

이슈경쟁과 합의이슈모델: 2014년 서울시장선거를 중심으로*

송진미 | 서울대학교

박원호 | 서울대학교**

| 논문요약 |

본 연구는 최근 선거들에서 이슈요인의 영향이 미미한 것처럼 보이는 현상이 지금까지의 이슈투표가 대체로 '정책거리'의 논의 속에서 연구되어 온 것과 무관하지 않음을 지적하고, 최근의 선거를 보다 현실적으로 반영한 새로운 이슈투표 모델을 제안한다. 보다 구체적으로 최근의 선거들에서는 찬반 혹은 좌우 일차원 스펙트럼에 위치시키기 어려운 합의이슈(valence issue)가 부각됨을 보이고, 이러한 이슈들이 선거에서 어떻게 유통되고 소비되는지 유권자 입장에서 분석한다.

분석결과 2014년 서울시장선거에서 다양한 공약들은 몇 개의 키워드나 문장으로 요약될 수 있었으며, 대다수의 사람들이 동의하는 합의이슈들이 부각되었다. 그리고 유권자들은 각각의 후보가 어떤 이슈영역을 강조했는지 평가하고, 이를 자신의 이슈선호와 연결해 투표결정에 반영하는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이슈선호와 후보자 공약에 대한 인식을 함께 반영한 새로운 합의이슈 투표모델(valence voting model)을 제시하고, 경험적 분석을 통해 2014년 서울시장선거에서 후보 공약에 대한 유권자의 평가가 투표결정에 유의미한 영향을 미쳤음을 밝혀냈다.

본 연구는 새로운 모형의 제시와 분석을 통해 최근 선거들에서 이슈투표의 가능성을 재발견 하였다는 데 의의가 있다.

주제어 | 이슈투표, 합의이슈, 서울시장선거, 이슈선점, 한국 선거

* 이 연구는 2013년 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2013-S1A3A2054311).

** 교신저자(wpark@snu.ac.kr).

I. 들어가며

주요 언론사들에서 작성한 후보들의 공약을 분석한 기사가 쏟아지고, 우편을 통해 선거공보가 전달되며, 연설을 통해 후보자들이 상대후보와의 차별화를 시도하는 것은 선거기간이면 익숙한 장면들이다. 2014년 지방선거의 경우도 예외는 아니었다. 세월호 사고가 얼마 지나지 않아 치러졌던 선거에서 후보들은 무엇보다 안전을 강조하는 모습을 보이며 공약 경쟁을 했다(KBS NEWS 2014/5/13; YTN 2014/5/22). 하지만 우리가 선거마다 이러한 모습을 목격하고 있는 것과 달리, 투표결정 요인으로써 이슈는 투표행태 연구에서 미미한 영향요인으로 치부되어 온 경향이 있다.

이러한 연구 경향은 이슈투표에 대한 논의가 주로 후보자와 유권자 간 ‘정책거리’에 근거해 이루어져 온 것과 무관하지 않다. ‘정책거리’는 특정 정책에 대한 후보자의 입장과 유권자의 입장 차이를 계산한 것으로, 대표적인 연구로 거리가 가장 가까운 후보에게 투표한다는 다운즈의 ‘근접성 모델(proximity model)’이 있다(Downs 1957). ‘정책거리’는 기본적으로 다음의 전제를 밑바탕에 두고 있는데, 선거에서 후보들이 서로 다른 정책적 입장을 제시하면서 경쟁하고, 유권자들 또한 후보들의 정책입장을 인지하고 후보자의 입장이 자신과 얼마나 다른지 그 차이를 계산할 수 있다는 것이다.

이는 간단한 가정이지만 그 현실성에 있어 많은 비판을 받아왔다. 이슈를 인지하고 선호를 지니면서 그에 맞게 정책을 수행할 후보가 있다고 믿는 유권자들은 낮은 비율에 불과하며(Lewis-Beck *et al.* 2008, 163), 유권자들은 정책입장의 스펙트럼에서 후보들의 위치를 한 지점으로 특정하기 어렵다는 것이다(Bartels 1986; Enelow and Hinich 1981). 선거에서 제시되는 다양하고 복잡한 공약들을 떠올려 보면, 현실 정치에서 이슈투표가 나타나기 어렵다는 주장들은 어쩌면 당연한 것일 지도 모른다(Campbell *et al.* 1960; Lewis-Beck *et al.* 2008).

하지만 ‘정책거리’에 근거한 이슈투표 분석은 두 가지 측면에서 최근 선거 분석에 적절하지 않다. 먼저, 최근 선거에서 공약들은 복잡하고 다양한 그 상태 그대로 유통되고 소비되기보다는 보다 압축된 형태로 소비된다. 구체적이고 다양한 후보들의 공약들은 보다 큰 범주에서 몇 개의 키워드, 즉 몇 개의 이슈영역으로

묶일 수 있다. 예컨대, 2014년 지방선거에서 새누리당은 중앙공약으로 ‘지역 유망 기업 육성’, ‘중소, 중견기업 및 소상공인 세제지원 강화’, ‘카드수수료 부담 경감’ 등을 제시했는데, 이는 크게 ‘경제활성화’라는 키워드의 이슈로 단순화할 수 있다. 구체적이고 복잡한 정책들이 몇 개의 영역으로 묶여 보다 간략해진 형태로 유통되는 것이다.

또한 최근 선거들에서는 찬-반이 뚜렷하게 나뉘는 이슈들보다는 유권자들 대다수가 동일한 의견을 보일 수 있는 이슈들이 부각되었다. 위에서 제시한 ‘경제활성화’와 같은 이슈들은 어느 정도 사회적 합의가 이루어진 이슈들로 관심과 중요도 정도에는 선호차이가 존재할 수 있지만 두 개의 뚜렷하게 대별되는 입장이 존재하지 않는다. 유권자에 따라 경제활성화가 매우 중요하다고 생각할 수도 있고, 덜 중요하다고 생각할 수 있지만 경제활성화에 반대하는 유권자는 거의 없다. 이러한 이슈들은 사실상 찬-반의 정책거리 계산이 불가능하기 때문에 기존의 ‘정책거리’ 논의로는 이슈투표 과정을 파악하기 어렵다. 즉 최근의 선거들에서 부각되는 경제성장, 복지확대와 같은 합의이슈(valence issue, Stokes 1963)들을 고려했을 때, 보다 새로운 형태의 이슈투표 논의가 제시될 필요가 있다. 대립이슈(position issue)들이 전제하는 투표선택의 공간모형을 합의이슈들에 적합한 모형으로 대체할 가능성을 검토할 필요가 있는 것이다.

이러한 문제의식하에서 본 연구는 최근의 선거에서 다뤄지는 이슈들을 보다 현실적으로 담고 있는 이슈투표 모델을 제안하고자 한다. 앞서 언급한 바 있듯이 이슈투표에는 두 가지 중요한 요인이 전제된다. 한 가지는 유권자의 이슈입장이며, 다른 한 가지는 후보자나 정당의 이슈입장이다. 본 연구는 합의이슈가 강조되는 최근 선거의 맥락에서 두 요인을 어떻게 측정하고 나타낼 수 있는지 고민하고, 두 요인의 관계가 투표에 어떻게 영향을 미치는지 경험적으로 살펴보고자 한다. 2014년 서울시장선거 분석을 통해 이슈에 대한 태도와 인식이 후보 선택에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 정책 선거의 가능성을 시사함을 보이고자 한다.

특히 본 연구에서는 이슈선호와 공약에 대한 인식이 각각 투표에 독립적으로 영향을 미치는지, 혹은 함께 영향을 미치는지 분석한다. 이를 통해 유권자가 특정 이슈를 얼마나 중요하게 생각하는지, 그리고 해당 이슈를 어떤 후보가 중요하게 강조했는지 동시에 고려할 때 투표선택에 대한 보다 풍부한 설명이 가능함을 보일

것이다. 그리고 이 과정에서 유권자들이 후보들의 공약을 그대로 받아들이는 것이 아니라 능동적으로 해석하고 소비하고 있음을 보이고자 한다.

만일 우리가 선거에서 각 후보들을 일종의 상품처럼 생각한다면, 유권자들은 투표를 통해 구매력을 행사하는 소비자로 볼 수 있다. 그리고 후보의 선거캠페인은 일종의 마케팅이 될 수 있으며(Petrocik 1996, 828), 공약이 모여 만들어진 이슈들은 여러 가지 구매의 기준 중 한 가지가 될 수 있다. 이슈에 대해 유권자가 갖고 있는 관심, 그리고 해당 이슈에 대한 후보의 공약 평가가 이슈를 중심으로 한 소비 기준이 되는 것이다. 본 연구에서는 이슈선호와 이슈에 대한 후보평가가 하나의 기준으로 작용하는 투표 모델을 제시하고자 한다.

현실 정치과정 연구에서 유권자들이 어떠한 기준을 갖고 정당 혹은 후보자들을 선택하는지 규명하는 과정은 유권자들이 정당과 후보자들에게 바라는 것이 무엇인지 추적하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 후보자들의 공약을 유권자들이 얼마나 인지하고 있으며, 어느 정도까지 그것에 기반을 두고 투표하는지 실증적으로 규명하는 일은 유권자들의 공약과 정책에 대한 수요를 경험적으로 검증하는 유용한 작업의 일환이 될 것이다.

II. 한국의 선거와 합의이슈

1. 합의이슈와 이슈선점

평화, 경제성장, 복지확대와 같은 이슈들은 유권자들이 반대하기 어려운 이슈들로 긍정적인 방향으로 사회적 합의가 이루어진 이슈들이라고 할 수 있다(Stokes 1963). 스톱스(Stokes 1963)는 이러한 이슈를 찬-반으로 입장이 둘로 나뉘는 대립 이슈(position issue)와 구분해 합의이슈(valence issue)로 분류했다. 합의이슈는 사회구성원 대다수가 어느 한 쪽으로 입장을 공유하는 것으로, 부정부패와 같이 부정적 방향으로 합의를 이루는 이슈들도 이에 해당한다고 볼 수 있다(현재호 2012, 444). 이러한 합의이슈들에 대해서 후보자들은 대다수 유권자들과 다른 입장, 예컨대 경제성장에 반대하거나 정치부패에 찬성하는 입장을 제시하기 어렵다.

