

## 〈 주제 : 6.13 지방선거와 정책선거 〉

개 회 식 (14:00~14:15)

개회사 : 이 성 환 (대한정치학회 회장)

제 1 부 (14:15~16:00) 지방선거와 한국정당정치의 변화

사회 : 하 세 헌 (경북대학교)

○ 1 발표

주 제 : 양당제 하에서의 정치적 편향성과 정책 편향성

- 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책, 평균 정책의 비교 -

발표자 : 이 상 학 (국민대학교), 이 성 구 (안동대학교)

토 론 : 도 모 연 (영남대학교)

○ 2 발표

주 제 : 지방선거의 이념 및 세대분화

발표자 : 배 진 석 (고려대학교)

토 론 : 변 영 학 (대구가톨릭대학교)

○ 3 발표

주 제 : 제7회 지방선거와 지역주의 구도 변화

발표자 : 이 소 영 (대구대학교)

토 론 : 강 우 진 (경북대학교)

■ Coffee Break (20분간)

제 2 부 (16:15~17:30) 지방선거와 대구경북 지역 정책선거

사회 : 변 창 구 (대구가톨릭대학교)

○ 1 발표

주 제 : 2018 지방선거에서 영남지역의 정책선거 결과와 평가

발표자 : 박 영 환 (영남대학교)

토 론 : 한 병 진 (계명대학교)

○ 2 발표

주 제 : 대구·경북 대학생의 지방선거에서 나타난 지방분권 의식

발표자 : 강 명 구 (경북대학교)

토 론 : 채 장 수 (경북대학교)

■ 종합토론 (17:30~18:00)



## 인사말



안녕하십니까.

6.13 지방 선거가 끝났습니다. 선거결과를 보여주는 지도는 이번 선거의 특징을 그대로 보여주었다. 온통 파란색에 대구, 경북만 빨강색이었습니다. 이러한 현상이 처음이 아니나 이번은 더욱 도드라져 보였습니다. 대구는 다른 지역에 비해 투표율도 매우 낮았습니다.

다른 한편으로 사람들은 이번 선거를 통해 대구 경북의 정치지형이 변해가고 있다고도 합니다. 대구 전체 기초의회 116석 가운데 한국당이 62명, 민주당이 50명으로 어느 정도 균형을 만들었기 때문입니다. 그러면 생활 밀착형의 기초의원 은 진보를 택하면서 지역을 대표하는 단체장은 왜 보수를 택했을까하는 의문이 남습니다. 생활에서는 진보적 태도를 견지하면서 명분에서는 한국 보수의 대표성과 상징성을 유지하고자 하는 대구, 경북의 정치적 정체성 때문인지도 모르겠습니다.

민주주의에서는 투표가 곧 권력입니다. 정치가 국민에게 무관심해도 정치는 우리 생활에 직접적으로 영향을 미칩니다. 지방선거의 경우는 더욱 그러합니다. 민주주의는 투표를 통해 국민이 스스로 결정하도록 하는 것이다. 그런데 민주주의가 내부적으로 위협을 받고 있습니다. 투표율이 낮아지고 있는 것입니다. 투표율이 낮으면 대표성이 약화되면서 민주주의의 근간이 흔들리게 됩니다. 그나마 이번 지방선거는 이전 선거의 투표율 보다는 다소 높아져 60%를 넘겼습니다. 다행스럽게 생각합니다.

이러한 측면에서 “6.13 지방선거와 한국 민주주의의 대표성”을 주제로 한 오늘의 학술대회는 매우 큰 의미를 가지고 있습니다. 이번 학술대회는 제도적 수준에서 한국 민주주의 공고화를 넘어서 민주주의의 질적 심화를 위한 순환에 학술적 기여를 하게 될 것입니다.

아무쪼록 오늘 학술대회가 한민주주의의 미래를 생각하는 의미있는 자리가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

2018년 6월

대한정치학회장 이 성 환



## 정책선은 약속입니다 !



6월 13일 실시한 제7회 지방선거는 작년의 조기 대선과 더불어 한국 현대사에 큰 족적을 남긴 선거로 기록될 만큼 의미 있는 선거였습니다.

특히, 동네 민주주의 실현을 위해 국민들이 투표대열에 가까이 동참해주신 덕분에 전국동시지방선거로서는 23년 만에 투표율이 60%를 넘었습니다.

이러한 중대한 의미를 가지는 지방선거에 있어 우리 지역에 정책선거가 제대로 실천되었는지 학문적으로 분석하고, 나아가 앞으로의 정책선거 실천 방향에 대해 논의하는 학술토론의 자리를 마련해주신 대한정치학회 회장 및 회원님들에게 감사드립니다.

앞으로도, 민주주의의 발전과 아름다운 선거를 위해 대한정치학회와 선거관리위원회가 상호 협력할 수 있도록 물심양면으로 적극 지원하겠습니다.

감사합니다.

2018년 6월 29일

대구 선관위 사무처장 **신 현 홍**

경북 선관위 사무처장 **최 호 길**





## 목 차



양당제 하에서의 정치적 편향성과 정책 편향성 .....	11
- 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책, 평균 정책의 비교 -	
이상학 · 이성규	
지방선거의 이념 및 세대분화 .....	33
배진석	
제7회 지방선거와 지역주의 구도의 변화 .....	45
이소영	
2018 지방선거에서 영남지역의 정책선거 결과와 평가 .....	61
박영환	
대구·경북 대학생의 지방선거에서 나타난 지방분권 의식 .....	85
강명구	



# 양당제 하에서의 정치적 편향성과 정책 편향성

- 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책, 평균 정책의 비교 -

이상학\* · 이성규\*\*

## <한글초록>

양당제 대의민주주의 체제에서는 두 정당이 집권을 위해 경쟁한다. 선거에서 승리하여 집권한 정당은 자신의 정치 이념에 부합하면서 자신의 지지자들에게 도움이 되는 정책을 수립·집행한다. 이에 따라 집권 정당이 바뀌면 정책도 바뀐다. 또한 집권 정당은 지지자들과 비(非)지지자들을 ‘차별’하려는 유인을 가진다. 집권 정당은 지지자들을 편애하지만 비지지자들에게는 무관심하거나 심지어 보복하려 할 수 있다. 이와 같은 집권 정당의 유권자 차별은 정책에도 영향을 미칠 것이다. 즉, 유권자의 차별적 대우와 정책 간에 상관관계가 존재할 수 있다. 본 논문은 집권 정당의 유권자 차별의 정도를 모형에 명시적으로 도입함으로써 유권자에 대한 정당의 정치적 편향성이 정책 편향성으로 연결되는 과정을 이론 모형과 시뮬레이션을 통해 분석하고자 한다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정치적 편향성이 클수록 정책 편향성이 크다. 둘째, 유권자 차별화의 정도에 따라 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책 등에 이르는 다양한 정책 편향성이 나타났다. 마지막으로, 포용적인(encompassing) 정치인이나 정당의 발생 가능성이 발견된다. 포용적인 정치인(정당)은 유권자들의 후생 손실의 극소화를 위해 중위값보다 ‘평균값’에 가까운 정책인 ‘평균 정책’을 선택하려 한다.

**핵심 주제어(key words)** : 양당제, 정치적 편향성, 정책 편향성, 정책 후생, 유권자 차별 유형, 중위투표자 정리, 가중된 후생 손실, 포퓰리즘 정책, 보복 정책, 중위정책, 평균정책, 포용적 정당.

\* 국민대학교 국제통상학과 교수, E-mail: slee@kookmin.ac.kr.

\*\* 국립안동대학교 무역학과 교수, E-mail: skl62@hanmail.net.

## I. 서론

대의(代議)민주주의 체제에서 정당들은 선거에서 승리하기 위해 득표 경쟁을 하거나 정책 선택 결정을 한다. 각 정당은 자신의 정강 정책(platform)이나 선거 공약(manifesto)을 제시하고, 유권자들은 이들 정강 정책과 선거 공약을 검토한 후에 자신에게 가장 유리한 정책이나 공약을 제시하는 정당에 투표할 것이다. 이러한 경쟁 과정을 거치면서 정당들이 제시하는 정강 정책이나 공약은 큰 차이 없이 서로 ‘비슷해지게’ 된다. 특히 양당제로 정치체제가 운영되는 대의민주주의 국가들에서 정당들의 정책이나 선거 공약이 유사해지는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. Downs(1957)는 Hotelling(1929)의 입지 모형(location model)을 양당제 하에서의 선거 경쟁에 적용하여 ‘중위투표자 정리’(median voter theorem)를 도출하였다. 중위투표자 정리에 의하면 양당제 하에서 두 정당은 득표 극대화를 위해 차별화된 정책이 아니라 각각 중위투표자들이 가장 선호하는 정책을 선거 공약으로 제시하므로 각 정당의 정책이나 공약이 서로 비슷해 질 것이라고 예측한다.

그러나 선거에서 승리한 정당이 실제로 채택하는 정책들은 각 정당의 철학이나 이념에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 그 결과 중위투표자 정리의 현실 적합성에 대해서는 논란이 있어 왔다. 이 뿐만 아니라 중위투표자 정리는 보다 본질적인 문제를 가지고 있다. 중위투표자 정리가 성립하려면 선거에서 승리한 정당이 공약을 약속대로 이행한다는 암묵적 가정이 요구된다. 이러한 가정이 현실적으로 충족되는가? 그러한 가정의 현실성 여부에 관해 Alesina(1988)와 Lee, Moretti and Butler(2004) 등이 이론적·실증적으로 분석하였다. Alesina(1988)는 선거를 1회만 치르는 것이 아니라 반복적으로 치르는 상황을 분석하였다. 이 경우 두 정당의 정책이 유사해질 가능성도 있지만, 다른 한편으로 크게 차이가 날 가능성도 있음을 보여주었다. 또한 Lee, Moretti and Butler(2004)는 미국 하원의 1946~1995년 기간 중 점호투표(roll-call vote) 결과를 이용하여 중위투표자 정리를 실증적으로 분석하였다. 이들의 분석 결과에 따르면 당선자들은 정책 수립 시 자신의 이념이나 철학 등을 수정하지 ‘않는’ 것으로 나타났다. 즉, 유권자들이 투표를 통해 ‘당선자’를 선택할 수는 있지만, 선거 후 당선자가 선택하는 ‘정책’에는 영향을 미칠 수 없다는 것이다. 이는 중위투표자 정리가 실제로 성립하지 않음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

본 논문은 양당제 하에서 각 정당이 자신의 지지자들과 비(非)지지자들을 “차별”하는 경우에 발생하는 ‘정책 편향성’(policy bias)에 대해 이론적으로 분석하고자 한다. 양당제

체제에서는 두 정당이 집권을 위해 정책 선택 경쟁을 한다. 경쟁에서 승리하여 집권한 정당은 자신의 정치 철학이나 이념에 기반 하거나 자신의 지지자들의 요구에 부응하는 정책을 수립·집행한다. 이에 따라 집권 정당이 바뀌면 ‘정책 변화’가 초래될 것이다. 정책 선택과 관련하여 Alesina(1988)는 정당이 정책 선호(policy preference)를 가지는 것으로 가정하였다. 그 결과 각 정당은 자신이 가장 선호하는 정책을 선택할 수 있다. 그러나 본 논문에서는 각 정당이 이념 지향성은 있으나 정당 지지자들에 대해 포용적(encompassing)이라고 가정한다. 정당들이 선호하는 정책이 고정 불변으로 ‘주어진 것’이 아니라 집권 후에 유권자들의 후생에 가중치를 주어 합한 총후생을 극대화(또는 가중된 총후생 손실을 극소화)하는 것으로 가정한다. 본 논문은 집권 정당이 자신을 지지하는 유권자들과 지지하지 않는 유권자들을 차별할 유인을 가지고 있음을 명시적으로 고려한다. 양당제에서 각 정당은 모든 유권자들을 평등하게 대우하지 않고 자신을 지지하는 유권자들의 후생을 증가시키는데 더 큰 관심이 있으며, 자신에 대한 지지의 정도가 떨어지거나 반대하는 유권자들의 후생에 대한 관심이 적을 가능성을 명시적으로 고려하고자 한다. 또한 집권 정당은 극단적으로는 비(非)지지자들의 후생을 감소시키려 할 것이다. 즉, 집권에 성공한 정당은 모든 유권자들을 평등하게 대우하기보다는 (i) 자신을 지지하는 유권자들을 ‘편애’하고, (ii) 비지지자들에게는 ‘무관심’하거나, (iii) 심지어 ‘보복’할 가능성이 있다. 유권자들에 대한 차별의 정도가 클수록 정책 편향성의 정도도 커질 것이다. 본 논문은 집권 정당의 유권자들에 대한 차별 정도(즉, 정치적 편향성)이 정책 편향성으로 연결되는(mapping) 과정을 이론 모형과 간단한 시뮬레이션을 통해 검토해 보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제II장은 집권 정당의 유권자에 대한 편향성이 정책 편향성으로 연결되는 과정을 이론적 모형을 수립하여 분석한다. 정당의 유권자들에 대한 차별의 정도를 4가지 경우로 나누고, 각 경우에 정당의 최적 정책 선택 과정에 관해 분석한다. 제III장은 기본 모형을 확장하여 유권자들의 일반적 분포와 2차항의 손실 함수를 가정하고, 이 경우 정당이 유권자들의 ‘중위정책’보다 ‘평균정책’을 선택하는 과정에 대해 분석한다. 제IV장은 유권자들의 ‘체계적 편향성’(즉, 비합리성)이 편향된 정책 선호를 초래함을 논의하며, 제V장은 본 논문의 결론을 제시한다.

## II. 정치적 편향성과 정책 편향성 분석: 기본 모형

대의(代議)민주주의 체제에서 선거를 통해 집권한 정당은 정책을 수립하여 집행할 권한을 부여받는다. 이때 집권당이 선택하는 정책은 정강 정책이나 선거 공약과 일치하는가? 정치적 경기순환론(political business cycle)이나 정치인들의 시간적 비일관성(time inconsistency) 이론에 따르면 선거 공약과 정강 정책이 일치하지 않을 가능성이 존재한다. Alesina(1988)를 비롯하여 많은 연구자들이 이러한 가능성에 대해 분석하였다. 그러나 기존의 연구들은 정당의 정책 선택의 내생성(内生性)이나 편향성(偏向性)에 그다지 많은 관심을 기울이지 않고 있다. 그 결과 자신을 지지한 유권자들의 요구에 영합(迎合)하는 현상인 소위 “포퓰리즘”(populism)의 발생 원인에 대한 설명은 분석적으로 큰 주목을 받지 못했다. 대의민주주의 체제에서 정당의 정책 결정은 본질적으로 유권자들의 선호를 반영하지 않을 수 없을 것이다. 정당의 정책 선택이 유권자들의 ‘정치적 편향성’에 큰 영향을 받기 때문에 이들의 선호와 지지에 영합하는 과정에서 ‘편향된 정책’이 선택될 것이다.

본 논문은 집권당이 유권자들을 차별적으로 대우하고, 이들의 요구를 정책 선택에 반영하는 과정에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 선거를 통해 집권에 성공한 정당은 모든 유권자들을 평등하게 대우하지 않고 자신을 지지하는 유권자들의 이익과 후생을 증가시키는데 더 큰 관심을 가지며, 다른 한편으로 자신을 지지하지 않는 유권자들의 후생에 대해서는 무관심할 것이다. 극단적으로 정당은 집권 후 보복적으로 자신의 비(非)지지자들의 후생을 감소시키려 할 수도 있다. 즉, 정당은 모든 유권자들을 평등하게 대우하기보다는 자신을 지지하는 유권자들을 좀 더 ‘편애’하려 하고, 자신의 비(非)지지자들에게는 아예 ‘무관심’하거나 심지어 ‘보복’하려 할 것이다. 이러한 배경 하에서 본 논문의 목적은 유권자들의 ‘정치적 편향성’이 정당의 ‘정책 편향성’으로 연결되는 과정을 분석함으로써 양당제 하에서 정당이 자신을 지지하는 유권자들의 요구에 부응(영합)하는 정책 선택 과정을 밝히고자 하는 데 있다.

먼저, 분석 모형을 수립하기 위해 다음과 같이 가정하기로 한다. 우선, 두 개의 정당이 1차원 선분  $[0, 1]$ 상 각각 0과 1에 위치해 있다고 가정한다. 편의상 0에 위치해 있는 정당을 “정당 0”(집권당)이라 부르고 1에 위치에 있는 정당을 “정당 1”(반대당)이라 부르기 로 한다. 둘째, 유권자들의 유형은  $[0, 1]$  구간 내의 위치로 나타내기로 한다. 유권자 유형을  $x$ 로 표시하며 유권자들은  $[0, 1]$ 의 구간에 균일하게 분포되어 있다(uniformly

distributed)고 가정한다:  $x \in [0, 1]$ . 셋째, 선거에서 승리하여 집권한 정당은  $[0, 1]$ 의 구간에 속하는 정책  $b$ 를 선택하여 집행한다. 넷째,  $[0, 1]$ 의 구간에 분포된 각 유권자에게는 자신의 유형( $x$ )과 정책( $b$ )의 차이로부터 비효용(후생 손실)이 발생하며, 비효용의 크기는 유권자의 유형( $x$ )과 정책( $b$ )의 차이에 비례한다. 즉, 집권당이 제시하는 정책  $b$ 가 유권자  $x$ 에게 초래하는 비효용은 자신의 유형과 정책 간의 차이인  $(x-b)$ 의 선형함수로 주어진다. 구체적으로  $b > x$ 이면 유권자의 비효용(후생 손실)은  $(b-x)$ 로,  $b \leq x$ 이면  $(x-b)$ 로 주어진다. 실제 채택된 정책( $b$ )과 유권자 유형( $x$ )의 차이가 작을수록 유권자의 비효용은 작아질 것이다. 만일  $x=b$ 이면 유권자의 비효용(후생 손실)은 0이 된다.

본 논문의 분석은 “정당 0”(편의상 ‘집권당’)의 경우에 초점을 맞추기로 한다. ‘정당 0’에 대한 분석 결과는 “정당 1”에게 대칭적으로 적용할 수 있다. 정당 0은 유권자들을 다음과 같이 ‘차별’한다. 정당 0은 유권자  $x$ 에 대해  $(1-ax)$ 의 가중치를 부여하는데, 여기서  $a$ 는 유권자 차별의 정도를 나타내는 파라미터이고  $a$ 의 값의 범위는  $0 \leq a \leq 2$ 로 가정한다. 정당 0은  $a$ 의 값에 따라 유권자를 다음과 같이 차별한다. 우선,  $a=0$ 이면 모든 유권자들을 ‘동등하게’ 대우하는 경우이다. 둘째,  $0 < a \leq 1$ 이면  $[0, 1]$ 의 구간에 분포된 모든 유권자들을 ‘다르게’ 대우하는 경우이다. 이 경우 정당 0은 정책 결정에 있어서 모든 유권자들의 후생 손실을 고려하지만, 0에 가까이 위치해 있는 유권자들을 좀 더 비중있게 고려하고 0에서 멀어질수록 고려의 정도가 감소한다.

셋째,  $1 < a \leq 2$ 인 경우에는 두 가지 가능성을 고려한다. 첫째 가능성은 정당 0이  $[0, \frac{1}{a}]$  구간에 속해 있는 유권자들만을 고려하고  $(\frac{1}{a}, 1]$  구간에 속해 있는 유권자들은 정책 결정시 전혀 고려하지 않는 경우이다. 즉, 정당 0은 유권자들을 동등하게 대우하지 않는다. 이 경우 정당 0의 목적함수는  $[0, \frac{1}{a}]$  구간에 속해 있는 유권자들의 가중된 손실<sup>1)</sup> (weighted loss)을 합한 총손실을 극소화하는 것이다. 따라서 정당 0은  $(\frac{1}{a}, 1]$  구간에 포함된 유권자들의 총손실에 대해서는 무관심하다. 정당 0은  $(\frac{1}{a}, 1]$  구간에 위치해 있는 유권자들, 즉 0에서 멀리 떨어져 있는 유권자들에 대해서는 정책수립시 전혀 고려하지 않

1) 유권자들이 정당의 정강 정책으로부터 얻는 후생에 ‘차별화 가중치’인  $a$ 를 곱한 것을 의미한다.

는 것이다. 정당 0은 정책을 통해 이들의 후생을 증가시키려 하지 않을 뿐만 아니라 이들에게 정치적 보복도 가하지 않는다. 실제로 정당은 극단적 유권자들에 대해서는 아무런 관심을 가지지 않을 것이다.

유권자 차별화 가중치가  $1 < a \leq 2$ 인 경우의 두 번째 가능성은 정당 0이 정치적 이념이 유사한 유권자들의 손실에 가중치를 부여하여 합한 가중된 손실을 줄이려 하는 동시에 정치적 이념이 다른 유권자들이 입는 손해에 가중치를 부여하여 합한 가중된 손실은 오히려 증가시키려 하는 것이다. 즉, 경쟁 정당(반대당)에 대한 지지도가 높은 유권자의 효용 감소가 정당 0의 후생을 증가시킬 수도 있다.

이제 유권자들의 차별 파라미터( $a$ )값에 따라 네 가지 경우로 나누고, 각 경우의 정당의 최적 정책 선택 과정을 살펴보기로 한다.

### 1. $a = 0$ 인 경우 : 유권자 동등 대우

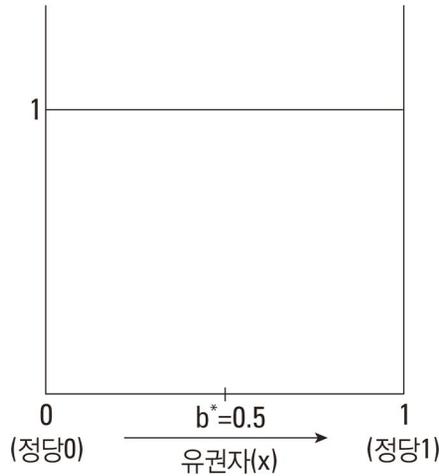
이 경우는 정당 0이 모든 유권자들을 민주주의의 기본 원리처럼 ‘동등하게’ 대우하는 경우이다. 정당 0이 정책  $b$ 를 선택했을 때 그로부터 각 유권자가 입는 손실(비효용)을 모두 합한 총손실을  $f(b)$ 로 나타내기로 한다. 총손실  $f(b)$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$\begin{aligned} f(b) &= \int_0^b (b-x)dx + \int_b^1 (x-b)dx = b^2 - b + \frac{1}{2} \\ &= (b - \frac{1}{2})^2 + \frac{1}{4}. \end{aligned} \tag{1}$$

여기서  $(b-x)$ 와  $(x-b)$ 는 유권자들의 위치(즉, 유권자들의 유형)와 정당 0의 정책 간의 차이로 인해 발생하는 후생 손실을 나타낸다. 정당 0의 목적 함수는 유권자들의 후생 손실의 합을 극소화하는데 있다<sup>2)</sup>. 따라서  $a = 0$ 일 때 유권자들의 총손실을 극소화하는 최적 정책은 (1)식의 1계 조건으로부터  $b^* = 1/2$ 임을 쉽게 도출할 수 있다. 따라서 유권자들이  $[0, 1]$  구간에 균등하게 분포되어 있고, 정당 0이 모든 유권자들을 ‘동등하게’ 대우( $a=0$ )하는 경우 정당 0은 “중위정책”(median policy)을 선택하며, 이는 소위 ‘중위투표

2) 즉,  $f(b)$ 를 극소화하는 것이며, 1계 조건은  $\partial f(b) / \partial b = 0$ 이다.

자'(m)가 선호하는 정책( $b^m = 1/2$ )과 일치하게 된다.



