

# 제5회 동시지방선거 선거연합의 특징과 효과에 대한 시론적 연구: 선거구 경쟁 조건, 선거 효과를 중심으로\*

한 상 익 | 송실대학교

제5회 동시지방선거의 야당 간 선거연합은 정당을 유지한 채 정당 간 연합을 진행했다는 점에서 이전의 정당 통합 중심, 후보자 중심 연합과 구분되었다. 이런 방식에서의 차이는 이후 한국에서 선거연합이 보다 제도적인 형태로 빈번하게 형성될 단초를 보여준다는 점에서 정치적 의미를 가진다.

그러나 한국이 대통령제 권력구조를 가지고 있고 선거연합이 비교적 최근의 현상이기 때문에 한국에서 선거연합에 대한 이론적 논의와 경험적 연구는 미흡하다. 이에 본 연구는 선거연합에 대한 이론과 1차부터 4차까지 지방선거 당선자 결과와 제5차 동시 지방선거 결과에 대한 자료를 토대로 선거연합의 선거구 경쟁 조건과 투표율 및 득표 효과를 경험적으로 분석하고 제5차 동시지방선거의 특징과 효과를 제시하고 있다.

연구 결과 제5차 동시지방선거에서는 경험적인 선거구일수록 선거연합이 촉진되었다. 경험 선거구의 86.4%인 70개 선거구에서 연합이 형성되었으나 비연합 소속당의 패권지역에서는 그 비율이 절반을 넘지 못했다. 투표 효과 분석에서는 선거연합의 투표율 제고 효과가 나타나지 않았으나 득표 효과는 수도권을 중심으로 경향성을 확인할 수 있었다.

**주제어:** 선거연합, 선거구 경쟁조건, 투표율 효과, 득표 효과

\*이 논문에 유익한 비평과 함께 개선 방향을 제시해 주신 익명의 심사위원들에게 감사를 표합니다.

## I. 서론

2010년 제5회 동시지방선거에서 진보를 표방하는 야당들인 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 국민참여당은 선거구별로 비교적 큰 폭의 선거연합<sup>1)</sup>을 형성하였으며 이를 기점으로 연합정치에 대한 논의가 활발하다. 이론적으로 연합정치는 선거 승리를 목적으로 형성되는 선거연합과 선거 이후 연정구성을 목표로 하는 연정연합까지 포괄하는 개념이지만, 권력구조의 특성상 한국의 연합정치에 관한 논의는 주로 선거 연합에 초점을 두고 있다.

그러나 선거연합에 대한 국내의 논의는 가치나 당파적 당위성을 중심으로 필요성을 제기하거나(고원 2011; 김대호 2011; 이남주 2010) 용이한 연합 조건 형성을 위한 처방적인 글들이(조성대 2011; 이남주 2011)이 주종을 이루고 있으며, 학술적인 연구는 매우 취약한 편이다. 물론 정당통합에 초점을 두고 선거연합적 성격을 일부 논하거나(김현우 2000; 진영재·박준식 2008; 홍득표 2008) 타국의 사례를 검토하면서 선거연합의 이론적 경향을 소개한(고원 2010; 김영필 2010; 최정욱 2009) 연구들이 있고, 브릿지 연합으로서 DJP연합 형성조건에 대한 다차원적 접근 필요성을 주장한 연구(현재호 2004) 등이 있지만, 이론적으로나 경험적으로 본격적인 연구라 말하기는 어렵다.

한국에서 연정연합뿐 아니라 선거연합에 대한 연구도 드문 것은 한국의 권력구조에 기인하는 바 크다. 대통령제는 내각제에 비해 연합정치의 유인이 작기 때문에 그만큼 사례도 많지 않으며 관심도 덜하다. 덧붙여 민주화 이후에도 한국 정당들은 제도화 수준이 낮고 지도자에게 종속된 상태가 지속되었을 뿐만 아니라(조정관 2009, 11) 한국의 정당구조 역시 이념적 거리가 크고 지역적 거리감이 존재하기 때문에(장훈 2001, 119-121) 선거연합 현상이 발생하더라도 연구 대상이 될 만한 정치적 현상이라기보다는 정치적 흥정과 이합집산의 결과로 간주되어 왔다는 점도 지적할 필요가 있다. 아울러 정당 간 선거연합이 비교적 최근의 현상이라는 점도 아직 한국에서 선거연합에 대한 활발한 연구를 기대하기 어려운 이유이다.

그럼에도 불구하고 현 시점에서 선거연합에 대한 학술적 연구의 필요성은 크다. 실제로

1) 선거를 중심으로 볼 때 정당 간 연합은 선거 승리를 위한 선거전 연합(pre-electoral coalition)과 연합정부 형성을 위한 선거 후 연합(post-electoral coalition for government formation)으로 나눌 수 있다. 이 글에서는 전자를 선거연합, 후자를 연정연합으로 구분한다. 물론 야당이 세력을 확대하기 위해 선거 후 연합하는 경우도 있지만 이 글에서는 다루지 않는다.

민주화 이후 24년 간 치러진 5차례의 대선, 6차례의 총선, 그리고 5차례의 동시지방선거까지, 총 16회의 전국적 선거에서 정당통합을 통한 선거연합은 매우 빈번했고 정당 간 선거연합도 1997년과 2002년 대선, 그리고 2010년 동시지방선거까지 세 번 형성되었다. 이 연합은 선거 이전과 이후에 연합 참가 정당 간 통합이 일어나지 않았다는 점에서 이전의 정당통합형과 다르며, 목전의 선거 승리만을 위해 서로 다른 정체성과 지지기반을 가진 정당들이 연합했다는 점에서 보다 엄밀한 의미의 선거연합에 근접해 있다. 2012년 총선과 대선 역시 정당통합 또는 정당 간 선거연합이 핵심 이슈가 되고 있으며, 앞으로도 진보와 보수, 지역당과 이념정당이 혼재하는 한국의 정당 구조에서 선거연합은 꾸준히 형성될 가능성이 높다. 그렇기 때문에 선거연합, 특히 한국의 선거연합에 대한 학술적이고 경험적인 연구가 필요하다고 본다.

선거연합과 관련하여 일반적으로 세 가지의 문제를 제기할 수 있다. 우선 왜 선거연합을 형성하는가의 문제이다. 일반적으로 선거연합의 목적은 공직의 획득 또는 정책과 이념의 실현에 있으며, 이는 내각제와 대통령제가 다르지 않다(Kellam 2011). 둘째, 선거연합의 형성 조건이다. 대선을 포함한 전국적인 선거연합 형성에는 정치적 상황이나 사회경제적 상태, 정당의 전략 같은 거시적 환경적 조건도 중요하지만 총선과 지방선거 같이 다수 선거구를 대상으로 하는 경우에는 특히 선거구의 경쟁도 같은 미시적 조건도 상당한 영향을 미친다. 셋째, 선거연합의 효과이다. 이는 선거연합이 유권자의 선택에 미치는 효과도 있고 투표율 효과 또는 선거의 당락에 영향을 미치는 득표 효과를 말한다. 특히 후자의 효과는 선거연합의 형성 여부에 결정적인 영향을 미친다.

이 연구는 중앙선거관리위원회가 제공하는 1차부터 4차 지방선거 당선자 자료와 5차 동시지방선거결과 자료를 토대로, 제5차 동시지방선거에서 형성된 선거연합을 특히 둘째, 셋째 문제에 주목하여 분석하고 이를 통해 위 선거연합의 특징과 효과를 밝히는데 목적이 있다. 특히 전국이 단일 선거구였던 앞의 2차례 대선과는 달리, 동시지방선거는 다수 선거구를 대상으로 선거연합이 형성되었기 때문에 선거구별 비교가 가능하다는 점에 주목하여 경험적 분석을 시도하고 있다. 제5차 동시지방선거의 선거연합을 사례로 삼은 것은 이것이 가장 최근의 사례이기도 하지만 다른 사례에 비해 보다 정당 간 선거연합에 가장 근접하기 때문이다. 앞의 두 대선과 달리 정당이 연합 협상의 주체였으며 다자가 참여한 협상을 통해 선거구별로 선거연합을 이루어냈다는 점에서 선거연합의 일반 이론을 적용할 여지가 크다.

