



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박 사 학 위 논 문

지방선거에 있어 후보자 선택의
영향요인 분석

-한국 기초자치단체장 선거를 중심으로-



2016년

HANSUNG
UNIVERSITY

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

안 중 경

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

지방선거에 있어 후보자 선택의 영향요인 분석

—한국 기초자치단체장 선거를 중심으로—

An Analysis on Factors Influencing Local Elections
: Focused on Elections for the Head of Primary Local
Governments in South Korea

2015년 12월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

안 중 경

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

지방선거에 있어 후보자 선택의 영향요인 분석

—한국기초자치단체장 선거를 중심으로—

An Analysis on Factors Influencing Local Elections
: Focused on Elections for the Head of Primary Local
Governments in South Korea

위 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2015년 12월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

행 정 학 전 공

안 중 경

국 문 초 록

지방선거에 있어 후보자 선택의 영향요인 분석

-한국 기초자치단체장 선거를 중심으로-

한성대학교 대학원

행정학과

행정학전공

안 중 경

본 연구의 목적은 우리나라 기초자치단체장 선거결과에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데에 있다. 이를 위해, 본 연구는 우선 후보자선택에 관한 다양한 모델과 이론, 후보자선택에 영향을 미치는 요인을 다룬 선행연구를 검토하였다. 선행연구를 기반으로 도출된 분석틀은 선거결과에 영향을 미치는 주요 요인을 다섯 가지(후보자 요인, 정당 요인, 이슈 요인, 정책 요인, 유권자 요인)로 설정하였다. 또한 선거가 그 맥락에 의해 영향을 받는 역동적인 과정임을 고려하여, 분석틀은 정치적 상황, 선거제도 변화, 선거과정을 포함한 제도적 요인을 주요 선거결과 영향요인과 나아가 유권자의 선택에 영향을 주는 요인으로 설정하였다.

본 연구는 내용분석을 이용하여 기초자치단체장 선거에 관한 데이터를 분석하였다. 데이터는 1995년부터 2014년까지 총 6번 열린 기초자치단체장 선거와 관련된 다양한 문서자료로부터 수집되었다. 분석에 이용된 문서자료는 중앙선거관리위원회의 공식적인 정보와 통계자료, 신문기사, 유권자 서베이결과, 선행연구 등을 포함한다.

분석결과, 본 연구는 정치적 상황, 선거제도 변화, 선거과정 등 선거의 맥락이 선거결과에 영향을 미치는 요인을 고찰하는 데에 중요하다는 점을 발견하였다. 더불어, 본 연구는 다른 요인보다도 후보자 요인, 정당 요인, 정책 요

인이 기초자치단체장 선거결과에 중요한 영향을 미치고 있음을 발견하였다.

이러한 분석결과는 중앙선거관리위원회의 역할과 관련하여 다음과 같은 주요 시사점을 준다. 우선, 중앙선거관리위원회는 기초자치단체장 선거와 관련된 정보에 대한 유권자의 접근성을 향상시키는 데에 보다 적극적인 역할을 하여야 한다. 둘째, 중앙선거관리위원회는 후보자와 그들의 선거공약에 대한 유권자의 이해를 증진시키는 제도적인 개선 노력을 하여야 한다.

본 연구는 그 한계에도 불구하고 한국 기초자치단체장 선거, 특히 선거맥락의 중요성과 주요 선거결과 영향요인에 대한 일반적인 이해 증진에 도움을 줄 것이다.



【주요어】 후보자요인, 이슈요인, 선거맥락, 유권자요인, 후보자선택

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제 2 장 이론적 배경	7
제 1 절 유권자 후보 결정 이론	7
1. 사회·심리학적 이론	7
2. 경제학적 이론	10
3. 인지적 이론	11
4. 구조주의적 이론	13
제 2 절 유권자 후보 선택 모델	14
1. S-O-R 모델	14
2. Campbell 모델	15
3. Newman & Sheth 모델	16
4. Shama 모델	17
5. Lindon 모델	19
제 3 절 유권자 후보 결정 요인에 관한 선행연구	21
1. 후보요인	21
2. 정당요인	25
3. 이슈요인	27
4. 정책요인	29
5. 유권자요인	30
제 4 절 분석의 틀	31

1. 분석틀의 구성	31
2. 자료 수집 방법	34
제 3 장 시기별 후보 선택의 영향요인	35
제 1 절 1995년 지방자치단체장 선거	35
1. 선거의 맥락	35
1) 정치적 상황	35
2) 선거제도의 변화	36
3) 선거과정	37
2. 후보 선택의 영향요인	39
제 2 절 1998년 지방자치단체장 선거	42
1. 선거의 맥락	42
1) 정치적 상황	42
2) 선거제도의 변화	43
3) 선거과정	44
2. 후보 선택의 영향요인	46
제 3 절 2002년 지방자치단체장 선거	49
1. 선거의 맥락	49
1) 정치적 상황	49
2) 선거제도의 변화	50
3) 선거과정	50
2. 후보 선택의 영향요인	52
제 4 절 2006년 지방자치단체장 선거	55
1. 선거의 맥락	55
1) 정치적 상황	55
2) 선거제도의 변화	56
3) 선거과정	57
2. 후보 선택의 영향요인	58

제 5 절	2010년 지방자치단체장 선거	61
1.	선거의 맥락	61
1)	정치적 상황	61
2)	선거제도의 변화	62
3)	선거과정	63
2.	후보 선택의 영향요인	66
제 6 절	2014년 지방자치단체장 선거	69
1.	선거의 맥락	69
1)	정치적 상황	69
2)	선거제도의 변화	70
3)	선거과정	71
2.	후보 선택의 영향요인	73
제 4 장	선거의 영향요인별 종합적 논의	76
제 1 절	기초자치단체장 선거의 회차별 분석	76
1.	회차별 선거맥락의 분석	76
2.	회차별 후보 선택 영향요인의 변화 추이	80
제 2 절	기초자치단체장 선거의 영향요인별 분석	83
1.	후보요인	83
2.	정당요인	88
3.	정책요인	89
4.	이슈요인	90
5.	유권자요인	93
제 5 장	결론	95
제 1 절	연구의 요약 및 정책적 함의	95
제 2 절	연구의 한계 및 향후 연구방향	97

참고문헌	99
------------	----

ABSTRACT	119
----------------	-----



표 목 차

<표 1-1> 지방선거 실시연도	5
<표 2-1> 역대 지방선거의 후보자 선택 요인 변화추이	24
<표 2-2> 이슈 관련 선행연구	28
<표 3-1> 기초자치단체장 선거 지역별 경쟁률	38
<표 3-2> 기초자치단체장 정당별 의석분포	40
<표 3-3> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(1995.6.28-7.5)	41
<표 3-4> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인	41
<표 3-5> 기초자치단체장 선거 경쟁률	45
<표 3-6> 기초자치단체장 정당별 분포현황	47
<표 3-7> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(1998.6.5-7)	48
<표 3-8> 기초자치단체장 선거 경쟁률	50
<표 3-9> 기초자치단체장 정당별 당선인 수	53
<표 3-10> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(2002.6.14-23)	54
<표 3-11> 기초자치단체장 선거 경쟁률	57
<표 3-12> 기초자치단체장 정당별 당선인 수 및 분포	59
<표 3-13> 기초자치단체장 선거 경쟁률	64
<표 3-14> 기초자치단체장 정당별 당선인 수	66
<표 3-15> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(3차: 6월 3-24일)	68
<표 3-16> 기초자치단체장 선거 지역별 경쟁률	72
<표 3-17> 기초자치단체장 정당별 당선인 수	74
<표 3-18> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(3차: 6월 5-25일)	75
<표 4-1> 역대 기초단체장 선거의 특성 및 선거결과	76
<표 4-2> 회차별 후보요인의 변화 추이	84
<표 4-3> 회차별 기초단체장 후보 인지경로	85
<표 4-4> 회차별 정당요인의 변화 추이	88
<표 4-5> 회차별 정책요인의 변화 추이	89
<표 4-6> 선거이슈가 후보 선택에 영향을 미친 정도(%)	91

<표 4-7> 지지 후보 결정에 각 이슈를 고려한 비율(%)	92
<표 4-8> 세월호 사건의 지방선거 영향력	93
<표 4-9> 회차별 유권자요인의 변화 추이	94



그림 목 차

<그림 2-1> S-O-R 모델	15
<그림 2-2> Campbell 모델	16
<그림 2-3> Newman & Sheth 모델	17
<그림 2-4> Shama 모델	19
<그림 2-5> Lindon 모델	20
<그림 2-6> 분석의 틀	33
<그림 4-1> 전국 단위의 후보 선택 영향요인의 변화 추이	82



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

지방선거는 “지방자치단체의 유권자인 주민들이 다수의 후보자 중 일정한 절차에 따라 그들 대표를 선출하고, 이들로 하여금 지방자치단체의 기관을 구성케 하는 공적 행위”(최봉기·이동수, 2003: 7)라는 점에서 지방자치, 지방분권, 풀뿌리 민주주의의 근간이 되는 핵심적인 제도다(김진하, 2010; 은중태, 2014).

우리나라 지방선거는 1948년 제헌헌법 제92조의 지방자치제에 관한 규정에 의거, 1949년 7월 4일 지방자치제의 법적 근간이 된 지방자치법이 처음 제정되었으나 행정체제의 미비, 치안상태의 불안정성 등을 이유로 무기한 연기되었다가 1952년 이승만 정부의 전격적인 선언으로 실행에 옮겨졌다. 이에 따라 1952년 4월 25일 제1대 시·읍·면 의회 의원 선거가 실시되었다. 1대 도의원 선거도 같은 해 5월 10일 실시되었다. 1956년 8월 8일에는 제2대 시·읍·면 선거와 제1대 시·읍·면장 선거가 실시되었고, 동년 8월 13일에는 제2대 도의원 선거와 제1대 서울특별시 의원 선거가 치러졌다.

1956년 2월과 7월에는 본래의 의미를 강화하는 방향으로 각각 제2차, 3차 지방자치법이 개정됨에 따라 우리나라 지방자치사에 중요한 주민직선제를 통한 지방의원 및 단체장 선거가 1956년 8월 실시되었다. 1960년 12월에는 3차 지방선거(서울특별시·도의회 의원 선거, 시·읍·면 의회 의원 선거, 시·읍·면장 선거, 서울특별시·시장·도지사 선거)가 치러졌다. 그러나 불행히도 1961년 5·16 군사정변으로 지방자치제 본연의 지방선거는 전면 중단되었다. 이후 1972년 12월 27일자로 개정된 유신헌법에 의해 지방자치제가 폐지되나 1979년 10월 26일 박정희 대통령 사망, 1980년대 국민의 민주화 요구로 촉발된 1987년 민주화 항쟁 이후 오랜 정치적 논란 끝에 1995년 34년 만에 지방자치제가 부활하기에 이른다.

이런 의미에서 2014년은 민선자치 6기가 출범한 지방선거 해였다. 지난 1995년 6월 27일 민선자치시대 개막 이래 6번의 동시지방선거가 실시되었다. 국민의 직접 선출로 지방정부와 의회를 구성하는 선거를 치르기 시작한지 어느덧 19년째에 접어들었다.

그동안 지방선거는 지방 차원에서 민주주의 제도화와 자치능력 향상에 크게 기여해 왔다. 물론 기성 정치세력의 정치·행정 독점과 지역주의 심화, 지방정치엘리트의 부패, 지방 간 경제적 격차 심화와 같은 퇴행적 모습이 나타나기도 했다. 그럼에도 중앙권력으로부터의 분권, 지방정치시장의 개방과 민주적 경쟁, 유권자의 정치참여 확대, 그리고 세계화시대에 부응하는 지방의 자립능력 증대 등 중장기 실익은 더욱 크다고 할 수 있다(장우영·임정빈, 2010: 319).

특히 지방선거는 지역주민의 정치투입의 핵심 수단인 동시에 지방정치의 ‘질’에 기여할 수 있는 우수 인재의 충원 메커니즘이라는 점에서, 지역주민의 지방공직자에 대한 핵심적인 통제수단이라는 면에서 중요한 의미가 있다. 지방선거는 우리나라와 같이 민주주의의 제도화가 취약한 대통령제에서 나타나는 ‘위임 민주주의(delegate democracy)’에 대한 견제장치로서, 국민여론을 수렴하여 정부정책을 펴는 소위 ‘책임정부(responsive government)’의 전통이 약한 정치적 환경에서 국민들의 민심 표출의 장으로서의 역할을 하고 있다는 점에서도 주목할 필요가 있다(장우영·임정빈, 2010: 319; 김진하, 2010: 27).

정치적으로도 임기 5년의 대통령 선출을 위한 대선과의 중간시기에 실시되고, 정확히 총선 2년 뒤에 치러지는 만큼 지방선거의 성격에 관한 학술적 연구는 드물지만 중앙정치에 대한 중간평가의 성격과 정권심판이라는 지방선거의 정치적 의미에 무게를 두는 시각도 있다(지병문, 2002; 강원택, 2006; 유재일, 2006; 김진하, 2010; 은종태, 2014). 중앙정치 독주에 대한 제어장치로서 지방선거를 강조하고 있기도 하다(유재일, 2006).

무엇보다 지방선거는 3가지 의미에서 지방민주주의에 기여한다(안성호, 1991: 88). 첫째, 지방선거는 지역사회에서 제기되는 중요한 정책쟁점들을 드러내어 이들 중 일부를 정책의제로 선택하는 정책과정이다. 둘째, 지방선거는 선출된 공직자들과 지방정부 권위에 절차적 정당성을 부여하는 과정이다. 셋째, 주민들로 하여금 정치적 과정과 정책현안들에 주의를 기울이게 하고, 지방공직자들에게는 주민들의 요구와 관심에 귀 기울이게 하는 정치학습의 기회를 제공하는 것이 지방선거인 것이다.

Hajnal & Lewis(2003)가 주장하듯이, 공공정책이 집행되고, 지역에 중요한 정책 결정이 이루어지는 현장이 또한 지방정부라는 점에서 정책 결정에서 주도적인

역할을 하게 될 공직자의 공적 선출 행위인 지방선거는 그 의미가 크다. 이 같은 중요성에 비춰 볼 때, 지방선거는 학문적 관심을 끌기에 충분하다.

이를 반영하듯, 지방선거와 관련한 많은 연구들이 진행되어 왔다. 제도가 지방자치단체의 인적구성에 영향을 미칠 수 있는 중요 변수일 수 있다는 문제의식에서 이루어진 지방선거제도에 관한 연구(가상준, 2009; 허철행, 2011; 금창호 외, 2013)에서 선거운동 분석(안철현, 2006; 신두철, 2007; 유성진, 2014)과 선거후보자 공약에 대한 유권자 평가 연구(이현우, 2011)에 이르기까지 그 범위는 넓다. 이들 연구는 지방선거 발전에 의미 있는 기여를 하고 있다는 점에서 의의가 크다.

그럼에도 선거는 “후보자가 유권자에게 자신의 정치적 소신을 선거 공약화함으로써 민주적인 정책 산출을 가능케 하는” 수단이다(송건섭·이곤수, 2011: 50). 결국 송건섭·이곤수(2011: 50)가 “유권자의 후보 선택이 어떻게 이루어지느냐에 따라 지방정부의 기관 구성과 정책 산출의 수준이 달라질 수 있다.”고 말한 것처럼 선거의 영향요인에 관한 분석은 중요할 수밖에 없다. 개인적인 수준에서도 유권자의 투표 결정 요인을 분석하는 것은 중요한 의미가 있다. 유권자 개인의 후보자 선택은 ‘유권자가 자신의 가치와 이익을 대변할’, 유권자 개인이 추구하는 ‘사회와 정책을 실현시켜 줄 대리인’을 뽑는 행위이기 때문이다(송건섭·이곤수, 2011; 강주현, 2009). 후보자 입장에서조차 효과적인 선거운동 전략을 세우기 위해서는 유권자가 후보자를 선택하는 주요 결정 요인이 무엇인지를 파악하는 것이 중요하다.

물론 이와 관련한 선행연구들(소순창, 2002; 조영희, 2003; 장우영·임정빈, 2010; 송건섭·이곤수, 2011; 이곤수·송건섭, 2011; 황아란, 2012; 정인태, 2013b; 송건섭, 2015)이 없진 않지만 이들 연구의 대부분이 특정 지방선거를 분석하고 있거나 중앙선거와 특정 지방선거 중심의 비교분석에 치우쳐 있어 연구결과를 일반화하기에는 한계가 있다.

이에 본 연구는 종합적인 관점에서 지방선거 일반을 중심으로 선거의 영향요인을 분석하는 데 목적이 있다. 현재까지 치러진 기초자치단체장 선거를 중심으로 어떤 요인들이 선거결과에 영향을 미쳤는지를 지방선거 결과를 토대로 분석하고자 하는 것이 본 논문의 구체적인 목적이다.

이를 위한 본 논문의 내용구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2장은 선거연구를 위한 이론적 배경으로 지금까지 축적된 이론들이 선거의 영향요인에 대한 객관적

인 분석을 가능케 한다는 점에서 유권자 후보 결정 이론을 살펴보았다. 또한 유권자 투표행태에 영향을 미치는 요인을 파악하는 데 기초가 되는 유권자 후보 선택 모델을 검토했으며, 이들 이론과 모델에 근거하여, 그리고 이들 모델과 이론을 체계화시키는 과정에서 제시된 유권자 후보 선택의 중요한 영향요인들도 점검해 보았다. 이를 토대로 선행연구의 한계와 문제점을 지적하고, 본 논문의 목적에 부합하는 연구의 분석틀을 제시하였다.

제3장에서는 분석틀에 근거하여 1995년부터 치러진 기초자치단체장 선거를 대상으로 유권자들이 후보자를 선택할 때 어떤 요인이 작용했는가를 선거맥락 속에서 선거시기별로 분석했다. 제4장에서는 이 같은 분석에 근거한 전체 기초단체장 선거의 맥락과 영향요인의 변화 추이를 종합적으로 고려해 후보 선택 영향요인의 심층적인 분석결과를 제시하였다. 결론 부분에서는 이러한 분석결과를 바탕으로 연구결과와 정책적 함의를 제시하고, 본 연구의 한계와 향후 연구방향을 기술했다.

이러한 분석을 통해 지방선거의 특징 및 성격 규명과 지방선거 유권자들의 투표 성향에 대한 일반적인 이해는 물론 지방선거의 현실과 앞으로의 과제를 짚어 볼 수 있는 기회가 될 것으로 사료된다. 특히 유권자들의 투표결정에 영향을 미치는 요인에 관한 경험적 분석은 Alvarez et al.(1998)이 지적한 것처럼 “투표 결정의 ‘질’에 관한 규범적 결론”을 이끌어내는 데 유용하다는 점에서 본 논문은 중요한 의미가 있다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구범위

일반적으로 선거의 연구 접근방법은 크게 규범적, 제도적 접근방법과 경험적, 행태적 접근방법으로 나뉜다. 본 논문의 접근방법은 후자로서 그 의미는 유권자의 선거의식수준을 가늠케 하여 선거의 올바른 방향을 제시해 준다는 데 있다.

따라서 본 논문은 이러한 접근방법에 기초해 1995년부터 치러진 역대 지방선거에서 유권자의 후보 선택에 영향을 미친 요인, 즉 선거의 영향요인을 기초자치단

체장 선거에 초점을 맞춰 분석한다.

이를 위해 본 연구는 1995년부터 2014년 6월까지 총 6회에 걸쳐 실시된 기초자치단체장 선거를 분석대상으로 한다. 구체적으로 <표 1-1>에서와 같이, 1995년(1회), 1998년(2회), 2002년(3회), 2006(4회), 2010년(5회), 그리고 최근 치러진 2014년 6회 지방선거를 연구범위로 설정한다. 기초자치단체장 선거가 치러지는 서울, 경기, 인천 등 전국이 본 논문의 공간적 범위다.

<표 1-1> 지방선거 실시연도

구분	연도별					
대선	1987	1992	1997	2002	2007	2012
총선	1992	1996	2000	2004	2008	2012
지방선거	1995	1998	2002	2006	2010	2014

은종태(2011)는 1997년 12월 실시된 제15대 대통령 선거로 인해 1998년 제2회 지방선거의 경우에는 지역적인 문제보다는 전국적인 문제나 중앙정치の影響이 절대적이었을 것으로 판단하여 분석대상에서 제외하고 있으나 전국적인 문제나 중앙정치的影响 또한 유권자 투표 결정에 영향을 미치는 맥락적 요인들일 수 있다는 점에서 그 같은 선험적 판단에 근거한 주장은 적절치 못하다.

아울러 우리나라 지방선거가 동시지방선거임에도 불구하고 본 논문이 기초자치단체장 선거에 초점을 둔 이유는 지역유권자와 가장 밀접히 관련된 선거가 기초자치단체장 선거라고 판단했기 때문이다. 주민생활과 가장 가까이에 있는, 시민과 가장 근접해 있는 정부이자 정치단체인 기초자치단체의 수장을 선출하는 선거가 바로 기초자치단체장 선거다.

2. 연구방법

본 논문은 연구방법으로 지방선거와 같은 역사적 사건을 사회적 맥락에 기초해

서 구체적으로 분석하는 데 유용한 것으로 평가되는 내용분석(content analysis) 중심의 역사적 방법(historical method)을 사용했다. 선거는 다양한 요인들을 고려해야만 하는 ‘역동적인 과정’이자 ‘상호작용의 산물’이다. 즉 사회적 맥락 속에서 일어나는 하나의 ‘현상(phenomena)’이 선거다(이현우, 2011; 조영희, 2003; Weaver et al., 2004).

특히 선거결과는 “과거 혹은 현재의 정치적 현상의 기록”(McNabb, 2004: 380)이기 때문에 양적 연구방법을 통해서는 다루기 힘든 변수들을 파악하는 데 효과적인 분석수단이 역사적 방법이다. 양적 연구방법이 의도하는 변수의 인위적 선별과 이들 변수와 결과 간의 비맥락적인 인과관계 분석만으로는 상호작용을 특징으로 하는 선거의 상황적 요인과 같은 맥락적 요인들을 분석하기에는 한계가 있다. 기초자치단체장 선거결과에 영향을 미친 요인들은 무엇인지, 그 중에서 어떤 요인이 더 중요한 영향을 주었는지, 그 이유를 어떤 맥락에서 찾아야 하는지 등 본 논문의 주제를 대변하는 이들 질문에 답하기 위해서는 지방선거의 맥락도 함께 고려할 필요가 있다.

이를 위해 본 논문은 지방선거 전후에 조사된 집합자료와 함께 지방선거와 관련한 각 방송사와 신문사의 보도내용 및 보도자료, 저서 및 연구논문 등을 분석하였다. 실증적 연구가 가능하도록 중앙선거관리위원회의 통계자료 등도 이용하였다.

제 2 장 이론적 배경

송건섭·이곤수(2011)가 주장하듯이, 유권자의 투표행태는 ‘일련의 투표의사의 형성 및 결정’이 이루어지는 과정이다. 따라서 투표행태에 관한 연구는 여러 요인 중 특히 어떤 요인이 유권자의 후보 결정에 영향을 미치는가를 분석하는 것이다(송건섭, 2015). 이러한 유권자의 후보 결정 요인은 선거연구의 주된 관심사 중 하나다. 1960년대를 시발점으로 유권자 투표 결정의 영향요인에 관한 학문적 논쟁은 현재도 계속되고 있다.

그러나 지금까지 축적된 이론들이 선거의 영향요인에 대한 객관적인 분석을 가능케 한다는 점에서 이들 이론을 중심으로 논하면, 크게 사회·심리학적 이론, 합리적 선택이론(rational choice theory)으로 불리는 경제학적 이론, 인지적 이론, 그리고 구조주의적 이론으로 나눌 수 있다.¹⁾

제 1 절 유권자 후보 결정 이론

1. 사회 · 심리학적 이론

사회·심리학적 이론으로는 유권자들이 속한 사회적 범주를 통해 투표 결정 행위를 설명하는 사회학적 접근방식과 이 접근방식의 한계에 대한 대안으로 나온 정당일체감(party identification)²⁾에 대한 유권자의 심리적 요인이 투표행태에 영향을 미친다는 심리학적 접근방식이 있다.

우선 사회학적 이론은 유권자가 어떤 사회집단에 속해 있는지가 투표 결정에 영향을 준다는 인식 하에 유권자의 사회집단적 배경(사회경제적 지위, 종교, 거주지 등)을 주요 설명변수로 간주하는 접근방법이다(Newman & Jagdish, 1985). 예를 들어, Lazarsfeld et al.(1944)은 농촌에 거주하면서 높은 사회경제적 지위를 누리

1) 이를 사회학적 접근, 사회심리학적 접근, 경제학적 접근 등으로 정리하거나(이남영, 1998), 정치 사회학적 연구, 정치사회심리학적 연구, 그리고 정치경제학적 연구 등으로 부르기도 하나(길정아, 2013) 내용상의 큰 차이는 없다.

2) 정당소속감으로도 불리는 정당일체감이란 특정 정당에 대해 갖는 심리적 일체감을 의미한다(이갑윤·이현우, 2000).

는 개신교도의 경우 민주당보다는 공화당을 지지할 확률이 높다고 주장한 바 있다. 유권자의 사회경제적 지위(배경)가 투표행태에 영향을 미친다는 것이다(소순창, 2002: 24). 황근(1993: 12)이 지적하듯이, 사회학적 연구의 가장 기본적인 명제는 사회적으로 같은 범주에 속해 있는 유권자들은 투표 결정에 있어 유사한 결과를 가져온다는 것이다.

이에 반해 심리학적 이론은 단기간의 변화와 계층, 종교와 같은 사회적 요인들이 유권자의 투표 결정에 어떻게 영향을 미치는가를 사회학적 연구는 설명할 수 없다고 비판한다. 돌려 말하면, 심리학적 연구의 문제의식은 사회적으로 특정집단에 속한 사람들이 그 소속집단의 정치적 성향 혹은 여론에 따라 투표하는 이유가 무엇인가 하는 점이었다.

Campbell et al.(1960)은 이를 심리적 요인인 정당일체감에서 찾았다. 정당일체감이 유권자의 정치행태를 설명할 수 있는 가장 적절한 변수라는 것이다. 구체적으로 Campbell et al.(1954; 1960)은 유권자의 경우 장기간에 걸쳐 특정 정당에 대해 지속적이고 안정적인 심리적 애착감(attachment)이 있다는 것을 밝혀냈다. 유권자가 정치적 평가를 내리는 데 정당이 정보의 다양성과 복잡성을 단순화시켜주고, 단서를 제공해 주는 역할을 하기 때문이라는 것이다. 다시 말해, Downs(1957)와 Popkin(1994)의 주장과 같이, 정치적 정보를 확보하고 있어 유권자의 정치 판단에 지름길(shortcut)의 역할을 하는 것이 정당이기 때문이라는 것이다. 아울러 Campbell et al.(1954; 1960)은 유권자가 정치적 정보를 접하게 될 때 정당일체감이 인식의 선별기제(perceptual screen)로 작용하여 정치적 쟁점에 대한 견해를 형성하는 데 결정적인 영향을 준다고 주장한다(길정아, 2013: 81-83).

더 나아가 Markus(1982: 559 참조)는 유권자의 경우 정당일체감과 일치하는 정보를 주로 수용한다고 말한다. Lewis-Beck & Rice(1992)도 정당일체감, 이슈, 이미지 등을 유권자의 투표 결정에 영향을 미치는 핵심 요인으로 간주한다(이곤수·송건섭, 2011: 51). Weisberg(1980)도 유사한 결론을 내리고 있다. 특히 Macdonald & Heath(1997)와 Evans & Andersen(2006)은 정당일체감이 경제적 인식(economic perception)보다 중요한 요인임을 경험적 분석을 통해 밝히고 있다.

이들 결과를 종합하면, 유권자의 투표 결정에 있어 정당을 주되게 고려토록 만드는 메커니즘이 정당일체감이라는 것이다. 정당일체감이 강한 유권자일수록 그가 지지하는 정당 후보에 투표할 가능성이 높은 반면, 그 반대일수록 소위 반란표를 던질 확률이 크다는 것이다. 즉 정당일체감이 약하거나 없는 사람이 선거결과와 단기적 유동성을 초래한다는 것(조기숙, 1996)이 심리학적 이론의 핵심이다(박이석, 2004: 113-114; 길정아, 2013: 82).

그러나 이 같은 정당일체감의 유효성에 대한 비판 또한 제기되고 있다. 정당일체감은 단기적 요인(short-term electoral forces)에 의해 영향을 받을 수 있다는 것이다(Brody & Rothenberg, 1988; Weisberg & Smith, 1991). 특히 정당일체감이 우리나라에서 유권자 투표행태의 가장 중요한 설명변수로 받아들여지고 있는 상황에서(송건섭·이곤수, 2011) Dennis(1988)의 지적은 주목할 필요가 있다.

Dennis는 한국처럼 정당의 이합집산이 빈번하게 나타나고, 정당명칭이 쉽게 바뀌는 정치적 환경에서는 유권자가 특정 정당에 대해 장기간의 정치적 성향을 갖기 어렵기 때문에 정당일체감에 대한 연구가 용이치 않다고 한다(길정아, 2013: 84). 소순창(2002) 역시 우리나라와 같이 정당 간의 이합집산과 정당의 명칭 변경이 일반화된 정치적 상황에서 정당일체감이나 정당 선호도를 측정하기에는 많은 어려움이 있다고 지적한다. 박찬욱(1993)의 경우에는 정당의 불안정성으로 인해 정당일체감은 우리나라의 선거행태를 분석하는 데 적실성이 전혀 없다고까지 주장한다.³⁾

반면, 강원택(2012a; 2012b)은 그 같은 정치적 특성에도 불구하고 1990년 3당 합당 이후로는 주요 정당의 정치적 지지층이나 이념적 특성은 큰 변화를 보이지 않았다는 분석적 주장과 함께 우리나라 선거에서도 정당일체감이 유권자의 투표 행태에 중요하게 작용해 왔다고 지적한다. 이갑윤·이현우(2000) 또한 정당요인이 선거결과에 중요한 영향을 미친다고 주장한다. 정당의 상대적 영향력이 여당 혹은 야당후보냐에 따라 달라진다는 분석결과도 있다(가상준, 2004b).

3) 구체적으로 우리나라의 정당들은 지속적인 이합집산으로 16대 총선까지 국회에 진출한 정당이 무소속을 포함하여 무려 90개가 넘을 정도로 정당의 안정성이 결여되어 있다는 것이다(이갑윤·이현우, 2000: 150). 또한 분단 등 우리나라의 정치적 특성으로 인해 주요 정당들은 모두 보수정당의 색채를 띠게 되었고 따라서 유권자들의 입장에서는 정당 간 차별성을 느낄 수가 없다는 점이다. 더욱이 1987년 민주화 이후 민주-반민주의 균열축 마저 사라져 유권자 입장에서는 이념을 기초로 정당 간의 차이를 구별하기가 더욱 힘들게 되었다는 것이다(이갑윤, 1998: 76-83).

2. 경제학적 이론

합리적 선택 이론으로도 일컬어지는 경제학적 이론은 인간 행태의 합리성에 바탕을 둔 접근방법이다. 인간은 최소비용으로 최대의 이윤을 얻으려 한다는 기본적인 가정 하에 인간의 선택행위를 설명한다. 인간의 이러한 경제적 행위를 유권자의 투표 결정 행위에 적용하여 유권자는 항상 자신의 이익을 극대화시킬 수 있는 후보를 선택한다는 것이 경제학적 이론의 기본논리다. 즉 유권자는 가능한 대안들을 비교해 효용가치가 가장 높은 대안을 선택한다는 것이 경제학적 이론의 핵심 논리다(박이석, 2004: 114 참조; 이곤수·송건섭, 2011).

이 같은 논리를 주장한 대표적인 학자가 Downs(1957)와 Fiorina(1981)다. Downs에 따르면, 향후 어떤 정당에서 어느 정도의 이득을 얻을 수 있을지가 투표 선택에서 가장 중요하기 때문에 유권자는 투표 결정시 정당이나 후보의 과거 업적과 앞으로에 대한 공약을 평가한다.⁴⁾ 쉽게 말해, 유권자는 자신의 효용을 극대화시킬 수 있는 정책이나 공약을 내세우는 후보나 정당에 투표를 한다는 것이다.⁵⁾

이에 반해 Fiorina는 단순히 미래를 예측하기 위해 과거를 돌아보는 Downs형의 유권자와는 달리 유권자는 일반적으로 과거 결과를 보고 ‘회고적 투표(retrospective voting)’⁶⁾를 한다고 주장한다(박이석, 2004: 114; 송건섭·이곤수, 2011). 이런 점에서 경제이슈와 같은 선거이슈가 후보나 정당을 유권자가 비교·평가하기 위해 활용할 수 있는 주요 수단으로 간주된다.

이런 맥락에서 Key(1966)는 유권자의 투표 선택에 있어 이슈의 중요성을 강조하며, 투표행태를 전망적 투표(prospective voting)와 회고적 투표로 구분하고 Fiorina(1981)와 동일하게 소위 회고적 투표론에 무게를 두고 있다. Key는 회고적 투표유형을 선호하는 유권자의 합리적 선택이란 현역인(incumbent)의 과거

4) 여기에는 “유권자의 경우 정당이념, 공약, 이슈 및 후보에 대한 합리적 수준의 정보를 갖고 있고, 유권자 자신의 투표결과가 가져올 편익과 비용에 대한 평가에 기초해서 효용성(utility)을 극대화하고자 한다.”(은종태, 2011: 22)는 전제가 깔려 있다.

5) 이 점에서 Campbell et al.(1960) 또한 정책요인을 유권자의 후보 선택에 영향을 미치는 3가지 요인 중 하나라고 말한다(송건섭·이곤수, 2011: 51)

6) 회고적 투표란 현재의 경제상황을 과거와 비교해 그에 만족하지 못한 유권자는 선거에서 현직후보나 집권당을 지지하지 않는 대신, 현 경제상황에 만족한 유권자는 현직후보나 집권당을 지지한다는 논리적 개념이다(이현우, 1988: 105; 박이석, 2004: 114).