〈그림 1〉 유권자들의 동등 대우 시 최적 정책 선택

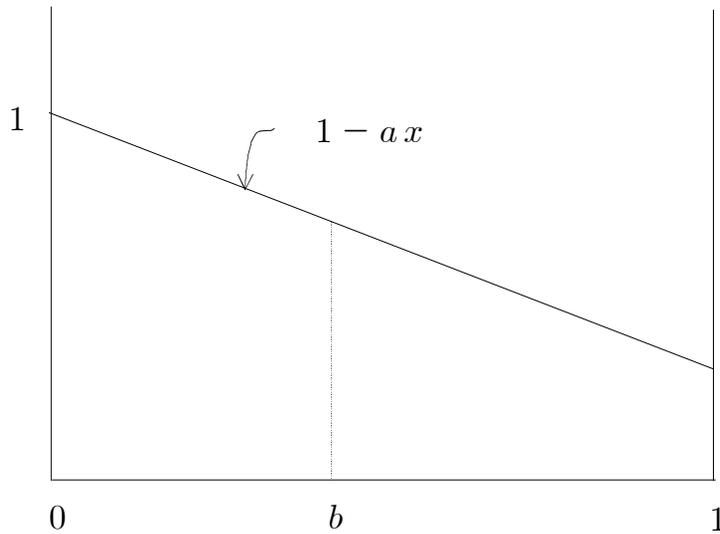
## 2. $0 < a \leq 1$ 인 경우 : 유권자 차별 대우

정당 0이 모든 유권자들에게 양(+의) 가중치(weight)를 부여하여 ‘차별적으로’ 대우하는 경우이다. 이를 위해 정당 0은 자신에 대한 지지도가 낮을수록, 즉 0에서 멀어질수록, 낮은 가중치를 부여한다. 아래 〈그림 2〉는 유권자 가중치가  $0 < a \leq 1$ 인 경우 정당 0이 각 유권자에게 부여하는 가중치를 그림으로 나타낸 것이다. 〈그림 2〉에서 가로축은  $[0, 1]$  구간의 유권자를 나타내고, 세로축은 각 유권자의 손실에 정당 0이 부여하는 가중치의 값을 나타낸다. 위에서 언급했듯이 정당 0의 목적함수는 각 유권자의 ‘가중된 후생 손실’ (weighted welfare loss)을 합계한 후생 총손실을 나타내는  $f(b)$ 를 극소화하는 것이다. 이 경우  $f(b)$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$\begin{aligned}
 f(b) &= \int_0^b (b-x)(1-ax)dx + \int_b^1 (x-b)(1-ax)dx \\
 &= -\frac{1}{3}ab^3 + b^2 + \left(\frac{a}{2} - 1\right)b + \left(\frac{1}{2} - \frac{a}{3}\right).
 \end{aligned}
 \tag{2}$$

정당 0이  $f(b)$ 를 극소화하는 최적 정책  $b^*$ 의 값은 극소화 1계 조건인  $f(b) = -ab^2 + 2b + \frac{a}{2} - 1 = 0$ 의 식을 풀어 도출할 수 있다. 도출된  $f(b)$ 는  $b$ 의 2차 함수이고,  $f(0) = \frac{a}{2} - 1 < 0$ 이다. 또한 2차 함수  $f(b)$ 의 축의 식이  $\frac{1}{a}$ 이므로 방정식  $f(b) = 0$ 의 ‘작은 근’은 0과  $\frac{1}{a}$ 사이의 값을 가진다. 따라서  $f(b)$ 는 방정식  $f(b) = 0$ 의 작은 근의 값에서 극소화된다. 따라서 유권자들의 가중치가  $0 < a \leq 1$ 일때 정당 0의 최적 정책인  $b^*$ 는 다음과 같이 유도할 수 있다:

$$b^* = \frac{1}{a} - \sqrt{\frac{1}{a^2} - \frac{1}{a} + \frac{1}{2}} \quad (0 < a \leq 1)$$



〈그림 2〉 유권자들의 가중치가  $0 < a \leq 1$ 인 경우

3.  $1 < a \leq 2$ 이며  $[0, \frac{1}{a}]$ 구간 유권자들만 고려하는 경우

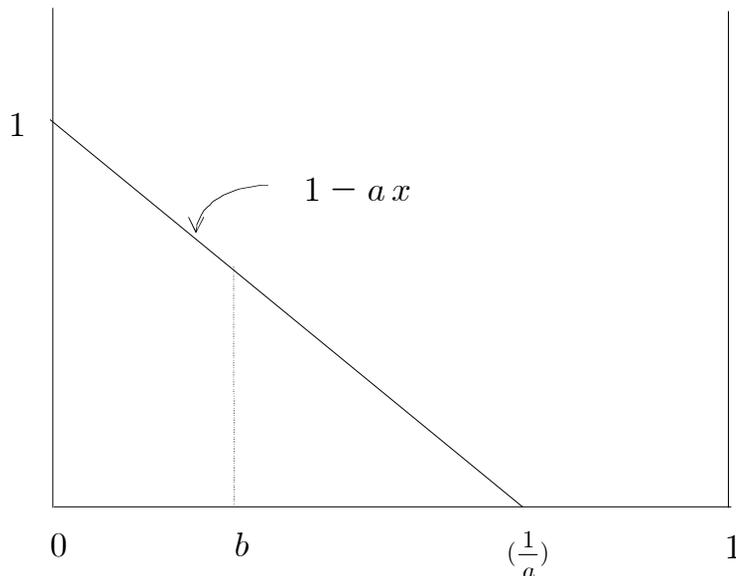
〈그림 3〉은 유권자들의 가중치가  $1 < a \leq 2$ 인 경우 정당 0이  $[0, \frac{1}{a}]$  구간에 분포된 각 유권자에게 부여하는 가중치를 그림으로 나타낸 것이다. 〈그림 3〉에서 가로축은  $[0, \frac{1}{a}]$

구간의 유권자를 나타내고, 세로축은 각 유권자의 손실에 정당 0이 부여하는 가중치의 값을 나타낸다. 정당 0은 정책 선택 시  $[0, \frac{1}{a}]$  구간에 속해 있는 유권자들의 가중 손실만 고려한다고 가정한다. 이 경우 정당 0의 후생 총손실 함수인  $f(b)$ 는 다음과 같이 주어진다:

$$\begin{aligned} f(b) &= \int_0^b (b-x)(1-ax)dx + \int_b^{\frac{1}{a}} (x-b)(1-ax)dx \\ &= -\frac{1}{3}ab^3 + b^2 - \frac{b}{2a} + \frac{1}{6a^2}. \end{aligned} \quad (3)$$

정당 0의 극소화 문제의 1계 조건은  $f(b) = -ab^2 + 2b - \frac{1}{2a} = 0$ 으로 도출된다.  $f(0) = -\frac{1}{2a} < 0$ 이며 2차 함수  $f(b)$ 의 축의 식이  $\frac{1}{a}$ 이므로  $f(b) = 0$ 의 ‘작은 근’은 0과  $\frac{1}{a}$ 사이의 값을 가지며, 이 값에서  $f(b)$ 는 극소화된다. 따라서 유권자들의 가중치가  $1 < a \leq 2$ 이며  $[0, \frac{1}{a}]$  구간의 유권자의 가중 손실만 고려하는 경우 정당 0의 최적 정책  $b^*$ 는 다음과 같이 유도된다:

$$b^* = \frac{1}{a} \left(1 - \frac{1}{\sqrt{2}}\right)$$



〈그림 3〉 유권자들의 가중치가  $1 < a \leq 2$ 인 경우

이제까지 살펴본 세 가지 경우의 결과를 종합하여 다음과 같이 정치적 편향성에 따른 정책 편향성 정리를 도출할 수 있다.

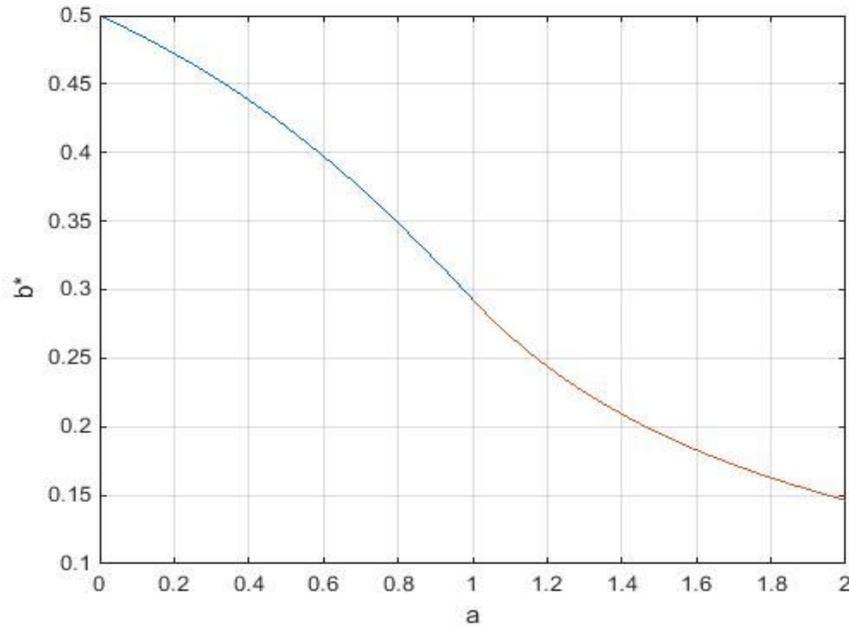
〈정리 1〉 집권 정당 0은 유권자들에 대한 정치적 편향성을 바탕으로 최적 정책을 차별적으로 선택한다고 하자. 유권자들에 대한 ‘정치적 편향성’을 나타내는 가중치  $a$ 의 값에 따라 정당 0이 선택하는 최적 정책  $b^*$ 는 다음과 같이 주어진다:

(1)  $a=0$ 이면 최적 정책은  $b^* = 1/2$ 이다.

(2)  $0 < a \leq 1$ 이면 최적 정책은  $b^* = \frac{1}{a} - \sqrt{\frac{1}{a^2} - \frac{1}{a} + \frac{1}{2}}$

(3)  $1 < a \leq 2$ 이고  $[0, \frac{1}{a}]$  구간의 유권자들만 고려한다면  $b^* = \frac{1}{a}(1 - \frac{1}{\sqrt{2}})$

이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 유권자 차별화 가중치인  $a$ 의 값이 클수록 정당 0은 유권자들이 분포한  $[0, 1]$  구간에서 0에 가까이 위치한 유권자들을 **편애**하고, 0에서 멀리 떨어진 유권자들을 덜 **편애**한다. 극단적으로  $(\frac{1}{a}, 1]$ 의 구간에 속해 있는 유권자들에 대해서는 전혀 **배려**하지 않는다. 이에 따라 **유권자 차별의 정도를 나타내는 가중치인  $a$ 의 값이 커질수록 정당 0이 선택하는 정강 정책은 0에 가까워질 것이다.  $a$ 의 증가는 정치적 편향성의 증가를 의미한다. 따라서 정치적 편향성이 커질수록 정당 0이 선택하는 정강 정책은 0에 가까워지며, 극단적으로  $a = 2$ 이면  $b^* \approx 0.146$ 으로 주어진다. 반면에 정당 1의 경우에는 최적 정책이 1에 가까워질 것이며, 극단적으로는 0.854에 가까워질 것이다. 이러한 결과는 정당의 정치적 편향성이 커질수록 정책의 변화가 큰 폭으로 이루어질 것이라는 사실을 의미한다. 극단적으로 양당제에서 정책은 0.146(정당 0의 최적 정책)에서 0.854(정당 1의 최적 정책) 범위 내에서 변화하는 것이다. 아래 〈그림 4〉는 정당 0이 유권자들을 차별하는 경우 정치적 편향성의 정도( $a$ )와 선택된 최적 정책( $b^*$ ) 값 간의 관계를 그림으로 나타낸 것이다.**



〈그림 4〉 정치적 편향성(a)과 정책 편향성(b\*) 간의 시뮬레이션

〈그림 4〉에서 보듯이 정당 0이 자신의 지지자와 비(非)지지자에 대한 차별의 정도가 커질수록, 즉  $a$ 의 값이 증가할수록, 0에 가까운 정책을 선택하게 됨을 알 수 있다. 정당이 지닌 “정치적 편향성”은 결국 “정책 편향성”으로 연결되는(mapping) 것이다.

#### 4. $1 < a \leq 2$ 이고 비(非)지지자에게 보복하는 경우

이제까지 정당 0은 유권자들을 단순히 편애하거나 무관심하게 대우하는 것으로 가정하였다. 그러나 정당 0은 자신을 지지하는 유권자들의 후생 손실을 줄이려 하는 동시에 자신의 정치적 이념에 동조하지 않는 유권자들의 후생을 감소시키려 시도할 수 있다. 이 경우 정당 0은 정치적 이념이 유사한 유권자들의 후생에 높은 가중치를 부여할 뿐만 아니라 정치적 이념이 다른 유권자들이 입는 손해를 즐길 수도 있다! 즉, 경쟁 정당(반대당)에 대한 지지도가 높은 유권자의 효용 감소가 정당 0의 후생을 증가시킬 수도 있다. 이 경우 정당 0의 목적함수는 다음 식과 같이 주어진다. 이러한 경우에 정당 0이 극소화하고자 하

는  $f(b)$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$f(b) = \int_0^b (b-x)(1-ax)dx + \int_b^{\frac{1}{a}} (x-b)(1-ax)dx + \int_{\frac{1}{a}}^1 (x-b)(1-ax)dx \quad (4)$$

$$= \int_0^b (b-x)(1-ax)dx + \int_b^1 (x-b)(1-ax)dx \quad (4)'$$

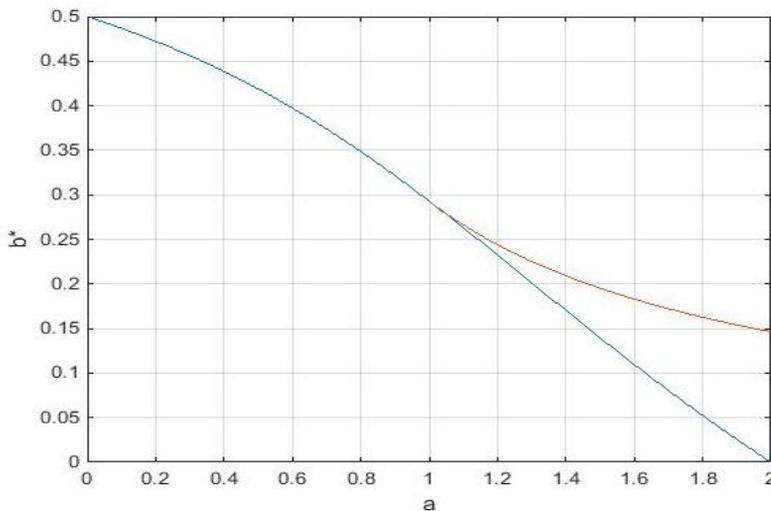
(4)식의 우변의 세 번째 항은  $(1-ax) < 0$ 이므로 음(-)의 값을 갖는다. 즉,  $[\frac{1}{a}, 1]$ 의 구간에 속해 있는 유권자  $x$ 는 정당 0이 선택한 정책  $b$ 로부터  $(x-b)$ 의 후생 손실을 입는다. 정당 0은 자신을 지지하지 않는 유권자들의 후생 손실을 좋아하며, 이는 정당 0의 **손실 감소**로 나타난다. 즉,  $[\frac{1}{a}, 1]$ 의 구간에 속한 유권자  $x$ 가 보는 후생 손실  $(x-b)$ 에 음(-)의 가중치  $(1-ax)$ 를 곱한  $(x-b)(1-ax)$ 의 값도 음의 값을 가지며, 이는 정당 0의 **총손실을 감소**시키게 됨을 의미한다. 유권자  $x$ 가 1에 가까울수록  $(1-ax)$ 의 절대값이 커진다. 따라서 유권자들의 정당 0에 대한 지지도가 낮아질수록 이들의 손실이 더 큰 가중치를 가지고 정당 0의 손실을 감소시키는 역할을 하는 것이다. 여기서 특이한 점은 정당 0이 자신을 지지하지 않는 유권자들에게 일종의 ‘보복 심리’를 가지고 정책을 선택하는 경우에 정당 0의 목적함수는 정치적 편향성이 작아서 모든 유권자들을 고려하는 경우, 즉  $a < 1$ 인 경우의 목적함수(즉, (2)식)와 ‘같아지게’ 된다는 점이다.

(4)′으로 표현된 정당 0의  $f(b)$  극소화 문제에 대한 1계 조건을 풀면 다음과 같이 최적 정책( $b^*$ )을 구할 수 있다:

$$b^* = \frac{1}{a} - \sqrt{\frac{1}{a^2} - \frac{1}{a} + \frac{1}{2}} \quad (1 < a \leq 2)$$

<그림 5>는 제II장에서 분석한 네 가지 경우를 합쳐서 나타낸 것이다. 우선, 유권자 차별화 가중치가  $0 \leq a \leq 1$ 인 경우는 <그림 4>의 경우와 동일하다(이는 그림에서 ‘아래선’으로 표시되어 있다). 다음으로,  $1 < a \leq 2$  구간의 경우 정당 0이  $[0, \frac{1}{a}]$  구간의 유권자들만

고려하는 경우의 최적 정책  $b^*$ 는 해당 구간의 두 그래프 중 ‘위’의 그래프에 해당하며, 이 경우 또한 <그림 4>의 경우와 동일하다. 마지막으로, 정당 0이  $[\frac{1}{a}, 1]$  구간의 유권자들에 대해 보복 심리를 가지고 최적 정책을 선택하는 경우의 최적 정책  $b^*$ 를 보여주는 그래프는 해당 구간의 두 그래프 중 ‘아래선’에 해당된다. 극단적으로  $a = 2$ 인 경우에는 정당 0은  $b^* = 0$ 인 최적 정책을 선택한다. 이러한 극단적 정책 선택으로 자신의 지지자들이 후생 손실을 입을 수 있지만, 비(非)지지자들은 더 큰 손실을 입게 될 것이다. 따라서 정당 0은 비(非)지지자들을 보복할 목적으로 극단적 정책을 선택하는 것이다.



<그림 5> 정치적 편향성(a)과 정책 편향성( $b^*$ )의 관계:  $0 \leq a \leq 2$ 인 경우

지금까지의 분석은 정당 0을 중심으로 정당 0의 정치적 편향성(a)과 정책 편향성( $b^*$ ) 간의 상관관계를 논의하였다. 그러나 이러한 분석은 정당 1에 대해서도 동일하게 적용할 수 있다. 두 정당이 지지자들과 비(非)지지자들에 대한 차별의 정도가 심할수록 정책의 스윙(swing)이 더 커지게 될 것이다. 특히 세 번째 경우의 정당 0의 최적 정책인  $b^*$ 에 대한 시뮬레이션 값이 0.15~0.85의 범위에서 크게 변동함을 볼 수 있었다. 이는 ‘정책의 양극화’를 통해 정책의 안정성이 크게 저해될 수 있음을 나타낸다. 또한 극단적으로 네 번째 경우에는 최적 정책에 대한 시뮬레이션 값이 0과 1의 범위에서 크게 변동한다. 물론

두 정당이 모든 유권자들을 동등하게 대우한다면 중위값(즉, 0.5)에 해당하는 최적 정책(즉, ‘중위정책’)이 선택될 가능성이 클 것이다.

이제까지의 논의를 다음 <표 1>와 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 유권자들의 정치적 편향성과 정당의 정책 편향성

유권자들의 차별화 가중치	최적 정책
모든 유권자들을 평등하게 대우하는 경우	중위정책 선택
지지자들을 편애하고, 비(非)지지자들의 후생에는 무관심한 경우	정책 편향성 발생: 포퓰리즘 정책 선택
지지자들을 편애하지만 비(非)지지자들에게 보복을 가하는 경우	정책 편향성 발생: 보복 정책 선택

### Ⅲ. 기본 모형의 확장 : 비선형 후생 손실과 일반적 유권자 분포

제Ⅲ장은 유권자들이  $[0, 1]$  구간에 균일하게 분포되어 있다고 가정하였다. 본 장에서는 이러한 가정을 완화하여 유권자들이 ‘일반적으로’ 분포되어 있다고 가정하여 분석해 보기로 한다.<sup>3)</sup> 우선, 유권자들의 정치적 유형을 나타내는  $x$ 의 밀도함수(density function)를  $f(x)$ 로 표기하기로 한다. 따라서  $\int_0^1 f(x)dx = 1$ 이다. 다음으로, 유권자들의 유형( $x$ )의 평균을  $\int_0^1 xf(x)dx \equiv m$ 으로 표기하며, 분산( $s^2$ )은 다음과 같다:

$$\begin{aligned}
 s^2 &\equiv \int_0^1 (x-m)^2 f(x)dx = \int_0^1 x^2 f(x)dx - 2m \int_0^1 x f(x)dx + m^2 \int_0^1 f(x)dx \\
 &= \int_0^1 x^2 f(x)dx - m^2.
 \end{aligned}$$

3) 따라서 이하의 분석에서는 유권자들의 분포에 있어서 하한과 상한을 각각 0과 1로 제한할 필요가 없다. 다만 제Ⅲ장의 분석과 연결성을 가지기 위해 유권자들이  $[0, 1]$  구간에 분포되어 있다고 가정한다.

또한 유권자의 유형  $x$ 와 정책  $b$ 와의 차이로부터 발생하는 후생 손실은 2차식으로서  $(b-x)^2$ 라고 가정한다. 마지막으로, 선거에서 승리한 정치인(정당)은 유권자들을 차별하지 않는 가운데 이들의 후생 총손실을 극소화하려 한다고 가정한다. 이러한 가정에서 정치인(정당)의 목적함수인 후생 총손실( $f(b)$ )은 다음과 같이 정의된다:

$$\begin{aligned}
 f(b) &= \int_0^1 (b-x)^2 f(x) dx = \int_0^1 b^2 f(x) dx - \int_0^1 2bx f(x) dx + \int_0^1 x^2 f(x) dx \\
 &= b^2 - 2bm + s^2 + m^2 = (b-m)^2 + s^2
 \end{aligned}
 \tag{5}$$

이제 (5)식으로부터 후생 총손실을 극소화하는 최적 정책을 도출할 수 있다. 유권자들의 유형( $x$ )과 정당의 정책( $b$ ) 간의 차이로부터 발생하는 후생 총손실은 최적 정책( $b^*$ )이 평균값( $m$ )을 가질 때 극소값을 가질 것이다. 또한 유권자들이 분산되어 있는 정도가 클수록, 즉  $s^2$ 이 클수록, 정책에 따른 유권자들의 후생 손실이 증가함을 알 수 있다. 따라서 포용적인(encompassing) 정치인(정당)은 유권자들의 후생 손실의 극소화를 위해 “**유권자 평균**”(m)에 가까운 정책( $b^*=m$ )을 선택할 것이다. 이를 “**평균정책**”(mean policy)이라고 부르기로 한다.

이러한 결과는 정책의 우(右)편향성(right-wing bias) 또는 좌(左)편향성(left-wing bias)을 설명하는데 유용하다. 왜 그런가? 많은 분포들의 경우(예를 들면, 소득 분포)에 유권자 분포는 평균값(mean)이 중위값(median)보다 더 큰 특징을 가지고 있다. 따라서 평균값이 중위값보다 더 크기 때문에 포용적인 정치인(정당)은 중위값보다 “**평균값에 가까운 정책**”을 선택하려 할 것이다. 이를 중위투표자의 관점에서 보면 ‘우(右)편향적인 정책’이 된다. 물론 이와 정반대의 경우에는 ‘좌(左)편향적인 정책’으로 인식될 것이다. 예외적인 상황을 제외하면 유권자들의 분포에서는 보통 평균값과 중위값이 다르기 마련이다. 모든 유권자들을 평등하게 취급하고 유권자들의 총손실을 극소화하려는 정당은 ‘중위정책’(median policy)보다는 “**평균정책**”(mean policy)을 선택하려 할 것이다. 이는 중위투표자가 선호하는 정책과 정당이 선택하는 정책의 차이를 초래한다. ‘포용적인’ 정당(encompassing party)은 ‘우(右) 또는 좌(左)편향적인 정책’을 선택하려는 유인을 가질 것이다. 이는 중위투표자 정리가 현실에서 성립하지 않는 이유를 설명하는 하나의 근거가 될 수 있을 것이다.

#### IV. 유권자의 체계적 편향성과 정책 선호

투표자들은 경제문제들에 대해 투표할 때 실제로 정책 편향성을 가지는가? 이에 대한 대답은 “그렇다”이다. 왜 그런가? 투표자들은 투표 시에 ‘합리적으로 무지’(rational ignorance) 할 뿐만 아니라 ‘체계적으로 실수’를 저지르기 때문이다. 현대 사회에서 복잡한 경제문제들에 관한 투표자들의 믿음은 주로 자신의 경제적 지식이 아니라 ‘정치적 이념이나 믿음’에 의해 영향을 받는다. 따라서 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경제문제들의 경우에 투표자들은 종종 ‘정치적 편향성’에 의거하여 결정을 내리기 때문에 “체계적 실수”(systematic errors)를 저지르게 된다. 캐플란(B. Caplan, 2007)은 일반 대중들(또는 투표자들)이 경제문제와 관련하여 ‘체계적으로 실수하는 분야’로 다음 네 가지를 들었다<sup>4)</sup>. 첫째, 일반 대중들은 시장기구가 수행하는 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)의 역할이나 보이지 않는 손에 의한 사적 탐욕과 공적 이익의 조화 기능 등에 관해 잘 이해하지 못하고 있다. 이에 따라 일반 대중들은 시장경제의 역할을 과소평가하거나 불신하게 된다. 캐플란(B. Caplan)은 이를 ‘반(反)시장 편향성’(anti-market bias)이라고 불렀다. 이는 일반 대중들이 ‘시장경제의 기능을 이해하지 못하는 경향’을 말한다. 둘째, 일반 대중들은 국제무역을 통해 얻는 무역이익을 과소평가하는 경향이 있다. 이로 인해 일반 대중들은 국제무역이 자국의 경제번영에 미치는 기여를 과소평가하게 된다. 캐플란은 이를 ‘반(反)외국 또는 반(反)무역 편향성’(anti-foreign or anti-trade bias)이라고 불렀다. 이는 일반 대중들이 ‘국제무역을 과소평가하는 경향’을 말한다. 셋째, 일반 대중들은 경제번영을 생산(production)이 아니라 ‘고용’(employment)과 동일시하고 있다. 캐플란은 이를 ‘인위적이며 불필요한 일자리 창출 편향성’(make-work bias)이라 불렀다. 이는 일반 대중들이 ‘생산보다는 고용을 중시하는 경향’(즉, ‘인위적 고용창출 편향성’, ‘반(反)성장 편향성’, 또는 ‘친(親)고용 편향성’)을 말한다. 넷째, 일반 대중들은 현재의 경제적 사정이 대체로 나쁘며, 또한 미래에 더 나빠질 것이라고 생각하는 경향이 짙다. 캐플란은 이를 ‘비관주의, 또는 반(反)낙관주의 편향성’(pessimistic or anti-optimistic bias)이라고 불렀다. 이는 일반 대중들이 ‘경제적 사정을 낙관적으로 보기보다 비관적으로 보는 경향’을 말한다. 문제는 일반 대중들(투표자들)이 이러한 네 가지 편향성들을 임의적이 아니라 ‘체계적으로’ 지니고 있다는 점이다. 또한 이

---

4) Caplan(2007), pp.9-11.

러한 편향성들은 일반 대중들(투표자들)을 ‘비합리적으로 행동’하게 함으로써 민주주의를 ‘실패하게’ 하는 원인이 된다.

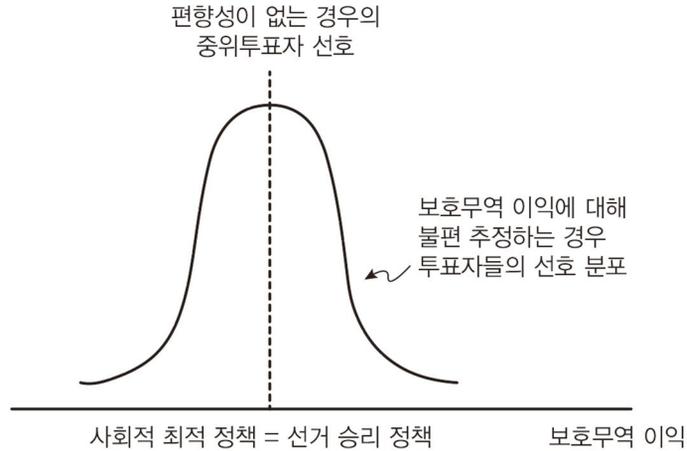
만약 투표자들이 정부 정책에 대한 자신의 선호를 매우 ‘잘못된 인식이나 믿음’을 바탕으로 결정한다면 정부는 정부 본연의 기능을 제대로 수행하지 못할 것이다. 투표자들이 잘못된 믿음이나 인식을 가지고 있는 경우 경제정책이 어떻게 왜곡되는지를 살펴보기로 하자. 이를 위해 다음을 가정해 보기로 하자. 우선, 두 명의 후보자가 있으며, 각 후보자는 보호무역의 정도에 대해 서로 다른 입장(position)을 가지고 경쟁한다고 가정한다. 다음으로, 투표자들은 두 가지 유형의 실수를 저지른다고 가정한다. 즉, 투표자들은 ‘임의적(random)으로’ 실수를 저지르기도 하고, 또는 ‘체계적(systematic)으로’ 실수를 저지른다고 가정한다.