이 연구에서는 선거연합 이론을 소개하는 데에 상당 부분을 할애하여 이후 분석의 기초

로 삼았다. 특히 국내에 선거연합 이론 소개가 미흡하다는 점을 고려하여 선거연합의 일반 이론을, 특히 이를 체계적으로 정리한 골더(Sona N. Golder)의 연구를 중심으로 간략하게 소개하였다. 이후 앞에서 제기한 세 가지 문제와 관련된 기존 연구들의 이론적 내용들을 서술하였다. III절은 본 논문의 중심 내용으로 II절의 후반부에서 서술한 이론들을 기반으로 가설을 설정하고 제5차 동시지방선거에서 나타난 선거구 경쟁 조건과 투표율 효과 및 득표 효과를 분석한다. 이후 결론에서 제5차 동시지방선거의 특징과 효과를 요약한 후 그 함의를 지적하려 한다.

## II. 선거연합의 이론

### 1. 선거연합의 정의와 형태

정당 간 연합정치는 정당들이 선거 승리를 위해 연합하거나 선거 후 연립정부를 구성하기 위해 연합하는 것을 말한다. 정당 간의 연합정치는 일시적 연합, 영구적 연합, 무조건적 합당, 협상에 의한 합당으로 구분되며 이는 각 정당이 가진 자원과 정체성, 선거제도나 지역구도 같은 제도적, 비제도적 환경의 차이에 기인한다(Ware 2009, 99-100). 이에 따라 각 정당들은 일시적으로 연합을 형성하거나 영구적 동맹이나 합당 같은 지속적인 연합 구조를 형성하기도 한다.

연합정치 형태 중 연정연합은 내각제 국가에서 활발히 이루어진다. 특히 사회적 구성이 동질적이지 않고 비례적인 선거제도를 택하고 있는 유럽의 대륙형 내각제 국가들에서는 오히려 단일 정당의 단독 집권이 이례적 현상일 정도로 연정연합이 빈번하다(강원택 2006, 134-135). 그러나 선거연합 역시 드문 현상은 아니다. 골더에 의하면 1946년부터 2002년까지 23개의 선진 내각제 국가에서 실시된 364개 총선 중 174개에서 총 240개의 선거연합이 형성되었다(Golder 2006, 3-4). 대통령제는 독임제의 특성상 연정연합보다는 주로 선거연합이 나타난다(Freudenreich 2010, 6-9). 물론 대통령제에서도 연정연합이 이론적으로 불가능한 것은 아니며 한국의 DJP연합같이 선거연합이 연정연합으로 지속되는 경우도 발견된다. 하지만 대통령제가 본질적으로 ‘승자독식’의 제도이고(Linz 1995, 61-64)<sup>2)</sup> 이원정부

2) 물론 린즈는 대통령제 권력구조라도 다당제 국가인 경우 대선에서 빈번한 선거연합의 가능성을

제와 함께 제도적으로 분점정부를 허용하고 있어(Elgie 2000, 5-6), 다당제 국가라도 대통령이 의회의 신임에 기반하지 않고도 소수 정부를 이끌 수 있기 때문에 역시 연정연합의 유인은 낮다.

대통령선거를 둘러싼 선거연합은 생각보다 빈번한 편이다. 켈람(Maria Kellam 2011, 13-14)은 2009년까지 아르헨티나와 브라질 등 남미의 11개 대통령제 국가의 77개 대선을 분석한 결과 221명의 주요 후보 중 37%인 82명의 후보가 선거연합을 형성했다고 주장하고 있다. 사실 한국 시 민주화 이후 5차례 대선 중 2회의 선거연합이 형성돼 비슷한 수준을 보이고 있다. 아울러 이원적 정통성을 가진 대통령제의 특성상 총선의 선거연합에 대해서는 관심이 덜하지만, 한국에서 1990년 민주정의당, 통일민주당, 그리고 신민주공화당의 3당합당처럼 총선과 대선을 겨냥한 선거연합이 존재했음을(진영재·박준식 2008) 감안할 때, 총선과 지방선거에서도 선거연합이 형성될 수 있다.

이처럼 선거연합이 활발한 것에 비해 이에 집중한 연구는 의외로 적다.<sup>3)</sup> 이는 연합정치에 대한 연구가 활발한 유럽은 주로 내각제 권력구조를 택하고 있으며 대통령제 국가의 대표적인 미국은 연합정치의 경험이 없다는 것 때문이기도 하지만, 선거연합을 연정연합과 분리해서 연구한 지가 비교적 오래되지 않았다는 것에 가장 큰 이유가 있다. 연정연합과 완전히 구분되는 선거연합에 대한 논의가 본격화된 것은 2000년대 들어서부터이며, 그 이전에는 주로 연합정치의 한 부분으로 다루어지는 경향이 있었다.

이런 상황에서 골더는 선거연합에 대한 체계적인 규정을 시도하고, 그 일환으로 선거연합을 연정연합과 구분하여 정의하고 있다. 그녀는 선거에서 공동후보나 공동의 후보리스트를 내고 선거운동에 협력하거나 선거 승리시 공동정부를 형성할 것을 동의하고 선거에서 상호 경쟁하지 않는 정당들의 연합만을 선거연합으로 보았다. 아울러 공개적으로 천명될 것, 선거에서 독립적 실체로 경쟁하지 않을 것, 그리고 전국적 단위에서 형성되어야 한다는 조건도 제시하고 있다(Golder 2006, 12-14). 이런 골더의 정의는 시기와 목적을 명확하게 하고, 명시적이지는 않지만 합당을 배제하고 있으며, 비공식적이고 부분적인 연합을 인정하지 않는다는 점에서 선거연합의 성격을 명확히 하는 효과가 있다.

나아가 골더는 연정연합과 선거연합은 단순히 선거 전후라는 형성 시기, 그리고 선거승리와 집권이라는 형성 목적의 차이뿐 아니라 특성에서도 차이가 있다고 주장한다. 우선,

배제하지는 않는다(Linz 1995, 74-75).

3) 그 이유에 대해 파워(G. Bingham Powell)은 선거전 연합이 이루어지는 원인 및 그 형태에 대한 정보가 거의 없기 때문이라 지적하고 있다(Golder 2005, 644).

선거연합은 선거 이득을 얻기 위한 연합이며 선거 후 맥락에 대한 고민이 덜한 반면 연정 연합은 선거 이득은 없고 오직 선거 후 맥락에서만 형성된다는 점에서 구별된다. 또한 선거연합은 이념적, 정책적 유사성에 대한 유권자의 요구가 연정연합보다 크다. 아울러 연정 연합은 주로 비례성이 강한 선거제도에서 빈번하게 일어나지만 선거연합은 보다 덜 비례적인 선거제도에서 형성될 유인이 높다는 것이다. 이처럼 연정연합과 구분되는 협의의 선거연합은 수준에 따라 다음의 다섯 가지 형태로 구분할 수 있다(Golder 2006, 16-20).

가장 높은 수준은 연합 정당들이 한 선거구에 한 명의 공동후보만을 추천하는 것, 즉 후보단일화(nomination agreement)이다. 이는 다수대표제를 택하고 있는 국가에서 일반적인 형태로서 2002년 프랑스 총선에서 사회당과 녹색당의 연합이 그 전형적인 예이다(Blais and Indridason 2008, 196-197). 한국의 선거연합 역시 최고 수준인 공동후보를 중심으로 형성된다. 이는 정당 간 경선이나 공동비례대표 리스트를 허용하지 않고 순위투표도 없다는 제도적 요인과 함께 특정 지역에 기반한 정당들이 주요 정당이 되고 있는 한국의 독특한 정당 구조에 기인한다. 다음은 비례후보 공동 리스트를 작성하는 것(Joint list)으로 선거에 정당 간 연합이 제도적으로 허용되는 국가들은 이런 형태의 선거연합을 활용하는 경향이 있다. 세 번째는 전국적 지명도를 가진 정당과 특정 지역에서 강세를 보이는 정당 간 연합에서 주로 나타나는 교차투표 지시(dual ballot instructions)이다. 지역표는 자당 후보, 정당표는 연합정당에게 투표할 것을 지지자에게 호소하는 형태로서 일종의 ‘표 빌려주기(borrowed votes)’인데, 5% 장벽규정이 있는 독일에서 주로 나타난다. 네 번째 수준은 순위투표제가 있는 국가인 호주와 뉴질랜드에서 보이는데, 지지자들에게 연합정당에 다음 순위표를 투표할 것을 호소하는 것(vote transfer instruction)이다. 이는 자당의 득표에 영향을 미치지 않는다는 점에서 아주 쉬운 형태이기 때문에 한번 형성되면 지속적으로 유지되는 경향이 있다. 마지막으로 가장 낮은 수준의 연합은 공동정부 구성 선언(public commitment to govern together)이다. 이는 공동후보나 공동 리스트도 없고 공동 정책도 없다. 다만 연합에 참가한 정당의 지지자들에게 공동정부 구성을 선언함으로써 전략투표를 유도하는 수준이다. <표 1>은 이 형태별 수준과 사례를 정리한 것이다.

