

제6회 지방선거의 온라인 참여 : 참여유형과 참여효과를 중심으로*

조희정(이화여대) · 신경식(이화여대)

이 글은 2014년 제6회 전국동시지방선거에서 나타난 온라인 참여유형을 2014년 이전까지의 참여유형과 비교하여 온라인 참여의 질적 변화가 이루어졌는가를 평가하고, 참여유형의 변화가 참여도 상승이나 참여문화 활성화 등 참여효과가 나타났는가를 분석한다. 연구결과, 2014년의 지방선거는 2010년의 트위터 선거, 2012년의 소셜 미디어 선거 혹은 빅데이터 선거와 같은 온라인 참여에 대한 평가가 무색할 정도로 급격히 새로운 참여 유형이나 명명백백한 참여효과는 보이지 않았다. 정치 본연의 목적대로 보자면 지방선거의 온라인 선거운동은 풀뿌리 민주주의의 활성화에 기여하거나 지역 정보 제공에 풍부하 뉴미디어가 제공되어야 한다. 그러나 전체적으로 유권자보다는 후보자의 홍보만이 두드러져 일방적 홍보와 동원 경향이 강하게 나타났으며 17여년 동안 자유롭게 다양하게 시도되었던 참여유형이 활발해졌다고 보기는 어려웠다.

정치 혐오와 정당 불신 그리고 고질적인 참여 저하가 여전히 문제인 현재의 정치상황 속에서 온라인 참여가 새로운 돌파구나 참신한 시도에 의한 참여효과를 촉진하는 기폭제로 작동하기에는 여전히 강력한 현실정치의 구조가 큰 영향을 미칠 수도 있다. 여러 개입에 의한 플랫폼 무력화 전략과 같은 사건이나 동원만을 위한 기술 이용에 머물지 않기 위해서, 무엇보다 온라인 참여라는 좋은 기회요인을 현실적으로 의미있게 만들기 위해서는 민주적 전략이 무엇인가에 대한 고민이 필요하다. 여전히 일회성으로 끝나는 참여가 아닌 지속적인 참여가 이루어지고 있고, 기존의 미디어에 대한 대안으로서 온라인 참여에 대한 기대가 높아지고 있으며, 총선이나 대선에 비해 훨씬 많은 후보가 유권자와 만날 수 있는 기회로서 지방선거를 평가한다면, 한국의 온라인 참여는 도입기, 전개기, 심화기의 시계열적 흐름을 따라갈 것이 아니라 전략의 가치를 고민하는 전환기의 매개체로서 온라인 참여의 특성과 효과에 주목할 필요가 있다.

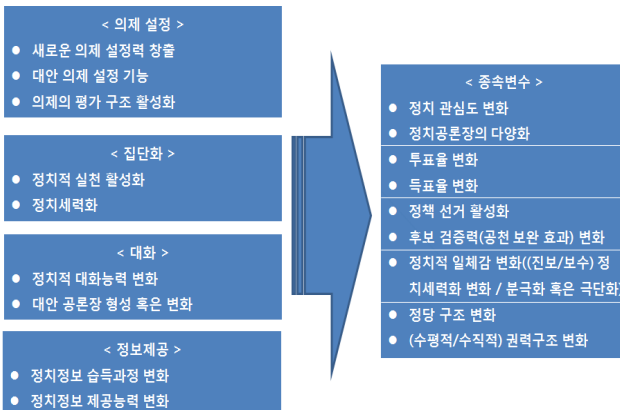
* 주제어: 지방선거, 온라인 선거운동, 뉴미디어, 소셜미디어, 트위터

* 이 논문은 2013년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2054667).

1. 문제제기

이 글은 2014년 제6회 전국동시지방선거(이하 2014년 지방선거)에서 나타난 온라인 참여유형을 2014년 이전까지의 참여유형과 비교하여 온라인 참여의 질적 변화가 이루어졌는가를 평가하고, 참여유형의 변화가 참여도 상승이나 참여문화 활성화 등 참여효과가 나타났는가를 분석한다. 일반적으로 ‘뉴미디어를 활용한 사회적 관여 활동’으로서 온라인 참여는 관여도의 정도와 범위에 따라 정보제공·대화·집단화·의제 설정 등의 참여유형으로 나타나는데, 이들 참여가 선거 국면에서 이루어질 경우에는 정보제공(informing, 선거정보습득), 대화(communicating, 유권자간, 유권자-후보자간 대화), 집단화(networking, 지지그룹의 활동과 네트워크), 의제 설정(agenda-setting, 새로운 선거 의제 제시와 확산)과 같은 형태로 구체화된다.¹⁾ 따라서 이 논문에서는 정치참여의 일부로 나타나는 ‘선거참여’의 특징을 ‘지방선거에서의 선거참여’로 특화하여 참여유형의 활성화 및 그 의미를 평가하고자 한다.

〈그림 1〉 온라인 참여의 분석 지형과 변수



1) 조희정(2010 : 26-49)

참여형태는 연구의 독립변수로 설정될 수 있다. 그리고 이들이 선거에 미치는 정도에 따라 각기 다른 종속변수가 제시될 수 있다. 각각의 독립변수와 종속변수간 관계를 간략화하면 <그림 1>과 같다. 어떤 선거나 어떤 집단활동이든 온라인 참여에 대한 모든 연구는 이와 같은 변수간 관계를 증명하여 궁극적으로는 오프라인의 사회변화를 설명하는 것에 목적을 두고 있으며 그것이 연구의 의의가 된다. 이와 같은 전제를 바탕으로 이 글의 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 이 글은 선거과정과 선거결과를 모두 포함한 ‘선거참여’에 대한 연구로서, 2014년 지방선거에서 새로운 형태의 참여형태가 등장하였는가를 분석하고자 한다. 선거에 대한 평가는 선거운동과정 중심으로 볼 경우, 기존의 정당과 시민사회 그리고 개별 유권자의 정치참여유형의 차별화나 특징에 주목한다. 반면, 선거결과를 중심으로 볼 경우에는 인구통계학적인 지역·학력·연령·경제적 수준 등의 특성, 앞서 제시한 독립변수들과 선거결과라는 종속변수간의 관계를 주로 평가한다. 즉, 과정 중심적 선거연구는 정치주체가 표출하는 변화의 조짐이나 새로운 참여유형에 주목하는 반면, 결과 중심적 선거연구는 어떤 새로움이던지 그것이 득표 효과나 구조 변화와 연결되는가에 주목한다는 점에서 결과 중심적 연구경향이 더 현실적 의미가 있다는 평가를 받는다. 그러나 정치는 하루 아침에 혁명처럼 변화한다기 보다는 오랜 시간, 현상의 누적에 의해 변화하는 속성도 지니고 있기 때문에 선거에 대한 평가는 과정에 대한 평가와 결과에 대한 평가가 균형을 이룰 때 비로소 완전한 의미를 획득할 수 있다.

둘째, 이 글은 ‘온라인’ 선거참여에 대한 연구로서 2014년 지방선거에서 온라인 선거참여문화가 선거결과에 영향을 미쳤는가를 분석하고자 한다. 온라인 선거운동은 2000년대 초반부터 활성화되어 2014년 현재까지 10여년 이상 지속되고 있지만 운동의 내용과 효과에 대해서

는 논란이 진행되고 있다. 온라인 선거운동의 자발성·연결성·속도성을 중심으로 보면 온라인 선거운동이야말로 소외되었던 유권자의 자발성이 온라인이라는 무제한의 공간과 연결되어 급속히 확대되는 대안적 잠재력이 큰 것으로 평가되지만, 한편으로는 극단성·파편성·조작성 등의 부정적 측면 때문에 선거운동에 부정적인 영향을 미친다고 평가되기도 한다. 뉴미디어 등장에 따른 긍정·부정적 측면이 혼재되어 나타날 수 밖에 없는 불가피성을 고려한다 해도 긍정적 측면과 부정적 측면의 어느 한 측면에 주목하는가에 따라 전혀 상반된 평가를 보일 수도 있는 것이다. 이와 같은 이분법적인 편향을 극복하기 위해서는 온라인 선거참여에 대한 타당한 가설과 경험적 논증이 좀 더 보완되어야 한다는 과제를 가지고 있다. 따라서, 이 글에서는 경험적 차원에서 지방선거에 나타난 온라인 선거참여가 과거와 다른 차이가 있는가를 논증하고자 한다.