먼저, 투표자들이 ‘임의적으로 실수(random error)하는 경우’(즉, 편향성이 없는 경우)를 고려해 보자. 투표자들이 보호무역의 효과에 대해 임의적으로 실수하는(즉, ‘보호무역이 더 좋다’라고 인식하는) 경우 자유무역을 선호하는 ‘일부’ 투표자들이 실수로 보호무역에 찬성 투표하게 될 것이다. 이러한 임의적 실수로 인해 자유무역을 선호하는 ‘일부’ 투표자들이 보호무역을 찬성하는 쪽으로 지지하게 된다. 그 결과 보호무역이 무지한 투표자로부터 과반수의 지지를 얻게 됨으로써 승리하게 된다. 이를 “투표합산의 기적”(Miracle of Aggregation)이라고 부른다<sup>5)</sup>. 그러나 이러한 논리는 반대의 경우에도 똑같이 적용될 수 있다. 즉, 투표자들이 자유무역의 효과에 대해 임의적으로 실수하는(즉, ‘자유무역이 더 좋다’라고 인식하는) 경우 보호무역을 선호하는 ‘일부’ 투표자들이 자유무역에 찬성 투표함으로써 자유무역이 무지한 투표자로부터 과반수의 지지를 얻게 됨으로써 승리하게 된다.

다음 <그림 6>은 보호무역으로부터 얻는 이익에 대해 투표자들이 ‘임의적으로 실수하는’(즉, ‘편향성이 없는’) 경우의 중위투표자(median voter)의 정책 선호를 보여 주고 있다. 이 경우에는 ‘투표합산의 기적’이 성립한다. 즉, 투표자들의 무지와 임의적 실수에 힘입어 보호무역이 승리하게 된다. 따라서 ‘선거에서 이기는 정책’(election winning platform)이 ‘사회적 최적 정책’(socially optimal platform)과 일치한다.

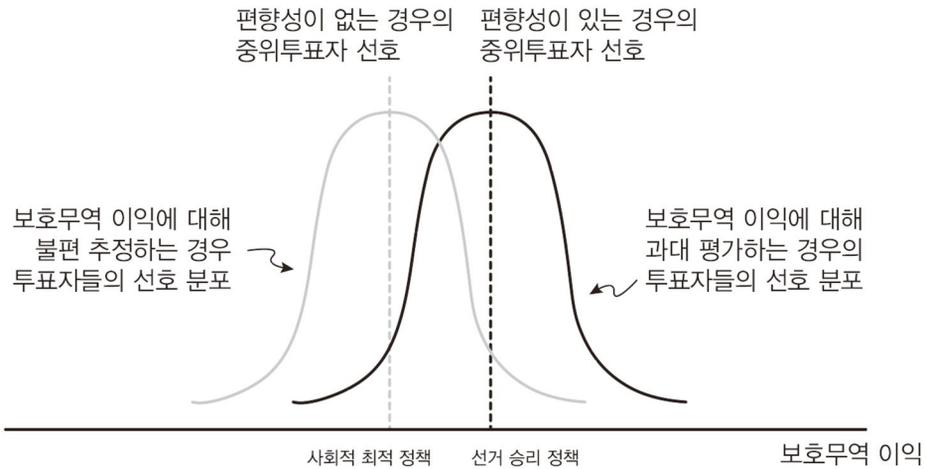
---

5) 이에 대해서는 Caplan(2007), pp.6-9을 참고하기 바람.



〈그림 6〉 투표자들의 ‘임의적 실수’가 있는 경우 중위투표자의 정책 선호

다음으로, 투표자들이 ‘체계적으로’ 실수하는(즉, ‘편향성이 있는’) 경우를 고려해 보자. 예를 들면, 투표자들이 보호무역이 가져다주는 이익에 대해 ‘체계적으로 과대 평가한다’(즉, 보호무역 편향성)고 가정해 보자. 이 경우 어떤 결과가 초래될 것인가? 자유무역을 선호하는 ‘많은’ 투표자들은 편향성(체계적 실수)으로 인해 보호무역에 찬성 투표할 것이고, 보호무역을 선호하는 투표자들은 소수만이 자유무역을 찬성 투표할 것이다. 그 결과 보호무역이 투표자들로부터 압도적 찬성을 얻을 것이다. 다음 〈그림 7〉은 투표자들의 ‘체계적 실수’가 있는 경우 중위투표자의 상이한 정책 선호를 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 정치적 선호가 ‘사회적 최적 정책’(social optimal platform)에서 벗어나 보호무역 쪽으로 편향되어 있다. 즉, ‘선거에서 이기는 정책’이 보호무역 쪽으로 치우치게 되며, 그로 인해 ‘선거에서 이기는 정책’이 ‘사회적 최적 정책’과 불일치하게 된다. 이 경우 중위투표자들은 일반 투표자들의 편향성 때문에 원하지 않는 ‘과도한’ 보호무역 하에 놓이게 된다. 따라서 중위투표자들은 보호무역이 감소하면 자신의 후생이 증가할 것이다. 그러나 정치인들은 선거에서 승리하기 위해 ‘사회적으로 최적인 정책’이 아니라 “편향된(체계적으로 실수하는) 투표자들이 원하는 정책”을 선택하게 된다. 결국 투표자들의 보호무역에 대한 ‘편향성’과 ‘체계적 실수’로 인해 정치인들은 사회적 최적 수준을 넘어선 ‘과도한 보호무역’ 정책으로 이들의 요구에 부응 또는 영합(迎合)하게 된다.



〈그림 7〉 투표자들의 ‘체계적 실수’가 있는 경우 중위투표자의 정책 선호

## V. 결론

양당제 대의민주주의 체제에서는 두 정당이 집권을 목적으로 정책 선택 경쟁을 한다. 이 과정에서 각 정당은 유권자들을 ‘차별화’하려는 강한 유인을 가진다. 각 정당은 자신의 정치적 이념에 기반하거나 자신의 지지자들에게 이익이 되는 정책을 선택하여 실시하려 할 것이다. 또한 각 정당은 자신을 지지하는 유권자들을 ‘편애’하지만 자신을 지지하지 않는 유권자들에게는 무관심할 것이다. 극단적으로 각 정당은 자신을 지지하지 않는 유권자들에게 ‘보복’을 가할 수도 있다. 이러한 유권자들의 차별화는 ‘정책 편향성’을 통해 이루어진다. 따라서 유권자들의 정치적 편향성과 정당의 정책 편향성 간에 상관관계가 존재함을 알 수 있다.

그동안 널리 인정되어 온 중위투표자 정리에 따르면 양당제 하에서 정당은 더 많은 유권자들로부터 지지를 얻기 위해 중위투표자들의 선호에 부합하는 정책을 선택한다. 이 경우 각 정당의 정책은 거의 비슷해지는 경향이 있을 것이다. 그러나 정당은 정치 철학이나 이념면에서 큰 차이가 있으며, 유권자들도 정책 선호도 서로 다르다. 따라서 실제 정치에서 정당은 정책 선택 과정에서 유권자들의 다양한 정책 선호(policy preference)를 분명히 반영하여, 그에 따라 차별화된 정책을 선택할 것이다.

본 논문은 유권자들의 ‘정치적 편향성’이 정당의 ‘정책 편향성’으로 연결되는 과정을 이론적 모형과 간단한 시뮬레이션을 통해 분석하였다. 유권자들의 차별화 유형(즉, 정치적 편향성)을 네 가지로 분류하여 각 경우에 정당 0이 선택하는 최적 정책을 살펴 본 결과 세 가지 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 정치적 편향성이 클수록 정책 편향성이 크게 나타난다는 사실을 확인하였다. 둘째, 유권자 차별화의 정도에 따라 다양한 정책 편향성이 나타났다. 정당은 자신을 지지하는 유권자들을 편애하기 위해 또는 비(非)지지자들에 대해서는 무관심하거나 심지어 보복하기 위해 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책 등을 통해 차별적으로 대우하려 할 것이다. 마지막으로, 포용적인(encompassing) 정치인이나 정당의 발생 가능성을 발견할 수 있다. 포용적인 정치인(정당)은 유권자들의 후생 손실의 극소화를 위해 중위값보다 ‘평균값’에 가까운 정책, 즉, ‘평균 정책’을 선택하려 하기 때문이다.

본 논문에서 개발된 모형을 활용하여 흥미 있는 추가 연구를 할 수 있을 것으로 기대된다. 설문조사 등을 통하여 정책편향성( $b^*$ 의 값)을 추정할 수 있다. 추정된  $b^*$ 의 값은 바로 정치적 편향성( $a$ 의 값)의 정도를 제시해 주는 것이다. 예를 들면, 기본적으로 양당제 체제를 유지하면서 정권교체를 경험한 한국의 유권자들을 대상으로 설문조사를 함으로써 한국의 역대 정권의 정치적 편향성의 정도를 객관적으로 추정할 수 있을 것이다. 또한 양당제 체제를 유지하는 미국 등과 비교함으로써 정치적 편향성의 국제비교도 가능할 것으로 기대된다. 마지막으로, 유권자들의 정치적 편향성의 발생 원인에 대해서도 추가적 분석이 필요하다. 제IV장에서 언급했듯이 유권자들은 자신의 합리적 무지(rational ignorance)나 비합리성(irrationality)으로 인해 정치적 편향성에 의존하여 지지 정당을 선택할 수 있다. 전자의 요인보다 후자의 경우 정책 편향성이 더 클 것이다. 또한 유권자들을 유식한(informed) 유권자들과 무지한(uninformed) 유권자들로 나눈다면 후자의 경우 전자보다 정책 편향성이 더 클 것이다. 이러한 문제들은 추후 연구 과제로 남겨 둔다.

## 참고문헌

- Alesina, A. (1988), “Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters”, *American Economic Review*, Vol. 78, No. 4, pp.796-805.
- Baron, David P. (1994). “Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters”, *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 1, pp.33-47.
- Caplan, B. (2007), *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press.
- Caplan, B. (2002), “Systematically Biased Beliefs about Economics: Robust Evidence of Judgemental Anomalies from the Survey of Americans and Economists on the Economy”, *Economic Journal*, Vol. 112, pp.433-58.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Hotelling, H. (1929), “Stability in competition”, *Economic Journal*, Vol. 39, No. 153, pp. 41-57.
- Ledyard, J. (1984), “The Pure Theory of Large Two-Candidate Elections”, *Public Choice*, Vol. 48, pp.7-41.
- Lee, D. S., E. Moretti and M. J. Butler (2004), “Do voters affect or elect policies?: evidence from the U. S. House”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, No. 3, pp.807-859.
- Lee, Sung-Kyu (2006), “Political Optimal Tax Policy Making in a Probabilistic Voting Framework”, *Korean Economic Review*, Vol. 22, No. 1, pp.99-130.
- Nordin, M. (2014), “Do Voters Vote in Line with their Policy Preferences? – The Role of Information”, *CESifo Economic Studies*, Vol. 60, No. 4, pp.681-721.

## Abstract

### **Political Bias and Policy Bias under Two-Party System: Mapping voters' discrimination into biased policy via median policy, populist policy, retaliatory policy and mean policy**

**Sanghack Lee and Sungkyu Lee**

(Kookmin University and Andong National University)

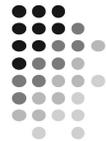
In a representative democracy, two parties compete, on the one hand, to adopt policy which voters favored to gain power in the national election. On the other hand, the winning or ruling party has an incentive to *discriminate* voters depending upon their degree of support for the party. In doing so, each party will favor its supporters, but has an indifference in or even retaliate its opponents. Thus, there is an important relation between the extent of voter discrimination and policy bias. Incorporating explicitly the type of voters' differentiation by the winning party into the model, we attempt to examine the *mapping* process connecting from the 'political bias' to the 'policy bias' under two-party system. The outcome of the study is summarized as follows. First, the larger the political bias, the greater the policy bias. This implies that the winning party will cater to voter's preference by delivering their favored policy. Second, there are various *biased* policies the winning party adopts so as to discriminate voters, such as median, populist, and even retaliatory policies. Finally, the *encompassing* politicians or party have an incentive to choose 'mean policy' which has more voters than median policy.

**Key words :** Two-party system, Median-voter theorem, Political bias, Type of voters' differentiation, Weighted welfare function, Policy bias, Median policy, Populist policy, Retaliatory policy, Mean policy, Encompassing party.

# 지방선거의 이념 및 세대분화

배진석\*

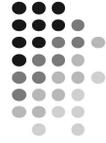
## 6.13 지방선거에 대한 두 가지 평가



1. “여당 승리의 일등공신은 대통령”
  - 대통령의 높은 인기 탓에 여당이 쉽게 승리
  - “국정운영을 더 잘하도록 정부여당에 힘 실어줘야”
  
2. 남북미 정상회담 이벤트 효과로 여당 승리
  - 남북관계 이슈가 선거 장악
  - 지방선거의 “중요“ 이슈 실종: 정부경제정책, 후보 도덕성
  - 여당의 악재인 “드루킹 댓글사건”도 영향력 미미

---

\* 고려대학교



## 문제제기

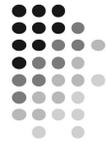
1. 대통령 문재인을 지지하기 때문에 대북정책을 지지했는가?

- 합리화하는(rationalizing) 유권자인가?

2. 대북정책의 성과로 대통령과 정부여당을 지지했는가?

- 합리적인(rational) 유권자인가?

이념과 세대 요인은 대북정책, 대통령 지지, 투표행위에 각각 어떤 영향을 미쳤는가?



## 이론적 논의

▪ “합리적 유권자”의 전제 논리

- 1) 유권자는 자신이 중요하게 여기는 쟁점에 대한 자신의 의견을 보유
- 2) 유권자는 후보들의 의견도 인지
- 3) 자신의 의견과 가장 가깝거나 방향성이 일치하는 후보를 선택

: Downs 1957; Merrill and Grofman 1999

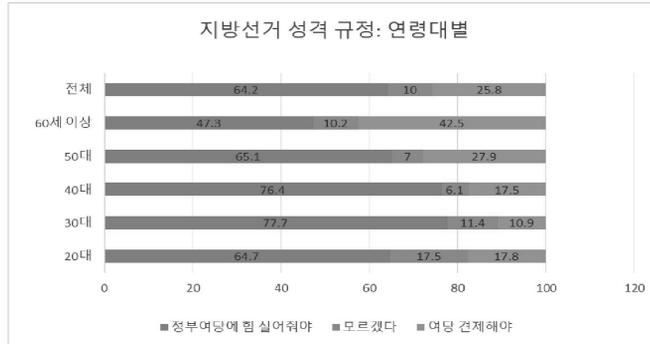
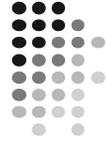
▪ “합리화하는 유권자”의 전제 논리

- 1) 유권자는 (정서적 호감도에 근거해) 특정 후보 지지를 선택
- 2) 유권자는 후보들의 의견도 인지
- 3) 선택한 후보의 견해에 맞춰 자신의 쟁점에 대한 견해를 조정

: Howell 1986; Beasley and Joslyn 2001

## 6.13 지방선거의 성격 규정

: “정부여당 밀어주기” 대 “정부여당 견제”



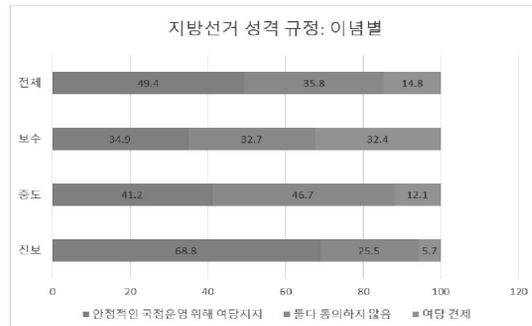
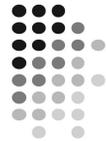
출처: 방송3사 출구조사

“정부여당 밀어주기”에 64.2% 공감

- 고령층에서는 “밀어주기”와 “견제”가 대등
- 나머지 연령대에서는 “밀어주기”가 우세

## 6.13 지방선거의 성격 규정

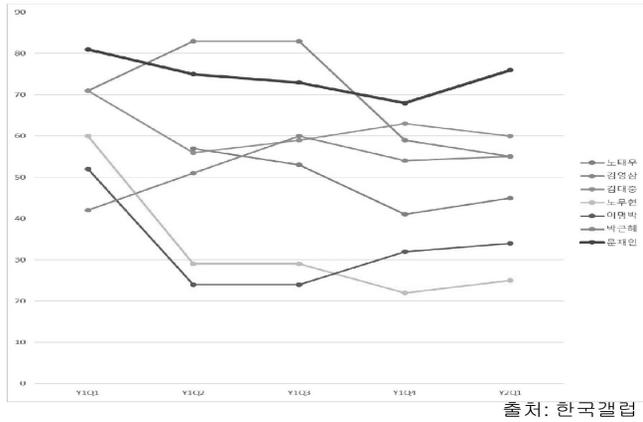
: “정부여당 밀어주기” 대 “정부여당 견제”



출처: 한국정치학회/한겨레 공동조사

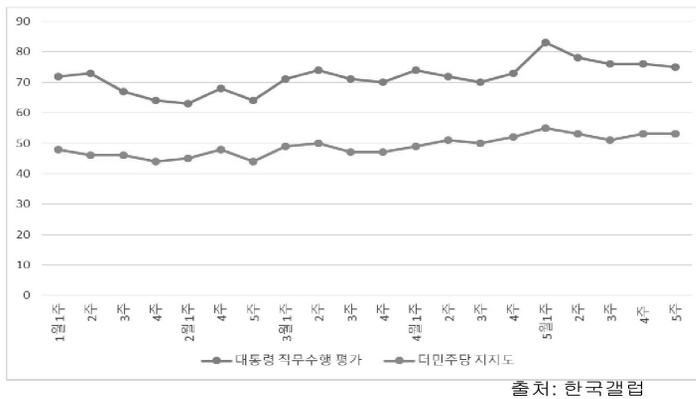
중도층: “밀어주기” 관점은 보수와 유사, “견제”관점은 진보와 유사

## 역대 대통령 집권 1년차 국정 지지율

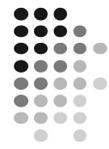


노무현/문재인 1년차 비교: 유사한 복핵 안보위기, 다른 지지율

## 대통령 국정지지율과 여당지지율의 연동



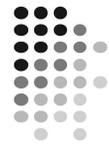
문 대통령 국정평가와 더민주당 지지율의 정확한 연동



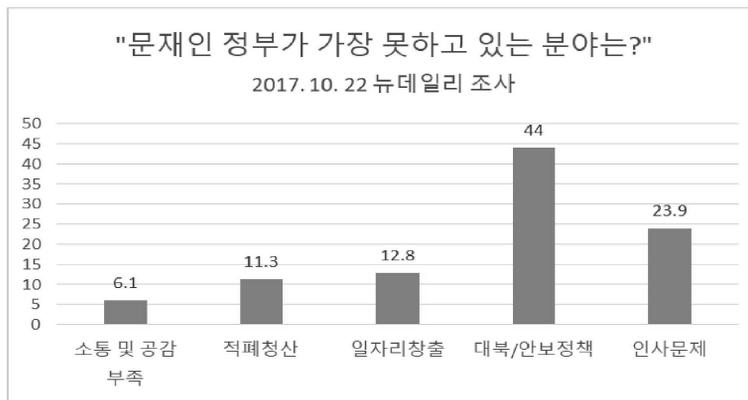
## 소결 1

- 지방선거의 여당 완승은 대통령 국정운영 지지의 결과: 집권여당의 지지율은 대통령 “인기”와 정확히 연동
  - 대통령 선거 뒤 1년 내에 실시되는 신혼선거(honeymoon election) 효과 (Shugart and Carey 1992)
  - 역대 대통령 집권 1년 차와 비교할 때 문대통령의 높은 지지율은 어떻게 설명할 것인가?
- 유사한 안보위기 경험한 노무현 대통령 1년 차와 대조

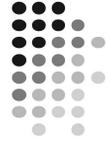
➔ 대통령 지지요인 분석의 필요성



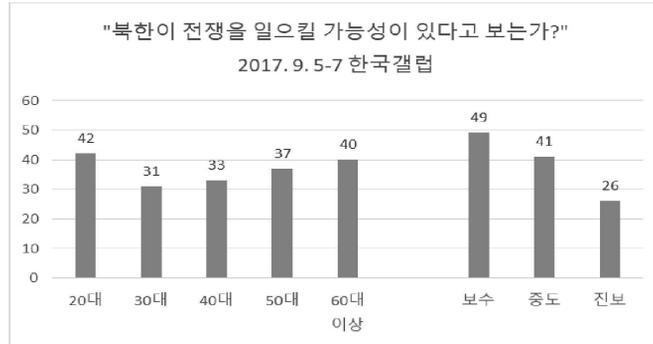
## 북핵위기와 정책 수요



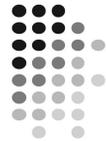
6차 핵실험 이후 안보위협 상승으로 북핵문제 해결에 관한 정책 수요 증가



## 북핵위기와 정책 수요

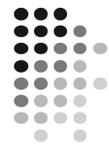


- 핵심 지지층인 20대는 안보위협 이슈에서 60대와 유사
- 확장 지지세력인 중도층은 안보위협 이슈에서 보수층과 유사

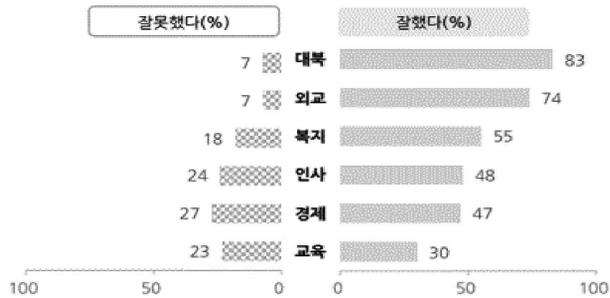


## 소결 2

- 문재인 정부는 집권 1년 차에 높은 지지에도 불구하고 6차 핵실험 이후 높아진 안보위협으로 발생한 대북 및 안보정책의 수요를 충족하지 못했음.
- 핵심지지층인 20대와 확장지지층인 중도층의 안보 민감성에 대처해야 할 필요성이 있었음.

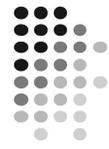


## 대북 안보정책의 성과에 대한 평가

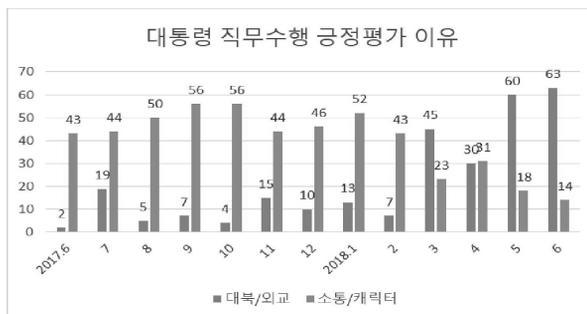


출처: 2018. 5월 1주, 대통령 취임 1년 분야별 평가(한국갤럽)

- 2017년 하반기 대북안보정책에 관한 수요를 2018년 취임 1주년에는 충족



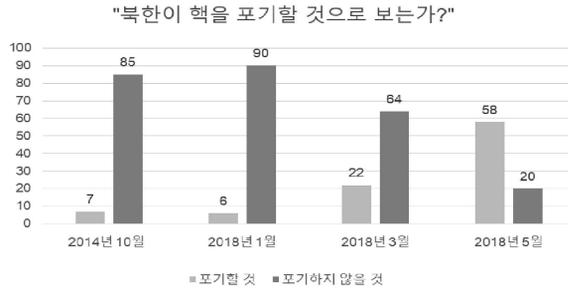
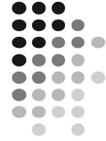
## 대북 안보정책의 성과에 대한 평가



출처: 월별 대통령 직무수행 평가(한국갤럽)

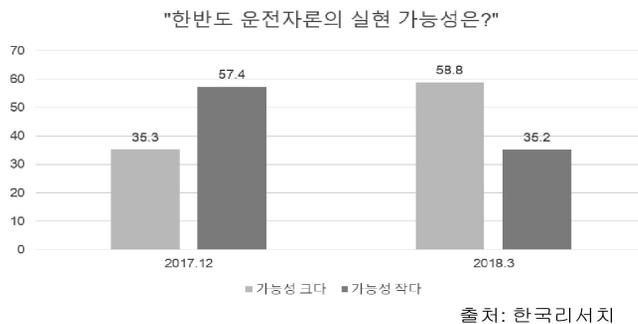
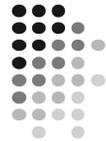
- 2018년 3월 이전까지 대통령 지지의 이유는 정치 스타일 및 개인 캐릭터 위주, 대북정책 성과의 비중은 낮음
- 2018년 3월 이후 대북 및 외교정책의 성과가 지지이유로 전환

## 대북 안보정책의 성과에 대한 평가

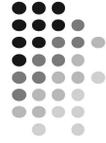


- 북한 핵 포기 가능성의 시간적 변화: 안보위협 감소로 인식

## 대북 안보정책의 성과에 대한 평가

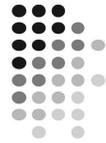


- 한반도 운전자론 등장 당시 회의적 시각에서 남북정상회담 개최 선언 이후 긍정적 시각으로 전환



### 소결 3

- 취임 1년 분야별 평가에서 가장 취약점이었던 대북안보 분야가 제일 높은 점수를 받음
- 대통령 직무수행 지지율은 여전히 높지만 지지 이유의 구성이 변화했음: 정치스타일(소통, 캐릭터) → 대북/안보정책
- 비핵화 해결가능성과 “한반도 운전자론”에 대한 회의적 시각에서 벗어남.



