sources of Foreign Policy: Turkey in the 1974 Cyprus Crisis." *Political Science Quarterly* 116 (2): 277-303.
- Akiman, Nazmi. 2002. "Turkish-Greek Relations: From Uneasy Coexistence to Better Relations?: A Retired Ambassador Takes Stock." *Mediterranean Quarterly* 13 (3): 22-32.
- Ataman, Muhittin. 2002. "Leadership Change: Özal Leadership and Restructuring in Turkish Foreign Policy." *Alternatives* 1 (1): 120-153.
- Athanassopoulou, Ekavi. 1997. "Blessing in Disguise?: The Imia Crisis and Turkish-Greek Relations." *Mediterranean Quarterly* 2 (3): 76-101.
- Aras, Bülent, and Gökhan Bacik. 2000. "The Rise of Nationalist Action Party and Turkish Politics." *Nationalism and Ethnic Politics* 6 (4): 48-64.
- Bahcheli, Tozun. 1990. *Greek-Turkish Relations since 1955*. New York: Westview Special Studies in International Relations.
- Bahcheli, Tozun, Theodore A. Coulombis, and Patricia Carley. 1997. *Greek-Turkish Relations and U.S. Foreign Policy: Cyprus, the Aegean, and Regional Stability*. Washington, DC: United States Institute of Peace: 1-44.
- Bennett, D. Scott. 1999. "Parametric Modes, Duration Dependence, and Time-Varying Data Revisited." *American Journal of Political Science* 43 (1): 256-270.
- _____. 1998. "Integrating and Testing Models of Rivalry Duration." *American Journal of Political Science* 42 (4): 1200-1232.
- _____. 1997. "Democracy, Regime Change, and Rivalry Termination," *International Interactions* 22 (4): 374-5.
- _____. 1996. "Security, Bargaining, and the End of Interstate Rivalry" *International Studies Quarterly* 40 (2): 157-183.
- Bennett, D. Scott and Timothy Nordstrom. 2001. "Foreign Policy Substitutability and Internal Economic Problems in Enduring Rivalries." *Journal of Conflict Resolution* 44 (1): 33-61.
- Box-Steffensmeier, Janet M., Dan Reiter, and Christopher Zorn. 2003. "Nonproportional Hazards and Event History Analysis in International Relations." *Journal of Conflict Resolution* 47 (1): 33-53.

Braumoeller, Bear F. 2006. "Explaining Variance: Or, Stuck in a Moment We Can't Get Out Of." *Political Analysis* 14 (3): 268-290.

_____. 2004. "Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms." *International Organization* 58 (4): 807-820.

Chiozza, Giacomo and H. E. Goemans. 2004. International Conflict and the Tenure of Leaders: Is War Still "Ex Post" Inefficient? *American Journal of Political Science* 48 (3): 604-619.

Cioffi-Revilla, Claudio. 1998. "The Political Uncertainty of Interstate Rivalries: A Punctuated Equilibrium Model." In *The Dynamics of Enduring Rivalries*, ed. Paul E. Diehl. Urbana and Chicago, IL: University of Illinois Press.

Clogg, Richard. 1992. *A Concise History of Greece*. New York: Cambridge University Press.

Colaresi, Michael P. 2004. "When Doves Cry: International Rivalry, Unreciprocated Cooperation, and Leadership Turnover." *American Journal of Political Science* 48 (3): 555-70.

_____. 2005. *Scare Tactics: The Politics of International Rivalry*. New York: Syracuse University Press.

Colaresi, Michael P. and William R. Thompson. 2005. "Alliances, Arms Buildups and Recurrent Conflict: Testing a Step-to-War Model." *Journal of Politics* 67 (2): 345-364.

_____. 2002. "Hot Spots or Hot Hands?: Serial Crisis Behavior, Escalating Risks, and Rivalry." *Journal of Politics* 64 (4): 1175-1198.

Constas, Dimitri. 1991. *The Greek-Turkish Conflict in the 1990s*. New York: St. Martin Press.

Coulombis, Theodore A. 1983. *The United States, Greece, and Turkey: The Troubled Triangle*. New York: Praeger.

Diehl, Paul and Gary Goertz. 2001. *War and Peace in International Rivalry*. Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.

_____. 1998. *The Dynamics of Enduring Rivalries*. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam (ed.). 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.

Gaddis, John Lewis. 1986. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System." *International Security* 10 (4): 99-142.

- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Georgiou, George M., Panayotis T. Kapopoulos, and Sophia Lazaretou. 1996. "Modelling Greek-Turkish Rivalry: An Empirical Investigation of Defense Spending Dynamics." *Journal of Peace Research* 33 (2): 229-239.
- Geller, Daniel S. 1993. "Power Differentials and War in Rival Dyads." *International Studies Quarterly* 37 (2): 173-193.
- Goertz, Gary and Paul F. Diehl. 1995. "The Initiation and Termination of Enduring Rivalries: The Impact of Political Shocks." *American Journal of Political Science* 39 (1): 30-53.
- Goertz, Gary, Bradford Jones and Paul F. Diehl. 2005. "Maintaining Processes in International Rivalries." *Journal of Conflict Resolution* 49 (5): 742-769.
- Haas, Richard. 1998. "Alliance Problems in the Easter Mediterranean-Greece, Turkey and Cyprus: Part I." *Adelphi Paper* 28 (299): 61-71.
- Hegre, Håvard. 2008. "Gravitating toward War: Preponderance May Pacify, but Power Kills." *Journal of Conflict Resolution* 52 (4): 566-589;
- Henisz, Witold Jerzy. 2002. "The Institutional Environment for Infrastructure Investment." *Industrial and Corporate Change* 11 (2): 1-43.
- Hensel, Paul R. 1999. "Domestic Political Constraints and Interstate Rivalry Processes." Paper Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September.
- _____. 1999. "An Evolutionary Approach to the Study of Interstate Rivalry." *Conflict Management and Peace Science* 17 (2): 175-206.
- Hensel Paul R. Gary Goertz and Paul Diehl. 2000. "The Democratic Peace and Rivalries." *Journal of Politics* 62(4): 1173-1188;
- Huth, Paul K. 1998. *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*. Ann Arbor, MI.: University of Michigan Press.
- Huth, Paul K. and Todd L. Allee. 2002. "Domestic Political Accountability and the Escalation and Settlement of International Disputes." *Journal of Conflict Resolution* 46 (6): 754-790.

_____. 2002. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

Huth, Paul, Christopher Gelpi and D. Scott Bennett. 1993. "The Escalation of Great Power Militarized Disputes: Testing Rational Deterrence Theory and Structural Realism." *American Political Science* 87 (3): 609-623.

Kalaitzaki, Theodora. 2005. US Mediation in the Greek-Turkish Disputes since 1954." *Mediterranean Quarterly* 16 (2): 106-124.

Leffler, Melvyn P. 1985. "Strategy, Diplomacy, and the Cold War: The United States, Turkey, and NATO, 1945-1952." *Journal of American History* 41 (4): 807-825.

Leng, Russel J. 2000. *Bargaining and Learning in Recurring Crises: The Soviet-American, Egyptian-Israeli, and Indo-Pakistani Rivalries*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

MacIntyre, Andrew. 2001. "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia." *International Organization* 55 (1): 81-122.

Mansfield, Edward D. Helen V. Milner, Jon C. Pevehouse. 2007. "Vetoing Co-operation: The Impact of Veto Players on Preferential Trading Agreements." *British Journal of Political Science* 37 (3): 403-432.

_____. 2008. "Democracy, Veto Players, and the Depth of Regional Integration." *World Economy* 31 (1): 67-96.

McDonald, Robert. 1988. Alliance Problems in the Eastern Mediterranean-Greece, Turkey and Cyprus: Part II." *Adelphi Paper* 28 (299): 72-89.

McGinnis, Michael D. and John T. Williams. 1989. "Change and Stability in Superpower Rivalry." *American Political Science Review* 83 (4): 1101-1123.

_____. 2001. *Compound Dilemmas: Democracy, Collective Action and Superpower Rivalry*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

Milner, Helen V. 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mitchell, Sara McLaughlin, and Cameron G. Thies. 2011. Issue Rivalries. *Conflict Management and Peace Science* 28 (3): 230-260.

- Mor, Ben D. 1997. "Peace Initiatives and Public Opinion: The Domestic Context of Conflict Resolution." *Journal of Peace Research* 34 (2): 197-215.
- Morey, Daniel S. 2011. "When War Brings Peace: A Dynamic Model of the Rivalry Process." *American Journal of Political Science* 55 (2): 263-275.
- Moul, William. 2003. "Power Parity, Preponderance, and War between Great Powers, 1816-1989." *Journal of Conflict Resolution* 47 (4): 468-489.
- Narli, Nilufer. 1999. "The Rise of the Islamist Movement in Turkey." *Middle East Review of International Affairs* 3 (3): 38-48.
- Nincic, Miroslav. 1989. *Anatomy of Hostility: The U.S.-Soviet Rivalry in Perspective*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ö niş, Ziya and Şuhnaz Yilmaz. 2008. "Greek-Turkish Rapprochement: Rhetoric or Reality?" *Political Science Quarterly* 123 (1): 123-149.
- Pappas, Takis S. "The Transformation of the Greek Party System since 1951." *West European Politics* 26 (2): 90-114.
- Parish Jr., Randall R. 2006. "Democrats, Dictators, and Cooperation: The Transformation of Argentine-Chilean Relations." *Latin American Politics and Society* 48(1): 143-174.
- Paul, T. V. 2006. "Why has the India-Pakistan Rivalry Been So Enduring? Power Asymmetry and an Intractable Conflict." *Security Studies* 15 (4): 600-630.
- Paul, T. V. (ed.). 2005. *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry*. New York: Cambridge University Press.
- Prins, Brandon C and Ursula E. Daxecker. 2007. "Committed To Peace: Liberal Institutions and the Termination of Rivalry." *British Journal of Political Science* 38 (1): 17-43.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Rasler, Karen. 2008. "Shocks, Expectancy Revision, and the De-escalation of Protracted Conflicts: The Israeli-Palestine Case." *Journal of Peace Research* Vol. 37 (6): 699-720.
- Reed, William, David H. Clark, Timothy Nordstrom and Wonjae Hwang. 2008. "War, Power, and Bargaining." *Journal of Politics* 70 (4): 1203-1216.

Seferiades, Seraphim. 1986. Polarization and Nonproportionality: The Greek Party System in the Postwar Era." *Comparative Politics* 19 (1): 69-93.

Schroeder, Paul W. "The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?" *Review of International Studies* 15(2): 135-153.

Stearns, Monteagle. 1992. *Entangled Allies: U.S. Policy Toward Greece, Turkey, and Cyprus*. New York: Council of Foreign Relations Press.

Sayari, Sabri. 1977. The Turkish Party System in Transition." *Government and Opposition* 13 (1): 39-57.

Shlaim, Avi. 2001. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. New York: W.W. Norton & Company.

Thompson, William R. 2001. "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics." *International Studies Quarterly* 45 (4): 557-586.

_____. 1995. "Principal Rivalries." *Journal of Conflict Resolution* 39 (2): 195-223.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.

Vasquez, John A. 1993. *The War Puzzle*. New York: Cambridge University Press.

7. 매체환경 변화의 정치적 효과

■ 제7패널 : 매체환경 변화의 정치적 효과

06.27(금) 09:30~11:30

○ 사회 : 손병권(중앙대)

○ 발표

- 금혜성(SBS) 외, “다매체·다채널 환경에서의 정치커뮤니케이션 변화 연구”
- 민태은(고려대), “오프라인 사회활동 참여와 온라인 커뮤니티 활동이 정치 참여에 미치는 영향”
- 민희(경희대), “한국 유권자의 이념성향과 미디어 이용”

○ 토론

- 류재성(계명대), 장혜영(중앙대), 최준영(인하대)

다매체·다채널 환경에서의 정치커뮤니케이션 변화 연구

금혜성(SBS) 민태은(고려대학교) 민 희(경희대학교)

I. 서론

1. 연구목적

대의민주주의는 국민의 정치적 선호를 집합적으로 표현하는 선거라는 과정을 통해 자신의 선호를 대변할 대표자를 선출하고 이들로 하여금 일정 기간 동안 통치를 대신하도록 하는 방식이다(강원택 2008). 따라서 유권자는 자신의 정치적 선호에 대한 반응을 대표자에게 요구하고, 대표자들은 유권자에 대한 정치적 책임성을 보임으로써 대의민주주의가 유지될 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 유권자들이 자신의 정치적 선호를 어떠한 통로를 통해서 어떻게 표현할 것인가이다. 오랜 역사를 두고 민주주의가 내재화된 국가들과는 달리 한국사회의 경우, 시민들의 정치참여는 매우 늦은 시기에 매우 제한적인 형태로 진행되어 왔다. 특히 대중매체의 발전은 정보의 독점현상을 강화하여 정부와 소수 거대 기업에 대한 시민의 종속화를 초래, 시민들의 정치참여의 기회는 더욱 약화되었다. 결국 정치적 의사 결정에 대한 시민 참여의 제한과 정부의 정보독점과 접근제한으로 인한 공적 토론(public deliberation)의 와해는 한국사회의 민주적 정당성과 민주주의의 위기를 초래하였다.

이런 맥락에서 진정한 의미의 대의민주주의의 원활한 작동을 위해서는 시민의 정치참여 기회의 확대와 여론을 만들어낼 수 있는 새로운 미디어 환경의 조성이 중요해졌다. 그리고 인터넷의 등장은 이러한 것들을 가능하게 하는 민주주의 성장의 동력을 제공할 것으로 기대되고 있다. 인터넷이 민주주의의 발전에 기여할 것이라는 기대는 그것이 가지는 개방성과 평등성에 근거한다(강원택 2006; 조화순 2006). 인터넷의 정치사회적 긍정성을 믿는 사람들은 인터넷이 정치적, 사회적 의사교환의 장을 제공함과 동시에 이를 통해 개인간의 네트워크 형성을 가능하게 한다고 주장한다. 이는 곧 정보의 생산, 유통, 소비와 관련한 거래비용과 참여비용의 감소를 통해 그동안 독점되어 왔던 정보의 독점현상을 붕괴시키고, 오프라인에서 집단형성에 제약을 가지고 있던 개인 혹은 집단의 공동이슈에 대한 결사체 형성을 가능케하여 결과적으로 정치적 이슈에 대한 개인적 혹은 공동체적 참여를 촉진한다고 보는 것이다(Bimber 1998; Cammaerts.2008).

인터넷과 같은 기술의 발달이 가져온 또 하나의 새로운 행태는 기술발전으로 심화되는 미디어 산업의 분화가 다양한 기호의 커뮤니케이션 채널을 증가시켰다는 것이다. 다양한 목적과 기능성을 중심으로 하는 소셜미디어의 발달, 소수 지상파로 대표되던 TV산업에서 신문사를 근간으로 하는 종편의 등장, 그리고 모바일의 발전으로 시공간적 한계를 극복하고 실행되는 '메신저'문화 등은 커뮤니

케이션 채널의 확대를 방증하는 증거들이다. 그리고 이와 같은 채널의 확대는 다양한 계층의 다양한 기호들을 반영하며 성장하고 있다. 이같은 다채널 미디어의 등장과 발전 역시 한편으로는 유권자의 정치 영역에의 관계성과 참여성을 자극하여 위에서 지적했던 위기들을 극복하고 민주주의 재활의 가능성을 높일 수 있다는 믿음, 또 한편으로는 채널증가로 인한 정보가 범람하면서 오히려 각자의 선호에 맞는 채널과 콘텐츠에 집중함으로써 오히려 이념적, 정치적 성향의 일방향성, 비타협적 관계를 공고히 해간다는 비판을 동시에 불러일으키고 있다. Stroud(2008)는 특히나 정치적인 주제에 있어서는 신문, 정치토크라디오, 방송, 인터넷 등 다양한 미디어의 선택은 사용자의 잠재적인 선호에 영향을 받지만, 이는 결국 사용자의 정치이념적 성향을 강화시키는데 영향을 준다고 주장한다. 다시 말해, 사람들의 정치적 신념은 그들의 선택적 미디어 노출에 영향을 받으며, 이후의 미디어 사용 패턴 역시 강화, 결정된다는 것이다.

이처럼 다양한 매체의 등장과 발전은 한편으로는 정치참여 기회의 확대와 함께 커뮤니케이션 증대라는 긍정적 기대를 갖게 하는 반면, 또 한편으로는 이념적 편향에 근거한 미디어의 선택적 노출을 통해 결국 자신의 정치이념적 성향을 강화시키고 종국에는 차별적 미디어 선택을 하는 집단간에 정치적, 이념적 갈등을 극대화한다는 우려를 낳기도 한다.

이에 본 연구에서는 다매체 다채널 미디어 환경에서 첫째, 이들이 실제로 시민들의 정치참여 기회를 확장하는지의 여부와 둘째, Stroud(2008)의 주장처럼 이념적 성향에 따라 미디어의 선택이 차별화되는지, 그리고 이러한 미디어의 차별적 선택과 이에 대한 노출이 가져오는 결과가 이념의 재강화를 촉발하는지 아니면 갈등의 완화를 촉진하는지를 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경

정치참여(Political Participation) : 정의와 유형

정치참여(political participation)는 민주주의에서 시민의 권리와 의무가 표출되는 정치현상이다(Kymlicka and Norman 2000). 이러한 정치참여는 정치에 대한 관심과 정치 토론에서부터 다양한 자발적 사회결사체(voluntary associations)활동, 나아가 선거참여에 이르기까지 여러 형태로 정의될 수 있다. 전통적으로 정치참여는 시민들이 정부인사 선출과 그들의 정책결정에 영향을 주기 위해 하는 활동, 즉 정부의 정책결정에 영향을 주려는 의도적 참여로 인식되어 왔다(Easton 1956; Verba and Nie 1972 Verbam Nie and Kim 1978; Verba et al., 1995). 이 때 정치참여는 크게 선거참여와 선거 외 정치참여로 나뉘는데, 선거참여는 투표참여, 특정 후보자를 위한 자원봉사, 선거자금기부 등과 같이 선거에 직접 관련 된 정치활동을 의미하는 반면, 선거 외 정치참여는 특정 정치사안의 지지를 위한 서명운동이나 시위 등에 참여하는 것과 같은, 선거와 무관한 일련의 정치활동을 의미한다(Rosenstone and Hansen 1993). 그러나 이러한 전통적으로 설명되는 정치참여는, 표현되지 않은 정치적 관심, 혹은 그 반대로 분명한 정치행위로 발현되는 시민불복종(civil disobedience)이나 정부형태 자체를 바꾸려는 정치폭력 등 사람들이 일반적으로 정치참여라 인식하고 있는 주요 행위들을 배제하고 있다는 지적을 받고 있다(Reference 필요).

이에 다른 학자들은 다양한 목적, 대상, 형태를 가진 시민의 활동 전반을 정치참여로 설명한다. 예를 들어 Brady(1999)는 정치참여를 “일반시민(ordinary citizens)이 정치결과(political outcomes)에 영향을 주려는 활동”으로 설명하면서 정치참여의 정의를 일반시민이 정치엘리트나 정부관료 뿐만 아니라 다양한 힘 있는 사람들이 만드는 정치결과에 영향을 주는 활동으로 의미를 확

대하고 있다. 즉, Brady의 정의는 정부관료 뿐만 아니라 경제엘리트, 지식 엘리트등을 일반시민과 대응되는 행위자로 두고 그들의 정치적 결정에 영향을 주려는 일련의 활동을 정치참여로 본다. Branes 와 Kasse et al (1979)도 정치참여를 한 정치체제의 다양한 수준에서 직.간접적으로 정치적 선택에 영향을 주고자하는 일반시민의 모든 자발적 행위로 보고 있다. 그러나 이들의 정의는 전통적 정치참여의 이해를 확대시키기는 했으나, 여전히 정치참여를 직.간접적으로 정치영역 내에서 이루어지는 행위 혹은 “눈에 보이는” 실질적 정치적 행위에 초점을 맞추는 문제가 있다. 즉 사회 내에서 이루어지고 있는 비정치적인 다양한 잠재적 시민활동이나 의사가 전통적인 정치참여에 영향을 주어 간접적으로 정책결정에 영향을 줄 수 있다는 점과 더불어 사회가 복잡해져감에 따라 생겨나는 다양한 비형식적 기관(informal organizations)에의 참여형태를 반영하지 못한다는 한계를 드러내고 있다.

사회자본이론(social capital theory)가들을 포함한 세 번째 그룹은 전통적 정치참여를 광범위한 시민참여(civic engagement)의 한 부분으로 이해한다. 전통적으로 시민참여는 가족이나 친한 친구 집단을 넘어선 타인들이 관련된 사회 환경에 영향을 주려는 일련의 모든 활동(Adler and Goggin 2005, p241), 혹은 더 광의적으로 자신의 이익추구를 위한 각종 시민활동뿐만 아니라, 다양한 정치 공동체가 필요로 하는 것들에 대한 객관적 지향 및 순응(Skocpol and Fiorina 1999 p.164)으로 정의된다. 이처럼 시민참여는 사회 모든 현안에 대한 적극적인 관여(engagement)나 심리적 순응(orientation) 모두를 포함하기 때문에 정치적 사안이나 후보자에 대한 관심, 정치문제에 대한 토론에서부터 적극적 투표참여 등 사회내의 시민의 거의 모든 활동이 시민참여 혹은 정치참여로 이해될 수 있다. 그러나 이러한 “거의 모든 것” 형태의 접근은 실제 분석에 있어 문제점을 드러낸다. 간결하고 체계적 분석을 위해서는 실제에서 다양한 시민참여형태 중 특정 참여형태에 집중할 수밖에 없다. 또한 전통적인 정치참여를 시민참여의 일부로 볼 수도 있으나, 정치와 관련된 실제 행위로 이해되는 정치참여와 보다 간접적이며 드러나지 않은 시민참여는 구별되어 이해되어야 서로의 관계를 더욱 명료하게 이해 할 수 있다는 점 역시 중요하다.

따라서 본 연구에서 정치참여는 시민들이 정부의 정책결정에 영향을 주려는 직접적 참여로 정의된다. 다시 말해 본 연구에서의 정치참여는 비정치적 영역에서 일어나는 참여활동과 구별된다. 또한 사회, 정치 사안에 대한 심리적 순응이나 관심과 같은 시민참여와도 구별되어 사용된다. 대신에 이러한 비정치적인 사회참여활동이나, 심리적 차원의 관심은 정치참여의 동인(driving forces)로 분석된다. 실증분석에서는 선거참여를 본 연구의 정치참여의 측정변수로 사용한다.

정치참여를 결정요소: 정치자원과 심리적 태도 요인

시민의 정치참여에 영향을 주는 요인은 크게 두 가지로 나누어 이해될 수 있다. 먼저 합리적 선택이론(rational choice theory)을 바탕으로 한 Downsian Model에 따르면, 개인의 정치참여는 사회경제적 지위 (socioeconomic status) 그리고 정치지식등과 같은 실질적 개인 정치자원을 비용으로 지불하는 것과, 이들 자원을 정치참여에 사용함으로써 얻어지는 혜택(benefits) 간의 공식에 의해 결정된다. 이 공식에서 비용보다 효용이 높을 때 정치참여가 일어난다. 다시 말해 개인은 정치참여로부터 얻어지는 효용이 정치참여를 위해 필요한 비용보다 클 때 정치에 참여하게 된다. 따라서 정치참여 비용을 감당할 자원이 많은 사람일수록 정치에 참여하게 된다고 예측한다. 구체적으로 Downsian Model은 시간, 수입, 교육, 직업, 정치지식 및 의사소통 및 정책판단능력 같은 시민기

술(civic skills) 등을 주요한 정치자원으로 지목한다. 이 이론에 바탕을 둔 연구들은 일반적으로 시간이 많으며, 교육수준과 소득수준이 높은 사람이 그렇지 않은 사람보다 정치에 더 참여한다고 주장한다. 또한 취업자가 비취업자보다, 취업자 중에서는 높은 직업지위에 있는 사람이 낮은 위치에 있는 사람보다 정치에 더 참여한다고 주장한다(Wolfinger & Rosenstone, 1980). 이러한 합리적 선택이론에 바탕을 둔 Downsian Model은 개인이 정치참여를 않는 이유를 설명하는 데는 유리하다. 그러나 현실에서 한 개인의 투표참여와 같은 정치참여가 선거나 정책의 결과가 바꾸기 어렵다. 즉 참여로 얻어지는 효용이 참여비용을 능가하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 왜 사람들은 정치참여를 하는지 설명하는데서 이 이론의 한계가 있다.

또 다른 이론은 누가 정치에 참여하느냐를 설명하는데 있어 심리적 태도(psychological attitudes)의 역할을 강조한다. Michigan Model로 알려진 이 시각은 높아진 교육수준이나 수입수준에 비례하여 정치참여가 증가하지 않는다는 사실에 주목하여, 대안으로 개인의 사회심리적성향이 정치참여에 미치는 영향에 초점을 둔다. 즉 심리적 유인(psychological incentives)의 역할을 강조한다. 특히 전통적인 Michigan Model 학자들은 이념과 정당일체감의 역할에 주목했다 (Campbell et al. 1960). 그들에 따르면, 특정 정당에 대한 애착(attachment)으로 정의되는 정당일체감은 후보자나 정책선택에 결정적 역할을 한다. 왜냐하면 정당일체감은 복잡한 정치정보를 이해하기 쉽게 걸러내고, 정치적 결정에 있어 방향성을 제시하기 때문이다. 따라서 특정 정당을 지지 하는 사람이 지지 정당이 없는 사람보다, 보다 강한 애착으로 지지하는 사람이 약하게 지지하는 사람보다 정치참여를 더 참여하게 된다. 또한 Michigan Model은 정치적 효용감(political efficacy), 정치적 관심(political interest), 시민의무감(a sense of civic duty), 집단의식(group consciousness), 및 타인에 대한 신뢰를 주요한 심리적 태도로 보고 연구해오고 있다. 많은 연구들은 정치적 효용감, 정치적 관심, 타인에 대한 신뢰가 높은 사람일수록, 시민의무감이 강하며, 자신이 속한 집단에 대한 애착이 높을수록 정치에 더욱 참여한다는 점을 밝혀왔다 (Brady et al.1995; Miler et al. 1981) 왜냐하면 이러한 심리적 요인은 정치참여의 결과에 대한 긍정적 기대를 높이기 때문이다. 이러한 맥락에서 정치 엘리트 및 정당의 동원 역시 강조되어 왔다. 왜냐하면 동원은 다양한 심리적 태도를 형성, 발전시키는 주요한 외부적 자극의 역할을 하기 때문이다 (Rosenstone and Hansen 1993)

이 밖에 자발적 결사체로 측정되는 사회관계망(social networks)도 중요한 정치참여 동인으로 Downsian Model과 Michigan Model이 제시하는 정치참여 결정인자와 구별되어 논의되기도 한다. 특히 이러한 “관계망 자원”은 사회자본이 정치참여에 미치는 역할에 대한 연구가 활발해 지며 그 중요성이 강조되고 있다(Bray et al 1995; Putnam 1995, 2000). Brady et al. (1995)은 정치참여란 정책결정과 정부인사선발에 영향을 주는 행위로 정의하고, 개인의 정치참여는 사회경제적자원이거나 시민적 기술뿐만 아니라 시민참여활동과 관련된 네트워크에 의해 영향을 받는다는 점을 강조한다. Putnam (1995, 2000)은 사회자본이라는 개념으로 사회관계망의 역할을 설명한다. 사회자본은 상호 이익을 위해 조율과 협동을 촉진시키는 관계망, 규범, 사회적 신뢰등과 같은 사회적 조직들이 지니는 일련의 특징이다 (Putnam 1995, 2000). Putnam에 따르면 사회관계망의 실체인 사회적 자발적 결사체(voluntary associations)는 시민들에게 정치정보를 나누는 장이며, 조직구성 및 참여를 실제로 경험하는 기회를 제공함으로써 시민기술을 축적시킨다. 동시에 타인에 대한 신뢰를 경험하고 축적하게 한다. 이러한 사회자본을 바탕으로 한 관계망자원은 개인의 정치참여를 결정하는 또 다른 범주의 요인 로 이해 할 수도 있으나, 기존의 Dowsian Model과 Michigan model적인 요소 두 가지 역할을 동시에 하는 것으로 이해 할 수도 있다.

이와 유사한 맥락에서, 본 연구에서 온라인 자발적 결사체 활동참여, SNS를 포함한 다양한 매

체의 이용은 Downsian 자원인 동시에 심리적 유인으로서의 역할을 하는 것으로 간주한다. 오프라인 자발적 결사체 즉, 친목활동, 지역단체활동 그리고 종교단체에서의 활동은 정치적 지식과 소통을 나누는 장으로 정치자원을 증가 시키는 역할을 한다. 마찬가지로, 온라인 커뮤니티 참여, 그리고 다양한 미디어 매체의 이용은 정치자원의 역할을 한다. 왜냐하면 온라인상에서 동호회 활동이나, 페이스북이나 트위터같은 SNS (Social Service Networks) 및 다양한 방송채널은 개인이 정치현상에 대한 정보를 접하고, 토론하고, 이해하는 공간이자 동시에 매개체 역할을 하기 때문이다. 특히 최근의 온라인 커뮤니티 활동과 다양화된 TV 채널은 기존의 자발적 결사체나 신문과 같은 전통적인 매체 보다 직접적이고 신속하게 사회, 정치관련 정보를 제공하는 장점이 있다. 요약하자면, 온라인 커뮤니티의 활동과 다양한 매체의 이용은 개인의 정치참여에 필요한 자원을 증가시킴으로써 정치참여 함수에서 상대적으로 비용을 감소시켜 참여를 용이하게 해준다는 예측을 가능하게 한다.

동시에 온라인상에서 활동이나 다양한 매체 이용은 개인의 정치에 대한 심리적 태도에 영향을 준다. 오프라인의 다양한 커뮤니티활동 참여, 다양한 미디어 매체활용 특히 SNS등의 활용은 개인의 정치와 관련된 태도를 자극, 변화 발전시키는 역할을 한다. 온라인 커뮤니티 활동 속에서 나눌 수 있는 공적인 혹은 사적인 정치의사표현은 시민의식이나 정치적 관심, 타인에 대한 신뢰에 영향을 주어 정치참여에 영향을 줄 수 있다. 또한, 현재 한국의 종합편성채널의 정치적 성향은 시청자를 특정 정치적 태도를 갖도록 유인할 수 있다. 그러나 이러한 다변화된 소통방식이나 매체가 정치 참여에 미치는 영향의 방향성에 대해서는 반론의 여지가 있다. 다시 말해 온라인상에서의 활동과 다양한 매체이용이 심리적 요인으로 정치참여에 긍정적인 혹은 부정적인 영향을 줄지는 간단치 않다는 것이다. 개인이 처한 주변 정치, 사회적 맥락과 다른 정치참여요인과의 상관관계에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 온라인 커뮤니티참여는 정치에 대한 관심을 높일 수 있다는 점에서는 정치참여에 긍정적 효과가 기대되지만, 온라인 커뮤니티가 정치에 대한 불만을 표시하는 장으로서의 역할이 강하다는 현실을 고려할 때 실질적으로는 정치효용감을 떨어뜨려 정치참여에 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 이런 면에서 온라인 커뮤니티활동과 다매체 이용이 정치참여에 미치는 영향은 실증적 분석의 대상으로 의미가 있다. 따라서 본 연구에서는 한국인의 온라인 커뮤니티활동과 다매체의 이용이 오프라인 자발적 결사체참여와 더불어 한국인의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석한다.

3. 연구구성 및 방법

본 연구는 앞에서 제시된 다양한 미디어 환경에서의 한국인의 정치참여 양태를 살펴보기 위해 크게 세 개의 장으로 이루어진 분석을 시도할 것이다. 첫째, 인터넷의 출현과 발전을 축으로 하여, 전통적인 오프라인 공간에서의 정치사회적 참여와 온라인 공간에서의 커뮤니티 활동이 개인의 정치참여 수준에 어떠한 영향과 관계를 보이는지를 실증적으로 분석한다. 이를 통해 참여공간의 확장이 정치참여의 정도에 미치는 영향을 파악할 것이다. 둘째, 급속하게 발전, 분화되고 있는 미디어 환경에서 유권자의 이념적 성향에 따른 미디어 선택이 나타내는 양상과 이것이 초래하는 결과를 실증적으로 분석한다. 분석과정에서 개인의 이념적 성향과 미디어의 이용 행태간의 관계뿐 아니라 다양한 미디어의 출현과 이용이 정치영역에 대한 무관심층으로 간주되어오던 정치적 소외계층의 정치참여의 가능성과 이들의 참여형태, 그리고 기존의 정치영역에 대한 관심층의 정치참여행태 역시 어느정도 파악이 가능할 것으로 본다. 셋째, 유권자의 정치참여 및 이념적 성향이 참여공간의 확장과 참여채널의 확대를 통해 어떤 양상으로 진행되고 있는지를 분석한다. 여기서는 특히 소셜미디어와 종편의

등장으로 인해 새로운 미디어 공간에서 유권자들의 행태가 어떻게 변화되고 있는지를 사례를 통해 살펴볼 것이다. 앞선 두 장의 분석이 2012년 한국미디어 패널조사 자료의 분석에 근거하고 있기 때문에 분석의 간결성과 명료성의 확보에는 장점을 보이지만, 한국사회가 최근에 경험하고 있는 수차례의 선거와 이전에는 관찰되지 않았던 미디어의 분화 및 발전이 가져오고 있는 최근의 변화는 파악하기 힘들기 때문에 이에 대한 보완적 형태로 종편의 등장 이후 3년간의 변화를 중심으로 살펴볼 것이다. 따라서 실증데이터의 분석과 이를 보완하는 사례분석방법의 조화는 본 연구에서 제시하는 문제들에 대한 이해를 보다 용이하게 할 것으로 기대한다.

II. 참여 공간의 확장: 오프라인 사회활동 참여와 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향

1. 오프라인과 온라인 공간에서의 자발적 결사체 참여 활동과 정치참여(문제제기와 연구의 중요성 제시)

2012년 대선과 2014년 지방선거는 정당정치에 대한 국민들의 불신이 광범위하게 확산된 반면, 인터넷이나 SNS 등 새로운 매체의 정치적 영향력이 증가하고 있음을 명확히 보여주었다. 이러한 변화는 동원(mobilization)의 구심점으로써 기존 정당체계의 한계를 보여줌과 동시에, 온라인 및 오프라인 자발적 결사체(voluntary organizations/ associations)가 정당체제와 시민의 정치참여행태를 비롯한 한국정치 전반에 커다란 변화를 예고하고 있다. 본 장에서는 이러한 변화 관련하여 자발적 결사체 참여와 선거참여간의 상관관계를 실증적으로 분석하고자 한다. 보다 구체적으로, 전통적인 오프라인에서의 친목회, 지역단체 모임 혹은 교회모임과 같은 자발적 결사체참여와, 인터넷 동호회 및 SNS와 같은 온라인상에서 자발적 결사체의 참여가 한국인의 선거참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다.

많은 사회자본이론(social capital theory) 학자들은 정치 및 비정치적 자발적 결사체에 시민참여 감소가 정치참여 감소의 원인이라고 지적한다. 반면 다른 학자들은 인터넷과 같은 새로운 의사소통방식을 통한 시민 간 상호작용이 전통적인 오프라인 자발적 결사체 참여 방식을 대체하고 있다고 주장한다. 이러한 논쟁은 자발적 결사체와 정치참여와 관련하여 두 가지 질문을 던진다. 먼저, 온라인 혹은 오프라인 자발적 결사체의 참여가 실제로 정치참여를 증가 시키는지 아닌가라는 질문이다. 또 다른 질문은 오프라인 결사체참여와 온라인 결사체 참여가 서로 배타적으로 정치참여에 영향을 주는가라는 것이다. 본 장에서는 이러한 질문에 답하기 위해, 먼저 기존의 오프라인에서의 사회참여와 온라인상에서의 참여활동이 각각 선거라는 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다. 나아가 온라인 그리고 오프라인 상에서 사회참여가 상호작용할 때 한국인의 선거참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다.

최근 많은 연구가 한국의 인터넷 및 대중매체 노출이 정치참여에 미치는 효과에 대해 분석하였다(조성동, 2011; 박상호, 2009; 금혜성, 2011; 이재신·이영수, 2009:). 이러한 연구들은 한국사회의 미디어와 의사소통 환경의 변화를 반영하고는 있으나, 기존의 오프라인 자발적 결사체의 참여가 정치참여에 미치는 영향과 비교적 관점에서 통합적으로 고려한 연구는 많지 않다. 또한 이 두 다른 공간에서 이루어지는 참여가 상호작용할 때 한국인의 정치 참여에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 더욱 드물다. 온라인 커뮤니티가 점차 중요한 소통의 장으로 자리 잡아 가고 있으나 오

프라인 커뮤니티는 여전히 중요한 시민들의 사회참여의 장이다. 따라서 온라인과 오프라인 자발적결사체활동이 각각 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 종합적으로 이해할 필요가 있다. 이에 본 연구는 온라인과 오프라인 자발적 결사체참여의 정치적 영향을 이론적 틀 안에서 종합적으로 이해하고자 한다. 또한 이 두 공간에서 참여활동이 서로 상호작용할 때 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 분석함으로써 한국인의 선거참여에 미치는 자발적결사체의 정치적 영향을 보다 체계적, 심층적으로 이해하고자한다. 이를 통해, 본 연구는 다원화되어가는 의사소통 공간에서 이루어지고 있는 시민 참여를 어떻게 긍정적인 정치적 관심과 적극적 정치참여로 연결시킬지에 대한 정책적 방향을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 가설

오프라인 자발적 단체 참여활동과 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향과 관련된 이론적 논의, 선행연구 및 가설제시

가설:

- 오프라인 자발적 결사체에 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다
- 온라인자발적 결사체 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다
- 오프라인과 온라인 커뮤니티에 모두 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다

3. 분석자료 및 변수

1) 집적분석(aggregate analyses)

- 온라인 참여형태: 온라인 동호회 및 SNS 참여형태
- 오프라인 참여형태: 친교 모임, 자원봉사, 지역단체활동 등의 모임 참여 형태
- 나이/교육수준/정치적 관심 수준 및 정당이념, 성(gender)에 따른 오프라인/ 온라인 참여 형태 비교

2) 실증분석(empirical analysis)

- 오프라인/온라인 자발적 결사체 참여가 선거참여에 미치는 영향을 4개의 모델로 나누어 분석
- Model 1: 오프라인 자발적 결사체의 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 2: 온라인 자발적 결 사체의 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 3: 온라인과 오프라인 자발적 결사체 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 4: 온라인, 오프라인 결사체 참여와, 온라인과 오프라인 참여 상호작용이 선거참여에 미치는 영향

4. 분석 결과 및 논의

5. 결론 및 함의

민주주의는 시민들이 투표를 포함한 다양한 정치행위에 적극적으로 참여할 때 공고화된다. 왜냐하면 시민들의 정치참여는 민주주의의 확립과 발전에 핵심요인인 정치적 정당성(legitimacy)을 확보하기 위해 가장 중요하기 때문이다(Diamond, Linz and Lipset 1990). 시민주도의 민주주의가 확고히 자리 잡지 못한 한국 사회의 경우는 더욱 그러하다. 따라서 정치적 환경변화에 맞추어 시민들의 정치참여를 독려할 다양한 방법을 찾는 것은 한국 민주주의 정립을 위해 정책적으로도 중요하다. 이를 위해서는 가장 먼저 시민들이 어떻게 선거에 참여하는가에 대한 이론적, 실증적 이해가 선행되어야 한다. 이에, 본 장은 기존의 오프라인 결사체참여와 최근 온라인을 중심으로 한 커뮤니티 활동이 한국인의 선거참여행태에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 분석한다. 특히 본 장에서 설명변수로 초점을 맞추고 있는 오프라인과 온라인 사회적 연결망 즉 자발적 결사체 활동의 특징을 이해하는 것은 현재 한국인들이 사회참여 행태뿐만 아니라 한국의 참여민주주의 특징을 이해하는데도 중요하다.

시민들의 자발적 결사체를 통한 사회참여는 정부의 정책적 지원이나 선도로 많은 변화가 가능한 영역이다. 특히 자발적 결사체활동이 정치참여에 미치는 영향이 온라인이나 오프라인에 따라 다를 경우, 정당을 포함한 정부가 선거참여를 독려하기 위해 앞으로 어떠한 정책을 수립하여야 하는지에 대한 시사점을 제공할 것이다. 더불어 최근 늘어나고 있는 SNS를 포함한 온라인 자발적 결사체 참여의 정치적 영향을 실증적으로 분석함으로써, 선거참여, 사회통합, 참여민주주의 관련된 정책을 담당하는 정부기관이나 관련업무 담당자에게 중요한 학술적, 실증적 자료로써의 역할을 할 것으로 기대된다.

Ⅲ. 참여 채널의 확장: 한국 유권자의 정치적 성향과 정치커뮤니케이션 구조

1. 다매체·다채널 미디어 환경의 대두: 정치 갈등의 완화제인가? 기폭제인가?

최근 한국사회는 미디어 환경의 다변화 및 급변화를 경험하고 있다. 인터넷의 등장으로 가능했던 ‘뉴미디어 시대’는 ‘뉴미디어 컨버전스 시대’(정보통신정책연구원 2009), ‘스마트-소셜 시대’(정보통신정책연구원 2011), ‘모바일 시대’(한국정보화진흥원 2012)로 빠르게 진화하고 있다. 이러한 시대적 흐름은 웹 패러다임의 변화로부터 기인한다. 웹 1.0 기반의 웹사이트(WWW)에서 웹 2.0 기반의 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)의 등장, 그리고 스마트 폰의 대중화는 항상 한국사회 변화의 중심에 위치해 있다. 이 뿐만 아니다. 한국의 미디어 시장은 이러한 정보통신기술(ICTs) 기반의 미디어 환경과 별도로 또 한 번의 전환기를 맞았다. 2011년 JTBC, TV 조선, 채널A, MBN을 중심으로 개국한 종합편성채널은 다양한 장르의 정보 공급원으로서의 역할을 하고 있다.

이렇게 볼 때 지금 우리는 복합적인 미디어 환경(hybridized media environment)(Chadwick 2011) 속에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 복합적인 미디어 환경은 TV, 신문과 같은 전통적인 미디어뿐만 아니라, 블로그, 트위터, 페이스북과 같은 소셜네트워크 서비스 이용자를 모두 포함한다. 예컨대, 우리는 TV 뉴스를 보는 동안에도 소셜 네트워크 서비스에 댓글을 남긴다. 또한 시청

하지 못한 TV 프로그램이나 뉴스를 보기 위해서도 인터넷을 한다.

이와 같은 복합적인 미디어 환경은 다양한 정치커뮤니케이션 방식을 양산한다. 미디어에 따라 상이한 커뮤니케이션 기술을 가지고 있고, 기술에 따라 동일한 콘텐츠가 다른 영향을 미치기 때문이다(조화순·김정연 2012, 99). TV, 신문과 같은 전통적 미디어는 소수의 언론 종사자가 정보를 생산하고 불특정 다수에게 일방적·간접적으로 정보를 전달하는 구조를 띤다. 이에 반해 트위터, 페이스북과 같은 소셜네트워크 서비스는 참여·공유·개방의 웹 2.0 기반으로 정보를 생산하고, 관계와 친분 중심의 쌍방향 소통 방식으로 정보를 전달한다(한국정보화진흥원 2012, 4).

그런데 이러한 이유로 복합적인 미디어 환경은 정치커뮤니케이션 과정에서 '양날의 칼'로 작용하기도 한다. 특정 미디어의 기술 구조가 다양한 정치적 목소리를 낼 수 있는 기제로 이용될 수 있는가 하면, 동시에 이것이 특정 세대나 특정 정치적 성향을 지닌 집단과 친화성을 보임으로써 오히려 공동체의 파편화를 초래하기도 하기 때문이다.¹⁾ 특히 후자의 견해와 관련하여 최근 국내 연구들은 세대 및 이념성향 혹은 지지하는 정치후보자에 따라 선호하는 미디어가 다르다는 것을 보여준다. 진보적 성향과 젊은 세대의 결집은 트위터를 통해 이루어지고, 보수적 성향과 중장년층의 결집은 전통적 매체를 통해 이루어진다(류석진 외 2011; 권태형 2012) 또한, 2011년 6.2 지방선거 당시 박원순 후보 지지자는 TV 뉴스 이용보다는 진보신문과 인터넷을 자주 이용했으나, 나경원 후보 지지자는 이와 반대의 미디어 이용 행태를 표출했다(손영준·이완주 2013).

이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 한국 유권자의 정치적 성향에 따른 미디어 이용 행태에 주목하고자 한다. 정치적 성향 중에서도 이념성향에 초점을 맞출 것이다. 지금 한국은 이념의 양극화로 인한 사회적 갈등이 그 어느 때보다 심하다. 이를 통해 본 연구는 유권자의 이념성향에 따른 미디어 이용이 이와 같은 기존의 갈등을 더욱 증폭시키는 요인으로 작동하고 있지는 않는지에 대해 고찰한다. 만약 유권자의 정치커뮤니케이션 과정에서 미디어를 매개로 이념성향에 따른 '끼리끼리(likeminded)' 현상이 관찰된다면, 유권자에게 전달되는 정보는 쉽게 왜곡될 것이다. 나아가, 정치이슈 혹은 정치후보자에 대한 지지 및 선거참여와 같이 다양한 정치적 과정에 직면할 때마다 유권자의 정치적 의견과 선택은 합리성을 담보하기 어려울 것이다.