그렇다면 정당들은 왜 이런 선거연합을 형성하며 어떤 조건에서 이런 선거연합이 촉진되는가? 그리고 선거연합은, 실제로 득표면에서 과연 효과가 있는가?

〈표 1〉 선거연합의 형태와 사례<sup>4)</sup>

수준	형태	사례
高	후보단일화 (nomination agreement)	1953/57 독일 총선 CDU-DP 연합 2002 프랑스 총선 사회당-녹색당 연합 1997 한국 DJP연합, 2010 제5차 지방선거
	공동 비례후보 리스트 (joint list)	1977 네덜란드 총선 기독교 정당 연합 1987 포르투갈 총선 공산-녹색당 연합 1989/90 그리스 진보-좌익 연합
	교차투표 지시 (dual ballot instructions)	1994 독일 총선 CDU-FDP 연합
	차순위표 투표 호소 (vote transfer instruction)	1970/80년대 호주 총선 노동당 연합
低	공동정부 구성 선언 (public commitment to govern together)	1971/73 네덜란드 총선 노동당-자유민주당-급진당 연합

## 2. 선거연합의 목적과 촉진 조건, 효과

선거연합을 포함한 연합정치의 목적에 대해서는 두 가지 접근법이 주된 흐름을 형성하고 있다. 하나는 공직 획득을 통한 효용 극대화 중심의 접근법이다. 이는 개별 정당들은 획득할 수 있는 공직의 효용을 극대화하거나 연합의 비용을 최소화하기 위해 승리에 필요한 최소 규모로 연합한다는 규모의 원칙(size principle)에 따른 것으로 50 + 1%의 득표를 얻는 수준에서 최소승리연합을 형성한다고 주장한다(Gamson 1961; Riker 1962). 이에 비해 정책중심 접근법은 연합이 단순히 효용 극대화 원칙에 의해 형성되는 것이 아니라 정당 간 이념적 근접성도 중요한 요소라고 주장한다. 이 경우 연합의 규모는 반드시 최소에 머물지 않으며 연합에 참여하는 정당들의 규모는 이념이나 정책에 따라 변동된다(Axelrod 1970; Swaan 1973). 이 접근법은 연합을 구성하는 정당들이 왜 좌우 이념의 스펙트럼, 혹은 정책 연합에 의해 주로 형성되며 이념적으로 양 극단의 정당 간 연합인 브릿지 연합이 드문 이유를 보다 잘 설명할 수 있다. 선거연합에만 주목하는 연구에서도 양 접근법<sup>5)</sup>은 여전히 논

4) 골더가 제시한 사례를 중심으로 한국 사례를 보완하였다.

5) 테부스는 전자를 공직추동형 연합(office-drive coalition), 후자를 정책추동형 연합(policy-drive

쟁중이다. 테부스(Mark Debus 2007, 18)는 공직 배분 때문에 선거연합이 와해되거나 새로운 연정연합이 형성되기도 한다는 점에서 선거연합에서도 공직중심 접근법이 더 유용하다고 주장하는 반면, 골더는 선거연합은 유권자의 선택이라는 관문을 넘어야 하기 때문에 오히려 이념과 정책 중심의 접근법이 선거연합을 설명하는데 유용하다는 입장을 보이고 있다.

물론 연합의 목적이 본질적으로 승리를 통해 공직을 획득하여 자신의 이념과 정책을 실행할 권력을 가지는 데 있다는 면에서 양 접근법이 배타적인 것은 아니다. 다만 선거연합에서는 유권자의 관문을 통과해야 한다는 점을 강조할 필요가 있다. 선거연합에 참가하는 정당들은 자신들의 지지자를 설득할 수 있어야 하므로 이념이나 정책에서 완전히 상반된 정당과 연합을 추진하기 어렵다. 더구나 이념적 정체성이 강한 군소정당의 지지자들은 보다 온건한 거대 정당과 선거연합을 형성하는 경우 이탈하는 경우가 많기 때문에 (Gschwend and Hooghe 2008, 573), 군소정당은 생존을 위해서도 이념적, 정책적 근접성에 대해 더 민감할 수밖에 없다. 물론 이념적 거리는 상대적임을, 즉, 경쟁정당이나 경쟁 연합과의 이념적 거리에 따라 연합 구성 정당의 이념적, 정책적 근접성의 폭은 달라질 수 있음을 지적해둘 필요는 있다. 명시적 선거연합은 아니었지만 2002년 프랑스 대선에서 국민전선의 르펜이 결선에 진출하자 좌파 연합이 우파의 시락을 공개 지지했던 사례는 이를 잘 보여준다.

선거연합의 촉진 조건은 위에서 논의한 선거연합의 목적과 긴밀한 관계가 있다. 즉, 연합의 목적을 달성할 수 있는 조건이 충족될수록 선거연합이 형성될 가능성이 높다. 예를 들어 비슷한 이념과 정책을 가진 정당들이 난립하는 경우 선거연합 형성이 보다 용이하다. 또한 경쟁 정당과 정책적 적대성이 클수록 선거연합은 촉진된다(Golder 2006, 29, 70). 승리 조건은 선거구 차원에서 좀 더 강하게 관찰된다. 정책 중심의 선거연합이라 해도 연합에 속한 정당이 선거구에서 독자적으로 승리할 수 있으면 선거연합의 형성 가능성은 낮다. 반대로 연합을 해도 승리할 수 없는 수준, 즉 경쟁당 후보의 승리 가능성이 다른 정당들을 압도할 때에도 역시 선거연합은 성사되기 어렵다. 선거연합을 구성하는 정당들은 가망성 없는 단일후보를 만들기 보다는 선거구에서 캠페인을 전개함으로써 지지율을 높이는 데 주력할 것이기 때문이다. 따라서 선거연합은 승리 가능성이 있지만 승리를 장담할 수는 없는 선거구, 즉 경합적인 선거구를 중심으로 형성될 가능성이 높다(Blais and Indridason

---

coalition)으로 부르고 있다.

2007, 196-203).

제도적 차원에서는 다수대표제인 경우 선거연합이 촉진된다. 비례적 선거의 비중이 높으면 각 정당들은 더 많은 후보를 출마시켜 정당득표율을 높임으로써 선거 이후의 이합집산에서 유리한 지위를 점할 전략을 택하는 경향이 있다(Golder 2006, 8). 또한 선거연합을 용이하게 하는 선거 규칙들, 즉 결선투표제 같은 투표제도뿐 아니라 정당 간 경선이나 연합체 결성이 용이할 경우 선거연합은 촉진된다. 아울러 정당의 지도자들이 연합에 적극적인 경우 보다 선거연합은 쉽게 형성된다. 특히 한국과 같이 지도자들의 역할이 결정적인 정당문화를 가진 경우 지도자들의 영향력은 커진다(Golder 2006, 56). 위의 주장들을 종합하면, 일반적으로 다수대표제하 정책연합이 이루어질 수 있는 조건에서 경쟁적인 선거구일수록 선거연합의 가능성이 높다고 볼 수 있다.

