

2010년 6·2 지방선거에서는 2006년 5·31 지방선거 당시 한나라당이 싹쓸이했던 수도권에서 민주당이 예상 외의 약진을 한 반면, 한나라당은 기초단체장과 지방의회는 물론 교육감 선거에서 전국적으로 참패하였다. 그 결과 이전까지 한나라당이 장악했던 지방권력이 상당 폭 민주당으로 이동하여 지방권력의 균점화가 이루어졌다. 역대 지방선거에서 집권여당은 국민들의 견제심리로 고전해왔다는 점을 감안하면 6·2 지방선거에서 한나라당이 고전하고 민주당이 약진한 것이 예상 밖의 결과는 아니다. 그러나 선거 직전까지 대통령 국정지지도가 50퍼센트 가까이 되었고, 여당지지도 역시 야당에 비해 높았기 때문에 여당견제론의 위력은 제한적일 것이라는 전망이 제기되었었다. 또한 주요 신문과 방송사의 선거전 여론조사와는 매우 상이한 표심이 투표장에서 표출되었기에 여당으로서의 그만큼 패배의 충격이 컸다. 이러한 결과가 나타난 주요 이유로는 현 정부 여당의 국정운영 방식에 대한 불만과 세종시수정안, 4대강사업 등 핵심 정책에 대한 비판여론, 젊은 세대의 야당에 대한 압도적 지지, 천안함사건으로 인한 안보 불안의 증대, 이전 지방선거에 비해 높아진 투표율 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.

한나라당의 참패와 민주당의 약진이라는 선거 결과 이외에도 2010년 지방선거 과정에서 흥미롭고도 중요한 쟁점과 새로운 현상들이 부각되었다. 우선 3월 26일 해군 초계함인 천안함이 침몰하는 사건이 발생하면서, 안보이슈가 선거의 주요 쟁점으로 부각되었다. 이전 선거에서 북한에 의한 도발이나 안보 불안이 증대할 경우 보수성향의 유권자들을 결집시키는 소위 ‘북풍’ 효과가 나타났지만, 6·2 지방선거에서는 천안함 사건의 책임과 대응방안을 둘러싸고 한국사회가 첨예하게 갈라지면서 야당지지자들을 결집시키는 결과를 가져왔다. 이 밖에도 6·2 지방선거에서는 무상급식에 대한 논란이 중요한 쟁점으로 부각되었다. 민주당이 초중교에서의 무상급식 실시를 공약하면서

복지이슈가 선거의 쟁점으로 등장하였다는 점에서 의미가 크다. 또한 6·2 지방선거 결과에 영향을 미친 핵심 요인으로 주목해야 할 점은 젊은 세대와 나이 든 세대의 투표 성향이 뚜렷하게 갈라지는 세대균열이 부활했다는 점이다. 2002년 대선에서 노무현 대통령의 승리에 기여했던 세대균열이 6·2 지방선거에서 다시 등장한 이유가 무엇이며, 이러한 세대균열이 지속될 것인가의 여부는 향후 한국의 선거정치에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 쟁점이다. 마지막으로 6·2 지방선거에서 등장한 흥미로운 현상은 선거 전 실시한 여론조사와 실제 투표결과가 상당한 차이를 보이면서 선거 여론조사의 문제점과 보완책에 대한 논의가 광범위하게 제기되었다는 점이다. 선거여론조사의 예측실패에 대해서는 유권자의 물밑여론을 포착하지 못한 여론조사 기법과 표본추출의 문제점에 기인한다는 비판이 있는 반면, 유권자들이 선거 막바지에 급격하게 야당후보에 대한 지지로 선회한 표심변화의 결과라는 해석도 제기되었다.