### 주요발견 및 요약

- 여당의 완승은 대통령 지지의 표현
    - 국정운영 지지율과 여당 지지율의 연동
  - 대북정책의 수요
    - 유권자는 문재인 정부에게 북한 핵위협 해결을 요청
    - 20대, 60대와 중도층 중심의 정책적 수요
  - 대통령 국정운영 지지 요인은 대북정책의 성과
    - 대통령 국정운영 지지요인의 변화: 정치 스타일(소통방식, 성격, 단순 호감도) → 대북 및 외교정책 성과
    - 북한 비핵화 의지에 대한 유권자 평가 변화
- “합리적 유권자”

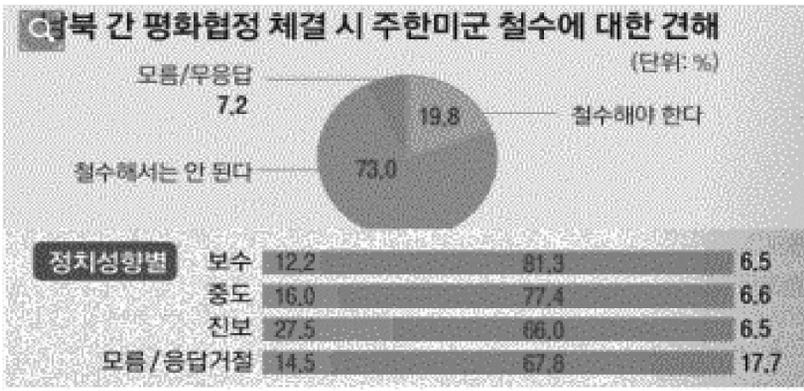
## 도전과제 1: 상충적 유권자층의 등장

		사드배치	
전체 1,091명 (100%) 연령평균: 46.9세 이념평균: 4.75		반대: 42.3% 연령평균: 42.2세 이념평균: 3.97	찬성: 57.8% 연령평균: 50.0세 이념평균: 5.35
남북관계	교류협력: 54.5% 연령평균: 46.2세 이념평균: 4.23	〈조합A〉 33.3% 연령평균: 43.4세 이념평균: 3.89	〈조합B〉 21.3% 연령평균: 50.2세 이념평균: 4.72
	강경: 45.5% 연령평균: 47.3세 이념평균: 5.39	〈조합D〉 9.0% 연령평균: 37.9세 이념평균: 4.26	〈조합C〉 36.5% 연령평균: 49.7세 이념평균: 5.72

출처: 배진석 2018

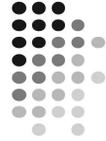
- 보수-진보 기준으로 구분되었던 대북정책 및 한미동맹이 분화하면서 상충적 태도의 유권자층 대거 등장
- 이념과 세대에 따른 분화

## 도전과제 2: 주한미군 및 한미동맹 조정



출처: 서울신문

## 도전과제: 주한미군 및 한미동맹 조정



- 북핵해결과 주한미군 유지를 동시에 해결할 수 있는가?
- 미국 동아시아 안보정책의 삼중딜레마(trilemma): 전쟁방지, 전방전개(forward deployment), 핵확산 방지
- 미국은 전방전개의 핵심인 주한미군의 역할조정 쪽으로 활로를 모색 중인 것으로 관찰됨
- “주한미군 철수 반대” 여론 관리 방안의 필요성
  - 선제적 조정 제기보다는 미국 주도의 조정을 수용하는 쪽이 정치적 비용을 줄이는 방법



## 제7회 지방선거와 지역주의 구도의 변화

이 소 영\*

### 서론

- 연구의 배경
  - 3김 퇴장 이래 지역주의 투표 지속적 약화
  - 2016년 이래 정당정치 구도의 변화: 다당제적 구도
  - 2017년 대선: 문재인 후보 지지의 전국적 분포
  - 2018년 지방선거 : 지역주의 구도 약화
  - 지역주의 균열은 해체되고 있는가?
- 연구의 목적
  - 한국 정치를 지배해온 지역주의 구도가 어떻게 변화하고 있는지를 구시군 단위에서의 변화를 중심으로 고찰함.

---

\* 대구대학교

## 기존 연구 검토

### ■ 지역주의 균열의 원인

- 지역발전 격차: 영남정권에 의한 자원의 차별적 분배(김만홍 1995)
- 정치적 동원: 정치인들의 동원전략의 결과 (손호철 1996)
- 합리적 선택: 자원의 지역분배를 추구하는 유권자 선택 (조기숙 2000)  
정당 간 정책의 비차별성 → 비이념적 가치에 투표(문우진 2005)
- 지역민간 편견: 지역감정 및 편견 (윤광일 2012, 지병근 2013, 2015)
- 정치적 정체성: 개인의 운명을 지역의 운명과 동일시 (최영진 1999)

## 기존 연구 검토

### ■ 지역주의 균열의 약화

- 지역균열의 약화 / 이념 및 세대균열로 대체 (강원택 2003, 김욱 2006, 최준영,조진만 2005)
- 다양한 정책 이슈의 부상으로 지역주의 균열 약화 (임성학 2011, 전용주 외 2007, 최준영 2008)
- 교차압력 상승으로 지역주의 완화 (20대 총선: TK에서는 교차압력 약화 추세) → 영호남 지역균열에서 TK vs. 호남 균열로 (윤지성 2017)

## 기존 연구 검토

### ■ 지역주의 균열의 지속

- 지역주의적 편견이 상징적 형태로 잔존 (김용철·조영호 2015)
- 지역주의가 이념균열과 중첩되어 작용 (문우진 2005, 2017, 백준기 외 2004) → 순수 지역주의 효과는 작다 (문우진 2017)
- 한국의 지역주의에는 역사적으로 이루어진 공간 의존성(spatial interdependence)이 작용하고 있음 (Lin et al. 2017).
- 경험적 분석 결과: 이념과 세대가 지역 대체 못함 (윤광일 2012, 2013)  
정당과 후보지지에서 가장 중요 변수는 지역 (이갑윤 2011)

## 본 연구는

### ■ 기존 연구의 문제 의식 계승

: 지역주의는 실제로 완화되고 있는가?

완화되고 있다면 어떠한 특성을 가진 지역에서 특히 완화되고 있는가?

### ■ 기존 연구는 서베이 데이터에 기반,

그러나 지역주의 투표 결과는 지역 단위로 나타남.

따라서, 지역 단위에서 경향성을 분석할 필요가 있음.

## 연구의 방법

### ■ 데이터

- 2014, 2016, 2017, 2018 구시군 단위 투표 결과 (선관위)
- 2015 구시군 단위 지역 통계 (통계청)

### ■ 방법

- 통시적 비교 분석
- 회귀분석
  - 종속변수: 2014년과 2018년 사이의 민주당 광역단체장 후보 득표율 차이
  - 독립변수 (회귀분석 표 참조)

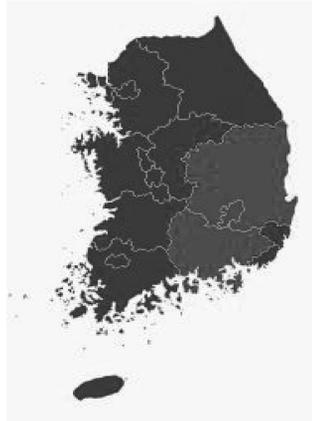
## 선거 결과

### 2014, 2016, 2017년과의 비교

## 선거 결과 2014, 2017, 2018



2014 광역단체장 선거

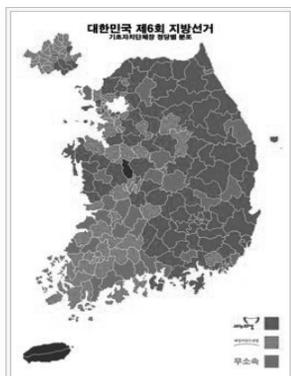


2017 대통령 선거

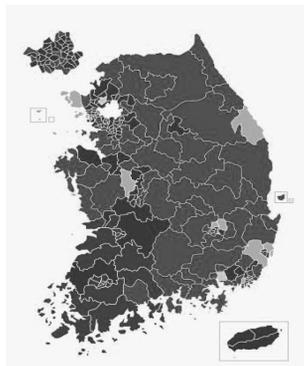


2018 광역단체장 선거

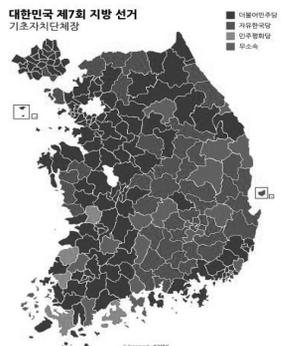
## 선거 결과 2014, 2016, 2018



2014 기초단체장 선거



2016 국회의원 선거



2018 기초단체장 선거

## 지역별 민주당 득표율의 구시군 평균

	2014	2016	2017	2018	2018-2014
서울	.56	.44	.42	.52	-.04
경기	.45	.40	.39	.54	.09
인천	.44	.23	.38	.53	.09
부산	.47	.39	.38	.54	.07
울산·경남	.29	.20	.33	.47	.18
대구	.38	.17	.21	.38	0
경북	.13	.12	.19	.29	.14
광주	.56	.27	.60	.83	.27
호남	.70	.39	.60	.71	.01
대전	.49	.40	.42	.55	.06
세종·충청	.49	.38	.36	.58	.09
강원	.47	.29	.32	.63	.16
전국 평균	.46	.33	.39	.54	.08

2014, 2018 광역단체장, 2016 국회의원, 2017 대통령 선거

## 지역별 새누리,한국당 득표율의 구시군 평균

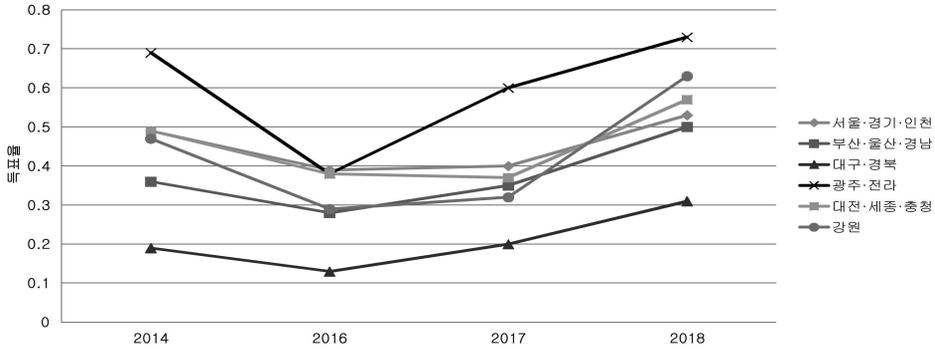
	2014	2016	2017	2018	2018-2014
서울	.43	.38	.21	.23	-.20
경기	.52	.44	.23	.37	-.15
인천	.53	.36	.25	.39	-.14
부산	.49	.48	.32	.37	-.12
울산·경남	.61	.48	.40	.45	-.16
대구	.57	.53	.46	.54	-.03
경북	.76	.72	.53	.53	-.23
광주	.03	.07	.02	0	-.03
호남	.13	.07	.03	.01	-.12
대전	.47	.40	.21	.32	-.15
세종·충청	.45	.47	.28	.34	-.11
강원	.48	.47	.32	.34	-.13
전국 평균	.46	.40	.27	.31	-.15

2014, 2018 광역단체장, 2016 국회의원, 2017 대통령 선거

2014, 2018 광역단체장, 2016 국회의원, 2017 대통령 선거

## 민주당 평균 득표율 2014~2018

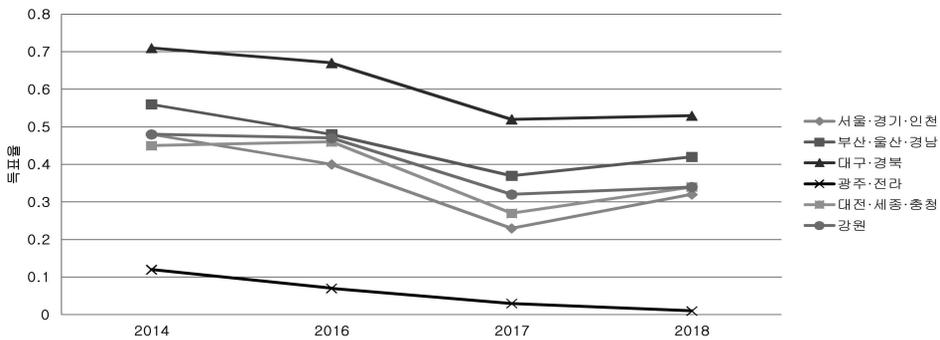
구시군 단위 민주당(새정치민주연합) 평균 득표율 2014~2018



2014, 2018 광역단체장, 2016 국회의원, 2017 대통령 선거

## 새누리당(자유한국당) 평균 득표율 2014~2018

구시군 단위 새누리당(자유한국당) 평균 득표율 2014~2018



2014, 2018 광역단체장, 2016 국회의원, 2017 대통령 선거

## 2014 vs. 2018

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	116	0	116
새누리당 후보 승리	67	46	113
Total	183	46	229

### 수도권

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	37	0	37
새누리당 후보 승리	25	4	29
Total	62	4	66

### 부울경

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	6	0	6
새누리당 후보 승리	22	11	33
Total	28	11	39

**대구 경북**

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	0	0	0
새누리당 후보 승리	0	31	31
Total	0	31	31

**호남**

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	41	0	41
새누리당 후보 승리	0	0	0
Total	41	0	41

**대전 충청**

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	24	0	24
새누리당 후보 승리	8	0	8
Total	32	0	32

**강원**

2014	2018		
	민주당 후보 승리	자유한국당 후보 승리	
새정치민주연합 후보 승리	8	0	8
새누리당 후보 승리	10	0	10
Total	18	0	18

## 지역주의 투표 경향성

- 2016년 이래 대부분의 지역에서 민주당 지지율이 지속적으로 상승, 새누리당(자유한국당) 지지는 지속적으로 하락
  - 2016년에 민주당은 2014년보다 지지율 하락했지만 이는 정당 구도 변화 때문. 새누리당도 동반 하락.
- 2014년 대비 2018년
  - 민주당 득표율 변화는 부울경, 대경, 강원 등 전통적인 보수정당 지지 지역에서 가장 큼.
  - 새누리당(한국당) 지지 이탈은 전국적 현상으로 나타남. 대경, 수도권, 부울경, 강원 등에서 특히 크게 이탈이 나타남.

## 분석의 초점

- 민주당 지지와 새누리당 이탈이 전국적 현상으로 나타남.
  - 이는 촛불 정국의 연장선, 문재인 대통령 효과, 남북미 관계 개선 효과, 보수 야당에 대한 실망 등의 결과일 수 있음.
  - 그렇다면, 이번 선거 결과로 지역주의가 완화되었다고 볼 수 있는가?
- 2018년 지지도의 변화가 구조적 요인에 기인하고 있다면, 지역주의의 지속적 완화를 예상할 수 있다.

# 분석 결과

## 1) 2018년 지방선거 결과 회귀분석 (전국)

## 2) 2018년 지방선거 결과 회귀분석 (지역별)

독립변수	2014년 민주당 득표율	2018년 민주당 득표율	2018년 한국당 득표율	2014년과 2018년 민주당 득표율 차	2018년 민주당과 한국당 득표율 차
평균 연령	.003 (.002)	-.009 (.001)***	.001 (.002)	-.013 (.002)***	-.011 (.002)***
대학 재학 이상 학력 비율	.108 (.075)	-.168 (.041)***	-.093 (.055)	-.276 (.067)***	-.075 (.081)
인구수	.043 (.033)	.028 (.018)	-.014 (.025)	-.015 (.030)	.042 (.036)
인구성장률	.003 (.002)*	.002 (.001)*	-.004 (.001)**	-.001 (.002)	.006 (.002)**
실업률	.016 (.007)*	.003 (.004)	.001 (.005)	-.013 (.006)*	.004 (.007)
인구 천 명 당 사업체 수	.000 (.000)	.000 (.000)	-.000 (.000)	-.000 (.000)	.000 (.000)
재정자립도	.000 (.000)	.001 (.000)	.000 (.000)	-.000 (.000)	-.000 (.000)
일반회계 중 사회복지예산 비율	.002 (.001)**	.001 (.000)***	-.001 (.000)**	-.001 (.001)	.003 (.001)***
수도권	-.067 (.018)***	-.078 (.010)***	.012 (.014)	-.011 (.017)	-.090 (.020)***
부산·울산·경남	-.161 (.018)***	-.087 (.010)***	.097 (.013)***	.075 (.016)***	-.184 (.020)***
대구·경북	-.300 (.019)***	-.241 (.010)***	.187 (.014)***	.059 (.017)**	-.428 (.020)***
광주·전라	.218 (.017)***	.177 (.009)***	-.344 (.013)***	-.041 (.016)*	.522 (.019)***
강원	.016 (.021)	.076 (.012)***	-.012 (.016)	.061 (.019)**	.089 (.023)***
상수	.196 (.114)	.989 (.061)***	.377 (.084)***	.793 (.102)***	.612 (.123)***
N	222	222	222	222	222
R-squared	.8307	.9227	.9122	.4461	.9356

## 2018년 지역별 투표 성향

독립변수	수도권	부산-울산-경남	대구-경북	광주-전라	대전-충청
평균 연령	-.017 (.002)***	-.006 (.003)*	-.007 (.003)*	-.013 (.005)*	-.010 (.003)**
대학 재학 이상 학력 비율	-.177 (.045)***	.097 (.171)	-.053 (.121)	-.449 (.284)	-.093 (.109)
인구수	.026 (.018)	.036 (.048)	-.125 (.062)	-.189 (.099)+	-.005 (.046)
인구성장률	.001 (.002)	.004 (.002)	.005 (.004)	-.007 (.005)	-.001 (.001)
실업률	.003 (.004)	.001 (.012)	.002 (.009)	.016 (.011)	-.003 (.008)
인구 천 명 당 사업체 수	.000 (.000)	.000 (.000)	.000 (.000)	.000 (.001)	.000 (.001)
재정자립도	-.001 (.001)	.000 (.000)	-.000 (.001)	-.002 (.002)	.002 (.001)
일반회계 중 사회복지예산 비율	.001 (.001)+	.002 (.001)	.001 (.001)	.004 (.002)*	-.001 (.001)+
상수	1.287 (.011)***	.629 (.154)***	.622 (.166)**	1.387 (.299)***	1.042 (.202)***
N	65	37	30	40	32
R-squared	.7485	.7806	.9086	.5814	.8301

## 분석 결과

### ■ 2018 민주당 후보 득표율

- 구시군의 평균연령이 낮을 수록, 교육수준이 낮을 수록, 인구성장률이 높을 수록, 사회복지예산 비율이 높을 수록,
- 모든 지역이 나름대로의 투표 경향성을 가짐. 그러나 TK와 호남의 영향력이 절대적으로 큼.

### ■ 2018 한국당 후보 득표율

- 인구성장률이 낮은 구시군, 사회복지예산 비중이 낮은 곳
- 충청지역에 비해 부울경, 대경 지역에서 더 지지, 호남에서는 덜 지지하는 경향, TK와 호남의 영향력이 가장 크며, 특히 TK.

## 분석 결과

### ■ 2014년 득표율과의 차

- 평균 연령이 낮고, 교육수준이 낮을 수록, 실업률이 낮을 수록 득표율 차 큼
- 충청지역에 비해 부울경, 대경, 강원에서 2014년과 큰 차이. 전체적으로 영향력의 크기는 비슷.

### ■ 한국당 후보와의 차

- 평균연령이 낮을수록, 인구성장률이 높을 수록, 사회복지예산 비율이 높을 수록 득표율 차이가 큼.
- 충청지역 대비, 수도권, 부울경, 대경은 한국당 후보와의 차이가 작은 편이고, 호남과 강원은 차이가 큰 편. 특히 TK와 호남 영향력 큼.

## 분석 결과

### ■ 구시군 단위에서 2018년 광역단체장 민주당 후보 득표율, 한국당 후보 득표율, 민주당의 2014년과의 득표율 차, 한국당 후보와의 득표율 차에 있어서 지역은 매우 중요한 변수로 나타남.

- 전체 지역에서 유의미한 영향력을 미침.
- 특히, 2014년에 비해서는 약간 약화되었지만 대구경북과 호남 지역의 영향력이 여전히 매우 크게 나타남.
- 부울경은 2014년에 비해 지역주의 투표 경향이 많이 약화됨.

## 분석 결과

- 2018년에는 지역 외 구시군의 평균 연령, 교육 수준, 인구 성장률, 사회복지예산 비율 등이 민주당 후보 지지 및 득표율 변화에 중요 역할
  - 특히, 구시군의 평균 연령은 민주당 후보 득표율, 2014년과의 득표율 차이, 한국당 후보와의 득표율 차이 등에서 매우 중요한 역할을 함. (2014년에는 연령과 교육은 영향력 없었음)
  - 구시군의 인구성장률(산업지구, 아파트촌과 관계)과 사회복지예산 비율도 일관되게 민주당 후보에게 유리하게 작용하고 있음.
- 지역 별로 따로 분석하였을 때, 평균 연령은 전체 지역에서 가장 중요한 예측 변수로 나타남.

## 결과 함의

- 지역주의의 약화?
  - 2014년에 비해서는 지역주의 투표성향이 약화되었으나 TK지역과 호남에서는 상당한 정도로 지속되고 있음.
  - 그러나 부울경의 지역주의 투표성향은 크게 약화되었음.
  - 민주당 후보 득표율에서 2014년과의 차이를 견인한 것은 부울경과 TK, 강원 지역
  - 즉, 지역주의 성향의 투표가 TK와 호남을 중심으로 지속되고 있으나 부울경을 중심으로 상당히 약화되었으며, TK 역시 크게 변화되었음을 알 수 있음.

## 결과 함의

### ■ 연령(세대) 효과

- 이번 선거 결과로 지역주의 완화를 단언하기는 어려움.
- 그러나, 본 연구의 결과는 지역주의 균열을 세대균열이 대체하고 있음을 보여주고 있음.
- 평균연령이 낮은 구시군에서 민주당이 많이 득표했으며, 민주당 후보 득표율의 2014년과의 차이 및 한국당 득표율과의 차이도 크게 나타남.
- 특히, 지역별로 나누어 보았을 때, 전체 지역에서 연령 효과가 강하게 나타나고 있음.
- 이러한 세대효과는 향후에도 지속될 것으로 보이므로 지역주의 균열을 약화시키는 원인이 될 것임.

## 향후 과제

- 본 연구는 제7회 지방선거 중 광역단체장 선거 결과에 초점을 맞추고 있으나, 구시군 단위에서는 기초단체장 선거 결과도 분석할 필요가 있음. 이번에는 데이터 수집 시간 관계상 광역단체장 선거만 다루었으나 향후에 본 연구에서 기초단체장 선거 결과 분석도 첨가할 계획임.
- 광역의회 및 기초의회 선거는 지역구가 구시군 단위가 아니므로 과제 수행에 어려움이 있어 생략하였으나 향후 분석이 필요함.



# 2018 지방선거에서 영남지역의 정책선거 결과와 평가\*

박 영 환\*\*

## 〈국문요약〉

이 논문은 2018년 제7회 동시지방선거에서 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 공약을 중심으로 공약의 유형, 특성, 지역별 및 수준별 비교, 그리고 역대 지방선거와 비교하여 공약의 경향을 분석한다. 나아가서 지방정치의 중앙정치에의 연속화라는 구조적 한계에도 불구하고 정책, 즉 공약이 이번 선거에서 영남지역에 어떻게 작용하는지를 최소한의 분석 수준에서 살펴본다. 분석결과 지역민의 요구와 선호를 반영한 후보들의 공약이 많을수록 득표율은 유의미하게 증가하는 것으로 발견되었다. 한편 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 후보들의 공약을 내용분석한 결과, 지리적 범위와 지역적 특성을 잘 반영한 공약들이 제시되었고, 시대적 긴급성과 사회적 필요성에 적절히 대응한 공약들이 시의적절하게 내세워졌다.

## I. 서론

이 논문은 2018년 6월 13일 실시된 제7회 동시지방선거에서 영남지역 광역 및 기초 자치단체장 후보들의 공약을 중심으로 각 수준별·후보들 간 공약유형과 특성, 그리고 역대 영남지역의 지방선거에서 정책공약의 경향 등을 분석하는데 그 목적이 있다. 이런 분석을

---

\* 아직 완성되지 못한 논문이므로 인용이나 전제를 삼가주시면 고맙겠습니다.

\*\* 영남대학교

통해 지방정치의 중앙정치에의 예속화로 평가받고 있는 지방선거에서 지역적 이슈의 정책화가 선거경쟁에서 유의미한 투표선택의 요인이 될 수 있는 조건과 환경은 무엇인지 밝혀내어 지역 고유의 정책경쟁과 문제해결의 중심 무대로서 지방선거의 발전을 이끄는 데 본 논문은 기여하고자 한다.

주지하다시피 한국에서 지방선거는 정책선거로 자리잡는 데 어려운 환경에 놓여 있다. 정치적 정보가 부족한 상황에서 유권자들은 광역 및 기초의 자치단체장, 의회, 비례대표, 교육감 선거 등을 동시에 치러야 한다(유성진 2014; 황아란 2010). 또 한국의 지방선거는 대통령과 집권여당에 대한 중간평가로 이용되면서(김진하 2010) 중앙정치의 쟁점이 후보 간 지역 고유의 쟁점과 이슈를 덮어버리는 등 중앙정치의 대리전으로 지방선거는 이해되고 있다(유성진 2014). 이와 더불어 영남 지역에서는 (호남 지역도 마찬가지지만) 지역의 독자적인 의제나 이슈가 없는 상황에서 중앙의 정당정치가 지역주의와 결합한 지역 패권 정당체계가 작동하면서(류재성 2010) 지방선거에서 정책은 사실상 유명무실한 존재가 되었다.

이번 6·13 지방선거도 마찬가지로 상황이 반복되었다. 남북 정상회담 및 북미 정상회담으로 인한 한반도 평화와 협력의 분위기 조성, 문재인 대통령의 높은 지지율, 탄핵 여파 등과 같은 중앙정치의 높은 파고 속에 후보들 간 지역 고유의 이슈 및 정책경쟁은 실종되었다. 특히 보수정당의 전통적 지지 기반이었던 영남지역에서는 중앙정치의 영향과 보수정당의 무능력으로 인해 지역 패권정당 구도가 붕괴 및 약화되면서 지역의 패권정당인 자유한국당은 역사상 유례없는 궤멸에 가까운 참패를 기록하였다.

이런 상황에서 영남지역에서의 정책선거 평가는 어떤 의미를 내포하는가? 정당, 후보, 국가이슈 이외에 정책 및 공약은 지역 유권자들의 후보 선택에 어떤 유의미한 작용을 하였는가? 이미 한국사회는 매니페스토 운동, 법·제도적 완비를 통해 규범적 당위성으로 정책선거의 토양을 마련해왔다(유성진 2010). 남은 과제는 지방정치의 중앙정치 예속화라는 견고한 현실의 장벽 앞에서도 일상의 생활정치로써 지방자치제의 완성과 대의제 민주주의의 정책적 반응성 제고를 위해 정책선거가 지방정치의 현장에 착근될 수 있도록 노력하는 일일 것이다.