이 같은 현상을 분석하기 위해 본 연구는 한국정보통신정책연구원(KISDI)의 한국미디어패널조사 자료를 활용한다. 한국정보통신정책연구원은 2010년부터 매년 한국미디어패널조사를 시행하고 있는데, 이것은 한국인의 미디어 이용 행태를 경험적으로 분석하기에 적합하다. 그 중에서도 본 연구는 2012년 조사 자료를 살펴보기로 한다. 2012년 자료는 2012년 6월 전국 17개 시도 4,432가구 및 가구 내 개인 10,319명을 대상으로 한 가구방문 면접조사 결과이다.

2. 이념성향별 인구통계학적 특성

본 연구는 이념성향에 따른 미디어 이용행태의 차이를 살펴보기 위해 이념성향을 크게 진보적, 중도적, 보수적 성향으로 구분하였다. 그리고 이념성향의 측정은 "귀하께서는 자신이 정치적으로 진보적이라고 생각하십니까, 아니면 보수적이라고 생각하십니까"의 설문을 활용하였다.²⁾ 그 결과 진보적 성향은 21% (1993명), 중도적 성향은 34% (3505명), 보수적 성향은 38.7% (3992명)인 것으로 나타났다.

1) 최근 연구는 전자를 교차 네트워크 이론으로, 후자를 고립주의 이론으로 논의한다(조성대 2013).

2) 이념성향을 묻는 설문은 원래 총 5점 척도(1=매우 진보적, 5=매우 보수적)로 구성되어 있었으나, 본 연구는 매우 진보와 진보는 진보적 이념성향으로, 매우 보수와 보수는 보수적 이념성향으로 리코딩 하였다.

이를 바탕으로 유권자의 이념성향에 따른 인구통계학적 특성을 살펴보았다. <표 1>을 통해 알 수 있는 바와 같이 본 표본에서 이념성향의 분포는 연령과 학력에서 차이를 보여주고 있다. 진보적 이념성향의 유권자는 20대, 30대, 40대에서 각각 15.1%, 30.9%, 24.3%를, 보수적 이념성향의 유권자는 50대, 60대, 70대 이상에서 20.5%, 17.6%, 24.3%를 차지하고 있었다. 또한, 진보적 이념성향의 유권자는 대졸, 대졸 이상의 학력에서 각각 47.2%, 2.6%를, 보수적 이념성향의 유권자는 초졸 이하, 중졸 이하의 학력에서 각각 28.8%, 13.9%를 나타냈다.

<표 8> 이념성향별 인구통계학적 특성

		진보적 성향	중도적 성향	보수적 성향	전체
성별	남성	997 (50%)	1478 (42.2%)	1812 (45.4%)	4287 (45.2%)
	여성	996 (50%)	2027 (57.8%)	2180 (54.6%)	5203 (54.8%)
연령	만 20~29세	264 (15.1%)	368 (12.7%)	210 (5.6%)	842 (10%)
	만 30~39세	542 (30.9%)	643 (22.2%)	454 (12.1%)	1639 (19.5%)
	만 40~49세	705 (24.3%)	705 (24.3%)	752 (20%)	1984 (23.6%)
	만 50~59세	468 (16.1%)	468 (16.1%)	771 (20.5%)	1459 (17.3%)
	만 60세 이상	343 (11.8%)	343 (11.8%)	664 (17.6%)	1119 (13.3%)
	만 70세 이상	371 (12.8%)	371 (12.8)	916 (24.3%)	1374 (16.3%)
학력	초졸 이하	128 (6.4%)	528 (15.1%)	1149 (28.8%)	1805 (19%)
	중졸 이하	167 (8.4%)	535 (15.3%)	553 (13.9%)	1255 (13.2%)
	고졸 이하	707 (35.5%)	1371 (39.1%)	1375 (34.4%)	3453 (36.4%)
	대졸 이하	940 (47.2%)	1024 (29.2%)	867 (21.7%)	2831 (29.8%)
	대학원 재학 이상	51 (2.6%)	47 (1.3%)	48 (1.2%)	146 (1.5%)
개인 월평균 소득	소득 없음	788 (39.6%)	1696 (48.4%)	1665 (41.7%)	4149 (43.7%)
	100만원 미만	206 (10.3%)	484 (13.8%)	320 (8%)	1444 (15.2%)
	100~200만원 미만	346 (17.4%)	584 (16.7%)	434 (10.9%)	1622 (17.1%)
	200~300만원 미만	303 (15.2%)	418 (11.9%)	692 (17.3%)	1181 (12.5%)
	300~400만원 미만	208 (10.4%)	222 (6.3%)	460 (11.5%)	680 (7.2%)
	400~500만원 미만	78 (3.9%)	52 (1.5%)	250 (6.3%)	210 (2.2%)
	500만원 이상	63 (3.2%)	47 (1.3%)	80 (2%)	198 (2.1%)
전체		1993 (21%)	3505 (34%)	3992 (38.7%)	9490 (100%)

3. 유권자의 이념성향과 미디어 이용

본 연구의 목적은 유권자의 이념성향에 따른 미디어 이용 행태를 분석하는 것이다. 따라서 본격적인 분석에 앞서 본 연구의 분석대상으로 사용되는 미디어의 범위와 종류를 설정해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구는 현재 한국의 미디어 환경을 복합적인 미디어 환경으로 본다. 이러한 시각은 유권자의 미디어 이용 행태를 논의하는 데 있어서 크게 두 가지 의미를 지닌다. 첫째, TV, 신문과 같은 전통적 미디어뿐 만 아니라, 웹1.0 기반의 인터넷 신문과 웹 2.0 기반의 SNS를 포함한다. 둘째, 본 연구는 이와 같은 미디어들을 대체 혹은 보완 수단과 같은 갈등적 관계로 보지 않는다. 오히려 미디어를 기반으로 한 유권자의 정보습득 과정 및 특성에 초점을 맞춘다.

따라서 본 연구는 유권자의 미디어 이용을 기본적으로 크게 4가지 유형으로 구분하고자 한다. i) TV 이용자 ii) TV·종합일간지·인터넷 신문 이용자 iii) TV·SNS 이용자 iv) TV·종합일간지·인터넷 신문·SNS 이용자가 바로 그것이다.³⁾ 다음은 이와 같은 분류를 기반으로 한 이념성향별 미디어 이용의 분포를 보여준다. 보수적 이념성향의 유권자는 타 이념성향의 유권자보다 TV 이용에서 보다 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이에 반해 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 종합일간지나 인터넷 신문 그리고 SNS 등 다양한 미디어를 이용하는 것으로 확인되었다.

<표 9> 이념성향에 따른 미디어 이용

구분	TV 이용자	TV, 온-오프 신문 이용자	TV, SNS 이용자	TV, 온-오프 신문, SNS 이용자	전체
진보적 성향	945 (47.4%)	421 (21.1%)	336 (16.9%)	291 (14.6)	1993 (100%)
중도적 성향	2115 (60.3%)	490 (14%)	612 (17.5%)	288 (8.2%)	3505 (100%)
보수적 성향	2884 (72.2%)	652 (16.3%)	282 (7.1%)	174 (4.4%)	3992 (100%)
전체	5944 (62.6%)	1563 (16.5%)	1230 (13%)	753 (7.9%)	9490 (100%)

$\chi^2 = 536.479^{***}$ (***) $p < 0.001$

1) 유권자의 이념성향과 선호하는 TV 채널

그렇다면, 이념성향별 유권자가 선호하는 TV 채널이 다른지 살펴보기로 한다. 이를 위해 본 연구는 TV 채널을 지상파와 종합편성채널로 구분하였다. 다음 표는 이념성향에 따른 선호하는 TV 채널 1순위를 보여주는데, 유권자의 이념성향에 따라 선호하는 TV 채널에서 차이가 나타난다는 것을 알 수 있다. 중도적 이념성향은 진보적 이념성향과 보수적 이념성향보다 지상파에서 더욱 큰 비중을 차지하고 있었다. 이에 반해 진보적 이념성향과 보수적 이념성향은 중도적 이념성향보다 종합편성채널에서 더욱 많았다.

<표 10> 이념 성향에 따른 선호하는 TV 1순위: 지상파 vs. 종합편성채널

구분	지상파	종합편성채널	전체
진보적 성향	1576 (98.9%)	17 (1.1%)	1593 (100%)
중도적 성향	2882 (99.5%)	15 (0.5%)	2897 (100%)
보수적 성향	3481 (98.9%)	37 (1.1%)	3518 (100%)
전체	7939 (99.1%)	69 (0.9%)	8008 (100%)

$\chi^2 = 6.286^*$ (* $p < 0.05$)

3) 이와 같은 구분은 다음과 같은 방법을 통해 이루어졌다. TV는 모든 유권자가 이용하는 것으로 간주한다. 따라서 종합일간지·인터넷 신문 이용자와 SNS 이용 여부를 묻는 질문을 바탕으로 4가지 유형을 도출한다. 이 중 종합일간지·인터넷 신문 및 SNS를 모두 이용하지 않는 경우를 TV 이용자로 규정한다. 미디어 이용 여부를 묻는 질문은 다음과 같다. : “귀하께서는 평소 신문(유료 신문, 무료 신문, 인터넷 신문 모두 포함)을 읽고 있습니까?”, “귀하께서는 소셜네트워크 서비스를 사용하고 있습니까?”

이번에는 유권자의 이념성향별 지상파와 종합편성채널의 주요 채널에 대한 선호 차이를 살펴보았다. 먼저 지상파는 KBS, KBS2, EBS, MBC, SBS 중 가장 선호하는 채널이 무엇인지 물었다. 그 결과 진보적 성향의 유권자와 보수적 성향의 유권자는 선호 채널에 있어서 차이를 나타냈다. 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 KBS1과 KBS2에서 더 큰 비중을 차지하는 것으로 확인되었다. 이에 반해 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 EBS, MBC, SBS를 더욱 선호하고 있었다.

<표 11> 이념 성향에 따른 선호하는 지상파 채널 1순위

구분	KBS1	KBS2	EBS	MBC	SBS	전체
진보적 성향	415(26.3%)	346(22%)	53(3.4%)	403(25.6%)	359(22.8%)	1576 (100%)
중도적 성향	882(30.6%)	667(23.1%)	69(2.4%)	672(23.3%)	592(20.5%)	2882 (100%)
보수적 성향	1390(39.9%)	940(27%)	55(1.6%)	645(18.5%)	451(13%)	3481 (100%)
전체	2687 (33.8%)	1953 (24.6%)	177 (2.2%)	1720 (21.7%)	1402 (17.7%)	7939 (100%)

$\chi^2 = 215.566***$ (***) $p < 0.001$

다음으로 유권자의 이념성향별로 종합편성채널에 속해있는 JTBC, MBN, TV 조선, 채널A 중 가장 선호하는 채널이 무엇인지 물었다. 그 결과 통계적 유의미성은 확인되지 않았지만, 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 JTBC 에서, 보수적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 MBN 과 TV조선에서 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 12> 이념 성향에 따른 선호하는 종합편성채널 1순위

구분	JTBC	MBN	TV조선	채널A	전체
진보적 성향	10(58.8%)	4(23.5%)	3(17.6%)	0(0%)	17 (100%)
중도적 성향	7(46.7%)	5(33.3%)	2(13.3%)	1(6.7%)	15 (100%)
보수적 성향	11(29.7%)	15(40.5%)	8(21.6%)	3(8.1%)	37 (100%)
전체	28(40.6%)	24(34.8%)	13(18.8%)	4(5.8%)	69 (100%)

2) 유권자의 이념성향과 선호하는 신문 종류

유권자는 TV 뿐만 아니라 신문 선호에 있어서도 이념성향별 차이를 드러낼 수 있다. 본 연구는 이러한 경향을 살펴보기 위해 이념성향별 종합일간지와 인터넷 신문에 대한 선호도를 살펴보았다. 먼저, 이념성향별 종합일간지 선호도 차이를 분석하였다. 종합일간지는 경향신문, 동아일보, 조선일

보, 중앙일보를 비교하였다.4) 경향신문은 대표적인 진보적 성향의 매체로, 동아일보, 조선일보, 중앙일보는 대표적인 보수적 성향의 매체로 구분된다. 다음 표는 이러한 매체의 이념적 특성을 그대로 반영하고 있는데, 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 진보매체인 경향신문에서 더 큰 비중을 차지했다. 이에 반해 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 보수매체인 동아일보에서 더 많은 것으로 확인되었다.

<표 13> 이념 성향에 따른 선호하는 종합일간지 1순위

구분	경향신문	동아일보	조선일보	중앙일보	전체
진보적 성향	47 (14.9)	77 (24.4%)	124 (39.4%)	67 (21.3%)	315 (100%)
중도적 성향	36 (9.1%)	68 (17.2%)	190 (48%)	102 (25.8%)	396 (100%)
보수적 성향	62 (12.2%)	132 (26%)	218 (43%)	95 (18.7%)	507 (100%)
전체	145 (11.9%)	277 (22.7%)	532 (43.7%)	264 (21.7%)	1218 (100%)

$\chi^2 = 21.468^* (*p < 0.05)$

이번에는 인터넷 신문에 대한 선호도를 살펴보았다. 인터넷 신문의 경우 종합일간지 선호도와 같이 이념성향에 따른 선호도 차이가 나타나지는 않았다. 그럼에도 불구하고 다음 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 진보적 인터넷 매체인 판지일보와 오마이뉴스에서 더 큰 비중을 차지하고 있었다.

<표 14> 이념 성향에 따른 선호하는 인터넷 신문 1순위

구분	경제 투데이	노컷 뉴스	데일리 리안	판지일보	마이 데일리	연합 뉴스	오마이 뉴스	이데일리	전체
진보적 성향	19 (13.7%)	14 (10.1%)	6 (4.3%)	17 (12.2%)	6 (4.3%)	36 (25.9%)	32 (23%)	9 (6.5%)	139 (100%)
중도적 성향	25 (17.6%)	24 (16.9%)	13 (9.2%)	12 (8.5%)	4 (2.8%)	35 (24.6%)	20 (14.1%)	9 (6.3%)	142 (100%)
보수적 성향	16 (20.5%)	18 (23.1%)	4 (5.1%)	3 (3.8%)	3 (3.8%)	24 (30.8%)	6 (7.7%)	4 (5.1%)	78 (100%)
전체	60 (16.7%)	56 (15.6%)	23 (6.4%)	32 (8.9%)	13 (3.6%)	95 (26.5%)	58 (16.2%)	22 (6.1%)	359 (100%)

3) 유권자의 이념성향과 선호하는 SNS 종류

마지막으로 유권자의 이념성향별 SNS 종류에 따른 선호 차이를 살펴보았다. SNS는 트위터, 페이스북, 싸이월드 미니홈피, 카카오톡으로 구분하였다. 그 결과 진보적 이념성향의 유권자와 보수적 이념성향의 유권자는 SNS 선호에 있어서 차이를 나타냈다. 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 트위터와 페이스북을, 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 카카오톡을 더욱 선호한다.

4) 진보적 성향의 매체로 구분되는 한겨레신문의 경우 종합일간지 선호도 1순위에 해당되지 않았다.

이러한 차이의 가장 큰 특징은 개방형 SNS와 폐쇄형 SNS로 구분하여 설명할 수 있다. 개방형 SNS는 페이스북, 트위터와 같이 SNS 공간을 통해 자신의 감정이나 상태를 불특정 다수와 공개적으로 공유하는 서비스이다(하정빈 2014, 61). 이에 반해 폐쇄형 SNS는 대표적으로 카카오토티를 꼽을 수 있는데, 이것은 오프라인에서 사회적·지리적 관계 등으로 이루어진 제한된 인맥을 기반으로 하는 커뮤니케이션 서비스이다(하정빈 2014, 62). 이것은 SNS 기능에서 정보적인 측면을 배제하며, 인맥의 확장이 아닌 인맥 결속을 기반으로 한다.

<표 15> 이념 성향에 따른 선호하는 SNS 1순위

구분	트위터	페이스북	싸이월드 미니홈피	카카오토티	전체
진보적 성향	122 (20.1)	198 (32.6%)	97 (16%)	191 (31.4%)	608 (100%)
중도적 성향	153 (17.9%)	225 (26.4%)	177 (20.8%)	298 (34.9%)	853 (100%)
보수적 성향	78 (17.8%)	120 (27.3%)	71 (16.2%)	170 (38.7%)	439 (100%)
전체	353 (18.6%)	543 (28.6%)	345 (18.2%)	659 (34.7%)	1900 (100%)

$\chi^2 = 15.826^*$ (* $p < 0.05$)

3. 유권자의 이념성향과 미디어 콘텐츠

1) 뉴스/시사토론 vs. 엔터테인먼트 vs. 교양/인포테인먼트

4. 보수와 진보성향 유권자의 미디어 이용 행태

IV. 참여공간 및 채널의 확장, 그리고 정치이념 성향의 양극화 : 한국 사례를 중심으로

1. 2012년 대선에서 나타난 소셜미디어와 종합편성채널의 영향

- 1) 소셜미디어를 점유한 진보와 젊은 세대
- 2) 종편의 등장으로 가시화된 보수와 중장년 세대

V. 결론

<참고문헌 >

- 강원택. 2006. "인터넷과 정치 참여: 정당 정치에 대한 영향을 중심으로," 한국행정학회 추계학술발표논문집.
- 강원택. 2009. "디지털 컨버전스 환경에서의 대의제 변화와 정당의 역할," 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』 정보통신정책연구원.
- 권태형. 2012. "소셜네트워크 서비스가 선거유권자에 미치는 영향에 관한 연구," 숭실대학교 박사학위논문.
- 김석호. 2011. "자발적 결사체, 사회적 불평등, 참여 민주주의: 미국과 한국 비교연구." 한국사회학 45(3).
- 류석진 외. 2011. "스마트-소셜 시대의 민주주의와 거버넌스," 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』 정보통신정책연구원.
- 류석진. 2010. "디지털 컨버전스 사회의 정치권력 연구," 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』 정보통신정책연구원.
- 박상호. 2009. "인터넷을 통한 디지털 콘텐츠 이용행태에 관한 연구 : 전자책(e-book) 이용을 중심으로" 한국출판학연구 제35권 제2호 통권 제57호, pp.243-268
- 박찬욱·김지윤·우정엽 공편. 2013. 한국 유권자의 선택2: 18대 대선. 아산정책연구원 선거연구 시리즈3. 아산정책연구원
- 손영준·이완주. 2013. "후보 지지와 선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2011년 지방선거를 중심으로," 『의정논총』 제8권 1호.
- 송경재. 2008. "네트워크 시대와 시민운동의 정치사회적 함의"
- 윤성이·김용철. 2009. "디지털 컨버전스 환경에서 정치거버넌스의 변화," 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』 정보통신정책연구원.
- 이내영·서현진 공편. 2013. 변화하는 한국유권자 5: 패널조사를 통해 본 2012 총선과 대선. 동아시아연구원.
- 이재신, 이영수. 2009. "사회자본과 SNS." 한국언론학회 제38대 한국언론학회 제 1차 기획연구 한국 사회의 정치적 소통과 SNS.
- 이호영. 2013. "소셜 플랫폼이 한국에 가져온 사회문화적 변화," 『소셜플랫폼의 확산에 따른 한국사회의 변화와 미래정책』 정보통신정책연구원.
- 임혁백. 2009. 『신유목적 민주주의: 세계화, IT 혁명 시대의 세계와 한국』 서울: 나눔.
- 장우영·류석진. 2013. "소셜네트워크 캠페인의 정치적 효과: 19대 총선의 트위터 빅데이터분석," 『한국정치학회보』 제47집 4호.
- 조성대. 2013. "온라인 소셜 네트워크의 교차성과 정치참여: 19대 총선 사례," 『한국정당 학회보』 제12권 2호.
- 조성은·한은영. 2013. "SNS의 이용과 개인의 사회관계 변화 분석," 『소셜플랫폼의 확산에 따른 한국사회의 변화와 미래정책』 정보통신정책연구원.
- 조화순. 2006. "전자민주주의: 전자민주주의 성공적인 도입전략," 지역정보화 38: 28-35.
- 조화순·김정연. 2012. "소셜미디어 매체 특성과 참여의 커뮤니케이션: 반값등록금 관련 블로그와 트위터 내용분석," 『사이버커뮤니케이션학보』 제29권 2호.
- 하정빈. 2014. "폐쇄형 SNS의 부상과 전망," 『동향과 전망: 방송·통신·전파』 통권 제71호.
- 한국정보화진흥원. 2012. KOREA ICT Value-Up을 위한 쟁점과 과제: 모바일 시대의 커뮤니케이션 패턴 변화와 쟁점. 한국정보화진흥원 정책연구 2012-13.
- 한규섭 외. 2013. 18대 대선에서 트위터를 통한 뉴스소비 행태. 정치커뮤니케이션 센터. Working Paper. 서울대학교.

- 황유선. 2013. “선택적 노출 행위를 통해 바라본 트위터 공간의 이념적 양극화.” 한국언론학회보 57(2): 58-79.
- Adler, R.P, and Goggin J. 2005 What Do We Mean By Civic Engagment"? Journal of Transformative Education 3(3), 236-53
- An Analysis of Survey Results for 16-Year-Olds in Belgium,” *Social Science Computer Review*, 26: 411-427.
- Barnes, Samuel and Kasse Max. 1979. *Political Action : Mass Participation in Five Western Democracies*. London & Beverly Hills: Sage
- Bimber, B. 1998. “The Internet and Political Transformation: Polulism, Community, and Accelerated Pluralism.” *Polit* 31(1): 133-160.
- Brady, Henry, Sidney Verba and Kay Lehman Schlozman 1995. Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation , *American Political Science Review* 89(2): pp. 271-294
- Brady, Henry. 1999. *Political Participation* in J. P Robbin, P.R Shaver, L.S. Wrightsman(Eds) Measures of Political Attitudes, pp. 737-801. San Diego: Academic Press.
- Cammaerts, B. 2008. “Critiques on the Participatory Potentials of Web 2.0 Communication.” *Culture & Critique* 1(4).358-377
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Castiglione, Dario & Mark E. Warren. 2005. "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues," *Midwest Political Science Association 2005 Annual Meeting*.
- Chadwick, A. 2011. “The political Information Cycle in a Hybrid News System: The British Prime Minister and the ‘Bullygate’Affair,”*International Journal of Press/Politics*, Vol. 16, No. 1
- Comm:Joel & Burge, Ken. 2009. *Twitter Power*. John Wiley & Sons Ltd.
- Downs, Anthony.1957. *AnEconomicTheoryofDemocracy*. New York: HarperCollins
- Easton, David. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics* 9(3) : pp. 383-400
- Fennema, Meinert, & Jean Tillie. 1999. “Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25: 703-726.
- Iyengar. Shanto and Kyu S Hahn., 2009. “Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Meida Use.” *Journal of Communication*, 59(1): 19-39.
- Jenkins, Henry. 2006. *Convergence culture: Where old and new media collide*. New York: New York University Press.
- Kymlicka, Will & Wayne Norman. 2000. *Citizenship in Diverse Societies*. New York: Oxford University Press.
- Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset. 1990. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder and London: Lynne Rinner.

- McClurg, Scott D. 2003. "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation." *Political Research Quarterly*, 56: 448-464.
- Miller, Arthur H., Patricia, Gurin, Gerald Gurin, and Oksana Malanchuk. 1981. "Group Consciousness and Political Participation." *American Political Science Review* 25(3): 502-21
- Montgomery, Kathryn. 2007. *Generation Digital: Politics, Commerce, and Childhood in the Age of the Internet*. Cambridge: The MIT Press.
- Paul DiMaggio, Eszter Hargittai, W. Russell Neuman, John P. Robinson. 2001. "Social Implications of the Internet," *Annual Review of Sociology*, 27: 307-336.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy," *Constellations* Vol. 4, No. 1
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- . 1995. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in American," *Political Science and Politics*, 28: 664-683.
- . 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Quintelier, E. & S. Vissers. 2008. "The Effect of Internet Use on Political Participation: Rosenstone, Steven J. & John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Longman.
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York: Macmillan
- Shirky, Clay. 2008. *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. New York: Penguin Press.
- Slater. Michael D., 2007. "Reinforcing Spirals: The Mutual Influence of Media Selectivity and Media Effects and Their Impact on Individual Behavior and Social Identity." *Communication Theory*, 17(3): 281-303
- Stroud, Natalie J., 2008. "Media Use and Political Predilections: Revisiting the Concept of Selective Exposure." *Political Behavior*, 30: 341-366.
- Tapscott, Don. *Grown Up Digital: How the Net Generation Is Changing Your World*. McGraw-Hill. 2008. 이진원 옮김. 『디지털 네이티브』서울: 비즈니스북스. 2009.
- Teorell, Jan. 2003. "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden," *Scandinavian Political studies*, 26: 49-66.
- Theda Skocpol and Morris P. Fiorina 1999 *Civic Engagement in American Democracy*
- Tolbert, C. & R. McNeal. 2003. "Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation," *Political Research Quarterly*, 56: 175-185.
- Urbainati, Nadia. 2005. "Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation," *Constellations* Vol. 12

- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Academic Press.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-on Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, James Q. and John J. DiIulio Jr. 2001. *American Government*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Wolfinger, Raymond E. & Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.

오프라인 사회활동 참여와 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향¹⁾

민태은(고려대학교)

1. 서론 (문제제기와 연구의 중요성 제시)

2012년 대선과 2014년 지방선거는 정당정치에 대한 국민들의 불신이 광범위하게 확산된 반면, 인터넷이나 SNS 등 새로운 매체의 정치적 영향력이 증가하고 있음을 명확히 보여주었다. 이러한 변화는 동원(mobilization)의 구심점으로써 기존 정당체계의 한계를 보여줌과 동시에, 온라인 및 오프라인 자발적 결사체(voluntary organizations/ associations)가 정당체제와 시민의 정치참여행태를 비롯한 한국정치 전반에 커다란 변화를 예고하고 있다. 본 장에서는 이러한 변화 관련하여 자발적 결사체 참여와 선거참여간의 상관관계를 실증적으로 분석하고자 한다. 보다 구체적으로, 전통적인 오프라인에서의 친목회, 지역단체 모임 혹은 교회모임과 같은 자발적 결사체참여와, 인터넷 동호회 및 SNS와 같은 온라인상에서 자발적 결사체의 참여가 한국인의 선거참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다.

많은 사회자본이론 (social capital theory) 학자들은 정치 및 비정치적 자발적 결사체에 시민참여 감소가 정치참여 감소의 원인이라고 지적한다. 반면 다른 학자들은 인터넷과 같은 새로운 의사소통방식을 통한 시민 간 상호작용이 전통적인 오프라인 자발적 결사체 참여 방식을 대체하고 있다고 주장한다. 이러한 논쟁은 자발적 결사체와 정치참여와 관련하여 두 가지 질문을 던진다. 먼저, 온라인 혹은 오프라인 자발적 결사체의 참여가 실제로 정치참여를 증가 시키는지 아닌가라는 질문이다. 또 다른 질문은 오프라인 결사체참여와 온라인 결사체 참여가 서로 배타적으로 정치참여에 영향을 주는가라는 것이다. 본 장에서는 이러한 질문에 답하기 위해, 먼저 기존의 오프라인에서의 사회참여와 온라인상에서의 참여활동이 각각 선거라는 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다. 나아가 온라인 그리고 오프라인 상에서 사회참여가 상호작용할 때 한국인의 선거참여에 어떠한 영향을 주는지 분석한다.

최근 많은 연구가 한국의 인터넷 및 대중매체 노출이 정치참여에 미치는 효과에 대해 분석하였다 (조성동, 2011; 박상호, 2009; 금혜성: ?????; 이재신·이영수, 2009:). 이러한 연구들은 한국사회의 미디어와 의사소통 환경의 변화를 반영하고는 있으나, 기존의 오프라인 자발적 결사체의 참여가 정치참여에 미치는 영향과 비교적 관점에서 통합적으로 고려한 연구는 많지 않다. 또한 이 두 다른 공간에서 이루어지는 참여가 상호작용할 때 한국인의 정치 참여에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 더욱 드물다. 온라인 커뮤니티가 점차 중요한 소통의 장으로 자리 잡아 가고 있으나 오프라인 커뮤니티는 여전히 중요한 시민들의 사회참여의 장이다. 따라서 온라인과 오프라인 자발적결사체활동이 각각 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 종합적으로 이해할 필요가 있다. 이에 본 연구

1) 이 연구는 현재 진행 중인 2014년 입법조사처 연구 프로젝트의 초안이므로 인용을 삼가 부탁드립니다.

는 온라인과 오프라인 자발적 결사체참여의 정치적 영향을 이론적 틀 안에서 종합적으로 이해하고자 한다. 또한 이 두 공간에서 참여활동이 서로 상호작용할 때 정치참여에 어떠한 영향을 주는지 분석함으로써 한국인의 선거참여에 미치는 자발적결사체의 정치적 영향을 보다 체계적, 심층적으로 이해하고자한다. 이를 통해, 본 연구는 다원화되어가는 의사소통 공간에서 이루어지고 있는 시민참여를 어떻게 긍정적인 정치적 관심과 적극적 정치참여로 연결시킬지에 대한 정책적 방향을 제시하고자 한다.

2. 이론 및 가설

정치참여(Political Participation) : 정의와 유형

정치참여(political participation)는 민주주의에서 시민의 권리와 의무가 표출되는 정치현상이다(Kymlicka and Norman 2000). 이러한 정치참여는 정치에 대한 관심과 정치 토론에서부터 다양한 자발적 사회결사체(voluntary associations)활동, 나아가 선거참여에 이르기 까지 다양한 형태로 정의 될 수 있다. 전통적으로 정치참여는 시민들이 정부인사 선출과 그들의 정책결정에 영향을 주기 위해 하는 활동으로 정의된다(Easton 1956; Verba and Nie 1972 Verbam Nie and Kim 1978; Verba et al., 1995). 즉 정치참여란 정부의 정책결정에 영향을 주려는 의도적 참여이다. 이 시각으로 보는 정치참여는 크게 선거참여와 선거 외 정치참여로 나뉜다. 구체적으로, 선거참여란 투표참여, 특정 후보자를 위한 자원봉사, 선거자금기부 등과 같이 선거에 직접 관련 된 정치활동을 의미한다. 반면에 선거 외 정치참여는 특정 정치사안의 지지를 위한 서명운동이나 시위 등에 참여하는 같은 선거와 무관한 일련의 정치활동을 의미한다(Rosenstone & Hansen 1993). 그러나 이러한 정부의 정책결정에 영향을 주려는 시민들의 일련의 행위로 정의되는 정치참여는, 표현되지 않은 정치적 관심, 혹은 그 반대로 분명한 정치행위로 발현되는 시민불복종(civil disobedience)이나 정부형태 자체를 바꾸려는 정치폭력 등은 배제하고 있다는 지적을 받는다.

따라서 이러한 전통적 시각보다 보다 폭넓게 정치참여를 이해하려는 시각에 따르면, 정치참여는 다양한 목적, 대상, 형태를 가진 시민의 활동 전반을 일컫는다. Brady(1999) 에 따르면 정치참여는 “일반시민(ordinary citizens)이 정치결과(political outcomes)에 영향을 주려는 활동”을 의미한다. Brady의 정의는 정치참여는 일반시민이 정치엘리트나 정부관료 뿐만 아니라 다양한 힘 있는 사람들이 만드는 정치결과에 영향을 주는 활동을 의미한다. 즉, Brady의 정의는 정부관료 뿐만 아니라 경제엘리트, 지식 엘리트 등을 일반시민과 대응되는 행위자로 두고 그들의 정치적 결정에 영향을 주려는 일련의 활동을 정치참여로 본다. 그러나 Brady의 정의 역시 정치참여를 직.간접적으로 정치영역 내에서 이루어지는 행위로 본다는 점에서는 전통적 정의와 가깝다. 이에 반해 Barnes 와 Kasse (1979)에 따르면 정치참여는 한 정치체제의 다양한 수준에서 직.간접적으로 정치적 선택에 영향을 주고자하는 일반시민의 모든 자발적 행위이다. 그러나 이들의 정의는 전통적 정치참여의 이해를 확대시키기는 했으나, 여전히 “눈에 보이는” 실질적 정치적 행위에 초점을 맞추는 문제가 있다. 즉 사회 내에서 이루어지고 있는 비정치적인 다양한 잠재적 시민활동이나 의사가 전통적인 정치참여에 영향을 주어 간접적으로 정책결정에 영향을 줄 수 있다는 점을 간과하고 있다. 또한 이러한 새로운 정의들은 사회가 복잡해져감에 따라 생겨나는 다양한 비형식적(informal) 기관이나 조직을 통한 정치참여형태를 반영하지 못한다는 단점이 있다.

이에 사회자본이론(social capital theory)학자들을 포함한 다른 학자들 전통적 정치참여를 광

범위한 시민참여(civic engagement)의 한 부분으로 이해한다. 전통적으로 시민참여는 가족이나 친한 친구집단을 넘어선 타인들이 관련된 사회 환경에 영향을 주려는 일련의 모든 활동을 의미한다(Adler, Goggin 2005, p241). 혹은 더 광의적으로 자신의 이익추구를 위한 각종 시민활동뿐만 아니라, 다양한 정치공동체가 필요로 하는 것들에 대한 객관적(개인적이 않은)지향 및 순응을 시민참여로 정의하기도 한다(Skocpol and Fiorina 1999 p.164). 요약하자면, 시민참여는 사회 모든 현안에 대한 적극적인 관여(engagement)나 심리적 순응(orientation) 모두를 포함한다. 따라서 직접적인 정치적 사안이나 후보자에 대한 관심, 정치문제에 대한 토론, 적극적 투표참여뿐만 아니라, 이러한 직접적 관여나 참여에 영향을 줄 수 있는 모든 시민의 활동이 시민참여가 되고 정치참여가 된다. 즉 사회내의 시민의 거의 모든 활동이 시민참여 혹은 정치참여로 이해 될 수 있다. 그러나 이러한 “거의 모든 것” 형태의 접근은 실제 분석에 있어 문제점이 있음이 지적 되고 있다. 즉 간결하고 체계적 분석을 위해서는 실제에서 다양한 시민참여 형태 중 특정 참여 행태에 집중할 수밖에 없다. 또한 전통적인 정치참여를 시민참여의 일부로 볼 수도 있으나, 정치와 관련된 실제 행위로 이해되는 정치참여와 보다 간접적이며 들어나지 않은 시민참여는 구별되어 이해되어야 서로의 관계를 더욱 명료하게 이해 할 수 있다.

본 연구에서 정치참여는 시민들이 정부의 정책결정에 영향을 주려는 직접적 행위로 정의된다. 다시 말해 본 연구에서의 정치참여는 비정치적 영역에서 일어나는 참여활동과 구별된다. 또한 사회, 정치 사안에 대한 심리적 순응이나 관심과 같은 시민참여와도 구별되어 사용된다. 대신에 이러한 비정치적인 사회참여활동이나, 심리적 차원의 관심은 정치참여의 동인(driving forces)로 분석된다. 실증분석에서는 선거참여를 본 연구의 정치참여의 측정변수로 사용한다.

정치참여를 결정요소: 정치자원과 심리적 태도 요인

시민의 정치참여에 영향을 주는 요인은 크게 두 가지로 나누어 이해될 수 있다. 먼저 합리적 선택이론(rational choice theory)을 바탕으로 한 Downsian Model에 따르면, 개인의 정치참여는 사회경제적 지위 (socioeconomic status) 그리고 정치지식등과 같은 실질적 개인 정치자원을 비용으로 지불하는 것과, 이들 자원을 정치참여에 사용함으로써 얻어지는 혜택(benefits) 간의 공식에 의해 결정된다. 이 공식에서 비용보다 효용이 높을 때 정치참여가 일어난다. 다시 말해 개인은 정치참여로부터 얻어지는 효용이 정치참여를 위해 필요한 비용보다 클 때 정치에 참여하게 된다. 따라서 정치참여 비용을 감당할 자원이 많은 사람일수록 정치에 참여하게 된다고 예측한다. 구체적으로 Downsian Model은 시간, 수입, 교육, 직업, 정치지식 및 의사소통 및 정책판단능력 같은 시민기술(civic skills) 등을 주요한 정치자원으로 지목한다. 이 이론에 바탕을 둔 연구들은 일반적으로 시간이 많으며, 교육수준과 소득수준이 높은 사람이 그렇지 않은 사람보다 정치에 더 참여한다고 주장한다. 또한 취업자가 비취업자보다, 취업자 중에서는 높은 직업지위에 있는 사람이 낮은 위치에 있는 사람보다 정치에 더 참여한다고 주장한다(Wolfinger & Rosenstone, 1980). 이러한 합리적 선택이론에 바탕을 둔 Downsian Model은 개인이 정치참여를 않는 이유를 설명하는 데는 유리하다. 그러나 현실에서 한 개인의 투표참여와 같은 정치참여가 선거나 정책의 결과가 바뀌기 어렵다. 즉 참여로 얻어지는 효용이 참여비용을 능가하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 왜 사람들은 정치참여를 하는지 설명하는데서 이 이론의 한계가 있다.

또 다른 이론은 누가 정치에 참여하느냐를 설명하는데 있어 심리적 태도(psychological attitudes)의 역할을 강조한다. Michigan Model로 알려진 이 시각은 높아진 교육수준이나 수입수준에 비례하여 정치참여가 증가하지 않는다는 사실에 주목하여, 대안으로 개인의 사회심리적성향이

정치참여에 미치는 영향에 초점을 둔다. 즉 심리적 유인(psychological incentives)의 역할을 강조한다. 특히 전통적인 Michigan Model 학자들은 이념과 정당일체감의 역할에 주목했다 (Campbell et al. 1960). 그들에 따르면, 특정 정당에 대한 애착(attachment)으로 정의되는 정당일체감은 후보자나 정책선호에 결정적 역할을 한다. 왜냐하면 정당일체감은 복잡한 정치정보를 이해하기 쉽게 걸러내고, 정치적 결정에 있어 방향성을 제시하기 때문이다. 따라서 특정 정당을 지지 하는 사람이 지지정당이 없는 사람보다, 보다 강한 애착으로 지지하는 사람이 약하게 지지하는 사람보다 정치참여를 더 참여하게 된다. 또한 Michigan Model은 정치적 효용감(political efficacy), 정치적 관심(political interest), 시민의무감(a sense of civic duty), 집단의식(group consciousness), 및 타인에 대한 신뢰를 주요한 심리적 태도로 보고 연구해오고 있다. 많은 연구들은 정치적 효용감, 정치적 관심, 타인에 대한 신뢰가 높은 사람일수록, 시민의무감이 강하며, 자신이 속한 집단에 대한 애착이 높을수록 정치에 더욱 참여한다는 점을 밝혀왔다 (Brady et al.1995; Miler et al. 1981) 왜냐하면 이러한 심리적 요인은 정치참여의 결과에 대한 긍정적 기대를 높이기 때문이다. 이러한 맥락에서 정치 엘리트 및 정당의 동원 역시 강조되어 왔다. 왜냐하면 동원은 다양한 심리적 태도를 형성, 발전시키는 주요한 외부적 자극의 역할을 하기 때문이다 (Rosenstone and Hansen 1993)

이 밖에 자발적 결사체로 측정되는 사회관계망(social networks)도 중요한 정치참여 동인으로 Downsian Model과 Michigan Model이 제시하는 정치참여 결정인자와 구별되어 논의되기도 한다. 특히 이러한 “관계망 자원”은 사회자본이 정치참여에 미치는 역할에 대한 연구가 활발해 지며 그 중요성이 강조되고 있다(Bray et al 1995; Putnam 1995, 2000). Brady et al. (1995)은 정치참여란 정책결정과 정부인사선발에 영향을 주는 행위로 정의하고, 개인의 정치참여는 사회경제적자원이나 시민적 기술뿐만 아니라 시민참여활동과 관련된 네트워크에 의해 영향을 받는다는 점을 강조한다. Putnam (1995, 2000)은 사회자본이라는 개념으로 사회관계망의 역할을 설명한다. 사회자본은 상호 이익을 위해 조율과 협동을 촉진시키는 관계망, 규범, 사회적 신뢰등과 같은 사회적 조직들이 지니는 일련의 특징이다 (Putnam 1995, 2000). Putnam에 따르면 사회관계망의 실체인 사회적 자발적 결사체(voluntary associations)는 시민들에게 정치정보를 나누는 장이며, 조직구성 및 참여를 실제로 경험하는 기회를 제공함으로써 시민기술을 축적시킨다. 동시에 타인에 대한 신뢰를 경험하고 축적하게 한다. 이러한 사회자본을 바탕으로 한 관계망자원은 개인의 정치참여를 결정하는 또 다른 범주의 요인 로 이해 할 수도 있으나, 기존의 Dowsian Model과 Michigan model적인 요소 두 가지 역할을 동시에 하는 것으로 이해 할 수도 있다.

이와 유사한 맥락에서, 본 연구에서 온라인 자발적 결사체 활동참여, SNS를 포함한 다양한 매체의 이용은 Downsian 자원인 동시에 심리적 유인으로서의 역할을 하는 것으로 간주한다. 오프라인 자발적 결사체 즉, 친목활동, 지역단체활동 그리고 종교단체에서의 활동은 정치적 지식과 소통을 나누는 장으로 정치자원을 증가 시키는 역할을 한다. 마찬가지로, 온라인 커뮤니티 참여, 그리고 다양한 미디어 매체의 이용은 정치자원의 역할을 한다. 왜냐하면 온라인상에서 동호회 활동이나, 페이스북이나 트위터같은 SNS (Social Service Networks) 및 다양한 방송채널은 개인이 정치현상에 대한 정보를 접하고, 토론하고, 이해하는 공간이자 동시에 매개체 역할을 하기 때문이다. 특히 최근의 온라인 커뮤니티 활동과 다양화된 TV 채널은 기존의 자발적 결사체나 신문과 같은 전통적인 매체 보다 직접적이고 신속하게 사회, 정치관련 정보를 제공하는 장점이 있다. 요약하자면, 온라인 커뮤니티의 활동과 다양한 매체의 이용은 개인의 정치참여에 필요한 자원을 증가시킴으로써 정치참여 함수에서 상대적으로 비용을 감소시켜 참여를 용이하게 해준다는 예측을 가능하게 한다.

동시에 온라인상에서 활동이나 다양한 매체 이용은 개인의 정치에 대한 심리적 태도에 영향을 준다. 오프라인의 다양한 커뮤니티활동 참여, 다양한 미디어 매체활용 특히 SNS등의 활용은

개인의 정치와 관련된 태도를 자극, 변화 발전시키는 역할을 한다. 온라인 커뮤니티 활동 속에서 나눌 수 있는 공적인 혹은 사적인 정치의사표현은 시민의식이나 정치적 관심, 타인에 대한 신뢰에 영향을 주어 정치참여에 영향을 줄 수 있다. 또한, 현재 한국의 종합편성채널의 정치적 성향은 시청자를 특정 정치적 태도를 갖도록 유인할 수 있다. 그러나 이러한 다변화된 소통방식이나 매체가 정치 참여에 미치는 영향의 방향성에 대해서는 반론의 여지가 있다. 다시 말해 온라인상에서의 활동과 다양한 매체이용이 심리적 요인으로 정치참여에 긍정적인 혹은 부정적인 영향을 줄지는 간단치 않다는 것이다. 개인이 처한 주변 정치, 사회적 맥락과 다른 정치참여요인과의 상관관계에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 온라인 커뮤니티참여는 정치에 대한 관심을 높일 수 있다는 점에서는 정치참여에 긍정적 효과가 기대되지만, 온라인 커뮤니티가 정치에 대한 불만을 표시하는 장으로서의 역할이 강하다는 현실을 고려할 때 실질적으로는 정치효용감을 떨어뜨려 정치참여에 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 이런 면에서 온라인 커뮤니티활동과 다매체 이용이 정치참여에 미치는 영향은 실증적 분석의 대상으로 의미가 있다. 따라서 본 연구에서는 한국인의 온라인 커뮤니티활동과 다매체의 이용이 오프라인 자발적 결사체참여와 더불어 한국인의 정치참여에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석한다.

