

2006 선거방송토론백서

발간사



2004년에 이어 두 번째로 「선거방송토론 백서」를 발간하게 되었습니다. 2004년에 선거방송토론을 전문적으로 관리할 선거방송토론위원회가 창설되어 그 해 실시된 제17대 국회의원선거를 바르고 흠없이 관리하였으며, 미디어 선거운동의 중심에 선거방송토론이 자리할 수 있도록 많은 노력을 경주해 왔습니다.

특히, 올해에는 5.31 지방선거에 앞서 3차례의 공직선거정책토론회 상·하반기 2차례의 정당정책토론회가 개최되어 정당의 정강·정책을 국민들에게 널리 알릴 수 있는 기회를 제공하였을 뿐만 아니라 각 정당의 정책연구 기능을 활성화시키는 데에도 기여하였습니다.

또한, 5.31 지방선거에서의 선거방송토론은 지난 2005. 8. 4 「공직선거법」의 개정으로 자치구·시·군의 장선거에까지 후보자 초청·토론회의 개최 범위가 확대된 가운데 공정하고 내실있는 주관·진행으로 정경과 정책 중심의 선거분위기 조성과 유권자에 대한 유용한 정보 제공이라는 선거방송토론 본래의 역할을 충실히 수행하였습니다.

한편, 대학생 토론회, 토론 캠프 등을 개최·운영하여 토론은 무엇인지, 토론은 어떻게 하는 것인지 등 토론을 배우고 익힐 수 있는 기회를 폭넓게 제공함으로써 바람직한 토론문화를 확산시켜 나갈 토대를 구축하였습니다.

아울러, 우리의 현실에 맞는 토론기법 개발을 위한 전문가 용역 연구는 물론 토론제도 및 교육에 대한 기반을 공고히 하기 위하여 관련 학회 전문가들과 함께 세미나, 심포지엄 등 공론의 장을 다양하게 마련해 왔습니다.



그러나, 2006년 한 해는 우리 위원회의 괄목할 만한 성과와 함께 사상 유례없이 많은 토론회 등을 개최하는 과정에서 여러 의견들이 제시되기도 하였습니다. 앞으로 선거 방송토론에 대한 각계의 다양한 견해와 비판을 수렴하고 이를 연구하여 보다 품격있는 토론을 구현하는데 노력할 것을 약속드립니다.

이 한 권의 책서에 정책토론회와 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 등의 주관·진행사항을 비롯하여 올바른 민주시민 토론문화의 육성, 토론제도 및 기법의 연구·평가 등 2006년 한 해 동안 우리 위원회의 노력과 성과를 담아냄으로써 선거방송토론과 관련된 종합적인 자료가 되도록 최선을 다하였습니다.

아무쪼록, 본 책서가 선거방송토론에 관심이 있는 분들은 물론 미디어선거를 이해하고자 하는 분들에게 유용한 길잡이로 활용되기를 바라며, 책서 발간에 도움을 주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다.

2006년 12월

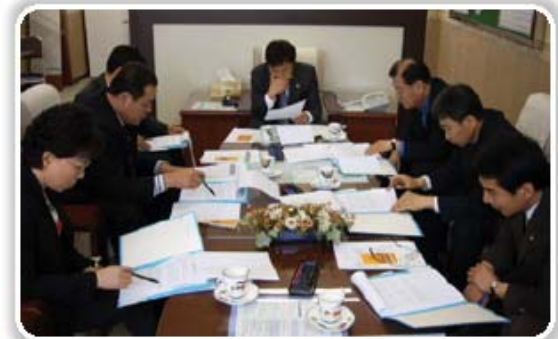
중앙선거방송토론위원회 위원장 이삼훈

위원회의 등 개최

위원회의



[2006. 1. 17. 중앙]



[2006. 5. 3. 대전 중구]

소위원회의



[2006. 5. 19. 대구광역시]



[2006. 5. 23. 충남 천안시]

전문위원 위촉식



[2006. 2. 23. 중앙]

정당관계자 회의



[2006. 2. 8. 중앙]

토론회 등 개최

설명회 및 좌석추첨



제1차 공직선거정책토론회 설명회 (2006. 3. 17. 중앙)



후보자 토론회 발원순서 및 좌석추첨 (2006. 5. 17. 충북)

공직선거정책토론회



제1차 토론회 (2006. 3. 25. 5당 정책위의장)



제2차 토론회 (2006. 4. 15. 5당 원내대표)



제3차 토론회 (2006. 5. 12. 5당 대표)

정당정책토론회



제1차 토론회 (2006. 7. 19. 4당 원내대표)



제2차 토론회 (2006. 11. 24. 5당 대표)

후보자 초청 대담 · 토론회



(2006. 5. 24. 서울특별시)



(2006. 5. 26. 인천광역시)



(2006. 5. 22. 충청남도)



[2006. 5. 26. 전라남도]



[2006. 5. 26. 강원 영림군]



[2006. 5. 25. 경북 상주시]

합동방송연설회



[2006. 5. 23. 부산 사상구]



[2006. 5. 22. 경기 광주시]

위원회 활동 상황

전국대학생 토론 대회
(2006. 10. 28-29)



결승전



인상자 기념

2006 대학생 토론 캠프
(2006. 8. 24-25)



미니토론대회



참거팀 기념

선거방송토론 평가 세미나

(2006. 6. 23)



위원장 인사말



주제 토론

토론교육 학술 심포지엄

(2006. 12. 8)



위원장 인사말



종합 토론

목 차

Contents



제 1장 2006년 선거방송토론 기관

제 1 절 일반현황	29
제 2 절 목표 및 중점추진과제	32

제 2장 2006년 선거방송토론 주요 성과

제 1 절 공정하고 내실있는 토론회 관리를 위한 기반 조성	
1. 개요	38
2. 주요 추진실적	38
가. 「선거방송토론 대응법」 발간	38
나. 자문(전문)위원 위촉·활용	39
다. 공정하고 중립적인 사회자 등 구성·지원	41
라. 여론조사를 통한 효율적인 주제 수집 및 지원	42
제 2 절 정책토론회 관리	
1. 개요	55
2. 주요 추진실적	55
가. 공직선거정책토론회 관리	55
나. 정당정책토론회 관리	76

목 차

제 3 절 5.31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 등 관리	
1. 개요	88
2. 주요 추진실적	88
가. 후보자 초청 대담·토론회 등 관리	88
나. 단체·연론기관의 후보자 초청 대담·토론회 개최 지원	104
제 4 절 재·보궐선거 토론회 등 관리	
1. 개요	105
2. 주요 추진실적	106
가. 후보자 초청 대담·토론회 관리	106
나. 합동방송연설회 관리	110
제 5 절 바람직한 민주시민 토론문화의 육성	
1. 개요	111
2. 주요 추진실적	111
가. 2006 대학생 토론캠프 운영	111
나. 제2회 전국 대학생 토론대회 개최	112
제 6 절 토론제도의 연구·평가	
1. 개요	115
2. 주요 추진실적	115
가. 선거방송토론 평가 세미나 개최	115
나. 바람직한 토론모형 개발 연구·활용	116
다. 토론교육 심포지엄 개최	117
제 7 절 평가 및 과제	120

Contents



제3장 전문가 분석 및 외부 제언

<전문가 분석>

미디어선거와 민주주의 / 이준용(서울대 교수) 125

TV토론의 법적 규제 및 개선방안 / 김준식(한국외국어대 교수) 142

정치커뮤니케이션으로서의 선거방송토론회의 기능과 함의
/ 이원희(한정대 교수) 153

공직선거정책토론회 토론 포맷 및 주제 분석 / 이강형(대구대 교수) 159

선거방송토론 영상평가 / 김광규(동국대 교수) 170

<외부 제언>

[쟁쟁]

무엇이 효과적인 선거방송토론인가? / 강지연 [한나라당 미디어팀 차장] . . 175

5.31 지방선거에서 선거방송토론을 봐둬야하며
/ 김장호 [국민중심당 정책연구실 정책연구위원] 186

[방송사]

방송사에서 바라본 TV토론 / 이경호 [KBS 정치외교팀 기자] 192

선거토론!!! 이젠 양보다 질이다 / 이영배 [MBC 100분토론 PD] 199

[사회자]

TV토론의 발전을 위한 제언 / 김민진 [경희대 교수] 210

[시민단체]

시민단체의 눈으로 본 5.31 지방선거 TV토론
/ (사)민주언론시민연합 선거방송모니터팀 218

목차

Contents



부 록

5.31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 개최 현황 239

정치토론회 유사도

- 제1차 공직선거정책토론회 265

- 제2차 공직선거정책토론회 267

- 제3차 공직선거정책토론회 269

- 제1차 정당정책토론회 271

- 제2차 정당정책토론회 273

정치토론회 논워로

- 제1차 공직선거정책토론회 279

- 제2차 공직선거정책토론회 319

- 제3차 공직선거정책토론회 355

- 제1차 정당정책토론회 395

- 제2차 정당정책토론회 432

선거방송토론 관련 법규

- 공직선거법 475

- 정당법 480

- 선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 481

그림목차

Contents



[그림1] 교육 분야 여론조사 결과	44
[그림2] 분야별 여론조사 결과	45
[그림3] 경제 분야 전문가의견조사 결과	46
[그림4] 정책의제 일반유권자의의식조사 결과	46
[그림5] 시민여론조사 결과	47
[그림6] 사회/복지 분야 여론조사 결과	48
[그림7] 문화 분야 유권자 및 전문가조사 결과	49
[그림8] 지역발전 분야 유권자 및 전문가 여론조사 결과	50
[그림9] 농촌 분야 주재선정 여론조사 결과	52
[그림10] 교육 분야 오피니언리더 및 일반도민 여론조사 결과	54
[그림11] 경제정책 분야 선호의제	69
[그림12] 노동 분야 선호의제	70
[그림13] 과학기술 분야 선호의제	70
[그림14] 정치/행정 분야 의제우선순위	71
[그림15] 외교/안보 분야 의제우선순위	72
[그림16] 지방자치 분야 의제우선순위	72
[그림17] 정부정책 분야 의제우선순위	73
[그림18] 경제 분야 의제우선순위	73
[그림19] 사회복지 분야 의제우선순위	74
[그림20] 지방선거 의제우선순위	74
[그림21] 부동산 정책 및 조세 분야 여론조사 결과	83
[그림22] 교육정책 분야 여론조사 결과	84
[그림23] 정치(행정)/외교 분야 여론조사 결과	85
[그림24] 경제/노동 분야 여론조사 결과	85
[그림25] 사회/복지 분야 여론조사 결과	86
[그림26] 교육/문화 분야 여론조사 결과	86

표목차

[표 1-1] 위원명단(중명)	31
[표 1-2] 위원 구성 현황	31
[표 1-3] 선거방송토론의 종류 및 개최횟수	33
[표 2-1] 자문(전문)위원 위촉 현황	40
[표 2-2] 전문위원 명단(중명)	40
[표 2-3] 사회자 풀[POOL] 현황	42
[표 2-4] 국정현안 여론조사 현황	43
[표 2-5] 시·도별 지역현안 여론조사 현황	43
[표 2-6] 공직선거정책토론회 개최현황	56
[표 2-7] 제1차 공직선거정책토론회 토론자 현황	56
[표 2-8] 제2차 공직선거정책토론회 토론자 현황	57
[표 2-9] 제3차 공직선거정책토론회 토론자 현황	57
[표 2-10] 개최장소 현황	58
[표 2-11] 사회자 선정현황	59
[표 2-12] 제1차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식	60
[표 2-13] 제2차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식	64
[표 2-14] 제3차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식	66
[표 2-15] 공직선거정책토론회 설명회 개최현황	75
[표 2-16] 정당정책토론회 개최현황	76
[표 2-17] 정당정책토론회 토론자 현황	77
[표 2-18] 소위원회 구성 현황	77
[표 2-19] 사회자 선정 현황	78
[표 2-20] 제1차 정당정책토론회 토론 주제 및 진행방식	78

Contents



[표2-21] 제2차 정당정치토론회 토론 주제 및 진행방식	81
[표2-22] 선거법 개최횟수 및 초청대상자	88
[표2-23] 소위원회 구성 현황	89
[표2-24] 선거방송토론 개최 현황	90
[표2-25] 합동방송연설회 개최 사유별 현황	91
[표2-26] 입자법 개최 현황	92
[표2-27] 중계방송시간대별 개최 현황	92
[표2-28] 방송사별 중계현황	93
[표2-29] 선거방송토론 참석 후보자수 현황	94
[표2-30] 사회자 선정 현황	95
[표2-31] 사회자 주도형 진행방식(3인 예)	96
[표2-32] 후보자 주도형 진행방식(3~4인 예)	97
[표2-33] 혼합형 진행방식(3인 예)	100
[표2-34] 분야별 주제 선정 현황	104
[표2-35] 개최안내 단계 현황	104
[표2-36] 7.26 재보궐선거 선거방송토론 개최 현황	105
[표2-37] 10.25 재보궐선거 선거방송토론 개최 현황	105
[표2-38] 사회자 선정 현황	107
[표2-39] 분야별 토론주제 선정 결과	108
[표2-40] 토론진행방식 선정 결과	109
[표2-41] 2006 대학생 토론캠프 주요내용	111
[표2-42] 제2회 전국대학생토론포럼 결승전 토론요지	113
[표2-43] 제2회 전국대학생토론포럼 수상내역	114

제1장

2006년 선거방송토론 개관

제 1 절 일반현황

제 2 절 목표 및 중점추진과제

제 1 장 2006년 선거방송토론 개관

지난 2004. 3. 12 (구)공직선거및선거부정방지법의 개정으로 각급선거관리위원회에 설치된 선거방송토론위원회는 제17대 국회의원선거 및 각종 재·보궐선거 등의 후보자 초청 대담·토론회 등을 공정하고 중립적으로 주관하고 진행함으로써 토론전문국가기관으로서의 꾸준한 노력과 발전을 거듭해 왔다. 그 결과, 2005. 8. 4 정치관계법 개정을 통해 비례대표시·도의원선거, 자치구·시·군의 장선거까지 선거방송토론의 개최범위가 확대되고 정책토론회 제도가 도입되는 등 공직선거에서 선거방송토론이 차지하는 역할과 비중이 한층 강조되었다.

선거방송토론위원회는 올해 처음 실시한 3차례의 공직선거정책토론회와 2차례의 정당정책토론회 개최를 통해 정당의 정강·정책을 국민들에게 알리는 한편, 정당의 정책기능을 강화하는데 기여하였다.

또한, 5. 31 실시한 제4회 전국동시지방선거의 방송토론을 통해 유권자에게는 올바른 선택에 필요한 유용한 정보를 제공하고, 정당·후보자에게는 정책과 공약으로 경쟁하게 하는 선거 풍토를 조성하였으며 상·하반기 재·보궐선거를 통해 그 기초를 이어나갔다.

한편, 선거방송토론위원회는 정책중심의 올바른 선거방송토론문화를 정착시키기 위하여 그동안 꾸준히 수행하였던 각종 업무와 과제들을 지속적으로 추진하였으며 미약한 토론 인프라를 극복하고 바르고 흡없는 토론기반을 조성하기 위하여 다양한 사업을 발굴·시행하였다.

특히, 선거방송토론 사회자 확보의 어려움을 극복하기 위한 「사회자 풀」 구성, 다양한 토론주제의 발굴과 지역현안에 대한 객관적인 민의 반영을 위한 「시·도별 여론조사」 실시, 방송토론 전문성의 제고를 위해 학계 전문가들로 구성된 「자문(전문)위원」 제도 도입 등을 통해 공정하고 내실있는 토론회 주관·진행에 최선을 다하였다.

아울러 미디어 시대와 환경에 부응하는 합리적인 토론모델 개발과 기법 연구 및 대학생들의 올바른 토론관 확립을 통해 민주시민의식을 함양시키기 위한 민주시민 토론문화 육성사업을 지속적으로 추진하였다.

제 1 절 일반현황

1. 설치목적

선거방송토론위원회는 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회 제외)가 「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회)의 규정에 따라 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회와 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회 등을 공정하게 주관·진행하기 위하여 설치·운영되고 있다.

2. 역할

선거방송토론위원회의 역할은 다음과 같다.

- 후보자 초청 대담·토론회 관리 사무
 - 대통령선거 및 비례대표국회의원선거
 - 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거
 - 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거
- 정책토론회 관리 사무
 - 「공직선거법」 상의 정책토론회
 - 「정당법」 상의 정책토론회
- 민주시민 토론문화 육성 등을 위한 교육·연수 사무
- 단체·언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회의 지원 사무
- 토론회 등의 기법 연구 및 개발 사무

3. 조 직



선거방송토론위원회는 중앙, 시·도, 구·시·군 단위로 조직되어 있으며, 국회에 교섭단체를 구성한 정당 및 공영방송사가 추천하는 자 각 1인과 방송위원회·학계·법조계·시민단체가 추천하는 자 등 학식과 덕망이 있는 자 중에서 각급선거관리위원회에서 위촉한 자를 포함하여 9인(중앙은 11인)이내의 위원으로 구성하고 있으며 임기는 3년이다.

각급선거방송토론위원회에는 위원장 1인을 두되, 위원장은 위원 중에서 호선하고 정당의 당원은 선거방송토론위원회의 위원이 될 수 없다. 중앙선거방송토론위원회에 상임위원 1인을 두고 있으며 중앙선거관리위원회가 중앙선거방송토론위원회의 위원중에서 지명하도록 하고 있다.

[표 1-1] 위원명단(중앙)

직 위	성 명	현 직	추천기관	비 고
위원장	이성춘	언론인	자체	
상임위원	안평국	서울시선거관리위원회 상임위원	자체	
위원	김용호	인하대 정치학과 교수	정치학회	
	김주원	변호사	대한변협	
	김찬태	KBS 선거방송프로젝트팀장	K B S	
	김학희	MBC 보도국 취재지원팀장	M B C	05. 4.18 ~ 06.10.26
	신대근	방송인	한나라당	
	윤종보	방송인	방송위원회	
	이명희	공명선거실천시민운동협의회 공동대표	공선협	
	이보경	MBC 보도제작국 100분 토론팀 차장	M B C	06.10.27 ~
	이순영	한세정책연구원 원장	열린우리당	

※ MBC 추천 김학희 위원원의 사직에 따라 이보경 위원 위촉(10. 27)

사무기구로는 중앙과 시·도선거방송토론위원회에 사무국을 두고, 구·시·군선거방송토론위원회에는 간사 1인을 두고 있다.

[표 1-2] 위원 구성 현황

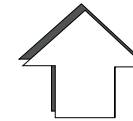
[2006. 5. 31 현재]

구 분	위원 회수	위원 수		정당 추천		공영방송사추천										일반추천									
		정원	현원	열린우리당	한나라당	KBS	MBC	방송위원회	학계	법조계	시민단체	지상파방송사	케이블방송사	기타	지상파방송사	케이블방송사	기타								
합 계	199	1793	1629	169	186	130	112	188	164	190	110	3	59	318											
중앙	1	11	10	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	2											
시·도	16	144	128	15	16	16	12	16	14	16	12	-	1	10											
구·시·군	182	1638	1491	153	169	113	99	171	149	173	97	3	58	306											

제 2 절 목표 및 중점추진과제

목 표

정책중심의 올바른 선거방송토론문화 정착



중점추진과제

- ① 후보자 대담·토론회 및 정책토론회의 바르고 흠없는 관리
- ② 공정하고 합리적인 토론 구현을 위한 위원회 역량 강화
- ③ 바람직한 토론문화를 선도하는 선거방송토론모델 개발·활용
- ④ 사회적 합의를 도모하는 민주시민 토론문화 확산

중앙선거방송토론위원회는 올해 목표를 【정책중심의 올바른 선거방송토론문화 정착】으로 삼고 ▲ 후보자 대담·토론회 및 정책토론회의 바르고 흠없는 관리 ▲ 공정하고 합리적인 토론 구현을 위한 위원회 역량 강화 ▲ 바람직한 토론문화를 선도하는 선거방송토론모델 개발·활용 ▲ 사회적 합의를 도모하는 민주시민 토론문화 확산을 중점 추진 과제로 설정하여 추진하였다.

특히, 올해는 선거방송토론의 공정하고 내실있는 주관·진행과 아울러 토론을 우리의 선거문화에 확고히 뿌리내리게 하고 사회 저변에 토론에 대한 관심과 인식을 제고 시키는데 주력하였다.

1. 선거방송토론 관리

[표 1-3] 선거방송토론의 종류 및 개최횟수

주 관	종 류	선 거 별	개 최 시 기	횟 수	근 거 법 률
중 앙	후 보 자 초 청 대 담 · 토 론 회	대 통 령 선 거	선 거 운 동 기 간 중	3회 이 상	「공직선거법」 제82조의2
		비 례 대 표 국 회 의 원 선 거	"	2회 이 상	
	공 직 선 거 정 책 토 론 회	입 기 만 료 선 거	선 거 일 전 90일부터 후 보 자 등 록 신 청 개 시 일 전 일 까 지	월 1회 이 상	「공직선거법」 제82조의3
	정 당 정 책 토 론 회	연 중	입 기 만 료 에 의 한 공 직 선 거 의 선 거 일 전 90일부터 선 거 일 까 지 의 기 간 제 외	연 2회 이 상	「정당법」 제39조
시 · 도	후 보 자 초 청 대 담 · 토 론 회	시 · 도 지 사 선 거, 비 례 대 표 시 · 도 의 원 선 거	선 거 운 동 기 간 중	1회 이 상	「공직선거법」 제82조의2
구 · 시 · 군	대 담 · 토 론 회 또는 합 동 방 송 연 설 회	지 역 구 국 회 의 원 선 거, 자 치 구 · 시 · 군 의 장 선 거	"	1회 이 상	

가. 정책토론회

미디어선거 시대에 부응하여 정책경쟁 풍토 조성을 위해 이슈와 정책을 아우르는 공정하고 합리적인 토론을 구현한다.

나. 후보자 초청 대담·토론회 관리

미디어 선거운동으로서 선거방송토론을 공정하고 중립적으로 관리함으로써 공정성 및 신뢰성을 확보한다.

2. 민주시민 토론문화 육성

사회적 합의와 민주원리가 작용하는 토론문화 기반을 조성하고 올바른 토론관 확립을 통해 민주시민의식을 함양한다.

3. 토론제도 및 기법 연구

토론문화의 저변 확대, 토론제도의 자주적 발전을 위한 제도·기법의 심층적인 연구와 선거방송토론에 대한 심도있는 평가를 통해 선거방송토론의 발전방안을 모색한다.

제2장 2006년 선거방송토론 주요 성과

- 제 1 절 공정하고 내실있는 토론회 관리를 위한 기반 조성
- 제 2 절 정책토론회 관리
- 제 3 절 5.31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 등 관리
- 제 4 절 재·보궐선거 토론회 등 관리
- 제 5 절 바람직한 민주시민 토론문화의 육성
- 제 6 절 토론제도의 연구·평가
- 제 7 절 평가 및 과제

제 2 장 2006년 선거방송토론 주요 성과

공정하고 내실있는 선거방송토론 구현



토론회 개최 역량 제고

- 선거방송토론 매뉴얼 제작
- 자문(전문)위원 제도 운영(전국 총 99인)
- 선거방송토론 백서 발간

토론관리기법 개발·시행

- 시민참여형 토론방식 개발
- 토론방식 자료의 체계화
 - 24개 공통유형 및 1,037개 포맷 정리
- 사회자 풀 구성·운영(총 328인)
- 시·도별 지역현안 주제수집 여론조사(13회)

선거방송토론의 흠없는 관리

- 정당정책토론회(2회)
- 공직선거정책토론회(3회)
- 후보자 초청 토론회 등(299회)

민주시민 토론문화 기반 조성

- 전국 대학생 토론대회 개최
- 토론 캠프 운영
- 토론교육 학술심포지엄 개최

제 1 절 공정하고 내실있는 토론회 관리를 위한 기반 조성

1. 개 요

2006. 5. 31 실시 제4회 전국동시지방선거 선거방송토론의 공정하고 내실있는 주관·진행을 위하여 각급선거방송토론위원회 직원들이 활용할 수 있는 「선거방송토론 매뉴얼」을 연구·발간하였다. 또한, 선거방송토론 관리에 필요한 전문적 자문을 위하여 방송계·학계 등의 방송토론 전문가로 자문(전문)위원단을 구성·운영하였으며 사회자 풀(Pool)을 만들어 공정하고 중립적인 사회자를 발굴하는 한편, 지역현안 중심의 토론주제 수집에 있어 지역별로 객관적인 여론조사를 실시함으로써 유권자의 관심과 선호도를 반영하였다.

2. 주요 추진실적

가. 「선거방송토론 매뉴얼」 발간

선거방송토론 매뉴얼은 2005년 하반기부터 제4회 전국동시지방선거 선거방송토론을 준비하기 위하여, 2004년 실시한 제17대 국회의원선거 선거방송토론 관리에 활용한 「대담·토론회 가이드북」의 내용을 현실에 맞도록 전면 수정하고 별도 편성된 연구반의 세밀한 검토과정을 거쳐 발간하였다.

그 내용을 보면, 선거방송토론위원회가 주관·진행하는 후보자 초청 대담·토론회, 합동방송연설회, 정책토론회를 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 업무처리 기준을 알기 쉽게 수록하였고 현장에서 실제 활용될 수 있도록 많은 예시와 실례를 수록한 것이 특징이다.

선거방송토론 일반 부분에서는 선거방송토론이 우리 사회에서 가지는 의의와 TV토론의 흐름, TV토론의 종류 및 특성, 그리고 현행 제도를 설명하면서 선거방송토론의 의미를 이해하고 우리나라 TV토론의 현황 등을 쉽게 알 수 있도록 하였다.

토론회 개최 실무 부분에서는 토론회 개최 계획의 수립에서부터 일시·장소 등 결정, 초청대상 후보자의 선정, 사회자·질문자의 선정, 주제·질문사항의 결정, 토론진

행방식의 결정, 토론회 개최 공표, 설명회 개최 및 토론회 홍보 등 토론회 개최에 필요한 실질적인 관리방법과 예시들을 담았으며, 합동방송연설회 개최 요건과 방법까지 수록하였다.

정책토론회 개최 실무 부분에서는 공직선거정책토론회, 정당정책토론회 개최방법 등을 수록하였고, 부록에는 토론형식(포맷), 2005년 정당정책토론회 설명회 자료, 토론 진행표, 시나리오 등 예시를 수록하여 참고할 수 있도록 하였으며 대담·토론회 업무 흐름도를 도식화하여 한눈에 쉽게 알아볼 수 있도록 하였다.

중앙선거방송토론위원회(이하 '중앙위원회'라 함)는 2006. 2월 전국의 선거방송토론 위원회 등에 본 매뉴얼을 배포하여 직원들이 선거방송토론 준비에 적극 활용토록 하였다.

나. 자문(전문)위원 위촉·활용

자문(전문)위원 제도는 「선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 함) 제18조(자문위원등)의 규정에 근거를 두고 있다. 규칙 제18조제1항에서는 필요한 경우 방송 또는 선거관련 전문가 중에서 약간 명의 자문위원 또는 전문위원을 각급선거방송토론위원회에 둘 수 있도록 하고 있으나 거의 활용되지 못하고 있었다. 이에 우리 위원회에서는 선거방송토론의 흠없는 관리에 필요한 전문성을 제고하고 토론관련 각계 전문가와의 지속적인 연계를 위해서는 자문(전문)위원 제도를 도입하여 활용하는 것이 필요하다고 판단하였다.

이를 위해 중앙위원회는 자문(전문)위원들의 위촉 절차 및 운영 방법에 관한 사항을 정한 「선거방송토론 자문(전문)위원 위촉·운영 지침」을 각급선거방송토론위원회에 통지하여 자문(전문)위원단을 구성하는데 활용하도록 하였다.

자문(전문)위원의 자격은 방송토론에 대한 학식과 연구 경험이 풍부한 자로서 △ 방송토론과 관련 있는 기관·단체의 임직원 △ 방송사에서 토론방송 제작 현업에 종사하는 자 △ 기타 필요하다고 인정되는 자 등의 조건에 부합하여야 한다. 임기는 2년이며, 본인의 승낙을 받아 위원장이 위촉하도록 하였다.

자문(전문)위원 등은 선거방송토론의 주제 및 진행방식의 수립에 있어 외부 전문가

로서 선정·결정과정의 공정성 및 전문성을 도모하고 심도있는 검토과정을 통해 토론 주제 및 진행방식을 합리적으로 결정하는데 도움을 주도록 하였다.

[표 2-1] 자문(전문)위원 위촉 현황

위원회별	합 계	학 계	방 송 계	기 타	비 고
합 계	99	26	55	18	
중 앙	8	8	-	-	
시 도	31	10	18	3	
구·시·군	60	8	37	15	



중앙위원회는 2006. 2. 23(목) 위원회의실에서 전문위원 위촉식을 개최하여 의제 분과, 진행방식 분과별로 각 4명씩 총 8명의 전문위원을 위촉하였다.

전문위원들은 △ 토론회의 개최 및 진행에 관한 사항 △ 토론회의 사회자·질문자 선정 및 토론주제·진행방식에 관한 사항 △ 토론회의 개최 결과 평가에 관한 사항 △ 토론회의 기법 및 모델 연구·개발에 관한 사항 △ 토론문화 육성을 위한 교육·연수에 관한 사항 등 전문적인 지식이 필요한 다양한 분야에서 수시 자문하고 있다.

[표 2-2] 전문위원 명단(중앙)

분 과	성 명	현 직	위촉일자
진행방식	김 춘 식	한국외국어대 언론정보학부 교수	2006. 2.21
	송 종 길	경기대 다중매체영상학부 교수	
	이 강 형	대구대 신문방송학과 교수	
의 제	이 상 철	성균관대 교양학부 교수	2006. 2.21
	강 원 택	승실대 정치외교학과 교수	
	김 선 업	고려대 한국사회연구소 데이터분석실장	
	이 원 희	한경대 행정학과 교수	
	이 호 영	경기대 다중매체영상학부 교수	

앞으로 중앙을 비롯하여 각급선거방송토론위원회의 자문(전문)위원단을 더욱 확대·개편함으로써 그 활동을 한층 활성화시킬 필요성이 제기되고 있다. 특히 사회 각 분야의 다양한 의제를 수립·분석하고 정립하기 위해서는 다양한 분야의 전문가가 요청된다.

또한, 적극적으로 활동하는 자문(전문)위원을 위한 인센티브 부여 방안과 함께 전국의 자문(전문)위원 등을 대상으로 한 워크숍 등의 개최로 위원회에 대한 소속감 및 유대를 강화하는 등의 노력이 필요하다.

다. 공정하고 중립적인 사회자 풀 구성·지원

TV토론에 있어 사회자는 주어진 주제에 대한 건전하고 생산적인 토론을 이끌어내는 가장 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 사회자에게는 공정하고 중립적인 태도와 함께 방송진행능력이 요구된다고 할 수 있다.

아직까지 우리 사회에 토론이 활성화되지 않은 현실에서 이런 요소를 두루 갖춘 사회자를 찾는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히, 자치구·시·군의 장선거에까지 선거방송토론의 범위가 확대된 가운데 전국적으로 300여 명의 사회자가 필요한 현실에서 적절한 사회자를 확보하는 것 자체가 큰 난제로 다가올 수밖에 없었다.

우리위원회에서는 5.31 지방선거를 앞두고 공정하고 중립적이며 전문성을 겸비한 사회자 그룹을 파악하기 위하여 전국단위(중앙) 및 지역단위(시·도)별로 선거방송토론 사회 유경험자 및 시사평론가 등에 대한 자체 조사를 하였고 학계·방송계·시민단체 등 전문가 집단에 사회자 후보를 추천해 주도록 의뢰하였다.



사회자 대상자를 선정함에 있어서는 특정정당에 가입하거나 관련이 있는 자는 제외하였으며 생방송 또는 선거방송토론 진행 등의 방송진행 경험과 시사문제를 비롯한 사회 제반 이슈나 다양한 쟁점에 대한 이해를 갖추었는지 등에 중점을 두었다.

사회자 풀(POOL) 현황을 살펴보면, 중앙에서 파악한 사회자 대상자는 학계가 34명, 언론계 3명 순이며 시·도에서 파악한 사회자 대상

자는 학계 194명, 언론계 61명 순으로 총 328명의 사회자 풀을 작성하였다. 특히, 중앙과 시·도 모두 대학교수 위주로 사회자 풀을 구성한 것이 특기할 만하다.

[표 2-3] 사회자 풀(POOL) 현황

(단위 : 명)

위원회별	합 계	학 계	언론계	법조계	시민단체	기타
합 계	328	228	64	15	9	12
중 앙	42	34	3	3	2	-
시 · 도	286	194	61	12	7	12

중앙위원회에서 작성한 사회자 풀은 시·도에 통보하여 사회자 선정에 활용하도록 하였다. 각급선거방송토론위원회에서 사회자를 선정하는 데 편의를 제공하고 토론회의 질적 향상을 도모하기 위해서는 앞으로 사회자 풀을 지속적으로 갱신해 나가야 할 것이다.

라. 여론조사를 통한 효율적인 주제 수집 및 지원

현재 선거방송토론위원회 운영규정에 따르면 토론주제의 수집을 위하여 각종 시민·사회단체에 주제 추천을 의뢰하도록 하고 있으나, 실제로 추천되어지는 실적은 상당히 저조하여 그 실효를 충분히 거둘 수 없었다.

따라서 제4회 전국동시지방선거에서는 지역·성별·연령·직업 등 인구사회학적 특성을 고려한 객관적인 여론조사를 하여 토론주제를 수집함으로써 토론주제 수집 경로를 다원화하고 토론주제 선정의 공정성을 도모하였다. 즉, 시·도별로 지역현안에 대한 여론조사를 통해 지역 주민의 관심사와 이슈를 정확하고 객관적으로 조사함으로써 토론주제에 반영될 수 있도록 한 것이다. 한편, 국정현안에 대해서도 세 차례의 여론조사를 실시하여 국정 주요 과제와 지역현안 문제간에 적절한 균형을 이루도록 하였다.

[표 2-4] 국정현안 여론조사 현황

구 분	조사대상	표 본 수	조 사 방 법	조 사 기 간	조 사 기 관
제1차	유권자	1,000명	전화조사	2006. 3. 6 ~ 3. 7	리서치앤리서치
제2차	전문가	122명	전화/팩스조사	2006. 3. 27 ~ 3. 29	미디어리서치
제3차	전문가	162명		2006. 4. 21 ~ 4. 26	

※ 자세한 내용은 “제2절 정책토론회 관리” 참조

[표 2-5] 시·도별 지역현안 여론조사 현황

구 분	조사대상	표 본 수	조 사 방 법	조 사 기 간	조 사 기 관
서 울	유권자	511명	전화조사	2006. 5. 5	한국갤럽
부 산	유권자	846명	전화조사	2006. 4. 27~4. 29	정음리서치
대 구	전문가	250명	면접조사	2006. 4. 28~4. 30	리서치21
	유권자	1,000명	전화조사	2006. 5. 7 ~ 5. 8	
인 천	유권자	1,000명	전화조사	2006. 4. 29~4. 30	리서치앤리서치
광 주	유권자	1,000명	전화조사	2006. 4. 29 ~ 5. 1	한백리서치
경 기	유권자	1,000명	전화조사	2006. 5. 4 ~ 5. 7	미디어리서치
	전문가	150명	전화/팩스조사	2006. 5. 8 ~ 5. 9	
전 북	전문가	412명	면접조사	2006. 4. 28~4. 30	전북대학교 사회과학연구소
	유권자	600명	전화조사		
전 남	유권자	1,000명	전화조사	2006. 5. 9 ~ 5.10	정보리서치
경 남	유권자	1,700명	전화조사	2006. 4. 24~4. 27	경남리서치
	전문가	387명	전화조사	2006. 4. 27~4. 28	

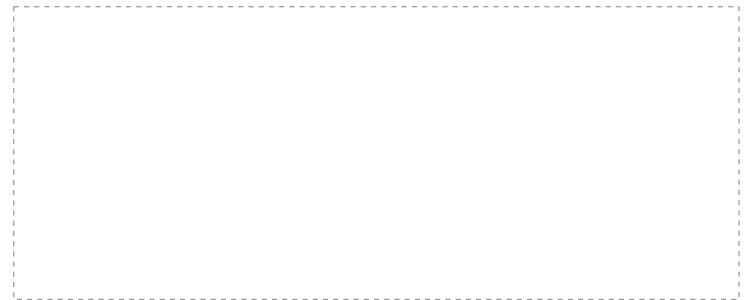
1) 서울특별시

서울특별시선거방송토론위원회가 한국갤럽에 의뢰하여 유권자 511명을 대상으로 한 토론회제 여론조사 결과, 서울시장이 가장 힘써야 할 분야로는 경제 분야(45.2%) 응답이 가장 많았으며, 교육 분야(16.4%), 정치·행정 분야(9.9%), 환경 분야(9.6%), 사회·문화 분야(6.3%), 노동 분야(5.5%), 여성·복지 분야(5.4%) 등의 순이었다.

각 분야별로 응답이 가장 많았던 의제로 정치·행정 분야는 ‘용산 미국기지 활용’(31.0%), 경제 분야는 ‘강남과 강북의 경제 개발 불균형 해소’(28.3%), 교육 분야는 ‘공교육 활성화’(35.6%)(그림1), 여성·복지 분야는 ‘장애인과 저소득층의 복지 및 연금’(30.4%), 환경 분야는 ‘대기오염 문제’(48.6%), 노동 분야는 ‘고용안정 문제’(33.4%), 사회·문화 분야는 ‘성범죄 예방 등 도시 안정화’(64.2%)였다.

[그림 1] 교육 분야 여론조사 결과

(단위 : %)



2) 부산광역시

부산광역시선거방송토론위원회가 정음리서치에 의뢰하여 유권자 856명을 대상으로 한 의견조사에서는 지역산업경제 분야(59.0%)가 가장 높았으며, 지역사회(문화)/복지 분야(13.5%), 지방행정 분야(12.3%), 지방자치/지방분권 분야(12.2%) 순으로 나타났다. (그림2)

[그림 2] 분야별 여론조사 결과

(단위 : %)



지역산업경제 분야에서는 ‘청년실업 대책’(42.9%), ‘중소기업 및 서비스업 육성 방안’(13.2%), ‘부산의 전략산업 육성방법’(8.6%) 등의 순으로 나타났고, 지역사회(문화)복지 분야는 ‘노인·장애인복지·소의계층 등 복지 분야 개선방안’(44.7%), ‘여성고통 및 지위향상 등 여성분야 개선방안’(12.3%), ‘지하철·버스 등 대중교통문제 해결방안’(8.8%) 등의 순으로 나타났다.

지방행정 분야에서는 ‘공직자 부정부패 방지방안’(31.7%), ‘부산시 적자재정 해결방안’(14.2%), ‘주민서비스 증진 방안’(13.5%) 등의 순으로 나타났으며, 지방자치/지방분권 분야에서는 ‘제2도시로서의 부산과 서울의 격차 극복방안’(32.0%), ‘부산시와 중앙정부와의 바람직한 관계’(17.5%) 등의 순으로 나타났다.

3) 대구광역시

대구광역시선거방송토론위원회가 리서치21에 의뢰하여 대구지역에 거주하는 교수, 시민사회단체 관계자 등 전문가 250명을 대상으로 한 정책의제 전문가의견조사 결과, 대구광역시 발전을 위한 주요 정책의제 분야로 일자리 창출, 기업 유치, 신성장동력(신산업) 육성 등 경제 분야(48.0%)에 대한 중요도가 매우 높게 나타났다.(그림3)

[그림 3] 경제 분야 전문가의견조사 결과

(단위 : %)



다음으로, 장애인, 저소득층, 아동, 노인 등에 대한 복지 분야(15.2%), 재개발/난개발, 중장기 전략 부채 등 도시계획(개발) 분야(11.6%), 문화행정혁신, 문화 인프라 구축 등 문화 분야(8.0%), 입시 위주의 교육문제, 지방대학의 경쟁력 등 교육 분야(7.6%), 범물-상인 간 관통도로공사 등 환경 분야(7.2%)가 중요하다는 태도를 보였지만, 행정 분야(2.0%), 보건의료 분야(0.4%)에 대한 중요도는 매우 낮았다.

또한, 대구지역에 거주하는 일반 유권자 1,000명을 대상으로 7점 척도(리커트 척도) 방법을 사용한 정책의제 유권자의식조사에서는 ‘일자리 창출’(평균 6.69), ‘장애인 및 저소득층 복지정책’(평균 6.26), ‘사교육비 절감대책’(평균 6.20), ‘저출산·고령화 대책’(평균 5.98), ‘양극화 해소’(평균 5.87) 등의 순으로 주로 사회복지, 양극화 문제와 관련된 의제 선호도가 높았다.(그림4)

[그림 4] 정책의제 일반유권자의식조사 결과

(단위 : 점)



[평가척도: [7] 매우 중요, [4] 보통, [1] 전혀 안중요]

4) 인천광역시

인천광역시선거방송토론위원회가 (주)리서치앤리서치에 의뢰하여 인천광역시 거주 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로 한 여론조사 결과를 살펴보면, 인천시의 굵직한 현안은 ‘지역개발’ (25.1%), ‘문화/생활체육 기반 확충’ (22.6%), ‘교육여건의 개선’ (15.6%), ‘교통여건의 개선’ (14.7%), ‘노인/아동/장애인 복지 확충’ (13.0%) 등의 순으로 나타났다. 조사결과는 지역개발과 각종 거주 인프라의 재구축이 중요한 문제로 인식되고 있음을 보여준다.(그림5)

[그림 5] 시민여론조사 결과



5) 광주광역시

광주광역시선거방송토론위원회가 한백리서치에 의뢰하여 유권자 1,000명을 대상으로 한 여론조사 결과는, 광주광역시장선거 관련 최우선 토론회제 분야로 경제/노동 분야 (53.5%)가 제일 높게 나타났으며 그 다음으로 교육/문화 분야(19.2%), 사회/복지 분야 (18.6%)로 나타난 반면, 정치/행정 분야(8.5%)에 대한 의제 선호도는 가장 낮게 나타났다.