정치문화와 경험연구의 두 가지 연구 목적을 중심으로 연구 내용은 두 차원으로 구성하였다. 먼저, 제2장에서는 기존 온라인 정치참여 연구의 논의구조를 정리하여 대표적인 온라인 참여유형으로서 정보제공·대화·집단화·의제설정 유형이 있음을 구체화하고 각 유형에 따른 참여문화의 특징을 정리한다. 과거의 참여유형을 정리하고 검토하는 것은 2014년 지방선거의 참여유형과 과거의 차이를 비교분석하기 위해 선행되어야 하는 작업이다. 다음으로 제3장에서는 온라인 선거참여연구로서, 정보제공·대화·집단화·의제생산이라는 대표적인 온라인 참여유형이 2014년 지방선거에서 어느 정도 표출되었는가, 정식화가 가능한 것인가, 각 유형별 참여가 과거와 다른 부분은 무엇이고 차이가 발생하는 원인은 무엇인가를 분석한다. 이어서 제4장에서는 온라인 정치참여에서 주요 독립변수로 상정하였으며 2014년 지방선거에서 두드러지게 나타나고 있는 참여문화 항목들이 2014년 지방선거

에서 주요 정치지형 및 구조 변화에 미친 영향을 분석한다.

연구자료로는 지방선거에서의 온라인 참여를 연구한 기존 문헌자료와 선거운동기간 전후를 통해 나타난 2014년 지방선거에서의 온라인 참여문화에 대한 참여관찰 자료 그리고 후보자들의 선거공보 내용을 분석한 경험 데이터 및 유권자 의식조사 결과를 활용하였다. 공급자로서 후보자가 제공하고 있는 선거공보 분석을 위해서는 선거운동기간 동안 선관위 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)에서 제공하는 선거공보 641개를 전수조사(Complete Enumeration Survey)하였으며, 전체 데이터의 규모는 서울(263개), 부산(115개), 대구(43개), 인천(73개), 울산(45개), 대전(48개), 광주(54개)이다.

2. 온라인 정치참여에 대한 논의 구조

초기의 뉴미디어와 정치참여에 대한 논의구조는 뉴미디어가 정치과정을 변화시킬 것인가 혹은 변화시키지 않는가라는 긍정론과 낙관론, 정상화 가설과 변화 가설, 공급자 혹은 수용자 분석 중심의 이분법적·편향적·기능적인 관점과 방법을 취했다. 그러나 미디어가 다변화하고 다양한 정치현상이 등장하면서 이제는 어느 한쪽의 변화가 아닌 다양한 변화의 유형과 변화의 효과에 대한 실제적인 양적·질적 변화를 분석하여 논증하는 양태로 전환되고 있다.

1) 온라인 정치참여 분석 지형과 변수

선거나 정치참여에 대한 기존 연구에서 중요 관심사는 독립변수로서 뉴미디어라는 새로운 기술이 종속변수로서 다양한 정치변화에 영향을 미치는가 하는 부분이다. 이러한 주장을 논증하기 위한 연구경향

은 관여도에 따라 정보제공·대화·집단화·의제설정 부문으로 구분할 수 있다. 즉, 초기 단계에서 정보제공만 이루어졌다면, 다양한 정보를 습득한 그 다음의 단계는 대화가 활성화되는 단계이며, 대화의 활성화는 집단 형성이 활발해지는 단계로 이어지고 집단의 활성화 속에서 여러 가지 새로운 의제가 등장한다는 모델이 그것이다. 물론, 이와 같은 유형은 시계열적으로 나타난다고 보다는 정치문화나 정치적 조건의 성숙도에 따라 중첩되어 나타나기도 하기 때문에, 네 가지 참여 유형은 이념형적인 구분이라고 할 수 있다.

첫째, 정보제공 측면에 중점을 두는 연구는 홈페이지에서의 정보제공의 규모, 후보자나 유권자의 트윗 내용, 낙천낙선운동과 같은 새로운 형태의 정보제공방식, 정치 패러디 활성화 등이 야기하는 정치 표현의 민주화 효과, 소셜 미디어 이용의 투표 참여 효과 등에 주목한다(류철균·이주희 2011 ; 박창문·조재욱 2010 ; 이동훈 외 2011 ; 이준한 2006 ; 장덕진 2011 ; 장우영 외 2010 ; 조희정 2010 ; 최민재 외 2013 ; 최운규 외 2013 ; 하세현 외 2010 ; 홍주현 외 2011). 뉴미디어 효과에 대한 연구 가운데 가장 많은 연구가 이루어지기도 한 정보제공에 대한 연구는 뉴미디어의 새로운 정보제공 규모, 정보제공 경로, 정보제공 내용, 정보제공 방식, 정보제공 미디어, 정보 유통 구조, 정보습득 효과에 주목함으로써 기존의 매스미디어나 단절된 공간에서는 기대하기 어려웠던 다양하고 신속한 정보제공기능을 높게 평가하는 것이다.

둘째, 대화 유형에 대한 연구는 현실 공간에서 만나기 어려운 정치인에 대한 친근감 효과, 유권자간 자유로운 정치 대화, 대화를 통해(일방향이 아닌) 쌍방향 소통성 증가 여부를 측정하는 것이 중심이며 대화의 규모나 빈도가 많이 이루어짐으로써 정치참여주체에 대한 신뢰도나 정치적 효능감이 증가할 수 있다는 것에 주목한다. 특히 정치

적 효능감에 있어서는 뉴미디어의 최대의 수혜자라고 할 수 있는 젊은 세대가 정치적 무관심에서 정치적 관심과 효능감이 높아지는가에 주목한다.

셋째, 집단화 유형에 대한 연구이다. 다양하게 정보를 습득하고, 다양한 정치대화의 소통성이 증가하다 보면, 같은 정보를 공유하거나 정보 수요가 높은 유권자들은 집단을 형성하게 된다. 여기에는 노사모, 박사모와 같은 정치인 팬클럽도 있고 일베나 삼국 카페 및 여러 정치적 온라인 커뮤니티, 티파티(Tea Party), 해적당(Pirate Party), 무브온(MoveOn)과 같은 새로운 수평적 정치조직도 포함된다. 집단화된 정치세력은 신속하고 광범위한 네트워크를 작동시켜 대중동원효과를 거두기도 하며, 주목받지 못하는 개개인이지만 소수의 집결에 의해 롱테일(long-tail) 참여효과를 거두기도 한다(Chris Anderson 2006). 과거의 조직이 권위적이고 수직적·단절적이었다면 온라인 공간에서 형성되는 정치조직은 민주적·수평적 그리고 언제나 연결되어 있다는 것이 가장 큰 장점으로 평가된다. 한편, 인적 자원의 연결에 의한 네트워크 효과가 정치세력화로 이어질 경우, 득표율 상승이나 소셜 펀드와 같은 물질적 자원의 동원으로 전환될 수도 있다. 따라서 집단화 유형에 대한 연구에서는 새로운 집단이 나타났는가, 많은 사람이 새로운 집단에 참여하고 있는가 그리고 이들이 새로운 정치 세력이 되었는가에 주목한다.

넷째, 의제 설정은 정치 효과면에서 가장 의미있는 참여유형으로 평가된다. 새로운 정치적 의견 제시, 자유로운 의제 설정은 정치 구조 변화의 핵심 요소이기 때문이다. 블로그나 팟캐스트와 같은 1인 미디어를 통해 매스미디어에서 알려지지 않은 새로운 의제와 생활 의제를 지속적으로 생산하고 투표 인증샷 등을 게시하여 투표 독려²⁾를 하는

²⁾ 박창문·조재욱(2010) ; 이동훈(2010) 참조

것은 새로운 참여유형으로서 우리나라 온라인 참여에서 가장 활성화된 부분이기도 하며 기존의 매스미디어가 아닌 대안 미디어의 위력으로 나타난 부분이기도 하다.³⁾

〈표 1〉 정치참여 유형과 온라인 정치참여에 대한 주요 의제

구분	주제
정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> • 소셜 미디어 정치정보 이용의 투표 참여 효과
	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자의 뉴미디어(홈페이지, 블로그, 트위터, 페이스북) 활용 효과 - 광역과 기초단체장간 정보 격차, 서울과 지역 후보간 이용도의 정보 격차
	<ul style="list-style-type: none"> • 트위터의 후보자 스토리텔링에 대한 영향
	<ul style="list-style-type: none"> • 정치 패러디 활성화 등 정치 표현의 민주화 - 문화·감성 정치의 확산
대화	<ul style="list-style-type: none"> • 후보자와 유권자간 쌍방향 소통성 증가 - 정당이나 후보자의 반응성 중요
집단화	<ul style="list-style-type: none"> • 롱테일 참여효과 - (엘리트가 아닌) 대중의 참여 효과
	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자본, 교량형 자본(bridging capital)의 정치신뢰도에 대한 영향 - 네트워크 구조에서의 신뢰도와 연결의 중요성
	<ul style="list-style-type: none"> • 티파티, 해적당과 같은 새로운 수평형 정치 조직 출현 - 수직적 정치구조에서 수평적 정치구조의 확산으로
	<ul style="list-style-type: none"> • 정치인 팬클럽의 지지자 네트워크 효과 • 정치 커뮤니티의 동원효과 및 분극화
	<ul style="list-style-type: none"> • 소셜 펀드(정치인 펀드)의 동원효과 - 네트워크에서의 물적 자원 결집 효과
의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 블로그, UCC, 팟캐스트, 인터넷 언론 등의 정치 의제 생산 - 매스미디어보다 강력한 대안 미디어의 힘
	<ul style="list-style-type: none"> • 정치(선거)공론장 형성 효과 - 정치담론 확산
	<ul style="list-style-type: none"> • 참여 독려 캠페인과 투표 인증샷 릴레이의 세대 투표 상승 효과 - 제도화가 아닌 비제도화된 의제설정 방식과 참여 효과

3) 2012년 대선에서야 투표독려 운동이 활성화된 미국에 비하면 우리나라의 경우는 2년이나 먼저 그 방법이 매우 활성화되어 나타났으니 가히 세계 최초이자 최고라고 평가해도 무방한 것이 바로 이 투표독려운동이다.

