

2002년 지방선거의 정치적 의미: 중간평가 혹은 대선 전초전?

강 인택 | 숭실대학교 정치외교학과

2002년의 지방선거는 시기적으로 대통령 선거 6개월 전에 실시된 선거라는 점에서 그 정치적 의미와 효과에 대해 흥미로운 사례를 제공해 주고 있다. 이 글에서 주목한 점은 2002년 6월의 지방선거가 6개월 뒤에 실시된 대통령 선거 결과를 예측할 수 있는 '전초전'의 성격을 가졌나 하는 점이다. 집합자료와 서베이 자료의 분석 결과는 시기적인 근접성에도 불구하고 두 선거를 바라보는 유권자들의 시각이 이와 다르고 또한 실제로 정당별 득표 결과도 두 선거 사이에 커다란 차이가 존재한다는 것이다. 따라서 시기적으로 근접해 있는 선거라고 해서 반드시 뒤따라오는 보다 중요한 선거의 '전초전'의 성격을 갖는다고 보기는 어렵다. 시기의 문제와 별개로 임기 중반에 실시되는 지방선거는 재직 중인 대통령에 대한 '중간평가'적 속성을 강하게 나타내고 있기 때문이다. 그러나 유권자의 의도와 무관하게 선거 결과는 대선 후보의 지지율에 적지 않은 영향을 미치고 있다.

주제어: 지방선거, 전초전, 중간평가, 대통령 선거

I. 서론

지방선거는 기본적으로 지방자치단체의 단체장과 지방의회 의원을 선출하는 '지방적 행사'라고 할 수 있지만 실제 선거과정에 부여되는 정치적 의미는 반드시 지방적인 것이 아닐 수도 있다. 즉 지방적 행사라고 하지만 지방선거에서 행해지는 유권자의 투표 선택은 지방적인 것이 아니라 중앙 정치적 요인에 의해 보다 큰 영향을 받는 경우가 있다는 것이다. 실제로 1998년 지방선거에 대한 경험적인 한

연구는 지방선거가 지방적 행사라기보다 중앙정치적 요인으로부터 큰 영향을 받고 있다는 사실을 입증하기도 했다(강원택 1999).

그런데 이처럼 지방선거가 중앙정치적 요인의 영향을 적지 않게 받고 있다고 할 때, 대통령 선거와 같은 ‘큰 선거’가 시기적으로 머지않은 때에 예정되어 있다면 그 지방선거의 중앙정치적 속성은 더욱 크고 분명하게 나타날 것으로 기대해 볼 수 있을 것이다. 2006년 5월 31일의 지방선거는 2007년 12월의 대통령 선거로부터 1년 반 정도의 시간적 거리를 두고 행해졌는데, 이를 두고 일부 언론에서는 대선의 윤곽을 짐작하게 하는 ‘전초전’적인 행사로 바라보는 시각이 존재했다. 다시 말해 2006년 5월의 지방선거의 결과를 통해 2007년의 대통령 선거 결과의 향방을 예측할 수 있다는 것이다. 다음의 기사는 이러한 시각을 잘 보여주고 있다.

5·31 지방선거는 ‘지역 살림꾼’을 뽑는 일이지만 정치·사회적 함의도 크다
… 정치적으로는 내년 17대 대선을 앞둔 전국 단위의 마지막 선거라는 점에서 대선 전초전 성격을 띤다. 선거 결과는 정치 지형과 여야의 당내 역학관계에도 영향을 줄 전망이다.(경향신문 06/5/1)¹⁾

이와 같은 일부 언론이나 정치평론가들의 해석과는 달리 정작 정치적 선택을 해야 하는 유권자들이 지방선거의 의미를 어떻게 인식하고 있는지는 사실 분명하지 않다. 유권자들도 지방선거를 ‘대선 전초전’으로 간주하는지에 대해서는 아직까지 경험적으로 입증된 연구는 거의 찾아보기 어렵다.

이 글은 대선과 같이 정치적으로 보다 중요한 의미를 갖는 선거를 앞두고 행해지는 지방선거의 의미를 유권자들이 어떻게 인식하는지에 대해 파악하고자 하는 목적을 갖는다. 과연 유권자들도 지방선거를 대선의 ‘전초전’으로 바라보는지, 다시 말해 곧 다가올 보다 중요한 선거와의 연관 하에서 지방선거의 의미를 받아들이고 있는지에 대해 이 글은 주목한다. 이런 점에서 볼 때 2002년의 지방선거는 매우 흥미로운 사례이다. 왜냐하면 2002년 지방선거는 시기적으로 2002년 12월의 대통령 선거를 불과 6개월 앞둔 2002년 6월 13일 실시되었기 때문에 2006년 지방선거보다 더더욱 차기 대선의 ‘전초전’으로 바라볼 만한 시간적 근접성을 갖고 있기 때문이다.

1) <http://news.paran.com/snews/newsview.php?dimews=862542&year=2006>(검색일 2006. 5. 1)

이러한 목적 하에 이 글에서는 분석을 위해 세 가지 자료를 활용할 것이다. 첫째, 중앙선거관리위원회가 집계한 정당별 득표에 대한 집합자료를 통해 지방선거와 대통령 선거에서 실제 각 정당이 획득한 득표 결과의 유사성과 차이점을 살펴볼 것이다. 둘째, 지방선거를 유권자들이 어떻게 바라보고 인식하는지를 알아보기 위해 서베이 자료를 분석할 것이다. 이를 위해 한국사회과학데이터센터가 2002년 6.13 지방선거 이후 실시한 선거후조사 자료를 이용하여 분석할 것이다. 마지막으로 지방선거 전후에 실시된 각 언론사의 여론조사 자료 결과를 이용하여 지방선거 결과의 정치적 효과에 대해서 살펴보게 될 것이다.

II. 선거 효과의 연속성과 ‘전초전’ 논리: 기존 논의의 검토

시기적으로 근접해 있는 선거에서 앞의 선거가 뒤에 실시되는 선거의 ‘전초전’이 될 것으로 바라보는 시각은, 앞선 선거에서 유권자의 선택이 뒤따라오는 선거에서도 유사한 형태로 반복되어 나타날 것이라는 인식을 전제하고 있다. 즉 시기적으로 근접해 있는 만큼 정치 상황을 판단하고 바라보는 유권자의 인식이 큰 변화 없이 유지될 것으로 가정하고 있다. 따라서 앞서 치러지는 선거 결과를 보면 그 이후에 행해질 선거 결과를 어느 정도 예측해 볼 수 있을 것이라는 점에서 ‘전초전’으로의 의미를 갖는다는 것이다.

그러나 이와는 달리 역의 경우도 생각해 볼 수 있다. 즉 먼저 실시된 선거 결과로 인해 뒤에 실시되는 선거에서 유권자의 선택이 달라지는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 즉 ‘전초전’은 그 결과가 뒤에 따라올 선거의 결과와 유사하다는 점을 전제하는 것이지만, 경우에 따라서는 앞선 선거 결과와 완전히 상반된 결과가 뒤에 실시되는 선거에서 나타날 수 있다. 앞선 선거에서 여당이 승리했다면 뒤따르는 선거에서는 야당이 승리하게 된다는 것이다. 시기적 근접성으로 인한 정치적 상황의 유사성, 그로 인한 유권자의 정치적 판단과 결정의 일관성·지속성을 강조하는 ‘전초전’ 시각과 비교해서 본다면, 이는 정반대의 논리가 될 것이다. 그런데 다음에 인용한 글에서 보는 것처럼 우리나라의 선거 결과도 외형상 이러한 특성을 나타내고 있다.