오프라인 자발적 단체 참여활동과 온라인 커뮤니티 활동이 정치참여에 미치는 영향과 관련된 이론적 논의, 선행연구 및 가설제시

가설:

- 오프라인 자발적 결사체에 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다
- 온라인자발적 결사체 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다
- 오프라인과 온라인 커뮤니티에 모두 참여하는 사람일수록 선거에 참여한다

3. 분석자료 및 변수

1) 집적분석(aggregate analyses)

- 온라인 참여형태: 온라인 동호회 및 SNS 참여형태
- 오프라인 참여형태: 친교 모임, 자원봉사, 지역단체활동 등의 모임 참여 형태
- 나이/교육수준/정치적 관심 수준 및 정당이념, 성(gender)에 따른 오프라인/ 온라인 참여 형태 비교

2) 실증분석(empirical analysis)

- 오프라인/온라인 자발적 결사체 참여가 선거참여에 미치는 영향을 4개의 모델로 나누어 분석
- Model 1: 오프라인 자발적 결사체의 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 2: 온라인 자발적 결사체의 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 3: 온라인과 오프라인 자발적 결사체 참여가 선거참여에 미치는 영향
- Model 4: 온라인, 오프라인 결사체 참여와, 온라인과 오프라인 참여 상호작용이 선거참여에 미치는 영향

4. 분석 결과 및 논의

5. 결론 및 함의

민주주의는 시민들이 투표를 포함한 다양한 정치행위에 적극적으로 참여할 때 공고화된다. 왜냐하면 시민들의 정치참여는 민주주의의 확립과 발전에 핵심요인인 정치적 정당성(legitimacy)을 확보하기 위해 가장 중요하기 때문이다(Diamond, Linz and Lipset 1990). 시민주도의 민주주의가 확고히 자리 잡지 못한 한국 사회의 경우는 더욱 그러하다. 따라서 정치적 환경변화에 맞추어 시민들의 정치참여를 독려할 다양한 방법을 찾는 것은 한국 민주주의 정립을 위해 정책적으로도 중요하다. 이를 위해서는 가장 먼저 시민들이 어떻게 선거에 참여하는가에 대한 이론적, 실증적 이해가 선행되어야 한다. 이에, 본 장은 기존의 오프라인 결사체참여와 최근 온라인을 중심으로 한 커뮤니티 활동이 한국인의 선거참여행태에 어떠한 영향을 끼치는지 실증적으로 분석한다. 특히 본 장에서 설명변수로 초점을 맞추고 있는 오프라인과 온라인 사회적 연결망 즉 자발적 결사체 활동의 특징을 이해하는 것은 현재 한국인들이 사회참여 행태뿐만 아니라 한국의 참여민주주의 특징을 이해하는데도 중요하다.

시민들의 자발적 결사체를 통한 사회참여는 정부의 정책적 지원이나 선도로 많은 변화가 가능한 영역이다. 특히 자발적 결사체활동이 정치참여에 미치는 영향이 온라인이나 오프라인이나 따라 다를 경우, 정당을 포함한 정부가 선거참여를 독려하기 위해 앞으로 어떠한 정책을 수립하여야 하는지에 대한 시사점을 제공할 것이다. 더불어 최근 늘어나고 있는 SNS를 포함한 온라인 자발적 결사체참여의 정치적 영향을 실증적으로 분석함으로써, 선거참여, 사회통합, 참여민주주의 관련된 정책을 담당하는 정부기관이나 관련업무 담당자에게 중요한 학술적, 실증적 자료로서의 역할을 할 것으로 기대된다.

<Reference>

- 김석호. 2011. "자발적 결사체, 사회적 불평등, 참여 민주주의: 미국과 한국 비교연구." 한국사회학 45(3).
- 이재신, 이영수. 2009. "사회자본과 SNS." 한국언론학회 제38대 한국언론학회 제 1차 기획연구 한국 사회의 정치적 소통과 SNS.
- 박상호. 2009. "인터넷을 통한 디지털 콘텐츠 이용행태에 관한 연구 : 전자책(e-book) 이용을 중심으로" 한국출판학연구 제35권 제2호 통권 제57호, pp.243-268
- Adler, R.P, and Goggin J. 2005 What Do We Mean By Civic Engament"? Journal of Transformative Education 3(3), 236-53
- Barnes, Samuel and Kasse Max. 1979. Political Action : Mass Participation in Five Western Democracies. London & Beverly Hills: Sage
- Brady, Henry, Sidney Verba and Kay Lehman Schlozman 1995. Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation , American Political Science Review 89(2): pp. 271-294
- Brady, Henry. 1999. Political Participation in J. P Robbin, P.R Shaver, L.S. Wrightsman(Eds) Measures of Political Attitudes, pp. 737-801. San Diego: Academic Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes. 1960. The American Voter. New York: John Wiley & Sons.
- Downs, Anthony.1957. AnEconomicTheoryofDemocracy. New York: HarperCollins
- Easton, David. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems." World Politics 9(3) : pp. 383-400
- Kymlicka, Will & Wayne Norman. 2000. Citizenship in Diverse Societies. New York: Oxford University Press.
- Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset. 1990. Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy, Boulder and London: Lynne Rinner.
- McClurg, Scott D. 2003. "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation." Political Research Quarterly, 56: 448-464.
- Miller, Arthur H., Patricia, Gurin, Gerald Gurin, and Oksana Malanchuk.1981. "Group Consciousness and Political Participation." AmericanPoliticalScienceReview 25(3): 502-21
- Paul DiMaggio, Eszter Hargittai, W. Russell Neuman, John P. Robinson. 2001. "Social Implications of the Internet," Annual Review of Sociology, 27: 307-336.
- Fennema, Meinert, & Jean Tillie. 1999. "Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks," Journal of Ethnic and Migration Studies, 25: 703-726.
- Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.
- . 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New

- York: Simon & Schuster.
- , 1995. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in American," *Political Science and Politics*, 28: 664-683.
- Quintelier, E. & S. Vissers. 2008. "The Effect of Internet Use on Political Participation: An Analysis of Survey Results for 16-Year-Olds in Belgium," *Social Science Computer Review*, 26: 411-427.
- Rosenstone, Steven J. & John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Longman.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Academic Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-on Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Teorell, Jan. 2003. "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden," *Scandinavian Political studies*, 26: 49-66.
- Tolbert, C. & R. McNeal. 2003. "Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation," *Political Research Quarterly*, 56: 175-185.
- Wolfinger, Raymond E. & Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.
- Theda Skocpol and Morris P. Fiorina 1999 *Civic Engagement in American Democracy*
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York: Macmillan

한국 유권자의 이념성향과 미디어 이용¹⁾

민 희(경희대학교)

I. 문제제기

최근 한국사회는 미디어 환경의 다변화 및 급변화를 경험하고 있다. 인터넷의 등장으로 가능했던 ‘뉴미디어 시대’는 ‘뉴미디어 컨버전스 시대’(정보통신정책연구원 2009), ‘스마트-소셜 시대’(정보통신정책연구원 2011), ‘모바일 시대’(한국정보화진흥원 2012)로 빠르게 진화하고 있다. 이러한 시대적 흐름은 웹 패러다임의 변화로부터 기인한다. 웹 1.0 기반의 웹사이트(WWW)에서 웹 2.0 기반의 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)의 등장, 그리고 스마트 폰의 대중화는 항상 한국사회 변화의 중심에 위치해 있다. 이 뿐만 아니다. 한국의 미디어 시장은 이러한 정보통신기술(ICTs) 기반의 미디어 환경과 별도로 또 한 번의 전환기를 맞았다. 2011년 JTBC, TV 조선, 채널A, MBN을 중심으로 개국한 종합편성채널은 다양한 장르의 정보 공급원으로서의 역할을 하고 있다.

이렇게 볼 때 지금 우리는 복합적인 미디어 환경(hybridized media environment)(Chadwick 2011) 속에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 복합적인 미디어 환경은 TV, 신문과 같은 전통적인 미디어뿐 만 아니라, 블로그, 트위터, 페이스북과 같은 소셜네트워크 서비스 이용자를 모두 포함한다. 예컨대, 우리는 TV 뉴스를 보는 동안에도 소셜 네트워크 서비스에 댓글을 남긴다. 또한 시청하지 못한 TV 프로그램이나 뉴스를 보기 위해서도 인터넷을 한다.

이와 같은 복합적인 미디어 환경은 다양한 정치커뮤니케이션 방식을 양산한다. 미디어에 따라 상이한 커뮤니케이션 기술을 가지고 있고, 기술에 따라 동일한 콘텐츠가 다른 영향을 미치기 때문이다(조화순·김정연 2012, 99). TV, 신문과 같은 전통적 미디어는 소수의 언론 종사자가 정보를 생산하고 불특정 다수에게 일방적·간접적으로 정보를 전달하는 구조를 띤다. 이에 반해 트위터, 페이스북과 같은 소셜네트워크 서비스는 참여·공유·개방의 웹 2.0 기반으로 정보를 생산하고, 관계와 친분 중심의 쌍방향 소통 방식으로 정보를 전달한다(한국정보화진흥원 2012, 4).

그런데 이러한 이유로 복합적인 미디어 환경은 정치커뮤니케이션 과정에서 ‘양날의 칼’로 작용하기도 한다. 특정 미디어의 기술 구조가 다양한 정치적 목소리를 낼 수 있는 기제로 이용될 수 있는가 하면, 동시에 이것이 특정 세대나 특정 정치적 성향을 지닌 집단과 친화성을 보임으로써 오히려 공동체의 파편화를 초래하기도 하기 때문이다.²⁾ 특히 후자의 견해와 관련하여 최근 국내 연구들은 세대 및 이념성향 혹은 지지하는 정치후보자에 따라 선호하는 미디어가 다르다는 것을 보여준다. 진보적 성향과 젊은 세대의 결집은 트위터를 통해 이루어지고, 보수적 성향과 나이든 세대의 결집은 전통적 매체를 통해 이루어진다(류석진 외 2011; 권태형 2012) 또한, 2011년 6.2 지방선거 당시 박원

1) 이 연구는 현재 진행 중인 2014년 입법조사처 연구 프로젝트의 초안이므로 인용을 삼가 부탁드립니다.

2) 최근 연구는 전자를 교차 네트워크 이론으로, 후자를 고립주의 이론으로 논의한다(조성대 2013).

순 후보 지지자는 TV 뉴스 이용보다는 진보신문과 인터넷을 자주 이용했으나, 나경원 후보 지지자는 이와 반대의 미디어 이용 행태를 표출했다(손영준·이완주 2013).

이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 한국 유권자의 정치적 성향에 따른 미디어 이용 행태에 주목하고자 한다. 정치적 성향 중에서도 이념성향에 초점을 맞출 것이다. 지금 한국은 이념의 양극화로 인한 사회적 갈등이 그 어느 때보다 심하다. 이를 통해 본 연구는 유권자의 이념성향에 따른 미디어 이용이 이와 같은 기존의 갈등을 더욱 증폭시키는 요인으로 작동하고 있지는 않는지에 대해 고찰한다. 만약 유권자의 정치커뮤니케이션 과정에서 미디어를 매개로 이념성향에 따른 '끼리끼리(likeminded)' 현상이 관찰된다면, 유권자에게 전달되는 정보는 쉽게 왜곡될 것이다. 나아가, 정치이슈 혹은 정치후보자에 대한 지지 및 선거참여와 같이 다양한 정치적 과정에 직면할 때마다 유권자의 정치적 의견과 선택은 합리성을 담보하기 어려울 것이다.

이 같은 현상을 분석하기 위해 본 연구는 한국정보통신정책연구원(KISDI)의 한국미디어패널조사 자료를 활용한다. 한국정보통신정책연구원은 2010년부터 매년 한국미디어패널조사를 시행하고 있는데, 이것은 한국인의 미디어 이용 행태를 경험적으로 분석하기에 적합하다. 그 중에서도 본 연구는 2012년 조사 자료를 살펴보기로 한다. 2012년 자료는 2012년 6월 전국 17개 시도 4,432가구 및 가구 내 개인 10,319명을 대상으로 한 가구방문 면접조사 결과이다.

II. 기존연구 검토

Ⅲ. 이념성향별 인구통계학적 특성

본 연구는 이념성향에 따른 미디어 이용행태의 차이를 살펴보기 위해 이념성향을 크게 진보적, 중도적, 보수적 성향으로 구분하였다. 그리고 이념성향의 측정은 “귀하께서는 자신이 정치적으로 진보적이라고 생각하십니까, 아니면 보수적이라고 생각하십니까”의 설문을 활용하였다.³⁾ 그 결과 진보적 성향은 21% (1993명), 중도적 성향은 34% (3505명), 보수적 성향은 38.7% (3992명)인 것으로 나타났다.

이를 바탕으로 유권자의 이념성향에 따른 인구통계학적 특성을 살펴보았다. <표 1>을 통해 알 수 있는 바와 같이 본 표본에서 이념성향의 분포는 연령과 학력에서 차이를 보여주고 있다. 진보적 이념성향의 유권자는 20대, 30대, 40대에서 각각 15.1%, 30.9%, 24.3%를, 보수적 이념성향의 유권자는 50대, 60대, 70대 이상에서 20.5%, 17.6%, 24.3%를 차지하고 있었다. 또한, 진보적 이념성향의 유권자는 대졸, 대졸 이상의 학력에서 각각 47.2%, 2.6%를, 보수적 이념성향의 유권자는 초졸 이하, 중졸 이하의 학력에서 각각 28.8%, 13.9%를 나타냈다.

<표 1> 이념성향별 인구통계학적 특성

		진보적 성향	중도적 성향	보수적 성향	전체
성별	남성	997 (50%)	1478 (42.2%)	1812 (45.4%)	4287 (45.2%)
	여성	996 (50%)	2027 (57.8%)	2180 (54.6%)	5203 (54.8%)
연령	만 20~29세	264 (15.1%)	368 (12.7%)	210 (5.6%)	842 (10%)
	만 30~39세	542 (30.9%)	643 (22.2%)	454 (12.1%)	1639 (19.5%)
	만 40~49세	705 (24.3%)	705 (24.3%)	752 (20%)	1984 (23.6%)
	만 50~59세	468 (16.1%)	468 (16.1%)	771 (20.5%)	1459 (17.3%)
	만 60세 이상	343 (11.8%)	343 (11.8%)	664 (17.6%)	1119 (13.3%)
	만 70세 이상	371 (12.8%)	371 (12.8)	916 (24.3%)	1374 (16.3%)
학력	초졸 이하	128 (6.4%)	528 (15.1%)	1149 (28.8%)	1805 (19%)
	중졸 이하	167 (8.4%)	535 (15.3%)	553 (13.9%)	1255 (13.2%)
	고졸 이하	707 (35.5%)	1371 (39.1%)	1375 (34.4%)	3453 (36.4%)
	대졸 이하	940 (47.2%)	1024 (29.2%)	867 (21.7%)	2831 (29.8%)
	대학원 재학 이상	51 (2.6%)	47 (1.3%)	48 (1.2%)	146 (1.5%)
개인 월 평균 소득	소득 없음	788 (39.6%)	1696 (48.4%)	1665 (41.7%)	4149 (43.7%)
	100만원 미만	206 (10.3%)	484 (13.8%)	320 (8%)	1444 (15.2%)
	100~200만원 미만	346 (17.4%)	584 (16.7%)	434 (10.9%)	1622 (17.1%)
	200~300만원 미만	303 (15.2%)	418 (11.9%)	692 (17.3%)	1181 (12.5%)
	300~400만원 미만	208 (10.4%)	222 (6.3%)	460 (11.5%)	680 (7.2%)
	400~500만원 미만	78 (3.9%)	52 (1.5%)	250 (6.3%)	210 (2.2%)
	500만원 이상	63 (3.2%)	47 (1.3%)	80 (2%)	198 (2.1%)
전체		1993 (21%)	3505 (34%)	3992 (38.7%)	9490 (100%)

3) 이념성향을 묻는 설문은 원래 총 5점 척도(1=매우 진보적, 5=매우 보수적)로 구성되어 있었으나, 본 연구는 매우 진보와 진보는 진보적 이념성향으로, 매우 보수와 보수는 보수적 이념성향으로 리코딩 하였다.

IV. 유권자의 이념성향과 선호하는 미디어

본 연구의 목적은 유권자의 이념성향에 따른 미디어 이용 행태를 분석하는 것이다. 따라서 본격적인 분석에 앞서 본 연구의 분석대상으로 사용되는 미디어의 범위와 종류를 설정해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 본 연구는 현재 한국의 미디어 환경을 복합적인 미디어 환경으로 본다. 이러한 시각은 유권자의 미디어 이용 행태를 논의하는 데 있어서 크게 두 가지 의미를 지닌다. 첫째, TV, 신문과 같은 전통적 미디어뿐만 아니라, 웹1.0 기반의 인터넷 신문과 웹 2.0 기반의 SNS를 포함한다. 둘째, 본 연구는 이와 같은 미디어들을 대체 혹은 보완 수단과 같은 갈등적 관계로 보지 않는다. 오히려 미디어를 기반으로 한 유권자의 정보습득 과정 및 특성에 초점을 맞춘다.

따라서 본 연구는 유권자의 미디어 이용을 기본적으로 크게 4가지 유형으로 구분하고자 한다. i) TV 이용자 ii) TV·종합일간지·인터넷 신문 이용자 iii) TV·SNS 이용자 iv) TV·종합일간지·인터넷 신문·SNS 이용자가 바로 그것이다.⁴⁾ 다음은 이와 같은 분류를 기반으로 한 이념성향별 미디어 이용의 분포를 보여준다. 보수적 이념성향의 유권자는 타 이념성향의 유권자보다 TV 이용에서 보다 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이에 반해 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 종합일간지나 인터넷 신문 그리고 SNS 등 다양한 미디어를 이용하는 것으로 확인되었다.

<표 2> 이념성향에 따른 미디어 이용

구분	TV 이용자	TV, 온-오프 신문 이용자	TV, SNS 이용자	TV, 온-오프 신문, SNS 이용자	전체
진보적 성향	945 (47.4%)	421 (21.1%)	336 (16.9%)	291 (14.6%)	1993 (100%)
중도적 성향	2115 (60.3%)	490 (14%)	612 (17.5%)	288 (8.2%)	3505 (100%)
보수적 성향	2884 (72.2%)	652 (16.3%)	282 (7.1%)	174 (4.4%)	3992 (100%)
전체	5944 (62.6%)	1563 (16.5%)	1230 (13%)	753 (7.9%)	9490 (100%)

$\chi^2 = 536.479^{***}$ (***) $p < 0.001$)

1. 유권자의 이념성향과 선호하는 TV 채널

그렇다면, 이념성향별 유권자가 선호하는 TV 채널이 다른지 살펴보기로 한다. 이를 위해 본 연구는 TV 채널을 지상파와 종합편성채널로 구분하였다. 다음 표는 이념성향에 따른 선호하는 TV 채널 1순위를 보여주는데, 유권자의 이념성향에 따라 선호하는 TV 채널에서 차이가 나타난다는 것을 알 수 있다. 중도적 이념성향은 진보적 이념성향과 보수적 이념성향보다 지상파에서 더욱 큰 비중을 차지하고 있었다. 이에 반해 진보적 이념성향과 보수적 이념성향은 중도적 이념성향보다 종합편성채널에서 더욱 많았다.

4) 이와 같은 구분은 다음과 같은 방법을 통해 이루어졌다. TV는 모든 유권자가 이용하는 것으로 간주한다. 따라서 종합일간지·인터넷 신문 이용자와 SNS 이용 여부를 묻는 질문을 바탕으로 4가지 유형을 도출한다. 이 중 종합일간지·인터넷 신문 및 SNS를 모두 이용하지 않는 경우를 TV 이용자로 규정한다. 미디어 이용 여부를 묻는 질문은 다음과 같다. : “귀하께서는 평소 신문(유료 신문, 무료 신문, 인터넷 신문 모두 포함)을 읽고 있습니까?”, “귀하께서는 소셜네트워크 서비스를 사용하고 있습니까?”

〈표 3〉 이념 성향에 따른 선호하는 TV 1순위: 지상파 vs. 종합편성채널

구분	지상파	종합편성채널	전체
진보적 성향	1576 (98.9%)	17 (1.1%)	1593 (100%)
중도적 성향	2882 (99.5%)	15 (0.5%)	2897 (100%)
보수적 성향	3481 (98.9%)	37 (1.1%)	3518 (100%)
전체	7939 (99.1%)	69 (0.9%)	8008 (100%)

$$\chi^2 = 6.286* (*p < 0.05)$$

이번에는 유권자의 이념성향별 지상파와 종합편성채널의 주요 채널에 대한 선호 차이를 살펴보았다. 먼저 지상파는 KBS, KBS2, EBS, MBC, SBS 중 가장 선호하는 채널이 무엇인지 물었다. 그 결과 진보적 성향의 유권자와 보수적 성향의 유권자는 선호 채널에 있어서 차이를 나타냈다. 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 KBS1과 KBS2에서 더 큰 비중을 차지하는 것으로 확인되었다. 이에 반해 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 EBS, MBC, SBS를 더욱 선호하고 있었다.

〈표 4〉 이념 성향에 따른 선호하는 지상파 채널 1순위

구분	KBS1	KBS2	EBS	MBC	SBS	전체
진보적 성향	415(26.3%)	346(22%)	53(3.4%)	403(25.6%)	359(22.8%)	1576 (100%)
중도적 성향	882(30.6%)	667(23.1%)	69(2.4%)	672(23.3%)	592(20.5%)	2882 (100%)
보수적 성향	1390(39.9%)	940(27%)	55(1.6%)	645(18.5%)	451(13%)	3481 (100%)
전체	2687(33.8%)	1953(24.6%)	177(2.2%)	1720(21.7%)	1402(17.7%)	7939 (100%)

$$\chi^2 = 215.566*** (***)p < 0.001$$

다음으로 유권자의 이념성향별로 종합편성채널에 속해있는 JTBC, MBN, TV 조선, 채널A 중 가장 선호하는 채널이 무엇인지 물었다. 그 결과 통계적 유의미성은 확인되지 않았지만, 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 JTBC 에서, 보수적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 MBN 과 TV조선에서 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 5> 이념 성향에 따른 선호하는 종합편성채널 1순위

구분	JTBC	MBN	TV조선	채널A	전체
진보적 성향	10(58.8%)	4(23.5%)	3(17.6%)	0(0%)	17 (100%)
중도적 성향	7(46.7%)	5(33.3%)	2(13.3%)	1(6.7%)	15 (100%)
보수적 성향	11(29.7%)	15(40.5%)	8(21.6%)	3(8.1%)	37 (100%)
전체	28(40.6%)	24(34.8%)	13(18.8%)	4(5.8%)	69 (100%)

2. 유권자의 이념성향과 선호하는 신문 종류

유권자는 TV 뿐만 아니라 신문 선호에 있어서도 이념성향별 차이를 드러낼 수 있다. 본 연구는 이러한 경향을 살펴보기 위해 이념성향별 종합일간지와 인터넷 신문에 대한 선호도를 살펴보았다. 먼저, 이념성향별 종합일간지 선호도 차이를 분석하였다. 종합일간지는 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보를 비교하였다.⁵⁾ 경향신문은 대표적인 진보적 성향의 매체로, 동아일보, 조선일보, 중앙일보는 대표적인 보수적 성향의 매체로 구분된다. 다음 표는 이러한 매체의 이념적 특성을 그대로 반영하고 있는데, 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 진보매체인 경향신문에서 더 큰 비중을 차지했다. 이에 반해 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 보수매체인 동아일보에서 더 많은 것으로 확인되었다.

<표 6>이념 성향에 따른 선호하는 종합일간지 1순위

구분	경향신문	동아일보	조선일보	중앙일보	전체
진보적 성향	47 (14.9)	77 (24.4%)	124 (39.4%)	67 (21.3%)	315 (100%)
중도적 성향	36 (9.1%)	68 (17.2%)	190 (48%)	102 (25.8%)	396 (100%)
보수적 성향	62 (12.2%)	132 (26%)	218 (43%)	95 (18.7%)	507 (100%)
전체	145 (11.9%)	277 (22.7%)	532 (43.7%)	264 (21.7%)	1218 (100%)

$\chi^2 = 21.468^* (*p < 0.05)$

이번에는 인터넷 신문에 대한 선호도를 살펴보았다. 인터넷 신문의 경우 종합일간지 선호도와 같이 이념성향에 따른 선호도 차이가 나타나지는 않았다. 그럼에도 불구하고 다음 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 진보적 인터넷 매체인 판지일보와 오마이뉴스에서 더 큰 비중을 차지하고 있었다.

5) 진보적 성향의 매체로 구분되는 한겨레신문의 경우 종합일간지 선호도 1순위에 해당되지 않았다.

<표 7> 이념 성향에 따른 선호하는 인터넷 신문 1순위

구분	경제 투데이	노컷 뉴스	데일리안	판지일보	마이데일리	연합 뉴스	오마이 뉴스	이데일리	전체
진보적 성향	19 (13.7%)	14 (10.1%)	6 (4.3%)	17 (12.2%)	6 (4.3%)	36 (25.9%)	32 (23%)	9 (6.5%)	139 (100%)
중도적 성향	25 (17.6%)	24 (16.9%)	13 (9.2%)	12 (8.5%)	4 (2.8%)	35 (24.6%)	20 (14.1%)	9 (6.3%)	142 (100%)
보수적 성향	16 (20.5%)	18 (23.1%)	4 (5.1%)	3 (3.8%)	3 (3.8%)	24 (30.8%)	6 (7.7%)	4 (5.1%)	78 (100%)
전체	60 (16.7%)	56 (15.6%)	23 (6.4%)	32 (8.9%)	13 (3.6%)	95 (26.5%)	58 (16.2%)	22 (6.1%)	359 (100%)

3. 유권자의 이념성향과 선호하는 SNS 종류

마지막으로 유권자의 이념성향별 SNS 종류에 따른 선호 차이를 살펴보았다. SNS는 트위터, 페이스북, 싸이월드 미니홈피, 카카오톡으로 구분하였다. 그 결과 진보적 이념성향의 유권자와 보수적 이념성향의 유권자는 SNS 선호에 있어서 차이를 나타냈다. 진보적 이념성향의 유권자는 보수적 이념성향의 유권자보다 트위터와 페이스북을, 보수적 이념성향의 유권자는 진보적 이념성향의 유권자보다 카카오톡을 더욱 선호한다.

이러한 차이의 가장 큰 특징은 개방형 SNS와 폐쇄형 SNS로 구분하여 설명할 수 있다. 개방형 SNS는 페이스북, 트위터와 같이 SNS 공간을 통해 자신의 감정이나 상태를 불특정 다수와 공개적으로 공유하는 서비스이다(하정빈 2014, 61). 이에 반해 폐쇄형 SNS는 대표적으로 카카오톡을 꼽을 수 있는데, 이것은 오프라인에서 사회적·지리적 관계 등으로 이루어진 제한된 인맥을 기반으로 하는 커뮤니케이션 서비스이다(하정빈 2014, 62). 이것은 SNS 기능에서 정보적인 측면을 배제하며, 인맥의 확장이 아닌 인맥 결속을 기반으로 한다.

<표 8> 이념 성향에 따른 선호하는 SNS 1순위

구분	트위터	페이스북	싸이월드 미니홈피	카카오톡	전체
진보적 성향	122 (20.1)	198 (32.6%)	97 (16%)	191 (31.4%)	608 (100%)
중도적 성향	153 (17.9%)	225 (26.4%)	177 (20.8%)	298 (34.9%)	853 (100%)
보수적 성향	78 (17.8%)	120 (27.3%)	71 (16.2%)	170 (38.7%)	439 (100%)
전체	353 (18.6%)	543 (28.6%)	345 (18.2%)	659 (34.7%)	1900 (100%)

$\chi^2 = 15.826^*$ (* $p < 0.05$)

V. 결론

지금까지 본 연구는 유권자의 이념성향에 따른 미디어 이용 행태의 차이에 대해 살펴보았다. 그 결과 보수적 이념성향의 유권자와 진보적 이념성향의 유권자는 미디어 이용에 있어서도 차이를 나타내고 있었다. 첫째, 미디어 이용 범위에 있어서 보수적 이념성향의 유권자는 단일 미디어를, 진보적 이념성향의 유권자는 한 개 이상의 미디어를 복합적으로 이용하는 경향을 보였다. 둘째, 개별적 미디어 이용 특성을 살펴보았을 때, 보수적 이념성향의 유권자와 진보적 이념성향의 유권자는 지상파, 종합일간지, 인터넷 신문, SNS 이용에 있어서도 역시 차이를 나타냈다. TV와 종합일간지 및 인터넷 신문 이용에 있어서 보수적 이념성향의 유권자는 보수적 매체를, 진보적 이념성향의 유권자는 진보적 매체를 더욱 선호하는 경향이 있다. 또한 보수적 이념성향의 유권자는 카카오토티와 같은 폐쇄적 SNS를, 진보적 이념성향의 유권자는 트위터, 페이스북과 같은 개방적 SNS를 더욱 선호하는 것으로 나타났다.

물론 이러한 결과만으로 유권자의 이념적 성향에 따라 미디어 이용 행태가 다르다고 단정지을 수는 없다. 앞에서 제시한 바와 같이 이념성향별 인구통계학적 특성을 살펴보았을 때, 이념성향은 연령별 뚜렷한 차이를 보이기 때문이다. 따라서 이에 대한 보다 풍부한 해석을 위해서는 미디어 이용에 있어서 이념성향과 연령 및 또 다른 변수의 영향력에 대한 후속 연구가 선행되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 유권자의 정치적 성향에 영향을 미치는 요인으로 미디어 이용과 같은 정치커뮤니케이션 변수를 강조하지 않을 수 없다. 유권자의 정치커뮤니케이션 구조가 정치사회에 내재되어 있는 갈등을 오히려 증폭시키기도 하기 때문이다. 그런데 그 동안 우리는 이에 대한 문제를 소홀히 다루어 왔다. 특히 정치적 갈등의 원인을 분석하는 데 있어서 지역주의, 세대, 이념적 요소 등만을 강조한 측면이 없지 않다. 따라서 한국사회에서 나타나고 있는 다양한 갈등 양상을 해결하기 위해서 이제는 정치과정에서 나타나는 유권자의 정보 획득 과정 및 특성에 보다 관심을 기울여야 할 때이다.

<참고문헌>

- 강원택. 2009. “디지털 컨버전스 환경에서의 대의제 변화와 정당의 역할.” 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』정보통신정책연구원.
- 권태형. 2012. “소셜네트워크 서비스가 선거유권자에 미치는 영향에 관한 연구.” 송실대학교 박사학위논문.
- 류석진. 2010. “디지털 컨버전스 사회의 정치권력 연구.” 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』정보통신정책연구원.
- 류석진 외. 2011. “스마트-소셜 시대의 민주주의와 거버넌스.” 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』정보통신정책연구원.
- 손영준·이완주. 2013. “후보 지지와 선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 2011년 지방선거를 중심으로.” 『의정논총』 제8권 1호.
- 윤성이·김용철. 2009. “디지털 컨버전스 환경에서 정치거버넌스의 변화.” 『디지털 컨버전스 기반 미래연구』정보통신정책연구원.
- 이호영. 2013. “소셜 플랫폼이 한국에 가져온 사회문화적 변화.” 『소셜플랫폼의 확산에 따른 한국

- 사회의 변화와 미래정책』정보통신정책연구원.
- 임혁백. 2009. 『신유목적 민주주의: 세계화, IT 혁명 시대의 세계와 한국』서울: 나남.
- 하정빈. 2014. “폐쇄형 SNS의 부상과 전망,” 『동향과 전망: 방송·통신·전파』통권 제71호.
- 한국정보화진흥원. 2012. KOREA ICT Value-Up을 위한 쟁점과 과제: 모바일 시대의 커뮤니케이션 패턴변화와 쟁점. 한국정보화진흥원 정책연구 2012-13.
- 장우영·류석진. 2013. “소셜네트워크 캠페인의 정치적 효과: 19대 총선의 트위터 빅데이터 분석,” 『한국정치학회보』제47집 4호.
- 조성대. 2013. “온라인 소셜 네트워크의 교차성과 정치참여: 19대 총선 사례,” 『한국정당 학회보』 제 12권 2호.
- 조성은·한은영. 2013. “SNS의 이용과 개인의 사회관계 변화 분석,” 『소셜플랫폼의 확산에 따른 한국 사회의 변화와 미래정책』정보통신정책연구원.
- 조화순·김정연. 2012. “소셜미디어 매체 특성과 참여의 커뮤니케이션: 반값등록금 관련 블로그와 트위터 내용분석,” 『사이버커뮤니케이션학보』제29권 2호.
- Castiglione, Dario & Mark E. Warren. 2005. "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues," Midwest Political Science Association 2005 Annual Meeting.
- Chadwick, A. 2011. "The political Information Cycle in a Hybrid News System: The British Prime Minister and the 'Bullygate' Affair," International Journal of Press/Politics, Vol. 16, No. 1
- Comm·Joel & Burge, Ken. 2009. Twitter Power. John Wiley & Sons Ltd.
- Jenkins, Henry. 2006. Convergence culture: Where old and new media collide. New York: New York University Press.
- Montgomery, Kathryn. 2007. Generation Digital: Politics, Commerce, and Childhood in the Age of the Internet. Cambridge: The MIT Press.
- Pitkin, Hanna. 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, David. 1997. "Representation is Democracy," Constellations Vol. 4, No. 1
- Shirky, Clay. 2008. Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations. New York: Penguin Press.
- Tapscott, Don. Grown Up Digital: How the Net Generation Is Changing Your World. McGraw-Hill. 2008. 이진원 옮김. 『디지털 네이티브』서울: 비즈니스북스. 2009.
- Urbinati, Nadia. 2005. "Continuity and Rupture: The Power of Judgment in Democratic Representation," Constellations Vol. 12
- Wilson, James Q. and John J. Dilulio Jr. 2001. American Government. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

8. 지방선거제도와 공천방식의 국제비교

■ 제8패널 : 지방선거제도와 공천방식의 국제비교

06.27(금) 09:30~11:30

○ 사회 : 김 욱(배재대)

○ 발표

- 정병기(영남대), “독일의 지방선거제도와 공천방식”
- 한의석(중앙대), “일본의 지방선거제도와 정당 공천방식”
- 오창용(고려대), “프랑스의 지방선거제도와 공천제도”

○ 토론

- 윤광일(숙명여대), 이병하(서울시립대), 박창문(경남대)

독일의 지방 선거 제도와 공천 방식

정병기(영남대학교)

서론

독일은 연방제 국가이므로 연방주(Land) 차원은 지방 자치의 범주에 속하지 않는다. 연방주는 주권을 소유한 연방 구성 국가이기 때문이다. 독일에서 지방 자치나 지방 선거의 범주는 연방주 내의 기초단위(도시와 Gemeinde)에 해당한다. 하지만 지방 선거 제도에도 연방제의 성격이 작용하여 지방 선거 제도는 연방주별로 매우 다양했다. 그러나 1990년대에 단체장 직선제가 도입되면서 기존 유형들은 대부분 이른바 남독일형으로 불리는 단체장/의회 분리형으로 수렴되는 경향을 보였다. 이 연구는 1990년대 단체장 직선제 도입 이후의 선거 제도를 대상으로 한다. 또한 연방제적 특수성에도 불구하고 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위해 연방주 선거를 우리 광역 자치 단체 선거에 해당한다고 보고 함께 다룬다.

공천 제도도 분석 대상에 포함한다. 엄밀히 볼 때 후보 공천 방식은 지자체의 소관이 아니라 정당의 자율적인 영역에 속하지만 기본적으로 선거 제도의 범주에 들어간다고 볼 수 있기 때문이다. 다만 정당별로 달리 나타나는 정당의 영역이라는 점을 고려해 주요 정당별로 고찰한다.

독일 지방 선거 제도에 대해서는 주로 연방의회 선거 제도나 지방 자치 제도를 다룬 문헌에서 추가적으로 언급한 연구들¹⁾이나 주의회와 지방 의회를 함께 다룬 연구들²⁾이 존재한다. 이 연구들은 대개 교과서적으로 선거 제도들을 비교해서 정리한 문헌들로서 지방 선거 제도의 기본 정보들을 제공한다. 물론 개별 선거들을 집중적으로 분석한 문헌들³⁾도 존재하지만, 이 연구들은 제도적 측면과

1) 대표적으로 Günther, Albert und Edmund Beckmann, *Kommunal-Lexikon: Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik* (Stuttgart: Richard Boomerang, 2008); Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010); Wehling, Hans-Georg, *Kommunalpolitik* (Bonn: BPB, 1994); Wollmann, Hellmut und Roland Roth, *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden* (Opladen: Leske + Budrich, 1999) 등.

2) Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Opladen: Leske + Budrich, 2003); Behnke, Joachim, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl* (Baden-Baden: Nomos, 2007); Holtkamp, Lars, "Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich," *Politische Vierteljahresschrift*, Jg.47, H.4 (2006), S.641-661; Holtmann, Everhard und Bernhard Boll, *Sachsen-Anhalt: Eine politische Landeskunde* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997) 등.

3) Czarnecki, Thomas, *Kommunales Wahlverhalten: Die Existenz und Bedeutsamkeit kommunaler Determinanten für das Wahlverhalten: Eine empirische Untersuchung am Beispiel*

행태적 측면들을 상세히 비교해서 다루지 않았다.

독일 지방 선거 제도를 다룬 우리나라 문헌들은 한 손에 꼽을 정도로 드물다. 신두철, 윤도현, 정재각의 연구가 그 예인데,⁴⁾ 척박한 연구 축적에도 불구하고 기본적인 제도적 성격을 잘 소개했다. 하지만 선거 결과와 과정을 경시하고 특정 측면의 제도적 성격에 한정되었다. 공천 제도에 대한 우리 국내 연구는 더욱 드물어 이신용과 정병기의 연구⁵⁾가 전부다. 하지만 이 연구도 정당별로 추적하지 못하고 일반적 성격에 한정하거나 연방의회에 국한해 지방 선거의 공천 방식에 대해서는 거의 다루지 못했다.

이와 달리 이 연구는 공천 방식을 포함해 지방 선거 제도를 보다 포괄적으로 고찰한다. 또한 연방 주별로 다양하게 나타나는 선거 제도가 구체적으로 선거 결과에 어떠한 영향을 미치고 어떠한 과정을 밟게 되는지도 함께 고찰해 제도적 고찰의 단점을 보완하고자 한다. 다만 전체 연구의 일부에 해당하는 이 발표문에서는 제도적 측면에 한정해 기술하며, 남은 과제는 최종 보고서에서 완성한다.

독일 선거 제도의 기본 특징과 연방의회 선거 제도

독일 선거 제도의 가장 큰 특징은 헌법에 해당하는 국가 기본법과 정당법 및 선거 관련 법 등으로 공천에 이르기까지 그 민주적 근거와 의무에 대해 명확히 규정하고 있다는 점이다. 그리고 이 민주성 원칙에 따라 기초 자치 단체장을 제외하고 모든 선거에서 비례대표제를 근간으로 하고 있다. 다만 덕망 있는 인물들의 진출을 위해 직접 출마를 허용하는 ‘인물화(personalisieren)’를 함께 도입했다. 이 기본 원칙들은 연방의회(Bundestag) 선거 제도에 잘 구현되어 있다. 따라서 연방의회 선거 제도를 먼저 간략히 알아본다.

독일 연방의회는 이른바 ‘인물화된 비례대표제(personalisierte Verhältniswahl)’로 지역구 직접 출마로 보완한 정당명부 비례대표제로 구성된다.⁶⁾ 우선 연방 전체를 전체 의석의 반 수에 해당하는 선거구로 나누어 직접출마자들에게 투표한 제1기표들 중 1위 득표를 한 후보들을 정당후보 리스트와 무관하게 영순위로 하여 우선적인 당선자로 규정한다. 그러나 전체 의석 배분은 정당명부에 투표한 주별 제2기표를 기준으로 하여 각 주의 전체 의석률을 정하며, 제1기표로 1위를 한 직접출마 후보들은 단지 각 정당명부에서 0순위로 편입된다. 의석을 배분받을 수 있는 최소기준인 봉쇄조항은 연방 전체 유효투표의 5% 혹은 직접출마 1위 후보자 3명 이상이다.

특이한 것은 특정 정당이 정당명부 득표율보다 1위를 한 직접출마자를 더 많이 배출했을 경우에도 이들을 ‘잔출(殘出)의원(Überhangmandat, 추가의석이라고도 번역함)’이라 하여 의회의 의원 정수와 무관하게 당선자로 간주한다는 점이다. 잔출의원의 수는 통일 전에 대개 10명 내지 15명 정도

Rheinland-Pfalz (München: Minerva-Publ., 1992); Saftig, Alexander, *Kommunalwahlrecht in Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1990) 등.

4) 신두철, “독일과 한국 지방선거의 특징과 정치적 의미: 투표 참여와 정당지지를 중심으로,” 『유럽연구』 제28권 1호 (한국유럽학회, 2010), 57~73쪽; 윤도현, “독일 지방자치에서의 선거정치,” 『동향과 전망』 제26호 (한국사회과학연구소, 1995), 19~34쪽; 정재각, “지방선거제도,” 박응격 외, 『독일지방정부론』 (서울: 엠-에드, 2003), 297~322쪽; 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구,” 『한·독사회과학논총』 제14권 2호 (한독사회과학회, 2004), 199~221쪽.

5) 이신용, “의회의원후보 공천방식, 의회상임위원회제도 그리고 사회보장법 구조: 한국과 독일 비교,” 『한국사회정책』 제20권 3호 (한국사회정책학회, 2013), 9~46쪽; 정병기, “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교연구,” 『의정연구』 제9권 1호 (한국의회발전연구회, 2003), 110~132쪽.

6) 2009년 이전 연방의회 선거제도에 대해서는 Andersen und Woyke (2003), S.693~698과 임홍배·송태수·정병기, 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011) 참조.

였으나 통일 후에는 20명이 넘을 때가 종종 있다. 이러한 잔출의원으로서 인해 연방의회 총의석수는 항상 유동적이지만, 선거를 앞두고 선거구 확정과 의석 배분의 기준을 위한 총의석수는 미리 확정되어 있다. 그 총의석수는 1949년 421석에서 조금씩 늘어나 1965년 이후 518석이었으며, 1990년 통일 직후 656석으로 대폭 증가했다가 1996년에 현재와 같은 598석으로 줄어들었다.

의석 배분 방식은 1985년 동트(d'Hont) 방식에서 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식으로 변경됐다가 2009년에 다시 생라귀-쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers, 혹은 생라귀 방식) 방식으로 바뀌었다. 하지만 2009년 방식도 정확히 말하면 할당 의석은 생라귀 방식, 잔여표는 헤어-니마이어 방식을 사용한 것이었는데, 2012년에 위헌 판결이 났고. 그에 따라 총의석수를 재조정해 보정 의석을 배분하는 보완 장치를 가진 생라귀-쉐퍼스 방식만 사용하게 되었다.⁷⁾

주의회 선거 제도

연방주의 정부 구성 원리와 주의회 선거 제도는 대부분 연방정부 구성 원리 및 연방의회 선거제도와 같다.⁸⁾ 모든 연방주들은 주의회가 양원제가 아니라 단원제라는 점이 연방과 다를 뿐 비례대표제를 근간으로 하는 선거를 통해 구성된 의회 다수파가 주정부를 장악하는 의회 중심제를 채택하고 있다.

다만 브레멘과 함부르크가 정당 명부를 개방하여 유권자들이 직접 후보자들을 선택할 수 있게 했으며(브레멘 5기표, 함부르크 10기표), 자르란트가 순수 비례대표제만을 운영하고 있다(1기표). 그리고 바덴-뷔르템베르크는 연방의회 선출 방식과 동일하지만 기표는 1회에 한하며, 함부르크, 헤센, 바이에른은 자유 명부제를 채택하고 있다(<표 1> 참조).

반면 의석 배분 방식은 세 가지 방식 중 각기 다른 방식을 채택하고 있다. 바덴-뷔르템베르크, 브레멘, 함부르크, 노르트라인-베스트팔렌이 생라귀(Sainte-Laguë) 방식, 바이에른, 베를린, 브란덴부르크, 헤센, 메클렌부르크-포어포머른, 라인란트-팔츠, 작센-안할트, 튀링엔이 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 방식, 니더작센, 자르란트, 작센, 쉐레스비히-홀슈타인이 동트(d'Hont) 방식을 사용한다. 봉쇄조항은 연방의회 제2기표와 마찬가지로 모든 주에서 유효투표의 5% 이상이며(베를린은 예외적으로 무효표까지 포함하여 계산) 그에 더하여 주에 따라 직접 출마 선구에서 1위 후보자 수가 추가되기도 한다. 의석 배분 방식에 있어 구동독 지역의 주들은 작센만 1987년 이전 서독 연방의회 방식인 동트 방식을 채택했으며 나머지 네 개 주들(브란덴부르크, 메클렌부르크-포어포머른, 작센, 작센-안할트)은 모두 현재 독일 연방의회 방식인 헤어-니마이어 방식을 채택했다.⁹⁾

7) 김영일·김종갑, 2014, 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』, NARS 현안보고서 제225호 (서울: 국회입법조사처).

8) 주의회 선거제도에 대해서는 임홍배 외(2011)을 주로 참조.