2) 온라인 참여의 쟁점

온라인 정치가 활성화된 1997년 PC 통신 선거운동 시점부터 2014년 현재까지 17여 년간의 주요 선거에서 온라인 공간을 통해 표출된 주요 참여유형과 이에 대응하는 제도적 쟁점은 <표 2>와 같다.

<표 2> 온라인 선거운동의 참여유형과 쟁점(1997-2014년)

구분	지방선거	쟁점	총선/대선	쟁점
도입기	-	-	1997년 15대 대선 (PC통신 정치토론포방, 사이버대선후보 토론회)	<ul style="list-style-type: none"> • 1996년 규제 시작(선거사범 : 18건) • 최초로 정보통신망 선거운동 허용 • 컴퓨터 통신을 이용한 선거운동 규제
	-	-	2000년 16대 총선 (홈페이지, 낙천낙선운동, 이메일)	<ul style="list-style-type: none"> • 홈페이지 내용 규제 • 이메일 선거운동 해석 문제 • 최초의 인터넷 불법선거운동 단속
전개기	2002년 제3회	-	2002년 16대 대선 (진보/보수) 온라인커뮤니티, 노사모 등 팬클럽, 인터넷 언론, SMS)	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 토론회 규제 • SMS 규제
			2004년 17대 총선 (패러디, 어록, 투표부대, 정치인 팬클럽)	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 선거규제 본격화(반면, 미디어 선거운동 허용 조항 대거 신설) • 인터넷 보도심의위원회 설치 • 사이버선거부정 감시단 설치 • 무차별 이메일 전송 금지 • 인터넷 실명제 실시

				<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷 언론 및 포털 규제 • 패러디 규제(네티즌 1,170명 입건, 1996년에 비해 65배) • 인터넷 범죄 전담 수사반, 정보통신망 이용 선거 운동 규제
	2006년 제4회 (홈페이지, 이메일, SMS, 인터넷 광고, UCC, 미니홈피, 투표 참여 패러디, 정치인 팬클럽)	<ul style="list-style-type: none"> • 포털을 인터넷 언론 범주에 포함(인터넷 언론을 최초로 정의) • 인터넷 실명제 	2007년 17대 대선	<ul style="list-style-type: none"> • UCC 선거운동 규제 • 표현의 자유 위축
			2008년 18대 총선	<ul style="list-style-type: none"> • 국가인권위원회의 UCC 규제 개선 권고(2009년)
심 화 기	2010년 제5회 (트위터 여론조사, 투표 독려, 홈페이지보다 블로그 홍보, 인터넷 언론)	<ul style="list-style-type: none"> • 최초로 트위터의 정치적 영향력 논의 시작 • 트위터 투표독려 규제(선거법 제93조, 230조) • 투표율 증가 효과(54.5%) • 트위터 여론조사 규제 	-	-
	2011년 재보궐 (트위터, 투표 인증샷(투표 독려), 투표소 속보, 정치인 소셜 펀드, 동영상 이용 활성화, 모바일 앱(LBS))	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법재판소의 공직선거법 한정 위헌 판결 (12월 19일) • 소셜 미디어 규제 • 투표율(57%) 	2012년 19대 총선 (빅데이터 분석, SNS 여론조사, 카카오톡 선거운동, 소셜 펀드, 팟캐스트(나꼼수), 페이스북 사용 급증, 소셜 댓글, 투표 독려, 투표 인증샷, 리멤버템, 개념시민, 열려라 국회)	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷에 후보자 비방글이나 허위사실 30회 이상 게시 규제(1월 17일) • 온라인 선거운동 전면 허용(규제 완화, 2월 29일) • 소셜 댓글 실명제 적용 • SNS 여론조사 제한 • SNS 지수를 반영한 정당 공천
			2012년 18대 대선 (카카오톡, 페이스북 페이지)	<ul style="list-style-type: none"> • (알바, 십알단 등)댓글 공작, 플랫폼 무력화 전략

17여 년의 온라인 선거운동시기는 각기 특징적 참여유형이 나타나는 시기를 기점으로 도입기(1997-2001년), 전개기(2002-2009년), 심화기(2010-2014년 현재)로 구분할 수 있는데, 도입기에는 다양한 참여유형이 등장하거나 제도가 무르익기보다 일종의 실험적 시도가 많이 나타나고, 웹(web) 기반이라기 보다는 제한된 온라인 공간으로서 PC통신 활용이 주를 이루는 것이 특징이다. 다음으로 전개기는 현재와 같은 온라인 참여의 전형이 마련된 시기로서, 이 시기가 되어서야 인터넷이 보편화되고, 여러 가지 참여시도가 활발하게 전개된 시기이다. 이어서 심화기는 이른바 소셜 미디어 참여의 시대로서 규제와 참여가 모두 활성화되면서 갈등하고 온라인 공간을 누가 선점하고, 어떤 아이디어를 제시하는가와 같은 질적 경쟁과 갈등의 시대였다고 평가할 수 있다. 그러나 심화기라고 할 수 있는 2010년부터의 시기는 과거의 강력한 규제에 의한 위축 효과(chilling effect)가 나타난 시기로서 심화기라기 보다는 침체기로 평가할 수 있는 부분이 있지만 모바일 참여의 전형이 나타나고 어쨌든 IT 활용도가 전세계적으로 가장 높은 우리나라에서는 향후의 참여활성화를 위한 잠재기라고 보는 것도 맞는 평가일 것이다. 각 시기의 특징을 중심으로 나타난 온라인 참여문화 경향의 특징은 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 관여도의 활성화이다. 즉, 도입기에는 PC통신이나 홈페이지를 활용한 초기 선거정보제공형태가 주로 나타나고, 전개기에서는 홈페이지, 블로그, UCC 등의 다양한 미디어를 통해 정보제공과 대화가 활성화되었으며, 심화기에는 트위터와 모바일과 같은 뉴미디어를 활용하여 정보제공, 대화, 의제 설정, 여론조사 등 -상대적으로 좀 더 관여도가 높은 참여 활동이 주를 이루고 있다. 한편, 경향성으로만 본다면 총선·대선·지방선거간의 특별한 참여유형의 차이가 나타난다고 보기는 어렵다. 상대적으로 총선의 경우에 다양한 참여유형이 나타나는

것은 맞지만 그것보다는 전체적으로 기술발전이 다양한 관여도의 활성화에 영향을 미치는 흐름을 보이고 있다.

둘째, 기술 의존성에서 자율성으로의 발전이다. 즉, 도입기의 활동이 기껏해야 PC 통신, 홈페이지, 이메일이라는 정보제공 수준에 머물러 있었다면 전개기부터는 어떤 미디어를 사용하는가보다는 기왕에 모두 활용하고 있는 미디어에 의해 마련된 공간에서 어떤 아이디어를 제시하고, 어떤 참여유형을 실천하는가하는 질적 과제가 훨씬 중요한 평가 요인으로 나타나게 되었다.

셋째, 의제설정력의 발전이다. 즉, 2010년부터 활성화된 소셜 미디어를 이용한 참여는 2014년 현재까지 댓글, 투표독려나 팟캐스트에서의 의제 설정력이 강화되었다. 매스 미디어에서 일방적으로 제공하던 의제를 수동적인 차원에서 유권자가 수용하는 것이 아니라 풍부한 미디어를 통한 다양한 의제 설정 공간 및 기회의 확장 가능성이 나타난 것이다. 2012년 대선에서는 카카오톡과 같은 모바일 메신저를 통한 정보제공이나 대화의 활용도 높게 나타나 유선뿐만 아니라 모바일을 통한 대화와 의제설정력의 가능성도 커지고 있다고 평가할 수 있다.