각 부문별 의제선호도 특성은 경제/노동 분야 중 의제선호도가 가장 높은 것은 ‘일자리 창출 방안’ (44.4%), ‘지역경제 활성화 및 지역산업 육성’ (25.9%) 등의 순으로 나타났으며 교육/문화 분야에서는 ‘교육재정 확보와 명문고 및 지역대학 육성’ (50.9%), ‘광

주국제영화제/비엔날레/김치 축제 등 지역축제 활성화’ (19.6%) 등의 순으로 나타났다.

사회/복지 분야 선호도는 ‘양극화 해소를 위한 저소득층 복지확대’ (49.3%)가 가장 높았으며 ‘광주천 정비공사 및 무등산 보존 등 녹지 환경 개선’ (18.1%) 등의 순으로 나타났다.(그림6)

[그림 6] 사회/복지 분야 여론조사 결과

(단위 : %)



정치/행정 분야 중 의제선호도는 ‘재정자립도 확충 및 증양예산 확대’ (26.5%), ‘문화중심도시 조성사업 대책 방안’ (23.1%), ‘주민소환제/참여 예산제 도입으로 투명한 행정 실현’ (22.1%) 등의 순으로 나타났다.

6) 경기도

경기도선거방송토론위원회가 미디어리서치에 의뢰하여 유권자 1,000명 및 전문가 150명을 대상으로 한 조사 결과, 경기도내 교육 분야와 관련하여 일반 유권자와 전문가 집단 모두 ‘공교육 활성화 및 교육환경 개선을 위한 예산지원 방안’ (47.5%, 62.0%)을 가장 중요한 사안으로 꼽았으며, 특히 전문가 집단에서는 60% 이상이 중요한 사항으로 응답하였다.

경제 분야와 관련해서는 일반 유권자층에서는 ‘일자리 창출 방안’ (48.7%)이 가장 높

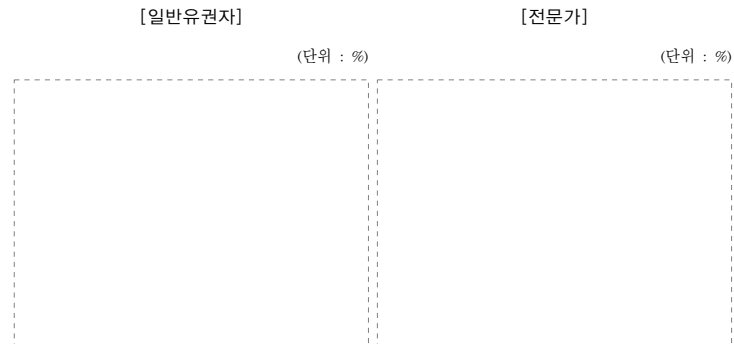
게 응답 되었고, 그 다음은 '기업 활성화 방안'(2.1%)으로 나타났다. 반면 전문가 집단에서는 '기업 활성화 방안'(39.3%)이 '일자리 창출 방안'(34.7%)보다 약간 높게 중요하다고 응답하여 차이를 보였다.

교통 분야 관련 의제 우선순위로는 일반 유권자와 전문가 집단 모두 '경기도와 서울 등 타지역과의 연결 방안'(44.6%, 44.0%)을 가장 많이 응답하였고, 그 다음은 '대중교통수단 확충 및 서비스 개선 방안'(28.9%, 31.3%), '경기도내 시·군간 연결도로관리 개선 방안'(16.5%, 16.0%) 순으로 응답하여 비슷한 패턴을 보였다.

환경 분야와 관련하여 일반 유권자층에서는 '수도권 대기·수질환경 개선 방안'이 전문가 집단(32.0%)보다 10%가량 높은 41.6%로 나타난 반면, 전문가 집단에서는 '친환경 대책'(20.0%)이나 '난개발에 대한 대책'(18.0%)이 일반 유권자보다 상대적으로 높게 나타나 차이를 보였다.

문화 분야와 관련해서는 일반 유권자층에서는 '문화재 보호관리 대책 방안'(29.2%)과 '문화시설 균형해소 방안'(28.5%), '문화콘텐츠 개발 및 관광경쟁력 확대 방안'(27.9%) 등 3개 현안이 비슷하게 나타났다.(그림7)

[그림 7] 문화 분야 유권자 및 전문가조사 결과



사회복지 분야와 관련해서 일반 유권자와 전문가 집단 모두 '장애인 복지시설 확충 및 사회복지 제도'(35.7%, 33.3%), '인구 불균형 해소 방안'(31.6%, 34.0%)을 주요 의제로 꼽았으며, 그 다음은 '서민층 영·유아 보육지원 및 시설 확충' 방안(21.3%, 24.0%)을 많이 응답하였다.

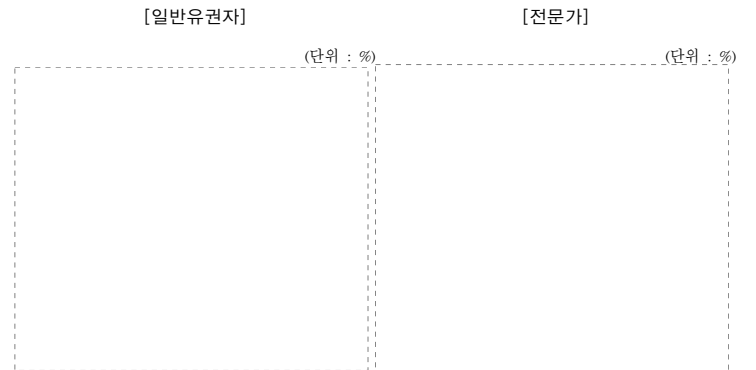
한편, 교육, 경제, 교통, 환경, 문화, 사회복지 총 6개 분야 중 가장 중점적으로 다루어져야 할 분야로는 일반유권자와 전문가 집단 모두 경제 분야(40.1%, 42.0%)를 최우선으로 꼽았고 그 다음은 교육 분야(33.7%, 28.0%)로 응답하였다.

7) 전라북도

전라북도선거방송토론위원회는 전북대학교 사회과학연구소에 의뢰하여 전문가 412명, 유권자 600명을 대상으로 5.31 지방선거 유권자 의제선정을 위한 여론조사를 실시하였다.

지역발전 및 개발 분야에서 전문가들은 '새만금 내부 개발사업 방안'(22.9%)을 가장 중요시하며, '지역경제 살리기 방안'(21.6%), '혁신·기업도시 등 도내 균형발전 방안'(19.8%) 역시 못지않게 중요시하고 있었다. 그러나 일반인들은 '지역경제 살리기 방안'(41.8%)을 집중적으로 지적하였다.(그림8)

[그림 8] 지역발전 분야 유권자 및 전문가 여론조사 결과



행정자치 분야에 있어서는 전문가와 일반인 모두 '공직사회 비리척결'(47.5%, 37.3%)을 가장 많이 꼽았으며 일반인들은 '민생치안'에 대한 우려감이 높은 것으로 나타났다.

지역경제 분야는 전문가와 일반인 모두 '기업유치'(71.0%, 25.5%)와 '일자리 창출'(70.3%, 31.7%)이 가장 중요한 과제로 인식하고 있는 점에서는 일치를 보였으나 전문가들은 '기업유치'가 더 중요하다고 보는 반면에 일반인들은 '일자리 창출'이 더 우선하는 과제라고 생각하고 있었다.

농촌문제에 있어서는 전문가와 일반인간에 차이가 나타났는데 전문가들은 '농어촌 유통구조 개선'(58.3%)이 가장 시급한 과제라고 생각하고 있는 반면에 일반인들은 무엇보다도 '농어촌 지역발전'(34.3%)이 더 우선하는 과제인 것으로 나타났다. 특히, 일반인들은 '농어촌 유통구조 개선'(15.5%)에 대해서는 세 번째로 중요한 과제라고 인식하는 것으로 나타났다.

교육문제에 있어서도, 먼저 전문가들은 현재 전라북도 교육의 과제는 '사교육비 대책'(65.0%)과 '공교육 내실화'(60.1%)에 있다고 보는 반면에 일반인들은 우선적으로 '전북의 인재 양성'(24.5%)이 우선이고, 이어서 '사교육비 대책'(23.5%)을 두 번째로 중요한 과제라고 꼽았다.

다른 분야와 달리 보건복지 분야에서는 '고령화 사회에 대한 대책'(81.7%, 30.2%), '빈곤층에 대한 생존권 보장'(71.5%, 28.8%) 순으로 전문가와 일반인 간에 의견이 같았다.

여성문제에 대해서도 전문가와 일반인들은 양쪽 모두 '보육비용 지원'(50.0%, 23.0%)과 '여성 일자리'(49.8%, 25.2%)가 매우 중요한 과제로 인식하고 있었다. 다만, 전문가들은 보육비용 지원이 더 우선하는 과제로 보았지만 일반인들은 여성 일자리 문제를 더 시급한 과제로 인식하고 있었다.

한편, 환경문제에 있어서는 '생활폐수 및 쓰레기 대책'(70.2%, 37.5%)이 가장 중요한 과제라는 점에서는 인식을 같이 하였으나 두 번째로 중요하게 생각한 환경문제는 전문가들의 경우 '생태계 보호'(56.6%)라고 본 반면 일반인들은 '새만금 및 갯벌 보존정책'(27.2%)이라고 생각한 점이 달랐다.

시군별 현안을 보면 구체적인 현안이나 과제를 제기하기보다는 '일자리 창출'과 '기업유치를 통한 경제 활성화'를 가장 많이 제기한 것이 두드러졌다.

8) 전라남도

전라남도선거방송토론위원회가 정보리서치에 의뢰하여 유권자 1,000명을 대상으로 한 여론조사에 따르면, 전라남도 유권자 10명 가운데 4명은 5.31 지방선거 방송토론 주제로 지역 경제 관련분야를 가장 중요하게 다루어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

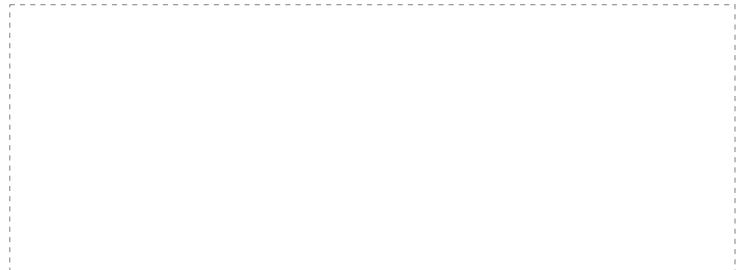
방송토론 주제의 주요 관심분야는 지역경제 분야가 42.5%를 차지해 압도적으로 많았으며, 다음으로 농촌분야 24.7%, 사회 및 복지 분야 11.9%, 교육 분야 10.1% 등의 순으로 나타났다.

지역경제 분야에서 가장 핵심적인 주제는 '일자리 창출 및 고용증대 방안'(36.9%)이며, '전남 동부, 서부, 중부 등 권역별 균형발전(25.5%)', '여수세계박람회 유치 및 동부권 개발'(17.0%), '지역관광산업 육성'(11.8%) 등의 순으로 뒤를 이었다.

농촌 분야에서는 '도시 농촌 간 지역격차 문제'(22.8%)가 가장 핵심적인 주제로 다루어져 한다고 보았으며, '농작물 판로 개척 방안'(21.4%), '친환경 농업 육성'(20.3%) 등의 순이었다.(그림9)

[그림 9] 농촌 분야 주제선정 여론조사 결과

(단위 : %)



사회 및 복지 분야에서는 '고령화 사회와 노인복지 문제'(36.8%), 교육 분야에서는 '사교육비 문제와 공교육 정상화'(37.3%), 정치행정 분야에서는 '공직자의 청렴도와 부패지수'(24.2%), 환경 분야에서는 '전남의 자연환경을 활용한 친환경 관광과 상품개발'(30.8%)이 핵심 주제로 부각되었다.

9) 경상남도

경상남도선거방송토론위원회가 경남리서치에 의뢰하여 경상남도 거주 일반도민 만 19세 이상 성인남녀 1,700명과 오피니언리더 387명을 대상으로 한 여론조사 결과를 살펴보면, 경상남도의 중요 현안에서 일반도민은 경제 분야가 49.4%, 복지 분야가 14.6%에 이어 교육(9.0%), 개발(5.8%), 환경(3.6%), 행정(3.2%), 문화(3.0%), 보건(2.2%) 등의 순으로 조사되었으며, 오피니언리더는 경제 분야가 51.4%, 복지 분야가 15.8%, 교육(8.5%), 행정(6.2%), 개발(5.4%), 환경(3.6%), 문화(2.6%), 보건(0.5%) 등의 순으로 조사되었다. 공통적으로 환경, 문화, 보건 분야는 비교적 낮게 나타났다.

여론조사 결과를 살펴보면, 행정 분야에서 오피니언리더는 ‘깨끗한 정치’(20.0%), 일반도민은 ‘청렴한 정치’(19.1%)를 가장 중요한 과제로 인식하는 점에서 같았으나 오피니언리더는 ‘투명한 행정’(15.0%), ‘행정 개선’, ‘혁신도시 개발’(각 10%) 순으로 나타난 반면, 일반도민은 ‘실현가능한 공약을 하고 실행하라’, ‘부정부패 근절’(각 12.8%) 순으로 나타난 점에서 차이를 보였다.

경제 분야에서 오피니언리더는 ‘실업자 구제’, ‘일자리 창출’을 19.2%로 가장 높게 인식한 반면, 일반도민은 15.8%로 ‘경제발전 방안’(51.0%)의 다음 순으로 높게 인식하였다.

개발 분야에서 오피니언리더는 ‘지역개발’(15.0%)을 가장 높게 인식하고 일반도민은 ‘균형있는 지역개발’(17.6%)을 높게 인식하여 공통적으로 지역개발을 가장 높게 인식하였다.

복지 분야에서는 오피니언리더, 일반도민 모두 ‘노인복지시설 마련’(31.1%, 33.0%)을 가장 높게 인식하였으며 대체적으로 복지시설 마련을 높게 인식하고 있었다.

교육 분야에서는 오피니언리더가 ‘교육수준 향상’(27.3%)을 일반도민(19.3%)에 비해 높은 우선순위를 둔 반면, 일반도민은 ‘사교육비 절감’(35.7%)을 가장 높게 인식하였다.(그림10)

[그림 10] 교육 분야 오피니언리더 및 일반도민 여론조사 결과



제 2 절 정책토론회 관리

1. 개 요

공직선거정책토론회는 「공직선거법」 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의거 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일(2006. 3. 2)부터 후보자등록 신청개시일전(2006. 5. 15)까지의 기간 중 월 1회씩 총 3회를 개최하였다. 참여대상은 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당, 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당으로 정당의 대표자 또는 그가 지칭하는 자를 토론자로 하였다.

정당정책토론회는 「정당법」 제39조(정당정책토론회)의 규정에 의거 임기만료에 의한 공직선거의 선거일전 90일부터 선거일까지[2006. 3. 2(목)~5. 31(수)]를 제외한 기간 중 2회를 개최하였다. 참여대상은 국고보조금을 배분받는 정당으로 중앙당의 대표자, 정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지칭하는 자를 토론자로 하였다.

2. 주요 추진실적

가. 공직선거정책토론회 관리

공직선거정책토론회는 선거를 앞두고 정견과 정책중심의 선거분위기를 조성하는데 그 의의가 크다. 중앙위원회에서는 2006년 3월, 4월과 5월에 각 1회씩 총 3회의 정책토론회를 개최하였는데 토론회마다 토론분야를 구분하여 심층적인 토론이 이루어지도록 하고 토론분야를 고려하여 토론자 및 사회자를 선정하였다. 또한, 토론회는 금요일 프라임 시간대, 토요일 주요시간으로 중계방송시간을 편성하여 공영방송사인 KBS와 MBC가 동시 생중계하도록 하였다. 세 차례의 공직선거정책토론회 개최 현황은 [표 2-6]과 같다.

[표 2-6] 공직선거정책토론회 개최현황

구 분	제 1 차	제 2 차	제 3 차
개최일시	2006. 3. 25(토) 10:00~12:00(120분)	2006. 4. 15(토) 10:00~12:00(120분)	2006. 5. 12(금) 22:00~24:00(120분)
토 론 자	정책위의장	원 내 대 표	대 표 자
토론분야	경제·노동·과학	정치·행정·외교안보	국정현안 전반
사 회 자	홍중학(경원대 교수)	김민전(경희대 교수)	염재호(고려대 교수)
중계방송	KBS, MBC 동시생중계		

1) 토론자 선정



공직선거정책토론회는 지방선거를 앞두고 개최되는 법정 토론회로서 초청대상 정당의 책임 있는 당직자가 토론자로 나오는 것이 바람직하다는 위원회의 견해에 대하여 각 정당은 대체로 동의하였다.

제1차 토론회는 토론분야가 경제·노동분야인 만큼 5개 정당의 정책책임자인 정책위의장을 초청, 각 정당의 경제·노동 분야 정강 및 정책을 비교할 수 있는 자리를 마련하였다.

[표 2-7] 제1차 공직선거정책토론회 토론자 현황

소 속 정 당	직 위	성 명
열 린 우 리 당	정책위 의장	강 봉 균
한 나 라 당	정책위 의장	이 방 호
민 주 당	정책위 의장	김 효 석
민 주 노 동 당	정책위 의장	이 용 대
국 민 중 심 당	정책위 의장	류 근 찬

제2차 토론회는 토론분야가 정치·행정·외교안보 인 만큼 각 정당의 원내대표를 초청하여 각 당의 정책을 비교할 수 있는 자리를 만들었다.



[표 2-8] 제2차 공직선거정책토론회 토론자 현황

소 속 정 당	직 위	성 명
열 린 우 리 당	원 내 대 표	김 한 길
한 나 라 당	원 내 대 표	이 제 오
민 주 당	원 내 대 표	이 낙 언
민 주 노 동 당	원 내 대 표	천 영 세
국 민 중 심 당	원 내 대 표	정 진 석



제3차 토론회는 지방선거가 임박해 있는 만큼 5개 정당의 대표자를 한자리에 초청하여 각 당 대표의 목소리를 생생하게 들을 수 있는 자리를 마련하였다. 특히 이번 토론회는 2005년 정당정책토론회 개최가 어렵게 무산되었던 5개 정당 대표자 초청 토론회가 사상 처음으로 개최되어 더욱 뜻깊은 토론회였다는

평가가 있었다.

[표 2-9] 제3차 공직선거정책토론회 토론자 현황

소 속 정 당	직 위	성 명
열 린 우 리 당	당 의 장	정 동 영
한 나 라 당	대 표 최 고 위 원	박 근 혜
민 주 당	대 표	한 화 갑
민 주 노 동 당	대 표	문 성 현
국 민 중 심 당	공동대표최고위원	심 대 평

2) 개최장소 선정

공직선거정책토론회는 공영방송사가 의무적으로 중계방송을 하게 되어 있으므로 개최장소는 방송 제작에 편의성을 고려하여 각 공영방송사의 스튜디오를 사용하였으며 방송 제작은 양 공영방송사가 번갈아가며 맡았다.



[표 2-10] 개최장소 현황

구 분	개 최 장 소	중계주관 방송사
제1차 공직선거정책토론회	MBC A 스튜디오	MBC
제2차 공직선거정책토론회	KBS TS-1 스튜디오	KBS
제3차 공직선거정책토론회	MBC B 스튜디오	MBC

3) 소위원회 구성

규칙 제17조(소위원회)의 규정에 의거 공직선거정책토론회의 주제 및 진행방식의 작성과 검토를 위하여 정당추천위원이 아닌 위원 중에서 상임위원을 포함한 방송사 추천 위원 등 총 5명(상임위원, 김찬태, 김학희, 김주원, 이명희 위원)으로 소위원회를 구성하여 운영하였다.

운영기간은 의결한 날로부터 3차례의 공직선거정책토론회가 종료되는 날까지였으며 공직선거정책토론회의 진행방식 및 주제의 결정, 질문사항 선정에 이르기까지 총 9회의 소위원회를 개최하여 안전에 대한 심도있는 논의와 검토가 이루어지는 등 활발하게 운영되었다.

4) 사회자 선정

사회자는 「중앙선거방송토론위원회 운영규정」(이하 “운영규정”이라 함) 제6조(사회자의 선정)에 의거 토론회의 개최일전 20일까지 위원마다 3인 이내에서 추천한 자

를 대상으로 가장 많은 추천을 받은 자의 순으로 본인의 승낙을 얻어 개회일전 10일 까지 선정하도록 규정하고 있다. 사회자는 토론회마다 1인을 두었다.

제1차 토론회는 경제 분야 토론회이니 만큼 경제 전문가인 홍종학 경원대학교 교수가 선정되었으며 제2차 토론회는 2005년 정당정책토론회에 패널로 참여했던 김민전 경희대학교 교수가, 제3차 토론회는 그동안 방송토론을 진행한 경험이 많은 염재호 고려대학교 교수가 선정되었다.



[표 2-11] 사회자 선정현황

구분	토 론 분 야	사 회 자	
		성 명	전 공
제1차	경 제 · 노 동 · 과 학	홍종학(경원대 교수)	경제학
제2차	정 치 · 행 정 · 외 교 · 안 보	김민전(경희대 교수)	정치학
제3차	국 정 현 안 전 반	염재호(고려대 교수)	행정학

5) 진행방식 결정

운영규정 제8조(대담·토론회의 진행방식)에 의하면 토론의 성격과 참석 토론자 수를 고려하여 토론회의 형식·시간배정 등에 관한 진행방식을 결정하도록 하고 있다.

토론회 진행방식을 결정함에 있어 공정성, 역동성, 심층성이라는 세 가지 요소를 주로 고려하였다. 공정성이란 발언시간·순서 등 토론 진행과정상 동등한 대우를 의미하며, 역동성이란 토론이 활력 있고 생동감 있게 이루어지는 것을 말한다. 또한, 심층성이란 토론을 통해 주제에 대한 이해를 더욱 높일 수 있도록 토론의 깊이를 유지하는 것이다.

먼저, 공정성의 유지를 위하여 답변시간을 엄격히 규제하였다. 보통 답변시간은 1분에서 2분 사이로 배정하였다. 이는 원내교섭단체가 아닌 정당에도 참석 기회를 부여

한 「공직선거법」상의 취지와 각 당의 정책 경쟁이라는 정책토론회의 본래적 의미를 고려한 것이었다.

그리고 토론의 역동성을 높이기 위해 토론자간 상호토론을 적극 활용하였다. 사회자가 주제에 대한 문제제기 차원의 질문을 한 후에는 토론자 상호간에 질문과 답변, 보충질문과 보충답변 또는 반론과 재반론이 이루어지도록 구성하였다. 이로써 현안에 대한 정당 간 입장차이가 드러나고 토론이 좀 더 역동적으로 진행되었다.

또한, 심층적인 토론을 위해 전반적으로 120분 토론에서 4개의 주제를 중심으로 주요 주제 2개는 상호토론으로, 나머지 2개는 사회자 주도형으로 구성하는 방식을 활용하였다. 한 토론에 너무 많은 방식을 사용하게 되면 토론자가 토론에 몰입하기보다는 바뀌는 토론방식을 따라가기에 급급하게 된다. 많은 진행방식을 활용하는 것이 바람직한 것도 아닐 것이다. 다만, 한 토론회에서 4개의 주제를 다루면서 토론의 심층성도 얻고자 하는 것은 다소 무리가 될 수 있었다.

백화점식 정책의 나열보다는 하나의 정책이라도 여러 각도에서 살펴볼 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 특히 정책토론회라는 점에서 이는 설득력이 있다. 앞으로 토론 주제의 수를 몇 개를 할 것인가에 대한 깊은 논의가 필요할 것이다.

한편, 제3차 공직선거정책토론회에서는 각 당의 대표자가 토론자로 나선 만큼 생생한 국민의 소리를 들을 수 있도록 국민 영상질문을 활용하였다. 이는 사전 인터뷰한 국민 질문들 중 소위원회의 검토를 거쳐 최종 선정된 질문을 영상으로 제시하고 토론자가 답하는 방식으로 진행되었다.

[표 2-12] 제1차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식

제1주제	토론 주제	각 정당의 후보자 공천 기준
	진행 방식	· 사회자 질문(1분) → 김효석/이방호/류근찬/이용대/강봉균 답변(각 1분)
	소요 시간	6분

제2주제	토론 주제	양극화 현상과 원인에 대한 진단
	진 행 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(1분) ➡ 이방호/류근찬/이용대/강봉균/김효석 답변(각 1분) • 이방호 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 이방호 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 이방호 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 이방호 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 이방호 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분) • 류근찬 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 류근찬 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 류근찬 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 류근찬 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 류근찬 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분) • 이용대 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 이용대 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분) • 강봉균 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 강봉균 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 강봉균 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 강봉균 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 강봉균 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분)
	소요 시간	41분
	토론 주제	8. 31 후속정책과 부동산 투기 방지 방안

제3주제	진 행 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 김효석 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 김효석 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 김효석 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 김효석 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 김효석 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분)
	소요 시간	15분
	토론 주제	청년실업 및 비정규직 근로자 대책
	진 행 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(1분) ➡ 이용대/강봉균/김효석/이방호/류근찬 답변(각 1분) • 이용대 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> - 이용대 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➡ 제1토론자 답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제1토론자 보충답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➡ 제2토론자 답변(1분) - 이용대 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➡ 제2토론자 보충답변(1분)

제4주제	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 강봉균 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> 강봉균 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➔ 제1토론자 답변(1분) 강봉균 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제1토론자 보충답변(1분) 강봉균 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➔ 제2토론자 답변(1분) 강봉균 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제2토론자 보충답변(1분) 김효석 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> 김효석 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➔ 제1토론자 답변(1분) 김효석 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제1토론자 보충답변(1분) 김효석 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➔ 제2토론자 답변(1분) 김효석 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제2토론자 보충답변(1분) 이방호 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> 이방호 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➔ 제1토론자 답변(1분) 이방호 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제1토론자 보충답변(1분) 이방호 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➔ 제2토론자 답변(1분) 이방호 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제2토론자 보충답변(1분) 류근찬 토론자가 두 토론자를 자유 선택하여 질문 <ul style="list-style-type: none"> 류근찬 토론자가 선택한 제1토론자에게 질문(1분) ➔ 제1토론자 답변(1분) 류근찬 토론자가 선택한 제1토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제1토론자 보충답변(1분) 류근찬 토론자가 선택한 제2토론자에게 질문(1분) ➔ 제2토론자 답변(1분) 류근찬 토론자가 선택한 제2토론자에게 보충질문(30초) ➔ 제2토론자 보충답변(1분) 	
		소요시간	41분
		진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 강봉균/김효석/이방호/류근찬/이용대(각 1분)
맺음말	소요시간	5분	

[표 2-13] 제2차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식

제1주제	토론주제	각 정당의 구체적인 매니페스토 실천방안
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 사회자 질문(30초) ➔ 김한길/이낙연/이재오/정진석/천영세 답변(각 1분)
	소요시간	5분 30초
제2주제	토론주제	지자체의 균형발전과 행정구역 개편
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 사회자 질문(30초) ➔ 이낙연/이재오/정진석/천영세/김한길 답변(각 1분) 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초) 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초) 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초) 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초) 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초) 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초)
	소요시간	43분
제3주제	토론주제	갈등해소와 사회통합을 위한 정당의 역할
	진행방식	<ul style="list-style-type: none"> 사회자 질문(30초) ➔ 이재오 토론자 답변(1분) 사회자 보충질문(30초) ➔ 이재오 토론자 보충답변(1분)

제3주제	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➔ 정진석 토론자 답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➔ 정진석 토론자 보충답변(1분) • 사회자 질문(30초) ➔ 천영세 토론자 답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➔ 천영세 토론자 보충답변(1분) • 사회자 질문(30초) ➔ 김한길 토론자 답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➔ 김한길 토론자 보충답변(1분) • 사회자 질문(30초) ➔ 이낙연 토론자 답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➔ 이낙연 토론자 보충답변(1분)
	소요 시간	15분
제4주제	토론 주제	지방분권화와 중앙정부의 역할
	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➔ 정진석/천영세/김한길/이낙연/이재오 답변(각 1분) • 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) • 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) • 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 정진석 토론자 재반론(1분30초) • 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) • 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) • 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 천영세 토론자 재반론(1분30초) • 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초) • 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초) • 이재오 토론자 반론(1분) ➔ 김한길 토론자 재반론(1분30초) • 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) • 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) • 정진석 토론자 반론(1분) ➔ 이낙연 토론자 재반론(1분30초) • 이낙연 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초) • 김한길 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초) • 천영세 토론자 반론(1분) ➔ 이재오 토론자 재반론(1분30초)
맺음말	진행 방식	• 천영세/김한길/이낙연/이재오/정진석(각 1분)
	소요 시간	5분

[표 2-14] 제3차 공직선거정책토론회 토론 주제 및 진행방식

기조연설	진행 방식	• 박근혜/문성현/한화갑/정동영/심대평(각 1분)
	소요 시간	5분
제1주제	토론 주제	5.31지방선거 공약 중 가장 중점을 두는 정책
	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➔ 문성현/한화갑/정동영/심대평/박근혜 답변(각 1분30초) • 사회자 보충질문(30초) ➔ 문성현 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 보충질문(30초) ➔ 한화갑 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 보충질문(30초) ➔ 정동영 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 보충질문(30초) ➔ 심대평 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 보충질문(30초) ➔ 박근혜 토론자 보충답변(1분30초)
제2주제	소요 시간	18분
	토론 주제	경제현안 인식과 대응방안
제2주제	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➔ 한화갑/정동영/심대평/박근혜/문성현 답변(각 1분30초) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➔ 정동영 토론자 재반론(1분30초) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➔ 심대평 토론자 재반론(1분30초) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➔ 박근혜 토론자 재반론(1분30초) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➔ 문성현 토론자 재반론(1분30초) • 정동영 토론자 반론(1분) ➔ 심대평 토론자 재반론(1분30초) • 정동영 토론자 반론(1분) ➔ 박근혜 토론자 재반론(1분30초) • 정동영 토론자 반론(1분) ➔ 문성현 토론자 재반론(1분30초) • 정동영 토론자 반론(1분) ➔ 한화갑 토론자 재반론(1분30초) • 심대평 토론자 반론(1분) ➔ 박근혜 토론자 재반론(1분30초) • 심대평 토론자 반론(1분) ➔ 문성현 토론자 재반론(1분30초) • 심대평 토론자 반론(1분) ➔ 한화갑 토론자 재반론(1분30초) • 심대평 토론자 반론(1분) ➔ 정동영 토론자 재반론(1분30초) • 박근혜 토론자 반론(1분) ➔ 문성현 토론자 재반론(1분30초) • 박근혜 토론자 반론(1분) ➔ 한화갑 토론자 재반론(1분30초) • 박근혜 토론자 반론(1분) ➔ 정동영 토론자 재반론(1분30초) • 박근혜 토론자 반론(1분) ➔ 심대평 토론자 재반론(1분30초)
	소요 시간	18분

제2주제	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 한화갑 토론자 재반론(1분30초) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 정동영 토론자 재반론(1분30초) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 심대평 토론자 재반론(1분30초) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 박근혜 토론자 재반론(1분30초)
	소요 시간	58분
제3주제	토론 주제	국민 관심사(민생현안, 정부정책)
	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 국민영상질문(30초) ➡ 정동영 토론자 답변(1분30초) • 국민영상질문(30초) ➡ 심대평 토론자 답변(1분30초) • 국민영상질문(30초) ➡ 박근혜 토론자 답변(1분30초) • 국민영상질문(30초) ➡ 문성현 토론자 답변(1분30초) • 국민영상질문(30초) ➡ 한화갑 토론자 답변(1분30초)
	소요 시간	10분
제4주제	토론 주제	지방선거 후보공천 제도
	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➡ 심대평 토론자 답변(1분30초) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 심대평 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➡ 박근혜 토론자 답변(1분30초) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 박근혜 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➡ 문성현 토론자 답변(1분30초) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➡ 한화갑 토론자 답변(1분30초) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➡ 정동영 토론자 답변(1분30초) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 정동영 토론자 보충답변(1분30초)
	소요 시간	20분
맺음말	진행 방식	• 박근혜/문성현/한화갑/정동영/심대평(각 1분)
	소요 시간	5분

6) 주제·질문사항 선정·결정

토론주제는 운영규정 제9조(주제와 질문사항의 선정)에 의거 토론회의 개최일전 20일까지 학계·언론계·법조계·시민단체·경제단체 및 노동단체 기타 각 분야의 전문가로 구성된 단체에 요청하여 토론회의 주제에 관한 의견을 수집하여야 하며, 필요한 경우 여론조사·인터넷 등을 통한 의견 수집을 병행할 수 있도록 하고 있다. 또한, 토론회의 개최일전 10일까지 토론회의 진행방식, 토론자의 수 등을 고려하여 주제를 선정하도록 하고 있다.

토론주제는 의제분과 전문위원과 준비소위원회의 심의를 거쳐 전체 위원회의에서 최종 확정하였다. 이번 토론회는 3회에 걸쳐 개최되는 것을 고려하여 분야별 심층토론을 유도하기 위해 제1차 토론회는 경제·노동·과학 분야, 제2차 토론회는 정치·행정·외교·안보 분야, 제3차 토론회는 국정현안 전반 분야로 구분하였다.

먼저, 어떤 주제를 토론주제로 선정할 것인가에 앞서 어떤 주제를 토론주제로 하는 것이 바람직한 것인가에 관한 광범위한 조사가 있었다. 각 시민단체를 비롯한 전문가 단체로부터 정책토론회에서 다룰 토론주제를 추천해 줄 것을 의뢰하였다. 그 결과 총 104건의 주제가 추천되었다.

또한, 위원회 자체적으로 주요 언론보도 분석을 통해 마련한 토론의제 자료를 활용하였는데 정치·경제·사회·문화 등 각 영역에서 이슈화되었거나 사회적 쟁점으로 거론된 사실 등을 핵심 쟁점, 논의의 흐름, 각 이해 당사자별 입장 등으로 구분·정리한 것이다.

마지막으로 수집된 자료를 중심으로 여론조사를 실시하여 국민 또는 전문가 집단의 관심도와 선호하는 경향을 파악하였다.

질문사항은 운영규정 제9조(주제와 질문사항의 선정)제6항과 제7항에 의거 토론회의 개최일 전일에 선정하여야 하는데 토론자에 대한 공통질문사항과 개별질문사항으로 구분하여 작성·선정하였다. 질문사항은 여론조사 등 자료를 근거로 전문위원이 질문사항을 검토하고 소위원회에서 전문위원의 의견을 수렴하여 작성하였으며, 사회자의 의견을 반영하였다. 작성된 질문사항은 토론회 개최일 전일에 전체 위원회의에서 의결로 결정하였다.

각 공직선거정책토론회에 앞서 실시하였던 여론조사 결과를 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

① 제1차 공직선거정책토론회

리서치앤리서치에 의뢰하여 전국의 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 의제선정 조사에서 우리나라 국민은 ‘사회적, 경제적 양극화 해소 방안’(36.5%)을 경제정책 분야에서 가장 시급하게 논의되어야 할 의제로 꼽았다. 이어 ‘봉급생활자 세금경감 등 조세정책’(23.5%), ‘8.31 부동산 후속대책 등 부동산 정책’(13.3%), ‘지역 균형개발 및 지역특화 전략’(11.8%), ‘투자활성화를 위한 기업규제 완화책’(9.5%) 등의 순으로 비중을 두고 있는 것으로 조사되었다.(그림11)

[그림 11] 경제정책 분야 선호의제

(단위 : %)



노동정책 분야에서는 ‘청년실업 대책’(43.0%), ‘비정규직 근로자 대책’(16.4%), ‘공공 분야 노사관계 대책’(7.5%), ‘노동유연화의 필요성 등에 대한 논의’(6.2%) 등의 순이었다.(그림12)

또한, 과학기술정책 분야에서는 ‘기술혁신과 국가 경쟁력 제고 문제’(33.6%)가 가장 높았고 이어 ‘유비쿼터스 사회기반 구축과 사이버 공간 개인정보 노출 문제’(19.3%), ‘출기세포 파문 등 생명과학 윤리문제’(13.6%), ‘지역별 기초과학 육성방안의 중복 문제’(12.2%) 등의 순이었다.(그림13)

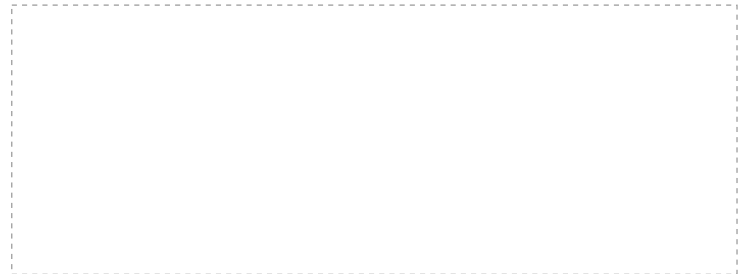
[그림 12] 노동 분야 선호의제

(단위 : %)



[그림 13] 과학기술 분야 선호의제

(단위 : %)



② 제2차 공직선거정책토론회

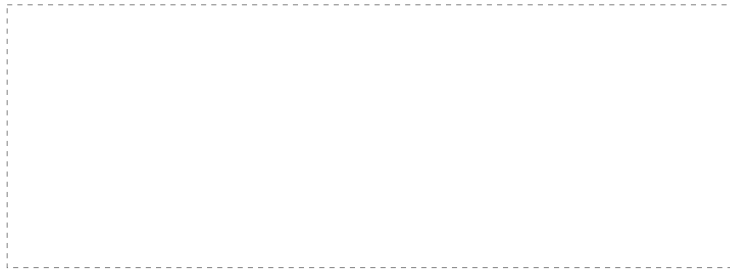
미디어리서치에 의뢰하여 정치·외교·안보·지방자치 관련 전문가를 대상으로 실시한 심층면접 여론조사 결과, 정치 분야와 관련해서는 ‘개헌에 대한 각 당의 입장 표명’, ‘정치발전을 위한 정당 운영 방안’, ‘양극화 해소 방안’이 주요 의제로 언급되었다. 외교 분야는 ‘한미 FTA 관련 각 당의 대응 방안’, ‘한미동맹 관계 정립 방향’,

‘한일·한중 관계 정립 방향’, ‘6자 회담에서의 한국 역할’이, ‘안보분야는 북한의 인권문제’, ‘대북협력 방안’, ‘동북아 공동안보 방안’이, 지방자치와 관련해서는 ‘지역균형 개발 방안’, ‘지방분권 실현 방안’, ‘지방의회 발전 방안’, ‘지역이기주의 타파 방안’에 관한 문제가 제기되었다.