9) 동트 방식과 생-라귀 방식은 최고평균방식에 속한다. 동트 방식(d'Hondt largest average formula)은 매

$$\frac{t}{s+1}$$
 (t: 각 정당의 총득표수)

의석마다 한 번씩 $\frac{t}{s+1}$ (s: 각 정당에 이미 배분된 의석수) 을 계산하여 그 크기가 가장 큰 정당에게 첫 번째 의석부터 마지막 의석까지 차례로 배분하는 것으로, 선거구가 아주 크지 않는 한 대규모 정당에게 유리하다. 반면, 라귀 방식(Lague largest average formula)은 기본적으로 위와 대부분 동일하나 분모를

$$\frac{t}{2(s+1)-1}$$

달리하여 $\frac{t}{2(s+1)-1}$ 로 계산하므로 분모 변화가 기하급수적으로 증가하기 때문에 동트 방식에 비해 상대적으로 중소규모의 정당에게 유리하다. 이때 첫 번째 의석배분에서는 분모를 1.4로 계산한다.

<표 1> 주의회 선거제도

연방 주	임기	선출방식	명부	기표	총의석 (직접출마)	봉쇄조항	산출의석	의석배분
Baden-Württemberg	5년	인물화된 비례대표	직접출마 명부	1	120 (70)	주 단위 5%	선거구별 허용	Sainte-Laguë
Bayern	5년	인물화된 비례대표	자유	2	180 (92)	주단위 5%	선거구별 허용	Hare-Niemeyer
Berlin	5년	인물화된 비례대표	구속	2	130 (78)	주 단위 5%(무효표 포함) 혹은 직접출마 당선 1명	허용	Hare-Niemeyer
Brandenburg	5년	인물화된 비례대표	구속	2	88 (44)	주 단위 5%[소르브(Sorbe)족 제외] 혹은 직접출마 당선 1명	허용	Hare-Niemeyer
Bremen	4년	순수 비례대표(자유 명부)	자유	5	83 (0)	브레멘과 브레머하펜 별도로 5%	규정없음	Sainte-Laguë
Hamburg	4년	순수 비례대표(자유 명부)	자유	10	121 (71)	주단위 5%	허용	Sainte-Laguë
Hessen	5년	인물화된 비례대표	구속	2	110 (55)	주단위 5%	허용	Hare-Niemeyer
Mecklenburg-Vorpommern	5년	인물화된 비례대표	구속	2	71 (36)	주단위 5%	허용	Hare-Niemeyer
Niedersachsen	5년	인물화된 비례대표	구속	2	135 (87)	주단위 5%	허용	d'Hondt
Nordrhein-Westfalen	5년	인물화된 비례대표	구속	2	181 (128)	주단위 5%	허용	Sainte-Laguë
Rheinland-Pfalz	5년	인물화된 비례대표	구속	2	101 (51)	주단위 5%	허용	Hare-Niemeyer
Saarland	5년	순수 비례대표	구속	1	51 (0)	주단위 5%	규정없음	d'Hondt
Sachsen	5년	인물화된 비례대표	구속	2	120 (60)	주단위 5% 혹은 직접출마 당선 2명	허용	d'Hondt
Sachsen-Anhalt	5년	인물화된 비례대표	구속	2	91 (45)	주단위 5%	허용	Hare/Niemeyer
Schleswig-Holstein	5년	인물화된 비례대표	구속	2	69 (40)	주 단위 5%(덴마크족 제외) 혹은 직접출마 당선 1명	허용	d'Hondt
Thüringen	5년	인물화된 비례대표	구속	2	88 (44)	주단위 5%	허용	Hare-Niemeyer

출처: Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme, "Landtagswahlrecht" (<http://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm>) (검색일: 2014.04.04).

기초자치단체(Gemeinde) 선거 제도

독일의 지방 자치 단체(우리나라 식으로 기초 자치 단체)는 기본법 제28조 제II항에 의해 주의 하위 단위로 규정되어 있다. 따라서 지방 자치 단체 구성은 연방주 헌법에 의거하며 지방자치법(Gemeindeordnung)에 따라 구체적인 사항들이 규정된다. 기초 자치 단체는 자유시(kreisfreie Stadt), 구(Kreis), 게마인데(Gemeinde)로 구성된다. 통일 직후 지방 자치 단체는 서독에 8,513개, 동독에 6,048개가 구성되어 총 14,561개에 달했다. 그 후 점차 동독 지역의 자치단체 간 통합이 이루어져, 독일 통계청 최근 발표에 따르면 2014년 현재 독일 전체 지방 자치 단체는 11,292개다(베를린과 함부르크는 단일 자치단체로 간주되고, 브레멘은 브레멘과 브레머하펜이라는 두 개의 지방 자치 단체를 구성한다).¹⁰⁾

1990년대 통일 독일에서 현재의 제도가 도입되기 전 서독의 지방 정부는 통상 북독일형(Norddeutsche Ratsverfassung), 이사회형(Magistratsverfassung), 남독일형(Süddeutsche Ratsverfassung), 시장형(Bürgermeisterverfassung)이라는 4개의 유형으로 분류되어 왔듯이 연반 주별로 달랐다. 그에 따라 단체장과 의회의 선출 방법도 다양했다.¹¹⁾

지방의회가 강력한 의회 중심제 유형에 속하는 북독일형에서는 주민 직선으로 구성된 지방의회가 의회 의장을 선출하며, 이 의장이 단체장을 겸직했다.¹²⁾ 노르트라인-베스트팔렌, 니더 작센 등에서 실시된 이 제도는 대개 1990년대 초중반에 제도 개혁을 거쳐 점차 남독일형으로 전환했다. 1999년부터 단체장 직선제가 도입되기 시작해 2001년에 완성되었다. 헤센, 브레멘 하펜 등에서 실시된 이사회형은 의회에서 선출되는 이사회가 행정을 담당하는 구조였다. 이 제도도 1990년대 초중반에 제도 개혁을 거쳐 현재의 단체장 직선제로 바뀌었다. 남독일과 가장 비슷한 시장형은 라인란트 팔츠, 자르란트, 쉐레스비히-홀슈타인에서 도입되었는데, 단체장이 직선이 아니라 의회에서 선출된다는 점에서 남독일형과 달랐다. 따라서 단체장 직선제가 도입되면서 시장형 제도도 더 이상 존재하지 않게 되었다. 남독일형은 자치 단체의 권한과 임무가 시장과 의회로 양분되어 단체장에 강력한 지위와 권한이 부여되는 것이 특징이다. 집행부 수장임과 동시에 자치 단체 대표인 단체장은 의회 의장과 소속 위원회 의장직도 겸한다. 단체장은 주민에 의해 직접 선출된다.

통일 이후 편입된 구동독의 신연방주들은 서독의 추세에 따라 대개 남독일형을 채택했다. 작센-안할트 주만 예외적으로 처음 이사회형을 도입했었으나 1993년에 남독일형으로 전환했다. 그에 따라 현재 대도시 자치주(베를린, 브레멘, 함부르크)를 제외한 13개주에서 모두 단체장 직선제가 실시되고 있다(단체장 임기는 주마다 다름). 피선거권 연령은 16세로 낮추어졌으며, 봉쇄 조항이 삭제되고, 투표수가 3표 혹은 의회 의석수만큼 확대되었으며, 투표 방식에서 누적과 분할(Kumulieren und Panaschieren) 제도 등이 도입되었다(표 2> 참조).

10) Statistisches Bundesamt (Hg.), *Statistisches Jahrbuch 2004* (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2005), S.28; Statistisches Bundesamt, "Gemeinden in Deutschland nach Bevölkerung am 31.12.2011 auf Grundlage des Zensus 2011 und früherer Zählungen," https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/Zensus_Gemeinden.xls?__blob=publicationFile (검색일: 2014.06.21.).

11) 독일 지방선거제도에 관해서는 정재각의 두 논문(2003, 2004)을 주로 참조.

12) Derlien, Hans-Ulrich, "Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution," Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt (Hg.), *Kommunalwissenschaftliche Analysen* (Bochum: Brockmeyer, 1994), S.48 참조.

<표 2> 독일 지방자치단체(단체장) 선거 제도

주명	임기	시장소환	의회의장	의회위원회
슐레스비히-홀슈타인	6~8년 본직 5년 명예직	가능	가능, 단 도시에서	가능
니더작센	5년	가능	불가능	불가능
노르트라인-베스트팔렌	5년	가능	가능	가능
헤센	6년	가능	불가능	불가능
라인란트-팔츠	8년 본직 6년 명예직	가능	가능	가능
바덴-뷔르템베르크	8년	불가능	가능	가능
바이에른	6년	불가능	가능	가능
자르란트	8년	가능	가능	가능
메클렌부르크-포어포메른	7~9년 본직 5년 명예직	가능	불가능	가능
브란덴부르크	8년 본직 5년 명예직	가능	불가능	불가능
작센-안할트	7년	가능	불가능	가능
튀링겐	6년 본직 5년 명예직	가능	가능	의회의 결정이 없을 때 가능
작센	7년	가능	가능	가능

출처: Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling (Hg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Lanendern* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003).

주의회 선거는 대개 자유 명부식 순수 비례대표제다. 예외적인 연방주는 세 개인데, 슐레스비히-홀슈타인 주와 노르트라인-베스트팔렌 주가 연방의회처럼 인물화된 비례대표제를 채택하고 있으며, 역시 노르트라인-베스트팔렌 주와 자르란트 주가 구속명부를 도입했다(<표 3> 참조). 투표수에서도 바덴-뷔르템베르크 등에서는 선출의원 수만큼 주어지는 반면 노르트라인-베스트팔렌과 자르란트에서는 1표만 부여되는 등 주마다 다르다. 지방 의원 임기도 4년에서 최고 6년(바이에른)까지 다양하게 나타난다.

선거 과정에서 선거에 참여하는 정당이나 유권자(단체)들은 후보 명부를 선거위원회에 제출한다. 복수 투표를 할 경우, 유권자들은 누적(Kumulieren) 제도에 따라 자신의 표를 여러 후보에게 나누어 투표할 수도 있으며 몇 후보에게 집중해서 투표할 수도 있을 뿐 아니라, 분할(Panaschieren) 제도에 따라 정당 소속에 상관없이 여러 정당 후보들에게 나누어 투표할 수도 있다.

<표 3> 독일 지방자치단체(기초의회) 선거 제도

주	임기	선거권 / 피선거권	제도	투표수	봉쇄조항	의석배정 방식
슐레스비히-홀슈타인	5	16/18	인물중심 비례대표제	선출의원수/각 후보에 1표	5% 또는 선거구 1석	동트
니더작센	5	16/18	비례대표, 자유명부	3	무	동트
노르트라인-베스트팔렌	5	16/18	인물중심 비례대표제, 구속명부	1	무	헤어-니마 이어
헤센	5	18/18	비례대표, 자유명부	선출의원수	무	헤어-니마 이어
라인란트-팔쯔	5	18/18	비례대표, 자유명부	선출의원수	3.03%	헤어-니마 이어
바덴-뷔르템베르크	5	18/18	비례대표, 자유명부	선출의원수	무	동트
바이에른	6	18/18	비례대표, 자유명부	선출의원수	무	동트
자르란트	5	18/18	비례대표, 구속명부	1	5%	동트
메클렌부르크-포어포메른	5	16/18	비례대표, 자유명부	3	5%	헤어-니마 이어
브란덴부르크	5	18/18	비례대표, 자유명부	3	무	헤어-니마 이어
작센-안할트	4	16/18	비례대표, 자유명부	3	무	헤어-니마 이어
튀링엔	5	18/18	비례대표, 자유명부	3	5%	헤어-니마 이어
작센	5	18/18	비례대표, 자유명부	3	무	동트

출처: 각 주의 지방자치단체법(Gemeindeordnung) 및 선거법(Sarland § 32 KSVG; Baden-Württemberg: §§ 25, 26 GemO; Bayern: Art. 31 GemO; Brandenburg: §§ 33, 34 GO; Bremen: §§ 9, 17 Verfassung für die Stadt Bremerhaven; Hessen: §§ 38, 49, 55 HGO; Mecklenburg-Vorpommern: § 23 Abs. 1 KV; Niedersachsen: §§ 32, 33 NGO; Nordrhein-Westfalen: § 42 GO NW, § 3 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz; Rheinland-Pfalz: §29 GemO; Sachsen: § 27 Abs. 1, 29 SächsGemO; Sachsen-Anhalt: §§ 36 Abs. 3, 37 GO; Schleswig-Holstein: § 31 GO, § 8 GKWG; Thüringen: § 23 Abs. 2 und 3 ThürKO.), 정재각(2004), 211~212쪽에서 재인용.

공직 후보 공천 방식¹³⁾

독일 연방선거법과 정당법은 직접 출마 선거구 입후보나 정당 명부 입후보에 관해서도 상세한 규정을 두고 있다. 정당 명부와 직접 출마 후보는 연방선거법이 후보 추천 기구로 규정한 당해 선거구 당원 총회나 대의원회의 투표를 거쳐야 한다(Bundeswahlgesetz §21). 당원 총회는 당해 선거구에 거주하고 선거권을 가진 모든 당원들이 참가하는 회의이며, 대의원회는 특별 대의원회와 일반 대의원회가 모두 가능하다. 특별 대의원회는 후보 선출을 위해 소집된 당원 총회에서 선출된 임시 대의원회의를 말하고, 일반 대의원회는 차기 선거들에 대비하여 일상적으로 선출된 대의원회의를 말한다. 기민연은 대개 당원 총회에서 선출된 대의원회를 통해 후보를 선출하고, 사민당은 당원 총회에서 직접 선출하고 있다.

직접 출마 후보의 선출은 연방하원 의원 임기 시작 후 32개월이 지난 이후에 실시되어야 하며, 직접 출마 후보 결정을 위한 당원 총회 및 대의원회는 23개월이 지난 후에야 구성될 수 있다고 규정하고 있다. 각 정당마다 직접 출마 후보는 1명만 선출하도록 규정하고 있다. 무소속으로 출마하는 경우에는 선거권자 200명 이상의 추천을 받아야 한다.

정당 후보 명부는 연방선거법 제27조, 제28조, 제29조에 상세히 규정되어 있다. 정당 후보 명부는 정당(자유유권자연맹은 정당으로 취급됨)에 의해서만 제출될 수 있으며, 소수 정당-직전 연방하원 선거나 주의회 선거에서 최소한 5명의 의원을 배출했거나 주 단위에서 유권자 1/1000의 지지를 받은 정당-의 경우는 선거권자 495명 내지 2,000명의 지지 서명-주의 유권자 수에 따라 다름-을 받아야 한다.¹⁴⁾ 정당 후보 명부에는 정당의 이름 및 약칭과 함께 후보들의 성명이 순위별로 기재되어야 한다. 아울러 정당 후보 명부에 따른 후보는 1개 주에서만 입후보할 수 있으며, 서면으로 동의서를 제출해야 한다.

직접 출마 후보 등록은 늦어도 선거일로부터 66일전까지 서면으로 해야 한다. 직접 출마 선거 선거관리위원회는 후보 등록 접수 즉시 심사를 하여, 선거일 58일 전에 등록 허가 여부를 결정한다. 후보 등록이 거부되는 이유로는 기한이 경과했거나 법적 요건을 갖추지 못한 경우이다. 후보는 지역구 선거관리위원회의 결정이 있는 3일 이내에 이의를 신청할 수 있고, 이의신청에 대해 선관위는 선거일 52일 전까지 결정을 내린다. 정당 후보 명부 등록도 직접 출마 후보 등록 절차와 유사하게 이루어진다.

정당법(Parteiengesetz) 제17조는 공직 선거의 후보 선출은 선거구에 거주하는 당원 또는 대의원의 비밀 투표로 이루어져야 한다는 기본 원칙을 규정하고, 후보 추천 절차는 선거법과 당헌을 따르도록 하고 있다. 그러나 독일의 공직 선거 후보 공천 절차는 정당법과 연방선거법에 의한 기본 원칙에도 불구하고 연방제 국가 체제에 따라 후보 선출 기구에 관한 사항 등 동일 정당 내에서도 일정하게 주별로 상이하게 나타나기도 한다.

일반적으로 독일의 공직 후보 공천 과정은 대개 중앙 지도부나 주 지도부의 영향력이 크지 않고, 당해 선거구 당원들의 성향과 지방 정치 관계에 따라 결정되는 것으로 알려져 있다. 또한 연방선거법과 정당법 및 당 규약들은 당원들의 의사 반영을 명문적으로 규정하고 있어 상대적으로 매우 민주적으로 간주되기도 한다. 그러나 당원들이 정기적으로 당 집회에 참가하는 비율은 점차 낮아지고 있을 뿐만 아니라,¹⁵⁾ 당 지도부가 대의원들에게 미치는 영향력은 더욱 커져 가고 있다는 비판도 없

13) 정병기, 2003, “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교연구,” 『의정연구』 제9권 1호(한국의회발전연구회), 110~132쪽의 내용을 재구성함.

14) *ABC der Bundestagswahl 2002, Informationen des Bundeswahlleiters, der Bundeswahlleiter.*

15) 당 집회에서 정기적으로 참여하는 적극적 당원의 비율은 1980년대 초 25%에서 1996년에는 18%로 하락하

지 않다.¹⁶⁾ 후보 명부 작성에서 당 지도부가 추천한 내용이 주의회에서 거의 바뀌지 않는 현상이나, 직접 출마 후보 결정에서도 당 지도부가 지지하는 후보가 대부분 당선되는 현상이 그에 대한 증거로 제시되고 있다.¹⁷⁾

독일 후보 공천 과정의 특징은 당원들의 선택이라는 절차적 민주성과 당 지도부의 실질적 영향력 증대라는 양면성이라고 할 수 있다. 이러한 양면성은 공천의 실질적 기준에 그대로 반영되어 있다. 곧 공천에 유리하게 작용하는 기준은 현직, 지역 연고, 이익단체 연계, 사회경제적 지위와 교육 수준, 당직, 지방 정부 관직 등이다.¹⁸⁾ 이익단체 연계와 지역 연고 및 지방 정부 관직 등은 선거구 당원 총회나 대의원회에서 선출되는 측면을 반영한다면, 나머지 기준들은 당 지도부의 영향력이 큰 것을 반영한다고 할 수 있다. 게다가 전자의 기준들도 당 지도부의 영향력이 증대됨에 따라 그 구체적 반영 경향이 달라질 수 있으며, 그에 대한 비판도 제기되고 있는 실정이다.

기민연과 시민당의 공직 후보 공천 방법의 특기할 만한 사항은 다음과 같다:

▶ 기민연(CDU)

기민연 조직 규약¹⁹⁾ 제20조에 따라 공천을 위한 대의원회 대의원 선거는 대의원회 소집 당시 해당 선거구 내의 선거권을 갖는 당원들에 이루어진다.

선거인은 투표 용지에 선거할 의원 정수만큼 기표하고 의원 정수의 3/4이상 기표된 투표지만 유효표로 인정한다. 공천 후보는 다수 득표순으로 결정되며 득표 순위에 따라 후보 명부를 작성한다. 두 사람 이상이 동일한 득표를 하였거나, 필요한 정족수를 채우지 못했을 경우에는 결선 투표를 한다(제43조).

남녀 간 비율과 관련해 기민연 규약은 여성의 후보 추천의 비율을 1/3이상으로 하고, 명부추천에서는 순서대로 최소한 3명마다 1명의 여성을 포함시키도록 규정하였다(제15조).

후보 공천 절차를 정하는 경우에 각 주의 명부는 다음 사항들을 규정하여야 한다(제20조):

① 직접 출마 선거구의 경우, 일반 선거구(선거구 획정 위원회가 정한 선거구)가 기민연 선거구와 일치하거나, 복수의 일반 선거구들이 하나의 기민연 선거구에 포함되거나, 또는 하나의 일반 선거구에 복수의 기민연 선거구들이 포함될 때, 각 경우에 적절한 후보 공천의 종류와 방법.

② 후보 공천을 위해 소집된 당원 총회 또는 대의원회의 의결 능력, 표결의 종류와 방법, 의결 정족수, 기록의 작성과 서명, 그리고 추천서의 심사와 서명 및 제출에 관한 사항.

③ 후보 공천 기구의 선택.

④ 대의원회를 공천 기구로 선택한 경우, 대의원 선출에 관한 사항.

⑤ 당원 총회나 대의원회 소집과 관리에 관한 사항.

⑥ 소집 기간이 일주일인 의사 일정을 제시한 소집장 양식. 그러나 시급할 경우에는 소집 기간을

였다. Alemann von, Ulrich, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001), S.133.

16) Ruzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. ed., (Opladen: Leske + Budrich, 1991), S.153~155.

17) Ruzio(1991), S. 155; Alemann von(2001). S.152 참조.

18) Ranney, Austin. "Candidate Selection," David Buttler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), p.78 참조.

19) *Statut der CDU Deutschlands*, 2001년 12월 최종 개정.

사흘로 단축할 수 있음.

⑦ 후보 공천을 위한 대의원 선출과 관련해 적절한 당원수를 확보할 수 있는 투표일을 확정.

▶ 사민당(SPD)

사민당의 후보 공천 방식은 기민연에 비해 규약으로 상세하게 정해 놓지는 않았다. 다만 사민당 선거규약²⁰⁾ 제3조에 후보 공천의 일반 원칙과 제4조에 연방의회, 주의회 및 각급 지방의회의원 후보 공천을 3항에 걸쳐 규정하고 있을 뿐이다.

우선 제32조는 비밀 투표의 원칙과 후보 공천의 개방성 및 기권의 권리와 남녀 비율에 관하여 규정하였다. 제4조는 제1항에서 후보 공천 과정을 3개월 전에 공지할 것을 규정하고, 제2항과 제3항에 걸쳐 남녀 비율에 관한 규정을 두고 있다.

구체적인 후보 공천 과정은 추천과 지원을 받아 각 선거구 조직과 지도부의 협의하에 결정된다. 직접 출마 선거구의 경우에 연방의회 및 주의회 선거구를 관할하는 조직 단위가 중앙지도부나 주지도부와 협의하여 결정하며, 후보 명부는 주지부가 중앙지도부와 협의하여 결정한다.²¹⁾

연방의회, 주의회, 지방 자치 단체 선거의 후보 공천에는 남녀 간 상대 비율이 최소한 40%를 충족시켜야 하며, 연방의회 선거의 후보 명부를 작성할 때에는 최우선 서열에 남자 후보 또는 여자 후보가 배정되었을 경우, 그로부터 5번째 순서에는 거꾸로 여자 후보 또는 남자 후보가 배정되게 할 수 있다(제4조 제2항).

선거인은 의원 정수까지 투표하고 의원 정수의 1/2이상 기표된 투표지만을 유효표로 인정한다. 사민당의 선거 규칙에 규정된 남녀 성별 할당을 40%를 충족하였을 경우는 득표순으로 후보를 확정하고, 미달된 경우에는 보다 많이 득표한 성의 후보는 60%만을 선출한다. 적게 득표한 성의 후보는 60%를 차지한 성의 낙선후보들 중 최다 득표자보다 많은 득표를 한 자를 우선적으로 선출하고 나머지 후보를 대상으로 2차 투표를 실시하여 40%를 충족시킨다.²²⁾

20) *Wahlordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, 1999년 12월 최종 개정.

21) 김광수, 『선거와 정당』 (서울: 박영사, 2002), 147쪽.

22) 김광수 (2002), 148쪽.

<참고문헌>

- 김광수, 『선거와 정당』, 서울: 박영사, 2002.
- 김영일·김종갑, 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』, NARS 현안보고서 제225호, 서울: 국회입법조사처, 2014.
- 신두철, “독일과 한국 지방선거의 특징과 정치적 의미: 투표 참여와 정당지지를 중심으로,” 『유럽연구』 제28권 1호 (한국유럽학회, 2010), 57~73쪽.
- 윤도현, “독일 지방자치에서의 선거정치,” 『동향과 전망』 제26호 (한국사회과학연구소, 1995), 19~34쪽.
- 이신용, “의회의원후보 공천방식, 의회상임위원회제도 그리고 사회보장법 구조: 한국과 독일 비교,” 『한국사회정책』 제20권 3호 (한국사회정책학회, 2013), 9~46쪽.
- 임홍배·송태수·정병기, 『기초 자료로 본 독일 통일 20년』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 정병기, “독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정 비교연구,” 『의정연구』 제9권 1호 (한국의회발전연구회, 2003), 110~132쪽.
- 정재각, “독일 지방선거제도에 관한 연구,” 『한·독사회과학논총』 제14권 2호 (한독사회과학, 2004회), 199~221쪽.
- 정재각, “지방선거제도,” 박응격 외, 『독일지방정부론』, 서울: 엠-에드, 2003, 297~322쪽.
- ABC der Bundestagswahl 2002, Informationen des Bundeswahlleiters, der Bundeswahlleiter.
- Alemann von, Ulrich, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2001.
- Andersen, Uwe und Wichard Woyke (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- Behnke, Joachim, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland: Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl, Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Czarnecki, Thomas, Kommunales Wahlverhalten: Die Existenz und Bedeutsamkeit kommunaler Determinanten für das Wahlverhalten: Eine empirische Untersuchung am Beispiel Rheinland-Pfalz. München: Minerva-Publ., 1992
- Derlien, Hans-Ulrich, “Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution,” Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt (Hg.), Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum: Brockmeyer, 1994, S.47~78.
- Günther, Albert und Edmund Beckmann, Kommunal-Lexikon: Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Stuttgart: Richard Boomerang, 2008.
- Holtkamp, Lars, “Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich,” Politische Vierteljahresschrift, Jg.47, H.4 (2006), S.641~661.
- Holtmann, Everhard und Bernhard Boll, Sachsen-Anhalt: Eine politische Landeskunde (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997)
- Kost, Andreas und Hans-Georg Wehling, Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Ranney, Austin. “Candidate Selection,” David Buttler, Howard R. Penniman and Austin

- Ranney (eds.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, pp.75~106.
- Ruzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. ed., Opladen: Leske + Budrich, 1991.
- Saftig, Alexander, 1990, *Kommunalwahlrecht in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), *Statistisches Jahrbuch 2004*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2005.
- Statistisches Bundesamt, "Gemeinden in Deutschland nach Bevölkerung am 31.12.2011 auf Grundlage des Zensus 2011 und früherer Zählungen," https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/Zensus_Gemeinden.xls?_blob=publicationFile (검색일: 2014.06.21.).
- Statut der CDU Deutschlands, 2001년 12월 최종 개정.
- Wahlordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1999년 12월 최종 개정
- Wehling, Hans-Georg, *Kommunalpolitik*, Bonn: BPB, 1994.
- Wollmann, Hellmut und Roland Roth, *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen: Leske + Budrich, 1999.

일본의 지방선거제도와 정당 공천방식

한의석(중앙대학교)

I. 서론

◦ 지방선거는 민주주의 국가에서 주민의 의사를 대표할 대표자를 선출하고 지방자치단체를 구성한다는 데에 의의가 있다. 한국은 1991년 지방선거제도 재도입 이후 20년이 지났지만 공천방식이나 선거구제 등이 여전히 논란의 대상이 되고 있음.

◦ 이러한 가운데, 최근 2014년 지방선거를 앞두고 정당의 후보자 공천 여부, 교육감선거제도, 동시선거, 기초의회선거에서의 선거구제, 여성후보자 추천 확대 방안 등이 국회 정치개혁특별위원회의 중점 논의사항이었음.

◦ 이 글은 일본의 지방선거제도와 공천방식 등을 소개하고, 이를 한국과의 비교적 관점에서 분석함으로써 바람직한 지방선거제도 및 공천방식을 모색하는데 중점을 두고 있음.

II. 일본의 지방선거제도

◦ 지방선거의 종류

선거의 종류	
단체장	의회 의원
도도부현(都道府県) 지사선거	도도부현 의회 의원선거
지정도시(指定都市) 시장선거	지정도시 의회 의원선거
지정도시 이외의 시장선거	지정도시 이외의 도시 의회 의원선거
특별구의 구장(区長)선거	특별구 의회의 의원선거
정·촌(町村)장선거	정·촌 의회의 의원선거

* 지정도시는 특별법의 적용을 받는 인구 50만 이상의 도시. 나고야시, 교토시, 오사카시 등 현재 20개의 도시가 있음.

** 특별구는 도쿄도의 23구를 이룸.

- 피선거권 자격조건
- 일본 국민이어야 함.

일본의 지방선거제도와 정당 공천방식

- 연령 조건: 도도부현 지사선거의 경우 만 30세 이상이 되어야 하며, 나머지 선거의 경우 만 25세 이상이 되어야 피선거권을 가짐. (공직선거법 10조·266조)

◦ 공탁금 (공직선거법 92조·266조)

선거의 종류	공탁금액
도도부현 지사선거	300만엔
도도부현 의회 의원선거	60만엔
지정도시 시장선거	240만엔
지정도시 의회 의원선거	50만엔
지정도시 이외의 시장선거 · 특별구 구장선거	100만엔
지정도시 이외의 시의회 의원선거 · 특별구의회의 의원선거	30만엔
정·촌장선거	50만엔
정·촌의회의 의원선거	없음

◦ 선거운동기간 (공직선거법 33조·34조·266조)

선거의 종류	선거운동기간
도도부현 지사선거	17일
지정도시 시장선거	14일
도도부현 의회 의원선거	9일
지정도시 의회 의원선거	
지정도시 이외의 시장선거	
지정도시 이외의 시의회 의원선거	7일
특별구 구장선거	
특별구 의회의 의원선거	
정·촌장선거	5일
정·촌의회의 의원선거	

◦ 선거비용 (공직선거법 194조·공직선거법 시행령 127조)

- 도도부현지사·시정촌장·특별구장 선거

법정한도액 = (고시일의 선거인명부등록자 수 × 1인당 비용) + 고정액

선거의 종류	1인당 비용	고정액
도도부현 지사선거	7엔	2,420만엔
홋카이도 지사선거	7엔	3,020만엔
지정도시 시장선거	7엔	1,450만엔
지정도시 이외의 시장선거	81엔	310만엔
특별구 구장선거	110엔	130만엔

- 도도부현·시정촌·특별구 의회 의원선거(공직선거법 194조·공직선거법 시행령 127조)

법정한도액 = [(고시일의 선거구내 선거인명부 등록자 총수/선거구의 의원 정수) × 1인당비용] + 고정액

선거의 종류	1인당 비용	고정액
도도부현 의회 의원선거	83엔	390만엔
지정도시 의회 의원선거	149엔	370만엔
지정도시 이외의 시 의회 의원선거	501엔	220만엔
특별구 의회 의원선거	1,120엔	90만엔

◦ 의원 정수

- 인구별 의원정수 상한선

인구 수	2천명 미만 정·촌	1만명 이상 2만명 미만의 정촌	5만 이상 10만미만의 시	20만이상 30만미만의 시	50만이상 90만미만의 시
의원 정수	12인	22인	30인	38인	56인

- 구체적으로 시정촌의 규모에 따른 의원 정수는 11가지 유형별로 구분되어 있음. 인구 90만 이상의 도시의 경우 인구 50만을 초과하여 매 인구 40만명 증가에 대해 8인씩 추가할 수 있도록 되어 있으나 최대 96인을 넘을 수 없음(하정봉 2009, 352)

- 공직선거법 15조 8항에 의하면 도도부현의회 의원 정수는 조례사항으로 되어 있음. 도도부현의회의 의원 정수는 소선거구(1인)에서 중대선거구(2-17인)까지 다양하게 규정되어 있음. 다수대표제를 채택하고 있으며, 비례대표제는 배제되어 있음(권영주 2013, 49).

- 시구정촌의회 의원선거의 경우 정령지정도시의 의원 총 정수를 복수의 선거구로 구분하여 선출하도록 되어있기 때문에 소선거구제와 중대선거구제를 동시에 채택하고 있음.

- 그 외의 시구정촌의회 의원은 각각 의원 정수를 달리하지만 비례대표제를 배제하고 각 행정지역을 하나의 선거구로 하여 모든 의원을 선출하는 대선선거구제를 시행한다는 공통점이 있음. 시구정촌의회 의원 정수는 지방자치법 91조의 규정에 따라 인구규모에 따른 상한선이 규정되어 있음(권영주 2013, 49).

III. 일본 정당의 지방선거 공천제도

◦ 하잔과 라하트(2010)는 각 나라별, 정당별 공천 방식의 차이를 가져오는 네 가지 요소로 후보자의 자격(candidacy), 후보선출인단(the selectorate), 분권화(decentralization), 선출방식(appointment and voting system)을 들고 있음.

◦ 일본의 경우에도 정당별 공천 방식에 차이가 있으므로 주요 정당을 중심으로 공천방식을 분석함. 다만 일본의 경우 무소속 입후보자가 상당수이므로 공천방식의 연구에 어려움이 있음. 이러한 현상을 이해하기 위해서 연합공천제(相乗り)와 같은 독특한 현상에 대한 이해가 필요함.

- 통일지방선거에서의 무소속 당선자 추이(%)

	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2004
	7	1	5	9	3	7	1
지사	84.6	100	100	100	100	100	100
도도부현의회	14.9	15.9	22.5	26.2	26.1	22.9	19.0
기초자치단체장	99.4	99.2	99.6	99.6	99.7	100	99.6
기초의회	74.3	74.8	78.3	78.2	77.7	66.6	64.4

출처: 권영주(2013, 51).

- 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 소속 당파별 현황¹⁾

	자민당	민주당	일본유신 회	공명당	무소속
지사	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
도도부현의회	46.7	15.1	0.2	7.9	17.9
기초자치단체장	0.1	0.0	0.0	0.0	99.7
기초의회	5.5	3.0	0.1	8.7	71.6

総務省: 2013년도 12월 31일 현재. 중의원 선거를 기준으로 선별된 4대 정당.

◦ 일본의 경우 정당이 후보자를 공천하는 것을 공인(公認)이라고 하는데, 이는 정당이 선거에서 자당의 공식적 후보자로 인정하다는 뜻임. 하지만 각 정당은 공인된 후보자를 출마시키지 않더라도 특정 후보를 지지하기도 하는데, 이는 추천(推薦)과 지지(支持)라는 방식으로 가능함.

- 이때 추천이란 특정 정당이 자당과 정책적으로 연계하고 있는 정당의 후보자나 무소속 후보자에 대해 직접적 협력을 한다거나 하는 방식을 말하며, 지지는 정식 추천은 하지 않으면서도 후보자

1) http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/syozoku/h25.html (검색일: 2014. 4. 27).

의 선거운동을 지원하는 등의 행위를 이룸.

- 이러한 제도적 환경에서 실질적으로 특정 정당에 소속되어 있는 개별 후보자라고 하더라도, 다른 정당으로부터의 지지를 받는다면 당선될 확률을 높일 수가 있기 때문에 무소속 출마가 합리적인 선택이 될 수 있음(권영주 2013, 51).

- 즉 아이노리(相乗り)로 불리는 연합공천이 일반화되어 있는 상황에서 후보자들은 무소속 출마를 통해 더욱 많은 표를 획득하고자 할 것임.

- 이러한 현상의 배경에는 무당파층 유권자의 증가가 자리 잡고 있다. 예를 들어, 2003, 2007, 20011년의 통일지방선거에서 '지지정당이 없다'고 답한 비율은 각각 52.5%, 48.3%, 53.1%이었다(明るい選挙推進協議会 2012, 37).

◦ 지자체 수장 선거에서 연합공천(相乗り)이란 복수의 정당이 동일후보를 추천하는 것이라고 정의할 수 있는데, 개별 정당들이 공인후보자를 내지 않고 특정 후보자를 추천·지원(支援)하는 과정에서 여·야당이 동일한 후보자를 지지하는 현상도 빈번하다(고선규 2008, 164; 井田正道 2007, 127). 하지만 여기서 주의해야 할 것은 무소속이라고 하는 것이 정당과 연관성이 없는 무당파(無党派)만을 의미하는 것은 아니라는 점.

◦ 일본의 선거관리위원회에서는 정당이나 정치단체에 소속되어 있는 후보자라도 후보자 등록 시에 소속당파 증명서를 제출하지 않는 한 무소속으로 취급하고 있다(권영주 2013, 48). 예를 들어, 2014년 2월 치러진 도쿄도지사 선거의 경우에도 신당개혁(新党改革)의 대표였던 마스조에(舩添要一)는 탈당 후 무소속으로 출마하였는데, 자민당과 공명당은 마스조에를 지원하기로 결정하였다.²⁾

- 이와 같은 연합공천 현상은 1970년대 후반 이후의 혁신계 지사의 퇴조와 함께 더욱 두드러지게 되었다(曾我謙悟·待鳥聡史 2007, 80). 연합공천 현상은 혁신단체장들의 행정능력 부족이 드러나고 지자체들이 재정위기를 맞이하게 된 상황에서, 중앙정부의 지원을 최대한 확보하기 위해 공무원 출신을 영입하거나 국정과 지방정치를 분리하려는 움직임이 등장하면서 증가하게 되었다고 한다(가와 무라 2008, 259-260; 김찬동 2014, 26). 한편 1990년대 중반 이후 도도부현 지사 선거에서 정당 공인 또는 지지를 받은 후보자가 아닌 무당파 후보자의 당선 현상이 두드러짐.

IV. 결론 및 시사점

2) 자민당 도련(都連)과 공명당 도본부(都本部)는 '추천'을 결정하였다.

<참고문헌>

- 고선규. 2008. 일본지방선거의 특성분석. 일본학보. 77권. 157-171.
- 권영주. 2013. 일본의 지방선거에 있어서 정당 공천의 현상과 제도: 왜 무소속이 많은가? 한국지방자치학회보. 25(1). 39-61.
- 김익식·금창호·장은주. 1995. 일본통일지방선거제도. 한국지방행정연구원.
- 김정구. 2011. 일본 자민당의 지사후보 공천과정. 한국동북아논총. 58권. 43-67.
- 김찬동. 2014. 일본의 지방선거 사례연구. 지방행정. 63권 724호. 24-27.
- 이지영. 2013. 일본의 지방선거제도와 여성의 정치참여 - 지역정당은 정당공천제와 여성공천제의 대안인가. 국제지역연구. 17권 3호. 131-154.
- 하정봉. 2009. 일본의 기초선거와 정당공천: 동향과 시사점. 한국지방정부학회 학술발표논문집 2009년 5월. 347-369.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat. 2010. Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences. New York: Oxford University Press.
- 上神貴佳. 政党政治と不均一な選挙制度: 国政・地方政治・党首選出過程. 東京大学出版会
- 河村和徳. 2010. 市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙. 木鐸社.
. 2008. 現代日本の地方選挙と住民意識. 慶應義塾大学出版会.
- 曾我謙悟·待鳥聡史. 2007. 日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択. 名古屋大学出版会.
- 選挙制度研究会. 2014. 地方選挙要覧. 国政情報センター.
- 森脇俊雅. 2013. 日本の地方政治—展開と課題. 芦書房.
- 白鳥浩. 2013. 統一地方選挙の政治学: 2011年東日本大震災と地域政党の挑戦. ミネルヴァ書房.
- 建林正彦. 2013. 政党組織の政治学. 東洋経済新報社.
- 中北浩爾. 2012. 『現代日本の政党デモクラシー』東京: 岩波書店.

프랑스의 지방선거제도와 공천제도

오창룡(고려대학교)

I. 서론

프랑스는 역사적으로 강력한 중앙집권 방식의 통치 전통에 따라 지방정부(gouvernement local) 개념을 부정했으며, 지방자치단체(les collectivités locales)만을 인정해 왔다. 때문에 지방자치의 긴 역사에도 불구하고 제도적인 분권화의 발전은 상대적으로 지연되었다. 1980년대 사회당 집권 이후에야 지방분권법이 제정되었으며, 꼬문(시읍면), 데파르트망(도), 레지옹(지역) 단체에 권력을 분산시키는 시도가 이뤄졌다. 1982년 모루와(Pierre Moroy) 수상이 발표한 ‘시읍면, 도, 지역의 권리와 자유에 관한 법률’은 지방분권 개혁의 시초였다. 이후 분권화 개혁은 빈번하게 이뤄졌는데, 1995년부터 2012년 기간 동안 우파 정부의 개혁과 2012년 이후 정권을 교체한 좌파 정부의 개혁을 주요하게 비교할 수 있다.

프랑스에서 지방자치제도에 관한 분석은 탈분권화(décentralisation)라는 보다 포괄적인 개념에서 출발하는 경향이 있다. 중앙권력의 분산 필요성에 대한 법적이고 정치철학적인 논의가 활발하게 진행되어 왔다(Grefre 1992; Auby 1992; Baguenard 1996, Regourd 2014). 반면, 프랑스 지방선거제도를 포괄적으로 다루는 책이나 논문의 수는 매우 적다. 지방선거가 중앙선거로부터 독립적인 의미를 갖는지 여부가 주요쟁점으로 제기된 바 있으나, 활발한 후속 연구로 이어지지는 못했다(Parodi 1983; Le Lidec 2003).

국내에서는 임도빈(2002) 및 전훈(2013)의 저서는 프랑스 지방행정의 법적 특성을 상세하게 소개했다. 한국지방자치단체국제화재단(2004; 2005)에서도 프랑스 지방행정에 대한 포괄적인 이해를 도모할 수 있는 보고서를 출판한 바 있다. 그러나 이러한 저서를 제외하면 프랑스 지방자치제도에 대한 소개는 대체로 프랑스 문화 일반을 소개하는 맥락에서 다루지는 경향이 있었다(강호신 2010, 최호열 1998, 은은기 2006). 선거제도의 문제를 직접적으로 다룬 학술논문의 수는 많지 않다. 프랑스 지방선거제도를 비교 맥락에서 분석한 논문으로는 최진혁(1999; 2009), 백윤철(2007, 2009), 윤기석(2010), 이종광(2010) 등이 있다. 나아가 선거제도 연구에 공천제도에 대한 분석을 포함시킨 논문은 최진혁(1999)가 유일하다.

이하에서는 프랑스의 최근 지방자치단체 개혁을 포괄적으로 살피고, 새로운 법령에 따라 의회 구성방식에 어떤 변화가 있었는가를 분석할 것이다. 코뮌 의회, 데파르트망 의회, 레지옹 의회는 의원 선거 절차가 서로 상이하기 때문에, 각각의 방식을 비교하는 데에 일차적인 초점을 맞출 것이다. 이에 더해 2014년 신설된 코뮌 협력체 의회의 구성과 선거방식에 대해서도 살필 것이다. 마지막으로, 정당별 후보자 명부 작성 방식을 살피고, 공천 결정 권한과 기구를 비교할 것이다.

II. 프랑스 지방행정체계의 특징

1. 지방자치단체의 구성

프랑스는 1982년 이후 코뮌(시읍면; Commune), 캉통(Canton), 아롱디스망(구; Arrondissement), 데파르트망(도; Département), 레지옹(지방; Région)의 5단계 자치제도를 발전시켜왔다. 그러나 통상적으로 지역자치단체로 분류되는 단위는 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 3개 단위이다. 주민투표를 통해 구성되는 의회(Conseil) 설치 유무는 이러한 분류의 기준이 된다.¹⁾ 지방의회는 대체로 주민들이 의원을 직접 선출하고, 집행기관장은 지방의회에서 간접선거로 선출하는 원칙을 따르고 있다. 그러나 지방선거제도를 운영하는 방식은 각 수준마다 상이하며 복잡하게 구성되어 있다. 먼저, 데파르트망 단위의 선거는 상원 및 하원의원을 선출하는 역할을 하기 때문에 지방자치단체와 무관하다. 데파르트망 의회는 캉통 단위에서 선발된 의원들이 구성한다. 그리고 2014년부터 코뮌 간 협력을 담당하는 코뮌 협력체 의회(conseil de communauté)가 신설된 점도 특기할 만하다(표 1 참고).

표 1. 프랑스의 5단계 지방행정체계

지방행정체계	중앙행정 대표	선거구 역할	지방자치단체 역할
레지옹 (지역)	지사 (préfet de région)	레지옹의회 선거 (élections régionales)	지역의회 (conseil régional)
데파르트망 (도)	지사 (préfet de département)	상원 및 하원의원 선거 (élections sénatoriales et législatives)	데파르트망 의회 (conseil général → conseil départementale 2015년부터 명칭 변경)
아롱디스망 (군)	군수 (sous-préfet)	×	×
캉통	×	캉통 의원선거 = 데파르트망 의회선거 (élections cantonales)	×
코뮌 협력체 (intercommunalité)	×	×	코뮌 협력체 의회 (conseil de communauté 2014년부터 시행)
코뮌 (시읍면)	시장 (maire)	코뮌의회선거 (élections municipales 2014년부터 코뮌공동의회 선거를 겸함)	코뮌의회 (conseil municipal)

지방자치단체의 근간을 이루는 기초단위는 코뮌이며, 수 세기 전의 촌락 단위를 그대로 유지하고 있다. 현대에 이르러 도시로 인구가 유입되면서 인구 불균형 현상이 심화되고 있으나, 중앙정부는 코뮌의 규모를 인위적으로 조정하지 않고 독립적인 자치권을 부여해 왔다. 때문에 매우 적은 인

1) 아롱디스망은 지방자치단체의 지위를 보유하고 있지 않지만, 캉통과 데파르트망 사이에 위치하는 국가 행정 구역으로 데파르트망 지사와 의원 사이에서 중재자 역할을 수행하는 군수가 지역을 대표한다. 파리, 마르세이유, 리옹에 설치된 대도시의 ‘구’와는 상이한 개념이므로 유의할 필요가 있다. 반면, 캉통은 아롱디스망 경찰과 세무서가 배치되므로, 치안과 세금징수를 위한 행정구역 역할을 한다(La documentation française 2004, 46).

