

# 제18대 대통령선거와 네거티브 선거운동\*

이동윤(신라대학교)

## 논문 요약

현대 정치과정에서 선거를 통해 정치적 대표를 선출하는 유권자들의 시민적 권리는 민주정치를 구현하는 가장 핵심적 구성요소이다. 선거과정에 참여하는 정당과 후보자는 그들의 정책공약이나 이미지를 통해 긍정적 여론을 형성하고 유권자들의 지지를 확보하기 위해 선거운동을 전개한다. 그러나 선거운동은 경우에 따라 상대 정당과 후보자의 잘못과 단점을 비판하고 부정적 분위기를 형성하여 유권자의 감성적 판단과 자신들에 대한 지지를 호소하는 네거티브 방식이 활용되기도 한다. 실제로 제18대 대통령선거는 최근의 다른 대통령선거보다 다양한 비방과 흑색선전이 난무했으며, 네거티브 선거운동이 크게 증가한 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고, 이번 선거에서 네거티브 선거운동은 긍정적 효과보다 부정적 결과를 초래하여 최근 대통령선거 중 가장 높은 투표율이 기록되었으며, 네거티브 선거운동이 오히려 상대 정당과 후보자의 지지층을 자극하여 표를 결집시키는 효과를 유발한 것으로 평가되고 있다. 결과적으로 비방과 흑색선전 등 선거과정에서 무조건적으로 활용되는 네거티브 선거운동에 대한 정당과 후보자, 유권자의 재인식이 필요하며, 정책선거 중심의 선거운동 분위기를 형성하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

주제어 : 제18대 대통령선거, 네거티브 선거운동, 선거정치, 비방-흑색선전, 정책선거

\* 이 연구는 2012년 제18대 대통령선거와 관련하여 중앙선거관리위원회가 주관한 『제18대 대통령선거 외부평가』의 설문조사 기초자료와 개인이 작성한 내용 중 일부를 발췌하여 제작성하고 수정보완한 것이다.

## I. 문제제기

현대 정치과정에서 유권자들이 선거를 통해 그들의 정치적 대표를 선출하는 시민적 권리는 정부를 형성하여 민주정치를 구현하는 가장 핵심적 구성요소이다. 민주적 정치과정에서 선거는 투표를 통해 유권자들에게 정치지도자나 정당, 후보자, 그리고 그들이 표방하는 정책노선과 공약에 대한 지지와 반대, 그리고 변화에 대한 요구를 표현할 수 있는 정치참여의 기회를 제공해 준다. 또한 유권자들은 각 정당과 후보자들이 내세우는 정책노선과 공약을 합리적으로 판단하여 그들의 선호도를 투표를 통해 표출함으로써 자신들의 정치적 의사와 정책적 욕구를 표현하고 그들의 정치적 권리를 대신할 수 있는 대표를 선출한다. 따라서 민주시민에게 있어서 투표는 정부의 정책적 책임성을 담보하는 가장 효과적 무기인 셈이며, 정부의 책임성은 곧 시민들에 의한 정치적 지지, 즉 시민들의 투표를 통해 부여되는 정통성의 수준에 따라 결정된다.<sup>1)</sup>

이에 따라 현대 선거과정에서 각 정당과 후보자들은 유권자들의 정치적 지지와 표를 얻기 위해 다양한 선거운동을 전개할 수밖에 없다. 민주적 정치과정에서 정당과 공직후보가 정부를 구성하고 정책을 결정하는 정치적 대표성은 선거를 통한 유권자들의 선택에 의한 것이며, 따라서 각 정당과 후보자들은 선거과정에서 그들의 정치적 노선과 정책공약을 제시하고 유권자들의 지지를 획득하기 위한 선거운동과 전략을 펼치게 된다. 일상적으로 선거운동은 그들의 정치적 노선을 대표할 수 있는 정책공약을 제시하고, 그들의 정책적 실현 의지와 능력을 보여주어 유권자들의 지지를 이끌어내는데 치중하지만, 경우에 따라서는 정치노선이나 정책공약 등을 통해 유권자들의 합리적 선택을 유도하기보다 상대 정당과 후보자를 비판하고 유권자들의 감성적 판

1) Cantor, Robert D., *Voting Behavior & Presidential Elections*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1975, p. 1.

단을 자극하여 자신들에 대한 지지를 호소하는 선거운동과 전략이 활용되기도 한다. 그것은 유권자들의 합리적 선택을 유도하는 이성적 선거운동과 전략보다 유권자들의 감성에 호소하는 선거운동과 전략이 유권자들의 반응과 지지를 이끌어내는데 보다 더 유리하다고 판단되기 때문이다.<sup>2)</sup>

2012년 12월 실시된 제18대 대통령선거는 각 정당과 후보자들의 정치적 노선이나 정책공약이 상호 경쟁하기 보다는 상대 정당과 후보자의 약점과 단점을 공격하고 강조하는 네거티브 선거운동과 전략이 주류를 이루었던 것으로 평가되고 있다. 1987년 민주화 이후 한국의 선거과정은 일련의 공식선거법 개정을 통해 과거 금권선거와 동원선거의 폐단을 근절하고 '돈 안 쓰는 선거'를 정착시키는데 주력하여 왔으며, 그 결과 불법적 정치자금과 선거자금이 차단되는 소기의 성과를 거두게 되었다. 그러나 돈 선거의 폐단을 근절하기 위해 '입을 푸는' 선거제도를 활성화시키다보니 정책 중심의 경쟁이 이루어지는 선거과정이 강화되기 보다는 서로 비슷한 정책노선과 선거공약이 남발되는 가운데 상대 정당과 후보의 잘못과 약점을 비판하는 네거티브 선거운동과 전략이 확산되는 결과를 초래하였다. 지난 제16대 대통령선거나 제17대 대통령선거와 마찬가지로 제18대 대통령선거에서도 각 정당과 후보자의 선거운동본부에서는 다양한 네거티브 선거운동 전략이 활용되었으며, 각종 흑색선전과 후보 비방이 사실의 진위 여부와 상관없이 표출되는 선거과정이 전개되었다.

그렇다면 선거과정에서 네거티브 선거운동이 자주 활용되는 이유는 무엇이며, 그것은 어떤 정치적 효과를 초래하는가? 이번 제18대 대통령선거 과정에서는 어떤 네거티브 선거운동이 진행되었으며, 그것의 영향은 어떤 결과로 표출되었는가? 네거티브 선거운동에 대한 유권자들의 인식은 어떠하며, 이것은 어떻게 선거 결과로 연결되는가? 선거과정에서 네거티브 선거운동을 근절

2) 신일기·이병관·조병량, "네거티브 정치광고의 유형과 광고 회의주의가 스폰서 후보 평가 및 투표의도에 미치는 영향." 『한국광고홍보학회』 제10권 3호, 2008 참조.

하고 정책 중심의 선거운동이 전개되기 위해서는 어떤 대안과 노력이 필요한가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 네거티브 선거운동과 비방·흑색선전에 관련된 이론적 논의들을 살펴보고, 제18대 대통령선거 과정에서 표출된 후보·정당 간 비방과 흑색선전, 그리고 네거티브 선거운동의 제반 양상과 유권자들의 인식, 그리고 선거 결과를 종합적으로 고찰하고자 한다. 아울러 이 연구는 후보·정당 간 비방·흑색선전을 비롯하여 네거티브 선거운동을 자제하고 정책 중심의 선거운동이 전개되기 위한 방안도 함께 모색해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의 : 네거티브 선거운동과 비방·흑색선전

선거과정에 참여하는 정당과 후보자는 자신들의 정치적 노선이나 이미지에 대한 긍정적 여론을 형성하고 유권자들의 지지를 확보하여 선거에 승리하기 위해 '선거운동(electoral campaign)'을 전개한다. 이를 위해 각 정당과 후보자는 선거과정에서 자신과 상대 경쟁자의 강점과 약점, 선거환경, 과거 투표 경향 등을 바탕으로 자신에게 보다 유리하고 적절한 메시지를 구성하여 유권자들에게 효과적으로 전달해야 하는데, 이러한 일련의 메시지 전달과정이 '선거운동'이다.<sup>3)</sup> 일반적으로 유권자들의 투표 결정은 정당에 대한 일체감이나 정체성, 정책에 대한 선호도, 그리고 후보 개인에 대한 평가 등을 통해 이루어지는데,<sup>4)</sup> 특히 유권자 개개인의 투표 선택은 선거기간 중 등장하는 현안 이슈들과 그들의 가치체계를 포함한 뿌리 깊은 신뢰감을 반영하며, 수많은 사건과 상황들에 대한 유권자들의 가치체계 요인들이 선거기간 중 발생하는 정치적 이슈나 제반 상황들과 접목되어 투표 결정에 심리적 영향을 미칠

3) 김창남·김희진, "네거티브 정치광고에 대한 유권자 태도 연구." 『대한정치학회보』 제18집 1호, 2010, pp. 1~2.

