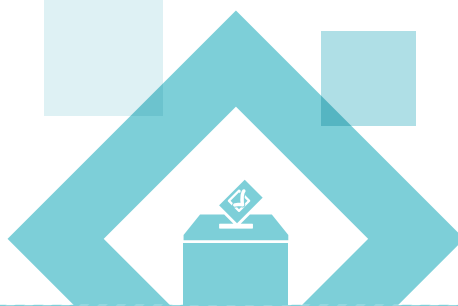


# 제 7 회

## 전국동시지방선거 외부평가

선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석



사단법인  
한국정치학회 KPSA



1. 제7회 전국동시지방선거 외부평가 개관 .....	1
김의영(서울대학교) / 가상준(단국대학교)	
2. 헌법개정과 지방분권 .....	37
손병권 (중앙대학교)	
3. 지방정치와 정치관계법 .....	53
박경미 (전북대학교)	
4. 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제 .....	81
강신구 (아주대학교)	
5. 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안 .....	123
구본상 (연세대학교)	
6. 2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토 .....	159
김연숙 (서울대학교)	
7. 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식 .....	189
정희옥 (명지대학교)	
8. 6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석 .....	235
장기영 (서울대학교)	
9. 6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안 .....	263
박지영 (명지대학교)	
10. 2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과 .....	291
서복경 (서강대학교)	
11. 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로 .....	319
이한수 (아주대학교)	

12. 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로 .....	365
조희정 (서강대학교)	
13. 공직선거법과 시민단체의 표현의 자유 확대: 시민단체의 선거참여활동을 중심으로 .....	389
김형철 (성공회대학교)	
14. 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석 .....	425
강우진 (경북대학교)	
15. 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가 .....	455
이재묵 (한국외국어대학교)	
16. 선관위 선거범죄 단속활동에 대한 평가 .....	491
김준석 (동국대학교)	
17. 선관위 홍보 평가 .....	519
강주현 (숙명여자대학교)	
18. 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향 .....	545
장승진 (국민대학교)	
19. 수도권 선거 분석 .....	569
조진만 (덕성여자대학교)	
20. 제7회 지방선거와 정책 - 충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로 .....	603
정하윤 (건국대학교)	
21. 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성 .....	627
박영환 (영남대학교)	
22. 호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의 .....	655
지병근 (조선대학교)	
23. 제7회 전국동시지방선거 종합 평가와 제언 .....	691
곽진영(건국대학교) / 유성진(이화여자대학교)	

한국정치학회 KPSA

# 1

## 제7회 전국동시지방선거 외부평가 개관

김의영(서울대학교) / 가상준(단국대학교)



## 제7회 전국동시지방선거 외부평가 개관

김의영(서울대학교) / 가상준(단국대학교)

### I. 목적과 개요

2018년 6월 13일 치러진 제7회 전국동시지방선거는 유권자들의 관심과 참여라는 측면에서 보았을 때 매우 의미 있는 선거라 할 수 있다. 일반적으로 지방선거는 대통령선거와 국회의원선거에 비해 유권자의 관심과 참여가 낮은 선거로 인식되고 있다. 그러나 제7회 전국동시지방선거에서 보여준 60.2%의 투표율은 1995년 제1회 전국동시지방선거(68.4%) 이후 가장 높은 투표율이었으며 2012년과 2016년 치러진 국회의원선거 투표율 54.2%와 58.0%보다 높아 지방선거에 대한 변화된 유권자의 관심과 참여를 찾아볼 수 있었다. 이렇게 지방선거에 대한 관심이 커진 이유는 여러 가지 요인에서 찾을 수 있겠지만 사전투표 실시에 따른 선거 편의제공, 유권자들의 지방선거 중요성 인지, 그리고 선거관리위원회의 홍보와 노력에 의한 것이라 하겠다.

선거에 대한 평가를 위해서는 투표율을 통해 유권자의 관심과 참여가 어느 정도였는지도 알아보는 것도 중요하지만 선거과정, 선거제도, 선거관리에 대한 전반적인 평가가 이루어져야 한다. 이러한 점에서 본 연구는 제7회 전국동시지방선거를 객관적으로 평가하여 한국의 선거와 민주주의 발전을 위한 계기로 삼는데 목적을 두고 있다. 구체적으로 2018년 6월 13일 치러진 제7회 전국동시지방선거를 선거제도, 선거과정, 선거관리 차원에서 평가하고 지역별 분석을 시도하여 2018년 지방선거를 종합적, 다면적으로 평가함으로써 한국 선거와 민주주의 질적 발전을 제고시키기 위해 요구되는 점은 무엇인지 알아보려는 것이다. 이를 위해 정치학 분야 최고 학회인 한국정치학회는 한국정당학회와 한국선거학회의 협조하에 제7회 전국동시지방선거를 위해 해당 분야 최고 전문가들을 초청하여 연구진을 구성하였고 지방선거에 대한 평가를 실시하였다. 연구 주제는 과거 수행한 외부평가를 참고 하였으며

선거 전 떠오르는 주요 이슈를 참조하여 4개의 대주제와 여기에 상응하는 소주제 21개를 설정하였다. 연구진에 참여한 연구원들은 선거기간 동안 불거졌던 이슈, 선거과정 속에서 나타난 정치관계법의 현실과 문제점, 선거기간 동안 발생한 다양한 자료, 일반인 설문조사 및 전문가를 대상으로 한 조사, 그리고 선거결과 등을 통해 다루어졌다.

2018년 제7회 전국동시지방선거에 대한 평가가 중요한 것은 과거 어느 때보다 높은 유권자의 관심과 참여 때문이다. 정치에 대한 불신과 선거에 대한 무관심으로 투표율은 하락하는 경향을 보였다. 그러나 2017년 대통령선거와 2018년 지방선거에서 보여준 높은 투표율은 정치환경 변화를 감지하기에 충분하였다. 국정농단과 촛불시위로 불거진 유권자들의 정치에 대한 높은 관심과 참여가 계속 이어지기 위해서는 어떠한 제도적 조치가 필요한지 논의가 필요한 시점이다. 2018년 지방선거가 지니는 중요성은 2014년 지방선거에 대한 평가의 한계성 때문에 찾을 수 있다. 즉, 2014년 지방선거는 세월호 사건으로 말미암아 정치적 축제여야 할 선거가 후보공천, 선거운동, 선거참여 등에 있어 활기를 띠지 못하였고 이러한 이유로 2014년 지방선거를 평가한다는 것에 한계가 있을 수밖에 없었다. 선거에 대한 평가는 비교적 차원에서 통시적으로 이루어질 때 의미를 지닌다. 그러나 2014년 치러진 지방선거는 환경적 영향으로 인해 평가에 어려움이 있었으며 이로 인해 지방선거를 지속과 변화라는 차원에서 논의하는 것이 쉽지 않았다. 이로 인해 2018년 지방선거가 가지는 의미는 커질 수밖에 없다. 특히 지방선거는 선거과정과 선거관리라는 점에서 대통령선거와 국회의원선거와 다른 특색을 보이고 있기 때문에 2018년 지방선거에 대한 객관적이고 종합적인 평가는 유권자, 후보자, 정당의 행태 변화 그리고 선거관리위원회의 기능과 역할에 대해 정확히 알 수 있는 기회를 제공하였다.

제7회 전국동시지방선거 평가의 중요성은 또한 사전투표제에서 찾을 수 있다. 즉, 이번 지방선거는 사전투표제가 전국단위에서 첫 실시된 제6회 전국동시지방선거에 이어 두 번째로 지방선거에 실시된 관계로 사전투표제의 효과를 비교 차원에서 알아볼 수 있는 기회였다. 또한, 2014년 지방선거, 2016년 국회의원선거와 2017년 대통령선거에 이어 전국단위에서는 네 번째로 사전투표제가 실시됨으로써 사전투표제의 영향력을 비교, 통시적 차원에서 알아볼 수 있었다. 사전투표제의 영향력과 사



전투표 유권자는 누구인지 좀 더 자세하게 알아 볼 수 있는 기회인 것이다. 이번 지방선거에 대한 평가가 중요성을 띠는 또 다른 이유는 전국단위 선거에서 중앙정치 의 영향이 아닌 지방의 현안과 인물이 선거에 미친 영향력을 알 수 있기 때문이다. 과거의 사례를 보았을 때 지방선거는 대통령 및 정부에 대한 중간평가의 의미를 지닌다. 그러다보니 인물과 지방의 현안보다는 정당과 중앙정치가 유권자의 결정에 중요하게 영향을 미치는 경향이 있다. 특히, 2018년 지방선거는 2017년 5월 갑작스럽게 치러진 대통령 선거에 의해 문재인 대통령과 여당인 민주당의 영향력이 유권자의 결정에 커다란 선거였다. 이러한 상황에서 지방선거결과에 대한 분석은 후보자와 후보자들의 공약의 독립적 중요성이 중앙정치 영향력 하에서 어느 정도인지 알 수 있는 기회를 제공하였다.

이러한 의미가 최대한 반영될 수 있도록 그리고 선거과정에서 많이 논의되었던 선거구 획정 지연의 문제, 정책선거 확대, 변화된 선거운동, 선거방송토론의 영향력 등이 다루어질 수 있도록 하였다. 또한, 선거과정과 결과에 커다란 영향을 미치는 정치관계법, 선거제도, 선거여론조사가 이번 선거에서 어떠한 의미를 지녔고 개선되어야 할 사항은 무엇인지 알아보았다. 이와 함께 선거관리위원회의 선거단속, 홍보, 관리활동에 대한 객관적이고 평가를 통해 선거품질 제고를 위한 선거관리위원회가 개선해야 할 활동은 무엇인지 논의해 보았다. 마지막으로 지역주의 완화 혹은 변화의 차원에서 그리고 지역별 이슈와 선거과정이라는 점에서 지역별 선거결과를 분석하여 한국선거와 한국 민주주의 발전이라는 연장선에서 평가해 보았다. 구체적으로 제7회 전국동시지방선거에 대한 한국정치학회의 평가는 (1) 선거제도, (2) 선거과정, (3) 선거관리 및 홍보, (4) 지역별 분석이라는 네 개의 대주제로 구성되었다. **첫 번째는 선거제도 분야**에서는 (1) 헌법개정과 지방분권, (2) 지방정치와 정치관계법, (3) 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제, (4) 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안 등 4개 주제를 다루었다. 지방선거 전 헌법개정에 대한 논의가 정치권에서 커다란 이슈였으며 여기서 지방분권에 대한 논의는 지방선거와 연계하여 커다란 관심을 끌었다. 2018년 지방선거를 헌법개정과 지방분권이라는 점에서 조망해 보고 여기에 대한 논의가 제도권에서 어떻게 전개되었는지 살펴보았다. 한편, 공직선거법, 정당법, 정치자금법은 선거과정과 관

리에 영향을 미치는 중요한 제도적 요인이다. 이번 지방선거에서 정치관계법이 미친 영향력과 함께 한국정치 발전을 위해 시급히 개정되어야 할 법조항은 무엇인지 알아보았다. 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제 주제에서는 이번 지방선거 전 늦어진 선거구 획정으로 인한 문제점을 알아보고 무엇보다 지역별 획정에 결과를 전국적으로 비교해 볼 때 나타나는 등가성의 문제에 대해 살펴보았다. 선거제도 마지막 주제는 선거 여론조사의 쟁점과 제안으로 선거 여론조사 결과에 대한 분석을 시도하여 ARS와 직접조사와의 차이점에 대해 알아보고 선관위 여론조사 등록제 실시에 있어 나타나는 문제점 및 개선책에 대해 알아보았다.

**두 번째 주제 선거과정** 분야에서는 (1) 2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토, (2) 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식, (3) 6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석, (4) 6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안, (5) 2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과, (6) 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로, (7) 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로, (8) 시민단체의 선거참여활동이 선거과정의 공정성과 투표참여에 미친 영향, (9) 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석 등 9개 주제를 다루었다. 지방선거가 정책선거가 되고 있는지 경선단계부터 알아보며 본선거에서는 정책선거가 이루어졌는지 광역단체장과 기초단체장 후보자 5대 공약에 대해 알아보았다. 이와 함께 선거과정에서 쟁점이 되었던 이슈는 무엇이었는지 알아보고 유권자에게 영향을 미친 요인을 선거방송토론과 함께 살펴보았다. 또한, 사전투표제와 투표촉진제도가 투표율에 미친 영향력에 대해서도 알아보았다. 한편, 이번 지방선거에서의 선거운동 변화양상을 살펴보면 정보제공과 소통방식에 있어 온라인 홍보방식은 어떠한지 알아보았다. 또한, 점점 중요성을 더해 가는 교육감선거에서 나타나고 있는 정책적 쟁점은 무엇인지 알아보았다.

**세 번째 주제는 선거관리 및 홍보 분야**로 여기서는 (1) 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가, (2) 선거관리위원회 선거범죄 단속활동에 대한 평가, (3) 선거관리위원회 홍보 평가, (4) 선거품질 제고를 위한 선관위의 역할과 발전방향 등 4개 주제를 다루었다. 여기서는 선거관리위원회가 중점 과제로 설정한

유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현, 국민소통 강화로 국민의 참여 분위기 조성, 자유롭고 정의로운 공정선거 실현이 잘 구현되었는지 살펴보았다. 이와 함께 선거관리위원회의 이번 선거에서 단속활동과 홍보활동이 과거 전국단위 선거에서와는 어떻게 변화하였고 어떤 점에 역점을 두었는지 알아보았다.

**네 번째 주제는 지역별 분석**으로 지역별 선거과정과 결과의 특징을 지속과 변화라는 관점에서 알아보았다. 지역을 (1) 수도권 선거 분석, (2) 제 7회 지방선거와 정책 - 충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로, (3) 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성, (4) 호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의 등으로 구분하여 2018년 지방선거의 특징을 살펴보았다. 이번 선거는 과거 어느 때보다 유권자의 선택이 특정 정당에 집중된 선거였는데 이러한 점이 지역별로 어떠한 차이가 있었는지 알아보았고 지역주의의 변화의 감지가 나타나고 있는지 알아보았다.

2018년 지방선거에 대한 평가는 선거과정 속에서 나타난 정당, 후보자의 활동, 유권자 (면접)설문조사, 전문가 설문조사, 선거결과, 그리고 연구자들의 개별적 자료 수집을 통해 이루어졌다. 유권자 설문조사는 리서치 앤 리서치(R&R)에 의해 실시되었으며, 전문가 설문조사는 학계, 언론계, 정치권, 시민단체 등 선거 관련 전문가를 대상으로 실시하였다.

## II. 연구내용

### 1. 전체 연구내용의 구성

2018년 지방선거에 대한 평가는 선거관리위원회의 관리, 홍보, 단속활동에 대한 평가뿐만 아니라 선거과정, 선거제도에 대한 평가가 같이 이루어질 때 의미가 있다. 여기에 지역별 선거에 대한 분석은 한국정치와 민주주의 발전이 어떠한 방향으로 전개되고 있는지 알 수 있다는 점에서 중요성을 띤다. 선거의 의미와 과정, 결과에 영향을 미치는 정치관계법에 대한 검토는 필수적이다. 후보자와 유권자 간 관계를

설정하고 있는 정치관계법이 유권자의 기대와 변화와 상응하고 있는지 세밀하게 살펴 봐야 한다. 제도적 측면에서 보았을 때 지방선거는 국회의원선거와 마찬가지로 선거구획정의 문제로 인해 유권자와 후보자 간 정보교환, 투표의 등가성 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제점 해결 없이는 선거의 질적 제고를 가져올 수 없다는 점에서 이번 평가에서 다루어졌다. 이와 함께 선거여론조사의 중요성이 점점 커지면서 불법 선거여론조사를 걸러내기 위한 조치들이 필요하다. 이번 선거과정 속에서 불거진 쟁점은 무엇이고 필요한 조치는 무엇인지 알아보았다.

선거제도가 선거관련 규정이라면 선거과정은 후보자/정당과 유권자 상호작용이라 할 수 있다. 제7회 전국동시지방선거에서는 2017년 대통령선거 결과와 분위기가 지속되고 있었다. 대통령과 여당에 대한 높은 평가로 인해 선거결과는 일방적일 것이라는 예상이 지배적이었다. 이러한 상황에서 정당과 후보자의 다양한 선거운동과 정보제공방식, 이에 대한 유권자의 반응, 요구, 선택에 대해 살펴보았다. 전국단위 선거에서 네 번째로 실시되는 사전투표제의 효과를 알아보고 시민단체의 선거참여는 어떠한 양상을 보였는지 통시적으로 살펴보았다.

선거관리, 단속, 홍보에 대한 평가는 선거의 품질 제고 차원에서 고찰해 보았으며 투표율 제고와 민주주의 발전을 위해 필요한 조치는 무엇이 있는지 알아보았다. 또한, 유권자들의 선거참여 확대가 이루어지기 위해서는 선거에 대한 관심이 필수적인데 관심을 높이기 위해 선거관리위원회가 어떠한 방향으로 홍보에 나서야 하는지 검토해 보았다. 마지막으로 지역별 선거분석은 전국을 4개 지역(수도권, 충청/강원/제주, 영남, 호남)으로 구분하여 지역별로 나타나는 중요한 특징을 살펴보았다. 특히, 선거결과가 일방적일 것이라는 예측 속에서 지역별로 선거과정과 결과의 특징을 살펴봄으로써 지역별 유권자 특징을 지속과 변화라는 차원에서 알아보았다.

〈표 1〉 제7회 전국동시지방선거 외부평가 세부 연구주제와 참여인력

연구 분류	소주제		연구자
선거 개관	No. 1	제7회 전국동시지방선거 개관	김의영(서울대) 가상준(단국대)
1. 선거제도	No. 2	헌법개정과 지방분권	손병권(중앙대)
	No. 3	지방정치와 정치관계법	박경미(전북대)
	No. 4	지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제	강신구(아주대)
	No. 5	제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안	구본상(연세대)
	2. 선거과정	No. 6	2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토
No. 7		6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식	정희옥(명지대)
No. 8		6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석	장기영(서울대)
No. 9		6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안	박지영(명지대)
No. 10		2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과	서복경(서강대)
No. 11		제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로	이한수(아주대)
No. 12		제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로	조희정(서강대)
No. 13		시민단체의 선거참여활동이 선거과정의 공정성과 투표참여에 미친 영향	김형철(성공회대)
3. 선거관리 및 홍보활동 평가	No. 14	2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석	강우진(경북대)
	No. 15	제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가	이재묵(한국외대)
	No. 16	선거관리위원회 선거범죄 단속활동에 대한 평가	김준석(동국대)
	No. 17	선거관리위원회 홍보 평가	강주현(숙명여대)
4. 지역별 분석	No. 18	선거품질 제고를 위한 선거관리위원회의 역할과 발전방향	장승진(국민대)
	No. 19	수도권 선거 분석	조진만(덕성여대)
	No. 20	제7회 지방선거와 정책 - 충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로	정하윤(건국대)
	No. 21	영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성	박영환(영남대)
	No. 22	호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의	지병근(조선대)
5. 종합 평가	No. 23	제7회 전국동시지방선거 종합 평가	곽진영(건국대) 유성진(이화여대)

## 2. 소주제별 연구내용

### 헌법개정과 지방분권

헌법개정 및 지방분권과 관련된 면접 설문조사의 분석 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 헌법개정 및 지방분권의 필요성에 대해서는 대체로 과반수 이상의 응답자가 그 필요성을 인정하고 있다. 그리고 그 필요성을 인정하는 응답자의 경향은 두 항목에서 대체로 공통적으로 지역, 이념, 제19대 대통령 선거 후보 선택과 상당히 밀접한 관계를 지닌 정파적인 요인에 의해서 결정된 것으로 보인다. 헌법개정의 필요성이나 지방분권 헌법조항의 필요성에 대한 질문의 경우에 있어서 교육, 소득, 연령, 학력 등 사회경제적 요인은 뚜렷한 특징과 구별되는 유형을 유도하는 원인으로 보이지는 않는다.

헌법개정시 정부형태에 대한 선호는 현행 5년 단임 대통령제, 4년 중임 대통령제, 의원정부제, 의원내각제 등의 선택지에 대해서 각각 46.7%, 24.3%, 10.4%, 6.7% 등으로 나타나 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호하고, 그 다음으로 4년 중임 대통령제, 의원정부제 등의 순서로 나타난다. 현행 5년 단임 대통령제를 제외한다면 4년 중임 대통령제가 의원정부제에 앞서는 것으로 나타나지만, 현행 5년 단임 대통령제를 빼고 다시 조사해 볼 경우어야 비로소 이에 대한 보다 선명한 결과가 나타날 것으로 보인다. 한편 전반적으로 현행 5년 단임 대통령제에 대한 선호는 정치적인 측면에서 현상유지를 원하는 응답자, 즉 고연령층, 상대적으로 재산이 많은 사람이나, 지역적으로 진보성향을 지역 거주자나 그러한 지역을 고향으로 둔 사람들 가운데에서 많이 나타나고 있다. 응답자의 거주지역이나 고향과 문재인 대통령에 대한 지지도가 일치하지 않는 부분이 있어서 문재인 대통령에 대한 지지자들이 5년 단임제를 지지하는 경향으로 단정적으로 말하기는 어렵다고 판단된다.

마지막으로 헌법개정이 필요한 부분으로 경제민주화가 30.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 기본권, 정부형태, 지방분권 등이 순서대로 각각 26.3%, 25.1%, 17.7%를 차지하고 있다. 헌법개정이 필요한 영역으로 경제민주화를 가장 많이 선택한 것은 장시적인 경제불황 등 열악한 경제상황과 밀접하게

관련되어 있는 것으로 보이는데, 이러한 경제불황에 의해서 피해를 가장 많이 입거나 혹은 심리적으로 경제불황에 더욱 민감한 계층이 대체로 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 보고 있는 듯하다.

## 지방정치와 정치관계법

이 글은 현행 정치관계법이 지방선거를 비롯한 지방정치 구성에 미치는 영향을 정치적 기회 균등의 관점에서 살펴보았다. 지방정치의 정치제도적 조건과 지방정치 구성에 관한 정치제도로 나누어 구성, 분석된 이 글에서 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법이 지방선거 과정과 구성에 미친 영향이 논의되었다. 이에 대해서는 선거기간 이전 단계 전반과 예비후보자 등록 이후 단계에 적용되는 정치관계법의 내용과 특징을 검토하였다.

먼저 선거기간 이전 단계 전반에서 논의된 정치관계법은 주로 「정당법」과 「정치자금법」이다. 두 정치관계법은 전반적인 정치과정에서 주요 정당에게 유리하게 작용하여 전국적 조직을 갖춘 정당이 정당정치를 주도하고 신생정당의 진입을 어렵게 하는 정치제도로 작용하고 있다고 평가된다. 그에 따라 지방정치는 한편으로는 중앙정치에, 또 다른 한편으로는 주요 정당의 주도하는 조건에서 운용되고 있다는 문제를 안고 있다. 둘째, 「정치자금법」은 사실상 당비의 상한선을 규정하고 있어 정치적 자유를 손상시키는 문제를 안고 있다. 「정치자금법」의 다른 조항들이 정치자금 운용의 투명성을 충분히 제고할 수 있는 조건이 되고 있기 때문에 이러한 당비에 대한 규제가 필요한지에 대한 고민이 필요하다. 셋째, 「정치자금법」의 후원회지정권자 허용 여부 조항은 현직 후보자와 도전자 사이에 그리고 주요 정당 후보자와 무소속 후보자 사이의 정치적 기회 균등의 문제를 안고 있다. 넷째, 보조금 배분방식의 기회 불균등 문제에 대한 헌법재판소의 판결이 이미 내려졌지만 「국회법」이 규정하는 교섭단체 구성 요건 조항을 고려한 보조금 배분방식을 다시 논의할 필요가 있다. 마지막으로 예비후보자 등록 이후 단계에서 주로 적용되는 「공직선거법」 조항들은 정당 공천 후보자와 무소속 후보자 사이에서 생길 수 있는 정치적 기회 불균등 문제를 해소하고 있는 것으로 볼 수 있다. 당내경선을 위한 절차와 선거정보

를 제공받는 유권자의 혼선을 피하기 위한 예비후보자 등록기간의 차이는 필요하지만 그러한 차이가 반드시 필요한 것인지에 대해서 정치적 기회 균등의 차원에서 재고할 필요가 있다.

### 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

이 연구의 목적은 공직선거법에 의거하여 실시되는 현행의 지방선거가, 특히 광역과 기초를 포함한 지방의회의 선거가 ‘지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전’시킨다는 지방자치법의 목적에 기여할 수 있는 방향으로 설계되어 있는지를 분석·검토하는 것이다. 분석결과, 공직선거법에 의해 확정되는 - 즉, 중앙정부의 국회에 의해서 결정되는 광역의회의 지역구 의원들의 선거구는 민주선거의 기본적인 요건이라고 할 수 있는 광역자치단체 주민들의 표의 등가성을 심각하게 훼손하는 정도로 부등하게 획정되어(malapportioned) 있으며, 광역자치단체에 의해 2~4인 선거구로 획정되는 기초자치단체의회(시·군·구 의회)의 지역선거구는 군소정당의 대표확장이라는 중선거구 도입의 원래 취지에는 크게 기여하지 못한 채, 당선인들 간의 득표율 격차라는 또 다른 차원의 표의 등가성과 관련한 문제, 즉 불비례성의 문제를 발생시킴을 확인할 수 있었다. 이에 더하여 분석은 광역의원의 지역선거구 안에 기초의원의 지역선거구를 획정하여야 한다는 규정에 의하여 지방정부의 구성을 위한 선거구 획정에서 지방자치단체의 자율적 재량권은 그다지 크지 않다는 것을 아울러 보여주고 있다.

### 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안

여러 문제 제기와의 효용성에 대한 회의에도 불구하고 이번에도 여론조사는 제7회 지방선거 및 국회의원 재보궐 선거에 크게 활용되었다. 우선 제도적 변화가 눈에 띄는데, 공직선거법 개정을 통해 선거여론조사기관 등록제가 도입되었고, 휴대전화 가상번호 제도가 확대되었으며, 성실 응답자 인센티브 제공 제도 등이 허용되었고, 불법 선거여론조사에 대한 중앙선거여론조사심의위원회의 조치권이 강화되었다.



이러한 제도적 변화에 따라 유력 여론조사기관들은 일찌감치 선거여론조사기관 등록을 마쳤고, 실제 조사에서도 변화를 보였다. 지난 제19대 대통령 선거에서와 마찬가지로 표본추출틀(sampling frame)에서 무선비율이 크게 증가하였고, 휴대전화 가상번호를 사용함으로써 그간 문제가 되어왔던 낮 시간대 젊은 층 표집에 향상을 보였으며, 이는 전반적 응답률 상승으로 이어졌다.

조사 결과를 활용한 통계모형을 통해 추정해 본 결과, 광역단체장 및 재보궐 선거에서 당선자를 다르게 예측하는 경우는 없었고, 서울시장 선거처럼 충분한 여론조사 결과가 있는 경우에는 최종 결과는 물론 전반적인 여론 추이를 파악하는 데 문제가 없는 것으로 파악되었다. 따라서 일부 정치권에서 제기된 의구심에도 불구하고 공표된 여론조사 결과가 실제 결과 예측에 상당히 도움이 되었다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 결과가 조사기관 등록제, 휴대전화 가상번호 사용 확대의 성공을 의미한다고 단정하기는 어렵다. 오히려 이러한 결과는 보수정당에 대한 극단적 반감과 같이 이번 선거가 가진 예외성, 즉 ‘특정 선거 특수성’(year-specific effect)의 영향으로 인해 여론조사 방법이 가진 문제점이 드러나지 않았을 수 있다. 특히, 기초단체장 또는 시도의회 수준의 여론조사 경우 대통령 지지와 정당(더불어민주당) 효과가 너무 뚜렷하여 격전 지역 자체가 너무 적었고 선거여론조사의 유의미성을 확인할 수 있을 만큼 여론조사가 시행되지도 않았다. 또한, 휴대전화 가상번호 사용의 확대로 인해 젊은 층 표집과 향상된 응답률을 얻을 수 있었으나 ARS 방식의 조사는 여성 유권자 표집에 여전히 취약성을 드러냈다. 그러나 아이러니하게도 ARS 방식이 ‘샤이 보수 유권자’의 의견을 좀 더 잘 담아내는 결과가 나타나기도 하였다.

앞으로 선거여론조사 개선의 초점은 최종 선거 승패 예측보다 본격적인 선거가 시작되기 전, 그리고 후보 선정 과정에 맞추어져야 한다. 전반적으로 후보가 선정된 이후 여론조사에서 무선비율, 면접비율, 휴대전화 가상번호 사용 비율이 높았으나, 최종 후보 선정 과정에서 시행된 여론조사는 상대적으로 유선비율, ARS 비율, 휴대전화 가상번호 미사용의 경우가 많았고, 여론조사를 조작하거나 왜곡하려는 시도도 더 많았다. 이번에 상당히 효과적인 것으로 확인된 무선비율 확대와 휴대전화 가상번호를 사용을 권장하고, 조사방법에 따라 무응답 비율이 지나치게 높을 경우(예를

들어 1위 후보 지지율보다 무응답 비율이 더 높을 경우), 의미 있는 해석이 어렵다는 점을 대상 유권자들에게 충분히 인지시켜주는 노력이 필요하다. 또한, 면접방식이나 ARS 방식, 무선 표집 비율을 일괄적으로 결정하기보다 개별 여론조사기관이 축적한 노하우를 활용하여 지역 및 선거 성격에 따라 다르게 최적화된 표본추출틀과 표집 방식을 구성하여 여론조사시장에서 경쟁할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 지방정치와 정치관계법

본 연구는 제7회 전국 동시지방선거 과정에서 나타난 주요 정당의 후보자 경선제도와 실제 과정을 고찰하고, 유권자들의 정책 매니페스토 선거 인식과 투표에 어떠한 영향을 주었는지 분석하고자 기획되었다. 지방 선거에서 매니페스토 정책 선거는 생활 정치 영역에서 유권자들의 질 높은 참여를 촉진할 수 있다는 의미에서 더욱 중요하다. 정당과 후보자들은 당선 후 펼쳐질 자신의 정책을 유권자들에게 보다 명료하게 제시하여야 하며, 유권자들은 공개된 정책과 공약을 기초로 (예비)후보자를 결정하는 경선과 투표의 과정을 통해 실질적 의미에서 민주시민의 역할과 기능을 다할 수 있다. 이러한 의미에서 유권자들의 투표가 매니페스토 운동을 통해 보다 적극적으로 이루어질 수 있고 경선 과정이 개방적일수록 정책투표의 가능성을 높일 수 있다고 본다.

양대 정당의 후보 경선 과정과 선거 후 유권자 의식조사자료를 통한 경험 분석 결과 얻어진 중요한 발견과 논의점은 다음과 같다. 첫째, 매니페스토 운동을 잘 인지하고 정당내 경선과정에 대한 인지도가 높을수록 투표에 적극적인 경향이 있다. 둘째, 당파심이 있는 유권자들은 당내 후보 경선과정에 대해 잘 인지하는 경향이 있다. 셋째, 정당내 경선에 대한 만족도가 높을수록 광역단체장 선거 득표에 유리하게 작용하였다. 이러한 점들을 종합해 볼 때, 정당중심의 매니페스토 운동의 활성화가 매우 중요하며, 후보경선 과정이 개방적일수록 정책중심 선거문화에 기여할 수 있다. 매니페스토 운동은 선거과정의 주체인 유권자, 정당, 그리고 후보자에게 모두 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 매우 중요한 논의점이다. 마지막으로 법·제

도적 개선방안으로 정당경선 의무화와 후보자 선정과정 공시제를 제안하며 정당법 개정과 정당 매니페스토 활성화를 통해 구체화되기를 기대한다.

### 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식

본 연구는 이번 지방선거에서 1) 제시된 공약의 재정추계 부분과 2) 매니페스토 운동에 대한 유권자 인식을 집중 분석하였다. 재정추계 분석의 대상은 서울, 경기, 인천의 광역단체장과 기초단체장 후보자 총 238명이다. 후보자들이 내세운 5대 공약을 전수 조사하였으며, 분석 결과를 종합하자면 후보자들은 재원조달방안에 대해서는 어느 정도 준비를 하여 제시를 하였으나 제시한 공약들의 소요 예산에 대해서는 준비된 모습을 보이지 못했다. 또한 지방선거임에도 불구하고 상당수의 공약들이 국비를 주요 재원조달방안으로 제시하는 모습을 보였다. 특히나 지역개발과 경제/일자리와 관련된 공약에 있어서는 다수의 후보들의 국비를 재원으로 조달하겠다고 공약하였다. 이는 진정한 지방자치의 의미를 퇴색하게 하는 것으로 우려되는 결과가 아닐 수 없다. 또한 본 연구는 설문조사 자료를 활용하여 유권자 차원에서 이번 지방선거의 매니페스토가 어떠한 의미를 가졌는지 분석을 실시하였다. 분석 결과, 유권자들의 상당수는 매니페스토 운동에 대해서 제대로 인지하지 못하고 있으며, 정당과 후보자가 매니페스토 운동에 있어서 소극적이었다고 평가하고 있었다. 또한 유권자들은 후보자들의 공약에 대해 구체성, 차별성, 실현 가능성 모두에 있어서 다소 부정적인 평가를 내렸음을 발견하였다.

### 6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석

본 연구는 2018년 6월 13일 대한민국 전역에서 치러진 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거쟁점을 규명하고 이에 따른 유권자의 투표행태를 체계적으로 분석하기 위한 것이다. 첫째, 지방선거는 풀뿌리 민주주의 및 지방분권의 핵심적인 제도이지만 한국의 지방선거에서는 지역의 고유한 쟁점이나 공약보다는 중앙의 이슈나 정

치적인 쟁점이 더욱 부각되는 경향이 있다. 6·13 지방선거를 둘러싼 최대 이슈도 한반도 평화체제 구축의 가능성에 관한 것이었으며 결과적으로 이러한 남북협상을 시의적절하다고 평가하는 유권자일수록 여당인 민주당 후보에 힘을 실어줬다고 얘기할 수 있다. 둘째, 비록 사회경제적 이슈는 안보적 이슈에 비하여 상대적으로 전국적인 쟁점이 되지 못했으나 이번 지방선거에서도 유권자의 경제투표 현상이 발견되었다. 본 연구의 경험적 분석은 지방선거에서도 유권자들이 경제투표를 하는 경향이 있음을 보여줌과 동시에 회고적 경제평가가 중요함을 보여준다. 셋째, 많은 유권자들은 지방선거를 통해 문재인 대통령이 국정을 원활하게 수행할 수 있도록 결집하였으며 그러한 유권자들의 인식이 결과적으로 더불어민주당이 광역단체장 압승하는데 도움이 되었다. 마지막으로 본 연구에서는 유권자들이 광역단체장 선거보다 기초자치단체장 선거에서 복지/사회적 쟁점들이 더욱 중요하다고 여기는 경향이 있음을 발견하였다. 지방선거는 지방자치의 핵심적인 제도이지만 지방선거에서 보여지는 중앙정치의 강한 영향은 지방자치의 자율성을 침해하는 심각한 문제라고 할 수 있다. 또한 동시지방선거에서의 정당일괄 투표현상 역시 지방선거의 문제라고 여겨진다. 지방선거 동시실시가 선거비용을 낮추고 투표율을 높이는데 도움은 되겠지만 향후 이러한 문제점들에 대한 제도적 보완이 있어야 할 것이다.

### 6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안

87년 민주화 이후에 시행된 일련의 지방선거에서 나타난 저조한 투표율에 대하여 많은 학자들은 관심과 우려를 표명해왔으나 이번 6월 13일에 치러진 지방선거는 23년 만에 최고의 투표율을 기록하였다. 이에 본 연구의 목적은 제7회 지방선거에서 높은 유권자의 투표 참여를 가져온 요인들을 경험적으로 분석하고 투표율 참여의 제고 방안 중의 하나인 사전투표의 실효성을 검토하는 것이다.

기존의 투표행태 연구에 따르면, 유권자의 연령, 교육수준, 소득, 지역 등 각종 사회경제적 요인과 정당 일체감, 정치 관심도, 투표효능감, 이념과 같은 사회심리학적 요인, 그리고 주요 쟁점에 대한 태도 등이 투표율에 영향을 미친다고 분석하였다. 이러한 기존 연구를 바탕으로 본 연구는 지방선거 이후에 실시한 전국 여론조사 자

료를 활용하여 이번 지방선거에서 나타난 유권자들의 투표 참여 결정요인을 미시적 차원에서 살펴보았다. 경험적 분석에 따르면, 연령과 소득수준이 높아질수록, 정치 관심도와 투표 효능감이 높을수록, 거대 정당의 지지자들일수록 투표참여가 적극적이었다. 또한 유권자의 지역공약에 대한 인지도가 높을수록 투표참여에 적극적이었으나, 국가경제의 미래에 대해 긍정적 전망을 하는 유권자의 경우에는 신뢰형 무관심의 행태를 보이며 투표에 불참하였다. 이런 결과는 최근 한국 선거에서 나타나는 투표율 상승세를 설명하는데 일부 도움이 될 것으로 기대하며 지속적인 투표율 상승세를 유지하기 위해서는 정치권에서 유권자의 관심과 참여를 유발할 쟁점이나 참신하고 능력 있는 후보 등의 대안을 제시하는 일이 무엇보다 중요함을 시사한다.

한편, 투표율 제고를 위해 현재 시행 중인 사전투표제는 투표율 진작에 그 효력을 발휘하는 것으로 보인다. 유권자들이 투표를 기권하는 것은 바쁜 일정과 투표장소의 원거리성과 같은 접근성, 동기부족 등의 이유가 크다는 점을 고려할 때, 투표과정의 신속성과 편리함 및 원거리 투표 가능성을 특징으로 하는 전자투표 방식이나 투표 인센티브제는 투표참여에 유리한 환경을 제공하는 유용한 수단이 될 수 있지만 우리나라에 도입하였을 때 성공적인 투표율 제고방안이 되기 위해서는 성과지향적인 성급한 제도 도입보다는 국민과 정치권 모두 충분한 숙의과정을 거친 후 제도 도입에 대한 공감대를 형성해서 이루어질 때 그 결실을 맺을 수 있다고 생각한다. 결과적으로 본 연구는 향후 지방선거에서 나타나는 유권자의 투표 참여행태 분석 및 선거제도 개선을 위한 구체적인 근거로 제공될 수 있을 것이다.

## 2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과

제7회 전국동시지방선거는 대선 이후 1년여가 경과한 시점, 대통령 주도 정상회담 국면과 개헌 의제가 선거이슈를 장악한 조건에서 시행되었기 때문에 야당들의 입장에서는 선거구도나 의제설정이 쉽지 않은 선거였다.

더불어민주당은 집권당의 이점을 살린 캠페인을 기획하고 ‘공천이 곧 당선’이라는 유리한 지형이 만들어낼 수밖에 없었던 공천갈등을 비교적 잘 관리한 반면, 자유한국당은 선거지형의 불리함을 당내 공천갈등, 캠페인 기조를 둘러싼 갈등으로 증

폭시켰다. 바른미래당은 선거 직전의 정당통합 효과를 전혀 얻지 못했을 뿐 아니라 선거캠페인 과정에서 당내갈등으로 정책이나 이미지, 후보전략을 제대로 활용하지 못했다. 정의당은 후보자원의 열세를 제1야당 교체와 정당투표 극대화, 단체장이 아닌 지방의회 중심 캠페인으로 만회하고자 했던 특징을 나타냈다.

원의 정당들의 캠페인은 ‘여성’과 ‘청년’이라는 지방선거 이전 사회운동의 흐름을 선거공간에서 공식화하는 변화를 보였다. 미투운동과 ‘혜화역 시위’로 촉발된 젊은 세대 여성 유권자들을 대변하면서 ‘페미니즘’을 공식 슬로건으로 채택한 녹색당 신지에 후보는 1.7%라는 득표율보다는 훨씬 더 큰 여론의 주목을 받았다. 원내정당인 정의당, 더불어민주당, 바른미래당과 원외정당인 녹색당, 우리미래당, 노동당, 그리고 무소속을 아우른 청년후보자들의 정책연대나 선거자금 펀드 개설, 공통 정책공약 채택 등의 흐름은 청년주체들에 의한 청년정치라는 새로운 변화를 보여주었다.

### 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로

이 연구는 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 진행된 선거방송토론에 대한 유권자들의 평가를 분석한다. 특히, 이 논문은 유권자들의 선거방송토론에 대한 공정성과 정보습득 평가와 시민참여에 대한 자기 평가에 초점을 둔다. 이 연구는 시민들의 정치적 성향이나 선택과 같은 내재적 요인들과 선거의 경쟁 수준 등과 같은 환경적 요인들이 유권자들의 선거방송토론 평가에 영향을 미친다고 주장한다. 이러한 주장을 검증하기 위해 이 연구는 선거 후 진행된 설문조사 결과를 분석한다. 이 연구의 회귀분석 결과에 따르면, 유권자들의 정치적 성향이나 선택이 선거방송토론 평가에 유의미하게 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 현직 대통령에 대한 지지는 공정성이나 정보습득 평가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 선거의 경합 정도가 증가함에 따라 유권자들이 정보 습득에 대해 좀 더 부정적인 평가를 하는 경향이 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 방송토론에 대한 유권자들의 평가가 내재적인 요인과 외재적인 요인 모두에 의해 설명될 수 있음을 보여준다. 이와 같은 현상은 시민참여와 관련한 유권자들의 자기 평가에서도 나타난다. 예를 들어, 당선자를 지지했던 유권자들의 경우 선거방송토론 시청 후 선거에

대한 관심이 증가했다고 답하는 경향이 있는 반면, 경쟁이 치열한 선거일수록 유권자들은 방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 감소했다고 스스로 진단할 가능성이 증가했다.

### 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로

제7회 지방선거는 현 정부에 대한 높은 지지도와 당내 경선이 사실상 본선이 되어버리는 사전 분위기 속에서 실제 선거운동과정의 자유로운 정치토론이나 후보자 홍보가 이루어지기 보다는 매우 제한적인 환경에서 진행되었다. 그럼에도 불구하고 중앙 포함 각 지역 선관위에서는 이미지, 영상, 데이터를 활용하여 다양한 온라인 홍보활동을 전개하였으며, 특히 데이터를 가공한 ‘우리동네 공약지도’와 같은 정책 선거로의 노력을 전개하였다.

그럼에도 불구하고 6회 지방선거에 이어 여전히 뉴미디어의 강점을 반영한 정책 과제를 제시할 수 있다.

첫째, 이벤트 위주의 투표참여 독려와 선거지식에 대한 정보제공에 더하여 유권자와의 소통성을 좀 더 긴밀하게 발전시킬 필요가 있다. 즉 쌍방향 소통성을 대폭 강화할 필요가 있는데, 이제는 유권자의 위치가 정보수용자에 한정되는 것이 아니라 정보발신자 혹은 정보참여자로 전환되고 있기 때문이다. 따라서 유권자 옴부즈맨 기능의 강화나 한국선거방송 프로그램에 유권자 의견을 반영할 수 있는 토론 프로그램 편성과 같은 미디어 및 콘텐츠 다변화를 위해 주력할 필요가 있다.

둘째, 모바일 홍보 활성화가 필요하다. 특히 7회 지방선거에서는 무분별한 문자메시지 발송에 대한 피로감이 컸던 만큼 이에 대한 제도적 개선논의가 필요하며, 아울러 모바일 홍보 강화를 위해 어떤 원칙으로 콘텐츠를 구성하고 유권자 맞춤 정보를 제공할 수 있는가에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 데이터 분석력을 높인 수준 높은 선거콘텐츠 개발이 필요하다. ‘우리동네 희망공약’과 같은 정책관련 콘텐츠 뿐만 아니라 각 시도선관위에서 축적하고 있는 지역생활 관련 데이터 및 선거관련 데이터에 대한 적극적인 가공을 통해 좀 더 쉽고 친근하게 선거에 접근할 수 있는 과학적인 선거데이터 환경을 모색할 필요가 있

다. 아울러 선거전문 지능정보 서비스 개발 등을 통해 선진적인 서비스 전략을 활성화할 필요가 있다.

### 공직선거법과 시민단체의 표현의 자유 확대: 시민단체의 선거참여활동을 중심으로

이 연구는 시민단체의 자유로운 선거참여활동, 특히 선거운동에 있어 시민단체의 정치적 표현의 자유를 제한하는 현행 공직선거법 중 선거운동 관련 조항의 한계를 살펴보고 정치적 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 2000년 제16대 국회의원선거 이후 시민단체의 선거참여활동을 중심으로 선거법 위반조치 된 사례와 공직선거법 조항을 검토하고 그 법조항들이 선거의 자유와 공정성의 관점에서 타당성과 적법성을 갖고 있는지를 평가하고자 한다. 그리고 마지막으로 선거운동기간 시민단체의 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 공직선거법 개정에 맞춰 제안하고자 한다.

민주적 선거는 자유, 평등 그리고 공정을 기본원리로 하며, 선거와 관련된 일련의 과정과 절차를 규정하는 선거법의 핵심적인 요소이다. 제한 없는 선거운동의 자유는 정당이나 후보자들 사이의 선거운동의 불공정성을 심화시킬 수 있으며, 반대로 선거운동의 공정성을 위한 과도한 규제는 선거운동의 자유를 침해할 수 있다. 현행 선거법은 선거운동과 관련하여 혼탁, 과열, 불법, 부정 선거를 방지하고 공정성을 확보하기 위한 취지로 규제 중심적 성격을 특징으로 한다. 그 결과, 개인 및 시민단체의 의사표현의 자유는 제한되고 선거법 위반에 따른 선거사범(범법자)을 양산하고 있다. 따라서 시민단체와 학계에서는 선거의 공정을 강조한 규제 중심의 현행 선거법을 선거의 자유가 보장되는 선거법으로의 개정을 주장하고 있다. 시민단체의 선거참여활동은 유권자가 접하기 어려운 후보자나 정당에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 유권자의 합리적 결정에 도움을 주기 위한 것이라는 점에서 시민단체의 선거참여활동을 제한하거나 규제하는 것은 부당한 것이다. 또한 선거운동에 있어 공정성은 선거승리를 위해 후보자나 정당 그리고 당원들이 행하는 선거운동에 한해서 적용되어야 할 것이며, 공공이익을 목적으로 유권자의 참여와 정보를 제공하는



시민단체의 선거참여활동에 적용하는 것은 선거운동의 자유라는 목표를 제약하는 것이다.

따라서 선거운동의 자유를 제약하지 않고 공정성을 보장하기 위해서는 선거운동 방법에 대한 적용대상과 범위를 포괄적인 주체와 행위로 규정하는 것이 아니라 보다 구체적이고 명확하게 제시할 필요가 있다. 특히 유권자나 시민단체의 선거참여 활동의 목표나 의도가 합법적 선거운동과 불법적인 선거운동을 구분할 수 있는 공직선거법으로의 개정이 요구된다. 구체적으로 이 연구는 시민단체의 선거참여활동을 규제하고 기본권으로서의 정치적 표현의 자유를 제약하는 선거법 58조(정의 등), 90조, 93조, 108조에 초점을 맞춰 공직선거법의 개혁방안을 제안한다.

### 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석

2018년 교육감 선거는 제7회동시지방선거와 함께 치러졌다. 선거결과는 진보 성향의 후보가 17개 시도중 14개 시도에서 당선되었다. 또한, 강한 현직 효과가 확인되었다. 전체 당선자 중에서 12명의 당선자가 재선(3선은 명)이상의 당선자였다.

이 연구는 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 교육감 선거 불참요인, 분할투표, 후보선택 요인의 세 가지 차원으로 분석하였다. 분석결과 외교·자사고 폐지에 찬성할수록 교육감 직선제에 반대할수록 교육감 선거에 불참할 확률이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 교육감 정당 공천에 찬성할수록 진보 일관투표를 하며 정당 공천에 반대할수록 진보 분할 투표를 하는 경향을 나타냈다. 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 결정짓는 또 다른 중요한 변수는 정당관련 변수였다. 정당동원은 교육감 선거의 투표를 독려했으며 분할투표보다는 일관투표를 이끌어 냈다. 또한 교육감 후보선택에 있어서 진보 후보를 지지하는데 유의미한 영향을 미쳤다. 추가적으로 단체장 선거에서 진보정당 계열의 후보를 선택한 유권자들은 교육감 선거에서도 진보후보를 선택할 가능성이 높았다.

이 글의 분석 결과는 교육감 선거에서 나타난 다양한 차원의 투표행태는 교육감 선거의 정책과 선거제도에 대한 쟁점에 의해서 영향을 받고 하지만 동시에 치러진 단체장 선거에 의해서도 중요하게 영향을 받았다는 것을 나타낸다.

## 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가

선거과정은 대의민주주의의 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다. 그리고 대의민주주의에서 정치지도자의 정통성(legitimacy)은 선거과정을 통한 유권자들의 정치적 결정의 결과물로서 부여된다는 점에서, 공정한 선거관리의 문제는 상당한 중요성을 갖게 된다. 따라서 선거관리는 대의민주주의의 핵심기제인 선거과정을 보다 공정하고 자유롭게 유지하는데 핵심적일 뿐만 아니라, 궁극적으로 민주정부의 정통성 및 안정성 그리고 더 나아가 민주주의의 공고화에도 필수적이라는 점에서 매우 중요하다. 실제로 선거관리 기관의 독립성과 전문성이 선거품질에 주요한 영향력을 행사하는 것으로 밝혀진 바 있다. 그리고 결과적 측면에서, 선거관리의 전문성과 이에 따른 공정성의 보장은 유권자들의 선거과정에 대한 신뢰수준을 높여주기도 하며, 선거품질의 성공적 관리는 유권자들의 민주주의에 대한 만족감에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 선거관리는 ‘공정(fair)’과 ‘자유(free)’의 두 가지 주요한 원칙에 근거하여 이루어질 필요가 있는데, 한국에서의 선거관리는 선거관리에 대한 독립적인 권한과 임무를 부여받은 헌법기관인 선거관리위원회에 의해 행해지고 있다.

이번에도 선관위는 제7회 지방선거의 성공적인 관리를 위해 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현, 국민소통 강화로 국민의 참여 분위기 조성, 자유롭게 정의로운 공정 선거 실현을 중점 과제로 설정한 바 있다. 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 전개된 선관위의 관리활동은 선거운동 기간, 선거일 당일, 그리고 선거 이후를 통해 실로 광범위하게 이루어졌는데, 이는 공명선거 실현, 유권자 중심의 선거사무 구현, 선거 참여 분위기 조성 등, 선관위가 제시한 핵심과제의 실현이라는 선거관리 목표의 큰 틀에서 이해될 수 있을 것이다. 일반유권자 및 전문가 대상 설문 조사 분석 결과, 이번 7회 지방선거에 참여한 유권자들의 선거의 자유와 공정성에 대한 평가는 지난 6회 지방선거와 유사한 수준에서 평가되었으며, 지방선거의 역사를 통시적으로 살펴볼 때는 전반적으로 인식이 개선된 것으로 조사되었다. 선거의 질적 품질이라는 관점에서 한국의 선거과정은 민주화 이행과 공고화의 진전과 함께 상당히 발전해 왔다고 할 수 있을 것이다. 그러나 민주화의 진전과 함께 일반 유권자들의 시민의식 수준과 눈높이도 함께 발전해 왔으며 그에 따라 자유와 공정의 관점에서 우리 선거가 더

개선될 여지가 여전히 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실인 것이다.

### 선거관리위원회 선거범죄 단속활동에 대한 평가

제7회 전국동시지방선거에선 직전선거인 제6회에 비해 선거법 위반행위가 확연히 감소하였다. 제6회 지방선거에서는 총 3,633건의 위반행위를 적발하였던 것에 반해, 7회 지방선거는 2,387건이 적발되어 총 1,246건이 감소하였다 (2018년 6월 30일 기준). 선거법 위반혐의에 있어 선거 종료 후 6개월 간 계속해서 단속 및 조치가 진행되기에, 총계가 약간 변동될 수 있으나, 지난 제6회 지방선거에서도 선거 후 16일이 경과한 2014년 6월 20일 이후 선거법 위반행위로 적발된 건수가 크게 달라지지 않았다는 점을 고려하면, 이러한 결론은 추후 크게 달라지지 않을 것이다. 고발·수사의뢰·이첩·경고·주의 등 선거법 위반 조치상황에 따라 세분하여도, 전반적으로 범죄 단속 건수의 감소 경향이 나타난다. 검찰·경찰 등 수사기관에 고발조치한 사안은 327건으로 6회 지방선거의 430건에 비해 103건이 감소하였다. 수사 의뢰된 위반 건수는 7회가 63건으로, 지난 6회의 117건에 비해 거의 절반가량 감소하였다. 이첩은 제7회에 53건으로, 6회의 217건에 비해 4분의 3 이상이 줄었다. 고발, 수사의뢰, 이첩에 비해 상대적으로 경미한 선거법 위반행위에 대해 취해지는 경고와 주의 건수는 7회에 1,944건으로, 6회의 2,871건에 비해 역시 크게 줄었다.

7회 지방선거에 나타난 위반 행위를 유형별로 살펴보면 인쇄물과 관련된 위반사항이 436건으로 가장 많았다. 뒤이어 문자메시지를 활용한 선거운동활동이 총 413건, 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항이 411건 적발되었다. 허위사실 공표 또한 362건의 위반사례가 있었다. 위법행위 경중을 반영하듯 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항에 대해서는 고발(111건) 및 수사의뢰(30건) 조치가 다른 위반사항들에 비해 더 많이 이뤄졌다. 허위사실공표의 경우에도 각각 65건의 고발과 8건의 수사의뢰 조치가 이뤄졌다.

직전 지방선거와 비교할 때 주목할 만한 차이는 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항과 인쇄물과 관련된 위반사항은 크게 감소했다는 것이다. 기부행위와 관련된 선거법 위반의 경우 제6회 지방선거에서 1,044건이 적발되었지만 이번 지방선거

에서는 633건이 감소한 411건이 적발되었다. 인쇄물 관련 위반사항의 역시 6대에 885건이었으나, 7회의 경우 436건이 적발되어 449건이 6대의 절반 이하로 줄었다. 반면 문자메시지 이용과 관련된 위법행위는 제6회 199건, 7회 413건으로 214건이 증가하였다.

사이버 선거법 위반행위는 206건이 적발되었다. 68건의 경우 선관위에 의해 고발 조치가 이뤄졌으며, 수사의뢰 조치는 총 9건, 수사기관에 대한 이첩조치는 8건의 처분이 이뤄졌다. 상대적으로 가벼운 행정조치인 경고 및 주의는 120건의 위반사항에 대해서 이뤄졌다. 위반행위 유형별로는 허위사실공포가 가장 많았다.

## 선거관리위원회 홍보 평가

본 연구의 목적은 6·13 지방선거 선관위의 홍보활동을 평가하는데 있다. 평가대상은 홍보 대상인 유권자와 홍보 공급자인 선관위이다. 선관위 홍보활동은 동네민 주주의 실현을 위한 국민 소통을 목표로 특히 유권자 참여확대는 물론 선거효능감과 신뢰를 증진하는데 중점을 두었다. 예산을 기준으로 보았을 때 선관위 홍보활동의 50%이상이 미디어활용 홍보와 선거정보 프로그램 관련에 집중되었다. 더불어 지방선거 특별 홈페이지를 운영하면서 2017년에 개국한 한국선거방송을 통해 지방선거 관련 다양한 프로그램을 방송했다. 선관위 홍보활동 평가는 유권자 대상으로 한 설문조사가 주된 자료이며 전문가 대상 설문조사가 보완되었다. 설문결과 이번 지방선거에서 유권자 중 선관위 홍보활동을 50%이상 접해본 것으로 나타났다. 선관위 홍보활동 접촉경로 중 가장 높은 비중은 포스터와 현수막이었으며 그 다음으로 TV 홍보였다. 반면 인터넷, 모바일 웹, 유튜브, SNS와 같은 뉴미디어를 통한 선관위의 홍보 접촉 비율은 상대적으로 매우 낮은 비중을 차지했다. 지방선거 TV 토론회를 시청한 유권자 수는 39% 정도였지만, 토론회 시청 후 새로운 이슈나 쟁점 습득을 통해 주변 사람들과의 대화가 증가했으며 선거 관심이 전반적으로 높아진 것으로 나타났다. 투표율 향상을 위한 방안으로서 선관위 홍보 강화에 대해 유권자와 전문가 집단의 시각 차이가 존재했다. 유권자들은 홍보 강화가 투표소 확대, 의무투표제, 전자/모바일 투표, 사전투표 시간 연장, 투표 시간 연장과 같은 제도적인

개선책과 비슷한 수준의 긍정 효과를 낼 것으로 본 반면, 전문가 집단은 홍보 강화는 다른 제도적인 개선책과 비교해보았을 때 그 효과성이 떨어질 것으로 전망했다. 마지막으로 홍보활동의 파급효과가 어떠한지를 분석해 본 결과 선관위 홍보활동 접촉 빈도와 정치관심도와 선거효능감과 밀접한 관련이 있었을 뿐 아니라 지방선거 공약과 매니페스토 인지도, 그리고 투표 참여와 매우 높은 상관관계 보였다. 다시 말해 선관위 홍보 활동은 정치지식, 정치 관심, 선거효능감은 물론 투표 참여에 상당한 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다.

### 선거품질 제고를 위한 선거관리위원회의 역할과 발전방향

본 논문은 2018년 제7회 전국동시지방선거 이후 유권자들이 인식하는 선거품질을 절차적 측면과 실질적 측면으로 구분하여 살펴보고, 이러한 인식에 선관위의 활동이 어떠한 영향을 끼쳤는지 분석하고 있다. 우선 제7회 지방선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었는가에 대한 절차적 측면의 선거품질에 대해서는 대부분의 응답자들이 동의하였지만, 선거가 유권자의 의견을 얼마나 잘 대변하고 있는가에 대한 실질적 선거품질에 대해서는 과반수를 조금 넘는 응답자들만이 긍정적인 인식을 보임으로서 두 측면 사이에 상당한 괴리를 나타내었다. 특히 응답자의 투표선택과 지지 정당에 따라 선거의 실질적 질에 대한 인식에 있어서 상당히 큰 차이가 나타났다.

제7회 지방선거의 실질적 품질에 대한 낮은 평가는 기본적으로 각 정당 및 후보자들이 공약과 정책을 중심으로 유권자의 지지를 획득하기 위해 건전하게 경쟁하는 모습을 보이지 못했다는 인식에서 기인한다. 이와 관련하여 선관위가 추진하고 있는 매니페스토 운동이 일정한 성과를 거두고 있기는 하지만, 여전히 보다 적극적인 홍보와 확산 노력이 요구된다. 또한 매니페스토 운동과 같은 정치발전형 활동 이외에도 선관위의 감시·단속활동 및 홍보활동과 같은 선거관리형 활동 또한 유권자가 인식하는 지방선거의 실질적 품질에 중요한 영향을 끼쳤다는 점이 확인되었다.

### 수도권 선거 분석

6·13 지방선거 문재인 정부 출범 이후 처음으로 실시되는 전국선거였다. 이러한 이유로 6·13 지방선거는 촛불정신으로 출범한 문재인 정부에 대한 중간평가적 성격이 강하게 부각된 선거였고, 그 결과가 향후 문재인 정부의 국정 운영과 관련하여 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 정치적 의미를 가졌다.

본 연구는 이와 같은 6·13 지방선거의 정치적 의미를 고려하여 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 수도권 선거가 비수도권 선거와 비교하여 어떠한 특징을 보였는가를 다각적으로 살펴보았다. 수도권의 경우 전체 선거인의 과반수에 근접한 선거인이 밀집되어 있고, 비수도권과 비교하여 지역주의의 영향력을 상대적으로 덜 받는다는 점에서 6·13 지방선거의 과정과 결과를 평가함에 있어 중요하게 고려되어야 할 지역이다.

본 연구를 통하여 밝혀진 핵심적인 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수도권은 유권자 수를 고려할 때 정치적으로 과소 대표되고 있다. 즉 수도권의 선거인수 비율은 49.8%에 달함에도 불구하고 지방선거별 정수 비율은 17.6%~35.1% 수준에 분포되어 상당한 차이를 보였다. 특히 이 점은 오늘날 지방분권의 가치와 선거제도 비례성 원칙이 강조되는 상황 속에서 선거구 인구편차 조정 등의 영역에서 중요한 문제로 제기될 가능성도 존재한다.

둘째, 후보자 등록수와 관련한 선거 경쟁률은 전국과 수도권 간에 큰 차이가 나타나지 않았지만 서울특별시 광역단체장선거에서 후보가 많은 출마한 특징은 보였다. 이것은 서울특별시가 유권자의 규모뿐만 아니라 정치 1번지라는 상징성을 가지고 있기 때문에 군소정당의 후보들도 자신들이 추구하는 가치와 정책을 선전하기 위한 목적으로 출마하는 모습을 보인 결과이다.

셋째, 투표 참여 문제와 관련하여 6·13 지방선거의 경우 2014년 지방선거 때부터 도입된 사전투표제와 더불어 박근혜 정부에서 비선실세에 의한 국정 농단을 경험한 상황에서 형성된 시민들의 자성적 의식과 정치적 효능감 등이 발휘되어 투표율이 60%대를 회복하는 모습을 보여주었다. 그리고 수도권의 경우 비수도권과 비교하여 투표율이 근소하게 낮고, 선거 당일 투표보다 사전투표를 더 많이 한 특징을 보여주었지만 교차분석 수행 결과 이 차이들이 통계적으로 유의미한 수준은 아닌 것으로

나타났다.

넷째, 정책선거 문제와 관련하여 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약의 우선순위의 차이가 존재하였다. 하지만 다른 한편으로 청년 문제, 경제 문제, 환경(미세먼지) 문제, 평화와 통일 문제, 교육과 복지 문제, 인권과 안전 문제, 지방분권 문제 등의 핵심적인 쟁점들에 대한 문제의식은 공유하고 있다는 점도 확인할 수 있었다. 다만 최근 선거에서 유권자들이 가장 중요하게 간주하였던 부정부패 척결과 정치개혁 관련 요구들에 대하여 주요 정당들이 소극적으로 반응하고 있다는 점은 문제점으로 지적되었다.

다섯째, 수도권 정책선거 문제와 관련하여 후보자들이 출마한 지역의 특성과 최근의 시대 변화를 고려하여 차별화된 정책을 제시하고자 노력하였다는 점을 파악할 수 있었다. 다만 후보자들의 공약들 중 실효성 있는 추진계획이나 재원 마련의 구체성이 제대로 제시되어 있지 않은 공약도 다수 존재하였다. 뿐만 아니라 적폐 청산이나 남북관계 변화 등의 중앙정치의 쟁점이 크게 부각되었던 상황 속에서 지역적 수준의 공약에 대한 관심이 상대적으로 크게 부상되지 못한 측면도 있었다. 더불어 경기도와 인천광역시의 광역단체장선거에서는 후보자 개인의 도덕성 문제와 관련한 공방과 지역 비하적 발언에 대한 논란 등이 선거과정에서 크게 부각되기도 하였다.

여섯째, 유권자 수준의 정책선거 문제와 관련하여 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 정책/공약과 소속 정당을 중시하는 투표행태를 보였다. 하지만 후보자가 제시한 공약을 구체성, 차별성, 실현 가능성, 재원 마련과 재정 추계의 네 가지 기준에서 유권자들이 평가한 결과를 비교해보면 수도권 유권자들보다 비수도권 유권자들의 평가가 긍정적으로 나타났다는 점도 확인할 수 있었다. 그리고 수도권 유권자들과 비교하여 비수도권 유권자들의 경우 후보자의 선거공약에 대한 인지 수준이 높았다는 점도 확인할 수 있었다. 이와 같은 연구결과는 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교하여 정책과 공약을 중요하게 고려하여 후보자 선택을 하였다고 응답하였지만 수도권보다 비수도권이 정책선거에 상대적으로 유리한 환경에 형성되어 있었고, 그 차이가 유권자의 선거공약 인지 수준에 영향을 미쳤을 가능성이 존재하였다는 점을 시사한다.

일곱째, 선거결과와 관련하여 6·13 지방선거는 민주화 이후 실시된 지방선거들 중 여당이 가장 압도적으로 승리한 선거였다. 특히 모든 종류의 지방선거에서 여당인 더불어민주당이 압승을 거두었다는 점은 유권자들의 투표 결정에 있어 보수 정당에 대한 심판 의식과 문재인 정부에 대한 기대감이 중요하게 작용하였다는 것을 의미하였다. 그리고 이와 같은 점은 유권자의 정당 선호도에 대한 분석과 대통령의 국정 운영에 대한 평가에 따른 6·13 지방선거 의미 부여에 대한 분석을 통하여 확인할 수 있었다.

6·13 지방선거는 민주화 이후 진행된 한국의 선거에서 중요한 의미를 부여할 수 있는 선거 중 하나로 기억될 것이다. 그 이유는 민주화 이후 어느 선거에서도 보여주지 못하였던 여당에 대한 압도적 지지를 유권자들이 보여주었기 때문이다. 이와 같은 6·13 지방선거의 특징은 촛불시위를 통한 유권자들의 저항의식과 정치효능감 제고, 그리고 이에 기반한 보수 정당에 대한 심판과 문재인 정부에 대한 기대감이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 특히 6·13 지방선거를 통하여 민주화 이후 한국의 선거를 지배하였던 지역주의의 영향력을 초월한 유권자의 투표행태가 나타났다는 점은 괄목할만한 결과라고 볼 수 있다.

6·13 지방선거에서 유권자들이 보여준 표심을 정치권이 명확하게 읽고 반응하는 것은 필수적이다. 문재인 대통령과 여당은 6·13 지방선거를 통하여 표출된 유권자들의 높은 기대감에 어떻게 부응할 수 있을 것인가를 끊임없이 고민하고 성과를 내야 하는 과제를 안게 된 것이다. 실제로 시간이 흐를수록 정치적으로 높은 지지를 받았던 대통령과 여당이 이를 유지하기 쉽지 않고, 기대감이 높을수록 실망감도 커지게 된다. 그러므로 문재인 대통령과 여당인 더불어민주당은 6·13 지방선거에서 발현된 유권자의 의사를 현실정치에서 어떻게 적극적으로 반영할 것인지 적극적으로 고민하고 행동해야 할 것이다. 또한 권력은 집중될수록 그 위험성이 증가되는 특징을 보인다. 그러므로 위기의 보수 정당이 내부적 갈등과 위기를 극복하고 자신의 정치적 입지를 새롭게 재정립하는 작업은 견제와 균형에 기반한 한국정치의 발전에도 모호하는데 필수적이다. 더불어 6·13 지방선거에서 중앙정치의 쟁점들이 많이 부각되어 동네 민주주의와 같은 정치적 실험이 큰 빛을 발휘하기 힘든 환경이었다. 그럼에도 불구하고 향후 이와 같은 정치적 시도가 지방정치 수준에서 많이 이루어지는



것이 한국의 민주주의를 공고화하는데 중요하게 기여할 것이다.

**제7회 지방선거와 정책 :  
충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로**

지방선거는 주민이 직접 단체장과 지방의원을 선출하여 지방정부의 기관을 구성하는 선거이다. 주민의 일상생활과 밀접한 연관성을 지니는 지역 현안을 정책을 전환시키는 과정이 영향을 미친다는 점에서 지방선거는 중요하다. 그러나 그 동안 지방선거에서는 정책선거가 이루어진 경험이 거의 부재하였다. 1995년 최초의 지방선거 이후 지방선거는 중앙정치의 대리전 양상을 나타냈고, 지역 유권자는 정책보다는 선거 당시의 이슈에 더욱 관심을 보였다. 2018년 제 7회 지방선거 역시 지역쟁점보다는 중앙의 영향력이 강하였고, 중앙의 이슈-남북정상회담 등-가 선거쟁점으로 등장하였다. 제 7회 지방선거에서 정책선거가 이루어졌는가? 이 글은 영호남 지역에 비해 지역주의가 약하다고 평가받는 충청, 강원, 제주지역의 정책선거를 광역자치단체장 후보자들 간 정책경쟁을 중심으로 차별성과 일관성 관점에서 평가하였다. 연구결과, 충청, 강원, 제주지역에서 중앙-지방 간 정책 차별성은 드러났다. 그러나 광역단체장 후보자들이 지역 경제활성화 관련 공약을 우선순위로 내세우고, 정책분야별 비중에 있어서도 경제, 사회/복지에 치우치다 보니 정책 간 차별성이 두드러지게 나타나지 않았다. 다만 정책 내용에 있어서는 방식, 범위 등에서 일부 입장 차이가 나타났다. 또한 정책 일관성 측면에서 중앙 정당의 정책일관성이 부재하다보니 지역 정책 일관성 역시 불분명하였다. 마지막으로 유권자 정책투표 측면에서 유권자는 선거공약을 인지하지 못한 비율이 높았고, 정책 차별성도 유사하다는 의견이 더 높았다. 결국 충청, 강원, 제주지역 정책선거를 광역자치단체장 선거를 중심으로 살펴본 결과, 중앙정당과 후보자 간 일관성이 부족하고, 후보자 간 정책차별성이 두드러지지 않았다고 볼 수 있다. 향후 정책선거는 정당과 후보자의 일관성 및 차별성 있는 공약 개발과 유권자의 차별성 인지가 기반이 되어야 활성화될 것으로 본다.

## 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성

이 연구는 2018년 6·13 지방선거에서 영남권역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)의 선거결과와 그 정치적 의미를 분석한다. 구체적으로 영남지역의 외부적인 선거환경, 선거과정에서 이슈 및 정당경쟁, 각급 수준에서 선거결과를 분석하고, 이를 통해 (영남)지역 정당체계의 변화, 정책의 영향력, 지방적 수준에서 유권자와 대표자의 연계를 살펴본다. 중앙정치의 예측화로 평가받는 지방선거의 성격이 이번 영남권역의 6·13 지방선거에서도 이어졌지만 그 구체적인 내용과 관련하여 지역정치에서 의미있는 변화들이 감지되고 있다. 설문조사 결과에 따르면 중앙정치(문재인 대통령의 높은 지지율, 한반도의 화해·평화 분위기 조성, 탄핵 여파)의 높은 파고속에도 불구하고 정책(공약)은 영남지역 유권자들의 후보선택과 선거경쟁에 적지 않은 작용을 하였으며, 지역 대표자와 지역 유권자의 연계로 측정되는 지역대표성은 투표 참여와 정치행태에 의미 있는 요인으로 작용을 하였다. 보다 근본적으로 이번 6·13 지방선거는 영남지역의 정치지형의 변화를 알리는 신호탄이 될 가능성이 있다. 그동안 영남지역의 배타적 지위를 누렸던 자유한국당은 이번 선거에서 궤멸에 가까운 참패를 기록하면서 지역내 정당체계 변화의 단초를 제공하였다. 특히 자유한국당의 지역내 패권적 지위의 약화 경향은 역대 선거결과 분석을 통해 확인할 수 있었고, 세대·이념·정당호감도 별로 지역 패권정당체계의 쇠퇴 현상을 체계적으로 관찰할 수 있었다. 그러나 이런 현상이 앞으로 계속 이어질지는 단정할 수 없다. 영남지역의 전통적 정당지지연합을 형성하였던 보수 지지세력의 표심에 대한 종합적인 분석이 선행되어야 하기 때문이다. 과거 선거와 비교해서 보수적이고, 연령이 높고, 보수정당에 대한 일체감이 강한 유권자일수록 투표 기권과 자유한국당에 대한 지지를 철회하는 경향이 나타났으며 지역 패권정당의 영향력이 소지역에 따라(즉, TK 지역과 PK 지역) 다르게 나타났기 때문이다. 이런 측면에서 영남지역의 정당재편성 논의와 영남 보수주의 변화에 대한 설명은 신중한 접근이 필요하다. 그러나 어떤 의미로든 이번 6·13 지방선거의 결과는 영남지역에 함의하는 바가 지대하다. 중앙의 정당정치가 지역 패권정당체계와 결합하여 지역의 선거결과를 좌지우지 하였던 기존의 구도에서 정책을 중심으로 한 선거경쟁이 일정부분 자리잡게 될 가능성이 생겼

다. 그리고 지역 패권적 정당체계의 약화로 지역 유권자와 지역 대표자 간 정치적 연계가 강화될 수 있는 기회가 제공되면서 지역적 수준에서 대의제 민주주의의 책임성과 대표성이 공고히 될 수 있다. 한편 비영남지역과 비교하였을 때 영남지역의 저조한 정책·공약의 선거 영향력은 개선되어야 할 사항이다. 중앙선거관리위원회와 시도별 선거관리위원회는 영남지역에서 지방선거를 정책경쟁으로 유도하기 위해 후보들과 정당들의 정책 및 공약을 널리 알릴 수 있는 홍보의 기회를 더 많이 마련하고, 지역 유권자들이 선거정보를 습득하는데 있어 어려움이 없는 선거환경을 만들어야 할 것이며, TV 토론이나 인터넷 매체의 과감한 활용을 통해 활발한 토론 중심의 선거문화를 정착시키는데 역량을 집중하여야 할 것이다.

### 호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의

이 연구는 제7회 지방선거에서 이루어진 호남의 선거경쟁에 관한 것이다. 이 연구는 민주화 이후 일당우위체제가 장기간 이어져 왔으며, 이번 선거에서도 더불어민주당의 압승이 예상되었던 이 지역에서 나타난 유권자 및 정당들의 선거행태를 분석하고 이를 통해 포스트-DJ시대 호남정치의 특성을 규명하고자 하였다. 이 연구는 이번 지방선거를 앞두고 호남에서 더불어민주당 내부의 치열한 공천경쟁이 이루어졌으며, 비록 지역주의적 투표성향, 즉 더불어민주당 일당에 대한 호남 유권자들의 전폭적인 지지가 재연되었지만, 이는 통상적으로 알려진 지역감정이나 동원이데올로기 때문이 아니라 지역현안의 해결을 위한 유권자들의 ‘합리적’ 결정이었음을 보여주는 것이라고 주장한다. 호남 유권자들은 지지할 후보를 결정하는 과정에서 다양한 지역현안들을 고려하였으며, 정당들과 후보들이 제시한 공약의 구체성, 차별성, 실현가능성에 대해서도 긍정적인 태도를 보였다. 아울러 이 연구는 이번 선거과정에서 호남의 유권자들이 지역감정유발보다 정당들의 후보경선에서 발생한 불공정성을 가장 큰 문제점으로 보고 있으며, 이는 이 지역의 선거정치를 발전시키기 위해서 정당후보공천의 민주주의를 심화시킬 필요성을 보여주는 것이라고 주장한다.

이번 지방선거는 호남에서도 더불어민주당의 압승으로 종결되었으며, 지역주의적 투표성향이 강화되었다. 호남에서 더불어민주당은 광역자치단체장선거에서 모두

승리하였을 뿐만 아니라, 기초단체장 선거에서도 광주 5곳(100%), 전남 14곳(63.6%), 전북 10곳(71.4%) 등 전체 41곳 가운데 29곳(70.7%)에서 승리하였다. 무소속 당선자(전남 5곳, 전북 2곳)를 제외하면 더불어민주당은 호남의 정당소속 기초단체장 가운데 무려 85.3%를 차지하게 된 것이다. 광역의회 의석의 97.1%(총102석 가운데 99석), 광역비례의석의 61.5%(총13석 가운데 8석), 기초의회 의석의 73.3%(총442석 가운데 324석), 기초비례의석의 87.9%(총66석 가운데 58석)을 차지하였다. 반면, 민주평화당은 호남에 중점을 둔 선거운동을 전개하였음에도 불구하고 단 한명의 광역자치단체장도 배출하지 못하였을 뿐만 아니라, 5명의 기초단체장과 1명의 광역의회의원, 2명의 광역비례대표의원, 46명의 기초의원, 3명의 기초비례의원을 당선시키는데 그쳤다.

이번 호남의 지방선거는 정책선거를 촉진하기 위한 기본조건과 관련하여 중요한 함의를 제공해준다. 첫째, 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 전국이슈 이외에 지역이슈에 대한 시민들의 일상적인 관심과 각 이슈들을 의제화하기 위한 정치과정을 제도화하려는 노력이 필요하다는 것이다. 둘째, 이번 지방선거결과는 지역정치의 다양성을 증진시키기 위한 각별한 노력의 필요성을 제기한다. 이번 지방선거는 더불어민주당에 대한 호남의 지역주의적 투표로 인해 지방정부와 지방의회의 민주적 책임성을 기대하기 힘든 ‘일당우위체제’가 형성되었다는 점에서 비례의석의 확대와 3,4인 선거구의 확대 등 지방선거제도의 변화가 필요하다는 점을 제기해준다.

### Ⅲ. 의미 및 활용방안

2018년 제7회 전국동시지방선거는 다양한 방법으로 한국의 선거정치와 민주주의 발전을 목격할 수 있는 선거였다. 무엇보다 선거운동에 대한 제약이 아직 상당히 존재하지만 정당과 후보자들은 유권자와 다각적인 방식으로 정보교환을 하면서 그들의 정책과 방향을 제시하였다. 2018년 지방선거에 문재인대통령에 대한 높은 지지율과 여당인 더불어민주당에 대한 지지가 미친 영향력에 대해 부정할 수는 없지만 2018년 지방선거는 지방선거의 나름의 특색을 띠며 대통령선거와 국회의원선거와

는 차별적인 방향으로 진화하고 있다는 점을 TV토론회, 후보자들의 정책 등을 통해 발견할 수 있었다. 물론 아직 정책선거의 정착이 미진하고, 지방현안보다는 중앙정치에 의해 선거결과가 좌우되고 있으며, 경선과 본선과정에서 네거티브 캠페인이 크게 영향을 미치는 등 문제점을 보여주고 있지만 유권자의 관심과 참여 그리고 선거의 질적 관리라는 점에서 긍정적인 면을 발견할 수 있었다. 2014년 지방선거가 세월호 사건으로 제한된 선거운동 속에서 치러지면서 후보자와 유권자 간 정보교환은 활발하지 못하였고 선거과정과 선거관리를 평가하는 데는 한계가 있었다. 이러한 점에서 이번 지방선거는 지방선거에서 독특하게 나타나는 후보자와 정당의 선거운동, 유권자의 1인 7표 행사를 위한 정보수집, 중앙과 지방과의 관계, 선거과정과 관리의 특징을 파악할 수 있는 기회였다. 특히, 2014년 사전투표제가 전국단위에서 도입된 이후 변화되는 사전투표제의 영향력 그리고 사전투표 유권자의 특징을 비교 분석해 볼 수 있는 선거였다. 1995년 첫 번째 전국동시지방선거 실시 이후 지방선거의 중요성은 지방 단체장과 의회의 역량과 영향력이 커져가는 만큼 커져갔다. 무엇보다 많은 정치신인들이 정계진출 기회로 삼고 있는 지방선거는 지역발전이라는 차원을 넘어 한국정치 발전을 견인하는 기회의 선거가 되고 있다. 이러한 의미와 중요성을 볼 때 선거과정과 선거관리는 투명하고 공정해야 하며 선거를 규정하고 있는 정치관계법은 합리적이며 유권자 중심적이어야 한다. 과연 이번 제7회 전국동시지방선거가 그리 하였는지 객관적인 시각에서 분석하고 평가하는 작업은 정치와 민주주의 발전을 위해 필요한 과정이라 하겠다. 이를 위해 한국정치학회는 한국정당학회와 한국선거학회와 연구진을 구성하여 지방선거에 대한 평가를 시도하였다.

이번 외부평가는 선거제도, 선거과정, 선거관리, 그리고 지역별 분석이라는 4가지 대주제 속에서 21개의 소주제를 다루고 있다. 연구자들은 주제와 관련하여 이번 선거를 선거과정과 결과 속에서 산출된 데이터, 유권자와 전문가를 대상으로 한 설문조사, 그리고 정치관계법의 규정을 통해 분석하며 평가하였다. 제7회 전국동시지방선거에 대한 외부평가는 다양한 방식으로 학문적 발전뿐만 아니라 민주주의 질적 제고에 기여할 것이다. 무엇보다 제7회 전국동시지방선거에 대한 다면적 평가를 진행함으로써 향후 선거연구의 종합적인 분석과 평가 모형을 정립할 것이다. 수행된 설문조사 자료와 면접조사 자료는 타 연구자들의 선거연구의 기초자료로 활용될 것

이며, 본 연구평가단의 연구결과 또한 향후 선거연구의 참고자료로 활용될 것이다. 뿐만 아니라 본 연구에서 수집된 양적 질적 자료에 대한 분석 결과를 과거 지방선거 및 해외 선거와 비교하여 한국의 선거 및 선거관리위원회의 역할이 어느 정도 발전되었는지에 대한 객관적 수치를 제시할 것이다. 이와 같은 비교 평가는 일회성 평가를 넘어 평가에 관한 체계적 지식의 축적 뿐 아니라 지역적 차원을 넘어서는 비교연구의 지평 확대를 가능하게 할 것이다.

둘째, 선거제도 개선을 위한 참고자료로 활용될 것이다. 지방선거의 경우 대통령 선거와 국회의원선거와는 다른 정치적 환경에서 치러지는 바, 각종 선거제도의 적용 및 평가와 관련된 논의들은 향후 정치관계법 개정안 마련이나 지방선거의 제도 개선 등을 위한 참고자료나 지침서로 활용될 것이다. 또한 본 연구의 최종보고서는 제7회 전국동시지방선거와 관련된 법·제도, 과정, 관리 등의 전반적인 문제점을 지적하고 그 해결방안을 제시함으로써 향후 선거과정에서 개선되어야 할 문제점들에 대한 실증적 자료로 활용될 것이다.

셋째, 선거연구 및 평가를 위한 종합적인 네트워크 구축이 가능할 것이다. 본 연구에 참여하는 연구진들은 선거와 정당과 관련한 정치과정을 전공한 전문가들로 구성되어 세부 영역별로 전문성을 살린 심층적 연구와 평가를 진행하고 있다. 이를 통하여 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 전문가 연계망을 구축할 수 있다. 이와 더불어 제7회 전국동시지방선거 연구 및 평가 기간 동안 학계, 언론사, 시민단체, 정치권, 선거관리위원회 등과 수시로 접촉함으로써 선거 관련 전문가 집단의 종합적인 네트워크를 구축, 이를 통해 수집된 자료와 분석된 연구결과를 공유하고 확산하는데 활용될 것이다.

넷째, 선거연구 및 민주시민교육과의 연계 강화로 이어질 것이다. 본 연구의 최종 보고서는 제7회 전국동시지방선거와 관련된 내용들을 포괄적으로 수록하게 된다는 점에서 선거 및 정당과 관련한 정치과정을 전공하는 학부·대학원생들의 교육교재로 활용될 것이다. 지방선거에서의 유권자, 정당, 후보자의 행태에 대해 살펴보고 미디어의 기능과 역할에 대해 분석한 연구는 좋은 교육교재이며 데이터이다. 지방자치와 분권에 대한 관심이 높아가고 있는 현실에서 이러한 활용은 더욱 적실성을 갖게 될 것이다.

다섯째, 선거관리위원회의 역할과 기능에 대한 홍보와 발전방안으로 활용될 것이다. 본 연구는 제7회 전국동시지방선거와 관련된 학술적 연구내용뿐만 아니라 선거관리위원회 공정선거 및 투표참여 홍보와 공정성 확보를 위한 다양한 활동내용, 그리고 선거품질 제고를 위한 새로운 시도와 노력들도 수록함으로써 선거관리위원회의 기능과 역할을 홍보하는 주요한 참고자료로 활용될 수 있다. 특히 본 연구의 최종보고서 제출 이후에도 국회 등 공공장소에서 이와 관련한 학술세미나 등이 개최될 예정이기 때문에 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 선거관리위원회가 추진하여 온 각종 활동과 노력을 대외적으로 홍보하고 선거관리위원회의 발전방안을 제시하는 기회의 장을 마련하게 될 것이다.

여섯째, 정치권·학계·언론계 등에 입법·연구·보도자료 제공 등의 효과도 기대된다. 즉 본 연구의 결과들은 정치권, 학계, 언론계, 시민단체 등의 각계각층에 널리 알림으로써 선거제도 개혁, 건전한 선거문화 형성, 공명선거 실천, 한국의 선거품질 제고와 민주주의 발전 등에 이바지할 수 있다. 특히 본 연구에서 제안되는 주요 내용들은 향후 한국의 선거와 관련한 입법·정책 차원의 개선책을 모색하는데 중요한 자료로 활용될 것이다.

궁극적으로 본 연구의 결과물은 선거 관련 법 제도 개선, 건전한 선거문화 정착, 민주주의 발전을 위한 방안, 투표 참여 확대 등 한국의 선거품질 제고와 민주주의 발전에 이바지 하게 될 것이다.





한국정치학회 KPSA

# 2

## 헌법개정과 지방분권

손병권 (중앙대학교)



## 헌법개정과 지방분권

손병권 (중앙대학교)

### I. 서론

1987년 민주화 이후 한국정치의 역사는 헌법개정에 관한 요구가 줄기차게 진행되어 온 역사라고 해도 과언이 아니다. 이러한 헌법개정 요구는 특히 정부형태(권력구조)를 둘러싸고 지속적으로 진행되어 왔다고 해도 크게 틀린 말이 아니다. 1987년 민주화 이행과정 당시 특정 1인 대통령의 장기집권을 방지하고 권력순환을 원활히 한다는 목적에 따라서 5년 단임제 대통령이 도입되었으나, 제13대 총선 이후 여소야대 현상이 나타나면서 이내 그 부작용이 드러나 정부형태를 중심으로 한 개헌 필요성이 제기되기 시작했다. 즉 제13대 대선 이후 치러진 제13대 총선에서 집권 민정당이 과반수 의석 달성에 실패하고 3김이 이끄는 신한민주당, 평화민주당, 신민주공화당 등 3당의 의석이 과반수를 차지하면서 나타난 ‘여소야대’ 정부는 대통령과 국회 간의 교착상태를 불러왔다. 노태우 대통령과 당시 여당인 민정당은 이러한 문제를 해결하기 위해서 이후 민정당, 신민당, 공화당 등 3당을 통합한 민주자유당을 창당하여 인위적 정계개편을 추구했던 바, 소위 ‘3당합당’이라고 불리는 현상이 그것이었다.

이후 대통령 선거와 국회의원 선거 간에 선거주기 불일치 현상이 나타나면서 대통령 임기 중간에 치러진 국회의원 선거에서 여소야대는 상시적으로 가능한 것으로 여겨졌다. 여기에 더하여 대통령 임기 말에 이르면 여지없이 대통령 친인척 비리나 권력형 비리가 터져 나오면서 대통령의 권력이 지나치게 비대하고 상대적으로 국회의 권한이 작다는 인식이 확산되기 시작하였다. 소위 ‘제왕적 대통령’론이 빈번히 등장하기 시작한 것인데, 그 결과 대통령의 ‘제왕성’을 줄이자는 개헌논의가 활발하게 개진되었다. 이후 정부형태의 측면에서는 크게 나누어 초기의 ‘선거주기 일치

론’, 후기의 ‘제왕적 대통령론’ 등이 혼재되어 등장하면서 개헌논의를 주도해 온 것으로 평가된다. 그 결과 현행 5년 단임제를 폐지한다고 하면 대체로 4년 중심 대통령제와 이원정부제 등이 앞뒤를 다투면서 대안적인 권력구조로 부상해 왔다고 볼 수 있다.

이와 같이 권력구조를 중심으로 한 개헌논의뿐만 아니라, 1987년 개헌 당시와 그로부터 30년이 흐른 지금의 상황이 매우 다르므로 국민의 기본권 등을 포함하는 기타 영역에서도 개헌이 필요하다는 의견도 제기되어왔다. 이러한 흐름 속에서 현행 헌법의 지방자치 조항이 부실하여 이를 좀 더 강화해야 한다는 논의 역시 강하게 제기되었는데, 일각에서는 연방제 수준에 버금가는 지방자치를 강조하는 경향도 있었다. 지난 2018년 3월 26일 대통령이 제안한 헌법개정안의 ‘지방분권정부 지향론’은 이러한 흐름을 반영한 것이라고 할 수 있다.

2018년 지방선거 이전 문재인 대통령의 대국회 개헌논의 촉구가 여당의 반대로 사실상 좌초된 이후, 문재인 정부는 독자적으로 대통령 개헌안을 3월 26일 발의한 바 있고, 국회에서 논의를 거쳐서 6·13 지방선거와 함께 이 개헌안을 국민투표에 부치기를 희망하였다. 특히 문재인 대통령은 헌법개정이 자신의 제19대 대선 공약사안임을 내세워 헌법개정에 비교적 적극적인 모습을 보였다. 그러나 자유한국당 등 야당의 반응이 없어서 결국 대통령 헌법개정안은 국회에 회부된 상태에서 더 이상 논의가 진행되지 못했다. 여야가 적폐청산 등을 중심으로 대립하고 있는 상황에서 헌법개정 논의가 짧은 시간 내에 어떤 성과를 만들어 내는 것을 기대하기는 힘들었다.

이와 같이 현재 헌법개정은 좌초된 상태이지만 개헌에 대해서는 국회 내에 광범위한 합의가 존재하는 것으로 보인다. 다만 그때 그때 정파적인 이익이나 대통령의 입장표명에 따른 여당의 입장변화 등으로 인해 개헌론이 힘을 받아 추진되지 못했을 뿐이라고 보인다. 또한 국민이 정치권만큼 개헌의 필요성에 공감하지 하지 않는 것도 개헌논의가 지지부진한 원인 가운데 하나라고 보인다. 물론 여론조사를 보면 개헌이 필요하다는 의견이 다수를 이루고 있지만, 실제로 절박하게 개헌을 필요로 하고 있는지는 확실하지 않다.

이제 6·13 지방선거가 종료되고 제20대 국회 후반기가 시작된 즈음 신임 문희상 국회의장은 헌법개정을 국민적 요구로 보고 이에 대해서 강한 소신을 피력한 바도

있다. 따라서 개헌논의가 언제 다시 탄력을 받을지는 알 수 없으나 개헌에 대한 요구는 계속해서 개선될 것으로 보인다. 또한 대통령이 그때 그때 정치적인 필요에 따라서 내걸 수 있는 이슈로서 성사 가능성과 별도로 개헌논의는 항상 열려 있다고 보인다.

이러한 배경 하에서 이 글은 지방분권을 포함하는 헌법개정에 관해서 면접 여론조사 설문항목을 중심으로 진행된 응답자들의 반응을 분석하기 위한 목적으로 작성되었다. 이를 위해서 6월 13일의 제7차 동시지방선거 당시 선관위 용역과제를 담당하는 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회가 리서치앤리서치를 통해서 수행한 면접 설문조사는 아래의 4개의 질문을 응답자에게 제시하고 답변을 구하였다.

**Q38. 선생님께서는 헌법 개정이 필요하다고 생각하십니까? 아니면 필요하지 않다고 생각하십니까?**

매우 필요하다	대체로 필요하다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
1	2	3	4	5

**Q39. 지난 3월 26일 대통령이 발의하여 신설된 헌법개정안의 총강 제1조 제3항은 “대한민국은 지방분권 국가를 지향한다”라는 조항입니다. 선생님께서는 이러한 신설조항에 대하여 어떻게 생각하십니까?**

매우 필요하다	대체로 필요하다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
1	2	3	4	5

**Q40. 만약 헌법이 개정된다면 선생님께서는 헌법 개정 시 어떠한 정부 형태를 가장 선호하십니까? 한 가지만 말씀해 주십시오.**

1. 현행 5년 단임 대통령제
2. 4년 중임 대통령제
3. 의원정부제(분권형 대통령제)
4. 의원내각제
5. 잘 모르겠다

**Q41. 선생님께서는 헌법 개정 시 어느 부분이 가장 먼저 수정되어야 된다고 생각하십니까? 한 가지만 말씀해 주십시오.**

1. 기본권
2. 정부형태
3. 지방분권
4. 경제민주화

위의 질문들은 헌법개정의 필요성, 헌법을 개정한다면 지방분권 조항을 개정 헌법안에 포함시키는 것의 필요성, 선호하는 정부형태, 개정이 가장 필요한 부분에 대한 것들이었다. 이 글에서는 이러한 설문에 대한 면접 응답자들의 답변을 분석하면서 결론을 도출해 보고자 한다.

## II. 설문답변의 분석

### 1. 헌법개정의 필요성

우선 헌법개정 자체가 필요한가에 대한 입장을 보면 면접응답자의 56.2%가 매우 필요하거나 대체로 필요하다고 보는 반면, 별로 필요하지 않다거나 전혀 필요 없다고 응답하는 사람의 비율은 37.2%로 나타난 전반적으로 헌법개정이 필요하다고 보는 응답자의 비율이 그렇지 않다는 응답자의 비율에 비해서 거의 20% 이상 더 크게 나타나고 있다. 매우 필요하다는 응답자를 제외하고 헌법개정이 대체로 필요하다는 면접응답자의 비율만을 보아도 50.7%로 나타나고 있다. 전반적으로 압도적인 다수는 아닐지라도 상당한 다수가, 헌법개정이 필요 없다는 응답자를 상당한 비율 격차로 앞서면서 헌법개정의 필요성에 공감하고 있다고 보인다.

이러한 헌법개정의 필요성에 공감하는 원인을 찾아내는 방법은 그다지 간단해 보이지 않는다. 연령, 학력, 직업, 고용상태, 가구소득 등 사회경제적 변수를 고려해보면 일관된 응답의 패턴을 찾기가 용이하지 않다. 연령대별 응답은 매우 고르게 모두 헌법개정의 필요성에 공감하는 수치를 보여주고 있고, 학력수준 역시 특정한 패턴을 보여주지는 않고 있다. 예컨대 초등학교 졸업수준의 응답자들이 가장 높은 비율로 헌법개정에 찬성하고 있으나(60.0%) 모르겠다는 비율이 매우 높으며(30.0%), 중학교 졸업수준의 응답자들은 헌법개정의 필요성에 공감하는 응답률이 상당히 떨어지고 (46.8%), 이후 기타 학력수준 집단에서는 대체로 필요성에 공감하는 비율이 50% 중반 혹은 후반대로 비슷하다. 직업별로 볼 때에도 일차 산업종사자(66.7%)와 생산/기능/노무직 종사자의 헌법개정 필요성 찬성 비율이 높게 나타나는 듯하지만

(60.8%), 사무/기술/전문직 응답자 수준에서도 헌법개정 찬성 비율이 높게 나타나고 있어서(61.4%) 일정한 패턴을 보이지 않고 있다.

그럼에도 불구하고 헌법개정에 대한 찬성은 지역, 이념, 제19대 대선 당시 대통령 후보지지 등의 요인으로 구별해 볼 때에는 어느 정도 차별화를 보이고 있다. 즉 대체로 볼 때 더불어민주당 등 진보정당 지지성향이 강한 지역의 응답자, 진보적 이념 성향의 응답자, 문재인 대통령 후보를 지지한 응답자들이 그렇지 않은 응답자에 비해서 헌법개정의 필요성에 공감하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지역별로 보면 광주, 전남, 전북 등 전통적으로 진보정당을 지지해 온 지역의 응답자들은 헌법개정의 필요성에 대해서 전국 평균비율보다 공감하는 편이며, 대구, 경남, 경북의 응답자들은 그 반대의 경향을 보였다.

한편 응답자의 이념성향을 볼 때 진보성향의 응답자들이 헌법개정의 필요성에 공감하는 비율(62.2%)이 보수성향 응답자들의 찬성 비율(46.7%)보다 대략 15% 정도 이상 높은 것으로 나타났다. 또한 박근혜 대통령 탄핵 이후에 실시된 제19대 대통령 선거에서 더불어민주당의 문재인 후보를 지지한 응답자의 경우는 65.4%가 헌법개정이 필요하다고 보는 반면, 자유한국당의 홍준표 후보를 지지한 응답자는 오히려 53.6%가 헌법개정이 필요하지 않다고 보고 있다.

전체적으로 볼 때 헌법개정의 필요성에 대한 응답자의 찬성여부는 6·13 지방선거 이전에 헌법이 개정되어야 한다고 역설한 문재인 대통령에 대한 지지여부에 의해서 결정되었던 것으로 추정된다. 대체로 문재인 대통령을 지지하는 지역에 거주하는 유권자로서 진보적인 이념성향을 지니며 실제로 문재인 대통령을 지지한 유권자들이 헌법개정의 필요성에 강하게 공감하고 있다고 할 수 있다. 따라서 헌법개정의 필요성에 대한 응답자의 입장은 정당별 지지기반 지역, 응답자의 이념성향, 지난 대선에서 어느 당의 대선후보를 지지했는가 하는 점 등 정파적인 요소에 의해서 영향을 받았을 것으로 추정된다.

## 2. 헌법개정에서 지방분권 조항의 필요성

지난 2018년 3월에 6월 지방선거와 함께 문재인 대통령이 국민의 의사를 묻고자 했고 또한 청와대가 발표한 헌법개정안에 따르면, 대통령이 발의한 헌법은 제1장

총강의 제1조를 다음과 같이 시작하고 있어서 대통령 발의 헌법이 지방분권국가를 지향하고 있음을 알 수 있다.

#### 제1장 총강 제1조

- ① 대한민국은 민주공화국이다.
- ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
- ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

#### 제안 이유

나. 지방분권국가 지향성 명시(안 제1조 제3항)

제1조에 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다’는 내용을 신설하여 대한민국 국가운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고, 향후 입법과 정부정책의 준거로 삼도록 함.

출처: 청와대 홈페이지(<https://www1.president.go.kr/Amendment>)

대통령 발의 헌법개정안의 총강 제1조와 제안 이유에 대한 설명을 보면 문재인 대통령은 지방자치를 넘어서서 ‘대한민국 국가운영의 기본방향이 지방분권에 있음을 분명히 하고’ 이를 향후 국가정책의 기본으로 삼기 위해서 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다’고 제안하고 있다.

이러한 지방분권의 강화에 대한 국민의 의사를 타진하기 위해서 면접설문조사는 개정헌법에서 ‘지방분권정부 지향’ 관련 조항의 필요성에 대해서 질문하고 있는데, 대체로 면접설문 응답자들은 앞에서 서술한 헌법개정의 필요성에 대한 찬성 및 반대의 경우와 비슷한 수준에서 지방분권의 필요성을 인정하고 있다. 전체 면접설문 응답자 가운데 지방분권이 필요하다고 응답한 비율과 그렇지 않다고 응답한 비율은 각각 53.7%와 38.5%의 비율로 나타나 있으며, 대체로 필요하다는 응답자의 비율도 과반에 이른다(50.9%). 전반적으로 지방분권 조항이 개정헌법에 삽입되는 것에 대해서 응답자들은 찬성하는 반응을 보였다고 할 수 있다.

이와 같이 지방분권 헌법에 찬성하는 응답자의 경향은 헌법개정에 찬성하는 응답자의 경우와 마찬가지로 대체로 지역, 이념, 제19대 대통령 선거 후보 선택과 상당



히 밀접한 관계를 지닌 정파적인 요인에 의해서 추동된 것으로 보인다. 역시 헌법개정에 대한 질문의 경우와 마찬가지로 교육, 소득, 연령, 학력 등 사회경제적 요인은 어떤 일관된 혹은 특기할 만한 패턴을 보여주고 있지는 않은 것으로 판단된다.

헌법개정의 필요성에 대한 응답의 경우와 마찬가지로 지역적으로 보면 지방분권이 필요하다고 응답한 사람들은 대체로 광주, 전남, 전북 등이 특징적으로 높았던 반면(각각 89.7%, 97.4%, 83.8%), 대구, 경북, 경남 등 전통적인 보수성향의 지역은 낮은 것으로 나타났다(각각 44.9%, 29.6%, 27.3%). 서울이 평균보다 상당히 낮은 45.5%로 비율로 지방분권 조항에 찬성하고 있지만, 인천이 평균을 훨씬 넘는 82.5%, 경기도가 평균과 거의 비슷한 52.8%로 찬성하고 있어서 수도권이 지방분권 조항의 삽입에 반대한다고 볼 수만은 없는 결과가 나타났다. 또한 도시의 규모에 따른 차이도 사실상 없는 것으로 보여 전통적인 도농대립 현상으로 이를 설명하기도 힘들다. 전반적으로 보수성향 지역과 진보성향 지역 간의 차이라고 보는 편이 가장 타당할 것으로 보인다.

한편 정치성향이나 제19대 대선후보의 선택에서 보면 이러한 정파적 경향이 확인됨을 알 수 있다. 진보성향의 응답자는 59.7%의 비율로 개정헌법에 지방분권 조항이 삽입되어야 한다고 보는 반면, 보수성향 응답자는 48.6%만이 이에 찬성하고 있다. 그 격차가 10%를 넘어서고 있어서 헌법개정의 필요성에 대한 격차(15.5%)보다는 작지만 그래도 여전히 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 대선후보 선택에 있어서도 문재인 후보를 선택한 응답자가 지방분권 조항의 삽입에 찬성하는 비율은 63.4%로 상당히 높은 반면, 홍준표 후보를 선택한 응답자가 이에 찬성한 비율은 37.9%로 그 격차가 약 25% 정도로 상당히 크게 나타나고 있다. 이러한 비율들과 격차는 헌법개정의 필요성에 대한 응답의 경우와 거의 같다.

전체적으로 볼 때 헌법개정의 필요성에 대한 응답의 경우와 마찬가지로 지방분권 규정의 헌법개정 필요성에 대한 응답 역시 사회경제적 변수보다는 지역, 정치적 성향, 특정 후보선택 등 응답자의 정파적 성향과 관련되어 있는 변수에 의해서 결정된 것으로 보인다. 즉 진보적인 정치성향을 지니며 진보적인 성향의 지역에 사는 사람으로서 제19대 대선에서 문재인 후보를 선택한 응답자일수록 지방분권의 헌법개정에 찬성하는 경향이 높을 것으로 보인다.

### 3. 헌법개정에서 선호하는 정부형태

헌법개정과 관련하여 면접 설문조사는 헌법을 개정한다면 정부형태에 있어서 어떠한 정부를 선호하는지를 물어 보았다. 선택지는 현행 5년 단임 대통령제, 4년 중임 대통령제, 이원정부제, 의원내각제 등을 포함하고 있는데, 응답률은 보면 각각 46.7%, 24.3%, 10.4%, 6.7% 등으로 나타나서, 적어도 이 면접 설문조사에 의하면 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호하고, 그 다음으로 4년 중임 대통령제, 이원정부제 등의 순서로 선호도가 나타난다. 이 면접 설문조사 결과만을 놓고 보면 국민들은 헌법개정의 필요성에 대해서는 동감하면서도 권력구조의 측면에서 현행 5년 단임제를 다른 정부형태보다 선호하는 것으로 나타나고 있다. 한편 실제 정치권과 학계 및 시민단체의 헌법개정 논의가 현행 5년 단임 대통령제는 사실상 실효성이 다한 것으로 보고 진행되기 때문에, 이를 제외한다면 4년 중임 대통령제가 이원정부제나 의원내각제보다 응답자들이 더 선호하는 정부형태로 보인다.

전체적으로 볼 때 이와 같이 4년 중임 대통령제나 이원정부제에 비해서 현행 5년 단임 대통령제를 선호하는 것을 설명하는 데에는 위의 설문분석의 경우와 마찬가지로 사회경제적 변수가 크게 중요한 역할을 하지는 못하는 것으로 보인다. 도시의 규모, 성별, 직업, 학력 등에서 의미 있는 차이나 설명이 가능한 유형을 발견하기 어렵다. 도시규모, 학력, 고용상태 등에 있어서 현저한 차이를 보이는 범주가 있지만, 사례수가 매우 적어서 이러한 선택을 크게 부각시키는 것은 다소 무리가 있어 보인다. 한편 응답자의 정치성향이나 제19대 대선 당시의 후보선택 변수 역시 정부형태 선택에 있어서 큰 차이를 보여주지 못하고 있다.

다만 특기할 만한 변수를 찾아보자면 응답자의 거주지역, 고향 등의 변수나 연령, 학생신분, 총재산 등이 발견되기는 한다. 다만 거주지역과 고향의 경우는 다소 혼재된 결과가 나타나기도 한다. 거주지역의 경우 위의 두 설문항목보다는 약하지만 광주, 전남, 전북의 응답자들은 모두 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호했고, 이와는 달리 부산, 경북, 경남의 응답자들은 4년 중임 대통령제를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 다만 한국 보수주의의 아성이라고 할 수 있는 대구의 경우 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호하여 이 지역을 경북, 경남과 한 부류로 취급하는 것을 어렵게

한다. 그러나 응답자의 고향이라는 변수를 통해서 보면 대구/경북 및 부산/울산/경남 지역의 경우 4년 중임 대통령제를 가장 선호하고, 광주/전남/전북은 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호하는 것으로 나타난다. 지역과 고향으로 볼 때 다소 혼재된 응답이 나타나서 지역적 정치성향에 기반한 문재인 대통령에 대한 호불호만으로 현행 5년 단임 대통령제와 기타 정부형태 사이에서 제1순위 선택을 결정했다고 볼 수는 없으나, 그 이외에 특별한 패턴을 찾아보기도 어렵다. 특히 문재인 대통령 대통령이 4년 중임 대통령제를 개헌안으로 제시한 사실을 두고 볼 때 5년 단임 대통령제를 가장 선호한 광주, 전남, 전북 거주 응답자나 그 지역을 고향으로 둔 응답자의 반응을 해석하기가 상당히 애매하다.

한편 연령의 측면에서 보면 50대 이상과 40대 이하 간에 차이가 나타나는데, 전반적으로 50대 이상의 응답자는 현행 5년 단임 대통령제에 대한 과반수 이상이 지지하는 쏠림 현상을 보이면서 기타 정부형태에 대한 선택비율은 상대적으로 적은 반면, 40대 이하의 응답자는 현행 대통령제를 선호하는 비중이 크면서도 44% 이상을 넘고 있지 않으며, 대통령 4년 중임제, 이원정부제, 의회제 등에 대한 선택비율도 50대 이상 응답자에 비해서 상대적으로 분산되어 나타나 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 50대 이상으로 연령이 증가하면서 현상유지적인 성향을 더 보인다고 생각된다. 이와 함께 학생들의 경우 현행 5년 단임제에 대한 선택비율(35.7%)과 4년 중임 대통령제 대한 선택비율(33.3%)이 거의 비슷하여, 다른 직업계층에 비해서 현행 5년 단임 대통령제에 대한 훨씬 더 비판적인 태도를 취하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 총재산이라는 변수를 보면 3억원 이상의 재산을 보유한 응답자들과 3억원 미만의 재산을 보유한 응답자들 간에 차이가 비교적 명확하게 나타나고 있어서 흥미롭다. 직업, 학력, 고용상태 등의 사회경제적 변수가 대체로 일관된 유형을 보여주지 못하고 있는 반면, 예외적으로 재산으로 본 응답자의 구분은 명확한 것으로 나타나고 있는데, 3억 이상의 재산을 보유한 응답자들은 50% 이상이 현행 5년 단임대통령제를 가장 선호하고 있는 반면, 3억 미만의 재산을 보유한 응답자들은 대체로 30%대 후반에서 40%대 초반으로 이러한 지지율을 보이고 모두 거의 30%에 육박하는 수준에서 4년 중임 대통령제를 지지하고 이는 것으로 나타나고 있다.

전체적으로 볼 때 현행 5년 단임 대통령제에 대한 선호는 정치적인 측면에서 현

상유지를 원하는 응답자, 즉 고연령층, 상대적으로 재산이 많은 사람이나 혹은 지역적으로 진보성향의 지역 거주자나 그러한 지역을 고향으로 두어 문재인 대통령을 당선시킨 형행 권력구조를 선호하는 사람들 사이에서 많이 발견되고 있으며, 반면 4년 중임 대통령제는 변화를 요구하는 계층, 즉 학생층이나 상대적으로 재산이 적은 사람, 그리고 문재인 대통령을 상대적으로 덜 지지하면서 정부형태의 변화를 원하는 사람들 사이에서 많이 발견된다.

#### 4. 헌법개정시 가장 수정이 필요한 부분

마지막으로 이번 6·13 지방선거 면접조사는 헌법개정 문제와 관련하여 헌법개정시 가장 수정이 필요한 부분을 물어보았다. 헌법개정의 필요영역과 관한 면접질문은 기본권, 정부형태, 지방분권, 경제민주화의 네 가지 항목 가운데 가장 수정이 필요한 부분을 선택하도록 하고 있다. 전체 응답자를 보면 헌법개정이 필요한 부분으로 경제민주화가 30.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 기본권, 정부형태, 지방분권 등이 순서대로 각각 26.3%, 25.1%, 17.7%를 차지하고 있다. 1위 응답비율을 차지한 경제민주화는 2위 응답비율을 차지한 기본권에 비해서 약 4.6% 정도의 격차로 앞서 있으나, 2위(기본권)와 3위(정부형태) 선택 간의 응답비율의 차이는 1%를 겨우 넘기는 수준에 불과하다. 이에 비해서 지방분권은 선택한 비율은 17.7%로서 1위 선택인 경제민주화는 물론 기본권과 정부형태를 선택한 비율과도 상당한 차이를 보이고 있다. 요컨대 이 면접조사의 결과에 의하면 국민들은 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 부분으로 보고 있으며, 그 다음으로 기본권, 정부형태를, 그리고 지방분권에 대해서는 상대적으로 필요성을 덜 느끼고 있다고 보인다.

그렇다면 이와 같이 헌법개정이 필요한 영역에 있어서 기본권 신장이나 정부형태 등 다른 영역보다 경제민주화가 가장 큰 비율을 얻게 된 원인은 무엇일까? 여기에 대한 간접적인 답변을 찾아보기 위해서 몇 가지 변수를 중심으로 분석해 볼 필요가 있다.

우선 연령, 경제적 소득이나 학력, 고용상태 등 응답자의 사회경제적 지위, 즉 응답자의 경제상황에 전반적으로 영향을 미치는 변수를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 결과가 나타난다. 우선 연령의 측면에서 보면 경제적으로 가장 취약한 연령층이 경제

민주화를 선택한 비율이 높은 것으로 나타났다. 즉 20대 및 30대와 60대 이상의 연령층의 경우 경제민주화를 선택한 비율이 가장 높았다(각각 33.0%, 34.7%, 32.0%). 물론 50대의 경우 역시 경제민주화를 헌법개정이 필요한 영역으로 선택한 비율(28.5%)이 가장 높았지만, 2위 선택지인 정부형태를 선택한 비율(28.0%)과의 격차가 불과 0.5%여서 그다지 인상적이지 않았다. 전체적으로 경제적으로 취약한 연령층이 대체로 경제민주화를 가장 필요한 헌법개정의 영역으로 선택했다고 말할 수 있다.

한편 개인의 경제적 수준을 결정하는 중요한 요인 가운데 하나인 학력을 중심으로 응답을 살펴보면, 고등학교 이하의 학력을 보유한 응답자들이 경제민주화를 선택한 비율이 가장 높은 것으로 나타나서 역시 학력수준에 따른 직업의 결정과 이에 따른 경제상황이 경제민주화의 선택에 영향을 미쳤음을 추론해 볼 수 있다. 초등학교 졸업, 중학교 졸업, 고등학교 졸업 이하의 학력을 가진 응답자는 각각 40.0%, 33.9%, 32.7%의 비율로 각각 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 부분으로 선택하였고, 2위 선택지와 격차도 모두 7% 이상으로 나타났다. 상당한 쓸림 현상이 있다고 보인다. 물론 4년제 대학 졸업학력의 응답자도 경제민주화를 선택한 비율이 가장 높지만 이러한 선택에 대한 쓸림 현상이 나타나지는 않는다(2위 선택지인 기본권 선택 비율과의 차이가 1.6%에 불과). 반면에 대학원 재학 혹은 졸업 이상의 학력을 보유한 응답자는 기본권과 정부형태를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 선택하여(각각 42.9%로 같음) 경제민주화를 선택한 비율인 14.3%와 현격한 격차를 보였다.

한편 개인의 경제적 상황을 나타내주는 지표인 직업, 고용상태, 월소득 등으로 보았을 경우에도 대체로 경제적으로 취약한 계층이 경제민주화를 선택한 비율이 크다고 보인다. 직업의 경우 농업/임업/어업 등 일차산업 종사자, 판매/영업/서비스직 종사자, 생산/기능/노무직 종사자, 실업상태의 응답자 등이 경제민주화를 선택한 비율이 가장 컸고, 2위 선택지와 격차도 상대적으로 큰 편이었다. 판매/영업/서비스직 종사자 역시 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 부분으로 보았으나, 2위 선택지인 정부형태와의 선택비율의 격차는 2.7%로 위에 언급한 다른 직종 종사자에 비해서 상대적으로 적은 편이었다. 한편 고용상태를 보면 고용주보다는 피고용자, 학생, 주부, 기타(실업자일 가능성이 큼) 등이 경제민주화를 선택한 비율이 높고, 2위 선택지와 격차도 컸다. 특히 학생과 기타집단은 경우 경제민주화를 선택한 비율이 가

장 높을 뿐만 아니라, 2위 선택지와 격차도 각각 19.1%와 15%로서 가장 높은 수준을 보였다. 또한 이와 같이 경제적으로 취약한 계층이 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 선택하는 경향은 월가구 소득수준에서도 포착되고 있다. 즉 소득수준이 낮을수록 경제민주화를 선택하는 비율이 높다는 것이며, 또한 2위 선택지와 격차도 컸다. 즉 200만원 미만과 300만원 미만의 소득계층의 경우 경제민주화를 선택한 응답비율이 가장 높고(각각 34.7%와 37.6%) 2위 선택지와 격차도 가장 컸다(격차는 각각 11.2%와 16.1%). 물론 400만원 이상의 소득을 얻는 최상위 미만 3개 소득계층도 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 선택했으나, 방금 언급한 하위 2개 소득집단 보다 선택비율이 낮고 2위 선택지와 격차는 모두 5.1% 이하였다. 이와 같이 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역이라고 보는 집단의 특성을 보면 대체로 경제적인 취약계층 혹은 경제적인 충격에 민감한 계층이라고 판단된다. 마지막으로 월가구 소득 최상위 계층(월소득 700만원 이상)은 경제민주화보다는 기본권 영역을 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 보고 있다.

그러나 이러한 경제민주화를 선택하는 요인과 관련하여, 이것이 응답자의 이념적인 성향에 의해서 영향을 받는 이슈로 보이지는 않는다. 왜냐하면 정치성향별로 나타난 응답비율에서 알 수 있듯이, 보수나 진보 등 특정 이념을 지닌 사람들이 경제민주화에 특별히 더 찬성하거나 특별히 더 반대하는 것으로 보이지는 않기 때문이다. 실제로 경제민주화는 모든 이념성향 응답자 집단에서 가장 많은 비중을 차지한 것으로 나타났는데, 이들 간의 경제민주화 선택비율이 크게 차이를 보이지는 않고 있다(진보, 중립, 보수 성향 응답자의 경우 각각 32.3%, 29.7%, 32.9%의 비율로 경제민주화를 선택하고 있음). 세 집단 간의 응답비율이 큰 차이를 보이지 않을 뿐만 아니라 진보 성향 응답자와 보수 성향 응답자 차이도 거의 없고 오히려 보수 성향 응답자의 선택 비율이 0.6% 더 높은 것으로 나타났다. 그리고 진보, 중립, 보수 성향 응답자의 경제민주화 선택 비율과 2위 항목선택 비율의 차이(각각 7.4%, 1.8%, 5.8%)로 나타난 실제로 진보와 보수 간의 응답의 차이는 크지 않은 편이다. 전반적으로 경제민주화를 둘러싼 보수성향 유권자와 진보성향 유권자의 이념적 대립이 있다는 통념과는 다소 다른 결과가 나타난 것으로 보인다.

### Ⅲ. 결론

지금까지 헌법개정 및 지방분권과 관련된 면접 설문조사의 분석 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 헌법개정 및 지방분권의 필요성에 대해서는 대체로 과반수 이상의 응답자가 그 필요성을 인정하고 있다. 그리고 그 필요성을 인정하는 응답자의 경향은 두 항목에서 대체로 공통적으로 지역, 이념, 제19대 대통령 선거 후보 선택과 상당히 밀접한 관계를 지닌 정파적인 요인에 의해서 결정된 것으로 보인다. 헌법개정의 필요성이나 지방분권 헌법조항의 필요성에 대한 질문의 경우에 있어서 교육, 소득, 연령, 학력 등 사회경제적 요인은 뚜렷한 특징과 구별되는 유형을 유도하는 원인으로 보이지는 않는다.

헌법개정시 정부형태에 대한 선호는 현행 5년 단임 대통령제, 4년 중임 대통령제, 의원정부제, 의원내각제 등의 선택지에 대해서 각각 46.7%, 24.3%, 10.4%, 6.7% 등으로 나타나 현행 5년 단임 대통령제를 가장 선호하고, 그 다음으로 4년 중임 대통령제, 의원정부제 등의 순서로 나타난다. 현행 5년 단임 대통령제를 제외한다면 4년 중임 대통령제가 의원정부제에 앞서는 것으로 나타나지만, 현행 5년 단임 대통령제를 빼고 다시 조사해 볼 경우에만 비로소 이에 대한 보다 선명한 결과가 나타날 것으로 보인다. 한편 전반적으로 현행 5년 단임 대통령제에 대한 선호는 정치적인 측면에서 현상유지를 원하는 응답자, 즉 고연령층, 상대적으로 재산이 많은 사람이나, 지역적으로 진보성향을 지역 거주자나 그러한 지역을 고향으로 둔 사람들 가운데서 많이 나타나고 있다. 응답자의 거주지역이나 고향과 문재인 대통령에 대한 지지도가 일치하지 않는 부분이 있어서 문재인 대통령에 대한 지지자들이 5년 단임제를 지지하는 경향으로 단정적으로 말하기는 어렵다고 판단된다.

마지막으로 헌법개정이 필요한 부분으로 경제민주화가 30.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 기본권, 정부형태, 지방분권 등이 순서대로 각각 26.3%, 25.1%, 17.7%를 차지하고 있다. 헌법개정이 필요한 영역으로 경제민주화를 가장 많이 선택한 것은 장시적인 경제불황 등 열악한 경제상황과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보이는데, 이러한 경제불황에 의해서 피해를 가장 많이 입거나 혹은 심리적으로 경제불황에 더욱 민감한 계층이 대체로 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 보고 있는 듯하다.

## 참고문헌

대한민국 헌법개정안 발의안

<https://www1.president.go.kr/Amendment>

대한민국 헌법 개정안 신구조문 대비표

<https://www1.president.go.kr/Amendment>

개헌발의 관련 대통령 입장문. 2018. 3. 26.

<https://www1.president.go.kr/articles/2787>

개헌특위 자문위원회 보고서

[http://www.n-opinion.kr/?page\\_id=126&uid=1580&mod=document&pageid=1](http://www.n-opinion.kr/?page_id=126&uid=1580&mod=document&pageid=1)

제7회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사(설문지)

제7회 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사(엑셀 통계표)



한국정치학회 KPSA

# 3

## 지방정치와 정치관계법

박경미 (전북대학교)



## 지방정치와 정치관계법

박경미 (전북대학교)

### 1. 서론

이번 지방선거는 지방분권을 위한 논의의 필요성이 대두되는 가운데 준비되었다. 2004년 1월 「지방분권특별법」 제정을 계기로 등장한 지방분권 이슈가 2017년 10월 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(약칭 ‘지방분권법’)과 2018년 초 문재인 정부가 지방분권 이슈를 포함한 헌법 개정안을 국회에 제출하면서 그 중요성에 주목하기 시작하였기 때문이다. 비록 남북정상회담을 비롯한 한반도 평화 이슈가 지방선거 후보자와 정당이 제시하는 공약과 선거운동에 대한 관심을 잠식하여 주목받지 못하였지만 지방선거와 지방분권은 민주주의 심화의 관점에서 관심을 가질 필요가 있다.

제2공화국 이후 중단되었던 지방정치가 민주화 이후 재개되면서 지방정치에 관한 헌법조항에도 변화가 있었다. 지방정치의 운용은 1948년 제정헌법의 헌법사항이었다가 1960년 11월 제4차 헌법 개정에서부터 사라졌다. 제3공화국부터 중앙집권화가 강화되면서 제정헌법 제96조와 제97조, 두 조항에 걸쳐 명시된 ‘지방자치’는 헌법조항에서 삭제된 것이다. 지방정치에 관한 헌법 조항이 다시 등장한 것은 현행 1988년 2월 제9차 헌법개정이었다. 현행 「헌법」 제117조는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있”으며 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이와 더불어 제118조는 “지방자치단체에 의회를” 두며 “지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정”하도록 하고 있다.

지방분권법과 헌법 이외에 지방정치에 영향을 미치는 현행 법률은 정치관계법이다. 정치관계법으로 꼽을 수 있는 「정당법」, 「정치자금법」, 「공직선거및선거부정방

지법)(이후 「공직선거법」)은 지방선거와 지방정치 구성에 영향을 미치는 정치제도이다. 지방분권법이 지방정부와 지방의회 구성과 운영에 관한 사항을 다룬다면 정치관계법은 지방선거에 참여하는 후보자와 정당의 참여방식과 그 범주 등을 규정하는 동시에 지방정치 구성의 조건을 제공한다. 세 정치관계법 중 가장 먼저 제정된 「정당법」은 1963년 1월 제정 이후 25차례 개정되어 2016년 4월 제25차 「정당법」이 시행되고 있으며 1965년 2월 처음 만들어진 「정치자금법」은 2017년 6월 제27차례에 걸쳐 개정되었다. 반면 「공직선거법」은 1994년 3월 제정 이후 70차례 개정되어 2018년 4월 개정 「공직선거법」이 이번 지방선거에도 적용되었다. 그동안 개정을 거듭한 정치관계법을 토대로 이번 6월 13일에 일곱 번째 지방선거가 치러졌다. 그렇다면 지방선거를 중심으로 한 지방정치에 참여하는 후보자와 정당에게 정치관계법은 어떻게 작용하는가? 정치관계법은 후보자와 정당에게 정치적 기회는 균등하게 부여하는가?

이러한 관점에서 이 글은 지방정치 구성의 제도적 조건을 제공하는 「정당법」, 「정치자금법」, 「공직선거법」, 세 정치관계법이 지방정치에 참여하는 후보자와 정당에게 미치는 영향을 탐색하고자 한다. 특히 지방선거에 참여하는 후보자와 정당의 행위와 지방선거결과에 직·간접적으로 영향을 미치는 정치제도로서 정치관계법을 정치적 기회 균등의 관점에서 살펴본다.

## 2. 한국정치의 정치적 기회 균등에 관한 쟁점

선거는 국민투표와 함께 국민이 정치적 의사를 표현하는 정치권력을 지지하거나 교체하는 헌법적 통로이다. 국민은 유권자로서 정치과정에 자신의 의사를 투입하거나 후보자로 직접 참여하여 유권자의 의사를 반영하는 역할을 한다. 선거는 국민의 의사를 대변하는 대표자를 선출하여 유권자의 의사를 정치과정에 반영하도록 위임하는 절차의 시작이자 그 과정에 참여하는 출발지점인 것이다. 선거에 참여하는 후보자와 정당은 그 방식이 다르지만 이들의 참여는 자유로워야 하며 그 정치적 기회는 균등하게 주어져야 한다.

그 근거는 「헌법」과 「공직선거법」이다. 「공직선거법」 제58조 제2항은 “누구든지

자유롭게 선거운동을 할 수 있다”고 명시하여 모두가 누려야 할 권리로서 정치적 자유를 규정하고 있다. 또한 「헌법」 제116조는 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다”고 명시하여 ‘정치적 기회 균등의 원칙’을 전제로 한다. 정치적 자유와 기회 균등은 정치 제도로써 구현되는데, 「공직선거법」 제1조는 “「헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다.

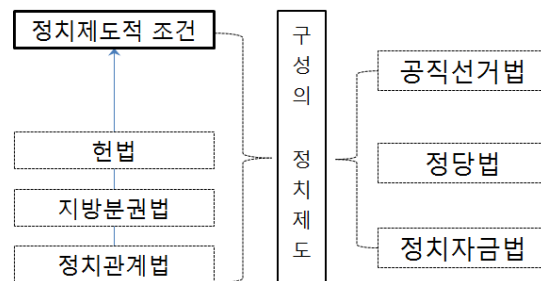
정치적 기회 균등의 원칙이 갖는 중요성은 정치과정에 유권자 의사가 반영되어야 한다는 점에 있다. 후보자와 정당이 제시하는 공약이 유권자에게 충분히 전달될 수 있도록 자유로운 정치활동의 보장과 그 기회의 균등은 대의기구의 의사결정에 유권자 의사가 반영될 수 있도록 하기 위해서이다. 불균등한 정치적 기회 부여는 유권자의 지지나 비판적 여론이 정치과정에 반영되지 못하는 한계로 인해 정치발전의 토대를 손상시킬 수 있다.

「공직선거법」 제58조 제1항은 선거운동을 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 명시하고 있는데, 그만큼 선거운동의 자유와 함께 그 기회 균등 원칙을 둘러싼 법률 다툼도 빈번하였다. 선거운동에 대한 권리를 인정하는 판결이 그 사례로, 2000년 제16대 국회의원선거 과정에서 총선시민연대가 추진하였던 낙천·낙선운동에 대한 판결을 꼽을 수 있다. 2000년 제16대 국회의원선거에서 총선시민연대가 추진하였던 낙천·낙선운동이 불법선거운동인지에 관한 법률 다툼이었다. 이에 대해 2002년 대법원은 정당의 후보 공천과 선거 등에 영향을 미칠 목적으로 총선시민연대가 낙천대상자와 낙선대상자를 선정하여 언론에 보도한 행위를 후보를 비방하는 행위 자체를 위법하다고 판단할 수 없지만 그 과정에서 비방하는 내용을 전달할 목적으로 가두행진, 유인물 배포 등으로 특정 후보를 낙선시키기 위해 하는 행위는 위법하다고 판결하였다(대법원 2002년 2월 26일 선고 2000수162 판결). 낙천·낙선운동 자체는 허용되는 선거운동의 한 유형으로 인정하지만 그러한 내용을 유권자에게 알릴 목적으로 하는 네거티브 선거운동 방식은 허용하지 않는다는 것이다.

특히 선거운동 기회 균등의 원칙에 관한 법적 판결은 현직자와 도전자 사이의 선거운동 기회 균등의 원칙에 대한 「공직선거법」 제111조에 관한 헌법재판소의 위헌심판을 사례로 들 수 있다. 국회의원 또는 지방의회의원 등 현직자가 자신의 의정활동 성과를 선거운동에 활용하는 것이 형평성에 어긋나는 것인지의 문제이다. 헌법재판소는 “후보자등록기간의 첫날 등록한 경우라도 16일의 선거운동기간 동안 선거운동을 할 수 있는 원외후보자와의 사이에 사실상 선거운동의 출발시점을 달리하게” 되어 “선거운동기회의 불균형은 일반의 예비후보자를 국회의원인 예비후보자에 비하여 합리적 근거 없이 불리하게 차별대우하고 선거운동에 있어서의 기회균등을 박탈한 것”이라고 판시하였다(2001.8.30. 2000헌마121·202(병합) 전원재판부). 재임기간 의정활동 성과를 선거운동에 활용할 수 있는 유리한 조건에서 선거운동을 할 수 있는 현직자의 이점으로 인해 도전자가 불리한 위치에 있을 수 있다는 점을 고려한 판결이다.

선거운동의 자유를 보장할 수 있는 정치적 기회 균등의 원칙은 「공직선거법」을 비롯한 정치관계법을 통해 실현된다. 후보자와 정당은 모두 정치관계법 범주에서 정치과정에 참여하여야 하며 이를 벗어난 선거운동은 당선무효 등의 처벌을 받는다. 제19대 국회의원선거의 경우, 79명의 당선인이 「공직선거법」 위반으로 입건되었고 이 가운데 30명이 재판을 받아 10명이 당선무효형을 선고받았다. 제18대 국회의원선거 당선인 중 40명이 「공직선거법」 위반으로 기소되었고 제17대 국회의원선거에서는 6명이 당선무효형을 선고받아 의원직을 상실하였다. 지난 제6회 전국동시지방선거에서도 「공직선거법」 위반 사례가 다수 접수되어, 76건을 고발하였다. 위법적 선거운동은 당선무효를 비롯한 선거결과를 원점으로 되돌리어 선거 자체와 그 이후 정치적 흐름에 영향을 미친다는 점에서 정치관계법에 관심을 가져야 한다.

〈그림 1〉 지방정치와 정치관계법 관계 분석을 위한 논의 대상



이러한 관점에서 이 글은 <그림 1>과 같이 현행 정치관계법이 지방선거를 비롯한 지방정치의 구성에 미치는 영향을 정치적 기회 균등과 자유의 관점에서 살펴보고자 한다. 이에 대해서는 두 가지, ‘지방정치의 정치제도적 조건’과 ‘지방정치 구성에 관한 정치제도’으로 나누어 구성, 분석된다. 지방정치의 정치제도적 조건에서는 지방정치와 정치관계법의 일반적 특징을 중심으로 정치제도의 영향을 살펴본다. 지방정치 구성에 관한 정치제도에서는 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법을 중심으로 지방선거 과정과 구성에 미친 영향을 검토한다. 특히 정치적 기회 균등의 관점에서 지방정치에 미치는 정치관계법의 영향에 주목한다.

### 3. 지방정치의 정치제도적 조건

#### 1) 중앙정치에 대한 종속

지방정치에 관한 법률적 근거는 2004년 「지방분권특별법」 제정으로부터 시작되어, 2013년 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정에 있다. 이는 지방정치 활성화에 관심이 높아진 것도 있지만 중요한 것은 중앙정치와 지방정치 사이에서 빈번하게 발생하는 정치적 갈등을 반영하는 것이었다. 헌법재판소에 접수된 각 정부 사이의 권한 쟁의심판은 중앙정부-지방정부, 광역단체-기초단체, 기초단체 사이 등 각급 정부사이의 권한을 둘러싼 갈등으로 인한 것이다.

이러한 문제가 제기되는 근거는 지방자치단체의 정치적 기회를 제약하는 헌법상에 명시된 지방자치단체에 관한 조항에 있다. 「헌법」 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안”에서 지방자치를 운영하도록 명시하는 한편, 「헌법」 제118조 제2항은 “지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률”에 의거하도록 하고 있다. 지방자치단체의 의사결정과 지방의회 및 지방자치단체 장의 선출 방식은 모두 국회가 입법한 법률을 따르도록 하고 있는 것이다. 지방자치단체 구성에 관한 권한이 입법권을 가진 국회에게 있다는 것이다. 이와 같은 헌법조항으로 인해 지방자치단체는 사실상 국회 영향력이 작용하는 위계에 하위지위에 놓여 있다.

국회의 영향력을 받아 그 구성에서부터 제약을 받는 지방정치는 그 운영에서도 국회를 비롯한 중앙정치로부터 자유롭지 않다. 중앙정부-지방정부 사이의 권한과 책임을 포함하여 각급 정부 사이의 권한과 책임의 주체가 사안에 따라 달라질 수 있다는 불안정적 조건 때문이다. 중앙정부로부터 각급 지방정부에 이르는 위계적 관계로 인해 중앙정부가 사무 처리의 최상위에 자리하는 중앙집권적 특성을 띠는 한편, 사무 처리에 갈등이 있을 경우 하위 단위가 처리하도록 해 놓은 법률 조항이 있기 때문이다. “지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다”는 「지방자치법」 제8조 제3항이 그 법적 근거이다. 그러나 제10조는 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다”고 명시하고 있다. 지방정부가 결정하고 집행하는 사무의 범주는 법령과 상급 조례의 범주 내라는 제한을 두는 동시에, 사무 처리의 권한은 하급 지방자치단체에게 부여한 것이다. 법령과 상급 조례에 위반하지 않는 범주 내에서 사무를 처리할 수 없어 사실상 하급 지방자치단체의 정치적 기회가 제한되어 있는 것이다.

이와 같이 중앙정치가 주축이 되는 위계적 관계를 형성하는 정치제도 조건 속에서 중앙정부가 지방정부에 부여하는 기관위임사무 처리는 지방자치단체의 정치적 기회를 제한하는 또 다른 조건이다. 중앙정부가 각 지역에 행정주관기관을 별도로 설치하지 않고 지방자치단체 통해 사무를 처리하도록 하는 기관위임사무가 이루어지는 이유는 중앙정부가 행정업무를 직접 담당하여 발생하는 비용을 줄이려는 경제적인 이유와 해당 업무와 관련된 근접한 지역에서 업무를 처리하게 함으로써 중앙과 지방의 종합적이고 유기적 연계 등을 만들기 위해서이다(홍준현 2010, 3). 또한 지방정치를 다시 부활시킨 이유가 지방정치 자체를 활성화시키려는 목적보다는 중앙집중적으로 운영된 중앙정부를 민주화시키려는데 있었기 때문이기도 하다(이종수 2002). 이처럼 기관위임사무 처리를 중심으로 운영되는 지방자치단체는 중앙정부와의 관계는 종속적 성격과 지방자치단체의 정치적 기회의 제약을 의미한다. 지방자치단체장은 사실상 중앙정부의 감독과 통제에 있게 되어, 중앙정부와 지방자치단체가 대등한 관계보다는 위계적 주종관계에서 의결기구가 아닌 행정기관으로의 지위를 갖기 때문이다.



지방정부의 행정기관으로서의 지위는 조례제정권에 머무는 지방의회의 입법권 제약에서 보다 분명해진다. “입법권은 국회에 속한다”고 규정한 「헌법」 제40조와 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”는 「헌법」 제52조에 근거하여 입법권은 정부와 국회에만 있으며 지방정부에는 부여하지 않는다. “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정”하도록 한 「헌법」 제117조 1항을 통해 지방정부에 조례제정권만을 허용한다. 이러한 「헌법」 조항에 근거하여 지방의회는 국회가 통과시킨 법률 내에서 조례를 제정할 수 있으며 지방정치는 중앙정치에 종속되는 성격을 띤다.

## 2) 정치적 기회 균등의 제약

지방정치의 정치적 기회 제약은 중앙정치와의 관계라는 조건에서만 비롯되는 것은 아니다. 지방선거로 선출된 공직자들로 구성된 지방정부와 지방의회 사이의 관계가 대등하지 않기 때문이다. 자치입법이 제한되어 있는 조건에서의 지방정치의 수준은 중앙정치가 수행하는 행정업무를 나누는 수준에 있음을 의미하여, 사실상 “행정권한의 분권화”의 특성을 띤다(차재권·전용주 2017, 111). 조례제정권으로 국한된 조건에서 기관위임 사무 처리 중심의 지방정치는 지방정부와 지방의회가 동등하게 누려야 할 정치적 기회를 제약하는 조건이 되는 동시에, 또 다른 이중적 의미를 갖는다. 각각 독립적인 선거경쟁을 통해 선출된 선출직이지만 기관위임사무 처리가 주축을 이루는 지방정치에서 지방정부 자치단체장은 지방의회 의원보다 우월한 지위에 있어, 중앙정치에 종속되는 지방정치 안에서는 불균등한 관계를 형성하게 된다.

이에 대해 구체적으로 살펴보기 위해 지방자치단체장과 지방의회가 갖는 권한을 「지방자치법」을 중심으로 살펴보았다. 먼저, 「지방자치법」 제93조는 지방자치단체장에 속하는 직위를 “특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장”으로 명시하여, 광역시장, 특별자치시장, 도지사, 시장, 군수, 구청장 등 6개의 직위를 지방자치단체장 지위로 규정한다. 이들이 갖는 권한에 대해서 「지방자치법」은 지방자치단체의 통할대표권(제101조), 국가사무의 위임(제102조), 사무의 관리 및 집

행권(제103조), 사무의 위임(제104조), 직원에 대한 임면권(제105조), 사무인계(제106조) 등 총 여섯 가지로 나열하고 있다. 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄하는 지방자치단체장은 각 지역에서 시행되는 국가사무를 위임받아 관리하며 집행하는 권한을 가지며 조례나 규칙 등을 근거로 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관이나 하부행정기관에 위임할 수 있는 권한과 함께 소속 직원의 지휘, 감독하고 임면·교육훈련·복무·징계 등의 사항을 처리하고 퇴직시 그 업무를 후임자에게 인계하는 것이다.

반면 지방의회 의원의 권한은 총 여섯 가지의 권한을 갖는다. 먼저, 「지방자치법」 제39조에 근거하여 지방의회가 의결할 수 있는 사항은 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항, 조례에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항 등이 있다.

지방자치단체장과 지방의회 의원 사이의 관계도 「지방자치법」에 근거한다. 먼저, 지방의회가 지방자치단체장에게 요청할 수 있는 사안은 「지방자치법」 제40조에서 본회의나 위원회 의결로 안건 심의와 관련된 서류 제출을 지방자치단체장에 요구할 수 있으며, 제41조는 지방의회가 매년 1회 지방자치단체(시·도는 14일 범위, 시·군 및 자치구는 9일 범위)의 사무를 감사를 실시하고 본회의 의결로 조사할 있도록 행정사무 감사권 및 조사권과 함께 제41조의2 행정사무 감사 또는 조사 보고에 대한 처리를 규정하고 있다. 그 밖에 「지방자치법」 제42조 행정사무처리상황의 보고와 질문응답, 제43조 의회규칙을 명시하고 있다. 그에 반해 지방자치단체장이 지방의회에 요구할 수 있는 사안은 「지방자치법」 제107조에 의거하여 지방의회 의결에 대한 재의와 제소를 요구할 수 있으며, 예산상 집행 불가능한 의결의 재의요구(제108조), 지방자치단체장의 선결처분(제109조)도 요청할 수 있다. 견제와 균형 원리에서 지방의회는 의결기관으로서, 지방자치단체장은 집행기관의 장으로서의 역할을 부여하고 있는 것이다.

그러나 지방자치단체장과 지방의회의 권한 갈등은 지방자치단체장이 지방의회보다 우월한 지위에 있음을 보여준다. 지방의회와 지방자치단체장의 권한 범위와 조례안 재의결에 대한 기관소송사건은 “지방의회가 지방자치단체장의 인사권 내지 임명, 위촉권을 침해하였는지, 지방의회가 지방자치단체장의 행정기관 설치권한을 침해하였는지, 지방의회가 지방자치단체장의 소속 공무원에 대한 징계권을 침해하였는지, 지방의회가 지방자치단체장의 집행권을 침해하였는지, 지방의회가 위에서 본 지방자치단체장의 권한 외에 지방자치단체장의 업무범위를 침해하였는지 등”이 주를 이룬다(심용재 2015, 47). 기관소송사건에 대하여 대법원은 “거의 일관되게 지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는다고 판시”하였다(심용재 2015, 47). 지방자치단체장의 기관위임사무가 우선하며 지방의회의 견제는 동시에 그리고 필연적으로 동반하여 작용하는 권한이 아니라 사후적으로만 작동한다는 한계가 있다.

이처럼 지방자치단체장과 지방의회 사이의 불균등한 관계는 기관위임사무 처리 중심의 지방정치의 구조에서 비롯되는 집행기관 우선의 지방정치 특성에서 비롯된다고 볼 수 있다. 특히 기관위임사무를 처리하여야 한다는 제약이 있지만 지방자치단체장은 지방정부의 행정조직을 이끌기 위해 필요한 조직, 재정 등을 운영하는 권한을 갖는다는 점에서 지방의회보다 권한과 영향력이 클 수 있다고 볼 수 있다. 권위주의 시기 경험과 중앙집권적 중앙정치가 압도한 경험은 지방정치에서 의결기관보다 집행기관을 우선시하는 경향을 띠며 그에 따라 지방자치단체장의 권한이 상대적으로 더 커질 가능성이 크다(이용마 2014, 125).

이로 인해 현역 지방자치단체장과 지방의회 의원이 참여하는 지방선거에서도 그 영향력 차이가 나타나게 된다. 현직에 있는 후보가 선거에서 유리하다는 현직효과(incumbency effect)은 잘 알려진 사실이다. 기초의원 선거가 광역의원 선거에서보다 현직효과가 큰 것으로 분석되었지만(황아란 2012), 현직 지방자치단체장과 현직 지방의회 의원이 경쟁하는 선거에서 현직효과에 대한 경험적 근거는 찾기 어렵다. 지

방자치단체장 선거나 지방의회 의원 선거에서 어떤 정당이 공천하였는지가 득표율 혹은 당선에 가장 중요한 요소이지만 지방자치단체장 선거와 지방의회 선거의 현직 효과에는 차이가 있다. 지방자치단체장 선거와 같이 유권자의 수가 많은 지방선거의 현직효과는 유권자가 잘 아는 인지도 높은 후보의 득표율이나 당선에 유리하게 작용하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 현직 지방자치단체장과 현직 지방의원이 지방자치단체장 선거에 동시에 참여한다면 현직 지방자치단체장이 유리할 수 있다는 것이다. 이는 현직 지방자치단체장이 기관위임사무 등 자신이 쌓은 성과를 홍보할 기회가 충분할 뿐만 아니라 인지도를 높일 수 있는 기회 또한 누릴 수 있기 때문이다.

이상과 같이 두 가지 정치제도는 지방선거에서 정치적 기회 균등의 문제를 야기한다. 지방자치단체장의 우월한 지위나 「정치자금법」 등을 통한 정치적 동원의 기회 차이는 지방선거에서 정치적 기회 균등을 제약하는 조건일 수 있다. 이러한 정치적 기회구조는 지방정치에서 지방자치단체장의 영향력 하에서 운영되고 있음을 말하며 이는 지방정부와 지방의회 사이의 견제나 균형적 관계를 형성하는데 제한을 가한다고 볼 수 있다. 이는 기관위임사무를 처리하는 지방자치단체가 중앙정부의 영향력으로부터 자유로울 수 없음을 의미하는 것이기도 하다. 그에 따라 중앙정부의 영향력이 지배하는 가운데 지방정치는 견제와 균형 원리가 반영되지 않은 채, 현직 지방자치단체장의 영향력이 지속되는 구조로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 지방정치 구성에 관한 정치제도

선거는 유권자가 자신을 대표하는 선출직 공직자를 뽑는 과정이기 때문에 선거과정에서 가장 중요한 부분은 유권자가 후보자로부터 충분한 선거정보를 확보하는 것이다. 선거과정에서 소통되는 선거정보는 크게 두 가지로, 하나는 선거에 참여하는 후보자에 대한 기본 정보이고, 다른 하나는 후보자의 소속 정당에 대한 정보이다. 후보자 개인이 갖는 능력, 경력, 도덕성 등을 포함한 선거정보가 선거과정에서 유권자에게 전달되는데, 후보자 선거정보에서 선거과정에 유의미한 영향을 미치는 선거정보는 현직후보에 대한 정보이다. 현직 후보자는 자신이 속한 지역구에 유치한 사업과 활동성적을 통해서 후보자의 능력을 유권자에게 보여줄 정치적 기회를 갖는다

(윤종빈, 2008; 문용직, 1997; Howell 1982). 그에 따라 후보자별 선거정보에는 현직자와 도전자 사이의 정치적 기회의 차이를 갖게 된다. 또한 후보자 소속 정당에 관한 선거정보는 선거 이전에 각종 언론 등을 통해 소속 후보자에 대한 선거운동과 투표에 반영된다(황아란, 1998). 후보자가 소속한 정당에 관한 선거정보는 후보자의 이념적 특성을 간접적으로 파악하는 지표가 되어, 정당의 정책과 공약 등의 선거정보는 유권자가 후보자를 간접적으로 파악하는데 유용하다. 그에 따라 후보자 소속 정당에 관한 선거정보는 개별 후보자의 선거정보와 함께 유권자가 후보자를 선택하는 필요한 그러나 간접적 잣대로 작용할 수 있다.

문제는 이러한 선거정보가 유권자에게 어떻게 전달되느냐에 있다. 모든 후보자가 자신의 공약 등의 선거정보를 충분히 자유롭게 전달할 수 있는지 그리고 그 기회가 동등하게 주어지는가이다. 선거과정에 적용되는 정치제도가 어느 후보에게만 유리하게 또는 불리하게 적용된다면 그것은 후보자의 정치적 기회를 제약하는 것이다. 이는 후보자만이 아니라 유권자에게 부정적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정치관계법 작용에 대해 고민할 필요가 있다. 어느 한쪽에 치우친 선거정보는 유권자가 자신의 의사를 대변할 후보를 선택하는 기준이 되어 선거 이후의 정치과정 전반, 더 나아가 민주주의 작동에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 선거정보를 제공하고 소비하는 후보자와 정당이 어떤 정치제도 속에서 정치활동을 하는가에 대해서 살펴보려고 한다. 「정당법」, 「정치자금법」, 「공직선거법」 등 정치관계법의 영향은 선거기간 이전 시기에 중점을 두어 ‘선거기간 이전의 단계 전반’과 ‘예비후보자 등록 이후 단계’로 나누어 분석한다. 선거정보의 제공과 소비가 이루어지는 본격적인 시기는 「공직선거법」 제33조가 명시하고 있는 14일이지만 선거기간 이전도 유권자가 후보를 지지하는 정치적 선택에 영향을 미치는 일련의 과정이기 때문이다.

#### 1) 선거기간 이전 단계 전반의 정치관계법

선거기간 이전 단계에서 후보자와 정당에 적용되는 정치관계법은 주로 「정당법」과 「정치자금법」이다. 「정당법」은 정당 활동에 관한 전반적 사항을 포함하여 규정하며 「정치자금법」 또한 공직선출직 등 포괄적 정치자금과 관련된 문제를 포괄적으

로 다루고 있기 때문에 선거기간 여부와는 직접적 연관이 없이 적용된다. 그러나 두 정치관계법이 지방선거 혹은 지방정치에 영향을 미치는 방식에는 차이가 있다. 「정당법」이 후보자 자체보다는 후보자를 공천하는 정당에 작용함으로써 지방정치 구성과 성격에 영향을 주는 반면 「정치자금법」은 정당과 후보자가 되고자 하는 피선거권자의 활동을 지원해주어 지방정치에 간접적 영향을 미치는 정치제도로 볼 수 있다.

먼저 지방정치 구성에 영향을 미치는 「정당법」의 특성을 정치적 기회 균등의 관점에서 살펴보고자 한다. 사실 지방선거에 직접적으로 관련된 「정당법」 조항은 정당 등록이 취소되는 경우에 대한 조항이다. 제44조 제1항은 “최근 4년간 임기만료에 의한 국회의원선거 또는 임기만료에 의한 지방자치단체의 장 선거나 시·도의회의원선거에 참여하지 아니한 때”에 선거관리위원회는 등록을 취소하도록 명시하고 있다. 이미 선거관리위원회에 등록을 마친 정당이라고 하더라도 지방선거에 참여하지 않는 정당은 선거가 끝난 후 3개월 이내에 등록이 취소된다. 여기에서 주목할 부분은 국회의원 선거에 참여하지 않을 경우에도 정당 등록이 취소된다는 점으로 특정 지역적 요구에 부응하는 정당은 지방정당으로서의 의미를 갖지 못한다는 점이다.

이는 지방정당의 허용하지 않는 「정당법」의 다른 조항과도 관련이 있다. 「정당법」 제3조는 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·시도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성” 하는 것으로 명시하는 동시에 「정당법」 제17조는 5개 이상의 지역에 시·도당을 구성하도록 규정하고 있다. 선거관리위원회에 정당으로 등록하기 위해서는 최소 5개 권역에 시·도당을 갖추도록 하여 정당의 전국적 조직을 갖추도록 방향지어 놓고 있는 것이다. 전국적 조직을 갖춘 정당만을 허용하는 현행 「정당법」으로 인해 한 개의 지역에서 정당의 자연적 성장은 제약된다. 각 지역별 다양한 이해관계를 갖는 유권자가 있고 이들의 정치적 요구가 정치과정에 반영되기 위해서 정치조직이 필요하다고 스스로가 인식하는 경우에도 「정당법」으로 인해 이들은 지방정당으로 창당될 수 없는 것이다.

「정당법」 제3조와 제17조 이외에 지방정당의 성장을 제약하는 조항은 제4조와 제18조를 꼽을 수 있다. 「정당법」 제4조 제1항은 수도에 있는 중앙당이 선거관리위원회에 등록하도록 규정하여 중앙당 설치와 그 설치가 서울에 있어야 함을 명확히 하

고 있다. 지방정당이 만들어지고 그 활동이 지역적 요구에 기반을 두고 발전하기 위해 중앙당을 수도 서울이 아니라 지역에 두려는 지방정당은 허용되지 않는 것이다. 지방정당에게서 서울에 있는 중앙당은 행정상 필요라고 하더라도 굳이 설치할 필요가 없으며 그로 인한 정당의 정치적·경제적 비용만을 높이는 결과를 낳는다. 이와 더불어 제18조 제1항은 각 시·도당이 천명 이상의 당원을 갖도록 하고 제18조 제2항은 법정당원 수, 즉 천명 이상의 당원은 당해 시·도당 관할구역에 주소지를 두는 사람으로 구성하여야 한다고 규정한다. 동일한 이해관계를 갖거나 특정 이슈에 대한 지지자가 전국적으로 포진한 정당의 경우에는 각 시·도당이나 한 지역에 천명 이상의 당원 가입이 가능하겠지만 한 지역 내에서 정치적 입장을 같이 하는 지지자가 천명이 상회하여야 한다는 것은 어떤 근거가 있는지 의문이다. 이러한 「정당법」 규정은 대부분은 전국적 조직을 확보하거나 전국적 이슈를 중심으로 지지자를 갖는 전국정당에게 유리한 조항으로 작용할 수 있다.

<표 1>은 전국정당에게 유리한 「정당법」 조항들이다. 이러한 조항은 한 지역의 고유한 이해관계를 대변하는 지방정당 형성과 성장을 저해할 뿐만 아니라 유권자의 정치적 자유를 훼손시키는 것이기도 하다. 특정 이슈와 소수의 유권자를 대표하는 정당이 정당법이 규정하는 <표 1>의 요건을 모두 갖추기는 어렵다. 일례로 단 1명의 당선인도 없었던 녹색당은 제19대 국회의원선거에서는 0.48%, 제20대 국회의원선거에서는 0.76%를 얻는데 그친 정당이다. 녹색당처럼 최소 득표율을 채우지 못하고 의석도 없는 정당은 다음 후보를 공천하고 선거에 참여하기 위해서는 선거관리 위원회에 새로 정당 등록절차를 밟고 다시 등록 취소절차를 거치는 과정을 반복하여야 한다.

〈표 1〉 정치적 기회 균등과 지방정치 활성화를 제약하는 「정당법」 조항

조항	항목	주요 내용
제3조	정당의 구성	중앙당의 수도 소재 및 시·도당 구성
제4조 제2항	정당의 성립	법정시·도당수 및 시·도당 법정당원수
제17조	법정시·도당 수	5개 이상 지역의 시·도당 구성
제18조	시·도당법정당원수	각 시·도당의 법정당원수(천명 이상)
제44조 제1항	정당 등록 취소	국회의원선거·지방선거에 참여하지 않는 정당
제44조 제2항	정당 등록 취소	국회의원선거에서 의석 없이 2% 미만의 유효득표율

또한 「정당법」이 규정하는 시·도당 수 ‘5개’ 이상, 법정당원 수 ‘천명’ 이상, 2% 미만의 유효득표율에서 제시한 구체적인 수치는 정당정치 발전을 위한 명분이나 그 합리적 근거를 갖는지 의문이다. 정당 창당과 유지에 적용되는 이러한 수치는 신생 정당이 정당정치에 참여하게 어렵게 하는 진입장벽으로 작용할 뿐이다. 그 결과 「정당법」은 전국적 조직을 갖춘 정당이 정당정치를 주도하도록 하고 지역적 이슈보다는 중앙의 이슈만을 정치과정에 반영되도록 하는 한계를 갖는다. 그러한 과정에서 지방정치는 전국정당이 주도하는 정치과정에 종속되거나 그 의미가 축소될 수밖에 없다.

정당의 정치자금 운용에 적용되는 「정치자금법」의 일부 조항도 정치적 기회를 제약하는 문제를 안고 있다. 정치자금 종류에는 당비, 후원금, 기탁금, 보조금, 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입, 정치활동을 위하여 정당, 후보자가 되려는 사람, 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건, 그리고 이들의 정치활동에 소요되는 비용 등 총 7개 항목이 포함된다(「정치자금법」 제3조). 이 중 당비는 당원으로서 자격을 갖고자 하는 사람 수에 따라 정당의 당비 총액은 달라지며 그 수의 차이에 따라 정당이 운용하는 정치자금에도 차이가 난다. 또한 당비와 더불어 정당의 부대수입, 정당 등 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전, 유가증권과 물건, 그리고 이에 소요되는 비용 등도 정당에 따라 차이가 난다.

구체적으로 살펴보기 위해 당비에 관한 「정당법」과 「정치자금법」 조항을 포함한 <표 2>를 중심으로 논의하고자 한다. 당비는 당원이 권리행사를 할 수 있게 하는 기본 요건이다. 「정당법」 제31조 제3항은 당비를 납부하지 않은 당원은 권리행사 제한, 제명이나 당원자격 정지 등의 조치를 취하도록 당헌에 명시하도록 하고 있다. 당비를 내는 당원만이 정당의 정치활동에 참여할 수 있는 권한을 갖도록 하여 정당이 후보 선출과정 등에 참여하도록 하여 정당 민주주의에 기여할 수 있도록 한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.



〈표 2〉 당비 납부에 대한 정치적 기회를 제약하는 정치관계법 조항

조항	항목	주요 내용
「정당법」 제31조 제3항	당비	당비 미납부 당원에 대한 당원으로서의 권한·자격 제한에 대한 당헌 명시
「정치자금법」 제5조 제2항	당비영수증	1회 1만원이하 당부납부에 대한 당비영수증 발급 의무
「정치자금법」 제40조 제3항	회계보고	1회 30만원 초과 연간 300만원 초과하는 금액 제공자 신상정보에 대한 정당의 회계보고 의무에서 예외
「정치자금법」 제59조 제1항	조세 감면	당비 등 정치자금에 대한 과세연도 소득세·증여세 면제

그러나 「정치자금법」의 당비에 관한 규정은 정치적 기회를 손상시키는 문제를 안고 있다. 「정치자금법」 제5조 제2항 당비영수증에 관한 조항은 1회 1만원 이하의 당비납부에 대한 당비영수증을 연말에 발급하도록 함으로써 한 당원이 1년에 낼 수 있는 당비 총액을 12만원으로 사실상 제한시킨다. 1회 30만원을 넘지 않거나 연간 300만원을 넘지 않는 금액의 당비를 내는 당원의 신상정보를 회계보고에 공개하지 않아도 된다는 예외 조항(「정치자금법」 제40조 제3항)을 두어, 월 평균 1만원 이상의 당비를 납부할 수 있지만 1회 1만원 이하의 금액에 대한 당비영수증을 제공하도록 규정한 「정치자금법」 제5조 제2항은 당원들의 당비 납부 상한선으로 인식하거나 그 금액에 맞추어 당원을 모집 및 당비를 운영하도록 하는 요소로 작용할 수 있다. 또한 「정치자금법」 제59조 정치자금에 관한 조세 감면 규정도 당비 납부액을 1만원 이하로 제한하는 효과가 있다. 「정치자금법」 제59조 제1항은 “개인이 기부한 정치자금은 해당 과세연도의 소득금액에서 10만원까지는 그 기부금액의 110분의 100을, 10만원을 초과한 금액에 대해서는 해당 금액의 100분의 15(해당 금액이 3천만원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해서는 100분의 25)에 해당하는 금액을 종합소득산출세액에서 공제하고, 「지방세특례제한법」에 따라 그 공제금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 해당 과세연도의 개인지방소득세 산출세액에서 추가로 공제”하도록 하고 있다.

이처럼 「정치자금법」에 의한 개인이 납부할 수 있는 당비 총액에 대한 정치제도적 제약과 그에 따른 심리적 제약으로 인해 정당의 당비 총액 차이는 당원 수의 차

이에서 나게 된다. 정당의 수입이 되는 각종 정치자금의 부패와 비리의 고리가 되어 왔기 때문에, 정치자금 투명성 제고를 위한 어느 정도의 제한은 필요하다. 그러나 「정치자금법」 제40조와 제59조 등의 조항도 정치자금 투명성을 제고할 수 있기 때문에 정치자금법 제5조가 필요한지에 대해서 고민이 필요하다. 또한 「정치자금법」 제40조 제1항은 회계책임자는 선거관리위원회에 정치자금의 수입과 지출에 대해 회계보고를 하도록 규정하고 있으며, 이를 하지 않을 경우에는 「정치자금법」 제46조는 3년 이하의 징역이나 600만원 이하의 벌금에 처하도록 제재하고 있다. 부정부패한 정치자금의 제공과 수수가 정당정치 발전을 저해하지만 당비 상한선을 유권자와 정당이 자율적으로 정하도록 하여 유권자와 정당의 정치적 기회를 확장시키는 것이 필요하다.

물론 정당이 납부할 수 있는 당비 총액에 대한 규제 완화는 당비를 많이 내는 당원의 영향력이 정당의 운용에 영향을 미쳐 정치적 기회 균등을 손상시킬 수 있는 문제를 안고 있다. 당비 총액의 상한선이 없는 조건은 많은 금액의 당비를 내는 당원이 정당의 의사결정에 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없어 정당 민주주의를 약화시킬 수 있다. 당비 의존도가 높은 정당일수록 그런 부정적 결과를 낳을 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 문제점에도 불구하고 당비 금액 총액을 낮게 설정하는 제약 조건은 자체적으로 보유한 자산이 많은 정당에게는 당비를 내는 당원의 의사와는 별개의 의사결정이 이루어질 가능성을 높이는 한편, 당비 의존도가 높은 자산이 적은 정당은 상대적으로 재정적 불안정이 발생할 수 있다는 문제가 있다. 이러한 측면에서 당비 납부 총액에 대한 규제를 약화시키거나 정당이 자체적으로 결정하여 운영하도록 하는 방식을 고려할 필요가 있다.

반면 후원회에 대한 「정치자금법」의 일부 조항은 정치적 기회의 균등을 제약한다. 「정치자금법」 제3조는 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 등의 후원금을 정치자금의 한 종류로 규정하고 있으며, 「정치자금법」 제6조는 후원회지정권자가 될 수 있는 자격을 명시하고 있다. 2010년 10월 25일 「정치자금법」 개정부터는 지방자치단체장 후보도 후원회지정권자 자격을 부여받았다. 현행 「정치자금법」 제6조 후원회지정권자 조항에는 국회의원과 국회의원 당선인, 대통령선거 후보자 및 예비후보자, 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자, 지역선거구 국회의원

선거의 후보자 및 예비후보자, 중앙당의 대표자 선출을 위한 당내경선후보자, 지방자치단체의 장 선거 후보자가 포함된다. 지방자치단체장 이외의 다른 지방선거 참여자는 제외되어 있다.

이와 같은 후원회지정권자 허용 여부는 정치적 동원력 차이로 이어질 수 있는 정치적 기회 균등의 문제를 안고 있다. 후원회가 그 자체로 후보의 당선과 득표율 향상에 긍정적 영향을 미치지 않는다고 하더라도 후원회 조직과 운영은 선거결과에 간접적 영향을 미칠 수 있다. 이는 후원금액 차이에서 확인할 수 있는데, 2014년 기초단체장 선거에서 현직 기초단체장의 후원금은 평균 67,237,877.87원이었던 데 반해, 현직이 아닌 도전자의 평균 후원금액은 27,899,375.87원으로 39,338,502원 차이가 났다(전용주·조진만 2015, 78). 이러한 후원금 차이가 선거과정이나 결과에 실질적인 영향을 미친다는 근거는 없지만 후원금을 낸 유권자의 정치적 지지가 후원금 납부와 연동될 수 있다는 점에서 현직 지방자치단체장은 현직 지방의원을 포함한 새로운 도전자보다 선거경쟁에서 유리할 수 있다.

〈표 3〉 정치적 기회 균등을 손상시키는 「정치자금법」 조항

조항	항목	주요 내용
「정치자금법」 제3조	후원회 지정권자	국회의원, 국회의원 당선인, 대선 후보자·예비후보자, 대통령 선거후보자 당내경선후보자, 지역선거구 국회의원선거 후보자·예비후보자, 당 대표 선출시 당내경선후보자, 지방자치단체장 후보자
「정치자금법」 제9조	후원회 선거사무소	후원회의 사무소 또는 연락소 설치 허용(중앙당 후원회는 사무소 1개와 광역단위별 연락소 1개, 지역구국회의원 후원회는 지역구 내 사무소 또는 연락소 1개, 지방자치단체장 후원회는 사무소 1개)
「정치자금법」 제13조	연간 모금·기부 한도액 특례	공직선거가 있는 해에 중앙당과 해당 지역구 국회의원 후원회의 연간 모금·기부한도액의 2배 모금·기부 허용

현직 후보자가 누리는 이러한 이점은 「정치자금법」 제13조를 근거로 하는 연간 모금·기부한도액 특례 조항과 「정치자금법」 제9조에 규정한 후원회 선거사무소 조항에서 주요 정당과 현직 국회의원이 있는 지역구의 이점으로 이어진다. 「정치자금법」 제13조는 연간 모금·기부한도액에 관한 특례를 두고 있는데, 각 후원회는 공직

선거가 있는 년도에는 연간 모금·기부한도액의 2배를 모금하거나 기부할 수 있다고 규정하고 있다. 그에 따라 지방선거가 있는 해에 후보자를 추천한 중앙당과 후보자가 있는 지역구의 지역구국회의원의 후원회 모금·기부한도액이 늘어난다. 「정치자금법」 제13조가 지방자치단체장 후원금 한도액을 늘리는 조항은 아니지만 지방자치단체장을 추천한 정당과 그 지역구 국회의원의 늘어난 후원금이 주요 정당이나 현직 국회의원이 있는 지역의 지방자치단체장을 비롯한 지방선거 후보자의 선거운동에 쓰일 수 있다는 점에서 기회 균등의 문제를 안고 있다. 주요 정당과 현직 국회의원 유무에 따른 또 다른 이점은 이들에게 후원회 사무소를 허용해주는 것이며 지방자치단체장도 후원회 사무소 1개를 설치할 수 있어 현직 지방자치단체장에게 유리할 수 있다.

이러한 주요 정당과 현직이 유리한 「정치자금법」의 특성은 기탁금과 정당보조금 배분에서도 나타난다. 기탁금은 정치자금을 정당에 기부하고자 하는 개인이 선거관리위원회에 기탁하는 금전이나 유가증권과 그 밖의 물건(「정치자금법」 제3조)으로, 「정치자금법」 제27조에 근거하여 배분된다(「정치자금법」 제27조). 「정치자금법」 제27의 배분방식은 정당에게 배분하는 보조금 지급에도 적용된다. “정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권”(「정치자금법」 제3조)을 지칭하는 보조금은 「국회법」 제33조 제1항에 근거하여 교섭단체를 구성한 정당에게 보조금(정상보조금과 선거보조금) 총액의 50%를 정당별로 균등분할 배분하며, 교섭단체가 아닌 정당 중 5석 이상의 정당에게는 보조금 총액의 5%, 5석 미만의 정당에게는 보조금 총액의 2%를 배분하여 지급하도록 규정하고 있다(「정치자금법」 제27조). 이러한 조항은 교섭단체를 구성한 주요 정당에게 유리하며 선거에 참여하는 신생정당에게는 지원되지 않아, 후보자와 정당의 정치적 기회 균등을 보장하지 않는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 주요 정당 중심의 정치자금제도 관련 조항

조항	항목	주요 내용
「정치자금법」 제13조	연간 모금·기부 한도액 특례	후원회는 공직선거가 있는 연도에 연간 모금·기부한도액의 2배를 모금·기부 허용하며 2개 이상의 공직선거가 있는 경우에도 동일하게 적용
「정치자금법」 제25조	보조금 계상	경상보조금은 매년 분기별 분할하여 정당에 지급하고 선거보조금은 후보자 등록 마감 후 2일내 정당에 지급
「정치자금법」 제27조	보조금 배분	보조금(경상보조금과 선거보조금)은 교섭단체를 구성한 정당에게 해당 금액의 50%를 균등 분배, 비교섭단체 중 5석 이상의 정당에게 해당 금액의 5%를 5석 미만의 정당에게 해당 금액의 2%를 배분하여 지급
「국회법」 제33조	교섭단체	교섭단체 요건(경상보조금·선거보조금 받는 근거 조항)

이와 같은 주요 정당 중심의 정치자금제도에 관해 2006년 헌법재판소는 “우리나라와 같이 정당제가 불안정하고 정당과 국민 간의 동일성이 희박한 정당정치풍토에서 대의민주적 기본질서가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내에 안정된 다수세력을 확보할 필요가 있으므로, 다수 의석을 가지고 있는 원내정당을 우대하고자 하는 이 사건의 법률조항이 부당하다고 하기는 어렵다”고 판결하였다. ‘안정된 다수세력’ 확보가 필요하다는 헌법재판소의 입장에서 “교섭단체를 구성한 정당과 이를 구성하지 못하는 정당 사이에 보조금의 배분규모에 있어 상당한 차이(50/100과 5/100 또는 2/100)를 두고 있으므로, 그러한 차등지급의 정도가 합리성이 있는가가 문제된다”고 보고 있다. 그러나 헌법재판소는 교섭단체와 같은 다수 정당만이 아니라 그에 미치지 못하는 소수정당에게도 보조금 배분을 인정하여 있어 보조금 배분방식이 “소수정당의 보호·육성도 도모”하며 정당 의석수 비율이나 득표수 비율도 고려하여 있어 국민의 지지도도 반영하고 있다고 지적하면서 실제 의석수 비율 또는 득표수 비율을 비교하면 보조금 배분비율이 오히려 소수 정당에 유리하다고 평가한다.

헌법재판소의 이러한 판결에서 각 정당의 선거결과에서 얻은 득표율이 반영되지 않은 국회 교섭단체 구성 여부를 기준으로 한 경상보조금 지급에 대해서 문제의식을 갖지 않고 있다. 또한 현행 보조금 배분비율이 소수 정당에게 유리하다고 보는 헌법재판소의 판결문은 합리적인 근거를 찾기 어렵다. 일례로, 19석을 확보한 정당은 교

섭단체를 구성하지 못해 50%의 보조금을 균등 분할하는 보조금 지급에서 제외되기 때문에 “득표수 비율을 적용하는 2차에 해당하는 배분을 통해서는 사실상 형평성의 회복”이 어려우며 「정치자금법」 제27조 보조금 배분방법을 전제할 경우에 소수정당에 유리하다든가 교섭단체 구성정당과의 차이가 크게 나지 않는다는 등의 입장은 설득력을 갖기 어렵다(김도협 2017, 57-58). 20석에서 단지 몇 석 정도가 부족하여 교섭단체를 구성하지 못하는 정당이 있을 수 있기 때문에 「국회법」이 규정하는 교섭단체 구성 요건 조항과 보조금 배분 방식에 대한 또 다른 논의가 필요하다.

## 2) 예비후보자 등록 이후 단계의 정치관계법

지방선거의 선거운동은 선거일 14일 전부터 시작되며, 예비후보자의 선거운동 기간과 후보자의 선거운동 기간, 두 단계의 선거운동이 진행된다. 이중 예비후보자 등록은 지방선거를 기준으로 시·도지사선거의 경우에는 선거일 전 120일, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 단체장의 경우에는 선거기간개시일 전 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 60일 전에 하도록 되어 있다(「공직선거법」 제61조의2). 그에 따라 공식적인 선거기간을 포함하여 실질적으로 선거운동이 진행되는 기간은 시·도지사 후보자는 120일, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 단체장 후보자는 104일, 군 지역구의회의원 및 장 후보자는 74일이 주어진다.

예비후보자 등록 이후부터는 정당의 후보 공천을 위한 당내경선 및 공천과정이 진행된다. 선거기간 이전에 허용되는 선거운동 방법은 <표 5>와 같다. 예비후보자에게 허용되는 선거운동 방식은 주로 후보자 개인의 차원에서 할 수 있는 형태의 선거운동이 허용된다. 선거사무소 설치 및 그 간판·현판·현수막의 게시, 명함 제작 및 배포, 예비후보자홍보물 작성 및 우편발송, 어깨띠 또는 표지물 착용, 전화를 통한 지지 호소를 꼽을 수 있다(「공직선거법」 제60조의3). 이와 더불어 예비후보자는 예비후보자공약집 발간·배부(「공직선거법」 제60조의4)와 선거사무소 설치(「공직선거법」 제61조)도 허용된다. 이처럼 예비후보자 등록 이후 기간에 허용되는 선거운동 방식이 예비후보자 개인의 선거운동만을 허용하기 때문에 상대적으로 정당 차원의 선거운동은 제한적이다. 정당은 선거사무소·선거연락소·선거대책기구와 같은

선거운동기구(「공직선거법」 제61조)와 정당선거사무소(「공직선거법」 제61조의2)를 제한적 숫자와 기간에 한해 설치할 수 있다. 이러한 정당의 선거운동 제한은 당내경선 등에 영향을 미칠 수 있는 정당의 영향을 제한시켜 선거경쟁의 공정성을 제고할 수 있는 것으로 평가할 수 있다.

〈표 5〉 선거기간 이전 예비후보자와 정당에게 허용되는 선거운동 방법

선거운동 형태	예비후보자	정당
선거사무소 설치 및 그 간판·현판·현수막 게시	「공직선거법」 제60조의3	-
명함 제작 및 배포	"	-
예비후보자홍보물 작성 및 우편발송	"	-
어깨띠 또는 표지물 착용	"	-
전화를 통한 지지 호소	"	-
예비후보자공약집 발간·배부	「공직선거법」 제60조의4	-
선거운동기구 설치	「공직선거법」 제61조(선거사무소)	「공직선거법」 제61조 (선거사무소·선거연락소·선거대책기구)
정당선거사무소 설치	-	「공직선거법」 제61조의2 (시·도지사선거 선거일 120일전)

반면 정당에게 허용되는 선거운동은 예비후보자 등록 이후 당내경선과정에서 허용된다. <표 6>에서 보는 것처럼, 정당에게 허용되는 선거운동은 당내경선에 참여하는 후보자의 경선훈보물을 1회에 한해서 발송할 수 있으며 합동연설회·합동토론회 옥내 개최가 허용되며 이때 홍보를 위한 현수막 등을 개최장소에 설치 및 게시할 수 있다(「공직선거법」 제57조의3). 또한 당내경선에서 활용되는 여론조사가 활성화됨에 따라 여론조사를 위해 유권자의 휴대전화 가상번호를 이동통신사에 요청할 수 있도록 하고 있다(「공직선거법」 제57조의8).

〈표 6〉 정당에게 허용되는 선거운동과 제한되는 정당활동

선거운동	조항	주요 내용
경선홍보물	「공직선거법」 제57조의3	정당이 후보자의 당내경선 홍보물 1회 발송
합동연설회·합동토론회 옥내 개최	”	당내경선 후보자의 홍보에 필요한 현수막 등 개최장소 설치·게시
휴대전화 가상번호 요청	「공직선거법」 제57조의8	국회 의석을 가진 정당이 당내경선에 필요한 휴대전화 가상번호 요청
창당대회 등의 제한	「공직선거법」 제140조	선거일 전 120일 전 개최되는 창당대회·합당대회·개편대회·후보자선출대회는 소속당원 대상으로 제한
당원집회 제한	「공직선거법」 제141조	선거일 30일 전부터 선거일까지 단합·수련·연수·교육 등 당원을 대상으로 한 당원집회 개최 금지
당원모집 제한	「공직선거법」 제144조	선거기간 중 당원 모집 및 입당원서 배부 금지

정당 소속 후보자나 소수 정당의 불이익을 줄이기 위해 당원 등을 중심으로 한 정당활동은 제한된다. 「공직선거법」 제140조는 선거일 전 120일 전 개최되는 창당대회·합당대회·개편대회·후보자선출대회는 소속당원 대상으로 제한하고 있다. 또한 「공직선거법」 제141조에 의거하여 정당은 선거일 30일 전부터 선거일까지 단합·수련·연수·교육 등 당원을 대상으로 한 당원집회를 개최할 수 없을 뿐만 아니라 「공직선거법」 제140조는 선거기간 중 당원 모집 및 입당원서 배부도 금지하고 있다. 이러한 「공직선거법」 조항들은 정당 공천 후보자와 무소속 후보자 사이에서 생길 수 있는 선거운동 등의 정치적 기회 불균등 문제를 해소한다고 평가할 수 있다.

한 가지 주목할 부분은 후보자의 실질적 선거운동기간 차이로, 그러한 차이가 반드시 두어야 하는지에 대한 부분이다. 후보자를 기준으로 하였을 때, 언제부터 후보자로서의 활동을 시작하는가에 따라 실질적 선거운동 기간은 달라진다. <표 7>에서 보는 것처럼, 예비후보자로 등록을 한 후보와 뒤늦게 정당에서 공천을 확정된 후보의 선거운동 기간에는 차이가 있다. 「공직선거법」 제61조의2에 의거하여 정당은 시·도지사 예비후보자 등록 시점인 선거일 120일 전부터 정당선거사무소를 설치할 수 있기 때문에 120일부터 시·도지사 후보자의 실질적 선거운동이 시작되는 것으로 간주할 수 있다. 정당의 선거사무소 설치에 따라 시시·도지사 이외의 지방선거에 참여하고자 하는 예비후보자들은 각각 104일과 74일 동안 실질적 선거운동이 진행



되는 것이다. 후보 선출을 위한 당내경선을 위한 절차를 고려하면 약 20여일 정도의 시간이 필요할 수 있지만 선거운동의 기간도 정치적 기회 균등의 차원에서 재고할 필요가 있다.

또한 선거정보를 제공받는 유권자의 관점에서 보았을 때 실질적 선거운동 기간의 차이는 선거운동을 할 대상의 규모 차이를 반영하기 위해 필요할 수 있다. 시·도지사과 같이 선거구 면적이 넓어 유권자 수가 많은 선거는 선거운동 기간을 길게, 군 단위의 의회의원 및 단체장의 선거구처럼 상대적으로 선거구 면적이 좁은 선거에는 선거운동 기간을 짧게 부여하는 등 차등적 적용으로 평가할 수 있다.

〈표 7〉 실질적 선거운동 기간(공식 선거기간 포함)

후보의 활동	실질적 선거운동 기간(공식 선거기간 포함)		
	시·도지사 후보자	시·도회의의원선거, 자치구·시의회의원 및 단체장 후보자	군 의회의원 및 단체장 후보자
예비후보자 등록 후보	120일	104일	74일
정당공천확정 등록 후보	14일	14일	14일

「공직선거법」 제60조의2와 같이 예비후보자 등록시기의 차이를 두는 것은 선거 관리의 효율을 기할 수 있다는 장점이 있으나 예비후보자 등록시기 형태는 간소화할 필요가 있다. 「공직선거법」 제60조의2에 명시된 예비후보자 등록 시기는 대통령 선거는 ‘선거일 전’ 240일에, 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거는 ‘선거일 전’ 120일, 지역구시·도회의의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거는 ‘선거기간개시일 전’ 90일, 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 ‘선거기간개시일 전’ 60일로 규정되어 있다. ‘선거일 전’과 ‘선거기간개시일 전’이 혼재되어 있는데, 이러한 차이가 갖는 정치적 의미에 대해서 고민할 필요가 있다.

## 5. 분석결과와 정책 제언

이 글은 현행 정치관계법이 지방선거를 비롯한 지방정치 구성에 미치는 영향을 정치적 기회 균등과 자유의 관점에서 살펴보았다. 지방정치의 정치제도적 조건과

지방정치 구성에 관한 정치제도로 나누어 구성, 분석된 이 글에서 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법이 지방선거 과정과 구성에 미친 영향이 논의되었다. 이에 대해서는 선거기간 이전 단계 전반과 예비후보자 등록 이후 단계에 적용되는 정치관계법의 내용과 특징을 검토하였다.

먼저 선거기간 이전 단계 전반에서 논의된 정치관계법은 주로 「정당법」과 「정치자금법」이다. 먼저, 두 정치관계법은 전반적인 정치과정에서 주요 정당에게 유리하게 작용하여 전국적 조직을 갖춘 정당이 정당정치를 주도하고 신생정당의 진입을 어렵게 하는 정치제도로 작용하고 있다고 평가된다. 그에 따라 지방정치는 한편으로는 중앙정치에, 또 다른 한편으로는 주요 정당의 주도하는 조건에서 운용되고 있다는 문제를 안고 있다. 둘째, 「정치자금법」은 사실상 당비의 상한선을 규정하고 있어 정치적 기회를 손상시키는 문제를 안고 있다. 「정치자금법」의 다른 조항들이 정치자금 운용의 투명성을 충분히 제고할 수 있는 조건이 되고 있기 때문에 이러한 당비에 대한 규제가 필요한지에 대한 고민이 필요하다. 셋째, 「정치자금법」의 후원회지정권자 허용 여부 조항은 현직 후보자와 도전자 사이에 그리고 주요 정당 후보자와 무소속 후보자 사이의 정치적 기회 균등의 문제를 안고 있다. 넷째, 보조금 배분방식의 기회 불균등 문제에 대한 헌법재판소의 판결이 이미 내려졌지만 「국회법」이 규정하는 교섭단체 구성 요건 조항을 고려한 보조금 배분방식을 다시 논의할 필요가 있다. 마지막으로 예비후보자 등록 이후 단계에서 주로 적용되는 「공직선거법」 조항들은 정당 공천 후보자와 무소속 후보자 사이에서 생길 수 있는 정치적 기회 불균등 문제를 해소하고 있는 것으로 볼 수 있다. 당내경선을 위한 절차와 선거정보를 제공받는 유권자의 혼선을 피하기 위한 예비후보자 등록기간의 차이는 필요하지만 그러한 차이가 반드시 필요한 것인지에 대해서 정치적 기회 균등의 차원에서 재고할 필요가 있다.

이상과 같은 논의에서 다음과 같은 제언을 하고자 한다. 첫째, 지방정치 활성화를 위하여 지방정당을 허용하는 방향으로 「정당법」을 개정할 필요가 있다. 지방정당 허용은 단순히 지역적 이해관계의 정치적 반영만이 아니라 전국정당과 경쟁하는 지방정당의 활성화는 지방정치, 더 나아가 정당정치 발전의 토대가 될 수 있다. 특히 「정당법」 제3조, 제4조, 제17조, 제18조, 제44조 등은 전국정당만을 허용하는 조항들

로 유권자의 기회 균등 원칙을 훼손한다.

둘째, 이들 「정당법」 조항들 중 시·도당 수 ‘5개’ 이상, 법정당원 수 ‘천명’ 이상, 2% 미만의 유효득표율 등과 같이 구체적인 수치에 어떤 정치적 의미와 명분을 갖는지에 대해서 다시 고민할 필요가 있다. 소수정당 발전에 따른 다수당 체제로의 전환이 정당정치의 발전방향이어서가 아니라 소수정당과의 경쟁을 촉진시켜 주요 정당의 정책경쟁을 활성화시킬 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 「정치자금법」은 정치자금 투명성을 제고할 수 있는 다양한 조항들로 구성되어 있어 후보자와 정당의 기회 균등의 관점에서 재고할 필요가 있다. 「정치자금법」 제3조 후원회지정권자 규정에서 지방자치단체장에만 후원회지정권자를 허용하고 있으며 제13조는 공직선거가 있는 해에 후보를 공천한 중앙당과 해당 지역구 국회의원 후원회의 연간 모금·기부한도액을 2개까지 허용하고 있어, 지방자치단체장과 신진 도전자 사이에 그리고 정당 공천 후보자와 무소속 후보자의 정치적 기회 균등의 원칙을 훼손하는 문제를 안고 있다.

넷째, 「정치자금법」이 규정하는 보조금 배분 방식에 대해서 다시 고민할 필요가 있다. 현행 보조금 배분 방식은 교섭단체를 구성한 정당에게 유리하며 비교섭단체 정당에게는 상대적으로 불리하다. 교섭단체 구성 여부에 따라 차이가 나는 경상보조금과 선거보조금 배분방식은 「국회법」이 규정하는 교섭단체 구성 요건 조항과 함께 다시 논의하여 정치적 기회 균등의 수준을 높일 필요가 있다.

마지막으로 「공직선거법」 제60조의2의 선거별 예비후보자 등록시기의 차이에 대한 조항은 간소화할 필요가 있다. 대통령선거와 지역구국회의원선거 및 시·도지사 선거는 ‘선거일 전’을 기준으로, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거와 군의 지역구의회의원 및 장의 선거는 ‘선거기간개시일 전’을 기준으로 예비후보자 등록시기를 규정하고 있다. ‘선거일 전’과 ‘선거기간개시일 전’이 혼재되어 있는데, 이러한 차이가 갖는 정치적 의미에 대해서 고민하여 개정할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김도협. 2017. “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰.” 『인권과 정의』 제468호, 49-67.
- 문용직. 1997. “국회의원 선거에서의 현직국회의원 효과.” 『한국과 국제정치』 제13권 2호, 161-190.
- 심용재. 2015. “조례와 법률우위의 원칙: 지방의회와 지방자치단체장간의 권한범위에 관한 대법원 판례를 중심으로.” 『원광법학』, 제31집 제1호, 37-63.
- 윤종빈. 2007. “후보자 요인과 17대 총선.” 『한국의 선거와 민주주의: 17대 국회의원 선거를 중심으로』. 집문당. 113-134.
- 이용마. 2014. “주민대표성을 제고하기 위한 지방의회 구성의 다양화.” 강원택 편. 『한국 지방자치의 현실과 개혁 과제: 지방 없는 지방자치를 넘어서』. 사회평론 117-132.
- 이종수. 2002. 『지방정부이론』. 박영사.
- 전용주·조진만. 2015. “기초자치단체장 선거후원금 모금액 결정요인에 관한 연구: 2014년 제6회 동시지방선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제25권 제4호, 69-85.
- 홍준현. 2010. “기관위임사무 지방이양의 실태 및 시사점: 소요 인력 및 비용 추계를 중심으로.” 『지방정부연구』 제14권, 제3호, 51-79.
- 황아란. 1998. “6.4 지방선거와 유권자 형태: 기초단체장 선거에서의 현직효과.” 『한국정치학회 1998년 연례학술회의 논문집』. 680-707.
- 황아란. 2012. “지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로.” 『지방행정연구』 제26권 제4호, 3-26.
- Howell, Susan E.. 1982. “Campaign Activities and State Election Outcomes.” *Political Behavior* 4(2): 401-417.
- 「공직선거법」. 2018.4.6. 일부개정
- 「정당법」. 2016.1.15. 일부개정
- 「정치자금법」. 2017.6.30. 일부개정

한국정치학회 KPSA

# 4

## 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

강신구 (아주대학교)



## 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

강신구 (아주대학교)

### I. 들어가며

한국의 지방자치제도는 한국전쟁의 와중인 1952년 4월 25일 전격적으로 실시된 이후, 5·16 군사쿠데타 이후 군사혁명위원회의 포고령 제4호에 의해 역시 등장과 마찬가지로 전격적으로 중단된 역사를 갖고 있다. 강력한 통제를 원했던 중앙권력이 권력의 분산을 지향하는 지방자치를 원하지 않았던 탓이었다. 이후 긴 동면의 과정을 거친 한국의 지방자치는 1987년의 민주화 항쟁의 결과 등장한 헌법이 지방자치 실시 유예의 근거를 제공하였던 헌법상의 부칙을 제거하고,<sup>1)</sup> 1988년 4월 전부개정된 지방자치법이 발표됨으로써 부활의 근거를 마련하였다. 우여곡절의 과정을 겪으면서 마침내 1991년 3월 26일 광역의회 의원을 선출하는 선거가 30년 만에 처음으로 실시되었고, 같은 해 6월 20일에는 기초의회 선거를, 그리고 1995년부터는 광역과 기초 자치단체의 장과 의회를 동시에 실시하는 선거를 매 4년마다 실시해 왔다.<sup>2)</sup> 이에 따라 우리는 2018년 6월 13일 제7회 전국동시지방선거를 실시했다.

- 
- 1) 5·16 이후 등장한 3공화국을 탄생시킨 제5차 헌법개정안은 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”(제110조 제2항)고 규정했지만, 이를 위한 법제화의 노력은 3공화국 내내 발견되지 않았다. 뒤이은 유신헌법(1972년)은 아예 부칙 제10조에 “이 헌법에 의한 지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다”고 규정하였다. 1980년에 제정된 제5공화국의 헌법 역시 부칙 제10조에 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다”고 규정함으로써, 지방자치의 실시를 헌법상의 필수무사항이 아닌 입법에 의한 선택사항으로 만듦으로서 지방자치 실시 유예의 헌법적 근거를 마련하였던 것이다. 지방자치의 급작스런 실시와 중단, 부활에 대한 간략한 소개로는 강신구(2017) 참조.
- 2) 1995년의 동시지방선거를 가능하게 한 1994년 3월의 개정 지방자치법은 지방자치단체장과 지방의회 의원의 임기를 4년으로 규정하면서도, 부칙을 통해서 1995년에 선출된 이에 한해서는 그 임기가 1998년 6월 30일에 만료되는 것으로 규정하였다(강신구 2017, 167쪽)

현행의 지방자치법의 모태가 된 1988년 4월의 지방자치법은 제1조에 “이 법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방자치단체의 건전한 발전을 기함을 목적으로 한다”고 분명히 밝히고 있다. 이후 약 50여 차례에 이르는 크고 작은 개정이 이루어졌지만, 지방자치행정의 ‘민주성’을 도모한다는 목적만큼은 그대로 유지되어 오고 있다.<sup>3)</sup>

이 글의 목적은 지방자치를 담당하는 지방정부를 구성하는 선거가 ‘지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전’시킨다는 현행 지방자치법의 목적에 기여할 수 있는 방향으로 설계되어 있는지, 그 중에서도 특히 지방정부의 ‘민주적 대표성’을 증진시킬 수 있도록 설계되어 있는지를 살펴보고자 한다. 지방자치행정의 민주성은 민주적인 정부의 구성으로부터 비롯될 수 있다고 생각하기 때문이다.

현행의 지방자치법은 우리의 지방자치단체를 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도의 행정구역을 단위로 하는 광역자치단체와 특별시와 광역시 관할 구역안의 자치구와 그 외 광역자치단체에 포함된 시·군을 단위로 하는 기초자치단체로 구분하고, 광역과 기초자치단체의 장과 의회를 일정 요건을 갖춘 외국인을 포함한 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출하게 하며, 그 선거에 관한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다(29조). 지방정부를 광역과 기초의 수직적 단위로 구성하고, 그 구성을 위한 선거에 관한 제반 사항을 통합공직선거법을 통하여 관리하고 있는 것이다.

이와 같은 지방정부의 구성을 감안하여, 이 글에서 우리는 특히 광역과 기초를 포함한 지방의회선거를 분석의 대상으로 삼고자 한다. 민주적으로 구성되는 의회없는 민주정부는 불가능하다고 믿기 때문이다.<sup>4)</sup> 지방의회의 구성을 관리하는 현행의 공직선거법은 광역 시·도의회와 기초 자치구·시·군 의회 모두 10 퍼센트 이상을 비례

3) 현행의 지방자치법(2017년 7월 26일 타법개정)은 제1조(목적)에 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

4) 이와 같은 당위적인 이유와 더불어, 어차피 한 명을 선출하는 지방자치단체의 장 선거보다는 의회 선거가 보다 많은 제도 개선의 여지를 갖고 있다는 현실적인 고려도 함께 작용하였다.



대표 의원으로 선출하되,<sup>5)</sup> 그 외의 지역구 의원의 경우 시·도 의회는 1명을 선출하는 소선거구제를 통해서, 그리고 자치구·시·군 의회는 하나의 선거구 당 2인에서 4인을 선출하는 중선거구제를 통해서 구성하게 하고 있다. 즉, 광역의회 선거제도는 소선거구제와 비례대표제의 혼합으로, 기초의회 선거제도는 중선거구제와 비례대표제의 혼합으로 구성되어 있는 것이다.

이와 같이 복잡하게 구성되어 있는 지방 의회 선거제도의 민주성을 평가하는 기준으로, 이 글에서는 특히 ‘1인·1표·1투표가치(one person, one vote, one value)’라는 민주주의의 대원칙에 주목하여, 표의 등가성(等價性)과 관련한 두 측면을 집중적으로 살펴볼 것이다(Monroe 1994). 그 첫째는 선거구의 획정에 관련한 것으로 소위 선거구의 불균등한 획정(malapportionment)의 문제이다. 이는 동일한 크기의 유권자 집단은 동일한 가치의 대표권을 가져야 한다는 것과 관련된 개념으로 각각의 대표자는 비교적 동일한 크기의 유권자집단을 대표할 수 있도록 선거구의 규모가 획정되어야 한다는 것을 의미한다. 만약 10만의 유권자와 20만의 유권자가 각각 같은 1명의 대표자를 선출한다면, 전자의 유권자의 이해는 과대대표되고, 후자의 유권자의 이해는 과소대표되는 것이다. 이는 민주주의의 대원칙에 대한 심각한 침해가 아니라 하기 힘들 것이다.

그 둘째는 득표를 의석으로 전환하는 규칙, 즉 승자결정의 규칙에 관련한 것으로 소위 불비례성(disproportionality)의 문제이다. 이 역시 동일한 크기의 유권자 집단은 동일한 가치의 대표권을 가져야 한다는 것과 관련한 개념이지만, 승자(혹은 패자)에 의해 대표되는 유권자 집단의 크기, 즉 승자 혹은 패자에게 표를 던진 유권자의 수에 주목한다는 점에서 하나의 선거구 안에 거주하는 모든 유권자를 대상으로 하는 선거구의 불균등한 획정(malapportionment)의 문제와는 차별성을 갖는다. 이는 보다 구체적으로 득표의 크기에 비례하여 대표자의 수, 즉 의석이 결정되어야 한다는 개념으로, 10만 유권자의 지지를 받은 집단이 한 명의 대표자를 가졌다면, 20만의 지지를 받는 집단은 그 만큼 더 많은 대표를 획득하여야 한다는 것을 의미한다.<sup>6)</sup> 이

5) 시·도 의회의 최소 정수는 19명이며, 비례대표의원의 정수는 산정된 의회의 정수의 100분의 10으로 하지만, 3인 미만인 경우 3인으로 한다고 규정하고 있다(공직선거법 제 22조). 마찬가지로 구·시·군 의회의 최소 정수는 7명이며, 비례대표의원의 정수는 산정된 의회의 정수의 100분의 10으로 하지만, 무조건 1인 이상을 비례대표의원으로 구성해야 한다(공직선거법 제23조)

러한 불비례성의 문제 역시, 만약 존재한다면, ‘1인·1표·1투표가치’라는 민주주의의 대원칙에 대한 심각한 훼손이라 할 수 있을 것이다.

이상에서 제기하고 있는 민주주의 선거의 표의 등가성과 관련한 두 측면, 즉 선거구의 불균등한 획정(malapportionment)과 득표와 의석 사이의 불비례성(disproportionality)에 주목해서, 이 글은 지난 6월 13일에 실시된 전국동시지방선거 중 광역 시·도 의회선거와 기초 시·군·구 의회 선거의 선거구 획정과 선거의 결과를 분석하고자 한다. 이어지는 글의 구성은 다음과 같다. 다음에서는 먼저 이전의 지방선거를 분석한 선행 연구에 대한 검토를 통해서 현행 지방선거제도의 쟁점과 그 동안 제기되었던 문제를 살펴볼 것이다. 선행 연구에 대한 검토 이후 이번 6·13 지방선거의 양상이 광역의회 선거와 기초의회 선거의 순으로 실증적으로 분석될 것이다. 마지막의 결론에서는 실증 분석의 결과에 대한 요약은 바탕으로, 보다 바람직한 제도 개선의 방향에 대한 제언을 하는 것으로 글을 맺고자 한다.

## II. 선행 연구에 대한 검토

소선거구제와 정당명부식 비례대표제의 혼합된 형태로 광역의회를, 그리고 하나의 선거구당 2~4인의 의원을 득표순위별로, 즉 단기 비이양식으로 선출하는 중선거구제와 비례대표제의 혼합된 형태로 기초의회를 구성하는 현행 지방의회선거제도의 기본틀이 확립된 것은 2006년 제4회 전국동시지방선거부터이다. 지방선거를 앞둔 2005년 8월, 1) 기초의회 의원정수 10 퍼센트 수준을 비례대표제로 선출, 2) 기초의회 지역구 선거에 단기비양식 중선거구제 도입, 3) 기초의원 선거의 정당공천제, 4) 지방의원 유급화 등을 핵심으로 하는 공직선거법 개정이 이루어졌기 때문이다.

당시 기초의회 선거에 중선거구제를 도입하게 된 주된 배경이자 근거로는 선거구 크기의 확대를 통한 1) 군소정당 및 여성·장애인 등 소수의 대표확대, 2) 사표의 축

6) 만약 의석으로 전환되지 못하는 표, 즉 사표의 크기가 상당하다면, 득표와 의석의 비례성은 악화될 수밖에 없을 것이다. 결국 비례성(proportionality)의 문제는 사표(死票)의 축소를 아울러 의미한다.  
7) 광역의회선거에 정수의 10 퍼센트에 해당하는 의원을 병립식 정당명부 비례대표제를 통하여 선출하는 것은 이보다 앞선 2002년 제3회 전국동시지방선거에 처음 도입되었다.

소를 통한 대표성의 확대, 3) 다시 이를 통한 지역주의 및 특정 지역에서의 정당독점 완화 등이 제시되었다. 하나의 선거구에서 선출되는 대표자의 수, 즉 선거구의 크기(district magnitude)가 커질수록 거대정당에 대한 특혜는 축소되고, 득표와 의석간의 비례성은 증가된다는 것은 선거제도의 효과에 관해서 일반적으로 받아들여지는 명제와 같은 것이기 때문이다(Lijphart 1994; Cox 1997 등).<sup>8)</sup> 특기할 만한 점 중의 하나는 이와 같이 비례성을 강화하는 효과를 기대하는 중선거구제가 역시 같은 효과를 기대하는 정당명부 비례대표제와 맞물려 함께 논의·도입되었다는 것이다. 이는 정원의 10 퍼센트에 불과한 소규모의 비례대표제로는 충분한 비례성을 확보하기 힘들다는 것을 이미 예상하고 있었음을 의미한다.<sup>9)</sup>

이후 많은 연구들이 이와 같은 선거제도의 변화가 기대했던 효과를 가져왔는가, 특히 기초의회 중선거구제 도입의 효과를 검증하기 위해서 이루어졌다. 평가의 결과는 비록 분석의 대상이 되는 선거와 살펴보고자 하는 효과에 따라 조금씩 엇갈리는 모습을 보이지만,<sup>10)</sup> 검증 결과의 대체적인 합의점은 중선거구제 도입이 기대했던 만큼의 효과를 가져 오지는 못했다는 것이다. 예를 들어, 안철현(2011)과 조성대(2010)은 중선거구제가 지역별 정당독점의 현상은 일부 완화하는 모습을 보임으로써 비례성을 일정부분 증진시키기는 했으나 만족할 만한 수준은 아니었으며, 군소 정당이나 여성 등의 소수이익의 대표확대 등에 있어서는 거의 도움이 되지 못한다는 유사한 결론을 제시하고 있다.

중선거구제의 도입효과가 기대에 미치지 못하는 이유로 많은 연구자들은 기초의회 지역선거구 획정의 문제를 지적하고 있다. 즉 중선거구제가 기대한 효과를 얻기

8) 당시 공직선거법 개정과정과 배경, 동기 등에 대해서는 강민제·윤성이(2007), 고선규(2006), 안철현(2011), 윤종빈(2006), 조성대(2010), 황아란(2007) 등 참조.

9) 당시 공직선거법 개정과정에서 초안을 작성하는 역할을 담당했던 정치개혁특별위원회의 회의록을 살펴본 조성대(2010)의 연구는 중선거구제로의 전환을 위한 당시 열린우리당이 그 근거로 ‘비례대표제를 확대하는 효과’가 있음을 제시했다는 것을 보여준다(123쪽)

10) 예를 들어, 기초의회 중선거구제가 도입된 이후 최초인 선거인 2006년의 결과를 두고 한 연구는 ‘총체적으로 실패한 제도개혁’(황아란 2007, 223쪽)이라고 평가하는 반면, 또 다른 한 연구는 ‘다소 발전된 제도적 결과를 보여주었다’(김용복 2009, 45쪽)고 평가하고 있다. 또한 2010년의 결과와 관련하여 조성대(2010)은 중선거구제가 도입취지를 제대로 살리지 못하고 있다고 평가하는 반면, 김순은(2010)은 성숙효과가 나타나고 있다고 평가하고 있다. 중선거구제의 효과에 대한 엇갈린 평가와 관련해서는 박재욱(2007), 안철현(2011) 등 참조.

위해서는 2인 선거구보다는 3인 선거구, 그보다는 4인 선거구가 보다 많이 늘어나야 하는데, 그렇지 못했다는 것이다. 이들은 특히 기초의회 선거구 획정위원회가 제출한 안에 포함된 4인 선거구가 광역단체의 심의·조례제정 단계에 거대정당의 담합에 의해서 2인 선거구 2개로 쪼개지는 현상이 빈번하게 발생하는 현상에 주목하면서, 중선거구제가 기대한 결과를 내놓지 못하는 것이 “제도 자체의 한계보다는 왜곡된 제도도입에 더 큰 이유가 있다”고 진단한다(강민제·윤성이 2007, 5쪽).<sup>11)</sup>

획정위의 안이 단지 권고안으로서의 성격을 갖고 있고, 실제 중선거구 각각에 몇 명의 의원을 선출할 것인가를 최종 결정하는 것이 광역의회의 몫이기에, 그 과정에서 정당의 당리당략이 크게 작용하는 것이 문제이자 한계라는 기존 연구의 입장을 부정하는 것은 아니고, 오히려 공감하는 바이나, 기존 연구가 한 가지 간과하고 있는 조건이 있어 주목하고자 한다. 현행의 공직선거법은 지방의회의원선거구의 획정과 관련한 제26조의 ④항에서 다음과 같이 규정하고 있다:

제26조(지방의회의원선거구의 획정) ④자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도 의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다. <신설 2005.8.4.>

이 조항에서 뒷부분, 즉 선거구를 분할할 수 있다는 규정에 의하여 획정위가 포함된 4인 선거구가 2인 선거구로 분할될 수 있었고, 기존의 많은 연구들은 이에 초점을 맞추어 당리당략과 담합에 의한 선거구 분할을 문제의 근본원인으로 지적하고

---

11) 현행의 공직선거법은 공직선거법 개정을 통해서 - 즉, 국회의 결정으로 - 기초의회 의원 총정수가 광역 시·도별로 할당되면, 각 광역단위별로 구성된 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 자치구·시·군의회의 의원정수와 선거구의 크기를 - 즉, 몇 개의 선거구로 나눌 것이며, 각 선거구당 몇 명의 의원을 선출할 것인지 등 - 결정한 획정위원회를 제시하고, 이는 다시 광역자치단체에 의해서 심의·수정 후 조례로서 최종 확정되게 하고 있다(제23조, 제24조의3), 즉 획정위의 안은 단지 권고안에 머무를 뿐이며, 최종 결정은 광역단체에 의해서 결정되는 것이다. 이에 따라, 중선거구제가 최초 도입된 제4회 선거에서는 획정위 안에 포함된 전국 161개 4인 선거구가 39개만 남고, 모두 2인 선거구로 분할되었으며(강민제·윤성이 2007), 2010년의 제5회 선거에서는 획정위원은 전국적으로 63개의 4인 선거구를 포함하고 있었지만, 실제 최종획정된 것은 전국적으로 24개에 불과했다(조성대 2010). 중선거구제에서 2-4인 선거구의 배분·획정의 문제와 관련해서는 이외에도 윤종빈(2006), 고선규(2006) 등 참조.

있지만, 우리가 특히 주목하는 조건은 앞부분, 즉 기초의원의 지역구(자치구·시·군 의원지역구)는 광역의원의 지역구(시·도의원지역구) 내에서 획정되어야 한다는 것이다. 지방자치의 수직적 관계를 감안할 때, 이는 너무나 당연한 조건이라 할 수 있지만, 우리가 주목하고자 하는 것은 인구수 혹은 선거인수로 표현되는 광역의원 지역선거구의 규모이다.

비록 인구 이외에 행정구역, 지세, 교통, 그리고 그 밖의 조건을 종합적으로 고려해서 지역선거구를 획정하는 것이지만(제26조의 ①과 ②), 인구비례가 선거구 획정의 무엇보다 중요한 고려사항이 되어야 한다는 것에는 많은 사람들이 동의할 것이다. 만약 애초에 설정된 광역의회 지역선거구의 인구규모가 작다면, 보다 정확히는 이렇게 작은 규모의 광역의회 지역선거구가 다수를 차지하고 있다면, 기초의회 4인 선거구를 원하는 만큼 늘리는 것이 가능할까? 4인 선거구를 만들 수 있는 만큼의 인구 규모를 갖추지 못한 광역선거구는 어쩔 수 없이 그대로 2, 3인 선거구로 획정될 수밖에 없다. 즉 광역의원 지역선거구는 기초의원 지역선거구 획정의 매우 중요한 구조적 한계를 설정하며, (광역의원 지역선거구는 모두 한 명을 선출하는 소선거구제이기에) 광역의회 지역선거구 획정의 불균등성(malapportionment)은 기초의원 지역선거구 획정의 핵심적인 변수가 될 수밖에 없다.

인구를 감안한 선거구의 균등한 획정(apportionment)은 선거가 민주적인 것이 되기 위한 일차적인 조건과 같은 것이기에, 이는 선거제도 분야의 중요한 연구주제 중의 하나였으며(Erikson 1972; Butler and Cain 1992; Samuels and Snyder 2001; Ladewig and Jasinski 2008; Engstrom 2013 등), 국내에서도 다수의 연구가 이루어져 왔지만, 국내 연구의 대부분은 국회의원 선거를 대상으로 한 것이었으며(심지연·김민전 2001; 강휘원 2015; 이상학·이성규 2015; 김정도 2015 등), 지방의회 선거, 그 중에서도 특히 광역의회 선거구 획정의 불균등성에 대한 것은 김정도·김경일(2018)의 최근 연구가 거의 유일하다.