넷째, 규제의 참여위축효과이다. 즉, 자유로운 표현·참여 권리와 규제·단속간 갈등은 2012년 대선에서 댓글 공작과 같은 정부의 플랫폼 오염 전략⁴⁾으로 정점을 찍게 되었지만, 일단은 2012년 「공직선거법」 개정에 의해 온라인 참여에 대한 규제는 전면 자유화되는 방향으로 진행되고 있다. 다만, 2007년의 UCC 선거 규제는 가장 가시적인 온라인 규제로서 이후 실명제, 표현의 자유 규제 등으로 확대 재생산되어 심화기에도 다양해진 참여유형들과 대립축을 형성하게 되었으며,

4) 트위터에 인위적으로 개입하여 루머를 퍼뜨려 트위터 여론의 이미지를 오염시키고자 한 전략이라는 장우영 교수의 평가("국정원, SNS 신뢰도 떨어뜨리려 트위터 이용." 국민일보 2013년 10월 22일자) 참조

그런 의미에서 2007년부터 2009년에 이르는 시기는 전개기 속의 정체기로 구분되어 나타났다.

이와 같이 전체적인 온라인 참여유형의 특징을 정리하면, 관여도의 활성화, 기술 의존성에서 자율성으로의 발전, 의제 설정력의 발전, 규제의 참여 위축 효과로 크게 정리할 수 있다. 다음 제3장에서는 2장에서 살펴본 참여유형과 경향성을 바탕으로 2014년 지방선거에서 나타난 구체적인 참여유형과 특징 그리고 여전히 남아 있는 쟁점에 대해 분석한다.

3. 2014년 지방선거에 온라인 선거참여유형과 특징

2014년 지방선거에서 기존에 진행된 참여유형이 급격히 활성화되었다기 보다는 유형별로 조금씩 편차가 나타났으며 이후 2016년 총선 정도에는 더욱 심화될 수 있는 잠재적인 새로운 참여형태가 시도된 정도이다.

〈표 3〉 2014년 제6회 지방선거에서의 온라인 참여유형

구분	2014년 이전 참여유형	2014년 지방선거 참여유형
정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> 홈페이지 · 이메일 · 블로그 홍보, 낙천낙선운동, 인터넷 광고, 정치 패러디 	<ul style="list-style-type: none"> 웹툰, 뮤직 비디오, 패러디 - 후보자 공급형 콘텐츠(contents) - 수평적 이미지 홍보 - 만화 정책 홍보(‘원혜영의 버스 공영제 이야기’) - 원순 TV - 티브로드, 유튜브 연설 방송 중계 인포그래픽스 - 비주얼 다이브, 뉴스 젤리 등 소셜 미디어 - 트위터, 페이스북, 카카오토리

5) <http://fund.sysgood.co.kr>

		<ul style="list-style-type: none"> - 소셜 미디어 출마 선언 - 가족의 소셜 미디어 폭로(고승덕) 혹은 지원(조희연) - 지역 편차 <ul style="list-style-type: none"> ● 공약 - 레이니스트 공약 블라인드 테스트 <ul style="list-style-type: none"> ● 모바일 - 앱(김부겸, 김영춘, 김진표, 윤진식, 이강덕, 이시종, 이홍수) - 메신저(밴드, 카톡)
대화	<ul style="list-style-type: none"> ● 후보자와 유권자, 유권자간 대화, 정치 토론 	<ul style="list-style-type: none"> ● 모바일 앱 - 새누리당 ‘응답하라 시장님’ - 폐쇄형 모바일 앱 유행
집단화	<ul style="list-style-type: none"> ● 수평형 정치조직, 팬클럽 	<ul style="list-style-type: none"> ● 페이스북 팬 페이지 - 지지자, 페친·트친·카친 동원 - 좋아요(likes) 조작 ● 소셜 펀드 - 선거 펀드(‘신영수 희망열쇠 펀드’⁵⁾)
의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> ● 블로그, UCC, 인터넷 언론의 의제설정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 투표 독려, 투표 인증샷 - 다이노스 야구단 표 지급 - 페이스북 투표인증(I'm a Voter) 서비스 - 미디어 다음 투표 인증샷 ● 팟 캐스트 - ‘그것은 알기 싫다’

1) 정보제공

먼저 정보제공유형에서는 홈페이지·블로그·이메일을 통한 홍보보다는 이미지·동영상·소셜 미디어 중심의 홍보나 출마선언으로 변화하는 상황이다. 선관위는 현직 후보자의 경우, 의정활동보고 제한기간(2014년 3월 6일-6월 4일)중이라 하더라도, 홈페이지, 게시판, 대화방, 이메일, SMS, SNS를 이용해 의정활동 내용을 전송하는 것은 가능하다고 밝혔기 때문에 온라인 정보제공이 다른 어떤 유형보다 더욱 활성화된 측면이 강하게 나타났다. 콘텐츠 형식으로 보았을 때, 이미지의 경우 데이터 시각화를 통한 스토리텔링(Storytelling) 기법으로 보

여주기 위한 시도들이 많이 나타나 인터랙티브 인포그래픽(Interactive Infographics)과 같은 시각적인 콘텐츠로 제공되었는데, 비주얼 다이브⁶⁾와 뉴스젤리⁷⁾ 등은 인포그래픽스 뉴스 서비스를 본격적으로 제공하였다.

특히 데이터커뮤니케이션 그룹 뉴스젤리가 운영하는 ‘선택 2014, 당신의 선택을 응원합니다’ 서비스는 2014년 5월 30일부터 서비스를 시작하여 그래픽을 클릭하면 지역별 재정건단진단서 정보 및 도지사·도의원·교육감 후보자 정보로 연결되고 페이스북, 트위터, 구글플러스 등 소셜 미디어와도 공유할 수 있도록 서비스하였다. 서비스는 온라인 공간에서 나타난 후보자에 대한 관심도 지수(BAI), 신뢰지수(BTI), 매체충노출지수(BVI) 등을 중심으로 광역단체장과 교육감 후보의 활동을 비교분석하였다.⁸⁾ 한편, 뉴스 젤리의 서비스는 기존 포털이나 앱에서 제공하는 선거후보 정보와 달리 전국 지도 기반의 그래픽을 제공함으로써 사용자가 보다 시각적으로 지역 정보에 접근하여 자신의 선거구 후보 정보를 확인 할 수 있으며, 후보자 정보뿐만 아니라 각 지역의 4년간 재정 상태를 종합적으로 평가한 재정건강진단서를 함께 제공하면서 유권자의 선택을 지원하였다. 레이니스트⁹⁾ 서비스는 선관위 정책공약 알리미에 올라온 5대 공약을 바탕으로 공약 블라인드 테스트 서비스를 제공하였다. 공약 블라인드 테스트는 각 정책에 대한 의견을 체크하면 정책 항목별로 적합한 후보를 매치하여 보여주는 서비스로서 2012년 대선에서도 활용된 바 있다.

모바일 앱의 경우 안드로이드 마켓에서 135개의 앱이 제공되었지만 대부분 후보자가 독자적으로 만든 앱이라기 보다는 선거홍보업체에서

6) <http://www.visualdive.co.kr>

7) <http://newsjel.ly>

8) 그러나 서비스 분석에서 높은 지수를 나타낸 후보가 반드시 당선된 것은 아니었다.

9) <http://www.rainist.com>

일괄적으로 만드는 앱이 다수였기 때문에 후보자별 콘텐츠 차별성이 거의 나타나지 않았다. 오히려 모바일 앱(Application)보다는 밴드나 카카오톡과 같은 모바일 메신저를 통한 다소 폐쇄적인 그룹 홍보나 직접 메시지 전달에 주력하는 경향을 보였다.

한편, 박원순 서울시장 후보의 경우는 네거티브 신고센터¹⁰⁾를 통해 온라인 네거티브 URL를 접수하고, 캡처한 이미지를 이메일로 신고받았는 네거티브 정보수렴방식으로 정보제공형 선거운동을 실시하였다. 네거티브에 대한 단순 해명 차원을 넘어 적극적인 네거티브 정보 수집 등의 대응방식은 2008년 미국 오바마 대통령 후보의 선거운동에서부터 활성화된 방식으로 네거티브 정보가 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 선거운동 구조에서 중요한 정보제공유형으로 나타날 것이다. 또 하나의 네거티브 정보 생산 가능성은 가족에 있다. 2014년 지방선거 직후, 재보선에서도 나타난 바와 같이 (고승덕 후보나 조희연 후보 사례처럼) 가족의 소셜 미디어 발언의 중요성이 최초로 사회적 주목을 받았다.¹¹⁾ 후보자나 유권자에 비해 주목받지 않았던 후보자의 가족이 중요한 정보제공자로 등장하게 된 것이다.