그리고 심층면접 결과를 토대로 의제분과 전문위원들간의 논의를 통해 각 분야별로 5개 사안을 선정한 후 시민단체, 기자, 연구원, 교수, 관련부처 공무원 등 여론선도층 116명을 대상으로 전화 및 팩스/이메일 조사를 통해 중요도를 구한 결과, 정치/행정 분야에서는 ‘갈등해소, 사회통합을 위한 정당의 역할’(52.6%)이 가장 중요하게 나타났고 ‘권력구조 개편 등 개헌문제’(20.7%) 등의 순이었다.(그림14)

[그림 14] 정치/행정 분야 의제우선순위

(단위 : %)

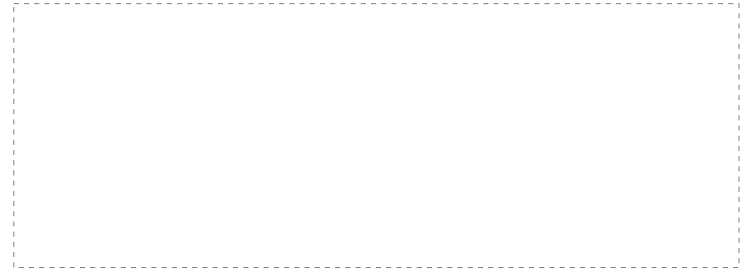


외교/안보 분야에서는 ‘북한 인권문제 및 남북관계’(30.2%)가 가장 중요하며, 그 다음은 ‘한미/한일/한중 외교관계 정립방안’(25.9%), ‘한미 FTA에서 각 당의 대응방안 및 국회의 역할’(21.6%) 등이 중요한 것으로 나타났다.(그림15)

지방자치 분야에서는 ‘지방자치의 책임성 제고 방안’(32.8%)과 ‘지자체 균형발전, 격차해소 방안’(25.0%) 등에 대해 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.(그림16)

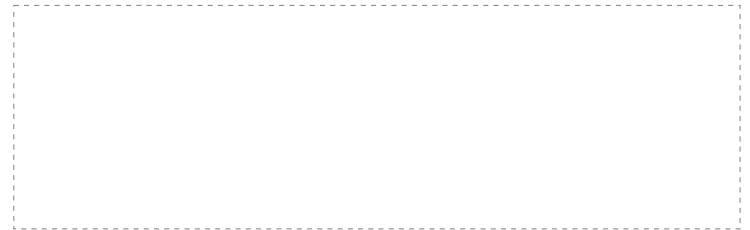
[그림 15] 외교/안보 분야 의제우선순위

(단위 : %)



[그림 16] 지방자치 분야 의제우선순위

(단위 : %)



③ 제3차 공직선거정책토론회

미디어리서치에 의뢰하여 시민단체, 기자, 학회회원, 교수, 관련부처 공무원 등 여론선도층 162명을 대상으로 의견조사를 실시한 결과, 국정현안 전반과 관련하여 먼저 정부정책 분야에서는 ‘정부의 국정운영 능력에 대한 평가’(56.8%)가 가장 중요한 의제로 응답되었으며, ‘고위 공직자 부패 척결과 윤리문제’(18.5%), ‘정부(공공영역) 시장 개입의 범위와 한계’(17.3%), ‘북한 인권 문제와 남북자, 탈북자 처리 문제’(7.4%) 순이었다.(그림17)

[그림 17] 정부정책 분야 의제우선순위

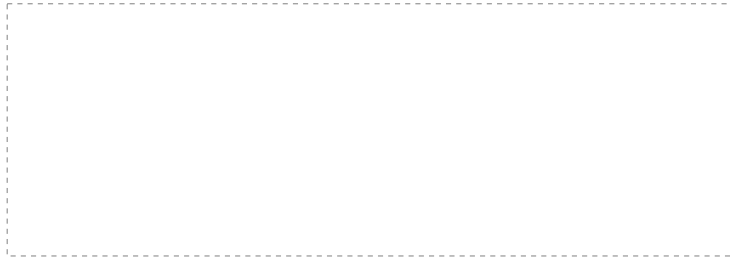
(단위 : %)



경제 분야에서는 ‘경제 살리기의 전제와 조건’(73.5%)이 압도적으로 많았으며 ‘한미 FTA 체결과 스크린 쿼터 축소 논란’(12.3%), ‘재벌의 투명성 확보(재벌 비리 방지)와 국제 필요성’(9.3%), ‘외국 자본의 국내 경제 잠식 문제(4.9%) 순으로 나타났다.(그림18)

[그림 18] 경제 분야 의제우선순위

(단위 : %)



사회·복지 분야에서는 ‘국민연금 개혁과 정년연장 필요성’이 35.2%로 가장 높게 나타났고, 그 다음은 ‘사회적 약자 보호를 위한 대책’(19.1%)과 ‘조세정책의 합리성 제고와 재정 확보 방안’(17.9%), ‘노사 관계 안정화와 비정규직 처리방안’(14.8%) 등이 비

슷하게 나타났다.(그림19)

[그림 19] 사회복지 분야 의제우선순위

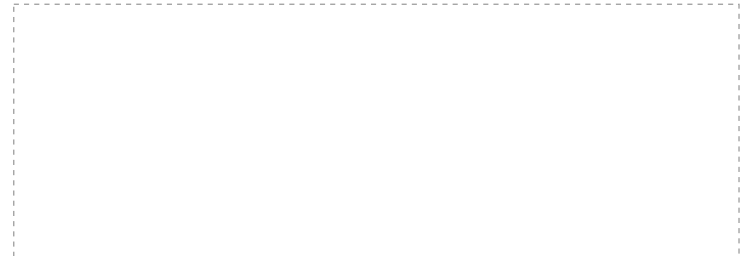
(단위 : %)



또한, 지방선거와 관련해서는 ‘각 당의 지방선거 공약 중 가장 중점을 두는 정책’(30.2%), ‘후보자 공천제도 개선방안’(25.3%), ‘지방자치단체의 재정력 강화 방안’(20.4%) 등의 순으로 높게 응답되었다.(그림20)

[그림 20] 지방선거 의제우선순위

(단위 : %)



종합해 볼 때 정부정책, 경제, 사회·복지 등 국정현안 전반과 관련된 각 의제 중

‘경제 살리기의 전제와 조건’(73.5%)이 가장 높게 나타났다. 한편, 이 조사에서는 국정 전반에 관한 내용(38.9%)보다는 지방선거와 직접 관련되는 내용(61.1%)에 대해 중점적으로 토론했어야 한다는 의견이 많았다.

7) 설명회 개최



운영규정 제10조(대담·토론회의 공표 등)에 의거 토론회 공표후 지체없이 토론회에 참석할 토론자를 대상으로 설명회를 개최하여야 함에 따라 참여정당의 토론준비 일정을 고려하여 개최하였다.

설명회에는 토론회 참석 대상 정당인 5개 정당의 대리인 등이 토론자를 대신하여 참석하였으며 토론자의 좌석 및 발언 순서를 추천하고 토론 주제·진행방법, 토론회 진행시 유의사항 및 기타 필요한 사항 등이 안내되었다.

[표 2-15] 공직선거정책토론회 설명회 개최현황

구 분	일 시	장 소	비 고
제 1 차	2006. 3. 17(금) 15:00	3층 소회의실	D-8
제 2 차	2006. 4. 6(목) 15:00	3층 회 의 실	D-9
제 3 차	2006. 5. 4(목) 15:00	3층 회 의 실	D-7

토론자의 좌석 및 발언순서 추천은 소속 정당의 국회 다수 의석 순에 따라 추천순서를 추천하고 그 추천순서에 따라 토론자별 좌석과 발언 순서를 동시에 추천하여 결정하는 방법을 사용하였다.

한편, 토론자는 본 토론회의 제반 규칙을 준수할 것을 서약하는 「토론자 준수사항」을 제출하였다.

나. 정당정책토론회 관리

상반기에 5.31 지방선거가 실시되었고 이에 따라 공직선거정책토론회가 3월부터 5월까지 월 1회씩 총 3회가 개최됨에 따라, 정당정책토론회는 7월 제·보궐선거를 앞두고 정책선거 분위기를 조성하기 위하여 개최되었으며 나머지 1회는 올 한해를 마무리 짓는 시점에서 각 당의 대표자를 초청하여 국정현안에 대한 입장과 대안을 들어보는 자리를 마련하였다.

중계방송은 공직선거정책토론회의 경우와 같이 공영방송사인 KBS와 MBC가 동시생중계하였다. 2차례의 정당정책토론회 개최현황은 [표2-16]과 같다.

[표 2-16] 정당정책토론회 개최현황

구 분	제 1 차	제 2 차
개최일시	2006. 7. 19(수) 10:00 ~ 12:00(120분)	2006. 11. 24(금)23:40 ~ 11. 25(토)01:40(120분)
개최장소	KBS TS-3스튜디오	MBC F 스튜디오
토 론 자	정책위의장	대 표 자
사 회 자	신 울(명지대 교수)	박 선 영(가톨릭대 교수)
중계방송	KBS, MBC 동시생중계	

1) 토론자 선정

제1차 토론회 토론자는 토론분야가 부동산정책 및 세제와 교육임을 감안하여 각 정당의 정책 책임자인 정책위의장 또는 정책연구소장으로 하였다. 다만, 국민중심당은 당내 사정으로 불참하였다.

제2차 토론회는 중요 국정현안에 대해 각 당 대표자의 견해를 들어볼 수 있도록 제 3차 공직선거정책토론회에 이어 두 번째로 정당대표간 토론이 성사되었다.

[표 2-17] 정당정책토론회 토론자 현황

구 분	소 속 정 당	직 위	성 명
제1차 정당정책토론회	열린우리당	정책위의장	강봉균
	한나라당	정책위의장	전재희
	민주당	정책위의장	최인기
	민주노동당	정책연구소장	장상환
	국민중심당	당내 사정으로 불참	
제2차 정당정책토론회	열린우리당	당 의 장	김근태
	한나라당	대표최고위원	강재섭
	민주당	대 표	한화갑
	민주노동당	대 표	문성현
	국민중심당	공동대표최고위원	신국환

2) 소위원회 구성

공직선거정책토론회의 경우와 같이 5인으로 구성된 소위원회에서 토론주제 및 진행 방식 등에 관한 집중적인 검토가 이루어졌다.

[표 2-18] 소위원회 구성 현황

구 분	구 성 위 원	운 영 기 간	직 무
제1차 정당정책토론회	상임위원, 김주원 김찬태, 김학희, 이명희	의결후 ~ 제1차 정당정책토론회 종료시까지	<ul style="list-style-type: none"> · 토론진행방식(안)의 작성 · 토론회 주제(안)작성 · 토론 질문사항(안) 작성
제2차 정당정책토론회	상임위원, 김용호 김찬태, 이명희 이보경	의결후 ~ 제2차 정당정책토론회 종료시까지	

3) 사회자 선정

위원들의 추천결과 제1차 토론회 사회자는 2005년 정당정책토론회 패널로 참여했던 명지대학교 정치외교학과 신윤 교수가 최종 선정되었다.

제2차 토론회 사회자는 가톨릭대학교 법학부 박선영 교수가 위원들의 추천을 가장 많이 받아 선정되었다.

[표 2-19] 사회자 선정 현황

구 분	토 론 분 야	사 회 자	전 공
제 1 차	경 제 / 교 육	신 윤 (명 지 대 교수)	정 치 학
제 2 차	국 정 현 안 전 반	박 선 영 (가 톨 릭 대 교수)	법 학

4) 진행방식 선정

제1차 토론회 진행방식은 더욱 강화된 심층토론을 위하여 2개의 주제만을 다루는 만큼 상호토론 형식(반론형, 보충질문형)을 중심으로 하되, 1분간의 반론권을 사용할 수 있도록 하여 심도있는 토론을 유도하였다. 그러나 주제와 진행방식 선정 후 태풍 ‘에위니아’와 집중호우로 인한 수해에 대하여 각 당에서 진단하고 있는 원인과 대책을 들어보자는 의견이 있어 제1주제를 수해 복구 대책으로 하여 사회자 공통질문에 의한 토론회 답변의 방식으로 진행하였다.

[표 2-20] 제1차 정당정책토론회 토론 주제 및 진행방식

제1주제	토론 주제	수해 복구 대책
	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 사회자 공통질문 I ➡ 각 토론회자 답변(각1분) · 사회자 공통질문 II ➡ 각 토론회자 답변(각1분) · 사회자 공통질문 III ➡ 각 토론회자 답변(각1분)
	소요 시간	20분

제2주제	토론 주제	8·31정책 이후 주택시장에 대한 진단 및 주택시장 안정화 대책
	진행	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(1분) ➔ 장상환/강봉균/최인기/전재희 답변(각 1분30초) <input type="checkbox"/> 사회자 개별질문 • 사회자 질문(30초) ➔ 강봉균 토론자 답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➔ 최인기 토론자 답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➔ 전재희 토론자 답변(1분30초) • 사회자 질문(30초) ➔ 장상환 토론자 답변(1분30초) <input type="checkbox"/> 토론자간 상호토론
	행방	<ul style="list-style-type: none"> • 전재희 토론자 반론(1분) ➔ 최인기 토론자 재반론(1분) • 장상환 토론자 반론(1분) ➔ 최인기 토론자 재반론(1분) • 강봉균 토론자 반론(1분) ➔ 최인기 토론자 재반론(1분) • 장상환 토론자 반론(1분) ➔ 전재희 토론자 재반론(1분) • 강봉균 토론자 반론(1분) ➔ 전재희 토론자 재반론(1분) • 최인기 토론자 반론(1분) ➔ 전재희 토론자 재반론(1분) • 강봉균 토론자 반론(1분) ➔ 장상환 토론자 재반론(1분) • 최인기 토론자 반론(1분) ➔ 장상환 토론자 재반론(1분)
	식	<ul style="list-style-type: none"> • 전재희 토론자 반론(1분) ➔ 장상환 토론자 재반론(1분) • 최인기 토론자 반론(1분) ➔ 강봉균 토론자 재반론(1분) • 전재희 토론자 반론(1분) ➔ 강봉균 토론자 재반론(1분) • 장상환 토론자 반론(1분) ➔ 강봉균 토론자 재반론(1분)
	소요 시간	39분
제3주제	토론 주제	당면 교육정책에 대한 평가 및 대책
	진행	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(1분) ➔ 전재희/장상환/강봉균/최인기 답변(각 1분30초) <input type="checkbox"/> 사회자 개별질문
	행방	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 개별질문(30초) ➔ 장상환 토론자 답변(1분) - 강봉균 토론자 보충질문(30초) ➔ 장상환 토론자 보충답변(1분) - 최인기 토론자 보충질문(30초) ➔ 장상환 토론자 보충답변(1분)
	식	<ul style="list-style-type: none"> - 전재희 토론자 보충질문(30초) ➔ 장상환 토론자 보충답변(1분)

제3주제	진행	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 개별질문(30초) ➔ 강봉균 토론자 답변(1분) - 최인기 토론자 보충질문(30초) ➔ 강봉균 토론자 보충답변(1분) - 전재희 토론자 보충질문(30초) ➔ 강봉균 토론자 보충답변(1분) - 장상환 토론자 보충질문(30초) ➔ 강봉균 토론자 보충답변(1분) • 사회자 개별질문(30초) ➔ 최인기 토론자 답변(1분) - 전재희 토론자 보충질문(30초) ➔ 최인기 토론자 보충답변(1분) - 장상환 토론자 보충질문(30초) ➔ 최인기 토론자 보충답변(1분) - 강봉균 토론자 보충질문(30초) ➔ 최인기 토론자 보충답변(1분) • 사회자 개별질문(30초) ➔ 전재희 토론자 답변(1분) - 장상환 토론자 보충질문(30초) ➔ 전재희 토론자 보충답변(1분) - 강봉균 토론자 보충질문(30초) ➔ 전재희 토론자 보충답변(1분) - 최인기 토론자 보충질문(30초) ➔ 전재희 토론자 보충답변(1분) ※토론자당 반론권 1회(각1분) 부여(총 소요시간 8분) - 토론자는 자신이 반론하고자 하는 상대 토론자를 선택하여 상대 토론자의 보충답변후 반론 기회를 사용할 수 있으며 반론을 받은 토론자는 1분간 재반론할 수 있음 - 사회자에게 반론권 신청
	소요 시간	45분
	진행 방식	• 강봉균/최인기/전재희/장상환(각 1분)
	소요 시간	4분

제2차 토론회 진행방식은 사회자 공통질문에 의한 토론자 답변, 토론자간 상호토론, 사회자 개별(보충)질문에 의한 토론자 답변의 형식으로 결정되었으며 각 당의 대표자가 토론자로 나오는 만큼 기초연설과 맺음말을 두었다.

[표 2-21] 제2차 정당정책토론회 토론 주제 및 진행방식

기 조 연 설	진행 방식	• 김근태/문성현/강제섭/한화갑/신국환(각 1분)
	소요 시간	5분
제1주제	토론 주제	집값 안정화 대책
	진 행 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➡ 문성현/강제섭/한화갑/신국환/김근태 답변(각 1분) • 강제섭 토론자 반론(1분) ➡ 문성현 토론자 재반론(1분) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➡ 문성현 토론자 재반론(1분) • 신국환 토론자 반론(1분) ➡ 문성현 토론자 재반론(1분) • 김근태 토론자 반론(1분) ➡ 문성현 토론자 재반론(1분) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➡ 강제섭 토론자 재반론(1분) • 신국환 토론자 반론(1분) ➡ 강제섭 토론자 재반론(1분) • 김근태 토론자 반론(1분) ➡ 강제섭 토론자 재반론(1분) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 강제섭 토론자 재반론(1분) • 신국환 토론자 반론(1분) ➡ 한화갑 토론자 재반론(1분) • 김근태 토론자 반론(1분) ➡ 한화갑 토론자 재반론(1분) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 한화갑 토론자 재반론(1분) • 강제섭 토론자 반론(1분) ➡ 한화갑 토론자 재반론(1분) • 김근태 토론자 반론(1분) ➡ 신국환 토론자 재반론(1분) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 신국환 토론자 재반론(1분) • 강제섭 토론자 반론(1분) ➡ 신국환 토론자 재반론(1분) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➡ 신국환 토론자 재반론(1분) • 문성현 토론자 반론(1분) ➡ 김근태 토론자 재반론(1분) • 강제섭 토론자 반론(1분) ➡ 김근태 토론자 재반론(1분) • 한화갑 토론자 반론(1분) ➡ 김근태 토론자 재반론(1분) • 신국환 토론자 반론(1분) ➡ 김근태 토론자 재반론(1분)
	소요 시간	45분30초
	토론 주제	2007년 정부 예산안 쟁점
제2주제	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➡ 강제섭/한화갑/신국환/김근태/문성현 답변(각 1분) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 강제섭 토론자 보충답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분)

제2주제	진행 방식	<ul style="list-style-type: none"> - 사회자 보충질문(30초) ➡ 신국환 토론자 보충답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 김근태 토론자 보충답변(1분) - 사회자 보충질문(30초) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분)
	소요 시간	13분
제3주제	토론 주제	북핵문제 해법
	진 행 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자 질문(30초) ➡ 한화갑/신국환/김근태/문성현/강제섭 답변(각 1분) • 한화갑 토론자 보충질문(1분) ➡ 신국환 토론자 보충답변(1분) • 한화갑 토론자 보충질문(1분) ➡ 김근태 토론자 보충답변(1분) • 한화갑 토론자 보충질문(1분) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분) • 한화갑 토론자 보충질문(1분) ➡ 강제섭 토론자 보충답변(1분) • 신국환 토론자 보충질문(1분) ➡ 김근태 토론자 보충답변(1분) • 신국환 토론자 보충질문(1분) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분) • 신국환 토론자 보충질문(1분) ➡ 강제섭 토론자 보충답변(1분) • 신국환 토론자 보충질문(1분) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분) • 김근태 토론자 보충질문(1분) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분) • 김근태 토론자 보충질문(1분) ➡ 강제섭 토론자 보충답변(1분) • 김근태 토론자 보충질문(1분) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분) • 김근태 토론자 보충질문(1분) ➡ 신국환 토론자 보충답변(1분) • 문성현 토론자 보충질문(1분) ➡ 강제섭 토론자 보충답변(1분) • 문성현 토론자 보충질문(1분) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분) • 문성현 토론자 보충질문(1분) ➡ 신국환 토론자 보충답변(1분) • 문성현 토론자 보충질문(1분) ➡ 김근태 토론자 보충답변(1분) • 강제섭 토론자 보충질문(1분) ➡ 한화갑 토론자 보충답변(1분) • 강제섭 토론자 보충질문(1분) ➡ 신국환 토론자 보충답변(1분) • 강제섭 토론자 보충질문(1분) ➡ 김근태 토론자 보충답변(1분) • 강제섭 토론자 보충질문(1분) ➡ 문성현 토론자 보충답변(1분)
	소요 시간	45분30초
	맺음말	진행 방식
	소요 시간	5분

5) 주제 · 질문사항 선정 · 결정

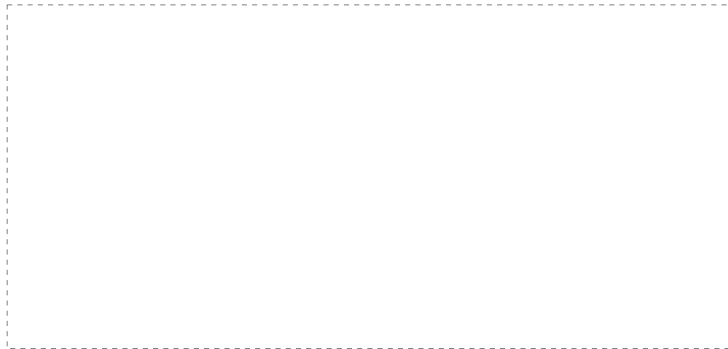
토론주제를 선정하기에 앞서 대한변호사협회 등 56개 학술 · 직능 · 시민단체 등에 주제 추천의뢰를 하여 제1차 토론회 시에는 8개 단체 및 협회로부터 129건의 의제를 수집하였으며 제2차 토론회 시에는 9개 단체 및 협회로부터 65건의 의제를 수집하였다. 또한, 주요언론보도 분석을 통한 분야별 이슈 및 쟁점을 정리하고 수집된 주제(안)에 대한 대국민 여론조사를 실시하였다. 여론조사 결과를 살펴보면 다음과 같다.

① 제1차 정당정책토론회

미디어리서처에 의뢰하여 일반국민 1,000명을 대상으로 한 제1차 정당정책토론회 여론조사의 경우 부동산 정책 및 조세 분야에서 주요의제로 '부동산 증가세로 인한 서민부담과 부동산 세제 개편의 필요성'(37.2%)을 응답한 비율이 가장 높았고 다음은 '정부의 부동산 거품론 제기 배경과 부동산 가격안정 효과'(29.9%)가 높게 나타났다. (그림21)

[그림 21] 부동산 정책 및 조세 분야 여론조사 결과

(단위 :%)



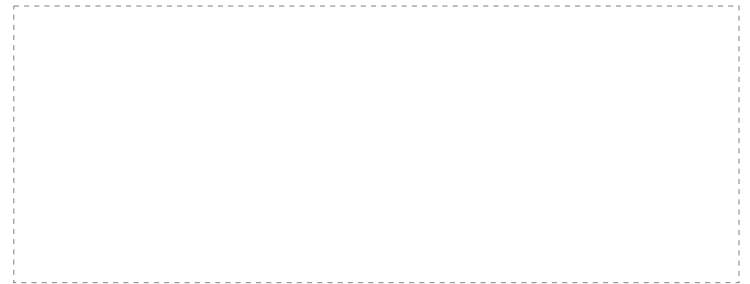
꼭 다루었으면 하는 주제에서도 '부동산 세금 정책 문제'에 대한 응답이 22.8%로

가장 많았다.

교육정책 분야 주요의제로는 '교원평가제의 전면 실시 필요성'(28.3%)이 가장 중요하다고 응답되었고, 다음으로 '자립형 사립고의 증설 억제 및 외고 지원 지역제한 등 고교평준화 유지를 위한 정책 방향'(21.2%) 등의 순이었다.(그림22)

[그림 22] 교육정책 분야 여론조사 결과

(단위 : %)



제1차 정당정책토론회의 경우, 여론조사 결과 8.31 정책 이후 부동산 안정화 대책이 관심사항으로 높게 나타나 제1주제로는 「8.31 정책 이후 주택시장에 대한 진단 및 주택시장 안정화 대책」을 채택하였다. 제2주제의 경우, 교원평가제, 고교평준화 등 현 교육정책에 대한 활발한 상호토론을 유도하자는 의미에서 「당면 교육정책에 대한 평가 및 대책」으로 채택하였다.

② 제2차 정당정책토론회

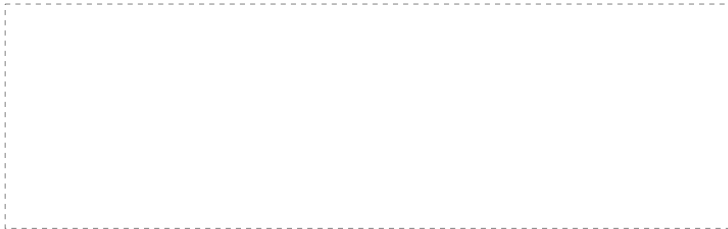
코리아리서처에 의뢰하여 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 한 제2차 정당정책토론회 여론조사의 경우 주요 관심 분야를 살펴보면, 경제/노동 분야 (43.1%)에 대한 관심이 가장 높고, 다음으로 교육/문화 분야(25.2%), 사회/복지 분야 (18.7%) 순으로 나타났다. 한편, 정치/외교 분야에 대한 관심 정도는 10.9%로 현안 분야 중 가장 낮았다.

분야별 우선 해결과제에 대한 조사결과를 살펴보면 다음과 같다.

정치(행정)/외교 분야에서 가장 시급히 해결해야 할 과제로, ‘북핵문제 해법 마련’(44.3%)에 대한 응답이 가장 높고, ‘수도권과 비수도권 간 지역균형발전 방안’(23.5%), ‘전시작전통제권 환수 등 미국과의 관계 재정립’(15.1%) 등이 다음으로 높았다.(그림23)

[그림 23] 정치(행정)/외교 분야 여론조사 결과

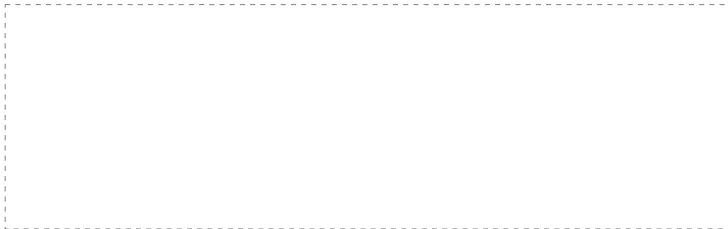
(단위 : %)



경제/노동 분야에서 가장 시급히 해결해야 할 과제로, ‘부동산/집값안정과 정부 부동산 정책의 효과’(36.9%)에 대한 중요성 인식이 가장 높으며, ‘한미 FTA 체결 여부 및 협상내용’(19.3%), ‘청년실업문제 해결’(15.2%), ‘비정규직 근로자 문제’(13.3%) 등을 답한 비율이 다음으로 높게 나타났다.(그림24)

[그림 24] 경제/노동 분야 여론조사 결과

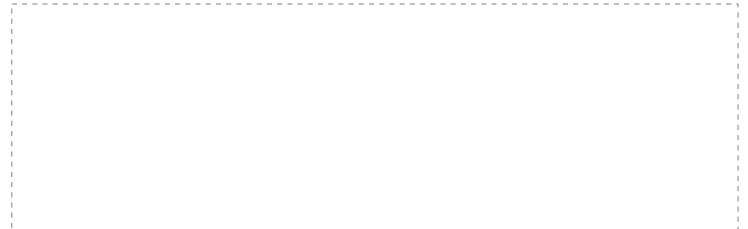
(단위 : %)



사회/복지 분야에서 가장 시급하게 해결해야 할 과제로, ‘저출산에 따른 출산장려 및 아동/보육대책’(30.4%)이 중요하다는 의견이 가장 높았으며, ‘국민연금, 공무원연금 등 4대 공적연금 개혁방안’(28.5%), ‘고령화 사회의 노후생활 및 일자리 등 노인대책’(21.2%) 등의 순이었다.(그림25)

[그림 25] 사회/복지 분야 여론조사 결과

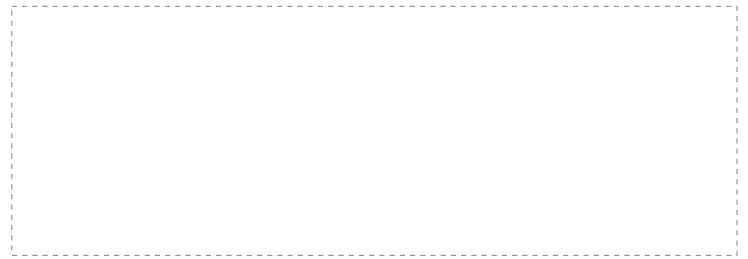
(단위 : %)



교육/문화 분야에서 가장 시급히 해결해야 할 과제로, ‘사교육비 부담 해소를 위한 공교육 정상화 방안’(53.2%)에 대한 응답비율이 가장 높았고, ‘교육시장개방, 대학구조조정 등 교육시장 경쟁력 확보방안’(15.4%) 등에 대한 중요성 인식이 다음으로 높았다.(그림26)

[그림 26] 교육/문화 분야 여론조사 결과

(단위 : %)



제2차 정당정책토론회의 경우, 토론자가 정당의 대표자인 만큼 현 쟁점사항인 정치·외교 현안과 경제 분야를 토론주제로 선정하여 심층적인 토론이 이루어지도록 하였다.

제 3 절 5.31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 등 관리

1. 개 요

시·도 및 구·시·군선거방송토론위원회는 「공직선거법」 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의거 제4회 전국동시지방선거에 있어 시·도지사선거, 비례대표시·도의원선거, 구·시·군의 장선거에서 후보자 초청 대담·토론회 등을 개최하였고, 대담·토론회의 초청대상에 포함되지 않는 후보자에게도 대담·토론 또는 방송연설의 기회를 최대한 부여하였다.

아울러, 언론·시민·사회단체 등이 「공직선거법」 제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)와 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)의 규정에 따라 후보자 초청 대담·토론회를 공정하게 개최할 수 있도록 총 26개 단체에 토론회 개최에 필요한 사항을 안내하였다.

[표 2-22] 선거별 개최횟수 및 초청대상자

선 거 별	주 관	개 최 기 간	개최 횟수	초청대상자
시·도지사	시·도 위원회	선거운동기간중 (5. 18 ~ 5. 30)	1회 이상	후 보 자
비례대표 시·도의원			1회 이상	당해 정당의 대표자가 후보자 중에서 지정하는 자
구·시·군의 장	구·시·군 위원회		1회 이상	후 보 자

2. 주요 추진실적

가. 후보자 초청 대담·토론회 등 관리

1) 위원 정비

선거방송토론의 차질없는 주관·진행을 위하여 결원 위원을 위촉하는 등 위원 정비를 하였으며, 방송위원회 추천 위원은 중앙위원회에서 일괄 요청하여 추천 명단을 해

당 위원회에 통지하였다. 또한, 해당 선거관리위원회 사무국(과)장을 위원 또는 자문 위원으로 위촉하여 지역 선거방송토론을 책임 관리토록 하였다.

2) 소위원회(대행소위원회 포함) 구성·운영

각급위원회는 규칙 제17조(소위원회)의 규정에 의거 토론주제 및 진행방식 검토과정의 효율성을 높이기 위하여 5인 이내의 위원으로 소위원회를 구성·운영하였다. 또한, 토론위원회가 설치되지 않은 지역의 선거방송토론 관리를 위하여 당해 국회의원 선거구위원회에 설치된 토론위원회의 위원으로 대행소위원회를 구성하여 토론회를 주관·관리하였다.

[표 2-23] 소위원회 구성 현황

(단위 : 개)

위원회별	합계	주제선정 소위원회	진행방식작성 소위원회	준비 소위원회	대행 소위원회
합계	214	47	25	78	64
시·도	19	6	4	9	-
구·시·군	195	41	21	69	64

소위원회는 주제선정 소위원회와 진행방식작성 소위원회로 분리 운영하거나 준비소 위원회로 통합 운영하는 등 지역 실정에 맞게 운영하였다. 그러나 소위원회에서 주제 및 진행방식을 전문적으로 검토·심의할 위원이 많지 않았다. 앞으로 위원 위촉 단계에서부터 소위원회 활동에 적합하도록 전문성 위주로 위원을 위촉하고 위원 대상 교육프로그램 개발, 자체 워크숍 개최 등으로 위원의 선거방송토론에 대한 이해를 높여 전문성을 강화할 수 있는 방안을 개발할 필요가 있다.

또한, 국회의원선거구위원회의 위원이 여러 대행소위원회의 위원을 겸하는 경우 검토 과정에 내실을 기하기 어렵고 생업에 지장을 초래하는 여건 등을 감안하여 국회의원선거구 단위로 설치되어 있는 현재의 위원회 설치단위를 자치구·시·군단위로 변경하여 미설치된 구·시·군 지역에 위원회를 새로 설치하는 방안이 제기되고 있다.

3) 후보자 대담·토론회 등 개최

「공직선거법」의 규정 취지에 맞게 합동방송연설회보다는 토론회가 우선적으로 개최될 수 있도록 노력한 결과, 총 선거방송토론 중에서 토론회가 차지하는 비율이 81.8%를 기록하였다. 이는 제17대 국회의원선거시 토론회 개최비율 59.1%에 비해 22.7% 증가한 것이다. 또한, 대담·토론회 초청 요건에 해당되지 않는 후보자라 할지라도 토론회 또는 방송연설회를 개최하는 것을 원칙으로 하였으며, 방송연설회를 개최하는 경우(대상 후보자가 1명일 경우 등)에는 초청대상 후보자 토론회에 연이어 개최(30회)하였다.

[표 2-24] 선거방송토론 개최 현황

(단위 : 회)

선거별	합계	대담·토론회				방송연설회			
		소개	초청	비초청	합동	소개	초청	비초청	합동
합계	299	221	180	5	36	78	18	30	30
시·도지사	20	20	18	2	-	-	-	-	-
비례대표시·도의원	17	17	17	-	-	-	-	-	-
구·시·군의장	계	262	184	145	3	36	78	18	30
	서울	29	17	15	1	1	12	1	3
	부산	16	11	8	1	2	5	4	-
	대구	8	6	5	-	1	2	-	2
	인천	10	8	8	-	-	2	-	2
	광주	6	5	4	-	1	1	-	1
	대전	5	5	5	-	-	-	-	-
	울산	5	5	4	-	1	-	-	-
	경기	39	22	20	1	1	17	4	7
	강원	18	17	13	-	4	1	-	1
	충북	12	12	6	-	6	-	-	-
	충남	18	5	5	-	-	13	7	2
	전북	16	13	6	-	7	3	-	2
	전남	25	20	18	-	2	5	1	3
	경북	28	21	15	-	6	7	-	5
	경남	27	17	13	-	4	10	1	7

규칙 제24조(합동방송연설회) 규정에 따르면 구·시·군의 장선거에서 초청대상 후보자의 수가 1인뿐이거나 5인 이상인 경우, 참석승낙서를 제출한 후보자 수가 초청대상 후

보자 수의 과반수에 미달하는 경우, 기타 대담·토론회의 개최·진행이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우 등에는 모든 후보자를 대상으로 합동방송연설회를 개최할 수 있다.

‘기타 대담·토론회의 개최·진행이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우’란 토론회를 중계방송할 종합유선방송사업자가 방송시설·장비의 불비 등을 이유로 연설회만을 중계방송할 수 있다고 통보하여 온 경우, 초청대상 후보자의 수가 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자의 수보다 적은 경우, 기타 이에 준하는 경우 등이다.

이번 선거에서 총 78회의 합동방송연설회가 개최되었는데 초청대상 후보자를 대상으로 한 연설회 18회, 초청·비초청 후보자를 대상으로 30회, 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자를 대상으로 30회의 연설회가 개최되었다. 이 중 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자를 대상으로 한 방송연설회는 후보자 모두가 동의하거나 후보자가 1인일 경우에 개최할 수 있도록 하고 있다.

연설회 개최 사유를 경우를 나누어 살펴보면 [표 2-25]와 같다.

[표 2-25] 합동방송연설회 개최 사유별 현황

(단위 : 회)

지역별	계	합동방송연설회(초청비초청 대상 포함)				방송연설회(비초청 대상)	
		초청대상 후보자 1인	후보자수 5인 이상	참석승낙서 제출한 후보자 과반수	낙서한 수 미달	후보자 1인	후보자 모두 동의
합 계	78	2	2	41	3	20	10
서울	12	-	1	8	-	3	-
부산	5	-	-	5	-	-	-
대구	2	1	-	1	-	-	-
인천	2	-	-	2	-	-	-
광주	1	-	-	-	-	1	-
경기	17	-	1	6	3	5	2
강원	1	-	-	1	-	-	-
충남	13	-	-	11	-	1	1
전북	3	-	-	1	-	1	1
전남	5	-	-	2	-	3	-
경북	7	-	-	2	-	2	3
경남	10	1	-	2	-	4	3

4) 개최일시·장소 등 결정

대부분 선거운동기간 중반에 개최되었으나 선거운동기간 개시후나 선거일이 임박하여 개최된 경우도 있었다. 개최일자가 선거운동기간개시일 직후일 경우 후보자의 토론 준비시간이 부족하고, 또한 선거일 1~2일전에 개최하는 경우 후보자로서는 제기된 의혹·쟁점에 대해 해명할 수 있는 기회를 가지기 어려우므로 이러한 점을 좀 더 고려하여 개최일시 등을 결정하여야 할 것이다.

[표 2-26] 일자별 개최 현황

(단위 : 회)

선 거 별	계	5/18	5/19	5/20	5/21	5/22	5/23	5/24	5/25	5/26	5/27	5/28	5/29	5/30
계	299	5	14	3	12	33	34	30	54	55	22	15	21	1
시·도지사	20	-	-	-	-	-	1	6	7	4	-	1	1	-
비례대표시·도의원	17	-	4	-	-	4	3	1	1	4	-	-	-	-
구·시·군의장	262	5	10	3	12	29	30	23	46	47	22	14	20	1

한편, [표2-27]에서 보는 바와 같이 토론회를 오전 이른 시간대에 개최되는 것으로 지방되어야 할 것이다. 아무리 잘 만든 토론회라 하더라도 유권자가 볼 수 없다면 무용지물이나 같기 때문이다. 이는 우리 위원회의 노력뿐만 아니라 앞으로 중계방송사의 선거방송토론에 대한 인식 전환이 필요한 부분이다.

[표 2-27] 중계방송시간대별 개최 현황

(단위 : 회)

방송시작시간대	지상파방송	비율(%)	종합유선방송	비율(%)
계(299)	216	100.0	83	100.0
7:00 - 8:00	6	2.8	2	2.4
8:00 - 9:00	6	2.8	-	-
9:00 - 10:00	7	3.2	-	-
10:00 - 11:00	21	9.7	8	9.6
11:00 - 12:00	9	4.2	9	10.8

12:00 - 13:00	8	3.7	7	8.4
13:00 - 14:00	16	7.4	1	1.2
14:00 - 15:00	51	23.6	2	2.4
15:00 - 16:00	2	0.9	3	3.6
16:00 - 17:00	-	-	20	24.1
17:00 - 18:00	27	12.5	2	2.4
18:00 - 19:00	6	2.8	4	4.8
19:00 - 20:00	1	0.5	2	2.4
20:00 - 21:00	-	-	8	9.6
21:00 - 22:00	-	-	3	3.6
22:00 - 23:00	20	9.3	12	14.5
23:00 - 24:00	35	16.2	-	-
24:00 - 익일01:00	1	0.5	-	-

방송사별 중계현황을 살펴보면 공영방송사는 그의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 한다는 「공직선거법」의 규정에 의거 시·도지사선거와 비례대표시·도의원선거의 토론회는 공영방송사를 통해 중계방송되었다.

그러나 구·시·군의 장선거의 경우에는 공영방송사가 전국을 방송권역으로 하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 중계방송하지 않을 수 있다. 그 결과 공영방송사의 중계방송 외에 다른 지상파방송사업자나 종합유선방송사업자를 통하여 107회가 중계방송되었다.

[표 2-28] 방송사별 중계현황

(단위 : 회)

선 거 별	합 계	KBS	MBC	민영방송사	케이블TV
합 계	299	79	113	24	83
시·도지사	20	10	10	-	-
비례대표시·도의원	17	12	5	-	-
구·시·군의 장	262	57	98	24	83

토론회 개최 장소 확보에 있어 종합유선방송사가 자체 스튜디오 시설을 갖추지 못하였거나 지역 여건상 외부 방송 시설의 확보가 어려운 지역을 위하여 통합스튜디오를 설치하였으며 특히, 서울의 경우 고려대학교와 서강대학교에 각각 통합스튜디오를 설치하여 운영하였다. 향후 전국적으로 선거구별 또는 방송권역별 통합 스튜디오를 설치·운영하는 방안을 적극 검토해 볼만 하다.

5) 토론회 초청대상 선정

후보자 초청 대담·토론회에 참석할 수 있는 자격은 첫째, 국회에 5인 이상의 소속 의원을 가진 정당이 추천한 후보자 둘째, 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자 셋째, 직전 선거에서 당해 선거구(선거구의 구역이 변경되어 변경된 구역이 직전 선거의 구역과 겹치는 경우를 포함한다)에 입후보하여 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자 넷째, 중앙선거관리위원회규정이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사 결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자이다. 이중 하나의 요건만 갖추게 되면 초청대상에 포함된다.

다만, 이번 선거법 개정을 통해 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자에게도 선거방송토론 기회를 부여할 수 있다.

[표 2-29] 선거방송토론 참석 후보자수 현황

(단위 : 회)

선 거 별	합 계	대 담 · 토 론 회							방 송 연 설 회						
		소 계	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인 이상	소 계	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인 이상
합 계	299	221	6	52	77	67	17	2	78	22	17	13	13	8	5
시·도지사	20	20	1	1	6	9	3	-	-	-	-	-	-	-	-
비례대표시·도의원	17	17	-	1	8	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-
구·시·군의 장	262	184	5	50	63	52	12	2	78	22	17	13	13	8	5

언론기관의 후보자 지지율 여론조사 결과를 얻기 위하여 규칙 제22조(언론기관의 범위)에 의한 언론기관(방송사 6개사, 신문사 39개사)에 협조를 요청하는 한편, 여론조사 시 모든 예비후보자 등이 포함될 수 있도록 등록 예비후보자 명단을 관련 언론기관에 제공하고, 예비후보자 등이 여론조사 대상에서 누락되거나 적기에 조사 결과를 통보받지 못하여 대담·토론회의 초청대상에 포함되지 못하는 사례가 발생하지 않도록 하며, 여론조사 실시를 빙자하여 특정 입후보예정자에게 유·불리하거나 선거운동에 이르는 등 위법행위가 발생하는 일이 없도록 관련 법규 등을 함께 안내하였다.