4) Samuel Merrill, III and Bernard Grofman, *A Unified Theory of Voting: Directional and Proximity Spatial Models*. New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 1~2.

수 있다.<sup>5)</sup>

기본적으로 유권자들의 투표행태와 그 변화는 적어도 정당과 후보자의 선거운동 및 전략과 직·간접적으로 연관이 있다.<sup>6)</sup> 정치적 지식이나 관심이 부족한 일반 유권자들은 후보자와 관련된 요인, 즉 후보자의 정책공약이나 소속 정당, 출신 지역, 리더십이나 도덕성에 대한 정보, 정치 이념과 경력 등과 같이 후보자와 직접적으로 연관된 정보가 아니더라도 경기침체나 실업, 부패, 도덕적 문란 등과 같은 다양한 부수적 정보와 요인들에 의해서도 영향을 받을 수 있다.<sup>7)</sup> 일반 유권자들은 단지 ‘합리적 선택(rational choice)’에 기인하는 객관적 요인들뿐만 아니라 개개인의 감정이나 가치관, 도덕성과 같은 주관적 판단력을 지니고 있기 때문에 그들의 정치적 선택과 선호는 객관성의 이름으로 논의되는 변수들 이외에도 그들 내면의 주관적 가치나 감성적 이미지 등에 의해서도 영향을 받을 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup> 따라서 선거 승리를 위한 선거운동과 전략은 단순히 정당과 후보자 자신의 정치적 이념과 정책노선, 선거공약 등을 홍보하고 선전하는 포지티브 방식뿐만 아니라 상대방의 단점이나 약점을 강조하여 비판하고 유권자의 감성에 호소하는 네거티브 방식의 선거운동과 전략이 활용되기도 한다.

일상적으로 선거과정은 정책선거와 쟁점선거, 네거티브 선거 등으로 구분되는데, 여기서 ‘네거티브 선거(negative election)’는 각 정당과 후보자 간 정책이나 정치적 이슈에 대한 시각 차이를 통해 선거경쟁이 이루어지기 보다는 “정당이나 후보자 간 근거 없는 주장 혹은 부정적 주장이나 폭로 등을 통해 충분한 조사나 검증을 거치지 않고 피상적으로 선거 경쟁이 이루어지는 선거<sup>9)</sup>를 의미한다. 즉, 네거티브 선거운동은 “상대 후보자의 실수나 단점,

5) Cantor, *op. cit.*, p. 3.

6) Miller *et. al. op. cit.*, p. 12.

7) 이소영, “인지구조와 투표행태, 그리고 대중매체: 인지심리학적 관점.” 전용주 외, 『투표행태의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2009, p. 157.

8) 김창남 외, 앞의 논문, p. 3.

9) 이효성, “언론의 19대 국회의원선거 캠페인 보도 분석.” 『언론학연구』 제16권 2호, 2012, p. 96.

후보자나 정당이 지니는 문제점 등을 최대한 부각시킴으로써 경쟁 후보자의 지지자를 이탈하게 만들거나 지지의 강도를 약화시키는 한편, 부동층 유권자를 자신의 지지로 끌어들이는 선거전략<sup>10)</sup>이며, “특정 후보가 상대 후보자의 자질과 정책적 입장을 공격하거나 부정적 이미지를 조성하기 위해 사용하는 일종의 커뮤니케이션 전략<sup>11)</sup>”으로 이해할 수 있다. 이에 따라 네거티브 선거운동은 경쟁자의 부정적 측면을 강조하는 선거운동으로서 상대 정당과 후보자의 능력, 자질, 정책과 이슈 입장을 공격하거나 부정적 특성 또는 약점을 최대한 드러내는데 집중하는 선거운동이 주류를 형성한다.<sup>12)</sup>

여기서 한 가지 주목해야 할 점은 바로 네거티브 선거운동의 합법성과 불법성 문제이다. 선거는 주권자인 국민과 국민대표 사이의 역할 분담을 본질로 하는 대의민주주의의 핵심요소이며, 따라서 이러한 선거의 정치적 의미와 위상을 고려할 때 정치적 대표가 되려는 공직후보자의 품성과 능력, 경력 등을 검증하는 국민의 자유로운 선택은 가장 중요한 가치일 수밖에 없다. 그리고 이러한 가치 실현을 위해 후보자에 대한 일상의 정보는 공유되어야 하는 것이 마땅하다. 그러나 다른 한편으로 네거티브 선거운동을 통해 상대 정당이나 후보자에 대해 허위 사실을 공표하여 국민의 자유로운 선택과정을 왜곡하는 것은 선거가 지니는 본원적 목적에 위배되는 것이기 때문에 사실을 왜곡하는 과도한 정치적 표현행위는 법치적 범위 내에서 일정하게 제한하는 것이 불가피하다.<sup>13)</sup> 일반적으로 상대 정당과 후보자에 대한 비방과 흑색선전은 네거티브 선거운동의 광의적 범위 내에 포함되지만, 이것이 사실에 근거하지 않는 개인적 인신공격이나 왜곡된 사실의 유포에 해당한다면, 불법행위로

10) 강원택, “2007년 대통령선거와 네거티브 캠페인의 효과.” 『한국정치학회보』 제43집 2호, 2009, p. 134.

11) 이강형, “네거티브 선거 캠페인의 효과: 2007년 대통령선거 투표참여를 중심으로.” 『언론과학연구』 제9권 2호, 2009, p. 356.

12) 김창남 외, 앞의 논문, p. 24.

13) 김종철, “공직선거법 제250조 제2항(낙선목적 허위사실 공표죄)와 관련한 대법원 판결에 대한 헌법적 검토: 소위 ‘정봉주 사건’을 중심으로.” 『법학연구』 제22권 1호, 2012, p. 2.

간주되어 처벌을 받아야 한다.

한편 네거티브 선거운동이 가져다주는 선거의 정치적 결과에 대한 논의는 다양하다. 우선 상대 정당과 후보자에 대한 지지도를 떨어뜨리기 위해 경쟁 대상을 비방하는 네거티브 선거운동은 그것을 반증할 만한 자료가 나오기까지 ‘비방효과’를 누릴 수 있다.<sup>14)</sup> 유권자의 인지적 요인에 있어서 ‘부정적 정보와 메시지(negative information and message)’는 후보자에 대한 인식을 형성하는데 있어 중요한 동기를 부여하며, 긍정적 정보나 메시지보다 훨씬 더 설득력이 높은 경향이 있는 것으로 논의되고 있다.<sup>15)</sup> 즉, 긍정적 메시지가 대부분을 차지하는 선거 상황에서 정당이나 후보자에 대한 부정적 정보는 보다 독특하고 눈에 띄며 쉽게 기억되기 때문에 유권자들은 긍정적 정보보다 부정적 정보를 더욱 잘 기억해낸다는 것이다.<sup>16)</sup> 다른 한편으로 네거티브 선거운동은 사회심리학적으로 부정적 정보가 가져다주는 유용성과 그 효과 때문이기도 하지만, 후보자가 상대 후보자에 대한 공격을 통해 자신에게 보다 유리한 선거 분위기를 형성하고 상대방 선거운동의 선택의 폭을 제한하기 위한 전략의 일환으로 활용되기도 한다.<sup>17)</sup> 따라서 네거티브 선거운동은 1위를 달리고 있는 후보자보다 2위를 달리고 있는 후보자가 1위를 차지하기 위해 자주 사용되며, 3인 이상 경쟁구도에서 서로 박빙의 승부가 펼쳐지는 상황일 때 선두주자가 다른 경쟁자의 추적을 완전하게 따돌리기 위해 활용되기도 한다.<sup>18)</sup>

네거티브 선거운동과 관련하여 이것이 투표 결정에 직·간접적으로 영향

14) 심성욱, “선거와 네거티브 캠페인.” 『커뮤니케이션이론』, 제3권 1호, 2007, p. 121.

15) Richard R. Lau, “Two Explanations for Negativity Effects in Political Behavior.” *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 1, 1985; Michael D. Cobb and James H. Kuklinski, “Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion.” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 1, 1997; 이소영, 앞의 논문, p. 174 재인용.

16) 강원택, 앞의 논문, p. 134.

17) 이강형, 앞의 논문, p. 357.

18) Stergios Skaperdas and Bernard Grofman, “Modeling Negative Campaigning.” *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 1, 1995, pp. 49~61.