선거연합의 효과는 두 가지 방향에서 살펴볼 수 있다. 하나는 민주적 효과이다. 선거연합은 연정연합에 비해 유권자의 선택을 반영하는 민주적 효과가 크다. 연정연합은 선거 이후에 벌어지는 연합정치이기 때문에 유권자의 선택을 왜곡할 가능성이 크지만 선거연합은 투표의 관문을 통과하기 때문에 유권자의 의사를 좀 더 정확히 반영한다(Golder 2006, 3). 물론 반대의 효과도 있다. 선거연합은 정치적 의사 표출의 다양성을 축소시키는 경향이 있으므로 유권자의 선택을 제한한다(Blais and Indridason 2007, 193). 그렇기 때문에 유권자의 권리 침해를 최소화하고 선택 제한을 완화하기 위해서는 정책연합이 중요한 요소가 된다(Gschwend and Hooghe 2008, 574).

선거연합이 해당 선거에 미치는 투표 효과는 아직 미지의 영역이다. 선거지형은 정치적 상황, 후보의 자질, 이슈 지형 등에 따라 매번 변화하기 때문에 기본적으로 일회적이다. 따라서 투표효과의 유무나 정도를 비교할 방법이 매우 제한되어 있다. 다만, 이론적으로 볼 때, 두 가지 효과를 상정할 수는 있다. 하나는 투표율 효과이다. 일반적으로 후보 간 경합이 치열한 선거구일수록 투표율이 높아지는 경향이 있으며(황아란 1997, 296), 선거에 대한 유권자의 관심도가 높을수록 투표율이 높아지는 경향이 있다(박찬욱 1993, 172-173). 따라서 승리 가능성이 있는 선거연합이 형성된 선거구는 다른 선거구보다 투표율이 높을 가능성이 크다. 물론 투표율은 여전히 지역적, 인구적 특성과 이슈에 의해 영향을 받기 때문에 이를 확인하기는 어렵다. 유럽 20개국의 192개 총선을 분석했던 틸먼(E. Tillman 2009, 12-15)은 선거연합이 형성된 선거의 투표율이 다소 높은 경향을 발견했지만, 다른 변수들을 완벽히 통제하기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

다른 하나는 득표 효과이다. 선거연합이 형성된 선거구의 단일후보는 다른 선거구의 비

단일후보보다 득표에서 이득을 볼 수 있을 것으로 상정할 수 있다. 하지만 실제로 선거구의 득표율 역시 지역의 정치적 특성, 선거구에 특화된 이슈의 유무, 후보자의 경쟁력, 유권자의 전략 투표 성향 등에 따라 영향을 받기 때문에 그것이 연합의 효과인지 확인하기는 어렵다. 이전 선거와 비교하는 것 역시 선거가 가진 일회성 때문에 기껏해야 경향성의 확인에 그칠 뿐이다. 따라서 득표 효과는 연구 성과를 찾는 것 자체가 어려운, 아직 이론적으로나 경험적으로나 연구가 부재한 영역이다.

그렇다면 위에서 말한 이론적 가설들을 한국의 선거연합에 적용해서 검토해 볼 수 있을까? 한국은 수도권을 중심으로 하는 경합적 선거구와 남부권을 중심으로 하는 비경합 선거구가 존재한다는 점에서 선거구별 선거연합 촉진조건을 검토할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 아울러 후보 투표와 정당 투표의 1인 2표제를 채택하고 있기 때문에 만약 사례만 충분하다면 투표율 효과와 함께 득표효과를 검토할 수 있는 가능성이 있다.

### III. 제5차 동시지방선거의 선거구 경쟁 조건, 투표 효과

#### 1. 선거구 경쟁 조건과 선거연합

한국은 지역주의 투표 성향이 매우 강하기 때문에, 특히 총선과 지방선거는 선거구에 따라 선거 결과가 상당히 높은 수준으로 예측될 수 있다. 즉, 경합적인 선거구와 비경합적인 선거구가 상당 수준 확연히 구분되며 연합 소속당과 경쟁당이 일방적으로 우세한 선거구가 모두 존재한다. 따라서 앞에서 말한 블레와 인드리다슨(André Blais and Indridi H. Indridason 2007)의 이론적 주장, 즉 경합적인 선거구에서는 선거연합이 좀 더 쉽게 형성된다는 가설을 하나의 선거에서 관찰 가능한 조건을 가지고 있다.

특정 선거구가 경합적인가의 여부를 판별하는 방법은 대표적인 것으로서 상위 두 후보자의 경합만을 고려한 1위와 2위 후보자의 득표율 또는 득표수 차이를 이용하는 것이 있고, 3명 이상 후보자의 경합을 고려한 경쟁도 지수나 엔트로피(entropy) 등 매우 다양하다(윤성호 · 주만수 2010, 223). 그러나 이 연구에서 이런 방법을 쓰기에 가장 큰 걸림돌은 바로 무소속의 존재이다. 한국은 지역주의 색채가 강하면서 정당 간 이합집산과 당적의 변경, 이탈, 재입당이 빈번하기 때문에 지역패권정당의 성향을 가진 무소속이 패권정당의 후보자와 경합 관계를 가지는 경우가 많다. 따라서 이를 고려하지 않고 이전 선거의 득표율

이나 득표수 차이를 가지고 경합도를 측정할 경우 현실적으로 특정 정당 성향의 패권지역이 경합지역으로 나타날 수 있다.

선거구 경합도에 따른 선거연합 형성 가능성은 독자적으로는 승리 가능성이 낮은 정당들이 연합하는 경우에 승리할 가능성이 있는 선거구를 전제로 한다. 따라서 유권자 구성이 지역패권정당 또는 그 정당의 성향에 일방적으로 유리한 선거구의 경우 경합도가 높다고 말할 수 없다. 더구나 지역주의 선거 구조 하에서 유권자의 구성이 급격하게 변동하지도 않는다. 따라서 선거구의 경합도를 구분하는 데 있어 이전 선거에서 정당 간 승패가 갈린 경험이 있는가 하는 것을 기준으로 하는 것이 정밀하지는 않지만 보다 선거연합에 영향을 미치는 특성을 반영하고 있다고 본다. 이런 면에서 본 논문에서는 선거구를 다음과 같이 구분해 보았다.<sup>6)</sup>

- 1) 경합선거구 - 4회의 선거기간 동안 정당 간 단체장 교체가 1회 이상인 선거구
- 2) 비연합당 지배 선거구 - 4회의 선거기간 동안 비연합 정당의 후보자가 단체장에 계속 당선된 선거구
- 3) 비연합당 우세 선거구 - 4회의 선거기간 동안 비연합 정당의 후보자와 무소속 후보자간 단체장 교체가 1회 이상인 선거구
- 4) 연합 소속당 지배 선거구 - 4회의 선거기간 동안 연합에 소속된 정당의 후보자가 단체장에 계속 당선된 선거구
- 5) 연합 소속당 우세 선거구 - 4회의 선거기간 동안 연합에 소속된 정당의 후보자와 무소속 후보자간 단체장 교체가 1회 이상인 선거구

한국 정당은 이합집산과 변화가 심하기 때문에 4회의 지방선거 기간 동안 지속된 정당이 하나도 없다. 그러나 주요 정당들은 당명이 달라도 지역패권과 이념을 계승하는 형태로 지속되었기 때문에 이를 기준으로 구분하면, 민주자유당-신한국당-한나라당, 자유민주연합-자유선진당, 국민회의-새천년민주당-열린우리당-민주당을 지지기반과 정책을 계승한 정당으로 간주할 수 있다. 민주노동당은 당이 지속적으로 유지되고 있으며 국민참여당과 창조한국당은 신설정당이기에 때문에 당명 변경이 없었다. 제5회 동시지방선거의 선거구를 기준으로 할 때 분석 대상이 되는 선거구는 광역자치단체 16개, 기초자치단체 228개의 총 244개이다. 이를 위의 기준에 의해 각 권역별로 분류한 것이 <표 2>이다.<sup>7)</sup> 여기서 비연합

6) 총선 결과를 포함하지 않은 이유는 총선과 지방선거는 선거구가 다르기 때문이다.