〈표 1〉 서울시장 후보 5대 공약

정몽준	박원순
시민의 안전과 건강 지키기	심야전용버스 확충으로 심야시간대 교통 편의성 확립
활기찬 강북 만들기	한양도성 세계문화유산 등재 추진
좋은 투자로 좋은 일자리 만들기	도심특화산업 활성화
서민 부담 줄이기	석면가루 안 날리는 쾌적하고 안전한 서울 지하철
모두가 따뜻한 서울 만들기	보행친화, 자연친화 서울 조성

출처: 중앙선거관리위원회

오히려 유권자들 대부분이 합의하고 있는 이슈이기 때문에 유권자들의 의견에 동의하는 방식으로 평화를 강조하고, 부패적결을 주장하는 방식으로 입장을 밝히기 좋다. 따라서 후보자들에게 있어서는 선거에서 찬-반이 명확하게 갈라지는 공약을 제시해 상대진영의 표를 잃기보다는 합의이슈를 강조하는 방식으로 대다수의 유권자들을 포섭하는 것이 더 유리하다. 조기숙(1996, 212)은 후보자들이 선거에서 반대 입장 유권자들 표를 의식해 대립이슈보다는 합의이슈에 초점을 맞춘다고 주장하기도 했다.

2014년 지방선거에서도 이러한 합의이슈가 부각되었다. 국민들의 안전에 대해 높은 관심이 나타났으며, 대선에 이어 복지와 지역경제에 대한 관심이 유지되었고 그에 관한 공약들이 제시되었다(한겨레 2014/5/13; MBCNEWS 2014/6/2; YTN 2014/5/7). 〈표 1〉은 2014년 서울시장선거에서 새누리당 정몽준 후보와 새정치민주연합 박원순 후보가 제시한 5대 공약들이다. 찬-반 대결이 일어날 수 있는 이슈들이 아닌 지역복지, 지역개발, 지역경제 등의 합의이슈들이 주요하게 논의되고 있는 것을 확인할 수 있다. 정몽준 후보와 박원순 후보 모두 지역복지를 제1순위 공약으로 꼽았으며, 다음으로 지역경제를 공통적으로 강조하는 모습을 보였다.

합의이슈가 부각되는 선거에서는 모든 후보자가 동일한 입장을 제시하면서 정책 차별성이 사라지는 것처럼 보일 수 있다. 정책의 입장을 둘로 구분하는 기준

연구의 시각에서는 입장이 하나로 수렴하는 합의이슈가 부각될수록 후보자 간 이슈경쟁이 약화되는 것처럼 나타난다. 하지만 합의이슈가 부각되는 선거에서도 후보자들은 어떤 이슈를 선택적으로 얼마나 강조하는지를 통해 상대 후보와 차별화를 시도한다. 후보들은 선거캠페인에서 소속 정당에 따라 유리한 이슈들을 강조하고, 상대 후보에 비해 불리한 이슈들은 고의적으로 언급을 피하는 방식으로 이슈 입장을 밝히고 이슈 선점을 시도한다(Petrocik 1996). 예를 들어, 보수정당 후보의 경우 경제성장과 세금 이슈를 강조하고, 진보정당 후보의 경우 복지정책을 강조하는 방식으로 후보 간 이슈경쟁을 하는 것이다. 하지만 이슈를 강조하는 데 있어서 정당 간 완전한 분리가 일어나는 것은 아니며(Green and Hobolt 2008, 464), 후보자의 이슈강조에 대한 평가는 유권자 개개인의 인식에 따라 다를 수 있다.

〈표 1〉에서도 확인할 수 있듯이 정몽준 후보와 박원순 후보는 서울시장선거에서 안전과 복지를 공통적으로 강조하는 한편, 다른 이슈들에서 강조점에 차이를 보였다. 정몽준 후보의 경우에는 박원순 후보와 비교했을 때 치안과 일자리창출을 보다 강조했고, 박원순 후보의 경우에는 문화와 환경 등을 보다 강조했다. 어느 이슈를 얼마나 강조하고 우선할 것인지 그 정도에 조금씩 차이가 나타난 것이다. 월그레이브 등(Walgrave and De Swert, 2007)은 정당들 스스로가 특정 이슈를 강조하고 나머지를 강조하지 않는(de-emphasize) 방식으로 유권자들과 커뮤니케이션을 하면서 이슈를 선점하거나 기존의 이슈선점을 유지한다고 주장한 바 있다. 또한 이러한 현상이 특정 이슈들을 갖고 정당을 정의하거나 연결하는 미디어 보도의 영향을 받는다는 것을 경험적으로 검증했다. 정당들이 광고 혹은 연설 등에서 이슈를 강조하거나 의도적으로 언급을 회피하는 방법으로 이슈선점을 시도하며 입장을 나타내는 것이다(Ansolabehere and Iyengar 1994).

2. 이슈선점과 능동적 유권자

이슈투표가 이루어지기 위해서는 후보들의 공약이 차별화되어 있고 유권자들이 후보들의 공약을 인지하고 있어야 한다. 이를 합의이슈 맥락에서 재해석하면 후보들은 서로 다른 이슈들을 선점하고 있으며 유권자들은 이것을 인지하고 있다는 것이 된다. 하지만 특정 이슈를 완전히 독점했는지 여부는 다수의 유권자들이

판단하는 것이기 때문에, 후보자의 입장에서 이슈 선점을 시도할 수 있을 뿐 사실상 한 정당이 이슈를 선점하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 유권자들은 미디어 등 다양한 경로를 통해 후보자의 이슈 경쟁을 접하기 때문에 접하는 정보의 양이나 내용이 다를 수 있고, 후보자 소속 정당이나 자신의 정당일체감, 이념성향 등과 다양한 기준을 통해 유권자들마다 후보자의 입장을 다르게 추정할 수 있다. 후보들의 이슈선점 시도에 대해서 모든 유권자들이 동일한 반응을 보이지 않는다는 것이다.

따라서 우리는 유권자들의 입장에서 후보들의 이슈선점 시도를 이해하고, 유권자들이 어떻게 후보들의 공약을 인지하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 후보자 이슈선점에 대한 유권자의 인식은 유권자의 이슈선호와 더불어 투표방향을 제시하는 역할을 한다. 이슈선호만을 고려한 투표행태 연구는 특정 이슈에 대한 태도가 왜 특정 후보의 지지로 이어지는지에 대해 설명하기 어렵다. 합의이슈 맥락에서 유권자들의 이슈태도를 이슈중요도로 측정하고, 이것이 정당지지 혹은 투표결정에 미치는 영향을 경험적으로 밝히려는 연구가 이루어졌지만(강원택 2003), 이러한 연구들은 경제를 중요하게 생각하는 유권자가 왜 특정후보에게 투표했는지에 대한 설명이 부족하다. 특정후보가 상대 후보에 비해 경제를 중요하게 생각했다고 하는 것은 미디어 등을 통한 분석이 가능하지만 이것은 연구자 입장에서 살펴보는 것에 불과하다. 실제로 유권자들이 인식하는 후보들의 공약은 개인의 정당일체감, 사회적 정체성 등에 따라 다를 수 있다. 따라서 유권자가 경제를 중요하게 생각했을 때, 어떤 후보가 경제를 강조했으며 잘 이끌어 갈 것이라고 생각했는지 함께 고려할 필요가 있다.

유권자들은 선거에서 부각되는 이슈들을 나름의 기준으로 파악해 후보와 연결시킨다. 선거에서 후보들은 캠페인을 통해 공약들을 언급하며 이슈를 공급하고, 유권자들은 이를 선택적으로 수용해 소비한다. 선택적으로 수용하는 기준은 정당일체감이 될 수도 있으며(Brody and Page 1972; Carsey and Layman 2006 등), 후보자에 대한 선호나 사회적 정체성이 될 수도 있다. 후보자가 캠페인 등의 형태로 이슈 마케팅을 하면 유권자들은 단순히 그것을 받아들이고 투표에 동원되는 것이 아니라, 자신의 선호에 기반해 이슈들을 하나의 상품처럼 소비하는 것이다. 예를 들어, 경제를 중요하게 생각하는 유권자가 투표를 통해 경제에 대한 선호를

드러내고자 할 때, 어떤 후보가 경제를 잘 이끌어 나갈지 평가하고 해당 후보에게 투표하게 된다. 이는 유권자가 선호에 기반해 후보를 대상으로 투표라는 구매력을 행사한다고 볼 수 있다.

이러한 투표행태가 모든 정책들에 대한 구체적인 정보를 전제로 하는 것은 아니다. 선거에서 다양하고 구체적인 정책들은 몇 개의 키워드로 묶여 소비된다. 후보들이 제시하는 다양하고 구체적인 정책들은 몇 개의 이슈영역으로 묶일 수 있는 것이다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이 각 5대 공약들 내에는 이를 실현가능하게 만들 세세한 정책들이 담겨 있다. 하지만 실제로 선거에서 이야기되는 방식은 이처럼 몇 개의 주요 키워드로 단순화한 단어들, 문장들로 이루어진다. 즉 선거에서 이슈는 보다 간결한 방식으로 소비된다. 2014년 서울시장선거에서 정몽준 후보는 캐치프레이즈로 ‘일자리가 최고의 복지’라는 의미의 ‘일복 시장’을 내세우며(서울경제 2014/5/22) 구체적인 다양한 공약들을 일자리와 복지라는 키워드로 요약하기도 했다. 유권자들은 자신의 관심 이슈를 바탕으로 후보자들의 이슈 입장을 파악하고, 나름의 기준으로 어떤 후보가 관심 이슈를 강조했는지 판단하게 된다.

이는 다시 말해 후보자들이 각 이슈에 대해 취하고 있는 입장을 유권자들이 얼마나 알고 있는지에 따라 이슈투표의 가능성이 결정되는 것이다. 후보들이 정책에 있어 뚜렷한 입장 차이를 보일 때 유권자들의 이슈태도가 보다 큰 차이를 보이거나, 정책에 기반해 투표한다는 연구들(김주찬·윤성이 2003; Key 1966)은 이슈투표에 있어서의 후보자 정책 입장 차이와 그에 대한 유권자의 인식이 이슈투표의 중요한 조건이라는 것을 뒷받침한다. 또한 카마인스 등(Carmines and Stimson 1980)은 유권자가 이슈 선호를 지니고 있으면서 정당 및 후보자의 이슈에 대한 상대적 위치를 계산할 수 있을 때 이슈투표가 이루어진다고 주장하며, 이때 상대적 위치가 얼마나 쉽게 계산되는가에 따라 이슈를 쉬운 이슈와 어려운 이슈로 구분하기도 했다.