한번 선거에서 승리한 후에는 자만심이 발동하여 대내 결속이 약화되고 갈등과 분열이 나타나 다음 선거에서 패배한 후 다시 위기의식을 느껴 대내 결속과 함께 다른 정당과 통합하거나 외부세력을 영입하려는 노력이 성공하여 다음 선거에 이기는 결과를 반복하고 있다. 다시 말해 집권당이 선거에 승리한 후 원심력이 작용하여 다음 선거에 실패하지만, 실패 후 위기의식으로 인해 다시 구심력이 작용하여 다음 선거에는 성공하는 것을 반복하고 있다 ... 이것이 ... 1987년 민주화 선언 이후 8번에 걸친 전국적 선거에 나타난 부동표의 움직임과 관련된 가설로서 '시계추 현상'이라고 할 수 있다(김용호 2001, 445-446).

이러한 현상은 매우 흥미롭다. 그러나 이 '시계추 현상' 가설은 시기적으로 앞선 선거와 뒤따르는 선거간의 연계 가능성을 시사해 주고 있기는 하지만 아쉽게도 경험적인 자료의 분석을 통해 양자의 관련성을 입증해 내지는 못했다. 더욱이 1997년 대선에서 승리한 새천년민주당은 1998년 지방선거에서도 승리하는 사례가 생겨났고, 2002년 대선에서 승리한 노무현의 정당은 2004년 총선에서도 승리함으로써 '시계추 현상' 가설은 더 이상 경험적으로도 지속되지 않았다.

이 가설의 또 다른 취약점은 상이한 수준의 선거를 단지 시간상의 선후라는 요인만으로 영향을 미치는 것으로 바라보고 있다는 점이다. 즉 전국적인 수준의 선거라고 해도 대통령제에서라면 대통령 선거와 국회의원 선거, 그리고 지방선거가 갖는 정치적 중요성과 의미는 달라질 수밖에 없다. 뷰캐넌과 툴록(Buchanan and Tullock 1962)이 말한 결정에 따른 선거 결과로 인한 외부비용(external cost)은 상이한 선거 수준에 따라 각기 달라질 수밖에 없다(강원택 2005, 25-27).

이러한 특성을 잘 보여주는 것이 보궐선거일 것이다. 보궐선거는 권력을 두고 다투는 경쟁이 아니라는 몇 개의 '빈자리'를 채우는 선거라는 점에서 총선이나 대통령 선거와 비교할 때 정치적 중요성에서 커다란 차이를 갖는다. 그 때문에 보궐선거에서는 현 집권당에 대한 중간평가적 속성이 선거 결과 자주 나타났다. 실제로 우리나라에서 보궐선거는 '국정 운영에 대한 평가', '중간평가', '선거전초전' 등으로 불려왔다(진영재 외 2002, 186). 보궐선거를 바라보는 이런 시각으로 인해 집권당은 보궐선거에서 자주 패배한다. 노리스는 이를 두고 '임기 중반의 우울함'(mid-term blues; Norris 1990, 145-9)이라고 불렀는데, 실제로 집권당은 총선 때 비해 같은 선거구에서 10% 가량 득표율이 떨어지는 것으로 나타났다. 영국의 예를 보면 보수당은 집권 기간이었던 1989년 2월 이후 1997년 7월까지 실시된 보궐선거

에서 단 한명의 당선자도 내지 못했다. 노동당에 패배한 이후인 1997년 7월의 엑스브리지(Uxbridge) 보궐선거에서야 보수당은 1989년 이후 최초의 당선자를 낼 수 있었다(강원택 2004, 153). 그러나 흥미롭게도 총선에서는 보궐선거에서 잃었던 의석의 대부분을 뒤이은 총선에서는 다시 찾아오는 현상이 나타났다. 이와 유사하게 우리나라에서도 보궐선거 결과는 국회의원 선거와는 다른 특성이 나타난다(강원택 2004). 그래서 노리스(Norris 1990, 225)는 특정 보궐선거의 결과를 보고, 이후 예정된 총선거의 결과는 말할 것도 없고 곧 이어 실시될 다음 보궐선거의 결과를 예측해 주는 것으로도 해석해서는 안 된다고 결론 내린 바 있다.

한편, 지방선거의 결과 역시 영국의 경우 총선거와 일정한 연관성을 가지며 진행되어 왔다. 야당으로 머물 때 그 정당의 지방의회 의원 수는 꾸준히 늘어나는 반면 일단 집권하고 나면 그 수가 감소하는 패턴이 노동당, 보수당 가릴 것 없이 오랜 기간 동안 반복되어 나타났다(강원택 2006). 보궐선거에서처럼 지방선거에서도 유권자의 평가가 총선 때와는 다르다는 점을 강하게 시사하는 것이라고 할 수 있다.

미국의 경우에도 대통령 임기 중반에 실시되는 중간선거와 대통령 선거가 실시되는 해에 함께 행하는 의회 의원 선거 결과는 매우 다르게 나타나는 경우가 많다. 그 까닭은 대통령 선거가 있는 해의 하원 선거는 편승효과(coattail effect) 등과 같은 대통령 선거의 영향을 적지 않게 받기 때문이다(정진민 2003, 179). 즉 각 선거가 주는 정치적 의미나 중요성에 따라 유권자의 결정 기준은 변화할 수 있다.

선거가 얼마나 인접해 있는지 시간적 인접성이 문제가 되기는 하겠지만, 지금까지 논의한 대로 경험적인 연구 결과는 앞의 선거가 뒤따라 실시되는 선거의 결과를 예측하게 하는 '전초전'적인 성격을 갖는다는 데 대해 의문을 제기하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 실시된 2002년 지방선거는 상황적으로 매우 특별한 사례라고 할 수 있다. 대통령 선거를 불과 6개월 앞두고 실시되었고 더욱이 당시 이미 주요 정당별로 확정된 대선 후보자들이 '총력을 기울이며' 지방선거 운동에 가담하였기 때문이다. 이처럼 대선 6개월 전에 실시되었던 지방선거를 유권자들은 과연 '대선 전초전'으로 인식했을까?

III. 2002년 지방선거와 대선 결과의 비교: 집합자료의 분석

2002년 지방선거를 유권자들이 과연 '대선 전초전'으로 받아들였는지 살펴보기 위해 우선 두 선거에서 각 정당의 득표율을 비교해 보기로 했다. 여기서의 관심은 지방선거와 대선에서 각각 드러난 각 지역별 정당 득표율이 유사한 형태로 확인될 것인가 하는 점이다. 즉 앞선 선거가 뒤이은 선거에 영향을 미쳤다면 두 차례 선거에서 유권자의 투표 행태가 유사할 것이라는 가설을 검증하기 위한 것이다. 이를 위해 중앙선거관리위원회의 집합자료를 통해 살펴보았다.