반면, 후보자 외 시민사회에서는 참여연대의 의정활동기록¹²⁾ 서비스가 참고정보를 제공하는 정도에 그쳤는데, 과거와 같은 낙천낙선운동이나 바로 직전의 2012년 제19대 총선에서와 같은 적극적인 공약 알림 서비스는 활성화되지 못했다. 또한 선관위의 정책공약 관련 온라인 서비스는 활성화되어가는데 비해 유권자의 판단을 돕기 위한 정책 정보알림 서비스는 매우 줄어들고 있다는 특징이 나타나고 있다.

¹⁰⁾ <https://docs.google.com/forms/d/1hSMJyLUGbA7TFroGZOAHHJ2ieub-1XMOK-O4KcKB7E6I/viewform>

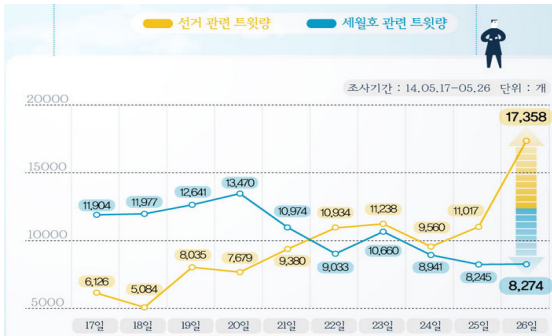
¹¹⁾ 2014년 5월 31일 고승덕 서울시 교육감 후보의 딸이 페이스북에 올린 폭로글은 고 후보의 패인으로 평가된다.

¹²⁾ <http://www.peoplepower21.org/Politics/1163419>

2) 대화

소셜 미디어 공간의 빅데이터를 분석한 자료에 의하면 2014년 4월의 세월호 사건 직후 온라인 공간에서는 사건 최초 1주일간 하루 35만 건의 글이 올라왔지만 선거 국면에 들어서서는 사전투표나 후보자에 대한 글이 급격히 늘어났다(<그림 2> 참조). 인물 언급량에 있어서도 5월 21-27일까지 박원순 서울시장이나 고승덕 서울시 교육감 후보에 대한 관심이 높게 나타났으며, 주요 이슈의 경우 5월 29일 하루동안 사전투표에 대해 1만 건 이상의 트윗(tweet)이 생성되었다. 이후에 이루어진 연구에서도 2014년 1월 1일부터 6월 3일까지의 지방선거 언급량을 분석하였는데 총 1.100만 건을 기록했으며 특히 서울을 중심으로 5대 광역시에서 특히 많은 선거 관련 언급이 일어났음을 밝히고 있다. 이 가운데에는 각 후보자들과 직접 관련된 트윗이 100만 건 포함되어있으며, 여야간 트위터 언급량의 격차로 줄어들고 있다고 밝히고 있다.¹³⁾

<그림 2> 선거운동기간동안 트위터 대화의 주제별 빈도(5월 17일-5월 26일)



* 자료 : 코난 테크놀로지 펄스K(<http://bit.ly/1gYJ3kZ>)

¹³⁾ 트위터 코리아(2014년 6월)

선거 관련 트윗과 세월호 관련 트윗의 특성을 비교해보면, 세월호 사건 이후에는 선거에 대한 언급과 안전 공약이 증가하였다. 또한 선거관련 트윗은 박원순 후보, 투표 이슈를 다루었던 방송 프로그램 '무한도전'에 대한 언급, 정몽준 후보에 대한 언급이 고르게 분포되었고, 세월호 관련 트윗의 경우 사건과 책임자에 대한 특정 키워드 몰림 현상이 강하게 나타났다. 결국 세월호 사건 때문에 선거에 대한 국민들의 관심이 낮을 것이라는 예상이 있었지만 국민들은 다양한 시선으로 선거를 바라보았다는 것이다.¹⁴⁾ 그러나 이와 같은 소셜 미디어상의 대화는 과거와 마찬가지로 지역 편중 현상, 특히 광역시 중심의 도시 편중 현상이 강하게 나타나 소셜 미디어 공간에서는 아직 지역별 정보 격차가 존재하고 있다는 것을 나타내기도 했다.

3) 집단화

2014년 지방선거에서 나타난 가장 특징적인 집단화는 모바일 메시지를 이용한 지지 호소, 페이스북 팬페이지를 활용한 지지자 동원, 2012년 총선과 대선에서도 활성화된 바 있는 네트워크형 정치자금 모금 방법으로서 소셜 펀드가 시도되었다는 것이다. 즉, 전면적으로 팬클럽이 나타나는 과거의 집단화 방식보다는 트위터 팔로어(follower), 카카오톡 친구, 페이스북 친구를 인위적으로 늘리기 위한 과도한 경쟁이 이루어졌다.

일례로 페이스북 팬페이지의 경우는 일부 후보의 '좋아요(likes)'가 갑자기 특정 국가에서 80% 정도로 나타나는 등 인위적인 조작의 의혹이 나타나기도 했다.¹⁵⁾ 더구나 2012년 댓글 공작논란에 대한 우려가

14) 코난 테크놀로지 필스 K(<http://bit.ly/1gYJ3kZ>)

15) 페이스북 팬페이지 분석툴인 팬페이지카르마(<http://www.fanpagekarma.com>)를 통한 후

제시되던 상황이니 만큼 트위터 뿐만 아니라 페이스북에서도 자연스러운 정보제공, 대화가 아닌 인위적인 인기도 조작의 가능성이 제기되었던 것이다.

4) 의제제시(매니페스트)

투표 인증샷이나 투표 독려 메시지 게시 등과 같은 행위는 정보제공이나 집단화 유형이라기보다는 투표하자라는 가장 기본적인 참여의제를 제시하고 확인하는 의제제시유형의 참여라고 볼 수 있다. 2014년 지방선거에서도 과거처럼 온라인 공간에서 수많은 투표 인증샷과 투표 독려 행위가 진행되었다. 페이스북은 '나는 유권자다(I'm a Voter)'라는 서비스를 제공하여 투표 인증자를 알리고 투표 인증 친구수 및 전체 투표 인증수를 게시하는 별도의 서비스를 제공하였으며, 포털 다음(Daum)의 투표 인증샷 서비스¹⁶⁾에는 3,238명의 인증샷이 게시되기도 하였다. 트위터 공간에서 2014 지방선거 관련 투표 독려 해시태그는 '#LetsVote0604'를 사용하였다. 그 중에서도 트위터 사용자 난다요(@vvippower)는 영화 '엑스맨 데이즈 오브 퓨처 패스트'를 패러디한 투표 독려 영상을 트위터 인기로 끌었는데, 투표율 저하로 선거가 사라진 50년 후 미래에서 온 주인공이 한번도 투표를 하지 않은 50%의 국민들을 설득한다는 내용으로 재미를 주면서 동시에 투표를 해야겠다는 공감을 이끌어냈다.¹⁷⁾

모바일에서의 가장 강력한 의제설정도구인 팟캐스트는 '그것은 알기 싫다'¹⁸⁾와 정의당의 '정치다방(현재는 노(회찬)유(시민)진(중권)의 정

보 분석 참조(2014년 5월 31일)

16) <http://media.daum.net/election2014/vote/photoshot>

17) 트위터 코리아(2014. 6. 4)

18) <https://itunes.apple.com/kr/podcast/id570067454>

리카페로 변경)¹⁹⁾정도가 가장 유명했는데, 2012년 10월 11일에 시작한 시사 팟캐스트 ‘그것은 알기 싫다’는 ‘지방선거 데이터 센트럴’을 통해 5월 1개월간 18회에 걸쳐 지역별 후보자를 소개하고 논평을 제공하였으며, ‘정치다방’은 선거기간동안 6편 방송되었는데, 노회찬, 유시민, 진중권과 같은 정치인과 논객이 참여하는 선거 팟캐스트로 관심을 받았다. 그러나 아이튠즈에 200여개의 뉴스 및 정치 팟캐스트가 존재함에도 불구하고 과거의 ‘나는 꿈수다’나 ‘이슈 털어주는 남자’와 같은 압도적인 인기를 누리는 선거 팟캐스트는 등장하지 않았다.

2010년부터 심화된 온라인 선거운동 유형을 중심으로 전체적으로 평가해보면, 미디어에 있어서는 트위터에서 페이스북이나 모바일의 위력이 점차적으로 강해지고 있으며, 네트워크의 개방성이나 네트워크 효과를 활용하기 보다는 모바일 메신저와 같은 폐쇄적 연결에 주력하는 반동적 경향이 나타나고 있다. 자유로운 표현과 규제의 갈등이 명확하던 과거에 비해 조작이나 감시와 같은 잠정적 규제가 심화되고 있는 상황에서 온라인 공간 활용에 대한 두려움과 불신이 강화되는 조짐이 나타나고 있는 것이다. 또한, 정보제공·의제설정은 공급자 중심형에서 시민사회중심형으로 발전하지 못하고 있는 상태이며, 다각적인 공약 평가 서비스도 과거에 비해 지체되어 나타났다. 인증샷에 의한 투표참여효과도 과거처럼 폭넓은 참여를 유도하기에는 연부족인 것으로 나타났다. 아울러 여론조사결과를 활발하게 발표할 수 없는 제도적 규제도 여전히 온라인 선거규제의 과제로 남아 있다.