합의이슈와 이슈선점의 맥락에서 유권자들이 이슈투표를 하기 위해 필요한 정보는 찬-반으로 나뉘는 이슈들을 바탕으로 한 투표보다 적다. 유권자들은 특정 이슈에서 어떤 후보가 보다 우위에 있는지 대략적인 판단만 가능하면 된다(Belanger and Meguid 2008, 478). 유권자들이 후보자들의 구체적인 공약에 대

해서 자세히 알고 있지 못해도, 관심을 갖고 있는 특정 이슈를 바탕으로 투표할 수 있는 최소한의 정보만 갖고 있으면 자신의 이슈태도에 근거해 합리적으로 투표할 수 있다. 후보 혹은 정당들이 비슷한 정책을 내놓는다고 해서 유권자들이 정책에 근거한 투표를 포기하는 것이 아니라, 특정 이슈를 더 잘 이끌어 나갈 것으로 여겨지는 후보를 선택하는 것이다(Green and Hobolt 2008, 461).

그리고 유권자들은 나름의 기준을 가지고 이러한 정보들을 통해 후보자들의 이슈 입장을 추론한다. 이때 후보자 소속정당, 이념성향, 후보자에 대한 선호 등이 단서가 될 수 있다(Conover and Feldman 1989). 후보자의 입장을 이슈선점 맥락에서 이슈강조로 보았을 때, 유권자들은 이념, 정당, 미디어 보도 등 다양한 자원을 통해 후보자들의 입장을 추정하는 것이다. 주관적인 관점에서 유권자들은 이슈를 기준으로 정당과 후보자들을 이슈선점으로 구분하고 있으며, 이러한 관점은 투표에도 영향을 미칠 수 있다(Bellucci 2006).

본 연구에서는 선거에서 부각된 이슈들을 제시하고, 정몽준 후보와 박원순 후보가 각각 강조했다고 생각하는 이슈들을 유권자가 선택하는 방식으로 '유권자가 인식하는 후보자의 이슈 입장'을 직접적으로 측정하였다.¹⁾ 보다 구체적으로 응답자들에게 '지역경제활성화', '지역개발', '지역 복지정책' 등 7개 이슈를 제시하고, 그중에서 정몽준 후보와 박원순 후보가 강조했다고 생각하는 3개 이슈를 각각 선택하도록 했다.

1) 이슈선점의 맥락에서 유권자가 생각하는 후보자의 이슈태도는 대체로 이슈선점 여부로 측정되었다. '이슈를 가장 잘 해결할 것 같은 정당 혹은 후보'를 선택하게 하는 방식으로 측정해온 것이다(Belanger and Meguid 2008; Petrocik 1996). 하지만 이러한 질문 방식은 후보자의 이슈 입장을 추론하기 위한 목적에는 맞지 않는다. '해결할 것 같은' 후보를 선택하는 것은 전망적 시각에서 이루어지는 질문이기 때문에 현재의 입장을 나타낸다고 보기 어렵고, 응답자의 주관적 생각이나 정치적 상태를 지나치게 내포하고 있을 가능성이 클 뿐만 아니라, 선거 후 조사의 경우 후보선택 자체와 동어반복에 지나지 않을 수 있다. 또한 지금까지 선택지로 정당이나 후보자들을 제시하는 방식들이 많이 사용되었는데, 이러한 배타적 특성은 유권자가 특정 이슈에 대해 후보자들 간 차이가 없다고 인지할 수 있다는 것을 배제하고 있기 때문에 문제가 있다. 연구자들에 따라, 잘 해결할 것 같은 정당을 묻는 질문에 '정당이나 후보자 간 차이가 없다'의 선택지를 추가함으로써 배타성의 문제를 극복하려는 시도도 보이기도 했다(Belanger and Meguid 2008).

III. 이슈투표: 공간모형과 합의이슈모형

이슈투표 연구는 투표결정 과정에서 후보들의 공약과 유권자의 이슈선호가 어떻게 연결되는지 고민을 거듭해왔다. 후보들의 공약이 제시되었을 때 유권자들이 이에 어떻게 반응하는지, 그리고 이것이 투표에 어떤 영향을 미치는지 밝히고자 하는 노력이 지속되어 온 것이다. 유권자들이 진보-보수의 일차원상에서 자신의 정책입장과 후보의 정책입장 차이를 계산해 투표한다고 주장한 다운즈(Downs 1957)의 연구나, 진보 혹은 보수 중 같은 방향에 있는 후보에게 투표한다고 주장한 라비노위츠 등(Rabinowitz and Macdonald 1989)의 연구는 모두 이러한 노력의 연장이라고 할 수 있다.

유권자의 이슈태도와 후보자 공약 사이의 연결에 기반한 이슈투표는 위에서 설명했듯이 ‘유권자들이 후보의 공약을 인지하고 그에 대한 선호를 지니고 있다’는 기본 가정에서 출발한다. 좌-우 일차원 스펙트럼에 정책을 위치시킬 수 있다고 생각했던 공간모형(spatial model) 연구들은, 유권자들의 이슈선호를 정책 찬반 입장으로 그리고 후보자 공약은 같은 정책에 대해 유권자가 생각하는 후보자 입장으로 측정했다. 다운즈(Downs 1957) 등이 주장한 근접성 모델(proximity model)은 유권자가 정책거리를 계산해 자신과 입장이 가까운 후보를 지지한다고 주장했다. 이는 이후 찬성-반대의 일차원에 정책들을 배치하고, 유권자와 후보자의 정책입장의 차이를 계산한 값이 투표에 어떻게 영향을 미치는지 살펴보는 다양한 연구들로 발전했다(Blais *et al.*, 2001; Kramer *et al.*, 1997).

하지만 <표 1>에서 확인했듯이 2014년 서울시장선거에서는 상대적으로 정책입장을 명확하게 둘로 나누기 어려운 이슈들이 부각되었다. 따라서 선거를 보다 정확하게 설명하기 위해서는 합의이슈를 바탕으로 하는 새로운 모델이 필요하다. 후보자 이슈선점에 대한 유권자의 인식이 이슈를 기준으로 하는 투표결정의 방향을 제시한다면, 특정 이슈에 대해 갖고 있는 유권자의 관심정도는 후보지지의 정도를 결정한다. 본 연구에서 주목하고자 하는 것은 이렇게 형성된 후보자의 이슈에 대한 인식이 유권자의 이슈선호와 맞물려 이슈소비 성향을 만들어낸다는 것이다.

한국 선거에서 이슈 요인의 영향력을 검증하고자 하는 시도는 다각도의 접근으로 이루어져 왔다. 먼저, 한국 선거에서 주로 논의되는 경제, 대북관계, 복지 등의

이슈들에 대한 유권자의 찬-반 입장이 후보선택에 미치는 영향력을 경험적으로 검증한 연구들이 있다(김성연 외 2013; 우정엽·강충구 2013a; 2013b; 이갑윤 2011; 이갑윤·이현우 2008). 비슷하지만 조금 다른 맥락에서 장승진(2013)은 경제민주화 공약에 대해 어떤 후보의 공약이 더 바람직한가에 대한 평가가 후보선택에 영향을 미친다고 주장했다. 선거에서 부각된 쟁점들에 대해 찬-반을 묻지 않고, 직접적으로 어떤 후보의 공약이 보다 좋은지에 대한 평가가 후보선택으로 어떻게 이어지는지 살핀 것이다.

한편, 이슈의 유형을 나누고 이러한 분류가 투표에 미치는 영향을 밝히는 연구들도 이루어졌다. 이지호(2013)는 이슈를 긍정적 이슈와 부정적 이슈로 나누고 각각에 대한 유권자의 관심이 투표에 미친 영향을 분석했다. 공약을 포함한 전망적 이슈를 국정운영 평가 등에 따른 회고적 이슈와 구별해 각각이 투표에 어떻게 영향을 미치는지 살피는 시도도 이어졌다(강원택 2010).

또한 한 측면에서는 이슈태도와 이념과의 관계에서 유권자들의 이슈태도를 측정하고 이를 좌-우 이념 스펙트럼에 요약해 위치시킨 뒤 이에 따른 투표결정을 살피는 시도가 있었다(김주찬·윤성이 2003; 이갑윤·이현우 2008). 이러한 연구들은 대체로 설문조사에서 응답자가 직접 자신의 이념을 표시하는 주관적 이념지표와 구별되게 이슈태도에서 나타나는 이념을 측정함으로써, 이슈태도에 의한 투표결정을 좌-우의 이념 차원에서 분석했다. 이 밖에도 세대와 같이 다른 변수들로 유권자들을 구분해 이슈투표를 살피는 연구(박원호 2013a), 정당일체감과 이슈태도 사이의 상호작용에 의한 투표를 경험적으로 살핀 연구(송진미·박원호 2014) 등이 있다.

이슈투표는 이처럼 유권자가 자신의 이슈선호에 기반해 자신의 입장을 가장 잘 대변해 주는 후보에게 투표하는 것을 일컫는다. 따라서 여기에 필요한 요소는 두 가지로 구분될 수 있다. 한 가지는 유권자가 특정 이슈에 대해 갖는 선호이며, 또 다른 한 가지는 해당 이슈에 대해 유권자의 입장에서 후보자들이 차별적인 이슈 입장을 보이는 것이다. 유권자들이 중요하게 생각하는 이슈가 없다면 정당 일체감이나 이념과 같은 다른 요인에 의해 투표를 결정할 것이다. 유권자들이 투표할 때 이슈에 관심이 있어야 이슈에 근거해 투표한다는 연구들은(Ansolabehere *et al.* 2008; Bélanger and Meguid 2008) 이슈투표 과정을 살필 때 유권자들의

이슈 관심도를 함께 살필 필요가 있다는 것을 보여준다.

또한 유권자가 특정 이슈에 대해 관심을 갖고 입장을 견지하고 있더라도, 정당 혹은 후보자들이 해당 이슈에 대해 뚜렷한 입장 차별성을 보이지 못한다면 유권자들은 누구에게 투표해야 할지 혼란스러울 것이다. 후보자들이 차별성을 보일 때 유권자들은 자신의 입장에 따라 같은 입장에 있는 후보자를 선택할 것이며, 후보자가 중립에 있거나 모든 후보자가 동일한 입장을 견지하고 있다고 판단하면 다른 이슈에 근거해 투표하거나 이슈투표를 포기할 것이다. 특히 베랑제르 등(Bélanger and Meguid 2008)은 이슈선점에 기반한 투표에 있어서 이슈를 현저하게 생각하는 유권자들만 투표결정에 이슈선점의 영향을 받는다고 주장한 바 있다. 제18대 대선에서 경제민주화 공약에 대한 평가와 유권자가 인식하는 경제민주화의 중요성의 상호작용이 후보선택에 유의미한 영향을 미쳤다는 장승진(2013)의 연구결과 또한 이러한 사실을 뒷받침한다. 따라서 유권자의 이슈선호와 특정 이슈에 있어서의 후보에 대한 인식은 함께 투표에 영향을 미치게 된다.