업적과 사건에 근거한 평가에 근원하며, 과거 업적에 대한 현역인의 보상 내지는 별칙으로 해석될 수 있다고 주장한다(엄기홍, 2009: 106). 즉 유권자가 내리는 평가의 단위는 현역인의 치적이며, 이를 긍정적으로 평가하면 재신임으로 혹은 보상으로써 계속 지지할 것이고, 평가가 부정적일 경우에는 그에 따른 처벌로써 지지를 철회하거나 경쟁후보에게 투표를 한다는 것이다(Key, 1966; 은종태, 2011: 22에서 재인용).

이처럼 유권자는 정책결과에만 관심을 가질 뿐 후보나 정당이 제시하는 정책공약에는 별다른 관심을 기울이지 않는다는 것이 회고적 투표론의 요지다. 엄기홍(2009)이 지적하듯이, 이러한 경제학적 이론의 학문적 기여는 개인의 선택과 이슈의 중요성에서 찾을 수 있다.

비판 또한 제기되고 있다. Miller et al.(1976)은 유권자의 후보 선택 요인으로 정당요인은 퇴색하고 캠페인 이슈나 후보 이미지 등이 상대적으로 중요해졌다고 지적한다. 정당이념이나 후보의 정견보다는 대중매체를 통해 전달되는 후보자의 성격, 용모 등에 유권자는 더 많은 관심을 보인다고 Miller et al.은 주장한다. Patterson(1993)도 대중매체에 의존한 선거과정이 유권자로 하여금 정당정책보다는 후보의 인상과 인간성에 주목하게 한다고 말한다(송건섭·이곤수, 2011: 51).

회고적 평가에 있어서도 이내영·안종기(2013)는 우리나라 제18대 대통령 선거에서 집권정부의 국정 운영에 대한 부정적인 회고적 평가가 투표 선택에 중요한 영향을 미치지 못한 이유를 분석하는 가운데 유권자의 투표행태와 선택과정에 중요한 역할을 하는 회고적 평가에 있어 그 평가대상이 현직 대통령과 정부에만 국한되는 것이 아니라 그 이전 정부로까지 거슬러 올라갈 수 있다는 점을 분석을 통해 확인시켜주고 있다.

3. 인지적 이론

1970년대 이후 등장한 인지적 이론은 유권자의 소속집단이나 정당일체감 같은 심리적 요인이 유권자 개인의 정치행태에 어떤 영향을 미치는가에 초점을 둔 사회·심리학적 이론과는 달리 유권자의 경우 인지적 과정을 통해 가장 합리적인 투표 결정을 한다는 전제에서 출발한다.⁷⁾ 구체적으로 인지적 이론은 앞서 심리적

요인 등이 인간의 기억구조 속에 인지된 후 정치적 태도로 표출되기까지의 정보 처리과정과 정치적 신념체계의 형성과정에 초점을 맞춘 이론이다(이명행, 2011).

이처럼 인지적 이론은 인간이 외부에서 들어오는 정보를 지각하고 해석하는 데 있어 적극적, 능동적이라는 것을 전제로 한다(황근, 1993). 이론적 전제 또한 사회·심리학적 이론의 경우에는 인간을 비합리적이고 감정적인 존재로 인식하는 반면, 인지적 이론은 인간을 합리적이고 이성적인 존재로 간주한다(서상국, 2009). 이와 같이 인지적 이론에서는 유권자를 합리적이고 이성적인 존재로 바라보지만 경제학적 이론과는 차별성을 보이는 제한된 절차적 합리성을 받아들인다. 따라서 개인의 사회적 혹은 심리적 속성에 기인한 유권자의 인지적 행태의 차이로 인해 투표선택의 결과도 달리 나타난다는 것이 인지적 이론의 중심 논리다.

이 같은 인지적 이론의 접근방법에는 요소적 접근방법과 통합적 접근방법이 있다. 전자는 유권자의 경우 개별적으로 인지한 요소들을 통합해 종합적인 판단을 한다는 것이다. 이와는 달리 유권자는 후보에 대한 전체적인 평가를 통해 후보를 판단하는 과정을 거친다고 전제하는 것이 후자다. 후자의 접근방법은 유권자의 후보에 대한 인지의 불완전성을 강조한다(Fiske & Taylor, 1984: 2-6). 따라서 유권자는 가급적 적은 정보로 판단하는 것을 선호한다고 가정한다(황근, 1993).

예를 들어, Carmines & Stimson(1980)은 이슈투표(issue voting)를 인지적 접근방법에 기초하여 ‘이해하기 어려운 이슈(hard issue)’와 ‘이해가 쉬운 이슈(easy issue)’로 구분한다. 전자는 이해하기 어려운 기술적 문제나 정책수단과 관련된 이슈이기 때문에 정치적으로 쟁점화 되기 어려운 반면, 후자의 경우는 인지적 능력을 그다지 요구하지 않는 이해가 비교적 용이한 정책목표와 관련된 이슈라는 점에서 오랜 기간 정치쟁점이 되는 경우가 많다. 바꿔 말하면, 인지적 능력을 요구하는 이해하기 어려운 이슈투표보다 일반적으로 유권자는 이해하기 쉬운 이슈투표를 주로 한다는 것이다. 핵심은 인지적 능력에 따라 이슈투표의 차이가 발생한다는 것이다(Carmines & Stimson, 1980: 78-81, 88-89 참조; 박이석, 2004: 114 참조).

7) 인지적 이론은 1970년대 이후 투표 참여 연구의 주요 이론으로 등장했으며, 1960년대 이후 유권자의 후보정보 획득 수단으로서 TV와 같은 대중매체의 활성화, 사회적 균열로 인한 정당일체감의 약화 등 변화된 환경이 그 배경이 되었다(이명행, 2011).

그러나 인지적 이론은 앞서 사회·심리학적 연구가 다루고 있는 계급, 종교 등 사회적 속성과 정당일체감에 의한 유권자의 투표 결정을 설명하는 데는 한계가 있다(박이석, 2004: 114; 서상국, 2009).

4. 구조주의적 이론

앞서 이론들이 미시적 분석에 초점을 두고 있다면 최근에는 거시적 수준을 강조하는 연구들을 목격할 수 있다.

Downs(1957)를 위시한 경제학적 이론에서는 구조 즉, 제도를 외생변수로 다루고 있고, 여타 이론들 역시 제도적 변수에 주의를 기울이지 않고 있다. 그러나 Cox(1997)는 국가 간 비교연구를 통해 정치적, 제도적 맥락에 따라 유권자의 선택 결과는 달라질 수 있다는 주장을 내놓았다(서상국, 2009). 유권자의 선택을 제약하는 제도적, 정치적 맥락에 의해 선거결과가 달라질 수 있다는 것이다.

구체적으로 Anderson(2000)은 정치적 맥락이 경제적 인식과 투표의향(vote intention) 간의 관계에 어떤 영향을 미치는지를 분석한 결과, 정치적 맥락이 경제적 인식과의 상호작용을 통해 투표행태에 영향을 미친다는 사실을 알아냈다. 이후 Anderson(2006)은 국가마다 제도적 맥락의 차이에 따라 유권자가 집권정부의 경제적 성과를 평가하는 데 차이가 나타날 수 있다고 주장한다. 집권당의 정치적 책임성의 투명성 정도, 정당경쟁구도 등에 따라 유권자가 집권정부의 성과를 평가하는 정도가 달라질 수 있다는 것이다(서상국, 2009: 31).

유사한 맥락에서 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 외적 요인으로서 정보환경(information environment)에 주목한 연구도 있다. Jerit et al.(2006)은 정보환경에 따라 유권자 선택이 달라질 수 있다고 한다. 유현종(2008)도 우리나라 대통령 선거(제14대-제16대)를 중심으로 한 분석결과를 토대로 선거결과의 상황적 요인, 즉 맥락적 요인에 주목할 필요가 있음을 강조한다. 그는 제도 및 언론보도와 같은 정보환경 혹은 정보맥락(informational context)이 유권자의 선택시기와 기준에 영향을 주었다고 강하게 주장한다. 아울러 맥락적 요인들이 유권자 선거 선택에 영향을 미치는 프레임 효과(framing effect)를 결정할 수 있다는 주장(Druckman, 2004)도 설득력을 얻고 있다.

이는 유권자의 투표 선택에 있어 개인적, 심리적 요인만이 아니라 정치적, 제도적 맥락과 같은 환경변수가 영향을 미칠 수 있다는 이론적 근거를 제공하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

제 2 절 유권자 후보 선택 모델

지금까지 유권자의 후보 선택에 관한 연구는 주로 투표행태에 영향을 미치는 요인을 파악하는 데 중점을 두고 진행되어 왔다. 특히 기존 연구들은 유권자 선택의 모델화에 초점을 두고 정치적 명성 및 사회적 이미지나 유권자의 행태심리인 신념이나 태도 등에서 그 요인을 찾고자 노력하였다(Newman & Sheth, 1985: 179-180; 박이석, 2005; 송건섭, 2015).

유권자의 후보자 선택 모델 중 어떤 모델이 가장 이상적이며 합리적이라고 제시하기는 어렵다(송건섭·이부희, 2008). 그럼에도 본 연구를 수행하기 위해 주목할 필요가 있는 모델로는 크게 S-O-R 모델, Campbell 모델, Newman & Sheth 모델, Shama 모델, Lindon 모델을 들 수 있다.

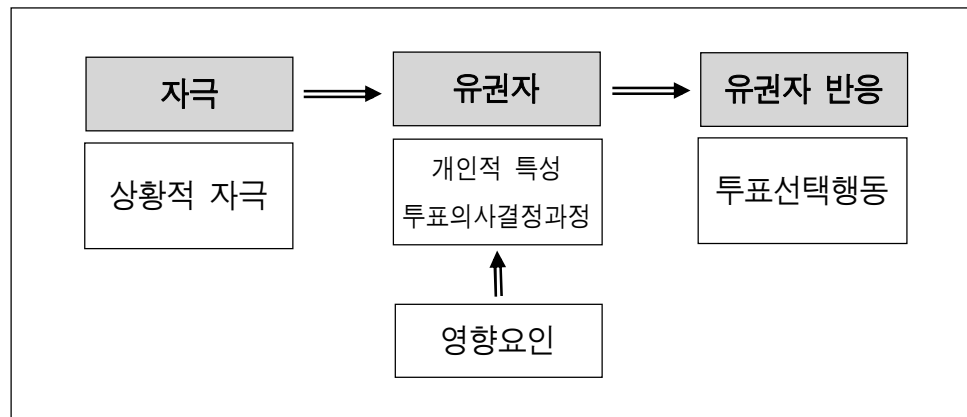
1. S-O-R 모델

사회적 접근방법을 주로 활용한 Columbia 대학교 중심의 학자들은 유권자의 투표 선택 행위에 대한 분석모델을 사회적 자극-반응 모델(S-R model)로 인식하였다. 그러나 이 같은 인식은 Michigan 대학교에 적을 둔 학자들에 의해 비판받는다. 비판의 핵심은 자극과 반응 사이에는 또 다른 매개변수인 유권자의 개성(O)이 영향을 미친다는 것이다.

S-O-R 모델은 이 같은 비판을 수용한 모델로서 유권자의 투표행태를 파악하기 위한 가장 기본적인 분석구조로 인식되고 있다(박이석, 2005: 17). 이 모델은 <그림 2-1>에서와 같이 외부상황에 대한 자극(stimulus)과 영향요인이 유권자(objects)의 개인적 특성에 영향을 미쳐 투표의사결정과정에서 유권자의 반응(response)을 끌어내어 투표 결정을 하게 된다는 것이다.

S-O-R 모델은 유권자의 행태에 대한 지적 관심보다는 주요 설명변수 중 몇 가

지 변수를 조작해 유권자 행태에 영향을 미칠 수 있는 방법을 개발하는 데 유용한 모델이다(이부희, 2007; 송건섭·이부희, 2008).



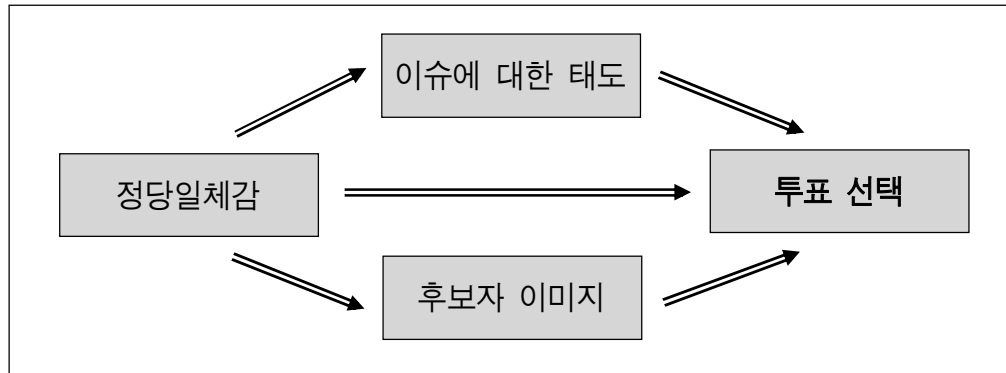
자료: 이부희(2007: 32)

<그림 2-1> S-O-R 모델

2. Campbell 모델

<그림 2-2>에서와 같이, 사회심리학적 측면에서 정당일체감, 이슈에 대한 태도, 후보자 이미지 등이 유권자의 투표 선택에 영향을 미친다고 설명하는 것이 Campbell 모델이다. 여기서 정당일체감이 이슈태도와 후보자 이미지에 영향을 미쳐 직·간접적으로 유권자의 투표 선택에 영향을 미친다는 것이다(고영직, 1994; 이부희, 2007; 송건섭, 2010).

그러나 이 모델은 구성변수의 개념화와 측정에 문제가 있으며, 각 변수 사이의 상호작용관계 및 유권자들의 태도 변화와 방법을 설명하지 못하는 한계가 있다(고영직, 1994: 50). 또한 이 모델의 설명변수는 정당, 이슈, 이미지 등에 국한되어 유권자의 투표 선택에 영향을 미치는 개인의 특성이나 사회적 속성과 같은 요인을 간과하고 있다(이부희, 2007; 송건섭·이부희, 2008).



자료: Campbell(1960: 67); 이부희(2007: 32)에서 재인용.

<그림 2-2> Campbell 모델

3. Newman & Sheth 모델

이 모델은 유권자 개인의 심리적 측면에 기초해 <그림 2-3>과 같이 유권자 선택에 영향을 미치는 7가지 인지영역(cognitive domain)을 제시하고 있다. 이슈와 정책, 사회적 이미지(social imagery), 정서적 감정(emotional feeling), 후보자 이미지, 현재의 사건(current event), 개인적 사건, 인지적 이슈(epistemic issue)가 그것이다(Newman & Sheth, 1985: 178-179).

첫째, 이슈와 정책은 경제정책, 외교정책, 사회정책, 그리고 리더십 특성과 관련한 중요 이슈와 정책들을 말한다. 이는 유권자의 합리적 가치를 강조하는 것으로 “유권자는 높은 효용성을 줄 것으로 기대되는 후보자에게 투표를 한다.”는 것이다.

둘째, 사회적 이미지란 사회의 인구학적(연령, 성, 종교), 사회경제적(소득, 직업), 문화적/인종적(인종, 생활방식) 혹은 정치적/이데올로기적 측면에 기초해서 후보자가 갖게 되는 긍정적 혹은 부정적 이미지로 유권자는 이 같은 이미지에 근거해 투표 결정을 하게 된다는 것이다.

셋째, 정서적 감정은 투표의 감성적 차원을 말하는 것으로 후보자에 대한 개인적 감정이 유권자 투표 결정의 중요 요인이라는 것이다.

넷째, 후보자 이미지란 후보의 성격 특성(personality trait)에 기초한 이미지를 말하는 것으로 후보자 이미지에 입각해서 유권자의 반응이 결정된다는 것이다.

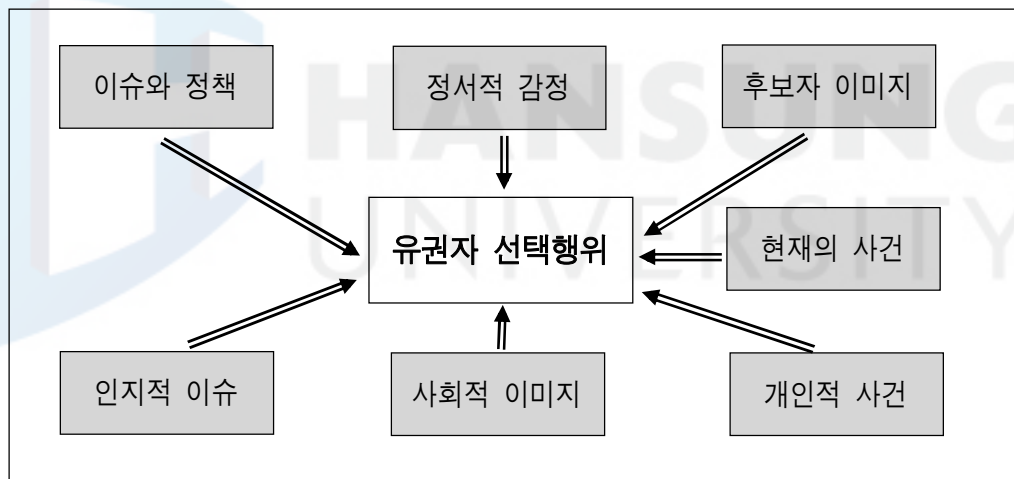
다섯째, 현재의 사건은 선거운동 기간에 나타나는 일련의 이슈와 정책들을 의미

하는 것으로 유권자의 투표행태에 대한 이들 사건의 영향력은 중요할 수밖에 없다는 것이다.

여섯째, 개인적 사건은 후보자의 사생활을 말하는 것으로 유권자의 투표 결정을 바꿀 수 있는 핵심 요인의 하나라는 것이다.

일곱째, 인지적 이슈란 “후보자가 제공하는 호기심, 지식, 그리고 탐색적 욕구(exploratory needs)의 인지적 만족을 정당화시킬 수 있는 이유들”로서 이 또한 유권자의 후보 선택에 영향을 미치는 중요 요인이라고 한다(Newman & Sheth, 1985: 178-180).

이 모델은 유권자의 후보자 선택에 영향을 미치는 7가지 인지영역을 제시하고 있지만 실제 선거에서는 이들 영역이 중복되어 나타나거나 인지변수에 대한 유권자의 선택을 예측하기란 거의 불가능하다는 점에서 비판을 받고 있다(김형재, 1994).



자료: Newman & Sheth(1985: 179)

<그림 2-3> Newman & Sheth 모델

4. Shama 모델

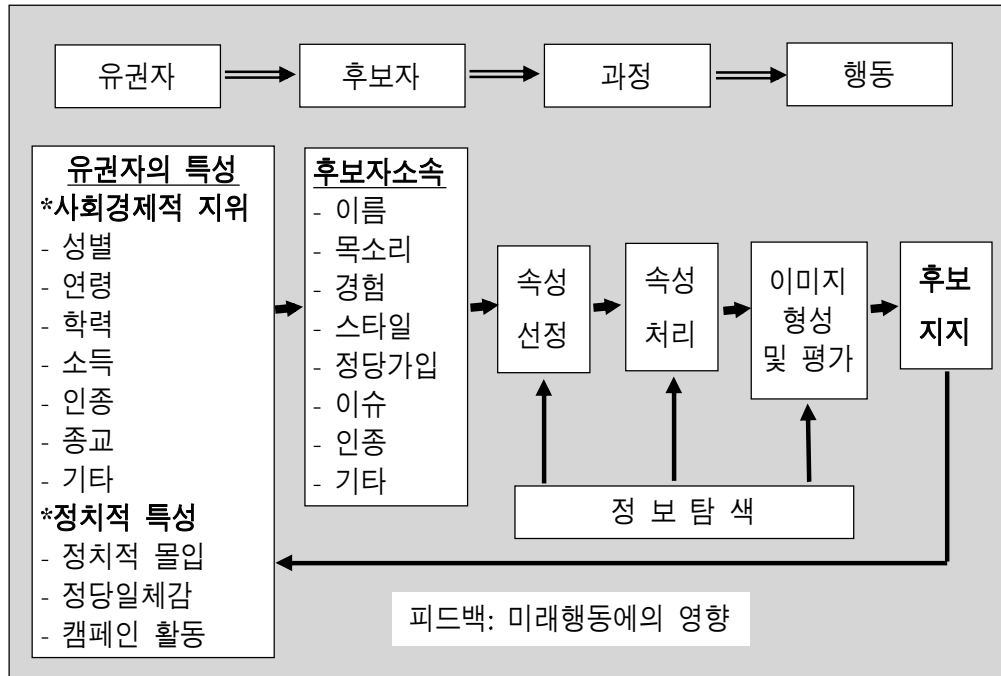
Shama(1974)는 사회경제적 지위와 정치적 특성을 고려하여 유권자는 후보자와 상호작용한다고 주장하였다. 유권자는 그 같은 특성들에 기초해 후보의 정보

를 탐색하고 평가하는 과정을 거쳐 투표 결정을 하게 된다는 것이다.

후보 선택에는 이 같은 후보자에 대한 인지적 과정을 빼놓을 수 없으며, 유권자는 여러 인지적 요인을 통해 후보를 선택하게 된다고 설명하는 모델이 Shama 모델이다. 유권자의 투표결정과정은 후보 선택과 포기에 대한 결정으로 나뉘는데, 일반적으로 유권자의 후보 선택은 투표과정을 거쳐 이루어지게 된다는 것이다(전선일, 2007: 31; 송건섭·이부희, 2008: 10).

특히 Shama(1974)는 유권자는 아래와 같이 사회경제적 지위와 정치적 특성을 선택하여 후보자와 상호작용하는 것으로 보았다. 구체적으로 첫째, 유권자는 정치적 경험이 적은 후보보다는 정치적 경험이 많은 후보자를 우호적으로 평가한다. 둘째, 정치스타일이 낮은 것으로 평가되는 후보보다는 높게 평가되는 후보자를 선호한다. 셋째, 유권자는 자신의 도덕체계와 유사한 후보를 선호하는 경향이 있다. 넷째, 유권자는 정당일체감을 갖는 후보를 더 우호적으로 평가한다. 다섯째, 유권자의 후보자 이미지는 후보자 속성을 선택·처리하는 과정을 통해 형성된다는 것이다(이부희, 2007: 37-38; 송건섭·이부희, 2008: 10).

그러나 Shama 모델은 유권자와 후보의 상호작용에 의한 합리적 투표과정은 설명할 수 있으나, 정당과 유권자에 의한 투표선택과정은 설명하지 못하는 한계가 있다(이부희, 2007: 38).



자료: Shama(1974: 381); 이부희(2007: 38)에서 재인용.

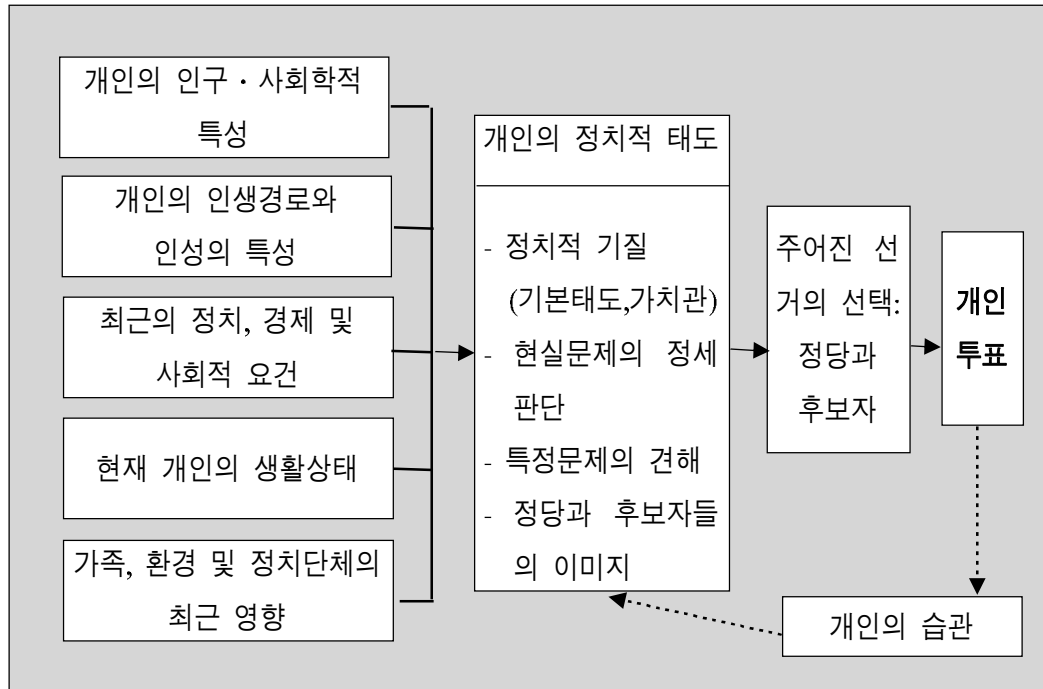
<그림 2-4> Shama 모델

5. Lindon 모델

가장 이상적인 유권자 투표 선택 모델로 여겨지는 것이 <그림 2-5>의 Lindon 모델이다(송명학, 2003).⁸⁾ 이 모델은 투표 선택을 개인의 정치적 태도와 개인에게 주어진 선거의 선택 사이의 상호작용의 결과로 바라본다. 여기서 개인의 정치적 태도는 개인의 인구사회학적 특성, 개인의 인생경로와 인성, 정치적·경제적·사회적 요건, 생활상태, 최근 사건 등에 영향을 받아 형성된다는 것이다(박이석, 2005: 20; 이부희, 2007: 35).

이 모델은 소비자 행태분석과 관련해서는 상당한 설득력이 있으나, 유권자의 행태분석에 적용하기에는 한계가 있다고 지적된다(박이석, 2005; 송건섭·이부희, 2008; 송건섭, 2009).

8) 이 모델은 투표결정과정에서 고려될 수 있는 가능한 모든 변수를 망라하고, 각 변수들 간의 상호작용을 치밀하게 기술하고 있다는 면에서 이상적인 유권자 투표 선택 모델로 받아들여지고 있다(송명학, 2003: 84).



자료: 박이석(2005: 20)에서 재인용.

<그림 2-5> Lindon 모델

이상에서 살펴 본 유권자 후보 선택 모델을 간단히 정리하면, 유권자의 투표행태를 분석하는 데 있어 기본모델로 여겨지는 S-O-R 모델은 외부상황에 대한 자극과 영향요인이 유권자의 개인적 특성에 영향을 미치고, 이는 유권자 반응으로 이어져 투표 결정을 하게 된다는 것이다. Campbell 모델은 정당일체감, 이슈에 대한 태도, 후보 이미지가 유권자의 투표 선택에 직·간접적으로 영향을 미친다고 본다.

한편, Newman & Sheth 모델은 유권자의 심리적 측면에 기초한 7가지 인지적 영역(이슈와 정책, 사회적 이미지, 정서적 감정, 후보자 이미지, 현재의 사건, 개인적 사건, 인지적 이슈)이 유권자의 투표 결정에 영향을 미친다는 시각이다. Shama 모델은 투표 선택에는 후보에 대한 인지적 과정이 중요하며, 따라서 유권자는 여러 인지적 요인을 통해 후보를 선택하게 된다고 한다. 더 나아가 투표 선택을 개인의 정치적 태도와 개인에게 주어진 후보 선택 사이의 상호작용의 결과로 바라보는 것이 Lindon 모델이다.

이 외에도 Miller & Shanks(1982)는 유권자의 투표 선택을 이해하는 데 유용한 6가지 요인을 제시하고 있다. 첫째, 유권자의 사회적, 경제적 특성 둘째, 유권자의 정당정체성과 정책성향, 셋째, 현 정책이슈에 대한 선호와 현 경제적 조건 및 기타 조건들에 대한 인식 넷째, 현직 후보의 업무수행에 대한 유권자의 명확한 평가 다섯째, 경쟁후보들의 개인적 특성에 대한 평가 여섯째, 유권자의 정당 및 후보에 대한 ‘전망적 평가(prospective evaluation)’, 즉 정당 및 후보들의 미래 행위에 대한 유권자의 현재 평가가 그것이다(Miller & Shanks, 1982: 341-343; 이성우, 2015: 210).

제 3 절 유권자 후보 결정 요인에 관한 선행연구

연구 분석이 의존하는 선거의 영향요인에 관한 기존 이론들과는 달리 요인의 배타적 구분은 쉽지 않다는 지적(이갑윤·이현우, 2000)도 있으나 기존의 유권자 후보 선택 모델과 후보 결정 이론에 근거하여, 그리고 이들 모델과 이론을 체계화시키는 과정에서 유권자의 후보 결정에 일반적으로 영향을 미치는 많은 요인들이 제시되어 왔다.

초기 연구들이 대체적으로 유권자 투표 선택의 주요 설명변수로 교육, 소득, 직업 등의 사회적 지위나 종교, 연령 및 정당 등에 무게를 두었다면, 다양한 연구와 분석들을 통해 최근에는 후보 이미지, 후보의 자질, 정부의 업적 및 성과 평가, 정책이슈, 이념, 경제상황 등을 비롯한 많은 설명변수들이 제시되고 있다. 그 중에서 후보요인, 정당요인, 정책요인, 이슈요인, 유권자요인 등이 대표적인 선거의 영향요인으로 여겨지고 있다(이곤수·송건섭, 2011; 정인태, 2013b).

1. 후보요인

일반적으로 ‘후보에 대한 일체감’(이곤수·송건섭, 2011) 같은 감정적 요인이 유권자의 투표 결정에 영향을 미친다는 것이 대표적인 투표 결정 요인으로 간주되는 후보요인이다. 즉 후보요인이란 정당이나 공약과는 무관하게 후보의 개인적 속성에 영향을 받아 후보를 선택하는 인물 중심의 투표성향을 의미한다.

후보의 개인적 속성으로는 진실성(integrity), 신뢰성(reliability), 능력(역량), 카

리스마, 외모 및 인구학적 특성 등이 제시되고 있다(Wattenberg, 2004: 146).⁹⁾ 여기서 진실성은 후보의 정직성이나 성실성(sincerity) 등을 반영하며, 특히 부패가 강조되는 개념이다. 신뢰성은 후보가 얼마나 믿을 만하고, 강직하며, 적극적으로(aggressive) 차분한가(stable)를 의미한다. 능력(역량)은 과거 정치경력을 비롯해 정치인(statesman)으로서의 능력, 정치문제에 대한 이해, 현실감(realism) 등을 말한다. 카리스마는 리더십 능력, 위엄, 겸손, 애국심, 사람들과의 친화력과 의사소통 능력을 포함한다. 마지막으로 외모/인구학적 속성은 연령, 종교, 재산, 이전 직업, 가족 등과 같은 개인적 측면과 관련된다(Wattenberg, 2004: 146-147).

이러한 후보자의 이미지나 개인적 능력(역량)이 1970, 80년대 이후로 투표결과에 미치는 영향이 커지고 있다는 것이다(Peters & Welch, 1980; Groseclose & Krehbiel, 1994; Welch & Hibbing, 1997; Herrera & Yawn, 1999). Peters & Welch(1980)는 미국 하원선거를 대상으로 한 분석결과에서 정치부패가 투표 결정에 의미 있는 영향을 미쳤다고 주장한다.

Groseclose & Krehbiel(1994)도 1980년대 이후의 정치이슈로 정치부패에 주목하고, ‘정직성(veracity)’과 같은 후보자의 도덕성이 선거결과에 중요한 영향을 미쳤다는 분석결과를 제시했다. Welch & Hibbing(1997) 역시 부패와 투표행태 사이의 강한 상관관계가 있다고 결론지었다.

최근 연구도 이 같은 결론을 확인시켜주고 있다. Prysby(2004)와 Prysby & Holian(2007)은 2004년 대통령 선거, 더 나아가 1996년, 2000년, 2004년 대통령 선거에서 후보의 개인적 특성(character trait) 혹은 인격적 특성(personal trait)에 대한 유권자 인식이 선거결과에 중요한 영향을 미쳤다고 주장한 바 있다. 이러한 맥락에서 Herrera & Yawn(1999)은 후보의 이 같은 개인적 이미지가 선거의 이점으로 작용한다고 지적한다.

국내에서도 많은 연구들이 유권자의 투표 선택에 후보요인이 결정적인 영향을 미쳤다고 주장한다. 특히 국회의원 선거는 지방선거의 지역적 특수성과 맞물려 있는 측면이 강하다는 점에서 중요한 의미가 있는데, 김종립·이남영(1997)은 제 15대 국회의원 선거를 대상으로 한 유권자 조사를 통해 유권자의 경우 후보 인물을 가장 많이 고려한다는 분석결과를 제시했다. 정책이나 정당요인보다 후보 인

9) King(2002: 8)은 후보의 개인적 속성을 4가지로 분류한다. 외모, 지능, 성격, 정치스타일이 그것이다(이성우, 2015: 210).

물이 유권자의 투표 선택에 결정적인 작용을 했다는 것이다(차종천, 1998; 이갑윤, 1989; 김영하, 2000; 조현걸·박창규, 2000; 이갑윤·이현우, 2000; 박이석, 2005; 윤종빈, 2008; 송건섭·이부희, 2008).

후보 선택 기준과 관련해서는 후보 인물, 도덕성, 경력, 능력 등을 가장 많이 보는 것으로 파악되었다(조현걸·박창규, 2000). 가령 교육수준이 높을수록 의정활동의 생산성도 높을 것이라는 유권자의 기대감이 득표율 증가로 이어질 확률이 높다는 것이다(윤종빈, 2006).

후보요인의 영향력을 정당보다는 인물을 내세우는 전략을 활용할 수밖에 없었던 최근 정부와 여당에 대한 비판적 분위기에서 찾기도 한다. 즉 2002년 대통령 선거를 계기로 우리나라의 선거정치를 전통적인 지역주의에 의존해서는 설명할 수 없다는 것이다. 2006년 서울시장 선거가 그 대표적인 예로 이미지 선거의 논란이 일만큼 후보요인이 더욱 표면화되었다고 이곤수·송건섭(2011)은 주장한다. 동일한 서울시장 선거를 대상으로 한 사례분석을 통해 강원택(2007)도 지역주의에 기반한 정당 중심의 표 결집 현상은 약화된 반면, 후보요인의 중요성은 상대적으로 커졌다고 지적한다. 지적해야 할 것은 지역주의가 약하고 중앙정치의 영향이 강하게 작용하는 서울시장 선거를 분석대상으로 했다는 점에서 그 결과를 일반화하기에는 한계가 있다.