그러나 언론기관의 비협조로 여론조사 결과를 확보하기가 상당히 어렵고, 자치구·시·군단위에서는 반영할 여론조사결과가 없어 이번 선거에서 후보자 지지율이 토론회 참석 후보자를 결정하는데 크게 작용하지 못하였다.

한편, 이렇게 참석 후보자가 선정되었다 하더라도 후보자가 참석하지 않는다면 선거방송토론이 제 기능을 발휘할 수 없을 것이다. 특히 일부 당선이 유력한 후보자를 중심으로 토론 경험 부족 또는 타 후보자의 집중 공격을 우려해 토론회 참석을 기피하는 사례가 있는바, 앞으로 후보자의 토론회 참석 의무 규정의 실효성을 담보할 수 있는 제도적 방안을 강구할 필요가 있다.

6) 사회자 선정

사회자는 정당의 당원이 아닌 학계·방송계 등의 공정하고 중립적인 인사 중에서 위원 또는 중계방송사의 추천을 받아 개최일전 10일까지 위원회 의결로 선정하였다. 사회자는 토론회마다 1인을 선정하고 필요에 따라 또는 긴급한 상황에 대비하여 예비사회자를 확보하였다.

[표 2-30] 사회자 선정 현황

(단위 : 명)

선	거	별	합	계	위	원	학	계	방송언론계	시민단체	법조계
합		계	299		24		158		101	9	7
시		· 도 · 지 · 사	20		1		16		3	-	-
비례대표		시 · 도의원	17		-		12		4	-	1
구 · 시 · 군		의 장	262		23		130		94	9	6

사회자가 토론진행방식을 충분히 숙지하지 못한 가운데 진행상의 실수를 범하거나 후보자의 위법 발언 등 통계에 소극적으로 대처할 경우를 막기 위하여 선정된 사회자를 설명회, 토론진행표·시나리오 작성 등에 참여시켜 충분한 준비과정을 거치도록 배려하였다. 이는 토론회 진행중 발생하는 크고 작은 사고의 대부분이 사회자에 기인한다는 점을 고려한 것이다. 그리고 진행의 공정성을 해치지 않는 범위 내에서 보충 질문내용을 사회자 제량에 맡기는 등 사회자의 역할을 확대하였다.

7) 토론진행방식 선정

토론진행방식은 초청대상 후보자 모두를 초청하는 합동토론을 원칙으로 하였다. 각계 전문가로 구성된 자문(전문)위원의 심의 및 소위원회의 심도있는 검토과정을 거쳤으며 후보자수, 토론시간 등을 감안하여 시간총량제에 의한 후보자 주도권형, 찬스 발언, 패널제 활용 등 다양한 토론 포맷을 지역 실정에 맞게 개발·적용하였다.

또한, 진행방식 작성에는 지난 제17대 국회의원선거시 활용한 진행방식의 분석자료 및 공직선거정책토론회시 검토한 진행방식 자료를 참고하였다.

전국적으로 개최된 토론회의 진행방식을 모두 분석한 결과, [표 2-32]에서 보는 것과 같은 공통유형을 추출할 수 있었다. 크게 사회자 주도형, 후보자 주도형, 혼합형으로 구분하였는데 사회자 주도형이란, 사회자가 각 후보자에 대하여 공통 또는 개별 질문을 하고 이에 대해 후보자가 답변하는 형을 말한다. 그리고 후보자 주도형이란, 후보자가 나머지 모든 후보자에게 공통으로 질문을 하거나 후보자가 한 후보자에게 질문을 하고 이에 대해 후보자가 답변하는 형을 말한다. 또한, 혼합형이란 사회자 주도형과 후보자 주도형이 혼재된 형태를 말한다.

[표 2-31] 사회자 주도형 진행방식(3인 예)

유	형	진	행	예
공통질문형	기	본	형	· 사회자 질문(30초) ➔ A/B/C후보자 답변(각1분30초)
	공	통	질문후	· 사회자 질문(30초) ➔ A/B/C후보자 답변(각1분30초)
	보	충	질문형	· 사회자 보충질문(30초) ➔ A/B/C후보자 보충답변(각1분30초)

구	형	진행 예
개별질문형	기본형	· 사회자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · 사회자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · 사회자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초)
	개별질문후보충질문형	· 사회자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · 사회자 보충질문(30초) ➡ A후보자 보충답변(1분30초) · 사회자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · 사회자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분30초) · 사회자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · 사회자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분30초)

[표 2-32] 후보자 주도형 진행방식(3~4인 예)

구	형	진행 예
공통질문형	기본형	· A후보자 질문(30초) ➡ B/C후보자 답변(각1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C/A후보자 답변(각1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A/B후보자 답변(각1분30초)
	공통질문후보충질문형	· A후보자 질문(30초) ➡ B/C후보자 답변(각 1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ B/C후보자 보충답변(각 1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C/A후보자 답변(각 1분30초) · B후보자 보충질문(30초) ➡ C/A후보자 보충답변(각 1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A/B후보자 답변(각 1분30초) · C후보자 보충질문(30초) ➡ A/B후보자 보충답변(각 1분30초)
개별질문형	기본형	1) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) 2) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) 3) · A/B후보자 질문(각30초) ➡ C후보자 답변(1분) · B/C후보자 질문(각30초) ➡ A후보자 답변(1분) · C/A후보자 질문(각30초) ➡ B후보자 답변(1분)

구	형	진행 예
개별질문형	개별질문후보충질문형	1) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 보충질문(30초) ➡ A후보자 보충답변(1분30초) 2) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분30초)
	자유지정개별질문형	1) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) 2) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · D후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · D후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) 3) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) ➡ A후보자 반론(1분) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) ➡ B후보자 반론(1분) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) ➡ C후보자 반론(1분)
개별질문형	자유지정개별질문후보충질문형	1) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) 2) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 2인지정후보자 답변(각1분) · A후보자 보충질문(30초) ➡ 2인지정후보자 보충답변(각1분) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 2인지정후보자 답변(각1분) · B후보자 보충질문(30초) ➡ 2인지정후보자 보충답변(각1분) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 2인지정후보자 답변(각1분) · C후보자 보충질문(30초) ➡ 2인지정후보자 보충답변(각1분) · D후보자 자유지정질문(30초) ➡ 2인지정후보자 답변(각1분) · D후보자 보충질문(30초) ➡ 2인지정후보자 보충답변(각1분)

개별질문형	모두발언후 개별질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자 모두발언(2분) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · B후보자 모두발언(2분) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · C후보자 모두발언(2분) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초)
	모두발언후 개별질문 보충질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자 모두발언(2분) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(2분) · B후보자 보충질문(30초) ➡ A후보자 보충답변(1분) · B후보자 모두발언(2분) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(2분) · C후보자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분) · C후보자 모두발언(2분) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(2분) · A후보자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분)
	모두발언후 자유토론행	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자 모두발언(2분) · A/B/C후보자 자유토론(12분) · B후보자 모두발언(2분) · A/B/C후보자 자유토론(12분) · C후보자 모두발언(2분) · A/B/C후보자 자유토론(12분)
	모두발언후 자유지정 개별질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A/B/C후보자 모두발언(각1분30초) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초)
	모두발언후 자유지정 개별질문 보충질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A/B/C후보자 모두발언(각2분) · A후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · B후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · C후보자 자유지정질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초)
	사전 지정(추첨) 개별질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초)

개별질문형	사전 지정(추첨) 개별질문후 보충질문형	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · A후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 보충질문(30초) ➡ 지정후보자 보충답변(1분30초)
	주도권형	<ul style="list-style-type: none"> · A후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분) · B후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분) · C후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분)
	자유형	· A/B/C 자유토론(총 25분)

[표 2-33] 혼합형 진행방식(3인 예)

유형	진행예
사회자 공동질문후 후보자 보충질문형	1) · 사회자 질문(30초) ➡ A/B/C후보자 답변(각1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초)
	2) · 사회자 질문(30초) ➡ A/B/C후보자 답변(각1분30초) · A후보자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초) · B후보자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초) · C후보자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초)
공동질문형	사회자 공동질문후 자유지정 후보자 보충질문형
사회자 공동질문후 주도권형	<ul style="list-style-type: none"> · 사회자 질문(30초) ➡ A/B/C후보자 답변(각1분) · A후보자 자유지정 보충질문(1분) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · B후보자 자유지정 보충질문(1분) ➡ 지정후보자 답변(1분30초) · C후보자 자유지정 보충질문(1분) ➡ 지정후보자 답변(1분30초)
사회자 공동질문후 주도권형	<ul style="list-style-type: none"> · 사회자 질문(30초) ➡ A/B/C후보자 답변(각1분) · A후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분) · B후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분) · C후보자가 주도권을 가지고 토론 진행(총 5분)
사회자 공동질문후 자유형	<ul style="list-style-type: none"> · 사회자 질문(30초) ➡ A/B/C후보자 답변(각1분) · A/B/C 자유토론(총 25분)

유 형	진 행 예
개별질문형 사회자 개별질문후 후보자 보충질문형	1) · 사회자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초)
	· B후보자 보충질문(30초) ➡ A후보자 보충답변(1분30초)
	· C후보자 보충질문(30초) ➡ A후보자 보충답변(1분30초)
	· 사회자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초)
	· C후보자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분30초)
	· A후보자 보충질문(30초) ➡ B후보자 보충답변(1분30초)
	· 사회자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초)
	· A후보자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분30초)
	· B후보자 보충질문(30초) ➡ C후보자 보충답변(1분30초)
	2) · 사회자 질문(30초) ➡ A후보자 답변(1분30초)
	· B/C후보자 보충질문(각30초) ➡ A후보자 보충답변(1분)
	· 사회자 질문(30초) ➡ B후보자 답변(1분30초)
	· C/A후보자 보충질문(각30초) ➡ B후보자 보충답변(1분)
	· 사회자 질문(30초) ➡ C후보자 답변(1분30초)
	· A/B후보자 보충질문(각30초) ➡ C후보자 보충답변(1분)

① 시·도지사선거

16개 시·도지사선거 선거방송토론 진행방식을 살펴보면, 부산광역시장선거 토론회와 대전광역시장 토론회를 제외하고는 모두 후보자에게 기조연설 방식을 활용하였으며 맷음말의 방식도 충청남도지사선거 토론회를 제외하고는 모두 활용하였다.

시·도지사 토론회에서는 사회자가 후보자에게 공통 또는 개별적으로 질문을 하고 이에 후보자가 답변하는 형을 대부분 활용하였으며 후보자가 후보자에게 직접 질문하는 형도 많이 사용하였다. 그리고 후보자가 주도권을 가지고 일정시간 동안 상대 후보자와 토론하는 주도권형은 총 6개 지역(부산, 울산, 강원, 충북, 경남, 제주)에서 8회(울산, 제주의 경우 각 2회)를 활용하였다.

특히, 대구광역시장선거 토론회의 경우 모든 후보자가 순서대로 공약을 제시한 후 각 후보자가 상대 후보자 1명을 자유롭게 지정하여 질문·답변하는 진행방식을 사용하였는데 이는 후보자의 공약에 대한 후보자간의 심층토론을 이끌기 위해 노력한 것으로 보인다.

또한, 사회자가 질문을 하고 후보자가 보충으로 질문을 하거나 주도권을 가지고 토론을 하는 형도 많이 활용하였는데 인천광역시장·광주광역시장·경기도지사·전라북

도지사선거 토론회에서는 사회자가 질문하고 후보자가 답변하는 형(사회자 주도형)과 혼합형은 활용되었으나 후보자가 후보자를 상대로 질문하고 답변하는 후보자 주도형은 전혀 활용되지 않았다. 한편, 충청남도지사선거 토론회의 경우 사회자와 2명의 패널을 활용하여 토론을 진행하기도 하였다.

② 비례대표시·도의원선거

비례대표부산광역시의원선거 토론회의 경우 기조연설과 맷음말의 기회를 부여하지 않았다던지 비례대표충청남도의원선거 토론회의 경우 맷음말 방식을 활용하지 않았던 것처럼, 비례대표시·도의원선거 토론회의 진행방식도 시·도지사선거 토론회의 진행방식과 비슷하였다. 다만, 시·도지사선거와 달리 비례대표대전광역시의원선거 토론회의 경우 기조연설 방식을 활용하였다.

또한, 시·도지사선거 토론회와 마찬가지로 사회자가 후보자에게 공통 또는 개별적으로 질문을 하고 이에 후보자가 답변하는 형이나 후보자가 후보자에게 직접 질문하는 형을 많이 활용하였으나 시·도지사선거 토론회와는 달리 후보자가 나머지 후보자에게 공통으로 질문을 하고 답변하는 형은 활용되지 않았다.

한편, 후보자가 주도권을 가지고 일정시간 동안 상대후보자와 토론하는 진행방식도 많이 활용되었는데 총 5개 지역(부산, 울산, 전북, 경남, 제주)에서 6회(제주의 경우 2회)를 활용하였다. 특히 비례대표전라북도의원선거 토론회의 경우 후보자 주도권형 외에 후보자간에 8분 동안 자유롭게 토론하는 후보자 자유형 진행방식을 사용하기도 하였다.

사회자가 질문을 한 후 후보자가 보충질문을 하거나 주도권을 가지고 토론을 하는 형도 많이 활용하였다. 특히, 광주광역시·경기도·강원도·충청북도·충청남도·경상북도 비례대표시·도의원선거 토론회에서는 사회자가 질문하고 후보자가 답변하는 형은 활용되었으나 혼합형을 제외한 후보자가 후보자를 상대로 질문하고 답변하는 형(후보자 주도형)은 전혀 활용되지 않았으며, 비례대표인천광역시의원선거 토론회의 경우 사회자가 질문하는 형(사회자 주도형)은 활용되지 않은 대신, 혼합형인 사회자가 개별로 후보자에게 질문하고 이에 후보자들이 답변한 후 상대후보자가 보충질문을 하는 형을 활용하였다.

비례대표대구광역의원선거 토론회의 경우 사회자가 공통질문을 하고 후보자가 답변하면 각 후보자가 답변할 후보자를 지정하여 질문하되 사회자에게 발언의사를 표시하면 사회자가 지정하는 순으로 진행되었다. 비례대표충청남도의원선거 토론회의 경우에도 충청남도지사선거 토론회와 마찬가지로 사회자와 2명의 패널을 활용하여 토론을 진행하기도 하였다.

또한, 비례대표전라북도의원선거 토론회의 경우 사회자가 제시하는 지역쟁점사항에 대하여 후보자가 찬반의견을 표명하는 형식의 진행방식을 독특하게 활용하기도 하였다.

종합해 볼 때, 비례대표시·도의원선거 토론회 진행방식의 경우 시·도지사선거 토론회 진행방식과 별다른 차이가 없었다. 결국, 시·도지사선거 토론회의 진행방식을 그대로 비례대표시·도의원선거 토론회에도 활용한 것으로 보인다.

③ 구·시·군의 장선거

구·시·군의 장선거 토론진행방식을 살펴보면, 대부분의 토론회에서 후보자에게 기조연설과 맺음말 방식을 활용하였으나, 부산 2회(영도구, 진구), 광주 1회(북구), 경기 1회(과천시), 경북 8회(영주시, 상주시, 문경시, 예천군, 의성군, 청송군, 영양군, 봉화군) 총 12회의 토론회에서는 기조연설 방식을 사용하지 않았다. 특히 경북의 경우 기조연설 대신 후보자의 공약발표(발표 후 토론이 이어짐)로 기조연설을 대신한 경우가 있었다.

유형별로 분류해 보면, 크게 사회자 또는 후보자가 주도하는 진행방식으로 나누어 볼 수 있으며 이 두 가지를 혼합한 혼합형태도 활용되었다. 대부분 사회자가 모든 후보자들에게 공통으로 질문하는 진행방식을 활용하였으며 후보자에게 각각 질문하는 개별질문형태도 활용되었다.

후보자 주도형의 경우 공통질문형과 개별질문형의 진행방식이 모두 활용되었는데 후보자가 주도권을 가지고 토론을 진행하는 후보자 주도권형도 많이 활용되었다. 부산, 울산, 전북지역의 경우 모든 토론회에서 후보자 주도권형을 활용하였으며 경남지역에서도 많이 활용하였다. 특히 경기 고양시의 경우에는 시민패널이 토론회에 참여하여 후보자에게 질문을 하기도 하였다.

8) 주제 선정

학계·법조계·언론계 기타 전문가 및 시민단체 등으로부터 토론주제에 관한 의견을 수집하였고 시·도선거방송토론위원회에서 전문여론조사기관을 통해 객관적인 여론조사를 실시한 후 구·시·군선거방송토론위원회에 조사결과를 통지하여 주제 선정에 참고하도록 하였으며 각계 전문가로 구성된 자문(전문)위원의 심의 및 소위원회의 심도있는 검토과정을 거쳐 전체 위원회의에서 최종 주제를 선정하였다.

[표 2-34] 분야별 주제 선정 현황

(단위 : 개)

선 거 별	합 계	정치행정사법	외교안보	경제산업	사회	의료복지	교육	언론문화예술체육	과학	환경	노동	여성	기타
합 계	1711	275	4	474	190	165	173	147	8	137	27	45	66
시·도지사	158	20	1	48	20	17	15	7	2	9	4	5	10
비례대표시·도의원	155	33	2	35	15	11	17	12	2	9	3	9	7
구·시·군의 장	1398	222	1	391	155	137	141	128	4	119	20	31	49

나. 단체·언론기관의 후보자 초청 대담·토론회 개최 지원

제4회 전국동시지방선거에 있어 「공직선거법」 제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)와 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)의 규정에 따라 단체 및 언론기관이 후보자 초청 대담·토론회를 공정하고 내실있게 개최할 수 있도록 개최 및 신고방법, 유의사항, 위법사례 등 관련사항을 안내하여 정견 및 정책중심의 선거분위기 조성에 도움이 되도록 하였다.

[표 2-35] 개최안내 단체 현황

(단위 : 개소)

계	법조계	경제계	교육계	노동계	언론계	여성계	시민단체
26	1	3	2	2	8	2	8

제 4 절 재·보궐선거 토론회 등 관리

1. 개 요

올해 2회에 걸친 재·보궐선거에서 총 13회의 선거방송토론이 개최되었다. 국회의 원선거의 경우 토론회는 5회가 개최되었으며, 방송연설회는 4회가 개최되었다. 구·시·군의 장선거에서는 모두 토론회가 개최되었다.

[표 2-36] 7.26 재보궐선거 선거방송토론 개최 현황

선거구명	성북구	송파구	부천시소사구	마산시
선거명	국회의원선거			
개최일시	7. 24(월) 22:00	7. 24(월) 22:00	7. 21(금) 14:00	7. 18(화) 18:50
개최방법	토론회	합동방송연설회	초청대상 : 토론회 비초청대상 : 방송연설	초청대상 : 토론회 비초청대상 : 방송연설
중계방송사	북부케이블TV	송파케이블TV	드림시티케이블TV	마산 M B C
방송방법	녹화방송	녹화방송	생방송	생방송

[표 2-37] 10.25 재보궐선거 선거방송토론 개최 현황

선거구명	남동구	해남군 진도군	충주시	화순군	신안군	창녕군
선거명	국회의원선거		시장선거	군수선거		
개최일시	10. 20(금) 15:00	10. 19(목) 10:00	10. 19(목) 23:00	10. 22(일) 07:10	10. 19(목) 12:40	10. 21(토) 23:20
개최방법	초청대상 : 토론회 비초청대상 : 방송연설	토론회	토론회	토론회	토론회	토론회
중계방송사	ICN인천방송	KBS목포	충주MBC	광주MBC	목포MBC	KBS창원
방송방법	녹화방송	생방송	생방송	녹화방송	생방송	녹화방송

2. 주요 추진실적

가. 후보자 초청 대담·토론회 관리

1) 토론회 일반

선거방송토론 관리에 차질이 없도록 결원위원을 정비하고 토론 주제(질문사항)·토론진행방식 검토 등을 전달할 소위원회를 구성·운영하였다.

방송계·학계 등의 외부 전문가들을 영입하여 자문(전문)위원으로 위촉·활용하였으며, 특히 종합유선방송사의 중계방송이 예상되는 지역에서는 담당 PD 등 제작 관계자를 자문(전문)위원으로 위촉하여 업무를 추진하였다.

자치구·시·군의 장선거에 있어 당해 구·시·군선거관리위원회에 토론위원회가 설치되지 않은 경우에는 국회의원지역선거구를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 설치된 토론위원회(국회의원지역구토론위원회)가 대담·토론회를 주관하거나 대행소위원회를 구성하여 진행하였다.

2) 토론회 일시·장소·중계방송사 결정

토론회 일시는 선거구민의 시청이 많은 시간대가 확보될 수 있도록 중계방송사와 사전에 충분한 협의 후 결정하였다.

7.26 국회의원재·보궐선거 토론회의 경우, 부천시 소사구의 토론회를 제외하고는 유권자의 시청이 용이한 시간대가 결정되었다.

10.25 재·보궐선거에서는 화순군수선거 토론회가 오전 7시대에 개최되어 다소 아쉬움을 남겼다.

3) 참여 대상자 결정

초청대상 후보자를 결정함에 있어 해당 선거구내의 예비후보자 명단 또는 임후보예정자 명단을 전국단위 언론사 및 당해 선거구역을 방송권역(보급지역)으로 하는 언론기관에 통보하고 지지도에 관한 여론조사가 이루어지도록 사전에 협조 요청하였다.

토론회 참석대상 후보자 중 당선 유력 후보자가 불참하여 토론에 차질이 발생하

사례가 없도록 하였으며 불참시에는 유권자에게 부정적인 이미지를 줄 수 있다는 점과 「공직선거법」에 의하여 불참 사실이 고지된다는 점을 안내하고 불참사실이 언론기관을 통해 보도될 수 있다는 점을 강조하였다. 그러나 일부 지역에서 후보자가 참석승낙서를 제출하지 않아 후보자에 대한 정견·정책 및 공약사항의 비교·검증이라는 선거방송토론 본래의 취지를 충분히 살리지 못하였다.

4) 사회자 및 질문자 선정

기 구성된 사회자 풀 명단을 활용하되, 선거방송토론 진행 유경험자를 위주로 하였다. 사회자는 토론회마다 1인을 선정(동일인을 다시 선정하는 것도 가능)하되 긴급 상황에 대비하여 예비후보자를 미리 확보토록 하였다.

사회자가 후보자의 발언에 대해 동의나 부정의 뜻을 담은 멘트 또는 제스처를 하는 것을 삼가고, 후보자의 답변 내용과 관련하여 자기감정을 드러내지 않도록 안내하였으며 선정된 사회자를 설명회 개최시, 토론진행표·시나리오 작성 등에 참여토록 하여 사전에 충분한 준비과정을 거치도록 배려하였는데 이는 토론진행과정에서 발생하는 물의 사례의 대부분이 사회자가 토론진행방식에 대해 충분히 숙지하지 못하여 발생됨에 따른 것이다.

[표 2-38] 사회자 선정 현황 (단위 : 명)

계	학 계	방송언론계	시민단체	법조계	기타	비고
4/6	3/3	1/2	-/1	-/1	-/1	

주 : 7.26/10.25

5) 주제 · 질문사항 및 토론진행방식 선정(결정)

학계 · 언론계 · 법조계 · 시민단체 · 경제단체 및 노동단체 기타 각 분야의 전문가로 구성된 단체에 주제 추천을 요청하되 기 추천 요청 결과 주제 추천 실적 이 전혀 없는 단체는 배제하고 각 분야별로 추천 가능 단체를 지속적으로 모색하였다.

전문여론조사기관에 의뢰하여 지역현안 중심의 여론조사를 실시하고 그 결과를 주

제 선정에 참고하였으며 제한된 토론시간에 여러 다양한 주제를 다룰 경우 깊이 있는 정책토론이 어렵다는 점을 감안하여 가급적 적은 수의 핵심 주제로 선정하되, 예비주제를 1~2개 정도 추가 선정하였다.

[표 2-39] 분야별 토론주제 선정 결과 (단위 : 개)

계	정치 행정 사법	외교 안보	경제 산업	사회	의료 복지	교육	언론 문화 예술 체육	과학	환경	노동	여성	기타
15/38	2/10	2/-	2/12	1/2	-/3	2/2	1/3	-/1	2/4	2/-	-/1	1/2

주 : 7.26/10.25

질문사항은 후보자에 대한 공통질문사항과 개별질문사항으로 구분하여 작성하였으며 질문사항을 사회자 또는 위촉된 자문(전문)위원이 작성할 수 있도록 사전 협의하여 진행하였다.

질문의 횟수 · 내용 · 강도 · 난이도 등에 있어 후보자간 형평을 유지하고 결정된 질문사항의 보안에 특히 유의하여 토론회의 개최시작 전까지 비공개 관리하였으며 토론회가 예정시각보다 앞서 종료될 것에 대비하여 잔여시간에 사용할 예비질문을 사전에 준비하였다.

토론 진행방식은 초청대상 후보자 모두를 초청하는 합동토론을 원칙으로 하고 사회자 공통질문형 · 개별질문형, 후보자간 상호토론 및 후보자 주도권형 등 다양한 토론 포맷을 도입 · 시행함으로써 내실있는 토론회를 유도하였다. 또한, 지난 5.31 지방선거 토론회 개최시 제기된 진행방식상의 문제점을 파악 · 보완하되, 포맷의 수가 많을 경우 토론이 산만하게 진행될 수 있음을 유의하였다.

토론진행표(cue-sheet) 및 시나리오는 토론위원회 주관 하에 작성하되, 필요한 경우 방송전문가 등을 자문(전문)위원으로 위촉하여 활용하였다.

[표 2-40] 토론진행방식 선정 결과

(단위 : 개)

계	사회자 질문형			후보자간 상호토론		시간총량에 의한 후보자 주도권형
	공 통 질문형	개 별 질문형	혼합형	답 변 자 주첨지정	답 변 자 자유지정	
12/31	6/15	6/8	-/-	-/4	-/3	-/1

주 : 7.26/10.25

설명회는 참석 후보자가 사전에 토론회 준비에 차질이 없도록 토론회 공표후 지체 없이 개최하였으며 한 번의 본 추첨으로 좌석과 발언순서를 일괄 결정하였다. 그리고 대리인이 참석한 경우에는 설명회시 안내한 사항과 배부자료가 후보자에게 바로 전달 되도록 주지하였다. 이는 후보자가 토론진행방식을 숙지함으로써 방송진행상 예상되는 사고 등을 미연에 막기 위한 것이었다.

6) 토론회장 설비 · 진행 등

후보자가 토론회장에서 어깨띠나 리본을 몸에 두르거나, 정당의 상징물 등을 부각시켜 의상에 부착하는 등의 행위를 금지하였으며 특히, 후보자가 토론중에 지참한 자료를 방송화면에 표출하지 않도록 강조하였다.

발언시작시각, 발언종료시각 등의 표시는 종이나 벨을 사용하는 대신 라이트를 점등하는 것으로 하였으며 후보자 발언시에 타 후보자의 발언이 끼어들거나, 기침 소리가 뒤섞여 차분한 토론 진행에 방해가 되지 않도록 질문 또는 답변하는 후보자 외의 후보자 마이크는 작동하지 아니하도록 조치하였다.

또한, 수화 또는 자막방송을 하면서 방송 중간마다 청각장애우를 위한 자막방송중이라는 자막방송을 실시하였으며 시 · 도토론회위원회는 관내 토론회의 수화통역에 필요한 수화통역사를 확보하였다.

토론회의 중계는 생방송을 원칙으로 하되, 부득이한 사유가 있는 경우 편집없이 녹화방송을 하였으며 토론회의 방송화면이 공정하게 구성되도록 중계방송사에 사전 안내하였다.

토론회 진행중 허위사실의 공표나 후보자 비방 등 선거법위반행위가 발생하지 않도록

록 사전에 후보자들에게 위법 발언 자제 및 선거법 준수를 요청하였으며 토론진행중에 후보자의 발언이 인신공격에 이르거나 기타 토론규칙에 어긋나는 행위가 발생할 경우 사회자가 주의 멘트를 반드시 하도록 조치하였다.

토론회장의 관계자의 출입은 원칙적으로 금지하였으나 장소 면적 등을 참작하여 최소한의 인원내 한해 후보자별로 균등하게 출입증을 배부하여 방청을 허용하였다.

나. 합동방송연설회 관리

토론회의 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자에게도 방송연설회 기회를 부여하였으며 가급적 초청대상 후보자의 토론회와 같은 방송시설 및 시간대에 방송이 이루어지도록 협의하였다. 그리고 연설회의 사회자는 토론회에 이어 연설회가 이어짐에 따라 토론회 사회자가 이어 사회를 진행하였으며 후보자의 연설 순위는 사전에 추첨으로 정하였다.

또한, 합동방송연설회의 연설시간은 후보자마다 10분 이내의 범위에서 균등하게 배정하였다.

제 5 절 바람직한 민주시민 토론문화의 육성

1. 개 요

대학생들의 올바른 토론관 확립 및 민주시민 토론교육의 일환으로 2006 대학생 토론캠프를 처음으로 운영하였으며 2005년 제1회 전국 대학생 토론대회에 이어 제2회 전국 대학생 토론대회를 대학생들의 많은 관심 속에 개최하였다.

2. 주요 추진실적

가. 2006 대학생 토론캠프 운영

8월 24일부터 25일까지 1박2일 동안 전국의 30여 개 대학교의 지도교수가 추천한 학생 80여 명과 시·도선거방송토론위원회 간사 15명을 대상으로 충북 제천 소재 국민연극풍리조트에서 2006 대학생 토론캠프를 운영하였다.

[표 2-41] 2006 대학생 토론캠프 주요 내용

구 분	소요시간	내 용	강 사	비고
특 강	150분	화법, 이미지메이킹 이론 및 실습	황인우 교수 (성신여대)	
토론이론교육	90분	아카데미토론 방식 소개, 아카데미토론 내용 구성방법 및 전략	이상철 교수 (성균관대)	
토론실습	300분	팀별 토론실습(30명×4팀)	토론 코치(4인)	팀별 배정
토론대회	180분	팀별 대항 토론 대결 ※ 우승팀에게는 소정의 상품 지급		미니 게임

이 캠프는 토론문화 저변 확대를 위하여 처음으로 운영하였는데 학생들의 많은 관심과 참여 그리고 지도교수 및 운영요원들의 적극적인 활동으로 기대 이상의 성과를 거두었다.



특히, 정치관련 전공 학생뿐만 아니라 다양한 학과의 학생들이 참여하여 토론이 특정학과 학생들의 전유물이 아닌 모두의 관심사임을 확인할 수 있었으며, 참가 학생들 스스로 토론실습시간을 연장하여 미니토론대회를 준비·학습하는 등 열성적인 참여의 모습을 보여 이번 토론캠프가 토론문화를 배우고 익히는 토론학습의 장으로 활용되는 좋은 계기가 되었다.

이번 토론캠프에서는 일반적으로 알려져 있지 않은 의회식 토론방식을 체계적으로 교육하고, 미니토론대회 개최를 통하여 배운 이론을 실제로 연습하여 활용해 보는 기회를 가졌다.

〈의회식 토론방식〉

미국 및 영국의 고교 및 대학간 토론대회에서 사용되고 있는 방식으로 지금까지의 여러 토론 형식과는 달리 논제에 대해 긍정하는 정부 측과 이에 반대하는 야당 측이 서로 경쟁하는 방식이다. 의회식 토론에서는 약간의 수사적 기법이나 유머러스한 표현도 허용하고 있기 때문에 현재 미국 대학에서 가장 인기 있는 방식으로 많이 채택하고 있다. 이 형식은 토론의 논제가 토론 시작 전에 주어짐에 따라 확실한 근거가 뒷받침된 주장보다는 추론력, 일반적식, 그리고 전달기술이 승패의 관건이 된다. 토론의 진행 순서는 다음과 같다.

□ 의회식 토론 진행순서

1. 수상의 입론 (Prime Minister Constructive) 7분
2. 야당당수의 입론 (Leader of the Opposition Constructive) 8분
3. 여당당원의 입론 (Member of the Government Constructive) 8분
4. 야당당원의 입론 (Member of the Opposition Constructive) 8분
5. 야당 당수의 반박 (Leader of the Opposition Rebuttal) 4분
6. 수상의 반박 (Prime Minister Rebuttal) 5분

나. 제2회 전국 대학생 토론대회 개최

10월 28일부터 29일 양일간 전국의 24개 대학교의 대학생으로 구성된 총 71팀(142명)이 참가한 가운데 한국정치커뮤니케이션학회 주관으로 성균관대학교 서울캠퍼스에서 제2회 전국 대학생 토론대회를 개최하였다.



“기초단체장 선거에서 정당공천제를 폐지하여야 한다.”라는 주제로 아카데미식 토론방식 중 CEDA방식에 의해 토론이 진행되었다. 찬성 측은 정당공천제로 인해 지방자치제의 본질이 훼손될 우려가 있다는 점과 정당의 공천과정에 많은 비리와 문제점이 생길 수 있다는 점을 주로 강조하였으며, 반대 측에서는 중앙과 지방의 유기적 연계로 인해 지역문제 해결에 도움이 될 수 있다는 점과 정당공천제를 통해 유권자에게 후보자에 관한 필요한 정보를 제공할 수 있다는 점을 주장하였다.

[표 2-42] 제2회 전국대학생토론대회 결승전 토론요지

찬성측(단국대 주일우, 김도윤)	반대측(서울여대 소유나, 박아름)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 정당공천제로 인해 기초자치단체선거는 중앙정당의 대리전으로 변질됨 <ul style="list-style-type: none"> - 유권자는 후보자의 자질·정책보다는 정당에 대한 투표표 성향을 보임 ○ 공직선거법 개정을 통해 마련된 기초자치단체 정당공천제도는 공천과정에서 많은 비리와 문제점을 도출함 <ul style="list-style-type: none"> - 공천과정에서 당비대납, 종이회원 등의 문제점은 국민의 정치불신과 정치 무관심을 증가시킴 ○ 지방당은 중앙정당에 예속되어, 자율적·독립적이지 못함 <ul style="list-style-type: none"> - 후보자는 유권자인 지역주민보다는 중앙정당에 충성함 ○ 정당공천제도의 민주적 절차가 마련되어 있지 않음 <ul style="list-style-type: none"> - 공천제도 원칙·기준이 모호하고, 심사 기준 비공개, 무경선 등 투명성이 확보되지 못한 채 운영되고 있음 ○ 제도적 장점에도 불구하고, 그러한 장점이 현실에서는 나타나지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정당공천제는 헌법정신에 부합함 <ul style="list-style-type: none"> - 대의민주주의, 정당민주주의 등 헌법상 이념을 통해, 주민의 다양한 의견들이 정당을 통해 반영되고 있음 ○ 정당을 통한 중앙과 지방의 유기적 관계 유지로 얻는 실익이 매우 큼 <ul style="list-style-type: none"> - 정당을 통해 지역문제를 국정에 반영할 수 있음 ○ 정당공천제를 통해 지방의 특정이익 집단의 영향력을 약화시킬 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 토호의 난립은 기초자치단체를 지역 주민이 아닌 사익을 위해 악용할 수 있음 ○ 정당공천제를 통해 후보자의 자질·정책 등 중요한 정보를 유권자에게 제시할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 짧은 선거기간, 많은 후보자로 인하여 유권자는 후보자의 정보를 제대로 알 수 없음 ○ 정당공천제도 자체의 좋은 취지를 살려, 제도의 폐지보다는 현실의 문제점을 개선하여야 함

이 대회에서 대상은 단국대학교 주일우, 김도윤 학생이 수상하였고, 최우수상은 서울여자대학교 소유나, 박아름 학생이 수상하였다. 자세한 수상내역은 [표 2-43]과 같다.

[표 2-43] 제2회 전국대학생토론대회 수상내역

시상내역	시상 명칭	수 상 자		상 금
		소속 학교명	성 명	
대 상	위 원 장 상	단 국 대 학 교	김도윤, 주일우	200만원
최우수상	학 회 장 상	서울여자대학교	소유나, 박아름	150만원
우 수 상	위 원 장 상	단 국 대 학 교	김에라, 박은지	각100만원
		서울대학교	김보령, 김수진	
장 려 상	위 원 장 상	한 동 대 학 교	이성일, 심광진	각50만원
		연 세 대 학 교	김두리, 최세론	
		한국의국어대학교	정은영, 신유진	
		경기대학교	배우리, 조용빈	
Best 스피커상	성균관대학교 총 장 상	단 국 대 학 교	김도윤	상 장
2nd 스피커상		서울대학교	김수진	
3rd 스피커상		경기대학교	배우리	
		부경대학교	윤상돈	
		승실대학교	심정아	
		경희대학교	서지희	
		충북대학교	김지혜	
		대구가톨릭대학교	서은승	
		청운대학교	박보람	
		동명대학교	심효민	
		성균관대학교	정은하	
		서울여자대학교	여현미	
		경기대학교	김도경	

제 6 절 토론제도의 연구·평가

1. 개 요

제4회 전국동시지방선거는 미디어 선거의 활성화, 토론문화의 정착에 대한 새로운 방향을 제시하였다. 이러한 전국동시지방선거방송토론에서 나타난 긍정적인 측면과 여러 가지 논의점들을 연구·평가하기 위하여, 학계·방송계 등 전문가를 초청하여 선거방송토론 평가 세미나를 개최하였으며, 토론교육의 현 실태와 제도화를 위한 방안을 모색하기 위한 심포지엄도 개최하였다.

또한, 미디어선거 시대의 도래에 따라 변화하는 환경에 부응하는 합리적인 토론모델, 정책 대결과 생산적 토론문화를 선도하는 진행방식 개발을 추진하였다.

2. 주요 추진실적

가. 선거방송토론 평가 세미나 개최

6월 23일 14:00부터 방송회관 기자회견장(서울 양천구 목동 소재)에서 한국정치커뮤니케이션학회 주관으로 정치·언론·학계, 위원회 직원 등 200여 명이 참석한 가운데 “5.31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 평가와 향후 전망”이라는 주제 아래 5.31 지방선거 선거방송토론 평가 세미나를 개최하였다.



세미나에서 이상철 성균관대학교 교수는 「후보자 초청 대담·토론회에서 나타난 선거방송토론의 법·제도적 과제」라는 주제 아래 법적 제도적 개선방안을 1) 후보자 초청기준 2) 토론위원회의 구성과 운영·교육 3) 중앙선거방송토론위원회 사무국의 전문성 강화 4) 시민참여확대방안 5) 토론사회자 6) 토론방송 : 중계방송사와 시간대 문제로 구분하여 제시하였고 이에 대해 임도빈 남동구(인천)선거관리위원회 사무국장, 김춘식 한국외국어대 교수, 연성흠 열린우리당 미디어지원팀장이 토론자로 참석하여

개선방안에 대하여 논의하였다.

송종길 경기대학교 교수는 「후보자 초청 대담·토론회 주제 및 토론형식에 대한 평가 및 과제」라는 주제 아래 제4회 전국동시지방선거 선거방송토론회의 개최 현황을 소개하면서, 토론형식 및 의제 선정 결과를 평가하고 특히 사회자의 불공정성 시비에 대한 경계심을 늦춰서는 안 된다고 강조하였다. 토론에는 이준호 오세훈후보 미디어대책 부분부장, 이원희 한경대 교수, 박이석 서울시선거방송토론위원회 사무국장 이 참여하였다.

박상호 중앙대학교 언론연구소 책임연구원은 「5.31 지방선거 선거방송토론의 효과와 향후 전망」이라는 발제에서 TV토론은 정치관여도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고 그 중 케이블TV방송이 더 높은 영향력을 나타냈으나 투표행위에 있어서는 지상파방송만이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다고 하였다. 토론자로는 김영수 철원군선거관리위원회 사무과장, 정성호 동서대 교수, 이영배 MBC 100분토론 PD가 참여하여 향후 전망에 대하여 논의하였다.

나. 바람직한 토론모델 개발 연구·활용

2006년 2월 「바람직한 선거방송토론 모델개발」을 한국언론학회에 용역 의뢰하여 이준용 서울대 교수, 김관규 동국대 교수, 구교태 대구대 교수 등의 책임하에 연구를 진행하였다.



연구내용으로는 토론 후보자 수에 따른 합리적인 토론모델과 시청자에게 효과적인 정치메시지를 전달할 수 있는 모델 그리고 정책대결을 촉진하는 토론모델을 개발하도록 하였다.

이 연구보고서는 유권자의 참여를 유도하고 관심을 높이면서 동시에 공정하다고 평가받는 “바람직한 선거방송토론의 방법”을 모색하고 그 방법의 효과를 검토하여 공식 선거에 적용 가능한 선거방송토론 포맷의 기본 가이드라인을 제시하였다.

연구결과를 살펴보면, 제1장에서는 5.31 지방선거의 서울시장선거 선거방송토론을

통해 전통적인 사회자·패널 주도형 토론방법, 후보자간 직접토론방법, 그리고 시민참여형 토론방법의 효과를 비교분석한 실험 결과, 공정성의 측면에서 시민참여형 토론이 가장 높게 평가되었다. 또한, 후보자간 직접토론 방법이 지정토론 방법보다 더 역동적이고 흥미를 주는 것으로 나타났으며, 시민참여형 토론방법은 다른 토론방법에 비해 참여성을 갖는다는 것도 확인되었다.