구가 거주하는 코뮌의 수가 많으며, 전체 코뮌의 약 97.5%가 주민 1만 명 이하의 소규모 도시를 이룬다(임도빈 2002, 306). 표 2에 나타나는 바와 같이, 프랑스의 기초자치단체의 수는 36,767개로(2014년 기준), 유럽연합 회원 26개국 전체의 지방자치단체 수가 약 8만 3천개임을 감안할 때 상대적으로 매우 세분화되어 있음을 알 수 있다. 기초자치단체의 이러한 양적 규모는 다른 유럽국가와 차별화되는 프랑스의 지방행정체계의 기본 특징을 이룬다(안영훈 2008, 251; 최진혁 2009, 120).

표 2. 프랑스 지방자치단체의 규모(2014년)

지방자치단체	구분	수
기초자치단체 코뮌(Commune)	프랑스 본토(métropole)	36,552
	해외영토(DOM)	129
	기타(COM/ Nouvelle-Calédonie)	86
	총합	36,767
도자치단체 데파르트망(Département)	프랑스 본토(métropole)	96
	해외영토(DOM)	5
	총합	101
지역자치단체 레지옹(Région)	프랑스 본토(métropole)	21
	코르시카(Corse)	1
	해외영토(ROM)	5
	총합	27
해외자치단체 (Collectivités d'outre-mer)	Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5
특별자치단체 (Collectivité à statut particulier)	Nouvelle-Calédonie	1

출처: 프랑스 내무부 지방자치단체 통계. “Les collectivités locales en chiffres 2014” (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres>: 검색일 2014년 6월 12일)

코뮌은 국가 행정구역으로 분류되나 중앙행정을 관할하는 행정관 역할은 주민에 의해 선출된 시장이 담당한다. 따라서 시장은 국가의 대리인이면서 동시에 지방자치단체장을 겸임하게 된다. 시장은 코뮌단위의 법령과 규칙을 공포하고 집행할 수 있으며, 선거관리, 인구조사, 증명서 발급 등의 행정업무 등을 관장한다. 또한 코뮌은 1980년대 이래로 도시계획 수립에 관한 우선적인 권한을 확

보했으며, 도시건축유산과 환경 보호, 경제개발을 위한 개입권한 등을 행사할 수 있다(La documentation française 2004, 107; 전훈 2013, 66).

중간자치단체인 데파르트망의 주된 활동역역은 보건과 사회복지분야의 업무이다. 데파르트망 의회는 사회복지지원 규칙을 제정하여 재정지원을 실시하며, 복지 및 의료기관의 운영계획을 수립한다. 아동, 가족, 노인에 대한 보조금 지급, 의료 지원(결핵예방 및 암 진단 등), 장애인 재활 지원 등의 활동에도 관여한다. 또한 전국 수준에서 결정된 사회복지지급여를 조정할 수 있다. 사회적 소외와 빈곤에 대처하는 활동에서 있어서도 중앙정부와 보조를 맞추며, 생계비 지급, 청년 지원기금 등의 관리와 지급을 담당한다. 이외에도 교육, 농어촌지원, 도로 및 교통 업무를 관할한다(La documentation française 2004, 96-99).

최상위 단체인 레지옹은 사회 전반에 관한 포괄적인 계획과 개발 권한을 행사하나, 지역개발과 경제 분야에 보다 특화된 권한을 행사한다. 코뮌과 데파르트망 차원의 자치단체와 협의를 거쳐야 하나, 중앙정부가 작성하는 국토계획과 경제개발에 관해 계획안을 제시하는 권한은 레지옹만이 보유하고 있다. 아울러 레지옹은 지역개발에 관한 연구, 사회간접 자본 시설 등의 각종 공공투자를 담당한다. 따라서 코뮌과 데파르트망 단위의 재정과 달리 레지옹 차원의 예산에는 투자부분이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 지업 및 평생교육, 지역차원의 문화정책 수립 등의 권한도 보유한다(La documentation française 2004, 86-89. 전훈 2013, 67).

2. 2000년대 이후 분권화 개혁

(1) 분권화 2막: 대중운동연합(UMP) 정부의 개혁(2003-2012년)

프랑스의 현 지방자치제도는 1982년 지방분권법 제정과 함께 발전해 왔다. 2000년대의 소위 지방분권 제2막(l'Acte II de la décentralisation)은 지방자치단체의 권한을 보다 격상시키는 일련의 법 제정과 헌법 개정으로 진행됐다. 먼저 2003년 헌법 개정은 분권화 강화의 초석을 이루는 개혁이었으며, 개정 헌법 제1조에서 프랑스 국가조직의 분권화를 천명했다. 종전의 헌법 제1조는 “프랑스는 단일의, 중립적인(세속적인), 사회적 민주주의 공화국이다.”라고 규정했으나, 2003년 제정된 2003-276호 법률에 따라 프랑스 공화국의 “조직은 분권화된다.”라는 문구가 추가됐다(전훈 2013, 41-2).²⁾ 또한 지방자치단체에 관한 헌법 제12장³⁾이 전면 개정되었으며, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 제72조 제2항에서 권한배분 원칙을 명시하여, “지방자치단체는 지방 차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권을 행사한다.”라고 규정했다. 둘째, 제72조 제5항에서 “모든 지방자치단체는 자신의 권한 행사 과정에서 다른 지방자치단체에 대한 후견을 하지 못한다.”라고 규정하여 자치단체 간의 위계관계를 금지했다. 셋째, 제72-1조는 “법률이 정하는 요건에 따라 유권자들이

2) 제1조의 전문은 다음과 같다. “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.”(<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html#titre12>: 검색일 2014년 6월 20일)

3) 지방자치단체(Des Collectivités Territoriales)라는 제목의 헌법 제12장은 제72조, 제72-1조, 제72-2조, 제72-3조, 제72-4조, 제73조, 제74조, 제74-1조, 제75조, 제75-1조 등 총10개의 조항을 포함하고 있다. (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html#titre12>: 검색일 2014년 6월 20일).

각 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 그 의결기관의 의사일정에 기록하도록 요구할 수 있다.”고 규정하여 자문적 성격에 머물렀던 주민투표에 의결적 성격을 부여했다. 이후 2003년 8월과 2004년 8월의 두 법률은 지방자치단체 간 권한배분을 더욱 명료히 규정했다(전훈 2013, 42-3).

2008년 사르코지의 대통령 당선 이후 추가적인 분권화 개혁이 추진됐다. 2000년대 초반의 개혁이 국가권력의 이양에 주로 초점을 맞춘 것이라면, 사르코지 정권은 지방의 다양성과 민주주의의 제고라는 측면과 함께 행정기구의 단순화를 추진하고자 했다. 2007년 유럽 재정위기의 영향으로 공공 재정 부문을 개혁하려는 시도와 맞물렸으며, 탈규제를 지향했다는 측면에서 1982년 이후의 분권화 취지에서 벗어나는 흐름이기도 했다. 나아가 2009년 발라뒤르 보고서를 기준으로 2010년 12월에 제정된 “지방자치단체 개혁에 관한 법률”은 지방의회의 구성 전반을 재조정하는 개혁을 포함했다. 2010년 개헌의 첫 번째 취지는 앞서 살펴본 바와 같이, 2014년 코뮌의회 선거에서 코뮌협력체 단위의 의회를 별도로 구성하는 것이었다. 또한 2015년까지 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 통합하는 계획도 포함했다. 이와 함께 대(大) 파리(Le Grand Paris) 프로젝트를 필두로 한 대도시 개발 계획, 레지옹 및 데파르트망의 행정구역 조정, 통합을 통한 신(新) 코뮌 조성 등의 계획도 발표됐다.⁴⁾

표 3. 2000년대의 지방분권 개혁(2003-2010년)

개정일	근거	내용
2003년 3월 28일	지방분권을 위한 헌법 개정	- 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성의 원리 인정 - 지방자치입법권 강화, 재정자주권 보장
2003년 8월 2일	지방주민투표에 관한 법률	- 의결적 주민투표제
2004년 8월 13일	지방의 자유와 책임에 관한 법률	- 사회부조, 직업교육, 항구, 공항 관리 권한 - 구조기금등 다양한 분야에서 지방자치 실험
2008년 7월 23일	제도의 현대화를 위한 헌법 개정	- 해외지방자치단체 조직과 권한에 관한 특권 규정
2009년 3월 5일	발라뒤르 보고서	- 2008년 사르코지 전 대통령 당선 이후 지방행정제도 전반에 대한 제도개혁 위원회 최종 보고
2010년 12월 16일	지방자치단체 개혁에 관한 법률	- 직접선거를 통한 코뮌 협력체 신설(2014년 3월부터) - 데파르트망 의회와 레지옹 의회 통합 및 지방 의회(conseil territoriale) 신설 - 2010년 당선 레지옹 의회 의원의 임기 단축(6→4년) / 2011년 데파르트망 의회 의원 임기 단축(6→3년) - 코뮌의 합병 - 코뮌에 대해서만 일반권한 조항 인정

출처: 전훈 2013, 45

2010년의 개헌에 따를 때, 각 지방자치단체는 지방 의회(conseil territorial), 코뮌 협력체 의회, 코뮌의회의 세 수준으로 재조정되는 것이었다. 지방 의회는 종전과 같이 캉통 단위에서 단기식

4) <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>: 검색일 2014년 6월 20일.

다수대표제로 선출되는 6년 임기의 의원이 구성하되, 데파르트망 의회와 지역의회 역할을 동시에 대행하는 형식이었다. 코뮌협력체 의회는 인구 3천 5백 명 이상의 도시에서 선발되며, 도시 통합과 개발을 공동으로 관장하는 기능을 담당하는 것이었다. 코뮌 의회는 변함없이 그대로 유지하되, 신 코뮌 조성을 위해 상급 지사가 코뮌 의회 구성에 관여할 수 있도록 했다(2010년 12월 16일, “지방 자치단체 개혁에 관한 법률.”)

2. 분권화 3막: 사회당(PS) 정부의 개혁 (2013년 이후)

분권화 3막으로 불리는 개혁은 2012년 사회당의 정권교체와 함께 출발했다. 올랑드대통령은 당선 직후 2004년의 지방 권한 이양, 2010년의 지방자치단체 재편과 또 다른 맥락에서 공공부문의 역량과 서비스의 질을 강화할 수 있는 개혁을 추진하겠다고 밝혔다. 2013년 5월 17일 제정된 법률은 코뮌의회 선거에서 연기식 절대다수제와 명부식 비례대표제를 구분하는 코뮌의 인구 규모를 기존 3천 5백 명에서 1천명으로 축소했다. 그리고 코뮌 협력체 대표를 코뮌의원들이 간선하던 방식을 폐지하고, 인구 1천 명 이상의 코뮌에서는 코뮌의회선거 때 동시에 코뮌협력체 의원을 직선할 수 있도록 했다. 아울러 칸통 의원 선거의 경우 기존 단기식 결선 절대다수 투표제가 2인명기식 결선 절대다수 투표제로 변경했다. 12.5%를 득표해야 결선투표에 진출할 수 있다는 점은 같으나 남녀가 한 조를 이뤄 출마하고, 유권자들은 두 후보를 동시에 선택하는 하는 형식이다. 마지막으로 2010년 개혁에서 당초 레지옹 의회와 데파르트망 의회를 하나로 통합할 예정이었으나 두 행정계층을 그대로 유지하기로 했으며, 후자를 지칭하던 ‘일반 의회’(conseil général)를 데파르트망 의회(conseil départementale)라는 명칭으로 수정했다.

하지만 올랑드 대통령 역시 과거 우파정권과 마찬가지로 복잡한 지방행정체계를 단순하게 재편할 계획을 추진하고 있다. 대대적인 지방행정체계 개편 구상은 2014년 1월 24일, 대통령 취임 이후 3번째 대국민 연설에서 드러났다. 올랑드는 이 연설에서 “... 우리는 복잡함, 중복, 혼란을 끝내야 한다. 다음 번 분권화 법안에서 레지옹은 새로운 책임과 지역 조례 재정권을 얻게 될 것”이라 말했다. 그리고 “지방자치단체 간 엄격한 권한 분할” 도입 및 레지옹의 수 조정 필요성을 언급했으며, 대도시를 중심으로 한 데파르트망 연계 발전 방안도 밝혔다.⁵⁾

이 논의의 연장선상에서 2014년 6월에는 현재의 22개 레지옹을 14개로 축소하는 구체적인 안이 발표됐다. 이 조정안을 따를 때 레지옹 평균 인구수는 기존 2백 9십만에서 4백 5십만으로 증가하게 된다(표 4 및 그림 1 참고). 또한 데파르트망 체계의 폐지 또한 추진되고 있다. 각 정당 지도부는 새로운 분권화에 반대하고 있으나, 올랑드 정권은 데파르트망의 권한을 레지옹과 코뮌 협력체에 이양하는 방안을 지속적으로 추진하고 있으며, 이를 위한 추가 개혁이 예상되고 있다(Solenn 2014).

5) Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, en introduction à sa conférence de presse sur la feuille de route du gouvernement pour 2014, à Paris le 14 janvier 2014. (<http://discours.vie-publique.fr/notices/147000102.html>; 검색일 2014년 6월 21일).

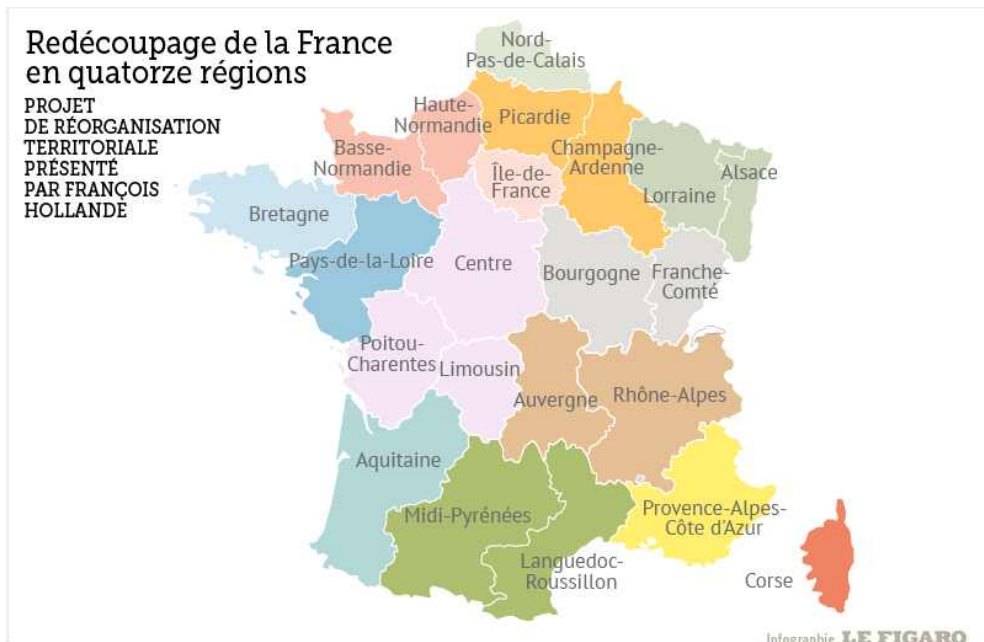
표 4. 올랑드 정권의 레지옹 통합안

현상유지	Île-de-France(612,323)*, Provence-Alpes-Côte d'Azur(142,358) Nord-Pas-de-Calais(103,226), Pays de la Loire(101,229) Aquitaine(90,796), Bretagne(83,407), Corse(8,173)
통합	- Poitou-Charentes + Centre + Limousin(129,446) - Midi-Pyrénées + Languedoc-Roussillon(143,799) - Auvergne + Rhône-Alpes(230,751) - Bourgogne + Franche-Comté(71,323) - Alsace + Lorraine(109,978) - Basse-Normandie + Haute-Normandie(86,184) - Picardie + Champagne-Ardenne(82,793)

출처 : Solenn 2014. (Le Figaro 2014. 6. 3)에서 재구성

주석 : * 괄호 안 수는 재조정된 인구 수

그림 1. 레지옹의 통합 예상 지도



출처 : Solenn 2014. (Le Figaro 2014. 6. 3)

Ⅲ. 행정계층 별 지방선거제도 비교

1. 코뮌의회선거

코뮌 단위에서 주민의 권한을 위임받는 권력기관은 코뮌의회(conseil municipal)이며, 코뮌 의원 임기는 6년이다. 선거방식은 코뮌의 인구 규모에 따라 상이하다. 2014년 선거에서부터 주민 1천명 이하의 코뮌은 연기식(連記式) 다수대표제(scrutin majoritaire plurinominal), 주민 1천명 이상의 코뮌은 명부식 비례대표제(scrutin proportionnel de liste)를 채택한다(법령 2013-403, 2013년 5월 17일 개정). 먼저 주민 1천명 이하의 코뮌인 경우, 1차 투표에서 유효투표수의 절대과반을 넘기는 후보자가 당선되며, 결선투표에서는 상대과반을 넘기는 후보자가 당선된다. 2013년 법 개정에 따라 도청(préfecture) 혹은 군청(sous-préfecture)에 후보자 신고(déclaration de candidature)가 의무화되었다. 신고를 통해 선거명부를 구성하지 못하더라도 단독 출마가 가능해졌으며, 다른 명부의 후보에 대한 분할투표(panachage)도 허가됐다(선거법 제255조 제4항).

반면, 주민 1천명 이상의 코뮌의 경우 결선투표제를 도입한다. 후보자는 완전한 명부로 구성되어야 하며, 투표 때 명부를 변경하는 것은 불가능하다. 선거는 유권자의 25%이상이 투표하여 절대 과반 득표자가 있는 경우 1차 투표에서 종료되며, 그렇지 않은 경우 10% 이상 득표를 얻은 명부가 결선투표를 치른다. 또한 5% 이상 득표를 했다면 다른 연합 명부를 구성해서 결선투표에 참여할 수 있다. 의석배분은 1차 투표에서 절대과반을 득표한 명부가 있다면 의석수의 절반을 확보하고 나머지 의석을 최고평균방식(la plus forte moyenne)에 따라 배분한다. 유효투표수의 절대과반을 득표한 명부가 없다면, 결선투표에서 가장 많은 표를 얻은 명부에게 의석 절반이 돌아간다. 최고 득표를 한 명부가 동률을 이룬다면 후보들의 평균 연령이 높은 명부가 승리한 것으로 간주한다. 역시 잔여 의석은 최고평균방식을 따른다. 이때 5% 이하 득표 명부에는 의석을 할당하지 않는다. 직접선거에 의해 선출된 코뮌 의원들이 의회를 구성하며, 시장은 1차 혹은 결선투표에서 절대과반을 득표하는 명부의 1순위 대표가 맡는다. 두 명부의 득표가 최종적으로 같다면, 연장자가 시장이 된다. 시장은 임기 6년을 보장받으나 서거 등의 특별한 사유가 발생하는 경우 선거 없이 교체될 수 있다(지방자치단체법 L2122-4).

예를 들어 1,450명이 거주하고, 950명이 선거인 등록된 코뮌에, A, B, C의 명부가 참여해서 각각 400표, 360표, 35표를 얻었다고 가정하자. 인구 규모에 따라 15개의 의석이 배정되는데, 일단 유효투표수의 5%를 얻지 못한 C명부는 의석을 얻지 못한다. 먼저 절대과반을 획득한 A 명부는 8개의 의석을 확보하고, 7개의 잔여 의석은 최고평균방식에 따라 A와 B 명부에 분배된다. 이 경우 A 명부는 4개의 의석을 B 명부는 3개의 의석을 확보한다. 최종적으로 A 명부는 12번째 후보까지, B 명부는 3번째 후보까지 당선된다(Mairie-conseils 2013, 4).

2. 코뮌 협력체 의회 선거

코뮌 협력체 의회(conseil communautaire)는 2013년 5월 17일 제정된 법률에 의해 신설되었다. 코뮌 협력체 의회 의원의 임기는 코뮌 의회 의원과 동일하게 6년이며 매 선거를 통해 일괄적으로 교체된다. 단, 인구 천명 이하의 코뮌에서는 주민에 의한 직접 선거로 의원을 선출하지 않으며, 별도의 후보자 명부도 만들지 않는다. 반면, 인구 천명 이상의 코뮌에서는 별도의 후보자 명부를 작성하되 1회의 투표로 코뮌 의회 의원과 코뮌 협력체 의회 의원을 동시에 선출할 수 있도록 한다. 코뮌 협력체 후보자 명부는 코뮌 의회 후보자 명부에 포함되어야 하며, 전자는 용지의 우측에, 후자는

좌측에 배치된다(그림 2 참고).⁶⁾

앞서 살펴본 코뮌 의회 선거 예에 따라, 1,450명이 거주하고, 950명이 선거인 등록된 코뮌에, A, B, C의 명부가 참여해서 각각 400표, 360표, 35표를 얻었다고 가정해보자. 이 경우 3명의 의원이 코뮌 협력체에 배정된다. 35표를 얻은 C 명부는 선출에서 우선적으로 배제된다. 다음을 의석 1개가 A 명부에 할당되며, 최고평균법에 따라 남은 의석을 배분하는 경우 A와 B에게 각각 1석이 더 배정된다. 결과적으로 A 명부가 2개의 의석을 B 명부가 1개의 의석을 가져간다(Mairie-conseils 2013, 7).

그림 2. 코뮌 의회 및 코뮌 협력체 의회 선거 방식(2014년)



출처 : <http://www.ville-ambaresetlagrave.fr/agenda/elections-municipales-7050> :
 검색일 2014년 6월 19일.

3. 데파르트망 의회 선거

데파르트망 의회는 하부 계층인 캉통에서 각 1인의 의원을 선출하여 구성한다. 2010년까지 캉통 선거는 소선거구제 단기식 결선투표제(scrutin uninominal majoritaire à deux tour)를 채택했으며, 총유권자 25% 이상 투표에 절대과반 득표자가 있는 경우 1차 투표에서 당선자가 결정됐다. 1차 투표에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 1차 투표에서 10% 이상을 득표한 후보자들이 결선투표에 진출한다. 데파르트망 의회 의장(président du conseil général)은 의원 2/3 이상의 투표로 선출한다. 의장은 의회의 정책을 직접 집행하거나 지방공무원에게 위임할 수 있으며, 경찰권과 인사권을 보유한다(안영훈 2008, 258).

하지만 2015년부터 사회당 정부의 지방자치단체 개혁 일환으로 데파르트망 의원을 지칭하는 'conseillers généraux'는 'conseillers départementales'로 명칭이 수정되며, 선거 방식과 선거구 개편이 예정되어 있다. 의원을 선출하는 캉통의 수는 절반으로 축소 재구성되며, 선출방식은 2인

6) <http://www.interieur.gouv.fr/Elections/FAQ/Les-elections-municipales/Mode-de-scrutin/Les-conseillers-communautaires>: 검색일 2014년 6월 19일

명기식 결선투표제(*scrutin binominal majoritaire à deux tour*)로 변화한다. 이는 두 명의 의원을 묶어서 선출하는 방식으로 남성과 여성이 한 조를 이뤄야 한다는 점이 가장 큰 특징을 이룬다. 이 방식에 따를 때 1차 투표에서 남녀 두 후보가 유권자 25% 이상의 투표로 절대 과반을 이룬다면 당선이 확정된다. 이 조건을 만족시키지 못하는 경우 등록 유권자 12% 이상의 득표를 한 후보자들이 결선투표에 진출하며, 어떤 조도 12%를 넘지 못하는 경우 최상위 득표한 남녀 후보 두 조가 결선투표에 나간다.⁷⁾

4. 레지옹 의회 선거

레지옹 의회선거는 데파르트망을 단위로 하여 명부식 비례대표제로 진행되며, 유효득표의 5% 이상을 득표해야 의석을 얻었다. 레지옹 단위의 의원 정수는 보통 31-209명 사이인데, 1차 투표에서 절대과반을 얻은 명부가 절반의 의석을 확보하고, 잔여 의석을 명부의 득표수 비례에 따라서 배분하는 절차를 따랐다. 1차 투표에서 과반을 얻은 명부가 없는 경우 10% 이상 득표한 명부만 결선투표에 진출한다. 결선투표에서는 정당 연합을 통한 새로운 명부 작성도 가능하다(안영훈 2008, 258).

하지만 레지옹 의회는 2000년대 이후 가장 빈번한 개혁 대상이 되었으며, 구성 방식에 큰 혼란이 지속되어왔다. 레지옹 의회위원의 임기는 원래 6년이었으나, 2010년에는 4년으로 축소되었는데, 이는 레지옹 의회선거와 데파르트망 선거를 동시에 진행하려는 시도의 일환이었다(2010년 2월 16일 법령 2010-145). 또한 2010년 말에는 데파르트망 의회와 레지옹 의회를 통폐합하려는 개혁이 이어졌고, 이를 지방 의회(*conseil territorial*)로 통칭했다(2010년 12월 16일 법령 2010-1563). 지방 의회선거가 2014년 치러졌어야 하지만, 올랑드(François Hollande) 대통령은 이러한 개혁을 다시 뒤집고 기존과 같이 레지옹과 데파르트망을 나누는 행정체제로 회귀하는 법령을 발표 했다('분권화 3막' 참고).

IV. 지방선거와 정당의 역할

1. 정당별 후보자 공천방식

정당은 지방자치단체 선거에서 후보자 명부 선정에 영향을 미친다. 코민의회 선거의 경우 정당과 무관한 입후보가 가능하나, 대체로 정당을 기반으로 한 후보자 명부가 작성된다는 측면에서 지역 정치에서 정당의 역할을 배제하기 힘들다. 그러나 정당별 명부 작성 절차와 방식은 공개적으로 드러나지 않는 경우가 대부분이며, 특히 정당이 지방자치단체 선거 명부에 어떻게 개입하는지를 분석한 자료는 극히 드물다. 이하에서는 정당 관계자와의 인터뷰를 기반으로 통상적인 정당 별 명부 작성을 비교한 머레이(Murray 2010, 49-55)의 분석을 일차적으로 소개한다.

(1) 공산당의 경우 당원을 대상으로 입후보 신청을 받는데, 지역 정당의 추천에 근거하는 경우가 일반적이다. 개인적인 입후보 등록이 가능하긴 하나 타인에 의한 후보자 추천 문화가 정착되어 있다. 추천받은 후보자 명단은 지역 당원들 내부에서 회람되며, 토론 절차를 거쳐 비밀 투표로 최종 후보자를 선정한다. 당비를 납부하는 당원이 투표권을 갖는다.

7) <http://www.deux-sevres.gouv.fr/Politiques-publiques/Citoyennete-Elections/Elections/Elections-des-conseillers-departementaux-2015>: 검색일 2014년 6월 19일.

(2) 녹색당은 대체로 사회당과 연대하는 방식으로 선거에 참여해 왔기 때문에, 후보명부 작성에 앞서 당선 가능성을 염두에 둔 협의를 진행한다. 사회당이 후보를 배출하지 않고, 녹색당이 당선될 수 있는 지역을 선정하는 문제가 중요한 협의 사항이다. 각 선거구의 선거 위원회가 후보자 추천을 담당한다. 선거구에서 후보자 선정이 완료되면 전국단위의 후보선정위원회가 검증 절차를 진행한다. 검증 결과에 대해 이견이 있는 경우, 지역구 차원의 이의제기가 가능하지만 최종적인 결정 권한은 후보선정위원회가 갖는다.

(3) 사회당은 개별적인 입후보 등록을 통해 명부를 작성한다. 지역의 입후보 희망자는 현직에 있는 경우더라도 재출마를 위해 지역 당원이 참여하는 경선을 거쳐야 한다. 지역 당원의 결정 이후 중앙의 후보선정위원회의 검증이 이뤄진다. 대체로 지역의 결정이 반영되나 녹색당과 마찬가지로 최종 결정권은 후보선정위원회가 내린다.

(4) 민중운동(Modem)의 전신이었던 프랑스민주연합(UDF)은 좌파 정당들보다도 중앙집권적인 후보 선정과정을 거쳤다. 후보자 선정위원회에서 후보를 지명하고, 중앙의 집행위원회에서 최종적인 승인을 한다. 이 과정에서 지역 정당 구성원들은 특별한 역할을 하지 않는다. 후보자 선정 방식 문제는 프랑스민주연합이 대중운동연합(UMP)로 통합되었다가 다시 이탈하는 과정에서 쟁점으로 등장하기도 했다. 2007년 당시 탈당 원인 중의 하나가 후보자에 대한 평가는 당 활동가 외부에서 객관적으로 이뤄져야 한다는 주장이었다.

(5) 대중운동연합의 후보 선정 절차는 지속적으로 변화해 왔다. 과거에는 중앙당의 유력인사들이 명부 작성에 깊게 개입하는 방식을 따랐으나, 사르코지의 당대표 재임 중 후보 결정 권한을 지역으로 이양하는 개혁이 이뤄졌다.

표 5. 정당별 공천방식 비교

정당	명부 작성	당원의 참여 여부	중앙 후보선정위원회의 권한
공산당	지역 정당 조직	참여	최종 결정권 없음
녹색당	지역 정당 조직	참여	최종 결정
사회당	개별 추천	참여	최종 결정
중도	중앙, 지역, 개인 입후보	불참	최종 결정
대중운동연합	당원	참여	별도 기구(정치국; Bureau Politique)에서 검증
국민전선	중앙 정당	불참	당대표에게 권한 집중

출처: Murray 2010, 55

2. 정당별 후보자 공천 내규

당 내규에서 지방자치단체 선거 공천 기준을 명시한 사례를 정리하면 다음과 같다.

(1) 공산당은 내규 제19조에서 명부 작성 방식을 명시하고 있다. 제19조 제1항에 따르면, 후보자 추천은 데파르트망 및 전국 총회를 통하거나 개인 자격으로 이뤄지며, 관련 지역 거주 당원들에

게 후보자들의 정보가 전달되어야 한다. 제19조 제2항은 추천된 후보자들이 각 행정 단위별로 검증 절차를 밟아야 한다고 규정한다. 코뮌 의회 및 코뮌 협력체 의회선거의 경우 각 코뮌 총회가 검증하며, 2만 명 이상의 도시의 경우 중앙당 산하 조직에서 담당한다. 데파르트망 의회 및 파리 의회 선거는 데파르트망 총회에서, 레지옹 의회 선거의 경우 레지옹 총회에서 후보 검증을 한다.

(2) 사회당은 내규 제5장 제2절에서 각 선거별 후보 선출 기준을 제시한다. 특징적인 것은 모든 지방자치선거 출마자들이 지역 당원들로부터 선출되어야 한다는 점이다. 그러나 단위 별로 다른 규칙을 지정하고 있는데, 레지옹 의회 의원 후보 임명 기준은 당 사무국(Bureau national)에서 결정하며, 데파르트망 의회 의원은 지구당대표(Premier secrétaire fédéral) 임명 기준에 따른다고 하였다. 최종 후보 승인은 일반적으로 지역 총회의 비준을 거쳐야 하며, 2만 명 이상 거주 도시 및 레지옹 의회 선거 입후보의 경우 중앙 총회의 비준을 거쳐야 한다.

V. 결론

이상에서 프랑스의 지방행정체계의 기본 특징과 최근의 분권화 개혁 과정을 살펴보았고, 2013년 이후 변화된 제도 하에서 행정 계층별로 지방의회 선거가 어떻게 진행되는가를 비교했다. 아울러 정당별로 다소 상이한 후보자 명부 작성 방식을 검토했다. 프랑스 지방행정체계는 1982년 주민 직접선거를 계기로 새로운 전기를 맞이한 이후 지속적인 변화를 거쳤으며, 30년 동안 유지해 온 기본 틀은 2010년 이후의 분권화 개혁을 통해 다른 방식으로 재편될 상황에 처해 있다.

올랑드 대통령이 직접 언급한 바와 같이 프랑스의 지방행정체계는 층위 구성이 복잡하고, 지방자치단체 별 업무 분담 또한 분명하지 않다. 따라서 사르코지와 올랑드는 지방행정체계 ‘단순화’라는 공통 지향을 두고 소위 ‘분권화 2막,’ ‘분권화 3막’으로 불리는 대대적인 개혁 작업에 착수해 왔다. 이 과정에서 최소단위인 코뮌의회의 권한은 코뮌 협력체 의회로 이양하고, 데파르트망과 레지옹 의회의 권한은 레지옹 수준에서 통합하는 밑그림이 그려지고 있다.

사르코지 전 대통령이 선도적인 국가개혁가의 이미지를 부각시킬 때, 지방자치단체 혁신은 대통령의 핵심 국정개혁과제 중의 하나였다. 올랑드 대통령 역시 극단적인 지지율 하락에도 불구하고, 거대 규모의 지자체 개혁안을 지속적으로 발표한 것은 지지율 반등을 위한 전략이라는 비판도 존재한다. 결국 최근의 지방자치개혁이 정략적 이해관계로 추진된 것은 아닌가라는 문제를 제기할 수 있다. 최근 10년간의 프랑스 지방행정개혁은 그 필요성에도 불구하고 충분한 분석과 검증을 걸친 정책 전환으로 보이지 않는데, 그 이유는 개혁 규모에 비해 변동 주기가 2-3년으로 매우 짧기 때문이다.

레지옹 의회와 데파르트망 의회를 통합한 지방 의회(conseil territorial) 신설안은 정권 교체 후 바로 폐기되어 혼란만을 주었다. 그러나 올랑드 대통령은 구 우파정권과 유사한 행정체계 통합방안을 2014년에 들어 다시 제시하고 있다. 또한 행정체계 단순화를 위한 개혁이 오히려 제도를 복잡하게 만든 측면도 있다. 2014년 신설된 코뮌 협력체 의회는, 장기적 관점에서 코뮌 의회의 권한을 모두 이양 받지 못한다면 결국 또 다른 수준의 의회와 투표절차를 하나 더 만들어낸 결과가 된다.

<참고문헌>

- 강호신, 2010, 『파노라마 프랑스』, 경상대학교출판부.
- 김복래, 2003, 『프랑스 지역학 연구』, 해남.
- 백운철, 2000, 『프랑스 지방자치학』, 형설출판사.
- 백운철, 2007, “프랑스 지방자치단체의 선거제도에 관한 연구,” 『토지공법연구』 제36집, 281~297쪽.
- 백운철, 2009, “프랑스 선거제도에 관한 연구,” 『세계헌법연구』 제15권 제1호, 153~166쪽.
- 안영훈, 2008, 프랑스의 정부간 관계와 지방행정. 오시영 편. 프랑스의 행정과 공공정책. 법문사.
- 윤기석, 2010, “프랑스 지방선거 결선비례대표제 개편에 따른 정치적 효과 분석,” 『한국프랑스학논집』 제72집, 477~504쪽.
- 은은기, 2006, 『프랑스 현대사 연구』, 한국학술정보.
- 이종광, 2010, “프랑스 지방자치단체의 선거제도 현황과 문제점,” 『한국프랑스학논집』 제70집, 219~240쪽.
- 임도빈, 2002, 『프랑스의 정치행정체제』, 법문사.
- 전훈, 2013, 『프랑스 지방분권법』. 경북대학교 출판부
- 최진혁, 1999, “프랑스 지방선거체제와 투표방식에 관한 연구,” 『한국지방정치학회보』 제11권 제3호, 215~239쪽.
- 최진혁, 2009, “프랑스 지방자치: 제도와 발전,” 『지방행정 거버넌스』, 인간사랑, 101~149쪽.
- 최진혁, 2011, “프랑스 지방행정체제 개편: 자치단체 통폐합,” 『한국지방자치학회보』 제23권 제4호, 283~308쪽.
- 최호열, 1998, 『프랑스와 프랑스인』, 어문학사.
- 한국지방자치단체국제화재단, 2004, 『프랑스 지방행정개관 1』, 한국지방자치단체국제화재단.
- 한국지방자치단체국제화재단, 2004, 『프랑스 지방행정개관 2』, 한국지방자치단체국제화재단.
- 한국지방자치단체국제화재단, 2005, 『프랑스 지방행정개관 3』, 한국지방자치단체국제화재단.
- 한승준, 2001, “프랑스 지방행정의 개혁,” 『지방정부론』, 대영문화사. 634~648쪽.
- Auby, François-Xavier, 1992, La décentralisation contre l'Etat. Paris: L.G.D.J.
- Baguenard, Jacques, 1996, La décentralisation. Paris : P.U.F.
- De Royer, Solenn. 2014. “Réforme territoriale : Hollande fixe une France à 14 régions.” Figaro 2014. 6. 3. (<http://www.lefigaro.fr/politique/2014/06/02/01002-20140602ARTFIG00341-francois-hollande-devoile-enfin-sa-reforme-territoriale.php?pagination=16>: 검색일 2014년 6월 21일)
- Fonrojet, Severin, 2004, L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences? Cahiers français n318. Paris : la documentation française.
- Grefte, Xavier, 1992, La décentralisation. Paris : La découverte.
- La documentation française. 2002. Les collectivités locales en France. 한승준 역. 2004. 『프랑스의 지방분권』. 한국지방자치단체국제화재단.
- Le Lidec, Patrick, 2003, “Le Seconde étape de la décentralisation en France,” Mouvements 2003/2 no. 26, p. 96-101.
- Lucaire, François and Yves Lucaire, 1989, Le droit de la décentralisation, PUF.
- Mairie-conseils, 2013, Élections Municipales 2014: Mode D'Emploi (www.

- mairieconseils.net: 검색일 2014년 6월 19일).
- Marcou, Gérard, 2004, "Un nouveau processus de décentralisation," Cahiers français. No. 318.
- Maryvonne, Bonnard, 2009, Les collectivités territoriales. Paris: La documentation française.
- Parodi, Jean-Luc. 1983, "Dans la logique des élections intermédiaires," Revue politique et parlementaire, 903, 42-71.
- Parodi, Jean-Luc, 2003, Institutions et vie politique. Paris: La documentation française.
- Ravanel, Jean, 1991, La réforme des collectivités locales et des régions. Paris: Dalloz.
- Murray, Rainbow. 2010. Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France, Palgrave Macmillan.
- Regourd, Serge, et al., 2014, Décentralisation 30 ans après. Paris: L.G.D.J.
- 사회당 내규, <http://www.parti-socialiste.fr/static/2594/documents/les-statuts-et-le-reglement-interieur.pdf>: 검색일 2014년 6월 20일.
- 공산당 내규, http://www.pcf.fr/sites/default/files/statuts_adoptes_36_congres_0.pdf: 검색일 2014년 6월 20일.
- 대중운동연합(UMP) 내규, http://www.u-m-p.org/sites/default/files/media/documents/2013-07-01_-_ump_-_reglement_interieur.pdf: : 검색일 2014년 6월 20일
- 민중운동(Modem) 내규, <http://mouvementdemocrate.fr/media/PDF/status.pdf>: 검색일 2014년 6월 20일.

9. 6.4 지방선거와 정당정치

■ 제8패널 : 6.4 지방선거와 정당정치

06.27(금) 09:30~11:30

○ 사회 : 임성학(서울시립대)

○ 발표

- 조진만(덕성여대), “6.4 지방선거 언론 선거보도 공정성 분석”
- 유성진(이화여대), “매니페스토와 정책선거”
- 이재묵(연세대), “6.4 지방선거와 지역주의”

○ 토론

- 김근식(경남대), 조희정(서강대), 김준석(동국대)

6.4 지방선거 언론 선거보도 공정성 분석¹⁾

조진만(덕성여자대학교)

I. 서론

선거는 기본적으로 정당과 후보자들, 그리고 유권자들 사이의 관계가 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 대의민주주의 하에서 선거란 유권자들의 선호와 요구들을 정당과 후보자들이 얼마나 잘 반영하는가를 놓고 경쟁하는 일종의 게임이기 때문이다. 즉 선거에서 승리를 목적으로 하는 정당과 후보자들에게는 어떠한 정책과 공약을 개발하여 선거운동기간 동안 효과적으로 유권자들에게 전달하고 지지를 얻어내는가의 문제는 매우 중요하다.

하지만 선거과정에서 정당과 후보자들뿐만 아니라 다른 행위자들도 유권자들의 선거에 대한 인식과 선택에 중요한 영향을 미치게 된다. 특히 언론의 선거 관련 보도는 정당과 후보자들의 정책에 대한 정보들을 제공하고, 이를 토대로 사회적 여론을 형성함으로써 궁극적으로 유권자의 표심에 중요한 영향을 미칠 수 있다(Gans 2003; Jacobs and Shapiro 2005). 특히 이 때 중요한 점은 선거와 관련한 언론의 보도가 공정성을 담보해야 한다는 것이다. 왜냐하면 언론의 선거보도가 공정성을 확보하지 못할 경우 대의민주주의의 토대에 심각한 악영향을 미칠 수 있기 때문이다.

문제는 언론의 경우에도 선거 관련 보도를 할 때 언론매체의 성격과 독자의 흥미 유도를 위한 경쟁식 보도를 함으로써 공정성에 대한 문제 제기가 될 수 있다는 점에 있다(Norris 2011, 169-172; 구교태 2013). 뿐만 아니라 언론이 선거에 대하여 공정한 입장에서 보도를 한다고 하더라도 이를 수용하는 유권자의 정치적 성향에 따라 그 평가가 차이를 보일 수 있는 것도 사실이다. 이러한 이유로 한국에서 언론의 선거보도에 대한 유권자들의 평가는 상당 수준 비판적인 입장을 견지하고 있다고 지적되고 있다.¹⁾

헌법상 표현의 자유가 보장되어 있는 상황 속에서 선거의 공정성을 위하여 언론을 규제하는 일은 다양한 논란이 제기될 수 있다. 그러므로 이 문제에 대해서는 신중한 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고 유권자들이 선거에 대한 언론 보도의 공정성을 심각하게 회의할 경우 원활한 대의민주주의가 구현되는 데 상당한 왜곡과 장애를 초래할 수 있다. 그리고 이러한 상황에서 언론은 그 민주적 기능을 고려할 때 선거 관련 보도를 함에 있어 좀 더 신중하고 책임감 있는 모습을 보일 필요가 있는 것도 사실이다.

* 본 발표문은 설문조사 데이터 분석 시간의 부족으로 인하여 개괄적으로 작성된 중간단계의 초고로 최종 연구 결과물이 나오기까지 인용을 자제해주실 것을 부탁드립니다.

1) 한국 언론의 선거보도는 후보자들의 지지율 순위에 초점을 맞춘 경마식 보도 경향, 후보자들 간의 갈등과 대결을 지나치게 확대하여 보도하는 경향, 폭로와 정치 외적 사건들을 강조하는 보도 경향, 특정 정당이나 후보자에게 우호적인 특징을 보이는 편파 보도 경향, 확인되지 않은 사안에 대한 추측성 보도 경향 등의 문제점을 보이고 있다고 지적되고 있다(권혁남 2006; 1991; 김세은 2006; 김재홍 2002; 이정춘 1992).

이와 같은 관점에서 본 연구는 언론의 선거 관련 보도의 중요성을 이론적으로 논의하고, 2014년 지방선거에서 언론의 보도에 대한 유권자들의 공정성 평가에 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 분석하고 있다. 이를 통하여 본 연구는 한국에서 대의민주주의가 공고화되기 위해서는 언론과 유권자의 차원에서 어떠한 고민과 노력을 전개할 필요가 있는가를 제안하고 있다.

II. 이론적 논의

선거에서 정당과 후보자는 유권자들과의 소통을 통하여 선거운동을 진행한다. 하지만 다수의 유권자들을 상대로 정당과 후보자들이 자신의 정책과 공약을 선전하고 지지를 구하는 작업은 상당히 제한적인 특징을 보일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 언론은 정당과 후보자가 유권자들에게 전달하고자 하는 핵심적인 내용들을 정리하고 해석하는 기능을 수행함으로써 대의민주주의가 원활하게 운영되는 데 중요한 기여를 하게 된다. 특히 언론의 선거 관련 정보 제공은 유권자가 자신의 투표 결정에 대한 정당성을 강화하는 기능과 더불어 지지 정당 또는 후보자를 변경하는 결정에도 중요한 영향을 미치게 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(O'Keefe 1975). 즉 합리적 유권자들의 경우 언론에서 정당과 후보자들이 제시한 정책 등과 같은 정보들을 일목요연하게 정리하여 제공해주지 않을 경우 합리적 무지(rational ignorance)의 특징을 보이면서 선거에서 기권하거나 비정책적 요인들에 기반하여 투표 결정을 내리는 행태를 보일 수 있다(Downs 1957).

대의민주주의에서 언론이 이처럼 중요한 영향을 미친다는 점을 고려할 때 우리는 다음의 두 가지 핵심적인 쟁점에 대한 의문을 가질 수 있다. 먼저 언론이 선거 관련 보도를 얼마나 공정하게 하고 있는가 하는 점이다. 다음으로 의문이 제기되는 점은 언론의 선거보도에 대한 유권자들의 반응은 어떠한가 하는 점이다. 원칙적인 차원에서 생각해볼 때 언론이 선거보도를 공정하게 하고, 이를 토대로 유권자들이 올바른 정보에 따라 자신의 소중한 한 표를 선거에서 행사하게 된다면 이상적인 모습으로 평가할 수 있다. 하지만 이 관계에 대해서는 다양한 논란들이 존재한다.