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI) 여론분석센터는 급변하는 한국 유권자의 투표 행태와 한국 선거의 역동성을 보다 과학적이고 실증적으로 추적하기 위해 2006년 5·31 지방선거부터 패널조사 방식을 도입하여 선거과정과 결과를 면밀히 분석하였다. 이런 노력의 결과로 《변화하는 한국유권자》시리즈가 탄생하게 되었고, 첫 번째 책으로 《변화하는 한국유권자: 패널조사를 통해 본 5·31 지방선거》가 2007년에 출판되었고, 《변화하는 한국유권자 2: 패널조사를 통해 본 2007 대선》이 2008년에, 《변화하는 한국유권자 3: 패널조사를 통해 본 18대 국회의원선거》가 2009년에 나오게 되었다. 이 책은 《변화하는 한국 유권자》 시리즈의 네 번째 책이다.

EAI 여론분석센터가 한국의 주요 선거에서 패널조사라는 새로운 방식을 도입하여 지속적으로 자료를 수집하고 이를 바탕으로 꾸준히 연구성과를 낼 수 있었던 것은 학계와 언론계, 그리고 여론조사 전문기관의 유기적 협조가 있었기에 가능했다. 정확하고 과학적인 조사와 중요한 쟁점과 변화의 요인을 찾기 위해 EAI는 SBS, 중앙일보, 한국리서치와 공동으로 연구분석팀, 언론보도팀, 조사연구팀을 구성하고 연구를 진행시켰다. 이번 지방선거 패널조사 연구분석팀에는 이내영(연구팀장, EAI 여론분석센터 소장, 고

려대), 강원택(서울대), 권혁용(고려대), 김성태(고려대), 김민전(경희대), 서현진(성신여대), 유성진(이화여대), 이우진(고려대), 이현우(서강대), 임성학(서울시립대), 지병근(조선대), 서상민(EAI), 이곤수(EAI), 정원철(EAI), 정한울(EAI), 언론보도팀은 신창운(중앙일보), 현경보(SBS), 조사연구팀은 김춘석(한국리서치 연구2부장), 임석빈(한국리서치 과장)으로 총 19명이 참여하였다.

주요 지역 판세변화 및 선거결과 예측을 위해서 지역패널조사와 중앙정치 및 차기 권력이동에 미치는 영향 분석을 위해 전국패널조사를 같이 실시하였다. 지역패널조사에서는 이번 지방선거에서 선거의 흐름을 좌우하면서 각 지방을 대표할 수 있는 지역으로 서울/경기/전북/충남/경남을 선정하여 세 차례 조사하였다. 전국단위 패널조사는 선거 전과 후 2회를 실시하여 대선 후 유권자들의 정치적 태도 변화, 현 정부 후반기 집권전략, 2012년 권력재편에 미칠 파장을 살펴보고있다. 이번 지방선거 패널조사의 주요 결과들은 공동기획 기관인 SBS와 중앙일보를 통해 네 차례에 걸쳐 보도되어 좋은 반응을 얻었다.

책의 구성과 주요 내용¹⁾

먼저 한국리서치 김춘석 부장은 총선패널조사의 방법과 운용에 대해 자세히 기술하고 있다. EAI · SBS · 중앙일보 · 한국리서치는 2006년 지방선거도 패널조사를 실시하였고 2010년 지방선거도 패널조사를 실시하여 한국 선거 연구에 새로운 방향을 제시했다고 할 수 있다. 패널조사는 선거과정 속에서 변화하는 민심을 추적하고 그 원인을 파악할 수 있다는 장점이 있지만 높은 비용 때문에 실시되지 못하고 있었다. 이번 패널조사는 2006년 조사와 동일하게 지역패널조사와 전국패널조사로 이원화하여 진행했지만 지역패널조사 대상지역을 네 개에서 다섯 개로 확대하였다. 지역패널조사는 투표 전 2회와 투표 직후 1회 등 총 3회를 실시하였고, 전국 패널조사는 투표 전 1회와 투표

1) 각 장의 논문을 요약하면서 본문의 내용을 그대로 쓴 경우도 있음을 밝힌다.