IV. 연구모형

1. 이슈 평가(evaluation) 모형

유권자가 정책에 근거해 합리적으로 투표한다고 가정했을 때, 정책거리와 관련된 효용함수, 그리고 투표선택의 논의는 다음과 같이 일반적으로 전개된다. 유권자 i 는 A후보와 B후보가 특정이슈 k 에 대해서 각각 $A_{k,i}$ 와 $B_{k,i}$ 라는 입장을 갖고 있다고 생각하고, 자신은 해당 이슈에 대해서 $P_{k,i}$ 의 입장을 지니고 있다고 했을 때, 유권자가 특정 후보에게 투표할 효용함수는 후보자와 자신의 정책입장의 거리, 즉 $A_{k,i} - P_{k,i}$ 와 $B_{k,i} - P_{k,i}$ 를 비교하는데서 시작할 수 있을 것이다. 가장 간단한 경우,²⁾ 해당 이슈 영역에서 유권자가 인식하는 양 후보의 입장차이인 정책거

2) 효용함수가 거리에 비례하여 선형적으로 감소하는 경우, $D_{k,i} = |A_{k,i} - P_{k,i}| - |B_{k,i} - P_{k,i}|$ 즉 양 후보의 입장차이로 이를 단순화할 수 있다. 효용을 이차함수의 차이, 즉 $U_{k,i} = (A_{k,i} - P_{k,i})^2 - (B_{k,i} - P_{k,i})^2$ 로 나타내는 것도 일반적이나, 합의이슈와의 유사점을 부각하기 위해

리 $D_{k,i} = |A_{k,i} - P_{k,i}| - |B_{k,i} - P_{k,i}|$ 가 결정적인 중요성을 가진다. 이때 계산된 값이 작을수록 유권자 i 는 A후보에게 투표할 유인을 갖는다. 한편 선거에서 부각되는 여러 개의 정책들은 각각 서로 다른 정도로 투표에 영향을 미칠 수 있으며, 그 정도는 가중치를 의미하는 $w_{k,i}$ 로 나타낼 수 있다. 따라서 유권자가 k 이슈에 근거해 투표할 때 갖는 효용은 식(1)과 같다.

$$U_{k,i} = w_{k,i} D_{k,i} \quad (1)$$

만약, 선거에서 m 개의 이슈가 부각되었다고 가정한다면, 정책거리에 근거한 유권자의 총효용 U_i 는 다음과 같다. 이때, 투표결정에서 나타나는 각 이슈들에 대한 $w_{k,i}$ 의 값은 예를 들어 회귀식을 통해 추정할 수 있을 것이다.

$$U_i = \sum_{k=1}^m w_{k,i} D_{k,i} \quad (2)$$

이상은 대립이슈에 기반한 투표결정의 매우 일반적인 공간모형이다. 앞서 서술된 합의이슈에 대한 본 논문의 입장을 이곳에서 다시 서술한다면, 이상과 같은 공간모형을 합의이슈에 기반한 모형으로 바꾸는 것이 보다 현실을 더 잘 반영하는 것이 아닌가 하는 주장이다. 첫째, 유권자들이 후보자들의 입장을 개별 이슈별로 특정위치로 나타내고 비교할 능력이 있는지, 그리고 그것이 정말 투표결정에 직접적으로 사용되는지 의문이다. 보다 현실적인 그림은 해당 이슈에서 어느 정당이나 후보자가 더 낫다는 정도의 질적 비교, 혹은 이슈를 누가 '선점'했느냐에 대한 인식을 통해 투표선택이 진행된다는 것이다. 둘째, $D_{k,i}$ 라는 정책거리가 질적 정보(0, 1)로 대체되는 순간—예컨대 특정 이슈에서 해당 정당이 '낫다'거나 '못하다'는 평가—그 가중치 $w_{k,i}$ 는 훨씬 중요한 함의를 지니게 된다. 특히 앞서 본 대립이슈의 맥락에서 이러한 가중치를 추정할 수도 있겠지만, 이것이 본 자료에서처럼 "이슈중요도"라는 이름으로 측정되는 경우에 연구자들이 유권자들의 이슈투표에 대해 매우 풍부한 내용을 알아낼 수 있을 것이다.

첫 번째 질문에 대해 합의이슈의 맥락에서 대답하자면, 후보들의 정책 입장은 정책 ‘위치’가 아닌 유권자의 ‘평가’로 나타낼 수 있다. 이를 고려했을 때 $A_{k,i}$ 와 $B_{k,i}$ 를 통해 정책 위치값이 아닌 A후보와 B후보가 특정 k 이슈를 충분히 강조했는지 혹은 잘 이끌어갈 것이라고 생각하는지 나타낼 수 있으며 중요한 것은—대립 이슈의 경우와 마찬가지로—양자의 비교일 것이다. 단순화를 위해, 해당 후보가 강조했다고 생각하는 경우 1, 아닌 경우 0의 값을 갖는다고 했을 때, 후보자의 입장(stance)의 비교 $S_{k,i}$ 는 다음과 같이 생각할 수 있다.

$$S_{k,i} = A_{k,i} - B_{k,i} \text{ (단, } A_{k,i} = 1, 0, B_{k,i} = 1, 0 \text{)} \quad (3)$$

$S_{k,i}$ 의 값은 -1, 0, 1이 될 것이다. 그리고 이에 따른 투표과정 모델을 <모형 1>이라고 한다면, 7개 이슈영역에 대한 <모형 1>의 회귀식은 식(4)와 같다.

<모형 1>

$$\Pr(\text{Vote}_i = A) = f(\alpha + \beta_1 S_{1,i} + \beta_2 S_{2,i} + \beta_3 S_{3,i} + \beta_4 S_{4,i} + \beta_5 S_{5,i} + \beta_6 S_{6,i} + \dots) \quad (4)$$

두 번째 질문은 각 이슈에 대해 개인들이 갖는 주관적인 중요도가 투표에 어떤 영향을 미치는지에 관한 것과 관련이 있다. 개인들마다 중요하게 생각하는 이슈가 다르고, 만일 k 이슈를 상대적으로 덜 중요하게 생각하는 유권자라면 후보들의 입장을 차별적으로 생각하고 있다고 하더라도 k 이슈에 근거해 투표할 가능성이 낮을 것이다. 따라서 이러한 주관적 가중치는 효용함수에서 직접적으로 측정될 필요가 있다. 이슈중요도는 해당 이슈에 대한 유권자의 선호라고 볼 수 있으며, 주관적 가중치만에 의한 투표모델 <모형 2>는 다음의 식(5)로 나타낼 수 있다. 이는 서울시장선거에서 어떤 이슈가 더 중요한 이슈였는지, 혹은 유권자들이 평균적으로 더 중요한 가중치를 두었는지 보여줄 것이다.

<모형 2>

$$\Pr(\text{Vote}_i = A) = f(\alpha + \beta_1 w_{1,i} + \beta_2 w_{2,i} + \beta_3 w_{3,i} + \beta_4 w_{4,i} + \beta_5 w_{5,i} + \beta_6 w_{6,i} + \dots) \quad (5)$$

두 가지 질문에 대한 대답을 하나로 요약하면, 이슈투표에 있어서 후보자 공약에 대한 인식은 후보자의 이슈 강조여부를 비교해 나타낼 수 있으며, 동시에 각 이슈에 대한 개인들의 주관적인 선호를 중요하게 고려할 필요가 있다는 것이다.

선거에서 후보가 캠페인 등을 통해 마케팅을 시도하면(Petrocik 1996, 828), 유권자는 '투표'를 통해 '후보'에 대해 구매력을 행사한다고 할 수 있다. 이처럼 단순한 방식으로 선거를 하나의 시장에 비유해보면, 각 후보자는 하나의 상품으로 정당한 기업으로 유권자는 후보자에 대해 투표라는 구매력을 행사하는 소비자로 볼 수 있을 것이다. 이때 선거에서 유권자가 후보를 선택하는데 고려하는 다양한 기준들, 정당일체감, 이념성향, 거주지역 등은 상품구매기준이 된다. 이슈도 그러한 기준 중 하나가 될 것이다. 이슈투표는 이러한 기준에 대한 소비자의 선호와 더불어 어떤 상품이 더 나은지 평가하는 과정이라고 할 수 있다.

예를 들어, 상품(후보)의 기능(이슈)을 구매기준으로 갖고 있는 소비자(유권자)가 A회사 상품(A정당 후보)과 B회사 상품(B정당 후보) 중 구매(투표)를 고민하고 있다. 상품의 기능은 다시 기능 1(이슈 1), 기능 2(이슈 2), 기능 3(이슈 3)으로 세분화될 수 있으며, 소비자는 각각에 대해 자신의 선호를 기준으로 가중치를 부여할 수 있다. 그리고 소비자는 각각의 기능에 대해 A, B 두 상품 중 어느 것이 더 우수한지 비교한다. 이에 따른 결과는 기능 1은 A제품이, 기능 2는 B제품이 우수하고, 기능 3은 두 제품 간에 차이가 없다는 식이 된다. 만약 각각의 기능에 대한 가중치를 높은 순서대로 3, 2, 1로 부여하게 되면, 기능 1을 기준으로 A제품을 살 가능성은 +3만큼 높고 B제품을 구매할 가능성은 그만큼 낮아진다. 마찬가지로 기능 2를 기준으로 B제품은 +2만큼 구매 가능성이 결정된다. 기능 3의 경우에는 두 제품 간 차이가 없다고 느끼므로 기능에 대한 평가는 양쪽 다 0으로 구매에 영향을 미치지 않는다. 결국 이 과정을 통해 최종적으로 각 기능에 대한 종합적인 평가(evaluation)가 산출되게 된다. 기능 1이 어느 정도로 중요하고, 어느 제품이 더 우수한지에 대한 '기능 평가 점수'를 계산할 수 있고, 이것이 모여 구매에 영향을 미치게 된다. 회사에 대한 기존 정보나 선입견이 기능에 대한 선호와 평가가 구매 결정에 미치는 영향에 다시 영향을 미칠 수 있으므로, 보다 정확한 분석을 위해서는 외부적 요인의 영향을 통제한 분석이 필요할 것이다.