김정도와 김경일(2018)은 이와 같은 연구의 부족을 지적하면서, 2006년의 제4회부터 2014년의 제6회 광역 시·도의회 선거까지의 ‘표의 등가성’을 그들이 새로이 개발한 지수를 포함한 다양한 지수를 활용하여 분석한 결과, 제4회 광역의회 선거의 경우, ‘인구수 규모와 상관없이 자치구·시·군마다 일률적으로 2인의 (광역)의원을 선

출함에 따라 선거구간 인구편차가 지나치게 커지면서 지역 내 인구동등성 정도가 낮게 나타났지만, 이후 2010년 제5회 선거부터는 표의 등가성이 대폭 개선되는 모습을 보였다고 평가한다(241쪽). 그러나 이들은 이와 같이 개선된 상황 속에서도 여전히 “농촌지역 선거구의 인구수 불균형 문제, 도농 간의 과소·과다대표 문제가 지속되고 있음”을 아울러 지적하고 있다.

거의 연구가 이루어지지 않았던 광역의회 선거구의 균등한 획정의 문제를 새로운 지수개발을 통하여 다루고 있다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있는 연구이지만, 한 가지 문제는 그들이 ‘농촌지역 선거구의 인구수 불균형 문제, 도농 간의 과소·과다대표가 문제가 지속’되고 있다는 평가를 내리는 근거로서, “울산을 제외한 모든 광역시는 과소대표 된 지역으로, 경기도를 제외한 모든 도 지역은 과다대표 된 것”(258쪽)으로 나타나는 현상이 반복적으로 관찰됨을 제시한다는 것이다. 이를 지적하는 이유는 이와 같은 비교가 광역 시·도 의회 ‘간’(間)에 이루어지고 있기 때문이다. 제4회 선거에서 서울시의 광역의원 한 명이 평균적으로 106,125명을 대표하고, 제주도의 광역의원 한 명이 19,257명을 대표함으로써 그 편차가 5.5:1에 달한다고 했을 때, 비록 그 수치는 매우 인상적이기는 하지만, 이와 같은 편차가 엄밀한 의미에서 우리가 민주주의 선거에서 기대하는 표의 등가성과 관련한 선거구의 불균등한 획정의 문제를 의미하지는 않는다. 각각의 광역의원이 의결권을 행사하는 장소가 다르기 때문이다. 즉, 전자의 의원은 서울시 의회 내에서, 후자의 의원은 제주시 의회 내에서 의결권을 행사하는 대표자인 것이다. 진정한 의미에서의 선거구 획정의 불균등성(malapportionment) 문제는, 특히 그것이 민주주의 선거의 표의 등가성과 관련한 것이라면, 의결이 이루어지는 단위를 기준으로, 각각의 광역의회 내에 있는 광역의원들 각각이 대표하는 인구수·선거인수에 대한 비교를 통해서만이 평가될 수 있는 것이다.<sup>12)</sup>

12) 광역 시·도 단위 간 보여지는 평균선거인수의 편차는 의결이 행해지는 단위를 기준으로 보면, 선거구 획정의 불균등성에 대한 문제라기보다는 의회의 규모에 대한 문제라고 할 수 있다. 즉, 예를 들면 인구 오천만인 대한민국 국회의 적절한 사이즈는 얼마여야 하는가에 대한 문제인 것이다. 많은 언론보도들, 심지어는 헌법소원의 내용들 중 일부는 이런 비교를 암묵적으로 하고 있는데, 이는 주의를 요한다.

광역의회 지역선거구의 획정은 이처럼 그 자체로 표의 증가성과 관련한 선거구 획정의 불균등성과 관련한 중요한 검증의 대상인 동시에, 현행 공직선거법 상 기초의회 지역선거구는 광역의회 지역선거구 내에 획정되어야 한다는 규정(제26조의 ④)에 의해 기초의회 지역선거구 획정의 구조적 한계를 설정한다. 그러나 이제까지의 검토를 통해서 알 수 있듯이 광역의회 지역선거구의 획정의 불균등성은 아직 제대로 검증·평가되지 않아 왔다. 이에 다음에서는 제7회 전국동시지방선거의 선거구 획정과 결과를 분석의 대상으로 삼아, 먼저 광역의회 지역선거구 획정의 불균등성을 살펴보고, 이어서 기초의회 선거구 획정과 결과를 불균등성과 비례성/불비례성의 측면을 중심으로 살펴보겠다.

### III. 제7회 전국동시지방선거(2018년 6월 13일 실시) 분석: 광역 및 기초의회 선거를 중심으로

지방자치법과 공직선거법에 의거하여 2018년 6월 13일 17명의 광역자치단체의 장, 226명의 기초자치단체의 장, 824명의 광역의회의원, 2,927명의 기초의회의원, 17명의 교육감, 5명의 교육위원(제주특별자치도 한정)을 선출하는 선거가 전국적으로 동시에 실시되었다. 그 중 광역의회 의원은 아래의 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 전국 737개의 지역구에서 한 명씩 선출되는 737명의 지역구(광역) 시·도 의원과 17개 각각의 광역자치단체를 단위로 하는 17개 비례대표선거구에서 선출되는 87명의 의원으로 구성되었다. 그리고 기초의회 의원 역시 마찬가지로 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 15개 광역자치단체 단위 안에 구획된 1,035개 선거구에서 2~4인으로 선출되는 2,541명의 지역구 시·군·구 의원과 226개 기초의회 비례대표 선거구에서 선출되는 386명의 의원으로 구성되었다.

〈표 1〉 제7회 전국동시지방선거(2018.6.13) 광역 및 기초의회 선거구수 및 정수현황

	광역의회						기초의회					
	계		지역구		비례대표		계		지역구		비례대표	
	선거구 수	정수	선거구 수	정수	선거구 수	정수	선거구 수	정수	선거구 수	정수	선거구 수	정수
서울	101	110	100	100	1	10	186	423	161	369	25	54
부산	43	47	42	42	1	5	83	182	67	157	16	25
대구	28	30	27	27	1	3	52	116	44	102	8	14
인천	34	37	33	33	1	4	52	118	42	102	10	16
광주	21	23	20	20	1	3	25	68	20	59	5	9
대전	20	22	19	19	1	3	26	63	21	54	5	9
울산	20	22	19	19	1	3	24	50	19	43	5	7
세종	17	18	16	16	1	2						
경기	130	142	129	129	1	13	189	447	158	390	31	57
강원	42	46	41	41	1	5	71	169	53	146	18	23
충북	30	32	29	29	1	3	57	132	46	116	11	16
충남	39	42	38	38	1	4	70	171	55	145	15	26
전북	36	39	35	35	1	4	83	197	69	172	14	25
전남	53	58	52	52	1	6	101	243	79	211	22	32
경북	55	60	54	54	1	6	128	284	105	247	23	37
경남	53	58	52	52	1	6	114	264	96	228	18	36
제주	32	38	31	31	1	7						
합계	754	824	737	737	17	87	1,261	2,927	1,035	2,541	226	386

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)

## 1. 광역 의회 선거

이번 6월 13일에 실시된 전국동시지방선거는 그 준비과정에서부터 난항을 겪을 수밖에 없었다. 그 이유는 앞에서 이미 밝혔듯이 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정해야 하는데, 지방의회 선거구 획정의 기준이 되는 시·도의원지역구 획정은 물론 총정수를 정하는 역할을 담당하는 국회가 법적으로 허용되는 기한 안에 이를 처리하지 못했기 때문이다.<sup>13)</sup>

13) 공직선거법 제26조의 ①에 ‘시·도의원지역구의 명칭과 관할구역은 별표 2와 같이 한다’고 규정함으로써 광역 시·도의원지역구의 획정이 국회에 의한 입법사항임을 알 수 있다. 공직선거법은 자치구·



우여곡절의 과정을 거쳐서 2018년 3월 5일 국회를 통과한 공직선거법 개정안은 다음의 <표 2>와 같은 광역 시·도의회 지역 선거구 획정안을 담고 있었다. 표에서 우리는 광역 시·도 단위 간 한 명의 광역의원에 의해 대표되는 평균 선거인수에 있어서 큰 편차가 발견되는 것을 알 수 있다. 이러한 편차는 종종 선거구 획정의 불균등성(malapportionment)을 보여주는 근거로서 제시되어 오기도 했지만, 이는 앞에서 이미 강조했듯이, 진정한 의미에서 민주주의 선거에서 표의 등가성과 관련한 불균등한 선거구 획정의 문제라고 할 수는 없다. 이들이 의결권을 행사하는 단위, 즉 광역의회가 다르기 때문이다. 선거구 획정의 불균등성과 관련하여 우리가 특히 주목해야 하는 것은 각각의 광역자치단체 내에서 한 명의 광역 지역구 의원이 대표하는 평균 선거인 수가 가장 작은 선거구(최소선거구)와 가장 큰 선거구(최대 선거구) 사이의 편차이다.

이러한 비교의 단위에 주목하여 아래의 <표 2>의 마지막 열 최대/최소의 비율을 살펴보면, 각 광역자치단체별로 큰 편차가 발견되지만, 전반적으로는 선거구의 불균등한 획정의 정도가 심각한 수준인 것으로 나타난다. 비록 대전과 울산은 각각 1.8, 2.1 이라는 낮은 수준을 보여주고 있지만, 세종과 제주를 제외한 15개 단위의 평균값은 3.7의 수준을 보여주고 있는 것이다.<sup>14)</sup> 이 편차(혹은 비율)가 가장 큰 경북의 경우는 선거인 수가 9,057명으로 가장 작은 울릉군선거구와 63,059명으로 가장 큰 김천시 제2선거구가 보여주는 차이가 1:7에 이른다. 각각의 선거구에서 당선된 의원들이 경북 도의회에서 조례를 의결할 때, 동일한 한 표를 행사하므로, 울릉군 주민의 한 표는 김천시 제2선거구 주민의 한 표보다 7배의 가치를 가지게 되는 셈이다.

---

시·군의원 지역선거구를 획정하는 선거구획정위원회가 임기만료에 따른 자치구·시·군의원 선거의 선거일 전 6개월까지 획정안을 시·도지사에게 제출할 것을 요구하도록 규정하고 있지만, 그 근거가 되는 시·도의원지역구가 국회에 의하여 확정되지 않은 것이다. 결국 6·13 지방선거 광역·기초의원 정수 및 광역의원 선거구 획정을 담은 공직선거법 개정안은 선거일 전 6개월(2017년 12월 13일)을 훌쩍 넘긴 2018년 3월 5일에야 국회에서 의결되었다. 사흘 전인 3월 2일은 지방선거 예비후보 등록을 받기 시작한 날로 선거구가 확정되지 않은 상태에서 예비후보의 등록을 받는 사태가 사흘이나 지속되었다.

14) 세종과 제주의 경우 특별자치시·도로써 기초의회를 선거에 의해서 구성하지 않기에 분석에서 제외하였다. 그 이유는 우리가 앞으로 살펴보고자 하는 것 중의 하나가 광역의회 지역선거구와 기초의회 지역선거구의 연계이기 때문이다.

〈표 2〉 광역의회 지역 선거구 현황

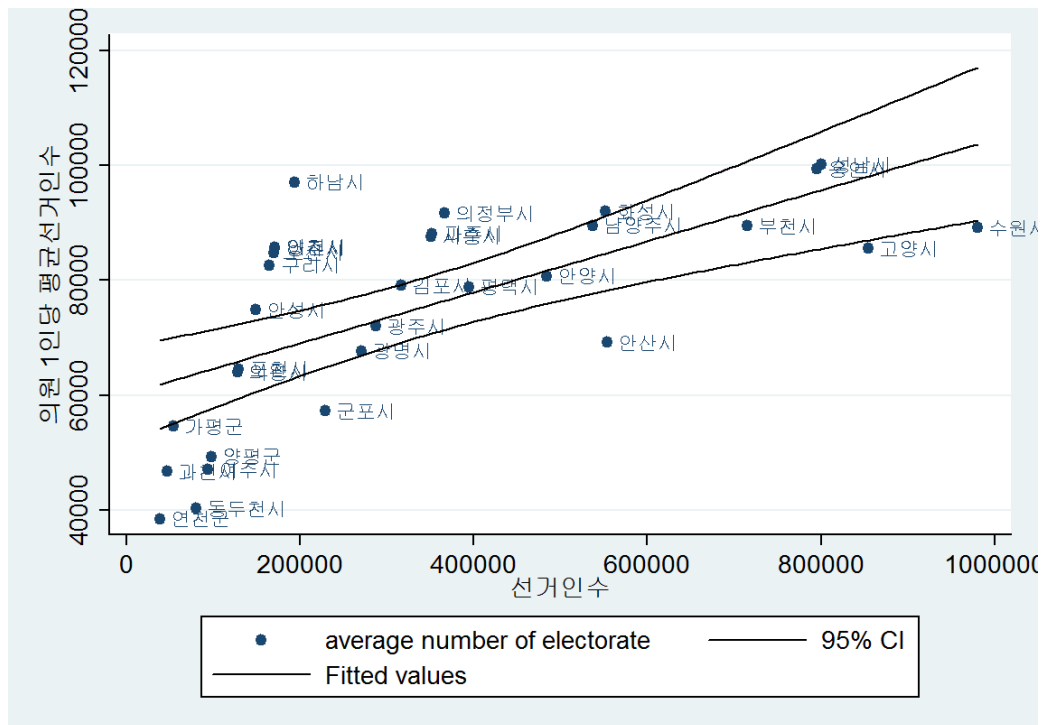
	인구수 (A)	선거인수 (B)	광역의회 지역구수 (C)	평균선거인수 (B/C)	최소선거구 (D)	최대선거구 (E)	최대/최소 비율 (E/D)
서울	9,862,251	8,380,947	100	83809.47	43,958	124,790	2.8
부산	3,461,884	2,939,046	42	69977.29	35,376	112,143	3.2
대구	2,471,533	2,047,286	27	75825.41	32,856	118,293	3.6
인천	2,960,626	2,440,779	33	73963	18,938	117,700	6.2
광주	1,461,346	1,172,429	20	58621.45	36,254	79,737	2.2
대전	1,496,480	1,219,513	19	64184.89	45,042	81,919	1.8
울산	1,162,523	942,550	19	49607.89	32,977	70,110	2.1
경기	12,991,093	10,533,027	129	81651.37	35,055	154,429	4.4
강원	1,546,624	1,296,196	41	31614.54	14,896	49,076	3.3
충북	1,597,152	1,318,186	29	45454.69	20,730	70,827	3.4
충남	2,124,838	1,740,413	38	45800.34	20,097	73,542	3.7
전북	1,848,198	1,527,729	35	43649.4	19,609	69,231	3.5
전남	1,891,574	1,577,224	52	30331.23	10,827	48,935	4.5
경북	2,684,397	2,251,538	54	41695.15	9,057	63,059	7.0
경남	3,380,233	2,765,485	52	53182.4	22,347	87,096	3.9

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하여 저자가 직접 작성

위의 표를 통해서 우리는 광역의회 지역선거구에서 발견되는 불균등성이 광역 시·도 단위 간에 차이를 보이지만, 대체적으로 여전히 민주주의 선거에서 기대되는 표의 등가성을 주장하기에는 어려울 정도의 심각한 불균등성이 여전히 존재하는 것을 알 수 있다. 그렇다면 이와 같은 불균등성은 선거구의 다른 특징들과 어떻게 유기적으로 연결되는가? 국회의원 선거구 획정을 대상으로 한 기존의 연구들은 이와 같은 편차가 도·농간의 과소·과대대표 현상과 연결되어 있음을 밝혀왔다. 그러나 이러한 판단은 광역 시·도 간의 비교에 근거하는 것으로, 하나의 광역시 혹은 도 안에서 발견되는 편차·불균등성이 무엇과 연결되어 있는지는 아직 검증되지 않았다. 그래서 우리는 이 문제를 조금 더 깊이 살펴보고자 했다.

다음의 <그림 2>는 하나의 예로서, 경기도 내에 존재하는 31개 기초 시·군 단위 별로 총 선거인 수와 이를 각 시·군에 할당된 광역의원 수로 나눈 값, 즉 도의원 한

명에 의해 대표되는 평균선거인수와의 관계를 산점도(scatterplot)와 회귀선(regression line)으로 표현한 것이다. 이 분석에서 기초자치단체를 분석의 단위로 삼은 이유는 비록 서로 다른 광역선거구 단위에 살고 있더라도 같은 기초자치단체 내에 거주하는 유권자들이 다른 기초자치단체에 거주하는 유권자들과 비교할 때, 비교적 동일한 이해를 공유할 것이라고 추정할 수 있기 때문이다. 경기도내의 광역의회 선거구가 균등하게 잘 구획되어 있었다면(well apportioned), 우리는 그림 속에서 특정한 패턴의 양상을 발견하지 못했을 것이며, 회귀선 역시 기울기가 0을 벗어나지 않았을 것이다. 그러나 우리는 그림에서 확연한 우상향의 회귀선을 발견할 수 있다. 이러한 기울기가 의미하는 바는 인구가 밀집된 지역일수록 광역의원 한 명에 의해서 대표되는 선거인이 많다는 것을 의미하며, 이는 다시 인구가 밀집된 지역일수록 한 명의 광역의원에 의해 대표되는 유권자의 이해가 과소대표되고 있다는 것이다.



〈그림 1〉 광역의회 지역 선거구 획정의 Malapportionment: 경기도

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)

위의 그림은 세종과 제주를 제외한 15개의 광역자치단체 중에서 경기도의 경우만 하나의 예로서 살펴본 것이다. 다음의 <표 3>은 동일한 회귀분석을 15개 광역단위 각각 수행한 결과를 보여주고 있다. 표에서 추정회귀계수는 각 광역단위별로 포함되어 있는 자치시·군·구를 하나의 단위로 하여 <광역의원 1인당 대표하는 선거인수>를 자치시·군·구의 <선거인수>에 회귀분석한 결과. 즉, <광역의원 1인당 대표하는 선거인수> =  $\beta_0 + \beta_1 \cdot \text{<선거인수>} + \epsilon$  식을 회귀분석했을 때의  $\hat{\beta}_1$  값을 의미한다.<sup>15)</sup> 표를 통해서 비록 각각의 분석에서 사례의 수가 작지만, 그림에도 불구하고 일반적인 유의수준인 0.05를 적용했을 때,<sup>16)</sup> 대구, 대전, 울산, 충남을 제외한 전 광역단위에서  $\hat{\beta}_1$  값은 매우 높은 수준으로 유의미하게 나온다는 것을 알 수 있다. 그 만큼, 인구가 밀집한 지역 유권자의 이해가 과소대표되는 경향이 체계적으로 나타나고 있다는 것, 즉, 대부분의 광역 단위에서 선거구 획정의 불균등성(malapportionment)이 인구수와 체계적인 관련성을 가지고 있다는 것을 의미한다.

현재 우리나라의 도·농 갈등은 결코 작지 않다. 전국적인 차원에서의 갈등 또한 크겠지만 하나의 광역시·도 안에 존재하는 도·농 갈등 또한 결코 간과할 수 있는 수준은 아닐 것이다. 지금의 결과는 하나의 광역시·도 안에서 도·농 갈등과 관련한 결정을 내릴 때, 상대적으로 인구가 밀집한 도시의 이해는 과소대표되고, 그렇지 않은 농촌의 이해는 과대대표되는 경향이 체계적으로 나타나고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 광역의원 지역 선거구 획정이 국회에 의한 공직선거법 개정을 통해서 이루어진다는 것은(제26조의 ①) 그러한 경향이 광역시·도 내의 결정이 아니라, 중앙 정부(국회)의 결정에 의해서 만들어지고 있다는 것을 의미한다.

15) 부록의 <표 A1> 참조.

16) 계량분석의 전문가들은 일반적으로 사례가 많을수록 유의수준, 즉 유의하다고(significant) 판단하는  $p$ -값을 낮게, 사례가 적을수록 유의수준을 높게 책정할 것을 권고한다.

〈표 3〉 광역의회 지역 선거구 획정의 Malapportionment

광역 단위	자치시·군·구 수( $n$ )	추정회귀계수( $\hat{\beta}_1$ )	표준오차	p-value	$R^2$
서울	25	0.056	0.024	0.029	0.1904
부산	16	0.141	0.046	0.009	0.3987
대구	8	0.063	0.051	0.264	0.2019
인천	10	0.107	0.029	0.006	0.6332
광주	5	0.064	0.028	0.106	0.6351
대전	5	0.038	0.037	0.380	0.2605
울산	5	-0.023	0.065	0.745	0.0407
경기	31	0.044	0.009	0.000	0.4337
강원	18	0.103	0.018	0.000	0.6742
충북	11	0.046	0.019	0.039	0.3924
충남	15	0.063	0.03	0.058	0.2495
전북	14	0.062	0.022	0.015	0.4005
전남	22	0.094	0.021	0.000	0.4953
경북	23	0.106	0.021	0.000	0.5572
경남	18	0.049	0.015	0.004	0.4108

주: 각 광역단위별로 포함되어 있는 자치시·군·구를 하나의 단위로 하여 <광역의원 1인당 대표하는 선거인수>를 자치시·군·구의 <선거인수>에 회귀분석한 결과. 즉, 표의 추정회귀계수는 <광역의원 1인당 대표하는 선거인수>= $\beta_0 + \beta_1 \cdot \langle \text{선거인수} \rangle + \epsilon$ 를 회귀분석했을 때의  $\hat{\beta}_1$  값.

## 2. 기초 의회 선거

위에서 우리는 광역의회 지역 선거구 획정과 관련하여 특히 선거구 획정의 불균등성을 중심으로 살펴보았다. 다음으로 기초 시·군·구 의회의 지역선거구 획정과 관련한 문제를 살펴보도록 하자. 이와 관련하여 특기할 만한 제도적인 조건을 다시 한 번 강조하며, 1) 총정수는 국회가 공직선거법 개정을 통해서 정하며(제23조의 ①), 2) 광역 시·도에 할당된 기초의원 총 정수 범위 내에서 각 기초의회 지역선거구의 크기(즉, 몇 명의 의원을 선출하는가) 및 구역은 광역 자치단체 수준에서 구성된 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 제출한 획정위원을 광역자치단체의 의회가 심의·수정 후 조례로서 정하며(제24조의3), 3) 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자

치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다(제26조의 ④)는 것이다.

다음의 <표 4>는 하나의 기초의회 지역 선거구 내에 거주하는 선거인 수를 각 선거구에서 선출하는 의원수로 나눈 값, 즉 한 명의 기초의회 지역구 의원에 의해 대표되는 평균 선거인수를 기본 단위로 하여, 세종과 제주를 제외한 15개 광역자치단체별로 최소 선거구와 최대선거구를 보여주고 있으며, 다시 각 광역 단위 안에 존재하는 기초의회를 구성하는 선거구 내에서 최대선거구와 최소선거구가 보여주는 비율이 가장 작은 기초의회와 가장 큰 기초의회를 보여주고 있다. 표를 이와 같이 구성한 이유는 선거구 획정의 불균등성을 평가하기 위해서는 역시 의결권 행사의 단위를 기준으로 살펴보아야 한다는 것을 재차 강조하기 위한 것이다. 즉 표에서 우리는 인천의 경우 옹진군가선거구와 계양구나선거구의 평균 선거인 수가 약 1:12.4의 차이를 가지는 것을 볼 수 있지만, 유의해야 할 것은 이들 선거구에서 선출되는 의원은 각각 옹진군의회와 계양구의회에서 의결권을 행사하는 사람들이라는 점이다. 즉, 이 편차는 동일한 하나의 의결과 관련하여 그 영향을 받는 유권자 집단의 표의 가치에 있어서 차이를 보이는 것은 아니라는 것이다.

인천의 경우에는 오히려 3인 선거구 세 개, 2인 선거구 한 개를 가지고 있는 인천서구가 최대 선거구(기초의회 의원 1인당 대표하는 선거인수 기준, 서구 다 선거구)와 최소 선거구(서구 가 선거구) 사이의 비율이 1.56으로, 인천 관내에 존재하는 10개의 자치구·군 의회 중 가장 큰 차이를 보여주지만, 그 크기는 그렇게 크다고 보기는 힘들다. 전국적으로 가장 큰 편차를 보여주는 기초의회는 경북의 영주시로 2인 선거구 여섯 개로 구성되는 영주시의 선거구는 최소와 최대의 비율이 3.02를 보여주고 있다. 그 편차가 비록 작다고는 할 수 없지만 앞에서 살펴본 바 있는 광역선거구 획정의 불균등성보다는 훨씬 완화된 모습을 보여주는 것이다. 비교적 작은 단위의 지역을, 그러하기에 비교적 동질적인 성격을 가지는 유권자 집단의 이해를 분할하는 성격을 가지기에 기초의회 지역 선거구 획정에서 발견되는 선거구 획정의 불균등성(malapportionment)은 앞에서 살펴본 바 있는 광역의회 지역선거구 획정의 경우와서와 같이 심각하지는 않다는 것을 <표 4>는 보여주고 있다.

〈표 4〉 기초의회 지역 선거구 획정의 Malapportionment

	기초의원 1인당 대표하는 선거인수				기초의회 단위별 최대/최소 비율			
	최소선거구		최대선거구		최소		최대	
서울	마포구나	9,959	강서구라	40,938	중구	1.10	마포구	2.98
부산	중구가	6,626	사하구마	29,847	중구	1.00	기장군	2.48
대구	중구가	10,952	달서구마	26,511	중구	1.08	수성구	1.93
인천	옹진군가	2,929	계양구나	36,277	강화군	1.00	서구	1.56
광주	북구가	12,085	광산구마	27,434	동구	1.25	북구	2.20
대전	동구가	14,486	유성구라	32,294	유성구	1.49	동구	2.03
울산	중구라	16,489	동구가	30,732	울주군	1.31	동구	1.71
경기	연천군가	5,221	의정부시가	42,747	과천시	1.01	화성시	2.20
강원	양양군나	2,542	원주시마	18,385	동해시	1.05	강릉시	2.94
충북	보은군다	3,344	청주시차	23,609	진천군	1.02	청주시	2.20
충남	청양군나	3,847	천안시마	32,540	서천군	1.10	예산군	2.27
전북	순창군나	2,418	전주시가	20,905	장수군	1.10	군산시	2.63
전남	화순군나	3,306	순천시아	14,995	곡성군	1.01	순천시	2.81
경북	울릉군나	1,403	포항시타	20,531	청도군	1.06	영주시	3.02
경남	의령군라	2,276	창원시라	32,095	의령군	1.38	거창군	2.87

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성

그러나, 기초의회 지역 선거구 획정과 관련하여 가장 주목되고 논란을 빚고 있는 것은 선거구의 불균등한 획정의 문제라기보다는, 앞에서 이미 살펴본 바 있듯이, 2~4인 선거구의 획정 문제이다. 하나의 선거구 안에서 몇 명의 의원을 선출하도록 하는가의 문제는 중선거구제가 도입된 이후로 매년 지방선거 때마다 큰 논란과 혼란을 불러일으켰다. 문제의 씨앗은 2~4인 선거구 획정의 문제를 광역자치단체의 수준에서 구성되는 선거구 획정위원회와 광역자치단체(장과 의회)에 맡겨 놓았다는 것에 있다.<sup>17)</sup> 매년 지방선거 때마다 중선거구제의 도입효과(군소정당과 소수이익의 대표확대, 사표방지, 지역주의와 정당독점의 완화 등)를 기대하는 시민 단체들은 획정위가 안을 만드는 단계, 광역단체가 조례를 심의하는 단계에서 보다 효과가 큰 3,4인 선거구의 비중을 확대할 것을 요구하는 압력을 가하고, 기득권을 확보하고 있는 거대정당 위주로 구성되어 있는 광역 시·도 의회는 획정위가 3,4인 선거구를 확

17) 앞의 주 11) 참조.

대하는 안을 제출한다고 하더라도 다시 이를 2인 선거구로 쪼개는 모습을 보이고, 이는 다시 시민단체의 반발을 불러일으키는 공방이 되풀이 되어 온 것이다(윤종빈 2006; 조성대 2010). 이러한 공방은 이번 7회 선거에서도 여지없이 발생하였다. <표 5>는 이번 선거를 앞두고 제출된 선거구 획정위의 최종안과 광역단위에서 조례로써 최종 확정된 선거구 획정안을 비교하여 보여주고 있다.

〈표 5〉 기초의회 지역선거구의 획정

광역 단위	총정수	획정위 제출안			최종획정된 선거구			
		2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	2인 선거구	3인 선거구	4인 선거구	계
서울	369	91	53	7	114	47	0	161
부산	157	30	23	7	44	23	0	67
대구	102	18	14	6	30	14	0	44
인천	102	13	20	4	24	18	0	42
광주	59	2	17	1	3	15	2	20
대전	54	5	12	2	9	12	0	21
울산	43	15	3	1	14	5	0	19
경기	390	80	74	2	84	74	0	158
강원	146	13	36	3	15	36	2	53
충북	116	24	20	2	24	20	2	46
충남	145	25	25	5	25	25	5	55
전북	172	36	32	1	36	32	1	69
전남	211	37	31	11	37	31	11	79
경북	247	54	45	1	69	35	1	105
경남	228	38	32	14	64	28	4	96
계	2,541	481	437	67	592	415	28	1,035

출처: 대전·충북·충남은 각종 언론보도 참조하여 작성.

나머지는 한겨레(2018/3/14)(<<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/835963.html>>).

표를 통해서 기초의회 지역구 의원을 선출하는 15개 광역단체 중, 음영으로 표시된 4곳을 제외한 11곳에서 획정위의 안과 최종확정된 선거구가 다르다는 것을 알 수 있다. 그런데 사실 획정위안과 최종획정안이 동일한 4곳 중, 충남과 전북은 도의회가 정해진 의결시한인 3월 21일까지 조례안을 의결하지 못해서 중앙선거관리위



원회가 규칙으로 획정위의 안을 정한 경우이다.<sup>18)</sup> 논란없이 통과된 경우는 15곳 중에서 2곳에 불과한 셈이다. 표를 통해서 또한 알 수 있는 것은 변경의 주된 내용이 3,4인 선거구의 축소와 이로 인한 2인 선거구의 확대라는 점이다. 이와 같은 현상이 특히 심하게 발견되는 것은 4인 선거구로서 애초에 각 시·도의 획정위 안은 모두 합쳐 67개의 4인 선거구를 포함하고 있었는데, 최종 확정된 결과는 전국 28개의 4인 선거구에 불과하다. 중선거구제 획정의 문제가 특히 선거구의 규모가 상대적으로 큰 4인 선거구의 확대와 축소를 둘러싼 갈등으로 첨예하게 나타났다는 것을 짐작할 수 있다.

이와 같은 변경이 기득권을 유지하고자 하는 거대정당의 당리당략에 의한 것이라고 의심할만한 근거가 상당하고, 그 규모 또한 결코 작지 않다고 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 확인하고 싶은 것은, 앞에서도 살펴본 바 있듯이, 과연 선거구 획정의 자율성이 얼마만큼 획정위원회 및 광역자치단체에게 부여되어 있었던가이다. 기초의회 지역 선거구는 하나의 광역의회 지역 선거구 내에 획정되어야 하며, 두 개 이상의 광역의회 선거구를 분할하여 획정할 수 없다는 조건이 부여되어 있기 때문이다. 다음의 <표 5>는 15개 광역 단위의 690개 광역선거구가 1,035개 지역 선거구로 분할된 양상을 보여주고 있다.

〈표 6〉 광역선거구의 분할에 의한 기초의회 지역선거구의 획정

분할의 경우	수	기초선거구	수
광역선거구가 그대로 하나의 기초선거구로 획정된 경우	394	2인 선거구	105
		3인 선거구	268
		4인 선거구	21
광역선거구가 2개의 기초선거구로 분할 획정된 경우	254	2+2	154
		2+3	66
		3+3	28
		2+4	5
		3+4	1

18) 중앙선거관리위원회 보도자료 2018년 3월 23일.

(<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/37293.do?menuNo=200035&searchYear=&searchMonth=&searchWrd=&searchCnd=&viewType=&pageIndex=7&section=&searchOption1=>, 검색일 2018/8/21)

분할의 경우	수	기초선거구	수
광역선거구가 3개의 기초선거구로 분할 획정된 경우	35	2+2+2	20
		2+2+3	11
		2+3+3	3
		2+3+4	1
광역선거구가 4개의 기초선거구로 분할된 경우	7	2+2+2+2	1
		2+2+2+3	6
계			690

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성

표를 통해서 우리는 394개의 광역선거구는 그대로 하나의 기초의회 지역선거구로 획정되었다는 것을 확인할 수 있다. 비율로 따지면 57.1 퍼센트(394/690)에 해당한다. 그 외 광역선거구 1개가 2개의 기초선거구로 분할획정된 경우가 254개(36.8%), 3개로 분할된 경우가 35(5.1%), 무려 4개로 분할된 경우마저 7개(1.0%)에 달하는 것을 확인할 수 있다. 인구만이 선거구 획정의 유일한 기준은 아니겠지만, 이렇게 4개의 기초선거구로 분할된 사례가 존재한다는 것은 그만큼 우리가 앞에 살펴본 바 있는 광역선거구 획정의 불균등성이 심각하다는 것을 보여주는 또 다른 지표라 할 수 있다.

그런데 우리가 정작 주목하고 싶은 것은 위의 표에서 광역선거구가 그대로 하나의 기초선거구로 획정된 경우 중, 결과적으로 2인 선거구로 획정된 사례(105개)와 3인 선거구로 획정된 사례(268개)이다. 이는 앞의 조건, 즉 하나의 기초의회 지역선거구는 하나의 광역의회 선거구 내에 획정되어야 한다는 조건과 결부시켜 생각한다면, 애초에 기초 선거구 획정의 출발점이 되는 광역선거구의 인구규모가 작아서 다른 여지없이, 어쩔 수 없이, 기초 선거구 획정이 이루어질 수밖에 없었던 경우라고 할 수 있다.<sup>19)</sup> 이는 달리 말하면, 최종 확정된 1,035개 기초의회 지역 선거구 중 373개(105+268=373, 36.0%), 총 정수 2,541명 중 1,014명(2인 선거구 105개, 3인 선거구 268개, 2\*105+3\*268=1,014, 39.9 퍼센트)은 획정의 자율권 범위 밖에 있었다는 것을 의미한다.

19) 2인 선거구는 당연히 그러하며, 3인 선거구는 2인 선거구 2개로 쪼개는 것이 가능할 것이지만, 인구 비례 등을 감안한다면 쉽지 않은 경우일 것이다.

물론 4인 선거구 확대를 요구하는 입장에서는 그 한정된 범위 밖에 있는 정수를 4인 선거구로 채워줄 것을 요구할 것이며, 실제로 그렇게 했다. 이에 대응하여 거대 정당 중심으로 구성된 시·도 의회는 기득권을 유지하기 위해서 되도록 잘게, 즉 2인 선거구로 쪼개고자 했을 것이며, 또한 그렇게 했다는 것을 앞의 <표 5>는 보여주고 있다. 그러나 여기에서 우리가 지적하고 싶은 것은 그와 같은 정당의 이해로부터 자유로운, 상대적으로 중립적인 입장을 갖고 있는 선거구 획정위원회라도 시민단체의 요구를 따라서 4인 선거구를 무작정 확대하는 것은 쉽지 않았을 것이라는 점이다. 즉, 어쩔 도리 없이 만들어질 수밖에 없는 2인 선거구가 무시할 수 없는 수로 존재하는 상황에서 거대정당과 이해를 공유하는 쪽에서 선거구간 형평성을 요구하며 2인 선거구의 획정을 요구한다면, 이에 대하여 마땅히 대응할 만한 논리는 찾기가 쉽지 않다는 점이다.<sup>20)</sup>

게다가 하나의 선거구에서 선출하는 대표자의 수를 늘릴수록, 선거구의 지리적 범위는 커질 수밖에 없으며, 대표자와 시민들 사이의 면대면 접촉의 기회는 줄어들게 되고, 기초의회 지역구 의원에게 기대되는 시민들과의 유대는 떨어지게 될 우려는 커지게 된다. 이런 단점이 예상되는 속에서 기존에 존재할 수밖에 없는 2인 선거구와의 형평성을 주장하며 2인 선거구의 획정을 주장하는 요구를 맞닥뜨리게 되면 4인 선거구를 확대하자는 입장을 갖고 있다고 하더라도 그에 대한 부담감은 커질 수밖에 없다. 선거구 획정위원회가 실질적으로 행사할 수 있는 자율권은 비록 실증적으로 측정하기는 어렵겠지만, 그 만큼 더 축소될 수밖에 없는 것이다. 이처럼 중 선거구제 도입과 함께 발생한 4인 선거구 확대/축소를 둘러싼 갈등과 혼란은 현재의 제도가 지속되는 한 계속 발생할 수밖에 없을 것이다. 이러한 갈등과 혼란의 1차적인 원인은 시·도 단위에서 자율적으로 결정하도록 했다는 것이며, 2차적으로는 그 자율권이 반쪽짜리라는 것이다(순서가 경중을 의미하지는 않는다).

그런데, 이와 같은 갈등과 혼란의 이면에는 2인 선거구보다는 3인 선거구가, 그보다는 4인 선거구가 군소정당의 당선에 유리할 것이라는 기대가 존재한다. 과연 이러한 기대가 합당한 것인지 확인할 필요가 있다. <표 7>은 이번 6·13 기초의회 지역

20) 하나의 광역선거구가 인구비례를 고려하여 3개, 4개로 분할된 경우도 상당하다는 것은 무작정 분할을 반대할 수도 없게 한다는 점에서 이러한 고민을 더욱 강화시켜 주게 된다.

의원 선거의 결과를 선거구 크기 별로, 그리고 당선유형 별로 정리해서 보여주고 있다. 다만 이러한 결과와 관련하여 유의할 점은, 최종 확정된 선거구는 광역단체의 심의를 통과한 선거구라는 점이다.<sup>21)</sup> 즉, 앞의 <표 5>를 통해서 살펴볼 수 있었던 갈등과 혼란 이후에 결정된 선거구라는 것이다. 이는 실제로 확정된 3,4인 선거구는 게이트 키퍼(gate keeper)로서의 역할을 한 시·도 의회의 심의를 통과한 것으로, 이들 시·도 의회를 구성하고 있는 거대정당들에 의해서 허용된 선거구로서 그 만큼 이들에게 이미 유리한 성격을 가지고 있는 선거구일 개연성이 큰 선거구라는 점이다. 즉, 일종의 선택의 편향(selection bias)이 작용한 결과일 수 있다는 점이다. 그러하기에, 표를 통해서 발견할 수 있는 선거구 크기의 확대가 결과에 미치는 영향은 이러한 선택의 편향이 없다는 것을 가정한 상태의 결과보다 작을 것이라고 유추할 수 있다.

<표 7> 선거구 크기별 기초의회 지역선거구 당선 유형

선거구 크기	당선 유형 (정당별)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	계
2	대정당 독식	17	1	0	3	3	0	0	24	3	6	3	16	17	21	7	121
	대정당 분점	93	43	29	20	0	9	14	56	12	18	21	0	0	16	43	374
	대1+군소1	3	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	7	10	1	1	26
	대1+무1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	13	10	29	12	68
	무2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3
	소계	114	44	30	24	3	9	14	84	15	24	25	36	37	69	64	592
3	대정당 독식	0	0	0	0	4	0	0	0	1	1	1	11	8	2	0	28
	대정당 분점	35	22	11	18	0	12	3	68	25	17	19	0	0	9	18	257
	대2+군소1	10	0	3	0	11	0	1	4	1	0	1	6	10	2	2	51
	대2+무1	2	1	0	0	0	0	1	2	8	2	4	11	9	19	8	67
	대1+군소2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	3
	대1+군소1+무1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
	대1+무2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	2	0	6
	무3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
소계	47	23	14	18	15	12	5	74	36	20	25	32	31	35	28	415	

21) <표 7>은 부록의 <표 A2>와 <표 A3>를 작성한 후, 이를 재구성한 것이다.

선거구 크기	당선 유형 (정당별)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	계
4	대정당 독식	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	대정당 분점	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	0	0	0	3	9
	대3+군소1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	5
	대3+무1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	4	1	1	9
	대2+군소2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	대2+군소1+무1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	대2+무2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	소계	0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	5	1	11	1	4	28

주: 대정당은 더불어민주당과 자유한국당, 군소정당은 바른미래당·민주평화당·정의당·민중당, 무=무소속.  
출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하여 저자가 직접 작성.

대정당이 독식하거나 분점한 경우를 살펴보면,<sup>22)</sup> 2인 선거구의 경우 83.6 퍼센트의 비율로(확정된 592개의 선거구 중 495개), 그리고 3인 선거구의 경우 68.7 퍼센트(415개 중 285개), 4인 선거구 35.7 퍼센트(28개 중 10개)의 비율로 두 대정당이 의석을 독점하거나 분점하는 결과를 보여줌을 확인할 수 있다. 즉, 비록 선택의 편향이 존재하리라고 예상할 수 있음에도 불구하고, 거대 정당의 이점은 선거구의 크기가 확대될수록 약화되는 모습을 보여주는 것이다. 그러나 거대정당 의석의 감소가 반드시 군소정당 의석의 확대로 연결되는 것은 아니다. 무소속의 존재 때문이다. 군소정당의 대표를 기준으로 다시 살펴보면, 2인 선거구에서는 4.4 퍼센트, 3인 선거구에서는 12.3 퍼센트, 4인 선거구에서는 25퍼센트의 비율로 의석을 획득한 것으로 나타난다. 선거구 단위가 아닌 의원수로 살펴보면 2인 선거구의 정수 1,184명 중 26명(2.2%), 3인 선거구의 정수 1,245명 중 59명(4.7%), 4인 선거구의 정수 112명 중 8명(7.2%)이 군소정당의 후보로서 의석을 획득하였다. 선거구의 크기가 군소정당의 대표 증진에 미약하지만 도움이 되는 것으로 보이지만, 사례수의 불균형으로 인하여 통계적 유의성을 말하기는 힘들다.

그러나 중선거구제, 그 중에서도 특히 단기비이양식으로 승자를 결정하는 기초의회 지역선거의 결과는 표의 등가성과 관련한 다른 문제를 낳고 있다. 선출된 대표에

22) 더불어민주당과 자유한국당이, 2인 선거구의 경우 2:0, 0:2, 1:1, 3인 선거구의 경우 3:0, 0:3, 2:1, 1:2, 4인 선거구의 경우 4:0, 0:4, 3:1, 1:3, 2:2의 비율로 의석을 나눠가진 경우를 의미한다.

게 던져진 유권자의 표의 가치와 관련되어 있는 것으로 다음의 <표 8>은 선거구 크기별로 당선순위별 득표율을 보여주고 있다.

<표 8> 선거구 크기별 당선인 득표율

	2인 선거구 (n=577*)	3인 선거구 (n=415)	4인 선거구 (n=28)
1위	42.12	32.69	25.35
2위	27.56	21.85	16.90
3위	-	17.22	14.57
4위	-	-	11.87
당선인 득표율 합계	69.68	71.77	68.69

주: \* 원래 확정되었던 592개의 2인 선거구 중 무투표 선거구 15곳 제외  
출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성.

물론 선출된 대표 각각이 의결권을 행사하는 기초의회의 단위가 다르기에 이렇게 한데 묶는 것이 옳지는 않지만, 이를 일단 차치하고 표의 결과만을 놓고 보면, 전국의 실제로 투표가 행해진 577개의 2인 선거구에서 1위로 당선된 후보의 평균득표율은 42.12퍼센트인 반면, 2위로 당선된 후보의 평균득표율은 27.56 퍼센트에 불과하다. 이는 당선된 기초의원 각각이 1만쯤의 가치를 가진다고 가정하면, 2위 후보를 선택한 유권자의 표의 가치는 1위 후보를 선택한 유권자의 표의 가치보다 1.5배에 달한다는 것을 의미한다. 4인 선거구를 포함하면 4인 선거구에서 4위 후보의 평균 득표율이 11.87 퍼센트로서, 이는 4인 선거구에서 4위 후보를 선택한 유권자의 표의 가치가 2인 선거구에서 1위 후보를 선택한 유권자의 표의 가치보다 3.5배에 달한다는 것을 의미한다.

위의 표에서 또 하나 눈여겨 볼 수 있는 것은 100에서 당선인 득표율 합계를 빼 값, 즉 당선에 기여하지 못하는 사표의 크기이다. 앞에서 언급했듯이, 사표의 감소는 중선거구제를 도입하면서, 그리고 선거구 크기의 확대를 주장하면서 내세운 긍정적 효과의 하나이다. 그러나 위 표의 결과는 선거구의 크기가 커지더라도 사표의 감소에는 크게 기여하지 못할 수 있음을 보여준다.

당선순위별로 득표율의 격차가 크다는 것은 정당별로 득표율과 의석률의 격차가, 즉 불비례성(disproportionality)이 커질 수 있다는 것을 의미한다. 다음의 <표 9>는 이번 기초의회 선거에서 의석을 획득한 정당 중 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당의 5개 정당 별로<sup>23)</sup> 획득한 득표율과 의석률을 광역단위 별로, 그리고 선거구 크기별로 평균한 값을 보여주고 있다. 그리고 [보너스합/2]로 표기되어 있는 열은 5개 정당의 득표율과 의석률 차이의 절대값(보너스)을 모두 합한 후 2로 나눈 값을 의미한다.<sup>24)</sup>

<표 9> 기초의회 지역구·비례대표 선거 정당별 득표율·의석률 격차

		지역										비례		
		더불어민주당		자유한국당		바른미래당		민주평화당		정의당		보너스 합/2*	보너스합/2	
		V	S	V	S	V	S	V	S	V	S	n	평균	
광역 단 위	서울	58.04	59.35	25.18	36.31	11.23	2.17	0.49	0.00	2.37	1.36	11.51	25	23.98
	부산	51.12	55.41	37.73	43.95	4.68	0.00	0.14	0.00	0.30	0.00	7.82	14	27.47
	대구	35.69	44.12	47.36	51.96	6.53	1.96	0.00	0.00	1.37	0.98	8.99	6	18.31
	인천	60.29	60.78	25.92	38.24	7.08	0.00	0.28	0.00	3.70	0.00	11.93	10	31.01
	광주	67.98	77.97	0.39	0.00	3.20	0.00	13.34	15.25	3.95	1.69	8.87	5	26.10
	대전	61.52	61.11	25.46	38.89	9.79	0.00	0.00	0.00	2.10	0.00	12.86	5	25.15
	울산	43.40	51.16	36.35	44.19	2.50	0.00	0.00	0.00	3.06	0.00	10.57	5	28.21
	경기	60.91	64.62	25.23	32.82	8.23	0.77	0.16	0.00	1.78	0.77	9.96	30	29.33
	강원	47.17	50.68	37.28	40.41	4.36	0.68	0.00	0.00	1.00	0.00	5.66	17	37.54
	충북	55.00	63.79	31.78	34.48	4.73	0.00	0.00	0.00	1.85	0.00	9.04	11	33.88
	충남	52.88	57.24	31.59	37.93	6.47	0.69	0.11	0.00	1.57	0.00	9.08	14	19.31
	전북	63.83	73.26	0.00	0.00	2.33	1.16	13.37	8.14	2.44	1.16	8.55	9	23.05
	전남	59.28	71.09	0.00	0.00	0.94	0.00	14.48	10.90	1.64	0.95	8.52	17	23.48
	경북	18.45	15.38	48.69	59.11	3.43	0.81	0.00	0.00	0.67	0.40	8.18	12	19.10

23) 이상의 5개 정당 이외에 민중당이 11석, 무소속이 총 172석을 획득하였다.

24) 일반적인 불비례성의 지표는 선거를 통해서 구성되는 의회 단위별로 선거에 후보를 낸 모든 정당과 무소속 후보자(무소속 후보 한 명을 개별 정당으로 간주)가 얻은 득표와 의석을 포함하여 계산한다. 그러나 이번 지방선거의 경우, 226개의 지방의회를 구성하면서 선거에 후보를 낸 정당만 12개, 무소속 후보자가 997명에 달한다. 게다가 집합지표(aggregate index)로서의 일반적인 불비례성 지표는 개별 정당이 얻은 득표와 의석의 격차가 정당의 특성과 어떤 상관성을 갖는지 보여주기 힘들다. 그래서 여기에서는 <표 9>와 같은 방식으로 불비례성을 살펴보고자 한다.

		지역										비례		
		더불어민주당		자유한국당		바른미래당		민주평화당		정의당		보너스 합/2*	보너스합/2	
		v	s	v	s	v	s	v	s	v	s		n	평균
	경남	41.50	39.04	39.68	49.56	2.29	0.00	0.00	0.00	2.16	0.88	7.96	18	19.83
	전국	53.55	55.10	27.86	34.47	6.66	0.75	1.68	1.81	1.94	0.67	7.74	198	26.04
선거구 크기	2	52.14	51.52	30.45	40.03	7.16	0.51	1.05	1.01	1.11	0.51	8.75		
	3	54.92	57.99	25.91	30.52	6.37	1.04	2.01	2.33	2.66	0.80	7.59		
	4	53.58	60.71	18.72	19.64	3.64	0.00	6.11	4.46	3.29	0.89	7.87		

주: \* 5개 정당의 득표율(v)과 의석률(s)의 차이(보너스)의 절대값을 모두 합한 후에 2로 나눈 값.  
출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하여 저자가 직접 작성.

표를 통해서 우선 확인할 수 있는 것은 득표율과 의석률의 격차가 상당히 존재하지만, 그 격차의 양상이 일반적인 선거연구에서 발견되는 양상, 즉 대정당일수록 득표에 비해서 얻는 의석수가 커진다거나 하는 경향성, 소위 말하는 거대 정당 편향성 (large party bias) 같은 양상이 조금은 다른 형태로 나타난다는 것이다. 일반적인 거대 정당 편향성은 득표율이 더 높을수록 더 잉여가 커지는 형태로 나타난다. 그러나 표에서 음영으로 표시된 전국평균값을 살펴보면, 더불어민주당의 경우 전국 평균으로 53.55 퍼센트의 득표율로 55.10 퍼센트의 의석을 획득한 반면, 최대 수혜자는 오히려 제 2정당인 자유한국당으로 27.86 퍼센트의 득표율로 34.87 퍼센트의 의석을 획득했음을 알 수 있다. 그 외에 득표율과 의석률의 차이가 크지 않은 정당이 민주평화당임을 통하여, 이와 같은 잉여의 크기가 지지의 지역적 기반이 밀집/분산되어 있는 정도와 연관되어 미루어 유추할 수 있다. 이러한 결과는 중선거구제의 도입하면서 기대했던 효과의 하나가 지역주의의 완화지만, 단기비이양식으로 결정되는 중선거구제는 지역주의 완화에 그다지 큰 도움이 되지 못할 수 있음을 의미한다. 물론 이는 좀 더 비례성이 큰 4인 선거구가 많이 확충되지 못한 것이 하나의 이유라고 할 수도 있겠지만(앞의 <표 7>), 이미 기초의원 총 정수의 40 퍼센트는 어쩔 수 없이 2인 선거구를 통해서 선출해야 한다는 것은(<표 6>), 4인 선거구 확충에 구조적 한계가 존재한다는 것을 보여준다. 게다가 4인 선거구는 선출된 대표에게 표를 던진 유권자의 표의 가치를 왜곡시키는 현상을 강화하는 문제(<표 8>)를 갖고 있다는 비판



으로부터 자유롭기 힘들다.

또 다른 관심의 초점인 선거구의 크기별로 각 정당이 얻은 득표율과 의석률의 격차를 [보너스합/2]의 열을 통해서 살펴보면, 선거구의 크기가 커진다고 해서 이 격차가 단방향적으로 변하는 것도 아님을 3인 선거구와 4인 선거구의 비교를 통해서 알 수 있다. 흥미로운 점 중의 하나는 3,4인 선거구 모두에서 두 거대정당인 더불어민주당과 자유한국당은 득표율보다 많은 의석을 획득한 반면, 바른미래당, 민주평화당, 정의당의 경우는 하나의 예외(3인 선거구에서 민주평화당)을 제외하고는 모두 의석의 손실을 평균적으로 보여주고 있다는 점이다.

선거구의 크기가 선거 결과에 미친 영향과 관련하여 이제까지 발견된 내용을 정리해보면, 첫째, 군소정당의 대표는 선거구의 크기가 커질수록 유리해지는 것으로 보인다. 둘째, 그러나 당선순위별 득표율의 격차 또한 커져서 당선된 후보에게 표를 던진 유권자의 투표의 가치는 심각하게 왜곡될 수 있는 가능성을 아울러 가진다. 셋째, 득표율과 의석률의 격차, 즉 일반적으로 이해되는 불비례성은 그다지 개선되는 양상을 보이지는 않았으며, 특히 선거구의 크기가 커질수록 나아지는 것도 아니라는 점이다.

그런데 <표 9>는 마지막에 하나의 열을 더 포함하고 있다. 이 열은 기초의회 비례대표 선거의 불비례성의 평균값을 보여주고 있다. 즉, 서울의 경우 25개 자치구의 비례대표 선거구에서 실시된 선거의 불비례성의 평균값을 보여주고 있는 것이다. 기초의회 지역 선거구의 전국 평균 불비례성이 7.74라는 것은 결코 낮은 수치가 아니다.<sup>25)</sup> 그러나 우리는 표에서 비례대표라는 표현이 무색하게 훨씬 높은 수준의 불비례성이 비례대표 선거에서 나타나는 역설적인 모습을 확인할 수 있다.

이와 같은 결과가 나오게 된 것은 각 기초의회 비례대표의 정수가 100분의 10의 수준을 기준으로 정해지기 때문이다. <표 10>은 전국 226개 기초의회 비례대표 선거구의 크기와 각 선거구 크기별로 나타난 불비례성([보너스합/2])의 평균값을 보여

25) 이 연구의 불비례성 지수가 앞의 주 23)에서 밝히고 있는 바와 같이 일반적인 것이 아니기에 비교가 용이한 것은 아니지만, 우리의 지수는 일종의 루스모어-한비 지수의 변형이라고 할 수 있으며, 이 지수값은 비례대표제의 경우, 득표를 의석으로 전환하는 과정에서 어떤 공식(formula)를 사용하는가에 따라 달라지지만, 평균적으로 5 퍼센트 수준을 넘지 않는다. 레이파트(Lijphart 1994), 특히 Appendix B 참조.

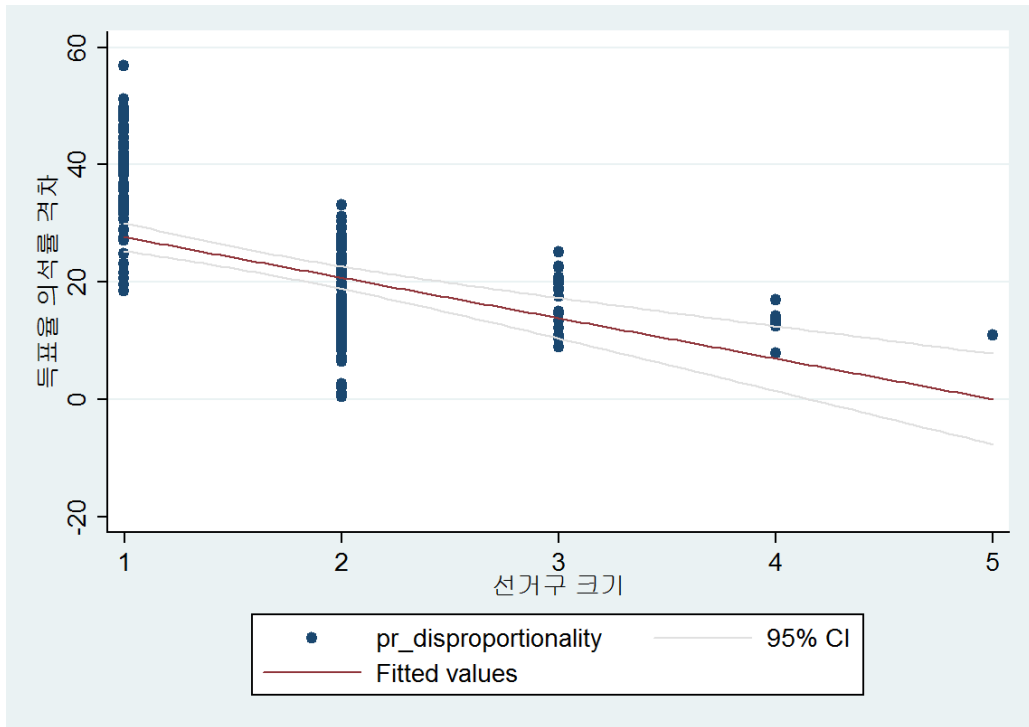
주고 있으며, <그림 2>는 이를 산점도(scatterplot)와 회귀선으로 보여주고 있다. 그림과 표를 통해서 우리는 비례대표 선거구의 크기가 커질수록 불비례성은 교정되는 모습을 보여주고 있지만, 개별 비례대표 선거구의 크기가 워낙 작아서 그러한 교정의 효과는 미미할 수밖에 없다는 것을 알 수 있다. 단 한 명을 선출하는 비례대표 선거구(!)가 전체 226개 중에서 105개(46.5 퍼센트)를 차지하는 상황은 비례대표선거라는 명칭을 무색하게 만든다.

기초의회 중선거구제는 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 정수의 10 퍼센트 수준을 비례대표로 선출하는 안과 함께 도입되었다. 비례대표제를 도입함에도 불구하고 역시 같은 효과를 기대하는 중선거구제를 도입하기로 결정한 배경에는 비례대표가 차지하는 비중이 너무나 작기에 이를 통해서 기대할 수 있는 효과가 미미할 수밖에 없으리라는 우려가 작용했다고 추정할 수 있다. <표 10>과 <그림 2>는 이러한 우려가 근거 있음을 확인해 주고 있다. 그러나 단기 비이양식으로 승자를 결정하는 중선거구제는 부족한 비례성을 충분히 보완해 주지도 못하면서, 당선된 후보자의 득표율 격차로 인해서 이들에게 표를 행사한 유권자의 표의 가치를 심각하게 왜곡하는 부작용을 안고 있음을 이제까지의 분석을 통해서 확인할 수 있다.

<표 10> 기초의회 비례대표 선거구 크기에 따른 득표율·의석을 격차

기초의회 비례대표 선거구 크기	1	2	3	4	5
원래 확정된 선거구 수	105	91	23	6	1
투표가 실시된 선거구	80	88	23	6	1
[보너스합/2]의 평균	38.62	17.94	17.30	13.03	10.95

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성.



〈그림 2〉 기초의회 비례대표 선거구 크기에 따른 득표율·의석을 격차

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하여 저자가 직접 작성.

#### IV. 결어: 지방의회 선거제도의 개선 방향과 관련하여

이제까지 우리는 민주주의 선거에서 기대되는 ‘표의 등가성’이라고 하는 원칙에 근거하여, 이와 관련한 ‘선거구의 불균등한 획정’ 그리고 ‘불비례성’이라는 두 개의 측면을 중심으로 이번 2018년 제7회 전국동시지방선거에서 실시된 광역의회 선거와 기초의회 선거의 선거구 획정과 결과를 살펴보았다. 우리의 지방의회를 구성하는 선거제도가 지방자치행정의 민주적 대표성을 증진시키는 데 기여할 수 있는 방법으로 설계되었는지를 확인하기 위함이었다. 분석의 결과 우리는 공직선거법에 의해 획정되는 - 즉, 중앙정부의 국회에 의해서 결정되는 - 광역의회의 지역구 의원들의 선거구는 민주선거의 기본적인 요건이라고 할 수 있는 광역자치단체 주민들의

표의 증가성을 심각하게 훼손하는 정도로 부등하게 획정되어(malappportioned) 있으며, 광역자치단체에 의해 2~4인 선거구로 획정되는 기초자치단체의회(시·군·구 의회)의 지역선거구는 군소정당의 대표확장이라는 중선거구 도입의 원래 취지에는 크게 기여하지 못한 채, 당선인들 간의 득표율 격차라는 또 다른 차원의 표의 증가성과 관련한 문제, 즉 불비례성의 문제를 발생시킴을 확인할 수 있었다. 이에 더하여 분석은 광역의원의 지역선거구 안에 기초의원의 지역선거구를 획정하여야 한다는 규정에 의하여 지방정부의 구성을 위한 선거구 획정에서 지방자치단체의 자율적 재량권은 그다지 크지 않다는 것을 아울러 보여주고 있다.

기초의회 선거에 중선거구제를 도입한 배경에는 유명무실한 비례대표가 있기 때문이라고 할 수 있다. 중선거구제 도입의 근거로 제시한 군소정당 대표의 확대, 지역주의의 완화, 사표의 감소 등이 모두 일반적으로 비례대표제 도입의 효과라고 기대되는 것들이기 때문이다. 정수의 부족으로 비례대표가 충분히 기대하는 결과를 만들어내지 못할 것으로 예상되기에 이를 보완하기 위해서 중선거구제를 도입하려 한 것으로 이해될 수 있는 것이다. 그러나 단기비이양식으로 결정되는 중선거구제의 당선인 결정규칙은 당선된 후보의 득표율 격차에 의해 이들 후보를 선택한 유권자의 표의 가치를 심각하게 왜곡하는 결과를 가져올 뿐 아니라, 군소정당의 대표 확대나 사표의 감소 등과 관련한 효과 또한 의심스러운 상황이다. 여기에 더하여 2~4인 선거구의 획정 문제와 관련한 갈등과 혼란은 매 4년마다 불거질 수밖에 없는 구조적인 조건을 가지고 있다.

가장 먼저 떠올릴 수 있는 개선의 방향은 비례대표의 전면적인 확대도입이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 비례대표의 전면적인 확대도입은 다른 측면에서 선거구의 지리적 범위의 확대를 가져올 수밖에 없기에, 유권자와 대표간의 유대는 그 만큼 약해질 가능성을 안고 있다. 폴뿌리 민주주의를 표방하는 지방자치의 취지와 어울리지 않는 것이다.

여기서 우리가 짚고 넘어가고 싶은 부분은 각급 선거사이의 조화와 관계이다. 현행의 공직선거법은 거의 모든 단위의 선거를 다수의 지역의원과 소수의 비례대표의원의 단순합으로 선출하고 있다는 점에서 동일한 성격을 가지고 있다. 각급 선거의 성격을 이렇게 동일하게 가져 갈 이유가 있을까? 즉, 보다 넓은 지리적 범위에 영향

을 미치는 의결을 행사하는 의회의 경우, 그 만큼 넓은 범위에 걸쳐서 이해가 다양하게 분포되어 있을 것이며, 이런 경우 넓은 범위에 산재한 이해를 의원들이 대표할 수 있는 비례대표가 강점을 가지고 있으리라 생각할 수 있으며, 반대로 좁은 지리적 범위에 영향을 미치는 의결을 행사하는 의회의 경우 유권자와 대표의 유대를 보다 강화할 수 있는 상대적으로 작은 규모의 선거구가 강점을 가질 수 있을 것이다. 즉, 국회의원 선거의 경우 비례성을 강화하는 방향으로 선거제도를 변화시키고, 기초의회 선거의 경우, 보다 지역연고를 강화하는 방향으로 선거제도를 조화롭게 변화시키는 것도 하나의 방법일 수 있을 것이다. 혹은 그 중간지점을 선택해서 국회의원 선거의 경우 연동형 비례대표제를, 광역의원 선거의 경우 보다 비례성을 강화하는 형태로, 그리고 기초의원 선거의 경우 보다 지역연고를 강화하는 형태의 조합도 생각해 볼 수 있을 것이다. 어느 하나의 단위보다는 대한민국이라는 거대한 사회 속에 중층적으로 복잡하게 얽혀 있는 이해관계를 대표할 수 있는 중층적 구조를 고민할 필요가 있을 것이다. 보다 유연한 사고가 필요해 보인다.

## 참고문헌

- 강신구. 2017. “민주화 30년: 지방자치의 성숙과 과제.” 강원택 외 11인. 『대한민국 민주화: 30년의 평가』 대한민국역사박물관 한국현대사 연구총서 16. 서울: 대한민국역사박물관. 155-194쪽.
- 강휘원. 2015. “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 제24집 제2호, 121-149쪽.
- 고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』 제15권 제2호. 122-144쪽.
- 김순은. 2010. “기초의회 중선거구제의 효과분석.” 『한국지방자치학회보』 제22권 제3호. 27-55쪽.
- 김정도. 2015. “표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성 : 측정과 함의.” 『한국정치학회보』 제49집 제4호, 267-299쪽.
- 김정도·김경일. 2018. “지방의회 선거의 표의 등가성 측정과 선거구 획정: 제4-6회 시·도회의의원 선거를 중심으로.” 『의정연구』 제24권 제1호. 241-276.
- 박재욱. 2007. “2006년 이후 지방자치제도 변화의 정치적 효과: 기존 논의의 평가와 쟁점.” 『21세기 정치학회보』 제17권 제3호. 281-319쪽.
- 심지연·김민전. 2001. “역대 국회의원 선거구획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당 간 공정성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제35집 제1호, 125-148쪽.
- 윤종빈. 2006. “선거구 획정과 지방정치: 경기도 사례 분석.” 『정치·정보연구』 제9권 제2호. 305-328쪽.
- 이상학·이성규. 2015. “민주주의에서 표의 불평등성 : 국회의원 선거구획정의 왜곡도 분석.” 『의정논총』 제10권 제2호, 5-23쪽.
- 조성대. 2010. “선거구제의 정치적 효과에 관한 연구.” 『현대정치연구』 제3권 제2호. 115-150쪽.
- 중앙선거관리위원회. 보도자료(2018년 3월 23일). “중앙선관위, 충청남도·전라북도 시·군의원선거구 명칭·구역 및 의원정수 규칙 의결”
- 한인택. 2006. “단기 비이양식 투표제하 정당실책 분석: 서울, 전북, 전남지역의 제4회 지방기초의회선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제40권 제5호.

황아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과.” 『지방정부연구』 제11권 제1호. 209-225쪽.

Butler, David and Bruce Cain. 1992. *Congressional Redistricting: Comparative and Theoretical Perspectives*. NY: Macmillan Publishing Company.

Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.

Engstrom, Erik J. 2013. *Partisan Gerrymandering and the Construction of American Democracy*. University of Michigan Press.

Erikson, Robert S. 1972. “Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections.” *American Political Science Review* 66(4):1234-1245.

Ladewig, Jeffrey W. and Mathew P. Jasinski. 2008. “On the Causes and Consequences of and Remedies for Interstate Malapportionment of the U. S. House of Representatives.” *Perspectives on Politics* 6(1):89-107.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.

Monroe, Burt L. 1994. “Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequality.” *Electoral Studies* 13: 132-49.

Samuels, David and Richard Snyder. 2001. “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective.” *British Journal of Political Science* 31: 651-671.

〈표 A1〉 광역의회 지역 선거구 획정의 Malapportionment: 자치시·군·구 단위

광역	자치시·군·구	광역의원정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수	광역	자치시·군·구	광역의원정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수
서울	종로구	2	134963	67481.50	강원도	고성군	1	25496	25496.00
	중구	2	112336	56168.00		양양군	1	24088	24088.00
	용산구	2	200009	100004.50		인제군	1	27243	27243.00
	성동구	4	264634	66158.50		홍천군	2	60386	30193.00
	광진구	4	308174	77043.50		횡성군	2	40565	20282.50
	동대문구	4	302939	75734.75		영월군	2	35214	17607.00
	중랑구	4	352041	88010.25		평창군	2	37506	18753.00
	성북구	4	373174	93293.50		화천군	1	21783	21783.00
	강북구	4	280860	70215.00		양구군	1	19596	19596.00
	도봉구	4	292696	73174.00		철원군	2	39354	19677.00
	노원구	6	456370	76061.67	충북	청주시	12	673600	56133.33
	은평구	4	413112	103278.00		충주시	3	175414	58471.33
	서대문구	4	269182	67295.50		제천시	2	114513	57256.50
	마포구	4	320091	80022.75		단양군	1	26796	26796.00
	양천구	4	383104	95776.00		영동군	2	43904	21952.00
	강서구	6	509021	84836.83		보은군	1	30016	30016.00
	구로구	4	351457	87864.25		옥천군	2	44862	22431.00
	금천구	2	206762	103381.00		음성군	2	81826	40913.00
	영등포구	4	325036	81259.00		진천군	2	61715	30857.50
	동작구	4	340489	85122.25		괴산군	1	34902	34902.00
관악구	4	449742	112435.50	증평군	1	30638	30638.00		
서초구	4	359734	89933.50	충남	공주시	2	92935	46467.50	
강남구	6	454862	75810.33		보령시	2	87281	43640.50	
송파구	6	554983	92497.17		아산시	4	244293	61073.25	
강동구	4	365176	91294.00		서산시	2	139529	69764.50	
부산	중구	1	39832		39832.00	태안군	2	55792	27896.00
	서구	2	97123		48561.50	금산군	2	46310	23155.00
	동구	2	79091		39545.50	논산시	2	103367	51683.50
	영도구	2	107930		53965.00	계룡시	1	33093	33093.00
	부산진구	4	319402		79850.50	부여군	2	60334	30167.00
	동래구	3	226713		75571.00	서천군	2	48407	24203.50



4. 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

광역	자치시·군·구	광역의원 정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수	광역	자치시·군·구	광역의원 정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수
부산	남구	4	234211	58552.75	전북	홍성군	2	83928	41964.00
	북구	4	253907	63476.75		청양군	1	28741	28741.00
	해운대구	4	342079	85519.75		예산군	2	70654	35327.00
	기장군	2	127882	63941.00		당진시	2	135932	67966.00
	사하구	4	281099	70274.75		천안시	10	509817	50981.70
	금정구	2	210978	105489.00		전주시	11	524203	47654.82
	강서구	2	92854	46427.00		군산시	4	223434	55858.50
	연제구	2	174673	87336.50		익산시	4	245566	61391.50
	수영구	2	155794	77897.00		정읍시	2	96002	48001.00
	사상구	2	195478	97739.00		남원시	2	69930	34965.00
대구	중구	2	68303	34151.50	김제시	2	74992	37496.00	
	동구	4	295860	73965.00	완주군	2	78531	39265.50	
	서구	2	167260	83630.00	진안군	1	23029	23029.00	
	남구	2	134493	67246.50	무주군	1	21573	21573.00	
	북구	5	360010	72002.00	장수군	1	20072	20072.00	
	수성구	4	351854	87963.50	임실군	1	25942	25942.00	
	달서구	6	472669	78778.17	순창군	1	25441	25441.00	
	달성군	2	196837	98418.50	고창군	2	50442	25221.00	
인천	중구	2	98608	49304.00	부안군	1	48572	48572.00	
	동구	1	57559	57559.00	전남	목포시	5	186864	37372.80
	남구	4	356508	89127.00		여수시	6	235359	39226.50
	연수구	4	269626	67406.50		순천시	6	225673	37612.17
	남동구	6	441132	73522.00		나주시	2	93513	46756.50
	부평구	6	448618	74769.67		광양시	3	122154	40718.00
	계양구	4	266216	66554.00		담양군	2	41703	20851.50
	서구	4	422819	105704.75		장성군	2	39603	19801.50
	강화군	1	60755	60755.00		곡성군	1	26739	26739.00
	옹진군	1	18938	18938.00		구례군	1	23743	23743.00
광주	동구	2	82265	41132.50		고흥군	2	59446	29723.00
	서구	4	247275	61818.75	보성군	2	38546	19273.00	
	남구	3	176964	58988.00	화순군	2	54543	27271.50	
	북구	6	358914	59819.00	장흥군	2	34777	17388.50	

전국동시지방선거 외부평가 :  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

광역	자치시·군·구	광역의원 정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수	광역	자치시·군·구	광역의원 정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수
대전	광산구	5	307011	61402.20	경북	강진군	2	31919	15959.50
	동구	3	191362	63787.33		완도군	2	44758	22379.00
	중구	3	206042	68680.67		해남군	2	62461	31230.50
	서구	6	395367	65894.50		진도군	1	27441	27441.00
	유성구	4	272663	68165.75		영암군	2	46588	23294.00
대덕구	3	154079	51359.67	무안군		2	66517	33258.50	
울산	중구	4	194908	48727.00		영광군	2	46689	23344.50
	남구	6	274930	45821.67		함평군	1	30165	30165.00
	동구	3	134316	44772.00		신안군	2	38023	19011.50
	북구	3	159030	53010.00		경북	포항시	8	421806
울주군	3	179366	59788.67	울릉군	1		9057	9057.00	
경기도	수원시	11	980241	89112.82	경주시		4	218273	54568.25
	성남시	8	800917	100114.63	김천시		2	119511	59755.50
	의정부시	4	366459	91614.75	안동시		3	137423	45807.67
	안양시	6	484502	80750.33	구미시		6	332873	55478.83
	광명시	4	270792	67698.00	영주시		2	91447	45723.50
	평택시	5	394222	78844.40	영천시		2	88000	44000.00
	양주시	2	171243	85621.50	상주시		2	87109	43554.50
	동두천시	2	80603	40301.50	문경시		2	62685	31342.50
	안산시	8	553699	69212.38	예천군		2	44218	22109.00
	고양시	10	855005	85500.50	경산시		4	215139	53784.75
	과천시	1	46715	46715.00	청도군		2	39294	19647.00
	의왕시	2	127960	63980.00	고령군		1	29462	29462.00
	구리시	2	165295	82647.50	성주군		2	40239	20119.50
	남양주시	6	537349	89558.17	칠곡군		2	96894	48447.00
	오산시	2	169638	84819.00	군위군		1	22753	22753.00
	화성시	6	551721	91953.50	의성군	2	48843	24421.50	
시흥시	4	350586	87646.50	청송군	1	23522	23522.00		
군포시	4	228999	57249.75	영양군	1	15686	15686.00		
경기도	하남시	2	194181	97090.50	영덕군	1	34366	34366.00	
	파주시	4	352518	88129.50	봉화군	1	29582	29582.00	
	여주시	2	94136	47068.00	울진군	2	43356	21678.00	

4. 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

광역	자치시·군·구	광역의원정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수	광역	자치시·군·구	광역의원정수	선거인수	광역의원 1인당 평균 대표하는 선거인수
	이천시	2	171518	85759.00	경남	진주시	4	282049	70512.25
	용인시	8	794871	99358.88		통영시	2	110317	55158.50
	안성시	2	149626	74813.00		고성군	2	46588	23294.00
	김포시	4	316246	79061.50		사천시	2	94449	47224.50
	광주시	4	287993	71998.25		김해시	7	420296	60042.29
	포천시	2	129049	64524.50		밀양시	2	93081	46540.50
	연천군	1	38497	38497.00		거제시	3	194485	64828.33
	양평군	2	98582	49291.00		의령군	1	24972	24972.00
	가평군	1	54583	54583.00		함안군	2	56780	28390.00
	부천시	8	715281	89410.13		창녕군	2	55922	27961.00
강원도	춘천시	5	231430	46286.00	양산시	4	275507	68876.75	
	원주시	7	278991	39855.86	하동군	1	42568	42568.00	
	강릉시	4	179767	44941.75	남해군	1	39731	39731.00	
	동해시	2	75747	37873.50	함양군	1	34972	34972.00	
	삼척시	2	59117	29558.50	산청군	1	32408	32408.00	
	태백시	2	38386	19193.00	거창군	2	53061	26530.50	
	정선군	2	33293	16646.50	합천군	1	42165	42165.00	
	속초시	2	68234	34117.00	창원시	14	866134	61866.71	

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성

〈표 A2〉 기초의회 지역 선거구 결과: 광역단위별·정당별·선거구크기별

		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	계
더불어 민주당	2	131	45	29	26	6	9	14	108	18	30	28	52	54	16	44	610
	3	88	42	16	36	34	24	8	144	56	39	42	71	66	22	37	725
	4					6					5	13	3	30	0	8	65
	계	219	87	45	62	46	33	22	252	74	74	83	126	150	38	89	1,400
자유한 국당	2	93	43	30	21	0	9	14	56	12	18	21	0	0	88	69	474
	3	41	26	23	18	0	12	5	72	47	19	28	0	0	55	37	383
	4					0					3	6	0	0	3	7	19
	계	134	69	53	39	0	21	19	128	59	40	55	0	0	146	113	876
바른미 래당	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	6
	3	6	0	2	0	0	0	0	2	1	0	1	0	0	1	0	13
	4					0					0	0	0	0	0	0	0
	계	8	0	2	0	0	0	0	3	1	0	1	2	0	2	0	19
민주평 화당	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8	0	0	12
	3	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	9	11	0	0	29
	4					0					0	0	1	4	0	0	5
	계	0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	14	23	0	0	46
정의당	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	1	6
	3	4	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	10
	4					1					0	0	0	0	0	0	1
	계	5	0	1	0	1	0	0	3	0	0	0	2	2	1	2	17
민중당	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
	3	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	2	0	1	7
	4					1					0	0	0	1	0	0	2
	계	0	0	0	0	3	0	1	2	0	0	0	0	4	0	1	11
무소속	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	13	10	33	14	74
	3	2	1	0	0	0	0	1	2	10	2	4	15	13	26	8	84
	4					0				2	0	1	0	9	1	1	14
	계	3	1	1	1	0	0	1	2	12	2	6	28	32	60	23	172

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)을 활용하여 저자가 직접 작성

〈표 A3〉 선거구 크기별 기초의회 지역선거구 당선 유형

선거구 크기	당선 유형 (정당별)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
2	더불어민주 2석	17	1		3	3			24	3	6	3	16	17			
	자유한국당 2석														21	7	
	더1+자1	93	43	29	20		9	14	56	12	18	21			16	43	
	더1+바1	2							1				2				
	더1+평1												4	8			
	더1+정1	1							2				1	1		1	
	더1+중1								1					1			
	더1+무1	1										1	13	10			
	자1+바1															1	
	자1+무1			1	1											29	12
	무2															2	1
	소계	114	44	30	24	3	9	14	84	15	24	25	36	37	69	64	
3	더3					4				1	1	1	11	8			
	자3														2		
	더2+자1	34	19	2	18		12	3	66	15	15	13				10	
	더1+자2	1	3	9					2	10	2	6			9	8	
	더2+바1	4							2								
	더2+평1					9							5	7			
	더2+정1	1							1				1	1			
	더2+중1					2								2			
	더2+무1	2							1		2	2	11	9			
	자2+무1														8	1	
	더1+자1+바1	2		2						1		1			1		
	더1+자1+정1	3		1											1	1	
	더1+평2												1	2			
	더1+자1+중1								1	1						1	
	더1+자1+무1		1						1	1	8		2		11	7	
	더1+평1+무1												2				
	더1+무2									1			1	2			
	자1+무2															2	
	무3															1	
	소계	47	23	14	18	15	12	5	74	36	20	25	32	31	35	28	

전국동시지방선거 외부평가:  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

선거구 크기	당선 유형 (정당별)	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
4	더4													1			
	더3+자1										1	3				1	
	더2+자2										1	1				2	
	더3+평1												1	2			
	더3+정1					1											
	더3+중1					1											
	더3+무1													4			
	자3+무1														1		
	더2+자1+무1									1		1					
	더1+자2+무1									1							1
	더2+평1+중1														1		
	더2+평1+무1														1		
	더2+무2														2		
	소계		0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	5	1	11	1	4

주: 더=더불어민주당, 자=자유한국당, 바=바른미래당, 평=민주평화당, 정=정의당, 중=민중당, 무=무소속  
출처: 선거통계시스템(<<http://info.nec.go.kr>>)을 활용하여 저자가 직접 작성

한국정치학회 KPSA

# 5

## 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안

구본상 (연세대학교)





## 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안

구본상 (연세대학교)

### I. 문제제기

한국의 경우 여론조사가 단순히 민심을 파악하는 도구에 그치지 않는다. ‘밴드웨곤 효과(bandwagon effect)’에 기대어 ‘대세론’ 또는 ‘후보 단일화’를 추동하는 근거가 되기도 하고, 한 후보를 견제하는 심리가 발동하여 뒤쫓아 가는 후보자들에게 유리하게 작용하는 ‘약자동정 효과’(underdog effect)를 만들어 내기도 한다. 특히 현행 선거법상 선거운동에 제약이 많아 민심을 반영한 공천이 어려운 상황에서 공천 기준으로서의 선거여론조사의 중요성은 절대 간과할 수 없다.

2016년 4월에 치러진 제20대 국회의원선거 결과가 충격적이었던 것은 선거를 앞두고 시행한 선거여론조사 결과와 실제 결과 간 차이가 너무 컸기 때문이었다. 당시 여당이었던 새누리당이 원내 과반은 물론 180석 이상 차지할 수도 있다는 여론조사 예측과는 달리 원내 제1당마저 놓쳤다. 이후 많은 문제 제기와 제도·운영상 개선책 마련과 시행에도 불구하고 정치권은 물론 일반 유권자들 사이에서도 선거여론조사에 대한 불신은 증폭되었다. 지난 제19대 대통령 선거에서 여론조사상으로 크게 뒤지는 것으로 나타나는 한 후보가 방대한 데이터 검색 추이가 민심을 더 잘 반영한다며 이를 근거로 자신이 선거에서 승리할 것이라고 주장했다. 물론 당시 선거여론조사 결과를 활용하여 통계 모형으로 추정해 본 예측값은 실제 선거 결과에 매우 근접했고, 지역별 여론조사에서도 일관성 있는 패턴이 감지됐다. 이후 선거여론조사에 대한 문제 제기는 일단락되었다.

그러나 그러한 결과가 민심을 제대로 반영하는 선거여론조사를 위한 그간 제도적 노력이 결실을 본 것이라고 단정하기 어렵다. 오히려 이는 대통령선거가 가진 고유

의 특징에 근거한 것일 수 있다. 즉 유권자들의 높은 관심과 다수의 조사기관에 의한 빈번한 조사, 그리고 전국을 표본으로 할 때 표본 추출의 수월성 등은 선거여론조사 기관이 가진 고유한 편향성(house effect) 등이 자연스럽게 상쇄되는 결과를 가져올 수 있다. 또한, 대통령 탄핵 이후 조기 선거 국면에서 정권 교체에 대한 열망 등이 반영되어 많은 유권자가 일찌감치 지지 후보를 결정하는 등의 ‘특정 선거해 효과’(year-specific effect)가 반영된 결과일 수도 있다.

이렇게 볼 때, 그간 선거여론조사 개선을 위한 제도적 개선과 여론조사 기관의 방법 변화의 결과를 검증해 볼 수 있는 진정한 시험대는 이번 제7회 전국동시지방선거라고 할 수 있다. 대통령 선거와 비교할 때 작은 모집단 크기, 낮은 유권자들의 관심, 그리고 선거구별로 충분하지 않은 여론조사 수 등 지방선거에서 여론조사는 더 어려운 환경에서 시행되기 때문이다.

본 연구는 이번 제7회 전국동시지방선거 및 국회의원 재보궐 선거에서 나타난 선거여론조사 관련 쟁점을 다음과 같이 정리한다. 첫째, 선거여론조사 개선을 위한 제도적 변화가 실제 조사에 얼마나 영향을 미쳤는가에 대한 것이다. 이 쟁점은 처음으로 적용된 선거여론조사기관 등록제, 더욱 확대된 휴대전화 가상번호 제도, 성실 응답자 인센티브 제공 제도, 불법 선거여론조사에 대해 여론조사심의위원회에 부여된 조치권, 가중값 배율 조정 등의 제도적 변화를 다룬다. 둘째, 실제 조사 방법의 변화가 실제 민심을 반영하는 것에 얼마만큼 효과적이었는가를 다룬다. 특히, 많은 여론조사기관이 무선 중심의 생활을 반영하기 위해 표본추출틀(sampling frame)에서 무선 비율을 대폭 늘렸고, 공표 및 보도를 전제로 한 조사의 경우 조사기관 대부분이 휴대전화 가상번호를 사용하였다. 이 쟁점은 (1) 통계 모형을 통해 여론조사 결과를 종합하여 추정된 예측값과 실제 결과와의 차이를 비교해 보는 것, (2) 다양한 조사 방법(ARS 사용 여부, 유무선 조사 비율 등)과 특정 정당 소속 후보 지지율 간 상관관계 분석을 통해 다룬다. 나아가 (3) 지난 대통령 선거에서도 나타났던 일명 보수 정당 소속 후보에 대한 지지가 여론조사에 잘 반영되지 않는 ‘숨은 보수 유권자’의 존재를 조사 방법과 연계하여 다룬다.

본 연구는 지난 대통령선거 여론조사에서는 드러나지 않았던 문제가 지방선거 여론조사에서는 드러날 수 있다는 점에 유념하여 연구를 진행한다. 특히, 선행연구에

따르면 ARS(Automatic Response System) 혹은 IVR(Interactive Voice Response) 조사 방식은 표본 내 성별 비율을 왜곡시키며, 이것은 단순히 남성 응답자 과대 표집에서 끝나는 것이 아니라 표본 내 20대 응답자 비율과도 연계되면서 표본 전체를 오염시키는 경향이 있다(구본상 2017). 이러한 ARS 조사방식의 특성은 유권자의 선거 참여 수준이 낮은 지방선거에서는 심각한 문제가 될 수 있다. 그러나 동시에 ARS 방식은 ‘정치적 의견이 강한 유권자들’(politically opinionated voters)을 적극적으로 반영하기 때문에 지지자들의 강도가 강한 후보에게 더 유리하게 작용할 가능성이 있다. 즉 ARS 방식의 조사에서는 전략적 투표자(strategic voters)보다는 순수한 투표자(sincere voters)가 더 잘 반영될 수 있다. 또한, 보수정당 평판이 극단적으로 나쁜 상황에서 숨은 보수 유권자가 존재할 경우, 이들은 면접방식보다 ARS 방식에 의해 더 잘 반응하는 경향이 있다. 이렇게 볼 때, ARS 방식은 무응답(모름/지지 후보 없음) 비율을 현격히 감소시켜 실제 선거 결과를 예측에는 오히려 도움이 될 수도 있다. 따라서 이점을 종합적으로 판단하여 이번 선거여론조사를 평가하고, 앞에서 언급된 문제들에 대한 바람직한 해결 방안을 제안하면서 연구를 마무리 지을 것이다.

## II. 지방선거 관련 선거여론조사

### 1. 지방선거 관련 선거여론조사 쟁점

여론조사 무용론이 재등장한 제20대 국회의원선거 후 5월 27일에 중앙선거여론조사심의위원회가 선거여론조사 개선방안 마련을 위해 개최한 공청회에서 다음과 같은 선거여론조사의 문제점이 지적됐다. (1) 전문성이 결여된 여론조사기관의 난립, (2) 모집단 대표성을 확보할 수 있는 표본추출틀(sampling frame)의 부재와 조사방법의 엄밀성 부족, (3) 사후 문제로서 언론사의 경마식 보도 관행 및 공직선거법상 공표·보도 제한 금지 규정에 따른 정보의 왜곡 및 한계 등이다. 중앙선거관리위원회는 이후 여러 공청회와 연구 용역 등을 통해 이러한 문제점 해결 방안을 모색하였다. (1)번 문제의 해결을 위해 여론조사기관 등록제를, (2)번 문제의 완화를 위해 휴대전화 가상번호 확대 방안을, 그리고 선거여론조사심의위원회 활동 확대를 통해 (3)번 문제를 극복하고자 하였다.

보다 구체적으로 살펴보면, 우선 2017년 2월 8일에 시행된 공직선거법을 통해 선거여론조사기관 등록제를 도입하였다. 이에 따르면 여론조사 기관 및 단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하기 위해서는 조사시스템 및 분석 전문 인력 등을 갖춰 관할 심의위원회에 등록해야 한다. ‘공직선거법’ 부칙 제2조에 따라 2017년 5월 9일부터 시행되었기 때문에 이번 지방선거에 처음으로 적용되었다. 두 번째로 휴대전화 가상번호 제도가 확대 적용되었다. 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거여론조사를 실시하기 위해서는 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 관할 심의위원회에 이를 신청해야 한다. 이것은 지난 대통령 선거부터 적용되었다. 세 번째로 성실 응답자 인센티브 제공 제도를 도입하였다. 해당 선거여론조사에서 질문에 모두 응답한 대상에게는 1회 응답 시 1천 원 범위에서 전화요금 할인 혜택을 제공할 수 있으며, 이 경우 그 비용은 해당 여론조사를 하는 자가 부담하는 것으로 한다. 네 번째로 2017년 3월 2일 개정을 통해, 표본 가중값 배율 조정 폭을 규정지어 대표성이 지나치게 훼손된 것으로 판단되는 조사에 제한을 둘 수 있게 하였다. 즉 성별·연령별·지역별 가중값 배율이 0.5에서 2.0 사이에 있어야 공표나 보도를 할 수 있다. 다섯 번째로 개정된 공직선거법은 심의위원회에 불법 선거여론조사에 대한 조사권, 과태료 부과권, 고발권 등 조치권을 부여하였다. 이를 통해 심의위원회의 기능 및 권한이 대폭 향상되었다. 이 가운데 가장 핵심적인 제도적 변화는 휴대전화 가상번호 활용 확대와 선거여론조사기관 등록제 및 여론조사심의회에 조치권 부여라고 할 수 있다.

#### 가. 선거여론조사기관 등록제 및 여론조사심의회 조치권 부여

한국정치에서 여론조사는 단순히 민심을 파악하는 것에 그치지 않는다. 실제 선거에 나갈 후보를 결정하기도 하고, 후보 단일화의 근거로 사용되기도 한다. 이러한 중요성 때문에 여러 업체들은 여론조사 시장에 뛰어들고자 하는 강한 동기를 가지며, 여론조사기관들이 난립할 환경이 조성된다. 충분한 전문성을 갖추지 못한 조사기관들이 만들어 내는 여론조사 결과는 유권자들이 후보선택에 필요한 정보를 제공한다기보다 소음을 만들어 냄으로써 오히려 진정한 민심에 대한 혼란을 가중하는 경향이 있다. 이를 방지하고자 고안한 선거여론조사기관 등록제가 이번 지방선거에

서 처음으로 적용되었다. 이에 따라 여론조사 기관 및 단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거여론조사를 실시하려는 경우, 조사시스템 및 분석 전문인력 등을 갖춰 관할 심의위원회에 등록해야 한다. 이번 지방선거 이전에 총 80개 기관이 등록했고, 유명 조사기관 대부분은 등록을 개시한 2017년 5월 이내에 등록을 마쳤다.<sup>1)</sup>

<표 1>은 제19대 대통령선거와 제7회 지방선거에서 이루어진 심의 내용과 결과를 보여준다. 총 69건이었던 지난 대통령선거에 비해 이번 지방선거에서 대략 2배 정도 많은 총 149건에 대해 심의가 이루어졌다. 그러나 지방선거에서 4배 정도 더 많은 여론조사가 시행되었다는 점을 고려하면 실제 심의 대상은 오히려 감소하였다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 여론조사기관 등록제를 통해 충분한 전문성을 갖추지 못한 조사기관을 걸러냈기 때문일 수 있다.

〈표 1〉 여론조사 심의와 결과, 제19대 대통령선거와 제7회 지방선거

	심의 대상								심의 결과					
	합계		이의신청		모니터링		불공정신고		합계		인용		기각 또는 각하	
	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선
계	149	69	7	0	74	46	68	23	149	69	143	69	6	0
여론조사결과 왜곡·조작	26	13	4	0	6	9	16	4	26	13	22	13	4	0
표본의 대표성 미확보	2	4	0	0	1	4	1	0	2	4	2	4	0	0
여론조사 시 준수사항 위반	26	7	2	0	14	6	10	1	26	7	25	7	1	0
공표·보도 시 준수사항 위반	16	5	0	0	7	4	9	1	16	5	16	5	0	0
공표·보도 전 홈페이지 미등록 (사실과 다르게 등록 포함)	30	35	0	0	21	20	9	15	30	35	30	35	0	0
거짓·중복응답지시·권유·유도	20	0	0	0	10	0	10	0	20	0	20	0	0	0
후보자등 실시조 사결과 공표·보도	16	0	0	0	9	0	7	0	16	0	16	0	0	0
기타	13	5	1	0	6	3	6	2	13	5	12	5	1	0

1) 이후 3개 기관이 등록이 취소되어 2018년 8월 28일 현재 78개 기관이 등록된 상태이다.

내용상 차이를 살펴보면, 지난 대통령선거에서는 거짓·중복응답 지시·권유·유도와 후보자 등 실시조사결과와 공표·보도 등이 한 건도 없었던 반면에 이번 지방선거에서는 36건이나 되었다. 이는 전국을 대상으로 한 명의 당선자를 내는 대통령선거와는 달리 작은 지역구에서 많은 당선자를 내는 지방선거의 특성이 반영되는 것이라 볼 수 있다. 심의결과를 보면 인용률이 96%(기각 등 비율 4%) 정도로, 이전 제20대 국회의원선거에서 인용률이 69%(=107/155)이었던 것과는 뚜렷하게 차이가 난다.

〈표 2〉 심의 조치, 제19대 대통령선거와 제7회 지방선거

	여론조사심의위원회 조치 내역													
	합계		고발		수사의뢰		과태료		경고		시정명령 정정보도문		준수촉구	
	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선	지선	대선
합계	143	69	22	4	5	0	9	4	76	31	0	0	31	30
여론조사결과 왜곡조작	22	13	8	3	1	0	0	0	12	4	0	0	1	6
표본의 대표성 확보	2	4	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	1	1
여론조사시 준수사항 위반	25	8	0	1	1	0	2	1	11	5	0	0	11	1
공표·보도시 준수사항 위반	16	5	0	0	0	0	0	0	13	1	0	0	3	4
미등록 공표· 보도 등 (사실과 다르게 등록 포함)	30	35	0	0	0	0	4	3	16	16	0	0	10	16
거짓·중복응답 지시·권유·유도	20	0	12	0	1	0	0	0	7	0	0	0	0	0
후보자 등 실시 조사결과 공표·보도	16	0	2	0	2	0	0	0	9	0	0	0	3	0
기타	12	4	0	0	0	0	3	0	7	2	0	0	2	2

<표 2>는 제19대 대통령선거와 제7회 지방선거에서 실제 이루어진 심의 조치 내용을 보여준다. 지난 대통령선거에서는 고발이나 수사 의뢰와 같은 강력한 조치는 단 4건에 불과했으나, 이번 지방선거에서는 무려 27건이 있었다. 반면, 지난 대통령선거에서 준수촉구가 전체 조치의 약 50%를 차지한 것에 반해 이번 지방선거에서는 심의위원회의 준수촉구가 약 22%에 그쳤다. 이는 심의위원회의 조치권을 확대한 제도 개선이 적극적으로 적용된 결과라고 볼 수 있다. 또한, 지방선거의 특성상 표본의 대표성 훼손 가능성이 매우 큼에도 불구하고 표본의 대표성 미확보는 단 2건에 그쳤다. 이는 휴대전화 가상번호 사용 확대와 엄격한 가중값 배율 적용 등의 표본 대표성 확보를 위한 제도적 노력과 표본추출틀에서 무선비율을 높인 여론조사기관의 조사방식 변화가 결실을 본 것으로 볼 수 있다.

#### 나. ‘휴대전화 가상번호 도입’과 무선 비율이 확대된 표본추출틀

전화를 기반으로 한 여론조사가 처한 가장 근본적인 문제점은 모집단을 대표할 수 있는 표본을 추출하기 어려운 현실에 처해있다는 것이다. 기존의 조사방식은 1인 가구 증가와 무선통신 기반으로 생활방식이 빠르게 변화하는 추세를 담아내기에는 역부족이다. 특히 집 전화 없이 무선전화만을 사용하는 가구가 대략 전체 가구의 37% 수준에 달하는데, 이들은 표집과정에서 원천적으로 누락되는 유선전화 기반의 여론조사 방식이 한계를 가지게 됨은 자명하다.

그동안 한국 여론조사는 유선전화에 대한 의존도가 높았다. 비근한 예로 제20대 국회의원선거에서 조사 대상 여론조사 1,242건 가운데 유선전화(면접 및 ARS)만으로 조사된 것이 전체 55.8%에 달했다. 물론 유선전화 가구와 무선전화만을 사용하는 가구의 특성이 다르지 않다면, 유선전화 기반의 여론조사는 여전히 적실성을 가질 수 있을 것이다. 그러나 그럴 가능성은 매우 낮을 것으로 판단된다. 일단 무선전화만을 사용하는 가구의 경우 수도권에 집중되어 있으며, 유선전화를 사용하지 않는 연령대 역시 대부분 20~30대로 알려져 있다. 따라서 응답률에 따라 여론조사 품질을 파악하는 것 역시 수도권 지역에서는 뚜렷한 한계를 보일 수밖에 없다.

이처럼 휴대전화 이용이 보편화된 상황에서 집 전화만을 사용해 조사할 때 발생할 수 있는 부정확성을 줄이는 것은 무선비율을 늘림으로써 가능하다. 그러나 무작

정 무선비율을 늘리는 것이 방책은 아니다. 유선과는 달리 개인정보보호법 등으로 인해 모집단 대표성을 지닌 무선전화 표본추출틀이 부재하기 때문이다. 이를 바로 잡기 위해 2017년 2월 공직선거법 개정을 통해 휴대전화 가상번호 사용을 공직선거법 제8조의 9에 따라 등록된 여론조사기관에게도 허용하였다. 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거여론조사를 실시하려는 경우, 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 여론조사의 목적과 기간, 성별·연령별·지역별 휴대전화 가상번호 수 등을 기재한 요청서를 제출하면 휴대전화 가상번호를 조사에 활용할 수 있게 되었다.

‘가상번호’란 휴대전화 이용자의 실제 번호가 노출되지 않도록 이동통신사가 임의로 생성한 가상의 일회용 전화번호이다. 여론조사기관이 조사에 필요한 성별, 연령별, 지역별 휴대전화 번호를 이동통신사에 요청하면 이동통신사는 이를 실제 번호가 노출되지 않는 가상번호 형태로 제공하게 된다. 요청을 받은 이동통신사는 7일 이내에 가상번호를 생성해 유효기간을 설정한 다음 해당 선거여론조사기관에 제공하게 된다. 이 유효기간은 여론조사 기간을 초과해서는 안 되며 최대 10일을 넘길 수 없다.

그러나 이 방안의 실효성을 판단하기에 대통령선거는 적합하지 않다. 매우 짧은 선거운동 기간에 지역적으로 매우 협소한 지역구 거주 유권자만을 표집으로 조사해야 하는 국회의원선거 여론조사에 휴대전화 가상번호를 활용할 경우 이론적으로는 대표성을 지닌 표본 추출 가능성이 커진다. 그러나 휴대전화 가상번호를 사용하지 않고, 무선 RDD를 활용하더라도 대선이나 전국 정당 지지 조사 등 지역적으로 포괄성을 지닌 여론조사에는 대표성 있는 표본 추출은 가능하다. 실제로 선거일이 근접했을 때를 제외하고 지난 대통령선거에서 여론조사기관이 휴대전화 가상번호를 활용한 사례는 그리 많지 않았다.

반면, 이번 지방선거 광역단체장 수준의 선거에 대한 여론조사에서 휴대전화 가상번호가 사용된 비율은 무려 91%에 이른다. 그리고 이동통신사별 휴대전화 가상번호 제공요청 수는 이동통신사의 시장점유율을 고려하여 SKT 5: KT 3: LGU+ 2로 구성한 경우가 대부분이었다.

실제로 광역단체장 수준의 선거에 대한 여론조사에서 휴대전화 가상번호를 사용



한 경우, 확실하게 응답률이 상승한 것을 확인할 수 있었다. 이는 휴대전화 가상번호를 활용할 경우, 비적극 사례가 크게 줄고, 낮시간대에 젊은층 표집에 매우 효과적이었음을 의미하는 것이다. 무엇보다 휴대전화 가상번호를 활용할 경우 그동안 표본추출에 어려움을 겪었던 젊은 연령층 응답자가 할당된 수보다 더 많이 추출하는 경우가 빈번하게 발생하였다. 즉 20대 연령층의 가중값 배율이 1보다 낮은 경우도 쉽게 관찰할 수 있었다. 이러한 결과에 따라 휴대전화 가상번호 사용의 확대에 대해 긍정적 평가를 내릴 수 있다.

그러나 휴대전화 가상번호의 사용 확대 허용과 같은 제도적 개선만으로는 기대했던 대표성 있는 표본 추출을 달성하기는 어렵다. 여론조사기관이 표본추출틀에서 무선 비율을 높이고, 비용이 더 발생하더라도 휴대전화 가상번호를 사용해야 그 효과를 볼 수 있다. 긍정적인 변화는 지난 대통령선거 이후 여론조사기관들이 유선 중심의 표집틀을 벗어나 무선 표집 비율을 크게 늘렸다는 점이다. 제20대 국회의원선거에서 유선 비율과 비교하면 그 차이는 뚜렷하게 나타난다. <표 3>에 따르면, 제20대 국회의원선거의 경우 여론조사에서 유선전화 비율의 평균값이 89.85%였던 것에 반해 제19대 대통령선거의 경우 20.52%로 대폭 감소하였다. 최댓값 역시 100%에서 60%로 크게 감소하였음을 알 수 있다. 이번 지방선거에서는 대통령선거와 비교할 때 무선비율이 더 상승했고, 유선으로만 이루어진 표집에 근거한 여론조사도 있었으나 유선전화 비율의 중앙값이 32%, 평균값은 38.2%로 제20대 국회의원선거 때와는 확연하게 구별된다. 이제 한국의 선거여론조사는 유선전화 중심의 표집에서 무선전화 중심의 표집으로 전환하였다고 평가할 수 있다.

〈표 3〉 최근 선거 여론조사에서 유선전화 비율

	최소	1Q	중앙값	평균	3Q	최대
제20대 총선	0	84.25	100	89.85	100	100
제19대 대선	0	10.00	16.00	20.52	32.75	60
제7회 지선	0	20.52	32.00	38.20	49.98	100

주 : 제20대 국회의원 선거와 제19대 대통령선거 데이터의 경우 선거관리위원회 외부평가 선거여론조사 부분을 재구성하였음. 제7회 지방선거의 경우, 광역단체장 선거 수준에서 2018년 2월 이후 시행된 선거여론조사를 대상으로 하였음.

무선비율과 휴대전화 가상번호 사용은 전반적으로 응답률 상승을 가져왔다. 이론적으로 조사대상 전체가 아닌 표본추출이 어려운 특정 성·연령·지역의 일부 대상만을 선택하여 휴대전화 가상번호를 사용하면, 전반적 대표성을 향상시킬 수 있다. 동시에 여론조사기관의 경비부담을 줄일 수 있을 것이다. 그러나 가장 효율적인 비율이 어느 정도인지 설정하기 위해서는 추가적 연구가 필요하다.

#### 다. 선거여론조사와 선거예측 간 간극

선거여론조사와 관련하여 계속 지적되는 것 가운데 하나가 언론의 경마식 보도 관행과 현행 공직선거법 여론조사 언론 공표·금지 기간의 문제이다. 이는 선거여론 조사가 시행된 이후 그 결과를 어떻게 이용하는가와 관련된 문제라고 할 수 있다. 아직도 적지 않은 언론사들은 표본조사에 대한 이해 부족이나 의도적인 조사결과 부각을 위해 오차범위 내 지지도 결과를 단정적으로 보도하는 경향을 보인다. 다른 시점에서 다른 기관에 의해 다른 방식으로 조사된 여론조사 결과는 시간의 영향(time effect), 조사 방법의 영향(method effect), 조사 기관의 영향(house effect) 및 랜덤 효과(random effect)에 영향을 받을 수 있는데, 때때로 이를 동일 선상에서 비교함으로써 마치 근본적인 변화가 일어나고 있는 것처럼 보이도록 한다. 이러한 언론의 보도 관행은 유권자들을 매우 혼란스럽게 하며, 결과의 불안정성은 궁극적으로 여론조사 자체를 불신하도록 만든다.

사실 학계, 여론조사업계, 언론계, 정치계, 그리고 선거를 관리하는 선거관리위원회가 가장 참여하게 부딪힐 수 있는 부분이 선거여론조사와 선거예측 간 차이에 대한 것이다. 학계의 경우 여론조사결과와 선거예측을 분명하게 구별 짓기 바라며, 선거여론조사 결과에 대해 사후층화(post-stratification)는 이론적으로나 경험적으로 검증된 과학적 방식으로 하고, 가중치를 부여하더라도 가능하다면 이를 최소화하고자 하며, 이를 통해 얻은 결과를 해석할 때에도 매우 조심스러운 입장을 견지한다. 이들은 여러 선거여론조사 결과를 종합하여 오차를 계산하거나 통계적 모형을 수립한 후 그에 따라 정보를 결합하는 방식(aggregating polls)으로 선거예측을 시도한다(Linzer 2013).

반면 선거 특수를 노리는 일회성 업체를 제외한 여론조사업계는 자신들이 수행한

여론조사 결과가 실제에 가장 근접하기를 바라며, 그 결과가 선거여론조사기관으로서의 자신의 명성(reputation)으로 이어진다고 보는 경향이 있다. 특히, 선거여론조사 등록 업체 가운데 실적 수준에서 상위 업체들은 그간 조사를 반복적으로 수행하면서 얻게 된 나름의 노하우 등을 활용하여 자신들만의 가중치 부여방식을 확립하며, 이를 이용하여 표본의 대표성을 나름대로 교정하려는 유인을 가진다.

그러나 공정한 선거관리를 최우선으로 하는 선거관리위원회 측면에서 볼 때 여론조사기관마다 가진 고유한 가중치를 부여하고 이를 확인할 수 없을 때, 전반적 여론이 교란될 수 있음을 우려한다. 중앙선거여론조사심의위원회가 공표 및 보도용 여론조사를 수행하는 조사기관에 원자료와 함께 가중치에 대해 매우 엄격한 기준을 적용하는 것 역시 이러한 차원에서 이해할 수 있다.

정당 및 후보 관계자들은 정확한 판세 및 선거예측을 위해 기본 여론조사결과는 물론 여러 예측 모형과 가중치 부여에 모두 관심을 가진다. 다만 자신들에게 유리한 여론조사 결과는 즉각적으로 선거에 이용하고자 하는 유인 역시 가지기 때문에 때때로 선거여론조사와 선거예측을 의도적으로 등치시키기도 한다. 반면, 선거 결과가 자신에게 불리하다고 판단할 경우, 의도적으로 그 결과를 비하하거나 조사기관에 대한 고발에까지 이르기도 한다.

마지막으로 언론계의 경우 여론조사기관, 선거관리위원회나 학계보다 여론조사 결과를 자의적으로 사용하는 것에 덜 부담을 느끼기 때문에 ‘여론조사결과=선거예측’으로 사용하고자 하는 유인이 가장 크다. 따라서 이들에 의한 여론조사결과 오용의 가능성이 가장 크다 할 수 있다. 조치 결과를 보면, 여전히 언론에 의한 여론조사결과 왜곡 보도와, 정치인들에 의한 조사결과 공표를 여과 없이 기사화하는 경우도 근절되지 않았다.

#### 라. ‘숨은 보수정당 지지 유권자’와 선거여론조사

2016년 11월에 치러진 미국 대통령선거 결과는 선거여론조사기관과 예측업체 등에게는 악몽과 같은 사건이었다. ‘선거 예측의 현인’이라고 불리던 네이트 실버마저 이전 선거보다 더 방법론을 강화하였음에도 불구하고 소위 ‘숨은 트럼프 지지 유권자(shy Trump voters)’ 의견을 조사 결과에 제대로 반영하지 못하였고, 결국 예측에

실패하였다. 이러한 결과는 첨단 예측모형을 적용한 예측의 무용론을 일으키었고, 여론조사보다는 유권자의 심층적 변화를 파악해야 한다는 주장이 힘을 얻었다. 이러한 ‘숨은 보수정당 후보 지지 유권자’ 논쟁은 한국의 제19대 대통령선거에도 나타났다. 최순실 등의 국정농단과 박근혜 대통령의 탄핵 과정에서 보수적 성향의 유권자들은 보수 정당 후보를 지지한다는 것을 밝히지 못하는 경향을 보인다는 지적이 있었다. 실제 보수의 적통임을 주장한 자유한국당 홍준표 후보도 숨은 보수의 존재를 선거운동 연설에서 여러 번 밝힌 바 있다.<sup>2)</sup> 그러나 제19대 대통령선거에서 드러난 것은 설령 숨은 보수 유권자가 존재하더라도 전체 판세를 뒤엎을 만큼의 비율은 아니었다는 점이 전반적 평가이다.

이번 제7회 지방선거를 앞두고도 숨은 보수 유권자가 존재할 수 있는 환경은 계속됐다. 당선 이후 1년 넘게 문재인 대통령 국정 지지율은 매우 높은 수준에서 유지되었고, 평창 동계올림픽을 계기로 남북정상회담, 이후 북미정상회담이 전격 시행되면서 한반도 평화에 대한 국민적 기대가 높아졌다. 이러한 상황에서도 자유한국당은 여전히 냉전적 사고에서 벗어나지 못하는 모습을 보였다. 무엇보다 박근혜 대통령 탄핵에도 불구하고 그 책임에 대한 명확한 입장을 밝히지 못한 채 대통령선거에서 패한 대선후보가 다시 당 대표가 되었다. 이들은 계파 간 갈등도 봉합하지 못한 채 막말이 오가는 모습을 보이며 지방선거에 임했다. 유권자들이 표출하는 자유한국당에 대한 혐오감을 인지한 일부 자유한국당 후보들은 당 대표가 선거 유세를 도와주지 않기를 요청하고, 정당을 나타내는 색인 붉은 색 옷을 입지 않은 채 독자적인 선거운동을 하기도 하였다. 이처럼 이번 지방선거에서도 보수정당 후보를 지지한다는 의견을 당당하게 표명하기 어려운 환경이 계속됐다.

숨은 보수정당 후보 지지 유권자 문제는 일종의 ‘비응답 편향’ (nonresponse bias) 라고 할 수 있다. 즉 다른 후보를 지지하는 유권자만큼 강한 지지를 하는 유권자가 여론조사에 응하지 않게 될 때 발생하는 문제이다. 일반적으로 이러한 오류가 지역마다 다른 방향(+ 혹은 -)으로 발생하게 되면 자연스럽게 서로 상쇄되어 모집단 크

2) 홍준표 자유한국당 후보는 3월 31일 선거운동 중 “보수우파들이 부끄럽게 됐습니다. 부끄럽게 돼서 여론조사에 아예 응하지 않습니다... 1000명 중 87명만 보수라고 응답한 여론조사가 있다.”라며, 미국 트럼프 대통령의 막판 역전극을 가능하게 했던 ‘사이 보수’ 현상이 우리나라에도 일어날 것이라는 주장을 했다. JTBC, “[팩트체크] 한국도 ‘사이 보수’ 있나? 홍준표 주장 검증.” (2017. 4. 4.)

기가 커지면 조사 결과는 좋아질 수 있다. 대통령선거와 같은 전국 단위의 선거에서 이러한 특징이 잘 드러난다. 그러나 이러한 편향이 전 지역에 걸쳐 한 방향으로 발생하게 되면 심각한 문제가 될 수 있고, 이러한 체계적 여론조사 오류가 극명하게 나타난 사례가 지난 미국 대통령선거였다.

본 연구에서는 숨은 보수정당 후보 지지 유권자가 실제 존재했는가 자체보다 특정 후보 지지자 의견이 여론 조사에 잘 반영되었는지에 초점을 두어 다루고자 한다. 여론조사 방식에 따라 특정 정당 후보에게 불리한 결과가 나왔다면, 이는 숨은 보수 정당 지지 유권자 측정에 현행 여론조사 방식이 약점을 드러낸다는 것을 뜻한다.

### III. 분석

#### 1. 선거 여론조사 결과와 선거예측 간 간극 검증

‘여론조사결과=선거예측’으로 보는 것에는 문제가 있다는 것이 전문가들의 입장이다. 특히 선거 당일 1주일 전 사전투표의 시행으로 소위 ‘깜깜이 선거기간’이라 불리는 여론조사공표 금지 기간이 발생하는 한국의 현실에서는 더욱 그러하다.<sup>3)</sup> 물론 여론조사 방식에 상관없이 여론조사는 어떤 식으로든 유권자들의 선호에 대한 정보를 담고 있다고 가정하면, 이 정보들을 충분히 활용하여 선거예측을 해 볼 수 있다. 본 연구는 미국에서 가장 많이 활용되는 여론조사 합치기 방식(pooling polls)을 사용하여 선거여론조사 결과로부터 선거예측을 도출한 후 실제 결과와 비교해 보고자 한다.

본 연구가 기반을 둔 기본 확률예측모형은 (1) 베이지안 틀(Bayesian framework)에 따라 지속적 학습(sequential learning)과 (2) 투표일에 가까워질수록 점차 정보가 많아져서 예측값 사후분포의 신뢰구간은 더욱 좁아질 것이라는 가정에 근거한다.<sup>4)</sup> 첫

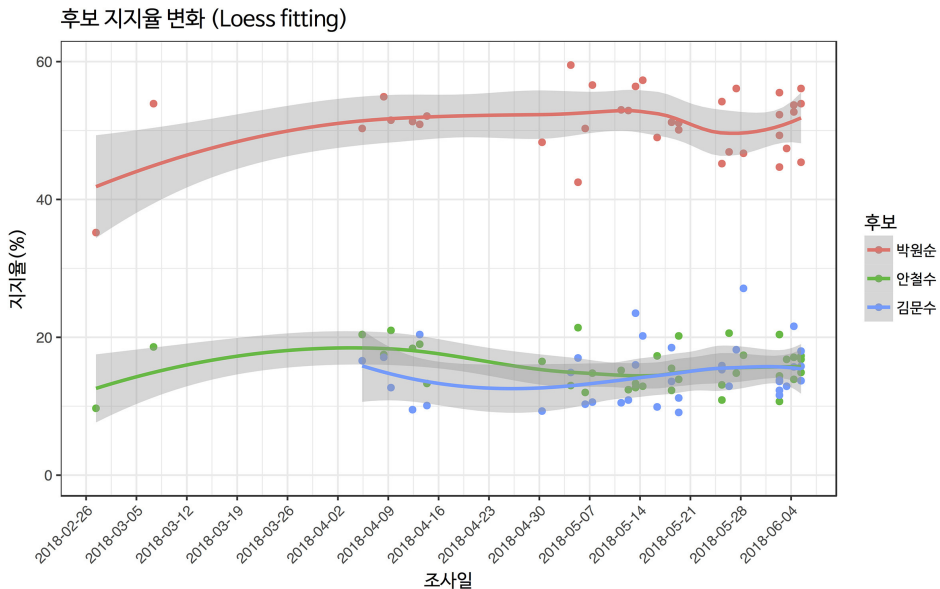
3) 여론조사 결과가 실제 결과와 다를 때, 그 차이가 여론조사 결과 공표 기간 동안 발생했을 가능성이 있다. 즉 유권자들의 늦은 결정(late decision) 가능성 때문에 정확한 평가가 어렵다.

4) 샘플링 모형은 다항분포(multinomial distribution)이고, 사전분포는 디레슬레 분포(Dirichlet distribution)을, 사후분포 역시 디레슬레 분포를 따르는 것으로 전희원(freesearch.pe.kr/)의 모형을 활용하였다.

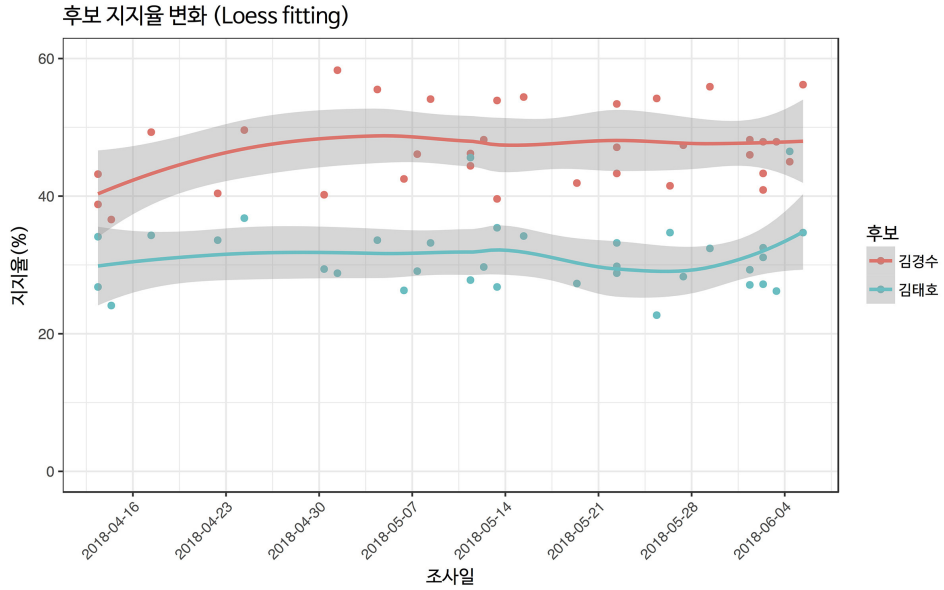
번째 가정에 의하면 개별 여론조사 결과가 나오면, 사전확률(prior probability)에 근거하여 사후확률(posterior probability)을 추론하는 것으로, 이전 사후확률은 다음 추론 시 사전확률로 설정된다. 두 번째 가정에 따르면, 많은 여론조사가 시행될수록 여론조사 합치기에 의한 예측 모형의 정확성이 향상될 것으로 기대된다.

위의 두 개의 가정에 의하면, 대통령선거처럼 유권자들의 선거에 관한 관심이 높아 무응답층이 비교적 적고, 조사방법과는 상관없이 대표성을 지닌 (전국) 표본을 가진 많은 여론조사 결과가 존재할 경우, 이를 활용해 좀 더 정확한 예측을 할 수 있을 것이다. 반대로, 선거 기간 동안 작은 지역구에서 단 2~3차례의 선거여론조사만 시행되었고, 각 조사를 시행한 조사기관이 모두 다르며, 선거에 관한 관심 수준이 상대적으로 낮아 무응답층 비율이 매우 높다면, 그 선거여론조사는 통계적 불확실성, 조사기관 효과(house effect), 무응답 편향성 등에 의해 영향을 크게 받을 것이다. 따라서 여론조사 결과만으로 선거결과를 정확하게 예측하기는 어렵다.

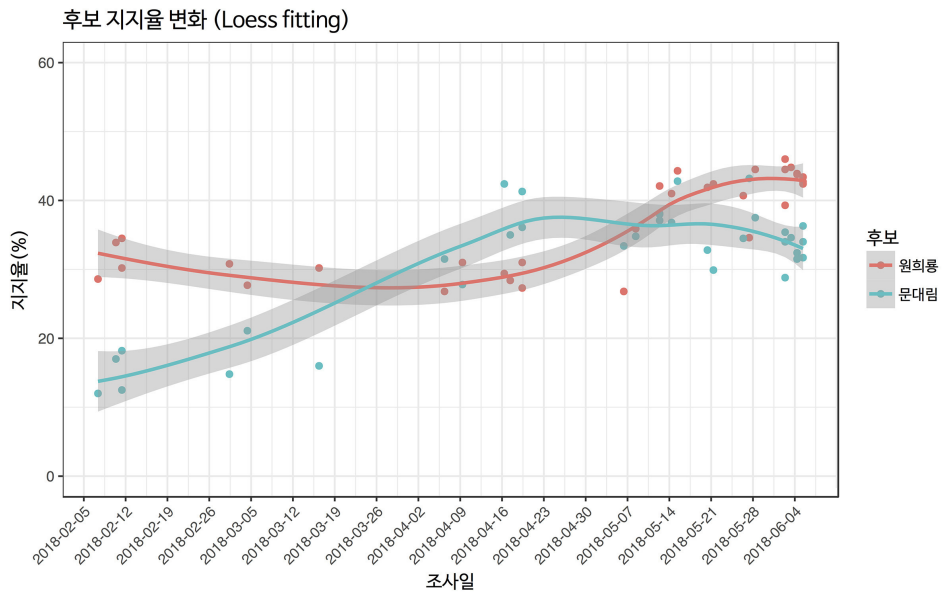
〈그림 1〉 서울시장 후보 지지율 추이



〈그림 2〉 경남도지사 후보 지지율 추이

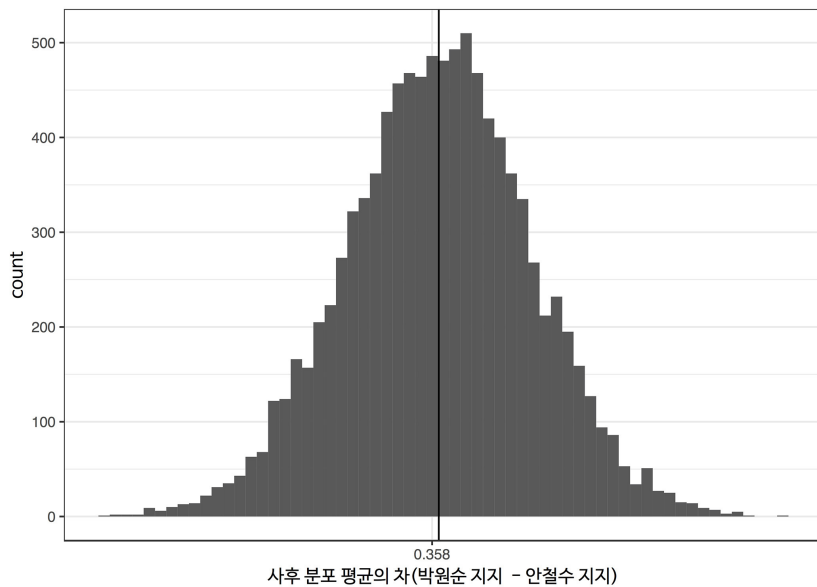


〈그림 3〉 제주도지사 후보 지지율 추이



우선 이번 지방선거 광역단체장 선거 중 전국적 관심을 끈 곳은 서울시장 선거였고, 가장 많은 조사가 이루어진 것은 경남도지사 선거였으며, 가장 역동적으로 변화하였던 곳이 제주특별자치도지사 선거였다. <그림 1>부터 <그림 3>은 각각의 선거에서 여론조사의 전반적 추세를 보여준다. 그림에서 실선은 각 여론조사 결과들을 비모수적 회귀방식(loess regression)으로 추정한 것이며, 음영으로 표현된 부분은 95% 신뢰구간을 나타낸다. 점으로 표현된 것은 각 여론조사 결과로 2018년 2월 1일 이후 각 지역에서 시행된 여론조사 결과를 의미한다. 선거를 앞둔 시기의 결과를 보면 이 세 경우 모두 선거예측에 실패했다고 보기 어렵다.

<그림 4> 예측모형 적용: 선거 1주일 전 서울시장 후보 사후분포 평균의 차이



앞에서 언급한 베이지안 선거예측 모형에서 종속변수는 박원순 후보와 안철수 후보 지지율 간 차이이다. <그림 4>는 100,000번의 MCMC 시뮬레이션을 통해 얻은 지지율 간 차이의 사후분포를 나타낸다.<sup>5)</sup> 결론적으로 2018년 2월 1일부터 선거 일주일 전인 6월 5일까지의 지지율 데이터를 통해 예측해 본 두 후보 간 득표율 차이는

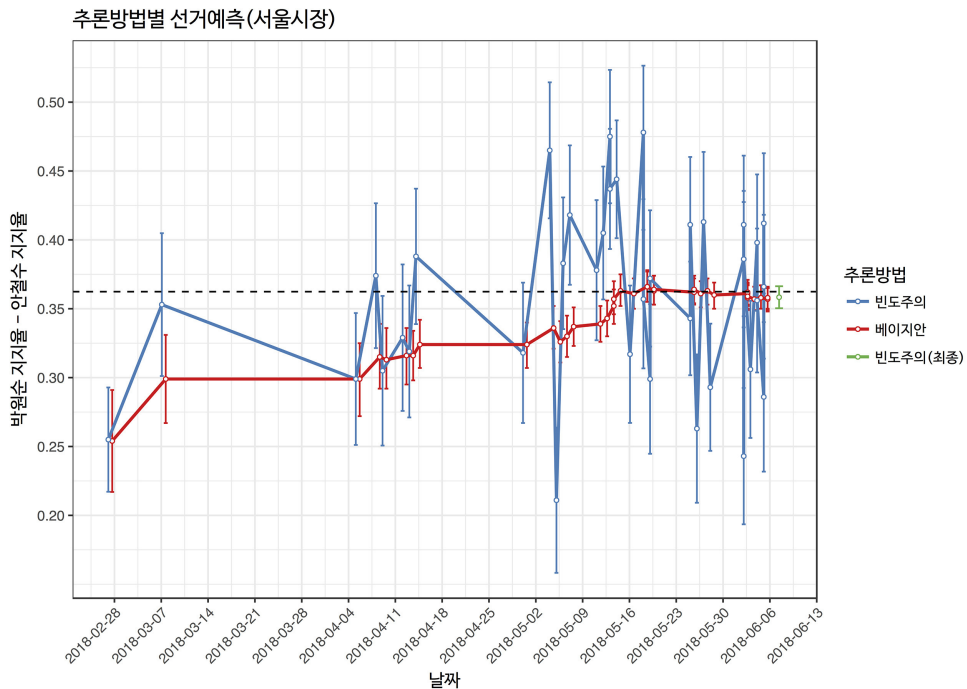
5) 전체적으로 종형(bell-shaped)을 보이며, 게베키(Geweke's test) 수렴 기준을 통과했다.



0.358, 즉 약 35.8%p라고 추론해 볼 수 있다. 이는 일주일 후 실제 결과인 33.2%p와 대략 2.6%p 차이를 보인다.

<그림 5>는 앞에서 언급한 베이지안 예측모형을 활용하여 두 유력 후보 간 지지율 차이가 어떻게 변화하는지를 보여준다. y축은 박원순 후보 지지율에서 안철수 후보의 지지율을 뺀 것으로 이것이 0보다 크다면, 이는 박원순 후보 지지율이 더 높다는 것을 의미한다. 최종적으로 신뢰구간 역시 0보다 훨씬 위에서 형성되기 때문에 박원순 후보가 안철수 후보에게 질 가능성은 거의 없는 것으로 예측할 수 있다. 특히 베이지안 방식을 통해 보면 박원순 후보와 안철수 후보 간 지지율 차이가 가장 좁혀졌을 때가 26%p였고, 박원순 후보가 질 것으로 나타난 기간은 한 번도 없다.

〈그림 5〉 추론방법별 선거결과 예측: 서울시장 후보 간 차이의 시계열 변화



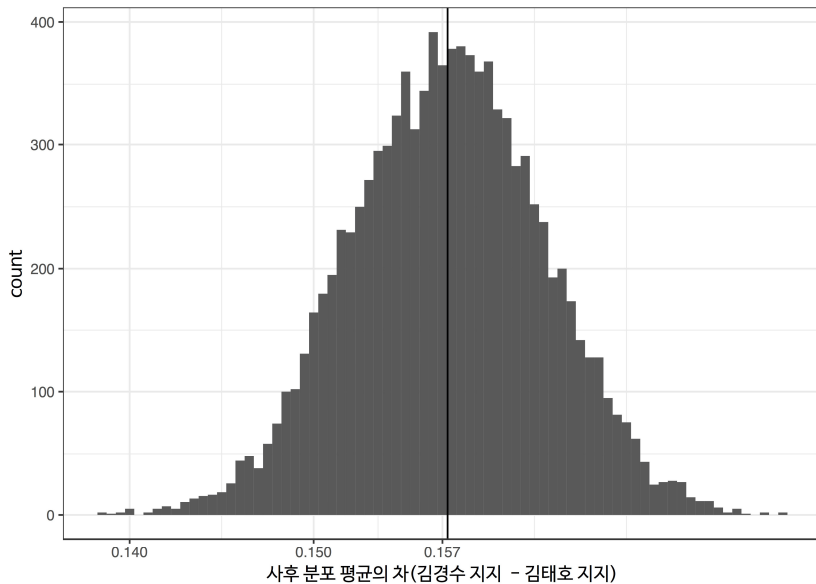
전통적인 빈도주의 추론(frequentist inference) 방법에 따르더라도 안철수 후보가 박원순 후보를 앞섰을 수도 있는 결과는 관찰되지 않는다. 설령 빈도주의 접근을 하더라도 데이터 점(data points)을 모두 활용하여 종합할 경우 베이지안 추정방식에

의한 결과와 거의 유사하게 나타나는 것(녹색으로 표현)을 알 수 있다. 이것은 충분한 여론조사가 시행되었을 경우 예측모형에 있어 추론방법의 차이는 미미해진다는 것을 보여준다. 결국, 이는 개별 여론조사 결과보다는 여론조사를 통해 전반적인 추세를 파악하고 가능한 한 많은 여론조사 결과를 종합적으로 판단하는 것이 중요하다는 평범한 진리를 뒷받침하는 결과라 할 것이다.

이와 관련하여 특별히 고려해야 할 점은 서울시장 선거의 경우, 일정 비율의 견고한 지지층을 가진 자유한국당 소속 김문수 후보가 존재했다는 사실이다. 그 결과 전국적 지명도를 지닌 세 후보 간 대결로 선거가 치러져 실제 무응답층이 다른 양자대결 지역보다 훨씬 적었고, 이 때문에 매우 정확한 예측이 가능했다고 볼 수 있다.

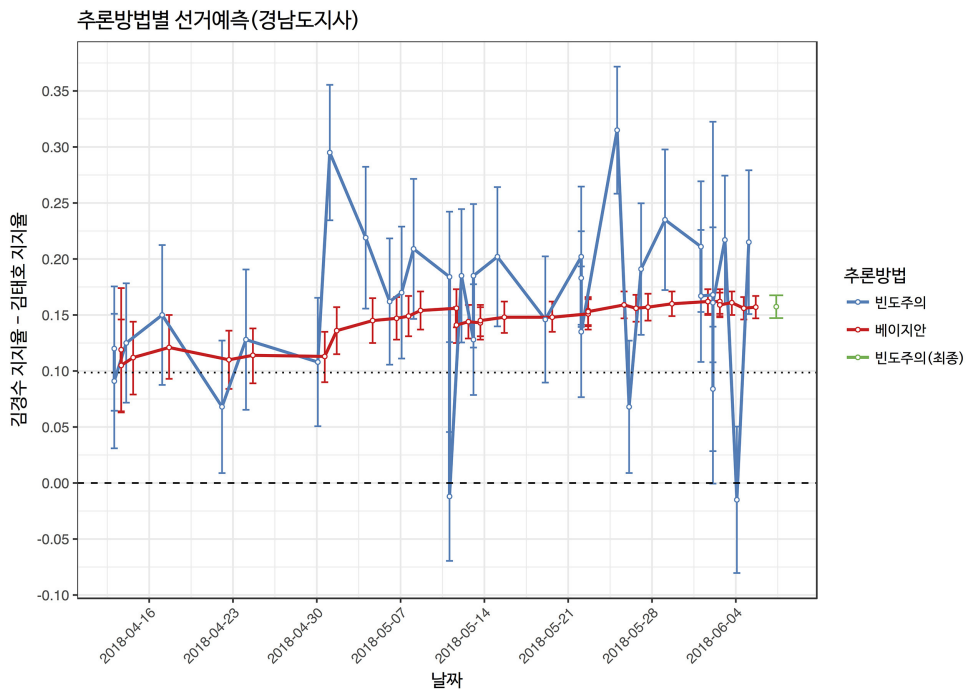
그렇다면, 광역단체장 선거 가운데 가장 격전지로 분류되었던 경남도지사 선거는 어떠한가? <그림 6>은 100,000번의 MCMC 시뮬레이션을 통해 얻은 지지율 간 차이의 사후분포를 나타낸다. 2018년 2월 1일부터 선거 일주일 전인 6월 5일까지의 지지율 데이터를 통해 예측해 본 두 후보 간 득표율 차이는 0.157, 즉 약 15.7%p라고 예측해 볼 수 있다. 이는 일주일 후 실제 결과인 9.9%p와 대략 5.8%p 차이를 보이며, 실제 결과와 작지 않은 차이가 있음을 알 수 있다.

<그림 6> 예측모형 적용: 선거 일주일 전 경남도지사 후보 사후분포 평균의 차이



<그림 7>은 베이지안 예측모형을 통해 두 유력 후보 간 지지율 차이가 어떻게 변화하는지를 보여준다. 최종적으로 신뢰구간 역시 0보다 훨씬 위에서 형성되기 때문에 김경수 후보가 김태호 후보에게 질 가능성은 거의 없는 것으로 예측할 수 있다. 특히, 베이지안 방식을 통해 보면 김경수 후보와 김태호 후보 간 지지율 차이가 가장 좁혀졌을 때가 10%p이었고 김경수 후보가 한 번도 질 것으로 나타난 적이 없다. 결국, 예측의 정확성은 떨어지지만, 승패를 예측하는 것에는 문제가 없었음을 알 수 있다. 다만, 왜 두 후보의 지지율 차이가 최소인 것이 실제 결과에 가장 근접했는지는 추가적 분석이 필요하다 할 것이다.

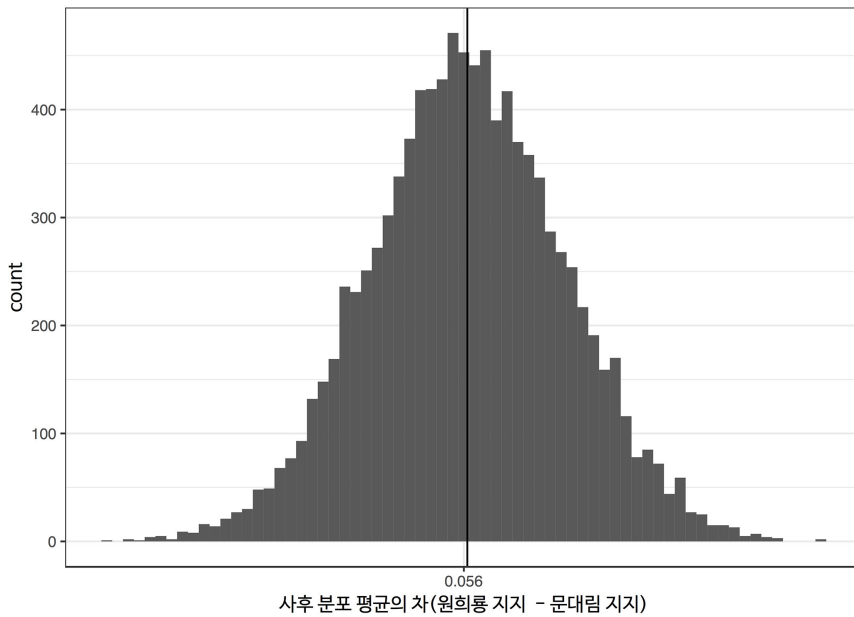
<그림 7> 추론방법별 선거결과 예측: 경남도지사 후보 간 차이의 시계열 변화



이제 광역단체장 선거 가운데 가장 변화가 역동적이었던 제주도지사 선거를 살펴 보겠다. <그림 8>은 앞서와 마찬가지로 100,000번의 MCMC 시뮬레이션을 통해 얻은 지지율 간 차이의 사후분포를 보여준다. 2018년 2월 1일부터 선거 일주일 전인 6월 5일까지의 지지율 데이터를 통해 예측해 본 두 후보 간 득표율 차이는 0.056, 즉

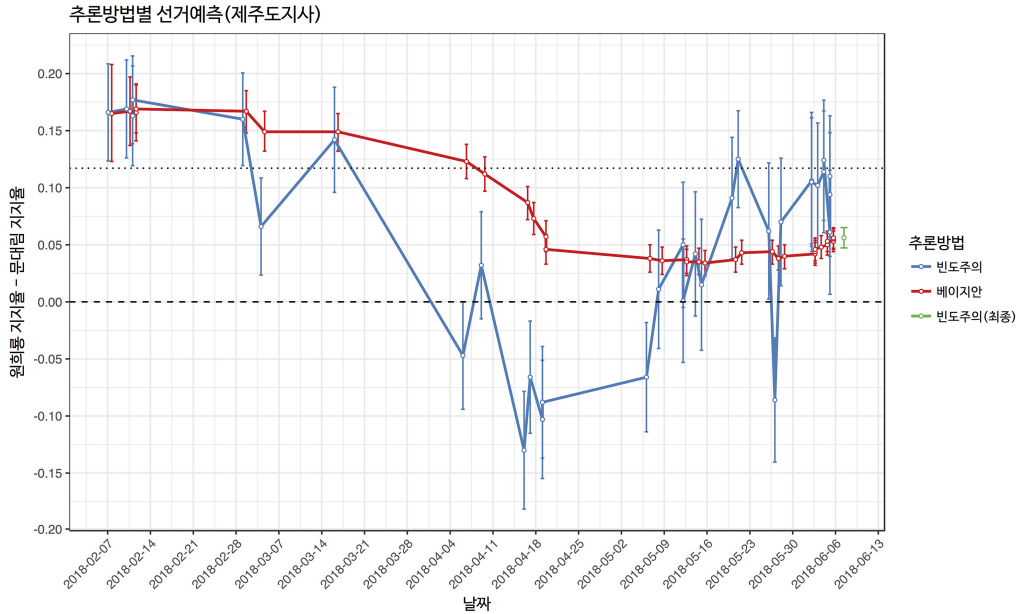
약 5.6%p라고 추론해 볼 수 있다. 이는 일주일 후 실제 결과인 11.7%p와 대략 6.1%p 차이를 보이며, 이로부터 경남도지사 선거와 마찬가지로 실제 결과와 차이가 있다고 할 수 있다.

<그림 8> 예측모형 적용: 선거 1주일 전 제주도지사 후보 사후분포 평균의 차이



<그림 9>는 베이지안 예측모형을 활용하여 두 유력 후보 간 지지율 차이의 추이를 보여준다. 최종적으로 신뢰구간 역시 0보다 위에서 형성되기 때문에 원희룡 후보가 문대림 후보에게 질 가능성은 거의 없는 것으로 예측할 수 있다. 특히 베이지안 방식을 통해 보면 원희룡 후보와 문대림 후보 간 지지율 차이가 가장 좁혀졌을 때가 4%p 이었고 원희룡 후보가 한 번도 질 것으로 나타난 기간은 없었다. 결국, 경남도지사 사례와 마찬가지로 예측의 정확성은 떨어지지만 승패를 예측하는 것에는 문제가 없었음을 알 수 있다. 그러나 경남도지사 경우와 마찬가지로 왜 이 지역에서 더불어민주당 후보가 여론조사상 높은 지지율을 보였는가는 추가적 분석이 필요하다.

〈그림 9〉 추론방법별 선거결과 예측: 제주도지사 후보 간 차이의 시계열 변화

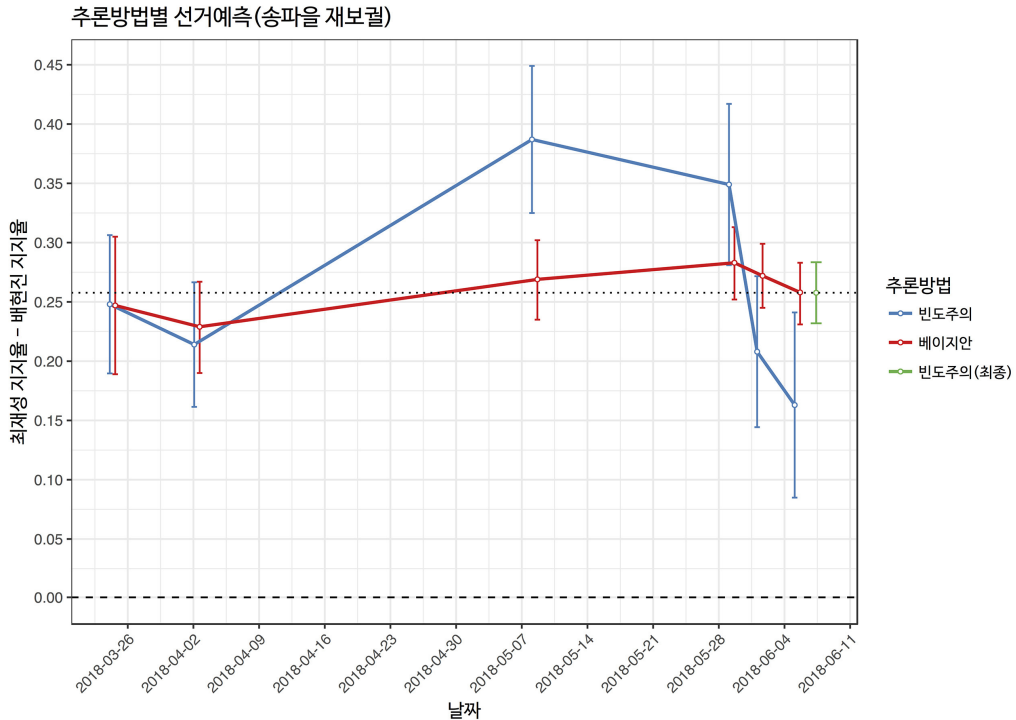


그렇다면 광역단체장 선거보다 모집단 크기가 더 작은 경우는 어떠한가? 이번 지방선거는 국회의원 재보궐 선거와 같이 치러졌다. 특정 지역을 표집 대상으로 하는 국회의원 선거, 그리고 관심 수준이 상대적으로 떨어지는 재보궐 선거에서 각 지역 구 대표성을 가진 표본을 추출하는 것은 매우 어렵다는 것이 정설이며, 실제로도 그랬다. 이번 재보궐 선거 가운데 가장 관심을 모았던 곳 가운데 하나가 서울 송파구였다. 전통적으로 보수 후보가 강세를 보이는 지역이었고, 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당까지 후보 선정부터 언론의 많은 관심을 받은 지역이었다. 최재성 더불어민주당 후보와 배현진 자유한국당 후보가 확정된 후 총 여섯 번의 선거여론조사가 시행됐다.

<그림 10>은 베이지안 예측모형을 활용하여 두 유력 후보 간 지지율 차이의 추이를 보여준다. 단 여섯 차례의 여론조사가 시행되었음에도 대표성 있는 표본 추출에 성공한 것으로 보인다. 서울시장선거와 마찬가지로 제3 정당 후보가 일정 수준 이상의 견고한 지지층을 가지고 있어 다른 양자 대결 지역에 비해 무응답층이 적었다. 이처럼 서울지역의 경우, 휴대전화 가상번호와 무선비율을 늘린 조사방식을 사용하

며, 일정 수준 이상의 제3 후보가 존재하여 무응답층 비율이 낮은 경우에는 대표성을 가진 표본 추출 가능성이 커진다고 추론해 볼 수 있다.

〈그림 10〉 추론방법별 선거결과 예측: 송파을 후보 간 차이의 시계열 변화



## 2. 조사 방식에 따른 여론조사 진단

응답률은 여론조사 품질 평가에서 가장 먼저 고려하는 요소이다. 사실 응답률이 어느 수준 이상이 되어야 그 조사 결과를 신뢰할 수 있는가에 대한 합의는 없다. 다만 응답률이 지나치게 낮은 것보다 응답률이 높을 때 상대적으로 무작위적 표본추출에 더 근접할 것이기 때문에 더 나으리라 추측할 뿐이다.

<표 4>는 지난 제19대 대통령선거 시 공표 및 보도를 목적으로 시행된 여론조사 응답률과 제7회 전국동시지방선거 가운데 광역단체장 선거에 대해 시행된 여론조사 응답률을 비교한 것이다. 선거 종류와 관계없이 면접원에 의한 면접방식에 비해

ARS는 뚜렷하게 더 낮은 응답률을 보인다. 전반적으로 면접방식을 제외하면 이번 지방선거 여론조사 응답률은 지난 대통령선거 여론조사 응답률보다 더 낮았다. 면접방식의 경우 최솟값, 1사분위값, 중앙값, 평균값에서 지난 대통령선거 때보다 더 높은 응답률을 보였다. 이번 선거여론조사에서 면접방식을 사용했을 때, 무선비율 중앙값이 78.9%에 달했다. 무선면접방식을 사용한 조사의 91%가 휴대전화 가상번호를 활용했는데, 이점이 전반적으로 면접방식을 사용한 조사의 응답률을 끌어올린 것으로 판단된다.

〈표 4〉 조사방법별 응답률 현황 비교

조사방법	선거	최소	1Q	중간값	평균	3Q	최대
ARS	대선(N=47)	2.3	3.8	4.4	5.5	6.4	14.7
	지선(N=118)	0.8	3.0	3.7	3.8	4.8	6.8
면접	대선(N=92)	7.7	15.3	17.3	18.5	21.1	33.5
	지선(N=164)	11.2	16.0	18.1	18.2	20.2	28.9
혼합	대선(N=67)	2.9	7.7	8.7	8.6	9.8	15.3
	지선(N=16)	3.0	4.7	5.0	5.9	6.4	12.8

출처 : 중앙선거여론조사심의위원회 자료 참조. 제19대 대선시 인터넷조사 100%인 서베이몹(KTMM) 자료는 제외.

지난 대통령선거 때는 방송 3사와 주요 일간지 등은 ARS 기반의 조사를 시행하지 않았음에도 불구하고 ARS를 사용하는 경우가 55%를 넘었다. 반면, 이번 지방선거 광역단체장 선거에 ARS 기반의 조사가 시행된 것은 45.6%로 대략 10%p 정도 감소하였다. 그러나 지난 대통령선거에서 ARS와 면접방식을 혼합한 경우가 32.5%였고, ARS에만 의존한 경우는 22.8%였으나, 이번 지방선거에서는 ARS와 면접방식을 혼합한 경우는 단 5.3%였고, ARS 방식으로만 조사한 경우가 39.6%에 달했다. 이는 ARS 방식에 대한 여러 문제 제기로 인해 그 비중은 감소하였으나 한국 여론조사에서 주요한 방법으로 활용되고 있음을 보여준다.

그렇다면 여론조사 방식과 특정 정당 광역단체장 후보자 지지율 간에는 상관관계가 발견되는가? 일부 언론에서 제기하듯 (1) 더불어민주당 후보 지지율은 유선 비율과 부(-)의 관계에 있는지, 그리고 (2) 정치적 의견이 강한 유권자들이 끝까지 응답할 가능성이 크다는 전제하에 이번 선거에서 문재인 대통령 지지세력이 많은 비중

을 차지하는 더불어민주당 지지자들이 더 정치적 의견이 강력하다고 한다면 ARS 비율이 높을수록 더불어민주당 광역단체장 후보의 지지율이 상대적으로 다른 경쟁 정당 후보의 지지율보다 더 높게 나올 것이라는 가설을 검증해 보았다.

이를 위해 더불어민주당 소속 17개 광역단체장 후보 지지율과 경쟁 정당(지역에 따라 선두 또는 2위) 소속 후보 지지율 간 차이를 종속변수로 하는 다중 선형회귀분석을 시행하였다. 지역주의 특성을 통제하기 위해 대구-경북, 부산-울산-경남, 호남 지역을 각각 더미변수화 하여 회귀식에 포함하였다. <표 5>는 그 결과를 보여준다.

지역 변수를 통제한 가운데에도 조사방식에 따라 더불어민주당 소속 광역단체장 지지율과 경쟁 정당 소속 후보 지지율 차이가 달라지는 것을 확인할 수 있다. 우선 유선비율이 높을수록 회귀모형의 추정 기울기는 음(-)의 값을 가지며, 그 값은 통계적으로 유의미한 것으로 나온다. 이는 유선 비율이 높으면 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 정당 소속 후보 지지율 간 차이가 줄어든다는 것을 의미한다. 반면, ARS 방식의 사용 비율이 높을수록 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 정당 소속 후보 지지율 간 차이는 벌어지는 것으로 나타난다.

<표 5> 회귀분석: 더불어민주당 후보와 경쟁 후보 지지율 차이 설명

종속변수: 더민주 후보 - 타당 후보	회귀계수	표준오차
유선전화 비율	-0.21***	0.05
ARS 비율	0.27***	0.01
20대 가중값 배율	23.46***	9.42
30대 가중값 배율	-16.11**	8.19
여성 가중값 배율	-22.11***	8.50
ARS 비율 × 20대 가중값 배율	-0.32***	0.10
ARS 비율 × 30대 가중값 배율	0.18	0.11
대구 경북 지역	-33.55***	2.89
부산 울산 경남 지역	-4.09*	2.25
호남지역	27.73***	5.21
상수	43.77***	10.88
N	279	
Adj. R <sup>2</sup>	0.47	

주 : \*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$ .



조사방법 외에도 표본의 특성 역시 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 정당 소속 후보 지지율 간 차이와 관련 있음을 확인하였다. 20대 연령대 가중값 배율은 지지율 차이와 양의 상관관계를 보였다. 이것은 20대가 할당된 수보다 더 적게 표집됐을 때 지지율 차이가 증가한다는 것을 의미한다. 이 경우 정치적 의견이 더 강한 20대가 주로 이 표본에 포함될 가능성이 크고, 이때 더불어민주당 후보의 지지율과 경쟁 정당 소속 후보의 지지율 간 차이는 더 벌어진다는 것이다.

이 결과에서 가장 흥미로운 것은 여성 가중값 배율과 후보 지지율 차이 간에 부(-)의 상관관계가 존재한다는 점이다. 이것은 표본 내에 여성이 적게 추출되었을 때 (즉 정치적으로 의견이 비교적 강한 여성이 주로 표집됐을 때) 더불어민주당 소속 후보 지지율과 경쟁 정당 소속 후보 지지율 간 차이가 감소한다는 점이다. 이것이 가지는 함의는 만약 정치적 의견이 강하지 않아 여론조사에 응하기는 꺼리지만, 실제 선거에는 참여할 의사를 가진 여성 비율이 높을 경우, 여론조사 결과와 실제 선거 결과는 크게 달라질 수 있다는 점이다.

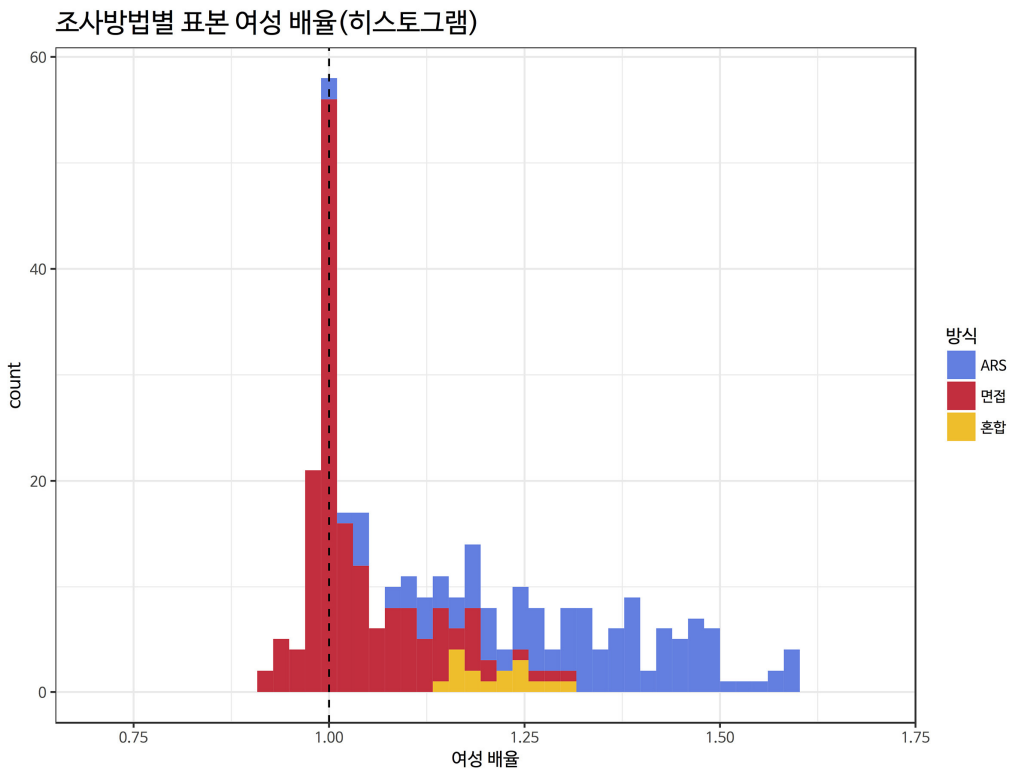
### 3. ARS 방식과 성별 표본 왜곡

지금까지 대부분의 ARS 방식의 문제점을 제기할 때 세대별 대표성 왜곡의 문제가 핵심적으로 제기되었다. 그러나 제20대 국회의원선거 자료를 분석한 구본상(2017)은 ARS 방식은 표본 내 20~30대 응답자들이 과소 표집 되지만 50~60대 응답자들은 과대 표집 된다는 것 외에 ARS 방식에서 여성이 과소 표집 되며, 이러한 특성은 특히 20대 이하 연령의 표본 내 비율과도 밀접한 연관성을 가진다는 것을 정치적 의견의 강도와 연계하여 분석하였다. 본 연구는 우선 이러한 현상이 이번 지방선거 조사에도 발견되는지 점검해 보았다.

<그림 11>은 예측대로 조사방법별로 여성 유권자 비율에서의 왜곡을 보여준다. 해당 지역의 인구 대비 여성 유권자 비율에 맞게 표본이 추출될 경우 가중값 배율은 1이 된다. 만약 실제 인구 비율보다 더 적게 추출될 경우 1보다 커지게 되고, 더 많이 추출될 경우 1보다 적게 된다. 전체적으로 1보다 큰 값에서 많이 분포한다는 점에서 전체적으로 여성 유권자의 여론조사 응답 비율이 낮음을 알 수 있다. 그러나

이러한 경향은 ARS 방식을 사용했을 경우 더욱 심각하게 나타난다. 그림에서 나타나듯 몇 개의 사례를 제외하면 ARS 방식의 여론조사는 남성 위주의 응답자로 구성되어 있다. 만약 여기에 체계적 원인이 존재한다면 이는 단순하게 가중배율을 조절함으로써 해결될 수 있는 문제가 아닐 수 있다.

〈그림 11〉 조사방법별 여성 대표 왜곡



구분상(2017)에 따르면 ‘강한 정치적 의견을 가진 유권자’는 정치에 대한 관심이 높고 정치 지식도 상대적으로 많으리라 추측해 볼 수 있다. 즉 정치에 대한 높은 관심과 깊은 지식은 정치적 의견의 강도와 정(+)의 상관관계에 있을 것이다. 그리고 정치적 의견이 강한 유권자가 더 적극적으로 정치에 참여할 것이라고 예상할 수 있다. 정치 참여는 다양한 수준에서 이루어지는데, 정당 및 시민 단체에 가입하고, 시위에 적극적으로 가담하는 것 등은 매우 강한 정치적 의견을 가졌을 때 가능할 것

이다. 반면 투표 행위는 가장 소극적 형태의 정치 참여이며, 이는 반드시 높은 정치적 관심과 높은 정치지식이 있어야 하는 것은 아니다. 즉 민주주의 시민으로서의 최소한의 의무라고 인식할 경우 투표에 참여할 수 있다.

제20대 국회의원선거 관련 설문조사 결과에 근거한다면 정치지식 수준이나 정치에 대한 근본적 관심에서 연령대에 따라 그 정도 차는 있으나 여전히 남성이 여성보다 높았다. 이러한 성별 차이가 가장 소극적 정치 참여행위로서의 투표 참여를 제약하지는 않지만, 정당이나 정치조직 및 시위 등에 참여하는 것과 같은 적극적 정치행위에서는 차별성을 만들어 낼 수 있다. 그뿐만 아니라 정치적 의견의 강도는 전화 여론조사에의 참여와 같이 오히려 사소해 보이지만 일정 수준의 비용이 소모되는 경우에도 성별 차이를 만들어 낼 수 있다.

사실 전화 여론조사에 참여하는 것은 일정 수준 이상의 정치적 의견의 강도를 요구한다. 그럴 때만이 전화 여론조사에 참여함으로써 소모되는 시간 등 일정한 비용을 감수하면서도 기꺼이 조사에 참여하게 된다. 반면 정치적 의견이 충분히 강하지 않을 경우 굳이 자신의 시간을 쓰면서까지 전화 여론조사 참여할 유인이 적을 것이라고 추론할 수 있다. 특히 면접원이 진행하는 면접 방식이 아닌 기계 녹음 방식인 ARS 전화 여론조사에는 답변 거부나 중단 등의 가능성이 높으리라 예측할 수 있다. 왜냐하면, 면접원이 자신의 답변에 인간적으로 대응하는 면접 방식과는 달리 기계화되어 있는 ARS 방식의 전화 여론조사에 답변을 마무리하기 위해서는 일정 수준 이상의 참을성을 요구하기 때문이다. 이렇게 본다면 집합적 수준에서 정치에 대한 관심과 정치지식이 적은 여성의 경우 ARS 방식의 전화 여론조사에 응답을 거부하거나 응답을 중단하는 비율이 더 높을 것이라고 추론할 수 있고, 따라서 ARS 방식의 전화 여론조사의 경우 전체 표본 내 여성 응답자 비율이 낮을 것이라는 가설을 도출할 수도 있다. 여성 입장에 더욱 초점을 맞출 경우, 관계중심적 여성의 경우 면접원을 확인할 수 없는 ARS 방식의 조사보다 면접원이 진행하는 여론조사에는 기꺼이 조사에 응한다고 볼 수도 있을 것이다.

#### 4. ‘숨은 보수정당 후보 지지 유권자’: 보수 강세 지역 검증

앞에서 언급했듯이 여러 정치적 환경에 의해 이번 지방선거를 앞두고 보수정당, 특히 자유한국당 후보 지지를 표명하기 어려운 상황이 조성되었다. 이는 전통적으로 보수 세력이 강세를 보여 왔던 지역에서도 두드러졌다. 특히, 대구 및 경북 지역에서도 자유한국당에 대한 비판 여론이 비등했으며, 여론조사상으로 볼 때, 그 어느 선거에 비해 더불어민주당 소속 후보들이 경쟁력을 보였다. 따라서 전통적 보수 강세 지역이 숨은 보수정당 후보 지지 유권자를 파악하기에 더욱 적합하다는 판단하고, 대구시장 선거에서 여론조사 방법에 따라 파악되는 숨은 보수정당 후보 지지 유권자가 달라지는지 확인해 보았다.

우선 선거 공표 기한 10일 이내(5월 26일~6월 6일)에 다양한 방법으로 시행된 5개의 여론조사를 선정하여 비교하여 보았다. <표 6>은 그 결과를 보여준다. 조사기관도 모두 다르고 표본 크기도 800에서 1020까지 달랐다. 조사방식의 경우 3개의 조사는 유무선 면접방식이었고, (주)알앤씨치의 조사는 유선 ARS로만 조사하였으며, 나머지 1개는 ARS 방식을 사용하되 유무선을 혼용하는 방식을 사용하였다. 유선만 사용한 (주)알앤씨치의 조사를 제외하면 모두 휴대전화 가상번호를 사용하였으며, 방식별 비율은 각각 다르게 설정되었다. 응답률, 전체 여성 비율이나 20대 비율 등을 고려할 때 면접방식을 활용한 조사가 더 나은 품질을 지녔다고 평가할 수 있다. 5개 조사 결과 모두 자유한국당 소속 권영진 후보가 더불어민주당의 임대윤 후보를 이기는 것으로 보였고, 이는 실제 결과에 합치한다.

<표 6> 대구시장: 조사방법별 여론조사 결과 비교

	1	2	3	4	5
의뢰기관	알리고뉴스	한겨레21	KBS/MBC /SBS	한국사회여론 연구소	브레이크뉴스
조사기관	(주)리서치코리아센터	(주)글로벌리서치	(주)한국리서치	한국사회여론 연구소	(주)알앤씨치
조사기간	5월 25일 ~5월 26일	5월 25일 ~5월 26일	6월 2일 ~6월 5일	6월 6일	6월 6일
표본크기	1000	804	800	817	1020

	1	2	3	4	5
조사방식	유선ARS /무선ARS	유선면접 /무선면접	유선면접 /무선면접	유선면접 /무선면접	유선ARS
가상번호	사용	사용	사용	사용	비사용
응답률(%)	2.5	21.3	18.1	20.4	2.5
방식별 표본 비율(%)	50/50	24/76	20/80	20.3/79.7	100
여성 비율	41.2	47.4	42.5	51.9	40.6
20대 이하 비율	9.5	16.5	14.4	16.0	8.8
30대 비율	11.2	13.6	12.6	11.1	12.4
모름/지지후보 없음 비율	10.5	40.5	41.1	26	7.3
권영진 지지율	45.9	30.1	28.3	35.9	52.3
임대윤 지지율	36	24.3	26.4	32.8	33
승패 예측	성공	성공	성공	성공	성공
실제 결과와의 차이	4.08%p	8.18%p	12.08%p	10.88%p	5.32%p

그러나 유의할 점은 선거일이 근접했음에도 불구하고 면접방식의 조사에서 모름 및 지지 후보 없음 비율은 26%에서 41%에 달한다는 것이다. 반면, ARS 방식의 조사에서 이 비율은 7%에서 10% 수준에 그친다. 이러한 차이는 낮은 응답률을 보이는 ARS 방식의 조사가 오히려 실제 선거 결과에 더 근접하도록 만든다. 면접원이 진행하는 경우, 자신이 보수정당 후보를 지지한다고 말하는 대신 모른다거나 지지 후보가 없다고 하는 경향이 있을 수 있음을 의미한다.

그렇다면, 낮은 응답률과 성별·연령별 가중값 배율이 1을 훨씬 초과하는 경향이 강한 ARS 방식이 숨은 보수정당 후보 지지 유권자를 더 잘 반영할 수 있다고 볼 수 있는가? 이를 확인해보기 위해 기초단체장 선거이기는 하지만 경북지역에서 유일하게 더불어민주당 소속 후보가 당선된 구미시장 선거 관련 여론조사를 같은 방법으로 검토해 보았다.

〈표 7〉 구미시장: 조사방법별 여론조사 결과 비교

	1	2	3	4
의뢰기관	영남일보	세종매일/IPN뉴스	TBC/매일신문사	(주)에브리미디어
조사기관	리얼미터	(주)이너텍시스템즈	(주)리서치앤리서치	(주)에브리미디어
조사기간	5월 28일 ~5월 29일	6월 2일 ~6월 3일	6월 2일 ~6월 3일	6월 5일 ~6월 6일
표본크기	503	1067	700	1007
조사방식	유선ARS /무선ARS	유선ARS	유선면접 /무선면접	유선ARS
가상번호	사용	사용	사용	비사용
응답률(%)	4.7	2.4	19.4	2.6
방식별 표본 비율(%)	50/50	100	12/88	100
여성 비율	35.6	38.6	35.4	37.9
20대 이하 비율	15.7	13.3	15.0	11.2
30대 비율	14.1	15.1	12.7	17.6
모름/지지후보 없음 비율	11.5	9.1	29.4	8.7
장세용 지지율	30.9	21.3	28.3	27.7
이양호 지지율	32.6	39.0	23.9	47.2
승패 예측	실패	실패	성공	실패
실제 결과와의 차이	3.8%p	19.8%p	2.3%p	11.6%p

〈표 7〉은 선거일을 앞두고 다양한 방식으로 시행된 4개의 여론조사를 보여준다. 리얼미터와 (주)리서치앤리서치를 제외한 두 개의 조사기관은 비교적 신생 조사기관으로 모두 유선 ARS만으로 조사했다. (주)리서치앤리서치만이 ARS대신 면접방식을 채택하였고, 확연하게 높은 응답률을 나타냈다. 리얼미터의 경우 유/무선 ARS 방식을 사용하였고 그 비율은 50:50이었다. 무선 ARS에 휴대전화 가상번호를 활용함으로써 유선 ARS 방식만을 사용한 조사에 비해 응답률은 더 높았다.

앞의 대구시장 선거 여론조사 분석 결과와 마찬가지로 ARS 방식을 사용했을 경우, 낮은 응답률을 보이지만 상대적으로 모름 또는 지지 후보 없음 비율은 면접방식에 비해 낮게 나타났다. 그러나 여기서 실제 결과와의 차이는 면접방식을 사용한 경우에 가장 적었으며, ARS 방식은 승패 예측에도 도움을 주지 못한 반면 면접방식은

유일하게 승패 예측에도 도움이 되었다. 특히, 유선방식에만 의존한 조사는 최종 결과와 커다란 차이를 보였다. 보수 강세 지역 내에서도 조사방식에 따라 상반된 여론조사 결과가 나온 것은 다양한 요인에 의해 설명될 수 있다. 국회의원 재보궐 선거 가운데 서울 송파읍과 같이 견고한 지지를 얻는 제3의 후보가 존재하여 무응답층 비율이 상대적으로 낮아서일 수도 있다. 또는 구미 지역의 인구 비율이 다른 경북 지역과는 달리 20대 공단 근로자 비율이 높고 이들이 ARS 방식에는 잘 응답하지 않아서일 수도 있다.

대구시장과 구미시장 선거 결과를 통해 확인해 볼 수 있는 것은 (1) 이번 지방선거에서도 보수 강세 지역에 숨은 보수정당 후보 지지 유권자가 존재한 것은 분명하고, 이들은 여론조사 방법에 따라 다르게 표집되었다는 점, 그러나 (2) 특정 조사방식이 더 우월하다고 단정하기는 어려우며, 지역 조건에 따라 다양한 방식을 적용하는 것이 더 나은 결과를 얻을 수 있다는 점이다. 단순히 휴대전화 가상번호를 허용하는 것과 같은 제도 변화나 무선표본 추출 비율을 늘리는 것만으로는 충분하지 않다. 결국, 더 나은 여론조사를 위한 하나의 해결책이 존재한다기보다는 조사기관마다 축적한 노하우를 활용하여 지역과 정치적 조건에 맞는 다양한 방식을 적용하는 것이 필요하다 하겠다.

#### IV. 결론 및 정책적 제언

여러 문제 제기와 그 효용성에 대한 회의에도 불구하고 여론조사는 이번 제7회 지방선거 및 국회의원 재보궐 선거에서도 활용되었다. 이와 관련하여 우선 제도적 변화가 눈에 띄는데, 공직선거법 개정을 통해 선거여론조사기관 등록제가 도입되었고, 휴대전화 가상번호 제도가 확대되었으며, 불법 선거여론조사에 대한 중앙선거여론조사심의위원회의 조치권이 강화되었다. 이러한 제도적 변화에 따라 유력 여론조사기관들은 일찌감치 선거여론조사기관 등록을 마쳤고, 실제 조사에서도 변화를 보였다. 지난 제19대 대통령 선거에서와 마찬가지로 표본추출틀에서 무선비율이 크게 증가하였고, 휴대전화 가상번호를 사용함으로써 그간 문제가 되어왔던 낮 시간

대 젊은 층 표집에 향상을 보였으며, 이는 전반적 응답률 상승으로 이어졌다.

조사 결과를 활용한 통계모형을 통해 추정해 본 결과, 광역단체장 및 재보궐 선거에서 당선자를 다르게 예측하는 경우는 없었고, 서울시장 선거처럼 충분한 여론조사 결과가 있는 경우에는 최종 결과는 물론 전반적인 여론 추이를 파악하는 데 문제가 없는 것으로 파악되었다. 따라서 일부 정치권에서 제기된 의구심에도 불구하고 공표된 여론조사 결과가 실제 결과 예측에 상당히 도움이 되었다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 결과가 조사기관 등록제, 휴대전화 가상번호 사용 확대의 성공을 의미한다고 단정하기는 어렵다. 오히려 이러한 결과는 보수정당에 대한 극단적 반감과 같이 이번 선거가 가진 예외성, 즉 ‘특정 선거 특수성’(year-specific effect)의 영향으로 인해 여론조사 방법이 가진 문제점이 드러나지 않았을 수 있다. 휴대전화 가상번호 사용의 확대로 인해 젊은 층 표집과 향상된 응답률을 얻을 수 있었으나 여전히 ARS 방식의 조사는 여성 유권자 표집에 취약성을 드러냈다. 그러나 아이러니하게도 전통적으로 보수가 강세인 지역에서는 ARS 방식이 숨은 보수정당 후보 지지 유권자의 의견을 좀 더 잘 담아내는 결과가 나타났다. 따라서 현행 면접 방식의 전화 여론조사 방식을 숨은 보수정당 후보 지지 유권자가 다수 존재하는 지역에 적용할 때 적절한 보완책 마련에 대한 과제가 남았다 할 것이다.

선거가 가까워질수록 심의 대상 여론조사는 줄어들었고, 실제로 선거 결과에 영향을 주었다고 의심되는 경우는 드물었다. 이것이 현행 선거여론조사에 대한 낙관론의 근거가 될 수는 없다. 이러한 결과는 이번 선거가 워낙 ‘기울어진 운동장’에서 치러졌다는 것과 무관하지 않다. 특히, 기초단체장이나 기초의회 선거의 경우 정당과 대통령 지지 여부에 따라 지지 후보가 거의 결정되었기 때문에 격전 지역 자체가 매우 적었고, 그만큼 여론조사도 민심을 파악할만큼 충분하게 시행되지 않았다. 여기서 특별히 주목해야 할 점은 문제가 됐던 대부분의 여론조사는 선거 초기에 지역에 특화된 조사기관에 의해 시행되었다는 점이다. 무엇보다 최종 후보가 선정되기 전 시행된 여론조사 결과를 보면, 지나치게 높은 무응답 비율로 인해 실제 어느 후보가 더 많은 국민의 지지를 받는지 가늠조차 어려웠다. 특히, 소속 정당을 정확하게 확인하기 어려운 교육감 선거의 경우, 기껏해야 2~3회에 정도의 여론조사만이



시행됐고, 그나마 무응답 비율이 너무 높아 그 신뢰성을 검증하기조차 어려웠다. 또한, 몇몇 지역은 특정 조사기관에 의해 시행된 여론조사 비율이 지나치게 높아 조사기관 편향성이 의심되었다.

이러한 환경하에서 여론조사를 통해 후보 단일화 등이 진행되었다는 점에서는 당내 공직 후보를 선출함에 있어 여론조사 활용에 대한 여러 논쟁(강원택 2009)은 여전히 유효하다. 전반적으로 후보가 선정된 이후 여론조사에서 무선비율, 면접비율, 휴대전화 가상번호 사용 비율이 높았으나, 최종 후보 선정 과정에서 시행된 여론조사는 상대적으로 유선비율, ARS 비율, 휴대전화 가상번호 미사용의 경우가 많았고, 여론조사를 조작하거나 왜곡하려는 시도도 더 많았다. 결국 앞으로의 제도 개선의 초점은 본격적인 선거가 시작되기 전, 그리고 기초단체 수준 후보 선정과정에서 시행되는 여론조사에 맞추어져야 한다고 본다. 이번에 상당히 효과적인 것으로 확인된 무선비율 확대와 휴대전화 가상번호를 사용을 권장하고, 조사방법에 따라 무응답 비율이 지나치게 높을 경우(예를 들어 1위 후보 지지율보다 무응답 비율이 더 높을 경우), 의미 있는 해석이 어렵다는 점을 대상 유권자들에게 충분히 인지시켜주는 노력이 필요하다. 또한, 면접방식이나 ARS 방식, 무선 표집 비율을 일괄적으로 결정하기보다 개별 여론조사기관이 축적한 노하우를 활용하여 지역 및 선거 성격에 따라 다르게 최적화된 표본추출틀과 표집 방식을 구성하여 여론조사시장에서 경쟁할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 2009. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점.” 『동북아연구』 14권: 35-62.
- 강현철·김석호·김옥태·이성진. 2016. “휴대전화 가상번호(안심번호) 및 등록제 도입방안 연구.” 중앙선거여론조사공정심의위원회 2016 연구용역과제 보고서.
- 구본상. 2017. “ARS 조사방식과 젊은 연령대 여성 표집의 실패: 정치적 의견이 강한 유권자 비율에서의 성별 차이를 중심으로.” 『조사연구』 18권: 31-60.
- 중앙선거관리위원회. 2016. “선거여론조사 개선방안 마련을 위한 공청회 자료집.”
- 중앙선거관리위원회. 2016. “2016. 4. 13. 실시 제20대 국회의원선거 투표율 분석.”
- Linzer, Drew. 2013. “Dynamic Bayesian Forecasting of Presidential Elections in the States.” *Journal of American Statistical Association* 108(501). 124-134.

한국정치학회 KPSA

# 6

## 2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토

김연숙 (서울대학교)



## 2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토

김연숙 (서울대학교)

### I. 서론

본 연구는 제7회 전국 동시지방선거 과정에서 주요 정당의 후보자 충원을 위한 경선 과정과 매니페스토(Manifesto) 투표 효과를 분석한다. 2018년 동시지방선거중 광역단체장 선거를 중심으로 더불어민주당과 자유한국당의 후보자 경선과정을 비교분석하고 유권자들을 대상으로 한 의식조사자료를 통해 매니페스토 정책선거 인식과 경선에 대한 인식 그리고 투표과정을 고찰한다.

매니페스토를 통한 정책선거는 대의 민주주의의 책임성을 구현한다는 의미에서 매우 중요한 요소이다(김욱 2008;이현출 2006). 정당과 후보자들은 당선 후 펼치게 될 자신의 정책을 유권자들에게 보다 명료하게 제시하여야 하며, 유권자들은 이러한 정책과 공약을 기초로 후보자를 결정하는 투표선택의 과정을 통해 실질적 의미(substantial democracy)에서 민주시민의 역할과 기능을 다할 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 유권자들의 참여의지가 경선과정의 개방성과 민주성을 통해 높아질 수 있는지, 후보자들이 밝힌 공약과 정책들이 ‘매니페스토’로서 합리적인 투표선택에 긍정적 영향을 주는지 진단해 보는 것은 매우 중요하다.

1995년 제1회 동시지방선거가 실시된 이래 한국의 풀뿌리 민주주의는 20년 이상의 세월을 지나왔다. 혹자는 약 20년의 한국 지방자치 역사가 서구의 지방자치에 비해 그리 길지 않으며 아직도 정체되어 있는 수준이라 평가하기도 한다. 그러나 1987년 한국 민주화의 벽찬 기억이 아직도 생생하며, 3당 합당을 통해 지방자치의 약속을 저버린 한국정치의 궤적을 기억하는 유권자들에게 지역의 대표를 선출하는 지방선거는 대통령 선거나 국회의원 선거에 못지않게 중요한 의미를 가진다. 특히 2017년 촛불시위로 정권교체를 이뤄낸 이후 치러지는 첫 선거이기에 보다 신중한 후보

자 선택을 하였을 것이라 짐작할 수 있다. 실제로 이번 지방선거는 2017년 대선 정국의 영향 하에서 치러졌다 해도 과언은 아니다. 특히, 집권여당인 더불어민주당의 후보자 경선과정이 매우 치열했다고 볼 수 있다. 예비 후보자간 경선이 치열할수록 선거에 대한 관심은 높아질 수 있고, 투표할 후보자를 가리기 위한 유권자들의 고민도 깊어졌으리라 생각된다. 이러한 시점에서 지난 한국선거 역사를 통해 진행되어 온 매니페스토 운동의 효과와 정당의 경선과정의 변화를 점검해 보는 것은 매우 시의적절하다고 여겨진다.

2018년 전국동시지방선거는 1인 7표 시스템으로 치러졌다. 7표중 교육감 선출을 제외하고 광역·기초단체장, 광역·기초의회 의원, 광역·기초의원 비례대표 선출을 위한 6표는 사실상 정당기반 투표라 할 수 있다. 정당 중심의 선거는 정당에 대한 유권자들의 지지를 바탕으로 생활정치에 봉사할 대표자를 선출하는 정당 민주주의의 전형적 모습이라 할 수 있다. 정당 민주주의의 핵심은 정당이 선거 플랫폼을 구성하기 위해 배출하는 후보자 선정의 과정에 있다(Rahat and Hazan 2001). 소위 ‘정당 공천’이라 불리는 후보자 선정 방식은 민의를 반영한 정당 운영의 척도이다.<sup>1)</sup> 특히 지역 정치인을 선출하는 지방선거 후보자 선정은 국가단위의 선거인 국회의원 후보, 대통령 후보선출보다 지역민의 정서에 훨씬 더 부합하고 객관적 평가에 민감할 수밖에 없다. 특히, 집권여당인 더불어민주당의 압승이라 할 수 있는 선거결과에 이면에 후보자 선정과 매니페스토 정책선거의 효과가 어떻게 작동하였는지 진단해 보는 것은 정당 민주주의의 질을 평가할 수 있는 중요한 작업이라 할 것이다.

이러한 점들을 분석해 보기 위해, 한국정치학회, 한국정당학회 그리고 한국선거학회에서 공동으로 기획·조사한 지방선거후 유권자 의식조사(post-election survey) 자료를 활용한다. 또한 주요 정당의 후보 경선 제도의 효과성을 분석하기 위해 양대 정당의 후보자 경선제에 관한 당헌·당규 자료를 활용한다.<sup>2)</sup> 먼저, 제도적 측면에서 주요 양대 정당을 중심으로 후보자 공천과정의 민주성의 정도(당헌, 당규, 정당법,

1) 여기서의 ‘후보자 선정’은 정당공천, 경선 등 다양한 후보 선출방법을 모두 포함한다. 예비 후보자간의 경쟁을 거치는 후보자 선정을 ‘경선’이라 한정하여 부르기로 한다.

2) 본 연구의 분석대상은 주로 주요 정당인 더불어민주당과 자유한국당에 한정하기로 한다. 바른미래당, 민주평화당, 정의당의 경우 연구기간이 매우 짧았고 자료의 제한으로 인하여 편의상 분석에서 제외하기로 한다.

공직선거법 등)를 비교한 후, 유권자들의 매니페스토 인식과 정당내 경선 인지와 만족도 등을 비교한다. 매니페스토 부분은 정책선거 운동의 인지, 정책적 차별성 평가, 매니페스토 선거운동이 후보 결정에 도움을 주었는지 등을 분석한다. 이러한 유권자 인식의 차이가 광역단체장 투표에 어떠한 영향을 주는지를 논의하기 위해 종합적인 통계분석도 수행할 예정이다.

본 연구를 통해 한국 정당의 후보경선 제도와 경선과정이 민주적 시민으로 기능하는 유권자의 인식 속에 어떻게 이해되며 정책투표의 가능성을 높여주는지 진단해 볼 수 있다. 또한 매니페스토 운동이 현실적으로 선거과정의 주체인 유권자, 정당, 그리고 후보자들에게 얼마나 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지를 포괄적으로 논의할 것이다. 특히, 이번 지방선거에서 나타난 경선제 사례연구를 통해 실제적 정당 민주주의 작동의 필수적인 요소로서 매니페스토 운동이 정당차원에 어떻게 자리 잡을 수 있는지 종합적인 함의와 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 주요 정당의 후보자 선정 원칙

### 1. 헌법조항과 관련 법령

대한민국 헌법은 제8조 제2항에 ‘정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다’ 고 규정하고 있다. 이것은 공직선거 후보자의 공천 과정이 가장 중요한 정당 활동의 하나로서 민주적 절차에 따라 이루어져야 함을 의미하는 것이다. 정당법과 공직선거법은 이에 대한 구체적인 사항을 규정하고 있는데, 정당법에 의하면 각 정당의 당헌에 ‘공직선거후보자 선출에 관한 사항’을 규정하도록 되어 있다(제28조 제2항 제8호).

2005년에 대폭 개정된 공직선거법은 제6장의2 ‘정당의 후보자 추천을 위한 당내 경선’ 조항에 구체적인 절차와 기준(당내 경선절차, 이익제기 등)을 명기하였다. 특히 2018년 4월에 개정된 동법 제57조의 제2항을 보면, 당내경선을 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 의한 여론조사에 따라 실시할 수 있음을 구체

적으로 명기하고 있다.

공직선거법상 후보자 선정과 관련하여 무엇보다 중요한 부분은 “정당이...(중략)... 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다”(제47조 제2항)는 내용이다. 이에 따라 ‘정당은 공직선거 후보자를 추천하기 위하여 경선을 실시’ (제57조의 2 제1항)할 수 있고, 구체적인 사항들은 각 정당의 당헌에 위임하도록 규정되어 있다. 실제적인 후보자 선정의 절차는 정당의 자율에 맡겨져 있고 의무조항은 아니다. 이로 인해 정당별로 경선과정의 민주성과 개방성의 차이가 있을 수 있고 강제하지는 못한다 (도희근 2011).

#### 〈공직선거법 관련조항〉

##### 제6장의2 정당의 후보자 추천을 위한 당내경선 〈신설 2005.8.4.〉

제57조의2(당내경선의 실시) ① 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 “당내경선”이라 한다)을 실시할 수 있다.

② 정당이 당내경선[당내경선(여성이나 장애인 등에 대하여 당헌·당규에 따라 가산점 등을 부여하여 실시하는 경우를 포함한다)의 후보자로 등재된 자(이하 “경선후보자”라 한다)를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다]을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2018.4.6.〉

##### 제6장 후보자

제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다. 〈개정 1995. 4. 1., 2000. 2. 16., 2005. 8. 4.〉

②정당이 제1항의 규정에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다. 〈개정 2005. 8. 4.〉

기본적으로 대의 민주주의 하에서 선거를 통해 공직자를 선출하는 과정은 정당별로 후보자 선정절차를 필요로 한다. 한국의 정당은 우리가 흔히 말하는 ‘지도부 공천’을 포함하여, 예비 후보자간 다양한 경쟁을 거쳐 본선 진출자를 가리는 ‘경선’과정을 통해 후보자 선정을 하게 된다. 대한민국 헌법, 관련 법령에서는 지방선거 후보자 선정도 대통령 후보자, 국회의원 후보자 선정과 마찬가지로 ‘민주적’이고 ‘개



방적'인 원칙과 절차에 따라 시행될 수 있도록 규정하고 있다. 정당별로 얼마나 민주적이고 개방적인 규정을 가지고 있는지 당헌·당규의 구체적인 조항을 통해 살펴볼 수 있다. 주요 정당별 당헌·당규에 규정된 후보자 선정의 구체적인 절차와 관련 기구들을 살펴보자.

## 2. 정당별 후보자 선정 원칙

### 가. 더불어민주당 지방선거 후보자 선정 원칙

헌법과 관련법령에 규정되어 있는 '민주성'과 '개방성'의 원리가 더불어민주당의 후보자 선정 원칙에 어떻게 구성되어 있는지 살펴보자. 먼저, 2015년 이후 대폭 개정이 이루어진 당헌을 보면, 후보자 추천 기구와 절차, 과정이 보다 구체적으로 적시되어 있다. 당헌 제98조에서 보는 바와 같이, 주로 '공직선거후보자추천관리 위원회(공천관리위원회)'를 중심으로 후보자 추천이 이루어지고, 공천관리위원회는 시·도지사 선거나 지역구 국회의원 선거를 위해 주로 기능하고 있다. 제4절 제101조에 따라 외부 인재영입이나 단수추천, 전략공천(선거구)에 대한 근거도 마련해 놓고 있다. 특히, '민주적' 절차와 '개방적' 원칙을 적용함과 동시에 후보자의 '경쟁력'을 심사하기 위해 그에 대한 기준도 당헌 제106조와 공직선거후보자추천규정 제32조에 명기되어 있다. 공정성과 본선 경쟁력을 동시에 담보할 수 있도록 당 정체성, 기여도, 의정활동능력, 도덕성, 당선가능성 등을 점수화할 수 있도록 규정하고 있다.

### 〈더불어민주당 당헌〉

#### 제3절 후보자 추천 관련 기구

**제98조(공직선거후보자추천관리위원회)** ①공직선거 후보자 추천심사를 위하여 중앙당과 시·도당에 공직선거후보자추천관리위원회(이하 본 장에서 "공천관리위원회"라 한다)를 최고위원회의의 의결로 설치한다.

②공천관리위원회는 위원장을 포함하여 20명 내외의 위원으로 구성하며, 필요시 외부 인사를 위원으로 위촉할 수 있다. 이 경우 위원회의 정원이 짝수일 경우 여성위원이 위원회 정원의 100분의 50 이상이 되도록 구성하고, 위원회의 정원이 홀수일 경우 위원장을 제외하고 100분의 50 이상으로 구성하여야 한다. <개정 2015.2.8., 2015.9.16.>

③중앙당공천관리위원회의 위원장과 위원은 최고위원회의의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.

- ④시·도당공천관리위원회의 위원장과 위원은 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 당대표에게 추천하고, 최고위원회의 심의를 거쳐 당대표가 임명한다.
- ⑤공천관리위원회의 구성 및 운영 등 필요한 사항은 당규로 정한다.

**제99조(인재영입기구)** ①공직선거후보자 추천을 위하여 당대표는 최고위원회의 의결을 거쳐 인재영입을 위한 특별기구를 설치·구성할 수 있다.  
②인재영입을 위한 특별기구의 명칭, 구성, 운영, 영입한 인재의 공직선거후보자 추천 절차 등 필요한 사항은 당규로 정한다.

#### 제4절 후보자 추천

**제101조(시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자 추천)** ① 시·도지사선거후보자 및 지역구국회의원선거후보자(이하 본조에서 “후보자”라 한다)는 중앙당공천관리위원회가 심사하여 2명 이상으로 선정하고 경선방법을 마련하되, 당규로 정하는 사유가 있는 때에는 그 사유를 명시하여 단수로 선정할 수 있다.  
②후보자가 단수로 선정된 때에는 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.  
③후보자가 2명 이상으로 선정된 때에는 후보자 및 경선방법에 대한 최고위원회의 의결과 경선을 거쳐 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.  
④선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하기 위하여 중앙당전략공천관리위원회(이하 본조에서 “전략공천위원회”라 한다)를 최고위원회의 의결로 설치한다. <신설 2015.2.8.>  
⑤전략공천위원회는 전략 선거구(후보자를 포함한다)를 심사하여 그 결과를 당대표에게 보고한다. <신설 2015.2.8.>  
⑥제1항부터 제3항에도 불구하고 당대표는 전략공천위원회의 심사결과를 기초하여 전체 선거구 수의 100분의 20 범위 내에서 선거 전략상 특별히 고려가 필요한 선거구(후보자를 포함한다)를 선정하여 최고위원회의 의결과 당무위원회의 인준을 얻어 추천을 확정할 수 있다. <개정 2015.2.8.>  
⑦전략공천위원회의 구성과 운영 및 기타 필요한 사항은 당규로 정한다. <개정 2015.2.8.>  
(※ 기초단체장, 광역/기초의원 후보자 선정 절차 동일적용)

#### 제5절 후보자 추천심사

**제106조(심사기준과 방법)** ①각급 공직선거 후보자에 대한 심사는 정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성 등을 기준으로 한다. <개정 2015.2.8.>  
②각급 공직선거 후보자에 대한 심사에 있어서는 반인륜적 범죄행위 사실이 있는 자와 중대한 해당 행위 전력이 있는 자 등 공직선거 후보자로 추천되기에 명백히 부적합한 사유가 있는 자는 배제한다.  
③중앙당공천관리위원회는 사전에 제1항 및 제2항을 반영한 공직선거후보자추천 심사기준 및 심사방법을 마련하여 최고위원회의 심의를 거쳐 당무위원회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 여성, 청년, 노인, 장애인, 다문화이주민, 사무직당직자, 보좌진 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여는 특별한 배려를 하여야 한다. <개정 2015.2.8.>  
④공직선거후보자 추천심사는 공정하고 신속하게 진행되어야 하며, 서류심사, 지역실사, 면접, 집단토론, 관계인 의견청취 등을 할 수 있다.

더불어민주당의 후보자 선정은 공직선거후보자추천규정 제32조 제10항(2018.1.17. 신설, 2019.12.17. 시행조건)에서는 보는 바와 같이, ‘경선’이 기본 원칙이다. 다음 장에서 논의할 자유한국당과 비교하여 보다 민주적인 절차에 따라 후보자 선정이 이루어질 것이라 짐작할 수 있다. 그러나 선거 전략상 소위 ‘전략 공천’과 ‘단수 공천’의 근거를 매우 구체적으로 마련하고 있다는 점에서 후보자 선정의 개방성이 높다고 단정하기 어렵다. 이것은 현직 후보의 장점을 극대화하기 위한 정당 규정이라 볼 수 있다. 현직후보의 재선 가능성은 높일 수 있으나, 경선 과정을 통해 참신한 공약을 제시하고 유권자들이 선거과정에 보다 관심을 가지고 정책투표할 수 있는 가능성을 제한하는 단점도 있다. 다만, 현실적으로 선거에 승리하기 위해 경쟁력을 갖춘 후보자를 선정하는 것이 정당의 중요 역할이기 때문에 제32조에 지역 후보자의 심사기준(정체성, 기여도, 의정활동 능력, 도덕성, 당선가능성)을 항목별로 구분하여 공개한 점은 매우 고무적이다. 실제로 이번 지방선거에서 더불어민주당이 어떠한 절차에 따라 광역단체장 후보자를 최종적으로 선정하였는지 다음 장에서 개괄적으로 살펴보기로 한다.

<더불어민주당 당규 : 공직선거후보자추천규정 (2014.3.27. 제정)>

#### 제4장 심사

제32조(지역구후보자의 심사기준) ①당헌 제106조제1항의 심사기준의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 정체성 : 당이 지향하는 가치와 비전, 철학을 가진 자
2. 기여도 : 당, 국가, 지역사회에 기여했거나 기여할 능력이 있는 자
3. 의정활동 능력 : 의정활동을 잘 수행했거나 충분히 수행할 능력이 있는 자
4. 도덕성 : 사회지도층으로서의 도덕적 품성을 갖춘 자
5. 당선가능성 : 당선가능성이 높은 자

② 공천관리위원회는 당헌 제8조제1항 및 제106조제3항에 따라 여성, 청년, 노인, 장애인, 다문화 이주민, 사무직당직자, 보좌진 및 당에 특별한 공로가 있는 자에 대하여 심사결과의 100분의 10 이상 100분의 20 이하의 범위에서 가산한다. <개정 2015.2.3.>

⑦ 공천관리위원회가 후보자를 단수로 선정하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나를 포함하여 그 사유를 구체적으로 명시하여야 한다. 다만, 제1호를 제외하고는 당적변경 등 당 정체성이 의심되는 자를 단수로 선정하여서는 아니 된다.

1. 해당 선거구의 후보자 추천신청자가 1명인 때
2. 후보자 심사결과 1명을 제외한 나머지 후보자의 공직후보자 결격사유가 발견된 때
3. 2명 이상의 후보자가 추천을 신청하였으나 자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이가 있다고 인정되는 때 (중략)

⑩ 현직 시/도지사, 지역구국회의원, 자치구청장/시장/군수가 동일한 공직의 각급 선거후보자로 추천을 받고자 신청한 경우에는 경선을 원칙으로 한다. <신설 2018.1.17.> [시행일 : 2019.12.17.]

#### 나. 자유한국당 지방선거 후보자 선정 원칙

자유한국당의 당헌 제52조와 제53조에 지방선거 후보자 선정과 관련된 내용이 주로 명기되어 있다. 중앙당에 공천관리위원회를 두고 있다는 점에서 더불어민주당과 유사하나, 최고위원회에서 최종 후보자 선정에 관한 ‘재의요구권’을 가진다는 점에서 매우 중앙집권적이라 할 수 있다. 후보자 경선은 후보자 선정방식중 하나의 옵션으로 존재(지방선거 공직후보자 추천 규정 제3조)하여 ‘민주성’ 면에서 하향식(Top-down) 의사 결정이 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이를 보완하기 위해 당헌 제53조에 ‘국민공천배심원단’을 규정하고 있으나, 이들의 후보자 심사 권한은 최고위원회에 결국 구속된다. 특히 동 규정 제9조에 후보자 선정과정 일체 비공개를 원칙으로 하고 있어 ‘개방성’면에서 좋은 평가를 받기는 어렵다. 그 밖에 단수 후보 추천과 우선추천 지역에 관련된 규정은 동 규정 제28조, 제29조에서 보는 바와 같이 더불어민주당의 전략공천 과정과 유사하다.

### 〈자유한국당 당헌〉

제52조 (지방선거 공직후보자 추천기구) ① 지방선거 후보자 공천과 관련된 업무를 수행하기 위하여 중앙당과 시·도당에 각각 공직후보자추천관리위원회(이하 “공천관리위원회”라 한다)와 시·도당에 비례대표 공직후보자추천위원회(이하 “비례대표 공천위원회”라 한다)를 구성한다.

② 중앙당 공천관리위원회는 당 대표가 최고위원회의의 의결을 거쳐 임명하는 당내외 인사 20인 이내의 위원으로 구성하며, 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회를 포함)는 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 시·도당위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 당 대표가 임명하는 당내외 인사 20인 이내의 위원으로 구성한다. 다만, 최고위원은 공천관리위원을 겸할 수 없다.

③ 중앙당 공천관리위원회에 위원장 1인과 부위원장 약간인을 두며 위원 중에서 당 대표가 최고위원회의의 의결을 거쳐 임명하고, 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회를 포함)는 위원장 1인과 부위원장 약간인을 두며 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 시·도당 위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 당 대표가 임명한다.

④ 중앙당 공천관리위원회가 심사한 사항은 최고위원회의의 의결을 거쳐 확정하고 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회를 포함)가 심사한 사항은 시·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 최고위원회의의 의결로 확정한다. 다만, 각각의 공천관리위원회가 심사한 사항에 대하여 최고위원회의는 재의요구권을 가진다. (후략)

제53조 (지방선거 국민공천배심원단) ① 공정하고 투명한 지방선거 후보자 추천을 위하여 중앙당과 시·도당에 국민공천배심원단을 둔다.

② 중앙당 및 시·도당 국민공천배심원단은 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 띠는 인사 30인 이상으로 각각 구성한다.

③ 중앙당 국민공천배심원단은 당 대표가 최고위원회의의 의결을 거쳐 임명하며, 시·도당의 국민공천배심원단은 시·도당 운영위원회의의 의결 및 시·도당위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 당 대표가 임명한다.

④ 중앙당 국민공천배심원단은 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 후보자중 다음 제1호를, 시·도당 국민공천배심원단은 시·도의회의원 및 자치구·시·군의의원 후보자중 다음 제2호를 각각 심의대상으로 한다.

1. 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 : 우선추천지역 후보자

2. 시·도의회의원 및 자치구·시·군의의원 : 우선추천지역 및 비례대표 후보자

⑤ 지방선거 국민공천배심원단의 운영 등 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

자유한국당 당헌·당규상 후보자 선정과정은 헌법에 규정된 ‘민주성’면에서 규정되어야 할 사항들이 매우 미비하며, 지방선거 후보자 선정을 위한 ‘경선’과정에 대한 규정도 매우 미흡하다고 평가할 수 있다. 결국 당 지도부에 의한 후보자 선정이 주로 ‘단수공천’ 형식으로 이루어지고 있어, 경선과정에서 후보자간의 정책적 토론과 공약, 매니페스토 운동의 활성화가 이루어지기 어려운 정당내 구조라고 쉽게 추측해 볼 수 있다. 특히 지난 2014년 지방선거를 통해 당선된 현직 단체장의 단수공천과 최고위원회의를 통한 비공개 공천은 유권자들의 매니페스토 운동을 저해하는 후

보자 선정과정이었다고 평가할 수 있다. 구체적인 평가는 자유한국당의 이번 광역 단체장 후보자 공천결과를 가지고 다음 장에서 자세히 논의해 보기로 한다.

〈자유한국당 당규 : 지방선거 공직후보자 추천 규정(2016.9.5.제정)〉

**제3조 (추천절차)** 지방선거 후보자의 추천은 공천신청 공고 및 접수, 중앙당 또는 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회를 포함)의 심사, 경선 등을 통하여 선정하고 최고위원회의의 의결로 확정한다.

**제9조 (심 의 등)** ① 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회 포함)의 심의는 비공개를 원칙으로 한다.

② 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회 포함)의 위원장 및 위원이 공천 신청자와 친·인척 등 특수 관계에 있는 경우 당해 신청자의 심사에서 제척한다. 친·인척 등 특수관계의 내용과 범위는 중앙당 공천관리위원회의 의결과 최고위원회의의 승인으로 확정한다.

③ 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회 포함)는 심사를 위하여 관계자를 출석시켜 개별면접을 할 수 있고 관계자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

④ 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회(비례대표 공천위원회 포함)는 현지조사, 여론조사, 면접 및 후보자간 토론회 등을 실시할 수 있다.

**제27조 (단수 후보자 추천)** ① 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회는 다음 각 호에 해당하는 경우 재적 3분의 2 이상의 의결로 후보자를 단수로 추천할 수 있다.

1. 공천 신청자가 1인인 경우
2. 복수의 후보자 중 1인을 제외한 모든 후보자가 제14조에 의하여 추천대상에서 배제된 경우
3. 복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우

② 공천신청 후보자의 경쟁력은 공천신청 후보자 간 비교우위, 타 당 후보와의 비교우위, 여론조사 결과, 현지 실태조사, 당무감사위원회의 감사결과등을 종합하여 판단한다.

**제28조 (우선추천 지역의 선정 등)** ① 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회는 지방선거 지역구 후보자 추천에 있어 우선추천지역을 선정할 수 있다.

② “우선추천 지역”이라 함은 다음 각 호의 사유로 선정된 지역을 말한다.

1. 여성·청년·장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역
2. 공모에 신청한 사람이 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역
3. 기타 공천관리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역

③ 우선추천지역의 선정은 광역 및 기초 단체장 선거의 경우는 중앙당 공천관리위원회가 하고, 광역 및 기초 의원 선거의 경우는 시·도당 공천관리위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통하여 확정한다.

### Ⅲ. 주요 정당의 광역단체장 후보자 선정과정

#### 1. 더불어민주당 광역단체장 후보자 선정

더불어민주당의 경우 ‘공직선거후보자추천 관리위원회(공천관리위원회)’가 광역단체장 예비후보 면접을 사전에 실시하여 1차 예비후보를 우선 발표하였다. <표1>에서 보는 바와 같이, 총 17개 광역단체장 선출지역 가운데 당규에 따라 ‘경선’절차를 진행한 지역은 11곳, 그리고 단수 공천 지역은 6곳이었다. 더불어민주당 경선의 경우 예비경선에서 자격 미달자에 대한 컷오프(cut-off)심사를 하고 이어 본경선, 결선투표 (3인중 50% 이상 지지율을 얻은 후보가 없는 경우)등 3단계로 진행된다. 공천관리위원회는 당선 가능성(30), 면접(15), 정체성(15), 기여도(10), 의정활동능력(15), 도덕성(15)을 100점 만점으로 집계하고, 여기에 본인이 취득한 점수에 여성(15%), 당대표 1급 포상(10%), 65세 이상 고령자(15%) 등을 전체점수에서 가산하고 기타 감산하는 개별조건이 있는 경우 이를 적용하여 최종 후보자를 선정하였다.

<표 1> 2018년 더불어민주당 광역 단체장 후보자 선정 현황

지역구분	더불어 민주당 후보	후보자 선정 방식 <sup>3)</sup>	경력 (특이사항)
서울	박원순·박영선·우상호	3인 경선	현직
부산	오거돈	단수	
광주*	이용섭·이병훈·양향자	3인 경선	
대구	이승천·이상식·임대운	3인 경선	
대전	박영순·이상민·허태정	3인 경선	
인천	김교홍·박남춘·홍미영	3인 경선	현 국회의원
울산	송철호	단수	
세종*	이춘희	단수	현직, 상대 예비후보 재심청구
강원*	최문순	단수	현직
경기	양기대·이재명·전해철	3인 경선	
충남*	복기왕·양승조	2인 경선	현 국회의원
충북*	오제세·이시종	2인 경선	현직

3) 후보자 선정과정에 대한 정보는 해당 정당에 직접 요청하였으나 시·도당 공천위원회에서 중앙 공천 위원회로 수집되는 과정에 있어 공식적으로 전달받지 못하였다. 예비후보자 선정과정은 주로 지난 3월 이후 언론에 보도된 기사에 의존하여 필자가 직접 수집하여 작성한 1차 자료이다.

지역구분	더불어 민주당 후보	후보자 선정 방식	경력 (특이사항)
전남	김영록·신정훈·장만채	3인 경선	
전북*	김춘진·송하진	2인 경선	현직
경남	김경수	단수	현 국회의원
경북	오중기	단수	
제주	김우남·문대림	2인 경선	

\* 표시는 더불어민주당 현직 단체장 지역(충남은 권한대행)

\* 굵은 글씨는 최종 선정된 후보임

더불어민주당의 경우 당의 규정상 ‘경선’ 원칙이 대체로 지켜졌다고 볼 수 있어 자유한국당에 비해 경선지역이 월등히 많았다. 현직 단체장 5인중 4인이 후보자로 다시 선정되었으며 서울, 충북, 전북 지역에서는 현직임에도 경선을 실시하였다. 현직 단체장인 경우 세종, 강원만이 단수공천이었다. 반면, 현역 국회의원은 7명이나 예비 후보로 출마했으나, 2명을 제외하고 감점조항의 영향으로 탈락했다는 점이 특이할 만하다.<sup>4)</sup>

## 2. 자유한국당 광역단체장 후보자 선정

자유한국당의 경우 당헌, 당규에 후보자 경선에 대한 의무조항이 없기 때문에 대부분 단수공천으로 최종 후보자를 선정하였다. 실제로 이들 지역에 후보자 신청이 없는 것은 아니었으나, 당규 제28조 제2항에 따라 시·도당 공천관리 위원회에서 신청자들의 본선 경쟁력이 현저히 낮다고 판단되어 단수 우선추천 지역으로 분류된 것으로 보인다.

4) 경선에 출마한 더불어민주당 현역 국회의원들은 6개 지역 광역단체장 후보 경선에 참여했다. 그러나 경선을 거쳐 최종 후보자로 선정된 현역 의원은 박남춘, 양승조 의원뿐이다. 예를 들어 서울시장 후보 경선에 나섰던 박영선, 이상호 의원과 대전 이상민, 충북 오제세 의원 등은 본선 진출에 실패했다. 임기를 4분의 3 이상 채우지 못한 경우 전체점수에서 10% 감점하는 규정(당규 제32조 제5항)의 영향인 것으로 보인다.