직후 1회, 총 2회 조사를 실시하였다. 이번 패널조사의 의의는 다음과 같다. 먼저 두 번의 지방선거 패널조사를 통해 지방선거 시기별로 유권자의 표심과 특성을 파악하고 해당 선거 시기 표심 및 표심 변화의 이유를 실증적으로 확인할 수 있었다는 점이다. 둘째, 전국과 지역 패널조사를 병행하여 지역별 유권자 표심과 전국단위에서 유권자의 인식을 동시에 살펴볼 수 있었다. 세 번째, 2006년 이후 전국 단위 모든 선거를 대상으로 패널조사를 실시하여 패널조사를 소개하고 패널조사 발전의 토대를 닦았다는 점이다. 그러나 조사과정에서 차후 연구를 위해 개선해야할 점도 발견되었다. 무엇보다도 패널조사 자료의 질을 좌우하는 패널유지율을 적정선 이상으로 유지하는 것이 중요한 과제로 부각되었다.

제1부는 제5회 지방선거의 주요 쟁점과 투표행태를 다루었다. 먼저 이번 선거에서 가장 이슈가 되었던 '천안함사건'과 지방선거의 관계를 강원택 교수가 살펴보았다. 일반적으로 이명박 정부의 중반에 선거가 치러지는 만큼 정부 여당에 불리할 것으로 생각되었지만, 천안함사건이라는 남북한 및 안보이슈가 중요한 쟁점으로 떠올라 여당에 유리하게 작용할 것이라는 예상이 많았다. 일종의 '북풍'(北風)효과로 인해 보수적이고 친미반북적인 한나라당이 선거에서 유리할 것이고 이런 안보이슈를 정부 여당이 적극적으로 이용하고 있다는 야당의 비판이 제기되었다. 그러나 이런 예상과 달리 천안함사건은 과거 북풍과는 다르게 작동하였다. 한나라당의 예상과 달리 천안함사건은 실제로 다른 이슈들에 비해 큰 주목을 받지 못했다. 또한 과거의 북풍은 보수적이고 여당 성향의 유권자들을 결집하는 데 효과적이었다면 이번에는 반대로 야당지지자들을 오히려 결집시키는 결과를 가져왔다. 이번 사례는 국민들이 천안함사건과 같은 안보이슈보다는 실생활과 관련된 이슈, 특히 양극화해소, 경제성장, 국민 통합 등에 더 많은 관심을 가지고 있으며 이런 국민들의 요구에 잘 대응하지 못한 것이 선거 패배의 원인이라고 할 수 있다.

6.2 지방선거에서 나타난 분할투표의 유형과 원인에 대해서는 지병근 교수가 작성하였다. 8개의 선거가 동시에 진행된 지방선거에서 유권자들은 일관투표(straight-

ticket voting)하였는지 혹은 분할투표(split-ticket voting)를 하였는지를 살펴보고 이런 투표 행태가 나타난 원인을 찾아보았다. 패널조사 자료를 분석한 결과 광역단체장선거와 광역비례대표의원선거에서 조사된 분할투표의 규모는 일괄투표를 포함한 전체 투표에서 약 35퍼센트로 나타나 적지 않은 분할투표가 있었다는 사실을 밝히고 있다. 특히 상당한 규모의 분할투표가 거대 정당인 한나라당과 민주당 사이에서 나타났으며 이는 양당의 정책균형을 국민이 바라고 있다고 해석한다. 이런 분할투표 결정에 영향을 미치는 다양한 요인들의 분석을 통해 이념적으로 보수적일수록, 연령이 높을수록 그리고 영남지역의 유권자일수록 분할투표를 하지 않는다는 사실을 보여준다. 또한 한나라당에 대한 선호도가 높을수록 광역단체장과 광역비례대표의원선거에서 일괄투표 가능성이 높은 반면, 민주당에 대한 선호도가 증가할수록 분할투표 가능성이 높아진다는 점도 제시하고 있다.