7) 수도권은 서울, 경기, 인천이며 충청권은 대전, 충북, 충남, 호남권은 광주, 전북, 전남, 영남권은

〈표 2〉 권역별 선거구 분류

구분	경합	비연합당 지배	비연합당 우세	연합소속당 지배	연합소속당 우세	계
수도권	59	5	4	0	1	69
충청권	14	0	20	0	2	36
호남권	0	0	0	17	27	44
영남권	5	26	43	0	1	75
강원/제주	3	4	12	0	1	20
계	81	35	79	17	32	244

당은 한나라당과 자유선진당을 말하며 연합소속당은 민주당, 민주노동당, 국민참여당, 창조한국당을 가리킨다.

〈표 2〉의 결과는 과거 선거결과를 토대로 선거구를 분류하는 것이 현실에 근접하고 있음을 보여준다. 상대적으로 지역주의가 없거나 약한 지역은 경합 선거구가 보다 많이 나타나지만 특정 정당의 패권이 적용되는 정도가 심할수록 지배와 우세지역의 빈도가 높기 때문이다. 실제로 특정 지역에서 한 정당이 지배하거나 우세한 선거구가 최소 60%에서 최대 100%에 이르고 있다. 아울러 우세지역도 당선된 무소속 후보가 주로 지역패권정당의 성향을 따르고 있지만 공천을 받지 못한 인사들이 주종을 이루고 있기 때문에 사실상 지배 지역과 큰 차이는 없다. 다만 무소속 후보가 당선되었던 지역이기 때문에 연합후보가 지역패권정당의 후보와 1:1 구조를 벗어날 수도 있어 연합의 가능성이 더 높다고 가정할 수 있기 때문에 구분했다.

선거연합에 참여한 정당의 후보들은 불출마, 비단일후보, 그리고 단일후보의 세 가지 형태로 나타난다. 불출마는 연합에 참가한 정당들 중 아무도 후보를 내지 않은 경우이다. 실제 지역주의가 강한 유권자 지형에서 연합 소속당의 지지 기반이 너무 협소하여 후보조차 낼 수 없는 경우가 많기 때문에 불출마 지역구<sup>8)</sup>는 의외로 많다. 비단일후보 선거구는 선거연합이 실패하여 선거연합에 소속된 정당들 중 2개 정당 이상의 후보가 출마한 선거구를 말한다.

부산, 대구, 울산, 경북, 경남을 묶었으며 강원과 제주를 합쳤다.

- 8) 경남의 김두관 후보는 연합에 참가한 정당 출신이며 연합 참가 정당들이 공개 지지를 선언하고 후보를 내지 않았기 때문에 실질적으로 연합후보로 활동했지만 무소속 후보라는 점에서 불출마에 포함시켰다.

단일후보는 연합에 소속된 정당들 중 해당 선거구에 1개 정당의 후보자만이 출마한 선거구이다. 다만 연합에 참가한 민주당의 패권 지역인 호남의 특수성과 5차 동시지방선거의 특성 때문에 단일후보를 모두 선거연합의 후보로 간주할 수는 없다. 제5차 동시지방선거에서 선거연합은 중앙당 차원이 아닌 선거구 차원에서 이루어졌다. 즉, 다수 선거구를 놓고 협상에 따라 배분하는 방식이 아니라, 각 선거구별로 후보간 협상에 의해 연합이 형성된 것이다. 그러나 당시 호남 지역 민주당 후보들은 선거연합에 거의 응하지 않았고, 광역차원에서 선거연합이 실패함으로써 선거구 배분 협상조차도 이루어지지 못했다. 따라서 다른 지역에서 민주당과 연합을 형성했던 군소정당들은 독자적으로 출마하거나 아예 포기하는 경향을 보였다. 실제로 호남의 모든 선거구에 민주당 후보가 출마하였으며, 연합을 형성했던 다른 군소정당의 후보들도 광주 등 대도시를 중심으로 14개 선거구에서 출마하였다. 그 결과 연합 소속 정당 간 경쟁한 선거구 비율이 다른 지역보다 월등히 높은 31.9%로 나타났다. 아울러 다른 지역의 경우 광역단체장과 기초단체장, 또는 기초단체장과 지방의원의 단일화를 교환하는 형태로 연합이 이루어졌지만 호남에서 광역 차원의 연합은 없었으며 군소정당 출신 후보로의 지방의원 단일화도 그 사례를 찾기 어렵다. 따라서 호남에서는 비록 민주당의 후보만 출마한 경우라도 선거연합으로 간주할 수는 없다. 그러나 형태상 단일후보이기 때문에 비단일후보로 간주하여 분석에 포함시키는 것은 타 지역과의 개념상 혼동을 야기할 우려가 있다. 이런 면 때문에 호남지역은 이 논문의 분석 대상에서 제외하였다.

그렇다면 비호남 지역의 단일후보는 모두 연합후보로 간주할 수 있는가? 앞에서 말했듯이 중앙당 차원의 선거연합이 아니었기 때문에 통일된 연합후보 리스트가 존재하지 않아 개별 선거구당 확인은 사실상 불가능하다.<sup>9)</sup> 다만 비호남 지역 모두 광역 단위의 선거연합이 선언되었기 때문에, 기초 선거구에서 연합 소속당들 중 1개 정당의 후보만이 출마한 경우 연합후보로 간주되어 실질적으로 연합의 효과를 누릴 수 있었다. 그리고 광역단체장과 기초단체장, 지방의원간의 배분을 통한 단일화가 뚜렷이 나타나고 있고 대부분 야권연합 후보라는 명칭을 사용했다는 점에서 비호남 지역의 단일후보는 모두 연합후보로 간주해도 분석에 큰 무리는 없다고 본다. <표 3>은 호남 지역을 제외한 나머지 선거구의 특성별

9) 단일후보가 출전한 155개 선거구 모두 웹상 기사 검색을 통해 연합 선언을 찾아보았으나, 주로 광역과 대도시의 중요 선거구에는 연합 선언 기사가 존재하지만, 실제로 연합이 성사되었음에도 불구하고 기사 검색이 되지 않는 선거구도 있었기 때문에 언론 기사를 기준으로 삼을 수도 없다.

〈표 3〉 선거구 특성별 후보의 형태(괄호는 선거구 수 대비 비율)

구분	경합	비연합당 지배	비연합당 우세	비호남 연합 소속당 우세	계
선거구 수	81	35	79	5	200
단일후보	70 (86.4%)	21 (60.0%)	33 (41.8%)	1 (20.0%)	125 (62.5%)
비단일후보	8 (9.9%)	3 (8.6%)	3 (3.8%)	0 (0.0%)	14 (7.0%)
불출마	3 (3.7%)	11 (31.4%)	43 (54.4%)	4 (80.0%)	61 (30.5%)

후보 형태를 나타낸 것이다.

위의 결과는 경합지역일수록 연합이 더 잘 형성될 수 있다는 이론적 가설이 유의미함을 보여준다. 연합 선거구 비율은 경합 선거구가 비연합당 지배 선거구에 비해 26.4%, 비연합당 우세 선거구에 대해서는 두 배 이상 높았다. 다만 지배와 우세지역의 연합 비율도 상당히 높고 오히려 지배 선거구의 연합 비율이 더 높은 현상도 나타났는데, 이는 제5차 동시지방선거에서 나타난 부산·울산·경남(PK)의 변화와 충청의 지역적 특수성 때문으로 보인다. PK지역은 전통적으로 한나라당이 지배한 지역으로서 비연합당 지배 선거구 35개의 절반인 18개가 이 지역에 속한다. 그러나 제5차 동시지방선거에서 PK지역은 광역단위에서 선거연합이 공개적으로 지지한 김두관 후보가 경남도지사로 당선되는 이변이 발생하는 등 대구·경북(TK)지역보다 지역주의 투표 성향이 완화되는 경향이 두드러졌다. 실제 득표율에 있어서도 부산과 경남의 한나라당 후보들은 각기 47.9%, 45.0%의 득표율을 기록해 59.6%, 52.2%를 기록한 대구·경북의 후보들보다 낮았을 뿐만 아니라 과반수를 획득하지도 못하였다. 특히 이 지역 출신인 노무현 전대통령 사후 탈한나라당 성향은 더욱 가속화되었고<sup>10)</sup> 노무현 지지자들을 중심으로 선거연합이 가장 활발하게 추진되었기 때문에 비연합당 지배 선거구에서 형성된 선거연합 중 71.4%인 15개가 PK지역에서 형성되었다.