## Ⅱ. 대의민주주의에서 정책선거의 당위성과 연구방법

### 1. 지방선거와 정책공약

2018년 4월 국회 본회의 의결정족수 미달로 대통령 개헌안이 좌절되었지만 과거 어느 때보다 한국 정치사회에서 지방분권형 헌법개정 노력이 지방을 중심으로 펼쳐지면서 풀뿌리 주민자치 강화, 지방 대의기구의 자율성 확대, 재정분권 강화, 균형발전 등에 관한 사회적 공감대가 형성되어 왔다. 이런 점에서 이번 6·13 지방선거는 지역이 갖고 있는 고유한 특성에 입각하여 지역민의 정체성 제고와 지역에 대한 이해도를 높이는 장으로 활용될 수 있는 좋은 기회가 될 수 있었다. 특히 2006년 지방선거를 기점으로 매니페스토 운동이 활성화되면서 선거에서 공약의 중요성이 부각되고 공약의 평가와 실현가능성을 통한 정책선거로의 가능성이 한국의 정치사회에서 대두되기 시작하였다(김영래·이현출 2006; 이동윤 2010; 정희욱 2012; 조진만 2010; 최준영 2008).

후보자들의 정책공약은 지방적 수준에서 벌어지는 선거경쟁, 특히 지방자치단체장 선거에서 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는 대의민주주의의 하부수준에서 이루어지고 있는 일상생활형 정책의 실질적 운영 당사자가 각급 지방자치단체장들이며 이들의 대의행위가 지역민과 지방정부 간 연계를 긴밀히 조절하기 때문이다. 지방자치단체장 후보들의 선거공약 분석이 유용한 점은 후보들의 공약사항이 지역민들의 요구와 선호를 대의과정에서 정책으로 변환하여 민주적 반응성을 제고시킬 수 있는 기제로서 작용을 하기 때문이다. 이와 같은 문제의식하에 본 연구는 영남지역을 대상으로 지방자치단체장 선거에서 경쟁하는 후보자들의 공약을 체계적으로 분석하고자 한다. 분석을 통해 일상의 생활정치로써 구현되는 지방선거가 어떻게 한국 대의민주주의의 책임성과 대표성에 기여를 하는지를 살펴본다. 이를 위해 본 연구는 먼저 제4회, 제5회, 제6회 지방선거에서 영남지역의 광역 및 기초자치단체장선거 당선자들의 공약을 분석한다. 다음으로 2018년 6·13 지방선거에서 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 후보들의 공약을 분석하고 이를 역대 지방자치단체장 선거의 공약과 비교를 시도한다. 나아가서 6·13 지방선거에서 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 후보들의 정책공약이 선거결과에 어떤 영향을 미쳤는지 탐색적 분석을 시도한다. 마지막으로 지방분권과 민주주의의 책임성 관점에서 지방자치단체장 선거의 공약들이 내포하는 함의를 토론하고자 한다.

## 2. 연구방법

위에서 밝혔듯이 본 연구에서 분석대상은 제4회에서 제7회까지 영남지역 광역 및 기초자치단체장선거이다. 구체적 분석방법은 중앙선거관리위원회에서 제공하는 지방자치단체장 당선자 공약집(4회~6회)과 후보자 공약집(7회)을 활용하여 공약의 세부적 내용을 분석한다. 유형별·내용별 분석을 통해 공약의 항목들을 분류하고 이 분류에 기초하여 공약의 특성과 차별성, 그리고 시계열적 경향을 살펴본다.

중앙선거관리위원회 자료에 따르면 제5~6회 광역 및 기초자치단체장선거 당선자와 제4회 기초자치단체장선거 당선자의 공약은 순위별 5개로 정리된 공약들이 나열되어 있는 반면 제4회 광역자치단체장선거 당선자의 공약은 순위별로 10개의 공약들이 정리되어 있다. 따라서 제 4회 광역자치단체장선거에서는 10개의 공약들을 대상으로 분석을 시도한다.

공약분류의 측정은 부록에 있는 <표 A-1>의 공약분류 기준에 의거하여 이루어진다. 공약내용 분석을 통해 총 9개의 공약유형을 분류하였다. 공약유형 판단에 활용되는 구체적인 세부기준 내용은 분류 항목 옆에 서술되어 있다. 이 측정기준을 활용하여 제4~7회 영남지역의 광역 및 기초자치단체장선거 당선자 및 후보자 공약을 분석한다. 한 가지 밝혀둘 점은 실제 공약의 내용을 분석한 결과 많은 공약들이 하나의 공약에 둘 이상의 중복되는 내용의 공약들을 포함하고 있다는 점이다. 최대 3개까지 중복코딩이 이루어졌음을 밝힌다.

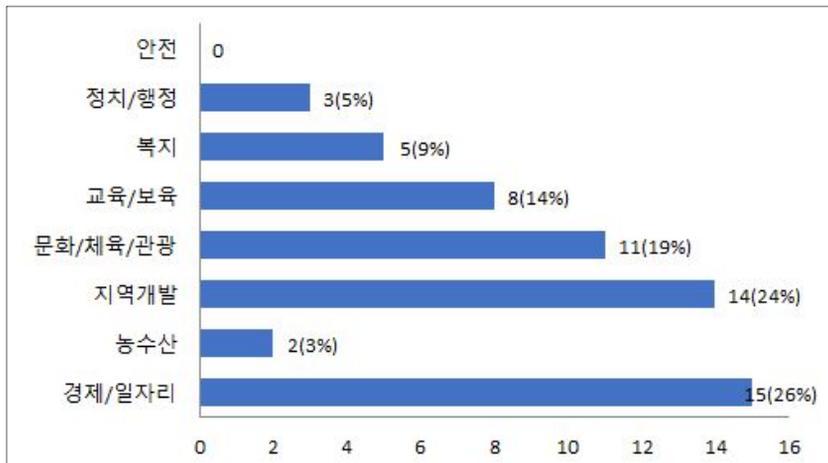
### Ⅲ. 제4회, 제5회, 제6회 지방선거 영남지역 광역 및 기초자치단체장 당선자 공약분석

#### 1. 제4회 동시지방선거(2006년) 영남지역 자치단체장 당선자 공약 분석

##### 1) 광역자치단체장

2006년 제4회 지방선거 영남권 5개 권역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남) 전체 광역단체장 당선자 공약의 내용분석 결과가 <그림 1>에 나타나 있다. 분석 결과에 의하면 5개 영남 권역의 당선자의 총 58개 공약들 중 경제/일자리 공약이 15개로 가장 많았으며 전체 26%를 차지하였다. 뒤이어 지역개발이 14개(24%)로 2위, 문화/체육/관광이 11개(19%)로

3위를 차지하였다. 그리고 안전 관련 공약은 광역단체장 당선자 5명 모두 공약사항에 반영되지 않았으며, 농수산(2개), 정치/행정(3개) 공약들 순으로 하위를 차지하였다. 사실상 지역개발형 공약으로 볼 수 있는 문화/관광/체육 공약을 지역개발 관련 공약으로 포함시키면 명실상부하게 지역개발 공약이 25개로 43%를 차지하며 1위를 기록하고 있다. 이는 지역분권형 개발, 주민자치 등과 같은 지방선거의 취지와 특성을 고려하면 당연한 결과라 할 수 있을 것이다. 전통적으로 문화/체육/관광 공약은 지역의 자연, 문화, 관광 자원을 활용하여 지역민이나 방문객을 위한 축제, 여가, 여행, 스포츠, 건강, 취미 활동을 장려하고 촉진하는 공약이라 볼 수 있다. 그리고 광역자치단체 특성상 기초자치단체와 비교했을 때, 소지역 단위의 지역개발형 공약보다 광역단체의 전체적 수준에서 일자리 창출, 기업유치 육성, 산업단지 조성, 시장 및 상권 활성화와 같은 경제 관련 공약들이 단일 공약으로 제일 많은 빈도를 보였다. 이것은 기초자치단체와 비교했을 때 광역자치단체만이 가질 수 있는 고유의 성격에 기인하는 것으로 볼 수 있다.



〈그림 1〉 4회 지방선거 영남권 전체 광역자치단체장 당선자 공약유형

5개 광역자치단체별 당선자의 공약유형이 <표 1>에 정리되어 있다. 전반적으로 앞의 광역단위의 전체 공약분석과 궤를 같이하면서 경제/일자리, 지역개발, 문화/관광/체육 공약의 빈도가 높게 나타났다. 공약내용 중 지역별 이질성을 찾는다면 (물론 전체 공약 사례 수가 58개에 불과하다는 점을 고려해야 하나) 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서

부산시, 대구시, 울산시와 같은 광역시와 다르게 농수산 관련 공약들의 빈도가 높게 나타났다는 점이다. 그리고 부산시, 울산시와 같은 광역시 자치단체장 당선자들의 공약에서 도농복합지역 자치단체장 당선자들의 공약에 비해 문화/체육/관광 공약, 지역개발 공약의 비중이 상대적으로 높다는 점을 발견할 수 있다. 대구광역시는 다른 시도에 비해 경제/일자리 공약의 빈도가 가장 높게 나왔다(전체 대구시 공약에서 42%를 차지). 이는 수 십여 년 동안 지역내총생산에서 전국 최하위를 기록하고 있는 대구시의 현지 사정을 잘 반영한 결과로 볼 수 있다.

경상북도와 경상남도에서 교육/보육의 공약의 비중이 자체 내 공약들과 비교했을 때 각각 18%, 25%로 꽤 높게 나타났다. 도농복합지역으로서 경상북도와 경상남도는 인구의 이질적 구성이 높게 나타나는데 예를 들면, 다문화 가정이나 노인층의 비율이 광역시보다 높은 지역이라 할 수 있다. 다문화 가정을 배려한 교육이나 평생교육과 같은 공약사항들이 도농복합지역에서 두드러지는 이유이다.

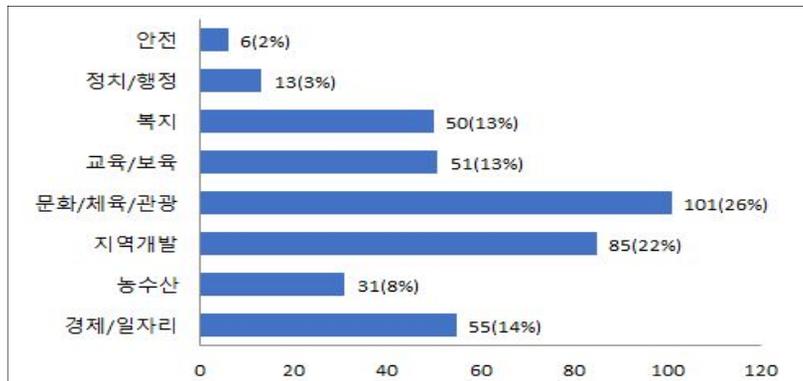
이상의 결과를 놓고 봤을 때 잠정적으로 내릴 수 있는 결론은 각 자치단체별로 지역별 특성을 고려한 공약들의 수립이 광역 수준에서도 대체로 적용되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 4회 지방선거 영남권 5개 권역별 광역자치단체장 당선자 공약유형

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	2	5	2	3	3
	18%	42%	17%	27%	25%
농수산	0	0	0	1	1
	0%	0%	0%	9%	8%
지역개발	4	2	4	2	2
	36%	17%	33%	18%	17%
문화/체육/관광	3	2	3	2	1
	27%	17%	25%	18%	8%
교육/보육	1	1	1	2	3
	9%	8%	8%	18%	25%
복지	1	1	2	0	1
	9%	8%	17%	0%	8%
정치/행정	0	1	0	1	1
	0%	8%	0%	9%	8%
안전	0	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%	0%
합계	11	12	12	11	12

## 2) 기초자치단체장

제4회 동시지방선거 영남지역 기초자치단체장 당선자들의 전체 공약유형이 <그림 2>에 보고되고 있다. 앞의 광역자치단체장 당선자의 공약유형과 달리 문화/체육/관광 공약이 101개로 전체 26%를 차지하며 1위를 기록하였고, 그 뒤를 지역개발 공약이 85개로 22%, 경제/일자리 공약이 55개 14%로 2위, 3위를 차지하였다. 그러나 3위인 경제/일자리 공약과 4위, 5위인 교육/보육, 복지 공약의 빈도수는 크게 차이나지 않았다. 농수산 공약도 광역단체 공약에 비해 기초단체 공약에서 비중이 높았다. 이런 사실 역시 지방선거 본연의 특성을 잘 대변해주는 결과로 이해할 수 있을 것이다. 광역자치 수준에서 한 단계 더 내려가 지방적 하부수준에서 이뤄지는 지방자치는 지역민들과 더욱 밀착된 일상생활형 공약들이 많을 것이다. 지역개발형 공약의 비중이 높다는 것과 복지, 농수산의 공약사항이 광역단체 수준에서보다 많다는 것이 이를 잘 방증해주고 있다. 일상생활의 구현으로써 지방자치의 주체는 지역민이며 지역대표자인 기초자치단체장의 주요 관심사는 중앙정치와 달리 지역개발이 우선일 수밖에 없다. 그 결과 지역개발형 공약인 문화/체육/관광 공약과 지역개발 공약이 1위, 2위를 차지하는 것은 우연이 아니라 할 수 있다. 특히 복지, 교육/보육의 공약들은 지방의 열악한 시설과 처우 수준, 사회적 약자들(특히 노인, 다문화 가정, 여성)의 높은 비중을 고려할 때 충분히 예상되는 공약들이다. 기초자치단체장들은 실질적으로 지역민들과 가장 가까운 거리에서 지역민의 대표자이자 지역 사회문제 해결의 주체로서 소외받는 계층을 위한 정책추구 결과 이런 공약들의 수립을 주도적으로 이끌어 나갔다고 볼 수 있다. 농수산 공약도 광역수준에서는 우선순위에 밀려 내세우기 힘든 공약이지만 지방의 하부적 수준에서 가능한 안성맞춤형 공약이라 볼 수 있다.



<그림 2> 4회 지방선거 영남권 전체 기초자치단체장 당선자 공약유형

5개 기초자치단체별 당선자 공약이 <표 2>에 보고되고 있다. 앞의 전체적 결과와 궤를 같이하면서 지역별로도 지역개발형 공약인 문화/체육/관광 공약과 지역개발 공약의 비중이 가장 높으며, 경제/일자리, 교육/보육, 복지의 공약의 빈도수도 고르게 나타났다. 지역별 이질성의 측면에서 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서 농수산 관련 공약사항들이 많이 내세워졌고 광역시 수준에서는 복지 공약들이 도농복합지역보다 상대적으로 많이 내세워졌다.

<표 2> 4회 지방선거 영남권 5개 권역별 기초자치단체장 당선자 공약유형

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	8	8	5	18	16
	9%	16%	16%	16%	15%
농수산	2	1	2	14	12
	2%	2%	6%	12%	12%
지역개발	24	10	7	25	19
	27%	20%	22%	22%	18%
문화/체육/관광	22	10	9	29	31
	24%	20%	28%	25%	30%
교육/보육	11	7	4	17	12
	12%	14%	13%	15%	12%
복지	15	10	3	12	10
	17%	20%	9%	10%	10%
정치/행정	6	1	2	1	3
	7%	2%	6%	0.8%	3%
안전	2	3	0	0	1
	2%	6%	0%	0%	1%
합계	90	50	32	116	104

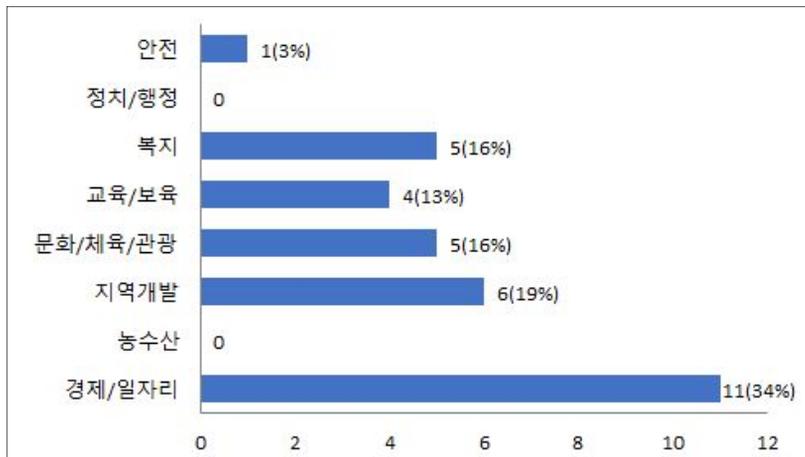
## 2. 제5회 동시지방선거(2010년) 당선자 공약 분석

### 1) 광역자치단체장

2010년 제5회 지방선거 영남권 광역단체장 당선자의 전체 공약유형이 <그림 3>에 나타나 있다. 4회 지방선거의 광역단체장 당선자 전체 공약유형과 유사한 패턴의 결과를 발견할 수 있다. 먼저 전체 광역수준의 공약들 중 경제/일자리 공약이 13개로 34%를 차지하여 1위를 기록하였고, 지역개발, 문화/체육/관광 공약이 각각 19%(6개), 16%(5개)로 2위,

3위를 차지하였다. 반면 대표적인 기초단체 수준의 공약이라 할 수 있는 농수산 공약과 정치/행정 공약은 각각 0개로 영남권 5개권역 광역자치단체장 어느 누구도 공약으로 내세우지 않았다.

이런 결과는 앞에서 밝혔듯이 공간적 수준이 확대된 광역차원에서는 단일공약으로 지역 개발정보다는 전체적 수준에서 광역단위의 경제정책에 공약의 초점이 맞추어졌다고 볼 수 있다. 그러나 역시 지방선거 고유한 성격을 반영하듯 문화/체육/관광과 지역개발을 합친 지역개발형 공약의 빈도가 가장 많다는 것은 광역수준에서 5회 지방선거도 4회 지방선거와 크게 다르지 않은 유사한 경향을 보이고 있다는 점을 시사해주고 있다.



〈그림 3〉 5회 지방선거 영남권 전체 광역자치단체장 당선자 공약유형

다음으로 광역단체장 당선자의 공약을 지역별로 살펴본 결과가 <표 3>에 나타나 있다. 역시 전체적 수준에서 광역단위의 공약 패턴이 지역별 차원에서도 유사하게 나타나고 있음을 발견할 수 있다. 경제/일자리, 지역개발, 문화/체육/관광 공약들 순으로 비중이 높게 나타났다. 지역별의 이질성 차원에서 5회 지방선거의 광역단체장 당선자 공약 중에서 관심이 가는 대목은 도농복합지역에서 복지, 교육/보육의 공약이 상대적으로 광역시 단체장 공약보다 비중이 높다는 점이다. 이는 4회 지방선거에서도 밝혔듯이 도농복합지역 고유의 이질적인 인구구성(노년층, 다문화 가정, 여성층)에 의한 결과로 볼 수 있다.

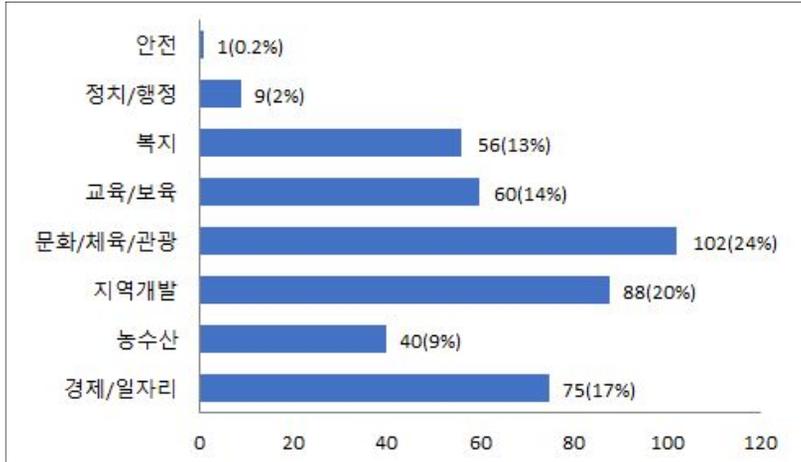
〈표 3〉 5회 지방선거 영남권 5개 권역별 광역자치단체장 당선자 공약유형

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	2	4	1	2	2
	22%	80%	17%	33%	33%
농수산	0	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%	0%
지역개발	2	1	2	0	1
	22%	20%	33%	0%	17%
문화/체육/관광	2	0	1	2	0
	22%	0%	17%	33%	0%
교육/보육	1	0	1	1	1
	11%	0%	17%	17%	17%
복지	1	0	1	1	2
	11%	0%	17%	17%	33%
정치/행정	0	0	0	0	0
	0%	0%	0%	0%	0%
안전	1	0	0	0	0
	11%	0%	0%	0%	0%
합계	9	5	6	6	6

## 2) 기초자치단체장

5회 지방선거 영남권 기초자치단체장 당선자의 전체 공약유형의 결과가 〈그림 4〉에 보고되고 있다. 역시 4회 지방선거의 영남권 기초단체장 공약유형과 유사한 경향을 보이고 있다. 문화/체육/관광, 지역개발 공약이 각각 24%, 20%로 1위, 2위를 차지하고 있고, 그 뒤를 경제/일자리 공약이 17%로 3위를 기록하고 있다. 역시 교육/보육, 복지 공약이 각각 14%, 13%로 경제/일자리 공약과 큰 차이를 보이지 않으면서 4위, 5위를 차지하고 있다. 이와 같은 결과는 4회 지방선거에서 영남권 기초자치단체장의 공약유형의 빈도 순위와 관련하여 똑같은 결과가 5회 지방선거의 영남권 기초자치단체장 공약에서도 나타나고 있다는 것이다. 이와 함께 농수산의 공약도 광역수준에서는 우선순위로 밀려있다가 지방의 하부적 수준에서는 지역밀착형 공약으로서 전체 공약 중 9%나 차지하고 있다. 지리적 공간의 차원에서 지역민과 가장 가까운 기초자치단체장들은 지역개발형 공약에 우선순위를 두며 공약개발에 나섰으며 지역문제 해결의 당사자로서 국가에서 해결할 수 없는 생활복지와 생활밀착형 교육/보육 공약들을 개발하여 주민복지와 지역 교육을 실현해나가고 있다. 결국 이런 결과는 지방선거의 고유한 특성을 다시 한번 확인하는 안성맞춤형식 지

역 공약의 경향이라 평가할 수 있을 것이다.



〈그림 4〉 5회 지방선거 영남권 전체 기초자치단체장 당선자 공약유형

제5회 지방선거 영남권 지역별 기초자치단체장 당선자의 공약유형 결과가 <표 4>에 보고되고 있다. 전반적으로 전체적 수준에서 확인한 공약 유형의 패턴이 여기서도 발견되고 있다. 문화/체육/관광, 지역개발, 경제/일자리 공약들의 비중이 지역별로 높게 나타나고 있다. 지역별 이질성을 찾는다면 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서 농수산 공약의 비중이 광역시보다 높다. 광역시는 도농복합지역보다 문화/체육/관광의 공약 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4〉 5회 지방선거 영남권 5개 권역별 기초자치단체장 당선자 공약유형

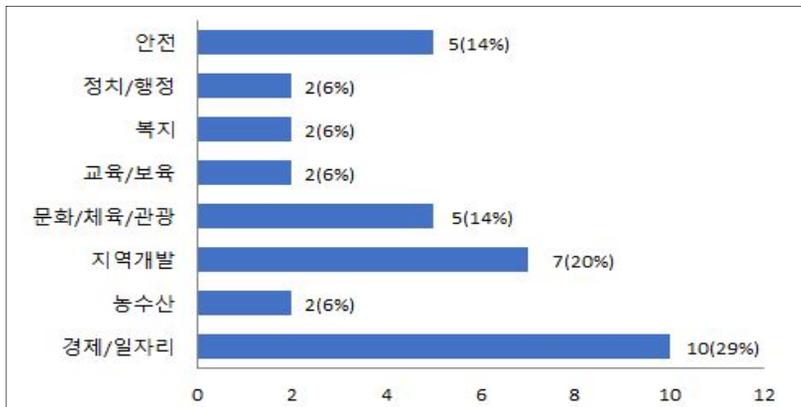
	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	15	8	5	24	23
	15%	15%	15%	17%	21%
농수산	2	0	1	21	16
	2%	0%	3%	15%	15%
지역개발	17	14	5	29	23
	17%	27%	15%	21%	21%
문화/체육/관광	32	10	10	31	19
	33%	19%	30%	22%	17%
교육/보육	16	11	6	17	10
	16%	21%	18%	12%	9%

	부산	대구	울산	경북	경남
복지	14	8	5	14	15
	14%	15%	15%	10%	14%
정치/행정	2	0	1	3	3
	2%	0%	3%	2%	3%
안전	0	1	0	0	0
	0%	2%	0%	0%	0%
합계	98	52	33	139	109

### 3. 제6회 동시지방선거(2014년) 당선자 공약 분석

#### 1) 광역자치단체장

제6회 동시지방선거 영남권 광역자치단체장 당선자의 전체 공약유형의 결과가 <그림 5>에 나타나 있다. 앞의 4회, 5회와 마찬가지로 광역단위의 특성에 맞게 경제/일자리 공약이 29%로 가장 많았으며 다음으로 지역개발, 문화/체육/관광 공약이 각각 20%, 14%로 그 뒤를 잇고 있다. 흥미로운 것은 4회, 5회 지방선거에서는 그 존재조차 미미하였던 안전 공약이 6회 지방선거에서는 무려 14%를 차지하면서 주요 공약으로 내세워졌다는 점이다. 이것은 2014년 4월 세월호 침몰 사고 여파로 2014년 6월 지방선거에 안전 관련 공약이 대폭 제시되었기 때문이다. 이런 결과를 놓고 봤을 때, 지역적 특수성을 감안한 공약유형의 제시가 지방선거에 주를 이루고 있지만, 시대적 요구와 사회의 긴급성에 부응하는 공약의 제안도 중앙과 지방을 초월해서 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.



<그림 5> 6회 지방선거 영남권 전체 광역자치단체장 당선자 공약유형

제6회 지방선거 영남권 광역단체장 공약사항을 지역별로 살펴본 결과가 <표 5>에 나타나고 있다. 전체적 수준과 궤를 같이하면서 경제/일자리, 지역개발, 문화/관광/체육 공약의 비중이 지역별 차원에서도 유사하게 나타났다. 광역단위에서 지역별 이질적 특성을 고려한 공약의 유형을 본다면 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서 광역시에 비해 농수산 공약의 비중이 높게 나왔다. 이것은 앞의 결과를 다시 확인해주고 있다.