이번 지방선거에서 나타난 부동층(floating voter)의 특성과 투표 행태에 대해서는 유성진 교수가 작성하였다. 이 장은 6·2 지방선거에서 나타난 유권자들의 의사결정이 변화하였는가 아니면 고정적이었는가를 살펴보고 이들 중 특별히 큰 변화를 보이는 유권자들에 대해 분석하였다. 유권자의 투표 행태에 변화를 준 중요한 요인들은 무엇이며 이런 변화는 지방선거 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보는 것이 이 장의 목적이다. 또한 이런 부동층은 한국정치에서 어떠한 의미를 가지는지를 평가하고 있다. 지역적 편차는 있지만 지지후보를 변경한 응답자의 비율이 높게 나타났고 이는 많은 유권자들이 선거기간 동안에 자신들의 행태를 바꾸고 있다는 점도 알 수 있었다. 이런 부동층을 지지정당과 연령으로 구분해 분석한 결과 정당일체감이 낮은 무당파의 변화가 가장 심했다. 민주당보다는 한나라당 지지자의 변화가 적어 상대적으로 견고한 지지층을 형성하고 있는 것으로 조사되었다. 정당일체감이 낮고 이슈에 대한 반응이 빠른 젊은 층의 부동성향이 강할 것으로 예상했는데 결과도 예상에서 벗어나지 않았다. 유권자들의 지지후보 변경의 원인으로 후보요인이 가장 중요했고 이 중 후보에 대한 기대감이 결정적이었다. 부동층들이 선거 등 정치에 더 무관심한 것으로 나타나 부동층의

증가는 한국 민주주의에 부정적인 영향을 미칠 수도 있지만 선거의 장에서 중요한 행위자로 남아 선거 결과에 영향을 줌으로써 반응성을 높일 수도 있다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 지적한다.

대통령의 지지도와 지방선거의 결과에 대한 정한을 EAI 선임연구원의 분석은 50퍼센트 이상의 지지율을 보인 이명박 대통령이 왜 6·2 지방선거에서 심판을 받았는가를 의문을 제기하고 이에 대한 답을 찾으려는 시도이다. 일반적으로 대통령 임기 중후반에 실시된 선거는 정권에 대한 중간평가적 성격을 가지고 있기 때문에 현 정부의 업적에 대한 회고적 평가에 기초한 투표 행태를 보일 가능성이 높다. 따라서 현 정부의 업적에 대한 가장 객관적인 지표는 대통령에 대한 지지도 혹은 국정지지율이라고 할 수 있다. 그러나 이번 지방선거는 이런 일반적인 이론과 달리 높은 지지율을 보였던 이명박 정권에 대한 심판적 성격이 강했고, 결국 야당이 예상보다 선전했다. 이런 의외의 결과를 유권자의 물밑여론을 포착하지 못한 여론조사 방법의 한계로 돌리기보다는 정부와 여야에 대한 상충적 혹은 양면적 태도(ambivalent attitude)를 가진 유권자들이 선거 막바지에 급격하게 야당후보에 대한 지지로 쏠린 표심 변화라고 본다. 50퍼센트에 달했던 대통령의 국정운영을 지지하는 친MB성향의 유권자 중 정부 여당의 독주에 대한 견제심리가 공존하는 유권자들이나 반대로 대통령과 정부 여당에 대한 심판의 필요성에 공감하면서도 야당에 대해서도 만족하지 못하는 유권자 등이 대표적으로 상충적 태도를 갖고 있던 유권자들이다. 이들 중 다수는 선거 막판까지 지지후보를 정하지 못하다 투표 전 일주일 사이에 야권 후보 지지로 급격히 표심이 이동했고 이것이 극적인 선거 결과의 주된 이유였다고 본다.