이 같은 지적은 황아란(2012)의 연구¹⁰⁾를 통해 확인된다. 전체적으로 지방선거는 후보자의 소속 정당이나 지역주의 등 정당요인이 당락이나 득표율에 영향을 미치는 것은 사실이나, 그 상대적 영향력은 기초자치단체장 선거, 광역단체장 선거 등 선거유형에 따라 차이가 있다는 것이다. 다만, 송건섭·이곤수(2011)와 이곤수·송건섭(2011)의 분석결과와 같이 후보요인이 유권자 투표 선택의 중요한 영향요인임을 황아란(2012)도 부인하진 않는다.

지방선거의 하나인 광역단체장 선거의 경우 <표 2-1>과 같이, 후보 인물요인이 유권자의 후보 선택에 가장 중요한 변수로 작용했다는 주장(은종태, 2011)은 이런 맥락에서 의미가 있다. 실제 지방선거에서는 지역개발 공약의 내용이 각 정당이나 후보 간에 별반 차이가 없고, 공약 또한 제대로 이행되지 않기 때문에 공약 중심의 정책이슈보다는 후보 개인의 인물론을 이슈화시키는 인물이슈 전략 중심

10) 이 논문은 2010년 지방선거의 집합자료 분석에 기초했으며, 광역 및 기초단체장과 지방의원선거를 분석대상으로 하였다.

의 선거가 치러질 수밖에 없다는 것이다(조영희, 2003). 이 같은 인물인슈 전략이 2002년 인천시장 선거에서도 주요하게 작용했다고 조영희(2003)는 주장한다.

<표 2-1> 역대 지방선거의 후보자 선택 요인 변화추이(단위 %)

구분	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	평균
인물/능력	74.9	50.0	66.3	41.5	44.7	55.5
정책/공약	18.5	25.4	13.9	23.7	23.3	21.1
소속정당	6.0	16.4	8.0	16.4	17.8	12.9
출신지역/개인적 연고	0.6		1.8	2.4	2.2	1.1

자료: 은종태(2011: 62)

이처럼 후보요인이 중시되는 배경으로 이갑윤·이현우(2000: 151)는 두 가지를 들고 있다. 첫째, 민주화를 쟁취하게 됨으로써 기존의 정당 간 노선 차가 사라졌다. 둘째, 정당의 이합집산에 따른 정당 유동성이 높아졌다는 것이다. 이에 따라 유권자들이 정당보다는 후보 중심의 투표 결정을 하도록 유도하는 분위기가 조성되었다는 것이다.

우리나라와 같이 다당제를 채택하고 있고, 정당의 이합집산이 빈번한 정치적 환경에서는 정당소속감이 약하거나 형성되기가 어렵기 때문에 유권자의 투표 결정 요인으로 정당요인을 받아들이기는 쉽지 않다는 비판도 있다(권인석, 2000).

대중매체의 영향도 후보요인을 강화시킨 배경이 되었다고 한다. 탁진영(2005)은 일반적으로 유권자는 후보들이 제시하는 복잡하고 어려운 정책이나 공약을 이해하려 하기보다는 매스미디어나 광고를 통해 전달되는 후보 이미지로 투표 결정을 하게 된다고 말한다. Hayes(2005)도 비슷한 주장에 서 있다.

본질적으로 선거는 여러 후보 중 특정 후보를 선택하는 행위이기 때문에 후보의 행동이나 특성은 유권자의 투표 결정과 연결될 수밖에 없다는 것(이곤수·송건섭, 2011: 343)도 후보요인에 주목하게 되는 배경이다.

2. 정당요인

정당요인은 쉽게 말해, 유권자가 후보를 선택할 때 그 후보가 속해 있는 정당을 보고 투표하는 성향을 말한다(정인태, 2013a). 즉 정당일체감에 근거한 유권자의 투표행위를 정당요인이라 한다.

Bannon(2003: 141)은 Denver(1994)가 제시한 정당일체감의 약화(partisan dealignment) 원인, 즉 ‘유권자의 교육과 관련 있는 정치의식의 증대’, TV 등 ‘대중매체의 효과’, ‘정당성과에 대한 회의론 확대’, ‘정당에 대한 과도 기대감’, ‘정당의 공약 남발’ 등을 인용하면서 정당요인의 영향력이 약화되고 있다고 주장하고 있으나 일반적으로 후보요인 못지않게 유권자의 투표 선택에 정당요인이 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

Capbell et al.(1960)의 영향을 받아 정당요인의 전형으로 여겨지는 정당일체감이 유권자의 투표행태에 결정적인 영향을 미치는 핵심 요인으로 받아들여지고 있다. 회고적 투표를 강조한 Fiorina(1981)도 유권자는 정보 부족으로 인해 각 정당의 정책 효용성의 차이를 알기가 어렵고, 정보 결여에 기인한 무관심으로 이슈차이를 무시하거나 불확실성에 따른 정책이슈에 대한 높은 할인을 및 후보자에 대한 불신 등으로 정책보다는 정당 중심의 투표를 하게 된다고 주장한다(이곤수·송건섭, 2011: 342).

최근 연구에서도 정당요인의 중요성이 확인되고 있다. Liu(2007)는 1996년, 2000년, 2004년 타이완 대통령 선거를 분석대상으로 한 연구에서 1996년 대통령 선거에서와는 달리 이후 대통령 선거(2000년, 2004년)에서는 후보요인보다 정당요인이 강하게 작용했다고 지적한다.

특히 유권자 투표 결정에 정책이슈 등이 영향을 미치는 것이 아니라 정당에 의해 투표 선택이 결정된다는 주장도 있다. 유권자는 자신이 지지하는 정당을 합리화하기 위해 정책을 선별하여 그 자신의 견해와 일치시킨다는 것이다. 즉 유권자의 정책 선택은 구체적인 이슈에 의존하기보다는 정당이 추구하는 가치에 기초하기 때문에 이데올로기 지향적이라는 것이다(Heath et al., 1985; 이곤수·송건섭, 2011: 345에서 재인용).

유사한 맥락에서 정인태(2013b)는 선거에서 후보를 선택할 때, 유권자는 자신이

지지하는 정당에 의지한다고 한다. 유권자 자신이 지지하는 정당에서 추천한 후보를 선택한다는 것이다. 김진영(2006) 또한 후보 결정과 정당 지지 사이에는 높은 상관관계가 있다고 주장한다. 이갑윤·이현우(2000) 역시 후보요인은 정당요인보다 선거결과에 미치는 영향이 작다고 말한다.

지역주의 투표행태를 통해 정당요인의 중요성이 강조되어 왔다는 시각도 있다.¹¹⁾ “지역주의 투표행태란 유권자가 특정 지역에 기반을 둔 정당에 투표하는 경향”을 의미하는 데, 이러한 지역주의 성향의 투표는 지역 정당을 통해 유권자가 경제적 편익을 얻으려는 판단이 작용하는 것으로, 13대 대통령 선거 이후 국회의원 및 지방선거를 통해 공고화되었다고 한다(이곤수·송건섭, 2011: 342). 가령, 강원택(2007)은 지방선거에 대한 중앙정치의 영향력을 강조하면서 후보요인보다는 정당요인을 유권자의 투표 선택에 더 중요한 요인으로 보았다. 호남과 영남 지역의 각종 선거에서 특정 정당후보가 거의 예외 없이 당선되는 현상이 이 같은 정당요인의 비중을 말해준다고 정인태(2013a)는 주장한다. 말 그대로 지방선거에서 유권자의 선거 결정은 지역주의 투표행태로 표현되는 정당요인을 통해 설명이 가능하다는 것이다.

더불어 지방선거가 정부와 여당에 대한 중간평가의 성격을 보이고 있다는 이유를 들어 정당요인의 중요성이 강조되고 있기도 하다(김용복, 2010). 현실적으로 지방선거가 지역발전이나 지역이슈 중심의 선거로 간주되기보다는 정부 여당에 대한 중간평가로 받아들여지고 있고, 실제로도 중앙정치에 대한 불만이 지방선거로 표출되고 있다는 인식에 기인한다.

이는 지방선거가 정권 중간기에 실시되고, 전국에서 동시에 실시되므로 지역이슈보다는 전국적 이슈가 선거운동에 용이하고 편리하기 때문인 것으로 해석된다(김용복, 2010: 24 참조). 이런 맥락에서 이곤수·송건섭(2011)은 6.2 지방선거의 경우 그 초점이 인물이나 정책보다는 집권정부를 포함한 여당에 대한 평가에 있음을 강조한다.

11) 한국 사회에서 지역주의란 정치·경제적 차별 및 불평등이라는 사회적 균열에 바탕을 두고 선거 시장에서 특정 정파에 대한 선호를 의미하는 ‘심리적 당파성’을 의미한다(한정택, 2013: 60).

3. 이슈요인

장우영·임정빈(2010)은 지역주의를 이슈의 측면에서 다루고 있으나 이슈란 보통 선거기간 중이나 선거를 앞둔 시점에서 선거에 영향을 미치는 경제, 사회, 외교, 정치, 복지 등의 문제를 지칭하며(이갑윤·이현우, 2000; 이현우, 2011), 정당이나 후보가 제시한 이 같은 이슈에 근거하여 유권자가 투표하는 성향을 이슈투표라 한다(이곤수·송건섭, 2011: 344). 앞서 후보요인이나 정당요인은 사실상 선거를 목전에 두고 바꾸기가 어려운 데 반해 이슈, 즉 선거이슈는 짧은 기간에 유권자의 지지를 획득할 수 있는 단기적 성격의 요인이라 할 수 있다(이현우, 2011).

이러한 이슈요인의 유형으로는 크게 사건이슈, 정책이슈, 후보 특성(개인) 이슈, 정치이슈가 있다(조영희, 2003; 정봉성·송근원, 2006). 사건이슈는 어떤 사건이 발생하여 그것이 선거결과에 영향을 주는 경우를 말한다. 정책이슈란 각 후보의 정책공약에 관한 이슈논쟁을 통해 후보 선택에 영향을 주는 것을 의미한다. 후보의 자질, 능력, 품성 등과 관련된 이슈가 후보 특성(개인)이슈다(정봉성·송근원, 2006: 125 참조). 정치이슈는 정치적 문제나 정치적 사건 등이 유권자 후보 결정에 영향을 미치는 경우를 의미한다.¹²⁾

1960년대 후반 이러한 이슈투표의 중요성이 강조(Key, 1966)된 이래로, 그리고 경제학적 이론에서 경제상황이나 성과와 같은 경제이슈가 선거의 중요 결정 변수로 제시된 이후로 이슈투표의 성향이 두드러지고 있다는 연구결과들이 꾸준히 나오고 있다.

Converse et al.(1969)은 유권자의 투표 변화와 이슈 간의 상관관계를 경험적 분석을 통해 제시했다. Nie et al.(1976)은 기존 연구결과와는 달리 유권자의 경우 후보를 선택하는 데 있어 이슈를 고려하는 경향이 높아졌다는 것을 밝혀냈다(이현우, 2011: 41). Lewis-Beck(1988)의 경우에는 Euro-barometer의 조사결과를 토대로 한 경제이슈 투표에 대한 분석을 통해 경제상황을 긍정적으로 평가할 경우 집권당을 지지하지만 그 반대일 경우에는 야당에 투표하는 경향이 있다는 것

12) 정치이슈와 관련하여 주목해야 할 것은 지방선거와 연동된 ‘중간평가 이슈’ 개념이다. 시기적으로 대선과 총선 사이에 치러지는 지방선거의 정치적 특성을 고려하여 중앙정치나 중앙정부에 대한 정치적 심판으로서, 집권층에 대한 중간평가로서 정치이슈를 강조하는 개념이 중간평가 이슈다(장우영·임정빈, 2010).

을 알아냈다(소순창, 2002: 25). 사회이슈 등이 투표의사결정을 상당량 변화시킬 수 있다는 지적도 있다(Alvarez & Nagler, 1998).

국내의 경우 지방선거에서는 국가경제, 지역경제와 같은 경제범위의 불명확성으로 인해 예를 들면 경제투표의 영향이 크지 않다는 지적이 있다(이곤수·김영중, 2010). 하지만 가상준(2004a)은 지방선거에 대한 무관심과 낮은 투표율로 인해 거시적 수준에서 정당일체감을 분별해 내기가 어렵다고 말한다. 오히려 유권자의 정당 선호도는 정치이슈에 의해 변화하는 경향이 있다고 주장한다.

유권자는 선거운동 기간 발생한 사회이슈에 영향을 받는다는 지적도 있다. 이현우(2011)는 한국 리서치의 조사 분석 결과를 토대로 6.2 지방선거의 경우 유권자가 후보자 선택 시 사회이슈(무상급식, 4대강사업, 세종시, 전교조 명단, 천안함 사건, 노무현 전 대통령 서거 1주기 등)를 고려했다고 밝혔다. 지방선거에서도 전국적 이슈가 선거결과에 영향을 미쳤다는 것이다. 이처럼 지방선거를 이슈의 관점에서 분석한 선행연구들을 도식화하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 이슈 관련 선행연구

연구자	연구주제 개요	연구대상	독립변수	종속변수	분석자료
조영희 (2003)	선거운동 과정에서의 이슈전략: 2002년 인천시장선거를 중심으로	인천시	후보 개인이슈 정책이슈 정치이슈	선거 승리	선관위 집합자료
장우영· 임정빈 (2010)	지방선거정치의 제도, 이슈 그리고 캠페인: 62 대구광역시 지방선거를 중심으로	대구광역시	선거제도 이슈 선거캠페인	지방선거의 특질	설문조사
이현우 (2011)	제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가	전국 유권자 1,000명	선거이슈	유권자 평가	설문조사

한편, 이곤수·송건섭(2011)은 유권자가 이슈 중심의 투표를 하기 위해서는 각 후보가 제시하는 정책 간의 차이를 구분해, 이를 비교 평가할 수 있는 정보의 접근성 같은 유권자 편에서의 합리적 선택 조건이 충족되어야 한다고 지적한다. 그러나

Aldrich et al.(1989)은 이슈가 대중의 투표 선택에 중요한 영향을 미친다고 강조한다. 유권자의 경우 후보들이 제시하는 이슈들에 대한 명확한 차이를 구분할 수 없고, 정보 또한 결여되어 있다는 기존의 주장과는 달리 유권자는 이들 이슈에 대해 분명한 태도를 견지할 수 있다는 점을 피력하고 있다.

4. 정책요인

정당이나 후보가 제시하는 정책 혹은 공약을 판단의 기준으로 삼아 투표하는 유권자 성향(송건섭·이곤수, 2011)을 의미하는 정책요인¹³⁾도 선거의 중요 영향요인으로 받아들여지고 있다. 유권자의 투표행위는 후보와 정당이 내세우는 정책에 의해 좌우되는 경향이 있다는 것이다.¹⁴⁾

유념해야 할 것은 정책요인과 이슈요인은 일부 중첩되기도 하지만 정책선거와 선거이슈는 분명 다른 영역을 가리킨다. 전자의 경우 특정 사안이 아닌 국정 전반을 아우르는 정책의 기본방향이 어떠한지가 분석의 주된 초점인 반면, 후자의 경우에는 선거를 앞둔 시점에서 혹은 선거가 진행되는 과정에서 논쟁의 여지가 있는 사안들을 각 정당이나 후보가 어떻게 평가하여 대처하는지가 분석의 주된 내용을 구성하기 때문이다(이현우, 2011: 39 참조).

이러한 맥락 속에서 Blais et al.(2004)은 정책에 대한 유권자의 생각이 투표에 미친 영향을 다루면서 정책요인의 중요성에 무게를 둔다. Pennings(2005) 또한 네덜란드의 선거연구를 통해 유권자의 정책우선순위와 정당 및 정부 간의 관계를 정책 아젠다의 형성이라는 관점에서 다루면서 유권자의 정책선호를 정당들은 반영할 필요가 있음을 강조한다(송근원, 2007: 243).

국내 연구의 경우에도 대학생 유권자집단을 대상으로 한 제19대 국회의원 선거에서의 유권자 투표행태에 관한 분석을 통해 대학생 유권자집단의 경우 기성세대와는 달리 인물이나 정당요인보다 후보가 공약으로 제시하는 정책에 근거하여 후보를 선택한 것으로 나타났다(엄운섭·손진아, 2012). 설문조사 자료를 이용하여

13) 구체적으로 정책요인이란 유권자가 후보나 정당이 제시한 정책이나 공약을 면밀히 검토해 자신의 생각과 같은 정책을 제시하거나, 자신에게 유리한 정책이나 공약을 제시한 후보를 선택하는 것을 의미한다(송근원, 2007).

14) 정책요인에서는 이념이 정책평가의 수단으로 활용된다고 본다. 유권자와 후보자의 이념적 거리의 근접성, 강도, 방향성 등이 투표의 준거로 활용된다는 것이다(윤종빈, 2006).

유권자의 정책에 대한 선호가 대통령 후보 결정에 중요한 영향을 미쳤다는 분석 결과도 있다(김성연 외, 2013).

정책요인과 유권자의 투표행태 간의 상관관계는 계량적 증거를 통해서도 확인되고 있다. 송근원(2005)은 제16대 대통령 선거의 경우 유권자 중 자신의 정책성향과 같은 정책입장을 표방하는 후보에게 42.3%가 투표를 던졌다는 계량적 수치를 제시했다(송근원, 2005: 234). 16대 대통령 선거에서 유권자의 후보 선택에 미친 정책이슈의 상대적 영향력을 조사한 연구에 따르면, 전체 유권자 가운데 69.4%가 자신의 정책입장에 따라 후보를 선택했고, 30.6%는 그렇지 않았다고 한다(송근원, 2007: 249).

지방선거에 있어서도 선거공약이 유권자의 투표행태에 영향을 준 것으로 파악되고 있다. 조현걸·박창규(2000)는 6·4 지방선거에서 대구·경북 지역 유권자들의 경우 선거공약을 비교적 높게 평가했다고 주장한다. 송건섭·이곤수(2011)도 지방선거를 대상으로 설문조사 자료에 기초한 유권자의 투표행태와 후보 선택의 결정요인을 선거시기별(2002년 6.13 지방선거, 2006년 5.31 지방선거, 2010년 6.2 지방선거)로 분석한 결과를 토대로 후보자 이미지와 더불어 공약요인이 실제 유권자가 후보자를 선택한 핵심 요인이라고 말한다.

5. 유권자요인

후보 선택에 영향을 주는 일반적인 요인으로 유권자의 사회경제적 배경 등이 강조되고 있기도 하다(김왕식, 2008). 유권자가 후보 선택 시 자신의 '선유성향'에도 영향을 받는다는 것이다. 즉 유권자는 자신의 성별, 직업, 학력, 연령, 거주지, 경제적 지위 등과 같은 사회경제적, 인구통계학적 특성을 고려해 후보를 선택한다는 것이다. 유권자의 사회경제적 특성 등에 따라 정당이나 후보 선택에 차이를 보이기도 한다는 것이다(정인태, 2013b; 김왕식, 2008).

예를 들어, 박찬욱(2006)은 2002년 제16대 대통령 선거에 대한 시민의 투표행태를 분석, 유권자의 후보자 선택이 지역 균열이라는 단일 균열에 의해 지배되었던 15대와 달리 16대 대선에서는 지역 균열 이외에도 세대 균열과 이념 균열 등이 유권자의 투표행태를 조건화시켰다고 지적한다. Wilson(2008)은 유권자의 연

령, 수입, 직업, 성별, 이념성향 등과 같은 개인적 속성이 후보 선택에 영향을 미친다고 주장한다. 실제 연령 등이 유권자의 후보 선택에 중요한 영향을 미친 것으로 분석되었다(김왕식, 2008). 유권자의 48%가 후보의 출신지역을 고려해 투표했다는 분석결과도 있다(김종림·이남영, 1997: 176). 이는 제15대 국회의원 선거에 대한 유권자 의식조사 결과에 기초한 것이다.

제 4 절 분석의 틀

1. 분석틀의 구성

본 논문은 이론적 배경에서 제시한 5가지 영향요인, 즉 후보요인, 정당요인, 이슈요인, 정책요인, 그리고 유권자요인에 초점을 맞춰 기초자치단체장 선거를 중심으로 선거시기별로 이들 요인 중 어떤 요인이 상대적으로 중요한 영향을 미쳤는지를 분석하고자 한다.

우리나라 선거를 지배하는 요소가 지역주의라는 사실에 경도되어 지방선거에서도 유권자의 투표 결정은 소위 ‘지역주의에 근거한 경로의존적(path-dependent) 투표행태’로 일컬어지는 지역주의 투표행태에 기초해서 설명되어 왔다(한정택, 2013; 장우영·임정빈, 2010; 송건섭·이곤수, 2011). 그러나 앞서 제시한 선행연구들과 함께 최근 연구들은 구체적인 결과에 있어서는 다소 차이가 있으나 전체적인 맥락에서 지역주의 투표행태를 넘어 이들 요인(후보요인, 정당요인, 이슈요인, 정책요인, 유권자요인)이 지방선거에도 작용하고 있음을 보여주고 있다.

은종태(2011)는 역대 지방선거에서 유권자의 후보 선택에 중요한 영향을 미친 요인으로 후보요인, 정당요인, 정책요인을 들고 있다. 송건섭·이곤수(2011)는 지방선거에서 유권자 후보 결정의 핵심 요인으로 후보요인과 정책요인을 강조하고 있다. 정당요인과 후보요인이 결정적 요인이라는 분석결과도 있다(이곤수·송건섭, 2011). 이슈요인과 유권자요인 역시 기존 연구들에서 그 중요성이 확인되고 있다(가상준, 2004a; 김왕식, 2008; 이현우, 2011).

나아가 지방선거는 중앙정치에 영향을 받는다(김장권, 1995; 이부희, 2007). 중앙정치의 쟁점과 맞물려 있는 것이 지방선거이기도 하다(조영희, 2003). 아울러 중앙정치를 분리한 채 지방선거를 논한다는 것은 적절치 않다는 지적(송건섭, 2015)을 고려하더라도 중앙선거의 주요 영향요인들은 지방선거의 후보 결정 요인을 분석하는 데 의미 있는 준거가 될 수 있다. 즉 지방선거의 영향요인은 기본적으로 지역 유권자의 관점에 입각한 후보 선택의 차원에서 분석되어야 하겠지만, 동시에 중앙정치와의 유기적 맥락에 대한 고려를 잃지 않는 균형 잡힌 분석이 요구되는 것이다. 각 나라의 정치문화와 정치의식 등을 고려하지 않은 채 외국의 선거 연구 결과들을 인용해 사용하는 것이 과연 적절한가라는 문제 또한 제기될 수도 있다. 그럼에도 최소한 선거의 영향요인을 ‘객관적으로’ 분석할 수 있는 ‘틀’이 이들 연구결과라는 사실 또한 부인하긴 어렵다.

지금까지 지방선거에 관한 연구들을 포함해 기존 선행연구들은 선거에 영향을 미치는 주요 요인들을 찾아내는 데 초점을 두고 있지만, 주로 특정 선거에 국한된 통계분석에 기초한 인과성 검증에 치중하고 있다. 분석대상에 따라 그 통계분석 결과 또한 상이하다. 이로 인해 유권자의 투표 결정이나 후보 선택에 영향을 미치는 요인을 종합적으로 이해하는 데, 그 결과를 일반화하는 데 한계가 있다. 역으로 말하면, 기존 선행연구들을 통해 전체 지방선거에서 유권자들의 투표행태가 어떠한 모습을 띠고 있는지를 파악하기가 어렵다는 것이다.

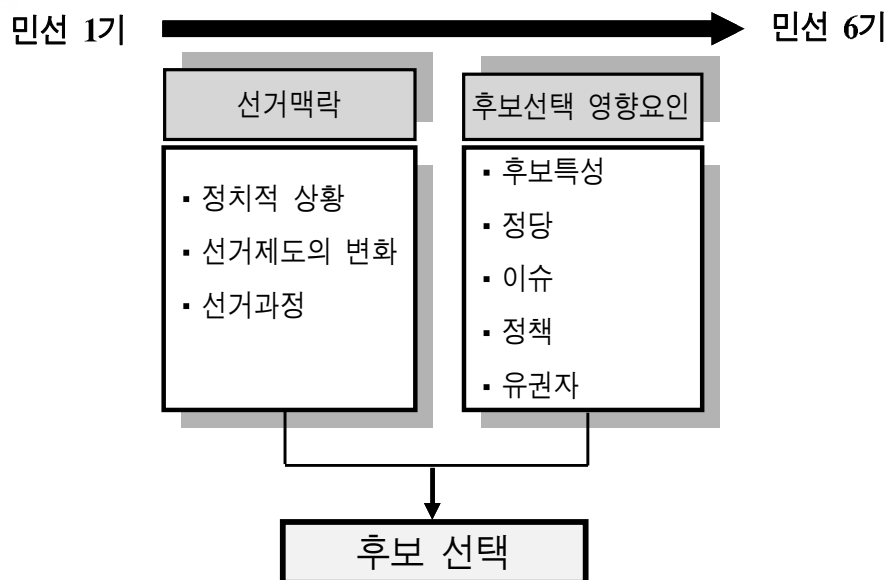
이런 점에서 유권자 투표행태의 영향요인에 관한 통계분석은 과도하게 단순화되는 한계가 있음을 지적하면서 유권자의 투표행태에 대한 폭넓은 이해를 증진시키기 위해서는 다양한 설명변수를 고려할 필요가 있다는 주장(소순창, 2002)은 의미하는 바가 크다. 질적 자료 등에 근거한 선거의 영향요인에 대한 체계적, 통합적 접근의 필요성을 강조하는 것(이갑윤·이현우, 2000; 박이석, 2004; 한정택, 2013)도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 특히 특정 선거결과는 시대적, 정치적 맥락에 영향을 받은 ‘이례적인 현상’일 수 있다는 주장(이갑윤·이현우, 2000)에 귀 기울일 필요가 있다.

유권자의 후보 결정은 정치적 상황, 제도적 변화 등과 같은 선거의 맥락적 요인들이 복합적으로 작용하는 동태적 과정이다(McNabb, 2004; 송건섭·이곤수, 2011) 투표 결정은 유권자의 내외적 환경, 유권자의 선택을 제약하는 제도적 요인

등과 앞서 요인들(후보요인, 정당요인, 이슈요인, 정책요인, 유권자요인) 간의 상호작용의 결과이기 때문이다. 맥락에 기초한 분석을 통해서만이 유권자의 투표행태에 대한 보다 현실적인 이해가 가능할 수 있다는 것이다.

이러한 맥락에서 선거의 영향요인은 선행연구들이 전제하는 ‘지속성’이라는 시각에서 벗어나 ‘변화’의 관점에서 접근·분석할 필요가 있다. 전체 선거를 분석대상으로 할 경우 각 선거 당시에 형성된 선거구도와 같은 각 선거과정의 특수성이 간과될 수 있기 때문이다.

상대적 중요성의 관점에서 선거의 영향요인을 바라 볼 필요도 있다. 본 논문이 5가지 영향요인에 초점을 맞추고는 있지만 어떤 요인의 절대적 중요성을 전제하진 않는다. 즉 어떤 한 요인이 결정적인 영향을 미쳤는가 하는 절대적 중요성의 시각이 아닌 그 중 어떤 요인들이 선거결과에 더 많은 영향을 주었는가의 관점에서 접근할 필요가 있다는 것이다. 후보 개인에 대한 선호가 그가 속한 정당에 대한 선호로 이어질 수 있듯 선거에 영향을 미치는 요인의 독립적 영향력을 명확히 구분하기란 쉽지 않을 뿐만 아니라 상호 영향을 미칠 수 있는 관계에 있는 것이 이들 요인이기 때문이다(Page & Jones, 1979; 이갑윤·이현우, 2000). 고정된 틀에서 보기 보다는 맥락 속에서 요인들을 바라볼 필요가 있다는 것이다. 지금까지의 논의를 기초로 분석의 틀을 제시하면 <그림 2-6>과 같다.



<그림 2-6> 분석의 틀

2. 자료 수집 방법

본 논문은 우선 1995년 지방선거 부활 이후 2014년 6월까지 총 6회에 걸쳐 실시된 기초자치단체장 선거의 영향요인을 분석하기 위한 자료를 수집하였다. 이와 관련한 자료는 역대 기초자치단체장 선거를 중점적으로 다루고 있는 각종 문헌과 일간지 등에서 얻었다.

특히 중앙선거관리위원회의 홈페이지(www.nec.go.kr)와 여기서 발간한 통계자료 및 제1회 지방선거에서 제6회 지방선거까지의 각급 지방선거총람 등에서 선거의 영향요인 분석에 필수적인 자료를 수집했다. 각 지방선거를 대상으로 매년 조사된 집합자료 또한 분석의 중요 자료로 활용하였다. 선거의 영향요인을 파악하기 위해서는 유권자가 선거 시점에서 어떤 입장을 취하는지가 중요하기 때문에 집합자료와 더불어 기존에 축적된 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사와 같은 각종 설문자료를 활용해 유권자의 태도 또한 분석했다.



제 3장 시기별 후보 선택의 영향요인

제 1 절 1995년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

1992년 12월 18일 제14대 대통령 선거결과는 지역주의 투표행태에 대한 우려감을 자아냈다. 출신지역에 따른 편차가 크게 나타났기 때문이다. 이전까지 민주화가 우리나라 선거의 균열 축이었던 것에서 벗어나 정당과 후보의 정책 경쟁이 가능한 상황이었음에도 제13대 대통령 선거와 비교해 경북지역에서 김영삼 후보의 득표율 증가가 두드러졌던 것이다. 정책선거를 강화하기 위한 차원에서 대중매체를 통한 선거운동을 활성화하는 방향으로 선거법 또한 개정되었으나 정책정당으로서의 모습을 갖추지 못한 정당들은 정책을 유권자의 유인수단으로 활용하지 못했다. 유권자들이 후보 출신지 중심의 투표 결정을 할 수 밖에 없었던 이유다(이현우, 2010).

1994년 1월에는 대선 패배로 정계를 떠났던 김대중 전민주당 대표가 아시아태평양평화재단을 설립, 이사장 취임 후 정계 복귀를 위한 기초 작업의 일환으로 지방선거를 앞두고 지지기반인 호남지역에서 옥외집회와 더불어 지방선거 후보 지원을 약속한다. 1995년 5월 “각 지역이 권력을 균등하게 나누어 갖자는 소위 지역등권론”을 거론한 김대중 이사장의 강연연설이 지방선거를 앞 둔 시점에서 정치권에 큰 정치적 파장을 불러오기도 한다(이현우, 2010: 138).

지역등권론은 국가적 차원에서 협력하는 지역협력주의라는 주장에 대해 민주자유당은 지역대립구도를 조장하는 지역할거주의라고 비난했다. 1995년 2월 과거 민주공화당과 충청권 정치세력을 규합해 창당된 자유민주연합의 김종필 총재도 이에 합세해 충청도 사람을 핫바지라 하는 데 충청인의 자존심을 찾자는 ‘충청도 핫바지론’이 지역주의 심리를 자극했다. 이 연장선상에서 민주당과 자유민주연합은 지방선거를 김영삼 정부에 대한 중간평가로 규정하고 대여공세를 취한다(이

현우, 2010: 137-138). 이처럼 제1회 지방선거는 지방선거이면서도 중앙정치적 요소가 개입된 정치선거의 성격을 띠었다(임경호, 1995: 101).

2) 선거제도의 변화

제1회 지방선거는 여·야 간 정쟁을 거쳐 나온 결정이 반영된 선거였다(이달곤, 1995). 지방선거를 앞둔 1994년 3월 16일 여·야 합의에 의해 선거의 공정성을 기하기 위한 선거사범 처벌 강화와 선거비용의 엄격한 지출을 주된 내용으로 한 「공직선거 및 선거부정방지법」¹⁵⁾이 제정·공포된다.

이 선거법은 제1회 지방선거를 앞둔 시점에서 개정되는데, 정당공천에 관한 사항이 주요 쟁점이었다. 기초자치단체장과 기초의회의원에 대한 정당공천을 배제해야 한다는 당시 민주자유당과 정당이 공천을 해야 한다는 민주당 사이의 논쟁이 격해지면서 국회의장과 부의장을 사택에 감금하는 사태까지 벌어진다(이현우, 2010: 138). 이처럼 국회가 공전하고 있던 상황을 직시한 민주자유당과 민주당은 기초자치단체장의 정당공천은 허용하되 기초의회의원은 배제하는 내용의 정당공천분리제안을 내놓는다.

「공직선거 및 선거부정방지법」은 “돈은 묶고, 발과 입은 푼다.”는 말로 요약된다(김병준, 1995; 김남진, 1995). 일차적으로 새로운 선거법에 따라 선거운동 주체에 변화가 있었다. 이전까지는 선거관리위원회에 신고한 선거사무장과 선거운동원만이 선거운동을 할 수 있었으나, 일부 경우를 제외하고 누구라도 선거운동을 할 수 있게 함으로써 유권자와 후보 간의 접촉기회는 물론 유권자를 포함한 국민의 선거 참여 범위를 확대한다. 합동연설회만이 가능했던 이전과는 달리 횡수의 제한 없이 연설이나 연설회도 가능해졌다. 특히 1994년 통합선거법이 제정되면서 선거 최초로 1995년 서울시장 선거에서 정책선거를 위한 방송토론이 시작된다. 이를 계기로 국가나 지방자치단체 부담 하에 후보의 정책이나 정견에 관한 언론기관 주도의 대담이나 토론회 개최 등 소위 미디어 정치가 가능해졌다.

선거비용의 엄격한 관리도 이루어졌다. 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서만 선거비용 지출이 가능해졌고, 선거비용의 수입·지출을 확인하기 위해 선

15) 이 법은 17장 277개 조문으로 구성되었다.

거관리위원회가 회계장부만이 아니라 해당 후보나 회계책임자 등 관계인에 대해 조사하고, 필요한 경우 금융기관에 금융거래 자료를 요구할 수 있도록 권한을 확대하였다. 이처럼 선거관리위원회에 선거비용의 수입과 지출을 엄격하게 감독할 수 있는 권한을 부여한다(이현우, 2010: 139).