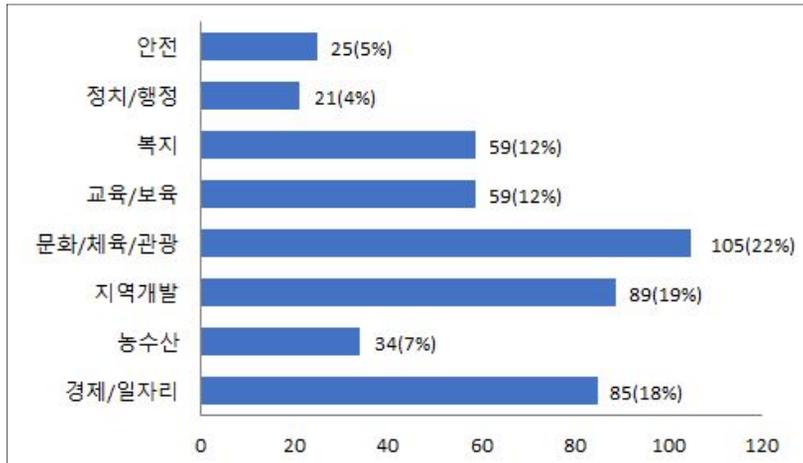
<표 5> 6회 지방선거 영남권 5개 권역별 광역자치단체장 당선자 공약유형

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	2	3	1	1	2
	29%	50%	17%	13%	25%
농수산	0	0	0	1	1
	0%	0%	0%	13%	13%
지역개발	3	2	0	1	2
	43%	33%	0%	13%	25%
문화/체육/관광	1	0	1	2	1
	14%	0%	17%	25%	13%
교육/보육	0	0	1	1	0
	0%	0%	17%	13%	0%
복지	0	0	1	1	0
	0%	0%	17%	13%	0%
정치/행정	0	0	1	0	1
	0%	0%	17%	0%	13%
안전	1	1	1	1	1
	014%	017%	17%	13%	13%
합계	7	6	6	8	8

## 2) 기초자치단체장

6회 지방선거 영남권 기초자치단체장 당선자의 전체 공약 내용이 <그림 6>에 보고되고 있다. 4회, 5회와 동일한 패턴으로 지방의 하부적 수준에서 지역개발형 공약인 문화/체육/관광, 지역개발 공약이 각각 22%와 19%로 1위, 2위를 차지하였고, 그 뒤를 경제/일자리 공약이 18%로 3위를 차지하였다. 교육/보육 공약과 복지 공약이 각각 12%로 공동 4위를 차지하였다. 전반적으로 앞의 두 선거와 동일한 결과가 6회 지방선거에서도 나타나고 있다. 광역단위와 비교했을 때 지방 하부적 수준에서 대표적으로 두드러지는 공약인 농수산 관련 공약도 7%로 유의미한 비중을 차지하고 있으며, 이 역시 4회, 5회와 동일한 결과임

을 다시 한번 확인할 수 있다. 안전 관련 공약은 기초수준에서도 특별하게 제시되고 있음을 <그림 6>을 통해 확인할 수 있다.



<그림 6> 6회 지방선거 영남권 전체 기초자치단체장 당선자 공약유형

다음으로 지방 하부적 수준에서 영남권역별로 당선자 공약의 내용이 <표 6>에 보고되고 있다. <그림 6>의 전체적 수준에서 기초자치단체장 공약사항에서 볼 수 있는 유사한 경향을 <표 6>에서도 확인할 수 있다. 기초수준에서 지역별 이질성을 확인한다면 광역시와 비교하였을 때, 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서 농수산 관련 공약이 상대적으로 높으며 이는 4회, 5회의 선거에서도 확인할 수 있는 바다.

<표 6> 6회 지방선거 영남권 5개 권역별 기초자치단체장 당선자 공약유형

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	17	9	6	26	24
	17%	16%	19%	16%	20%
농수산	1	0	1	19	13
	10%	0%	3%	12%	11%
지역개발	15	12	3	33	26
	15%	21%	9%	20%	21%
문화/체육/관광	22	15	3	36	26
	22%	26%	9%	22%	21%
교육/보육	19	9	4	15	12
	19%	16%	13%	9%	10%

	부산	대구	울산	경북	경남
복지	14	6	7	20	12
	14%	11%	22%	12%	10%
정치/행정	6	3	4	10	4
	6%	5%	13%	6%	3%
안전	8	3	4	5	5
	8%	5%	13%	3%	4%
합계	102	57	32	164	122

#### 4. 요약 및 함의

4회, 5회, 6회 지방선거의 영남권 광역 및 기초자치단체장 당선자 공약유형을 결과를 요약하면 다음과 같다. 지방선거의 특성상 공간의 크기와 관계없이(즉, 광역수준 및 지역수준과 관계없이) 지역대표성에 부합하는 공약들이 주를 이루고 있다. 이는 지방선거가 지향하는 지방자치와 밀접한 관련이 있는 것으로 지방자치는 지역민과 지역 대표자의 연계 강화를 통해 지역문제를 지역이 주도적으로 해결하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 일상적 생활의 정치를 통해 지방적 수준에서 생활밀착형 현안들을 해결하고자 지역 대표자들은 지역맞춤형 공약들을 대거 제시하고 있다. 대표적으로 지역개발, 주거환경 정비, 교통, 문화/체육/관광과 같은 지역개발형 공약들을 들 수 있다. 사실상 지역개발형 공약들은 지역민들과 지리적 거리가 가장 가까운 지역 대표자들이 주도적으로 해결해 나갈 수 있는 주제들이다.

한편으로 지역적 특성을 고려한 공약들이 대부분인 지방선거에서도 시대적 요구나 사회의 긴급성에 부응하는 현안들을 외면하지 않는다. 6회 지방선거에서 안전 문제가 선거의 주요 이슈로 부각되면서 많은 지역 대표자들은 안전 관련 공약들을 대거 내세웠다. 이를 통해 결론내릴 수 있는 한 가지 사실은 지방선거에서 지역 공약의 특성은 지역대표성 뿐만 아니라 시대적 요구와 긴급성도 추가되어야 한다는 점이다.

그리고 영남지역의 지방선거 공약들은 지역적 이질성을 많이 담고 있는 것이 또 하나의 특징이라 할 수 있다. 예를 들면, 광역단위에서는 지역의 전체적 수준에서 적합한 경제문제를 중심으로 주요 공약들이 수립되고 있다. 기업유치육성, 시장 및 상권 활성화, 기술개발 및 산업연계는 거시적 관점에서 풀어나가야 하는 이슈들이다. 이에 반해 지역개발형 이슈들은 소지역적 관점에서 적합한 공약의 주제라 할 수 있다. 주거환경 정비, 교통, 지

역개발, 문화 / 체육 / 관광과 같은 지역개발형 공약은 지역민과 가까운 기초단위에서 해결해 나갈 수 있는 현안들이라 할 수 있다. 주민복지 또한 대표적인 지역적 이질성을 반영하는 지방선거 공약사항이다. 지방자치는 주민들의 주요 현안에 대한 문제해결이 중심이 되어야 하고 이런 점에서 지역민의 일상생활과 가장 밀접히 관련된 주제가 주민복지이다. 그러므로 단위가 큰 중앙, 광역수준보다 지방의 하부적 수준인 기초자치단체 수준에서 복지나 보육문제를 자주 다룬다는 것은 전혀 이상하지 않다.

지역적 특수성을 다룬 공약들도 영남권 지방선거의 공약들에서 두드러지는 현상이라 할 수 있다. 도농복합지역인 경상북도와 경상남도는 같은 영남권역의 광역시인 부산, 대구, 울산보다 농수산 관련 공약의 빈도가 높았다. 또 이들 지역의 인구 구성의 이질적 특성을 반영한 공약들도 눈에 띈다. 대표적으로 노년층, 다문화 가정, 여성층과 같은 사회적 약자를 배려한 복지 및 교육 / 복지 공약들을 지적할 수 있다.

#### IV. 제7회 지방선거(2018년) 영남지역 광역 및 기초자치단체장 후보자 공약 분석

제7회 지방선거 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 선거구별 출마 후보자 수는 다음과 같다. 먼저 광역자치단체장 선거구는 부산, 대구, 울산, 경북, 경남 5개 선거구에 각각 5명, 3명, 4명, 4명, 3명이 출마하였다. 기초자치단체장 선거구는 부산 16개 선거구에 56명, 대구 8개 선거구에 24명, 울산 5개 선거구에 17명, 경북 23개 선거구에 81명, 경남 18개 선거구에 63명이 출마하였다. 광역 및 기초자치단체장선거 후보자들의 5대 공약을 중심으로 내용분석한 결과는 다음과 같다.

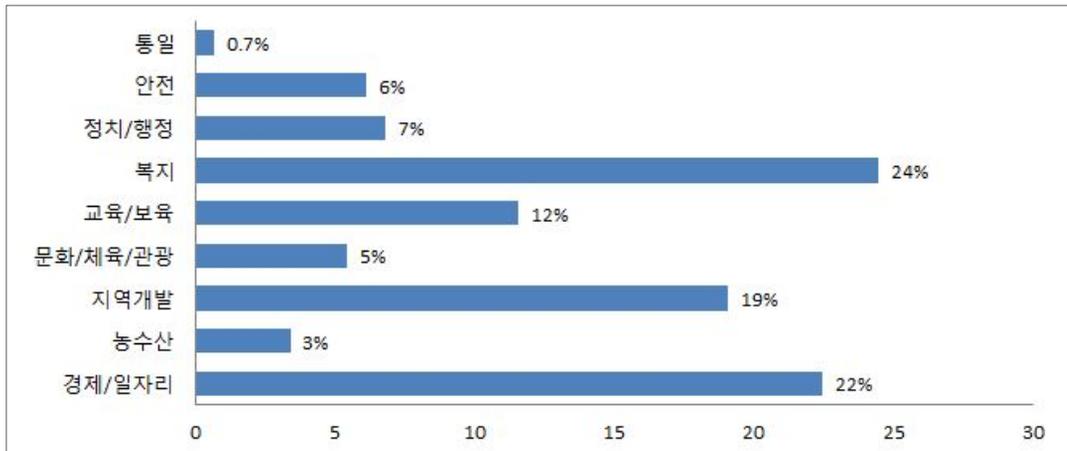
##### 1. 광역자치단체장

2018년 제7회 지방선거 영남권 5개 권역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남) 전체의 광역단체장 후보 공약들의 내용분석 결과가 <그림 7>에 나타나 있다. 전반적으로 복지와 경제/일자리 공약의 비중이 영남권 광역자치단체장 선거에 출마한 후보자들에게 높게 나타났다. 각각 24%, 22%로 1위, 2위를 차지하였고 그 뒤를 지역개발(19%), 교육/보육(12%) 공약 순으로 이어지고 있다. 농수산 공약은 3%로 통일 공약을 제외하고 하위에서 두 번

째를 기록하고 있다.

이전 광역자치단체장 선거들과 차이를 보이는 점 중의 하나는 복지 공약의 비중이 과거에는 중하위권에 맴돌다가 이번 2018년 7회 지방선거에서 처음으로 가장 높게 나왔다는 점이다. 6회 지방선거에서 감소하였지만 시계열적으로 최근에 올수록 복지 공약의 비중이 점점 커지는 것도 알 수 있다(9% → 16% → 6% → 24%). 광역자치단체 수준에서 복지 공약의 비중이 커진 이유는 세 가지 정도로 설명할 수 있는 데, 첫째는 한국의 경제 규모가 어느 정도 커진 상황에서 삶의 질이나 탈물질주의적 가치들이 중요해졌기 때문일 것이다. 둘째는 오늘날 한국 사회가 경제적·사회적 양극화가 심화되면서 전체적 수준에서 복지의 중요성이 부각되어졌기 때문일 것이다. 셋째는 기초 단위와 달리 광역 단위에서 지방정치의 책임자들은 세세한 지역적 수준의 문제보다 광역시나 도의 전체 주민들에게 혜택이 골고루 돌아가는 방향으로 공약을 내세우기 때문일 것이다.

과거의 광역단체장 선거와 같이 이번 2018년 지방선거에서도 경제/일자리 공약의 비중이 높게 나왔는데, 그 이유는 광역단위의 전체적 수준에서 주민들에게 혜택을 골고루 줄 수 있는 공약으로 경제가 제격이기 때문이다. 반면 지역개발형이나 농수산 공약은 소지역 단위의 이익을 충족시켜주는 데 유용한 공약이라 할 수 있다.



〈그림 7〉 7회 지방선거 영남권 전체 광역자치단체장 선거 후보자 공약유형

5개 광역자치단체별 후보자들의 공약유형이 <표 7>에 정리되어 있다. 앞의 영남권 전체 광역자치단체 후보들의 공약사항의 경향과 유사하게 5개 권역별 광역단체장 후보들의 공

약도 복지, 경제/일자리, 지역개발 공약들이 상위를 차지하고 있다. 5개 광역단체별 차이 점을 중심으로 공약유형의 패턴을 분석해보면 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서는 농수산 관련 공약이, 광역시인 부산, 대구, 울산에서는 정주 여건조성, 주거환경 개선, 교통, 지역발전과 같은 지역개발 공약의 비중이 상대적으로 높았다. 특히 전국에서 농도로 위상이 높은 경상북도와 농축산 및 수산업의 비중이 높은 경상남도는 광역시에 비해 농수산 관련 유형들의 공약들이 후보들에 의해 많이 내세워졌다.

〈표 7〉 7회 지방선거 영남권 5개 권역별 광역자치단체장 선거 후보자 공약유형

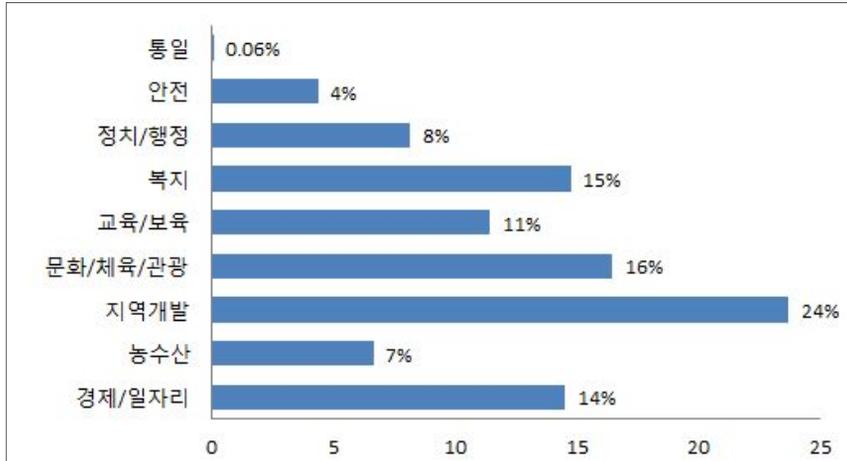
(%)

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	20.93023	20.83333	25.80645	23.07692	21.73913
농수산	2.325581	0	0	7.692308	8.695652
지역개발	25.5814	25	19.35484	11.53846	8.695652
문화/체육/관광	4.651163	0	6.451613	7.692308	8.695652
교육/보육	9.302326	16.66667	9.677419	15.38462	8.695652
복지	20.93023	29.16667	19.35484	26.92308	30.43478
정치/행정	9.302326	4.166667	12.90323	0	4.347826
안전	6.976744	4.166667	3.225806	7.692308	8.695652
통일	0	0	3.225806	0	0
합계	100	100	100	100	100

## 2. 기초자치단체장

제7회 동시지방선거 영남지역 기초자치단체장 전체 후보자들의 공약사항이 〈그림 8〉에 나타나 있다. 지역개발, 문화/체육/관광이 각각 24%, 16%로 1위, 2위를 차지하고 있고, 그 뒤를 복지(15%), 경제/일자리(14%), 교육/보육(11%) 공약 순으로 이어지고 있다. 과거 4~6회 지방선거와 마찬가지로 광역자치단체장 후보자들의 공약과 달리 지역적 하부수준에서는 지역개발형 공약들의 비중이 높게 나타났다. 소지역 단위의 주민들에게 적합한 공약의 유형은 지역맞춤형 공약들로 분류될 수 있는 지역개발, 주거환경 개선, 정주요건 조성, 도로 건설, 주차장 건설, 도시재생 사업, 복합문화센터 및 체육시설 건립, 공원 및 생태하천 조성과 같은 공약들이다. 또한 지역단위의 공약으로 분류될 수 있는 농수산 공

약도 광역단위에 비해 4%나 더 많은 7%를 차지하고 있다. 이런 결과는 지방선거 고유의 성격을 잘 대변해주는 것으로 기초자치단체장의 주요 관심사는 전국단위나 광역단위와 달리 소지역 개발이나 특정 산업에 우선일 수밖에 없다.



〈그림 8〉 7회 지방선거 영남권 전체 기초자치단체장 선거 후보자 공약유형

영남권 5개 지역별 기초자치단체장 후보자 공약사항들이 <표 8>에 보고되고 있다. 앞의 전체적 수준에서 기초자치단체 전체 후보자 공약내용의 결과와 궤를 같이 하면서 하위 5개 지역별 기초단위 수준에서도 지역개발형 공약, 복지, 경제/일자리 공약들의 빈도수가 높게 나타났다. 5개 지역별 관점에서 공약내용의 이질적 특성을 찾는다면 광역시인 부산, 대구, 울산은 지역개발 공약이, 도농복합지역인 경상북도와 경상남도는 농수산 공약의 비중이 상대적으로 높았다. 역시 하부적 수준에서 지역별 특성에 기인한 공약의 제안으로 볼 수 있다. 광역시의 경우 도심 재개발, 정주요건, 주거환경 개선, 교통이 주요 관심사라면 농어촌 지역의 특성이 있는 도농복합지역에서는 농가소득 보장, 어업생계 보장, 농어촌 특화산업과 같은 문제들이 주요 관심사이다. 한편 복지, 경제/일자리, 문화/체육/관광 공약에서는 지역별 이질성이 두드러지지 않는다.

〈표 8〉 7회 지방선거 영남권 5개 권역별 기초자치단체장 선거 후보자 공약유형

(%)

	부산	대구	울산	경북	경남
경제/일자리	13.27684	15.81921	15.82734	13.62007	15.73604
농수산	0.847458	0	1.438849	11.29032	10.15228
지역개발	27.40113	29.9435	20.14388	20.78853	22.84264
문화/체육/관광	18.64407	17.51412	12.94964	16.12903	15.73604
교육/보육	10.73446	13.55932	12.94964	11.29032	10.6599
복지	14.12429	9.60452	21.58273	14.69534	15.22843
정치/행정	9.039548	6.779661	8.633094	8.781362	6.852792
안전	5.932203	6.779661	6.47482	3.225806	2.791878
통일	0	0	0	0.179211	0
합계	100	100	100	100	100

### 3. 요약 및 함의

제7회 지방선거의 영남권 공약에서도 지역대표성에 부합하는 공약들이 주를 이루고 있다. 기초단위 수준에서는 말할 필요도 없거니와 광역수준에서 지역개발형 공약들인 지역개발, 문화/체육/관광, 농수산 공약들을 모두 합하면 27%로 그 비중이 가장 높다. 시대적 요구나 사회적 필요성에 따라 7회 지방선거의 영남권 공약에서도 그 특성을 반영한 공약들이 눈에 띈다. 예를 들면, 복지나 교육/보육 관련 공약들의 비중이 전에 비해 높았는데 그 이유는 한국 사회의 양극화, 또는 다른 한편으로 어느 정도 경제적 수준을 달성한 시점에서 삶의 질의 문제가 중요해졌기 때문일 것이다.

그리고 지역적 이질성을 담고 있는 공약들의 유형이 영남권 공약의 유형에서 발견할 수 있는 또 하나의 특징이다. 도농복합지역인 경상북도와 경상남도에서는 농수산 공약이, 광역시인 부산, 대구, 울산에서는 복지나 지역개발 공약의 비중이 높았다. 각 자치단체장들은 자신들의 자치단체 규모와 성격에 따라 그 지역의 유권자들의 선호와 이해관계에 우선하여 공약을 개발하고 있는 것이다.

## V. 제7회 영남지역 광역 자치단체장선거 후보 공약과 선거결과

이번 6·13 지방선거에서 정책선거가 영남지역에 얼마나 영향력을 발휘되었는지를 살펴 보기 위해 본 논문은 공약의 지역대표성에 기초하여 탐색적인 분석을 시도하고자 한다. 공약의 지역대표성은 지역구의 출마 후보자들이 얼마나 지역 유권자들의 요구, 선호를 잘 반영하여 공약을 내세웠는지를 말하는 것으로 공약의 지역적 수준에서 정책적 반응성으로 정의내릴 수 있다. 당연히 공약의 지역대표성이 높을수록 후보자들의 선거결과는 긍정적인 일 것이다. 이를 테스트하기 위해서는 두 개의 자료가 필요한데 먼저 해당 선거구 지역 유권자의 정치적 선호를 측정한 자료와 해당 선거구에 출마한 후보자들의 공약사항 자료이다. 후보자들의 공약사항 자료는 이미 앞에서도 밝혔듯이 중앙선관위에서 공개한 후보자들의 5대 공약집을 활용한다. 선거구 지역 유권자들의 정치적 선호는 중앙선관위에서 최근 4년간 지역의 언론기사를 빅데이터 분석한 지역별 관심이슈를 활용한다. 시간의 제약성으로 말미암아 광역자치단체장 후보들의 지역대표성 공약만 측정되었음을 미리 밝혀 둔다. <표 9>는 영남지역 광역자치단체장 선거구별 상위 20개 관심이슈를 보고하고 있다.

<표 9> 영남지역 광역자치단체 선거구별 상위 20개 관심이슈

	부산	대구	울산	경북	경남
1	신공항	신공항	현대차	교육	농협
2	일자리	서문시장	교육	사드	교육
3	부산국제영화제	청소년	노조	지진	경남기업
4	낙동강	메르스	현대	동해안	경남대
5	기업	기업	울산대학교	안전	무상급식
6	청년	안전	청소년	경찰	소방서
7	중소기업	국비	보건소	청소년	검찰
8	글로벌	시내버스	태화강	학생	조류독감
9	메르스	학생	안전	중소기업	농기센터
10	안전	도시철도	중소기업	기업	경찰
11	중국	물산업	소방서	소방서	중소기업
12	백스코	교육	학생	경북대	학교
13	청소년	관광객	학교	일자리	청소년
14	관광객	청년	아파트	도민체전	학생
15	아이디어	취수	태풍	신공항	안전

	부산	대구	울산	경북	경남
16	교육	글로벌	어린이	체육대회	화재
17	엘시티	학교	경찰	구제역	기업
18	학교	아파트	현대중공업	학교	아파트
19	도시재생	중국	울산대병원	전통시장	신공항
20	장애인	대학생	혁신도시	독도	경상대

공약의 지역대표성의 구체적 측정은 다음과 같다. 광역자치단체 선거구별로 출마한 후보자들의 5대 공약명에 상위 20개 관심이슈 주제어가 들어가 있으면 지역대표성이 있는 것으로 간주를 하고 후보별로 지역대표성 공약의 빈도를 측정하였다. 공약의 지역대표성의 기초분석 결과 최댓값은 4, 최솟값은 0으로 나타났다. 이제 본격적으로 선거에서 공약의 영향력, 즉 정책선거의 영향력을 살펴보자. 이를 위해 본 논문은 영남지역 광역자치단체장선거 출마 후보별로 공약의 지역대표성과 그들의 선거 득표율을 조사하였다. 부록 <표 A-2>에 6·13 영남지역 광역자치단체장선거 후보자들의 최종 득표율이 나타나 있다.

공약의 지역대표성과 득표율의 관계를 분석하기 위해 본 논문은 상관관계 분석을 시도하였다. 분석결과 0.05 유의수준에서 피어슨 상관계수 0.4715로 나타났다. 즉 후보들의 지역대표성이 높은 공약과 득표율은 양의 상관관계가 있었다. 시간 제약과 자료의 부족으로 기초자치단체장선거 후보자들의 지역대표성 공약과 득표율의 관계를 분석하지 못한 한계는 있으나 일단 탐색적 차원에서 정책(공약)과 선거의 관계를 제한적으로나마 확인할 수 있었다.

## VI. 결론

이상으로 본 논문은 6·13 지방선거 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 공약을 중심으로 공약의 유형, 특성, 지역별 및 수준별 비교, 그리고 역대 지방선거와 비교하여 공약의 경향을 분석하였다. 나아가서 지방정치의 중앙정치에의 예속화라는 구조적 한계에도 불구하고 정책, 즉 공약이 이번 선거에서 영남지역에 어떻게 작용하였는가를 최소한의 분석수준에서 살펴보았다. 분석결과 지역민의 요구와 선호를 반영한 후보들의 공약이 많을수록

득표율은 유의미하게 증가하는 것으로 발견되었다. 그러나 이런 내용을 결론으로 내리기에는 유보적이다. 일단 영남지역의 광역자치단체만을 대상으로 하였고 그 사례수도 19개에 불과하다. 그리고 기타 관련변수들이 충분히 통제된 분석모델을 테스트해서 내려진 결과가 아니다. 후속연구는 분석의 일반화를 위해 기초자치단체장선거 후보자들까지 포함하는 등 분석의 범위를 넓힐 필요가 있다. 그리고 공약의 지역대표성의 독립적 영향력을 테스트하기 위하여 관련 변수들도 모델에 통제될 필요가 있다.

한편 영남지역의 광역 및 기초자치단체장 후보들의 공약을 내용분석한 결과, 지리적 범위와 지역적 특성을 잘 반영한 공약들이 제시되었고, 시대적 긴급성과 사회적 필요성에 적절히 대응한 공약들이 시의적절하게 내세워졌다.

## 참고문헌

- 김영래·이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』 서울: 논형.
- 김진하. 2010. “지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석.” 『한국정당학회보』 제9권 2호, 5-32.
- 류재성. “제5회 영남지역 지방선거 결과 분석: 지역패권정당체계의 지속과 변화.” 『의정논총』 제5권 2호, 189-223.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 제48집 5호, 97-117.
- 이동운. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 제22권 2호, 101-135.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 제11권 2호, 125-155.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』 제44집 2호, 113-134.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호, 169-195.
- 황아란. 2010. “지방선거의 정당공천과 정당공천제의 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화.” 『21세기정치학회보』 제20집 2호, 31-53.