〈표 2〉 2018년 자유한국당 광역단체장 후보자 선정 현황

지역구분	자유한국당 후보	후보자 선정 방식	경력 (특이사항)
서울	김문수	비공개 최고위원회의	전 경기지사
부산*	서병수	단수	현직
광주	후보없음		
대구*	권영진, 이재만, 이진훈, 김재수	경선	현직
대전	박성효	비공개 최고위원회의	전 대전시장
인천*	유정복	단수	현직
울산*	김기현	단수	현직
세종	송아영	단수 전략	여성
강원	정창수	비공개 최고위원회의	전 국토해양부 1차관
경기*	남경필	단수	현직
충남	이인제	비공개 최고위원회의	전 국회의원
충북	박경국	단수	전 안전행정부 차관
전남	후보없음		
전북	신재봉	단수	전북도 공천위원장
경남*	김태호	비공개 최고위원회의	전 경남지사
경북*	이철우, 김광림, 박명재, 남유진	경선	
제주	김방훈	단수	제주도당 위원장

\* \* 표시는 자유한국당 현직 단체장 지역 (경남은 권한대행)

\* 단수-공천신청자와 지지율 격차가 매우 커 경선 없이 후보자 선정이 이루어짐

\* 굵은 글씨는 최종 선정된 후보임

단수공천 지역은 실제로 현직 단체장이 본선에 출마한 경우가 많았고, 비공개 최고위원회의를 통해 선정된 후보자는 전직 관료 출신이 대부분이었다. 후보자 선정 과정의 민주성과 개방성면에서 모두 매우 취약함을 보여주고 있다. 지역 유권자 입장에서 후보자들이 표방하는 매니페스토 공약을 인지하기 매우 어려웠으며 이에 따라 자유한국당 지지성향에 따라 정당투표하거나 지역주의 기반 투표 등의 최종 선택이 이루어졌으리라 추측해 볼 수 있다. 사실상 자유한국당의 지지기반인 ‘TK(대구·경북)지역’ 2곳에서만 경선이 치러졌으며 선거결과 승리했다. 자유한국당 경선 지역에서 유권자들이 어떠한 정책과 공약을 기준으로 후보자를 선택했으며, 지역중

심의 이슈에 어떻게 반응했는지 추가적인 연구가 필요할 것이다<sup>5)</sup>.

한국의 선거과정에서 정당의 후보자 선정은 ‘민주성’과 ‘개방성’의 원칙과 절차에 이루어져야 함을 헌법조항을 통해 확인하였다. 그러나 실제 더불어민주당과 자유한국당의 당헌과 당규 비교를 통하여 민주성과 개방성의 원칙이 매우 상이하게 적용되고 있음을 알 수 있었다. 두 정당의 후보자 선정 원칙과 실제 과정에서 나타날 수 있는 문제들은 다음과 같다.

더불어민주당의 경우 자유한국당에 비해 상대적으로 상향식 의사 결정구조의 특성을 가지고 있다. 이 구조로 인한 문제는 주로 후보자 선정의 ‘대표성’ (전용주 2014) 이라 할 수 있다. 집권 여당인 더불어민주당은 2017년 대선이후 정당지지율이 비교적 높게 유지되고 있다. 이러한 좋은 조건에서 후보자 경선을 활발하게 실시할 수 있었다고 보여 진다. 그러나 전체적으로 현직단체장 프리미엄 효과에 따른 경선이었다는 점이 문제로 제기될 수 있다. 더불어민주당은 권리당원 투표와 여론조사를 각각 50%씩 반영해 최종 후보를 뽑는다. 인지도가 낮은 후보들은 권리당원 투표 뿐 아니라 여론조사에서도 부진할 수밖에 없다. 예를 들어 현직인 박원순 서울시장 은 경선에서 66.2%의 압도적인 득표율을 보였다. 현직 단체장의 경우 도전 후보에 비해 현저한 프리미엄 효과로 인한 이득을 볼 수 있다. 이시종 충북지사, 송하진 전북지사 또한 기존 인지도를 바탕으로 모두 경선에서 승리한 예이다. 경선 절차는 당내 민주화의 정도를 높이고 후보자 선정과정의 개방성을 높일 수 있으나 정치 신인이나 여성후보에게 매우 불리할 수 있다.

다음으로 집권여당의 지지율이 높은 경우 지방선거 후보자 경선과정이 중앙무대의 후광효과에 의해 영향 받는다는 점도 문제이다. 본선 경쟁력 면에서 우월한 인사가 후보자로 선정되는 것은 현실정치에서 어쩌면 당연한 것일 수 있다. 그러나 지역을 대표하는 인사가 민주적 절차에 따라 후보자로 선정될 수 있는 기회가 구조적으로 차단되는 경선구조는 지역기반 풀뿌리 민주주의의 구현을 위해 지양되어야 할

5) 이번에 조사된 유권자 의식조사는 전국 1,000명을 대상으로 한 조사이기 때문에 각 지역별로 구분하여 분석하는 경우 사례수가 매우 적어진다. 이로 인해 경선지역에서 당파성향에 따라 정당투표 했는지 또는 당파성향이 약한 경우 정책을 기준으로 투표했는지 심층분석은 어려웠다. 지역별 여론조사를 토대로 경선과 비경선 지역으로 구분하고 지지정당이 있는 유권자와 무당파 유권자들을 구분하여 분석한다면, 경선지역 유권자들의 정당내 경선 인지와 매니페스토 정책투표의 효과가 보다 타당한 수준에서 논의될 수 있을 것이다.

것으로 보인다. 중앙정치 무대로부터 낙점된 유력한 여당인사가 경선을 거치지 않고 후보자로 선정되는 과정은 지역 매니페스토 운동, 정책투표의 구현이라는 대의 민주주의의 중요 가치에 심각한 저해요인이 될 수 있다.

다음 장에서는 한국정치학회, 한국정당학회 그리고 한국선거학회에서 공동으로 기획·조사한 지방선거후 유권자 의식조사(post-election survey)자료를 활용하여 유권자들의 정당내 경선 인지와 만족도, 매니페스토 인식 등을 비교한다. 매니페스토 부분은 정책 선거 운동의 인지, 정책적 차별성 평가, 매니페스토 선거운동이 후보 결정에 도움을 주었는지 등이 포함된다. 이러한 유권자 인식의 차이가 광역단체장 투표에 어떠한 영향을 주었는지 종합적인 통계분석 결과를 통해 논의해 본다.

#### IV. 후보경선과 매니페스토 : 유권자 의식조사 분석

매니페스토(참 공약 선택하기) 운동은 지난 2006년 5.31 지방선거를 계기로 한국에 처음으로 도입되었다. 매니페스토란 구체적인 분명한 공약을 의미한다(이현출 2006). 선거에 출마한 후보자들은 자신이 표방하고 있는 공약을 단순한 캠페인이 아닌 구체적이고 확실한 내용으로 제시하고 그것의 재정적 근거와 로드맵 또한 제시해야 한다. 그럼에도 불구하고 10여년의 선거를 치르면서 유권자들이 선거에 출마한 후보자의 공약을 평가하여 투표를 결정하는 정치문화가 어느 정도 정착되었는가를 논의하기에는 사실상 이른 감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 지방선거의 영역에서 후보자들이 내세우는 공약과 정책 계획은 유권자 입장에서 자신이 지지하는 후보자가 당선될 경우 어떠한 정책이 수행될지 예측할 수 있는 투표선택의 중요 고려점이 된다.

이번 장에서는 후보자 경선과 매니페스토와 관련하여 미시적 관점에서 다음의 두 가지 내용을 논의해 보기로 한다. 먼저 이번 선거과정에서 유권자들이 매니페스토 운동에 대하여 얼마나 알고 있는지, 알고 있다면 후보자들의 매니페스토 운동이 지지후보를 결정하는 데 도움이 되었는지 주로 분석해 보고자 한다. 이 부분은 매니페스토 운동이 지방선거 과정에서 유권자들의 정책 투표(issue voting)에 어떠한 영향

이 있는지 점검해 보기 위함이다.

다음으로 각 정당의 당내후보경선에 대해 얼마나 알고 있는지, 알고 있다면 얼마나 만족하였는지를 분석해 본다. 실제로 유권자들이 인지할 수 있는 정당별 경선의 과정은 투표에 영향을 줄 수 있는 매우 중요한 요인이라 할 수 있다. 유권자들이 각 정당의 경선과정을 얼마나 잘 인지하고 있으며 이 과정에서 후보자 선택에 도움을 받았는지 그리고 더 나아가 투표참여를 높일 수 있는 요인으로 작용했는지 종합적으로 분석해 보도록 한다.

## 1. 매니페스토 인지와 투표

<표 3>은 매니페스토 운동에 대해 얼마나 잘 알고 있는지에 대한 응답의 결과이다. ‘평소 매니페스토 운동을 알고 있는지’의 질문에 대하여 전체 1,000명의 응답자 중 ‘잘 알고 있다’는 응답자는 3.6%에 불과하며, ‘대체로 알고 있다’는 36%에 이른다. 매니페스토 운동을 ‘전혀 모른다’는 응답자는 전체의 60.4%이다. 대부분의 유권자들이 매니페스토에 관해 잘 알지 못하거나 전혀 모르고 있음을 알 수 있다. 10년 이상 지속되어 온 매니페스토 운동이 새로운 방식으로 전환하거나 개선될 필요가 있음을 의미한다. 또한 매니페스토 정책선거를 지향하는 선거제도적 문제점은 없는지 면밀하게 재검토하여 활성화 방안을 고민해야 할 것으로 보인다.

<표 3> 매니페스토 운동 인지 정도<sup>6)</sup>

응답 내용	빈도(명)	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)
1 잘 알고 있다	36	3.6	3.6
2 대체로 알고 있다	360	36.0	36.0
3 전혀 모른다	604	60.4	60.4
합계	1,000	100.0	100.0

다음 <표4>는 매니페스토 운동을 알고 있다고 답변한 396명에 대해 ‘매니페스토 운동을 통해 얻은 정보가 선생님께서 지지후보를 결정하는 데 얼마나 도움을 주었

6) 응답자의 학력, 연령, 성별에 따라 매니페스토 인지정도를 비교해보면, 젊은 층일수록 잘 알고 있으며, 여성보다 남성의 경우 인지정도가 높았다. 매니페스토 인지정도와 학력의 차이는 유의하지 않았다.

다고 생각하십니까?’의 응답 결과이다. ‘매우 도움이 되었다’와 ‘약간 도움이 되었다’는 응답 합계가 전체의 약 70%에 이른다. 매니페스토 운동을 일단 인지하게 되면 후보자 결정시 중요한 정보로 활용될 수 있음을 알 수 있다(정회옥 2012). 보다 적극적인 매니페스토 운동을 통해 유권자들의 관심과 인지를 높인다면 보다 수준 높은 유권자들의 투표문화에 기여할 수 있다는 기대를 가지게 된다.

반면, <표 5>에서 보는 바와 같이, ‘이번 선거에 참여한 정당들과 후보자들이 매니페스토 선거(정책선거)에 얼마나 적극적인 모습을 보였는지’에 대한 평가는 ‘매우 적극적’, ‘대체로 적극적’이라는 긍정의견이 전체의 44.9%이다. ‘대체로 소극적’, ‘매우 소극적’이라는 부정적 의견은 55.1%에 이른다. 자신이 지지하는 정당이나 후보자가 있는 경우 그 정당과 후보자에 대한 긍정평가, 그리고 지지하지 않는 정당에 대한 부정평가 이루어졌다고 볼 수도 있다. 특정 정당을 좋아하고 지지하는 성향을 가진 당파적(partisan) 유권자들이 매니페스토 운동에 대한 평가도 긍정적임을 알 수 있다.<sup>7)</sup>

〈표 4〉 후보자 결정시 매니페스토 도움 정도

응답 내용	빈도(명)	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)
1 매우 도움이 되었다	12	1.2	3.0
2 약간 도움이 되었다	257	25.7	64.9
3 별로 도움이 되지 않았다	123	12.3	31.1
4 전혀 도움이 되지 않았다	4	.4	1.0
합계	396	39.6	100.0
결측값 (매니페스토 모름)	604	60.4	
총계	1,000	100.0	

7) 정당과 후보자가 얼마나 매니페스토 운동에 적극적이었는가 하는 것은 유권자들의 당파심(partisanship)과 관련된다고 볼 수 있다. 본 자료로 교차분석한 결과, 자신이 지지하는 정당이 있는 경우 그 정당과 소속 후보자에 대한 평가가 긍정적이고, 당파성향이 약하거나 지지정당이 없는 경우 정당과 후보자들이 소극적이라 평가하는 경향이 나타났다. 실제로 매니페스토 효과를 객관적으로 분석하기 위해서는 당파성향에 의한 왜곡효과(partisan bias)를 배제해야 보다 객관적인 분석이 가능할 것이다.

〈표 5〉 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성 평가

응답 내용	빈도(명)	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)
1 매우 적극적이었다	28	2.8	2.8
2 대체로 적극적이었다	421	42.1	44.9
3 대체로 소극적이었다	500	50.0	94.9
4 매우 소극적이었다	51	5.1	100.0
합계	1,000	100.0	

## 2. 경선과정 평가, 매니페스토 그리고 정당투표

이처럼 이번 유권자 의식조사 결과에 따르면, 지방선거에서 각 정당과 후보자들이 표방하는 매니페스토 운동을 인지하고 있는 유권자들은 전체 유권자중 40%에 불과하다. 그럼에도 불구하고, 일단 매니페스토 운동을 통해 얻어진 정보는 이들의 정치적 관심을 높일 수 있고 후보자 선택시 중요하게 기능할 수 있다는 점을 추론해 볼 수 있다. 그렇다면, 매니페스토가 무엇인지 이해하고 잘 안다는 것이 정당별 후보자 경선과정에 대한 인지를 높이고 이것이 궁극적으로 투표여부나 후보자 결정에 중요한 영향을 준다고 볼 수 있을까?

<표 6>은 ‘이번선거에서 정당별 당내 후보경선에 대해 얼마나 알고 계십니까?’에 대한 응답결과이다. 각 정당의 경선과정에 대해 ‘잘 알고 있다’와 ‘대체로 알고 있는 편이다’라는 응답은 전체 응답자의 38.1%이다. ‘잘 모르고 있다’와 ‘전혀 모른다’는 응답은 약 62%에 이른다. 이번 지방선거 경선기간이 매우 짧았고, 각 정당별, 지역별 경선과정과 시기가 매우 상이하였기 때문에 대체로 각 정당의 경선과정에 대해 유권자들 입장에서 잘 알기 어려웠을 것이라 짐작할 수 있다. 그러나 매니페스토 운동 인지의 정도와 교차분석(cross-tabulation)한 결과 <표 7>을 보면, 평소 매니페스토 운동에 관심을 가지고 있는 유권자들이 정당의 경선과정도 잘 알고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 당내경선과정 인지 정도

응답 내용	빈도(명)	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)
1 잘 알고 있다	30	3	3
2 대체로 알고 있는 편이다	351	35.1	38.1
3 잘 모르고 있는 편이다	525	52.5	90.6
4 전혀 모른다	94	9.4	100.0
합계	1,000	100	

〈표 7〉 매니페스토 인지와 당내 경선과정 인지<sup>8)</sup>(교차분석)

구분			당내 후보경선 인지		전체
			0 모른다	1 안다	
매니페스토 인지	0 모른다	빈도	476	128	604
		퍼센트	78.8%	21.2%	100.0%
	1 안다	빈도	143	253	396
		퍼센트	36.1%	63.9%	100.0%

카이제곱=184.89 (p=.000)

정당에 대한 지지와 선호가 존재하는 경우, 매니페스토 인지의 정도가 높고 이로 인해 정당내 경선과정에 대한 인지의 정도도 높아지는 것으로 이해할 수 있다. <표 8> 을 보면, 실제로 ‘가깝게 느끼는 정당이 있다’고 답변한 당파적(partisan) 유권자들이 당내 후보 경선 과정에 대한 인지 정도도 높음을 알 수 있다.

이것은 매니페스토 운동이 일반적인 유권자들을 대상으로 한 홍보와 캠페인보다 정당중심 매니페스토 운동의 형태로 활발하게 이루어질 때 보다 효과적인 정책선거가 이루어질 수 있음을 시사한다(김욱 2008). 일반적인 국민홍보와 공청회의 형식보다 정당중심의 공약과 매니페스토 운동을 통해 보다 효과적인 정책선거로의 전환이 이루어질 수 있다고 본다. 이것은 정당 후보자 경선과정 전반의 원칙과 절차가 일반 국민에게 보다 개방적으로 인지되고 같이 공감될 때 매니페스토 정책선거가 보다 활성화될 수 있음을 의미하기도 한다. 특히, 정당을 중심을 한 매니페스토, 지역 매

8) 문11. 당내 후보경선 인지에 대한 답변은 4점 척도를 가변수(dummy variable)로 변환하여 분석하였음 (1:잘 알고 있다, 2:대체로 알고 있다=>1:안다, 3:잘 모르고 있다, 4:전혀 모른다=>0:모른다). 문14. 매니페스토 인지에 대한 답변은 3점 척도를 가변수(1:잘 알고 있다, 2:대체로 알고 있다=>1:안다, 3:전혀 모른다=0:모른다)로 변환하였음.

니페스토의 개발, 경선과정에서 후보자들의 매니페스토 공약 의무화와 유권자 평가의 점수반영과 같은 제도적 보완을 통해 활발한 활동을 전개하는 것이 실제적인 정책선거와 국민적인 관심을 높일 수 있는 효과적인 방안으로 제안될 수 있다.

〈표 8〉 당파심과 당내 후보경선 인지도(교차분석)

구분			당내후보경선 인지도				전체
			1 잘 알고 있다	2 대체로 알고 있는 편이다	3 잘 모르고 있는 편이다	4 전혀 모른다	
당파심 유무	1 있다	빈도	26	228	165	9	428
		퍼센트	6.1%	53.3%	38.6%	2.1%	100.0%
	2 없다	빈도	4	123	360	85	572
		퍼센트	0.7%	21.5%	62.9%	14.9%	100.0%

카이제곱=164.09 (p=.000)

다음 <표 9>는 이번 지방선거에서 매니페스토 운동과 정당 경선과정이 유권자들의 투표참여 또는 기권에 어떠한 영향을 주었는지 분석한 결과이다. 특정한 선거에서 투표하였는지 여부는 평소 선거과정 전반에서 얼마나 정치적 관심이 있으며 유권자로서 기본적인 권리를 행사하고자 하는 동기(motivation)를 보여준다고 할 수 있다. 그리고 자신의 가진 정치적 정보와 정치적 능력을 투표행동으로 행사하고자 하는 ‘정치적 효능감(political efficacy)’의 차원에서도 매우 중요하다.

〈표 9〉 매니페스토와 당내경선 인지와 투표여부(교차분석)

구분			투표여부		전체	통계값
			기권	투표		
매니페스토 인지	0 모른다	빈도	272	332	604	카이제곱=35.92 (p=.000)
		퍼센트	45.0%	55.0%	100.0%	
	1 안다	빈도	104	292	396	
		퍼센트	26.3%	73.7%	100.0%	
구분			투표여부		전체	통계값
			기권	투표		
당내 후보경선 인지	0 모른다	빈도	294	325	619	카이제곱=67.81 (p=.000)
		퍼센트	47.5%	52.5%	100.0%	
	1 안다	빈도	82	299	381	
		퍼센트	21.5%	78.5%	100.0%	



이처럼 정치 참여과정에서 매니페스토 운동이 무엇인지 이해하고, 자신이 지지하는 정당과 후보자가 어떠한 정책과 공약을 내세우는지 인지하는 것은 매우 중요한 관계가 있다. 매니페스토 운동과 후보자의 공약에 대한 관심, 그리고 당내 후보경선 과정에 대한 이해는 후보자 선정 절차의 개방성과 민주적 원칙을 통해 고양될 수 있을 것이다. 유권자들이 선거환경에서 보다 객관적인 평가를 하고 투표에 임할 수 있는 민주적이고 개방적인 정당 환경이 매우 중요함을 의미한다.

다음은 이번 동시지방선거에서 주요 정당인 더불어민주당과 자유한국당의 광역단체장 선거결과를 중심으로 매니페스토와 각 정당내 경선과정이 유권자들의 선택에 얼마나 중요한 요인으로 작용하였는지 분석한 로짓 회귀분석(logistic regression) 결과이다. 종속변수는 이번 광역단체장 선거에서 투표한 후보의 정당이다.

〈표 10〉 매니페스토, 당내경선 만족 그리고 투표선택(로짓 회귀분석)<sup>9)</sup>

9) 이번 지방선거결과, 광역단체장 전체 17명중 더불어민주당 소속 후보 14명이 당선되고 자유한국당 후보는 대구, 경북 지역 2곳에서 당선되었다. 일반적으로 더불어민주당 후보가 압승을 거둔 원인은 2017년 대선 정국의 영향이 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 앞선 당헌·당규 비교를 통해 당내 경선의 개방성과 경쟁성면에서 더불어민주당의 장점이 부각된 선거라고 전제한다면 유권자들의 당내경선과정 만족도에 의한 긍정 효과도 적지 않았을 것이라 가정해 볼 수 있다.

광역단체장 후보선택-더불어민주당 모형						
변수	B	S.E.	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)
매니페스토 도움 (1=도움, 0=도움안됨)	1.080	.448	5.808	1	.016	2.945
당파심 (1=지지정당있음, 0=없음)	.754	.369	4.167	1	.041	2.125
민주당 경선 만족(1=만족, 0=불만족)	1.472	.485	9.232	1	.002	4.359
자한당 경선 만족(1=만족, 0=불만족)	-1.299	.347	14.045	1	.000	.273
지역주의_호남(1)	-.608	.412	2.175	1	.140	.545
지역주의_영남(1)	-.983	.414	5.640	1	.018	.374
상수항	.267	1.620	.027	1	.869	1.306

-2 Log 우도 259,244, Cox와 Snell의 R-제곱 0.246, N=448

광역단체장 후보선택-자유한국당 모형						
변수	B	S.E.	Wals	자유도	유의확률	Exp(B)
매니페스토 도움 (1=도움, 0=도움안됨)	2.304	.968	5.669	1	.017	10.013
당파심 (1=지지정당있음, 0=없음)	-.091	.651	.020	1	.888	.913
민주당 경선 만족(1=만족, 0=불만족)	-2.229	.717	9.665	1	.002	.108
자한당 경선 만족(1=만족, 0=불만족)	2.873	.666	18.639	1	.000	17.699
지역주의_호남(1)	-26.231	5381.610	.000	1	.996	.000
지역주의_영남(1)	2.540	.779	10.625	1	.001	12.678
상수항	-25.572	25118.881	.000	1	.999	.000

-2 Log 우도 91,937, Cox와 Snell의 R-제곱 .417, N=141

\* 통제변수는 학력, 연령, 성별 변수이며 편의상 생략함. 지역주의 변수는 응답자의 거주지를 호남(광주, 전남, 전북), 영남(대구, 경북, 경남, 부산)으로 구분하여 가변수(dummy variable)로 사용함

투입된 주요 변수는 다음과 같다. <표 10>의 ‘매니페스토 도움’ 변수는 유권자의 식조사 문14-1 ‘매니페스토 운동을 통해 얻은 정보가 선생님께서 지지후보를 결정하는 데 얼마나 도움을 주었다고 생각하십니까?’의 질문 응답(4점척도)을 가변수(dummy variable)로 변환하여 사용하였다. ‘당파심(partisanship)’변수는 문12 ‘가깝게 느끼는 특정 정당이 있습니까?’의 가변수이며, 주요 양대 정당의 ‘경선 만족’ 변수는 문11-1 ‘더불어민주당과 자유한국당 후보 경선과정에 대해 어떻게 생각하십니까?’의 질문을 활용하였다. 통제변수는 학력, 연령, 성별, 지역변수를 투입하였다. 일반적으로 한국 선거과정에서 양대 정당은 ‘지역주의(regionalism) 투표’ 성향에 의해 영향을 받기 때문에 통제 변수이나 생략하지 않고 표에 추가하였다.

<표 10>을 보면, 공통적으로 양대 정당의 투표선택에 매니페스토 공약 정보가 큰 도움이 되었음을 알 수 있다. 더불어민주당 경선과정에 대해 만족할수록 더불어민주당 후보에게 투표하며, 자유한국당에 대한 경선만족도가 높을 때 자유한국당 소속정당의 광역단체장 후보에게 투표하는 경향이 나타난다. 당파심의 영향은 더불어민주당 후보선택 모형에서만 유효하게 나타난다. 공통적으로 매니페스토를 통해 얻은 정보가 후보자 선택에 도움이 되었으며 정당의 후보 경선과정에 만족할수록 광역단체장 투표선택에도 영향이 있었음을 알 수 있다. 전통적으로 한국선거에서 나타나는 지역주의 효과는 주로 영남 지역과 비영남 지역으로 구분되는 양상이다. 양대 정당의 경우 지역주의 투표로부터 자유롭지는 않음에도, 이에 못지않게 매니페스토와 경선과정의 만족 여부가 투표선택에도 중요한 영향이 있었음을 알 수 있다. 특히, 이번 선거에서 후보자들의 내세운 공약과 정책 매니페스토 정보가 광역단체장 선거 득표에도 실질적 유리하게 작용한 것으로 보인다. 특히 당파심이 강한 더불어민주당 지지자들의 매니페스토 투표효과가 확인된다. 또한 경선과정에 대한 이해와 관심을 높다면 유권자와 후보자간의 응집력(cohesiveness)을 강화하는 효과(전용주 2010)로서 후보자 득표에도 유리함을 시사한다.

이상과 같이, 양대 정당의 후보경선 제도와 실제과정, 그리고 매니페스토의 효과를 분석해 보았다. 그 결과중 주요한 논의점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 매니페스토 운동을 잘 인지하고 정당의 경선과정에 대한 인지도가 높을수록 투표에 적극적이다. 둘째, 지지정당이 있는 당파적 유권자들은 당내 후보경선과정에 대해 잘 인지하는 경향이 있다. 셋째, 특정정당의 경선과정에 만족할수록 그 정당의 소속 후보자에게 투표하는 경향이 있다.

이러한 점들을 종합해 볼 때, 정당중심의 매니페스토 운동의 활성화가 유권자와 후보자 모두에게 매우 중요하며, 후보경선 과정이 개방적일수록 유권자의 참여와 지지가 높아지고 정책투표의 가능성도 높아질 것이라 추론해 볼 수 있다. 매니페스토 운동은 선거과정의 주체인 유권자, 정당, 그리고 후보자들에게 모두 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 지속적으로 논의되어야 할 부분이라 생각된다. 더 나아가 질 높은 투표 참여는 당내 후보경선 과정의 개방성과 민주성이 높아질 때 긍정적인 효과가 발휘될 것이라는 점도 주목된다. 이를 위해 제도적 개선과 정당법 개정, 공

직선거법 관련 조항의 의무조항 추가 등 중앙선거관리위원회 차원에서 보다 적극적인 제도개선의 노력이 필요할 것이다.

#### IV. 논의와 제언 : 정당 중심의 매니페스토 강화와 당내 경선과정의 민주화

헌법에 명시된 정당 민주화의 원리는 본선에서 경쟁할 후보자를 선정하는 당내 당헌·당규 중심의 원칙과 절차로 구체화된다. 민주적 정당운영은 대표성 있는 후보자 선출과정을 통해 경쟁력 있는 정치인을 발굴하고 이들이 공적 영역으로 진출하여 진정한 의미에서 민주주의를 구현하는 역할을 다하는 제도 실현의 핵심이다. 당내 경선을 통한 후보자 선정은 이러한 원칙에 의거하여 이루어져야 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 ‘최선의 정당 후보자 선출 방식’을 강제하기는 현실적으로 어렵다(도회근 2011). 법·제도적 차원에서 정당 경선 과정을 보다 개방적으로 개선하고, 이를 매니페스토와 연결하여 유권자들의 관심과 정책선거를 유도하기 위한 방안들을 몇 가지 제시하고자 한다.

##### 1. ‘정당법 개정’을 통한 국민개방형 경선제 의무화

일단, 경선을 통한 상향식 공천방식이 정당 민주주의 발전에 필수적 요건이라 전제한다(전용주 2010, 이동운 2008). 일방적인 하향식 후보자 선정은 유권자들의 정치적 관심 저하와 투표의지의 감소를 초래하기 쉽기 때문이다. 그러나 단순히 경선을 통해 본선에 진출했다는 이유로 정당 지도부에서 전략 공천된 후보보다 당선될 확률이 높다고 볼 수는 없다. 또 다른 문제는 제한된 범위 내에서 경선(closed primary)이 실시되는 경우 여성 후보, 청년층 등 정치신인에게 매우 불리한 제도가 될 수 있다는 점이다. ‘대표성’과 ‘경쟁성’을 모두 갖춘 후보자가 본선에 진출할 수 있는 정치구조를 만들 수 있는 정당법 개정이 우선 필요하리라 본다.

선거 후 여론조사 결과 ‘선호하는 후보자 결정방식’은 ‘당원과 대의원 투표 및 일

반 국민 여론조사'와 '일반 국민 여론조사'라는 응답이 과반을 넘었다. 이에 따라 국민개방형 경선제의 의무화가 시급하여 정당 차원의 실제적인 시행을 위해 당헌·당규 개정안 마련을 위한 가이드라인도 필요할 것이다. 예를 들면, 당원투표와 여론조사를 통한 획일적인 경선방식을 지양하고 정당별 후보자 선정을 위한 선거인단 명부를 작성하여 관리할 수 있는 제도마련이 시급하다. 또한 후보자 지지만을 묻는 여론조사 방식 이외에 정당과 후보자의 이름이 명기되지 않은 매니페스토 공약에 대한 블라인드 투표(manifesto voting) 방식 등 정책투표를 유도하는 새로운 투표방식의 도입도 필요하다. 정당 예비경선 선거인단 구성을 개방형으로 하되, 공정한 선거인단관리를 위해 중앙선거관리위원회에 선거인단 풀을 등록하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 각 정당별 지역경선의 시기를 일률적으로 조정하여 유권자들의 관심과 투표동기를 높이는 방식도 고려대상이다. 주어진 짧은 선거 캠페인 기간동안 유권자들은 경선과정에 까지 집중하기 어렵다. 지역별로 실시되는 경선이지만 시기를 일치시켜 전국적인 경선 분위기를 조성한다면 선거관심과 후보자 매니페스토에 대한 관심도 동시에 높아질 수 있다고 본다.

또한 후보자 공천의 개방성과 대표성을 높이기 위해 시·도당 공천위원회에 보다 많은 권한을 부여하고 활성화하는 방안을 고민할 필요가 있다. 예를 들면, 외부인사로만 구성된 공천심사위원회 의무화 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 국민 개방형 후보자 선정 방식으로 전환하되, 정당별 선거인단 구성과 후보자 선정을 위한 심사기준에 매니페스토 조항에 대한 기준점을 적시하는 법·제도적 개선도 중요하다.

## 2. 후보자 선정과정에 대한 '공시제' : 매니페스토 점수제 도입

후보자 선정은 선거 경쟁력을 가진 복수의 예비 후보자에 대한 투명하고 공정한 경선 과정을 통해 이루어져야 한다. 또는 선거 경쟁력을 가진 후보가 경선을 포함한 다양한 방식을 통해 선정되는 전 과정이 공개되고 공시되어야 한다. 이것은 해당 후보자들 뿐 아니라 일반 유권자들의 질 높은 투표선택을 위해 보장해야 할 최소한의 '알권리'에 해당한다. 정당내 후보자 선정 의사결정기구(최고위원회의, 공천관리위원회 등)의 결정과 논의 과정, 심의 결과가 의무적으로 공개되어야 하고 유권자 누구나 정보에 접근할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다. 후보자 선정의 전 과

정이 국민 누구에게나 공개되고 접근 가능하다면 정당 활동의 민주화뿐 아니라 헌법적으로 보장된 국민의 알 권리를 증진하는 긍정적 효과도 기대할 수 있다.

예를 들면 당헌, 당규에 위임된 공직 후보자 선정의 원칙을 보다 구체적으로 상위법에 명시하고, 그 절차를 공개하여 국민적 동의를 얻는 방법을 제안할 수 있다. 이 과정에서 유권자들의 주요 관심사인 매니페스토 공약을 적시하여 점수화할 수 있도록 의무 조항을 마련하는 것도 고려해 볼 수 있다. 후보자 경선과 매니페스토를 연계하여 유권자들의 참여와 정책선거의 정치문화 구축에 제도적 인프라로 활용할 수 있을 것이다. 동시에 현직 정치인에게 유리한 현행 경선 시스템의 문제들을 대폭 개선할 수 있을 것이다. 합리적인 공약, 유권자들을 설득할 수 있는 실력 있는 후보자들이 경선 과정에서 충분히 노출되고 본선에서 경쟁력을 가질 수 있도록 ‘공론의 장’을 마련하는 것이 정책선거문화 구축에 매우 중요하기 때문이다.

## V. 결론

2018년 전국동시지방선거를 통해 지방정치의 영역에서 유권자들이 매니페스토를 얼마나 중요하게 인지하고 있는지 살펴보았다. 특히, 광역자치 단체장을 선출하는 지역 정치의 영역에서 정당 중심의 매니페스토가 매우 중요하며, 제도적으로 더욱 강화되고 활성화되어야 할 ‘풀뿌리 민주주의’의 핵심 요소임을 지적하였다. 특히 정당의 후보자 경선은 유권자들의 정치적 관심과 매니페스토 공약을 점검해 볼 수 있는 과정이라 할 수 있다. 유권자가 참여하는 ‘정당 매니페스토’ 활성화는 궁극적으로 정당민주화와 참여민주주의의 질적 향상에 기여할 수 있을 것이다.

지방 선거는 전통적으로 집권 여당에 대한 평가와 여당에 대한 심판, 그리고 야당에 대한 저항 투표 형태의 패턴으로 유지되어 오고 있다. 현재의 정당 구도에서 더불어민주당의 후보자 경선마저도 대부분 중앙정치의 그늘에서 치러졌다고 해도 과언은 아니다. 그러나 지방정치의 영역은 엄연히 우리가 살아가는 생활의 영역이며 중앙 정치인이나 정당 지도부에 의해 좌지우지될 수 있는 ‘정치판(arena of politics)’은 아니다. 특히 지방 정치 영역에서는 지역에 필요한 정책과 공약을 유권자들이 체

계적으로 점검해 볼 수 있고, 이러한 매니페스토 운동에 적극적인 후보자들이 선거에 승리하는 정치적 제도 기반이 필요할 것이다. 유권자 중심의 정책선거 문화는 그들이 실질적으로 필요로 하는 정책과 공약, 그리고 이것을 고민하는 후보자가 선거에서 승리하는 선순환의 구조에서 활성화될 수 있다고 본다. 향후 중앙선거관리위원회의 보다 적극적인 정당 경선 관리와 매니페스토 연계 작업을 통해 구체화되기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 김 욱. 2008. “매니페스토 운동의 평가와 과제: 5·31 지방선거를 중심으로.” 김영래 편. 『매니페스토와 정책선거』, 45-65. 서울: 논형.
- 도회근. 2011. “정당의 공직선거후보자 추천제도 개선방안 연구.” 『헌법학연구』 17집, 235-271.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점.” 『한국정당학회보』 7집 1호, 5-37.
- 이현출. 2006. “한국의 지방선거와 정책정당화 과제.” 『내나라』 15집, 53-84.
- 전용주. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』 3집 1호, 37-69.
- 전용주. 2014. “상향식 공천 방식은 민주주의를 진전시키는가?” 『21세기 정치학회보』 24집 3호, 457-483.
- 정회욱. 2012. “19 대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11집 2호, 125-155.
- 차재권. 2014. “정당공천제 유지되어야 하는가?: 6.4 지방선거와 정당공천제의 제도효과.” 2014년 중앙선거관리위원회 외부평가 보고서.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: an Analytical Framework." *Party Politics* 7(3): 297-322.
- 더불어민주당 홈페이지 : 당헌 당규 자료실  
자유한국당 홈페이지 : 당헌 당규 자료실  
중앙선거관리위원회 후보자 정보  
법제처 국가법령정보센터 홈페이지  
국민일보, 경향신문 등 신문기사



한국정치학회 KPSA

# 7

## 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식

정회욱 (명지대학교)



## 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식

정회옥 (명지대학교)

### 1. 서론

2006년 지방선거 때부터 도입된 매니페스토 운동은 2007년과 2008년 두 차례의 공직선거법 개정을 통하여 보완되었고, 현재 한국 선거에서 중요한 요소로 자리잡았다. 공직선거법 개정을 통하여 대통령선거와 지방자치단체장선거 등에서 선거공약서 배부와 예비후보자공약집 판매가 허용되었으며, 예비후보자 홍보물의 100분의 50 이상을 매니페스토 공약으로 작성하도록 제도화하였다(엄기홍 2018). 그러나, 우리나라 선거에서 후보자들의 매니페스토는 지역 사회의 재정 상황에 기반을 두어 현실성 있게 작성되었다고 보기 어렵다. 제19대 지역구 국회의원 중 공약이행 정보를 공개한 218명 중 재정을 추계한 의원은 88명(40.37%) 밖에 되지 않았으며 공약이행 재정은 국회의원 1인 당 2조 6,655억이 필요한 것으로 나타났고, 공약이행을 위한 총 재정은 무려 655조 7천억 원에 달하는 것으로 분석되었다. 그러나 임기를 300일 정도 남긴 시점에서도 국회 예산정책처의 재정추계를 거치지 않는 등 부실하게 관리되고 있는 것으로 나타나고 있다(한국매니페스토실천본부 2015, 엄기홍 2018에서 재인용).

이러한 현실로 인하여, 선거 시 정당 및 후보자의 적절한 매니페스토 작성을 위한 예산작성 지원 시스템 구축과 이를 제도화하기 위한 방안을 검토해야 하는 필요성은 여러 학자들이 이미 강조한 바 있다(박형수 2012; 엄기홍 2018). 특히, 저출산 및 고령화라는 우리 사회 전반의 변화와 국가 및 지방의 재정상황이 악화되고, 지방 도시 간 경쟁이 치열해지는 상황을 고려했을 때 현실적이고 구체적인 재정소요 추계를 포함한 매니페스토 작성은 더욱 적실히 요구된다(엄기홍 2018).

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 제도적 차원의 진전 중에서 가장 중요한 것

중의 하나가 매니페스토에서의 제대로 된 재정 추계라고 보고, 이번 지방선거에서 후보자들이 제시한 공약의 세부 내용 중 재정 부분에 초점을 맞추어 분석하였다.

또한 본 연구는 설문조사 자료를 활용하여 유권자 차원에서 이번 지방선거의 매니페스토가 어떠한 의미를 가졌는지 검토하였다. 매니페스토 운동은 근본적으로 유권자 중심의 운동이 되어야 한다. 그러나, 아직도 매니페스토 운동에 대해 잘 인지하지 못하고 있으며 정책 중심의 투표행태를 보이지 않는 다수의 유권자들이 존재한다는 것이 일반적인 인식이다. 이러한 인식이 이번 선거를 조망하는 타당한 인식인지 경험적인 분석을 통해 검증을 실시하고자 한다.

## 2. 매니페스토 재정추계 분석

본 연구의 매니페스토 재정추계 분석의 대상은 서울, 경기, 인천의 광역단체장(서울: 8명, 경기: 5명, 인천: 4명)과 기초단체장 후보자(서울: 88명, 경기: 101명, 인천: 32명) 전체인 총 238명이다.<sup>1)</sup> 후보자들이 내세운 5대 공약을 전수조사하였으며, 분석의 범위는 아래와 같다.

- 1) 소요예산액 제시 여부: 공약에는 목표, 주요 내용, 이행 방법, 이행 기간, 소요 예산액, 재원조달 방안 등을 적게 되어 있으며, 후보가 제시한 각 공약별로 소요예산액을 제시했을 경우 1로, 제시하지 않았을 경우 0으로 코딩하였다.
- 2) 재원조달방안 제시 여부: 후보가 제시한 각 공약 별로 재원을 어떻게 조달할 것인지 제시한 경우 1로, 제시하지 않았을 경우 0으로 코딩하였다.
- 3) 재원조달방안 중 ‘국비’가 포함되어 있는지의 여부: 재원조달방안을 제시한 후보자의 공약들 중에서 국비가 포함되어 있는지의 여부를 조사하였다. 지방선거에서 국비가 주요 재원조달방안으로 포함되는 것은 지방자치의 근본적인 의미

1) 수도권 지역만을 분석의 대상으로 한 것은 첫째, 수도권 지역 후보자들의 전수조사이므로 분석의 양이 상당히 방대하여 더 이상 지역을 확대하기에는 시간적, 물리적 한계가 있었다. 둘째, 수도권 지역에 많은 후보자들이 입후보하였기 때문에, 매니페스토의 재정추계 현황을 분석하는데 어느 정도 대표성을 가진다고 판단하였다. 이러한 이유에도 불구하고, 본 연구가 서울, 경기, 인천 지역만을 분석으로 했다는 것은 이 연구의 여러 가지 한계들 중의 하나이며, 본 연구의 결과가 우리나라 전체로 일반화되기는 어렵다는 것을 미리 밝히고자 한다.

를 퇴색하게 하는 것이며, 중앙정부 의존성 및 모럴 해저드의 위험성이 있을 수 있기 때문에 이 부분에 대한 검토가 필요하다고 판단하였다.

- 4) 어떤 공약 유형에 있어 국비가 재원조달방안으로 포함되는지에 대한 분석: 특정한 공약 유형이 다른 유형 보다 더 국비가 재원조달방안으로 제시되는 경향성이 있을 것으로 가정된다. 이러한 가정이 맞는지를 공약을 경제/일자리, 교육/보육, 문화체육관광, 복지, 정치행정, 안전, 지역개발, 통일/안보의 9가지 범주로 구분<sup>2)</sup>하여 분석을 실시하였다.

위와 같은 기본적인 분석의 범위를 바탕으로 하여 광역단체장과 기초단체장 간 차이, 소속정당별 차이 등 집단 간 매니페스토 재정추계에 어떠한 차이가 있는지도 추가적으로 살펴보았다.

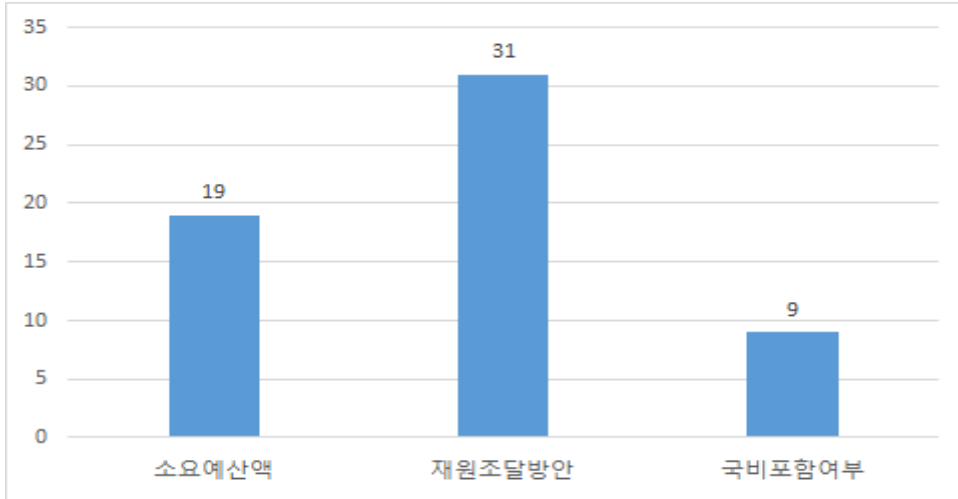
## 가. 서울특별시

### 1) 광역단체장

<그림 1>은 서울특별시 광역단체장 후보자들이 제시한 선거공약의 재정추계 유형을 정리한 것이다. 구체적으로 서울특별시 광역단체장 후보들이 제시한 총 40개의 공약 중에 소요예산액을 제시한 공약은 19개(47.5%)였으며, 재원조달방안을 제시한 공약은 31개(77.5%)였다. 또한 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 9개(22.5%)였다. 즉 서울특별시 광역단체장 후보들은 대체로 자신의 공약에서 재원조달방안에 대한 내용을 담고 있었지만, 공약의 소요예산액 제시에 대해서는 구체적으로 제시하지 못한 경우가 절반 이상이었다.

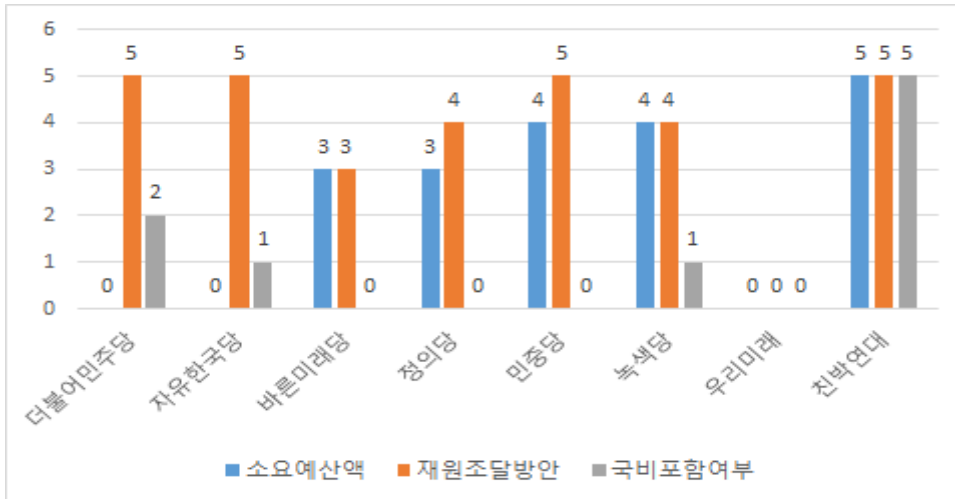
2) 공약 유형 구분 자료는 2018년 중앙선거관리위원회의 정책선거촉진사업의 일환으로 정당학회가 작성한 보고서 『광역 및 기초단체장 선거공약의 지역대표성 분석: 제4회-제7회 지방선거를 중심으로의 분석』를 활용하였다.

〈그림 1〉 서울특별시 광역단체장 후보 공약 재정추계 유형



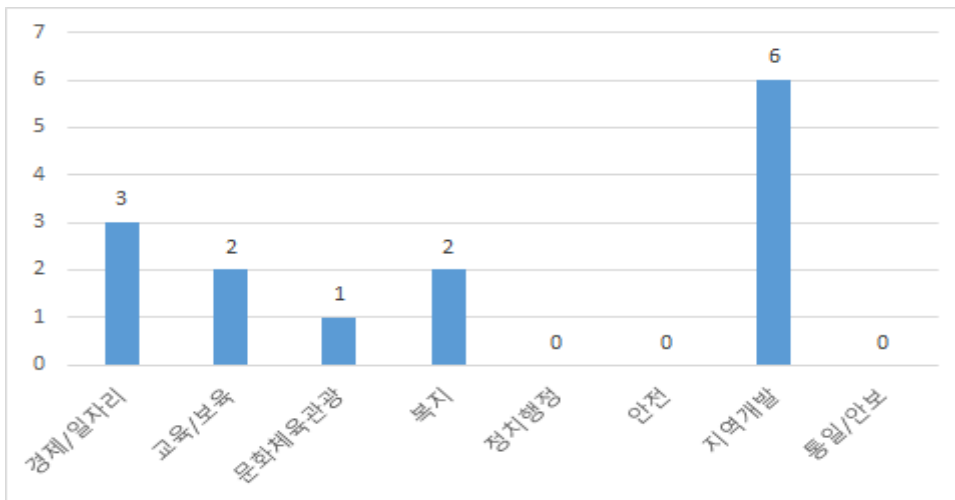
<그림 2>는 서울특별시 광역단체장 후보의 소속정당별 선거공약 유형을 설명해 주고 있다. 이에 따르면 더불어민주당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약을 제시한 경우는 2개였으며, 자유한국당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 재원조달방안으로 제시된 공약은 1개였다. 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 3개, 재원조달방안을 제시한 공약은 3개, 국비가 제시된 공약은 0개였다. 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 3개, 재원조달방안을 제시한 공약은 4개, 국비가 제시된 공약은 0개였다. 녹색당의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 4개, 재원조달방안을 제시한 공약은 4개, 국비가 제시된 공약은 1개였으며, 우리미래 소속 후보의 경우 모든 공약에서 소요예산액과 재원조달방안이 제시되지 않았다. 친박연대 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약, 재원조달방안을 제시한 공약, 국비가 재원조달방안으로 제시된 공약은 모두 각각 5개였다.

〈그림 2〉 서울특별시 광역단체장 후보 정당별 유형



이어서 어떤 공약 유형에 국비가 재원조달방안으로 빈번히 제시되는지를 살펴보았다. <그림 3>에 따르면 국비를 재원조달방안으로 가장 많이 제시한 공약유형은 지역개발 공약(6개)으로 나타났다. 이어 경제/일자리 공약(3개), 교육/보육(2개), 복지(2개), 문화체육관광(1개) 공약이 뒤를 이었다. 지역개발 공약이 주로 대규모의 건설 등의 내용을 포함하고 있다는 점에서 국비를 예산으로 포함시킨 경우가 많은 것으로 판단된다.

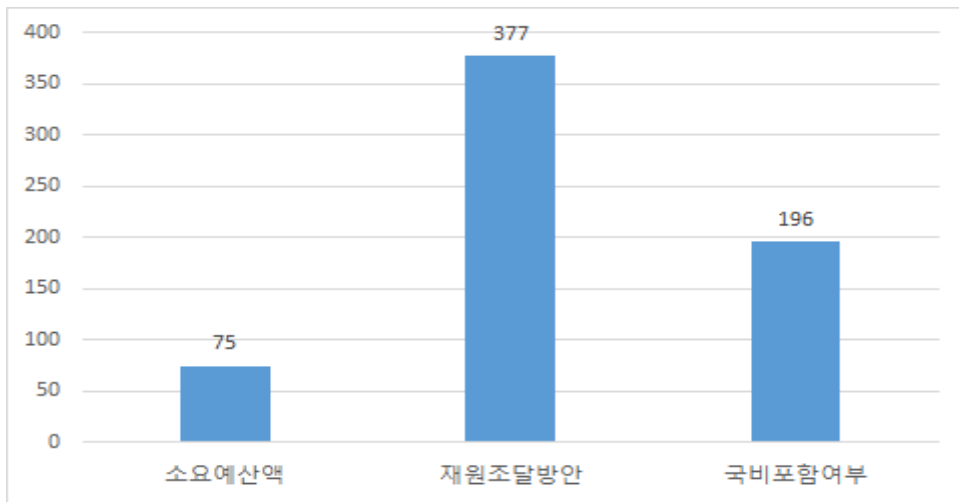
〈그림 3〉 서울특별시 광역단체장 공약유형별 국비포함 여부



## 2) 기초단체장

이 절에서는 서울특별시 기초단체장 후보의 선거공약에 있어 재정추계 유형을 정리하였다. 총 공약의 개수는 440개였으며 이 중 소요예산액을 제시하고 있는 공약은 75개(17.04%), 자원조달방안을 제시하고 있는 공약은 377개(85.68%), 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 196개(44.54%)였다(<그림 4> 참조). 서울특별시 기초단체장 후보 공약은 서울특별시 광역단체장 후보 공약과 유사하게 자원조달방안에 대해서는 대체로 잘 제시하고 있지만 소요예산액에 대해서는 다소 구체적으로 제시하지 못하고 있는 것을 확인할 수 있다.

<그림 4> 서울특별시 기초단체장 후보 공약 재정추계 유형

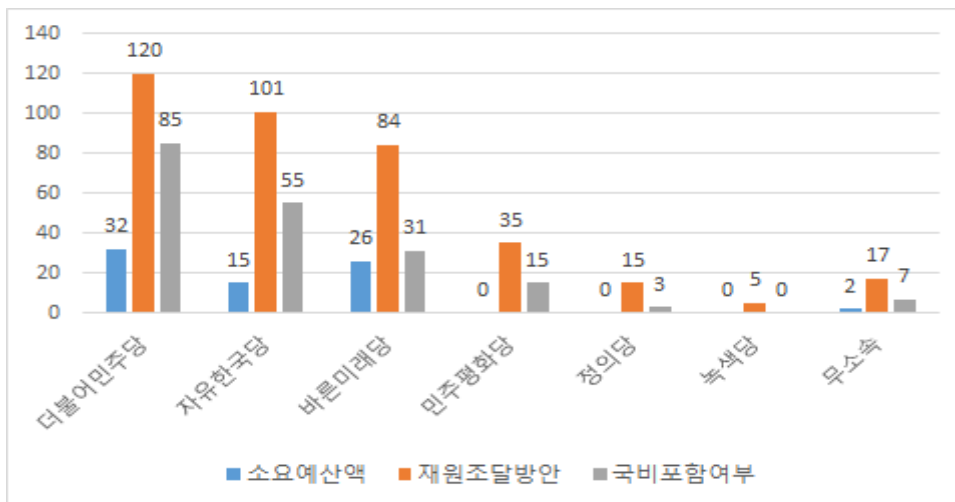


다음으로 <그림 5>에 서울특별시 기초단체장 후보의 정당별 선거공약 유형을 제시하였다. 먼저 더불어민주당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 32개, 자원조달방안을 제시한 공약은 120개, 자원조달 방안 중 국비가 포함된 공약은 85개였다. 자유한국당의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 15개, 자원조달방안을 제시한 공약은 101개, 국비를 자원조달방안으로 제시한 공약은 55개였으며, 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 26개, 자원조달방안을 제시한 공약은 84개, 국비가 자원조달방안으로 제시된 공약은 31개였다. 민주평화당의 경우



소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 35개, 국비가 포함된 공약은 15개였으며, 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 15개, 국비가 포함된 공약은 3개였다. 녹색당의 경우 재원조달방안을 제시한 공약이 5개였으며, 소요예산액을 제시하거나 국비가 조달방안으로 제시된 공약은 없었다. 무소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 2개, 재원조달방안을 제시한 공약은 17개, 국비가 포함된 공약은 7개였다. 앞선 <그림 4>에서도 살펴볼 수 있었듯이 정당별로 살펴본 결과 거의 모든 정당에서 소요예산액을 제시한 공약이 가장 낮은 비율을 보였다. 또한 대체로 큰 규모의 정당들, 즉, 더불어 민주당, 자유한국당, 바른미래당 등이 군소 정당에 비해 재원조달방안이나 소요예산액이 포함된 매니페스토를 작성한 것으로 나타났다. 이는 큰 규모의 정당 소속일수록 후보자들이 재정추계를 하는데 있어서 정당 차원의 도움을 받을 수 있거나 또는 거대 정당에 재정추계가 가능한 능력 있는 후보들이 더 많이 입후보하는 등의 원인에서 비롯되는 것이 아닐까 추측해본다.

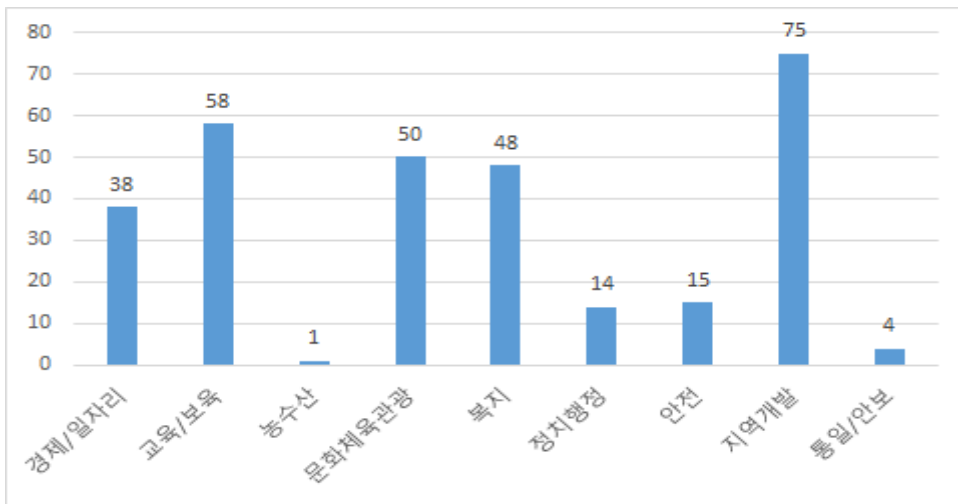
<그림 5> 서울특별시 기초단체장 후보 정당별 유형



이어서 <그림 6>은 서울특별시 기초단체장 후보의 공약유형별 국비포함 여부를 살펴본 것이다. 먼저 지역개발 공약(75개)에서 국비로 예산을 충당하겠다는 내용을 가장 많이 포함하고 있었으며, 교육/보육 공약이 58개, 문화체육관광 공약이 50개,

복지 공약이 48개, 경제/일자리 공약이 38개, 안전 공약이 15개, 정치행정 공약이 14개, 통일/안보 공약이 4개, 농수산 공약이 1개였다. 이와 같은 결과는 지역개발 공약이 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서 광역단체장 공약과 유사하지만, 광역단체장 보다 기초단체장의 경우 더욱 다양한 공약에 국비가 재원조달방안으로 제시되고 있다는 점에서 차별성을 가진다.

〈그림 6〉 서울특별시 기초단체장 공약유형별 국비포함여부

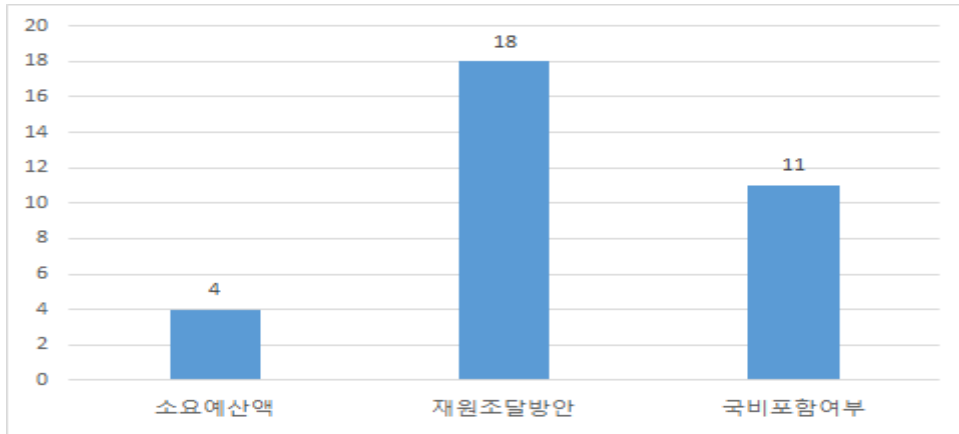


## 나. 인천광역시

### 1) 광역단체장

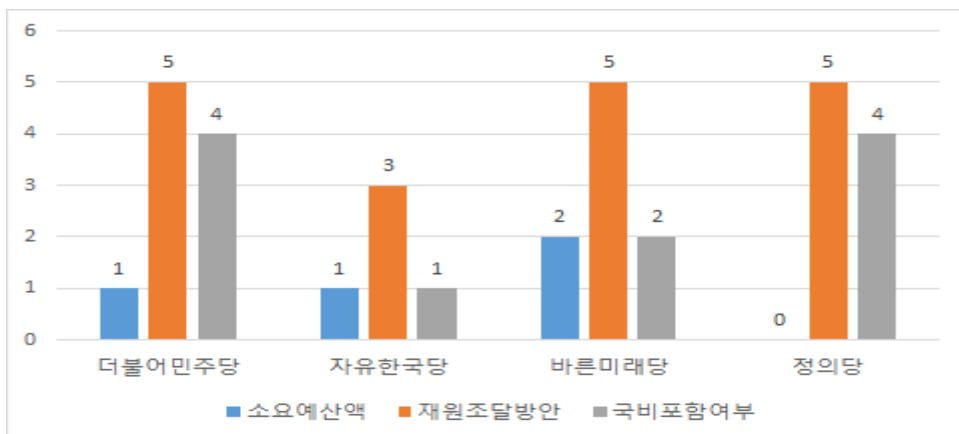
<그림 7>은 인천광역시 광역단체장 후보자들이 제시한 선거공약의 재정추계 유형을 나타내고 있다. 인천광역시 광역단체장 후보들이 제시한 총 20개의 공약 중에 소요예산액을 제시한 공약은 4개(20%)였으며, 재원조달방안을 제시한 공약은 18개(90%)였다. 아울러 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 11개(55%)였다. 인천광역시 광역단체장 후보들 역시 서울특별시 광역단체장의 경우와 유사하게 대체로 자신의 공약에서 재원조달방안에 대한 내용을 포함하고 있었지만, 공약의 소요예산액 제시에 대해서는 구체적으로 제시하지 못한 경우가 많았다.

〈그림 7〉 인천광역시 광역단체장 후보 공약 재정추계 유형



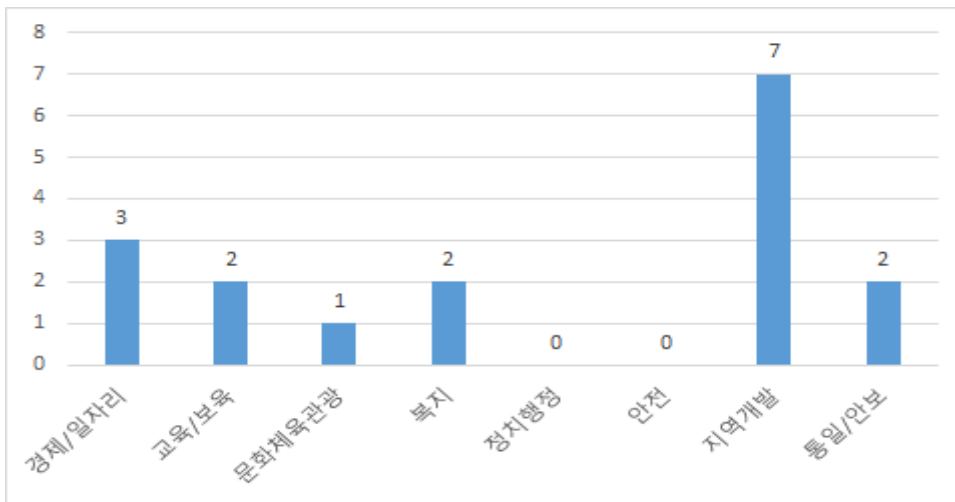
이어서 <그림 8>은 인천광역시 광역단체장 후보의 정당별 선거공약 유형을 설명해주고 있다. 이에 따르면 더불어민주당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비를 재원조달방안으로 포함한 공약은 4개였으며, 자유한국당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 3개, 국비가 포함된 공약은 1개였다. 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 2개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 2개였다. 한편 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 4개였다.

〈그림 8〉 인천광역시 광역단체장 후보 정당별 유형



그렇다면 인천광역시 광역단체장 후보자들의 공약 중에서 가장 국비를 재원조달 방안으로 많이 제시한 공약 유형은 무엇일까? <그림 9>에 따르면 인천광역시 광역단체장 후보 공약 역시 서울특별시와 유사하게 지역개발 공약(7개)이 가장 높은 비율을 차지했다. 이어 경제/일자리 공약(3개), 교육/보육(2개), 복지(2개), 통일/안보(2개), 문화체육관광(1개) 공약이 뒤를 이었다. 인천광역시 광역단체장 공약 역시 서울특별시와 마찬가지로 지역개발 공약의 특성상 국비를 예산으로 포함시킨 경우가 많은 것으로 보이며, 통일/안보 공약에서도 국비를 재원조달방안의 하나로 제시하였다는 점에서 서울특별시의 경우와는 다소 차이를 보인다.

<그림 9> 인천광역시 광역단체장 공약유형별 국비포함여부

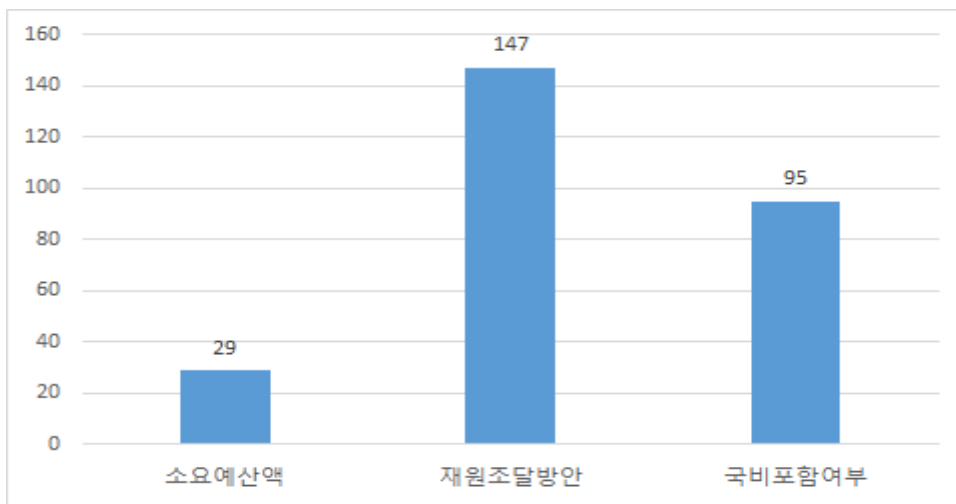


## 2) 기초단체장

<그림 10>은 인천광역시 기초단체장 후보자들이 제시한 선거공약의 재정추계 유형을 설명해주고 있다. 인천광역시 기초단체장 후보가 제시한 공약은 총 158개였으며, 그 중 소요예산액을 제시하고 있는 공약은 29개(18.35%), 재원조달방안을 제시하고 있는 공약은 147개(93.03%), 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 95개(60.12%)였다. 이러한 결과는 서울특별시 후보 공약 및 인천광역시 광역단체장 후보 공약과 유사한 형태를 보이고 있는데, 인천광역시 기초

단체장 후보 공약 역시 재원조달방안에 대해서는 전반적으로 잘 제시하고 있지만 소요예산액에 대해서는 제대로 제시하지 못한 공약이 많은 것으로 판단된다. 요컨대, 이번 지방선거에서 후보자들은 재원조달방안을 제시하는데는 어느 정도 발전된 모습을 보였으나, 자신들이 제시한 공약이 어느 정도 예산을 요구하는지에 대해서는 상대적으로 무책임한 모습을 보였다고 할 수 있겠다.

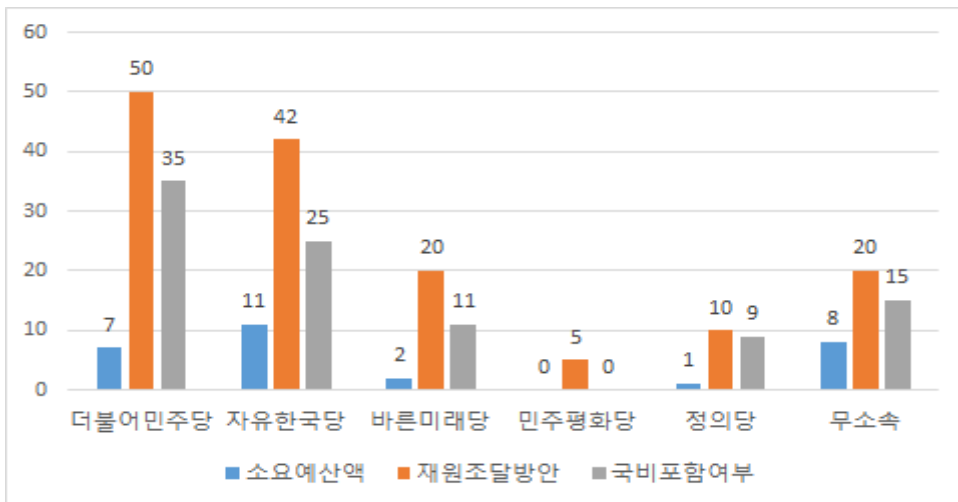
〈그림 10〉 인천광역시 기초단체장 후보 공약 재정추계 유형



<그림 11>은 인천광역시 기초단체장 후보의 정당별 선거공약 유형을 나타내고 있다. 더불어민주당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 7개, 재원조달방안을 제시한 공약은 50개, 국비가 포함된 공약은 35개였다. 자유한국당의 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 11개, 재원조달방안을 제시한 공약은 42개, 국비가 포함된 공약은 25개였다. 한편 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 2개, 재원조달방안을 제시한 공약은 20개, 국비가 포함된 공약은 11개였으며, 민주평화당의 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 0개였다. 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 10개, 국비가 포함된 공약은 9개였다. 무소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 8개, 재원조

달방안을 제시한 공약은 20개, 국비가 포함된 공약은 15개였다. 서울특별시 공약 사례에서도 살펴볼 수 있었듯이 인천광역시 기초단체장 공약 역시 소요예산액은 모든 정당소속의 후보들이 제대로 제시하지 못한 것으로 나타났다. 또한 자원조달방안은 거대 정당 후보들이 군소정당 후보들 보다 더 적절하게 제시한 것으로 분석되었다. 앞서 분석에서도 이러한 경향성이 동일하게 발견되었는데, 이는 재정추계에 있어 거대 정당 소속 후보자들이 가진 이점이 분명히 존재한다는 것을 보여준다. 군소정당이나 무소속 후보자들도 구조적인 어려움으로 인해 재정추계를 못하는 상황이 발생하지 않기 위해 제도적인 보완책 마련이 시급하다고 할 수 있겠다.

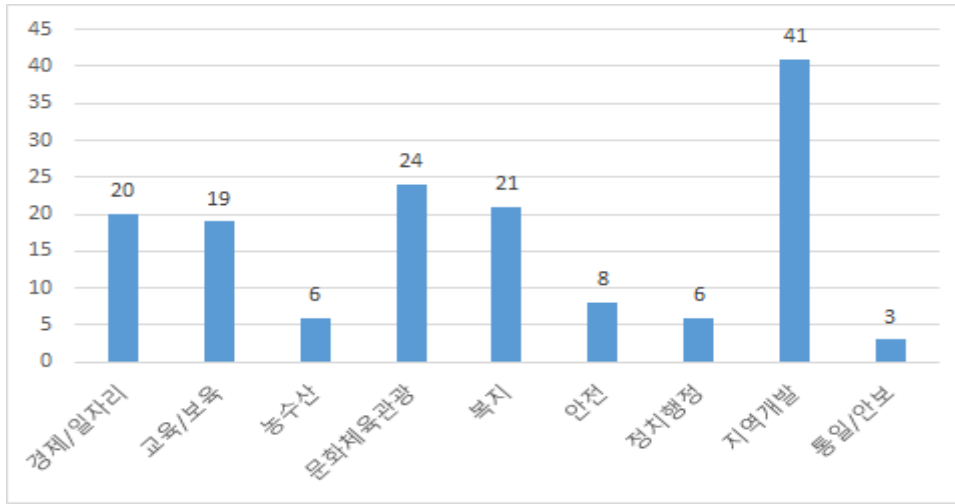
〈그림 11〉 인천광역시 기초단체장 후보 정당별 유형



다음으로 인천광역시 기초단체장 후보들이 제시한 공약유형별 국비포함 여부를 살펴보았다(<그림 12> 참조). 인천광역시 기초단체장 공약 역시 서울특별시와 유사한 형태를 보이고 있는데, 먼저 지역개발 공약(41개)이 국비로 예산을 충당하겠다는 내용을 가장 많이 포함하고 있었다. 문화체육관광 공약이 24개, 복지 공약이 21개, 경제/일자리 공약이 20개, 교육/보육 공약이 19개, 안전 공약이 8개, 정치행정 공약과 농수산 공약이 각각 6개, 통일/안보 공약이 3개였다. 이는 지역개발 공약이 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서 서울특별시 공약 및 인천광역시 광역단체장

공약과 유사하지만, 지역의 특성상 농수산 공약에 대한 국비 예산 제시 비율이 서울특별시 기초단체장 공약보다 많다는 점에서 차별성을 띤다.

〈그림 12〉 인천광역시 기초단체장 공약유형별 국비포함여부

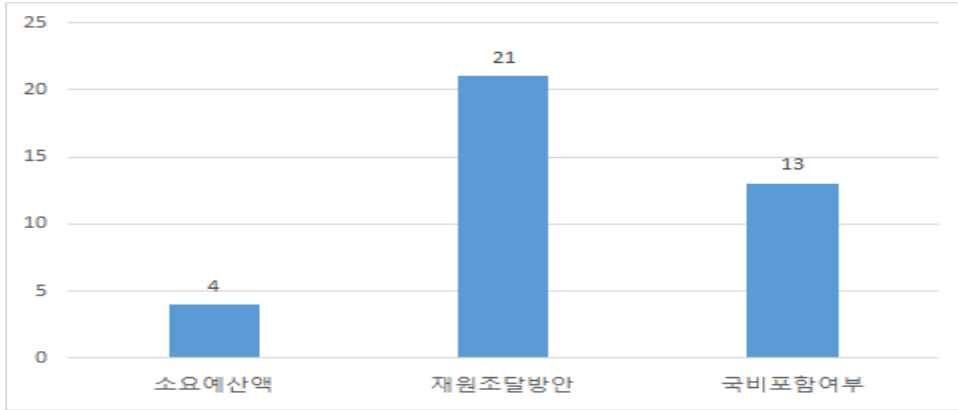


#### 다. 경기도

##### 1) 광역단체장

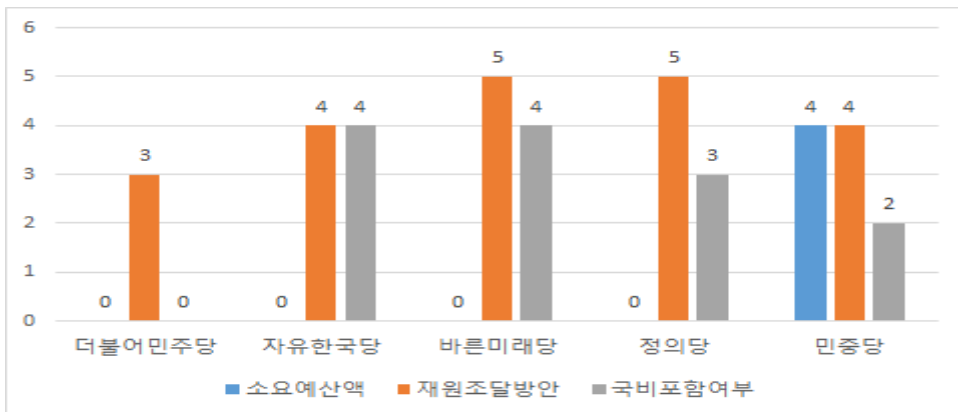
〈그림 13〉은 경기도 광역단체장 후보자들이 제시한 공약들을 재정추계 유형에 따라 구분한 것을 보여주고 있다. 후보들이 제시한 공약은 총 25개이며, 이 중에 소요예산액을 제시한 공약은 4개(16%), 재원조달방안을 제시한 공약은 21개(84%)였다. 또한 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 13개(52%)였다. 경기도 광역단체장 후보들 역시 서울특별시 및 경기도 광역단체장 후보와 마찬가지로 재원조달방안에 대한 내용을 다수 포함하고 있었지만, 공약의 소요예산액 제시에 대해서는 제시하지 못한 경우가 매우 빈번한 것으로 나타났다.

〈그림 13〉 경기도 광역단체장 후보 공약 재정추계 유형



다음으로 <그림 14>는 경기도 광역단체장 후보의 정당별 선거공약 유형을 나타내고 있다. 먼저 더불어민주당 소속 후보의 경우 재원조달방안을 제시한 공약은 3개였으며, 소요예산액을 제시한 공약과 국비가 포함된 공약은 없었다. 자유한국당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 4개, 국비가 포함된 공약은 4개였다. 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 4개였다. 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 0개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 3개였으며, 민중당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 4개, 재원조달방안을 제시한 공약은 4개, 국비가 포함된 공약은 2개였다.

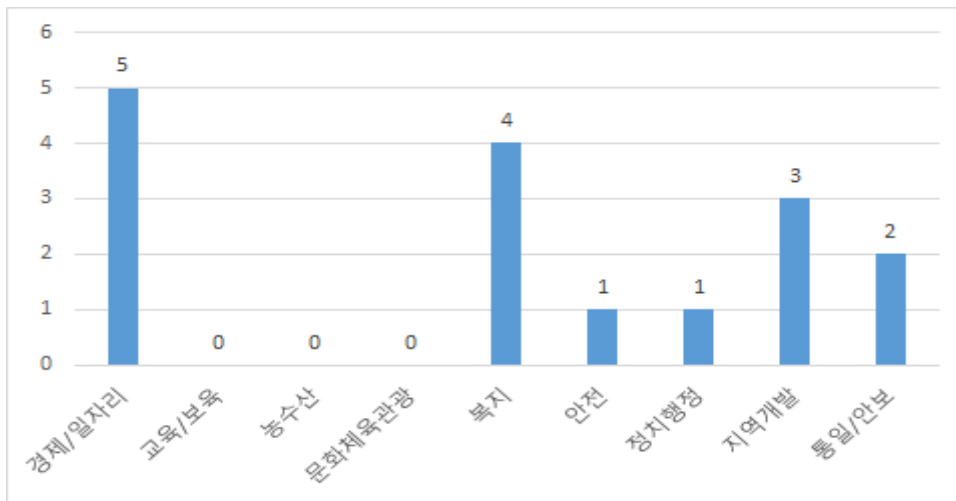
〈그림 14〉 경기도 광역단체장 후보 정당별 유형





재원조달방안을 제시한 공약 중에서 국비가 포함된 공약은 어느 유형의 공약에서 많이 발견될 것인가? <그림 15>에 따르면 경제/일자리 공약이 5개로 가장 국비를 재원조달방안으로 많이 제시한 것으로 나타났으며, 복지 공약이 4개, 지역개발 공약이 3개, 통일/안보 공약이 2개, 안전 공약과 정치행정 공약이 각각 1개로 뒤를 이었다. 이러한 결과는 지역개발 공약이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 서울특별시 및 인천광역시 광역단체장 공약과는 다른 양상을 보이고 있으며, 교육/보육 공약과 농수산 공약, 문화체육관광 공약에 대한 국비 예산 제시가 없었다는 점에서도 다른 지역과 차별성을 보인다.

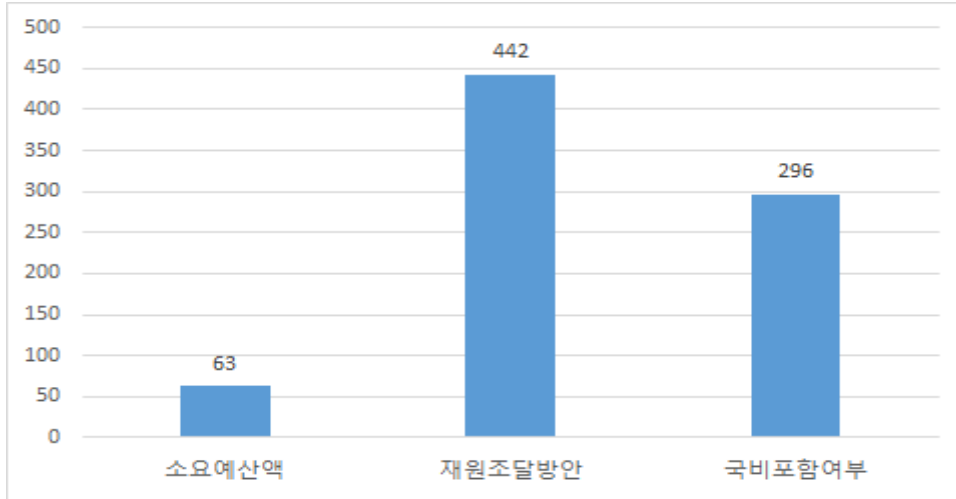
〈그림 15〉 경기도 광역단체장 공약유형별 국비포함여부



## 2) 기초단체장

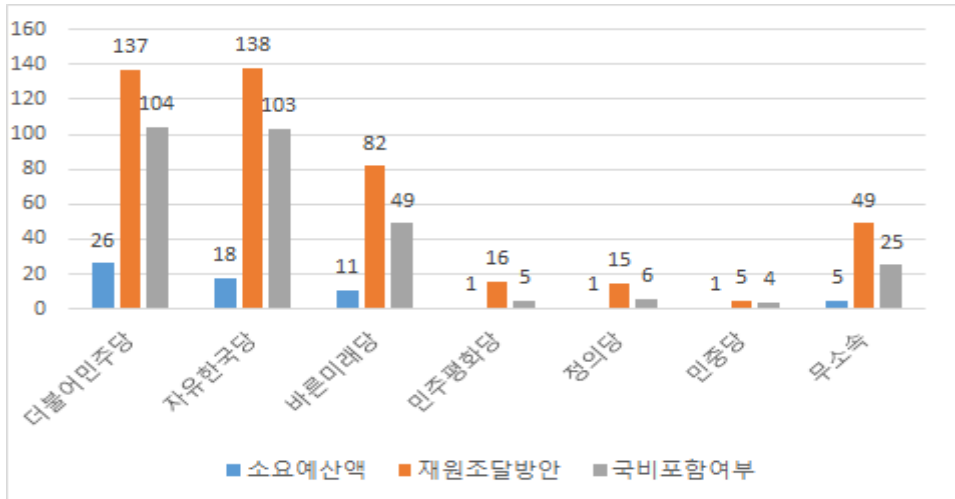
경기도 기초단체장 후보가 제시한 공약들의 재정추계 유형을 분석하였다(<그림 16> 참조). 경기도 기초단체장 후보가 제시한 공약은 총 505개였으며, 이 중에서 소요 예산액을 제시하고 있는 공약은 63개(12.47%), 재원조달방안을 제시하고 있는 공약은 442개(87.52%), 선거공약 실현을 위한 예산을 국비에서 충당하겠다고 제시한 공약은 296개(58.61%)였다. 이와 같은 결과는 서울 및 인천광역시와 유사한 형태를 나타내고 있는데, 경기도 기초단체장 후보 공약도 마찬가지로 재원조달방안에 대해서는 대체로 잘 제시하고 있지만 그에 반해 소요예산액이 제시된 공약은 매우 적었다.

<그림 16> 경기도 기초단체장 후보 전체 유형



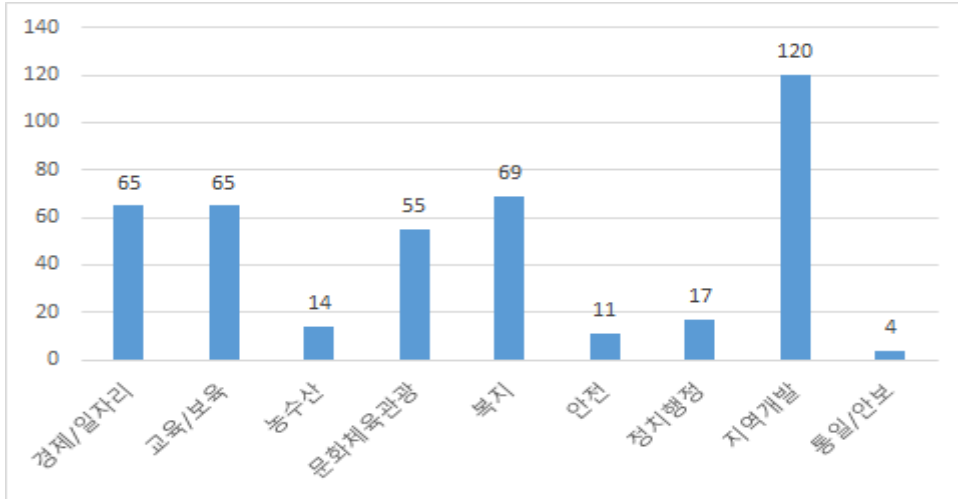
다음으로 <그림 17>에서 경기도 기초단체장 후보의 소속정당별 선거공약 유형을 제시하였다. 더불어민주당 소속 후보의 경우 재원조달방안을 제시한 공약은 26개였으며, 소요예산액을 제시한 공약은 137개, 국비가 포함된 공약은 104개였다. 자유한국당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 18개, 재원조달방안을 제시한 공약은 138개, 국비가 포함된 공약은 103개였다. 한편 바른미래당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 11개, 재원조달방안을 제시한 공약은 82개, 국비가 포함된 공약은 49개였다. 민주평화당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 16개, 국비가 포함된 공약은 5개였으며, 정의당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 15개, 국비가 포함된 공약은 6개였다. 민중당 소속 후보의 경우 소요예산액을 제시한 공약은 1개, 재원조달방안을 제시한 공약은 5개, 국비가 포함된 공약은 4개였다. 한편 무소속 후보의 경우 소요예산을 제시한 공약은 5개, 재원조달방안을 제시한 공약은 49개, 국비가 포함된 공약은 25개로 나타났다.

〈그림 17〉 경기도 기초단체장 후보 정당별 유형



마지막으로, <그림 18>에서 경기도 기초단체장 후보의 공약유형별 국비포함 여부를 살펴보았다. 경기도 기초단체장 공약은 서울특별시와 인천광역시 후보 공약과 유사하지만 경기도 광역단체장 공약과는 다른 형태를 보이고 있는데, 먼저 지역개발 공약이 120개로 가장 높은 비율을 차지했다. 복지 공약이 69개, 경제/일자리 공약과 교육/보육 공약이 각각 65개, 문화체육관광 공약이 55개, 정치행정 공약이 17개, 농수산 공약이 14개, 안전 공약이 11개, 통일/안보 공약이 4개로 뒤를 이었다. 이러한 결과는 지역개발 공약이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 서울특별시 및 인천광역시 광역단체장 공약과는 유사하지만 경제/일자리 공약이 가장 높은 비율을 차지하는 경기도 광역단체장 공약 형태와는 다르다. 또한 경기도 광역단체장 후보 공약의 경우 교육/보육 공약과 농수산 공약, 문화체육관광 공약에 대한 국비 예산 제시가 없었지만, 기초단체장 후보 공약에서는 상당부분 제시되었다는 점에서 차별성을 가진다고 할 수 있다.

<그림 18> 경기도 기초단체장 공약유형별 국비포함여부



### 3. 유권자 인식 분석

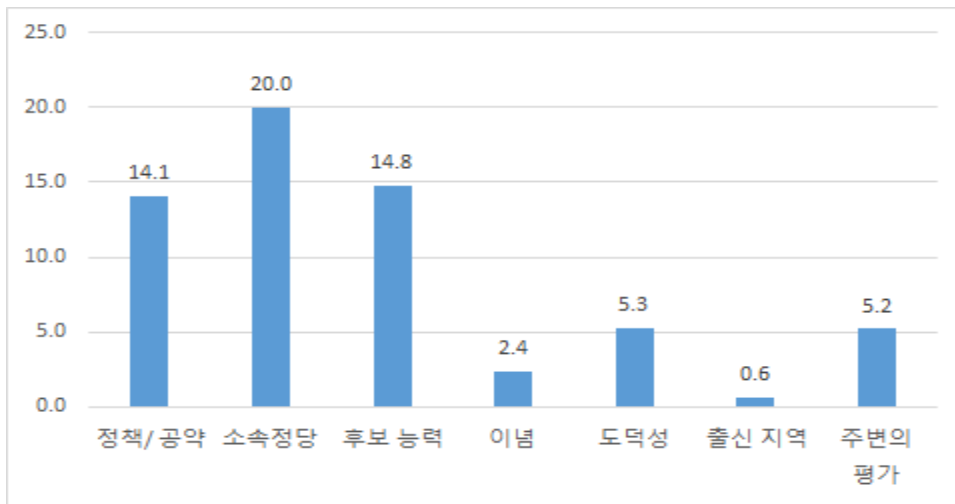
2장에서의 분석이 정당 및 후보자 차원에서 이번 지방선거의 매니페스토가 어떠한 모습을 띠고 있었는지를 분석한 것이었다면, 이번 장에서는 매니페스토 운동의 또 다른 중요 행위자인 유권자 차원에서의 인식 분석을 시도하였다.

#### 가. 정책/공약의 중요성 및 매니페스토 운동에 대한 평가

<그림 19>는 후보자 선택 시 중요하게 고려한 점이 무엇인가에 대한 응답 비율을 보여주고 있다. 분석 결과에 따르면 소속정당(20.0%)이 가장 높은 응답 비율을 차지하였으며, 후보능력(14.8%), 정책공약(14.1%), 도덕성(5.3%), 주변의 평가(5.2%), 이념(2.4%), 출신지역(0.6%)이 뒤를 이었다. 이와 같은 결과를 고려하였을 때 후보자 선택에 있어 가장 중요한 역할을 한 것은 정당에 대한 호감도라고 할 수 있으며, 후보자 개인의 능력과 후보자의 정책 공약 역시 상당부분 후보자 선택에 영향을 미쳤던 것으로 평가된다. 반면 응답자들이 후보자 선택 시 중요하게 고려한 점 중 출신지역이 가장 낮은 응답 비율(0.6%)을 나타냈다는 점은 한국 내 지역주의에 의한 투표가 감소하고 있다는 사실을 보여준다. 또한 매니페스토와 관련하여서 정책공약이

정당과 후보자 능력 요인의 뒤를 이어 세 번째로 투표선택 시 중요한 요인으로 간주되었다는 것은 매니페스토 운동의 존재 의미와 정책선거가 더욱 촉진되어야 하는 타당성을 다시 한 번 강조하는 결과로 해석된다.

〈그림 19〉 후보자 선택 시 중요하게 고려한 점



그렇다면 성별, 연령, 교육수준, 지지정당, 그리고 이념성향에 따라 후보자 선택 시 중요하게 고려한 요인이 어떻게 달라질지를 교차분석해 보았다(<표 1> 참조). 먼저 성별의 경우 남성과 여성 모두 소속정당이 각각 31.8%, 32.3%로 가장 높은 응답 비율을 차지했으며, 출신지역이 각각 1.2%, 0.7%로 가장 낮은 응답 비율을 차지했다. 남성이 여성에 비해 정책/공약을 중요시 한다는 응답이 약 8% 가량 높았다. 한편 연령의 경우 후보자 선택 시 중요하게 고려한 점에 대한 응답 비율은 연령대에 따라 다소 상이하게 나타났는데, 19-29세의 경우 정책/공약(34.1%)이 가장 높은 응답 비율을 차지하였고, 30대의 경우 후보자 능력(31.2%)이 가장 높은 응답 비율을 나타냈다. 40대, 50대, 60대의 경우 모두 소속정당을 후보자 선택에서 중요하게 고려하였다고 응답한 비율이 가장 많았다. 이러한 결과는 소속정당을 가장 중요하게 고려하는 40대-60대의 기성세대와는 달리 20대, 30대의 젊은 청년층들이 후보자 개인의 능력과 정책/공약을 투표 선택의 중요 기준으로 삼았다는 사실을 보여준다. 한편 교육수준의 경우 초졸 학력을 가진 응답자들은 소속정당과 후보 능력에 대한 응

답 비율이 각각 42.9%로 가장 높았고 중졸, 고졸, 대재 이상의 경우 소속정당이 가장 높은 응답 비율을 차지했다. 또한 교육수준이 높을수록 후보자의 정책/공약을 투표선택에 있어서 중요한 기준으로 삼았다는 응답이 높아지는 경향성도 발견되었다.

지지정당의 경우 더불어민주당과 자유한국당 지지자들은 소속정당에 각각 36.4%, 41.4%로 가장 많이 응답하였으며, 바른미래당 지지자들은 정책/공약, 후보 능력, 도덕성에 각각 25.0%로 가장 많이 응답하였다. 민주평화당 지지자들의 경우 후보 능력과 주변의 평가가 각각 50.0%로 가장 높은 응답 비율을 차지했고, 정의당 지지자들의 경우 정책/공약과 소속정당이 각각 28.6%로 높은 응답 비율을 나타냈다. 바른미래당과 정의당의 지지자들이 다른 정당 지지자들에 비해 정책/공약을 중요시하는 경향이 뚜렷이 발견되었다. 마지막으로 이념성향의 경우 진보, 중도, 보수 모두 소속정당이 가장 높은 응답 비율을 차지했으며, 중도가 정책/공약을 가장 중요시한 이념집단이며 그 뒤를 보수와 진보가 뒤따랐다.

〈표 1〉 주요 변수별 후보자 선택 시 중요하게 고려한 점

Base=전체	정책/ 공약	소속정당	후보 능력	이념	도덕성	출신 지역	주변의 평가	전체
<b>성별</b>								
남성	26.5%	31.8%	23.8%	3.1%	6.8%	1.2%	6.8%	100.0%
여성	18.3%	32.3%	23.7%	4.7%	10.3%	0.7%	10.0%	100.0%
<b>연령</b>								
19-29세	34.1%	18.3%	17.1%	4.9%	12.2%	0.0%	13.4%	100.0%
30-39세	22.6%	29.0%	31.2%	2.2%	8.6%	1.1%	5.4%	100.0%
40-49세	26.7%	33.3%	20.0%	2.2%	11.1%	0.0%	6.7%	100.0%
50-59세	16.8%	40.6%	25.2%	4.2%	6.3%	1.4%	5.6%	100.0%
60세 이상	18.7%	32.2%	24.6%	5.3%	6.4%	1.8%	11.1%	100.0%
<b>교육수준</b>								
초등학교 졸업	0.0%	42.9%	42.9%	0.0%	7.1%	7.1%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	13.2%	42.1%	15.8%	2.6%	7.9%	2.6%	15.8%	100.0%
고등학교 졸업	21.1%	32.3%	24.1%	3.4%	10.3%	0.9%	7.8%	100.0%
대학 재학 이상	25.6%	30.3%	23.5%	4.4%	7.4%	0.6%	8.2%	100.0%

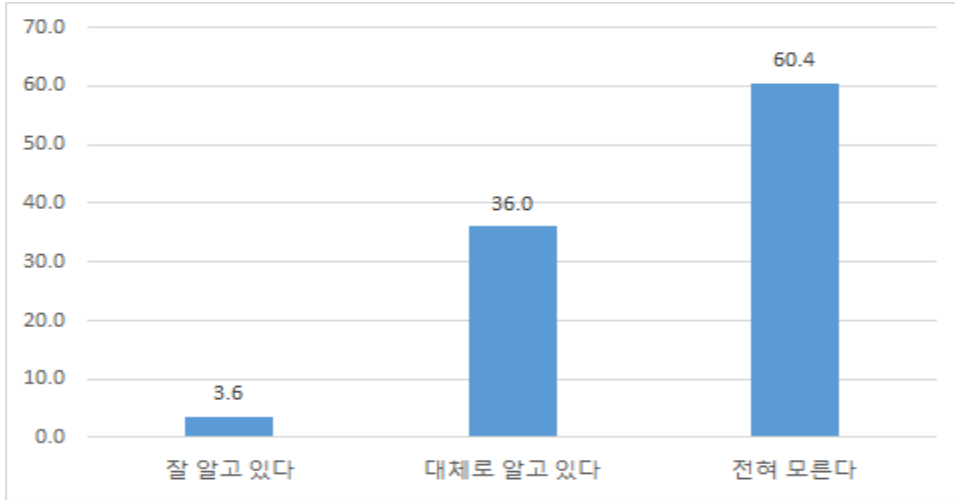
Base=전체	정책/ 공약	소속정당	후보 능력	이념	도덕성	출신 지역	주변의 평가	전체
<b>지지정당</b>								
더불어민주당	17.9%	36.4%	26.8%	1.8%	6.4%	1.1%	9.6%	100.0%
자유한국당	18.9%	41.4%	21.6%	6.3%	6.3%	0.9%	4.5%	100.0%
바른미래당	25.0%	12.5%	25.0%	0.0%	25.0%	0.0%	12.5%	100.0%
민주평화당	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	100.0%
정의당	28.6%	28.6%	14.3%	14.3%	14.3%	0.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>								
진보	21.7%	34.1%	24.3%	2.2%	9.7%	0.4%	7.5%	100.0%
중도	23.5%	26.5%	24.1%	5.6%	8.0%	1.2%	11.1%	100.0%
보수	23.2%	34.8%	23.2%	4.0%	6.7%	1.3%	6.7%	100.0%

다음으로 유권자들은 이번 선거에서 매니페스토 운동에 대한 얼마나 알고 있었을까? <그림 20>의 분석결과에 따르면 매니페스토 운동에 대해 전혀 모른다고 답한 응답자의 비율이 60.4%로 가장 높았으며, 대체로 알고 있다고 응답한 비율은 36.0%, 잘 알고 있다고 응답한 비율은 3.6%로 나타났다. 이와 같은 결과는 상당수의 응답자가 아직도 매니페스토 운동에 대해 인지하지 못하고 있다는 것을 뜻하며 유권자를 대상으로 매니페스토 운동에 대한 홍보와 교육이 보다 강화되어야 할 필요성을 제기한다.

이어서 <표 2>은 성별, 연령, 교육수준, 지지정당, 이념성향에 따른 매니페스토 운동 인지도를 교차분석한 결과이다. 성별의 경우 남성과 여성 모두 각각 52.4%, 68.3%로 전혀 모른다고 응답한 비율이 가장 높았으며, 잘 알고 있다고 응답한 비율이 각각 4.4%, 2.8%로 가장 낮았다. 또한 여성의 인지도가 남성의 인지도 보다 더욱 낮았다. 연령의 경우도 마찬가지로 모든 연령대에서 전혀 모르고 있다는 응답비율이 가장 높았다. 특히 19-29세가 66.5%로 전 연령대 중에서 가장 높아 젊은 청년층의 매니페스토에 대한 인지도가 시급히 제고될 필요성이 있다는 것을 알 수 있었다. 19-29세 연령 집단의 경우 후보자 선택 시 중요하게 고려하는 점으로 정책/공약이 가장 높은 비율을 차지하였음에도 전 연령대에서 매니페스토를 전혀 모르고 있다는 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 젊은 층을 타겟층으로 한 매니페스토 운동의 홍보와 교육이 더욱 활성화되어야 할 것이다. 한편 교육수준의 경우 역시 전혀 모르고 있다는 응답 비율이 가장 높게 나타났으나, 교육수준이

높아질수록 전혀 모르고 있다는 응답 비율은 다소 감소하는 것으로 나타났다.

〈그림 20〉 매니페스토 운동 인지도



〈표 2〉 주요 변수별 매니페스토 운동 인지도

Base=전체		잘 알고 있다	대체로 알고 있다	전혀 모른다	전체
성별	남성	4.4%	43.1%	52.4%	100.0%
	여성	2.8%	29.0%	68.3%	100.0%
연령	19-29세	2.8%	30.7%	66.5%	100.0%
	30-39세	3.5%	40.6%	55.9%	100.0%
	40-49세	3.5%	39.8%	56.7%	100.0%
	50-59세	4.0%	35.5%	60.5%	100.0%
	60세 이상	4.0%	34.0%	62.1%	100.0%
교육수준	초등학교 졸업	0.0%	30.0%	70.0%	100.0%
	중학교 졸업	3.2%	27.4%	69.4%	100.0%
	고등학교 졸업	3.8%	30.7%	65.5%	100.0%
	대학 재학 이상	3.6%	40.2%	56.1%	100.0%

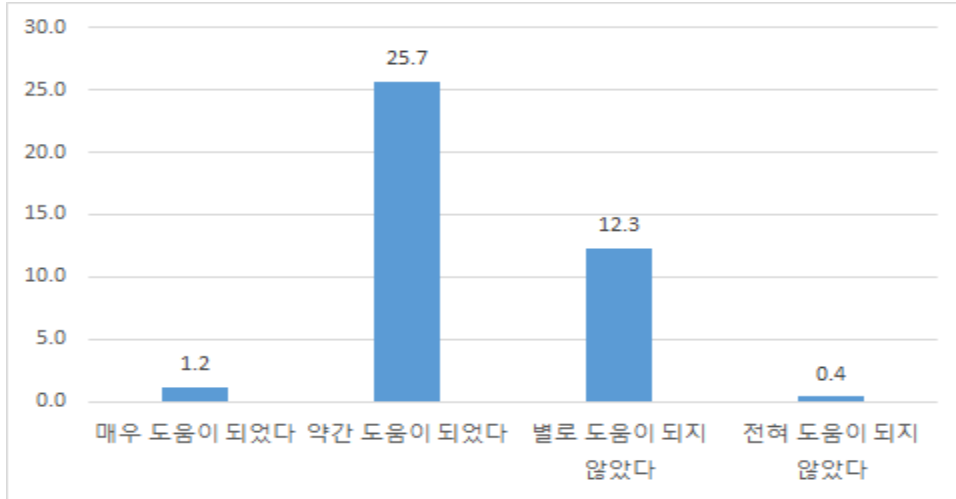


Base=전체	잘 알고 있다	대체로 알고 있다	전혀 모른다	전체
<b>지지정당</b>				
더불어민주당	6.5%	45.5%	48.0%	100.0%
자유한국당	3.7%	33.8%	62.5%	100.0%
바른미래당	0.0%	21.4%	78.6%	100.0%
민주평화당	25.0%	50.0%	25.0%	100.0%
정의당	0.0%	50.0%	50.0%	100.0%
<b>이념성향</b>				
진보	4.3%	38.4%	57.4%	100.0%
중도	2.5%	30.1%	67.4%	100.0%
보수	3.8%	39.8%	56.3%	100.0%

다음으로, 지지정당의 경우 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당 지지자의 경우 전혀 모르고 있다는 응답 비율이 가장 높았지만, 민주평화당 지지자의 경우 50.0%가 대체로 알고 있다고 답하며 가장 높은 비율을 차지했다. 정의당 지지자의 경우 대체로 알고 있다고 응답한 비율과 전혀 모르고 있다고 응답한 비율이 각각 50.0%로 동일하였다. 이념성향의 경우 진보, 중도, 보수 모두 전혀 모르고 있다고 응답한 비율이 가장 높았고, 그 중에서도 중도의 이념을 가진 응답자가 67.4%로 가장 높게 나타났으며 그 뒤를 진보, 보수가 뒤따랐다.

다음으로 본 연구가 살펴본 것은 매니페스토에 대해 아는 유권자들은 후보자를 결정할 때 매니페스토 운동에 의해 얼마나 도움을 받았는가이다. 그 결과 약간 도움이 되었다고 응답한 비율이 25.7%로 가장 높았으며, 별로 도움이 되지 않았다고 응답한 비율이 12.3%, 매우 도움이 되었다고 응답한 비율이 1.2%, 전혀 도움이 되지 않았다고 응답한 비율이 0.4%로 뒤를 이었다. 이와 같은 결과는 매니페스토 운동이 일정 부분 후보자 결정에 도움을 주고 있으나 결정적이거나 중대한 도움을 주지는 못하는 것으로 해석될 수 있다.

<그림 21> 후보자 결정 시 매니페스토 운동의 도움 정도



이러한 결과가 주요 변수별로 어떠한 차이가 있는지도 추가적으로 검토하였다. <표 3>에 따르면 성별의 경우 약간 도움이 되었다고 응답한 비율이 남성 63.1%, 여성 67.5%로 가장 높게 나타났으며, 여성이 남성보다 매니페스토 운동의 효용성에 대해 더 긍정적인 평가를 보였다. 연령, 교육수준, 이념성향 역시 약간 도움이 되었다는 응답 비율이 가장 높았으며 변수 내 집단 간 큰 차이를 보이지 않았다. 지지정당의 경우 더불어민주당(74.9%), 자유한국당(74.5%), 민주평화당(66.7%), 정의당(75.0%) 지지자는 약간 도움이 되었다고 응답한 비율이 가장 높게 나타나났지만, 바른미래당의 지지자의 경우 66.7%가 별로 도움이 되지 않았다고 응답하며 가장 높은 비율을 차지했다.

그렇다면, 선거결과에 있어 매니페스토 운동의 영향력은 어느 정도였다고 유권자들은 인식하고 있을까? <그림 22>에 따르면 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 26.6%로 가장 높았으며, 거의 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율은 11.3%, 매우 큰 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 1.1%, 전혀 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율이 0.6%로 뒤를 이었다. 이와 같은 결과를 고려할 때 선거에 있어 매니페스토 운동이 일정 부분 영향을 미친 것은 사실이지만 거의 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율이 11.3%로 적지 않은 만큼 매니페스토 운동의 영향력 증대를 위한 개선 방안 모색 노력이 계속되어야 할 것으로 판단된다.

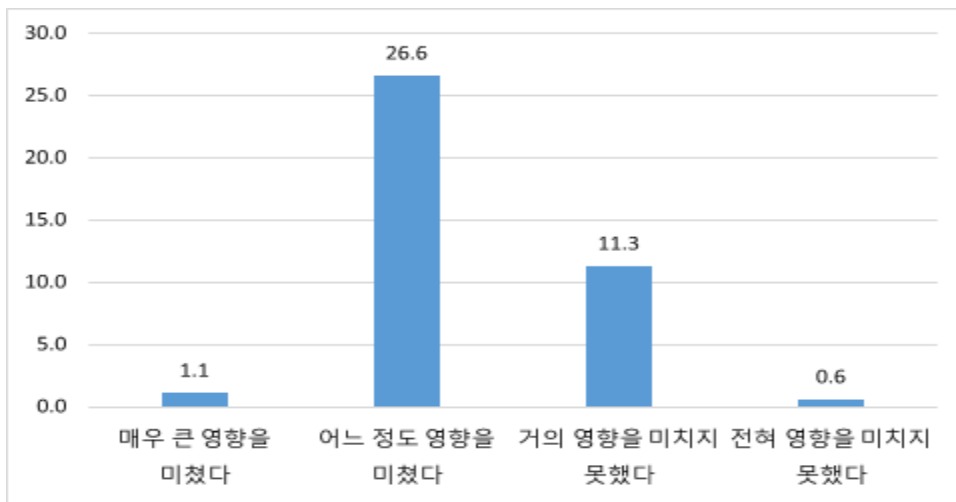
〈표 3〉 후보자 결정 시 매니페스토 운동의 도움 정도

Base=전체	매우 도움이 되었다	약간 도움이 되었다	별로 도움이 되지 않았다	전혀 도움이 되지 않았다	전체
<b>성별</b>					
남성	3.8%	63.1%	32.6%	0.4%	100.0%
여성	1.9%	67.5%	28.8%	1.9%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	0.0%	62.7%	37.3%	0.0%	100.0%
30-39세	1.3%	58.7%	38.7%	1.3%	100.0%
40-49세	3.4%	66.7%	28.7%	1.1%	100.0%
50-59세	3.8%	70.9%	25.3%	0.0%	100.0%
60세 이상	5.2%	64.6%	28.1%	2.1%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	16.7%	66.7%	16.7%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	10.5%	52.6%	31.6%	5.3%	100.0%
고등학교 졸업	3.4%	70.9%	24.8%	0.9%	100.0%
대학 재학 이상	2.0%	63.0%	34.3%	0.8%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	4.7%	74.9%	19.9%	0.5%	100.0%
자유한국당	2.0%	74.5%	23.5%	0.0%	100.0%
바른미래당	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	100.0%
민주평화당	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.7%	72.0%	24.7%	0.7%	100.0%
중도	3.3%	58.7%	35.9%	2.2%	100.0%
보수	3.4%	61.5%	34.5%	0.7%	100.0%

〈표 4〉는 주요 변수별 선거결과에 대한 매니페스토 운동의 영향 정도에 대해 교차분석 한 결과이다. 성별의 경우 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 남성 66.5%, 여성 68.1%로 가장 높았으며, 전혀 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율이 남성 1.3%, 여성 1.9%로 가장 낮았다. 여성이 남성보다 매니페스토 운동의 영향력을 높게 평가하였다. 연령의 경우 역시 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 전 연령대에서 가장 높게 나타났는데, 특히 19-29세(71.2%)가 높았다. 교육수준의 경우

에도 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 전 수준에서 가장 높게 나타났으며, 그 중에서도 초등학교 졸업에 해당하는 응답자가 83.3%로 가장 높았다. 지지정당의 경우 앞선 <표 3>의 결과와 유사하게 나타났다. 더불어민주당(77.5%), 자유한국당(70.6%), 민주평화당(66.7%), 정의당(75.0%) 지지자의 경우 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났지만, 바른미래당 지지자의 경우 거의 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율이 66.7%로 가장 높았다. <표 3>에 따르면 바른미래당 지지자의 상당수가 매니페스토 운동이 후보자 결정에 별로 도움이 되지 않았다고 응답하였는데, 이는 선거결과에 대해 매니페스토 운동이 거의 영향을 미치지 못했다고 응답한 비율이 가장 높게 나타난 <표 4>의 결과와 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 즉 다른 정당 지지자들보다 바른미래당 지지자들의 매니페스토에 대한 평가가 더 부정적이라고 판단된다. 아울러 이념성향의 경우 진보, 중도, 보수 모두에서 어느 정도 영향을 미쳤다고 응답한 비율이 가장 높았으며, 구체적으로 진보(71.3%), 보수(65.5%), 중도(62.0%) 순으로 높았다.

<그림 22> 선거결과에 대한 매니페스토 운동의 영향 정도



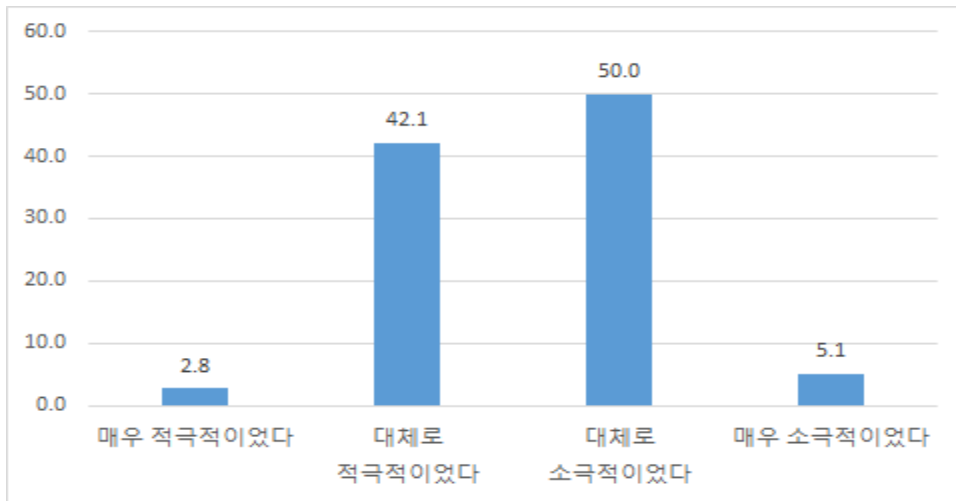
〈표 4〉 주요 변수별 선거결과에 대한 매니페스토 운동의 영향 정도

Base=전체	매우 큰 영향을 미쳤다	어느 정 영향을 미쳤다	거의 영향을 미치지 못했다	전혀 영향을 미치지 못했다	전체
<b>성별</b>					
남성	3.0%	66.5%	29.2%	1.3%	100.0%
여성	2.5%	68.1%	27.5%	1.9%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	5.1%	71.2%	23.7%	0.0%	100.0%
30-39세	1.3%	61.3%	34.7%	2.7%	100.0%
40-49세	2.3%	69.0%	27.6%	1.1%	100.0%
50-59세	2.5%	69.6%	27.8%	0.0%	100.0%
60세 이상	3.1%	65.6%	28.1%	3.1%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	0.0%	83.3%	16.7%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	5.3%	57.9%	36.8%	0.0%	100.0%
고등학교 졸업	2.6%	68.4%	25.6%	3.4%	100.0%
대학 재학 이상	2.8%	66.9%	29.5%	0.8%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	3.7%	77.5%	16.8%	2.1%	100.0%
자유한국당	3.9%	70.6%	25.5%	0.0%	100.0%
바른미래당	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	100.0%
민주평화당	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.0%	71.3%	26.0%	0.7%	100.0%
중도	3.3%	62.0%	31.5%	3.3%	100.0%
보수	3.4%	65.5%	29.7%	1.4%	100.0%

다음으로 <그림 23>은 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성을 유권자가 어떻게 평가하고 있는지를 살펴본 것이다. 그 결과 응답자의 50.0%가 대체로 소극적이었다고 답하며 가장 높은 비율을 차지하였고, 대체로 적극적이었다고 응답한 비율이 42.1%, 매우 소극적이었다고 응답한 비율이 5.1%, 매우 적극적이었다고 응답한 비율이 2.8%로 뒤를 이었다. 대체로 소극적이었다고 응답한 비율과 매우 소극적이었다고 응답한 비율을 합쳤을 때 소극적이었다는 비율은 총 55.1%였으

며, 대체로 적극적이었다고 응답한 비율과 매우 적극적이었다고 응답한 비율을 합쳤을 때 적극적이었다는 비율은 총 44.9%였다. 이와 같은 결과를 비교하였을 때 소극적이었다는 응답 비율이 적극적이었다는 응답 비율보다 약 10.2% 가량 높았다. 즉 응답자들은 정당과 후보자들이 매니페스토 선거에 대해 다소 소극적이라고 평가하고 있음을 이해할 수 있다. 따라서 매니페스토 선거가 활성화되기 위해서는 매니페스토 운동의 홍보와 교육 확대뿐만 아니라 정당과 후보자들이 매니페스토 선거에 보다 적극적으로 임하는 자세를 유권자들에게 보여줄 필요가 있다.

〈그림 23〉 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성



주요 변수별로 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성 인식이 어떻게 달라지는지 살펴보았다(<표 5> 참조). 성별의 경우 대체로 소극적이었다고 응답한 비율이 남성 46.4%, 여성 53.6%로 가장 높았으며, 매우 적극적이었다고 응답한 비율이 남성 3.6%, 여성 2.0%로 가장 낮았다. 연령의 경우 모든 연령대에서 대체로 소극적이었다고 응답한 비율이 가장 높았는데, 연령층이 젊어질수록 대체로 소극적이었다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 교육수준의 경우도 마찬가지로 대체로 소극적이었다고 응답한 비율이 초졸(45.0%), 중졸(54.8%), 고졸(49.9%), 대재 이상(49.7%) 모두에서 가장 높았다. 지지정당의 경우 더불어민주당(60.5%), 민주평화당(50.0%),

정의당(62.5%) 지지자는 대체로 적극적이었더라고 응답한 비율이 가장 높았으나, 자유한국당(49.3%), 바른미래당(50.0%)의 경우 대체로 소극적이었더라고 응답한 비율이 가장 높았다. 즉 상대적으로 진보정당이라고 통용되고 있는 정당들의 지지자들이 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성을 긍정적으로 평가하고 있다고 해석될 수 있다. 이념성향에 따른 결과는 이와 맥락을 같이하는데 진보 이념성향을 지닌 응답자의 경우 대체로 적극적이었더라고 응답이 47.7%로 가장 높은 비율을 차지했고, 중도와 보수 이념성향을 가진 응답자의 경우 대체로 소극적이었더라고 응답이 각각 55.0%, 49.6%로 가장 높은 비율을 차지했다.

〈표 5〉 주요 변수별 정당과 후보자들의 매니페스토 선거에 대한 적극성

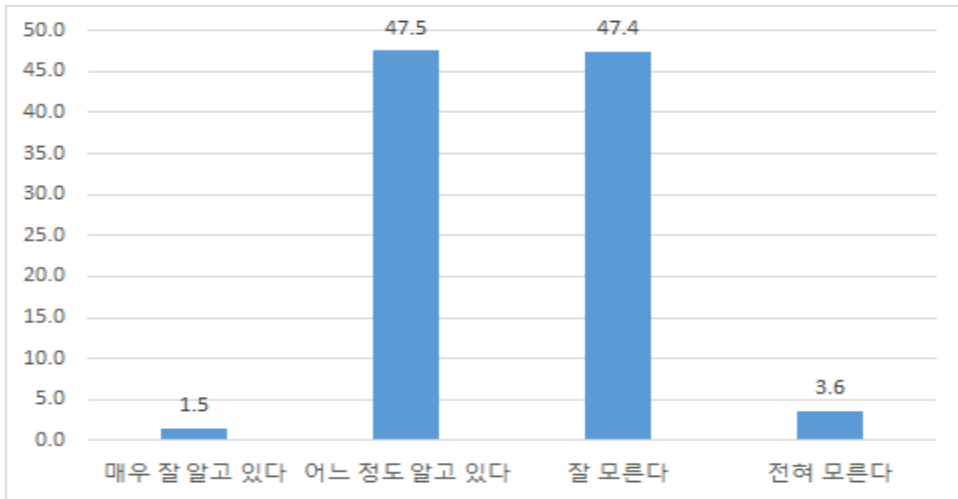
Base=전체	매우 적극적이었다	대체로 적극적이었다	대체로 소극적이었다	매우 소극적이었다	전체
<b>성별</b>					
남성	3.6%	45.8%	46.4%	4.2%	100.0%
여성	2.0%	38.5%	53.6%	6.0%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	2.8%	35.8%	54.5%	6.8%	100.0%
30-39세	3.5%	41.8%	51.8%	2.9%	100.0%
40-49세	2.0%	46.3%	50.7%	1.0%	100.0%
50-59세	0.5%	46.0%	48.5%	5.0%	100.0%
60세 이상	4.7%	40.3%	46.2%	8.7%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	15.0%	30.0%	45.0%	10.0%	100.0%
중학교 졸업	4.8%	30.6%	54.8%	9.7%	100.0%
고등학교 졸업	2.1%	41.3%	49.9%	6.8%	100.0%
대학 재학 이상	2.6%	44.2%	49.7%	3.5%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	3.5%	60.5%	34.1%	1.9%	100.0%
자유한국당	5.9%	39.0%	49.3%	5.9%	100.0%
바른미래당	0.0%	35.7%	50.0%	14.3%	100.0%
민주평화당	25.0%	50.0%	25.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	62.5%	37.5%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.6%	47.7%	45.7%	4.0%	100.0%
중도	1.8%	36.2%	55.0%	7.1%	100.0%
보수	4.1%	42.5%	49.6%	3.8%	100.0%

## 나. 공약에 대한 평가

앞 절에서의 분석이 투표선택에서의 정책/공약의 중요성 및 매니페스토 운동에 대한 평가에 집중하였다면, 이번 절에서는 후보자들이 제시한 선거 공약 자체의 수준과 내용에 대한 유권자들의 인식을 조사하였다.

첫째, <그림 24>은 후보자들이 제시한 선거공약에 대한 인지도를 살펴본 분석 결과이다. 분석 결과에 따르면 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율이 47.5%로 가장 높으며, 잘 모른다고 응답한 비율이 47.4%, 전혀 모른다고 응답한 비율이 3.6%, 매우 잘 알고 있다고 응답한 비율이 1.5%로 뒤를 이었다. 비록 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났지만 이는 잘 모른다고 응답한 비율과 0.1% 정도 밖에 차이가 나지 않았다. 또한 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율과 매우 잘 알고 있다고 응답한 비율을 합쳤을 때 알고 있다는 비율은 49.0%로 잘 모른다고 응답한 비율과 전혀 모른다고 응답한 비율을 합쳤을 때 모른다는 비율 51.0%보다 낮게 나타났다. 즉 응답자의 절반가량이 지역 후보자들이 제시한 선거공약에 대해 인지하지 못하는 것으로 나타났다.

<그림 24> 후보자들이 제시한 선거공약에 대한 인지도





주요 변수별로 선거공약에 대한 인지도를 교차분석하였다(<표 6> 참조). 먼저 성별의 경우 남성은 52.8%가 어느 정도 알고 있다고 응답하여 가장 높은 비율을 차지했으나, 여성은 잘 모른다는 응답이 51.6%로 가장 높게 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 할 때 남성이 여성보다 후보자들의 선거공약에 대한 인지도가 다소 높다고 평가된다. 연령의 경우 19-29세를 제외한 모든 연령대에서 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났으며, 19-29세의 경우 잘 모른다는 응답 비율이 55.1%로 가장 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 <표 1>에서 19-29세의 연령대가 후보자 선택에 있어서 중요하게 고려하는 점으로 정책/공약을 가장 높은 비율로 응답한 것과는 일치하지 않는다. 즉, 이들 젊은 연령대 유권자들은 정책/공약을 매우 중요시하지만, 후보자들이 제시한 선거공약에 대해서는 잘 알지 못하는 불균형한 상태에서 투표선택을 한 것으로 보인다. 한편 교육수준의 경우 초졸(55%), 고졸(49.3%)은 잘 모른다는 응답이 가장 높은 비율을 차지하였고, 중졸(48.4%)과 대재 이상(48.9%)은 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 지지정당의 경우 더불어민주당(62.1%), 자유한국당(51.5%), 민주평화당(75.0%) 지지자는 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났으며, 바른미래당 지지자의 경우 57.1%가 잘 모른다고 응답하여 가장 높은 비율을 차지했다. 정의당 지지자의 경우 어느 정도 알고 있다라는 응답과 잘 모른다는 응답이 각각 50.0%로 같았다. 이념성향의 경우 진보(50.6%)와 보수(52.2%)는 어느 정도 알고 있다는 응답 비율이 가장 높게 나타났으나, 중도의 경우 잘 모른다는 응답 비율이 54.3%로 가장 높았다.

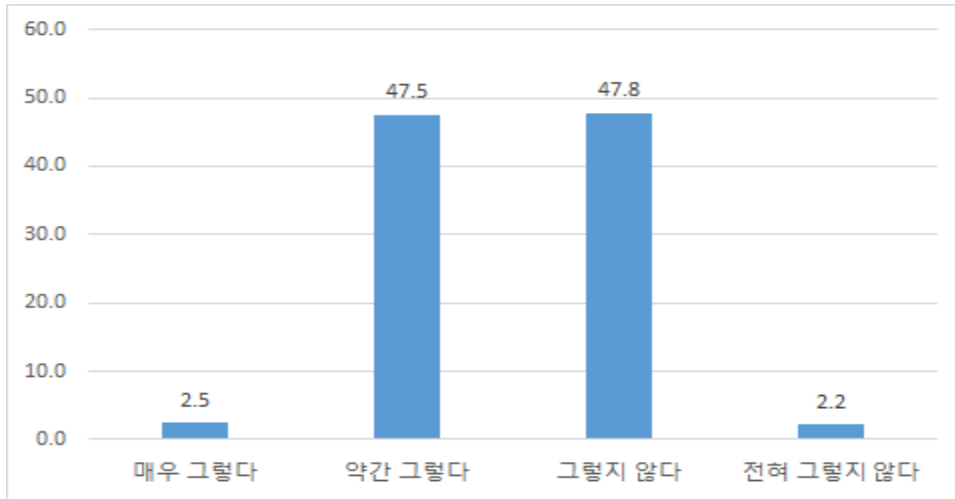
그렇다면 이번 지방선거에서 유권자들은 선거 공약의 질에 대해서 어떻게 평가하는 것일까? 공약의 질을 (1)구체성, (2)차별성, (3)실현가능성, (4)재정추계의 네 가지 부분으로 나누어서 유권자의 인식을 살펴보았다. 첫째, <그림 25>는 공약이 얼마나 구체적이었는지를 유권자가 평가한 결과이다. 결과에 따르면 그렇지 않다고 응답한 비율이 47.8%로 가장 높았으며, 약간 그렇다고 응답한 비율이 47.5%로 뒤를 이었다. 또한 매우 그렇다고 응답한 비율은 2.5%였으며, 전혀 그렇지 않다고 응답한 비율은 2.2%였다. 그렇지 않다고 응답한 비율과 전혀 그렇지 않다고 응답한 비율을 합친 비율은 50.0%로 약간 그렇다고 응답한 비율과 매우 그렇다고 응답한 비율을 합친 비율 총 50.0%와 같았다. 이러한 결과는 유권자들이 갖는 후보자들의 선거공약의

구체성에 대한 인식은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 공존하는 것으로  
유추된다.

〈표 6〉 주요 변수별 후보자들이 제시한 선거공약에 대한 인지도

Base=전체	매우 잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	잘 모른다	전혀 모른다	전체
<b>성별</b>					
남성	2.4%	52.8%	43.1%	1.6%	100.0%
여성	0.6%	42.3%	51.6%	5.6%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	0.6%	37.5%	55.1%	6.8%	100.0%
30-39세	0.6%	50.6%	45.3%	3.5%	100.0%
40-49세	2.0%	48.8%	47.3%	2.0%	100.0%
50-59세	2.5%	49.0%	45.5%	3.0%	100.0%
60세 이상	1.6%	50.2%	45.1%	3.2%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	0.0%	40.0%	55.0%	5.0%	100.0%
중학교 졸업	1.6%	48.4%	45.2%	4.8%	100.0%
고등학교 졸업	1.8%	45.4%	49.3%	3.5%	100.0%
대학 재학 이상	1.4%	48.9%	46.3%	3.5%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	2.7%	62.1%	34.1%	1.1%	100.0%
자유한국당	1.5%	51.5%	43.4%	3.7%	100.0%
바른미래당	0.0%	28.6%	57.1%	14.3%	100.0%
민주평화당	0.0%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.6%	50.6%	44.3%	2.6%	100.0%
중도	0.7%	41.1%	54.3%	3.9%	100.0%
보수	1.2%	52.2%	44.0%	2.7%	100.0%

〈그림 25〉 후보자들이 제시한 선거공약 구체성 평가



<표 7>은 주요 변수별로 공약에 대한 구체성 평가의 차이를 분석 한 결과이다. 성별의 경우 남성은 52.8%가 약간 구체적이라고 응답하며 가장 높은 비율을 차지하였으나, 여성은 53.2%가 그렇지 않다고 응답하며 가장 높은 비율을 나타냈다. 즉 여성이 남성보다 선거공약의 구체성에 대해 다소 부정적으로 평가하였다. 연령의 경우 19-29세와 30대는 그렇지 않다고 응답한 비율이 각각 48.9%, 51.2%로 가장 높은 비율을 차지했으며 40대, 50대, 60대 이상의 경우 약간 그렇다라고 응답한 비율이 각각 49.8%, 47.0%, 47.8%로 그렇지 않다고 응답한 비율보다 약간 높았다. 이러한 결과를 바탕으로 할 때 젊은 청년세대의 경우 기성세대들에 비해 다소 선거공약 구체성에 대한 평가가 부정적이라고 해석할 수 있다. 교육수준의 경우 초졸(60.0%), 대재 이상(50.9%)은 약간 그렇다라고 응답한 비율이 가장 높았으며 중졸(56.5%), 고졸(51.3%)은 그렇지 않다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 지지정당의 경우 더불어민주당(64.3%)과 정의당(75.0%) 지지자들은 약간 그렇다라고 응답한 비율이 가장 높았고, 자유한국당과 바른미래당 지지자들은 그렇지 않다고 응답한 비율이 각각 51.5%, 78.6%로 가장 많았다. 민주평화당의 경우 매우 그렇다와 그렇지 않다는 응답이 각각 50.0%로 같았다. 아울러 이념성향의 경우 진보(49.7%), 보수(48.4%)는 약간 그렇다에 가장 많이 응답했으며, 중도의 경우 51.8%가 그렇지 않다고 답하며 가장 높은 비율을 나타냈다.

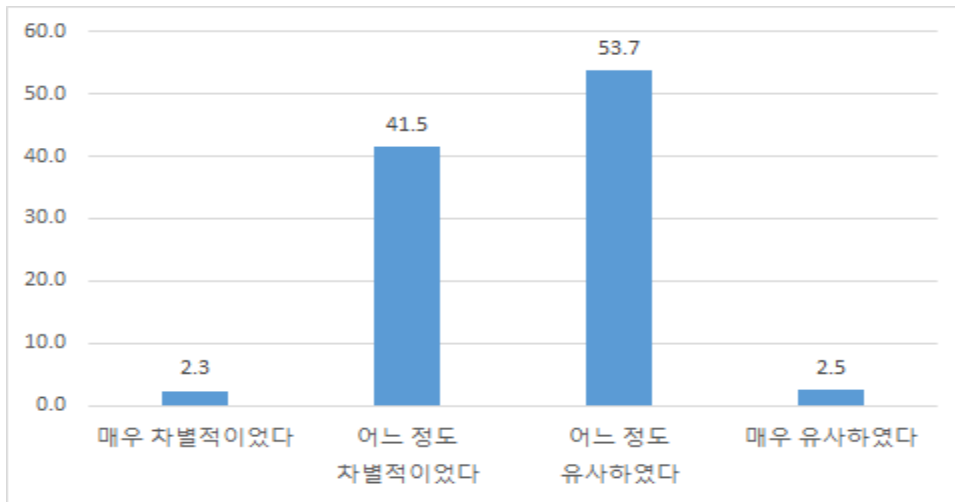
〈표 7〉 주요 변수 별 후보자들이 제시한 선거공약 구체성 평가

Base=전체	매우 그렇다	약간 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	전체
<b>성별</b>					
남성	2.6%	52.8%	42.3%	2.2%	100.0%
여성	2.4%	42.3%	53.2%	2.2%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	0.6%	46.6%	48.9%	4.0%	100.0%
30-39세	1.2%	45.9%	51.2%	1.8%	100.0%
40-49세	3.0%	49.8%	47.3%	0.0%	100.0%
50-59세	4.5%	47.0%	46.0%	2.5%	100.0%
60세 이상	2.8%	47.8%	46.6%	2.8%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	0.0%	60.0%	35.0%	5.0%	100.0%
중학교 졸업	3.2%	35.5%	56.5%	4.8%	100.0%
고등학교 졸업	2.7%	43.1%	51.3%	2.9%	100.0%
대학 재학 이상	2.4%	50.9%	45.3%	1.4%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	4.9%	64.3%	29.4%	1.4%	100.0%
자유한국당	2.2%	44.1%	51.5%	2.2%	100.0%
바른미래당	0.0%	21.4%	78.6%	0.0%	100.0%
민주평화당	50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	4.0%	49.7%	44.6%	1.7%	100.0%
중도	0.7%	44.7%	51.8%	2.8%	100.0%
보수	2.7%	48.4%	47.2%	1.8%	100.0%

둘째, 유권자들은 후보자들이 제시한 선거공약이 얼마나 차별적이었다고 인식하고 있는가? <그림 26>의 결과에 따르면 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 53.7%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 어느 정도 차별적이었다고 응답한 비율은 41.5%, 매우 유사하였다고 응답한 비율은 2.5%, 매우 차별적이었다고 응답한 비율은 2.3%로 뒤를 이었다. 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율과 매우 유사하였다고 응답한 비율을 합쳤을 때 유사하다는 비율은 56.2%로 어느 정도 차별적이었다고 응

답한 비율과 매우 차별적이었다고 응답한 비율을 합친 43.8%보다 12.4% 가량 높은 것으로 나타났다. 즉, 응답자들은 이번 지방선거에서 후보자들이 제시한 선거공약이 서로 다소 유사했다고 평가하였다.

〈그림 26〉 후보자들이 제시한 선거공약 차별성 평가



<표 8>은 주요 변수 별 공약에 대한 차별성 평가의 차이를 교차분석한 결과이다. 성별의 경우 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 남성 49.8%, 여성 57.5%로 가장 높았다. 남성이 여성보다 공약의 차별성에 대해 보다 긍정적인 평가를 내리고 있음을 알 수 있었다. 연령의 경우 모든 연령대에서 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났으며, 교육수준의 경우 초졸을 제외한 중졸(50.0%), 고졸(55.8%), 대재 이상(53.2%)은 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 가장 높았다. 반면 초졸의 경우 응답자의 55.0%가 어느 정도 차별적이었다고 응답하면서 가장 높은 비율을 나타냈다. 지지정당의 경우 더불어민주당 지지자는 53.7%가 어느 정도 차별적이었다고 응답하며 가장 높은 응답 비율을 나타냈고, 자유한국당과 바른미래당 지지자는 각각 51.5%, 78.6%가 어느 정도 유사하였다고 응답하면서 가장 높은 비율을 차지하였다. 민주평화당의 경우 매우 차별적이었다고 응답한 비율과 어느 정도 차별적이었다고 응답한 비율이 각각 50.0%로 동일하였으며, 정의당의 경우 어

느 정도 차별적이었다고 응답한 비율과 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 각각 50.0%로 같았다. 이념성향의 경우 진보는 어느 정도 차별적이었다고 응답한 비율이 48.0%로 가장 높았고 중도와 보수는 어느 정도 유사하였다고 응답한 비율이 각각 63.5%, 53.1%로 가장 높게 나타났다. 대체로 진보성향의 유권자들이 공약의 차별성에 대해 보다 긍정적인 평가를 보였다고 할 수 있겠다.

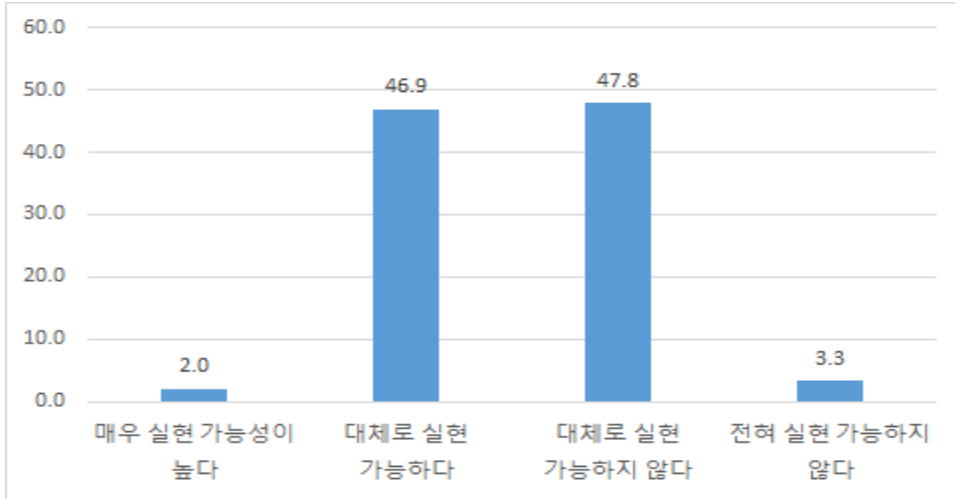
〈표 8〉 주요 변수별 후보자들이 제시한 선거공약 차별성 평가

Base=전체	매우 차별적이었다	어느 정도 차별적이었다	어느 정도 유사하였다	매우 유사하였다	전체
<b>성별</b>					
남성	2.6%	45.4%	49.8%	2.2%	100.0%
여성	2.0%	37.7%	57.5%	2.8%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	1.7%	38.6%	56.8%	2.8%	100.0%
30-39세	2.4%	38.2%	56.5%	2.9%	100.0%
40-49세	2.0%	45.8%	50.2%	2.0%	100.0%
50-59세	2.5%	42.0%	53.5%	2.0%	100.0%
60세 이상	2.8%	41.9%	52.6%	2.8%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	0.0%	55.0%	45.0%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	4.8%	40.3%	50.0%	4.8%	100.0%
고등학교 졸업	2.1%	38.9%	55.8%	3.2%	100.0%
대학 재학 이상	2.2%	42.7%	53.2%	1.9%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	2.7%	53.7%	41.4%	2.2%	100.0%
자유한국당	1.5%	44.9%	51.5%	2.2%	100.0%
바른미래당	0.0%	14.3%	78.6%	7.1%	100.0%
민주평화당	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.6%	48.0%	46.0%	3.4%	100.0%
중도	2.1%	32.6%	63.5%	1.8%	100.0%
보수	2.4%	42.8%	53.1%	1.8%	100.0%

선거공약은 구체성과 차별성도 갖추어야 하지만, 실현 가능성도 선거공약이 갖춰야 할 중요한 요소 중의 하나이다. <그림 27>은 후보자들이 제시한 선거공약의 실현 가능성에 대한 유권자들의 평가를 정리한 것이다. 분석 결과에 따르면 대체로 실현 가능하지 않다고 응답한 비율이 47.8%로 가장 높았고 대체로 실현 가능하다고 응답한 비율이 46.9%로 뒤를 이었다. 한편 전혀 실현 가능하지 않다고 응답한 비율은 3.3%, 매우 실현 가능성이 높다고 응답한 비율은 2.0%였다. 대체로 실현 가능하지 않다고 응답한 비율과 전혀 실현 가능하지 않다고 응답한 비율을 합쳤을 때 비율은 총 51.1%로 대체로 실현 가능하다고 응답한 비율과 매우 실현 가능성이 높다고 응답한 비율을 합쳤을 때 비율 48.9%보다 2.2% 가량 높았다. 이와 같은 결과로 고려하였을 때 유권자들은 후보자들이 제시한 공약이 대체로 실현가능하지 않다고 인식하는 것으로 나타났다. 이는 후보자들이 허황된 공약이 아닌 보다 민생 중심의 실현 가능성이 있는 공약을 제시할 필요성을 강조한다.

<표 9>은 주요 변수 별로 후보자들이 제시한 선거공약에 대한 실현 가능성 평가의 차이를 분석한 결과이다. 성별의 경우 남성은 49.2%가 대체로 실현 가능하다고 응답하며 가장 높은 비율을 차지하였으나, 여성의 경우 49.8%가 대체로 실현 가능하지 않다고 응답하며 가장 높은 비율을 나타내면서 남성이 여성보다 선거공약 실현 가능성에 대해 긍정적으로 평가하고 있음이 나타났다. 연령의 경우 19-29세와 30대는 대체로 실현 가능하지 않다고 응답한 비율이 각각 47.2%, 52.4%로 가장 높았지만 40대, 50대, 60대 이상은 대체로 실현 가능하다고 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 즉 젊은 청년층의 경우 중장년층에 비해 다소 부정적으로 선거공약 실현 가능성을 평가하고 있는 것을 알 수 있다.

〈그림 27〉 후보자들이 제시한 선거공약 실현 가능성 평가



교육수준의 경우 초졸을 제외한 중졸(46.8%), 고졸(49.0%), 대재 이상(47.5%) 모두에서 대체로 실현 가능하지 않다는 응답이 가장 많았으며, 초졸의 경우 대체로 실현 가능하다는 응답이 55.0%로 가장 높았다. 지지정당의 경우 더불어민주당(57.8%), 민주평화당(75.0%), 정의당(87.5%) 지지자는 대체로 실현 가능하다는 응답 비율이 가장 높게 나타났으며, 자유한국당(59.6%)과 바른미래당(50.0%) 지지자는 대체로 실현 가능하지 않다는 응답 비율이 가장 높았다. 이는 진보정당으로 간주되는 정당의 지지자들이 보수정당으로 통용되는 정당의 지지자들보다 실현가능성에 대한 평가가 긍정적이라는 것을 보여준다. 이념성향의 경우 진보는 대체로 실현 가능하다고 응답한 비율이 51.4%로 가장 높았고 중도와 보수는 대체로 실현 가능하지 않다고 응답한 비율이 각각 49.3%로 가장 많았다. 구체성과 차별성에 이어서 실현 가능성까지 진보 성향 유권자들의 공약에 대한 긍정적인 평가가 계속해서 보이는 특징이 발견되었다.

마지막으로 후보자가 제시한 공약의 재정추계에 대해 유권자가 어떠한 평가를 내리는지 살펴보았다(<그림 28> 참조). 결과에 따르면 대체로 예산 마련 및 재정추계가 부족하다고 응답한 비율이 57.0%로 가장 높았으며, 대체로 많다고 응답한 비율이 38.1%로 뒤를 이었다. 매우 많다고 응답한 비율은 2.6%였으며, 거의 없다고 응답

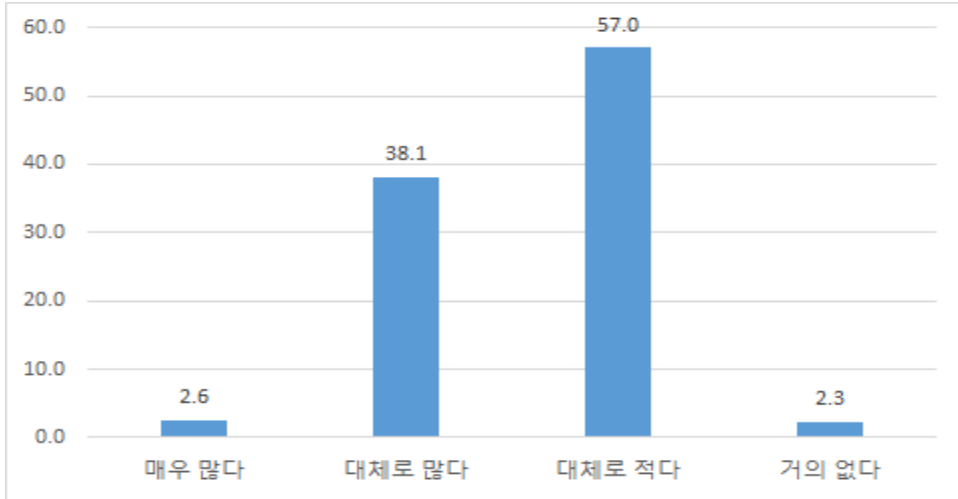


한 비율은 2.3%였다. 더 나아가 대체로 적다고 응답한 비율과 거의 없다고 응답한 비율을 합친 총 비율은 59.3%로 대체로 많다고 응답 비율과 매우 많다고 응답한 비율을 합친 총 비율 40.7%보다 18.6%가량 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 고려하였을 때 응답자들은 이번 지방선거 후보자들의 공약에 있어 예산 마련 및 재정 추계가 다소 부족하게 제시되었다고 평가하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉 주요 변수별 후보자들이 제시한 선거공약 실현 가능성 평가

Base=전체	매우 실현 가능성이 높다	대체로 실현 가능하다	대체로 실현 가능하지 않다	전혀 실현 가능하지 않다	전체
<b>성별</b>					
남성	2.4%	49.2%	45.8%	2.6%	100.0%
여성	1.6%	44.6%	49.8%	4.0%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	2.3%	45.5%	47.2%	5.1%	100.0%
30-39세	1.8%	41.2%	52.4%	4.7%	100.0%
40-49세	2.0%	49.8%	46.3%	2.0%	100.0%
50-59세	2.0%	48.5%	47.5%	2.0%	100.0%
60세 이상	2.0%	48.2%	46.6%	3.2%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	5.0%	55.0%	40.0%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	1.6%	45.2%	46.8%	6.5%	100.0%
고등학교 졸업	1.2%	47.8%	49.0%	2.1%	100.0%
대학 재학 이상	2.4%	46.3%	47.5%	3.8%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	3.8%	57.8%	37.1%	1.4%	100.0%
자유한국당	1.5%	35.3%	59.6%	3.7%	100.0%
바른미래당	0.0%	28.6%	50.0%	21.4%	100.0%
민주평화당	0.0%	75.0%	25.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	87.5%	12.5%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	1.7%	51.4%	44.6%	2.3%	100.0%
중도	0.7%	45.7%	49.3%	4.3%	100.0%
보수	3.2%	44.2%	49.3%	3.2%	100.0%

〈그림 28〉 후보자들이 제시한 선거공약의 재정추계 평가



주요 변수 별로 선거공약에 대한 예산 마련 및 재정 추계에 대한 유권자 평가를 분석해보았다. <표 10>에 따르면 성별의 경우 남성과 여성 모두 대체로 예산 마련 및 재정 추계를 한 공약이 적다고 응답한 비율이 각각 53.0%, 60.9%로 가장 많았다. 또한 연령의 경우 모든 연령대에서 대체로 그러한 공약들이 적게 제시되었다고 응답한 비율이 가장 높았으며, 특히 19-29세 집단의 응답 비율이 65.9%로 높게 나타났다. 교육수준의 경우 역시 모든 수준에서 대체로 적다고 응답한 비율이 가장 높았다. 한편 지지정당의 경우 더불어민주당(55.0%) 지지자는 대체로 많다고 응답한 비율이 가장 높았으며, 자유한국당과 바른미래당 지지자는 대체로 적다고 응답한 비율이 각각 60.3%, 71.4%로 가장 높았다. 민주평화당 지지자의 경우 50.0%가 매우 많다고 응답하며 가장 높은 비율을 차지하였고, 정의당 지지자의 경우 62.5%가 대체로 적다고 응답하며 가장 높은 비율은 나타났다. 이념성향의 경우 진보(52.3%), 중도(65.2%), 보수(55.2%) 모두 대체로 적다고 응답한 비율이 가장 높았다.

〈표 10〉 주요 변수별 후보자들이 제시한 선거공약 예산 마련 및 재정 추계 평가

Base=전체	매우 많다	대체로 많다	대체로 적다	거의 없다	전체
<b>성별</b>					
남성	3.4%	40.9%	53.0%	2.6%	100.0%
여성	1.8%	35.3%	60.9%	2.0%	100.0%
<b>연령</b>					
19-29세	1.1%	29.0%	65.9%	4.0%	100.0%
30-39세	1.8%	37.1%	59.4%	1.8%	100.0%
40-49세	3.5%	42.3%	51.2%	3.0%	100.0%
50-59세	3.0%	37.5%	58.0%	1.5%	100.0%
60세 이상	3.2%	42.3%	53.0%	1.6%	100.0%
<b>교육수준</b>					
초등학교 졸업	5.0%	40.0%	55.0%	0.0%	100.0%
중학교 졸업	4.8%	32.3%	58.1%	4.8%	100.0%
고등학교 졸업	2.9%	38.6%	57.2%	1.2%	100.0%
대학 재학 이상	2.1%	38.3%	56.8%	2.8%	100.0%
<b>지지정당</b>					
더불어민주당	2.7%	55.0%	41.4%	0.8%	100.0%
자유한국당	5.1%	32.4%	60.3%	2.2%	100.0%
바른미래당	0.0%	21.4%	71.4%	7.1%	100.0%
민주평화당	50.0%	25.0%	25.0%	0.0%	100.0%
정의당	0.0%	37.5%	62.5%	0.0%	100.0%
<b>이념성향</b>					
진보	2.8%	43.5%	52.3%	1.4%	100.0%
중도	1.1%	29.8%	65.2%	3.9%	100.0%
보수	3.2%	40.1%	55.2%	1.5%	100.0%

#### 4. 결론

우리나라 매니페스토 운동은 정당, 후보자, 유권자들에게 인식 변화를 요구하는 문화운동이라는 성격에 매몰되어 버린 한계가 있다고 비판받고 있다(엄기홍 2015). 유권자들에 대한 정당과 후보자들의 정책 공약의 책임성을 제도적으로 요구하는 차원의 제도적 진전이 거의 이뤄지지 못했기 때문이다(엄기홍 2015). 특히 필요 재원의 조달방법, 소요예산 등의 작성을 강제하기 위한 법적 정치적 과정이 제대로 명시

되지 못하고 있어 매니페스토에 대한 완전한 평가조차 할 수 없는 상황이다. 무엇보다도 공약 소요예산 추계 및 재원 조달방안은 공약의 실현가능성을 가늠하는 중요한 요소 중의 하나로 이 부분이 제대로 작성되지 않은 매니페스토는 유권자가 공약을 보고 투표선택을 하는 진정한 정책선거를 가로막는 큰 걸림돌이 된다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 이번 지방선거에서 서울, 경기, 인천 지역 후보자들의 공약을 전수조사하여 재정추계 부분을 집중 분석하였다. 분석 결과를 종합하자면, 후보자들은 재원조달방안에 대해서는 어느 정도 준비를 하여 제시를 하였으나, 자신들이 제시한 공약들의 소요 예산에 대해서는 준비된 모습을 보이지 못했다. 또한 지방선거임에도 불구하고 상당수의 공약들이 국비를 주요 재원조달방안으로 제시하는 모습을 보였다. 특히나 지역개발과 경제/일자리와 관련된 공약에 있어서는 다수의 후보들의 국비를 재원으로 조달하겠다고 공약하였다. 이는 진정한 지방자치의 의미를 퇴색하게 하는 것으로 우려되는 결과가 아닐 수 없다. 물론 우리나라 지방선거 매니페스는 구조적으로, 근본적으로 여러 가지 한계를 가지고 있다(엄기홍 2015; 류영아 2009). 류영아(2009, 43)는 그 한계들에 대해, 첫째, 우리나라의 경우 기관위임 사무가 많은 비중을 차지하고 있기 때문에 지방선거에서 매니페스토의 의미가 필연적으로 작을 수밖에 없으며, 둘째, 재정자립도가 낮은 지역이거나 국비가 필요한 정책의 경우 단체장이 노력한다고 하더라도 실현가능성이 없는 공약이 될 수 있다고 지적한다. 따라서 지방선거 매니페스토의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적인 거버넌스 구축이 우선적으로 마련되어야 함을 강조한다(류영아 2009, 48).

그러나 이러한 제도적, 구조적 한계에도 불구하고 더 나은 정책 중심의 지방선거를 치르기 위해서 매니페스토 재정추계는 보다 건실하고 구체적으로 제시될 필요가 있다. 본 연구는 매니페스토 재정추계에 대한 기초적인 현황 파악을 목적으로 하였으며, 분석결과 우리나라 매니페스토의 재정추계 측면은 아직도 많은 개선과 보완이 필요하다는 결론을 내릴 수 있겠다.

개선과 보완은 후보자 측면의 매니페스토 뿐만 아니라 유권자 측면에서도 필요하다는 것이 본 연구의 또 다른 중요한 결과이다. 유권자들의 상당수는 아직도 매니페스토 운동에 대해서 제대로 인지하지 못하고 있으며, 정당과 후보자가 매니페스토 운동에 있어서 소극적이었다고 평가하고 있다. 또한 유권자들은 후보자들의 공약에

대해 구체성, 차별성, 실현 가능성, 재정추계 부문 모두에 있어서 다소 부정적인 평가를 내렸음을 발견하였다.

이러한 결과는 다소 실망스러울 수 있으나 본 연구의 결과를 통해 적극적인 매니페스토 운동의 전개, 홍보, 교육 활동이 필요하다는 것이 다시 한 번 환기될 필요가 있으며, 이러한 사회적 공감대를 바탕으로 진정한 정책 선거의 실시를 위한 노력을 지속적으로 경주해야 할 것이다. 그리고 이러한 노력의 시작은 다음 선거에서 정당과 후보자의 매니페스토에 재정추계가 구체적이고 실질적으로 적시되는 것으로부터 시작되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 류영아. 2009. 한국의 지방선거 매니페스토 분석. 한국지방자치연구, 11(1), 25-45.
- 박형수. 2012. 「선거와 재정관리」. 재정분석센터정책보고서, 한국조세연구원.
- 엄기홍. 2015. 「매니페스토 예산작성 지원시스템에 관한 연구: 일본 사례를 중심으로」.  
중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 엄기홍. 2018. 「매니페스토와 재정 추계: 일본 사례연구」. 거버넌스연구회·중앙선거관리  
위원회 선거연수원 주최 학술대회 발표문.
- 한국매니페스토실천본부. 2015. “매니페스토본부, 총선 3년차 완료공약 39.53%로 분석.”  
한국매니페스토실천본부 보도자료, 2015년 7월 21일.

한국정치학회 KPSA

# 8

## 6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석

장기영 (서울대학교)





## 6·13 지방선거 선거쟁점 및 투표행태 분석

장기영 (서울대학교)

### 1. 서론

본 연구는 2018년 6월 13일 수요일 대한민국 전역에서 치러진 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거쟁점을 규명하고 이에 따른 유권자의 투표행태를 체계적으로 분석하기 위한 것이다. 지방선거는 지방자치, 풀뿌리 민주주의 및 지방분권의 핵심적인 제도이지만 한국의 지방선거에서는 지역의 고유한 쟁점이나 공약보다는 중앙의 이슈나 정치적인 쟁점이 더욱 부각되는 경향이 있다. 일반적으로 한국에서는 대선이나 총선에 비해 지방선거에 대한 국민적 관심이 다소 떨어지는 경향이 있으며, 지방선거 결과에 대한 평가들도 많은 사람들의 관심이 주로 집중되는 광역단체장 선거결과를 바탕으로 이루어져 왔다고 할 수 있다.

한국의 지방선거에서는 개별 지역마다 특화된 선거쟁점이 형성되어 선거결과에 영향을 미치는 것보다는 중앙의 정치적인 쟁점이 중요한 영향을 띠어왔고, 지방선거는 중앙정치에 대한 중간평가적 성격과 고질적인 지역주의가 선거판도에 큰 영향을 미쳐왔다. 6·13 지방선거 결과를 볼 때 선거에 대한 유권자의 관심과 투표율은 상승하였고 또한 고질적인 지역주의는 완화되었다고 점에서 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 여전히 대북문제와 같은 중앙의 정치적인 쟁점이 여전히 유권자의 투표행태에 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 이에 본 연구는 2018년 지방선거에서 중앙정치 및 지방정치와 관련된 쟁점에 따라 유권자의 투표행태가 어떻게 변화하는지 분석하고자 한다. 일반적으로 상대적으로 정당간 정책 차이가 분명할 때 유권자는 제시된 공약에 대하여 판단을 하고 이에 근거하여 투표를 한다고 한다. 따라서 본 연구에서는 우선 2018년 지방선거에서 정당 간 또는 후보 간 정책 차이가 분명한 선거쟁점들을 규명하고 이러한 개별 선거쟁점들이 유권자의 투표행태에 미치는 영향에 대하여 분석하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제2장에서는 쟁점투표에 대한 기존 연구들을 간략하게 소개하고, 제3장에서는 이번 6·13 지방선거 결과와 특성에 대하여 간략하게 소개한다. 제4장에서는 이번 지방선거의 선거쟁점과 유권자의 투표행태에 대하여 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 보다 체계적인 분석을 위하여 선거쟁점과 유권자의 투표행태에 대한 회귀분석결과를 제시한다. 끝으로 결론에서는 본 연구의 내용과 지방선거의 문제점에 대하여 간략하게 요약한다.

## 2. 쟁점투표(issue voting)에 대한 기존연구

일반적으로 쟁점투표 또는 이슈투표(issue voting)란 선거에서 유권자가 본인의 정책적 선호에 따라 후보자나 정당을 선택하는 수준으로 정의된다(Brody and Page 1972, 450). 쟁점투표가 이루어지기 위해서는 우선 특정 정책이슈에 대하여 유권자들이 서로 다른 정책선호를 견지해야 하며, 유권자들 사이에 정책이슈의 현저성(salience)이 높아야 하며, 마지막으로 유권자들이 각 정당들이 특정 정책에 대하여 서로 다른 정책입장을 취하고 있음을 알아야 한다(Butler and Stokes 1974; 한정훈 2015, 10-11 재인용). 또한 선거에서 승리한 정당 및 후보자들은 당선 이후 선거 기간 보여주었던 정책입장과 일관된 정책을 펴야 한다. 이러한 조건이 충족되지 않으면 쟁점투표는 성립하기 어려우며 선거운동에서 정당과 후보자들은 선거쟁점을 통한 경쟁에 주력하지 않게 된다(Erikson and Tedin 2007, 272-282; Highton 2004; 이현우 2011, 41 재인용).

최근 한국선거에서도 쟁점투표와 관련하여 다양한 실증적 분석들이 행해져 왔다. 특정 정책들에 대하여 유권자의 찬반 여부 정도에 따라(김성연 외 2013; 우정엽·강충구 2013; 이갑윤 2011; 이현우 2011) 또는 유권자들이 어느 후보의 선거공약을 보다 긍정적으로 평가하는지에 따라(장승진 2013) 투표행태가 달라지는 경험적으로 입증한 연구들이 등장하고 있다. 또한 송진미·박원호(2016)는 찬성과 반대로 나뉘지 않는 이슈들을 합의이슈(valence issue)로 구분하고 이에 근거한 투표행태를 경험적으로 분석하기도 하였다. 특히 한국 지방선거와 관련하여 한정훈(2015)은 한국 유권자들이 평균적으로 개별 정당이 내적으로 정책적 동질성을 지니고 있으며 경쟁정당 사이에 정책적 차이가 있다는 인식을 발전하고 있지만 그럼에도 불구하고 이러한

인식은 지역적 편차가 크며 정책투표에 유리한 방향으로 수렴하지 않고 있다고 지적한다.

중앙정치와 관련된 지방선거의 주요한 선거쟁점으로는 먼저 안보·국방정책을 생각해 볼 수 있다. 남북이 대치하고 있는 한국의 선거에서 안보 이슈 및 안보·국방정책의 영향은 주요한 선거쟁점 중의 하나이다. 2010년 천안함 사태 직후에 열린 지방선거의 경우에서처럼 지방선거에서도 대북해법에 대한 논의가 종종 주요한 선거쟁점으로 작용되기도 한다. 대북위협에 직면하고 있는 한국사회에서 보수와 진보 이념을 구분하는 가장 핵심적인 기준 중의 하나는 대북문제에 대한 인식의 차이이기 때문에 보수정당과 진보정당은 대북위협에 대하여 서로 다른 정책 및 해법을 추진하고 있다. 보수적인 관점에서는 북한 자체가 개방 및 개혁을 원하지 않는 상황에서 북한을 대화의 상대로 여기는 정책이 문제라고 여기며 북한에 대하여 불신하는 반면, 진보적인 관점에서는 북한을 대화와 타협이 가능한 상대로 여기는 경향이 있다(강원택 2010, 64-65). 이처럼 대북해법을 둘러싼 보수·진보 진영의 시각차로 인하여 안보 이슈는 선거의 중요한 변수로 작용해왔다.

이번 6·13 지방선거 기간에도 안보이슈는 후보 간의 차이점과 보수·진보 상호 간의 진영을 확실히 구분할 수 있는 선거쟁점으로 등장하였다. 안보이슈가 투표결과에 미치는 영향과 관련하여 김성연·정효명(2014)은 지난 19대 총선에서 대북정책에 대한 유권자의 선호가 선거에 미친 영향을 분석하였으며, 김성연(2017)은 지난 20대 총선에서 안보·국방 정책의 영향이 복지·사회 정책의 영향보다 상대적으로 컸다고 주장한다. 일반적으로 주요 정당들은 특정 이슈들을 반복적으로 정당의 중요한 정책으로 조명한 후 일정한 정책적 성과를 거둬으로써 유권자들 사이에 특정 이슈를 다른 정당보다 잘 수행할 수 있다는 평판을 얻게 된다. 이러한 이슈 소유권(issue ownership)은 정당마다 특화되어 있으며 북핵위협, 연평도 사태, 천안함 사건 등과 같이 한반도에서 안보적 갈등이 심각한 경우에는 안보문제에 대한 이슈 소유권을 갖는 보수정당이 반사이익을 보는 경우가 많다고 할 수 있다(Petrocik 1996; Simon 2002; Gadarian 2010). 예를 들어 2011년 7월 각 정당의 이슈소유권을 묻는 EAI 설문조사에서 설문 응답자의 63.0%는 보수정당인 한나라당이 국가안보를 더욱 굳건하게 만들 수 있을 것이라고 대답하였으며, 오직 3.7%의 응답자만이 진보정당인 민주

당이 국가안보 강화를 위해 국정을 더 잘 수행할 수 있을 것이라고 대답하였다.<sup>1)</sup>

반면에 경제적인 이슈 또한 지방선거에 영향을 미치는 중요한 선거쟁점 중의 하나이다. 이와 관련하여 지방선거에서도 경제투표가 작동하고 있는지 생각해 볼 수 있다. 흔히 유권자의 ‘경제투표’(economic voting)란 선거에서 경제에 관한 이슈들이 중요하게 부각되어 유권자들이 경제이슈에 기반을 두어 투표하는 것을 말한다(강원택 2008; 최준영 2009; 배은진·엄기홍 2016). 경제투표는 합리적 선택이론(rational choice model)에 근거하고 있다. 즉, 합리적인 유권자(rational voter)는 자신의 이익을 극대화하려고 하며 현재 집권하고 있는 정치인의 경제업적이 자신이 이익에 부합할 경우에 선거를 통하여 그들을 선택하며 그렇지 않은 경우에 다른 후보자를 지지한다는 것이다. 과거 한국선거에서는 이념, 세대, 지역주의와 같은 변수들이 선거결과에 영향을 미치는 것으로 알려져 왔으나 최근에는 경제이슈가 한국선거에서 주요한 이슈로 등장하기 시작하였다. 특히 1997년 외환위기 이후 유권자의 경제투표성향에 대해 본격적으로 논의되었으며(이현우 1998), 이명박 후보가 당선되었던 17대 대선에서도 경제적 이슈가 부각되면서 많은 학자들이 경제투표에 대하여 연구하였다(강원택 2008; 류재성 외 2008; 정한울·권혁용 2008; 이갑윤 2011). 반면에 몇몇 연구들은 한국의 선거에서 경제가 투표에 주요한 영향을 미치는 것은 아니라고 주장한다(이내영 외 2013; 조진만 외 2006). 최근 배은진·엄기홍(2016)은 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적 분석에서 대통령선거 및 국회의원선거와 같이 경제투표가 작동하고 있음을 밝힘과 동시에 이들 선거와는 다르게 지역차원의 회고적 경제평가가 중요함을 밝힌 바 있다.

한국선거에서 결정적인 선거 쟁점은 안보문제나 경제문제라고 할 수 있지만 2010년 6월의 지방선거에서와 같이 때로는 사회·복지이슈가 선거결과에 영향을 미치기도 한다. 2010년 제5회 전국동시지방선거에서는 선거를 불과 두 달 앞두고 천안함 사건이 발생하였으나 무상급식 문제는 선거의 핵심쟁점으로 계속 남았었다. 이현우(2011) 역시 5회 전국동시선거 분석에서 천안함 침몰, 무상급식과 4대강 개발이라는 선거전 이슈가 선거기간 동안에 지속되었음을 밝힌 바 있다. 강원택(2010) 역시 선거 전 실시한 설문조사를 분석하여 천안함 이슈가 신문과 방송 등 주요 언론을 장

1) [http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor\\_report/2011082411392949.pdf](http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2011082411392949.pdf)

악했음에도 불구하고 초중교 무상급에 대한 관심이 가장 높았음을 밝히고 있다. 즉 지방선거에서 천안함 사건이나 노무현 전 대통령 1주기 같은 정치적 이슈보다는 일상생활에 영향을 더 크게 미치는 무상급식, 4대강, 교육 문제가 중요하다는 것이다. 끝으로 김성연(2017)은 20대 총선에서 안보·국방 정책에 대한 선호는 지역구 후보 선택과 비례 대표 정당 선택에 모두 영향을 미쳤으나 복지·사회 정책에 대한 선호는 지역구 후보 선택에만 영향을 미쳤음을 보여주고 있다.

### 3. 6·13 지방선거 특성 및 선거결과

집권당인 더불어민주당의 압승으로 끝난 이번 6·13 지방선거의 특성은 다음과 같다. 우선 <표 1>은 역대 지방선거와 제7회 지방선거 지역별 투표율을 비교하여 보여준다. 지난 6·13 지방선거 총 투표율은 60.2%이었으며, 지방선거 투표율이 60%대를 넘은 것은 1995년 제1회 지방선거의 68.4% 이후 23년만이라고 할 수 있다. 유권자들의 선거참여를 확대하기 위해 사전투표제가 도입된 제6회 지방선거와 비교하더라도 이번 6·13 지방선거의 투표율은 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. <표1>은 세종시를 제외하고 전 지역 모두 4년 전 선거보다 투표율이 상승하였음을 보여주고 있다. 이처럼 높은 투표율에 대하여 지난해 대선에서 보여준 정치의식이 이어져서 유권자의 관심이 높아졌으며, 유권자들은 정부여당이 국정을 원활하게 이끌 수 있도록 도와주기 위하여 결집했다는 분석이 가능하다. 그러나 6월 8일과 9일 이틀간 진행된 지방선거 사전투표율(20.4%)이 6회 지방선거의 사전투표율(11.5%)보다 2배 가까이 높았던 점으로 보아 높은 투표율을 야기한 제도적 요인으로 제6회 지방선거부터 전국적으로 도입된 사전투표제도의 영향도 무시할 수는 없을 것이다.

<표 1> 역대 지방선거와 제7회 지방선거 지역별 투표율 비교

구분	제7회 지방선거	제6회 지방선거	제5회 지방선거	제4회 지방선거	제3회 지방선거	제2회 지방선거	제1회 지방선거
전국	60.20%	56.80%	54.50%	51.60%	48.90%	52.70%	68.40%
서울	59.90%	58.60%	53.90%	49.80%	45.80%	47.10%	66.20%
부산	58.80%	55.60%	49.50%	48.50%	41.80%	46.70%	66.20%
대구	57.30%	52.30%	45.90%	48.50%	41.40%	46.80%	64.00%

구분	제7회 지방선거	제6회 지방선거	제5회 지방선거	제4회 지방선거	제3회 지방선거	제2회 지방선거	제1회 지방선거
인천	55.30%	53.70%	50.90%	44.30%	39.30%	43.20%	62.00%
광주	59.20%	57.10%	49.80%	46.30%	42.30%	45.10%	64.80%
대전	58.00%	54.00%	52.90%	49.40%	42.30%	44.40%	66.90%
울산	64.80%	56.10%	55.10%	52.80%	52.30%	57.60%	미 실시
세종	61.70%	62.70%	미 실시	미 실시	미 실시	미 실시	미 실시
경기	57.80%	53.30%	51.80%	46.70%	44.60%	50.00%	63.20%
강원	63.20%	62.20%	62.30%	58.70%	59.40%	64.30%	74.80%
충북	59.30%	58.80%	58.80%	54.70%	55.80%	60.90%	72.70%
충남	58.10%	55.70%	56.50%	55.80%	56.20%	59.50%	73.80%
전북	65.30%	59.90%	59.30%	57.90%	55.00%	57.80%	73.70%
전남	69.30%	65.60%	64.30%	64.30%	65.60%	68.20%	76.10%
경북	64.70%	59.50%	59.40%	61.50%	60.40%	64.90%	76.70%
경남	65.80%	59.80%	61.80%	57.80%	56.50%	61.10%	73.10%
제주	65.90%	62.80%	65.10%	67.30%	68.90%	73.70%	80.50%

<표 2>의 선거결과가 보여주는 것처럼 유권자의 투표율이 높았던 이번 지방선거에서 민주당은 광역단체장 17곳 가운데 14곳, 기초단체장 226곳 가운데 151곳을 차지했으며 동시에 열려던 국회의원 보궐선거 12곳 중에서도 11곳에서 승리하였다. 또한 광역의원 선거에서도 824명 중 647명, 기초의원은 2927명 가운데 1386명이 당선되었다. 반면에 제1야당인 자유한국당은 광역단체장 선거에서 단지 2명의 후보가 당선되었으며, 기초단체장은 53명, 광역의원 116명, 기초의원 862명, 보궐선거 1명을 배출하는데 그쳤다. 이러한 결과를 볼 때 이번 6·13 지방선거는 집권당인 더불어민주당의 압승으로 간주될 수 있다.

그렇다면 이번 지방선거에서 집권당이 승리한 이유는 무엇일까? 여러 가지 원인이 있겠지만 우선 구조적 원인으로 지방선거가 열린 시점을 생각해 볼 수 있다. 역대 지방선거와 제7회 동시지방선거 특성을 비교한 <표 2>에 따르면 대통령 임기를 기준으로 대통령 임기 초반에 치러진 과거 지방선거에서는 대체로 집권당이 승리하는 것으로 나타났다. 비록 박근혜 정부 출범 1년 6개월이 지난 뒤 치러진 제6회 동시지방선거에서는 광역자치단체장 선거결과를 기준으로 할 때 압도적인 여당의 우위로 보기는 어렵지만 여당에게는 악재가 되었던 세월호 참사를 고려할 때 2017년

5월 대선 기준으로 1년 1개월 만에 치러진 이번 지방선거는 민주당 승리가 어느 정도 예견된 결과라고 할 수 있다. 둘째, 민주당이 승리한 이유로 제시할 수 있는 또다른 근거 중의 하나는 현재 한국사회에서 보수가 재편되고 있다는 점이다. 이러한 관점에서 이번 6·13 선거에서의 민주당의 압도적인 승리를 박근혜 대통령 탄핵 사건 이후 대한민국 보수세력이 몰락하고 재편하는 과정에서 생기는 반사이익으로 생각해 볼 수 있다(중앙일보 2018/6/17).<sup>2)</sup> 셋째, 선거직전 갑작스럽게 전개되는 한반도 정세가 집권당인 더불어민주당에 호재로 작용하였던 것도 민주당이 압승하는데 있어 많은 도움이 되었다. 이번 지방선거기간 직전에는 남북한 정상회담이 개최되었으며 선거일 바로 하루 전에는 북미 정상회담이 열렸다. 문재인 대통령의 지지율 역시 이러한 한반도의 긴장완화 분위기로 인하여 더욱 상승하였으며 결과적으로 평화적인 국제정세는 지방선거에서 민주당에게 유리하게 작용하였다고 할 수 있다.

〈표 2〉 역대 지방선거와 제7회 동시지방선거 특성 비교

	1995년 선거	1998년 선거	2002년 선거	2006년 선거	2010년 선거	2014년 선거	2018년 선거
선거시기	김영삼 집권 3년차	김대중 집권 4개월	김대중 집권 5년차	노무현 집권 4년차	이명박 집권 3년차	박근혜 집권 2년차	문재인 집권 2년차
선거구도	3자구도(민 자-민주- 자민련)	3자구도(새 정치국민회 의-한나라 -자민련)	양자구도 (새천년민 주당-한나 라당)	3자구도(열 린우리당- 한나라당- 민주당)	양자구도 (한나라당- 민주당)	양자구도( 새누리당- 새정치민주 연합)	양자구도 (더불어민 주당-자유 한국당)
선거연대	무	DJP연대	무	무	민주+민노	민주+ 안철수	무
권력구도	여대야소	여소야대	여소야대	여소야대	여소야대	여소야대	여소야대
선거결과	여당 패배	여당 승리	여당 패배	여당 패배	여당 패배	무승부	여당 승리
광역단체장 선거결과	민자5/민주 4/자민련4/ 무소속2	새정치국민 회의6/한나 라당6/자민 련4	새천년민주 당4/한나라 당11/자민 련1	열린우리당 1/한나라당 12/민주당2 /무소속1	한나라당6/ 민주7/자유 선진당1/ 무소속2	새정치9/새 누리8	민주당14/ 한국당2/ 무소속1
기초단체장 선거결과	민자70/민 주84/자민 련23/무소 속53	새정치국민 회의84/ 한나라당74 /자민련29/ 무소속44	새천년민주 당44/한나 라당140/자 민련16/무 소속30	열린우리당 19/한나라 당155/민주 당20/무소 속29	한나라당82 /민주당92/ 자유선진당 13/민노당3 /무소속36	새누리117/ 새정치80/ 무소속29	민주당151/ 한국당53/ 민평당5/ 무소속17

2) <https://news.joins.com/article/22722472>

	1995년 선거	1998년 선거	2002년 선거	2006년 선거	2010년 선거	2014년 선거	2018년 선거
서울시장 선거결과	정원식(민) 對 <u>조순(민)</u> 對 박찬중(무)	<u>고건(국)</u> 對 최병렬(한)	김민석(민) 對 <u>이명박(한)</u>	장금실(우) 對 <u>오세훈(한)</u>	<u>오세훈(한)</u> 對 한명숙(민)	<u>박원순(새 정치)</u> 對 정몽준 (새누리)	<u>박원순(민)</u> 對 김문수(한)
핵심쟁점	세계화 개혁	IMF 개혁	권력형 비리	4대개혁 입법	4대강/무상 급식/천안함	세월호	남북 및 북미회담
지방선거후 총선	1996년 총선 여당 승리	2000년 총선 여당 패배	2004년 총선 여당 승리	2008년 총선 여당 승리	2012년 총선 여당 승리	2016년 총선 여당 패배	2020년 예정

자료: 김형준, 2014.3 “역대 지방선거 결과와 6.4 지방선거 전망” 월간조선 재구성.

이번 지방선거의 또다른 특성으로 완화된 지역주의를 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 과거 부산·경남 지역은 자유한국당의 거점으로 여겨지는 지역의 특성을 지니고 있는 것과 동시에 최근에는 문재인 대통령의 최측근 후보와 한국당 후보의 정면대결이라는 정치적 상징성을 지니고 있었다. 또한 다른 무엇보다도 부산·경남 지역 선거는 지역주의 구도의 존속과 균열을 상징하는 의미를 지니고 있었다. 과거 부산·경남 지역에서 열세였던 민주당이 지방선거 처음으로 PK(부산·울산·경남) 광역단체장 세 곳 모두에서 승리하였고, 기초단체장 선거에서도 울산에서 중구, 남구, 동구, 북구, 울주군 등 기초단체장 5곳에서 승리하였고, 부산에서도 16개 기초단체장 중 13개를 얻었으며, 경남에서는 전체 18곳 중 7곳에서 승리하였다(한국일보 2018/06/14).<sup>3)</sup>

#### 4. 선거쟁점과 투표행태

##### 1) 국방·안보 이슈: 남북대화 및 북미회담

6·13 지방선거를 둘러싼 최대 이슈는 한반도 평화체제 구축의 가능성에 관한 것이라고 해도 과언이 아니다. 선거 기간 동안 남북 정상의 판문점 선언은 지방선거를 앞둔 정치권의 주요 쟁점으로 부상하였다. 여당인 더불어민주당은 대북위협을 해소하기 위해 야당에 초당적 협력을 당부하는 반면 제 1야당인 자유한국당은 판문점 선언을 “위장평화쇼”라고 비판하였다. 안보분야에서 양 진영의 힘겨루기는 지방선

3) <http://www.hankookilbo.com/v/029beef288a04ea6bf32de3721f9159c>



거를 앞두고 지지층을 결집하기 위한 시도로 여겨진다. 민주당을 비롯하여 민주평화당, 정의당은 남북정상회담 및 판문점 선언을 환영하였던 반면에 한국당의 홍준표 대표는 “이전의 남북선언보다 구체적인 비핵화 방법조차 명기하지 못한 말의 성찬에 불과하다”고 혹평하였다. 또한 바른미래당은 판문점 선언에 ‘완전한 비핵화’ 문구가 포함된 것을 긍정적으로 보면서도 북한의 비핵화 이행을 담보할 구체적 후속 방안이 필요하다는 입장을 보였다(SBS 2018/04/28)<sup>4)</sup>

<표 3>과 <표 4>는 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회 공동 의뢰로 리서치앤리서치에서 제7회 전국동시지방선거 직후 유권자들을 대상으로 한 남북대화와 북미회담의 시의적절성과 지속성 여부에 대한 의견을 조사한 결과이다. 먼저 <표 3>은 남북대화는 시의적절하지 않다는 견해에 대한 유권자들의 연령대별 반응을 보여준다. 설문결과에 의하면 우선 40대 유권자들이 66.7%인 가장 높은 비율로 남북대화는 시의적절하다고 믿고 있으며 이러한 현상은 전 연령층에 있어서 비슷하게 나타나고 있다. 또한 특이하게도 보수적인 색채가 강한 60세 이상의 노령층의 57.7% 이상 역시 남북대화가 시의적절하다고 믿을 정도로 유권자들이 남북대화에 대하여 긍정적으로 생각하고 있음이 드러났다. 북미회담이 지속되어야 하는 정책의견에 대한 유권자의 인식에 있어서도 유사한 반응이 있었다. <표4>의 결과는 전 연령에서 60% 이상의 유권자들이 미국과 북한과의 협상이 계속되어야 한다는 인식을 갖고 있음을 보여준다. <표 3>에서와 같이 40대 유권자들이 북미회담 지속을 가장 원하고 있고 60세 이상의 고령층도 70% 이상 북미회담에 대하여 찬성하고 있음이 드러났다.

<표 3> ‘남북대화는 시의적절하지 않다’는 의견에 대한 찬반 여부

	N	매우 찬성한다	찬성한다	반대한다	매우 반대한다	찬성	반대	계
19-29세	176	7.4	30.7	54.0	8.0	38.1	61.9	100
30 대	170	2.9	38.2	49.4	9.4	41.2	58.8	100
40 대	201	3.0	30.3	55.2	11.4	33.3	66.7	100
50 대	200	6.5	32.0	54.0	7.5	38.5	61.5	100
60세 이상	253	4.3	37.9	50.6	7.1	42.3	57.7	100
총 인원	1000							

4) [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1004735193](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004735193)

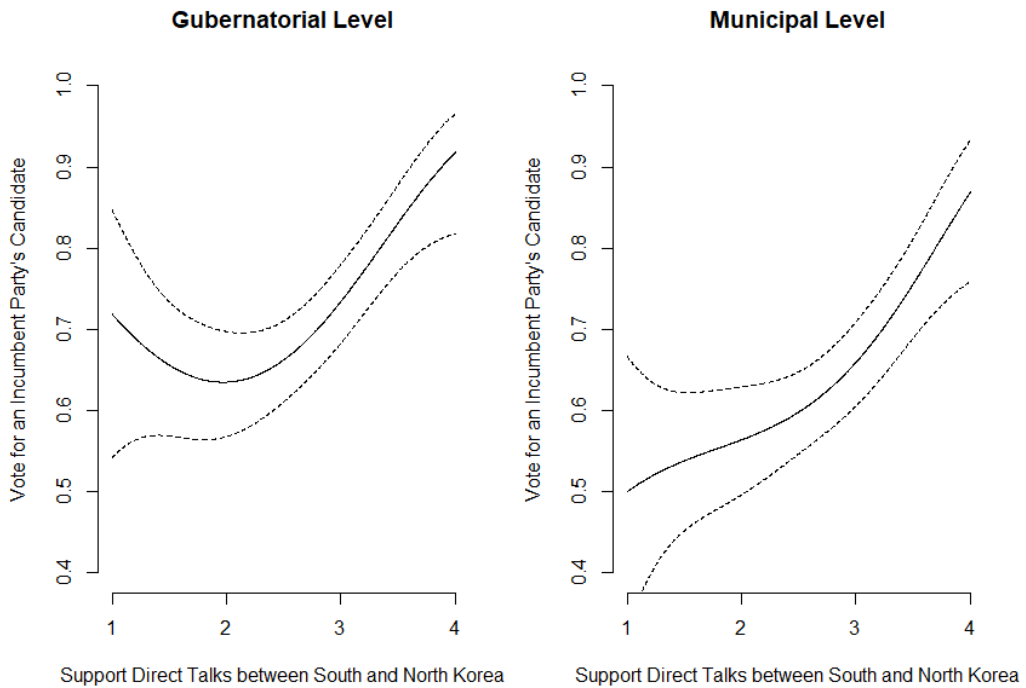
〈표 4〉 ‘미국과 북한과의 협상은 중단되어야 한다’는 의견에 대한 찬반 여부

	N	매우 찬성한다	찬성한다	반대한다	매우 반대한다	찬성	반대	계
19-29세	176	3.4	28.4	57.4	10.8	31.8	68.2	100
30 대	170	5.9	23.5	55.9	14.7	29.4	70.6	100
40 대	201	4.0	21.9	58.7	15.4	25.9	74.1	100
50 대	200	5.0	30.5	52.0	12.5	35.5	64.5	100
60세 이상	253	2.8	26.1	58.9	12.3	28.9	71.1	100
총 인원	1000							

〈그림 1〉 유권자의 남북대화 지지와 집권당(더불어민주당) 후보지지 확률

(a) 광역자치단체장 선거

(b) 기초자치단체장 선거



〈그림 1〉은 3차 스플라인(cubic spline)을 이용하여 유권자의 남북대화 지지 정도에 따라 6·13 지방선거에서 집권당인 더불어민주당 후보를 선택한 예측확률(predicted probabilities) 정도가 달라짐을 보여주고 있다. x축은 남북대화가 시의적절

하다는 의견에 대한 유권자의 찬성 정도를 보여주고 있으며 1에서 4까지 4단계 척도(4-point scale)를 사용하였다. 1과 가까울수록 유권자가 남북대화에 반대함을 의미하고 반대로 4와 가까울수록 유권자가 남북대화에 찬성함을 의미한다. y축은 지방선거에서 더불어민주당 후보를 지지하는 예측확률을 나타낸다. <그림1>은 남북대화에 대하여 찬성할수록 유권자가 더불어민주당 후보를 선택할 확률이 높아짐을 보여주고 있다. 광역자치단체장 선거와 기초자치단체장 선거 모두 남북대화가 시의적절하다고 믿는 유권자일수록 집권당인 민주당 후보를 선택하는 경향을 보여준다. 남북대화에 찬성하는 유권자(x축에서 3이나 4에 해당되는 유권자)만을 고려할 때 지방선거에서 집권당 후보를 선택할 확률은 광역자치단체장 선거에서 더욱 높게 드러났다.

## 2) 경제이슈: 지방재정의 건전성과 지역경기 활성화

이번 6·13 지방선거는 선거직전 갑작스럽게 전개되는 한반도 정세에 지방선거 이슈가 어느 정도 실종되었다는 것이 대체적인 평가이다. 따라서 상대적으로 사회경제적 이슈는 안보적 이슈에 비하여 전국적인 쟁점이 되지 못했다. 그러나 이번 6·13 지방선거에서도 부실한 지방재정 및 지역경기 활성화는 후보들 사이의 쟁점 중 하나였다. 특히 경기도, 안동시, 고흥군 등에서 특정 후보자가 재임 기간에 달성했다고 주장하는 지방 재정의 건전성이라는 이슈를 둘러싸고 후보자들 사이에 논란이 있었다. 예를 들어 경기지사 선거에서 이재명 더불어민주당 후보는 남경필 자유한국당 후보의 경기지사 시절 ‘채무제로’ 선언은 거짓이라고 공격하였으며, 남경필 후보 측 역시 이재명 후보가 성남시장에 취임하면서 모라토리엄(채무지급유예) 선언을 한 것이 대표적인 정치적 쇼라고 비난하였다. 또한 경남지사 선거에서 김경수 후보는 선거기간 동안 조선, 자동차 등 주력 산업 침체로 어려움을 겪고 있는 경남지역의 경제를 살리기 위해서는 대통령과 가까운 정치인이 도지사가 되어야 한다는 발언을 하는 등 지역단위에서 경제적인 쟁점이 중요하였다(조선일보 2018/06/13).<sup>5)</sup> <표 5>는 유권자들이 이번 광역단체장 선거에서 가장 중요하게 고려한 정책을 보여

5) [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/06/13/2018061302178.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/06/13/2018061302178.html)

준다. <표 5>의 결과에 따르면 이번 광역단체장 선거에서 유권자들은 일자리 창출 및 지역경기 활성화를 가장 중요하게 고려했던 정책이었다.

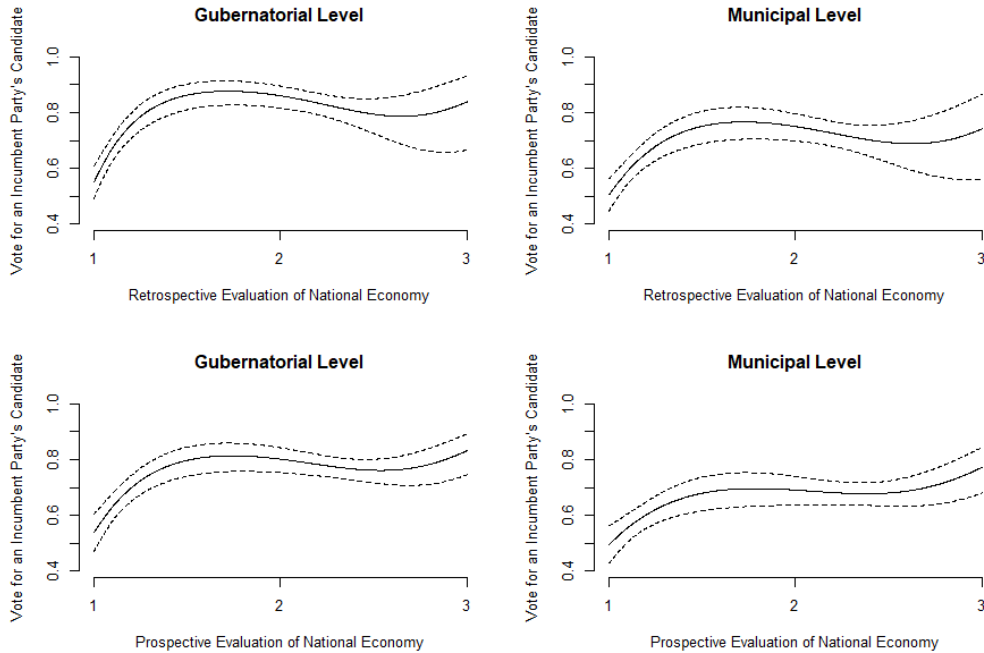
<표 5> 광역단체장 선거에서 가장 중요하게 고려한 정책

지역	N	일자리 창출 및 지역경기 활성화	지역기반 산업지원 확대	지역 개발	주민생활 환경개선	의료 /복지 지원	지역 격차 해소	교육 환경 개선	중앙 재정 지원 확대	재해 및 사고 안전	계
서울	198	46.97	8.59	10.61	9.09	11.11	5.05	6.06	1.52	1.01	100
부산	69	47.83	2.90	11.59	10.14	2.90	10.14	2.90	7.25	4.35	100
대구	49	38.78	18.37	2.04	6.12	2.04	6.12	6.12	10.20	10.20	100
인천	57	50.88	12.28	10.53	10.53	14.04	0.00	1.75	0.00	0.00	100
광주	29	24.14	3.45	10.34	13.79	10.34	0.00	13.79	17.24	6.90	100
대전	30	20.00	6.67	13.33	6.67	10.00	16.67	16.67	10.00	0.00	100
울산	21	4.76	14.29	14.29	28.57	9.52	4.76	9.52	0.00	14.29	100
세종	3	33.33	33.33	0.00	0.00	0.00	33.33	0.00	0.00	0.00	100
경기	246	51.63	10.57	15.04	7.32	9.76	1.63	2.85	1.22	0.00	100
강원	30	56.67	6.67	10.00	13.33	0.00	0.00	10.00	3.33	0.00	100
충북	31	38.71	19.35	3.23	6.45	12.90	3.23	6.45	3.23	6.45	100
충남	42	14.29	14.29	7.14	16.67	4.76	23.81	2.38	11.90	4.76	100
전북	37	18.92	13.51	10.81	5.41	16.22	10.81	13.51	10.81	0.00	100
전남	38	28.95	15.79	5.26	13.16	10.53	5.26	7.89	10.53	2.63	100
경북	54	18.52	12.96	7.41	7.41	12.96	12.96	7.41	9.26	11.11	100
경남	66	15.15	10.61	3.03	12.12	10.61	18.18	7.58	10.61	12.12	100

〈그림 2〉 유권자의 경제인식과 집권당(더불어민주당) 후보지지

(a) 광역자치단체장 선거

(b) 기초자치단체장 선거



반면에 <그림 2>는 3차 스플라인(cubic spline)을 이용하여 유권자의 경제인식 정도에 따라 지방선거에서 집권당인 더불어민주당 후보를 선택한 예측확률(predicted probabilities) 정도가 달라짐을 보여주고 있다. <그림 2>에서 x축은 유권자의 경제인식을 나타내며, 구체적으로 경제인식과 관련된 변수들은 ‘국가경제 회고’(Retrospective Evaluation of National Economy) 변수와 ‘국가경제 전망’(Prospective Evaluation of National Economy) 변수이며, ‘1’(경제상황이 나빠졌다 또는 나빠질 것이다), ‘2’(비슷하다 또는 비슷해질 것이다), ‘3’(좋아졌다 또는 좋아질 것이다)의 3점 척도로 처리하였다. y축은 <그림 1>에서와 같이 유권자들이 지방선거에서 더불어민주당 후보를 지지한 예측확률을 나타낸다. <그림 2>는 유권자의 경제인식과 집권당 후보를 선택할 예측확률 간 상관관계가 회고적 변수/전망적 변수 및 광역자치단체장/지방자치단체장 선거와 관계없이 비슷한 유형을 보여주고 있다. 경제상황이 1년 전 경제상황 보다 현재의 경제상태가 더욱 나빠졌다고 믿는 유권자들보다 적어도 비슷하거나

더욱 좋아졌다고 믿는 유권자들은 집권당 후보를 더욱 선택하는 경향을 보이고 있다. 전망적 경제인식에 있어서도 이러한 패턴은 유사하게 드러났다. <그림 2>는 1년 후 경제인식에 대하여 현재와 같거나 나아질 것이라고 믿는 유권자들이 이번 지방선거에서 집권당 후보를 더욱 선택하는 경향이 있음을 보여주고 있다. 그러나 <그림 2>는 경제상황이 ‘비슷하다’와 ‘나아졌다’ 또는 ‘비슷해 질 것이다’ 또는 ‘나아질 것이다’ 사이의 유의미한 차이는 보여주지 않고 있다.

### 3) 사회·복지정책: 최저임금 상향 조정 및 주52시간 근로시간 단축

4년전 제6회 지방선거 때만 하더라도 40대 유권자가 가장 많고 60대 이상은 그 다음이었지만 이번 지방선거 유권자 네 명 중 한 사람은 60대 이상이였다. 20·30·40대를 합친 유권자보다 60대 이상 노년층이 많은 지역이 전국 226개 시·군·구의 40%를 웃돌기 때문에 60대 이상 유권자의 표심을 잡는 공약 역시 중요하다고 할 수 있다. 한국의 고령층 유권자는 여건 상 노인복지에 관심이 클 수밖에 없어 건강보험 등과 같은 사회복지 정책에 관심이 많다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> <표 6>은 복지·사회 영역 예산지출에 대한 유권자의 입장을 연령별로 정리해 놓은 표이다. <표 6>의 결과는 19-29세 사이의 유권자 23.3%는 복지·사회 영역에 대하여 정부가 예산을 더 지출해야 한다고 생각하는 반면에 60세 이상의 유권자의 28.1%가 예산지출에 대하여 찬성하고 있음을 보여준다. 따라서 60세 이상의 고령층 유권자들이 복지·사회 정책에 더 민감하다고 할 수 있다.

<표 6> 복지/사회 영역 예산지출에 대한 유권자의 입장

	N	더 지출	동일	적게 지출	계
19-29세	176	23.3	48.9	21.0	100
30 대	170	24.7	49.4	18.2	100
40 대	201	24.9	47.8	19.9	100
50 대	200	30.0	47.0	17.5	100
60세 이상	253	28.1	44.7	21.3	100
총 인원	1000				

6) <https://news.joins.com/article/22565721>

반면에 한국갤럽이 6·13 지방선거 직후 조사한 설문조사에서 문재인 대통령의 직무수행에 대한 긍정 평가율은 79%로 2주 전보다 4% 포인트 상승하였으며 긍정평가 이유의 9%에 해당하는 사안은 최저임금 인상이었다(한겨레 2018/6/15).<sup>7)</sup> 하지만 본 연구에 따르면 최저임금에 대한 지지 정도는 특정정당이나 정치인에 대한 지지여부에 따라 다르게 나타났다. <표 7>은 지난 대선에서 지지한 후보에 따라 최저임금 상향조정에 대한 유권자의 입장이 어떻게 다른지 보여준다. 지난 대선에서 문재인 후보를 선택한 후보들의 68.5%가 정부가 주도하고 있는 최저임금 상향 조정에 찬성하고 있으나 보수후보인 홍준표 후보를 선택한 유권자들의 57.5%는 최저임금 상향 조정에 찬성을 하고 있다. 또한 안철수 후보와 유승민 후보를 선택했던 유권자들의 경우도 최저임금 상향에 대한 찬성비율이 문재인 후보를 뽑았던 유권자들 보다는 낮았다.

〈표 7〉 최저임금 상향 조정에 대한 유권자의 입장

지난 대선에서 지지한 후보	N	찬성	반대	계
문재인	615	68.5	31.5	100
홍준표	153	57.5	42.5	100
안철수	71	53.5	46.5	100
유승민	36	55.6	44.0	100
심상정	12	100	0.0	100
기타후보	9	88.9	11.1	100

<그림 3>은 유권자의 복지예산 지출 선호와 집권당(더불어민주당) 후보 지지 확률 사이의 상관관계를 보여주고 있다. x축은 유권자의 사회·복지정책에 대한 선호를 나타내며, 구체적으로 ‘복지·사회 영역 예산지출에 대한 입장’에 ‘1’(지금보다 매우 더 적게 지출해야 한다), ‘2’(지금보다 다소 더 적게 지출해야 한다), ‘3’(지금과 동일하게 지출해야 한다), ‘4’(지금보다 다소 더 많이 지출해야 한다), ‘5’(지금보다 매우 더 많이 지출해야 한다)의 5점 척도로 구성되어 있다. <그림 3>은 광역자치단체장 선거와 기초자치단체장 선거에서 모두 복지·사회 영역 예산지출에 대하여 찬

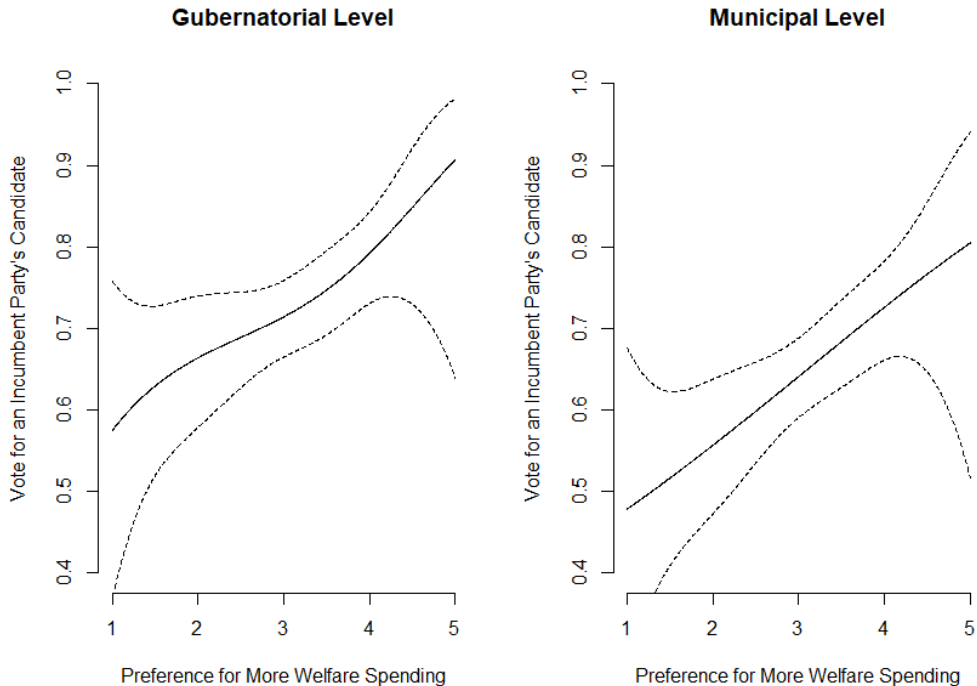
7) [http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/849235.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/849235.html)

성하는 유권자일수록 더불어민주당 후보를 선택할 확률이 높아짐을 보여주고 있다.

〈그림 3〉 유권자의 복지예산 지출 찬성과 집권당(더불어민주당) 후보 지지

(a) 광역자치단체장 선거

(b) 기초자치단체장 선거



#### 4) 문재인 정부 평가

마지막으로 6·13 지방선거가 문재인 정부에 대한 중간평가의 성격인지 아니면 중앙정치 보다는 지역현안이 중요한 선거인지에 대한 분석이 필요하다고 여겨진다. 예를 들어 지방선거에서 만약 문재인 대통령이 국정을 수행하는데 있어 야당이 발목을 잡아서 안된다는 분위기가 형성되면 여당인 민주당에 호재가 될 것이고 지역현안이 더욱 중요한 선거라고 여겨지면 다른 양상이 전개될 수 있을 것이다. 따라서 실제 언론에서 문재인 정부의 국정운영을 평가하는 선거라고 언급했던 것과는 별도로 실제 유권자들은 어떠한 인식을 갖고 있는지 분석할 필요가 있다. <표 8>은 지역, 성별, 연령과 상관없이 유권자들은 이번 지방선거를 문재인 정부의 국정운영



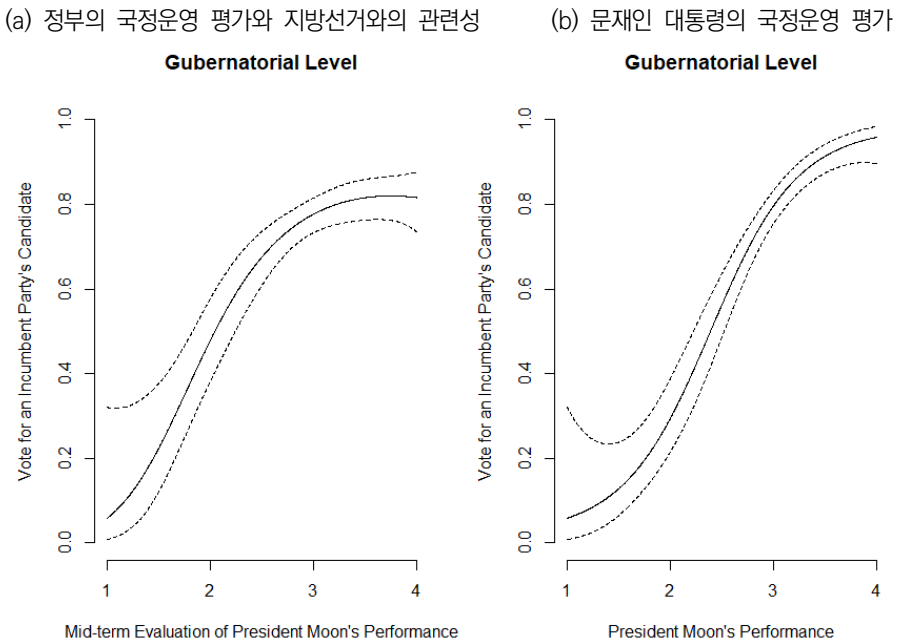
을 평가하는 선거로 인식하고 있음을 보여주고 있다. 구체적으로 전체적으로 80.9%의 유권자들이 문재인 정부의 중간평가로 이번 지방선거를 인식하고 있었다. 반면 연령별로 비교해 볼 때 60세 이상의 유권자들은 이번 지방선거를 국정운영과 결부시켜 인식하는 비율이 상대적으로 낮았다.

〈표 8〉 “이번 선거는 문재인 정부의 국정운영을 평가하는 선거이다”라는 의견에 대한 유권자의 인식

		사례수	매우 공감한다	대체로 공감한다	별로 공감하지 않는다	전혀 공감하지 않는다	공감	비공감		
전체		(1000)	15.90	65.00	16.80	2.30	80.90	19.10	100	
지역	서울	(198)	18.18	61.62	14.65	5.56	79.80	20.20	100	
	부산	(69)	7.25	62.32	30.43	0.00	69.57	30.43	100	
	대구	(49)	20.41	46.94	28.57	4.08	67.35	32.65	100	
	인천	(57)	5.26	78.95	14.04	1.75	84.21	15.79	100	
	광주	(29)	17.24	82.76	0.00	0.00	100	0.00	100	
	대전	(30)	16.67	83.33	0.00	0.00	100	0.00	100	
	울산	(21)	23.81	71.43	4.76	0.00	95.24	4.76	100	
	세종	(3)	0.00	33.33	66.67	0.00	33.33	66.67	100	
	경기	(246)	15.45	65.85	18.29	0.41	81.30	18.70	100	
	강원	(30)	3.33	76.67	20.00	0.00	80.00	20.00	100	
충북	충북	(31)	12.90	83.87	3.23	0.00	96.77	3.23	100	
	충남	(42)	23.81	73.81	2.38	0.00	97.62	2.38	100	
	전북	(37)	13.51	86.49	0.00	0.00	100	0.00	100	
	전남	(38)	73.68	26.32	0.00	0.00	100	0.00	100	
	경북	(54)	5.56	50.00	31.48	12.96	55.56	44.44	100	
	경남	(66)	1.52	62.12	34.85	1.52	63.64	36.36	100	
	성별	남성	(496)	14.92	66.53	16.33	2.22	81.45	18.55	100
		여성	(504)	16.87	63.49	17.26	2.38	80.36	19.64	100
연령	19-29세	(176)	12.50	68.18	17.05	2.27	80.68	19.32	100	
	30대	(170)	18.24	67.06	12.94	1.76	85.29	14.71	100	
	40대	(201)	15.42	67.16	16.42	1.00	82.59	17.41	100	
	50대	(200)	17.00	64.50	16.50	2.00	81.50	18.50	100	
	60세 이상	(253)	16.21	60.08	19.76	3.95	76.28	23.72	100	

<그림 4>는 중앙정치와 광역자치단체장 선거에서 집권당 후보지지와의 관련성을 보여 준다. <그림 4-a>에서 x축은 ‘이번 선거는 문재인 정부의 국정운영을 평가하는 선거이다’라는 정책의견에 대한 유권자의 선호를 반영한다. 구체적으로 ‘1’(전혀 공감하지 않는다), ‘2’(별로 공감하지 않는다), ‘3’(대체로 공감한다), ‘4’(매우 공감한다)의 4점 척도로 처리하였다. 반면에 <그림 4-b>에서 x축은 ‘선생님께서 문재인 대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까?’라는 문재인 대통령이 국정운영 질문에 대한 유권자의 평가를 ‘1’(매우 잘못하고 있다), ‘2’(대체로 잘못하고 있다), ‘3’(대체로 잘하고 있다), ‘4’(매우 잘하고 있다)의 4점 척도로 처리하여 반영하고 있다. <그림 4>는 지방선거를 문재인 정부의 국정운영을 평가하는 선거로 여기는 유권자나 문재인 대통령의 국정운영에 대하여 긍정적으로 평가하는 유권자일수록 광역자치단체장 선거에서 더불어민주당 후보를 선택할 확률이 높아짐을 보여주고 있다. 특히 문재인 대통령의 국정운영에 대하여 매우 긍정적으로 생각하는 유권자의 거의 대부분이 광역자치단체장 선거에서 민주당 후보를 선택하는 경향이 있음을 보여주고 있다.

**<그림 4> 유권자의 대통령 지지와 집권당(더불어민주당) 후보지지**



## 5. 선거쟁점과 유권자의 투표행태에 관한 통계분석

5장에서는 보다 체계적인 분석을 위하여 선거쟁점과 유권자의 투표행태에 대한 통계분석결과를 제시한다. 본 연구의 경험적 분석에서 종속변수는 집권당인 더불어민주당 후보 선택여부이며 독립변수는 유권자가 인식하고 있는 안보상황, 경제상황, 사회·복지정책에 대한 인식과 문제인 정부 국정운영 평가가 지방선거에 관련이 있다는 인식이다. 종속변수인 ‘광역단체장 후보 선택(또는 기초단체장 후보 선택)’ 변수는 광역단체장 선거(또는 기초단체장 선거)에서 민주당 후보를 선택하면 ‘1’ 아니면 ‘0’으로 처리하였다. 종속변수는 이항변수이기 때문에 통계분석 모형으로 로짓 모형(Binary Logistic Model)을 사용한다.

독립변수인 안보이슈에 대한 유권자의 인식에 관한 변수는 4점 척도이며 ‘현 시점에서 남북대화는 적절하지 않다’라는 정책 의견에 ‘1’(매우 찬성한다), ‘2’(찬성한다), ‘3’(반대한다), ‘4’(매우 반대한다)로 코딩하였고, 경제인식과 관련된 독립변수들은 ‘국가경제 회고’ 변수와 ‘국가경제 전망’ 변수이며, ‘1’(경제상황이 나빠졌다), ‘2’(비슷하다), ‘3’(좋아졌다)의 3점 척도로 처리하였다. 또한 사회·복지정책에 대한 인식은 ‘복지·사회 영역 예산지출에 대한 입장’에 ‘1’(지금보다 매우 더 적게 지출해야 한다), ‘2’(지금보다 다소 더 적게 지출해야 한다), ‘3’(지금과 동일하게 지출해야 한다), ‘4’(지금보다 다소 더 많이 지출해야 한다), ‘5’(지금보다 매우 더 많이 지출해야 한다)의 5점 척도이다. 끝으로 정부 국정운영 평가가 지방선거에 관련이 있다는 인식은 ‘이번 선거는 문제인 정부의 국정운영을 평가하는 선거이다’라는 정책의견에 ‘1’(전혀 공감하지 않는다), ‘2’(별로 공감하지 않는다), ‘3’(대체로 공감한다), ‘4’(매우 공감한다)의 4점 척도로 처리하였다. 통제변수로는 민주당 정당일체감, 지역선거공약에 대한 인지도, 여성, 세대, 교육수준, 소득수준의 변수를 이용하였다.