이론수 EAI 선임연구원은 지방선거 결과를 중앙정치의 관점에서만 설명하는 것은 옳지 않다는 문제의식을 가지고 중앙정치 이외에 지방정치적 요인이나 후보자 요인이 시·도지사 선거 결과에 미치는 영향이 크다는 점을 밝혀냈다. 특히 후보자 요인의 하나인 현직효과(incumbent advantage)에 기초한 단체장신임투표가설에 입각하여 유권자들이 시·도지사의 직무업적을 긍정적으로 평가한다면 지지하고 부정적으로 평가한다

면 반대할 것이며, 이런 평가는 선거에서 현직자에 대한 책임을 묻는 방식으로 나타날 것이라 가정했다. 그리고 이를 위해 경기도와 경상남도의 사례를 이용하여 비교분석하였다. 먼저 지방선거 집합자료 분석을 통해 시·도지사선거에서 현직효과가 어느 정도 영향을 미치고 있다는 것이 밝혀졌다. 개인적 차원의 유권자 투표선택에 관한 로짓회귀분석 결과에서도 현직자 평가가 상당한 영향력을 미친 것으로 나타나, 전반적인 정당투표나 중간평가의 분위기 속에서도 후보자 역량에 따라 선거결과가 달라질 수 있음을 검증하였다. 나아가 분석결과는 현직선거구의 경우 현직자에 대한 회고적 평가와 전망적 기대에 의해서 '현직' 요인이 작동하지만, 비현직선거구의 경우 현직계승후보에 대한 전망적 기대가 투표 지지에 유의미한 영향을 미친다는 것을 보여주었다.

제2부에서는 한국의 주요 사회균열(social cleavage)인 이념, 세대, 지역이 2010년 지방선거에서 어떤 영향을 미쳤고 지난 선거와는 어떤 변화가 있는가를 살펴보았다. 먼저 이우진 교수는 유권자들이 자신의 이념에 얼마나 충실하게 투표했는가를 분석하였다. 모든 유권자들과 모든 정당들의 정책 위치를 이념이라는 일차원적 변수로 정형화하는 것이 가능하다고 가정하면 자신들의 이념위치와 가장 가까운 이념위치에 있는 정당에 투표한 유권자들을 이념에 충실하게 투표한 유권자라고 정의했다. 분석에 의하면 이번 지방선거에서 많은 유권자들은 자신의 이념에 매우 충실하게 투표하였다. 예를 들면 광역단체장선거에서 약 70퍼센트 정도의 응답자들이 자신들의 이념에 충실하게 투표하고 있는데 이는 매우 높은 수치라 할 수 있다. 또한 성별, 학력별, 소득별, 그리고 연령별로 나누어서 살펴보았는데 연령세대만 이념투표를 설명하는 매우 중요한 요소로 밝혀졌다. 이념적 대립의 주요 쟁점으로 성장과 분배, 자유와 질서, 한미동맹에 대한 지지 여부, 대북정책의 네 가지 쟁점을 검토하였는데 이념별 차이가 이 네 가지 쟁점 모두에 대해 현저했지만 그 중에서도 자유와 질서에 대한 입장 차이가 가장 중요했다.

2002년 대선에서 노무현 후보의 대선 이후 세대균열은 한국 선거에서 중요한 요소로 인식되기 시작하였다. 이런 세대균열이 6·2 지방선거에도 부활하였는지, 만약 그렇다면 그 원인은 무엇인지를 밝히는 것이 이내영 교수 논문의 목적이다. 6·2 지방선거

에서 세대별 이념성향의 격차가 2007년에 비해 2010년에 커진 것이 세대균열이 부활한 이유의 하나로 볼 수 있다. 그러나 세대별 이념성향의 격차가 이전 선거보다 커졌다는 사실만으로는 6·2 지방선거에서 세대균열이 부활한 이유를 충분히 설명하지 못한다. 세대별로 이념성향의 격차가 커지고 또한 투표 행태의 차이가 나타난 원인 중 하나로 현 정부의 국정운영에 대한 평가를 들 수 있다. 젊은 세대일수록 현 정부에 대해 불만이 많은 것으로 나타났다. 젊은 세대가 국정운영에 대해 불만이 많은 이유로는 젊은 세대일수록 질서보다는 자유를 중요시하는 태도를 가지고 있는데, 현 정부의 권위주의적 통치방식과 표현의 자유 제약 등이 젊은 세대의 반감을 일으켰을 가능성이 높다. 이외에도 4대강사업, 천안함사건에 대한 견해도 세대별로 차이가 나타나고 있었다. 6·2 지방선거에서 세대균열이 부활하는 보다 구조적인 이유로 주목해야 할 점은 세대별로 정보취득 채널이 과거와는 다르게 매우 다양해졌다는 사실이다. 연령대별로 주요 정보취득 채널이 뚜렷하게 차이가 나타났다. 구세대는 주류 신문과 방송이지만 젊은 세대는 인터넷 매체와 커뮤니티 등 뉴미디어를 통해 정보를 습득하고 있다.