## 부 록

〈표 A-1〉 공약분류 기준

분 류	세 부 항 목
○ 경제·일자리	기업유치육성, 과학기술, 일자리, 시장·상권활성화
○ 농수산	농수산
○ 지역개발	지역개발, 주거환경정비, 교통(주차장), 공공기관유치
○ 문화/체육/관광	문화, 예술, 관광, 체육
○ 교육/보육	교육(초중고대), 출산보육, 평생교육
○ 복지	복지, 보건의료
○ 정치/행정	정치개혁, 행정개혁, 사회통합, 조례 제개정
○ 안전	안전, 재난
○ 통일/안보	통일, 안보

〈표 A-2〉 6·13 지방선거 영남지역 광역자치단체장 후보자들의 선거 득표율

(단위: %)

부산					
	오거돈	서병수	이성권	박주미	이종혁
득표율	55.23	37.16	3.96	2.07	1.56
대구					
	임대운	권영진	김형기		
득표율	39.75	53.73	6.50		
울산					
	송철호	김기현	이영희	김창현	
득표율	52.88	40.07	2.26	4.76	
경북					
	오중기	이철우	권오을	박창호	
득표율	34.32	52.11	10.19	3.36	
경남					
	김경수	김태호	김유근		
득표율	52.81	42.95	4.23		

# 대구·경북 대학생의 지방선거에서 나타난 지방분권 의식

강 명 구\*

## I. 문제제기

지난 2018년 6.13 지방선거는 두 가지 측면에서 관심이 집중되고 있다. 하나는 여당인 더불어민주당이 압승을 거두었다는 점이고, 다른 하나는 역대 지방선거에서 두 번째로 투표율이 높았다는 점이다. 6.13 지방선거의 투표율은 60.2%로 제1회 지방선거 투표율 68.4%에는 못 미치지만 지난 2014년 지방선거 투표율에 비하면 3.4% 상승한 것이다.

그렇다면 이번 지방선거의 투표율이 지난 지방선거에 비해 높은 것이 어떤 의미를 가지는 것일까? 이번 6.13 지방선거의 투표율은 적극적인 투표 독려의 효과일 수도 있고, 역대 지방선거 투표율이 지속적으로 증가하는 추세에 따른 자연스러운 현상일 수도 있다. 실제 2002년 지방선거 투표율이 48.8%로 최저를 기록한 이후 꾸준히 지방선거 투표율이 2~3%가량씩 증가하고 있다. 그리고 이번 지방선거의 투표율이 높아진 이유가 지난 몇 달 동안 사회적 쟁점이 되었던 지방분권 개헌 논의의 영향일 수 있다는 점도 배제할 수 없다. 문재인 대통령은 대선 공약이기도 한 지방분권 개헌을 위해 이번 지방선거와 동시에 국민투표를 제안했다. 결국 지방분권 개헌이 무산되기는 했지만 이를 계기로 지방의회와 지방 자치단체 권한의 한계가 재조명되었으며 지방자치 강화에 대한 논의가 본격화되었다고 볼 수 있다. 이를 통해 지방선거에 대한 관심이 증대되었을 가능성이 있다.

본 연구에서는 이번 지방선거에서 지방분권 개헌 논의의 효과 여부에 관심을 가지고 이를 확인하고자 한다. 지방분권에 대한 논의가 유권자들의 지방정치에 대한 인식에 영향을 미쳐서 지방선거에 대한 관심이 증대되었다면 향후 지방자치의 발전이 기대되기 때문이다.

---

\* 경북대학교

지방분권에 대한 유권자의 인식은 단순하게 지방분권 개헌에 대한 찬반에 그치지 않는다. 지방분권에 대한 인식은 지방정치에 대한 인식에서 출발한다고 해도 과언이 아니다. 지방의원과 자치단체장의 역할과 권한에 대한 인식, 그리고 지방정치인의 역량과 한계에 대한 인식에서 출발한다고 볼 수 있다. 지방자치가 부활한 지 25년이 지났지만 여전히 지방자치에 대한 관심이 낮고 지방선거를 중앙정치의 중간평가 정도의 의미만 부여하는 것은 지방정치가 유권자의 삶에 큰 영향을 미치지 않는다고 생각하기 때문이라는 것이 일반적 평가이다. 그러나 지난 한 해 동안 지방분권에 대한 논의가 본격적으로 진행되면서 지방정치에 대한 인식의 변화가 나타나고 이것이 지방선거에 대한 관심으로 이어졌을 가능성이 있다. 이러한 가능성을 확인하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

지방선거에서 유권자의 행태를 연구한 기존의 연구는 유권자 인식조사를 통해 이루어졌다. 유권자 인식조사 자료를 활용하여 투표 결정에 미치는 영향요인이나 지방선거에 대한 관심 정도를 측정하였다(윤덕경 외 2012; 가상준 2012; 윤광일 2017). 이러한 연구는 유권자의 지방선거에 대한 관심 정도나 투표 결정에 영향을 미쳤을 것으로 예상되는 다양한 요인들의 영향 정도를 객관적으로 확인함으로써 지방선거에 대한 이해도를 높였다는 측면에서 지방선거 연구에 기여한 바가 크다고 평가한다. 그러나 유권자 인식조사는 설문조사의 특성상 조사자의 가설을 확인하는 데 그치고, 조사대상의 주관적인 견해를 확인하는 것이 곤란한 한계를 가진다. 조사방식의 특성상 조사대상자의 다양한 견해를 파악하기가 불가능하기 때문이다.

이에 본 연구에서는 Q 방법론을 적용하여 지방선거와 관련한 유권자의 다양한 견해들을 확인하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 대구·경북의 대학생들을 대상으로 이번 지방선거에 대한 다양한 견해들을 수집하고 이를 토대로 Q 분석을 실시하였다. Q 방법론은 조사 대상자인 대구·경북 대학생의 지방선거와 지방분권에 대한 주관적 견해를 수집하고 수집한 주관적 견해가 어떻게 구성되는지를 확인하는 연구방법이다. 이는 질적인 연구방법으로 조사 결과를 일반화하는 데는 한계를 가지지만 연구의 목적인 대구·경북 대학생의 지방선거와 지방분권에 대한 견해를 확인한다는 측면에서는 효과적인 연구방법이라고 할 수 있다.

본 연구에서 대구·경북 대학생의 견해를 연구대상으로 삼은 이유는 다음과 같다. 첫째, 접근성의 유리함과 함께 대구·경북이 정치적으로 특별한 의미를 지니는 지역이기 때문이다. 대구·경북은 보수정당에 대한 강한 지지를 유지해 온 지역이다. 이러한 성향은 더불

어민주당이 압승을 거두었다고 평가되는 이번 6.13지방선거에서 유일하게 보수정당에 대한 지지를 유지한 것으로 드러났다. 그러나 이러한 결과는 표면적인 결과이며 내면적으로는 대구·경북에서도 정치적 성향이 견고하게 유지되고 있다고 볼 수는 없다. 대구·경북의 많은 선거구에서 자유한국당 후보와 더불어민주당 후보의 득표율은 근소한 차이를 나타내며 박빙의 상황을 나타냈고, 기초자치단체장과 지방의원의 다수는 더불어민주당에서 차지하기도 했기 때문이다. 그리고 정치성향의 변화는 젊은 층에서 가장 크게 나타나고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 이번 지방선거에서 투표율의 증가율이 크다는 점이다. 이번 지방선거에서 대구의 투표율은 57.3%로 평균 투표율 60.2%에 못 미친다. 그러나 지난 2014년 지방선거 투표율 52.3%에 비하면 5%가 증가한 것이다. 경북도 마찬가지다. 이번 6.13지방선거 투표율은 64.7%로 2014년 지방선거 투표율 59.5%에 비해 약 5% 증가하였다(중앙선거관리위원회 역대선거정보 시스템). 이러한 증가율은 평균 증가율 3.4%보다 훨씬 높은 수준이다. 현시점에서 연령대별 투표율을 확인할 수는 없으나 사전투표 참여율을 기준으로 비교하면 20대의 사전참여율은 22.36%로 60대 22.4%에 이어 두 번째로 높았다<sup>1)</sup>. 2017년 5월 대선결과를 보면 20대의 투표율은 76.1%로 30,40대보다 투표율이 높았다. 셋째, 지방분권 개헌 논의에 있어서 대구·경북의 지방분권 개헌에 대한 찬성은 다른 지역과 크게 다르지 않았다는 점이다(강명구 외 2018).

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 지방선거의 특성을 연구한 기존 논의와 지방분권 개헌 논의를 분석한다. III장에서는 Q 연구방법을 설명하고 IV장에서는 연구결과를 제시한다. 마지막으로 V장에서는 연구의 결론과 연구 결과의 함의를 제시하고 연구를 마무리한다.

## II. 기존논의

### 1. 지방선거 투표율에 대한 기존 연구

투표 참여에 대한 연구는 주로 세대론과 사회경제적 지위이론을 중심으로 이루어지고

1) 뉴스1, 2018.06.13 <http://news1.kr/articles/?3344226>

있다. 일반적으로 청년층이 노년층에 비해 투표를 하지 않는다는 것이 통념이다. 그리고 노년층의 투표율이 높은 이유는 이들이 청년층보다 사회경제적으로 안정되었기 때문이라고 본다. 상대적으로 불안정한 사회경제적 지위가 청년층의 투표 참여를 어렵게 한다는 것이다(박경미 2014). 그러나 2017년 5월 대선에서 나타난 20대의 높은 투표율은 세대론이나 사회경제적 지위이론으로는 설명되지 않는다<sup>2)</sup>.

투표 참여의 또 하나의 중요한 영향요인으로 정치적 요소의 영향을 고려할 수 있다. 후보자 요인이나 정당 요인을 비롯한 정치적 요인과 함께 선거별 중요도의 인식 차이가 투표율에 유의미한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 지방선거는 대통령 선거나 국회의원 선거에 비해 덜 중요한 선거로 간주하는 경향이 강하다. 그 결과 투표율은 상대적으로 낮고 지방선거가 ‘중앙정치의 대리전’ 또는 ‘정부에 대한 중간평가’ 정도로 인식되고 있다. 중앙정치가 지방선거에서 선거공약 및 캠페인 이슈뿐 만 아니라 투표행태에 영향을 미친다는 것이다.

하지만 2006년 이후 한국 지방선거의 투표율은 꾸준히 상승하고 있다. 심지어 2010년 이후로는 총선보다 높은 투표율을 보이고 있다. 나아가 선거 이슈적 측면에서 지방선거 후보자들이 중앙 정치의 중요 이슈를 자신의 선거공약에 반영하는 경향이 감소하고 있는 경향에 대해 많은 학자들이 나름의 해석들을 제시하고 있다. 대표적으로 선거캠페인 환경 요인에 따라 투표율이 결정된다는 것이다. 다시 말해 선거구별로 후보자들이 선거캠페인에 지출하는 비율, 후보자들 간의 당선 경쟁도나 정당 간 경쟁도와 같은 선거 환경적 요인이 개별 유권자의 투표참여에 따른 기대효용에 영향을 미쳐 투표율의 변화로 나타난다는 것이다(황아란 2011; 한정훈 2014).

황아란(2011)은 지방선거의 당선경쟁이 유권자의 선거관심을 높이고 자발적인 투표를 증가시키는 주된 원인이라고 설명한다. 그는 2010년 지방선거의 특징을 투표율의 상승과 함께 도시와 농촌의 투표율의 차이가 좁아진 것으로 규정한다. 그리고 이러한 지방선거에서 투표율 변화의 요인으로 선거경쟁에 주목하고 중앙선거관리위원회에서 제공하는 2002년, 2006년, 2010년 지방선거 결과의 집합자료를 이용하여 당선경쟁도의 영향력을 확인하였다.

2)

구 분	20대	30대	40대	50대	60대 이상
2017년 19대 대선	76.1	74.2	74.9	78.6	79.1

자료: 중앙선거관리위원회 보도자료(2017.09.06) 수정

한정훈(2014)은 후보자의 정책이 투표율 변화에 미치는 영향에 주목한다. 그는 후보자의 정책적 입장이나 선거공약과 같은 선거 정보가 유권자의 투표 참여 여부의 결정에 영향을 미친다고 본다. 그러나 단순히 선거정보의 양이 유권자의 투표참여 여부에 결정적인 영향을 미친다고 보지는 않는다. 선거 정보의 양과 함께 정보의 질의 중요성을 강조한다. 다시 말해 후보자가 유권자에게 자신의 정책적 입장을 전달하는 과정에서 전달되는 정보는 경쟁 후보 또는 동일정당 후보들의 연합 등의 조건에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이를 확인하기 위해 서울, 경기지역의 기초단체장 선거구별로 ‘동일정당 후보 간 정책공유도’와 ‘경쟁정당 후보 간 정책공유도’를 후보들의 선거공보에 대한 내용분석을 통해 비교하였다. 분석결과 동일정당 후보 간 정책공유도가 강할수록 투표율이 감소하고 있음을 밝혔다. 그리고 각 선거구의 주요 경쟁정당 후보자들이 공약에 공유하는 정책의 양이 증가할수록 투표율이 상승하는 것을 확인하였다. 하지만 이는 경쟁하는 정당의 후보자들이 유사한 정책을 제시했다기보다 기초단체장 후보들이 선거구 내 다양한 이슈에 대해 참여하게 대립한 선호를 보이는 경우에도 나타나고 있어 지속적인 검증이 필요한 부분으로 남는다(한정훈 2014, 160).

이와 같은 연구는 지방선거에서 투표 참여에 영향을 미칠 것으로 예상되는 영향요인을 미리 선정하고, 설문조사, 집합자료의 계량적 분석이나 선거공약의 내용분석을 통해 상관관계나 인과관계를 확인하고 있다. 이러한 연구의 경우 연구자가 설정한 요인의 영향을 확인할 수는 있지만 설정한 요인 외에 다른 요인의 영향은 알 수 없다는 한계를 가진다. 예를 들어 당선 경쟁도의 영향을 확인했다더라도 측정하지 않았던 선거공약이나 사회적 이슈 등이 더 큰 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 다른 요인들을 포함하여 영향력을 확인할 경우 확인하고자 한 요소의 영향력이 줄어들 가능성도 배제할 수 없다.

이에 본 연구에서는 기존의 연구결과를 확장하고 보완하기 위해 질적 연구방법인 Q 방법론을 동원하여 20대인 대학생의 지방선거에 대한 의식을 확인하고자 한다. Q 방법론은 연구주제와 관련한 다양한 진술문(의견)들 가운데 상대적으로 동의하는 수준에 따라 진술문을 나열하는 방식이다. 이때 연구대상자에게 제시하는 진술문은 연구대상자들이 제시한 진술문을 분류하고 정리한 것이다. 즉 연구대상자들의 다양한 견해가 제시된 것으로 연구자가 임의로 제시하는 설문조사의 지시문과 근본적인 차이를 갖는다. 이러한 Q 방법론은 연구자가 궁금해하는 특정한 요인에 대한 찬성 혹은 반대의 비율을 알 수는 없다. 하지만 연구대상의 의식 구성을 확인하는 데는 효과적인 방법이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 젊은층 유권자의 투표 참여율이 높은 이유로 사회적 쟁점이 되었던 지방분권에 대한 논의로 지방의 정치인과 지방선거에 대한 관심이 높아졌기 때문일 수도 있다고 보고 이를 확인하고자 한다. 그리고 이를 확인하기 위한 연구방법으로 지방분권에 대한 인식과 투표 참여 정도의 인과관계를 확인하기보다, 연구대상자의 지방선거에 대한 다양한 인식의 구조를 확인하고자 한다.

## 2. 지방분권에 대한 기존 연구

지방분권 개헌에 대한 논의는 2000년대 초반부터 이어져 오고 있다. 하지만 2017년 대통령 선거에서 대부분의 대권후보가 지방분권 개헌을 약속하면서 그 관심은 폭발적으로 증폭되었다. 그 예로 2017년 한 해 동안 지방분권 개헌에 대한 언론 보도는 2002년부터 2016년까지의 언론 보도를 합친 것보다 많았다(강명구 외 2018). 특히 현 정부가 2018년 지방선거에 지방분권형 헌법 개정을 위한 국민투표를 제안하면서 지방분권에 대한 관심은 더욱 높아졌다.

지방분권 개헌과 관련한 논의는 크게 두 개의 방향으로 진행되었다. 하나는 지방분권 개헌 여부에 관한 것이며 다른 하나는 개헌의 내용과 관련한 것이다. 지방분권 개헌 여부와 관련해서는 그동안 여론조사 결과를 통해 알 수 있는 바와 같이 많은 유권자들이 지방분권의 필요성에 공감하고 있다. 2012년 조사에 따르면 51%가 지방분권 개헌에 찬성하고 지지하는 것으로 나타났으며<sup>3)</sup> 2017년에는 찬성률이 59.8%로<sup>4)</sup> 지방분권형 개헌에 대한 유권자의 지지는 꾸준히 50%를 넘고 있다.

그러나 지방분권 개헌의 내용에 관해서는 다양한 견해들이 존재한다. 그 가운데 하나가 지방의 자치권 확대와 관련한 것이다(최병선, 2007; 이종수, 2013; 김수연, 2016). 구체적으로 지방의 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권이 보장돼야 한다는 것이다. 자치입법권의 강화를 통해 조례의 실효성을 높이고 자치 재정권 보장을 통한 지방자치단체의 과세 자주권을 강화해 자주 재원을 확보하도록 해야 한다는 주장이다. 또한 지방에 자치 조직

3) 부산일보, 2012.11.21, <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20121121000129> (검색일: 2017.11.30).

4) 서울신문, 2017.07.17, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170718002011> (검색일: 2017.12.01).

권을 보장하여 지방이 독자적으로 조직과 인력을 운영할 수 있도록 보장하라는 내용이다.

그러나 현실적인 측면에서 이러한 이상적인 결과를 도출할 수 있는가에 대해서는 의견이 달리하는 사람들도 있다. 지방분권에 대한 신중론자들은 중앙집권화가 반드시 나쁜 것은 아니라고 주장하며 분권화 이후 기대했던 민주성과 효율성을 확보하지 못했다는 연구 결과를 제시하기도 한다(Sharpe, 1978). 그리고 지나친 분권화가 비효율성과 비경제성의 원인이나 인사관리의 부패 등 역기능이 있다는 점과(Yates, 1973; 박재욱 2001), 지방정치의 후진성과 지역 정치인의 리더십의 부재, 저조한 주민참여와 같은 한국의 현실을 고려할 때 지방분권이 오히려 비효율성과 부패를 조장할 수 있다고 주장한다(전용주, 2017).

특히 지방정부와 정치인의 능력과 관련해서 분권화로 지방 정부가 감당할 수 있는 능력 이상의 권한과 책임이 부여되는 점을 우려한다. 지방분권 개헌론자들이 가정하는 바와 같이 분권을 통해 지방자치가 실현되어 다양성을 확보하고 국가 체제의 유연성을 확보하기 위해서는 지방정부와 지방 정치엘리트가 적극적이고 능동적으로 제 역할을 수행해야 한다. 주민들의 다양한 정치적 행정적 수요를 빠르게 파악하여 정책에 반영하고, 지역에 적합한 제도와 정책을 창의적으로 개발한다는 것을 전제할 때 의도한 효과를 도출할 수 있다. 하지만 현재 지방정부는 효율적으로 자원을 활용하고 배분할 수 있는 행정적 정치적 능력이나 자원을 가지고 있지 않다는 것이다. 전문적이고 훈련된 인적 자원도 부족할 뿐만 아니라 지방엘리트와 주민간의 정책을 협의하는 관행이나 제도가 부족한 현실에서 지방분권은 오히려 역효과를 나타낼 수 있다는 주장이다. 이러한 주장에 대해 지방분권 개헌론자는 지방정부의 자치 능력은 생활공동체 속에서 경험하고 훈련되는 과정을 거쳐 성장하고 성숙해 간다고 보고, 제도적으로 지방정부의 권한을 확대하는 지방분권화 개헌이 우선 되어야 한다고 강조한다.

이러한 지방분권의 내용에 대해 유권자의 의견을 조사한 결과를 보면 자치재정권 강화에는 찬성하는 비율이 높은 반면 자치입법권을 부여하는 것에는 반대의 비중이 높은 것으로 나타났다<sup>5)</sup>(한겨레 2018.03.13.). 이와 같은 지방분권과 관련한 논의가 사회적 이슈가 되면서 유권자의 지방 정치에 대한 관심도가 높아졌을 것으로 예상된다.

---

5) 한겨레, 2018.03.13. <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/835792.html> (검색일: 2018.06.24.)

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. Q 모집단 표집 및 Q 표본의 선정

Q 진술문(statement)은 진술문의 출처와 수집방식에 따라 구술형, 추출형으로 구분한다. 구술형은 연구대상자와의 면접으로 진술문을 작성하며, 추출형은 연구 주제와 관련하여 기존 문헌이나 신문기사 등에서 진술문을 추출한다(김순은, 2007). 본 연구에서 Q 모집단 구성을 위해 2018년 5월 24일부터 5월 31일까지 37명의 대학생을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰를 통해 수집한 모집단을 공통적인 의미와 가치를 지닌 진술문 별로 분류하여 34개의 진술문을 추출하였다. 여기에 선택된 34개의 진술문은 서로 유사한 의견이 없는 차별적인 내용으로 구성하였으며, 전체적으로 모든 의견을 포괄하고 긍정, 중립, 부정의 균형을 이룰 수 있도록 엄밀히 구성하고자 노력하였다.

Q 방법론에서의 진술문은 사람들을 유형화하고 각 유형을 해석함으로써 그 의식을 들여다볼 수 있는 도구로써 ‘자아 지시적(self-referent) 진술문’으로 구성해야 하는데, 자아 지시성이란 사실이 아니라 의견에 관한 진술문의 성격을 가진다. 본 연구에서 사용된 진술문은 2018년 6.13 지방선거에 대한 내용으로 구성하였으며, 제시한 진술문에 주어진 생략하였으나 모두 자아 지시적으로 구성하였다. 또한, 조사 대상자가 이해하기 쉽도록 회화체를 유지하고자 하였으며 하나의 진술문은 각각 독립된 아이디어 성격을 가진다.

#### 2. P 표본 선정

P 표본(P sampling)이란, Q 분류(한 응답자가 Q 표본을 분류하는, 다시 말해 각 항목에 점수를 부여하는 과정)에 참여하는 조사 대상자를 말한다.

Q 방법론은 개인 간의 차이가 아니라 개인 내의 중요성의 차이를 다루는 것이므로 P 샘플의 수에 아무런 제한을 받지 않는다. 응답자의 수는 요인을 생성하고 요인들 간에 비교할 수 있을 정도면 충분하다. 오히려 응답자가 많을 경우 각 항목의 점수들은 평균값으로 회귀하여 다른 요인들을 한두 개의 요인으로 편중되어 그 특성을 명확히 파악할 수 없는 통계상의 문제가 발생할 수 있다. 보통 25~30명 정도가 적정하다고 본다(Brown, 1980; 김순은, 2016). 또한, Q 연구의 목적은 표본의 특성으로부터 모집단 특성을 추론하는 것

이 아니기 때문에 P 표본의 선정은 확률적 표집 방법을 따르지 않는다. 본 연구에서는 대구·경북의 대학생 36명을 P 표본으로 선정하였다. 그리고 6월 4일부터 6월 7일까지 조사를 실시하였다.

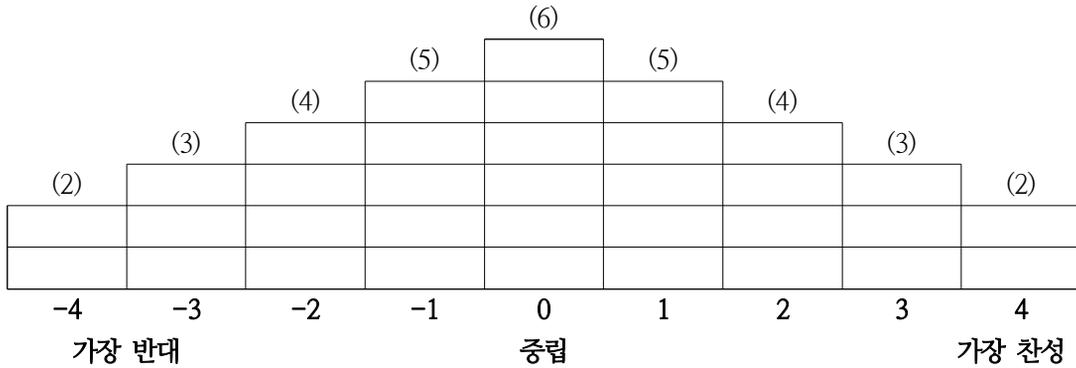
### 3. Q분류 및 자료 처리

Q 표본 분류(Q sorting)란 P 표본으로 선정된 각 대상자가 특정의 주제나 상황에 관한 자신의 마음속 태도를 스스로 모형화하는 것이다. 방법은 진술문을 읽은 뒤 그 진술문들을 강제로 분포시키는 과정을 말한다. <그림 1>과 같이 Q 표본 분류에서의 강제분포는 특정 항목에 대해 찬성과 반대를 물어보는 것이 아니라, Q 표본들이 한 사람 안에서 전체적으로 어떻게 분포되어 있는가에 초점을 맞추는 것이기 때문에 각 표본은 전체적인 시각 속에서 특정항목의 상대적 의미와 중요도에 따른 배치가 이루어져야 한다.

이에 본 조사에서의 Q 분류 분포도는 가장 동의하지 않는 문항부터 -4를 2칸, -3을 3칸, -2를 4칸, -1을 5칸으로 구성하고 가장 동의하는 문항부터 +4를 2칸, +3을 3칸, +2를 4칸, +1을 5칸으로 구성하였으며 0은 6칸으로 구성하였다. 그리고 응답자의 일반적 사항을 기록하게 한 후, 각각의 진술문이 적힌 카드를 응답자가 읽도록 하였다. 그 다음에 동의하는 진술문과 동의하지 않는 진술문, 그리고 상대적으로 중립적인 진술문의 3등분으로 분류하게 하였다. 그리고 동의하는 것을 차례로 골라서 <그림 1>과 같이 정해진 +4부터 중립(0)까지, 그 다음엔 동의하지 않는 진술문을 골라 -4부터 분류하게 했다. 그리고 카드의 번호를 기록지에 기입하게 한 뒤 +4, +3, -3, -4의 진술문을 중심으로 선택한 진술문에 동의하는 이유와 동의하지 않는 이유를 직접 기입하게 하거나 기입을 하지 않는 이용자는 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다.