위의 비유를 선거를 대상으로 다시 생각해보면, 기능은 이슈, 기능 1, 기능 2

등의 구분은 여러 가지 이슈영역들, 기능에 대한 선호가중치는 유권자가 각 이슈에 부과하는 중요도 가중치로, 기능에 대한 제품의 비교 우위는 유권자가 각 이슈별로 생각하는 후보 공약 인식이 될 것이다. 그리고 최종적으로 산출되는 특정 기능에 대한 종합적인 평가는 ‘이슈에 대한 평가(evaluation)’로 볼 수 있을 것이다. 즉 위의 모든 것들을 고려했을 때, ‘이슈평가점수’라는 기준은 각 이슈들에 대한 유권자의 이슈중요도와 공약에 대한 인식의 함수로 나타낼 수 있다. 그리고 그 값은 유권자가 이슈를 중요하게 생각하는 정도와 어느 후보가 해당 이슈를 차별적으로 강조했다고 생각하는지에 따라 달라질 것이다. 소비자가 각 기능들에 대한 선호와 상품평가를 동시에 고려해 상품을 선택하는 것으로 생각할 수 있다. 이를 고려하여 투표과정 모델을 수정하면, 최종모형 <모형 3>을 식(6)으로 나타낼 수 있다.

<모형 3>

$$\Pr(\text{Vote}_i = A) = f(\alpha + \beta_1 w_{1,i} S_{1,i} + \beta_2 w_{2,i} S_{2,i} + \beta_3 w_{3,i} S_{3,i} + \beta_4 w_{4,i} S_{4,i} + \beta_5 w_{5,i} S_{5,i} + \beta_6 w_{6,i} S_{6,i} + \dots) \quad (6)$$

이상의 식의 모양은 사실 앞서 본 이슈공간모형(spatial model)에서 유권자들이 양 후보자들과의 이슈 선호거리를 비교하는 효용함수 모델과 크게 다르지 않다. 다만 첫째, 대립이슈들이 아닌 합의이슈를 대상으로 하고 있기 때문에 개인들의 정책적 입장(position)이 식에 반영될 필요가 없다는 점, 둘째, 각 이슈에 대한 가중치가 설문문을 통해 측정되었으므로 ω 가 추정의 대상이 아니라는 점이 이곳에서 다른 점이라고 할 수 있다. 즉, 유권자의 정책효용인 $U_{k,i}$ 를 합의이슈 맥락에서 직접적으로 측정해 하나의 변수로 만들었다는 점이 다르다.

본 연구의 주요 독립변수는 서울시장선거에서 나타난 유권자들의 이슈평가점수이다. 이 외에 투표에 영향을 미칠 수 있는 정당일체감, 성별, 연령, 이념성향, 소득, 교육수준을 통제변수로 모형에 포함시켰다. 이념성향이나 선호 등은 후보자의 정책 인식에 영향을 미칠 수 있으며(김성연 2011; 김성연 외 2012), 특히 정당일체감은 정당에 대해 장기적으로 형성되는 안정적인 애착심으로(Campbell *et al.* 1960) 투표결정 시점에서 유권자의 이슈선호와 함께 투표에 영향을 미치거나

(송진미·박원호 2014; Simas 2013), 이슈선호나 공약 인식 형성에 장단기적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에(장승진 2013; 한정훈 2015; Carsey and Layman 2006) 본 연구에서 주목하는 이슈소비행태와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 비교적 안정적인 정당일체감이라는 밑그림 위에 단기적으로 형성된 이슈요인이 영향을 미치는 것이다(박원호 2013b, 55).

본 연구의 독립변수와 통제변수들을 모두 포함한 <통합모형>의 회귀식은 다음 식(7)과 같다.

$$\Pr(\text{Vote}_i = A) = f(\alpha + \beta_1 U_1 + \beta_2 U_2 + \beta_3 U_3 + \beta_4 U_4 + \beta_5 U_5 + \beta_6 U_6 + \beta_7 U_7 + \beta_8 \text{정당일체감} + \beta_9 \text{성별} + \beta_{10} \text{연령} + \beta_{11} \text{이념성향} + \beta_{12} \text{소득수준} + \beta_{13} \text{학력}) \quad (7)$$

2. 변수 조작화

본 연구에 사용된 데이터는 서울대학교 정치커뮤니케이션센터에서 조사한 『제6회 전국동시지방선거 온라인 패널조사』 자료이다. 설문조사는 선거 이전 조사인 ‘제1차 패널조사’와 선거 후 조사인 ‘제2차 패널조사’로 두 번에 걸쳐 이루어졌다. 제1차 패널조사는 2014년 5월 14일부터 2014년 5월 24일까지 실시되었으며, 우리나라 만 19세 이상 성인을 모집단으로 하여 추출한 2,718명의 표본을 대상으로 조사가 이루어졌다. 제2차 패널조사는 2014년 6월 5일부터 2014년 6월 24일까지 실시되었으며, 응답자는 1,950명이었다. 패널 유지율은 71.74%였다. 본 연구는 서울시장선거를 사례로 분석하고 있으므로, 전체 응답자들 중 서울지역 거주 응답자들에 한해 통계 분석을 실시하였다. 제1차 패널조사에서 서울지역 거주 응답자는 809명(29.76%)이었으며 제2차 패널조사에서 서울지역 거주 응답자는 633명(32.46%)이었다.

종속변수는 2014년 서울시장선거에서의 투표결정이며 제2차 패널조사에서 측정되었다. 정몽준 후보에게 투표한 경우 1, 박원순 후보에게 투표한 경우 0으로 코딩했다. 다른 후보에게 투표하거나 응답을 하지 않은 경우, 투표를 하지 않은 경우는 모두 분석에서 제외하였다. 투표하지 않았다고 응답한 유권자는 72명으로 전체의 11.37%였으며, 다른 후보에게 투표한 경우는 11명으로 전체 응답자의

1.96%였다.

이슈평가 변수는 이슈중요도와 후보자 공약에 대한 인식의 곱을 계산해 만들었다. 이슈중요도는 제2차 패널조사에서 조사했으며 ‘다음 국가 정책영역별로 귀하가 중요하게 생각하는 정도를 각각 표시해주세요’라는 질문에 ‘경제성장’, ‘복지정책’, ‘일자리창출’, ‘교육정책’, ‘경찰/치안’, ‘문화산업’, ‘보건의료’ 등 7개 이슈에 대해 ‘중요하지 않다’ 0점부터 ‘중요하다’ 10점까지 점수를 매기도록 했다. 이슈평가 점수 계산에서는 중요도 점수를 1~11점으로 환산해 적용했다.³⁾

후보자의 공약에 대한 인식은 제2차 패널조사에서 측정되었으며 ‘다음은 이번 서울시장선거에서 부각된 이슈들입니다. 각각의 후보자들이 선거에서 강조한 이슈가 무엇이라고 생각하십니까? 각각의 후보자에 대해서 세 항목씩 선택해 주세요’라는 질문에 정몽준 후보와 박원순 후보를 제시하고 각 후보에 대해 ‘지역경제 활성화(지역상권, 지역투자 등)’, ‘지역개발(재개발, 재건축 등)’, ‘지역 복지정책(복지시설, 임대주택 등)’, ‘지역일자리 창출’, ‘지역 교육정책(교육시설 확충, 교육서비스 개선 등)’, ‘지역 경찰/치안’, ‘지역 문화/환경 정책(지역축제, 공원조성 등)’ 중 3개 이슈를 선택하도록 했다. 두 후보가 모두 강조했다고 응답하거나 강조하지 않았다고 응답한 경우 0의 값을 부여했으며, 각 이슈에 대해서 정몽준 후보만이 강조했다고 응답한 경우 1, 박원순 후보가 강조했다고 생각하는 경우 -1의 값을 부여했다.

다음으로 정당일체감은 제2차 패널조사에서 조사했으며, 정당 중 가깝게 느끼는 정당이 있는지 묻고, 있다고 대답한 경우 해당 정당에 대해서 얼마나 가깝게 느끼는지 한 번 더 질문하였다. 이에 대해 새누리당에 상당히 가깝게 느낀다고 응답한 경우 6, 새정치민주연합에 상당히 가깝게 느낀다고 응답한 경우 0의 값을 부여했다. 어느 정도 가깝게 느낀다고 응답한 경우 각각 5와 1의 값을 부여했다. 또한 가깝게 느끼는 정당이 없다고 응답한 경우 ‘그래도 다른 정당에 비해 조금이라도 더 가깝게 느끼는 정당이 있습니까?’라고 질문한 후, 새누리당이라고 응답한 경우 4, 새정치민주연합이라고 응답한 경우 2의 값을 부여했다. 가깝게 느끼는

3) ‘보건의료’ 이슈의 경우 후보자 공약 인식을 묻은 2차 패널조사에서 보기로 제시되지 않았으므로 분석에서 제외했다.

〈표 2〉 변수 조작화

투표결정	정몽준 후보 = 1, 박원순 후보 = 0
이슈평가점수	이슈중요도(1~11점) x 후보공약인식('정몽준 후보가 강조' = 1, '두 후보 간 차이가 없음' = 0, '박원순 후보가 강조' = -1)
정당일체감	강한 새정치민주연합 지지(0점)~강한 새누리당 지지(6점)
성별	남성 = 1, 여성 = 0
연령	응답자의 만 연령
학력	중졸 이하 = 1, 고등학교 졸업 = 2, 대학 재학 = 3, 대학교 졸업 = 4, 대학원 이상 = 5
소득	100만 원 미만(1)~1,000만 원 이상(11)
이념성향	매우 진보(0점)~매우 보수(10점)

정당이 없다고 응답한 경우 3으로 코딩했다. 모든 경우에 있어서 통합진보당과 정의당을 포함한 기타 정당에 응답한 경우와 무응답의 경우는 분석에서 제외했다.

한편, 통제변수로는 연령, 학력, 소득, 이념성향, 성별 등을 고려했으며 구체적인 변수 조작화 내용은 〈표 2〉에 정리했다.