을 미치는 결과는 크게 ‘동원 효과(mobilization effect)’와 ‘탈동원 효과(demobilization effect)’의 두 가지 대립되는 가설이 존재한다.<sup>19)</sup> 우선 네거티브 선거운동의 탈동원 효과는 공격적 정치광고를 비롯하여 네거티브 선거운동이 유권자들의 정치효능감과 투표참여율을 떨어뜨린다는 주장이다.<sup>20)</sup> 즉, 상대 정당이나 후보자에 대한 지나친 비난이나 흑색선전, 부정적 메시지를 담은 네거티브 선거운동은 궁극적으로 선거과정에 대한 효능감을 떨어뜨리고 정치적 냉소주의를 증대시켜 유권자들의 정치과정 전반에 대한 혐오감과 부정적 인식을 확산시킬 뿐만 아니라 선거 자체에 대한 관심도를 떨어뜨려 결국 투표율 저하를 유도한다는 것이다.<sup>21)</sup> 지나치게 과열 경쟁이 이루어지는 선거과정에서 각 정당과 후보자들이 상호 후보자에 대한 비방과 흑색선전을 동원한 네거티브 선거운동에 몰입할 경우, 혼탁한 선거과정을 지켜본 유권자들은 선거나 정치과정 자체에 대해 혐오감이나 환멸감을 느끼고 투표 자체를 포기할 수 있다.

다른 한편으로 네거티브 선거운동이 유권자들의 투표참여를 독려한다는 ‘동원 효과’를 강조하는 주장도 있다.<sup>22)</sup> 네거티브 선거운동은 포지티브 선거운동보다 정책이나 정치적 이슈 차원에서 보다 명확한 논쟁거리를 제공함으

19) 이강형, 앞의 논문, p. 355.

20) Stephen Ansolabehere and Shanto Iyengar, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press, 1995; Paul Freedman, William Wood, and Dale Lawton, “Do’s and Don’ts of Negative Ads: What Voters Say.” *Campaigns and Elections*, Vol. 20, No. 9, 1999, pp. 20~36; David A. Houston, Kelly Doan and David Roskos-Ewoldsen, “Negative Political Advertising and Choice Conflict.” *Journal of Experimental Psychology: Applied*, Vol. 5, No. 1, 1999, pp. 3~16 등을 참조할 것.

21) 신일기이병관조병량, “네거티브 정치광고의 유형과 광고 회주의가 스폰서 후보 평가 및 투표의도에 미치는 영향.” 『한국광고홍보학회』 제10권 3호, 2008, p. 228; 강원택, 앞의 논문, p. 135.

22) Martin P. Wattenberg and Craig Leonard Briens, “Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?” *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 4, 1999, pp. 891~899; Joshua D. Clinton and John S. Lapinski, “Targeted Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election.” *Journal of Politics*, Vol. 66, No. 1, 2004, pp. 69~96; David Niven, “A Field Experiment on the Effects of Negative Campaign Mail on Voter Turnout in Municipal Election.” *Political Research Quarterly*, Vol. 59, No. 2, 2006, pp. 203~210 등을 참조할 것.

로써 정치적 사건에 무관심한 유권자들의 관심을 불러일으킬 수 있으며, 이것은 오히려 정치적 지지층의 결집효과나 정치적 무관심층의 관심을 불러일으킬 수 있다는 것이다. 특히 네거티브 선거운동은 선거과정에서 정치적 이슈를 창출해 내고, 박빙의 승부에 대한 유권자들의 인식을 고조시키는 효과가 있다.<sup>23)</sup> 물론 유권자들의 지지정당 유무, 정치적 지식, 그리고 정치에 대한 관심 등 유권자들이 지니는 정치적 속성은 네거티브 선거운동과 투표참여 사이의 관계에서 크기와 방향을 달리 할 수 있지만,<sup>24)</sup> 네거티브 선거운동이 전달하는 정보나 정치적 메시지의 중요성이 유권자들의 관심을 끌고 정치적 지식을 증대시킨다면, 선거 결과에 대한 우려가 높아지면서 오히려 지지층의 결집과 투표율 증가로 이어질 수 있다는 것이다.<sup>25)</sup>

그러나 네거티브 선거운동을 통한 선거의 정치적 결과는 ‘양날의 칼’이 존재한다. 즉, 네거티브 선거운동이 적재적소에 제대로 활용된다면 선거과정에서 큰 효과를 기대할 수 있지만, 적절하게 사용되지 못할 경우 당초 의도된 결과와 달리 유권자들이 네거티브 선거운동의 주체를 비도덕적이거나 비정책적으로 인식함으로써 상대 정당이나 후보자에게 투표를 결정하도록 만드는 역효과를 초래할 수도 있다는 것이다.<sup>26)</sup> 또한 지나친 네거티브 선거운동은 자신들의 지지층 결집뿐만 아니라 오히려 상대 정당이나 후보자 지지층의 위기감을 고조시켜 표가 결집되는 역효과를 유도할 수도 있다. 아울러 네거티브 선거운동을 주도한 측이나 공격을 당하는 측 모두에게 부정적 영향을 미쳐 ‘이중피해’에 기인하는 ‘양자부정 효과’를 가져오기도 한다.<sup>27)</sup> 결과적으로 상대 정당이나 후보자에 대한 비방과 흑색선전을 중심으로 한 네거티브 선거

운동은 장기적 차원에서 가급적 지양되어야 할 선거운동이라고 평가할 수 있으며, 오히려 정당이나 후보자 간 정책공약을 중심으로 경쟁하는 정책선거가 선거운동의 중심이 되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동에 대한 현황 인식

최근 들어 한국의 각종 선거운동 과정에서 네거티브 정치광고와 선거운동 경향이 점차 강화되어 나타나고 있다.<sup>28)</sup> 대통령선거만 하더라도 지난 1997년 제15대 대통령선거에서 이회창 후보 아들의 병역면제를 둘러싼 의혹이 제기되어 이 후보의 지지율이 급락하는 현상이 발생한 바 있으며, 2002년 제16대 대통령선거에서도 한나라당은 김대중 정부에서 국가정보원이 여야 의원 및 언론사를 대상으로 전화 도청을 했다는 문건이 공개됨으로써 이것을 노무현 후보에 대한 부정적 이미지로 연결시키려는 시도가 있었다.<sup>29)</sup> 그리고 지난 2007년 제17대 대통령선거에서는 한나라당 이명박 후보에 대한 도곡동 땅의 실소유 여부, BBK 주가조작 여부, 자녀 위장전입 및 위장취업 의혹 등 이 후보의 도덕성과 청렴성을 둘러싼 여러 가지 의혹이 집중적으로 제기되어 공격의 대상이 되기도 하였다.<sup>30)</sup> 이에 따라 최근 들어 강화되고 있는 네거티브 선거운동이 투표 결과에 미치는 영향이나 효과에 대해서도 다양한 논의와 연구가 이루어지고 있기도 하다.

그렇다면 2012년 실시된 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동은 어

23) 심성욱, 앞의 논문, p. 133; Kim Fridkin Kahn and Patrick J. Kenney, "Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship Between Negativity and Participation." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, 1999, pp. 877~889.

24) 이강형, 앞의 논문, p. 368.

25) 강원택, 앞의 논문, p. 135.

26) 김창남 외, 앞의 논문, p. 6.

27) 신일기 외, 앞의 논문, p. 229.

28) 이회복, "17대 대통령선거 정치광고의 내용 분석: TV 광고를 중심으로." 『커뮤니케이션학연구』 제16권 2호, 2008, p. 58; 김창남 외, 앞의 논문, p. 6.

29) 이현우, "16대 대통령선거에서 나타난 이슈와 후보자 전략" 이수영 (편), 『한국의 선거 V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』, 서울: 오름, 2006, p. 59.

30) 강원택, 앞의 논문, pp. 131~132.

면 양상으로 전개되었는가? 우선 <표 1>에서 보는 바와 같이 2002년부터 2012년 사이 역대 대통령선거에서 유권자들이 느끼는 선거과정의 문제점은 지속적으로 비방과 흑색선전 등 네거티브 선거운동이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 지난 2002년 제16대 대통령선거에서 30.4%의 응답자가 문제점으로 지적하여 2위를 기록했던 비방·흑색선전의 문제점은 2007년 제17대 대통령선거에서 절반이 넘는 54.5%를 차지했으며, 2012년 제18대 대통령선거에서도 역시 46.5%로 가장 큰 문제점으로 지적되어 네거티브 선거운동이 최근 들어 대통령선거 과정에서 가장 큰 문제점을 유발하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 현실적으로 정당과 후보자 간 정책 경쟁이 미약한 한국 선거과정의 문제점은 어제 오늘의 문제는 아니며, 특히 선거운동이 진행되는 과정에서 상호 네거티브 선거운동의 전개는 오히려 정치적 효능감을 떨어뜨리고 정치적 무관심층을 증대시키는 부정적 효과를 가져 온 것으로 평가되고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 평가는 제18대 대통령선거에서도 크게 다르지 않아 비방과 흑색선전이 선거과정의 가장 큰 문제점으로 지적되었다.