자료처리는 P표본으로 선정된 37명에 대한 분류가 완성된 후 수집된 자료를 점수화하기 위해 Q 표본을 분류한 분포도에서 가장 동의하지 않는 경우(-4)를 1점으로 시작하여 중립인 경우(0) 5점, 가장 동의하는 경우(+4)는 9점을 순차적으로 부여하여 점수화 하였고 부여된 점수를 진술문 번호순으로 코딩하였다. 분석을 위해 본 연구에서는 Q 방법론 연구의 요건에 맞추어 제작된 통계프로그램인 PQ Method 통계프로그램을 이용하여 자료 분석을 실시하였다. 먼저 주성분 분석(principal component analysis)을 실시하여 요인을 선택하고, 각 유형의 특성을 극대화하기 위해 베리맥스(Varimax)방식으로 회전시

켰다.



〈그림 1〉 Q 표본의 분포도

## IV. 연구결과

### 1. 요인분석 결과

〈표 1〉 응답자의 요인 분석표는 Q 요인과 P 표본과의 상관관계를 표시하는 요인분석 표이다. Q 연구에서 요인은 비슷한 주관성을 가진 사람들의 집합이라고 할 수 있다. 지방 선거와 지방분권에 대한 견해를 분석한 결과 3가지 요인이 산출되었다. 본 연구의 결과 나타난 요인은 동일한 견해를 갖는 응답자의 집단을 의미한다. 즉 지방선거와 지방분권에 대한 응답자의 견해가 크게 3가지가 있음을 의미한다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 첫 번째 견해는 16명이 속해 있으며, 두 번째 견해는 10명, 세 번째 견해는 7명으로 구성되었다. 진술문 각각의 요인가는 〈표 2〉와 같다.

〈표 1〉 요인분석표

응답자	1	2	3
1	0.4241	-0.3080	<u>0.6441X</u>
2	<u>0.5951X</u>	0.3779	0.0121
3	0.1917	0.0191	<u>0.6099X</u>
4	<u>0.6489X</u>	-0.0305	0.3268
5	-0.0905	<u>0.3463X</u>	-0.0342
6	0.0818	0.0759	<u>0.4095X</u>
7	<u>0.5870X</u>	0.2143	-0.0839
8	<u>0.6882X</u>	0.1726	-0.1020
9	<u>0.5650X</u>	0.3192	0.3651
10	0.0829	<u>0.4664X</u>	0.0688
11	0.1817	0.2971	0.2466
12	0.1681	0.2978	<u>0.4261X</u>
13	-0.1817	<u>-0.4557X</u>	-0.2949
14	0.3836	<u>0.6579X</u>	0.1795
15	0.3955	<u>0.4863X</u>	-0.2506
16	<u>0.3362X</u>	-0.1141	0.2148
17	<u>0.5867X</u>	0.3552	0.3738
18	<u>0.6143X</u>	0.2357	0.3324
19	0.0803	-0.0206	<u>0.4682X</u>
20	<u>0.5535X</u>	0.1961	0.0881
21	0.3072	0.0251	0.0038
22	0.3322	0.1075	<u>0.4053X</u>
23	<u>0.4874X</u>	0.0523	0.2201
24	<u>0.5025X</u>	-0.1162	0.1947
25	-0.0514	<u>0.6003X</u>	0.3232
26	<u>0.5565X</u>	-0.1345	0.0044
27	-0.1004	<u>0.7226X</u>	-0.2125
28	0.1494	0.3054	<u>-0.5960X</u>
29	-0.0828	<u>0.6969X</u>	-0.3364
30	<u>0.7141X</u>	-0.1383	0.1549
31	<u>0.6353X</u>	-0.0315	0.1219
32	0.5071	-0.3907	-0.3717
33	0.0467	<u>0.6192X</u>	0.4434
34	<u>0.4990X</u>	-0.0458	0.2180
35	0.0198	<u>0.5229X</u>	-0.0784
36	<u>0.5574X</u>	0.3692	0.3488

X p<0.05

〈표 2〉 진술문의 요인가

	진술문	1	2	3
지방선거에 대한 일반적 인식 (8)	1. 지방선거가 대통령 선거보다 중요하다.	-2	-3	-4
	2. 지방선거에 중앙정부의 개입이 심각하다.	-1	-1	-1
	3. 당선자의 공약 이행 정도를 지속적으로 확인해야 한다고 생각한다.	4	2	1
	4. 지방선거에 큰 관심이 없다.	-2	3	-3
	5. 지방선거에서 어떤 자리를 뽑는지 모른다.	-4	0	-1
	6. 지방선거에서 정당의 개입이 최소화 되어야 한다.	3	1	-3
	7. 지방선거에서 누가 당선되더라도 달라질게 없다.	-3	2	0
	8. 지방선거가 현 정부의 중간평가라고 생각한다.	2	-1	3
선거운동 (8)	9. 선거공약에 대한 정보를 얻기 힘들다.	-2	4	0
	10. 휴대폰을 이용한 선거운동이 후보자 인지에 도움이 되었다.	0	-1	-1
	11. 후보자의 자질이나 능력에 대해 판단할 수 있는 시간이 너무 짧다.	0	2	1
	12. 방송을 통한 정적인 토론이 아닌 보다 열린 토론회가 있었으면 좋겠다.	1	0	1
	13. 네거티브(상대정당이나 후보를 비난하는) 선거운동에 거부감을 느낀다.	3	1	-2
	14. 집으로 배달되는 선거홍보책자가 후보자 인지에 더 도움이 된다.	1	-3	3
	15. 선거유세차량의 선거운동이 너무 과하다고 생각한다.	3	3	2
	16. 도로에서 인사하는 것이 가장 효과적이라고 생각한다.	-1	-4	-2
후보인지 (6)	17. 후보자의 인물이나 이미지가 좋은 후보를 기억하게 남는다.	0	1	0
	18. 우리지역 후보자가 누군지 모르겠다.	-1	3	-3
	19. 모든 후보자들의 공약은 현실적으로 이행 가능성이 낮다.	1	0	2
	20. 후보자의 소속정당이 후보자를 인지하는데 도움을 준다.	2	-4	3
	21. 후보들의 공약은 차이가 없다.	-1	1	0
	22. 후보자의 기호가 빠를수록 기억에 많이 남는 것 같다.	-2	-2	-1
투표결정 (6)	23. 나는 범죄경력이 있는 후보자에게 표를 주지 않을 것이다.	4	4	2
	24. 지방선거에서 정당보다는 후보자의 공약을 중심으로 투표를 결정해야 한다.	2	2	-2
	25. 예전에 비해 지역주의 투표는 많이 줄었다고 생각한다.	1	-1	0
	26. 후보자의 경력이 가장 중요한 투표결정 요인이다	0	-2	-1
	27. 내가 투표를 하든지 안하든지 중요하지 않다.	-4	-1	-4
	28. 여당을 견제하기 위해 야당 중심으로 투표 할 것이다.	-3	-2	-2
지방분권 (6)	29. 재정 자립도가 낮은 현재의 상황에서 지방분권은 어렵다.	0	-2	4
	30. 이번 선거는 문재인 대통령의 지방분권에 대한 정책 때문에 더 중요하게 느껴진다.	2	0	1
	31. 지방 분권을 실시하기에는 지방정치인의 역량이 너무 부족하다.	-1	0	0
	32. 지방의회의 입법권이 확대되어야 한다.	1	0	1
	33. 지방의원이 할 수 있는 일이 거의 없다.	-3	-3	2
	34. 자치단체장의 정치적 자율성이 너무 적어 실질적인 자치가 이루어지지 못하고 있다.	0	1	4

## 2. 각 유형별 특성과 결과

Q 방법론의 연구는 각 진술의 요인가를 이용하여 요인별 관점을 해석하는데, 진술문 중에서도  $\pm 4$ ,  $\pm 3$  등 극단의 값을 지니는 진술문이 요인을 설명하는데 중요한 의미를 가진다(Brown, 1986). 이것은 지방의 정당조직에 대해 유권자들이 강하게 동의하거나(+4, +3) 강하게 반대한다(-4, -3)는 것을 의미하기 때문이다. 각 요인의 이름은 진술문을 토대로 연구자가 작성한 것이다.

### 1) 요인 1: 후보자 중심 관점

〈표 3〉 후보자 중심 관점

23. 나는 범죄경력이 있으면 표를 주지 않을 것이다	4
3. 당선자의 공약 이행 정도를 지속적으로 확인해야 한다고 생각한다.	4
15. 나는 선거유체차량의 선거운동이 너무 과하다고 생각한다.	3
13. 네거티브 선거운동에 거부감을 느낀다.	3
6. 지방선거에서 정당의 개입이 최소화 되어야 한다고 생각한다.	3
7. 나는 지방선거에서 누가 당선되더라도 달라질 것이 없다고 생각한다.	-3
33. 지방의원이 할 수 있는 일이 거의 없다.	-3
28. 나는 여당 견제를 위해 야당 중심으로 투표할 것이다.	-3
5. 나는 지방선거에서 어떤 자리를 뽑는지 모른다.	-4
27. 나의 투표 여부는 중요하지 않다고 생각한다.	-4

요인 1은 지방선거에 대한 후보자 중심의 관점으로 명명하였다. 요인 1은 요인 2와 비교할 때, 투표의 효능감이 높고(7번, 27번) 지방선거에 대한 지식도 상당한 것으로 판단된다(33번, 5번). 하지만 요인 3과 비교하면 지방선거에서 정당보다는 후보자 중심으로 평가하는 특성을 가진 것으로 판단되기 때문이다. 후보자 중심의 관점은 지방선거의 중요성을 충분히 인지하고, 투표의 가치를 높게 평가한다(7번 진술문에 -3, 33번 진술문에 -3, 27번 진술문에 -4점). 하지만 선거유체차량의 확성기가 너무 과하다고 생각하고 있으며, 선거운동 과정에서 경쟁 정당이나 후보자를 비방하는 네거티브 선거운동에 대해 불편함을 느낀다는 진술에 동의하고 있어 지방선거 운동에 대해 불만을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 당선자의 공약 이행 정도를 지속적으로 확인해야 한다는 생각과 지방선거에서 정당의 개입이 최소화 되어야 한다는 견해를 통해 지방선거에서 투표결정이 정당중

심이 아닌 정책과 공약 중심으로 이루어져야 한다는 생각을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 여당 전체를 위해 야당 중심으로 투표할 것이라는 진술문에 -4로 강하게 반대하는 것은 당선자의 공약이행을 지속적으로 확인해야 한다는 주장과 같은 맥락에서 정당 중심의 투표를 하지 않고 후보와 공약을 중심으로 투표를 하겠다는 의미로 이해할 수 있다.

## 2) 요인 2: 선거 무관심자 관점

〈표 4〉 선거 무관심자 관점

23. 나는 범죄경력이 있으면 표를 주지 않을 것이다	4
9. 선거공약에 대한 정보를 얻기 힘들다.	4
15. 나는 선거유세차량의 선거운동이 너무 과하다고 생각한다.	3
18. 나는 우리 지역 후보자가 누군지 모르겠다.	3
4. 나는 지방선거에 큰 관심이 없다	3
33. 지방의원이 할 수 있는 일이 거의 없다.	-3
1. 지방선거가 대통령 선거보다 중요하다고 생각한다.	-3
14. 나는 집으로 배달되는 선거홍보책자가 후보자 인지에 도움이 된다.	-3
16. 나는 도로에서 인사하는 것이 가장 효과적이라고 생각한다.	-4
20. 후보자의 소속 정당이 후보자를 인지하는데 도움이 된다.	-4

요인 2는 선거 무관심자 관점이라고 볼 수 있다. 요인 2는 지방선거에 큰 관심이 없으며 거주 지역에 출마한 후보자가 누군지 모른다는 진술에 강하게 찬성하기 때문이다. 선거 무관심자 관점은 거주 지역의 후보자에 대해 모를 뿐만 아니라 대부분의 선거운동이 선거정보를 획득하는데 도움이 되지 않았으며 소속정당도 후보자 인지에 도움이 되지 않는다고 해 지방선거가 주는 의미는 크지 않았던 것으로 보인다. 이 관점은 후보자의 범죄 경력이 유일하게 투표결정의 요인으로 작용한 것으로 파악된다.

후보자 중심 관점과 선거 무관심자 관점은 지방선거에 대한 인지에서 확연하게 구분이 되지만 후보자의 범죄경력을 중요한 투표결정 요인으로 고려한다는 점이다. 나아가 지방분권에 대한 진술문에 적극적인 동의나 반대가 없다는 것도 공통적인 측면이다. 이는 지방분권과 관련한 진술문에 대해 큰 관심이 없거나 잘 모르기 때문일 것으로 해석할 수 있다. 두 관점은 공통적으로 지방의원이 할 수 있는 일이 많다고 평가했지만, 그 의미는 다를 것이라 생각한다. 후보자 중심 관점의 경우 지방선거에 대해 중요하게 생각하고 있다는 맥락에서 지방의원의 본연의 역할에 대한 기대로 해석할 수 있으나, 선거 무관심자 관

점의 경우 지방선거에 대해 무관심하다는 점을 고려할 때 지방의원이 할 수 있는 일이 많다는 진술의 의미는 이권의 개입과 같은 부정적 기능의 가능성을 의미한다고 볼 수 있다. 지방의원이 중요한 많은 역할을 담당한다고 생각하면서 지방선거에 대해 무관심하기는 어렵기 때문이다.

### 3) 요인 3: 정당 중심 관점

요인 3은 지방선거에 관심이 많고 투표의 중요성을 강하게 인지하고 있다. 이 요인은 정당을 통해 지역의 후보자를 인지한다는 사실과 함께 지방선거에서 정당의 개입이 최소화 되어야 한다는 진술에 반대하고 있어 후보자 중심의 관점에 비해 정당 중심적인 특성을 가지고 있어 정당 중심 관점으로 명명한다. 정당 중심의 관점은 후보자 중심의 관점과 구별되는 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 먼저 정당 중심의 관점은 지방선거를 현 정부에 대한 중간평가로 생각하며, 지방선거가 대통령 선거보다 중요하다는 진술에 대해 -4점을 부여하여 강하게 반대한다. 이를 통해 정당 중심의 관점은 지방 자치의 문제점을 심각하게 인지하고 지방 자치에 대해 부정적인 견해를 가지는 것을 알 수 있다. 이러한 관점은 현재 자치단체장정치적 자율성이 낮아 실질적인 자치가 어렵다고 생각하는 것에서도 드러난다. 그럼에도 불구하고 열악한 재정자립도 때문에 지방분권이 어렵다는 입장을 가지고 있다.

〈표 5〉 정당 중심 관점

34. 단체장의 정치적 자율성이 적어 실질적인 자치가 이루어지지 못하고 있다.	4
29. 재정자립도가 낮은 현재의 상황에서 지방분권은 어렵다.	4
20. 후보자의 소속 정당이 후보자를 인지하는데 도움을 준다.	3
8. 나는 지방선거가 현 정부의 중간평가라고 생각한다.	3
14. 나는 집으로 배달되는 선거홍보책자가 후보자 인지에 도움이 된다.	3
4. 나는 지방선거에 큰 관심이 없다.	-3
18. 나는 우리 지역 후보자가 누군지 모른다.	-3
6. 지방선거에서 정당의 개입이 최소화 되어야 한다고 생각한다.	-3
1. 지방선거가 대통령 선거보다 중요하다고 생각한다.	-4
27. 나의 투표여부는 중요하지 않다.	-4

#### 4) 공통의 견해

〈표 6〉 공통의 견해

10. 휴대폰을 이용한 선거운동이 후보자 인지에 도움이 되었다.	0	-1	-1
25. 예전에 비해 지역주의 투표는 많이 줄었다고 생각한다.	1	-1	0
28. 여당을 견제하기 위해 야당 중심으로 투표 할 것이다.	-3	-2	-2
31. 지방 분권을 실시하기에는 지방정치인의 역량이 너무 부족하다.	-1	0	0
32. 지방의회 입법권이 확대되어야 한다.	1	0	1

34개의 진술문 가운데 세 개의 요인에 있어서 공통된 진술문을 〈표 6〉에 제시하였다. 공통적인 진술문으로 5개가 추출되었으며, 이는 3가지 내용으로 분류할 수 있다. 먼저 선거운동 방식과 관련하여 문자나 SNS를 이용한 선거운동에 대해 큰 관심을 가지지 않는다는 것이다(10번 진술문). 그리고 대구·경북에서 2018년 지방선거가 지역주의적 투표가 이루어질 가능성이 낮다는 것을 알 수 있다. 예전에 비해 지역주의 투표가 많이 줄었다고 단정할 수는 없지만(25번 진술문) 세 요인에서 공통적으로 여당을 견제하기 위해 야당 중심으로 투표하지는 않겠다는 입장을 가진다(28번 진술문). 28번 진술문은 주로 2018년 지방선거에서 자유한국당을 지지해야 하는 근거로 제시하는 주장한다. 그러한 맥락에서 대구·경북 대학생들이 이 주장에 대해 반대한다는 것은 무조건적인 지역주의 투표를 하지 않겠다는 의미와 함께 현재 여당에 대한 지지를 의미한다고 볼 수 있다. 마지막으로 지방 분권에 대한 관심정도가 크지는 않다는 것이다. 지방정치인의 역량문제와 지방의회의 입법권 확대여부는 지방분권형 개헌 논의에서 중요한 이슈 가운데 하나이다. 개헌 논의가 진행된 지난 1년간 지방분권 강화의 찬반 논쟁에서 핵심적인 내용이었다고도 볼 수 있다. 그러나 조사 대상자인 대학생들은 이러한 이슈에 대해 큰 관심이 없는 것으로 드러났다.

## V. 결론

본 연구는 최근 투표율이 증대되고 있는 젊은 층의 지방선거에 대한 의식을 확인하기 위해 대구·경북의 대학생을 대상으로 Q 분석을 실시하였다.

분석결과 지방선거에 대한 견해는 세 개의 요인으로 나누어졌다. 그리고 세 개의 요인

은 지방선거에 대한 인식에 있어서 다른 요인과 구별되는 특징들을 보여주었으며, 이러한 특징을 바탕으로 각각 선거 무관심자 관점, 후보자 중심 관점, 정당 중심 관점으로 명명하였다.

일반적으로 약 30%의 유권자는 정치적 무관심자라고 할 때 3개의 요인 가운데 하나의 요인이 선거 무관심자의 특성을 가지는 것은 일반적인 현상이라고 볼 수 있다. 하지만 나머지 두 개의 요인은 지방선거에서 투표의 중요성을 강하게 인지하고 있고 지방선거에 대한 관심과 정보를 가지고 있으며 지방 선거의 효능감도 높다는 점은 주목할 만하다. 이는 기존의 연구에서 젊은 세대가 선거에 대해 무관심하다는 주장과는 상반되는 것으로 최근 젊은 층의 변화를 보여주기 때문이다. 물론 두 요인은 몇몇 다른 측면에서 차이를 나타낸다. 후보자 중심 관점으로 명명한 요인 1은 선거운동에 대한 불편함을 강하게 호소하고 투표를 결정하는데 정당보다는 후보자 중심으로 투표를 결정하겠다는 입장이다(진술문 3, 진술문 6, 진술문 13, 진술문 15, 진술문 23, 진술문 28). 반면 정당 중심 관점인 요인 3은 지방선거에서 정당의 역할을 중요하게 인지하고 있다(진술문 6, 진술문 20). 그리고 다른 관점에 비해 지방선거를 중앙정치의 연속으로 보는 경향이 강하다(진술문 1, 진술문 8).

이러한 결과는 두 가지 측면에서 주목할 만하다. 하나는 비록 두 요인이 선거운동이나 투표 결정 요인 등 구체적인 선거참여 행태에 있어서 차이를 보이기는 하지만 두 관점에서 공통적으로 지방선거에 대한 관심과 투표 참여 의식이 높다는 것은 중요한 발견이라고 볼 수 있다. 다른 하나는 지방선거에 대한 의식이 후보자와 공약을 중심으로 평가하는 부분과 정당을 중심으로 평가하는 부분이 공존한다는 것이다. 이는 지방선거를 정당 중심의 중앙정치 대리전으로 생각하던 의식이 변화하고 있는 것으로 해석할 수도 있다.

본 연구에서 확인하고자 했던 젊은 유권자의 지방분권에 대한 의식은 기대했던 것과 달랐다. 지난 1년간 지방분권에 대한 논의가 폭발적으로 이루어지면서 언론에 지방분권과 관련한 기사가 많이 노출되어 이에 대한 관심이 높아졌을 것으로 기대했다. 그러나 분석 결과 지방분권에 대한 관심이 크지 않은 것으로 드러났다. 지방분권과 관련한 6개의 진술문 가운데 응답자가  $\pm 3$ ,  $\pm 4$ 점을 부여한 진술문은 3개이다. 이 가운데 “지방의원이 할 수 있는 일이 거의 없다”는 진술문에 대해 선거 무관심자 관점과 후보 중심 관점에서 -3점을 부여한 것은 여러 가지 해석이 가능하다. 각 관점의 전체적인 맥락에서 이를 해석해야 하기 때문이다. 그러나 기존의 논의에서 현재 지방자치 제도는 지방의원의 권한이 지나치게 제한되어 지방의원의 권한을 확대해야 한다는 주장에 대한 논의가 있었던 것을 고

려할 때 지방의원이 할 수 있는 일이 많다는 견해는 어떤 의미인지 추가적인 연구가 필요하다. 세 개의 관점 가운데 정당 중심의 관점은 자치단체장의 정치적 자율성이 낮아 실질적인 자치가 어렵다는 데 동의하면서도 재정자립도의 문제를 들어 지방분권이 어렵다는 견해를 드러냈다. 가장 논쟁적인 지방정치인의 역량문제와 지방의회 입법권에 대해서는 세 관점 모두 특별한 견해를 가지지 않았다.

요약하면 젊은 유권자의 지방선거에 대한 관심이 높아져 2018년 6.13지방선거에서의 투표율이 높아졌다고 볼 수 있다. 그러나 지방분권에 대한 의식은 전반적으로 낮아 지방분권 의식이 지방선거에 대한 관심에 기여했다고 보기는 어렵다.

이상의 연구결과가 가지는 함의는 다음과 같다.

첫째 젊은 유권자의 지방선거에 대한 관심이 높아졌지만, 일시적인 현상일 수도 있다는 것이다. 2017년 대통령 탄핵을 거치면서 젊은 유권자의 정치에 대한 관심이 높아졌다고 볼 수 있다. 그리고 높아진 정치적 관심이 지방선거에 대한 관심으로 이어졌을 것으로 추측할 수 있다. 그러나 지방선거나 지방정치가 유권자의 생활과 밀접한 관계를 가진다는 것을 인식하지 못하고 지방선거를 중앙정치의 대리전으로 인식된다면 중앙정치의 이슈가 사라질 때 지방 선거에 대한 관심도 사라질 것이기 때문이다. 따라서 유권자들의 지방선거에 대한 관심이 높아진 지금 지방분권에 대한 논의를 더욱 진전시킬 필요가 있다.

둘째, 지방선거에 대한 높은 관심은 향후 지방분권 강화의 성공 가능성을 시사한다. 지방분권에 대한 논의에서 신중론자들이 우려하는 것은 지방정치의 후진성과 지방 정치인의 역량 부족, 낮은 주민의 참여와 관심이다. 이 가운데 가장 근본적인 문제는 지방정치에 대한 주민의 낮은 관심과 참여일 것이다. 주민의 지방선거에 대한 무관심으로 인해 역량 있는 지방정치인의 선택이 이루어지지 못하기 때문이다. 따라서 주민의 지방선거에 대한 관심은 지방분권 강화에 대한 우려를 해소할 수 있는 토대가 될 것이다.

따라서 지방분권에 대한 논의를 본격적으로 진전시키고 지방정치가 당면한 다양한 문제를 공유하고 해결하기 위한 노력을 유권자들과 공유하는 노력이 이루어져야 할 것이다. 그렇지 않고는 유권자가 지방선거에 대한 관심을 지속할 이유가 없기 때문이다.

## 참고문헌

- 가상준. 2015. “2014년 지방선거 결과 분석: 일관투표 유권자를 중심으로” 『동서연구』 27(3). 43-64.
- 강명구·하세헌. 2018. “지방분권 개헌에 대한 유권자 의사결정 요인: 유권자는 정당의 입장을 따르는가?” 『대한정치학회보』 26(1), 109-134.
- 김수연. 2010. 지방자치제의 헌법 개정의 필요성과 방향. 『헌법학연구』, 16(2): 299-337.
- 김순은. 2016. 『Q 방법론과 사회과학』조명문화사: 서울.
- 박경미. 2014. “선거별 투표율 결정 요인: 서울시 선거구의 집합자료 분석(1987~2010)” 『한국정당학회』 13(1), 95-122.
- 박성만, 장성익, 정진홍, 권윤희. “6·13 지방선거에 대한 유권자 의식과 평가” 『사회과학연구』
- 박재욱. 2001. 지방분권과 지방민주화에 관한 시민정치 의식 분석. 『지방정부연구』, 5(1): 239-258.
- 윤광일. 2014. “6·4 지방선거와 분할투표: 광역단체장과 광역의회 선거를 중심으로” 『한국정당학회보』 13(3), 35-67.
- 윤덕경, 이재은. 2012. “한국의 2010년 지방선거에 있어서 젊은 유권자 층의 투표행태 분석” 『의정논총』. 7(20). 263-287.
- 이종수. 1998. 분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가 간 비교분석. 『한국정치학회보』, 32(2): 169-190.
- 전용주. 2017. 지방분권의 두 갈래 길: 신중세 vs. 신중양집권화. 2017 한국정치학회·대전세종연구원 공동학술대회 발표문.
- 최병선. 2007. 국가운영시스템 선진화의 필수 조건. 최병선·김선편 공편. 『분권 헌법: 선진화로 가는 길』, 서울: EAI. 43-89.
- 한정훈. 2014. “제6회 지방선거의 투표율과 후보자들의 정책공약: 서울경기지역 기초단체장 선거구를 중심으로” 『한국정치학회보』 48(5). 143-163.
- 한정훈. 2015. “한국 지방선거와 정책투표의 가능성: 후보자 정책에 대한 지역별 유권자 인식을 중심으로” 『평화연구』 23(2), 5-41.
- 황아란. 2011. “기초단체 지방선거 투표율의 결정요인 분석: 2010년 지방선거의 변화와 특징” 『한국지방자치학회보』 23(1), 217-236.
- Sharpe, L. J. 1978. Reforming the Grass\_Roots: An Alternative Analysis. in D, Butler ed. Politics, Administration and Policy. London: Macmillan.
- Yates. 1973. Neighborhood Democracy: The Politics and Impacts of Decentralization. Lexington, MA: D. C. Heath.