선거사범에 대한 제재 또한 강화되었다. 벌칙의 전반적인 상향 조정과 더불어 선거범죄로 인한 공무담임 등을 제한했고, 선거범죄로 인한 당선무효 연좌제를 확대했다. 선거관리체계의 일관성 확보를 위해 기존 개별 선거법의 단일화, 피선거권 및 선거일정의 통일, 선거기간 단축 등이 이루어지기도 했다(이달곤, 1995).

3) 선거과정

1995년 6월 27일 실시된 지방선거는 1991년 지방선거와는 달리 지방자치의 핵심이라 할 수 있는(김병준, 1995) 지방자치단체장을 선출한다는 역사적 의미가 있었다. 기초자치단체의 장과 의회의원 및 광역자치단체장과 의회의원을 동시에 선출하게 돼있던 6.27 선거는 3개 정당과 무소속 등 4파전의 경쟁이었다. 이들 정당의 기초단체장은 정당공천으로 이루어졌다. 정당들은 지방선거를 앞둔 시점에서 경선 방식에 의한 후보 공천을 추진하려 했으나 기대 이하의 결과만을 낳았다. 이유는 크게 2가지였다. 첫째, 경선을 통해서는 선출 가능성이 희박하다는 현역의원들과 정당에서 영입하고자 한 새로운 인물들의 이해관계가 맞아 떨어졌다. 둘째, 경선에 필요한 준비와 의지가 부족했던 것도 주된 이유 중 하나였다(이현우, 2010).

그 결과 당시 여당인 민주자유당에서는 경선의 의미가 퇴색했다는 평가가 나올 정도로 행정경험과 인지도가 높은 인물이 주로 공천되며, 민주당의 경우에도 행정경험이 있는 인사들을 영입하는 가운데 지역 중심의 공천 편향 현상이 두드러진다. 야당의 경우 기초단체장은 부산 16개 선거구 중 3곳, 경북은 23개 선거구 중 6곳, 경남은 21개 중 7곳에서만 공천이 이루어졌다. 공천이 이처럼 지역 중심의 편향성을 드러낸 것은 공천을 해도 당선 가능성이 희박하다는 현실적인 이유 때문이기도 했지만 당시 민주당의 제1 야당으로서의 정치적 위상을 고려한다면 전국 정당의 면모를 보이지 못했다는 비판을 면키 어렵다(김병준, 1995; 이현우, 2010: 139-140). 자유민주연합 역시 정당으로서의 체계조차 제대로 갖추고 있지

못한 터라 충청권이라는 지역적 한계를 극복하지는 못했다(김병준, 1995).¹⁶⁾

이런 현실적인 상황을 겪으면서 각 정당 후보들이 무소속 후보들과 함께 6월 11일, 12일 양일에 걸쳐 선거관리위원회에 등록한 후보 수는 총 230개 기초자치단체, 9백 43명이었다(<표 3-1> 참조). 경쟁률은 평균 4.1 대 1이었다. 3.7 대 1의 경쟁률을 보인 광역단체장 선거보다 높았다.

<표 3-1> 기초자치단체장 선거 지역별 경쟁률

지역	정수	후보 수	경쟁률
서울	25	99	3.96
부산	16	49	3.06
대구	8	28	3.50
광주	5	14	2.80
인천	10	37	3.70
대전	5	21	4.20
경기	31	148	4.77
강원	18	87	4.83
충북	11	48	4.36
충남	15	65	4.33
전북	14	58	4.14
전남	24	86	3.58
경북	23	95	4.13
경남	21	93	4.43
제주	4	15	3.75
계	230	943	4.10

자료: 김병준(1995: 44)

이런 상황에서 새로운 선거법에도 불구하고 광역단체장 후보와는 달리 TV 광고나 신문광고가 허용되지 않았던 기초단체장 후보들은 선거법에 저촉되지 않는 범위 내에서 개인연설회나 전화, 혹은 교회와 같은 종교단체와 동창회 등 연고가 있

16) 자유민주연합의 경우 충청권에서는 24명을 광역의회 비례대표로 공천, 의원정수는 채웠지만 서울 등 수도권에서는 단체장 선거후보는 물론 의원정수의 절반을 공천하지 못했고, 나머지 지역에서는 후보도 제대로 내지 못했다(이현우, 2010: 140).

는 조직을 통해 지지를 호소했다. 일부 후보들은 천리안, 하이텔의 ‘선거마당’ 등 PC통신을 통해 자신들을 알리기도 했다(김병준, 1995). 이처럼 기초단체장 후보들은 자신들을 알리는데 많은 제약이 따랐다.

한편, 중앙 차원에서 여당은 선거운동 과정에서 지방자치에 무게를 두어 중앙 정부로부터 재정지원을 받을 수 있는 여권 후보의 장점과 ‘살림꾼 선거’를 내세운 반면, 야당은 김영삼 정부에 대한 중간평가라는 정치적 성격을 강조했다. 주변 인물 분위의 인사정책, 세계화 전략의 핵심 부재, 북한과의 쌀 협상과정에서의 주체성 상실 등이 그 핵심이었다(김남진, 1995; 이현우, 2010: 140).

선거운동 초반의 이러한 모습은 선거가 가까워 올수록 중앙정치의 대리전 양상을 띤다. 직접적 계기는 김대중 이사장이 지역등권론을 주장하면서 자유민주연합과 연대했다는 사실이었다. 김대중 이사장의 이 같은 발언이 향후 정치재개라는 메시지와 더불어 충청지역에 기반한 지역정당으로서의 명분을 살릴 수 있는 기회를 자유민주연합에 제공했던 것이다(이현우, 2010: 140). 이는 여당의 지역할거주의라는 비난에도 불구하고 지역감정을 자극하기에 충분했다. 아울러 방송매체를 통한 선거운동이 활성화되면서 이미지와 정책 중심의 선거운동이 이루어진 것도 지방선거의 특징 중 하나였다.

2. 후보 선택의 영향요인

제1회 전국동시지방선거의 투표율은 1991년 시도의원 선거 투표율인 58.9%보다 높은 68.4%를 기록했다. 이 같은 투표율에 대해 이현우(2010)는 본격적인 지방자치에 대한 선거 초반의 국민의 기대감에 비춰 보았을 때, 다소 실망스런 결과로 지방선거가 중앙정치의 대리전 양상을 벗어나지 못했다는 데 그 원인이 있었다고 평가한다.

이러한 중앙정치의 대리전 양상 속에서 투표 결과는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이, 민주당이 478명으로 가장 많은 당선자를 냈다. 당시 여당이었던 민주자유당은 410명을 당선시키는데 그쳤다. 자유민주연합의 경우에는 충청권을 중심으로 121명을 당선시켰다. 주목할 것은 208명의 무소속 후보가 정당의 도움 없이 당선되었다는 것이다. 무소속 후보가 이처럼 강세를 보인 것은 후보 공천을 둘러싼 당 내

분과 기성정치에 대한 유권자의 식상함에서 비롯된 것으로 분석되었다(경향신문, 1995/06/21). 이 중 기초단체장은 민주당이 84명, 민주자유당이 70명, 자유민주연합이 23명의 당선자를 냈다. 여기서도 230개 선거구의 23%를 차지하는 53명이 기초단체장으로 선출된 무소속의 약진이 두드러졌다.

<표 3-2> 기초자치단체장 정당별 의석분포

구분	계	광역단체장	기초단체장	광역의회	
				지역구	비례
합계	1,215	15	230	875	95
민주자유당	410	5	70	286	49
민주당	478	4	84	352	38
자유민주연합	121	4	23	86	8
무소속	206	2	53	151	-

자료: 이현우(2010: 141)

신문 등을 비롯한 언론매체에서는 제1회 지방선거의 결과를 두 가지 측면에서 분석했다. 첫째, 지역분할구도에 의한 정당 중심의 투표 성향이 보였다. 둘째, 무소속의 약진이 두드러졌다는 것이다. 이 같은 현상이 나타나게 된 원인을 단순히 이전과 마찬가지로 지역적인 구도에서 찾기에는 유권자의 선택을 과소평가하는 측면이 있다는 지적이 있다(정문화, 1995).

이는 중앙선거관리위원회의 공식적인 유권자 의식 조사에 따른 후보 선택의 영향요인에서도 나타나고 있다. <표 3-3>에서와 같이, 기초단체장 선거의 경우 유권자가 후보 선택의 가장 큰 영향요인으로 생각한 것은 후보 인물로 42.2%를 나타냈다. 정견/공약(23.6%), 정당(20.2)이 그 뒤를 따랐다. 도시별 유권자의 후보 선택 요인 결과도 비슷한 양상을 보였다(<표 3-4> 참조). 유권자 후보 선택 시 인물을 가장 많이 본 것으로 나타났으며, 정견/공약과 정당 또한 중요한 고려 요인이었던 것으로 분석되었다.

여야를 불문하고 기초단체장 선거에 행정경력이 많은 후보가 많이 출마했고, 당선자 중에도 행정경력자가 비공식 집계에 의하면 40% 정도였다는 것과 선거결과 무소속의 진출이 많았던 것은 유권자들이 후보 인물과 능력 위주로 기초단체장을

선택했기 때문이라는 것(임경호, 1995: 101)이 후보 요인이 두드러지게 나타난 배경을 설명해 주고 있다.

<표 3-3> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(전국, 1995.6.28-7.5)
(단위 %)

영향요인	비율
정당	20.2
정견/공약	23.6
인물	42.2
주위사람 권유	6.3
인연	3.7
별 생각 없이	3.7
무응답	0.3
계	1050명

자료: 중앙선거관리위원회(1995)

<표 3-4> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인
(전국/대도시/중·소도시/군·읍·면, 1995.6.28-7.5)

(단위 %)

영향요인	비율
정당	20.2/22.7/19.8/15.8
정견/공약	23.6/25.6/22.9/20.6
인물	42.2/35.9/48.1/48.5
주위사람 권유	6.3/7.0/3.8/7.4
인연	3.7/3.7/2.3/5.1
별 생각 없이	3.7/4.7/3.1/2.6
무응답	0.3/0.6/0/0
계	1050명

자료: 중앙선거관리위원회(1995)

제 2 절 1998년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

1997년 12월 18일 정권교체를 가져온 대통령 선거가 치러진 후 6개월도 채 지나지 않은 시점에서 제2회 전국동시지방선거가 실시된 관계로 이에 대한 국민의 관심은 상대적으로 적었다. 대통령 선거 시 고조되었던 관심과 기대 뒤에 지방선거가 실시되었다는 것은 지방선거를 대하는 유권자의 관심과 태도가 그 만큼 낮을 수밖에 없는 선거환경이었다고 할 수 있다(한국지방행정연구원, 1998). 물가 상승과 구조조정에 따른 대량실업사태를 불러온 IMF 외환위기라는 경제상황과 지역별로 입지를 점한 정당 후보들이 유리할 수밖에 없는 지방선거의 특성으로 인해 선거경쟁이 적극적으로 이루어지지 않았던 것도 국민의 관심을 얻지 못한 주된 원인이었다.

그러나 지방선거에 대한 정치권의 관심은 각별했다. 대통령 선거에 의한 여·야 정권교체가 소위 'DJP 연합'이라 불리는 정당연합 하에서 이루어졌기 때문이었다(한국지방행정연구원, 1998). 당시 여당이었던 새정치국민회의는 김대중 대통령의 지지기반을 공공이 하고, 한나라당이 과반수 의석을 차지하고 있던 국회구도를 정계 개편을 통해 바꾸기 위해서는 이에 대한 국민의 절대적 지지를 확인할 수 있는 지방선거에서의 승리가 필요했다. 자유민주연합도 들러리, 다시 말해 새정치국민회의에 일방적으로 따라가지 않고 명실상부한 여권의 공동파트너로서의 위상을 높이기 위해서는 많은 의석 확보가 필요했다. 한나라당 역시 대통령 선거에서 패한 후 존립 위기를 느끼고 있던 상황이었던 만큼 여권 못지않게 지방선거에 최대한의 노력과 당력을 집중했다. 이로 인해 제2회 지방선거는 지역현안이나 '내고장 살림을 잘 꾸려갈 정책' 중심의 선거양상을 띠기보다는 중앙정치권의 과도한 개입에 따른 중앙정치의 대리전 양상을 띠게 되었다(임경호, 1998; 한국지방행정연구원, 1998; 임성호, 2010: 156). 임경호(1998)의 말을 빌리면 지방선거가 '중앙정치의 볼모'가 되었다.

2) 선거제도의 변화

1998년 지방선거의 가장 눈에 띄는 제도적 변화는 1998년 4월 30일 개정·공포된 「공직선거및선거부정방지법」에 따라 광역단체장 선거구는 16개, 기초단체장 선거구는 232개로 조정되었다는 것이다.¹⁷⁾ 이는 1995년 제1회 지방선거와 비교해 각각 1개와 2개로 증가한 것이다.

선거운동에 많은 제약이 가해지기도 했다. 개정된 「공직선거및선거부정방지법」에 따라 고비용 선거 방지 차원에서 가령 명함형 소형인쇄물과 현수막을 지방선거에서는 사용하지 못하도록 했다.¹⁸⁾ 지자체장 선거의 경우에는 선전벽보, 선거공보, 책자형 소형인쇄물로 사용을 제한했고, 옥외연설은 가능했으나 정당, 후보의 연설회의 횟수뿐 아니라 유급선거사무원 수도 축소되었다. 기초단체장 선거의 경우 구·시·군마다 2회였던 연설회를 1회 2시간 이내로 제한했다. 기초단체장 선거의 유급선거사무원 수도 읍·면·동 수의 6배수 이내에서 3배수 이내로 50% 축소되었다. 시민단체 등의 선거운동 또한 금지되었다.

눈에 띄는 것은 미디어 선거를 활성화하기 위해 지자체장 선거의 경우 후보의 방송연설과 TV 토론이 허용되었다는 사실이다. 기초단체장의 경우 후보가 1회 10분 이내에서 지역방송시설을 이용한 연설은 TV, 라디오별 각 1회를 2회로 늘렸다(한국지방행정연구원, 1998). 그럼에도 개정된 「공직선거및선거부정방지법」을 전반적으로 살펴 볼 때, 문제는 고비용 선거 방지라는 명분 아래 유권자에게 후보를 알릴 수 있는, 인지시킬 수 있는 기회가 크게 줄었다는 것이다(이현우, 1995; 한국지방행정연구원, 1998; 임성호, 2010). TV 토론의 경우에도 방영시간이 아침이나 밤늦은 시간대에 편성되어 지방선거에 대한 유권자의 관심을 유도하지는

17) 지방의회 의원정수도 축소되었다는 것이다. 광역의회 지역구 의원은 총 875명에서 616명으로, 광역의회 비례대표의원의 경우에는 97명에서 74명으로 줄어들었고, 기초의회의원은 총 4,541명에서 3,490명으로 축소되었다. 각 지방의회별 의원정수를 보면, 16개 광역의회 의원정수는 평균 43명이고 최소 17명(광주, 대전, 울산, 제주)에서 최대 104명(서울)까지 분포했다. 232개 기초의회 의원정수의 경우에는 평균 15명으로 최소 7명에서 최대 40명까지 분포했다(임성호, 2010: 156).

18) 현수막 게시를 금지한 것은 교통신호를 가로막고 도시미관을 해치는 등 홍보효과에 비해 부작용이 많다는 이유와 4개 동시 지방선거에 따른 후보 홍보상의 혼란을 가져왔던 점을 이유로 들 수 있다(한국지방행정연구원, 1998).

못했다. 말 그대로 후보의 자질이나 지방경영 능력을 검증할 기회를 TV 토론이 제대로 제공하지 못했다(이현우, 1995; 임경호, 1998).

이 외에 후보 난립을 막기 위한 목적에서 기탁금 반환요건도 강화되었다. 제1회 지방선거에서는 단체장 선거의 경우 유효 투표수의 10% 이상을 득표할 때 기탁금을 반환토록 했으나, 제2회 지방선거에서는 유효 투표수를 후보 수로 나눈 수 이상이거나 유효 투표수의 20% 이상을 득표한 경우에 기탁금을 반환하도록 했다(임성호, 2010: 157).

선거기일 조정도 이루어졌다. 「공직선거및선거부정방지법」에 따라 지방자치단체의 장 선거는 임기만료일 전 30일 이후 첫 번째 목요일에 실시토록 했다. 이는 현직 후보가 재선될 경우에는 문제가 없지만 낙선할 경우 다른 당선자가 취임할 때까지의 기간이 과거 60일로 행정누수현상과 지방자치 운영의 안정성이 저해된다는 점에서 개정취지를 읽을 수 있다(한국지방행정연구원, 1998).

3) 선거과정

6·4 지방선거 과정은 중앙정치의 과도한 개입으로 특징되었다. 여당은 정국 안정을 위해 힘을 실어달라고 역설했으며, 야당은 정부와 여당의 독주를 막기 위해서는 국민의 지지가 필요하다고 호소했다. 이처럼 제2회 지방선거는 지역현안 중심의 정책쟁점이, 지방선거다운 의제가 부각되기 힘든 선거환경에 있었다(한국지방행정연구원, 1998).

이런 맥락에서 기초단체장 선거의 경우 배타적 지역기반 중심의 전략공천과 여권의 연합공천 양상이 두드러졌다. 수도권에서는 새정치국민회의와 한나라당이 대부분의 선거구에 공천을 했지만 자유민주연합은 30% 대의 낮은 공천율을 보였다. 충청지역의 경우에는 자유민주연합이 100% 공천을 했고, 새정치국민회의도 높은 공천율을 기록했지만 한나라당의 공천율은 매우 낮았다. 호남지역의 경우에는 새정치국민회의가 100% 공천을 한 반면 다른 정당의 공천은 거의 찾아보기가 어려웠다. 호남지역과 달리 영남지역에서는 한나라당이 매우 높은 공천율을 기록했지만 호남지역과 마찬가지로 다른 정당의 공천율은 매우 낮았다(임성호, 2010: 157-158).

이 같은 공천 결과 총 232개 기초자치단체의 장을 뽑는 선거에 모두 677명이 입후보해 평균 2.9 대 1의 경쟁률을 보였으며, 이는 제1회 지방선거에서보다 1.2% 낮은 수준이었다(<표 3-5> 참조). 구체적으로 여당인 새정치국민회의는 232개 선거구에 169명의 후보를 등록, 전체 선거구 대비 72.8%의 공천율을 보였다. 자유민주연합은 93명, 40%, 한나라당은 148명, 63.8%의 공천율을 나타냈다. 한나라당의 경우 1995년 한나라당의 전신인 민주자유당이 90.8%, 민주당 67.8%, 자유민주연합 29.1%의 공천율을 보였다는 것을 감안하면 야당인 된 한나라당의 공천율이 상당량 하락했음을 알 수 있다. 새정치국민회의의 경우에는 비율에 있어 1995년 선거 당시의 민주당 공천율인 67.8%에서 크게 벗어나진 않았다. 그러나 새정치국민회의가 민주당에서 분리되어 나온 정당이었다는 점과 자유민주연합과의 연합공천으로 상당수 지역을 자유민주연합에 양보할 수밖에 없었다는 점을 고려하면 공천율은 크게 높아졌다고 할 수 있다. 자유민주연합 역시 29.1%에서 40%로 공천율이 상승했다. 군소정당인 국민신당의 경우에는 35명의 후보만을 공천하는 데 그쳤다. 무소속 후보 비율도 1995년에 비해 크게 낮아졌다. 1995년 230개 선거구, 511명으로 160%의 비율을 보였으나, 제2회 지방선거에서는 232명이 후보 등록을 마쳐 선거구 대비 100% 비율을 나타냈다(김병준, 1998: 21).

<표 3-5> 기초자치단체장 선거 경쟁률

선거별 구분	계	시·도지사 선거	구·시·군 의장 선거	시·도의회의원선거			구·시·군 의회의원 선거
				소계	지역 구	비례 대표	
정수	4,428	16	232	690	616	74	3,490
후보 수	10,222	40	677	1,751	1,571	180	7,754
경쟁률(%)	2.3:1	2.5:1	2.9:1	2.5:1	2.6:1	2.4:1	2.2:1

자료: 중앙선거관리위원회(1998: 66)

이와 같이 각 정당의 지역을 고려한 전략적인 후보 공천과 함께 새정치국민회의와 자유민주연합의 연합공천이 가세함으로써 이미 상당수 지역이 선거결과를 예측할 수 있을 만큼 선거경쟁이 약화되었다는 것, 그리고 선거법에 따른 제약으로

인해 후보에 대한 객관적인 자질 검증 기회가 부족했다는 것, 더욱이 허용된 미디어 선거운동 과정에서조차 후보들은 언론매체를 통해 자신의 정책과 정견을 알리기보다는 상대 후보에 대한 비방과 흑색선전이 주가 되는 네거티브 선거운동에 몰두하였다는 것도 지방선거에 대한 국민의 관심을 낮추는 환경적 요인이 되었다(한국지방행정연구원, 1998).

2. 후보 선택의 영향요인

제2회 지방선거의 투표율은 52.6%로 6개월 앞서 실시된 제15대 대통령 선거 투표율 80.7%는 물론 제1회 지방선거 투표율인 68.4%에 비해 15.8%나 낮았다. 투표율이 50%대로 낮아진 것은 정치에 대한 국민의 무관심과 불신, 그리고 냉소를 의미했다. 특히 대도시의 경우 투표율이 40% 중반 대를 보인 것은 도시민 상당수가 지방선거보다는 IMF 경제위기로 인한 경제문제에 더 많은 관심을 가지고 있었다는 것을 반증해 주는 것이었다(임경호, 1998). 가령 서울, 부산 등 6대 광역시(울산 제외)와 관심지역 중 하나였던 경기도의 경우 40%대에 불과한 투표율을 기록, 유권자의 절반 이상이 선거를 외면한 것으로 나타났다(문화일보, 1998/06/05). 이에 더해 선거경쟁을 막는 특정 정당의 지역주의 구도로 인해 지방선거에 대한 유권자의 관심이 떨어진 것도 투표율 하락의 원인으로 꼽혔다(임경호, 2010).

<표 3-6> 기초자치단체장 정당별 분포현황

구분	한나라당	새정치국민회의	자유민주연합	무소속
서울	5	19	1	0
부산	11	0	0	5
대구	7	0	0	1
인천	0	9	1	1
광주	0	5	0	0
대전	0	1	4	0
울산	3	0	0	2
경기	6	20	2	3
강원	13	1	2	2
충북	0	2	6	3
충남	0	0	11	3
전북	0	9	0	5
전남	0	15	0	7
경북	14	1	2	6
경남	14	0	0	6
제주	1	2	0	1
계	74	84	29	44

자료: 지병문(1998: 37)

이렇듯 저조한 투표율 속에서 기초단체장 선거 결과(<표 3-6> 참조) 한나라당 74명, 새정치국민회의 84명, 자유민주연합 29명, 무소속 44명이 당선되었다. 정당별 시·도 점유율을 보면, 한나라당은 영남에서, 새정치국민회의는 호남에서, 자유민주연합은 충청에서 높은 당선율을 보여 표면적으로 지역주의 투표성향이 재현된 모습을 보였다. 한편, 수도권에서 여권이 압승한 것을 두고 연합공천 때문인 것으로 해석되었다(임성호, 2010). 제1회 지방선거와 유사하게 무소속 후보들의 당선 또한 눈에 띄었다. 주목할 것은 앞서 시각과는 달리 무소속 후보들이 지역분할 구도와 정당의 벽을 깨고 당선됐다는 사실이다. 무소속 후보들이 당선된 지역이 상대적으로 지역주의와는 동떨어진 수도권이 아닌 여·야 3당이 자신한 부산, 경남, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북이었다는 점을 두고 유권자의 행태에 변화가 일

고 있는 것이 아니냐는 지적이 있었다(지병문, 1998). 특기할 점은 노동조합 등 사회단체가 약진했다는 것이다. 노동조합 등 사회단체의 정치활동, 정치참여가 허용된 이후 처음 실시된 이번 선거에서 민주노총과 한국노총 등 노동계는 4명의 기초단체장을 당선시키는 성과를 거두었다. 농민단체인 전국농민회총연맹도 기초단체장 1명을, 환경운동연합 또한 2명을 당선시켰다.

이 같은 선거결과에 대해 중앙선거관리위원회는 <표 3-7>과 같이 후보의 경력·능력 중심의 투표가 이루어졌다는 유권자 의식 조사 결과를 내놓았다. <표 3-7>에 의하면, 유권자가 후보 선택 시 후보의 경력·능력을 가장 많이 본 것으로 나타났다으며, 인물·도덕성과 소속정당도 중요한 고려 요인이었다. 지역발전에 대한 기대감 역시 유권자 투표 결정의 중요 요인이었던 것으로 파악됐다. 도시별(대도시, 중·소도시, 군·읍·면지역)로는 대도시의 경우 정당 및 인물에 대한 비중이 높았던 반면 중·소도시나 군·읍·면의 경우에는 지역발전에 대한 기대감을 갖고 투표에 임한 유권자 비율이 상대적으로 높았던 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회, 1998).

<표 3-7> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(전국, 1998.6.5-7)
(단위 %)

영향요인	비율
소속정당	18.5
인물·도덕성	23.2
경력·능력	26.3
출신지역	3.3
정견·정책	6.2
선거법 준수여부	0.3
지역발전 기대	18.0
기타	4.1
모름/무응답	-
계	1016명

자료: 중앙선거관리위원회(1998)

제 3 절 2002년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

제3회 지방선거는 2000년 4월 제16대 국회의원선거가 만들어낸 여소야대의 정치적 상황 속에서 2002년 6월 13일 실시되었다. 당시 여소야대는 더 이상 비정상적인 이탈이라고 치부하기에는 너무 오랫동안 한국정치의 일상적 특징으로 유지되고 있었다(임성호, 2010: 164-165). 김대중 대통령 같은 노련한 정치인도 여소야대의 상황에서는 정책의제를 원하는 쪽으로 만들어가기가 쉽지 않았다. 2000년 6월 남북정상회담과 김대중 대통령의 노벨평화상 수상에도 불구하고 정부와 여당에 대한 국민의 지지는 차가웠고, 김대중 대통령은 보수와 진보진영으로부터 신자유주의의 전도사라는 비판에 직면해 있었다(임성호, 2010: 165). 또한 이전 정부를 답습하듯, 김대중 정부도 대통령 두 아들과 주변인사들의 비리 등 각종 비리의혹에 노출됨으로써 정치적 불신을 증폭시켰다. 여권이 지방선거에서의 승리를 확신할 수 없는 상황이 전개되었던 것이다.

물론 이론상으로 지방선거는 지역현안 중심의 선거로 간주되는 만큼 중앙정치의 영향력으로부터 자유로울 수 있다고 생각할 수 있지만 현실은 그렇지 않았다. 이전에 실시된 지방선거가 그러했듯이, 제3회 지방선거 역시 제16대 대통령 선거를 6개월 앞둔 시점에서 각 정당의 대통령 후보가 정해진 가운데 치러졌기 때문에 실제 대통령 선거의 전초전 성격, 중앙정치의 대리전 양상을 띠게 되었다. 즉 각 정당의 지도부, 대통령 후보, 의원, 당원 모두가 총동원되어 지방선거에서 더 많은 의석을 차지하기 위해 치열한 대결을 펼쳤다(임성호, 2010: 165). “지역살림을 누가 더 잘 꾸려나갈 것인가”에 대한 후보의 능력 검증보다는 중앙정치의 대리전 양상을 제3회 지방선거도 답습하는 모습을 보여주었다(신환철, 2002: 34).

2) 선거제도의 변화

2002년 3월 「공직선거및선거부정방지법」 등 관련법이 개정되었지만 기초단체장 선거의 선거구는 제2회 지방선거와 동일하게 232개로 확정되었다. 기탁금의 변화도 있었다. 시·도 단체장 선거 5,000만 원, 구·시·군 단체장 선거 1,000만 원으로 제2회 지방선거보다 낮춰졌다. 이는 과도한 기탁금을 금하는 헌법재판소의 판결에 영향을 받은 것이고, 2001년 「공직선거및선거부정방지법」 개정을 통해 국회의원 선거 기탁금이 2,000만 원에서 1,500만 원으로 낮아진 것과 맥을 같이 한 것이다(임성호, 2010: 166). 기초단체장 선거기간은 이전 선거와 동일하게 17일이었다. 선거운동 방법에 있어서는 피켓, 깃발 등의 사용이 금지되었고, 신고된 선거사무관계자나 후보의 가족만이 어깨띠를 착용할 수 있게 되었다. 명함 사용은 허용되었다.

3) 선거과정

제3회 지방선거의 기초단체장 경쟁률은 3.2 대 1로 제2회 지방선거와 비슷한 수준이었다(<표 3-8> 참조). 정당별 후보 등록을 보면, 한나라당은 기초단체장 선거 232곳 중 190곳에 후보 등록을 마쳤다. 새천년민주당은 여당임에도 155곳에 후보를 등록, 전국 정당의 모습을 갖추지 못했다. 여성 후보는 기초단체장 선거의 경우 8명에 불과했다.

<표 3-8> 기초자치단체장 선거 경쟁률

선거별 구분	계	시·도지사 선거	구·시·군 의장 선거	시·도의회의원선거			구·시·군 의회의원 선거
				소계	지역 구	비례 대표	
정수	4,415	16	232	682	609	73	3,485
후보 수	10,918	55	750	1,740	1,531	209	8,373
경쟁률(%)	2.5:1	3.4:1	3.2:1	2.6:1	2.5:1	2.9:1	2.4:1

자료: 중앙선거관리위원회(2002: 70)

주목해야 할 것은 제3회 지방선거가 제16대 대통령 선거 후보 경선 및 본선 경쟁과 실제 맞물려 있었다는 것이다. 주요 정당의 대통령 후보가 지방선거 실시 이전에 정해졌고, 지방선거 결과가 6개월 후에 있을 대통령 선거의 향방을 가늠해줄 것이라는 인식에서 주요 정당은 대통령 후보를 중심으로 치열한 선거운동을 펼쳤다. 선거운동 기간 대통령 후보들을 비롯한 중앙 정치인들이 대거 지방을 순회하며 대통령 선거의 사전선거운동을 펼쳤고, 후보 등록을 마친 지방선거 후보들이 이에 편승하는 등 선거과열 양상을 보였다(임성호, 2010: 166).

야당인 한나라당은 여당인 새천년민주당의 각종 부패사건과 통치능력의 한계를 지적하면서 다가올 대통령 선거에서의 정권 교체의 당위성을 강조한 반면, 새천년민주당은 나라를 망친 부패의 원조가 한나라당이라는 점을 부각시켜 국민의 지지를 얻고자 노력했다(최창수, 2002: 19). 이렇듯, 지역 차원의 이슈보다는 중앙 정치권의 이슈가 선거과정을 지배했다. 선거가 ‘지방정치 과정의 연장이 아닌’ 중앙정치의 대리전 양상을 띠었던 것이다(최창수, 2002). 대통령 선거의 승리를 위한 기반 마련이 지방선거 과정의 중심에 있었기 때문이었다.

반면 선거과정에 국민의 참여수준이 높아진 것도 제3회 지방선거의 특징 중 하나였다. 주요 정당은 기존에 말이 많았던 하향식 공천제에 대한 개선책으로 국민 참여 경선 방식에 기초해 지방선거의 후보를 선출하는 상향식 공천제를 폭넓게 적용하였다. 소위 정치혁명으로 평가된 상향식 후보 공천은 후보의 경쟁력뿐만 아니라 과거 밀실 공천의 비판도 피할 수 있을 것이라는 이유에서 큰 반향을 불러왔다. 그러나 상향식 공천은 “내가 아니면 안 되고, 내편이 아니면 안 된다.”라는 정치인 특유의 아집과 편 가르기 현상으로 이어졌고, 결국에는 경선 불복 도미노 현상까지 불러왔다(신환철, 2002: 33).

그럼에도 많은 시민단체들이 후보들의 정책과 자질을 검증해 유권자 선택에 도움을 주고자 후보정보 공개운동과 유권자운동을 펼쳤다. 선거운동 방식도 다양해졌다. 인쇄물, 연설회, 광고 등과 더불어 사이버 방식의 선거운동이 폭넓게 이루어졌다. 후보뿐 아니라 각종 사회단체와 선거관리위원회가 선거정보를 인터넷을 통해 유권자에게 제공했고, 수많은 네티즌이 온라인에서 선거 관련 의견을 개진하고 논쟁을 벌였다(임성호, 2010: 166-167).

2. 후보 선택의 영향요인

제3회 지방선거가 남겨준 가장 큰 문제는 50%도 안 되는 낮은 투표율이었다. 월드컵 행사로 인한 투표율 저하는 충분히 예상했지만 이처럼 턱없이 낮게 나타난 것은 유권자의 정치적 무관심이 생각 이상으로 심각했던 데에서, 언론이나 여론조차도 지방선거에 관심을 두지 않았다는 데에서 비롯된 결과였다(신환철, 2002; 세계일보, 2002/06/14). 제3회 지방선거는 지난 1998년 6·4 지방선거와 공통점이 있다. 지난 6·4 지방선거는 외환위기에 따른 국가적 위기상황 속에서 실시되었고, 더욱이 97년 12월 대통령 선거가 끝난 지 6개월이 채 지나지 않은 시점에서 실시되어 대통령 선거에서 고조되었던 관심과 열기가 줄어들어 선거에 대한 유권자들의 관심이 높지 않았다. 금번 제3회 지방선거는 경우는 다르지만 월드컵이라는 국가적 행사 기간 중에 실시됨으로써 그 어느 때보다 선거에 대한 관심이 낮았으며, 이는 48.9%라는 역대 선거 중 가장 낮은 투표율에서 그대로 나타났다(최창수, 2002: 18). 선거과정에서 사회단체들의 참여가 적극적으로 이루어지긴 했지만 선거에서 보다 폭넓은 유권자의 참여를 유도하기에는 한계가 있음을 확인시켜 주는 선거결과이기도 했다(임성호, 2010).