마지막으로 한국정치에서 가장 강력한 균열인 지역주의와 지방선거의 변화에 대해 임성학 교수가 분석하였다. 6·2 지방선거에서 지역주의와 관련해 관심을 가져야 하는 것은 먼저 지역주의가 강했던 지역에서 다른 정당 혹은 무소속 후보가 선출된 것이다. 광역단체장만을 살펴보면 한나라당의 텃밭인 경남은 무소속 후보가 당선되고 호남 지역에서 출마한 한나라당 후보들이 10퍼센트 대의 득표를 하여 이 지역의 지역감정의 변화도 조심스럽게 예측해볼 수 있었다. 이런 선거 결과와 지역주의의 변화를 보다 분석적으로 살펴보기 위해 두 가지 측면에서 접근하였다. 특정 정당이 특정 지역을 독점적으로 대표하는 공급적 측면과 유권자의 이해, 문화, 인식 등으로 인해 자신의 지역정당을 선호하고 따라서 지역정당에 투표하는 수요적 측면을 동시에 살펴보았다. 패널자료 분석 결과 공급적 측면에서 지역정당에 대한 지지는 감소한 반면 지역에 우호적인 정당, 심지어 적대정당에 대한 지지가 늘어나는 현상이 나타나고 있다. 지역주민에게 경쟁력을 갖추고 대안을 제시할 수 있는 정당이나 후보가 나타난다면 기존 지역독점체

제는 점차 와해될 것으로 보인다. 지역주의의 수요적 측면에서도 지역주의는 완화되고 있다. 로지스틱회귀분석 결과에서도 지역 이외에 세대, 이념, 안정론 등의 이슈가 투표 행태에 많은 영향을 미친 것으로 조사되었다. 따라서 지역정당의 경쟁, 지역적 정서의 변화, 지방자치, 정치적 노력 등이 지속된다면 한국의 지역주의는 점차 완화될 가능성이 높다.

지방선거 패널조사가 기획·수행되고, 이렇게 얻은 조사 자료를 바탕으로 한 연구들이 한편의 책으로 출판되기까지는 참여 연구진 이외에도 많은 분들의 도움과 헌신이 있었다. 우선 많은 비용이 소요되는 패널조사를 위해 재정적인 지원을 해주신 중앙일보와 SBS 관계자 분들께 이 기회를 빌려 감사를 드린다. 또한 패널조사의 주요 결과를 중앙일보 지면과 SBS뉴스에 보도될 수 있도록 애써주신 중앙일보 신창운 위원과 SBS 현경보 차장께 고마움을 전한다. 지난 2006년부터 4번의 선거를 치르는 동안 몇 배의 시간과 노력이 소요되는 패널조사를 수행해 준 한국리서치 관계자분들의 노고도 빼놓을 수 없겠다. 무엇보다도 아낌없는 지원을 해주신 이숙종 동아시아연구원 원장과 자료정리와 분석으로 밤을 새웠던 EAI 여론분석센터의 정한울 부소장과 정원철 선임연구원, 원고의 교정과 편집을 책임진 EAI 출판팀의 신영환 선임연구원에게 이 지면을 빌어 다시 한 번 감사의 마음을 전한다.

2011년 2월
연구진을 대표해서 이내영·임성학