V. 분석결과: 이슈평가와 후보선택

2014년 서울시장선거는 새누리당 정몽준 후보와 새정치민주연합 박원순 후보의 양자대결로 이루어졌으며, 시민의 안전과 건강이 중요한 이슈로 대두된 선거였다. 정몽준 후보와 박원순 후보가 지하철 역내 공기의 질을 두고 첨예하게 대립한 모습은 이러한 국민들의 관심을 반영한 공약과 정책 갈등의 한 측면을 보여준다(동아일보 2014/5/19). 2014년 지방선거에서 후보선택 시 고려한 요인으로 가장 많은 응답자들이 '정책, 공약을 선택했다는 설문조사 결과 역시 공약의 중요성을 잘 보여준다.'⁴⁾

4) 서울대학교 한국정치연구소에서 실시한 '2014 지방선거에 대한 국민의식 조사'에서 제6회 전국동시지방선거에서 투표했다고 응답한 사람들 933명을 대상으로 '귀하는 후보를 택할 때 어떤 점을 가장 많이 고려하셨는지 중요한 것 2가지만 골라 주십시오'를 질문했을 때,

후보자들은 자신에게 유리한 이슈들을 강조하는 방식으로 이슈선점을 시도하고 이슈에 대한 입장을 나타낸다. 하지만 페트로치크(Petrocik 1996)의 지적과는 달리 후보자들이 항상 자신의 소속정당이 갖는 이념적 성향이나 이미지에 맞게 이슈를 강조하는 것은 아니다. 서울시장선거에서 정몽준 후보는 새누리당 소속 후보였으나 누구보다도 지역 복지를 강조하는 모습을 보였으며, 제18대 대선의 경우 새누리당 소속 박근혜 후보는 복지의 확대 차원에서 경제민주화의 논의를 적극적으로 수용하고 공약으로 내세운 바 있다(박원호 외 2013). 페트로치크 이후 연구들은 단기간에 이슈선점이 변하거나 이슈선점 대상으로 다양한 이슈들이 포함될 수 있다고 지적하기도 했다(Damore 2004; Holian 2004).

이러한 후보자들의 이슈 강조 대해서 유권자들 또한 다르게 인식하고 평가한다. <표 3>은 7가지 이슈들에 대해 응답자들이 인식하는 후보자 입장이다. 이슈영역을 제시하고 각 후보가 강조했다고 생각하는 이슈를 3개 선택하게 하는 방식으로 응답자들의 인식을 측정했다는 점에서 두 후보 강조비율을 직접적으로 비교하는 것에 무리가 있을 수 있지만, 두 후보의 공약들에 대한 응답자들의 평가 경향을 대략적으로 살펴볼 수 있다. 지역경제활성화, 지역개발, 그리고 지역일자리와 같은 이슈의 경우 정몽준 후보가 강조했다고 응답한 비율이 높지만, 박원순 후보가 강조했다고 응답한 비율도 10~20% 정도로 나타난다. 반대로 지역복지나 교육정책의 경우 박원순 후보가 강조했다고 응답한 비율이 높지만, 역시 정몽준 후보가 강조했다고 응답한 비율이 10% 내외로 분포한다는 것을 알 수 있다. 이슈 성격에 따라 경제 관련 이슈에 있어서는 정몽준 후보가 강세를 보이고, 복지나 교육, 문화 이슈에 있어서는 박원순 후보가 보다 강세를 보이는 경향은 있지만 모든 응답자들이 같은 생각을 하고 있는 것은 아닌 것이다. 특히 지역개발과 지역복지 이슈를 제외하고, 어떤 이슈에서도 두 후보 중 한 후보가 강조했다고 응답한 비율이 50%가 넘지 못한다는 것은 유권자들마다 후보자의 공약을 다르게 인식하고 있다는 것을 보여준다.

정책·공약, 소속정당, 후보능력 등의 선택 요인들 중에서 34.94%의 응답자가 '정책·공약'을 1순위로 꼽았으며, 28.66%의 응답자가 '정책·공약'을 2순위로 선택했다. 그리고 '정책·공약'은 1순위, 2순위 모두에서 가장 많은 응답자가 후보 선택 시 중요하게 고려하는 요인인 것으로 나타났다.

〈표 3〉 응답자들이 인지하는 후보자 이슈 입장 차별성(%)

	정몽준 후보 강조	차이가 없다	박원순 후보 강조
지역경제활성화	48.03	38.23	13.74
지역개발	62.56	29.70	7.74
지역복지	8.21	30.81	60.98
지역일자리창출	35.86	45.97	18.17
지역교육정책	12.95	46.29	40.76
지역경찰/치안	13.90	69.51	16.59
지역문화환경	9.64	57.19	33.18

같은 내용의 선거 공약집이나 홍보물이라도 유권자들에 따라 그 내용을 서로 다르게 받아들이고 인식하고 있는 것이다. 이는 유권자들이 인식하고 있는 후보자의 이슈 입장은 서로 다를 수 있으며, 따라서 이슈 투표 연구에 있어 유권자의 이슈 선호가 후보자 이슈 입장에 대한 인식과 함께 분석되어야 할 필요가 있음을 시사한다(김성연 외 2013). 본 연구에서는 이를 이슈선호와 함께 ‘이슈평가’ 변수로 요약하고 투표에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

먼저 정당일체감과 통제변수들이 2014년 서울시장선거 투표결정에 미친 영향을 살펴보기 위해 회귀분석을 실시하면, 〈표 4〉의 기본모형과 같다. 기본모형 회귀분석 결과, 새누리당에 일체감을 느낄수록, 나이가 많고 보수적일수록 정몽준 후보에게 투표하는 경향이 나타났다. 그리고 이러한 결과는 0.05 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

본 연구에서 정책거리 모델에 던지는 의문과 그에 따른 모델의 수정은 두 가지이다. 그중 첫 번째는 선거에서는 거리를 계산하기 어려운 합의이슈들이 부각되며, 이러한 공약들은 이슈영역들로 묶여 보다 간결한 방식으로 유통되고 소비된다는 것이다. 따라서 후보자들은 이슈를 강조하는 방식으로 입장을 나타내고, 유권자들의 이에 대한 인식 또한 특정 이슈영역을 후보자가 강조했는지 여부로 측정해야 한다는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 각 이슈영역들에 대해 각 후보가 차별적으로 강조했다고 생각하는지를 측정하고, 이것이 투표에 미치는 영향을 분석하였다. 그것이 〈모형 1〉이며, 통제변수들을 포함한 것이 〈통합모형 1〉이다.

〈표 4〉 후보자 입장 모형 로지스틱 회귀분석 결과

	기본모형	모형 1	통합모형 1
후보자입장 변수 ¹⁾			
지역경제활성화		0.59(0.21)**	0.73(0.30)*
지역개발		0.26(0.21)	0.58(0.31)
지역복지정책		0.65(0.24)**	0.74(0.34)*
지역일자리 창출		0.65(0.20)**	0.70(0.28)*
지역 교육정책		0.70(0.22)**	1.00(0.32)**
지역 경찰/치안		0.43(0.24)	0.53(0.33)
통제변수			
정당일체감	1.24(0.14)**		1.28(0.15)**
성별	0.00(0.29)		0.07(0.30)
연령	0.04(0.01)**		0.04(0.01)**
이념성향	0.45(0.10)**		0.43(0.10)**
소득수준	-0.03(0.06)		-0.04(0.06)
학력	0.02(0.17)		0.06(0.18)
상수항	-8.86(1.18)**	-0.93(0.14)**	-9.02(1.21)**
N	499	550	499
Pseudo R2	0.4279	0.0259	0.4465

1) 후보입장을 측정한 7개 이슈 중 '지역문화산업' 이슈를 기준으로 분석하였음

**p<0.01, *p<0.05

후보자 입장은 유권자가 7개 이슈영역에 대해서 각각의 후보자가 강조했다고 생각한 이슈 3개를 선택하게 한 뒤, 정몽준 후보가 차별적으로 강조했다고 인식한 경우 1점, 두 후보간 강조에 차이가 없다고 인식한 경우 0점, 그리고 박원순 후보가 차별적으로 강조했다고 인식한 경우 -1점으로 표시되는 3점 척도로 변환해 분석했다. 따라서 7개 이슈 중 지역문화산업 이슈를 기준으로 해서, 이슈들의 회귀

계수 값은 지역문화산업에 비해 각 이슈들이 투표에 미치는 영향을 의미한다. 또한 방향에 있어서 양(+)의 회귀계수 값이 나타나면, 지역문화산업 이슈를 기준으로 해당 이슈를 정몽준후보가 강조했다고 인식할수록 정몽준 후보에게 투표한다는 의미가 된다.

분석결과를 살펴보면, 이슈들에 대해 정몽준 후보가 강조했다고 생각할수록 정몽준 후보에게 투표하는 경향이 나타남을 확인할 수 있다. 모든 이슈들에서 회귀계수가 양(+)의 값이 나타나는 것이다. 그리고 이 중 지역개발정책과 지역경찰/치안 이슈를 제외한 4개 이슈영역이 0.05 유의수준에서 투표결정에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수들이 포함된 <통합모형 1>에서도 동일한 경향이 나타났다. 즉 유권자들이 평가하고 인식하는 후보자의 공약들이 투표에 영향을 미치고 있었으며, 이러한 인식은 해당 이슈가 투표에 영향을 미칠 때 유권자가 갖는 방향성이라고 볼 수 있다.

하지만 앞서 연구모형에서 제기했듯이 여기에는 두 번째 문제가 존재한다. 유권자들의 이슈에 대한 일종의 취향이라고 할 수 있는 이슈선호가 고려되고 있지 않는 것이다. 이는 만일 상품을 구매한다고 했을 때, 기능 1과 기능 2에 대해서 유권자가 분명하게 기능 1을 더 선호하는 가중치가 모델에 포함되어 있지 않음을 의미한다. 따라서 두 번째 제기될 수 있는 문제를 생각해보면, 개인들마다 이슈에 대한 선호가 다르고 이를 모델에 포함시킬 필요가 있다는 것이다. 본 연구에서는 이를 이슈중요도로 측정했으며 이슈선호에 따른 투표결정의 회귀분석결과는 <표 5>의 <모형 2>, 그리고 통제변수를 포함한 결과는 <통합모형 2>와 같다.