그런데 2002년 6월의 지방선거와 12월의 대통령 선거를 같은 차원에서 분석하는 데에는 사실 기술적으로 어려움이 있다. 우선 각 선거에 출마한 후보자의 수나 참여 정당이 다를 수 있기 때문이다. 또한 지방선거에서는 광역 단체와 기초 단체의 구분이 있고 단체장과 지방의원 선출도 별개로 하는 만큼 대통령만을 선출하는 대통령 선거와 직접 비교하는 데에는 문제가 있을 수 있다. 그리고 두 선거의 중요도나 의미가 다른 만큼 전략투표처럼 유권자의 선호 표현에 영향을 미치는 요인이 서로 다른 방식으로 투표 결정에 개입될 수 있다. 더욱이 집합 자료를 통한 비교인 만큼 유권자가 후보자를 선택한 구체적인 원인을 모른 채 드러난 현상만을 두 선거를 단순 비교한다는 문제점도 존재하는 것이 사실이다. 이러한 여러 가지 문제점에도 불구하고 지방선거가 대선의 '전초전' 성격을 갖고 있다면 적어도 지역별 투표 행태에서 두 선거 사이의 유사성이 어느 정도라도 나타날 것으로 기대할 수 있기 때문에 집합자료의 분석은 그 나름의 의미를 갖는 것으로 생각된다.

표 1은 2002년 지방선거와 대통령 선거의 정당별 득표율을 지역별로 나누어 정리한 것이다. 여기서 몇 가지 흥미로운 특성을 찾아볼 수 있다. 전체적으로 볼 때 대선과 지방선거에서 각 정당이 차지한 득표율에는 적지 않은 차이가 확연히 드러난다. 후보자의 수나 경쟁 상황에 따라 득표율에 차이가 많은 광역 단체장 선거 대신 광역 의회 정당투표와 대통령 선거에서의 정당 후보별 득표 상황을 비교해 보면, 전국적으로 한나라당은 지방선거에서 52.1%를 획득하여 대선 득표율 46.2%보다 지방선거에서 많은 표를 얻었고 민노당 역시 대선 득표율 3.8%에 비해 지방선거에서는 8.1%로 보다 많은 득표를 했다. 반면 민주당은 지방선거에서의 득표율은 29%에 불과했으나 대선에서는 48.5%로 엄청난 표의 증가를 보였다. 지역적

표 1. 2002년 지방선거와 대통령 선거의 정당별, 지역별 득표율

지역	선거 구분	한나라당	민주당	민노당	자민련	기타
서울	광역단체장	51.8	42.6	2.5		
	정당투표	51.8	37	6	2.4	
	16대 대선	45	51	3.2		
경기	광역단체장	57.6	35.5	5.5		
	정당투표	55	32.2	5.8	3.2	
	16대 대선	44.1	50.6	4.3		
인천	광역단체장	56.1	32.1	5		4.2 ¹⁾
	정당투표	54.4	30	6.2		
	16대 대선	45.5	49.8	5		
강원	광역단체장	70	28.4			
	정당투표	60.9	21.7	8.6	6.2	
	16대 대선	52.4	41.5	5		
충북	광역단체장	58.6		33.5		8 ²⁾
	정당투표	51.3	16.1	7.3	22.1	
	16대 대선	42.9	50.4	5.7		
충남	광역단체장	31.9		64.8		
	정당투표	33.1	11.9	4.5	40.6	6 ³⁾
	16대 대선	41.2	52.1	5.4		
대전	광역단체장	45.9	39.6			16.4 ⁴⁾
	정당투표	42.9	12.6	7.5	35	
	16대 대선	39.5	54.6	4.4		
전북	광역단체장	8	72.6			16.7 ²⁾
	정당투표	9.6	65.2	12.7	5.4	4.8 ¹⁾
	16대 대선	6.1	91.5	1.4		
전남	광역단체장	5.1	56			35.8 ⁶⁾
	정당투표	7.4	67.3	15	6.9	3.2 ⁵⁾
	16대 대선	4.6	93.3	1		
광주	광역단체장	10.8	46	7.2		34.1 ⁷⁾
	정당투표	8.5	70.4	14.8	2.3	
	16대 대선	3.5	94.6	0.9		

표 1. 계속

지역	선거 구분	한나라당	민주당	민노당	자민련	기타
경북	광역단체장	83.3				14.1 ²⁾
	정당투표	74.9	7.8	4.4	4.4	5.4 ³⁾
	16대 대선	73.4	21.6	4.3		
대구	광역단체장	60.2				38.2 ²⁾
	정당투표	76.2	7.6	5.1		8.2 ³⁾
	16대 대선	77.7	18.6	3.2		
경남	광역단체장	73.1	16.6	8.4		
	정당투표	74.5	10.8	8.9	3.3	
	16대 대선	67.5	27	4.9		
울산	광역단체장	52.3		43		3.2 ⁵⁾
	정당투표	60.2	8.6	28.7		
	16대 대선	52.8	35.2	11.4		
부산	광역단체장	62.7	19.1	16.6		
	정당투표	71.7	14	10.6	2.1	
	16대 대선	66.7	30	3.1		
제주	광역단체장	44.7	50.6		3.18)	
	정당투표	47.5	39.2	10.6		
	16대 대선	39.3	56.1	3.2		
전국	정당투표	52.1	29	8.1	6.5	
	16대 대선	46.2	48.5	3.8		

1) 녹색평화당; 2) 무소속 후보; 3) 미래연합; 4) 무소속 후보 2인의 득표 합(김현태 7.2, 정하용 9.2); 5) 사회당; 6) 무소속 후보 3인의 득표 합(송재구 23.5, 송하성 8.9, 안수원 3.4); 7) 무소속 후보 3인의 득표 합(정구신 2.4, 정동년 26.6, 정호신 5.1); 8) 민국당

으로 보면 충남과 전북을 제외한²⁾ 모든 지역에서, 야당인 한나라당과 민노당은 대통령 선거에서보다 지방선거에서 보다 많은 득표를 했다. 민주당이 지방선거에 비

2) 대구 지역에서 한나라당은 대선에서 지방선거보다 1.5% 높은 득표를 했다. 그러나 그 차이가 다른 지역에 비해 크지 않으며 또 다른 야당인 민노당은 지방선거에서 보다 높은 득표를 했기 때문에, 대구는 예외 지역에서 제외했다.

해 대선에서 더 늘어난 득표율은 대전에서 42%, 충남에서 40.2%, 강원에서 39.8% 등으로, 두 선거 사이에 엄청난 득표율의 차이가 나타나고 있다. 다양한 요인이 이러한 차이 속에 포함되어 있겠지만 한 가지 지적할 수 있는 점은 지방선거에서는 여당이었던 민주당이 고전한 반면 야당은 상대적으로 보다 유리한 입장이었다는 사실을 지적할 수 있을 것이다.

두 번째로 지방선거의 광역단체장 득표율과 대선 득표율을 비교해 보면, 한나라당은 지역적으로 충남, 대구, 울산, 부산 등의 네 지역을 제외하면 대선에서 이회창 후보가 얻은 득표보다 지방선거에서 광역단체장 후보가 보다 많은 표를 얻었다. 예컨대, 지방선거 때 서울에서 한나라당 이명박 후보가 얻은 득표율만큼 이회창 후보는 서울에서 득표하지 못했다. 실제로 서울에서 한나라당 광역단체장 후보의 득표율은 51.8%였지만, 이회창 후보는 서울에서 45%를 득표하는데 그쳤다.