<표 1> 역대 대통령선거에서 유권자가 느끼는 선거과정의 문제점 (2002년~2012년)

대선과정의 문제점	2002년	2007년	2012년
비방·흑색선전	30.4%	54.5%	46.5%
정책경쟁 부재	-	12.1%	4.7%
비현실적 공약	18.5%	9.4%	8.7%
지역감정 유발	38.2%	8.6%	21.3%
정당 후보경선 과정	-	7.8%	4.9%
기 타	12.8%	7.6%	13.9%
합 계	100.0% (1,485명)	100.0% (1,187명)	100.0% (1,200명)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2002년, 2007년, 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

31) 이강형, 앞의 논문; 강원택, 앞의 논문 참조.

<표 2> 제18대 대통령선거에서 후보자 인신공격, 비방, 흑색선전 경험 여부

있다	없다	무응답	합계
605명 (50.4%)	587명 (48.9%)	8명 (0.7%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

실제로 2012년 12월 20일부터 25일 사이 중앙선거관리위원회의 주관으로 한국사회과학데이터센터(KSDC)가 유권자 1,200명(95% 신뢰수준 ±2.83%)을 대상으로 실시한 사후 설문조사에서 응답자들은 <표 2>에서 보는 바와 같이 제18대 대통령선거 기간 동안 절반 이상(50.4%)이 후보자에 대한 인신공격이나 비방·흑색선전을 경험한 것으로 밝혀졌으며, <표 3>에서 보는 바와 같이 전체 응답자의 84.7%(1,016명)가 이번 선거에서 네거티브 선거운동의 문제점이 심각했다는 점에 공감하였다. 물론 이러한 유권자들의 인식은 단순히 설문조사 결과뿐만 아니라 정책선거의 부재나 기타 선거과정의 다른 요인들과 직·간접적으로 연관된 결과이기도 하지만, 그럼에도 불구하고 제18대 대통령선거 과정에서 각 정당 및 후보 캠프에 의해 전개된 네거티브 선거운동이 유권자들에게 부정적 인식을 갖게끔 만드는 주요한 요인으로 작용하였다는 사실을 직접적으로 보여주는 결과라고 평가할 수 있다.

<표 3> 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동의 심각성 여부

매우 공감한다	대체로 공감한다	별로 공감치 않는다	전혀 공감치 않는다	무응답	합계
453명 (37.8%)	563명 (46.9%)	158명 (13.2%)	21명 (1.8%)	5명 (0.4%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

이번 선거에서 사회·인구학적 요인별 특성에 따른 네거티브 선거운동의 심각성 인지도는 <표 4>에서 보는 바와 같이 성별의 경우 여성(83.6%)보다

남성(85.7%)이 조금 더 심각하게 느끼고 있었으며, 학력은 대제 이상(86.3%), 가구소득은 500만원 이상 고소득층(85.8%), 정치 성향은 보수층(85.8%)일수록 네거티브 선거운동이 심각했다는데 인식을 같이 하였다. 한 가지 특이한 점은 연령에 따른 네거티브 선거운동의 심각성 공감 여부에서 20대가 88.6%로 가장 높은 수치를 기록하였으며, 이것은 SNS나 인터넷을 주로 많이 활용하는 20대층이 그 활용도가 낮은 노년층 유권자보다 후보 비방이나 흑색선전에 관련된 네거티브 선거운동에 보다 많이 노출되었다는 사실을 간접적으로 파악할 수 있었다.

<표 4> 제18대 대통령선거에서 사회적 요인에 따른 네거티브 선거운동의 심각성 인지도

		공감	비공감	무응답	합 계
성별	남성	510명 (85.7%)	85명 (14.3%)	0명 (0.0%)	595명 (100.0%)
	여성	506명 (83.6%)	94명 (15.5%)	5명 (0.8%)	605명 (100.0%)
연령	20대	202명 (88.6%)	26명 (11.4%)	0명 (0.0%)	228명 (100.0%)
	30대	205명 (84.7%)	37명 (15.3%)	0명 (0.0%)	242명 (100.0%)
	40대	223명 (84.8%)	39명 (14.8%)	1명 (0.4%)	263명 (100.0%)
	50대	196명 (86.0%)	31명 (13.6%)	1명 (0.4%)	228명 (100.0%)
	60대 이상	190명 (79.5%)	46명 (19.2%)	3명 (1.3%)	239명 (100.0%)
학력	중졸 이하	112명 (84.2%)	19명 (14.3%)	2명 (1.5%)	133명 (100.0%)
	고졸	333명 (82.0%)	71명 (17.5%)	2명 (0.5%)	406명 (100.0%)
	대제 이상	569명 (86.3%)	89명 (13.5%)	1명 (0.2%)	659명 (100.0%)
	무응답	2명 (100.0%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	2명 (100.0%)
가구 소득	200만원 이하	201명 (81.7%)	40명 (16.3%)	5명 (2.0%)	246명 (100.0%)
	200~500만원	604명 (84.0%)	115명 (16.0%)	0명 (0.0%)	719명 (100.0%)
	500만원 이상	175명 (85.8%)	29명 (14.2%)	0명 (0.0%)	204명 (100.0%)
	무응답	36명 (92.3%)	3명 (7.7%)	0명 (0.0%)	39명 (100.0%)
정치 성향	진보	128명 (84.8%)	23명 (15.2%)	0명 (0.0%)	151명 (100.0%)
	중도	555명 (85.3%)	93명 (14.3%)	3명 (0.5%)	651명 (100.0%)
	보수	313명 (85.8%)	51명 (14.0%)	1명 (0.3%)	365명 (100.0%)
	무응답	20명 (60.6%)	12명 (36.4%)	1명 (3.0%)	33명 (100.0%)
총 계		1,016명 (84.7%)	179명 (14.9%)	5명 (4.2%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

현실적으로 네거티브 선거운동이 지니는 가장 큰 문제점은 사실 확인의 진위 여부는 물론이거니와 출처나 근원이 불명확한 후보 비방과 흑색선전이 대부분을 차지하고 있다는 사실이며, 불법적 요소를 강하게 내포하고 있다는 것이다. 예를 들어 지난 제19대 국회의원선거를 전후하여 일찍부터 새누리당의 유력한 대선후보로 대두된 박근혜 후보의 경우 이단종교 연루설과 출산설, 정수장학회 논란, 역대 굿관설, TV 토론회 아이패드 컨닝설, 국가정보원 선거 개입 논란 등 다양한 비방·흑색선전이 제기된 바 있으며, 선거 막판까지 후보 단일화 문제를 둘러싸고 치열한 경쟁을 벌였던 무소속 안철수 후보와 민주통합당 문재인 후보에 대해서도 사실이 규명되지 않은 악성 루머와 비방이 제기 되어 논란을 불러일으키기도 하였다. 야권후보 단일화과정에서 표출된 안 후보의 뽀빠리 출입설과 부인의 서울대 교수 편법임용 문제는 고사하더라도 후보단일화 이후에도 문재인 후보에 대해 이들의 취업 특혜 논란과 양산 매곡동 주택 무허가 건축 논란, TV 선거광고의 고가 의자 논란, 그리고 부친의 인민군 출신설 등이 제기되어 정당과 후보 캠프 간 공방이 오가는 모습이 표출되기 하였다.

이에 따라 제18대 대통령선거 과정에서 각 정당과 후보 캠프는 정책공약 제시를 통해 건전한 선거경쟁을 치르기 보다는 오히려 이들 악성 루머나 비방, 흑색선전에 대처하기 위해 많은 시간을 허비하는 문제점이 발생하였으며, 급기야 각 정당 및 후보 캠프 상호 간에 투표일을 앞두고 흑색선전과 불법 선거운동을 둘러싼 자제 성명을 발표하는 등 상호 공방전이 치열하게 전개되기도 하였다.<sup>32)</sup> 또한 공정선거를 주도하는 중앙선거관리위원회나 각종 시민단체들 역시 건전한 선거 분위기 조성 과 정책선거를 유도하기 위해 각 정당 및 후보 캠프 간 상호 비방이나 흑색선전을 중단할 것을 촉구하는 성명서를 발표하기도 하였다.<sup>33)</sup> 특히 이번 선거는 온라인 선거운동이 전면적으로 허용

32) 『한국일보』 2012년 12월 15일.

33) 바른사회시민회의 홈페이지, <http://www.cubs-korea.org/korean/> (검색일: 2013.01.15).