4. 온라인 참여의 정치 효과

온라인 참여의 정치효과에서 가장 많은 관심을 갖게 되는 부분은

¹⁹⁾ <https://itunes.apple.com/kr/podcast/noyujin-ui-jeongchikape/id881265770>

뉴미디어를 활용하기 때문에 투표에 많이 참여하고, 득표효과를 얻게 되는 후보들이 있는가이다. 그 이면에는 뉴미디어 참여유형과 유권자의 정치 관심도 변화의 관계, 정치 공론장의 변화 여부, 후보 검증력 변화, 정책 선거 활성화, 정당 일체감 변화, 정당 구조 변화, 권력 구조 변화까지도 중요한 연구문제로 제시할 수 있다. 그러나 제3장에 살펴본 바에 의하면 2014 지방선거에서는 정보제공·대화·집단화·의제설정과 같은 참여유형 가운데 기존 유형의 심화가 이루어졌거나 새로운 유형이 나타났다고 보기 어려운 것으로 나타났다. 따라서 제4장에서는 모든 참여유형에 따른 효과보다는 정보제공이나 의제설정 유형의 효과를 보완분석하는 차원에서 주요 활용 미디어, 선거 관심도, 투표 참여도 및 투표 독려 여부를 평가하였다.

1) 채널 제공률과 유권자와의 접촉 방법

먼저, 후보자들의 채널 공개율은 후보자들이 유권자와의 연락에 어떤 채널을 선호하는가를 나타내며, 많은 채널이 공개될수록 미디어 활용률이 높다고 평가할 수 있는 부분이다. 6대 광역시 시도의원 후보자들이 제공한 채널을 규모별로 보면 전화(83.8%) > 이메일(36.5%) > 홈페이지(21.4%) > 소셜 미디어(10.6%) 순으로 제공하는 것으로 나타났다. 전화 공개율은 인천, 새누리당, 50대에서 비율이 높았고, 이메일은 울산, 새누리당, 새정치민주연합, 50대에서, 홈페이지는 인천, 노동당, 40대에서, 소셜 미디어는 광주, 노동당, 20,30대에서 상대적으로 높게 나타났다. 서울의 경우에는 유선전화와 뉴미디어 활용률이 매우 높게 나타났지만, 나머지 6대 광역시의 경우 유선전화만 제공하는 경우가 대부분이었다. 후보자측에서 유권자가 연락할 수 있는 뉴미디어 채널을 많이 제공한다는 것은 그만큼 홍보활동 및 쌍방향 커뮤니케이션에

적극적이라 평가할 수도 있지만, 서울과 타 지역간 정보격차현상은 매우 크게 나타나고 있다.

〈표 4〉 광역시 시도의원선거 후보자의 채널 제공률

(단위 : %)

구분	전화	홈페이지/ 블로그	이메일	소셜 미디어	모바일앱	카카오톡	QR 코드	
전체	83.8	21.4	36.5	10.6	0.9	1.6	5.1	
지역	서울	81.4	25.5	46.8	12.9	1.5	3.4	4.9
	부산	79.1	14.8	23.5	4.3	0.0	0.0	4.3
	대구	81.4	11.6	23.3	7.0	4.7	0.0	2.3
	인천	91.8	27.4	28.8	16.4	0.0	1.4	5.5
	광주	90.7	25.9	29.6	16.7	0.0	0.0	9.3
	대전	85.4	14.6	31.3	8.3	0.0	0.0	6.3
	울산	88.9	15.6	48.9	2.2	0.0	0.0	4.4
정당	새누리당	94.2	16.4	38.7	7.6	0.4	1.8	4.0
	새정치 민주연합	93.3	28.9	38.7	10.8	1.0	1.5	7.2
	무소속	82.9	17.1	36.2	8.6	1.0	1.0	3.8
	통합진보당	49.3	11.9	22.4	14.9	3.0	3.0	1.5
	노동당	40.5	35.7	35.7	19.0	0.0	0.0	9.5
연령	20대	46.2	7.7	30.8	23.1	0.0	7.7	7.7
	30대	55.4	21.5	26.2	23.1	1.5	1.5	1.5
	40대	85.1	30.2	36.1	16.3	0.5	3.0	6.4
	50대	92.2	19.1	40.6	5.5	1.6	0.8	5.5
	60대	82.5	10.7	34.0	2.9	0.0	0.0	3.9

* 자료 : 자체 조사(서울 및 6대 광역시 시도의원 후보자 총 641명)

이와 같은 공급자 중심의 채널 제공을 전제로 유권자들은 후보자들을 어떻게 만나고 있는가를 보면, 휴대폰 문자메시지와 전화, 우편 등의 방법이 대부분이다. 아울러 기초단체장 선거라는 상대적으로 작은 선거의 경우에는 다른 접촉 방식의 차이가 없이 문자 메시지 접촉이 크게 나타나고, 상대적으로 규모가 큰 광역 단체장 선거의 경우에는 직접 대면 접촉보다 문자 메시지 접촉률이 2배 이상이라는 것도 매우 특징적인 현상이다.

〈표 5〉 접촉 방법별 접촉 빈도

(단위 : %)

구분	광역단체장	기초단체장
직접 대면 접촉	28.5	55.0
우편	47.4	50.0
전화	45.3	50.9
문자메시지	69.0	72.5
이메일	3.3	1.9
SNS	4.7	5.3

* 주 : 사례수(274명), 중복 응답

* 자료 : 한국사회과학데이터센터(2014)

2) 정보 습득 방법

현재의 환경에서 온라인 정보제공은 주로 휴대폰 문자메시지나 전화가 높게 나타나고 있다. 공급자로서의 후보자들이 휴대폰 문자메시지나 전화를 통해 접근하고 있다면, 유권자의 경우에는 방송(평균 42%), 선거공보(인쇄물, 평균 22%)를 통한 접근이 다수로 나타나고 있다. 즉, 후보자의 정보제공 채널과 유권자의 정보습득채널간에 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 6〉 후보자에 대한 정보 습득 방법

(단위 : %)

후보자TV 토론방송, 방송연설, 대담 등	정당/후보자의 거리유세나 명함배포 및 대면접촉	정당/후보자가 보낸 문자메시지, 이메일 등	가정 배달 선거 공보	선거 벽보, 현수막	후보자의 홈페이지, 블로그, 트위터, 및 카카오톡 등 SNS	조사기관
39.0	18.8	1.6	21.4	15.4	3.0	한국정치학회
54.7	11.0	2.8	22.5	4.6	4.4	서울대학교

* 자료 : 한국정치학회(2014년 6월 1,204명 조사) / 서울대학교(2014년 7월 936명 조사)

그 가운데 인터넷에서의 후보자에 대한 정보습득 채널을 보면, 포털

이 압도적으로 나타나고 후보자의 홈페이지나 언론사 홈페이지 등 소셜 미디어나 모바일을 통한 정보 습득은 높지 않게 나타나고 있다.

〈표 7〉 인터넷에서의 후보자에 대한 정보 습득 방법

(단위 : %)

네이버 등 일반 포털 사이트	후보자나 정당 홈페이지	언론사 홈페이지	선관위 홈페이지	SNS	모바일 메신저	시민단체 홈페이지
55.6	11.1	11.1	9.4	6.0	4.3	2.6

* 자료 : 한국사회과학데이터센터(2014)

3) 대화

유권자의 의견을 1기(2014. 2. 14-2014. 4. 15, 예비 후보자 등록 개시일-세월호 참사 직전), 2기(2014. 4. 16-5. 8, 세월호 참사-지방선거 당내 경선 직전), 3기(2014. 5. 9-21, 지방선거 당내 경선, 공식 선거기간 개시일 직전)와 같이 세 시기로 구분하여 측정한 연구에서는 대화의 규모와 지지 현황을 분석한 바 있는데, 트윗의 양에 있어서는 -이 글에서도 계속 강조한 바와 같이- 지역 편중 현상이 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