이러한 결과는 대선에서 유권자의 투표 행태와 지방선거에서 유권자의 투표 행태가 상당히 다를 것이라는 점을 강하게 시사해 준다. 즉 두 선거 사이의 집합적인 정당별 득표율의 차이뿐만 아니라 지역별 득표율의 커다란 차이는, 앞선 선거 결과가 뒤따르는 선거 결과를 예측해 주는 '전초전'으로 간주하는 시각이 잘못된 것일 수 있다는 점을 의미하는 것으로 보인다. 그러나 이러한 분석은 집합자료 분석에 늘 뒤따르는 '생태적 오류'(ecological fallacy)의 가능성을 내포하고 있는 것이므로 이러한 특성을 보다 정확하게 확인하기 위해서는 서베이 자료의 분석이 필요하다.

IV. 전초전 혹은 중간평가: 서베이 자료 분석

유권자들이 지방선거를 어떻게 인식하고 투표했는지 그 특성을 파악하기 위해 한국사회과학데이터센터(KSDC)에서 실시한 2002년 지방선거 후 조사 자료를 이용하여 분석해 보았다. 유권자들이 2002년 지방선거를 다가올 대통령 선거의 전초전으로 받아들이고 있는지를 알아보기 위해, 우선 각 정당에서 확정된 대통령 후보들이 자기 당 소속 후보의 지원을 위해 지방선거 운동을 행한 것이 유권자의 선택에 영향을 미쳤는지에 대해서 알아보았다. 유권자들이 지방선거를 대선의 전초전으로 인식하고 있다면 그만큼 대선 후보의 선거운동이 지방선거에서 유권자의 선택에 영향을 미칠 수 있을 것으로 가정하였기 때문이다. 달리 말하면, 지방선거

표 2. 대선 후보들의 선거운동이 지방선거 투표 결정에 미친 영향

영향의 정도	많은 영향을 주었다	어느 정도 영향을 주었다	별로 영향을 주지 않았다	전혀 영향을 주지 않았다	계
%	6.0	28.6	40.8	24.6	1,474

에서 대선 후보의 선거 운동이 유권자들에게 미치는 영향력이 크다면 그만큼 지방선거를 대선 승부와 연관해서 바라보고 있다는 사실을 나타내 주는 것이며, 따라서 이런 응답은 '전초전'으로서의 지방선거 인식 정도를 측정하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보았다.

그런데 실제 분석 결과는 대선 후보의 영향이 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 표 2에서 보듯이, 대선 후보들의 선거 운동이 지방선거에서 투표 결정에 영향을 주었느냐는 질문에 대해서는 65.4%의 응답자가 부정적으로 응답했다. 2/3의 응답자가 영향을 받지 않았다는 것이다. 이는 지방선거와 대선이 비록 6개월이라는 매우 짧은 시간적 거리를 두고 있지만 대다수 유권자들에게 대선에 대한 고려가 지방선거에서의 투표 결정에 큰 효과를 미친 것은 아니라는 점을 보여주고 있다. 그러나 이는 이전 연구(예컨대 강원택 1999)에서 입증된 것처럼 지방선거에 중앙 정치적 요인이 커다란 영향을 미친다는 결과와는 다소 상충되는 것으로 보인다. 그래서 이러한 관계를 보다 분명하게 확인하기 위해서 이번에는 주요 정당에 대해 친밀감을 갖는 이들과 좋아하는 정당이 없다는 이들을 대상으로 대선 후보들의 선거 운동이 지방선거에 미친 영향에 대해서 다시 비교 분석해 보았다.

정당별 선호도를 고려하여 대선 후보의 영향력을 분석한 결과, 표 2에서 본 것과는 다소 다른 결과가 나타났다. 표 3에서 보듯이 2002년 지방선거 때 한나라당에 친밀감을 가졌던 유권자들 가운데 44.1%가 한나라당 대선 후보였던 이회창 후보의 선거 운동에 영향을 받았다고 응답하였다. 이 비율은 친밀감을 느끼는 정당이 없다고 말한 응답자 집단에서 나온 응답율 22.7%와 비교하면 대단히 커다란 차이라고 할 수 있다. 한편, 당시 노무현 후보가 유세를 벌이고 있었던 새천년민주당에 친밀감을 느끼는 집단에서 노 후보의 지방선거 운동에 영향을 받았다고 응답한 비율은 35.2%로 나타났다. 이 비율은 한나라당 지지층에서 나온 응답 비율과는 거의 10% 가량 낮은 비율이지만 지지 정당이 없는 이들의 응답에 비해서는 10% 이상 높은 응답 비율이기도 하다. 따라서 절대적이라고 할 수는 없겠지만 지

표 3. 정당일체감과 대선후보의 영향력

가장 친밀감을 느끼는 정당	대선 후보들이 지방선거에 미친 영향				
	많은 영향을 주었다	어느 정도 영향을 주었다	별로 영향을 주지 않았다	전혀 영향을 주지 않았다	계
한나라당	8.3	35.8	38.5	17.5	590
새천년민주당	6.0	29.2	43.7	21.1	318
없다	2.8	19.9	42.4	35.0	432

$\chi^2 = 69.3 \text{ df} = 6 \text{ p} < 0.01$

방선거에서 대선 후보의 선거운동이 정당 선호를 갖는 유권자들의 선택에는 어느 정도 영향을 미쳤다는 점은 분명해 보인다. 그리고 그 영향력의 정도는 정당별로 각기 다르게 나타났다.

이번에는 이와 같은 대선 후보의 영향력을 보다 자세히 알아보기 위해 유권자의 정당 친밀감 혹은 일체감의 강도에 따라 차이가 나는지 살펴보았다. 표 4에서는 매우 흥미로운 결과가 나타났다. 전체적으로 볼 때, 특정 정당에 대한 친밀감이 강할수록 대선 후보가 지방선거에서 선거운동을 행한 것이 유권자의 투표 결정에 미치는 영향이 크다는 사실이 확인되었다. 즉 각 정당의 대선 후보에 영향을 받은 유권자들은 그렇지 않은 유권자들에 비해 정당 친밀감, 정당 일체감이 강하게 나타났다. 그러나 이러한 입장은 표 3에서처럼 어느 정당을 지지하느냐에 따라 차이가 확인된다. 한나라당 지지자들에게서는 친밀감, 일체감과 대선 후보로부터의 영향이 정비례하는 것으로 나타났다. 친밀감이 강할수록 영향을 받았다는 응답률이 높아지는 반면 영향이 없다는 응답률은 낮아지고 있다. 한나라당에 대한 친밀감이 미약한 집단 가운데 영향을 받았다는 응답자의 비율은 32.7%였지만, 친밀감이 강한 집단 중에서는 50%로 영향을 받은 이들의 비율이 크게 증가했다. 통계적으로도 그 차이가 유의미한 것으로 확인되었다. 반면 새천년민주당 지지자들 가운데서는 정당에 대한 친밀도의 차이에 따라 대선 후보로부터 받은 영향의 차이가 크게 나타나지 않았다. 통계적으로도 유의미한 것으로 확인되지 않았다. 따라서 이상에서의 논의를 종합해 볼 때, 지방선거에서 대선 후보의 선거운동이 보다 큰 영향력을 미친 대상은 한나라당 지지자들, 특히 한나라당에 대해 강한 친근감을 느끼는 유권자 집단이라고 요약할 수 있다. 이는 한나라당 지지자들이, 다른 정당 지지자