된 첫 번째 선거로서 인터넷과 소셜네트워크서비스(SNS) 등 온라인상에서 유포되는 출처 불명의 각종 음해성 악성루머나 후보 비방, 흑색선전을 단절하기 위해 경찰청과 검찰청이 단속과 엄단 의지를 발표하는 상황까지 이르렀다.<sup>34)</sup>

그러나 이번 선거는 현실적으로 소리 없는 ‘사이버전쟁’이라고 불릴 정도로 각 정당 및 후보 캠프마다 인터넷과 SNS를 활용한 선거운동에 총력을 기울였으며, 선거운동이 막바지에 이르면서 사이버 공간에서는 각종 비방과 흑색선전, 허위사실 유포 등과 관련된 다양한 형태의 네거티브 선거운동이 전개되었다.<sup>35)</sup> 이에 따라 이러한 불법적 흑색선전과 비방을 단속규제하기 위해 중앙선관위와 경찰, 검찰 등이 특별팀을 구성하여 다양한 활동을 전개했으나, 모든 비방·흑색선전을 일일이 적발하고 규제하는데 한계가 있을 수밖에 없었다는 평가이다. 문제는 “맞으면 맞고, 아니면 그만”이라는 식의 네거티브 공세도 문제지만, 각종 블로그나 SNS에 사실의 진위 여부와 관계없이 무분별하게 게재되는 이들 비방과 흑색선전에 대한 법률적 규제가 사실상 쉽지 않다는 점이다. 선거가 끝난 직후 각 정당과 후보자들은 불법적 후보 비방과 흑색선전에 대해 고소고발 조치를 단행했지만, 선거가 진행되는 과정에서 등장하는 각종 비방과 흑색선전이 가져오는 정치적 효과를 사전에 차단하기 어렵다는 것이 가장 큰 문제점으로 대두되고 있다.

#### IV. 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동의 영향과 정치적 함의

그렇다면 이번 제18대 대통령선거에서 후보 비방 및 흑색선전 등을 동원한

34) 『문화일보』 2012년 10월 16일.  
35) 『뉴타임즈』 2012년 12월 14일.

네거티브 선거운동은 어떤 선거 결과를 가져왔는가? 우선 유권자들의 투표참여와 관련하여 이번 선거는 <표 5>에서 보는 바와 같이 유권자들의 네거티브 선거운동에 대한 심각성 인지 여부와 상관없이 실제 투표율이 높게 나타난 것으로 평가되었다. 최근의 역대 대통령선거와 달리 75.8%의 높은 투표율을 기록한 이번 선거는 <표 5>에서 보는 바와 같이 네거티브 선거운동에 대한 심각성 인지 여부와 상관없이 모든 응답자들이 높은 투표 경향을 나타냈으며 (89.8%), ‘공감(매우 공감+대체로 공감 = 90.0%)’과 ‘비공감(별로 공감치 않음+전혀 공감치 않음 = 89.9%)’ 사이에도 별다른 차이가 나타나지 않았다. 이러한 투표 결과는 지난 2007년 제17대 대통령선거에서 네거티브 선거운동이 유권자들의 투표참여와 부분적으로 상관관계가 있으며, 전체 투표율 하락에도 부분적으로 영향을 미쳤다는 기존의 연구 결과와 다른 선거 결과이며,<sup>36)</sup> 이에 대한 보다 지속적이고 심층적 고찰 및 연구 분석이 필요하다고 하겠다.

<표 5> 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동의 심각성 인지와 투표 여부

	투표	기권	합계
매우 공감했다	417명 (92.1%)	36명 (7.9%)	453명 (100%)
대체로 공감했다	497명 (88.3%)	66명 (11.7%)	563명 (100.0%)
별로 공감치 않았다	142명 (89.9%)	16명 (10.1%)	158명 (100.0%)
전혀 공감치 않았다	19명 (90.5%)	2명 (9.5%)	21명 (100.0%)
무응답	3명 (60.0%)	2명 (40.0%)	5명 (100.0%)
합 계	1,078명 (89.8%)	122명 (10.2%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

다른 한편으로 한국의 선거과정에서 투표율 증가는 보수정당보다 진보정당이나 개혁정당에게 더 유리한 것으로 논의되어 온 것이 일반적 평가이나,

36) 지난 2007년 제17대 대통령선거에서 네거티브 선거운동은 여러 가지 원인에도 불구하고 선거운동이 희망적 메시지나 건설적 정책 대안을 제시하기보다 후보 간 부정적 메시지와 비관 공방을 촉발함으로써 유권자들의 정치 불신과 냉소주의를 부추기고 투표율을 하락시킨 것으로 분석되었다. 강원택, 앞의 논문, p. 133.



이번 제18대 대통령선거에서는 투표율이 지난 대통령선거보다 크게 증가하였음에도 불구하고 보수정당인 새누리당의 박근혜 후보가 당선되는 반대 현상이 발생하였다. 보수정당이 집권한 상황에서 여당인 새누리당에 대해 진보와 개혁을 표방하는 여당의 공세는 선거과정에서 더 강해질 수밖에 없었으며, 이러한 가운데 선거 결과는 지나치게 공세적인 야당의 네거티브 선거운동이 오히려 상대 후보 지지층의 결집을 초래할 수 있다는 일부 가설을 뒷받침해 주었다고 평가할 수 있다. 현실적으로 3차례에 걸친 TV 토론회에서 통합진보당 이정희 후보가 새누리당 박근혜 후보에 대해 펼친 무차별적 막말 공세는 오히려 부동층의 동정심을 유발하여 박근혜 후보에게 유리하게 작용하였다는 평가와 더불어 SNS에 의해 펼쳐진 무차별적 후보 비방은 부동층의 표심을 문재인 후보 쪽으로 돌리는데 '장애요인'로 작용하였다는 평가가 그것이다.<sup>37)</sup> 또한 TV 토론회에서 이정희 후보가 박근혜 후보를 밀어붙인 장면은 오히려 보수적 성향의 노년층 유권자들의 위기의식을 강화시킴으로써 보수 표의 결집효과를 초래한 것으로 분석되고 있다.<sup>38)</sup>

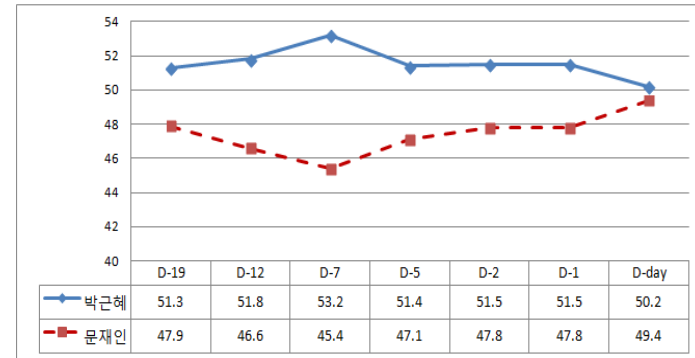
실제로 <그림 1>에서 보는 바와 같이 공식적인 선거운동 개시일부터 선거일까지 실시된 한국갤럽의 설문조사 결과에 따르면, 후보별 지지도의 변동 추이는 공식적인 선거운동이 시작된 11월 27일경(D-19) 박근혜 후보와 문재인 후보 사이의 지지율 격차가 3.4%로 좁혀졌으나, 12월 6일(D-12) 제1차 TV 토론회에서 새누리당 박근혜 후보에 대해 통합진보당 이정희 후보의 네거티브 공세와 막말 논란이 발생한 이후 박 후보와 문 후보 사이의 지지도 격차가 벌어져 제2차 TV 토론회를 거치고 난 이후(D-7)에는 7.8%까지 간극이 형성되기도 하였다. 이러한 설문조사 결과는 이정희 후보의 사퇴 발표

37) 『중앙일보』 2012년 12월 26일.

38) 실제로 선거 직후 실시된 여론조사 결과 보수표 결집의 원인으로는 이정희 후보의 TV 토론회 태도가 31.0%로 가장 높았고, 초박빙 여론조사 결과에 대한 위기의식이 27.8%로 다음을 차지하였다. 특히 이러한 유권자들의 인식은 노년층 보수표의 결집을 초래하여 60대 이상 42.7%와 50대 38.2% 등이 이정희 후보의 TV 토론회 태도를 보고 새누리당 박근혜 후보의 지지를 결정하였다는 응답이 발표되었다. 『국민일보』 2012년 12월 23일.

이후 박근혜 후보와 문재인 후보 사이의 양자토론 형식으로 제3차 TV 토론회가 진행되면서 다시금 간극이 좁혀졌지만, 선거일 막판까지 그 간극을 최소화되어 역전을 하지 못한 채 결국 박근혜 후보가 대통령에 당선되는 결과로 이어진 것으로 분석할 수 있다.