제2장에서는 5.31 지방선거 중 서울과 대구의 선거방송토론의 효과를 검증한 결과, 텔레비전 토론이 유권자에게 미치는 영향이 적지 않은 것으로 나타났다. 특히 정책이슈의 학습 측면에서 텔레비전 토론이 후보자가 내세운 공약을 정확하게 인지하는데 큰 도움을 제공하는 것으로 밝혀졌으며, 후보자의 이미지와 호감도의 변화는 인지도나 지지도가 낮은 군소후보에게 유리하게 작용한다는 것도 확인되었다. 따라서 이러한 실험 결과들에 의하면, 텔레비전 토론회가 후보자의 이슈나 이미지에 대한 유권자의 정치적 판단을 내리는데 도움이 된다는 것을 알 수 있었다.

제3장에서는 앞서 규명한 선거방송토론의 효과를 근거로 하여, 공직선거에 적용 가능한 선거방송토론 포맷을 유형에 따라 1) 사회자/패널 주도형 2) 후보자 주도형 3) 혼합형 4) 시민참여형으로 구분하고 각 유형별 토론진행 방식을 제시하였으며 각 토론 모델마다 토론 참여자 수에 따라 구체적으로 실행될 수 있는 방안에 대해 설명하였다.

다. 토론교육 심포지엄 개최

한국정치커뮤니케이션학회와 공동으로 12. 8(금) 14:00~17:00까지 충무아트홀 컨벤션센터(서울 종로구 흥인동 소재)에서 「민주주의, 선거 그리고 토론교육」이라는 주제로 토론교육 심포지엄을 개최하였다.

심포지엄에서 박용기 숭실대학교 교수는 「토론교육의 현황과 문제점」이라는 주제 아래 토론의 정의·역사, 한국·외국의 토론문화 역사와 토론교육의 중요성 및 국내·외 토론교육 현황을 살펴보면서 토론관련 행사 및 토론관련 과목을 가르치고 있는 교육자의 입장에서 몇 가지 쟁점 및 제안을 하였다. 첫째, 국내의 문화적/교육적 특성을 고려하여 토론교육을 실시해야 한다. 둘째, 토론은 비판적 사고의 훈련이므로 비판적 능력을 배양해야 한다. 셋째, 전문가 집단을 육성해야 한다. 넷째, 토론교육의

특성상 강의의 수강하는 학생의 수는 적을수록 좋다. 다섯째, 단순한 토론교육보다는 기초적인 읽기와 쓰기 능력과 보조를 맞춰 체계적인 교육이 이루어져야 한다. 여섯째, 체계적인 토론교육프로그램의 활성화가 필요하다. 일곱째, 국내 실정에 맞는 전문적인 교과서가 필요하다. 여덟째, 15-16주의 짧은 토론교육기간을 소화할 수 있는 강사의 능력배양이 필요하다. 아홉째, 각 학교/학과마다 토론교육의 일원화가 필요하다는 제안을 하였다.

이에 대해 토론자로 참석한 이상철 성균관대 교수는 퍼블릭 스피치를 가르치는 교·강사의 전문성 확보가 필요하며 공교육에서 스피치 교육을 접하지 못한 시민 즉, 유권자들과 정치 후보자들에 대한 토론교육을 활성화해야 한다고 하였다. 또한, 이수범 인천대 교수는 적극적인 토론교육 활성화를 위해 학년별 추천 도서를 마련하고 독서를 장려하고 도서관 이용을 장려해야 한다고 하며, 대학교보다는 초·중학교에서부터 토의 방식의 교육을 도입하고 토론교육의 필요성을 알리는 공익 캠페인 프로그램을 전개해야 한다고 하였다.

이원희 환경대학교 교수는 「토론교육의 활성화를 위한 공공의 역할」이라는 주제 아래 선거방송토론위원회가 중심이 되어 토론 문화의 활성화라는 차원에서 거버넌스 체계를 구축해야 한다면서 첫째, 학회와의 연계노력이 필요하고 둘째, 시민교육을 위한 활동이 필요하며 셋째, 각종 초·중등학교와 연계되어야 하고 넷째, 시민단체와 연계하는 노력이 필요하다고 제안하였다. 이와 함께 선거방송토론위원회가 토론을 지원하고 방향을 잡아주는 역할이 중요하다며 토론문화의 활성화를 위해 다양한 콘텐츠를 개발해야 한다고 하였다.

이에 대해 구교태 계명대학교 교수는 선거방송토론위원회는 토론연구, 토론전문가의 양성 역할과 함께 자체 연구인력 확충을 통해 정치적 위상을 높이고 적극적인 언론홍보 및 신문활용교육(NIE)과 같은 프로그램 개발 노력과 아울러 토론관련 DB구축이 필요하다고 하였다.

이어진 토론에서 김유진 민주언론시민연합 사무처장은 선거방송토론위원회가 제도적 위상을 높여야 한다고 하며 유권자들이 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해야 하고 토론회 이후 토론 및 토론자를 평가할 수 있는 능력을 배양해야 하며 정당에 대한 토론교육도 실시해야 한다고 하였다. 또한, 이순영 중앙선거방송토론위원회 위원은 토

론교육 활성화를 위해 토론문화 체험학습과정을 제도화해야 하며, 이를 위해 토론교육·훈련, 체험학습 인터넷포털 개설 운영, 토론매너 자격증 제도, 인문학 중심의 전인식 능력 육성 프로그램, 토론학습을 통하여 창의적 사고 능력 육성, 인터넷사이트 자율학습 자료실 운영 등의 활성화·제도화가 필요하다고 하였다.

제 7 절 평가 및 과제

먼저, 후보자 토론회의 방송시간 편성에 있어 중계방송사의 전향적인 자세 변화가 무엇보다 필요하다. 아무리 잘 만든 토론회라 하더라도 유권자가 볼 수 없다면 아무 소용이 없기 때문이다. 그러나 방송사로 하여금 무조건 좋은 방송시간을 요구할 수도 없다. 시청하기 좋은 시간대에는 시청자들이 보고 싶어하는 프로그램을 편성할 수밖에 없는 것이 또한 방송사에 주어진 현실적인 문제이기 때문이다.

그렇다고 선거방송토론을 시청률이 높은 드라마와 같이 흥미진진하게 만들 수도 없는 것이다. 앞으로 선거방송토론이 본질적으로 추구하는 공정한 경쟁이라는 가치와 방송의 공익성이 만나는 경계에서 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 토론을 더욱 심도있게 진행하면서 구체적인 대안 제시가 있도록 유도하기 위해서는 한 토론회에서 다루는 주제의 수를 줄일 필요가 있다. 이번 5.31 지방선거 선거방송토론은 토론회당 평균 5.7개의 주제를 활용한 것으로 나타나는데, 제한된 토론시간 내에 소화하기에는 다소 무리였다는 지적도 있었다. 후보자의 백화점식 정책나열을 탈피하기 위하여 주제 수를 가급적 줄여 심도있는 토론을 유도하는 방안을 강구해야 한다.

그리고, 포괄적이고 추상적인 주제를 선정하게 되면 후보자간 입장 차이를 부각시키지 못하고 구체적인 대안 제시가 미흡할 수밖에 없는 결과로 이어질 가능성이 크므로 원론적인 답변에서 벗어나 현실적인 대안 제시가 가능하도록 주제는 구체적인 현안 위주로 선정하는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 이번 후보자 토론회에서는 후보자의 발언시간이 1분 내지 1분 30초로 제한되어 있어 충분한 정책토론을 하기에 시간이 부족한 경우가 있었다. 질문시간은 30초 내지 1분, 답변시간은 1분 30초 내지 2분을 부여하고 시간총량제 등 보완책을 적절히 활용하는 방법을 강구할 필요가 있다. 여기서 유의할 점은 후보자에게 3번의 질문기회를 주되, 한 토론자에게 3번의 질문을 모두 사용할 수 있도록 한 방식은 유력 후보자에게 3번의 질문이 모두 집중되어 상대적으로 군소 후보들은 토론에서 소외되는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 3번의 기회 중 1회는 다른 후보자에게 질문하도록 하는 방법을 강구해야 할 것이다.

넷째, 자유주제로 후보자간 상호토론방식을 진행할 경우 상대 후보자의 부정적인 면만을 강조하거나 비방에 이를 수 있는 질문·답변이 주를 이루는 등 정책토론의 본래 취지를 살리지 못하므로 자유주제를 채택할 경우에는 사회자 질문형을 사용하고 후보자간 상호토론시에는 특정 주제를 제시하여 토론을 진행하도록 노력해야 한다.

한편, 선거방송토론을 어떻게 하면 잘 만들 수 있을까 하는 논의와 함께 어떻게 하면 토론을 더 잘 할 수 있을까 하는 논의가 필요하다.

그동안 선거방송토론은 미디어 시대에 부응하는 선거운동방법의 하나로 정견과 정책 경쟁 중심의 선거문화를 정착시키는데 크게 기여하였다. 그러나 우리 사회는 지금까지 토론의 장을 마련하는데 많은 노력을 기울여 왔지만 토론은 무엇인지, 토론은 어떻게 해야 하는지 등 토론에 대한 이해를 넓히고 가까이 접할 수 있는 기회는 많지 않았다.

선거방송토론이 우리 선거환경에 뿌리내리고 더욱 발전하기 위해서는 토론 문화의 저변을 확대하고 토론 교육의 장을 넓혀 나가려는 노력이 선행되어야 할 것이다.

이에 우리 위원회는 그동안 전국 대학생 토론대회, 2006 토론캠프 등을 기획하여 개최·운영함으로써 더욱 쉽고 친근하게 토론을 배우고 익힐 수 있는 기회를 제공해 왔다. 앞으로 이러한 노력의 연장선에서 한층 발전된 토론 교육을 위한 연구와 폭넓은 기회의 제공이 요구된다.

제3장

전문가 분석 및 외부 제언

전 문 가 분 석
외 부 제 언

제 3 장 전문가 분석 및 외부 제언

미디어 선거와 민주주의

이 준 용

서울대학교 언론정보학과 교수

민주주의가 자유로운 시민의 자치를 의미하며, 이것이 시민들의 공적 사안에 대한 자발적 토론의 결과 형성된 여론에 기초한 의제의 설정, 정치적 학습, 토론과 숙의의 실행, 그리고 정당한 의사결정 과정을 통해 이루어진다고 했을 때, 대중 매체가 없는 현대 민주주의를 생각할 수 없다. 대중 매체는 현대 민주주의의 의제설정, 정치학습, 토론과 숙의, 의사결정의 매 과정에 크든 작든, 또한 긍정적이든 부정적이든 관여하고 있기 때문이다. 특히 대중 매체는 일상적인 여론 형성과 의사결정과정은 물론 결정적으로 민주적 권력 형성의 과정인 선거 과정에 개입함으로써 민주주의의 요체, 즉 자유로운 시민의 자치를 위한 권력형성을 구성한다.

이 글은 선거과정에 대중 매체가 개입하는 방식을 개괄적으로 제시함으로써, 대중 매체가 민주주의에 미치는 영향을 다양한 시점에서 평가하는 데 그 목적이 있다. 특히 선거과정 중, 시민에 대한 인지, 학습, 투표의사 등에 미치는 영향력을 긍정적인 효과와

부정적인 효과로 구분해서 알아보고, 이러한 효과에 대한 설명을 검토하려 한다. 또한, 인터넷 등 새로운 매체의 등장에 따라 대중 매체가 선거에 개입하는 방식에 어떤 변화가 예상되는지 논의하려 한다. 이러한 논의를 통해서 현대 선거과정에서 대중 매체가 포괄적으로 구성하는 '정보 환경'의 품질을 높이는 것이 중요함을 제시하려 한다.

대중 매체의 인지적, 태도적, 행동적 효과

대중 매체가 선거과정에 개입하는 양상을 고찰하기 위해, 대중 매체가 유권자의 인지, 학습, 태도, 투표 의사 등에 미치는 효과를 차례로 점검하는 것이 효율적이다. 이른바 매체 효과의 위계적 모형에 따라, 매체에 노출되고, 주목하고, 학습하고, 수용하며, 기억하는 과정이 결합하여 있으며, 이는 일종의 사슬구조와 같아서 앞 단계의 효과가 충족되지 않으면 후속 효과가 일어나지 않는다는 식으로 논의할 수 있다. 반면, 대중매체가 선거과정 전반에 걸쳐 개입하는 방식을 강조해서 유권자에 대한 하나의 정보환경을 구성하는 주체로서의 대중매체를 강조하는 입장도 있다. 하지만, 대중 매체의 효과를 단계적으로 또는 위계적이라고 가정하고 차례로 고찰하는 것은 효과의 수준과 갈래를 분석적으로 볼 수 있도록 돕는다는 명백한 장점이 있다.

첫째, 선거과정에서 대중 매체가 행사하는 인지적 효과는 무엇보다도 대중 매체의 의제설정효과 이론에 의해 설명할 수 있다. 의제설정이론을 최초로 제시한 맥콤과 쇼(McCombs & Shaw, 1977)는 언론이 유권자의 태도나 행동에 직접 영향력을 행사하지는 못할 수도 있지만, 특정 사안을 강조해서 보도함으로써, 그 사안을 중요한 것으로 인식하도록 만들 수는 있다는 점을 강조한 바 있다. 선거과정은 제한된 캠페인 일정을 따라서, 자금과 노력을 투입해서 당선에 필요한 유권자를 투표에 동원하는 게임으로 정의되기도 한다. 여기에서 제한된 캠페인 일정 동안 유권자의 관심을 사로잡을 수 있는 의제를 제시할 수 있는 정당이나 후보자는 선거에서 결정적으로 유리한 위치에 서게 된다. 의제설정효과 이론은 이론적으로 보면, 아주 간단한 구조로 이루어져 있다. 이는 미디어 의제(the media agenda: 언론이 강조해서 보도하는 이슈), 공중 의제(the public agenda: 언론의 수용자, 즉 공중이 중요하다고 인식하는 이슈), 정책적 의제(the policy agenda: 정부, 의회, 사회단체, 기업과 같은 정책결정 기구나 집단이 중요하게 다

루는 이슈)로 구분되는 의제가 있으며, 이러한 의제들간의 영향력의 상호관계가 있다는 설명을 제공한다. 특히 미디어 의제설정 효과란 ‘미디어 의제가 공중 의제에 영향력을 행사한다.’라는 고전적 설명에 따른 것이다. 일견 너무나 간단한 듯한 이 이론은 현실적으로 피할 수 없는 선거조건, 즉 (1) 제한된 캠페인 기간, (2) 제한된 유권자의 관심, (3) 제한된 정당과 후보의 자원 등 환경적 조건들을 함께 고려할 때, 강력한 선거효과이론으로 전화한다. 다시 말해서, 의제설정 이론은 제한된 캠페인 기간 동안, 유권자의 관심을 초래하고 인지적 중요성을 강조할 수 있도록, 특정 사안에 대한 캠페인을 집중할 필요가 있다는 실천적 명제를 제공하게 된다.

둘째, 의제설정효과 이론이 보다 중요해 지는 이유는, 그 후속적인 효과로서 점화효과(priming effects)를 유발하기 때문이다. 점화효과란 대중 매체가 특정한 사안을 강조해서 보도함으로써, 의제설정 효과가 유발된 후, 유권자가 바로 그 사안을 중심으로 후보나 정당을 선택하게 되는 효과가 추가로 발생한다는 것이다. 아엔가와 킨더(Iyengar & Kinder, 1987)는 인지 심리학에서 사용되는 점화 개념을 활용해서, 의제설정 효과에 의해 중요하다고 간주되는 사안과 연결된 생각들은 다른 정치적인 판단을 내릴 때 효과적으로 활용될 것이라고 가정했다. 그 결과, 의제설정 효과가 발생한 후, 유권자가 특정 사안과 관련된 신념이나 개념들을 주로 사용하게 될 경우, 이러한 신념이나 개념들을 머릿속에 떠올리기가 쉬워지는데, 이때 어떤 정치인이나 이슈에 대한 지지 여부를 결정해야 할 경우, 유권자는 바로 머릿속에 쉽게 떠오른 신념과 개념을 기준으로 지지 여부를 결정한다는 것이다.

예를 들어, 언론이 남북한의 긴장과 갈등 상황을 강조해서 보도하게 되면, 유권자는 ‘안보’와 ‘이념’을 중요한 의제로 인식하게 된다(의제설정 효과의 발생). 따라서 유권자는 안보와 이념과 관련된 신념이나 개념을 이용해서 후보를 평가하게 될 확률이 높아진다. 이 경우, 경쟁하는 후보 가운데 ‘안보’와 ‘이념’과 관련해서 상대적으로 약하거나 이와 관련해서 불미한 과거 경력이 있는 후보는 부정적으로 평가받게 되며, ‘안보’와 ‘이념’과 관련해서 주요 정책을 제시하고 이와 관련해서 믿음직한 경력을 쌓은 후보는 상대적으로 긍정적으로 평가받게 된다(점화효과 발생). 결국, 이러한 과정이 반복되면, 이와 같은 선거에서는 ‘안보’와 ‘이념’과 관련해서 더 긍정적으로 평가받는 당선될 가능성이 높아진다(이준웅, 2001).

셋째, 대중 매체의 유권자에 대한 인지적 효과는 의제설정 효과와 같이 이슈에 대해서만 발생하는 것이 아니다. 예를 들어, 카마인즈와 스티민슨(Carmines & Stimson, 1981)을 비롯한 일련의 논자들은 유권자가 보통의 경우 정치적 판단을 내릴 때, 이슈만을 중심으로 사고하는 것은 아니라고 지적한 바 있다. 아마도, 세련된 정치지식 체계를 갖추고 있거나 정치적으로 관심이 높은 유권자의 경우에는 이슈를 중심으로 정치적 의사결정을 할 수도 있겠지만, 보통은 이슈와 동시에 후보자나 정당에 대한 이미지 정보를 중심으로 정치적 판단을 하게 된다고 한다. 유권자들은 후보자의 성격, 성품, 외모에 관련된 ‘신뢰할 만한가’, ‘능력이 있는가’, ‘성실한가’, ‘매력적인가’ 등의 인상에 따라 후보를 선택하거나 후보의 입장에 대한 찬반의 의견을 형성한다고 한다. 예를 들어, 님모와 새비지(Nimmon & Savage, 1975)는 후보에 대한 이미지가 투표를 결정하는 중요한 변수라고 지적한 바 있으며, 보이드(Boyd, 1976)도 유권자가 후보에 투표할 때 후보가 제시하는 이슈도 중요하지만, 이미지가 큰 영향을 미친다고 주장하고 이를 경험적으로 검증한 바 있다. 생각해 보면, 후보자에 대한 이미지 정보를 제공하는 것은 역시 대중 매체이며, 이는 다른 중요한 정책적 사안이나 의제에 대한 정보와 마찬가지로 유권자에게 있어서는 후보나 정당을 판단하는 주요한 근거가 된다.

결국, 대중 매체가 제공하는 정보를 정책적 이슈와 후보 이미지를 구분하고 이 둘을 서로 다른 평가적 관점에서 실제적 정보와 비실체적 정보로 간주하는 것은 사태를 지나치게 단순하게 이해하는 것이다. 사실 이 두 종류의 정보는 경쟁적일 수도 있지만, 실상은 상보적으로 작용할 수 있다 (Davis, 1981; O’Keefe, 1975; Vancil & Pendell, 1984). 예를 들어, 유권자가 특정 후보가 제시하는 이슈에 대해 많은 부분 동의하고 있다고 판단한다면, 이로써 그 후보에 대한 신뢰성과 능력에 대한 이미지가 긍정적으로 변화하기도 하고, 반대로, 어떤 후보의 이미지 덕분에 호감을 지니고 있는 유권자는 그 후보가 제시하는 이슈에 대해 더 많이 알기를 원할 것이라고 추론할 수 있다. 이준웅(1998)은 지난 1997년 제15대 대통령선거전에 유권자들이 활용한 후보 이슈와 후보 이미지 정보를 분석해서, 후보 이미지는 후보에 대한 태도에 직접적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 태도 변화에도 유의미한 영향을 미쳤으며, 후보 이미지는 유권자가 투표의사를 결정하는 데 기여했다는 것을 경험적으로 검증한 바 있다.

넷째, 대중 매체는 유권자의 인식의 틀을 결정함으로써 유권자의 정치 현실에 대한

포괄적인 해석에 영향을 미치기도 한다(Entman, 1994; Gamson, 1992; Neuman, Just, & Crigler, 1993). 선거 국면에서 대중 매체는 단순히 특정 정당이나 후보에 대한 찬성과 반대의 메시지를 제공하는 것이 아니라, 선거 상황 전체에 대한 하나의 ‘이야기 줄거리(storyline)’를 제공하는 설명적 현실을 제공한다. 즉 대중 매체를 접하는 유권자는 정당이나 후보에 대한 찬성과 반대의 메시지 그 자체보다는 이번 선거의 배경은 무엇이며, 어떤 후보들이 출마했으며, 그들의 동기는 무엇이고, 그들 간의 관계는 무엇이며, 어떤 방향으로 선거전이 전개되는지에 대한 하나의 이야기로 구성된 현실을 수용하게 된다는 것이다. 뉴스는 일반적으로 주제적 구성, 뉴스 어휘의 선택, 동기의 강조와 생략, 표현적 은유와 직유와 같은 수사적 장치, 시각적 정보제공 등과 같은 방법을 사용해서 전체 선거과정에 대한 해석을 제공하게 된다(Entman, 1993; Gamson & Modigliani, 1989; Pan & Kosicki, 1993).

뉴스의 이러한 기능은 선거과정에도 적용되며, 특히 뉴스가 특정 사안을 프레임하는 방식에 따라 유권자의 선거구도 및 진행에 대한 해석이 달라지고, 결국 이러한 해석적 차이에 따라 정당과 유권자에 대한 평가도 달라질 수 있다고 한다. 다시 말해서, 같은 사안에 대한 보도라고 할지라도 뉴스 프레임이 달라지면, 그 뉴스를 접하는 개인의 사건이나 이슈에 대한 해석이 달라지며 해석은 개인의 의견에 궁극적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 과정을 통해서 뉴스 프레임은 개인의 의견은 물론, 이러한 의견의 총체적 결합이라고 할 수 있는 여론에 영향을 미친다고 한다(이준웅, 1997, 2005; Chong, 1996; Nelson, & Oxley, 1999; Price, Tewksbury, & Powers, 1997). 대중 매체는 선거과정을 흔히 그 자체가 하나의 드라마로 인식될 정도의 기승전결 구조를 갖는 것으로 묘사하며, 선거전의 정당과 후보는 상호 경쟁하는 등장인물로서 정치적 현실을 구성하는 행위자로 묘사된다. 대중매체의 이러한 묘사는 유권자에게 선거 현실을 하나의 잘 구성된 이야기 체계로 수용하게 만들며, 유권자는 대중 매체가 제시하는 이러한 이야기 구조에 따라 정치 현실에 대한 강력한 해석을 형성하게 된다.

다섯째, 대중 매체는 선거와 관련해서 결정적으로 유권자를 교육시키는 효과를 갖는다. 채피 등(Chaffee, Zhao & Leshner, 1994)의 연구에 의하면, 과거에 정치 교육 및 사회화 기능을 담당한다고 알려진 신문은 물론, 텔레비전의 경우에도 오락적인 역할만을 수행하는 것이 아니라 뉴스 등을 통해서 정치적 교육 기능을 담당한다고 한다. 그

들의 연구는 선거에서 유권자들은 텔레비전 뉴스와 텔레비전 토론 시청 등을 통해서 정당과 후보가 제시하는 사안과 후보자에 대한 정보 등을 얻게 된다는 것을 밝힌 바 있다. 대중 매체를 통한 유권자 학습은 선거과정에서 대중 매체가 수행하는 다른 부정적인 역할에도 불구하고 ‘미디어 선거’가 함축하는 중요한 기능이 있음을 제시한다. 즉, 대중 매체는 민주주의 시민이 ‘식견 있는 유권자’가 되는 데 기여한다는 것이다.

마지막으로, 대중 매체는 유권자의 정당과 후보에 대한 태도를 변화시켜 궁극적으로 그들의 선택에 영향을 미친다고 한다. 이른바 대중 매체의 설득적 효과는 여러 선거 맥락에서 검증된 바 있다(Fan, 1988; Page & Shapiro, 1992; Zaller, 1992). 특히 페이지와 그의 동료들(Page & Shapiro, 1992)은 1969년부터 1983년까지, 미국의 전국적 사안에 대한 대중 매체의 보도와 여론의 관계에 대한 관계를 검토해서, 텔레비전 뉴스의 평가적 차원에 따라 여론의 방향이 변화했음을 밝힌 바 있다. 특히 대중 매체에 제시된 전문가의 의견이 여론의 변화에 직접적인 영향을 미친다는 것을 제시했다. 이를 일반화시키면, 대중 매체는 단순히 유권자에게 어떤 이슈가 중요한지, 어떤 이슈를 중심으로 정당이나 후보를 평가할지, 그리고 선거에 대한 어떤 해석이 적절한지 결정하는 것뿐만 아니라 직접적으로 어떤 이슈에 대한 찬성과 반대의 의견 전달을 통해서 유권자의 태도에 영향을 끼친다는 것이다.

그렇다면, 기존의 연구결과에 따르면, 대중 매체의 이러한 설득적 효과는 그리 크지 않고, 있다고 할지라도 기존의 태도를 강화시키는 효과만 있을 뿐이라는 데, 이러한 기존 연구결과는 페이지 등의 연구결과와 모순된 것이 아닌가. 젤러(Zaller, 1992)는 이러한 연구결과들은 상호모순적이지 않음을 설득력 있게 제시한 바 있다. 그는 전체적으로 보면, 특정 후보나 사안에 대한 찬성 메시지의 설득효과가 발생하고, 동시에 그 후보나 사안에 반대하는 반대 메시지의 설득효과가 발생하기 때문에, 이 두 상반된 설득효과가 상쇄되면 실제로 전체적인 수준에서 확인되는 순 여론변화 효과는 작은 것처럼 보인다고 주장하고, 이러한 주장을 모호화해서 검증하는 데 성공했다. 그에 따르면, 양당간 또는 양 후보간 치열한 선거 캠페인이 열리는 경우, 전체적인 수준에서 보면 대중 매체의 영향력이 작은 것처럼 보이는 경우가 많은데, 그 이유는 양당 또는 양 후보간의 찬성과 반대를 위한 캠페인 메시지가 포화상태에 이를 정도로 많이 제시되고, 이러한 메시지 효과가 상쇄적으로 작용하면서, 실제로 지지후보를 변경하거나

지지 정당을 변경하는 순 효과는 최소한에 머무는 것처럼 보인다 고 한다.

대중 매체의 의례적, 기능적 효과

대중 매체는 시민의 인식, 태도, 행동 등에 대해 효과를 미치는 것뿐만 아니라 시민이 반복적으로 경험하는 정치적 경험의 맥락을 제공함으로써, 선거와 같은 정치과정을 정상적이고, 순기능적이고, 의례적인 과정으로 수용하도록 돕는다. 랭(Lang, 1987)은 예를 들어 방송토론이 선거과정에 대해 미치는 효과는 유권자의 선택에 직접적으로 영향을 미치는 방식보다는 ‘간접적이며, 매개적이며, 누적적일 것’이라고 제시했다. 대중 매체가 선거에서 작용하는 방식은 특정 정보를 전달하고, 특정 효과를 산출하며, 특정 설득이 이루어지게 하는 것보다는 선거과정 전체에 대해 시민의 참여를 유발하고, 동의를 확보하고, 경험을 제공함으로써 전체적인 과정에 대해 의례적으로 따르게 하는 기능적 효과가 있다는 것이다. 이러한 효과는 유권자에 대해서만 발생하는 것이 아니라, 정당이나 후보자에 대해서도 발생한다. 대중 매체를 통한 선거 의례를 통해 당선된 정치인이나 정권을 잡은 정당은 공개적으로, 합리화된 방식으로, 공식적으로 자신의 의견을 밝힌 셈이니 선거 후에 유권자에 대해서 책임 있는 자세를 취하게 된다는 것이다. 따라서 대중 매체는 선거에 관련된 정보를 제공함으로써 선거과정을 돕는 것이 아니라, 선거 그 자체를 구성하고 그에 대한 공통의 경험을 제공함으로써 민주주의적 선거체제 자체를 합리화하는 기능을 갖게 된다고 볼 수 있다.

대중 매체의 부정적 효과

대중 매체가 민주주의에 도움이 되기보다는 오히려 해를 끼친다는 주장이 있다. 이른바 미디어 부정주의 이론(the media malaise theory) 계열에 속하는 많은 논의들은 대중 매체가 정치과정에, 특히 선거과정에 개입하면서 유권자의 정치에 대한 관심을 유발하기보다는 무관심을 초래하고, 필요한 정보를 제공하기보다는 비실체적인 이미지 정보만을 제공하며, 결국 시민의 정치참여를 돕기보다는 오히려 방해한다는 주장을 제시한다(Norris, 2000). 하지만, 이러한 미디어 부정주의가 제시하는 논의에 대한 직접

적인 경험적 증거가 제시된 경우는 의외로 많지 않다. 많은 미디어 부정주의적 논의들은 미디어 선거 현상에 대한 관찰과 미디어 선거과정에 초래되는 부정적 사례에 대한 고찰을 통한 견해를 제시하는 경우가 대부분이다.

대표적으로 에들만(Edelman, 1988)은 미디어 선거를 비판하면서, 대중 매체가 선거를 보도하거나 매개하면서 실제로 수행하는 일은 ‘상징적 현실의 구성’이라고 주장한다. 특히 그는 상징적으로 구성된 현실은 진정한 현실이라기보다는 일종의 ‘가짜 사건들’로서, 미디어는 이러한 ‘가짜 사건들’을 통해서 미디어가 제시하는 현실을 하나의 기승전결을 가진 이야기로 포장하고 유권자들이 이를 독립된 현실로 인정하도록 만든다고 주장했다. 그에 따르면, 대중 매체가 만들어 내는 정치는 일종의 상징의 정치로서, 이러한 상징 속에 간혀 있는 유권자는 계속되는 ‘가짜 사건들’을 경험하면서 진정한 유권자로서의 권리를 망각하고 단지 이러한 현실을 구성하는 정치인과 대중 매체의 이해관계를 따르게 된다고 주장한다. 하지만, 이러한 주장은 다른 모든 미디어 부정주의 주장과 마찬가지로 경험적 증거에 기반하지 못한 주장이다.

경험적으로 검증된 심각한 미디어 선거의 폐해는 적어도 두 가지가 있다. 부정적 캠페인을 그대로 전달하기와 선거과정에 대한 전략적 보도가 그것이다.

첫째, 선거과정에서 흔히 동원되는 부정적 캠페인을 그대로 전달하는 대중 매체의 폐해에 대한 증거가 있다. 부정적 캠페인이란 선거과정에서, 한 후보나 정당이 자신의 강점에 대한 긍정적인 주장을 제시하기보다는 상대방의 약점을 들추어 부정적 메시지를 전달하는 캠페인을 의미한다(이준용, 2002). 특히 부정적 캠페인을 문제 삼는 이유는 그 메시지가 단순히 긍정적이지 아니라 부정적이기 때문이라기보다는 부정적 메시지의 주장이 적절하지 않거나, 주장의 근거가 없거나, 부당한 추론에 근거한 주장이기 때문이다. 부정적 캠페인은 흔히 상대방의 약점을 들추는 데 집중할 뿐, 그 약점을 지적하는 근거를 제시하지 못하거나 근거가 있더라도 타당하지 않은 추론을 제공하는 경우에 해당된다. 일반적으로 선거 과정에서 흔히 근거 없이 특정 후보자의 출신이나 배경을 부정적으로 언급하거나 또는 무능력, 부도덕, 불성실한 면을 강조하는 비방을 전달하는 선거운동을 의미한다.

이러한 부정적 캠페인이 계속될 경우, 대중 매체를 통해 이를 접한 유권자들은 후보들에게는 물론 정치과정 자체에 대해 환멸을 느끼게 되며, 결국 정치 환멸의 결과

투표 참여율이 낮아지게 된다고 한다(Germond & Witcover, 1996). 반면, 이와 반대로 부정적 캠페인은 유권자의 선거에 대한 관심을 불러 일으켜 투표율을 높이는 데 오히려 도움이 된다는 주장이 있다(Finkel & Geer, 1998). 즉 상대 후보에 대한 비판과 비방은 유권자의 흥미를 유발하는 경향이 있으며, 이러한 흥미유발은 선거에 대한 관심으로 이어지고, 결국 선거에 대한 참여를 유도할 수도 있다는 것이다. 이 문제를 탐구한 앤솔라베허와 아이엔가(Ansolabehere & Iyengar, 1995)의 실험 연구는 부정적 캠페인을 접한 유권자가 선거에 참여하려는 의지가 현격하게 낮아진다는 결과를 제시했다. 앤솔라베허 등(Ansolabehere et al., 1994)은 부정적 캠페인이 만연한 선거과정과 여론의 관계를 면밀하게 검토한 결과, 부정적 캠페인은 선거 참여율을 낮춘다는 경험적 결과를 제시했다. 이들의 설명에 따르면, 부정적 캠페인을 접한 유권자는 단순히 부정적으로 묘사된 후보에 대해 부정적 감정을 느끼게 되어 투표에 참여하지 않는 것이 아니라, 부정적 캠페인을 시도하는 후보에 대해서도 함께 부정적으로 평가하게 되고, 결국 선거 과정 전반에 대해 불신, 즉 선거에 대한 정당성에 대한 인식이 낮아지면서 투표의 사가 감소한다고 한다.

칸과 케니(Kahn & Kenney, 1999)는 위에서 제시된 논의들을 종합하는 결과를 제시한 바 있다. 그들은 부정적 캠페인이라고 해서 모두 부정적 효과를 유발하는 것이 아님을 주장했다. 즉 후보들 간의 근거 없는 비방이나 이전투구와 같은 투쟁은 분명 유권자의 선거과정에 대한 환멸감이나 냉소주의를 유발하는 경향이 있다고 한다. 하지만, 선거 과정은 그 자체가 대결적인 구도를 가지고 있기 때문에, 이러한 대결적 구도에 고유한 이슈, 정책, 인물 등의 대결은 피할 수가 없는 것이며 정당하게 근거를 가지고 이러한 문제를 둘러싼 공방전을 벌이는 것은 오히려 유권자의 선거에 대한 관심을 환기시키며 궁극적으로 유권자의 정치 참여를 돕는다고 한다.

둘째, 미디어 선거가 강화되면서, 특히 언론이 선거과정 자체를 유권자에게 도움이 되는 방향이 아닌 후보자의 사적인 이해관계에 근거해서 보도하는 이른바 ‘전략적 보도(strategy reporting)’가 선거과정에 악영향을 끼친다는 연구결과가 있다. 먼저 패터슨(Patterson, 1993)은 언론이 선거 캠페인을 과도하게 전략적으로 보도함으로써, 정치인과 유권자의 직접적인 커뮤니케이션을 가로막고 전통적인 정당정치에 기초한 정책대결을 막는다고 주장한다. 제이미슨(Jamieson, 1994) 역시 언론이 선거과정에 대해 과도

하게 부정적 측면을 강조해서 보도함으로써, 그리고 정치인의 사적인 이해관계를 강조해서 보도하면서, 결국 유권자들이 선거과정에 관심을 갖고 참여하게 돕지 못할 뿐 아니라, 사실상 정치 전반에 대해 냉소적인 태도를 갖도록 조장한다는 비판을 제시한 바 있다. 이러한 이른바 ‘전략보도’의 부정적 효과는 일련의 연구에서 검증된 바 있다(Cappella & Jamieson, 1997; Jamieson, 1992; Patterson, 1993; Valentino, Beckmann & Buhr, 2001).

전략보도란 ‘정치인들이 제시하는 이슈’는 알고 보면 그들의 사적 이익을 위한 것이며, 모든 정치적 캠페인의 메시지는 이런 식으로 이면의 배경적 이해관계를 관철하려는 것이기 때문에 액면 그대로 믿을 수 없다는 보도 태도를 의미한다. 전략보도의 효과를 실증적으로 검토한 연구결과들(Cappella & Jamieson, 1997; Rhee, 1997)에 따르면, 전략적 보도를 접한 유권자는 정치과정에 대한 흥미와 관심이 떨어지게 되고, 결국에는 선거를 포함한 정치 과정이란 정치인들의 이해관계 추구를 위한 싸움일 뿐이라는 정치 냉소주의를 유발한다고 한다. 정치 과정에 대한 냉소적 태도는 결정적으로 정치과정 자체에 대해 환멸과 밀접한 관계를 맺으며, 이는 결국 투표를 저하로 이어진다고 한다(Valentino, Beckmann & Buhr, 2001). 전략보도가 초래하는 부정적 효과를 검토하면, 정치인들에 대해 과도하게 부정적인 보도, 즉 이른바 ‘공언히 적대적 언론(empty adversarialism)’ 역시 유사한 효과를 낳을 것으로 예상할 수 있다(Bennett, 1988). 언론은 때로 정부와 주요 정치 기관에 대해 견제적이고 비판적 보도를 통해서 사회적 여론을 환기하는 역할을 적극적으로 수행해야 하는 임무를 부여받지만, ‘근거 없이’ 정치 과정을 부정적으로 수용하게 만드는 우를 범해서는 안 된다. 이러한 인식은 미디어 선거가 제공하는 정보환경의 품질에 대한 논의로 이어진다.

미디어 선거와 ‘정보 환경’의 품질

전통적인 거리의 정치, 즉 고비용 저효율 정치로 알려진 전통적인 선거 캠페인을 극복할 수 있는 대안으로 미디어 선거가 제시되고, 이에 따라 언론을 비롯한 대중 매체의 정치적 역할에 대한 기대가 그 어느 때보다 높아졌다. 하지만, 최근 우리나라는 물론 외국의 사례와 연구결과를 관찰해 보면, 미디어 선거가 반드시 정치 과정에 궁

정적인 효과만을 유발하는 것이 아님을 알 수 있다. 즉 미디어 선거가 일반화되면서, 오히려 대중 매체가 초대하는 정치과정에 대한 부정적 효과, 특히 유권자에게 정치 불신을 비롯한 그릇된 신념의 제공과 이를 통한 유권자의 정치참여 의지의 저하를 유발한다는 혐의를 받고 있다.

결국, 미디어 선거에서 중요한 것은 단순히 대중 매체가 기존의 정치과정을 대체하는 것이 아님을 알 수 있다. 특히 일련의 대중 매체의 부정적 효과에 대한 연구결과들은 대중 매체가 과거 정치인과 유권자 간의 직접적인 커뮤니케이션을 대체하는 새로운 커뮤니케이션 매체가 된다는 것만으로는 충분하지 않음을 보여준다. 결국, 문제가 되는 것은 대중 매체가 구성하는 새로운 '정보 환경'의 품질이다. 즉 얼마나 많은 정보를 제공하느냐보다 더 중요한 질적인 차원, 즉 얼마나 유권자의 학습을 돕고, 신뢰할 수 있고, 또한, 시민적 토론을 유발하는 정보를 제공하는지 여부가 더욱 중요하다는 것이다.

이를 위해, 대중 매체, 특히 언론이 수행해야 할 임무를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 언론은 인신공격, 추문 들추기, 근거 없는 비난 등과 같은 부정적 캠페인에 대한 감시를 강화해야 한다. 언론이 후보들 간의 인신공격, 추문 들추기, 근거 없는 비난 등을 비판 없이 그대로 보도함으로써, 유권자는 정치과정에 대한 환멸감과 불신을 갖게 되고 결국 정치 과정으로부터 소외될 수 있다. 따라서 언론은 부정적 캠페인이 난무하는 선거과정에서 이러한 인신공격, 추문을 추기, 자격 시비, 색깔론 등이 근거가 있는지, 근거가 없다면 그 의도는 무엇인지 등을 파악해서 비판적으로 보도해야 한다.

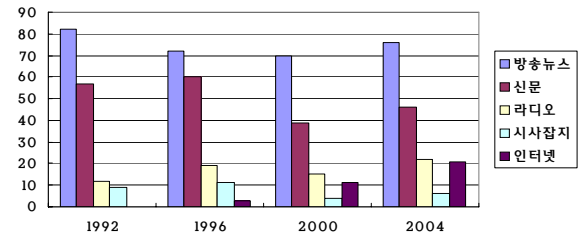
둘째, 언론은 선거과정에서 더 많은 시민적 토론을 활성화하기 위해 노력해야 한다. 흔히 선거과정에서 중요한 점은 '공론장 기능'을 활성화 시키는 것이다. 즉 대중 매체가 제공하는 공론장에 참여함으로써 또는 의사 공론장 토론을 관람함으로써, 유권자는 자신의 기존 의견과 다른 반대 의견을 접할 수 있는 기회를 부여받고, 그러한 반대 의견의 근거와 추론에 대해 스스로 검토하며, 반대 의견을 개진하는 자와 자유롭게 의견을 교환하게 된다. 이를 통해서 유권자는 자신의 정치적 의사결정을 '검토되고, 반성된 것'으로 만들 수 있게 된다. 결국, 언론은 단순히 정보를 전달하고, 사건을 보도하고, 해석을 제시하는 것이 아니라 이러한 정보전달, 사건보도, 해석제공이 궁극적으로 유권자들 간의 자유로운 토론을 활성화시키는 데 도움이 될 수 있도록 해야 한다. 언론은 유권자들이 선거과정에 참여한 후보들의 입장과 근거와 동기 등을 종합적

으로 검토할 수 있는 가상의 토론의 장을 제공해야 하는 것이다.