<표 9>는 광역자치단체장 선거에서 유권자들이 왜 민주당 후보를 선택하였는지에 대한 회귀분석 결과이다. 첫째, 광역자치단체장 선거에서 문제인 정부가 추진했던 남북대화가 시의적절하다고 생각하는 유권자들은 광역자치단체장 선거에서 민주당 후보를 선택하는 것으로 드러났다. 다만 모형4에서 남북대화 지지 변수의 영향은 90% 수준에서 유의미한 것으로 나타났다. 남북협상을 통한 한반도 평화체제

구축하려는 정부의 입장에 동의하는 유권자들은 광역자치단체장 선거에서 집권당인 민주당 후보를 선호하는 경향이 있었다.

둘째, 지난 1년 동안의 국가경제에 대하여 긍정적으로 인식하고 있는 유권자들 역시 집권당인 민주당 후보를 광역자치단체장으로 선택하는 경향이 있었다. 반면에 미래의 경제상황에 대한 긍정적 전망은 민주당 후보를 선택하는데 있어 유의미한 영향을 끼치지 못하는 듯하였다. 결과적으로 <표 9>의 결과는 지방선거에서도 유권자들이 경제투표를 하는 경향이 있음을 보여줌과 동시에 회고적 경제평가가 중요함을 밝혀주고 있다. 이러한 결과는 재임이 불가한 단임제 대통령과 달리 보상과 처벌의 책임이 가능한 광역단체장 선거에서 과거의 업적이 중요한 영향을 끼친다는 배은진·염기홍(2016)의 발견과 유사한 것이라 할 수 있다.

셋째, 복지·사회 영역 예산지출에 대한 유권자의 정책 선호는 통상적인 수준에서 광역자치단체장을 선택하는데 있어 중요한 영향을 끼치지 않았다. 다만 90% 수준에서 정부가 복지·사회 영역에서 예산을 더욱 지출해야 한다고 믿는 유권자들은 민주당 후보를 선택하는 경향이 있음이 드러났다.

넷째, 6·13 지방선거를 문재인 정부의 국정운영을 평가하는 선거로 인식하는 많은 유권자들은 민주당 후보를 광역자치단체장으로 선택하였다. 이러한 결과는 이번 지방선거를 통해 문재인 대통령이 국정을 수행하는데 있어 야당이 방해가 되면 안된다고 생각하는 유권자의 인식이 결과적으로 더불어민주당이 광역단체장 17곳 가운데 14곳에서 승리하는데 있어 많은 도움이 되었다는 사실을 보여준다고 할 수 있다.

끝으로 우선 모든 모형의 결과에서 민주당 지지자는 광역자치단체장 선거에서 민주당 후보를 선택한 것으로 드러났다. 이는 지방선거에서 정당일체감의 영향력을 보여주는 것이다, 또한 <표 9>의 분석결과는 젊은 세대이거나 교육수준이 높은 유권자들이 민주당 후보를 지지하였음을 보여준다. 반면에 유권자의 소득수준이나 지역선거공약에 대한 유권자의 인지도는 통상적인 수준에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러났다.

〈표 9〉 선거쟁점과 유권자의 투표행태(광역자치단체장 선거)

	모형1	모형2	모형3	모형4
민주당 지지자	3.489** (0.440)	3.502** (0.440)	3.599** (0.449)	3.595** (0.452)
지역선거공약에 대한 인지도	0.058 (0.221)	0.078 (0.215)	0.072 (0.222)	-0.061 (0.234)
남북대화 지지	0.411* (0.187)	0.396* (0.182)	0.444* (0.189)	0.334+ (0.198)
여성	0.225 (0.243)	0.210 (0.236)	0.232 (0.243)	0.283 (0.252)
세대	-0.322** (0.103)	-0.306** (0.101)	-0.326** (0.104)	-0.349** (0.108)
국가경제에 대한 긍정적 회고	0.957** (0.217)		1.198** (0.276)	1.091** (0.290)
국가경제에 대한 긍정적 전망		0.302+ (0.177)	-0.323 (0.228)	-0.394+ (0.234)
문재인 정부 국정운영 평가 선거	0.473* (0.190)	0.626** (0.181)	0.470* (0.191)	0.515* (0.202)
복지/사회영역 정부지출 찬성				0.260+ (0.156)
교육수준	0.420** (0.140)	0.407** (0.136)	0.406** (0.140)	0.373* (0.147)
소득수준	-0.125+ (0.073)	-0.112 (0.071)	-0.121 (0.074)	-0.128+ (0.076)
상수	-3.822** (1.171)	-3.426** (1.142)	-3.729** (1.173)	-1.957 (1.398)
<i>N</i>	616	618	615	580
log likelihood	-224.517	-234.006	-223.124	-207.513
Pseudo $R^2$	0.389	0.365	0.393	0.393

주 : 종속변수는 민주당 후보 선택 여부이다.

\*\* p<0.01 \* p<0.05 + p<0.10 (two-tailed)

<표 10>은 유권자들이 기초자치단체장 선거에서 집권당인 더불어민주당 후보를 선택한 원인에 대하여 분석한 결과이다. <표 9>의 결과와 유사하게 남북대화 지지, 국가경제에 대한 긍정적 회고, 문재인 정부 국정운영 평가가 지방선거에 관련이 있다는 유권자의 인식은 기초자치단체장 선거에서 민주당 후보를 선택하는데 있어 유의미한 영향을 끼쳤다. 다만 모형8에서 복지·사회 영역 예산지출을 찬성하는 유권자일수록 민주당 후보를 광역자치단체장으로 선택하는 경향이 있었다. 20대 총선

분석에서 안보·국방 정책에 대한 선호는 지역구 후보 선택과 비례 대표 정당 선택에 모두 영향을 미쳤으나 복지·사회 정책에 대한 선호는 지역구 후보 선택에만 영향을 미쳤음을 밝힌 김성연(2017)의 연구처럼 복지·사회 정책에 대한 선호는 기초자치단체장 선거에서 더욱 중요하였다. 이 같은 결과는 유권자들이 광역단체장 선거보다 기초자치단체장 선거에서 복지·사회적 쟁점들이 더욱 중요하다고 여기는 경향이 있음을 의미한다고 해석해 볼 수 있다.

〈표 10〉 선거쟁점과 유권자의 투표행태(기초자치단체장 선거)

	모형5	모형6	모형7	모형8
민주당 지지자	2,156** (0,240)	2,202** (0,245)	2,219** (0,248)	2,330** (0,259)
지역선거공약에 대한 인지도	0,088 (0,191)	0,111 (0,190)	0,091 (0,191)	-0,008 (0,204)
남북대화 지지	0,530** (0,154)	0,505** (0,153)	0,543** (0,155)	0,423** (0,162)
여성	0,116 (0,209)	0,138 (0,208)	0,121 (0,209)	0,118 (0,218)
세대	-0,175* (0,089)	-0,169+ (0,088)	-0,176* (0,089)	-0,215* (0,093)
국가경제에 대한 긍정적 회고	0,398* (0,182)		0,538* (0,223)	0,389+ (0,234)
국가경제에 대한 긍정적 전망		0,075 (0,156)	-0,200 (0,190)	-0,239 (0,198)
문재인 정부 국정운영 평가 선거	0,557** (0,173)	0,618** (0,166)	0,553** (0,173)	0,625** (0,183)
복지/사회영역 정부지출 찬성				0,299* (0,133)
교육수준	0,242* (0,120)	0,241* (0,120)	0,232+ (0,120)	0,215+ (0,128)
소득수준	-0,075 (0,120)	-0,069 (0,063)	-0,070 (0,064)	-0,078 (0,067)
상수	-4,031** (1,032)	-3,793** (1,028)	-3,937** (1,031)	-2,186+ (1,203)
<i>N</i>	616	618	615	580
log likelihood	-298,551	-301,924	-297,462	-273,846
Pseudo <i>R</i> <sup>2</sup>	0,261	0,254	0,263	0,274

주 : 종속변수는 기초자치단체장 선거에서 민주당 후보 선택 여부이다.

\*\* p<0.01 \* p<0.05 + p<0.10 (two-tailed)

## 6. 결론

지방선거는 풀뿌리 민주주의 및 지방분권의 핵심적인 제도이지만 한국의 지방선거에서는 지역의 고유한 쟁점이나 공약보다는 중앙의 이슈나 정치적인 쟁점이 더욱 부각되는 경향이 있다. 이번 6·13 지방선거에서도 선거직전에 갑작스럽게 전개되었던 남북회담 및 북미회담으로 지방선거의 고유한 이슈가 실종되었다고 볼 수 있다. 지방선거 투표율이 60%대를 넘은 것은 1995년 제1회 지방선거의 68.4% 이후 23년 만이라고 할 수 있지만, 높아진 투표율은 지방자치에 대한 관심이 상승했기라고 하기 보다는 사전투표제도의 확립에 의한 것이며 동시에 지난해 대선에서 보여준 정치의식이 이어져서 유권자의 관심이 높아졌고 이러한 맥락에서 정부여당이 일할 수 있도록 도와주기 위하여 유권자들이 결집한 현상을 반영한다고 할 수 있다.

본 연구는 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거쟁점을 규명하고 이에 따른 유권자의 투표행태를 체계적으로 분석하고자 하였다. 우선 역설적으로 6·13 지방선거를 둘러싼 최대 이슈는 한반도 평화체제 구축의 가능성에 관한 것이라 할 수 있다. 지방선거 기간 동안 남북 정상외 판문점 선언은 지방선거를 앞둔 정치권의 주요 쟁점으로 부상하였으며, 여당인 더불어민주당은 대북위협을 해소하기 위해 야당에 초당적 협력을 당부하는 반면 자유한국당은 판문점 선언을 “위장평화쇼”라고 비판하였다. 결과적으로 이러한 남북협상을 시의적절하다고 평가하는 유권자일수록 여당인 민주당 후보에 힘을 실어줬다고 얘기할 수 있다. 비록 사회경제적 이슈는 안보적 이슈에 비하여 상대적으로 전국적인 쟁점이 되지 못했으나 이번 광역단체장 선거에서 유권자들이 가장 중요하게 고려했던 정책은 일자리 창출 및 지역경기 활성화였다. 이러한 맥락에서 이번 지방선거에서도 유권자의 경제투표 현상이 발견되었다. 본 연구의 경험적 분석은 지방선거에서도 유권자들이 경제투표를 하는 경향이 있음을 보여줌과 동시에 회고적 경제평가가 중요함을 보여준다. 많은 유권자들은 지방선거를 통해 문재인 대통령이 국정을 수행하는데 있어 야당이 방해가 되면 안 된다고 생각하였으며, 그러한 유권자들의 인식이 결과적으로 더불어민주당이 광역단체장 압승하는데 일조했다고 여겨진다. 마지막으로 본 연구에서는 유권자들이 광역단체장 선거보다 기초자치단체장 선거에서 복지·사회적 쟁점들이 더욱 중요하다

고 여기는 경향이 있음을 발견하였다.

지방선거는 지방자치의 핵심적인 제도이지만 지방선거에서 보여지는 중앙정치와 강한 영향은 지방자치의 자율성을 침해하는 심각한 문제라고 할 수 있다. 또한 본 연구에서 자세히 다루지는 않았지만 동시지방선거에서의 정당일괄 투표현상(이현우 1999; 이현우·황아란 1999)도 또다른 지방선거의 문제라고 여겨진다. 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회 공동 의뢰의 리서치앤리서치 제7회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사에서도 투표한 유권자의 49.2%나 되는 유권자들이 광역단체장, 광역의회선거, 광역비례대표선거, 기초단체장 선거, 기초의회선거, 기초비례대표선거에서 집권당인 더불어민주당 또는 더불어민주당 후보를 선택했다. 지방선거 동시실시가 선거비용을 낮추고 투표율을 높이는데 도움은 되겠지만 향후 이러한 문제점들에 대한 제도적 보완이 있어야 할 것이다.

최근 한국 주요정당들이 선거에서 점차 쟁점에 기반한 이념적 차이를 통해 유권자의 지지를 동원하고 있고, 점차 변화된 투표행태를 보이는 유권자들이 향후 한국 유권자 집단의 중추를 형성할 것이라는 전망이 가능하다. 이에 본 연구는 지방분권의 핵심제도인 지방선거의 쟁점과 이에 따른 유권자의 투표행태를 체계적으로 분석하고 있다는 점에서 한국정치에 있어 중요한 정치적 함의를 제공한다.



## 참고문헌

- 강원택. 2008. “2007년 대통령 선거와 이슈.” 『의정연구』 제14권 제1호: 31-58.
- 강원택. 2010. “천안함 사건은 지방선거의 변수였나?” *EAI Opinion Review*. No.201006-01.
- 김성연·정효명. 2014. “정책 선호가 정당지지에 미치는 영향: 19대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 48-1: 119-140.
- 김성연. 2017. “20대 총선에서 정책 투표의 영향 - 안보와 복지 이슈를 중심으로.” 『한국정당학회보』 16-3: 47-78.
- 김성연·김준석·길정아. 2013. “한국 유권자들은 정책에 따라 투표하는가?” 『한국정치학회보』 47-1: 167-183.
- 김왕식. 2008. “경제적 상황이 제17대 대통령선거에 미치는 영향.” 『교과교육학연구』 제12권 2호: 601-615.
- 김형준. 2014. “역대 지방선거 결과와 6.4 지방선거 전망” 『월간조선』 3월호.
- 배은진·엄기홍. 2016. “한국 지방선거에서의 경제투표?: 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 제26집 2호: 77-97.
- 송진미·박원호. 2016. “이슈경쟁과 합의이슈모델.” 『한국정당학회보』 15-1: 29-62.
- 우정엽·강충구. 2013a. “선거이슈와 유권자의 선택.” 박찬욱 외 『한국유권자의 선택 1: 2012 총선』 217-252.
- 우정엽·강충구. 2013b. “18대 대통령 선거에서의 이슈투표.” 박찬욱 외 『한국유권자의 선택 2: 18대 대선』 277-310.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』 서울: 후마니타스.
- 이현우. 1998. “한국에서의 경제투표: 15대 대통령선거 분석.” 이남영편 『한국의 선거Ⅱ』 서울: 푸른길: 97-150.
- 이현우. 1999. “동시선거제도와 유권자의 선택.” 조중빈 편. 『한국의 선거Ⅲ』, 서울: 푸른길.
- 이현우. 2011. “제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가.” 『선거연구』 1-1: 37-64.
- 이현우·황아란. 1999. “선거제도에 따른 지역주의 효과의 변화.” 『한국과 국제정치』 15-2: 89-118.
- 류재성 외. 2008. “누가 경제투표를 하는가?: 사회경제적 변인분석.” 박찬욱편 『제17대 대통령 선거를 분석하다』 서울: 생각의 나무: 250-290.

- 장승진. 2013. “경제민주화와 제18대 대선.” 『한국정당학회보』 12-1: 87-112.
- 정한울 · 권혁용. 2009. “경제가 선거에 미치는 영향: 17대 대통령선거와 18대 총선에서의 경제투표.” 김민진 · 이내영 편 『변화하는 한국유권자3』 서울: EAI: 205-241.
- 한정훈. 2015. “한국 지방선거와 정책투표의 가능성-후보자 정책에 대한 지역별 유권자 인식을 중심으로.” 『평화연구』 23-2: 5-41.
- 최준영. 2009. “선거이슈와 투표행태.” 전용주 외 『투표행태의 이해』 서울: 한울아카데미: 128-155.
- Butler, David and Donald E. Stokes. 1974. *Political Change in Britain: the Evolution of Electoral Choice*. Macmillan.
- Brody, Richard A., and Benjamin Page. 1972. “Comment: the Assessment of Policy Voting.” *American Political Science Review* 66(2): 450-458.
- Erikson, Robert S., and Kent L. Tedin. 2007. *American Public Opinion*. 8th ed. New York: Pearson Longman.
- Highton, Benjamin. 2004. “Policy Voting in Senate Elections: The Case of Abortion.” *Political Behavior* 26(2): 181-200.
- Gadarian, Shana K. 2010. “Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidates.” *Journal of Politics* 72(4): 1046-1062.
- Petrocik, John. 1996. “Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study.” *American Journal of Political Science* 43(3): 864-887.
- Simon, Adam. 2002. *The Winning Message: Candidate Behavior, Campaign Discourse, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

한국정치학회 KPSA

# 9

## 6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안

박지영 (명지대학교)



## 6·13 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안

박지영 (명지대학교)

### 1. 서론

이번 제7회 동시지방선거의 투표율은 예상과 달리 60.2%로 높게 나타났다. 이 투표율은 동시지방선거가 처음 시작된 1995년 제1회 지방선거를 제외하고 23년 만에 가장 높은 투표율을 기록한 것이다. 대의민주주의 하에서 국가는 선거를 통해 정치 권력의 정당성과 정치체제의 대표성을 확보하기 때문에 국민들의 투표참여는 그 무엇보다도 중요하다. 특히 지방선거는 우리의 삶과 직결된 생활 민주주의의 출발점이기 때문에 지방선거에서 “누가, 왜, 어떻게 투표하였는가?”를 분석하는 것은 더 나은 민주주의의 토대를 마련하는데 필수적이라 할 수 있겠다.

이처럼 투표참여의 중요성에 대한 많은 논의와 홍보에도 불구하고 많은 민주주의 국가들은 저조한 국민들의 투표참여 문제를 해결하기 위해 고심하고 있다. 사실 유권자의 투표참여에 영향을 미치는 요인은 각 국가의 상황에 따라 다르게 나타나지만, 그럼에도 불구하고 유권자의 사회경제적 지위, 지지 정당, 선거에 대한 관심도, 이념, 정책 등의 요인은 개인의 투표참여에 영향을 미치는 가장 보편적인 요인들로 알려져 왔다. 민주화 이전 한국에서는 여성, 저소득층, 저학력층이 더 적극적으로 투표에 참여하였고, 지역적으로는 대도시에서 농촌으로 갈수록 투표율이 높아지는 촌고도저(村高都低) 양상을 보였으나(동아시아 연구원 2010), 최근에는 젊은 층의 투표 효능감 상승이 활발한 투표참여의 견인차 역할을 하는 것으로 보인다.

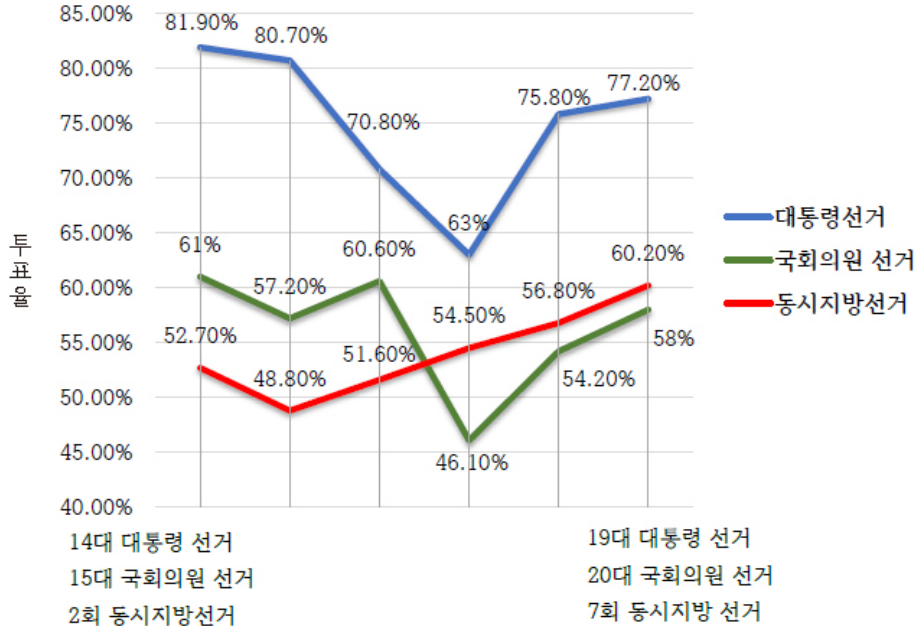
또한 선거의 유형에 따라서도 투표율의 차이가 나타난다. <표 1>과 <그림 1>의 역대 선거 투표율을 보면, 대통령 선거는 제17대 대통령 선거(63.0%)까지 이어지던 하락세가 제19대 대통령 선거(75.8%)에서 상승하며 타 선거보다 높은 투표율을 유지한 반면, 국회의원 선거는 선거마다 투표율이 등락을 반복하며 대체적으로는 감

소하는 추세인 가운데, 제17대 국회의원 선거(60.6%)보다 제18대 국회의원 선거(46.1%)에서 크게 감소(14.5%p)하였다가 지난 제20대 국회의원 선거(60.2%)에서는 상승하였다. 여기에서 흥미로운 점은 지방선거 투표율이 제3회 지방선거(48.9%)이래로 꾸준히 상승하고 있으며, 2010년 이후에는 국회의원 선거 투표율보다도 높은 투표율을 기록하여, 올해는 지방선거에서 역대 두 번째로 높은 투표율을 기록하였다는 사실이다. 과연 어떤 요인이 제7회 동시지방선거에서 유권자들의 기록적인 투표참여에 영향을 미친 것일까?

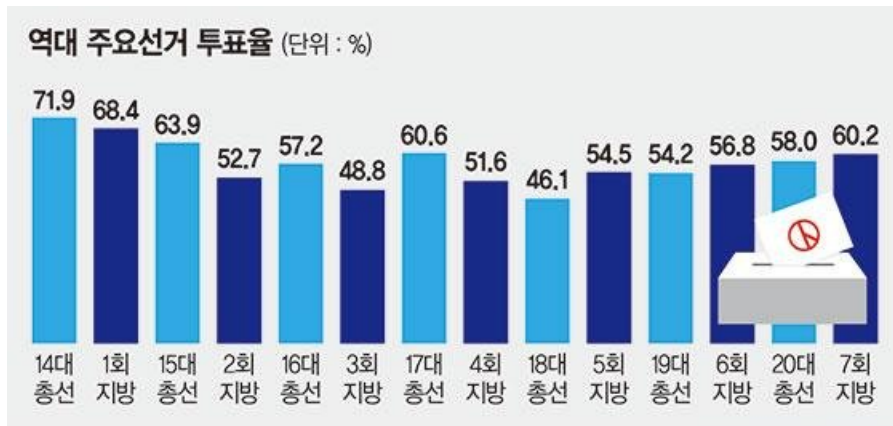
〈표 1〉 역대 주요 선거 투표율 추이 (자료: 중앙선거관리위원회 2018)

대통령 선거	투표율	국회의원 선거	투표율	동시지방선거	투표율
13대 대통령 선거 (1987.12.16)	89.2%	13대 국회의원선거 (1988.4.26)	75.8%		
14대 대통령 선거 (1992.12.18)	81.9%	14대 국회의원선거 (1992.3.24)	71.9%	제1회 동시지방선거 (1995.6.27)	68.4%
15대 대통령 선거 (1997.12.18)	80.7%	15대 국회의원선거 (1996.4.11)	61%	제2회 동시지방선거 (1998.6.4)	52.7%
16대 대통령 선거 (2002.12.19)	70.8%	16대 국회의원선거 (2000.4.13.)	57.2%	제3회 동시지방선거 (2002.6.13)	48.8%
17대 대통령 선거 (2007.12.19.)	63%	17대 국회의원선거 (2004.4.15)	60.6%	제4회 동시지방선거 (2006.5.31)	51.6%
18대 대통령 선거 (2012.12.19)	75.8%	18대 국회의원선거 (2008.4.9)	46.1%	제5회 동시지방선거 (2010.6.2)	54.5%
19대 대통령 선거 (2017.5.9)	77.2%	19대 국회의원선거 (2012.4.11)	54.2%	제6회 동시지방선거 (2014.6.4)	56.8%
		20대 국회의원선거 (2016.4.13)	58%	제7회 동시지방선거 (2018.6.13)	60.2%

〈그림 1〉 역대 주요 선거 투표율 추이



자료: 중앙선거관리위원회 2018



자료: 중앙선거관리위원회

본 연구에서는 투표참여 결정요인에 대한 기존 연구를 바탕으로 유권자의 연령, 성별, 교육, 소득 등과 같은 사회경제적 변수들, 정당일체감 및 정치관심도와 같은 사회심리적 변수들, 그리고 쟁점에 대한 태도 등이 이번 지방선거에서 유권자의 투

표 참여에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 경험적 분석을 위해 본 연구는 한국 정치학회, 한국정당학회, 그리고 한국선거학회의 공동 의뢰로 리서치앤리서치가 실시한 설문조사를 사용한다. 또한 이미 시행 중인 사전투표제도가 실효성 측면에서 투표율 증대에 어떠한 영향을 미쳤고 다른 대안들에 대해 검토해본다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 기존 연구의 검토를 통해 투표참여 결정요인의 유형들을 살펴볼 것이다. 3장에서는 본 연구에 활용된 데이터 및 통계모델, 그리고 이를 구성하는 주요 변수들을 중심으로 분석방법을 제시할 것이다. 4장에서는 제7회 동시지방선거의 특징을 요약하고, 투표참여에 결정적인 영향을 미쳤다고 알려진 주요 변인들을 토대로 투표참여 결정요인에 대한 분석 결과를 설명할 것이다. 5장에서는 투표율 제고방안의 일환으로 이미 시행되고 있는 사전투표제의 실효성을 살펴보고 실행 가능성이 있는 투표촉진제도를 검토할 것이다. 마지막으로, 결론에서는 경험적 발견을 토대로 지방선거에서 투표율 제고를 위한 정책적 함의를 논할 것이다.

## 2. 투표참여에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 연구

정치참여에 관한 미시적 수준의 연구들 중 사회경제적 요인에 초점을 맞춘 연구들은 유권자의 교육수준, 성별, 연령, 인종, 직업, 거주지 그리고 소득 등이 투표행태에 영향을 미친다고 보는 것이다(Verba and Nie 1972). 일찍이 컬럼비아 학파에 의해 주도된 사회학적 모델에서도 사회경제적 요인을 이론적 근거로 삼고 있는데, 이 모델에 따르면 투표 참여 여부는 유권자의 사회경제적 지위, 소속된 사회집단의 특성, 인종, 계층, 종교 등의 영향을 받게 된다(Lazarsfeld et al. 1968). 유권자의 정치적 행태가 정치 사회화 과정을 통해 그들이 소속한 집단의 특성에 따라 결정되기 때문에 정치 사회화 기능을 지니고 있는 가족, 학교, 동료집단등의 역할이 중요하다(임성학 2009). 달턴(Dalton 2002)은 그의 연구에서 높은 소득수준과 학력이 높은 사람들이 정치참여에 더 적극적이고, 연령이 높아짐에 따라 정부 정책의 직접적 이익을 받거나 받지 못하게 되기 때문에 연령이 높아질수록 정치참여는 더욱 증가하게 되며, 성별 역시 정치참여에 영향을 미치는 개인적인 특징으로 사회화 과정을 거치면서 여성보다 남성이 정치참여에 적극적이라고 주장한다(54-55). 특히 투표참여에 있어서 사회경제적 요인을 핵심변수로 간주하는 많은 연구들은 교육수준의 향상이 유권자



의 정치의식을 높이는데 결정적인 역할을 한다고 보는데, 울핑거와 로젠스톤(Wolfinger and Rosenstone 1980)역시 교육이 유권자의 인지적 능력을 증가시켜 정치 과정에 대한 이해를 용이하게 함으로써 결과적으로 투표 비용(the cost of voting)이 감소하게 된다고 주장하였다. 그러나 최근의 일부 연구는 과연 교육수준이 투표참여의 직접적 요인인가라는 의문을 제기하면서 교육수준은 단지 다른 결정요인들의 대리변수(proxy variable)로만 작용한다고 반박하였다(Berinsky and Lenz 2011; Burden 2009; Highton 2009; Hillygus 2005; Kam and Palmer 2008, Milligan, Moretti and Oreopoulos 2004; Sondheimer and Green 2010).

그러나 한국의 경우 사회경제적 요인을 투표참여의 결정요인으로 다룬 연구는 많지 않다. 예를 들어, 일부 학자들은 교육수준이 투표 참여에 영향을 미친다고 주장하는 반면 (김옥 1998, 2002; 이남영 1993), 강경태(2003)는 14대와 15대 대선을 대상으로 한 연구에서 교육수준이 투표참여에 아무런 효과가 없었다고 주장하였다. 대신 한국에서의 투표참여는 소득이나 계급에 의해 투표하는 서유럽이나 인종 및 소득 등이 주로 영향을 미치는 미국과는 달리 지역주의를 기반으로 하는 투표행태가 두드러지게 나타난다고 주장하였다(임혁백 2011).

한편, 사회심리학적 요인은 소속집단을 포함한 사회적 요인과 함께 심리적 영향을 고려한 것으로 미시건 학파의 투표 행태 이론을 뒷받침하는데 주로 사용되었다. 캠벨 외(Campbell et al. 1960)에 따르면, 소속집단과 부모의 정치적 성향이 초기 사회화 과정을 통해 유권자의 정당일체감 형성에 영향을 미쳐 성인이 된 후의 투표 선택에 지대한 영향을 준다. 이처럼 사회심리학적 요인은 정당일체감 이외에도 시민 의무감, 정치효능감, 정치지식 수준, 그리고 정치에 대한 관심도 등이 개인의 투표참여 및 선택에 중요한 요인으로 작용한다. 특히 미시건 학파의 학자들은 유권자의 투표결정에 영향을 미치는 여러 요인들이 존재하지만, 정당일체감이 다른 어떠한 요인들보다도 유권자가 투표결정을 내리는 데 강한 영향을 미치고 있다고 주장한다. 왜냐하면 정당이 유권자들로 하여금 정치적 평가를 내리는 데 정보의 다양성 및 복잡성을 단순화 시켜주고 단서를 제공해 주는 역할을 하기 때문이다. 또한, 정당일체감은 유권자가 정치적 정보를 접하게 될 때 인식의 선별기제(perceptual screen)로 작용하기 때문에, 정치적 쟁점에 대한 견해를 형성하는 데 결정적인 영향을 미친

다고 주장한다(Campbell et al. 1960).

한국 선거연구의 경우, 많은 학자들은 정당일체감 대신 ‘여야성향’이 장기적이고 안정적인 심리적 요인으로 작용하여 유권자의 투표행태를 결정짓는 변수라고 주장하였다(김형준·유성모 1997; 성내경 1995; 박찬욱 1993; 유정인 1999; 조중빈 1993). 그러나 황아란(1998)과 이현출(2001)은 1997년의 제15대 대선에서 집권당의 여야 교체가 이루어졌기 때문에 더 이상 여야성향이 아닌 ‘정당성향’ 혹은 ‘정당태도’라는 개념을 사용하거나 정당일체감을 가지고 한국 유권자의 투표행태를 설명해야 한다고 주장하였다. 한편, 최근에 일부 학자들은 한국 정당들 특유의 빈번한 이합집산과 당명변경으로 인해 유권자들이 특정 정당에 대해 안정적인 애착심을 발전시키고 이를 후속 세대에게 전수하기 어렵기 때문에 정당일체감이라는 개념을 투표 참여의 결정요인에 적용하기보다는 정당에 대한 감정적 호감도(feeling thermometer)를 가지고 유권자의 정당에 대한 태도를 측정하는 것이 적합하다고 주장하였다(박원호 2013; 한정훈 2012; 장승진 2015).

마지막으로 유권자의 투표참여 여부를 경제적 관점으로 접근하는 합리적 선택 모델(rational choice model)이 있다. 키(Key 1966)는 앞의 두 투표행태 모델들을 비판하며 유권자는 자신의 이익에 부합되는 정책을 선택할 수 있을 만큼 합리적이라고 주장하였다. 즉, 유권자의 투표참여는 심리적인 요인이 아닌 본인과 정당의 정강정책 또는 쟁점에 대한 거리감, 업적평가(회고적 투표) 또는 정책의 실현 가능성에 대한 기대감(전망적 투표), 그리고 선거의 경합 정도에 따라 결정된다고 보는 것이다. 예를 들어, 크레이머(Kramer 1971)는 거시경제 지표가 좋을수록 유권자는 여당 및 여당 후보자에게 투표하고, 그렇지 않을 경우 야당 및 야당 후보에게 투표하는 경향이 있다는 것을 발견하였고, 클레프너와 베이커(Kleppner and Baker 1980)는 정당의 경쟁 정도가 투표율에 중요한 변수로 작용한다는 것을 보여주었다. 한편, 다운스(Downs 1957)는 유권자 개인이 투표참여로 인해 얻는 비용 및 효용, 그리고 유권자 개인의 한 표가 혜택을 가져올 확률에 의해 투표참여 여부를 결정한다고 보았다. 다운스의 논리를 따른다면 합리적인 유권자는 투표행위가 수반하는 기대효용이 투표에 불참할 때 기대되는 효용보다 클 때 투표하며 그 반대의 경우 투표에 불참하게 되어 ‘투표의 역설(paradox of voting)’ 현상이 나타나게 되는 것이다. 그러나 이러한

다운스의 논리는 투표행위로 인한 기대효용이 미미함에도 불구하고 많은 유권자들이 자신의 표를 행사하는 것을 설명할 수 없기 때문에, 이를 보완하기 위해 라이커와 오데슈(Ricker and Odeshook 1968)은 다운스의 모델에 시민적 의무감, 즉 투표로부터 얻는 심리적 만족감 혹은 투표 효능감을 추가하였다.

한국적 맥락에서, 국가 경제에 대한 회고적 투표를 분석한 연구들에 따르면, 유권자는 현직자의 과거 업적에 기반을 두어 투표하며, 경제지표가 부정적일수록 야당에게 투표한다고 주장하였고(이내영 외 2007, 강원택 2008, 김왕식 2008, 이갑운 2011, 정한울 외 2009, 장승진 2012), 배은진·엄기홍(2016)은 대통령 선거나 국회의원 선거와 마찬가지로 지방선거에서도 회고적 경제투표가 선거에서 중요하게 작용한다는 것을 보여주었다. 한편, 국가경제에 대한 전망적 투표를 투표참여의 결정 요인으로 분석한 연구들도 있다 (박경산 1993, 황아란 2000, 강원택 2012, 강우진 2013). 더 나아가, 일부 연구에 따르면, 피오리나(Fiorina 1981)가 지적한 바와 같이, 유권자는 경제에 대한 책임을 묻는 회고적 평가를 토대로 향후 국가경제를 잘 이끌 것으로 보이는 후보자를 선택하기 때문에 회고적 투표와 전망적 투표를 함께 고려한다고 주장하였다(김재한 1993, 이현우 1998, 정한울 2007, 이재철 2008, 류재성 외 2008, 권혁용 2008, 정한울·권혁용 2009). 한편, 김재한(1993)과 김영태(2000)는 유권자가 압도적 당선보다 치열한 경쟁을 예상할 경우 투표율이 상승한다는 것을 발견하였다.

### 3. 데이터 및 방법론

본 연구는 제7회 동시지방선거의 선거결과를 가지고 유권자가 투표행위를 하는데 있어 어떠한 요인에 의해 투표결정을 하는가에 대해 검증하는데에 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 한국정치학회, 한국정당학회, 그리고 한국선거학회의 공동 의뢰로 리서치앤리서치가 만 19세이상 전체 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사를 활용하였다.

본 연구의 통계모델은 로지스틱 회귀분석을 사용하였으며, 종속변수는 ‘투표참여 여부’이고, 독립변수는 사회경제적 변수들<sup>1)</sup> (연령, 성별, 교육, 소득), 사회심리적 변수들 (정당일체감, 이념, 정치에 대한 관심도, 투표효능감), 그리고 쟁점에 대한 태도

변수 (지역 공약에 대한 인지도, 국가경제 회고변수, 개인경제 회고변수)이다. 종속 변수인 ‘투표참여 여부’ 변수는 이번 지방선거에서 투표했으면 ‘1’ 아니면 ‘0’으로 처리하였다. 독립변수 중 성별 구분은 여성을 ‘1’으로 남성을 ‘0’으로 처리했으며, 나머지 변수의 경우 명목값이 높을수록 교육수준, 소득수준, 연령이 높은 것으로 처리하였다.

정당일체감은 정당에 대해 가장 가깝다고 느끼는 정당을 나타낸 것으로 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 그리고 정의당을 각각 가변수(dummy variable)로 처리하였다. 정치에 대한 관심도와 투표효능감, 그리고 지역공약에 대한 인지도는 각각 4점 척도로 ‘1’(전혀 모른다)부터 ‘4’(매우 잘 알고 있다)로 처리했다. 국가경제 상황에 대한 인식변수로는 ‘국가경제 회고변수’와 ‘국가경제 전망변수’를 사용하였는데, 이들은 각각 3점 척도이며, ‘1’(경제상황이 나빠졌다/나빠질 것이다), ‘2’(비슷하다/비슷할 것이다), ‘3’(좋아졌다/좋아질 것이다)으로 처리하였다. 한편, 이념의 경우 11점 척도이며 0점은 진보, 5점은 중도, 그리고 10점은 보수로 나타냈다.

투표참여 여부와 위에서 언급한 세 가지 종류의 투표결정 요인들과의 관계를 분석하기 위한 통제변수는 대통령의 국정운영 평가로, 4점 척도이며 ‘1’(매우 잘못하고 있다)부터 ‘4’(매우 잘하고 있다)로 처리하였다.

#### 4. 지방선거의 투표참여 결정요인 분석

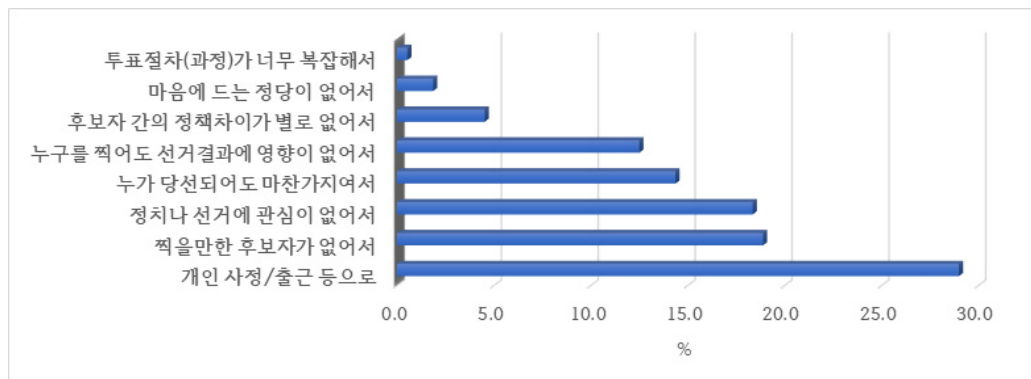
본 연구의 목적은 세 가지 유형의 투표결정 요인이 지방선거 참여에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하는데 있다. 제7회 지방선거 직후 실시된 유권자 설문조사자료를 가지고 유권자의 투표 불참 사유와 유권자의 투표참여 결정에 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 분석하였다.

<그림 2>는 이번 지방선거에 불참한 유권자들을 대상으로 그 이유를 살펴본 것으로 응답자의 52.1%는 정치에 대한 부정적인 인식(찍을만한 후보자가 없어서, 누가 당선되어도 마찬가지여서, 누구를 찍어도 선거결과에 영향이 없어서, 후보자 간의

1) 지역변수의 경우 설문조사의 전체 응답자의 수가 1000명밖에 되지 않아 지역에 따라 응답자를 분류했을 경우 각 지역마다 너무 적은 수의 표본을 기반으로 한 결과가 도출되어 지역을 회귀분석모형에 포함시키지 않았다.

정책 차이가 별로 없어서, 마음에 드는 정당이 없어서)으로 인해 투표에 참여하지 않았다고 답했고, 응답자의 29%는 개인사정 및 출근 때문에, 그리고 응답자의 18.9%는 선거에 대한 무관심(정치나 선거에 관심이 없어서, 투표절차가 너무 복잡해서)을 불참의 이유로 들었다. 결국 개인사정이나 출근 등의 이유를 제외하면 투표 불참의 사유가 정치적 무관심, 정치 불신, 찍고 싶은 정당이나 후보자가 없는 경우, 그리고 투표해도 정치가 변하지 않는다는 낮은 정치적 유효성 등 심리적인 요인으로 기권하는 것이기 때문에 지방선거에서 투표 참여의 활성화를 위해서는 무엇보다도 정당간 정책의 차별성, 참신한 정치인 등용, 그리고 실행 가능한 정책제시 등의 개혁이 필요하겠다.

〈그림 2〉 투표불참 사유



다음으로는 제7회 지방선거에서 유권자들의 투표참여 결정 요인을 분석하였다. 분석모형에는 이론적 논의에서 언급한 사회학적 요인, 사회심리학적 요인, 주요쟁점에 대한 태도와 같은 다양한 요인들을 포함시켰다. 종속변수인 투표참여 여부가 이항변수이기 때문에 분석에는 로지스틱 회귀분석을 사용하였다. 분석결과는 <표 2>에 나타나 있다.

〈표 2〉 유권자의 투표 결정 요인 분석

투표 결정 요인	변수	계수 (표준오차)
사회경제적 요인	나이	0.016** (0.007)
	여성	0.104 (0.162)
	교육수준	-0.047 (0.098)
	소득수준	0.126** (0.051)
사회심리적 요인	정치 관심도	0.932*** (0.146)
	투표 효능감	0.393** (0.127)
	이념(진보-보수)	-0.041 (0.046)
	더불어민주당 지지자	0.727*** (0.188)
	자유한국당 지지자	1.165*** (0.289)
	바른미래당 지지자	0.205 (0.654)
	민주평화당 지지자	-0.920 (1.083)
	정의당 지지자	1.449 (1.144)
쟁점에 대한 태도	지역선거공약에 대한 인지도	0.509** (0.153)
	국가경제에 대한 긍정 회고	0.227 (0.167)
	국가경제에 대한 긍정 전망	-0.318** (0.140)
	대통령 국정수행 긍정 평가	0.018 (0.157)
	상수	-5.311*** (0.884)
	N	956
	log likelihood	-507.89
	Pseudo R <sup>2</sup>	0.19

주 : 종속변수는 투표참여 여부이다.

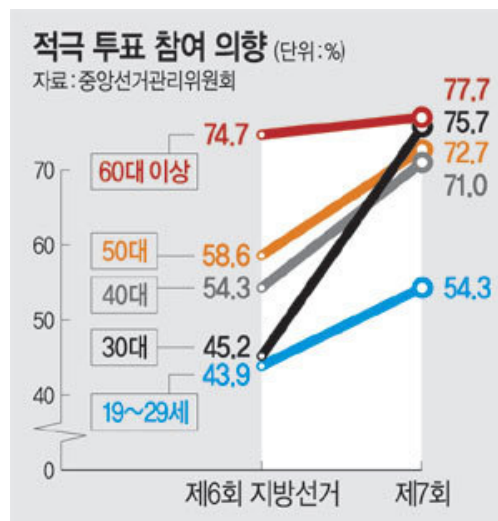
\*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$

## 1) 사회경제적 요인들

<표 2>의 결과를 살펴보면 연령이 높을수록 투표에 참여하는 것으로 나타났다. <그림 3>의 투표참여 의향 그래프를 보더라도 연령이 높아질수록 투표 참여에 대한 의향이 상당히 높아졌으며, 모든 연령대의 투표참여 의향이 지난 지방선거에 비해 모두 증가하였다. 흥미로운 사실은 30대의 투표참여 의향이 제6회 지방선거와 제7회 지방선거를 비교해봤을 때 무려 30% 이상 증가한 것을 알 수 있는데, 이는 젊은 층이 적극적으로 투표했을 때 전체 투표율이 증가한다는 사실을 보여준다(그림1 참조). 한편 중장년층의 투표율은 선거 때마다 상대적으로 안정적으로 유지되는 것으로 보여진다. 따라서 전체 투표율을 높이기 위해서는 투표 탄력성이 높은 젊은 층이 투표할 수 있도록 이들에게 투표할 동기를 부여하는 것이 관건이라 할 수 있겠다.

그리고 경제적으로 부유할수록 투표 참여율이 높다는 기존 이론을 증명하듯이 이번 지방선거에서도 소득수준이 높을수록 투표에 적극적으로 참여하고 소득수준이 낮을수록 투표참여에 소극적이라는 것이 통계적으로 유의미하게 입증되었다. 그러나 소득수준이 낮은 계층의 저조한 투표참여로 인해 이들의 의사가 정치에서 체계적으로 배제되거나 과소대표되는 위험한 결과가 나타날 수도 있음을 명심해야 한다.

<그림 3> 투표 참여 의향 비교: 제6회 지방선거와 제7회 지방선거



## 2) 사회심리학적 요인들

이번 지방선거에서 투표참여에 통계적으로 유의미한 영향을 끼친 사회심리학적 요인들은 정당일체감, 정치에 대한 관심도, 그리고 투표효능감이었다. 특정 정당에 대하여 선호하는 감정이 뚜렷할수록, 정치에 대하여 대화를 즐기고 정치적 행위에 적극적인 모습을 나타낼수록, 자신의 투표참여가 정치와 정책을 변화시킬 수 있으리라는 기대감을 가질수록 그렇지 않은 유권자들보다 이번 제7회 지방선거에서 투표에 참여했을 가능성이 높았다. 특히 이번 지방선거에서는 정당 지지자들 중에서도 더불어민주당 지지자와 자유한국당 지지자가 투표참여에 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미쳤다. 참고로 특정 정당지지자와 투표참여 사이의 관계를 합리적 선택이론 모델을 사용하여 설명하면 지지정당이 있는 유권자들이 그렇지 않은 유권자들보다 투표의 효용성 혹은 투표를 통해 얻는 심리적 만족감을 더 많이 느끼기 때문에 투표에 참여할 가능성이 증가한다는 것을 보여준다.

## 3) 쟁점에 대한 태도

쟁점투표의 기본 요건은 유권자가 거주하는 지역공약에 대한 정보를 숙지하여 유권자 자신의 입장을 인지한 후, 자신이 지지하는 후보자의 입장을 알며, 마지막으로 상대 후보의 입장을 알고 투표하는 것이다. 따라서 지역 정책이나 공약에 대한 충분한 이해와 정보가 있는 유권자일수록 투표에 적극적으로 참여한다는 사실이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 한편, 국가경제 상황에 대한 인식에 있어서 발견한 흥미로운 점은 현 정부의 경제정책을 긍정적으로 전망하는 유권자일수록 투표에 참여하지 않으려고 한다는 사실이다. 달(Dahl 1991)은 이러한 현상을 신뢰형 무관심으로 표현하였는데 미래를 낙관할 경우 오히려 투표를 하지 않는 경향이 있다는 것이다. 즉, 현 정치체제나 권력의 작동에 대하여 그 공정성과 정통성에 대한 신뢰가 있는 경우에 개인은 정치참여를 불필요하게 느끼지만, 정치적 혹은 경제적 불안이 야기 되면, 무관심했던 시민들은 다시금 정치참여나 사회운동을 통해서 사태의 개선을 시도하려고 노력한다는 것이다(98-101).

이상에서 논의된 바를 정리하면, 이전 선거와 비교해볼 때 이번 지방선거에서는 역대 두 번째로 높은 투표율을 기록하였지만 사람들이 투표에 참여하지 않은 이유



는 주로 정치적 무관심, 정치 불신, 낮은 정치적 유효성 등과 같은 심리적인 요인에 기인하였다. 또한 연령과 소득수준이 높아질수록, 정치 관심도와 투표 효능감이 높을수록, 거대 정당의 지지자들일수록 투표참여가 적극적이었다. 또한 유권자의 지역공약에 대한 인지도가 높을수록 투표참여에 적극적이었으나, 국가경제의 미래에 대해 긍정적 전망을 하는 유권자의 경우에는 신뢰형 무관심의 행태를 보이며 투표에 불참하였다. 이런 결과는 최근 한국 선거에서 나타나는 투표율 상승세를 설명하는데 일부 도움이 될 것으로 기대하며 지속적인 투표율 상승세를 유지하기 위해서는 정치권에서 유권자의 관심과 참여를 유발할 쟁점이나 참신하고 능력 있는 후보 등의 대안을 제시하는 일이 무엇보다 중요함을 시사한다.

## 5. 투표참여 제고를 위한 방안 모색: 사전투표제의 실효성 분석

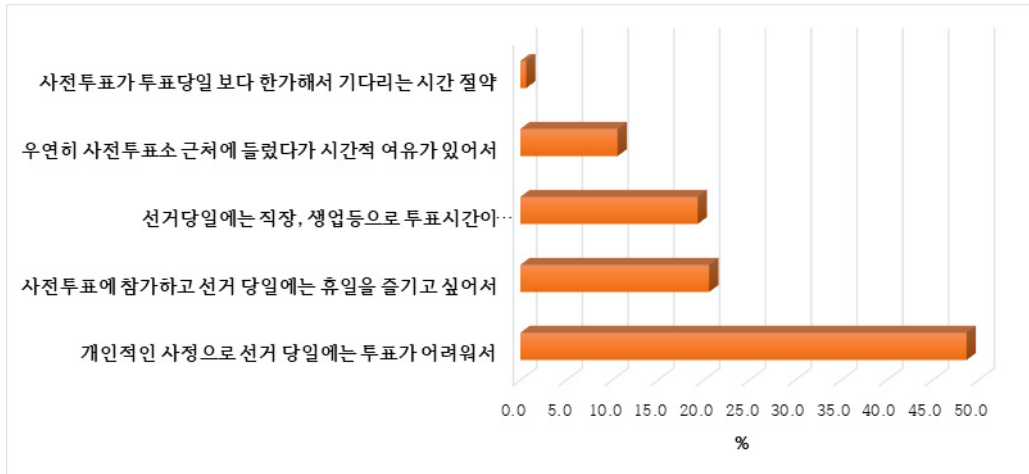
김욱(2006, 104-105)에 따르면, 지방선거는 대통령 선거나 국회의원 선거와 비교해볼 때 유권자들의 선거관심도가 비교적 낮고, 투표결정에 필요한 정보의 양은 많지만 필요한 정보의 획득이 상대적으로 어려워 투표율이 저조한 편이라고 분석하였다. 비록 이번 지방선거가 역대 두 번째로 높은 투표율을 기록하였지만 이러한 결과는 선거제도 개선이나 국민의 정치의식이 뒷받침되어 나타난 것이라기보다는 촛불 집회와 탄핵정국을 거치며 젊은 층을 중심으로 한 투표 효능감이 크게 작용하여 나타난 일시적 현상일 수도 있음을 감안해야 한다.

사실 많은 민주주의 국가들도 낮아지는 투표율에 대해 우려하며 제고를 위한 방안 마련을 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 호주, 아르헨티나, 벨기에, 브라질, 칠레, 멕시코, 싱가포르를 포함한 세계 많은 국가들은 의무투표제를 시행하여 이를 위반하였을 경우 벌금이나 징역형을 부과하거나 참정권을 일정기간 동안 박탈하기도 한다. 이러한 의무투표제 시행으로 싱가포르와 호주는 투표율이 90%를 웃돌고 있고, 터키와 몽골, 페루, 칠레 등의 국가도 80%를 넘는 투표율을 기록하고 있다.<sup>2)</sup> 현재 한국의 경우 투표촉진제도의 일환으로 사전투표제도를 시행하고 있는데, 사전투표제란 선거 당일 지정투표소에서 투표가 불가능한 유권자를 위해 별도의 부재자 신

2) <http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=212415#08fn>

고 없이 사전투표 기간 사전투표소가 설치되어 있는 전국 어디에서나 투표할 수 있는 제도이다. 사전투표제의 도입 취지는 유권자의 투표참여에 편의성을 도모함으로써 투표율 상승을 제고하기 위한 것이며, 무엇보다 선거 당일 투표가 경제적·개인적 여건상 어려워 선거참여를 포기해야 하는 유권자에게 사전에 투표할 수 있는 기회를 줌으로써 투표권 행사를 확대하려는 것이다. <그림 4>를 보면 유권자들이 사전투표에 참가한 이유가 정치적 이유에서라기 보다는 개인적 사정이나 편의성 때문인 것으로 나타났다.

<그림 4> 사전투표 참가 이유

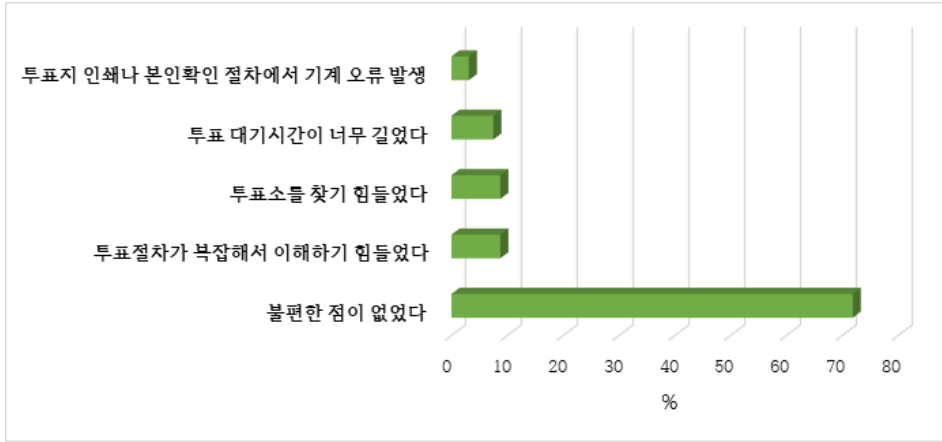


그러나 사전투표제가 실제로 투표율을 제고하는 효과를 가지는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 예를 들면, 시민 의무감을 강조하는 민주시민교육과는 달리 사전투표제도는 선거참여의 비용을 감소시키는데 별 영향력이 없다고 주장하기도 하고 (Burden et al. 2014; Fitzgerald 2005; Gronke et al. 2007), 사전투표제가 투표에 참여하고자 하는 유권자의 증가를 가져는 오지만 투표기간이 길어짐에 따라 비용이 증대되어 정당의 동원을 위한 노력과 선거홍보 활동에 어려움을 겪게된다(Fitzgerald 2005)고 우려하기도 한다. 또한 사전투표제는 공식적인 선거일 당일에 중요한 정치적 행사에 참여해야 한다는 유권자들의 인식 및 의무감을 약화시켜 결과적으로 투표율이 전반적으로 낮아지는 결과를 초래할수도 있다고 주장한다(Burden et al.

2014; Fitzgerald 2005). 한편, 김도경(2014)은 사전투표에 참여하는 유권자를 분석하는 연구에서 정치에 대해 관심이 많고 정당일체감이 높은 유권자일수록 주로 사전투표를 이용한다고 분석했다. 연구에 따르면, 사전투표가 기존의 투표 불참자를 일정정도 흡수하는 역할을 하고는 있으나, 원래 투표 당일에 참여하려던 유권자를 사전투표일에 투표하게 하는 것이므로 투표율 제고에 대한 영향력은 제한적이라고 평가했다. 이와 유사하게, 그론케(Gronke 2008) 역시 사전투표제가 기존투표자를 투표장으로 오게 하여 투표율을 향상시키는 역할은 하지만, 새로운 유권자를 선거에 참여케 하거나, 정치적으로 무관심한 사람들을 참여하게 하지는 못한다고 주장하였다.

그러나 학자들의 이러한 우려와는 별개로, 한국에서의 사전투표제도는 투표율 분산이 아닌 투표율 진작에 그 효력을 발휘하는 것으로 보인다. 중앙선거관리위원회에 따르면, 제7회 전국동시지방선거의 사전투표율은 20.14%로 기록되었는데, 2014년 제6회 지방선거 당시 사전투표율(11.49%)보다 8.65%포인트 높았고, 2016년 4월에 열린 20대 총선에서의 사전투표율(12.19%)보다도 높아 전국 단위 선거로는 두 번째로 높은 사전투표율을 기록하였다. 결과적으로 볼 때, 이번 지방선거에서 사전투표가 일정 부분 선거 당일 투표율을 높이는 견인 역할을 한 것으로 보인다. 사전투표제도에 대한 유권자의 만족도와 관련하여, <그림 5>는 사전투표시 불편했던 점에 대한 응답자들의 의견인데, 사전투표의 경험이 있는 71.9%의 응답자들이 현 사전투표제도에 만족하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 유권자의 투표율 제고를 위해서는 무엇보다도 투표참여의 편의성이 뒷받침되어야 한다는 것을 보여준다.

〈그림 5〉 사전투표시 불편했던 점



그렇다면 사전투표제도 이외에 유권자들이 선호하는 투표참여 확대 방안은 무엇이 있을까? <표 3>은 설문조사의 응답자들 1000명을 대상으로 ‘투표율 향상 방안별 효과’를 묻는 질문에 가장 높은 비율을 보인 순서대로 정리한 것이다.

〈표 3〉 투표율 향상 방안별 효과 순위

효과 순위	투표율 증진 방안
1	투표소 확대설치 (63.8%)
2	투표자에게 혜택 제공 (63.5%)
3	전자/모바일 투표 실시 (63.4%)
4	사전투표제 기간 연장 (62.2%)
5	홍보강화 (60%)
6	투표시간 연장 (59.5%)
7	의무투표제 시행 (59.3%)

주: 설문조사에서 제시된 일곱 가지의 투표율 향상 방안들의 효과를 묻는 질문에 응답자들은 각각의 방안이 얼마나 효과적인지를 답변하였다. 따라서 괄호 안의 숫자는 전체 응답자의 몇 %가 각각의 제시된 방안이 투표율 향상을 위해 ‘효과적’이라고 답변했는지를 나타낸 수치이다.

우선 투표소 설치 확대나 사전투표제 기간 연장, 그리고 투표시간 연장은 유권자의 편의성을 보장하여 투표 참여를 확대하는 방안들 중의 하나이다. 다음으로 투표율 제고를 위한 해법 중의 하나로 제안되고 있는 ‘투표 인센티브제’가 있다. 이미

제18대 총선 당시 선관위는 약 4억원을 들여 투표확인증을 제작했고, 투표한 유권자에게 박물관 등 국공립 유료시설 1500여곳에 대한 이용요금 면제 및 할인혜택을 줬으나, 투표 인센티브제의 혜택 및 투표율 제고효과의 실효성 문제가 제기되고, 유권자 의식조사에서도 효과가 없다는 의견이 87.3%로 나타나자 더이상 시행하지 않고 있다.<sup>3)</sup> 현재 투표율 증대를 위해 인센티브제를 시행하는 국가로는 노르웨이, 러시아, 일본, 미국, 스웨덴, 영국 등 20여개 국가가 있는데 이들의 수는 의무투표제를 시행하여 투표 불참에 패널티를 주는 국가의 수에 비해 상당히 적은 편이며 상당수는 국가적 차원이 아닌 지방자치제 차원에서 지역 제한적인 시행이 이루어지고 있다(조희정 2016). 일부에서는 투표참여에 대해 물질적 보상으로 치환하는 것은 투표의 순수성을 훼손할 수 있다고 비판하기도 한다. 그러나 <그림 6>의 설문조사 결과에서 나타나듯이 과반수 이상의 응답자가 인센티브제에 대하여 긍정적으로 평가하고 있고, 의무투표제와의 선호를 비교해 볼 때, 투표 불참에 대한 부정적인 처벌보다는 투표 참여에 대한 긍정적인 보상에 더 높은 평가를 부여하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 투표 인센티브제의 시행을 위해서는 투표에 참여한 소수에게 부여하는 ‘특혜’로서의 의미가 아니라 모든 사람의 참여를 독려하는 ‘우대’의 의미가 강조될 필요가 있겠다.

다음으로 상당수의 응답자가 투표율 증대의 방안으로 선택한 것이 전자/모바일 투표 시행이다. 전자투표 도입에 대해 단기적으로 투표율 제고, 투개표 방식의 효율성을 증진, 선거관리 비용의 절감, 그리고 장기적으로는 기존의 정치과정을 재구조화하여 시민참여와 e-거버넌스를 활성화하여 직접민주주의로 나아가는 방향성을 갖을 수 있다는 긍정론과 전자투표가 야기할 수 있는 오류발생에 의해 심각한 민주주의의 위기를 초래할 수 있으며, 투표행위라는 공적영역의 활동이 사적영역으로 편입됨으로써 그 정치적 가치가 훼손될 수 있다는 회의론이 공존하고 있다(류석진·김용복 2009, 128). 그러나 이미 미국, 영국, 스위스를 포함한 많은 국가들에서는 전자투표를 새로운 방식의 투표 방식으로 도입하여 투표율 제고, 무효표 방지, 투표과정에서의 용이성과 정확도 증진, 개표 과정에서의 비효율성 제기 등을 위해 사용하고 있다(표 3 참조).

3) <http://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=97892>

〈표 4〉 전자투표 추진국가의 도입목적

도입목적	적용국가 수	적용 사례
투표환경 개선	15개국	아르헨티나, 호주, 벨기에, 브라질, 캐나다, 에스토니아, 독일, 일본, 네델란드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국, 베네주엘라
투표율 제고	11개국	캐나다, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 네델란드, 스위스, 영국, 미국
선거관리 비용절약	6개국	아르헨티나, 핀란드, 인도, 아일랜드, 일본, 스위스
국가전략 및 공공 효율성 증진	4개국	에스토니아, 일본, 스페인, 영국
선거부정 해소	2개국	브라질, 인도

자료: 조희정(2007) 재인용

조희정(2007, 62-63)에 따르면, 전자투표의 도입이 투표 과정의 편리성을 증진하여 투표율을 높이고 이에 따라 대의민주주의의 대표성 강화에 도움을 줄 수 있으며, 시민 참여를 촉진하여 대의민주주의를 직접민주주의의 장으로 확대하는 효과적인 기제가 될 수 있다고 주장한다. 그러나 일부 회의론자의 경우 전자투표가 투표참여율을 제고하고 있다는 뚜렷한 증거를 찾을 수 없으며, 오히려 기존 종이투표방식과 병행실시함으로써 선거관리비용이 증대되었다고 주장한다(고운환 2005). 게다가 전자투표에서 문제가 되는 것은 원격투표의 경우 선거인의 동일성 확인과 그로 인한 대리투표나 중복투표 및 투표자의 자유의사 확보의 문제가 발생 할 수 있다는 것이다. 그리고 투표결과의 조작 가능성이나 네트워크 장애 등 기술적 보안과 신뢰의 측면에서 문제가 제기된다. 그 외에도 디지털기기에 대한 접근성이나 조작능력의 차이로 인한 정보 격차와 그에 따른 보통·평등선거의 침해 가능성은 전자투표를 반대하는 근거가 되기도 한다(동아시아연구원 2010,62). 따라서 높은 정보화 수준에도 불구하고 기술적 우려에 대한 사회적 반대가 거세기 때문에 전자 투표 도입을 위해서는 지방선거나 당내 경선과 같이 제한된 지역에서의 시범투표 시행을 통해 시스템의 안정성을 구현 및 시민사회의 신뢰 구축이 전제되어야 할 것이다.

## 6. 결론

본 논문은 제7회 동시지방선거에서 유권자의 투표참여 결정요인 및 사전투표제도의 실효성에 대해 분석하였다. 투표는 민주주의의 시작이며, 민주주의를 실현하는 방법이고, 민주주의를 유지시키는 수단이다. 특히 지방선거는 우리의 삶과 직결된 생활 민주주의의 출발점이기 때문에 지방선거에서 “누가, 왜, 어떻게 투표하였는가?”를 분석하는 것은 더 나은 민주주의의 토대를 마련하는데 필수적이라 할 수 있겠다.

지금까지의 논의를 정리하면, 미시적 수준의 투표참여 결정요인은 크게 세 가지로 분류할 수 있는데 사회경제적 요인, 사회심리적 요인, 그리고 쟁점에 대한 태도이다. 지방선거 이후 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 한 경험적 분석결과에 따르면, 연령과 소득수준이 높아질수록, 정치 관심도와 투표 효능감이 높을수록, 거대정당의 지지자들일수록 투표참여가 적극적이었다. 또한 유권자의 지역공약에 대한 인지도가 높을수록 투표참여에 적극적이었으나, 국가경제의 미래에 대해 긍정적 전망을 하는 유권자의 경우에는 신뢰형 무관심의 행태를 보이며 투표에 불참하였다. 이런 결과는 최근 한국 선거에서 나타나는 투표율 상승세를 설명하는데 일부 도움이 될 것으로 기대하며 지속적인 투표율 상승세를 유지하기 위해서는 정치권에서 유권자의 관심과 참여를 유발할 쟁점이나 참신하고 능력 있는 후보 등의 대안을 제시하는 일이 무엇보다 중요함을 시사하였다.

투표율 제고 방안에 있어 현재 우리나라에서 시행중인 사전투표가 이번 지방선거에서 선거 당일 투표의 투표율을 높이는 견인 역할을 하였다고 평가를 받고 있으며, 제도적 편의성 확보로 인해 유권자들에게 상당한 만족감을 주는 것으로 확인되었다. 투표율 확대를 위한 대안으로는 투표 인센티브제와 전자/모바일 투표제가 있는데 두 대안 모두 유권자의 심리적 만족감 및 투표편의를 증진시킴으로써 투표참여율을 제고하여 결과적으로 대의민주주의의 대표성 강화에 도움을 주는 것으로 나타났다. 그러나 우리가 명심해야 할 사항은 이미 세계 여러 국가들이 다양한 투표촉진제도를 시행하고 일정부분 투표율 확대에 있어 그 효과가 나타나고 있다고 하더라도

도 국가에 따라 선거제도가 다르고, 정치·사회·경제 여건이 다르기 때문에 그 효과도 다를 수밖에 없다는 점을 인식해야 한다는 것이다. 유권자들이 투표를 기권하는 것은 바쁜 일정과 투표장소의 원거리성과 같은 접근성, 동기부족 등의 이유가 크다는 점을 고려할 때, 투표과정의 신속성과 편리함 및 원거리 투표 가능성을 특징으로 하는 전자투표 방식이나 투표 인센티브제는 투표참여에 유리한 환경을 제공하는 유용한 수단이 될 수 있지만 우리나라에 도입하였을 때 성공적인 투표율 제고방안이 되기 위해서는 성과지향적인 성급한 제도 도입보다는 국민과 정치권 모두 충분한 숙의과정을 거친 후 제도 도입에 대한 공감대를 형성해서 이루질 때 그 결실을 맺을 수 있다고 생각한다.



## 참고문헌

- 강경태. 2003. “한국대통령선거어떤유권자가참여하나: 선거관심도를중심으로” 『한국정치학회보』 37-1: 91-111.
- 강원택. 2008. “투표 참여, 민주주의와 정당 정치.” 『현대정치연구』 1-2:75-102.
- 강원택. 2012. “왜 회고적 투표가 이뤄지지 않았을까: 2012년 국회의원 선거분석.” 『한국정치학회보』 제46집 제4호: 129-141.
- 강우진. 2013. “제18대 대통령선거와 경제투표: 경제성장에 대한 정책 선호의 일치의 영향력을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제47집 제5호: 213-232.
- 고윤환. 2005. “선거기권 방지를 위한 부재자투표제도의 개선방안에 관한 연구” 인하대학교행정학 박사학위 논문
- 권혁용. 2008. “2007년 대통령선거에 나타난 경제투표.” 이현우·권혁용 편. 변화하는 한국유권자2. 동아시아연구원: 151-177.
- 김도경. 2014. “사전투표제가 투표율에 미치는 영향.” 『한국시민윤리학회보』. 27집 1호: 1-23
- 김영태. 2000. “제6대 국회의원 선거의 투표참여와 선거경쟁 합리적 선택이론의 관점에서.” 한국정치학회 발표논문
- 김왕식. 2008. “경제적 상황이 제17대 대통령선거에 미치는 영향.” 『교과교육학연구』 제12권 2호: 601-615.
- 김 욱. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가?” 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- 김 욱. 2002. “한국 유권자의 투표참여에 관한 통합적 연구방향의 모색.”진영재 편. 『한국의 선거 IV』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 김 욱. 2006. “선거의 유형과 투표참여.” 『한국정치연구』 15(1): 99-121.
- 김재한. 1993. “투표참여의 합목적성: 14대 대선에서의 기권행태를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 9권 1호: 89-100.
- 김형준·유성모. 1997. “유권자의 정당 지지 분석: 서울지역을 중심으로.” 『한국정치학회보』 30권 4호: 299-320
- 동아시아 연구원. 2010. “유권자 투표참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-제5회 지방

- 선거 사례를 중심으로.” Reports. 서울: 동아시아연구원, 44.
- 류석진·김용복. 2009. “전자투표 논의의 쟁점과 현실: 한국과 일본의 비교.” 『한국정치연구』. 제18집 2호: 127-158.
- 류재성 외. 2008. “누가 경제투표를 하는가?: 사회경제적 변인분석.” 박찬욱편 『제17대 대통령 선거를 분석하다』 서울: 생각의 나무: 250-290.
- 박경산. 1993. “제14대 대통령선거에 나타난 경제적 투표.” 『한국정치학회보』 제27집 1호: 185-208.
- 박원호. 2013. “정당일체감의 재구성.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』, 51-74. 서울: 나남.
- 박찬욱. 1993. “유권자의 선거관심도 후보 인지 능력과 투표참여 의사 제4대 선거전 설문 결과를 중심으로.” 『한국선거학회보』 제6집3호: 153-74.
- 배은진·엄기홍. 2016. “한국 지방선거에서의 경제투표?: 광역단체장 선거를 중심으로 한 경험적분석.” 『21세기정치학회보』. 26(2): 77-97.
- 성내경. 1995. “유권자들의 정치성향 및 여야성향에 관한 비교분석: 1995년 세연 국민의식조사를 중심으로.” 『국가전략』 1995년호: 117-135.
- 유정인. 1999. “정권교체에 따른 유권자의 여야성향 변화.” 『한국의회발전연구회 의정자료』 26: 113-126.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.
- 이내영·정한울 2007. “이슈와 한국 정당지지의 변동.” 한국정치학회 제41집 제1호: 31-55.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 이남영 편. 『한국의 선거 I』. 서울: 나남.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표.” 『현대정치연구』 1권 1호: 111-136.
- 이현우. 1998. “한국에서의 경제투표: 15대 대통령선거 분석.” 이남영편 『한국의 선거 II』 서울: 푸른길: 97-150.
- 이현출. 2001. “무당파층의 투표행태: 16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제34집 4호: 137-160.
- 임성학. 2009. 18대 총선과 현직효과. 이내영·김민전(공편). 『변화하는 한국의 유권자 3』, 281-301. 서울: 동아시아연구원
- 임희백. 2011. 1987년 이후의 한국 민주주의. 서울: 고려대학교 출판부.
- 장승진. 2012. “9대 총선의 투표선택: 정권심판론, 이념투표, 정서적 태도.” 『한국정치학

- 회보』 제46집 제5호: 99-120.
- 장승진. 2015. “한국 유권자의 정당일체감과 투표행태-정당 편향 유권자(partisan leaners)의 특성과 투표선택을 중심으로.” 『한국정치연구』 제24집 제2호: 25-52.
- 정한울. 2007. “한국에서 경제투표는 가능한가.” 이내영·이현우 편 『변화하는 한국유권자』 서울: 동아시아연구원: 223-258.
- 정한울·권혁용. 2009. “경제가 선거에 미치는 영향: 17대 대통령선거와 18대 총선에서의 경제 투표.” 김민전·이내영 편 『변화하는 한국유권자3』 서울: 동아시아연구원: 205-241.
- 정한울·권혁용. 2009. “경제가 선거에 미치는 영향: 17대 대통령선거와 18대 총선에서의 경제 투표.” 김민전·이내영 편 『변화하는 한국유권자3』 서울: 동아시아연구원: 205-241.
- 조중빈. 1993. “유권자의 여야성향과 투표행태.” 이남영 편. 『한국의 선거1』: 49-65. 서울: 나남.
- 조희정 2016. 민주주의의 기술 : 미국의 온라인 선거운동. 파주 : 한국학술정보
- 조희정. 2007. “해외의 전자투표 추진 현황 연구.” 『사회연구』 통권13호 1호: 45-72
- 황아란. 2000. “경제투표에 대한 정치심리학적 접근: 제15대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 34집 2쪽: 193-212.
- 한정훈. 2012. “정당일체감 형성요인 분석: 정강, 정당지도자 및 정당활동가.” 『한국과 국제정치』 28권 3호: 93-128.
- 황아란. 1998, “정당태도와 투표형태,” 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- Berinsky, A.J. & Lenz, G.S. 2011. “Education and political participation: Exploring the causal link.” *Political Behavior* 33: 357-73.
- Burden, B. 2009. The Dynamic Effects of Education on Voter Turnout. *Electoral Studies*, 28(4): 540-549.
- Burden, B., Canon, D., Mayer, K., & Moynihan, D. 2014. “Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform.” *American Journal of Political Science*, 58(1): 95-109.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.

- Dahl, Robert A. 1991. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell. 2002. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (3rd ed.). New York : Chatham House/Seven Bridges Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, and Peter A. Miller. 2007. "Early Voting and Turnout." *PS: Political Science and Politics* 40: 639-45.
- Highton, B. 2009. "Revisiting the Relationship between Educational Attainment and Political Sophistication." *Journal of Politics* 71 (4): 1564-76
- Hillygus, D.S. 2005. "The missing link: Exploring the relationship between higher education and political behavior." *Political Behavior* 27: 25-47.
- Kam, C.D. & Palmer, C.L. 2011. "Rejoinder: Reinvestigating the causal relationship between higher education and political participation." *Journal of Politics* 73: 659-63.
- Key, VO. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, MA: Belknap
- Kleppner, Paul, and Stephen Baker. 1980. "The Impact of Voter Registration Requirements on Electoral Turnout, 1900-16." *Journal of Political and Military Sociology* 8: 205-226.
- Kramer, G. 1971. "Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964." *American Political Science Review*, 65: 131-143.
- Fiorina, M. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University.
- Fitzgerald, Mary. 2005. "Greater Convenience But Not Greater Turnout: The Impact of Alternative Voting Methods on Electoral Participation in the United States." *American Politics Research* 33-6: 842-867.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, Peter A. Miller, and Daniel Toffey. 2008. "Convenience Voting." *Annual Review of Political Science* 11: 437-455
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. and Gaudet, H. 1968. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press.
- Milligan, Kevin, Enrico Moretti, and Philip Oreopoulos. 2004. "Does Education Improve Citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K." *Journal of Public Economics* 88:1667-1695.

- Riker, William H., and Peter C. Ordershook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62: 25-42.
- Sondheimer, R.M. and Green, D.P. 2010. "Using Experiments to Estimate the Effects of Education on Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 54(1): 174-189
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.



한국정치학회 KPSA

# 10

## 2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과

서복경 (서강대학교)





## 2018년 지방선거, 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과

서복경 (서강대학교)

### I. 들어가며

2018년 지방선거는 대통령 당선 1년여 만에 시행되었다는 점에서 특별한 정치적 이슈나 사건이 없었더라도 ‘집권당 프리미엄’을 예상할 수 있는 조건이었다. 더군다나 2017년 대선은 박근혜 전 대통령이 임기를 마치지 못한 채 탄핵당한 이후에 치러졌고 문재인 정부 1년은 박근혜 정부 하에서 일어났던 불법행위들에 대한 연이은 검찰조사와 기소, 재판과 함께 했다.

일반적인 조건에서였다면 집권당을 견제하기를 바라는 유권자들은 야당 후보들을 선택할 수 있지만, 문재인 정부의 제1야당은 박근혜 정부의 집권당이었으므로 박근혜 정부의 위헌적이거나 위법적인 행위들의 책임에서 자유롭지 못한 조건에 처해 있었다. 원내 제2야당인 바른미래당은 지방선거 예비후보자 등록이 시작된 2월 13일에서야 통합 전당대회를 개최했기 때문에, 조직정비 및 당헌당규 정립 등 제도화과정이 지방선거 준비와 함께 진행될 수밖에 없는 상황이었다. 지방선거의 시점, 정당대안의 구조라는 기본조건에서 이미 집권당에 유리하게 만들어진 지형으로 출발했던 것이다.

이러한 구조적 조건에 더하여 트럼프 미 대통령과 북한 김정은 위원장의 한반도 문제에 대한 전향적 선택이 만들어낸 대화국면은 지방선거 캠페인 전 시기의 이슈를 장악했고, 미국과 북한 사이에서 문재인 대통령은 주도적으로 정치적 공간을 만들었다. 여기에 지방선거와 헌법 개정 투표 동시 실시라는 2017년 대통령 선거 모든 후보들의 공약 사항을 이행하겠다는 명분이 더해졌다.

둘이켜보면 조기대선에서 문재인 대통령을 포함한 모든 후보들은 개헌에 대해 준

비가 되어 있지 않은 상황이었지만, ‘공약은 공약’이라는 명분은 여론의 정당성을 얻었다. 대통령이 한 달 반여 기간 동안 정책기획위원회를 통해 개헌안을 마련하는 동안 원내 야당들은 합의안을 만들지 못했을 뿐 아니라 정의당을 제외한 모든 정당들이 각 정당의 자체 개헌안조차 국민들에게 내놓지 못했다. 집권당인 더불어민주당조차 대통령 개헌안 제출 이전에 자체 개헌안을 갖지 못했던 상황을 고려한다면, 2017년 대선 공약이 급조되었다는 반성과 일정의 재조정이 필요한 문제였지만 개헌 일정은 진행되었고 지방선거 캠페인 기간 동안 이슈를 형성했다.

이렇게 본다면 2018년 지방선거에서는 대통령 본인이 의도했던 그렇지 않았든 간에 대통령 주도 캠페인이 가장 강력한 선거운동이 될 수밖에 없었다. 이런 이유로 우선 지방선거 캠페인 기간을 전후한 정치적 조건을 간략히 살펴보고자 한다. 그리고 2018년 지선 정당 및 후보자들의 선거캠페인 특징과 효과를 원내정당과 원외정당으로 나누어 살펴보고자 한다.

## II. 지방선거 캠페인 일정과 정치이슈 변화

〈그림 1〉 2018년 지방선거 일정과 정치일정

지방선거 일정	시도지사/교육감 예비후보자 등록 개시 (02.13)	시도의원 구·시의원 및 구·시의장 예비후보자 등록 개시 (03.02)	군·의원 및 장 예비후보자 등록 개시 (04.01)	지방선거 후보자 등록 (05.24-25)	선거기간 개시 (05.31)	투표일 (06.13)
한반도 문제 관련 일정	평창올림픽 북한 참가 (02.09-25)	남북정상회담 개최 공표 (03.06) 북미정상회담 개최 공표 (03.08)	2018년 1차 남북정상회담 (04.27)	북미정상회담 무산(05.24) 2018년 2차 남북정상회담 (05.26)		싱가포르 북미정상회담 (06.12)
국내 정치 일정	문 대통령 정책기획위에 헌법개정안 마련 지시 (02.05)	문 대통령 헌법개정안 공개 (03.22)	정부 추경안 국회 제출 (04.06)	문 대통령 제안 헌법개정안 국회표결무산 (05.24)		
			댓글 사건 특검법안 발의 (04.17/23)	댓글 사건 특검법 국회 통과 (05.21)		

<그림 1>은 2018년 지방선거 일정을 전후한 국내외 정치일정을 남북-북미정상회담, 개헌, 댓글사건 특검법이라는 키워드로 정리한 것이다. 시도지사, 교육감 선거 예비후보자등록이 개시되었던 2월 13일은 평창올림픽이 한창 진행 중인 시점이었다. 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 북한의 평창올림픽 참가가 공식화되었고(서울신문 2018/01/09, “남북, 北대표단 평창 파견·군사당국회담 개최 합의”), 이후 남북단일팀 구성을 둘러싼 논란, 평창올림픽 기간 중 김여정의 방남 등의 이슈가 이어졌다. 한편 이 시기 개헌을 둘러싼 논의도 본격화되었다. 2월 5일 문 대통령이 정책기획위원회에 헌법개정안 마련을 지시한 사실이 공표되었고(세계일보 2018/02/05, “문 대통령, 이제 대통령이 개헌안을 준비할 수 밖에 없다”), 지방선거 국민투표 동시실시를 위한 국회 개헌특위의 개헌안 마련 일정, 「국민투표법」개정문제 등이 가시화되었다.

3월 2일부터는 시·도의원, 구·시의원 및 구청장, 시장 선거 예비후보자 등록이 개시되었고 각 정당의 당내경선 규칙을 둘러싼 논의가 본격화되었는데, 대중적 관심은 3월 6일과 9일 남북정상회담과 북미정상회담 개최 발표에 쏠렸다. 3월 5일 방북한 대북특사단이 김정은 위원장과 회담을 가졌고 6일 남북정상회담 개최가 공식화되었다(서울신문 2018/03/06, “4월말 남북정상회담 판문점서 개최”... 특사단 방북결과 발표). 또한 정의용 국가안보실장이 김정은 위원장과의 면담 내용을 가지고 미국을 방문했고 미국 현지시간 기준 3월 8일 트럼프 대통령이 북미정상회담 개최의사를 밝혔다(국민일보 2018/03/09 트럼프 “5월까지 김정은 만나겠다”). 4월 남북정상회담에 이은 5월 북미정상회담 개최가 일정에 오르면서 국내외 언론들은 이를 대서특필했고 여론의 관심은 2017년 가을까지 팽팽했던 한반도의 군사적 긴장상태가 완화될 가능성에 집중될 수밖에 없었다. 3월 중순 이후 국내적인 또 다른 이슈는 개헌이었다. 2월부터 정책기획위원회를 중심으로 진행된 대통령 개헌안 마련작업은 언론사들의 여론조사, 다양한 기획보도와 맞물리면서 이슈화되었고 3월 26일 문재인 대통령은 원내야당들의 반대에도 불구하고 개헌안을 발의했다(서울신문 2018/03/20靑, 개헌안 26일 발의... 국회에 ‘최후통첩’).

각 정당별로 당내경선 캠페인이 진행되고 공천을 둘러싼 갈등이 전면화되었던 4월, 국회는 정부의 추가경정예산안 제출(경향신문 2018/04/05 민주당 “착한 추정” 한

국당 “선거 앞두고 현금 살포”)과 야당의 ‘댓글 사건 관련 특검법안’ 제출(세계일보 2018/04/20 野 “드루킹 특검” 與 “수사 지켜보자”)로 갈등을 겪었지만 언론이나 여론의 관심은 4월 27일로 예정된 남북정상회담과 북미정상회담 일정, 장소 등에 맞춰져 있었다. 정부는 ‘일자리 추경’이라는 명분으로 추경안을 제출했고 국회심의의 시급성을 강조했다. 이미 지방선거 국면에 돌입한 상황에서 야당의 협조를 얻을 수는 없었다. 한편 자유한국당은 당초 더불어민주당 ‘네이버 댓글 TF’가 요구했던 댓글조작 수사결과를 토대로 2건의 특검법안을 발의했고 5월초 김성태 원내대표의 특검법 통과 단식이 이어졌다(문화일보 2018/05/03 김성태, 특검 요구 단식 돌입).

지방선거 본 선거를 위한 후보자등록기간이 시작된 5월 24일, 트럼프 대통령은 6월 12일로 예정된 북미정상회담의 무산을 발표했다(서울신문 2018/05/24 트럼프, 북미정상회담 취소...김정은에 공개서한) 국회는 대통령 제안 헌법개정안의 본회의 처리를 무산시키므로써(경향신문 2018/05/24 ‘대통령 개헌안’ 정족수 미달로 투표 불성립...사실상 부결) 지방선거와 개헌안 투표 동시 실시 가능성이 최종적으로 사라졌다. 후보자등록마감일 다음날인 5월 26일에는 판문점에서 제2차 남북정상회담이 전격적으로 개최되었고(서울신문 2018/05/26 문재인 대통령, 김정은 위원장과 오늘 두번째 판문점 회담), 다시 국내외 언론의 관심과 여론의 기대가 한반도 문제에 집중되었다. 5월 27일(미국 현지시간 5월 26일) 트럼프 대통령은 6월 12일 북미정상회담 개최 가능성을 다시 언급했고, 6월 2일에는 김영철 북한 노동당 부위원장을 통해 김정은 위원장의 친서를 전달받은 후 회담의 재개를 공식화했다(세계일보 2018/06/02 트럼프 “12일 싱가포르에서 북·미 정상회담 개최”). 그리고 투표일 전날인 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담이 개최되었다.

<표 1>은 각 정당의 예비후보자 등록이 시작된 이후부터 투표일까지 대통령 국정 지지도 및 정당지지율을 나타낸 것이다. 대통령 국정지지도는 3월 첫 주 71%에서 4월 27일 남북정상회담 직후인 5월 첫 주 83%까지 치솟았다. 정당별로 보면 집권당인 더불어민주당 지지율만 49%에서 56%로 유의한 변동이 있었고, 다른 정당들은 모두 오차범위를 넘는 변화를 보이지 않았다.

〈표 1〉 한국갤럽 대통령 국정지지도 및 정당지지도: 2018년 3월~6월(단위 %)

	3월1주	4월1주	5월1주	6월2주
대통령	71	74	83	79
더불어민주당	49	49	55	56
민주평화당	1	0.3	1	1
바른미래당	6	8	6	5
자유한국당	12	13	12	14
정의당	5	6	5	8

※ 자료: 한국갤럽 데일리오피니언

집권당의 유의한 정당지지도 변화에는 선거 때 나타나는 이벤트 효과와 개헌 및 정상회담 국면의 효과가 모두 반영되어 있겠지만, 적어도 유권자들의 인식을 기준으로 본다면 전자보다는 후자의 효과가 더 큰 것으로 확인된다. 정치학회 지방선거 사후 조사에서 응답자들의 81%는 ‘이번 선거가 문재인 대통령의 국정운영을 평가하는 선거’라는 데 공감을 표했다.

### III. 2018년 지방선거 선거캠페인의 특징과 변화: 원내정당

#### 1. 더불어민주당의 ‘평화’·‘원팀’ 캠페인

2018년 지방선거 더불어민주당 선거 메인 슬로건은 ‘나라다운 나라 든든한 지방정부’로, 2017년 대선 문재인 후보의 캠페인 슬로건 ‘나라다운 나라’를 그대로 차용함으로써 대통령과 집권당의 일체감을 강조했다. 5대 핵심공약은 ‘청년행복, 미세먼지 해결, 국민생활 안전, 일자리 중심 혁신성장, 한반도 평화’로(더불어민주당 2018), 19대 대선과의 연속성을 추구했다. ‘미세먼지 해결’은 2017년 대선 문재인 후보의 ‘문재인 1번가’에서 정책쇼핑 1위 상품이었고, 안전, 일자리, 평화 역시 핵심공약이었다(더불어민주당 2017).

2018년 지방선거 더불어민주당 선거캠페인은 ‘평화’와 ‘원팀’ 캠페인으로 집약될 수 있다. ‘평화’는 앞서 살펴보았듯이 남북 및 북미정상회담 국면에서 집권당의 이점을 극대화하기 위한 전략으로, 남북정상회담 성공기원 후보자 집회를 개최하거나

‘은하철도 999’를 패러디한 평화열차 이벤트를 벌이는 등의 캠페인으로 구체화되었다. 특히 서울, 경기, 인천지역 출마 후보자들은 한반도 평화와 지역의 경제적 이익을 적극적으로 연계시키는 공약을 메인으로 내걸어 당선전략으로 삼았다.

〈그림 2〉 더불어민주당 수도권 광역단체장 후보들의 ‘평화’ 캠페인



※ 출처: 더불어민주당 박원순 서울시장 후보 홍보물(왼쪽); 이재명 경기도지사 후보 홍보물(오른쪽 위); 박남춘 인천시장 후보 홍보물(오른쪽 아래)

한편, 더불어민주당은 당내경선 단계에서부터 ‘원팀’ 캠페인을 벌였고 본 선거까지 이 기초를 그대로 유지했다. ‘원팀’이라는 명명은 19대 대선 문재인 후보 ‘원팀 선대위’에서 차용한 것이지만, 지방선거 국면에서는 대략 세 가지 정도의 변용이 이루어졌다.

첫 번째 활용은 당내경선으로 인한 갈등을 봉합하려는 목적이었다. 더불어민주당의 전국 지역 중 가장 먼저 ‘원팀’ 캠페인을 표방한 곳은 부산으로, 2월 21일 부산진구 출마 예정 예비후보들이 모여 ‘부산진구 원팀 공동 협약식’을 진행했다(국제뉴스 2018/02/20 부산에 더불어민주당 ‘원팀’ 바람). 2월 24일에는 부산지역 전체 경쟁 예비후보들의 흐름으로 확산되었고(KNN뉴스 2018/02/25 잇따른 원팀 선언, 약인가 독인가), 3월 19에는 춘천지역 예비후보자들이 ‘춘천 원팀 서약식’을 가졌으며(강원도민일보 2018/03/20 더불어민주당 ‘춘천 원팀’ 서약식), 3월 22일 양산, 4월 4일과 5일

인천과 대전에서 예비후보자들 사이에 ‘원팀’ 캠페인이 이어졌다(데일리한국 2018/03/22 민주당 양산시장 후보군 '원팀' 합류; 일요신문 2018/04/04 더민주 인천시당, 화합 통한 승리 다짐...원팀 캠페인 개최; 대전투데이 2018/04/05 더불어민주당 대전시당, 원팀운동 공동선언). 5월 12일에는 더불어민주당 광역단위 당내경선에서 가장 갈등적인 양상을 띠었던 경기도지사 후보 경선 이후 이재명 예비후보와 전해철 예비후보가 ‘원팀 선대위’에 합의했다(도민일보 2018/05/13 더불어민주당 경기도지사 ‘원팀’선대위 구성).

‘원팀’ 캠페인이 전국단위로 진행되기는 했지만, 초기에 시작되었고 밀도가 가장 높았던 것은 부산경남과 강원지역이었다. 이 지역은 더불어민주당의 입장에서 역대 지방선거 취약지역이었고, 2018년 지방선거에서 공략지역으로 꼽혔던 곳이다. 이 지역에서 ‘원팀’ 캠페인은 당내경선 갈등봉합 목적도 있었지만 광역과 기초 단체장 및 의원들 간에 수직적이고 수평적인 통합을 이미지화함으로써 기초자치단체 공직을 적극적으로 공략하는 성격을 띠었고 이것이 ‘원팀’캠페인의 두 번째 변용이었다.

〈그림 3〉 더불어민주당 2018 지방선거 ‘원팀’ 캠페인 이미지 자료



※ 출처: 더불어민주당 최문순 강원도지사 홍보동영상 중 캡처(왼쪽 위); 이재명 경기도지사 후보 원팀 선대위 사진(왼쪽 아래); 더불어민주당 부산시당 ‘원팀 부산’ 선포식 사진(오른쪽 위); 더불어민주당 유동근 마포구청장 예비후보 페이스북 홍보사진(오른쪽 아래)

2014년 지방선거에서 새정치민주연합은 2,519개에 달하는 지역구 선출 기초의회 의석 가운데 53.7%의 후보만을 공천할 수 있었던 반면, 2018년에는 2,541개의 의석 가운데 67.1%인 1,705명을 공천했다. 공천후보자 숫자가 급증한 데에는 영남과 강원지역 후보자 증가가 큰 몫을 담당했고, 결과적으로 이 지역 당선자 역시 유의하게 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 2014년 vs. 2018년 지역구 기초의회 선거,  
영남-강원지역 새정치민주연합-더불어민주당 후보 현황

	2014			2018		
	선거구수	의원정수	새정치민주연합	선거구수	의원정수	더불어민주당
부산	70	158	71	67	157	100
대구	44	102	15	44	102	46
울산	19	43	7	19	43	23
경북	102	247	7	105	247	57
경남	95	225	33	96	228	115
강원	51	146	68	53	146	93
합계	381	921	201	384	923	434

영남지역 더불어민주당 공천 후보는 2014년에 비해 2018년 2.6배가 늘어났다. 2014년에 새정치민주연합은 영남지역 총 선거구 대비 40.2%, 의원정수 대비 17.2%의 후보자밖에 공천하지 못했으며, 대구경북에서는 총 선거구 기준 6.3%, 의원정수 기준 0.3%의 후보를 공천했다. 반면 2018년에는 대구지역 후보자가 2014년에 비해 3배, 경남 3.5배, 경북 8배로 늘어났다. 강원지역에서도 2014년 새정치민주연합은 68명의 후보를 공천해 의원정수의 절반 수준에 머물렀으나 2018년에는 93명을 공천하여 1.4배의 증가를 보였다.

당선자를 기준으로 보면 2014년 새정치민주연합은 영남 및 강원지역에서 기초의회 지역선거구 당선자를 136명 냈던 반면, 2018년 더불어민주당은 355명의 기초의원 당선되어 2.6배가 늘어났다. 문재인 대통령 집권 1년 만에 치러진 지방선거에서 대통령의 높은 국정 지지율 후광효과는 분명해 보이며 남북·북미 정상회담의 효과 역시 있을 것이다.



그러나 지방선거는 총선이나 대선처럼 전국 이슈만으로 결과를 가늠할 수 있는 선거가 아니다. 17개 광역시도지사 후보를 내는 것은 상대적으로 쉬울 수 있지만 737개 지역구 선출 광역의회 의석, 226개 기초자치단체, 2,541개 지역구 선출 기초의회 의석에 ‘될 만한 사람’을 공천하는 일은 대통령의 전국적 인기나 선거 국면에서의 단기 이슈 효과로만 가능한 일은 아니다. 이런 점을 고려한다면, 더불어민주당이 광역과 기초자치단체를 아울러 공격적으로 후보를 공천하고 ‘원팀’ 캠페인을 진행한 것의 효과는 성공적이었다고 평가할 수 있겠다.

2018년 지방선거 더불어민주당 ‘원팀’ 캠페인의 세 번째 변용은 당내경선 단계에서 지역 당협위원장의 영향력을 강화하기 위한 수단으로 활용된 것이다. 현직의원이나 원외 위원장은 2020년 총선에서의 공천과 당선이 1차적인 목적이 되며, 2018년 지방선거에서 기초단체장 및 기초의회 후보자를 ‘자기 사람’으로 공천하는 것은 2020년 총선을 위한 사전 조직화의 성격을 가졌다. 이런 목적에서 당협위원장들은 당내경선 예비후보자들 중 ‘자기 사람’들의 경선통과 가능성을 극대화하기 위해 ‘원팀’ 캠페인을 벌임으로써 ‘자기 사람’이 아닌 예비후보자들을 경선단계에서부터 배제하는 효과를 누렸다. 더불어민주당 마포구 당협위원장 손혜원 의원은 당내경선 결과가 나오지 않은 단계에서 특정 예비후보들과 ‘원팀’ 캠페인을 벌였고, 손 의원의 ‘원팀’에 속한 예비후보자들은 당내경선 캠페인에서 자신이 ‘손 의원의 사람’이라는 점을 부각하는 전략을 취했다(마포구청장 유동균 예비후보 블로그 게시물, <https://blog.naver.com/yminjoo9800/221249546699>). 다른 정당들보다 덜 주목받기는 했지만, 더불어민주당 당내경선 과정에서도 경선 없는 단수공천, 기준 없는 컷어프로 탈락한 예비후보들의 재심신청 등의 문제가 심각했다. 당헌과 당규의 제도적 규칙은 작동했지만 그 실행과정이 민주적이었다고 보기는 어려웠다.

## 2. 자유한국당 선거캠페인과 ‘홍준표’ 변수

자유한국당의 2018년 지방선거 메인 슬로건은 당초 ‘나라를 통째로 넘기시겠습니까?’로 정해졌고 ‘나라를 통째로 북에 넘기시겠습니까, 나라를 통째로 좌파들에게 넘기시겠습니까, 지방까지 통째로 좌파들에게 넘기시겠습니까’가 세부구호로 채택되었다

(조선일보 2018/04/26, 홍준표作 ‘나라를 통째로 넘기시겠습니까?’). 그러나 남경필 경기도지사 후보 등이 메인 슬로건에 반발하거나 사용을 거부하면서 논란을 겪었고 (중앙일보 2018/05/02, 남경필 “나라를 통째로 넘기시겠습니까 슬로건, 다시 만들자”), 5월 8일 ‘경제를 통째로 포기하시겠습니까?’를 추가로 내놓으면서 중앙당 슬로건 논쟁은 잠잠해졌으나, 광역단체장 및 기초단체장 후보들은 전국적으로 통일된 슬로건이 아닌 개별 지역공약이나 후보 강점을 담은 각각의 슬로건을 사용하는 캠페인을 진행했다.

〈그림 4〉 2018년 지방선거, 자유한국당과 후보들의 선거 슬로건



※ 출처: 자유한국당 홈페이지 제공 이미지(왼쪽 위, 오른쪽 위); 자유한국당 남경필 경기도지사 기자회견 사진(왼쪽 아래); 권영진 대구시장 후보 공약발표장 사진(오른쪽 아래)

또한 선거운동 과정에서 남북 및 북미정상회담에 대한 중앙당의 캠페인 기조를 둘러싼 당내 논란이 일었다. 4월 27일 남북정상회담 당일 홍준표 전 대표는 페이스북에 ‘정상회담은 남북 위장 평화쇼에 불과했다’는 논평을 내놓았는데, 다음날 김성태 원내대표는 ‘이번 회담은 남북 관계의 새로운 변곡점이 될 수 있다는 점에서 대단히 의미가 깊다’는 상반된 논평을 제시하면서 여론의 주목을 받았다(국민일보 2018/04/28 홍준표 “위장평화쇼에 불과” 김성태 “남북관계 새 변곡점”). 4월 30일 유정복 인천시장 후보는 페이스북에 ‘이제는 할 말 하겠습니다’ 제목의 글을 올려 중앙당 선거캠페인 기조를 정면으로 반박했다(중앙일보 2018/04/30 “당 지도부 정신차려라”..유정복 인천시장, 홍준표에 쓴소리). “자유한국당 홍준표 대표를 비롯한 당

지도부는 아직도 정신을 못 차리고 있다. 국민은 아랑곳하지 않고 그들만의 세상에 갇혀 자기 정치에만 몰두하고 있다”며 “특히 남북정상회담 관련 무책임한 발언으로 국민 기대에 찬물을 끼얹는 몰상식한 발언이 당을 더 어렵게 만들어 가고 있다”고 비판한 것이다. 5월 1일 김태호 경남지사 후보도 홍 대표의 발언에 대해 “다소 너무 나갔다는 느낌도 든다”는 평을 내놓았지만 중앙당 차원의 입장 변경은 없었고 중앙당 선대위와 후보자들 간의 갈등의 골은 깊어갔다.

공식 선거운동 개시 하루 전 날인 5월 30일, 정우택 의원이 “지도부의 결단을 강력히 촉구한다”며 “당 지지율과 선거전략 부재의 책임을 지고 환골탈태해 백의종군의 자세로 헌신할 것을 호소한다”고 입장을 밝혀, 선거캠페인 과정의 당내갈등을 표면화했다. 이에 홍준표 대표는 “(정우택 의원은) 충북에서 유일하게 자기 지역의 도의원도 공천을 못 한 사람입니다. 부끄러움을 알아야 해...개가 짚어도 기차는 간다.”고 정면 반박에 나섰다(MBN뉴스 2018/05/30 ‘정우택, 홍준표 향해 “백의종군하라”...홍준표 “개가 짚어도 기차는 간다”).

급기야 31일 선거운동이 개시되면서 지방선거 후보자들이 홍준표 대표의 지원유세를 공개적으로 거부하거나 회피하는 현상이 나타났다. 31일 서병수 부산시장 후보 지원유세에 홍 대표가 참여했으나 후보가 나타나지 않는 일이 벌어졌다. 같은 날 충남에서도 이인제 지사 후보가 홍 대표의 지원 유세 현장에 불참했으며, 6월 1일과 2일 경기도지사과 울산시장 후보 지원유세에서도 후보와 대표가 함께 유세하는 장면은 포착되지 못했다. 결국 6월 3일 홍 대표는 페이스북을 통해 지원유세 중단 의사를 표명했고, 이후 유세지원 일정들을 모두 취소했다(중앙일보 2018/06/04 "오지 말라니"...홍준표 '패싱' 논란속 지원유세 취소).

지방선거 캠페인 과정에서 자유한국당 중앙당과 후보들 간의 갈등은 불리한 선거 경쟁구도와 선거이슈지형을 기반으로 하긴 했지만, 이를 타개해 나갈 수 있는 중앙당의 선거 전략 실패도 중요한 원인으로 꼽을 수밖에 없다. 여론의 지지를 받았던 남북 및 북미 정상회담의 의미나 성과를 부정하거나 높은 국정지지도를 유지하고 있는 대통령에 대해 ‘좌파’라는 색깔론을 제기하는 기조가 아니라, 경제이슈나 인물 경쟁력 등으로 접근했다면 적어도 캠페인 기간 당내갈등이 전면화 되지는 않았을 수 있기 때문이다.

자유한국당은 광역 및 기초단체장, 광역의회와 기초의회 전체에서 2014년 지방선거에 비해 큰 의석 손실을 입었지만 선거결과 가장 큰 충격은 영남 지역기반의 손실이었다. 부산, 울산, 경남, 대구, 경북 전 지역에서 자유한국당의 광역의회 정당비례 득표율은 20~25%수준의 고른 하락을 기록했는데, 이런 결과는 2018년 지방선거에서 정당 선거캠페인의 실패를 보여주는 한 지표가 될 수 있다.

〈표 3〉 2014 vs. 2018 지선,  
영남지역 새누리당-자한당 vs. 비(非) 새누리-자한당 광역의회 정당비례 득표율

	부산		울산		경남		대구		경북	
	자한	비자한	자한	비자한	자한	비자한	자한	비자한	자한	비자한
2014	58.1	40.2	55.5	44.6	59.2	40.8	69.9	30.1	75.2	24.7
2018	36.7	62.7	33.3	66.2	38.9	60.4	46.1	52.6	50.0	47.8

※ 2014년 비(非)새누리당 정당은 새정치민주연합, 통진당, 정의당, 녹색당, 노동당 합. 2018년 비(非)자유한국당 정당은 바른미래당, 더불어민주당, 정의당, 녹색당, 민중당, 노동당, 녹색당, 우리미래당 합.

### 3. 미완의 정당통합과 바른미래당 선거 캠페인

〈그림 5〉 바른미래당 지방선거 슬로건

#### 바른미래당 지방선거 슬로건



※ 출처: 바른미래당 지방선거 공식 홈페이지 제공 자료

5월 17일 바른미래당은 지방선거 메인 슬로건으로 ‘망가진 경제, 먼저 살리겠습니다!’, 보조 슬로건으로 ‘망가진 경제, 내 지갑은? 내 일자리는?’을 결정했다고 발표했다. 하지만 선거캠페인 과정에서 선거정책기조는 부각될 수 없었다.

국민의당과 바른정당이 통합 전당대회를 치른 2월 13일은 선거일정 상 시도지사 및 교육감 예비후보자 등록이 개시되던 날이었다. 우리나라 정당들의 공천규칙 변동은 예비후보자 등록 이후에도 종종 이루어지긴 하지만, 바른미래당은 기존 규칙

을 개정하는 문제가 아니라 새롭게 제정해야 하는 상황에 처해 있었기 때문에 중앙당 차원뿐 아니라 후보자 수준에서도 준비된 선거 캠페인을 진행하는 것 자체가 어려운 조건에서 캠페인을 출발했다.

양당은 통합논의 단계에서부터 통합에 대한 찬반을 둘러싼 갈등으로 몸살을 앓았고 급기야 1월 9일 남경필 경기지사와 김세연 의원이 통합에 반대하여 탈당했다(중앙일보 2018/01/10 남경필·김세연 탈당 ... 바른정당 “통합 예정대로 진행”). 남경필 지사는 수도권 현직 도지사이자 다른 정당 후보자들과 견주어도 경쟁력을 확보하고 있었던 후보자였기 때문에 그 타격은 클 수밖에 없었다.

당내 후보 공천과정은 미완의 정당통합이 남긴 어려움을 고스란히 보여주었는데, 당내갈등은 소위 ‘안철수계’와 ‘유승민계’의 공천갈등이 후보등록일 직전까지도 지속되는 형태로 나타났다. ‘유승민계’로 분류되는 이준석 예비후보가 단독후보 신청을 하면서 시작된 노원병 당협위원장 지명과정은 ‘안철수계’로 분류되는 김근식 예비후보의 예비후보직 사퇴에 이르기까지 중앙당과 선거구를 오가면서 지속되었다. 송파을 국회의원 재보선 후보자 공천을 둘러싸고도 양 세력의 갈등은 반복되었고 결국 손학규 선대위원장의 출마의사 철회에 이르기까지 긴 갈등이 지속되었다. 이 와중에 4월 10일 원희룡 제주지사가 탈당 후 무소속 출마를 결정하게 되면서, 남경필 경기지사에게 이어 강력한 시도지사 후보자를 또 잃었고 전체 선거캠페인은 두 세력 간 갈등으로만 여론에 비취지게 되었다.

〈표 4〉 바른미래당의 2018년 지방선거 결과

	광역단체장	기초단체장	광역의회 (지역구)	기초의회 (지역구)
선거구수	17	226	737	1,035
후보자수	14	98	208	569
당선자수	0	0	1	19

바른미래당은 공천 후보자수 대비 절대적으로 낮은 당선율을 보이면서 선거를 마감했고, 선거 이후 안철수 서울시장 후보와 유승민 대표 모두 당직을 사퇴하고 미완의 통합과정을 새롭게 진행해야 하는 과제에 직면했다.

#### 4. 정의당의 정당득표 중심 캠페인

〈그림 6〉 2018년 지방선거 정의당 선거 슬로건



※ 출처: 정의당 지방선거 공식 홈페이지 제공 이미지

5월 10일 정의당은 ‘제1야당 교체’, ‘정당투표는 5비(飛)2(落)’, ‘갑질 없는 나라’ 등을 지방선거 슬로건으로 정했다고 밝혔다(정의당 2018/05/10 최석 대변인, 정의당 지방선거 슬로건 확정). ‘정당투표 5비2락’은 ‘지방선거 정당 투표에서 기호 5번 정의당을 선택하면 대한민국 정치가 비상하고, 2번 자유한국당을 선택하면 추락한다는 의미’라고 밝혔고, 실제 선거캠페인 기조 역시 집권당인 더불어민주당과의 경쟁이 아니라 자유한국당과의 경쟁에 초점을 맞추었다.

2018년 정의당 선거캠페인이 다른 정당들과 구별되는 특징은 지방의회 의원선거에 초점을 맞춘 공약발표나 이벤트를 특화했다는 점이다. 원내 소수정당으로서 정의당은 시도지사 후보 9명을 내어 17개 광역자치단체 중 50% 이상의 공천율을 보이긴 했지만, 기초단체장은 226개 선거구 중 15명, 광역의회는 737개 선거구 중 17명으로 선거구 기준 10%의 공천율에도 미치지 못했고, 지역구 기초의회 후보자는 총선거구 1,035개 가운데 134명을 공천해 10% 공천율을 겨우 넘겼다. 후보자공천상황에 비추어 지방의회 특화형 선거캠페인은 합리적 선택으로 보인다.

〈그림 7〉 정의당 ‘5무 5유 지방의회 약속’ 기자회견



※ 출처: <https://www.youtube.com/watch?v=2FcyXxBoals>

또한 정의당의 지방선거 캠페인은 대통령선거나 국회의원선거에서처럼 체계적인 선거공약 발표와 여성선대위, 노동선대위 등 부문선대위 발족을 기점으로 정책이나 후보자 홍보 이벤트를 배치했다는 점에서 다른 정당들과 차별성을 보였다.

〈표 5〉 정의당 지방선거 공약 발표 일정

04월 04일	청년공약 발표
04월 08일	미세먼지공약 발표
04월 10일	여성공약 발표
04월 12일	동물복지공약 발표
04월 15일	농민공약 발표
04월 17일	인권성소수자 공약 발표
04월 24일	교통공약발표
04월 26일	중소상공인공약발표
05월 11일	문화공약 발표

※ 출처: [http://www.justice21.org/newhome/board/board.html?bbs\\_code=JS21](http://www.justice21.org/newhome/board/board.html?bbs_code=JS21)

통상 다른 정당들도 대선이나 총선에서는 이와 유사한 정책캠페인 일정을 기획하고 부문 선대위를 구성하지만, 지방선거에서는 정당마다 선거시기마다 차이를 보인다. 특히 지방선거에서는 지역 선거구 단위 정당 및 후보자 캠페인이 주가 되므로 전국단위 부문선대위를 별도로 꾸리는데 노력을 기울이지는 않는다. 반면 정의당은

지역선거구 공천 후보자의 수가 절대적으로 작고 선거캠페인의 초점이 ‘오비이락’ 등 정당투표 득표율 확대에 있었기 때문에 정책과 부문에 집중하는 캠페인 전략을 채택한 것으로 보인다.

또한 정의당은 원내 정당들 가운데 지방선거 예비후보자 등록 이후에 공천규칙을 둘러싼 논란이 없었던 유일한 정당이었고 당내경선을 시행해야 할 선거구 자체가 소규모였기 때문에 큰 정당들이 대규모 후보공천과정에 참여야 하는 에너지를 들이지 않은 대신 정당 득표율 확대에 초점을 맞출 수 있었던 것으로 보인다.

#### IV. 2018년 지방선거 선거캠페인의 특징과 변화: 원외정당

##### 1. 페미니즘 선거캠페인의 등장

〈그림 8〉 녹색당 신지예 서울시장 후보 선거캠페인 자료



※ 출처: 녹색당 신지예 후보 선거사무실 입구 사진(왼쪽 위); 신지예 후보 선거벽보(오른쪽 위); 신지예 후보 헌법재판소 앞 게시 현수막

2018년 지방선거 캠페인에서 새롭게 등장한 현상 중 하나는 ‘페미니즘’을 선거캠페인 전면에 내세운 정당과 후보자의 출현이다. 신지예 녹색당 서울시장 후보는 선거벽보 슬로건으로 ‘페미니스트 서울시장’을 내세웠고, 후보의 선거사무실 이름은



‘웰컴 투 페미니스트 유토피아’였으며, 출마선언문의 제목은 ‘2018 페미니스트 시민 선언’이었다. 선거운동 기간 신 후보는 ‘나 혼자 섹스하고 나 혼자 임신하고 나 혼자 낙태하고 여자만 또 처벌받고’라는 슬로건을 내건 현수막을 헌법재판소 앞에 내 걸기도 했다.

신 후보의 캠페인은 선거기간과 선거이후까지 언론의 주목을 받았을 뿐 아니라 (프레스인 2018/06/03 '페미니스트 서울시장' 후보 선거 벽보가 사라지고 있다; 한겨레신문 2018/06/14 '페미니즘 정치' 첫발 뎀 신지예 “이번 선거는 끝이 아닌 시작”; 중앙일보 2018/06/14 “페미니즘 정치의 시작점은 1.7%” 신지예 후보가 일으킨 이번) 긍정적이거나 부정적인 여론의 주목을 받았다. 27차례나 선거벽보 훼손 사건이 있었고 다수의 헐박성 메시지가 후보에게 전달되었으며, 페이스북 등 다양한 SNS 매체에서의 반응을 이끌어냈다.

여론의 주목은 신 후보에게 집중되었지만 사실 ‘페미니스트 유토피아’는 신 후보 개인이 아닌 녹색당의 슬로건이었다. 3월 8일 ‘세계 여성의 날’을 맞아 2018년 3월 4일 관련 집회가 있었고, 이 집회에서 녹색당은 ‘정치, 이제 여성이 한다’는 슬로건을 내걸었으며 사전행사로 녹색당의 ‘페미니스트 유토피아’를 논하는 자리를 가졌는데 신 후보가 이것을 캠페인 전면에서 내세운 것이다.

녹색당과 신 후보의 페미니스트 선거 캠페인은 2018년 1월 서지현 검사의 언론을 통한 성추행 피해 폭로로부터 시작된 일련의 사회적 ‘미투(me too)운동’ 흐름의 연장선에 있었다. 이후 정봉주 전 의원의 성추행 의혹 제기, 안희정 전 지사에 대한 ‘위력에 의한 성폭력 의혹’ 제기 등이 이어졌고, 5월 19일에는 ‘홍대 몰카 사건 편파 수사 규탄’을 주장하며 제1차 ‘혜화역 시위’가 개최되었다. 투표일 직전인 6월 9일 제2차 ‘혜화역 시위’에 수만 명의 여성들이 집결하면서 언론과 사회적 관심이 집중되었고, 신 후보의 페미니즘 캠페인에도 함께 여론의 관심이 높아졌다.

5월 31일 선거운동 개시일 신 후보는 ‘2018 페미니스트 시민선언’이라는 제목의 출마선언을 내놓았는데, 여기에 담긴 내용은 ‘미투운동’과 ‘혜화역 시위’로 상징되는 ‘몰카 범죄’ 규탄 등의 흐름을 반영하고 있었다.

## 2018 페미니스트 시민선언!

긴 시간 동안 우리 한국의 페미니스트들은 개인적이고도 정치적인 투쟁을 벌여왔다. 그러나 시민들의 정당한 요구에 대해 한국 사회의 대답은 마냥 늦고, 많이 부족하다. 기다리라고 말한다. 우리가 지금 알아서 하고 있으니 기다리면 된다고 한다. 이 정도면 됐지 그만 바라라고 말한다. 그래도 부족하다 말하면 사회의 불순물 취급을 해버리는 것이 2018년 한국이다.

하지만 너무 오래 기다렸다. “나중에” 정치로는 그 무엇도 바꿀 수 없다. 그렇기에 오늘 우리는 <페미니스트 유토피아> 를 부르고 욕망한다. 유토피아는 우리를 더 나은 세상으로 이끄는 힘이다. 인류에게 상상력을 불어넣고 변화를 추동해온 유토피아에 나아갈 방향을 비춰본다.

우리는 페미니스트 유토피아를 원한다.

우리는 원하는 때, 원하는 장소에 머무르거나 돌아다닐 때, 성별이 제약이 되지 않는 세상을 원한다(원한다!)

우리는 태어나자마자 국가의 시스템에 남성 혹은 여성 중 한 가지로 등록되어 1.2번을 부여받지 않기를 원한다(원한다!)

우리는 여성이 하는 일, 남성이 하는 일이라는 편견없이, 각자가 배우고 싶은 것을 배우고, 하고 싶은 일에 도전할 수 있기를 원한다(원한다!)

우리는 애교와 웃음이 여성의 덕목으로 요구되지 않고, 다양한 경험 속에서 느낀 다양한 감정을 표현하고 존중받는 것이 자연스러운 세상을 원한다(원한다!)

우리는 성폭력 이후 2차가해 없는 환경과 실질적 제도적 지원으로 잘 극복하고 살아갈 수 있는 사회를, 나아가 성폭력이 없는 세상을 원한다(원한다!)

우리는 불법촬영 하지도 보지도 않는 사회를 원한다(원한다!)

우리는 남성만이 ‘생계부양자’로 여겨지는 것이 아니라, 같은 일을 하면 같은 임금을 받기를 원한다(원한다!)

우리는 노동현장에서의 성차별로 인해 더 쉽게 해고의 대상이 되고, 결혼이나 육아를 이유로 직장을 그만두지 않기를 원한다(원한다!)

우리는 여성인 엄마와 남성인 아빠로 이루어진 ‘정상가족’이 아니라, ‘정상가족’이라는 말 자체가 사라진 사회를 원한다(원한다!)

우리는 결혼만이 국가가 허락한 법적계약이 아니라, 살림살이 동료이자 돌봄의 공동체로서 ‘가족’이 새롭게 정의되고 온갖 잡다한 가족들이 시끌벅적하게 만드는 세상을 원한다(원한다!)

우리는 저출산이 ‘위기’이고, 낙태는 ‘죄’라고 정의하며 여성만의 책임을 묻는 게 아니라, 우리 사회가 현재의 인간들을 어떻게 대우하며, 어떻게 다음 인간을 초대할 것인지 함께 고민하는 세상을 원한다(원한다!)

우리는 원치 않는 임신과 미혼모에 대한 낙인 때문에 고통받지 않는 사회, 나아가 여성이 안전한 환경에서 자신이 원하는 방식으로 출산을 경험할 수 있는 사회를 원한다(원한다!)

우리는 장애여성이 시설의 수용이 아니라, 동네에서 이웃과 어울려 살며 자립을 고민할 수 있기를 원한다(원한다!)

우리는 장애여성이 안전하게 거리를 다니고, 더 편하게 생리하고, 병원의 진료를 받을 수 있기를 원한다(원한다!)

우리는 성소수자가 자신 그대로 드러내로 우리 사회에 동등한 시민으로서 살 수 있는 세상을 원한다.

우리는 국회와 의회, 정부와 대학과 기업의 이사회, 그 밖에 수많은 결정권자의 자리에 남성들만 절반을 훌쩍 넘겨 존재하는 게 아닌, 실제 공동체의 구성을 반영한 다양한 주체들이 당당하게 목소리 내는 세상을 원한다(원한다!)

우리는 최소한 차별 때문에 병들지 않고, 폭력 때문에 죽지 않고, 가난해서 아프지 않는 사회에서 개인들이 잠재력을 발휘하면서 삶을 영위할 수 있기를 원한다(원한다!)

“원래 그런 것”이나, “당연한 것”에 과감히 질문하면서 거듭해 새로운 상식과 질서를 만들어가는 세상을 원한다(원한다!)

그리고 그밖에 더 많은 것들을 원한다(원한다!)(we want more!) 이 모든 변화를 감히 원하는 우리가 파도다.

우리가 함께 지금 여기에서, 페미니스트 유토피아를 현실로 만들 것이다.

이전으로 되돌아가지 않을 것이다.

2018년 5월 31일,

녹색당 페미니스트 서울시장 후보 신지예와 페미니스트 시민들.

신 후보는 서울시장 선거에서 1.7%의 지지를 받는데 그쳤지만, ‘페미니즘’이라는 용어를 선거 슬로건의 전면에 내세웠고 유의미한 여론의 주목을 받은 최초의 후보로 기록되었다. 또한 신 후보의 캠페인은 2016년 문화계 인사들의 성추문 의혹 제기 이후 온라인에서 일어났던 ‘문화계 성폭력’ 해시태그 운동, 2018년 본격화된 ‘미투 운동’, ‘몰가 범죄 규탄’ 온-오프라인 집단행동의 흐름을 선거캠페인에서 공식화하는 계기가 되었다. 향후 한국사회 페미니즘 운동이 어떤 방향으로 움직일지는 알 수

없지만, 지방선거 이후 매일 지속되고 있는 ‘혜화역 시위’나 서지현 검사 성추행 사건 재판, 안희정 전 지사 사건 재판 등에 대한 여론의 논란 등을 볼 때 여성운동의 정치화 경향은 일시적인 흐름으로 그칠 것 같지는 않아 보인다.

## 2. 청년정치를 내건 다양한 선거캠페인

2018년 지방선거에서 새롭게 나타난 또 다른 캠페인 경향은 ‘청년 주체들에 의한’ 청년정치 캠페인이다. 선거 국면에서 유권자 집단으로서 ‘청년’이 주목을 받은 것은 이번 지방선거에서 새로운 현상은 아니다. 19대 국회의원 선거에서 주요 원내정당들은 청년후보 공천을 위한 다양한 이벤트를 벌였고, 2014년 지방선거에서 광역 및 기초단체장 주요 후보들은 청년정책을 주요공약으로 채택한 바 있었다. 제6회 전국동시 지방선거의 이런 경향은 선거 이후 전국의 광역 및 기초자치단체에서 청년정책 관련 조례들이 봇물 터지듯이 제정되는 결과를 낳았으며, 각 자치단체마다 청년 주체들을 ‘청년정책위원회’, ‘청년정책네트워크’ 등의 제도적 틀로 끌어들이면서 다양한 활동공간을 제공했다. 하지만 이 시기까지 청년정책은 기존정당 및 중장년 후보자들의 선거 전략과 선거 공약 수준의 지위를 가졌으며, 청년 후보자의 확대나 청년정책을 통한 선거참여 등으로 이어지지는 않았다.

〈그림 9〉 2018지방선거 청년공동행동 출범식(2018.04.24)

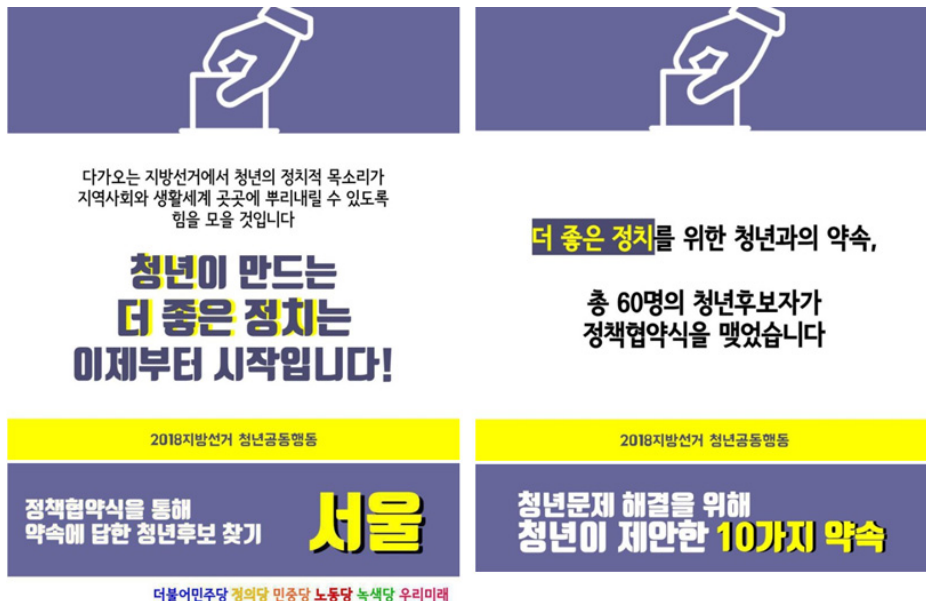


※ 자료: <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=151146>

반면 2018년 지선에서는 청년단체들이 청년정책을 매개로 집단적 선거참여운동을 벌였다. ‘청년유니온’, ‘민달팽이 유니온’ 등 26개 청년단체들은 4월 24일 ‘2018지방선거 청년공동행동’을 구성했고, 공동의 청년정책 채택, 청년후보자들과의 정책협약, 지지후보의 공표 등의 활동을 벌였다. 이들은 원외정당인 우리미래당, 녹색당, 노동당, 원내정당인 정의당과 더불어민주당의 청년후보 60명과 정책 협약식을 진행했고, 온라인을 통해 정당에 관계없이 청년후보 지지활동을 벌였다.

그리고 ‘전체 예산 대비 3% 청년정책 할당, 청년 전담조직 신설 혹은 위상 강화, 청년 지원기관 신설 혹은 확대 조성, 지방정부 내 각종 위원회 청년 의무비율 15% 도입, 각종 청년 지원정책 예산 및 사업 확대 추진의 5가지 공동정책’을 채택했고, ‘정치적 결정 및 정책 추진 과정에 청년당사자의 적극적 발언권 보장, 청년세대 내 다양성을 존중하고 각종 차별의 해소에 노력, 청년층이 겪는 정치·경제·사회·문화적 불평등 해소에 노력, 청년정책의 지역 간 격차 해소를 위한 전국적 협력 모색, 청년문제 해결을 위한 청년 정치인-청년 시민사회 간 협력 지속’이라는 5가지 실천과제를 도출하기도 했다.

〈그림 10〉 2018지방선거 청년공동행동 홍보물



한편 청년후보자들의 선거자금 마련을 돕는 ‘청치펀딩(청년정치 펀딩, <https://youthfund.kr/>)’도 새로운 캠페인 시도로 등장했다. 더불어민주당, 정의당, 녹색당, 바른미래당, 무소속 청년후보 12명의 선거자금을 펀드 형식으로 모금했고, 총 1억 1,777만원을 모았다고 한다. 후보자들은 ‘헬정치 파괴를 위한 청치들의 5대 원칙 3대 약속’을 공개했고, 1만 원 이상 내는 소액 투자자들을 모았다. 모금과정에서 기탁금 등의 재정적 진입장벽이 청년정치인에게 미치는 부담과 청년들의 시선에서 본 ‘헬정치’의 내용 및 ‘헬정치 타파술’을 홍보하는 기획을 도입했다.

2018년 지방선거에서 나타난 청년집단의 정치참여 흐름은 정책요구나 정책 캠페인에 그치지 않고 청년 후보자 및 당선자의 확장과도 연관되어 있는 것으로 보인다. 2018년 39세 이하 기초의회 지방선거(비례대표 제외) 후보자수는 2014년에 비해 54명 늘어났으며, 당선자수는 78명의 증가를 나타냈다. 후보자수 증가율은 16.8%인 반면 당선자수 증가율은 88.6%를 나타내, 청년정치인의 지방공직 진출에 유의미한 변화를 보인 것이다. 특히 30세 미만 당선자는 2014년 6명에서 2018년 22명으로 3.7배의 증가를 보였다.

이런 경향은 광역의회(비례대표 제외) 후보자 및 당선자 변동에서도 발견된다. 후보자수는 1.1배 증가한 반면 당선자수는 2014년 17명에서 2018년 33명으로 1.9배 증가한 것으로 확인되었다. 청년 후보자에 대해 청년 유권자들이 더 많이 투표를 했는지 여부는 다른 조사결과를 통해 확인되어야 하겠지만, 청년정치인의 지방의회 진출에 유의미한 변화가 나타난 것은 분명하다.

〈표 6〉 30대 미만 기초의회 후보자 및 당선자수 변동: 2014 vs. 2018

	지방선거 연도	30세미만	30~39세
후보자수	2018	74	302
	2014	37	285
	2018-2014	37	17
당선자수	2018	22	144
	2014	6	82
	2018-2014	16	62

## V. 2018년 지방선거 캠페인의 특징과 변화

제7회 전국동시지방선거는 대선 이후 1년여가 경과한 시점, 대통령 주도 정상회담 국면과 개헌 의제가 선거이슈를 장악한 조건에서 시행되었기 때문에 야당들의 입장에서는 선거구도나 의제설정이 쉽지 않은 선거였다.

더불어민주당은 집권당의 이점을 살린 캠페인을 기획하고 ‘공천이 곧 당선’이라는 유리한 지형이 만들어낼 수밖에 없었던 공천갈등을 비교적 잘 관리한 반면, 자유한국당은 선거지형의 불리함을 당내 공천갈등, 캠페인 기조를 둘러싼 갈등으로 증폭시켰다. 바른미래당은 선거 직전의 정당통합 효과를 전혀 얻지 못했을 뿐 아니라 선거캠페인 과정에서 당내갈등으로 정책이나 이미지, 후보전략을 제대로 활용하지 못했다. 정의당은 후보자원의 열세를 제1야당 교체와 정당투표 극대화, 단체장이 아닌 지방의회 중심 캠페인으로 만회하고자 했던 특징을 나타냈다.

원외 정당들의 캠페인은 ‘여성’과 ‘청년’이라는 지방선거 이전 사회운동의 흐름을 선거공간에서 공식화하는 변화를 보였다. 미투운동과 ‘혜화역 시위’로 촉발된 젊은 세대 여성 유권자들을 대변하면서 ‘페미니즘’을 공식 슬로건으로 채택한 녹색당 신지예 후보는 1.7%라는 득표율보다는 훨씬 더 큰 여론의 주목을 받았다. 원내정당인 정의당, 더불어민주당, 바른미래당과 원외정당인 녹색당, 우리미래당, 노동당, 그리고 무소속을 아우른 청년후보자들의 정책연대나 선거자금 펀드 개설, 공통 정책공약 채택 등의 흐름은 청년주체들에 의한 청년정치라는 새로운 변화를 보여주었다.

## 참고자료

- 강원도민일보 2018/03/20 더불어민주당 ‘춘천 원팀’ 서약식
- 경향신문 2018/04/05 민주당 “착한 추경” 한국당 “선거 앞두고 현금 살포”
- 경향신문 2018/05/24 ‘대통령 개헌안’ 정족수 미달로 투표 불성립…사실상 부결
- 국민일보 2018/03/09 트럼프 “5월까지 김정은 만나겠다”
- 국민일보 2018/04/28 홍준표 “위장평화쇼에 불과” 김성태 “남북관계 새 변곡점”
- 국제뉴스 2018/02/20 부산에 더불어민주당 '원팀'바람
- 더불어민주당. 2018. 『더불어민주당 6·13 지방선거 5대 핵심약속을 소개합니다』더불어민주당 2018 지방선거 자료집.
- 더불어민주당. 2017. 『나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집』.
- 대전투데이 2018/04/05 더불어민주당 대전시당, 원팀운동 공동선언
- 데일리한국 2018/03/22 민주당 양산시장 후보군 '원팀' 합류
- 도민일보 2018/05/13 더불어민주당 경기도지사·'원팀'선대위 구성
- 문화일보 2018/05/03 김성태, 특검 요구 단식 돌입
- 서울신문 2018/01/09, “남북, 北대표단 평창 파견·군사당국회담 개최 합의”
- 서울신문 2018/03/06, “4월말 남북정상회담 판문점서 개최”… 특사단 방북결과 발표
- 서울신문 2018/03/20 靑, 개헌안 26일 발의… 국회에 ‘최후통첩’
- 서울신문 2018/05/24 트럼프, 북미정상회담 취소…김정은에 공개서한
- 서울신문 2018/05/26 문재인 대통령, 김정은 위원장과 오늘 두번째 판문점 회담
- 세계일보 2018/02/05, “문 대통령, 이젠 대통령이 개헌안을 준비할 수 밖에 없다”
- 세계일보 2018/04/20 野 “드루킹 특검” 與 “수사 지켜보자”
- 세계일보 2018/06/02 트럼프“12일 싱가포르에서 북·미 정상회담 개최”
- 일요신문 2018/04/04 더민주 인천시당, 화합 통한 승리 다짐...원팀 캠페인 개최
- 정의당 2018/05/10 최석 대변인, 정의당 지방선거 슬로건 확정
- 조선일보 2018/04/26, 홍준표作 '나라를 통째로 넘기시겠습니까?'
- 중앙일보 2018/05/02, 남경필 “나라를 통째로 넘기시겠습니까 슬로건, 다시 만들자”
- 중앙일보 2018/04/30 "당 지도부 정신차려라"..유정복 인천시장, 홍준표에 쓴소리
- 중앙일보 2018/06/04 "오지 말라니"...홍준표 '패싱' 논란속 지원유세 취소



중앙일보 2018/01/10 남경필·김세연 탈당 ... 바른정당 “통합 예정대로 진행”  
중앙일보 2018/06/14 “페미니즘 정치의 시작점은 1.7%” 신지예 후보가 일으킨 이번  
프레스이안 2018/06/03 '페미니스트 서울시장' 후보 선거 벽보가 사라지고 있다  
한겨레신문 2018/06/14 ‘페미니즘 정치’ 첫발 뚫 신지예 “이번 선거는 끝이 아닌 시작”  
KNN뉴스 2018/02/25 잇따른 원팀 선언, 약인가 독인가  
MBN뉴스 2018/05/30 ‘정우택, 홍준표 향해 "백의종군하라"...홍준표 "개가 짊어도 기차는  
간다”



한국정치학회 KPSA

# 11

제7회 전국동시지방선거  
선거방송토론 분석:  
유권자 평가를 중심으로

이한수 (아주대학교)



## 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로

이한수 (아주대학교)

이 보고서는 2018년 6월 13일 치러진 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 개최된 선거방송토론회에 대한 시민들의 평가를 분석한다. 선거방송토론회는 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 최초로 시행되었으며, 대통령 선거로는 1997년 제15대 대통령 선거에서 처음으로 활용되었다. 학자들은 방송토론이 선거에서 유권자들에게 정보를 제공하는 역할을 담당한다고 주장한다(Benoit & Hansen 2004; Lee and Lee 2015). 실제로 이번 선거의 유권자들을 대상으로 한 설문조사에서 약 39%에 해당하는 시민들이 TV 대담이나 후보자 토론회 및 방송 연설을 통해 선거 정보를 획득했다고 답하였다.<sup>1)</sup>

학자들은 선거방송토론이 정치행태에 미치는 영향력을 다양한 측면에서 검토한다(Abramowitz 1978; Benoit and Hansen 2004; Lee 2016). 무엇보다 방송토론 시청이 후보자 지지 및 선택에 미치는 영향력에 관한 연구가 가장 빈번하다(Abramowitz 1978; Holbrook 1994; Jamieson and Birdsell 1988; Lanoue 1991; Lanoue and Schrott 1989; Lee 2016). 후보 지지 이외에도 방송토론 시청이 정치 지식이나 선거 정보 습득에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는 연구들도 존재한다(Benoit and Hansen 2004; Lee and Lee 2015). 반면, 일군의 학자들은 방송토론 시청이 정치 참여나 관심과 같은 시민참여(civic engagement)에 어떠한 영향을 미치는가에 관심을 갖는다(Chaffee, 1978; Lee and Lee 2017; Lemert, 1993; McKinney and Warner, 2013; McKinney, Rill, and Thorson 2014; Wald and Lupfer, 1978).<sup>2)</sup> 이 연구는 방송토론에 대한 유권자들의 평가를 중심으로 이 세 주제를 검토한다. 특히, 어떠한 요소들이

1) 이 연구가 분석하고 있는 설문 조사 결과이다. 설문조사 관련 상세한 내용은 이어지는 장 참조.

2) 커뮤니케이션 분야에서는 방송토론에서 관찰되는 후보자들의 커뮤니케이션 전략 등을 분석하기도 한다(e.g., 김관규·박연진 2007; 김연중 2008).

이와 관련한 유권자들의 평가에 영향을 미치는가를 확인한다.

선거방송토론 시청이 유권자들의 행태에 미치는 영향력의 전제 조건들 중 하나는 시민들의 선거방송토론 시청 유무일 것이다. 만일 극소수만이 선거방송토론을 시청한다면, 방송토론 시청의 영향력을 탐구하는 것은 그다지 의미 있는 일이 되지 못할 수 있다. 선거방송토론 시청률은 선거에 따라 달리 나타난다. 지방선거 방송토론 시청률은 대통령 선거에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 일례로 지난 제19대 대통령 선거 기간 중인 4월 23일에 열린 선거방송토론회 시청률 합은 약 38.5%였다(이소영 외 2017).<sup>3)</sup> 반면, 지난 5월 30일 KBS 1TV에서 중계한 서울시장 후보자토론회 방송의 서울지역 시청률은 약 8%<sup>4)</sup>, 수도권 대상 가구 시청률은 약 6%<sup>5)</sup> 정도였다. 이는, 첫 지방선거를 제외하면, 과거 서울시장 선거방송토론회 시청률에 비해 대동소이하거나 약간 낮은 수치이다. 참고로, 2014년 5월 26일 열린 서울시장 토론회는 약 10.1%였다.<sup>6)</sup> 2010년 5월 17일 KBS 1TV에서 중계된 토론회 가구 시청률은 약 7.5%, 2011년 10월 10일 진행된 서울시장 보궐선거에서의 시청률(SBS)도 약 7.5%였다.<sup>7)</sup> 2006년 5월 3일 열린 서울시장 후보 방송토론회의 가구시청률은 약 11.1%였다.<sup>8)</sup> 1998년 5월 20일 진행된 서울시장 후보 방송토론회의 시청률은 약 10.3%<sup>9)</sup> 1995년 제1회 지방선거에서 서울시장 방송토론 시청률을 약 16.3%-20.3%였다.<sup>10)</sup>

비록 이번 선거에서의 선거방송토론 시청률이 그다지 높은 편은 아니었지만, 동시간대 다른 채널 혹은 지난 주 같은 시간대 동일 채널의 시청률과 비교하면 크게 낮거나 높다고 말할 수준은 아니었다.<sup>11)</sup> 또한 지방선거의 특성상 다수의 방송토론이 진행되었기 때문에 방송토론을 한 번이라도 시청한 유권자들의 비율은 특정 방송토론 시청률보다 높을 것이다. 실제로 이 연구가 분석하고 있는 설문조사 결과에

3) 지상파 3사, 종편 2사, 보도채널 2사 등 총 7개 채널 시청률의 합.

4) TNMS 미디어 데이터 (<http://www.tnms.tv>).

5) 닐슨코리아 (<http://www.nielsenkorea.co.kr>).

6) KBS, MBC, SBS 3사 합동중계 시청률 합. 닐슨코리아 (<http://www.nielsenkorea.co.kr>).

7) TNMS 미디어 데이터 (<http://www.tnms.tv>).

8) TNMS 미디어 데이터 (<http://www.tnms.tv>).

9) KBS, MBC, SBS 3사 합동중계 시청률 합.

10) 한겨레21. 1998. 6. 4. “제발 여기 좀 봐주세요.”

(<http://legacy.h21.hani.co.kr/h21/data/L980525/1p6k5p04.html>)

11) 닐슨코리아 (<http://www.nielsenkorea.co.kr>).

따르면, 방송토론을 한번이라도 시청한 유권자의 비율은 약 39% 정도로 특정 선거 방송토론 시청률에 비해 상당히 높은 편이다. 즉, 지방선거에서 방송토론 시청이 유권자들의 행태에 미치는 영향력을 탐구하는 것은 실질적으로도 충분히 의미 있는 일이다.

### 선거방송토론 관련 제도 및 개요

방송토론에 대한 규정은 공직선거법 제82조와 제82조2에 따른다. 제82조에 따르면, 언론기관에 후보자를 초청하여 토론회를 개최할 수 있고, 이를 방송할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 제82조의2에 따르면, “시·도선거방송토론위원회는 시·도지사 및 비례대표시·도의원 선거에”서 후보자들을 초청하여 “대담·토론회를 개최하여야 한다.” “구·시·군선거방송토론위원회” 역시 “자치구·시·군의 장선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 한다.” 즉, 언론기관의 방송토론은 선택의 문제이지만, 선거방송토론위원회의 방송토론 실시는 의무이다.<sup>12)</sup> 앞서 언급하였듯이, 지방선거에서 선거방송토론위원회는 선거방송토론을 해당 선거 당 1회 이상 개최하여야 한다.

이러한 규정에 따라 선거방송토론위원회는 이번 선거에서 23번의 시·도지사 방송토론회를 개최하였다. 지방자치단체장 선거방송토론회의 경우 기본적으로 직전 선거에서 3% 이상의 득표율을 올린 정당이 추천하는 후보자와 선거기간개시일 전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 여론조사결과 평균 지지율이 5% 이상인 후보자, 그리고 “국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천하는 후보자”가 초청대상이다. 또한 최근 4년 이내에 실시된 “지방자치단체의 장선거(그 보궐선거 등을 포함한다)에 입후보하여 유효투표총수의” 10% 이상을 득표한 후보자도 초청대상이다. 이번 선거에서는 23번의 시·도지사 대담·토론회가 개최되었으며, 이들 중 초청 외 토론회는 총 6회였다(서울, 부산, 광주, 울산, 경기도, 충남). 교육감 선거 방송토론회도 앞선 기준에 따라 총 21회 개최되었다(초청 외 4회: 울산, 전북, 경북, 경남).

12) 한 예로 JTBC에서 개최하고자 했던 방송토론은 참여 후보자 선정 문제로 인해 무산되었다.

비례대표시·도의원선거의 경우 선거방송토론회는 “해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상” 방송 대담·토론을 개최해야 한다. 이 규정에 따라, 총 29회의 비례대표 시·도의원 방송 대담 및 토론이 개최되었다. 이 중 5개 시도는 초청 외 토론(대담/연설 포함)이 없었다(서울, 인천, 대전, 세종, 경기). 기초자치단체장 후보자를 대상으로 하는 방송토론도 각급선거방송토론회의 주관 하에 개최되었다.<sup>13)</sup>

### 선거방송토론 효과 연구

선거방송토론을 어떻게 연구할 것인가는 연구자의 관심에 따라 달라질 수 있다. 우선, 다수의 학자들이 방송토론 효과에 초점을 둔다(e.g., Abramowitz 1978; Holbrook 1994; Lanoue 1991; Lanoue and Schrott 1989). 한국의 방송토론을 연구한 논문들도 주로 방송토론 시청이 후보자 선택이나 정치 지식의 변화와 같은 ‘효과’에 초점을 두고 있다(e.g., 권혁남 2011; Lee and Lee 2015; Lee 2016). 이들의 연구결과에 따르면, 방송토론 시청이 유권자들의 후보 지지를 변화시킬 가능성은 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다(Jamieson and Birdsell 1988; Lee 2016). 하지만, 방송토론 시청 전 지지 후보를 결정하지 못한 사람들이나 무당파 유권자들에게는 방송토론 시청이 후보 선택에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(Geer 1988; Gordon and Miller 2004). 또한, 방송토론 시청은 기존 투표 의지를 강화시키거나 당파적인 투표 성향을 일깨우기도 한다(Lee 2016).

이 보고서 역시 방송토론이 후보자 선택이나 지지에 미치는 영향력을 검토한다. 하지만 이 보고서가 분석하고 있는 설문은 방송토론 이후 한 차례에 걸쳐 진행되었기 때문에 방송토론 이전과 이후의 후보자 선택이나 지지의 변화를 엄밀하게 검증하는 것은 불가능하다. 대안적으로 이 보고서는 방송토론 시청 후 후보자 지지가 어떻게 변화했는가에 대한 유권자들의 자기 평가를 분석한다. 앞서 언급하였듯이, 기존 연구들은 당파성이나 이념에 따라 방송토론 시청의 영향력이 달리 나타날 것이

13) 선거방송토론 개최와 관련한 자세한 내용은 중앙선거방송토론위원회 홈페이지(<http://www.debates.go.kr>) 참조.



라고 주장한다(Geer 1988; Gordon and Miller 2004; Lee 2016). 이 보고서는 기존 연구의 주장에 따라 이념의 강도와 당파성의 유무가 방송토론 시청에 따른 후보자 선택과 지지 평가에 어떠한 차이를 보이는가를 확인한다.

선거방송토론과 관련하여 학자들이 관심을 갖는 또 다른 주제는 방송토론 시청과 시민참여의 관계이다(Chaffee, 1978; Lee and Lee 2017; McKinney and Warner 2013; Wald and Lupfer, 1978). 여기서 시민참여는 투표나 시위와 같은 참여뿐만 아니라 정치에 대한 관심 증대, 주변 사람들과의 정치에 관한 대화 등을 포함하는 포괄적인 개념이다. 선거방송토론이 선거와 정치에 관한 정보를 제공하고, 정치에 관한 정보가 시민참여를 촉진하는 요소라면, 방송토론 시청은 시민참여 증진에 긍정적인 역할을 할 것이다. 방송토론 시청이 시민참여에 미치는 영향력을 엄밀히 검토하기 위해서는 앞선 후보자 선택 및 지지의 변화와 마찬가지로 방송토론 시청 이전과 이후의 변화를 살펴보는 것이 필요하다. 하지만, 이 보고서가 분석하고 있는 자료의 한계로 인해 방송토론 시청이 시민참여에 미치는 효과를 측정하는 것은 불가능하다. 대안적으로 이 보고서는 유권자들의 시민참여에 대한 자기 평가를 분석한다.

마지막으로 이 보고서는 유권자들이 방송토론의 공정성과 정보 제공에 관한 평가를 분석한다. 이 주제는 방송토론 시청의 효과라고 보기 힘들 수 있다. 그런 까닭에 기존 연구에 의해 활발하게 탐구된 주제는 아니다. 무엇보다, 방송토론이 공정하게 진행되었는가를 객관적으로 수치화하고 평가하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또한 유권자들의 평가가 객관적일 것이라는 가정 역시 받아들이기 힘들다. 실제로 유권자들의 공정성 평가에는 변이가 존재한다. 정보 습득에 관해서도 유권자들 사이의 상이한 평가가 존재한다. 그렇다면, 왜 어떤 유권자들은 방송토론 시청이 공정하게 진행되었다거나, 유의미한 선거 관련 정보를 제공했다고 긍정적으로 평가하는 반면, 다른 유권자들은 부정적인 평가를 하는가? 이 연구는 어떠한 요인들이 유권자들의 방송토론에 대한 평가를 설명하는가를 측정한다.

## 방송토론과 유권자 평가

이 보고서는 방송토론 시청이 유권자들의 행태에 미치는 효과를 측정하기보다 방송토론에 대한 유권자들의 평가를 분석하는 것에 초점을 둔다. 선거방송토론의 공

정성이나 정보습득에 대한 평가, 그리고 시민참여와 관련한 유권자들의 자기 평가는 유권자들에 따라 달리 나타난다.<sup>14)</sup> 그렇다면 이러한 차이는 왜 나타나는가? 이 연구는 이러한 차이를 유발할 수 있는 요인을 크게 세 가지 영역을 통해 살펴본다.

우선 방송토론 그 자체가 미치는 영향력을 고려해볼 수 있다. 즉, 어떠한 방송토론을 보았는가가 평가에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 만일 모두가 같은 방송토론을 시청했다면, 이러한 주장은 성립하지 않을 것이다. 하지만, 이 보고서가 분석하고 있는 지방선거는 선거와 지역에 따라 서로 다른 방송토론이 진행된다. 예를 들어, 교육감 선거방송토론만을 본 사람들과 그렇지 않은 유권자들 간의 평가 차이가 존재할 수 있다. 물론 더 세밀하게 각 광역단체 장 선거에 따른 차이가 존재할 수 있다. 하지만 모든 단위, 모든 선거를 통제하여 검증하는 일은 설문 참여자의 수로 인해 불가능할 뿐만 아니라 일반화의 측면에서도 바람직하지 않다. 이 연구는 선거 단위에 따른 차이를 중심으로 이러한 요인들의 영향력이 존재하는가를 확인한다.

더불어 선거방송토론 시청 빈도 역시 방송토론 평가나 유권자들의 시민참여에 대한 자기 평가에 영향을 미칠 수 있다. 선거방송토론이 정보를 제공하는 역할을 담당한다면, 빈번하게 선거방송토론을 시청한 유권자들일수록 정보 습득에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있다. 또한 선거방송토론을 상대적으로 더 자주 시청한 시민들일수록 주변 사람들과 더 자주 선거방송토론에 대해 이야기했을 가능성이 높다. 이는 주변인들과의 대화를 위해 선거에 대한 정보가 필요하기 때문이며, 선거방송토론 시청이 이러한 자원을 제공하는 역할을 담당할 수 있기 때문이다.

두 번째로 유권자 요인이 방송토론 평가에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 당선 가능성이 높은 후보를 지지하는 유권자는 선거방송토론이 공정하게 진행되었다거나 유용한 정보를 제공하였다고 응답할 가능성이 높을 것이다. 반면, 지지 후보가 당선 가능성이 낮다면, 방송토론 시청 후 선거에 대한 관심 증가 등에 대한 부정적인 평가를 할 가능성이 높다. 또한 당선 가능성이 높은 후보를 지지했던 유권자일수록 방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 증가했다거나 주변 사람들과 선거에 대해 자주 이야기를 나누었다고 답할 가능성이 높다.

14) 변이의 경험적 결과는 이어지는 장 참조.

이러한 가설들은 유권자들의 선거방송토론에 대한 평가가 자신의 선택 혹은 정치 성향 등에 따라 편향될 수 있음에 기반을 둔다. 기존 연구들은 시민들의 정치나 경제 상황에 대한 평가가 기존의 정치 성향 등에 따라 편향될 수 있음을 보여준다 (e.g., Evans and Andersen 2006; Evans and Pickup 2010; 이한수 2017). 유권자들의 정치적 성향이나 선택은 자신의 행태를 합리화하는 이유가 될 수 있다(Rudolph 2003). 예를 들어, 자신들이 지지했던 후보가 승리한 경우 유권자들은 이 후보가 참여한 선거방송토론이 공정하고 유용했다고 평가해야 자신들의 선택이 좀 더 정당하고 합리적인 행동이 될 수 있을 것이다. 이와 유사하게, 자신들이 지지했던 후보자가 당선 되었을 때 유권자들은 방송토론이 선거에 대한 관심이나 주변인들과 대화 증진에 긍정적인 역할을 했다고 평가할 가능성이 높다.

이 연구는 유권자가 당선자를 지지하였는가를 확인하여 이러한 편향적 평가가 존재하는가를 검증한다. 이념, 정당지지, 그리고 현직 대통령의 업무 평가도 행태에 영향을 줄 수 있는 정치적 편향 혹은 선택으로 볼 수 있다. 특히, 비록 선거관리와 선거방송이 헌법상 독립기관인 선거관리위원회를 통해 진행된다고 하더라도 유권자들은 선거관리를 현 행정부의 일로 인식할 가능성이 있다. 즉, 행정부 수장에 대한 지지가 선거관리에 대한 평가 혹은 지지로 이어질 수 있으며,<sup>15)</sup> 방송토론의 공정성 등과 관련한 평가에도 영향을 미칠 수 있다.

마지막으로 선거 환경 요인들이 유권자들의 방송토론 평가에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 선거가 박빙인 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 유권자들이 선거방송토론을 시청하는 까닭이나 관심도가 다를 수 있다. 박빙의 선거에서 유권자들은 방송토론을 통해 좀 더 많은 정보를 얻으려 할 수 있다. 이러한 시청 동기는 평가에 부정적인 혹은 긍정적인 영향을 미치는 변수로 작용할 수 있다. 선거방송토론을 통해 더 많은 정보를 얻고자 하였으나 기대에 미치지 못했다면, 부정적인 평가를 할 가능성이 높은 반면, 기대에 부응하는 방송토론을 시청하였다면, 긍정적인 평가를 할 것이다. 즉, 선거 환경 요인이 미치는 영향력 측정은 선거방송토론이 어떻게 진행되었는가를 유추할 수 있는 단서가 될 수 있다.

15) 실제로 두 변수들(대통령 지지와 중앙선관위 감시/단속활동 평가) 간의 관계는 통계적으로 유의미하게 나타났다(감마값=0.67, 점근표준오차=0.03).

또한 선거의 경쟁 정도는 후보자들의 토론 전략과 자세에도 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 박빙의 선거의 경우 상대적으로 좀 더 날선 토론과 네거티브 전략이 사용될 가능성이 높다. 이러한 전략은 방송토론의 공정성이나 정보 습득, 그리고 선거에 대한 관심 등에 대한 유권자들의 평가에 부정적인 영향을 미칠 수 있다 (Ansolabehere and Iyengar 1995). 선거 전략에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 환경적 요인은 현직 후보의 출마 유무이다. 현직 후보는 상대 후보에게 좀 더 손쉬운 비판 상대일 수 있다(Schroeder 2008). 즉, 현직 후보가 출마하는 선거의 경우 경쟁 후보들의 토론 전략은 좀 더 공격적일 수 있다. 이러한 공격적인 전략이 네거티브 공방으로 이어진다면, 유권자들의 선거방송토론 평가는 부정적일 것이다. 이 보고서는 현직 후보자가 존재하는 경우 유권자들의 평가가 달리 나타나는가를 확인한다.

## 연구계획

이 보고서는 제7회 전국동시지방선거 이후 행해진 설문조사를 분석하여 방송토론에 대한 시민들의 인식과 평가를 확인한다. 설문조사는 2018년 6월 19일부터 7월 6일까지 17일 동안 대면면접조사 방식으로 진행되었다. 모집단은 만19세 이상의 유권자이며, 표본은 지역별, 성별, 연령별 비례할당 추출을 통해 구성되었다. 표본의 수는 1000명이다.<sup>16)</sup>

## 변수와 측정

이 보고서가 분석하고자 하는 주요 종속 변수들은 선거방송토론에 대한 유권자들의 평가이다. 이러한 평가의 전제 조건은 방송토론 시청이다. 본격적인 선거방송토론 평가 분석에 앞서 이 보고서는 이번 지방 선거에서 얼마나 많은 유권자들이 방송토론을 시청하였는가를 확인한다.<sup>17)</sup> 또한 시도지사 선거 방송토론뿐만 아니라 교육감, 비례대표 시·도의원, 구·시·군의장, 국회의원재보궐 선거 방송토론회의 시청 여부도 확인한다. 더 나아가, 방송토론 시청에 영향을 미치는 요소를 확인한다.

16) 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.1\%$  표준오차이며, 설문수행기관은 *리서치앤리서치*이다.

17) 설문 내용은 “선생님께서는 거주하시는 지역의 후보자 TV 토론회를 보셨습니까?”이다.

방송토론 시청에 영향을 미치는 요소들 중 하나는 정치에 대한 관심<sup>18)</sup>일 것이다. 정치에 대한 관심이 높은 시청자들일수록 방송 토론을 시청할 가능성이 증가한다. 하지만, 방송토론을 시청함으로써 인해 정치에 대한 관심이 증가할 수도 있다(Lee and Lee 2017). 선거 후 한 차례 실시된 설문조사 결과를 가지고 이 변수들 사이의 인과관계를 파악하는 것은 불가능하다. 이 연구는 두 변수들 간의 인과관계를 검증하기보다 이 변수들 사이의 상관관계를 파악하는데 중점을 둔다.

선거방송토론과 관련한 유권자들의 주요 평가들 중 하나는 방송토론을 시청한 후 유권자들의 후보들에 대한 평가가 어떻게 바뀌었는가에 있다. 이 보고서는 유권자들이 방송토론 시청 후 후보에 대해 어떻게 평가하게 되었는가를 확인한다.<sup>19)</sup> 더 나아가 이 연구는 후보에 대한 평가가 이념<sup>20)</sup>과 당파성<sup>21)</sup>에 의해 달리 나타나는가를 검토한다. 기존 연구에 따르면, 이념이나 당파성의 강도가 높을수록 방송토론이 후보 지지를 강화할지언정, 후보 지지를 전환하는 것에 미치는 영향력은 크지 않은 것으로 나타났다(Lee 2016).

앞서 언급하였듯이, 이 연구의 주요 주제는 유권자들의 선거방송토론에 대한 평가이다. 이 보고서는 선거방송토론에 대한 유권자들의 평가로 공정성과 정보 습득에 초점을 둔다. 우선 공정성은 “이번 후보자 TV 토론회가 중립적으로 공정하게 진행되었다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 확인한다.<sup>22)</sup> 두 번째 평가인 정보 습득에 관해서는 “이번 후보자 TV 토론회 시청 후 새롭게 알게 된 이슈/쟁점이 있습니까?”라는 설문을 활용한다.<sup>23)</sup> 이 연구는 어떠한 요소가 유권자들의 공정성과 정

18) 설문 내용은 “선생님께서 정치에 얼마나 관심이 있으십니까?”이다. 선택항은 “1. 매우 많다, ..., 4. 전혀 없다.”이다.

19) 설문은 “TV 토론회를 보신 후 후보들에 대해 어떻게 생각하게 되었습니까?”이다. 선택항은 “1. 지지하던 후보를 더 좋아하게 되었다. 2. 지지후보를 바꾸지는 않았지만 좋아하는 마음이 약해졌다. 3. 특별히 달라진 것이 없다. 4. 지지하던 후보를 바꾸게 되었다. 5. 지지하던 후보가 없었는데 지지하는 후보가 새로 생겼다”이다.

20) 이념은 다음의 설문을 통해 측정하였다: “정치이념을 일반적으로 진보와 보수로 구분합니다. 0부터 10까지 눈금 중에서 선생님께서 자신은 어디에 속하며 다음의 정당들은 0부터 10까지 눈금 중에 어디에 속한다고 생각하십니까? 여기서 0은 진보를 나타내며, 5는 중도를 나타내며, 10은 보수를 나타냅니다.”

21) 당파성은 “가깝게 느끼는 특정 정당”이 있는가라는 질문을 통해 확인하였다.

22) 선택항은 “1. 매우 공정하였다. 2. 어느 정도 공정하였다. 3. 별로 공정하지 않았다. 4. 전혀 공정하지 않았다.”이다.

23) 선택항은 “1. 매우 많다. 2. 조금 있다. 3. 별로 없다. 4. 전혀 없다.”이다.

보 습득 평가에 영향을 미치는가를 확인한다.

기존 연구에 따르면, 방송토론은 시민참여(civic engagement)를 높이는 역할을 한다(Lee & Lee 2017; McKinney & Warner 2013). 상대적으로 관심이 낮은 선거인 지방선거에서 방송토론 시청이 선거에 대한 관심을 높이는 역할을 할 수 있다면, 방송토론의 활용 가치는 더 의미 있어질 것이다. 방송토론 시청이 선거에 대한 관심에 어떠한 영향을 미치는가를 확인하기 위해 이 보고서는 “이번 후보자 TV 토론회 시청 후 선거에 대한 관심도가 어떻게 변화하였습니까?”라는 설문을 이용한다.<sup>24)</sup> 시민참여와 관련한 두 번째 변수로 이 보고서는 유권자들이 방송토론 시청 후 주변 사람들과 얼마나 자주 선거에 대해 이야기 나누었는가를 확인한다.<sup>25)</sup>

유권자들의 선거방송토론 평가에 영향을 미치는 주요 독립변수들 중 하나는 앞서 소개한 이념이나 당파성과 같은 기존의 정치 성향이다. 또한 현직 대통령에 대한 지지나 후보 지지도 일종의 정치적 성향으로 볼 수 있다. 이 연구는 현직 대통령에 대한 지지를 대통령의 업무 평가 설문을 통해 측정한다.<sup>26)</sup> 후보 지지는 지지하는 후보가 당선되었는가를 기준으로 측정한다. 지지하는 후보가 당선되었을 경우 선거방송토론을 포함하여 선거 관리에 대한 평가에 긍정적인 답을 할 가능성이 높다.

이 연구는 선거의 환경적 요인이 유권자들의 선거방송토론 평가에 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 특히 선거의 경쟁 정도나 현직 후보 출마는 유권자들의 선거방송토론에 대한 접근에도 영향을 미칠 수 있으며, 후보자들의 토론 전략에도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 가능성들은 중국적으로 유권자들의 선거방송토론 평가에 영향을 미칠 것이다. 선거의 경쟁 정도는 광역 단체장 선거에서 당선자와 차순위 득표자의 득표율 차이로 측정한다. 또한 현직 광역자치단체장이 출마한 선거인가를 이항변수로 처리한다. 물론 이번 선거는 광역 단체장 이외에도 여러 단위의 선거가 동

24) 선택항은 “1. 매우 높아졌다. 2. 조금 높아졌다. 3. 변화가 없었다. 4. 조금 낮아졌다. 5. 매우 낮아졌다.”이다.

25) 설문은 “이번 후보자 TV 토론회 시청 후 선거에 대해 주변 사람들과 대화를 한 적이 있습니까?”이며, 선택항은 “1. 매우 자주했다. 2. 조금 했다. 3. 별로 하지 않았다. 4. 전혀 하지 않았다.”이다.

26) 설문은 “선생님께서 문재인 대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까?”이며, 선택항은 “1. 매우 잘하고 있다. 2. 대체로 잘하고 있다. 3. 대체로 잘못하고 있다. 4. 매우 잘못하고 있다.”이다. 이어지는 분석에서는 해석의 편의를 위해 선택항을 역순으로 코딩하였다.

시에 진행되었다. 하지만, 절대 다수의 유권자들(약 78%)이 시청한 방송토론은 광역단체장 선거였기 때문에 이 선거의 경쟁 정도와 현직 광역자치단체장 출마 여부를 변수로 설정하였다. 물론, 이어지는 장은 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 한 분석 결과도 함께 살펴본다.

이어지는 분석에 포함된 통제변수들은 유권자들의 정치에 대한 관심,<sup>27)</sup> 정치 지식 수준,<sup>28)</sup> 교육 수준,<sup>29)</sup> 재산 수준,<sup>30)</sup> 성별, 그리고 나이<sup>31)</sup>이다. 정치에 대한 관심은 유권자들의 평가를 설명하는 주요 변수들 중 하나가 될 수 있다. 무엇보다 주변 사람들과 선거에 대한 대화나 정보 획득에 대한 평가를 설명하는데 중요하다. 정치 지식 수준 역시 유사한 역할을 할 수 있다. 특히, 정치 지식 수준은 정보 습득이나 수용에 영향을 미칠 수 있다(Zaller 1992).

## 분석 결과

### 방송토론 시청 여부

선거방송토론 시청은 방송토론 시청의 영향력을 위한 전제 조건들 중 하나이다. 아래의 표에 담긴 설문조사 결과에 따르면, 38.6%의 유권자들이 선거방송토론을 한 번이라도 시청했다고 답했다. 한번이라도 선거방송토론을 시청했다고 응답한 유권자들을 대상으로 토론회 시청을 선거에 따라 구분해보면, 광역 단체장 선거방송토론회를 한번이라도 시청한 유권자들의 비율이 약 78%로 가장 높았으며, 시도교육감 선거방송토론회를 시청한 비율은 약 37.3%였다. 반면, 시도의원 비례대표선거, 기초 자치 단체장선거, 국회의원 재보궐선거 방송토론회를 시청한 시민들은 약 18-9% 정도였다. 또한 오직 광역 단체장 선거방송토론회만 시청한 사람들의 비율

27) 정치 관심도는 “선생님께서 정치에 얼마나 관심이 있으십니까?”라는 설문을 통해 측정한다. 선택항은 “1. 매우 많다. 2. 조금 있다. 3. 별로 없다. 4. 전혀 없다.”이다.

28) 정치 지식 수준은 객관적인 질문에 대한 정답 수로 측정한다. 사용된 질문들은 대통령 임기, 국회의원 총수, 국무총리 이름, 광역단체장 연임가능 횟수이다.

29) 해당 설문은 “선생님께서 학교를 어디까지 마치셨습니까?”이며, 선택항은 “1. 초등학교 졸업, ... 6. 대학원 재학/졸업 (석사/박사)”이다.

30) 해당 설문은 “선생님 가구의 총재산액은 어느 정도입니까? 부동산, 금융자산, 부채 등을 모두 포함해서 말씀해 주십시오”이며, 선택항은 “1. 5천만원 미만, ..., 11. 9억원 이상”이다.

31) 나이는 만 나이로 측정한다.

역시 약 40%로 다른 선거방송토론만 시청한 비율에 비해 매우 높았다. 기초 자치단체장 선거방송토론회만 시청한 비율은 약 3.9%로 국회의원재보궐 선거방송토론회만 시청한 비율과 마찬가지로 가장 낮게 나타났다. 이러한 차이는 전국동시지방선거에서 정당이나 유권자들이 가장 관심을 두고 있는 선거가 무엇인가를 우회적으로 보여준다.<sup>32)</sup>

〈표 1〉 선거방송토론 시청 유무와 종류

선거방송토론 시청 및 시청 구분	응답자 수 <sup>33)</sup> (비율)
방송토론회 시청	386 (38.6)
광역 단체장 선거방송토론회	301/154 (77.98/39.89)
시도교육감 선거방송토론회	144/52 (37.31/13.47)
비례대표 시도의원 선거방송토론회	75/17 (19.43/4.40)
기초 자치 단체장 선거방송토론회	71/15 (18.39/3.88)
국회의원재보궐 선거방송토론회 <sup>34)</sup>	76/15 (19.69/3.88)

특정 유권자들은 모든 선거에 관심을 두고 방송토론을 시청했을 수 있다. 실제로 아래의 표에 담긴 설문 조사결과에 따르면, 약 1.9%의 유권자들은 다섯 가지 선거방송토론회를 모두 시청했다고 응답했다. 하지만, 선거방송토론을 전혀 시청하지 않았다고 응답한 유권자들을 제외하면, 하나의 선거방송토론만 시청했다고 응답한 유권자의 비율이 22.6%로 가장 높았다. 방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 할 때, 하나의 선거방송토론을 시청한 시민들의 비율은 약 58.5% 정도이다. 즉, 방

32) 국회의원재보궐선거의 경우 해당 유권자가 제한적이기 때문에 다른 선거방송토론 시청과 직접적인 비교는 적절하지 못하다.

33) 전체 응답자 수는 1,000명이다.

34) 이번 동시지방선거에서 재보궐선거가 치러진 지역은 총 12 곳으로 다음과 같다: 서울특별시 노원구 병, 서울특별시 송파구 을, 부산광역시 해운대구 을, 인천광역시 남동구 갑, 광주광역시 서구 갑, 울산광역시 북구, 충청북도 제천시·단양군, 충청남도 천안시 갑, 충청남도 천안시 병, 전라남도 영암군·무안군·신안군, 경상북도 김천시, 경상남도 김해시 을.



송토론을 시청했다고 응답한 유권자들의 다수는 방송토론을 한 번만 시청했으며, 이들 중 대부분은 광역자치단체장 선거방송토론을 시청했다는 것이다.

〈표 2〉 선거에 따른 방송토론 시청 유무

선거에 따른 시청 유무	응답자 수 (비율)
선거방송토론 시청 안함	614 (61.4)
하나의 선거방송토론 시청	226 (22.6)
두 개의 선거방송토론 시청	88 (8.8)
세 개의 선거방송토론 시청	42 (4.2)
네 개의 선거방송토론 시청	11 (1.1)
다섯 개의 선거방송토론 시청	19 (1.9)

앞선 두 표의 결과는 방송토론 시청유무가 유권자들에 따라 달리 나타나는 것을 보여준다. 그렇다면, 이러한 변이를 설명하는 변수는 무엇인가? 가장 핵심적인 변수는 유권자들의 정치에 대한 관심일 것이다. 아래의 표는 정치에 대한 관심과 선거방송토론 시청 유무 사이의 관계를 담고 있다. 이 결과에 따르면, 시청 유무의 차이가 정치에 대한 관심과 어느 정도 연관이 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 정치에 대한 관심이 낮다고 응답한 유권자들의 경우 선거방송토론을 시청한 비율이 약 23.1%이지만, 시청하지 않은 비율은 약 79.1%로 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면, 정치에 대한 관심이 높다고 응답한 유권자들 사이에서 방송토론을 시청한 비율은 약 60.7%이며, 시청하지 않은 비율은 약 39.3%로 상대적으로 낮은 편이다. 이러한 차이는 정치에 대한 관심이 매우 낮다고 응답하고 매우 높다고 응답한 유권자들 사이에서 더 크게 나타난다. 실제로 두 변수들 사이의 상관관계는 통계적으로 유의미하다.<sup>35)</sup>

35) 두 순위변수들 간의 연관 관계를 감마 검정을 통해 확인할 수 있다. 감마값은 -1에서 1까지 범위를 갖는다. 0은 두 변수들 간의 관계가 없음을 의미한다. 즉, 이 값이 클수록 변수들 간의 관계가 강하다는 것을 의미한다. 관계의 통계적 유의성은  $z$ (= 감마값/점근표준오차) 분포를 통해 확인한다. 이때 시청 유무는 순위 변수로 간주한다. 이 두 변수들 사이의 감마값은 0.64, 점근표준오차는 0.03이다.

〈표 3〉 정치에 대한 관심과 선거방송토론 시청

시청 유무	정치에 대한 관심			
	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
시청하지 않음	860 (85.11)	373 (76.91)	148 (39.26)	13 (29.55)
시청함	14 (14.89)	112 (23.09)	229 (60.74)	31 (70.45)

이러한 관계는 서로 다른 선거방송토론을 시청한 빈도를 대상으로 할 때도 관찰된다. 아래의 표는 선거에 따른 방송토론 시청과 정치에 대한 관심의 관계를 보여준다. 이 표의 결과를 살펴보면, 정치에 대한 관심이 낮은 사람들일수록 방송토론 시청 횟수가 줄어드는 양상이 두드러지게 관찰된다. 반면, 정치에 대한 관심이 높은 시민들 사이에서는 이 양상이 상대적으로 덜 두드러지게 관찰된다. 예를 들어, 정치에 대한 관심이 매우 높은 사람들 사이에서 방송토론 시청 횟수에 따른 비율의 변이가 약 30%에서 13% 사이인 반면, 정치에 대한 관심이 매우 낮다고 응답한 유권자들 사이에서 이 변이는 약 85%에서 1% 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 즉, 이 결과는 정치에 대한 관심이 높을수록 방송토론을 더 빈번하게 시청할 가능성이 높다는 것을 보여준다. 실제로 두 변수들 간의 관계는 통계적으로 유의미하다.<sup>36)</sup>

〈표 4〉 정치에 대한 관심과 선거 종류에 따른 방송토론 시청 횟수

선거에 따른 방송토론 시청 횟수	정치에 대한 관심			
	매우 낮음	낮음	높음	매우 높음
선거방송토론 시청 안함	80 (85.11)	373 (76.91)	148 (39.26)	13 (29.55)
하나의 선거방송토론 시청	10 (10.64)	83 (17.11)	124 (32.89)	9 (20.45)
두 개의 선거방송토론 시청	3 (3.19)	20 (4.12)	56 (14.85)	9 (20.45)
세 개의 선거방송토론 시청	0 (0.00)	7 (1.44)	28 (7.43)	7 (15.91)
네 개의 선거방송토론 시청	0 (0.00)	1 (0.21)	10 (2.65)	0 (0.00)
다섯 개의 선거방송토론 시청	1 (1.06)	1 (0.21)	11 (2.92)	6 (13.64)

36) 이 변수들 간의 감마값은 0.61, 점근표준오차는 0.03이다.

### 후보지지 평가

앞서 언급하였듯이 이 보고서의 주요 목적들 중 하나는 방송토론에 대한 유권자들의 평가 분석이다. 기존 연구들은 방송토론 시청이 유권자들의 선택을 전환하기 보다 강화하거나 선호를 일깨우는 경향이 있다고 주장한다(e.g., Lee 2016). 이러한 주장을 엄밀하게 검증하기 위해서는 방송토론 시청 이전과 이후의 유권자들의 선택과 선호를 비교해야 한다. 하지만 이 보고서가 분석하는 설문조사 결과는 방송토론 시청 이후 한 차례 이루어졌다. 그렇기 때문에 선호나 선택의 변화를 검증하는 것은 불가능하다. 이에 대한 대안으로 이 연구는 유권자들에게 직접 후보자들에 대한 지지가 어떻게 변화하였는가를 묻은 설문 결과를 검토한다. 아래의 표는 이 결과를 담고 있다.

〈표 5〉 후보 지지 관련 선거방송토론 시청 효과 평가

시청 효과 평가	응답자 수 (비율)
지지 후보에 대한 지지 강화	73 (18.91)
지지 후보에 대한 지지 약화	56 (14.51)
변화 없음	228 (59.07)
지지 후보 변경	22 (5.70)
지지 후보 발견	7 (1.81)
계	386

이 설문조사 결과를 살펴보면, 다수의 유권자들(약 59.1%)이 선거방송토론 시청 후 지지 후보에 대해 변화가 없었다고 응답했다. 방송토론 시청 후 지지 후보를 변경했다고 응답한 시민의 비율은 약 5.7%로 지지 후보를 발견했다는 응답 비율(약 1.8%)을 제외하고는 가장 낮은 수치이다. 또한 변화가 있다고 응답한 사람들(158명, 40.93%) 중 약 46.2%(73명)는 방송 시청 후 지지하던 후보를 더 지지하게 되었다고

응답했다. 이 비율은 선거방송토론 시청 후 지지하던 후보에 대한 지지가 약화되었다고 응답한 비율(약 35.44%)보다 높은 수치이다. 이러한 결과는 기존 연구의 주장과 어느 정도 부합한다고 볼 수 있다. 하지만, 앞서 설명하였듯이 이 설문 결과를 바탕으로 선거방송토론 시청이 후보자 선택에 미치는 영향력을 엄밀하게 검증하는 것은 불가능하다. 향후 좀 더 나은 설문 설계와 조사를 통해 선거방송토론 시청이 후보자 지지나 선택의 변화에 미치는 영향력을 측정해볼 수 있을 것이다.

기존 연구들은 이념이나 당파성과 같은 기존의 정치 성향이 새로운 정보에 의한 선호 변화를 막는다고 주장한다(Klapper 1960). 결국, 이러한 주장에 따르면, 선거방송토론 시청이 유권자들의 후보 선호에 미치는 영향력도 이념이나 당파성의 강도에 따라 달라질 것이라 유추할 수 있다. 앞서 설명하였듯이, 이 보고서가 분석하고 있는 자료의 한계로 인해 이념의 강도나 당파성이 선거방송토론 시청의 영향력을 어떻게 조건 지우는가를 직접 측정하는 것은 불가능하다. 다만, 이 보고서는 유권자들이 방송토론 시청 효과를 어떻게 평가하는가를 이념의 강도와 당파성의 유무를 통해 확인하고자 한다.

〈표 6〉 이념 강도와 후보 지지 관련 선거방송토론 시청 효과 평가

시청 효과 평가	이념 강도					
	0	1	2	3	4	5
지지 후보에 대한 지지 강화	9 (11.39)	30 (29.13)	12 (15.00)	7 (11.29)	8 (28.57)	7 (21.88)
지지 후보에 대한 지지 약화	11 (13.92)	18 (17.48)	15 (18.75)	10 (16.13)	1 (3.57)	1 (3.13)
변화 없음	54 (68.35)	49 (47.57)	42 (52.50)	39 (62.90)	18 (64.29)	24 (75.00)
지지 후보 변경	5 (6.33)	5 (4.85)	7 (8.75)	4 (6.45)	1 (3.57)	0 (0.00)
지지 후보 발견	0 (0.00)	1 (0.97)	4 (5.00)	2 (3.23)	0 (0.00)	0 (0.00)
계	79 (100)	103 (100)	80 (100)	62 (100)	28 (100)	32 (100)

위의 표는 선거방송토론 시청 효과에 대한 유권자들의 평가가 이념의 강도에 따라 어떻게 달리 나타나는가를 보여준다.<sup>37)</sup> 이념의 강도가 낮은 집단(0과 1)에서 지지 후보를 변경하였다고 응답한 비율은 평균 약 5.5% 정도이고, 지지가 약화되었다고 응답한 비율은 평균 15.7%, 지지를 강화했다고 응답한 비율은 평균 약 20.26%이다. 반면, 이념 강도가 높은 집단(4와 5)에서는 같은 평가에 해당하는 비율이 평균 약 1.8%, 3.4%, 그리고 25.2% 정도이다. 즉, 이념 강도가 높은 집단에서 상대적으로 더 많은 사람들이 지지 후보를 변경하지 않았다고 응답했으며, 지지하던 후보에 대한 지지가 강화되었다고 답했다.

〈표 7〉 당파성과 후보 지지 관련 선거방송토론 시청 효과 평가

시청 효과 평가	당파성	
	유	무
지지 후보에 대한 지지 강화	58 (21.01)	15 (13.64)
지지 후보에 대한 지지 약화	44 (15.94)	12 (10.91)
변화 없음	152 (55.07)	76 (69.09)
지지 후보 변경	15 (5.43)	7 (6.36)
지지 후보 발견	7 (2.54)	0 (0.00)
계	276 (100)	110 (100)

이러한 차이는 지지하는 정당이 있는 유권자들과 그렇지 않은 유권자들 사이에서도 관찰된다. 특정 정당을 지지하지 않는 사람들의 경우 선거방송토론을 시청한 후 지지하던 후보에 대해 지지를 강화했다고 응답한 비율이 약 13.6%, 지지하던 후보를 변경했다는 비율이 약 6.4%인 것에 비해, 당파성이 있는 유권자들의 경우 이 비율은 약 21%와 5.4%이다. 즉, 특정 정당을 지지하는 유권자들이 그렇지 않은 유권

37) 이념의 강도는 0에서 10까지 측정된 이념 측정치에서 중도인 5를 0으로 설정하고, 가장 강한 이념 측정치인 0과 10을 5로 설정하는 방식으로 코딩하였다.

자들에 비해 지지하던 후보에 대한 지지를 강화할 가능성은 증가하는 반면, 지지하던 후보에 대한 지지를 철회할 가능성은 줄어든다고 볼 수 있다. 이러한 유권자들의 자기 평가는 앞서 소개한 기존 연구들의 주장과도 어느 정도 부합한다.

### 공정성 및 정보 습득 평가

이 보고서가 다루는 두 번째 유권자 평가는 방송토론의 공정성에 관한 것이다. 비록 유권자들이 같은 방송토론을 보았다 하더라도 공정성에 관한 평가는 달리 나타날 수 있다. 실제로 아래의 표에 따르면, 이번 선거방송토론이 어느 정도 공정하게 진행되었다고 평가한 유권자들의 비율이 약 79.5% 정도로 가장 높은 반면, 별로 공정하지 않게 진행되었다는 평가는 약 14% 정도이다. 이 설문조사 결과에 따르면, 선거방송토론의 공정성에 대한 평가가 부정적이기 보다 긍정적이었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 방송토론 공정성 평가에 대한 유권자들 사이의 차이가 존재한다. 그렇다면, 이 차이를 설명하는 변수들은 무엇인가? 이어지는 표는 이 질문과 관련한 회귀 분석<sup>38)</sup> 결과를 담고 있다.

〈표 8〉 선거방송토론 공정성 평가

공정성 평가	응답자 수 (비율)
매우 공정하게 진행됨	19 (4.92)
어느 정도 공정하게 진행됨	307 (79.53)
별로 공정하지 않게 진행됨	54 (13.99)
전혀 공정하지 않게 진행됨	6 (1.55)
계	386

38) 이어지는 회귀분석에서 종속변수는 순위변수이기 때문에 이 연구는 통계 분석 모형으로 Ordered Probit을 사용한다(Long 1997).

이 연구는 세 종류의 요인들이 유권자들의 선거방송토론 평가를 설명한다고 주장한다. 아래 표의 첫 번째 모형은 이 요인들 중 선거방송토론 시청 자체가 공정성 평가에 미치는 영향력을 검증한다. 하지만, 이 모형의 결과에 따르면, 유권자들이 어느 선거방송토론을 시청했는가는 공정성 평가의 변이를 유의미하게 설명하지 못하는 것으로 나타났다.<sup>39)</sup> 또한 방송토론 시청 횟수 역시 통계적으로 유의미하지 않다. 즉, 유권자들이 특정 선거방송토론을 시청했다거나, 혹은 더 빈번하게 시청했다고 해서 방송토론을 더 공정하다거나 공정하지 않다고 평가하지 않는다는 것이다.

〈표 9〉 선거방송토론 공정성 평가 분석

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 1-1	모형 1-2	모형 1-3	모형 1-4
교육감토론 시청	-0.16 (0.19)			
비례대표토론 시청	0.33 (0.32)			
기초자치단체장토론 시청	-0.54 (0.33)			
보궐선거토론 시청	-0.34 (0.34)			
방송토론 시청 횟수	-0.01 (0.06)			
당선자 지지(광역)		0.05 (0.15)		
자유한국당 지지		-0.02 (0.23)		
더민주당 지지		0.11 (0.18)		
대통령 국정운영 평가		0.47** (0.12)		0.51** (0.10)
이념		-0.01 (0.03)		

39) 이 연구는 특정 선거방송토론만 시청한 경우를 변수로 설정한다. 예를 들어, 이 표에서 “교육감토론 시청”은 교육감토론만을 시청한 경우를 의미한다. 결국, 각 방송토론시청 변수는 광역자치단체장 선거방송토론 시청 대비 효과로 이해할 수 있다.

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 1-1	모형 1-2	모형 1-3	모형 1-4
특표율 격차(광역)			0.01** (0.00)	0.008* (0.004)
현직 후보 출마(광역)			-0.04 (0.17)	
정치 관심	0.47** (0.11)	0.40** (0.11)	0.44** (0.10)	0.38** (0.11)
정치 지식	-0.02 (0.07)	-0.05 (0.07)	-0.04 (0.07)	-0.05 (0.07)
교육 수준	-0.05 (0.08)	-0.06 (0.08)	-0.03 (0.08)	-0.04 (0.08)
재산 수준	-0.12** (0.03)	-0.10** (0.03)	-0.10** (0.03)	-0.10** (0.03)
여성	0.03 (0.14)	0.01 (0.14)	0.01 (0.14)	0.00 (0.14)
나이	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
관찰수	386	384	386	386
AIC	1,323	1,258	1,299	1,235
Pseudo R <sup>2</sup>	0.06	0.11	0.07	0.12
Log likelihood	-241.28	-227.60	-239.76	-227.33

참조 : 종속변수는 방송 토론 공정성 평가(매우 부정적 평가 = 0, ..., 매우 긍정적 평가 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

이 표의 두 번째 모형은 유권자 요인에 초점을 둔다. 이 모형의 결과에 따르면, 유권자들의 이념이나 당파성, 특정 후보 지지와 같은 정치적 성향은 공정성 평가에 영향을 미치지 않는다. 즉, 특정 후보나 정당을 지지했다고 해서, 혹은 이념 때문에 선거방송토론을 공정하다거나 불공정하다고 평가하지 않는다는 것이다. 이 결과는 정치적 성향이나 선택이 편향된 평가를 이끌어내지 않는다는 경험적 증거가 될 수도 있다. 하지만, 현직 대통령에 대한 평가는 통계적으로 유의미하게 종속변수의 변이를 설명한다. 이 결과에 따르면, 현직 대통령을 지지할수록 선거방송토론이 공정하게 진행되었다고 평가할 가능성이 증가한다.



현직 대통령에 대한 지지는 일종의 정치적 편향 혹은 선택일 수 있다. 이번 선거에서 더민주당이 완승했기 때문에 더민주당인 현직 대통령에 대한 지지가 공정성 평가에서 일종의 합리화 요인으로 작동했을 수 있다. 하지만, 다른 한편으로 앞서 언급하였듯이 선거관리를 행정부의 업무 더 넓게는 국가의 업무, 그리고 대통령을 행정부의 수장 혹은 국가의 지도자로 인식하는 유권자들이 대통령 지지와 선거관리 평가를 연계해서 이해했기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 이러한 연계 역시 대통령에 대한 지지가 일종의 정치적 성향으로 작용할 수 있음을 보여준다.

대통령 국정운영 평가를 모형에서 제외하면 당선자 지지나 당파성 같은 변수들이 통계적으로 유의미하게 나타나지만, 이 변수를 모형에 포함하면 여타 변수들의 영향력이 사라진다. 이는 대한민국에서 대통령 지지가 당파성이나 이념에 비해 좀 더 포괄적인 정치적 성향일 수 있음을 보여준다고 할 수 있다. 물론 이러한 결과가 이번 선거에서만 나타나는 현상일 수 있다. 주지하듯이 보궐선거를 통해 당선된 현대통령의 지지율은 이례적으로 높은 편이며, 오랜 동안 지속되고 있는 중이다. 이러한 상황이 앞선 결과에 영향을 미쳤을 수 있다.

이 표의 세 번째 모형은 선거 환경 요인이 유권자들의 선거방송토론에 대한 공정성 평가에 미치는 영향력을 확인한다. 이 분석 결과에 따르면, 당선자와 차순위 득표자의 득표율 격차가 크지 않은 지역의 유권자들일수록 선거방송토론이 공정하게 진행되지 않았다고 평가하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경합 지역의 후보자들이 좀 더 공격적으로 선거방송토론에 임했기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 반면, 선거 경쟁이 치열할수록 선호하는 후보에 대한 지지가 강해지고 이로 인해 선거방송토론의 진행에 대해 좀 더 편파적인 평가를 하기 때문에 나타나는 결과일 수 있다.

앞선 결과는 네 번째 모형에서도 유사하게 나타난다. 분석 모형에 대통령에 대한 지지와 선거 경합도를 동시에 포함하더라도 두 변수들의 통계적 유의성은 유지된다. 이러한 결과는 두 변수들이 공정성 평가에 미치는 영향력이 안정적임을 의미한다. 하지만 앞선 분석에서 득표율 격차나 당선자에 대한 지지가 광역자치단체장 선거 결과를 바탕으로 하고 있기 때문에, 광역자치단체장토론을 시청하지 못한 유권자들의 평가를 포함하는 결과를 해석하는 것에는 제한이 따를 수 있다. 이러한 점을

고려하여 아래의 표는 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 한 분석 결과를 보여준다.

〈표 10〉 선거방송토론 공정성 평가 분석 (광역)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 2-1	모형 2-2	모형 2-3	모형 2-4
광역자치단체장토론 시청 <sup>40)</sup>	-0.33 (0.24)			
방송토론 시청 횟수	-0.13 (0.10)			
당선자 지지(광역)		0.10 (0.18)		
자유한국당 지지		-0.16 (0.26)		
더민주당 지지		0.16 (0.21)		
대통령 국정운영 평가		0.40** (0.14)		0.54** (0.11)
이념		-0.00 (0.04)		
특표율 격차(광역)			0.00 (0.00)	
현직 후보 출마(광역)			-0.30 (0.22)	-0.48** (0.20)
정치 관심	0.37** (0.13)	0.30** (0.13)	0.37** (0.12)	0.32** (0.13)
정치 지식	-0.07 (0.09)	-0.11 (0.09)	-0.11 (0.09)	-0.15 (0.09)
교육 수준	-0.06 (0.09)	-0.10 (0.10)	-0.07 (0.09)	-0.10 (0.10)
재산 수준	-0.13** (0.04)	-0.11** (0.04)	-0.12** (0.04)	-0.10** (0.04)
여성	0.02 (0.16)	0.03 (0.17)	0.02 (0.16)	0.03 (0.17)
나이	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 2-1	모형 2-2	모형 2-3	모형 2-4
관찰수	301	299	301	301
AIC	1.299	1.241	1.281	1.206
Pseudo R <sup>2</sup>	0.05	0.11	0.06	0.12
Log likelihood	-184.49	-171.59	-181.73	-170.46

참조 : 종속변수는 방송 토론 공정성 평가(매우 부정적 평가 = 0, ..., 매우 긍정적 평가 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

이 표의 결과는 앞선 모든 선거방송토론 시청자들만 대상으로 한 분석 결과와 공통점과 차이점을 보인다. 우선 현직 대통령에 대한 지지가 방송토론 평가에 미치는 영향력은 유사하다. 하지만, 선거 경합도가 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하지 않다. 반면, 현직 후보가 출마한 지역의 유권자들이 다른 유권자들에 비해 선거방송토론 공정성에 대해 부정적으로 평가하는 경향이 관찰된다. 이러한 결과는 현직 후보가 출마하는 선거의 경우 도전하는 후보들이 현직 후보에 대해 공격적인 방송토론 전략을 사용하기 때문에 나타나는 결과일 수 있다. 도전자들의 동시적이고 공격적인 전략은 방송토론이 공정하지 못하게 진행되었다는 평가를 유발할 수 있다.

공정성에 대한 평가와 더불어 이 보고서는 유권자들이 방송토론 시청을 통해 쟁점 관련 정보를 습득하는 것을 어떻게 평가하고 있는지를 확인한다. 기존 연구들은 유권자들의 방송토론 시청 전과 후의 정치 지식 수준 등을 비교하여 방송토론 시청이 정보 습득에 미치는 영향력을 측정한다(Lee and Lee 2015). 이들의 분석 결과는 방송토론 시청이 정보 습득에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 그렇다면, 유권자들은 방송토론 시청을 통한 쟁점 관련 정보 습득을 어떻게 평가하는가?

40) 다른 선거방송토론은 시청하지 않고 광역단체장선거방송토론만 시청한 유권자들을 의미한다.

〈표 11〉 선거방송토론 시청을 통한 쟁점에 관한 정보 습득 평가

쟁점 관련 정보 습득	응답자 수 (비율)
매우 많음	13 (3.37)
조금 있음	216 (55.96)
별로 없음	150 (38.86)
전혀 없음	7 (1.81)
계	386

위의 표는 선거방송토론 시청을 통한 쟁점 정보 습득에 대한 유권자들의 자기 평가 내용을 담고 있다. 이 표에 따르면, 약 59.4%의 유권자들이 선거방송토론 시청 후 쟁점에 관한 새로운 정보를 얻었다고 답했다. 반면, 약 41.6%의 응답자들은 선거방송토론 시청이 정보 습득에 도움이 되지 않았다고 평가했다. 앞선 공정성 평가와 달리 정보 습득에 관한 평가는 부정적인 평가와 긍정적인 평가가 유사한 비율을 보인다. 이러한 사실은 향후 선거방송토론이 공정성 증진뿐만 아니라 정보 제공을 위한 방안을 더 모색할 필요가 있음을 보여준다고 할 것이다. 이를 위해 이 보고서는 어떠한 변수들이 유권자들의 정보 습득 평가에 영향을 미치는가를 확인한다. 아래의 표는 관련 회귀분석 결과를 담고 있다.

〈표 12〉 선거방송토론 시청을 통한 정보 습득 평가 분석

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 3-1	모형 3-2	모형 3-3	모형 4-4
교육감토론 시청	0.07 (0.18)			
비례대표토론 시청	0.24 (0.30)			
기초자치단체장토론 시청	0.12 (0.31)			
보궐선거토론 시청	-0.46 (0.31)			

11. 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 3-1	모형 3-2	모형 3-3	모형 4-4
방송토론 시청 횟수	0.00 (0.05)			
당선자 지지(광역)		0.16 (0.13)		0.24* (0.14)
자유한국당 지지		-0.37* (0.20)		-0.23 (0.21)
더민주당 지지		0.14 (0.16)		0.06 (0.16)
대통령 국정운영 평가		0.29** (0.10)		0.23** (0.11)
이념		0.08** (0.03)		0.07** (0.03)
특표율 격차(광역)			0.02** (0.00)	0.02* (0.00)
현직 후보 출마(광역)			-0.12 (0.16)	
정치 관심	0.50** (0.10)	0.45** (0.10)	0.44** (0.09)	0.40** (0.10)
정치 지식	-0.05 (0.07)	-0.10 (0.07)	-0.09 (0.07)	-0.11 (0.07)
교육 수준	0.11 (0.07)	0.08 (0.07)	0.13* (0.07)	0.12* (0.07)
재산 수준	-0.05* (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.02 (0.03)
여성	0.19 (0.12)	0.21* (0.13)	0.16 (0.13)	0.19 (0.13)
나이	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
관찰수	386	384	386	384
AIC	1,737	1,658	1,651	1,635
Pseudo R <sup>2</sup>	0.05	0.08	0.09	0.11
Log likelihood	-321.31	-309.44	-307.62	-298.98

참조 : 종속변수는 방송 토론 정보 습득 평가(매우 부정적 평가 = 0, ..., 매우 긍정적 평가 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

이 표의 결과에 따르면, 유권자들의 정치적 편향이나 선택이 정보 습득 평가에 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 두 번째 모형과 네 번째 모형에서 현직 대통령에 대한 지지와 이념 변수들이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 현직 대통령을 지지하는 유권자들일수록, 스스로를 보수적이라 평가하는 시민들일수록 선거방송토론 시청을 통해 유의미한 정보를 얻었다고 평가하는 경향이 있다는 것이다. 현직 대통령에 대한 지지가 방송토론에 미치는 영향력은 앞선 공정성 평가와 유사한 양상을 보인다. 하지만, 이념의 영향력은 공정성 평가에서는 관찰되지 않았다.

흥미로운 사실은 두 번째 모형에서 자유한국당을 지지하는 유권자들일수록 선거방송토론을 통해 유용한 정보를 습득하였다고 평가할 가능성이 낮게 나타났다는 것이다. 자유한국당이 이번 선거에서 좋은 성과를 거두지 못했기 때문에 자유한국당 지지자들이 선거방송토론을 부정적으로 평가하는 것은 납득할만하다. 반면, 스스로를 보수적이라 평한 사람들일수록 선거방송토론을 통한 정보 습득을 긍정적이라 평가한 사실은 더 많은 설명이 필요할 것이다. 이러한 결과는 아마 선거 이전부터 진보 진영의 후보들이 우세한 선거 상황에서 보수적인 유권자들이 이러한 상황에 대항할 논리와 정보를 갖지 못한 상태에서 선거방송토론을 통해 대항 논리나 정보를 얻었기 때문에 나타난 것일 수 있다.

좀 더 종합적인 모형이라고 할 수 있는 네 번째 모형에서 자유한국당 지지 변수는 통계적 유의성을 잃은 반면, 당선자 지지 변수는 통계적 유의성을 보였다. 즉, 지난 선거에서 승자에게 투표했다고 응답한 유권자들일수록 선거방송토론 시청을 통해 유용한 정보를 얻었다고 평가하는 경향이 있다는 것이다. 이러한 결과는 유권자들의 기존 성향이나 선택이 평가에 영향을 미친다는 이 연구의 주장을 뒷받침한다.

이 연구의 또 다른 주장인 선거 환경이 방송토론 평가에 미치는 영향력도 관찰된다. 이 표의 세 번째와 네 번째 모형의 결과에 따르면, 선거 경합도가 높은 지역의 유권자들일수록 정보 습득과 관련하여 선거방송토론에 대해 부정적인 평가를 하는 경향이 있다. 앞선 공정성 평가와 마찬가지로 경쟁이 치열한 선거에서 후보자들이 좀 더 공격적이거나 네거티브 공방이 격화되기 때문에 이러한 결과가 나타난 것일 수 있다. 또한 좀 더 경쟁이 치열한 지역일수록 유권자들이 선거방송토론을 통해 더 유용한 정보를 얻으려 하지만 그에 부합하는 정보를 선거방송토론이 제공하지 못하

기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 이러한 결과는 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 한 아래의 분석에서도 유사하게 나타난다.

〈표 13〉 선거방송토론 시청을 통한 정보 습득 평가 분석 (광역)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 4-1	모형 4-2	모형 4-3	모형 4-4
광역자치단체장토론 시청	-0.18 (0.21)			
방송토론 시청 횟수	-0.06 (0.09)			
당선자 지지(광역)		0.02 (0.16)		0.07 (0.16)
자유한국당 지지		-0.58** (0.23)		-0.41* (0.24)
더민주당 지지		0.17 (0.18)		0.10 (0.18)
대통령 국정운영 평가		0.35** (0.12)		0.31** (0.12)
이념		0.10** (0.03)		0.09** (0.03)
특표율 격차(광역)			0.01** (0.00)	0.01* (0.00)
현직 후보 출마(광역)			-0.32* (0.19)	-0.29 (0.20)
정치 관심	0.46** (0.11)	0.46** (0.11)	0.45** (0.11)	0.45** (0.12)
정치 지식	-0.05 (0.08)	-0.11 (0.08)	-0.10 (0.08)	-0.14* (0.08)
교육 수준	0.13 (0.08)	0.10 (0.08)	0.14* (0.08)	0.12 (0.08)
재산 수준	-0.04 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.01 (0.03)
여성	0.15 (0.14)	0.20 (0.14)	0.14 (0.14)	0.17 (0.14)
나이	0.00 (0.00)	0.01 (0.00)	0.01 (0.00)	0.01 (0.00)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 4-1	모형 4-2	모형 4-3	모형 4-4
관찰수	301	299	301	299
AIC	1,820	1,748	1,736	1,713
Pseudo R <sup>2</sup>	0.04	0.09	0.08	0.12
Log likelihood	-262.83	-247.26	-250.28	-240.12

참조 : 종속변수는 방송 토론 정보 습득 평가(매우 부정적 평가 = 0, ..., 매우 긍정적 평가 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

앞선 결과와 마찬가지로 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 한 분석에서도 자유한국당 지지, 현직 대통령 국정운영 평가, 이념, 득표율 격차 변수들이 통계적으로 유의미하게 정보 습득 평가를 설명하는 것으로 나타났다. 반면, 세 번째 모형의 결과에 따르면, 현직 후보가 출마한 지역의 유권자들이 선거방송토론 시청을 통한 정보 습득에 대해 상대적으로 더 부정적으로 평가하는 것을 알 수 있다. 하지만 이 변수는 네 번째 모형에서는 통계적 유의미성을 보이지 않는다.

### 시민참여에 대한 자기 평가

일군의 학자들은 방송토론 시청이 시민참여에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다(Chaffee, 1978; Lee and Lee 2017; McKinney and Warner 2013; Wald and Lupfer, 1978). 이 연구는 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 유권자들의 관심도와 주변 사람들과의 대화 빈도 변화에 대해 어떻게 평가하고 있는가를 확인하여 선거 방송토론 시청에 따라 시민참여에 대한 평가가 달리 나타나는가를 살펴본다.



〈표 14〉 방송토론 시청 후 선거 관심도 변화 평가

선거 관심도 변화	응답자 수 (비율)
매우 높아짐	7 (1.81)
조금 높아짐	165 (42.75)
변화가 없음	191 (49.48)
조금 낮아짐	21 (5.44)
매우 낮아짐	2 (0.52)

위의 표는 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심도가 어떻게 변화하였는가에 대한 유권자의 자기 평가에 관한 설문 결과이다. 이 결과에 따르면, 약 49.5%의 유권자들은 선거에 대한 관심도가 방송토론 시청 이전과 이후 별 차이가 없었다고 평가했다. 하지만, 약 44.6% 정도의 시민들은 방송토론 시청이 선거에 대한 관심도를 높이는데 긍정적인 역할을 했다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 선거방송토론 시청 후 관심도가 낮아졌다는 유권자의 비율은 약 6%에도 미치지 못했다. 그렇다면, 누가 선거방송토론 시청이 선거에 대한 관심도를 높이는데 긍정적인 역할을 했다고 평가하는가?

〈표 15〉 선거방송토론 시청 후 선거 관심도 변화 평가 분석

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 5-1	모형 5-2	모형 5-3	모형 5-4
교육감토론 시청	-0.50** (0.17)			-0.55** (0.17)
비례대표토론 시청	0.12 (0.29)			
기초자치단체장토론 시청	-0.02 (0.30)			
보궐선거토론 시청	-0.38			

전국동시지방선거 외부평가 :  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 5-1	모형 5-2	모형 5-3	모형 5-4
	(0.30)			
방송토론 시청 횟수	-0.07 (0.05)			
당선자 지지(광역)		0.37** (0.13)		0.52** (0.13)
자유한국당 지지		-0.00 (0.20)		
더민주당 지지		0.25* (0.15)		0.18 (0.13)
대통령 국정운영 평가		0.12 (0.10)		
이념		-0.01 (0.03)		
특표율 격차(광역)			0.02** (0.00)	0.02** (0.00)
현직 후보 출마(광역)			0.18 (0.15)	
정치 관심	0.47** (0.09)	0.33** (0.10)	0.37** (0.09)	0.28** (0.09)
정치 지식	-0.03 (0.06)	-0.06 (0.06)	-0.04 (0.06)	-0.09 (0.06)
교육 수준	-0.04 (0.07)	-0.06 (0.07)	-0.01 (0.07)	-0.04 (0.07)
재산 수준	0.00 (0.03)	0.01 (0.03)	0.02 (0.03)	0.02 (0.03)
여성	0.02 (0.12)	0.02 (0.12)	0.01 (0.12)	-0.01 (0.12)
나이	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
관찰수	386	384	386	386
AIC	1,928	1,874	1,855	1,787
Pseudo R <sup>2</sup>	0.04	0.06	0.07	0.11
Log likelihood	-357.19	-344.87	-346.07	-330.94

참조 : 종속변수는 방송 토론 시청 후 선거 관심도 변화(매우 낮아졌다 = 0, ..., 매우 높아졌다 = 4). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

앞서 살펴본 다른 평가와 달리 선거 관심도 변화에 대한 평가에서는 특정 방송토론을 시청한 사람들이 선거 관심도가 감소했다고 응답했다. 위의 표 첫 번째 모형의 결과는 교육감 선거방송토론을 시청한 사람들이 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심도가 감소했다고 평가하는 경향이 있음을 보여준다. 이러한 영향력은 네 번째 모형에서도 관찰된다. 이러한 사실은 유권자들이 교육감 선거를 상대적으로 덜 관심 있게 지켜보았기 때문일 수 있다. 또한 교육감선거가 당파성을 공식적으로 내세우지 않기 때문에 유권자들이 하여금 자신이 지지하는 후보를 손쉽게 결정하지 못하고, 이로 인해 방송토론에서 후보자들 사이의 경쟁을 덜 흥미롭게 시청했을 수 있다. 결국, 이러한 까닭으로 인해 교육감 선거방송토론만 시청한 유권자들은 다른 유권자들에 비해 방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 줄어들었다고 평가했을 가능성이 있다.

유권자 요인을 검토하는 이 표의 두 번째 모형의 결과에 따르면, 당선된 후보를 지지했던 유권자들일수록 선거 관심도 평가에 긍정적인 모습을 보이는 것을 알 수 있다. 또한 다수의 선거에서 승리했던 더불어민주당의 지지자들도 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 증가했다고 생각하는 경향이 있다. 이러한 결과는 이전의 결과들과 마찬가지로 유권자들의 기존 성향이나 선택이 선거방송토론 평가에 영향을 미친다는 주장을 뒷받침한다. 하지만 민주당 지지 변수는 좀 더 종합적이라고 할 수 있는 네 번째 모형에서는 통계적 유의성을 보이지 않는다.

유권자 요인과 더불어 환경적 요인도 선거 관심도 평가에 유의미한 영향을 미친다. 세 번째와 네 번째 모형 결과에 따르면, 선거 경합도가 증가할수록 방송토론 시청 후 선거 관심도 변화에 대한 평가가 부정적으로 나타나는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 치열한 선거가 유권자들의 관심과 투표 참여를 증가시키는 경향이 있다는 보편적인 추론과 배치된다(Gey 2006). 이는 이 보고서가 분석하는 설문이 ‘방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 어떻게 변화했는가’를 물었기 때문일 수 있다. 유권자들이 이 설문의 두 가지 요소, 즉 “방송토론 시청 후”와 “선거에 대한 관심 변화”에 반응한다면, 단순히 선거에 대한 관심 변화에 대한 질문과는 다른 반응을 보일 것이다. 특히, 이 분석은 선거에 대한 관심을 이미 통제변수로 모형에 포함하고 있다.

결국 유권자들이 경합이 치열했던 선거에서 방송토론을 시청한 후 선거에 대한 관심이 감소했다고 응답하는 경향이 있다는 사실은 치열한 선거에서 방송토론이 진행되는 양상 때문이라고 유추해볼 수 있다. 앞서 언급하였듯이 경쟁이 치열한 선거에서 후보자들은 좀 더 공격적이고 네거티브 중심의 방송토론 전략을 들고 나올 수 있다. 이러한 전략이 유권자들로 하여금 방송토론 시청 후 관심이 감소하였다고 응답하게 만들었을 수 있다. 실제로 기존 연구는 네거티브 선거 전략이 유권자들로 하여금 선거에 대한 관심과 참여를 줄어든게 하는 경향이 있음을 보여준다(Ansolabehere and Iyengar 1995). 이러한 결과들은 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 한 분석에서도 동일하게 관찰된다.