일단 언론이 선거 관련 보도를 공정하게 한다는 것이 어떠한 의미를 갖는가라는 근본적인 의문부터 제기된다. 이 문제와 관련하여 다원성과 표현의 자유가 보장되는 민주주의 사회에서 언론 보도의 공정성은 정당과 후보자들의 다양한 입장과 견해들을 가감 없이 유권자들에게 전달하는 기능을 수행하는 것이라는 입장을 보일 수 있다. 하지만 이처럼 형식적인 차원에서 공정하게 보도하는 것이 과연 언론이 사회적 기능을 제대로 수행하고 공정성을 담보하는 것인가라는 의문은 여전히 제기될 수 있다. 또한 정당과 후보자들의 정치적 위상이 차이를 보이고, 지면이 한정되어 있는 상황 속에서 이를 고려하지 않은 기계적 형평성에 기반한 보도는 오히려 정당과 후보자들 간의 역차별성의 문제를 야기할 수도 있다.

그러므로 현실적으로 언론은 보도 문제와 관련하여 선택과 집중의 경향을 보이게 된다. 즉 언론은 선거에 대한 보도, 그리고 정당과 후보자들에 대한 보도 등을 함께 있어 여러 가지 기사거리들 중 특정 사안을 선택하고 집중하여 보도하는 태도를 보이게 된다. 뿐만 아니라 언론도 일종의 사업적 특성을 보이기 때문에 스스로 중요하다고 생각하는 보도뿐만 아니라 수요자인 독자(유권자)의 관심을 고려하고 흥미를 유발할 수 있는 사건들을 중심으로 보도하는 경향을 보이게 되는 것도 사실이다.²⁾ 그리고 이러한 언론의 선거보도는 대의민주주의 하에서 오히려 유권자의 올바른 선택에 기여

2) 이러한 차원에서 언론은 정당과 후보자들의 정책 등에 대한 정보들을 제공하는 데 소극적인 태도를 보일 수 있다. 왜냐하면 이러한 측면의 보도기사는 유권자의 관심과 흥미를 끌기에 부족함이 있을 수 있기 때문이다. 즉 언론은 유권자가 흥미를 가질 수 있는 선거 사안들에 대한 보도를 통하여 자신의 정치적 영향력 확대와 기업적 이윤 추구를 시도할 수 있다(Fallows

하기보다는 혼란을 가중시키는 부정적인 효과를 이끌 수도 있다(Patterson 1993; 손영준 2004).

언론의 선거보도가 대의민주주의 하에서 중요한 의미를 갖는다는 입장과 현실적으로 언론의 선거보도는 흥미 위주의 이윤 추구적 성격으로 인하여 대의민주주의에 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 양 입장이 공존하고 있다. 다만 실질적인 차원에서 중요한 점은 언론의 선거보도는 이와 같은 양 측면의 성격을 모두 보이고 있는 상황 속에서 궁극적으로 유권자가 투표 참여나 결정 등에 어떠한 영향을 미치는가 하는 문제이다. 그런데 이 문제에 대해서도 여전히 상반된 입장과 평가가 공존하고 있다.

일단 언론이 국민들의 정치적 의견 형성과 투표 결정 등에 미치는 영향을 연구한 초기 연구들은 대부분 이에 대한 언론의 영향력은 거의 없거나 있어도 매우 약하다는 최소효과론(the doctrine of minimal effects)을 주장을 전개하였다(Lazarsfeld et al. 1948; Berelson et al. 1954). 예를 들어 콜럼비아대학교의 라자스펠드 교수와 그의 동료들은 The People's Choice(1948)라는 책에서 언론의 1940년 대통령선거에 대한 보도는 유권자가 원래 지니고 있는 입장을 강화시켰을 뿐 그들의 투표 결정을 변경하는 데에는 실패하였다는 점을 밝혀 언론이 선거에 미치는 영향력은 생각보다 크지 않다고 주장한 바 있다. 다시 말해 이것은 언론의 선거보도는 선거에 대한 유권자의 관심, 성향, 태도 등을 변경 내지 전환시키기보다는 오히려 강화시키는 효과만을 이끈다고 주장한 것이다.

그러나 1980년대를 거치면서 이러한 최소효과론을 정면으로 반박하는 새로운 이론과 경험적 분석들이 쏟아져 나오기 시작하였다. 언론의 영향력에 대한 새로운 주장들은 주로 언론의 의제 설정 능력(agenda setting power), 프라임링 효과(priming effects), 프레임링 효과(framing effects)에 초점이 맞추어졌다(Druckman 2004; Hetherington 1996; Iyenger and Kinder 1987; Krosnick and Kinder 1990; Nelson et al. 1997; Valentino et al. 2002). 이 논의들에 의하면 언론은 국민들이 정치적 현상이나 정치인을 평가하는 데 활용하는 여러 가지 기준들 중 어떤 것을 선택할 것인지 결정하는 데 매우 중요한 역할을 수행한다. 즉 언론은 선거의 다양한 측면들 중 중 특정 측면만을 집중적으로 선별하거나 강조하는 보도행태를 보이게 되고, 유권자들은 언론에서 집중적으로 부각시킨 바로 그 측면을 고려하여 투표 결정을 할 가능성이 존재한다.

예를 들어 1992년 미국 대통령선거는 언론의 선거보도 효과를 실감할 수 있는 중요한 사례이다(Hetherington 1996). 당시 대통령선거에서는 현직 대통령인 공화당의 부시 후보와 아칸소 주지사인 민주당 클린턴 후보가 맞붙었다. 그리고 당시의 객관적인 경제지표는 그리 나쁘지 않았다. 다시 말해 당시 미국의 경제상황은 비교적 빠른 속도로 호전되는 모습을 보였다. 그러나 대부분의 언론에서는 미국 경제가 어렵다는 부정적인 뉴스들을 선거기간 동안 집중적으로 보도하였다. 이러한 언론의 선거보도는 미국의 유권자들로 하여금 부시 대통령을 평가할 때 경제문제를 중요한 기준으로 삼도록 만들었다. 그리고 결국 “문제는 경제야!”를 강조한 민주당 클린턴 후보에게 패배하여 대권을 넘겨주게 되었다.

이와 같은 선거결과는 대부분의 유권자들이 선거와 관련한 정보들 처리하는 과정에서 인지적 구두쇠(cognitive miser)의 모습을 보이기 때문에 나타날 수 있다(Lupia 1994; Mondak 1993). 대다수의 유권자들은 어떤 정치 현안 또는 정치인을 평가하는 데 있어 다양한 정보들을 수집한 후 이를 심도 있게 분석하는 수고를 감수하지 않는다. 대다수 유권자들은 이러한 상황에서 정보의 지름길(information shortcut)을 적극적으로 활용한다(Lupia 1994; Mondak 1993). 특히 언론이 어떤 정치인이나 정치적 현안을 집중적으로 부각시켜 보도할 경우 유권자들은 바로 그것을 정보의 지름길로 활용하여 정치인이나 정치현안에 대한 평가나 판단을 내리게 된다. 왜냐하면 언론이 어떤 정치인이나 정치현상을 집중적으로, 그리고 지속적으로 보도할 경우 유권자들이 이를 접할 가능성

1997; Norris 2011; Patterson 2005).

(accessibility)이 올라가기 때문이다(Hetherington 1996; Iyenger and Kinder 1987; Miller and Krosnick 2000; Zaller 1992). 뿐만 아니라 언론이 특정 측면에 초점을 맞추어 보도할 경우 유권자들 입장에서는 그 측면이 중요하다고 인식할 수 있다(Miller and Krosnick 2000; Nelson et al. 1997). 그리고 이러한 요인들로 인하여 언론의 선거보도는 유권자들의 정당과 후보자에 대한 평가 및 투표 결정에 중요한 영향을 미칠 가능성이 높은 것이다.

다만 대의민주주의 하에서 중요한 점은 언론의 선거보도에 대한 유권자들의 평가가 어떠한가 하는 점이다. 왜냐하면 언론의 선거보도에 대한 유권자들의 평가가 어떠한 특징을 보이느냐를 면밀하게 고찰하는 작업은 언론의 공정성 문제, 그리고 언론의 선거보도가 유권자의 투표 참여나 결정 등에 미치는 효과 등과 관련하여 중요한 의미를 가질 수 있기 때문이다. 다시 말해 유권자가 언론의 선거보도의 공정성을 심각하게 회의할 경우 언론은 자신의 보도행태에 대하여 고민할 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다. 반면 유권자들의 언론 선거보도에 대한 평가가 지극히 정치적인 속성을 보인다면 언론이 어떠한 방식으로 보도를 하여도 공정성에 대한 평가는 의미 있는 차이를 보이지 않을 것이고, 유권자들의 정치적 분화에 따라 언론의 보도행태도 정치적으로 분화되는 모습을 보일 수 있다. 그리고 이러한 다양한 논의들이 가능하기 위해서는 일단 이에 대한 기초적인 연구로서 유권자들이 언론의 선거보도 공정성을 어떠한 차원에서 평가하고 있는가를 경험적으로 분석하는 작업이 필요하다.

Ⅲ. 연구디자인

본 연구는 2014년 6.4 지방선거 언론 보도의 공정성에 대한 유권자들의 평가가 어떠한 특징을 보였는가를 경험적으로 분석하기 위하여 한국리서치가 실시한 “제6회 전국 동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사” 자료를 활용하고 있다. 이 설문조사는 제6회 전국 동시 지방선거가 실시된 직후인 2014년 6월 5일부터 18일까지 전국 만 19세 이상 남녀 성인 유권자 1,204명을 대상으로 진행되었다. 표본은 2014년 5월 주민등록인구 현황에 따라 성별, 연령별, 지역별 비례 할당 이후 무작위로 추출하는 방식이 사용되었으며, 표본오차는 95% 신뢰 수준에서 최대 허용오차 $\pm 2.8\%$ 였다. 그리고 설문조사는 종이설문을 이용한 대인면접 조사방식으로 진행되었다.

본 연구는 이 설문조사 자료를 6.4 지방선거 언론 보도의 공정성을 경험적으로 분석하기 위하여 다음과 같은 로지스틱 회귀분석 모델을 채택하고 있다. 일단 본 연구의 종속변수(Y)인 언론 보도 공정성은 가변수로서 유권자가 6.4 지방선거 관련 언론의 보도에 대하여 공정하다고 판단하고 있는가의 여부를 의미한다. 구체적으로 본 연구는 “선생님께서 이번 선거에서 언론의 보도는 얼마나 공정하였다고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여 공정하였다(대체로 공정하였다+매우 공정하였다)고 응답한 유권자는 1로, 그리고 공정하지 않았다(별로 공정하지 않았다+매우 공정하지 않았다)고 응답한 유권자는 0으로 종속변수를 코딩하였다.

■ 연구모델: 언론 보도 공정성(Y) = $\alpha + \beta_1 \cdot \text{이념성향} + \beta_2 \cdot \text{새누리당} + \beta_3 \cdot \text{새정치민주연합} + \beta_4 \cdot \text{기타 정당} + \beta_5 \cdot \text{영남} + \beta_6 \cdot \text{호남} + \beta_7 \cdot \text{충청} + \beta_8 \cdot \text{강원/제주} + \beta_9 \cdot \text{세월호} + \beta_{10} \cdot \text{대통령 국정 운영} + \beta_{11} \cdot \text{지방선거} + \beta_{12} \cdot \text{성별} + \beta_{13} \cdot \text{연령} + \beta_{14} \cdot \text{교육 수준} + \beta_{15} \cdot \text{소득 수준} + \varepsilon$

본 연구의 경우 유권자들이 6.4 지방선거에서의 언론 보도 공정성을 평가하는 데 있어 자신의 정치적 성향과 사회경제적 배경, 그리고 중요한 정치적 사건이나 현안 등이 중요한 영향을 미칠 수

있다는 관점에서 경험적 분석을 수행하고 있다. 구체적으로 본 연구에서 설정하고 있는 독립변수들이 어떻게 조작화되었는가를 설명하면 다음과 같다.

먼저 유권자들의 정치적 성향을 파악하기 위하여 본 연구는 세 가지 차원의 독립변수를 설정하고 있다. 첫째, 유권자의 정치적 성향과 관련하여 자기 이념성향은 기본적으로 중요한 의미를 갖는다는 차원에서 독립변수로 설정하였다. 구체적으로 본 연구는 매우 보수 0점, 중도 5점, 매우 진보 10점 사이에서 유권자가 자신의 이념성향을 평가한 설문을 사용하여 이 독립변수를 조작화하였다. 둘째, 유권자들이 실질적으로 어떠한 정당과 정치적 유대감을 가지고 있는가의 문제도 언론 보도 공정성 평가에 중요한 의미를 가질 수 있기 때문에 β2부터 β4까지 관련 독립변수들을 설정하였다. 구체적으로 본 연구는 유권자들이 어떠한 정당을 평소에 가깝게 느끼는지를 질문한 설문을 활용하여 새누리당, 새정치민주연합, 기타 정당에 대한 더미변수들을 설정하였다. 이러한 이유로 정당 관련 독립변수들의 경우 평소에 가깝게 느끼는 정당이 없다고 응답한 무당파 유권자가 기준변수로 설정되어 있다. 셋째, 민주화 이후 한국의 선거에서 지역주의의 영향력이 지속적으로 존재해왔다는 점을 고려하여 β5부터 β8까지 지역균열과 관련한 독립변수들을 거주지 차원에서 설정하였다. 구체적으로 영남, 호남, 충청, 기타 지역(강원/제주)의 지역변수들은 응답자가 그 지역에 거주하면 1로, 그렇지 않으면 0으로 조작화하였다. 그리고 수도권(서울/경기/인천)을 기준변수로 설정하였다.

다음으로 6.4 지방선거와 관련한 정치적 사건과 현안 등과 관련하여 세 가지 차원의 독립변수를 설정하였다. 첫째, 이번 6.4 지방선거는 세월호 참사의 분위기와 영향력 하에서 실시되었기 때문에 이에 대한 독립변수를 설정하였다. 구체적으로 본 연구는 투표할 때 세월호 사건을 얼마나 고려하였는가를 질문한 설문을 활용하여 “고려하였다(매우 많이 고려함+다소 고려함)=1”로, 그리고 “고려하지 않았다(전혀 고려하지 않음+별로 고려하지 않음)=0”으로 세월호 변수를 조작화하였다. 둘째, 한국에서 지방선거는 현 정부에 대한 중간평가의 성향을 많이 보인다는 점을 고려하여 박근혜 대통령의 국정 운영에 대한 평가를 독립변수로 설정하였다. 구체적으로 대통령 국정 운영 변수는 박근혜 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가(매우 잘함+대체로 잘함)한 유권자는 1로, 그리고 이에 대하여 부정적으로 평가(매우 잘못함+대체로 잘못함)한 유권자는 0으로 조작화하였다. 셋째, 지방선거 변수는 대통령 국정 운영 변수와 반대로 지방선거는 중앙정치와 구분하는 것이 바람직할 수 있다는 입장을 보이는 유권자들의 언론 보도에 대한 입장을 파악하기 위하여 독립변수로 설정하였다. 구체적으로 지방선거 변수는 이번 지방선거는 중앙정치와 무관한 지역현안이 중요한 선거라는 설문에 공감(매우 공감+대체로 공감)하는 입장을 보인 유권자는 1로, 그리고 이에 대하여 공감하지 않는(전혀 공감 안 함+별로 공감 안 함) 입장을 보인 유권자는 0으로 조작화하였다.

이 밖에 본 연구는 유권자들의 사회경제적 변수들도 통제변수로 설정하였다. 구체적으로 성별은 남성은 0으로, 여성은 1로 코딩하였다. 연령은 유권자의 실제 만 나이를 기준으로 코딩하였다. 교육 수준은 “중졸 이하=1, 고졸=2, 전문대학=3, 4년대재 이상=4”로 코딩하였다. 소득 수준은 월평균 가구소득을 질문한 설문을 사용하여 “100만원 미만=1, 100만원~199만원=2, 200만원~299만원=3, 300만원~399만원=4, 400만원~449만원=5, 500만원~599만원=6, 600만원~699만원=7, 700만원~799만원=8, 800만원 이상=9”로 코딩하였다.

IV. 경험적 분석

다음의 <표 1>은 앞서 제시한 연구모델에 대한 분석에 앞서 6.4 지방선거 언론 보도 공정성에 대한 유권자의 평가가 어떠한 특징을 보였는가를 주요 요인들을 중심으로 개괄적으로 파악하기 위하여 그 현황을 제시한 것이다. 일단 이 표를 보면 6.4 지방선거에서 언론의 보도에 대한 유권자의 평가는 공정하였다는 입장 50.1%와 공정하지 않았다는 입장 49.4%로 양분되는 특징을 보였다는 점을 목격할 수 있다.

좀 더 구체적인 차원에서 살펴보면 일단 유권자의 사회경제적 배경과 관련하여 성별에 따른 언론 보도 공정성 평가 차이는 목격하기 힘들지만 연령의 경우 노년층의 상대적으로 근소하게 언론의 보도 공정성을 긍정적으로 평가하고 있다는 점을 목격할 수 있다. 교육 수준과 소득 수준의 경우에도 교육 수준이 높고 소득이 높을수록 언론의 보도 공정성을 다소 부정적으로 평가하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

오히려 이 표를 통해서 우리가 파악할 수 있는 점은 6.4 지방선거 언론 보도 공정성 평가와 관련하여 유권자의 정치적 성향이나 입장에 따라 많은 차이를 보이고 있다는 점이다. 구체적으로 거주 지역과 관련해서는 호남지역이 여타 지역과 비교하여 언론의 보도 공정성을 부정적으로 평가하는 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 유권자의 이념성향이나 지지 정당 문제와 관련해서도 보수적이고 새누리당을 지지하는 유권자들의 경우 언론의 보도가 비교적 공정하게 이루어졌다고 평가하는 경향을 보인 반면 진보적이고 새정치민주연합을 지지하는 유권자들의 경우 언론의 보도가 공정하게 이루어지지 않았다는 부정적인 평가가 많은 특징을 보였다. 특히 이 문제와 관련하여 박근혜 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가하였던 유권자들과 부정적으로 평가하였던 유권자들 사이에 언론의 보도 공정성에 대한 평가가 거의 2배 정도 극명하게 차이를 보이는 모습을 보였다. 이것은 현재 한국의 주요 언론들이 보수적인 성격을 보이고, 대통령과 여당에 우호적인 입장을 보인다는 진보적 야권 지지 유권자들의 부정적인 인식이 설문조사 결과에 반영된 것이라고 볼 수 있다.

<표 1> 6.4 지방선거 언론 보도 공정성 평가 현황

Base=전체	사례수 (명)	① 매우 공정하지 않았다	② 별로 공정하지 않았다	①+②	③ 대체로 공정하였다	④ 매우 공정하였다	③+④	모름/ 무응답	계
▣ 전체 ▣	(1,204)	7.4	42.0	49.4	47.9	2.1	50.1	0.5	100.0
성별									
남자	(597)	7.8	43.6	51.4	45.3	2.9	48.2	0.3	100.0
여자	(607)	7.0	40.5	47.5	50.5	1.3	51.9	0.7	100.0
연령									
19-29세	(213)	6.2	48.9	55.1	42.0	2.5	44.5	0.4	100.0
30-39세	(231)	10.2	48.5	58.6	40.1	0.4	40.5	0.9	100.0
40-49세	(262)	10.0	40.0	50.0	47.6	2.4	50.0	0.0	100.0
50-59세	(237)	6.3	38.2	44.5	52.6	2.5	55.1	0.4	100.0
60세 이상	(260)	4.3	36.3	40.6	55.9	2.7	58.6	0.8	100.0
거주지역									
서울	(245)	7.5	41.9	49.4	47.7	2.5	50.2	0.4	100.0
인천/경기	(350)	6.0	38.5	44.5	53.2	1.4	54.6	0.9	100.0
대전/충청	(120)	11.1	33.2	44.3	54.9	0.8	55.7	0.0	100.0
광주/전라	(122)	11.6	52.7	64.3	32.2	2.6	34.9	0.9	100.0
대구/경북	(123)	8.4	40.5	48.9	47.2	3.9	51.1	0.0	100.0
부산/울산/경남	(190)	3.7	48.4	52.0	45.3	2.2	47.5	0.5	100.0
강원	(37)	10.1	34.3	44.4	52.6	3.0	55.6	0.0	100.0
제주	(14)	6.0	64.4	70.3	29.7	0.0	29.7	0.0	100.0
학력									
중졸 이하	(182)	5.2	27.3	32.5	62.6	3.8	66.3	1.1	100.0
고졸	(513)	5.4	43.5	48.9	48.7	2.0	50.7	0.4	100.0
전문대학	(176)	8.4	51.6	60.0	39.4	0.0	39.4	0.6	100.0
4년대재 이상	(330)	11.3	42.1	53.4	43.8	2.6	46.3	0.3	100.0
모름/무응답	(4)	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
월 평균 가구소득									
199만원 이하	(211)	7.8	33.0	40.7	56.4	1.9	58.3	1.0	100.0
200~299만원	(221)	8.5	36.2	44.7	52.2	2.7	54.9	0.4	100.0
300~399만원	(286)	6.6	44.3	50.9	48.4	0.7	49.1	0.0	100.0
400~499만원	(265)	7.2	47.7	54.9	42.3	2.4	44.7	0.4	100.0
500만원 이상	(221)	7.2	46.9	54.1	41.8	3.2	45.0	0.9	100.0
대통령 국정 운영									
잘하고 있다	(686)	4.2	33.1	37.3	59.5	2.8	62.2	0.4	100.0
못하고 있다	(513)	11.8	54.0	65.8	32.6	1.2	33.8	0.4	100.0
모름/무응답	(5)	0.0	38.4	38.4	41.5	0.0	41.5	20.0	100.0
지지 정당									
새누리당	(456)	4.0	29.9	33.9	62.4	3.7	66.1	0.0	100.0
새정치민주연합	(326)	13.2	51.0	64.3	34.8	0.7	35.4	0.3	100.0
통합진보당	(22)	13.6	54.9	68.5	31.5	0.0	31.5	0.0	100.0
정의당	(11)	55.1	27.1	82.2	17.8	0.0	17.8	0.0	100.0
기타 정당	(3)	0.0	61.8	61.8	0.0	38.2	38.2	0.0	100.0
무당파	(386)	4.8	48.4	53.2	44.2	1.3	45.5	1.3	100.0
이념성향									
보수	(362)	4.5	30.6	35.1	59.7	5.0	64.6	0.3	100.0
중도	(490)	5.2	46.0	51.3	46.8	1.1	47.9	0.8	100.0
진보	(349)	13.5	48.1	61.6	37.5	0.6	38.1	0.3	100.0

다음의 <표 2>는 앞서 제시한 연구모델을 토대로 6.4 지방선거에서 유권자들이 언론의 보도 공정성 평가에 대한 로지스틱 회귀분석을 수행하여 그 결과를 제시한 것이다. 일단 연구모델의 카이제곱 값이 통계적으로 유의미한 것으로 나와 본 연구에서 설정한 연구모델이 적합도 측면에서 문제가 없는 것으로 나타났다. 구체적으로 회귀계수의 통계적 유의미성과 승산비(odds ratio)를 중심으로 연구결과를 정리하자면 다음과 같다.

6.4 지방선거 언론 보도 공정성 분석

<표 2> 6.4 지방선거 언론 보도 공정성 평가 로지스틱 회귀분석

독립변수	회귀계수	표준오차	유의확률	Exp(β)
절편	0.645	0.468	0.168	1.907
이념성향*	-0.067	0.038	0.081	0.935
새누리당*	0.352	0.180	0.051	1.422
새정치민주연합	-0.234	0.173	0.176	0.791
기타 정당	-0.409	0.405	0.312	0.664
영남***	-0.484	0.158	0.002	0.616
호남*	-0.395	0.226	0.081	0.674
충청	0.033	0.220	0.879	1.034
강원/제주	-0.347	0.329	0.293	0.707
세월호	-0.213	0.131	0.105	0.808
대통령 국정 운영***	0.735	0.154	0.000	2.086
지방선거	0.164	0.129	0.202	1.179
성별	-0.143	0.128	0.263	0.867
연령	-0.002	0.005	0.716	0.998
교육 수준	-0.024	0.074	0.750	0.977
소득 수준**	-0.897	0.043	0.042	0.917
-2로그우도	1470.706			
카이자승	139.889 (p=0.000)			
사례수	1,162			
적중률	66.1%			

*: p<0.1, **: p<0.05, ***: p<0.01

먼저 6.4 지방선거 언론 보도 공정성 평가에 대한 로지스틱 회귀분석 결과, 최소 유의확률(p) 0.1 이하 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 독립변수는 이념성향, 새누리당, 영남, 호남, 대통령 국정 운영, 소득 수준으로 나타났다. 구체적으로 유권자의 이념성향이 진보적일수록, 수도권(서울/경기/인천) 거주 유권자들과 비교하여 영남과 호남 지역에 거주하는 유권자들의 경우, 소득 수준이 높을수록 6.4 지방선거 언론 보도 공정성을 부정적으로 평가하는 경향을 보였다. 그리고 무당파 유권자들과 비교하여 새누리당 지지 유권자들의 경우, 그리고 박근혜 대통령의 국정 운영을 부정적으로 평가하는 유권자들과 비교하여 긍정적으로 평가하는 유권자들의 경우 6.4 지방선거 언론 보도 공정성을 긍정적으로 평가하는 경향을 보였다.

이와 같은 주요 연구결과들과 관련하여 몇 가지 주목할 필요가 있는 부분들이 존재한다. 첫째, 전반적인 연구결과를 놓고 볼 때 6.4 지방선거 언론 보도 공정성에 대한 평가는 상당히 정치적인 성향을 보였다는 점이다. 왜냐하면 유권자들의 사회경제적 배경과 관련된 독립변수들보다는 정치적 성향과 관련한 독립변수들이 6.4 지방선거 언론 보도 공정성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났기 때문이다. 이것은 언론들이 특정 정치적 성향과 입장에 초점을 맞추어 보도를 하는 경향을 보이는 상황 속에서 유권자들도 자신의 정치적 성향과 입장에 따라 언론 보도의 공정성을 평가하는 경향을 보인다는 점을 시사한다.

둘째, 이번 6.4 지방선거의 경우 세월호 참사와 박근혜 정부에 대한 중간평가 내지는 심판이라는 중앙정치의 쟁점이 크게 부각되었고, 이에 대한 언론의 보도도 많이 이루어졌는데 유권자들의 언론 보도에 대한 평가에 중요한 영향을 미친 변수는 박근혜 대통령 국정 운영 평가였다는 것이다. 즉 세월호 사건을 6.4 지방선거의 투표 결정요인으로 많이 고려한 유권자들의 경우 그렇지 않은 유권자들과 비교하여 언론의 보도 공정성에 대한 평가가 부정적인 경향을 보였지만 이것이 통계적으로 유의미하지는 않았다. 반면 박근혜 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가한 유권자들의 경우 부정적으로 평가한 유권자들과 비교하여 두 배 이상 언론 보도 공정성을 긍정적으로 평가하는 모습을 보였다. 이와 같은 연구결과는 세월호 참사에 대한 언론의 보도가 집중되는 상황 속에서 그 효과가 다소 상쇄되는 경향을 보일 수 있었다는 점, 그리고 새누리당이 박근혜 대통령의 향후 국정 운영 문제와 연계하여 선거운동을 전개하였던 점이 일정 수준 반영된 결과라고 볼 수 있다.

셋째, 지역주의가 존재하는 영남과 호남 지역 유권자들의 경우 수도권(서울/경기/인천) 지역 유권자들과 비교하여 모두 언론 보도의 공정성을 부정적으로 평가하는 모습을 보였다는 점도 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 영남과 호남 지역의 경우 유권자들의 이념성향이나 정당 지지에 있어 상반된 특징을 보이지만 언론 보도 공정성 평가에 있어서는 동일하게 부정적으로 평가하고 있다는 점은 특이한 연구결과일 수 있기 때문이다. 이것은 진보와 보수의 이념성향이 강하고, 특정 정당을 지지하는 유권자들의 경우 언론의 보도가 비교적 공정하게 이루어지더라도 자신의 정치적 성향과 입장을 고려하여 부족함이 있다는 인식을 가질 수 있다는 점이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 그리고 이것은 다른 측면으로 보면 유권자가 진보와 보수 중 어느 쪽의 이념성향을 보이는가의 문제보다는 얼마나 중도로부터 떨어져 있는 이념성향을 보이는가의 문제(극단화 문제)가 언론 보도 공정성 평가 문제와 관련하여 더욱 중요할 수도 있다는 점을 시사한다.

넷째, 소득 수준이 높을수록 언론의 보도에 대한 평가가 부정적인 이유는 다양한 차원에서 설명이 가능할 수 있다. 다만 기본적으로 소득 수준이 높을수록 교육 수준이 높은 특징을 보이고, 다양한 정치적 정보들을 접하게 되고, 비교적 객관적인 입장에서 언론 보도의 공정성 문제를 평가할 수 있다는 점이 일정 수준 반영된 결과라고도 보여진다. 그리고 이것은 좀 더 확대 해석하면 언론이 특정 측면에 초점을 맞추어 보도를 하더라도 소득 수준과 이와 연계한 교육 수준이 높아 정치적인 정보와 지식들이 많은 유권자들의 경우 이에 영향을 받아 투표 참여와 결정을 할 가능성은 상대적으로 떨어질 수도 있다는 점을 암시한다. 다만 이러한 측면에 대한 연구는 향후 더욱 엄밀한 논의와 분석을 통하여 경험적으로 검증할 필요가 있다고 판단된다.

V. 결론

지금까지 본 연구는 6.4 지방선거 언론 보도 공정성에 대하여 유권자들이 어떠한 요인들로부터 영향을 받아 평가를 하고 있는가를 경험적으로 분석해보았다. 이와 같은 연구는 대의민주주의 하에서 언론이 정치권과 유권자 사이의 커뮤니케이션 문제와 관련하여 교량적 역할을 수행하고, 어떠한 보도행태를 보이는가의 문제가 유권자의 투표 참여와 결정 등에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

본 연구의 결과, 6.4 지방선거 언론 보도 공정성에 대한 평가는 상당히 정치적인 성향을 보였던 것으로 나타났다. 즉 유권자의 이념성향, 지지 정당, 지역주의 문제와 연계된 거주지역, 그리고 대통령의 국정 운영에 대한 평가가 언론 보도의 공정성 평가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 정치적으로 상반된 입장을 보이는 영남과 호남 거주 유권자들이 수도권(서울/

경기/인천) 거주 유권자들과 비교하여 동일하게 언론 보도 공정성을 부정적으로 평가하는 경향을 보였다. 이는 주목을 끄는 부분으로 향후 추가적인 연구를 진행할 필요가 있다. 뿐만 아니라 소득 수준이 높을수록 언론 보도 공정성을 부정적으로 평가하는 경향을 보였다는 점도 향후 다각적인 논의와 해석이 필요한 부분이다.

한국의 주요 언론들이 보수적인 성향을 보인다는 인식이 존재하는 상황 속에서 진보적인 야당을 지지하는 유권자들은 언론의 보도가 어떠한 형태로 이루어지든 그 공정성에 대하여 의문을 제기할 가능성이 높다고 보여진다. 특히 언론의 입장에서조차 자신들만의 색깔을 유지하는 것이 상업적인 측면에서 고정적인 독자들을 유지하는 데 도움이 될 수 있을 뿐만 아니라 기계적인 공정성을 유지한다는 것 자체도 어려운 측면이 존재한다. 하지만 언론들이 지나치게 분화된 형태의 보도행태를 보일 경우 그 영향으로 한국 사회가 정치적으로 분열되고 갈등할 가능성도 높다.

대의민주주의가 원활하게 운영되기 위해서는 언론의 논조와 입장의 차이에도 불구하고 유권자들이 전반적으로 언론 보도의 공정성 자체를 의심하거나 회의하지 않는 것이 필요하다. 이 문제와 관련하여 소득 수준, 그리고 이와 연계한 교육 수준이 높을수록 언론 보도의 공정성에 대한 평가가 부정적인 특징을 보였다는 점은 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 비교적 합리적인 차원에서 언론의 보도를 접하고 해석할 수 있는 능력을 보유한 유권자들의 경우 현재 한국 주요 언론들의 보도행태에 대하여 일정 수준 비판적인 태도를 견지하고 있다는 점을 암시할 수도 있기 때문이다.

본 연구는 6.4 지방선거 직후 실시된 유권자 설문조사의 결과를 토대로 언론 보도의 공정성 평가를 분석하고 있다는 점에서 향후 다양한 차원의 보완적 연구가 이루어질 필요가 있다. 일단 6.4 지방선거에서 언론들이 어떠한 보도행태를 보였는가를 엄밀한 차원에서 개량화하여 이것이 언론 보도의 공정성 평가, 그리고 유권자들의 투표 참여와 결정 등에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석할 필요가 있다. 이러한 분석이 면밀하게 이루어질 때 언론의 보도에 문제가 있는 것인지, 이 문제와 상관없이 유권자들의 정치적 성향과 입장에 따라 언론의 공정성 평가가 이루어지는 것인지, 그리고 언론 보도가 유권자의 정치적 태도와 행태에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 보다 명확한 해답을 얻을 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 구교태. 2013. “여론조사와 선거방송보도 관계에 대한 연구: 제17, 18대 대통령선거 보도량과 메시지 유형을 중심으로.” 『의정연구』 제19권 3호: 85-108.
- 권혁남. 2006. 『미디어선거의 이론과 실제』 서울: 커뮤니케이션북스.
- . 1991. “선거여론조사보도의 문제점과 새로운 방향: 13대 대통령선거와 국회의원선거 보도를 중심으로.” 『신문학보』 제26호: 5-44.
- 김세은. 2006. “민주주의와 언론의 신뢰: ‘옳은’ 언론과 ‘좋은’ 언론에 대한 이론적 모색.” 『한국언론학보』 제50권 5호: 55-78.
- 김재홍. 2002. “한국 정치과정에서 언론의 역할에 관한 사례연구.” 『한국사회정책』 제9권 1호: 77-113.
- 손영준. 2004. “언론의 구조적 요인이 선거보도에 미치는 영향: 미국 대통령선거 취재기자들의 인식을 중심으로.” 『한국언론학보』 제48권 4호: 102-125.
- 이정춘. 1992. “선거보도 관행과 언론의 구조적 모순: 선거보도의 원론적 조건 설정을 중심으로.” 『저널리즘 비평』 제7권: 33-41.
- Berelson, Bernard, Paul Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: Chicago University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Druckman, James. 2004. “Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects” *American Political Science Review* 98: 671-686.
- Fallows, J. 1997. *Breaking the News*. New York: Vintage.
- Gans, Herbert J. 2003. *Democracy and the News*. New York: Oxford University Press.
- Hetherington, Marc. 1996. “The Media’s Role in Forming Voters’ National Economic Evaluations in 1992.” *American Journal of Political Science* 40: 372-395.
- Iyenger, Shanto, and Donald Kinder. 1987. *News That Matters*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jacobs, Lawrence R. and Robert Y. Shapiro. 2005. “Polling Politics, Media, and Election Campaigns: Introduction.” *Public Opinion Quarterly* 69(5): 635-641.
- Krosnick, Jon, and Donald Kinder. 1990. “Altering the Foundations of Support for the President through Priming.” *American Political Science Review* 84: 497-512.
- Lau, Richard, and David Redlask. 2006. *How Voters Decide: Information Processing during Election Campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet. 1948. *The People’s Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- Lupia, Arthur. 1994. “Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections.” *American Political Science Review* 89: 63-76.
- Miller, Joanne, and Jon Krosnick. 2000. “New Media Impact on the Ingredients of Presidential Evaluations: Politically Knowledgeable Citizens Are Guided by a Trusted Source” *American Journal of Political Science* 44: 295-309.

- Mondak, Jeffrey. 1993. "Public Opinion and Heuristic Processing of Source Cues." *Political Behavior* 15: 167-192.
- Nelson, Thomas, Rosalee Clawson, and Zoe Oxley. 1997. "Media Framing of a Civil Liberties Conflict and Its Effect on Tolerance." *American Political Science Review* 91: 567-583.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit*. New York: Cambridge University Press.
- O'Keefe, G. 1975. "Political Campaign and Mass Communication." S. Chaffee. ed. *Political Communication*. Beverly Hills: Sage.
- Patterson, Thomas E. 2005. "Of Polls, Mountains: U.S. Journalists and Their Use of Election Surveys." *Public Opinion Quarterly* 69(5): 716-724.
- , 1993. *Out of Order*. New York: Knopf.
- Valentino, Nicholas, Vincent Hutchings, and Ismail White. 2002. "Cues that Matter: How Political Ads Prime Racial Attitudes During Campaigns." *American Political Science Review* 96: 75-90.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

지방선거에서의 정책선거와 매니페스토 운동

유성진(이화여자대학교)

I. 서론

규범적인 차원에서 정책 중심의 선거가 대의제 민주주의의 원활한 작동에 대해 갖는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대의제 민주주의의 핵심적인 매개체인 정당은 선거의 장에서 유권자들의 지지를 얻기 위해 노력하는데, 그 과정에서 정책은 유권자들에게 주어지는 가장 기본적인 선택의 기준이 된다. 합리적인 유권자들은 선거의 장에서 자신들에게 가장 이득이 되는 정책실행을 약속하는 정당과 후보들을 선택함으로써 스스로의 선택이 결과하는 이득을 극대화한다(Downs 1957).

이런 관점에서 보면 선거의 장에서 정치행위자인 정당과 후보 그리고 유권자들은 정책을 중심으로 일종의 교환관계를 형성하며, 대의제 민주주의는 유권자들이 선거에서 후보가 제시한 정책 공약을 면밀히 살펴보고 자신의 선호를 가장 잘 반영한 공약을 제시한 후보에게 투표하는 경우에 가장 잘 구현될 수 있다.

그 규범적 당위성에도 불구하고 현실적인 선거의 장에서 유권자들이 정책 중심의 대결을 목격하기란 쉽지 않은 것이 사실이다. 이상적으로는 정책적 선호에 근거한 후보와 유권자들의 의사교환이 민주주의 체제의 정당성 유지에 핵심적인 과정이지만, 이러한 이상적 당위성에도 불구하고 우리의 정치 현실에서는 정책에 근거한 투표행태가 쉽사리 목격되지 못하였고 선거 때마다 정책선거의 부재(不在)가 비판의 대상이 되어 온 것은 부인할 수 없는 사실이다.

그러나 한편으로 선거 때마다 여러 쟁점이슈들이 등장하고 이에 관한 후보 간 각축이 일어나는 것 역시 사실이다. 지난 대선을 예로 들면, 소위 “경제민주화”라는 용어로 표상되듯 경제가 중요한 쟁점이슈로 부각되면서 “압축성장의 결과로 불거진 경제적 양극화가 어떠한 방식으로 해소될 수 있느냐” 그리고 “성장과 복지라는 두 마리 토끼를 어떻게 잡을 수 있느냐”를 중심으로 후보마다의 정책들이 경쟁적으로 제시된 바 있다. 더불어 정치적 양극화로 인한 분열을 어떻게 극복할지에 관한 ‘국민통합’이슈 그리고 북한문제, 영토분쟁과 과거사문제를 축으로 긴장이 더해가고 있는 동북아시아 지역의 안정화 방안, 그리고 전통적인 안보동맹국가인 미국과 경제성장을 바탕으로 패권국으로 나아가고 있는 중국 사이에서 어떠한 입장을 취해야 할 것인지에 관한 이슈들 역시 후보들 간의 치열한 쟁점이 되었다.

이렇듯 선거 때마다 쟁점이슈들이 부각되지만 ‘정책선거의 부재’라는 비판이 나오는 가장 큰 이유는 민주화 이후 한국의 선거과정이 ‘지역주의’에 크게 영향 받았고, 그 속에서 후보나 이슈의 영향력이 묻혀 버리거나 상쇄되었던 경향에 기인한다. 그러나 2004년 총선을 기점으로 이념과 세대균열의 중요성이 부각되기 시작하면서 한국 선거에서도 이슈와 정책이 갖는 영향력에 대한 관심이 확산되는 추세이다.

이러한 상황에서 실시된 2014년 지방선거는 정책선거의 부재에 대한 그간의 비판에 정당과 후보들

이 얼마나 반응하고 있는지 살펴볼 수 있는 또 하나의 장을 제공하였다. 중앙집권의 경향이 강한 우리의 현실에서 지방선거에서의 정책선거를 목격하기란 그다지 쉽지 않은 것이 사실이지만 정책선거에 대한 사회적 요구가 증대되고 있는 현실, 그리고 지방자치제도의 부활 이후 20여 년이 지났다는 점은 현 시점 정책선거에 대한 유권자와 정치행위자들의 인식에 대한 검토가 중요한 연구주제임을 알려준다. 더욱이 정책선거에 취약한 조건을 갖고 있는 지방선거에서 정책선거의 실천이 목격된다면 이는 우리의 대의민주주의 작동에서 책임성과 반응성이 크게 높아질 수 있다는 의미를 담게 된다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 매니페스토 운동과 그 영향력을 중심으로 정책선거 구현의 가능성을 지방선거에 초점을 맞추어 검토한다. 논의에 있어 중점적으로 다루어진 질문들은 다음과 같다. 지방선거의 부활 이후 한국의 선거제도는 어떠한 변화를 거쳤으며 이는 정책선거의 구현에 어떠한 영향을 미쳤는가? 제도의 변화는 선거과정에서 정당과 후보들의 운동을 어떻게 변화시켰는가? 실제 선거결과는 유권자들의 요구와 정당/후보들의 정책공약 간의 조응성 정도를 반영하고 있는가? 보다 구체적으로 본 연구에서 검토될 내용은 다음과 같다. 우선, 정책선거에 관한 이론적 논의를 기존 문헌들을 중심으로 간략히 정리한 후, 지방선거에서 정책선거 구현을 제약하는 요인들을 논의한다. 다음으로 선거제도의 변화를 살펴본 후, 그것이 정당과 후보 등 정치행위자들의 정책선거 실천에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토한다. 그리고, 2014년 광역단체장선거에 초점을 맞추어 권역별 10대 매니페스토 어젠다들은 무엇이었는지 살펴보고, 그것이 해당 지역 선거에서 정당과 후보자들의 공약에 어떻게 받아들여지고 있는지 검토한다. 더불어 지방선거의 부활 이후 매니페스토 운동과 정책선거에 대한 유권자들의 인식을 통시적으로 비교, 검토함으로써 민주화 이후 한국의 지방선거에서 정책선거와 매니페스토가 어떠한 진전을 이루어냈는지 평가해 본다. 이러한 검토는 ‘대표성’과 ‘책임성’을 중심으로 하는 대의민주주의제도가 우리의 지방자치 현실에서 얼마나 반영되고 있는지 확인해 볼 수 있는 계기가 될 것이다.

II. 이론적 논의: 정책선거의 조건과 매니페스토 운동

고전적인 선거연구에 따르면 유권자들의 선택에는 크게 정당, 후보, 이슈 등 세 가지 요인들이 작용한다. 정당은 여러 선거에 걸쳐 나타나는 장기적 요인으로서 전체적인 선거의 구도형성에 영향을 미치며 후보와 이슈에 대한 유권자 인식과 평가에 있어 일차적인 잣대로서 기능한다. 더불어 후보와 이슈는 선거 때마다 그 내용과 영향력이 변화하는 단기적 요인으로서 유권자 선택에 영향을 미친다 (Campbell et al. 1960).

오랜 정당의 역사를 가지고 있어 정당이 다른 무엇보다 중요한 선택의 기준으로 이해되어 온 서구의 민주주의 국가들과는 달리, 정당의 오래 지속되지 못하거나 그 이름이 바뀌어 유권자들이 선거 때마다 새로운 정당들을 맞닥뜨려야 하는 우리의 현실에서는 정당 보다는 후보 그리고 이슈의 영향력이 부각될 가능성이 상대적으로 더 높다. 예를 들어, 1997년 대선의 경우 ‘동아시아 금융위기’의 촉발로 경제가 쟁점이슈로 부각된 상황에서 이회창 후보 아들의 ‘병역문제’가 선거결과에 큰 영향을 미쳤다. 2007년 대선에서도 경제성장이 이전보다 현격히 지체된 상황에서 ‘경제’를 전면에 내세운 이명박 후보가 도덕성 논란에도 큰 격차로 승리한 바 있다.

이처럼 능력과 도덕성으로 대표되는 후보의 자질요인들과 매선거마다 등장하는 쟁점이슈들이 선거결과에 큰 영향력을 행사함에도 불구하고 한국의 선거과정에서 매번 ‘정책선거의 부재’에 대한 자성과 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 이렇게 된 이유는 무엇일까?

‘정책선거의 부재’에 대한 비판의 골자는 선거 때마다 후보자들이 정책을 중심으로 대결하기 보다는

정책 이외의 요인들에 기대어 선거캠페인에 임한다는 점이다. 예를 들어, 민주화 이후 한국 선거정치의 특징적 모습으로 지적되어 온 ‘지역주의’에 기대어 선거캠페인 그리고 후보의 이미지에 집중한 네거티브캠페인 등은 정책대결이 본격적으로 이루어지지 못하게 만드는 장애요인으로 기능하였다.