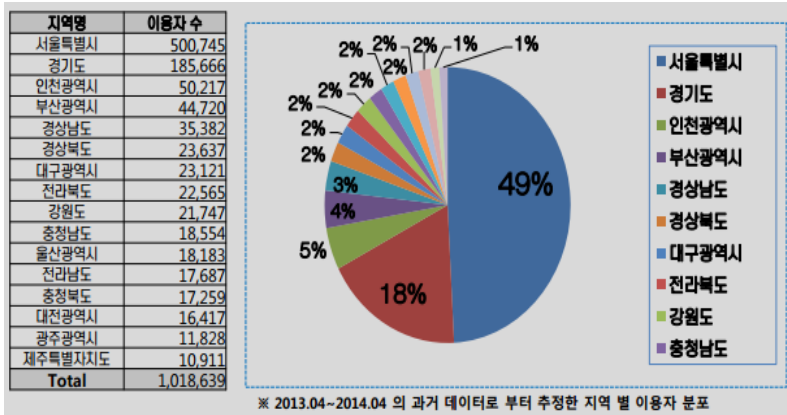
〈표 8〉 트위터에서의 지방선거 트윗의 양

시기 별	2014 지방선거 관련 트윗 데이터 통계					
	2014 3기 지역 지방선거 관련 전체 트윗 수(개)	지역별	트윗 수 (개) (관련 전체 트윗수 대비 백분율)	2014 3기 지역 지방선거 관련 트윗 작성자 수(명)	지역별	트윗 이용자 수 (명) (관련 전체 작성자 수 대비 백분율)
1기	851,690	서울특별시	102,812 (12.0%)	50,585	서울특별시	6,399 (12.6%)
		경기도	35,255 (4.1%)		경기도	2,435 (4.8%)
		인천광역시	6,148 (0.7%)		인천광역시	548 (1.1%)
2기	2,375,119	서울특별시	28,1792 (11.9%)	166,573	서울특별시	15,815 (9.5%)
		경기도	90,054 (4.0%)		경기도	5,094 (3.1%)
		인천광역시	16,533 (0.7%)		인천광역시	1,213 (0.7%)
3기	1,513,240	서울특별시	185,914 (12.3%)	102,543	서울특별시	11,047 (10.7%)
		경기도	60,111 (4.0%)		경기도	3,636 (3.5%)
		인천광역시	11,219 (0.7%)		인천광역시	817 (0.8%)

* 자료 : 김기훈(2014. 6 : 13)

전체 트위터 사용자 분석을 한 조사결과를 보아도 이러한 지역격차는 매우 크게 나타나 총선이나 대선과 달리 지방선거에서는 미디어의 정보격차가 큰 환경 변수가 되고 있음을 나타내고 있다.²⁰⁾

〈그림 3〉 한국 트위터 사용자의 지역 분포



* 자료 : 김기훈(2014. 6 : 13)

한편, 전체 온라인 공간에서 콘텐츠별로 선거관련 댓글의 비중을 보면, 뉴스미디어 > 커뮤니티 > 블로그 순으로 나타나 대화의 공간에 있어서도 가장 영향력이 있는 것은 뉴스 콘텐츠이며, 1기사 평균 댓글 수는 주요 포털 뉴스의 경우 850건 이상으로 나타나 매우 높은 관심을 가지고 참여가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

²⁰⁾ 2014년 4월 17일 기준 트윗 이용자 8,260,535명, 전체 이용자 대비 판별된 이용자 비율 : 12.3%(김기훈 2014. 6 : 13)

〈표 9〉 지방선거 관련 댓글 규모

카테고리	2014 지방선거 관련 댓글 데이터 통계				
	카테고리별 총 댓글수	카테고리별 1기사 평균 댓글 수	미디어 명	미디어 별 총 댓글 수	미디어별 1기사 평균 댓글수
뉴스미디어	9,940,979	845.75	다음 인용 뉴스	5,198,250	875.13
			네이버 인용 뉴스	4,643,109	854.61
			네이트 인용 뉴스	99,620	263.54
커뮤니티	654,199	121.06	다음카페	415,651	176.65
			알베저장소	139,155	61.76
			다음아고라	60,760	41.96
			오늘의유머	31,543	66.55
			네이버카페	1,282	5.48
			클리앙, 푸리웹, 뽀뿌	5,808	64.53
블로그	49,574	3.50	네이버블로그	39,097	4.98
			티스토리	7,192	3.60
			다음블로그	3,285	0.76

* 자료 : 김기훈(2014. 6 : 13)

4) 미디어 사용과 정치관심, 참여

다음은 뉴미디어 선거정보이용과 투표 참여도, 정치 관심도, 높은 관여 행위와의 관계를 알아보았다. 아직 모바일이나 소셜 미디어보다는 온라인 뉴스 이용자 특히 40분 이상 이용하는 중이용자의 경우 투표의지가 대단히 강하게 나타난다는 연구결과가 있는데, 이는 뉴미디어의 영향력이 강하기 보다는 오프라인의 뉴스를 링크한 것이 대부분인 포털의 인터넷 뉴스 이용을 통해 정보를 습득한 단계에 머물러 있는 이용자들이 정치참여가 높다는 해석이 가능할 것이다.

〈표 10〉 인터넷 뉴스 이용과 참여의지

구분			투표의지			행 전체
			무의지	약한 의지	강한 의지	
온라인 뉴스	사용안함	빈도	4	14	14	32
			12.5%	43.8%	43.8%	100.0%
	40분미만 경이용자	빈도	76	196	301	573
			13.3%	34.2%	52.5%	100.0%
	40분이상 중이용자	빈도	37	143	380	560
			6.6%	25.5%	67.9%	100.0%
pearson 카이제곱 =			34.231 ; 유의확률 p = .000			

* 자료 : 김범수(2014. 9. 19 : 17)

즉, 대부분의 온라인 참여행위가 매우 다양하게 이루어질 수 있고, 정치효과도 기대할 수 있음에도 불구하고 우리나라에서는 아직 온라인 참여행위의 다양화와 참여효과를 분명히 평가할 수 있을 정도의 활성화는 이루어지지 못하고 있으며, 이와 같은 경향은 2014년 지방선거에도 여전히 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 일반적인 인터넷 이용 정도와 전체 평균의 투표 독려 행위 참여에서도 큰 정도의 차이를 알기 어렵다는 <표 11>의 결과를 보아도 마찬가지로 나타나고 있다.

<표 11> 인터넷 이용과 투표 독려

(단위 : %)

구분		광역단체장	기초단체장
전체		20.0	19.1
인터넷 이용정도	전혀 사용하지 않음	24.4	24.4
	몇달에 한 번	17.6	23.5
	1달에 1~3	15.7	14.3
	1주에 1~3	23.0	21.4
	1주에 4회 이상	17.8	16.9

* 자료 : 한국사회과학데이터센터(2014)

5. 결론 : 참여유형의 다원화와 참여효과의 극대화를 위한 조건

정치참여는 진공상태에서 활성화될 수 있는 것이 아니다. 특히, 선거에서 투표 참여도가 높아지기 위해서는 많은 조건이 충족되어야 한다. 성실하고 능력있는 후보, 후보의 공약 실천을 뒷받침할 수 있는 정당의 지원, 유권자의 지속적인 정치적 관심, 시의적절한 현안을 선거 의제로 전환할 수 있는 홍보력, 풍부한 뉴미디어의 정치 공간 등이 모두 투표 참여 활성화를 위해 필요한 조건들이다. 아울러 기술을 잘 사

용하기만 한다고 해서 정치 영역에서 온라인 참여가 늘어나는 것도 아니다. 급작스럽게 규제가 강화될 경우 공간 자체가 경직되고 참여가 위축되는 효과가 나타날 수도 있다. 2007년의 UCC 규제가 2012년 선거법 개정 전까지 이루어진 표현의 자유 규제에 대한 논쟁 그리고 2012년 대선에서의 정부 개입 논란 등은 온라인 공간의 자연스러운 다양화와 참여 활성화에 장애가 되는 큰 사건들이었다.

2014년의 지방선거는 2010년의 트위터 선거, 2012년의 소셜 미디어 선거 혹은 빅데이터 선거와 같은 온라인 참여에 대한 평가가 무색할 정도로 급격히 새로운 참여 유형이나 명명백백한 참여효과는 보이지 않았다. 총 3,952명(광역자치단체장 17명, 교육감 : 17명, 기초자치단체장 : 226명, 광역의원 789명, 기초의원 : 2,898명, 교육의원 : 5명)을 뽑는 제6회 지방선거에서 여전히 도시 후보와 지방 후보간의 온라인 미디어 활용도는 차이가 있었고, 유권자는 정보제공 외에 높은 관여력을 보여주는 수준에는 못미쳤다. 기술 활용의 흐름은 과거와 유사하게 확대되고 있지만 지역 편차는 줄어들지 않고 있는 것이다. 대다수의 국민이 휴대폰을 사용하고 있는 환경이지만 모바일을 이용한 참여의 다양화나 대화의 폭발 혹은 새로운 의제 설정력이 높아졌다고는 평가하기 어려운 상황인 것이다.