〈표 16〉 선거방송토론 시청 후 선거 관심도 변화 평가 분석 (광역)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 6-1	모형 6-2	모형 6-3	모형 6-4
광역자치단체장토론 시청	-0.19 (0.21)			
방송토론 시청 횟수	-0.13 (0.09)			
당선자 지지(광역)		0.37** (0.16)		0.51** (0.15)
자유한국당 지지		-0.11 (0.23)		
더민주당 지지		0.26 (0.18)		0.29* (0.15)
대통령 국정운영 평가		0.13 (0.12)		
이념		-0.02 (0.03)		
특표율 격차(광역)			0.02** (0.00)	0.02** (0.00)
현직 후보 출마(광역)			0.05 (0.18)	
정치 관심	0.37** (0.11)	0.24** (0.11)	0.33** (0.10)	0.22** (0.11)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 6-1	모형 6-2	모형 6-3	모형 6-4
정치 지식	-0.13 <sup>*</sup> (0.07)	-0.18 <sup>**</sup> (0.08)	-0.15 <sup>*</sup> (0.08)	-0.19 <sup>**</sup> (0.08)
교육 수준	0.03 (0.08)	0.00 (0.08)	0.05 (0.08)	0.01 (0.08)
재산 수준	0.00 (0.03)	0.01 (0.03)	0.01 (0.03)	0.01 (0.03)
여성	0.01 (0.14)	-0.01 (0.14)	-0.00 (0.14)	-0.02 (0.14)
나이	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
관찰수	301	299	301	301
AIC	1,908	1,820	1,833	1,766
Pseudo R <sup>2</sup>	0.03	0.08	0.07	0.10
Log likelihood	-275.13	-257.15	-263.92	-252.84

참조 : 종속변수는 방송 토론 시청 후 선거 관심도 변화(매우 낮아졌다 = 0, ..., 매우 높아졌다 = 4). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략. AIC: Akaike Information Criterion, 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

시민참여와 관련하여 이 보고서는 방송토론 시청 후 유권자들의 선거 관심도 변화 평가와 주변 사람들과의 대화 평가를 관찰한다. 아래의 표는 관련 설문 결과를 보여준다. 이 결과에 따르면, 방송토론 시청 후 주변 사람들과 방송토론에 대해 대화를 조금하였다는 유권자의 비율이 약 67.4%로 가장 높은 것을 알 수 있다. 다음으로 약 26.4%의 시민들은 방송토론 시청 후 이에 관한 대화를 주변 사람들과 별로 하지 않았다고 답했다. 이 결과 역시 방송토론 시청이 시민참여에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 그렇다면 어떠한 유권자들이 방송토론 시청 후 주변 사람들과 더 빈번하게 대화를 나누었다고 평가하는가?

〈표 17〉 방송토론 시청 후 주변 사람들과의 대화 평가

대화 횟수	응답자 수 (비율)
매주 자주 함	21 (5.44)
조금 함	260 (67.36)
별로 하지 않음	102 (26.42)
전혀 하지 않음	3 (0.78)

아래의 회귀분석 결과에 따르면, 어느 선거방송토론을 시청하였는가가 주변 사람들과의 대화 평가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 표 첫 번째 모형의 결과에 따르면, 보궐선거 방송토론을 시청한 유권자들일수록 선거방송토론 시청 후 주변 사람들과 선거에 대해 덜 빈번하게 이야기하였다고 응답한 것을 알 수 있다. 하지만, 이 결과는 다른 변수들을 포함하는 네 번째 모형에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 18〉 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 주변 사람들과의 대화 평가 분석

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 7-1	모형 7-2	모형 7-3	모형 7-4
교육감토론 시청	0.20 (0.19)			
비례대표토론 시청	-0.22 (0.31)			
기초자치단체장토론 시청	-0.34 (0.32)			
보궐선거토론 시청	-0.62** (0.31)			-0.53 (0.32)
방송토론 시청 횟수	0.16** (0.06)			0.19** (0.06)
당선자 지지(광역)		0.47** (0.14)		0.52** (0.14)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 7-1	모형 7-2	모형 7-3	모형 7-4
자유한국당 지지		0.45** (0.21)		0.36* (0.20)
더민주당 지지		-0.06 (0.16)		
대통령 국정운영 평가		0.29** (0.11)		0.26** (0.11)
이념		-0.02 (0.03)		
특표율 격차(광역)			0.01** (0.00)	0.01** (0.00)
현직 후보 출마(광역)			0.29* (0.16)	0.18 (0.17)
정치 관심	0.62** (0.10)	0.54** (0.10)	0.64** (0.10)	0.46** (0.11)
정치 지식	-0.05 (0.07)	-0.04 (0.07)	-0.00 (0.07)	-0.05 (0.07)
교육 수준	0.02 (0.07)	0.03 (0.07)	0.05 (0.07)	0.04 (0.07)
재산 수준	-0.03 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.02 (0.03)
여성	0.07 (0.13)	0.07 (0.13)	0.05 (0.13)	0.05 (0.13)
나이	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.01* (0.00)	0.01* (0.00)
관찰수	386	384	386	386
AIC	1,524	1,494	1,529	1,468
Pseudo R <sup>2</sup>	0.10	0.11	0.09	0.14
Log likelihood	-280.17	-272.93	-284.11	-267.29

참조 : 종속변수는 방송 토론 시청 후 주변 사람들과의 대화 빈도(전혀 하지 않았다 = 0, ..., 매우 자주 했다 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략.  
AIC: Akaike Information Criterion. 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

반면, 방송토론을 얼마나 빈번하게 시청하였는가는 첫 번째와 네 번째 모형 모두에서 통계적으로 유의미하게 종속 변수를 설명한다. 즉, 방송토론을 더 빈번하게 시청한 유권자들일수록 방송토론 시청 후 주변 사람들과 더 빈번하게 선거에 대해 이

야기하였다고 평가하는 경향이 있다는 것이다. 방송토론이 선거에 관한 정보를 제공하는 역할을 담당하고 주변 사람들과의 선거에 대한 대화가 일정 수준의 정보를 필요로 한다면, 더 빈번한 방송토론 시청은 유권자들이 주변 사람들과 선거에 대한 대화를 증진시키는 계기가 될 것이다.

앞선 다른 결과들과 마찬가지로 주변 사람들과의 대화에 대한 평가 역시 유권자들의 정치적 성향이나 선택에 따라 달리 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이 표의 결과에 따르면, 당선자를 지지했던 유권자들과 자유한국당 지지자들, 그리고 대통령의 국정운영을 긍정적으로 평가하는 시민들일수록 선거방송토론 시청 후 주변 사람들과 빈번하게 선거에 대해 이야기했다고 평가할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과는 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 유권자들만을 대상으로 분석한 아래의 결과와는 사뭇 다르다. 아래의 표에 따르면, 승자 지지와 대통령 국정운영 평가 변수들은 앞선 결과와 마찬가지로 통계적으로 유의미하지만, 자유한국당 지지 변수는 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 19〉 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 주변인과의 대화 분석 (광역)

변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 8-1	모형 8-2	모형 8-3	모형 8-4
광역자치단체장토론 시청	0.27 (0.22)			
방송토론 시청 횟수	0.23** (0.10)			0.18** (0.06)
당선자 지지(광역)		0.47** (0.16)		0.46** (0.16)
자유한국당 지지		0.37 (0.24)		
더민주당 지지		-0.05 (0.19)		
대통령 국정운영 평가		0.33** (0.12)		0.26** (0.11)
이념		-0.01 (0.03)		



변수	회귀계수 (표준오차)			
	모형 8-1	모형 8-2	모형 8-3	모형 8-4
득표율 격차(광역)			0.00 (0.00)	
현직 후보 출마(광역)			0.19 (0.19)	
정치 관심	0.62** (0.11)	0.53** (0.12)	0.66** (0.11)	0.50** (0.12)
정치 지식	-0.11 (0.08)	-0.12 (0.08)	-0.08 (0.08)	-0.14* (0.08)
교육 수준	0.05 (0.08)	0.04 (0.09)	0.07 (0.09)	0.03 (0.09)
재산 수준	-0.02 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.03 (0.03)	-0.01 (0.03)
여성	0.11 (0.15)	0.10 (0.15)	0.09 (0.15)	0.10 (0.15)
나이	0.01* (0.00)	0.01* (0.00)	0.01** (0.00)	0.01** (0.00)
관찰수	301	299	301	301
AIC	1,591	1,554	1,605	1,531
Pseudo R <sup>2</sup>	0.10	0.12	0.09	0.14
Log likelihood	-228.49	-218.28	-230.61	-218.44

참조 : 종속변수는 방송 토론 시청 후 주변 사람들과의 대화 빈도(전혀 하지 않았다 = 0, ..., 매우 자주 했다 = 3). 표 안의 숫자는 회귀계수, 괄호 안의 숫자는 표준 오차. Cut point 관련 정보 생략.  
AIC: Akaike Information Criterion, 통계적 유의성: \* < 0.10, \*\* < 0.05.

득표율 격차 변수도 두 결과들 사이의 차이가 존재한다. 방송토론을 시청한 전체 유권자들을 대상으로 한 결과에서는 득표율 격차가 증가할수록, 즉 경합도가 감소할수록 주변 사람들과의 대화 평가가 긍정적인 방향으로 이루어지는 것으로 나타났다. 하지만, 광역자치단체장 선거방송토론을 시청한 시민들만을 대상으로 한 결과에서는 이와 같은 유의미한 영향력 관계가 관찰되지 않았다. 즉, 경합도와 현직 후보의 출마와 같은 환경적인 변수들이 주변 사람들과의 대화에 관한 평가를 설명하는 주요한 변수는 아닌 것으로 보인다. 반면, 선거방송토론 횟수와 승자 지지, 대통령 평가 등은 주변 사람들과의 대화 평가를 설명하는 상대적으로 안정적인 변수들이다.

## 결론 및 제언

이 보고서는 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론에 대한 유권자들의 평가를 분석한다. 선거방송토론은 유권자들에게 선거에 관한 정보를 제공하는 역할을 담당한다(Schroeder 2008). 선거에 관한 정보는 유권자들이 선거에 관심을 갖고 참여할 수 있는 자원이라고 볼 수 있다. 즉, 선거방송토론 시청은 유권자들의 선거에 대한 관심과 참여에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 물론, 정보는 선호나 선택의 변화에도 영향을 줄 수 있다. 그렇다면 유권자들은 이러한 역할을 하는 선거방송토론에 대해 어떻게 평가하는가?

이 질문에 답하기 위해 이 보고서는 제7회 전국동시지방선거 기간 중 시행된 설문 조사 결과를 분석한다. 특히, 유권자들의 선거방송토론에 대한 평가에 초점을 둔다. 이 연구는 유권자들의 평가를 분석하기 위해 선거방송토론 자체가 갖는 영향력과 유권자들의 정치적 성향이나 선택이 미치는 영향력, 그리고 선거의 경합 정도나 현직 후보 출마와 같은 환경적 요인의 영향력을 측정한다.

우선, 선거방송토론에 대한 평가로 이 보고서는 공정성과 정보습득에 대한 유권자들의 의견을 분석한다. 이 연구의 회귀분석 결과에 따르면, 유권자 요인이라고 볼 수 있는 대통령의 국정운영 평가가 공정성 평가에 안정적으로 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 현직 대통령의 국정운영을 긍정적으로 평가하는 시민들일수록 선거방송토론이 공정하게 진행되었다고 평가할 가능성이 높다. 또한 선거 환경 요인인 선거 경합도와 현직 광역단체장 후보의 출마도 유권자들의 공정성 평가에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 정보 습득 평가에서도 유사하게 관찰된다. 현직 대통령을 지지하는 유권자들은 선거방송토론을 통해 유용한 정보를 얻었다고 평가하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 또한 당파성과 이념과 같은 기존의 정치 성향도 정보 습득 평가에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 반면, 당선자를 지지했던 유권자들이 공정성이나 정보 습득 평가에 있어 여타 시민들과 일관되게 다른 양태를 보이지는 않았다.

공정성과 정보 습득 평가와 더불어 이 보고서는 시민참여와 관련한 유권자들의

자기 평가를 분석한다. 회귀분석 결과에 따르면, 당선자를 지지한 유권자들일수록 선거방송토론 시청 후 선거에 대해 더 관심을 갖게 되었다고 스스로 평가하는 경향이 있었다. 반면, 선거 경쟁이 치열했던 지역의 유권자들일수록 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 줄어들었다고 평가하였다. 이러한 결과는 유권자들의 자기 평가 역시 기존의 선택에 따라 편향될 수 있으며, 선거 환경에 따라 달라질 수 있음을 보여준다.

시민참여와 관련한 두 번째 종속변수는 선거방송토론 시청 후 주변 사람들과 얼마나 빈번하게 선거에 대해 대화를 나누었는가에 관한 자기 평가이다. 이 연구의 분석 결과는 선거방송토론을 더 빈번하게 시청할수록 방송토론 시청 후 주변 사람들과 더 빈번하게 대화를 나누었다고 스스로 평가하는 경향이 있음을 보여준다. 또한 당선자를 지지했던 유권자들이나 현직 대통령을 긍정적으로 평가했던 시민들도 선거방송토론 시청 후 주변인들과 빈번하게 선거에 대해 이야기하는 편이었다. 이러한 결과는 유권자들의 자기 평가 역시 기존의 정치적 성향이나 선택에 따라 편향될 수 있음을 보여준다.

이 연구는 유권자들의 선거방송토론 평가와 선거방송토론 시청 후 행태의 변화에 대한 유권자들의 자기 평가가 객관적일 수만은 없음을 보여준다. 하지만, 이러한 분석 결과가 유권자들의 평가가 늘 편향되어 있다는 것을 의미하지는 않는다. 이 연구의 분석 결과를 통해 선거 환경과 같은 외재적 요인들 역시 유권자들의 평가에 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 선거 환경과 같은 외재적 요인들이 유권자들의 평가에 영향을 미치는 까닭은 후보자들의 선거 전략이나 토론 양상 때문일 가능성이 높다. 이러한 추론은 후보자들이 토론에 임하는 자세와 태도가 선거방송토론의 질을 높이기 위해 개선되어야 할 부분일 수 있음을 보여준다.

앞선 결과에 따르면 좀 더 경쟁적인 선거 상황에서 유권자들의 방송토론 평가가 부정적인 방향으로 나타나는 것을 알 수 있다. 물론 이러한 평가가 유권자들의 정치적 편향 때문일 수 있다. 하지만, 후보자들의 토론 전략도 유권자들의 부정적 평가에 일정 부분 책임이 있다. 후보자들의 네거티브 전략이나 정책 중심의 토론이 아닌 경우 유권자들은 방송토론에 대해 상대적으로 부정적인 평가를 할 가능성이 높다.

또한 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심도가 낮아졌다는 평가는 방송토론이 흥미롭게 진행되지 못했다는 평가일 수도 있다. 다시 말해, 후보자들이 정책을 놓고 치열하게 경쟁하는 모습은 유권자들의 흥미를 유발할 수 있지만, 상호비방의 치열한 경쟁은 오히려 방송토론과 선거에 대한 흥미를 감소시킬 수 있다는 것이다.

그렇다면, 유권자들의 평가를 좀 더 긍정적으로 전환시킬 수 있는 방안은 무엇인가? 무엇보다 후보자들의 네거티브 전략 사용을 줄이고 정책 토론에 집중할 수 있는 토론 환경을 만들어주는 것이 필요할 것이다. 예를 들어, 지난 토론에서 후보자들 간의 일대일 질의응답 방식의 토론이 사용되었다. 이러한 방식은 후보자들 간의 치열한 논쟁과 대결을 본다는 측면에서 흥미로울 수 있고, 후보자들의 토론 능력을 확인할 수 있는 계기를 제공할 수도 있다. 하지만, 후보들이 이 기회를 정책에 관한 토론이 아닌 상대 후보에 대한 비방 등에 사용한다면 그 유용성은 낮아질 수밖에 없다.

후보자들의 정책과 능력에 대한 토론이 원활하게 진행되기 위해서는 후보자들 간의 일대일 토론 방식과 더불어 사회자, 전문가, 유권자들의 질문에 후보자들이 답하고 그에 대해 다시 상대 후보와 사회자, 전문가, 유권자들이 질문하는 방식의 토론이 필요하다. 이러한 토론 방식은 후보자들이 해당 주제에서 벗어난 토론을 억제하는 효과를 이끌어 낼 것이다. 토론의 첫 시작을 잘 잡는 것이 전체적인 토론의 진행 양상을 결정하게 된다.

또한 바람직한 토론을 위해서는 좀 더 적극적인 사회자의 역할도 필요하다. 지금까지 강조되어 왔던, 중립적이고 공정한 사회자의 역할뿐만 아니라 적극적으로 토론에 개입하여 토론이 주제에서 벗어나는 상황을 막고 의도했던 방향으로 토론을 안내하는 모습이 요구된다. 방송토론을 관찰하면 때로 후보자들은 주어진 규칙이나 주제에 어긋나는 토론을 하고 시간을 지키지 않는 모습을 보인다. 이러한 상황에서, 특히 주제에 어긋나는 토론을 하거나 질문에 답하지 않고 자신의 주장만 펴는 경우, 사회자가 개입하여 후보자의 발언을 멈추게 하거나 시간을 제한하는 등의 적극적인 모습을 보일 필요가 있다. 이러한 적극적인 역할이 누군가에게는 불공정으로 비추어질 수 있으나, 앞선 결과에 따르면, 불공정에 대한 평가가 토론 진행 때문이라기보다 후보자들의 전략과 자세 때문일 가능성이 더 큰 것으로 보인다.

방송토론은 지금까지 유권자들에게 다양한 정보를 제공하는 역할을 담당해왔다. 비록 과거에 비해 더 다양한 매체가 존재하고 방송토론을 직접 시청하는 유권자들의 수가 줄어든다 하더라도 최초의 정보를 제공하는 방송토론의 가치는 줄어들지 않을 것이다. 오히려 앞으로 더 많은 정보를 유권자들에게 제공하기 위해 더 빈번한 방송토론이 요구된다. 하지만, 방송토론은 유권자들에게 유용한 정보를 제공할 때만 존재의 의미를 갖는다. 즉, 후보자들 간의 비방으로 채워지는 것이 아닌 정책과 능력에 대한 검증의 기회를 제공할 때 방송토론의 가치는 증가할 것이다.

## 참고문헌

- 권혁남. 2011. “2010 지방선거에서 미디어 이용과 TV토론 관심시청이 정치효능감, 투표 행위에 미치는 효과연구.” 『한국언론학보』 55(6): 126-151.
- 김관규, 박연진. 2007. “TV토론에서의 후보 지지도와 토론 포맷에 따른 설득 전략의 차이.” 『한국방송학보』 21(3): 47-87.
- 김연중. 2008. “17대 대선 합동선거방송토론회이 설득 커뮤니케이션 효과.” 『스피치와 커뮤니케이션』 9: 167-206.
- 이소영·강우진·김형철·박영득·이한수. 2017. 『제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석 연구』 한국정치학회: 2017년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과 보고서.
- 이한수. 2017. “유권자의 정치성향과 경제인식.” 『한국정치학회보』 51(5): 29-54.
- Abramowitz, Alan I., 1978. “The Impact of a Presidential Debate on Voter Rationality.” *American Journal of Political Science* 22(3): 680-690.
- Ansolabehere, Stephen, and Iyengar, Shanto. 1995. *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press
- Benoit, William L., and Glenn J. Hansen. 2004. "Presidential Debate Watching, Issue Knowledge, Character Evaluation, and Vote Choice." *Human Communication Research* 30(1): 121-144.
- Chaffee, Steven H. 1978. “Presidential Debates: Are They Helpful to Voters? *Communication Monographs* 45(4): 330-346.
- Evans, Geoffrey, and Mark Pickup. 2010. “Reversing the Causal Arrow: The Political Conditioning of Economic Perceptions in the 2000–2004 U.S. Presidential Election Cycle.” *Journal of Politics* 72(4): 1236-1251.
- Evans, Geoffrey, and Robert Andersen. 2006. “The Political Conditioning of Economic Perceptions.” *Journal of Politics* 68(1): 194-207.
- Geer, John G. 1988. “The Effects of Presidential Debates on the Electorate’s Preferences for Candidates.” *American Politics Research* 16(4): 486-501.
- Gordon, Ann, and Jerry L. Miller. 2004. “Values and Persuasion during the First Bush-Gore

- Presidential Debate.” *Political Communication* 21(1): 71-92.
- Holbrook, Thomas M. 1994. “The Behavioral Consequences of Vice-Presidential Debates: Does the Undercard Have Any Punch?” *American Politics Quarterly* 22(4): 469-482.
- Jamieson, Kathleen Hall, and David S. Birdsell. 1988. *Presidential Debates: The Challenge of Creating an Informed Electorate*. New York: Oxford University Press.
- Klapper, Joseph T. 1960. *The Effects of Mass Communication*. Glencoe, IL: Free Press.
- Lanoue, David J. 1991. “Debates That Mattered: Voters’ Reaction to the 1984 Canadian Leadership Debates.” *Canadian Journal of Political Science* 24(1): 51-65.
- Lanoue, David J., and Peter R. Schrott. 1989. “The Effects of Primary Season Debates on Public Opinion.” *Political Behavior* 11(3): 289-306.
- Lee, Han Soo, and Jae Mook Lee. 2015. “Televised Presidential Debates and Learning in the 2012 Korean Presidential Election: Does Political Knowledge Condition Information Acquisition?” *International Journal of Communication* 9: 1-20.
- Lee, Han Soo, and Jae Mook Lee. 2017. “Viewing Presidential Televised Debates and Civic Engagement in Korea.” *International Area Studies Review* 20(4): 334-348.
- Lee, Han Soo. 2016. “TV Debates and Vote Choice in the 2012 Korean Presidential Election: Does Viewing TV Debates Activate Partisan Voting?” *Korea Observer* 47(2): 199-226.
- Lemert, J. B. 1993. “Do Televised Presidential Debates Help Inform Voters?” *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 37(1): 83-94.
- Long, Scott J. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. London: Sage.
- McKinney, Mitchell S., and Benjamin R. Warner. 2013. “Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects.” *Argumentation and Advocacy* 49(Spring): 238-258.
- McKinney, Mitchell S., Leslie A. Rill, and Esther Thorson. 2014. “Civic Engagement through Presidential Debates: Young Citizen’s Political Attitudes in the 2012 Election.” *American Behavioral Scientist* 58(6): 755-775.

Schroeder, Alan. 2008. *Presidential Debates: Fifty Years of High-Risk TV*. New York: Columbia University Press.

Wald, Kenneth D., and Michael B. Lupfer. 1978. "The Presidential Debate as a Civics Lesson." *Public Opinion Quarterly* 42(3): 342-353.



한국정치학회 KPSA

# 12

제7회 지방선거의 온라인  
홍보활동 효과 평가:  
정보제공과 소통방식을 중심으로

조희정 (서강대학교)



## 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로

조희정 (서강대학교)

### I. 문제제기

2018년 6월 13일 제7회 전국동시지방선거(이하 7회 지선)에서 중앙선거관리위원회(이하 선관위), 후보자, 언론·방송사 그리고 유권자의 온라인 홍보활동은 홈페이지(2000-2004년), 블로그(2005-2007년), 소셜미디어(2008-현재), 모바일(2010-현재), 팟캐스트(podcast) 등 1인 미디어와 동영상(2008-현재)으로 이어지는 지난 20년간의 미디어 환경 변화 속에서 진행되었다.

정보생산력과 파급력이 막강하고 공급자와 수요자간의 소통력이 높은 온라인 홍보활동은 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아, 러시아 등 국내외에서 오프라인 홍보활동만큼 중요한 선거운동방식으로 평가되고 있다. 우리나라의 경우는 2012년 2월 29일「공직선거법」개정을 통해 미디어 선거운동 규제가 대폭 완화되어 자유로운 선거운동을 위한 제도적 조건또한 갖추어진 상태이다.

한편, 7회 지선은 제1회의 68.4% 투표율에 이어 60.2%로 두 번째로 높은 투표율을 기록하였다. 그러나, 문재인 정부에 대한 높은 지지도와 2016-17 국정농단 촛불 집회 이후의 반보수 정서가 지배적인 상태에서 진행된 7회 지선은 풍부한 지역의제와 다양한 정당의 활발한 경쟁으로 진행되었다기 보다는 치열한 당내 경선이 오히려 본선과 같았으며, 경선에서 후보자가 결정된 후에는 특정 지역 후보간의 소셜미디어를 통한 네거티브 공격이 지배적이어서 다양한 온라인 홍보효과를 기대하기에는 매우 제한적인 특징을 보였다.

이 과정에서 온라인 홍보활동은 유권자의 자유로운 의견 개진과 후보자와 유권자의 소통 그리고 기술 수단의 발전과 같은 긍정적 과정으로 진행되지 않았고, 네거티브

브 의제 확산을 위한 단순한 공간이나 수단 제공 이상의 의미를 내포하지 못하게 되었다. 이 글의 뒷부분에 첨부한 <참조>는 선거기간별 언론사 보도기사의 빅데이터 분석을 통한 키워드를 나타내고 있는데, 이들 자료를 보더라도 7회 지선에서 유권자의 관심이 다양하지 못했다는 것을 알 수 있다. 즉, 일반적인 선거정보 보도 외에 네거티브 주제조차도 특정 지자체 후보나 특정 인물에 관련된 뉴스만 있을 뿐 다양한 정책 논의나 다른 많은 후보들에 대한 관심은 매우 부족했다.

이러한 미디어 확대와 선거 특수성을 감안하더라도 원론적인 차원에서 온라인 홍보활동 효과 분석을 위해서는 정보제공, 참여도와 소통성, 제도 조건 개선이라는 세 가지 분석 포인트가 중요하다.

첫째, 정보제공은 뉴미디어를 통한 선거정보 생산도를 평가하는 것이다. 즉, 주요 미디어 채널로서 홈페이지, 블로그, 소셜 미디어 및 모바일 주요 서비스 등 기술 활용에 대한 평가로서, 홈페이지·블로그·소셜미디어·모바일 등 미디어 분야별 정보생산도를 파악한다. 이 부분에서는 기왕에 확대되고 있는 미디어의 활용도 중요하지만 유튜브(Youtube)나 블록체인(blockchain)과 같은 현재 진행되는 기술 변화를 얼마나 적극적으로 활용하고 있는가도 중요한 평가 기준이다. 즉, 기존 미디어 활용과 함께 미래 기술에 대한 수용의지도 중요한 것이다.

둘째, 참여도와 소통성은 참여규모와 의사소통정도를 평가하는 것이다. 즉, 온라인 공간에서 이루어진 선거정보에 대한 소통내용을 분석하는 것으로서 각 의제가 선거운동과정 및 당선에 미친 영향을 콘텐츠 분석(contents analysis)을 통해 알아본다. 특히, 2016년 말 미국 대선부터 이슈화된 가짜뉴스 등 새로운 이슈와 지역주의, 세대참여, 정책선거, 생활정치와 같은 기존 이슈에 대한 다양한 참여와 소통정도를 비교한다.

마지막으로, 제도 개선은 2018년 지방선거의 온라인 선거운동을 통해 제시된 제도적 과제와 대안을 제시한다. 특히「공직선거법」의 규제 완화에도 불구하고 여전히 남아있는 다양한 쟁점을 고찰한다.

7회 지선의 온라인 홍보활동은 제한적 한계가 분명했다. 그러나, 미디어, 의제, 제도에 대한 고찰은 향후 온라인선거운동에서 소통 활성화를 기대하는 차원에서 선거민주주의 분석을 위해 매우 중요한 과제이다. 따라서 온라인 미디어 선거운동 효과

를 양적 이용 현황 평가, 의제 평가, 제도 대안 모색이라는 차원에서 진행한다.

이 글은 제1장의 문제제기와 연구틀 안내에 이어 제2장에서는 정보제공과 소통을 중심으로 7회 지선의 온라인 홍보활동을 분석한다. 이를 위해, 미디어 부문별 검토를 수행하였는데, 이미지, 동영상(방송), 빅데이터 분석 부문으로 구분하여 선관위가 7회 지선 기간 동안 얼마나 다양한 방식으로 정보제공과 소통을 진행했는가를 평가한다. 또한, 참고적으로 시민사회나 언론·방송사의 데이터 저널리즘 온라인 홍보방식을 간단히 소개하여 선거정보로 효과적인 온라인 홍보를 하기 위해서 보완해야 할 과제를 알아본다.

이어서, 제3장에서는 이렇게 제공된 온라인 홍보정보에 대해 유권자가 활용한 정도를 의식조사 결과 분석을 참고하여 알아본다. 그리하여 7회 지선의 온라인 홍보활동의 쟁점으로는 네거티브, 가짜뉴스, 과도한 문자메시지와 같은 것이 등장했으며, 이는 원론적 의미의 선관위 온라인 홍보활동에 더하여 앞으로의 선거과정에서 해결해야 할 쟁점임을 알아본다.

마지막으로 7회 지선 온라인 홍보활동의 특징을 미디어와 분야별로 정리하고 향후 온라인 홍보활동의 발전을 위해서는 앞서 제시한 네거티브, 가짜뉴스, 과도한 문자메시지 문제 뿐만 아니라, 일방적인 선거독려에서 참여 독려와 소통으로의 가치 전환이 필요하고, 네트워크 사회 수준에 걸맞게 적극적인 선거 데이터 활용이 필요하며, 동영상 파급효과를 고려하여 선거방송 콘텐츠를 좀 더 다양하게 구성할 필요가 있다고 강조하며 글을 맺는다.

## II. 온라인 홍보활동: 정보제공과 소통

선관위의 뉴미디어 정보제공은 과거 그 어느 선거보다 활발하게 진행되었으며, 새로운 제도 안내, 투표소 안내, 내 지역 후보자 찾기 서비스, 후보자 선거비용 실시간 공개 등으로 구성되었다. 미디어별로는 이제까지 이용되던 홈페이지, 블로그, 페이스북에 더하여 유튜브, 한국선거방송, 데이터를 통한 공약 안내 활동이 활성화되었다.

〈표 1〉 제7회 지방선거 온라인 홍보 채널

제목	사이트	비고
중앙선거관리위원회	nec.g.kr	선거정보 종합 플랫폼
후보자 정보(선거통계시스템)	info.nec.go.kr	후보자 정보
선거여론조사	nesdc.go.kr	여론조사 결과
정책공약알리미	policy.nec.go.kr	우리동네공약지도(선관위+서울대 폴랩)
한국선거방송	etv.go.kr	동영상 서비스

## 1. 이미지 방식의 홍보

이미지 콘텐츠를 이용한 홍보는 1인 7표제 안내, 법으로 보장되는 근로자의 투표 시간, 재외국민과 외국인 투표 안내, 사전투표 안내, 유·무효 투표 안내, 선거인 투표 안내 등에 대한 인포그래픽(<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000282.do?viewType=P&menuNo=200199>), 투표권, 정책, 투표준비물 등에 대한 웹툰(<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000283.do?viewType=P&menuNo=200198>), 개표절차, 투표인증샷, 장애인 유권자 투표 등에 대한 이슈카드(<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000424.do?menuNo=200625>) 형식의 선거정보 제공도 진행되었다.

이미지 콘텐츠 홍보는 쉽게 이해할 수 있는 이미지 구성을 중심으로 어려운 제도에 대한 쉬운 이해를 도모하고, 소외층에 대한 투표편의성 안내 등 제도 내에서의 투표편의성 향상을 위한 목적으로 진행되었다. 아울러 중앙선관위의 홍보뿐만 아니라 선거의 특성을 살려 각 지역 선관위에서도 다양한 홍보활동을 전개하였다.

## 2. 동영상과 방송 홍보

최근 더욱 각광을 받기 시작한 것은 이미지보다 동영상 콘텐츠들이다. 7회 지선에서 선관위는 동영상 콘텐츠를 이용한 홍보 이벤트를 전개하였다. ‘6·13 투표하고 웃자’ 캠페인(<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000278.do?menuNo=200193>)에는 예능인 19명이 참여하여 ‘당선되었습니다’, ‘웃기지 마세요’란 제목으로 투표참여 메시지를 예능인 특유의 친근감과 재치로 전달하여 인기를 끌었고, SBS와 중앙선관위가 실시한 투표다짐 인증샷 캠페인 ‘아이 보트 챌린지(I Vote Challenge,

<https://news.sbs.co.kr/vote2018/ivote.do>)에는 유명인이 출연하여 투표참여를 당부하는 캠페인을 전개하고, 이에 유권자가 해시태그(#ivotechallenge)를 넣은 투표다짐 동영상과 사진을 인스타그램에 올리는 방식으로 진행되었다. 선관위와 NBT가 진행한 생방송 모바일 퀴즈쇼 ‘더 퀴즈 라이브’는 2018년 6월 9일 오후 9시 30분에 지방선거 특집퀴즈쇼를 진행하여 지방선거에 대한 10문제를 다 맞히면 총 300만 원의 상금을 수여하였다.

동영상 홍보의 또다른 방법은 민간 방송국과 같은 선관위 자체 TV프로그램을 통해 이루어졌다. 6회 지선 때에 개국한 선거전문 TV 서비스를 2017년 4월, 본격적인 방송 송출로 개편한 ‘한국선거방송(<http://etv.go.kr>)’은 주간뉴스, 투·개표 현장 생중계, 후보자 및 선거정보 소개 등 지방선거특집 프로그램, 시·도지사 선거후보자 토론회 등을 방송하였다.

선거운동기간이었던 6월 1-12일까지 12일간 방영된 한국선거방송의 방송프로그램을 보면 총 381개로 하루 평균 32개의 프로그램이 방영되었다. 주말보다는 평일의 프로그램 수가 많았으며, 32개 방송 중에 기획프로그램이 반 정도를 차지하고, 주간뉴스의 재방송이 4회 정도였고, 통상적인 투표제도 안내 프로그램 재방송이 4회 정도를 차지하였다. 내용으로는 지역별 공약안내, 마을민주주의, 지역 선거이야기, 여론조사 결과 등이 있었는데, 대체적으로 매우 단조로운 정보제공이나 제도안내 프로그램 정도에 그치고 있어서 향후에는 다양한 방송 콘텐츠를 개발할 필요성이 나타났다.

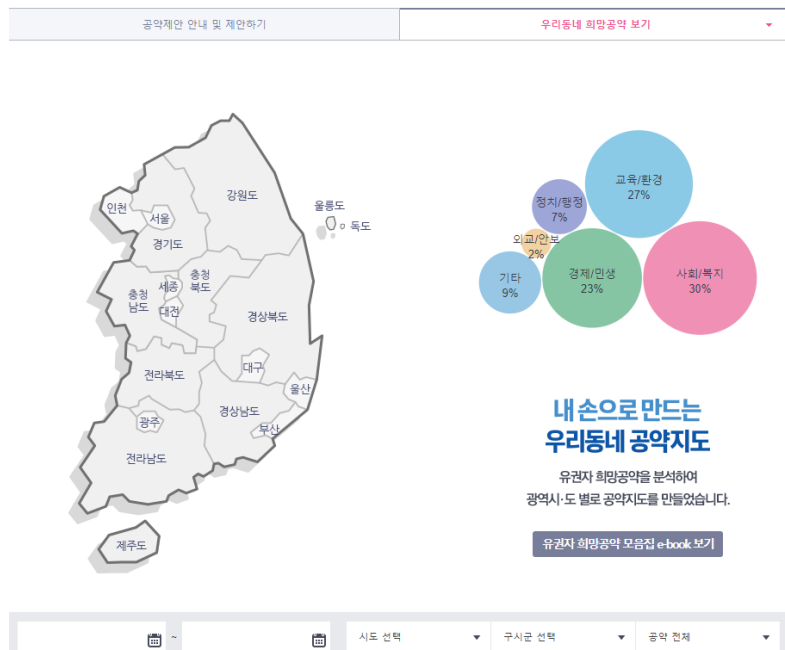
즉, 선거방송으로서의 특성을 살려 정보제공, 실시간 중계, 유권자 교육 등의 내용을 주로 할 것인지, 좀 더 다른 방송 전략을 추가하여 유권자와의 소통성을 강화할 것인지, 아니면 마치 유튜브와 같은 좀 더 높은 수준의 선거콘텐츠를 많이 제작할 것인지와 같은 방송 기조의 보완이 필요하다. 100만 명 이상의 구독자를 가진 유튜버들이 큰 인기를 끌고 많은 민간 방송사들이 시청률 경쟁을 벌이는 이러한 콘텐츠 경쟁 환경에서, 좀 더 많은 시청자를 확보할 수 있는 ‘방송’으로서의 입지를 다지기 위해서는 더 강력하고 집중적인 보도전략이 보완되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 미디어 이용자들의 속성과 현재 미디어들의 특성을 감안하여 일방적인 정보공급성보다는 체험·토론 프로그램 보강 등을 통해 흥미와 상호 소통성을 더 보장하는 방향으로 전략을 구성하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

### 3. 빅데이터 분석과 공약 홍보

7회 지선에서 빅데이터 분석은 6회 지선보다 더욱 본격적으로 제공되었다. 특히 과거의 관련 데이터들을 충분히 집적하고 과학적으로 분석하여 공약서비스를 제공한 것은 매우 많은 노력을 기울였으면서도 콘텐츠로서의 품질도 확보한 좋은 시도라고 할 수 있다.

예를 들어, 2018년 4월 24일부터 중앙선거관리위원회와 서울대학교 폴랩(Polllab)이 함께 서비스한 ‘우리동네 공약지도(<http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200706>)<sup>1)</sup>’는 2014년 7월부터 2018년 2월까지 최근 4년간 17개 시도와 226개 구시군의 지역 관련 언론기사(6,229,584건)와 지방의회 회의록(101,835건), 선관위에 접수된 유권자 희망공약(2,159건)을 빅데이터 분석하여 지역별 정책 이슈를 파악하고, 이를 지도 형식으로 표현한 공약 안내 서비스이다.

〈그림 1〉 ‘우리동네 공약지도’ 서비스



\* 자료: <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000298.do?menuNo=200504>

1) 중앙선거관리위원회 보도자료. 2018. 4. 23. “중앙선관위, 4·24부터 ‘우리동네 공약지도’ 서비스 제작.”



이 서비스는 지역별·이슈별 공약 제시 뿐만 아니라 지역주민이 스스로 희망공약을 제시할 수 있도록 서비스하였으며, 홈페이지와 모바일앱(선거정보)을 통해 제공하였다. 이번 빅데이터 분석에는 최대 분량의 지방자치단체 관련 언론보도를 수집·활용하였으며, 국내 최초로 지방의회 회의록을 전수 분석하였다.

〈표 2〉 ‘우리 동네 공약지도’의 빅데이터 분석 결과 시도별 주요 관심사안

구분	순위	광역지방자치단체 언론 보도	광역지방의회 회의록
서울	1	서울역	학교
	2	서울광장	교육
	3	아파트	학생
부산	1	신공항	교육
	2	일자리	학교
	3	부산국제영화제	학생
대구	1	신공항	세입
	2	서문시장	학교
	3	청소년	학생
인천	1	소방서	교육
	2	교육	학교
	3	청소년	학생
광주	1	무등산	교육
	2	청소년	학교
	3	시내버스	학생
대전	1	교육	교육
	2	안전	학교
	3	학교	학생
울산	1	현대차	학교
	2	교육	교육
	3	노조	학생
세종	1	행정중심복합도시	학교
	2	행정수도	학생
	3	아파트	교육
경기	1	학교	교육
	2	조류독감	학교
	3	아파트	학생

구분	순위	광역지방자치단체 언론보도	광역지방의회 회의록
강원	1	평창올림픽	교육
	2	올림픽	학교
	3	북한	학생
충북	1	충북대학교	교육
	2	교육	학교
	3	소방서	학생
충남	1	소방서	교육
	2	교육	학교
	3	보건소	학생
전북	1	전북대학교	교육
	2	경찰	학교
	3	조류독감	학생
전남	1	전남대학교	교육
	2	경찰	학교
	3	교육	학생
경북	1	교육	학교
	2	사드	학생
	3	지진	교육
경남	1	농협	학교
	2	교육	교육
	3	경남기업	학생
제주	1	태풍	교육
	2	관광객	학교
	3	교육	학생

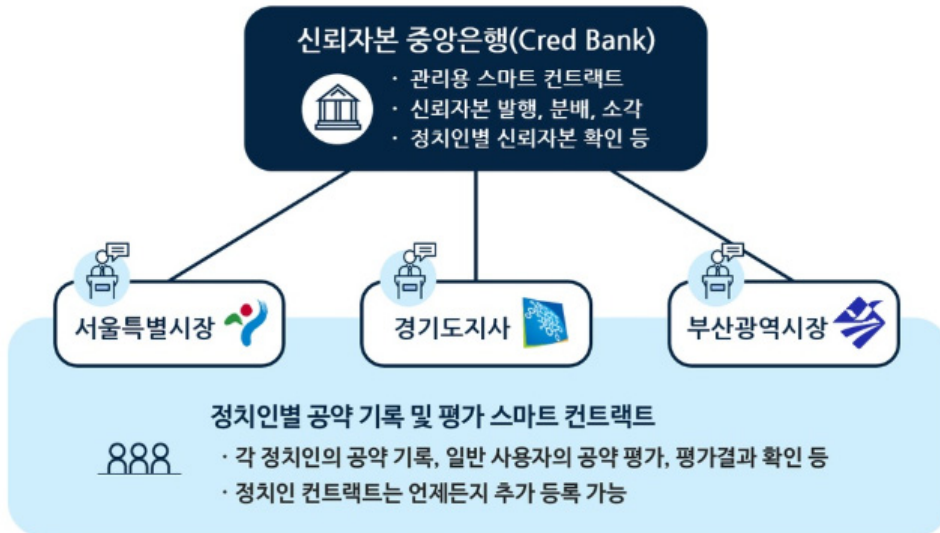
\* 자료 : 중앙선거관리위원회 보도자료, 2018. 4. 23. “중앙선관위, 4·24부터 ‘우리동네 공약지도’ 서비스 제작.”

이 서비스의 언론 보도 분석결과를 보면, 광역 지자체에서는 서울역, 신공한, 평창올림픽 등 지역이슈와 교육, 일자리, 안전 등이 자주 언급되었으며, 광역지방의회 회의록에서는 교육, 학교, 학생 등 생활밀접형 사안에 대한 관심이 높았다(<표 2> 참조).

이와 유사한 민간에서의 시도 사례로는 정치비전공자인 청년들이 제작한 ‘대한민국 투표전도(<http://skorea-election-map.org>)’로서 이 프로젝트는 크라우드펀딩을 통해

소기의 목표액보다 훨씬 많은 목표액을 달성한 성공적인 사례가 되었다. 또한, 블록체인 기술을 활용하여 서울시장, 경기도지사, 부산광역시장의 공약을 영구기록하고, 당선자별로 코인을 5천만 개씩(cred, 전체 유권자 수를 상징) 발행하여 임기종료 전에 공약이행을 평가하는 ‘정치신뢰자본은행서비스(팬임팩트코리아 제작)’도 신기술을 활용한 공약홍보방식으로 등장하였다. 선관위에서도 블록체인 투표표를 추진하고 있으며, 앞으로 블록체인의 영역 확대가 높아질 예정인만큼 이 서비스는 투명성·개방성을 높일 수 있는 선거콘텐츠 구성을 위해 참조할만한 사례라고 할 수 있다.

〈그림 2〉 정치신뢰자본은행서비스의 스마트 컨트랙트 구조



\* 자료 : <http://panimpact.kr/credbank>

이같은 시도는 단지 공약 평가의 의미에 그치는 것이 아니라 블록체인 기술을 선거와 투표 영역에 도입하려는 첫 시도로서 의미가 있으며, 시민단체의 평가가 아니라 시민에 의한 대표자 직접평가 등의 민주성을 반영했다는 점에서 현재 중앙선관위에서 시도하는 블록체인투표 영역 외에도 신기술을 적용하여 다양한 홍보방식이 진행될 수 있는 시사점을 제공한다.

#### 4. 언론·방송사의 온라인 홍보활동

7회 지선의 언론·방송사의 온라인 홍보활동은 과거와 달리 지역의 현실을 정확하게 알 수 있는 빅데이터 분석자료가 많이 등장하였다. 데이터 저널리즘(data journalism)으로 불리는 이와 같은 서비스는 정부 데이터를 가공하여 다양한 주제로 지역의 현실을 알리고자 하였다. 중앙일보 ‘우리동네 의회살림’ 서비스는 226개 기초의회 4년치 예·결산서를 전수 분석하여 업무추진비, 조례 재·개정 내역 데이터를 분석한 것으로서 100만 명 이상이 조회하였고, 기사 재순환율이 30%에 달하며 모바일 유입<sup>2)</sup>이 84.2%에 달하는 특징을 보이는 등 매우 높은 호응도를 보였다(김한별 2018. 7).

〈표 3〉 언론·방송사의 데이터저널리즘 사례

언론/방송사	서비스명	URL
JTBC	착한후보	<a href="http://www.goodcandidate.co.kr">http://www.goodcandidate.co.kr</a>
KBS	후보자 분석	<a href="http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3663380">http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3663380</a>
뉴스타파	후보자 당적변경 전수조사	<a href="https://newstapa.org/43774">https://newstapa.org/43774</a>
문화일보	나에게 딱 맞는 후보 찾기	<a href="http://2018vote.munhwa.com">http://2018vote.munhwa.com</a>
부산일보	맞춤형 후보찾기 마이보트	<a href="http://myvote.busan.com">http://myvote.busan.com</a>
중앙일보	우리동네 의회살림	<a href="http://news.joins.com/digitalspecial/298">http://news.joins.com/digitalspecial/298</a>
한경닷컴	래빗 트렌드 2.0	<a href="http://newslabit.hankyung.com/article/201806076418G">http://newslabit.hankyung.com/article/201806076418G</a>

정부의 정보공개 데이터 형식에 대한 표준화가 이루어지지 않고, 정보공개 절차가 불편하게 되어 있어 데이터 가공에 어려움이 있었지만 이와 같은 언론·방송사들의 데이터 저널리즘 담당자들은 중요한 선거 정보와 유권자 판단에 도움되는 정보의 공개 필요성을 강조하였다. 아울러 선관위에서 표준화된 양식이나 리소스를 제공하여 시스템을 운영할 필요성도 있다는 의견도 있었다.

첫째, 여론조사심의위원회에서 사이트에 공개하는 여론조사 데이터의 경우 모두 기계가 인식할 수 있는 형식으로 입력이 되어야 하는데 PDF로 결과가 공개되어 있

2) 모바일 유입은 대부분 카카오톡이나 모바일 직접 방문에 의한 것이었으며, 유입 사이트 상위 10위 안에 네이버는 없었다. 이와 같은 현상은 모바일을 통한 정보습득이 매우 높음을 나타낸다(김한별 2018. 7).

어 공공데이터의 활용이 어렵다는 문제가 있었다(김한별 2018. 7).

둘째, 후원금 내역을 공개하는 고액 후원금 데이터의 경우, 해당 의원실에서 엑셀 파일로 선관위에 보고한 자료를 선관위에서 단순 관리만 하고 있으며 여기에는 엑셀형식 표준화가 이루어지지 않는 등의 데이터 표준화 문제도 있는 것으로 나타났다(김강민 2018. 7).

셋째, 한글 파일의 오류, 중앙-지역 선관위 데이터 소유 여부의 불명확성으로 인해 의원들의 성과 평가가 어렵다는 문제도 제기되었다(김강민 2018. 7). 전체 선관위 데이터의 체계적인 관리가 필요하다는 의미이다.

이 외에 민간 부문에서 진행한 특이한 온라인 홍보활동으로는 챗봇(chatbot)으로 후보자의 선호도 레포트를 링크해주는 AI 챗봇 서비스 ‘로엘’(자이냅스 제작), 후보자의 포스터나 명함을 인식하여 공약에 대한 그래픽 정보를 제공하는 ‘6·13 선거 앱’(H Ar팀 제작) 등이 있었다. 4차산업혁명의 지능정보기술의 확장성을 고려할 때 선거 전문 지능정보 서비스 개발은 빅데이터 분석이나 선거방송 활성화만큼 중요한 부문이라고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 온라인 선거정보의 활용도와 온라인 홍보활동의 쟁점

#### 1. 온라인 선거정보 활용도

온라인 선거정보 활용도에서 우선 평가할 부분은 유권자들이 어떤 경로를 통해 선거정보를 습득하는가 하는 부분이다. 7회 지선에서 유권자들의 일반적인 선거정보 습득경로는 주변인(51.5%), 선거벽보 및 홍보물(46.3%), 지상파뉴스(45.2%)순으로 나타났으며, 온라인 채널의 경우는 포털(19.7%), SNS(10%) 순으로 상대적으로 적게 나타났다. 이와 같은 경향을 볼 때 여전히 오프라인의 정보의 영향력이 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 선거정보습득 경로

단위: %, 복수응답 / 사례수: 1,000명

가족/ 친구/ 이웃/ 지인 과의 대화	선거 벽보 및 정당 홍보물	지상파 TV 뉴스	TV 대담/ 후보자 토론회 및 방송 연설	선관위 발송 후보자 공보물	종편 TV 뉴스	전화/ 문자 메시지 선거 운동	인터넷 : 각종 포털	각종 연설회 /거리 연설/ 대담	신문/ TV/ 라디오 정당/ 후보자 광고	정치 평론 프로 그램	S N S	정당/ 후보자 정견 방송	정당/ 후보자 홈 페이지	인터넷 팟 캐스트	길거리 유세
51.5	46.3	45.2	38.6	32.2	22.8	19.8	19.7	16.1	12.7	12.7	10	8.0	3	2.5	0.1

\* 자료 : 한국정치학회·한국정당학회(2018)

이같은 경향은 모바일이나 SNS 활용도 조사에서도 역시 마찬가지로 나타났는데, 스마트폰이나 SNS 활용도는 31.4%인 반면 활용하지 않는다는 응답은 68.6%나 되었기 때문이다.

〈표 5〉 정보습득시 스마트폰/SNS 활용도

단위: % / 사례수: 1,000명

매우 많이 활용했다	활용하는 편이었다	별로 활용하지 않았다	전혀 활용하지 않았다	*활용*	*비활용*
2.2	29.2	49.5	19.1	31.4	68.6

\* 자료: 한국정치학회·한국정당학회(2018)

후보자 접촉 방식에서도 대면접촉(59.6%)보다는 SNS를 통한 접촉도는 4.8%로 매우 낮게 나타났다.

〈표 6〉 정당 혹은 후보자의 접촉 방식

단위: %, 복수응답 / 사례수: 292명

문자 메시지	직접 대면 접촉	전화	우편	SNS
64.7	59.6	32.2	22.6	4.8

\* 자료: 한국정치학회·한국정당학회(2018)

선관위 홍보활동을 접하는 매체에 있어서도 온라인의 영향력은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 선관위 홍보활동 접촉 매체

단위: % / 사례수: 1,000명

TV 광고	신문 광고	잡지 광고	라디오 광고	포스터, 현수막	인터넷 선거홍보 사이트	모바일 웹	SNS	종합편성채널, 케이블TV, DMB 등	유튜브	공보물
36.2	2.0	0.1	0.2	44.8	2.5	1.4	3.5	9.1	0.1	0.1

\* 자료 : 한국정치학회·한국정당학회(2018)

## 2. 온라인 선거홍보의 쟁점

### 1) 네거티브와 가짜뉴스

7회 지선에서 가짜뉴스를 접한 유권자는 12.8%, 접하지 못한 사람은 57.3%, 모른다는 응답이 23.9%로 나타났다. 가짜뉴스를 접한 12.8%의 접촉경로로는 TV의 영향력이 매우 높은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 가짜뉴스 접촉 경로

단위: %, 사례수: 128명 / 중복응답

지상파 TV	종합편성채널	뉴스전문채널	전국 종합신문1	전국 종합신문2	기타 전국 및 지방 종합신문	인터넷 포털 사이트	인터넷 신문	SNS	모바일 메신저	TV	라디오/신문	인터넷/모바일/SNS
35.9	29.7	13.3	7.8	2.3	0.8	50.8	16.4	18.0	10.9	78.9	10.9	96.1

\* 자료: 한국정치학회·한국정당학회(2018)

〈표 9〉 가짜뉴스 인지매체

단위: %, 사례수: 128명 / 중복응답

지상파 TV	종합편성채널	뉴스전문채널	라디오 방송	전국 종합신문 1	전국 종합신문 2	기타 전국 및 지방 종합신문	인터넷 포털 사이트	인터넷 신문	SNS	모바일 메신저	직접적인 후보자 관련 온라인 채널	확인하지 않았다	TV	라디오/신문	인터넷/모바일/SNS
35.9	22.7	7.0	1.6	3.1	1.6	3.1	46.1	10.2	16.4	9.4	0.8	8.6	65.6	9.4	82.0

\* 자료: 한국정치학회·한국정당학회(2018)

선관위는 17대 총선부터 ‘사이버공정선거지원단’을 운영하며 온라인 공간의 가짜 뉴스에 대해 대응하였으며, 가짜뉴스를 접했을 때에는 ‘아름다운 선거지킴이 (nec1390.nec.go.kr)’에 신고할 수 있다. 이와 더불어 네이버와 서울대의 팩트체크 (<http://news.naver.com/main/factcheck/main.nhn>) 서비스처럼 민간영역에서 다양한 팩트 체크 사이트를 통해 가짜뉴스에 대한 필터링이 이루어지고 있다.

## 2) 문자메시지(자동동보통신)

「공직선거법」 59조 2에 의하면 자동동보통신은 20명 이하의 사람들에게 8회 전송이 가능하다(\* 59조의 2: “자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다. 이하 같다)으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다”).

그러나 문자발송 횟수 제한에 대한 문제가 발생하고 있다. ‘컴퓨터 및 컴퓨터 응용 기술을 이용한 메시지 발송’이 ‘자동동보통신’인데 스마트폰으로 인터넷 문자 발송 서비스를 이용할 경우 법 규정을 우회할 수 있기 때문이다. 문자전용 전화기를 이용할 경우 선거법상 횟수 제한 대상이 아니라는 것이다. 또한, 관련법상 문자발송비용은 전액 선거비용 보전 대상이다. 후보자가 해당 선거의 선거비용 제한액을 넘기지 않는다면 문자발송비용으로 수천만 원을 썼더라도 전액 국고로 보전해주기 때문이다.

이에 대해 2016년 8월 선관위는 발송 횟수를 3회로 줄이자는 개정안을 제출했으나 2017년 2월 법 개정에 의해 8회로 늘어났다. 또한, 2014년 선거문자를 받지 않겠다고 접수한 유권자에 한해 발송을 제한하는 개정의견을 제출했지만 국회에서 받아들여지지 않았다.

반면, 유권자들은 타지역 유권자에게 문자메시지 전송, 옵트인(opt-in) 하지 않은 문자메시지 전송의 피로감. 8회로 증가한 문자메시지 횟수 문제로 큰 어려움을 겪었다. 실제로 선관위 접수 민원의 80%가 개인정보유출에 관한 것이고, 한국인터넷진흥원 118 사이버민원센터에 접수된 민원 분석 결과, 지방선거 기간(2018.4.1.~6.12)



동안의 개인정보 침해 상담건수는 2016년 총선(4,259건) 및 2017년 대선(6,178건)에 비하여 크게 증가한 21,216건으로 나타났다. 주요 상담 유형의 경우, “개인정보수집 출처 미고지”가 6,981건(32.9%), “지속적인 문자 수신”이 5,569건(26.2%), “수신 거부 불응 또는 회피”가 4,876건(23.0%) 순으로 나타났다.<sup>3)</sup>

〈표 10〉 7회 지선 관련 상담유형별·접수매체별 현황(2018년 4월 1일-6월 12일)

유형별 \ 매체별	전화	온라인	신문고	합계	비중(%)
개인정보 수집출처 미고지	6,458	503	20	6,981	32.9
선거문자 지속수신	5,488	76	5	5,569	26.2
수신거부 불응/회피	4,843	27	6	4,876	23.0
개인정보 수집/제공 위반	1,000	245	7	1,252	5.9
기타	2,040	468	30	2,538	12.0
합계	19,829	1,319	68	21,216	100.0

\* 자료 : 한국인터넷진흥원 보도자료. 2018. 6. 26. “선거문자 불편호소 4배 증가... 개인정보보호 국민인식 변화원인.”

#### IV. 온라인 홍보활동의 과제

6회 지선 온라인 홍보활동의 과제로는 홍보채널의 다변화, 멀티미디어의 증가(특히 동영상), 전문적 콘텐츠 활성화 등이 나타났으며, 이어 7회 지선에서도 이와 같은 문제는 여전히 명확히 개선되지 않는 것으로 평가할 수 있다. 특히 정보제공에 주력하여 발신메시지만 있고 유권자와의 소통성이나 다양한 선거콘텐츠 개발이 미진한 것으로 나타났으며, 문자메시지 부분에 대해서는 제도적으로 크게 보완해야 하는 것이 과제로 나타났다.

특히, 6회 지선에서는 기술적 측면에서 온라인 플랫폼 강화, 멀티미디어의 효율성 제고, 수용자 중심의 알기 쉬운 콘텐츠 재가공, 검색 기능 강화, 모바일 활용성 제고와

3) 한국인터넷진흥원 보도자료. 2018. 6. 26. “선거문자 불편호소 4배 증가... 개인정보보호 국민인식 변화원인.”

같은 과제가 제시되었고, 소통성 측면에서는 이벤트 중심 홍보전략의 전환, 정책제안과 대화 활성화 등이 제시되었는데 여전히 이와 같은 문제에 대한 해결이 미진한 것이다.

〈표 11〉 지방선거의 온라인 선거홍보 비교

구분	2010년(제5회)	2014년(제6회)	2018년(제7회)
미디어	홈페이지(260만 명)	(전문화된)홈페이지	홈페이지
	블로그(59만 명)	블로그(89만 명)	블로그('정정당당 스토리')
	미니홈피(89만 명)	페이스북	페이스북(지역선관위 포함)
	클럽(15만 명)	모바일앱	카카오토티스토리 (스토리 수: 1,432개 / 소식받는 랍: 16,000여 명)
	트위터	트위터(팔로잉: 1만 명 내외)	트위터('선한 사람' / '팔로잉: 12,000명 내외)
	이메일(1,913만 명)	TV방송	한국선거방송
	UCC 동영상	오픈캐스트	유튜브(57개 클립 / 2,650명 뷰)
	플래시게임 유튜브	유튜브(31만 명)	
	애니메이션	구글 플러스	인스타그램(게시물 958개 / 팔로 워 2,407명)
분야	제도 홍보	제도 홍보	제도 홍보
	후보자 안내	후보자 안내	후보자 안내
	투표소 안내	투표소 안내	투표소 안내
		공약 안내	공약 안내('우리동네 공약지도')
		선거비용 실시간 공개	
		의견 수렴	
	참여독려: 의사표현, 정보제 공, 참여약속형 이벤트(새내 기 모델, 패러디 포스터, 투 표참여 선언, 투표율 맞히 기, 퀴즈, RSS, 일촌)	참여독려: 이벤트(퀴즈, 앱, 이미지 다운로드, 댓글쓰기, 스크랩, 공약 제안)	참여 독려 (‘아이 보트 챌린지’)

\* 자료 : 2010년, 2014년은 제6회 지방선거 외부평가를 참조하여 재구성, 2018년은 조사 자료를 토대로 작성

특히, 앞서 정리한 내용에서 과제로 제시한 선거방송 콘텐츠의 다변화와 소통성 강화, 문자메시지 제도 개선 외에 7회 지선의 홍보 부문에서 더 보완되어야 할 과제로는 다음과 같은 것들이 있다.

## 1. 일방적인 선거독려에서 참여독려로의 가치 전환

뉴미디어의 장점은 새로운 미디어를 이용하는 데에만 있는 것이 아니라, 뉴미디어를 통해 홍보하고 유권자와 대화하여 (정보제공 일변도인) 과거의 미디어와 얼마나 다르게 ‘쌍방향’으로 이용하느냐에 있다. 그러나 대부분의 미디어 홍보가 매스미디어와 크게 차별화되지 않는 일방적인 정보제공에 머물고, 이벤트성의 캠페인에만 머물러서는 뉴미디어의 활용도를 높이기 매우 어렵다.

따라서, 참여형 콘텐츠를 늘리고 상호평가 시스템을 보완하고, 유권자의 알권리를 충족시킬 수 있는 콘텐츠로의 보완이 매우 절실하다. 특히 빅데이터 분석 서비스에서 우리동네 희망공약 의견을 수렴한 것처럼 방송 콘텐츠에 있어서도 유권자 참여나 유권자 의견을 반영한 소통형 콘텐츠를 제작할 필요가 있다. 즉, 온라인 공간의 모든 콘텐츠는 일방적인 홍보로 완성되는 것이 아니라 유권자와의 소통을 통해 지속적으로 구성된다는 원칙을 수립할 필요가 있다.

## 2. 적극적인 선거 데이터 재가공과 표현

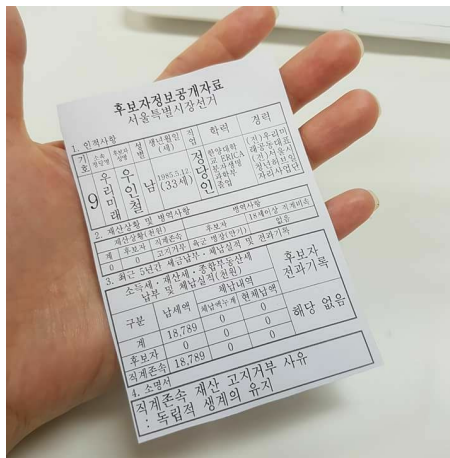
이와 같은 문제는 선거데이터에 대한 적극적인 활용부문과도 연결된다. 즉, 생활밀착형, 모바일 최적의 데이터 가공이 필요하다. 7회 지선에서 제공된 ‘우리동네 공약지도’와 같은 서비스를 정치후원금, 선관위 활동 안내 등의 영역으로 확대시키고, 지방선거의 특징을 살려 각 지역의 선거관련 데이터도 적극적으로 활용하려는 방안을 강구할 필요가 있다.

아울러 데이터의 가공을 위해 원자료(raw data)는 표준화되어야 한다. 사소한 부분이라도 재가공이 어려운 그림파일이나 문서파일이어서는 개가공이 불가능하다. 즉 인간이 인식할 수 있는 데이터가 아니라 기계가 인식하고 처리할 수 있는 데이터 형식이어야 다양한 재가공을 할 수 있고, 이를 통해 더 나은 콘텐츠를 생산할 수 있다는 것을 고려해야 한다.

### 3. 온라인 선거공보의 활성화

일반 크기의 공보물 제작에 큰 비용이 들기 때문에 정치신인들에게는 큰 비용이 된다. 서울시 유권자에게 보내는 데만 3억 원 정도가 소요되며, 후보자 재산과 병역 등 정보 공개하는 것이 의무사항이기 때문에 최소 1매로 제작한다고 해도 5천만 원이 필요하다. 또한, 후보등록 후 기호를 받은 다음 5일 이내에 공보물을 선관위에 보내야 하는데 기호가 애초에 정해져있는 거대 정당은 미리 준비할 수 있지만 그렇지 않은 정치신인의 경우 460만 장(서울시 기준)을 5일 내에 인쇄하여 보내는 것은 매우 어려운 일이다. 이 경우 기한과 수량을 맞추지 못하면 후보 등록이 취소된다.

〈그림 3〉 청년정당 ‘우리미래’ 서울시장 후보의 손바닥 공보물



\* 자료: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2025157070889014&set=a.221743207897085.54110.100001842235462&type=3&theater>

따라서 현재 인쇄물 형태로만 제공하는 선거공보를 PDF 형태로 희망자에게 배포하는 방식에 대한 제도적 고려가 필요하다. 현재 선관위 사이트에서 PDF 형태의 선거공보를 볼 수 있지만 개별 유권자에게 전달할 수 있는 방식에 대한 고려가 필요하다는 의미이다.

이상과 같이 7회 지선의 온라인 홍보 활동은 과거보다 다양화되고 과학화된 측면에 있는 반면 좀 더 참여도를 높이고 소통성을 확장할 수 있으며, 제도적 보완이 필요한 것으로 나타났다. 중앙과 지역 선관위의 많은 홍보활동이 더욱 선거에서 의미를 가질 수 있도록 신기술성, 뉴미디어의 개방성·소통성의 원칙이 잘 반영되어야 하는 것이다.

## 참고자료

- 김강민. 2018. 7. “선거 데이터 수집과 가공, 분석의 현재와 미래.” 오픈데이터포럼 7월  
열림세미나 ‘선거데이터를 활용한 데이터 저널리즘의 현재와 과제’ 발표문.
- 김민성. 2018. 7. “선거데이터를 활용한 데이터 저널리즘 사례와 의미.” 오픈데이터포럼  
7월 열림세미나 ‘선거데이터를 활용한 데이터 저널리즘의 현재와 과제’ 발표문.
- 김한별. 2018. 7. “6·13 지방선거 데이터 저널리즘은 어떻게 이뤄졌나.” 오픈데이터포럼  
7월 열림세미나 ‘선거데이터를 활용한 데이터 저널리즘의 현재와 과제’ 발표문.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거 외부 평가』.
- 중앙선거관리위원회. 2018. 『유권자 희망공약 모음집』.  
(e-book, <http://policy.nec.go.kr/data/ebook/ebook.html>)
- 중앙선거관리위원회 보도자료. 2018. 4. 23. “중앙선관위, 4·24부터 ‘우리동네 공약지도’  
서비스 제작.”
- 한국인터넷진흥원 보도자료. 2018. 6. 26. “선거문자 불편호소 4배 증가... 개인정보보호  
국민인식 변화원인.”
- 한국정치학회·한국정당학회. 2018. 『제7회 지방선거 유권자의식조사』.

[참조]

〈선거기간 보도기사 빅데이터 키워드(2018년 5월 28일-6월 12일)〉

시기	지방선거 일반	인물	네거티브	기타
5/28	-지방선거투표용지, 제7회 지방선거 투표용지 인쇄 -정책선거실천 협약식 -정책선거 사인 -지방선거 후보	-안철수 김문수 확장성 제한 -제7회 지방선거 수원시장 후보자 토론회 참석 -정책선거다짐 광주시장 후보 -광주시 교육감 후보 -한국당 밀양지역 후보		
5/29	-6.13지방선거 -전국동시지방선거 -분주 선거유세차량 제작업체	-인사말 박원순 서울시장 후보, 협력공약 발표 안철수, 모두발언 김문수 후보, 김문수 안철수, 환담 박원순 염수정		-자유한국당선대위 전체회의 -미래당 수도권광역단체장 후보 공동협력공약 발표
5/30	-6.13지방선거, 공식 선거운동 d-1 -6.13지방선거 벽보	-기자회견 김문수 -이재명 공공노련 정책 협약 -기자 간담회 김경수 -추미애 지방선거	-이재명 여배우 스캔들 논란	-충남 자유한국당
5/31	-6.13지방선거, 선거운동 시작, 선거운동 첫날 -지방선거 벽보설치, 거리선거 현수막 -613 지방선거 후보	-지지호소 김문수 후보, 지지호소 안철수 후보 -지지호소 김태호 후보	-이재명 여배우 스캔들 논란	
6/ 1	-613지방선거	-도시락 직장인 박원순 후보, 박원순 후보 사회 복지정책, 관악구 신원시장 안철수, 김문수 거리 유세 -접경지역 남경필 -제주교육감 후보 토론회 -손학규 평화특사 아년 선거	-남경필 이재명 겨냥	-정의당 사회복지시설단체협의회 정책협약
6/ 2	-6.13지방선거, 선거운동 첫주말, 열흘 지방선거, 주말분주 선거 준비 -지방선거 공보물 발송	-이정미 광주 정의당 후보 지원 -한국당 문재인 대통령 -원창목 민주당 원주시장 후보 원주 국민은행 금불사 거리 유세	-이재명 박근혜 수호천사 남경필	-한국당 수도권 공약

12. 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로

시기	지방선거 일반	인물	네거티브	기타
6/ 3	-6.13지방선거 d-10, 6.13 선거투표 꼭 -선거공보물 배달, 지방선거투표안내문 공보물 배달	-박원순 이재명 박남준, 지지호소 김문수 -김문수 김성태 -유세 더불어민주당 최재 성 후보 -손학규 지방선거		
6/ 4	-6.13지방선거, 지방선거d-9 -지방선거 사전 투표	-박원순 서울시장 후보, 박원순 후보 대학생 하 이파이브, 박지원 김문 수 안철수 단일화할 것, 안철수 외신기자 -서울시 교육감 후보, 서울시 교육감 후보 토론회 -경기 교육감 후보		
6/ 5	-6.13지방선거 투표, 지방선거d-8	-박원순 후보 캐서 체험, 김문수 안철수, 안철수 부패척결 기자회견, 기 자회견 안철수 후보 -인천시장 후보자 토론회 -이효환 경남교육감 후보	-이재명 후보 사퇴 요구 -이재명 남경필 제주 땅 투기	
6/ 6	-6.13지방선거, 지방선거d-7 -지방선거 사전투표 -현충일 선거운동	-김문수 안철수, 현충탑 참배 안철수, 최저소득 보장제 공약 김문수, 김 문수 최저생계비 -이재명 vs 남경필	-김영환 이재명 여배우 스캔들	
6/ 7	-지방선거 사전투표 -지방선거 꼭 투표	-박원순 사전 투표 독려, 박원순 사전투표 숫, 김 문수 공약 발표 -교육감 후보	-이재명 여배우 스캔들 -이재명 책임 물을 것 -이재명 김부선 김영환 -이재명 김부선 스캔들	
6/ 8	-6.13지방선거 -지방선거 사전투표 첫 날, 6.13 사전투표, 오 늘 지방선거	-사전투표 박원순 후보, 김문수 후보 사전투표 -사전투표 김기현 후보 -시민 조용달 교육감 후보	-이재명 형수 박인복씨 -이재명 김부선 스캔들	
6/ 9	-6.13지방선거, 선거전 마지막 주말 -지방선거 사전투표 종료 -지방선거 사전 투표율 20.14%-	-박원순 지방선거, 지지 호소 김문수 -홍준표 서병수	-유정복 인천 비하 정태욱 -남경필 표창원 허위사 실 유포 -한국당 대변인 사퇴	

전국동시지방선거 외부평가:  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

시기	지방선거 일반	인물	네거티브	기타
6/10	-선거전 마지막 주말 -지방선거무관심 2030	-김문수 대국민 호소, 차량 유세 김문수 후보 -홍준표 교육감 박선영 -포천 유세 남경필 -송철호 울산시장 후보	-이재명 스캔들 김부선 -유정복 정태옥 제명 -선거법 위반 논란	
6/11	-지방선거 이틀 앞, 지방선거d-2	-중량구 지지호소 박원순 후보, 노원 50플러스 센터 박원순 후보, 지지호소 안철수, 집중유세 안철수, 지지호소 김문수, 차량유세 김문수 후보	-김부선 이재명 스캔들 -이재명 사퇴촉구 김영환	
6/12	-6.13지방선거, 마지막 선거지원 유세, 하루앞 지방선거, 지방선거 d-1	-기자회견 박원순 후보, 강남구 유세 김문수 후보, 지방선거 안철수, 지지호소 김문수 후보 -지지호소 이철우 권영진	-이재명 김부선 스캔들	

\* 자료: <http://news.naver.com/main/election/region2018/news/keywordNews.nhn>  
(검색일: 2018년 5월 28-6월 13일)



한국정치학회 KPSA

# 13

**공직선거법과 시민단체의 표현의  
자유 확대: 시민단체의  
선거참여활동을 중심으로**

김형철 (성공회대학교)



## 공직선거법과 시민단체의 표현의 자유 확대: 시민단체의 선거참여활동을 중심으로

김형철 (성공회대학교)

### I. 서론

자유롭고 공정한 선거가 민주주의의 도구라는 점에 동의하지 않는 사람들은 없다. 선거는 유권자의 자유롭고 평등한 참여와 공정한 경쟁이 보장될 때 민주적 정당성을 획득한다. 따라서 민주적 선거는 자유, 평등 그리고 공정을 기본원리로 하며, 선거와 관련된 일련의 과정과 절차를 규정하는 선거법의 핵심적인 요소이다. 우리나라의 공직선거법도 제1조에서 모든 국민에게 자유로운 의사표현의 평등한 기회와 민주적 절차에 의한 공정한 선거를 목적으로 하고 있음을 밝히고 있다.<sup>1)</sup> 즉, 공직선거법은 선거에 있어 자유의 원리, 평등의 원리, 공정의 원리의 실현을 목적으로 하고 있다.

그러나 선거법의 실제 적용에 있어 자유의 원리와 공정의 원리 간에 충돌하는 사례들이 발생하고 있다. 특히, 두 원리 사이의 충돌이 발생하는 영역은 선거과정 중 선거운동과 밀접한 관련이 있다. 현행 선거법은 선거운동과 관련하여 훈탁, 과열, 불법, 부정 선거를 방지하고 공정성을 확보하기 위한 취지로 규제 중심적 성격을 특징으로 한다. 그 결과, 개인 및 시민단체의 의사표현의 자유는 제한되고 선거법 위반에 따른 선거사범(범법자)을 양산하고 있다. 대표적인 사례는 2000년 제16대 총선 과정에서 낙천·낙선운동을 전개한 총선연대부터 시작해서 매 선거마다 전개된 투표독려와 정책 및 공약 비교평가, 그리고 낙천·낙선운동 등 시민단체의 선거참여활동이 선거법, 특히 선거운동 관련법 위반에 따른 경고 조치 및 사법처리의 대상이

1) 공직선거법 제1조(목적) “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.” [개정 2005.8.4.]

되었다. 또한 개인도 온라인상 여론조사 단순 인용 및 공유, 후보자의 SNS 게시물에 좋아요 클릭 및 비판 글 게시, 그리고 부적격 공천에 대한 1인 시위 등도 선거운동 관련법 위반에 따른 사법처리의 대상이 되었다. 그러나 법원에서의 판결은 사안에 따라 유죄 또는 무죄가 선고되는 일관되지 않은 경향을 보이고 있다.

이와 같은 개인 및 시민단체의 선거참여활동에 대한 사법적 조치는 헌법에서 명시하고 있는 의사표현의 자유와 선거의 자유를 제약한다는 비판을 불러일으키고 있다. 따라서 시민단체와 학계에서는 선거의 공정성을 강조한 규제 중심의 현행 선거법을 선거의 자유가 보장되는 선거법으로의 개정을 주장하고 있다. 특히, 정치적 의사표현의 자유를 제약하는 선거법 58조(정의 등), 90조, 93조, 108조, 110조 등 선거운동과 관련된 법조항이 폐지 및 개정의 대상으로 언급되고 있다.

따라서 이 연구는 시민단체의 자유로운 선거참여활동, 특히 선거운동에 있어 시민단체의 정치적 표현의 자유를 제한하는 현행 공직선거법 중 선거운동 관련 조항의 한계를 살펴보고 정치적 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 2000년 제16대 국회의원선거 이후 시민단체의 선거참여활동을 중심으로 선거법 위반조치된 사례와 공직선거법 조항을 검토하고 그 법조항들이 선거의 자유와 공정성의 관점에서 타당성과 적법성을 갖고 있는지를 평가하고자 한다. 그리고 마지막으로 선거운동기간 시민단체의 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 공직선거법 개정에 맞춰 제안하고자 한다. 이 연구의 구성은 다음과 같다. II장은 선거운동의 자유와 공정성 사이의 관계에 대해 고찰하고, 선거운동과 관련된 법조항의 검토하고자 한다. III장은 2000년 제16대 국회의원선거부터 2018년 제19대 대통령선거까지 현행 공직선거법을 위반하여 법적 초치가 이루어진 시민단체의 선거참여활동 내용, 법원판결, 적용된 법조항, 그리고 규제 내용을 검토하고자 한다. IV장은 시민단체의 선거운동방법과 관련된 법조항을 중심으로 정치적 의사표현의 자유에 있어 공정성을 강조한 규제중심의 공직선거법이 갖는 한계를 제시하고자 한다. 그리고 정치적 표현의 자유를 확대하기 위한 선거운동과 관련된 법조항의 개정 방안을 제시하고자 한다. 결론에서는 유권자의 정치적 표현의 자유와 알권리를 보장할 수 있는 공직선거법의 전반적인 개혁방향을 제시하고자 한다.

## II. 선거운동의 자유와 공정성 간의 관계

### 1. 선거운동의 자유와 공정성의 관계

한국에서 선거운동의 자유와 공정성에 관한 연구는 정치학 분야에서 잘 다루어지지 않고 주로 법학 분야에서 다루어지고 있다. 즉, 법학 분야에서는 공직선거법을 중심으로 선거운동의 자유와 공정성 보장에 관한 많은 연구가 이루어졌다(강태수 2008; 고민수 2009; 김경호 2008; 김도협 2012; 김래영 2008; 2010; 2012; 음선필 2011; 이종수 2005; 임종훈 2001). 그 이유는 현실적으로 공직선거법이 선거운동의 공정성을 목적으로 함에 따라 헌법에서 보장하고 있는 선거과정, 특히 선거운동에 있어 유권자의 정치적 표현의 자유를 침해하고 있다는 위헌소원이 빈번해지고 있기 때문이다. 이에 따라 선거운동의 자유와 공정성 간 충돌에 대한 법리적 판단과 법적 정비의 필요성이 제기되고 있다.

반면 정치학 분야에서는 주로 선거관련 제도 중 투표를 의식으로 전환하는 규칙으로서 선거체계(electoral system)에 관해 연구되었으나, 최근에는 선거결과뿐만 아니라 민주주의 건강성과 선거의 질에 영향을 미치는 선거운동의 자유와 공정성에 대한 관심이 높아지고 있다. 선거운동과 관련된 연구주제들은 투명성과 공정성을 확보하기 위한 정치자금법, 유권자의 선거운동의 자유를 규제하는 공직선거법, 현직의원과 정치신인 사이의 불공정성, 그리고 선거운동에서의 불공정성 등이다(김용철 2011; 김현태 2007; 김형철 2014; 심지연·김민전 2006; 엄기홍 2009; 유현중 2011; 이현출 2004; 차동욱 2010).

선거운동이 선거결과에 영향을 준다는 점에서 선거연구에 있어 선거운동을 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다(Wlezien 2010, 98). 선거운동은 선거에서 승리를 목적으로 후자나 정당이 유권자의 선호에 영향을 주는 일련의 조직화된 활동이다. 즉, 선거운동은 후보자나 정당 그리고 지지자들이 정견이나 정책 등을 중심으로 국민을 설득하여 지지를 획득하는 행위이며, 동시에 국민이 자신의 의사를 형성하고 이를 표출하는 정치적 의사형성과정이다(김현태 2007, 20). 따라서 선거운동의 자유와 공정성이 얼마나 보장되고 있는가는 민주적 선거와 비민주적 선거를 구분하는 기준

중에 하나이며,<sup>2)</sup> 더 나아가 민주주의의 수준과 질을 평가하는 중요한 잣대 중 하나이다(Diamond 2008; Elkit and Svensson 2001; 김용철 2012).

선거운동의 자유는 외부로부터의 부당한 간섭 혹은 침해 없이 모든 참여자가 선거운동을 자유롭게 행하는 것을 뜻한다(김용철 2012, 86). 따라서 유권자의 입장에서 선거운동의 자유는 민주주의에서 보장하는 시민적 기본권인 의사·표현의 자유, 언론·출판의 자유 그리고 집회·결사의 자유의 한 양태로서 받아들여지고 있다. 또한 정당 및 후보자의 입장에서는 선거경쟁의 장에 참여함에 있어 진입장벽이 없는 것을 의미한다. 만약 선거운동의 자유가 제한될 경우, 후보자는 자신의 정견 및 정책을 제시할 수 없으며, 또한 국민은 후보자에 대한 정보를 충분히 획득하지 못함으로써 정치적 의사형성을 방해받게 된다(엄기홍 2009, 114). 이 때 시민은 자기결정의 주체가 아닌 ‘권위주의적 통치자의 완벽한 신민’(Dahl 2002, 133)으로 전락하고 만다.

선거운동의 공정성은 다의적 의미를 갖지만<sup>3)</sup>, ‘동등한 조건에서의 동등한 기회’라는 공통된 의미를 갖는다(Elkit and Svensson 2001, 203). 즉, 선거운동의 공정성은 사회경제적 그리고 정치적 환경의 차이에도 불구하고 선거운동의 기간, 방식, 그리고 자원동원의 조건과 기회가 공식적 또는 비공식적 규칙에 의해 동등하게 주어질 때 확보된다. 그리고 이 같은 공정성이 보장될 때 선거과정과 결과에 대한 정당성이 확보된다. 따라서 선거경쟁의 공정성은 선거운동의 자유와 같이 민주주의와 민주주의의 질을 평가하는 주요한 기준이다. 만약 선거운동에 있어 불공정한 조건과 기회가 존재한다면, 이는 ‘기울어진 운동장’(an uneven playing field)에서 진행되는 축구경기 와 같이 승자와 패자가 이미 결정된 불공평한 경쟁을 의미하며, 선거과정과 결과에 대한 정당성을 훼손하게 된다. 레비츠키와 웨이(Levitsky and Way 2002, 53)는 이 같은 체제를 민주주의의 최소한의 기준(minimum criteria)이 보장되지 않는 ‘경쟁적 권위주의 체제’(competitive authoritarianism)로 정의하고 있다.

선거운동의 자유와 공정성은 선거라는 경쟁의 결과에 대한 권위와 정당성을 획득하는 필요불가결한 조건이며, 더 나아가 선거가 민주주의의 도구로서 기능을 수행

2) 민주적 선거와 비민주적 선거를 구분한 버틀러와 그의 동료들(Butler, Penniman, and Ranney 1981, 3)은 민주적 선거를 구성하는 조건으로 보통선거권, 정기적이고 규칙적인 선거, 경쟁을 통한 의회구성, 공정한 선거운동, 그리고 자유투표와 비밀투표를 제시하고 있다.

3) 공정성의 개념 정의와 관련해서는 김현태(2007)의 연구 참조.

하기 위한 최소한의 조건 중 하나이다. 헌법재판소는 선거는 국민의 자유로운 의사 결정과 후보자들의 공정한 경쟁을 통하여 훌륭한 대표자를 뽑는 것을 이상으로 하는 것이므로 자유로워야 할뿐만 아니라 또한 공정하여야 한다고 보고 있다(송석운 외 2011, 157 재인용).

그러나 문제는 선거운동의 자유와 공정성은 긴장관계를 갖고 있기 때문에 이들 관계의 균형점을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 제한 없는 선거운동의 자유는 정당이나 후보자들 사이의 선거운동의 불공정성을 심화시킬 수 있으며, 반대로 선거운동의 공정성을 위한 과도한 규제는 선거운동의 자유를 침해할 수 있다. 즉, 선거운동의 자유 보장과 공정한 선거를 위한 규제 사이에 갈등이 발생하며, 공정한 선거를 강조하는 현행 공직선거법은 선거의 자유, 특히 선거운동의 자유를 제한하는 경향을 보이고 있다.

일반적으로 자유는 목적 가치이며, 공정은 도구적 가치로서 의미를 갖는다. 기본권으로서 자유는 모든 인간이 지향해야 될 가치이며, 공정은 자유 가치를 실현하기 위해 요구되는 수단이다. 따라서 선거운동에서 공정성은 선거운동의 자유가 최대한 보장되는 가운데 확보되어야 한다(김용철 2012, 90). 헌법재판소의 입장도 크게 다르지 않다. 헌법재판소는 많은 판결을 통해 공직선거과정에서의 국민의 참여행위와 선거운동은 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 하며, 선거의 자유가 선거운동 규제의 기본원칙임을 지적한다(송석운 외 2011, 156-157). 이와 같은 지적은 선거의 공정성을 확보하기 위해 선거운동의 규제는 선거운동의 자유를 규제하는 것이 아니라 국민의 자유로운 선택을 방해하고 기회의 평등을 침해하는 선거운동이어야 함을 의미한다(음선필 2011, 118).

현실에서 선거운동의 자유와 공정성은 이룰배반적인 성격을 갖고 있는 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 선거운동의 자유와 공정성의 관계는 민주화 이후에도 공정성을 강조하는 과정에서 선거운동의 규제가 강화되는 양상을 보이고 있다. 이는 유권자를 아직도 민주적으로 성숙되지 못한, 즉 선거에서 상당한 규제를 하여야만 올바른 판단을 할 수 있는 존재

## 2. 현행 선거운동과 관련된 법조항 규정과 쟁점 검토

공직선거법에 있어 선거운동의 자유와 공정성 사이의 충돌이 발생하는 주요한 영역은 선거운동의 주체, 기간, 방법, 그리고 여론조사결과 공표 금지 및 언론매체의 이용 등이다. 특히, 선거 시기에 시민단체의 선거참여활동과 관련하여 선거운동의 자유가 제약되는 영역은 선거운동의 정의, 주체와 운동방법이다.

먼저 공직선거법에서 선거운동에 대한 정의를 제58조에서 규정하고 있다. 선거운동의 정의규정은 1958년 1월 25일 민의원의원선거법에 처음으로 도입되었으며, 1994년 공직선거법 개정 이후 4차례에 걸쳐 정의규정이 개정되었다. 그리고 개정된 내용은 선거운동으로 보지 않는 행위와 관련되어 있다. 2014년 개정된 제58조 ①항은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말하며, 다만 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거운동을 위한 준비행위, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지와 반대의 의견개진과 의사표시, 통상적인 정당활동, 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지로 전송하는 행위에 대해 선거운동으로 보지 않는다고 규정하고 있다. 또한 ②항은 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있으나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 않다고 정의하고 있다.

선거운동에 대한 정의와 관련해서 시민단체의 선거참여활동 및 유권자의 표현의 자유와 충돌하는 점은 ①항에서 선거운동으로 보지 않는 규정이다. 즉, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시와 더불어 후보자 추천에 관한 단순한 지지와 반대의 의견개진과 의사표시는 선거운동으로 보지 않고 있지만, 시민단체의 낙천낙선운동이나 유권자의 특정후보에 대한 지지나 반대에 대해서 중앙선거관리위원회와 법원 등에서 불법으로 규정하여 법적 조치가 이루어지고 있다. 이러한 이유는 현행의 정의규정이 매우 추상적이고 일반적이어서 구체적이고 특정된 행위가 선거운동인지 여부를 쉽게 판단할 수 없기 때문이다(김현태 2007, 105).

따라서 선거운동인지 아닌지를 구분하기에 애매한 규정은 집행기관인 중앙선거관리위원회의 유권해석 등과 같이 그 판단을 포괄적으로 위임하는 문제가 발생한다. 이러한 포괄적 위임은 헌법에 규정되어 있는 포괄적 위임입법 금지를 위배하고



기본권을 침해하는 결과를 낳는다는 비판의 대상이 되고 있다.

다음으로 현행 공직선거법 제58조 ②항은 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있되, 당해 선거법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 자유로운 선거운동의 금지 또는 제한의 역사를 살펴보면, 1948년 미군정시의 국회의원선거법에서는 공무원의 선거운동을 금지하는 규정한 반면 제3자의 선거운동에 대해서는 전혀 규제를 하지 않았다(1948. 3.17 미군정령 제175호). 그리고 선거법 제29조에서는 등록된 후보자는 자유로이 선전을 할 수 있고, 각급선거위원회 및 선거사무에 관계있는 공무원과 기타 일반 공무원을 제외하고는 누구든지 자유로이 선거운동을 할 수 있다고 규정하여 제3자에 대한 선거운동의 자유에 대해 전혀 제한하지 않았다. 그리고 1950년 국회의원선거법(법률 제121호)에서는 국회의원과 지방의원은 선거운동을 할 수 있도록 하고 국고 보조 등을 받는 사회단체나 청년단체는 그 단체의 명의로 선거운동을 할 수 없도록 하였다. 또한 1952년에 제정된 대통령·부통령 선거법 제24조에서 국가·지방자치단체의 공무원과 각급 선거위원회의 위원과 직원에 대한 선거운동을 제한하였으며, 제26조에서는 선거사무장 또는 선거운동자로 한정하여 선거운동을 할 수 있도록 하였다(김도협 2012, 192).

그러나 단체를 포함한 제3자의 선거운동이 규제되기 시작한 시점은 1958년 민의원의원선거법 개정부터이다. 이 선거법은 후보자나 선거운동원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없도록 제한하고 공무원 등이 선거운동원이 될 수 없도록 하였다(제45조). 그리고 2003년에 와서 단체의 선거운동이 허용되었으며, 제3자의 선거운동은 아직도 선거운동 방법을 제한하고 있다. 즉, 1958년부터 선거운동의 주체에 대한 규제조항이 급증하였으며, 민주화 이후에도 과열 혼탁 선거가 나타나자 1994년 통합선거법 제정을 계기로 제한 금지 규정이 다소 증가하였다(유현종 2011, 105). 그러나 2005년에 개정된 선거법은 선거운동을 개별적으로 규제하는 방식의 이전 선거법과 달리 선거비용의 규제와 같은 보다 포괄적 제한에 기초한 규제방식으로 변화됨으로써 선거운동의 자유를 보장하려는 노력이 있었음을 알 수 있다.

4) 이와 관련해서는 공직선거법 제60조와 제87조를 참고하시오.

이와 같은 선거운동 주체에 대한 규제는 공무원 또는 선거권이 없는 미성년자의 후보에 대한 지지 또는 반대의견 개진 및 의사표시가 사법처리의 대상이 되고 있으며, 이에 대해 개인의 정치적 표현의 자유를 제약하는 법규정이라는 시민사회와 학계 그리고 법조계의 비판이 제기되고 있다.

마지막으로 선거운동방법은 유권자 개인 및 단체의 정치적 표현의 자유를 제한하는 대표적인 법조항들로 이뤄져 있다. 대표적으로 시설물설치 등의 금지(제90조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지(제93조), 여론조사의 결과공표금지(제108조), 정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등(제108조 ③항) 등이다.

공직선거법 제90조는 선거일로부터 180일 전부터 선거일까지 선거에 미치게 하기 위하여 법에 규정한 것을 제외한 화환, 풍선, 간판, 현수막, 에드벌룬, 기구류 또는 선전탑 기타의 광고물 또는 광고시설을 설치 진열 게시 배부하거나 하게할 수 없으며, 표찰 기타 표시물을 착용 또는 배부하거나 하게 할 수 없고 후보자를 상징하는 인형 마스크트 등 상징물을 제작 판매할 수 없다고 규정하고 있다. 내용에서도 알 수 있듯이 제90조는 시설물 등에 의한 선거운동을 포괄적으로 제한하고 있다. 이와 같은 제한은 선거비용의 과다소요, 선거과열 유발, 광고시설의 범람 등의 폐해와 더불어 선거운동의 공정성을 위해 규제하고 있다(김현태 2007, 158). 그리고 공직선거법 제58조 후보자의 당선 또는 낙선에 영향을 주는 행위로 보고 시설물에 의한 선거운동을 규제하고 있다. 이러한 규제의 대표적인 사례는 2016년 총선시민네트워크(이하 2016총선넷) 활동가들이 정당이나 후보자 이름이 없는 피켓, 이른바 ‘구멍 뚫린 피켓’ 사용, ‘촛불이 만든 대선, 미래를 위해 투표합시다’라는 투표독려 현수막 게시 등에 대한 기소 및 단속이 있다. 이렇듯 제90조는 유권자 또는 단체의 정치적 표현을 과도하게 제한할 뿐만 아니라 투표참여에 대한 공익적 활동도 제한하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

공직선거법 제93조는 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지하는 규정을 명시하고 있다. 제93조는 1994년 이후 11번의 개정이 이루어졌으며 현행 규정은 2010년 1월 25일 일부개정된 것이다. 이 규정의 핵심내용은 선거일전 180일부터 선거일까지 이 법의 규정에 따르지 않고 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 문서나 도

화 인쇄물 등을 배부, 첨부, 살포, 상영 또는 게시할 수 없다는 것이다. 그러나 이 조항이 국민의 알권리와 정치적 표현의 자유를 침해한다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 이 조항은 선거운동의 자유에 대한 과도한 제한이며, 후보자에 관한 정보를 알 수 없기 때문에 국민의 알권리를 침해하며, 폐해방지나 과잉공급 등은 선거운동의 공정과는 관련이 없는 위헌이라는 것이다(김현태 2007, 154). 특히, 선거운동방법으로서 문서 및 도화의 배부와 게시는 정당이나 후보자에 대한 정보를 제공한다는 점에서 유권자의 합리적 판단에 따른 투표결정을 하도록 한다는 점에서 의미있는 선거운동방법일 것이다. 그런데 이를 규제한다는 것은 유권자의 정당이나 후보자 선택에 있어 비합리적 결정을 위해 제한한다는 비판으로부터 자유롭지 않다.

여론조사를 포함한 정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표금지와 제한을 규정한 공직선거법 108조도 선거운동의 자유와 국민의 알권리를 침해하는 조항으로 지적된다. 공직선거법 108조는 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감 시각까지 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표 등을 포함)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없도록 되어 있다. 이 조항 또한 11차례에 걸쳐 일부개정 되었다. 2017년 2월 8일과 3월 9일에 일부개정이 이루어졌는데, 1개월만에 일부개정이 이루어진 이유는 ‘정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는’이라는 문구가 삭제와 삽입 때문이다. 이 조항에 따른 경고 및 위반사례는 경향신문-경실련 18대 대선공약 평가, 2016총선넷의 최악의 후보 10인 온라인 설문조사 이벤트와 2012년 참여연대의 정당별 복지정책 비교평가 등이다. 즉, 선거법 108조의 2항의 경우, 언론과 단체가 후보자와 정당의 정책을 비교하고 점수·등급 등으로 평가하는 방식을 금지하고 있어, 언론의 자유를 침해할 뿐만 아니라 정책 선거를 가로막는 대표적인 표현의 자유를 제한하는 조항이라는 주장이 제기된다(<http://www.peoplepower21.org/index.php?>. 검색일 2016/5/17).

이 이외에도 정치적 표현의 자유를 제한하는 공직선거법은 캠페인과 관련한 제 103조(각종집회 등의 제한), 105조(행렬 등의 금지), 제107조(서명·날인운동의 금지), 제251조(후보자비방죄) 등이 있다. 특히, 후보자 비방죄는 2012년 2월에 인터넷 선거운동을 상시 허용(선거당일 제외)하는 법 개정이 이루어졌음에도 불구하고 인터넷 실명제와 후보자 비방죄 등 온라인 공간의 표현을 규제하는 조항이 존재하고 있

다는 점에서 유권자의 선거운동의 자유가 제한되고 있다. 따라서 현행 공직선거법 중 선거운동과 관련된 조항들은 선거운동의 공정성 확보라는 이유로 유권자와 시민 단체의 선거운동 또는 표현의 자유를 강하게 규제하고 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 시민단체의 선거참여활동과 위반사례

#### 1. 시민단체의 선거참여활동 유형

공적이익을 추구하는 시민단체는 다양한 정치참여활동을 통해 정치적 영향력을 행사하고 있다. 평상시에는 권력감시활동, 의정감시활동, 입법청원활동 그리고 정책 평가활동 등을 통해 정치적 영향력을 행사하고 있으며, 선거시기에는 공정선거 감시, 투표독려, 부적격 후보자에 대한 낙천낙선 그리고 공약 및 정책비교를 통한 정보제공 등 다양한 선거참여활동을 전개하고 있다. 시민단체의 선거참여활동은 선거의 공정성, 투표참여 확대, 정책과 공약 중심의 선거 그리고 부적격 후보자의 낙천·낙선에 초점을 맞춰 다양한 방법을 통해 운동을 전개하였다(김형철 2017). 이 절에서는 민주화 이후 시민단체의 선거참여활동 유형과 방법에 대해 정리하고자 한다.

##### 1) 공명선거운동

민주화 이후 1991년 지방의회선거를 앞두고 경실련, 흥사단 그리고 YMCA 등 50여개 시민단체는 ‘공명선거실천 시민운동협의회’(이하 공선협)을 결성하여 공명선거를 위한 시민캠페인과 부정선거 감시운동을 통해 정치참여 활동을 수행하였다. 공선협이 공명선거와 부정선거 감시운동을 수행한 이유는 민주화 이후에도 선거의 공정성과 부정선거에 대한 문제가 지속적으로 제기되었기 때문이다.<sup>5)</sup>

또한 2002년 대통령선거에서 공명선거운동이 가장 활발하게 전개되었다. 즉, 400여개의 시민단체들이 참여한 대선유권자연대는 낡은 정치 청산, 10대 국민과제 선

5) 1987년 민주화 이후에도 금권 및 관권선거 등 부정선거가 만연하였다(황영민 2011, 239). 대표적으로 1991년 지방의회 선거당시 군 부재자투표의 부정을 고발하는 이지문 중위의 양심선언과 최근 대통령 선거에서의 국가기관의 개입 논란 등 부정선거의 감시에 대한 사회적 인식은 지속되고 있다.

정, 100만 유권자 약속운동 등 깨끗하고 공정한 선거, 정책경쟁을 통한 선거를 목표로 활동하였다. 이후 매 선거에서 부정선거를 방지하고 선거의 공정성과 투명성 보장을 목적으로 한 공명선거운동은 지속적으로 전개되었다. 최근에 실시된 제19대 대통령선거에서 공명선거운동은 공선험뿐만 아니라 공명선거시민네트워크(이하 공선넷), 시민의 눈, 2016총선넷의 선거개입 시민감시 캠페인단 등 시민단체의 선거참여활동이 활발하게 진행되었다. 제19대 대통령선거에서 공명선거운동이 활발하게 진행된 이유는 제18대 대통령선거에서의 국정원, 기무사, 사이버사령부, 국가보훈처 등 국가기관의 선거개입과 개표과정에 있어서 부정 의혹에 대한 시민사회의 대응이었다.

이 같은 공명선거운동의 특징은 시민단체의 다른 선거참여활동과 달리 정치적 중립성의 논란으로부터 자유롭다는 점과 자기 제한적인 소극적 정치참여에 의한 선거참여활동이라는 점이다. 따라서 공명선거운동은 주로 투개표 절차 및 과정에 대한 감시 및 참관활동에 의해 진행되었기 때문에 공직선거법 위반에 따른 경고 및 사법조치 사례가 존재하지 않는다. 즉, 공명선거운동은 공직선거법에서 규정한 적법한 선거운동의 틀 안에서의 선거참여활동이었다고 평가할 수 있다.

## 2) 낙천낙선운동과 당선운동

2000년 제16대 총선에서 시민단체의 선거참여활동은 큰 변화를 보였다. 즉, 시민단체는 1991년부터 지속해온 공명선거운동과 달리 보다 적극적이고 직접적인 선거참여운동이라 할 수 있는 낙천낙선운동을 전개하였다. ‘부패행위, 선거법위반행위, 민주헌정질서 파괴 및 반인권 전력, 의정활동의 성실성, 법안 및 정책에 대한 태도, 정치인의 기본 자질을 의심할 만한 반의회적·반유권자적 행위 등’부적격 정치인에 대한 낙천낙선운동은 전국 1,056개의 시민단체로 구성된 총선시민연대에 의해 전개되었다. 2004년 제17대 총선에서 전과 등 후보자의 도덕적 자질, 현직자의 의정활동의 성실성, 그리고 탄핵 찬성을 기준으로 낙선운동을 전개하였으며, 이후 모든 총선에서 낙천낙선운동이 전개되었다.

낙천낙선운동은 2000년에 낙선대상자의 2/3를 낙선시킴으로써 커다란 성과를 내었으나 이후에는 선거에 대한 영향력이 점차 줄어들었다. 이렇듯 영향력이 줄어든

이유는 다양하게 제시되고 있다. 즉, 낙천낙선운동이 네가티브 운동의 성격이 강하며, 낙천낙선 대상자를 선정함에 있어 선정기준의 문제, 활동방식에 있어 선거법 위반 논란 그리고 시민단체의 선거운동이 다극화되고 이념적 그리고 주제별로 다원화되면서 시민들의 공감을 얻는데 실패하여 운동의 파급력이 감소되었다는 것이다(김의영 2009, 157; 이소영 2012, 32; 전선일 2004, 202).

낙천낙선운동은 합법성 논란의 중심에 서 있다. 선거관리위원회나 낙선대상자들이 선거법 위반을 명분으로 고발하고 현행 선거법 제87조를 위반하였다는 사법부의 판결과 정치권과 시민사회 일부에서 시민단체의 중립성과 공정성에 대한 의문을 제기하고 있다. 그러나 낙천낙선운동은 인물과 자질 그리고 후보자의 정책입장과 의정활동을 평가하여 시민의 대표로서의 부적격자를 심판한다는 점에서 민주적 책임성을 제도화하는데 기여하였다고 할 수 있다(김형철 2017). 또한 낙천낙선운동의 불법화와 사법처리는 오히려 정치적 표현의 자유를 제한하고 정당과 후보자에 대한 정보 제공을 제약한다는 점에서 선거운동의 자유를 침해하는 것이며 공직선거법의 개정을 요구하는 주장도 존재한다.

### 3) 투표독려운동

투표독려운동은 공선협과 대선유권자연대, 경실련 등 시민단체들이 지속적으로 전개한 선거참여활동이지만 2010년 지방선거부터 주요한 운동으로 자리매김하였다. 특히, 이 운동은 제19대 총선을 앞두고 1000여개의 시민단체가 연대한 ‘2012 총선유권자네트워크’(이하 2012 총선넷)를 중심으로 전개되었다. 이후 선거에서도 투표독려운동은 주요한 시민단체의 선거참여활동이 되었다. 투표독려운동의 방식은 투표참여를 호소하는 1인 시위, 대규모 투표참여 콘서트 개최, 투표참여 촉구 거리행진, SNS를 통한 투표참여 독려 그리고 기자회견을 통한 시민들의 투표참여 촉구 등이었다. 특히, 20-30대 청년층의 투표율이 낮아지는 상황에서 이들을 대상으로 한 청년층 대상의 콘서트 개최, 인증샷 찍기, 유쾌한 1인 캠페인 등과 더불어 대학 내 부재자투표소 설치운동을 전개하였다.

그러나 시민단체의 투표독려운동은 운동방법과 관련하여 공직선거법을 위반하였다는 행정기관인 중앙선거관리위원회와 사법기관의 유권해석에 의한 규제와 사법

처리가 이루어졌다. 이러한 투표독려운동에 대한 규제는 헌법에서 보장하는 국민의 기본권, 즉 정치적 표현의 자유를 침해한다는 비판을 불러일으켰다. 그리고 현행 공직선거법이 헌법에서 제시하고 있는 표현의 자유를 제약하고 있다는 이유로 시민단체를 중심으로 한 위헌심사를 청구하거나 공직선거법 개정운동 등이 전개되고 있다. 이러한 투표독려운동은 정치참여라는 공익적 목적을 위한 것이다. 따라서 투표독려를 위한 현수막 게시, 거리행진 등은 누군가를 당선시키거나 낙선시키기 위한 선거운동이 아니라는 점에서 선거운동방법과 관련된 법조항을 과도하게 적용한 잘못된 사례이며, 표현의 자유를 제약한 대표적 예라고 할 수 있다.

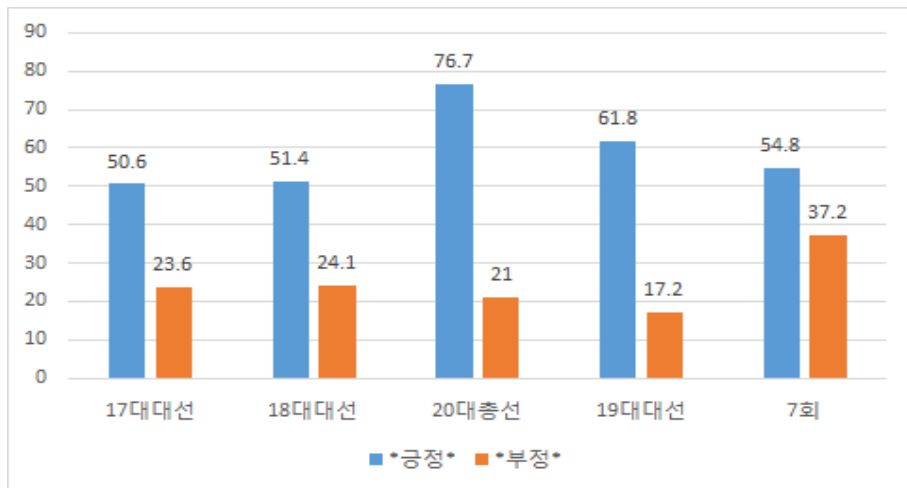
#### 4) 정책 및 공약채택과 정보제공운동

1991년 공선협은 개별단체가 주창하는 이슈를 정당 및 후보의 공약으로 반영하기 위한 소극적 정치참여 활동을 수행하였다. 본격적으로 시민단체를 중심으로 정책 및 공약채택 및 정보공개운동이 전개된 것은 2010년 지방선거에서 무상급식이라는 정책이슈에 따른 선거경쟁이 이루어지면서이다. 이후 2012년 총선에서 정책평가 및 공약채택운동은 다양하게 전개되었다. 대표적으로 매니페스토실천본부는 공약이행 정보 공개를 거부한 23인의 국회의원에게 공천불이익을 줄 것을 각 정당에 요구하였으며, 정당 및 후보자들의 정책을 평가하여 유권자에게 정보를 제공하는 활동을 적극적으로 전개하였다(이소영 2012, 26). 또한 2012 총선넷과 2016 총선넷은 의제별 연대기구 및 참여단체가 제시한 정책과제를 선정하고 후보자들에게 선정된 정책과제를 이행할 것을 요청하는 약속운동을 전개하였다.

정책평가 및 공약채택운동은 인물중심의 선거경쟁을 정책중심의 선거경쟁으로 전환하려는 노력이었다는 점과 후보의 정책에 대한 평가와 약속이행을 감시함으로써 정치적 대표성을 실현할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 2016년 총선과정에서 최고의 정책 선정을 위한 온라인 투표가 진행되었는데 서울시선거관리위원회는 정당이나 후보자의 지지도나 당선인을 예상하기 위한 여론조사라는 이유로 고발 조치하였다. 이러한 고발조치도 시민단체의 표현의 자유와 정보제공을 통한 유권자의 합리적 선택을 제한하고 있다는 비판을 불러일으키고 있다.

그렇다면 시민단체의 선거참여활동에 대해 유권자들은 어떻게 인식하고 있는가? 이를 살펴보기 위해 중앙선거관리위원회와 한국정치학회가 선거 후 실시한 유권자 의식조사 자료 중 “이번 선거에서 시민단체의 활동에 대해 어떻게 평가하십니까?”라는 문항을 비교하였다. 이 문항이 있는 선거는 제17대 대통령선거, 제18대 대통령선거, 제20대 국회의원선거, 제19대 대통령선거, 그리고 제7회 지방선거이다.

〈그림 1〉 시민단체의 선거참여활동에 대한 유권자 평가



이들 선거에서 시민단체의 선거참여활동에 대해 긍정적인 응답의 평균은 59.06%이며, 부정적인 응답의 평균은 24.62%이다. 즉, 유권자는 시민단체의 선거참여활동에 대해 긍정적으로 인식하고 있음을 보여준다. 그리고 대통령선거의 경우 시민단체의 선거참여활동에 대한 긍정적 인식이 상승하고 있음을 알 수 있다. 그리고 2016년 이후 선거에서 시민단체의 선거참여활동에 대한 긍정적 인식은 64.4%로 이전 선거(51%)보다 13.4%p 상승하였다. 그러나 제7회 지방선거에서는 시민단체의 선거참여활동에 대해 부정적으로 인식하는 응답이 37.2%로 다른 선거보다 높게 나왔다는 점에서 시민단체의 선거참여활동에 대한 평가를 수행할 필요가 있다.



## 2. 시민단체의 선거참여활동과 공직선거법 위반 조치 사례 분석

매 선거마다 선거과정에서 공직선거법 위반사태들이 속출하고 있으며, 선거 후에는 공직선거법 위반으로 고발된 사건들에 대한 재판과 선고가 이루어지고 있다. 중앙선거관리위원회나 각 시도 선거관리위원회에서 주요 공직선거법과 개정된 조항들에 대한 공보물을 통해 정당이나 후보자에게 알리고 있음에도 불구하고, 많은 공직선거법 위반사태들이 나온다는 것은 공직선거법이 이해하기 어렵거나 모호하게 만들어져 있음을 의미하는 것이다. 특히 포지티브한 공직선거법 규정은 무엇이 합법적인 선거운동인지 아니면 무엇이 위법적인 선거운동인지를 구분하는데 있어 모호한 성격이 강하다. 따라서 공직선거법을 포지티브한 규정에서 네가티브한 규정으로 개정해야 한다는 목소리가 법조계, 학계 그리고 시민단체에서 나오고 있다.

〈표 1〉 2010년 제5회 전국동시지방선거 이후 선거법 위반 조치 현황

구분	5회 지선 (2010)	19대 총선 (2012)	18대 대선 (2012)	6회 지선 (2014)	20대 총선 (2016)	19대 대선 (2017)
계	4,730	1,595	509	3685	1370	333
기부행위	975	311	44	1060	202	24
허위사실공포	223	56	1	404	229	75
비방·흑색선전	69	77	35	36	36	5
유사기관·사조직	37	19	13	11	12	3
공무원 등 선거개입			12			21
시설물설치 등	336	141	36	242	81	34
인쇄물배부 등	1,266	341	76	887	200	21
문자메시지 이용	363	184	10	206	75	8
여론조사 관련		29	8		107	9
집회·모임 등 이용		69	28		47	10
기타	1,101	368	246	839	381	123

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/>). 제6회 전국동시지방선거 총람; 제20대 국회의원 총람; 제19대 대통령선거총람(검색일: 2018/7/10).

지난 2010년 지방선거 이후 제19대 대통령선거까지 공직선거법 위반 조치된 사례 수를 보면 2010년 제5회 지방선거가 4,730건으로 가장 많았으며, 제19대 대통령선거

가 333건으로 가장 적었다. 그리고 선거의 수준에 따라 위반 조치된 사례수에 있어서도 일정한 패턴을 보이고 있다. 즉, 지방선거가 공직선거법 위반 조치된 사례가 가장 많으며, 그 다음으로 국회의원 선거이며, 가장 적은 공직선거법 위반 조치 사례를 보이는 선거는 대통령선거이다. 이러한 패턴은 후보자 수가 많으면 많을수록 공직선거법 위반사례가 많아질 것이라는 점을 유추할 수 있다. 또한 지방선거의 경우 기존 선거에 참여한 경험이 적은 신인이 출마할 경우가 많고 정당의 도움이 비교적 적기 때문에 국회의원선거나 대통령선거보다 공직선거법을 위반할 가능성이 높다고 할 수 있다.

공직선거법 위반 조치사례에서 보이는 또 다른 특징은 시설물 설치, 인쇄물 배포, 그리고 문자메시지 이용이라는 선거운동방법과 관련된 항목이 가장 많은 사례를 보이고 있다. 다음으로 허위사실 공표나 비방·흑색선전 등도 많은 사례를 보이고 있다. 이는 시설물설치 등의 금지(제90조), 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지(제93조), 후보자 등의 비방금지(제110조), 허위사실 공표죄(제250조) 등 공직선거법이 선거의 공정성을 위해 선거운동방법을 지나치게 규제하고 있음을 의미하는 것이다.

참여연대는 2011년 6월에 2000년 제16대 국회의원선거부터 2008년 제18대 국회의원선거까지 언론이나 피해자 제보로 알려진 공직선거법에 의한 유권자(개인 및 시민단체 포함)의 선거참여활동 중 사법조치된 사례가 총 32건이라고 발표하였다(참여연대 2011). 또한 참여연대는 2010년 제5회 지방선거부터 제19대 대통령선거까지 공직선거법에 의한 유권자 피해사례가 총 33건이라고 발표하였다(참여연대 2018). 이를 종합하면 2000년 이후 제19대 대통령선거까지 공직선거법에 의해 정치적 표현의 자유가 제약한 사례는 총 65건이다. 참여연대는 유권자의 표현의 자유와 선거참여 의지를 제약하는 현행 공직선거법을 선거참여 규제법으로 규정하고 전면적인 선거법 개정을 주장하고 있다.

참여연대가 발표한 사례 중 시민단체의 선거참여활동에 대한 공직선거법 위반 조치된 피해 사례는 총 21건이다. 실제로는 이보다 더 많은 피해사례가 존재할 것이다. 그러나 시민단체의 선거참여활동에 대한 경고조치를 포함한 사법조치된 사례에 대한 정보를 중앙선거관리위원회 조차 정리해 놓고 있지 않아 실제 사례를 검토하

기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 참여연대의 자료를 이용하여 공직선거법에 의해 시민단체의 선거참여활동이 제약된 주요사례를 활동내용, 위반조치 그리고 위반 법 조항을 중심으로 정리하였다.

이들 사례를 주요 유형별로 분류하면, 후보자와 정책에 대한 찬반의견·낙천낙선 운동을 진행하여 처벌받은 사례가 11건으로 가장 많으며, 다음으로 주요이슈에 대한 후보의 입장 질의·공약 비교평가로 단속받은 사례가 8건이다. 그리고 투표독려 행위로 단속 받은 사례는 3건으로 총 22건이다. 공직선거법 위반 조치된 피해 사례는 총 21건이나 유형별로 22건인 이유는 2016 총선넷의 경우 낙천낙선운동과 공약 비교평가에 의한 사법조치가 이루어졌기 때문이다. 그리고 총 21건의 사례 중 가장 많은 공직선거법 위반 조항은 제90조(시설물설치 등의 금지)로 11건이며, 다음으로 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)가 7건, 제108조(여론조사의 결과공표금지)가 5건이다. 그리고 4건의 위반사례는 공직선거법 107조(서명·날인운동의 금지)와 254조(선거운동기간위반죄)이며, 3건의 위반사례는 제58조(선거운동의 정의)와 제103조(각종집회 등의 제한)이다.

〈표 2〉 시민단체의 선거운동 자유가 제약된 주요 사례: 2000-2017년

시기	단체	활동내용	위반조치	법조항
2000년 16대 총선	총선연대	제16대 총선에 출마예정자인 재15대 전·현직 국회의원 중 공천반대인사 66명 선정 후 낙천낙선운동을 펼침	각 벌금 50만원 선거(항소포기한 1인은 2심에서 벌금 5백만원 확정)	구 공선법 90조 91조 ①, ③ 93조 ① 95조 ① 101조 105조 ①, ② 107조 254조 ②
2002년 16대 대선	노사모 회원 2인	자발적 유권자모임인 노사모 회원으로서 노사모 가입과 노무현 후보 지지를 호소하며 희망돼지 저금통 배포 및 서명운동 벌임	벌금 각각 100만원, 80만원 선고	구 공선법 90조 93조 ① 107조
2010년 5회 지선	녹색연합 사무처장	정책캠페인 기자회견에서 4대강 사업 찬성하는 한나라당 의원은 떨어져야 한다고 발언	1심 벌금 50만원 선고(2심 진행 중)	선거법 254조
2010년 5회	4대강 사업저	4대강 사업 중단을 촉구하며 관련 사	1심 벌금 80만원 선	선거법

전국동시지방선거 외부평가:  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

시기	단체	활동내용	위반조치	법조항
지선	지법국민대책위원회 및 환경운동연합 등	진전을 개최하고, 피켓, 현수막 등을 게시하며 시민들에게 지지서명을 받는 등의 행위	고 대법원은 벌금 50만원 확정	90조 93조 103조 105조 107조
2010년 5회 지선	친환경무상급식플뿌리국민연대	지방선거 후보자들과 정책협약식을 통해 무상급식을 공약으로 채택해 줄 것을 요구하고 기자회견 및 대국민 지지서명을 받음	1심 벌금 200만원 선고(2심 진행 중)	선거법 90조 107조 254조
2012년 18대 총선	참여연대	보편적 복지의 구현, 복지 재원의 확보, 복지의 공공성 확보 등 6대 원칙과 27개 평가기준을 통해 정당별 비교 평가하여 유권자에게 알릴 예정	단속	선거법 108조 2항(헌행 108조 3항)
2012년 18대 대선	한국작가회의 137명	“강은 결코 역류하지 않습니다”라는 정권교체 요구하는 내용의 선언문을 경향신문에 게재	1심 100만원 선고	선거법 93조
2012년 18대 대선	경향신문 -경실련	재벌개혁, 남북관계 개선, 무상보육 확대, 세제 개편 등 주요의제와 관련한 후보자 공약 평가 진행	경고	선거법 108조 3항
2016년 20대 총선	한국노동조합총연맹 전국공공노동조합연맹	집회에서 “반노동자 정당 투쟁으로 심판하자”는 내용의 현수막 사용 여부에 대해 선관위에 질의	금지로 답변 (선관위 유권해석)	선거법 90조
2016년 20대 총선	용산참사 유가족과 진상규명위원회	‘용산참사 책임자, 김석기를 감옥으로’라는 현수막 게시 및 ‘용산 살인진압 책임자 김석기의 총선출마를 규탄합니다’ 피켓 게시	진상규명위원회 활동가 벌금 90만원, 유가족 벌금 70만원 선고	선거법 90조 93조 ① 103조 254조
2016년 20대 총선	춘천시민연대	더불어민주당 당사 앞에서 설악산 케이블카 사업 반대 집회 진행 및 ‘표없다 전해라! 설악산 케이블카 앞장서는 더민당, 규탄한다’ 현수막 게시	1심 집회추최자 벌금 80만원, 참가자 벌금 70만원 선고 대법원 선거법 유죄 판결 확정	선거법 90조
2016년 20대 총선	2016 총선넷	35명의 낙선후보자 선정 및 부적격 후보 낙선 기자회견 진행하면서 정당이나 후보자의 명칭을 명시하지 않은 ‘구멍 뚫린 피켓’ 사용 Best 정책 10개, Worst 후보 10인 선정하는 온라인 설문조사 이벤트 진행	참여연대 안진걸 등 활동가 22명 벌금 50만원-200만원 선고 항소심에서 90조 93조 103조 위반 유죄 선고, 선거유예 및 30만원-200만원 선고	90조 91조 93조 103조 108조

13. 공직선거법과 시민단체의 표현의 자유 확대: 시민단체의 선거참여활동을 중심으로

시기	단체	활동내용	위반조치	법조항
			온라인 설문조사와 관련한 혐의는 무죄 선고	
2016년 20대 총선	청년유니온 위원장	“중소기업진흥공단 취업 청탁 채용비리 청년 구직자의 노력을 비웃는 채용비리 인사가 공천되어선 안 됩니다”라는 문구와 최경환 당시 새누리당 소속 경제부총리의 이름 사진이 들어간 피켓 게시 및 1인 시위	무죄 선고	선거법 90조
2016년 20대 총선	서울환경운동연합	이노근 후보 반대하는 기자회견 개최 및 ‘2NO=OUT’ 현수막 게시	1심 벌금 70만원 선고 (현재 항소심 진행 중)	선거법 90조
2016년 20대 총선	반올림	반도체노동자의 건강과 인권지킴이 반올림은 삼성 직업병 문제와 노동자 안전 관련한 입장을 후보자에게 질의하고 답변 내용을 담은 현수막을 강남 삼성본관 앞에 게시	반올림 상임활동가 조사	선거법 90조
2016년 20대 총선	한양대 총학생회	‘등록금과 청년 일자리 문제, 당신이 생각하는 팩트는?’ 이란 설문지 학내 배포하여 설문조사 계획함 배포전 선관위에 검토 의뢰	선관위는 학내 설문조사를 선거여론조사로 해석하고 위반으로 판단	선거법 108조
2017년 19대 대선	국민일보	국민일보는 교육시민단체인 사교육걱정없는세상의 대선 후보자 교육공약 평가 결과 보도	선거법 108조 2(현행 108조의 3) 위반이라고 지적	선거법 108조의 3
2017년 19대 대선	대전 지역 시민단체	투표독려를 위해 ‘촛불이 만든 대선, 미래를 위해 꼭 투표합시다’, ‘투표가 촛불입니다. 죽워서 개주지 맙시다!’ 등 현수막 게시	선관위는 현수막 철거공문 보내 단속	선거법 58조 2항
2017년 19대 대선	인권친화적 학교+너머운동본부	광화문광장에서 “청소년인권시험 치룬 대선 후보들”이라는 제목의 유인물 배포. 유인물에는 답변 결과와 함께 안철수, 심상정, 문재인, 김선동 후보의 사진이 있음	현장에서 배포 중단 시킴	선거법 93조
2017년 19대 대선	홍사단	투표독려를 위해 ‘촛불이 앞당긴 선거, 투표참여로 꽃피우자!’ 등 현수막 게시	선관위는 현수막 철거공문 보내 단속	선거법 58조 2항
2017년 19대 대선	참여연대	투표독려를 위해 ‘촛불이 만든 대선, 미래를 위해 꼭 투표합시다’, 현수막 게시	선관위는 현수막 철거공문 보내 단속	선거법 58조 2항

출처: 참여연대, 2011, <2000-2010 선거시기 ‘유권자 수난사’ 이슈리포트(6/1); 2018, <‘온통 하지마’ 선거법 유권자 피해사례 보고서> 이슈리포트(4/16)

## IV. 시민단체의 선거운동의 자유와 공직선거법 조항의 한계와 대안

### 1. 시민단체의 선거운동의 자유를 제약하는 법조항의 한계

#### 1) 제58조 선거운동의 정의

비록 공직선거법 제58조에서 규정하고 있는 선거운동의 정의를 위반한 사례는 3건이지만, 선거운동방법의 위법 여부가 선거운동의 정의에 기초하여 규정되고 있고 선거운동의 자유에 직접적인 영향을 준다는 점에서 매우 중요한 조항이라 할 수 있다.

공직선거법 제58조는 선거운동을 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위로 규정하고, 선거운동으로 보지 않는 행위를 나열하고 있다. 이에 대해 박명호 외(2012, 16)는 선거운동의 개념의 범위를 크게 3가지로 구분하고 있다. 즉, ‘선거운동을 위하여’한 행위를 협범위 개념으로, ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’한 행위를 중범위 개념으로, 그리고 ‘선거에 관하여’한 행위를 광범위 개념으로 구분하고 있다. 이렇듯 선거운동에 대한 개념이 다의적이고 상대적인 성격을 갖고 있으며, 선거운동으로 보지 않는 조건들-단순한 의견개진, 통상적인 활동 등-이 법 해석의 모호성을 갖게 하고 있다는 점에서 선거운동의 자유를 제약하고 있다. 즉, 후보자, 정당 그리고 유권자들이 선거운동을 함에 있어 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 명확하게 이해하고 행위하는데 있어 어려움을 갖게 된다(강태수 2008). 이에 따라 매 선거마다 중앙선거관리위원회나 각시·도선거관리위원회는 후보캠프, 정당, 그리고 시민단체로부터 수많은 선거운동과 관련된 문의를 받고 있을 뿐만 아니라 공직선거법 위반 사례가 줄어들지 않고 있다.

<표 2>에서 제58조를 위반한 대표적인 사례는 투표독려활동과 관련되어 있다. 즉, 제19대 대선에서 대전지역 시민단체, 흥사단 그리고 참여연대 등이 투표독려를 위해 시민단체가 현수막을 게시한 것을 선거관리위원회는 선거운동법을 위반하였다고 현수막 철거공문을 보내 단속하였다. 이는 투표참여라는 공익적 사안임에도 불구하고 특정 정당의 후보를 당선되지 못하게 하는 행위로 규정하고 단속하여 정치적 표현의 자유를 제한하였다는 논란을 초래했다. 이와 같은 사례는 제18대 국회의원선거에서 한반도 대운하 반대운동에 대한 선거관리위원회의 선거법위반 유권해

석도 있다. 이 또한 유권자의 표현의 자유를 제한하고 있다는 점에서 논란의 대상이 되었다. 그리고 선거운동의 개념은 선거운동의 자유를 제한하는 입법에 대한 위헌 심사에서도 가장 핵심적인 쟁점이 되고 있다(손인혁 2018).

위 사례들은 특정인에 대한 당선 또는 낙선을 위한 행위가 아니라 주권자로서의 권리인 투표참여를 독려하고 정책에 대한 의사를 표현한 것임에도 불구하고 선거운동법 위반으로 규정한 것은 선거운동의 정의가 너무 다의적이고 모호하다는 점을 의미하는 것이다. 헌법재판소의 판례는 선거운동을 당선 또는 낙선을 위한 것이라는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적, 계획적 행위를 말하는 것이라고 해석하며 엄격하게 판단해야 함을 제시한다(손인혁 2018). 대법원의 해석도 헌법재판소의 해석과 크게 다르지 않다. 따라서 선거운동의 자유를 보장하기 위해서는 선거운동에 대한 정의를 보다 명확하게 정의할 필요가 있으며, 특정후보자에 대한 직접적이고 구체적인 행위로 구체화할 필요가 있다. 이러할 때 선거관리위원회의 유권해석과 같은 엄격하지 못한 그리고 자의적인 법해석을 방지할 수 있을 것이다.

## 2) 제90조(시설물에 의한 선거운동 등)와 제107조(서명·날인운동의 금지)

공직선거법 제90조에 대한 단속 사례가 많은 이유는 후보 및 정책에 대한 지지와 반대, 그리고 투표독려운동에 있어 사용된 현수막과 피켓 등의 시설물 이용 때문이다. 즉, 제90조 위반은 정책캠페인의 주요 수단을 이용에 따른 것이다. 대표적으로 2010년 제5회 지방선거에서 4대강 사업저지범국민대책위원회 및 환경운동연합 등이 4대강 사업 중단을 촉구하며 관련 사진전을 개최하고, 피켓, 현수막 등을 게시하고, 2016 총선넷은 35명의 낙선후보자 선정 및 부적격 후보 낙선 기자회견 진행하면서 정당이나 후보자의 명칭을 명시하지 않은 ‘구멍 뚫린 피켓’을 사용하였는데 대법원 및 항소심에서 유죄로 인정되어 벌금형이 선고되었다.

또한 제107조(서명·날인운동의 금지)를 위반한 대표적인 사례는 제5회 지방선거에서 친환경무상급식풀뿌리국민연대의 무상급식에 대한 대국민 지지서명 운동이다. 이 또한 특정 후보나 정당을 당선 또는 낙선할 목적이 없이 무상급식이라는 정책에 대한 캠페인이었을 뿐인데 이를 불법적인 선거운동으로 규정한 것이다. 즉, 중앙선거관리위원회와 검찰은 비록 시민단체가 특정 정책에 대한 지지 반대 활동을 꾸준

히 해왔다 하더라도 해당 정책이 선거쟁점이 된 이상 선거운동 내지 선거에 영향을 미치는 행위라고 주장하였다(류제성 2012, 20).

이는 선거 시기에 유권자의 정책에 대한 호소행위를 불가능하게 하며 더 나아가 불법 및 위법행위로 전락시킴으로써 유권자의 정치적 표현의 자유를 제약하고 있다. 정책 및 후보에 대한 호불호의 정치적 표현은 주권자가 갖는 기본권이라는 점에서 일상적인 정치활동으로 이해되어야 한다.<sup>6)</sup> 따라서 후보자나 정당의 선거홍보물이 아닌 정책캠페인의 경우는 선거일 전 180일이라는 기간 제한과 정책캠페인을 위한 시설물 및 서명·날인운동을 허용함으로써 정치적 표현의 자유를 보장해야 할 것이다.

### 3) 제93조 인쇄물에 의한 선거운동

공직선거법 제93조는 선거일 전 180일부터 선거에 영향을 미치게 하거나 정당 또는 후보자를 지지·추천 또는 반대하는 내용, 정당의 명칭과 후보자의 성명이 들어 있는 문서·도화의 배부·게시 등을 규제하고 있다. 이 조항의 취지는 후보자들 사이의 경제력 차이에 따른 불균형이 나타날 수 있고, 비방·흑색선전이 난무하여 선거 풍토가 흐려져 선거질서의 혼란이 발생할 수 있을 것으로 보아 제한하는 것이다(박이석 2014, 44).

그러나 이 조항의 적용이 유권자나 시민단체의 정치적 표현의 자유를 제약하고 있다. 즉 이 조항은 시민단체의 선거참여활동 중 부적격자에 대한 낙선운동을 불법화하고 있다. 그 대표적인 사례가 2000년 제16대 국회의원 선거 이후 총선시민연대, 총선넷 등의 선거참여활동에 대한 단속과 고발조치이다. 또한 제19대 대통령선거 시기에 인권친화적 학교+너머운동본부가 광화문광장에서 안철수, 심상정, 문재인, 김선동 후보의 사진이 있는“청소년인권시험 치른 대선 후보들”이라는 제목의 유인물 배포를 중앙선거관리위원회가 중단시킨 사례도 있다.

6) 대법원은 단체가 지지 반대해 온 특정 정책이 선거쟁점이 되었다는 이유만으로 일률적으로 선거운동 내지 선거에 영향을 미치는 행위라고 볼 수는 없고 일정한 판단기준에 따라 개별적으로 판단되어야 한다고 하였다(대법원 2011. 6. 24 선고 2011도3447 판결; 대법원 2011.10.27. 선고2011도5344 판결; 대법원 2011.10.27. 선고 2011도9243판결; 재인용 류제성 2012, 20).



공직선거법 93조 ①항은 위헌심사의 대표적인 조항 중 하나이다. 헌법재판소는 이 조항이 합헌이라는 입장을 견지하고 있다. 헌법재판소는 93조 ①항에 의하여 제한되는 것은 선거운동 또는 의사표현의 내용 그 자체가 아니라 선거운동 내지 의사표현에 있어서의 특정한 수단 방법에 한정되어 있으므로 선거운동의 자유 내지 언론의 자유가 전혀 무의해지거나 행해화 된다고 단정할 수 없다<sup>7)</sup>는 점에서 내용에 근거한 규제가 아닌 표현 내용과는 무관한 부수적 규제에 해당하는 내용 중립적 규제임을 주장한다(김래영 2012, 27).

반면에 위헌이라는 주장도 존재한다. 재판관 조대현과 김희옥의 위헌 의견의 핵심은 공직선거법이 허용하고 있는 선거운동방법만으로는 후보자를 제대로 알리기에 부족하며 허용된 선거운동방식이라고 하더라도 규격과 내용에 있어서 제한을 가하고 있고 선거기간 역시 제한되어 있어서 이 방법만으로는 불충분하며, 93조 ①항은 정치적 표현의 자유를 제한하는 것으로 과잉금지원칙인 입법목적의 정당성을 인정받기 어렵다<sup>8)</sup>는 것이다(김경호 2008, 39).

또한 93조 ①항은 주권자의 선거권 행사라는 측면이 아니라 후보자 사이의 형평성 유지에만 지나치게 치우쳐 있다는 비판이 제기된다. 즉, 인쇄물을 통해 유권자에게 후보자에 대한 정보를 가장 정확하게 알릴 수 있으며, 유권자의 정치적 표현의 자유를 보장함에도 불구하고 후보자의 입장에서 선거운동의 공정성이라는 가치를 보장하기 위해 제한하고 있는 것이다. 그리고 선거일 전 180일부터 후보자와 정당에 대한 언급을 포괄적으로 금지하는 것은 과도할 뿐만 아니라 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 포괄적이고 모호한 규정으로 단속기관의 자의적인 판단을 가능하게 한다(참여연대 2018, 25). 따라서 표현의 자유를 보장하기 위해서는 공직선거법 93조 ①항은 전면적으로 폐지되어야 할 것이다. 이러한 폐지 의견은 선거운동에 이르지 않는 범위에서 인쇄물 등을 활용한 정치적 표현의 자유를 보장해야 한다는 중앙선거관리위원회의 입장이기도 하다.

7) 헌법재판소 2007.1.17., 2004헌바82, 판례집 제19권 1지1, 1, 8.

8) 헌법재판소 2007. 1.17. 선고 2004헌바82 (재판관 조대현 위헌의견)

#### 4) 제108조 여론조사의 결과공표금지 및 정책평가 서열화 금지

공직선거법 108조는 여론조사를 포함한 정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표 금지와 제한을 규정하고 있다. 이와 관련하여 시민단체가 경고라 단속된 대표적 사례는 2012년 제18대 국회의원선거 시기에 참여연대가 보편적 복지의 구현, 복지 재원의 확보, 복지의 공공성 확보 등 6대 원칙과 27개 평가기준을 통해 정당별 비교평가하여 유권자에게 알릴 예정에 대한 중앙선거관리위원회의 금지조치, 2016년 제20대 국회의원선거에서 총선넷의 Best 정책 10개, Worst 후보 10인 선정하는 온라인 설문조사 이벤트 진행, 제19대 대통령선거에서 국민일보는 교육시민단체인 사교육 걱정없는 세상의 대선 후보자 교육공약 평가 결과 보도 등이 있다. 이들 사례는 유권자에게 각 후보 및 정당의 정책을 비교하여 유권자가 합리적 선택을 할 수 있도록 정보를 제공하기 위한 목적이었다. 안진걸 참여연대 사무처장은 20대 국회의원선거 시기의 총선넷의 활동 중 여론조사 항목은 의도가 없었으며, 당락과 관계없는 의견수렴이었으며, 합법적인 낙선운동 범위에서 진행한 일종의 이벤트라고 지적하고 있다(NEWS 1, 2017/11/20). 그러나 공직선거법이 이를 규제함으로써 유권자의 선거운동의 자유와 국민의 알권리를 침해하고 있다는 지적이 제기되고 있다.

여론조사 공표와 관련하여 헌법재판소는 지속적으로 여론조사결과가 공표되면 여론의 왜곡의 발생하여 선거의 공정성을 해칠 수 있기 때문에 특정기간을 설정하여 여론조사 결과의 공표를 금지하는 것이 선거의 공정성을 확보하기 위해 합리적 제한이라고 판결하고 있다(김경호 2008, 40). 그러나 반대의견을 제시한 이영모 재판관은 ‘여론조사결과 공표’가 금지됨으로써 정상적인 정보의 흐름이 차단되고 비정상적인 선거운동전략에 의하여 오히려 허위정보가 유통될 수 있고 선거일에 압박할수록 그로 인한 폐해가 커질 가능성이 높고, 여론조사결과에 공표를 금지하는 것이 오히려 공정한 선거를 그르칠 수 있는 가능성이 높다고 보아 이 조항이 입법목적에 위한 수단으로서의 적절성과 합리성을 갖추지 못한 것이라고 판단하고 있다(김경호 2008, 40).

여론조사와 관련하여 ‘선거에 관한 여론조사’라는 조문이 너무 포괄적이다. 따라서 정당이나 후보에 대한 지지도 또는 당선을 예상하게 하는 여론조사가 아니라 선거에 대한 관심을 높이기 위한 설문조사 또는 정책에 대한 의견수렴, 유권자의 자발

적인 의견조사 등도 규제하고 있다(참여연대 2018, 27). 그리고 정책평가 서열화 금지도 법조문이 모순된 내용에 의해 유권자가 정책비교나 검증을 통한 투표결정을 제한하고 있다. 즉, 공직선거법 108조 ③항은 정책이나 공약에 관하여 비교·평가할 수 있도록 규정하면서도 후보자별로 순위나 등급을 정해 서열화하는 방법은 금지하고 있다. 이는 후보자나 정당들 사이의 정책경쟁을 가로막고 있다는 비판을 받고 있다(참여연대 2018, 27).

## 2. 선거운동의 자유를 위한 법 개정 방안

선거운동의 자유가 제약되는 이유는 규제 중심의 선거법이 마련되는 정치적 상황과 무관하지 않다. 즉, 심지연·김민전(2006)과 유현중(2011)의 연구는 민주화 이전에는 정부·여당이 야당 및 새로운 정치세력의 선거운동을 억압하고 자신들의 이익을 보호하기 위한 수단으로서 선거운동의 규제가 강화된 반면, 민주화 이후에는 “돈은 묶고 말은 푼다”는 표현에서 알 수 있듯이 돈 선거를 방지하기 위한 수단으로 선거운동에 대한 규제를 강화하였다고 지적한다. 그러나 현행 공직선거법은 말도 묶어 놓고 있음으로써 후보자와 유권자의 선거운동을 제약하고 있으며, 특히 유권자를 선거의 객체로 전락시키고 있다고 평가할 수 있다.

이 같은 공직선거법이 선거운동의 자유를 제약하고 있다는 인식은 2012년에 선거관련 전문가를 대상으로 한 조사결과에서도 확연히 드러나고 있다. 선거관련 전문가 147명을 대상으로 한 조사에서 “현행 선거법/제도에 있어 선거운동의 자유”에 대해 63.3%가 선거법과 제도가 자유를 제약하고 있다고 응답한 반면, 약간 보장이 31.6% 그리고 잘 보장된다는 의견이 5.1%로 응답되었다(박명호 외 2012, 46-50). 중요한 것은 선거관리를 담당하는 선거관리위원회 구성원들도 과반이 넘는 54.2%가 현행 선거법이 선거운동의 자유를 제약하고 있다고 인식하고 있다는 점이다.

〈표 3〉 현행 선거법/제도에서 선거운동의 자유에 대한 평가

	매우 제약	어느정도 제약	약간보장	잘 보장
학계	56.0	28.0	12.0	4.0
언론시민	40.0	24.0	28.0	8.0
정당선거	12.5	37.5	50.0	
선관위	12.5	41.7	37.5	8.3
전체	30.6	32.7	31.6	5.1

출처: 2012년도 중앙선거관리위원회 용역보고서(박명호 외). <공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선 방안 학술연구> (2012, 48).

따라서 정치적 표현의 자유를 제약하는 공직선거법의 개정이 요구되어진다. 즉, 현행 공직선거법 체계는 규제중심이다. 이 방식에 의하여 규제기관이 이를 전부 감시할 수도 없고 또한 대부분의 유권자나 시민단체가 현실적으로 범죄자가 되는 결과를 초래하고 있으므로 이를 개혁해야 한다.

선거과정에서 자유와 공정의 최적점은 그 사회의 정치적 사회적 문화적(선거문화 및 의식수준) 맥락과 조응해야 한다(김용철 2012, 90). 따라서 규칙으로서의 선거법의 모호한 또는 진입 문턱이 높은 정치참여의 조건에 의해 선거의 불공정성을 낳을 수 있는 현재의 정치적 조건을 변화시킬 필요가 있다. 이를 위해 공직선거법은 다음과 같은 개정이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 선거운동의 정의규정(제58조)은 법이 정해 놓지 않는 유권자들의 자유로운 선거운동이 잠재적으로 불법이며, 이는 정치권과 유권자들의 거대한 소통의 장인 선거를 내용적으로 제한하는 걸림돌이 되고 있다(김용철·조영호 2013). 따라서 선거운동의 자유를 최대한 보장하기 위하여 삭제하거나 수정되어야 한다. 수정의 경우에는 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다.”를 “특정 후보자를 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 직접적, 구체적 능동적 계획적 행위를 말한다”로 하여 행위에 대한 구체적 명시가 필요하다. 또한 낙선운동과 소극적 행위는 선거운동이 아닌 것으로 규정하여 국민의 정치적 의사가 자유롭게 형성되도록 하여야 한다.

둘째, 선거운동방법과 관련하여 후보자나 정당의 선거홍보물이 아닌 정책캠페인의 경우는 선거일 전 180일이라는 기간 제한과 정책캠페인을 위한 시설물 및 서명·

날인운동을 허용함으로써 정치적 표현의 자유를 보장해야 할 것이다. 그리고 표현의 자유를 보장하기 위해서는 공직선거법 93조 ①항은 전면적으로 폐지되어야 할 것이다. 정부여당이나 야당의 정책에 반대하는 집회에서 유인물 배포 및 현수막 등 시설물 설치 등에 의한 경고 및 단속이 이루어지는데, 이는 내용중립적 규제라기보다는 내용근거규제에 해당하는 것으로 헌법재판소의 위헌판단 기준인 목적의 정당성, 피행의 최소성 원칙, 법익의 균형성을 위배하고 있으므로 폐지해야 한다고 주장한다(김래영 2012, 27-30). 또한 공직선거법 108조는 ‘선거에 관한 여론조사’라는 조문을 보다 구체적으로 ‘후보나 정당에 대한 지지나 당선인을 예상할 수 있게 하는 여론조사’로 규정하고 나머지 정책에 의한 의견수렴 등의 여론조사는 허용할 필요가 있다. 그리고 108조 ③항을 폐지하여 정책이나 공약에 관하여 비교·평가할 수 있도록 하고 그 결과를 공표함으로써 유권자의 알권리를 보장함과 동시에 정보를 제공함으로써 유권자가 합리적 선택을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 셋째, 선거운동에 있어 공정성을 보장하기 위해서 지금과 같은 선거운동 시기나 방법 등과 같은 개별적 조항을 마련하여 규제하기 보다는 선거비용의 지출한도를 마련하고 이에 근거하여 선거운동을 규제하는 것이 필요하다. 즉, 개개의 선거운동 행위 및 수단 방법에 대한 규제보다는 비용의 측면에서 규제하는 것이 규제의 실효성이 크다(김현태 2007, 30). 즉, 경제적 차이는 정치자금과 선거비용의 비목별 제한을 통해 규제하면 가능하고 비방 흑색선전 등은 별도의 처벌규정이 있기 때문에 그 조항에 의하여 처리하여 유권자들이 정보를 획득하여 합리적 선택이 가능토록 해야 할 것이다(박이석 2014, 44).

마지막으로 선거관리위원회와 같이 선거를 관리하는 기관의 역할이 중요하다. 선거관리위원회가 기계적인 중립성의 강조와 중립성을 실현하는 과정에서의 과도한 권한행사는 선거의 자유와 공정성을 보호하기 위한 본연의 목적과 달리 오히려 선거에 참여하는 정당, 후보자 그리고 유권자들의 선거운동의 자유와 공정성을 침해하는 역설적 현상을 결과하게 된다(홍재우 2010, 156-157). 따라서 선거관리위원회와 같은 선거관리 기구는 선거관리의 규범적 목적에 부합할 수 있는 역할과 기능을 수행하여야 할 것이다. 예를 들어, 후보자들에 대한 지속적인 홍보와 교육 수행, 모호하거나 규제 중심적인 선거법 조항에 대한 검토와 개정의견 제시, 그리고 정당,

후보자, 그리고 유권자들이 자유롭고 공정한 선거운동을 수행할 수 있도록 공정하게 선거전반을 관리하는 역할을 수행해야 한다. 민주화 이후 선관위가 절차적 측면의 공정성에 초점을 맞추어 규제적 선거관리를 진행한 것은 이에 대한 유권자의 요구를 반영한 측면이 존재하는 반면 유권자들이 좀 더 자유롭게 정치적 의사 표현을 할 수 있는 방안들도 함께 모색할 필요가 있다(조진만 2015, 112).

우리나라의 공직선거법은 제헌국회의원을 선출하기 위해 마련된 선거법을 제외하고 선거운동에 대한 규제가 강화되어 왔다. 이와 같은 규제는 유권자 및 시민단체의 선거의 자유를 침해하면서 선거의 공정성 원리를 실현하기 위한 명분으로 이루어져 왔다. 하지만 실제 결과에 있어서는 선거의 자유와 공정성 모두 훼손되는 현상들이 나타났다. 선거운동의 자유와 공정성을 확대하기 위해서는 단지 현행의 규제 중심적 선거법 조항을 일부 개정하는 것이 아니라 정치사회적 환경의 변화에 부합하는 방향으로 전면적인 개정이 요구되어진다고 할 수 있다. 또한 국민에 대한 인식의 변화가 요구된다. 즉, 아직도 민주적으로 성숙되지 못해서 선거에서 상당한 규제를 하여야만 올바른 판단을 할 수 있는 국민이 아니라 자율적이고 정치적 판단능력을 갖는 합리적이고 성숙한 국민임을 간과해서는 안될 것이다(김래영 2011, 181).

## V. 결론

참여 없는 민주주의 없다. 주권자인 시민들의 정치적 참여는 민주주의의 핵심적 가치이며, 참여를 통해 자유로운 의사개진과 공공을 위한 결정자로서 역할을 수행한다. 따라서 고대 그리스 아테네 민주주의자들은 참여를 민주적 권리를 갖는 시민으로서 가져야 할 덕목으로 제시하고 있으며, 자유를 독재(참주)로부터의 자유와 발언할 수 있는 자유로 보고 있다.

현대 대의민주주의는 주권자인 시민들과 이들의 집합체인 시민단체의 자유로운 정치참여를 보장하고 있으며 이를 통해 공공이익을 위한 결정이 이루어지고 있다. 그러나 한국의 공직선거법은 선거과정에서 주권자인 시민들과 시민단체의 자유로운 참여활동을 제약하고 있음이 많은 사례를 통해 밝혀지고 있다. 물론 민주적 선거

가 되기 위해서는 선거의 자유와 더불어 선거의 공정성이 보장되어야 한다. 선거의 공정성은 선거의 자유를 보장하기 위한 수단이라는 점에서 선거의 공정성을 위한 규제가 시민들과 시민단체의 정치참여의 자유를 제한해서는 안 될 것이다. 즉, 선거과정에서의 정보의 유통과 공유, 의견의 발표와 토론, 소통을 실종시키는 것은 오히려 선거의 공정이 추구하는 국민의 주권행사와 국민의 의사반영이라는 선거의 목적과 상충된다(류제성 2012, 13).

따라서 선거의 자유와 공정성의 합리적 균형점을 찾을 필요가 있다. 즉, 주권자가 만족하는 민주적 선거이기 위해서는 선거의 자유를 보장하면서 공정한 선거가 이루어질 수 있는 규칙, 즉, 선거법을 고안해야 할 것이다. 이를 위해 선거의 공정, 특히 선거운동의 공정에 있어 공정에 대한 개념과 그 적용대상에 있어 재정의가 필요하다.

일반적으로 공정이란 ‘동등한 조건에서의 동등한 기회’를 의미한다. 선거운동과 관련해서 특정한 후보자나 정당에게 불편부당함이 없이 동등한 기회를 갖고 선거라는 경쟁을 수행할 수 있도록 함을 의미한다. 여기서 불편부당함은 선거의 결과가 특정 후보나 정당의 승리를 예측 가능하게 하는 조건을 의미하며, 그 예로 후보자에 대한 정보의 왜곡을 가져오는 행위, 정확한 정보가 유권자에게 전달될 수 없어 선거 결과가 왜곡될 수 있는 행위, 그리고 후보자나 선거참여자 간의 참여가 부당하게 제한되거나 취급되는 행위이다(김현태 2007, 41-42). 또한 선거운동의 불공정성은 누군가의 사주를 받거나 매수를 당하는 등 자발적인 활동이 아니라는 전제가 있어야 한다(서복경 2018, 37). 즉, 시민의 자율성과 정치적 판단능력이 결여되어 있을 때 선거의 공정성이 훼손되는 것이다.

이러한 정의에 따르면 한국의 공직선거법에서 규정하고 있는 선거운동 관련법은 선거운동의 공정성을 보장하기보다 오히려 불공정성을 결과하고 있다고 볼 수 있다. 시민단체의 선거참여활동은 유권자가 접하기 어려운 후보자나 정당에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 유권자의 합리적 결정에 도움을 주기 위한 것이라는 점에서 시민단체의 선거참여활동을 제한하거나 규제하는 것은 부당한 것이다. 이는 유권자의 자율성과 정치적 판단능력에 대한 불신에 기초한 것이라 할 수 있다(서복경 2018, 37). 시민단체의 선거참여활동의 부적격자에 대한 정보를 자유롭게 제공하고 유권자들 사이에 자유롭게 교환하는 것이 선거의 공정성을 훼손하기 보다는 다

양한 정보에 대한 동등한 접근 기회를 제공함으로써 선거의 공정성과 표현의 자유를 보장하는 것이다.

또한 시민단체의 선거참여활동은 투표독려운동, 부적절한 후보에 대한 낙천낙선운동, 정책 및 공약 비교와 공개를 통한 정보공개운동 등은 시민단체의 사적이익이 아닌 공공이익을 가치 실현을 목적으로 하고 있다. 이는 공직선거법 제58조에서 규정하고 있는 특정 후보나 정당에게 당선이나 낙선을 위한 선거운동이기 보다는 일상적인 활동이라고 보는 것이 타당하다. 따라서 선거운동에 있어 공정성은 선거승리를 위해 후보자나 정당 그리고 당원들이 행하는 선거운동에 한해서 적용되어야 할 것이며, 공공이익을 목적으로 유권자의 참여와 정보를 제공하는 시민단체의 선거참여활동에 적용하는 것은 선거운동의 자유라는 목표를 제약하는 것이다. 표현의 자유나 알권리는 선거의 공정성을 저해하지 않는 한 후보자 정당뿐 아니라 일반 유권자에게 최대한 보장되어야 할 것이다(음선필 2011, 142).

따라서 선거운동의 자유를 제약하지 않고 공정성을 보장하기 위해서는 규제중심의 공직선거법을 자유를 보장하는 공직선거법으로 개정할 필요가 있다. 그리고 선거운동에 대한 규제는 정보의 정확성, 자유로운 전달, 용이한 획득가능성, 제공기회의 균등성을 부당하게 침해하지 않는 범위 내에서 이뤄져야 한다(음선필 2011, 142). 이를 위해서는 선거운동방법에 대한 적용대상과 범위를 포괄적인 주체와 행위로 규정하는 것이 아니라 보다 구체적이고 명확하게 제시할 필요가 있다. 특히 유권자나 시민단체의 선거참여활동의 목표나 의도가 합법적 선거운동과 불법적인 선거운동을 구분할 수 있는 공직선거법으로의 개정이 요구된다.



## 참고문헌

- 강태수. 2008. “선거운동의 자유에 대한 제한의 문제점과 개선방향.” 『세계헌법연구』 제14권 2호, 1-28.
- 고민수. 2009. “유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점.” 『언론과 법』 제8권 제2호, 29-48.
- 김경호. 2008. “정치표현의 자유와 선거운동 규제에 대한 헌법재판소 결정 연구.” 『언론과학연구』 제8권 2호, 5-50.
- 김도협. 2012. “선거운동에 관한 규제와 그 개선방안에 관한 고찰.” 『세계헌법연구』 제18권 1호, 185-219.
- 김래영. 2008. “예비후보자제도의 문제점과 개선방안: 대통령선거를 중심으로.” 『선거관리』 54호, 62-87.
- 김래영. 2010. “지방선거에 있어서 예비후보자 제도 및 그 문제점에 대한 고찰.” 『변호사』 제40집, 9-46.
- 김래영. 2011. “공직선거법 제93조 제1항의 위헌성.” 『공법학연구』 제12권 제2호, 159-185.
- 김래영. 2012. “개정 공직선거법의 문제점과 개선방안.” 『공법학연구』 제13권 제2호, 3-36.
- 김용철. 2012. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 제17권 제3호, 83-116.
- 김용철·조영호. 2013. “한국 대선의 민주적 품질: 다차원적 평가모델의 경험적 분석과 함의.” 『한국정당학회보』 12권 1호, 31-60.
- 김의영. 2004. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여.” 『의정연구』 제18권, 143-258.
- 김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전』 서울: 오름.
- 김형철. 2014. “예비후보자제도와 선거운동기회의 불평등성: 선거운동의 자유와 공정성을 중심으로.” 『한국정치연구』 제23집 제3호, 55-82.
- 김형철. 2017. “시민단체의 선거참여활동 평가와 활성화 방안: ‘2016 총선시민네트워크’를 중심으로.” 『선거연구』 제8호, 153-182.
- 류제성. 2012. “공직선거법 제93조 제1항 한정위헌결정(2007헌마1001)의 의미와 과제.” 『법학연구』 제53집 제1호, 1-27.

- 박명호 외. 2012. “공직선거법상 선거운동방법의 실효성 및 제도개선 방안 학술연구.”  
2012년도 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 박이석. 2014. “지방선거에서의 선거운동 자유증대를 위한 제도적 논의.” 한국행정학회  
국정기획세미나 「한국의 선거행정 및 정책방향」 (4/15)
- 박철희. 2003. “선거과정의 개혁.” 박세일·장훈 공편, 『정치개혁의 성공조건』 서울: 동아  
시아연구원.
- 서복경. 2018. “한국 민주주의 30년 시민의 정치적 권리선언이 필요하다” 선거제도 개혁  
방안 토론회 「2020총선 전, 이제는 바뀌어야 할 선거제도」(7/11).
- 손인혁. 2018. “선거운동의 자유와 선거의 공정성에 관한 연구:대법원 2016. 8. 26.선고  
2015도11812 전원합의체 판결을 중심으로.” 『헌법학연구』 제24권 제2호, 125-170.
- 송석운·황성기·김도협·김주영. 2011. “선거운동의 자유와 선거의 공정성.” 헌법재판소  
정책개발연구 용역보고서.
- 심지연·김민전. 2006. 『한국정치제도의 진화경로』 서울: 백산서당.
- 엄기홍. 2009. “한국 국회의원 후원회에 대한 기부행위 규제, 바람직한 것인가?: 선거운동  
의 자유와 공정성 관점에서.” 『현대정치연구』 제2권 제2호, 113-147.
- 유현종. 2011. “선거운동 규제의 제도적 변화와 지속성.” 『한국정치학회보』 제45집 제1호,  
87-111.
- 음선필. 2011. “선거과정과 헌법재판소: 선거운동 관련 판례의 분석.” 『홍익법학』 제12권  
제1호, 109-152.
- 이소영. 2012. “4·11 총선과 시민사회의 선거참여.” 『선거연구』 제2권 제2호, 7-50.
- 이종수. 2005. “예비후보자제도에 대한 고찰.” 『선거논단』 3호, 78-96.
- 이현출. 2004. “선거운동에서의 공평성 확보.” 『한국정당학회보』 제3권 제1호, 221-252.
- 임종훈. 2001. “선거운동의 자유와 현행 선거법상 규제의 문제점.” 『공법연구』 제29집  
제4호 공법연구, 29-44.
- 전선일. 2004. “제17대 국회의원선거에 있어 시민단체의 선거참여 평가.” 『한국행정과  
정책연구』 2권 2호, 185-209.
- 조진만. 2015. “유권자의 선거품질에 대한 인식과 선거관리위원회에 대한 평가.” 『한국정  
당학회보』 제14권 제3호, 95-118.
- 차동욱. 2010. “6.2지방선거와 선거법.” 한국지방정부학회 학술대회자료집.

- 참여연대. 2011. <2000-2010 선거시기 ‘유권자 수난사’> 이슈리포트(6/1)
- 참여연대. 2018. <‘온통 하지마’ 선거법 유권자 피해사례 보고서> 이슈리포트(4/16)
- 헌법재판소. 2007. 1. 17. 선고 2004헌바82, 전원재판부.
- 홍재우. 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』 제16권 제13호, 125-159.
- 황영민. 2011. “유권자운동의 진화.” 『시민과 세계』 제19호, 237-252.
- Beetham, David and Kevin Boyle. 1995. *Democracy: 80 Questions and Answers*. UNESCO.
- Butler, David, Howard R. Penniman, and Austin Ranney. 1981. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Daimond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy*. NY: Henry Holt and Company, LLC.
- Dahl, R. 김왕식 역. 2002. 『민주주의』 서울: 동명사.
- Elkit, JØrgen and Palle Svensson. 2001. “What Makes Elections Free and Fair?” in L. Diamond and Marc F. Plattner, *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 200-214.
- Levitsky, Steven and Lucan. A. Way. 2002. “The Rise Competitive Authoritarianism.” *Journal of Democracy* Vol. 13, No. 2, 51-65.
- Wlezien, Christopher. 2010. “Election Campaigns.” in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris, *Comparing Democracies 3*. London: Sage Publications Ltd.
- 중앙선거관위원회 홈페이지: <http://www.nec.go.kr/> (검색일: 2018/7/10).
- 참여연대 홈페이지: <http://www.peoplepower21.org/index.php?> (검색일 2016/5/17).
- NEWS 1. 2017. “‘4·13 총선 낙선운동’총선넷 관계자 징역 8개월 구형.” 2017/11/20(검색일 2018/7/18).



한국정치학회 KPSA

# 14

## 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석

강우진 (경북대학교)



## 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석

강우진 (경북대학교)

### I. 들어가며

이 글의 목적은 2018년 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 분석하는 것이다. 두루 알듯이 2018년 교육감 선거는 제7회 동시 지방선거로 지방의회 의원·자치단체장 선거와 동시에 치러졌다. 이번 지방선거는 이전에 치러진 6번의 동시 지방선거와 비교하여 뚜렷이 비교되는 특징적인 배경 속에서 치러졌다. 먼저, 이번 선거는 촛불혁명의 결과로 탄생한 문재인 정부 집권 2년차 문턱에서 치러지는 선거로서 70%를 넘나드는 대통령의 압도적 국정지지도와 50% 내외의 집권 더불어 민주당(더민주)의 지지를 기반으로 치러졌다. 둘째, 평창 동계올림픽을 계기로 제3차 남북정상회담과 역사적인 싱가포르 북미정상회담이 연이어 개최되었다. 이를 통해서 세계에서 유일하게 남아있던 한반도의 냉전체제가 평화체제로 변화할 수도 있다는 기대가 높아졌다. 대통령의 압도적인 지지율과 남북한 화해무드는 지방선거 본래의 의미에 걸맞은 지역 이슈에 관한 논쟁이 사라지게 하였다. 지역쟁점이 전혀 이슈가 되지 않은 선거였다.

제7회 전국동시지방선거로 치러진 2018년 교육감 선거 결과의 주요한 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 먼저, 진보성향의 교육감 후보자가 전체 17개시도 중에서 14개시도 지역에서 당선되었다. 반면에, 중도를 포함한 보수 성향의 후보는 단지 대전·대구·경북에서만 당선되었다. 이번 선거를 통해서 2014년 선거에 이어서 혁신교육을 표방한 진보교육감 2기 시대가 본격적으로 열렸다. 둘째, 강한 현직 효과이다. 2018년 선거에 출마한 현직 교육감 12명이 모두 당선되었다.<sup>1)</sup> 광주, 전북, 강원도

1) 현직 교육감 중에서 뇌물수수 혐의로 징역형이 확정된 이청연 전 인천시교육감과 전남지사 선거 출마를 위해 교육감에서 사퇴한 장만채 전 전남교육감을 제외한 전원이 이번 선거에 출마했다.

교육감은 3선에 성공하였다. 셋째, 시도지사 당선자와의 정치적 성향의 일치 경향 강화이다. 집권 더불어 민주당의 전국적인 승리와 진보 교육감 후보의 대거 당선으로 인해서 전체 17개 시도 중에서 13개 시도에서 시도지사과 교육감 모두 진보적인 후보가 당선되었다.

지방 선거와 동시에 치러지는 교육감 선거는 정당공천이 없는 상황에서 중앙 이슈가 압도적인 정치적 제약과 교호순번제의 제도적인 제약 속에서 유권자들의 관심을 끌지 못했다. 이러한 상황에서 선거 전부터 교육감 선거가 “깜깜이 선거”가 될 우려가 높았었다. 선거 직전에 실시된 KBS·MBC·SBS 방송 3사 공동여론조사(코리아리서치센터 6월 2~5일 실시)에 따르면 교육감 후보 중 '지지후보가 없거나 모르겠다'는 응답이 50% 이상인 곳이 전국 17대 시도 중 13곳에 달했다(연합뉴스 2018/06/08). 실지로, 교육감 선거에서 무효표는 97만 여 표(전체의 3.8%)로 나타나 시도지사 선거의 무효표(49만 여 표) 보다 두 배에 달했다. 선거후에는 이번 교육감 선거가 ‘깜깜이 선거를 넘어 노(no) 관심’ 선거 이었다는 비판이 제기되기도 했다(조선일보 2018/06/15).

비록 교육감 선거의 무효표가 시도지사 선거의 무효표의 두배 가까이 발생했다고 하더라도 단순한 실수가 아닌 무기표 행위는 유권자들의 정치적 의사가 반영된 적극적인 행위일 가능성이 높다. 따라서 이번 교육감 선거가 과연 깜깜이 선거였고 유권자들의 교육감 후보 선택이 지방선거의 단체장 선거에 편승해서 이루어 졌는지를 알아보기 위해서는 좀 더 엄밀한 경험분석이 필요하다.

실제로 선거 결과를 좀 더 자세히 살펴보면 더불어 민주당 압승과 진보 교육감 대거 당선이라는 전체적인 구도만으로 설명할 수 없는 흥미로운 결과를 발견할 수 있다. 이 글은 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 특징짓는 세 가지 형태에 집중하여 교육감 선거를 분석한다. 먼저, 지방선거에 참여한 유권자들의 교육감 선거 기권행위이다. 둘째, 이번 선거 결과 단체장과 교육감의 정치적 성향이 전체 17개 시도 중에서 14 시도에서 유사하게 나타났기 때문에 전체적인 경향과 다른 선택을 한 유권자의 선택에 주목한다. 즉 같은 선거구에서 치러졌음에도 불구하고 서로 다른 선택을 한 유권자의 행위를 분석한다. 이를 넓은 의미의 (유사)분할투표로 명명할 수 있을 것이다. 셋째, 유권자들의 교육감 후보 선택 결정요인에 대한 분

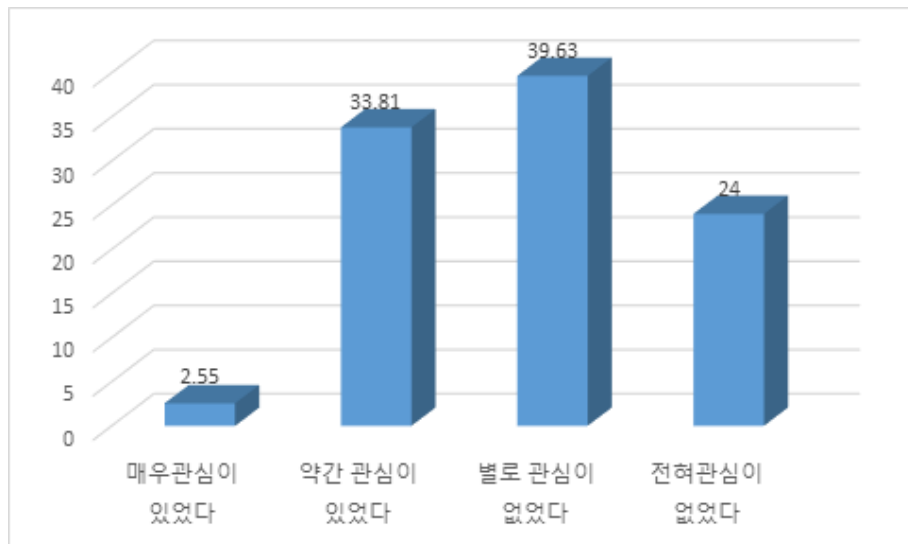


석이다. 이를 통해서 세 차원의 투표행태가 어떻게 연결되어 있는지를 분석할 것이다. 이 글이 경험분석을 위해서 사용하는 자료는 2018년 지방선거 유권자 의식조사(2018년 지선의식조사)이다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저, 교육감 선거의 배경에 대해서 살펴본다. 다음으로 교육감 선거 결과를 이전 선거와 비교하여 간단히 살펴본다. 이후 본격적인 경험분석을 진행한다. 분석 결과를 제시하고 분석의 함의에 대한 논의와 함께 글을 마무리 한다.

## II. 교육감 선거의 배경

〈그림 1〉 교육감 선거에 대한 관심



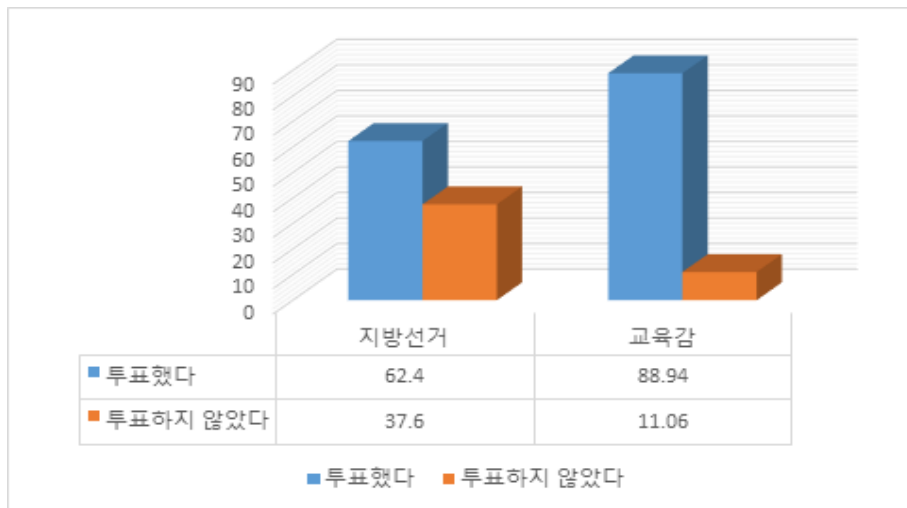
참고: 수치는 퍼센트

〈그림 1〉을 보면 제7회 전국동시지방선거에서 교육감 선거에 관심이 없었다는 응답이 관심이 있었다는 응답을 압도했다. 교육감 선거에 관심이 있다고 대답한 응답자는 전체 응답자의 3분의 1이 약간 넘는 36.36에 그쳤다. 반면에 관심이 없다고 대답한 응답자는 관심이 있다고 대답한 응답자의 두 배가 약간 모자라는 63.63%에 달했다.

아쉽게도 2018년 지선의식조사에서는 지방선거에 대한 관심을 묻는 문항은 존재하지 않는다. 하지만 중앙선거관리위원회가 실시한 『제7회 전국동시지방선거 유권자 의식조사』의 적극적 투표층에 대한 문항을 통해서 지방선거에 대한 관심을 유추할 수 있다. 2차 조사(6월 3일~4일 실시)에서 이번 선거에서 ‘반드시 투표할 것’이라는 적극적 투표 층은 76.5%로 나타났다. 이 수치는 제6회 지선(63.8%)에 비해 10%p 이상 상승한 수치이며 1차 조사(70.9%) 대비해서도 5.6%p. 상승한 수치이다. 제6회 지방선거에 비해서 모든 연령층에서 투표의향이 상승했으며, 선거일이 가까워오며 선거에 대한 관심과 투표의향이 상승한 것으로 볼 수 있다. 교육감 선거에 대한 관심 비율(36.36)과 지방선거 적극적 투표 층의 비율은 두배 이상 차이가 난다. 즉 유권자들은 제7회 지방선거에 대해서 역대 어떠한 지방선거보다도 더 큰 관심과 적극적인 투표의향을 가지고 있었으나 교육감 선거에 대해서는 그다지 큰 관심을 가지지 않았다는 것을 알 수 있다.

### 지방선거 투표

〈그림 2〉 지방선거와 교육감 선거 투표자/불참자 비교



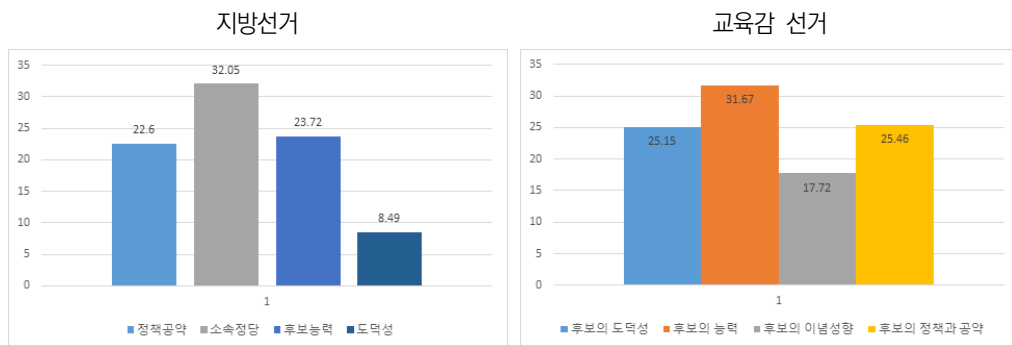
출처: 2018년 지선의식조사

참고: 수치는 퍼센트; 총사례는 지방선거 1000명 교육감 선거(지방선거 투표자) 624명

2018년 제7회 전국동시 지방선거의 투표율은 60.2%로 집계되었다. 2014년 제6회 동시지방선거의 투표율(56.8%) 보다 소폭 상승한 것이다. <그림 2> 이번 2018년 지선 유권자 의식 조사에서 나타난 지방선거의 투표율/기권율과 교육감 선거의 투표율/기권율을 제시하고 있다. 지방선거 투표율이 62.4%로 나타나 일반적으로 선거후 여론조사에 나타나는 과잉리포토(over-reporting)은 크지 않은 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 지방선거에 투표한 유권자(62.4% 624명) 중에서 교육감 선거에 투표하지 않은 유권자의 비율이 11.06%(69명)에 달한다는 점이다. 이 수치는 기표 표기 실수와 같은 요인으로 인한 무효표가 아니라 유권자가 투표장에 나왔지만 지방선거 후보자에게는 투표하고 교육감 후보자에게 투표하지 않은 무기표 표의 비율이다.

### 교육감 후보 선택 시 고려요인

<그림 3> 지방선거와 교육감 선거 선택시 고려요인 (상위 4요인)



출처: 2018년 지선의식조사

참고: 수치는 퍼센트 (모르겠다 제외), 사례수는 지방선거 1000, 교육감 선거 624 (투표자 수).

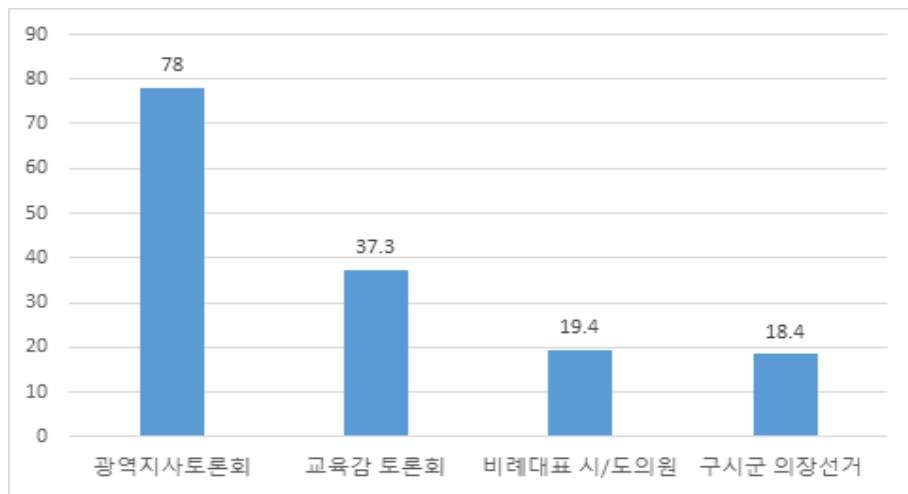
<그림 3>은 지방선거와 교육감 선거 선택에서 중요하게 판단한 주요 요인들을 제시하고 있다. 지방선거의 경우 소속정당(32.05%), 후보능력(23.72%), 정책공약(22.6%), 도덕성(8.49%) 순이었다. 정당 공천이 허용되지 않은 교육감 선거의 경우 후보의 능력이 31.67%를 차지하여 1위를 차지하였다. 2위는 후보의 정책과 공약으로서 응답자의 4분의 1(25.46%)정도가 후보선택에 있어서 정책과 공약을 중요하게 판단하였다. 후보의 도덕성을 중요하게 본 유권자의 비율은 2위와 비슷한 25.15%였다. 이어서 후보의 이념성향을 고려한 유권자의 비율이 17.12%였다. 이러한 결과를 통해서

알 수 있는 사실은 선거전 깜깜이 선거 또는 무관심 선거 논란에도 불구하고 상당한 유권자들이 교육감 후보 선택에 있어서 후보자의 정책과 공약을 살펴보고 중요한 판단 기준으로 삼았다는 사실이다. 즉, 교육감 선거가 깜깜이 선거로만 치러졌다고 보기 어렵다는 것을 의미한다.

### TV 토론회 시청여부

유권자들이 교육감 후보 선택과정에서 후보자의 정책과 공약에 대해서 중요한 의미를 부여했다면 이어지는 질문은 교육감 후보의 TV 토론시청 여부와 효과이다. TV 토론 시청은 후보간 공약과 정책을 비교·분석할 수 있는 가장 효과적인 통로중의 하나이다.

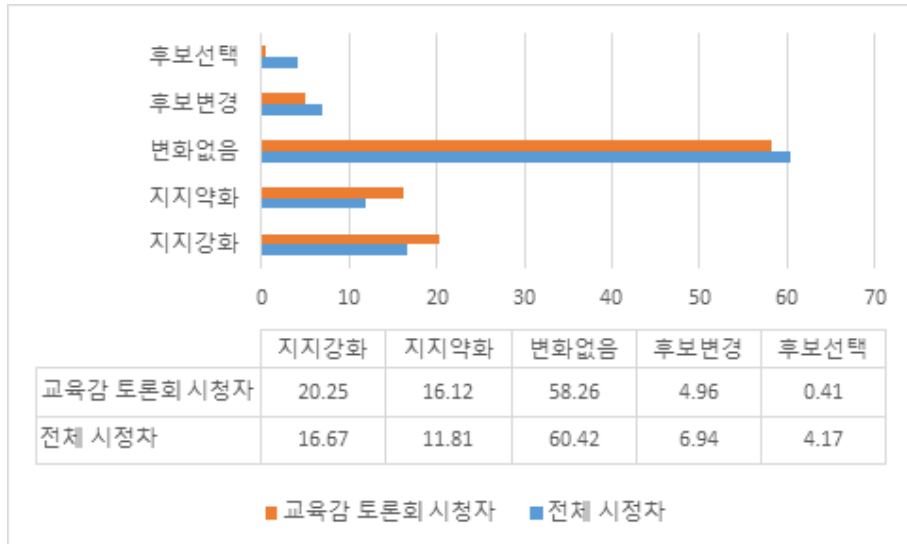
〈그림 4〉 TV 토론회 시청 여부(중복응답)



출처: 2018년 지선의식조사  
참고: 사례수 386; 수치는 퍼센트

응답자 중에서 TV 토론을 시청하였다고 응답한 비율은 38.40% (386명)이었다. 반면에 61.40%(614명)는 시청하지 않았다고 답했다. 전체 시청자 중에서 광역지사 토론회를 시청한 비율이 78%로 가장 많았고 교육감 후보 토론회가 37.3%로 뒤를 이었다(중복응답).

〈그림 5〉 TV 토론회 시청이 후보 지지에 미친 효과



출처: 2018년 지선의식조사

참고: 사례수는 386, 수치는 퍼센트

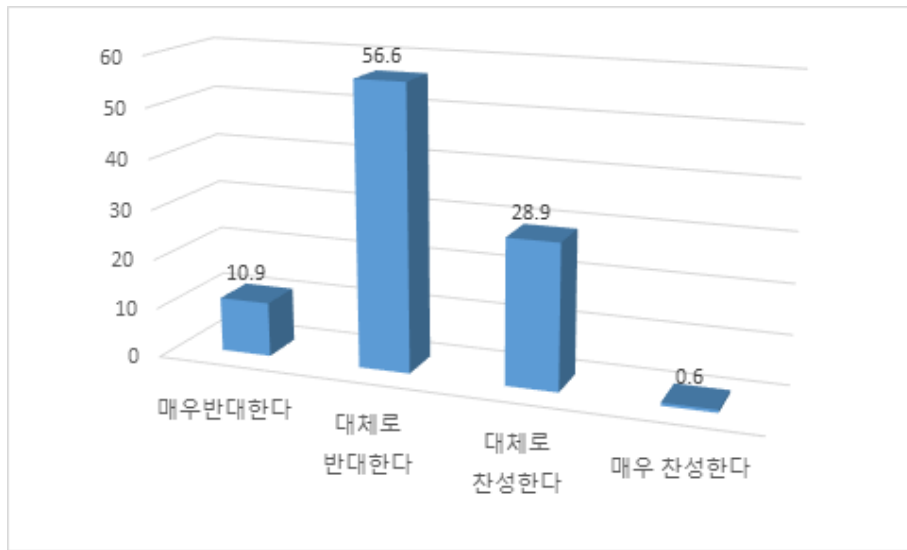
그렇다면 TV 토론 시청은 유권자의 후보 지지에 어떠한 영향을 미쳤는가? <그림 5>는 TV 토론이 후보 지지에 미친 영향을 전체 시청자와 교육감 토론회 시청자 집단을 비교하여 제시하고 있다. 전체적으로 TV 토론이 기존의 후보 지지에 변화가 없다는 응답이 높았다. 전체 시청자와 교육감 토론회 모두 과반수가 훨씬 넘는 응답자(각각 60.42%, 58.26%)가 후보 지지에 변화가 없다고 대답했다. 기존의 지지가 강화되었다고 대답한 응답자의 비율은 교육감 후보 TV 토론이 20.25%로 나타나 전체 시청자 보다 더 많았다. TV 토론후 후보를 변경했다고 대답한 응답자의 비율은 전체 시청자가 6.94%에 그쳤고 교육감 토론회의 경우도 4.96%로 나타나 미미한 수준에 머물렀다.

### 교육감 선거의 쟁점

교육감 후보 선거 과정에서 교육과 관련된 다양한 중요 쟁점들에 대한 논쟁이 있었다. 2018년 지선 유권자 의식조사에서는 세 가지 쟁점(교육감 후보 정당 공천, 교육감 직선제, 외교·자사고 폐지 여부)에 대한 설문 문항이 포함되었다. 앞서 살펴본

대로 상당한 유권자들이 교육감 선거 선택에서 교육감 후보의 정책과 공약에 대해서 중요하게 고려했다. 그렇다면 유권자들은 세 가지 주요 쟁점들에 대해서 어떠한 태도를 취했는가?

〈그림 6〉 교육감 후보 정당 공천에 대한 의견



출처: 2018년 지선의식조사

참고: 사례수는 1000; 수치는 %, 모르겠다 (1.8%)를 포함하여 합은 100%.

대한민국 헌법 31조 제4항은 교육의 정치적 중립성을 교육의 자주성·전문성 및 대학의 자율성과 함께 보장하고 있다.<sup>2)</sup> 교육감 선거에서 교육의 정치적 중립성 확보를 위해서 정당 표방이 금지해왔다. 하지만 제18대 국회에서부터 정당공천 배제의 타당성에 대한 논의가 제기되었다. 이에 따라서 시도지사-교육감 러닝메이트 (동반 출마) 또는 공동 후보 등록제와 같은 대안적 제도에 대한 논의가 활발하게 제기되었다(이덕난·이정진 2011; 정승윤 2017). 지방교육자치에 관한 법률 제10조 제1항 등에 관하여 위헌확인 심판이 제기되었고 헌법재판소는 2007 헌마 1175 사건(2008.

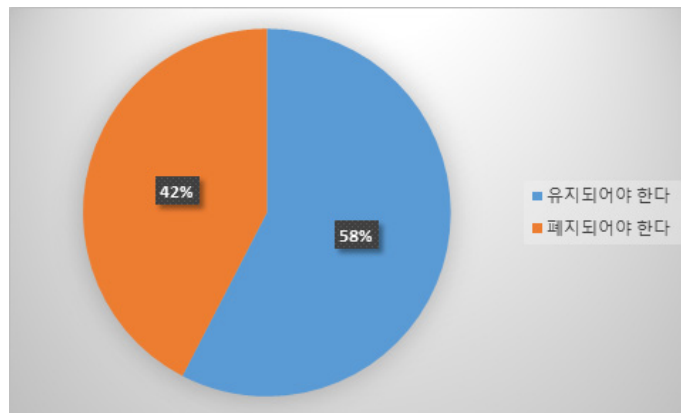
2) 교육의 정치적 중립성을 실현하기 위해서 교육기본법(제6조 1항), 국가공무원법(제65조), 사립학교법(제55조 1항, 제58조 4항)등에서 다양한 법령에서 교육관련 교원의 정치적 중립의무를 명시하고 정치 활동을 금지하고 있다. 또한 정당법(제22조 1항)에서는 교원의 정당가입 금지와 선거운동 금지를 규정하고 있다(정승윤 2017).

6.26선고)에서 만장일치로 합법을 결정하였다.<sup>3)</sup>

정당공천제에 대한 2018년 지선 유권자 의식조사 결과가 <그림 6>에서 요약되어 있다. 분석 결과 응답자의 3분의 2에 해당하는 67.5%가 정당 공천에 반대하는 것으로 나타났다. 반면에 찬성한다는 응답자는 29.5%에 지나지 않았다. 이 조사가 러닝메이트제와 같은 구체적인 제도적 대안에 대한 의사를 묻지 않았기 때문에 이를 모든 형태의 정당공천제에 반대한다고 해석하는 데에는 조심스럽지만 많은 유권자들이 교육감 선거가 정당 간 경쟁 구도에 의해서 직접적으로 영향을 받는 것은 반대하고 있다고 볼 수 있다.

이 조사는 이전에 실시되었던 여론조사와 대체로 결과가 일치한다. 중앙선거관리위원회가 2011년 10월 7일~22일 실시한 조사에 따르면 교육감의 정당공천에 도입에 찬성하는 유권자는 22.9%에 그쳤으며 반대하는 유권자는 찬성 유권자의 세배에 가까운 64.1%에 달했다. (연합뉴스 2011/09/08)

<그림 7> 교육감 직선제에 대한 의견



출처: 2018년 지선의식조사

참고: 사례수는 1000; 수치는 %

3) 헌법 재판소는 2001헌마710(현재 2004. 3. 25.)선고에서 교육의 정치적 중립성에 대한 원칙을 구체화했다. “교육의 정치적 중립성은 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 말한다. 교육은 그 본질상 이상적이고 비권력적인 것임에 반하여 정치는 현실적이고 권력적인 것이기 때문에 교육과 정치는 일정한 거리를 유지하는 것이 바람직하기 때문이다.”

[http://search.court.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=7756&eventNo=2001%ED%97%8C%EB%A7%88710&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=](http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=7756&eventNo=2001%ED%97%8C%EB%A7%88710&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=)

둘째, 교육감 직선제에 대한 의견조사에서 직선제가 유지되어야 한다고 대답한 응답자의 비율이 52%로 나타나 폐지되어야 한다는 의견의 비율(48%)보다 앞섰다. 교육감 선출 방식은 민주화 이후 지방 자치가 부활된 이후에는 1991년 이후에는 교육위원회에 의한 간선제로 교육감을 선출했다. 이후 1997년에 선거인단에 의한 선출방식을 채택하였으며 2006년 이후 부터는 주민 직선제로 변경하여 오늘에 이르고 있다. 그동안 교육감 직선제에 대하여 교육부와외의 정책 갈등, 이념갈등으로 인한 사회통합 저해, 낮은 투표율로 인한 대표성의 결여, 과도한 선거비용등의 문제점을 들어서 교육감 직선제를 폐지하자는 주장이 제기되어왔다(윤상호·허원제 2014). 폐지론에 대해서 교육자치의 헌법적 가치를 제도적으로 실현하기 위해서는 정당 배제형 주민 직선제가 유지되어야 한다는 주장이 대립하고 있다(음선필 2012).

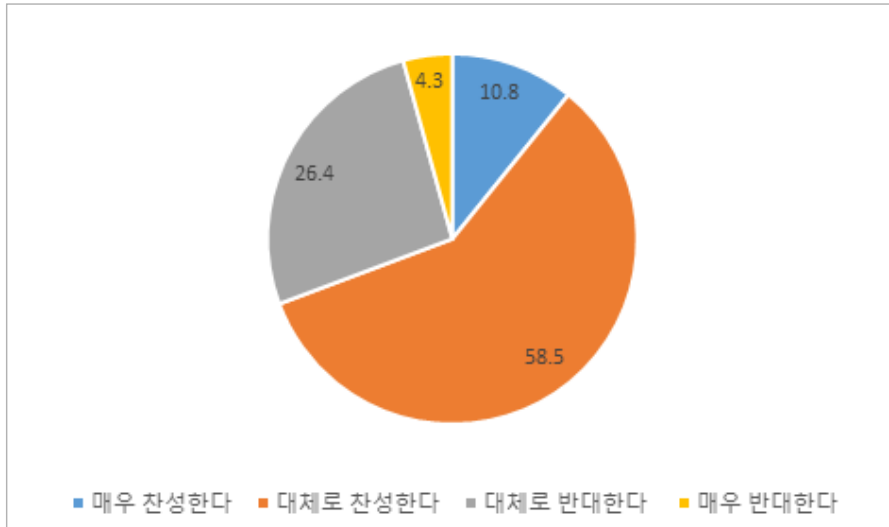
교육감 직선제에 반대하는 학부모와 교육관계자로 구성된 청구인들은 「지방교육 자치에 관한 법률」 제43조 교육감 선출 규정(교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 따라 선출한다)이 학생, 학부모, 교육자 및 교육전문가, 교사 및 교원의 기본 권을 침해하고 있다고 헌법 소원심판을 청구하였다(2014헌마 662). 하지만 헌법재판소는 각하 결정을 내린바 있다(2015. 11.26).<sup>4)</sup> 2018년 지선 의식조사에 따르면 여전히 교육감 직선제를 찬성하는 여론이 더 많았다.

4) 결정요지에 따르면 “심판대상조항은 지방교육자치제도를 보장하기 위하여 교육감 선출에 대한 주민의 직접 참여를 규정하고 있을 뿐이지, 그 자체로써 청구인들에게 어떠한 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이라는 불이익을 초래한다고 보기 어렵다. 따라서 심판대상조항으로 인하여 학생의 교육받을 권리, 학부모의 자녀교육권, 교사 및 교원의 직업수행의 자유가 침해될 가능성이 있다거나 기본권침해의 자기관련성이 있다고 보기 어렵다. 그리고 교육감의 지위와, 지방교육자치의 내용으로서 주민참여의 원리 등을 고려할 때 학부모인 주민과 학부모가 아닌 주민 사이에 교육감 선거에 있어 그 지위에 아무런 차이가 없으므로, 학부모가 아닌 주민이 교육감 선거에 참여한다고 하여 학부모인 청구인들의 평등권을 침해할 가능성도 없다.”고 밝히고 있다.

[http://search.court.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=41834&eventNo=2014%ED%97%8C%EB%A7%88662&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=](http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=41834&eventNo=2014%ED%97%8C%EB%A7%88662&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=)



〈그림 8〉 외국어고, 자립형 사립고 폐지에 대한 의견



출처: 2018년 지선의식조사

참고: 사례수는 1000; 수치는 %

셋째, 외국어고등학교와 자립형 사립고등학교(외고·자사고)의 일반고 전환에 대한 유권자들의 태도이다. 앞선 두 쟁점이 교육감 선출 방식과 관련된 쟁점이라면 외고·자사고 폐지는 문재인 정부의 교육정책과 직접 관련된 쟁점이다. 2018년 지선의식조사 결과 외고·자사고 폐지에 대해서 찬성의 의견을 나타낸 응답자가 전체 응답자의 70%에 달하여 반대(30.7%)의견을 압도하였다. 특히 매우 찬성 한다는 의견이 과반이 넘는 58.5%로 나타나 찬성 의견이 두드러졌다.

외고·자사고의 일반고 전환은 학교 서열화와 학력 철폐를 강조한 문재인 대통령의 후보 시절 공약이었다.<sup>5)</sup> 또한 교육의 공공성을 강조한 진보 교육감들의 공통적인 공약과 정책이었다. 따라서 외고·자사고 폐지 여부에 대한 유권자의 선호가 교육감 선거에서 유권자들의 투표행태에 어떠한 형태로든 영향을 미쳤을 가능성이 있다고 추론할 수 있다.

5) 문재인 후보는 대선전 고교 서열화를 해소하여 공교육을 정상화하겠다고 공약하였다. 서열화 심화의 원인으로서 설립 취지에서 벗어나 명문고로 변질된 외고·국제고·자사고를 단계적으로 일반고로 전환하겠다고 공약하였다.

### Ⅲ. 2018년 교육감 선거결과

〈표 1〉 시도지사 선거결과와 교육감 선거결과 비교

	2014년 교육감 선거 결과			2018년 교육감 선거			득표율 증감
	당선자(성향)	득표율	비고	당선자(성향)	득표율	비고	
서울	조희연 (진보)	39.1%		조희연 (진)	46.6%	재선	+7.5
부산	김석준 (진보)	34.7%		김석준 (진)	47.8%	재선	+13.1
대구	우동기 (보수)	58.5%		강은희 (보)	40.7%		-11.5
인천	이청연 (진보)	31.9%		도성훈 (진)	43.8%		+11.9
광주	장휘국 (진보)	47.6%	재선	장휘국 (진)	38.0%	3선	-9.6
대전	설동호 (중도)	31.4%		설동호 (중)	53.0%	재선	+21.6
울산	김복만 (보수)	36.2%	재선	노옥희 (진)	35.6%		-0.6
세종	최교진 (진보)	38.2%		최교진 (진)	50.1%	재선	+11.9
경기	이재정 (진보)	36.5%		이재정 (진)	40.8%	재선	+4.3
강원	민병희 (진보)	46.4%	재선	민병희 (진)	54.1%	3선	+7.7
충북	김병우 (진보)	44.5%		김병우 (진)	57.1%	재선	+12.6
충남	김지철 (진보)	31.9%		김지철 (진)	44.1%	재선	+12.2
전북	김승환 (진보)	55.0%	재선	김승환 (진)	40.1%	3선	-14.9
전남	장만채 (진보)	56.3%		장석옥 (진)	38.4%		-17.9
경북	이영우 (보수)	56.1%		임종식 (보)	28.2%		-27.9
경남	박종훈 (진보)	39.4%		박종훈 (진)	48.4%	재선	+9.0
제주	이석문 (진보)	33.2%		이석문 (진)	51.2%	재선	+18.0

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계; 진보(진), 보수(보), 중도(중)

<표 >은 2014년 교육감 선거 결과와 2018년 교육감 선거 결과를 비교 제시하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2018 교육감 선거 결과의 주요한 특징으로는 진보 교육감 압승으로 진보교육감 2기 개막, 강한 현직효과, 시도지사와 교육감 당선자의 이념적 성향 일치경향 강화를 들 수 있다. <표1>에서 제시된 결과는 시도별 집합자료의 비교이지만 좀 더 자세히 살펴보면 2014년과 비교하여 2018년 선거 결과의 중요한 차이를 확인할 수 있다. 먼저, 11개 시도에서 당선자 득표율에서 평균 12% 정도(11.8%) 증가가 있었다(최소 4.3%~최대 21.6%). 그동안 주민 직선제 교육감 제도

의 중요한 문제점중의 하나로서 낮은 투표율/득표율로 인한 대표성의 위기였다(정승윤 2017). 이러한 면에서 2018년 선거에서는 일정한 진전이 있었다고 평가할 수 있다. 하지만 6개 지역에서 평균 11.2% 득표율의 하락현상도 발견되었다(최소 0.6%~최대 27.9%). 득표율이 하락한 지역을 좀 더 자세히 살펴보면 두 가지 특징이 나타난다. 먼저 현직 교육감이 출마하지 않은 지역이 대구·울산·경북·전남 4개 지역이었다. 또한 나머지 2개 지역은 집권 더민주의 정치적 텃밭이라고 할 수 있는 광주와 전북지역이다. 두 지역 모두 현직 교육감이 3선에 도전한 지역이었다. 따라서 변화를 내세운 경쟁자의 도전이 거세었던 곳이다.

2018년 교육감 선거는 2014년 선거와는 달리 진보와 보수 각 진영간 단일화가 당선에 결정적인 변수로 작용하지 못했다. 경기도는 진보 후보가 분열하였음에도 불구하고 현역인 진보성향의 이재정 후보(40.81%)가 비교적 큰 차이(17.29%)로 2위인 보수 성향의 임해규 (25.52%)를 앞섰다. 흥미로운 지역은 울산이었다. 전교조 지부장이자 해직 교사 출신인 노옥희 후보가 35.6%의 득표율로 진보 후보의 단일화 무산에도 불구하고 교육감 경력을 가지고 있던 김석기 후보(18.0%) 보다 두 배에 가까운 득표율로 당선되었다. 반면에 경북지역은 진보 단일 후보와 다자 보수 후보의 구도에도 불구하고 보수 성향의 임종식 후보(28.2%)가 같은 성향의 2위인 안상섭 후보(25.3%)를 근소한 차이로 앞서 당선되었다. 진보 단일 후보였던 이찬교 후보는 22.4%를 얻었다.

또한, 진보 교육감이 전통적으로 보수적인 지역으로 평가되어온 강원도에서 3선의 고지에 올랐으며 충청남북도에서 재선을 달성하였다. 현역의 프리미엄을 감안하더라도 보수적인 지역의 유권자들이 현역 진보 교육감들의 교육정책을 일정하게 지지한 결과라는 추론이 가능하다. 강원도와 충북에서는 진보와 보수 후보가 단일화에 성공하여 1:1 대결을 펼쳤었다. 대전의 경우에는 현직인 중도성향의 설동호 교육감이 인지도와 조직력을 바탕으로 53%를 득표하여 진보 단일 후보였던 성광진 후보(47%)의 도전을 근소한 차로 막아냈다.

물론, 정치구도의 영향력도 여전히 확인되었다. 호남 지역에서는 보수 진영에서는 후보를 내지 못하는 상황이었다. 경북 또한 진보 단일 후보가 의미 있는 득표를 얻었지만 20%대 초반에 그쳤다.

<표 2> 광역단체장 후보와 교육감 후보 선택간 교차분석-정치적 성향을 중심으로

			교육감 후보 성향			전체
			진보	보수	중도	
광역시도지사 후보 소속정당	민주당 정의당	사례	276 (3)	64(1)	42(0)	382(4)
		시도지사(%)	<b>72.25%</b>	16.75%	10.99%	100%
		교육감 (%)	85.71%	48.12%	91.30%	76.25%
	자유한국당 바른미래당	사례	46(8)	67(4)	3(0)	116(12)
		시도지사(%)	39.66%	<b>57.66%</b>	2.59%	100%
		교육감(%)	14.29%	50.38%	6.52%	23.15%
	무소속	사례	0	2	1	3
		시도지사(%)	0.00	66.67%	33.33%	100%
		교육감(%)	0.00	1.50%	2.17%	0.60%
전체	사례	322	133	46	501	
	시도지사(%)	64.27%	26.55%	9.18%	100.0%	
	교육감(%)	100%	100%	100%	100%	

Pearson chi2(6) = 578.8159 Pr = 0.000

출처: 2018년 지선의식조사

참고: 괄호안 사례수는 각각 정의당, 바른미래당을 선택한 유권자 수

유권자들의 시도지사 선택과 교육감 후보자 선택에 있어서 분할투표 경향이 나타났는지를 좀더 자세히 알아보기 위해서 정치적 성향을 중심으로 교차분석을 실시하였다. 분석 결과가 <표2>가 이 결과를 제시하고 있다. <표2>에서 나타난 바와 같이 민주당·정의당 후보를 선택한 유권자 중에서 진보적인 성향의 교육감 후보를 선택한 비율이 72.25%로 압도적으로 높았다. 하지만 중도와 보수적인 성향의 교육감 후보를 선택한 비율도 26.74%에 달했다. 하지만 보수 정당 소속의 시도지사 후보를 선택한 경우 보수적인 성향의 교육감 후보자를 선택한 비율은 57.66%로 진보정당 사례의 경우보다 낮았다. 따라서 진보적이거나 중도 성향의 교육감 후보자를 선택한 비율은 42.25%로 나타나 높게 나타났다.

## IV. 경험분석

〈표 〉 주요 변수에 대한 기술통계

변수	사례수	평균	표준편차	최대	최소
외고·자사고폐지	1000	2.242	0.6970	1	4
교육감 직선제	1000	1.424	0.4944	1	2
교육감정당공천	1000	0.192	0.6209	1	4
교육감선거관심	979	2.8508	0.8116	1	4
교육감 TV토론	1000	0.144	0.3512	0	1
후보정책과공약	1000	0.25	0.4332	0	1
문제인정부평가	1000	2.117	0.6322	1	4
정당동원	1000	0.292	0.4549	0	1
진보	1000	0.201	0.4009	0	1
보수	1000	0.237	0.4254	0	1
더민주선호도	1000	5.92	2.3403	0	10
자한당선호도	1000	3.883	2.3771	0	10
국가경제회고	1000	2.466	0.597	1	4
가정경제회고	996	2.238	0.5390	1	3

출처: 2018년 지선의식조사

<표 3>은 경험분석에서 사용되는 주요변수에 대한 기술 통계를 제시하고 있다. 경험분석의 종속변수는 유권자의 교육감 선거 불참과 유권자의 (유사) 분할 투표, 그리고 유권자들의 교육감 후보 선택이다. 교육감선거가 지방선거와 동시에 실시되었기 때문에 지방선거에는 투표하였지만 교육감 선거에 투표에 참여하지 않은 유권자를 대상으로 가변수를 도출하였다. 지방선거와 교육감 선거 모두 투표한 유권자를 대상으로 0을 부여하였고 지방선거는 투표하였지만 교육감 선거는 불참한 유권자들에게는 1을 부여하였다.

또한 (유사) 분할투표의 측정을 위해서는 다음과 같은 방식을 선택하였다. 제7회 동시 지방선거에서 집권 여당인 더민주가 압승을 거두었기 때문에 일관 투표와 분할투표를 진보정당에 대한 투표 여부를 중심으로 살펴보았다. 교육감 선거가 정당공천이 이루어지지 않지만 후보자의 이념적 성향을 추론할 수 있는 자료를 통해서

후보자를 진보·보수·중도로 분류하였다. 이를 기반으로 17개 시도에 출마한 후보 59명의 후보자를 각각 진보 후보·보수후보·중도후보로 분류하였다. 광역단체장 후보 중에서 민주당 후보와 정의당 후보를 선택한 유권자가 교육감 후보자로서 진보 후보를 선택한 경우를 진보일관투표로 측정하였다. 또한 광역단체장 후보중에서 진보 후보를 찍었지만 교육감 후보 중에서는 보수·중도 후보를 선택한 경우를 기반으로 하여 가변수를 도출하여 진보(유사) 분할투표자를 측정하였다.

독립변수는 교육감 선거 캠페인 과정에서 제기되었던 정책적 쟁점에 대한 유권자들의 태도이다. 교육감 선거과정에서 제기되었던 세가지 중요한 정책적 쟁점에 대한 태도가 포함되었다. 세가지 중요 쟁점은 외교·자사고 폐지에 대한 태도(1: 매우 찬성한다~2:매우 반대한다), 교육감 직선제 폐지(1.유지되어야 한다, 2: 폐지되어야 한다), 교육감 정당 공천에 대한 태도(원자료는 1: 매우 반대한다~4: 매우 찬성한다, 역으로 코딩) 이다.

교육감 선거 캠페인 과정에 대한 유권자들의 인식은 교육감 선거에 대한 관심, 교육감 후보 TV 토론 시청 여부, 교육감 후보 결정과정에서 정책의 중요성, 세 가지 변수로 측정되었다. 교육감 선거에 대한 관심 변수는 4점 척도(1: 매우 관심 있었다~4: 전혀 관심이 없었다)로 측정되었다. 교육감 선거에 대한 유권자들의 관심을 제약하는 정치적·제도적 제약속에서 TV 토론이 유권자들에게 필요한 정보를 제공하는 유용한 수단이 될 수 있다. 교육감 후보 TV 토론여부는 토론을 시청한 응답자를 대상으로 가변수를 도출하여 분석에 포함시켰다. 교육감 후보 선택 결정요인에 대한 앞선 기술 통계에서 후보자의 능력(31.67%)에 의해서 정책과 공약은 2위 (25.46%)를 차지했다. 정책이 교육감 후보 선택에 중요하였다고 선택한 응답자를 대상으로 가변수를 도출하였다.

거주 지역 변수로는 네가지 지역(서울, 호남, 경남, 경북, 대전)이 추가되었다. 서울은 수도로서 각 당의 격전지이기 때문에 포함되었다. 호남지역은 집권당의 정치적 기반이었기 때문에 분석에 포함시켰다. 또한, 이번 지방선거에서 집권 더민주가 승리하여 경남지역에서 3당 합당 이전으로 정치구도를 복원할 수 있는지가 관전 포인트였다. 따라서 경남이 포함되었다. 역으로 대구 경북지역은 탄핵 이후 몰락의 위기에 까지 몰린 자유한국당(자한당)이 교두보를 확보할 수 있는지가 관심의 대상이

되었던 지역이었다. 대전 지역은 유일한 중도성향의 현역 교육감이 재선에 성공할 수 있는지 주목을 끌었던 지역이었다.

응답자의 이념 변수는 진보와 보수를 대상으로 가변수를 각각 도출하였다. 원자료는 11점 척도로 측정되었다(0: 진보~10:보수). 0~3을 진보로, 4~6을 중도로, 7~10을 보수로 각각 범주화하였다.

정당의 동원의 효과를 측정하기 위해서 정당에 의한 접촉여부를 측정하였다. 정당에 의한 적극적인 동원이 있는 경우에 각 당의 주요 교육 정책과 일치하는 교육감 후보자의 선택에 까지 연쇄적인 효과가 있었을 것이라고 추론할 수 있다. 실제로 문재인 대통령의 핵심적인 교육공약과 진보 교육감의 핵심적인 교육공약은 대체로 일치한다. 정당에 의한 동원은 선거운동 기간 동안 정당 또는 후보자가 접촉한 경험이 있다고 대답한 응답자를 대상으로 가변수를 도출하였다. 정당에 대한 선호도는 좋아하거나 싫어하는 느낌의 정도를 묻는 문항을 기반으로 측정되었다(0: 아주 싫어한다~10: 아주 좋아한다). 이러한 측정 방식이 정당에 대한 정서적인 근접성을 묻는 문항을 통한 정당 일체감 측정보다 더 안정적이라고 판단된다. 좋아함과 싫어함을 함께 측정할 수 있기 때문에 양방향의 영향력을 측정할 수 있다.

일반적으로 한국에서 지방선거는 집권당에 대한 중간평가의 성격을 지닌 것으로 해석되었다. 더구나 이번 선거는 앞서 언급한 대로 문재인 정부 2년차 입구에서 치러졌다. 따라서 문재인 정부의 수행력에 대한 평가 문항을 포함하였다(1: 매우 잘하고 있다~4: 매우 잘못하고 있다).

1년 전 대비 가정경제와 국가경제의 상황변화에 대한 인식 변수를 통해서 경제투표의 영향력을 통제하였다. 이 두 변수 모두 3점 척도로 측정되었다(1: 좋아졌다~3: 나빠졌다).

연령, 성별, 교육, 월간 가구 소득과 같은 사회경제적 변수가 통제변수로 추가되었다. 성별은 여성을 대상으로 가변수를 도출하였다. 교육은 6급간으로 측정되었다(1: 초등학교 졸업~6: 대학원 재학/졸업). 월간 가구 소득은 11급간으로 측정되었다(1: 100만원 이하~11: 1000만원 이상). 또한 직업변수 중에서는 교육감 선거에 더 많은 관심을 가질 것으로 예상되는 사무·기술·전문직을 대상으로 하여 가변수를 도출하여 분석에서 통제하였다.