지방단체장 선거도 낮은 투표율로 막을 내렸다. 결과는 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 한나라당 140명(60.3%), 민주당 44명(18.97%)으로 한나라당의 대약진이 두드러졌다. 구체적으로 한나라당은 서울 25개 구청장 중 22명을 당선시켰고, 경기도에서도 31석 중 24석을, 10명을 뽑은 인천에서도 8석을 거머쥐었다. 민주당은 제2회 지방선거에서 약진했던 서울에서도 3석을 얻는데 그쳤다. 충청권에 대한 자유민주연합의 정치적 영향력은 사실상 퇴조했다. 충청남도와 충청북도 기초단체장 26곳 중 절반에도 못 미치는 10곳에서만 당선자를 냈기 때문이다. 그나마 대전 구청장 5곳을 석권한 것이 유일한 위안이 됐다. 한나라당의 압승과 민주당의 참패로 요약되는 선거결과였다. 언론에서는 이 같은 결과의 일차적 원인을 대통령 아들 비리 등 부패 문제로 인해 민심이 돌아선 데서 찾았다(한국일보, 2002/06/04). 회석되긴 했으나 지역주의가 여전히 살아있다는 평가가 있기도 했다. 여기서 ‘회석’이란 평가는 민주당의 아성인 45개 호남지역 기초단체장 가운데 무소속 후보 13명이 당선되었다는 사실에 기인한 것이었다. 그러나 전체적으로

제1회, 제2회 지방선거에 비해 무소속 후보의 당선자 수가 30명에 그쳤다는 것은 유권자 후보 결정의 영향요인 측면에서 의미하는 바가 크다.

<표 3-9> 기초자치단체장 정당별 당선인 수

구분	한나라당	민주당	자유민주연합	무소속
서울	22	3		
부산	13			3
대구	8			
인천	8	2		
광주	4			
대전			5	
울산	3			
경기	24	4	1	2
강원	15	2		1
충북	5	1	3	2
충남	4	2	7	2
전북		9		5
전남		16		6
경북	21			4
경남	16			4
제주	1			2
계	140	44	16	30

자료: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>)

중앙선거관리위원회는 이 같은 선거결과에 어떤 요인들이 중요하게 작용했다고 분석했을까? 중앙선거관리위원회의 유권자 의식 조사에 따르면, 앞서 지방선거 때와 마찬가지로 후보 인물(42.3%)과 소속정당(26.4%), 공약(12.2%) 등이 유권자 후보 결정에 중요한 영향을 미친 것으로 분석되었다. 도시별로도 유사한 모습을 보였다(<표 3-10 참조>).

<표 3-10> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(2002.6.14-23)

(단위 %)

영향요인	비율	
	전국	도시별(대도시, 중소도시, 군지역)
정책/공약	12.2	10.3/16.5/10.6
소속정당	26.4	33.0/26.6/15.2
인물/능력/도덕성	42.3	40.5/37.0/51.2
출신지역	1.9	1.1/3.5/1.4
정치경력	4.5	4.3/4.4/4.9
개인적 연고	1.3	0.4/0.9/3.2
주위평가	7.2	6.9/7.6/7.1
무응답	4.2	3.5/3.5/6.4
계	1063명	464명/316명/283명

자료: 중앙선거관리위원회(2002)



제 4 절 2006년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

제3회 지방선거와 마찬가지로 2006년 5월 31일 실시된 제4회 지방선거에서도 여소야대 정국은 지속되었다. 4.15 국회의원 선거 결과 열린우리당이 의회 과반수의 의석을 차지했으나 선거법 위반으로 2005년 3월 소속 의원들이 의원직을 상실하게 되었고, 동년 4.30 보궐선거에서 충남 연기군 1곳을 제외하고 한나라당 후보에게 모두 패함으로써 열린우리당의 정국 운영 주도권은 크게 약화되었다(지병근, 2010: 181). 노무현 대통령에 대한 지지가 하락하고, 이처럼 17대 총선 이후 실시된 보궐선거에서 야당이 압승함에 따라 여당의 위기의식은 상승할 수밖에 없었다.

그러나 노무현 정부와 열린우리당은 보수진영과 진보진영으로부터 비판을 받는 등 국정 운영에 어려움을 겪었다. 자이툰 부대 파병(2004년 8월)과 한미자유무역협정 협상, 비정규직 확대, 평택 미군기지 건설 강행 등에 대한 친노세력 내부의 정치적 반발에 직면하기도 했다. 여소야대인 국회에서 야당의 동의를 얻어 2003년 말 어렵게 통과시킨 ‘신행정수도특별법’이 2004년 10월 위헌 판정을 받았으며, 2005년 날치기 통과된 사학법 재개정을 둘러싼 한나라당과의 갈등 또한 지속되었다(지병근, 2010: 182).

이런 상황에서 제4회 지방선거는 ‘노무현 정권 심판론’과 ‘지방정부 심판론’을 중심으로 여야 대결이 이루어졌다(이부희 · 송건섭, 2006; 지병근, 2010). 한나라당은 지방선거를 통해 ‘실정과 민주주의 파괴’의 책임을 물어 노무현 정부와 여당에 대한 심판이 필요하다고 주장한 반면 열린우리당은 지방선거를 통해 추락한 지지를 되찾기 위한 노력의 일환으로(김석우 외, 2008) ‘참여정부의 성공적인 국정 운영’과 야당에 의해 장악된 다수의 ‘지방권력 교체’가 필요하다고 역설했다(지병문 외, 2010; 지병근, 2010: 183에서 재인용).

이처럼 제4회 지방선거는 경제위기 등 실정에 대한 책임공방, 여소야대의 구도

를 탈피해 정개 개편의 실마리를 찾겠다는 중앙정치의 대리전 양상이 혼재되어 지방자치를 위한 지역현안 및 의제 설정 등 지방선거 본연의 의미는 퇴색된 측면이 강했다(이부희·송건섭, 2006). 중앙정치의 첨예한 대립 양상의 배후에는 2007년 대선을 앞둔 마지막 주요 선거가 제4회 지방선거라는, 다시 말해 정권 재창출을 위한 발판이 지방선거라는 정치적 계산이 깔려 있었다(김석우 외, 2008).

2) 선거제도의 변화

2006년 지방선거의 경우 기초단체장과 관련한 선거제도는 일부를 제외하고 거의 변함이 없었다. 2005년 8월 4일 「공직선거법」 개정을 통해 자치구·시·군의 장 선거에서도 후보 TV 토론이 제도화된다. 구체적으로 자치구·시·군의 장 선거의 경우 구·시·군 장 선거 후보를 초청, 1회 이상 대담·토론 또는 합동방송 연설회를 개최토록 했다. 5·31 지방선거에서 후보 초청 토론회는 모두 299건이 개최되었다. 이 중 구·시·군의 장 선거가 262건으로 가장 많았다. 시·군·구 자치단체장 후보 토론회에는 공영방송뿐만 아니라 지역민간방송과 케이블방송도 참여했다. 기초단체장 후보 초청 토론회의 방영시간은 이른 아침부터 늦은 밤까지 다양했다. 토론회의 19.9%가 심야시간이 밤 10시 이후에 실시되어 가장 높은 빈도를 나타냈다. 주목할 것은 전체 수치지만 소위 프라임타임 대인 밤 8시부터 10시 사이에 이루어진 토론회 건수는 9건, 3.8%에 불과했다는 것이다(김춘식, 2006: 134, 136-137). 유권자들의 후보에 대한 접근 기회가 제약되었다는 비판이 나오는 이유다.

이와는 별도로 「공직선거법」에서는 선거운동 기간 중에 인터넷 홈페이지 또는 게시판·대화방 등에 선거운동 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법 등의 선거운동을 할 수 있도록 했다. 더욱이 제4회 지방선거부터는 개정된 선거법에 따라 인터넷 선거광고도 허용되었다. 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고를 실시할 수 있게 된 것이다(이준한, 2006).

선거법 개정으로 또 다른 변화도 있었다. 2006년 5·31 지방선거에서는 유권자가 6표를 행사했다. 기초자치단체장, 지역구 및 비례대표 기초의회의원 선거에 3표를, 광역자치단체장, 지역구 및 비례대표 광역의회의원 선거에 3표를 행사했다.

3) 선거과정

2006년 지방선거에서도 열린우리당과 한나라당은 상향식 공천방식을 시행했다. 그럼에도 열린우리당의 경선을 통한 기초단체장 후보의 경우 29.9%에 그쳤다. 한나라당도 25.1% 정도만이 경선을 통해 기초단체장 후보를 선출했다. 민주당은 기초단체장 후보의 31%를 경선을 통해 선출했다(지병근, 2010: 182). 열린우리당의 경우 경선율이 낮았던 것은 지방선거에서 패배가 예측되는 상황에서 전략공천을 확대했기 때문이었다. 이처럼 이전과 마찬가지로 후보 공천이 중앙에서 대부분 결정됨으로써 중앙정치에 지방자치가 예측될 수 있다는 우려를 낳았다(이부희·송건섭, 2006). 이런 우려 속에서 집계 결과, 기초단체장 후보는 모두 848명으로 2002년 750명보다 늘었다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 기초자치단체장 선거 경쟁률

선거별 구분	계	시·도지사 선거	구·시·군 의장 선거	시·도의회의원선거			구·시·군 의회의원 선거
				교육 의원	지역 구	비례 대표	
정수	3,872	16	230	5	655	78	2,513
후보 수	12,227	66	848	14	2,068	211	7,995
경쟁률(%)	3.2:1	4:1	3.7:1	2.8:1	3.2:1	2.7:1	3.2:1

주) 구·시·군의원 비례대표의 경우 정수는 375명, 후보 수는 1,025명으로 2.7:1의 경쟁률을 보임.

자료: 중앙선거관리위원회(2006: 87)

선거운동 기간 중 여당은 ‘부패지방정권 심판론’과 ‘집권여당 양극화 해소 주도론’을 내세우며 표몰이에 나섰고, 여론조사 결과가 호의적이지 않자 선거 막판에는 ‘한나라당 싹쓸이 방지론’을 표방하며 국민의 지지를 호소했다(김석우 외, 2008: 353). 뿐만 아니라 영남지역의 반여당 정서를 무마하기 위해 당시 문재인

수석이 ‘현 정부는 경상도 정권’이라고 발언하는 등 지역주의를 전략적으로 이용하려는 시도도 있었다. 정상회담 가능성을 흘리는 등 퇴행적 선거운동 모습을 보이기도 했다(지병근, 2010: 183). 이런 상황에서 선거 기간인 5월 20일 여·야 대립을 극단으로 몰고 간 한나라당 박근혜 대표에 대한 피습사건이 서울에서 발생하여 가장 큰 선거이슈로 떠올랐다. 정책, 인물 등이 여·야 대립으로 인해 가시화되지 못하는 모습을 보였다(김석우 외, 2008).

이와 아울러 2006년 지방선거 기간에 있었던 가장 중요한 의미는 ‘우리나라 선거개혁운동의 중요한 전환점’으로 평가되는 정책공약 평가에 의한 후보 선택을 표방한 매니페스토(manifesto)운동이 선거역사상 처음으로 전개되었다는 사실이다(김혁, 2010).¹⁹⁾ 지역주의에 경도된 선거정치에서 지연 등 연고보다는 정책평가를 통해 후보를 선택하자는 매니페스토운동은 그 자체만으로도 지방선거에 신선한 충격을 주었다. 지금까지 선거가 정책보다는 인물과 지역을 중심으로 진행되어온 까닭에 정당과 후보 모두가 정책 개발에 소홀했다는 현실인식이 매니페스토운동의 배경이었다고 할 수 있다. 2006년 지방선거 당시 다양한 학술단체와 시민단체들이 언론의 지원 하에 매니페스토운동의 일환으로 스마트(SMART)지표, 셀프(SELF)지표, 파인(FINE)지표 등²⁰⁾ 다양한 평가지표를 개발, 공약평가에 활용함으로써 어떤 정당과 후보가 좋은 정책을 개발해 유권자의 선택을 받고자 하는지 알려주는 역할을 했다(김혁, 2010; 조진만, 2010).

2. 후보 선택의 영향요인

제4회 지방선거의 투표율은 51.6%였다. 그동안 지방선거 투표율은 68.4%(1995년 제1회 지방선거), 52.7%(1998년 제2회 지방선거), 48.9%(2002년 제3회 지방선거)로 계속 낮아지는 추세였다. 제4회 지방선거 투표율도 중앙선거

19) 매니페스토운동은 유권자들이 공약을 용이하게 비교·검증할 수 있도록 정당 혹은 후보가 제시한 선거공약의 목표와 기간, 소요예산 등을 계량화함으로써 선거를 정정보다는 정책 경쟁으로 유도하기 위한 취지에서 출발하였다(김혁, 2010: 290).

20) 스마트 지표로는 구체성(specific), 측정가능성(measurable), 달성가능성(achievable), 적실성(relevant), 시간계획성(timed)의 5개 기준이, 셀프 지표로는 지속가능성(sustainability), 자치역량 강화(empowerment), 지역성(locality), 이행평가(follow-up)의 4개 기준이, 파인 지표로는 공약의 실현가능성(feasibility), 반응성(interactivity), 효율성(efficiency)의 3개 기준이 매니페스토의 평가기준으로 채택되었다(김혁, 2010: 291).

관리위원회조차 40% 초반 정도를 예상할 정도였다. 결과는 예상과는 달리 2002년 지방선거보다 높았다.

<표 3-12> 기초자치단체장 정당별 당선인 수 및 분포

구분		열린우리당		한나라당		민주당		무소속	
		명	%	명	%	명	%	명	%
전국		19	8.3	155	67.4	20	8.7	29	12.6
수도권	서울	0	0.0	25	100.0	0	0.0	0	0.0
	경기	1	3.2	27	87.1	0	0.0	3	9.7
	인천	0	0.0	9	90.0	0	0.0	1	10.0
충청	대전	0	0.0	5	100.0	0	0.0	0	0.0
	충북	4	33.3	5	41.7	0	0.0	3	25.0
	충남	3	18.8	6	37.5	0	0.0	0	0.0
호남	광주	0	0.0	0	0.0	5	100.0	0	0.0
	전북	4	28.6	0	0.0	5	35.7	5	35.7
	전남	5	22.7	0	0.0	10	45.5	7	31.8
경북	대구	0	0.0	8	100.0	0	0.0	0	0.0
	경북	0	0.0	19	82.6	0	0.0	4	17.4
경남	부산	0	0.0	15	93.8	0	0.0	1	6.3
	경남	2	10.0	14	70.0	0	0.0	4	20.0
	울산	0	0.0	4	80.0	0	0.0	1	20.0
기타	강원	0	0.0	18	100.0	0	0.0	0	0.0

주) 기타에서 제주도는 제외(제주도는 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법」(2006년 2월 21일 제정)에 따라 제주자치도 하에 구/시/군의 지방자치단체를 두지 않도록 하였다(제15조). 이에 따라 제주도는 구·시·군의 장을 폐지하고 기초선거를 실시하지 않음).

자료: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>); 안청시·이승민(2006: 100)

제3회 지방선거와 마찬가지로 정부와 집권여당에 대한 중간평가적 성격이 강했던 제4회 지방선거에서 여당인 열린우리당은 패배의 고배를 마셨다. 반면 한나라

당은 기초단체장을 사실상 석권했다. 230명 가운데 단지 19명만을 당선시킨 열린우리당에 비해 한나라당은 호남을 제외한 대부분 지역에서 ‘압승’ 또는 ‘우세승’을 거둬 ‘싹쓸이’이란 말이 어색하지 않을 정도였다. 기초단체장 선거에서 열린우리당은 10% 미만의 점유율을 나타낸 데 반해 한나라당은 대략 70%에 육박하는 점유율을 보였다. 민주당 역시 탄핵 역풍을 맞았던 2004년 총선에서와 달리 기초단체장 선거에서 20명을 당선시켰다. 이와 달리 민주노동당은 단 한 명의 기초단체장도 당선시키지 못했다. 눈에 띄는 것은 지방선거가 매 회를 거듭할수록 무소속의 당선율이 낮아지고 있다는 것이다(<표 3-12> 참조).

이 같은 결과에 대해 여론조사 전문가들은 정당 위주의 ‘묻지마식 줄투표’와 호남·충청 출신과 30, 40대의 여당 이반, ‘정권 심판’이라는 한나라당의 이슈 선점 효과가 복합적으로 작용한 것으로 분석했다(경향신문, 2006/06/01). 기초단체장 선거에서 유권자들의 선택은 한나라당에 대한 보상외지보다는 노무현 정부와 열린우리당의 실정에 대한 징계의지가 더 강했기 때문이라는 지적도 있다(지병근, 2010: 185).

이 같은 정치적인 해석과는 달리 선택의 실제 측면에서 유권자들은 다음과 같은 요인들을 고려해 투표한 것으로 나타났다. 1,500명을 대상으로 한 중앙선거관리위원회의 유권자 의식 조사에 의하면, 유권자들은 선거 전 인물·능력을 가장 중요하게 생각한 것으로 나타났다. 정책·공약(23.7%)과 소속정당(16.4%)이 그 다음이었다(중앙선거관리위원회, 2006; 송건섭·이부희, 2007: 176에서 재인용).²¹⁾ 이 같은 결과는 앞서 지방선거 때 유권자들의 후보 선택에 영향을 미친 요인들과 유사했다.

21) 주위평가(7.7%), 정치경력(5.4%), 출신지역(1.6%), 개인연고(0.8%), 기타(0.3%) 등도 선거 전 유권자들이 중요하게 생각했던 요인들이었던 것으로 나타났다(중앙선거관리위원회, 2006; 송건섭·이부희, 2007: 176에서 재인용).

제 5 절 2010년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

2010년 6월 2일 실시된 제5회 지방선거에서도 지역 중심의 현안이나 공약보다는 중앙의 정치적 이슈나 정치적 쟁점이 부각되는 모습을 보였다. 특히 천안함 사건, 세종시 수정안, MB 정권 심판론 등이 정치권과 언론을 지배했다(김진하, 2010). 세종시와 4대강에 이어 천안함 사건은 일찌감치 중앙정치의 소용돌이 속에 지방선거가 매몰되기에 충분했다. 이로 인해 후보 인물이나 후보가 내세운 공약 등은 뒷전으로 가려졌다. 정책경쟁은 찾아보기 힘들었다(박기관, 2012).

이명박 정부는 2008년 취임 후 금강산 관광객 피살사건, 북한 제2차 핵실험 및 미사일 발사, 6자 회담 무력화, NLL을 둘러싼 대청해전, 그리고 금강산 및 개성관광 중단 등 일련의 정치적 사건을 경험했다. 국민의 정부와 참여정부 10년 간 상대적으로 우호적이었던 남북관계가 급격히 경색 국면으로 치달았으며, 결국은 2010년 3월 26일 남한 해군 초계함인 천안함이 서해 백령도 인근 해상에서 침몰해 승조원 104 가운데 46명이 사망하는 최악의 상황을 지방선거를 두 달 앞둔 시점에서 맞게 되었다(이상신, 2010).

이후 지방선거에 정부 여당이 천안함 사건을 이용하려 한다는 의혹이 제기되면서(이상신, 2010: 103) 민주당은 과거처럼 안보가 여당에 유리하게 전개되는 것을 사전에 차단하기 위해 천안함 사건을 새로 규정하려고 노력했다. 핵심은 이 같은 사태가 벌어지게 된 책임의 일부는 현 정부에 있다는 것이었다. 동시에 일방적 군사제재는 한반도에 전쟁가능성만을 높인다는 것이었다. 여론 또한 천안함 사건이 북한의 소행이라는 것에 대해서는 국민적 공감대가 형성되었어도, 북한에 어떤 식으로 대응해야 하는가에 있어서는 의견이 분분했다(이현우, 2011: 49-50 참조).

친환경 무상급식 문제도 중요한 선거이슈가 되었다. 무상급식을 받는 학생들이 다른 학생들에게 알려지게 되면서 그들이 위축된다는 우려가 제기되면서 무상급식 문제가 불거졌다. 무상급식 문제가 지방선거 기간 내내 중요 이슈가 되었던 것은 표면상의 운영 문제가 아니라 양극화가 심화되는 상황에서 사회적 부의 분배 문제가 자리하고 있었기 때문이었다. 그런 와중에서 한나라당은 경쟁력 강화를 위한 예산 편성이 이루어져야 한다고 강하게 주장했다. 이에 당시 진보신당이 문제를 강력히 제기했고, 이에 민주당이 공감하면서 무상급식 문제가 적극 이슈화 되었던 것이다(이현우, 2011: 54).

4대강 개발 문제도 상당한 논란거리였다. 이명박 정부는 첨예한 쟁점이 되었던 세종시 수정안과 4대강 개발을 핵심 정책으로 설정하고 이를 적극 추진했다. 그 과정에서 2010년 5월 10일 명동성당 집회에서 4대강 개발에 반대하는 시국선언문이 발표되자 한나라당은 4대강 문제가 선거이슈화되는 것을 막고자 노력했다. 여론도 한 몫을 했다. 4대강 개발에 대한 국민여론은 초기부터 선거직전까지 거의 모든 여론조사에서 일관되게 반대가 60-70%를 유지하고 있었다. 더불어 천주교, 불교, 원불교, 기독교 등 4대 종단이 4대강 개발 반대운동에 나서면서 반대여론은 더욱 강해졌다(이현우, 2010: 59). 따라서 지방선거 기간 동안 이에 반대하는 야당, 종교단체, 재야단체 등과 극한 논쟁을 벌일 수밖에 없었다.

세종시(행정중심복합도시) 문제 역시 지방선거의 주요 쟁점으로 자리 잡았다. 대전과 충남·충북 등 충청권의 경우 세종시 문제가 최대 이슈였으며, ‘국가 균형발전’(세종시 원안) 대 ‘행정효율성’(세종시 수정안)이라는 철학이 맞붙으면서 유권자의 주목을 끌었다(아시아투데이, 2010/06/01).

2) 선거제도의 변화

후보에 대한 정보 부족 문제가 줄곧 제기됨에 따라 제5회 지방선거를 앞두고 정치관계법이 개정되었는데, 초점은 후보가 자신을 알리기 위한 선거운동의 자유보장과 감시 및 처벌 강화에 맞춰졌다. 우선 선거운동의 자유를 보장하기 위한 선거운동 규제 완화의 일환으로 자치구·시의 기초단체장의 경우 예비후보자 등록기간이 종전보다 앞당겨져 선거기간 개시일 전 90일부터, 군의 경우에는 선거기

간 개시일 전 60일부터 등록이 가능해 졌다.

선거운동방법도 확대되었다. 예비후보자와 배우자, 선거사무장 등은 명함을 직접 주거나 지지를 호소할 수 있게 되어, 명함을 배부하지 않고도 지지를 호소할 수 있고, 예비후보자는 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물을 착용할 수 있도록 했다. 선거사무소, 선거연락소, 정당선거사무소 및 당사의 간판·현판·현수막 및 선거대책기구와 후원회에 게시할 수 있는 간판의 수량 제한이 폐지되었다. 선거운동 인원도 늘었다. 자치구·시·군의 장 선거의 경우 기존과 달리 5를 더한 수 이내의 선거사무원을 더 둘 수 있고, 선거연락소를 두지 아니하는 경우에는 선거연락소에 둘 수 있는 선거사무원 수만큼 선거사무소에 더 둘 수 있도록 했다. 뿐만 아니라 자치구·시·군의 장 선거 후보도 후원회를 둘 수 있도록 했고, 선거비용 제한액의 50%를 모금할 수 있도록 하여 자치단체장도 합법적으로 정치자금을 후원받을 수 있게끔 했다(임성학, 2011: 381).

선거방송 토론회도 활성화되었다. 제5회 지방선거에서는 선거방송 토론에 불참하는 후보에 대한 제재조항²²⁾이 처음 마련되어 적용됨에 따라 토론회 불참자 수가 제4회 지방선거 시 44명에서 12명으로 대폭 줄었다(이종희·오지양, 2011: 50). 또한 TV 토론의 문제점을 개선하기 위해 ‘주도권 토론’ 방식을 도입했다. 이 방식은 형식적인 토론보다는 주도적으로 후보가 상대 후보의 허점을 드러내 후보 자신의 논리의 정당성을 높일 수 있는 기회로 토론을 활용토록 하는 데 목적이 있다. 무엇보다 후보 간 공약 검증이 주도권 토론의 주된 목적이다(오창우, 2012). 같은 방식을 통해 선거방송토론위원회에서 주관한 구·시·군의 장 후보 TV 토론회의 경우 292회가 개최되었다. 이처럼 토론회가 제도적으로 정착됨에 따라 유권자들이 TV 방송을 통해 후보들의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있는 기회가 보다 확대되었다.

3) 선거과정

제5회 지방선거에서는 각 지역이슈는 사라지고 세종시 수정안, 천안함 사건, 4

22) 2010년 1월 25일에 정당한 사유 없이 대담·토론회에 참석하지 아니한 사람에게는 400만 원 이하의 과태료를 부과하는 조항이 공직선거법 제261조 ②에 신설된다(이종희·오지양, 2011: 52).

대강 사업, 무상급식 등과 같은 중앙의 정치적 이슈들이 선거과정을 지배하는 가운데(오창우, 2012) 전국 276개 선거구에서 시·도지사, 비례대표 시·도의원, 구·시·군의 장 등 선거 사상 가장 많은 공직자 선출이 동시에 이루어졌다.²³⁾ 이중 기초단체장의 경우 228개 선거구에 780명이 후보 등록을 마쳐 3.4: 1의 경쟁률을 보였다(<표 3-13> 참조).

<표 3-13> 기초자치단체장 선거 경쟁률

선거별 구분	계	시·도지사 선거	구·시·군 의장 선거	시·도의회 의원 선거		구·시·군의회 의원 선거	
				지역구	비례대표	지역구	비례대표
정수	3,872	16	228	680	81	2,512	376
후보 수	12,227	58	780	1,779	267	5,862	919
경쟁률(%)	3.2:1	3.6:1	3.4:1	2.6:1	3.3:1	2.3:1	2.4:1

주) 교육감 선거의 경우 정수는 16명, 후보 수는 81명으로 5.1:1의 경쟁률을 보였으며, 교육의원의 경우에는 정수 82명, 후보 수 274명으로 3.3:1의 경쟁률을 보임.

자료: 중앙선거관리위원회(2010: 101)

이처럼 천안함 침몰과 같은 사건이 불러온 정치적 영향이 컸음에도 중앙선거관리위원회는 각종 단체들이 신문광고, 집회, 현수막 게시 등의 방법으로 선거에 영향을 미치는 것은 불법이라는 태도를 명확히 했다.²⁴⁾ 중앙선거관리위원회는 천안함 사건 등과 관련한 집회에서 특정 정당이나 후보를 지지·선전·반대하는 내용

23) 제5회 지방선거는 지방자치단체장 및 지방의회의원뿐만 아니라 최초로 지방자치단체의 교육감 및 교육의원을 유권자가 직접 선출하는 선거였다. 즉 유권자는 광역자치단체장, 광역자치단체의원(지역대표와 비례대표), 기초자치단체장, 기초자치단체의원(지역대표와 비례대표), 지방자치단체 교육감 및 교육의원 등 총 8명을 선출하는 선거였다.

24) 중앙선거관리위원회는 단체가 단순히 천안함 사건을 규탄하는 내용이나 안보의식 고취를 촉구하는 내용 등의 현수막이나 인쇄물을 게시, 배부하는 것은 가능하나, 특정 정당 또는 후보의 성명을 표시하는 등 선거에 영향을 미치기 위해 시설물, 인쇄물이나 광고를 설치·게시·배부할 수는 없다고 명시하였다(이현우, 2011: 52).

의 발언을 할 수 없다는 점을 분명히 함으로써 이슈가 선거에 미치는 영향을 최소화하고자 했다(이현우, 2011: 52-53). 4대강 사업이나 무상급식 문제 등의 경우에도 중앙선거관리위원회는 선거쟁점을 사전에 차단하고, 트위터 등에 의한 선거운동을 제한함으로써 유권자의 선거정보에 대한 접근성을 제한하기도 했다(오창우, 2012).

반면, 학계와 시민사회 중심의 매니페스토운동이 선거기간 중 활발히 전개되었다. 시민사회단체와 학계는 기존 매니페스토운동을 보완하고 발전시키기 위한 다양한 노력을 전개했다. 대표적인 것이 2010 시민매니페스토운동이었다. 이 운동은 일반시민들의 다양한 정책적 요구를 정당과 후보의 정책 개발 과정에 반영시키기 위한 목적을 갖고 있었다는 점에서 의미가 컸다. 즉 2010 시민매니페스토운동은 선거 이전에 일반 시민들의 정책우선순위를 파악해 정당과 후보에게 제시하고 이것이 실제 공약에 어떻게 반영되었는지를 파악할 수 있도록 해주었다는 점에서 중요한 의미가 있었다.²⁵⁾ 뿐만 아니라 그 과정에서 전문가 델파이조사, 시민정책수요조사, 시민심층토론회를 진행하는 등 이전보다 업그레이드된 매니페스토운동을 전개했다(조진만, 2010: 115).

눈에 띄는 것은 중앙선거관리위원회의 적극적인 동참이었다. 제5회 지방선거 기간 중 중앙선거관리위원회는 유권자에게 선거 및 정당, 후보와 관련된 정보를 홈페이지를 통해 게시하는 등 매니페스토운동을 전개했다. 더욱이 2005년 개정 공직선거법에 따라 후보 정보란을 클릭하면 지역별, 선거 단위별 후보들의 직업, 학력, 경력, 재산신고액, 병역사항, 납세실적 등을 한 눈에 볼 수 있도록 했다. 특히 중앙선거관리위원회는 정당정보시스템(party.nec.go.kr)을 활용, 각 정당별 10대 기본정책과 지역별 5대 핵심 공약 등 매니페스토 선거공약과 아울러 공약 평가기준과 아젠다 경향 분석 등을 제공했다. 유권자가 자신의 지역 후보의 정책공약을 확인해 투표 결정 시 판단자료로 활용할 수 있도록 후보 등록을 마친 자치단체장 등의 핵심 공약과 선거공약서를 공개하기도 했다(이동운, 2010: 112).²⁶⁾

25) 2010년 지방선거에서는 기존의 SMART, SELF, FINE 지표들을 수정·보완한 MPP(평가의 포괄성, 전문성, 구체성, 이념의 방향성) 지표를 개발해 활용했다.

26) 한국매니페스토실천본부의 역할도 눈여겨 볼 필요가 있다. 한국매니페스토실천본부는 인터넷 온라인 공약정보센터(www.peoplemanifesto.or.kr)를 개설해 각 지역별 선거구의 정당 및 후보별 정책공약을 손쉽게 볼 수 있게끔 함으로써 유권자의 정책선거를 유도했다(이동운, 2010: 112-113).

2. 후보 선택의 영향요인

2010년 제5회 지방선거 투표율은 당초 예상을 뛰어넘는 54.5%를 기록했다. 이는 1995년 지방선거에서 68.4%를 기록한 이후 가장 높은 수치였다. 이에 대해 일각에서는 이명박 정부에 대한 20-30대 청년층의 반발심리가 적극적 투표로 이어진 것으로 보았다, 실제 제5회 지방선거의 20-30대 투표율은 41%를 기록한 것으로 잠정 집계되었다(경총 기획홍보본부, 2010: 66).

<표 3-14> 기초자치단체장 정당별 당선인 수

지역	한나라당	민주당	자유선진당	민주노동당	무소속
서울	4	21			
부산	13				3
대구	6				2
인천	1	6		2	1
광주		4			1
대전	1	1	3		
울산	3			1	1
경기	10	19			2
강원	10	4			4
충북	3	5	3		1
충남	4	3	7		1
전북		13			1
전남		15			7
경북	16				6
경남	11	1			6

자료: 중앙선거관리위원회(2010: 313)

구분	한나라당	민주당	자유선진당	민주노동당	기타	무소속
기초단체장	82	92	13	3	2	36

자료: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>)

제5회 지방선거에서 한나라당은 각종 여론조사에서 줄곧 우위를 보여 쉽게 낙승할 것으로 보였으나 결과는 <표 3-14>에서 보는 바와 같이 한나라당의 패배, 민주당의 승리로 끝났다. 기초단체장의 경우 전국 228개 선거구 중 민주당은 91곳에서 승리를 거뒀고, 한나라당은 82곳에 불과했다. 특히 서울의 경우 2006년 기초단체장 선거에서 전패했던 민주당은 25개 구청장 가운데 21개를 가져간 반면 한나라당은 서초, 강남, 송파, 중랑 등 4곳을 확보하는 데 그쳤다. 여당의 압승일 것이라는 예상을 깬 이 같은 결과에 대해 정치권 안팎에서는 현 정권에 대한 국민의 견제심리가 반영된 결과라는 분석이 나왔다(세계일보, 2010/06/07). 여기에 천안함 사건과 관련된 국민의 불신이 현실정치에 엄청난 영향을 끼친 것으로 평가되었다(이상신, 2010: 98). 이 밖에도 “촛불시위로 대표되는 소통부재, 4대강·세종시 문제 등에서 나타난 일방통행식 국정 운영”(경총 기획홍보본부, 2010: 67) 등이 선거결과에 반영된 것으로 분석되었다. 지적해야 할 것은 민주노동당이 야권 단일화를 통해 인천, 울산 등에서 기초단체장 3명을 배출하는 성과를 거뒀다는 것이다. 무소속의 경우에는 제4회 지방선거보다 당선율이 다소 높아졌다.

제5회 지방선거 결과의 두드러진 특징으로 지역주의 완화를 들고 있다. 호남지역에서 민주당과 경쟁해 무소속 9명이 기초단체장에 당선됐고, 영남 12개 지역에서도 무소속 후보가 당선되었다는 것이 그 이유였다(김형철, 2011).

유권자들의 투표의식이 이러한 성격의 선거결과에 영향을 미쳤다고 중앙선거관리위원회는 분석했다. 1,500명을 대상으로 1, 2, 3차에 걸친 설문조사에 기초한 유권자 의식 조사에 따르면, 1차 설문조사에서 후보 선택 시 가장 크게 고려한 사항으로 유권자들은 인물·능력(33.3%)과 정책·공약(29.3%)을 꼽았다. 이어 소속정당 14.6%, 주위평가 7.1%, 정치경력 3.7%, 출신지역 1.2%, 개인적 연고 0.8% 등의 순으로 조사되었다. 2차 조사 때에는 유권자가 후보 선택 시 고려사항으로 정책·공약(32.8%)과 인물·능력(30.0%)을 꼽은 경우가 가장 많았으며, 소속정당(15.2%), 주위평가(7.3%), 정치경력(5.8%), 개인적 연고(0.8%), 출신지역(0.6%) 등의 순으로 언급했다(중앙선거관리위원회, 2010: 15, 86 참조). 그러나 선거 이후 880명을 대상으로 한 3차 조사에서는 유권자가 후보를 결정할 때, 인물·능력(35.2%)과 소속정당(30.1%)을 가장 많이 고려한 것으로 파악되었으며, 그 다음으로 정책·공약(18.1%), 도덕성(7.7%), 정치경력(4.0%), 주위평가(3.4%),

개인적 연고(1.1%) 등으로 순으로 후보 결정에 영향을 미친 것으로 나타났다(<표 3-15> 참조).