정치 본연의 목적대로 보자면 지방선거의 온라인 선거운동은 풀뿌리 민주주의 활성화에 기여하거나 지역 정보 제공에 풍부한 뉴미디어가 제공되어야 한다. 그러나 전체적으로 유권자보다는 후보자의 홍보만이 두드러져 일방적 홍보와 동원 경향이 강하게 나타났으며 17여년 동안 자유롭게 다양하게 시도되었던 참여유형이 활발해졌다고 보기는 어려웠다. 동영상이나 인포그래픽스와 같은 과거에 다수가 사용하지 않았던 새로운 정보제공 전달 방식이 나타났지만 새로운 기술에 좋은 콘텐츠를 담거나 효과적으로 유권자에게 전달할 수 있는 정보제

공력이 보였다기 보다는 현재 유행하는 신기술이기 때문에 사용하는 (철학없는) 관성적 이용 혹은 동원을 위한 일방적인 이용이 주류를 이루었다.

따라서, 정치 혐오와 정당 불신 그리고 고질적인 참여 저하가 여전히 문제인 현재의 정치상황 속에서 온라인 참여가 새로운 돌파구나 참신한 시도에 의한 참여효과를 촉진하는 기폭제로 작동하기에는 여전히 강력한 현실정치의 구조가 큰 영향을 미쳤을 수도 있다. 여러 개입에 의한 플랫폼 무력화 전략과 같은 사건이나 동원만을 위한 기술 이용에 머물지 않기 위해서, 무엇보다 온라인 참여라는 좋은 기회요인을 현실적으로 의미있게 만들기 위해서는 민주적 전략이 무엇인가에 대한 고민이 필요하다. 여전히 일회성으로 끝나는 참여가 아닌 지속적인 참여가 이루어지고 있고, 기존의 미디어에 대한 대안으로서 온라인 참여에 대한 기대가 높아지고 있으며, 총선이나 대선에 비해 훨씬 많은 후보가 유권자와 만날 수 있는 기회로서 지방선거를 평가한다면, 한국의 온라인 참여는 도입기, 전개기, 심화기의 시계열적 흐름을 따라갈 것이 아니라 전략의 가치를 고민하는 전환기의 매개체로서 온라인 참여의 특성과 효과에 주목할 필요가 있다.

(2014년 10월 12일 접수, 11월 18일 심사완료, 11월 25일 게재확정)

참고문헌

- 김경호. 2008. “정치 표현의 자유와 선거운동 규제에 대한헌법 재판소 결정 연구.” 『언론과학연구』 8(2) : 5-50.
- 김규화. 2011. 『지방선거에 트위터가 미친 영향에 관한 연구』. 단국대학교 정치학 석사학위논문.
- 김기훈. 2014. 6. “선거를 통해 본 소셜 미디어 활용 : 2014 지방선거 온라인 /SNS 여론 분석 사례.” 사이람.
- 김범수. 2014. 8. 19. “뉴미디어가 투표율을 높이는가 : 2014년 서울시장선거 온라인 설문조사.” 한국정치학회 하계학술대회 자료집.
- 김용희. 2011. “트위터에서 선거여론 확산구조 예측 : 10·26 서울시장 재보선을 중심으로.” 『정치커뮤니케이션연구』 제23호 : 103-139.
- 남현주·김하나. 2014. “정치적 소통도구로서의 SNS 활용 : 제18대 대선 후보자를 중심으로.” 『공공정책과 국정관리』 8(1) : 31-68.
- 류철균·이주희. 2011. “트위터를 통한 선거 후보자의 스토리텔링 분석 : 4·27 재보궐 선거기간의 최문순·엄기영 후보의 트윗을 중심으로.” 『인문콘텐츠』 제23호 : 237-259.
- 박창문·조재욱. 2010. “6·2 지방선거와 정치공급자의 인터넷 선거운동 : 홈페이지와 SNS의 활용을 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』 23(2) : 153-180.
- 신현기·우지숙. 2011. “트위터에서 일어나는 정치적 담론활동에 대한 탐색적 연구 : 2010년 6·2 지방선거관련 트윗글 내용 분석을 중심으로.” 『언론과 사회』 19(3) : 45-76.
- 안명규. 2007. “17대 대선과 인터넷 선거보도 심의제도.”
- 이광석. 2010. “트위터와 지방선거.” 『실천문학』 제98호 : 322-328.
- 이동훈. 2010a. “인터넷 언론의 유권자 참여 플랫폼을 활용한 선거 공론장 관련 탐색적 사례 연구 : 제5회 지방선거를 중심으로.” 『사회과학연구』 21(4) : 91-116.
- 이동훈. 2010b. “6·2 지방선거에 나타난 소셜 미디어의 시τικ즌 저널리즘 역할

- 에 대한 탐색적 사례 연구.” 『선거관리』 56호 : 224-247.
- 이동훈·현경미·이진영. 2011. “선거 커뮤니케이션의 이론적 규범성과 현실 정치의 한계 : 2010년 6·2 지방선거 자치단체장 후보자 캠프의 인터넷 미디어 전략 관련 심층 인터뷰 연구.” 『사회과학연구』 22(4) : 89-113.
- 이준한. 2006. “531 지방선거와 인터넷 이용.” 한국언론학회 발표문.
- 임연희. 2010. “5대 지방선거와 트위터 : 대전 충남 시도지사 후보자들의 이용과 충족, 규제에 관한 태도.” 『사회과학담론과 정책』 3(2) : 67-98.
- 장덕진. 2011. “트위터 공간의 한국 정치 : 정치인 네트워크와 유권자 네트워크.” 『언론정보연구』 48(2) : 80-107.
- 장덕진·김기훈. 2011. “최문순 트윗 266만 명이 열람... 선거 흐름 바꾼 트위터 파워.” 『중앙선데이』 제216호.
- 장우영·민희·이원태. 2010. “지방선거와 웹캠페인 : 제5회 서울시장 선거를 중심으로.” 『정보와 사회』 3(2) : 45-85.
- 조희정. 2009. “온라인 선거운동의 정책 선거 활성화 방안.” 『선거관리』 제55호. 84-101.
- 조희정. 2010. “SNS를 통한 정치적 표현행위에 대한 규제의 개선방향.” 『언론중재』 115호 : 30-44.
- 조희정. 2011. 5. 4. “4·27 재보선과 SNS참여의 의미.” 『이슈와 논점』 제230호.
- 조희정. 2011. 10. 28. “10·26 재보선에서의 SNS 참여문화와 선거제도의 과제.” 『이슈와 논점』 제315호.
- 조희정. 2012a. “온라인 선거규제의 쟁점과 한계 : 공정성과 참여 가치 사이의 균열을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 10(1) : 5-41.
- 조희정. 2012b. “19대 총선에서 온라인 선거운동 관리의 과제.” 『선거연구』 2(2) : 127-155.
- 조희정. 2013. “소셜 미디어 지방선거 현황과 과제.” 『자치의정』 3/4월호 : 57-68.
- 조희정·심우민. 2012. 1. 3. “SNS 정치참여와 「공직선거법」 한정위헌 결정의 의의.” 『이슈와 논점』 제351호.

- 조희정·심우민. 2012. 3 26. “「공직선거법」 한정위헌판결의 영향과 온라인 선거규제의 과제.” 『이슈와 논점』 제415호.
- 최민재 · 이홍천 · 김위근. 2013. “한국과 일본의 지방자치단체장 선거에 나타난 유권자의 SNS 정보이용과 정치적 의사결정의 관계 : 2011년 서울특별시장 보궐선거와 오사카시장 선거의 비교.” 『한국언론학보』 57(1) : 392-421.
- 최운규 · 이성원. 2013. “트위터와 매스미디어의 정치정보 이용이 투표참여에 미치는 영향에 관한 연구.” 『지방자치연구』 제17집 : 1-19.
- 하세헌 · 강명구. 2012. “인터넷 정치정보 이용과 정치적 관심 : 2010년 지방선거를 중심으로.” 『정치정보연구』 15(1) : 1-27.
- 한국사회과학데이터센터. 2014. 『제6회 전국 동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사』 .
- 한국정치학회. 2014. 『제6회 전국 동시 지방선거 유권자의의식조사』 .
- 홍주현 · 박미경. 2011. “선거기간 중 트위터에 나타난 후보자와 유권자의 정치적 행위 연구.” 『사이버커뮤니케이션학보』 28(4) : 257-301.

Online Participation in the 6th local election

Hee-Jung, Cho · Kyung-Shik, Shin

This article analyzes the types of online participation in the 6th local election. In particular, the analysis of the involvement and participation type effect. Research results, new types were not involved than in the past.

Candidate were higher than provide information on the voter. Greater participation gap between Seoul and the provinces. Online campaign for local elections, despite the need to contribute to the grass-roots democracy and provide a lot of local information, otherwise showed.

Online participation is greatly influential in real politics. The intervention of regulatory or government appears more online. Thus, voters need to worry about the democratic online campaign strategy.

* keywords : local election, online campaign, new media, social media,
twitter