〈표 4〉 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 통계분석

	모델1: 교육감 선거기권		모델2: 단체장·교육감 선거 일관투표 (더민주·정의당+진보후보)		모델3: 단체장·교육감 선거분할투표 (더민주·정의당+중도·보수후보)		모델 4: 교육감 후보지지 (진보 대 보수·중도)	
	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비
외고·자사고폐지	-0.533(0.243)**	0.586	0.170(0.120)	1.186	-0.241(0.141)	0.785	0.144(0.131)	1.155
교육감 직선제	2.003(0.322)***	7.414	-0.478(0.174)**	0.619	-0.125(0.882)	0.882	-0.437(0.196)**	0.645
교육감정당공천	0.291(0.258)	1.338	0.488(0.139)***	1.630	-0.325(0.153)**	0.722	0.311(0.154)**	1.366
교육감선거관심	-0.050(0.195)	0.950	-0.327(0.105)**	0.720	-0.191(0.119)	0.825	0.064(0.125)	1.066
교육감 TV토론	0.115(0.388)	1.121	0.237(0.233)	1.268	0.339(0.244)	1.404	-0.172(0.238)	0.841
후보정책과공약	-0.314(0.391)	0.730	0.063(0.186)	1.065	0.034(0.212)	1.034	-0.210(0.214)	0.810
문재인정부평가	-0.393(0.301)	0.674	-0.434(0.174)**	0.647	-0.386(0.195)**	0.679	0.044(0.184)	1.045
정당동원	-1.634(0.430)***	0.194	0.425(0.179)**	1.530	-0.504(0.217)**	0.603	0.455(0.207)	1.577
진보	-0.377(0.409)	0.688	0.140(0.202)	1.151	-0.176(0.226)	0.838	0.068(0.239)	1.071
보수	-1.021(0.434)	0.360	-0.013(0.225)	0.985	-0.588(0.265)**	0.555	0.141(0.244)	1.151
더민주선호도	0.002(0.089)	1.002	0.186(0.050)***	1.204	0.245(0.057)***	1.278	0.001(0.057)	1.001
자한당선호도	0.211(0.074)**	1.235	-0.181(0.042)***	0.834	0.055(0.046)	1.056	-0.131(0.047)**	0.876
국가경제회고	-0.038(0.313)	0.962	-0.344(0.174)**	0.708	0.055(0.046)	1.278	-0.342(0.199)	0.710
가정경제회고	-0.718(0.336)**	0.487	0.296(0.187)	1.345	-0.058(0.205)	0.943	0.117(0.206)	1.125
사무기술전문직	-0.108(0.392)	0.897	0.341(0.193)	1.406	-0.574(0.224)**	0.563	0.535(0.231)**	1.725
서울	-0.191(0.490)	0.825	-0.424(0.217)	0.958	-0.614(0.269)**	0.540	0.041(0.250)	1.056
호남	0.818(0.486)	2.266	-0.785(0.455)	0.455**	-0.141(0.289)	0.867	-0.666(0.325)**	0.513
부산·경남	0.540(0.490)	1.717	-0.001(0.279)	0.998	0.059(0.316)	1.061	-0.200(0.315)	0.818
대구·경북	-0.141(0.699)**	0.243	-0.967(0.476)	0.380	-0.656(0.448)	0.518	-0.830(0.404)**	0.435
대전	1.180(0.725)	3.257	-0.619(0.491)	0.538**	0.740(0.437)	2.096	-1.098(0.535)**	0.333



	모델1: 교육감 선거기권		모델2: 단체장·교육감 선거 일관투표 (더민주·정의당+진보후보)		모델3: 단체장·교육감 선거분할투표 (더민주·정의당+중도·보수후보)		모델 4: 교육감 후보지지 (진보 대 보수·중도)	
	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비	계수(표준오차)	승산비
연령	0.005(0.013)	1.005	0.008(0.007)	1.008	0.006(0.007)	1.006	0.005(0.008)	1.005
교육	-0.187(0.205)	0.828	-0.010(0.105)	0.990	0.196(0.119)	1.216	0.001(0.121)	1.000
가구소득	-0.161(0.103)	0.850	0.059(0.054)	1.061	0.011(0.061)	1.011	0.026(0.059)	1.026
여성	0.366(0.313)	1.442	-0.201(0.163)	0.817	0.088(0.183)	1.092	0.032(0.187)	1.034
단체장투표							<b>1.015(0.290)<sup>***</sup></b>	<b>2.759</b>
Constant	-1.217(1.988)	0.295	-1.062(1.104)	0.345	-1.222(1.256)	0.295	1.488(1.290)	4.432
사례수	623		996		996		612	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.2515		0.1735		0.1255		0.1433	

출처: 2018년 지선의식조사. 참고: <sup>\*\*\*</sup> p≤.001; <sup>\*\*</sup> p≤.05

## 분석결과

유권자들의 교육감 후보 투표 기권인과 투표 선택을 경험적으로 분석한 결과가 <표 4>에서 제시되고 있다. <표 4>의 분석 결과는 이 글이 주장한대로 2018년 유권자들의 선택이 깜깜이 선거에서 단체장 선거 결과에 휩쓸린 선거로만 볼 수 없다는 것을 경험적으로 확인해 주고 있다. 세가지 모델(교육감 선거 기권, 단체장·교육감 선거 일관 투표, 단체장·교육감 선거 분할투표)의 분석은 일관된 투표 행태와 서로 다른 투표행태가 공존하는 흥미로운 결과를 제시하고 있다.

먼저, 어떠한 유권자들은 지방선거에 참여하면서도 교육감 선거는 왜 기권하였는가? 이는 교육감 선거에 대한 무관심의 정치적 표현인가? 아니면 유권자들의 적극적인 의사표시인가? 모델1이 문제를 경험적으로 분석하였다. 첫째, 세 가지 주요 교육정책에 대한 태도 변수 중에서는 외교·자사고 정책 폐지에 대한 태도와 교육감 직선제에 대한 태도가 교육감 선거 기권/투표에 영향을 미치는 중요한 요인으로 확인되었다. 계수의 방향을 고려할 때 외교·자사고 폐지에 찬성할수록 교육감 선거에 불참할 확률이 높은 것으로 확인되었다. 또한, 교육감 직선제에 반대할수록 교육감 선거에 불참할 확률이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 특히 승산비의 크기를 고려할 때 교육감 직선에 대한 유권자의 태도가 교육감 기권 요인으로 가장 큰 영향력을 행사하는 요인으로 확인된다. 교육감에 대한 정당 공천 여부는 교육감 선거에 대한 기권/참여에 유의미한 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다. 이 결과는 외교·자사고 단계적 폐지를 통한 고교 교육 정상화가 문재인 정부의 공약이었고 진보 교육감의 공통적인 정책이었으며 교육감 직선제가 진보 교육감들의 입장이었다는 점에서 교육감 선거 불참은 이러한 정책에 대한 반대의 표시로 해석할 수 있다.

캠페인 관련 세 가지 변수는 모두 교육감 후보 기권/투표에 중요한 영향을 미치지 않았던 것으로 나타났다. 먼저, 앞서 언급한 대로 교육감 선거에 대한 정치적·제도적 제약으로 인한 교육감 선거에 대한 무관심이 기권으로 이어졌을 거라는 추론은 경험적 근거가 없는 것으로 확인되었다. 교육감 후보에 대한 TV 토론 시청역시 유권자들의 기권/투표에는 중요한 영향을 미치지 않았다. 교육감 후보 TV 토론은 시도지사 토론회에 비해서 상대적으로 큰 관심을 갖지 못했고 시청률도 낮았다. 더구

나 일부 지역(대표적으로 경기도)에서는 현직 교육감의 토론회 불참으로 토론회가 파행되기도 하였다. 앞서 기술통계를 통해서 확인된 TV 토론의 지지 강화효과는 교육감 후보 투표에는 영향을 미치지 않았다. 같은 맥락에서 교육감 후보 선택요인으로 후보의 정책과 공약에 대한 평가는 교육감 선거 기권/투표 자체에는 유의미한 영향을 미치지 않았다.

교육감 선거에서는 정당공천이 이루어지지 않지만 정당과 관련된 변수들의 유의미한 영향력을 확인할 수 있는 의미 있는 결과가 존재했다. 먼저, 정당동원의 영향력이다. 정당(의 운동원) 또는 후보자에 의한 접촉의 경험이 있는 유권자일수록 교육감 선거에서 기권할 확률이 낮았다. 정당 선호도 변수 중에서는 제1야당인 자한당에 대한 선호도가 교육감 선거의 기권/투표에 유의미한 영향력을 미친 것으로 나타났다. 자한당에 대해서 좋아하는 감정을 가질수록 교육감 선거에 참여하기보다는 불참하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 선거 구도가 진보쪽으로 기울었던 교육감 선거 구도에 대한 자한당 지지자들의 대응이 교육감 선거 불참으로 나타났음을 나타낸다. 흥미롭게도 정치적 이념 변수는 정당 선호와는 반대로 영향을 미친 것으로 나타났다. 보수적인 유권자들은 교육감 선거에 기권하기보다 투표할 확률이 더 높았다. 보수 이념과 제1야당에 대한 선호 변수의 상충되는 영향력은 제1야당이 대표하지 못하는 보수적 유권자가 상당히 존재한다는 것을 의미한다. 문재인 정부에 대한 평가는 유의미한 영향을 미치지 않았다.

다양한 통제변수들 중에서 가정경제에 대한 인식만이 유권자들의 교육감 선거 불참/참여에 유의미한 영향력을 행사하는 요인으로 확인되었다. 그동안 한국에서 경제투표에 대한 논의는 가정경제보다는 국가경제에 대한 인식의 영향력을 확인했다. 흥미롭게도 위의 분석 결과에 따르면 2018년 교육감 선거에서는 지난 1년 동안 가정경제가 나빠졌다고 인식할수록 지방선거와 교육감 선거 모두에 투표할 확률이 높았다.

두 번째 질문은 왜 어떠한 유권자들은 단체장과 교육감 선택에 있어서 일관된 패턴을 보였고 다른 유권자들은 분할 투표의 행태를 나타냈는가? <표 3>의 모델2~3이 유권자들의 진보일관투표와 진보 분할투표 결정요인에 대한 분석을 각각 제시하고 있다. 먼저, 주요 교육정책에 대한 태도의 영향력을 살펴보자. 모델2~3의 분석결과

는 교육감 선거 불참/참여 결정요인과는 일정하게 다른 분석 결과를 확인할 수 있었다. 외교·자사고 폐지에 대한 유권자들의 태도는 일관투표/분할 투표에는 중요한 영향력을 행사하지 않았다. 반면에 교육감 직선제가 유지되어야 한다고 판단할수록 단체장과 교육감 모두 진보정당 후보와 진보적인 후보를 선택할 확률이 높았다. 하지만 직선제에 대한 태도는 분할투표에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 반면에 교육감 선거에 대한 유권자들의 일관 투표/분할 투표를 결정하는 유의미한 정책 태도요인은 교육감 선거에 대한 정당공천 찬반 여부였다. 교육감 선거에 대한 정당공천을 찬성할수록 일관투표의 경향을 반대할수록 분할투표의 경향을 보였다.

캠페인 관련 세 변수는 투표불참/참여의 모델과 비슷하게 대체적으로 유의미한 영향력을 발휘하지 못했다. 단지 교육감 선거에 대한 관심이 일관투표의 경우에만 영향력을 행사했다. 교육감 선거에 대한 관심이 높을수록 단체장과 교육감 모두 진보적인 후보를 선택할 확률이 높았다.

정당관련 변수에 대한 분석에서도 흥미로운 결과가 확인되었다. 정당의 동원은 교육감 선거기권 모델과 마찬가지로 일관 투표와 분할 투표 모형에서도 유의미한 영향력이 발견되었다. 정당 동원은 교육감 선거에서 유권자들이 단체장과 같은 성향의 진보적 후보를 일관되게 투표할 확률을 높였다. 정당의 동원 변수는 세 모델에서 일관된 영향력이 나타난 유일한 변수였다. 이 결과는 정당 공천이 이루어지지 않은 상황에서도 교육감 선거에서 유권자들의 투표행태에 정당의 동원이 유의미한 영향력을 행사했음을 나타내고 있다. 동시 투표가 진행될 경우 지자체단체장 선거가 교육감 선거에 연쇄적 영향을 미칠 수 있다는 확인했다.

이와 같은 맥락에서 여당인 더민주 선호도는 일관투표와 분할투표 모두에서 유의미한 영향력이 나타났다. 이 결과는 여당의 압승으로 나타난 2018년 지방 선거 결과를 재확인한 것으로 해석할 수 있다. 교육감 더민주에 대한 평가가 긍정적일수록 교육감 선거에서는 중도적 성향이나 보수적인 성향 후보를 선택하더라도 단체장에서는 진보적인 후보를 선택할 확률이 높아졌다. 유권자의 진보·보수 이념 변수는 보수적인 유권자일수록 진보분할 투표를 제어하는 것으로 나타났다. 이는 보수적인 유권자가 진보일관투표를 한 다기 보다는 진보분할 투표가 포괄하지 않은 보수적인

조합의 경우에 영향을 미친 것으로 해석하는 것이 타당하다.

다양한 통제변수들에서 문재인 정부에 대한 평가가 일관투표와 분할투표 모두에서 일관된 영향력을 행사했다. 문재인 정부에 대한 긍정적인 평가를 내릴수록 일관투표를 하거나 분할 투표를 할 확률이 높은 것으로 나타났다. 교육감 선거 불참요인에 대한 모형과는 달리 국가경제에 대한 인식이 일관투표에만 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 문재인 정부에 대한 평가와 마찬가지로 문재인 정부 1년 동안의 경제에 대해서 긍정적인 인식을 할수록 일관투표의 확률이 높아졌다. 이러한 결과는 이번 선거에서 다수의 유권자들이 문재인 정부의 안정적인 국정운영을 위해서 여권에게 힘을 실어준 경향이 교육감 선거에서도 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

교육감 선거에서 나타난 유권자들의 진보 일관/분할 투표에 대한 경험분석을 통해서 교육감 선거방식에 대한 변수들뿐만 아니라 정당관련 변수들(정당의 동원, 더민주 선호도)이 중요한 영향력을 행사한 유의미한 변수로 확인되었다. 따라서 추가적으로 교육감 후보에 대한 선택 결정요인에 대한 분석을 통해서 이를 확인하였다. 모델 4가 이를 경험적으로 검증하였다. 모델 4의 종속 변수는 진보 교육감 후보(1) 대 보수·중도 교육감 후보(0) 조합에서 나타난 유권자들의 선택이다. 이 추가적인 분석의 목적을 달성하기 위해서 단체장 선거에서 나타난 유권자들이 선택을 조합하여(1: 진보, 0: 보수·중도)변수를 생성하여 분석에 포함시켰다.

먼저, 이념을 기준으로 한 유권자들의 단체장 후보 선택이 유권자들의 교육감 후보 선택에 유의미한 영향력을 행사한 것으로 확인되었다. 단체장에서 더민주·정의당 후보를 선택한 유권자는 교육감에서도 보수적이거나 중도적인 후보보다는 진보적인 후보를 선택할 확률이 높았다. 이 결과는 여러 가지 영향 가능 변수(더민주와 자한당에 대한 정서, 개인의 이념적 성향, 문재인 정부에 대한 평가)가 적절히 통제된 후 확인된 결과라는 점이 중요하다. 승산비를 통한 계수의 영향력을 평가할 때 이 변수의 영향력이 가장 컸다(2.759).

교육감 선거제도 조건과 관련된 교육감 직선제와 정당공천제에 대한 태도가 교육감 선거 투표선택에 중요한 영향을 미친 것으로 나타났다. 결과는 단체장·교육감 일관투표와 일치하였다. 직선제가 유지되어야한다는 입장을 가지거나 정당공천에

찬성할수록 교육감 선거에서 진보 후보를 선택할 가능성이 높았다.

정당관련 변수들 중에서는 앞서 모델1~3에서 일관되게 확인된 바와 같이 정당의 동원이 교육감 선거에서도 진보 후보를 지지하는데 유의미한 영향력을 행사하였다. 또한 자한당에 대한 정서적 태도가 교육감 후보결정에도 중요한 영향을 미친 변수로 나타났다.

지역 더미 변수 중에서 호남, 대구·경북, 대전 지역 더미 모두 교육감 선택에서 비진보 후보를 선택하는데 중요한 영향을 미친 변수로 나타났다. 경북과 대전의 결과는 예측 가능한 결과였다. 대구·경북은 보수 후보가 당선된 두 지역 이었다. 대전은 중도 후보가 유일하게 재선에 성공한 지역이었다. 호남은 앞서 집합자료 분석에서 논의한 대로 집권당의 정치적 텃밭으로 진보교육감이 당선되었지만 중도 후보들에 의해서 거센 도전에 직면한 곳이다. 이러한 조건이 작용한 것으로 추론된다. 사회경제적 변수 중에서는 유일하게 사무기술전문직 변수가 교육감 선거 선택에 중요한 영향을 미친 것으로 확인되었다.

## V. 결론과 함의

이 글의 목적은 2018년 제7회 전국동시지방선거로 치러진 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 세 가지 차원의 투표행태 (교육감선거 기권, 진보일관투표와 진보 분할투표, 교육감 후보 선택)를 경험적으로 분석하는 것이었다. 이를 통해서 유권자들의 투표행태가 적극적인 의사표시인지 동시선거로 치러진 단체장 선거에 편승한 투표행태에 대한 규명을 시도했다.

분석결과 요약하면 다음과 같다. 먼저, 외교·자사고 폐지 여부에 태도와 같은 교육 쟁점에 대한 태도는 유권자들의 교육감 선거 기권에만 유의미한 영향을 미쳤다. 또한, 교육감 선출과 관련된 제도적인 특성 중에서 직선제에 대한 태도는 직선제에 찬성할수록 교육감 선거에 참여하고, 단체장-교육감 후보모두 진보적인 후보를 선택할 확률이 높았고 교육감 선거에서도 보수·중도보다 진보후보에 투표할 확률이 높았다. 반면에 교육감후보에 대한 정당공천에 찬성할수록 진보 분할투표보다는 진

보 일관투표를 교육감 후보선택에서 진보 후보를 선택할 확률이 높았다. 교육감 선거에 대한 낮은 관심과 후보자들의 정책과 공약에 대한 무관심 우려와는 달리 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태는 교육정책과 관련된 쟁점과 교육감 후보선출의 제도적 쟁점에 의해서 중요한 영향을 받았던 것으로 나타났다.

하지만 동시에 정당관련 변수의 강한 영향력 또한 확인되었다. 교육감 선거 기권 모델~교육감 후보 선택 모델까지 네 가지 모델을 관통하여 일관되게 유의미한 영향력을 나타낸 변수는 정당 동원 변수였다. 흥미로운 결과는 정당동원 변수는 교육감 선거의 참여, 진보일관투표, 진보적인 교육감후보선택에 강한 긍정적인 영향력을 행사했다는 것이다. 또한 교육감 선거 선택에 대한 분석(모델4)을 통해서 단체장 선거 선택의 영향력이 확인되었다. 2018년 교육감 선거에서는 정당의 기호에 따라서 교육감 후보자를 찍는 ‘출투표 현상’은 나타나지 않았다. 이는 2014년 선거 이후 도입된 교육감 교호순번제의 효과가 아닌가 추론할 수 있다. 하지만 단체장 선거 선택의 영향력은 교육감 선거 선택에도 영향력을 미치는 이전효과(spill over effect)가 확인되었다.<sup>6)</sup>

이 글의 분석 결과를 중심으로 교육감 선출에 관한 그간의 논쟁에 대한 함의를 추론해 볼 수 있다. 먼저, 교육감선거에 대한 TV 토론 효과가 미미하다는 것이다. 시청률은 광역도지사에게 이어서 2위 차지하였지만 통계분석에서는 유의미한 효과를 찾을 수 없었다. 앞서 살펴본 대로 교육감 선거에서 여러 가지 제약에도 불구하고 유권자들이 후보자의 능력(31.67%)에 이어서 후보자의 정책과 공약(25.46%)을 고려하여 투표하였다고 응답하였다. 그렇다면 앞으로 중요한 과제는 TV 토론이 교육감 후보자들의 정책과 공약을 비교 분석할 수 있는 실질적인 도구가 될 수 있도록 개선하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 이 글의 분석 결과 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 결정하는 중요한 요인은 양면적이었다. 외교·자사고 폐지를 둘러싼 정책적 쟁점, 교육감

6) 이러한 분석 결과는 교육감 선거제도에 대한 시민들의 의견과도 대체로 일치한다. MBC가 2014년 6.3 지방선거 5개월여를 앞두고 실시한 '지방자치선거제도' 여론조사결과에 따르면 정당공천 없이 직선제로 치러지는 현행 교육감 선거제도에 대해서는 응답자의 절반 이상(55.8%)이 교육감은 사실상 정당과 연계돼 공동정책을 펼치고 있다고 봤고 독립적으로 교육정책을 펼치고 있다는 생각은 17.6%에 그쳤다 (MBC 여론조사결과 보고서, 리서치앤리서치 2014/01/11).

직선제·정당공천제를 둘러싼 제도적인 쟁점에 대한 태도가 중요한 요인으로 확인되었다. 또한 단체장 선거에서 행사했던 유권자들의 투표선택이 교육감 선거 선택에도 영향을 미쳤다. 정당 공천이 금지된다고 하더라도 교육감 선거에서 정당요인의 영향력을 배제될 수 없다는 것을 경험적으로 확인한 것이다. 그렇다면 두 가지 정책적 대안을 고민해야 할 것이다. 먼저, 정당공천 배제를 유지한다면 어떻게 교육감 선거에서 정당의 영향력을 최소화할 것인가 하는 것이다. 이를 위해서 교육감 선거가 미래의 교육 정책에 대한 실질적인 경쟁의 장이 될 수 있도록 여러 가지 제도적인 노력이 전제되어야 한다. 시급한 과제중의 하나는 입후보 요건과 선거 공영제와 같은 선거운동 방식의 변화라고 할 수 있다(음선필 2012). 또한, 현실적으로 가능한 대안은 동시 선거를 분리 선거로 전환하는 것일 것이다. 이 경우 이전 선거제도에서 나타난 무관심과 낮은 투표율, 대표성의 문제를 어떻게 극복할 것인가에 대한 방안이 고민되어야 할 것이다.<sup>7)</sup>

그동안 현행 정당배제 교육감 주민 직선에 대해서 현행 주민 직선제 유지, 교육감 후보 추천위원회 추천 후 지방의회 선출, (정당 공천 허용 또는 배제 유형의) 러닝메이트제와 임명제 전환과 같은 다양한 논의가 제시되었다. 이러한 논쟁이 적실성을 가지기 위해서는 교육감 선출 제도의 평가 기준에 대한 합의가 먼저 이루어져야 할 것이다. 교육감 선출과 관련된 현재의 여러 판결 이후 다양한 논의들이 제시되었고 이를 요약하면 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과 민주적 대표성이 교육감 선출과 관련된 중요한 기준이었다(안철현 2013). 지방 분권이 이루어지지 않은 현 상황에서 이러한 기준들을 한꺼번에 모두 충족시키는 제도적인 대안을 모색하기는 어렵다. 그렇다면 현 시점에서 가장 중요한 기준이 무엇인가 대한 사회적 합의를 도출하는 과정이 필요하다.

---

7) 나아가 교육감에 대한 정당 공천제를 도입하기 전단계로서 공동등록제 도입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 정당원의 교육감 후보자격 배제 조항과 정당의 교육감 선거 관여금지 조항 폐지를 통한 교육감 정당 공천제 도입이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 본질적으로 침해하지 않는다는 해석도 있다(정승운 2017).



## 참고문헌

- 서현진. 2014. “동시선거로 실시된 2014 교육감 선거의 유권자 투표행태에 관한 연구.” 『현대정치연구』7권 2호, 35-65.
- 손희권. 2005. “교육감 선출방법 개선 방안들에 대한 헌법적 검토.” 『한국교육』. 제32권 4호, 301-332.
- 안철현. 2013. “교육감 선출제도 논쟁 분석과 대안 모색” 『한국지방자치학회보』 제25권 제3호: 233-253
- 윤상호·허원제. 2014. 『교육감 선출제도의 문제점과 개선방향:교육감 직선제를 중심으로』 한국경제연구원 정책연구.
- 음선필. 2012. “지방교육자치시대의 교육감 선임방식 -정당배제형 직선제를 위한 변론(辯論)” 『홍익법학』 13권 제1호. 101-144.
- 이덕난·이정진. 2011. “주요국의 교육감 선출제도 및 시사점” 『이슈와 논점』 291호
- 이준한. 2009. “2010년 지방선거와 교육감 및 교육의원 선거의 동시실시에 따른 효과 예측.” 『한국지방자치학회보』. 제21권 3호, 101-118.
- 정승윤. 2017. “현행 주민직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 대한 연구” 『부산대학교 법학연구』 제58권 1호, 33-78.
- 조진만·윤상진. 2012. “광역단체장선거와 교육감선거 동시 실시와 유권자의 투표 선택: 경기도 사례에 대한 경험적 분석.” 『사회과학연구』20집 2호, 202-230.
- 중앙선거관리위원회. 2017. 『제7회 전국동시지방선거 유권자 의식조사』
- 리서치앤리서치, “MBC 여론조사결과 보고서”, 2014/01/11,  
<http://imnews.imbc.com/mbcpoll0113.pdf>
- 『연합뉴스』 (2011년 9월 8일).
- 『조선일보』 (2018년 6월 15일)

헌법재판 정보 2001헌마710(현재 2004. 3. 25)

[http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=7756&eventNo=2001%ED%97%8C%EB%A7%88710&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=](http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=7756&eventNo=2001%ED%97%8C%EB%A7%88710&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=)  
(검색일. 2018. 08.01)

헌법재판정보 2014헌마 662(현재 2015. 11.26)

[http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths\\_pr0101\\_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=41834&eventNo=2014%ED%97%8C%EB%A7%88662&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=](http://search.ccourt.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do?seq=0&cname=&eventNum=41834&eventNo=2014%ED%97%8C%EB%A7%88662&pubFlag=0&cId=010200&selectFont=)  
(검색일. 2018.07.25.)

한국정치학회 KPSA

# 15

## 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가

이재묵 (한국외국어대학교)



## 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동 평가

이재묵 (한국외국어대학교)

### 1. 서론: 선거관리와 선거품질

선거과정은 대의민주주의의 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다. 즉, 유권자들은 선거과정을 통해 그들의 정치적 이해와 요구를 표출하고, 이를 위한 대표자를 선출함으로써 그들의 목소리를 제도권 정치과정 속에서 지속적으로 실현시키고자 하는데, 이러한 일련의 과정이 대의제의 본질이라 할 수 있다(Ashworth 2012; Ferejohn 1974; Easton 1965). 따라서 이상적 관점에서 그들의 요구가 정책이라는 정치적 결과물로 산출될 수 있을 때, 결과적으로 민주적 정치과정 전반에 대한 시민들의 만족감은 증대될 수 있을 것이다.

그러나 민주주의에 대한 일반 유권자들의 만족 수준은 그다지 높지 못한 반면, 오히려 불만족의 수준이 시간이 지남에 따라 더욱 높아지고 있다. 그리고 이러한 현상은 민주주의의 위기(the crisis of democracy)로서 간주되기도 한다(Ercan and Gagnon 2014). 이는 비단 일부 국가들에서만 나타나는 것이 아니라 전 세계적인 추세라는 점에서 한국 역시 예외가 아니다(강신구 2012). 실제로, 국내 연구자들 사이에서도 민주주의에 대한 불만족은 유권자들의 정치참여를 하락시킬 뿐만 아니라 건강한 대의민주주의의 기반에도 상당한 위협을 가할 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다(강우진 2013; 강원택 2008).

한편, 민주주의의 만족감은 선거결과의 승자와 패자 간에 차별적일 수 있음이 여러 연구를 통해 밝혀진 바 있다(Anderson and Guillory 1997; Anderson and Tverdova 2001; Singh et al. 2012). 즉, 선거에서 승리한 정치집단 및 그 추종세력은 패배한 집단 및 세력에 비해 더 높은 수준의 민주주의 만족감을 보인다는 것이다. 선거에서의 승자가 패자에 비해 민주적 제도에 대해 상대적으로 더 높은 만족도를 보인다는 설

명은 일견 당연해 보이며 논리적으로도 타당해 보일 수 있다. 그러나 민주적 선거경쟁을 포함한 민주적 시스템 전반에 대한 사회 구성원들의 일반적 만족 수준, 그리고 시민들이 민주주의 체제를 “마을 안의 유일한 게임(the only game in town)”으로 받아들이는 그 정도가 민주정부의 정통성 및 민주주의의 공고화와 밀접히 연관되어 있다는 점에서 기존 민주주의 제도에 대한 시민들의 불만족 문제를 결코 가벼이 여겨서는 안 될 것이다(Shin and Wells 2005; Huang et al. 2008; Lindberg 2006).

그럼에도 불구하고 선거경쟁이 존재하는 대의민주주의 체제 하에서 경쟁 결과에 대해 더 또는 덜 만족하는 입장차의 존재는 불가피하기 때문에, 최근에는 선거경쟁의 승자와 패자 간 만족감의 격차를 줄이기 위한 제도적 노력이 이루어지기도 하고 있다. 예를 들면, 비례성이 높아 합의제 유형의 민주주의 제도로 분류되는 비례제 선거제도가 승자독식(winner-takes-all)의 다수제 선거제도에 비해 승자와 패자 간의 선거결과에 대한 만족도 차이를 다소 줄여줄 수 있다는 레이파르트(Lijphart 1984)류(類)의 논의들이 이 그룹에 속하는 대표적 설명이라 할 수 있다(Singh 2014; Anerson and Guillory 1997). 그러나 다수제와 비례제 간 우열에 대한 상반된 주장이 존재할 뿐만 아니라, 선거제도가 정치공동체의 역사와 문화 등 경로의존성 속에서 발전되어 왔다는 점, 그리고 선거제도의 변경에 따른 또 다른 문제점 유발 등에 대한 우려 때문에 최근에는 선거제도 개혁 그 자체보다 선거과정의 질적 측면 즉, 공정한 선거 관리에 대한 관심이 제기되고 있다(조진만 외 2015; 조진만 2015; 조영호 외 2013; 김용철·조영호 2013; 김용철 2011; 임성호 2008a; Hall et al. 2009; Birch 2008; Elklit and Reynolds 2001).

따라서 선거관리는 대의민주주의의 핵심기제인 선거과정을 보다 공정하고 자유롭게 유지하는데 핵심적일 뿐만 아니라, 궁극적으로 민주정부의 정통성 및 안정성 그리고 더 나아가 민주주의의 공고화에도 필수적이라는 점에서 매우 중요하다(Bogaards 2009; Ekman 2009). 즉, 대의민주주의에서 정치지도자의 정통성(legitimacy)은 선거과정을 통한 유권자들의 정치적 결정의 결과물로서 부여된다는 점에서 공정한 선거관리의 문제는 상당한 중요성을 갖게 된다(Schumpeter 1943; 조진만 2015; 김용철·조영호 2013). 실제로 선거과정의 절차적 차원에서 치명적인 흠결이 발견된다면, 그러한 선거결과를 전체 유권자들이 납득하기 어려워질 수 있다.

더욱이, 선거경쟁의 패자집단이 그 결과에 불복할 경우 정치지도자의 국정운영에는 상당한 장애요인이 발생하게 되고, 결국 이 문제는 자칫 통치의 위기로까지 이어질 수도 있다.

그렇다면 선거관리의 수준을 높임으로써 선거품질을 유지하는 노력은 어떻게 현실적으로 이뤄질 수 있으며, 그것의 결과는 어떠할까? 가장 먼저, 선거관리를 수행하는 기관-즉, 한국에서의 선거관리위원회-의 독립성과 전문성이 보장되어야만 한다. 실제로, 하틀린과 그의 동료들(Hartlyn et al. 2008)의 연구에 따르면, 선거관리기관의 독립성과 전문성이 선거품질에 주요한 영향력을 행사하는 것으로 밝혀진 바 있다. 그리고 결과적 측면에서, 선거관리의 전문성과 이에 따른 공정성의 보장은 유권자들의 선거과정에 대한 신뢰수준을 높여주기도 하며(Alvarez et al. 2012), 선거품질의 성공적 관리는 유권자들의 민주주의에 대한 만족감에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(조영호 외 2013; Lindberg 2006; Robbins and Tessler 2012; Weatherford 1992). 뿐만 아니라, 공정한 선거관리는 민주주의 위기의 신호(signal)로 종종 간주되는 낮은 정치참여 수준을 다시금 제고할 수 있을 것으로 기대되기도 한다(Seligson and Booth 1995; 강경태 2003). 결국, 높은 수준의 선거관리를 통한 선거품질의 유지는 대의민주주의의 성공을 위한 핵심요소라고 할 수 있다(Pastor 1999).

선거관리는 ‘공정(fair)’과 ‘자유(free)’의 두 가지 주요한 원칙에 근거하여 이루어질 필요가 있다(Hartyn et al. 2008; Goodwin-Gill 1994; Elklit and Svensson 1997; Dahl 1998; 홍재우 2010; 김용철 2011; 조진만 2015; 이한수 2017). 선거에서의 자유란, 민주주의의 주체로서 개인이 정치적 선택에 있어서 그 어떠한 외부의 간섭 및 압력도 받지 않는 상태를 의미한다(Elklit and Svensson 1997). 즉, 이는 정치참여의 자유라고도 할 수 있는데, 선거에서 이러한 자유는 정당이나 후보자에 대해 유권자의 알 권리, 표현의 자유, 그리고 집회 및 결사의 자유로서 나타날 수 있다. 또한 정당 및 후보자의 입장에서는, 선거경쟁에 자유롭게 출마하거나, 유권자들에게 자신의 의견을 자유롭게 피력하는 선거활동에서의 자유로서 나타난다(김용철 2011).

한편, 선거에서 공정의 원칙이란 개인의 사회경제적 배경의 차이를 떠나 모두가 동등하게 권리를 행사할 수 있는, 말하자면 ‘동등한 이들에 대한 동등한 대우(equal treatment of equals)’의 원칙을 의미한다(Elklit and Svensson 1997; Mozaffar and

Schedler 2002). 즉, 모든 후보자가 동등한 선거규칙 하에서 동등한 자원을 통해 선거경쟁을 할 수 있어야 한다는 것이다(김용철 2011). 이는 선거경쟁의 장이 공평하게 보장될 수 있어야만 함을 의미하는데, 결국 게임의 승자와 패자가 미리 정해지거나 게임이 편파적으로 기울어진 경기장에서 진행되는 것을 제도적으로 방지하는 것을 말한다. 실제 선거과정에서 공정의 원칙은 정당 및 후보자가 그들의 정보를 왜곡이나 편향 없이 유권자들에게 전달하고, 상호 경쟁과정에서 균등한 선거운동기간과 균등한 선거운동비용을 제공받는 것으로 나타날 수 있다. 그리고 가장 중요하게는 이러한 공정의 원칙이 선거과정에서 충분히 보장되고, 이를 어길 시에는 그에 합당한 책임을 지게 하는 공명정대한 선거관리기관이 존재해야만 할 것이다. 따라서 <표 1>에서와 같이 자유와 공정의 원칙이 충분히 실현된다면, 결과적으로 선거의 ‘절차적 측면’을 보장함으로써 민주 정부의 정통성과 민주주의의 안정성을 기대할 수 있을 것이다(김용철·조영호 2013).

<표 1> 자유와 공정의 원칙: 유권자, 후보자, 선거관리위원회

	자유(freedom)	공정(fairness)
유권자	-정당 및 후보자에 대한 정보권 -표현의 자유 -집회 및 결사의 자유	
정당 및 후보자	-입후보의 자유 -자유로운 선거활동	-후보자 정보의 왜곡없는 전달 -균등한 선거운동기간 -선거운동비용의 형평성
선거관리위원회 및 국가기관		-공명정대한 선거관리

\* 출처: 김용철(2011, 87)

그러나 앞서 논의된 자유와 공정의 기준은 높은 수준의 선거관리를 통한 선거품질 향상 및 유지를 위한 절차적 수단에 불과할 수도 있다. 실제 선거과정에서 때로 더 중요한 사실은 선거가 유권자들의 동등한 참여와 자유로운 경쟁을 얼마나 잘 구현해 낼 수 있느냐의 문제일 것이다. 다시 말해, 민주적 선거품질을 유지하기 위해서는 원칙에 입각한 절차적 접근과 별도로 실질적 차원에서 선거의 ‘과정적 측면’, 즉 자유로운 참여와 경쟁을 보장하는 노력이 필요할 것이다(김용철·조영호 2013). 여기서 과정적 접근이란 실제 선거과정이 궁극적으로 ‘유권자들의 동등한 참여와



후보자들의 자유로운 경쟁을 얼마나 잘 구현해내는가?’의 문제와 직결된다(Dahl 1971; Lindberg 2006; Birch 2012). 따라서 선거관리는 원칙적 차원에서의 절차적 측면뿐 아니라 실질적 차원에서의 과정적 측면 역시 포괄해낼 수 있어야 한다.

이러한 맥락에서 선거관리의 유형을 소극적 행정관리형과 적극적 정치발전형으로 구분한 임성호(2008a)의 연구는 주목할 만하다. 그는 선거관리의 범위가 규정하기에 따라 매우 달라질 수 있음을 지적했다. 만약 선거관리를 소극적 행정관리형으로 바라본다면, 선거관리는 앞선 절차적 측면을 강화하는 목적을 갖게 된다. 따라서 행정관리형 선거관리는 이미 명문화된 실정법의 규정에 따라 선거가 공정하게 진행될 수 있도록 일종의 감시자 및 중재자 역할을 강조한다. 이러한 행정관리형 선거관리는 선거정치의 사법화 및 정당의 정치력 약화, 그리고 정치권에 대한 일반 유권자들의 높은 불신이라는 현실 속에서 그 중요성이 여전히 존재한다(조영호 2014).

반면, 선거관리를 적극적 의미에서의 정치발전형으로 받아들인다면, 이는 과정적 측면과 더욱 관련성이 깊다. 즉, 정치발전형 선거관리는 실질적 차원에서 보다 적극적으로 민주적 가치를 선거과정에서 구현하는 것을 목표로 한다. 말하자면, 선거관리기구 역시 민주주의의 주요 정치행위자 중 하나라는 점에서 민주주의와 정치발전을 위해 적극적인 역할을 맡아야 할 것을 강조한다(김종철 2004). 이러한 정치발전형 선거관리는 투표율의 하락과 정치참여의 약화, 그리고 정치에 대한 불신과 무관심이 만연하는 민주주의 위기의 맥락 속에서 한편으로 크게 주목받고 있다.

## 2. 한국의 선거관리위원회: 헌법적 지위, 연원, 주요업무

한국에서 선거관리위원회는 선거관리에 대한 독립적인 권한과 임무를 부여받은 헌법기관이다. 우리 헌법 제114조는 국민투표의 공정한 관리, 정당에 관한 사무처리를 선거관리위원회의 역할로 규정하고 있으며 선관위의 구성과 위원의 지위에 대해서도 명시하고 있다. 즉, 선거관리위원회는 대의민주주의의 핵심 구성요소인 선거에 대한 제반 사항을 관장하는 유일한 헌법 기구인 것이다. 이와 같은 선거관리위원회의 지위는 대의민주주의 하에서 다음의 필요성에 의해 정당화된다. 우선, 선거관리위원회는 선거의 완전성(electoral integrity) 확보에 대한 국민적 요구에 기초하고

있으며 둘째, 이를 위해 선거관리기구의 중립성과 독립성은 반드시 전제되어야 한다. 셋째, 국민의 정치적 의사형성에 관한 것으로 선거관리위원회는 대의민주주의 발전을 위한 지원자 역할을 충실히 수행해야 한다. 마지막으로, 입헌민주체제를 위한 권력통제기관으로, 기능적 권력분립에 따라 입헌민주주의 체제를 강화해야 한다(음선필 2015).

이처럼 한국의 선거관리위원회는 고유한 헌법적 지위 하에 선거관리와 관련된 역할을 관장하고 있다. 그러나 현재의 위상과 역할은 한국 정치의 흐름 속에서 변화하고 발전을 거듭했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 특히, 1963년에 헌법적 권한을 부여받은 이후로 본격적인 역할 확대가 이루어졌고, 이는 한국 민주주의의 발전과 맥을 같이했다. 먼저, 선거관리위원회의 연원은 1948년 정부수립에서 찾을 수 있는데, 제정헌법과 1952년 및 1953년의 개정헌법은 선거에 관한 사항을 법률로 정하도록 하였을 뿐 선거관리기구의 헌법적 지위를 명시하지 않았다. 단지 1950년 국회의원선거법에서 최초로 ‘중앙선거위원회’가 설치되었는데, 이는 내무부 산하의 기구로서 중립성과 독립성을 확보하기 어려운 구조였다(한국공법학회 2014).

선거관리위원회의 헌법적 지위는 1963년 중앙선거관리위원회의 창설과 함께 부여되는데,<sup>1)</sup> 이는 1960년 3·15 부정선거를 계기로 공정한 선거에 대한 사회적 요구가 증대한 것에 일정 정도 기인한다. 이로써 선거관리위원회는 중앙선거위원회의 창설과 함께 각종 선거법 및 국민투표에 대한 공정한 관리와 선거권자의 주권의식 함양에 관한 업무를 수행했다. 즉, 선거관리위원회는 창설 이래 선거 사무의 관리에 초점을 두며 절차적 민주주의 확립에 기여했다. 1987년 민주화의 진전을 계기로 자유롭고 공정한 선거를 제도적으로 관장할 필요성이 증대되었고, 선거관리위원회의 역할도 보다 실질적이고 적극적으로 변화하게 된다. 실제로, 선관위는 위법선거운동에 대한 예방·단속·감시 활동을 체계적으로 전개하며 그 범위와 권한을 지속적으로 강화해 나가게 된다. 특히, 2004년에는 정치관계법 개정안을 제시하여 정치개혁의 토대를 주도하고(홍석한 2014), 유권자의 선거 참여권을 보장 및 편의성을 제공하기 위한 활

1) 1962년 12월 26일 제3공화국의 제5차 헌법 개정 시에 선거관리위원회를 헌법기관으로 규정했으며, 1963년 1월 선거관리위원회법이 제정·공포되었고 1963년 중앙선거관리위원회가 창설되었다(행정안전부 국가기록원, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006050>).

동을 전개하며 실질적 민주주의 확립과 정치발전에 기여한다는 평가를 받고 있다. 요컨대, 선거관리위원회는 민주화를 계기로 ‘선거의 공정한 관리’라는 행정관리형 모델에서 실질적 민주주의 정착에 기여하는 적극적 정치발전형 모델로 변화해 왔으며(이종우 2009), 이제 한국 민주주의의 핵심적인 축으로 자리하고 있다.

현재 선거관리위원회가 관장하고 있는 주요 업무는 <표 2>를 통해 확인할 수 있다. 주요하게는 각종 선거관리, 정당의 사무관리, 정치자금 사무관리, 민주시민 정치교육, 선거·정치제도 연구로 나누어지는데, 이는 선거관리위원회의 업무가 단순 선거사무뿐만 아니라, 정책선거라는 건전한 정치문화의 조성 and 민주주의에 관한 시민교육 등 다양한 범위를 포함하고 있음을 시사한다.

〈표 2〉 선거관리위원회 업무 범위

업무	내용
각종 선거관리	-공직선거관리: 공직선거법에 규정된 선거 관리, 선거사무관리 -선거비용관리 -국민투표관리, 위탁선거관리, 주민투표관리, 주민소환투표 관리 -정당의 당내경선사무의 관리
정당 사무관리	-정당등록에 관한 사무 -정책추진에 대한 실적공개 및 정책토론회 개최 -정책정당으로의 발전과 지원에 관한 사무
정치자금 사무관리	-후원회 등록에 관한 사무, 후원회 모금 및 기부상황 감독 -국고보조금 지급 및 지출상황 감독, 기탁금의 수탁 및 배분 -정당 및 후원회 등의 회계보고 접수 및 확인·조사 -정치자금 모금지원 및 정치자금 사무처리 지원
민주시민 정치교육	-시민의식 개선을 위한 홍보, 선거연수원에서의 연수 -민주주의 해외전파, 통일대비 민주시민정치교육 준비
선거·정치제도 연구	-국제교류·협력, 선거·정치제도 및 선거시스템 연구

\* 출처: 중앙선거관리위원회

특히, 제7회 전국동시지방선거를 앞두고 선관위가 발표한 <표 3>의 ‘선거관리위원회의 2018년 중점계획’을 통해 선관위의 선거관리 기능을 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 제7회 지방선거에서의 성공적인 관리를 위해 선관위는 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현, 국민소통 강화로 국민의 참여 분위기 조성, 자유롭고 정의로운 공정선거 실현을 중점 과제로 설정했다.

우선, 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현은 선거관리의 핵심적인 부분으로 유권자의 알 권리와 편의를 보장하고 정책 중심의 선거방송토론을 운영하는 것이다. 사전투표소의 확대, 이동투표, 인터넷 투표, 개표의 공정성 강화 등이 여기에 포함된다. 한편, 자유롭고 정의로운 공정선거의 실현은 자유와 공정의 조화를 목표로 한다. 이를 위해 예방·단속 활동을 전개하는데 구체적으로는 언론의 보도 공정성을 확보, 정치자금 투명성 강화, 선거여론조사의 객관성, 신뢰성 확보가 해당된다.

〈표 3〉 선거관리위원회의 2018년 중점과제 및 세부계획

1. 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현	2. 국민소통 강화로 범국민적 참여분위기 조성	3. 자유롭고 정의로운 공정선거 실현
<ul style="list-style-type: none"> <li>-제7회 전국동시지방선거 완벽한 관리</li> <li>-고객 지향의 법규안내 서비스 제공</li> <li>-정책 중심의 선거방송토론 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-제7회 전국동시지방선거 참여 제고</li> <li>-국민 신뢰 확보를 위한 대국민소통 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-신뢰받는 예방·단속활동 전개</li> <li>-유권자의 판단을 왜곡하는 사이버선거범죄 대응 철저</li> <li>-정치자금 투명성 강화</li> <li>-인터넷 선거보도 공정성 확보</li> <li>-선거여론조사의 객관성·신뢰성 확보</li> </ul>
4. 성숙한 민주주의를 위한 민주시민 양성	5. 사회갈등 해소를 위한 선거지원 강화	6. 국민 기대에 부응하는 건전한 정치문화 확산
<ul style="list-style-type: none"> <li>-효과적인 민주시민교육 추진체계 구축</li> <li>-국민과 함께하는 민주시민 교육 활성화</li> <li>-아름다운 선거 확산을 위한 민주시민의식 함양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사회 각 분야의 온라인투표 이용 활성화</li> <li>-위탁선거 및 주민투표의 공정한 관리</li> <li>-위탁선거 등의 선거질서 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정당발전을 위한 정당운영 지원 강화</li> <li>-정당 당내경선의 흠 없는 관리·지원</li> <li>-정치자금 후원문화 활성화</li> </ul>
7. 위원회의 미래를 대비하는 조직역량 강화	8. 변화에 대응하는 선진정치 환경 조성	9. 세계민주주의 확산을 위한 국제협력 증진
<ul style="list-style-type: none"> <li>-건강한 조직문화 조성으로 조직 경쟁력 제고</li> <li>-합리적 인사관리로 조직역량 극대화</li> <li>-조직과 구성원이 함께 발전하는 선순환 감사</li> <li>-미래경쟁력 확보를 위한 인재 양성</li> <li>-정보통신·기록정보의 안정적 관리 및 서비스 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정치관계법제 선진화 및 법규운용 신뢰성 강화</li> <li>-환경변화에 적합한 선거관리체계 구축</li> <li>-투·개표 장비 선진화 및 안정적 운영</li> <li>-헌법 개정 국민투표 실시 대비 철저</li> <li>-제21대 국회의원선거 선거구획정위원회 설치·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국제교류·협력 강화를 통한 국제 업무역량 제고</li> <li>-A-WEB의 성공적인 국제기구 전환 추진 및 위상 제고</li> <li>-한국 선거제도 등 해외 전파로 세계민주주의 발전 기여</li> </ul>

\* 출처: 중앙선거관리위원회

한편, 제7회 지방선거를 앞두고 성공적 선거관리의 대비 차원에서 공직선거법이 개정되었다. 아래의 <표 4>에서 볼 수 있듯, 개정은 크게 세 가지 목적 즉 ‘유권자의 알 권리 강화’, ‘투표편의 강화’, 그리고 ‘선거제도의 합리적 개선’을 위해 이루어졌다. 먼저, 유권자의 알 권리를 강화하기 위해 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 불참자에 대한 제재를 강화하였다. 정당한 사유 없이 대담·토론회에 불참한 사람에 대한 과태료를 ‘400만원 이하’에서 ‘1,000만원 이하’로 상향하였으며, 해당 불참 사실을 인터넷 홈페이지에 게시하는 것이다(「공직선거법」 제82조 2 및 제261조 제3항 제3의 2호). 다음으로, 이번 개정은 시각장애인을 위한 선거공보 작성방법을 개선하고자 하였다. 이는 점자형 선거공보를 대신하여 책자형 선거공보에 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드 표시를 허용하도록 개정을 진행했다(「공직선거법」 제65조 4).

한편, 투표편의 강화는 후보자와 유권자 측면에서 각각 이루어졌다. 우선 후보자 선거운동의 자유 및 평등을 보장하기 위하여 첫째, 배우자가 없는 예비후보자는 지정한 1명이 명함 배우와 지지 호소를 가능하게 했고(「공직선거법」 제60조 제3항 제2의 2호). 둘째, 현수막 매수 제한을 선거구 내 읍·면·동 수의 2배 이내에서 현수막 게시를 가능케 했다(「공직선거법」 제67조 1). 한편 유권자의 투표 편의를 보장하는 노력의 일환으로 고령자·장애인·임산부 등 이동 약자의 투표소 위치 확보를 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하도록 제정했다.

마지막으로 선거제도의 합리적 개선이라는 목표 하에 진행된 공직선거법의 개정은 첫째, 가산점 부여 당내경선 미선출자의 입후보를 제한하는 것이다. 이는 여성이나 장애인 등 당헌·당규에 따라 가산점 등을 부여하여 실시한 당내경선에서 탈락한 후보자는 해당 선거구에 후보자로 등록할 수 없도록 한다. 둘째, 무소속후보자 추천장 허위작성 벌칙을 신설했는데, 추천선거권자의 서명이나 인영을 위조·변조하는 등의 방법으로 선거권자로부터 허위의 추천을 받는 때에는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금을 부과하는 내용이다. 셋째, 선거부정감시단의 명칭을 공정선거지원단으로 개정했다.

<표 4> 2018년 개정 공직선거법의 주요 내용

목적	항목	내용
유권자의 알 권리 강화	선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 불참자 제재 강화	-과태료 상향(400만원→1,000만원) 부과 -불참 사실 인터넷 홈페이지 게시
	시각장애인을 위한 선거공보 작성방법 개선	-음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시
투표 편의 강화	고령자·장애인·임산부 등 이동약자의 투표편의 강화	-투표소 접근 편의를 위한 제반 시설의 설치 -적절한 투표소 위치 확보 등을 규칙으로 정함
	예비후보자간 기회 균등 및 선거운동의 자유 확대	-배우자가 없는 예비후보자는 지정한 1명이 명함 배부 및 지지 호소 가능 -후보자 게시 거리 현수막 개수 제한 완화
선거제도의 합리적 개선	가산점 부여 당내경선 미선출자의 입후보 제한	-당내경선에 여성·장애인 등 가산점 등을 부여 -당내경선에서 선출되지 아니한 후보자는 해당 선거구에 입후보 제한
	무소속후보자 추천장 허위작성 제재 신설	-1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금
	선거부정감시단 명칭 변경	-공정선거지원단으로 명칭 변경 및 설치목적에 공정선거 지원 추가

\* 출처: 선거관리위원회 홈페이지 및 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

### 3. 제7회 전국동시지방선거에서 선거관리위원회의 관리활동

제7회 전국동시지방선거 기간 동안 전개된 선거관리위원회의 관리활동은 선거운동 기간, 선거일 당일, 그리고 선거 이후를 통해 실로 광범위하게 이루어졌다. 이는 공명선거 실현, 유권자 중심의 선거사무 구현, 선거참여 분위기 조성 등, 선관위가 제시한 핵심과제의 실현이라는 선거관리 목표의 큰 틀에서 이해될 수 있을 것이다. 따라서 이번 지방선거에서 선관위는 개정 공직선거법을 바탕으로 다양한 관리활동을 전개하였으며, 이는 아래 <표 5>에 정리되어 있다.

우선 이번 지방선거에서 선관위는 유권자의 투표 편의를 강화하기 위해 크게 세 가지 부문에서 활동을 진행하였다. 첫째, 접근성이 좋은 투표소 설치를 통한 투표 편의 보장으로, 1층 또는 승강기 등이 설비된 장소에 투표소를 설치하고자 하였으며(전체 투표소의 98.3% 실행), 이것이 부득이하게 여의치 않을 경우 임시경사로 및 임시 기표소를 설치하여 이동 약자의 투표 편의를 보장하고자 하였다. 둘째, 투표시

간 보장을 위하여 고용자가 근로자에게 투표시간을 제공하지 않을 시에는 과태료를 부과하여, 근로자의 투표시간 청구권을 보장하고자 하였다. 마지막으로, 장애인·외국인·다문화가정을 위한 투표 참여 독려 방안으로 차량 지원, 거소투표 허용, 투표 보조용구 비치, 수어 통역사 배치, 외국어 투표안내문 제작 등을 진행하였다.

다음으로, 선관위는 이번 지방선거에서도 선거관리의 핵심 업무라 할 수 있는 투·개표의 공정성과 투명성 확보를 위한 활동을 지속 전개하였다. 이와 관련하여 선관위는 개표과정의 투명성을 강화하기 위해 일반 유권자로 구성된 개표참관인(선거권자 신청 개표참관인)을 배치하였으며, 언론사 및 포털사이트에 개표결과를 실시간으로 제공하였다. 또한 공정하고 정확한 개표관리의 일환으로 각 정당이 지정한 참관인과 함께 개표 전날 투표지 분류기 모의시험 실시, 사전투표함·우편투표함의 개표소 이동 시 개표참관인과 정당추천 선관위원 동행, 개표시 투표지 분류기를 통과한 투표지를 개표사무관계자들이 심사계수기로 전량 육안확인 등을 진행하였다.

한편, 지방선거 참여 분위기를 조성하기 위하여 투표 참여 독려, 선거 정보 제공 등의 홍보활동을 실시했는데, 구체적으로 연예인과 스포츠 선수의 ‘아이 보트 챌린지 (I Vote Challenge)’, 사전투표 생중계, 지역 단체·명소와 함께하는 선거캠페인 진행을 통하여 투표율 제고를 증진하고자 하였다. 이와 더불어 공약 중심의 정책선거 실현을 위하여 후보자토론회 실시 및 ‘우리 동네 공약 지도’ 서비스를 제공하는 등의 홍보활동 또한 전개하였다.

마지막으로, 후보자 및 정당의 공정하고 평등한 경쟁을 위한 예방·단속 역시 꾸준히 실시되었다. 예를 들어, 선관위는 이번 선거에서 선거법 위반 사항에 대한 단속을 진행하여 공직선거법을 위반한 공무원, 불공정한 여론조사 결과 및 허위사실을 공표한 언론사에 대해 조치를 취하였다. 또한, 다른 한편으로는 선거가 끝난 후 실시되는 선거자금 감시 조사를 강화하여 선거비용의 투명성에 대한 국민적 관심을 반영하고자 하였다. 특히 ‘선거비용 실사 TF’를 구성하여 선거비용 보전청구서와 회계보고서에 대한 심사 및 조사를 단계적으로 진행하고자 하였다. 그리고 공직선거법 위반 사항에 대한 감시 기능도 충실히 수행하여, 이번 선거 이후 선거법 위반 사항에 대해서는 고발, 수사 의뢰, 또는 경고 조치를 취하기도 하였다.

〈표 5〉 제7회 지방선거 선거관리위원회의 주요 관리활동

목적	항목	내용
유권자의 투표 편의 강화	투표 편의를 위한 투표소 설치	-투표소를 1층 또는 승강기 등이 설치된 장소에 설치(98.3%) -2층 이상의 건물에 투표소 설치 시, 임시경사로 및 임시기표소 설치
	근로자의 투표시간 청구권 보장	-사전투표 기간과 선거일에 근로자는 고용자에게 투표시간을 청구할 수 있으며, 이를 보장하지 않을 시 고용자에게 과태료(1천만 원) 부과
	장애인, 외국인, 다문화가정의 투표 편의 제공	-거동이 불편한 선거인에게 투표편의 차량 지원 및 거동이 불가능한 선거인에게 거소투표 허용 -시각장애인을 위한 점자형 투표보조용구 비치 -청각장애인을 위한 수어(수화) 통역사 배치 -외국인·다문화가정을 위한 외국어 투표안내문 제작 및 지역별 투표 체험 교실 운영
공정하고 정확한 투·개표관리	투·개표과정의 투명성 강화	-일반 유권자로 구성된 개표참관인 1,700명 배치 -개표결과에 대한 실시간 공개 및 제공
	공정하고 정확한 개표관리	-각 정당의 참관인과 함께 투표지분류기 모의시험 실시 -관내 사전투표함·관외 사전투표지·거소투표지 이동 시, 개표참관인과 정당추천 선관위원 동행 -투표지분류기를 거친 투표지에 대해 개표사무인력(10만 5천여 명)이 심사계수기로 육안 확인
투표율 증진을 위한 홍보활동	선거 참여 제고	-연예인과 스포츠 선수의 ‘아이보트 챌린지 (I Vote Challenge)’ 캠페인 추진 -지역 단체·명소와 함께하는 선거 캠페인 진행 -사전투표소 현장 생중계
	선거제도 및 정당/후보자 공약	-투·개표 생중계 및 후보자토론회 등 24시간 선거정보 제공 -‘우리 동네 공약 지도’ 서비스 제공
예방·단속 활동	선거자금 감시 조사	-‘선거비용 실사 TF’를 구성하여 선거비용 보전청구서와 회계보고서에 대한 조사 진행
	선거법 위반 감시 단속	-공직선거법을 위반사항에 대해 고발, 수사 의뢰, 경고 조치 -불공정 여론조사 단속 및 조치

\* 출처: 선거관리위원회 홈페이지



#### 4. 선거과정 및 관리활동에 대한 평가

과거 권위주의 정부 하에서 한 때 우리 선거가 부정부패와 금권선거로 얼룩졌던 시절이 있었고, 이러한 부정선거의 경험이 유권자들로 하여금 선거에 대한 부정적 인식을 갖게 하기도 하였다. 그러나 민주화의 진전과 함께 한국 선거의 민주적 품질은 상당히 제고되었으며, 여기에는 유권자의 시민의식 증진과 함께 올바른 선거문화를 정착시키고자 하는 선거관리위원회의 역할과 노력도 일정 정도 기여했다고 평가할 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 선거과정에서 과거와 같은 선거부정과 관련된 선거 문제는 상당 부분 해소되었다고 할 수 있으나, 성숙한 유권자들의 눈에 우리 선거과정에는 여전히 개선되어야 할 문제점들이 존재한다.

그렇다면, 유권자들의 눈에 비친 이번 지방선거에서의 가장 큰 문제점은 무엇일까? 또한 오늘날 한국 선거과정에 존재하는 몇 가지 큰 문제점들을 해소하기 위한 방안은 무엇이며, 문제해결 과정에 있어서 선관위가 기여할 수 있는 역할에는 또 어떤 것들이 있을까? 이러한 물음들에 답하기 위하여 본 연구는 이번 지방선거 이후 한국정치학회가 외부평가의 일환으로 실시한 유권자 의식조사 결과와 전문가 조사 결과를 활용한다. 우선, 유권자 의식조사는 한국정치학회가 전문조사기관인 리서치앤리서치(R&R)에 의뢰하여 지방선거 직후인 2018년 6월 19일~7월 6일(17일간) 동안 전국에서 1,000명의 19세 이상 유권자를 무작위 추출하여 면접조사를 실시한 결과이다. 설문대상자는 주민등록인구 기준으로 지역, 성별, 연령을 고려한 비례할당 표본추출을 통해 선정되었으며, 표본의 신뢰수준은 95%이며, 오차범위는  $\pm 3.1\%$ 이다. 한편, 전문가 조사는 학계, 언론계, 정치권 및 시민단체에 속하는 전문가 인사 133명을 대상으로 2018년 7월 26일~8월 5일(10일간) 동안 실시한 온라인 조사 결과이다.

〈표 6〉 이번 선거에서 가장 큰 문제점

내용	유권자 조사	전문가 조사
비방·흑색선전	27.10 (271)	13.53 (18)
지역감정유발	8.80 (88)	0.75 (1)
공무원 등의 선거관여	6.00 (60)	0.75 (1)
정책 경쟁의 부재	8.90 (89)	60.15 (80)
유권자의 신고의식 결여	8.50 (85)	0.00 (0)
비현실적인 공약	17.20 (172)	8.27 (11)
정당들의 후보경선과정의 불공정성	13.40 (134)	11.28 (15)
언론 보도의 편파성	8.00 (80)	5.26 (7)
돈봉투·선물·선심관광·음식물 등의 전달 행위	2.10 (21)	0.00 (0)
계	100 (1,000)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

우선 이 설문조사 결과에 따르면, 27.1%의 유권자들이 이번 지방선거에서 가장 큰 문제점으로 “비방과 흑색선전”을 꼽은 반면, 금권선거(돈봉투, 선심관광, 식사 제공 등) 문제를 가장 심각하게 인식한 비율은 약 2.1% 그쳤다. 전문가 조사결과에서는 금권선거 문제를 선택한 응답자가 단 1명도 없었는데 이는 우리 선거과정에서 돈과 관련된 선거 부정문제는 이제 더 이상 큰 이슈가 될 수 없다는 사실을 확인시켜주고 있는 것이다. 다만, 문제는 20대 총선과 19대 대선 등 최근 몇 년 동안의 선거에서 후보 간 비방과 흑색선전 문제가 유권자들이 가장 크게 인식하는 심각한 메뉴로 단골처럼 등장하고 있다는 점이다. 따라서 향후 선거관리의 방향 설정에 있어서는 후보 간 상호 비방과 흑색선전 문제를 완화 또는 해소시키는 방안에 대한 고민도 반드시 필요할 것이다. 물론, 후보 간 경쟁이 과열됨에 따라 어느 정도의 상호 비판과 공략이 선거관에 등장할 수는 있기 때문에, 엄정한 선거관리와 단속은 되도록 선거운동의 자유를 해치지 않는 한도 내에서 제한적으로 이루어질 필요가 있을 것이다. 한편, 이번 선거의 문제점과 관련해 한 가지 흥미로운 사실은 2017년 대선에서는 유권자와 전문가 조사 모두에서 비방과 흑색선전이 1순위에 올랐다면, 이번 전문가 조사에서는 정책경쟁의 부재가 가장 심각했던 문제로 뽑혔다는 점이다. 이는 이번 지방선거가 후보 간 정책경쟁 보다는 중앙정치나 정당선택 등 다른 외부적 요인들의 영향을 많이 받았다는 해석에 기인한다 할 수 있을 것이다.

최근 몇 번의 선거에서와 마찬가지로 이번 지방선거에서도 유권자들은 우리 선거의 가장 큰 문제점으로 비방과 흑색선전을 꼽았다. 그리고 비록 빈도수는 높지 않았지만, 비현실적 공약, 지역감정 유발, 언론의 편파 보도 등의 문제를 여전히 우리 선거의 고질적 문제로 지적한 시민들도 꽤 존재했다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 물론 선거권자 또는 주권자로서 시민 스스로의 자정 노력과 함께 신고 의식을 갖추는 것이 가장 좋은 방법이지만, 그럼에도 여전히 법과 원칙에 근거해 엄정한 선거관리를 실현하는 선관위의 공정한 역할도 강조되어야 할 것이다. 그렇다면 이번 지방선거에서 선관위의 감시/단속 활동에 있어 공정성에 대한 유권자들의 평가는 어떠할까?

〈표 7〉 선관위 감시 및 단속활동의 공정성

내용	유권자 조사	전문가 조사
전혀 공정하지 않았다.	0.50 (5)	3.01 (4)
별로 공정하지 않았다.	24.90 (249)	12.03 (16)
다소 공정했다.	71.10 (711)	66.92 (89)
매우 공정했다.	3.50 (35)	18.05 (24)
계	100 (1,000)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

시민들은 역대 선거에서와 마찬가지로 이번 지방선거에서 선관위의 감시 및 단속 활동이 큰 무리 없이 공정하게 진행되었다는 인식을 드러냈다. 조사에 참여한 일반 응답자 중 74.6%가 이번 선거에서 선관위 활동이 공정하였다고 평가한 반면, 약 25.4%의 시민들이 공정하지 않았다고 응답하였다. 전문가 조사에서 공정하였다고 대답한 응답자 비중이 84.97%로 일반 유권자 대상 조사에서보다 더 높게 나타났다. 다만, 불과 1년 전에 있었던 19대 대선에서 동일 문항에 대해 “공정하지 못했다”고 응답한 비중이 각각 13.4%(일반 유권자)와 12.0%(전문가 조사)로 올 해 보다 다소 낮았다는 점에서 왜 이번 지방선거 조사에서 선관위 활동의 공정성에 대한 일반 시민들과 전문가들의 부정적 평가가 모두 증가하였는가에 대한 보다 면밀한 사후 분석이 필요할 것이다.<sup>2)</sup>

2) 물론 이 같은 차이는 선거 유형, 즉 대통령 선거와 지방선거의 차이에서 유래할 수도 있다. 따라서 후반부에 역대 지방선거 사후 조사에 나타난 시민들의 공정성 인식의 변화를 보다 면밀히 살펴볼 것이다.

출마 후보들 스스로의 자정의식, 유권자들의 시민의식, 그리고 선관위의 공정한 선거관리는 선거의 민주적 품질을 제고시키는데 기여할 수 있는 중요 요소들일 것이다. 그러나 선관위의 선거과정에 대한 과도한 개입 그 자체는 때로 공정성 시비와 함께 후보자나 시민들의 선거나 정치활동에 있어서의 자유를 침해할 가능성도 존재하기 때문에 선관위의 관리활동의 그만큼 신중함을 필요로 한다. 앞선 문항이 선관위 감시 및 단속활동의 공정성에 대해 물었다면, 이번 문항은 공명선거 관리의 양대 원칙이라 할 수 있는 선거에 있어서 공정과 자유에 대해 응답자들에게 동시에 물었다. 선거가 완전히 자유롭고 공정했다고 응답한 유권자의 비율이 21.3%로 나타났으나, 전반적으로 자유롭고 공정했지만 그럼에도 불구하고 크고 작은 문제점들이 있었다고 응답한 유권자들의 비중은 74.2%인 것으로 나타났다. 선거과정의 자유와 공정의 측면에서 크고 작은 문제점들이 있었다는 인식은 전문가 집단 조사에서도 상당히 높은 비중으로 나타났는데, 21.05%의 전문가들이 이번 선거가 전반적으로 자유롭고 공정했으나 큰 문제점들이 있었다고 응답하였다. 이처럼 선거의 자유와 공정성에 대한 유권자와 전문가의 결코 긍정적이지만은 않은 평가결과는 우리 선거가 과거에 비해 자유와 공정성의 측면에서 상당히 개선되었음에도 불구하고 여전히 시민들의 눈높이를 맞추기 위한 부단한 노력이 필요함을 시사해 준다고 할 수 있다.

〈표 8〉 이번 선거의 자유 및 공정성

내용	유권자 조사	전문가 조사
자유롭지도 공정하지도 못했다.	4.50 (45)	5.26 (7)
자유롭고 공정했지만, 큰 문제들이 있었다.	15.40 (154)	21.05 (28)
자유롭고 공정했지만, 작은 문제들이 있었다.	58.80 (588)	48.12 (64)
완전히 자유롭고 공정했다.	21.30 (213)	25.56 (34)
계	100 (1,000)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

현행 공직선거법은 선거일 6일 전부터 여론조사 결과의 공표 및 보도를 금지하고 있는데, 이는 금지 기간 중의 여론조사 공표가 자칫 유권자 민심의 진의를 왜곡시킬 수 있다는 우려 때문이라 할 수 있다. 물론 이러한 여론조사 공표 금지 조항과 관련하여 선거 당일 전까지 민심의 향배를 정확히 파악하여 자신의 소중한 한 표를 행

사하고자 하는 유권자의 알권리를 침해할 수 있다는 반론도 존재하는 것이 사실이나, 그럼에도 불구하고 최근 여론조작 사건과 관련해 한국 사회가 시끄러웠던 사실을 감안해 본다면 여론조사 기관, 조사 방법, 그리고 결과 공표와 보도 등과 관련해 공정성에 입각한 철저한 관리가 어느 정도 필요한 것도 사실일 것이다. 실제로 매번 선거 때가 되면 우후죽순처럼 다양한 기관이 경쟁적으로 선거 관련 여론조사 결과를 언론을 통해 발표하고, 또 그 결과를 두고 시민들 사이에서 조사의 공정성과 투명성에 대해 많은 논란이 존재했던 것도 사실이다.

〈표 9〉 언론의 여론조사에 대한 평가: 유권자 조사

내용	전혀 신뢰하지/ 공정하지 않다	별로 신뢰하지/ 공정하지 않다	대체로 신뢰한다/ 공정하다	매우 신뢰한다/ 공정하다	계
여론조사 결과의 신뢰성	0.90 (9)	30.90 (309)	64.80 (648)	3.40 (34)	100 (1,000)
여론조사 결과의 공정성	0.70 (7)	28.90 (289)	67.20 (672)	3.20 (32)	100 (1,000)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

〈표 10〉 언론의 여론조사에 대한 평가: 전문가 조사

내용	전혀 신뢰하지/ 공정하지 않다	별로 신뢰하지/ 공정하지 않다	대체로 신뢰한다/ 공정하다	매우 신뢰한다/ 공정하다	계
여론조사 결과의 신뢰성	4.51 (6)	30.83 (41)	61.65 (82)	3.01 (4)	100 (133)
여론조사 결과의 공정성	4.51 (6)	36.84 (49)	57.14 (76)	1.50 (2)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

이번 지방선거에서도 중앙선거여론조사심의위원회에 등록된 다양한 여론조사 기관들이 정당 지지율, 후보자 선호 등과 관련된 다양한 선거 관련 여론조사를 실시하였고 그 결과가 언론을 통해 보도되었다. 시민들은 이번 지방선거에서 실시/공표된 여론조사 결과에 대하여 대체로 공정하다고 인식하며 신뢰하는 태도를 나타냈으나, 여전히 여론조사 결과에 대해 “별로 공정하지 않다”고 생각하거나(28.9%), 또는 “별

로 신뢰하지 않는다(30.9%)”고 응답한 비중도 상당한 수준인 것으로 조사되었다. 특히, 이러한 여론조사 결과의 공정성과 신뢰성에 대한 부정적 인식은 동일 문항에 대한 전문가 조사에서도 비교적 높게 관측되었는데, 이번 지방선거에서 여론조사 결과와 관련해 조사에 참여한 전문가의 약 30.83%가 조사결과를 “별로 신뢰하지 않는다”라고 응답하였으며, 또한 그것이 “별로 공정하지 않다”고 응답한 전문가들도 36.84%에 이르렀다. 1년 전의 19대 대선과 비교해 본다면, 여론조사 신뢰성에 대한 유권자들의 부정적 평가(“전혀 신뢰하지 않는다”+“별로 신뢰하지 않는다”)는 27.25%에서 35.34%로 약 8.09% 포인트 증가하였으며, 공정성에 대한 부정적 평가(“전혀 공정하지 않다”+“별로 공정하지 않다”)는 24.25%에서 29.60%로 약 5.35% 포인트가 증가하였다. 반면에 전문가 조사에서 여론조사의 공정성에 대한 부정적 응답 비중은 2017년의 42.55%에서 2018년에 41.35%로 약 1.2% 포인트 감소하였다.

결국, 이번 지방선거 여론조사의 공정성과 신뢰성에 있어서 전문가 집단은 일반 유권자들에 비해 보다 부정적 인식을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 패턴은 지난 19대 대선에서도 유사하게 관측되었다. 그리고 지난 대선 조사와 비교해 (특히 일반 유권자 조사에서) 시민들의 여론조사에 대한 부정적 인식이 이번 조사에서 더 높게 나타났다. 이토록 이번 지방선거에서 여론조사의 신뢰성과 공정성에 대해 부정적 인식이 증가하게 된 데에는 물론 다양한 원인이 있을 수 있다. 우선, 표면적으로는 지난 19대 대선에서 선거 여론조사와 관련해 중앙선거여론조사심의위원회가 조치한 총 건수가 69건 정도였던 반면에 이번 지방선거에서는 총 조치 건수가 작년의 두 배를 넘어서는 143건에 이를 정도로 증가하였다는 사실, 그리고 2017년 대선 때는 그 중에서 고발이 단 4건(수사의뢰 0건)에 그치고 대부분의 조치내역이 경고(31건), 준수촉구(30건)이었던 반면에 올 해 지방선거에서는 고발이 22건으로 대폭 증가하였고, 수사의뢰(5건), 경고(76건), 준수촉구(30건) 등으로 전반적으로 대폭 증가하였던 사실도 시민들의 여론조사에 대한 부정적 인식과 어느 정도 연관성을 갖는다 할 수 있을 것이다. 여론조사 보도 및 공표에 있어서 가장 심각한 문제라 할 수 있는 결과의 왜곡과 조작과 관련된 조치 건수도 2018년 지방선거에서는 2017년 대선의 8건의 세 배에 가까운 22건으로 증가하였다. 따라서 선거 여론조사의 실시와 결과 발표의 신뢰성 제고를 위해 관련 주무기관이라 할 수 있는 선거관리위원회,

중앙선거여론조사심의위원회, 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등의 공동 노력이 필요할 것이다.

〈표 11〉 공명선거를 위해 필요한 요소

내용	유권자 조사	전문가 조사
정당·후보자측의 선거법준수와 정견·정책중심의 선거운동	27.33 (273)	40.60 (54)
유권자의 선거에 대한 의식변화	33.23 (332)	39.85 (53)
사직당국(검찰/경찰)의 선거사범에 대한 강력한 단속	10.81 (108)	1.50 (2)
언론의 공정한 보도와 감시활동	12.91 (129)	8.27 (11)
선거관리위원회의 보다 활발한 감시 및 단속 활동	8.81 (88)	3.01 (4)
시민·사회단체의 공명선거 캠페인과 감시활동	6.91 (69)	6.77 (9)
계	100 (999)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

살펴본 바와 같이, 선거의 질적 품질이라는 관점에서 한국의 선거과정은 민주화 이행과 공고화의 진전과 함께 상당히 발전해 왔다고 할 수 있을 것이다. 그러나 민주화의 진전과 함께 일반 유권자들의 시민의식 수준과 눈높이도 함께 발전해 왔으며 그에 따라 자유와 공정의 관점에서 우리 선거가 더 개선될 여지가 여전히 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 법과 원칙에 입각하여 엄정하고 중립적인 선거관리를 실행하는 유일한 헌법기관으로서 선관위의 관리활동은 이러한 현 상태에 대한 명확한 진단과 평가에서부터 시작되어야 할 것이다.

그렇다면 우리 유권자들의 시각에서 공명선거 실현을 위해 가장 필요한 요소는 무엇일까? 이러한 물음에 대해 조사결과에서 주목할 만한 사실은 시민들은 공명선거의 실현을 위해 가장 필요한 것이 결코 선관위나 시민단체에 의한 보다 활발한 감시 및 단속활동이 아니라고 생각한다는 것이다. 공명선거 실현을 위해 가장 필요한 요소로 선관위의 보다 활발한 감시/단속 활동을 선택한 빈도수는 오직 8.81%(전문가 조사 3.01%)에 그쳤다. 이 같은 수치는 문항에 제시된 여섯 가지 대안들 중 두 번째로 낮은 수치이다. 제 3자에 의한 감시/단속 활동보다 오히려 공명선거 실현을 위해 시민들이 가장 중요하게 생각하는 요소는 유권자들 스스로 선거에 대한 의식 변화였으며, 시민들이 두 번째로 중요하게 생각한 요소는 27.33%가 뽑은 후보자들

스스로 선거법을 준수하고 정책 선거운동을 하는 것으로 조사되었다. 1위와 2위만 작은 표 차로 다르게 나타났을 뿐, 전문가들의 평가도 일반 유권자와 크게 다르지 않은 양상으로 나타났다. 즉, 일반시민들과 전문가 집단 모두 선관위, 시민단체, 언론 또는 사직 당국에 의한 보다 활발한 감시와 단속 활동이 아닌 선거의 직접적 당사자라 할 수 있는 선거인과 피선거인 스스로의 자정 노력을 공명선거 실현을 위한 최우선의 과제로 꼽은 것이다.

이러한 결과는 유권자들이 향후 공명선거 실현을 위한 선관위의 활동과 관련해 더 많은 감시와 단속을 필두로 한 규제 강화의 관리활동보다는 선거의 자유를 확대하고 과정의 중립성 보장하는 방향으로 나아가야 한다는 주문을 보여준다고 할 수 있다. 또한 이번 조사에서 다수 유권자들이 공명선거 실현을 위해 정책선거가 보다 보편화되어야 한다는 인식을 보여준 만큼, 향후 선관위는 선거과정이 공약과 정책 경쟁 위주로 전개될 수 있도록 정책선거 캠페인 운동을 보다 확대할 필요성도 존재한다. 이러한 결과는 2017년 대선 조사 결과와 유사한 양상을 보이는데, 19대 대선 이후 실시된 유권자 의식 조사에서 유권자들은 향후 선관위의 바람직한 역할과 관련해 선거중립 보장, 여론조사 관리 강화, 정책선거 캠페인 확대 등을 우선순위로 뽑은 바 있다(이한수 2017).

선관위 활동과 관련된 위의 역할들과 별도로 선관위의 가장 기본적 역할에는 보다 많은 유권자들이 좀 더 쉽고 편하게 선거에 참여할 수 있도록 해주는 것이 있다. 이와 관련해 선관위는 전반적 투표율 제고와 선거 편의 증대를 위해 다양한 활동을 전개해 왔는데, 그렇다면 그러한 편의의 소비자라 할 수 있는 유권자들의 눈에 투표 참여 증진을 위해 가장 효과적인 방안에는 어떤 것들이 있을까?

〈표 12〉 투표율 향상을 위한 방안의 효과성 예측: 유권자 조사

내용	전혀 효과없음	거의 효과없음	대체로 효과적	매우 효과적	계
투표소 확대설치	2.60 (26)	21.60 (216)	57.50 (575)	18.30 (183)	100 (1,000)
투표자에게 혜택 제공	1.90 (19)	24.50 (245)	54.80 (548)	18.80 (188)	100 (1,000)



내용	전혀 효과없음	거의 효과없음	대체로 효과적	매우 효과적	계
의무투표제 (기권자에게 벌칙)	3.10 (31)	31.80 (318)	49.10 (491)	16.00 (160)	100 (1,000)
선관위의 홍보강화	3.00 (30)	28.90 (289)	53.20 (532)	14.90 (149)	100 (1,000)
전자투표/모바일투표	2.40 (24)	24.90 (249)	52.70 (527)	20.00 (200)	100 (1,000)
사전투표제 기간연장	2.30 (23)	26.00 (260)	54.40 (544)	17.30 (173)	100 (1,000)
투표시간 연장	2.70 (27)	31.40 (314)	50.50 (505)	15.40 (154)	100 (1,000)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

투표율 증진을 위한 다양한 방안이 설문항에 제시된 가운데 기대 효과와 관련하여 일반 유권자들과 전문가 그룹은 다소 다른 인식을 드러냈다. 예를 들어, 일반 유권자들 사이에서 가장 효과성이 기대되는 투표율 향상 방안으로는 투표소 확대설치(75.8%), 투표자에게 혜택 제공(73.6%), 그리고 전자투표/모바일 투표(72.7%)가 각각 1-3위에 위치한 반면, 전문가 그룹에서는 효과성 있는 방안으로 전자투표(82.71%), 사전투표제 기간연장(77.45%), 그리고 투표시간 연장(77.45%) 등이 상위 순위에 위치했다. 우선, 일반 유권자들 입장에서 투표소 확대설치가 참여율 증진에 효과적일 것이라 기대하는 것은 투표소가 거주지 근처에 가깝게 설치되면, 유권자의 편의성을 증진되어 투표참여의 비용과 시간을 감소시켜 줄 수 있기 때문에 투표율 상승이 가능하다는 믿음에 기인하는 응답이라 할 수 있다. 이어서 유권자들은 기권자에게 벌칙이나 벌금을 부여하는, 즉 불참의 비용을 상승시키는 의무투표제 방식(65.1%) 보다는 참여자에게 혜택이나 인센티브를 제공해 주는 방식에 대한 선호를 이번 조사에서 드러냈다. 이는 투표에 열심히 참여하는 유권자들이 그렇지 않은 사람들에게 대해 어떠한 형태로든 보상이나 혜택이 있어야 한다는 믿음을 드러낸 것으로 보인다. 한편, 시민들은 이번 조사에서 전자투표나 모바일 투표에 대해 높은 선호를 드러냈는데, 이는 특히 전문가 그룹에서는 가장 높은 선호를 차지한 투표율 향상 방안이었다. 다만, 정보화 시대에 전자 또는 모바일 투표 시스템의 도입이 유권자의 투표 참여과정에 편의성 측면에서 획기적 혁신을 가져올 수 있겠으나, 이 방법의 시행

에는 여전히 투명성, 공정성, 투표 조작 등의 논란 시비 가능성이 존재하므로 보다 투명하고 공정한 방식으로 전자/모바일 투표를 가능하게 할 기술적 혁신 방안에 대한 투자가 필요하다.

〈표 13〉 투표율 향상을 위한 방안의 효과성 예측: 전문가 조사

내용	전혀 효과없음	거의 효과없음	대체로 효과적	매우 효과적	계
투표소 확대설치	3.01 (4)	21.05 (28)	55.64 (74)	20.30 (27)	100 (133)
투표자에게 혜택 제공	5.26 (7)	36.09 (48)	43.61 (58)	15.04 (20)	100 (133)
의무투표제 (기권자에게 벌칙)	6.02 (8)	30.83 (41)	34.59 (46)	28.57 (38)	100 (133)
선관위의 홍보강화	9.02 (12)	55.64 (74)	30.08 (40)	5.26 (7)	100 (133)
전자투표/모바일투표	3.76 (5)	13.53 (18)	54.14 (72)	28.57 (38)	100 (133)
사전투표제 기간연장	2.26 (3)	20.30 (27)	47.37 (63)	30.08 (40)	100 (133)
투표시간 연장	1.50 (2)	21.05 (28)	46.62 (62)	30.83 (41)	100 (133)

\* 수치는 비율이며, 괄호 안은 빈도를 의미함.

주지하다시피, 전문가 그룹은 효과적인 투표율 향상 방안으로 전자투표/모바일 투표(82.71%), 사전투표제 기간연장(77.45%), 그리고 투표시간 연장(77.45%) 등을 꼽았는데, 지난 19대 대선 이후 설문조사에서 전문가 그룹이 전자투표/모바일 투표에 대한 선호가 그다지 높지 않았던 사실에 비추어보면 눈에 띄는 변화라 할 수 있다. 한편, 다수 전문가들은 투표시간 연장이 투표율 향상을 불러올 수 있을 것이라 내다봤는데, 투표시간의 연장 또한 분명 유권자의 투표 편의성 증진에 기여할 수 있을 것이나 동시에 현재 선거일이 법정 공휴일로 지정되어 있기 때문에 투표시간 연장의 효과가 그다지 크지 않을 것이란 회의론도 존재하는 것이 사실이다. 게다가 투표시간의 연장에는 각 정당 지지 유권자층의 연령별, 계층별 분포에 따른 입장 차이가 존재할 수 있기 때문에 제도 변화를 도출해 내는 것이 결코 쉽지만은 않을 것으로 생각된다. 일반 유권자들이 사전투표제 기간 연장에 대해 높은 선호를 드러내지 않

은 반면, 전문가 그룹에서는 투표율 증진과 관련해 이 방안에 대해 비교적 높은 기대가 관측되었다. 하지만, 사전투표제가 실제 투표율 제고에 기여하는가에 대해서는 논란의 여지가 여전히 존재하는데(가상준 2016), 사전투표제는 기권자를 투표참여로 이끄는 것이 아니라 선거 당일 투표할 사람들을 사전투표일에 투표하게 만드는 분산효과에 더 영향을 나타낸다는 것이 그러한 입장이다. 즉, 기권자의 투표 편의 보장을 통한 투표율 증진보다 사전투표제가 기존 참여자의 투표 편의만을 제공하는 제한적 효과를 갖고 있다는 시각이다. 따라서 사전투표제의 투표율 증진 효과에 대해서는 향후 보다 면밀한 조사가 필요할 것이다.

## 5. 선거관리에 대한 종합 평가: 이전 선거와의 비교분석

자유와 공정성의 원리는 선거관리 측면에서 가장 중요하게 다루어져야 할 원칙이라 할 수 있을 것이다. 그러나 앞선 분석에서 우리는 일반 유권자들뿐만 아니라 전문가 그룹 사이에서도 이번 지방선거에서 자유와 공정성의 수준이 1년 전의 대선 때에 비교해 결코 개선되지 않았으며, 오히려 다소 하락했다는 부정적 인식을 확인할 수 있었다. 다만, 그러한 인식의 차이는 대통령 선거와 지방선거라는 선거 유형의 차이에서 기인하는 결과일 수 있기 때문에, 본 장에서는 간략하게 위의 두 원칙에 근거하여 역대 지방선거 조사 결과를 중심으로 유권자들의 눈에 비친 선거의 자유와 공정성에 대한 인식의 변화를 살펴보도록 한다.

〈표 14〉 역대 지방선거 선관위 감시 및 단속활동의 공정성 비교: 유권자 조사

지방 선거	(1) 전혀 공정하지 않았다.	(2) 별로 공정하지 않았다.	(1) + (2)	(3) 다소 공정했다.	(4) 매우 공정했다.	(3) + (4)	잘 모르겠다.
제7회	0.5	24.9	25.4	71.1	3.5	74.6	-
제6회	2.4	14.6	17.0	52.4	4.2	56.6	26.4
제5회	6.4	14.8	21.2	35.0	8.2	43.2	35.1
제4회	3.5	26.8	30.3	49.9	7.3	57.2	-

\* 수치는 비율을 의미함. 역대 지방선거의 자료는 중앙선거관리위원회 자료실을 통해 획득함.

우선, 선관위 감시/단속 활동의 공정성과 관련하여 지방선거에 참여했던 유권자들은 과반수 이상의 응답자들이 그것이 공정하게 이루어졌다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 관리활동의 공정성에 대한 부정적 인식이 지난 2006년 제4회 지방선거 이래 2014년의 제6회 지방선거까지 다소나마 꾸준히 감소하는 추세에 있었으나, 올해 치러진 제7회 지방선거에서 다시금 부정적 인식이 4년 전에 비해 약 8% 포인트 이상 늘어나게 된 만큼 이에 대한 원인을 충분히 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 특히 이러한 결과는 앞서 살펴보았던 2017년의 19대 대선 조사와의 비교와도 유사한 맥락을 보이는 만큼 향후 그 원인에 대한 보다 면밀한 분석이 필요할 것이다.

〈표 15〉 역대 지방선거 자유 및 공정성 비교: 유권자 조사

지방 선거	(1) 자유롭지도 공정하지도 못했다.	(2) 자유롭고 공정했지만 큰 문제들이 있었다.	(1) + (2)	(3) 자유롭고 공정했지만 작은 문제들이 있었다.	(4) 완전히 자유롭고 공정했다.	(3) + (4)	잘 모르겠다/ 보통이었다/ 지난 총선과 비슷했다
제7회	4.5	15.4	19.9	58.8	21.3	80.1	-
제6회	9.4	9.9	19.3	58.7	21.1	79.8	1.0
제5회	0.8	7.7	8.5	37.3	2.9	40.2	51.3
제4회	2.3	8.8	11.1	22.5	6.4	28.9	60.0

\* 수치는 비율을 의미함. 역대 지방선거의 자료는 중앙선거관리위원회 자료실을 통해 획득함.

선거 자체의 자유와 공정성을 살펴보자면, 이번 제7회 지방선거에 참여한 유권자들의 긍정적 혹은 부정적 인식의 정도는 지난 제6회 지방선거와 유사한 수준으로 조사되었다. 즉, 자유와 공정성의 측면에서 이번 선거가 “완전히 자유롭고 공정했다” 또는 “자유롭고 공정했지만 작은 문제들이 있었다”라고 긍정적인 응답을 한 유권자들은 80.1%로서 4년 전(79.8%)과 유사했으며, “자유롭지도 공정하지도 못했다” 또는 “자유롭고 공정했지만 큰 문제들이 있었다”라고 부정적으로 응답한 유권자 비중 역시 19.9%를 차지함으로써 4년 전의 19.3%와 큰 차이를 보이지는 않았다. 이를 제4회 지방선거부터 통시적으로 조망해보면, 분명 지방선거의 자유와 공정성은 매

우 크게 향상된 것으로 볼 수 있다. 한국 유권자들의 경우, 지난 2017년 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵과 보궐선거를 거치면서 주권의식, 정치관심도, 선거 관리 및 제도에 대한 민감도, 그리고 정치효능감 등에 대한 인식 등이 상당한 수준까지 발전하게 됨에 따라 선거 품질에 대한 기준이나 기대 수준 역시 점점 높아지고 있다. 따라서 우리 시민들의 높아진 기대수준을 충족시키기 위한 선관위의 선거관리 노력은 자유와 공정성의 기준에 입각하여 지속적으로 이뤄질 필요가 있겠다.

〈표 16〉 제7회 지방선거에서 자유 및 공정성 평가와 정당일체감 교차분석

정당	(1) 전혀 공정하지 않았다.	(2) 별로 공정하지 않았다.	(1) + (2)	(3) 다소 공정했다.	(4) 매우 공정했다.	(3) + (4)	Total
더불어민주 당	1.36 (5)	9.81 (36)	11.17 (41)	63.76 (234)	25.07 (92)	88.83 (326)	100 (367)
자유 한국당	11.76 (16)	17.65 (24)	29.41 (40)	47.06 (64)	23.53 (32)	70.59 (96)	100 (136)
바른 미래당	28.57 (4)	0.00 (0)	28.57 (4)	50.00 (7)	21.43 (3)	71.43 (10)	100 (14)
민주 평화당	0.00 (0)	0.00 (0)	0.00 (0)	75.00 (3)	25.00 (1)	100.00 (4)	100 (4)
정의당	0.00 (0)	12.50 (1)	12.50 (1)	75.00 (6)	12.50 (1)	87.50 (7)	100 (8)
무당파	4.25 (20)	19.75 (93)	24.00 (113)	58.17 (274)	17.83 (84)	76.00 (358)	100 (471)
Total	4.50 (45)	15.40 (154)	19.90 (199)	58.80 (588)	21.30 (213)	80.1 (801)	100 (1,000)

\* Chi2=5.78 (p=0.0006)

〈표 17〉 제7회 지방선거에서 자유 및 공정성 평가와 문재인 대통령 지지성향 교차분석

문 대통령 지지	(1) 전혀 공정하지 않았다.	(2) 별로 공정하지 않았다.	(1) + (2)	(3) 다소 공정했다.	(4) 매우 공정했다.	(3) + (4)	Total
매우 잘못함	47.62 (10)	33.33 (7)	80.95 (17)	19.05 (4)	0.00 (0)	19.05 (4)	100 (21)
대체로 잘못함	11.39 (23)	23.76 (48)	35.15 (71)	52.48 (106)	12.38 (25)	64.86 (131)	100 (202)

문 대통령 지지	(1) 전혀 공정하지 않았다.	(2) 별로 공정하지 않았다.	(1) + (2)	(3) 다소 공정했다.	(4) 매우 공정했다.	(3) + (4)	Total
대체로 잘함	1.85 (12)	14.00 (91)	15.85 (103)	61.08 (397)	23.08 (150)	84.16 (547)	100 (650)
매우 잘함	0.00 (0)	6.30 (8)	6.30 (8)	63.78 (81)	29.92 (38)	93.7 (119)	100 (127)
Total	4.50 (45)	15.40 (154)	19.90 (199)	58.80 (588)	21.30 (213)	80.1 (801)	100 (1,000)

\* Chi2=46.42 (p=0.0000)

선거의 자유나 관리활동의 공정성에 대한 인식은 선거 결과의 승패여부나 정당지 지 성향에 따라 분명 차이가 존재할 수 있다. 실제로, 이번 제7회 지방선거에서 자유와 공정성에 대한 평가가 유권자의 정당지지 성향에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. <표 16>에서 볼 수 있듯이, 여당인 민주당 지지 자들은 이번 선거의 자유 그리고 관리활동의 공정성에 대해 상대적으로 높은 긍정적 평가(88.83%)를 보여준 반면, 무당파 그룹은 70% 중반의 긍정 평가 비율을 보이거나, 보수성향의 야권지지 그룹인 자유한국당과 바른미래당 지지그룹은 70% 초반의 비교적 낮은 긍정 평가 비율을 나타냈다. 또한, 이번 지방선거에서는 정당지지 성향뿐만 아니라 문재인 대통령에 대한 평가 및 지지 여부가 선거의 자유 및 공정성에 큰 영향을 끼치기도 했다. 이와 관련하여, 문재인 대통령에 대해 부정적인 직무평가 인식을 갖고 있는 시민들은 그렇지 않은 사람들에 비해서 이번 선거가 자유와 공정성의 측면에서 그다지 흡족할 만하지 않았다고 평가하고 있었다. 바꿔 말해, 문 대통령에 대해 긍정적으로 평가하는 사람들일수록 이번 선거의 자유와 공정성 평가에서도 비교적 후한 점수를 매긴 것으로 나타났다. 결국, 이러한 결과는 선거의 자유 그리고 관리활동의 공정성에 대한 시민들의 평가가 그들의 정당 및 정치 성향과 어느 정도 연관성을 가진다는 것을 보여주는 바라고 할 수 있다. 다만, 여기서 고무적인 현상은 대통령 탄핵과 초유의 보궐선거 등을 거치면서 유권자들의 정치 성향이 당파성에 따라 보다 양극화되었음에도 불구하고, 이번 지방선거에서의 선관위의 관리활동에 대한 전반적인 평가는 양호한 수준으로 나타났다는 점이다.

## 6. 결론: 선거관리의 발전방향

지금까지 우리는 제7회 전국동시지방선거 기간 중 실시된 선거관리위원회의 선거관리 활동의 현황 그리고 그에 대한 유권자들의 평가와 인식을 살펴보았다. 주지하다시피, 선거과정은 대의민주주의의 핵심 기제이며, 선거관리는 이러한 선거과정을 보다 공정하고 자유롭게 유지하는데 있어서 중요한 부분을 차지한다 할 수 있다. 선거관리의 목적에는 여러 가지 이유가 존재할 수 있지만, 그 중에서도 자유와 공정성은 관리활동의 핵심적 두 축이라 할 수 있다. 선거에서의 자유가 민주주의의 주체로서 개인이 정치적 선택에 있어서 그 어떠한 외부의 간섭 및 압력도 받지 않는 상태를 의미한다면, 공정의 원칙이란 사회경제적 배경의 차이를 떠나 모든 개인이 동등하게 권리를 행사할 수 있는 상태를 말한다 할 수 있다. 민주주의 사회에서 선거관리가 어려운 이유는 바로 공정성을 보장하기 위한 관리활동이 자칫 지나친 개입으로 개인의 선거 자유를 위협할 가능성이 존재하기 때문이다. 따라서 선거관리 활동의 주체인 선관위의 전문성 확보와 독립성 유지가 중요성을 더하게 되고, 독립성과 전문성을 갖춘 선거관리 주체의 자유와 공정의 원칙에 입각한 관리활동은 선거품질의 향상으로 나타나게 되는 것이다.

이번 지방선거에서 선관위는 투표율 제고를 위해 유권자 투표 편의를 확대하고, 투표 참여를 독려하기 위한 많은 활동을 하였으며, 또한 정책 및 공약 평가 중심의 유권자 투표 선택을 활성화시키기 위한 다양한 정책선거 캠페인을 도입하였다. 뿐만 아니라 공정하고 투명한 투표/개표활동을 위한 다수의 캠페인과 관리활동을 실시하였으며, 또한 선거부정과 금권선거를 방지하기 위한 다수의 감시/단속 활동을 실시하였다. 이러한 선관위의 선거관리 활동에 대해 유권자 그리고 전문가들의 전반적 평가는 긍정적이었던 것으로 보인다. 다만, 선관위의 다양한 활동에도 불구하고, 이번 선거에서도 유권자들의 눈에 흑색/비방선거 문제는 여전히 곳곳에서 관측되었으며, 또한 전문가들의 관점에서도 이번 선거에서 건전한 정책경쟁은 쉽게 발견되지 않았던 반면에 경쟁 후보 상호 간 흑색선전과 비방이 더 빈번히 관측된 것으로 조사되었다. 이러한 맥락에서 일반 유권자 그룹과 전문가들은 공히 공명선거 실현을 위해서 선관위나 시민단체의 (보다 활발한) 감시/단속 활동보다도 유권자 스

스로의 변화와 더불어 정책 및 공약 위주의 선거운동의 필요성을 제기하였다. 따라서 향후 선거활동의 방향은 감시나 단속 활동 위주 보다는, 정책선거 활성화를 위한 캠페인이나 유권자들의 정치의식 형성에 도움을 줄 수 있는 민주시민교육이 보다 강화되는 방향을 나아가야 할 것이다.

한편, 이번 지방선거의 자유 및 공정성에 대한 유권자들의 평가는 양호한 수준으로서 지난 지방선거와 대등한 수준으로 관측되었다. 그러나 선거의 자유 그리고 관리활동의 공정성에 대한 시민들의 평가는 그들의 정당 및 정치 성향과 어느 정도 연관성을 갖고 있다는 점에서, 대통령 탄핵과 보궐선거 등을 거치며 보다 양극화되고 있는 유권자들의 정치성향이 선거관리의 중립성에 대한 회의감으로 전이되지 않도록 선관위의 지속적인 노력이 필요할 것으로 보인다. 이와 더불어, 대통령 탄핵이라는 초유의 정치적 사건은 우리 시민들의 주권의식, 정치에 대한 관심도, 선거관리나 제도에 대한 민감도, 그리고 정치효능감 등에 대한 인식 수준을 상당히 발전시켰고, 이로 인해 시민들의 선거 품질에 대한 기준이나 기대 수준이 동반 상승하였다. 따라서 시민들의 정치적 의식수준이 지속적으로 향상되고 있는 만큼 선거의 민주적 품질 역시 이에 조응하여 지속적으로 관리될 수 있다면, 민주주의 위기로 간주되는 정치적 불만족의 수준을 감소시킴으로써 한국의 민주주의를 한 단계 더 성숙시킬 수 있을 것이다.

〈표 18〉 유권자의 선거관리에 대한 인식이 민주주의 만족도에 미치는 영향(순서형 로짓 분석)

종속변수=민주주의에 대한 만족도		회귀계수(표준오차)	승산비
선관위 감시/단속활동 공정성		0.933(0.171)***	2.543
선거의 자유/공정성		0.447(0.108)***	1.564
선거 홍보활동 접촉		0.656(0.158)***	1.928
이념		-0.081(0.043) <sup>†</sup>	0.921
정당일체감 (더불어민주당)	자유한국당	-0.225(0.300)	0.797
	바른미래당	-0.254(0.679)	0.774
	민주평화당	-0.872(1.272)	0.417
	정의당	-0.572(0.841)	0.564
	무당파	-0.459(0.196)*	0.631
성별(여성)		0.079(0.153)	1.083



종속변수=민주주의에 대한 만족도		회귀계수(표준오차)	승산비
연령		0.069(0.067)	1.072
교육수준		0.304(0.152)*	1.355
소득		-0.151(0.042)***	0.859
거주지역 (서울)	PK	-0.997(0.270)***	0.368
	TK	-1.283(0.304)***	0.276
	경인	-0.263(0.227)	0.768
	호남	0.379(0.337)	1.461
	충청	-0.116(0.320)	0.890
	강원	-0.842(0.476)†	0.430
cut 1		-1.331(0.968)	
cut 2		3.423(0.857)	
cut 3		8.210(0.899)	
N		973	
Pseudo R <sup>2</sup>		0.1627	

\*\*\* p≤0.001, \*\* p≤0.01, \* p≤0.05, †p≤0.1

그렇다면, 실제 우리 국민들의 선관위 관리활동과 선거의 자유 및 공정성에 대한 인식은 한국의 민주주의에 대한 만족감과 어떠한 관계 속에서 존재하고 있을까? 경험적 자료에 대한 회귀분석 결과에 따르면, 감시/단속 활동의 공정성, 선거 자유 및 공정성 인식, 선거 홍보활동 접촉 등은 공히 모두 시민들의 민주주의 만족도와 유의미한 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 감시/단속/홍보 등 선관위 관리활동을 접하고 그것이 공정하다고 긍정적으로 인식할수록 민주주의에 대한 만족도가 보다 높을 수 있다는 것이다. 이러한 양의 관계는 물론 개인의 당파성, 이념, 출신지역, 그리고 다양한 사회경제적 배경을 통제한 상태에서 발견된 것이다. 따라서 여기서의 분석결과는 민주주의에 대한 시민의 만족도 향상을 위해서 결국 민주적 선거 품질 유지를 위한 선관위의 관리활동이 지속적으로 필요하며, 그것은 자유와 공정성의 원리에 입각하여 투명하고, 전문적이며, 또한 독립성이 보장된 형식으로 전개되어야 할 것을 의미한다. 요컨대, 향후 한국 민주주의 발전을 위한 선거관리 활동의 방향은 이러한 유권자들의 요구를 반영하여 보다 독립성을 확대하되, 투명한 제도를 바탕으로 전문성을 강화해 나가는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나?: 선거관심도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 37(1), 91-111.
- 강신구. 2012. “어떤 민주주의인가?: 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라본 한국 민주주의의 발전방향 모색.” 『한국정당학회보』 11(3), 39-67.
- 강우진. 2013. “민주주의에 대한 불만족 결정요인에 대한 연구: 이명박 정부의 사례.” 『한국정당학회보』 12(3), 173-202.
- 강원택. 2008. “투표 참여, 민주주의와 정당 정치: 2007년 대선과 2008년 총선에서의 기권자 분석.” 『현대정치연구』 1(2), 75-102.
- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17(3), 83-116.
- 김용철·조영호. 2013. “한국 대선의 민주적 품질: 다차원적 평가모델의 경험적 분석과 함의.” 『한국정당학회보』 12(1), 31-60.
- 김종철. 2004. “정치개혁을 위한 선관위의 역할과 과제.” 『선거관리』 50.
- 음선필. 2015. “선거관리위원회의 헌법상 지위와 역할.” 『홍익법학』 16(1), 219-249.
- 이종우. 2009. “정치발전을 위한 선거관리위원회의 역할과 과제: 정치관계 법제 중심으로.” 『의정논총』 4(1), 61-80.
- 이한수. 2017. “선거관리위원회 관리활동 평가와 발전방향.” 중앙선거관리위원회. 『제19대 대통령선거 외부평가』, 471-499.
- 임성호. 2008a. “선거관리와 대의민주주의 가버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 3(1), 5-37.
- 임성호. 2008b. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대정치연구』 1(2), 5-36.
- 조영호·조진만·김용철. 2013. “선거와 민주주의에 대한 만족: 과정과 결과.” 『한국정치학회보』 47(2), 63-81.
- 조영호. 2014. “6회 지방선거에서 선관위의 역할과 과제: 선거의 질을 중심으로.” 중앙선거관리위원회. 『제6회 전국동시지방선거 외부평가』, 295-323.

- 조진만. 2015. “유권자의 선거품질에 대한 인식과 선거관리위원회에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 14(3), 95-118.
- 조진만·김용철·조영호. 2015. “선거품질 평가와 선거관리위원회에 대한 신뢰.” 『의정연구』 21(1), 166-196.
- 한국공법학회. 2014. “선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구.” 2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제.
- 홍석한. 2014. “선거관리위원회의 위상과 역할에 대한 헌법적 고찰.” 『공법연구』 42(3), 79-104.
- 홍재우. 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』 16(3), 125-159.
- Alvarez, R. Michael, Lonna R. Atkeson, and Thad E. Hall. 2012. *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Anderson, Christopher J. and Christine A. Guillory. 1997. “Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems.” *American Political Science Review* 91(1), 66-81.
- Anderson, Christopher J. and Yuliya V. Tverdova. 2001. “Winners, Losers, and Attitudes About Government in Contemporary Democracies.” *International Political Science Review* 22(4), 321-338.
- Ashworth, Scott. 2012. “Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work.” *Annual Review of Political Science*. 15, 183-201.
- Bogaards, Matthijs. 2009. “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism.” 16(2), 399-423.
- Birch, Sarah. 2008. “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis.” *Electoral Studies* 27(2), 305-321.
- Birch, Sarah. 2012. *Electoral Malpractice*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.

- Ekman, Joakim. 2009. "Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes." 30(1), 7-31.
- Elklit, Jørgen, and Andrew Reynolds. 2001. "Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics." *Representation* 38(1), 3-10.
- Elklit, Jørgen, and Palle Svensson. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8(3), 32-46.
- Ercan, Selen A., and Jean-Paul Gagnon. 2014. "The Crisis of Democracy: Which Crisis? Which Democracy?" *Democratic Theory* 1(2), 1-10.
- Ferejohn, John. 1974. "Incumbent performance and electoral control." *Public Choice* 50, 5-25.
- Goodwin-Gill, Guy S. 1994. *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Hall, Thad E., J. Quin Monson, Kelly D. Patterson. 2009. "The Human Dimension of Elections: How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections." *Political Research Quarterly* 62(3), 507-522.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M. Mustillo. 2008. "Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America." *Comparative Political Studies* 41(1), 73-98.
- Huang, Min-hua, Yu-tzung Chang, and Yun-han Chu. 2008. "Identifying Sources of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis." *Electoral Studies* 27(1), 45-62.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lindberg, Staffan I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mozaffar, Shaheen, and Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction." *International Political Science Review* 23(1), 5-27.
- Pastor, Robert A. 1999. "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research." *Democratization* 6(4), 1-27.

- Robbins, Michael D. H., and Mark Tessler. 2012. "The Effects of Elections on Public Opinion toward Democracy: Evidence from Longitudinal Survey Research in Algeria." *Comparative Political Studies* 45(10), 1255-1276.
- Schumpeter, Joseph. 1943. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper and Brothers.
- Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. (eds.) 1995. *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Shin, Doh Chull, and Jason Wells. 2005. "Is Democracy the Only Game in Town?" *Journal of Democracy* 16(2), 88-101.
- Singh, Shane. 2014. "Not all election winners are equal: Satisfaction with democracy and the nature of the vote." *European Journal of Political Research* 53, 308-327.
- Singh, Shane, Ekrem Karakoç, and André Blais. 2012. "Differentiating Winners: How Elections Affect Satisfaction with Democracy." *Electoral Studies* 31(1), 201-211.
- Weatherford, M. Stephen. 1992. "Measuring Political Legitimacy." *American Political Science Review* 86(1), 149-166.



한국정치학회 KPSA

# 16

## 선관위 선거범죄 단속활동에 대한 평가

김준석 (동국대학교)





## 선관위 선거범죄 단속활동에 대한 평가

김준석 (동국대학교)

### I. 들어가며

선거범죄를 다른 형사범죄와 구분하는 가장 뚜렷한 특징으로 높은 ‘암수율(暗數率)’이 꼽힌다. 실제 일어나는 범죄행위의 수에 비하여, 단속되어 수면위로 드러나는 선거범죄의 수는 대단히 낮다. 발생한 범죄에 대하여 조사도 어렵고, 범죄혐의자를 특정하기도 어려우며, 범죄행위를 입증할 증거를 확보하기도 어렵다. 선거범죄의 양상이 달라지는 것도 선거범죄에 대한 예방 및 단속을 더더욱 어렵게 한다. 과거 선거범죄는 후보자에 대한 매수, 후보자와 선거운동원에 의한 유권자 매수 등 대면 접촉을 전제로 하고, (상대적으로 분명한) 물적·정황적 증거를 남겼다. 하지만, 변화된 선거활동은 금품 살포 등 직접적인 매수 및 회유 행위를 크게 줄인 반면, 여론조사를 빙자한 상대 후보에 대한 무차별 비방, 인터넷과 소셜 네트워크를 통한 가짜뉴스의 유포 및 확산, 여론조작 등의 행위가 크게 늘어나고 있다.

중앙선거관리위원회와 각급 선관위 (이하 선관위)의 선거범죄 단속 및 조사는 공소제기여부를 전제로 하는 수사기관의 범죄수사와 구분되는 행정조사의 일환이다. 선관위 역시 경찰·검찰과 함께 선거범죄의 예방, 단속의 한 축을 담당한다. 하지만, 선관위는 선거범죄에 대한 조사·단속 권한은 갖고 있으나, 강제적인 수사를 담당하거나 위법행위자 (혹은 기관)을 기소할 수 없다. 이에 따라 경고 및 주의, 과태료 부과 등으로 끝나는 경미한 선거범죄 행위 외에 중대한 선거범죄 혐의의 발생 시 해당 사안에 대한 수사 및 기소는 경찰과 검찰에 넘겨진다. 선관위는 선거범죄의 조사·단속에 관한 한 1차 기관의 성격을 띤다, 선거범죄에 대한 조사·단속에 있어서 선관위의 역할은 관련 사안에 대한 전문성에 바탕을 두고, 검찰과 경찰의 협조 하에 이루어진다.

본 장은 지난 2018년 6월 13일 실시된 제7회 전국동시지방선거에서의 중앙선거관리위원회 및 각급 선관위의 선거범죄 단속활동에 대한 외부 평가를 제공한다. 일종의 활동에 대한 평가로서 선거관리위원회가 이번 지방선거에서 얼마나 단속활동을 잘했는지, 세부 내용에 있어 긍정적인 평가를 받을 부분은 무엇이고, 부족한 부분은 무엇이었는지, 향후 보완되어야 할 사항은 무엇인지 등에 대한 세부적 조언이 기대된다. 하지만, 제한된 자료와 외부인이라는 한계는 선관위의 단속활동에 대한 평가를 주저하게 한다. 설사, 내부의 선관위 단속요원이라고 하더라도, 자신이 담당하거나 직접적인 관계가 있는 단속활동이 아닌 답에는 선관위 선거범죄 단속활동의 전반에 대한 평가를 내리는 것이 가능하지 않다. 설사, 그런 평가를 수행한다고 해도, 객관성과 그 평가의 유용성을 담보하기 어렵다. 지방선거가 끝난 지 3 개월도 채 넘지 않은 시점에서의 기관의 활동에 대한 평가는 ‘장님 코끼리 만지듯’ 보이는 부분만 본 채 수행하는 스냅샷(snapshot)에 불과하다. 이러한 점을 고려하여, 본 장은 선거관리위원회의 단속활동에 대한 평가를 지양한다. 대신에, 선관위의 선거 기간 중 단속된 범죄 행위의 기초통계자료에 근거한 초기 평가를 통해, 선거범죄의 추이와 내용의 변화를 과거선거와 비교해 분석하는 1차 자료로서 기능한다. 굳이 1차 자료로 명시하는 이유는 본 장이 활용한 자료는 선거관리위원회의 선거범죄 통계를 활용한 것이고, 범죄 혐의에 대한 구분 등은 선관위의 1차 행정적 판단에 근거한 것이기 때문이다.

## II. 선거범죄의 구분에 대한 고찰

대한민국의 법규에 나타난 선거범죄의 유형과 구분은 우리가 이 단락에서 다룰 선거관리위원회의 자료상 나타난 구분과는 차이를 보인다. 우리 법규에선 선거범죄의 내용을 형법과 공직선거법의 조항으로 법률로 정한다. 형법은 128조 한 개의 조항에서 선거방해의 내용과 그 처벌을 정한다. “검찰, 경찰, 또는 군의 직에 있는 공무원이 선거에 관하여 선거인, 입후보자, 또는 입후보자가 되려는 자에 대하여 협박을 가하거나, 기타 방법으로 선거의 자유를 방해할 때 10년 이하의 징역과 5년 이상의 자격

정지에 처한”다고 규정한다. 형법의 선거방해의 범죄행위는 민주주의의 근간을 해할 수 있는 위중한 범죄로 간주되며, 이에 따른 보다 엄격한 처벌이 명시되었다.

형법의 선거방해를 제외한 대부분의 선거범죄 행위에 대한 규정 및 내용, 처벌은 공직선거법의 230조부터 259조에 걸쳐 범죄혐의의 내용에 따라 규정되었다. 매수 및 이해유도죄 (제230~233조), 당선무효유도죄 (234조), 방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄 (235조), 선거의 자유방해죄 (237~239조), 벽보 기타 선전시설 등에 대한 방해죄 (240조), 투표의 비밀침해죄 (242조), 투표함 등에 관한 죄 (243조), 선거사무관리관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄 (244조), 투표소 등에서의 무기휴대죄 (245조), 다수인의 선거방해죄 (246조), 사위등재(詐僞登梓) 및 허위날인죄 (247조), 사위투표죄 (248조), 투표위조 또는 증감죄 (249조), 허위사실공표죄 (250조), 후보자 비방죄 (251조), 방송·신문 등 부정이용죄 (252조), 성명 등의 허위표시죄 (253조), 선거운동기간 위반죄 (254조), 부정선거운동죄 (255조), 각종 제한규정위반죄 (256조), 기부행위의 금지제한 등 위반 (257조), 선거비용부정지출 등 (258조), 선거범죄 선동죄 (259조)가 공직선거법 상 처벌 대상인 선거범죄의 목록이다.

하지만, 본 보고서에서 활용하는 중앙선거관리위원회 및 각급 선관위의 선거범죄 통계자료는 위와 같은 법령 상 조항에 따른 선거법 위반 구분과는 다르게 구분되어 있다. 중앙선거관리위원회의 제7회 지방선거의 선거범죄 통계는 일단 고발, 수사의뢰, 이첩, 경고 및 주의 등 범죄 발생 당시의 선관위 내부 초기 조치를 토대로 수집되어 있다. 먼저, 단속요원들이 적발한 가벼운 선거법 위반 행위에 대해선 경고 및 주의 등의 조치를 취한다. 이에 따라 관련 행위자에 대해선 과태료가 부과될 수 있다. 하지만, (형법의 해당 조항이나) 공직선거법 상 선거범죄의 구성요건을 갖춘 위중한 위반행위에 대해선 수사 및 기소 권한을 가진 경찰과 검찰에 해당 사건을 넘기게 된다.

선관위는 고발, 수사의뢰, 이첩 등의 선거범죄 혐의에 대한 조치 판단을 어떻게 하는 것일까?1) 고발, 수사의뢰, 이첩 등의 사안의 경우 먼저 범죄 자체의 위중함이

1) 선관위의 선거범죄에 대한 조치의 기준에 대한 서술은 중앙선거관리위원회가 실무에 활용하는 [선거범죄조사사무편람]의 내용을 근거로 한다. 다만, 범죄의 위중성에 대한 판단 고발, 수사의뢰, 이첩 등에 있어서의 세부 조치에 대한 판단은 조항의 내용이 기계적으로 적용되기 어려운 면이 있고, 그전의 선거범죄의 처리 전범과 다양한 요인이 고려될 수 있다.

전제된다. 위법의 정도가 중하여 선거의 자유와 공정성을 현저하게 해치는 경우, 경고 또는 중지·시정명령에 불응하고 위법행위를 하는 경우, 선관위의 조사와 관련하여 정당한 사유 없이 장소출입을 방해하거나 자료제출 요구에 불응하는 경우 선관위는 고발 조치를 취한다. 수사의뢰는 분명한 위법행위가 존재하고, 객관적인 증거자료가 확보되었으나 위법 행위자를 특정하거나 밝혀내기 어려운 상황에 취해진다. 또는 위법행위에 대한 증거자료가 충분치 않은 상황에서 수사기관이 압수·수색 등의 강제수사의 방법으로 수사할 경우 증거자료를 확보할 것으로 판단될 때에 수사의뢰 조치가 취해진다. 이첩의 경우 외부 고발장으로 접수된 혐의 중 사안의 중대성·긴급성이나 기타의 사유로 조사가 곤란하다고 판단되는 경우나, 위법에 대한 조사는 착수되었으나 혐의자의 부인으로 더 이상 조사가 어렵거나 더 이상 증거 얻기 곤란한 경우에 대하여 취해진다.

선관위의 선거범죄 행위에 대한 분류는 최종적인 것이 아니다. 선관위가 선거범죄에 대한 조사·단속의 주체임은 분명하지만, 선거범죄에 대한 강제 수사 및 기소를 진행할 수 있는 권한은 경찰과 검찰에 부여되어 있다. 선관위는 경고와 중지요청, 주의 등의 행정조치는 취할 수 있으나, 그 혐의가 위중하고, 범죄 혐의를 구체화하고 범죄 혐의자를 특정하고 추가적 증거수집에 있어 수사가 요구될 경우, 나아가 처벌을 위한 기소가 필요한 경우에 대해선 고발, 수사 의뢰, 이첩 등으로 사건을 경찰과 검찰이 이관한다. 선관위의 고발, 수사의뢰, 이첩 등의 조치는 1차적인 조치로, 혐의의 위중함과 수사기관이 이관하기 전의 내부처리 과정에 있어서 행정적 판단에 기저 한다. 다음 장에서 우리가 살펴볼 제7회 전국동시지방선거의 선거범죄의 현황과 비교 분석은 최종 형사조치가 아닌 선관위의 1차 조사 자료에 근거한다. 고발, 수사의뢰, 이첩 된 사안이 향후 사법절차를 통해 당선무효 및 구속 등으로 이어질 수도 있고, 무혐의 처리 될 수도 있어 단순한 수치 변화에 따른 선부른 평가는 주의되어야 한다. 하지만, 이러한 한계를 전제하고 더 나은 자료가 없는 현재 제7회 지방선거에서의 선거범죄의 전체적 흐름을 살펴보는 데는 유용할 것으로 판단된다.

구체적으로 일반선거범죄와 사이버범죄를 나눠서 살펴보고자 한다. 본 단락은 선거관리위원회의 조사1과와 사이버선거범죄대응센터에서 수집된 일반선거범죄와 사이버선거범죄의 데이터를 바탕으로 작성되었다. 개인정보유출의 문제로 범죄 행위

자 및 후보자의 이름은 공개되지 않으나 연관된 정당과 지역, 조치유형을 통해 비교 분석을 진행한다. 단순 기초통계량 변화, 그것도 아직 완결되지 않은 통계를 놓고 위반 건수와 비중의 변화를 비교하는 것 자체가 무리가 있다. 하지만, 선거운동이 사이버 중심으로 크게 이동하면서 대도시권의 일반 위반행위가 줄어드는 경향이 있고, 여당인 더불어민주당의 독주 체제가 굳어지면서 상대적으로 지지후보 및 정당이 명확한 거점지역에서의 선거 과열 현상이 덜 나타났다는 점도 고려할 필요가 있다.

### Ⅲ. 선거법 위반 행위의 단속결과

#### 1. 일반 선거법 위반행위

〈표 I-1〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위 조치현황

(2018.6.30.기준)

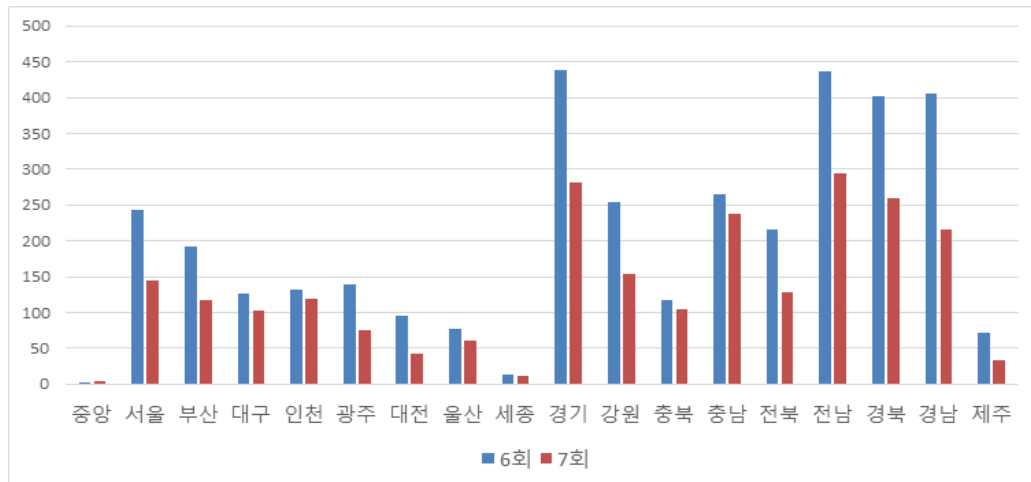
지역	선거법 위반행위			
	6회	7회	증감	비고
중앙	3	5	2	
서울	243	144	-99	
부산	193	117	-76	
대구	126	102	-24	
인천	132	120	-12	
광주	139	75	-64	
대전	95	43	-52	
울산	78	61	-17	
세종	14	12	-2	
경기	438	281	-157	
강원	255	153	-102	
충북	118	105	-13	
충남	266	237	-29	
전북	216	128	-88	
전남	437	294	-143	
경북	402	260	-142	
경남	406	216	-190	
제주	72	34	-38	
총계	3,633	2,387	-1,246	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<표 I-1>과 <그림 I-1>은 이번 제7회 전국동시지방선거와 직전 선거인 제6회 지방선거의 일반선거법 위반행위에 대한 조치 결과를 지역별로 요약하여 보여준다. 제7회 지방선거의 조치결과는 2018년 6월 30일까지 조치가 완료된 사항들만 포함하고 있다. 2018년 6월 30일까지 위법여부가 판단되지 않았거나 그 이후 적발된 사항들은 본 통계자료에서 제외되어 있다. 전체적으로 직전선거인 제6회 전국동시지방선거에 비해 선거법 위반행위가 줄어든 것을 확인할 수 있다. 직전선거인 제6회 지방선거에서는 총 3,633건의 위반행위를 적발하였던 것에 반해, 이번 지방선거는 2,387건이 적발되어 총 1,246건이 감소하였다. 물론 선거법 위반혐의와 관련하여서는 선거 종료 후 6개월 간 계속해서 단속 및 조치가 진행된다는 점에서 제7회 지방선거 간 선거법 위반행위의 총계가 올라갈 수 있으나, 제6회 지방선거에서도 선거 후 16일이 경과한 2014년 6월 20일 이후 선거법 위반행위로 적발된 사안이 없다는 점을 고려할 때 이번 선거에서 선거법 위반행위가 크게 줄어들었다고 판단하여도 무리가 없을 것 같다.

<그림 I-162> 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위 조치현황

(2017.6.30.기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회

지역별로 살펴보았을 때 가장 많은 선거법 위반행위를 적발한 곳은 전라남도였다. 전라남도에서 294건의 위반행위를 적발하였으며 이에 뒤이어 경기도에서 281건의 위반행위를 적발한 것으로 나타났다. 가장 적은 위반행위가 적발된 곳은 세종시

였으며 총 12건의 위반행위에 대한 조치가 이루어졌다. 이어서 제주 (34건)와 대전 (43건) 순으로 위반행위가 적었던 것으로 나타났다. 변동 폭으로 보았을 때 가장 많은 감소폭을 보였던 지역은 경상남도(216건)로 지난 선거(406건)에 비해 190건이 줄어든 것으로 나타났다. 이어서 경기도에서 157건이 줄어든 것으로 나타났으며 전라 남도와 경상북도가 각각 143건과 142건이 줄어든 것으로 나타났다. 반면 중앙선거 관리위원회에 의해 직접 위반행위에 대한 단속이 이뤄진 횟수는 5회로 지난 선거에 비해 2건 증가한 것으로 나타났다.

<표 I-2>부터 <표 I-6>까지는 제7회 지방선거의 일반 선거법위반 행위에 대한 선거관리위원회의 조치를 고발·수사의뢰·이첩·경고·주의 등 선거법 위반 조치상황에 따라 구분하여 조치유형별로 분류한 표이다. <표 I-2>와 <그림 I-2>는 제7회 지방선거의 고발조치 현황을 직전 지방선거의 고발조치 현황과 비교하고 있다.

〈표 I-2〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(고발) 조치현황

(2018.6.30.기준)

지역	고 발			
	6회	7회	증감	비고
중앙	3	0	-3	
서울	17	13	-4	
부산	13	7	-6	
대구	18	16	-2	
인천	18	18	0	
광주	28	16	-12	
대전	13	5	-8	
울산	14	7	-7	
세종	1	2	1	
경기	36	33	-3	
강원	27	28	1	
충북	23	13	-10	
충남	29	27	-2	
전북	41	21	-20	
전남	42	47	5	
경북	46	40	-6	
경남	51	29	-22	
제주	10	5	-5	
총계	430	327	-103	

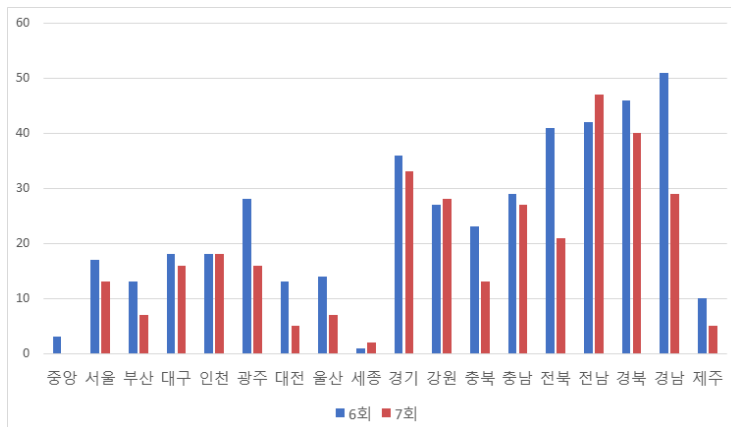
※ 자료: 중앙선거관리위원회

2018년 6월 30일 현재 선관위가 검찰·경찰 등 수사기관에 고발조치한 사안은 총 327건이다. 물론 추후 진행될 조사결과에 따라 변화가 발생할 수 있으나, 2014년 6월에 진행된 제6회 전국동시지방선거에서 430건의 고발조치가 이뤄졌던 것과 비교해 보았을 때 이번 지방선거에서 고발건수는 103건이 감소한 것을 확인할 수 있다.

아래의 <그림 I-2>는 위의 <표 I-2>를 그림으로 나타낸 것이다. 고발 건수가 가장 많았던 지역은 전라남도였으며 47건의 선거법 위반행위에 대해 수사기관을 통한 고발조치가 이뤄진 것으로 나타났다. 경상북도와 경기도가 각각 40건과 33건으로 그 뒤를 이었다. 반면 세종시는 2건의 고발조치가 이뤄져 가장 적은 수를 보였으며, 대전과 제주도가 모두 5건으로 뒤를 이었다. 지난 선거와 비교해 보았을 때 대부분의 지역에서 직전 지방선거보다 선거법 위반에 의한 고발횟수가 줄어든 것으로 나타났다. 경상남도가 직전선거에서 51건의 고발조치가 이뤄진데 반해 이번 선거에서는 29건만이 이뤄져 22건이 감소하였다. <그림 I-2>에서 확인할 수 있듯이 이는 경상남도에서 가장 큰 폭으로 고발건수가 줄어들었다. 이에 뒤이어 전라북도는 20건이 감소하였으며, 광주 12건이 감소한 것으로 나타났다. 반면 전라남도는 직전 선거와 비교했을 때 5건이 증가하였으며, 강원도와 세종시는 1건의 고발조치가 더 이뤄진 것으로 나타났다. 또한 지난 선거에서는 중앙선관위에 의해 고발조치가 이뤄진 것이 3건 있었으나, 이번 선거에서는 고발조치가 이뤄지지 않았다.

<그림 I-2> 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(고발) 조치현황

(2018.6.30. 기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회



〈표 I -3〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(수사의뢰) 조치현황

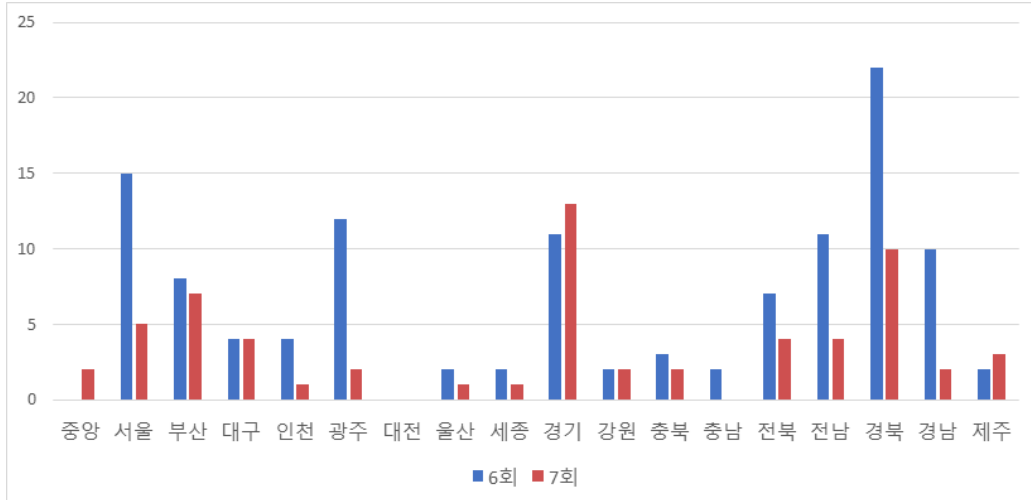
(2018.6.30.기준)

지역	수사의뢰			
	6회	7회	증감	비고
중앙	0	2	2	
서울	15	5	-10	
부산	8	7	-1	
대구	4	4	0	
인천	4	1	-3	
광주	12	2	-10	
대전	0	0	0	
울산	2	1	-1	
세종	2	1	-1	
경기	11	13	2	
강원	2	2	0	
충북	3	2	-1	
충남	2	0	-2	
전북	7	4	-3	
전남	11	4	-7	
경북	22	10	-12	
경남	10	2	-8	
제주	2	3	1	
총계	117	63	-54	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<그림 I-3> 제6~7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(수사의뢰) 조치현황

(2018.6.30.기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회

<표 I-3>과 <그림 I-3>은 선거법 위반조치 중 검찰·경찰에 수사를 의뢰한 조치 건수를 16개 시도별로 정리한 것이다. 제6회 지방선거에서 수사의뢰 된 위반건수가 총117건이었던데 비하여, 이번 지방선거의 경우 2018년 6월 30일 현재 63건이 수사의뢰된 것으로 나타났다. 이는 직전선거에 비해 54건이 감소한 것이다. 이전에 살펴본 것과 수사의뢰 조치 또한 대부분의 지역에서 크게 감소하였다. 대전은 지난 선거에 이어서 단 한건의 수사의뢰 조치도 진행되지 않았다. 충청남도 또한 수사의뢰 조치가 이뤄지지 않았으며, 인천과 울산, 세종시는 각각 1건씩의 수사의뢰 조치가 이뤄졌다. 반면 경기도는 13건의 수사의뢰 조치가 이뤄져 전국에서 가장 많은 숫자를 보였으며, 경상북도(10건)와 부산(7건)이 그 뒤를 이었다. 변동 폭으로 보았을 때 경상북도가 12건이 감소하여 가장 큰 감소폭을 보였으며, 서울과 광주가 각각 10건씩 줄어들어 그 뒤를 이었다. 반면 중앙선거관리위원회에 의해 수사의뢰조치가 이뤄진 횟수는 제6회 지방선거 0건과 비교하여 2건이 증가하였으며, 경기도와 제주도 역시 각각 2건과 1건씩 수사의뢰 조치가 증가한 것으로 나타났다. 대구, 대전, 강원도는 지난 선거와 동일한 것으로 나타났다.

<표 I-4>는 선거법 위반행위 중 다른 기관에 이첩된 조치를 지역별로 정리한 것이

다. 이첩조치 현황은 이전의 고발 및 수사의뢰 조치에 비해서도 큰 폭으로 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 전체적으로는 제6회 지방선거에서 217건의 이첩조치가 이뤄진데 반해 이번 지방선거에서는 53건만이 이첩되었다. <그림 I-4>는 이첩조치현황을 그림으로 나타낸 것이다.

〈표 I -4〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(이첩) 조치현황

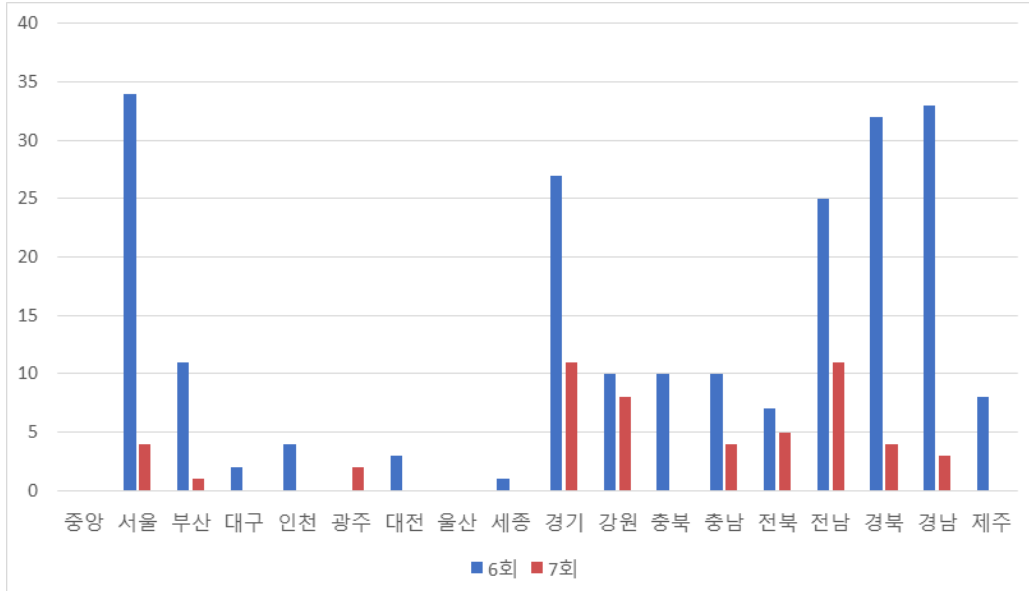
(2018.6.30.기준)

지역	이 첩			비고
	6회	7회	증감	
중앙	0	0	0	
서울	34	4	-30	
부산	11	1	-10	
대구	2	0	-2	
인천	4	0	-4	
광주	0	2	2	
대전	3	0	-3	
울산	0	0	0	
세종	1	0	-1	
경기	27	11	-16	
강원	10	8	-2	
충북	10	0	-10	
충남	10	4	-6	
전북	7	5	-2	
전남	25	11	-14	
경북	32	4	-28	
경남	33	3	-30	
제주	8	0	-8	
총계	217	53	-164	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<그림 I-4> 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(이첩) 조치현황

(2018.6.30.기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회

지역별로 보았을 때 서울과 경상남도가 가장 큰 폭으로 이첩조치건수가 줄어든 것을 확인할 수 있다. 서울은 제6회 지방선거 34건의 이첩조치가 이뤄진데 반해 이번 지방선거에서는 30건이 줄어든 4건의 조치만 진행되었다. 경상남도 역시 지난 선거 33건에서 30건이 감소한 3건의 이첩 조치가 진행되었다. 경상북도 역시 28건이 줄어들어 이첩조치가 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타났다. 반면 광주광역시의 경우 지난 지방선거에서 단한건의 이첩조치도 이뤄지지 않았던 것에 반해 이번 지방선거에서는 2건의 이첩조치가 이뤄져 전국에서 유일하게 이첩조치가 증가한 곳으로 나타났다.

<표 I-5>와 <그림 I-5>는 지방선거 기간 중 발생한 선거법 위반행위 중 고발, 이첩, 수사의뢰 등에 비해 상대적으로 가벼운 위반행위에 대하여 선거관리위원회 차원의 경고, 혹은 주의 조치 처리한 내용을 정리한 것이다. 다른 위반행위들 보다는 상대적으로 가볍기 때문에 제6회 동시지방선거와 7회 지방선거 모두 다른 위반행위들 보다 위반행위 수가 많은 것을 알 수 있다. 직전지방선거에서 경고 및 주의를 받

은 건수는 총 2,871건 이었고, 7회 지방선거의 경우 총 1,944건 주의 조치가 이뤄져 지난 선거 대비 927건이 줄어든 것으로 나타났다. <표 I-5>은 선거법위반행위 경고 및 주의에 대한 상세조치현황을 지역별로 나누어 비교한 것이다. 경고 및 주의 조치를 가장 많이 받은 지역은 전라남도, 경기도, 충청남도, 경상북도의 순이었다. 전라남도는 총 232건의 경고 및 주의조치가 이뤄져 전국 최다를 기록했으며, 경기도가 224건, 충청남도와 경상북도가 각각 206건으로 그 뒤를 이었다.

〈표 I-5〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(경고) 조치현황

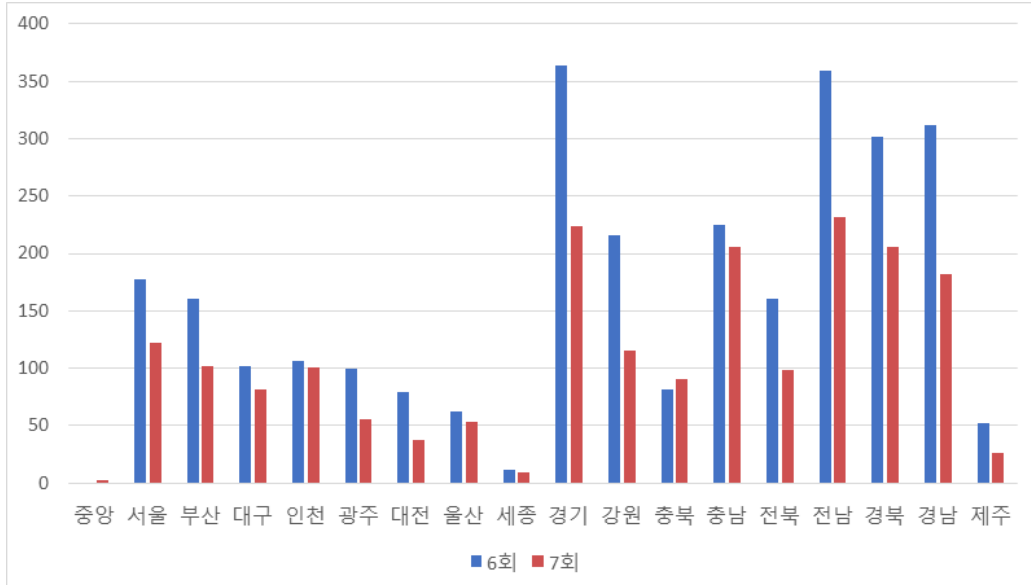
(2018.6.30.기준)

지역	경 고			비고
	6회	7회	증감	
중앙	0	3	3	
서울	177	122	-55	
부산	161	102	-59	
대구	102	82	-20	
인천	106	101	-5	
광주	99	55	-44	
대전	79	38	-41	
울산	62	53	-9	
세종	12	9	-3	
경기	364	224	-140	
강원	216	115	-101	
충북	82	90	8	
충남	225	206	-19	
전북	161	98	-63	
전남	359	232	-127	
경북	302	206	-96	
경남	312	182	-130	
제주	52	26	-26	
총계	2,871	1,944	-927	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<그림 1-5> 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위(경고) 조치현황

(2018.6.30.기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회

<그림 1-5>에서 나타나듯이 가장 큰 폭으로 경고 및 주의조치의 횟수가 줄어든 지역은 경기, 경상남도, 전라남도, 강원도로 이들 지역에서는 직전 지방선거 대비 100건 이상 경고조치가 적었다. 경기도가 제6회 지방선거 대비 140건이 감소하였으며, 경상남도는 130건, 전라남도는 127건, 강원도는 101건이 감소한 것으로 나타났다. 제6회 지방선거에서는 중앙 선거관리위원회에서 경고조치한 위반사항이 한 건도 없었던 것에 반해 이번 지방선거에서는 3건의 위반사항에 대해 경고조치가 이뤄졌다. 또한 충청북도의 경우 직전 지방선거에서 82건의 경고조치가 이뤄졌으나 이번 지방선거에서는 8건이 증가한 90건의 경고조치가 이뤄졌다. <표 1-6>은 지금까지 살펴본 조치현황을 종합적으로 정리한 표이다.

〈표 I -6〉 제6-7회 동시지방선거 지역별 선거법 위반행위 조치현황

(2018. 6. 30. 기준)

	총 계			고 발			수사의뢰			이 첩			경 고·주 의		
	6회	7회	증감*	6회	7회	증감*	6회	7회	증감*	6회	7회	증감*	6회	7회	증감*
총계	3633	2387	-1246	430	327	-103	117	63	-54	217	53	-164	2871	1944	-927
중앙	3	5	2	3	0	-3	0	2	2	0	0	0	0	3	3
서울	243	144	-99	17	13	-4	15	5	-10	34	4	-30	177	122	-55
부산	193	117	-76	13	7	-6	8	7	-1	11	1	-10	161	102	-59
대구	126	102	-24	18	16	-2	4	4	0	2	0	-2	102	82	-20
인천	132	120	-12	18	18	0	4	1	-3	4	0	-4	106	101	-5
광주	139	75	-64	28	16	-12	12	2	-10	0	2	2	99	55	-44
대전	95	43	-52	13	5	-8	0	0	0	3	0	-3	79	38	-41
울산	78	61	-17	14	7	-7	2	1	-1	0	0	0	62	53	-9
세종	14	12	-2	1	2	1	2	1	-1	1	0	-1	12	9	-3
경기	438	281	-157	36	33	-3	11	13	2	27	11	-16	364	224	-140
강원	255	153	-102	27	28	1	2	2	0	10	8	-2	216	115	-101
충북	118	105	-13	23	13	-10	3	2	-1	10	0	-10	82	90	8
충남	266	237	-29	29	27	-2	2	0	-2	10	4	-6	225	206	-19
전북	216	128	-88	41	21	-20	7	4	-3	7	5	-2	161	98	-63
전남	437	294	-143	42	47	5	11	4	-7	25	11	-14	359	232	-127
경북	402	260	-142	46	40	-6	22	10	-12	32	4	-28	302	206	-96
경남	406	216	-190	51	29	-22	10	2	-8	33	3	-30	312	182	-130
제주	72	34	-38	10	5	-5	2	3	1	8	0	-8	52	26	-26

※ 자료: 중앙선거관리위원회

〈표 I-7〉 제6-7회 동시지방선거 선거법 위반행위 상세 조치 현황

(2018.6.30.기준)

구 분	제6회 지방선거					제7회 지방선거					
	계	고 발	수사 의뢰	이첩	경고	계	고 발	수사 의뢰	이첩	경고	증감
계	3,633	430	115	217	2,871	2,387	327	63	53	1,944	-1,246
거소(투표) 관련	25	10	1	1	13	30	11	1	0	18	5
공무원 등의 선거개입	112	26	7	3	76	68	24	1	3	40	-44
기부행위 등	1,044	166	50	33	795	411	111	30	11	259	-633
기타	199	11	2	5	181	425	66	9	4	346	226
문자메시지 이용	199	11	2	5	181	413	1	0	1	411	214
비방·흑색 선전	37	9	4	18	6	10	1	4	3	2	-27
시설물 관련	246	1	0	5	240	144	5	2	1	136	-102
유사기관·사조직	11	5	3	0	3	11	4	0	0	7	0
인쇄물 관련	885	56	23	45	761	436	30	5	5	396	-449
집회·모임 이용	77	4	0	4	69	77	9	3	1	64	0
허위사실 공표	380	80	12	71	217	362	65	8	24	265	-18

※ 자료: 중앙선거관리위원회

〈표 I-7〉은 제6회 지방선거와 제7회 지방선거에서 나타난 위반행위들을 유형별로 상세하게 정리한 표이다. 위반행위 별로 살펴보면 인쇄물과 관련된 위반사항이 436건으로 가장 많이 적발되었다. 이에 뒤이어 문자메시지를 활용한 선거운동활동이 총 413건이 적발되었으며, 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항이 411건 적발된 것으로 나타났다. 또한 허위사실 공표 또한 362건의 위반사례가 있었던 것으로 나타났다. 위법행위 경중을 반영하듯 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항에 대해서는 고발(111건) 및 수사의뢰(30건) 조치가 다른 위반사항들에 비해 더 많이 이뤄진 것으로 나타났다. 이어서 허위사실공표의 경우에도 각각 65건의 고발과 8건의 수사의뢰 조치가 이뤄진 것으로 나타났다. 가장 많이 적발된 위반행위들 중 문



자메시지 이용과 인쇄물 관련 위반사항들의 경우 경고조치가 다른 위반사항들에 비해 더 많이 이뤄진 것을 확인할 수 있었다. 문자메시지 이용과 관련된 위반사항의 경우 411회의 경고조치가 이뤄졌으며, 인쇄물 관련 위반사항도 396건의 경고조치가 이뤄진 것으로 나타났다.

직전 지방선거와 비교했을 때 주목할 만 한 점은 기부 행위 등 선거자금과 관련된 위반사항과 인쇄물과 관련된 위반사항은 크게 감소했다는 것이다. 기부행위와 관련된 선거법 위반의 경우 제6회 지방선거에서 1,044건이 적발되었지만 이번 지방선거에서는 633건이 감소한 411건이 적발되었다. 인쇄물 관련 위반사항의 경우 지난 지방선거에서는 885건이 적발되었지만 이번 지방선거의 경우 436건이 적발되어 449건이 줄어든 것으로 나타났다. 반면 문자메시지 이용과 관련된 위법행위는 제6회 지방선거에서는 199건이었지만 제7회 지방선거에서는 214건이 증가한 413건이 적발되었다.

<표 I-8>은 전국동시지방선거 기간 선거법 위반사항을 정당별로 분류한 표이다. 주요 정당은 국회 의석수에 따라 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 무소속, 기타정당으로 분류하였다. 더불어민주당의 경우 692건의 위법행위가 적발되었다. 그 중 경고 조치가 568건, 고발이 96건, 이첩이 14건, 수사의뢰가 14건으로 나타났다. 자유한국당의 경우 553건의 선거법 위반행위가 적발되었으며, 경고가 460건으로 가장 많았고, 고발이 72건, 수사의뢰가 11건, 이첩이 10건으로 나타났다. 바른미래당과 민주평화당이 각각 110건과 63건의 위법행위가 적발되어 그 뒤를 이었으며, 정의당의 경우 가장 적은 위법행위가 적발되었다. 또한 정의당의 경우 모든 위반행위가 경고조치에 해당하는 것으로 나타났다. 무소속 및 기타정당은 각각 791건과 153건의 선거법 위반행위가 적발되었다.

〈표 I-8〉 제7회 동시지방선거 정당별 적발 결과

(2018.6.30.기준)

당명	조 치 유 형				
	건수	고발	수사의뢰	이첩	경고
더불어민주당	692	96	14	14	568
자유한국당	553	72	11	10	460
바른미래당	110	5	3	1	101
민주평화당	63	9	0	2	110
정의당	17	0	0	0	17
무소속	791	136	27	21	607
기타정당	153	8	7	2	78
총계	2,379	326	62	50	1941

※ 자료: 중앙선거관리위원회

## 2. 사이버 선거법 위반 행위 단속 결과

사이버선거범죄의 경우 인터넷의 성격상 일반선거와는 성격이 전혀 틀리다. 21세기에는 어느 장소에서나 인터넷이 가능하고 그 파급력은 날이 갈수록 증가하고 있다. 이에 사이버선거범죄의 단속은 일반선거법과는 큰 차이가 있다. 처음 조치종류 및 적용 기준을 정하여 사이버선거범죄 조사에 들어간다. 조사는 통신자료 요청 및 사이버 상 추적기법을 활용한다(IP추적, DNSA서버 및 역DNS 등). 이후 위법 게시물에 대한 조치를 국내/국외 사이트로 분류하여 위법 게시물을 조치하고 후보자의 삭제요청, 취급 거부·정지·제한을 요청하고 위법한 게시물을 편철·보관한다. 삭제요청 등 관련 이의신청에 대한 처리는 이의신청 접수를 받고 이를 처리하기 위한 방법으로 이송, 보정요구, 각하, 철회 기각 등의 조치를 한다. 이 밖에도 후보자의 삭제 등 요청상황 통보 시 처리하는 방법과 기준, 신고·제보 처리하는 방법과 기준이 있다.

조치종류 및 적용기준은 일반선거법위반과 차이가 있지만 앞에서 설명한 일반선거범죄와 동일하다. 고발, 수사의뢰, 수사기관 이첩이의 적용기준이 동일하며, 조치유형을 결정하는 방법도 동일하게 운영하고 있다.

사이버선거범죄만의 조치종류 및 적용기준은 가) 삭제요청 등, 나) 선거에 미치는

영향이 경미한 위법행위, 다) 기타로 구분하며 국내의 기준과 국외의 기준이 따로 적용되며, 외국인이 관리·운영하는 경우에 따른 조치사항도 사이버선거범죄 조사사무편람에 관련 규정이 있다. 이점에서도 알 수 있듯이 선거운동의 무대가 인터넷을 통한 홍보로 점차 변화하는 것을 알 수 있다. 가) 삭제요청 등의 조치의 경우 관리주체가 국내법인/내국인 인 경우 ①고의성이 없거나 선거법에 대한 이해부족에 따른 위법행위, ②선거에 미치는 영향이 경미한 위법행위, 다)기타로 구분한다. 관리주체가 국외법인/외국인인 경우 ① 외국인이 관리·운영하는 인터넷홈페이지 등에 게시된 위법게시물의 위반 행위자를 알 수 있는 경우 위반행위자에게 자진 삭제 권고, ② 자진삭제하지 않는 경우 또는 위반행위자를 알 수 없는 경우 정보통신서비스 제공자에게 정보 취급의 거부·정지·제한 요청할 수 있으며, 추후 삭제 여부 확인에 대한 조치 사항으로 수시로 삭제여부를 확인하고 사이버자동검색시스템에 조치완료 처리하며, 모바일홈페이지가 별도로 있는 경우 반드시 해당 게시글 동시 삭제 여부를 확인한다.

앞서 설명한 모든 표와 그림은 모두 일반범죄로 분류하여 아래의 사이버선거범죄를 제외한 나머지의 선거범죄의 총 합계이다. 선거관리위원회에서는 사이버상의 선거법 위반행위를 일반선거범죄와 별도로 분류하고 있다. 이는 최근 전 세계적으로 대두되고 있는 “가짜 뉴스” 등 기존과 다른 유형의 부적절한 선거운동에 대한 관심이 증가하고 있고, 소셜미디어 등을 활용한 선거운동이 늘어나는 시대적 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다.

사이버 선거범죄에 대한 조치사항은 위반사항과 그 내용의 경중을 가려 ① 고발, ② 수사의뢰, ③수사기관 이첩, ④경고, ⑤삭제요청 등 크게 다섯 가지 조치로 나뉜다. 이 중 먼저 나열한 네 가지 조치사항의 경우 일반선거법위반행위와 동일한 기준을 적용하고 있다. 반면 삭제요청의 경우 고의성이 없거나 선거법에 대한 이해가 부족하거나 선거에 미치는 영향이 미미할 경우 등 상대적으로 선거법 위반의 정도가 가벼운 사안에 대해 이뤄지는 행정조치이다. 삭제 요청은 게시자에 직접 삭제를 요청하거나 정보통신서비스 제공자에게 요청하여 해당 사용자의 접근 거부 및 제한 조치를 취할 수도 있다.

〈표 I-9〉 제7회 지방선거 사이버범죄 위반행위 상세 조치 현황

(2018.7.13 기준)

구 분	계	고 발	수사의뢰	이 첩	경 고
계	206	68	9	8	120
허위사실공표	76	25	4	7	40
후보자 비방	6	1	2	1	2
지역·성별 비하·모욕	1	0	1	0	0
선거운동금지자의 선거운동	39	14	1	0	24
여론조사결과 공표·보도위반	21	6	0	0	15
기 타	62	22	1	0	39

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<표 I-9>은 제7회 지방선거에서 사이버범죄 상세 위반행위별로 법적·행정적 조치를 취한 것을 정리한 표이다. 지방선거가 진행되는 동안 총 206건의 사이버 선거법 위반행위를 적발하였다. 이들 중 68건의 경우 선관위에 의해 고발조치가 이뤄졌으며, 수사의뢰 조치는 총 9건, 수사기관에 대한 이첩조치는 8건의 처분이 이뤄졌다. 상대적으로 가벼운 행정조치인 경고 및 주의는 120건의 위반사항에 대해서 이뤄졌다. 위반행위 유형별로는 허위사실공표가 가장 많이 적발되었다. 전체 206건의 위반사항 가운데 약 37%에 달하는 76건이 허위사실공표로 인해 제재조치를 받았다. 이어 선거법이 선거운동을 금하고 있는 사람에 의한 선거운동이 39건이 있었으며, 부적절한 여론조사결과 공표도 21건이 적발되었다. 고발조치가 가장 많이 이뤄진 위반 유형은 허위사실공표였으며 (25건), 선거운동금지자의 선거운동도 14건이 선관위에 의해 고발조치가 이뤄졌다. 가장 적은 위반사항이 적발된 특정 지역 및 성별에 대한 비하와 모욕행위는 1건만이 적발되었으며 이에 대해서는 수사기관에 수사를 의뢰하였다. 또한 후보자에 대한 비방행위도 6건 적발되었는데, 이에 대해서는 고발 1건, 수사의뢰 2건, 이첩 1건, 경고 2건의 조치가 취해졌다.

〈표 I-10〉 제7회 동시지방선거 사이버 위법 게시물 유형별 삭제요청 현황

(2018.7.13. 기준)

합 계	위 반 유 형					
	허위사실 공표	후보자 비방	지역·성별 비하·모욕	선거운동 금지자의 선거운동	여론조사 공표	기타
25,861	4,066	489	2,568	425	17,347	966

<표 I-10>와 <그림 II-1>은 제7회 동시지방선거기간 선거법을 위반한 사이버 게시물들에 대한 삭제요청 내역을 선거법 위반 유형에 따라 정리하고 있다. 게시물에 대한 삭제요청이 가장 많이 이뤄진 유형은 적절하지 않은 여론조사 결과에 대한 공표였다. 총 25,861건의 게시물 중 약 67%에 달하는 17,347건 여론조사결과 공표와 관련된 게시물이었다. 허위사실공표와 지역 및 성별 비하 게시물이 그 뒤를 이었는데, 각각 4,066건과 2,568건의 게시물이 삭제 요청되었다. 반면 후보자 비방의 경우 489건의 게시물이 삭제요청 되었으며, 선거운동이 금지된 후보자에 의한 선거운동물의 경우 425건이 삭제 조치되었다.

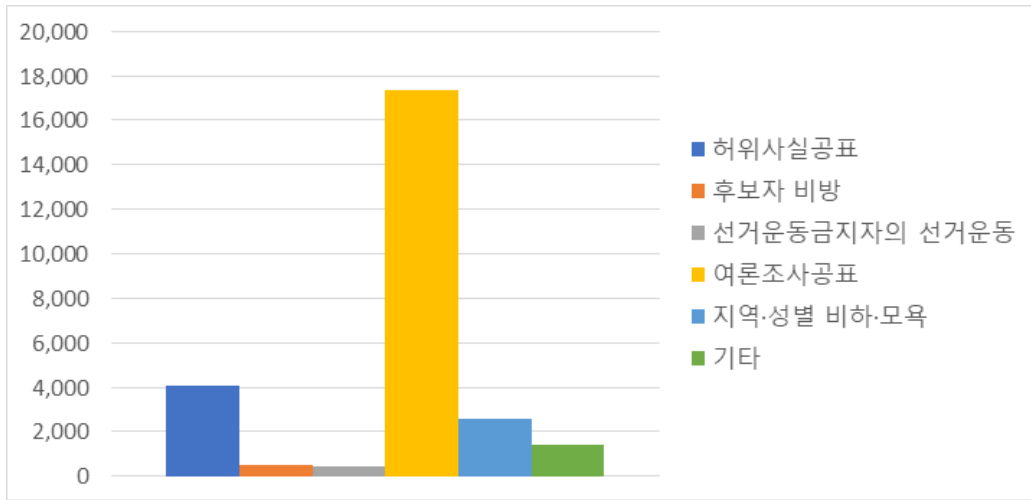
<표 II-3>은 가장 최근에 치러진 제19대 대통령선거에서의 사이버 게시물에 대한 삭제요청 결과 보여준다. 이를 제7회 동시지방선거의 조치결과와 비교해보면 위반 게시물의 수가 큰 폭으로 줄어든 것을 확인할 수 있다. 지난 대선의 경우 총 40,222건의 게시물의 위법상이 적발되어 삭제조치 되었으나, 이번 지방선거의 경우 그의 절반수준인 25,861건으로 크게 감소했다. 또한 지난 대선에서는 허위사실공표와 관련된 게시물들이 가장 많이 적발되었던 것에 비해 이번 지방선거의 경우 여론조사 공표 규정 위반 게시물에 대한 삭제조치가 더 많았다.

이를 통해 두 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 유권자들의 선거에 대한 관심도와 사이버 위법 게시물의 수가 양의 상관관계를 보인다는 것이다. 유권자의 관심도가 높은 대선의 경우 40,000건이 넘는 게시물이 현행법에 저촉되는 것으로 판정되었으나, 상대적으로 유권자의 관심도가 낮은 지방선거의 경우 위법 게시물의 수가 크게 감소했다는 것을 알 수 있다. 또한 지난 대통령선거에 비해 이번 지방선거에서 여론조사공표 관련 규정을 위반한 게시물의 수가 5,264건 증가한 것도

주목할 만하다. 이는 선출해야하는 후보자의 수가 많고 선거에 대한 관심도가 떨어지는 상황을 반영한 것으로 보인다. 다시 말해 각급 후보자들에 대한 후보자들의 관심도와 정보가 부족한 상황을 타개하기 위한 방안으로 여론조사결과 발표를 통한 편승효과(bandwagon effect)를 노린 선거운동 전략을 반영하고 있는 것으로 보인다.

〈그림 I-6〉 제7회 동시지방선거 사이버 위법 게시물 유형별 삭제요청 현황

(2018.7.13.기준)



※ 자료: 중앙선거관리위원회

〈표 I-11〉 제19대 대선 사이버 위법 게시물 유형별 삭제요청 현황

합 계	위 반 유 형				
	허위사실공표	후보자 비방	여론조사공표	특정 지역 등 이하 모욕	기타
40,222	25,111	839	12,083	428	1,761

※ 자료: 중앙선거관리위원회

## IV. 결론을 갈음하며

### ； 선관위 단속활동 및 공정성에 대한 유권자와 전문가 평가

#### 1. 유권자 평가

이 장에서는 결론을 갈음하며 금번 제7회 지방선거에서 선거의 공정성과 선관위의 단속활동에 대한 인식을 유권자와 전문가의 설문조사 결과를 바탕으로 살펴본다. 본 연구에서 활용한 유권자 정치의식 조사의 경우 제주를 제외한 지역의 만19세 이상의 성인 유권자들 중 무작위 추출을 통해 선정된 1,000명의 응답자에 대해 일대일 대면면접조사를 통해 진행되었다. 면접은 2018년 6월 19일부터 7월 6일까지 진행되었으며, 95% 신뢰수준에 표본오차  $\pm 3.1\%$  수준을 보인다.

먼저 공정성에 대한 유권자의 설문조사와 선관위의 감시 및 단속행위에 대한 설문조사 결과는 <표 I-12>과 같다. 설문조사 참여한 총 1,000명의 유권자 가운데 이번 선거가 ‘매우 공정’하였다고 평가한 유권자가 213명, ‘다소 공정’ 하다고 평가한 유권자 588명, ‘불공정’ 하다고 평가한 유권자 154명, ‘매우 불공정’ 하다고 평가한 유권자 45명이었다. 제7회 전국동시지방선거가 공정하게 치러졌다고 답한 응답자가 전체의 80.1%였고, 불공정하였다는 응답은 19.9%로 나타났다.

<표 I-12> 선거 공정성에 대한 유권자 평가

	매우공정	다소공정	불공정	매우불공정
사례수	213	588	154	45
비율	21.3%	58.8%	15.4%	4.5%

이어서 <표 I-13>은 선거관리위원회의 선거 감시 및 단속행위에 대한 유권자들의 평가를 보여주고 있다. 선거 공정성에 대한 평가 결과와 마찬가지로 유권자들은 대체적으로 선거관리위원회의 선거 감시 및 단속활동이 공정하게 이뤄졌다고 평가했다. 전체 응답자의 74.6%가 이번 지방선거 기간 선거관리위원회의 감시활동이 공정하게 진행되었다고 평가했다. 세부적으로 선관위의 단속활동이 ‘매우 공정’하다고 응답한 유권자는 전체의 3.5%인 35명이었으며, ‘다소 공정’했다는 응답한 사람은 전

체의 71.1%인 711명이었다. 반면 249명 (24.9%)은 선거 감독활동이 불공정했다고 응답했으며 전혀 공정하지 않다고 응답한 응답자는 5명이었다.

〈표 I-13〉 선관위 선거 감시 및 단속행위에 대한 유권자 평가

	매우공정	다소공정	불공정	매우불공정
사례수	35	711	249	5
비율	3.5%	71.1%	24.9%	0.5%

<표 I-14>은 선관위 선거 감시활동에 대한 유권자들의 평가에서 흥미로운 결과를 보여주고 있다. <표 I-14>는 지난 19대 대선 당시 지지한 후보에 따른 선거 공정성에 대한 평가의 차이를 보여준다.<sup>2)</sup> 지난 대선에서 문재인 후보를 지지한 유권자들에 비해 다른 정당의 후보를 지지한 유권자들이 선거감시과정 상대적으로 더 회의적으로 바라보고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 문재인 후보 지지자 중 16.91%만이 이번 지방선거간 선거 감시 활동이 공정하지 않았다. 반면 이외의 후보를 지지한 응답자들 중 지방선거의 선거 감시 활동이 불공정했다고 응답한 응답자는 110명으로 39.15%에 달했다. 대선에서 지지한 후보와 선관위의 선거 감시활동에 대한 부정적 평가 사이의 관계를 보다 구체적으로 검증하기 위해 카이제곱 ( $\chi^2$ ) 검정을 실시하였다. 표에서 나타나듯이 통계적으로 유의한 수준에서 귀무가설을 기각하였다( $\alpha=0.01$ ).

〈표 I-14〉 19대 대선 지지후보에 따른 선관위 선거 감시 및 단속행위 평가

	공정	불공정	응답수	$\chi^2$
문재인	511 83.09%	104 16.91%	615 100%	52,454 <sup>***</sup>
그 외 후보	171 60.85%	110 39.15%	281 100%	
총 계	682 76.12%	214 23.88%	896 100%	

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

2) 선거에 기권했거나 지난 대선 당시 투표권이 없었던 유권자와 응답을 거부한 경우는 분석에서 제외하였다.



## 2. 전문가 평가

아래의 결과는 학계, 언론, 정치권, 시민단체 등 각계 전문가 133명의 동시지방선거에 대한 견해를 조사한 결과를 바탕으로 한다. 해당 조사는 온라인 조사를 통해 진행되었으며 7월 26일부터 8월 5일까지 10일간 진행되었다. 전문가의 선거 공정성에 대한 인식 설문조사 결과도 유권자의 인식조사와 유사한 결과를 보이는 것으로 나타났다. <표 III-4>는 이를 요약하고 있다. 이번 전국동시지방선거의 공정성에 대해서는 전체의 73.68%가 공정하게 진행되었다고 응답하였으며, 불공정했다는 의견은 26.31%에 불과했다. ‘매우 공정’했다는 의견은 25.56%, ‘대체로 공정’했다는 의견은 48.12%, ‘다소 불공정’했다는 의견은 21.05%, ‘전혀 공정하지 않았다’는 의견은 5.26%로 나타났다.

<표 I-15>는 선관위 감시 및 단속행위에 대한 전문가 평가 결과를 보여준다. 전체 응답자 중 선관위의 단속활동에 긍정적인 평가를 내린 응답자는 84.96%로 나타났으며 15.04%만이 부정적인 평가를 내린 것으로 확인할 수 있었다. 세부적으로는 ‘매우 공정’했다는 평가는 18.05%, ‘대체로 공정’했다는 평가는 66.92%, ‘불공정’했다는 평가는 12.03%, ‘전혀 공정하지 않았다’는 평가는 3.01%로 나타났다.

<표 I-15> 선거 공정성에 대한 유권자 평가

	매우공정	다소공정	불공정	매우불공정
사례수	34	64	28	7
비율	25.56%	48.12%	21.05%	5.26%

<표 I-16> 선관위 선거 감시 및 단속행위에 대한 전문가 평가

	매우공정	다소공정	불공정	매우불공정
사례수	24	89	16	4
비율	18.05%	66.92%	12.03%	3.01%



한국정치학회 KPSA

17

선관위 홍보 평가

강주현 (숙명여자대학교)



## 선관위 홍보 평가

강주현 (숙명여자대학교)

### I. 서론

성숙한 민주사회의 필수조건으로 거론되는 지방자치와 풀뿌리 민주주의에 대한 논의는 지방선거와 밀접한 관련을 갖는다. 그러나 우리나라에서 지방선거는 대통령 선거와 국회의원선거와 비교해 보았을 때 국민적 관심과 투표 참여율이 낮은 편이다. 선거관심과 투표참여가 낮은 지방선거야말로 중앙선거관리위원회(이하 선관위)의 홍보활동이 가장 활발히 그리고 효과적으로 이루어져야 되는 선거이다. 선관위는 적극적인 홍보를 통해 지방선거가 우리사회에 갖는 의미가 무엇인지, 선거에 출마한 후보자들과 정당이 내세우는 정책이 무엇인지, 선거에서 참여가 왜 중요한지와 같은 문제에 대한 유권자의 인식을 향상시키는 것이 필수적이다.

이번 6·13지방선거는 북미정상회담과 시기적으로 맞물려 국민적 관심이 북한 관련 문제에 집중되고 대통령의 높은 지지율에 반사이익을 얻은 여당으로 지지가 쏠리는 현상이 두드러져 선거에 대한 관심이 낮고 투표율 역시 낮을 것으로 전망했다. 그러나 제7회 동시지방선거의 투표율은 60.2%로 높은 투표율을 기록했다. 이번 지방선거 투표율은 2014년 제6회 동시지방선거 투표율인 56.8%를 훌쩍 뛰어넘었을 뿐 아니라 2016년 국회의원선거 투표율인 58%보다도 높은 수치였다.

이번 지방선거에서 투표율 상승 요인으로는 사전투표의 증가가 가장 큰 요인으로 뽑을 수 있겠지만, 사전 투표만이 투표율 상승에 공헌했다고 보기에는 무리가 있다. 6·13 지방선거에서 투표율 급등은 사전 투표의 효과와 더불어 다른 요인들이 함께 영향을 미친 것으로 보인다. 먼저 촛불시위와 대통령 탄핵과 같은 역사적 사건을 겪으면서 정치에 대한 관심이 높아졌으며 유권자들의 주권의식, 정치 효능감 등이 상승한 결과로 볼 수 있다. 이슈 부재와 특정 정당의 지지도가 압도적인 이번 지방선

거 기간 동안 선관위의 홍보활동은 지방선거의 중요성을 알림으로서 유권자가 본인이 살고 있는 지역(동네)의 문제에 관심을 가지고 선거에 참여를 유도하기 위한 각종 선거 관련 정보를 제공하는데 초점을 두었다.

본 연구의 목적은 6·13 지방선거에서 선관위가 선거와 관련 다양하고 풍부한 정보를 제공함으로써 유권자들의 선거 관심과 선거 효능감을 증대시켜 투표 참여를 독려하는 등에 관한 홍보활동을 평가하는데 있다. 평가 대상은 홍보를 공급하는 선관위와 홍보의 대상인 유권자이다. 부연하자면 선관위의 홍보활동 평가는 선관위가 홍보 공급자 차원에서 어떤 내용을 어떤 방식과 규모로 유권자에게 공급했는지를 알아보고, 선관위의 홍보가 얼마나 잘 이루어졌는지에 대한 평가는 유권자를 대상으로 한 설문조사를 통해 주로 분석하였고 전문가 대상 설문조사가 일부 보완적으로 사용되었다.

## 2. 선관위 홍보활동 및 평가기준

중앙선거관리위원회의 <제7회 전국동시지방선거 홍보 세부추진계획>에 의하면 이번 지방선거 홍보의 목표는 “아름다운 선거를 통한 동네 민주주의<sup>1)</sup> 실현”이다. 이를 실현하기 위한 추진전략으로는 동네(생활)민주주의 전파를 통한 참여확대와 유권자와 소통을 강화함으로써 선거효능감과 신뢰를 증진하는데 있다(중앙선거관리위원회, 2008a). 선관위는 지방선거가 우리 동네문제와 직결된 선출직을 뽑는다는 것을 홍보해 선거의 중요성을 알리고 생활 속 민주주의를 정착하는 것에 초점을 두었다. 더불어 지방선거를 통해 유권자들이 지역문제에 관심을 갖고 선거 후 민주시민교육을 병행하여 동네민주주의 가치를 확산하는 것을 염두에 두고 있다.

매 선거마다 선관위 홍보활동에 대한 외부평가가 이루어지고 있으며 그 기준은 약간씩 차이가 나지만 기본적인 방향은 크게 차이를 보이지는 않는다. 선관위 홍보활동과 관련된 기존 연구들의 공통 경향은 선관위 홍보활동의 초점을 유권자가 선거에 대해 기본적으로 알아야 될 권리를 충족시키는 동시에 투표 참여를 유도하는데 두고 있다 (정하윤, 2012; 박명호, 2014). 물론 학자들마다 세부적인 부분에 있어

1) 유권자가 속한 지역(동네)문제를 고민하고 대안을 도출하는 생활정치 캠페인이자 생활 속 민주주의.

서는 차이가 존재하지만 이 큰 맥락에 대해서는 어느 정도 공통점을 이루고 있다.

본 연구에서 6·13 지방선거 선관위 홍보활동 평가기준은 선관위 홍보목표인 동네민주주의 실현을 위해 유권자의 정치관심, 선거효능감, 정치참여를 증진하는데 영향을 주었는가 여부이다. 선거, 특히 투표참여에 있어 홍보활동이 필요한 이유는 합리적 선택이론(rational choice theory)을 통해 설명할 수 있다. 합리적 선택에 따르면 유권자 개인이 투표참여로부터 얻는 효용(benefit)보다 투표참여 결정까지 비용(cost)이 높기 때문에 투표참여보다는 기권을 선택하는 것이 합리적 선택이라고 보았다(Downs, 1957). 이러한 관점에서 선관위의 홍보는 유권자의 투표참여를 위한 선거정보 수집비용을 줄여준다는 의미에서 매우 의미가 있다.

선관위 홍보활동은 투표참여의 비용을 낮추어줄 뿐 아니라 유권자에게 정확하고 풍부한 정보를 제공함으로써 선거의 다양한 이슈를 습득하고 유권자들이 자연스럽게 이를 통한 의견을 나누는 장을 마련해 선거에 대한 관심과 효능감을 증가시키는데 기여할 수 있다(홍재우, 2010). 더구나 홍보활동이 갖는 중요성은 유권자에게 제공되는 정보가 유권자의 투표선택은 물론 그들의 정치적 태도 형성에도 영향을 미친다는 점에 있다(유현중, 2008; 이소영, 2001).

일반적으로 지방선거는 대통령선거나 국회의원선거에 비해 덜 중요하다는 인식과 더불어 후보자에 대한 정보 접근이 다른 선거에 비해 떨어져 선거 효능감이 낮은 선거로 인식되어 있다. 이러한 문제점을 해결하고자 6·13 지방선거에서 선관위는 한국선거방송과 SNS와 같은 미디어를 활용해 선거정보 채널을 다양화하는 노력을 기울였다. 이와 관련된 세부내용은 <동네민주주의 실현을 위한 국민소통\*공감 종합계획>에 따른 추진전략과 맞물려 있다.

<동네민주주의 실현을 위한 국민소통\*공감 계획>에 따르면 먼저 지방선거 특성에 맞는 홍보기반을 구축하고 홍보역량을 강화하기 위해 인프라를 정비했다. 예를 들어 지역 이름을 반영한 홍보 슬로건을 만들고 지역의 필요에 따라 자체적으로 홍보대사를 위촉해 활용하고 주요 홍보사업에 대외 자문기구를 활용했다(중앙선거관리위원회, 2008b).

둘째, 국민 공감형 홍보사업을 추진했다. 지방자치단체의 역할과 기능, 주민 자치의 의미를 컨퍼런스, 다큐멘터리, 언론 기고 등을 통해 홍보하고 선거사진대전, 시

민사회단체를 지원 및 각종 공모 행사 등을 개최함으로써 유권자의 참여 확대를 증진하고자 했다. 유권자와의 소통과 공감을 통한 선거 효능감을 높이고자 후보자토론회 개최, 정책공약알리미 사이트 개편을 통해 정보의 접근성을 강화하고, 정책\*공약 바로알기 주간을 지정 및 운영하는 것과 더불어 유권자 참여 지역맞춤형 공약 제안 활성화 사업 등을 추진했다. (중앙선거관리위원회, 2008b).

선거 효능감을 높이기 위한 방안으로 찾아가는 선거강연과 강연 콘테스트 등과 같은 소통의 장을 마련함과 동시에 민주시민정치아카데미, 여성정치참여 연수 등을 활용한 선거참여를 유도했다. 수요자 중심의 선거정보를 제공하기 위해 유권자가 필요한 정보(후보자 공약, 정책, 투개표 절차 등)를 홈페이지, 팸플릿, SNS를 활용해서 전파하며 다문화가정, 탈북민, 외국인 등 대상 투개표 체험행사 개최, 다국어 안내자료를 제공했다(중앙선거관리위원회, 2008b).

마지막으로 선관위 홍보활동의 효과를 증진하고자 언론 및 온라인 플랫폼사와의 협업은 물론 문화, 인문, 예술 등 분야와 다양한 문화 아이টে을 발굴하려고 했다. 더불어 중앙제작 홍보원천을 다양한 매체를 통해 재생산할 수 있도록 홍보 내용의 원천을 오픈하였다. 예를 들어 인쇄물 도안을 SNS 콘텐츠나 홍보 콘텐츠로 쓰는 방식이다.(중앙선거관리위원회, 2008b).

선관위 홍보 세부전략을 <표 1>을 통해 살펴보면 크게 매스미디어, 인쇄물, 시설물 등을 이용한 홍보, 민주선거 70주년 기념 유권자의 날 행사나 스포츠 연계, 유권자 참여형 홍보, 언론사, 단체 및 기업과의 협업 홍보, 위원회 소셜 미디어와 홈페이지나 포털, SNS 이용한 홍보, 선거정보 프로그램 및 국민소통 프로그램 제작 및 방송으로 구분된다.



〈표 1〉 6.13 지방선거 홍보 추진 계획

구 분	주요 내용	비 고
<b>총 계</b>		
<b>매스미디어 이용 홍보</b>		
방 송 광 고 제 작 · 방 영	TV(2종), 라디오(2종)	중앙, 시·도
방 송 기 획 홍 보	지상파, 종합편성채널 등	중앙
캠 페 인 송 모 음 집 · 통 화 연 결 음 제 작	모음집(1세트), 연결음(2종), 행정방송(4종)	각급
신 문 · 잡 지 광 고	신문(1종), 잡지(1종)	각급
<b>인쇄물 이용 홍보</b>		
홍 보 물 도 안 제 작	현수막 도안 등 13종	중앙
포 스텐 인 쇄 · 활 용	2종(2절, 4절)	각급
캠 플릿 인 쇄 · 활 용	일반형, 점자형, 다문화형	각급
위 원 회 브 랜 드 활 용 도 안 제 작	각종 홍보용품 도안 등 30여종	중앙
선 거 관 리 보 제 작 · 발 송	1종(16절, 8면)	각급
S N S 매 거 진 제 작 · 배 부	4회(각 1~2만부)	각급
<b>시설물 이용 홍보</b>		
현 수 막 등 이 용	중앙제작 도안 활용 제작·첩부	시·도, 구·시·군
시 내 버 스 · 지 하 철 · 전 광 관 등 광 고	버스, 지하철, 전광판, 영화관 등	중앙, 시·도
청 사 시 설 물 활 용 홍 보	중앙청사 내·외부	중앙
공 공 기 관 등 시 설 물 이 용 홍 보	국가·지자체 전광판, 현수막 등	각급
<b>각종 행사 연계 홍보</b>		
민 주 선 거 70 주 년 기 념 유 권 자 의 날 행 사	기념식·부대행사, 언론기고 등	중앙, 시·도
스 포 츠 와 연 계 한 소 통 · 공 감 제 고	마라톤·바둑 등 생활스포츠 연계	중앙
<b>유권자 참여형 홍보</b>		
선 거 사 진 대 전	중앙주관, 일반부·사진기자부로 구분	중앙
지 역 사 향 온 라 인 콘 텐 츠 공 모 전	영상, 포스터, 일러스트 등 공모전	중앙
선 거 장 비 시 연 및 투 · 개 표 체 험 홍 보	각종 계기 활용 추진	중앙, 시·도
<b>언론사 등과 협업 홍보</b>		
‘동네 민주주의’ 공동 컨퍼런스 개최	토론회, 전시회 개최	중앙
‘동네 민주주의’ 다큐멘터리 제작	종합편성채널 등 활용	중앙
신문으로 미리 배우는 민주주의	한국신문협회와 협업	중앙
<b>단체·기업체 등과 협업 홍보</b>		
민간단체 우수콘텐츠 활용 협업 홍보	민간단체 콘텐츠 활용 캠페인	중앙
금융기관 등 ATM기기 활용 협업홍보	ATM기기(41,000여대) 이용	중앙

전국동시지방선거 외부평가:  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

구분	주요 내용	비고
한국방송광고진흥공사 공익광고 활용 협업 홍보	무료 TV 공익광고 추진	중양
시민·사회단체 등의 아름다운선거 추진활동 지원	단체의 투표참여 홍보활동 지원	중양, 시·도
공공기관·기업체 등과의 협업 홍보	공공기관·기업체 등과 협업	중양, 시·도
<b>위원회 소셜미디어·홈페이지 이용 홍보</b>		
위원회 공식 소셜 미디어 운영	블로그, 페이스북, 트위터 등	중양, 시·도
선거특집 홈페이지 운영	선거정보, 홍보자료 등 게시	중양
위원회 홈페이지 운영	각급위원회 홈페이지 활용	각급
<b>포털사이트·SNS 이용 홍보</b>		
모션 그래픽 제작·전파	카드뉴스 형태, 총20회 정도	중양
애니메이션 제작·전파	애니메이션(2편), 영상(3편), 만화책(1종)	중양
인터넷 광고	타깃광고, 배너, PPL 등	중양
포털사이트·SNS운영기관과 협업 홍보	네이버, 다음, 카카오, 페이스북 등	각급
온라인 파워규저 등 연계 홍보	시민기자단, 선거명예기자단 등	중양
<b>선거정보 프로그램 제작·방송</b>		
선거정보 영상	분야별 선거정보 등 전달	중양, 시·도
선거절차 및 교육 영상	선거절차사무, 분류기 안내 등	중양, 시·도
투·개표과정 생중계	투·개표 전과정 생중계	중양, 해당
지방자치안내 영상	지방자치단체 및 의회 역할과 기능	중양
선거효능감 제고 영상	아름다운 선거 가치, 정책선거 독려	중양, 시·도
<b>국민소통 프로그램 제작·방송</b>		
선거관리 뉴스	위원회 활동상황, 선거관리상황	중양
위원회 활동상황 홍보 영상	선거과정에서 위원회 활동상황	중양, 시·도
선거이슈 및 대응 영상	위원장 담화문 중계, 가짜뉴스 대응	중양
모바일 TV 관리·운영	네이버 TV, 팟캐스트, V라이브	중양
<b>홍보활동 평가 및 결과정리</b>		
유권자의식조사	1,500명 대상, 전화·면접 조사	중양
투표율 분석	성별·연령별·지역별 투표결과 분석	중양
홍보자료집 발간	주요 홍보활동 내용 수록	중양

\* 출처: <제7회 전국동시지방선거 홍보 세부추진계획> p.22-23 내용 바탕으로 재구성함.

선관위는 6·13 지방선거를 앞두고 홍보활동 일환으로 유권자가 원하는 정보를 손쉽게 얻을 수 있는 6·13 지방선거 특별홈페이지를 제작했는데, 홈페이지를 통해 후

보자의 정보<sup>2)</sup>와 후보자 5대 공약<sup>3)</sup> 및 정당 10대 공약을 확인할 수 있다. 또한 후보자 토론회를 다시보기를 통해 볼 수 있으며 <정치자금공개시스템><sup>4)</sup>을 통해 후보자의 선거 비용을 실시간으로 공개했다. 후보자 정보 및 공약 외 투개표에 관련 정보도 선관위 특별홈페이지를 통해 제공했다. 유권자는 내가 속한 선거구와 투표소 위치를 검색할 수 있으며 투개표 진행 상황을 실시간으로 확인할 수 있었다. 어르신과 장애인, 그리고 근로자에 대한 투표 안내 역시 제공했는데, 근로자의 투표시간을 보장하지 않는 고용주에게는 1000만원 이하의 과태료가 부과된다는 것을 안내했다.

〈그림〉 6-13 전국동시지방선거 특별 홈페이지



\* 출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 [www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr)

선관위 특별 홈페이지는 여론조사 내용과 선거법 위반 신고에 대한 정보를 제공했다. 유권자는 홈페이지의 <선거여론조사>를 통해 이번 지방선거 관련 보도 혹은

- 2) 5년 동안의 납세실적 및 채납여부, 병역 미필 사유, 전과 기록과 같은 후보자 정보는 선거일까지만 공개되고 선거일 이후에는 공직선거법 제49조 2항에 따라 삭제된다.
- 3) 후보자의 5대 공약은 필수사항이 아니므로 후보자가 제출하지 않은 경우에는 정보가 제공되지 않는다.
- 4) 정치자금공개시스템은 2014년 5회 지방선거에 처음 도입된 제도로서 유권자로부터 받은 후원금을 투명하게 사용하고 있는지를 여부를 알 수 있게 정치자금 수입 및 지출 내역을 실시간 공개하고 있다. 하지만 실시간 정치자금 공개 여부는 후보자 스스로 선택하는 것으로 의무사항은 아니다.

공표되는 모든 여론조사<sup>5)</sup>를 볼 수 있었으며, <위반행위 신고>를 통해 선거법 위반 반시 어떻게 신고를 할 수 있는지에 대한 정보를 제공했다. <영상코너>에서는 강호동, 유재석과 같은 연예인이 출연해 투표참여를 촉진하는 ‘투표하고 웃자’<sup>6)</sup> 영상이 제공되었다.

이번 지방선거 홍보에 있어 과거와 차별되는 부분 중 하나는 선거 전문 방송인 한국선거방송<sup>7)</sup> 활용했다는 점이다. 한국선거방송은 선관위가 24시간 운영하는 공익채널로 선관위 산하 선거연구원 교수 등 전문가 패널들이 출연해 수준 높은 프로그램을 제공하는 방송이다. 이번 지방선거 기간 동안 지방선거 특집 선거방송을 운영했는데, 투개표 전 과정을 생중계, 후보자 정보, 선거공약, 선거 절차, 제도 안내 등에 대한 내용을 방송했다.

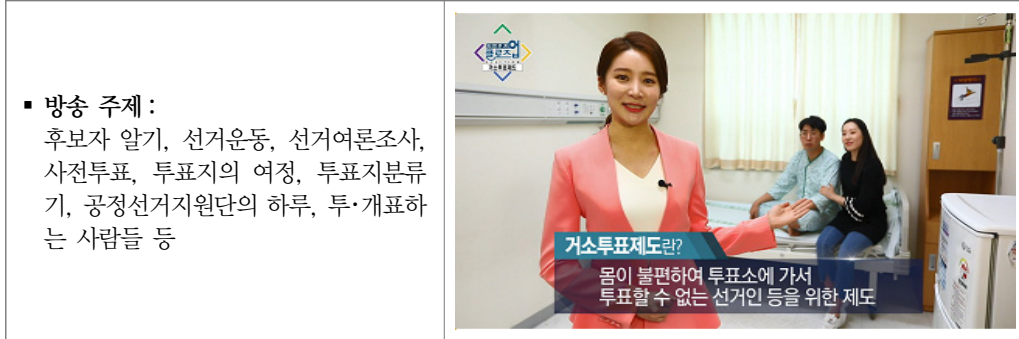
<지방선거 클로즈업>은 유권자와 후보자가 궁금해 하는 내용을 주제별로 자세하게 설명하는 프로그램이며, <지방선거 알리미>는 지방선거의 역사, 투표와 개표 절차, 유권자의 투표시간 보장 등 선거정보를 4분 내외로 짧게 압축하여 전달하는 프로그램이다. <지방선거 후보자 정보>는 정당과 후보자의 공약을 유권자가 보기 쉽게 알려주는 프로그램이며, <이야기로 풀어보는 선거, 스윙보트>는 우리에게 어렵게 느껴지는 선거법을 영화와 퀴즈 등과 접목하여 알려주는 프로그램이다. 선관위 소속 직원인 경재욱이 진행하는 <경재욱의 씨리얼>은 선거관련 유권자가 궁금해 하는 내용과 가짜뉴스와 같은 정보에 대해 알려주고 논의하는 시사 논평 프로그램이다. 이외 해외의 성공적인 정책선거 사례를 살펴보는 <똑똑한 한 표, 매니페스트>와 투표 참여의 의미를 알아가는 <아름다운 선거 행복한 우리 동네>와 같은 다큐멘터리도 방송되었다.

5) 6·13 지방선거부터 선거여론조사심의위원회에 등록된 선거여론조사기관만 여론조사를 공표 및 보도할 수 있다.

6) ‘투표하고 웃자’는 민간이 주도하고 선관위가 후원하는 민관 협업 프로젝트이다.

7) 한국선거방송은 2017년 4월 개국하여 첫 방송을 시작했으며 선거를 비롯하여 정치, 민주주의, 민주시민교육을 위한 공익방송이다. 개국 후 현재까지 제작 프로그램은 400편이상으로 한국선거방송 콘텐트의 34%정도가 YTN, KBSN 플러스 등 15개 방송사에 제공되었다.

〈그림 2〉 지방선거 클로즈업



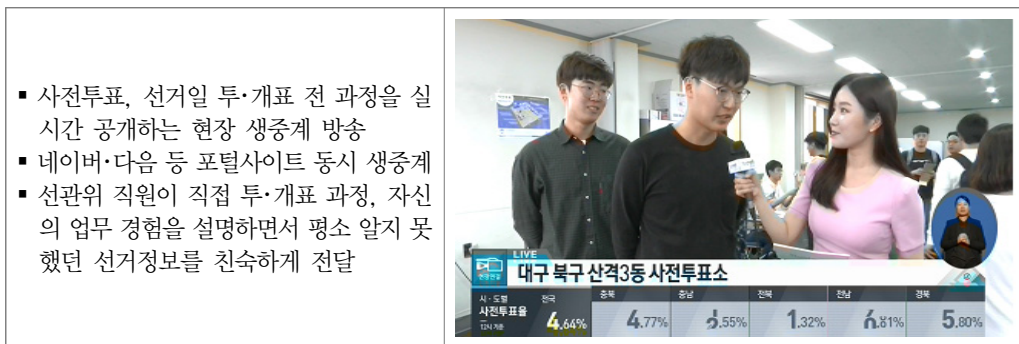
\* 출처: 〈TV로 보는 선거정보, 한국선거방송〉 p.3 내용을 바탕으로 재구성함

〈표 2〉 지방선거 알리미, 후보자 정보

지방선거 알리미	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방송 주제 : 유권자의 투표시간 보장, 투·개표 절차, 지방선거의 역사, 선거동계시스템 소개, 숫자로 보는 선거 등</li> </ul>
지방선거 후보자 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정당과 후보자의 공약을 유권자가 보기 쉽게 알려주는 프로그램             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거에 참여하는 정당의 10대 공약</li> <li>- 시·도지사, 시·도교육감, 구·시·군의장선거의 후보자 기본정보(기호, 정당명, 성명, 사진) 및 5대 공약</li> </ul> </li> </ul>

\* 출처: 〈TV로 보는 선거정보, 한국선거방송〉 pp.3-4 내용을 바탕으로 재구성함

〈그림 3〉 지방선거 투·개표 현장 생중계



\* 출처: 〈TV로 보는 선거정보, 한국선거방송〉 p.3 내용을 바탕으로 재구성함

〈그림 4〉 이야기로 풀어보는 선거, 스윙보트



\* 출처: 〈TV로 보는 선거정보, 한국선거방송〉 p.4 내용을 바탕으로 재구성함

〈그림 5〉 경제육의 씨리얼(See-Real)



\* 출처: 〈TV로 보는 선거정보, 한국선거방송〉 p.4 내용을 바탕으로 재구성함

한국선거방송은 선거에 대한 지식과 관심은 물론 민주주의와 정치에 대한 관심을 유도하고자 다양한 프로그램을 방송했다. <선거! 궁금해?>는 유권자들의 인터뷰를 통해 선거에 관한 궁금한 부분을 질문하고 관련 전문가와 선관위 직원이 질문에 대한 답을 해주는 방식의 프로그램으로 여론조사, 개표, 선거 범죄와 같은 주제가 다루어졌다. 16년간 선관위 홍보대사로 활동 중인 가수 장나라가 선관위 직원과 함께 진행하는 <추억의 선거영상>은 제헌의회선거부터 최근까지 선거기록 영상과 자료를 재구성한 다큐멘터리 형식의 프로그램이다.

<이슈 앤 포커스>는 사회변화가 선거에 미치는 영향, 선거가 나가야 할 방향 등을 선관위 직원이 설명하는 선거 전문프로그램으로 민주주의 여행, 19대 대선 행정 마케팅, 선거-4차 산업혁명을 품다와 같은 주제로 방송되었다. <정관용의 시대를 보는 눈, 선거>는 각 분야의 전문가를 초청해 제4차 산업혁명, 미세먼지, 학교 폭력,

문지마 범죄, 저출산고령화와 같은 우리 사회 내 이슈가 되는 문제를 살펴보고 해결책을 알아보는 대담 프로그램이다. <시대를 그리다>는 예술과 역사를 통해 민주주의의 발전과정을 살펴보는 프로그램으로 프랑스 대혁명, 패션의 변천사, 빵의 역사, 세기의 로맨스 등과 같은 주제를 다루었다.

이외에도 동네 책방을 중심으로 민주주의, 정치참여를 이야기 하는 인문학 프로그램 <산책길에서 만난 선거>, 선거를 주제로 떠난 여행에서 민주주의, 유권자를 만나는 <보트립(Vote trip)>, 패션과 날씨 등 우리 주변의 소재와 정치를 연결해 설명하는 <네모와 정치>, 선거 전문가가 민주시민의 덕목과 선거 변천사를 설명해주는 <선(選)보기 특별 대담>, 팝페라 테너 임형주가 유권자를 만나 생활 속 민주주의에 공감하는 휴먼 교양 프로그램인 <임형주와 사람>, 그리고 미국 디스커버리 채널의 정치 다큐멘터리 6편(넬슨 만델라, 인도 총선거, 대만 민주주의 역사, 미국 대통령의 참모들, 케네디 대통령 암살사건) 을 방송했다.

### 3. 홍보 평가

6·13 지방선거의 선관위 홍보활동을 평가하기 위해 크게 두 가지 방향으로 자료가 분석되었다. 먼저 이번 지방선거에서 선관위의 홍보활동과 관련된 유권자들의 인식과 태도를 알아보고 그 다음으로 선관위의 홍보활동의 파급효과를 분석해 보았다. 참고로 선관위 홍보활동 평가는 유권자 대상으로 한 설문조사<sup>8)</sup>가 주된 자료이며 전문가 대상 설문조사<sup>9)</sup>가 보완되는 형태로 이루어졌다.

#### 1) 설문조사 분석

먼저 이번 선거에 나온 후보자들의 선거 공약 인지도를 살펴보면 예상을 깨고 후보자들의 공약을 인지하고 있는 유권자들의 비율이 상당했다. 사실 이번 지방선거는 시기적으로 남북회담과 북미회담 개최에 대한 관심이 쏠렸고 문재인 대통령의

8) 유권자 대상 설문조사 <제7회 전국동시지방선거 유권자 정치의식조사>는 2018년 6월-7월 리서치엔 리서치를 통해 수행되었다. 설문조사 대상 지역은 전국이며 총 응답자수는 1000명이다.

9) 전문가 대상 설문조사는 학계, 언론/방송계, 정치계, 시민단체 전문가를 대상으로 온라인으로 설문 실시되었으며 총 응답자수는 133명이다.

높은 지지율에 힘입어 지방선거가 크게 주목을 받지 못했기에 대다수의 유권자들의 선거에 대한 관심이 낮고 후보자들이 내세운 공약에 크게 관심을 두지 않을 것으로 예상되었다.

〈표 3〉 지역 후보자들의 선거 공약 인지도(%)

매우 잘 알고 있음	어느 정도 알고 있음	잘 모름	전혀 모름
1.5	47.5	47.4	3.6

그러나 유권자들 중 47.5%의 높은 비중의 유권자가 후보자들이 내세운 공약을 어느 정도 알고 있다고 답변해 우리 지역(동네) 정치에 대한 관심도가 상당하다는 것을 알 수 있었다. 물론 지역 후보자들이 6·13 지방선거에 내세운 공약을 잘 모른다고 답한 응답자 역시 공약을 어느 정도 알고 있다는 응답자 비율과 유사한 비율로 나타나 앞으로 선관위 홍보활동이 더욱 파급력 있고 효과적으로 이루어져야 되는 방향성을 시사하고 있다.

〈표 4〉 지방선거 관련 정보획득 경로(%)

가족/이웃/ 친구 대화	선거벽보/정 당 홍보물	지상파 TV 뉴스	TV 대담/후보자 토론회/방송 연설	선관위 후보자 공보물	종편 TV뉴스	전화/문자 선거운동	인터넷: 각종포털
51.5	46.3	45.2	38.6	32.2	22.8	19.8	19.7
연설회/거리 연설/대담	신문TV/라 디오/정당 후보자 광고	정치평론 프로그램	SNS	정당/ 후보자 정견방송	정당/ 후보자 홈페이지	인터넷 팟캐스트	길거리 유세
16.1	12.7	12.7	10	8	3	2.5	0.1

\* 중복 응답임

그렇다면 과연 유권자들은 이번 지방선거에 대한 정보를 어떤 경로를 통해 수집했을까. <표4>에 따르면 가족, 이웃, 친구 및 지인들과의 대화와 같은 사람들과의 소통(51.5%)을 통해 이루어진다는 답변이 가장 높은 비중으로 나타났다. 다시 말해 이번 지방선거에 대한 정보는 인적 네트워크를 통해 유입이 많았다는 것을 증명하



고 있다. 하지만, 이러한 주변 지인들이나 가족들 간의 정보 교류 역시 다양한 매체를 통해 1차적으로 습득된 정보에 의거하고 있다는 것을 잊지 말아야 한다 (Lazarsfeld et al., 1944).

따라서 인적 네트워크를 제외한 순수한 정보 매체를 기준으로 볼 때 선거벽보 및 정당의 홍보물(46.3%) 과 지상파 TV뉴스의 비중(45.2%)이 지방선거에 대한 유권자들의 정보 매체로 가장 많이 활용된 것으로 나타났다. 그 다음으로 TV대담, 후보자 토론회, 방송 연설, 종편 TV뉴스와 선관위 발송 후보자 공보물을 통한 정보 습득이 높은 비중을 차지했다. 이 문항에 대한 설문조사 방식이 중복응답을 허용했다는 것을 감안하다더라도 인적 네트워크를 제외하고는 TV와 선관위 및 정당의 홍보를 통한 정보 습득이 매체 중 가장 높은 통로임을 알 수 있다. 인터넷, SNS, 인터넷 팟캐스트와 같은 뉴미디어에 의존하는 유권자의 비율은 TV와 선관위 공보물, 벽보와 같은 구 미디어보다 현격히 낮은 비율로 나타났다.

〈표 5〉 선관위 홍보활동 접촉 정도

매우 자주 접해봄	종종 접해봄	별로 접해보지 못함	전혀 접해보지 못함
1.5	53.1	44.1	1.3

선관위 홍보활동에 대한 유권자의 체감은 50% 이상이 선관위의 홍보활동을 접한 것으로 응답하였으므로 전반적으로 선관위의 홍보활동은 잘 이루어지고 있는 것으로 보인다. 물론 선관위 홍보활동을 별로 접해보지 못했다는 응답 역시 반수에 가까운 수치로 나타나 앞으로 다가올 선거에서는 선관위에서 좀 더 공격적인 홍보를 통해 유권자들이 보다 풍부한 정보를 접할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

〈표 6〉 선관위 홍보활동 접촉 경로(%)

TV광고	신문광고	잡지광고	라디오광고	포스터/현수막	
36.2	2	0.1	0.2	44.8	
인터넷 선거홍보	모바일 웹	SNS	종합편성채널, 케이블 TV, DMB	유튜브	공보물
2.5	1.4	3.5	9.1	0.1	0.1

선관위 홍보활동의 접촉 경로로는 선관위에서 제공한 포스터와 현수막이라는 가장 오래되고 전통적인 방식이 가장 효과적인 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나온 원인은 아마도 포스터와 현수막이 지방선거에서 유권자가 어떤 경제사회적 배경을 가지고 있느냐 여부와 상관없이 본인이 살고 있는 지역에 어디서든지 접할 수 있고 선거기간 동안 지속적으로 정보를 접근하게 할 수 있는 수단이기 때문일 것이다. 포스터와 공보물과 달리 TV, 신문, 라디오, 인터넷, SNS와 같은 매체는 매체의 소유 여부와 매체의 접근성, 매체의 활용도 등이 개인마다 매우 상이하며 모든 대중에게 접근성이 존재하지는 않는다.

유권자들의 설문결과인 <표 6>에 의하면 포스터와 공보물 외 미디어 중 가장 대중적인 매체로 알려진 TV 광고가 포스터와 현수막 다음으로 선관위 홍보 활동을 가장 많이 접촉한 경로로 인식하고 있었다. 선관위 홍보활동 접촉을 가진 매체로 포스터와 현수막, TV광고를 제외한 신문, 라디오, 잡지, 인터넷, SNS의 비중은 예상보다 매우 낮은 것으로 나타나 앞으로 선관위 홍보활동은 포스터와 현수막, 구 매체인 TV광고와 더불어 뉴 미디어인 인터넷과 SNS홍보에 좀 더 주력해야 할 것으로 보인다.

<표 7> 후보자 TV 토론회 시청 여부(%)

보았음	보지 못했음
38.6	61.4

이번 지방선거에서 선관위 홍보 수단으로 대중적인 포스터와 공보물을 제외한 미디어 매체 중 가장 파급력이 큰 홍보 수단으로 나타난 TV의 영향력을 좀 더 심층적으로 알아보기 위해 후보자 TV 토론회 관련 설문 문항을 분석해 보았다. 설문 조사 결과인 <표7>에 따르면 이번 선거에 출마한 후보자의 TV 토론회 시청은 반수를 훌쩍 넘긴 61.4%의 유권자가 TV 토론회 시청을 하지 않았다고 답변했다.

〈표 8〉 TV 토론회 시청 후 변화(%)

지지후보 변화	지지후보 더 좋아하게 됨	지지 후보 유지하지만 호감도 감소	특별히 달라진 것 없음	지지 후보자 변경
	18.9	14.5	59.1	5.7
새로운 이슈/쟁점 습득	매우 많음	조금 있음	별로 없음	전혀 없음
	3.4	56	38.9	1.8
주변 사람들과 대화 여부	매우 자주 했음	조금 했음	별로 없음	전혀 없음
	5.4	67.4	26.4	0.8

지방선거 후보자의 TV토론회 시청을 한 유권자가 다수는 아니었지만, TV 토론회가 유권자에게 미친 영향력은 상당했다. TV토론회 시청 후 지지후보를 변경하는 경우는 많지 않았지만, 새로운 이슈나 쟁점에 대한 정보습득 차원에서 보았을 때는 효과가 상당했다. 더욱이 TV토론회를 본 뒤 가족이나 친구와 같은 주변 사람들과 이에 대해 대화했다는 응답이 상당한 것으로 보아 TV토론회를 통해 새로운 정보를 습득하고 이를 통한 인적 네트워크를 통한 정보 확산 및 정보 공유가 큰 파급력이 있는 것으로 보인다.

〈표 9〉 TV 토론회 시청 후 선거 관심도(%)

매우 높아짐	조금 높아짐	변화 없음	조금 낮아짐	매우 낮아짐
1.8	42.7	49.5	5.4	0.5

더군다나 TV 토론회 시청 후 지방 선거에 대한 관심도가 상승했다는 응답이 반수에 육박하는 것은 후보자의 TV 토론회가 미치는 상당한 파급효과로 볼 수 있다. 물론 TV 토론회 시청 후 선거 관심도가 변화 없다는 응답자가 역시 반수에 가까운 것으로 보아 TV토론회 시청 자체가 유권자 개인의 선거 관심도를 즉각적으로 마법처럼 끌어올리기는 어려운 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 후보자의 TV토론회 시청 후 많은 수의 유권자들이 지방선거에 대한 전반적인 관심도가 상승한다는 것은 매체를 통한 정보 전달이 유권자의 관심을 상승시킨다는 측면에서 매우 긍정적

인 효과가 있는 것으로 보인다.