<표 3-15> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(3차: 6월 3-24일)

(%)		사례수	인물 능력	소속 정당	정책 공약	도덕 성	정치 경력	주위 평가	개인 연고	없 다	계
전체		880	35.2	30.1	18.1	7.7	4.0	3.4	1.1	.3	100.0
지 역 별	서울	183	32.8	35.0	15.8	9.8	1.6	3.3	.5	1.1	100.0
	인천	232	25.9	35.3	24.1	5.6	4.3	3.0	1.7	.0	100.0
	경기										
	대전	88	40.9	22.7	18.2	6.8	8.0	3.4	.0	.0	100.0
	충청										
	광주	100	33.0	12.0	18.0	14.0	9.0	10.0	4.0	.0	100.0
	전라										
	대구	91	47.3	27.5	12.1	6.6	2.2	3.3	.0	1.1	100.0
	경북										
지 역 별	부산										
	울산	146	45.2	34.9	11.0	4.8	2.7	.7	.7	.0	100.0
	경남										
	강원	40	30.0	27.5	32.5	10.0	.0	.0	.0	.0	100.0
지 역 별	제주										

자료: 중앙선거관리위원회(2010)

제 6 절 2014년 지방자치단체장 선거

1. 선거의 맥락

1) 정치적 상황

2014년 6월 4일 제6회 지방선거는 세월호 침몰 사고라는 국가적 재난 사태로 인해 유권자의 관심이 그 어느 때보다 높은 선거였다. 지방선거를 앞둔 4월 16일 발생한 세월호 참사가 지방선거의 최대 이슈가 되었던 것이다. 이로 인해 안전사회 구현방안과 관련한 유권자들의 정책수요가 증폭되었다. 특히 세월호 참사 및 수습과정에서의 문제점에 대해 현 정부 및 대통령의 책임을 물어야 한다는 목소리가 모아지면서 여론조사에서 여당에게 유리했던 선거분위기가 급변하게 된다(가상준, 2014: 16).²⁷⁾

세월호 참사 이전 새누리당은 국회의원 선거와 대통령 선거에서 연승을 거두면서 ‘여당 프리미엄’을 내세워 지방선거에서도 승리, 3연승을 달성하겠다는 목표를 내세웠다. 지역공약을 충실히 제시하면 여권에 힘이 실릴 것으로 기대했다. 반면 민주통합당은 그 어느 때보다 가혹한 현실에 직면해 있었다. 국회의원 선거와 대통령 선거에서 잇따라 고배를 마시면서 동력을 상실한 데다 근본적인 체질 개선까지 요구받고 있던 상황이었다(중부매일, 2013/01/01).

이런 상황에서 세월호 참사는 과거 천안함 사건 때와는 비교도 할 수 없을 만큼 야당에게 절대적으로 유리한 정치공간과 정치지형을 창출했다. 박근혜 정부가 출범한지 얼마 되지 않은 상황에서 이른바 정권에 대한 중간평가 내지는 정권심판론을 내세우기에는 이른 감이 없지 않았던 터에 세월호 참사가 이를 가능케 해주었다. 특별한 전국적, 정치적 이슈 없이 새누리당의 승리로 끝날 것 같던 6·4 지

27) 제6회 지방선거는 50대 이상 세대가 20, 30대 인구를 앞지르는 첫 지방선거로 기록되었다. 보수적, 친여적 성향이 상대적으로 강한 50대 이상 인구가 진보적, 친야적 성향이 높은 20, 30대를 4년 전에 비해 비율 면이나 수적으로 압도하는 것으로 확인됐다. 이 같은 세대별 인구구성비의 변화가 고령화, 보수화 유권자 수의 증가로 이어지면서 보수정당인 새누리당에 유리하게 작용할 가능성이 큰 것으로 예측되었다(문화일보, 2014/05/12). 사실 세월호 사고 전만 해도 박근혜 대통령의 지지율은 70%를 넘어 야권 스스로도 지방선거에 부담이 크다고 고백할 정도였다(서울경제, 2014/06/04).

방선거가 세월호 참사로 인해 순식간에 재편되었던 것이다(고민택, 2014: 103).

이에 따라 세월호 참사가 있기 전 여권의 새로운 지방정부 구현론과 야권의 민생론은 참사 이후 새누리당의 ‘정권수호론’과 새정치민주연합의 ‘정권심판론’으로 바뀌었다. 이러한 야권의 세월호 심판론에 근거한 정권심판론이 호응을 얻으면서 여권은 이에 대한 대응책으로 박근혜 대통령의 지지 여부를 전면에 내세웠다(서울경제, 2014/06/04). 이 같은 현 정부 평가론이 대선이나 총선에서 나타나는 이념 중심의 투표성향을 지방선거에서도 작동케 하는 결과를 낳는다(파이낸셜뉴스, 2014/06/05).

2) 선거제도의 변화

제6회 지방선거에서는 투표율을 진작시키기 위한 목적에서 전국 단위 선거로는 최초로 사전투표제가 도입되었다. 사전투표제 실시로 전국 어디서나 선거일 바로 전 주인 5월 30일, 31일 양일간 투표가 가능해 졌다. 전국 단위에서 처음 실시된 사전투표제의 영향력으로 인해 유권자의 관심은 높았다. 더불어 사전투표기간과 선거일 모두 일하는 유권자가 투표에 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있는 ‘근로자 투표시간 청구권’도 처음 도입되었다.²⁸⁾ 문제는 사전투표제의 실시로 유권자는 부재자 투표와는 달리 미리 투표 신청을 할 필요는 없어졌지만, 후보정보에 관한 선고공고물을 받아볼 수 없다는 것이었다. 즉 후보에 대한 정보는 인터넷을 통해 유권자 스스로가 확인해야 하는 문제가 있었다(박범중, 2014: 44).

한편, 중앙선거관리위원회는 헌법재판소의 결정에 따라 정보통신기술의 발달 등 선거환경의 변화를 고려해 선거 당일을 제외하고 전자우편(SNS 포함)과 문자 메시지 전송을 상시 허용함으로써 정보통신망을 이용한 선거운동의 자유를 확대했다. 이처럼 인터넷을 이용한 선거운동이 확대된다.

28) 투표시간을 보장해주지 않는 고용주에게는 1,000만 원 이하의 과태료가 부과되며, 고용주는 투표시간 청구권이 있다는 사실을 선거일 전 7일부터 3일까지 인터넷 홈페이지나 사내 게시판 등을 통해 알려야 한다(박범중, 2014: 44).

3) 선거과정

야당이 세월호 참사에 대한 중앙정부의 책임을 묻자는 정권심판론을 들고 나오면서 여당은 “선거 전 박근혜 정부 출범 1년 3개월 밖에 되지 않은 상태에서 개혁은 박근혜 정부를 통해 이루어져야 한다.”는 점(가상준, 2014: 16)을 강조하면서 박근혜 대통령과 정부에 한 번 더 기회를 달라는 ‘정부구조론’을 갖고 지지를 호소했다.

그러나 정당 자체 여론조사에서 여권이 선거 막판 수세에 몰렸다는 진단이 나오면서 결국 새누리당은 지방선거 기간 중 박근혜 마케팅으로 배수진을 쳤다. 여당은 야당이 박근혜 정부의 국정 운영을 발목 잡으면 대한민국 발전은 개대할 수 없다는 호소로 전통적인 보수지지층과 무당과 부동층을 공략했다. 반면 새정치민주연합은 세월호 참사 국면이 장기화로 치닫는 것과 궤를 같이 해 실종자를 한 명도 살리지 못하는 등 사고 대처에 미숙했던 정부무능론과 책임론에 불을 지피며 표확장을 꾀했다(파이낸셜뉴스, 2014/06/05). 이처럼 안전이 화두가 되고, 상대 측의 네거티브 공세가 지방선거를 지배하게 됨에 따라 후보 등록을 마치고(<표 3-16> 참조) 선거 이전부터 일자리, 복지 같은 경제공약을 가다듬어 왔던 상당수 후보는 경제이슈가 사라져버렸다고 푸념하기도 했다(매일경제, 2014/06/03).

이런 상황에서 선거운동 또한 조용한 가운데 치러졌다. 세월호 사건으로 인해 후보마다 선거운동 차량동원 로고송 등의 선거운동을 자제함에 따라 조용한 선거가 진행되었다. 국가적 애도 분위기를 감안해 요란한 선거운동보다는 각 후보는 효과적인 미디어를 통해 각 후보의 정치 메시지를 전달하기 위해 노력했다(홍창의·유현중, 2014). 무엇보다 세월호 참사와 관련된 SNS 문자를 선거에 이용한다는 부정적 시각이 생겨나면서 후보들은 역풍을 우려한 나머지 선거운동이 더욱 위축되기도 했다(박범종, 2014: 44).

<표 3-16> 기초자치단체장 선거 지역별 경쟁률

지역	정수	후보 수	경쟁률
서울	25	82	3.3:1
부산	16	47	2.9:1
대구	8	17	2.1:1
광주	5	28	2.8:1
인천	10	15	3.0:1
대전	5	16	3.2:1
울산	5	13	2.6:1
경기	31	95	3.1:1
강원	18	49	2.7:1
충북	11	37	3.4:1
충남	15	49	3.3:1
전북	14	47	3.4:1
전남	22	72	3.3:1
경북	23	63	2.7:1
경남	18	64	3.6:1
계	226	694	3.1: 1

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

그런 와중에서 중앙선거관리위원회는 2014 지방선거 홍보종합계획을 통해 투표율 향상과 준법 정책선거 분위기 정착 및 위원회의 선거관리 공정성에 대한 신뢰 확보를 목표로 유권자 중심의 선거정보 제공 확대, 투표율 제고를 위한 다각적인 홍보활동 전개, 홍보환경 변화에 따른 매체 효율성 제고, 적극적인 대(對)언론 공보활동을 중점적으로 추진했다. 구체적으로 중앙선거관리위원회는 매스미디어, 인쇄물, 시설물, 인터넷 방송, 소셜미디어 그리고 단체 및 기업체 등과의 연계홍보를 계획하여 각급 선관위를 통해 홍보활동을 적극적으로 전개했다. 특히 선관위는 유권자의 호응이 높은 TV 프로그램 등을 통해 유권자들이 투표를 직접 체험하거나 선거정보를 대담과 문답 등으로 전달하는 유권자 친화적 홍보를 진행했다(박명호 외, 2014: 123).

또한 제6회 지방선거의 경우 유권자 1인당 7표를 행사해야 했기 때문에 중앙선거관리위원회는 7표를 행사하는 지방선거에 대한 선거정보를 유권자에게 전달하

기 위해 TV 다큐멘터리나 정보프로그램 등을 통해 깊이 있는 선거정보를 전파하고자 노력했다. 나아가 중앙선거관리위원회는 유권자의 날 기념 마라톤 대회, 종교 지도자 간담회, A-Web 출범식 등 선거 관련 이벤트를 TV와 신문 등 각종 언론매체를 통해 심층 보도하는 등 유권자의 관심을 제고하기 위해 노력했다(박명호 외, 2014: 124-125).

매니페스토운동 역시 2014년 지방선거에서도 그동안 추진해온 주요 사업을 지속적으로 추진하는 가운데 유권자 중심의 매니페스토 운동을 표방했다. 전국 16개 광역 시·도 단위의 시민 매니페스토 만들기 추진본부는 2010년의 연장선상에서 유권자가 바라는 정책의제에 대한 시민 정책 수요 조사를 진행해 ‘10대 지역아젠다’로 정리, 이를 각 정당 및 후보가 매니페스토를 마련하는 데 참고토록 했다. 목적은 시민단체가 주도하고, 중앙선거관리위원회가 후원하던 기존 방식에서 벗어나 유권자가 매니페스토운동의 핵심 주체로서 목소리를 낼 수 있는 기회를 마련하기 위한 것이었다(지병근 외, 2014: 190).

2. 후보 선택의 영향요인

제6회 지방선거의 투표율은 총 유권자 4천 1백 29만여 명 가운데 2천 3백 46만여 명이 참여해 56.8%였다. 지난 1995년 제1회 지방선거 때 68.4%를 기록한 이후 지방선거로는 역대 두 번째로 높은 투표율이었다. 이 같은 투표율 상승에 11.5%라는 높은 사전투표율이 기여했다는 분석이다(SBS, 2014/06/05).

기초단체장 선거에서는 <표 3-17>에서와 같이 전체 226곳 중 새정치민주연합이 80곳을 얻는 데 그쳐 117곳을 얻은 새누리당에 패했다. 하지만 수도권과 서울(새정치민주연합 20명, 새누리당 5명)에서는 새정치민주연합이 여전히 우위를 점했다. 새누리당은 4년 전 제5회 지방선거 때보다는 서울 1곳, 경기와 인천에서 각각 5곳을 더 얻었다. 무소속 당선자 수는 29명에 불과했다.

<표 3-17> 기초자치단체장 정당별 당선인 수

지역	당선인수	새누리당	새정치민주연합	무소속
합 계	226	117	80	29
서울	25	5	20	0
부산	16	15	0	1
대구	8	8	0	0
인천	10	6	3	1
광주	5	0	5	0
대전	5	1	4	0
울산	5	5	0	0
경기	31	13	17	1
강원	18	15	1	2
충북	11	6	3	2
충남	15	9	5	1
전북	14	0	7	7
전남	22	0	14	8
경북	23	20	0	3
경남	18	14	1	3

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

유권자의 투표행태가 이러한 선거결과를 가져왔다는 분석이다. 유효표본 총 1,500명을 대상으로 1, 2, 3차에 걸친 설문조사에 근거한 유권자 의식 조사에 의하면, 1차 설문조사에서 유권자들은 후보 선택 시 인물·능력(37.3%)과 정책·공약(33.5%)을 주로 고려하겠다고 답했다. 그 외 소속정당 14.6%, 주위평가 4.8%, 정치경력 4.0% 등의 순으로 조사되었다. 출신지역 1.2%, 개인적 연고 0.8% 등의 순으로 조사되었다. 2차 조사 때에는 1차 조사와는 달리 후보 선택 시 고려사항으로 정책·공약(40.4%)과 인물·능력(31.0%)을 가장 많이 꼽았다. 그 다음으로 소속정당(15.6%), 주위평가(4.1%), 정치경력(3.9%) 등의 순이었다(중앙선거관리위원회, 2014: 11, 17, 31, 79, 99참조).

<표 3-18> 기초자치단체장 후보 선택의 영향요인(3차: 6월 5-25일)

(%)		사례 수	인물 능력 (도덕성)	소속 정당	정책 공약	주위 평가	정치 경력	출신 지역	개인 연고	계
전체		851	35.7	28.7	26.4	4.2	3.1	1.2	0.7	100.0
지 역 별	서울	179	34.1	21.2	35.8	3.4	4.5	1.1	0.0	100.0
	인천	234	30.3	33.3	28.2	5.1	2.6	0.0	0.4	100.0
	경기									
	대전	82	36.6	34.1	20.7	3.7	4.9	0.0	0.0	100.0
	충청									
	광주	94	50.0	31.9	10.6	4.3	1.1	1.1	1.1	100.0
	전라									
	대구	87	40.2	27.6	20.7	2.3	3.4	5.7	0.0	100.0
	경북									
	부산									
	울산	136	35.3	26.5	25.7	5.9	2.9	1.5	2.2	100.0
	경남									
	강원	39	30.8	25.6	38.5	2.6	0.0	0.0	2.6	100.0
	제주									

자료: 중앙선거관리위원회(2014)

그러나 선거 이후 851명을 대상으로 한 3차 조사에서는 유권자가 후보를 선택할 때, 인물·능력(도덕성)(35.7%)을 가장 많이 고려했던 것으로 나타났다. 소속정당(28.7%), 정책·공약(26.4%) 또한 높은 순위를 차지했다. 나머지 항목들에 대한 응답 비율은 5%미만으로 상대적으로 낮았다. 지지 정당 선택 시 유권자들은 정당의 정견·정책(43.2%)을 가장 많이 고려했던 것으로 파악되었다(표 <3-18> 참조).

제 4 장 선거의 영향요인별 종합적 논의

제 1 절 기초자치단체장 선거의 회차별 분석

1. 회차별 선거맥락의 분석

지금까지 살펴 본 각 기초단체장 선거의 회차별 선거맥락을 종합하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 역대 기초단체장 선거의 특성 및 선거결과

구 분	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년
선거시기	김영삼 집권 3년차	김대중 집권 1년차	김대중 집권 5년차	노무현 집권 4년차	이명박 집권 3년차	박근혜 집권 2년차
정치상황	중간평가	중앙정치의 대리전	중앙정치의 대리전	중간평가	중간평가/정 책이슈 중심 의 선거경쟁	이슈 중심의 선거경쟁
선거제도	정당공천 허용	선거구 조정	기탁금 변화	후보토론 제도화	예비후보 등록기간 변화	사전투표제 도입
	선거운동 주체 변화	명함형 소형 인쇄물, 현수막 사용 금지	선거운동 방법 변화	인터넷 등을 통한 선거운동 허용	선거운동방 법 다양화	정보통신망 을 이용한 선거운동 확대
	횃수 제한 없이 연설, 연설회 가능	연설회 횃수 축소			선거운동 인원 확대	
	미디어 정치 가능	유급선거 사무원 수 축소			정치자금 후원 가능	
	선거비용의 엄격한 관리	시민단체 등 선거운동 축소			선거방송 토론회 활성화	
	선거사범 제재 강화	방송연설, TV토론 허용			주도권 토론방식 도입	
		기탁금 반환요건				

		강화 및 선거기일 조정				
선거과정	지역 중심의 공천 편향	중앙정치권 의 과도한 개입	대통령 선거의 사전 선거운동의 성격	지역주의의 전략적 이용	중앙의 정치적 이슈가 선거과정 지배	이슈 중심의 선거경쟁
	선거법에 저촉되지 않는 범위 내에서 유권자에게 지지 호소	배타적 지역기반 중심의 전략공천과 여권의 연합공천 양상	중앙정치권 의 이슈가 선거과정 지배	박근혜 대표 피습사건 발생	매니페스토 운동 활성화	세월호 참사에 의한 선거운동 위축
	중앙정치의 대리전 양상	선거법에 따른 제약으로 인해 후보에 대한 객관적인 자질 검증 기회 부족	상향식 공천제의 폭넓은 적용	상향식 공천방식 유지		중앙선거관 리위원회의 유권자에 대한 선거정보의 적극적 전파
	이미지와 정책 중심의 선거운동도 존재	네거티브 선거운동 심화	시민단체들 의 후보정보 공개운동과 유권자운동 의 적극화	매니페스토 운동 전개		유권자 중심의 매니페스토 운동 전개
			선거운동 방식의 다양화			
선거결과	민자70/민주 84/자민련23. /무소속53	새정치국민 회의84/한나 라당74/자민 련29/무소속 44	새천년민주 당44/한나라 당140/자민 련16/무소속 30	열린우리당1 9/한나라당1 55/민주당20/ 무소속29	한나라당82/ 민주당92/자 유선진당13/ 민노3/무소 속36	새누리당117 /새정치80/무 소속29

<표 4-1>에서와 같이 역대 지방선거는 1998년 지방선거를 제외하고 대부분 대통령 임기 중·후반에 치러졌다. 1995년 지방선거는 김영삼 정부와 여당에 대한 중간평가적 성격이 강했고, 1998년 지방선거는 중앙정치의 대리전 양상을 보였다. 2002년 지방선거 역시 대통령 선거의 전초전 성격, 중앙정치의 대리전 양상을 띠었다. 2006년 지방선거 또한 노무현 정부에 대한 중간 평가적 의미가 있었다. 2010년 지방선거에서도 어김없이 지역현안이나 정책 중심의 경쟁보다는 중앙정

치의 중간평가적 성격과 함께 정책이슈 중심의 경쟁이 이루어졌다. 연장선상에서 2014년 지방선거에서도 이슈 중심의 선거경쟁이 이루어졌다.

구체적으로 1995년 제1회 지방선거는 지방선거임에도 불구하고 중앙정치적 요소가 개입된 정치선거 양상을 보였다. 정치권에 큰 파장을 불러온 당시 김대중 이 사장이 지방선거를 앞둔 시점에서 거론한 지역등권론과 자유민주연합의 김종필 총재가 내세운 충청도 핫바지론 등이 그 배경이 되었다. 이런 상황에서 당시 야당인 민주당과 자유민주연합은 제1회 지방선거를 김영삼 정부와 집권당에 대한 중간평가로 규정하고 이를 이슈화하였다.

대통령 선거가 치러진 후 6개월도 채 지나지 않은 시점에서 실시된 1998년 제2회 지방선거도 지역현안 중심의 선거양상을 띠기보다는 중앙정치권의 과도한 개입에 따른 중앙정치의 대리전 양상을 보였다. 대통령 선거에 의한 여·야 정권교체가 이루어진 상황에서 여당은 대통령의 지지기반을 공공이 하고, 국회구도를 개편하기 위한 차원에서, 그리고 정당연합 하에 정권을 잡은 자유민주연합도 여권의 공동파트너로서의 위상을 높이기 위해 지방선거에 적극 개입함으로써 6·4 지방선거 역시 중앙정치의 과도한 개입으로 특징되었다.

제16대 국회의원 선거가 만들어낸 여소야대의 정치적 상황 속에서 2002년 제3회 지방선거 역시 제16대 대통령 선거를 6개월 앞둔 시점에서 치러졌기 때문에 대통령 선거의 전초전 성격, 중앙정치의 대리전 양상을 띠었다. 말 그대로 각 정당의 지도부, 대통령 후보, 의원, 당원 모두가 총동원되어 더 많은 의석을 차지하기 위해 총력을 기울였다. 이처럼 제3회 지방선거도 중앙정치의 대리전 양상을 답습했다.

2006년 제4회 지방선거의 의미에 대해 언론과 학계에서는 2002년 4.13 총선 이후 2년 만에 제4회 지방선거가 치러졌다는 점에서 참여정부에 대한 중간평가적 성격을 강조했다. 신행정수도특별법 위헌 판정, 사학법 재개정 등에 기인한 노무현 정권 심판론과 지방정부 심판론을 중심으로 한 여·야 대결구도가 제4회 지방선거의 성격을 규정한 배경이 되었다. 중앙정치의 이 같은 첨예한 대립 양상의 배후에는 2007년 대선, 다시 말해 정권 재창출을 위한 발판이 지방선거라는 정치적 계산이 있었다.

2010년 제5회 지방선거에서도 어김없이 지역현안이나 정책 중심의 경쟁보다

는 중앙정치가 부각되는 모습을 보였다. 천안함 사건, 4대강 사업, 세종시 수정안, MB 정권 심판론 등 중앙의 정치적 이슈가 지방선거에서도 영향을 미쳤다. 이와 함께 친환경 무상급식과 같은 사회경제적 정책이슈를 중심으로 선거경쟁이 이루어지도 했다. 이런 점에서 제5회 지방선거는 중앙정치의 중간평가적 성격과 더불어 정책이슈 중심의 경쟁이 이루어진 선거이기도 했다.

2014년 제6회 지방선거 또한 세월호 참사라는 이슈가 유권자의 표심에 영향을 미친 선거로 볼 수 있다. 여권의 새로운 지방정부 구현론과 야권의 민생론을 여권의 정권수호론과 야권의 정권심판론으로 바꾼 요인이 세월호 참사였다.

이러한 정치적 상황이 기초단체장 선거를 포함해 지방선거에 대한 유권자 인식에 영향을 주었다. 자료의 제약으로 인해 지방선거 전체를 일반화하기는 어렵지만 제1회 지방선거와 관련한 여론조사에서 유권자의 46.4%가 지방선거를 중간평가로 인식했다(조선일보·한국갤럽, 1995; 김장권, 1995: 253에서 재인용). 선거 맥락의 이 같은 영향은 다음 장에서 구체적으로 다룰 이슈요인에서도 나타나고 있다.

유권자 인식에 영향을 미친 이 같은 정치적 상황과 맞물려 선거제도에도 변화가 있었다. 제1회 지방선거는 「공직선거 및 선거부정방지법」의 제정·공포에 따라 기초단체장의 정당공천이 허용된다. 선거운동주체에도 변화가 있었는데, 일부 경우를 제외하고 누구라도 선거운동을 할 수 있게 함으로써 유권자와 후보 간의 접촉기회를 확대한다. 횃수의 제한 없이 연설이나 연설회도 가능해졌으며, 특히 정책선거를 위한 방송토론과 같은 미디어 정치가 가능해졌다. 선거비용의 엄격한 관리 또한 이루어지며, 선거사범에 대한 제재도 강화된다.

제2회 지방선거에서는 「공직선거 및 선거부정방지법」에 따라 기초단체장 선거구가 조정되며, 고비용 선거 방지 차원에서 명함형 소형인쇄물과 현수막 사용이 금지되고, 기초단체장 후보 연설회 횃수도 축소된다. 기초단체장 선거의 유급선거사무원 수도 축소된다. 시민단체 등의 선거운동 또한 금지된다. 반면, 미디어 선거를 활성화하기 위해 제2회 지방선거부터 후보 방송연설과 TV 토론이 허용된다. 문제는 고비용 선거 방지라는 명분 하에 유권자에게 후보를 알릴 수 있는, 인지시킬 수 있는 기회가 전반적으로 줄었다는 것이다. 이 외에 후보 난립을 막기 위한 차원에서 기탁금 반환요건이 강화되며, 선거기일 조정도 이루어진다.

제3회 지방선거의 경우 제도상의 큰 변화는 없었다. 기탁금의 변화가 있었을 뿐이고, 선거운동방법에 약간의 변화가 있었던 정도다. 제4회 지방선거의 경우에도 일부를 제외하고 큰 변화는 없었다. 눈에 띄는 변화는 공직선거법 개정을 통해 자치구·시·군의 장 선거에서도 후보 토론이 제도화되었다는 것이다. 그러나 후보 초청 토론회의 방영시간 문제로 인해 유권자들의 후보에 대한 접근 기회는 제약되었다. 아울러 선거운동 기간 중 인터넷 홈페이지 또는 게시판, 대화방 등에 선거운동 정보를 게시하거나 전자우편을 발송하는 등의 선거운동이 허용된다.

제5회 지방선거에서는 후보에 대한 정보 부족 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 후보가 자신을 알리기 위한 선거운동의 자유 보장 차원에서 기초단체장 예비후보 등록기간이 앞당겨진다. 선거운동방법도 다양하게 확대된다. 선거운동 인원 또한 늘어나며, 자치단체장도 합법적으로 정치자금 후원받을 수 있게 된다. 선거방송 토론회도 활성화되어 제5회 지방선거부터는 선거방송 토론에 불참하는 후보에 대한 제재조항이 처음 마련되며, TV 토론의 문제점을 개선하기 위해 주도권 토론 방식이 도입되기도 한다. 후보 간 공약 검증이 주도권 토론의 주된 목적이었다. 이처럼 토론회가 제도적으로 정착됨에 따라 유권자가 후보의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있는 기회가 확대되었다.

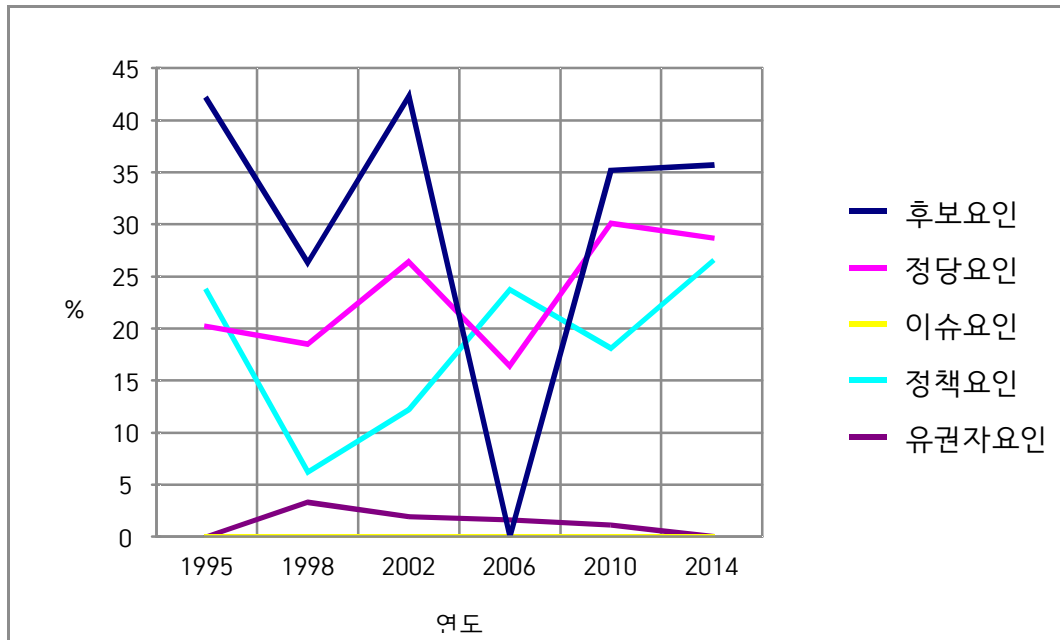
제6회 지방선거에서는 투표율을 진작시키기 위한 목적에서 사전투표제가 도입된다. 정보통신기술의 발달 등 선거환경 변화를 고려해 선거 당일을 제외하고 전자우편과 문자메시지 전송 등 정보통신망을 이용한 선거운동 또한 확대된다.

2. 회차별 후보 선택 영향요인의 변화 추이

이상과 같은 선거맥락 하에서 기초단체장 선거의 회차별 후보 선택 영향요인의 변화 추이를 살펴보면 <그림 4-1>과 같다. <그림 4-1>에서와 같이, 기초단체장 선거 전체를 놓고 볼 때, 후보요인은 1995년과 2002년 기초단체장 선거에서 가장 두드러졌으며, 2010년 기초단체장 선거 이후에는 비교적 안정된 모습을 보이고 있다. 정당요인도 안정된 추이를 보이다가 2006년 선거 이후부터는 높아지는 경향을 나타내고 있다. 정책요인의 경우에는 다른 요인들과 비교해 가장 상승하는 추세에 있음을 알 수 있다.

이러한 추세 속에서 전국 단위로 유권자가 기초단체장 후보 선택 시 가장 많이 고려한 요인은 후보요인으로 2006년을 제외하고 전체 평균 36%에 육박했다. 다음은 정당요인으로 평균 23.3%를 기록했다. 정책요인은 평균 18.3%로 설문대상 유권자가 후보요인과 정당요인 다음으로 후보 선택 시 중요하게 생각한 것으로 드러났다. 유권자요인은 아주 미미한 영향만을 미친 것으로 파악되었다. 이슈요인의 경우에는 중앙선거관리위원회가 설문항목에 이를 아예 포함시키지 않고 유권자 의식조사를 진행해 왔기 때문에 전혀 영향이 없는 것으로 나타나고 있다는 점에 유념할 필요가 있다.

지적할 사항은 후보요인의 경우 1995년 기초단체장 선거와 2002년 기초단체장 선거에서 설문대상 유권자의 거의 절반에 육박하는 42% 정도가 후보 인물, 경력, 능력 등을 보고 기초단체장 후보를 뽑았다는 점이다. 주목할 것은 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사의 기초가 되는 설문자료의 경우 후보요인에 해당하는 항목의 변화가 있었다는 것이다. 1995년 선거 당시에는 인물만을 항목으로 설정했으나 1998년에는 경력·능력과 인물·도덕성을 분리해 조사했고, 이후에는 인물·능력·도덕성(2002년), 인물·능력(2006년), 인물·능력(2010년), 인물·능력·도덕성(2014년) 등으로 바뀌었다. 이 점을 감안한다면, 1998년 제2회 기초단체장 선거의 경우 경력·능력(26.3%)과 인물·도덕성(23.2%)을 합해 총 49.5%가 후보요인에 가장 많은 영향을 받았다고 볼 수 있다.



<그림 4-1> 전국 단위의 후보 선택 영향요인의 변화 추이

2002년 제3회 기초단체장 선거의 경우에도 인물·능력·도덕성(42.3%)에 더해 정치경력(4.5%) 항목을 후보요인에 추가시킨다면 총 설문대상 유권자의 46.8%가 후보요인에 영향을 받아 기초단체장을 뽑았다고 할 수 있다. 2006년 제4회 기초단체장 선거 당시 후보요인은 자료의 제한된 접근성으로 인해 정확한 수치는 알 수 없으나 인물·능력을 유권자가 가장 중요하게 생각한 것으로 나타났다는 중앙선거관리위원회의 공식적인 언급에 비춰 볼 때 가장 높은 비율을 차지했을 것으로 추정된다. 아울러 제3회 기초단체장 선거와 마찬가지로 독립 항목으로 설정된 정치경력(5.4%)을 더할 경우 비율은 더 높았을 것으로 추측된다. 이런 맥락에서 2010년 제5회 기초단체장 선거 또한 후보요인의 의미가 큰 선거였다. 인물·능력(35.2%) 항목과 더불어 세분화된 도덕성(7.7%), 정치경력(4.0%) 항목들을 후보요인에 편입시킬 경우 수치는 46.9%에 이르고 있다.

종합하면, 지금까지 치러진 기초단체장 선거에서 유권자가 후보 선택 시 가장 크게 고려한 요인은 후보요인이었으며, 정당요인과 정책요인이 뒤를 따랐다. 이슈요인은 추가적인 분석이 요구되며, 유권자요인은 그 영향력이 매우 적은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 안병만 외(1996)와 이부희·송건섭(2006)의 연구에서도

확인되고 있다.