<그림 1> 제18대 대통령선거 공식 선거운동 기간 동안 후보별 지지도 변화 추이



출처 : 한국갤럽 테일리 정치지표 (2012.12.27)

<표 6> 제18대 대통령선거에서 지지후보 변동에 따른 네거티브 선거운동의 심각성 인지도

지지변동 여부	공감	비공감	무응답	합 계
있다	91명 (87.5%)	13명 (12.5%)	0명 (0.0%)	104명 (100.0%)
없다	823명 (84.5%)	148명 (15.2%)	3명 (0.3%)	974명 (100.0%)
총 계	914명 (84.8%)	161명 (14.9%)	3명 (0.3%)	1,078명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

보다 구체적으로 <표 6>에서 보는 바와 같이 이번 선거에서 최초 지지후보 변동에 따른 네거티브 선거운동의 심각성 인지 여부는 지지후보를 변동한 응답자가 그렇지 않은 응답자보다 네거티브 선거운동의 심각성을 3% 정도 많이 공감하고 있었다. 아울러 <표 7>에서 보는 바와 같이 이들의 투표 결과

는 지지후보를 변동한 응답자의 56.7%가 박근혜 후보에게 투표하여 그렇지 않은 응답자의 50.4%보다 높게 나타났으며, 문재인 후보의 경우 지지후보 변동자의 41.3%만이 문 후보에게 투표하여 선거기간 중 지지후보를 변동한 응답자의 경우 박근혜 후보에게 보다 많이 투표했다는 사실을 알 수 있었다.

<표 7> 제18대 대통령선거에서 지지후보 변동에 따른 투표 결과

지지변동 여부	박근혜	문재인	기타 후보	무응답	합 계
있다	59명 (56.7%)	43명 (41.3%)	1명 (1.0%)	1명 (1.0%)	104명 (100.0%)
없다	491명 (50.4%)	474명 (48.7%)	4명 (0.4%)	5명 (0.5%)	974명 (100.0%)
총 계	550명 (51.0%)	517명 (47.8%)	5명 (0.5%)	6명 (0.6%)	1,078명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

한편 선거기간 동안 비방·흑색선전 등 네거티브 선거운동에 대한 보수층이나 새누리당 지지층의 문제의식은 앞의 <표 4>와 더불어 <표 8>에서 보는 바와 같이 네거티브 선거운동의 심각성 인지 여부에 따른 각 정당별 지지층의 반응을 통해서도 잘 알 수 있는데, 새누리당 지지층(85.3%)은 이번 선거에서 민주통합당(84.9%)을 비롯하여 진보개혁주의 계열의 정당 지지층보다 네거티브 선거운동의 심각성을 조금 더 많이 공감하고 있었으며, 이것은 지지정당이 없는 무당파(84.1%)나 전체 평균(84.7%)의 공감 수준보다 높은 수치를 나타냈다. 아울러 <표 9>에서 보는 바와 같이 각각의 응답자별 지지정당에 따른 투표 결과는 박근혜 후보에 대한 새누리당의 지지층의 투표 결과가 98.2%로 민주통합당의 지지층이 문재인 후보에게 투표한 95.2%보다 표의 결집효과가 더 큰 것으로 나타났으며, 지지정당을 이탈하여 상대 후보에게 투표한 이탈율도 민주통합당의 문재인 후보 측이 더 큰 것으로 나타났다. 즉, 이러한 설문조사 결과는 새누리당 지지층이 TV 토론회를 통한 이정희

후보의 무차별적 공세나 박근혜 후보에 대한 각종 비방 및 흑색선전에 대해 다른 정당 지지층보다 더 큰 위기의식을 느꼈으며, 이것은 이들의 투표참여를 통해 결집되었다는 가설을 일부 뒷받침하게 만드는 결과라고 평가할 수 있다.

<표 8> 제18대 대통령선거에서 네거티브 선거운동의 심각성 인지와 지지정당의 상관관계

	매우 공감한다	대체로 공감한다	별로 공감치 않는다	전혀 공감치 않는다	무응답	소 계
새누리당	188명 (40.3%)	210명 (45.0%)	58명 (12.4%)	8명 (1.7%)	3명 (0.6%)	467명 (100.0%)
민주통합당	143명 (35.4%)	200명 (49.5%)	52명 (12.9%)	8명 (2.0%)	1명 (0.2%)	404명 (100.0%)
통합진보당	7명 (50.0%)	4명 (28.6%)	3명 (21.4%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	14명 (100.0%)
진보정의당	1명 (16.7%)	4명 (66.7%)	1명 (16.7%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	6명 (100.0%)
기타/무응답	3명 (50.0%)	1명 (16.7%)	2명 (33.3%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	6명 (100.0%)
없다	111명 (33.3%)	144명 (47.5%)	42명 (13.9%)	5명 (1.7%)	1명 (0.3%)	303명 (100.0%)
전 체	453명 (37.8%)	563명 (46.9%)	158명 (13.2%)	21명 (1.8%)	5명 (0.4%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

<표 9> 제18대 대통령선거에서 지지정당에 따른 투표 결과

지지정당	박근혜	문재인	기타 후보	무응답	합 계
새누리당	427명 (98.2%)	7명 (1.6%)	0명 (0.0%)	1명 (0.2%)	435명 (100.0%)
민주통합당	17명 (4.6%)	354명 (95.2%)	0명 (0.0%)	1명 (0.3%)	372명 (100.0%)
통합진보당	4명 (33.3%)	8명 (66.7%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	12명 (100.0%)
기타 정당	0명 (0.0%)	8명 (88.9%)	1명 (11.1%)	0명 (0.0%)	9명 (100.0%)
무당파	100명 (40.5%)	139명 (56.3%)	4명 (1.6%)	4명 (1.6%)	247명 (100.0%)
무응답	2명 (66.7%)	1명 (33.3%)	0명 (0.0%)	0명 (0.0%)	3명 (100.0%)
소 계	550명 (51.0%)	517명 (48.0%)	5명 (0.5%)	6명 (0.6%)	1,078명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

결과적으로 제18대 대통령선거에서 상대 후보자에 대한 후보 비방과 흑색 선전 등 네거티브 선거운동은 선거운동의 본원적 목적에서 벗어나 오히려 상대 후보의 지지층에 대한 위기의식을 고조시켜 표의 결집을 유도한 것으로 평가할 수 있으며, 이러한 사실은 민주당의 문재인 후보보다 새누리당의 박근혜 후보 지지층에서 보다 강하게 나타났다는 사실을 파악할 수 있었다. 실제로 제18대 대통령선거에서는 투표율은 최근 대통령선거 중 가장 높은 75.8%를 기록하였으며, 투표율이 높아지면 진보개혁정당이 유리하다는 선거 속설을 뒤엎고 보수정당인 새누리당의 박근혜 후보가 당선되었다. 아울러 각 정당 및 후보자 사이의 비방과 흑색선전이 오가는 가운데 새누리당 박근혜 후보에 대한 네거티브 공세나 각종 음해성 루머, 흑색선전 등은 오히려 보수층 지지자들의 선거 위기의식을 부추겨 박근혜 후보에 대한 지지도의 결집효과를 초래한 것으로 추정할 수 있다. 즉, 지나친 후보 비방과 흑색선전을 기반으로 한 네거티브 선거운동은 역으로 상대 후보 지지층의 위기의식과 투표참여를 고조시켜 선거과정에서 예기치 못한 역효과를 유도할 가능성이 존재한다는 것이다.

<표 10> 공명선거 실현을 위해 가장 필요한 점

정당/후보 준법정신 정책중심 선거운동	유권자 의식 변화	당국의 선거사범 강력 단속	언론의 공정 보도와 감시활동
477명 (39.8%)	351명 (29.3%)	76명 (6.3%)	185명 (15.4%)
선관위의 활발한 감시 및 단속활동	시민/사회단체의 공명선거 캠페인	무응답	합 계
56명 (4.7%)	52명 (4.3%)	3명 (0.3%)	1,200명 (100.0%)

출처 : 한국사회과학데이터센터 2012년 대통령선거 사후조사 자료.