어느 선거에서든 가장 의미다고 보는 정치 행위 중 하나는 투표이다. 특히 홍보활동의 최종 목표는 유권자의 투표율 제고라고 보아도 무방하다(엄기홍 2016, 박명호 외, 2014). 그렇다면 과연 유권자의 투표율 향상을 위해 향후 선관위에서 중점을 두어야 할 방안은 무엇인가. 이 질문에 대한 설문조사는 유권자와 더불어 전문가 집단을 대상으로 한 설문에도 동일한 문항이 다루어졌기에 두 집단의 응답을 비교 분석해 보았다. 먼저 유권자들의 시각에서 본 투표율 향상을 위한 방안 중 선관위의 홍보 강화는 투표소 확대 설치, 의무투표제 도입, 전자/ 모바일 투표, 사전투표 기간 연장, 투표 시간 연장과 같은 제도적 차원의 개선책과 더불어 효과적일 것으로 평가했다.

〈표 10〉 투표율 향상 방안별 효과(%)-유권자 및 전문가 조사

구분	매우 효과적		대체로 효과적		거의 효과 없음		전혀 효과 없음	
	유권자	전문가	유권자	전문가	유권자	전문가	유권자	전문가
투표소 확대 설치	18.3	20.3	57.5	55.6	21.6	21.1	2.6	3.0
홍보 강화	14.9	5.3	53.2	30.1	28.9	55.6	3.0	9.0
투표자에게 혜택	18.8	15	54.8	43.6	24.5	36.1	1.9	5.3
의무투표제	16	28.6	49.1	34.6	31.8	30.8	3.1	6.0
전자/모바일 투표	20	28.6	52.7	54.1	24.9	13.5	2.4	3.8
사전투표 기간연장	17.3	30.1	54.4	47.4	26	20.33	2.3	2.3
투표시간 연장	15.4	30.8	50.5	46.6	31.4	21.1	2.7	1.5

그러나 전문가 집단의 설문조사 결과는 이와는 상반된 결과를 보였다. 전문가 집단은 홍보활동을 강화하는 것이 어느 정도 투표율을 향상시키기는 하겠지만, 다른 제도적 차원의 개선책과 비교해 보았을 때 그 영향력은 높지 않을 것으로 예측했다. 물론 이러한 결과의 차이는 여러 의미로 해석될 수 있겠지만, 전문가 시각에서 볼 때 홍보강화와 같은 개선책은 단기간 보다는 장기간에 걸쳐 시간과 노력을 투입해

야 그 효과를 거둘 수 있는 방안으로 그 효과가 서서히 축적되는 방식이기 때문이다. 홍보강화보다는 투표소 확대, 투표시간 연장, 사전투표 기간 연장, 투표자에게 혜택을 주거나 의무 투표제를 실시하는 등의 강제성이나 제도적인 개선이 단기간에 투표 참여 향상을 가져올 수 있는 방안이라고 판단했을 것이다. 다시 말해 전문가 집단의 견해에서 볼 때 홍보강화의 효과는 다른 제도적인 차원의 개선책에 비해 투표율 향상이라는 목표를 달성하는데 있어 즉각적인 효과는 떨어질 것으로 보았다.

홍보 강화가 가져올 투표율 증가 효과에 대해 전문가 집단의 회의적인 시선에도 불구하고 유권자들은 오히려 홍보활동 강화가 유권자들의 투표 참여를 더욱 증진시킬 것으로 전망했다. 이것은 유권자들이 보았을 때 앞으로 선거에서 선관위의 투표 홍보활동이 더욱 활발하게 전개되길 기대하며 이로 인한 효과에 대해 낙관적인 입장을 보이고 있는 것이다. 유권자와 전문가 집단의 설문조사 결과를 종합하자면 지방선거의 투표율 향상을 위해 단기적 효과를 거둘 수 있는 제도적인 개선책과 더불어 장기적인 투자를 요구하는 홍보강화를 병행한다면 투표율 향상의 목표를 달성하기 위한 최선의 개선 방안이 될 것이다.

## 2) 홍보 활동의 파급효과

6·13 지방선거에서 선관위 홍보활동의 영향력을 알아보기 위해 선관위 홍보 활동 접촉빈도와 정치 관심도, 선거 효능감, 지방선거 공약 인지도, 매니페스토 인지도, 투표 참여 여부와의 관계를 교차분석을 통해 살펴보았다.

먼저 선관위 홍보활동 접촉도와 정치와의 관심도를 분석한 결과 매우 상관관계가 높은 것으로 나타났다. 다시 말해 선관위의 홍보활동을 많이 접한 사람 중 다수는 정치에 관심도가 높은 사람이었다, 이와는 반대로 선관위 홍보 활동에 접촉이 전혀 없는 사람들 중 77%는 정치에 관심이 전혀 없는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 홍보활동과 정치 관심(%)

		정치에 관심 정도			
		매우 많음	조금	별로 없음	전혀 없음
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	20	73.3	6.7	0
	종종 접해봄	6.4	50.8	35	7.7
	별로 접해보지 않음	1.6	21.5	67.1	9.8
	전혀 접해보지 않음	0	7.7	15.4	76.9

선관위 홍보활동 접촉 정도와 선거 효능감 역시 상당한 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 특히 선거 효능감을 측정하는 지표 중 지방선거 투표와 관련된 “투표는 아주 많은 사람들이 하기 때문에 내가 투표하는가 안하는가는 그리 중요하지 않다”와 “어떤 후보에게 표를 던지느냐가 미래의 일에 중요한 영향을 미친다”라는 두 가지 문항을 통해 홍보활동과 선거 효능감의 상관관계를 측정했다. 먼저 내 투표의 가치를 평가하는 문항에 대해서는 선관위 홍보 활동 접촉을 자주한 사람들은 내 투표의 가치가 중요하다고 생각하는 비중이 매우 컸다. 이와 반대로 선관위 홍보활동을 접해보지 않은 사람들 특히 전혀 접해보지 않았다는 유권자들이 느끼는 자신의 표의 가치는 매우 낮게 평가했다.

〈표 12〉 홍보활동과 선거 효능감(%)

		내 투표 중요하지 않음			
		매우 공감	대체로 공감	별로 공감하지 않음	전혀 공감하지 않음
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	26.7	20	26.7	26.7
	종종 접해봄	7.7	30.7	47.6	13.9
	별로 접해보지 않음	5.4	42.2	42.9	9.5
	전혀 접해보지 않음	0	84.6	7.7	7.7

		투표 결과가 미래에 영향			
		매우 공감	대체로 공감	별로 공감하지 않음	전혀 공감하지 않음
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	40	53.3	0	6.7
	종종 접해봄	27.1	56.3	16.4	0.2
	별로 접해보지 않음	14.5	62.1	21.8	1.6
	전혀 접해보지 않음	15.4	69.2	15.4	0

더불어 선관위 홍보활동 접촉 빈도와 유권자의 투표 결정이 미래에 영향을 준다는 것에 역시 나의 투표 가치에 대한 분석 결과와 유사한 결과가 나왔다. 선관위 홍보활동 접촉빈도가 높았던 유권자들은 자신이 누구에게 표를 던지느냐가 미래의 일에 중요한 영향을 미친다는데 공감도가 매우 높았다. 반면 선관위 홍보활동 접촉빈도가 낮은 유권자들은 자신의 표 결정이 가져올 영향력에 대해 선관위 홍보활동 접촉 빈도가 높은 유권자들에 비해 공감도가 상대적으로 떨어졌다.

〈표 13〉 홍보활동과 선거공약 인지도(%)

		후보자들의 선거공약 인지도			
		매우 잘 알고 있음	어느 정도 알고 있음	잘 모름	전혀 모름
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	26.7	53.3	20	0
	종종 접해봄	1.9	60.8	35.2	2.1
	별로 접해보지 않음	0.2	32.4	63.3	4.1
	전혀 접해보지 않음	0	7.7	38.5	53.8

홍보활동 접촉정도와 지방선거 후보자들의 선거공약 인지도 사이에 상관관계가 상당했다. 선관위 홍보활동 접촉 정도가 높은 유권자일수록 이번 선거에 나온 후보자들이 어떤 선거공약을 가지고 나왔는지에 대한 지식이 상당했다. 반면 선관위 홍보활동을 전혀 접해 보지 않은 유권자들 다수는 선거에 나온 후보자들의 공약을 전혀 모르거나 잘 모른다고 응답했다. 따라서 홍보활동과 후보자들의 선거공약 인지도는 매우 밀접한 관계가 있다는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 14〉 홍보활동과 매니페스토 인지도(%)

		매니페스토 운동 인지도		
		잘 알고 있음	대체로 알고 있음	전혀 모름
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	33.3	53.3	13.3
	종종 접해봄	5.5	41.4	53.1
	별로 접해보지 않음	0.5	29.7	69.8
	전혀 접해보지 않음	0	7.7	92.3

선관위 홍보활동과 매니페스토 운동 인지도와의 상관관계 역시 매우 높았다. 특히 선관위의 홍보활동에 매우 자주 접해본 유권자들은 매니페스토 운동을 전반적으로 상당히 인지하고 있었다. 그러나 이와는 대조적으로 선관위 홍보활동을 전혀 접해보지 않은 유권자의 90% 이상이 매니페스토 운동이 무엇인지 전혀 모르고 있었다.

〈표 15〉 홍보활동과 투표 참여(%)

		투표 참여 여부	
		투표 참여	투표 불참
선관위 홍보 활동 접촉 빈도	매우 자주 접해봄	73.3	26.7
	종종 접해봄	74.6	25.4
	별로 접해보지 않음	48.5	51.5
	전혀 접해보지 않음	23.1	76.9

마지막으로 선관위 홍보활동 접촉도와 투표 참여의 상관관계를 살펴보면 예상대로 높은 관련성을 나타냈다. 선관위 홍보활동 접촉해 본 유권자의 투표 비율이 선관위의 홍보활동을 접해보지 않은 유권자들에 비해 상대적으로 높았다. 특히 선관위의 홍보활동을 전혀 접해보지 않은 유권자들 중 77%가 투표를 참여하지 않은 것으로 나타났으며 반대로 선관위 홍보활동을 접해본 유권자들 중 70% 이상은 투표에 참여했다.

#### 4. 결론

6·13 지방선거에서 선관위 홍보 목표는 동네민주주의 전파를 통한 참여 확대와 유권자와의 소통을 통한 선거 효능감을 증진하는 것이었다. 이 목표를 실천하기 위해 선관위는 작년에 개국한 한국선거방송, 지방선거 특별홈페이지, SNS와 같은 다양한 매체를 활용하여 선거정보 접근을 유권자에게 다각화하는 노력을 기울였다. 또한 선관위는 유권자가 공감할 수 있는 다양한 홍보사업을 추진했으며, 선거 효능감을 높이기 위한 강연/콘테스트와 같은 소통의 장을 마련함과 동시에 민주시민정치아카데미, 여성정치참여 연수 등을 활용해 선거 참여를 유도했다. 더구나 수요자 중심의 선거 정보 제공을 위해 유권자에게 도움이 되는 정보를 홈페이지, 팸플릿, SNS 등을



활용해 정보를 전파했다. 우리 선거에 익숙하지 않은 다문화가정, 탈북민, 외국인 대상 투개표 체험 행사 및 다국어 안내자료 역시 제공했다. 지방선거 선관위 홍보활동은 미디어활용 홍보와 선거정보 프로그램에 예산의 50% 이상을 집중하였다.

선관위 홍보활동에 대한 유권자의 평가는 선관위 홍보 활동을 50%이상의 유권자가 접해본 것으로 나타나 홍보활동이 전반적으로 잘 이루어진 것으로 보인다. 선관위 홍보활동 접촉 경로 중 가장 높은 비중은 포스터와 현수막 같은 전통적인 홍보 방식이었다. 포스터와 현수막 다음으로 접촉 경로가 높은 것은 TV 홍보였다. 반면 인터넷, 모바일 웹, 유튜브, SNS와 같은 뉴미디어를 통한 선관위 홍보 활동 접촉 비율은 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다.

이번 지방선거 후보자 TV 토론회를 시청한 유권자가 다수는 아니었지만, TV 토론회 시청한 유권자는 새로운 이슈나 쟁점에 대한 정보를 습득하였을 뿐 아니라 이를 바탕으로 주변 사람들과 대화함으로써 인적 네트워크를 통한 선거에 관련 정보 교류 및 확산이 나타났다. 더구나 TV 토론회를 시청한 유권자의 경우 선거 관심도가 상승했다는 것을 주목할 필요가 있다.

투표율 향상을 위한 방안으로서 선관위 홍보강화에 대해 유권자와 전문가 집단의 시각 차이가 존재했다. 유권자들은 홍보강화가 투표소 확대, 의무투표제, 전자/모바일 투표, 사전투표 시간 연장, 투표 시간 연장과 같은 제도적인 개선책과 유사한 정도의 긍정적 파급 효과를 낼 것으로 보았다. 그러나 전문가 집단은 홍보강화는 다른 제도적인 개선책과 비교해 보았을 때 그 효과가 그다지 높지는 않을 것으로 전망했다.

선관위 홍보활동과 유권자들의 정치적 태도와 참여와의 관계를 분석해 본 결과 선관위 홍보활동 접촉 빈도와 정치 관심도와 선거 효능감과 밀접한 관련이 있었을 뿐 아니라 지방선거 공약과 매니페스토에 대한 인지도, 그리고 투표 참여와 매우 높은 상관관계를 나타냈다.

향후 선관위 홍보활동의 효과를 높이기 위한 몇 가지 제언을 하며 마무리하고자 한다. 먼저, 지방선거에 출마한 후보자들의 선거 공약에 대해 보다 광범위하고 효과적인 수단으로 홍보를 진행해야 한다. 이번 6·13 지방선거 유권자 설문조사에 따르면 지역 후보자들의 선거 공약을 어느 정도 알고 있다는 유권자의 응답율이 48%정

도로 나타나 전반적으로는 홍보활동이 잘 이루어진 것으로 보이지만, 후보자들의 선거 공약을 잘 모른다는 응답률 역시 거의 같은 비율로 나왔기에 앞으로 지방선거에서 선관위 홍보활동이 더욱 파급력 있고 적극적인 방식으로 이루어져야 한다.

둘째, 선관위 홍보활동 접촉 경로 비중을 인터넷, SNS, 모바일 웹과 같은 뉴미디어의 비중을 확대해야 할 것이다. 앞서 논의했듯이, 선관위의 홍보활동 접촉 경로 중 앞도적인 비율이 포스터/ 현수막과 TV와 같은 전통적인 방식이었다. 물론 이러한 전통적인 방식이 선거에서는 대중성과 확장성이라는 장점을 가지고 있지만, 투표참여율이 낮은 젊은 유권자 층에게 선거 관심과 선거 효능감 나아가 투표 참여를 유도하기 위해서는 뉴미디어를 통한 홍보의 비중을 증가해야 한다.

셋째, 유권자의 지방선거 후보자 TV 토론회 시청을 활성화시켜야 한다. 유권자 설문 조사 분석 결과 유권자들 중 많은 비중이 이번 지방선거 후보자 TV토론회를 시청하지 못했지만, 시청한 유권자들의 경우에는 선거 이후 및 쟁점에 대한 정보를 통해 주변인들과 대화함으로써 선거 관심도가 상승했다. 따라서 지방선거 후보자 TV 토론회를 현재보다 활성화시키는 것은 물론 이에 대한 중요성을 미디어 매체를 통해 적극적으로 홍보하여 보다 많은 유권자들이 후보자 토론을 시청하게 하는 것이 선거 관심을 높여 종국적으로 투표 참여를 유도할 것이다.

넷째, 한국선거방송에 대한 적극적인 홍보를 통해 보다 유권자들에게 친숙하고 사랑받는 방송이 되어야 한다. 앞서 논의를 통해 살펴보았듯이 TV는 홍보수단으로 대중적이며 파급력이 큰 매체이다. 한국선거방송이 작년에 개국한 관계로 유권자들이 선거방송이 존재한다는 사실조차 알지 못하는 경우가 대다수이다. 선거방송을 통해 선거에 관련된 아무리 좋은 프로그램을 제작 및 방송한다고 해도 유권자들이 방송의 존재자체를 모를 경우에는 큰 의미가 없다. 따라서 보다 적극적인 홍보활동과 더불어 선거방송 자체 프로그램 역시 좀 더 대중적인 프로그램으로 확장해야 한다. 지방선거 기간 동안 방송되었던 선거 관련 프로그램은 유권자에게 지식 전달 차원에서 제작되다보니 시청자가 흥미롭다고 생각되기보다는 지루하고 수업 같다는 느낌을 준다. 따라서 좀 더 유권자의 관심과 흥미를 끌어 재미있다고 느끼게 하는 프로그램 개발이 필요하다.

마지막으로 지방선거의 투표율 향상을 위해 사전투표 기간과 투표시간 연장, 전자/모바일 투표의 도입, 의무투표제 도입, 투표자에게 혜택을 주는 방안, 투표소를 확대 설치하는 것과 같은 제도적인 개선책과 더불어 장기적인 측면에서 선관위의 홍보 강화가 반드시 병행되어야 한다. 제도적인 개선책은 단기간에 눈에 띄는 투표율 향상을 보일 수 있으나, 이것은 제도 도입 직후 발생하는 일시적인 투표율 증가에 그칠 확률이 높다. 내가 살고 있는 지역의 문제에 관심을 가지고 지역 현안 문제를 해결할 대표자를 선출하는 것이 얼마나 의미 있고 중요한지에 대한 인식을 하지 못한 채 제도 변화에 의한 투표율 증가는 민주주의에서 선거의 참 의미를 제대로 구현하지 못하기 때문이다.

## 참고문헌

- 박명호·차홍석·이효걸. 2014. “2014 지방선거 홍보활동 평가와 대안.” 『분쟁해결연구』 제12권 3호, 119-138.
- 엄기홍. 2016. “선거관리위원회 홍보활동 평가.” 『제20대 국회의원 선거 외부평가』 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 유현중. 2008. “선거에서 정보환경이 유권자의 선택에 미치는 영향에 관한 실증연구: 한국 대통령 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제42권 5호, 155-188.
- 이소영. 2011. “정치적 태도와 선택에 있어서 정치적 정보의 영향: 18대 총선 유권자를 중심으로.” 『현대정치연구』 제4권 1호, 39-71.
- 정연승·여찬구. 2017. 『선관위 제 19대 대선 홍보활동 평가: 행정마케팅 시각에서』 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 정하윤. 2012. “제19대 총선 중앙선거관리위원회의 홍보활동 평가.” 『선거연구』 제2권 2호, 191-215.
- 중앙선거관리위원회. 2008a. 『제7회 전국동시지방선거 홍보 세부 추진계획』  
\_\_\_\_\_. 2008b. 『동네 민주주의 실현을 위한 국민 소통\*공감 종합계획』
- 중앙선거관리위원회 공보과. 2008a. “TV로 보는 선거정보, 한국선거방송.” e-선거정보. 3호.
- 중앙선거관리위원회 공보과. 2008b. “궁금한 지방선거정보 총집합, 선관위 홈페이지에서 원스톱 확인”. e-선거정보. 9호.
- 조영호. 2017. “선거관리위원회 홍보활동 평가와 발전 방향.” 『제19대 대통령선거 외부평가』. 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 홍재우. 2010. “민주주의 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』 제16권 3호, 125-159.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard R. Berelson and Helen Gaudet. 1944. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press

한국정치학회 KPSA

# 18

## 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

장승진 (국민대학교)



## 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

장승진 (국민대학교)

### I. 서론

1995년 지방선거가 부활한 이래로 사반세기 가까이 흐르면서 한국의 지방자치제도는 양적으로나 질적으로나 발전해왔다는 사실을 부정할 수 없다. 그러나 이러한 제도적 발전과는 별개로 과연 일반 유권자들이 한국의 지방자치에 대해 얼마나 높은 평가를 하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 예를 들어 2017년 한국행정연구원 주관으로 한국갤럽이 실시한 사회통합실태조사 결과에 따르면 응답자의 45%만이 지방자치단체가 맡은 일을 잘 수행하고 있다고 믿는 것으로 나타나서—비록 41%를 기록한 중앙정부보다는 높지만—여전히 과반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 물론 지방정부가 그 자체로서 특별히 불신의 대상이라기보다는 민주화 이후 한국 유권자들 사이에서 각종 정치제도 및 기파에 대한 신뢰가 지속적으로 하락해 온 현상을 반영하는 것일 수는 있지만(류태건 2016), 그럼에도 불구하고 지방정부에 대한 그리 높지 않은 신뢰와 평가는 ‘지방분권’이 시대적 과제로서 논의되고 있는 현실에서 분명한 문제라고 할 수 있다.

한국 유권자들이 지방자치제도에 대해 가지고 있는 불만의 배후에는 지방선거의 질(quality)에 대한 평가가 존재한다고 할 수 있다. 예를 들어 한국지방자치제도의 문제로 흔히 지적되는 주민들의 낮은 참여와 관심, 지방정부와 지방의회의 전문성과 책임성 부족, 부정과 부패, 지역 기득권 구도의 강화 등은 결국 선거를 통해 유권자의 의사를 반영한 지방정부를 구성하고 임기 동안의 성과에 대해 책임을 묻는 일련의 정치과정을 제대로 작동하지 않는 현실에서 기인한다고 할 수 있기 때문이다. 그렇다면 한국 지방자치제도에 대한 유권자의 신뢰를 회복하기 위한 노력 또한 지방

1) <http://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=916>

선거가 자유롭고 공정하게 실시되며 선거과정에서 유권자의 의사가 충실하게 반영 되도록 만들어가는 것과 분리할 수 없으며, 이는 다시 과연 유권자들이 실제로 지방선거의 질에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는가를 확인하는 것에서 출발해야 한다는 것을 의미한다.

선거품질에 대한 유권자의 인식을 살펴보는데 있어서 2018년에 실시된 제7회 전국동시지방선거는 특히 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 2016년 후반부터 총 19차례에 걸쳐 진행된 촛불집회가 박근혜 대통령의 탄핵과 조기 대선을 통한 문재인 대통령의 당선을 이끌어낸 일련의 과정은 민주화 이후 한국 정치가 경험한 가장 드라마틱한 사건이었다고 할 수 있다. 촛불집회의 의미와 결과에 대한 여러 가지 정치적·역사적 평가와는 별개로 결국 일련의 과정이 보여준 것은 대의제 민주주의가 제대로 작동하지 않는 상황에서 시민들의 직접 행동을 통한 참여민주주의가 문제를 해결한 경험이었다고 할 수 있다. 제7회 지방선거는 이러한 일련의 과정이 마무리되고 한국 정치가 정상화된 이후 실시된 첫 번째 전국 단위 선거였으며, 따라서 이번 선거의 질에 대해 유권자들이 어떠한 평가를 내리는가는 대의제 민주주의에 대한 시민들의 신뢰가 얼마나 회복되었는지 엿볼 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

이러한 문제의식에서 본 논문에서는 제7회 지방선거 직후 실시한 유권자 설문자료를 사용하여 한국 유권자들이 선거의 품질에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지 절차적 측면과 실질적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다. 물론 선거품질은 후보자와 정당의 노력만으로 확보되는 것은 아니며, 언론 및 시민단체 그리고 유권자 스스로를 포함한 다양한 행위자들의 집합적인 노력에 의해 좌우된다. 그러나 그 중에서도 선거품질의 제고 노력과 관련하여 빼놓을 수 없는 중요한 행위자는 다름 아닌 선관위라고 할 수 있다. 선관위는 선거를 공정하게 관리하는 한편, 유권자의 참여를 독려하는 한편 선거를 통한 민주적 반응성(responsiveness)과 책임성(accountability)을 고양하기 위한 다양한 활동을 진행해 왔다. 따라서 본 논문에서는 유권자들이 다양한 선관위의 활동에 대해 어떻게 평가하고 있으며, 이러한 평가가 유권자들이 인식하는 제7회 지방선거의 절차적·실질적 질에 어떻게 반영하는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 이러한 분석을 통해 앞으로 한국의 선거품질을 제고하기 위해 선관위의 활동이 어떠한 방향으로 발전해야 하는지 함의를 이끌어 내는 것을 목적으로 한다.



## II. 선거품질과 민주주의, 그리고 선관위

현대 민주주의에서 자유롭고 경쟁적인 선거가 가지는 중요성에 대해서는 새삼 재론할 필요가 없다. 선거는 대표자를 선출하는 한편 정치적 책임성을 확보함으로써 대의제 민주주의의 작동에 핵심적인 역할을 담당한다. 경쟁적인 다당제 선거제도의 도입은 권위주의 체제 하 주요 정치행위자들의 이해관계와 정치적 유인을 변화시킴으로써 민주주의로의 이행(transition by elections)을 가능하게 하는 주요한 기제로서 작용할 수 있다(Lindberg 2009). 나아가 ‘좋은’ 선거(electoral integrity)는 민주화 이후에도 유권자들 사이에서 정부의 정당성과 민주주의 체제에 대한 지지에 긍정적인 영향을 끼침으로써 신생민주주의 국가의 민주주의의 심화와 공고화에 기여할 수 있다(Norris 2014).

물론 어떠한 선거가 ‘좋은’ 선거인가에 대해서는 누구나 동의하는 기준이 존재하는 것은 아니지만, 일반적으로 선거의 절차적 질과 실질적 질이 모두 충족되었을 때 좋은 선거라고 할 수 있다(김용철·조영호 2013). 여기에서 선거의 절차적 질은 선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 실시되는가를 의미한다. 정당과 후보가 자유롭게 선거운동을 할 수 있고 유권자 또한 외부로부터의 부당한 간섭 없이 지지 정당과 후보를 결정할 수 있을 때 선거의 자유성이 확보되며, 선거과정에서의 불법과 부정행위가 없고 정부의 선거관리 및 감시 활동이 중립적일 때 선거의 공정성이 확보된다(김용철 2011; Elklit and Svensson 1997; Elklit and Reynolds 2005; Mozaffar and Schedler 2002).

선거의 실질적 질은 사회의 다양한 이념과 견해들이 선거과정에서 표출되고 대표되는데 있어서 실질적인 평등이 보장되었는지 여부를 의미한다. 즉 절차적 차원의 자유와 공정을 넘어서 과연 선거가 실질적인 차원에서 효과적인 경쟁과 선택을 보장하고 있을 때에야 선거의 민주적 품질이 확보된다는 것이다. 보다 구체적으로 정당 및 후보자들이 주요한 정치적·사회적 이슈들에 대해 논의하고 정책 및 공약에 충실히 반영하고 있는지, 그리고 유권자들은 지지 정당과 후보자들의 정치적·정책적 입장에 대해 필요한 정보를 충분히 제공받았고 이에 대한 공개적이고 자유로운 토론을 통해 선택이 가능했는지 등을 통해 선거의 실질적 질을 가늠해 볼 수 있다

(김용철·조영호 2013; Linberg 2006).

이와 같은 선거의 절차적·실질적 질에 대한 유권자의 인식에는 여러 다양한 요인들이 영향을 끼칠 수 있다. 첫 번째로 고려할 수 있는 요인은 선거결과, 특히 선거의 승패와 관련한 유권자의 정치적 지위이다. 기존 연구에 따르면 선거결과에 따른 승자 집단에 속한—즉 선거에서 승리한 정당 및 후보자에게 투표한— 유권자는 패배 집단에 속한 유권자에 비해 선거 후에 보다 높은 정치효능감, 민주주의 만족도, 정부기관에 대한 신뢰도 등을 보이며, 이러한 승자-패자 간 괴리(winner-loser gap)는 선거의 품질에 대한 인식에 있어서도 예외는 아니다(Anderson and Tverdova 2001; Anderson et al. 2005; Bowler and Donovan 2007). 한국 유권자들 역시 이러한 일반적 경향에 있어서 예외는 아니어서, 조진만 외(2011)에 따르면 대선에서 승리한 후보자에게 투표한 사람은 다른 후보자에게 투표한 사람에 비해 높은 수준의 정치관용(tolerance)을 보이는 것으로 나타났다.

그러나 선거결과뿐만 아니라 선거가 어떻게 치러졌는가, 즉 선거과정 또한 유권자들이 인식하는 선거품질에 중요한 영향을 끼칠 수 있다. 그리고 선거과정이 어떻게 전개되는가에 핵심적인 역할을 담당하는 것이 선거관리기관(electoral management bodies)이라고 할 수 있다. 실제로 최근 들어 선거에서 선거관리기관이 어떠한 역할을 하는가에 따라 선거의 질이 달라진다는 연구가 제시되고 있다(Alvarez, Atkeson, and Hall 2013; Birch 2008; Hartlyn, McCoy, and Mustillo 2007; Kerr 2013; Mozaffar and Schedler 2002). 즉 선거관리기관의 전문성과 독립성은 거시적인 차원에서 선거 품질에 유의미한 영향을 끼칠 뿐만 아니라, 미시적인 차원에서 선거관리기관의 활동과 노력이 유권자들이 인식하는 선거의 질을 개선하고 나아가 민주주의의 발전에도 도움이 될 수 있다는 것이다(조영호·조진만·김용철 2013).

그렇다면 한국의 중앙선거관리위원회(이하 선관위)는 선거의 질을 개선하기 위한 이러한 역할을 얼마나 충실하게 수행하고 있는가? 선관위의 활동은 크게 선거를 공정하고 중립적으로 관리하는 선거관리형 활동과 함께 정치에 대한 불신과 무관심을 극복하고 민주주의의 발전을 이끌어내기 위한 정치발전형 활동으로 나누어 볼 수 있다(고정민 2013; 임성호 2008). 민주화 이후 선관위의 조직과 예산은 지속적으로 확대되어 왔으며, 특히 2004년 총선을 앞두고 이루어진 정치관계법 개정을 계기로

한국 선거과정에서 선관위의 역할이 더욱 커졌다고 할 수 있다(유현중 2011). 그러나 많은 경우 선관위의 활동은 선거관리형 활동을 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 지나치게 규제 중심적인 선거관리에 치중해 옴으로써 오히려 실질적 차원의 선거품질을 낮추는 요인으로 작용해왔다는 점에서 비판의 대상이 되어 왔다(김용철 2011; 고경민 2013; 임성호 2008; 홍재우 2010). 즉 한국 선거의 품질을 개선하기 위해서는, 나아가 한국 민주주의의 심화와 공고화를 위해서는, 선관위의 활동이 규제 위주의 선거관리형 활동에서 벗어나서 적극적인 정치발전형 활동으로 나아가야 한다는 것이다. 그러나 정치발전형 활동의 대표적인 예로서 선관위가 2006년 지방선거 이래로 역점을 두어 추진해 온 매니페스토(정책선거) 운동의 경우 일부 긍정적인 효과에도 불구하고 아직까지 그 효과를 나타내기에는 여전히 많은 한계가 존재한다는 평가가 일반적인 것이 현실이다(안철현 2006; 정희옥 2012, 2016; 조진만 2008).

그렇다면 2018년 제7회 지방선거에서는 선관위가 이러한 부정적 평가를 얼마나 극복하고 한국 선거의 절차적·실질적 품질의 개선하기 위해 노력했는가? 한국 유권자들은 제7회 지방선거에서 선관위가 진행한 두 유형의 활동에 대해 어떠한 평가를 내리고 있으며, 이러한 평가는 지방선거의 절차적·실질적 질에 대한 인식에 어떠한 영향을 끼쳤는가? 다음 절부터는 선관위가 한국정치학회와 한국정당학회에 의뢰하여 제7회 지방선거 직후에 실시한 유권자 설문조사 자료를 사용하여 이러한 질문들에 대한 답을 찾아보고자 한다.

### Ⅲ. 제7회 지방선거의 품질에 대한 유권자 인식

이 절에서는 제7회 지방선거의 선거품질에 대한 유권자의 인식을 절차적 측면과 실질적 측면으로 구분하여 살펴본다. 절차적 측면의 선거품질은 선거가 얼마나 공정하고 자유롭게 진행되었다고 인식하는가를 통해 측정하였고, 실질적 측면의 선거품질은 선거가 실제로 유권자의 의견을 잘 대변하고 있다고 인식하는가를 통해 측정하였다. 각 인식은 4점 척도로 측정되었으며 결과는 <표 1>에 정리되어 있다.

〈표 1〉 제7회 지방선거의 품질에 대한 유권자 인식

		%
절차적 측면	완전히 자유롭고 공정했다	21.3
	자유롭고 공정했지만, 작은 문제들이 있었다	58.8
	자유롭고 공정했지만, 큰 문제들이 있었다	15.4
	자유롭지도 공정하지도 못했다	4.5
실질적 측면	유권자의 의견을 매우 잘 대변했다	3.7
	유권자의 의견을 대체로 잘 대변했다	50.7
	유권자의 의견을 별로 대변하지 못했다	43.7
	유권자의 의견을 전혀 대변하지 못했다	1.9

먼저 절차적 측면에 있어서는 응답자의 80.1%에 달하는 높은 비율이 선거품질을 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 즉 제7회 지방선거가 자유롭고 공정하게 진행되었다는 점에 있어서는 대부분의 응답자들이 동의하고 있었다. 그러나 실질적 측면의 선거품질에 대해서는 절차적 측면에 비해 부정적인 인식이 크게 증가하여 분명한 차이를 보였다. 선거가 유권자의 의견을 잘 대변하고 있다는 인식이 과반수를 조금 넘는 54.4%에 그침으로써, 절반에 가까운 응답자들이 제7회 지방선거가 유권자의 의견을 대변하는데 충분하지 못했다는 인식을 보이고 있는 것이다.

그렇다면 이와 같은 절차적 측면과 실질적 측면에 있어서 선거품질 인식의 차이가 제7회 지방선거의 독특한 모습인지 아니면 한국의 선거와 민주주의를 바라보는 유권자들의 일반적인 인식인지 살펴보기 위해 <표 2>와 <표 3>에서는 최근에 실시된 다른 선거에서 나타난 선거품질에 대한 인식을 각각 살펴보았다.

〈표 2〉 최근 선거의 절차적 품질에 대한 유권자 인식 (%)

	2014년 지방선거	2016년 총선
완전히 자유롭고 공정했다	21.1	10.1
자유롭고 공정했지만, 작은 문제들이 있었다	58.7	68.0
자유롭고 공정했지만, 큰 문제들이 있었다	9.9	19.8
자유롭지도 공정하지도 못했다	9.4	2.0

주: 2016년 총선의 경우 “이번 선거는 자유롭고 공정하게 진행되었다”라는 진술에 대한 동의 여부를 질문함으로써 설문문항에 다소 차이가 있었다.

절차적 측면의 선거품질에 대해 긍정적인 인식을 드러낸 응답자의 비율은 2014년 제6회 지방선거의 경우 79.8% 그리고 2016년 제20대 총선의 경우 78.1%로 각각 나타나서 <표 1>과 비슷한 결과를 보이고 있다. 다만 선거가 “완전히 자유롭고 공정했다”는 가장 긍정적인 인식의 경우 2014년 21.1%에서 2016년 10.1%로 하락하기는 했지만, 이번 제7회 지방선거에서 다시 21.3%로 상승하는 등 다소의 부침은 있었다. 종합적으로 보았을 때 한국 선거의 절차적 품질에 대해서는 압도적 다수의 유권자들이 긍정적인 평가를 내리는 현상이 최근 일련의 선거에서 일관적으로 나타나고 있으며, 결국 최소한 절차적 측면에 있어서는 한국의 선거의 질이 안정적으로 확보되고 있다고 할 수 있다.

<표 3> 최근 선거의 실질적 품질에 대한 유권자 인식 (%)

	2014년 지방선거	2016년 총선
유권자의 의견을 매우 잘 대변했다	0.6	6.4
유권자의 의견을 대체로 잘 대변했다	50.7	45.8
유권자의 의견을 별로 대변하지 못했다	45.2	42.6
유권자의 의견을 전혀 대변하지 못했다	3.1	5.1

주: 2016년 총선의 경우 “정당과 후보자들은 지역과 우리사회의 중요한 사회적 이슈들을 반영하고 논의했다”라는 진술에 대한 동의 여부를 질문함으로써 설문문항에 다소 차이가 있었다.

실질적 측면의 선거품질에 대해 긍정적인 인식을 보이는 비율 역시 최근 선거에서 상당히 안정적으로 유지되는 모습을 보였다. 2014년 제6회 지방선거와 2016년 제20대 총선에서 실질적 측면의 선거품질에 대해 긍정적인 인식을 드러낸 비율은 각기 51.3%와 52.2%였다. 제7회 지방선거에서 실질적 측면의 선거품질에 대한 인식이 이전 두 번의 선거에 비해서는 다소 향상되기는 했지만, 그 폭은 그리 크지 않았다. 결국 한국 선거의 품질에 대한 유권자들의 인식이 절차적 측면과 실질적 측면 사이에 상당한 괴리를 보이는 현상은 제7회 지방선거의 독특한 모습이 아니라 최근 일련의 선거에서 지속적으로 관찰되는 현상이라고 할 수 있다. 즉 유권자들은 한국 선거의 절차적 품질에 대해서는 압도적으로 긍정적인 평가를 내리는 반면에 실질적 품질에 대해서는 여전히 향후 개선되어야 할 부분이 크다고 인식하고 있는 것이다.

그렇다면 어떠한 요인이 선거품질에 대한 인식에 차이를 가져오는가? 우선 생각 해볼 수 있는 가설은 선거결과가 선거품질에 대한 인식에 영향을 끼칠 가능성이 있다. 즉 자신이 지지한 후보나 정당이 선거에서 승리했다면 선거의 절차적·실질적 질을 보다 긍정적으로 인식할 가능성이 있다는 것이다. 이러한 점을 확인하기 위해 <표 4>에서는 응답자의 투표선택에 따라 제7회 지방선거의 품질에 대해 어떻게 인식하는지 살펴보고 있다. 물론 지방선거에서는 유권자가 광역·기초단체장, 광역·기초의회, 광역·기초비례의원, 교육감까지 총 7표를 행사하지만, 여기에서는 가장 정치적 비중이 크고 언론이나 사회적 관심 또한 가장 높다고 할 수 있는 광역단체장 선거에서 누구에게 투표했는가를 기준으로 승자와 패자에 대한 투표를 구분하였다. 보다 구체적으로 대구와 경북 지역 거주자의 경우에는 자유한국당 소속 광역단체장 후보에게 투표했다고 응답한 사람과 나머지 지역에서는 더불어민주당 소속 광역단체장 후보에게 투표했다고 응답한 사람을 승자에게 투표한 것으로, 그리고 나머지 응답자들은 패자에게 투표한 것으로 분류하였다.

<표 4> 투표 선택에 따른 선거품질에 대한 인식 (%)

	절차적 측면			실질적 측면		
	긍정적 인식	부정적 인식	chi2	긍정적 인식	부정적 인식	chi2
패자에 투표	66.2	33.8	34.96*	45.3	54.7	17.82*
승자에 투표	87.6	12.4		65.2	34.8	

주: \*  $p < 0.05$ .

<표 4>에 따르면 선거에서 누구에게 투표했는가에 따라 선거품질에 대한 인식이 유의미하게 달라진다는 것을 확인할 수 있다. 광역단체장 선거에서 승리한 후보에게 투표한 응답자는 패배 후보에게 투표한 응답자에 비해 절차적 측면에서나 실질적 측면에서나 눈에 띄게 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉 선거에서 자신이 지지한 후보가 승리하지 못한 경우에는 선거품질에 대한 인식이 부정적인 방향으로 변화한다는 것이다. 절차적 측면에서나 실질적 측면에서나 승리한 후보를 지지한 응답자들 사이에서 긍정적인 인식을 가진 비율이 패배 후보를 지지한 응답자들에 비해 약 20%p 정도 높은 것으로

나타났다. 특히 선거의 실질적 질과 관련해서는 패배한 후보에게 투표한 응답자들 사이에서 긍정적인 인식보다 부정적인 인식이 오히려 더 높게 나타났다는 점이 눈길을 끈다.

광역단체장 선거의 투표선택은 후보자 요인으로 인해 유권자의 정치적 성향이 반드시 투표선택으로 이어지지 않을 수 있다. 이러한 이유로 아래의 <표 5>에서는 응답자의 정당일체감 및 이념성향에 따른 제7회 지방선거의 절차적·실질적 질에 대한 인식을 살펴보고 있다. 제7회 지방선거의 결과는 여당인 더불어민주당의 압승과 자유한국당을 비롯한 보수 야당의 참패로 요약할 수 있다. 따라서 정치적 성향에 따라 선거품질에 대한 인식이 달라진다면 더불어민주당 지지자일수록 그리고 이념적으로 진보 성향일수록 선거품질에 대해 보다 긍정적인 인식을 보일 것이라고 예상할 수 있다.

<표 5> 정당일체감 및 이념성향에 따른 선거품질에 대한 인식 (%)

	절차적 측면			실질적 측면		
	긍정적 인식	부정적 인식	chi2	긍정적 인식	부정적 인식	chi2
더불어민주당 지지	88.8	11.2		76.0	24.0	
다른 정당 지지	72.2	27.8	28.79*	44.4	55.6	109.85*
지지 정당 없음	76.0	23.0		41.0	59.0	
진보 성향	82.1	17.9		59.7	40.3	
중도 성향	84.8	15.2	9.83*	51.4	48.6	5.77
보수 성향	75.2	24.8		51.9	48.1	

주: \*  $p < 0.05$ .

<표 5>에 따르면 응답자의 정치적 성향에 따라서도 선거품질에 대한 인식이 분명한 차이를 보이고 있다. 먼저 정당일체감의 경우 더불어민주당 지지자들은 다른 정당의 지지자나 무당파 유권자에 비해 절차적·실질적 측면 모두 선거품질에 대해 보다 긍정적으로 인식하고 있다. 다만 절차적 측면의 경우 지지 정당에 따른 선거품질에 대한 인식의 차이는 그리 크지 않은 반면에, 실질적 질에 대한 인식은 더불어민주당을 지지하는가 여부에 따라 30%p 이상 크게 차이가 나타나는 것으로 나타났다.

이념성향의 경우에도 진보 성향의 응답자들이 보수 성향 응답자에 비해 선거품질에 대해 긍정적으로 인식하는 비율이 다소 높게 나타났다. 그러나 정당일체감에 비해 이념 성향에 따른 차이는 그다지 두드러지지 않았으며, 특히 선거의 실질적 질에 대한 인식의 경우 이념 성향에 따른 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

결국 <표 3>부터 <표 5>의 결과가 보여주는 것은 유권자의 투표선택 및 정치적 성향이 선거품질에 대한 인식에 상당히 중요한 영향을 끼친다는 사실이다. 물론 절차적 측면의 선거품질의 경우 기본적으로 긍정적으로 인식하는 비율이 매우 높기 때문에 투표선택 및 정치적 성향에 따른 인식 차이가 상대적으로 두드러지지 않았다. 또한 선거가 자신의 성향에 부합되지 않는 결과를 가져온 경우에도 다수 유권자의 태도는 여전히 제7회 지방선거가 대체로 자유롭고 공정하게 진행되었다고 인식하는 것으로 나타났다.

반면에 선거의 실질적 질에 대한 인식의 경우에는 투표선택 및 정치적 성향에 따라서 매우 큰 차이가 나타났다. 물론 선거 결과에 대한 불만족이 자신의—혹은 자신과 유사한 태도를 가진 사람들의—의견이 선거 과정에서 제대로 대변되지 않는다는 인식으로 이어지는 것은 충분히 가능한 현상이라고 할 수 있다. 그러나 중요한 사실은 선거에서 패배한 후보나 정당을 지지하는 응답자뿐만 아니라 승리 진영에 속한 응답자들 사이에서조차 절차적 질에 비해 실질적 질에 대한 평가가 크게 낮다는 사실이라고 할 수 있다. 이는 한국의 선거가—절차적 정당성의 확보와는 별개로—유권자의 선호를 정치과정과 정책결정에 반영하는 기제로서의 역할을 여전히 충분히 수행하지 못하고 있다는 많은 유권자들의 인식을 보여주고 있다.

#### IV. 지방선거의 실질적 질과 선관위의 활동

그렇다면 제7회 지방선거의 어떠한 모습이 선거품질에 대한 유권자의 의식, 특히 절차적 질과 실질적 질에 대한 인식 사이의 괴리에 영향을 끼치는가? 이 점을 살펴보기 위해 <표 6>에서는 제7회 지방선거의 과정에서 나타난 가장 큰 문제점이 무엇이라고 생각하는가에 대한 응답을 보여주고 있다. 가장 높은 비율의 응답자가 꼽은



제7회 지방선거의 문제점은 비방·흑색선전으로서 27.1%의 응답자가 선택했다. 이어서 비현실적인 공약과 당내 후보경선과정의 불공정성을 꼽은 응답자들이 뒤를 이었다.

〈표 6〉 제7회 지방선거의 문제점에 대한 유권자 인식

	%
비방·흑색선전	27.1
비현실적인 공약	17.2
당내 후보경선과정의 불공정성	13.4
정책 경쟁의 부재	8.9
지역감정 유발	8.8
유권자의 신고의식 결여	8.5
언론 보도의 편파성	8.0
공무원 등의 선거관여	6.0
금품 수수 등 불법행위	2.1

<표 6>에서 눈길을 끄는 사실은 언론 보도의 편파성, 공무원의 선거관여, 금품 수수 등 선거의 절차적 공정성과 관련한 문제를 제기하는 비율이 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 앞 절에서 살펴본 바와 같이 제7회 지방선거의 절차적 질에 대해서는 압도적으로 높은 비율의 유권자들이 긍정적인 평가를 내리고 있는 것과 일맥상통하는 결과라고 할 수 있다. 반면에 높은 비율의 응답자들이 선택한 항목은 주로 비방·흑색선전, 비현실적인 공약, 정책 경쟁의 부재, 지역감정 유발 등과 같이 주로 선거운동의 내용과 관련된 것들이었다. 다시 말해서 유권자들이 제7회 지방선거의 과정에서 가장 문제점이라고 지적한 것은 각 정당 및 후보자들이 공약과 정책을 중심으로 유권자의 지지를 획득하기 위해 건전하게 경쟁하는 모습을 보이지 못했다는 사실이며, 바로 이러한 인식이 앞 절에서 살펴본 것과 같은 선거의 실질적 질에 대한 상대적으로 낮은 평가로 이어졌다고 할 수 있다.

이러한 해석은 유권자들이 공명선거 실현을 위해 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하는가를 통해서도 마찬가지로 확인할 수 있다. <표 7>에 따르면 공명선거 실현을 위해 가장 필요한 조건으로 40% 이상의 응답자들이 정견·정책 중심의 선거운동 및 언론의 공정한 보도와 감시활동을 들고 있다. 반면에 절차적 공정성 향상을

위한 사법당국과 선관위의 감시 및 단속활동을 가장 필요한 조건으로 꼽은 비율은 20% 미만으로 절반에도 미치지 못하는 수준으로 나타났다. 결국 <표 6>과 <표 7>을 종합해보면 유권자들이 제7회 지방선거의 실질적 질에 대해 가지고 있는 인식이 그리 긍정적이지 않은 이유는 바로 선거운동 과정에 나타나는 부정적인 모습들, 특히 선거운동이 공약과 정책 중심으로 이루어지기보다는 비방·흑색선전이 난무하고 언론 또한 이러한 부정적인 측면에만 초점을 맞추어 보도하는 행태에서 찾을 수 있다는 점을 알 수 있다.

<표 7> 선거 품질 향상을 위한 조건에 대한 인식

	%
유권자의 선거의식 변화	33.2
정당·후보자의 선거법 준수 및 정견·정책 중심의 선거운동	27.3
언론의 공정한 보도와 감시활동	12.9
검찰·경찰의 선거사범에 대한 강력한 단속활동	10.8
선관위의 활발한 감시 및 단속활동	8.8
시민·사회단체의 공명선거 캠페인 및 감시활동	6.9

실제로 제7회 지방선거 이후 많은 유권자들은 각급 선거에서 자신의 지역에 출마한 후보자들이 내세운 공약에 대해 부정적인 평가를 내리는 것으로 나타났다. 후보자들의 공약에 대해 얼마나 인지하고 있는지, 후보자들의 공약이 얼마나 구체적이고 실현가능하다고 평가하는지, 후보자들 간에 얼마나 공약이 차별적이었는지, 공약에 대해 구체적인 예산 마련 및 재정 추계가 수반되었는지 등등의 항목에 대해 절반 이상의 응답자들이 부정적인 평가를 내리고 있다. 특히 응답자들은 공약 실현을 위한 구체적인 예산 마련 및 재정 추계 수반 여부와 후보자들이 서로 차별적인 공약을 내세웠는가에 대해 특히 부정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 결과적으로 <표 8>의 결과는 제7회 지방선거에서 후보자들이 내세운 공약 및 이에 기반한 정책선거에 대해 많은 유권자들이 만족스럽지 않았다고 평가하고 있다는 사실을 보여준다.

〈표 8〉 후보자들의 공약에 대한 평가

	%
공약에 대한 인지	
잘/대체로 알고 있다	49.0
잘/전혀 모른다	51.0
공약의 구체성	
매우/약간 그렇다	50.0
매우/대체로 그렇지 않다	50.0
공약의 차별성	
매우/대체로 차별적이다	43.8
매우/대체로 유사하다	56.2
공약의 실현 가능성	
매우/대체로 실현 가능하다	48.9
매우/대체로 실현 가능하지 않다	51.1
공약 실현을 위한 예산 및 재정추계	
매우/대체로 그렇다	40.7
매우/대체로 그렇지 않다	59.3

물론 선관위는 정책 중심의 선거운동을 유도하고 이를 통해 선거의 실질적 질을 향상시키기 위해 지난 2006년 지방선거 이래로 매니페스토(참공약 선택하기) 운동을 실시해오고 있다. 정당과 후보자들로 하여금 당선 후 추진하고자 하는 정책을 공약으로 개발하여 구체적인 목표, 기한, 이행방법, 재원도달 방안, 추진 우선순위 등을 명시적으로 제시하도록 하고, 유권자들 입장에서는 이러한 공약들을 서로 비교하여 투표하도록 유도하는 매니페스토 운동은 단순한 선거관리를 넘어서서 적극적으로 정치발전을 유도하기 위한 선관위 활동의 핵심적인 부분으로 자리잡아 왔다. 그러나 10년이 넘는 기간 동안 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 선관위의 매니페스토 운동의 성과에 대해서는 여전히 아쉬운 부분이 많이 존재한다. 예를 들어 선관위의 매니페스토 운동에 대해 알고 있느냐는 질문에 대해 잘 혹은 대체로 알고 있다는 응답은 전체 응답자의 40%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 물론 그렇다고 해서 선관위 매니페스토 운동이 전혀 효과적이지 않았다고 할 수는 없다.

일단 선관위의 매니페스토 운동에 대해 인지하고 있는 응답자들에 한정하여 살펴본다면, 3명 중 2명 이상이 매니페스토 운동을 통해 얻은 정보가 지지 후보를 결정하는데 도움이 되었으며, 실제 선거결과에도 일정하게 영향을 끼쳤다고 평가하는 것으로 나타났다. 결과적으로 선관위의 매니페스토 운동은 분명한 효과를 거두고 있기는 하지만, 여전히 보다 적극적인 홍보와 확산 노력이 요구된다고 할 수 있다.

〈표 9〉 매니페스토 운동에 대한 인지와 유용성 및 효과성 평가 (%)

매니페스토 운동 인지		유용성 평가		효과성 평가	
잘/대체로 알고 있다	39.6	도움이 되었다	67.9	영향을 미쳤다	69.9
		도움이 되지 않았다	32.1	영향을 미치지 못했다	30.1
전혀 모른다	60.4				

선관위의 매니페스토 운동이 가지는 잠재적 효과와 의의를 엿볼 수 있는 또 다른 자료가 <표 10>에 제시되어 있다. 제7회 지방선거에 참여한 정당과 후보자들이 정책선거에 얼마나 적극적인 모습을 보였는지 종합적으로 평가해달라는 질문에 대해 약 절반에 약간 못미치는 비율의 응답자들만 매우 혹은 대체로 적극적이었다는 평가를 내린 반면에, 55%에 달하는 응답자들은 정책선거 노력이 충분치 않았다고 대답했다. 그러나 응답자가 선관위의 매니페스토 운동에 대해 인지하고 있는가 여부에 따라 구분해서 살펴보았을 때, 매니페스토 운동에 대해 인지하고 있는 응답자의 73%는 제7회 지방선거에서 나타난 정당과 후보자의 정책선거 노력에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다는 점을 알 수 있다. 반면에 매니페스토 운동에 대해 알지 못한다고 대답한 응답자들 사이에서는 비슷한 비율이 정당과 후보자의 정책선거 노력에 대해 부정적인 평가를 내리고 있다. 결국 선관위의 매니페스토 운동에 대해 인지하고 있는가 여부는 유권자들이 절차적 공정성을 넘어 실질적인 측면에서 제7회 지방선거의 품질을 평가하는데 있어서 분명하고도 중요한 영향을 끼치고 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 10〉 매니페스토 운동에 대한 인지와 정책선거 노력에 대한 평가 (%)

매니페스토 운동에 대한 인지	정당·후보자의 정책선거 노력	
	매우/대체로 적극적이었다	매우/대체로 소극적이었다
잘/대체로 알고 있다	73.0	27.0
잘/전혀 모른다	26.5	73.5
합계	44.9	55.1

매니페스토 운동과 같은 선관위의 정치발전형 활동에 대한 요구가 점차 증대되고 있는 것은 사실이며 바람직한 일이지만, 그럼에도 불구하고 선거관리형 활동 또한 선관위가 간과할 수 없는 가장 기본적인 역할이며, 또한 한국 선거의 절차적·실질적 질 향상에 중요한 의미를 가질 수 있다. 이러한 관점에서 아래의 <표 11>과 <표 12>에서는 각기 선관위의 감시·단속활동과 홍보활동에 대한 유권자들의 인식을 살펴보았다.

〈표 11〉 선관위의 감시·단속활동의 공정성에 대한 유권자 인식

	%
매우 공정했다	3.5
다소 공정했다	71.1
별로 공정하지 않았다	24.9
전혀 공정하지 않았다	0.5

〈표 12〉 선관위의 홍보활동에 대한 노출 정도

	%
매우 자주 접해보았다	1.5
종종 접해보았다	53.1
별로 접해보지 못했다	44.1
전혀 접해보지 못했다	1.3

응답자의 74.6%가 선관위의 감시·단속활동이 공정했다고 평가하고 있으며, 부정적인 평가는 25% 남짓에 그치는 것으로 나타났다. 선관위의 홍보활동에 대해서도

절반이 넘는 54.69%의 응답자들이 홍보활동에 노출된 경험이 있다고 응답하였다. 기본적으로 많은 응답자가 선관위의 선거관리 활동에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있는 가운데, 선관위의 홍보활동에 대한 유권자들의 노출을 보다 강화하기 위한 노력이 앞으로 요구된다는 사실을 알 수 있다. 그렇다면 이와 같은 선관위의 선거관리 활동 자체에 대한 긍정적인 평가와는 별개로 과연 선관위의 선거관리 활동이 제7회 지방선거의 절차적·실질적 질의 향상에 기여했는가? 이를 알아보기 위해 <표 13>과 <표 14>에서는 각기 선관위의 감시·단속활동과 홍보활동에 대한 평가가 절차적 측면과 실질적 측면에서의 선거품질에 대한 인식 사이의 관계를 살펴보고 있다.

<표 13> 선관위의 감시·단속활동의 공정성에 대한 인식과 선거품질에 대한 평가

	절차적 측면			실질적 측면		
	긍정적 인식	부정적 인식	chi2	긍정적 인식	부정적 인식	chi2
매우/다소 공정했다	87.8	12.2	109.3*	67.3	32.7	196.8*
별로/전혀 공정하지 않았다	57.5	42.5		16.5	83.5	

주: \*  $p < 0.05$ .

<표 14> 선관위의 홍보활동에 대한 노출과 선거품질에 대한 평가

	절차적 측면			실질적 측면		
	긍정적 인식	부정적 인식	chi2	긍정적 인식	부정적 인식	chi2
자주/종종 접해보았다	87.2	12.8	37.8*	70.7	29.3	128.7*
별로/전혀 접해보지 못했다	71.6	28.4		34.8	65.2	

주: \*  $p < 0.05$ .

<표 13>에 따르면 선관위의 감시·단속활동이 공정했다고 생각하는 응답자들 중 87.8%와 67.3%가 각기 절차적 측면과 실질적 측면에서 제7회 지방선거의 품질에 대해 긍정적인 인식을 내보였다. 이는 선관위의 감시·단속활동을 부정적으로 평가하는 응답자들에 비해 수치적으로도 각기 30%p와 50%p 이상 높은 비율이며 통계적으로도 매우 유의미한 수준으로 나타났다. 마찬가지로 선관위의 홍보활동을 접해 본 경험이 있는 응답자들 사이에서는 87.2%와 70.7%가 각기 절차적 측면과 실질적 측

면에서 제7회 지방선거의 품질에 대해 긍정적인 인식을 내보였다. 이는 선관위의 감시·단속활동을 부정적으로 평가하는 응답자들에 비해 수치적으로도 높으며 통계적으로도 매우 유의미한 수준이었다. 결과적으로 선관위의 감시·단속활동 및 홍보활동은 제7회 지방선거의 품질을 향상하는데 분명하고도 중요한 역할을 수행했다고 할 수 있다.

더불어 <표 13>과 <표 14>에서 특히 눈길을 끄는 지점은 선관위의 선거관리형 활동을 어떻게 평가하는가에 따라 선거품질에 대한 인식이 크게 변화하는 부분이 절차적 측면보다는 오히려 실질적 측면에서 관찰된다는 것이다. 앞서 살펴보았듯이 한국 유권자들이 인식하는 제7회 지방선거의 품질은 절차적 측면에서의 높은 평가에 비해 상대적으로 실질적 측면에서의 평가가 아쉬웠다. 따라서 선관위의 선거관리형 활동에 대한 응답자의 긍정적인 평가가 선거의 실질적 품질에 대한 인식을 크게 개선했다는 사실은—매니페스토 운동과 같은 정치발전형 활동의 효과가 아직까지 제한적인 상황에서—선관위의 선거관리형 활동 또한 한국 선거의 품질 향상에 기여할 수 있는 부분이 여전히 크다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

## V. 요약 및 결론

제7회 지방선거의 선거품질에 대한—혹은 최근 실시된 일련의 한국 선거에 대한—유권자 인식에서 가장 눈에 띄는 점은 절차적 질과 실질적 질 사이의 괴리이다. 보다 구체적으로 압도적 다수의 유권자들이 한국 선거의 절차적 질에 대해서는 긍정적인 인식을 보이는 반면에, 실질적 질에 대해 긍정적으로 평가하는 비율은 과반을 약간 상회하는 수준에 그침으로써 상당한 차이를 보인다는 점이다. 민주화를 통해 절차적 민주주의가 확립한 이후 30여년이 흐르면서 일반 유권자들 사이에서 한국 선거의 절차적 품질에 대해서는 높은 수준의 신뢰가 형성되었으며, 이는 선거에서 패배한 후보자의 지지자들 사이에서도 예외는 아니었다.

그러나 한국 선거의 실질적 질에 대해서는 여전히 개선될 부분이 많다는 점이 확인되었다. 우선 선거결과와 관련하여 승자 집단에 속한 유권자들과 패배 집단에 속

한 유권자들 사이에서 선거의 실질적 질에 대한 인식과 평가가 상당한 차이가 발견되었다. 물론 선거에서 패배한 후보자의 지지자들의 경우 선거가 자신들의 선호와 상반된 결과를 가져왔다는 점에서 지방선거가—자신과 같은—유권자의 의사를 제대로 반영하지 못한다고 생각할 가능성이 있다. 그러나 한국 선거의 실질적 질에 대한 부정적인 유권자 인식은 단순히 자신들이 선호가 결과에 반영되지 못했다는 일차원적인 불만에 그치는 것이 아니라는 점 또한 분명하게 확인되었다. 많은 유권자들이 제7회 지방선거의 과정에서 가장 문제점이라고 지적한 것은 각 정당 및 후보자들이 공약과 정책을 중심으로 유권자의 지지를 획득하기 위해 건전하게 경쟁하는 모습을 보이지 못했다는 사실이며, 바로 이러한 인식이 앞 절에서 살펴본 것과 같은 선거의 실질적 질에 대한 상대적으로 낮은 평가로 이어졌다고 할 수 있다.

그렇다면 한국 선거의 실질적 질을 제고하기 위해서는 어떠한 제도적·정책적 노력이 필요한가? 물론 가장 근본적인 차원에서 선거품질의 향상은 후보자, 정당, 유권자의 의식 및 행태의 변화를 통한 정치문화 및 제도의 개혁을 필요로 한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 종합적인 개혁은 단시일에 이루어지기 어려우며, 그 과정과 결과 또한 사전에 예측하기 어려운 것 또한 사실이다. 이러한 측면에서 본 논문에서 발견한 선관위의 역할에 대한 유권자의 평가는 중요한 정치적 의미를 가진다. 선관위의 감시·단속활동 및 홍보활동에 대해 긍정적으로 평가하는 유권자들은 그렇지 않은 유권자에 비해 제7회 지방선거의 품질을 유의미한 정도로 긍정적으로 평가했다. 특히 중요한 점은 선관위의 선거관리형 활동을 어떻게 평가하는가에 따라 선거품질에 대한 인식이 크게 변화하는 부분이 절차적 측면보다는 오히려 실질적 측면에서 관찰되었다는 것이다. 즉 선관위의 정치발전형 활동에 대한 요구가 점차 증대되고 있는 것은 사실이며 바람직한 일이지만, 그럼에도 불구하고 선거관리형 활동 또한 선관위가 간과할 수 없는 가장 기본적인 역할이며, 또한 한국 선거의 선거품질 향상에 여전히 중요한 의미를 가지고 있다는 것이다.

반면에 선관위의 정치발전형 활동의 대표적인 예라고 할 수 있는 매니페스토 운동의 경우 상당한 성과에도 불구하고 여전히 아쉬운 부분이 존재한다. 비록 10년이 넘는 기간 동안 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 선관위의 매니페스토 운동에 대한 유권자의 인식과 노출은 여전히 충분하지 않은 것으로 드러났다. 그러나 선



관위의 매니페스토 운동은 유권자들이 절차적 공정성을 넘어 실질적인 측면에서 제 7회 지방선거의 품질을 평가하는데 있어서 분명하고도 중요한 영향을 끼치고 있다는 점이 확인되었다. 결과적으로 선관위의 매니페스토 운동은 선거품질 개선과 관련하여 분명한 효과를 거두고 있기는 하지만, 여전히 보다 적극적인 홍보와 확산 노력이 요구된다고 할 수 있다.

물론 매니페스토 운동의 확산과 이를 통한 한국 선거의 실질적 질의 향상은 단순히 보다 적극적인 홍보를 주문하는 것만으로는 달성하기 어려운 것이 사실이다. 매니페스토 운동이 도입된 지 상당한 시간이 흘렀음에도 불구하고 최근까지도 후보자간 정책적 차별성이 두드러지지 않으며 유권자 수준에서도 후보간 차별성이나 매니페스토 인지도 및 유용성에 대한 인식이 여전히 충분하지 않은 상황이라는 사실은(유성진 2014; 정희옥 2012, 2016) 단순히 선관위의 홍보 활동만으로 매니페스토 운동이 제도화되기 어렵다는 점을 반증하고 있다. 예를 들어 한국 정당이 선거를 얼마 앞두지 않고 후보자를 급하게 공천하고 매니페스토를 줄속으로 발표되는 고질적인 병폐가 반복되는 한 유권자들이 충분한 시간을 가지고 후보자와 공약을 검증하기 위한 절대적인 시간이 부족하다는, 따라서 정책선거가 자리잡기 어렵다는 현실이 바뀌기 힘들 것이다. 결국 많은 이들이 지적하듯이 지방선거나 국회의원총선거에서 각 정당의 후보자 공천 시기를 앞당겨 확정하고 내실 있는 매니페스토의 조기 작성 및 발표를 의무화하는 등의 법제화가 반드시 수반되어야 한다.

물론 단순히 후보자 공천과 매니페스토 작성 및 발표를 시기적으로 앞당긴다고 해서 매니페스토 운동이 자동적으로 제도화되지는 않을 것이다. 매니페스토는 존재 여부나 형식이 중요한 것이 아니라 어떠한 과정을 거쳐 어떠한 내용으로 작성되었는가가 보다 근본적인 중요성을 가진다(조진만 2008). 물론 정당의 활동을 구체적으로 법적으로 규제하기는 현실적으로 어렵지만, 선관위의 활동을 통해 정당이 바람직한 활동을 전개할 수 있도록 유도하는 것은 충분히 가능할 수 있다. 예를 들어 선관위가 각 정당과 후보자의 매니페스토에 대한 정보를 단순히 유권자들에게 전달하기만 하는 것을 넘어서서 매니페스토가 담는 내용과 작성과정에 대한 구체적인 가이드라인을 제공하고—시민단체와 협조하여—감시하고 유권자에게 알릴 필요가 있다. 또한 매니페스토의 결과와 관련하여서도 단순히 공약의 몇 퍼센트를 실천하였

다는 식의 수치화된 결과를 발표하는 것을 넘어서서 어떠한 공약을 어떻게 실천하였으며 그것이 애초에 의도한 효과를 가져왔는지 객관적이고 중립적으로 검증하기 위한 작업 역시 필요하다고 판단된다.

물론 이와 같이 매니페스토 운동의 확산과 제도화를 유도하는 것은 선거법을 비롯한 관계 법령의 개정을 요구하며, 따라서 선관위가 단독으로 실천하기 어려운 측면이 있다. 더구나 선거를 앞두고 진행되는 매니페스토 운동은 자칫하면 선거가 끝나면 큰 파급효과 없이 쉽게 마무리될 위험성도 존재한다. 그리고 보다 근본적으로 매니페스토 운동의 제도화는 단순히 후보자와 정당이라는 공급자 측면의 변화뿐만 아니라 수요자로서의 유권자들의 변화가 함께 수반되지 않는다면 선거품질의 제고라는 목적을 충분히 달성하기 어렵다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 선관위가 실천할 수 있는 정치발전형 활동의 하나로서 적극적으로 고려할 수 있는 것이 선거와 선거 사이에 일상적으로 이루어지는 유권자에 대한 민주시민교육의 활성화이다. 현재에도 선관위에서 유권자의 특성에 맞추어 다양한 유권자 집단에 대한 민주시민교육을 실시하고 있기는 하지만 이러한 프로그램을 보다 내실화하기 위한 일련의 개혁 작업이 요구된다. 예를 들어 민주시민교육의 기본적인 원칙과 내용에 대해 체계적인 비전과 로드맵을 마련하고 장기적인 추진 계획을 수립하는 한편, 다양한 정치적 기관과 단체와의 연계를 위한 허브 역할을 수행하는 것은 정치적 중립성 논란에서 상대적으로 자유로운 선관위를 통해서만 확보될 수 있을 것이다. 따라서 이러한 측면에서 민주시민교육의 법제화를 추진하는 한편, 유사한 활동을 하는 민간단체에 대한 지원을 강화함으로써 선관위의 정치발전형 활동을 단순히 선거라는 특수한 시간을 넘어서는 일상적인 활동으로 변화시키는 한편, 이를 통해 한국 선거의 절차적 질에 미치지 못하는 실질적 질의 제고를 가져올 수 있는 유권자의 의식 변화를 꾀할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고경민. 2013. “선거행정과 정치발전: 18대 대선에서 선거관리위원회의 역할을 중심으로.” 『의정연구』 19권 2호, 99-135.
- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17권 3호, 83-116.
- 김용철·조영호. 2013. “한국 대선의 민주적 품질: 다차원적 평가모델의 경험적 분석과 함의.” 『한국정당학회보』 12권 1호, 31-60.
- 류태건. 2016. “지난 30년간 한국의 정치신뢰 변화: 정부·통치체제·국가에 대한 신뢰를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 26권 1호, 1-28.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 16권 2호, 125-146.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 48집 5호, 97-117.
- 유현중. 2011. “선거운동 규제의 제도적 변화와 지속성: 국회의원 선거운동 관련 제도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 45집 1호, 87-111.
- 임성호. 2008. “선거관리와 대의민주주의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』 3권 1호, 5-37.
- 정희옥. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11권 2호, 125-155.
- 정희옥. 2016. “20대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식.” 『한국정치연구』 25권 3호, 167-195.
- 조영호·조진만·김용철. 2013. “선거와 민주주의에 대한 만족.” 『한국정치학회보』 47집 2호, 63-81.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 111-135.
- 조진만·윤종빈·가상준·유성진. 2011. “승자와 패자의 정치관용에 대한 인식 차이와 그 효과.” 『한국정치연구』 20권 2호, 29-51.
- 홍재우. 2010. “민주주의와 선거관리: 원칙과 평가.” 『의정연구』 16권 3호, 125-159.

- Alvarez, R. Michael, Lonna Rae Atkeson, and Thad E. Hall. 2013. *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. New York: Cambridge University Press.
- Anderson Christopher J., and Yuliya V. Tverdova. 2001. "Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies." *International Political Science Review* 22(4). 321-338.
- Anderson, Christopher J., André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan, and Ola Listhaug. 2005. *Lowers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. New York: Oxford University Press.
- Birch, Sarah. 2008. "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis." *Electoral Studies* 27(2). 305-320,
- Bowler, Shaun, and Todd Donovan. 2007. "Reasoning About Institutional Change: Winners, Losers and Support for Electoral Reforms." *British Journal of Political Science* 37(3). 455-476.
- Elklit, Jørgen, and Palle Svensson. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8(3). 32-46.
- Elklit, Jørgen, and Andrew Reynolds. 2005. "A Framework for the Systematic Study of Election Quality." *Democratization* 12(2). 147-162.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M. Mustillo. 2007. "Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America." *Comparative Political Studies* 41(1). 73-98.
- Kerr, Nicholas. 2013. "Popular Evaluations of Election Quality in Africa: Evidence from Nigeria." *Electoral Studies* 32(4). 819-837.
- Lindberg, Staffan I. ed. 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lindberg, Staffan I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mozaffar, Shaheen, and Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction." *International Political Science Review* 23(1). 5-27.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.

한국정치학회 KPSA

# 19

## 수도권 선거 분석

조진만 (덕성여자대학교)



## 수도권 선거 분석

조진만 (덕성여자대학교)

### I. 서론

2018년 6월 13일에 실시된 제7회 전국동시지방선거(이하 6·13 지방선거)는 정치적으로 중요한 의미를 갖는 선거였다. 그 이유는 문재인 정부 출범 이후 처음으로 실시되는 전국선거라는 의미를 가졌기 때문이다. 문재인 정부는 비선실세의 국정농단에 대한 시민들의 촛불저항과 그에 따른 박근혜 대통령 탄핵이라는 긴박한 정치적 국면 하에서 조기에 실시된 대통령선거를 통하여 출범하였다. 이러한 이유로 문재인 정부는 촛불정신으로 발현된 시민들의 의사를 적극적으로 현실정치에 반영하고자 하는 의지와 모습을 보여주었다(이지호 외 2017; 장훈 2017).

이와 같은 상황 속에서 6·13 지방선거는 문재인 정부가 출범한 이후 보여준 국정 운영에 대하여 국민들의 평가를 실질적으로 파악할 수 있는 중요한 정치적 풍향계가 되었다. 다시 말해 6·13 지방선거는 촛불정신으로 출범한 문재인 정부에 대한 중간평가적 성격이 강한 선거였고, 그 결과가 향후 문재인 정부의 국정 운영과 관련하여 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 의미가 크게 다가왔다.

더욱이 6·13 지방선거는 이전의 지방선거들과 비교하여 선거구도상 일정한 차이를 보였다. 통상 지방선거는 전국적인 차원에서 실시되는 선거임에도 불구하고 대통령선거나 국회의원선거와 비교하여 상대적으로 정치적 비중이 적은 선거라는 특징을 보인다. 또한 대부분의 지방선거가 대통령에 대한 지지도가 상대적으로 낮은 임기 중반이나 말기에 실시되었다. 이러한 이유로 이전 지방선거들의 경우 비교적 덜 중요한 전국선거에서 대통령과 여당에 대한 심판적인 성격이 강하게 작용하여 야당에게 유리한 선거구도가 형성되었다(강원택 1999). 하지만 6·13 지방선거는 문재인 정부가 출범한 지 1년 남짓 흐른 시점에서, 그리고 문재인 대통령의 국정 운영

에 대한 국민들의 지지가 매우 높은 상황 하에서 선거가 실시되었다. 그러므로 6·13 지방선거는 문재인 대통령에 대한 높은 지지가 유지되는 상황 하에서 오히려 보수 야당에 대한 심판적인 의미가 더욱 크게 부각되었다.

이 외에도 6·13 지방선거는 다음과 같은 측면에서 중요한 정치적 의미를 가졌다. 첫째, 미니 총선이라고 불릴 만큼 많은 총 12곳에서 국회의원 재·보궐선거가 실시되어 그 결과가 갖는 정치적 의미가 가중되었다. 특히 유권자들이 국회의원 재·보궐선거에서 선거 시점 제기된 쟁점 등에 보다 직접적인 영향을 받아 투표하는 경향을 보인다는 주장(조진만 2005; 조진만 외 2006)을 고려할 때 그 결과가 어떻게 나타날 것인가에 대한 관심도 고조되었다.

둘째, 문재인 대통령이 발의한 개헌안에 지방분권의 가치가 중요하게 다루어진 상황<sup>1)</sup> 하에서, 그리고 중앙선거관리위원회도 동네민주주의(김의영 외 2015; 2018; 이태동 2017)라는 가치를 강조<sup>2)</sup>하였던 상황 하에서 이와 같은 요인들이 6·13 지방선거에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 관심도 제기되었다. 즉 기존의 지방선거에 대하여 중앙정치의 대리전이라는 비판이 지속적으로 제기되었던 상황 속에서 지방정치 차원의 자치와 분권에 걸 맞는 의미 있는 정책선거와 선거경쟁이 6·13 지방선거에서 이루어질 것인가 하는 관심이 생겨났다.

셋째, 6·13 지방선거를 전후로 하여 남북관계와 북미관계가 평화 모드로 긴박하게 전환되었던 상황 하에서 이것이 선거에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점도 관심을 끄는 부분이었다. 다시 말해 과거와는 다른 한반도 평화 모드가 구축되어 가는 상황 속에서 6·13 지방선거가 진행되었다는 점을 고려할 때 이와 같은 정치적 변수가 6·13 지방선거의 과정과 결과에 어떠한 영향을 미칠 것인가도 중요하게 부각되었다.

- 
- 1) 문재인 대통령이 3월 26일에 발의한 개헌안에는 헌법 제1조 3항에 “대한민국은 지방분권국가를 지향한다”는 조항을 새롭게 삽입하는 것 외에도 제117조에 주민발안, 주민투표, 주민소환 등 지방분권과 관련한 새로운 조항들이 다수 추가되었다.
  - 2) 중앙선거관리위원회는 6·13 지방선거를 앞두고 “아름다운 선거, 행복한 우리 동네”라는 슬로건을 토대로 지역사회 차원의 풀뿌리 민주주의 정착을 위한 동네 민주주의 운동을 적극적으로 전개하였다. 중앙선거관리위원회는 홈페이지에 “우리 동네 공약 제안”이라는 코너를 만들어 시민들로부터 2,300여건의 공약 제안을 받았다. 뿐만 아니라 한국정치학회와 중앙일보와 함께 “지방선거와 동네민주주의 컨퍼런스”를 개최하여 지역별 성공사례들에 대한 발표의 기회를 갖기도 하였다.



본 연구는 이와 같은 6·13 지방선거의 정치적 의미를 고려하여 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 수도권 선거가 비수도권 선거와 비교하여 어떠한 특징을 보였는가를 다각적으로 살펴보고 있다. 수도권 선거의 경우 전체 선거인의 과반수에 근접한 선거인이 밀집되어 있는 지역으로 비수도권 지역과 비교하여 지역주의의 영향력을 상대적으로 덜 받는다는 특징을 보인다. 그러므로 수도권 선거에 대한 분석은 해당 선거에서 민심의 향방이 어떠한 특징을 보였으며, 이것이 향후 전개될 정치적 국면에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 판단하는데 중요한 잣대가 될 수 있다. 구체적으로 본 연구는 수도권 선거의 현황을 개괄적으로 살펴본 후 투표 참여, 정책선거, 투표 선택 등의 문제와 관련하여 어떠한 특징을 보였는지를 비수도권 선거와의 비교를 통하여 다각적으로 고찰하고 있다. 이와 같은 분석을 통하여 본 연구는 6·13 지방선거가 한국정치에서 어떠한 의미를 가지고 있는지를 평가하고 있다.

## II. 수도권 선거인수와 선거별 정수

한국의 지방자치 문제와 관련하여 수도권 집중의 문제는 중요한 화두이다. 다시 말해 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에서 수도권은 비수도권과 비교하여 그 자원과 인력이 집중되어 있는 특징을 보인다. 선거의 영역에서도 마찬가지이다. 이 점은 전체 총 선거인수에서 수도권 선거인수가 얼마나 차지하는가를 파악하여 제시한 <표 1>을 통하여 확인할 수 있다.

〈표 1〉 수도권 선거인수

전국 총 선거인수	서울특별시 선거인수	경기도 선거인수	인천광역시 선거인수
42,907,715 (100.0%)	8,380,947 (19.5%)	10,533,027 (24.5%)	2,440,779 (5.7%)

6·13 지방선거를 기준으로 할 때 한국의 총 선거인수는 42,907,715명이다. 이 중에서 서울특별시 선거인수는 8,380,947명(19.5%), 경기도 선거인수는 10,533,027명(24.5%), 인천광역시 선거인수는 2,440,779명(5.7%)이다. 다시 말해 수도권인 서울특별시, 경기

도, 인천광역시의 경우 21,354,753명(49.8%)의 선거인수를 기록하고 있다.<sup>3)</sup> 총 선거인수의 거의 절반에 가까운 선거인수가 수도권에 분포되어 있는 것이다.

총 선거인수의 절반 가까운 선거인수가 수도권에 포함되어 있다는 점은 이 지역에서 보여주는 유권자의 표심이 한국의 선거결과를 좌지우지하는데, 특히 대통령선거와 같이 전국을 하나의 선거구로 하는 선거의 결과를 좌우하는데 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 다만 대통령선거를 제외한 나머지 선거들에서는 기본적으로 각 대표자를 지정된 선거구 안에서 선출한다는 점에서 그 관계를 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

<표 2>는 6·13 지방선거의 유형별 정수와 그 비율을 산출하여 제시한 것이다. 이 표를 보면 수도권에 절반 가까운 유권자들이 포진되어 있음에도 불구하고 선출되는 대표자의 수는 상대적으로 적다는 점을 목격할 수 있다. 다시 말해 수도권은 유권자수를 고려할 때 정치적으로 과소 대표되고 있다. 구체적으로 수도권의 선거인수 비율은 49.8%에 달함에도 불구하고 지방선거별 정수 비율은 17.6%~35.1% 수준에 분포되어 상당한 차이를 보이고 있다.

<표 2> 수도권 선거별 정수

선거유형 \ 정수	총 정수	수도권 정수
광역단체장	17 (100.0%)	3 (17.6%)
기초단체장	226 (100.0%)	66 (29.2%)
광역의원	824 (100.0%)	289 (35.1%)
기초의원	2,926 (100.0%)	987 (33.7%)
교육감	17 (100.0%)	3 (17.6%)

주: 광역의원과 기초의원은 비례대표의원을 포함한 수치임

3) 수도권에서 선거인수가 가장 적은 인천광역시보다 선거인수가 많은 지역은 부산광역시(2,939,046명, 6.8%)와 경상남도(2,765,485명, 6.4%)뿐이었다.

이 점은 수도권의 경우 선거인수로 보면 막대한 정치적 자원을 보유하고 있는 것은 사실이지만 실제 정치적 대표 수준은 상대적으로 떨어진다는 점에서 문제가 제기될 수 있다. 특히 문재인 대통령이 발의한 개헌안에는 지방분권의 지향과 선거제도의 비례성 강화<sup>4)</sup>라는 가치를 새롭게 내세우고 있다. 그런데 선거제도의 비례성은 각 정당이 득표한 만큼 의석을 가져가는 것 이전에 1인 1표의 원칙에 기반하여 얼마나 전체 유권자의 의사가 정치적으로 잘 대표되는가의 문제와 보다 직접적으로 연결된다. 그러므로 지방분권의 지향과 선거제도의 비례성 강화는 오늘날 한국의 현실을 고려할 때 상호 충돌하면서 결과적으로 수도권의 정치적 과소 대표 문제가 중요하게 부상될 수 있는 여지가 존재한다.

더욱이 헌법재판소는 지난 2018년 6월 28일 광역의원선거의 인구편차 허용기준을 4 대 1에서 3 대 1로 강화하는 결정을 내렸다.<sup>5)</sup> 이와 같은 헌법재판소의 판결은 1인 1표 평등선거의 가치를 좀 더 적극적으로 구현하기 위한 판결로 볼 수 있다. 물론 공직선거법(제26조 1항)에서 선거구 획정 시 인구편차 기준뿐만 아니라 행정구역, 지세, 교통 등의 조건도 고려하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 헌법적 가치를 고려할 때 향후 현행 지역구 간 편차 3 대 1은 국회의원선거 기준과 유사하게 축소될 가능성도 배제하기 힘들다. 그리고 이럴 경우 지방분권과 관련한 지역대표성의 약화가 초래될 수 있다는 점은 중요한 문제로 대두될 가능성이 높다.

4) 문재인 대통령이 발의한 개헌안 제44조 3항에 “국회의 의석은 투표자의 의사에 비례하여 배분해야 한다”라는 선거제도 비례성과 관련한 문구가 추가되었다. 이 헌법 조항이 명시적으로는 국회의원선거에만 해당된다고 볼 수 있지만 지방선거 차원에서도 확대 적용되어야 한다는 주장 역시 제기될 수 있다.

5) 헌법재판소는 2014년 10월 30일 국회의원선거 인구편차 허용 기준을 3 대 1에서 2 대 1로 강화하는 판결을 내렸다. 국회의원선거와 지방선거 간의 인구편차 허용 기준이 차이를 보이는 이유는 지방선거의 선거구 크기가 국회의원선거보다 상대적으로 작고, 지방선거에서 작은 단위의 지역적 특성이 비교적 선명하게 표출된다는 점을 고려하였기 때문이다(김종갑 2018). 실제로 헌법재판소는 지방선거에서 지역구 간 인구편차를 3 대 1로 축소할 때 이 기준이 2 대 1 기준보다 지역대표성과 도농간 인구 격차 등의 요소를 폭넓게 고려할 수 있다는 점을 밝힌 바 있다. 뿐만 아니라 지역구 간 인구편차 기준을 4 대 1에서 곧바로 2 대 1로 설정할 경우 광범위한 지역구 조정이 불가피하여 예기치 않은 어려움이 발생할 수 있기 때문에 3 대 1로 설정하는 것이 현실적으로 타당할 수 있다는 점도 밝힌 바 있다.

### Ⅲ. 수도권 선거 경쟁률과 투표율

<표 3>은 6·13 지방선거의 선거유형별 경쟁률을 파악하여 제시한 것이다. 선거 경쟁률은 해당 선거에 얼마나 많은 후보자들이 출마하였는가를 보여주는 지표로서 선거 과정과 결과를 이해하는데 있어 중요한 척도가 된다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 전체적으로 후보자 등록수와 관련한 선거 경쟁률은 전국과 수도권 간에 큰 차이가 나타나지 않았다는 점을 목격할 수 있다. 다만 광역단체장선거에서 서울특별시의 후보가 많은 특징은 보였다.

<표 3> 수도권 선거별 경쟁률

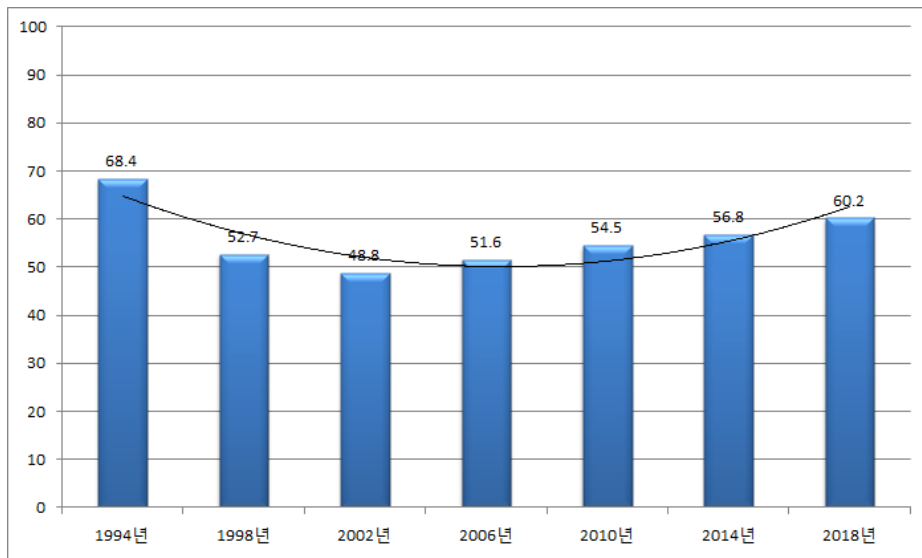
선거유형 \ 지역	전국	서울특별시	경기도	인천광역시
광역단체장	4.2 : 1	9.0 : 1	5.0 : 1	4.0 : 1
기초단체장	3.3 : 1	3.5 : 1	3.3 : 1	3.4 : 1
광역의원(지역)	2.6 : 1	2.9 : 1	2.4 : 1	2.3 : 1
광역의원(비례)	3.4 : 1	4.2 : 1	3.2 : 1	3.5 : 1
기초의원(지역)	2.1 : 1	1.9 : 1	2.0 : 1	2.0 : 1
기초의원(비례)	2.3 : 1	2.3 : 1	2.5 : 1	2.2 : 1
교육감	3.5 : 1	3.0 : 1	5.0 : 1	3.0 : 1

구체적으로 서울특별시 광역단체장선거의 선거 경쟁률은 9 대 1을 기록하였는데, 이것은 전국 평균 선거 경쟁률 4.2 대 1을 크게 상회하는 수치였다. 서울특별시 광역단체장선거에서 이처럼 높은 선거 경쟁률을 보인 이유는 서울특별시라는 정치적 상징성이 크게 작용한 결과라고 보여진다. 다시 말해 서울특별시는 유권자의 규모 뿐만 아니라 정치 1번지라는 상징성을 가지고 있기 때문에 주요 정당의 후보들이 모두 출마하고, 군소정당의 후보들도 자신들이 추구하는 가치와 정책을 선전하기 위한 목적에서 출마를 하는 모습을 보이기 때문이다. 실제로 서울특별시에선 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 정의당의 원내 정당 후보뿐만 아니라 민중당, 대한애국당, 녹색당, 우리미래, 친박연대의 후보도 출마하였다. 다시 말해 원내 의석을 확보하지 못하고 당선 가능성이 낮은 정당들의 후보가 많이 출마하는 경향을 보였

다. 특히 녹색당 신지예 후보는 27세의 젊은 여성 후보로서 페미니즘의 가치를 강조하여 원내 정당인 정의당 후보보다 근소하지만 득표율에서 앞서면서 4위를 기록하는 성과를 올렸다는 점은 많은 이목을 끌었다.

그렇다면 이번 6·13 지방선거에서 유권자들의 투표 참여는 얼마나 이루어졌을까? <그림 1>은 1994년 지방선거가 최초로 실시된 이후 총 7차례 진행된 지방선거의 투표율을 비교하여 제시한 것이다. 이 그림을 보면 1994년 지방선거에서 가장 높은 투표율 68.4%를 기록한 이후 점차적으로 투표율이 하락하는 경향을 보이다가 2006년 지방선거를 기점으로 다시 투표율이 상승하는 모습을 보이고 있다는 점을 파악할 수 있다. 특히 이번 6·13 지방선거의 경우 2014년 지방선거 때부터 도입된 사전투표제와 더불어 박근혜 정부에서 비선실세에 의한 국정 농단을 경험한 상황에서 형성된 시민들의 자성적 의식과 정치적 효능감 등이 발현되어 투표율이 60%대를 회복하는 모습을 보여주었다.<sup>6)</sup>

〈그림 1〉 역대 지방선거 투표율 추이



6) 물론 이 부분에 대해서는 향후 보다 면밀한 경험적 분석이 필요한 부분이다. 하지만 촛불시위를 통하여 박근혜 대통령이 탄핵되는 과정을 목격한 시민들의 정치적 의식과 효능감이 향상되어 이것이 정치참여에 반영되었을 가능성을 부인하기는 힘든 측면이 있다(조진만 2017).

다음으로 6·13 지방선거의 수도권 투표율을 살펴보면 <표 4>와 같다. 6·13 지방선거의 사전투표율은 20.1%, 그리고 최종 투표율은 60.2%로 기록되었다. 이러한 상황에서 수도권의 경우 사전투표율과 최종 투표율 모두에서 전국 평균을 상회하는 지역은 없었다. 좀 더 구체적으로 최종 투표율의 경우 수도권은 모두 타 지역보다 낮은 투표율을 기록하였다. 특히 인천광역시의 경우 전국에서 가장 낮은 투표율 55.3%를 기록하였다.

<표 4> 수도권 투표율

투표율 유형 \ 지역	전국	서울특별시	경기도	인천광역시
사전투표율	20.1%	19.1%	17.5%	17.6%
최종 투표율	60.2%	59.9%	57.8%	55.3%

그렇다면 수도권과 비수도권 유권자들 간 투표참여 여부는 통계적으로 유의미한 차이를 보였을까? <표 5>는 6·13 지방선거 유권자 의식조사<sup>7)</sup> 데이터를 토대로 수도권과 비수도권의 지역 차이에 따라 투표 참여 여부가 의미 있는 차이를 보이는지 교차분석을 수행한 결과이다. <표 5>를 보면 수도권과 비수도권이라는 지역 구분에 따른 투표 참여 여부의 차이는 상당히 미비하였으며, 통계적으로도 유의미하지 않은 것으로 나타났다( $X^2=0.096$ ,  $p=0.756$ ).

7) 본 연구에서 사용하고 있는 설문조사 데이터는 한국정치학회가 중앙선거관리위원회의 후원을 받아 전문조사기관인 리서치앤리서치(R&R)에 의뢰하여 획득한 자료이다. 이 설문조사는 제주도를 제외한 만 19세 이상 성인 유권자 1,000명을 대상으로 6·13 지방선거 직후인 2018년 6월 19일부터 7월 6일까지 17일 동안 조사가 진행되었다. 설문조사의 표집은 2018년 5월 주민등록인구 기준 지역별, 성별, 연령별 기준에 따른 비례할당추출로 이루어졌으며, 조사방식은 일대일 대인면접조사를 진행하였다. 표본오차는 무작위 추출 전제 시 95% 신뢰 수준에서  $\pm 3.1\%$ 로 설정되었다.

〈표 5〉 수도권과 비수도권 투표 참여 여부 교차분석

투표참여 \ 지역	수도권	비수도권
참여	315 (62.9%)	309 (61.9%)
기권	186 (37.1%)	190 (38.1%)
합계	501 (100.0%)	499 (100.0%)

$X^2=0.096$ ,  $p=0.756$

그렇다면 수도권과 비수도권 유권자들의 선거 당일 투표와 사전투표 여부에는 차이가 존재하였을까 하는 의문이 제기된다. 왜냐하면 전체적으로 수도권과 비수도권 간의 투표 참여 여부 간에 차이가 존재하지 않았지만 선거 당일과 사전투표 사이에 참여한 유권자의 비율이 큰 차이를 보였다면 이 부분은 추가적인 고민과 분석이 필요할 수 있기 때문이다.

<표 6>은 수도권과 비수도권의 지역 구분에 따라 선거 당일 투표와 사전투표에 참여한 유권자의 비율이 어떠한 차이를 보이는지 교차분석을 수행하여 파악한 것이다. <표 6>을 보면 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 사전투표를 더 많이 한 특징을 보인다는 점을 파악할 수 있다. 다시 말해 6·13 지방선거에서 수도권 유권자들은 사전투표를 더 많이 하는 경향을, 그리고 비수도권 유권자들은 선거 당일 투표를 더 많이 하는 경향을 보였다. 다만 교차분석의 결과를 놓고 보면 수도권과 비수도권의 지역 구분에 따라 차이를 보이는 선거 당일 투표와 사전투표의 차이는 통계적으로 유의미한 수준은 아닌 것으로 나타났다( $X^2=1.305$ ,  $p=0.253$ ).

〈표 6〉 수도권과 비수도권 투표시점 교차분석

투표시점 \ 지역	수도권	비수도권
선거 당일	228 (72.4%)	236 (76.4%)
사전투표	87 (27.6%)	73 (23.6%)
합계	315 (100.0%)	309 (100.0%)

$X^2=1.305$ ,  $p=0.253$

통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았지만 수도권 유권자들이 비수도권 유권자와 비교하여 사전투표를 더 많이 하는 경향을 보인다는 점에 대해서는 향후 좀 더 면밀한 고찰이 요구된다. 이것이 수도권 지역이 상대적으로 사전투표를 진행하기 유리한 환경에 기인한 것인지, 수도권 유권자들의 사회경제적 배경이 비수도권 유권자들과 비교하여 차이를 보이기 때문인지, 아니면 수도권과 비수도권의 투표 참여와 관련한 문화와 습관의 차이 때문인지 등을 면밀히 파악하여 제도적 개선방안을 모색할 필요가 있다.

#### IV. 수도권 선거 정책 쟁점과 유권자 투표결정요인

선거에서 정당과 후보자들이 차별화된 공약을 제시하고, 유권자들이 이에 반응하여 투표를 하는 것은 대의민주주의 하에서 정책선거와 책임정치를 구현하는데 있어 필수적인 요건이다(김영래·정형욱 2008; 이현출 2006; 조진만 2008; 최준영 2008; Downs 1957; Key 1966). 다시 말해 대의민주주의가 건전하게 운영되기 위해서는 정당과 후보자들이 공약이라는 정책적 수단을 활용하여 정치권력을 획득하고자 적극적으로 노력하고, 유권자들도 정당과 후보자들이 제시한 차별화된 공약에 반응하여 투표 결정을 내려야 한다. 왜냐하면 이러한 상황에서 정치권력을 잡은 정당과 후보자는 자신이 선거에서 제시한 공약들을 적극적으로 추진할 수 있는 정치적 위임을 유권자들로부터 받게 되고, 임기 동안 추진한 정책적 공과(功過)를 기준으로 유권자의 평가를 받는 책임정치가 선순환적으로 구현될 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 2006년 지방선거부터 매니페스토운동이 활발하게 전개되어 오늘날까지 이어지고 있다.

그렇다면 6·13 지방선거에서 정당과 후보자들은 어떠한 공약들을 제시하였을까? 먼저 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약을 살펴보면 다음의 <표 7>과 같다. 전체적으로 보았을 때 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약의 우선순위의 차이가 존재하지만 청년 문제, 경제 문제, 환경(미세먼지) 문제, 평화와 통일 문제, 교육과 복지 문제, 인권과 안전 문제, 지방분권 문제 등의 핵심적인 쟁점들에 대한 문제의식은 공유하고 있다는 점을 확인할 수 있다.



〈표 7〉 주요 정당 10대 핵심공약

우선순위	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당
1	청년행복	자영업자· 소상공인 기살리기	바른 경제, 혁신성장	더 많은 지역 예산	청년의 희망찬 미래
2	미세먼지 해결	서민중산층의 잘사는 나라	워라벨 실현, 행복한 가정	지역민 우선 일자리 제도	당당하고 존중받는 노동
3	국민생활 안전	기업에 자유, 지역에 일자리	미세먼지 대책, 친환경 에너지	청년이 미래다	여성 안전 아동 행동 공동체
4	일자리 중심의 혁신성장	미세먼지 대책	생활 부담 축소, 삶의 품격 제고	쌀 소비 확대	건강과 노후 보장
5	한반도 평화	북핵 폐기 위한 강한 안보외교	바른 나라 밝은 미래 위한 교육	명문 지방교육 부활	농업 골목상권 활성화
6	청정분권과 균형 발전	촉촉한 복지로 사회안전망 구축	안전한 일상 안심 미래	세입자가 웃는 주거 복지	주거 복지 확대
7	희망찬 민생경제	저출산 극복	공동체 살아 있는 따뜻한 나라	빈틈없는 공공복지	행복을 위한 교육문화예술
8	공정경제	편안한 노후	해 뜨는 농어촌	민심 그대로 선거제	생태친화적인 건강한 나라
9	보육, 교육, 복지, 주거의 국가책임 강화	청년생활 활력	애국이 대접받는 나라	평화가 강물처럼	평화, 인권, 동물권 보장
10	성 평등 사회와 가족행복	돌봄 안전 책임지는 학교	행복한 지방분권과 바른 정치	지역 균형 발전	차지 분권 확대

다만 좀 더 구체적인 차원에서 자유한국당의 경우 자영업자, 소상공인, 중산층, 기업과 관련한 경제적 가치를 핵심공약의 우선순위에 집중적으로 배치하고 있다는 점이 눈에 띈다. 이것은 자유한국당이 정치적 영역에서 핵심적인 가치들에 대한 주도권을 상실한 상황에서 진보적인 성향의 정당들과 차별화된 경제적 쟁점에 집중하여 핵심공약을 설정하고 제시한 것으로 볼 수 있다. 바른미래당은 제3당으로서 더불어민주당이나 자유한국당과 차별화를 할 수 있는 개념으로 핵심공약을 제시하려는 모습을 보이고자 하였다. 이 점을 핵심공약의 단어 선택과 우선순위 설정 등을 통하여 일정 수준 확인할 수 있다. 또한 호남이라는 지역적 색채가 강한 민주평화당은 이와 같은 정당의 정체성을 고려하여 지역 중심의 공약들을 높은 우선순위에 놓고

있다는 점도 확인할 수 있다. 정의당은 다른 정당들과 비교하여 우선순위가 높은 핵심공약에 청년, 노동자, 여성이라는 명확한 정책대상을 설정하고 있다는 점과 동물권과 같이 다른 정당들과 차별화된 진보적 정책들을 제시하고 있다는 점이 특징이다. 한편 여당인 더불어민주당은 다른 정당들과 비교하여 광범위한 영역에서 포괄적인 정책들을 10대 핵심공약에 포진시키는 특징을 보였다고 평가할 수 있다.

여기서 중요한 점은 과연 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약이 유권자들의 정책적 선호와 어떻게 연계되어 있는가 하는 점이다. 다시 말해 정책선거는 유권자의 정책적 선호(우선순위)를 정당과 후보자들이 잘 파악하고 반영하여 정합성 높은 공약을 제시하는 것으로부터 시작된다고 볼 수 있다. <표 8>은 한국매니페스토실천본부에 최근에 실시된 선거들에서 유권자들의 정책적 선호가 어떻게 나타났는지를 파악하여 제시한 것이다.

<표 8> 최근 선거 유권자 10대 핵심의제 비교

우선순위	2016년 국회의원선거	2017년 대통령선거	2018년 지방선거
1	서민 살림살이 질 향상	부정부패 척결과 정치개혁	부정부패 척결
2	일자리 등 청년문제 해소	일자리 창출	일자리 창출
3	공직자 부패척결	양극화 해소	지역경제 활성화
4	복지갈등 조정	권력기관 개혁	소득불균형 완화
5	지방경제 활성화	공정사회 구현	저출산 대책 마련
6	노동시장 양극화 해소	재벌 중심 경제구조 개혁	고령화 대비 사회안전망 구축
7	빈부 격차 해결	저출산 대책 마련	주거 문제 해결
8	검찰과 국정원 개혁	남북관계 개선과 통일기반 조성	공교육 강화와 사교육비 절감
9	불공정 행위 규제	고령화 대비 사회안전망 구축	재난 안전 시스템 강화
10	헌법 보완	미래 먹거리 창출	창의적 인재 양성

출처: 한국매니페스토실천본부(www.maifesto.or.kr)

<표 8>을 보면 시기적으로 유권자들의 중요하게 생각하는 정책적 쟁점의 내용과 우선순위가 다소 차이를 보이지만 핵심적인 정책 쟁점들은 지속적으로 중요하게 제기되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 다시 말해 권력기관의 부정부패 해소 중심의 정치 개혁, 경기 활성화와 경제민주화, 교육과 복지 관련 유권자들의 요구는 항상 중요하게 제기되고 있다. 특히 박근혜 대통령이 탄핵된 이후 조기에 실시된 2017년

대통령선거와 6·13 지방선거에서는 여전히 그 영향을 받아 이전과 달리 부정부패 척결 관련 정치적 쟁점이 최우선순위에 놓여 있는 특징을 보이고 있다.

주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약이 유권자들의 정책적 선호를 상당 수준 반영하고 있다는 점을 알 수 있다. 다만 최근 선거에서 유권자들이 가장 중요하게 간주하고 있는 부정부패 척결과 정치개혁과 관련한 요구들에 대해서는 주요 정당들이 그렇게 적극적으로 반응하고 있지 않다는 비판도 제기될 수 있다. 유권자들은 이 문제를 최우선 의제로 설정하고 있는 반면 주요 정당들은 이 문제보다는 경제적 쟁점에 더욱 치중하는 모습을 보이고 있기 때문이다.

그렇다면 6·13 지방선거에서 수도권 선거 정책적 쟁점으로는 무엇이 있었을까? 이 부분에 대해서는 다양한 접근이 이루어질 수 있겠지만 무엇보다 광역단체장선거에 출마한 후보들이 어떠한 핵심공약들을 제시하였는지를 비교해보는 것이 효과적이고 유용할 수 있다고 판단된다. 왜냐하면 지방선거에서 가장 큰 규모의 지역을 담당하는 중요한 선거로서 그 지역의 핵심적인 정책 쟁점들이 종합적으로 고려되어 제시될 가능성이 높기 때문이다.

〈표 9〉 수도권 광역단체장 후보 핵심 정책공약

우선 순위	서울특별시			경기도		인천광역시	
	더불어민주당 박원순	자유한국당 김문수	바른미래당 안철수	더불어민주당 이재명	자유한국당 남경필	더불어민주당 박남춘	자유한국당 유정복
1	스마트시티 서울로 4차 산업혁명 선도	도로·지하철 혁명으로 출퇴근 시간 최대 30분 단축	일자리 넘치는 창업도시 서울	새로운 경기 '경기 퍼스트'	혁신성장으 로 반듯한 일자리 70만개 창출	서해평화협 력시대 동북아경제 중심도시 인천 조성	경인전철·경 인고속도로 지하화로 원도심 부흥
2	균형 발전하는 서울	미세먼지 30% 저감	미세먼지 없는 스마트도시 서울	지역화폐 유통으로 골목경제 활성화	일자리·주 거·교통을 하나로! 여유로운 경기도	인천 재창조 프로젝트로 원도심-신 도시 균형발전	부채 제로도시 인천
3	격차 없는 서울	생활비 질감 및 서울형 최저소득 보장제 시행	창의교육과 평생학습으 로 미래를 준비하는 교육도시 서울	한반도 신경제 중심지 경기도	생명과 안전을 책임지는 경기도	1조원대 중소기업 육성자금 지원, 권역별 미래산업 육성	좋은 일자리 50만개, 투자 15조원 유치

우선 순위	서울특별시			경기도		인천광역시	
	더불어민주당 박원순	자유한국당 김문수	바른미래당 안철수	더불어민주당 이재명	자유한국당 남경필	더불어민주당 박남춘	자유한국당 유정복
4	돌봄을 책임지는 서울	대학 주변 4차 산업혁명 특구 개발	안심하고 따뜻한 공동체 도시 서울	직접민주주의 확대에 참여하는 경기	어머니 복지로 더 따뜻하고 건강한 경기도	시민의 피부에 와 닿는 사람 중심 복지	인천시민만 누리는 5대 무상 특권
5	서울-평양 교류로 한반도 평화 앞당기기	재개발과 재건축 규제 완화	투명하고 편리하게 소통하는 디지털 행정혁신 도시 서울	경제민주화로 공정한 경기도	경기-서울-인천을 하나로! 광역 서울도	인천순환 교통망 확충과 인천-서울 10분대 시대 개막	300만 시민이 행복한 문화 성시

<표 9>는 수도권인 서울특별시, 경기도, 인천광역시 광역단체장선거에 출마한 당선권 후보의 핵심공약을 정리하여 제시한 것이다. 수도권 내에서도 각 지역별 특성에 따른 핵심공약의 차이가 어느 정도 목격된다. 하지만 다른 한편으로 4차 산업혁명, 교통과 환경, 복지, 지역 개발, 일자리 창출, 경제활성화 등과 관련한 핵심공약들이 공통적으로 제시되고 있다는 점과 이와 같은 핵심공약에 있어 후보자들 간의 정책적 차이가 어느 정도 있다는 점도 파악할 수 있다. 이것은 후보자들이 최근의 시대 변화와 자신이 출마하는 지역 유권자들의 정책적 선호에 대하여 고민하고 나름대로 차별화된 정책을 제시하고자 노력하였다는 것을 의미한다.

다만 정당과 후보자들이 고민하여 핵심공약을 개발하여 제시하였다고 보임에도 불구하고 공약이 실효성 있는 추진계획이나 자원 마련의 구체성이 떨어지는 부분도 존재한다. 예를 들어 박원순 더불어민주당 서울시장 후보의 경우 균형 발전하는 서울 공약과 관련하여 재건축 초과이익 환수 등의 재원을 도시와 주거환경 정비기금으로 조성하겠다는 내용을 포함하고 있다. 그런데 재건축 초과 이익 환수의 규모가 어느 정도 되는가에 대한 구체적인 추계가 이루어지지 못하여 실현 가능성에 대한 의문이 제기되었다. 또한 격차 없는 서울 공약과 관련하여 자영업자의 실직에 대응한 서울형 자영업자 실직 안전망을 추진하고, 자영업자에게 연 15일까지 유급 병가를 지급하겠다는 내용을 포함하고 있다. 하지만 서울특별시가 수많은 자영업자들에게 유급 병가를 지급하기에는 예산이 부족할 수도 있다. 한편 김문수 자유한국당 서

울시장 후보는 올림픽대로 등 주요 도로들에 대한 지하화를 추진하여 출퇴근 시간을 획기적으로 단축시키겠다는 공약을 1순위로 제시하였다. 그런데 이와 같은 정책이 서울시장이 4년의 임기 하에서 추진 가능한 정책인지, 관련 재원을 어떻게 마련할 것인지에 대한 의문이 제기된다. 마찬가지로 안철수 바른미래당 서울시장 후보의 경우에도 일자리 넘치는 창업도시 공약과 관련하여 공동창업캠퍼스 구축과 도시문제 해결을 위한 서울벤처 육성 등의 정책을 제시하였다. 하지만 이에 대한 구체적인 계획과 자원 확보 방안이 마련되어 있지 않아 실현 가능성에 의문이 제기된다.

경기도의 경우 더불어민주당 이재명 후보는 분권, 일자리 창출, 규제 완화를 통한 경기 퍼스트라는 핵심공약을 제시하였다. 하지만 세부적인 정책 내용에 대해서는 태스크포스(TF) 위원회를 만들어 준비하겠다는 내용 외의 구체적인 로드맵을 제시하지 못한 측면이 있다. 뿐만 아니라 한반도 경제공동체 출발점으로 경기 북부 지역을 한반도 신경제지도의 중심지로 만들겠다는 공약도 선언적 의미를 넘어설 수 있는 구체적인 방안 제시가 부족하다. 자유한국당 남경필 후보의 경우 비교적 구체성 있는 공약들을 제시하였지만 경기도의 재정 상황과 현실을 고려할 때 정책 추진 어려움이 예상되는 부분도 존재한다. 구체적으로 15개 첨단산업단지 조성을 통한 혁신성장으로 반듯한 일자리 70만개를 창출하겠다는 공약은 경기도의 재정 상황을 고려할 때 무리가 되는 부분이 있다. 그리고 첨단산업단지, 경기도광역철도(GTX), 경기순환 굿모닝 철도를 연계하여 여유로운 경기도를 만들겠다는 공약은 경기도광역철도 노선 확충이 현실화될 가능성이 떨어진다는 점에서 한계를 가지고 있다.

인천광역시의 경우 더불어민주당 박남춘 후보와 자유한국당 유정복 후보 모두 원도심과 구도심의 균형적 발전과 관련한 핵심공약들을 제시하였다. 하지만 두 후보 모두 자원 확보 방안의 구체성이 결여된 상태에서 쏟아부기식 재정 지출에 기반하여 이 정책을 추진하고자 한다는 점에서 문제가 제기된다. 또한 원도심과 구도심 거주 주민들이 합의할 수 있는 수준의 지역 발전 로드맵 제시와 예비타당성 조사 등이 제대로 이루어지지 못한 점도 향후 정책을 추진하는 과정에서 어려움을 겪을 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

그렇다면 6·13 지방선거에서 수도권 유권자들은 정책에 반응하는 투표를 하였을까? 이 문제와 관련하여 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 투표결정요인이 어떠

한 차이를 보였는가를 비교할 필요가 있다. <표 10>은 후보자 선택 시 가장 많이 고려한 요인이 무엇인지에 대한 설문에 대하여 수도권 유권자와 비수도권 유권자가 어떠한 차이를 보였는지 파악하여 제시한 것이다. <표 10>을 보면 6·13 지방선거에서 수도권 유권자들의 경우 소속 정당(36.8%)과 정책/공약(27.3%)을 가장 중시하는 투표행태를 보였다는 점을 파악할 수 있다. 한편 비수도권 유권자들의 경우 소속 정당(27.2%)과 더불어 후보 능력(26.5%)을 가장 중시하는 투표행태를 보였다. 그리고 비수도권 유권자들의 경우 수도권 유권자들과 비교하여 소속 정당과 정책/공약은 덜 중시하는 경향을 보인 반면 후보 능력, 이념, 도덕성, 출신지역, 주변의 평가를 더욱 중시하여 후보자 선택을 하는 경향을 보였다.

<표 10> 수도권 유권자와 비수도권 유권자 투표결정요인 비교

투표결정요인 \ 지역	수도권	비수도권
정책/공약	86 (27.3%)	55 (17.8%)
소속 정당	116 (36.8%)	84 (27.2%)
후보 능력	66 (21.0%)	82 (26.5%)
이념	4 (1.3%)	20 (6.5%)
도덕성	24 (7.6%)	29 (9.4%)
출신지역	2 (0.6%)	4 (1.3%)
주변의 평가	17 (5.4%)	35 (11.3%)
합계	315 (100.0%)	309 (100.0%)

$X^2=31.646, p=0.000$

그렇다면 6·13 지방선거에서 수도권 유권자들은 정책에 반응할 수 있는 선거환경이 형성되었을까? 설문조사 결과를 놓고 보면 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교하여 정책/공약에 좀 더 반응하여 투표를 하는 경향을 보여주었다. 하지만

수도권이 비수도권과 비교하여 실질적으로 정책선거에 유리한 환경이 조성되었는가는 좀 더 면밀하게 고찰할 필요가 있다. 왜냐하면 6·13 지방선거의 경우 박근혜 정부 시기의 적폐 청산에 대한 시민들이 요구가 여전히 존재하였고, 남북관계와 북미관계가 급변하는 상황 속에서 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 지지도가 가장 높은 시점에서 선거가 진행되는 특징을 보였기 때문이다. 뿐만 아니라 이와 같은 중앙정치의 쟁점이 크게 부각되는 상황 속에서 지방선거의 특징을 반영한 지역적 수준의 공약에 대한 관심이 상대적으로 크게 부상되지 못하는 특징을 보였던 것도 사실이다. 그리고 이러한 선거과정 속에서 오히려 후보자 개인의 도덕성 문제와 관련한 공방이나 지역 비하적 발언에 대한 논란 등이 크게 부각된 측면이 있었다.<sup>8)</sup>

〈표 11〉 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 정책투표 환경 평가

정책투표 기준	지역	수도권	비수도권	통계값
구체성		226 (45.1%)	274 (54.9%)	$X^2=9.604, p=0.002$
차별성		188 (37.5%)	250 (50.1%)	$X^2=16.061, p=0.000$
실현 가능성		226 (45.1%)	263 (52.7%)	$X^2=5.772, p=0.016$
예산 마련/재정 추계		165 (32.9%)	242 (46.5%)	$X^2=25.088, p=0.000$

<표 11>은 후보자가 제시한 공약이 구체성, 차별성, 실현 가능성, 자원 마련과 재정 추계의 네 가지 기준에서 어떠한 특징을 보였는가에 대한 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 긍정적인 평가의 차이를 교차분석을 수행하여 비교한 것이다. 이와 같은 분석은 정책선거가 이루어지기 위해서는 무엇보다도 정당과 후보자가 구체적

8) 예를 들어 경기도지사선거에서 자유한국당은 후보자 검증시리즈의 일환으로 더불어민주당 이재명 후보의 욕설 음성이 담긴 파일을 당 홈페이지에 공개하였다. 자유한국당은 국민의 알 권리와 공공의 이익을 위한 목적으로 더불어민주당 이재명 후보의 욕설 음성을 당 홈페이지에 공개한다고 밝히고, 선거 유세 등을 통하여 대대적인 공세를 전개하였다. 한편 인천광역시장선거에서는 자유한국당 정태욱 국회의원이 서울에 살다 이혼하면 부천에 가서 살고, 망하면 인천에 가서 산다는 내용의 ‘이부망천’ 발언을 해 물의를 일으켰다. 정태욱 국회의원은 이 발언으로 인천시민들로부터 검찰에 고발을 당하였고, 결국 자유한국당에서 탈당하였다.

이고, 차별성을 가지며, 실현 가능한 정책을 예산과 재정에 대한 치밀한 고민 속에서 제시되어야 한다는 점을 고려하여 이루어진 것이다.

<표 11>을 보면 전체적으로 6·13 지방선거에서 정책선거와 관련한 환경은 수도권보다는 비수도권에서 더욱 유리하게 조성된 측면이 있었다는 점을 확인할 수 있다. 즉 설문조사의 결과를 놓고 보면 비수도권 후보자들이 수도권 후보자들과 비교하여 좀 더 구체적이고, 차별화성을 가지며, 예산 마련과 재정 추계에 대한 고민 속에서 실현 가능한 정책들을 더욱 많이 제시하였다고 평가된다. 특히 이 네 가지 정책투표 기준과 관련한 교차분석 수행 결과 카이제곱의 값이 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다는 점에서 그 의미가 크다.

그렇다면 정책투표와 관련한 환경이 상대적으로 유리하게 설정되어 있지 않았다고 평가한 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 공약에 대한 인지 수준에서 어떠한 차이를 보였을까? <표 12>는 이를 파악하기 위하여 교차분석을 수행한 결과를 제시한 것이다. <표 12>를 보면 수도권 유권자들과 비교하여 비수도권 유권자들의 경우 후보자의 선거공약에 대한 인지 수준이 높다는 점을 확인할 수 있다. 이것은 앞서 분석한 수도권과 비수도권 간에 존재하였던 정책선거 환경의 차이가 유권자의 선거공약 인지 수준에 영향을 미쳤을 가능성이 있다는 점을 시사한다.

**<표 12> 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 선거공약 인지 여부 교차분석**

선거공약 인지 \ 지역	수도권	비수도권
알고 있음	224 (44.7%)	266 (53.3%)
모름	277 (55.3%)	233 (46.7%)
합계	501 (100.0%)	499 (100.0%)

$X^2=7.392, p=0.007$

지금까지의 연구결과를 놓고 보면 정책선거 문제와 관련하여 두 가지 점을 확인할 수 있다. 하나는 수도권에 출마한 후보자들이 비수도권에 출마한 후보자들과 비교하여 유권자들이 정책적으로 반응할 수 있는 선거공약을 덜 제시하였을 가능성이



높다는 점이다. 다른 하나는 이러한 선거환경 속에서 수도권 유권자들은 비수도권 유권자들과 비교하여 후보자들이 제시한 선거공약에 대한 인지 수준이 낮은 상황 속에서 투표 결정을 해야 하는 국면이 전개되었다는 점이다.

다만 여기서 한 가지 향후 고민이 필요한 문제가 제기된다. 앞서 살펴본 바 있듯이 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 후보자 선택 시 정책과 공약을 상대적으로 더 많이 고려한 것으로 나타났다는 점이다. 설문조사 결과만을 놓고 보면 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 정책선거에 유리한 환경이 조성되지 않았음에도 불구하고 정책과 공약을 중시하여 투표 결정을 하였다는 다소 모순적인 주장이 나올 수 있다. 이와 같은 특징이 비수도권과 비교하여 지역적인 특색을 강하게 제기하기 힘든 수도권의 특징이 반영된 것인지, 지역적인 공약보다 중앙정치적 쟁점이 수도권 선거에서 중요한 영향을 미치는 것인지, 아니면 정책선거에 불리한 선거환경에도 불구하고 수도권 유권자들 중 정책과 공약을 중시하는 유권자가 상대적으로 많이 존재하기 때문인지 등과 같은 부분들에 대해서는 향후 좀 더 세밀한 논의와 분석이 필요하다.

## V. 수도권 선거 결과

6·13 지방선거는 민주화 이후 실시된 지방선거 중에서 여당이 가장 크게 승리한 선거라는 점에서 그 결과가 갖는 의미가 매우 크다. 왜냐하면 대부분의 지방선거가 현 정부에 대한 중간평가적 성격이 크게 부각되는 상황 속에서 여당 후보들이 고전하는 경향을 보였기 때문이다. 구체적으로 민주화 이후 실시된 지방선거에서 여당이 야당보다 당선자를 많이 낸 경우는 1998년에 실시된 지방선거가 유일하다.<sup>9)</sup> 1998년 지방선거는 IMF 경제위기 상황 하에서 실시된 1997년 대통령선거에서 최초의 여야 간 수평적 정권 교체가 이루어진 직후 실시되었다. 그리고 당시 김대중 대통령의 경제 위기 극복과 관련한 국정 운영과 리더십이 시민들로부터 긍정적으로

9) 당시 여당은 새정치국민회의와 자유민주연합의 정당 연합에 기반하여 구성되어 있었다. 1998년 지방선거에서 총 16곳의 광역단체장선거에서 새정치국민회의는 6곳(37.5%)을, 자유민주연합은 4곳(25.0%)을, 그리고 야당인 한나라당은 6곳(37.5%)을 차지하였다.

평가를 받았고, 새정치국민회의와 자유민주연합의 선거공조가 이어진 상황 속에서 만들어낸 선거결과였다. 다만 1998년 지방선거의 경우에도 기초단체장선거나 광역의원선거에서 여당이 압승을 거두지는 못 하였다. 이러한 측면을 고려할 때 여당의 압승으로 귀결된 6·13 지방선거의 결과는 많은 정치적 함의를 가진다.

<표 13>는 유권자들이 6·13 지방선거에서 여당인 더불어민주당에 얼마나 압도적인 지지를 보여주었는지를 파악하기 위하여 선거유형별 더불어민주당 후보 당선 비율을 산출한 것이다. 이 표를 보면 모든 선거유형에서 전국적으로 여당인 더불어민주당 후보에 대한 유권자들의 지지가 높았다는 점을 어렵지 않게 파악할 수 있다. 특히 수도권에서 더불어민주당에 대한 유권자의 지지가 더욱 압도적인 특징을 보였다는 점을 파악할 수 있다.<sup>10)</sup>

〈표 13〉 6·13 지방선거 결과: 더불어민주당 후보 당선 비율

선거유형 \ 지역	전국	수도권
광역단체장	14/17 (82.4%)	3/3 (100.0%)
기초단체장	151/226 (66.8%)	62/66 (93.9%)
광역의원	652/824 (79.1%)	271/289 (93.8%)
기초의원	1,638/2,926 (56.0%)	609/987 (61.7%)
국회의원 재·보궐선거	11/12 (91.7%)	4/4 (100.0%)

주: 광역의원과 기초의원은 비례대표의원을 포함한 수치임

10) 이 점은 세부적인 차원에서 확인할 수 있다. 예를 들어 2017년 대통령선거 당시 더불어민주당 문재인 후보가 서울특별시, 경기도, 인천광역시에서 기록한 득표율은 42.3%, 42.1%, 41.2%였다. 반면 6·13 지방선거에서 더불어민주당 후보들이 획득한 득표율은 서울특별시(박원순) 52.8%, 경기도(이재명) 56.4%, 인천광역시(박남춘) 57.7%로 모두 과반수 이상의 높은 득표율을 기록하였다. 또한 서울특별시의 경우 25개 기초단체장 선거구 기준으로, 그리고 인천광역시의 경우 10개 기초단체장 선거구 기준으로 더불어민주당 박원순 후보와 박남춘 후보가 득표율에서 타 후보에 뒤진 선거구는 단 한 곳도 존재하지 않았다. 경기도의 경우 31개 기초단체장 선거구 기준으로 더불어민주당 이재명 후보가 득표율에서 타 후보(자유한국당 남경필)에 뒤진 선거구는 양평군과 가평군 두 곳이 유일하였다. 기초단체장선거에서도 수도권에서 자유한국당 후보가 승리한 곳은 서울 한 곳(서초구), 경기도 2곳(연천군, 가평군), 인천 한 곳(강화군)뿐이었다.

이처럼 수도권 선거에서 여당인 더불어민주당에 대한 지지가 압도적인 특징을 보인 것은 중앙정치의 쟁점이 크게 부각된 상황 속에서 유권자들이 지역주의로부터 비교적 자유로운 투표행태를 보였기 때문이다. 다시 말해 6·13 지방선거에서 광역단위의 선거와 비교하여 기초 단위의 선거에서 여당인 더불어민주당 후보의 당선 비율이 다소 낮은 이유는 지역주의가 존재하는 기초 단위의 선거에서 야당 후보들이 당선되는 비율이 상대적으로 높았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 더불어민주당 후보의 당선 비율이 가장 낮은 기초의원선거에서도 더불어민주당 후보의 당선 비율이 56.0%를 기록하였다는 점은 민주화 이후 한국의 선거를 지배하였던 지역주의의 영향력을 초월한 유권자의 투표행태가 나타난 것으로 괄목할만한 결과라고 볼 수 있다.

이 점은 수도권 유권자와 비수도권 유권자의 여당 지지도 평균값 차이에 대한 분석을 통해서도 파악할 수 있다. <표 14>는 광역단체장선거, 광역의원선거(지역, 비례), 기초단체장선거, 기초의원선거(지역, 비례) 총 6종류의 선거에서 여당인 더불어민주당 후보를 선택하였다고 응답한 유권자는 1로, 그리고 기타 다른 정당을 선택하였다고 응답한 유권자는 0으로 코딩하여 수도권 유권자와 비수도권 유권자 간의 평균값 차이를 t-검정을 수행하여 비교한 것이다.<sup>11)</sup>

<표 14> 수도권과 비수도권 여당 지지도 t-검정

지역	평균값	t값(t)	유의확률(p)
수도권	3.993	-0.940	0.348
비수도권	3.805		

<표 14>를 보면 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 여당인 더불어민주당 후보를 선택하였을 가능성이 다소 높게 나타나지만 이 평균값의 차이가 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다( $t=-0.940$ ,  $p=0.348$ ). 이것은 비수도권의 경우 특정 정당에 대한 지지를 특징으로 하는 지역주의가 존재함에도 불구하고 6·13 지방선거에서는 수도권 유권자들과 비수도권 유권자들 간에 여당인

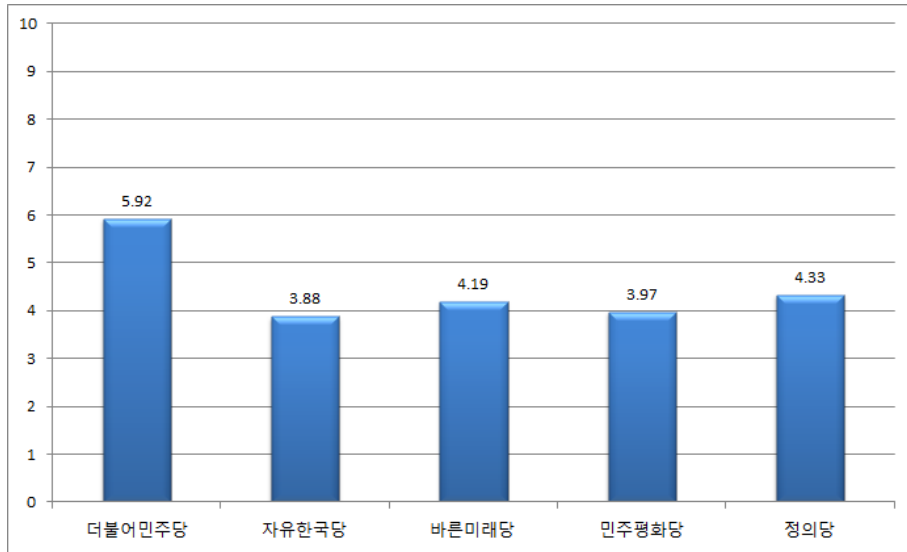
11) 총 6종류의 지방선거에서 모두 여당인 더불어민주당 후보를 선택하였다고 응답한 유권자는 최대 6점을, 모두 기타 정당을 선택한 유권자는 최소 0점을 기록하게 된다.

더불어민주당 후보에 대한 지지 수준에 큰 차이가 나타나지 않았다는 점을 보여준다. 다시 말해 이것은 6·13 지방선거의 경우 수도권과 비수도권이라는 지역적 차이가 중요하게 부각되지 않은 상황 속에서 유권자들은 여당인 더불어민주당의 후보들을 지지하는 투표행태를 보여주었다는 것을 의미한다.

6·13 지방선거에서 유권자들이 어떠한 이유로 여당인 더불어민주당에 대한 압도적인 지지를 보였는가에 대해서는 다양한 해석이 가능할 것이다. 이명박 정부와 박근혜 정부에 대한 실망감과 이로 인한 보수정당 자유한국당의 위기, 적폐 청산에 대한 유권자의 요구와 문재인 정부에 대한 기대감, 남북관계와 북미관계의 변화 등이 이와 같은 선거결과를 이끄는 데 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 다만 이 관계에 대해서는 향후 좀 더 면밀한 분석이 요구된다.

다만 6·13 지방선거의 결과와 관련하여 두 가지 차원의 분석을 탐색적으로 진행할 필요는 있다고 판단된다. 먼저 유권자의 정당 선호도를 다각적으로 파악해보는 것이다. <그림 2>는 주요 정당에 대하여 유권자가 아주 싫어한다 0점, 보통 5점, 아주 좋아한다 10점 사이에서 평가한 점수의 평균값을 파악하여 그래프로 제시한 것이다. 이 그림을 보면 여당인 더불어민주당에 대한 선호도 평균값이 5.92점으로 가장 높다는 점을 파악할 수 있다. 또한 5점이 보통이라는 기준으로 놓고 볼 때 여당인 더불어민주당만이 평균적으로 보통 이상의 긍정적 선호도를 기록한 반면 나머지 정당들은 좋아한다는 평가보다 싫어한다는 부정적 평가의 비중이 상대적으로 높게 나타났다는 점도 알 수 있다. 더불어 주요 정당 선호도에 있어서 자유한국당의 평균값이 가장 낮은 3.88점을 기록하였다는 점은 6·13 지방선거 시점에서 보수 진영에 대한 유권자 실망감이 크게 형성되어 있었다는 점을 시사한다.

〈그림 2〉 주요 정당 선호도 평균값 비교



그렇다면 주요 정당 선호도와 관련하여 수도권 유권자들과 비수도권 유권자들 간에 어떠한 차이가 있었을까 하는 의문이 제기된다. <표 15>는 이를 파악하기 위하여 t-검정을 수행한 결과를 제시한 것이다. <표 15>를 보면 수도권 유권자들과 비수도권 유권자들 간에 자유한국당과 민주평화당에 대한 선호도 평균값은 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 다른 정당들의 경우 그 평균값 차이가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 구체적으로 자유한국당과 민주평화당 모두 지역적인 정당 지지 기반을 갖고 있는 상황 하에서 수도권 유권자들보다 비수도권 유권자들이 더욱 선호하는 경향을 보였다.

〈표 15〉 수도권과 비수도권 정당 선호도 t-검정

정당	지역	평균값	t값(t)	유의확률(p)
더불어민주당	수도권	5.91	0.106	0.916
	비수도권	5.93		
자유한국당	수도권	3.50	5.157	0.000
	비수도권	4.27		
바른미래당	수도권	4.14	0.831	0.406
	비수도권	4.23		

정당	지역	평균값	t값(t)	유의확률(p)
민주평화당	수도권	3.85	2.322	0.020
	비수도권	4.09		
정의당	수도권	4.24	1.572	0.116
	비수도권	4.41		

여기서 한 가지 더 주목할 만한 점은 여당인 더불어민주당에 대한 수도권 유권자들과 비수도권 유권자들 간의 선호도 평균값 차이가 거의 존재하지 않았다는 점이다. 이것은 6·13 지방선거에서 더불어민주당에 대한 유권자의 선호와 지지가 전국적으로 높고 균등하게 형성되어 있었다는 것을 의미한다.

그렇다면 6·13 지방선거에서 여당인 더불어민주당의 압승은 어떠한 요인들로부터 기인한 것일까? 이에 대해서는 향후 다각적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 하지만 박근혜 정부의 몰락에 따른 보수 진영의 정치적 위기라는 요인과 더불어 문재인 정부에 대한 기대감이 중요하게 작용하였을 가능성이 높아 보인다. 특히 6·13 지방선거가 실시되었던 시점에서 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 긍정적 평가가 최고점에 이를 정도로 높았다<sup>12)</sup>는 점을 고려할 때 이것이 어떠한 형태로든 선거결과에 영향을 미쳤을 가능성은 존재한다(Kernell 1978).

<표 16>은 수도권 유권자들과 비수도권 유권자들 간에 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 평가가 어떠한 차이를 보이는지 파악하기 위하여 교차분석을 수행한 결과를 제시한 것이다. <표 16>을 보면 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 문재인 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가하는 비율이 높았고, 이와 같은 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다는 점을 파악할 수 있다( $X^2=8.093$ ,  $p=0.004$ ). 다시 말해 여당인 더불어민주당이 6·13 지방선거에서 수도권 압승을 할 수 있었던 배경에는 이와 같은 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 긍정적인 평가가 상당 수준 작용하였을 가능성이 존재한다.

12) 본 연구에서 활용하고 있는 설문조사에서도 문재인 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가한 응답자의 비율은 77.7%로 매우 높게 나타났다.

〈표 16〉 수도권 유권자와 비수도권 유권자 문재인 대통령 국정 운영 평가 교차분석

국정 운영 평가 \ 지역	수도권	비수도권
잘함	408 (81.4%)	369 (73.9%)
못함	93 (18.6%)	130 (26.1%)
합계	501 (100.0%)	499 (100.0%)

$X^2=8.093$ ,  $p=0.004$

이러한 측면은 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 유권자의 평가에 따른 지방선거 의미 부여의 차이를 통하여 일정 수준 파악이 가능하다. <표 17>은 유권자가 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 평가에 따라 6·13 지방선거가 문재인 정부의 국정 운영을 평가하는 선거라는 점에 공감하는지 여부가 차이를 보이는지 파악하기 위하여 교차분석을 수행한 결과를 제시한 것이다. <표 17>을 보면 문재인 대통령의 국정 운영에 대하여 긍정적으로 평가한 유권자의 경우 6·13 지방선거가 문재인 정부의 국정 운영을 평가하는 선거라는 주장에 더욱 공감하는 경향을 보였다는 점을 파악할 수 있다. 그리고 문재인 대통령의 국정 운영의 평가에 따라 6·13 지방선거를 문재인 정부의 국정 운영에 대한 중간평가라는 의미를 부여하는 비율의 차이가 통계적으로 유의미하다는 점도 알 수 있다( $X^2=169.708$ ,  $p=0.000$ ).

〈표 17〉 문재인 대통령 국정 운영 평가와 6·13 지방선거 의미 교차분석

대통령 국정 운영 \ 국정 운영 평가 선거	잘함	못함
공감	696 (89.6%)	113 (50.7%)
비공감	81 (10.4%)	110 (49.3%)
합계	777 (100.0%)	223 (100.0%)

$X^2=169.708$ ,  $p=0.000$

이것은 6·13 지방선거가 문재인 대통령의 국정 운영에 대한 평가가 매우 긍정적이던 시점에서 실시되었던 상황 속에서 이에 대한 유권자들의 반응이 더불어민주당 후보에 대한 압도적 지지로 이어졌다는 점을 시사한다. 이것은 민주화 이후 대통령의 국정 운영에 대한 평가가 부정적인 시점에서 실시되어 여당이 고전하는 모습을 보인 과거의 지방선거와 다른 선거 과정과 결과가 6·13 지방선거에서 나타났다는 점을 의미한다. 특히 이러한 경향이 지역주의의 문제로부터 상대적으로 자유로운 수도권 선거에서 보다 집중적으로 나타나는 특징을 보였다는 점을 본 연구의 결과를 통하여 목격할 수 있다.

## VI. 결론

6·13 지방선거는 문재인 정부 출범 이후 처음으로 실시되는 전국선거였다. 이러한 이유로 6·13 지방선거는 촛불정신으로 출범한 문재인 정부에 대한 중간평가적 성격이 강하게 부각된 선거였고, 그 결과가 향후 문재인 정부의 국정 운영과 관련하여 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 정치적 의미를 가졌다.

본 연구는 이와 같은 6·13 지방선거의 정치적 의미를 고려하여 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 수도권 선거가 비수도권 선거와 비교하여 어떠한 특징을 보였는가를 다각적으로 살펴보았다. 수도권의 경우 전체 선거인의 과반수에 근접한 선거인이 밀집되어 있고, 비수도권과 비교하여 지역주의의 영향력을 상대적으로 덜 받는다는 점에서 6·13 지방선거의 과정과 결과를 평가함에 있어 중요하게 고려되어야 할 지역이다.

본 연구를 통하여 밝혀진 핵심적인 내용들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수도권은 유권자 수를 고려할 때 정치적으로 과소 대표되고 있다. 즉 수도권의 선거인수 비율은 49.8%에 달함에도 불구하고 지방선거별 정수 비율은 17.6%~35.1% 수준에 분포되어 상당한 차이를 보였다. 특히 이 점은 오늘날 지방분권의 가치와 선거제도 비례성 원칙이 강조되는 상황 속에서 선거구 인구편차 조정 등의 영역에서 중요한 문제로 제기될 가능성도 존재한다.



둘째, 후보자 등록수와 관련한 선거 경쟁률은 전국과 수도권 간에 큰 차이가 나타나지 않았지만 서울특별시 광역단체장선거에서 후보가 많은 출마한 특징은 보였다. 이것은 서울특별시가 유권자의 규모뿐만 아니라 정치 1번지라는 상징성을 가지고 있기 때문에 군소정당의 후보들도 자신들이 추구하는 가치와 정책을 선전하기 위한 목적으로 출마하는 모습을 보인 결과이다. 특히 서울특별시 광역단체장선거에서 녹색당 신지예 후보가 27세의 젊은 여성 후보로서 페미니즘의 가치를 강조하여 4위를 기록하였다는 점은 많은 이목을 끌었다.

셋째, 투표 참여 문제와 관련하여 6·13 지방선거의 경우 2014년 지방선거 때부터 도입된 사전투표제와 더불어 박근혜 정부에서 비선실세에 의한 국정 농단을 경험한 상황에서 형성된 시민들의 자성적 의식과 정치적 효능감 등이 발휘되어 투표율이 60%대를 회복하는 모습을 보여주었다. 그리고 수도권의 경우 비수도권과 비교하여 투표율이 근소하게 낮고, 선거 당일 투표보다 사전투표를 더 많이 한 특징을 보여주었지만 교차분석 수행 결과 이 차이들이 통계적으로 유의미한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

넷째, 정책선거 문제와 관련하여 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약의 우선순위의 차이가 존재하였다. 하지만 다른 한편으로 청년 문제, 경제 문제, 환경(미세먼지) 문제, 평화와 통일 문제, 교육과 복지 문제, 인권과 안전 문제, 지방분권 문제 등의 핵심적인 쟁점들에 대한 문제의식은 공유하고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 다만 최근 선거에서 유권자들이 가장 중요하게 간주하였던 부정부패 척결과 정치개혁 관련 요구들에 대하여 주요 정당들이 소극적으로 반응하고 있다는 점은 문제점으로 지적되었다.

다섯째, 수도권의 정책선거 문제와 관련하여 후보자들이 출마한 지역의 특성과 최근의 시대 변화를 고려하여 차별화된 정책을 제시하고자 노력하였다는 점을 파악할 수 있었다. 다만 후보자들의 공약들 중 실효성 있는 추진계획이나 재원 마련의 구체성이 제대로 제시되어 있지 않은 공약도 다수 존재하였다. 뿐만 아니라 적폐 청산이나 남북관계 변화 등의 중앙정치의 쟁점이 크게 부각되었던 상황 속에서 지역적 수준의 공약에 대한 관심이 상대적으로 크게 부상되지 못한 측면도 있었다. 더불어 경기도와 인천광역시의 광역단체장선거에서는 후보자 개인의 도덕성 문제와 관련한

공방과 지역 비하적 발언에 대한 논란 등이 선거과정에서 크게 부각되기도 하였다.

여섯째, 유권자 수준의 정책선거 문제와 관련하여 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 소속 정당과 정책/공약을 더욱 중시하는 투표행태를 보였다. 하지만 후보자가 제시한 공약을 구체성, 차별성, 실현 가능성, 재원 마련과 재정 추계의 네 가지 기준에서 유권자들이 평가한 결과를 비교해보면 수도권 유권자들보다 비수도권 유권자들의 평가가 긍정적으로 나타났다는 점도 확인할 수 있었다. 그리고 수도권 유권자들과 비교하여 비수도권 유권자들의 경우 후보자의 선거 공약에 대한 인지 수준이 높았다는 점도 확인할 수 있었다. 이와 같은 연구결과는 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교하여 정책과 공약을 중요하게 고려하여 후보자 선택을 하였다고 응답하였지만 수도권보다 비수도권이 정책선거에 상대적으로 유리한 환경에 형성되어 있었고, 그 차이가 유권자의 선거공약 인지 수준에 영향을 미쳤을 가능성이 존재하였다는 점을 시사한다.

일곱째, 선거결과와 관련하여 6·13 지방선거는 민주화 이후 실시된 지방선거들 중 여당이 가장 압도적으로 승리한 선거였다. 특히 모든 종류의 지방선거에서 여당인 더불어민주당이 압승을 거두었다는 점은 유권자들의 투표 결정에 있어 보수 정당에 대한 심판 의식과 문재인 정부에 대한 기대감이 중요하게 작용하였다는 것을 의미하였다. 그리고 이와 같은 점은 유권자의 정당 선호도에 대한 분석과 대통령의 국정 운영에 대한 평가에 따른 6·13 지방선거 의미 부여에 대한 분석을 통하여 확인할 수 있었다.

6·13 지방선거는 민주화 이후 진행된 한국의 선거에서 중요한 의미를 부여할 수 있는 선거 중 하나로 기억될 것이다. 그 이유는 민주화 이후 어느 선거에서도 보여주지 못하였던 여당에 대한 압도적 지지를 유권자들이 보여주었기 때문이다. 이와 같은 6·13 지방선거의 특징은 촛불시위를 통한 유권자들의 저항의식과 정치효능감 제고, 그리고 이에 기반한 보수 정당에 대한 심판과 문재인 정부에 대한 기대감이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 특히 6·13 지방선거를 통하여 민주화 이후 한국의 선거를 지배하였던 지역주의의 영향력을 초월한 유권자의 투표행태가 나타났다는 점은 괄목할만한 결과라고 볼 수 있다.

6·13 지방선거에서 유권자들이 보여준 표심을 정치권이 명확하게 읽고 반응하는

것은 필수적이다. 문재인 대통령과 여당은 6·13 지방선거를 통하여 표출된 유권자들의 높은 기대감에 어떻게 부응할 수 있을 것인가를 끊임없이 고민하고 성과를 내야 하는 과제를 안게 되었다. 실제로 시간이 흐를수록 정치적으로 높은 지지를 받았던 대통령과 여당이 이를 유지하기 쉽지 않고, 기대감이 높을수록 실망감도 커지게 된다(Campbell 1960; Sigelman and Knight 1985; 1983). 그러므로 문재인 대통령과 여당인 더불어민주당은 6·13 지방선거에서 발현된 유권자의 의사를 현실정치에서 어떻게 적극적으로 반영할 것인지 적극적으로 고민하고 행동해야 할 것이다. 또한 권력은 집중될수록 그 위험성이 증가되는 특징을 보인다. 그러므로 위기의 보수 정당이 내부적 갈등과 위기를 극복하고 자신의 정치적 입지를 새롭게 재정립하는 작업은 견제와 균형에 기반한 한국정치의 발전을 도모하는데 필수적이다. 더불어 6·13 지방선거에서 중앙정치의 쟁점들이 많이 부각되어 동네 민주주의와 같은 정치적 실험이 큰 빛을 발휘하기 힘든 환경이었다. 그럼에도 불구하고 향후 이와 같은 정치적 시도가 지방정치 수준에서 많이 이루어지는 것이 한국의 민주주의를 공고화하는데 중요하게 기여할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?”  
조중빈 편. 『한국의 선거 III』서울: 푸른길.
- 김의영 외. 2018. 『관악구의 시민정치』 서울: 푸른길.
- \_\_\_\_\_. 2015. 『동네 안의 시민정치』 서울: 푸른길.
- 김종갑. 2018. “지방선거 인구편차 허용기준 관련 정책적 고려사항.” [국회입법조사처:  
이슈와 논점] 제1491호.
- 김영래·정형욱. 2008. 『매니페스토와 정책선거』 서울: 논형.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』 서울: 건국대학교출판부.
- 이지호·이현우·서복경. 2017. 『탄핵 광장의 안과 밖: 촛불민심 경험분석』. 서울: 책담.
- 이태동. 2017. 『마을학 개론』 서울: 푸른길.
- 장훈. 2017. “촛불의 정치와 민주주의 이론: 현실과 이론, 사실과 가치의 긴장과 균형.”  
『의정연구』 제23권, 제2호.
- 조진만. 2017. “투표와 촛불집회: 참여 요인 비교와 관계 분석.” 『의정논총』 제12권 2호:  
117-136.
- \_\_\_\_\_. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』  
제7권 2호: 111-136.
- \_\_\_\_\_. 2005. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미.” 『한국정당학회보』  
제4권 2호: 95-122.
- 조진만·최준영·가상준. 2006. “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』  
제40집 2호: 75-98.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호:  
169-195.
- Campbell, Angus. 1960. "Surge and Decline: A Study of Electoral Change." *Public Opinion Quarterly* 24(3): 397-418.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Kernell, Samuel. 1978. "Explaining Presidential Popularity." *American Political Science Review* 72(2): 506-522.

- Key, V. O. 1966. *The Responsive Electorate*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sigelman, Lee and Kathleen Knight. 1985. "Expectation/Disillusion and Presidential Popularity: The Reagan Experience." *Public Opinion Quarterly* 49(2): 209-213.
- \_\_\_\_\_. 1983. "Why Does Presidential Popularity Decline?: A Test of the Expectation/Disillusion Theory." *Public Opinion Quarterly* 47(3): 310-324.



한국정치학회 KPSA

# 20

**제7회 지방선거와 정책**  
**- 충청, 강원, 제주지역의**  
**광역지방자치단체장 선거를 중심으로**

정하운 (건국대학교)





## 제7회 지방선거와 정책

### - 충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로

정하윤 (건국대학교)

### I. 문제제기

정책선거는 정당이나 후보자가 경력과 능력, 국정운영에 대한 비전 등 정견과 정책을 중심으로 경쟁하는 형태의 선거이며, 책임정치 차원에서 중요하다. 특히 지방선거에서는 정책이 중요한데, 지방선거는 주민이 직접 단체장과 지방의원을 선출하여 지방정부의 기관을 구성하는 선거이며, 주민의 일상생활과 밀접한 연관성을 지니는 지역 현안을 정책을 전환시키는 과정이 주민들에게 직접적으로 영향을 미치기 때문이다.

그러나 한국의 지방선거에서 정책선거가 이루어진 경험은 거의 부재하였다. 1995년 최초의 지방선거 이후 지방선거는 중앙정치의 대리전 양상을 나타냈고, 지역 유권자는 정책보다는 선거 당시의 이슈에 더욱 관심을 보였다. 2018년 제 7회 지방선거 역시 지역쟁점보다는 중앙의 영향력이 강하였고, 중앙의 이슈가 선거쟁점으로 등장하였다.

충청, 강원, 제주지역은 영호남에 비해 지역주의가 약하고 유권자의 선택이 유동적, 실리적, 전략적인 지역으로 간주된다. 따라서 정책선거의 가능성이 다른 지역에 비해 높다고 볼 수 있다.

이 글에서는 제 7회 지방선거에서 충청, 강원, 제주지역의 정책선거를 분석하는데 중점을 둔다. 광역단체장 후보들의 공약과 정책을 중심으로 정책경쟁과 유권자의 정책투표를 ‘차별성’과 ‘일관성’의 관점에서 살펴본다.

첫째, 중앙 차원의 정당공약과 지방 차원의 후보자 공약의 차별성을 살펴본다. 지방의 현안은 중앙 차원과는 다르며, 지방분권화 측면에서도 차별성이 드러나야만 정책선거로 연결되기 때문이다.

둘째, 광역단체장 후보자 간 차별성을 살펴본다. 후보자 공약의 우선순위와 정책 분야를 기준으로 차별성 여부를 제시한다.

셋째, 정책 일관성을 살펴본다. 후보자 소속 정당의 공약과 지역 후보자의 공약 간 정책방향, 내용 측면에서 일관성이 있어야만 후보자 간 차별성도 두드러질 수 있기 때문이다.

넷째, 유권자 정책투표 여부를 살펴본다. 유권자가 중앙과 지방 차이, 후보자 간 차이를 정책 측면에서 인식하고 이를 투표 선택으로 연결시켰는지를 알아본다.

이러한 문제의식 하에 이 글에서는 충청, 강원, 제주지역 광역단체장 후보들이 선관위에 제출하였던 10대 공약, 한국매니페스토실천본부 매니페스토 답변서<sup>1)</sup>를 분석하여 후보자의 정책 차별성과 일관성을 분석한다. 유권자의 응답은 (주)리서치앤리서치가 수행한 유권자 조사 결과(제주지역 제외)를 활용한다. 그리고 한국언론진흥재단(kinds.or.kr)에서 검색 가능한 지역신문의 내용도 분석하였다.

〈표 1〉 연구방법

후보자 공약	선관위 제출 후보자 10대 공약집
	한국매니페스토실천본부 매니페스토 답변서
유권자 응답	(주)리서치앤리서치의 유권자 조사 결과 - 조사대상: 제주제외 만 19세 이상 성인유권자 1,000명 - 조사기간: 2018년 6월 19일- 7월 6일
선거쟁점, 현안	- 충청지역: 대전일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충북일보, 충청일보, 충청투데이 - 강원지역: 강원도민일보 - 제주지역: 제민일보, 한라일보

1) 한국매니페스토실천본부의 질의서에는 유권자 핵심의제에 대한 후보자의 입장, 10대 핵심공약, 공약 가계부(예산) 등의 내용이 포함되었으며, 우선순위가 명시되어 있다는 점에서 유용하다.

## II. 지방선거와 정책

정책선거는 ‘정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거’이다. 이는 책임정치 실현이라는 점에서 중요하다. 선거과정에서 정당 혹은 후보자들은 경쟁 공간에서 공약을 유권자들에게 밝히면서 정책입장을 표명한다. 후보자들이 제공하는 정책 제안들은 유권자들의 지지를 창출하기 위한 수단임과 동시에 유권자들의 요구에 대한 후보자의 반응성을 평가하는 근거이며, 더 나아가 투표대상을 결정하기 위한 수단이 된다(지병근 외 2014). 정권을 획득한 정당 및 후보자는 선거에서 자신들이 표명한 정책들에 대한 유권자의 위임적 정통성을 획득한 것으로 인식하게 되고, 집권 기간 이를 추진할 근거가 된다.

정책선거가 이루어지기 위해서는 선거 실시 전 충분한 시간을 두고 발표되어야 하고, 민주적 절차에 기반하여 작성되어야 한다(정회옥 2012). 또한 정당들이 당헌과 강령에서 제시된 정책지향에 기초하여 일관되게 자신들의 선거정책을 제시해야 하며, 이들 정책 사이에는 차별성이 존재해야 한다(지병근 2012). 이는 경제, 복지, 정치 등 정책 분야별 내용의 차별성뿐만 아니라 정책 우선순위에 있어서의 차별성도 포함한다. 또한 정당과 후보자 간 정책내용 및 방식에 있어 일관성이 있어야 한다. 만약 후보자가 정당의 강령과 당헌에서 표방한 지향과 대립되는 정책을 제시하거나, 유권자의 공감을 일으킨 다른 정당의 정책을 모방하려 한다면 정책선거가 실현되기 어렵다.

유권자 차원에서 유권자는 인물, 정당, 지역, 정책 등 다양한 기준을 근거로 후보를 선택하게 된다. 유권자가 정책을 근거로 투표 선택을 하는 경우, 정책과 공약 내용뿐만 아니라 업적, 공약 실천정도, 실천의지 등을 전반적으로 평가하게 된다. 유권자의 투표선택 기준이 인물, 정당중심에서 정책지향 투표로 나아가는 것은 정치문화가 발전하는 것으로도 볼 수 있는데, 이는 유권자의 적극적인 정치참여, 목적지향적인 합리성을 의미하기 때문이다.<sup>2)</sup> 합리적 유권자가 되기 위해서는 유권자가 정

2) 합리적 선택이론에 따르면 유권자는 후보자의 정책에 대해 충분히 인지하고 자신의 정책에 대한 입장을 고려하여 자신의 정책적 위치와 가장 가까운 후보자에게 표를 던진다. 이는 자신과 가장 유사한

당과 후보자들의 정책에 대해 정확한 정보를 가지고 있어야 됨이 전제가 된다.

특히 지방자치단체장의 주민 직접 선출은 민주주의 정치과정의 기본 축의 관점에서 그리고 정책선거 관점에서도 중요하다. 민주주의 정치과정에서 지방자치단체장은 우리의 일상생활과 밀접한 연관을 맺고 있는 지역현안을 지방정책으로 전환시키며 그 결정과정에 지대한 영향을 미치기 때문이다.

지방정치 영역은 중앙정치 영역과는 다르며, 중앙정치에서 의제로 다루어지지 않는 지역현안이 중요 의제가 될 수 있다. 일반적으로 중앙정부는 국가 전반의 일반적인 정책으로부터 이익을 얻거나 국가 하위 단위가 개별적으로 제공할 수 없는, 예를 들어, 방위, 외교, 이민 등의 정치적 이슈들을 통제한다. 반면 지방정부들이 담당하고 있는 이슈들은 국가 전역에 걸쳐 광범위하게 다양하지만, 일반적으로 이는 국가의 상이한 지역들의 특수한 필요성, 예를 들어, 보건, 교육, 인프라 구축 등으로부터 이익을 얻는 문제들과 관련되어 있다. 즉 지방 수준에서 서비스 제공자로서의 정당과 후보자는 지방의 특정 이슈에 초점을 맞추어 유권자가 원하는 정책, 공약을 제시할 수 있다. 본래 중앙정부의 책임이라고 간주되는 복지, 환경이슈 역시 지방정치 영역에서 구체적이고 주민 밀착형으로 정책이 형성될 수 있다. 또한 지방 차원에서 갈등이 존재하는 이슈(예를 들어 하천분쟁, 선호시설 분쟁 등)에서도 정당과 후보자는 주민들에게 가장 이익이 되는 특정 쟁점과 대안을 개발하여 제시하거나 의견을 수렴하여 반영하는 데 중앙정부보다 직접적이고 효율적일 수 있다.

지역마다 다른 인구구성, 산업구조 등을 반영한 구체적인 정책 역시 중앙 차원에서 고안되기 어렵다. 예를 들어, 노인의 비율이 높은 지역에서는 노인복지정책이 중요할 것이며, 노인복지정책 중에서도 의료시설이나 요양시설 확충, 무상지원, 고용지원 등의 세부적인 내용은 지역마다 차이가 있을 것이다. 또는 현재 외국인 노동자 밀집지역의 경우에는 다문화정책이 필요할 것인데, 교육지원, 고용, 복지지원 등의 세부적인 이슈는 차이가 있을 것이다. 이 외에도 대기업의 유치로 인하여 환경이 악화되었거나, 산업 구조 변화로 인해 인구구성이 변화되는 등의 사례에서도 다양한

---

정책 입장을 가진 후보자의 당선이 바로 자신이 가지고 있는 정치적 가치와 정책을 실현시키는 이익의 극대화를 가져다주기 때문이다. 그러나 실제 선거에서 유권자가 이러한 합리적 선택이론에 따라 비용과 효용을 계산한 합리적 투표행위를 한다는 것에 대해서는 학자들의 논쟁이 지속되고 있다.

지역 이슈들이 등장할 것이다.

따라서 중앙과 지방이슈의 차이, 주민 밀착형 정책, 다양한 지역의 이해관계가 반영된 정책의 필요성을 간주할 때, 지방선거에서 정책은 중요하다. 특히 지방분권화가 진전되면서 지방정부가 단순히 중앙정부의 행정단위이자 정책집행 역할만을 하는 것이 아니라 지역의 실질적 정치활동의 주체가 된다는 점에서도 정책의 중요성이 높다고 볼 수 있다.

그 동안 한국의 선거에서 제대로 된 정책선거가 이루어진 경우는 거의 없었다. 정당과 후보자의 공약은 대부분 선거일에 임박하여 제시되다보니 의견수렴이 제대로 이루어지지 못하였고, 후보자가 정당 공약을 제대로 알지 못하거나 지역 공약과 정당 공약 방향이 불일치한 경우도 발생하였다. 선거과정에서 정당과 후보자의 정책 정보가 유권자에게 제대로 전달되지 못하였고, 유권자는 정책보다 선거 당시의 이슈들에 더욱 관심을 가지고 이에 근거하여 투표를 선택하는 경우가 대부분이었다. 다음 장에서는 제 7회 지방선거에서는 정책선거가 이루어졌는지를 충청, 강원, 제주 지역 광역단체장 선거과정을 중심으로 살펴본다.

### III. 충청, 강원, 제주 지역 광역지방자치단체장 선거와 정책

#### 1. 제 7회 지방선거 충청, 강원, 제주지역 선거과정, 현황 및 쟁점

충청, 강원, 제주지역은 영호남 지역에 비해 지역주의가 강하지 않은 편이다. 특히 충청지역의 경우, 그 동안 선거결과를 보면 어느 한편에도 일방적으로 기울어지지 않은 캐스팅 보터(casting voter) 혹은 민심의 바로미터 역할을 담당하였고, 유동적, 전략적, 실리적 성격이 강한 편이다. 특히 제 6회 지방선거까지 충청권은 ‘여당의 무덤’으로 불렸는데, 4개 시·도 광역단체장 선거에서 단 한 차례도 여당 후보가 당선된 경우가 없었기 때문이다. 또한 충청권 유권자들은 역대 지방선거에서 세종시 행정수도, 과학벨트 등 이슈에 따라 결집하는 경향을 보이면서 전국 표심의 축소판이 역할을 하였다. 강원지역의 경우, 보수텃밭, 보수불패로 불리며 보수 성향이

강하지만, 광역단체장 선거에서는 민주당의 최문순 지사가 3회 연속 당선되었다. 제주지역은 우근민, 김태환 전 도지사가 당적을 변경하거나 무소속으로 출마하여 오랜 기간 제주 도정을 책임졌고, 원희룡 지사가 제 7회 지방선거에는 무소속으로 출마하였다.

### 충청권

충청 지역의 경우, 대전, 충남, 충북, 세종시 각각 다른 현안이 선거 쟁점으로 등장하였다. 대전은 도시철도 2호선 건설문제, 충남은 인권조례 폐지, 충북은 역세권 발전, 중부고속도로 확장사업, 세종시는 행정수도 헌법 명문화가 지역 현안으로 등장하였다. 유권자의 경우, 대전 유권자는 시내버스 트랩, 도시철도 등 교통 이슈, 충북 유권자는 구제역, 조류인플루엔자 등 건강 관련 이슈, 충남은 농촌과 관련한 이슈에 관심을 가졌다.<sup>3)</sup>

지방선거기간 초기 충청권 선거판세는 정부 여당인 더불어민주당에게 유리하지 않았다. 2017년 문재인 대통령이 자치분권 로드맵에서 세종시 행정수도를 제외한 후, 더불어민주당에 대한 지지도는 대전, 충청, 세종 지역에서 모두 일시적으로 하락하였다. 게다가 선거 이전 안희정 전 충남지사의 성폭행 의혹 사건과 중도 낙마, 권선택 전 대전시장의 정치자금법 위반으로 인한 시장직 상실, 박수현 전 청와대 대변인의 불륜설로 인한 경선 불참 등의 문제가 발생하였다.

충북 광역단체장 선거는 이시종 지사의 3선 여부가 관심사였는데, 8년 재임기간의 성과를 강조하면서 안정적으로 도정을 이끌 수 있는 유능한 선장론을 내세우는 캠페인을 전개하였다. 충남 광역단체장 선거는 안희정 전 지사 파문으로 결과 예측이 어려웠다. 이후 민주당은 4선의 양승조 전 의원이 후보로 나섰고, 자유한국당에서는 이인제 전 의원을 공천하였다. 대전시장 선거는 민주당 소속이던 권선택 전 시장의 중도하차로 민주당에게 불리하게 출발하였다. 민주당에서는 유성구청장 출신 허태정 후보, 자유한국당에서는 민선 4기 시장을 지낸 박성효 후보가 경쟁을 벌였다.

선거과정도 정책경쟁보다는 네거티브 캠페인이 이루어졌는데, 대전시장 선거에서

3) 중앙선관위의 ‘우리동네 공약지도’의 내용에서 발췌.

병역기피 의혹, 세종시장 선거에서 현 시장의 채용 외압 의혹, 충남지사 선거에서는 의원직 중도 사퇴 문제 등이 제기되었다.

## 강원도

강원도의 지역 현안으로는 춘천 레고랜드, 설악산 오색 케이블카 설치, 인제-홍천 지역 상권 공동화 현상, 학령인구 감소와 빠른 고령화 속도, 원주의 미세먼지 문제, 강원도 내 영세 소상공인과 중소기업, 청년실업 문제, 도내 자살, 흡연률 1위 등이 있고, 선거기간 쟁점으로는 남북회담, 평창동계올림픽, 북한문제가 등장하였다.

제7회 광역단체장 선거에서는 최문순 지사가 3선에 나섰고, 자유한국당에서는 정창수 후보가 나섰다. 더불어민주당 최문순 후보는 ‘경제지사론’을, 자유한국당 정창수 후보는 ‘도정실패론’을 내세우면서 선거전에 나섰다. 특히 지역 현안인 춘천 레고랜드 사업을 둘러싸고 경쟁이 벌어졌는데, 최문순 지사는 사업구조 정상화와 능력검증을 강조하면서 완공을 약속한 반면, 정창수 후보는 절차상 문제 등 전과정 검토 필요성을 제기하면서 비판하였다. 두 후보는 일자리 창출, 강원관광 재편, 농업 활성화, 전략산업 회복, 경제 경쟁력 강화 등의 쟁점에서 입장 차이를 보였고, 특히 강원도 남북경제교류에서는 서로 다른 정책방향을 제시하였다.

## 제주도

제주도지사 선거에는 원희룡 지사가 무소속으로 출마한 가운데, 민주당에서는 경선을 거쳐 문대림 후보가 나섰다. 이 외에도 자유한국당 김방훈, 바른미래당 장성철, 녹색당 고은영 후보가 출마하면서 다자간 경쟁구도로 진행되었다. 원희룡 후보는 ‘제주가 커지는 꿈, 도민과 함께’를, 문대림 후보는 ‘제대로 제주도’를 슬로건으로 내세우면서 선거경쟁에 나섰다.

제주도에서는 제주 부동산 가격 폭등과 주거난, 이후 미분양 주택 증가, 제주 제2공항 건설, 일자리 부족, 제주특별자치도 행정체제 개편 등이 선거쟁점으로 등장하였다. 이 외에도 청년세대 주거 부담 해소를 위한 행복주택과 저소득 고령자를 위한 공공실버주택 건설 계획, 중국 투자를 통해 건설된 녹지국제병원의 개원 문제 등을

둘러싸고 후보자들은 각각 상이한 입장 차이를 보였다. 제주 제 2공항의 경우, 원희룡 지사를 제외한 후보들은 건설 입지선정의 절차적 정당성에 문제를 제기하였고, 일부 후보들은 건설 중단을 주장하였다. 제주 지역 유권자들 역시 제주 제2공항, 관광객, 중국 등의 이슈에 관심을 가졌다.

충청권, 강원도, 제주도의 제 7회 광역자치단체장 선거결과, 더민주당 후보들이 제주지역을 제외하고 모두 당선되었으며, 결과는 아래와 같다.

〈표 2〉 제7회 지방선거 충청, 강원, 제주지역 광역자치단체장 1, 2위 선거결과 (괄호는 득표율)

	더민주당	자유한국당	무소속
대전	허태정 (56.41%)	박성효 (32.16%)	
충북	이시종 (61.15%)	박경국 (29.66%)	
충남	양승조 (62.55%)	이인제 (35.10%)	
세종	이춘희 (71.3%)	송아영 (18.6%)	
강원	최문순 (64.73%)	정창수 (35.26%)	
제주	문대림 (40.01%)		원희룡 (51.72%)

〈표 3〉 제 7회 지방선거 충청, 강원, 제주지역 정당별 당선자 수

		더민주당	자유한국	바른미래	민주평화	정의당	무소속
구·시·군의 장	대전	5					
	충북	7	4				
	충남	11	4				
	강원	11	5				2
시·도의회 의원	대전	19					
	충북	26	3				
	충남	31	7				
	세종	16					
	강원	32	9				
	제주	25	1	1			4
구·시·군의 회의원	대전	33	21				
	충북	74	40				2
	충남	83	55	1			6
	강원	74	59	1			12



		더민주당	자유한국당	바른미래	민주평화	정의당	무소속
광역의원 비례대표	대전	2	1				
	충북	2	1				
	충남	2	1			1	
	세종	1	1				
	강원	3	2				
	제주	4	1	1		1	
기초의원 비례대표	대전	5	4				
	충북	12	3			1	
	충남	15	11				
	강원	19	4				

## 2. 정책선거 분석

충청, 강원, 제주지역 자치단체장 선거의 정책선거를 차별성과 일관성을 기준으로 분석하기 위하여 득표율 1위와 2위 후보의 공약만 다루었다. 또한 한국매니페스토 실천본부에 응답서를 제출하지 않았던 지역(세종시)과 후보자는 정책 우선순위를 측정하기 어렵다는 점에서 연구대상에서 제외하였다. 이 글에서는 정책선거 기준을 첫째, 중앙-지방정책의 차별성, 둘째, 후보자 간 차별성, 셋째, 정책 일관성, 넷째, 유권자의 정책투표로 설정하였다. 제 7회 지방선거에서 주요 정당의 공약과 충청, 강원, 제주지역 주요 후보자들의 10대 공약에는 경제공약 외에 복지, 노동, 환경 등의 내용이 포함되었다. (상세한 내용은 [부록1]을 참고할 것).

### 1) 중앙-지방 정책 차별성

중앙 차원에서 더민주당과 자유한국당의 10대 공약을 살펴보면, 두 정당 모두 국가 차원의 정책공약을 내세웠다. 두 정당 모두 노동정책을 제 1순위로 내세웠고, 경제/민생, 사회/복지정책이 많은 비중을 차지하고 있다. 중앙정부의 정책으로 간주되는 외교/안보정책, 환경정책(미세먼지)도 공통으로 제시되었다. 그러나 정책 내용에 있어서는 두 정당의 차별성이 드러난다. 제 1순위 노동정책의 경우, 더민주당이 청년노동에 중점을 두었다면, 자한당은 자영업자와 소상공인에 중점을 두었다. 외교/

안보에 있어서도 더민주당이 평화를 제시했다면, 자한당은 북핵폐기, 강한안보를 강조하였다. 더민주당의 10대 공약에 있어 경제, 복지, 교육, 정치, 외교, 환경, 안전 분야 공약들이 고르게 분포되어 있는 반면, 자한당의 공약은 경제, 복지가 많은 비중을 차지한 것이 특징이다.

지역 차원에서는 모두 지역 현안 중심의 공약들이 제시되었다. (상세한 내용은 [부록2]를 참조할 것). 대전, 충북, 충남, 강원지역의 후보자들은 내용 및 방식의 차이는 있었지만, 대부분 지역경제 활성화를 위한 경제공약을 제 1순위로 내세웠으며, 각 지역 경제 현안이 반영된 것이었다. 다만 충남의 양승조 후보는 복지정책을 제 1순위로 내세웠고, 제주의 경우 문대림 후보는 정치적 공약(‘제주 4.3 완전해결’)을, 원희룡 후보는 규제공약(‘중국자본 제주 난개발 투자 제동 및 관리체계 완비’)를 우선순위로 내세웠다는 점에서 다른 지역 후보자들과 차이를 나타냈다.

중앙-지방 간 정책 차별성 측면에서 볼 때, 충청, 강원, 제주지역 후보자들 모두 지역 특화된 정책을 내세웠다는 점에서 차이가 존재한다고 볼 수 있다.

## 2) 후보자 간 차별성

정책선거는 정당 및 후보자 간 공약의 차별성을 기반으로 할 때 가능하다. 정책 우선순위, 정책 내용 및 방법, 정책 분야별 비율을 근거로 할 때 후보자 간 차별성은 다음과 같이 나타났다.

첫째, 정책 우선순위에 있어 대부분의 후보자들은 경제공약을 제 1순위로 내세웠다. 우선순위에 있어 차별성이 나타난 지역은 충남과 제주지역이었는데, 충남의 더민주당 양승조 후보는 복지정책을, 자한당 이인제 후보는 경제정책을 각각 1순위로 내세웠다. 제주의 무소속 원희룡 후보는 규제정책을, 더민주당 문대림 후보는 정치공약을 제 1순위로 제시하였다.

둘째, 대부분의 후보자들의 공약에 있어 경제공약의 비중 및 중요도가 높다는 점에서는 공통점을 보이지만 정책 내용 및 방식에 있어서는 차이를 보였다. 예를 들어, 대전의 최대 현안은 도시철도 2호선 건설문제였는데, 방식에 있어 후보자 간 입장 차이가 존재하였다. 민주당 허태정 후보는 트램 방식은 유지하되 타당성 재조사 탈락 시 대안을 모색하겠다는 입장인 반면, 자유한국당 박성효 후보는 고가와 지하

노선이 혼용된 고속트램으로 변경하겠다는 공약을 제시하였다. 충남에서는 인권조례 폐지가 쟁점으로 등장하였는데, 민주당 양승조 후보는 인권조례를 다시 제정하겠다는 입장인 반면 이인제 후보는 ‘동성애 조장’을 이유로 폐지에 찬성하였다. 충북은 오송역세권 발전 방안 마련과 중부고속도로 일부 구간 확장사업 등이 지역 현안으로 등장하였는데, 모든 후보가 필요성에는 같은 입장이었지만 구체적 방법에 있어 차이를 보였다.

강원도의 경우, 일자리, 관광, 농업, 전략산업, 외교/안보 측면에서 후보자 간 입장 차이가 나타났다. 일자리 창출에서 최문순 후보는 청년일자리 수당 월 60만원 지급 등 청년 일자리 복지지원 정책을 제시하였고, 정창수 후보는 관광산업을 중심으로 한 일자리 양성을 제시하였다. 강원관광 재편의 경우, 최문순 후보는 관광 패러다임을 변화시키는 데 초점을 두었고, 정 후보는 관광정책 수립 기구 설치를 제시하였다. 농업 활성화에서 최후보는 최소한의 농업소득 보장을, 정후보는 농업 고부가가치 창출을 제시하였다. 전략산업의 경우, 최후보는 바이오산업, 의료기기 육성, 외국계 우량기업 유치 등을 제시하였고, 정후보는 기존 전략산업에 청정 강원의 이미지를 접목한 특화산업 육성을 강조하였다. 경쟁력 강화 정책에 있어, 최후보는 공공형 일자리 지원과 인구정책을, 정 후보는 규제지역 지원 및 방문자 경제 모델을 정책으로 제시하였다. 남북한 문제에 있어서는 방향의 차이가 드러났는데, 최문순 후보는 강원 남북평화경제 사업을, 정창수 후보는 강원도의 단계적 남북발전 사업을 제시하였다. 최후보는 접경지역을 평화지역으로, 분단상태의 동해안을 평화해역으로 만드는 경제모델을 구체화시키겠다는 공약을 제시하였다. 정후보는 분야별 교류보다는 남북 관광자원을 활용하여 관광산업을 활성화시키는 사업을 최우선 과제로 추진하고 나머지 교류는 남북강원발전청을 설립하여, 단계적으로 경제교류사업을 추진하겠다는 전략을 제시하였다.

제주지사 후보들 역시 일자리, 경제, 부동산, 행정체제 개편 등의 쟁점에서 입장 차이를 나타냈다. 일자리 정책에서 무소속 원희룡 후보는 공공분야 정규직 청년 일자리 1만개 창출을 제시하였고, 더민주당 문대림 후보는 공공형 일자리 확대와 1차 및 3차산업이 연계된 민간 일자리 확대를 제시하였다. 경제정책의 경우, 더민주당 문대림 후보는 외부자본에 의한 대규모 개발보다 도민 주체의 내생적 성장정책을,

원희룡 후보는 도민들의 삶에 실질적인 문제들을 해결하면서 실질 소득이나 복지수준을 높일 수 있는 정책에 집중할 것을 제시하였다. 제주 핵심 현안인 부동산 안정화 정책에 있어 문대림 후보는 토지이용 허가 제한을, 원희룡 후보는 부작용을 최소화할 수 있는 정책수단과 중장기적 계층조화를 관리하기 위한 정책을 제시하였다. 행정체제 개편에 있어서도 후보자들은 행정체제 개편의 필요성에는 공감하였지만 방법론에 있어서는 입장 차이를 보였다. 문대림 후보는 숙의형 정책결정과정을 통해 도민 여론을 수렴함으로써 제주형 자치모델 출범 공약을, 원희룡 후보는 기존 경험을 바탕으로 도민 공론화나 주민투표 등 도민의견을 수렴한 결정의 필요성을 강조하였다.

셋째, 정책 분야별로 비중을 비교하면 다음과 같다. 정책 분야별 비중 비교는 후보자가 제시한 10대 공약을 한국매니페스토실천본부에 제출한 공약 내용을 중심으로 경제, 사회/복지, 교육, 환경, 정치/행정, 외교/안보, 안전, 지방분권/균형발전으로 구분하여 분류하였다. 예를 들어, 일자리 정책이더라도 내용에서 복지를 지향하는 경우, 복지로 분류하였다. 또한 관광은 경제정책으로 분류하였다.

〈표 4〉 10대 공약 중심 정책 분야별 비중 비교 (10대 공약 중 개수)

		경제	사회/복지	교육	환경	정치/행정	외교/안보	안전	지방분권/균형발전
대전	허태정	3	5		1	1			
	박성효	6	2	1	1				
충북	이시종	4	3		2				1
	박경국	5	2				1	1	1
충남	양승조	3	3	1	1				2
	이인제	8	2						
강원	최문순	7	2				1		
	정창수	5	4						1
제주	문대림	5	3			2			
	원희룡	2	2	1	1	2		1	1

대부분의 후보자들의 경우, 경제와 사회/복지정책에 비중을 높이 두었다. 대부분의 자유한국당 후보들은 정도의 차이는 있지만 사회/복지정책보다 경제정책의 비중

이 높았다는 공통점을 보인다. 더민주당 후보들의 경우, 대전의 더민주당 허태정 후보를 제외하고 다른 후보들은 사회/복지와 경제정책의 비중을 동일하게 하거나 경제정책에 더 많은 비중을 두었다. 제주의 무소속 원희룡 후보의 경우, 다른 후보들과는 다르게 모든 정책분야에 고른 비중으로 공약을 내세웠다는 특징을 보였다.

### 3) 정책 일관성

일반적으로 정당들은 선거에서 이점을 획득하기 위해 그들 자체의 특정 이슈들을 선별적으로 강조하면서 이슈 경쟁을 전개한다. 이슈 소유권(issue ownership) 주장에 의하면, 정당들은 그들이 소유한 이슈들(평판 이점을 지닌 경우)만 강조할 뿐이고 상대 정당의 이슈는 무시한다고 가정한다. 즉 정당은 역량(competence)이 있다고 간주되는 이슈들은 선별적으로 강조하는 반면, 이익이 없는 이슈는 회피한다는 것이다.

이슈 소유권 주장에 근거할 때 보수정당은 법과 질서, 안보이슈와 정책을 강조하고, 진보정당은 복지, 사회정의, 교육이슈와 정책을 강조할 가능성이 높다. 이 관점에서 정책 선거가 가능하려면, 후보자는 이슈 현저성(salience)이 드러나도록 소속 정당의 이슈 소유권을 지닌 정책을 우선순위로 제시하고, 중앙 정당의 정책노선 및 방향과 일관된 공약을 내세워야 한다. 유권자는 특정 이슈와 정당을 연계하여 구분하고, 정당의 후보자가 소속 정당과 일관된 정책을 제시할 때 이를 기준으로 투표선택을 해야 한다.

그러나 제 7회 지방선거의 중앙 차원 정당의 공약을 보면, 진보정당이 소유권을 지녔다고 간주되는 복지정책은 오히려 비중과 우선순위 측면 모두 보수정당에서 더 두드러지게 나타났다. 정당의 정책 일관성이 확보되려면 지속적으로 정당 이념, 정강에 적합한 정책들을 제시해야만 가능한데, 한국의 정당들은 장기적 관점이 아닌 선거 때마다 두드러진 이슈들- 예를 들어, 6회 지방선거에서는 안전, 7회 지방선거에서는 미세먼지 등-을 중심으로 공약을 제시하였다.

〈표 5〉 역대 지방선거 주요 정당 공약<sup>4)</sup>

	한나라당	열린우리당
제 4회 지방선거	<p>서민생활보호와 경제활성화를 위한 세금 인하 농어민 소득 증대, 살기 좋은 농어촌 건설 및 농어민 삶의 질 향상 여성 사회활동 장려 촉촉한 복지사회 구현 교육 선진화 지속가능한 발전 부정부패 척결을 위한 제도적 장치 획기적 지방분권 실천, 경쟁력 있는 지방정부 복합문제 해결 및 한반도의 안정과 평화체제 구축 공조, 협력 중심의 외교시스템 확보 및 안정 된 통상정책 추진</p>	<p>자유와 공정, 경제혁신으로 사회통합의 시장 경제와 세계일류산업육가 건설 경제활성화를 통한 일자리 창출, 부동산시장 안정화, 국민 주거생활 안정 남녀평등, 행복한 가족, 저출산 극복, 고품화 사회 대비 양극화 해소와 선진복지사회 구현 교육혁신과 공교육 내실화 쾌적한 생활환경과 지속가능한 사회 참여와 포용의 선진민주주의 유능한 민주정부 한반도 평화체제와 경제공동체 구축 협력적 자주국방 달성</p>
	한나라당	민주당
제 5회 지방선거	<p>맞춤형 일자리 만들기 아이 키우기 편한 나라 서민 중산층 생활비 줄이기 내 집같이 좋은 학교 365일 든든한 급식 힘내라! 중소기업 소외와 차별 없이 더불어 잘 사는 사회 골목골목 안전한 우리 동네 골고루 잘 사는 내 고장 경쟁력 있는 농어촌</p>	<p>의무교육 친환경 무상급식 실시 국민무시 4대강 사업 중단 및 민생예산 확보 사회서비스 일자리 100만개 창출 및 비정규직 지원 강화 0~5세 영유아 무상 보육, 교육 실시 복지수급 사각지대 410만 비수급 저소득층에 대한 지원 강화 '행정중심복합도시' 원안 추진 어르신 복지 대폭 확대에 효과도는 민주당 중소기업, 자영업자에 대한 지원 강화 책임지는 학교로 공교육 정상화 지방재정 확충 및 지역 문화, 예술, 관광, 인 론에 대한 지원 강화</p>
	새누리당	새정치민주연합
제 6회 지방선거	<p>국민안전 최우선 가족행복 2014 복지체감 100℃ 건강한 지방자치 지역경제 활성화 늘어나는 일자리 파이팅 중소기업, 소상공인 비정상의 정상화 살기좋은 농어촌 힘찬 미래</p>	<p>안전한 대한민국 만들기 보호자 간병이 필요 없는 환자안심병원 만들 기 공공성 강화로 안심 보육 실현 교통비 부담 경감 및 출퇴근 시간 단축 생활임금제 도입 및 상시적 업무 정규직 채용 효도하는 정당, 당당한 노후생활 실현 지원 학부모의 교육비 부담 경감 추진 전월세난 해소 및 세입자 보호 국민 세금부담 완화 지역균형발전 추진</p>

4) 4회 지방선거의 경우, 우선순위 없이 정책 분야별로 2개씩 제시되었다. 제 5회 지방선거에서부터 중앙공약과 시도공약이 각각 제시되었고, 공약에 우선순위가 반영되었다.

정당 간 정책 일관성이 부재하다보니 지역 후보자 공약과 소속 정당 정책 공약의 일관성 역시 부족하다고 볼 수 있다. 보수정당, 진보정당 후보자 대부분 내용, 방식, 범위의 차이는 있지만, 지역 경제개발, 경제활성화, 일자리 정책을 우선시하였다. 복지정책의 경우, 정당 차원에서 제시한 ‘공정경제’, ‘보육의 국가책임’이 반영된 지방 복지공약이 제시되었지만 현저성이 두드러지지 않았다고 볼 수 있다. 또한 일부 경우 지역공약과 정당의 노선이 불일치한 경우도 있었다.

#### 4) 유권자의 정책 투표

유권자의 정책투표는 후보자의 공약과 차별성을 인지하고, 자신의 입장과 유사한 정책을 제시한 후보자를 선택할 때 이루어질 수 있다. 이번 선거 투표율의 경우, 대전 58%, 충북 59.3%, 충남 58.1% 등 충청지역은 60%를 넘지 못하였으나, 강원 63.2%, 제주 65.9% 등 두 지역은 전국 평균(60.2%)을 상회하였다.

제 7회 지방선거의 (주)리서치앤리서치가 수행한 유권자 조사 결과(제주지역 제외)는 다음과 같다. 전국 총 1000명 조사 중 대전 30명, 강원 30명, 충북 31명, 충남 42명을 조사한 결과이다. 충남과 강원지역 유권자는 후보자의 선거공약을 인지한 비율이 그렇지 않은 비율보다 높았고, 대전지역은 잘 모른다는 비율이 세 배 정도 높았다. 후보자 간 공약 차별성의 경우에도 충남지역 유권자는 차별성을 인지한 비율이 거의 90%에 이르는 반면, 대전, 충북, 강원지역 유권자는 유사하다고 응답한 비율이 더 높았다. 광역단체장 선거에서 중요하게 고려한 정책의 경우, 충청과 강원지역 유권자들은 대부분 일자리 창출 및 지역경기 활성화가 중요하다고 보았다.

〈표 6〉 지역 후보자들이 제시한 선거공약 인지도 (비율(%), 소수점 이하 반올림)

	매우 잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	잘 모른다	전혀모른다	인지	비인지
	%	%	%	%	%	%
대전	0	27	67	7	27	73
충북	0	45	55	0	45	55
충남	0	69	24	7	69	31
강원	3	53	37	7	57	43

〈표 7〉 지역 후보자들이 제시한 선거공약 평가 (차별성)

	매우 차별적	어느 정도 차별적	어느 정도 유사	매우 유사	차별	비슷
	%	%	%	%	%	%
대전	0	27	73	0	27	73
충북	0	26	74	0	26	74
충남	2	88	10	0	90	10
강원	3	20	70	7	23	77

#### IV. 결론

제7회 광역자치단체장 선거에서 제주 지역을 제외하고 충청(대전, 세종, 충북, 충남), 강원지역 모두 여당 소속 후보자가 당선되었다. 특히 이번 선거는 중앙이슈의 가시성이 높아지다 보니 지방 아젠다가 실종되었다는 평가를 받았다. 충청, 강원, 제주지역 광역자치단체장 후보자 10대 공약을 중심으로 주요 정당 공약을 분석한 결과 다음과 같다.

첫째, 충청, 강원, 제주지역에서 중앙-지방 정책의 차별성은 나타났다. 대부분의 단체장 후보들은 중앙공약보다 지역 현안을 중심으로 공약을 제시하였다. 둘째, 후보자 간 차별성 측면에서, 대부분의 후보자들이 지역 경제 활성화 관련 공약을 우선 순위로 내세웠고, 정책 분야별 비중에 있어서도 차이가 두드러지게 나타나지 않았다. 다만 정책 내용에 있어서는 방식, 범위 등에서 입장 차이를 보였다. 셋째, 정책 일관성 측면에서 중앙 정당의 정책 일관성이 부재하다보니 지역 정책 일관성 역시 불분명하였다고 볼 수 있다. 넷째, 유권자 정책투표 측면에서 대부분 선거공약을 인지하지 못했고, 정책 차별성에서도 유사하다는 의견이 더 높았다.

정책선거는 정당이나 후보자가 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하고, 유권자가 정책을 기반으로 선택하였을 때 이루어질 수 있다. 충청, 강원, 제주지역의 정책선거를 광역자치단체장 선거를 중심으로 살펴본 결과, 중앙정당과 후보자 간 일관성이 부족하고, 정책 차별성이 두드러지지 않았기 때문에 유권자 정책투표



역시 부재했다고 볼 수 있다.

정책선거가 활성화되기 위해서는 우선 정당은 차별성 있는 의제와 공약을 개발해야 할 것이다. 또한 경제, 노동 등 여러 정책분야에서 중앙 정당과 일관성 있는 의제 개발을 통해 유권자로 하여금 정당의 이슈 소유권을 인지하도록 할 필요가 있다. 특히 지방선거의 경우, 후보자들은 지방 차원에서 각 지역 현안에 대해 정당과는 일관성 있고 다른 후보와는 차별성을 지닌 공약을 제시해야 한다. 대부분의 유권자는 지방선거에서 중앙정치보다 지역현안이 중요하다고 인식하기 때문이다. 향후 정책선거와 정책투표는 정당과 후보자의 구체적이고, 시의적절하며, 차별성 있는 공약개발, 유권자의 정책중요성과 차별성 인지가 기반이 되어야 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 김성연. 2011. “후보자 정책에 대한 유권자들의 인식에 관한 연구.” 『의정연구』 17(3).
- 김성연·김형국·이상신. 2012. “한국 유권자들은 후보자들의 정책을 어떻게 판단하는가?: 최근 설문조사자료에서 나타난 경험적 증거.” 『한국정치연구』 21(3).
- 김육. 2012. “정책선거 개념의 재정립을 통한 제5회 지방선거의 정책성향 평가.” 『21세기 정치학회보』 22(1).
- 김태한, 박형준, 김용희. 2015. “정당의 선거공약의 정책유형과 정책실현성 분석: 19대 총선공약을 중심으로.” 『현대사회와 행정』 25(4).
- 김희민·리처드 포딩 저, 조진만·김홍철 역. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』 서울: 오름.
- 박명호. 2003. “정책선거 실현을 위한 방안.” 『한국정당학회보』 2(1).
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 16(2).
- 양길현. 2016. “제주 현안의 선거공약 수용과 매니페스토.” 『제주도연구』 제45집.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 48(5).
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제 5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 22(2).
- 이현출, 가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 25(4).
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11(2)(통권 21호).
- 지병근, 신두철, 정하윤. 2014. “주요 정당의 선거공약에서 나타난 민주적 반응성: 제6회 지방선거 사례분석.” 『의정논총』 9(2).
- 지병근. 2012. “제19대 총선에서 한국정당들의 정책경쟁- 총선 공약에서 나타난 정책적 일관성과 차별성을 중심으로.” 『인문사회과학연구』 제36집.
- Copus, Colin and G. Erlingsson. 2012. “Parties in Local Government: A Review.” *Representation* 48(2): 235-247.
- 한국매니페스토실천본부 [www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr)
- 중앙선거관리위원회 「우리동네 공약지도」 [www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr)

[부록1]

제7회 지방선거 주요 정당의 10대 공약 (중앙)

	더민주당	자유한국당
1	청년행복 (노동, 중소기업)	자영업자, 소상공인 기살리기 (노동/산업)- 최저임금
2	미세먼지 해결 (환경)	서민, 중산층이 잘사는 나라 (재정경제)
3	국민생활안전 (안전)	기업에게 자유를, 지역이 바라는 일자리를 (재정경제, 농림해양수산)
4	일자리 중심의 혁신성장 (과학기술정보, 교육)	미세먼지 걱정 없는 대한민국 (환경, 인권)
5	한반도 평화 (외교통일, 국방)	완전한 북핵폐기 위한 강한 안보, 당당한 외교 (통일외교통상, 국방)
6	청정분권과 균형발전 (행정자치, 건설교통, 농림해양수산)	촘촘한 복지로 사회안전망 구축 (노동, 보건복지)
7	모두가 희망찬 민생경제 (노동, 경제)	저출산 극복, 아이키우기 좋은 나라 만들기 (여성, 보건복지)
8	상생하는 공정경제 (정치, 산업)	어르신들의 편안한 노후 (보건복지)
9	보육, 교육, 복지, 주거의 국가책임 강화와 어르신과 장애인에게 힘이 되는 나라 (보건복지, 교육, 문화관광, 건설교통)	청년생활에 활력 더하기 (청년, 건설교통, 문화관광)
10	성평등사회와 가족행복 (여성)	아이들의 교육, 돌봄, 안전을 책임지는 학교 (교육, 안전, 과학기술정보통신)

[부록2]

제7회 지방선거 총청, 강원, 제주지역 주요 후보자들의 10대 공약

• 대전

	더민주당 (허태정)	자유한국당 (박성호)
1	미래 전략산업, 기술창업 강국 실현 '2천개 스타트업' 육성	도시철도 2호선 DTX(저심도 지하철) 즉시 착공
2	4차 산업혁명 지식산업특화도시 구축, '지식산업센터' 조성	둔산 르네상스, 유성뉴딜프로젝트 추진
3	사회적 경제활성화로 '청년, 노인, 여성일자리' 확대	교육, 문화, 복지, 생활체육 최고도시 조성
4	국가 도시정원 '둔산 센트럴파크' 조성	청년일자리 경제특별시 구현
5	'먼지 먹는 하마플랜' 등 미세먼지 저감 프로젝트 가동	미세먼지 30% 감축, 숲의 도시 대전
6	보문산 일원 '가족 1박2일 관광단지' 조성	대덕특구 리노베이션 신성장동력 창출
7	중장년 은퇴자를 위한 '새로 시작 재단' 설립	3대 하천변 新주거 1번지 조성
8	의료 공공성 강화 위한 대전시립의료원 설립	중부권 최대 어린이대공원 건립 개관
9	고교까지 전학년 무상급식 시행	금탄 대동스마트융복합단지, 도안스마트벨리 조성
10	시민제안공모사업 확대로 시민들이 약 200억원 대 예산 직접 편성	3대 숙원사업 리스타트 (복합유통단지, 천변고속화도로, KTX 호남선 직선화 및 서대전역 활성화)

• 충북

	더민주당 (이시종)	자유한국당 (박경국)
1	충북선 철도 고속화	충북 꽃대궐 프로젝트 (경관, 관광)
2	충청내륙고속화도로 조기건설	강력한 지역균형발전 시책 추진
3	미세먼지 종합대책 마련	충북형 재난안전 시스템 구축
4	사회적약자 안전망 구축	오송을 바이오(보건의료) 산업 수도로 육성
5	웰니스관광으로 충북의 백두대간 쉼터 조성	청주국제공항 경쟁력 강화
6	단양군 내 병원 건립 지원	충청내륙고속화도로 조기건설
7	친환경 학교급식 확대지원 (어린이집, 초중고 특수학교)	미래 첨단농업복합단지 조성
8	청년, 중장년 협업 '청년농업회사' 설립	한반도 평화고속도로 건설 등 남북교류협력사업 추진
9	남부, 북부출장소 기능 확대방안 (불균형 시정)	도민 삶의 질 향상을 위한 민생안정 정책추진
10	미호천 중심 충북 수(水) 실크로드	사회적 약자를 위한 복지충북 실현

• 충남

	더민주당 (양승조)	자유한국당 (이인제)
1	충남 플러스 텐(10+10) 아동수당 지급	국제과학비즈니스벨트 활성화 및 첨단벤처산업 단지 조성
2	미세먼지 획기적 감축 (석탄화력발전소 청정연료 대체 및 조기폐쇄)	성환 중축장(축산 연구시설) 이전부지에 4차 산업혁명 전진기지 건설
3	수도권 규제완화 정상화 및 지방이전기업 세제 혜택 강화	어르신 통합복지카드 발급
4	고교무상교육 실현	시내버스와 수도권전철 환승 할인 추진
5	공공주택 20,000호 공급 및 충남형 사회주택 5,000호 건설	지역별 산재된 산업단지 권역별로 특화 육성
6	직장연합어린이집 도입 지원 및 유치원, 어린이집 교육비 지원 확대	내포신도시 환황해권 중심도시 육성
7	청년 지역인재 채용과 창업 지원 강화	권역별 맞춤형 미래전략 수립
8	소상공인 및 자영업자 지원 강화	중부권 동서 횡단철도 건설
9	농어민 지원 강화	충남 아레나 건립
10	중부권 동서횡단철도 건설 및 태안 연장, 충청산 업문화철도 추진	충남개발공사의 도시개발 역량 확대하여 정주여건 개선

• 강원

	더민주당 (최문순)	자유한국당 (정창수)
1	동해북부선 철차 없이 바로 착공	방문자 경제모델을 통한 강원경제활성화
2	아이 낳으면 월 70만원 씩	스마트시티 조성 SOC 확충
3	어르신 일자리 4만개	사계절 종합휴양관광지 조성
4	청년 일자리 수당 월 60만원씩	접경지역 SOC 확충과 지역특화형 관광벨트화 추진
5	금강산 관광 재개	폐광지역 기금확충, 유럽식 도시재생사업
6	춘천 소양강 냉수 이용 스마트농장, 빅데이터 시티	전통시장, 골목상권 명소화 사업 추진
7	원주 부론산단 첨단의료기기 산업 조성	임산부 출산축하금 1인당 연 100만원 지급
8	강릉 첨단, 신소재 산업 육성	학생교재, 재료비 지원
9	동북아 크루즈관광 거점항 개발	어르신 소득보조카드 1인당 30만원 지원
10	대관령 산악관광 활성화 백두대간 철도 이용 문화관광 사업	장애인 문화복지카드, 저소득 농어업자카드 지원

• 제주

	더민주당 (문대림)	무소속 (원희룡)
1	제주 4.3 완전해결	중국자본의 제주 난개발 투자 강력 제동 및 관리 체계 완비
2	남북정상회담 제주 서귀포 유치 적극 추진	제주경관 체계적 관리 및 환경자원 총량보전, 지속가능 제주 실현
3	특별자치 분권모델 완성	공무원, 공기업 등 공공분야 청년일자리 1만개 창출
4	3대 무상복지 실현	맞춤형 돌봄서비스와 교육환경 개선으로 보육1등, 교육1등 제주 구현
5	고속도로 페리 통한 환서해 경제벨트 연결	사회서비스 종사자 처우개선 및 요양시설 대폭 확충으로 안정적 복지체계 구축
6	성장, 복지, 고용 균형 맞춘 일자리 만들기	주거불안 해소 위한 행복주택 및 장기공공임대주택 1만호 공급
7	비용절감, 선진화 위한 제주형 물류체계 구축	범죄와 사고로부터 안전한 제주, 여성이 안심하고 귀가할 수 있는 제주 구현
8	(구)탐라대 부지 활용 4차산업혁명의 메카로 육성	4차 산업혁명 통한 미래 성장동력 육성 및 카본프리 아일랜드 지속 추진
9	지자체 협력 온종일 돌봄시스템 구축	도민과 함께, 도민이 체감하는 제주특별자치도 완성
10	농가단위 공익형 직불제 강화	특권과 반칙이 없는 청렴, 공정 제주사회 구현

한국정치학회 KPSA

# 21

## 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성

박영환 (영남대학교)





## 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성

박영환 (영남대학교)

### I. 서론

이 연구는 2018년 6월 13일에 치러진 제7회 전국동시지방선거에서 영남권역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)의 선거결과와 그 정치적 의미를 분석하는데 그 목적이 있다. 구체적으로 영남지역의 외부적인 선거환경, 선거과정에서 이슈 및 정당경쟁, 각급 수준에서 선거결과를 분석하고, 이를 통해 영남지역의 정당체계의 변화, 정책의 영향력, 지방적 수준에서 유권자와 대표자의 연계가 이번 선거에서 어떻게 나타났는지를 살펴본다. 이를 위해 한국정치학회, 한국정당학회, 한국선거학회가 여론조사기관 리서치앤리서치에 의뢰하여 지방선거 직후 전국 유권자 1000명을 대상으로 실시한 유권자 정치의식조사 데이터를 활용하여 앞에서 제기한 연구주제들을 분석한다.

여당인 더불어민주당의 압승, 야당인 자유한국당의 보수정당으로서 역사상 유례 없는 참패로 끝난 이번 선거는 영남지역에서 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 다른 지역은 말할 필요도 없거니와 자유한국당은 전통적 텃밭인 영남지역에서도 고전을 거듭한 나머지 대구와 경북만 겨우 수성을 하였을 뿐 부산·울산·경남지역에서는 그 패권적 지위를 상실하였고 지방선거 역사상 처음으로 민주당이 부산·울산·경남 광역자치단체장을 싹쓸이 하는 등 지방권력의 교체가 이루어졌다. 영남지역의 균열은 산업화와 반공 이데올로기로 대표되는 보수주의 지역 정서에 어떤 변화를 초래하는가? 나아가서 그 동안 한국정치를 지배해왔던 지역주의 정당경쟁에 영남지역의 균열은 어떤 작용을 하는가?

이제까지 한국의 지방선거는 중앙정치에 예속되어 중앙의 쟁점이 지역 고유의 이슈와 경쟁을 덮어버리는 중앙정치의 대리전으로 이해되어 왔다(김진하 2010; 유성

진 2014). 특히 영남지역은 중앙의 정당정치가 지역주의와 결합한 지역 패권정당체계가 형성되면서 지역의 배타적 지위를 누리는 보수정당이 지방정치를 그 동안 좌지우지하였다 해도 과언이 아니었다(류재성 2010). 이런 상황에서 영남 지역주의와 보수주의를 붕괴, 약화시킨 이번 6·13 지방선거는 여러모로 지역의 지방정치의 향방에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 과연 6·13 지방선거는 지역의 정당재편성을 가져오는 중대선거(critical election)로 평가받을 수 있는가? 이번 선거결과로 지역적 패권구도가 붕괴 및 약화되었다고 한다면 지역 독점적 정당구도가 떠난 빈자리를 지역 고유의 정책경쟁이나 지역민과 강화된 대표자의 정치적 연계로 메울 수 있는가? 지방정치는 지역 주민의 자율과 참여를 전제로 한다. 대의제 민주주의는 주민의 직접적 참여를 현실적으로 보완해주는 제도적 장치이다. 주민의 요구와 의견을 대의과정에 반영하여 정책을 산출시키는 지역대표자는 지방정치의 주요 행위자로서 풀뿌리 민주주의를 완성시키는데 중요한 역할을 담당한다. 지역 패권적 정당체계에 의해 주민밀착형 생활정치가 불가능하였던 지역의 정치에 이번 6·13 지방선거는 영남지역에 변화된 새로운 정치적 지형을 제공할 수 있다.

본 연구는 6·13 지방선거가 영남지역의 정치지형의 변화를 알리는 신호탄이 될 수 있다는 점에 주목하여 집합적 자료와 설문조사 자료를 활용하여 종합적 관점에서 영남 정치의 변화와 연속을 평가하고자 한다. 그 과정에서 지역 정당체계의 변화와 한계, 정책경쟁의 가능성, 지방적 수준에서 대의제가 작동하는 지역대표성의 강화를 모색해본다.

## II. 영남의 정치적 상황

### 1. 영남지역의 선거배경과 쟁점

지방선거의 중앙정치에의 예측화는 이번 제7회 전국동시지방선거에서도 이어졌다. 영남지역의 선거결과에 불리하게 작용할 수 있는 중앙의 대형 이슈들이 지역의 전반적인 선거구도를 규정하였다. 그리고 중앙의 이슈들은 역설적이게도 지역의 패

권정당체계의 약화와 변화를 가져오는데 일조를 하였다. 지난 2016년 4·13 총선에서 민주당의 승리, 그리고 뒤이은 2017년 박근혜 대통령의 탄핵과 5·9대선에서 문재인 후보의 승리로 인한 보수 세력의 와해, 대통령과 집권여당의 높은 지지율은 영남지역의 주도 정치세력인 보수정당에게 불리한 선거환경을 제공하였다. 뿐만 아니라 4월 남북 정상회담과 선거 직전에 개최된 북미 정상회담은 한반도의 평화와 화해, 협력의 분위기를 조성하여 지역민의 지방선거에 대한 관심을 반감시켰다. 여기에다 보수정당의 분열은 지역의 보수적 유권자들의 지지를 하나로 엮는데 불리하게 작용하였다. 이런 정치적 상황에서 영남지역을 전통적 지지기반으로 삼았던 자유한국당의 선거패배는 어느 정도 예상가능한 일이었다. 이는 선거 전에 실시된 많은 여론조사에서 확인이 되었다. 선거과정에서 TV와 신문 매체들은 각종 여론조사를 활용하여 이번 지방선거 최대의 승부처로 PK(부산·울산·경남)지역이 부상하고 있고 이 지역에서 자유한국당의 전멸 가능성, 그리고 TK(대구·경북)지역에서 민주당의 가파른 상승과 자유한국당의 고전을 보도하였다. 지방선거에서 자유한국당의 패배와 ‘TK당’으로 전략은 피할 수 없는 현실로 다가왔다.

중앙정치의 높은 파고속에서도 영남지역 고유의 이슈경쟁을 살펴보는 것도 눈여겨볼 만하다. 이번 지방선거에서 대구지역의 주요 이슈는 낙동강 취수원 상류 이전 문제와 통합공항 이전문제이다. 대구시와 구미시의 견해차가 극명한 취수원 이전 문제는 대구시가 계획을 입안한 지 10년이 다 돼 가도록 평행선만 달리고 있는 상황으로 문제해결을 위한 중앙정부의 중재도 없는 상황이다. 관련 자치단체장 후보들 중심으로 문제해결의 공약들이 내세워졌다. 대구 통합공항 이전 문제는 이전 후보지 선정 주도권을 놓고 관련 자치단체장 후보들 간 경쟁이 치열하였으며 통합공항 이전으로 남아 있게 될 원공항 부지 개발 문제도 선거에서 이슈화가 되었다. 경북지역은 사드 이전 문제, 동해안 지역의 지진발생과 원전의 안정성 논란, 그리고 전국 최대의 농도로서 농가소득 보전 방안 등이 후보들 간 이슈화로 점화되었으며 문제해결을 위한 처방책을 공약으로 담아냈다. 부산지역의 선거이슈는 신공항 건설 재추진 문제, 그리고 울산지역은 조선업의 장기불황으로 인한 지역경제 침체 해결이 주요 선거이슈였고, 마지막으로 경남지역 역시 조선업 위기와 한국 GM 사태로 인한 고용의 위기 극복이 후보들 간 주요 선거쟁점이었다.

## 2. 역대 영남지역의 정당경쟁

영남지역은 한국 보수의 아성으로 그 동안 각종 선거에서 전통적인 대표 보수정당들이 승리한 곳이다. 1990년 3당 합당으로 창당된 민주자유당을 위시하여 반공이데올로기와 시장경제로 무장한 전통적 보수정당 계열들(신한국당-한나라당-새누리당)이 영남지역에 배타적이고 독점적인 정치체계를 구축해왔다. 그러나 2016년 4·13 총선 때부터 보수정당의 지역 패권정당체계에 조금씩 균열이 가기 시작하였다. 당시 총선에서 새누리당은 국회 과반수 정당은커녕 원내 1당의 자리를 야당인 더불어민주당에 내주었다. 영남지역의 선거결과에서도 새누리당의 독점적 정당체계가 서서히 쇠퇴하기 시작하였는데 부산지역에서 5석, 경남지역에서 3석, 대구지역에서 1석을 민주당이 차지하였다. 박근혜 대통령의 탄핵으로 치러진 2017년 5·9 대선은 지역 대표 보수정당에서 소지역 정당으로 쇠락하는 자유한국당의 위상을 적나라하게 보여주는 선거였다. 당시 선거에서 민주당의 문재인 후보는 부산, 울산에서 한국당의 홍준표 후보를 눌렀으며 경남에서는 홍준표 후보와 사실상 무승부를 기록하였고, 대구, 경북에서도 상당한 선전을 거두었다.

최근의 선거결과에서 드러났듯이 영남지역 유권자들은 지역 대표 보수정당에 대한 지지를 철회하거나 유보하는 모습을 보였고, 지역정치세력의 대체재로 민주당을 선택하는 태도로 변모하였다. 영남지역의 패권정당으로 자유한국당의 지지 기반 균열이 극명히 드러나는 시점에서 치러진 이번 6·13 지방선거는 영남지역의 정당경쟁 체계에 어떤 영향을 미칠 것인가? 일시적인 현상인지 아니면 지속적인 추세로서 정당체계의 변화인지의 여부는 영남지역의 선거경쟁 본질과 보수주의 정체성에 대한 심도있는 연구를 필요로 한다.

## Ⅲ. 6·13 지방선거 결과

먼저 제7회 지방선거의 최종투표율을 살펴보면 60.2%로 제1회 지방선거 이후 처음으로 60%대를 기록하였다. 6월 8일에서 9일 이틀 동안 진행된 사전투표도 약

20%를 기록하면서 제6회 지방선거의 투표율 11%, 20대 총선의 12%보다 높았다. 영남지역의 투표율을 살펴보면 대구와 부산은 전국 최종 투표율보다 낮았으며 울산, 경북, 경남은 전국 투표율보다 높았다. 특히 대구는 약 57%로 전국에서 인천 다음으로 낮은 투표율을 기록하였고 부산도 약 59%로 전국의 하위권을 맴돌았다. 반면 경남은 65.8%로 전국에서 세 번째로 높은 투표율을 기록하였고 울산과 경북은 각각 64.8%, 64.7%로 전국에서 5위, 6위를 차지하였다.