안병만 외(1996)²⁹⁾의 연구결과에 따르면, 기초단체장 선거에서 유권자의 후보 선택 요인으로 후보자 인품, 즉 후보요인이 가장 높은 것으로 나타났으며, 출신정당과 정견(선거공약)이 그 다음이었다. 기초단체장 선거를 포함한 지방선거 전체를 대상으로 하고는 있으나 이부희·송건섭(2006)³⁰⁾의 연구 또한 후보요인인 인물됨됨이, 소속정당, 공약사항 순으로 후보 선택 요인의 영향력 결과를 제시하고 있다. 이는 넓게는 지방선거에서 후보요인의 영향력을 강조하는 시각(강원택, 2007)을 뒷받침하는 결과라 할 수 있다.

제 2 절 기초자치단체장 선거의 영향요인별 분석

1. 후보요인

앞에서 제시한 <그림 4-1>의 후보요인을 항목 변화 등을 종합적으로 고려해 변화 추이를 제시하면 <표 4-2>와 같다. 조정 이후 후보요인의 영향력을 보면, 2006년을 제외하고 설문대상 유권자의 평균 44.2%가 후보요인에 기초해 기초단체장 후보를 선택한 것으로 나타났다. 응답자 수의 차이를 고려하더라도 이 수치는 매우 높다고 할 수 있다. 후보요인만을 놓고 보면, 약간의 변화는 있으나 2010년 제5회 기초단체장 선거까지는 40%대가 넘는 영향력 수준을 유지하다가 2014년 제6회 선거에서는 낮아지는 추세를 보이고 있다.

후보요인이 지배적인 이유는 선거의 맥락에서 어느 정도 찾을 수 있다. 제1회 선거의 경우 정당공천을 통한 행정경험과 인지도가 높은 인물이 주로 공천되었고, 제2회 기초단체장 선거의 경우에는 지역현안 중심의 정책쟁점이, 지방선거다운 의제가 부각되기 힘든 선거환경에 노출되어 있었다. 제3회 선거 역시 지역 차원의 이슈가 선거과정을 지배하기 어려운 상황이었고, 지연현안 및 의제 설정 등 지

29) 이 연구는 1995년 지방선거가 실시되기 직전인 6월 14일부터 26일까지 12일 동안 진행된 설문조사에 기초해 있다. 응답자는 1425명이었다.

30) 이 연구는 5.31 지방선거를 대상으로 하고 있으며, 2006년 5월 31일-2006년 6월 21일까지 3주간에 걸쳐 실시된 설문조사에 기초해 있다. 응답자는 932명이었다.

방선거 본연의 의미가 퇴색된 측면이 강했던 선거가 또한 제4회 선거였다. 제5회 선거도 마찬가지로 지역 중심의 현안이나 공약이 부각되기 어려운 환경이었다. 동시에 정책이슈 중심의 선거경쟁이 이루어졌던 지방선거가 제5회 선거였다. 제6회 선거도 이슈 중심의 선거양상을 보였다. 통계수치상 제6회 기초단체장 선거의 경우 후보요인의 영향력이 낮아졌다는 것은 유권자 후보 선택에 다른 요인의 영향력 정도가 증가했음을 짐작케 하는 대목이다.

<표 4-2> 회차별 후보요인의 변화 추이

(단위: 전국)

연 도 요 인	1995	1998	2002	2006	2010	2014
후보요인	42%	49.5%	46.8%		46.9%	35.7%

주: 2006년은 자료의 제약에 기인함.

그렇다면 유권자는 어떤 경로를 통해 후보에 대한 정보를 획득해 이를 기초로 기초단체장 후보를 선택했을까? 이 질문은 유권자가 후보를 결정하는 데 상당한 영향을 미치는 것이 선거정보라는 점에서 중요한 의미가 있다. 후보 인지경로가 그 같은 질문에 답할 수 있는 핵심 수단이다. <표 4-3>에서 보는 바와 같이, 후보요인만을 놓고 본다면 유권자들은 선전벽보/인쇄물 등에 가장 많이 의존해 후보의 인물, 능력, 경력, 도덕성 등을 검증한 것으로 나타났다. 이는 2006년을 제외하고 설문대상 유권자의 전체 평균 39.4%에 해당한다. 그 다음이 매체보도로 전체 평균 17.1%를 나타냈다.

<표 4-3> 회차별 기초단체장 후보 인지경로

(단위: 전국)

연 도 구 분	1995	1998	2002	2006	2010	2014
선전벽보 /인쇄물	55.5%	47.6%	29.8%		38.0%	26.2%
정견정책집	3.5%	-	-		-	-
방송광고	-	-	-		-	-
매체보도	7.3%	22.8%	18.6%		16.0%	20.8%
합동연설회	6.7%	5.0%	5.3%		-	-
정당후보 연설회	2.5%	4.2%	7.8%		-	-
가두 개인연설	6.8%	-	-		3.7%	8.0%
언론기관 토론회	1.5%	-	-		-	-
사회단체 토론회	0.8%	-	-		-	-
전화/컴퓨터 /서신	0.7%	0.1%	1.1%		3.9%	3.5%
다른사람과 의 대화	11.7%	12.8%	13.6%		-	-
기타	-	7.5%	5.6%		-	-
무응답	3.1%	-	-		-	-
계(명)	1200	1,462	1062		880	851

주: 1) 1998년 기초단체장 선거의 경우 선전벽보(14.8%)와 가정배달홍보인쇄물(32.8%)을 분리해 조사한 결과를 합산한 수치임. 매체보도는 TV/라디오/신문을, 전화/컴퓨터/서신은 PC통신, 전화선거운동을 의미함.

2) 2002년 기초단체장 선거에서 선전벽보/인쇄물은 1998년 선거와 동일하게 선전벽보(9.3%)와 가정배달홍보인쇄물(20.5%)을 합산한 비율임. 매체보도는 1998년 선거와 동일하게 TV/라디오/신문을 의미하며, 전화/컴퓨터/서신 또한 PC통신, 전화선거운동을 의미함. 지적할 것은 다른 사람과의 대화 항목과는 별개로 ‘가족과의 대화’ 항목이 새롭게 추가되었다는 것이며, 비율은 8.9%를 차지했음.

- 3) 2006년 기초단체장 선거는 자료 제약에 기인함.
- 4) 2010년 기초단체장 선거에서 선전벽보/인쇄물은 선거벽보(10.0%)와 정당·후보자의 선거 홍보물(25.1%), 그리고 현수막(2.9%)을 합산한 것이며, 매체보도는 TV/신문 등 언론보도를 말함. 인지경로의 하나인 연설의 경우 기존 조사와는 달리 TV토론 및 방송연설(11.5%)이 새롭게 추가되었으며, 대화의 경우에도 다른 사람과의 대화, 가족과의 대화를 가족·친구·이웃과의 대화로 묶어 분석했으며, 비율은 24.2%를 나타냈음. 가두 개인연설은 후보자 등의 거리유세를 의미하며, 전화/컴퓨터/서신 항목은 정당·후보자의 인터넷(트위터) 선거운동(2.5%)과 전화 선거운동(1.4%)을 합산한 수치임. 이 외에 '선관위 선거홍보 사이트'라는 항목이 새롭게 추가되었는데, 비율은 1.7%를 나타냈음.
- 5) 2014년 기초단체장 선거의 경우 선전벽보/인쇄물은 후보자의 홍보물을 가리키며, 매체보도는 언론보도/기사를 말함. 인지경로의 하나인 연설의 경우 2010년 조사 시의 TV토론 및 방송연설에 TV 대담이 추가, 15.7%를 기록했음. 가두 개인연설은 후보자들의 거리연설대담을 의미하며 전화/컴퓨터/서신 항목은 후보자의 전화선거운동(2.0%)과 후보자의 인터넷(SNS) 선거운동(1.5%)을 합산한 수치임. 대화의 경우 가족·친구·이웃과의 대화가 24.2%를 차지했음. 이 외에 2010년 조사와 같이 '선관위 홈페이지'라는 항목이 추가되었는데, 비율은 0.2%를 나타냈음. 이 밖에 정당 이미지 항목이 새롭게 추가되었는데, 1.3%의 비율을 보였음.
- 6) 2010년과 2014년 결과는 최종 3차 조사에 근거한 것임.

자료: 중앙선거관리위원회(1995; 1998; 2002; 2010; 2014)

이처럼 선전벽보/인쇄물에 의존한 유권자 비율이 높은 것은 각 기초단체장 선거의 맥락과 무관치 않다. 제1회 선거의 경우 선거과정에서 기초단체장은 광역단체장 후보와는 달리 TV 광고나 신문광고가 허용되지 않았고, 선거법에 저촉되지 않는 범위 내에서 지지를 호소할 수밖에 없었다. 제2회 기초단체장 선거에서도 선거법에 따른 제약으로 인해 후보에 대한 객관적인 자질 검증 기회가 부족했다. 선거운동방법에 약간의 변화가 있었던 것 외에는 별다른 변화가 없었던 제3회 선거 역시 후보정보에 대한 접근성은 제한되었다. 그런 상황에서 전개된 시민단체 중심의 후보정보 공개운동과 유권자운동이 이전 선거들과는 달리 선전벽보/인쇄물에 의지해 후보요인을 평가한 유권자의 비율을 낮추는 요인이 되었던 것으로 보인다.

다. 제4회 선거의 경우에는 정확한 수치는 알 수 없으나 정책공약 평가에 의한 후보 선택을 표방한 매니페스토운동이 전개되었다는 점에서 일정 수준 후보 인지경로의 편향성을 제어했을 것으로 추정된다.

2010년 제5회 기초단체장 선거에서는 선거벽보(10.0%), 정당·후보자의 선거홍보물(25.1%), 현수막(2.9%) 외에 설문대상 유권자의 11.5%가 기존 조사에는 없던 TV 토론 및 방송연설을 통해 후보요인을 검증한 것으로 드러났다. 이 같은 수치는 2014년 기초단체장 선거 유권자 의식조사에 TV 토론 및 방송연설에 TV 대담이 추가되면서 15.7%로 상승했다. 선거제도의 변화에 주목해야 하는 이유다. 제1회 기초단체장 선거의 경우 시작단계에 있던 미디어 정치는 별개로 하더라도 선거제도 변화의 핵심이었던 연설 및 연설회의 횟수 제한 폐지로 인해 <표 4-3>에서와 같이 설문대상 유권자의 16%(합동연설회 6.7%, 정당후보연설회, 2.5%, 가두 개인연설 6.8%)가 연설 및 연설회를 통해 후보요인을 판단했다는 점이다. 제2회 선거에서는 이전 선거와는 달리 기초단체장 후보 연설회 횟수가 축소됨으로써 9.2%의 설문대상 유권자만이 연설이라는 후보 인지 채널에 의존해 후보의 인물, 능력 등을 평가한 것으로 나타났다.

제2회, 제3회 기초단체장 선거의 경우에는 선거제도 변화의 하나였던 후보 방송연설과 TV 토론에 대한 의식조사 결과가 나타나 있지 않고, 제4회 선거의 경우에도 자료의 한계로 인해 파악은 어렵지만 선거방송 토론회를 활성화하기 위한 목적에서 선거방송 토론에 불참하는 후보에 대한 제재조항이 처음 마련되고, 주도권 토론 방식이 도입된 제5회 기초단체장 선거의 경우 TV 토론 및 방송연설에 기초해 후보요인을 판단한 설문대상 유권자가 11.5%에 달했다. 2014년 선거에서는 TV 토론, 방송연설 및 TV 대담을 통해 15.7%의 설문대상 유권자가 후보 인물, 능력 등을 검증한 것으로 드러났다. 선거제도의 변화에 따라 유권자가 후보요인을 평가할 수 있는 후보정보 접근 채널이 보다 다양해지고 있음을 알 수 있다.

눈에 띄는 것은 비공식 채널을 통해 많은 수의 설문대상 유권자가 기초단체장 후보의 인물, 능력, 도덕성 등을 판단했다는 사실이다. 1995년 11.7%, 1998년 12.8%였던 대화 채널은 2002년 제3회 기초단체장 선거 유권자 의식조사에 ‘가족과의 대화’(8.9%) 항목이 새로이 추가되면서 22.5%에 달했다. 이 같은 비율은 2010년의 경우 가족·친구·이웃과의 대화로 바뀌면서 24.2%로 높아지며, 2014

년의 경우에도 2010년과 동일한 24.2%를 기록했다. 설문대상 유권자의 의미 있는 수가 비공식적인 인지경로를 통해 후보요인을 판단했다는 것은 유념할 대목이다.

2. 정당요인

유권자 후보 선택의 영향요인을 정당요인 중심으로 구체적으로 살펴보면 <표 4-4>와 같다. <표 4-4>에서 보는 바와 같이 설문대상 유권자의 평균 23.3%가 기초단체장 후보 선택 시 후보요인 다음으로 가장 많은 영향을 받은 것이 정당요인이다. 전체적인 추이를 보면, 다른 요인들에 비해 상대적으로 안정된 모습을 보이고 있다(<그림 4-1> 참조).

<표 4-4> 회차별 정당요인의 변화 추이

(단위: 전국)

연 도 요 인	1995	1998	2002	2006	2010	2014
정당요인	20.2%	18.5%	26.4%	16.4%	30.1%	28.7%

이 같은 추이를 보이는 것은 정당요인의 속성에 기인하는 바가 크다. 일반적으로 정당요인은 단기적 속성을 갖는 이슈요인 등과는 달리 장기간에 걸쳐 형성되는 장기적 속성이 있기 때문에 선거맥락에 영향을 덜 받는 고정적 요인이라 할 수 있다. 주의할 것은 지역주의와의 구분이다. 지역주의는 유권자의 특정 정당에 대한 선호나 지지로 나타나는 것이 일반적이기 때문에 정당요인과 유사한 측면이 있다. 그러나 정당요인이 정당 자체에 대한 일체감이나 소속감을 강조하는 것이라면 지역주의는 소위 지역 연고정당에 대한 투표라는 점에서 구별되어야 한다. 여기서 지역연고란 지연이 강하게 작용하는 것을 의미한다(최한수, 1996).

3. 정책요인

정책요인은 후보요인과 정당요인 다음으로 유권자가 기초단체장 후보를 선택할 때 가장 많이 고려한 요인으로 설문대상 유권자의 전체 평균 18.3%를 나타냈다. 눈여겨 볼 것은 정책요인의 영향력이 점차 커지고 있다는 것이다. 의아한 것은 다른 기초단체장 선거와 비교해 1998년과 2002년, 특히 1998년 제2회 선거의 경우 정책요인이 상대적으로 낮은 비율을 점했다는 것이다. 유권자 의식조사와 관련한 설문항목의 변화에서 그 이유를 찾을 수 있다.

<표 4-5> 회차별 정책요인의 변화 추이

(단위: 전국)

연 도 요 인	1995	1998	2002	2006	2010	2014
정책요인	23.6%	6.2%	12.2%	23.7%	18.1%	26.4%

1998년 제2회 기초단체장 선거 유권자 의식조사의 경우 이전 조사 때와는 달리 정견·정책 외에 ‘지역발전 기대’라는 후보의 정책 및 공약과 밀접한 관련이 있는 항목이 새로이 추가되었다. 만약 지역발전 기대(18.0%) 항목을 정책요인에 포함시킨다면 도합 24.2%의 설문대상 유권자가 정책요인을 고려해 후보를 선택했다는 계산이 나온다. 2002년 선거의 경우에는 지역발전 기대 항목이 없었음에도, 그리고 시민단체들이 기초단체장 후보들의 정책을 검증해 유권자 선택에 도움을 주기 위해 후보정보 공개운동과 유권자운동을 펼쳤음에도 다른 기초단체장 선거와 비교해 상대적으로 낮은 비율을 보인 이유에 대해서는 추가적인 분석이 요구된다.

예상과는 달리 제1회 기초단체장 선거의 경우 정책요인이 큰 비중을 차지한 데는 방송매체를 통한 선거운동이 가능해지면서 정책 중심의 선거운동이 이루어진 것이 한 몫을 한 것으로 보인다. 2006년 제4회 기초단체장 선거의 경우에는 방영 시간 문제로 인해 유권자의 후보에 대한 접근 기회가 제약되긴 했으나 정책선거를 활성화하기 위해 후보 TV 토론 및 대담 등을 제도화한 것이 정책요인을 유권

자에게 다가서게 만든 요인이었을 것으로 추정된다. 매니페스토운동도 주목해야 할 요인의 하나다. 고경민 외(2007)가 주장하듯이, 매니페스토운동이 2006년 지방선거를 정책선거로 만드는 데 일정 수준 기여했다. 선거 전 조사결과이기도 하나 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사에서도 매니페스토운동이 후보 공약을 검증하는 데 도움이 되는가 하는 질문에 대해 응답자의 67.0%가 도움이 된다고 했으며, 도움이 되지 않는다는 답변은 20.6%에 머물렀다(중앙선거관리위원회, 2006). 매니페스토운동의 효과를 어느 정도 유추해 볼 수 있는 근거라 할 수 있다.

2010년 기초단체장 선거에서도 후보의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있는 기회를 확대하고자 마련된 선거방송 토론회 불참 후보에 대한 제재조항과 주도권 토론 방식, 그리고 그에 따른 후보 인지경로의 다양화가 후보요인뿐만 아니라 유권자가 정책요인을 중요하게 받아들이도록 하는 데 기여했을 것으로 판단된다. 매니페스토운동도 예외일 수는 없다. 문제는 <표 4-5>에서와 같이 2010년 기초단체장 선거의 경우 2006년, 매니페스토운동이 지속적으로 추진된 2014년 선거와 비교해 정책요인의 비율이 낮다는 것이다. 그러나 지방선거 전체를 대상으로 하고는 있으나 공신력 있는 한국사회과학데이터센터가 실시한 응답자 801명에 기초한 2010년 지방선거 유권자 투표결정 요인에 관한 설문자료에 따르면, 응답자의 31.6%(253명)가 후보의 정책·공약에 가장 무게를 둔 것으로 나타났다(한국사회과학데이터센터, 2010). 연장선상에서 2014년 선거에서도 후보의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있는 제도적 시스템, 후보 인지채널, 그리고 매니페스토운동이 정책요인의 비율 상승을 가져왔다고 볼 수 있다. 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사 결과 유권자 3명 중 1명(33.8%)이 매니페스토 정책선거를 알고 있다고 답했을 정도로(중앙선거관리위원회, 2014: 175) 인식수준이 높았다는 점에서 매니페스토운동의 효과를 감지할 수 있다.

4. 이슈요인

이슈요인이 기초단체장 후보 선택에 직접적으로 어느 정도의 영향을 미쳤는지는 기존 연구자료나 설문자료 등의 제약으로 인해 정확히 파악하기는 어렵다. 그럼에도 지방선거가 ‘동시’지방선거라는 점에서 지방선거에 관한 기존 분석들을

통해 이슈요인의 영향력 정도는 가늠해 볼 수 있다.

이런 맥락에서 2010년 제5회 지방선거와 2014년 제6회 지방선거는 특히 주목해야 할 분석대상이다. 전자는 정치적 이슈가 근본 배경이 된 이명박 정부와 여당에 대한 중간평가적 성격과 함께 정책이슈 중심의 경쟁이 이루어진 선거로 받아들여지고 있고, 후자 또한 사회적 이슈가 영향을 미친 선거로 인식되고 있기 때문이다. 제5회 지방선거에서 가장 쟁점이 되었던 것은 천안함 사건, 4대강 사업, 세종시 수정안, MB 정권 심판론 등 정치적 이슈와 친환경 무상급식과 같은 사회경제적 정책이슈였다. 제6회 지방선거에서는 세월호 참사라는 이슈가 선거의 중요한 정치적 맥락을 형성했다.

그렇다면 이들 이슈가 유권자의 후보 선택에 어느 정도의 영향을 미쳤을까? <표 4-6>이 이 같은 질문의 답을 제시해 주고 있다. <표 4-6>은 전국 유권자 1,200명을 대상으로 선거 일주일 전에 조사한 결과다. <표 4-6>을 보면, 언론의 주요 관심사였던 천안함 사건은 기대와는 달리 고려하겠다는 응답이 47.5%에 머물렀다. 4대강 사업은 62.7%를 나타냈고, 세종시 수정안은 57.6%를 기록했다. 본 논문에서 다루지 않은 당시 정치적 이슈의 하나였던 전교조 명단 공개의 경우 설문대상 유권자의 54.2%가 후보 선택 시 이를 고려하겠다는 의견을 내비쳤다. 유권자의 상당수(74.7%)는 무엇보다 무상급식을 고려하겠다는 입장을 드러냈다. 순서로 보면, 무상급식, 4대강 사업, 세종시 수정안, 전교조 명단 공개, 천안함 사건 순이다. 유념할 것은 이들 이슈의 영향력 순위가 중요한 것이 아니라 정치적 이슈와 사회경제적 정책이슈가 유권자 표심에 영향을 주었다는 사실이다.

<표 4-6> 선거이슈가 후보 선택에 영향을 미친 정도(%)

	천안함	4대강 사업	세종시	무상급식	노무현 전대통령 서거	전교조 명단 공개
매우 고려	17.4	30.4	20.8	35.9	16.8	23.4
약간 고려	30.1	32.3	36.8	38.8	23.8	30.8
별로 고려안함	34.7	25.8	28.2	17.5	28.0	27.8
전혀 고려안함	16.4	9.7	11.2	6.6	28.6	14.3

모름/무응답	1.4	1.8	3.2	1.3	2.8	3.8
--------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

자료: 이현우(2011: 45)

이 같은 주장은 선거 이후 설문조사에 의해 뒷받침되고 있다. <표 4-7>에서 보는 바와 같이, 4대강 사업과 무상급식의 순위 정도만 바뀌었을 뿐 실제 이슈요인이 유권자의 후보 선택에 중요한 영향을 미친 것으로 나타났다. 선거과정에서 이슈가 선거에 미치는 영향을 최소화하고자 한 중앙선거관리위원회의 자의적인 조치 등이 없었다면 이슈요인의 영향력은 더 컸을 것으로 예측된다.

<표 4-7> 지지 후보 결정에 각 이슈를 고려한 비율(%)

이슈	선거 후	순위
초중교 무상급식	61.7	2
4대강 사업	64.1	1
세종시 사업	57.9	3
천안함 사건	43.3	4
노 전 대통령 1주기	31.8	5

주: 선거 후 조사는 2010년 6월 3일-5일 실시함.

자료: 강원택(2010: 2)에서 재작성.

2014년 제6회 지방선거에서도 이슈의 영향력을 확인할 수 있다. 선거 후 2014년 6월 5일-8일 동안 실시된 설문조사 결과에 의하면, 세월호 사건에 ‘매우 큰 영향을 받았다’는 응답자 26.7%를 포함해 영향을 받았다고 답한 유권자가 전체 응답자의 절반이 넘는 54.8%에 달했다(<표 4-8 참조>). 의문점은 재난 발생은 야당에 도움이 될 것이라는 일반적인 기대와는 달리 선거결과는 그렇지 않았다는 것이다. 이유는 이현우(2015: 247)가 지적하듯이, 모든 유권자가 재난이나 사고가 발생했을 시 기계적으로 여당에 책임을 묻진 않는다는 사실에 있다. 유권자는 사

건이나 재난 해결 과정에서 정부와 여당의 능력을 평가해 이를 후보 선택에 반영하는 경향이 있다. 즉 재난이나 사건이 정부나 여당에 반드시 불리한 것은 아니라는 것이다.

요약하면, 2010년과 2014년 지방선거에서 유권자의 후보 결정에 영향을 미친 요인 중 하나가 이슈요인이었다. 2014년 제6회 기초단체장 선거에서 후보요인의 영향력이 다른 선거에 비해 상대적으로 낮았던 것도 이슈요인에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이 점에서 유권자 의식조사에 이슈요인이 포함되었다면 2010년 선거에서 46.9%에 달하는 후보요인을 포함해 후보 선택에 영향을 미친 요인들의 상대적인 영향력은 기존 조사결과와는 달랐을 것으로 사료된다.

<표 4-8> 세월호 사건의 지방선거 영향력

	빈도	비율(%)	누적비율(%)
매우 큰 영향	275	26.7	26.7
약간 영향	288	28.1	54.8
별 영향 없음	279	27.2	82.0
전혀 영향 없음	184	18.0	100.0
합	1026	100.0	

“이번 지방선거에서 선생님의 투표결정에 ‘세월호 사건’이 얼마나 영향을 미쳤습니까?”
 자료: 이현우(2015: 254)에서 재작성.

5. 유권자요인

유권자요인의 영향력은 미미했다. 후보 선택에서 유권자의 인구사회적 요인을 고려할 필요가 있다는 지적(이곤수, 송건섭, 2011)과는 달리 <표 4-9>에서와 같이 영향요인 중 유권자에게 가장 다가서지 못한 것이 유권자요인이다. 1995년 기초단체장 선거의 경우 유권자 조사항목인 ‘인연’ 항목을 유권자요인으로 간주하더라도 설문대상 유권자의 3.7%만이 이 같은 요인에 영향을 받았다고 볼 수 있다.

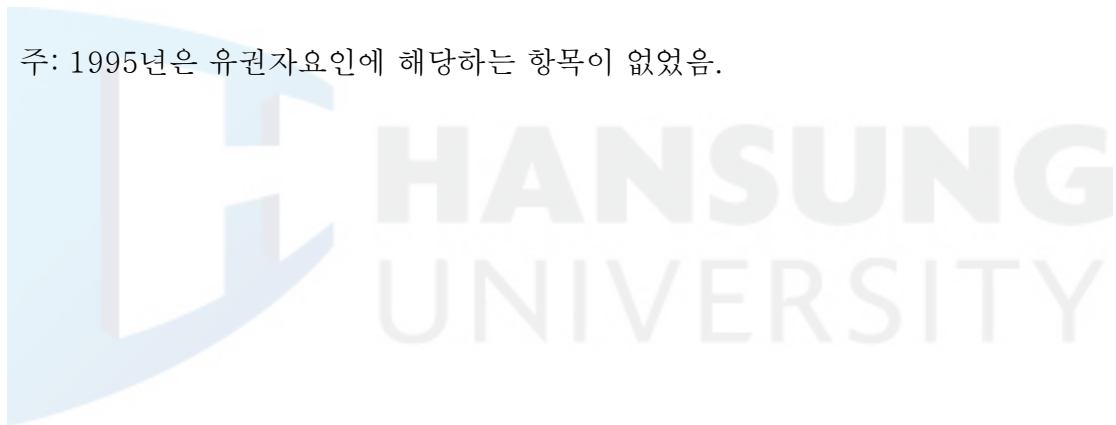
2002년 제3회 선거에서도 출신지역 1.9% 외에 ‘개인적 연고’(1.3%)를 합산하더라도 불과 3.2%만이 유권자요인을 고려해 후보를 선택했다. 2006년 제4회 기초단체장 선거에서도 2.4%(출신지역 1.6%, 개인연고 0.8%)만이 이 같은 요인에 유의미한 영향을 받았다. 2014년 제6회 선거에서도 수치는 나와 있지 않지만 유권자요인이 상대적으로 매우 낮은 순위를 기록한 것으로 분석되었다.

<표 4-9> 회차별 유권자요인의 변화 추이

(단위: 전국)

연 도 요 인	1995	1998	2002	2006	2010	2014
유권자요인		3.3%	1.9%	1.6%	1.1%	

주: 1995년은 유권자요인에 해당하는 항목이 없었음.



제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약 및 정책적 함의

본 논문은 지방선거의 중요성을 인식해 지역유권자와 가장 밀접히 관련된 기초자치단체장 선거를 중심으로 후보 선택에 영향을 미친 요인들을 분석, 그에 따른 정책적 함의를 제시하는 데 목적을 두었다. 지금까지 지방선거와 관련한 많은 다양한 연구들이 이루어졌고, 이들 연구가 지방선거 발전에 의미 있는 기여를 하고 있는 것도 사실이다.

그럼에도 유권자의 후보 선택에 따라 지방정부의 기관 구성과 정책 산출의 수준이 달라질 수 있다는 점에서 무엇보다 선거의 영향요인에 관한 분석은 중요할 수밖에 없다. 그러나 지방선거에 관한 기존 연구들은 특정 지방선거나 중앙선거와 특정 지방선거 중심의 비교분석에 치우쳐 있어 그 연구결과들을 일반화하기에는 한계가 있다.

이런 점에서 본 논문은 1995년부터 2014년 6월까지 총 6회에 걸쳐 실시된 기초단체장 선거 전체를 대상으로 선거의 영향요인을 분석했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 유권자의 후보 선택은 정치적 상황, 제도적 변화 등과 같은 선거의 맥락적 요인들이 복합적으로 작용하는 동태적 과정인 만큼 기존 연구들이 간과해 온 선거의 맥락 속에서 유권자의 후보 선택 요인을 분석했다는 점에서도 이 글은 나름의 의의가 있다.

이러한 맥락에 기초한 분석 결과 전국 단위로 유권자가 기초단체장 후보 선택 시 가장 많이 고려한 요인은 후보요인이었으며, 정당요인과 정책요인이 그 다음이었다. 유권자요인은 유권자의 후보 선택에 아주 미미하게 영향을 미친 것으로 나타났다. 중앙선거관리위원회의 유권자 의식조사에 포함되지 않았던 이슈요인의 경우에는 2010년과 2014년 지방선거에서 유권자의 후보 결정에 영향을 미친 것으로 분석되었다.

구체적으로 후보요인은 설문항목의 변화를 고려할 경우 2006년을 제외하고 유

권자의 평균 44.2%가 이 같은 요인에 기초해 기초단체장 후보를 선택한 것으로 드러났다. 이처럼 후보요인이 지배적인 이유는 각 기초단체장 선거의 대부분이 지역의제 설정 등 지역현안 중심의 선거경쟁이 이루어지기 힘든 소위 중간평가와 같은 정치선거 환경에 노출되어 있었기 때문이다. 정당요인은 선거맥락에 영향을 덜 받는 장기적 속성에 기인하는 바가 크다. 영향력이 점차 커지고 있는 정책요인은 후보요인과 동일하게 선거맥락과 관계가 있는 것으로 분석되었다. TV 토론, 방송연설 및 TV 대담 등과 같은 방송매체를 통한 선거운동의 제도화가 주된 요인이었다. 매니페스토운동 또한 유권자가 기초단체장 후보의 정책 및 공약에 관심을 갖게 된 배경이 되었다. 속성상 단기적 영향으로 인해 그 영향력을 일반화하기는 쉽지 않지만 이슈요인의 영향력 역시 선거맥락에서 그 이유를 찾을 수 있다.

이와 함께 기초단체장 후보 선택의 질을 담보할 수 있는 영향요인에 대한 유권자의 인지경로가 일정 수준 다양화되고 있는 것도 기초단체장 선거의 특징이라 할 수 있다. 특히 TV 토론, 방송연설 및 TV 대담이 주요한 인지경로가 되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 문제가 없는 것은 아니다. 우선 다른 사람과의 대화와 같은 비공식 채널을 통해 유권자의 많은 수가 후보의 자질, 정책, 공약 등을 판단했다는 점이다. 이는 역으로 말해 공식 채널의 부족이나 한계로 인해 많은 수의 유권자가 비공식 채널에 의지했다고도 볼 수 있다.

이런 점에서 앞으로 유권자가 보다 객관적으로 영향요인을 판단하고 평가할 수 있는 공식 채널에 대한 제도적 보완이 필요하다. 또한 환경 변화에 맞춰 도입된 인터넷 등을 통한 선거운동의 경우 중앙선거관리위원회의 적극적인 노력에도 불구하고 후보 인지경로로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 선거운동에 대한 유권자의 접근성을 제도적으로 강화내지는 보완할 필요도 있다.

이러한 선거운동의 제도적인 보완과 더불어 중앙선거관리위원회의 적극적인 역할도 요구된다. 정책선거의 핵심 주체로서 후보 인지경로의 다양화를 통해 가장 이상적인 선거로 간주되는 정책선거를 활성화하기 위한 중앙선거관리위원회의 지금까지의 노력은 크게 유권자의 선거정보에 대한 접근성 차원과 매니페스토 정책선거 차원에서 제도적 보완 및 개선을 통해 향후에도 지속적으로 경주될 필요가 있다는 것이다.

먼저 유권자의 선거정보에 대한 접근성 측면에서 중앙선거관리위원회는 인터넷을 통해 정당과 후보의 정책이나 공약을 유권자가 쉽게 접할 수 있도록 해야 한다. 인터넷을 자주 활용하는 유권자일수록 정책 및 공약에 대한 인지도가 높은 것으로 나타났기 때문이다(정희옥, 2012). 따라서 앞으로 중앙선거관리위원회는 인터넷 매체를 통해 정당과 후보의 다양한 정책 및 공약정보를 적극적으로 제공할 필요가 있다. 뿐만 아니라 ‘찾아가는 홍보’를 통해 정책선거에 대한 유권자의 이해를 높일 필요도 있다.

매니페스토 정책선거에 대한 제도적 뒷받침도 요구된다. 물론 중앙선거관리위원회는 그동안 정당과 후보자의 공약 및 정책정보를 포함한 선거정보 홈페이지 게시, 정당정보시스템을 활용한 매니페스토 선거공약, 공약평가기준, 아젠다 경향 분석 등을 제공함과 아울러 유권자가 후보 선택의 판단자료로 활용할 수 있도록 기초단체장 후보의 핵심 공약과 선거공약서를 공개하는 등 적극적인 노력을 통해 측정 가능한 성과를 거둔 것은 사실이다. 하지만 그 이면에는 복잡한 정책 및 공약 내용에 대한 유권자의 이해력 부족에서 비롯된 한계 또한 지적되고 있는 것이 사실이다. 소위 정책투표를 제한하는 요인이 여전히 존재하고 있다는 말이다. 따라서 제도적 행위자로서 중앙선거관리위원회는 제도적 개선을 통해 후보의 정책 및 공약에 대한 기존 전문가 중심의 매니페스토 평가시스템에서 벗어나 유권자의 시각을 중심에 놓는, 유권자가 참여하는 평가시스템을 마련해 유권자 일반이 쉽게 후보의 공약과 정책을 이해할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해서만이 기초단체장 선거에서 매니페스토를 통한 진정한 정책선거가 현실화될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 논문은 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 지방선거를 비롯한 각종 선거에서 항상 쟁점이 되고 있는 지역주의에 근거한 유권자의 투표성향은 다루지 못했다. 둘째, 후보 선택 영향요인의 개인적, 미시적 인과관계까지는 분석하지 못했다. 셋째,

기초단체장 선거에서 유권자 후보 선택의 영향요인을 보다 면밀히 파악하기 위해서는 기초단체장 선거 시기별 분석뿐만이 아니라 선거지역별 분석도 요구되나 이에 대한 분석은 이루어지지 못했다.