표 4. 좋아하는 정당의 친밀감과 대선 후보의 영향

지방선거에 대선 후보의 영향 정도		많은 영향	어느 정도 영향	별로 영향 없음	전혀 영향 없음	카이제곱 검정
한나라당 선호도	약하다	5.7	26.7	42.1	25.5	$\chi^2=37.3$ $p < 0.01$
	중간이다	4.6	33.5	41.1	20.8	
	강하다	11.4	38.6	36.9	13.1	
민주당 선호도	약하다	7.9	33.3	38.5	20.2	$\chi^2=4.1$ $p=0.67$
	중간이다	5.7	29.5	43.4	21.3	
	강하다	6.3	28.5	44.9	20.3	

* 좋아하는 정당에 대한 친밀도(0- 아주 미약함, 10- 아주 좋아함)를 '0-3은 약하다, 4-6은 중간이다, 7-10은 강하다'로 재분류하였음.

들에 비해, 2002년 지방선거를 대선과 연관하여 인식하는 경향이 강했다는 사실을 시사해 주는 것이다.

당시 한나라당은 지방선거를 중앙정치 차원의 평가로 규정하고 있었다. 반면 민주당은 지방선거를 지역 발전 등 지방적인 행사로 국한하여 정의하고자 했다. 야당이 지방선거를 중앙정치에 대한 평가로 몰고 가는 전략은 사실 새로운 것은 아니다. 외국에서도 보컬선거, 지방선거, 유럽 국가의 유럽의회 선거, 미국의 중간선거 등 임기 중반에 치러지는 선거에서는 대체로 야당은 집권당, 집권 정부에 대한 중간평가적 속성을 부여하기 마련이다. 그런 점에서 볼 때 1998년 지방선거는 예외적이다. 1998년 지방선거는 그 해 2월 김대중 정부가 출범한 후 넉 달 뒤인 6월에 실시되었는데 소위 밀월기(honeymoon period)에 치러진 선거여서 집권당이 유리한 입장에 놓여 있었다(이 선거에 대해서는 조중빈 편 1999 참조). 그러나 일반적으로는 임기 중 실시되는 선거에서 여당은 대체로 수세적인 입장에 놓이게 된다. 선거가 중간평가적인 의미를 갖는다는 것은 피오리나(Fiorina 1981)가 말하는 회고적 투표(retrospective vote)를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 현직자가 업무 수행을 잘했다면 상으로 계속 지지해 주는 것이고 못했다면 그 별로 다른 정당 후보를 지지하게 된다는 것이다. 그러나 대체로 임기 중반이 되면 정책에 대한 불만족이나 실정, 스캔들 등으로 지지율이 하락하는 경향이 자주 나타나기 때문에 임기 중반의 중간평가적 속성은 집권당에게 불리한 경우가 더욱 많다. 2002년 지방선거에서도 한나라당은 아래에 인용된 기사에서 보듯이 “부패정권을 심판하고 정권교체

를 위하여 이번 선거에서 야당 후보를 찍어야 한다”고 주장했다.

한나라당 이회창 대통령 후보는 충남 예산과 서울에서 지원 유세를 벌였고, 서청원 대표최고위원도 기자회견에 이어 경기 김포·서울·제주를 방문했다. 이 후보는 유세에서 “6월 13일은 말로 해서 못 알아듣는 이 정권에 대해 민심이 떠났다는 것을 보여주는 날”이라며 “한나라당이 이제 이 나라 운명을 떠맡을 것”이라고 말했다. 서 대표는 회견을 통해 “이번 선거는 부패정권을 심판하는 선거”라고 규정했다(조선일보 02/6/12).

그런데 앞의 <표 4>에서 보듯이 한나라당 지지자 집단에서 대선 후보의 선거 운동으로부터 영향을 받았다는 응답이 많이 나온 만큼, 한나라당이 제기한 ‘부패정권 심판과 정권교체’라는 주장에 대해 어떤 응답의 패턴이 나오는지에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 한나라당의 구호에 대해 공감하는 유권자의 상당수는 한나라당에 가까운 이들일 것이라는 점은 쉽게 예상해 볼 수 있다. 실제로 분석해보니, 한나라당에 친밀감을 느끼는 유권자의 78.9%가 이 구호에 동의한다고 했고 21.1%는 동의하지 않는다고 응답했다. 반대로 새천년민주당에 친밀감을 느끼는 유권자의 21%만이 이 주장에 동의한다고 했으며 79%는 동의할 수 없다고 응답했다. 거의 정확하게 두 정당 지지자들 사이에 이 구호에 대한 반응이 서로 상반된 형태로 나뉘어져 있음을 알 수 있다.

그런데 ‘부패정권 심판과 정권교체’라는 구호는 그 내용을 따져보면 야당이 당시의 지방선거를 두 가지 시각에서 접근하고 있음을 보여준다. 하나는 집권 김대중 정부에 대한 중간평가적 시각, 그리고 또 다른 하나는 ‘대선의 전초전’이라는 시각이다. ‘부패정권 심판’은 전자를 의미하는 것이며 ‘정권교체’는 후자를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 앞에서 인용한 기사의 표현을 빌자면, “부패정권을 심판하는 선거”라는 구호는 현 정부에 대한 회고적 평가를 주장하는 것이며, “한나라당이 이제 이 나라 운명을 떠맡을 것”이라는 표현은 지방선거를 다가오는 대선의 전초전으로 인식하도록 선거운동을 전개한 것으로 볼 수 있다. 따라서 한나라당에 친근감을 느끼는 유권자들이 이 구호에 대해 공감을 표시한다고 해도 이 두 가지 시각 가운데 어떤 것에 더욱 공감을 느끼는지 살펴보는 일은 의미가 있을 것이다. 그러나 또 한편으로는 이 구호에 공감하지 않고 지방선거를 단지 지방적 수

준의 정치 행사로만 간주하려는 태도를 갖는 유권자들도 존재할 것이다. 즉 중앙정치와 무관하게 지방단체장이나 지방자치 전반에 대한 평가를 반영하는 선거로 바라보는 이들도 있을 것이다. 따라서 한나라당이 제기한 “부패정권 심판과 정권교체”라는 구호에 대한 반응은 이와 같이 크게 세 가지로 나누어질 수 있을 것이다.

이처럼 상이한 형태로 나타날 수 있는 유권자의 반응을 보기 위해 세 가지 범주로 나누어 유권자의 태도에 따른 입장을 선택했다. 한 가지 범주는 ‘대선의 전초전’이라는 의미를 반영하기 위해 2002년 12월로 대선에서의 지지 예상 후보와 이 구호에 대한 동의 여부를 살펴보았다. 두 번째로는 지방선거의 ‘중간평가’적 속성을 확인하기 위해 당시 집권 김대중 정부에 대한 평가를 변인으로 선택했다. 이들 두 가지 범주에 대한 계수 값이 클수록 중앙 정치적인 관점에서 야당의 선거 구호를 이해하고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이들 두 가지 변인 중에 어떤 변인이 더욱 큰 값으로 나타나는가에 따라 둘 가운데 어떤 시각이 보다 큰 영향을 미치는지 확인해 볼 수 있을 것이다. 세 번째로는 지방자치 자체에 대한 평가로 광역단체장과 기초단체장의 업무 수행에 대한 만족도, 그리고 지방자치의 효능감에 대한 인식도를 변인으로 택했다. 이에 대한 계수 값이 클수록 지방적인 요인이 야당의 선거 구호를 수용하는데 큰 영향을 미친 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 구호에 동의하는 비율이 매우 높게 나타났던 한나라당 지지자들에게 실제로 어떤 영향을 미치는지 보기 위해 전체 유권자 집단과 별도로 한나라당 지지자만을 대상으로 한 분석을 추가하였다. 이에 대한 결과가 표 5에 정리되어 있다.