영남지역 유권자의 개인적 수준에서 투표참여에 영향을 미친 요인들은 무엇일까? 앞서 언급한 6·13 지방선거 유권자 정치의식 설문조사 자료를 활용하여 이 물음에 답을 찾아보고자 한다. 유권자의 투표참여에 관한 로짓 회귀분석 모델의 결과가 <표 1>에 나타나 있다. 종속변수는 영남지역 유권자의 투표참여 여부이다. 부록 <표 A-1>에 변수측정과 관련한 코딩 정보가 서술되어 있다. 회귀분석 결과에 따르면 정치변수들 중 일부가 투표참여에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 외 인구통계학적 변수나 사회경제적 지위 변수들은 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 정치적 관심이 높은 영남 유권자일수록, 자신에게 가깝게 느끼는 특정 정당이 있는 영남 유권자일수록, 그리고 정치이념적으로 진보적인 영남 유권자일수록 투표참여를 자주하는 경향이 발견되었다. 이상의 결과를 놓고 볼 때 영남지역 유권자들의 투표참여는 중앙정치의 작용이나 개인적 수준의 변수와는 관계가 없고 당파성향, 정치이념, 정치에 대한 관심과 같은 정치변수들이 투표참여와 관련이 있는 것으로 나타났다.

<표 1> 로짓 회귀분석: 영남지역 유권자의 투표참여에 영향을 미치는 요인들

	회귀계수	표준오차
나이	-.003	.137
학력	-.247	.212
가구소득	.109	.109
여성	.554	.349
TK	-.232	.355
정치적 관심	1.350***	.311
자신과 가까운 정당	1.612***	.419
정치이념	-.165*	.101

	회귀계수	표준오차
민주당 호감도	-.037	.082
한국당 호감도	.076	.083
문재인 대통령 직무수행 평가	.039	.366
지역현안이 중요한 선거	.313	.330
지방의원이 더 잘 대변	-.341	.339
상수	-1.985	1.414
N	248	
LR chi <sup>2</sup> test	71.09***	
Pseudo R <sup>2</sup>	.2147	

\*\*\*p<.001, \*\*p<.05, \*p<.10

다음으로 6·13 지방선거의 영남지역 선거결과를 살펴보자. <표 2>, <표 3>에 영남 권역별 선거결과가 보고되고 있다. 먼저 <표 2>의 자치단체장 선거결과를 보면 광역의 경우 대구·경북 지역에서는 자유한국당이 2석 전부를, 부산·울산·경남 지역에서는 더불어민주당이 3석 전부를 석권하였다. 기초의 경우 대구에서 총 8곳의 선거구 중 한국당이 7곳을, 경북에서 총 23곳의 선거구 중 17곳을 한국당이 차지함으로써 한국당이 TK 지역을 사수하는데 성공하였다고 볼 수 있다. 반면 부산, 울산에서는 민주당의 초강세가 두드러졌는데, 부산의 16곳의 선거구 중 13곳, 울산의 선거구 5곳 전부를 민주당이 차지하였다. 경남에서는 한국당이 선전하였는데 총 18석 중 10석을 지켜냈고 민주당은 7석을 거두었다.

<표 3>의 지방의회의 선거결과도 단체장의 선거결과와 마찬가지로 TK 지역에서 한국당의 선전이, PK 지역에서는 한국당의 고전과 민주당의 약진이 나타났다. 대구에서 한국당은 총 30석의 광역의원 중 25석을, 총 116석의 기초의원 중 62석을 차지하였다. 경북에서 한국당은 총 60석의 광역의원 중 41석을, 총 284석의 기초의원 중 171석을 차지하였다. 한편 부산·울산·경남에서는 민주당이 광역의원과 기초의원을 각각 87%(41석)과 57%(103석), 77%(17석)과 54%(27석), 59%(34석)과 39%(104석)을 차지하였다.

이상의 결과를 통해서 다음과 같은 결론에 다다를 수 있다. 전반적으로 영남지역에서 자유한국당의 패권적 지위는 상당히 약화되고 있는 것이 사실이지만 소지역별

로는 자유한국당의 패권적 영향력이 다소 상이하게 나타나고 있다는 점에서 영남지역내 균열의 또 다른 현상에 주목을 할 필요가 있다. TK지역과 PK지역별로 정당경쟁 체계가 이질적으로 나타날 가능성을 염두에 두면서 향후 영남지역의 정치지형을 관찰하여야 할 것이다.

〈표 2〉 영남권역의 자치단체장 선거결과(제7회 동시지방선거)

		민주당	한국당	무소속	합계
대구	광역	0	1	0	1
	기초	0	7	1	8
경북	광역	0	1	0	1
	기초	1	17	5	23
부산	광역	1	0	0	1
	기초	13	2	1	16
울산	광역	1	0	0	1
	기초	5	0	0	5
경남	광역	1	0	0	1
	기초	7	10	1	18

〈표 3〉 영남권역의 지방의회 선거결과(제7회 동시지방선거)

		민주당	한국당	바른미래당	정의당	민중당	무소속	합계
대구	광역	5	25	0	0	0	0	30
	기초	50	62	2	1	0	1	116
경북	광역	9	41	1	0	0	9	60
	기초	50	171	2	1	0	60	284
부산	광역	41	6	0	0	0	0	47
	기초	103	78	0	0	0	1	182
울산	광역	17	5	0	0	0	0	22
	기초	27	21	0	0	1	1	50
경남	광역	34	21	0	1	0	2	58
	기초	104	133	0	3	1	23	264

이제 설문조사 자료를 활용하여 영남 유권자의 개인적 수준에서 투표선택에 영향을 미치는 요인들을 살펴보자. 종속변수는 광역의원 비례대표 정당투표를 측정한

것으로 구체적으로 이원변수로 코딩되었다(1=자유한국당에 투표, 0=그 외 다른 정  
당에 투표). 역시 부록 <표 A-1>에 변수측정과 관련한 코딩 정보가 서술되어 있다.  
영남 유권자의 자유한국당에 대한 투표 요인을 설명하는 로짓 회귀분석 모델의 결  
과가 <표 4>에 보고되고 있다. 전통적으로 영남지역의 보수정당 지지 유권자 집단  
들은 연령이 높고 이념적으로 보수적이고 보수정당에 대한 호감도가 높은 계층들이  
다. 회귀분석 결과는 기대하고 있는 바대로 나타났다. 연령이 높은 유권자일수록,  
한국당에 대한 호감도가 높은 유권자일수록, 문재인 대통령의 직무수행을 부정적으  
로 평가하는 유권자일수록 정당투표에서 자유한국당에 투표를 하는 경향이 있다.  
또 PK 지역 유권자보다 TK 지역 유권자들이 자유한국당을 더 찍는 경향이 있다. 보  
수적인 유권자와 자유한국당 투표 사이에 정의 관계는 있으나 통계적으로 유의미하  
지 않았으며, 정치적 관심과 자유한국당 투표의 관계도 통계적 유의미성이 발견되  
지 않았다. 그리고 학력이 낮은 유권자일수록, 가구소득이 높은 유권자일수록, 남성  
일수록 자유한국당에 투표하는 경향이 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표 4> 로짓 회귀분석: 영남지역 유권자의 투표선택에 영향을 미치는 요인들

	회귀계수	표준오차
나이	.611**	.249
학력	-.030	.358
가구소득	.041	.190
여성	-.385	.625
TK	1.037**	.539
정치적 관심	-.262	.523
정치이념	.241	.173
민주당 호감도	-.260*	.139
한국당 호감도	.382**	.155
문재인 대통령 직무수행 평가	-1.234**	.566
상수	-3.775	2.742
N	152	
LR chi <sup>2</sup> test	108.23***	
Pseudo R <sup>2</sup>	.5201	

\*\*\*p<.001, \*\*p<.05, \*p<.10



## IV. 영남지역의 선거결과와 지역정치의 변화

6·13 지방선거에서 드러난 영남지역의 선거결과는 지역의 정당경쟁체제와 지방적 수준에서 대의제 민주주의 작동방식과 관련하여 많은 의미를 내포하고 있다. 이런 연장선상에서 이번 영남지역의 선거결과가 향후 지역정치의 변화와 관련하여 어떤 정치적 의미를 지니는지 체계적으로 분석하기 위해 정당재편성의 가능성, 정책의 영향력, 지역대표성의 관점에서 살펴보고자 한다.

### 1. 정당재편성의 가능성

앞서 밝힌 것처럼 영남지역을 지지 기반으로 하는 보수정당의 지역 패권정당체제가 2016년 4·13 총선을 기점으로 서서히 붕괴되고 있는 것을 우리는 목격하고 있다. 이런 현상이 한 시점에서 끝나는 것이 아니라 현재까지 지속적으로 이어져오고 있다면 영남지역에서 정당재편성(*party realignment*)의 가능성을 열어 둘 수 있다. 정당재편성은 중대선거(*critical elections*)에 의해 유권자 집단과 정당 간 지지연합이 변하는 것으로 인구 구성의 변화, 새로운 쟁점 이슈의 등장 등으로 인해 유권자의 정당 선호가 바뀌면서 정당과 지지세력 간 연계의 구성에 변화가 발생하는 것을 말한다 (Key 1955; Burnham 1970; Kleppner 1970; Clubb, Flanigan, and Zingale 1980; Petrocik 1981; Sundquist 1983; 정진민 2003; 조기숙 2011). 유권자의 지지정당에 대한 투표행태가 바뀌면서 새로운 우위정당이 나타나는 것이 정당재편성의 전형적인 양상이라 볼 수 있다. 이런 점에서 최근 전국단위의 선거 이후 경험하고 있는 영남의 지역 패권정당체제의 약화도 영남 보수 유권자 집단과 전통 보수정당 계열 간 지지연합의 변화의 관점에서 설명이 가능하다. 먼저 실제로 영남지역의 정당체제가 시기별로 어떻게 변했는지를 2014년 지방선거, 2016년 국회의원 선거, 2018년 지방선거를 중심으로 살펴보자. 분석의 통일성을 유지하기 위하여 비례대표 정당투표를 대상으로 대표 보수정당 계열과 양당체제를 구축하고 있는 대표 진보정당 계열의 득표율 변화 추이를 분석한다. <표 5>에 최근 선거에서 영남지역의 보수-진보 대표 양당의 정당투표 득표율이 보고되고 있다. 2014년 지방선거 광역의원 비례대표 정당투표에서

당시 보수정당인 새누리당은 대구, 경북에서 각각 69.92%, 75.17%의 득표율을 기록하였고 부산, 울산, 경남에서 각각 58.14%, 55.46%, 59.19%를 기록하였다. 진보정당인 새정치민주연합은 대구, 경북에서 23.80%, 16.44%, 부산, 울산, 경남에서 32.84%, 23.76%, 28.86%를 기록하였다. 이상의 결과를 통해서 볼 때 2014년 선거까지는 영남 지역에서 보수정당 우위의 배타적 정당체계가 유지된 것으로 보인다. 새누리당은 70%대의 득표율을 기록한 TK 지역에서뿐만 아니라 50%대 후반의 득표율을 기록한 PK 지역에서도 약 30%의 격차로 새정치민주연합을 압도하였다.

그러나 2016년 국회의원 선거에서 서서히 변화의 조짐이 감지된다. 비례대표 정당투표에서 새누리당은 대구, 경북에서 53.06%, 58.11%, 부산, 울산, 경남에서 41.22%, 36.69%, 44%를 각각 기록하였고, 새정치민주연합을 이은 더불어민주당은 각각 16.30%, 12.89%, 26.64%, 22.76%, 24.35%를 기록하였다. 더불어민주당이 비록 영남의 각 권역에서 새누리당을 앞서지는 못했지만 PK 지역에서는 새누리당과 격차가 15~20%로 줄어들면서 더불어민주당의 의미있는 약진이 두드러졌다. 이런 설명은 II장에서 2016년 국회의원 선거 지역구 투표의 선거결과 분석과도 부합된다. 당시 더불어민주당은 부산지역에서 5석, 경남지역에서 3석을 차지하였다. 이와 같은 결과는 PK 지역에서 보수정당의 패권적 정당체계가 약화되고 있음을 보여주는 것이고 이것은 다시 말해 정당의 지지세력 구성에 변화가 발생하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 2018년 지방의원 선거에서 정당체계의 재편성은 더욱 뚜렷하게 나타난다. 5개의 영남권역에서 더불어민주당은 부산, 울산, 경남에서 새누리당을 앞섰으며, 대구와 경북에서도 자유한국당과의 격차가 약 10~15%에 불과할 정도로 상당한 선전을 펼쳤다. 새누리당을 이은 자유한국당은 TK 지역에서만 간신히 우위를 지키며 사실상 'TK당'으로 전락하였다. 이를 정당재편성의 관점에서 해석한다면 영남지역(적어도 PK 지역)에 유권자의 정당선호가 바뀌면서 유권자 집단과 정당 간 새로운 선거연합이 과거 보수적 선거연합을 대체하고 있는 것이라 할 수 있다. 그러나 이런 해석에 신중한 접근이 필요하다. 2016년 총선에 이어 2018년 지방선거에서도 TK 지역에서는 여전히 보수정당이 우위를 점하고 있고, 향후 선거에서도 더불어민주당의 선전이 PK 지역에서 지속적으로 나타날지는 두고 봐야 하기 때문이다.

〈표 5〉 영남지역의 비례대표 정당투표 득표율(2014~2018)

(단위: %)

		대구	경북	부산	울산	경남
2014	새누리당	69.92	75.17	58.14	55.46	59.19
	새정치민주연합	23.80	16.44	32.84	23.76	28.86
2016	새누리당	53.06	58.11	41.22	36.69	44
	더불어민주당	16.30	12.89	26.64	22.76	24.35
2018	자유한국당	46.14	49.98	36.73	33.28	38.86
	더불어민주당	35.78	34.05	48.81	47	45.31

특히 PK 지역을 대상으로 유권자 개인적 수준에서 투표선택과 투표참여를 분석하면 새로운 선거연합이 출현하고 있다는 주장에 대해 유보적인 결론을 내릴 수 있다. 전통적으로 영남지역(PK 지역도 해당되지만)의 보수정당의 주요 지지층은 연령이 높고 보수적이면서 보수정당에 대한 호감도가 높은 유권자들이다. 이들 유권자 집단의 투표행태가 2016년 총선과 2018년 지방선거를 거치면서 어떻게 변화였고 그 변화의 의미는 무엇인지를 파악하면 PK 지역의 새로운 선거연합 출현에 대한 종합적인 평가가 가능하리라 본다. 먼저 연령별 투표행태를 살펴보자. <표 6>에 따르면 선행연구의 논의대로 연령이 높은 유권자일수록 보수정당에 대한 투표를 많이 하였다. <표 6>을 통해 60대 이상의 노년층이 보수정당의 주요 지지층임을 다시 확인할 수 있다. 전반적으로 최근 선거로 올수록 전 연령층에서 보수정당에 대한 지지 철회가 일어나고 있으며, 특히 20~50대의 청·장년층의 보수정당을 대체한 다른 정당(주로 민주당이 되겠지만)의 지지가 높아지는 현상이 나타나고 있다. 이 결과를 토대로 청·장년층과 다른 정당, 특히 민주당의 지지세력 연합 형성을 주장할 수 있겠지만 이런 주장에 대해 신중한 접근이 필요하다는 것을 다시 지적하고 싶다. <표 7>의 연령별 투표참여를 보면 보수정당의 주요 지지층인 60대 이상의 노년층의 2018년 지선 기권율이 2016년 총선 대비 가장 높게 나타났다. 보수정당에 적대적인 20대, 40대, 50대 연령층에서는 오히려 투표참여가 증가하였다. 결국 노년층의 투표불참여 PK 지역에서 보수정당의 참패의 한 요인이 될 수도 있었음을 지적하고 싶다.

다음으로 이념별 투표행태를 살펴보면, 일반적으로 PK 지역에서 보수적인 유권자들은 보수정당을 지지하는 경향이 있다. <표 8>에 따르면 2016년 총선에서는 이

러한 경향이 뚜렷하였으나 2018년 지선에서 보수 유권자들의 보수정당 배반이 눈에 띄게 늘어났다. 2016년 총선에서 보수 유권자들의 새누리당 투표는 약 94%에 달하였으나, 2018년 지선에서 보수 유권자들의 한국당 투표는 약 56%에 불과하였으며 그 감소폭은 무려 38%에 이르고 있다. 그 밖에 중도층의 보수정당의 지지 철회도 상당한 낙차 폭을 기록하였다. 2016년 총선에서 보수정당의 투표는 42%에 달하였던 것이 2018년 총선에서는 16%로 줄어들었다. <표 9>의 이념별 투표율을 보면 중도, 보수 유권자들의 투표참여는 2016년과 2018년 사이에 큰 변화가 없지만, 진보 유권자들의 투표참여는 오히려 감소하였다(68%에서 44%). 결국 PK 지역에서 보수정당에 적대적인 진보층의 진보 정당에 대한 선거연합 구축은 사실이 아니며 이념적으로 변절한 보수 유권자들과 이념적으로 양면성이 충돌하는 중도 유권자들의 보수정당 지지철회가 자유한국당의 참패로 이어지게 한 결정적 요인이 되었음을 추론할 수 있다. 보수층의 이런 투표행태가 이념적 와해에 의한 본질적 이탈의 문제인지 지역 대표 보수정당의 부재로 인한 일시적 이탈의 문제인지는 향후 선거에서 답을 찾아야 할 것이다.

마지막으로 보수정당에 대한 호감도별 투표행태를 살펴보면 앞의 이념별 투표행태의 패턴과 거의 동일하게 나타나고 있음을 알 수 있다. <표 10>에 의하면 보수정당에 대해 호감을 가지고 있는 유권자들의 보수정당 투표가 2016년 94%에서 2018년 75%로 약 20% 감소하였다. 보수정당에 대해 보통 수준의 호감도를 가진 유권자들의 보수정당에 대한 투표의 감소폭은 무려 28%(33%에서 5%)에 달하였다. <표 11>의 보수정당 호감도별 투표참여를 보면 2016년 총선과 2018년 지선에서 각 호감도 그룹별 투표참여의 변화가 없음을 확인할 수 있다. 이상의 결과를 놓고 볼 때, 앞의 이념별 투표행태의 설명과 마찬가지로 보수정당에 대한 상당한 호감과 보통 수준의 호감을 가진 유권자들의 보수정당 지지철회가 6·13 지방선거에서 PK 지역의 자유한국당 완패를 설명하는 중요 요인임을 알 수 있다. 이 역시 이들 집단의 일시적인 이탈현상이 원인인지 아니면 본질적인 이탈현상이 원인인지는 다음 선거 때까지 시간이 필요하다.

요약하면 최근의 선거결과를 단순 비교해보면 영남지역에서 보수정당의 패권이 점차 약화되는 현상을 발견할 수 있다. 특히 PK 지역에서 보수정당의 궤멸은 정당

재편성의 가능성까지 점쳐지고 있다. 그러나 유권자 개인적 수준에서 투표행태를 분석해보면 사뭇 다른 해석이 가능하며 보수정당의 패권적 정당체계 붕괴나 새로운 선거연합이 출현하고 있다는 주장은 설익은 논의가 될 수도 있다. 보수정당의 전통적 텃밭인 영남지역에서 보수정당과 지지세력을 형성하고 있는 유권자 집단은 연령이 높고 이념적으로 보수적이면서 보수정당에 대한 호감도가 높은 계층이다. 이들 계층의 보수정당에 대한 지지 철회나 투표불참이 보수 적통을 이어받은 대표 보수정당의 부재 때문인지, 아니면 한국 사회를 가로지르는 새로운 쟁점 이슈의 등장과 보수정당의 실망으로 인한 대체재 정당 모색 때문인지는 앞으로 펼쳐질 선거에서 답을 구하여야 할 것이다. 어쩌면 정치적 책임성 강화와 유권자와 긴밀한 대의적 연계를 통한 정당과 정치인의 변신이 영남지역의 정당체계의 미래를 결정할지도 모를 일이다.

〈표 6〉 2016년 총선과 2018년 지선에서 PK 지역 연령별 보수정당 투표

		20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
2016 총선							
	다른 정당	13	7	13	15	9	57
		72.22%	46.67%	50%	57.69%	28.13%	48.72%
	새누리당	5	8	13	11	23	60
		27.78%	53.33%	50%	42.31%	71.88%	51.28%
	합계	18	15	26	26	32	117
		100%	100%	100%	100%	100%	100%
2018 지선							
	다른 정당	14	18	16	15	6	69
		100%	100%	80%	68.18%	31.58%	74.19%
	한국당	0	0	4	7	13	24
		0%	0%	20%	31.82%	68.42%	25.81%
	합계	14	18	20	22	19	93
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

〈표 7〉 2016년 총선과 2018년 지선에서 PK 지역 연령별 투표참여

		20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
2016 총선							
	기권	16	22	19	11	10	78
		47.06%	59.46%	42.22%	29.73%	23.81%	40%
	투표	18	15	26	26	32	117
		52.94%	40.54%	57.78%	70.27%	76.19%	60%
	합계	34	37	45	37	42	195
		100%	100%	100%	100%	100%	100%
2018 지선							
	기권	13	7	9	11	23	63
		48.15%	28%	31.03%	33.33%	54.76%	40.38%
	투표	14	18	20	22	19	93
		51.85%	72%	68.97%	66.67%	45.24%	59.62%
	합계	27	25	29	33	42	156
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

〈표 8〉 2016년 총선과 2018년 지선에서 PK 지역 이념별 보수정당 투표

		진보	중도	보수	합계
2016 총선					
	다른 정당	17	38	2	57
		89.47%	57.58%	6.25%	48.72%
	새누리당	2	28	30	60
		10.53%	42.42%	93.75%	51.28%
	합계	19	66	32	117
		100%	100%	100%	100%
2018 지선					
	다른 정당	11	43	12	66
		91.67%	84.31%	44.44%	73.33%
	한국당	1	8	15	24
		8.33%	15.69%	55.56%	26.67%
	합계	12	51	27	90
		100%	100%	100%	100%

〈표 9〉 2016년 총선과 2018년 지선에서 PK 지역 이념별 투표참여

		진보	중도	보수	합계
2016 총선					
	기권	9	55	11	75
		32.14%	45.45%	25.58%	39.06%
	투표	19	66	32	117
		67.86%	54.55%	74.42%	60.94%
	합계	28	121	43	192
		100%	100%	100%	100%
2018 지선					
	기권	5	23	10	38
		55.56%	43.4%	26.32%	38%
	투표	4	30	28	62
		44.44%	56.6%	73.68%	62%
	합계	9	53	38	100
		100%	100%	100%	100%

〈표 10〉 2016 총선과 2018 지선에서 PK 지역 보수정당 호감도별 보수정당 투표

		비호감	보통	호감	합계
2016 총선					
	다른 정당	23	31	3	57
		95.83%	67.39%	6.38%	48.72%
	새누리당	1	15	44	60
		4.17%	32.61%	93.62%	51.28%
	합계	24	46	47	117
		100%	100%	100%	100%
2018 지선					
	다른 정당	28	35	6	69
		87.5%	94.59%	25%	74.19%
	한국당	4	2	18	24
		12.5%	5.41%	75%	25.81%
	합계	32	37	24	93
		100%	100%	100%	100%

〈표 11〉 2016 총선과 2018 지선에서 PK 지역 보수정당 호감도별 투표참여

		비호감	보통	호감	합계
2016 총선	기권	16	45	17	78
		40%	49.45%	26.56%	40%
	투표	24	46	47	117
		60%	50.55%	73.44%	60%
	합계	40	91	64	195
		100%	100%	100%	100%
2018 지선	기권	22	32	9	63
		40.74%	46.38%	27.27%	40.38%
	투표	32	37	24	93
		59.26%	53.62%	72.73%	59.62%
	합계	54	69	33	156
		100%	100%	100%	100%

## 2. 정책의 영향력

6·13 지방선거를 기점으로 영남지역의 패권정당체계가 점차 약화된다면 역설적으로 지역정치의 선거경쟁에서 정책의 중요성이 부각될 수 있다. 그 이유는 지금까지 영남지역에서 지방선거는 중앙의 정당정치가 지역주의와 결합한 배타적 정당체계가 작동하면서 지역 고유의 쟁점을 덮어버리는 폐쇄적 경쟁구도였다고 할 수 있다. 그러나 이런 구도가 붕괴되기 시작한다면 이슈에 근거한 정책 중심의 선거경쟁이 가능할지도 모른다. 이런 연장선상에서 이번 6·13 지방선거에서 정책이 유권자 수준에서 어떻게 작용을 하였는지 살펴보는 일은 향후 지역정치의 변화를 조망하는데 있어 유용할 것이다.

이번 지방선거에서 영남지역 유권자를 대상으로 후보 선택 시 어떤 요소를 가장 고려하였는지를 밝혀주는 결과가 <표 12>에 보고되고 있다. 영남 유권자의 약 18%가 후보 선택 시 고려요인으로 정책·공약을 꼽았고 이 비율은 전체 요소들 중 세 번째로 높은 순위였다. 가장 높은 후보 선택 요인은 후보의 소속정당으로 31%를 차지하였고 다음으로 후보 능력으로 약 21%를 차지하였다. 후보의 출신지역은 영남지역



유권자들의 후보 선택에 있어 주 고려요인이 아니었고(0.64%), 후보의 도덕성, 이념, 주변의 평가는 고려요인으로서 그 영향력이 상대적으로 낮았다(각각 8.33%, 9.62%, 11.54%). 전반적으로 중앙정치의 높은 영향력하에서도 정책·공약이 영남지역 유권자들의 후보 선택에 있어 절대적인 요인은 아니었다 하더라도 어느 정도 의미있는 요인으로 고려되었음을 확인할 수 있다. 그러나 비영남지역과 비교하였을 경우, 정책·공약이 영남지역의 선거에서 차지하는 비중은 24% 대 18%로 6% 정도 그 영향력이 낮았으며 고려요인의 순위에서도 비영남지역에서는 사실상 정책·공약이 후보 능력과 함께 2위권을 형성하였지만 영남지역에서는 한 순위 낮은 3위였다. 이런 결과는 영남지역 유권자들의 선거공약의 인지여부에서도 잘 나타난다. <표 13>은 영남지역과 비영남지역 유권자들의 후보 선거공약 인지여부를 비교한 결과이다. 영남 유권자들의 선거공약 인지 비율은 절반에 못 미치는 42%에 불과하지만 비영남 유권자들의 선거공약 인지 비율은 51%로서 절반을 넘는다. 이상의 결과를 종합하면, 정책 및 공약은 영남지역 유권자들에게 이번 선거에서 무시할 수 없을 정도로 작용을 한 것은 사실이지만 다른 지역과 비교하였을 경우 그 영향력의 비중이나 인지 여부는 상대적으로 낮았다고 할 수 있다. 이는 지역 패권적 정당체계의 짙은 그림자가 지역정치에 오랫동안 드리워진 결과로 이해될 수 있으며 향후 지역 독점적 정당체계가 약해지면 정책·공약의 선거에 대한 영향력도 강화될 것으로 예상된다.

〈표 12〉 후보 선택 시 고려요인

	영남		비영남	
	빈도	%	빈도	%
정책·공약	28	17.95	113	24.15
소속정당	49	31.41	151	32.26
후보 능력	32	20.51	116	24.79
이념	15	9.62	9	1.92
도덕성	13	8.33	40	8.55
출신지역	1	0.64	5	1.07
주변 평가	18	11.54	34	7.26
합계	156	100	468	100

〈표 13〉 선거공약의 인지 여부

	영남		비영남	
	빈도	%	빈도	%
인지	110	42.47	380	51.28
비인지	149	57.53	361	48.72
합계	259	100	741	100

선거공약의 영향력 및 선거공약의 인지도를 넘어 영남지역 유권자들은 후보들의 선거공약을 어떻게 평가하고 있는가? 이를 위해 공약의 구체성, 차별성, 실현가능성, 공약의 재정 추계를 기준으로 평가해보고자 한다. <표 14>에 영남지역과 비영남지역 유권자들의 선거공약에 관한 평가가 보고되고 있다. 공약의 구체성과 관련해서 영남 유권자들의 42%는 후보들의 선거공약이 추상적이거나 모호하지 않고 구체적으로 제시되고 있다고 응답을 하였으며, 공약의 차별성과 관련해서는 후보들 간 선거공약이 차별적이라고 응답을 한 비율이 39%에 불과하였다. 반면 비영남 유권자들의 경우 후보들의 선거공약이 구체적이라고 응답을 한 비율이 절반이 넘는 53%이며, 공약의 차별성에 대해서는 응답자의 45%가 후보들 간 선거공약이 차별적이라고 대답하였다. 공약의 실현가능성과 공약 실행을 위한 구체적인 재정 추계의 마련 여부에 대해 영남 유권자들의 41%, 36%가 긍정적으로 응답을 하였고, 비영남 유권자들의 경우 긍정적 응답 비율이 각각 52%, 42%였다. 이상의 결과를 통해 대체로 영남지역 유권자들은 다른 지역의 유권자들에 비해 후보들의 선거공약을 부정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 14〉 선거공약의 평가

		영남		비영남	
		빈도	%	빈도	%
공약이 구체적인가?	긍정	109	42.08	391	52.77
	부정	150	57.92	350	47.23
	합계	259	100	741	100
공약이 차별적인가?	긍정	101	39	337	45.48
	부정	158	61	404	54.52
	합계	259	100	741	100
공약의 실현가능성이 높은가?	긍정	106	40.93	383	51.69
	부정	153	59.07	358	48.31
	합계	259	100	741	100
공약의 재정 추계 마련 여부?	긍정	94	36.29	313	42.24
	부정	165	63.71	428	57.76
	합계	259	100	741	100

### 3. 지역대표성

지방선거는 지역민을 대신하여 일상적인 생활정치의 제일선에서 지역의 이익과 요구를 대의과정에 반영하여 정책화하는데 중심적 역할을 담당하는 지역대표자를 뽑는 선거이다. 따라서 지역대표자의 대의행위는 지역민과 지역정부의 긴밀한 연계를 형성하는데 중요하며 풀뿌리 민주주의를 통해 지방자치를 완성하는데 결정적 역할을 한다. 이번 6·13 지방선거에서 영남지역의 유권자들은 지역대표자의 역할, 그리고 정치적 연계를 어떻게 생각하고 있는가? 특히 이 물음은 이번 지방선거가 영남지역의 패권적 정당체계의 약화를 알리는 신호탄이 될 수 있다는 점에서 의미심장하다. 왜냐하면 독점적 정당구도가 지역정치의 모습을 결정하던 시기에서 이제 주민과 대표자의 연계가 강화된 변화하고 있는 지역정치의 모습이 탄생할 수 있기 때문이다. 이를 통해 지역민의 삶과 긴밀히 연계된 일상적 지역정치가 중앙정치의

예속에서 탈피하여 민주주의의 책임성과 한국의 정치발전을 완성시킬 수 있을 것이다.

영남지역 유권자들은 지방의원의 지역대표성을 어떻게 보고 있는가? <표 15>는 이 물음에 대한 결과를 보여주고 있다. 영남 유권자들의 절반 이상은 지역대표자의 지역대표성을 높이 평가하고 있다. 약 59%의 영남 유권자들은 지역구 국회의원보다 (광역 및 기초) 지방의원이 더 자신의 정치적 의견, 이익, 선호를 잘 대표한다고 응답하였다.

<표 15> 지방의원의 지역대표성

지역구 국회의원보다 지역구의 (광역 및 기초) 지방의원이 지역민의 의견, 이익, 선호를 더 잘 대표한다.			
		빈도	%
	공감	152	58.69
	비공감	107	41.31
	합계	259	100

다음으로 영남 유권자들의 지방의원에 대한 지역대표성의 인식이 투표참여 및 정치행태와 어떤 관계가 있는지 살펴보자. 지방의원이 자신의 정치적 의견, 정책선호, 이해관계를 더 잘 대변한다고 생각하는 유권자일수록 정치행위에 적극적일 것이다. <표 16>은 영남 유권자의 지방의원의 지역대표성에 대한 공감과 이번 지방선거의 투표참여의 관계를 보여주고 있다. 지방의원이 국회의원보다 자신의 정치적 의견, 이익, 선호를 더 잘 대표한다고 생각하는 영남 유권자일수록 그렇지 않다고 생각하는 유권자보다 이번 지방선거에 투표참여를 더 자주 하였다. 즉 지방의원이 국회의원보다 지역을 더 잘 대표한다고 공감하는 영남 유권자들이 그 반대로 생각하는 유권자들보다 16% 더 많이 투표를 하였다(58%-42%). 그리고 지방의원이 국회의원보다 지역대표성이 더 높다고 공감하는 유권자들 중에서 투표참여가 기권보다 18% 더 높았다(59%-41%). 이 결과를 통해서 우리는 지역과 가장 가까운 거리에 위치하는 대표자와 정치적 연계를 긴밀하게 형성하는 유권자일수록 투표참여와 같은 정치참여에 더 적극적이라는 것을 알 수 있다.

〈표 16〉 지방의원의 지역대표성과 투표참여

	투표 여부		
	기권	참여	합계
지방의원의 지역대표성 비공감	41	66	107
	38.32%	61.68%	100%
	39.81%	42.31%	41.31%
지방의원의 지역대표성 공감	62	90	152
	40.79%	59.21%	100%
	60.19%	57.69%	58.69%
합계	103	156	259
	39.77%	60.23%	100%
	100%	100%	100%

영남 유권자의 지방의원에 대한 지역대표성 인식과 정치행태의 관계를 살펴보면, <표 17>에 지방의원의 지역대표성과 정당 연계, 공약 인지, 지방선거 인식의 관계에 대한 결과들이 보고되고 있다. 먼저 국회의원보다 지방의원의 지역대표성이 더 높다고 생각하는 영남 유권자들은 그렇지 않다고 생각하는 유권자들보다 정당과의 연계가 8% 더 높았다(36%-28%). 그러나 지방의원의 지역대표성을 인정하는 영남 유권자들 중에서 정당과의 연계가 없는 것으로 드러난 비율이 연계가 있는 비율보다 약 28% 더 많았다(64%-36%). 지방적 수준에서 대의정치의 원활한 작동을 위해 지역대표자와의 긴밀한 대의채널 형성 과정에 정당의 매개적 역할을 영남 유권자들이 인정은 하지만 여전히 지역 패권정당체계가 완전히 사라지지 않은 시점에서 지역민과 원활한 소통의 기제로 정당은 부재하고 있다고 볼 수 있다. 한편 지방의원의 지역대표성과 공약인지의 관계와 관련하여, 지방의원이 국회의원보다 지역대표성이 더 높다고 생각하는 영남 유권자들이 그렇지 않은 유권자들보다 11% 더 후보들의 선거공약을 잘 인지하고 있다(47%-36%). 하지만 역시 지방의원의 지역대표성을 인정하는 영남 유권자들 중에서 후보들의 선거공약 비인지의 비율이 인지보다 약 6% 더 높았다(53%-47%). 마지막으로 영남 유권자의 지방의원 지역대표성 인식과 지방선거 인식의 관계를 보면, 지방의원이 국회의원보다 지역대표성이 더 높다고 생각하는 유권자들과 그렇지 않은 유권자들 모두 절반 이상이 지방선거는 지역발전에

기여한다고 보고 있으며 전자가 후자보다 그 비율이 약 1% 정도 더 많았다(51%-50%). 또 지방의원의 지역대표성을 인정하는 영남 유권자들 중 지방선거에 대한 긍정적 인식의 비율이 그렇지 않은 인식보다 약 2% 더 많았다(51%-49%). 국회의원보다 지역민의 요구와 이익을 정책결정 과정에 더욱 잘 반영할 것이라고 생각하는 지역민들에게 지역의 대표자를 뽑는 지방선거를 긍정적으로 바라보는 것이 전혀 이상하지 않다.

〈표 17〉 지방의원의 지역대표성과 정당 연계, 공약 인지, 지방선거 인식의 관계

		지방의원의 지역대표성		
		비공감	공감	합계
정당 연계				
	없다	77	97	174
		71.96%	63.82%	67.18
	있다	30	55	85
		28.04%	36.18%	32.82%
	합계	107	152	259
		100%	100%	100%
선거공약 인지				
	비인지	68	81	149
		63.55	53.29	57.53
	인지	39	71	110
		36.45	46.71	42.47
	합계	107	152	259
		100%	100%	100%
지방선거 인식				
	부정	53	74	127
		49.53	48.68	49.03
	긍정	54	78	132
		50.47	51.32	50.97
	합계	107	152	259
		100%	100%	100%

## V. 결론

이 연구는 2018년 6·13 동시지방선거에서 영남지역을 대상으로 선거의 배경과 선거결과, 그리고 선거결과가 지역 정치에 내포하고 있는 의미를 탐구하였다. 선거결과와 집합자료와 유권자 수준에서 설문조사 자료를 활용하여 이 물음에 대한 연구를 진행하였다. 전통적으로 지방선거는 중앙정치의 대리전으로 이해되어 왔다. 이번 영남지역의 선거는 어떤 양상으로 진행되었는가? 유권자의 개인적 수준에서 투표행태는 입체적 해석을 가능케 한다. 이번 6·13 지방선거에서 영남 유권자들의 투표참여는 인구통계학적 변수나 사회경제적 지위와는 관련성이 적었다. 정치변수들 중 정치에 대한 관심이나 당파성을 가진 유권자들의 투표참여가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 그리고 정당투표에서 영남 유권자들에게 유의하게 작용한 변수들은 연령, 정당호감도, 지역, 문재인 대통령 평가였다.

6·13 지방선거의 결과 영남지역은 새로운 정치지형을 맞이할 가능성이 높아졌다. 보수적 패권정당체계가 작동한 지역에서 그 쇠퇴의 조짐이 발견되었기 때문이다. 지역의 대표 보수정당을 자처하는 자유한국당은 전통적 지지기반이었던 부산·울산·경남에서 민주당에 완패를 당하며 지방권력을 내주었다. 대구·경북에서도 고전 끝에 수성을 하였다. 그 결과 일각에서는 지역 패권정당체계의 붕괴와 정당체계의 재편성을 주장하며 영남지역, 특히 PK 지역에 새로운 정당지지연합이 출현하는 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 논의는 제대로 된 검증이 필요하다. 유권자의 개인적 수준에서 과거 보수정당과 지지연합을 구축한 유권자 집단의 투표행태가 이번 선거에서 일시적 이탈현상으로 나타났는지 아니면 본질적 이탈현상으로 나타났는지의 여부는 앞으로 더 많은 선거에서 연구되어야 할 사안이다.

자유한국당의 참패로 지역 패권정당체계가 약화되고 있는 현 시점에서 영남지역은 어떻게 보면 지방정치의 본질에 맞는 일상적 생활정치의 구현으로써 대의제 민주주의를 완성할 수 있는 좋은 기회가 왔다고 볼 수 있다. 중앙의 정당경쟁으로 지역 고유의 이슈가 파묻히고 지역민의 선호와 요구가 제대로 반영되지 않는 지방정치가 그 동안 작동되어 왔다. 지역적 패권정당체계가 약화된 공간을 정책경쟁과 지역대표성이 강화된 대의제 민주주의로 채운다면 풀뿌리 민주주의로서 지방자치는

발전하게 될 것이다. 설문조사에 의하면 영남 유권자들의 후보 선택요인에 정책·공약은 의미있는 수준에서 작용을 하였으며 유권자들의 선거공약 인지도 40%대를 넘어서고 있다. 그러나 비영남지역과 비교를 하였을 경우, 지방선거에서 정책의 영향력은 저조한 것이 사실이다. 비영남지역의 경우 후보 선택 시 고려요인으로 정책·공약의 비율이 영남지역보다 6%가 많은 24%에 달하였으며, 후보들의 선거공약 인지도 절반을 넘어선다. 이런 사실은 향후 영남지역의 선거에서 정책경쟁의 선거문화를 정착시키는데 주요 과제로 남는다. 특히 지방선거는 주민들을 대신하여 그들의 이익과 요구를 대의과정에 반영하여 정책을 만들어나가는데 주도적 역할을 담당하는 지역대표자를 뽑는 선거이다. 이러한 지방선거의 모습을 구현하기 위해서는 정책경쟁이 중심이 되는 선거가 이루어져야 한다. 이를 위해 중앙선거관리위원회 및 시도별 선거관리위원회의 역할이 중요하다. 후보와 정당의 정책 및 공약을 널리 알릴 수 있는 홍보의 기회를 더 많이 마련하고 지역 유권자들이 선거정보를 접근하는데 아무런 제약이 없는 환경을 만들어야 할 것이다. 그리고 정책토론으로 선거경쟁을 유도할 수 있는 선거문화 구축을 위해 TV 토론이나 인터넷 매체를 더욱 활용하는 방안을 개발하여야 할 것이다. 다른 지역에 비해 선거에서 정책의 영향력이 저조한 영남지역에 있어 이러한 제안들은 중앙선거관리위원회와 시도별 선거관리위원회가 고민해야 할 사안들이다.



## 참고문헌

- 김진하. 2010. “지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석.” 『한국정당학회보』 9권 2호, 5-32.
- 류재성. 2010. “제5회 영남지역 지방선거 결과 분석: 지역패권정당체계의 지속과 변화.” 『의정논총』 5권 2호, 189-223.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 48권 5호, 97-117.
- 정진민. 2003. “한국 사회의 이념성향과 정당체계의 재편성.” 『한국정당학회보』 2권 1호, 95-118.
- 조기숙. 2011. “정당재편성 이론으로 분석한 2007 대선.” 『한국과 국제정치』 27권 4호, 187-218.
- Burnham, Walter Dean. 1970. *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*. New York: W. W. Norton.
- Clubb, Jerome M., William H. Flanagan, and Nancy H. Zingale. 1980. *Party Realignment: Voters, Parties, and Government in American History*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Key, V. O., Jr. 1955. “A Theory of Critical Elections.” *Journal of Politics* 17, No. 1, 3-18.
- Kleppner, Paul M. 1970. *The Cross of Culture: A Social Analysis of Midwestern Politics, 1800-1900*. New York: Free Press.
- Petrocik, John R. 1981. *Party Coalitions: Realignments and the Decline of the New Deal Party System*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sudquist, James L. 1983. *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

## 〈부록〉

### 〈A-1 변수측정〉

변수	코딩방법
나이	1=19~29, 2=30~39, 3=40~49, 4=50~59, 5=60 이상
학력	1=초등학교 졸업, 2=중학교 졸업, 3=고등학교 졸업, 4=전문대학교 재학/졸업, 5= 4년제 대학교 재학/졸업, 6=대학원 재학/졸업(석사/박사)
가구소득	1=100만원 미만, 2=100~199만원, 3=200~299만원, 4=300~399만원, 5=400~499만원, 6=500~599만원 7=600~699만원, 8=700~799만원, 9=800~89만원, 10=900~999만원, 11=1,000만원 이상
여성	1=여성, 0=남성
TK	1=TK, 0=PK
정치적 관심	1=전혀 없다, 2=별로 없다, 3=조금 있다, 4=매우 많다
정치이념	0(진보) ~ 10(보수)
정당호감도	0(비호감) ~ 10(호감)
자신과 가까운 특정정당	1=있다, 0=없다
중앙정치보다 지역현안이 중요한 선거	1=공감한다, 0=공감하지 않는다
지역구 국회의원보다 지역구 지방의원이 나를 더 잘 대변	1=공감한다, 0=공감하지 않는다
문재인 대통령 직무수행 평가	1=잘하고 있다, 0=못하고 있다
투표참여	1=투표, 0=기권
자유한국당 정당투표	1=비례대표 정당투표로 자유한국당에 투표, 0=그 외 다른 정당에 투표

한국정치학회 KPSA

# 22

**호남지역 선거 분석:  
경쟁적 정당체제의 붕괴와  
지역주의**

지병근 (조선대학교)



## 호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의

지병근 (조선대학교)

### I. 서론

이 연구는 호남지역에서 실시된 제7회 지방선거(2018.6.13.)에서 후보자들 사이의 선거경쟁 및 유권자들의 투표행태에 관한 것이다. 이미 잘 알려져 있듯이 호남에서는 민주화 이후 일당우위체제가 장기간 이어져 왔으며, 이 지역을 대표하는 ‘민주당계 정당’에 대하여 유권자들이 전폭적인 지지를 보내는, 소위 ‘지역주의적 투표성향’이 역대선거에서 지속적으로 나타났다. 그러나 지난 2016년 제20대 총선을 기점으로 이 지역에서는 더불어민주당과 국민의당 사이에 실질적인 경쟁이 이루어짐으로써 이러한 성향이 크게 약화되는 듯했다.<sup>1)</sup>

그러나, 그 후 호남의 정치지형은 박근혜 대통령의 탄핵과 대선, 그리고 문재인 정부가 출범하는 과정에서 또다시 급변하게 되었으며, 이번 6·13 지방선거에서는 이 지역 유권자들이 더불어민주당에 대하여 전폭적인 지지를 보내 주었다. 이와는 대조적으로 지난 총선에서 거의 모든 호남 지역구에서 승리했던 국민의당이 바른정당과 합당하여 만든 바른미래당이나 이에 합류하지 않고 국민의당을 탈당한 호남의원들이 선거 직전 창당한(2018.2.6.) 민주평화당이 이번 선거에서 거둔 성적은 매우 초라했다.

이 연구는 지난 총선에서와는 대조적으로 이번 지방선거에서 주요정당들과 호남 유권자들의 선거행태에서 나타난 특징, 특히 국민의당에 대한 지지도가 폭락하고, 더불어민주당에 대한 압도적인 지지가 각종 여론조사에서 확인된 상황에서 각 정당

1) 정치적 다원성 측면에서 국민의당의 창당은 최소한 호남유권자들에게 선택의 폭을 넓혀줌으로써 자신의 선호에 조응하는 투표를 할 수 있고, 더 나아가 정당들 사이의 실질적인 선거경쟁이 이루어질 수 있게 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

들이 후보공천 및 본선 과정에서 보여준 행태와 유권자들의 투표결정에서 나타난 특징을 규명하고자 하였다. 이 연구의 주요한 문제의식은 다음과 같다. 압승이 예상되는 상황에서 더불어민주당을 비롯한 각 정당의 후보경선은 어떻게 진행되었나? 국민의당의 후신으로서 호남출신 정치인들이 중심이 되어 창당한 ‘호남정당’인 민주평화당은 왜 호남유권자들의 지지를 얻는데 실패하였을까? 지난 총선과 달리 호남의 유권자들은 왜 더불어민주당에 대한 ‘항의투표’를 중단하였으며, ‘호남홀대론’은 왜 작동하지 않았을까? 과연 이 지역의 유권자들은 호남의 모든 지방의회에 더불어민주당 일당 우위의 정당체제를 낳은 이번 지방선거에 대하여 어떻게 평가하고 있을까? 이들은 투표결정과정에서 과연 정책을 고려하였으며, 어떠한 지역현안에 주목하였을까?

호남의 선거에 관한 연구들은 대체로 이 지역에서 나타난 지역주의, 다시 말해 역대 ‘민주당계 정당’을 전폭적으로 지지해온 유권자들의 행태와 이로 인한 일당우위의 정당체제에 관한 것이었다. 호남은 지역주의를 대표하는 지역으로 여겨져 왔으며, 지역주의연구는 호남에 관한 것이라고 해도 과언이 아니다. 따라서, 민주화 이후 이 지역에서 두드러지게 나타난 지역주의의 기원과 그 추이에 관한 연구를 찾는 것은 그다지 어렵지 않다. 최근 호남의 선거에 관한 연구들 역시 크게 다르지 않다. 다만, 최근의 선거, 특히 이 지역을 대표하던 김대중의 정계 은퇴 이후 호남의 지역주의가 과거와 달리 약해졌다는 지적이 제기되면서 최근에는 호남의 지역주의가 얼마나 약화되었는지, 그리고 그 원인이 지역 이외에 이념이나 세대 차원의 사회적 균열이 부상하였기 때문인지를 규명하기 위한 연구들이 이어지고 있다. 특히, 지난 제 20대 총선을 계기로 ‘국민의당’이 그동안 이 지역을 대표해온 ‘더불어민주당’과의 경쟁체제를 형성하게 되면서 호남 고유의 지역주의가 약화되었다는 주장이 널리 제기되었다.<sup>2)</sup>

그러나 아직까지 이번 지방선거에서도 확인할 수 있듯이 지역주의가 지속적으로 호남에서 재연되고 있는 이유와 향후 전망에 대해서는 기존의 연구들이 충분한 설명을 제공해주지는 못하고 있다. 호남 유권자들은 왜 지역 내부의 경쟁적 정당체제

2) 물론 이러한 주장과 달리, 단순히 호남에서 유권자들이 지지정당을 더불어민주당에서 국민의당으로 대체하였을 뿐 지역주의적 투표행태는 유지되고 있다는 주장 또한 지속적으로 제기되고 있다.

를 확립하지 못하고, 한계가 뚜렷한 일당우위의 정당체제를 재생산하는 정치적 선택을 지속해왔을까? 특히, 김대중 정부와 노무현 정부의 등장이후 지역감정이 상당히 완화되었고, 새로운 사회적 균열이 부상하였으며, 김대중의 정계은퇴 이후 지역 정치를 이끌어 갈 수 있는 카리스마를 갖춘 정치적 지도자나 유권자들의 지지를 동원할 수 있는 능력을 갖춘 정당이 부재함에도 불구하고 이들은 왜 특정정당에 대한 지지를 반복할까?

이에 대한 답을 얻기 위해 이 연구는 주요정당들의 홈페이지에 게시된 후보경선결과, 중앙선거관리위원회의 정책공약알리미, 선거통계시스템(역대선거정보), 정치학회가 실시한 선거후 여론조사자료 등을 이용하였다. 이 연구는 이번 선거에서 나타난 호남의 전반적인 선거정치는 물론 그동안 이 지역에서 나타난 지역주의의 특성을 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 이 연구는 일당의 압승과 그에 따른 일당우위정당체제의 형성이 유력한 선거상황에서, 각 정당의 선거전략과 유권자의 투표결정방식에 대한 이해수준을 제고하고, 더 나아가 정책선거와 지역정치를 질을 제고하기 위한 방안을 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 호남의 정치적 상황

### 1. 제7회 전국동시지방선거의 배경

제7회 전국동시지방선거가 실시되던 당시 대통령 탄핵과 대선을 거치면서 집권 여당인 더불어민주당의 지지도가 현격히 상승한 반면, 자유한국당을 비롯한 야당은 열세를 면치 못하고 있었다. 지난 총선을 통해 ‘제3정당’으로 부상한 안철수의 국민의당 또한 ‘개혁적 보수’를 표방하던 유승민의 바른정당과 통합하여 바른미래당을 창당하며 외연의 확대를 꾀하였지만, 오히려 이 과정에서 이념적 정체성 논란과 상당수의 소속국회의원들이 탈당하는 등 내분이 발생하면서 지지율이 담보 상태에 머물렀다. 국민의당에서 탈당한 호남국회의원들이 중심이 되어 창당한 민주평화당 역시 유권자들에게 정치적 대안으로 여겨질 만큼 주목할 만한 행보를 취하지 못하면

서 지지율 또한 지극히 저조하였다. 이에 따라 이번 지방선거에서 호남을 비롯한 전국에서 더불어민주당이 압승할 것이라는 전망이 일찍부터 대두되었다.

그 외에도, 이번 지방선거는 비록 국회가 지방분권을 포함한 정부의 개헌안을 부결시켰지만, 다른 어느 때보다 지방자치 실현에 대한 사회적 공감대가 폭넓게 형성된 가운데 실시되었다고 할 수 있다. 그러나 선거직전 두차례에 걸쳐 이루어진 남북 정상회담(2018.4.27., 2018.5.26.)과 북미협상에서 4가지 합의사항이 포함된 공동합의문이 발표되는 등 남북한 관계가 급속히 화해무드로 전환하면서 국가적 이슈에 묻혀 지방선거에 어울리는 지방이슈에 관한 논쟁이 제대로 조명 받지 못하는 소위, ‘지방 없는 지방선거’가 되었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 아울러 (권역별) 연동형 비례대표제 도입을 포함한 선거제도개혁과 관련한 많은 논란에도 불구하고, 이번 지방선거에서는 별다른 진척이 이루어지지 않았다. 다만, 일부 시민단체들을 중심으로 3·4인 선거구를 축소하려는 정치적 시도를 사전에 차단하려는 자발적인 운동이 등장하여 주목을 받기도 하였다.<sup>4)</sup>

## 2. 호남 유권자들의 정당 선호 변화

2016년 총선시기 호남에서 국민의당에 대한 선호가 다른 어느 지역보다 높았지만, 제19대 대선을 거치면서 더불어민주당에 대한 선호로 급격히 선회하였다. 제19대 대선에서 문재인 대통령의 유효득표율은 전국에서 41.1%였지만, 광주에서는 61.1%, 전남에서는 59.9%, 전북에서는 64.8%였다. 지방선거 3개월 전 실시된 갤럽조사(한국 갤럽, 3/13~15, 표본오차 95% 신뢰수준에  $\pm 3.1\%$ 포인트)에서도 문재인 정부와 더불어민주당에 대한 호남의 지지율은 다른 어느 지역보다 월등하게 높았다(이승준 2018). 당시의 조사에서 응답자들 가운데 문재인정부의 국정운영을 긍정적으로 평가한 이들은 전체 응답자들 가운데 74%였던 반면, 호남에서는 무려 94%에 달하였다. 더불어민주당을 선호한다고 응답한 이들 또한 전체 응답자들 가운데 50%였던

3) 평화와 번영을 위한 양국간 새로운 관계, 영구적이고 안정적인 평화체제, 한반도의 완전한 비핵화 등을 위한 노력과 전쟁포로 및 실종자 유해 수습과 즉각적인 송환 등을 포함하고 있다(김민수 2018).

4) 대표적으로, 광주광역시의 ‘100인 위원회’는 게리멘더링을 방지하고 비례성을 높일 수 있는 선거구를 획정하는 체험과 함께 이를 실현하기 위해 시의회에 건의하는 등 3·4인 선거구를 확대하기 위한 활동을 전개하여 호평을 받았다.



반면, 호남에서는 68%에 달하였다. 이와는 대조적으로 바른미래당을 선호한다고 응답한 이들은 전체 응답자들 가운데 7%에 불과하였으며, 호남에서는 이보다 낮은 4%였다(전국: 자유한국당 12%, 정의당 5%; 호남: 자유한국당 2%, 정의당 6%). 신당인 민주평화당을 선호한다고 응답한 이들 또한 전체 응답자들 가운데 1%에 불과하였으며, 호남에서는 이보다 약간 높은 3%였다.

이는 민주화 이후 호남의 ‘지역주의적 투표결정,’ 다시 말해 지역을 대표하는 특정정당에 대하여 전폭적인 지지를 해온 이 지역 유권자들의 성향이 이번 선거에서도 재연될 것이라는 예측의 근거로 충분하였다. 지난 총선에서는 국민의당과 더불어민주당에 대한 지지로 분산되었던 유권자들의 지지가 이번 지방선거에서는 다시 더불어민주당 일당에 대한 지지로 집중될 가능성이 높아진 것이다. 과거와 달리 시민단체들의 ‘시민후보추대’ 움직임 또한 거의 없었다. 이는 무엇보다 문재인정부에 대한 호남 유권자들의 전폭적인 지지로 인해 시민운동을 주도하던 이들 또한 독자적인 시민후보추대를 포기한 것으로 보인다.<sup>5)</sup>

하지만, 이와 같은 호남 유권자들의 더불어민주당에 대한 절대적인 지지에도 불구하고 이번 지방선거에서 바른미래당과 민주평화당을 포함한 3개 정당의 후보들이 다자경쟁구도 형성 가능성이 전혀 없었던 것은 아니었다. 여전히 지난 제20대 총선에서 선출된 현역 지역구국회의원들의 압도적 다수가 민주평화당과 바른미래당에게 집중되어 있었고, 이들은 높은 지명도와 지역조직을 활용하여 더불어민주당에 맞서 선거전을 치를 수 있는 잠재력을 갖추고 있었다. 특히 민주평화당의 경우, 당초 23명의 국민의당 소속 호남 의원들 가운데 바른미래당에 합류한 5인(권은희, 김관영, 김동철, 박주선, 주승용)을 제외한 14인(광주·전남: 김경진, 박지원, 윤영일, 이용주, 장병완, 정인화, 천정배, 최경환, 황주홍; 전북: 김광수, 김종희, 유성엽, 정동영, 조배숙)의 소속국회의원이 있었다.<sup>6)</sup> 따라서, 비록 여론조사에서는 야당이 형편 없이 낮은 지지율에 머물렀지만, 이들을 지지하는 이들이 여론조사에 소극적으로

5) 대표적으로 최영태는 시민단체협의회 대표로 활동하며 시민후보추대운동을 벌이기도 하였으나, 이번 지방선거에서는 광주시교육감선거에 출마하였다.

6) 바른미래당에 합류한 박준영(영암)과 민주평화당에 있던 송기석(광주서갑) 등 2인은 의원직을 상실하였다. 20대 총선에서 당선된 호남의 지역구 의원 28인 가운데 23명이 국민의당 소속이었으며, 여기에는 새누리당의 정운천과 이정현 등 2인과 더불어민주당 이개호, 이춘석, 안호영 등 3인이 포함된다. 이후 정운천은 바른미래당에 합류하였고 이정현은 새누리당 탈당 이후 무소속으로 남아 있다.

응답하거나 거부하였을 가능성을 고려한다면 의외로 바른미래당과 민주평화당이 호남지역에서 선전할 수도 있다는 전망을 제기되기도 하였다.

### III. 후보 공천과 선거경쟁

#### 1. 후보공천

이미 잘 알려져 있듯이 호남의 경우 역대선거 때마다 ‘민주당계’ 정당의 일당지배 체제가 지속되는 가운데 본선보다 후보경선이 더 많은 주목을 받았다. 그 이유는 ‘민주당계’ 정당으로부터 공천을 받을 경우 본선에서의 경쟁과는 무관하게 당선 가능성이 유력하였기 때문이다. 이번 지방선거에서도 압승이 예상되던 더불어민주당의 후보 경선은 사실상의 본선이라고 여겨졌기에 지역사회와 언론의 조명을 받으며 매우 치열하게 전개되었다. 이와는 대조적으로 자유한국당을 포함한 야당들은 공천지원자를 모집하는 데에도 상당한 어려움을 겪어야 했다.

각 정당들은 4월 중순경부터 후보경선을 본격적으로 진행하였다. 관심을 모았던 더불어민주당의 광주광역시자치단체장 후보경선은 당원과 일반시민이 각각 50%의 비율로 참여하는 선거인단을 구성하고 결선투표방식으로 진행되었다. 경선결과 이용섭이 예상외로 1차경선에서 강기정의 추적을 따돌리고 과반 득표에 성공하여 광주광역시 시장후보로 공천을 받았다.<sup>7)</sup> 전북의 경선에서도 현역 도지사인 송하진이 1차경선에서 과반 득표로 김춘진을 누르고 도지사 후보공천을 받을 수 있었다. 전남의 경우에만 1차 경선에서 과반 득표를 얻는데 실패한 김영진이 2차 경선에서 승리하였다(박기호·나혜윤 2018).

7) 더불어민주당의 광주광역시 시장 후보경선에는 이용섭 문제인 정부 초대 대통령직속 일자리위원회 부위원장을 비롯하여, 강기정 전 국회의원, 양향자 최고위원 등이 참여하였다. 당초 이병훈 전 문제인 대통령광주선대본부장, 민형배 광산구청장과 최영호 남구청장 등도 출마를 선언하였지만, 이병훈은 출마를 포기하고 이용섭의 공동선대위원장을 맡았으며, 민형배와 최영호는 강기정과 후보단일화 경쟁에서 패배하여 출마를 포기하였다. 윤장현 시장 또한 3월 말경 출마를 선언하였다가 일주일 만에 돌연 불출마를 선언하였다(2018.4.4.).

〈표 1-1〉 호남의 광역자치단체장후보 경선결과 및 공천자(제7회 동시지방선거)

지역	더불어민주당		민주평화당		자유한국당		바른미래당	정의당	민중당
	선출	탈락	선출	탈락	선출	탈락	선출	선출	선출
광주	이용섭 52.9%	강기정 32.2%, 양향자 14.9%	김종배 (자진사퇴)	-	-	-	전덕영	나경채	윤민호
전북	송하진 56.9%	김춘진 43.1%	임정엽	-	신재봉	-	-	권태홍	이광석
전남	김영록 40.9%	장만채 32.5%, (신정훈 26.6%)	민영삼	-	-	-	박매호	노형태	이성수
	61.9%	38.1%	-	-	-	-	-	-	-

자료출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

각 정당의 시도지사 후보로, 광주광역시의 경우 더불어민주당이 이용섭, 민중당은 윤민호 시당위원장, 정의당은 나경채 전 공동대표를 각각 공천하였다. 바른미래당은 후보를 찾지 못해 난항을 겪다가 지방선거가 임박한 5월 20일에야 전남대 전덕영 교수를 후보로 공천하였다. 민주평화당의 경우에는 장기간 정치활동을 하지 않았던 광주시민군 대표를 맡았던 김종배를 후보로 공천하였지만, 그가 후보등록 직전인 5월 23일 후보직을 사퇴함에 따라 결국 무공천을 결정하였다.

전남의 경우 더불어민주당은 김영록 문재인정부 초대농식품부장관, 민중당은 이성수 전남도당위원장, 정의당은 노형태 전남도당부위원장을 각각 도지사후보로 각각 공천하였다. 민주평화당은 민영삼 정치평론가를 바른미래당은 박매호 자연과미래 창업대표이사를 도지사후보로 공천하였다. 전북의 경우 더불어민주당은 현역 도지사인 송하진, 민중당은 이광석 전 전국농민회총연맹의장, 정의당은 권태홍 전 정의당 사무총장을 도지사후보로 공천하였다. 민주평화당은 임정엽 전완주군수, 자유한국당은 신재봉 전 전북시민참여포럼 이사장을 도지사후보로 공천하였다. 하지만 바른미래당은 아예 전북도지사후보를 공천하지 못하였다.

아래의 표 1-2에 잘 나타나 있듯이 광역 및 기초(비례)의회선거에서도 더불어민주당은 거의 모든 호남의 지역구에 후보를 공천한 반면 다른 정당은 후보자를 찾는 데

어려움을 겪었다. 호남에서 더불어민주당은 107개 광역의회선거구에 모두 후보를 공천하였으며, 442명을 선출하는 기초의회선거에는 425명을 공천하였다. 이와는 대조적으로 자유한국당은 호남에서 단 한명도 광역의회 선거에 후보를 공천하지 않았으며, 기초의회선거에는 단 한명만을 공천하였다. 민주평화당은 광역의회와 기초의회선거에 각각 68명과 173명, 바른미래당은 각각 10명과 34명을 공천하였다. 전국경쟁률은 광역의회선거와 기초의회선거가 각각 2.56대 1, 2.09대 1이었지만, 호남의 경우에는 각각 2.23대 1, 2.12대 1로 나타났다.<sup>8)</sup>

〈표 1-2〉광역 및 기초의회선거 후보공천자 수(지역구)

광역 의회	선거구 수	당선인 수	계	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	노동당	무소속
합계	737	737	1,886	704	611	208	74	17	54	6	204
광주	20	20	46	20	0	7	11	0	6	0	2
전북	35	35	78	35	0	3	22	1	3	1	13
전남	52	52	115	52	0	0	35	2	3	0	23
호남	107	107	239	107	0	10	68	3	12	1	38
기초 의회	선거구 수	당선인 수	계	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	녹색당	무소속
합계	1,035	2,541	5,318	1,705	1,492	569	209	133	146	12	996
광주	20	59	118	54	1	10	21	8	17	0	7
전북	69	172	366	167	0	15	62	9	5	1	107
전남	79	211	454	204	0	9	90	9	14	0	128
호남	168	442	938	425	1	34	173	26	36	1	242

자료출처: 역대선거정보

이처럼 후보공천자 수가 정당별로 현격히 다른 것은 이번 지방선거를 앞두고 더불어민주당에게 편중된 지역정치엘리트들의 이동이 이루어졌음을 의미한다. 그리고 이러한 현상은 예비후보자등록자들의 정당별 비율에서도 잘 드러난다. 아래의

8) 호남에서 광역의회선거의 경쟁률이 전국의 경쟁률보다 약간 낮고, 기초의회선거의 경우에는 그 반대인 이유는 분명하지 않으나, 후자의 경우 더불어민주당 공천이 선거결과에 미치는 영향이 상대적으로 크지 않기 때문인 것으로 보인다. 이번 지방선거에서의 후보경쟁률에 대해서는 김영대(2018.06.02.) 참조.

표 1-3에 잘 나타나듯이 더불어민주당은 호남지역에서 거의 모든 유형의 지방선거 후보공천과정에서 높은 수준의 경쟁률을 보였다(부록 2 참조).<sup>9)</sup> 민주평화당은 더불어민주당 다음으로 예비후보 등록자 수가 많았으나 그 규모는 더불어민주당의 1/3 정도에 불과하였다.

〈표 1-3〉 제7회 지방선거 정당별 예비후보자 수(2018.5.6.현재, 기타정당 및 무소속 생략)

지역	선거구수	계	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당
<i>광역의회</i>								
전국	737	2097	966	647	155	71	16	51
광주광역시	20	60	36	0	4	12	0	6
	100.0%	300.0%	180.0%	0.0%	20.0%	60.0%	0.0%	30.0%
전라북도	35	78	38	0	4	20	1	3
	100.0%	222.9%	108.6%	0.0%	11.4%	57.1%	2.9%	8.6%
전라남도	52	149	94	0	0	35	2	3
	100.0%	286.5%	180.8%	0.0%	0.0%	67.3%	3.8%	5.8%
<i>기초의회</i>								
전국	1035	5810	2133	1698	580	199	133	122
광주광역시	20	123	59	1	8	24	8	17
	100.0%	615.0%	295.0%	5.0%	40.0%	120.0%	40.0%	85.0%
전라북도	69	397	202	1	14	61	9	4
	100.0%	575.4%	292.8%	1.4%	20.3%	88.4%	13.0%	5.8%
전라남도	79	495	255	0	7	91	10	14
	100.0%	626.6%	322.8%	0.0%	8.9%	115.2%	12.7%	17.7%

자료출처: 역대선거정보

각 정당들의 후보경선과정, 특히 더불어민주당의 경우 예비후보자들 사이에 다양한 불공정 경선시비가 일어나 법적분쟁으로 이어지는 등 상당한 잡음이 일었다. 광주광역시의 경우 유력후보였던 이용섭이 당원들에게 보낸 문자발송에 불법적으로 유출된 당원명부가 사용되었다는 소위 ‘당원명부불법유출사건’과 함께 그가 과거 5

9) 2018년 2월 13일(화)부터 예비후보등록을 받았으며, 이틀(2018.5.24~ 5.25) 사이에 후보등록을 받았다(중앙선거관리위원회 홈페이지). 예비후보 등록자 수는 시기에 따라 추가등록과 사퇴로 증감이 있을 수 있으나, 이 표를 작성한 시기 이후에 큰 변화는 없었던 것으로 보인다.

공화국시절 청와대비서실 파견근무하였다는 사실을 이유로 ‘전두환 부역’ 논란이 불거져 나왔다.<sup>10)</sup> 전남에서는 장만채가 유력후보였던 김영록이 ARS를 이용하여 불법적으로 자신의 음성파일을 전송하였다며 공직선거법 57조3항 위반혐의로 검찰에 고발했다(배상현 2018.04.16.). 전북에서도 김춘진 측이 압도적인 지지율을 보이고 있던 송하진이 예비후보 등록을 하지 않은 상태에서 유사선거사무실을 운영했다며 고발했다(윤난슬 2018.04.13.).

이러한 현상은 기초단체장선거 후보공천과정에서도 마찬가지였다. 광주광역시만 하더라도 동구청장 후보지원자인 양혜령은 탈당경력에 대한 감점 규모가 광주시장 후보였던 이용섭에 비해서 컸으며, 서구의 현역구청장인 임우진은 시당공천위원회에서 경선참여를 허용하였음에도 중앙공천관리위원회가 이를 번복하였고, 청와대 비서관 출신인 김병내가 공천신청을 한 남구에 대해서는 전략공천을 추진하고, 검찰로부터 선거법 위반혐의로 기소를 당한 김삼호를 공천한 점 등이 구설수에 올랐다.<sup>11)</sup> 이는 무엇보다 경선규정이 당선가능성을 고려한 전략적 판단으로 일관성 있게 적용되지 않았기 때문이었다.

제7회 동시지방선거와 동시에 치러진 전국 12곳의 국회의원재보궐선거 가운데 호남에서는 서구갑과 영암·무안·신안 등 2곳이 포함되었으며, 이들 지역의 더불어 민주당 후보공천과정에서도 상당한 ‘잡음’이 불거져 나왔다. 서구갑재보궐선거의 경우 당초 박혜자 전직 국회의원에 대한 전략공천이 추진되었지만 지역시민단체들 까지 나서서 반발하자 중앙당이 입장을 바꾸어 경선이 실시되었고 결국 전대협 의장출신인 송갑석이 후보로 선출되었다. 영암·무안·신안의 경우에도 백재욱 전청와대행정관이 탈락하고 서삼석이 후보로 선출되었다(박중재·박진규 2018). 그런데 주목할 만한 것은 양 지역의 후보경선방식이 매우 상이하였다는 것이다. 서구갑의 경

10) 광주시장후보 경선이 사실상 이용섭과 강기정 양자의 대결로 모아지고 있던 상황에서 강기정측은 전두환정권 시절 이용섭의 사정수석실 근무경력(재무부 파견 행정관 1985.12.-1987.6.)에 대해 소위 ‘전두환 부역 논란’을 제기하였다. 4월 8일 이용섭 측은 이를 “가짜뉴스”라며 정면으로 부정하였지만, 다음날 강기정 측은 “나치협력전력”에 대한 독일의 대처사례를 들며 진상규명을 촉구하였다(오광록, 광주일보 2018.4.10. A3).

11) 더불어민주당 전북도당의 기초단체장 후보공천의 경우에도 박승희 공천심사위원장이 과반수 위원들의 반대에도 불구하고 측근비리로 논란이 된 황숙주 순창군수를 포함한 57명의 지원자 가운데 단 한명도 탈락시키지 않고 경선을 치르게 하여 논란이 일었다.

우에는 지역위원장을 오랫동안 역임해온 박혜자에게 유리한 ‘권리당원투표’를, 영암무안신안의 경우에는 지역기반이 취약한 백재욱에게 유리한 ‘일반여론조사’를 통해 후보자를 선출하였다.

## 2. 정책경쟁

이번 지방선거를 앞두고 각 정당은 10대 주요 공약을 선관위에 제시하였다(부록 3 참조). 이들이 제시한 공약에는 거의 공통적으로 “균형발전”(더불어민주당), “지방분권”(바른미래당), “지역균형발전”(민주평화당), “자치분권”(정의당), “지방재정확충”(민중당) 등 지방분권이나 지역발전과 관련한 공약들도 포함되어 있다. 특히 민주평화당은 10대 공약에 “지역균형발전”을 비롯하여 “더 많은 지역예산”, “지역민 우선 일자리”, “명문 지방교육부활”, “쌀 소비 확대” 등 호남유권자들에게 초점을 둔 것으로 보이는 공약을 5개항이나 포함하였다.<sup>12)</sup>

호남에서 각 정당의 광역자치단체장 후보들이 중앙선거관리위원회에 제출한 5대 공약에는 문화·관광, 교통, 복지, 환경, 노동, 차별해소 등 다양한 지역현안에 관한 것이 포함되어 있지만, 지역경제를 발전시키겠다는 것이 다수였다(부록 4, 부록 5 참조). 아래의 표 2에서 잘 드러나듯이 광주광역시의 이용섭, 전남의 김영록, 전북의 송하진 등 당선이 유력했던 더불어민주당 광역자치단체장 후보들의 공약만 보더라도 일자리 창출을 포함하여 지역개발과 지역기반산업지원확대(이용섭 1항 및 4항; 김영록 1~3항 및 5항; 송하진 1항 및 3항) 등에 초점을 두고 있다.

12) 지난 2014년 세월호 사건의 여파로 인해 국민생활안전 공약이 상위순위로 각 정당들의 공약에 포함 된 것과 달리, 이번 선거에서는 미세먼지 문제와 지역균형발전이 포함되었다.

〈표 2〉 호남지역 더불어민주당 광역자치단체장 후보들의 5대 공약

	광주광역시 이용섭	전남 김영록	전북 송하진
1	일자리가 넘쳐나는 광주만들기	해경 제2정비창 유치 및 수리조선 특화산단 조성	아시아스마트 농생명밸리 조성
2	문화수도 '광주컬처 유토피아' 만들기	나주혁신산단 내 전남테크노파크 2단지(에너지신산업) 조성	전북산하 1000리길 조성
3	맞춤형 출산보육 지원 시책 추진	『농수축산생명산업벨트』구축	4차산업혁명대응 빅3 대표사업 육성
4	장애 비장애 차별 없는 장애인 정책	『교육·보건시설내초미세먼지계측및예방』시스템구축	친환경 전기차보급 및 경유차 저공해화로 미세먼지저감
5	지역산업 경쟁력 강화 및 특화 미래 신산업 육성	6천만 관광객 유치를 위한 전남관광공사 설립	우리아이 정밀검진 건강관리 책임제

자료출처: 중앙선거관리위원회 시도지사 당선인 공약(<http://policy.nec.go.kr/>)

### 3. 선거결과

#### 1) 투표율, 의석수 분포

제7회 지방선거에서 호남의 투표율은 전국평균인 60.7%에 비해 전반적으로 높은 것으로 나타났다. 전남은 이번선거에서 69.3%로 전국 광역 시도 가운데 가장 높은 투표율을 보였으며, 전북은 65.3%로 광역자치단체장 선거가 치열하게 벌어졌던 경남의 65.8%와 제주의 65.9%에 이어 네번째로 높았다. 다만, 광주의 투표율은 59.2%로 전국광역 시도 가운데 11위에 머물렀다. 사전투표의 경우에는 전남(31.7%), 전북(27.8%)은 각각 1위, 2위, 광주광역시(23.7%)가 6위에 달하였다.<sup>13)</sup>

광역자치단체장 선거결과 더불어민주당은 광주광역시, 전남, 전북을 포함한 14곳(82.4%)에서 소위 '역대급' 승리를 하였으며, 자유한국당은 대구와 경북에서만 시도 지사를 배출할 수 있었다.<sup>14)</sup> 특히, 호남의 경우 더불어민주당 광역단체장 후보들은

13) 이번 지방선거에서 호남의 투표율 순위는 지난 6회 지방선거결과, 즉 전남(65.6%, 1위), 전북(59.9%, 5위), 광주(57.1%, 10위)와 유사하였으며, 사전투표율은 이번 지방선거와 동일하였다: 전남(18.0%), 광주(13.3%), 전북(16.1%).

14) 교육감 선거의 경우 광주는 장휘국(38.0%)이 이정선(35.8%), 최영태(26.2%)에게, 전남은 장석웅(38.4%)이 고석규(34.2%), 오인성(27.4%)에게, 전북에서는 김승환(40.1%)이 서거석(29.0%), 이미영(16.9%), 황호진(7.1%), 이재경(7.0%)에게 승리하였다.



압도적인 득표율로 당선에 성공하였다: 광주에서는 이용섭이 무려 84.1%, 전남에서는 김영록이 77.1%, 전북에서는 송하진이 70.6%의 득표율로 각각 당선되었다. 기초단체장선거에서도 더불어민주당은 전국에서 151명(66.8%), 호남에서 29명(70.7%)을 당선시켰다.<sup>15)</sup>

아래의 표 3이 보여주듯이 광역의회선거에서도 더불어민주당은 광주에서 전석(20석)을 차지하였을 뿐만 아니라 전남과 전북에서는 각각 50석(96.2%, 총 52석)과 34석(97.1%, 총 35석), 광역비례대표선거에서도 호남의 총13석 가운데 8석(61.5%)을 차지하였다. 기초의회선거에서도 더불어민주당은 광주에서 46석(80.0%, 총 59석), 전남에서 150석(71.1%, 총 211석), 전북에서 126석(73.3%, 총172석), 기초비례대표선거에서도 호남의 총66석 가운데 58석(87.9%)을 얻었다.

반면, 민주평화당은 호남에 당력을 집중하였으나 광역자치단체장선거는 물론 국회의원 재보궐선거에서 단 한 석도 얻지 못하며 완패하였다. 민주평화당은 호남의 기초단체장선거에서도 별다른 성과를 거두지 못하였다. 광주광역시에서 김성환이 민주평화당 후보로 출마하였지만 현역동구청장이었음에도 불구하고 고배를 마시는 등 단 한곳에서도 당선자를 배출하지 못하였다. 그나마, 전남에서는 22개 기초단체장 선거 가운데 해남, 함평, 고흥 등 3곳(무소속 5개 지역: 장성, 광양, 여수, 장흥, 신안), 전북에서는 14개 기초단체장선거 가운데 익산과 고창 등 2곳(무소속 2곳: 무주, 임실)에서만 당선자를 배출하였다. 광역의회선거에서도 민주평화당은 전남에서 1석, 전남과 전북의 광역비례대표선거에서 각각 1석을 차지하는데 그쳤으며, 기초의회선거에서 호남의 46석(10.4%, 총 442석), 기초비례대표선거에서는 3석(4.5%, 66석)만을 차지할 수 있었다.

15) 호남에서 기초단체장으로 선출된 이들의 평균득표율은 광주, 전남, 전북이 각각 68.5%, 52.5%, 55.7%였다.

〈표 3〉 제7회 동시지방선거 정당별 의석수(비율, %), 호남

의석 유형		더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	무소속	총계
광역의회	광주	20	0	0	0	0	0	0	20
의석비		100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	전남	50	0	0	1	1	0	0	52
		96.2	0.0	0.0	1.9	1.9	0.0	0.0	100.0
	전북	34	0	0	0	0	0	1	35
		97.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	100.0
광역의회(비례)	광주	2	0	0	0	1	0	-	3
의석비		66.7	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	-	100.0
	전남	4	0	0	1	1	0	-	6
		66.6	0.0	0.0	16.7	16.7	0.0	-	100.0
	전북	2	0	0	1	1	0	-	4
		50.0	0.0	0.0	25.0	25.0	0.0	-	100.0
기초의회	광주	46	0	0	9	1	3	0	59
의석비		80.0	0.0	0.0	15.3	1.7	5.1	0.0	100.0
	전남	150	0	0	23	2	4	32	211
		71.1	0.0	0.0	10.9	0.9	1.9	15.2	100.0
	전북	126	0	2	14	2	0	28	172
		73.3	0.0	0.6	8.1	0.6	0.0	16.3	100.0
기초의회(비례)	광주	9	0	0	0	0	0	-	9
의석비		100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	100.0
	전남	28	0	0	3	1	0	-	32
		87.5	0.0	0.0	9.4	3.1	0.0	-	100.0
	전북	21	0	0	0	4	0	-	25
		84.0	0.0	0.0	0.0	16.0	0.0	-	100.0

자료출처: 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템<sup>16)</sup>

자유한국당과 바른미래당이 이번 지방선거에서 거둔 성과는 지극히 저조하였다. 자유한국당은 호남의 광역 및 기초의회 및 비례대표의석 가운데 단 한석도 차지하지 못

16) 전국 지역구 기초의회선거구는 1,035개이며 정원은 2,541(평균선거구규모는 2.46)이며, 비례대표 기초의회 선거구는 226개이며 정원은 386명이다. 이번 선거에서 광역비례의석비는 전반적으로 하락한 반면 기초비례의석비는 전반적으로 상승하였다(부록 1 참조). 광역비례의석비가 증가한 곳은 강원도와 경남 등 두 곳뿐이었던 반면, 기초비례의석비가 감소한 곳은 충북 한 곳뿐이었다.

하였으며, 바른미래당은 호남의 기초의회 2석을 차지하는데 그쳤다. 오히려 진보정당인 정의당이 광역의회 1석, 광역비례 3석, 기초의회 5석, 기초비례 5석을 차지하는 등 어느 정도 성과를 거두게 되었다. 비록 기대에는 미치지 못하였지만, 통합진보당의 후신인 민중당 또한 광주와 전남의 기초의회에서 각각 3석과 4석을 차지하였다.

이번 지방선거 결과는 호남에서 지역주의적 투표성향이 과거와 크게 달라지지 않았음을 보여주는 것이었다. 지난 2014년 제6회 지방선거에서는 이 지역에서 새정치민주연합이 광주광역시장선거와 전남·전북 도지사선거에서 모두 승리하였다. 기초단체장선거의 경우 새정치민주연합은 광주에서 5명(100%), 전남에서 14명(63.6%, 나머지 8명은 무소속), 전북에서는 7명(50.0%, 나머지 7명은 무소속)을 당선시킬 수 있었다. 새정치연합을 제외한 다른 정당은 단 한명의 기초단체장도 당선시키지 못하였다. 이는 광역의회선거의 경우에도 마찬가지였다. 새정치민주연합은 광주에서 19명(100%), 전남에서 48명(92.3%, 나머지 4명은 무소속), 전북에서 32명(94.1%, 나머지 2명은 무소속)의 광역의원을 당선시켰다. 광역비례대표선거에서도 새정치민주연합은 광주에서 2명(66.6%, 나머지 1명은 통진당), 전남에서 4명(66.6%, 나머지 2명은 새누리당과 통진당 소속 각 1명), 전북에서 2명(50%, 나머지 2명은 새누리당과 통진당 소속 각 1명)을 당선시켰다. 기초의회 선거의 경우 새정치민주연합은 광주에서 47명(총79.7%, 나머지는 새누리당 1명, 통진당 9명, 무소속 2명), 전남에서는 155명(73.5%, 나머지는 통진당 4명, 정의당 1명, 무소속 51명), 전북에서는 119명(68.8%, 나머지는 정의당 2명, 무소속 52명)의 당선자를 배출하였다. 기초비례대표 선거는 광주 9명(100%), 전남 28명(87.5%, 나머지 3명은 통진당, 1명은 정의당 소속), 전북에서 20명(83.3%, 나머지 4명은 새누리당 소속)을 당선시켰다.

#### IV. 호남 유권자들이 바라본 제7회 지방선거

##### 1. 호남에서 선거의 공정성과 정책경쟁에 대한 평가

호남에서 더불어민주당이 압승한 이번 지방선거에 대하여 호남 유권자들은 어떻게 평가할까? 과연 다른 지역에 비해서 공정한 선거가 이루어졌다고 평가할까? 아

래의 표 4-1은 선거전반에 대한 평가와 함께, 선거관리위원회, 언론보도, 시민단체 등 공정선거와 정책선거를 위해 중요한 역할을 했던 기관들의 활동에 대한 평가를 보여준다. 이 표에 잘 나타나듯이 호남 유권자들은 이번 선거와, 선관위의 “선거법 위반 행위 감시 및 단속활동”, “언론의 여론조사 결과보도”가 공정하였다고 평가하고, 시민사회단체의 “공약 및 정책 비교”에 대한 만족도 역시 다른 지역 유권자들에 비해 긍정적인 것으로 나타났다.

〈표 4-1〉 선거의 공정성, 선관위 활동와 언론보도, 시민사회단체의 공약/정책비교 만족도

		저	중저	중고	고	
선거	비호남	4.9	15.9	56.8	22.4	100
	호남	1.0	11.5	<b>76.0</b>	<b>11.5</b>	100
선관위 (감시·단속)	비호남	0.6	27.2	69.8	2.5	100
	호남	0.0	4.8	<b>82.7</b>	<b>12.5</b>	100
언론보도 (여론조사)	비호남	0.8	31.8	64.4	3.0	100
	호남	0.0	3.9	<b>91.4</b>	<b>4.8</b>	100
시민단체 (공약·정책비교)	비호남	0.3	21.4	74.8	3.4	100
	호남	0.0	1.2	<b>93.1</b>	<b>5.8</b>	100

자료출처: 한국정치학회 2018 지방선거후 여론조사

그뿐만이 아니라 호남의 유권자들은 공약에 대한 인지수준이 높고, 공약의 구체성, 차별성, 실현가능성에 대해서도 다른 지역 유권자들에 비해서 훨씬 긍정적인 태도를 보였다. 아래의 표 4-2에 잘 나타나듯이 호남 응답자들 가운데 후보자들이 제시한 공약을 인지하고 있다고 응답한 이들의 비율(84.7%)이 다른 지역(44.8%)에 비해서 훨씬 높았다. 호남 응답자들 가운데 공약이 구체적이었고, 차별적이었으며, 실현가능하다고 응답한 이들 또한 각각 87.5%, 83.6%, 85.6%에 달하였으며, 이는 비호남지역의 경우 각각 45.7%, 39.2%, 44.6%에 그친 것과 비교하여 현격히 높은 것이다. 이 표에는 생략하였지만, 호남 응답자들이 공약의 구체성, 차별성, 실현가능성에 긍정적인 태도를 보인 반면, 자유한국당의 주요 지지기반인 영남응답자들은 매우 부정적인 태도를 보였다. 이는 공약에 대한 평가가 정당선호 및 선거결과와 밀접하게 연관되어있음을 의미하는 것이다.

〈표 4-2〉 공약에 대한 인지, 공약의 구체성, 차별성, 그리고 실현가능성

공약		전혀 모름	잘 모름	어느 정도 알고 있음(a)	매우 잘 알고 있음(b)	a+b	총합
인지	비호남	4.0	51.1	43.6	1.2	44.8	100
	호남	0.0	15.4	80.8	3.9	84.7	100
		전혀 그렇지 않음	그렇지 않음	약간 그러함	매우 그러함		
구체성	비호남	2.5	51.9	44.0	1.7	45.7	100
	호남	0.0	12.5	77.9	9.6	87.5	100
		매우 유사	어느 정도 유사	어느 정도 차별적	매우 차별적		
차별성	비호남	2.8	58.0	37.4	1.8	39.2	100
	호남	0.0	16.4	76.9	6.7	83.6	100
		전혀 아님	대체로 그렇지 않음	대체로 가능	매우 그러함		
실현가능성	비호남	3.7	51.7	43.3	1.3	44.6	100
	호남	0.0	14.4	77.9	7.7	85.6	100

자료출처: 한국정치학회 2018 지방선거후 여론조사

## 2. 호남의 선거과정에서 나타난 문제점에 대한 인식

이번 지방선거과정에서 나타난 문제점에 대한 인식 또한 호남과 다른 지역 사이에 상당한 차이가 있었다. 비호남지역의 응답자들은 이번 선거에서 나타난 가장 큰 문제점으로 비방·흑색선전(29.5%), 비현실적 공약(17.3%), 정당들의 후보경선과정의 불공정성(12.5%) 등이라고 응답하였다. 그러나, 호남 응답자들은 정당의 후보경선과정에서 발생한 불공정성(21.2%)을 가장 큰 문제점으로 지적하였으며, 비방·흑색선전(6.7%)을 지목한 이들은 매우 드물었다. 이는 이미 앞서 살펴본 것처럼 더불어민주당 후보의 당선이 유력했던 호남에서 유권자들은 본선보다 더불어민주당의 후보경선 경선과정에 더 많은 관심과 우려를 표명한 것이라고 볼 수 있다. 다만, 비현실적인 공약(16.4%)을 가장 큰 문제점으로 지적한 이들의 비율은 비호남지역의 경우와 비교하여 별다른 차이가 없었다. 아울러, 한가지 더 주목할만한 점은 이번 지방선거과정에서 지역감정유발이 가장 큰 문제였다고 응답한 이들의 비율이 다른 지역 응답자들(8.7%)에 비해서 불과 1.2%p 높은 9.6%에 그쳤다는 점이다. 이는 이번 선거

에서 지역감정을 자극하는 선거운동이 거의 나타나지 않았다는 사실을 반영한 것이라고 할 수 있다.

### 3. 후보선택시 고려한 정책

아래의 표 4-3은 호남의 응답자들이 투표할 때 고려한 가장 중요한 정책들이 무엇이었는지를 보여준다. 이 표에 잘 나타나 있듯이 이번 지방선거에서 일자리 창출이 유권자들이 투표할 때 고려한 가장 중요한 정책인 것으로 나타났다. 그 외에도, 유권자들이 제1순위로 중요하다고 꼽은 정책은 지역기반산업지원 확대, 지역개발, 주민생활환경개선, ‘취약계층 의료 및 복지 지원 확대’ 등이었다. 이 5가지 정책들은 비록 순위는 달랐지만, 응답자들이 2순위로 가장 많이 고려하였다고 응답한 것이기도 하다.

〈표 4-3〉 후보 선택 시 고려한 정책

정책 항목	1순위				2순위				1·2순위			
	비호남		호남		비호남		호남		비호남		호남	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1. 일자리 창출 및 지역경기 활성화	364	40.6	25	24.0	134	15.1	19	18.6	498	27.9	44	21.4
2. 취약계층 의료 및 복지 지원 확대	82	9.2	13	12.5	164	18.5	7	6.9	246	13.8	20	9.7
3. 지역 개발	93	10.4	9	8.7	143	16.1	8	7.8	236	13.2	17	8.3
4. 주민생활환경 개선	85	9.5	11	10.6	124	14	15	14.7	209	11.7	26	12.6
5. 지역기반산업 지원 확대	95	10.6	12	11.5	104	11.7	10	9.8	199	11.2	22	10.7
6. 지역격차 해소	61	6.8	6	5.8	66	7.4	10	9.8	127	7.1	16	7.8
7. 교육환경 개선	47	5.3	12	11.5	56	6.3	12	11.8	103	5.8	24	11.7
8. 지역에 대한 중앙 재정지원 확대	38	4.2	13	12.5	55	6.2	13	12.8	93	5.2	26	12.6
9. 재해 및 사고 안전	31	3.5	3	2.9	42	4.7	8	7.8	73	4.1	11	5.3
10. 기타	896	100	104	100	888	100	102	100	1784	100	206	100

자료출처: 한국정치학회 2018 지방선거후 여론조사

호남의 응답자들에게서도 일부 유사한 경향성이 나타났다. 이들은 다른 지역에 거주하는 이들과 마찬가지로 ‘일자리 창출 및 지역경기 활성화’와 ‘주민생활환경 개선’, ‘지역기반산업 지원 확대’ 등이 투표할 때 고려했던 가장 중요한 정책이었다고 응답하였다. 하지만 호남 응답자들의 경우 다른 지역 응답자들에 비해서 ‘지역개발’과 ‘취약계층 의료 및 복지 지원 확대’보다 ‘지역에 대한 중앙재정지원 확대’와 ‘교육환경 개선’이 투표할 때 고려했던 가장 중요한 정책이라고 응답한 이들의 비율이 더 높았다.

## V. 결론: 지방선거의 영향과 과제

### 1. 제7회 지방선거의 특징

지금까지 이 연구는 호남에서 실시된 지방선거를 분석하였으며, 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이번 지방선거의 경우에도 호남에서는 본선에서 압도적인 우세가 예상되던 더불어민주당 내부의 공천경쟁이 치열하게 전개되었다.<sup>17)</sup> 집권여당인 더불어민주당의 압도적인 지지도로 인해 결과가 확연히 드러난 상황에서 각 정당 및 후보들 사이에 별다른 정책경쟁을 진행하기 어려웠다. 이번 선거는 남북정상회담과 북미정상회담으로 남북관계가 크게 호전되면서, 지역이슈보다는 전국이슈가 부상한 상황에서 유권자들은 투표결정과정에서 정당이나 후보들이 제시한 지역현안에 관한 공약을 충분히 고려하기 어려웠다고 볼 수 있다.

둘째, 이번 지방선거는 호남에서도 더불어민주당의 압승으로 종결되었으며, 지역주의적 투표성향이 강화되었다. 호남에서 더불어민주당은 광역자치단체장선거에서 모두 승리하였을 뿐만 아니라, 기초단체장 선거에서도 광주 5곳(100%), 전남 14곳(63.6%), 전북 10곳(71.4%) 등 전체 41곳 가운데 29곳(70.7%)에서 승리하였다. 무소속 당선자(전남 5곳, 전북 2곳)를 제외하면 더불어민주당은 호남의 정당소속 기초단

17) 이번 선거에서는 민주평화당의 전신인 국민의당 공천경쟁이 치열하게 벌어졌던 지난 총선 때와는 대조적으로 유력한 후보자들이 더불어민주당 공천을 위해 경쟁하였으며, 이는 지역의 유권자뿐만 아니라 정치엘리트 수준에서 정당들의 지지기반이 변화하였음을 보여주는 것이다.

체장 가운데 무려 85.3%를 차지하게 된 것이다. 광역의회 의석의 97.1%(총102석 가운데 99석), 광역비례의석의 61.5%(총13석 가운데 8석), 기초의회 의석의 73.3%(총 442석 가운데 324석), 기초비례의석의 87.9%(총66석 가운데 58석)을 차지하였다. 반면, 민주평화당은 호남에 중점을 둔 선거운동을 전개하였음에도 불구하고 단 한명의 광역자치단체장도 배출하지 못하였을 뿐만 아니라, 5명의 기초단체장과 1명의 광역의회의원, 2명의 광역비례대표의원, 46명의 기초의원, 3명의 기초비례의원을 당선시키는데 그쳤다.

이와 같은 호남의 선거결과는 집권 이후 호남인사중용과 적폐청산 및 남북관계개선에 노력해온 더불어민주당에 대한 호남유권자들의 ‘보상’ 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 반면, 민주평화당을 비롯한 야당은 바른미래당 창당과정에서 발생한 분란과 지역현안의 발굴과 이슈경쟁을 제대로 추진하지 못하였다.<sup>18)</sup> 특히 자유한국당의 홍준표 대표가 국민정서와 달리 남북정상회담이나 북미정상회담의 성공가능성이나 성과를 비하하며 전형적인 반공·반북이데올로기에 기초한 입장을 밝혀 오히려 보수진영의 입지를 축소시키는 일이 벌어졌다.<sup>19)</sup> 이번 지방선거는 지역이슈가 거의 주목을 받지 못한 채 종결된 ‘지방 없는 지방선거’의 전형(ideal type)이었다고 해도 과언이 아니다.

호남 유권자들은 선거과정에서 후보들이 제시한 공약에 대한 이해도가 높다고 자평하고 있으며, 이들의 구체성이나, 차별성, 그리고 실현가능성에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있다. 호남 유권자들은 지지후보를 결정하는 과정에서 일자리 창출이나 지역경기 활성화를 비롯한 지역현안들을 고려하였으며, 특히 지역에 대한 중

18) 문재인 정부가 호남인사들을 중용하면서 ‘호남홀대론’은 지역유권자들의 지지를 유도하는 동원이데올로기로서의 기능을 상실하였다. 집권여당에게 불리한 낮은 취업률 등 경제이슈가 유권자들의 주목을 거의 받지 못한 상황에서, 오히려 자유한국당 홍준표 대표의 ‘막말’과 이에 둘러싼 갈등이 노출되고, 바른미래당 또한 ‘노원’ 공천을 둘러싼 당내 계파간 갈등이 불거져 나오면서 야당은 반전의 기회를 만들지 못하였다.

19) 북한의 김정은이 2018년 신년사를 통해 핵억지력 확보를 천명하면서도 남북한 화해를 언급하면서 이에 대한 논쟁이 불거져 나왔다. 정부여당 측은 이를 계기로 남북이산가족의 상봉 등 남북한 관계의 진전을 도모하자는 반응이 나온 반면, 자유한국당측은 한미동맹을 약화시키려는 책동으로 규정하였다. 동년 1월 9일 남한이 제안한 것을 북한이 수용하여 수년만의 남북한 고위급회담이 판문점에서 개최되어 북한의 평창동계올림픽 참여와 군사회담개최가 합의되었다. 이에 대하여 자유한국당 홍준표 대표는 북핵문제는 해결하지 않고 북한의 핵무장 시간을 벌어주는 역할을 한다고 비판하였다.



양재정지원의 확대와 교육환경의 개선을 고려했다고 응답한 이들의 비율이 다른 지역에 비해서 많았다. 이는 중앙정부의 재정지원이나 지역인재를 양성하는 지역의 교육환경을 개선하는 것에 대한 호남 유권자들의 기대가 크다는 점뿐만 아니라 지역주의 투표성향이 강하다고 알려진 이 지역에서도 유권자들이 지역현안을 고려한 투표가 폭넓게 이루어졌음을 의미한다는 점에서 주목할 만한 것이다.

호남유권자들이 선거과정에서 제기된 지역감정 유발 행위를 문제점으로 지적한 응답자들이 비교적 적었다는 점 또한 그동안 지역주의에 대하여 가장 민감하게 반응해왔다는 점을 고려하면 주목할 만하다. 아울러 호남 유권자들 가운데 선관위의 선거법 위반행위에 대한 감시와 단속활동은 물론, 언론보도에 대해서도 호남 유권자들은 공정하였다고 보는 이들이 다른 지역에 비해서 압도적으로 많았다. 이는 조진만(2015)이 지적한 것처럼 선거과정에 대한 유권자들의 평가가 이들의 정치적 성향과 밀접한 연관이 있다는 점을 고려하면, 집권여당에 대한 지지율이 높고, 선거결과 또한 집권여당이 압승한 상황에서 호남의 유권자들에게는 매우 자유스러운 반응이었다고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 호남 선거정치의 발전을 위한 과제

이처럼 호남에서 지역이슈가 별다른 주목을 받지 못하면서 더불어민주당에 의한 일당우위체제가 다시 부상하게 된 것은 지방정부와 지방의회의 민주적 책임성을 실

20) 조진만(2015a)은 언론의 선거보도에 대한 유권자의 태도가 이들의 이념, 정당선호, 거주지역, 대통령 의 국정운영평가 등의 영향을 받는다는 사실을 보여준 바 있다. 선택적 해석(selective interpretation)에 관한 많은 연구자들이 지적한 것처럼 이념이나 정당일체감과 같은 기존정향(predisposition)에 의해 정치정보에 대한 해석의 차이가 발생한다는 것이다(Iyengar 1982; Zaller 1992; 지병근 외 2013). 선거의 공정성에 대한 선행연구들은 주로 정당들 사이의 공정한 경쟁에 영향을 주는 정치적 자원이나 정치적 관계에 영향을 미치는 요인들을 규명하는데 주력해왔다. 보다 구체적으로 표의 등가성을 훼손하고 사표를 조장하는 의석배분방식이나 선거구획정(심지연·김민전 2001; 강민제·윤성이 2007; 김정도 2015; 윤종빈 2017)을 비롯하여 공정한 선거운동에 관한 연구들(장우영 2017)을 비롯하여 최근 많은 주목을 받고 있는 한국선거의 질(조진만 2015b; 김용철 2016)이나 선거의 공정성에 관한 포괄적 평가나 이에 대한 시민들의 인식을 결정하는 요인들에 관한 연구들이 있다(윤종빈 2004; 손병권 2015; 조진만 2015b; 정연식 2016; 허진성 2016; 손형섭 2016). 언론보도의 공정성에 관한 연구들도 상당수에 이른다(김재영·구교태 2008; 안명규 2009; 고민수 2009; 박주민 2012; 양선희 2012; 김현정·이수범·김남이 2013; 박형준 2013; 김효경·권상희 2013; 양선희 2014; 이춘구 2014; 이완수·배재영 2014; 이종혁 2015; 원희영·윤석민 2015; 조진만 2015a; 이종혁·정낙원·김세은 2017; 심광호·백승준·오성덕 2018).

현하는 주요 기제인 지방선거에서 정책선거를 촉진하기 위한 기본조건과 관련한 중요한 함의를 제공해준다. 첫째, 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 전국이슈 이외에 지역이슈에 대한 시민들의 일상적인 관심과 각 이슈들을 의제화하기 위한 정치과정을 제도화하려는 노력이 필요하다는 것이다. 대북정책과 같은 전국적 이슈가 투표결정에 중요한 영향을 미치더라도 지역이슈가 주목받지 못할 경우 이들 이슈에 대한 민주적 책임성을 선출된 지방정부와 지방의회로부터 기대하기 힘들어진다. 비록 강도의 차이는 있겠지만, 이번 지방선거처럼 국가적 혹은 국제적 이슈에 묻혀 지역의제가 사라질 가능성은 언제나 있다. 이러한 점에서 광주광역시의 ‘100인 위원회’는 선거제도의 정비가 기성정당들의 무관심과 방조로 지체되고 있는 상황에서 시민들이 주도적으로 선거의 이슈를 만들어내고 정치권이 수용하도록 만든 매우 주목할 만한 사례라고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

둘째, 이번 지방선거결과는 지역정치의 다양성을 증진시키기 위한 각별한 노력의 필요성을 제기한다. 이번 지방선거는 더불어민주당에 대한 호남의 지역주의적 투표로 인해 지방정부와 지방의회의 민주적 책임성을 기대하기 힘든 ‘일당우위체제’가 형성되었다는 점에서 비례의석의 확대와 3,4인 선거구의 확대 등 지방선거제도의 변화가 필요하다는 점을 제기해준다.<sup>22)</sup> 이번에 실시된 기초의회선거의 경우 선거구의 크기가 전국평균인 2.5보다 높았다: 광주 3.0, 전북 2.5, 전남 2.7(부록 1). 광역비례의석의 비율 또한 광주(14.3%)를 제외하면 전북(11.1%)과 전남(11.3%)은 전국평균(11.5%)보다 낮았다. 기초비례의석의 비율은 광주와 전남이 전국평균과 같은 13.2%인데 비해 전북은 12.7%로 더 낮았다. 특정정당에 대한 과도한 권력집중이 초래할 부정적 측면을 고려할 때 지방에서의 ‘견제와 균형’을 실현할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이는 특정후보나 정당에 대한 유권자들의 선호와 지지를 인위적으로 분산시키려는 것이 아니라 군소정당에게 불리한 선거제도의 개선을 통해서 이루어질 수 있다.

21) 광주광역시는 전남이나 전북보다 2인선거구가 차지하는 비율이 현격히 적으며, 이는 100인 위원회의 활동성과 무관하지 않다(부록 5 참조).

22) 물론, 지역정치의 다양성은 지방의원은 물론 지역정치를 주도하는 국회의원을 선출하는 법제도의 개정 없이 실현하기는 힘들다.

그 외에도 이번 지방선거에서 나타난 호남유권자들의 ‘지역주의적 투표성향’은 그 원인에 대한 재평가와 함께 지역주의 투표에 관한 통상적 인식이 변할 필요가 있다는 점을 제기해준다. 그동안 지역주의적 투표, 즉 지역정당에 대한 몰표는 지역 내부에 일당우위체제와 같은 과도한 권력집중현상을 유발한다는 점에서 부정적으로 평가받아왔다. 하지만, 이번 지방선거 결과는 그 원인을 단순히 비합리적인 지역 감정에 의한 것으로 돌리기 어렵다는 점을 보여주었다. 이번 선거에서 더불어민주당이 호남에서 거둔 성과는 단순히 호남유권자들이 지역감정, 즉 동향출신 정치인이나 이들이 주도하는 정당에 대한 애착이나 ‘호남홀대론’과 같은 정치적 선동, 혹은 지역의 배타적 이익을 추구하려는 지역이기주의가 아니라 현정부와 집권정당 및 후보자의 업적과 정책에 대한 판단에 기초한 것일 가능성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

셋째, 이번 지방선거는 일당우위의 정당체제가 지속되고 있는 이 지역에서 유권자들의 전폭적인 지지를 받고 있는 정당의 후보경선과정을 민주화해야 할 필요성을 제기한다. 호남에서 실시된 거의 모든 지방선거에서 압승한 더불어민주당의 후보경선은 본선에 버금가는 의미를 가졌다. 그런데 앞서 언급한 것처럼 선거과정에서 호남 유권자들은 후보경선과정에서 발생한 불공정성을 가장 큰 문제점으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 비록 더불어민주당을 비롯한 주요 정당들이 민주적인 후보공천방식을 채택하고, 후보경선과정에서 시민들의 선호를 반영하기 위한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 이번 지방선거에서도 상당한 잡음이 발생하였기 때문인 것으로 보인다.

23) 이번 지방선거에서 호남 유권자들은 이들의 투표결정이 단순히 DJ와 같은 특정 정치인이나 이들이 만든 정당에 의한 동원이 아니라, 오히려 정당들로 하여금 자신들이 원하는 정책을 제시하도록 유도하기 위한 전략적 행위라는 점을 보여주었다고 할 수 있다. 지난 총선에서 더불어민주당에 대한 항의투표와 국민의당에 대한 지지, 대선과정에서 정권교체를 위한 문재인에 대한 지지, 이번 지방선거에서 지역현안의 해소를 위한 집권여당에 대한 지지는 정당들의 민주적 책임성을 강화하기 위한 호남 유권자들의 합리적 선택이었다고 할 수 있다. 물론 이러한 노력이 호남 내부의 경쟁적 정당체제가 정착되지 못하도록 한다는 점에서는 불합리한 것일 수 있으나, 이들의 집단적 선호를 고려하면 오히려 이들의 선택은 철저히 합리적인 것이라고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 강민제·윤성이. 2007. “선거구획정과 선거결과의 왜곡.” 『한국정당학회보』 6(2): 5-28.
- 고민수. 2009. “유권자의 선거운동의 자유에 대한 제한과 문제점.” 『언론과법』 8(2): 29-48.
- 구교태. 2008. “한국 방송의 선거보도 특성에 관한 연구.” 『언론과학연구』 8(1): 5-38.
- 김민수. 2018. “466단어 북미 합의문, '폼페이오' 이름 콕찝어.” 『CBS 노컷뉴스. 06-12  
<http://www.nocutnews.co.kr/news/4984257>(검색일 2018.08.16.).
- 김영대. 2018. “9,363명 후보 등록, 경쟁률 2.3대 1로 역대 최저치 근접.” 『시사매거진』(6  
월2일). <http://www.sisamagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=132578>(검색일  
2018.08.16.).
- 김용철. 2016. “한국 민주주의의 품질.” 『현대정치연구』 9(2): 31-62.
- 김재영·양선희. 2012. “인터넷언론의 정치적 성향과 선거보도 공정성.” 『언론과법』 11(2):  
43-70.
- 김재영·이승선. 2016. “공정성을 중심으로 한 20대 총선 인터넷 선거보도 심의 평가와  
제도 개선.” 『언론과법』 15(3): 31-62.
- 김정도. 2015. “표의 증가성을 통해 본 선거구획정의 공정성 : 측정과 함의.” 『한국정치학  
회보』 49(4): 267-299.
- 김현정·이수범·김남이. 2013. “텔레비전 선거 여론조사 보도의 영향에 대한 수용자 인식  
이 정치적 행동의향에 미치는 영향.” 『한국언론정보학보』 159-178.
- 김효경·권상희. 2013. “포털 모바일 18대 대선 뉴스 서비스의 공정성과 여론조사 비교  
연구.” 『사이버커뮤니케이션학보』 30(3): 5-40.
- 박기호·나혜윤. 2018. “민주, 전남지사 후보에 김영록..與 광역후보자 13명 확정.” 『뉴스1』  
(4월 19일). <https://news.v.daum.net/v/20180419205200664?d=y>(검색일 2018.08.1 6.).
- 박주민. 2012. “인터넷을 통한 선거운동과 공직선거법.” 『법학연구』 15(1): 149-184.
- 박중재·박진규. 2018. “민주당 어찌나..지도부 '의중' 호남 후보 줄줄이 고발.” 『뉴시스』(4월  
23일). <https://news.v.daum.net/v/20180429084012906>(검색일 2018.08.16.).
- 박형준. 2013. “‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구.” 『언론과학연구』 13(1):  
262-289.
- 배상현. 2018. “장만채 "김영록, ARS전화로 일반인에 지지호소 선거법 위반"고발.” 『뉴시스』

- (4월 16일). [http://www.etimes.net/Service/etimes\\_2011/ShellView.asp?LinkID= 6310&newsset=Sisa\\_Cover&ArticleID=2018041617041902767](http://www.etimes.net/Service/etimes_2011/ShellView.asp?LinkID=6310&newsset=Sisa_Cover&ArticleID=2018041617041902767)(검색일 2018.08.16.).
- 손병권. 2015. “한국 선거정치에 있어서 실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안.” 『미래 정치연구』 5(1): 5-20.
- 손형섭. 2016. “선거표현의 자유와 공정성 확보를 위한 다층적 법적 대응 연구.” 『언론과법』 15(2): 67-93.
- 심광호·백승준·오성덕. 2018. “선거여론조사의 공정성과 제도적 영향요인들의 관계 연구.” 『정치정보연구』 21(2): 1-36.
- 심지연·김민진. 2001. “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가.” 『한국정치학회보』 35(1): 125-148.
- 안명규. 2009. “인터넷선거제도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰.” 『언론과법』 8(2): 49-82.
- 양선희. 2014. “지방선거와 언론의 공정성.” 『사회과학연구』 25(4): 203-225.
- 오광록. 2018. “이용섭, 전두환 청와대 근무 행적 밝혀라.” 『광주일보』(4월 10일). <http://www.kwangju.co.kr/article.asp?aid=1523286000628535004>(검색일 2018. 08.16.).
- 원희영·윤석민. 2015. “종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구.” 『한국방송학보』 29(1): 117-148.
- 윤난슬. 2018. “김춘진 전북도지사 예비후보, '공직선거법 위반' 송하진 후보 고발.” 『중앙일보』(4월 13일). <https://news.joins.com/article/22533399>(검색일 2018.08.16.).
- 윤종빈. 2004. “선거운동의 공정성 평가 : 서울 중랑구.” 『17대 총선 현장 리포트』. 서울: 푸른길.
- 윤종빈. 2017. “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안.” 『현대정치연구』 10(2): 131-156.
- 이승준. 2018. “갤럽 “문 대통령 지지율 3%오른 74%…한반도 긴장 완화 영향.” 『한겨레신문』(3월 16일). [http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/836415.html#cs\\_idxae\\_dc5a0bd92d1d2a7ffb55ed118caa0](http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/836415.html#cs_idxae_dc5a0bd92d1d2a7ffb55ed118caa0)(검색일 2018.08.16.).
- 이완수·배재영. 2014. “영상보도의 기계적 공정성.” 『커뮤니케이션 이론』 10(4): 365-403.
- 이종혁. 2015. “언론 보도에 대한 편향적 인식이 공정성 평가에 미치는 영향.” 『한국언론학보』 59(1): 7-36.
- 이종혁·정낙원·김세은. 2017. “선거 방송의 평가 기준과 실제.” 『방송통신연구』 97: 129-163.

- 이춘구. 2014. “방송의 자유와 중대 보도의 공정성 긴급심의 제도 연구.” 『법학연구』 42: 221-265.
- 장우영. 2017. “온라인 선거운동과 정치적 자유.” 『한국지역정보학회지』 20(1): 183-204.
- 정연식. 2016. “캄보디아의 선거 공정성과 민주주의의 퇴행.” 『21세기정치학회보』 26(3): 179-195.
- 조진만. 2015a. “언론의 선거보도에 대한 유권자의 공정성 평가.” 『현대정치연구』 8(2): 47-70.
- 조진만. 2015b. “유권자의 선거품질에 대한 인식과 선거관리위원회에 대한 평가.” 『한국 정당학회보』 14(3): 95-118.
- 허진성. 2016. “선거의 공정성에 관한 한 고찰.” 『언론과법』 15(2): 37-66.
- 지병근·신두철·엄기홍. 2013. “보수언론에 대한 노출과 이슈에 대한 태도의 변화.” 현대 정치연구, 6(2): 127-155.
- Iyengar, Shanto, Mark D. Peters, Donald R. Kinder. 1982. ““Not-So-Minimal” Consequences of Television News Programs.” *The American Political Science Review* 76(4): 848-858.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

〈부록 1〉 선거구 크기와 비례대표의석비의 변화(5~7회 동시지방선거)

	기초 지역구			광역 비례			기초 비례		
	5	6	7	5	6	7	5	6	7
합계	2.4	2.4	2.5	11.6%	11.6%	11.5%	13.0%	13.1%	13.2%
서울특별시	2.3	2.3	2.3	10.3%	10.3%	9.9%	12.6%	12.6%	12.8%
부산광역시	2.3	2.3	2.3	11.6%	11.6%	11.6%	13.2%	13.2%	13.7%
대구광역시	2.3	2.3	2.3	11.1%	10.7%	10.7%	12.1%	12.1%	12.1%
인천광역시	2.4	2.7	2.4	9.7%	12.5%	11.8%	13.4%	12.9%	13.6%
광주광역시	2.4	2.4	3	15.0%	15.0%	14.3%	13.2%	13.2%	13.2%
대전광역시	2.6	2.6	2.6	15.0%	15.0%	15.0%	12.7%	14.3%	14.3%
울산광역시	2.3	2.3	2.3	15.0%	15.0%	15.0%	14.0%	14.0%	14.0%
세종특별자치시					14.3%	11.8%			
경기도	2.4	2.4	2.5	10.6%	10.3%	10.0%	12.9%	12.8%	12.8%
강원도	2.9	2.9	2.8	10.3%	9.8%	11.9%	13.6%	13.6%	13.6%
충청북도	2.5	2.4	2.5	10.3%	10.3%	10.0%	13.0%	13.0%	12.1%
충청남도	2.5	2.6	2.6	10.8%	10.8%	10.3%	14.6%	14.8%	15.2%
전라북도	2.4	2.4	2.5	11.4%	11.4%	11.1%	12.2%	12.2%	12.7%
전라남도	2.6	2.6	2.7	11.5%	11.3%	11.3%	13.2%	13.2%	13.2%
경상북도	2.4	2.4	2.4	11.3%	10.9%	10.9%	13.0%	13.0%	13.0%
경상남도	2.4	2.4	2.4	10.0%	9.8%	11.3%	12.7%	13.5%	13.6%
제주특별자치도				23.3%	23.3%	21.9%			

자료출처: 중앙선거관리위원회, 역대선거정보

〈부록 2〉 제7회 지방선거 정당별 예비후보자 등록규모(2018.5.6.현재)

	지역	선거구수	계	더불어 민주당	자유 한국당	바른 미래당	민주 평화당	정의당	민중당	노동당	녹색당	무소속	기타 정당
광역의회	전국	737	2097	966	647	155	71	16	51	6	0	181	4
	광주광역시	20	60	36	0	4	12	0	6	0	0	2	0
		100.0%	300.0%	180.0%	0.0%	20.0%	60.0%	0.0%	30.0%	0.0%	0.0%	10.0%	0.0%
	전라북도	35	78	38	0	4	20	1	3	1	0	11	0
		100.0%	222.9%	108.6%	0.0%	11.4%	57.1%	2.9%	8.6%	2.9%	0.0%	31.4%	0.0%
	전라남도	52	149	94	0	0	35	2	3	0	0	15	0
		100.0%	286.5%	180.8%	0.0%	0.0%	67.3%	3.8%	5.8%	0.0%	0.0%	28.8%	0.0%
기초의회	전국	1035	5810	2133	1698	580	199	133	122	9	12	879	45
	광주광역시	20	123	59	1	8	24	8	17	0	0	6	0
		100.0%	615.0%	295.0%	5.0%	40.0%	120.0%	40.0%	85.0%	0.0%	0.0%	30.0%	0.0%
	전라북도	69	397	202	1	14	61	9	4	0	1	105	0
		100.0%	575.4%	292.8%	1.4%	20.3%	88.4%	13.0%	5.8%	0.0%	1.4%	152.2%	0.0%
	전라남도	79	495	255	0	7	91	10	14	0	0	118	0
		100.0%	626.6%	322.8%	0.0%	8.9%	115.2%	12.7%	17.7%	0.0%	0.0%	149.4%	0.0%

자료출처: 중앙선거관리위원회, 역대선거정보



〈부록 3〉 6·13 제7회 지방선거 정당별 10대 공약

	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당
1	청년행복	자영업자·소상공인 氣살리기	활력 넘치는 바른경제, 혁신으로 성장하는 희망미래	더 많은 지역예산	희망찬 청년의 미래를 만들어가겠습니다	노동이 존중받는 지방자치를 실현
2	미세먼지 해결	서민·중산층이 잘사는 나라	위라벨이 실현되는 일상, 아이와 부모가 행복한 가정	지역민 우선 일자리 제도	노동이 당연한 도시, 노동이 존중되는 지방자치	청년의 내일이 아닌 오늘을 보장
3	국민생활안전	기업에게 자유를, 지역에 바라는 일자리를	미세먼지 없는 깨끗한 나라, 친환경에너지 푸른 미래	청년이 미래다	여성이 안전한 마을, 아동이 행복한 도시	농산물최저가격을 보장하고 식량주권과 통일농업을 실현
4	일자리 중심의 혁신성장	미세먼지 걱정 없는 대한민국	생활의 부담은 낮추고, 삶의 품격은 높이는 복지	쌀 소비 확대	건강과 노후가 보장되는 모두가 행복한 마을	성평등한 지역사회, 모두가 차별받지 않는 지역사회
5	한반도 평화	완전한 북핵폐기 위한 강한안보·당당한 외교	바른 나라를 이끄는 교육, 밝은 미래를 여는 교육	명문 지방교육 부활	농업·골목상권 활성화로 지역경제	상생의 지역경제·골목상권이 살아나는 지역경제
6	청정분권과 균형발전	층층한 복지로 사회안전망 구축	일상이 안전한, 걱정 없는 안심미래	세입자가 웃는 주거복지	서민 주거복지 확대·교통 공공성 강화	보편적 복지 확대로 경제적 불평등 해소
7	모두가 희망찬 민생경제	저출산 극복, 아이 키우기 좋은 나라 만들기	공동체가 살아있는 따뜻한 나라, 함께 가는 하나된 미래	빈틈없는 공공복지	풍족한 삶과 행복을 위한 교육·문화예술	안전한 지역사회 구축
8	상생하는 공정경제	어르신들의 편안한 노후	황혼의 농어촌에서 해 뜨는 농어촌으로	‘민심 그대로’선거제: 국회의원·지방선거에 연동형 비례대표제 도입	생태친화적인 지속 가능하고 건강한 나라	연방제 수준의 지방분권 실현
9	보육, 교육, 복지, 주거의 국가책임 강화와 어르신과 장애인에게 힘이 되는 나라	청년생활에 활력 더하기	국가를 위한 희생·헌신이 대접받는 나라	평화가 강물처럼	평화, 인권, 동물권 보장으로: 더불어 함께 사는 마을	재정자립 실현을 위한 지방재정 확충
10	성평등 사회와 가족행복	아이들의 교육·돌봄·안전을 책임지는 학교	주민이 행복한 지방분권, 지방을 살리는 바른정치	지역균형발전	자치분권 확대로 풀뿌리 지방자치 강화	평화로운 한반도, 하나되는 코리아

자료출처: 중앙선거관리위원회, 정책공약알리미

〈부록 4〉 호남 광역자치단체장 후보 5대공약

	민주당	민주평화당	바른미래당	정의당	민중당	자유한국당
광주	이용섭	-	전덕영	나경채	윤민호	-
	일자리가 넘쳐나는 광주만들기	-	미래친환경자동차산업 및 4차산업 선도도시 육성	광주형 청년사회상속제 도입	노동이 존중받는 지방자치를 실현하겠습니다.	-
	문화수도 '광주컬처 유포피아' 만들기	-	중소기업·소상공인 활성화 및 청년 창업특구 조성	노동조합 조직률 20% 달성	청년의 내일이 아닌 오늘을 보장하겠습니다	-
	맞춤형 출산보육 지원 시책 추진	-	어르신과 여성·아이들이 행복한 광주	성평등 화장실 도입	농산물최저가격을 보장하고 식량주권과 통일농업을 실현하겠습니다	-
	장애 비장애 차별 없는 장애인 정책	-	무등산~광주천~영산강의 생태벨트 구축	기본소득 단계적 도입 및 최저임금 1만원 시대로 5.18분수경제 실현	상생의 지역경제·골목상권이 살아나는 지역경제를 만들겠습니다.	-
	지역산업 경쟁력 강화 및 특화 미래 신산업 육성	-	광주정신의 세계화	미세먼지와 열대야 없는 광주	보편적 복지 확대를 위해 불평등 해소	-
전남	김영록	민영삼	박매호	노형태	이성수	-
	해경 제2정비창 유치 및 수리조선 특화산단 조성	전남발전을 위한 협치와 연정	농생명 치유복합단지 조성 및 동물복지형 친환경단지 조성	농민기본소득 최대 20만원지급 및 기초농산물 최저가격 보장	농민수당 연간 240만원 (월 20만원) 지급	-
	나주혁신산단 내 전남테크노파크 2단지(에너지신산업) 조성	어르신 수당 60만원 지급	편안한 노후, 행복한 어르신' 노인 실버산업 지원	수산물가공단지 조성 및 노후여선수리 및 건조 지원 확대	노동하기 좋은 신명나는 전남	-
	『농수축산생명산업벨트』구축	청년창업 자금 1억원 지급	동북아 해양수산물관광, 미래산업선도지역 지정	어린이병원비 100만원 상한제 & 산모-영유아 방문 간호 확대	자주통일의 새시대, 통일경제특구 추진	-

	민주당	민주평화당	바른미래당	정의당	민중당	자유한국당
	『교육·보건시설내초미세먼지계측및예방』시스템구축	목포~부산간 남해안고속철도 등 SOC기반구축	동부권에 제2행정청을 설치하겠습니다. 무아	공공의료 기반 확충을 위한 공공의료 트라이앵글 구축	청년에게 희망을 주는 청년의무고용제 5% 실현	-
	6천만 관광객 유치를 위한 전남관광공사 설립	관광객 1억명 시대 개척	무안국제공항 서남권 거점공항으로 육성	청년고용할당제5% & 청년건강검진 실시	국공립보육시설 50% 확충 및 보육교사 처우 개선	-
전북	송하진	임정엽	-	권태홍	이광석	신재봉
	아시아마트 농생명밸리 조성	1조원 도민배당 고향펀드	-	새만금 신규상으로 전북경제 희생	새만금 통일농업전진기지 건설	새만금 무역항 농업용지 활성화
	전북산하 1000리길 조성	에너지 일자리 1만개	-	14개 시군이 골고루 잘사는 균형발전 전북	농민수당 연240만원 지급	농약, 농자재 무상보급
	4차산업혁명 대응 빅3 대표사업 육성	로컬 푸드 2.0	-	도민주도성장, 마을자치경제와 1조원 역외유출 방지	공공부문 비정규직 정규직화	장애인 종합체육관 및 회관건립
	친환경 전기차보급 및 경유차 저공해화로 미세먼지저감	청년 배당제	-	전라북도 전역을 공공 건강복지 허브화	GM군산공장 국가매입, 미래형친환경자동차 단지 조성	일자리 창출
	우리아이 정밀검진 건강관리 책임제	익산, 전라북도 제2청사 건립	-	아이, 청년, 어르신, 장애인 모두가 행복한 전북	GMO 없는 전북, 미세먼지로부터 자유로운 전북	물관리 시스템 일원화

자료출처: 중앙선거관리위원회, 정책공약알리미

〈부록 5〉 경실련 광역단체장 3대 정책평가

<p>■ 이용섭(더불어민주당) 후보는 오랜 기간 동안 경제·통상 분야에서 다양한 관직 경험을 가지고 있고 국회의원 경력을 지닌 경제전문가임에도 불구하고, 제1핵심공약이라고 하 기에는 구체적 내용이 부족하고 실현가능성 낮음</p> <p>○ 특히 광주시의 부채가 많은 상황에서 경제자유구역 신규 지정 시 필요한 재원조달방안의 구체성이 부족함. 미래산업 육성 또한 기존 산업단지에 조성되어 있는 산업들과의 차별성이 낮고 신수종 산업 육성 및 기업 유치에 대한 계획이 없음</p> <p>○ 나머지 3개 일자리 창출 관련 공약의 실현가능성은 높으나, 지속적인 효과성을 담보할 수 있는 최소한의 예산 배정이 부족함</p> <p>○ 광주를 문화도시로 만드는데 반드시 필요한 것이 무엇인지에 대한 호소력 있는 정책 개발이 요청됨. 출산 보육 정책은 반드시 필요하지만, 임산부의 편의 제공 수준을 넘는 정책이 필요함</p> <p>■ 나경채(정의당) 후보는 서울에서 지방의원으로서 역할을 수행하고 정의당 공동대표를 역임한 경험을 바탕으로 노동자들의 삶의 질 향상에 목표를 둔 노조 조직률 20% 달성을 핵심공약으로 제시함. 공약은 개혁적이지만 광주시 현안에서 우선순위에 있어야 하는 공약으로 보기는 어려움</p>	<p>■ 김영록(더불어민주당) 후보는 제시한 3대 공약이 해경 제2정비창 유지 및 수리조선 특화산단 조성, 나주혁신산단 내 전남테크노파크 2단지(에너지신산업) 조성, 농수축산생명산업벨트 구축 등 3대 핵심공약을 제시함.</p> <p>○ 문제는 전라남도의 발전을 위해서 이러한 3대 핵심공약이 선정된 이유와 왜 이 공약이 우선적으로 실천돼야 하는가에 대한 명확하고 논리적인 답변을 찾아 볼 수 없다는 점임.</p> <p>○ 3개의 핵심공약이 다른 공약들보다 중요성을 지니고 있다면 그것은 곧 전라남도의 경제적 현황의 특수성에 연결되어 있기 때문이라고 볼 수 있는데, 대다수 공약들이 현 정부와 민선 6기 시절 추진·구상된 것들이어서 ‘재탕 공약’임. 후보자의 정책적 그림을 볼 수 없음.</p> <p>■ 민영삼(민주평화당) 후보는 전남 발전을 위한 협치와 현장, 어르신 수당 60만원 지급, 청년창업자금 1억원 지급을 3대 공약으로 제시함.</p> <p>○ 후보가가 제시하는 3개의 주요 핵심 공약은 전라남도의 경제적 현황과 미래 발전이라는 현실적이면서도 중대한 문제에 대한 깊은 성찰 속에서 도출된 공약으로 보이지 않음.</p> <p>○ 단순히 대중영합적이고, 임기응변적인 공약을 넘어, 전라남도 사회경제의 발전을 위한</p>	<p>■ 송하진(더불어민주당) 후보는 전반적으로 개발위주의 공약에 머물러 있고 개발을 통한 일자리 창출이나 주민들의 소득증대에 대한 기대는 예상되지 않고 환경 보전에 대한 의지도 보이지 않음.</p> <p>○ 도지사였었기 때문인지 기존에 진행되고 있던 사업(물론 계속 추진하는 것도 중요함)의 단순한 반복이나 새로이 부각되고 있는 내용(탄소산업, 4차 산업혁명 등)들의 조합만으로 여겨질 뿐 공약의 실효성이 의문스러움.</p> <p>○ 예산 마련 및 공약의 세부 진행계획을 확인할 수가 없음.</p> <p>■ 권태홍(정의당) 후보는 지역현안인 새만금 개발과 의료서비스 낙후지역인 전북도의 공공 의료서비스의 확충, 지역간 불균형 해소를 위한 14개 시군 균형발전과 마을자치경제에 대한 내용들을 공약으로 내세우고 있는데 전북도의 시급한 현안을 공약으로 제시한 것으로 보임.</p> <p>○ 전북도의 숙원사업인 새만금 개발을 환경보전과 함께 개발을 진행해나가겠다는 의지가 확인되고, 시골 산간벽지 할머니, 할아버지들의 의료서비스를 위해 공공의료 영역을 확대하겠다는 확실한 공약이 확인되며, 전국에서 가장 낙후되어 있는 전북도내에서도 지역간 불균형을 해소하고자 하는 노력이 보임.</p>
--	--	--

<p>○ 광주시청의 조직을 개편하여 노동국 신설, 기존 센터들을 통합하여 노동재단 설립, 시청과 구청 및 동주민센터에 노조 설립에 필요한 지원창구와 노동상담소를 설치하겠다는 공약은 참신하고 실현가능성이 높다고 판단함</p> <p>○ 단, 현실적으로 임기 내 노조 조직률 20% 달성은 불가능한 목표로 판단하며, 구체적인 재원조달계획의 방안을 제시하지 못하고 예산배분 계획에 있어서도 연도별로 일률 배분하고 있어 실현가능성에 다소 낮다고 평가함</p>	<p>장기적인 토대로 작용할 수 있는 공약으로 평가하기 힘들어 보임.</p> <p>○ 핵심공약이라면 지역경제의 근본적인 개선과 활성화를 위한 주축의 공약이 되어야 할 것으로 보이지만, 후보의 3대 핵심 공약은 그러한 기준에 부합하는 것 같지 않음.</p>	<p>○ 하지만, 제시된 공약에는 문제점 지적만 있을 뿐, 대안에 대한 의견이 확인되지 않고 새만금개발과 공공의료 확충 공약과 달리 예산 세부내역 등도 누락되어 있음.</p> <p>○ 개발에 치우치지 않고 가까이에서 지금까지의 문제점을 보완하고 도민들이 피부로 느낄 수 있는 공약으로 판단되나, 정부와의 긴밀한 협조가 필요한 사항으로 세부전략과 추진력만 갖춰진다면 도민들의 삶에 도움이 될 것으로 판단됨.</p>
---	--	--

출처: 경실련, 6·13 지방선거 광역자치단체장 후보 3대 핵심공약 및 주요분야 공약평가 (<http://ccej.or.kr/?s=%EA%B3%B5%EC%95%BD%ED%8F%89%EA%B0%80>)

〈부록 6〉 호남의 기초의회 선거구 비율

지역	2인선거구	3인선거구	4인선거구	합계	의원정수(지역구)
광주	3	15	2	20	59
	15.0%	75.0%	10.0%	100.0%	
전남	37	31	11	79	211
	46.8%	39.2%	13.9%	100.0%	
전북	36	32	1	69	172
	52.2%	46.4%	1.4%	100.0%	
호남	76	78	14	168	442
	45.2%	46.4%	8.3%	100.0%	

출처: 중앙선거관리위원회, 역대선거정보

한국정치학회 KPSA

# 23

## 제7회 전국동시지방선거 종합 평가와 제안

곽진영(건국대학교) / 유성진(이화여자대학교)





## 제7회 전국동시지방선거 종합 평가와 제안

곽진영 (건국대학교) / 유성진 (이화여자대학교)

### I. 개관

지난 제7회 전국동시지방선거는 과거 지방선거와 비교할 때 상당히 예외적인 구도에서 치러졌다. 탄핵에 이은 조기대선으로 출범한 문재인 행정부가 성공적인 대북관계와 이전 정부와 차별화된 정책에 힘입어 과거 어느 때보다도 높은 지지율을 구가하고 있었고, 지방선거 하루 전날 개최된 북미정상회담으로 한반도 평화에 대한 높은 기대감 속에 치러졌다. 게다가 탄핵의 여파를 제대로 극복해내지 못한 야당은 개혁에 대한 요구 속에서 여전히 갈피를 잡지 못하고 지리멸렬한 상태로 남아있었다. 과거 대부분의 지방선거가 집권당에 대한 불만 속에 유권자 심판의 장이 되었던 점을 감안하면 이러한 선거구도는 대단히 이례적인 것이었다.

이러한 선거의 구도는 선거의 결과에 그대로 나타났다. 여당인 더불어민주당은 광역단체장과 기초단체장, 광역의회와 기초의회, 그리고 국회의원 보궐선거 등 모든 수준의 선거에서 압승을 거두었고, 제2당인 자유한국당은 경상북도를 제외한 거의 모든 지역에서 패배하여 그 영향력이 크게 줄어들었다. 당적을 표시할 수 없는 교육감 선거에서도 유사한 양상이 나타나 이념적으로 진보를 표방한 후보들이 대거 승리하는 결과로 이어졌다. 결국 이번 제7회 전국동시지방선거는 탄핵에 이은 보수정당의 지리멸렬 속에 대통령에 대한 높은 국정지지율이 여당의 압도적인 승리를 가져왔다고 평가해도 과언이 아니다. 달리 말해, 이번 지방선거는 그 자체로 독자적인 의미를 갖기 보다는 탄핵에 이은 지난 대통령 선거의 연장선상에 있다고 보는 것이 더 적절할 것이다.

한편으로 이러한 선거의 구도와 결과는 우리 지방선거의 고질적인 문제가 무엇인지 다시 한 번 명확하게 드러내었다. 민주화 이후 지방자치제도가 부활한지 30여 년

가까이 되었고, 지역 유권자들의 손으로 단체장과 지방의회를 선출한 경험이 이미 여섯 차례나 축적되었음에도 우리의 지방선거는 지역 본연의 특수성과 현안이 부각되어 이를 중심으로 유권자의 선택이 이루어지기보다는 여전히 중앙정치의 소용돌이 속에 좌지우지되고 있었다.

이러한 문제점은 선거를 앞둔 얼마 전까지도 지방정부로의 권한 이양을 통한 지방분권의 실현이 대통령의 공약사항으로 개헌논의의 중요한 한축으로 부각되었던 사실을 상기할 때 대단히 아이러니한 것이다. 더욱이 30여년 가까운 지방자치의 경험을 통해 유권자들이 광역단체장과 기초단체장, 그리고 광역의회와 기초의회의 역량에 따라 지역의 발전정도가 달라짐을 인식하게 되었음을 고려할 때 놀라운 일이기도 하다.

연구의 측면에서 지난 전국동시지방선거는 한국 정치의 변화와 역동성에 관한 다양한 연구주제들을 던져준 선거이기도 했다. 보수정부 10년이 탄핵이라는 파국으로 귀결된 상황에서 우리의 정당들은 새로운 변화의 국면을 맞이하였다. 이른바 ‘진보’를 표방하는 정당들은 변화의 물결 속에 저마다의 영향력을 강화하려 경쟁하고 있으며, ‘보수’를 대표하는 정당들은 유권자들의 실망감을 극복하기 위해 새로운 보수의 가치를 정립할 수 있느냐에 생존이 달려 있다. 이번 지방선거는 탄핵 이후 전개된 각 정당의 노력에 대한 유권자들의 평가가 어떠한지 확인할 수 있는 장이었다. 또한 탄핵 이후 나타난 변화들이 얼마나 지속될 수 있는지 가늠할 수 있는 장이기도 했다.

‘변화는 지속될 것인가’라는 질문 속에 본 연구는 제7회 전국동시지방선거를 대상으로 선거제도, 선거과정, 선거관리, 그리고 지역별 결과분석이라는 총 4개의 대주제를 다루었다. 선거제도 분야에서는 제7회 전국동시지방선거를 둘러싼 구조적 환경 그리고 제도의 운용 및 실효성에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 선거과정 분야에서는 선거과정을 구성하는 다양한 행위자들 즉, 유권자, 정당, 후보자 간 상호작용과 선거 주요 이슈, 그리고 미디어(매스미디어와 소셜미디어)와 시민단체의 역할에 대해 검토하였다. 선거관리 분야에서는 선거관리의 책임을 맡고 있는 선거관리위원회의 활동을 다각적인 측면에서 조명해 보았다. 마지막으로 지역별 선거결과에서는 각기 다른 특성으로 구분되는 수도권, 호남, 영남, 그리고 충청/강원/제주

선거 결과를 변화와 지속 그리고 지방선거와 지역정치 활성화 측면에서 살펴보았다.

각각의 주제를 조금 더 구체적으로 부연하면, **첫 번째 주제인 선거제도 분야**에서는 (1) 헌법개정과 지방분권, (2) 정치관계법과 지방정치, (3) 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제, (4) 선거여론조사의 쟁점과 제안 등 4개 주제를 다루었다.

이번 지방선거는 개헌이 중요 이슈로 떠오르면서 이를 둘러싼 논의가 과거보다 훨씬 더 두드러지게 부각되면서 치러졌다. 지방선거와 관련해서 지방분권에 대한 관심은 과거 어느 때보다 고조되어 있는 상황에서 개헌논의가 지방선거에 미치는 영향, 개헌논의의 과정과 쟁점에 대해 유권자들이 어떻게 생각하고 있는지 검토되었다. 한편, 이번 지방선거에서도 선거구 획정, 출판기념회에 대한 문제는 지적되었다. 정당과 후보자의 선거운동과 정치자금 등을 규정하고 있는 정치관계법을 2018년 지방선거 과정을 통해 평가하고 유권자들이 원하는 개혁은 어떠한 것인지 살펴보았다. 이와 함께 지방의회 구성을 위한 선거제도에 있어 문제점과 개선방향에 대해 논의하였으며, 여론조사의 정확성과 영향에 대한 논란이 지속되고 있는 상황에서 제7회 전국동시지방선거에서 다양하게 실시된 여론조사방식의 변화 그리고 여론조사기관 등록제가 미치는 영향 등에 대해 살펴보았다.

**두 번째 주제인 선거과정 분야**에서는 (1) 경선과정과 매니페스토, (2) 매니페스토 정책선거, (3) 선거쟁점 투표행태, (4) 지방선거에서 투표참여의 결정요인과 활성화 방안, (5) 정당과 후보자의 선거운동 방식 변화와 효과, (6) 선거방송토론: 제도 및 효과, (7) 온라인 선거운동의 효과, (8) 시민단체의 선거참여활동이 선거과정의 공정성과 투표참여에 미친 영향, (9) 교육감 선거의 쟁점 등 선거과정 전반에서 나타나는 모두 9개의 주제가 검토되었다.

정책선거가 정착되기 위해서는 정당과 후보자에 의한 정책개발이 필요하며 이를 중심으로 한 선거경쟁이 무엇보다 중요하다. 이러한 정책선거의 양상이 지난 지방선거에서 어떠한 모습으로 나타났는지 경선과정에서 본선에 이르기까지 추적하였고 어떠한 정책이 이번 선거에서 주요한 이슈로 유권자의 표심에 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 이와 함께 유권자들의 투표행태에 대해 과거와 비교해서 검토하였으며 사전투표제와 재외국민투표 등 새로운 제도의 영향이 지난 선거에서 어떻게 나타났

는지 검토하였다. 또한, 이번 지방선거에서 정당과 후보자의 선거운동 방식 변화와 함께 지방선거의 선거운동 방식의 특징을 다른 선거(대통령선거와 국회의원선거)와 비교해 살펴보았다. 한편, 가짜뉴스(fake news)가 선거에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토하고 이에 대한 제도적 대응, 후보자와 유권자간 대응을 비교, 평가해 보았다. 또한, 후보자 간 방송토론의 선거결과에 미치는 영향력이 점점 커지고 있다는 점을 고려하여 이번 지방선거에서 선거방송토론이 어떠한 방식으로 유권자의 결정에 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 더불어 선거에서 그 영향력이 커지고 있는 시민단체에 초점을 맞추어 과거와 비교하여 어떠한 차이점이 나타났는지 살펴보았고, 갈수록 그 중요성을 더해가고 있는 교육감 선거에서의 주요 쟁점과 유권자 인식이 어떠한지 지역별로 어떠한 차이를 보였는지 검토하였다.

**세 번째 주제인 선거관리 및 홍보 분야**에서는 (1) 선거관리위원회의 관리활동, (2) 선거관리위원회 단속활동 평가와 발전 방향, (3) 선거관리위원회 홍보활동, (4) 선거품질 제고를 위한 선관위의 역할과 발전방향 등 4개 소주제를 중심으로 지난 선거에서 선거관리위원회의 역할을 평가하였다.

대통령선거와 국회의원 선거와 달리 다층적인 수준의 선거가 동시에 진행되는 지방선거의 복잡한 특성상 선거관리위원회의 역할은 대단히 중요하다. 이러한 점에서 선거관리 책임을 지고 있는 선거관리위원회의 관리활동, 단속활동, 홍보활동에 대해 다각적으로 평가하고 발전방향을 제시하려 시도하였다. 보다 구체적으로 선거관리에 있어 투개표의 정확성과 투명성에 대해 유권자들이 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았으며, 단속활동에서는 불법선거운동, 과징금 부여 건수와 함께 가짜뉴스에 대한 대응을 검토하였다. 선거관리위원회 홍보활동 평가에서는 언론보도의 공정성·신뢰성을 선거관리위원회의 활동과 함께 평가해 보았다. 마지막으로 선거품질 제고를 위해 요구되는 유권자들이 선거과정과 결과 전반에 대해 느끼는 인식과 선거관리위원회의 역할에 대해 논의하였다.

**네 번째 주제인 지역별 분석**에서는 권역별로 구분된 4개의 지역별 선거과정과 결과의 특징에 대해 살펴보았다. 특히 변화와 지속의 관점에서 1) 서울·수도권 지역, 2) 충청·강원·제주 지역, 3) 영남지역, 4) 호남지역 선거결과에 대해 살펴보고 이번 지방선거의 결과가 지역적 차원에서 그리고 전국적 차원에서 지니는 의미에 대해 논의

하였다. 더불어 지방선거가 지역정치 활성화에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토하였다.

아래에서는 이상 21편의 연구 결과들을 순차적으로 살펴보고 그 결과들을 통한 함의와 정책적 제안들을 정리한다.

## II. 연구 요약 및 함의

### 1. 선거제도 분야

#### 1) 헌법개정과 지방분권

헌법개정 및 지방분권과 관련된 면접 설문조사의 분석 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 헌법개정 및 지방분권의 필요성에 대해서는 대체로 과반수이상의 응답자가 그 필요성을 인정하고 있다. 그리고 그 필요성을 인정하는 응답자의 경향은 두 항목에서 대체로 공통적으로 지역, 이념, 제19대 대통령 선거 후보 선택과 상당히 밀접한 관계를 지닌 정파적인 요인에 의해서 결정된 것으로 보인다. 헌법개정의 필요성이나 지방분권 헌법조항의 필요성에 대해서 교육, 소득, 연령, 학력 등 사회경제적 요인은 두드러진 영향이 없었다.

둘째, 헌법개정시 정부형태에 대한 선호는 현행 5년 단임 대통령제, 4년 중임 대통령제, 의원정부제, 의원내각제 등의 선택지에 대해서 각각 46.7%, 24.3%, 10.4%, 6.7% 등으로 나타났다. 현행 5년 단임 대통령제를 제외한다면 4년 중임 대통령제가 의원정부제에 앞서는 것으로 나타나지만, 현행 5년 단임 대통령제를 빼고 다시 조사해 볼 경우에만 비로소 이에 대한 보다 선명한 결과가 나타날 것으로 보인다. 현행 5년 단임 대통령제에 대한 선호는 정치적인 측면에서 현상유지를 원하는 응답자, 즉 고연령층, 상대적으로 재산이 많은 사람이나, 지역적으로 진보성향을 지역 거주자나 그러한 지역을 고향으로 둔 사람들 가운데에서 많이 나타나고 있다. 응답자의 거주지역이나 고향과 문재인 대통령에 대한 지지도가 일치하지 않는 부분이 있어서 대통령에 대한 지지가 5년 단임제 지지로 이어진다고 단정적으로 말하기는 어렵다고 판단된다.

마지막으로 헌법개정이 필요한 부분으로 경제민주화가 30.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 기본권, 정부형태, 지방분권 등이 순서대로 각각 26.3%, 25.1%, 17.7%를 차지하고 있다. 헌법개정이 필요한 영역으로 경제민주화를 가장 많이 선택한 것은 장시적인 경제불황 등 열악한 경제상황과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보이는데, 이러한 경제불황에 의해서 피해를 가장 많이 입거나 혹은 심리적으로 경제불황에 더욱 민감한 계층이 대체로 경제민주화를 헌법개정이 가장 필요한 영역으로 보고 있는 듯하다.

## 2) 지방정치와 정치관계법

여기에서는 현행 정치관계법이 지방선거를 비롯한 지방정치 구성에 미치는 영향을 정치적 기회 균등의 관점에서 살펴보았다. 구체적으로 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법이 지방선거 과정과 구성에 미친 영향이 논의되었다.

선거기간 이전 단계 전반에서 논의된 정치관계법은 주로 「정당법」과 「정치자금법」이며 특징적 분석내용은 다음과 같다. 먼저, 두 정치관계법은 전반적인 정치과정에서 주요 정당에게 유리하게 작용하여 전국적 조직을 갖춘 정당이 정당정치를 주도하고 신생정당의 진입을 어렵게 하는 정치제도로 작용하고 있다고 평가된다. 그에 따라 지방정치는 한편으로는 중앙정치에, 또 다른 한편으로는 주요 정당의 주도하는 조건에서 운용되고 있다는 문제를 안고 있다. 둘째, 「정치자금법」은 사실상 당비의 상한선을 규정하고 있어 정치적 자유를 손상시키는 문제를 안고 있다. 「정치자금법」의 다른 조항들이 정치자금 운용의 투명성을 충분히 제고할 수 있는 조건이 되고 있기 때문에 이러한 당비에 대한 규제가 필요한지에 대한 고민이 필요하다. 셋째, 「정치자금법」의 후원회지정권자 허용 여부 조항은 현직 후보자와 도전자 사이에 그리고 주요 정당 후보자와 무소속 후보자 사이의 정치적 기회 균등의 문제를 안고 있다. 넷째, 보조금 배분방식의 기회 불균등 문제에 대한 헌법재판소의 판결이 이미 내려졌지만 「국회법」이 규정하는 교섭단체 구성 요건 조항을 고려한 보조금 배분방식을 다시 논의할 필요가 있다. 마지막으로 예비후보자 등록 이후 단계에서 주로 적용되는 「공직선거법」 조항들은 정당 공천 후보자와 무소속 후보자 사이에서 생길 수 있는 정치적 기회 불균등 문제를 해소하고 있는 것으로 볼 수 있다. 당내경

선을 위한 절차와 선거정보를 제공받는 유권자의 혼선을 피하기 위한 예비후보자 등록기간의 차이는 필요하지만 그러한 차이가 반드시 필요한 것인지에 대해서 정치적 기회 균등의 차원에서 재고할 필요가 있다.

### 3) 지방분권과 선거: 지방의회 구성을 위한 선거제도의 문제

여기에서는 공직선거법에 의거하여 실시되는 현행의 지방선거가, 특히 광역과 기초를 포함한 지방의회의 선거가 ‘지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전’시킨다는 지방자치법의 목적에 기여할 수 있는 방향으로 설계되어 있는지를 분석·검토하였다. 분석결과, 공직선거법에 의해 확정되는 - 즉, 중앙정부의 국회에 의해서 결정되는 광역의회의 지역구 의원들의 선거구는 민주선거의 기본적인 요건이라고 할 수 있는 광역자치단체 주민들의 표의 등가성을 심각하게 훼손하는 정도로 부등하게 확정되어 (malapportioned) 있으며, 광역자치단체에 의해 2~4인 선거구로 확정되는 기초자치단체의회(시·군·구 의회)의 지역선거구는 군소정당의 대표확장이라는 중선거구 도입의 원래 취지에는 크게 기여하지 못한 채, 당선인들 간의 득표율 격차라는 또 다른 차원의 표의 등가성과 관련한 문제, 즉 불비례성의 문제를 발생시킴을 확인할 수 있었다. 이에 더하여 분석은 광역의원의 지역선거구 안에 기초의원의 지역선거구를 확정하여야 한다는 규정에 의하여 지방정부의 구성을 위한 선거구 획정에서 지방자치단체의 자율적 재량권은 그다지 크지 않다는 것을 아울러 보여주고 있다.

### 4) 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거여론조사의 쟁점과 제안

여러 문제 제기와 그 효용성에 대한 회의에도 불구하고 이번에도 여론조사는 지방선거 및 국회의원 재보궐 선거에 크게 활용되었다. 우선 제도적 변화가 눈에 띄는데, 공직선거법 개정을 통해 선거여론조사기관 등록제가 도입되었고, 휴대전화 가상번호 제도가 확대되었으며, 성실 응답자 인센티브 제공 제도 등이 허용되었고, 불법 선거여론조사에 대한 중앙선거여론조사심의위원회의 조치권이 강화되었다. 이러한 제도적 변화에 따라 유력 여론조사기관들은 일찌감치 선거여론조사기관 등록

을 마쳤고, 실제 조사에서도 변화를 보였다. 지난 제19대 대통령 선거에서와 마찬가지로 표본추출틀(sampling frame)에서 무선비율이 크게 증가하였고, 휴대전화 가상번호를 사용함으로써 그간 문제가 되어왔던 낮 시간대 젊은 층 표집에 향상을 보였으며, 이는 전반적 응답률 상승으로 이어졌다.

조사 결과를 활용한 통계모형을 통해 추정해 본 결과, 광역단체장 및 재보궐 선거에서 당선자를 다르게 예측하는 경우는 없었고, 서울시장 선거처럼 충분한 여론조사 결과가 있는 경우에는 최종 결과는 물론 전반적인 여론 추이를 파악하는 데 문제가 없는 것으로 파악되었다. 따라서 일부 정치권에서 제기된 의구심에도 불구하고 공표된 여론조사 결과가 실제 결과 예측에 상당히 도움이 되었다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 결과가 조사기관 등록제, 휴대전화 가상번호 사용 확대의 성공을 의미한다고 단정하기는 어렵다. 오히려 이러한 결과는 보수정당에 대한 극단적 반감과 같이 이번 선거가 가진 예외성, 즉 ‘특정 선거 특수성’(year-specific effect)의 영향으로 인해 여론조사 방법이 가진 문제점이 드러나지 않았을 수 있다. 특히, 기초단체장 또는 시도의회 수준의 여론조사 경우 대통령 지지와 정당(더불어민주당) 효과가 너무 뚜렷하여 격전 지역 자체가 너무 적었고 선거여론조사의 유의미성을 확인할 수 있을만큼 여론조사가 시행되지도 않았다. 또한, 휴대전화 가상번호 사용의 확대에 의해 젊은 층 표집과 향상된 응답률을 얻을 수 있었으나 ARS 방식의 조사는 여성 유권자 표집에 여전히 취약성을 드러냈다. 그러나 아이러니하게도 ARS 방식이 ‘샤이 보수 유권자’의 의견을 좀 더 잘 담아내는 결과가 나타나기도 하였다.

앞으로 선거여론조사 개선의 초점은 최종 선거 승패 예측보다 본격적인 선거가 시작되기 전, 그리고 후보 선정 과정에 맞추어져야 한다. 전반적으로 후보가 선정된 이후 여론조사에서 무선비율, 면접비율, 휴대전화 가상번호 사용 비율이 높았으나, 최종 후보 선정 과정에서 시행된 여론조사는 상대적으로 유선비율, ARS 비율, 휴대전화 가상번호 미사용의 경우가 많았고, 여론조사를 조작하거나 왜곡하려는 시도도 더 많았다. 이번에 상당히 효과적인 것으로 확인된 무선비율 확대와 휴대전화 가상번호를 사용을 권장하고, 조사방법에 따라 무응답 비율이 지나치게 높을 경우(예를 들어 1위 후보 지지율보다 무응답 비율이 더 높을 경우), 의미 있는 해석이 어렵다는 점을 대상 유권자들에게 충분히 인지시켜주는 노력이 필요하다. 또한, 면접방식



이나 ARS 방식, 무선 표집 비율을 일괄적으로 결정하기보다 개별 여론조사기관이 축적한 노하우를 활용하여 지역 및 선거 성격에 따라 다르게 최적화된 표본추출틀과 표집 방식을 구성하여 여론조사시장에서 경쟁할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 2. 선거과정 분야

### 1) 2018년 지방선거 후보 경선과 매니페스토

여기에서는 제7회 전국 동시지방선거 과정에서 나타난 주요 정당의 후보자 경선 제도와 실제 과정을 고찰하고, 유권자들의 정책 매니페스토 선거 인식과 투표에 어떠한 영향을 주었는지 분석하였다. 지방 선거에서 매니페스토 정책 선거는 생활 정치 영역에서 유권자들의 질 높은 참여를 촉진할 수 있다는 의미에서 더욱 중요하다. 정당과 후보자들은 당선 후 펼치게 될 자신의 정책을 유권자들에게 보다 명료하게 제시하여야 하며, 유권자들은 공개된 정책과 공약을 기초로 (예비)후보자를 결정하는 경선과 투표의 과정을 통해 실질적 의미에서 민주시민의 역할과 기능을 다할 수 있다. 이러한 의미에서 유권자들의 투표가 매니페스토 운동을 통해 보다 적극적으로 이루어질 수 있고 경선 과정이 개방적일수록 정책투표의 가능성을 높일 수 있다고 본다.

양대 정당의 후보 경선 과정과 선거 후 유권자 의식조사자료를 통한 경험 분석 결과 얻어진 중요한 발견과 논의점은 다음과 같다. 첫째, 매니페스토 운동을 잘 인지하고 정당내 경선과정에 대한 인지도가 높을수록 투표에 적극적인 경향이 있다. 둘째, 당파심이 있는 유권자들은 당내 후보 경선과정에 대해 잘 인지하는 경향이 있다. 셋째, 정당 내 경선에 대한 만족도가 높을수록 광역단체장 선거 득표에 유리하게 작용하였다. 이러한 점들을 종합해 볼 때, 정당중심의 매니페스토 운동의 활성화가 매우 중요하며, 후보경선 과정이 개방적일수록 정책중심 선거문화에 기여할 수 있다. 매니페스토 운동은 선거과정의 주체인 유권자, 정당, 그리고 후보자에게 모두 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 매우 중요한 논의점이다. 마지막으로 법·제도적 개선방안으로 정당경선 의무화와 후보자 선정과정 공시제를 제안하며 정당법 개정과 정당 매니페스토 활성화를 통해 구체화되기를 기대한다.

## 2) 6·13 지방선거에서의 매니페스토 분석: 재정추계와 유권자 인식

여기에서는 이번 지방선거에서 1) 제시된 공약의 재정추계 부분과 2) 매니페스토 운동에 대한 유권자 인식을 집중 분석하였다. 재정추계 분석의 대상은 서울, 경기, 인천의 광역단체장과 기초단체장 후보자 총 238명이다.

후보자들이 내세운 5대 공약을 전수 조사하였으며, 분석 결과를 종합하자면 후보자들은 재원조달방안에 대해서는 어느 정도 준비를 하여 제시를 하였으나 제시한 공약들의 소요 예산에 대해서는 준비된 모습을 보이지 못했다. 또한 지방선거임에도 불구하고 상당수의 공약들이 국비를 주요 재원조달방안으로 제시하는 모습을 보였다. 특히나 지역개발과 경제/일자리와 관련된 공약에 있어서는 다수의 후보들의 국비를 재원으로 조달하겠다고 공약하였다. 이는 진정한 지방자치의 의미를 퇴색하게 하는 것으로 우려되는 결과가 아닐 수 없다. 또한 본 연구는 설문조사 자료를 활용하여 유권자 차원에서 이번 지방선거의 매니페스토가 어떠한 의미를 가졌는지 분석을 실시하였다. 분석 결과, 유권자들의 상당수는 매니페스토 운동에 대해서 제대로 인지하지 못하고 있으며, 정당과 후보자가 매니페스토 운동에 있어서 소극적이었다고 평가하고 있었다. 또한 유권자들은 후보자들의 공약에 대해 구체성, 차별성, 실현 가능성 모두에 있어서 다소 부정적인 평가를 내렸음을 발견하였다.

## 3) 선거쟁점 및 투표행태

이 주제에서는 2018년 6월 13일 대한민국 전역에서 치러진 제7회 전국동시지방선거에서 드러난 선거쟁점을 규명하고 이에 따른 유권자의 투표행태를 체계적으로 분석하였으며, 특징적인 모습은 다음과 같다.

첫째, 지방선거는 풀뿌리 민주주의 및 지방분권의 핵심적인 제도이지만 한국의 지방선거에서는 지역의 고유한 쟁점이나 공약보다는 중앙의 이슈나 정치적인 쟁점이 더욱 부각되는 경향이 있다. 6·13 지방선거를 둘러싼 최대 이슈도 한반도 평화체제 구축의 가능성에 관한 것이었으며 결과적으로 이러한 남북협상을 시의적절하다고 평가하는 유권자일수록 여당인 민주당 후보에 힘을 실어줬다고 얘기할 수 있다. 둘째, 비록 사회경제적 이슈는 안보적 이슈에 비하여 상대적으로 전국적인 쟁점이 되

지 못했으나 이번 지방선거에서도 유권자의 경제투표 현상이 발견되었다. 본 연구의 경험적 분석은 지방선거에서도 유권자들이 경제투표를 하는 경향이 있음을 보여줌과 동시에 회고적 경제평가가 중요함을 보여준다. 셋째, 많은 유권자들은 지방선거를 통해 문재인 대통령이 국정을 원활하게 수행할 수 있도록 결집하였으며 그러한 유권자들의 인식이 결과적으로 더불어민주당이 광역단체장 압승하는데 도움이 되었다. 마지막으로 본 연구에서는 유권자들이 광역단체장 선거보다 기초자치단체장 선거에서 복지/사회적 쟁점들이 더욱 중요하다고 여기는 경향이 있음을 발견하였다.

지방선거는 지방자치의 핵심적인 제도이지만 지방선거에서 보여지는 중앙정치에 강한 영향은 지방자치의 자율성을 침해하는 심각한 문제라고 할 수 있다. 또한 동시 지방선거에서의 정당일괄 투표현상 역시 지방선거의 문제라고 여겨진다. 지방선거 동시실시가 선거비용을 낮추고 투표율을 높이는데 도움은 되겠지만 향후 이러한 문제점들에 대한 제도적 보완이 있어야 할 것이다.

#### 4) 투표참여의 결정요인과 활성화 방안

민주화 이후에 시행된 일련의 지방선거에서 나타난 저조한 투표율에 대하여 많은 학자들은 관심과 우려를 표명해왔으나 이번 6월 13일에 치러진 지방선거는 23년 만에 최고의 투표율을 기록하였다. 여기에서는 제7회 지방선거에서 높은 유권자의 투표 참여를 가져온 요인들을 경험적으로 분석하고 투표율 참여의 제고 방안 중의 하나인 사전투표의 실효성을 검토하였다.

경험적 분석에 따르면, 연령과 소득수준이 높아질수록, 정치 관심도와 투표 효능감이 높을수록, 거대 정당의 지지자들일수록 투표참여가 적극적이었다. 또한 유권자의 지역공약에 대한 인지도가 높을수록 투표참여에 적극적이었으나, 국가경제의 미래에 대해 긍정적 전망을 하는 유권자의 경우에는 신뢰형 무관심의 행태를 보이며 투표에 불참하였다. 이런 결과는 최근 한국 선거에서 나타나는 투표율 상승세를 설명하는데 일부 도움이 될 것으로 기대하며 지속적인 투표율 상승세를 유지하기 위해서는 정치권에서 유권자의 관심과 참여를 유발할 쟁점이나 참신하고 능력 있는 후보 등의 대안을 제시하는 일이 무엇보다 중요함을 시사한다.

한편, 투표율 제고를 위해 현재 시행 중인 사전투표제는 투표율 진작에 그 효력을

발휘하였다. 유권자들이 투표를 기권하는 것은 바쁜 일정과 투표장소의 원거리성과 같은 접근성, 동기부족 등의 이유가 크다는 점을 고려할 때, 투표과정의 신속성과 편리함 및 원거리 투표 가능성을 특징으로 하는 전자투표 방식이나 투표 인센티브제는 투표참여에 유리한 환경을 제공하는 유용한 수단이 될 수 있지만 우리나라에 도입하였을 때 성공적인 투표율 제고방안이 되기 위해서는 성과지향적인 성급한 제도 도입보다는 국민과 정치권 모두 충분한 숙의과정을 거친 후 제도 도입에 대한 공감대를 형성해서 이루질 때 그 결실을 맺을 수 있다고 생각한다. 결과적으로 본 연구는 향후 지방선거에서 나타나는 유권자의 투표 참여행태 분석 및 선거제도 개선을 위한 구체적인 근거로 제공될 수 있을 것이다.

#### 5) 정당과 후보자의 선거운동 방식과 효과

제7회 전국동시지방선거는 대선 이후 1년여가 경과한 시점, 대통령 주도 정상회담 국면과 개헌 의제가 선거이슈를 장악한 조건에서 시행되었기 때문에 야당들의 입장에서는 선거구도나 의제설정이 쉽지 않은 선거였다.

더불어민주당은 집권당의 이점을 살린 캠페인을 기획하고 ‘공천이 곧 당선’이라는 유리한 지형이 만들어낼 수밖에 없었던 공천갈등을 비교적 잘 관리한 반면, 자유한국당은 선거지형의 불리함을 당내 공천갈등, 캠페인 기조를 둘러싼 갈등으로 증폭시켰다. 바른미래당은 선거 직전의 정당통합 효과를 전혀 얻지 못했을 뿐 아니라 선거캠페인 과정에서 당내갈등으로 정책이나 이미지, 후보전략을 제대로 활용하지 못했다. 정의당은 후보자원의 열세를 제1야당 교체와 정당투표 극대화, 단체장이 아닌 지방의회 중심 캠페인으로 만회하고자 했던 특징을 나타냈다.

원의 정당들의 캠페인은 ‘여성’과 ‘청년’이라는 지방선거 이전 사회운동의 흐름을 선거공간에서 공식화하는 변화를 보였다. 미투운동과 ‘혜화역 시위’로 촉발된 젊은 세대 여성 유권자들을 대변하면서 ‘페미니즘’을 공식 슬로건으로 채택한 녹색당 신지에 후보는 1.7%라는 득표율보다는 훨씬 더 큰 여론의 주목을 받았다. 원내정당인 정의당, 더불어민주당, 바른미래당과 원외정당인 녹색당, 우리미래당, 노동당, 그리고 무소속을 아우른 청년후보자들의 정책연대나 선거자금 펀드 개설, 공통 정책공약 채택 등의 흐름은 청년주체들에 의한 청년정치라는 새로운 변화를 보여주었다.

#### 6) 제7회 전국동시지방선거 선거방송토론 분석: 유권자 평가를 중심으로

여기에서는 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 진행된 선거방송토론에 대한 유권자들의 평가를 분석하였다. 논의에 초점은 유권자들의 선거방송토론에 대한 공정성과 정보습득 평가와 시민참여에 대한 자기 평가에 두어졌다. 핵심적인 주장은 시민들의 정치적 성향이나 선택과 같은 내재적 요인들과 선거의 경쟁 수준 등과 같은 환경적 요인들이 유권자들의 선거방송토론 평가에 영향을 미친다는 것이며, 이를 검증하기 위해 이 연구는 선거 후 진행된 설문조사 결과를 분석한다.

회귀분석 결과에 따르면, 유권자들의 정치적 성향이나 선택이 선거방송토론 평가에 유의미하게 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 현직 대통령에 대한 지지는 공정성이나 정보습득 평가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 선거의 경합 정도가 증가함에 따라 유권자들이 정보 습득에 대해 좀 더 부정적인 평가를 하는 경향이 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 방송토론에 대한 유권자들의 평가가 내재적인 요인과 외재적인 요인 모두에 의해 설명될 수 있음을 보여준다. 이와 같은 현상은 시민참여와 관련한 유권자들의 자기 평가에서도 나타난다. 예를 들어, 당선자를 지지했던 유권자들의 경우 선거방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 증가했다고 답하는 경향이 있는 반면, 경쟁이 치열한 선거일수록 유권자들은 방송토론 시청 후 선거에 대한 관심이 감소했다고 스스로 진단할 가능성이 증가했다.

#### 7) 온라인 홍보활동 효과 평가: 정보제공과 소통방식을 중심으로

이번 선거는 현 정부에 대한 높은 지지도와 당내 경선이 사실상 본선이 되어버리는 사전 분위기 속에서 실제 선거운동과정의 자유로운 정치토론이나 후보자 홍보가 이루어지기 보다는 매우 제한적인 환경에서 진행되었다. 그럼에도 불구하고 중앙포함 각 지역 선관위에서는 이미지, 영상, 데이터를 활용하여 다양한 온라인 홍보활동을 전개하였으며, 특히 데이터를 가공한 ‘우리동네 공약지도’와 같은 정책선거로의 노력을 전개하였다. 분석 결과를 토대로 정책 과제를 제시한다면 다음과 같다.

첫째, 이벤트 위주의 투표참여 독려와 선거지식에 대한 정보제공에 더하여 유권자와의 쌍방향 소통성을 좀 더 긴밀하게 발전시킬 필요가 있다. 이제는 유권자의 위

치가 정보수용자에 한정되는 것이 아니라 정보발신자 혹은 정보참여자로 전환되고 있기 때문이다. 따라서 유권자 옴부즈맨 기능의 강화나 한국선거방송 프로그램에 유권자 의견을 반영할 수 있는 토론 프로그램 편성과 같은 미디어 및 콘텐츠 다변화를 위해 주력할 필요가 있다.

둘째, 모바일 홍보 활성화가 필요하다. 특히 7회 지선에서는 무분별한 문자메시지 발송에 대한 피로감이 컸던 만큼 이에 대한 제도적 개선논의가 필요하며, 아울러 모바일 홍보 강화를 위해 어떤 원칙으로 콘텐츠를 구성하고 유권자 맞춤 정보를 제공할 수 있는가에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 데이터 분석력을 높인 수준 높은 선거콘텐츠 개발이 필요하다. ‘우리동네 희망공약’과 같은 정책관련 콘텐츠 뿐 만 아니라 각 시도선관위에서 축적하고 있는 지역생활 관련 데이터 및 선거관련 데이터에 대한 적극적인 가공을 통해 좀 더 쉽고 친근하게 선거에 접근할 수 있는 과학적인 선거데이터 환경을 모색할 필요가 있다. 아울러 서거전문 지능정보 서비스 개발 등을 통해 선진적인 서비스 전략을 활성화할 필요가 있다.

## 8) 공직선거법과 시민단체의 표현의 자유 확대

여기에서는 시민단체의 자유로운 선거참여활동, 특히 선거운동에 있어 시민단체의 정치적 표현의 자유를 제한하는 현행 공직선거법 중 선거운동 관련 조항의 한계를 살펴보고 정치적 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 제시하였다. 이를 위해 2000년 제16대 국회의원선거 이후 시민단체의 선거참여활동을 중심으로 선거법 위반조치 된 사례와 공직선거법 조항을 검토하고, 그 법조항들이 선거의 자유와 공정성의 관점에서 타당성과 적법성을 갖고 있는지를 평가한 후, 선거운동기간 시민단체의 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안을 공직선거법 개정애 맞춰 제안하였다.

민주적 선거는 자유, 평등 그리고 공정을 기본원리로 하며, 선거와 관련된 일련의 과정과 절차를 규정하는 선거법의 핵심적인 요소이다. 제한 없는 선거운동의 자유는 정당이나 후보자들 사이의 선거운동의 불공정성을 심화시킬 수 있으며, 반대로 선거운동의 공정성을 위한 과도한 규제는 선거운동의 자유를 침해할 수 있다.

현행 선거법은 선거운동과 관련하여 혼탁, 과열, 불법, 부정 선거를 방지하고 공

정성을 확보하기 위한 취지로 규제 중심적 성격을 특징으로 한다. 그 결과, 개인 및 시민단체의 의사표현의 자유는 제한되고 선거법 위반에 따른 선거사범(범죄자)을 양산하고 있다. 시민단체의 선거참여활동은 유권자가 접하기 어려운 후보자나 정당에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 유권자의 합리적 결정에 도움을 주기 위한 것이라는 점에서 시민단체의 선거참여활동을 제한하거나 규제하는 것은 득보다 실이 크다고 하겠다. 또한 선거운동에 있어 공정성은 선거승리를 위해 후보자나 정당 그리고 당원들이 행하는 선거운동에 한해서 적용되어야 할 것이며, 공공이익을 목적으로 유권자의 참여와 정보를 제공하는 시민단체의 선거참여활동에 적용하는 것은 선거운동의 자유라는 목표를 제약하는 것이다.

따라서 선거운동의 자유를 제약하지 않고 공정성을 보장하기 위해서는 선거운동 방법에 대한 적용대상과 범위를 포괄적인 주체와 행위로 규정하는 것이 아니라 보다 구체적이고 명확하게 제시할 필요가 있다. 특히 유권자나 시민단체의 선거참여활동의 목표나 의도가 합법적 선거운동과 불법적인 선거운동을 구분할 수 있는 공직선거법으로의 개정이 요구된다. 구체적으로 이 연구는 시민단체의 선거참여활동을 규제하고 기본권으로서의 정치적 표현의 자유를 제약하는 선거법 58조(정의 등), 90조, 93조, 108조에 초점을 맞춰 공직선거법의 개혁방안을 제안한다.

#### 9) 2018년 교육감 선거 투표행태 결정요인에 대한 분석

2018년 교육감 선거는 제7회동시지방선거와 함께 치러졌다. 선거결과는 진보 성향의 후보가 17개 시, 도 중 14개에서 당선되었다. 또한, 전체 당선자 중에서 12명의 당선자가 재선(3선은 명)이상으로 강한 현직 효과가 확인되었다.

여기에서는 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 교육감 선거 불참요인, 분할투표, 후보선택 요인의 세 가지 차원으로 분석하였다. 분석결과 외교·자사고 폐지에 찬성할수록 교육감 직선제에 반대할수록 교육감 선거에 불참할 확률이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 교육감 정당 공천에 찬성할수록 진보 일관투표를 하며 정당 공천에 반대할수록 진보 분할 투표를 하는 경향을 나타냈다. 교육감 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태를 결정짓는 또 다른 중요한 변수는 정당관련 변수였다. 정당동원은 교육감 선거의 투표를 독려했으며 분할투표보다

는 일관투표를 이끌어 냈다. 또한 교육감 후보선택에 있어서 진보 후보를 지지하는 데 유의미한 영향을 미쳤다. 추가적으로 단체장 선거에서 진보정당 계열의 후보를 선택한 유권자들은 교육감 선거에서도 진보후보를 선택할 가능성이 높았다.

이러한 분석 결과는 교육감 선거에서 나타난 투표행태가 교육감 선거의 정책과 선거제도에 대한 쟁점에 의해서 영향을 받기도 하지만 동시에 치러진 단체장 선거에 의해서도 중요하게 영향을 받았다는 것을 나타낸다.

### 3. 선거관리 및 홍보 분야

#### 1) 선거관리위원회의 관리활동 평가

선거과정은 대의민주주의의 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다. 그리고 대의민주주의에서 정치지도자의 정통성(legitimacy)은 선거과정을 통한 유권자들의 정치적 결정의 결과물로서 부여된다는 점에서, 공정한 선거관리의 문제는 상당한 중요성을 갖게 된다. 따라서 선거관리는 대의민주주의의 핵심기제인 선거과정을 보다 공정하고 자유롭게 유지하는데 핵심적일 뿐만 아니라, 궁극적으로 민주정부의 정통성 및 안정성 그리고 더 나아가 민주주의의 공고화에도 필수적이라는 점에서 매우 중요하다. 실제로 선거관리 기관의 독립성과 전문성이 선거품질에 주요한 영향력을 행사하는 것으로 밝혀진 바 있다. 그리고 결과적 측면에서, 선거관리의 전문성과 이에 따른 공정성의 보장은 유권자들의 선거과정에 대한 신뢰수준을 높여주기도 하며, 선거품질의 성공적 관리는 유권자들의 민주주의에 대한 만족감에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 선거관리는 ‘공정(fair)’과 ‘자유(free)’의 두 가지 주요한 원칙에 근거하여 이루어질 필요가 있는데, 한국에서의 선거관리는 선거관리에 대한 독립적인 권한과 임무를 부여받은 헌법기관인 선거관리위원회에 의해 행해지고 있다.

이번에도 선관위는 제7회 지방선거의 성공적인 관리를 위해 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현, 국민소통 강화로 국민의 참여 분위기 조성, 자유롭고 정의로운 공정선거 실현을 중점 과제로 설정한 바 있다. 제7회 전국동시지방선거 기간 동안 전개된 선관위의 관리활동은 선거운동 기간, 선거일 당일, 그리고 선거 이후를 통해 실로 광범위하게 이루어졌는데, 이는 공명선거 실현, 유권자 중심의 선거사무 구현,



선거참여 분위기 조성 등, 선관위가 제시한 핵심과제의 실현이라는 선거관리 목표의 큰 틀에서 이해될 수 있을 것이다. 일반유권자 및 전문가 대상 설문 조사 분석 결과, 이번 7회 지방선거에 참여한 유권자들의 부정적 인식의 정도는 역대 지방선거 유권자들과 비교해 더 증가한 것으로 조사되었다. 선거의 질적 품질이라는 관점에서 한국의 선거과정은 민주화 이행과 공고화의 진전과 함께 상당히 발전해 왔다고 할 수 있을 것이다. 그러나 민주화의 진전과 함께 일반 유권자들의 시민의식 수준과 눈높이도 함께 발전해 왔으며 그에 따라 자유와 공정의 관점에서 우리 선거가 더 개선될 여지가 여전히 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실인 것이다.

## 2) 선관위 선거범죄 단속활동에 대한 평가

제7회 전국동시지방선거에선 직전선거인 제6회에 비해 선거법 위반행위가 확연히 감소하였다. 제6회 지방선거에서는 총 3,633건의 위반행위를 적발하였던 것에 반해, 7회 지방선거는 2,387건이 적발되어 총 1,246건이 감소하였다 (2018년 6월 30일 기준). 선거법 위반혐의에 있어 선거 종료 후 6개월 간 계속해서 단속 및 조치가 진행되기에, 총계가 약간 변동될 수 있으나, 지난 제6회 지방선거에서도 선거 후 16일이 경과한 2014년 6월 20일 이후 선거법 위반행위로 적발된 건수가 크게 달라지지 않았다는 점을 고려하면, 이러한 결론은 추후 크게 달라지지 않을 것이다.

고발·수사의뢰·이첩·경고·주의 등 선거법 위반 조치상황에 따라 세분하여도, 전반적으로 범죄 단속 건수의 감소 경향이 나타난다. 검찰·경찰 등 수사기관에 고발 조치한 사안은 327건으로 6회 지방선거의 430건에 비해 103건이 감소하였다. 수사의뢰된 위반 건수는 7회가 63건으로, 지난 6회의 117건에 비해 거의 절반가량 감소하였다. 이첩은 제7회에 53건으로, 6회의 217건에 비해 4분의 3 이상이 줄었다. 고발, 수사의뢰, 이첩에 비해 상대적으로 경미한 선거법 위반행위에 대해 취해지는 경고와 주의 건수는 7회에 1,944건으로, 6회의 2,871건에 비해 역시 크게 줄었다.

7회 지방선거에 나타난 위반 행위를 유형별로 살펴보면 인쇄물과 관련된 위반사항이 436건으로 가장 많았다. 뒤이어 문자메시지를 활용한 선거운동활동이 총 413건, 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항이 411건 적발되었다. 허위사실 공표 또한 362건의 위반사례가 있었다. 위법행위 경중을 반영하듯 기부행위 등 선거자금

과 관련된 위반사항에 대해서는 고발(111건) 및 수사의뢰(30건) 조치가 다른 위반사항들에 비해 더 많이 이뤄졌다. 허위사실공표의 경우에도 각각 65건의 고발과 8건의 수사의뢰 조치가 이뤄졌다. 직전 지방선거와 비교할 때 주목할 만한 차이는 기부행위 등 선거자금과 관련된 위반사항과 인쇄물과 관련된 위반사항이 크게 감소했다는 것이다. 기부행위와 관련된 선거법 위반의 경우 제6회 지방선거에서 1,044건이 적발되었지만 이번 지방선거에서는 633건이 감소한 411건이 적발되었다. 인쇄물 관련 위반사항의 역시 6회에 885건이었으나, 7회의 경우 436건이 적발되어 449건이 6회의 절반 이하로 줄었다. 반면 문자메시지 이용과 관련된 위법행위는 제6회 199건, 7회 413건으로 214건이 증가하였다.

사이버 선거법 위반행위는 206건이 적발되었다. 68건의 경우 선관위에 의해 고발 조치가 이뤄졌으며, 수사의뢰 조치는 총 9건, 수사기관에 대한 이첩조치는 8건의 처분이 이뤄졌다. 상대적으로 가벼운 행정조치인 경고 및 주의는 120건의 위반사항에 대해서 이뤄졌다. 위반행위 유형별로는 허위사실공표가 가장 많았다.

### 3) 선관위 홍보 평가

여기에서는 6·13 지방선거 선관위의 홍보활동을 평가하였다. 평가에 있어서 유권자 대상으로 한 설문조사가 주된 자료이며 전문가 대상 설문조사가 보완되었다.

선관위 홍보활동은 동네민주주의 실현을 위한 국민 소통을 목표로 특히 유권자 참여확대는 물론 선거효능감과 신뢰를 증진하는데 중점을 두었다. 예산을 기준으로 보았을 때 선관위 홍보활동의 50%이상이 미디어활용 홍보와 선거정보 프로그램 관련에 집중되었다. 더불어 지방선거 특별 홈페이지를 운영하면서 2017년에 개국한 한국선거방송을 통해 지방선거 관련 다양한 프로그램을 방송했다.

설문결과 이번 지방선거에서 유권자 중 선관위 홍보활동을 50%이상 접해본 것으로 나타났다. 선관위 홍보활동 접촉경로 중 가장 높은 비중은 포스터와 현수막이었으며 그 다음으로 TV 홍보였다. 반면 인터넷, 모바일 웹, 유튜브, SNS와 같은 뉴미디어를 통한 선관위의 홍보 접촉 비율은 상대적으로 매우 낮은 비중을 차지했다. 지방선거 TV 토론회를 시청한 유권자 수는 39% 정도였지만, 토론회 시청 후 새로운 이슈나 쟁점 습득을 통해 주변 사람들과의 대화가 증가했으며 선거 관심이 전반적

으로 높아진 것으로 나타났다. 투표율 향상을 위한 방안으로서 선관위 홍보 강화에 대해 유권자와 전문가 집단의 시각 차이가 존재했다. 유권자들은 홍보 강화가 투표소 확대, 의무투표제, 전자/모바일 투표, 사전투표 시간 연장, 투표 시간 연장과 같은 제도적인 개선책과 비슷한 수준의 긍정 효과를 낼 것으로 본 반면, 전문가 집단은 홍보 강화는 다른 제도적인 개선책과 비교해보았을 때 그 효과성이 떨어질 것으로 전망했다. 마지막으로 홍보활동의 파급효과가 어떠한지를 분석해 본 결과 선관위 홍보활동 접촉 빈도와 정치관심도와 선거효능감과 밀접한 관련이 있었을 뿐 아니라 지방선거 공약과 매니페스토 인지도, 그리고 투표 참여와 매우 높은 상관관계 보였다. 다시 말해 선관위 홍보 활동은 정치지식, 정치 관심, 선거효능감은 물론 투표 참여에 상당한 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다.

#### 4) 선거품질 제고를 위한 선관위 역할과 발전방향

여기에서는 제7회 전국동시지방선거 이후 유권자들이 인식하는 선거품질을 절차적 측면과 실질적 측면으로 구분하여 살펴보고, 이러한 인식에 선관위의 활동이 어떠한 영향을 끼쳤는지 분석하였다.

우선 제7회 지방선거가 얼마나 자유롭고 공정하게 진행되었는가에 대한 절차적 측면의 선거품질에 대해서는 대부분의 응답자들이 동의하였지만, 선거가 유권자의 의견을 얼마나 잘 대변하고 있는가에 대한 실질적 선거품질에 대해서는 과반수를 조금 넘는 응답자들만이 긍정적인 인식을 보임으로서 두 측면 사이에 상당한 괴리를 나타내었다. 특히 응답자의 투표선택과 지지 정당에 따라 선거의 실질적 질에 대한 인식에 있어서 상당히 큰 차이가 나타났다.

제7회 지방선거의 실질적 품질에 대한 낮은 평가는 기본적으로 각 정당 및 후보자들이 공약과 정책을 중심으로 유권자의 지지를 획득하기 위해 건전하게 경쟁하는 모습을 보이지 못했다는 인식에서 기인한다. 이와 관련하여 선관위가 추진하고 있는 매니페스토 운동이 일정한 성과를 거두고 있기는 하지만, 여전히 보다 적극적인 홍보와 확산 노력이 요구된다. 또한 매니페스토 운동과 같은 정치발전형 활동 이외에도 선관위의 감시·단속활동 및 홍보활동과 같은 선거관리형 활동 또한 유권자가 인식하는 지방선거의 실질적 품질에 중요한 영향을 끼쳤다는 점이 확인되었다.

## 4. 지역별 분석 분야

### 1) 수도권 선거 분석

6·13 지방선거 문재인 정부 출범 이후 처음으로 실시되는 전국선거였다. 이러한 이유로 6·13 지방선거는 촛불정신으로 출범한 문재인 정부에 대한 중간평가적 성격이 강하게 부각된 선거였고, 그 결과가 향후 문재인 정부의 국정 운영과 관련하여 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 정치적 의미를 가졌다. 여기에서는 이러한 의미를 고려하여 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 수도권 선거가 비수도권 선거와 비교하여 어떠한 특징을 보였는가를 다각적으로 살펴보았다.

연구를 통하여 밝혀진 핵심적인 내용들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수도권은 유권자 수를 고려할 때 정치적으로 과소 대표되고 있다. 즉 수도권의 선거인수 비율은 49.8%에 달함에도 불구하고 지방선거별 정수 비율은 17.6%~35.1% 수준에 분포되어 상당한 차이를 보였다. 특히 이 점은 오늘날 지방분권의 가치와 선거제도 비례성 원칙이 강조되는 상황 속에서 선거구 인구편차 조정 등의 영역에서 중요한 문제로 제기될 가능성도 존재한다.

둘째, 후보자 등록수와 관련한 선거 경쟁률은 전국과 수도권 간에 큰 차이가 나타나지 않았지만 서울특별시 광역단체장선거에서 후보가 많은 출마한 특징은 보였다. 이것은 서울특별시가 유권자의 규모뿐만 아니라 정치 1번지라는 상징성을 가지고 있기 때문에 근소정당의 후보들도 자신들이 추구하는 가치와 정책을 선전하기 위한 목적으로 출마하는 모습을 보인 결과이다.

셋째, 투표 참여 문제와 관련하여 6·13 지방선거의 경우 2014년 지방선거 때부터 도입된 사전투표제와 더불어 박근혜 정부에서 비선실세에 의한 국정 농단을 경험한 상황에서 형성된 시민들의 자성적 의식과 정치적 효능감 등이 발휘되어 투표율이 60%대를 회복하는 모습을 보여주었다. 그리고 수도권의 경우 비수도권과 비교하여 투표율이 근소하게 낮고, 선거 당일 투표보다 사전투표를 더 많이 한 특징을 보여주었지만 교차분석 수행 결과 이 차이들이 통계적으로 유의미한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

넷째, 정책선거 문제와 관련하여 주요 정당들이 제시한 10대 핵심공약의 우선순

위상의 차이가 존재하였다. 하지만 다른 한편으로 청년 문제, 경제 문제, 환경(미세 먼지) 문제, 평화와 통일 문제, 교육과 복지 문제, 인권과 안전 문제, 지방분권 문제 등의 핵심적인 쟁점들에 대한 문제의식은 공유하고 있다는 점도 확인할 수 있었다. 다만 최근 선거에서 유권자들이 가장 중요하게 간주하였던 부정부패 척결과 정치개혁 관련 요구들에 대하여 주요 정당들이 소극적으로 반응하고 있다는 점은 문제점으로 지적되었다.

다섯째, 수도권외의 정책선거 문제와 관련하여 후보자들이 출마한 지역의 특성과 최근의 시대 변화를 고려하여 차별화된 정책을 제시하고자 노력하였다는 점을 파악할 수 있었다. 다만 후보자들의 공약들 중 실효성 있는 추진계획이나 재원 마련의 구체성이 제대로 제시되어 있지 않은 공약도 다수 존재하였다. 뿐만 아니라 적폐 청산이나 남북관계 변화 등의 중앙정치의 쟁점이 크게 부각되었던 상황 속에서 지역적 수준의 공약에 대한 관심이 상대적으로 크게 부상되지 못한 측면도 있었다. 더불어 경기도와 인천광역시의 광역단체장선거에서는 후보자 개인의 도덕성 문제와 관련한 공방과 지역 비하적 발언에 대한 논란 등이 선거과정에서 크게 부각되기도 하였다.

여섯째, 유권자 수준의 정책선거 문제와 관련하여 수도권 유권자들의 경우 비수도권 유권자들과 비교하여 정책/공약과 소속 정당을 중시하는 투표행태를 보였다. 하지만 후보자가 제시한 공약을 구체성, 차별성, 실현 가능성, 재원 마련과 재정 추계의 네 가지 기준에서 유권자들이 평가한 결과를 비교해보면 수도권 유권자들보다 비수도권 유권자들의 평가가 긍정적으로 나타났다는 점도 확인할 수 있었다. 그리고 수도권 유권자들과 비교하여 비수도권 유권자들의 경우 후보자의 선거공약에 대한 인지 수준이 높았다는 점도 확인할 수 있었다. 이와 같은 연구결과는 수도권 유권자들이 비수도권 유권자들과 비교하여 정책과 공약을 중요하게 고려하여 후보자 선택을 하였다고 응답하였지만 수도권보다 비수도권이 정책선거에 상대적으로 유리한 환경에 형성되어 있었고, 그 차이가 유권자의 선거공약 인지 수준에 영향을 미쳤을 가능성이 존재하였다는 점을 시사한다.

일곱째, 선거결과와 관련하여 6·13 지방선거는 민주화 이후 실시된 지방선거들 중 여당이 가장 압도적으로 승리한 선거였다. 특히 모든 종류의 지방선거에서 여당인 더불어민주당이 압승을 거두었다는 점은 유권자들의 투표 결정에 있어 보수 정

당에 대한 심판 의식과 문재인 정부에 대한 기대감이 중요하게 작용하였다는 것을 의미하였다. 그리고 이와 같은 점은 유권자의 정당 선호도에 대한 분석과 대통령의 국정 운영에 대한 평가에 따른 6·13 지방선거 의미 부여에 대한 분석을 통하여 확인할 수 있었다.

6·13 지방선거는 민주화 이후 진행된 한국의 선거에서 중요한 의미를 부여할 수 있는 선거 중 하나로 기억될 것이다. 민주화 이후 어느 선거에서도 보여주지 못하였던 여당에 대한 압도적 지지를 유권자들이 보여주었기 때문이다. 이러한 특징은 촛불시위를 통한 유권자들의 저항의식과 정치효능감 제고, 그리고 이에 기반한 보수 정당에 대한 심판과 문재인 정부에 대한 기대감이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 특히 6·13 지방선거를 통하여 민주화 이후 한국의 선거를 지배 하였던 지역주의의 영향력을 초월한 유권자의 투표행태가 나타났다는 점은 괄목할 만한 결과라고 볼 수 있다.

## 2) 제7회 지방선거와 정책: 충청, 강원, 제주지역의 광역지방자치단체장 선거를 중심으로

여기에서는 영호남 지역에 비해 지역주의가 약하다고 평가받는 충청, 강원, 제주 지역의 정책선거를 광역자치단체장 후보자들 간 정책경쟁을 중심으로 차별성과 일관성 관점에서 평가하였다.

연구결과, 충청, 강원, 제주지역에서 중앙-지방 간 정책 차별성은 드러났다. 그러나 광역단체장 후보자들이 지역 경제활성화 관련 공약을 우선순위로 내세우고, 정책분야별 비중에 있어서도 경제, 사회/복지에 치우치다 보니 정책 간 차별성이 두드러지게 나타나지 않았다. 다만 정책 내용에 있어서는 방식, 범위 등에서 일부 입장 차이가 나타났다. 또한 정책 일관성 측면에서 중앙 정당의 정책일관성이 부재하다 보니 지역 정책 일관성 역시 불분명하였다. 마지막으로 유권자 정책투표 측면에서 유권자는 선거공약을 인지하지 못한 비율이 높았고, 정책 차별성도 유사하다는 의견이 더 높았다.

결국 충청, 강원, 제주지역 정책선거를 광역자치단체장 선거를 중심으로 살펴본 결과, 중앙정당과 후보자 간 일관성이 부족하고, 후보자 간 정책차별성이 두드러지

지 않았다고 볼 수 있다. 향후 정책선거는 정당과 후보자의 일관성 및 차별성 있는 공약 개발과 유권자의 차별성 인지가 기반이 되어야 활성화될 것으로 본다.

### 3) 영남지역의 선거결과와 지역정치 변화: 정당, 정책, 대표성

이 연구는 2018년 6·13 지방선거에서 영남권역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)의 선거결과와 그 정치적 의미를 분석하였다. 구체적으로 영남지역의 외부적인 선거환경, 선거과정에서 이슈 및 정당경쟁, 각급 수준에서 선거결과를 분석하고, 이를 통해 (영남)지역 정당체계의 변화, 정책의 영향력, 지방적 수준에서 유권자와 대표자의 연계를 살펴보았다. 그 결과, 중앙정치의 예측화로 평가받는 지방선거의 성격이 이번 영남권역의 6·13 지방선거에서도 이어졌지만 그 구체적인 내용과 관련하여 지역 정치에서 의미 있는 변화들이 감지되고 있다.

설문조사 결과에 따르면 중앙정치(문재인 대통령의 높은 지지율, 한반도의 화해·평화 분위기 조성, 탄핵 여파)의 높은 파고 속에도 불구하고 정책(공약)은 영남지역 유권자들의 후보선택과 선거경쟁에 적지 않은 작용을 하였으며, 지역 대표자와 지역 유권자의 연계로 측정되는 지역대표성은 투표참여와 정치행태에 의미 있는 요인으로 작용을 하였다.

보다 근본적으로 이번 6·13 지방선거는 영남지역의 정치지형의 변화를 알리는 신호탄이 될 가능성이 있다. 그 동안 영남지역의 배타적 지위를 누렸던 자유한국당은 이번 선거에서 궤멸에 가까운 참패를 기록하면서 지역 내 정당체계 변화의 단초를 제공하였다. 특히 자유한국당의 지역 내 패권적 지위의 약화 경향은 역대 선거결과 분석을 통해 확인할 수 있었고, 세대·이념·정당호감도 별로 지역 패권정당체계의 쇠퇴 현상을 체계적으로 관찰할 수 있었다.

그러나 이런 현상이 앞으로 계속 이어질지는 단정할 수 없다. 영남지역의 전통적 정당지지연합을 형성하였던 보수 지지세력의 표심에 대한 종합적인 분석이 선행되어야 하기 때문이다. 과거 선거와 비교해서 보수적이고, 연령이 높고, 보수정당에 대한 일체감이 강한 유권자일수록 투표 기권과 자유한국당에 대한 지지를 철회하는 경향이 나타났으며 지역 패권정당의 영향력이 소지역에 따라(즉, TK 지역과 PK 지역) 다르게 나타났기 때문이다. 이런 측면에서 영남지역의 정당재편성 논의와 영남

보수주의 변화에 대한 설명은 신중한 접근이 필요하다.

그러나 어떤 의미로든 이번 6·13 지방선거의 결과는 영남지역에 함의하는 바가 지대하다. 중앙의 정당정치가 지역 패권정당체제와 결합하여 지역의 선거결과를 좌지우지 하였던 기존의 구도에서 정책을 중심으로 한 선거경쟁이 일정부분 자리 잡게 될 가능성이 생겼다. 그리고 지역 패권적 정당체제의 약화로 지역 유권자와 지역 대표자 간 정치적 연계가 강화될 수 있는 기회가 제공되면서 지역적 수준에서 대의제 민주주의의 책임성과 대표성이 공고히 될 수 있다. 한편 비영남지역과 비교하였을 때 영남지역의 저조한 정책·공약의 선거 영향력은 개선되어야 할 사항이다. 중앙 선거관리위원회와 시도별 선거관리위원회는 영남지역에서 지방선거를 정책경쟁으로 유도하기 위해 후보들과 정당들의 정책 및 공약을 널리 알릴 수 있는 홍보의 기회를 더 많이 마련하고, 지역 유권자들이 선거정보를 습득하는데 있어 어려움이 없는 선거환경을 만들어야 할 것이며, TV 토론이나 인터넷 매체의 과감한 활용을 통해 활발한 토론 중심의 선거문화를 정착시키는데 역량을 집중하여야 할 것이다.

#### 4) 호남지역 선거 분석: 경쟁적 정당체제의 붕괴와 지역주의

이 연구는 제7회 지방선거에서 이루어진 호남의 선거경쟁에 관한 것이다. 민주화 이후 일당우위체제가 장기간 이어져 왔으며, 이번 선거에서도 더불어민주당의 압승이 예상되었던 이 지역에서 나타난 유권자 및 정당들의 선거행태를 분석하고 이를 통해 포스트-DJ시대 호남정치의 특성을 규명하고자 하였다.

이 연구는 이번 지방선거를 앞두고 호남에서 더불어민주당 내부의 치열한 공천경쟁이 이루어졌으며, 비록 지역주의 투표성향, 즉 더불어민주당 일당에 대한 호남 유권자들의 전폭적인 지지가 재연되었지만, 이는 통상적으로 알려진 지역감정이나 동원이데올로기 때문이 아니라 지역현안의 해결을 위한 유권자들의 ‘합리적’ 결정이었음을 보여주는 것이라고 주장한다. 호남 유권자들은 지지할 후보를 결정하는 과정에서 다양한 지역현안들을 고려하였으며, 정당들과 후보들이 제시한 공약의 구체성, 차별성, 실현가능성에 대해서도 긍정적인 태도를 보였다. 아울러 이번 선거과정에서 호남의 유권자들이 지역감정유발보다 정당들의 후보경선에서 발생한 불공정성을 가장 큰 문제점이었는바, 이는 이 지역의 선거정치를 발전시키기 위해서 정당



후보공천의 민주주의를 심화시킬 필요성을 보여주는 것이다.

이번 지방선거는 호남에서도 더불어민주당의 압승으로 종결되었으며, 지역주의 투표성향이 강화되었다. 호남에서 더불어민주당은 광역자치단체장선거에서 모두 승리하였을 뿐만 아니라, 기초단체장 선거에서도 광주 5곳(100%), 전남 14곳(63.6%), 전북 10곳(71.4%) 등 전체 41곳 가운데 29곳(70.7%)에서 승리하였다. 무소속 당선자(전남 5곳, 전북 2곳)를 제외하면 더불어민주당은 호남의 정당소속 기초단체장 가운데 무려 85.3%를 차지하게 된 것이다. 광역의회 의석의 97.1%(총102석 가운데 99석), 광역비례의석의 61.5%(총13석 가운데 8석), 기초의회 의석의 73.3%(총442석 가운데 324석), 기초비례의석의 87.9%(총66석 가운데 58석)을 차지하였다. 반면, 민주평화당은 호남에 중점을 둔 선거운동을 전개하였음에도 불구하고 단 한명의 광역자치단체장도 배출하지 못하였을 뿐만 아니라, 5명의 기초단체장과 1명의 광역의회의원, 2명의 광역비례대표의원, 46명의 기초의원, 3명의 기초비례의원을 당선시키는데 그쳤다.

이번 호남의 지방선거는 정책선거를 촉진하기 위한 기본조건과 관련하여 중요한 함의를 제공해준다. 첫째, 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 전국이슈 이외에 지역이슈에 대한 시민들의 일상적인 관심과 각 이슈들을 의제화하기 위한 정치과정을 제도화하려는 노력이 필요하다는 것이다. 둘째, 이번 지방선거결과는 지역정치의 다양성을 증진시키기 위한 각별한 노력의 필요성을 제기한다. 이번 지방선거는 더불어민주당에 대한 호남의 지역주의적 투표로 인해 지방정부와 지방의회의 민주적 책임성을 기대하기 힘든 ‘일당우위체제’가 형성되었다는 점에서 비례의석의 확대와 3,4인 선거구의 확대 등 지방선거제도의 변화가 필요하다는 점을 제기해준다.

### Ⅲ. 결론 및 함의

앞에서 살펴본 바와 같이 본 연구는 지난 제7회 전국동시지방선거와 관련하여 다양한 주제를 검토하였다. 선거와 정당, 의회를 제도와 과정을 측면에서 다양하게 연구하여 온 본 연구진은 이번 지방선거를 배경으로 하여 선거제도, 선거과정, 선거관리, 그리고 지역 선거에 대한 다양한 시각과 방법론을 가지고 분석을 시도하였다. 이제 논의를 마감하는 시점에서 여기에서는 모든 연구주제와 문제들을 언급하는 것보다 주요한 연구의 함의를 정리하는 차원에서 포괄적인 문제의 제기와 이에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

그동안 지방선거에 대한 이론적 설명으로는 중앙정치권력을 두고 경쟁한 정당 간 대결이 지역에서도 그대로 반영된다는 중앙정치의 연장으로 보는 시각과 지역의 유권자들이 지방정부를 구성하는 선거라는 주장이 제시되어 왔다. 연방제 국가인 미국과 같이 지방정치가 활성화한 나라에서는 지역 현안에 따라 지역의 정당들이 지방권력을 두고 경쟁을 펼치며 유권자들은 지역 중심으로 후보와 정책을 중심으로 선택하는 경향을 두드러지지만, 중앙권력의 영향력이 지방권력을 압도하는 우리나라의 경우에는 지방자치 본연의 경쟁이 나타난다기보다는 중앙정치의 쟁점과 현안이 선거구도와 과정에 커다란 영향을 미치는 경우가 많았다.

앞에서 제시된 다양한 주제의 연구에서 밝혀진 것처럼 이번 제7회 전국동시지방선거에서도 그러한 경향에서 크게 벗어나지 못한 선거였다. 탄핵에 이은 대통령의 높은 지지율과 한반도 평화무드의 조성은 포괄적인 선거구도를 결정하였을 뿐 아니라 유권자들의 선택에도 중요한 영향을 미쳤다. 그 속에서 지역 차원의 쟁점과 이슈들은 기대한 것과 달리 그 영향이 미미하였고 후보에 관한 이슈들도 선거구도를 변화시키지 못하였다. 결국 제7회 지방선거 역시 지방 본연의 이슈와 정책들을 두고 경쟁이 벌어진 선거였다기보다는 중앙정치의 연장선상에서 지역을 넘어선 전국적 이슈와 정책들이 승부의 성패를 가렸다고 할 수 있다. 물론 이렇게 된 데에는 탄핵 이후 유권자들의 기대와는 달리 철저한 자기반성에 이은 개혁에 적극적으로 나서지 못하고 지리멸렬한 상태로 남아 있는 보수정당의 상태가 선거를 여당이 일방적으로 주도케 하였다는 점 역시 또 다른 이유일 것이다. 그러나 이유야 어찌되었건 지방선

거가 여전히 중앙정치에 예속되어 치러지고 있다는 사실은 우리의 지방자치가 여전히 갈 길이 멀다는 것을 의미한다.

그렇다면 우리의 지방선거가 지방자치 본연의 의미를 구현하고 실질적인 지방권력을 위한 경쟁으로 나아가기 위해서는 어떻게 해야 할까?

우선적으로 지적할 수 있는 사안은 지방정치의 활성화를 위한 법제도적 개선이다. 선거와 관련된 현재의 「공직선거법」, 「정당법」, 「정치자금법」 등 정치관계법들은 민주화 이후 우리의 선거가 공정하게 치러지는데 커다란 공헌을 하였다. 이러한 법제도 덕택으로 유권자들은 물론 후보자들 역시 선거의 공정성에 매우 높은 평가를 내리고 있음은 이 연구 속에서 확인될 수 있었다.

그러나 한편으로 대의제민주주의에서 선거는 후보와 정당들이 저마다의 비전과 정책을 가지고 유권자들에게 호소하며, 유권자들은 올바른 선택을 위해 충분한 정보를 제공 받고 평가하는 장이다. 그간 선거과정의 문제점을 바로잡을 목적으로 양산된 다양한 규제들은 유권자들의 인식이 크게 개선되었고 참여에의 욕구가 높아진 현재의 시점에서 불필요한 비용과 다툼을 초래하는 것 역시 사실이다. 따라서 자유로운 경쟁과 국민의 알 권리, 그리고 표현의 자유의 방향으로 선거의 틀을 획기적으로 개선하는 것이 필요하다. 이는 정치관계법과 여론조사, 선거캠페인, 시민단체의 활동, 매니페스토 등 다양한 주제들을 다룬 연구에서 공통적으로 제시된 과제라는 점은 시사하는 바가 크다. 결국 후보자와 정당, 그리고 유권자들이 매우 다양한 방식으로 정보를 나누고 교환하는 것이 대의제민주주의의 핵심적인 기제라는 점에서 우리의 선거제도와 선거관리 과정에 장기적이고 세심한 정책적 고려가 필요하다.

정당에 초점을 맞추어 보면 이번 지방선거에서의 가장 큰 특징은 사실 지난 대통령선거의 변화들이 이어졌다는 점이다. 그간 양당제의 한 축을 담당하였던 보수정당은 궤멸에 가까울 정도로 참패를 거두었고 여당은 중앙정치권력에 이어 지방정치권력의 대부분을 장악하는 압도적인 승리를 얻었다. 이미 언급한 것처럼 이러한 결과는 우리의 지방정치가 여전히 중앙정치에 의해 예속된 나머지 지방자치 본연의 의미를 갖지 못하고 있음을 의미한다. 지방의 특수성과 현안을 중심으로 하는 본연의 지방자치를 이루기 위해서는 지역의 현안에 초점을 맞춘 정치조직의 등장과 그들의 활동을 용이하게 하는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 정당이 정치과정을 독

점하고 일방적인 정보전달이 주를 이루었던 과거와 달리, 선거운동과 유권자들의 참여방식은 정보화와 소셜미디어의 발전에 힘입어 크게 달라졌고, 참여의 주체 역시 다양해졌다.

한편으로 이러한 변화는 지방자치를 위해 필요한 조건들이 갖추어지고 있음을 의미한다. 다양한 지방 고유의 현안은 손쉽게 발굴될 뿐 아니라 유권자들에게 전달될 수 있는 수단 역시 마련되어 있다. 문제는 이러한 지역의 현안들이 어떻게 정책으로 이어지고 궁극적으로 지방선거의 중심으로 삼을 수 있느냐에 달려 있다. 본 연구의 여러 부분에서 제기되듯이 그 해결책은 대의제민주주의의 지역 차원의 연결고리 즉, 지역 차원의 정당-유권자-정부-시민단체 간의 견제와 균형을 확립하는 것임을 두말 할 나위가 없다.

결국 본 연구의 핵심적인 메시지를 간단하게 정리한다면 다음과 같이 표현될 수 있다. 우리의 정치환경은 과거와는 크게 달라지고 있으며 이는 이러한 변화에 맞추어 우리의 선거제도와 관리방식 역시 달라져야 함으로 의미한다. 우리 선거의 미래는 결국 그러한 변화를 얼마나 성공적으로 제도화하는 데에 달려 있다 하겠다.

전국동시지방선거 외부평가 :  
선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석

인쇄일 2018년 9월 10일

발행일 2018년 9월 10일

발행 중앙선거관리위원회 선거1과  
경기도 과천시 흥춘말로 44

전화 02-503-1114(대)

연구기관 사단법인 한국정치학회

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---



# 제 7 회

## 전국동시지방선거 외부평가

선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석



사단법인  
한국정치학회 KPSA