인터넷과 미디어 선거 정보 환경의 변화

최근 전통적인 대중 매체의 정치적 영향력이 주목할 정도로 줄어든 반면, 새로운 매체로 등장하고 있는 인터넷의 영향력은 커지고 있다. [그림 1]은 퓨 리서치 센터(Pew Research Center, 2004. 11)가 제시한 미국에서 주요한 정치적 정보원으로 간주되는 매체들의 비율의 연도별 변화를 보여준다. 그림에 따르면, 1992년만 해도 응답자 중 82%가 방송뉴스를 주요 정치뉴스 정보원으로 꼽았다. 하지만, 이러한 방송뉴스의 정보원으로서의 지배력은 2000년 70%까지 하락했다가, 2004년 76% 수준으로 증가하는 등, 동요하는 가운데 하락하는 추세를 보여준다. 네트워크 뉴스의 전통적 영향력이 급격하게 줄지는 않았지만, 2004년의 피크를 제외하면 완만한 하강세가 있음을 알 수 있다. 일종의 같은 기간 중, 신문은 약 60%대에서 40%대로 역시 일종의 상승하강을 반복하는 패턴이 있기는 하지만, 전반적으로 보아 주요 정보원으로서 인정되는 비율이 줄었다. 반면, 인터넷 뉴스는 1996년 3%에서 2004년 21%로 신장하고 있다.

[그림 1] 미국 대통령 선거기간 중, 주요 정치뉴스 정보원



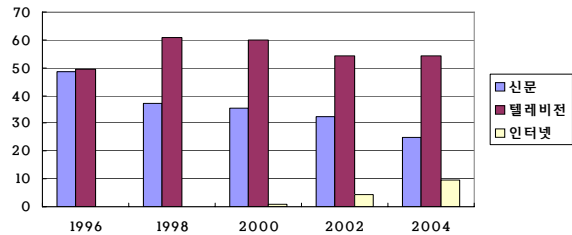
출처: Pew Research Center (2004). Voters Liked Campaign 2004, But Too Much 'Mud-Slinging'.

위에서 제시한 미국의 경향은 우리나라에서도 확인된다. 전통적으로 가장 영향력 있는 매체로 알려진 방송의 영향력은 적어도 시청률 자료를 근거로 보면 많이 줄고 있는

것으로 추론된다. 1992년 방송뉴스 시청률을 보면, 2개 네트워크인 KBS와 MBC의 저녁 종합뉴스의 시청률의 합이 약 35% 수준이었다. 이는 90년대 중반까지 완만하게 상승해서 1997년에는 약 50%에 달했다. 하지만, 지난 1998년 이후 방송 뉴스의 시청률은 계속해서 하락하고 있다. 지난 2004년에는 두 방송사의 시청률 합이 약 35% 수준이 되어 1992년 정도가 되었으며, 최근에는 이보다도 낮은 30% 수준인 것으로 알려져 있다.

신문의 경우에도 구독률의 하락이 눈에 띈다. <한국언론재단>의 언론수용자 의식조사 결과를 보면, 1996년 신문 정기구독률은 69.3%에 달했지만, 1998년 64.5%, 2000년 59.8%로 지속적으로 하락하는 패턴을 보였다. 2002년에는 52.9%, 2004년에는 48.3%로 하락했으며, 최근에는 이러한 하락 패턴이 경향적으로 더욱 강조되고 있다고 한다. 반면 케이블을 통해서 정보를 접하는 이용자의 규모는 꾸준히 증가하는 것으로 알려져 있다. 결정적으로 인터넷의 영향력이 커지고 있다. 아래 [그림 2]는 우리나라 뉴스 이용자의 정보유형별 주요 선택 채널을 연도별로 제시한 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이, 지난 10년간 텔레비전 뉴스는 정치적 채널로서의 지배적 위치가 상대적으로 줄어들고 있다. 신문의 경우에는 하락 추세가 더욱 뚜렷하다. 반면, 인터넷은 지배적인 정보채널은 아니지만 대안적 정보채널로 급격하게 상승하는 것으로 해석할 수 있다. 2000년 이후, 인터넷이 주요한 정치정보 채널이라고 응답한 경우가 눈에 띄게 나타난 후, 2004년에는 인터넷을 정치정보의 주요 채널로 선택한 응답자가 9.8%에 달했다.

[그림 2] 국내 정치에 대한 주 선택 매체



출처: 한국언론재단. <언론수용자 의식조사(1996-2004)>

이와 같은 변화는 미디어 선거의 내용과 양상이 최근 몇 년간 급변하게 변하고 있음을 시사한다. 전통적인 매체인 방송과 신문의 영향력이 상대적으로 줄고 있는 반면에, 인터넷을 비롯한 새로운 매체의 영향력이 증가하고 있다. 특히 인터넷은 그 상호작용성, 시공간 초월성, 익명성 등 매체 자체에 부가된 특수성 때문에 광범위한 이용자의 참여를 낳으며, 단순한 정보 매체가 아닌 토론, 풍자, 저항의 매체 등으로 다양하게 활용되고 있는 것으로 보인다. 결국, 기존의 대중 매체를 중심으로 한 미디어 선거는 그 성격이 근본적으로 변화하고 있으며, 새로운 매체를 중심으로 한 새로운 미디어 선거 문화가 등장하게 될 것으로 예측해 볼 수 있다.

여기에서 더욱 중요해 지는 것이 바로 미디어 정치 ‘정보 환경’의 품질이다. 과연 인터넷을 비롯한 새로운 매체는 유권자의 학습, 토론, 선택을 돕는 품질 높은 정보환경을 구성하게 될 것인가, 아니면 일부 유권자의 불평과 불만, 증상과 비난만을 증계하는 새로운 종류의 ‘미디어 부정주의’를 초래하는 원인이 될 것인가. 인터넷을 통한 정치 정보의 전달이 더욱 확산되고 있지만, 이러한 정치 정보의 확산이 보편적 정보 환경을 구성하는지 아니면 유권자 개인의 관심과 이해관계에 따른 차별적 정보 환경을 제공하는지 면밀한 검토가 필요하다. 인터넷을 통한 정치적 토론에 대한 참여의 확대는 의심할 수 없는 것처럼 보이지만, 이러한 인터넷 토론참여의 확대가 바람직한 정치 토론문화의 정착으로 이어지는지는 알 수 없다. 마지막으로, 인터넷을 통한 정치적 참여가 과연 전통적인 정치 참여와 어떻게 다른지, 그리고 이러한 참여가 유권자의 시민적 능력과 시민성을 확대시키는 기회로 작용하는지 비판적 검토가 필요하다.

<참고문헌>

이준용 (1998). 이미지 정치에 대한 사회인지론적 설명. 한국언론학보, 43호. 243-284.
 이준용 (2001. 11). 미디어이론으로 본 보도 현장 2 / 점화효과이론. 신문과 방송.
 이준용 (2002). 부정적 캠페인의 극복방안. 스피치와 커뮤니케이션. 1-1호. 135-183.
 Ansolabehere, S. & Iyengar, S. (1995). *Going negative*. New York: Free Press.
 Bennett. W. L. (1988). *News: The politics of illusion*, 2nd Ed. New York: Longman.
 Boyd, R. W. (1976) Presidential elections : An explanation of voting defection. *American Political Science*

- Review*, 63, 488-514.
- Cappella, J., & Jamieson, K. H. (1997). *Spiral of cynicism*. New York: Oxford University Press.
- Chaffee, S. H., Ziao, X., & Leshner, G. (1994). Media use in the primary election: A secondary medium model. *Communication Research*, 21, 305-324.
- Carmines, J. H. & J. A. Stimson. (1980). The two faces of issue voting. *American Political Science Review*, 74, 78-91.
- Chong, Dennis. (1996). Creating common frames of reference on political science. In D. C. Mutz, P. M. Sniderman, & R. A. Brody (Eds.), *Political persuasion and attitude change* (pp.195-224). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Davis, Dwight, "Issue Information and Connotation in Candidate Imagery: Evidence from a Laboratory Experiment," *International Political Science Review*, 2, 1981: pp.461~479;
- Diamond, E. & Bates, S. (1984). *The spot*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51-58.
- Finkel, S., & Geer, J. (1998). A spot check: Casting doubt on the demobilizing effect of attack advertising. *American Journal of Political Science*, 42 (2), 573-595.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37.
- Germond, J. W., & Witcover, J. (1996). Why Americans don't go to the polls. *National Journal*, 26 (47), 2562-2564.
- Jamieson, K. H. (1994). *Dirty politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. & Kinder, D. B. (1987). *News that matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- Joslyn, R. A. (1990). Election campaigns as occasions for civic education. In D. L. Swanson & D. Nimmo (Eds.), *New directions in political communication* (pp.86-119). Newbury Park, CA: Sage.
- Kahn, K. F., & Kenney, P. J. (1999). Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation. *American Political Science Review*, 93 (4),

- 877-889.
- Kern, M. (1989). *30-second politics*. Westport, CT: Praeger.
- Lang, G. E. (1987). Still seeking answers. *Critical Studies in Mass Communication*, 4, 211-219.
- Lemert, J. B. (1993). Do televised presidential debates help inform voters? *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 37, 83-94.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Nimmo, D. D. & Savage, R. L. (1975). Candidates and their images: *Concepts, methods and findings*. Coddyear.
- Nelson, T. E., & Oxley, Zoe M. (1999). Issue framing effects on belief importance and opinion. *The Journal of Politics*, 61(4), 1040-1067.
- Neuman, W. R., Just, M. R., Crigler, A. N. (1992). *Common knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Norris, P. (2000). *A virtuous circle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Keefe, G. (1975). Political campaign and mass communication research. In Steven H. Chaffee (Ed.), *Political communication: Issues and strategies for research*. Beverly Hills: Sage.
- Olien, C. N., Donohue, G. A., & Tichenor, P. J. (1995). Conflict, consensus and public opinion. In T. Glasser & C. Salmon (Eds.), *Public opinion and the communication of consent* (pp. 301-322). New York: The Guilford Press.
- Page, B. I, & Shapiro, R. T. (1992). *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M.(1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10, 55-75.
- Price, V., & Tewksbury, D.(1997). News values and public opinion: A theoretical account of media priming and framing. In G. Barnett & F. J. Boster(Eds.), *Progress in the communication sciences* (pp.173-212). Greenwich, CT: Ablex.
- Patterson, T. E. (1980). *The mass media election: How Americans choose their president*. New York: Praeger.
- Patterson, T. E. (1994). *Out of order*. New York: Vintage Books.
- Patterson, T. E., & McClure, R. D. (1976). *The unseen eye: The myth of television power in the national politics*. New York: Putnam.

Pew Research Center (2004). Voters liked campaign 2004, but too much 'mud-slinging'.

Price, V., Tewksbury, D., & Powers, E. (1997). Switching trains of thought: The impact of news frames on readers' cognitive response. *Communication Research*, 24 (5), 481-506.

Rhee, J. W. (1997). Strategy and Issue Frames in Election Campaign Coverage: A Social Cognitive Account of Framing Effects, *Journal of Communication*, 47(3), 26-48.

Sears, D. O., & Chaffee, S. H. (1979). Uses and effects of the 1976 debates: An overview of empirical studies. In Kraus, S. (Ed.), *The great debates: Carter vs. Ford, 1976* (pp. 223-261). Bloomington: Indiana University Press.

Valentino, N. A., Beckmann, M. N., & Buhr, T. A. (2001). A spiral of cynicism for some: The contingent effects of campaign news frames on participation and confidence in government. *Political Communication*.

Valkenburg, Patti M., Smetko, Holli A., & De Vreese, Claes H. (1999). The effects of news frames on readers' thoughts and recall. *Communication Research*, 26(5), 500-569.

Vancil, D. L. & Pendell, S. D. (1987). The myth of viewer-listener disagreement in the first Kennedy-Nixon debate. *Central States Speech Journal*, 38 (1), 16-27.

Wattenberg, M. P. & Briens, C. L. (1999). Negative campaign advertising: Demobilizer or mobilizer? *American Political Science Review*, 94 (4), 891-899.

Zaller, John. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. New York: Cambridge University Press.

TV토론의 법적 규제 및 개선방안

김 춘 식

한국외국어대학교 언론정보학부 교수

1. TV토론의 역할 및 후보자 전략

TV토론은 모든 선거(대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 등)에서 여과되지 않은 정보를 제공함으로써 유권자들로 하여금 후보자들을 비교할 수 있는 기회를 제공한다(Ansolabehere, Behr & Iyengar, 1993). 다른 미디어 캠페인 유형인 선거보도 및 정치광고와 분명히 구별되는 특징이다. 또한, TV토론은 시민에게 풍부한 정보 제공을 통해 유권자를 식견과 분별력을 갖춘 유권자(informed voter)로 만들어 민주주의의 발전에 기여한다고 평가받는다.

선거마다 후보자, 쟁점, 경선 수준(대통령, 지방자치단체장 등) 등 선거캠페인 상황이 다르고, 선거보도나 정치광고 그리고 대인접촉과 같은 다양한 캠페인 커뮤니케이션이 동시에 이루어지기 때문에 이들과 분리한 상태에서 TV토론이 지지 후보 결정에 미치는 영향력을 정확히 평가한다는 것은 결코 쉽지 않은 작업이다. 또한, TV토론의 영향력 평가 작업은 실험실 연구와는 달리 변인을 통제할 수 없기 때문에 효과를 정확히 평가한다는 것은 매우 어려운 것이 현실이다.

트렌트와 프리덴버그는 선거 상황에서 TV토론의 역할 혹은 기대 효과로는 다음의 여덟 가지를 들고 있다(Trent & Friedenber, 2000, pp. 274~282).¹⁾ 먼저, 토론회는 드라

1) TV토론의 유용성에 대한 논란은 1960년의 닉슨과 케네디 토론 이후 끊임없이 제기되고 있다. 토론은 주어진 명제에 대해 긍정 혹은 부정을 나누어 대결이나 경쟁하는 것을 원칙으로 하는 이성적 행위인데, TV는 감성매체로서 후보자의 용모, 복장, 표정, 몸동작, 목소리 등과 같은 겉모습이 정책실현가능성이나 업무수행능력과 같은 자질보다 더 중요한 요인으로 평가받을 가능성이 상존한다는 것이 비판의 핵심이다.

마의 필수 요소인 갈등을 만들어 낸다. 따라서 거대한 규모의 유권자들로 하여금 선거에 관심을 갖게 한다. 1960년의 케네디와 닉슨의 토론회는 약 1억 명이, 1976년의 포드(Ford)와 카터(Carter)의 토론회는 전 국민의 약 70%가 시청한 것으로 보고되었다. 둘째, 지지하는 후보자에 대한 지지 정도를 더욱 강화한다. 셋째, 제한된 수의 유권자만이 지지후보를 변경한다. 넷째, 유권자 의제 설정에 도움을 준다. 다섯째, 이슈에 대한 유권자의 지식수준을 높인다. 여섯째, 후보자 이미지 평가에 영향을 미친다. 일곱째, 토론회 종료시까지 유권자의 의사결정을 어렵게 해 캠페인을 특정 단계에 머물게 한다. 여덟째, 민주주의 발전에 기여한다.

2. TV토론의 법적 규제: 「공직선거법」과 「정당법」

우리나라에서는 1987년 제13대 대통령선거부터 TV토론을 선거 캠페인 수단으로 고려하기 시작하였다. 대통령선거법 제44조에 방송시설을 이용한 대담 토론이 명문화되었는데 법적인 미비와 후보자의 이해관계로 실시되지 못했다. 1994년에 제정된 선거법은 이전의 대통령선거법보다 후보자 토론회 실시조건을 완화하였으며, 절차와 방법을 방송사에 위임하여 TV토론이 이루어질 수 있는 현실적인 여건을 제공하였다. 이 법에 따라 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 역사적인 최초의 TV토론이 이루어졌다. 이후 1997년 11월 고비용 정치구조 개선과 선거공영제 및 선거운동의 공정성 확대 차원에서 선거법이 개정되어 대통령선거의 경우 방송사는 1인 또는 그 이상을 초청하여 대담·토론회를 3회 이상 의무적으로 개최하여 보도하도록 규정하였다. 이처럼 TV토론은 후보자간 혹은 정당간 합의사항이 아니라 의무조항이라는 법적 규제로 인해 우리나라에서도 진정한 의미의 TV 정치 토론회 시대가 열리게 되었다.

1) 「공직선거법」

선거와 관련한 TV토론에 관한 내용은 2005년 8월 4일에 개정된 「공직선거법」(이하 선거법) 제7장(선거운동) 제82조에 명시되어 있다. 먼저, 제82조는 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회에 관한 내용을 담고 있다. 텔레비전 및 라디오 방송사는 선거운동기간 중 후보자 또는 대담·토론자 1인 또는 여러 명을 초청하여 정당의 정

강·정책이나 후보자의 정견 및 기타 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 선거운동기간(제59조)은 후보자등록마감일 다음날부터 선거일 전일까지로 규정하고 있지만, 대통령선거의 경우 선거일전 120일부터, 국회의원선거 또는 시·도지사선거는 선거일전 60일부터 선거기간개시일전일까지 후보자가 되고자 하는 자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있도록 허용하고 있다.

후보자 등록이 끝난 후 공식적인 선거운동기간이 시작되며, 선거운동기간에 이루어지는 대담·토론회는 선거방송토론위원회가 주관한다. 선거방송토론위원회는 중앙선거방송토론위원회, 시·도선거방송토론위원회, 구·시·군선거방송토론위원회의 3가지 형태가 존재하며, 대통령선거와 비례대표국회의원선거는 중앙선거방송토론위원회, 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거는 시·도선거방송토론위원회가, 그리고 지역구국회의원선거와 자치구·시·군의 장선거는 구·시·군선거방송토론위원회가 관장하도록 법으로 정하고 있다. 무엇보다도 중앙, 시·도, 구·시·군 선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하도록 의무화했다는 것이 특징이다.

선거법 제82조의2에 의하면, 중앙선거방송토론위원회는 선거운동기간중에 대통령 후보자 1인 또는 여러 명을 초청하여 3회 이상 대담·토론회를 개최하여야 하며, 비례대표국회의원 후보자 가운데 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상 대담·토론회를 개최하도록 명문화했다.

시·도선거방송토론위원회는 선거운동기간중에 시·도지사선거는 후보자 1인 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상, 그리고 비례대표시·도의원선거는 후보자 중에서 소속 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상 대담·토론회를 개최하도록 법으로 정하고 있다.

또한, 구·시·군선거방송토론위원회는 선거운동기간중에 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의장선거에 출마한 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 하며, 합동방송연설회의 연설시간은 후보자별로 10분 이내의 범위에서 균등하게 배분된다.

[표 1] TV토론 관계법령(선거법)

선 거 법	내 용	
제82조의2 (대담토론회)	중 선거 방송 토론회 양 원 회	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 후보자 1인 또는 여러 명을 초청하여 3회 이상 대담·토론회 개최 • 비례대표국회의원 후보자 가운데 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상 대담·토론회 개최
	시·도 선거 방송 토론회 위 원 회	시·도지사선거 <ul style="list-style-type: none"> • 후보자 1인 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상 비례대표 시·도의원선거 <ul style="list-style-type: none"> • 후보자 중 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상
	구·시·군선거 방송토론회위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 지역구국회의원 및 기초자치단체장 선거 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동연설회 개최 • 합동연설회 연설시간은 후보자별로 10분 이내의 범위에서 균등하게 배분
제82조의3 (정책토론회)	중 선거 방송 토론회 위 원 회	<ul style="list-style-type: none"> • 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 후보자등록신청 개시일 전일 • 정당의 대표자 혹은 정당의 대표자가 지정하는 자를 대상으로 월 1회 이상 • 국회의원 5인 이상을 가진 정당, 직전 대통령선거, 비례대표 국회의원선거, 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표 총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당

출처: “한국의 미디어 선거캠페인과 법적 규제,” 김춘식, 2006, 『현대 정치커뮤니케이션 연구』, 304쪽.

대통령선거의 경우 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자, 직전의 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자, 그리고 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시한 여론조사에서 평균지표율이 100분의 5 이상인 후보자를 대상으로 대담·토론회를 실시한다.

비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거의 경우에도 초청대상자가 갖추어야 할 조건은 대통령선거와 동일하지만, 여론조사와 관련해서는 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자를 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

그리고 지역구국회의원선거 및 지방자치단체의장선거의 경우 초청대상자가 갖추어야 할 조건은 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거와 동일하다. 다만, 직전 선거에서 해당 선거구에서 입후보하여 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자도 초청대상에 포함하고 있다.

선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회에 관한 사항은 선거법 제82조의3에 명시되어 있다. 중앙선거방송토론위원회는 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일전일까지 정당의 대표자 혹은 정당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 월 1회 이상 개최해야 한다고 명시하고 있다. 정책토론회는 대담·토론회와는 달리 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당과 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당만을 초청대상으로 제한하고 있다.

[표 2] 선거유형별 대담·토론회 및 정책토론회 참여 자격

선 거 유 형	자 격 요 건
대 통 령 선 거	<ul style="list-style-type: none"> • 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자 • 직전의 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거, 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자 • 선거기간개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 여론조사에서 평균지표율이 100분의 5 이상인 후보자
비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령선거와 동일 • 단, 여론조사의 경우 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자를 대상으로 함
지역구 국회의원선거 및 지방자치단체장선거	<ul style="list-style-type: none"> • 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거와 동일 • 단, 직전 선거에서 해당 선거구에서 입후보하여 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자도 포함

출처: “한국의 미디어 선거캠페인과 법적 규제,” 김춘식, 2006, 『현대 정치커뮤니케이션 연구』, 305쪽.

2) 「정당법」

중앙선거방송토론위원회는 선거일 전 90일부터 선거일까지를 제외한 기간 내에 연 2회 이상의 정책토론회를 개최하여야 한다(정당법 제39조(정책토론회)). 정책토론회 참가 대상은 국고보조금 배분대상 정당에 한해 실시하고, 이들 정당의 대표자(혹은 대표자가 지정하는 자)나 정책연구소 소장이 참여하도록 했으며, 기타 TV토론의 진행의 방법에 관한 구체적인 내용은 선거법에 준한다고 밝히고 있다. 「정당법」에 의해 이루어지는 정책토론회는 소속 정당의 정강 및 정책을 국민들에게 알릴 수 있는 기회를 제공하기 위한 차원에서 이루어지며, 공영방송사는 자체 비용을 부담하여 증계해야 한다.

[표 3] TV토론 관계법령(정당법)

정당법	내 용
제39조 (정책토론회)	<ul style="list-style-type: none"> • 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 선거일까지를 제외한 기간 • 정당의 대표자(혹은 정당의 대표자가 지정하는 자) 및 정책연구소의 소장을 대상으로 연 2회 이상 • 보조금 배분대상 정당(보조금 배분에 관한 자세한 내용은 ‘정치자금법’ 제27조(보조금의 배분)를 참조)

3. TV토론 제도의 활성화 방안

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 TV토론은 선거법(제82조의2·3)과 「정당법」(제39조)에서 시행 기준을 정하고 있다. 선거법이 정한 TV토론은 선거운동기간(후보자 등록마감일 다음날부터 선거일 전일까지) 내에 개최되는 후보자 대담·토론회(제82조의2)와 선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일전일까지의 사이에 열리는 정책토론회(제82조의3)의 두 가지로 구분된다. 전자의 경우 후보자간 상호토론을 통해 후보자에게는 자신의 정견을 공개적으로 밝히고 상대방의 정치적 입장을 비판하거나 반박할 수 있는 기회를 제공하며, 유권자에게는 후보자를 비교할 수 있는 기회를 제공함으로써 합리적인 투표의사결정을 돕는다는 점에서 매우 유용한 캠페인 채널이다.

선거일전 90일부터 열리는 정책토론회(선거법)와 선거일 전 90일 전일까지 개최되

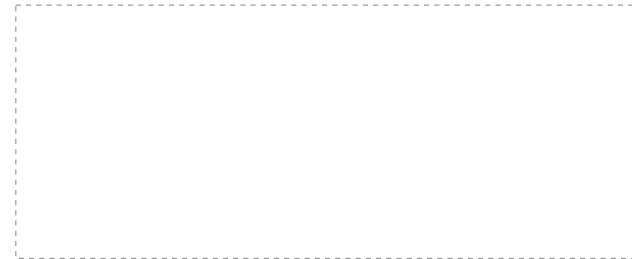
여야만 하는 정책토론회(정당법)에서 논의되는 토론 주제의 민감성은 차이가 있을 수 있겠지만, 정당의 대표자나 연구소의 책임자가 소속 정당의 정강이나 정책적 입장을 분명히 밝히고 이에 대한 지지를 호소할 수 있다는 차원에서 또한, 유용한 커뮤니케이션 채널임은 분명하다. 그런데 최초에 의도했던 만큼의 효과를 거두고 있는가에 대해서는 비판적인 시각이 대부분이다. TV토론에 대한 비판적 시각과 구체적인 개선방안에 관한 내용은 다음과 같다.

○ TV토론의 영향력 감소 추세와 저조한 시청률

여론조사 전문기관의 “이번 선거에서 후보를 결정 또는 판단하는 데 가장 큰 영향을 준 것은 무엇이었습니까?”라는 질문에 대해 TV토론을 가장 큰 영향을 준 매체로 꼽은 응답자의 비율은 1997년 대통령선거 이후 점점 줄어들고 있는 추세이다. TV토론이 처음 실시된 1995년 서울시장 선거 당시에는 30%의 유권자가 TV토론이 가장 큰 영향력을 준 매체라고 응답했으며, 1997년 대통령선거에서는 그 비율이 51.6%로 역대 선거사상 가장 높았다. 2002년의 대통령선거에서는 1997년의 절반에도 훨씬 미치지 못한 22.8%의 응답자가 후보결정 과정에서 TV토론의 영향을 가장 많이 받았다고 응답했다. 지방선거의 경우에도 TV시청의 영향력은 제2회 지방선거(98년) 36.8%, 제3회 지방선거(2002년) 23.6%로 점점 줄어들고 있는 추세이다([그림 1] 참조).

[그림 1] 지지후보 결정에 있어서 TV토론의 영향력 응답비율(전체)

(단위 : %)



출처 : “후보 결정에 대한 TV토론의 영향력에 있어서 정치 환경의 역할,”
이강형·김춘식·양승찬·권혁남, 2004, 「한국방송학보」, 18권 3호, 64쪽.

[표 4] 5.31 지방선거 후보자 초청 토론회 등 개최 현황

총계	시·도지사			비례대표시·도의원			구·시·군의 장								
	계	초청	비초청	계	초청	비초청	계	대담·토론회				방송연설회			
								소개	초청	비초청	합동	소개	초청	비초청	합동
299	20	18	2	17	17	0	262	184	145	3	36	78	18	30	30

출처: 중앙선거방송토론위원회 집계자료

유권자의 지지후보 의사결정 과정에서 후보자간 TV토론이 유용한 정보원 혹은 영향력 있는 정보원으로 기능하기 위해서는 유권자가 TV토론을 시청해야만 가능하다. 하지만, 현실은 그렇게 희망적이지 않다. 가령, 서울·인천·경기도의 경우 광역자치단체장선거와 비례대표시·도의원선거는 공영방송사(KBS, MBC)가 후보자간 토론회를 방영했지만, 기초자치단체장선거는 케이블 방송이 후보자간 토론회를 보도했다. 더구나 지상파 방송은 광역자치단체장선거 후보자 토론의 방영시간을 대부분 심야시간대(23시 이후)에 편성함으로써 유권자의 높은 시청률을 기대할 수 없었다. 이외에도 전체 토론회 중 68회가 오전 12시 이전에 방영됨으로써 직장인과 같은 특정 계층은 거의 시청할 수 없었다. 황금시간대인 저녁 7시 이후부터 10시 이내에 편성해야 많은 유권자들이 시청할 수 있다. 공영방송사의 사회적 책무를 강조할 수 있는 구체적인 대안이 필요하다.

케이블 방송을 통해 후보자간 토론회를 시청한 유권자의 경우에도 마찬가지로 TV토론이 유권자의 지지 후보 결정에 미친 영향 또한 저조했다. 2006년 제4회 지방선거 기간 중 서울지역의 유권자를 대상으로 한 조사결과에 따르면 케이블 TV를 통해 방영된 TV토론이 자신의 지지 후보 결정에 영향을 미쳤다는 비율은 6.4%에 불과했다(박상호, 2006, 60쪽). 이러한 저조한 영향력은 후보자간 토론이 후보자를 비교할 수 있는 유용한 정보원으로 기능할 것이라는 정책당국의 기대가 매우 이상적이라는 것을 의미한다. 많은 유권자들이 TV토론을 시청할 수 있는 캠페인 환경을 만들어야만 정

책당국이 의도했던 대로 TV토론이 유권자의 선거정보 획득 과정에서 중요한 정보원으로 기능할 수 있다. 따라서 정책당국은 유권자의 TV토론 시청이 가능한 전략적인 방안이 무엇인지를 고민해야만 한다.

○ TV토론의 포맷 재검토: 시민참여형을 지향해야

2006년 5.31 지방선거 당시 토론진행 방식을 집계한 결과에 따르면, 사회자 질문형 954건, 후보자 간 질문·응답형 364건, 시간 총량에 의한 후보자 주도권형 143건 등이었다(표 5 참조). 후보자간 토론의 활성화를 위했다기보다는 공정성 및 불편부당성의 논란에서 벗어나기 위해 후보자에게 균등한 시간을 배분한 기계적인 토론이 이루어졌다고 추론할 수밖에 없다. 토론을 활성화시키기 위해서는 후보자간 질의 및 답변 그리고 반박 및 재반박이 이루어지도록 포맷을 구성해야 한다. 아울러 기계적인 시간 배분보다는 시간총량제와 같은 제도를 도입하여 후보자가 시간을 전략적으로 사용할 수 있도록 유연성을 부여해야 한다.

[표 5] 2006년 전국동시지방선거 토론진행 방식

구	분	합계	사회자 질문형			후보자간 질문, 답변형		시간총량에 의한 후보자 주도권형
			공통 질문형	개별 질문형	혼합형	답변자 추천지정	답변자 자유지정	
합	계	1451	621	322	1	192	172	143
중	앙	12	2	4	1	3	2	
시·도·지·사		118	51	29		12	13	13
비례대표시·도의원		113	53	22		14	12	12
구·시·군·의·장		1208	515	267		163	145	118

출처: 중앙선거방송토론위원회 집계자료

대통령선거와 달리 국회의원선거나 지방선거의 경우 선거구별로 많은 후보자가 경쟁을 벌인다. 현행 선거법은 이전 선거에서 100분의 3 이상을 득표하거나 여론조사에

서 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당이나 후보자에게 대담·토론회와 정책토론회에 참가할 수 있는 자격을 부여하고 있다. 우리나라의 정당구조를 고려한다면 대통령선거는 3인 이상 그리고 국회의원선거는 5인 이상의 후보자가 맞붙을 가능성이 매우 높다. 실질적인 토론이 이루어지기 어렵다. 당선가능성이 높은 후보만이 참가할 수 있도록 자격을 엄격하게 제한할 필요가 있다. 그래야만 TV토론이 당선가능성이 있는 후보자를 검증하는 절차로서 제 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

지금까지 이루어진 선거방송토론의 문제점과 개선 사항을 고찰한 연구들은 선거방송토론의 문제점으로 시민의 관심 저하와 참여의 부족을 지적하고 있다(양승찬, 1999; 이강형, 2003). 따라서 시민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 제공해야만 한다. 역동적인 선거방송토론이 이루어져야만 시청자의 관심을 끌 수 있기 때문이다. 실제 방송토론의 포맷의 변화에 따라 유권자의 토론에 대한 평가가 달라지는지를 분석한 이준웅(2006)의 실험연구에 따르면, 후보간 직접토론방식이 가장 흥미롭고 재미있는 것으로 평가받았으며, 시민참여형 토론이 그 뒤를 이은 것으로 나타났다. 하지만, 공정성 평가에서는 시민참여형 토론방법이 가장 높은 점수를 받았다. 이러한 결과는 기계적인 시간배분보다는 후보간 직접토론을 확대하고 시민의 참여를 허용하는 토론포맷을 적극 활용해야만 TV토론에 대한 관심을 증가시킬 수 있다는 것을 의미한다. 향후 시민의 참여를 확대할 수 있는 ‘한국형’ 시민참여토론 포맷을 적극 개발할 필요가 있다.

4. 결론에 대신하며

근본적으로 미디어 중심의 정치 토론이 과연 유권자와 정치인 사이의 커뮤니케이션을 활성화시키는 데 효과적이거나 대한 논의가 필요하다고 본다. 미디어는 유권자와 정치인을 매개하는 수단에 불과하며, 유권자와 정치인 사이의 커뮤니케이션을 근본적으로 대체할 수는 없다. 과거 군중을 동원하는 동원정치의 폐해를 줄이기 위해 미디어 선거캠페인을 강화했지만, 합동연설회와 정당연설회를 폐지함으로써 정치인이 유권자를 직접 만날 수 있는 커뮤니케이션 채널을 지나치게 규제한 것은 오히려 유권자의 정치참여를 제한할 가능성이 있다. 이에 대한 심층적인 논의가 이루어져야 하며, 필요하다고 판단될 경우 정치인과 유권자의 직접적인 커뮤니케이션 기회를 확대하는

방안을 검토해야 한다.

현재의 미디어 선거캠페인에 관한 법적 규제는 신문과 TV 그리고 인터넷 매체를 대상으로 이루어지고 있다. 디지털 테크놀로지의 발달은 모바일과 같은 새로운 미디어의 출현을 가능하게 했으며, 이러한 새로운 미디어를 어느 정도의 범위에서 선거캠페인에 활용할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 따라서 모바일 미디어와 같은 새로운 미디어에 대한 사회적 수요가 증가하고 있는 현실을 고려한 새로운 미디어 선거법 연구가 필요한 시점이다.

<참고문헌>

김춘식 (2006). 한국의 미디어 선거캠페인과 법적 규제. 오백섭 외 『현대 정치커뮤니케이션 연구』 (275~315쪽). 서울: 나남.

박상호 (2006). 제4회 동시지방선거에서 TV토론이 효과에 관한 연구. 『5·31 지방선거 후보자 초청 대담·토론회 평가와 향후 전망』. 중앙선거방송토론위원회 주최 세미나 발제논문.

양승찬 (1999). 텔레비전 선거토론 방송의 영향력 연구: 후보자 평가변화, 정책관련 지식, 정치과정 참여를 중심으로. 『방송연구』, 48호, 210~246쪽.

이강형 (2003). 후보의 텔레비전 토론이 유권자의 ‘후보 이미지 지각’에 미치는 영향력에 관한 유사실험연구. 『한국언론학술논총』 (279~324쪽). 서울: 커뮤니케이션북스.

이강형·김춘식·양승찬·권혁남 (2004). 후보 결정에 대한 TV 토론의 영향력에 있어서 정치환경의 역할: 제17대 국회의원 선거 캠페인. 『한국방송학보』, 18권 3호, 51~90쪽.

이준웅 (2006). 후보자 방송토론 포맷과 유권자의 토론 평가. 한국언론학회 정치커뮤니케이션 연구회 ‘제 4차 정치커뮤니케이션 콜로키움’ 발표논문.

Ansolabehere, S., Behr, R., & Iyengar, S. (1993). The media game : American politics in the television age. Boston, MA : Allyn and Bacon.

Trent, J. S., & Friedenberg, R. V. (2000). Political campaign communication : Principles and practices. Westport, CT : Praeger.

정치커뮤니케이션으로서의 선거방송토론회의 기능과 함의

- 선거방송토론회의 의미와 향후 과제 -

이 원 희

한경대학교 행정학과 교수

1. 선거의 새로운 문화를 지향하여

2006년 5.31 지방선거는 과정적 측면에서 매우 의미 있는 선거이었다. 지방선거에 방송토론회가 제도적으로 접목되면서 기초자치단체의 장도 방송토론회의 대상이 되었다. 이러한 선거방송토론회를 활성화하기 위해 선거방송토론회위원회에서는 정당 초청토론회도 실시하였다.

더군다나 2006년의 5.31 지방선거에서는 매니페스토 운동이 전개되면서 정책공약을 중시하는 시민운동이 활성화되었다. 이제 구체적인 정책을 통해 선거를 하는 정책적 지향을 중시하는 새로운 선거문화를 창출하기 위한 기제로서 선거방송토론회의 의미를 분석하고 지향점을 정리하고자 한다.

2. 선거방송토론회의 기능

선거방송토론회의 경우 과거의 운동장식 선거 유세 방식을 탈피하는 새로운 방식이다. 아날로그 시대의 선거 방식에서 디지털 시대에 적합한 새로운 방식이라고 할 수 있다. 구체적인 의미로서 시민의 관심을 제고하고, 참여를 활성화하고, 정책에 대한 토론이 가능하며 궁극적으로 정책의 내용을 제고할 수 있는 학습의 기회가 된다.

1) 시민의 관심 제고

과거 운동장에서 하는 유세 방식은 동원된 인원 에 의한 강제적 유세과정이었다. 동원하기 위해 불법적인 유인책이 활용되었다. 동원되었기 때문에 자기가 지지하는 후보의 이야기만 듣고 빠져나가는 관중이 지적되었다. 그러나 선거방송토론회의 형식은 주민의 자발적 관심을 유도한다. 시청자는 보다 차분하게 후보자를 검증할 수 있는 기회가 된다. 이러한 과정을 통해 선거 과정에 대한 주민의 관심을 제고하고 선거 참여를 높이는 계기가 된다. 나아가 선거방송토론회를 인터넷을 통해 다시 볼 수 있도록 하여 언제든 다시 관심 있는 부분을 볼 수 있다. 유비쿼터스 선거 운동 방식이라고 할 수 있다.

2) 토론 문화의 활성화

과거 운동장에서 하는 선거 유세는 자신의 주의주장만 있었다. 차분하게 논리가 전개될 여지가 없었다. 감정에 호소하는 목소리만 있었지 미래를 이야기하는 논리가 없었다. 그러나 선거토론회를 통해 후보자의 역량이 적나라하게 드러나게 된다. 토론의 과정에서 사실에 입각한 이야기 그리고 논리적인 이야기는 분명히 과거와 같은 웅변과 구분된다. 이러한 선거토론회 문화의 정착은 우리 사회의 토론 문화 수준을 한 단계 높이는 기회가 될 것이다.

3) 후보자의 학습 효과

토론회를 준비하고 또 실제 토론회를 하는 과정에서 후보자에 대한 학습 효과도 발생한다. 연설과 상호 토론의 과정에서 자신의 정책 공약과 논리를 재검토하는 기회가 된다. 선거 방송 토론회가 유권자에게 후보자에 대한 능력 검증의 기회가 되기도 하지만, 한편으로 후보자의 입장에서는 이를 준비하는 과정에서 자신의 역량을 제고하는 기회가 되는 것이다.

4) 정책 개발의 기회

선거 방송을 통한 토론을 준비하는 과정에서 정당의 차원에서 그리고 후보자 개인의 차원에서 정책을 가다듬는 효과가 발생한다. 정치학에서 연구가 되고 있는 “중위 투표자 모형”은 유권자에게 다가가는 정책 공약을 개발하는 과정에서 각 정당의 정책이 유사해 진다는 것을 의미하고 있다. 이것은 다른 한편으로 보다 국민 일반의 보편적 정서에 다가간다는 의미도 가지고 있다. 방송을 통한 정책 토론은 정책의 수준을 제고시키는 효과가 있다.

3. 선거방송토론회의 기능 제고를 위한 몇 가지의 쟁점

선거방송 토론회가 우리 사회의 선거 문화에 증대한 변화를 야기하고 이를 통해 정치 발전의 계기가 될 수 있지만 이러한 기대하는 효과가 정착되기 위해서는 몇 가지의 과제가 있다.

1) 토론형식

토론형식이란 토론의 기본정신이 구체화된 것이라고 할 수 있다. 토론에서는 동등하게 겨루는 후보자들이 서로 반대의견을 제시할 수 있는 공정한 시간과 방식이 주어 져야 한다. 후보자간 상호 토론을 활성화하는 것이 토론 문화의 정착이라는 측면에서 필요하다. 몇몇 지방자치단체에서는 토론이 아니라 연설로 대체되었다. 올바른 선거 문화가 정착되고 정책 선거로 간다는 취지를 살리기 위해서는 당분간 강제적인 방법을 통해서라도 토론을 하도록 하는 방법이 필요하다.

2) 토론 진행방식

어떤 토론형식을 선택할 것인가와 더불어 고려해야 할 문제로는 토론규칙, 즉 토론을 어떻게 진행할 것인가에 관한 것이다. 합동토론의 경우에는 추가질문, 반론과 재반론의 기회가 주어지지만, 본질적으로 이 같은 기회는 상당히 제한되어 있다. 사회자가 질문을 하고 이에 대해 개별 후보자가 일방적으로 자신의 의견만 발표하게 한다면 후

보자간 차별화의 평가가 어렵게 된다. 하나의 주제에 대해 후보자 상호 간에 질의를 하는 시간을 갖는 것이 필요하다.