표 5에서는 야당이 제기한 지방선거 이슈에 대한 반응이 지방선거를 바라보는 시각별로 조금씩 차이가 있음을 보여주고 있다. 우선 전체 응답자를 대상으로 한 분석에서는, 다가올 대통령 선거에서 지지 예상 후보에 따라 야당에서 제기한 ‘대선 전초전’으로의 인식에 상당한 차이가 확인되었다. 이회창에게 투표하기로 한 이들은 다른 후보를 지지하겠다고 한 응답자들에 비해 2.11배 더 야당의 구호에 대한 공감대가 큰 것으로 나타났다. 반면 노무현 지지자들은 다른 후보 지지를 밝힌 이들에 비해 공감의 정도가 절반 정도에 머물고 있다. 한편 김대중 정부에 대한 평가에 따라 이 구호를 바라보는 시각의 차이는 매우 큰 것으로 나타났다. 김대중 정부 업무 평가에 대한 불만족도가 클수록 야당의 주장에 대한 공감은 크게 나타났다. 계수 값이 다른 변인들과 비교하여 가장 큰 값이 나타났다. 김대중 정부의 업무 수행에 대한 평가와 관련하여 통계적 유의미도를 보여주는 월드 검정통계량

표 5. 이항 로지스틱 모델: “부패정부 및 정권교체 위해 야당 지지”

	유권자 전체			한나라당 지지자		
	B	Wald	Exp(B)	B	Wald	Exp(B)
상수	1.13	3.66		-0.60	0.18	
이회창 지지 예정	0.75**	4.61	2.11	0.70	0.42	2.01
노무현 지지 예정	-0.69**	3.88	0.50	0.70	0.39	0.01
김대중 정부 평가	-0.82*	48.73	0.44	0.93*	19.3	2.54
광역단체장 업적 평가	0.39*	8.37	1.47	-0.56**	6.13	0.57
기초단체장 업적 평가	-0.11	0.73	0.90	0.01	0.00	1.01
지방자치 효능감	0.03	0.09	1.03	0.00	0.00	1.00
모형 적합도	-2Log우도 = 876.4 Cox & Snell R ² = 0.22 분류 정확도 71.9%			-2Log우도 = 350.3 Cox & Snell R ² = 0.06 분류 정확도 81.4%		

* p < 0.01; ** p < 0.05

종속변수: ‘부패정권 심판, 정권교체 주장’ 동의함 1, 동의 않음 0

이회창 지지 예정: 2002년 대선에서 지지예상 후보 이회창 1기타 후보 0 (모름/무응답 제외)

노무현 지지 예정: 2002년 대선에서 지지예상 후보 노무현 1기타 후보 0 (모름/무응답 제외)

김대중 정부 평가: 국정운영 1-매우 잘함 ... 4-매우 못함

광역단체장 업적 평가: 1- 매우 만족 ... 4-매우 불만족

기초단체장 업적 평가: 1-매우 만족 ... 4-매우 불만족

지방자치 효능감: 1-매우 큰 영향 ... 4- 전혀 영향 없음

이 유독 큰 값으로 나타났다는 점도 주목할 만하다.

지방선거를 지방정치의 평가로 바라보는 시각을 대표하는 세 가지 변인들 가운데 광역단체장에 대한 업무 만족도만이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 지방자치체도의 효용성이나 기초단체장의 업무에 대한 만족도는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 그런데 광역단체장에 대한 업무 평가의 불만족도가 클수록 야당이 제기한 구호에 대한 공감대가 커지는 것으로 나타난 결과는 매우 흥미롭다. 여기서의 분석만으로는 그 분명한 원인을 찾기가 쉽지 않아 보인다. 1998년 지방선거에서 서울은 국민회의의 고건 후보가, 경기에서도 국민회의의 임창렬 후보가 승리했지만 다른 지역은 그 지역의 강세 정당 소속 후보가 모두 광역 단체장을 차지했기 때문에 광역단체장에 대한 평가가 반드시 정당 지지와 관련되어 있다고 보기 어려울 것 같다. 즉 민주당 소속 광역단체장이 수적으로 많기 때문에 이런

결과가 나타났다고 보기는 어렵다는 것이다. 실제 분석 결과 역시 광역단체장에 대한 평가는 한나라당 지지자들이 다른 정당 지지자들보다 만족하는 것으로 나타났다. 한 가지 생각해 볼 수 있는 해석은 지방 정치 수준에서 불만이 생겨났더라도 지방자치의 낮은 효능감 때문에 비판의 화살이 지방정부 담당자가 아니라 중앙정부로 이전되었다는 것이다. 특히 이런 경향은 광역단체장의 업무 수행에 대해 불만을 가진 응답자들 가운데서 높을 것이기 때문에 그런 결과가 나타난 것으로 보인다. 그러나 이 변인의 계수 값은 다른 변인들에 비해서는 크게 나타나지 않았다.

한편, 한나라당 지지자들만을 대상으로 한 분석에서는 김대중 정부에 대한 평가와 광역단체장 업적에 대한 평가 항목만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이 가운데 김대중 정부에 대한 평가 변인의 계수는 0.93으로 부정적인 평가를 할수록 한나라당의 선거 구호에 공감하는 비율이 2.5배 이상 커지는 것으로 나타났다. 이 수치는 전체 유권자를 대상으로 한 분석에서 나타난 것보다 큰 값이다. 그러나 이회창 지지나 노무현 지지와 같이 대선과 관련된 항목에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 또한 앞서 언급한 대로 한나라당 지지자들의 광역단체장에 대한 업무 평가는 상대적으로 긍정적이었고 그런 만큼 만족도에 따른 공감대가 커지는 형태로 나타난 것으로 보인다.

전체적으로 볼 때, 야당의 구호를 바라보는 세 가지 시각 가운데 김대중 정부에 대한 평가가 가장 뚜렷하고 큰 영향을 주고 있음을 표 5를 통해 알 수 있다. 이는 응답자 전체를 대상으로 한 분석과 한나라당 지지자만을 대상으로 한 분석 모두에서도 확인되었다. 즉 전반적으로 볼 때 김대중 정부에 대한 중간평가라는 시각이 보다 강했다는 것이다. 이와 함께 지방정부에 대한 평가도 2002년 지방선거의 의미를 해석하는데 어느 정도 영향을 미친 것으로 나타났다.