그러나 2000년대 초반 지역주의의 상징적 인물들이었던 3김이 현실 정치에서 퇴장하면서 이전에는 크게 부각되지 못하였던 요인들이 선거과정에 본격적으로 등장할 수 있는 계기가 마련되었다. 여러 연구들에서 확인되듯이 2004년 17대 총선을 기점으로 이념과 세대 요인이 유권자들의 선택에 중요한 균열점으로 등장하였다(이갑윤·이현우 2008, 이내영 2009, 정기진·이훈영 2008, 최준영·조진만 2005). 또한 2006년 지방선거를 기점으로 정책선거의 활성화를 촉구하는 매니페스토 운동이 사회단체와 학계를 중심으로 등장하면서 정책선거의 당위성과 구체적인 실천방안에 관한 고민들이 본격화되었다. 유권자들이 보다 용이하게 정책에 기반한 선택을 할 수 있도록 선거 때마다 제시되는 정당과 후보의 공약을 그 중요성과 실현가능성에 초점을 맞추어 구체화하고 평가하는 매니페스토 운동은 그 가능성과 한계라는 측면에서 생산적인 논쟁을 불러일으켰다(김영래·이현출 2006, 김영래·정형욱 2008, 이동운 2010, 조진만 2010, , 최준영 2008).

이렇듯 선거환경의 변화와 정책선거의 활성화를 촉구하는 움직임들은 한국 선거에서도 정책선거가 등장할 수 있는 토대가 마련되었음을 의미한다. 이러한 변화에 발맞추어 정책선거에 대한 학문적인 관심이 증폭되었고 대선과 국회의원 선거 등 다양한 수준의 선거에서 유권자들의 선택에 있어서 정책이 갖는 영향력에 대한 경험적 분석들이 잇따랐다(김성연·김형국·이상신 2012, 마인섭 2011, 이재철 2008, 장승진 2013, 정희욱 2012).

통상 선거에서 쟁점이슈들이 큰 파급력을 발휘하기 위해서는 다음의 세 조건들이 선결되어야 한다. 우선, 유권자들이 정책선거를 하기 위해서는 유권자들이 중요하다고 생각되는 이슈가 쟁점으로 떠올라야 하며, 쟁점이슈에 대한 각 정당 혹은 후보들이 갖고 있는 차이가 선명하게 부각되어야 한다(Key 1966, Nie et al. 1974). 이와 더불어 유권자들은 전달된 정책적 차이를 명확히 인지하고 그것에 기반하여 투표에 임하여야 한다. 마지막으로 쟁점이슈의 성격 역시 중요하다. 쟁점이슈가 선거에서 파급력을 발휘하기 위해서는 이슈에 대해 유권자들이 중요하게 인식해야 할 뿐 아니라 해당 이슈에 대해 후보 또는 정당이 내세우는 정책적 차이를 쉽게 인식할 수 있어야 한다(Carmines and Stimson 1980, Sniderman et al. 1991).¹⁾

문제는 이렇듯 이해되는 정책선거의 선결조건들이 현실정치에 있어서 만족되기 어려운 상황에 빠지기 쉽다는 점이다.²⁾ 우선 “후보들 간의 선명한 정책적 차이”라는 조건을 보자. 쟁점이슈에 관한 후보들의 입장이 구체화되면 될수록 이에 대해 다양한 호불호를 갖고 있는 유권자들로부터 상반된 반응들이 나타날 가능성이 높다. 때문에 경우에 따라서는 선거에 임하는 후보의 입장에서 특정 사안에 관한 정책적 입장을 구체적으로 표명하는 것은 양날의 검이 되기 쉽다. 이러한 상황에서 후보들은 자신에게 유리한 이슈만을 중점적으로 부각시키고 자신에게 불리한 이슈인 경우 입장을 구체화하기

1) 카마인스와 스티imson은 선거에서 후보 간 중요 쟁점이 된 정책 이슈를 ‘쉬운 이슈(easy issue)’와 ‘어려운 이슈(hard issue)’로 구분하고 쉬운 이슈가 쟁점이슈가 될 경우 유권자가 정책에 근거한 투표를 할 가능성이 높다고 주장하였다.

2) 왜 유권자들이 “후보들 간의 선명한 정책적 차이”에 근거한 투표행태를 하기 어려운지에 관해서는 유권자들의 능력과 동기부여 그리고 정치환경의 영향에 근거한 설명들이 존재한다. 전자에 근거한 설명들로서 정책선거가 어려운 이유의 원인을 유권자들의 비합리성과 정치에 대한 인지능력부족 등에서 찾는 입장이 있는 반면(e.g. Campbell et al. 1960, Converse 1964, Delli Carpini and Keeter 1996), 오히려 유권자들의 합리성으로 인해 정책 공약에 대한 정보수집을 의도적으로 하지 않기 때문이라는 상반된 설명이 존재한다(Downs 1957). 한편, 키(V. O. Key)는 후보의 성향에 빗대 정책선거 부재의 책임을 유권자가 아닌 정치행위자들로부터 찾고 있는데, 그에 따르면 유권자들은 스스로의 ‘목소리(voice)’를 내는 행위자라기보다는 정치행위자들의 신호에 반응하는 ‘메아리(echo)’로서 기능한다(Key 1966).

보다는 '전략적'으로 가능한 '모호한(ambiguous)' 상태를 유지하려는 경향을 보이게 마련이다 (Shepsle 1972, Page 1978, Conover and Feldman 1989).³⁾

이와 같이 후보들의 쟁점이슈에 대한 입장이 구체화되지 못한 상황에서 '유권자들의 후보 간 정책적 차이에 관한 명확히 인지'는 대단히 어렵다. 정책에 대한 구체적인 설명 없이 추상적인 담론만이 오가는 상황에서 유권자들은 명확한 정책적 '신호(cue)'를 파악하기 위해 후보가 속한 정당 혹은 정파의 과거행태에 기댈 수밖에 없다. 그러나 이 역시 한국 정치에서 지속적으로 목격되는 정책적 연속성의 부재(不在)로 인해 유권자들에게 혼선을 가져다주기 쉽다. 왜냐하면 정당정치가 안정화되지 못하고 선거 때마다 합종연횡을 반복하고 있는 우리의 상황에서 유권자들이 정당 '고유의 명칭(brand name)'을 통해 인지할 수 있는 정책적 정보가 그리 많지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 이슈와 정책에 기반한 투표행태를 기대하기란 쉬운 일이 아니다.

결국 지역주의의 약화에 따른 선거환경의 변화에도 불구하고 후보들의 전략적 선택 그리고 미흡한 정책적 정보로 한국 정당정치의 현실로 인해 한국 선거에서 유권자들이 이슈에 근거한 투표행위를 할 수 있는 여건은 크게 개선되지 못하고 있다. 이러한 제약에도 대의제 민주주의에서 정책선거가 갖는 규범적 당위성은 한국 선거에서 이를 어떻게 실현시킬 수 있는지를 매우 중요한 과제로 만든다. 다른 무엇보다도 유권자들과 정치행위자 간의 원활한 의사소통과정을 중시하는 '대의제 민주주의'는 정치를 매개로 한 상호작용이 충실히 이루어질 경우에만 정치과정의 반응성과 책임성을 담보할 수 있다. 선거의 장에서 이는 유권자들이 선거에서 후보가 제시한 정책 공약을 면밀히 살펴보고 자신의 선호를 가장 잘 반영한 공약을 제시한 후보에게 투표하는 경우에 가장 잘 구현될 수 있음은 주지의 사실이다.

그렇다면 이번 지방선거의 경우는 어떠한가? 이번 지방선거에서 정책선거의 구현을 저해하는 요인들은 무엇이며, 이를 극복하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한 것인가?

III. 지방선거에서의 정책선거와 매니페스토

정책 선거의 기본 전제는 유권자들이 후보자들의 주요 정책 이슈들에 대해 가지고 있는 입장을 안다는 것이다. 그러나 대부분의 선거에서 유권자들이 후보자들의 정책 입장에 대해 가지고 있는 정보는 파편적이고, 불완전하며, 제한적이다. 특히, 지방선거와 같이 유권자들의 관심도가 그리 높지 않은 선거환경에서는 가뜩이나 부족한 후보자들에 대한 정보가 더욱 제한적일 수밖에 없고, 따라서 정책 선거를 구현할 수 있는 가능성이 크게 감소한다.⁴⁾ 이러한 사실은 선거환경의 측면에서 이번 지방선거가 정책선거 구현에 그리 우호적이지 않음을 의미한다. 선거환경의 장애 외에도 지방선거에서는 정책선거의 구현을 어렵게 만드는 여러 추가적인 난관들이 존재한다.

이 장에서는 지방선거에서 정책선거에의 장벽들은 어떠한 것들이 있는지 제시한 후,

1. 지방선거와 정책선거에의 장벽들

3) 지난 18대 한국 대선에서도 여야를 막론하고 '경제민주화'가 쟁점이슈로 떠올랐지만 그것의 의미가 무엇인지 구체적으로 제시되지 못하고 모호한 주장만이 난립했던 상황은 이러한 경향성을 잘 보여준다.

4) 선거수준에 따라 정책이 유권자들의 판단에 상이한 영향을 갖는다는 점은 많은 연구들에 의해 경험적으로 입증되어 왔다. 예를 들어, 미국의 경우 의회 선거와 같이 후보자들에 대한 정보가 부족하고 불확실한 선거(low information elections)에서는 대통령 선거와 같이 정보와 관심이 풍부한 선거보다 후보의 정책 입장에 대한 선호가 갖는 영향력이 크게 저하되는 것으로 나타났다(Snyder and Ting 2002, Woon and Pope 2008).

전술했듯이 지방선거는 유권자들의 관심도가 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 선거환경을 갖고 있기 때문에 유권자들이 정책을 선택의 기준으로 삼기에는 대단히 제한적인 조건을 갖고 있다.

우선, 지방선거는 ‘전국동시지방선거’라는 용어에 나타나 있는 것과 같이 다층적인 차원의 선거가 동시에 진행된다. 2014년 6월 4일 지방선거의 경우, 유권자는 광역자치단체장, 기초단체장, 교육감, 그리고 광역의회와 기초의회의 지역구의원과 비례대표 등 총 7표를 행사하게 된다.⁵⁾ 이처럼 다층적으로 벌어지는 지방선거에서는 유권자들에게 보다 많은 선택의 부담을 지운다(황아란 2010). 이러한 부담은 낮은 관심과 제한적인 정보로 인해 선택의 불확실성이 보다 높은 지방선거의 환경을 감안할 때 현실적으로 유권자들의 선택이 더욱 어려워질 수 있음을 의미한다. 더욱이 선거구 규모의 차이로 인해 각 수준의 선거에서 제시되는 정책의 내용이 상이할 수밖에 없기 때문에 선거에 참여하는 유권자들의 부담은 더욱 증폭된다. 결국 다층적인 선거가 파생하는 후보자들의 다양성은 가뜩이나 미흡한 정책선거의 여지를 더욱 줄이게 된다.

둘째, 한국 정치에서 그간 목격된 지방정치의 중앙정치에의 예속 역시 정책선거를 어렵게 만드는 요인이다. 중앙정치에 예속된 지방정치는 지역 현안에의 정통한 인사들을 중심으로 각 지역마다의 환경에 맞는 정책을 구현하기 위해 고안된 지방자치 본래의 취지를 크게 훼손하는 것이다(육동일 2006). 지방정치가 중앙정치에 예속되어 독립적인 역할을 수행하고 있지 못한 이와 같은 현실은 정책결정자를 선출하는 선거과정에 크게 영향을 미쳤다. 즉, 그동안 지방선거의 경험에서는 각 수준의 선거에서 지역쟁점을 중심으로 정당과 후보 간 경쟁이 이루어졌다기보다는 중앙정치의 쟁점에 의해 지배되는 경향이 강했기 때문에 유권자들은 각 지역의 현안과제를 정책적으로 판단해 볼 기회를 갖지 못했다. 지방선거의 후보자들은 지역현안과 관련한 스스로의 정책을 전면에 내세워 유권자들의 표를 얻으려했다기보다는 중앙정당 혹은 중앙정부와의 관계를 강조하거나 정권심판론과 같은 중앙정치의 이슈를 쟁점화하면서 캠페인에 임하는 경향이 강했다.⁶⁾ 결국 지방선거가 중앙정당의 대리전 양상으로 진행되었기 때문에 지방자치 본연의 의미가 크게 부각되지 못하는 결과가 초래되었고, 지방선거가 지역의 정책 중심으로 진행될 가능성을 낮추었다.

셋째, 지방선거에서 정책선거를 약화시키는 또다른 요인으로 지역주의의 영향을 꼽을 수 있다. 역대 선거에서 여러 차례 목격되었듯이 한국의 정당은 지역을 중심으로 지지기반을 확보하고 있는 지역정당의 성격이 강하였다. 지역주의의 영향은 지역정치구조를 특정정당에 독점화시켜 정당요인 이외에 다른 요인들이 끼어들 여지를 크게 줄여준다. 즉, 유권자들의 선택에 있어서 후보의 자질이나 능력, 혹은 정책적 신호 등은 정당요인의 영향력 아래 압도되어 부차적인 선택기준으로 전락하거나 심한 경우 아예 무시되는 경우도 허다하였다. 이처럼 지역주의는 특정 정당을 해당 지역에서 독점적인 지지기반을 갖게 만들 뿐 아니라 선거가 정책 중심의 대결구도로 이어지지 못하게 만드는데 결정적인 역할을 수행하였다.⁷⁾

5) 2010년 있었던 제5회 전국동시지방선거의 경우 유권자들은 교육의원을 포함 총 8표를 행사하였는데, 이번은 제주특별자치도를 제외하고는 교육의원 선거가 폐지되어 총 7표를 행사한다.

6) 이 글은 여러 학자들이 지적하고 있는 것처럼 주요한 행정권한이 중앙정부에 집중되어 있고 대부분의 지방정부의 재정자립도가 낮아 중앙의 재정지원에 의존하는 현실이 지방정치의 중앙 예속화를 가져오는 근본적인 요인이라는 데에 동의한다(강경태 2009, 황아란 2006). 다만 이 글에서 지적하는 바는 이유야 어떻든 지방정치의 중앙 예속화가 지역현안에 근거한 정책선거에 부정적인 결과를 초래한다는 점이다.

7) 결과적으로 철회되었지만 이번 지방선거에서 야권을 중심으로 제기되었던 기초의회 정당공천 폐지 논의는 유권자들이 후보의 정책선호를 파악할 수 있는 중요한 신호인 소속정당을 알 수 없게 만들으로써 정책선거를 저해할 수 있는 또 하나의 요인을 배태하고 있었다. 정당공천은 그간의 부정적인 영향으로 논란의 여지가 있는 것이 사실이지만 정책선거 구현의 측면에서 보면 후보의 소속정당에 관한 정보가 유권자들에게 투표선택에 유용한 정보요약 도구로써 활용될 뿐 아니라 유권자들의 관심과 정치참여를 높이는 역할을 한다는 점을 고려할 때 정당공천 폐지는 정책선거 구현의 저해요인이 될 것임은 이론의 여지가 없다(가상준 2009, 전용주 2005, 황아란 2010, Adams and Merrill III 2008).

2. 지방선거와 선거제도: 변화와 영향력

앞에서 살펴본 것처럼 이번 지방선거는 다층적인 선거의 동시 실시, 중앙정치에의 예속으로 인한 지방정치 본연의 정책이슈 실종, 지역주의에 기인한 정당경쟁의 약화 등 한국 지방선거의 구조적인 문제들로 인해 정책선거를 목격하기 대단히 어려운 상황에 처해 있다. 그러나 대의제 민주주의의 원활한 작동이라는 측면에서 정책선거가 가지는 규범적 정당성은 우리에게 이러한 악조건 하에서도 정책선거의 가능성을 어떻게 높일 수 있을 것인지에 관한 실천적인 과제를 안겨다 준다. 이러한 측면에서 정책선거 구현을 직접적인 목적으로 하는 매니페스토 운동은

- 1994년 제정 통합선거법
- 1997년 8차 개정선거법
- 2000년 선거법개정
- 2004년 정치관계법 개정
- 2005년 20차 통합선거법
- 2009년 2월의 35차 공직선거법 일부개정법률안
- 2010년 초 38차 공직선거법 일부개정법률안
- 2013년 공직선거법 일부개정(온라인 캠페인 관련)

3. 정책선거와 매니페스토 운동의 현황과 유권자 인식

- 중앙선거관리위원회의 ‘한국형 매니페스토(K-Manifesto) 활성화’ 노력⁸⁾
- 한국매니페스토 실천본부(www.manifesto.or.kr): 반부패 청렴 매니페스토 어젠다, 반부패 청렴 공약지도, 사회적 경제 공약지도
- 정책선거와 매니페스토 운동에 관한 유권자 인식 변화: 지방선거후 유권자조사자료의 통시적 분석
- 매니페스토와 정책선거에 관한 전문가인식조사와 유권자인식조사 결과비교

4. 평가와 정책적 제언

(추후보강)

IV. 결론

8) 2010년 지방선거 때와 같이 2014년 지방선거에서도 선거관리위원회는 17개 시·도의 지역적 특성을 반영한 10대 선거정책 의제를 전국 시·도 당에 전달했고(2014년 2월 24일), 선관위 정책공약알리미 사이트(party.nec.go.kr)를 개설 ‘나는 후보자다’ 코너를 신설해 후보자가 자신의 학력, 경력, 출마의 변, 공약, 활동상황 등을 게시할 수 있도록 하였다. 또한 선거일 전 30일인 5월 5일부터 정당의 10대 정책과 지방자치단체장, 교육감선거 후보자의 5대 핵심 공약을 공개할 예정이다(연합뉴스 3월 10일자).

<참고문헌>

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택.” 『OUGHTOPIA』24집 1호.
- 강경태. 2009. “정당공천제 개선방안: 기초의원선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』8권 2호.
- 김성연.김형국.이상신. 2012. “한국 유권자들은 후보자들의 정책을 어떻게 평가하는가?: 최근 설문조사자료에서 나타난 경험적 증거.” 『한국정치연구』21집 3호.
- 김영래.이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』서울: 논형.
- 김영래.정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』서울: 논형.
- 김옥. 2012. “정책선거 개념의 재정립을 통한 제5회 지방선거의 정책성향 평가.” 『21세기정치학회보』22집 1호.
- 마인섭. 2011. “한국정당의 복지정책과 선거.” 『의정연구』17권 3호.
- 육동일. 2006. “지방선거 정당공천제의 한계와 과제: 지방의회의 활성화를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』18권 1호.
- 이갑윤.이현우. 2008. “이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정, 그리고 의미.” 『현대정치연구』1권 1호.
- 이내영. 2009. “한국 유권자의 이념성향의 변화와 이념 투표.” 『평화연구』17권 2호.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』22권 2호.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표.” 『현대정치연구』1권 1호.
- 장승진. 2013. “경제민주화와 제18대 대선.” 『한국정당학회보』12권 1호
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구.” 『한국정치학회보』39집 2호.
- 정기진.이훈영. 2008. “사회균열구조의 선거 영향력에 대한 유권자 인식에 관한 실증연구: 투표에서 유권자의 정당선택 기준을 중심으로.” 『한국정당학회보』7권 2호.
- 정희옥. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』11권 2호.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』서울: 나남.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』제44집 2호.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』14권 3호.
- 최준영.조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타나는 이념과 세대균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』39집 3호.
- 황아란. 2006. “정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화.” 『한국과 국제정치』22권 2호.
- 황아란. 2010. “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화.” 『21세기정치학회보』제20집 2호.
- Adams, James and Samuel Merrill III. 2008. "Candidate and Party Strategies in Two-Stage Elections beginning with a Primary." American Journal of Political Science 52: 344-59.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. The American Voter. Chicago: University of Chicago Press.

- Carmines, Edward and James Stimson. 1980. "The Two Faces of Issue Voting." *American Political Science Review* 74: 78-91.
- Conover, Pamela Johnston and Stanley Feldman. 1989. "Candidate Perception in an Ambiguous World: Campaigns, Cues, and Inference Processes." *American Journal of Political Science* 33: 912-40.
- Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," In David E. Apter(ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Delli Carpini, Michael and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Law.
- Key, Jr. V. O. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936~1960*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kiewiet, D. Roderick. 1981. "Policy-oriented Voting in Response to Economic Issues." *American Political Science Review* 75: 448-59.
- Kinder, Donald and D. Roderick Kiewiet. 1979. "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgment in Congressional Voting." *American Journal of Political Science* 23: 495-527.
- Lodge, Milton, Marco Steenbergen, and Shawn Brau. 1995. "The Responsive Voter: Campaign Information and the Dynamics of Candidate Evaluation." *American Political Science Review* 89: 309-26.
- Nie, Norman, Sidney Verba, and John Petrocik. 1974. *The Changing American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Page, Benjamin I. 1978. *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Page, Benjamin I. and Calvin C. Jones. 1979. "Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties, and the Vote." *American Political Science Review* 73: 1071-89.
- Shepsle, Kenneth A. 1972. "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition." *American Political Science Review* 66: 555-68.
- Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, and Philip E. Tetlock. 1991. *Reasoning and Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, J. and M. Ting. 2002. "An Informational Rationale for Political Parties." *American Journal of Political Science* 46: 90-110.
- Woon, J. and J. Pope. 2008. "Made in Congress? Testing the Electoral Implications of Party Ideological Brand Names." *Journal of Politics* 70: 823-36.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

6.4 지방선거와 지역주의

이재목(연세대)

1. 서론

제6회 전국동시지방선거(이하 6.4 지방선거, 2014년 지방선거, 또는 제6회 지방선거)가 2014년 6월 4일 전국에서 일제히 치러졌다. 1991년 지방의회 선거의 실시로 30여년 만에 한국에서 지방자치제가 본격 부활하고, 1994년 통합선거법 제정에 따라 각급 자치단체장과 기초 및 광역의회 의원들을 동시에 선출하게 된 1995년 이래 전국동시지방선거가 여섯 번째를 맞이하게 되었다. 6.4 지방선거는 여러 가지 측면에서 흥미로운 결과를 낳았는데, 특히 주목할 만한 사실은 그간 우리 선거에서 고질적으로 나타났던 지역주의가 조금 완화되는 변화의 조짐이 관측되었다는 것이다. 예를 들어, 이번 지방 선거에서 새정치민주연합(이하 새정치연합) 후보로 대구광역시장에 출마한 김부겸 후보는 새누리당의 전통적 텃밭인 대구에서 40.3%를 득표했고, 무소속 야권 성향의 오거돈 후보는 부산광역시장 선거에서 과반에 육박한 49.3%의 지지를 얻어내 새누리당 소속의 서병수 당선자를 바짝 긴장하게 했다. 호남에서도 전북도지사 선거에 새누리당 간판으로 출마한 박철곤 후보가 새누리당의 정치적 불모지나 다름없던 지역에서 20.45%의 득표를 기록했다. 언급된 후보들은 비록 선거에서 패배했지만, 상대 후보의 정치적 텃밭에서 견고한 지역주의의 벽을 넘어 선전했다는 점에서 주목을 끌고 있다.

본 연구의 목적은 지난 6.4 지방선거에 나타난 유권자의 지역주의 투표행태를 포괄적으로 분석하는 데 있다. 여기서 지역주의 투표행태란 특정 지역 지배정당에 대한 연고지역 유권자들의 압도적인 지지 행태를 일컫는다 할 수 있다. 지역주의는 민주화 이후 한국의 선거에서 가장 결정적인 변수로 줄곧 거론되어 왔는데, 특히 영호남 지역을 중심으로 한 지역균열은 한국 유권자들의 투표결정에 지속적으로 강한 영향력을 행사해온 것으로 알려져 왔다(이갑윤 2011; 이남영 1998, 1999; 윤광일 2012). 지역주의 문제는 비단 총선과 대선에만 국한된 것이 아니라, 정당공천이 허용되는 한 지방선거에까지 광범위하게 나타났다(김용철 2010; 이준한 2010; 황아란 2002, 2007). 특히 뿌리 깊은 지역주의 및 특정 정당 독점현상을 완화하기 위해 하나의 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제(단기비이양식 선거제, Single Non-Transferable Voting System)가 기초의원 선거에 2006년부터 도입되었음에도 불구하고, 그 정치적 효과는 다소 미흡했다는 평가마저 존재한다(고선규 2006, 이준한 2010, 2011; 황아란 2007).

지역주의 투표행태는 지역 수준에서 정당 정치의 독과점을 고착화시켜 결국 다양한 유권자 계층의 수요를 충족시켜줄 새로운 대안 세력의 출현을 저해하고, 나아가 선거 경쟁의 역동성을 지속적으로 약화시켜서, 책임정당이 중심이 된 대의민주주의의 작동을 무력화시킬 수 있다(강원택 2010). 폐쇄적이고 독점적인 지역대표성을 바탕으로 지역 패권정당이 지역 단체장뿐만 아니라 지방의회의

다수당 지위마저 차지한다면, 지방 자치에 있어서 입법과 행정 부분 간의 견제와 균형은 심각하게 저해될 수 있고, 이는 결국 풀뿌리 민주주의 근간마저 위협할 수 있다. 그러므로 한국의 선거 과정에 있어서 주요 결정 요인으로 작용해 온 유권자의 지역주의 투표행태에 대한 지속적인 학문적 관심이 요구된다. 이러한 실질적 필요성에 기반하여 본 연구는 오는 6·4 지방선거에서 표출되는 지역주의에 관한 다양한 정치 쟁점들을 경험적으로 살펴본다. 이를 위해 본 연구는 중앙선거관리위원회에서 제공하는 선거 결과의 집합자료와 더불어 한국정치학회와 한국정당학회가 6.4 지방 선거 후 유권자들을 대상으로 공동으로 실시한 여론조사 자료를 활용한다.

2. 지역주의와 지방선거

주지하다시피 지역주의는 오랫동안 한국 선거에서 가장 주목받는 결정요인으로 작동해 왔다. 민주화 이후 한국의 선거는 줄곧 영남과 호남을 갈등의 두 축으로 한 지역균열을 중심으로 전개되어 왔으며, 따라서 지역주의 성향은 한국 유권자 투표 행태 분석에 있어서 빠지지 않는 단골 메뉴로 등장해 왔다(이갑윤 2011; 이남영 1998, 1999; 윤광일 2012, 조기숙 2000). 특히 영호남의 갈등과 대립에 기반한 지역주의는 사회통합을 저해하고 나아가 한국 사회의 갈등과 분열을 조장하여 민주주의 건전한 작동을 위협할 수 있기 때문에 지역주의의 극복과 개선을 위한 심도있는 연구가 필요할 것이다.

물론, 학계 일각에서는 2002년 대선 이후 한국 유권자의 지역주의 투표행태에 변화의 조짐이 나타나고 있다는 조심스런 예측이 제기되기 시작했다. 이러한 논의의 배경으로는 그간 지역균열의 중심에 있던 삼김(三金)의 퇴장, 호남지역을 중심으로한 민주당의 대선 후보로 영남출신의 노무현 후보가 선출된 점, 그리고 세대와 이념 균열의 대두 등을 꼽을 수 있을 것이다(최준영, 조진만 2005, 376~8.). 이 중에서 특히 장기적 관점에서 세대와 이념 등의 대안적 균열 변수가 지역균열을 대체할만한 새로운 주요 변수로 부각되고 있음을 보여주는 경험적 연구들에 주목해보자. 예컨대 강원택(2003)은 2002년 대선에서 지역주의 투표행태는 여전히 존재하지만 이념 및 세대의 영향력이 부상하게 됨에 따라 지역균열의 견고함이 변화의 국면을 맞이하고 있음을 지적하고 있다. 같은 맥락에서 최준영·조진만(2005)은 2004년 치러진 17대 총선 결과를 2000년의 16대 총선과 비교하여 민주화 이후 한국의 선거결과를 줄곧 지배해 왔던 지역균열의 영향력이 쇠퇴하고 상대적으로 이념과 세대 균열의 영향력이 증대할 것이라고 예측하고 있다. 지방선거와 관련하여 정진민(2010)은 2010년 지방선거 결과 분석을 통해 지역주의 효과는 세대에 따라 차등적으로 나타나고 있으며, 1980년 이후 출생한 젊은 세대가 투표선택에 있어서 지역주의의 영향을 현저하게 덜 받고 있음을 지적하고 있다. 그리고 2010년 지방선거 패널조사 자료를 분석한 임성학(2001)의 연구 결과 또한 한국 선거에서 지역주의의 영향력이 과거보다 한층 완화되었음을 지적하고 있다.

그러나 비교적 최근에 치러진 선거 결과 분석을 통해 일각에서 제기된 바와 같은 지역주의 영향의 변화 가능성에도 불구하고 여전히 한국 투표 행태 분석에 있어서 지역 변수는 중요한 역할을 행사하고 있으며 그 영향은 지방선거에도 예외 없이 나타났다. 물론 지역주의의 영향은 선거의 유형과 치러진 시기에 따라 상이하게 나타날 수 있을 것이다. 실제로 2000년대 이후 치러진 세 차례의 지방선거(2002, 2006, 2010년 선거) 결과를 분석한 황아란에 따르면, 지역주의가 각급 지방선거에 미친 영향은 차등적으로 나타나며, 그 영향은 광역의원 선거에서 가장 높고, 이어서 광역단체장 선거, 기초단체장 선거, 그리고 기초의원 선거 순으로, 일반적으로 기초보다는 광역 수준에서 높은 특징을 보여주었다(황아란 2013, 288).

다수의 학자들은 지방선거에 나타난 지역주의의 영향을 분석하는 데 있어서 2005년 8월 공직선거법 개정으로 기초의원 선거에 도입된 단기비이양식(SNTV) 중선거구제의 효과에 주목하기도 하였다. 한 선거구에서 복수의 후보를 선출함으로써 특정 정당에 의한 지역패권 구도를 완화를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 중선거구제의 효과가 기대에 못미치거나 제한적이었다는 다수의 경험적 분석이 존재한다(고선규 2006, 황아란 2007, 이준한 2010, 2011). 이와 관련해 2006년 지방선거 결과 분석을 통해 중선거구제 도입의 지역주의 완화 효과를 분석한 황아란(2007)은 중선거구제 도입 후 영호남 지역에서 상대 정당 후보의 진입장벽이 낮아졌다고보다는 경쟁 구도가 지역패권 정당 대 무소속의 구도로 재편되어 나타났음을 지적한다. 이와 유사하게 이준한(2011)은 중선거구제 도입 후 영호남 지역에서 관측된 일당 의석독식 현상의 일시적 감소는 지역주의 영향의 근본적 쇠퇴라기보다는 증대된 무소속 당선자 수에 의한 착시효과라고 주장한다. 즉, 영호남 지역의 2010년 기초의원 선거에서 당선된 대부분의 무소속 당선자의 상당수는 현직자로서 이미 2006년 한나라당(새누리당)이나 민주당(새정치연합) 소속으로 당선되어 활동해왔으나, 2010년 선거를 앞두고 공천과정에 불만을 갖고 탈당하여 무소속으로 당선되어 대부분이 선거 후 복당절차를 밟았다는 것이다.

위의 기존문헌 분석을 통해 볼 때, 한국 지방선거에 나타난 지역주의 영향 및 효과 분석을 위해서는 먼저 선거 유형에 따른 효과의 구분이 필요할 것이며, 특히 중선거구제가 도입된 기초의원 선거와 동시에 치러진 여타 선거와의 비교분석도 필요할 것이다. 또한 세대와 이념을 통제하더라도 여전히 지역 변수의 효과가 견고한 가 살펴볼 필요가 있을 것이다. 아울러 세대에 따라 지역주의 투표 성향이 차등적으로 나타나는 가 분석해 볼 필요도 있을 것이다.

3. 집합자료 분석

본 장에서는 중앙선거관리위원회가 집계한 공식 개표 결과(집합자료)를 활용하여 지방 선거의 유형에 따른 유권자의 지역주의 투표성향을 살펴본다. 지역주의 투표 결과의 분석은 전통적인 지역 균열의 중심축인 영호남 지역에서의 양대 정당(새누리당과 새정치민주연합)의 차등적 득표율을 중심으로 진행된다.⁹⁾

3.1 광역단체장 선거

먼저 광역단체장 선거를 중심으로 2014 지방선거에 나타난 유권자의 지역주의 성향을 살펴보자. <표 1>은 주요 정당 후보들이 영호남 지역의 광역단체장 선거에서 획득한 득표율을 보여주고 있다.

9) 이번 6.4 지방선거의 또 다른 의의는 충청을 지지기반으로 하는 정당(자유민주연합, 자유선진당, 그리고 국민중심당)이 경쟁에서 사라진 이후 양강 구도의 여야가 일대일로 맞선 최초의 전국 규모 선거라는 데 있을 것이다. 이번 지방선거에서 새정치연합은 지역 내 광역자치단체장 선거 4개를 모두 싹쓸이했지만, 충청권 내 기초단체장 선거에선 전체 31(대전 5개, 충남 15개, 충북 11개)곳 중에서 새누리당이 과반수 승리(대전 1곳, 충남 9곳, 충북 6곳 등 총 16개 차지)를 쟁겼고, 광역 정당 비례대표 선거에서도 충남북에서 모두 53%(충남 53.51%, 충북 53.44%)의 지지를 얻은 새누리당은 38%(충남 38.54%, 충북 38.98%)의 지지를 획득하는데 그친 새정치연합을 압도했다. 따라서 이번 선거결과만을 놓고 볼 때는 특정 정당이 충청지역에서 더 확고한 지지를 받고 있다고 판단하기 어려울 것이며, 오히려 충청 인구가 견고한 영호남의 지역주의 하에서 결정권(casting vote) 행사자로 부상하고 있다고 하는 편이 더 적절한 분석일 것이다.

6.4 지방선거와 지역주의

<표 1> 주요 정당 또는 후보의 지역별 광역단체장 선거 득표율(%)

광역자치단체명		새누리당	새정치민주연합	무소속 또는 제3정당 후보
영남	부산광역시	50.65% (승)		49.34% ¹⁾
	대구광역시	55.95% (승)	40.33%	
	울산광역시	65.42% (승)		26.43% ²⁾
	경상북도	77.73% (승)	14.93%	
	경상남도	58.85% (승)	36.05%	
호남	광주광역시	3.40%	57.85% (승)	31.77% ³⁾
	전라북도	20.45%	69.23% (승)	
	전라남도	9.55%	77.96% (승)	

*주: 1)부산광역시의 경우 새정치연합의 후보가 출마하지 않고, 무소속의 오거돈 후보가 출마하였다.
2)울산광역시의 경우 새정치연합의 후보가 출마하지 않고, 정의당의 조승수 후보가 2등을 하였다.
3)광주광역시의 경우 무소속으로 출마한 전임시장 강운태 후보가 2등을 하였다.

승패여부를 중심으로 위의 표를 살펴본다면, 이번 6.4 지방선거에서도 여전히 영호남 지역을 중심으로 한 지역주의는 선거 결과에 강한 영향력을 행사한 것으로 드러났다. 새누리당은 전통적 지역 지지기반인 영남지역의 광역단체장 선거 모두를 석권했고, 마찬가지로 새정치연합은 전통의 텃밭인 호남지역에서 3개의 광역단체장을 모두 차지했다.

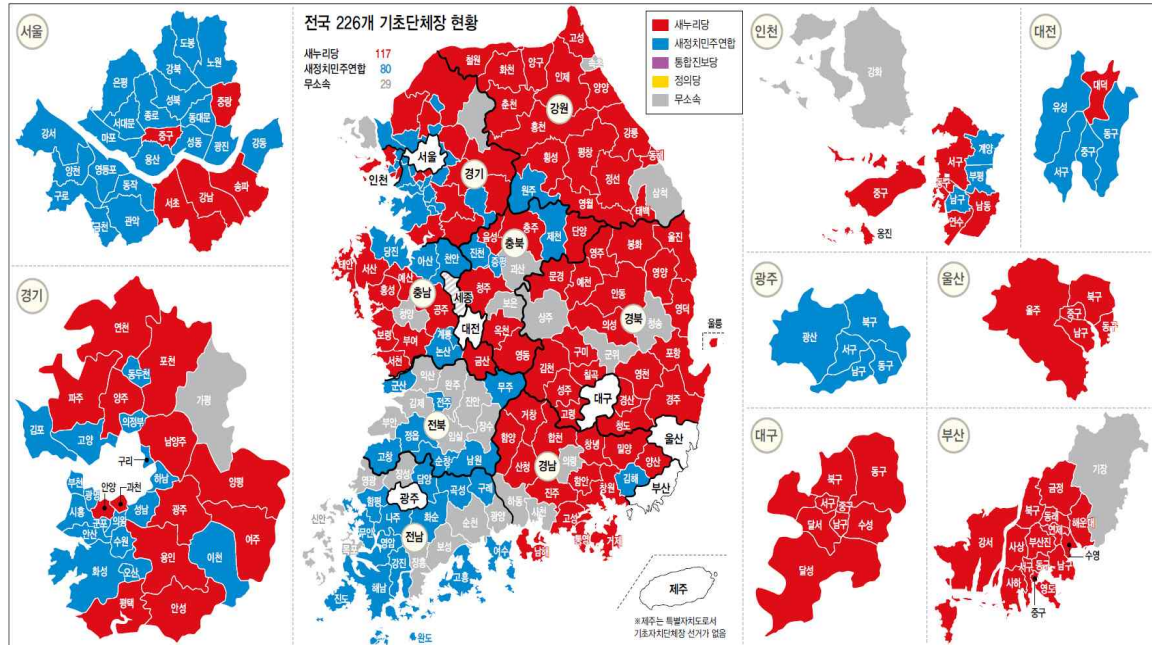
그러나 후보별 득표율을 중심으로 각각의 선거를 분석해 보면 일부 광역단체장 선거에서 지역주의의 영향력 다소 쇠퇴한 것을 확인할 수 있다. 예컨대, 대구광역시 시장 선거에 새정치연합 후보로 출마한 김부겸 후보의 경우 새누리당의 텃밭인 대구에서 40.33%를 지지를 획득했는데, 이는 지난 2010년 지방선거에서 새정치연합의 전신인 민주당 이승천 후보가 득표한 16.86%의 두 배를 넘어설 뿐만 아니라, 2010년 지방선거에서 야권 후보 전체가 차지한 27.06%의 득표도 훨씬 넘어서는 수치이다.¹⁰⁾ 부산광역시 선거의 경우, 무소속의 오거돈 후보가 전체 유효 투표수의 과반에 육박하는 49.35%의 득표로 당선자인 새누리당의 서병수 후보(50.65%)를 턱밑까지 추격하였는데, 이번 선거에서 오거돈 후보의 득표는 지난 2010년 부산광역시 선거에서 민주당 후보로 출마한 김정길 후보의 44.57%마저 약 5% 가까이 넘어서는 기록이다. 또한 전통적인 새누리당의 약세 지역인 전라북도지사 선거에 출마한 박철곤 후보는 당선자인 새정치연합의 송하진 후보에 이어 2위를 차지했는데, 박 후보의 득표(20.45%)는 2010년 선거에서 한나라당(새누리당 전신) 후보로 출마한 정운천 전 장관의 득표(18.20%)를 넘어설 뿐만 아니라, 민주화 이래 새누리당(또는 그 전신)이 호남지역 선거에서 차지한 가장 높은 지지 수치로 알려져 있다.

3.2 기초단체장 선거

광역단체장 선거결과에 이어서 개별 시군구의 장을 선출하는 기초단체장 선거결과를 살펴보자. <그림 1>은 이번 6.4 지방선거에서 선출한 전국 226개 기초단체장 선거결과를 당선자의 소속 정당을 중심으로 보여주고 있다. 또한 <그림 2>는 동일한 방식으로 경상도와 전라도 지역 기초단체장 선거 결과를 보여주되, 2010년 지방선거 결과와의 비교분석도 포함하고 있다.

10) 2010년 대구광역시 시장 선거에서 한나라당(새누리당 전신)의 김범일 후보는 72.92%를, 민주당의 이승천 후보는 16.86%를, 그리고 진보신당의 조명래 후보는 10.20%를 각각 득표하였다.

<그림 1> 전국 226개 기초단체장 선거결과

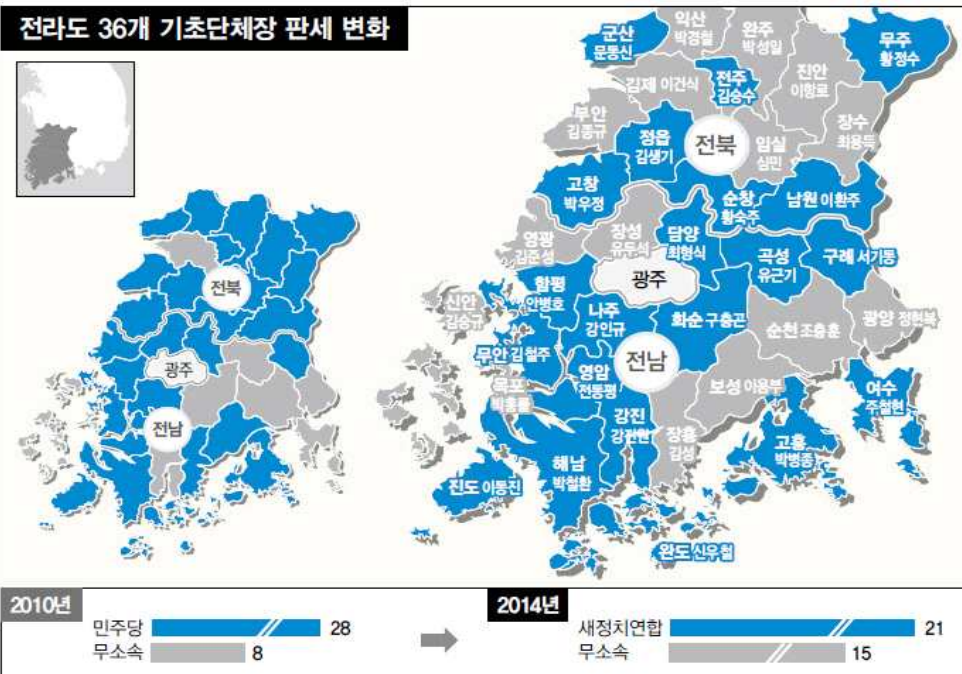
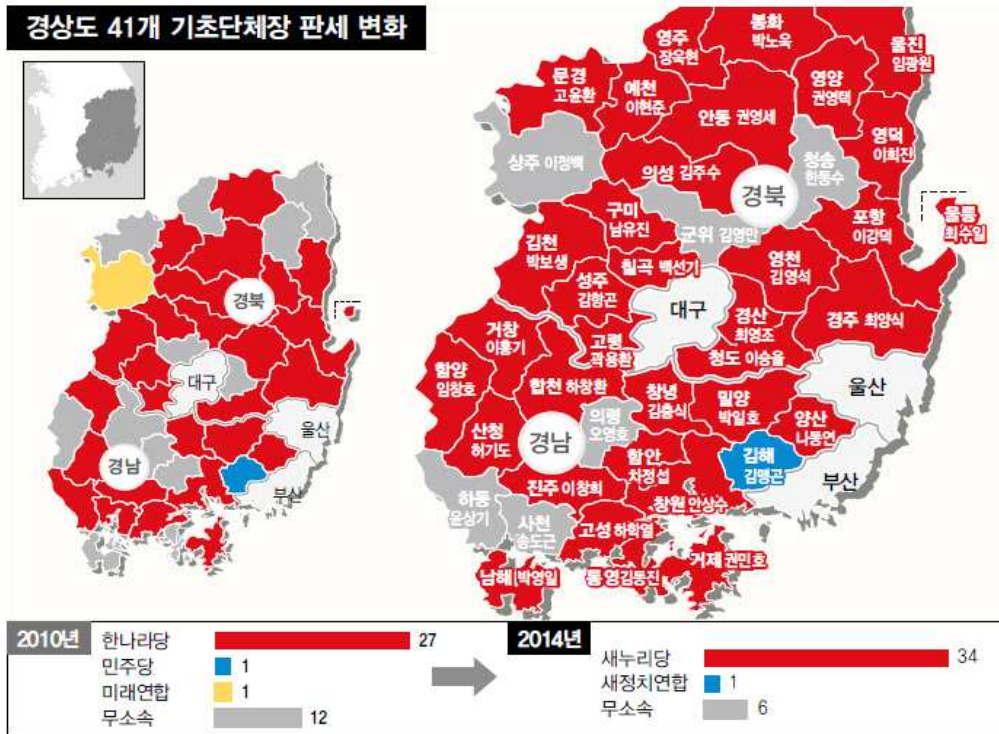


*출처: 한겨레 신문 (6월 5일)

(http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/641054.html?_vt=vote)

주지하다시피, 2014 기초단체장 선거 결과 영호남 지역을 중심으로 지역주의의 영향이 여전히 관측되나, 무소속 후보의 약진이 특히 호남 지역을 중심으로 나타나고 있다. 야당의 불모지라 할 수 있는 대구에서 새정치연합 후보로 출마한 김부겸 후보가 선전하고, 부산시장 선거에서 오거돈 무소속 후보가 박빙의 승부를 펼치는 등, 영남지역의 광역단체장 선거에서 야당 후보들이 전반적으로 선전하였지만, 지역주의의 완화라는 측면에서 그에 상응하는 변화가 영남권의 기초단체장 선거에서 나타나지 않았다. 또한 호남에서는 새정치연합이 광역단체장 선거(광주, 전남, 전북)를 모두 휩쓸었으나, 전라 남·북도의 기초단체장 선거에서 전체 36 시군구 중 41.6%나 되는 15곳을 무소속에 내주는 당황스런 결과에 직면했다. 즉, 지역주의의 영향만 놓고 바라볼 때, 두 지역 모두에서 기초단체장 선거 결과는 광역단체장 선거 결과와는 다소 대조적인 결과를 연출하고 있는 것이다.