그렇다면 선거과정에서 후보 비방이나 흑색선전 등 네거티브 선거운동을 통해 나타나는 제반 문제점과 폐단을 개선하기 위해서는 무엇을 어떻게 개선

해야 하는가? <표 10>에서 보는 바와 같이 제18대 대통령선거 이후 유권자들은 공명선거를 실현하기 위해 가장 필요한 것으로 정당후보자의 준법정신 및 정책중심 선거운동(39.8%), 유권자 의식 변화(29.3%), 언론의 공정보도와 감시활동(15.4%) 등을 꼽았다. 현실적으로 선거기간 중 중앙선관위나 경찰, 검찰 등을 통해 이루어지는 흑색선전과 후보 비방에 대한 각종 단속과 조치들은 제도적법률적 한계를 지닐 수밖에 없는데, 그것은 이들의 단속활동과 고소고발 등이 선거과정에서 허위 사실 유포에 대한 진위 여부를 가리고 법률적 판단이 이루어지기까지 상당한 시간이 소요되기 때문이다.<sup>39)</sup> 실질적으로 제18대 대통령선거 기간 동안 가장 큰 논란이 되었던 국가정보원 여직원의 댓글 파문 사건에서 보는 바와 같이 선거가 끝난 이후까지 실질적 조사와 법적 판결이 신속하게 이루어지지 못하는 상황은 선거과정과 결과에 심각한 영향을 미칠 수 있으며,<sup>40)</sup> 특히 선거과정의 공정성이나 대표성에도 치명적 손상을 가져올 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해 선거기간 중 벌어지는 불법적 비방·흑색선전에 대해 신속한 법 집행이 이루어질 수 있도록 중앙선관위의 권한이 강화되어야 할 것이며, 사법적 처리나 판결 역시 신속성이 보완되어야 할 것이다.

이와 더불어 선거과정과 관련된 언론의 각종 보도와 기사도 보다 신중을 기해야 할 필요가 있다. 사실상 현대 사회에서 급부상하고 있는 인터넷과 SNS를 기반으로 한 미디어는 TV나 신문 등과 더불어 유권자의 정치참여와 투표 결정에 있어서 중요한 영향력을 발휘하고 있다. 그러나 한국 언론의

39) 이효성, 앞의 논문, p. 93.

40) 실제로 2002년 제16대 대통령선거에서 이회창 후보에 대한 '병풍설'을 폭로했던 이대엽 씨는 징역 1년 10개월을 선고받았으나 이미 선거가 끝난 뒤였으며, 2011년 서울시장 보궐선거 당시 시사주간지 『시사 IN』에 의해 보도되었다가 허위로 밝혀진 한나라당 나경원 후보의 '1억원 피부과 의혹설'도 당시 야권 단일후보였던 박원순 씨와의 선거 경쟁에서 나 후보에게 치명적 타격을 준 바 있다. 또한 2007년 제17대 대통령선거 당시 한나라당 이명박 후보자가 BBK 추가조작 및 횡령 사건에 연루되었다는 정봉주 의원의 일련의 발언은 공직선거법 제250조(허위사실 공표죄) 위반에 의해 허위사실이 인정되어 징역 1년을 선고하고 원심을 확정된 바 있다. 『문화일보』 2012년 10월 16일; 김종철, 앞의 논문, pp. 1~2.

선거보도는 아직도 정책보도의 부재, 흥미 위주의 보도, 네거티브 보도, 지역주의와 연고주의 저널리즘 등 수많은 문제점들이 지적되고 있으며,<sup>41)</sup> 이러한 폭로 위주의 저널리즘은 선거 분위기를 타락한 모습으로 비추어지게 함은 물론 선거과정을 전반적으로 부정적으로 인식하도록 만듦으로써 유권자들의 정치적 불신감과 냉소주의를 확대시킬 우려가 있다. 언론의 특성상 정당과 후보자의 정치적 사안에 대해 긍정적 측면보다 부정적 내용이 강조될 수밖에 없다는 특수한 국면을 인정한다고 하더라도 언론이 이처럼 부정적 측면을 집중적으로 보도하다보니 유권자들은 정치인에 대해 불신감을 갖게 되고, 선거에 출마한 후보자가 일단 추문 폭로의 대상이 되면 폭로 내용의 관련성이나 진위 여부와 상관없이 치명적 피해를 입는 일이 반복되어 왔다.<sup>42)</sup> 따라서 선거과정에서 표출되는 각종 흑색선전과 비방에 대해서는 언론의 보다 신중한 접근과 보도 태도가 요구되며, 사실의 진위 여부가 판명되지 않은 내용에 대해서는 보도 자제가 필요하다.

마지막으로 한국의 선거과정에서 후보 비방과 흑색선전 등 네거티브 선거운동의 문제점을 근절시키기 위해서는 각 정당과 후보자들이 정책공약을 제시하여 상호 경쟁하고, 유권자들 또한 이들의 정책공약을 꼼꼼하게 평가하여 투표를 결정하는 정책선거가 추진되어야 할 것이다. 현실적으로 선거과정에서 후보 비방이나 흑색선전에 대한 진위 여부를 판별하여 이것이 의사표현의 자유인지 선거 방해와 왜곡인지를 밝혀내기도 어렵고, 실질적 입증 책임과 미필적 고의의 문제를 해결하기도 어렵다.<sup>43)</sup> 이러한 이유로 각 정당과 후보자들은 선거 승리를 위해 선거기간 동안 네거티브 선거운동의 유혹에 빠지기 쉽다. 그러나 네거티브 선거운동은 궁극적으로 선거과정에 대한 유권자들의 효능감을 떨어뜨리고 냉소주의를 증대시켜 정치과정 전반에 대한 혐오감과

41) 이효성, 앞의 논문, pp. 89~91.

42) 백선기, "한국 신문의 선거보도 경향과 심층구조: 제15대 총선보도에 대한 기호학적 분석을 중심으로." 『한국언론학보』 제39호, 1996; 이효성, 앞의 논문, p. 93 재인용.

43) 김종철, 앞의 논문, pp. 20~22.

부정적 인식을 확산시킴으로써 정당 및 후보자들과 유권자 사이의 괴리 현상만 가져 올 뿐이다. 유권자들로부터 외면을 당하는 정당과 후보자는 선거 승리에도 불구하고 그 존재 의미를 지니기 어려우며, 따라서 오히려 정당 및 후보자와 유권자가 인식의 전환을 통해 정책공약에 근거한 정책선거 분위기를 형성하는 것이 네거티브 선거운동의 부정적 효과를 억제하는 최선의 방법이 될 것이다. 이를 위해 중앙선거관리위원회와 언론사, 각종 시민단체들이 중심이 되어 각 정당 및 후보자들의 정책공약을 강조하고 상호 선의의 경쟁을 펼칠 수 있도록 정책선거 분위기를 조성하는 것도 네거티브 선거운동을 억제하는 한 가지 방법이라고 생각된다.

## V. 맺음말

2012년 실시된 제18대 대통령선거는 정당 및 후보 캠프, 그리고 이들의 지지 세력에 의해 주도되는 각종 비방 및 흑색선전을 포함한 네거티브 선거운동에 있어서 새로운 정치적 의미를 지니는 선거였다고 평가할 수 있다. 즉, 기존 논의에 있어서 네거티브 선거운동은 투표율 저하를 초래하고, 공세적으로 네거티브 선거운동을 전개한 정당과 후보자에게 보다 유리한 선거 국면이 형성될 수 있는 것으로 알려져 왔으나, 이번 선거에서 이러한 논의는 전혀 다른 결과가 표출되었다. 최근의 역대 대통령선거와 비교하여 선거 초반부터 네거티브 선거운동이 다양하게 전개되었던 이번 선거에서 투표율은 오히려 크게 증가하였으며, 진보개혁정당에게 유리한 것이 아닌 보수정당인 새누리당의 박근혜 후보가 당선되는 선거 결과가 나타난 것이다. 물론 이러한 선거 결과는 어떤 정당과 후보의 네거티브 선거운동이 보다 더 강하게 작동되었는지에 대한 비교가 보다 엄밀하게 분석되어야 하고, 이와 더불어 네거티브 선거운동의 영향 이외에도 보다 다양한 투표결정 요인들이 복합적으로 선거

결과에 영향을 미친 것으로 평가할 수 있으나, 적어도 한국의 대통령선거에서 네거티브 선거운동이 항상 그것을 주도하는 정당이나 후보자에게만 유리한 것은 아니라는 사실이 이번 선거 결과를 통해 밝혀지게 되었다.

실제로 제18대 대통령선거에서는 역대 다른 대통령선거 못지않게 다양한 후보 비방과 흑색선전이 표출되었으며, 그 결과 유권자들조차 흑색선전과 후보 비방이 이번 선거과정의 가장 큰 문제점이라고 지적하였다. 그러나 이번 선거의 투표율은 최근 대통령선거 중 가장 높은 75.8%를 기록하였으며, 투표율이 높아지면 진보·개혁정당이 유리하다는 선거 속설을 뒤엎고 보수정당 후보가 당선되었다. 이러한 선거 결과는 공세적으로 강화되는 네거티브 선거운동이 항상 긍정적 효과만을 가져오는 것은 아니라는 사실을 간접적으로 시사하는 것이라고 평가할 수 있으며, 특히 TV 토론회를 통한 통합진보당 이정희 후보의 무차별적 네거티브 공세나 박근혜 후보에 대한 각종 음해성 루머나 흑색선전이 오히려 보수층 유권자들의 선거 위기의식을 고조시켜 지지표의 결집효과를 초래했다는 가설을 추정케 만들었다. 즉, 지나친 후보 비방과 흑색선전을 기반으로 한 네거티브 선거운동은 반대로 상대 정당과 후보자 지지층의 위기의식과 투표참여 의지를 고조시켜 선거 결과에서 예기치 못한 결과를 유도할 수 있다는 추정이 가능한 것이다.