<모형 2>와 <통합모형 2>는 유권자들의 이슈중요도를 독립변수로 했을 때 투표에 이슈가 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위한 모형이다. <기본모형>은 <표 4>와 같다. 분석결과 유권자들은 경제성장을 중요하게 생각할수록 정몽준 후보에게, 복지정책을 중요하게 생각할수록 박원순 후보에게 투표하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 통합모형에서는 복지정책에 대한 선호만이 0.05 유의수준에서 이슈변수 중 통계적 영향이 있는 것으로 나타났으며, 복지정책을 중요하게 생각할수록 박원순 후보에게 투표하는 것으로 나타났다. 통합모형에서 6개 이슈에 대한 유권자의 선호 중 복지정책만이 투표에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 결과는 <모형 1>에서 제시한 방향성의 문제와 함께 생각해 볼 수 있다.

〈표 5〉 이슈중요도 모형 로지스틱 회귀분석 결과

	기본모형	모형 2	통합모형 2
이슈중요도 변수			
경제성장		0.46(0.09)**	0.20(0.12)
복지정책		-0.42(0.08)**	-0.26(0.10)**
일자리창출		-0.01(0.10)	-0.11(0.13)
교육정책		-0.01(0.09)	0.23(0.13)
경찰/치안		0.03(0.09)	-0.08(0.12)
문화산업		0.01(0.07)	-0.04(0.10)
통제변수			
정당일체감	1.24(0.14)**		1.25(0.15)**
성별	0.00(0.29)		-0.23(0.31)
연령	0.04(0.01)**		0.04(0.02)**
이념성향	0.45(0.10)**		0.43(0.11)**
소득수준	-0.03(0.06)		-0.04(0.07)
학력	0.02(0.17)		0.07(0.18)
상수항	-8.86(1.18)**	-1.58(0.75)*	-8.48(1.50)**
N	499	541	492
Pseudo R2	0.4279	0.1240	0.4575

**p<0.01, *p<0.05

계속해서 지적했듯이 이슈선호만으로는 어떤 후보에게 투표해야할지 판단하기 어려우며, 따라서 해당 이슈투표에 대한 방향을 담고 있는 후보 공약 인식이 함께 고려되어야 한다. 결국 첫 번째 문제에서 제시한 ‘후보자 공약 인식’과 두 번째 문제제기에서 나타난 ‘이슈중요도’를 동시에 고려한 새로운 변수가 필요하며, 이를 반영한 새로운 모델이 제시될 필요가 있는 것이다. 본 연구에서 이 두 가지를 모두 고려한 것이 ‘이슈평가 변수’이며, 이 변수가 투표에 어떠한 영향을 미치는지

〈표 6〉 이슈평가 모형 로지스틱 회귀분석 결과

	기본모형	모형 3	통합모형 3
이슈평가 변수			
지역경제활성화 이슈평가		0.28(0.04)**	0.15(0.06)*
지역개발 이슈평가		0.25(0.04)**	0.15(0.06)**
지역복지정책 이슈평가		0.31(0.05)**	0.18(0.06)**
지역일자리 창출 이슈평가		0.28(0.04)**	0.14(0.06)*
지역교육정책 이슈평가		0.28(0.04)**	0.18(0.06)**
지역경찰/치안 이슈평가		0.24(0.04)**	0.13(0.06)*
지역문화/환경정책 이슈평가		0.23(0.05)**	0.07(0.07)
통제변수			
정당일체감	1.24(0.14)**		1.23(0.15)**
성별	0.00(0.29)		-0.05(0.31)
연령	0.04(0.01)**		0.04(0.02)**
이념성향	0.45(0.10)**		0.45(0.11)**
소득수준	-0.03(0.06)		-0.04(0.07)
학력	0.02(0.17)		0.16(0.18)
상수항	-8.86(1.18)**	-0.97(0.14)**	-9.49(1.31)**
N	499	541	492
Pseudo R2	0.4279	0.1235	0.4684

**p<0.01, *p<0.05

살펴본 것이 〈표 6〉의 〈모형 3〉과 〈통합모형 3〉이다.

각 이슈평가 변수는 후보자들의 공약에 대한 유권자의 인식과 유권자의 이슈중요도를 동시에 고려한 변수로, 두 변수의 곱으로 이루어져 있다. 따라서 이슈평가 변수가 모델에서 의미하는 바는 유권자가 해당 이슈를 중요하게 생각하는 정도, 그리고 동시에 해당 이슈에 대해 특정 후보가 차별적으로 강조했다고 생각하는지

여부와 그 방향이 투표에 미치는 영향이다. <표 6>의 <모형 3> 분석결과를 확인해보면, 7개 이슈영역에 대한 유권자의 선호와 공약인식을 모두 담은 이슈평가점수가 모두 0.05유의수준에서 통계적으로 유의미하게 투표에 영향을 미치는 것으로 나타난다. <통합모형 3>에서 또한 지역문화/환경 정책을 제외한 6개 이슈평가점수가 후보선택에 영향을 미치는 것으로 나타난다.

예컨대, 지역경제활성화 이슈평가는 유권자가 생각하는 경제성장 중요도와 지역경제활성화에 대한 후보자 공약 차별성을 동시에 담고 있는 변수이다. 이슈중요도가 1점부터 11점까지 측정되었을 때, 유권자가 정몽준 후보가 지역경제활성화를 강조했다고 생각하면 1의 값이, 박원순 후보가 강조했다고 생각하면 -1의 값이 곱해지므로 이슈평가 변수는 -11점부터 11점까지 분포한다. 또한, 두 후보 간 공약차이가 없다고 응답한 경우 0의 값이 주어지므로 이슈평가 변수 값은 0이 된다. 따라서 후보 공약에 대한 인식은 음(-)의 값, 0, 또는 양(+의 값으로 나타날 수 있으며, 값의 절대값은 해당 이슈에 대한 유권자의 선호를 의미한다. 요약하면, 양(+의 방향으로 값이 클수록 경제성장을 중요하게 생각하면서 정몽준 후보가 경제활성화를 강조했다고 인식한다는 의미이며, 음(-)의 방향으로 값이 점점 작아질수록 경제성장을 중요하게 생각하면서 박원순 후보가 경제활성화를 강조했다고 인식한다는 의미가 된다. 즉, 회귀분석 결과에서 이슈평가 변수값이 클수록 유권자는 정몽준 후보에게 투표할 유인을 갖게 된다. 분석결과 6개 이슈영역들의 회귀계수는 모두 양(+의 값으로 값이 클수록 정몽준 후보에게 투표한다는 가설을 지지하는 것으로 나타났다.

<통합모형 3>의 결과는 '이슈평가'라는 새로운 형태로 유권자들의 이슈투표를 분석했을 때, 다양하고 많은 이슈영역 변수들이 투표에 유의미한 영향을 미친다는 것을 보여준다. 특히 정당일체감이나 이념성향을 통제한 이후에도 6개 이슈영역이 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다는 사실은 이슈평가 변수의 독립적인 영향력을 확인시켜준다.

이상의 분석을 통해서 알 수 있는 것은 유권자 개개인의 이슈선호는 각 후보들의 공약에 대한 인식과 맞물려 투표에 영향을 미친다는 것이다. 즉, 유권자들은 이슈가 부각되고 논의되는 선거 과정 속에서 자신의 이슈선호를 기반으로 하여 각 후보들의 공약들을 몇 개의 이슈영역으로 간결화해 능동적으로 소비하며, 이를

투표에 연결시킨다는 것이다. 유권자들의 이슈태도가 투표에 미치는 영향은 유권자들이 후보자들의 이슈 강조를 어떻게 인식하고 있는지에 따라 다르게 나타났다. 이는 이슈투표 연구에 있어서 이슈선호와 후보자 공약을 함께 고려해야 함을 시사한다.

VI. 나가며

본 연구에서는 선거에서 후보들의 공약이 몇 개의 이슈 영역으로 요약되어 나타날 수 있음을 제시하고, 유권자들의 입장에서 후보자들이 보이는 이슈 강조 태도가 어떻게 차이를 보이는지 살펴보았다. 그리고 후보 공약에 대한 이러한 인식을 유권자들이 자신의 이슈선호에 기반해 어떻게 능동적으로 투표 결정에 반영하는지 경험적으로 검증하였다.

후보들이 다양한 이슈 영역들을 강조하는 상황에서 유권자들은 후보들의 이슈 입장을 나름의 방식으로 평가하고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 대체로 경제 이슈에 대해서는 정몽준 후보가 강조했다고 생각하고, 복지 관련 이슈에 대해서는 박원순 후보가 강조했다고 생각하는 경향성이 나타나기는 했으나 모든 유권자가 같은 의견을 보이는 것은 아니었다. 그리고 이러한 인식은 유권자의 이슈중요도와 함께 투표에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다양한 7개 이슈영역에 대해 유권자들은 나름의 선호를 지니고 있었으며, 이것은 투표에서 후보자의 공약에 대한 인식과 함께 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이슈에 대한 중요도가 클수록, 그리고 해당 이슈에 대한 후보자 정책을 차별적으로 인식할 때 이슈는 유권자의 투표에 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다.

이상의 분석들을 통해 본 연구에서는 각 후보의 공약이 유권자의 인식적 측면에서 이슈중요도와 결합했을 때, 투표에 영향을 미칠 수 있다는 것을 경험적으로 보였다. 박원순 후보가 서울시장선거에서 승리할 수 있었던 원인 중에는 특정 이슈에 대한 선호를 지닌 유권자들이 박원순 후보의 공약들을 평가해 이를 투표로 연결시킨 유권자들이 있었기 때문이다. 또한 이러한 분석 과정 이면에는 유권자들이 단순히 후보자들의 선거 캠페인을 받아들이는 것이 아니라, 각자의 정당일체감

이나 개인적 상황에 기반해 이를 평가하고 능동적으로 재구성하는 과정이 있음을 알 수 있다.

정당요인을 비롯하여 다른 외부적 요인들과 이슈요인과의 관계에 대해 보다 면밀한 분석이 필요하지만, 우리가 주목해야 하는 것은 투표를 결정하는 유권자 입장에서 선거 이슈가 소비되는 과정을 재조명해 볼 필요가 있다는 것이다. 이슈의 수요자인 유권자들이 후보자의 이슈 입장을 추론하고 인식하며 이를 투표에 반영하고 있는 것이다. 이는 이슈선점이 미디어나 후보자 연설, 정당 강령 등을 통해 어떻게 형성되는지에 관한 공급 측면의 연구가 있었다면, 이것을 받아들이는 수요 측면의 유권자들에 대한 연구가 필요하다는 것을 시사한다.

〈부록〉 설문문항

• 이슈선호 (이슈중요도)

다음 제시된 국가 정책영역별로 귀하가 중요하게 생각하는 정도를 각각 표시해 주세요.