3) 시간제한

주어진 시간 내에 방송토론을 하는 과정에서 후보자에게 충분한 시간이 주어지지 못하는 것이 또 하나의 어려움이다. 짧은 시간 내에 반론/재반론을 통해 정책의 차별성을 부각시키는 것은 쉽지 않다. 따라서 가장 많이 지적되는 토론운영방식상의 문제는 제한된 답변시간에 관한 것이다.

선거방송 토론의 진행을 위해서는 논쟁이 활성화되도록 하는 것도 중요하고 한편으로 진행의 중립성을 지켜 후보자간 공평성을 유지하는 것도 중요하다. 시간을 제한하는 것이 개별 후보자의 능력을 제한하는 것처럼 보이는 측면이 있는 것도 사실이나 중립성과 객관성을 유지하기 위해 시간을 통제하는 것은 불가피하다. 후보자가 사전에 이를 충분히 숙지하고 주어진 시간에 의견을 발표할 수 있도록 대비하는 노력이 필요하다.

4) 토론 의제의 사전 통지 여부

토론에 앞서 질문을 미리 알려 줄 것인지, 이를 비밀로 할 것인지가 쟁점이 된다. 몇몇 지역에서는 비밀로 하는 과정에서 이를 사전에 알리고 하는 후보자의 문제가 불거지기도 했다. 이는 분명한 장단점이 있다. 사전에 미리 알려 주게 되면 후보자가 충분히 준비를 할 수 있다는 장점이 있는 반면 자칫하면 후보자의 철학과 의지라기보다는 전문 참모진의 모범 답안을 읽는 수준에 그칠 우려가 있다.

반면 알려 주지 않게 되면, 후보자의 자질이 적나라하게 노출되는 장점은 있으나 자칫 임기응변에 강한 후보가 부각될 우려가 있다. 양자의 장단점을 잘 조화시킬 필요가 있다. 즉 공통 주제에 대해서는 미리 알려주어 이를 대비하게 하고 자신의 의견을 정리하게 하는 반면, 이를 후보자간 상호 토론의 대상으로 하여 질의응답을 하게 하는 것이다. 그리고 후보자간 상호 토론의 시간은 전혀 주제를 미리 정하지 않고 자유로운 토론을 통해 검증하도록 하는 것이다.

5) 패널의 구성

질문을 함에 있어서 주제별로 전문 패널을 두느냐는 것도 중요한 쟁점이 된다. 전문가의 입장에서 질의를 하고 후보자의 정책을 검증하는 것이다. 그러나 제한된 시간에 후보자에게 많은 시간을 주기 위해서는 전문 패널의 필요성이 줄어든다.

진행을 위해서는 토론 주제를 제공하는 것이 중요하지 전문가의 입장에서 후보자의 공약을 검증하는 것이 중요한 것이 아니기 때문이다. 그리고 자칫 전문가가 자신의 철학적 입장에 견지하여 진행하는 경우 오히려 공정성이 훼손될 우려도 있다.

6) 사회자의 역할

선거방송토론의 성공을 위해서는 사회자의 역할이 절대적으로 중요하다. 토론회의 사회자는 바둑에서 시간을 재는 계기사와 다르다. 단순히 질문만 하고 후보자의 발언 시간만 재는 것이 아니라 전체적 흐름을 정리하여야 한다. 특히 특정 주제의 경우에는 후보자의 답변에 대해 사회자가 다시 재질문하는 방안도 필요하다.

이런 경우 사회자가 해당 주제에 대해 정확한 의미를 알아야 하고, 또한, 정당별 그리고 후보자별 입장을 사전에 학습하고 있을 필요가 있다. 전문 패널을 두지 않는다고 한다면 사회자가 어느 정도 이런 기능을 수행해야 한다. 사회자가 선거방송토론에서 중요한 역할을 한다고 할 때, 누구를 선정하느냐의 문제가 매우 중요하고, 이를 위해 중장기적으로 사회자를 양성하는 노력도 필요할 수 있다.

7) 선거방송 토론회의 체계 구축

지역에서 선거방송토론회에 대한 관심이 높다. 이로 인해 선거기간이 되면 각 단체에서 후보자 초청 토론회를 실시하고 있다. 그리고 후보자 입장에서는 이를 외면할 수도 없다. 문제는 초청 토론회를 실시하는 기관의 시민 대표성과 정당성을 확인하기가 어렵다는 점이다. 이러한 경향은 자칫 후보자의 입장에서 선거방송토론회를 외면할 우려가 제기될 수 있다. 선거방송토론회의 정착을 위해 각 지역에 설치되는 선거방송토론위원회에서 모든 선거 토론에 대한 종합적인 조정을 실시할 필요가 있다.

예컨대 선거방송토론회의 개최 총 건수를 한정시키고, 일정한 기간을 정한 다음, 초

청 토론회를 실시하고자 하는 기관의 접수를 받아 통합 조정하여 일정을 조정해 주는 것이다. 이런 경우 선거방송토론회의 남발을 방지하고 후보자 입장에서 보다 차별하게 준비할 수 있을 뿐만 아니라, 유권자의 입장에서 보다 체계적으로 정보를 알 수 있는 방안이 될 것이다.

8) 선거방송토론에 대한 교육과 학습의 기회 확대

장기적으로 선거방송토론이 정착되기 위해서는 많은 쟁점이 있다. 그리고 다양한 제도적 장치를 발전시켜야 한다. 특히 이에 관련되는 사회자, 방송국 직원 등 다양한 사람들이 이에 대해 학습의 기회를 가질 필요가 있다. 선거가 압박하여 이를 준비하는 경우 늘 시행착오만 반복될 우려가 있다. 학회와 선거방송토론위원회가 상호 협력하여 제도를 정비하고, 관련되는 사람을 교육시키고 상호 학습하는 기회를 제공할 필요가 있다.

4. 맺음말

선거방송토론회에 대한 유권자와 후보자의 관심이 높다. 그리고 이제는 이러한 토론이 있다는 것을 염두고 두고 준비를 한다는 자체가 우리의 선거 문화에 중대한 변화를 가져올 것이다. 이를 위해 선거방송토론위원회가 선거기간에만 활동을 하는 것이 아니라, 운영의 활성화를 기하기 위해 평소에 제도적 기반의 구축을 위해 노력하여야 한다. 특히 이에 관련되는 방송국, 전문가들과 상호 연계하여 다양한 쟁점에 대해 미리 대비하는 노력이 필요하다. 비록 선거방송토론이 선거의 시기에 이루어지는 것이기는 하지만, 평소에 보다 적극적인 활동이 필요한 이유가 여기에 있다. 그리고 이러한 노력이 장기적으로 한국 선거 문화의 발전을 위해 중요한 토대가 될 것이다.

공직선거정책토론회 토론 포맷 및 주제 분석

이 강 형

대구대학교 신문방송학과 교수

I. 서론

중앙선거방송토론위원회는 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 「공직선거법」에 따라 세 차례에 걸쳐 ‘공직선거정책토론회’, 그리고 지방선거 이후 한 차례의 ‘정당정책토론회’를 개최했다. 정책토론회는 정당이 방송을 통하여 유권자들에게 자신의 정강이나 정책을 알릴 수 있도록 하기 위해 마련된 것으로, 중앙선거방송토론위원회가 정당의 대표나 대표가 지칭하는 자를 초청하여 토론회를 개최하고 공영방송사가 중계를 한다. 5.31 지방선거 이전에 개최된 ‘공직선거정책토론회’에서는 열린우리당, 한나라당, 민주당, 민주노동당, 국민중심당 등 다섯 개 정당의 정책위의장, 원내대표, 당대표들이 나와 각각 한차례씩 토론을 벌였고, ‘정당정책토론회’에서는 열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 민주당 정책위의장 혹은 당 대표가 지칭하는 인물이 나와 토론을 벌였다(주제와 토론 포맷에 관한 자세한 내용은 [부록]의 [표 1]을 참조할 것).

흔히 토론프로그램은 다루는 주제의 성격에 따라 사실(fact)에 대한 토론, 가치(value)에 대한 토론 및 정책(policy)에 대한 토론으로 나눌 수 있다. 사실에 대한 토론은 객관적인 사실적 자료나 통계 수치, 사건의 발생 여부와 정확, 사람 또는 사물의 존재 유무 등에 대한 토론이며, 가치에 대한 토론은 좋고 나쁨, 도덕성 등 가치적 판단이나 의견에 대한 토론이다. 반면 정책토론은 사안에 관련하여 수행해야 할 구체적인 방안의 타당성을 토론한다. 정책토론은 복안의 제시와 그에 대한 정당화, 집행시 얻어질 이익에 대해 구체적으로 비교하면서 진행된다(김훈순 & 김은정, 2002, 75쪽). 따라서 정책토론회의 궁극적인 목적이 정당이 방송을 통하여 유권자에게 각 당의 정책을 비교할 수 있는 기회를 제공하고 서로가 정책으로 경쟁하는 풍토를 조성하고자 하는 데

있기 때문에 어떤 주제를 가지고 얼마나 내실있는 토론을 벌이느냐가 관건이다. 즉, 정책토론회 성공 여부는 토론의 안건이 얼마나 유권자들의 피부에 실질적으로 와 닿는 것인가, 안건에 대한 각 정당의 정책적 입장이 얼마나 정확하게 드러나는가, 그리고 비록 각 정당마다 입장 차이는 있더라도 안건에 대한 문제해결의 실마리를 유권자들에게 어느 정도 제공하는가의 여부에 달려있다고 할 수 있다.

그러나 정책토론회는 그것에 주어진 분명한 목표와 당위성에도 불구하고 토론에 참여하는 정당주체들이 각자의 손익계산에 따라 민감하게 반응하기 때문에 유권자들이나 국민들에게 유용한 생산적인 기회가 아니라 자칫 지루한 대담이나 아니면 불필요한 정치적 공방의 장(arena)이 될 가능성이 높다. 따라서 정책토론회 주최자는 그야말로 ‘정책’ 토론이 되도록 토론의 주제선정에서 토론 진행방식에 이르기까지 세심한 주의를 기울여야 한다. 본고는 이러한 문제의식에 기반을 두고 2006년 중앙선거방송토론위원회가 개최한 4차례의 정책토론회를 1) 토론주제 선정방식 및 내용, 2) 토론포맷 및 진행방식의 두 가지 측면에서 평가해보기로 한다.

II. 토론주제 평가

1. 토론주제 선정방식

정책토론회에서 다루어진 주제는 제1, 2, 3차 공직선거정책토론회에서 각각 4개 주제, 그리고 제1차 정당정책토론회에서 3건으로 총 15건이었다(<부록>의 <표1>참조). 중앙선거방송토론위원회는 정책토론회에서 다루어야 할 분야(예를 들면, 제1차 공직선거정책토론회는 경제, 노동, 과학기술, 제2차는 정치, 외교/안보, 행정/지방자치 분야 등)를 순차적으로 미리 정해놓은 다음, 토론의 주제를 선정하기 위해 크게 세 가지 방법을 사용하였다.

첫째는 일반 유권자들을 상대로 대규모 설문조사(사례수 1,000명)를 실시해 분야별 주요 사안을 선정했다(제1차 공직선거정책토론회와 제1차 정당정책토론회). 둘째는, 각 분야 전문가를 대상으로 심층면접을 실시하고, 그 결과에 대해 선거방송토론위원회와 자문위원들이 협의하여 각 분야별로 5개씩 주요 사안을 선정한 다음 시민단체, 기자, 연구원, 교수, 관련부처 공무원 등 전문가 대상 정량조사를 통해 사안별 중요도

와 우선순위를 정했다(제2차 공직선거정책토론회). 마지막은 중앙선거방송토론위원회와 자문(전문)위원들이 협의하여 각 분야별로 주요 사안을 추출하고, 추출된 주요 사안을 전문가 대상 정량조사를 실시하여 각 사안의 중요도 및 우선순위를 정했다(제3차 공직선거정책토론회).

일단, 주제 선정과정이 중앙선거방송토론위원회가 토론주제를 임의적으로 선정하기보다 유권자들이나 분야별 전문가들의 여론을 수렴하여 객관성과 공정성을 유지하고자 했다는 점에서 매우 바람직한 방향이라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책토론회 시청의 당사자인 유권자들의 의견이 보다 적극적으로 반영되지 못한 점이 아쉬움으로 남는다.

유권자들의 의견이 적극적으로 반영되지 못한 측면을 살펴보면 우선, 중앙선거방송토론위원회가 제1차 공직선거정책토론회와 제1차 정당정책토론회에서 일반 유권자들을 상대로 대규모 설문조사를 실시해 토론의제를 선정하였지만, 설문내용을 들여다보면 질문방식이 유권자들 자신이 관심이 있는 의제를 직접적으로 말하도록 하는 개방형이 아니라 이미 각 분야별로 의제를 제시해 놓고 그 중의 하나를 응답하도록 하는 폐쇄형이었다. 개방형 질문과 폐쇄형 질문은 유권자들의 주요 관심사가 무엇인지 그리고 어떤 정책이 가장 시급하게 해결되거나 시행되어야 하는지를 측정하는 데 있어서 매우 많은 차이가 있다. 폐쇄형 질문은 이미 의제가 정해지고 정해진 의제를 가운데 유권자들이 가장 선호하는 것을 선택하는 것이기 때문에 유권자들이 생각하는 바를 직접적으로 담아내는 데 구조적으로 많은 제약이 있다. 설문조사에서 응답항목으로 제시된 의제가 과연 유권자들의 실제 관심사를 반영한 것인가 하는 점에 있어서는 폐쇄형 질문이 궁극적으로 그 타당성을 확보할 수 없다. 두 번째로 제2차와 제3차 공직선거정책토론회에서는 일반 유권자들의 의견이 전혀 반영이 되지 않았다는 점을 들 수 있다. 제2차 공직선거정책토론회에서는 정치, 외교·안보, 지방자치 관련 전문가 각 2명씩 총 6명에게 각 분야별 5개씩 주요사안을 물어보고 116명의 여론선도 집단을 상대로 각 사안의 우선순위를 정했다. 제3차 공직선거정책토론회에서는 전문가의 의견조차 수렴하지 않고 중앙선거방송토론위원회와 토론의제 자문(전문)위원들이 임의로 사안을 추출하고 여론선도 집단에게 우선순위를 물었다. 이러한 방식의 주제 선정은 일반 유권자들이 아닌 엘리트 계층의 관심사를 반영할 위험성이 높고 어느 정도

전문적인 지식을 가진 집단들을 상대로 한 의견수렴이기 때문에 토론의 의제가 일반인들의 생활 속에서 피부로 느끼는 사안이 아닌 너무 추상적이거나, 유권자 일반의 상식에서 벗어난 전문적인 의제가 될 가능성이 높다. 종합해 보건대, 만약 전문가 집단을 활용하고자 한다면 유권자 자신의 목소리를 직접 담아내는 개방형 질문을 통해 세부적인 토론의제를 추출해 내고, 이것을 전문가들을 상대로 한 정성조사를 통해 정책토론회 의제로서의 타당성을 검증하는 방법이 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

2. 토론주제 내용

정책토론회에서 다루어진 15개 주제의 내용을 살펴보면 ‘양극화 현상과 원인에 대한 진단’, ‘부동산 정책’, ‘청년실업 및 비정규직 근로자 대책’, ‘지방자치제의 균형발전’, ‘갈등해소와 사회통합을 위한 정당의 역할’, ‘지방분권화’, ‘경제현안’, ‘고교평준화에 대한 평가’, ‘수해복구 대책’ 등 각 분야별로 매우 다양해 국민의 관심사를 어느 정도 골고루 반영했다고 평가할 수 있다. 그러나 토론주제를 구체적으로 살펴보면 몇 가지 문제점이 발견된다. 우선, 토론주제 자체가 너무 추상적이어서 국민의 실생활과 다소 유리된 주제들이 많았다는 점이다. 즉, ‘양극화 현상과 원인에 대한 진단’(제1차 공직선거정책토론회)이나 ‘갈등해소와 사회통합을 위한 정당의 역할’, ‘지방자치의 균형발전과 행정구역의 개편’(제2차 공직선거정책토론회), ‘경제현안 인식과 대응방안’(제3차 공직선거정책토론회) 등과 같은 주제는 그 범위가 너무 포괄적이고 추상적이어서 실제로 토론회에서 찬반 중심의 구체적인 토론이 이루어지지 않았고, 특히 실제의 정책상의 문제점을 적시하거나 문제해결을 위한 대책에 있어서 정당 간의 차별성을 드러낼 수 없었다. 예를 들면 제1차 공직선거정책토론회에서 제2주제로 다루어진 ‘사회양극화 현상과 원인에 대한 진단’에서 각 정당 정책위의장들은 각자 자신들에게 유리한 이슈들(조세정책, 재벌기업, 노동임금, 기여입학제, 외국자본 등)을 선별해서 다른 정책위의장들에게 질문하는 경우가 거의 대부분이어서 실질적으로 사회 양극화 문제에 대한 심도있는 정책적 토론이 전혀 이루어지지 못했다.

두 번째로 한 토론회에서 너무 많은 의제를 다루어서 심층적인 토론을 이끌어 낼 수 없었다는 점이다. [표 1]에 나타난 바와 같이 제1, 2, 3차 공직선거정책토론회는

각각 4건의 토론의제를 다루었다. 제1주제와 제3주제에는 5분에서 18분 정도 할애되었고 제2주제와 제4주제는 40여분 정도 할애되었다. 토론회에 참석한 사람들의 숫자가 5명이라는 점과 총 토론시간이 108분에서 116분 사이였다는 점을 감안한다면, 4개의 주제를 다루기에는 다소 무리가 있었다고 판단된다. 특히 토론자의 숫자가 5명인 경우, 토론 포맷에 따라 다를 수 있지만 1개의 주제에 대해 각각의 토론자가 이야기할 시간은 5분도 채 되지 않는다. 5분도 채 되지 않는 시간에 양극화 현상이나 지방분권화와 중앙정부의 역할과 같은 추상적이고 거시적인 주제에 대해 심층적인 토론을 하기가 불가능하다. 차라리 4개의 주제를 백화점식으로 나열하기보다는 2개의 핵심적인 주제로 줄였다면 더 알찬 토론이 이루어질 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다. 특히 제1, 2, 3차 공직선거정책토론회의 제1주제들(후보자 공천기준, 매니페스토 실천방안, 5.31 지방선거 공약)은 토론의 주제로는 부적합하고 정당을 배려한 구색 맞추기 주제에 불과하다. 이러한 주제로 시간을 낭비하기보다는 유권자들이 선거에서 정당을 선택하기 위해 꼭 알아야 할 정책적 차별성이 토론에서 드러날 수 있도록 하는 것이 마땅하다.

마지막으로 각 주제에 대한 토론을 시작하기 전에 주제와 관련된 중요 사실(fact)이나 현재의 정책진행 방향과 관련된 자료 혹은 쟁점 사항들을 사회자가 미리 요약해서 제시해주었다더라면 하는 아쉬움이 있다. 이는 두 가지 목적을 달성할 수 있는데 하나는 토론회 시청자들에게 정책주제에 대한 학습의 기회를 제공하고, 다른 하나는 토론참석자들이 자신들에게 유리한 방향으로 불필요한 의제들을 등장시켜 토론을 산만하게 하는 부작용을 미리 방지할 수 있다는 것이다. 이번 정책토론회에서는 주제와 관련한 자료를 전혀 제공하지 않았을 뿐만 아니라 그 주제와 관련한 자료를 어디에서 찾을 수 있는지 알려주는 바도 없었다. 이는 결국 토론 자체가 추상적인 방향으로 진행되도록 하는 직접적인 요인이 된다. 정책토론회가 유권자에 대한 정책적인 정보를 제공하거나 토론 자체를 하나의 학습의 장으로 조직하는 것이 중요하다고 하겠다.

III. 토론 포맷 및 진행방식 평가

4번의 정책토론회에서 각 주제별로 사용된 토론 포맷은 ‘토론자 상호간 지정토론’, ‘토론자간 상호토론’, ‘사회자 개별질문·답변’, ‘사회자 공통질문·답변’, ‘사회자 개별질문·토론자간 상호토론’, ‘국민영상질문·답변’ 등 매우 다양했다(<표1>참조). 특히 국민의 인터뷰 영상으로 해당 토론자에게 구체적인 개별질문을 던지고 이에 대해 해당 토론자가 답변하는 ‘국민영상질문·답변’은 기존 토론 프로그램에서 사용하지 않던 방식으로 매우 신선했다. 그리고 ‘토론자간 상호토론’과 ‘토론자 상호간 지정토론’은 토론자들간의 활발한 상호작용을 유도하고, 정책적 이슈에 대한 입장 차이를 분명하게 드러낼 수 있도록 하는 장점이 있는 반면, 진행과정에서 정당에 대한 비방이나 불필요한 정쟁으로 흐를 수도 있기 때문에 사회자의 역할이 매우 중요하다고 하겠다. 4번의 정책토론회의 토론 포맷과 진행방식에서 드러난 문제점을 몇 가지로 간추려 보면 다음과 같다.

우선, 토론주제와 토론 포맷의 결합이 적절하지 않은 경우가 있었다. 토론주제 부분에서도 언급했듯이 정책토론회에 등장한 주제는 ‘8.31 부동산 후속 정책과 부동산 투기 방지방안’이나 ‘청년실업 및 비정규직 근로자 대책’과 같이 매우 구체적인 정책에서부터 ‘양극화 현상과 원인에 대한 진단’과 같이 매우 추상적인 주제들에 이르기까지 다양했다. 토론이 원활하게 이루어지려면 토론 주제의 성격에 맞게 토론 포맷이 정해져야 한다. 예를 들어, 구체적인 정책주제의 경우에는 정당간 정책의 차별성이 분명하게 드러날 가능성이 높기 때문에 가능한 범위에서 이러한 차별성을 부각시키는 포맷이 필요하다. 하지만, 그렇지 않은 경우가 있어 아쉬움이 남는다. 예를 들면, 제1차 공직선거정책토론회의 제3주제인 ‘8.31 부동산 후속 정책과 부동산 투기 방지방안’에 대한 토론이 ‘사회자 개별질문·답변’의 형식이었는데, 상대적으로 구체적인 주제를 사회자가 각 당 정책위의장들에게 개별적인 질문을 던지는 방식으로 진행하다 보니 각 정당 정책위의장들의 ‘얼버무리기’, ‘답변회피’, ‘타정당에 대한 공격’ 등 다양한 부정적 토론 테크닉 사용으로 내용에 전혀 알맹이가 없었다. 특히 사회자가 각 정당마다 다른 질문을 던졌는데 질문의 형평성 문제 시비도 있을 수 있고, 특정질문은 전혀 실질적인 답변을 유도할 수 없는 경우도 있었다. 이에 반해 ‘사회 양극화 현상과

원인에 대한 진단'의 토론에는 '토론자 상호간 지정토론'의 방식을 도입해 토론자들이 자신들에게 유리한 이슈들만을 선별해서 제기해 실질적으로 사회 양극화 문제에 대한 심도있는 정책 토론이 이루어지지 못했다. 따라서 '8.31 부동산 후속 정책과 부동산 투기 방지방안'과 같은 실질적이고 구체적인 주제는 '토론자 상호간 지정토론'이나 '토론자간 상호토론'의 방식을 사용하는 것이 훨씬 더 생산적이고, 반면에 '사회 양극화'와 같은 추상적인 주제에 대해서 사회자가 답변의 범위를 보다 명확하게 제한하는 구체적이고 실질적인 개별 혹은 공통질문을 던지는 방식을 사용하는 것이 더 효과적이었다고 판단된다.

두 번째로 정책토론회에서 사회자의 진행이 큰 무리 없이 잘 흘러갔지만 사회자의 역할이 너무 소극적이었다. 흔히 토론에서 사회자의 주된 역할은 토론의 의장으로서의 역할로, 문제를 제기하고 쟁점에 따라 토론을 진행시키며, 토론자에게 직접 질문을 던지거나 패널에게 발언권을 부여 혹은 박탈하며, 패널이나 토론자들의 토론을 요약·정리한다(김훈순 & 김은정, 2002, 79쪽). 정당들 간의 정책토론회에서는 사회자의 역할이 특히 중요한데, 토론에 참여하는 정당주체들은 정책에 대한 자신의 입장이나 주장이 사전에 명확하게 결정되어 있고 토론이 각자의 주장을 방어하려는 상황에서 발생하기 때문이다(강태완 외, 2001). 즉, 토론자들은 정책적인 문제에 대한 해결책이나 대안을 모색하려는 협력적인 관계에 있기보다는 자신이 소속된 정당의 정책을 최대한 방어하고 경쟁정당의 정책을 공격하는 경쟁적인 관계에 있다. 이러한 경우 사회자는 토론의 주제에 대한 전문적인 지식을 갖추고 형식적인 공정을 유지하면서도 생산적인 토론을 진행시켜 나가야 할 의무가 있다. 예를 들면, 사회자는 토론자가 최대한 구체적이고도 명확한 답변을 하도록 유도하는 질문을 던져야 하고, 토론자가 질문에 대한 답변을 회피하려 할 때 즉각적으로 보충질문을 통해 명확한 답변을 이끌어 내야 한다.

이러한 관점에서 볼 때 이번의 일련의 정책토론회에서 보여준 사회자의 역할은 토론의 기계적인 형평성에 집착하여 토론 진행과정에 대한 개입이 너무 형식적이었다. 즉, 사회자는 규격화된 토론의 틀 속에서 시간적 순서에 따른 진행에만 개입하는 정도에 불과했다는 것이다. 예를 들면, '토론자 상호간 지정토론'에서 토론자의 답변시간이 길어지는 경우 사회자가 기계적으로 끊어버리고 "보충시간에 답변하라"는 식이

나, 정해진 순서에 따라 "○○○ 토론자는 어떻게 생각하십니까?" 혹은 "두 번째 정당을 지정해 주십시오"라는 질문이나 멘트를 하는, 지극히 제한적이고 형식적인 개입을 하는 정도에 불과했다. 물론 '사회자 개별질문·답변' 식의 진행방식에서 사회자의 보충질문이 토론자의 토론내용을 보완하거나 불충분한 답변에 대한 명확한 해답을 유도하는 경우도 있었지만 토론의 조정자의 역할보다는 동일한 시간 분배자의 역할을 수행하는 데 초점을 맞추는 경우가 많았다. 앞으로 사회자에게 보다 적극적인 역할이 부여될 필요성이 있다.

마지막으로, 전체적인 관점에서 조명해 보았을 때 4번에 걸친 정책토론회에서 개별적으로 도입하는 토론 포맷의 종류가 너무 제한적이었다. 정책토론회 4회에서 적용된 토론 포맷은 개별적으로 '토론자 상호간 지정토론', '토론자간 상호토론', '사회자 개별질문·답변', '사회자 공통질문·답변', '사회자 개별질문·토론자간 상호토론', '국민영상질문·답변' 등 총 여섯 가지로 다양한 모습을 보였지만, 이러한 개별포맷을 4번의 정책토론회에서 거의 동일하게 결합하여 진행함으로써 시청자들에게 지루함을 유발할 수도 있었으리라 짐작해 볼 수 있다. 사실, 선거방송토론 도입 초기부터 우리나라는 토론에 참여하는 정당이 '불편부당성'을 강력하게 요구하면서 토론의 방법과 포맷을 주로 공정성에 초점을 맞춰 구성했는데, 그 결과 도식적인 구성과 진행, 기계적인 형평성의 추구하는 방향으로 강화되었다. 그러다 보니 초기의 방송토론을 흥미롭게 접하고 이를 통해서 많은 정치적 정보를 습득한 유권자들은 지속적으로 반복되는 뻔한 구성과 줄거리, 그리고 후보자들의 개성 없는 토론과 교차토론을 보면서 점점 정책토론회를 비롯한 방송토론에 새로운 것이 없다고 인식하게 되는 경향이 높아 가고 있다(이준용 외, 2006, 5쪽). 따라서 앞으로 정책토론회 토론 포맷은 후보자들에게 공정하면서도 유권자들에게 후보자 상호간의 탄력있고 긴장감 있는 대결을 느낄 수 있는 흥미로움과 역동성이라는 두 마리 토끼를 잡는 방향으로 개발되어야 한다. 특히, 2-3명의 후보들이 토론에 참석할 가능성이 높은 선거후보 TV토론회와는 달리 정책토론회의 경우 현재 우리나라의 정당 시스템 하에서는 적어도 4-5명의 토론자들이 고정적으로 참석할 가능성이 높기 때문에 5명이 참석하는 토론에 적합한 포맷이 특별히 개발되어야 한다.

IV. 제언

중앙선거방송토론위원회가 개최하는 정책토론회는 선거에 출마한 후보의 자질이나 인물됨 혹은 후보가 내세우는 정책을 검증하는 후보토론회와는 달리 국민들이 가장 현실적으로 당면한 문제를 정책적으로 어떻게 풀어나가야 할 것인가를 정당들이 고민하는 매우 중요한 민주주의적 장치이다. 따라서 토론에 참가하는 토론자에 무게 중심이 있는 것이 아니라 토론의 의제로 등장한 정책적 주제에 우선적으로 초점이 맞추어져야 할 필요가 있다. 즉, 정책토론회의 일차적인 목적은 정부가 실천하고 있는 정책이나 당면한 문제에 대해서 일반시민들이 학습할 수 있는 장을 마련하고, 더 나아가 정당들이 이러한 문제를 어떻게 접근하고 풀어나갈 것인지를 제시하는 정당정책에 대한 평가의 기회를 제공하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 토론 의제가 일반 시민들에게 피부로 와 닿을 수 있는 구체적이고 현실적인 정책이어야 한다. 따라서 정책토론회가 정당의 정책대결의 장으로서의 본래의 기능을 수행하기 위해서는 가능한 한 추상적이고 포괄적인 토론주제를 지양하고 실질적으로 정당들 간의 정책적 입장의 차이를 뚜렷하게 부각시킬 수 있는 구체적이고 논쟁적인 의제를 선정해야 한다. 이를 위해서는 토론 의제를 선정하는 과정에 일반 시민들이 직접적으로 참여하는 방안을 더욱 체계적으로 확보할 필요가 있다. 중앙선거방송토론위원회나 전문가들이 주제들을 먼저 정하고 일반 시민들에게 이러한 주제들의 상대적 중요성을 묻는 하향식(top-down) 방법보다는 일반시민들이 주체가 되는 포커스 그룹의 운영이나 개방형 설문조사를 통해 주제들을 선별하고 전문가들이 검토하는 상향식(bottom-up) 선정방식을 채택할 필요가 있다.

그리고 토론진행 과정에서 정당들 간의 정책적 차별성을 부각시키고 토론회 시청자들이 토론자 상호간의 탄력 있고 긴장감 있는 대결을 느낄 수 있는 역동적인 형태의 토론 포맷도 개발되어야 한다. 특히 정책토론회에 등장하는 5명 정도의 토론자들이 가장 효과적으로 토론을 벌일 수 있는 포맷이 어떠한 것인지를 체계적 연구를 통해 지속적으로 고민해야 할 필요성이 있다. 결국, 정책토론회에 있어서 좋은 토론 포맷은 (1) 모든 토론자들에게 자신이 말하고 대답할 동일한 기회를 부여하는가 (2) 시청자들의 흥미를 유발하는가 (3) 토론자들 사이의 차별성을 유도하는가 (4) 토론자가 토론

의제에 대한 자신의 입장을 싫든 좋든 간에 분명하게 말할 수 있도록 하는가 등과 같은 네 가지 질문에 충분히 답해야 할 것이다.

<참고문헌>

강태완, 김태용, 이상철, 허경호 (2001). 『토론의 방법』. 서울: 커뮤니케이션북스.
 김훈순 & 김은정 (2002). 사회적 공론장으로서 텔레비전 토론 프로그램: 장르관습과 한계. 『한국언론정보학보』, 통권 18호(봄), 63-97.
 이준용, 김관규, & 구교태 (2006). <바람직한 선거방송토론 모형 개발>. 중앙선거방송토론위원회 보고서.

<부록>

[표 1] 중앙선거방송토론위원회 주최 정책토론회 주제 및 토론 포맷

대상 토론회	제1차 공직선거 정책토론회(3월25일)	제2차 공직선거 정책토론회(4월15일)	제3차 공직선거 정책토론회(5월12일)	제1차 정당 정책토론회(7월19일)
토론자	각 정 당 정 책 위 의 장	각 정 당 원 내 대 표	각 정 당 대 표	각 정 당 정 책 위 의 장
(토론주제(소요시간) 및 토론 포맷)				
제1주제	각 정 당 의 후 보 자 공 전 기 준 (6분)	각 정 당 의 구 체 적 인 메 니 페 스토 실 천 방 안 (5분 30초)	5.31 지 방 선 거 공 약 중 가 장 중 점 을 두 는 정 책 (18분)	수 해 복 구 대 책 (20분)
	사 회 자 공 통 질 문 · 답 변	사 회 자 공 통 질 문 · 답 변	사 회 자 공 통 질 문 · 답 변	사 회 자 공 통 질 문 · 답 변
제2주제	양 극 화 현 상 과 원 인 에 대 한 건 단 (41분)	지 자 체 의 균 형 발 전 과 행 정 구 역 개 편 (43분)	경 제 현 안 인 식 과 대 응 방 안 (58분)	8·31 부 동 산 정 책 이 후 주 택 시 장 에 대 한 진 단 및 주 택 시 장 안 정 화 대 책 (39분)

	토론자 상호간 지정토론	토론자간 상호토론	사회자 공통 질문·답변, 토론자간 상호토론	사회자 공통 질문·답변 → 사회자 개별 질문·답변 → 토론자간 상호토론
제3주제	8.31 후속정책과 부동산 투기 방지 방안 (15분)	갈등해소와 사회통합을 위한 정당의 역할 (15분)	국민 관심사 (민생현안, 정부정책) (10분)	고교평준화에 대한 평가 및 대책 (45분)
	사회자 개별 질문·답변	사회자 개별 질문·답변	국민 영상 질문·답변	사회자 공통 질문·답변 → 사회자 개별 질문·답변 → 토론자간 상호토론
제4주제	청년실업 및 직규 근로자 대책 (41분)	지방분권화와 중앙정부의 역할 (43분)	지방선거 후보 공천제도 (20분)	
	토론자 상호간 지정토론	토론자간 상호토론	사회자 개별 질문·답변	
총 토론시간	108분	111분 30초	116분	108분

(토론 포맷 유형 설명)

- 가. 토론자 상호간 지정토론 : 토론자들 중 한 토론자가 두 명의 토론자를 자유 선택하여 질문(나머지도 같은 방법으로 순환)
- 나. 토론자간 상호토론 : 사회자의 공통질문에 각 당 토론자들이 짧게 견해를 제시한 후, 한 명의 토론자에 대하여 나머지 토론자들이 각각 한 번씩 반론을 제기하고 해당 토론자가 재반론(나머지도 같은 방법으로 순환)
- 다. 사회자 개별질문·답변 : 사회자가 해당 토론자에게 개별질문 → 해당 토론자 답변 → 사회자 보충질문 → 해당 토론자 보충답변
- 라. 사회자 공통질문·답변 : 사회자가 모든 토론자에게 동일한 질문 → 토론자 답변
- 마. 사회자개별질문·토론자간 상호토론 : 사회자 개별질문에 해당 토론자 답변 → 나머지 토론자 보충질문 → 해당 토론자 보충답변
- 바. 국민영상질문·답변 : 국민 인터뷰 영상으로 해당 토론자에게 질문 → 해당 토론자 답변(같은 방법으로 순환)

선거방송토론 영상평가

김 관 규

동국대학교 신문방송학과 교수

텔레비전은 영상을 통해 선거과정을 유권자에게 전달해 준다. 텔레비전에는 언어 정보도 포함되어 전달되지만, 영상 그 자체도 유권자의 시각적 반응을 자극하여 인쇄 미디어가 갖지 못하는 영향력을 발생시킬 수 있다. 특히 영상은 감성에 소구하는 측면이 강하여 경우에 따라서는 신문보다도 강력한 영향을 유권자에게 미칠 수 있다.

텔레비전 토론은 출연한 후보나 정당관계자 상호간에 정책을 중심으로 한 논리적인 공방이 펼쳐지는 공간이다. 이 공간을 통해 전달되는 정보의 의미를 출연자가 전환 언어를 통해 주로 파악하고, 영상을 통해 전달되는 정보는 부차적인 요소로 간주하는 경향이 있다. 하지만, 선거관련 영상물을 분석한 연구에서 지적하고 있듯이 모든 영상 테크닉, 예를 들어 카메라 샷, 앵글, 카메라와 렌즈의 워크 등은 특정후보나 정당에게 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 수가 있다. 토론자에게 할애된 시간이나 정책현안에 대한 언어적 공방 이외에도 영상기법 또한, 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 요소로 지적되고 있다(이효성·박덕춘·오종서, 2006).

텔레비전 토론이 선거과정에서 수행하는 기능은 유권자에게 후보자 또는 정당의 정책을 전달하고, 유권자는 이를 근거로 지지하는 후보 또는 정당을 선택하여 투표에 참여하도록 하는 것이다. 그리고 이러한 기능은 특정 후보나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하는 공정성 담보를 전제로 하고 있다. 텔레비전 토론을 전달하는 측에서 영상구성에서 가장 중시하는 것도 바로 공정성이다. 출연한 후보나 정당관계자들이 모든 동일한 영상기법으로 전달되도록 하여 공정성 시비가 발생하는 것을 방지하고 있다. 국내의 텔레비전 토론에서 영상구성으로 인한 시비가 발생한 적이 없다는 점이 이를 입증하고 있다. 반면에 공정성만을 담은 영상구성에 치중하다 보니 상대적으로 영상의 변화를 줄 수 없어 유권자의 관심과 흥미를 제고하는 측면에서는 매우

낮은 평가를 받을 수밖에 없는 것 또한, 사실이다. 우리가 텔레비전을 시청하는 것은 다양한 영상 테크닉이 사용되어 우리에게 즐거움을 제공해 주기 때문이기도 하다. 텔레비전의 영상기법은 매우 다양하다. 선거를 중심으로 살펴보면 선거보도에 사용되는 영상기법은 현장의 생동감을 전해주고 주요 정책현안에 대한 유권자의 이해를 돕기 위해 최신 컴퓨터 그래픽을 활용하는 등 표현 기법이 날로 발전하고 있다.

어떤 영상기법이 사용되는가에 따라 유권자에게 특정 후보나 정당에 대한 긍정적 혹은 부정적 효과를 발생시킬 수 있다. 지금까지 텔레비전 토론에 대한 분석에서는 언어적 요소가 주된 관심대상이었고, 영상매체로서의 텔레비전이 가지고 있는 특성이 소홀히 다루어져 온 것이 사실이다. 여기서는 텔레비전 토론의 분석 영역을 확대하고 영상 이미지의 효과를 탐색한다는 측면에서 텔레비전 토론의 영상에 대한 평가를 하고자 한다. 분석 대상이 된 텔레비전 토론은 지난 5.31 지방선거와 관련하여 중앙선거방송토론위원회가 개최한 3회의 공식선거정책토론회와 1회의 정당정책토론회이다. 이들 토론회에서는 매우 제한적인 영상기법만이 사용되어 분석의 범위가 좁아질 수밖에 없지만, 관련된 텔레비전 영상기법을 참고로 소개하면서 영상이라는 측면에서 텔레비전 토론을 평가하도록 하겠다.

텔레비전의 영상기법은 대략적으로 카메라 샷, 카메라 앵글, 카메라 워크, 렌즈 워크를 활용하여 표현된다. 이러한 요소들을 활용하여 유권자에게 제공되는 영상장면들은 현실을 과장하여 전달할 수도 있고, 특정 후보자나 정당에게 유리하게 구성될 수도 있다. 실제로 지난 1987년 대통령 선거 시기에 KBS 방송국 내에 유통되었던 “노태우 입후보자 이미지 제고를 위한 보도지침”은 노태우 후보의 이미지 제고를 위한 제반 영상제작 기법을 포함한 것으로 알려져 있다(백선기, 1997).

먼저, 카메라 샷은 화면에 등장하는 피사체의 크기를 결정하는 가장 중요한 요소이다. 카메라맨들은 피사체를 촬영하기 전에 전달하려는 내용의 본질을 효과적으로 전달하기 위하여 카메라 샷의 크기를 결정한다. 시청자는 카메라가 전달해 주는 것만을 볼 수 있기 때문에 카메라 샷이 상황을 전달하는 기본 구도를 결정한다고 해도 과언이 아니다. 사람마다 사물을 볼 때 느낌이 다르듯 여러 가지 샷에 따라 피사체가 주는 이미지와 상황을 달리 보이게 할 수 있다. 샷의 구분은 대체적으로 화면에 나타나는 피사체의 신체부위를 중심으로 이루어진다. 시청자의 눈으로 피사체를 보는 것으로 간주

한다면, 얼굴 등의 특정 신체부위가 부각되면 그만큼 가까운 거리에 있으며 이 거리는 매우 친밀한 사이를 의미하게 된다. 반대로 인물의 전신을 화면에 등장시키면 그만큼 거리를 두고 시청자가 보는 것이 되므로 소원한 관계를 표현한다. 가장 먼 거리에서 인물이 서 있는 전체상을 잡는 것을 풀 피겨 샷(Full figure shot)이라고 하며, 이어 니샷(Knee shot), 웨이스트 샷(Waist shot), 버스트 샷(Bust shot), 클로즈 샷(Close shot) 순으로 피사체와 카메라와의 거리가 가까워진다. 텔레비전 토론에서는 출연한 출연자를 흔히 웨이스트 샷(Waist shot)으로 잡는다. 인물의 허리 위 상반신에서 머리까지 촬영하는 것으로 인물과 주변 정황을 동시에 보여주기 때문에 인물에 대한 강조나 축소가 없는 샷이다. 일반적으로 공식성이 갖추어진 대화의 포맷으로 활용된다.