그렇다면 선거과정에서 후보 비방이나 흑색선전 등 네거티브 선거운동을 통해 나타나는 제반 문제점은 어떻게 개선되어야 하는가? 우선 선거기간 중 벌어지는 불법적 후보 비방·흑색선전에 대해 단속과 처벌 등 신속한 법 집행이 이루어질 수 있도록 중앙선관위의 권한이 강화되어야 할 것이며, 사법적 처리나 판결 또한 신속하게 집행될 수 있는 제도적 장치의 보완이 요망된다. 이와 더불어 선거과정과 관련된 언론의 각종 보도와 기사도 보다 신중을 기해야 할 필요가 있으며, 특히 사실의 진위 여부가 판명되지 않은 비방과 흑색선전에 대해서는 언론의 보도기사 자제와 더불어 사후적인 책임성도 요망된다. 아울러 한국의 선거과정에서 후보 비방과 흑색선전 등 네거티브 선거운동의

문제점을 근절시키기 위해서는 각 정당과 후보자들이 정당한 정책공약을 제시하여 상호 경쟁하고, 유권자들 또한 이들의 정책공약을 꼼꼼하게 평가하여 투표를 결정하는 정책선거가 추진되어야 할 것이다. 이를 위해 정당 및 후보자와 유권자 자신이 후보 비방과 흑색선전을 포함하여 네거티브 선거운동에 대한 인식의 전환이 요망되며, 정책선거 분위기를 형성하기 위한 지속적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

결론적으로 제18대 대통령선거는 정책선거를 지향하는 포지티브 선거운동이 전개되기 보다는 최근의 역대 대통령선거와 마찬가지로 후보 비방과 흑색선전을 포함한 네거티브 선거운동이 크게 사라지지 않고 지속되었으며, 그 결과 유권자들로부터 정당·후보자의 준법정신 및 정책중심 선거운동이 공정선거를 위해 가장 필요한 점이라는 평가를 받았다. 그럼에도 불구하고, 한 가지 긍정적 현상은 흑색선전과 후보 비방을 비롯한 네거티브 선거운동이 그것을 주도하는 정당이나 후보자에게 긍정적 결과보다는 부정적 결과를 초래할 수도 있다는 사실이다. 네거티브 선거운동에도 불구하고 최근 대통령선거 중 가장 높은 투표율이 기록된 제18대 대통령선거는 네거티브 선거운동이 오히려 상대 정당과 후보자의 지지층을 자극하여 표를 결집시키는 효과를 유발할 수 있다는 추정을 가능케 만들었다. 이에 따라 향후 선거과정에서 후보 비방과 흑색선전 등 네거티브 선거운동을 지양하고 정책선거 분위기를 활성화시키기 위해서는 정당 및 후보자 간 인식의 전환뿐만 아니라 이것을 근절시키고자 하는 언론과 유권자의 지속적인 노력이 필요한 시점이라고 평가할 수 있다.

## 참고문헌

- 강원택, “2007년 대통령선거와 네거티브 캠페인의 효과.” 『한국정치학회보』 제43집 2호, 2009.
- 『국민일보』 2012년 12월 23일.
- 김종철, “공직선거법 제250조 제2항(낙선목적 허위사실 공표죄)와 관련한 대법원 판결에 대한 헌법적 검토: 소위 ‘정봉주 사건’을 중심으로.” 『법학연구』 제22권 1호, 2012.
- 김창남·김희진, “네거티브 정치광고에 대한 유권자 태도 연구.” 『대한정치학회보』 제18집 1호, 2010.
- 『뉴타임즈』 2012년 12월 14일, [Http://www.newtimes.co.kr](http://www.newtimes.co.kr) (검색일: 2012.12.27).
- 『문화일보』 2012년 10월 16일.
- 바른사회시민회의 홈페이지, [Http://www.cubs-korea.org/korean/](http://www.cubs-korea.org/korean/) (검색일: 2013/01/15).
- 백선기, “한국 신문의 선거보도 경향과 심층구조: 제15대 총선보도에 대한 기호학적 분석을 중심으로.” 『한국언론학보』 제39호, 1996.
- 신일가·이병관·조병량, “네거티브 정치광고의 유형과 광고 회의주의가 스폰서 후보 평가 및 투표의도에 미치는 영향.” 『한국광고홍보학보』 제10권 3호, 2008.
- 심성욱, “선거와 네거티브 캠페인.” 『커뮤니케이션이론』 제3권 1호, 2007.
- 이강형, “네거티브 선거 캠페인의 효과: 2007년 대통령선거 투표참여를 중심으로.” 『언론과학연구』 제9권 2호, 2009.
- 이소영, “인지구조와 투표행태, 그리고 대중매체: 인지심리학적 관점.” 전용주 외. 『투표행태의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2009.
- 이현우, “16대 대통령선거에서 나타난 이슈와 후보자 전략.” 이수영 (편), 『한국의 선거 V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』, 서울: 오름, 2006.
- 이효성, “언론의 19대 국회의원선거 캠페인 보도 분석.” 『언론학연구』 제16권 2호, 2012.
- 이희복, “17대 대통령선거 정치광고의 내용 분석: TV 광고를 중심으로.” 『커뮤니케이션학연구』 제16권 2호, 2008.
- 『중앙일보』 2012년 12월 26일.
- 한국갤럽 데일리 정치지표 (2012.12.27).
- 『한국일보』 2012년 12월 15일.
- Ansolabehere, Stephen and Shanto Iyengar, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press, 1995.
- Cantor, Robert D., *Voting Behavior & Presidential Elections*. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1975.
- Clinton, Joshua D. and John S. Lapinski, “Targeted Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election.” *Journal of Politics*, Vol. 66, No. 1, 2004.
- Cobb, Michael D. and James H. Kuklinski, “Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion.” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 1, 1997.
- Freedman, Paul, William Wood, and Dale Lawton, “Do’s and Don’ts of Negative Ads: What Voters Say.” *Campaigns and Elections*, Vol. 20, No. 9, 1999.
- Houston, David. A., Kelly Doan and David Roskos-Ewoldsen, “Negative Political Advertising and Choice Conflict.” *Journal of Experimental Psychology: Applied*, Vol. 5, No. 1, 1999.
- Kahn, Kim Fridkin and Patrick J. Kenney, “Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship Between Negativity and Participation.” *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, 1999.
- Lau, Richard R., “Two Explanations for Negativity Effects in Political Behavior.” *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 1, 1985.
- Merrill, III, Samuel and Bernard Grofman, *A Unified Theory of Voting: Directional and Proximity Spatial Models*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Miller, William L., Harold D. Clarke, Martin Harrop, Lawrence Leduc, and Paul F. Whiteley, *How Voters Change: The 1987 British Election Campaign in Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Niven, David, “A Field Experiment on the Effects of Negative Campaign Mail on Voter Turnout in Municipal Election.” *Political Research Quarterly*, Vol. 59, No. 2, 2006.
- Skaperdas, Stergios and Bernard Grofman, “Modeling Negative Campaigning.” *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 1, 1995.

Wattenberg, Martin P. and Craig Leonard Brians, "Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?" *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 4, 1999.

ABSTRACT

The 18th Presidential Election and Negative Campaign

Lee, Dong-Yoon (Silla University)

In modern political process, civil rights of voter to elect political representative by election is the most important component for democratic politics. Parties and candidates, who were participated in electoral process, made up positive opinion through policy promise and political image, and campaigned for support of voters. However, electoral campaign sometimes used negative method to criticize mistake and fault of other parties and candidates, and to induce emotional decision and support of voter in negative atmosphere. Actually, slander and black propaganda was rampant in the 18th presidential election rather than recent other election, negative campaign was increased. Nevertheless, negative campaign incurred negative result rather than positive effect. Voting rate was increased, and it was occurred concentration effect to increase support rate of rival candidate. In conclusion, parties and candidates need to control to use negative campaign including slander and black propaganda in the electoral process, and all political actor tried to make up campaign atmosphere for policy election.

Keywords : The 18th Presidential Election, Negative Campaign,  
Electoral Politics, Black Propaganda, Policy Election

투고일: 2013년 10월 25일, 심사일: 2013년 11월 04일, 게재확정일: 2013년 12월 11일