비연합당인 자유선진당의 우세지역인 충청권은 지역주의 투표 성향이 상대적으로 영남이나 호남보다 미약하다. 실제로 제5차 동시지방선거에서 충청지역 기반 정당인 자유선진

10) 이 현상은 현재 더욱 가속화되는 경향을 보이며, 최근의 19대 총선 예측 여론조사에서 야당 후보가 한나라당 후보를 앞지르는 현상마저 나타났다. 전광삼·강주리, 2011, “[부산·경남 정치기류 심상치않다] 요동치는 PK 민심 내년 총선 ‘낙동강 전투’ 예고,” 『서울신문』 8월 1일, 3면 참조.

당 후보들은 평균 35.9%의 득표율을 기록해 각기 51.5%, 50.1%의 득표율을 보인 호남의 민주당 후보들과 영남의 한나라당 후보들에 비해 상당히 낮았다. 따라서 선거연합이 형성되는 경우 충분히 승산이 있는 지역으로 간주되었으며, 실제 충청권의 비연합당 우세 선거구 20개 중 17개 선거구(85%)에서 선거연합이 형성되었다. 그러나 한나라당이 여전히 강력한 패권을 유지하고 있고 지역주의 투표 성향 변화가 감지되지 않은 TK 지역은 지배지역과 우세지역을 불문하고 선거연합이 하나도 형성되지 않았다. 이런 특성을 감안할 때, 5차 동시지방선거의 선거연합 결과는 선거구 경쟁조건에 대한 이론적 가설이 유의미함을 보여준다고 하겠다.

## 2. 선거연합의 투표율 및 득표 효과

앞에서 언급한 대로 선거연합에 기대되는 투표 효과는 두 가지, 즉 투표율 효과와 득표율 효과이다. 특히 투표율 효과를 보면, 선거연합을 형성하는 경우 선거구에서 관심도와 승리 가능성에 대한 기대를 높임으로써 지지자나 잠재적 지지자들의 투표 참여를 독려하여 투표율을 제고하고, 선거의 경합도를 높임으로써 경쟁후보의 지지자들을 결집시키는 효과를 기대할 수 있기 때문에 양자 모두 투표율 제고에 긍정적으로 작용할 것으로 가정할 수 있다.

물론 투표율을 결정하는 다른 요소들도 있고, 특히 한국의 경우 비도시 지역일수록, 그리고 지역 정당의 지배력이 클수록 투표율이 높아지는 경향이 있다고 알려져 있다(황아란 1994, 296-297). 따라서 선거연합의 영향을 보기 위해서는 두 변수를 통제해야 하는데, 투표율을 광역시와 광역도로 분리하고, 광역도에서는 수도권과 비수도권의 투표율을 비교함으로써 그 목적을 일정 수준 달성할 수 있을 것이다. <표 4>는 광역시인 서울과 부산, 광역도인 경기, 강원, 경남, 충남 단체장 선거의 후보 형태별 투표율과 전국 투표율 평균을 나타낸 것이다.<sup>11)</sup>

11) 동시지방선거는 광역, 기초단체장과 광역, 기초의원을 모두 선출한다는 점에서 유권자의 투표 참여는 자치단체장뿐 아니라 지방의원 선출 구도에도 영향을 받을 것임은 분명하다. 하지만 이 투표의 동인에 대한 연구는 현재까지 발견하지 못하였으며 이를 시도하는 것은 완전히 다른 연구 주제이다. 다만, 경험적으로 볼 때 동시지방선거에서 투표자의 투표 여부에 가장 영향력이 큰 것은 단체장이라는 점에서 단체장의 후보 형태와 투표율을 연동시키는 것이 가능하다고 본다.

〈표 4〉 후보 형태별 평균 투표율<sup>12)</sup>

구분	지역/형태	단일후보	비단일후보	불출마
광역시	서울	54.1%	53.6%	N/A
	부산	50.7%	N/A	50.8%
광역시도	경기	52.1%	57.9%	59.4%
	강원	67.2%	60.3%	66.5%
	경남	59.5%	N/A	73.0%
	충남	60.3%	N/A	65.1%
전국(호남 제외)		57.8%	57.7%	57.3%

〈표 4〉에서 광역시 지역과 전국 평균을 볼 때, 후보 형태와 투표율 간에 유의미한 차이는 나타나지 않는다. 더구나 광역도 지역에서는 선거연합의 단일후보와 비단일후보, 그리고 불출마 선거구의 투표율 경향도 일관되게 나타나지 않는다. 오히려 두드러지는 것은 투표율의 도저촌고(都低村高)<sup>13)</sup> 경향이다. 따라서 선거연합이 일반적으로 투표율 제고 효과가 있다는 가설은 최소한 제5차 동시지방선거 결과로는 증명할 수 없다고 해석하는 것이 타당하다.

득표율 효과는 단일후보가 속한 정당을 지지하지는 않지만 연합 소속 정당을 지지하는 유권자들이 연합 후보에게 투표함으로써 득표율이 제고되는 효과를 가리킨다. 물론 연합에 참여한 정당을 지지하지만 정당의 선호 순위, 그리고 후보자 요인에 의하여 경쟁당 후보에게 투표하는 경우도 상정할 수 있으므로 선거연합이 오히려 경쟁당 후보의 득표율을 높이는 효과를 낼 수도 있다. 그러나 긍정적 효과가 부정적 효과보다 더 클 것이라는 일반적인 인식 때문에 선거연합은 주로 결성된다.

앞에서 지적한 대로 선거구마다 상황이 모두 다르기 때문에 선거구 간 득표율을 비교할 수는 없다. 하지만 동시지방선거는 후보와 정당에 각기 1표씩 투표하는 1인 2표제를 택하고 있어 선거구별로 후보자 투표와 정당 투표가 산출된다는 특징이 있다. 따라서 정당 득표율에 비해 단일후보는 비단일후보보다 더 많은 후보자 득표율을 얻을 것으로 기대할 수 있다. 즉, 6·2 선거에서도 선거연합을 결성한 정당들의 지지자들이 정당표는 자신이 지지

12) 대구경북은 단일후보 선거구가 없고, 충북과 제주는 단일후보 사례가 1개밖에 없어 제외하였다.

13) 기초단체장 선거구에서 영남은 전체 선거연합 선거구 18개 중 17개가 도시에서 형성된 반면 강원은 7개 선거연합 선거구 중 단 1개만이 도시 지역에 속했다.

〈표 5〉 선거연합이 형성된 선거구의 득표율과 정당 득표율 평균(%)

구분	단일후보 득표율	경쟁후보 득표율	연합정당 득표율	경쟁정당 득표율	연합비교 상승분	경쟁후보 상승분	소속당 비교 상승분
서울	48.9	42.4	48.9	41.6	0.07	0.82	8.8
경기	45.7	42.3	48.8	43.0	-3.1	-0.7	9.8
강원	39.6	43.3	47.6	47.8	-8.0	-4.5	-1.4

〈표 6〉 선거연합이 형성되지 않은 선거구의 득표율과 정당 득표율 평균(%)

구분	비단일후보 득표율	경쟁후보 득표율	연합정당 득표율	경쟁정당 득표율	연합비교 상승분	경쟁비교 상승분	소속당 비교 상승분
서울	45.4	39.2	50.8	40.1	-5.4	-0.9	3.7
경기	32.1	45.2	51.9	41.9	-19.8	3.3	-1.7
강원	36.6	35.5	53.3	42.3	-16.7	-6.8	-6.5

하는 정당에, 후보표는 연합후보에게 투표했을 가능성이 높다. 그러나 연합이 이루어지지 않은 경우 자신이 지지하는 정당 후보가 존재하기 때문에 이런 효과는 사라지거나 작을 것이다. 따라서 양자의 비교를 통해 득표율 효과를 분석하는 것이 가능하다고 본다.