	중요하지 않다										중요하다	
	←										→	
경제성장	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
복지정책	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
일자리창출	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
교육정책	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
경찰/치안	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
문화산업	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
보건의료	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

• 후보자 공약에 대한 인식

다음은 이번 서울시장선거에서 부각된 이슈들입니다. 각각의 후보자들이 선거에서 강조한 이슈가 무엇이라고 생각하십니까? 각각의 후보자에 대해서 세 항목씩 선택해주세요.

	정몽준	박원순
지역경제활성화 (지역상권, 지역투자 등)		
지역개발 (재개발, 재건축 등)		
지역 복지정책 (복지시설, 임대주택 등)		
지역일자리 창출		
지역 교육정책 (교육시설 확충, 교육 서비스 개선 등)		
지역 경찰/치안		
지역 문화/환경 정책 (지역축제, 공원조성 등)		

참·고·문·헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거 정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 푸른길.
- _____. 2010. 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』. 나남.
- 김성연. 2011. “후보자 정책에 대한 유권자들의 인식에 관한 연구: 캠페인 정보, 투영 효과, 허구적 일치성 효과를 중심으로.” 『의정연구』 17-3. 117-143.
- 김성연·김준석·길정아. 2013. “유권자들은 정책에 따라 투표하는가?” 『한국정치학회보』 47-1. 167-184.
- 김성연·김형국·이상신. 2012. “한국 유권자들은 후보자들의 정책을 어떻게 판단하는가?: 최근 설문조사자료에서 나타난 경험적 증거.” 『한국정치연구』 21-3. 99-126.
- 김주찬·윤성이. 2003. “2002년 대통령선거에서 이념성향이 투표에 미친 영향.” 『21세기 정치학회보』 13-2. 82-163.
- 박원호. 2013a. “세대론의 전환: 제18대 대통령과 세대.” 박찬욱·김지윤·우정엽 엮음. 『한국 유권자의 선택2: 18대 대선』. 201-247. 아산정책연구원.
- _____. 2013b. “정당일체감의 재구성.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 51-74. 나남.
- 박원호·안도경·한규섭. 2013. “제18대 대통령 선거의 경제민주화 쟁점에 대한 실험설문: 프레임 효과를 중심으로.” 『한국정치연구』 22-1. 1-28.
- 송진미·박원호. 2014. “이슈선점과 정당일체감.” 『한국정당학회보』 13-1. 5-31.
- 우정엽·강충구. 2013a. “선거이슈와 유권자의 선택.” 박찬욱·김지윤·우정엽 엮음. 『한국 유권자의 선택1: 2012 총선』. 217-252. 아산정책연구원.
- _____. 2013b. “18대 대통령 선거에서의 이슈투표.” 박찬욱·김지윤·우정엽 엮음. 『한국 유권자의 선택2: 18대 대선』. 277-310.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표 행태』. 후마니타스.
- 이갑윤·이현우. 2008. “이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정 그리고 의미.” 『현대정치연구』 창간호. 137-166.
- 이지호. 2013. “제18대 대통령선거에서 선거이슈가 투표행태에 미친 영향: 긍정적·부정적 이슈를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 29-2. 37-72.
- 장승진. 2013. “경제민주화와 제18대 대선: 쟁점투표(Issue Voting)와 정치지식(Political Knowledge).” 『한국정당학회보』 12-1. 87-112.

- 조기숙. 1996. 『합리적 선택』. 한울.
- 한정훈. 2015. “정당일체감과 후보자의 정책적 차별성 인식.” 강원택 편. 『2014년 지방선거 분석』. 69-104. 나남.
- 현재호. 2012. “한국의 선거와 정당 간 경쟁.” 『평화연구』 20-2. 437-475.
- Ansolabehere, S., and S. Iyengar. 1994. “Riding the Wave and Claiming Ownership over Issues: The Joint Effects of Advertising and News Coverage in Campaigns.” *Public Opinion Quarterly* 58-3: 335-357.
- Ansolabehere, S., J. Rodden, and James M. Snyder. 2008. “The Strength of Issues: Using Multiple Measures to Gauge Preference Stability, Ideological Constraint, and Issue Voting.” *American Political Science Review* 102-2: 215-232.
- Bartels, L. M. 1986. “Issue Voting under Uncertainty: An Empirical Test.” *American Journal of Political Science* 30-4: 709-728.
- Bélanger, E., and B. M. Meguid. 2008. “Issue Salience, Issue Ownership and Issue-Based Vote Choice: Evidence from Canada.” *Electoral Studies* 27-3: 477-491.
- Bellucci, P. 2006. “Tracing the Cognitive and Affective Roots of ‘Party Competence’: Italy and Britain.” *Electoral Studies* 25-3: 548-569.
- Blais, A., Nadeau, R., Gidengil, E., and Nevitte, N. 2001. “The formation of party preferences: Testing the proximity and directional models.” *European Journal of Political Research* 40-1: 81-91.
- Brody, R. A., and B. I. Page. 1972. “Comment: The Assessment of Policy Voting.” *American Political Science Review* 66-2: 450-458.
- Campbell, A., P. Converse, W. Miller, and D. Stokes. 1960. *The American Voters*. New York: John Wiley and Sons.
- Carmines, E. G., and J. A. Stimson. 1980. “The Two Faces of Issue Voting.” *American Political Science Review* 74-1: 78-91.
- Carsey, T. M., and G. C. Layman. 2006. “Changing Sides or Changing Minds? Party Identification and Policy Preferences in the American Electorate.” *American Journal of Political Science* 50-2: 464-477.
- Conover, P. J., S. Feldman. 1989. “Candidate Perception in an Ambiguous World: Campaigns, Cues, and Inference Processes.” *American Journal of Political*

Science 44-4: 912-940.

Damore, D. F. 2004. "The Dynamics of Issue Ownership in Presidential Campaigns." *Political Research Quarterly* 57: 391-97.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins

Enelow, J., and M. J. Hinich. 1981. "A New Approach to Voter Uncertainty in the Downsian Spatial Model." *American Journal of Political Science* 25-3: 483-493.

Green, J., and S. B. Hobolt. 2008. "Owning the Issue Agenda: Party Strategies and Vote Choices in British Elections." *Electoral Studies* 27-3: 460-476.

Holian, D.B. 2004. "He's Stealing My Issues! Clinton's Crime Rhetoric and the Dynamics of Issue Ownership." *Political Behavior* 26: 95-124.

Key, V. O. 1966. *The Responsible Electorate*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kramer, J., and H. Rattinger. 1997. "The proximity and the directional theories of issue voting: Comparative results for the USA and Germany." *European Journal of Political Research* 32-1: 1-29.

Lewis-Beck, M. S., W. G. Jacoby, H. Norpoth, and H. F. Weisberg. 2008. *The American Voter Revisited*. University of Michigan Press.

Petrocik, J. R. 1996. "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study." *American Journal of Political Science* 40-3: 825-850.

Rabinowitz, G., and S. E. Macdonald. 1989. "A Directional Theory of Issue Voting." *American Political Science Review* 83-1: 93-121.

Simas, E. N. 2013. "Proximity Voting in the 2010 US House Elections." *Electoral Studies* 32-4: 708-717.

Stokes, D. E. 1963. "Spatial Models of Party Competition." *The American Political Science Review* 57-2: 368-377.

Walgrave, S., and K. De Swert. 2007. "Where Does Issue Ownership Come From? From the Party or from the Media? Issue-Party Identifications in Belgium, 1991-2005." *The Harvard International Journal of Press/Politics* 12-1: 37-67.

〈기사 및 자료〉

『KBS NEWS』, 2014.5.13. "새누리, '국민 안전 최우선' 지방선거 공약 발표." <http://news>.

- kbs.co.kr/news/view.do?ref=A&nacd=2862044(검색일: 2015년 8월 1일).
- 『MBC NEWS』, 2014.6.2. “[6·4 지방선거] ‘최대 격전지’ 서울·경기…쟁점 놓고 공방전.”
http://imnews.imbc.com/replay/2014/nwdesk/article/3473242_13490.html(검색일: 2015년 8월 1일).
- 『YTN』, 2014.5.7. “여야 지방선거 토론회 … 지역경제·임금체계 공방.” http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201405071604490187(검색일: 2015년 8월 1일).
- _____, 2014.5.22. “안전 vs 안전 … 여야 지방선거 공약 해부.” http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201405220501383273(검색일: 2015년 8월 1일).
- 『동아일보』, 2014.5.19. “정몽준-박원순 ‘지하철 공기질’ 신경전.” <http://news.donga.com/3/all/20140519/63569983/1>(검색일: 2015년 8월 1일).
- 『서울경제』, 2014.5.22. “서울 새누리 정몽준 선거운동 시작 … ‘일북 시장’ 될 것.” <http://economy.hankooki.com/lpage/politics/201405/e2014052209004496380.htm>(검색일: 2015년 8월 1일).
- 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr/>).
- 『한겨레』, 2014.5.13. “충북지역 지방선거전 여 경제-야 복지 대결”(검색일: 2015년 8월 1일, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/636866.html>).

투고일: 2016년 2월 12일, 심사일: 2016년 3월 10일, 게재확정일: 2016년 3월 10일

ABSTRACT

Issue Competition and Valence Voting Model The 2014 Seoul Mayoral Election

JinMi Song | Seoul National University

Won-ho Park | Seoul National University

The literature on Korean elections finds a very weak relationship between political issues and vote choice, namely, lack of policy voting. We argue that this (non-)finding is mainly due to the fact that previous researches considered issue voting in the context of the spatial model or positional issues. We propose and test a new issue voting model where parties compete to win the evaluation of the voters on multiple issue domains.

Unlike the spatial model which assumes that voters can be divided into various shades of proponents and opponents, our model focuses on valence issues which anybody will agree with. Under such condition, we show that two things matter for a voter to make an electoral choice: first, the evaluation of voters on which party or candidate can handle a given valence issue better; and second, how much she thinks that particular issue is important.

Based upon the analysis of the 2014 Seoul Mayoral Election, we find that valence issues rather than positional issues were emphasized during the campaigns run by the candidates, and that our issue competition model explains the candidate choice based upon the evaluation of issue ownership and issue importance, as described above. Policy may matter more than the literature describes and there is evidence of issue voting in Korean elections: issues matter in the context of how they are owned by the parties.

KeyWords | issue voting, valence issue, Seoul Mayoral election, issue ownership, Korean elections