<그림 2> 경상도 및 전라도 지역 기초단체장 선거결과



*출처: 한겨레 신문 (6월 5일)

(http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/641057.html)

(http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/641059.html?_fr=mt3)

<그림 2>를 통해 6.4 지방선거의 기초단체장 판세변화를 지역별로 보다 자세히 살펴보자. 먼저 영남권의 경우, 새누리당은 부산에서 전체 16곳의 선거 구 중에서 유일하게 한 곳(기장)을 무소

속의 오규석 후보에게 내주었으나, 새정치연합은 부산에서 단 한 곳의 기초단체장도 가져가지 못했다. 2010년 선거 결과와 비교해 볼 때, 새누리당(2010년의 한나라당)의 부산지역 기초 단체장 수는 13명에서 15명으로 증가한 반면, 무소속은 3명에서 1명으로 줄어든 것이다. 대구와 울산에서도 새누리당은 이번 기초단체장 선거에서 각각 8명과 5명의 당선인을 배출해 모든 선거구를 석권하였다. 이는 무소속이나 민주노동당 후보에게 각각 두 개의 기초단체장 자리를 내줬던 2010년 선거에 비해서도 새누리당이 해당 지역에서 약진한 결과이다.¹¹⁾ 경상북도의 경우 2014년 선거에서 새누리당은 전체 23개 기초단체장 선거구 중 20개에서 승리한 반면, 3곳(군위, 청송, 상주)에서 기초단체장을 무소속 후보에게 내주었는데, 이는 7곳의 기초단체장 선거에서 무소속과 미래연합 후보에게 패하고 17개의 지자체를 차지했던 2010년의 선거결과에 비해 선전한 것이라 평가할 수 있다.¹²⁾ 2014년 기초단체장 선거에서 새누리당의 약진은 경상남도 지역에서도 관측되는데, 경남 지역 새누리당(한나라당) 기초단체장 수는 2010년의 11개에서 14개로 증가하였다. 2010년 선거에서 새누리당은 전체 18개의 경남지역 기초단체장 선거구에서 1곳을 민주당에, 그리고 6곳을 무소속 후보에 각각 내주었으나, 2014년 선거에서는 오직 3곳(의령, 사천, 하동)을 무소속에, 그리고 1곳(김해)을 새정치연합 후보에 내주었을 뿐이다. 이처럼 영남지역의 기초단체장 선거에서는 지난 2010년 지방선거에 비해서도 전반적으로 새누리당 중심의 지역주의가 더 심화되었다고 할 수 있을 것이다. 이 같은 분석은 앞서 언급했듯이, 해당 지역의 광역단체장 선거에서 관찰되었던 야당 후보의 선전과 다소 대조되는 결과라 할 수 있을 것이다.

이어서 호남지역의 기초단체장 선거 결과를 살펴보면, 6.4 선거에서는 2010년 선거 결과에 비해서도 무소속 후보의 지역 내 돌풍이 돋보인다. 실제로 전라도 전체 36개 기초단체장 선거구를 중심으로 무소속 후보의 승리는 2010년의 8개에서 2014년의 15개로 약 19%(7개 기초단체장) 증가한 반면, 새정치연합(2010년의 민주당)소속의 기초단체장 당선자 수는 28개(2010년)에서 21개(2014년)으로 줄어들었다.¹³⁾ 특히 무소속 기초단체장 후보들의 호남 지역 내 선전은 전라북도에서 두드러지는데, 전라북도 14개 기초단체장 선거구 중 50%에 해당하는 7개 시군(김제, 완주, 진안, 장수, 임실, 부안)에서 무소속 출신이 당선되었다. 이는 4년 전인 2010년 선거에서 단 한 곳(김제)에서만 무소속 당선자(이건식 시장)가 나왔던 것과 견주어 보면 그야말로 돌풍이라 칭할 수 있을 것이다. 새정치민주연합의 전통적 텃밭인 호남권에서의 표심의 변화는 새정치연합 공천이 곧 당선이라는 그 간의 선거 등식이 위협받고 있음을 보여주는 것이다. 물론 기초단체장 선거에 나타난 호남 지역의 무소속 돌풍은 지난 4월 새정치연합이 '기초 선거 무공천 원칙'을 탈피해 뒤늦게 전략공천을 하면서 불거진 잡음과 경쟁 후보들의 탈당에 연유하는 바가 클 것이나, 호남이 더 이상 새정치연합의 정치적 텃밭이 아닐 수 있음을 시사한다고 평가할 수 있을 것이다.

3.3 광역의회 선거

광역의원 선거 결과를 살펴보면 2014 선거에서도 지역주의의 벽은 영호남 모두에서 여전히 높은 것으로 드러났다. 2014년 광역의원 선거 결과 2010년의 제5회 선거에 비해 새누리당의 영남 지역 내 일당독식은 더욱 심화되었고, 새정치연합의 호남 지역패권은 더욱 강화되거나 4년 전과 유사한 수준을 나타냈다. 다만, 일당 독점의 지역구도 하에서 새누리당과 새정치연합이 각각 상대당의

11) 한나라당은 2010년 지방선거에서 대구광역시의 기초단체장 두 곳을 무소속에게 내주었고, 울산광역시의 기초단체장 두 곳을 각각 무소속과 민주노동당 후보에게 내주었다.

12) 2010년 경북 지역 기초단체장 선거에서 한나라당은 6곳을 무소속 후보에게 내주었고, 1곳을 미래연합 후보(경북 상주의 성백영)에게 내주었다.

13) 반면, 새정치연합은 광주광역시 전체 기초단체장 선거(5개)를 2014년 선거에서 석권하여, 2010년 선거에서 무소속(전주언 후보)에게 내주었던 한 곳(서구)마저 되찾아왔다.

6.4 지방선거와 지역주의

덧붙여서 비례대표를 통해 원내에 진출하게 된 점이 눈에 띄는 결과라 평가할 수 있을 것이다.

<표 2> 주요 정당의 지역별 광역의원 당선자 수

시도명	새누리당 (한나라당)			새정치민주연합 (민주당)			무소속 또는 제3 정당 후보			
	지역	비례	합계	지역	비례	합계	지역	비례	합계	
영 남	부산광역시	42	3	45	0	2	2	0	0	0
	(42/5)	(37)	(3)	(40)	(0)	(2)	(2)	(5)	(0)	(0)
	대구광역시	27	2	29	0	1	1	0	0	0
	(27/3)	(25)	(2)	(27)	(0)	(0)	(0)	(1)	(1)	(2)
	울산광역시	19	2	21	0	1	1	0	0	0
(19/3)	(11)	(2)	(13)	(0)	(0)	(0)	(8)	(1)	(9)	
경상북도	48	4	52	0	2	2	6	0	6	
(54/6)	(44)	(4)	(48)	(0)	(1)	(1)	(8)	(1)	(9)	
경상남도	47	3	50	0	2	2	3	0	3	
(50/5)	(35)	(3)	(38)	(2)	(1)	(3)	(12)	(1)	(13)	
호 남	광주광역시	0	0	0	19	2	21	0	1	1
	(19/3)	(0)	(0)	(0)	(18)	(2)	(20)	(1)	(1)	(2)
	전라북도	0	1	1	32	2	34	2	1	3
(34/4)	(0)	(1)	(1)	(33)	(2)	(35)	(1)	(1)	(2)	
전라남도	0	1	1	48	4	52	4	1	5	
(52/6)	(0)	(1)	(1)	(45)	(4)	(49)	(6)	(1)	(7)	

*주: 시도명 옆의 괄호 안 숫자는 각각 해당 시도에 배정된 지역구 및 비례 의원 수; 그 밖의 괄호 안 수치는 2010년 시도별 광역의원 선거결과; 일부 광역자치체의 경우 선거구 조정으로 인해 2010년과 2014년 전체 광역의원 수 오차 존재

<표 2>는 영호남 지역에서 주요 정당의 광역의원 당선자 수를 보여주고 있다. 주지하다시피 영남권의 광역의원 지역구 선거에서 새누리당의 일당독식 구조는 이번 2014년 선거에서 더욱 심화되었다. 새누리당은 이번에 부산, 대구, 울산 등 관내 3개 광역시 의회 선거에서 42개 지역구를 싹쓸이하였고, 새정치연합이나 기타 야권 후보들은 단 한 지역구에서도 승리하지 못했다. 2010년 광역의원 선거에서 무소속 후보가 부산에서 5석, 대구에서 1석, 그리고 울산에서 2석을 각각 차지하고, 민주노동당 후보가 울산시 지역구 선거에서 무려 6석을 가져가는 등 야권 후보들의 상대적 약진이 돋보이던 4년 전의 결과와는 아주 대조적이라 할 수 있다. 경상 남·북도의회 선거에서 또한 새누리당의 지역구 당선자 수는 2010년에 비해 공히 증가하였다. 먼저 경상북도에서 새누리당 출신의 지역구 당선자 수는 2010년의 44명에서 올 해 48명으로 4명 증가한 반면, 무소속 및 제3정당 출신의 당선자 수는 2010년의 8명에서 6명으로 줄었다.¹⁴⁾ 경상남도의회 선거의 경우 새누리당은 2010년 선거에서 오직 35개 선거구에서만 당선자를 배출하고 나머지 14개 지역구 선거에서 무소속 포함 야

14) 2010년 경상북도의회 선거에서는 총 6명의 무소속 당선자와 함께 미래연합과 친박연합 소속 후보자가 각각 1명씩 당선되었다.

권 후보에게 패배했는데,¹⁵⁾ 2014년 선거에서는 전체 50개 관내 선거구중 47개에서 당선자를 배출하고 오직 3개 선거구만을 경쟁 후보에 내주었을 뿐이다.¹⁶⁾ 지역구 선거에 비해 영남권 광역의원 비례대표 선거 결과는 2010년에 비해 눈에 띄게 큰 변화를 보여주지 않는다. 다만, 새정치연합(민주당)이 대구, 울산, 경북, 경남의 광역 비례대표 선거에서 2010년에 비해 각각 1석씩 의석을 더하게 된 것이 눈여겨 볼만 할 것이다.

영남에서 견고한 새누리당의 지역패권과 마찬가지로 새정치연합(민주당)의 호남에서의 일당독점 구조가 2014년 광역의회 지역구 선거에서도 다시금 관측되었다. 새정치연합은 4년전 민주노동당 후보에게 내주었던 1곳의 지역구마저 이번에 되찾아와 광주광역시의회 19개 지역구를 모두 석권했다. 전라북도의회는 경우 새정치연합(민주당)이 4년 전 선거에서 전체 34개 지역구 의석 중 오직 1석만을 민주노동당에게 내주었는데, 이러한 지역 내 독식은 2014년에도 이어져 새정치연합은 전북에서 32개 지역구 의석을 차지하고, 나머지 2개 선거구만을 무소속 후보에게 내주었다. 전라남도 광역의원 선거에서도 새정치연합의 지역구 싸움이는 계속되는데, 새정치연합의 전남 광역의회 지역구 당선자수는 2010년의 45명에서 2014년에 48명으로 3명 증가한 반면, 무소속 및 제3정당 소속 지역구 당선자 수는 6명(2010년)에서 4명(2014년)으로 감소하였다.¹⁷⁾ 다만, 영남에서와 마찬가지로 비례대표 선거로 2010년 선거에서처럼 새누리당(한나라당)이 전라남북도의회 각각 1석씩을 배분받은 것이 그나마 광역의원 선거에서 지역주의 완화를 기대할 수 있는 살아있는 희망의 싹이라 평가할 수 있을 것이다.

3.4 기초의회 선거

시군구 의회의 구성원을 선출하는 기초의원 선거에서도 영남에서 새누리당의 그리고 호남에서 새정치연합의 일당 독주체제는 여전히 견고했지만, 그럼에도 일부지역에서 지역주의의 벽을 넘어 자신의 텃밭이 아닌 곳에서 당선된 일부 후보자들이 눈에 띄기도 했다.

특히 이번 기초의원 선거 결과 새정치연합의 영남권에서의 약진이 두드러지는데, 중앙선거관리위원회의 공식 집계 결과에 따르면(<표3> 주요 정당의 지역별 기초의원 당선자 수 참조), 부산시 기초의원 선거에서 4년 전에 36명의 당선자(비례대표 8명 포함)를 배출했던 새정치연합(민주당)은 2014년 선거에서 비례대표 8명을 포함해서 전체 66명을 관내 시군구 의회에 입성시켜서 명실상부한 제1야당의 입지를 다지게 되었다. 더욱이 부산시장에 출마한 무소속 오거돈 후보가 가장 많은 득표를 한 부산 북구(오거돈 후보 득표 51.74%) 의회 선거에서 7석을 획득한 새정치연합은 6명을 당선시킨 새누리당을 재치고 다수당 위치를 점하기도 했다. 대구시 기초의원 선거에서도 새정치연합의 약진이 눈에 띄는데, 새정치연합은 2010년 선거에서 대구지역 전체 116명(지역 102+비례 14)의 기초의원 중 오직 4명을 당선시키는데 그쳤으나, 4년 후인 6.4 지방선거에서는 그 3배가 넘는 13명의 당선인(지역 9명+비례 4명)을 배출하였다. 2010년 선거에서 단 한 석도 획득하지 못했던 울산시 기초의원 선거에서도 새정치연합은 총 4개 의석(지역2+비례2)을 확보하였다. 새누리당의 전반적 강세 속에서 새정치연합은 경상남도 기초의원 선거에서도 선전하였는데, 2010년 경남 기초의원 선거에서 17명(지역 12+비례 5)을 당선시켰던 새정치연합(민주당)은 4년 후 선거에서 그 2배인 34명(지역

15) 2010년 경상남도의회 선거에서는 총 14명의 무소속 및 야권후보가 당선되었는데, 이 중에서 민주당 소속이 2명, 민주노동당 출신이 4명, 진보신당 2명, 국민참여당 1명, 그리고 무소속이 5명이었다.

16) 2014년 경상남도의회 선거에서는 총 3명의 무소속 및 야권후보가 당선되었고, 이 중에서 노동당 소속이 1명, 무소속이 2명이었다.

17) 2010년 전라남도의회 선거에서는 2명의 민주노동당 후보가 당선되었고, 4명의 무소속 후보가 선출된 반면, 2014년 선거에서는 오직 무소속 후보만이 4명 당선되었다. 참고로 전라남도의회 지역구 의석수는 51석(2010년)에서 52석(2014년)으로 1석 증가하였다.

6.4 지방선거와 지역주의

21+비례 13)의 당선인을 배출했다.

위와 같은 영남 지역 기초 의원 선거에서 새정치연합의 약진은 일정 부분 지역구 내에서 2~4인을 선출하는 중선거구제 도입에 따른 효과라 볼 수 있을 것이다. 다만, 이 같은 새정치연합 후보들의 영남 기초의원 선거에서의 선전 속에서도 새누리당의 기초의원 당선자수는 부산을 제외한 영남권 전 지역에서 일제히 2010년에 비해 증가했다는 점은 눈여겨 볼만한 결과일 것이다. 이는 결국, 영남 기초의원 선거에서 새정치연합의 약진이 새누리당의 약화된 지역 내 장악력에 기인한다라기 보다는 이번 지방선거에서 급격히 쇠락한 진보정당의 영향력에 기인할 수 있음을 의미한다. 실제로 올해 치러진 영남 기초의원 선거에서 진보정당의 약세가 두드러지는데, 통합진보당(민주노동당)의 경우, 2010년에 울산에서 17명(지역 13+ 비례 4)의 당선인을 배출해 관내 제1야당의 입지를 다졌었으나, 4년 후에 통합진보당은 11석(지역 9+비례 2)을 차지하는데 그쳤다. 경남 기초의원 선거에서도 통합진보당은 2010년에 무려 25명(지역 20+비례 5)의 당선자를 배출했으나, 4년 후에 당선인 숫자는 6명(모두 지역)으로 대폭 줄어들었다. 정의당(진보신당)의 경우에도 2010년 영남권 기초의원 선거에서 부산 3명, 대구 2명, 울산 2명, 경북 1명, 그리고 경남 4명 등의 지역구 당선자를 배출했지만, 지난 6.4 지방선거에서는 오직 대구(2명)와 경북(1명)의 소수 당선자를 배출했을 뿐, 여타 지역에서 단 한명의 지역구 당선자도 배출하지 못했다. 즉, 영남에서 야권 성향의 표가 2010년 진보정당 지지에서 4년 후 새정치연합 지지로 옮겨갔을 수 있다는 조심스런 예측이 가능하다.

<표 3> 주요 정당의 지역별 기초의원 당선자 수

시도명	새누리당 (한나라당)			새정치민주연합 (민주당)			무소속 또는 제3 정당 후보			
	지역	비례	합계	지역	비례	합계	지역	비례	합계	
영남	부산광역시 (158/24)	92 (93)	16 (16)	108 (109)	58 (28)	8 (8)	66 (36)	8 (37)	0 (0)	8 (37)
	대구광역시 (102/14)	77 (70)	10 (10)	87 (80)	9 (4)	4 (0)	13 (4)	16 (28)	0 (4)	16 (32)
	울산광역시 (43/7)	30 (25)	5 (3)	35 (28)	2 (0)	2 (0)	4 (0)	11 (18)	0 (4)	11 (22)
	경상북도 (247/37)	185 (162)	34 (28)	219 (190)	2 (1)	3 (4)	5 (5)	60 (84)	0 (5)	60 (89)
	경상남도 (225/35)	151 (136)	22 (22)	173 (158)	21 (12)	13 (5)	34 (17)	53 (78)	0 (6)	53 (84)
호남	광주광역시 (59/9)	1 (0)	0 (0)	1 (0)	47 (44)	9 (5)	56 (49)	11 (15)	0 (4)	11 (19)
	전라북도 (173/24)	0 (0)	4 (2)	4 (2)	119 (119)	20 (18)	139 (137)	54 (54)	0 (4)	54 (58)
	전라남도 (211/32)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	155 (146)	28 (26)	183 (172)	56 (65)	4 (6)	60 (71)

*주: 시도명 옆의 괄호 안 숫자는 각각 해당 시도에 배정된 지역구 및 비례 의원 수; 그 밖의 괄호 안 수치는 2010년 시도별 기초의원 선거결과; 일부 기초의회의 경우 선거구 조정으로 인해 2010년과 2014년 전체 기초의원 수 오차 존재

호남지역 기초의원 선거의 경우 새정치연합의 전반적 강세 속에서도 새누리당 출신 최초 지역구 당선자(광주 광산 박삼용 후보)가 눈에 띈다. 광주 지역에서 새누리당 후보의 당선은 1995년 제1회 동시지방선거 개최 이래 광역과 기초를 막론하고 최초라 할 수 있다. 새누리당은 비록 전라남도 기초의원 선거에서는 단 한 석도 획득하지 못했지만, 전라북도에서는 2010년의 2석 보다 2배 증가한 총 4개의 의석을 차지하였는데, 이는 모두 정당투표(비례대표)로 얻은 것이다. 즉, 일당 지역독주 체제를 완화시키기 위해 기초의원 지역구 선거에 2006년 도입된 중선거구제의 효과는 호남지역의 새누리당 후보들에게는 아직 잘 나타나지 않고 있다. 오히려 그 효과는 무소속이나 기타 제3정당 후보들의 당선을 통해 제한적으로 드러나고 있다. 실제로 통합진보당은 2014년 광주시 기초의회 지역구 선거에서 9명의 당선인을 배출했으며, 전남에서도 진보당 출신 4명의 후보가 기초의회에 진입할 수 있었다. 또한 전남 및 전북에서는 각각 52개 그리고 51개의 지역구에서 무소속 기초의원이 당선되었다. 그럼에도 불구하고, 이러한 호남권역에서 무소속 및 진보정당 출신 기초의원 당선자수는 2010년에 비해 다소 줄어들었는데,¹⁸⁾ 이는 곧바로 호남지역 기초 의회 내에 새정치연합 소속 의원들의 숫자가 증가한 것을 의미한다.¹⁹⁾

4. 여론조사 자료 분석

집합자료 분석에 이어서 본 장에서는 여론조사 자료의 분석을 통해 6.4 지방선거에 나타난 유권자들의 지역주의 투표성향을 살펴본다. 한국정치학회는 한국정당학회와 공동으로 6.4 지방선거에 드러난 유권자 정치의식조사를 위해 한국리서치에 의뢰해 6.4 지방선거 직후인 6월 5일부터 18일까지 약 14일에 걸쳐 전국 19세 이상 성인남녀 1204명을 대상으로 대면면접조사를 실시하였다. 표본은 2014년 5월 현재 주민등록 인구현황에 근거해 성별, 연령별, 지역별, 비례할당 후 무작위추출을 통해 선별되었다.

유권자들은 이번 지방선거에서 광역단체장, 광역의회, 광역비례, 기초단체장, 기초의회, 기초비례 등 6개의 정당과 관련된 투표를 실시했다. 따라서 이러한 6개의 개별 선거에서 과연 유권자의 지역주의 투표성향은 어떻게 나타났는가에 대해 각각 살펴본다. 유권자의 지역주의 투표 경향은 새누리당에 대한 투표(=1) vs. 새정치연합에 대한 투표(=0) 여부라는 이항 변수(binary variable)를 활용한다. 즉, 지역주의 투표 성향 분석 모형의 종속변수는 각급 지방 선거에서 새누리당에 투표할 확률($Pr(y=\text{새누리당 투표})$)이며, 따라서 이항 종속 변수에 적합한 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 사용한다.

유권자의 지역주의 투표행태 분석을 위한 주요 독립변인의 측정은 응답자의 출신지역을 중심으로 측정하였다. 즉, 영남 및 호남 출신 유권자들이 영남 지역에 전통적 지지기반을 형성하고 있는 새누리당에 대해 갖는 태도를 중심으로 출신지역 변수의 효과를 측정한다.²⁰⁾ 출신지 변수이외의 주

18) 통합진보당(민주노동당)의 경우 2010년 광주시 기초의원 선거에서 14명(지역 및 비례 포함)의 당선자를 배출하였으나 2014년 선거에서는 오직 9명의 당선인(모두 지역)을 배출하는데 그쳤다. 전라남도 기초의원 선거에서도 통합진보당은 2010년에 무려 20명(지역 14+비례 6)을 당선시켰으나, 2014년 선거에서는 오직 7명(지역 4+ 비례 3)을 당선시키는데 그쳤다.

19) 새정치연합(민주당)의 광주시 기초의원 수는 49명(2010년)에서 56명(2014년)로 증가하였고, 전라남도 기초의원 수는 172명(2010년)에서 183명(2014년)으로, 그리고 전북에서는 137명(2010년)에서 139명(2014년)으로 각각 증가하였다.

20) 지역주의 변수의 조작화는 유권자의 거주지와 출신지로 구분하여 측정가능 할 것이다. 기존 연구에 따르면, 거주지 보다는 출신지가 전통적 의미의 지역주의에 더 적합한 조작화라고 할 수 있을 것이다. 이와 관련해 이갑윤(1997)은 거주지 중심의 지역주의는 현재 거주지의 발전을 기대하는 합리적 동기에 기반하

요 독립 변수로는 이념(진보-보수) 및 세대(연령 그룹 따른 세대 구분) 요인이 회귀모형에 포함되는데, 기존 연구에 따르면 2000년대 이후 한국의 선거에서 지역주의의 영향력은 다소 쇠퇴한 반면에 이념/세대 요인은 그 중요성을 더해가고 있다(강원택 2003,2010; 정진민 2010; 최준영, 조진만 2005).²¹⁾ 따라서 본 연구는 이념과 세대요인이 통제된 하에서도 여전히 전통적 의미의 출신지에 근거한 지역주의가 유권자의 투표선택에 유의미한 영향을 행사하는가 살펴본다. 이들 주요 변수이외에 유권자의 성별(여자=1), 교육수준, 소득수준, 그리고 박근혜 정부의 국정운영에 대한 평가 수준이 통제 변수(control variables)로 포함된다.²²⁾

<표 4>는 다중회귀분석(multiple regression analysis)에 앞서 유권자 설문조사 결과를 바탕으로 응답자의 거주 및 출신지역에 따른 정당선호를 보여주고 있다. 표에 따르면, 이번 지방선거에서도 유권자들은 그들의 출신지 및 거주지 두 차원 모두에서 지역주의적 투표성향을 꾸준히 보여주었으나, 일반적으로 볼 때, 거주지 기반 보다는 출신지 중심의 정당지지 성향이 더 강하게 드러난다. 이는 특히 호남 유권자들의 새누리당에 대한 태도에서 여실히 나타나는데, 새누리당은 호남 지역에서 줄곧 한 자리수 미만의 지지를 획득한 반면, 호남 출신 유권자들에게는 10% 이상의 지지를 확보하고 있다. 만약, 출신지 중심의 지역주의를 심리적 충성심에 기반한 전통적 지역주의로, 그리고 거주지 중심의 지역주의를 경제적 이해관계에 근거한 새로운(또는 합리적) 지역주의로 간주할 수 있다면, 적어도 <표 4>의 결과는 한국 유권자들의 지역주의 성향이 다소 변화를 경험하고 있다는 근거일 수도 있을 것이다(강원택 2010; 이갑윤 1997). 한편, 이번 지방선거에서 동시 실시된 6개 각급 선거 모두에서 지역주의 투표행태는 영남보다는 호남에서 더 강하게 관측되었으며, 이는 출신지 및 거주지 기반 모든 관점에서 유효하다. 예를 들어, 부산 및 경남 출신 유권자들은 이번 지방선거에서 새정치연합이나 출신 후보들에게 때로 30%이상의 높은 지지를 표현한 반면, 호남 출신 유권자들은 약 10% 전후의 지지만을 새누리당 및 출신 후보에게 표출하였다. 각급 선거별로 지역주의의 영향을 비교해보면, 전통적으로 광역단위 선거가 기초단위 선거에서보다 높은 지역주의 성향을 드러냈다고 알려져 있으나(황아란 2010), 이번 선거에서는 반드시 그러한 결과를 보여준 것만은 아니다. 실제로, 부산/경남 지역의 경우 출신지 및 거주지 차원 모두에서 광역 단위 선거가 기초 단위 선거보다 결코 눈에 띄게 높은 새누리당 지지를 보여주지 않고 있으며, 대구/경북 지역에서도 기초비례 선거가 광역비례 선거보다 약한 지역주의 성향을 연출하지 않고 있다. 또한 광주/전라 지역에서도 출신지 및 거주지 차원 모두에서 단체장 선거를 제외하고는 광역과 기초 단위 선거 간 지역주의 영향력의 눈에 띄는 차이가 관측되지 않고 있다.

는 반면, 출신지 중심의 지역주의는 고향을 떠나서도 자신의 출신지를 대표하는 정당에 투표할 수 있다는 점에서 정서나 심리적 정향에 기반하는 전통적 의미의 지역주의를 더 잘 대변하고 있다고 주장한다. 강원택(2010, 55) 또한 2007년 대통령 선거에 나타난 지역주의 투표행태 분석을 통해, 심리적 충성심에 근거한 출신지 중심의 '전통적' 지역주의로부터 경제적 이해관계에 바탕을 둔 거주지 중심의 '새로운' 지역주의로의 변화에 주목한다.

21) 유권자의 이념적 선호는 0(진보)~10(보수)의 스케일로 조작화되었으며, 연령 별 그룹은 20대, 30대, 40대, 50대, 그리고 60대 이상의 5개 범주로 측정되었다.

22) 박근혜 정부의 국정운영에 대한 평가의 경우 "1)매우 잘하고 있다, 2)대체로 잘하고 있다, 3)대체로 잘 못하고 있다, 4)아주 잘 못하고 있다"의 4단계로 측정되었다.

<표 4> 각급 선거에 나타난 유권자 출신 및 거주지역별 정당 투표(%)

		광역단체	기초단체	광역의회	기초의회	광역비례	기초비례
부산/울산/ 경남(출신)	새누리	54.5	62.5	59.0	57.2	63.7	58.4
	새정치	29.0	31.8	33.8	30.5	29.7	31.1
부산/울산/ 경남(거주)	새누리	62.5	64.8	64.7	63.9	69.0	63.1
	새정치	19.8	29.4	28.7	25.8	25.9	28.1
대구/경북 (출신)	새누리	77.5	68.0	67.1	66.9	72.8	75.8
	새정치	19.3	16.8	17.3	14.9	16.7	15.6
대구/경북 (거주)	새누리	77.9	68.4	65.2	66.1	75.6	79.1
	새정치	19.7	13.0	14.1	11.0	12.2	12.0
광주/전라 (출신)	새누리	10.0	9.3	12.0	9.4	12.7	10.0
	새정치	79.2	67.9	70.2	71.2	73.5	70.7
광주/전라 (거주)	새누리	3.9	2.8	4.2	4.0	6.1	4.0
	새정치	83.0	66.7	69.2	74.0	77.7	74.1

보다 본격적으로 2014 지방선거의 유권자 설문조사에서 관측된 지역주의의 영향력을 살펴보기 위해 이항 로지스틱 회귀분석(binary logistic regression analysis)을 활용하였고, 그 결과가 <표 5>에 제시되어 있다. 주지하다시피 <표 5>의 분석결과에 따르면, 이번 지방선거에 함께 실시된 6개 선거 모두에서 출신지 기반 지역주의 투표성향은 영호남 모두에서 여전히 유효하며, 이는 지역균열의 대체 구도로서 종종 언급되는 세대와 이념 요인을 모두 통제한 상태 하에서도 여전히 통계적으로 유의미하다. 즉, 영남 출신 유권자들의 새누리당에 대한 지지성향은 여전히 견고한 반면, 호남 출신 유권자들의 새누리당에 대한 거부 또한 강하게 나타난다. 회귀계수를 통해 살펴보면, 전반적으로 영남보다는 호남 출신 유권자들의 지역주의 투표성향이 더 강하게 나타나며, 이는 위의 <표 4>에 제시된 요약 분석(descriptive analysis) 결과와도 일맥상통한다. 한편, 회귀분석 결과에서도 광역단위 선거가 기초단위 선거보다 더 강한 지역주의 영향을 표출하지는 않으며, 오히려 각급 선거별로 지역주의의 영향력은 비교적 고르게 나타났다.

<표 5> 각급 선거별 유권자 출신지 기반 지역주의 효과 분석

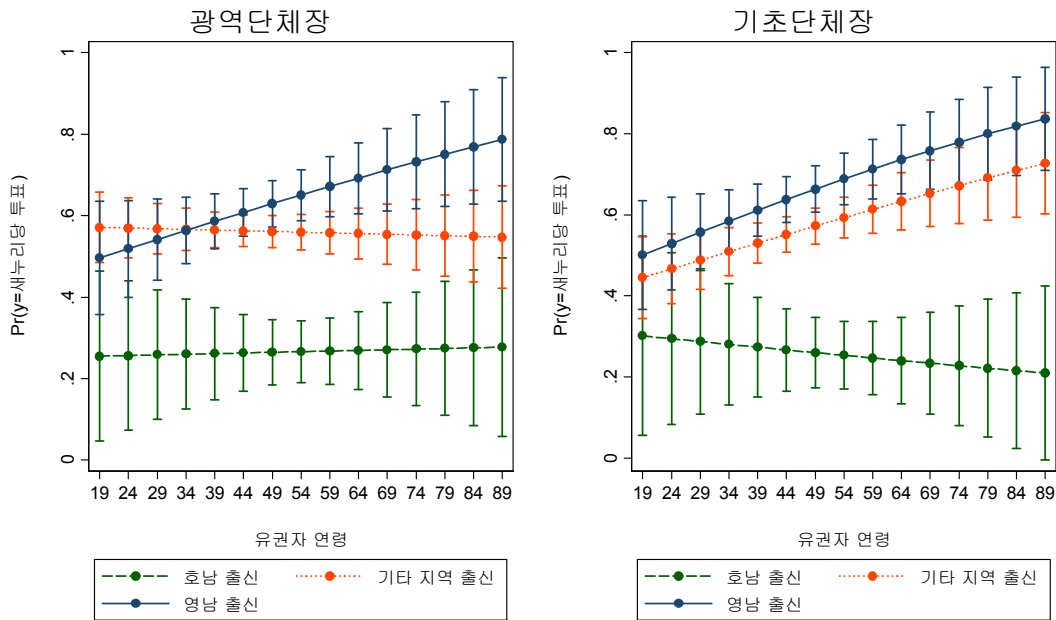
	광역단체	기초단체	광역의회	기초의회	광역비례	기초비례
독립변수	종속변수: 각급 선거별 Pr(y=새누리당 투표)					
영남 출신 (영남=1)	0.434** (0.220)	0.573* (0.223)	0.525** (0.220)	0.600** (0.219)	0.531** (0.233)	0.467** (0.238)
호남 출신 (호남=1)	-2.063*** (0.326)	-2.124*** (0.344)	-1.849** (0.314)	-2.211*** (0.334)	-2.005*** (0.321)	-2.315*** (0.343)
연령(세대)	0.081 (0.084)	0.254** (0.086)	0.113 (0.084)	0.164* (0.085)	0.287*** (0.089)	0.301*** (0.092)
이념 선호 (진보=0, 보수=10)	0.348*** (0.057)	0.331*** (0.058)	0.325*** (0.057)	0.308*** (0.057)	0.403*** (0.062)	0.365*** (0.063)
교육 수준	-0.092 (0.116)	0.004 (0.119)	-0.175 (0.116)	-0.020 (0.118)	0.232* (0.126)	0.064 (0.128)
성별 (여자=1)	0.029 (0.199)	0.016 (0.204)	-0.479** (0.201)	-0.198 (0.199)	-0.145 (0.209)	-0.160 (0.216)
소득	0.008 (0.078)	-0.030 (0.083)	-0.0004 (0.079)	-0.104 (0.080)	-0.007 (0.084)	-0.071 (0.088)
국정운영평가	-1.548*** (0.175)	-1.456*** (0.175)	-1.497*** (0.172)	-1.250*** (0.165)	-1.712*** (0.185)	-1.684*** (0.189)
상수	1.917*** (0.880)	1.001 (0.868)	2.820*** (0.868)	1.649* (0.857)	0.801 (0.889)	1.582*** (0.918)
N	807	755	775	742	781	751
Pseudo-R ²	0.399	0.393	0.383	0.358	0.436	0.445

*주: *** $p < 0.001$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.01$

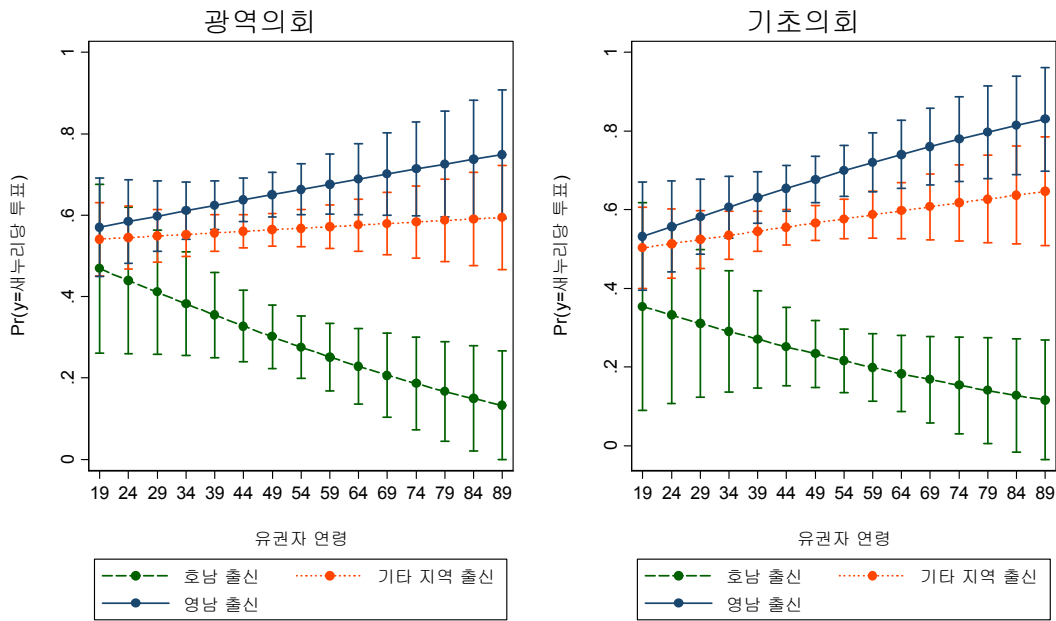
지역주의 변수 이외에, 여타 통제 변수들은 예측된 결과를 보여주고 있는데, 젊은 세대보다는 중장년층이, 그리고 진보적 유권자 보다는 보수적 유권자 그룹이 새누리당에 대한 더 높은 지지 성향을 보여주었다. 또한 박근혜 정부의 국정운영 능력에 대한 부정적 평가를 내리는 응답자들은 새누리당 및 출신 후보에 대한 강한 거부감을 드러내고 있다.

한편 지역주의와 한국의 선거를 연구하는 몇몇 학자들은 세대에 따라 지역주의의 영향은 차등적으로 나타날 수 있음을 지적한 바 있다(예를 들어, 정진민 2010). 실제로 정진민(2010)은 이전 세대에 비해 1980년 이후에 출생한 “신세대 유권자”들이 투표결정에 있어서 지역연고의 영향을 덜 받는다고 주장한 바 있다. 따라서 유권자들이 세대나 연령에 따라 지역연고의 영향을 차등적으로 받는지에 대해 분석해 봄으로써, 향후 한국 선거에서 지역주의의 영향력이 감소될 수 있는지 여부를 타진해 볼 필요도 있을 것이다. 유권자 출신지 배경과 그들의 나이 사이의 상호작용 효과(interaction effects) 변수를 회귀분석에 추가함으로써 우리는 정당지지 태도에 있어서 연령에 따른 출신지 배경의 차등 효과를 분석할 수 있을 것이다. 물론 기존 연구에 따르면, 선거 연구에 있어서 나이에 관한 효과(age effect)는 크게 세대 효과(cohort or generation effect), 연령 효과 또는 생애 주기 효과(aging effect or life cycle effect), 그리고 기간 효과(period effect)로 구분하여 이해할 필요가 있다(박명호 2009; 이갑윤 2011, 이내영, 정한울 2013). 따라서 여기에서 살펴보는 나이 효과는 유권자들이 나이가 들어 성숙해 감에 따라 지역연고에 대해 갖게 되는 태도의 차이, 즉 연령 효과에 보다 가까울 것이다.

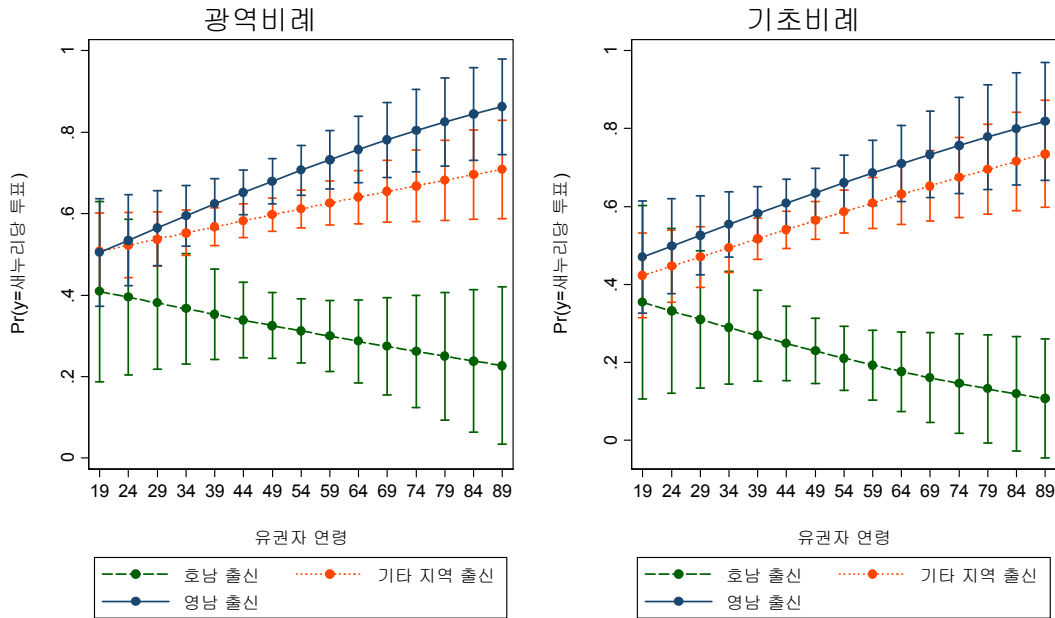
<그림 3> 광역 및 기초단체장 선거에 나타난 연령별 출신지역 효과



<그림 4> 광역 및 기초의회 선거에 나타난 연령별 출신지역 효과



<그림 5> 광역 및 기초비례 대표 선거에 나타난 연령별 출신지역 효과



위의 그림들은 제6회 지방선거에서 함께 치러진 각급 선거에 나타난 유권자들의 연령에 따른 출신지역 효과를 그들의 새누리당에 대한 지지여부를 중심으로 분석해 본 결과를 보여주고 있다. 다시 말해서 위의 그림들은 유권자들이 그들의 연령과 출신지 배경(영남, 호남, 기타 지역)에 따라 각급 선거에서 새누리당 또는 새누리당 출신 후보에 대해 투표할 확률(predicted probabilities)을 구분하여 나타내 주고 있다. 위의 그림들에 따르면, <표 5>의 회귀분석 결과와 일치하게 모든 선거에서 영남 출신 유권자들은 호남 출신 유권자들에 비해 새누리당에 대해 꾸준히 높은 지지 성향을 보여주고 있으며, 이러한 지역주의 경향은 유권자들의 나이에 비례해서 더 강하게 나타나고 있다. 즉, 새누리당에 대한 투표 여부를 중심으로 영남과 호남 출신 유권자들의 예측 확률 차이(gaps)는 나이에 비례해서 계속 증가하며 이 현상은 모든 선거에서 일관되게 관측되고 있다. 또한 각급 선거별로 비교해 볼 때, 위와 마찬가지로 광역단위 선거에서보다 기초단위 선거에서 지역별 격차가 결코 더 크게 나타나는 것은 아니며, 오히려 광역단체장 선거의 경우 기초단체장 선거보다 그 격차가 더 작게 나타나고 있다.

5. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이, 이번 지방선거에서 지역주의 투표행태는 유권자의 출신지 및 거주지 차원에서 여전히 그 영향을 보여주었다. 물론 부산시장 그리고 대구시장 등 주요 광역단체장 선거에서 야당 후보의 선전으로 지역주의의 영향이 다소 감소되는 것처럼 보이기도 하였으나, 기초단체장 또는 기초 및 광역 의회 선거에서 뿌리 깊은 일당 지배구조는 여전히 견고하게 존재했다. 한 가지 흥미로운 사실은 이번 선거에서 기존 연구결과와 대비되게, 광역단위 선거보다도 때때로 기초단위 선거에서 더 강한 지역주의의 영향이 관측되기도 하였다는 것이다.

한편, 지역연고에 근거한 투표 성향이 유권자의 연령에 비례해 증가하며, 젊은 세대들은 중장년 층에 비해 상대적으로 지역주의 경향을 약하게 드러내는 것으로 조사되었다. 따라서 향후 한국 선거 과정에 있어서 지역주의 효과가 어떤 변화 양상을 연출할까에 대해 지속적인 학문적 관심이 필요할 것이다.

1995년 제1회 동시지방선거가 실시된 이래, 한국에서 본격적인 지방자치의 역사가 20년에 다르고 있다. 영국의 정치가이자 정치학자인 제임스 브라이스(James Bryce)는 “지방자치는 민주주의를 위한 최상의 학교이며, 민주주의 성공의 보증서”라고 언급한 바 있다. 풀뿌리 민주주의의 중요성을 강조한 것이다. 그런데 만약 특정 정당이 비단 지방자치단체의 수장뿐만 아니라 그것을 견제하고 감시해야 하는 지방의회마저 지속적으로 독식하고 있다면 건전한 지방자치 민주주의가 실현될 수 있을까?

이런 점에서 견제와 균형에 입각한 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해 지방선거에서 지역주의의 영향을 완화하기 위한 더 근본적인 제도 개혁이 필요할 수도 있을 것이다. 예를 들어, 일당 독식 구도를 약화시키기 위한 선거제도 개혁 등을 생각해 볼 수 있을 것인데, 지역 내 소수 정당 출신들의 당선율 제고를 위해 중선거구제를 확대 개편하고(4인 선거구제 증대), 또한 전체 의원 수 대비 비례대표 의석 비중을 늘리는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다(김용복 2012).

<참고문헌>

-추후 보강 예정