그렇다면 득표율 효과는 있는가? 단일화 선거구와 비단일화 선거구가 공존하고 지역주의 투표 성향이 비교적 낮은 서울, 경기, 강원 지역의 단일후보와 비단일후보의 득표율 평균, 경쟁후보의 득표율 평균을 각 정당의 득표율 평균과 비교해서 나타낸 것이 〈표 5〉와 〈표 6〉이다. 여기서 경쟁후보는 연합이 승리한 선거구의 경우 2위를 차지한 정당의 후보이며 연합이 패배한 경우 당선자를 배출한 정당의 후보를 말한다. 연합정당 득표율은 연합에 참가한 민주당, 민주노동당, 국민참여당의 정당 득표율<sup>14)</sup>을 합한 것의 평균치이며 소속당 비교 상승분은 단일후보의 소속 정당, 또는 비단일후보 중 가장 많은 득표를 한 후보의 득표율과 소속 정당의 득표율 평균과의 차를 나타낸 것이다.

득표율 가설은 전략적 투표와 관련된다. 전략적 투표는 유권자가 자신이 선호하는 후보보다 당선가능성 높은 차선의 후보에게 투표함으로써 자신의 투표 효과를 극대화하는 투표 행태이다(지병근 2008, 152). 군소정당을 지지하는 한국의 유권자들은 이념적 거리가 가까운 거대 정당의 후보자에게 투표하는 경향을 보이는데, 특히 연합에 참가한 민주노동

14) 창조한국당은 연합에 참여하기는 했지만 워낙 당세가 미약해 비례후보조차 제대로 내지 못한 지역이 많아 제외하였다.

당 지지자들에게서 현저하게 나타난다(조진만·최준영 2006). 실제로 단순다수제에서 선거결과는 특정후보자에 대한 호감의 집합뿐만이 아니라 부정적 결과에 대한 거부까지 포함하고 있기 때문에 최악 후보의 당선을 지지하기 위해 최선이 아닌 차선을 택할 수 있으며(강원택 1997, 96), 한국에서 진보정당의 지지자들에게 민주당 후보는 차선의 대안으로서 전략적 투표의 대상이 될 수 있다. 따라서 만약 단일후보와 비단일후보가 소속당 비교 득표율에서 유의미한 차이가 없다면 소속당 지지율과의 차이는 전략투표의 결과이며 선거연합의 효과는 없는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 5〉와 〈표 6〉에서 보듯이 서울지역의 단일후보는 같은 광역지역의 비단일후보와 소속당 지지율과의 차를 비교했을 때 5.1%의 이득을 기록했다. 경쟁후보인 한나라당 후보가 같은 상황에서 얻은 1.7%보다 매우 큰 이득이다. 경기와 강원 역시 단일후보가 비단일후보에 비해 각기 11.5%, 5.1%의 득표율 이득을 기록해 경쟁후보가 기록한 -4%, 2.3%에 비해 높았다. 더구나 서울지역은 매우 독특한 현상을 보여주었다. 일반적으로 선거연합에서 군소정당의 지지자들의 충성심을 유지하는 것이 쉽지 않다. 따라서 단일후보의 득표는 선거연합 참가 정당들의 정당 득표 총합보다 작은 경향이 있다(Gschwend and Hooghe 2008, 568-569). 분석 결과에서도 다른 지역 단일후보들의 득표율은 모두 연합정당의 득표율 합보다 낮았다. 그러나 서울만은 그 차이가 0.07%로 아주 근소하지만 연합정당 득표율 총합보다도 높았다. 이는 단일후보가 비연합 정당의 지지자 혹은 무당파들도 유인할 수 있음을 시사한다.

앞에서 투표율 효과와 득표율 효과에 대한 분석을 보았지만, 〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉의 결과를 가지고 득표율 효과는 물론이고 투표율 효과 역시 통계적으로 유의미성을 논할 수는 없다. 비단일화 선거구의 사례가 각기 서울 5개, 경기 2개, 강원 3개에 불과하기 때문이다. 물론 광역의원과 기초의원 선거구까지 포함하면 통계적 분석 방법을 사용할 수 있는 수준의 사례 수를 가질 수 있겠지만, 문제는 광역의원과 기초의원 선거구는 정당 득표율 따로 집계하지 않기 때문에 분석 대상이 되지 못한다는 데 있다. 따라서 통계적으로 유의미한 검증이 가능하려면 앞으로 총선과 지방선거에서 2~3차례 선거연합이 더 형성되어 사례를 확보할 수 있어야만 한다. 따라서 여기서는 득표율 효과에 대한 경향성만을 지적하고자 한다.

#### IV. 결론: 제5차 동시지방 선거연합의 특징과 효과

제5회 동시지방선거에서 형성된 선거연합은 민주화 이후 형성되었던 한국의 선거연합들과 뚜렷한 차이를 보여준다. 이전의 선거연합들이 대부분 정당 통합 중심이었던 것에 비해 정당을 유지한 상태에서 후보단일화를 통해 선거연합을 형성하였다. 아울러 중앙당 차원에서 합의된 이전의 DJP연합과 노무현-정몽준 연합과는 달리 중앙당의 묵인 및 지원 아래 각 선거구별로 선거연합을 형성하였다. 이는 앞의 두 연합이 대선연합이었던 것에 비해 동시지방선거의 연합이기 때문이기도 했고, 선거연합의 방식이 중앙에서 선거구 조정을 통해 각 지역의 공천에 적용한 하향식이 아닌, 선거구에서 형성한 선거연합을 중앙이 추진해주는 상향식 선거연합이었기 때문이다.

아울러 앞의 두 대선연합이 정책과 이념을 달리하는 후보간에 오직 선거승리를 위해 형성된 공적추동형 연합인 것에 비해, 제5차 동시지방선거에서 형성된 선거연합은 좌우 스펙트럼에서 중도진보와 진보에 걸쳐 있는 정당들인 민주당, 민주노동당, 국민참여당이 주축을 이루었고, 무상급식 정책을 공유했으며, 최소승리연합을 이룰 수 있는 대상이 있더라도 이념과 정책에서 근접하지 않은 정당인 경우 선거연합의 대상으로 간주되지 않았다는 점에서 보다 정책추동형 연합에 근접한 것으로 보인다. 그러나 비록 정책적, 이념적으로 보수여당의 반대편에 선 야당들의 연합이기는 했지만 여전히 중앙당 차원의 명시적인 정책연합에 실패한 상태에서 각 선거구별로 승리 가능한 수준의 연합을 형성했다는 점에서 정책추동형 연합으로 확정하기에는 부족하다. 따라서 이전 연합보다는 정책 정향성이 보다 큰 역할을 했다는 특징을 지적하는 데 그칠 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 정당의 지속성, 정당의 역할, 정책과 이념의 중요성 강조 등을 감안할 때, 6·2 선거의 선거연합은 이전의 후보자 중심 선거연합보다 제도적으로 진일보한 것으로 평가된다.

선거연합의 형성은 선거구별 특성에 따라 뚜렷한 차이를 보였다. 수도권과 대도시 중심의 경합적 선거구에서는 선거연합이 보다 잘 형성되는 것으로 나타났고 지역패권정당이 절대 우위를 보이는 지역의 농촌일수록 부진했다. 이런 결과는 앞에서 소개한 선거연합에 대한 이론적 관점에 부합한다. 다만 PK지역의 현상은 이례적인데, 이후에도 유사한 경향이 나타날 것인지 아니면 일회성으로 그칠 것인지는 이 지역의 이후 유권자 지형 변화 여부에 달려 있는 것으로 보인다.

선거연합의 투표율 효과는 나타나지 않았다. 물론, 이전 선거에 비해 투표율이 높았던

것은 사실이지만 이것이 선거연합의 효과인지 아니면 정치상황과 이슈 지형에 의한 결과 인지는 알 수 없다. 다만 동일 광역지역 내에서도 선거연합의 여부가 투표율에 영향을 미치지 못한 것을 볼 때, 최소한 제5차 동시지방선거의 선거연합에서는 투표율 효과가 나타나지 않았다고 결론내릴 수 있다. 선거연합의 득표율 효과는 경향성은 확인할 수 있었던 것으로 보인다. 지역주의 투표 성향이 상대적으로 덜한 수도권과 강원에서 선거연합의 단일후보가 비단일후보에 비해 상당히 큰 폭으로 득표율에서 이득을 본 것으로 나타났다. 물론 비단일후보의 사례가 적어 통계적인 의미를 가지기는 어렵다.