응답자 전체를 대상으로 한 분석에서는 차기 대선 후보에 대한 지지 여부가 유의미하게 나타났지만, 앞에서 보았듯이 대선에 대해 보다 민감한 반응을 보였던 한나라당 지지자들을 대상으로 한 분석에서는 오히려 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 즉 2002년 지방선거에서 한나라당에 친근감을 느끼는 유권자들이 지방선거를 대선의 전초전보다는 김대중 정부에 대한 심판으로 바라보는 시각이 조금 더 강하다는 사실을 보여주는 결과이다. 그런 점에서 2002년 지방선거는 차기 대선의 전초전이라는 특성보다 당시 집권했던 김대중 정부에 대한 유권자의 불만이 보다 강하게 표출되었다고 하겠다.

V. 지방선거 결과의 정치적 효과: 여론조사 자료

앞서 본 분석의 결과대로 2002년 지방선거는 그 뒤로 예정된 대선과 시간적인 거리가 매우 가까웠지만 유권자들의 인식은 김대중 정부에 대한 '중간평가' 적 특성이 '대선 전초전'의 성격보다 강한 것으로 나타났다. 따라서 정치권이나 언론에서 이야기하는 대로 대선에 임박하여 치러지는 지방선거가 반드시 대선이라는 '본선'을 위한 '전초전·탐색전'의 의미를 갖는 것으로 유권자들이 받아들인다고 볼 수는 없다.

오히려 대선에 임박해 치러지는 지방선거가 미치는 정치적 효과는 유권자의 선택이라는 선거 자체에서의 의미보다 선거 이후에 더 크게 나타나는 것으로 보인다. 즉 지방선거 결과가 어떻게 나타나느냐에 따라 각 정당 대선 후보자의 지지도에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이는 유권자들이 선거 전에 지방선거를 인식하는 방식과 선거 이후에 그 결과를 받아들이고 해석하는 방식에는 적지 않은 차이가 존재한다는 것을 시사해 준다. 다음의 기사는 2002년 지방선거 결과에 대한 보도이다.

13일 실시된 제 3회 전국 지방 동시 선거에서 한나라당이 서울, 경기, 인천 등 수도권권을 석권하며 압승했다. ... 이로써 1998년 지방선거에서 영남의 5개 시도와 강원에서 모두 6명의 광역단체장만 배출했던 한나라당은 전국적으로 광역단체장 확보지역을 넓히며 대승했다. 한나라당은 특히 지난 지방선거에서 전패했던 수도권 세 곳을 휩쓸어 오는 12월의 대선을 앞두고 유리한 고지에 서게 됐다. ... 이와 같은 선거 결과는 정국의 흐름에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 정치권에서는 대선을 앞두고 정계개편이 촉발되는 등 대선 구도의 변화 가능성을 주목하고 있다. 선거 전문가들은 한나라당의 압승과 민주당, 자민련의 참패 원인에 대해 '김대중 대통령 아들들 비리 등 현 정권의 부정부패에 실망한 국민이 '부정부패 심판론'을 내세운 한나라당의 손을 들어준 결과'라고 분석했다. 이에 따라 민주당은 노무현 대통령 후보의 재신임여부와 선거패배의 책임문제를 놓고 당내 분란에 휩싸일 것으로 보인다(중앙일보 2002/6/14).

이처럼 2002년 지방선거가 한나라당의 압승, 새천년민주당의 참패로 나타난 이

후 각 후보에 대한 여론의 지지도에 변화가 생겨나기 시작했다. 표 6에서 보듯이, 이회창-노무현 양자 대결을 가상했을 때, 지방선거 승자인 한나라당 이회창 후보의 지지도는 6월 13일 지방선거를 기점으로 큰 폭으로 상승하기 시작하며 반대로 노무현 후보의 지지도는 하락 혹은 정체되는 모습을 보인다. '모름/무응답'으로 관망하던 유권자의 비율은 지방선거가 끝난 후 크게 줄어들었다.

이런 특성은 3자 대결을 가상한 경우에도 마찬가지로 나타나고 있다. 표 7에서 보듯이, 5월 25일 조사에서는 노무현과 이회창의 지지율이 비슷한 추이였지만 6. 13 지방선거 결과가 나타난 직후인 6월 15-16일 조사에서는 노무현의 지지도가 크게 떨어지는 현상이 나타났다. 여기서는 '모름/무응답'이라는 관망층이 늘어났고 제 3후보인 정몽준의 지지도도 다소 늘어났다. 이런 추세는 그 뒤로도 지속되어 노무현의 지지도는 시간이 갈수록 더욱 낮아져 갔고 그 대신 정몽준은 월드컵의 성공에 힘입어 지지율이 상승했다. 그러나 동시에 '모름/무응답'의 관망층도 늘어났다.

표 6. 지방선거 전후 양자 대결 가상 여론 지지도의 추이

조사 시기 2002년	이회창	노무현	모름/무응답	조사기관
5월 9-12일	36.6	43.6	19.8	MBC-갤럽
5월 22일	37.4	42.6	20.0	조선일보-갤럽
6월 1일	38.6	39.1	22.3	MBC-갤럽
6월 13일	37.6	35.6	26.8	SBS-TNS
6월 15-16일	48.9	36.3	14.8	중앙일보
6월 29일	44.8	33.0	22.2	조선일보-갤럽

자료: 안부근 2003, 86에서 일부 인용.

표 7. 지방선거 전후 삼자 대결 가상 여론 지지도의 추이

	이회창	노무현	정몽준	모름/무응답	조사기관
5월 25일	39.5	40.8	13.6	6.1	중앙일보
6월 15-16일	40.2	28.6	18.7	12.5	중앙일보
6월 29일	40.1	26.8	16.1	17.0	조선일보-갤럽
7월 6일	37.4	24.2	21.9	16.5	조선일보-갤럽

자료: 안부근 2003, 88에서 일부 인용.

이러한 여론의 추이는 '지방선거 순간에 정치적 선택을 행한 유권자의 판단과는 무관하게' 지방선거의 결과가 대선 레이스에 영향을 미치고 있다는 사실을 보여준다는 점에서 매우 흥미로운 결과이다. 즉 지방선거에서 민주당이 패배한 것은, 앞에서 인용한 기사에서도 나타나듯이, 지방선거를 앞두고 터진 소위 '최규선 게이트'와 김대중 대통령 아들들이 개입된 비리가 확인되고 또 김홍걸, 김홍업이 구속되면서 김대중 정부에 대한 국민의 불만이 높았던 상황적인 요인과 깊은 관련이 있다. 또 앞의 표 5에서 분석한 대로, 유권자들 역시 그런 불만 속에서 지방선거를 현 정부에 대한 '중간평가' 적 의미를 부여한 것으로 보인다. 그러나 지방선거에서 유권자의 선택에 영향을 미친 요인이 무엇이든 그 결과는 정치권과 언론에 의해 '전초전'의 결과로 해석되었던 것이다. 그리고 이러한 해석은 역으로 유권자들의 판단에 다시 영향을 미침으로써 각 후보자의 지지율에 영향을 미치게 되는 결과로 이어지게 된 것이다. 이러한 정치적 효과의 흐름은 그림 1과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