따라서 향후 연구에서는 이런 점들을 보완할 필요가 있으며, 보다 다양한 설문자료를 활용해 기초단체장 선거의 통시적인 비교분석도 시도할 필요가 있다. 설문자료의 한계를 보완하는 차원에서 패널조사에 기초한 후보 선택 영향요인에 대한 분석도 병행되어야 할 것이다. 유권자 의식조사에 이슈요인 등을 파악할 수 있는 설문항목들을 추가해 넓게는 지방선거에 대한, 좁게는 유권자의 후보 선택에 대한 이론적 정교함도 더 할 필요가 있다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강용기. (2006). 5.31 지방선거 후보자 공약평가: 수도권 광역단체장 선거공약 비교를 중심으로, 『한국자치행정학보』, 제20권 제2호, 63-76.
- 강원택. (2006). 2002년 지방선거의 정치적 의미: 중간평가 혹은 대선 전초전?, 『한국정치연구』, 제15집 제2호, 61-83.
- (2007). 정당, 후보자와 선거운동: 서울시장 선거를 중심으로, 『의정연구』, 제13권 제1호, 189-214
- (2010). 천안함 사건은 지방선거의 변수였나?: EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 공동 <제5회 지방선거 1·2차 전국패널조사
(2010/05-06). 데이터 분석을 중심으로, 『EAI 오피니언 리뷰』, 1-9
- (2012a). 3당 합당과 한국 정당 정치, 『한국정당학회보』, 제11권 제1호, 171-193
- (2012b). 왜 회고적 평가가 이뤄지지 않았을까 2012년 국회의원 선거 분석, 『한국정치학회보』, 제46집 제4호, 129-147
- 강주현. (2009). 외교정책이슈가 미국 대통령선거에 미치는 영향 분석, 『한국정당학회보』, 제8권 제2호, 176-203
- 가상준. (2004a). 6.13 지방선거에서 유권자의 형태: 정당 및 후보자의 영향력을 중심으로, 『한국정당학회보』, 제3권 제1호, 5-29
- (2006b). 임기 중 클린턴대통령의 업무수행에 대한 유권자들의 평가: 경제와 도덕성을 중심으로, 『한국정치학회보』, 제38집 제2호, 495-514
- (2009). 지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택, 『Oughtopia』, Vol. 24 No. 1, 207-232

- (2014). 6.4지방선거 결과 분석, 『지방행정』, 통권729호, 16-19
- 기영석. (1995). 6.27지방선거, 이렇게 생각한다: 참여적 지방분권체제의 기틀 마련, 『지방행정』, 제44권 501호, 109-110
- 경기 기획홍보본부, 6.2 지방선거 평가 및 전망, 『의정동향』.
- 고경민·장성호·오상준. (2007). 한국의 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5.31 지방선거를 중심으로, 『한국동북아논총』, 제45집, 305-329
- 고민택. (2014). 세월호 참사 후 한국사회 정치지형 변화 가능성, 『진보평론』, 제61호, 89-110.
- 권인석. (2000). 정당관련 유권자 형태의 이론적 분석: 모형화를 향하여, 『한국정치학회보』, 제34집 제2호, 87-103.
- 권혁남. (1998). 6.4 지방선거와 텔레비전의 부정적 선거보도, 『학술발표대회 및 심포지엄 자료집』, 한국언론학회, 155-161.
- 고영직. (1994). 『우리나라의 정치마케팅 전략에 관한 실증적 연구: 국회의원 선거의 정치마케팅 전략에 관한 상황론적 접근방법을 중심으로』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 금창호·최영출·박종관. (2013). 기초지방선거 정당공천 개선방안. 『한국콘텐츠학회논문지』, 제13권 제10호. 278-289
- 김남진. (1995). 6.27 지방선거, 이렇게 생각한다: 自治行政의 미래가 보인다, 『지방행정』, 제44권 501호, 96-97.
- 김도중·김형준. (2000). 제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석, 『한국정치학회보』, 제34집 제2호, 105-127.
- 김병준. (1995). 6.27 지방선거를 결산한다: 기초자치단체장 선거결과, 『지방행정』, 제44권 501호. 41-50.
- (1998). 6.4 지방선거를 결산한다: 기초지방자치단체장 선거를 결산한다, 『지방행정』, 제47권 537호, 19-24.
- 김석우·임성학·전용주. (2008). 한국정치사에서의 5.31 지방선거의 의미: 정치

- 적 충원을 중심으로, 『한국정치외교사논총』, 제29권 제2호, 349-371.
- 김성연·김준석·길정아. (2013). 한국 유권자들은 정책에 따라 투표하는가?: 정책 선호, 정책 인식, 그리고 정책투표, 『한국정치학회보』, 제47집 제1호, 167-183.
- 김용복. (2010). 제5회 동시 지방선거 결과의 평가와 전망, 『한국사회여론연구소·한국지방정학회 공동 기획: 6.2 지방선거 평가 및 향후 한국정치전망』, 7-41.
- 김종립·이남영. (1997). 투표자들은 후보자를 어떻게 선택하는가? 인지과정(理智過程)이론 시각의 분석, 『의정연구』, 제4권, 156-203.
- 김장권. (1995). 6.27 同時地方選舉 分析: 지방의 선택은 무엇인가, 『한국지방자치학회보』, 제7권 제2호, 249-261.
- 김왕식. (2008). 대선 이후 한국정치의 전망과 과제, 『국제문제』, 제39권 제1호, 13-25.
- 김 혁. (2010). 매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구: 2006년 지방선거에 서의 매니페스토 평가결과를 중심으로, 『한국정책학회보』, 제19권 제3호, 289-314.
- 김형준. (2010). 6.2 지방선거 분석: 집합자료 결과와 유권자 투표 형태를 중심으로, 『국제정치연구』, 제13집 제2호, 205-231.
- 김형재. (1994). 『有權者行動 분석에 관한 실증적 연구: 유권자 정치몰입수준을 중심으로』, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 김형철. (2011). 대한민국 제5회 지방선거, 『선거연구』, 제1권 제1호, 199-210.
- 김진영. (2006). 후보자 이미지 형성에 관한 미디어의 차별적 효과와 미디어 이용, 대인커뮤니케이션, 투표참여 간의 상호관계에 관한 연구, 『한국언론정보학보』, 통권32호, 113-146.

- 김진하. (2010). 지방선거의 역사적 의미와 6.2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석, 『한국정당학회보』, 제9권 제2호, 5-31.
- 김용호. (2001) 『한국정당정치의 이해』, 서울:나남신서.
- 강원택. (2010). 천안함 사건은 지방선거의 변수였나?, EAI OPINION Review, No. 201006-01.
- 김춘식. (2006). TV 대담·토론회 개최 현황과 문제점, 『신문과 방송』, 134-138
- 강황선·이명행. (2012). 유권자의 지방선거 투표참여 영향요인에 관한 연구: 유권자 효능감의 조절효과를 중심으로, 『GRI 연구논총』, 제14권 제3호, 33-58.
- 박기관. (2012). 6.2 강원도 지방선거 투표성향 분석과 함의, 『한국행정과 정책연구』, 제10권 제1호, 1-22.
- 박기묵. (2011). 선거 이슈들의 생존 경쟁 과정과 그것이 대통령 후보의 지지율에 미치는 영향, 『한국행정논집』, 제23권 제4호, 1105-1125.
- 박명호·김민선. (2009). 후보자 요인, 현진 효과 그리고 정치적 쟁점, 『정치·정보연구』, 제12권 제1호, 165-179.
- (2008). 한국 총선에서 나타난 현직자의 재선추이에 관한 분석: 16-18대 총선 결과를 중심으로, 『사회과학연구』, Vol.15 No.1, 161-176.
- 박명호·차홍석·이효걸. (2014). 2014 지방선거 홍보활동 평가와 대안, 『분쟁해결연구』, 제12권 제3호, 119-138.
- 박범중. (2014). 6.4 지방선거에서 인터넷 선거운동과 시민참여: 2014년 부산시장 선거사례를 중심으로, 『한국시민윤리학회보』, 제27집 제1호, 43-60.
- 박이석. (2004). 유권자의 정당선택 영향요인에 관한 실증적 분석: 제17대 국회의원 선거를 중심으로, 『정책개발연구』, 제4권 제2호, 111-130.

- (2005). 『유권자의 정당 및 후보자 선택 영향요인에 관한 실증적 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로』, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박재욱. (2006). 지방선거에서의 정당공천제와 경선제, 『국제정치연구』, 제9집 제1호, 336-359
- 박찬규. (2009). 현행 기초의회의원선거 제도의 문제점: 제4차 동시지방선거 기초의원회선거결과를 중심으로, 『한국지방자치학회 학술대회자료집』, 한국지방자치학회, 469-503.
- 박찬욱. (2006). 한국 시민의 투표형태 분석: 제16대(2002년) 대통령 선거에 있어서 사회 균열과 유권자의 후보자 선택, 『한일공동연구총서』, 제15권, 156-195.
- 서상국. (2009). 『國會議員 再選舉에서 나타난 有權者의 投票行態에 관한 研究: 2009年 慶州市의 事例를 中心으로』, 계명대학교 대학원 박사학위 논문.
- 소순창. (2002). 한국 지방선거에서의 지역 할거거주의와 정당투표: 시민(지역 주민)의 긍정적 투표와 부정적 투표, 『한국지방자치학회보』, 제14권 제3호, 21-42.
- 송건섭. (2015). 유권자의 투표행태와 후보자 선택모델: 지방선거조사의 중단 연구, 『한구가회와 행정연구』, 제25권 제4호, 111-135.
- 송건섭·이곤수. (2011). 유권장의 투표행태와 결정요인에 관한 연구: 2002년·2006년·2010년 지방선거를 중심으로, 『한국정책과학학회보』, 제15권 제3호, 49-71.
- 송건섭·이부희. (2007). 지방선거 특징에 관한 비교분석, 『한국지방자치연구』, 제9권 제3호, 163-184.
- (2008). 유권자의 후보자 선택의 영향요인 분석, 『한국지방자치학회보』, 제20권 제1호, 5-30.

- 송근원. (2005). “어린 백성들”이 16대 대통령 선거에 미친 영향, 『지방정부 연구』, 제9권 제2호, 227-249.
- (2007). 유권자들의 후보 선택에 영향을 미친 정책 이슈에 관한 연구: 2002년 16대 대통령선거를 중심으로, 『한국정책학회보』, 제16권 제2호, 240-254.
- (2008). 17대 대통령 선거아젠다 구조와 이슈 경쟁, 『사회과학연구』, 제26집 제2호, 347-364.
- 송명학. (2003) 『정치 마케팅 PR의 효율성에 관한 연구: 유권자 투표행태를 중심으로』, 대전대학교 대학원 박사학위논문.
- 신두철. (2007). 5.31 지방선거의 특징과 선거캠페인. 『한국정당학회보』, 제6권 제1호, 55-78.
- 신환철. (2002). 6.13 지방선거를 회고하면서, 『한국행정포럼』, 제99권, 33-35.
- 오창우. (2012). <주도권토론> 방식의 활용에 관한 연구: 6.2 지방선거를 중심으로, 『사회과학논총』, 제31집 제1호, 211-228.
- 유현중. (2008). 선거에서 정보환경이 유권자의 선택에 미치는 영향에 관한 실증연구: 한국 대통령선거(제14대-제16대)를 중심으로, 『한국정치학회보』, 제42집 제4호, 155-188.
- 육동일. (2002). 민선 2기의 평가와 지방선거의 과제: 대전·충남지역주민들의 태도 분석을 중심으로, 『사회과학연구』, 제13권, 199-218.
- 윤종빈. (2002). 국회의원 선거구민의 관계연구: 현직의원에 대한 평가를 중심으로, 『한국정치학회보』, 제36집 제4호, 177-192.
- (2005). 제17대 총선에서 나타난 탄핵 쟁점의 영향력 분석, 『한국정당학회보』, 제4권 제1호, 205-227.
- (2006). 한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로, 『한국정치학회보』, 제40집 제3호, 145-164.

- 은종태. (2011). 『한국 지방선거의 성격에 관한 연구: 광역단체장선거를 중심으로』, 경북대학교 대학원 박사학위 논문.
- (2014). 한국지방선거의 성격에 관한 고찰: 광역단체장선거를 중심으로. 『동계학술발표논문집』, 한국행정학회.
- 이갑윤. (1998). 『한국의 선거와 지역주의』, 서울: 한울아카데미.
- 이갑윤·이현우. (2002). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로, 『한국정치학회보』, 제34집 제2호, 149-170.
- 이곤수·김영종. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교분석, 『지방정부연구』, 제14권 제3호, 355-371.
- 이곤수·송건섭. (2011). 지방선거의 유권자 투표 선택, 정당인가 후보인가?: 6.2 지방선거와 서울시의 사례, 『한국정책과학학회보』, 제15권 제4호, 339-360.
- 이남영. (1998). 유권자의 지역주의 성향과 투표, 『한국정치특별학술회의논문집』, 61-77.
- 이내영·안종기. (2013). 제18대 대통령선거와 회고적 투표: 왜 제18대 대통령선거에서 집권정부에 대한 회고적 평가가 중요한 영향을 미치지 못했나?, 『한국정당학회보』, 제12권 제2호, 5-36.
- 이달곤. (1995). 역대지방선거의 반성과 6.27 지방선거의 과제, 『사회과학논총』, 제14호, 15-35.
- 이동윤. (2010). 정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가, 『동서연구』, 제22권 제2호, 101-131.
- 이명행. (2011). 『공직선거의 투표참여 영향요인에 관한 실증적 연구: 제5회 전국동시지방선거를 중심으로』, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이부희. (2007). 『한국 지방선거 특징에 관한 연구: 제도 및 행태적 특징을 중심으로』, 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 이부희·송건섭. (2006). 5.31 지방선거에 관한 유권자의 의식조사, 『한국지역

- 혁신논집』, 제1권 제2호, 99-119.
- 이성우. (2015). 한국 대통령선거에서 후보 특성 인식과 투표: 17대와 18대 대선 비교분석, 『Oughtopia』, 제30권 제1호, 201-235.
- 이상목. (2008). 지방선거제도 변화와 지방정치엘리트의 충원양상. 『한국행정학보』, 제42권 제1호, 123-147.
- 이상신. (2010). 정부신뢰의 위기: 천안함 사건을 중심으로, 『한국정치학회보』, 제44집 제4호, 97-117.
- 이재훈·고선규. (2014). 2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석, 『한국정당학회보』, 제13권 제3호, 99-122.
- 이종수. (2002). 『지방정부이론』, 서울:박양사.
- 이종희·오지양. (2011). 후보자 TV토론회 토론포맷 연구: 제5회 전국동시지방선거 서울시장 후보자토론회를 중심으로, 『한국언론학보』, 제55권 제1호, 47-78.
- 이준한. (2006). 5.31 지방선거와 인터넷의 이용, 『심포지엄 및 세미나 자료집』, 한국언론학회.
- 이준환 외. (2007). 『지방선거 현장 리포트』, 푸른길.
- 이창원. (1992) 戰略的 選擇의 決定了因에 관한 理論的 研究, 『조직과 인사관리연구』, 제16권, 301-313.
- (2000). 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향, 『한국행정학보』, 제34권 제2호, 139-160.
- (2002). 내용분석법을 이용한 우리나라 지방자치단체장들의 리더십 유형 및 요인 분석, 『한국행정논집』, 제14권 제4호, 1063-1087.
- 이현우. (1988). 한국에서의 경제투표, 이남영(편), 『한국의 선거 II』, 서울: 푸른길
- (1998). 동시선거제도에 따른 유권자의 선택 제한, 『학술발표대회 자료집』, 1998년도 한국저이학회 연례학술회의.

- (2010). 김영삼 정부 시기의 선거, 한국선거학회(편), 『대한민국선거60년: 이론과 실제』, 한국선거학회.
- (2011). 제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가, 『선거연구』, 제1권 제1호, 37-64.
- (2015). 2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향: 정부책임과 정당대응 평가를 중심으로, 『한국정치학회보』, 제49집 제1호, 247-268.
- 임경호. (1995). 6.27 지방선거, 이렇게 생각한다: 바람직한 선거문화가 정착됐다, 『지방행정』, 제44권 501호, 100-101.
- (1998). '95, '98 양대 선거를 비교 결산한다, 『지방행정』, 제47권 537호, 16-18.
- 임성호. (2010). 김대중 정부 시기의 선거, 한국선거학회(편), 『대한민국선거60년: 이론과 실제』, 한국선거학회.
- 임성학. (2005). 17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과, 『한국정치학회보』, 제39집 2호, 195-215.
- (2011). 선거비용 및 정치자금제도의 적용과 형평성 평가, 『한국정치외교사논총』, 제33집 제1호, 377-401.
- 엄기홍. (2009). 합리적 선택 이론과 투표형태: 경제학적 관점, 전용주의(외), 『투표형태의 이해』, 서울: 한울아카데미.
- 엄운섭·손진아. (2012). 제19대 국회의원 선거에 있어서 대학생 유권자집단의 투표행태의 관한 연구, 『한국자치행정학보』, 제26권 제3호, 107-129.
- 안명만·김인철·서진완. (1996). 6.27 지방선거에 나타난 유권자의 자치정향과 투표행태, 『한국정치학회보』, 제29집 제4호, 373-392.
- 안성호. (1991). 地方選舉와 地方民主主義: 지방의회 의원선거에 관한 주민의식조사. 『지방자치연구』, 제3권 제1호, 87-109.
- 안철현. (2006). 2006년 지방선거에서의 매니페스트 운동의 의의와 한계, 『21세기 정치학회보』, 제16권 제2호, 125-146.

- 안청시·이승민. (2006). 5.31 지방선거와 한국의 지방정치: 2006년 제4회 지방선거 결과분석, 『한국정치연구』, 제5집 제2호, 85-118.
- 유성진. (2014). 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성, 『한국정치학회보』, 제48집 제5호, 7-117.
- 유재일. (2006). 한국지방선거의 구조와 동학: 제4회 대전시장선거를 중심으로, 『사회과학연구』, 제14집 2호, 186-219.
- 길정아. (2013). 제19대 국회의원선거와 정당일체감: 유권자의 투표선택을 중심으로, 『한국정치연구』, 제22집 제1호, 81-107.
- 지병근. (2010). 노무현 정부 시기의 선거, 한국선거학회(편), 『대한민국선거 60년: 이론과 실제』, 한국선거학회.
- 지병근·신두철·정하윤. (2014). 주요 정당의 선거공약에서 나타난 민주적 반응성: 제6회 지방선거사례분석, 『의정논총』, 제9권 제2호, 189-209.
- 지병문. (1998). 6.4 지방선거의 의미와 평가, 『열린충남』, 25-36.
- (2002). 지방선거의 결과와 의미. 『자치의정』, 제5권 제4호, 37-48.
- 지병문·김용철·천성권·지충남·유경화. (2010). 『현대학국의 정치: 전개와 정과 동인』, 서울:박영사.
- 정우영·임정빈. (2010). 지방선거정치의 제도, 이슈, 그리고 선거캠페인: 6.2대 국광역시 지방선거를 중심으로, 『한국정책연구』, 제10권 제2호, 319-344.
- 전선일. (2007). 『지방자치단체장 선거에 있어서 득표요인에 관한 연구』, 강릉원주대학교 대학원 박사학위논문.
- 정문화. (1995). 6.27 지방선거, 이렇게 생각한다: 정책중심 선택의 안목 높여야, 『지방행정』, 제44권 501호, 98-99.
- 정봉성·송근원. (2006). 대통령 선거 이슈와 후보 지지율의 변화: 제16대 대통령 선거를 중심으로, 『21세기 정치학회보』, 제16권 제3호, 119-150.

- 정인태. (2012). 선거 캠페인의 홍보 매체가 후보자 결정 요인과 투표 선택에 미치는 영향연구: 4.27김해을 국회의원 보궐선거를 중심으로, 『홍보학연구』, 제16권 제2호, 88-126.
- (2013a). 선거캠페인 법정 홍보매체의 후보자 결정요인과 투표 선택에 미치는 영향연구: 4.11 부산지역 국회의원 선거를 중심으로, 『언론학연구』, 제17권 제2호, 239-271.
- (2013b). 선거 매체 유형과 투표결정 요인에 대한 연구: 6.2 지방선거, 4.11 총선, 12.19 대통령 선거 비교, 『언론과학연구』, 제13권 제4호, 549-589.
- 정봉성. (2004). 『사건 및 이슈화가 대통령 후보 지지율의 변화에 미친 영향: 제15대, 16대 대통령 선거 중심으로』, 경상대학교 대학원 박사학위논문.
- 정희옥. (2012). 19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 과제, 『한국정당학회보』, 제11권 제2호, 125-155.
- 조기숙. (1996). 『합리적 선택』, 서울: 한울아카데미.
- 조영희. (2003). 선거운동 과정에서의 이슈전략: 2002년 인천시장선거를 중심으로, 『한국정당학회보』, 제2권 1호, 337-359.
- 조진만. (2010). 2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰, 『한국정치학회보』, 제44집 제2호, 113-134.
- 조현걸·박창규. (2000). 6.4 지방선거에서 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향분석: 대구·경북지역 유권자들의 의식조사를 중심으로, 『대한정치학회보』, 제8집 제2호, 209-245.
- 중앙선거관리위원회. (1995). 『제1회 전국동시지방선거 총람』 .
- (1995). 『제1회 전국동시지방선거(95.6.27)에 관한 유권자 의식조사』 .
- (1998). 『제2회 전국동시지방선거 총람』 .

- (1998). 『제2회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』 .
- (2002). 제3회 동시지방선거 보도자료.
- (2002). 『제3회 전국동시지방선거 총람』 .
- (2002). 『제3회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』 .
- (2006). 『제4회 전국동시지방선거 총람』 .
- (2006). 『제4회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』 .
- (2006). 보도자료: 5.31 지방선거 제1차 유권자 의식조사.
- (2010). 『제5회 전국동시지방선거 총람』 .
- (2010). 『제5회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』 .
- (2014). 『제6회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』
- 차영란. (2011). 6.2 지방선거를 통해 본 유권자들의 정보채널 이용 행태: 심층인터뷰를 중심으로, 『한국콘텐츠학회논문지』 , 제11권 제1호, 145-156.
- 차봉기·이동수. (2003). 제7차 지방의원선거분석과 지방선거제도의 개혁방안, 『한국지방자치학회보』 , 제15권 제2호, 5-31.
- 최성학. (2013). 『후보자의 정치자금의 선거결과에 미치는 영향력 분석: 제19대 국회의원선거를 중심으로』 , 서울시립대학교 박사학위논문.
- 최창수. (2002). 6.13 지방선거를 결산한다: 시·도지사 선거 결과, 『지방행정』 , 제51권 586호, 17-24.
- 최한수. (1996). 6.27 지방선거의 평가: 정당지지 및 지역주의 실태, 『한국정치학회보』 , 제29집 제3호, 141-161.
- (1998). 지방의회 의원 선거를 결산한다. 『지방행정』 , 제47권 제537호, 25-32.
- 한국사회과학데이터센터. (2010). 유권자 설문조사 자료.
- 한국지방행정연구원. (1998). 『1998년 6·4 지방선거 분석』 .
- 탁진영. (2005). 후보자 이미지 형성에 미치는 텔레비전 정치광고의 효과에

관한 연구: 이미지 구성요소를 중심으로, 『광고학연구』, 제16권 제1호, 7-35.

허철형. (2011). 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구, 『지방정부연구』, 제15권, 제1호, 233-251.

한정택. (2011). 현직자의 당적변경과 재당선: 민주화이후 총선결과를 중심으로, 『한국정치학회보』, 제45집, 제2호.

(2013). 민주화 이후 호남의 소지역주의: 19대 총선에서 전북 지역을 중심으로, 『현상과 인식』, 제37권 1/2호, 57-77.

홍창의·유현중. (2014). 6·4 지방선거에서 정치후보자의 소셜미디어 활용에 관한 연구, 『정치커뮤니케이션 연구』, 통권34호, 127-156.

황 근. (1993). 『유권자의 정치적 圖式이 투표행위에 미치는 영향: 정치커뮤니케이션 이론을 중심으로』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

황아란. (1998). 6·4 지방선거의 특징과 변화, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 한국행정학회, 455-496.

(1999). 6·4 기초단체장선거와 현직효과, 『한국의 선거Ⅲ』, 서울:푸른길

(2010a). 지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화, 『21세기정치학회보』, 제20집 제2호, 31-53.

(2010b). 기초 지방의원선거와 기호 효과, 『한국정치학회보』, 제44집 제1호, 107-123.

(2011a). 광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』.

(2011b). 광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향, 『한국행정학보』, 제45권 제4호, 283-300.

(2011c). 선거환경 변화가 당선경쟁과 투표율에 미친 영향: 제18대

- 총선에서 영남의 경우, 『한국정당학회보』, 제7권 제2호, 83-109.
- (2012). 지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로, 『지방행정 연구』, 제26권 제4호, 3-25.
- (2013). 2000년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치의 영향, 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』.

2014.11.01. 네이버 뉴스 라이브러리: <http://newslibrary.naver.com/>

2010.05.20. 데일리안: <http://www.dailian.co.kr/news/newsprint/204478>

2014.08.22. 시사오늘: <http://www.sisaon.co.kr>

2014.10.30. 한국언론재단 카인즈: <http://www.kinds.or.kr/>



2. 국외문헌

- Aldrich, John H., John L. Sullivan & Eugene Borgida. (1989). Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates "Waltz Before A Blind Audience?": *American Political Science Review*, **83(1): 123-141**.
- Alvarez, R. Michael & Jonathan Nagler. (1998). Economics, Entitlements, and Social Issues: Voter Choice in the 1996 Presidential Election. *American Journal of Political Science*, **42(4):1349-1363**.
- Anderson, Chistopher J. (2000). Economic Voting and Political Context: a Comparative Perspective. *Electoral Studies*, **19:151-170**.
- (2006). The Interaction of Structures and Voter. In Dalton, R. J. & Klingemann, H. D.(eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, **586-609**. London: Oxford University Press.
- King, Anthony. (2002). Do Leaders' Personalities Really Matter? In Anthony King(ed), *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, **1-43**. Oxford: Oxford University Press.
- Bannon, Drclan P. (2003). Voting, non-voting and consumer buying behaviour: Non-voter segmentation(NVS) and the underlining causes of electoral inactivity. *journal of Public Affairs*, **3(2): 138-151**.
- Blais, Andre, Richard Nadeau, Elisabeth Gidengil & Neil Nevitte. (2001). The formation of party preference: Testing the proximity and directional models. *European Journal of Political Research*, **40(1): 81-91**.
- Brody, Richard A& Lawrence S. Rothenberg. (1988). The Instability of

- Partisanship: An Analysis of the 1980 Presidential Election. *British Journal of Political Science*, 18(4): 445–465.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin & Warren E. Miller. (1954). *The Voter Decides*, Evanston: Row, Peterson and Company.
- Carmines, Edward G. & James A. Stimson. (1980). The Two Faces of Issue Voting. *American Political Science Review*, 74(1): 78–91.
- Converse, Philip E., Warren E. Miller, Jerrold G. Rusk & Arthur C. Wolfe. (1969). Continuity and change in American Politics: Parties and Issues in the 1968 Election. *American Political Science Review*, 63(4): 1083–1105.
- Cox, Gary. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dennis, Jack. (1988). Political Independence in America, Part I : On Being an Independent Partisan Supporter. *British Journal of Political Science*, 18(1): 77–109.
- Denver, D. (1994). *Elections and Voting Behavior in Britain*(Second Edition). Sussex: Harvester–Wheatsheaf.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Druckman, James. N. (2004). Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects. *American Political Science Review*, 98(4): 671–686.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Heaven: Yale University Press.
- Erickson, Robert S. (1971). The Advantage of Incumbency in

- Congressional Election. *Polity* 3(3): 395–405.
- (1972). Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 66(4): 1234–1245.
- Evans, Geoffrey & Robert Andersen. (2006). The Political Conditioning of Economic Perceptions. *The Journal of Politics*, 68(1): 194–207.
- Fiske, Susan T. & Shelley E. Taylor. (1984). *Social Cognition*. London: Addison–Wesley Company.
- Groseclose, Timothy & Keith Krehbiel. (1994). Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102d House. *American Journal of Political Science*, 38(1): 75–99.
- Hajnal, Zoltan L. & Paul G. Lewis. (2003). Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections. *Urban Affairs Review*, 38(5): 645–668.
- Hayes, Danny. (2005). Candidate Qualities through a Partisan Lens: A Theory of Trait Ownership. *American Journal of Political Science*, 49(4): 908–923.
- Herrera, Richard & Michael Yawn. (1999). The Emergence of the Personal Vote. *Journal of Politics*, 61(1): 136–150.
- Jerit, Jennifer, Jason Barabas & Toby Bolsen. (2006). Citizens, Knowledge and the Information Environment. *American Journal of Political Science*, 50(2): 266–282.
- key, Valdimer. O. (1966). *The Responsible Electorate: rationality in presidential voting, 1936–1960*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson & Hazel Gaudet. (1944). *The*

- People's Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign.* New York: Columbia University Press.
- Lewis–Beck, Michael. & T. Rice. (1992). *Forecasting Elections.* Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Liu, Nien–Hsia. (2007). Party Identification, Candidate Evaluation, and Voting in Taiwan's Presidential Elections, 1996–2004. Paper presented at the 4th European Association for Taiwan Studies, 20–22April.
- Macdonald, Kenneth & Anthony Heath. (1997). Polling Cross–sections: a Comment on Price and Saunders. *Political Studies*, 45(5): 928–941.
- McNabb, David E. (2004). *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Methods.* New York: M. E. Sharpe.
- Markus, Gregory B. (1982). Political Attitudes during an Election Year: A Report on the 1980 NES Panel Study. *American Political Science Review*, 76(3): 538–560.
- McNabb, David E. (2004). *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Methods.* New York: M.E. Sharpe.
- Miller, Arthur H., Warren E. Miller, Alden S. Raine & Thad A. Brown. (1976). A Majority Party in Disarray: Policy Polarization in the 1972 Election. *American Political Science Review*, 70(3):753–778.
- Miller, Warren E. & J. Merrill Shanks. (1982). Policy Directions and Presidential Leadership: Alternative Interpretations of the 1980 Presidential Election, *British Journal of Political Science*, 12(3):299–356.
- Nie, Norman H., Sidney Verba & John R. Petrocik. (1976). *The*

- Changing American Voter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Page, Benjamin I. & Calvin C. Jones. (1979). Reciprocal Effects of Policy Preferences, Party Loyalties and the Vote. *American Political Science Review*, 73(4): 1971–1089.
- Patterson, Thomas E. (1993). *Out of Order*. New York: Knopf.
- Peters, John G. & Susan Welch. (1980). The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 74: 697–708.
- Popkin, Samuel L. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (Second Edition). Chicago: University of Chicago Press.
- Prysby, Charles. (2004). Perceptions of Candidate Character Traits and the Presidential Vote in 2004. *Political Science and Politics*, 41(1):115–122.
- Prysby, Charles & David B. Holian. (2007). Perceptions of candidate personal traits and Voting in Presidential Elections, 1996–2004. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, August 29 to September 2.
- Shama, Avraham. (1974). Political Marketing: A Study of Voter Decision–Making Process and Candidate Marketing Strategy. Proceeding of the American Marketing Association.
- Wattenberg, Martin P. (2004). *Elections: Personal Popularity in U.S. Presidential Elections*. *Presidential Studies Quarterly*, 34(1): 143–155.
- Weaver, David., Maxwell McCombs & Donald L. Shaw. (2004).

- Agenda–Setting Research: Issues, Attributes, Influences. In Lynda Lee Kaid(ed), *Handbook of Political Communication Research*, 257–282. New Jersey:Lawrence Erlbaum Associates.
- Weisberg, Herbert F. (1980). A multidimensional conceptualization of party identification. *Political Behavior*, 2(1):33–60.
- Weisberg, Herbert F. & Charles E. Smith. (1991). The Influence of the Economy on Party Identification in the Reagan Years. *The Journal of Politics*, 53(4): 1077–1092.
- Welch, Susan & John R. Hibbing. (1997). The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990. *Journal of Politics*, 59(1): 226–239.
- Wilson, Carole, J. (2008). Consideration Sets and Political Choices: A Heterogeneous Model of Vote Choice and Sub–National Party Strength, *Political Behavior*, 30(2): 161–183.

ABSTRACT

Influence Factor Analysis in Local Elections : Focused on Local Elections for the Head of Local Government

An, Joong-Kyung

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The purpose of this study is to analyze what factors affect the consequence of elections for the head of the primary local governments in South Korea. For this purpose, the study firstly reviewed the literature of candidate choosing models and theories, and examined the significant factors influencing candidate selection in the preceding studies. Based on the literature review, the study constructed a research framework that suggested five factors would influence the consequence of local elections: candidate factor, party factor, issue factor, policy factor, and voter factor. Additionally, given that voting is a dynamic process affected by its context, the framework set up institutional factors including political situations, institutional change, and voting process as influencing the five factors and ultimately voters' selections.

The study then analyzed the data of the local elections, using a content analysis method. The data were gathered from diverse documents dealing

with all of the local elections that were held six times from 1995 to 2014. The documents included official information and statistics of the National Election Commission(NEC), newspaper articles, preceding survey outcomes on voters, and research papers.

The study found that the context of the local elections, including political situations, institutional change, and voting process, was important in examining the factors influencing the consequences of the elections. The study also found that candidate factor, party factor, and policy factor significantly influenced the consequences of the local elections.

These findings provide the following critical implications for the roles of the NEC: first, the NEC should play a more active role in enhancing voters' accessibility to information related to local elections; second, the NEC should reform its policies to improve voters' understandings of candidates and their election pledges.

Despite its limitations, the study expectedly contributes to enhancing general understandings local elections in South Korea, particularly the importance of their contexts and the important factors influencing their consequences.

KEYWORD : candidate factor, issue factor, elections context, voter factor, candidate selection