대통령제 국가인 한국에서 이후에도 지속적으로 선거연합이 형성될 수 있을지는 단언할 수 없다. 그러나 한국의 정당문화와 유권자 지형을 보면 선거연합은 지속적으로 형성될 가능성이 있다. 한국의 정당 문화는 타협의 문화가 부족하고 정당 간, 좌-우 진영간 갈등이 크다. 또한 지역투표 성향이 높는데다가 단일 보수정당의 지지기반이 전체 진보정당들을 합한 지지기반과 비슷한 유권자 지형을 가지고 있다. 제5차 동시지방선거의 결과를 보면 선거연합이 가진 상당한 득표율 제고 경향에도 불구하고 이런 유권자 지형 때문에 단일후보가 출전한 125개 선거구에서 63개 선거구, 즉 절반만 승리를 거두었으며 호남을 제외한 비단일후보의 14개 선거구에서는 서울에서 4승을 거두었을 뿐 나머지는 2승 8패의 초라한 결과를 보였다. 이는 서울 이외의 지역에서 비보수정당들이 거대 보수정당과 경쟁할 수 있는 유일한 방법이 선거연합뿐임을 시사한다. 따라서 앞으로도 특히 비보수정당들의 선거연합은 상당 기간 동안 시도되고 형성될 가능성이 높다.

이후로도 선거연합에 대한 이론적, 경험적 연구의 필요성은 더욱 커질 것이다. 본 연구는 한국의 선거연합에 대한 경험적 연구를 시도했지만 아직 선거연합의 경험과 자료가 축적되지 않았고 국내외의 경험적인 선행 연구가 부재한 상태에서 시도되었기 때문에 방법적 측면뿐 아니라 분석 결과에서도 시론적 수준에 머물렀다. 좀 더 유의미한 연구는 이후 더 많은 사례의 축적과 보다 정밀한 개념화와 분석틀을 가진 연구에 맡길 수밖에 없다.

투고일: 2011년 12월 13일

심사일: 2012년 1월 5일

게재확정일: 2012년 1월 30일

## 참고문헌

- 강원택. 1997. “대통령 선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로.” 『한국정치학회보』 31집 3호, 89-108.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 서울: 인간사랑.
- 고 원. 2010. “연합정치의 조건과 한국적 함의.” 한국미래발전연구원 기획 세미나: 6·2 지방선거, 민주개혁대연합과 공동지방정부 구성의 조건과 전망. 서울. 2월.
- \_\_\_\_\_. 2011. “유권자 주권과 2012년 총선 공천제도 개혁의 방향.” 계간 『광장』(여름), 117-130.
- 김대호. 2011. “야권통합과 2012년 시대과제.” 계간 『광장』(여름), 103-116.
- 김영필. 2010. “일본의 연합정치와 공동지방정부 경험의 함의” 한국미래발전연구원 기획 세미나: 6·2 지방선거, 민주개혁대연합과 공동지방정부 구성의 조건과 전망. 서울. 2월.
- 김현우. 2000. 『한국정당통합운동사』. 서울: 을유
- 박찬욱. 1993. “유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사.” 『한국정치학회보』 26집 3호, 153-174.
- 윤성호·주만수. 2010. “투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석.” 『경제학연구』 58집 2호, 221-254.
- 이남주. 2010. “정치연합, 진보개혁 상생의 길.” 『창작과 비평』 38권 1호, 36-53.
- \_\_\_\_\_. 2011. “연합정치의 필요성과 실현방도.” 계간 『사람과정책』(봄), 48-59.
- 장 훈. 2001. “한국대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 107-127.
- 전광삼·강주리. 2011. “[부산·경남 정치기류 심상치않다] 요동치는 PK 민심 내년 총선 ‘낙동강 전투’ 예고.” 『서울신문』(8월 1일), 3면.
- 조성대. 2011. “2012년 민주진보 연립정부 구성의 제도 디자인.” 계간 『광장』(여름), 131-132.
- 조정관. 2009. “민주화 이후 국회-대통령 정당의 상생관계: 역사적 관점에서.” 『의정연구』 27호, 5-39.
- 조진만·최준영. 2006. “1인 2표 병립제의 도입과 유권자의 투표행태.” 『한국정치학회보』 40집 1호, 71-90.
- 지병근. 2008. “한국에서의 전략적 투표: 대통령 선거와 국회의원 선거에서 나타난 약소 정당 지지자들의 투표 행태.” 『국제정치논총』 48집 2호, 151-170.
- 진영재·박준식. 2008. “한국 정당통합 및 연합 유형과 선거 결과와의 관계에서 나타난 특질: 1987년 민주화 이후를 중심으로.” 『한국정치학회보』 42집 4호, 129-150.

- 최정욱. 2009. “정치연합이론의 시각에서 본 인도의 선거연맹의 이해와 분석: 새로운 삼각영역 이론의 고안과 적용.” 『국제·지역연구』 18권 3호, 175-201.
- 황아란. 1997. “선거구 특성이 투표율에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 30집 4호, 285-298.
- 홍득표. 2008. “한국 주요 정당의 연속과 변화.” 건국 60주년 기념 기획 학술대회. 서울. 9월.
- Axelrod, R. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham Pub. Co.
- Blais, André and Indridi H. Indridason. 2007. “Making Candidates Count: The Logic of Electoral Alliances in Two-Round Legislative Elections” *The Journal of Politics* 69, No. 1, 193-205.
- Debus, Marc. 2007. “Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Government Formation.” The European Consortium for Political Research General Conference. Pisa. September.
- De Swaan, A. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*. New York: Elsevier Scientific Pub. Co.
- Elgie, Robert. 2000. “Cohabitation: Divided Government French Style.” In Robert Elgie, ed. *Divided Government in Comparative Perspective*, 106-126. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Freudenreich, Johannes. 2010. “Coalition Building in Presidential systems.” The European Consortium for Political Research General Conference. Dublin. August.
- Gamson, William A. 1961. “A Theory of Coalition Formation.” *American Sociological Review* 26 No. 3, 373-382.
- Golder, Sona N. 2005. “Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses.” *Electoral Studies* 24. No. 4, 643-663.
- \_\_\_\_\_. 2006. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus: Ohio State University Press.
- Gschwend, Thomas and Marc Hooghe. 2008. “Should I stay or should I go? An Experimental study of voter responses to pre-electoral coalitions.” *European Journal of Political Research* 47, 556-577.
- Kellam, Marisa. 2011. “Why Preelectoral Coalitions in Presidential Systems?” The American Political Science Association Annual Conferences. Seattle, WA. September.
- Linz, Juan. 1995. 신명순·조정관 역. 『내각제와 대통령제』. 서울: 나남.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Tillman, Erik R. 2009. “Pre-Electoral Coalitions and Voter Turnout.” The European Consortium for Political Research General Conference. Potsdam. September.
- Ware, Alan. 2009. *The Dynamics of Two-Party Politics*. Oxford: Oxford University Press.

ABSTRACT

---

## A Preliminary Study on the Features and the Effects of the Pre-electoral Coalition in the 5th Korean Nationwide Local Election: Competitive Condition of District and Election Effects

Sangik Han | Soongsil University

The purpose of this study is to investigate the characteristics and the effects of the 5th Korean nationwide local election, focused on the competitive conditions of districts to promote pre-electoral coalitions and to analyze the voter turnout and the poll advantages with the data of the 1st to the 5th Korean nationwide local election furnished by the National Election Commission (NEC).

The key findings are as follows. First, the more competitive the election seems in a district, the easier a coalition can be formed in the district. Second, although there is no evidence of turnout effect, the author could find some tendencies of poll advantages especially in the national capital region.

**Keywords:** pre-electoral coalition, competitive condition of district, turnout effect, poll advantage effect