이처럼 지방선거 결과가 유권자의 투표 결정 요인과 무관하게 독립적으로 대선 경쟁에 영향을 미친다는 사실은 표 8에서도 확인할 수 있다. 표 8은 지방선거의 정당투표에서 선택한 정당에 따라 다가올 대선에서 어떤 후보를 선택할 것인지를 분석한 결과이다. 매우 흥미롭게도 지방선거의 정당투표에서 한나라당을 선택한 유권자들보다 새천년민주당을 선택한 유권자들 가운데서 다가오는 대선에서 이회창을 찍겠다는 비율이 더욱 높게 나타났다. 한나라당 투표자 가운데 34.9%가 이회창을 찍을 것이라고 한 반면, 새천년민주당에 투표한 유권자 가운데 41.9%가 이회창을 찍겠다고 응답했다. 이러한 흥미로운 결과가 나타난 것은 이 조사가 지방선거 결과가 나온 이후에 실시되었기 때문에, 선거 결과의 정치적 효과가 응답자

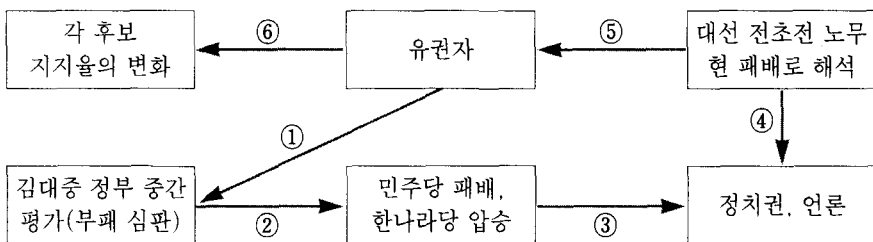


그림 1. 2002년 지방선거 결과의 정치적 효과

표 8. 2002년 지방선거 당시 정당투표에 따른 12월 대선 때 찍고 싶은 후보의 비율

지방선거 정당투표	2002년 대선 때 찍고 싶은 후보						계
	이회창	노무현	박근혜	정몽준	권영길	모름/무응답	
한나라당	34.9	20.7	6.7	9.7	1.8	26.2	435
새천년민주당	41.9	22.7	4.4	5.9	1.5	23.6	203
민주노동당	25.5	20.0	5.5	16.4	3.6	29.1	55
모름/무응답	42.9	15.8	7.0	7.6	2.4	24.3	329
전체평균	33.5	21.2	6.3	11.0	2.4	25.6	1498

자료: 사회과학데이터센터 2002년 지방선거 조사후 자료로 계산한 값임.

의 응답에 반영된 결과로 보인다. 지방선거에서 '모름/무응답' 이라고 했던 유권자들 가운데 42.9%가 이회창을 찍겠다고 응답했는데 이것 역시 지방선거 이후 변화된 유권자의 태도를 잘 보여주는 것이다. 투표장에서 정치적인 선택을 하던 순간에 유권자는 의도하지 않았지만, 대선에 임박해서 치러진 선거의 결과는, 유권자의 선택 의도와 무관하게 '대선의 전초전'으로 받아들여지는 정치적 해석과 효과를 낳는다는 사실을 보여주고 있다.

VI. 결 론

2002년의 지방선거는 시기적으로 대통령 선거 6개월 전에 실시된 선거라는 점에서 그 정치적 의미와 효과에 대해 매우 흥미로운 사례를 제공해 주고 있다. 이 글에서 주목한 점은 2002년 6월의 지방선거가 6개월 뒤에 실시된 대통령 선거 결과를 예측할 수 있는 '전초전'의 성격을 가졌나 하는 점이다. 특히 유권자들이 지방선거를 과연 그렇게 인식하면서 투표했는지를 밝히고자 했다.

앞에서 나타난 집합자료와 서베이 자료의 분석 결과는 비록 6개월이라는 시기적인 근접성에도 불구하고 두 선거를 바라보는 유권자들의 시각이 이와 다르고 또한 실제로 정당별 득표 결과도 두 선거 사이에 커다란 차이가 존재한다는 사실을 보여주고 있다. 다시 말해 시기적으로 근접해 있는 상황에서 앞서 행해지는 선거라고 해서 반드시 뒤따라오는 보다 중요한 선거의 '전초전'의 성격을 갖는다고 보기

는 어렵다는 것이다. 시기적인 문제와 별개로 임기 중반에 실시되는 지방선거는 재직 중인 대통령에 대한 '중간평가'적 속성을 강하게 나타내고 있기 때문이다. 그로 인해 여당이 불리하고 야당이 유리한 중간평가적 결과가 나타나게 된 것이다. 그러나 대통령 선거에서 유권자들이 고려하는 선택의 기준은 지방선거에서와는 매우 다른 기준이 될 수밖에 없다.

그러나 유권자가 지방선거를 바라보는 시각이 '전초전'적인 것이 아니더라도 2002년처럼 대선과 시기적으로 인접해서 실시된 선거 결과는 선거 전 유권자들이 인식하는 것과는 달리 상당한 정치적 파장을 낳을 수 있다는 점도 확인되었다. 즉 시기적으로 인접한 선거를 바라보는 시각이 유권자 수준과 정치권에서 상이하다는 것이다. 선거 결과에 대한 정치권의 해석에 의해 '전초전'적인 결과로 해석되는 것이지 유권자의 그러한 인식이 반영된 결과는 아니라는 것이다.

그런 점에서 볼 때 시기적으로 대통령 선거에 인접하여 앞서 실시되는 지방선거의 효과는 매우 흥미롭다. 유권자들이 표를 던질 때는 그런 인식을 갖고 있지 않지만 그 결과는 사실상 대선의 전초전으로 해석되는 상호 모순되는 현상이 나타난 것으로 볼 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 강원택, 2006. "영국의 지방선거와 민주주의." 한국세계지역학회 춘계학술회의 '세계 각국의 지방선거와 민주주의' 발표 논문.
- . 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.
- . 2004. "한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미." 『의정연구』 10권 1호, 145-166.
- . 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 푸른길.
- . 1999. "지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?" 조중빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 푸른길, 79-114.
- 김용호, 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 나남.
- 모종린·전용주, 2004. "후보경선제, 본선 경쟁력, 그리고 정당 민주화: 2002년 6.13 기초차차단체장 선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 38권 1호, 233-254.
- 안부근, 2003. "16대 대선의 지지도 변화와 투표 결과". 김세균 편. 『16대 대선의 선거

과정과 의의』. 서울대학교출판부, 81-101.

정진민. 2003. “1980년대 이후 미국 정당정치의 변화: 정당일체감과 세대요인을 중심으로.” 미국정치연구회 편. 『전환기 미국정치의 변화와 지속성』. 오름, 177-203.

조중빈 편. 1999. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 푸른길.

진영재 · 조진만. 2002. “한국 재, 보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로.” 『한국정치학회보』 36집 1호, 185-202.

Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American national Elections*. New Haven: Yale University Press.

Norris, Pippa. 1990. *British By-elections: The Volatile Electorate*. Oxford: Clarendon Press.

ABSTRACT ■

The 2002 Local Election in South Korea: Testing the Waters?

Won-Taek Hwang | Soongsil University

This paper examines voting behaviors in the 2002 local elections. A main research question here is whether voters tend to see local elections as dress rehearsals of the upcoming presidential election which was only 6 months away. The findings were that in spite of time proximity voters regarded the local elections as an opportunity to express their dissatisfaction toward the incumbent president, not as a political rehearsal. However, electoral consequences made some unintended effects to presidential candidates.

Keywords: local election, presidential election, mid-term election, voting behavior