이번 5.31 지방선거관련 텔레비전 토론회에서도 스튜디오 전체를 보여주는 도입부를 제외하고 구체적인 토론의 모습은 웨이스트 샷으로 처리되었다. 또한, 출연자의 동적인 움직임을 표현할 필요가 없기 때문에 화면의 중앙에 출연자를 두어 안정성을 강조했다고 평가할 수 있다. 뉴스 앵커의 경우에는 어깨 위쪽으로 다른 영상이 나타나야 하는 경우에는 뉴스 앵커의 위치가 한쪽으로 치지는 것이 당연하고 균형 유지상 그렇게 해야 한다(Zettl, 1992). 하지만, 텔레비전 토론의 경우 화자의 모습에 안정성을 부여해야 하므로 중앙에 처리하여 균형감이 전달되도록 한다. 분석 대상이 된 토론회의 영상물은 이 원칙을 철저히 준수했다고 평가할 수 있다.

두 번째, 텔레비전 영상기법으로 카메라 앵글을 들 수 있다. 카메라 앵글은 카메라와 피사체와의 각도를 의미하는데, 카메라와 피사체 사이의 수직적인 높이의 각도와 또는 수평적인 좌, 우 방향의 각도를 말한다(Zettl, 1992). 카메라 앵글 또한, 시청자가 피사체를 바라보는 눈이 되므로 일정한 각도의 변화는 현실에 대한 변화 또는 왜곡을 가져다줄 수 있다. 우리의 눈높이로 촬영하는 앵글을 수평앵글(Normal angle) 또는 눈높이 앵글(Eye level angle)이라고 한다. 우리가 보통 세상을 보듯이 장면을 촬영하는 것이다. 텔레비전 영상물에서 제일 많이 사용되며, 평이하게 일상생활을 보듯이 가장 편안하게 시청할 수 있는 앵글이다. 카메라 앵글이 수평에서 벗어나게 되면 시청자에게 특정하게 강조된 상 또는 왜곡된 상을 전달하게 된다. 하이 앵글(High angle)은 눈높이보다 높은 곳에 카메라를 위치시켜 놓고 위에서 내려다보는 느낌을 주는 영상기법이다. 이 앵글은 피사체를 작아 보이도록 만드는데 지위가 낮고 보잘 것 없이 보이게

하고, 피사체가 외로워 보이게 하고, 능력이 없어 보이게 하며, 지배력을 상실한 것처럼 보이게도 한다. 따라서 군중 신이나 장면 전체를 보여주고자 할 때 주로 사용되고, 개인 출연자를 전달할 때는 거의 사용되는 예가 없다. 반대의 경우가 로우 앵글이다. 로우 앵글은 카메라를 눈높이보다 낮은 곳에 놓고 피사체를 올려다보면 촬영하는 것이다. 이 앵글은 피사체를 실제보다 더 크게 보이게 하므로 권력, 지배적, 역동감, 위압감을 주고자 할 때 사용한다. 이 외에 사각앵글(Canted angle)이 있는데, 카메라를 수평상태에서 좌 또는 우로 기울여 촬영하는 것을 말한다. 이 앵글은 안정감을 깨뜨려 불안한 느낌을 전달한다. 주로 픽션물에서 긴박감이나 공포감을 주기 위하여 이 앵글을 사용한다. 카메라 앵글이라는 영상기법 측면에서 토론회의 영상물을 분석하면 수평 앵글 외에 다른 앵글의 사용은 극히 제한적이었다. 도입부에 토론 참여자와 배치의 전체적인 윤곽을 전해 주기 위하여 하이 앵글이 10-15초 정도 사용되었으며, 토론자의 발언에 소속 정당을 표시하는 로고를 비추어주기 위하여 로우 앵글이 2-3초 정도 사용된 경우를 제외하고는 모든 앵글이 수평 앵글로 처리되었다.

텔레비전 토론에는 모든 출연자를 공정하게 또한, 특별한 효과를 유발하지 않는 기법을 사용하여 화면을 구성해야 한다. 이러한 점에서 앵글의 변화를 주지 않고 수평 앵글로 일관한 것은 당연하다고 볼 수 있다. 하지만, 수평 앵글은 평이함을 담고 있는 영상이므로 유권자의 관심을 높이거나 흥미를 갖게 하는 효과는 없었을 것이다.

텔레비전 토론의 특징을 화면구성을 통해 보여준 기법이 대칭분할이다. 후보자 간에 질문과 응답을 하는 상호토론식 포맷에서 자주 등장하였는데, 서로 공방하는 후보를 대칭적으로 표현하여 시청자의 이해를 도왔다. 질문자와 응답자를 동시에 화면에 표현함으로써 공방하는 두 출연자의 표정이나 몸짓의 변화 등을 대비시켜 조명하였다. 이번 토론회에서는 이 기법이 적절하게 사용되어 공방을 벌이는 출연자를 대비시켜 영상 효과를 높였다고 평가할 수 있다. 그 밖에 영상평가에서 고려해야 할 요소는 출연자 이외에 화면으로 표현되는 배경이다. 이번 토론회의 배경은 지나치게 단조롭고 역동성을 주지 못했다고 평가된다. 배경이 눈에 띄게 되면 출연자에게 향해야 할 시청자의 시선이 분산될 우려는 있지만, 정치 토론회임을 시청자가 직감할 수 있는 배경의 구성이 필요하다. 배경을 꽃 장식에 의존하여 정치 토론회의 긴박감보다는 지나치게 부드러운 느낌을 주었다고 생각한다. 현안이 되는 정책과제를 상징하는 사진

을 배경으로 하는 등의 변화를 시도할 필요성이 있다고 본다.

지금까지 지난 5.31 지방선거과정에서 방송된 텔레비전 토론의 영상을 주요 영상기법을 중심으로 평가해 보았다. 앞에서 언급하였듯이 텔레비전 토론은 활용할 수 있는 영상기법이 매우 제한되어 있다. 변화를 주는 기법은 공정성의 시비를 불러일으킬 수 있으므로 주춤하는 중앙선거방송토론위원회이나 주관 방송국에서 꺼려할 것이다. 이러한 경향이 토론회에서 주로 활용되는 카메라 샷, 카메라 앵글, 배경 등을 통해 아주 분명하게 확인되었다. 공정성에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 기법을 배제함으로써 텔레비전 토론 영상으로서의 기본적인 목적을 달성했다. 하지만, 전체적으로 영상이 매우 평이한 수준에 머물러 시청자의 관심을 끌거나 지루함을 해소시킬 수 있는 수준에는 이르지 못하고 있다. 단적으로 표현하면, 공정성 시비가 촉발되지 않는 범위 내에서 정해진 토론회를 개최하였고, 보다 많은 유권자가 시청하도록 하는 영상의 구성을 위한 노력을 이루어지지 않았다고 평가할 수 있다. 공정성과 흥미성을 영상을 통해 동시에 달성하기는 매우 어려운 과제임이 분명하나, 텔레비전 토론이 유권자의 정치참여를 제고하는 주요한 방안이 되기 위해서는 공정성을 훼손하지 않는 범위 내에서 흥미성을 제고하는 영상기법의 도입을 모색해야 한다.

<참고문헌>

이효성·박덕춘·오종서(2006). 선거 방송 보도의 영상 테크닉 분석: 2006년 5.31 지방선거 보도를 중심으로. 한국언론학회 가을철 정기학술대회 발표문.
 백선기(1997). 한국선거보도의 기호학. 서울: 커뮤니케이션북스.
 Zettl(1992). Television production handbook(5th ed.). 황인성·정재철·윤선희·조찬식 역(1995). 『텔레비전 제작론』. 서울: 나남출판사.

정 당

무엇이 효과적인 선거방송토론인가?

강 지 연

한나라당 미디어팀 차장

1. 방송토론은 중요한가?

방송토론은 선거결과에 영향을 미친다

선거토론이 가장 활발히 이루어지고, 이에 대한 연구도 활발한 국가는 미국이다. 미국에서 선거토론의 역사는 미국의 역사만큼이나 오래됐다. 200여년전 열린 첫 국회의원 선거 때부터 후보들은 토론에 참여했다. 당시 가장 유명한 양대 토론가는 버지니아 주 의원 선거에서 경쟁했던 제임스 메디슨(James Madison)과 제임스 먼로(James Monroe)인데, 두 사람 모두 후에 미국의 대통령이 됐다.

세계 최초로 TV에 방송되는 선거토론은 1956년 아이젠하워 대통령에 대항할 후보를 뽑는 민주당 예비선거에서 아들라이 스티븐슨(Adlai Stevenson)과 에스터 케파우버(Estes Kefauver)의 토론이었다. 토론방식은 연설을 통해 논쟁을 벌이는 방식이 아니라 사회자가 몇 가지 질문을 하는 방식이었다. 이 토론방식은 오늘날 미국 선거방송토론의 지배적인 방식이 되었고, 다른 나라에 영향을 미쳤다.

이후 거의 60년의 선거방송토론의 역사에 대해 정치학자, 정치커뮤니케이션 연구자, 그리고 미디어 전문가들의 연구는 선거방송토론이 중요하다는 결론에 도달했다. 여기서 중요하다는 의미는 선거방송토론이 선거결과에 영향을 미칠 수 있다는 의미이다.

방송토론은 유권자의 선택을 바꿀 수 있다

선거방송토론의 중요성을 강조하는 사례로 가장 빈번히 인용되는 사례는 닉슨-케네디의 TV토론이다. 닉슨은 케네디에 비해 더 노련한 정치인이자 토론자였다. 그러나 닉슨은 병원에서 갓 퇴원한 때라 건강상태가 좋지 않아 카메라에 비쳐진 모습은 좋지 않았다. 케네디가 첫 번째 토론회에서 첫 번째로 연설했다는 점도 닉슨에게 불리했다. 케네디는 긴 오프닝 연설을 효과적으로 활용하기 위해 아이젠하워 정부의 가장 큰 약점인 외교정책을 맹렬히 공격했다. 이로써 케네디는 초반부터 닉슨을 방어적인 입장으로 몰아넣었고, 이로 인해 초보 정치인 케네디는 닉슨만큼이나 식견있는 정치인으로 보일 수 있었다.

닉슨-케네디 토론에 대해 일부 연구자들은 라디오를 통해 토론을 들은 사람들은 닉슨이 이겼다고 생각했고, TV를 통해 토론을 본 사람들은 케네디가 이겼다고 생각했다고 주장한다. 이러한 연구결과는 광범위하게 인용되고 있으나, 지나치게 단순화한 것이고, 또 정확하지도 않은 것이다. 너무 적은 수의 사람들을 샘플로 했기 때문에 결론의 신빙성에 의문이 제기되고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 갤럽의 여론조사는 약 100만 명이 넘는 사람들이 토론으로 그들의 마음을 바꾸었다고 결론을 내었다. 케네디가 10만 표차로 당선된 것을 감안한다면, TV토론이 케네디 당선을 이끌어냈을 것이라는 짐작이 가능하다.

방송토론의 영향력은 감소하고 있다

아이러니하게도 미디어 정치의 본격적인 도래 이후 선거방송토론의 영향력은 오히려 줄어들고 있다. 미국의 경우 2000년 대선에서는 방송토론이 생각보다 선거결과에 중대한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이에 대해 캠패는 토론을 시청한 유권자들은 대부분 누구를 찍을 것인지 이미 결정한 사람들이기 때문에 유권자들이 토론으로 인해 지지후보를 바꾸지는 않는다고 말한다. 토론이 끝난 직후 실시하는 여론조사를 보면 지지율이 달라지지만 그것은 단지 며칠뿐이다. 다음번 TV토론이 열리기 전에 예전의 지지율로 돌아가고 만다는 것이다.

우리나라에서도 방송토론의 시청률은 점차 감소하고 있다. 닐슨 미디어 리서치의

조사에 따르면 방송토론의 원년으로 기록될 15대 대선의 방송토론의 평균 시청률은 11%였으나 17대 대선 당시에는 절반 수준인 5.6%에 머물렀다.

□ 그럼에도 불구하고 방송토론은 좀 더 활성화되어야 한다.

방송토론이 선거결과에 영향을 미친다는 점이 널리 알려진 이후 선거에 나서는 후보자들과 정당들은 방송토론을 매우 중요한 대국민 홍보방법으로 생각한다. 후보자들은 자신이 강조하는 주요 주제와 정책을 제안하기 위해, 자신의 이미지를 높이거나 바꿔보기 위한 절호의 기회로 삼기 위해, 상대방에 대한 의문을 제기하고 공격하기 위해 방송토론을 적절히 활용한다. 유권자들은 방송토론을 통해 공동체의 현안과 쟁점에 대해 학습하고 후보자의 자질과 능력을 검증하고 올바른 선택을 할 수 있는 정보를 얻는다. 무엇보다 방송토론은 선거 구조를 개선할 수 있다. 가장 적은 비용으로 가장 많은 수의 유권자들에게 후보자의 자질이나 정책을 전할 수 있다. 방송토론의 활성화는 ‘동원 정치’라는 고비용 선거 구조를 ‘미디어 정치’라는 저비용 선거구조로 개선하는 데 중요한 역할을 한다.

「정당법」개정에 따라 2005년 12월 처음으로 정당정책토론회가 열렸다. 중앙선거관리위원회 산하 중앙선거방송토론위원회에서 개최하는 이 토론회는 국고보조금을 받는 정당을 대상으로 유권자들에게 당의 정강 정책을 알리기 위한 것이다. 정당정책토론회는 공영방송을 통해 전국에 생중계된다. 정당과 유권자의 거리를 좁히고, 유권자들에게 올바른 정보를 제공하기 위해 정당정책토론회는 좀 더 활성화되어야 한다.

□ 방송토론을 바로 보기 위하여

미국 대선토론위원회 자문위원이자 미국 캔자스대 커뮤니케이션학과 교수인 다이애나 칼린은 방송토론에서 중요한 요소를 다음과 같이 정리하고 있다. 이를 참고하면 후보자들이 방송토론을 준비하는 데나, 유권자들이 방송토론을 올바르게 바라보는 데 많은 도움이 될 것이다.

1. **토론의 형식** : 토론형식은 토론자의 토론수행에 영향을 준다. 예를 들면 빌 클린턴은 일반 시민들에게 직접 얘기할 수 있고 일자리를 잃은 사람들의 고통을 더 실감할 수 있는 타운홀 형식(시민패널 형식)의 토론에 타고난 재질을 발휘하는 사람이다. 반면 조지 부시는 이 형식을 불편해 했다. 유권자들은 토론회에서의 부시의 태도, 특히 토론이 빨리 끝나길 원하는 것처럼 시계를 보는 것을 보면서 ‘부시는 우리들에게 별로 관심을 갖지 않구나!’라고 생각했다.
2. **토론 환경** : 토론이 열리는 장소가 청중이 없는 스튜디오나, 아니면 청중이 있는 강당이나에 따라 토론자들이 말하는 방식이 영향을 받는다. 청중이 있으면 후보가 카메라가 아니라 유권자들에게 말하고 있음을 상기하는 데 훨씬 도움을 준다.
3. **리액션 샷** : 리액션 샷(Reaction Shot, 토론하고 있지 않은 후보를 찍는 카메라)이 있느냐 없느냐에 따라 시청자들의 인식이 달라질 수 있다. 상대후보에 대한 후보자의 태도를 보는 것이다. 그래서 미국에서는 말하고 있지 않은 상태의 후보자들을 카메라가 찍지 못하도록 하려고 한다. 그러나 방송사들은 말하고 있지 않은 후보들에게도 카메라를 비추는 것을 선호한다.
4. **토론자 수** : 토론자의 수에 따라 토론의 역할은 달라진다. 소수정당 후보자가 있으면 이슈의 초점이 분산될 수 있다. 다수당 주요 후보자간의 핵심적인 선거이슈에서 멀어질 수 있다. 토론자의 수는 또한, 각 후보자의 노출시간과 토론주제의 수 등에 영향을 준다.
5. **후보자의 말** : 사람들은 후보자가 말하는 것과 말실수하는 것에 관심을 갖고 있다. 예를 들면 1980년 대선토론에서 레이건이 “오늘 당신은 4년 전보다 더 잘 살고 있습니까?”라고 말한 것은 왜 정권교체가 필요한지 간단명료하게 제시했다.
6. **발표 스타일** : 유권자들은 토론을 보면서 후보자들의 신뢰도와 호감도를 판단한다. 부시 대통령은 항상 명확하고 똑똑하게 얘기하는 사람이 아니었다. 그러나

유권자들은 그를 인간적으로 평가했다. 빌 클린턴의 말투, 몸짓, 표정 등을 보면서 유권자들은 그가 일반 국민들을 매우 배려하는 사람이라고 생각한다.

7. **언론보도** : 언론은 TV토론을 직접 시청하지 않은 사람들에게 어떤 일이 있었는지 알 수 있게 한다. 결국, 언론이 무엇을 강조하느냐에 따라 후보자에 대한 인식이 좌우될 수 있다. 그뿐만 아니라 언론은 직접 TV토론을 시청한 사람들에게조차도 영향을 미친다.

언론보도의 중요성은 1976년 포드와 카터의 2차 토론이 잘 보여준다. 토론이 끝나고 12시간 이내에 실시한 여론조사에서 과반수의 사람들이 포드가 토론에서 이겼다고 생각했다. 그러나 폴란드가 소련의 지배하에 있지 않다고 말한 포드의 발언을 언론에서 집중 지적하며, 카터가 토론에서 이겼다고 보도했다. 그 순간 여론도 반전됐다. 이후 실시된 여론조사에서는 과반수가 카터가 토론에서 이겼다고 생각했다. 언론의 보도는 일반인들의 승패 의식을 뒤바꾸기도 하고 확대·강화하기도 한다.

2. 효과적인 방송토론을 위한 제언

양자토론을 활성화 시켜야 한다

방송토론 시청률 감소의 주원인은 토론 참여자 수가 너무 많은 것이다. 현행 정당 정책토론회는 국고보조금을 받는 모든 정당을 대상으로 하고 있다. 한 토론회당 대략 5~6명 정도의 인원이 토론에 참여한다. 5~6명이 모두 동일한 비중으로 토론을 하는 것은 토론의 집중도와 효율성을 현저히 떨어뜨린다.

정당정책토론회는 국회 의석수에 따라 중심이 되는 여당과 제일 야당간의 일대일 토론을 함으로써 책임있는 정책토론이 이루어질 수 있게 하는 것이 바람직하다. 군소 정당의 참여를 보장하기 위해 현행 연 2회로 규정된 정당정책토론회 중 1회는 양당토론으로 하고, 1회는 국고보조금을 받는 정당이 모두 참여하도록 하는 것도 한 방법일 것이다.

각종 선거시 열리는 후보자 초청 토론회 역시 실질적인 경쟁관계에 있는 후보들간

의 양자토론이 활성화되는 방향이 바람직하다. 많은 수의 후보들이 출연하게 되면 실제로 당선가능성이 거의 없는 후보의 발언으로 인해 당선이 유력한 후보들의 발언시간이 줄어든다. 이는 유권자들에게 후보를 검증할 수 있는 기회를 박탈하는 것과 마찬가지로이다. 군소정당 후보의 이익을 보장하기 위해 유권자의 판단을 방해하는 소탐대실의 결과를 낳을 수 있다. 특히 대통령 선거 후보자 초청 방송토론의 경우 사안의 중대성을 감안할 때 후보자 초청기준을 좀더 엄밀히 해야 한다. 17대 대선 당시 정당 득표 3%, 여론조사 지지도 5%라는 초청기준은 어떠한 근거도 없이 민주노동당을 참여시키기 위한 자의적으로 짜맞춘 기준에 불과하다. 미국의 경우 대선 TV토론의 후보자 초청기준은 15% 이상의 지지도를 받는 후보이다. 부득이한 경우 실질적인 경쟁관계에 있는 후보자간의 토론회를 별도로 개최할 수 있도록 하는 방안이라도 검토해야 한다. 초반에는 후보자 전원이 동참하는 토론회로 시작해서 여론조사 및 언론사 판세 분석 등을 고려해서 선거일이 가까워질수록 3자구도, 양자구도 등 유력후보들을 대상으로 하는 방안도 있다.

여러 선진국에서도 일대일 맞대결을 통한 후보 검증 방법을 더 선호하고 있다. 선거방송토론이 유권자들의 선택에 중요한 영향을 미치고, 선거 결과를 뒤바꿀 수 있는 점을 고려할 때 선거방송토론, 특히 후보자 초청 방송토론이 당선이 유력한 후보들을 중심으로 후보를 검증하고 자질을 분석하는 장이 되어야 하는 것은 당연하다.

새로운 토론형식을 실험해야 한다

방송토론 시청률 하락의 원인 중 하나는 불편일률적인 토론형식에도 책임이 있다. 방송제작진의 분발이 요구되는 부분이지만 그들의 고충도 이해가 간다. 방송토론은 공정성과 정보적 가치를 모두 갖춰야 하며 이 두 요소가 균형을 이루는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 실제로는 공정성 쪽에 좀 더 무게가 실리는데, 만약 공정성 시비에 휘말릴 경우 방송사 이미지에 치명적일 수 있기 때문이다. 방송제작진들은 시비 가능성을 원천 차단하는 불편일률적인 토론포맷을 선호하게 된다.

방송토론을 활성화시키기 위해 새로운 토론형식을 개발해야 한다. 중앙선거방송토론위원회가 개최하는 정당정책토론회가 그 시험장이 될 수도 있다. 후보자 초청 토론

회의 경우 후보자들의 당락이 걸려 있기 때문에 공정성에 예민할 수밖에 없다. 그러나 정당정책토론회는 정당간의 합의에 따라 새로운 토론형식을 실험할 수 있는 여지가 좀 더 많다.

토론형식의 유형은 ‘1인 기자회견형’ ‘공동기자회견형’ ‘시민포럼형’ ‘직접 토론형’ 등이 있다. 1인 기자회견형은 우리나라에서 주로 사용했던 방식으로 후보자 1명을 출연시키고 사회자와 패널리스트가 질문하는 것으로 사실상 토론자간 대결이 차단되어 있기 때문에 토론이라기보다는 회견이나 대담에 속한다. 「공직선거법」상에도 ‘토론’이라 함은 복수의 후보자가 참여하는 것을 기준으로 하기 때문에 1인 기자회견을 토론이 아닌 대담으로 분류하고 있다. 여기서 별로 고려하지 않아도 될 토론형식이다. 공동기자회견형은 사회자와 패널이 후보자에게 준비해 온 질문을 하면 후보자가 응답하는 방식이다. 후보자들이 답변한 후 상호 반론하는 순서로 진행되며, 추가 질문을 할 수도 있고 마지막에 각 후보자들이 마무리 연설을 하는 경우도 있다. 시민포럼형은 일명 타운홀 미팅(Townhall meeting)이라고 불리기도 한다. 언론인이나 전문가로 구성된 기존 패널리스트 대신 시민들이 직접 패널리스트로 참여해서 후보자에게 질문을 던지고 응답하는 형식이다. 17대 대선 당시 KBS에서 시도한 토론 형식이다. 후보자간 직접토론형은 프랑스 대통령 선거 TV토론에서 주로 사용되는 독특한 형식의 토론이다. 별도의 질문자 없이 두 명의 후보자와 후보자가 추천한 두 명의 사회자가 참여한다. 이때 사회자들은 두 후보자가 동일한 발언 시간을 가질 수 있도록 보장하는 역할만 담당할 뿐이다. 토론 내내 2명의 후보자들이 매개자 없이 직접 질문하고 답변하면서 대결한다.

중앙선거방송토론위원회가 개척하는 정당정책토론회에서 시도해 볼 만한 형식은 시민포럼형과 직접토론형이다. 정당의 정강·정책은 시민 생활 전반에 큰 영향력을 가지는 만큼 시민포럼이라는 형식이 설득력을 가지기 쉽다. 또한, 토론내용이 토론을 보는 시청자들에게 좀 더 동질감있고 현실성있게 다가갈 수 있다. 직접토론형을 정당정책토론회에 적용하기 위해서는 양당토론이 우선 전제가 되어야 한다. 여당과 제1야당의 대표 또는 대표자가 위임한 1인이 사회자의 개입없이 서로 열띤 공박하는 모습은 토론의 역동성을 불어넣기 좋은 형식이다. 방송토론에 익숙해 있는 시청자들의 관심을 끌 수 있을 것으로 기대된다.

□ 규제보다 합의 위주로 나아가야 한다

앞서 살펴봤듯이, 방송토론의 낮은 시청률은 너무 많은 참가자 수, 불편일률적인 토론형식에 기인한 바가 크다. 그러나 그 배경에는 방송토론에 대한 너무 많은 규제와 제약이 자리잡고 있다. 더욱 우려스러운 것은 앞으로도 방송토론 관련 규제들이 앞으로 늘어날 가능성이 높다는 것이다. 실제로 방송토론의 효율성을 높이기 위한 토론회가 여러 군데에서 개최되고 그때마다 학계와 관련자들이 여러 가지 제안을 하는 데 그 방향이 한결같이 규제 강화 일변도로 흐르고 있다. 예를 들어 2006년 6월 8일 한나라당 박찬숙 의원이 개척한 <선거방송토론을 토론한다>에서 발제자로 참여한 열린우리당 최재천 의원은 토론의 주제 다양화를 위해 “주제선정과 토론형식 등에 대해 좀 더 구체적으로 규정하는 방안도 추진할 수 있다”는 제안을 하고 있다. 최 의원이 제안한 여러 가지 방안들에 대해서 대부분 의미가 있다고 생각하지만, 이 부분에 대해서는 조금 의견을 달리한다.

방송토론의 시청률을 높이기 위해서는 방송토론의 정보적 가치를 높여야 한다. 방송의 정보적 가치는 하루하루가 다를 정도로 가변적이고 유동적이다. 시시각각 변하는 유권자들의 관심사를 적절하게 반영하지도 못하면서, 이를 사전에 획일적으로 규정해 버리면 방송토론은 더욱더 시청자들의 관심에서 더욱 멀어질 수밖에 없다. 방송토론을 옥죄고 있는 여러 가지 규제와 제약을 획기적으로 떨쳐버릴 필요가 있다.

이를 위해 프랑스의 선거방송토론에 관한 규정을 주목해 보자. 프랑스는 선거 토론 방송에 있어서 핵심적인 역할을 하는 기구는 방송위원회다. 그러나 방송위원회의 제재 권한은 그리 크지 않다. 방송위원회의 규제력은 후보자들 간의 산술적인 방송시간의 균형성을 유지하는 것에 머무르고 있다. 이를 해당방송사에 경고하는 제재 권한 역시 상징적인 사후 제재에 그치고 마는 등 규제기관의 실질적인 개입 분야가 지극히 한정되어 있다. 그렇기 때문에 오히려 선거방송에 있어서는 각 후보들과 방송사들간의 합의와 협약의 과정이 중시된다. 예를 들어 현행 프랑스에는 후보자들의 방송토론을 강제하는 어떤 법률도 없다. 그렇지만, 1970년대 이후 방송사들과 후보들이 직접 합의를 맺어 선거방송토론을 지속해 왔다. 이러한 체제는 불안성을 가지고 있다. 2002년 대선 당시 후보자 양자토론이 무산된 사례도 있다. 그럼에도 불구하고 의무적인

절차가 아닌, 후보자들간의 직접적인 합의에 따른 토론의 개최는 후보자와 시청자, 즉 유권자를 적극적으로 만든다는 장점을 가지고 있다. 후보자들이 토론에 임하는 자세와 시청자들이 이를 받아들이는 자세가 다를 수밖에 없다. 규제가 가지는 안정성을 택할 것인가, 합의가 가지는 적극성을 택할 것인가. 난립하는 미디어, 중복되는 방송 토론, 그로 인한 시청률 저하 현상을 고려할 때 적극적인 방송토론으로 시청자들의 관심을 붙잡는 것이 좀 더 필요하지 않을까 생각된다.

□ 토론회 기피 후보 제재할 필요있다

지난 5.31 선거에서는 후보자들의 토론회 일부 불참이 정쟁거리가 되기도 했다. 이를 통해 토론회 기피후보자를 제재할 필요가 있다는 주장도 여당 일각에서 제기되고 있는데 이 역시 앞서 논의한 과잉규제가 될 가능성이 높다. 원래 열세에 있거나 현직에 도전하는 후보들은 토론회, 특히 방송토론을 강력히 원하지만, 우세에 있거나 현직에 있는 후보들은 토론회에 소극적인 것이 일반적인 경향이다.

미국이나 프랑스 등 선진국에서도 방송토론을 법으로 강제하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 방송토론이 원활히 이루어지는 것은 방송토론을 원하는 국민들의 욕구가 있기 때문이다. 후보자들은 방송토론에 나가서 잘하면 점수를 얻을 수도 있고, 설사 잘 못해서 점수를 잃는다 하더라도 나가지 않았을 때 입게 될 손해에 비하면 잘 못하더라도 나가는 게 낫다는 판단에서 방송토론에 임하고 있는 것이다. 예를 들어 1992년 조시 부시는 3차례로 예정된 방송토론 일정에 몇 주 동안 합의해 주지 않았다. 그 결과 첫 번째 토론이 취소됐다. 이를 두고 상대후보에서는 ‘겁쟁이 조지’라고 놀려댔고, 이로 인해 상당히 이미지가 실추됐다. 이처럼 이유없는 토론 기피에 대해서는 언론과 여론의 힘으로 응징해야지, 규제와 제재로 해결될 일이 아니다.

지난 5.31 선거 당시 여야를 막론하고 특정 시민단체가 주최하는 토론회에 대한 후보자들의 기피현상이 심했다. 이는 시민단체가 중립적인 위치에 있지 않고 특정 정파를 지지하는 성향을 노골적으로 띄는 우리나라의 특수한 상황에서 기인한 바가 크다. 후보자 입장에서 볼 때 자기에게 적대적인 시민단체가 주최하는 토론회에 참석하는 것은 시간낭비이다. 생산적인 논의보다는 일방적인 공박의 대상이 되기 쉽고, 그야말

로 ‘그들만의 잔치’에 들러리서러 가는 결과밖에 되지 않기 때문이다.

□ 질문수와 답변시간을 탄력적으로 운영해야 한다

심도있는 토론을 위해서, 그리고 방송토론 시청자들의 주목도와 집중도를 높이기 위해서 질문수와 답변시간을 탄력적으로 운영하는 방안을 검토해야 한다. 현행 방송토론은 대부분 30초 정도의 질문시간과 1분 30초정도의 답변시간을 정해두고 있다. 이렇게 잘게 나누어진 시간제약과 기계적인 진행으로는 정책의 본질과 문제점을 유권자들이 이해하기 어렵다. 질문이란 어떤 때는 구체적인 수치와 내역을 들어 상세하게 물어야 할 때도 있고, 어떤 때는 “세금인상에 반대하느냐?”처럼 간단하게 질문을 해야 할 때도 있다. 답변 역시 마찬가지이다. 복잡한 정책과제에 대해서는 상세한 답변이 필요하고, 신변잡기적 질문에는 간단히 대답하는 것이 낫다. 질문의 무게 또는 복잡성에 관계없이 무조건 1분 또는 1분 30초 내에 답변하도록 하는 기계적인 형평성보다는 각 후보들이 사용할 수 있는 총 시간 중에서 답변 시간을 신축적으로 늘리거나 줄일 수 있도록 허용하는 것이 낫다. 전광판에 각 후보들이 사용한 시간과 앞으로 사용할 수 있는 시간을 게시하면 후보들이 스스로 시간을 관리할 수 있다.

방송토론시 질문수를 늘려 답변시간을 늘려야 한다는 의견이 있는데, 시청자의 입장을 고려할 때 바람직한 방법인지 의문이다. 최근 방송 경향을 보면 시청자들이 한 사람의 발언에 주목하고 집중할 수 있는 시간이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 15초짜리 광고도 길게 느껴진다는 것이다. 이런 마당에 답변시간이 2분이 넘어가면 말하는 내용에 상관없이 시청자들이 지루해 할 가능성이 높다. 오히려 한 주제에 필요한 질문 문항을 세분화하여 답변을 짧게 자주 한다며 시청자들이 주제를 이해하는 데 더 도움이 될 것이다.

□ 시청자의 반응을 알 수 있게 하자

선거방송토론이 좀 더 활기있게 이루어지기 위해서는 토론을 주관하는 주최측과 방송사, 그리고 후보자 진영(정당정책토론회에서는 각 정당) 각자가 많은 노력을 기울여야 한다. 특히 후보자 진영 입장에서는 어떻게 질문하고 답변해야 시청자들의 호감도

를 높일 수 있는지가 초미의 관심사이다.

1995년 프랑스 대선 방송토론의 사례를 보자. 이 토론에서는 토론회가 열리는 장소와 다른 스튜디오에 업선된 방청객 100명을 초대하여 토론이 진행되는 동안 시청자의 반응을 생생하게 같이 증계했다. 방청객들에게 작은 기계를 나누어준 후 토론에 있어서 아주 중요한 순간이나 두 후보자들의 약점이 노출되는 경우 기계의 버튼을 눌러 의사를 표시하게 했다. 이로써 토론에 대한 반응을 실시간으로 알 수 있었다. 방청객의 반응은 라디오가 방송했다. 우리나라에서도 이런 방식을 도입하면 토론을 진행하는 실무진 입장에서 많은 참고가 될 것으로 보인다. 그뿐만 아니라 시청자들의 관심을 끌어 토론의 시청률을 높이는 데도 도움이 된다.

□ 사회자 권한 강화는 신중하게

방송토론의 활기를 높이기 위해 사회자의 재량권을 높일 필요가 있다는 주장도 있다. 방송토론의 시청률을 높이고 유권자들에게 좀 더 많은 정보를 준다는 차원에서 전향적으로 검토해 볼 만한 일이다. 그러나 이는 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 사회자는 정치적 중립성과 전문성이 매우 높은 수준에서 요구된다. 그러나 우리나라에서 이만한 요건을 갖춘 사회자가 얼마나 될지 의문이다.

실제로 지난 17대 대선 후보자 개별초청 토론회에서 나온 사회자의 발언내용을 보면 사회자가 마음대로 발언을 평가하고 의미를 재단하고, 때로는 후보자를 폄하하는 일도 있었다. “좌우간 말씀은 잘하시는 것 같은데 ... 보면 핵심에 빗겨간 답변을 하신다는 이런 애긴데, 오늘은 그런 화법을 구사하지 마시고 좀 수신이 담겨있는 답변 부탁드립니다.” “상당히 반항적으로 답변하시는군요.” 국내 우수한 방송사에서 추월한 토론회 사회자의 발언이 이 정도이다. 보다 근본적으로는 봤을 때 선거 토론은 후보자들간의 토론이지, 후보자와 제3자의 토론이 아니다. 이를 생각하면 토론 사회자의 권한강화는 신중해야 할 일이다. 앞서도 얘기했지만 프랑스 대선토론에서 사회자는 시간 배분 역할만을 할 뿐이다. 프랑스의 전문사회자 인력 풀이 부족해서라고 보지 않는다. 후보자들간이 토론을 그만큼 중시하기 때문이며, 제3자에 의해 토론이 왜곡되는 현상을 막기 위해서인 것이다.

정 당

5.31 지방선거에서 선거방송토론을 뒤돌아보며

- 진실한 정보, 유용한 정보를 『공정』하게 제공해야 -

김 장 호

국민중심당 정책연구실 정책연구위원

1. 들어가며

우리나라의 선거는 1997년 대통령선거를 기점으로 고비용을 수반하는 대규모 ‘군중동원 중심’의 선거에서 TV와 인터넷으로 대표되는 ‘미디어 중심’의 선거로 전환되었고, 이제 ‘미디어 정치시대’라고 해도 과언이 아니다.

이렇게 우리나라의 선거가 미디어선거로 전환하게 된 결정적 계기는 2004년 (구)공직선거및선거부정방지법 개정시 그동안 선거운동의 상징적 형태였던 합동연설회와 정당연설회가 폐지되고, 한시적 기구였던 선거방송토론위원회를 선거법에 의한 독립기구로 상설화하고 선거방송토론도 대폭 확대하였기 때문이다.

이러한 미디어 중심의 선거에서 TV, 라디오, 신문 등 매스미디어, 특히 TV방송의 영향력은 여타 선거운동 수단에 비해 압도적으로 높다. 각종 조사에서도 방송사의 ‘선거보도’와 미디어선거의 대명사가 된 ‘선거방송토론’은 유권자의 선택에 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 합동연설회 등이 폐지된 작금의 선거상황에서 후보자를 선택하는데 필요한 정보를 대부분 언론, 특히 TV에서 구하기 때문이다. 역설적으로 그만큼 방송의 역할, 즉 공정성이 중요하고 절대적으로 요구된다 하겠다.

지난 제4회 전국동시지방선거에서도 ‘중앙정치의 대리전’이라는 변수에도 불구하고 방송의 영향력은 매우 크게 발휘되었다. 예외 없이 방송의 편파성 논란과 함께 TV토

론회에 대해서도 기본적인 긍정적 평가 속에 ‘선거혁명’이라는 예찬에서 ‘무용론’까지 평가가 극단적으로 나뉘고 있다.

방송사의 ‘선거보도’와 관련해서는 군소정당과 무소속으로부터 ‘불공정·편파성’에 대한 불만을 사고 있고, 이는 공식통계로도 확인된다. ‘선거방송토론’의 경우는 그동안 광역시·도지사선거에 한하여 의무적으로 실시되던 것을 이번 지방선거에서 처음으로 비례대표시·도의원선거와 구·시·군의 장선거까지 확대·실시하였는바, 고비용 선거 구조를 획기적으로 개선한다는 긍정론이 대세를 이루는 가운데 토론회 방영 시간대의 문제점, 토론회 과다실시로 인한 부작용, 토론형식 및 토론참여자격 문제, 토론 불참에 따른 문제점 등을 보여 이에 대한 보완과 개선이 과제로 주어졌다.

선거방송토론회에 대한 일반적 평가와 개선방안에 대해서는 전문가들의 몫으로 남기고, 필자는 선거 및 토론회 현장에서 직접 경험한 TV선거방송토론회의 문제점과 개선방안 및 토론회 참여자격 등 최근 일부에서 선거방송토론회의 개선방안으로 제기하는 몇 가지 사안에 대해서도 견해를 개진하고자 한다.

사실 공직선거에 있어서 방송사의 ‘선거보도’와 ‘방송연설’ 또한 선거방송토론회 못지않게 선거에 막대한 영향을 주는 중요한 사안임에도 불구하고 실제적으로 엄청난 차별과 문제점을 가지고 있다. 다만 여기서는 선거방송토론회에 한해서만 언급해야 하기 때문에 아쉽지만 생략하기로 한다.

2. TV토론회는 전반적으로 어떠했는가?

이번 지방선거는 TV토론선거라 해도 과언이 아닐 만큼 TV토론회가 흥수를 이룬 선거였다. 이같이 토론회가 많아진 것은 돈 안 쓰는 선거를 기치로 2004년 3월과 2005년 8월에 「공직선거법」(이하 선거법)을 개정하면서 그동안 시·도지사선거에만 의무화 했던 ‘선거방송토론회’를 비례대표시·도의원선거와 자치구·시·군의 장선거에까지 확대하였기 때문이다. 이른바 선거운동공영제를 정착시키기 위한 방안으로써 TV토론을 대폭 확대한 것이다. 그 결과 이번 5.31 지방선거에서는 무려 299회의 TV토론(시·도지사선거 20회, 비례대표시·도의원선거 17회, 자치구·시·군의 장선거 262회)이 열렸다. ‘TV토론 공화국’이라는 말이 나올 정도이다.

오늘날의 미디어 중심의 선거에서 TV토론은 가장 중요하고 영향력 큰 정치행사이자 선거운동이라 할 수 있다. 방송미디어를 통한 선거운동으로 방송연설, 경력방송, 정치광고, 합동토론회 등이 실시되고 있으나, 그 중에서 TV토론이 가장 유효하고 영향력이 크다고 할 수 있다.

방송연설 등이 후보의 경력이나 정책 등을 유권자들에게 일방적으로 전달하는데 비해, TV토론은 똑같은 조건에서 경쟁하는 후보들을 한 자리에 모아놓고 토론과 논쟁을 통해 후보들의 자질과 정책을 직접 비교, 검증할 수 있기 때문이다.

이렇게 TV토론이 투표결정에 가장 큰 영향을 주고 있다는 것은 지난 두 번의 대통령선거 결과조사가 반증해 준다. 이 조사에 따르면 1997년 제15대 대선에서 투표에 영향을 준 요인으로 TV토론회(31.3%)·신문보도(21.8%)·주변사람과의 대화(21.0%)·TV뉴스보도(14.0%)·방송연설(4.5%) 순으로 나타났으며, 2002년 제16대 대선에서도 TV토론회(22.8%)·TV뉴스보도(20.4%)·신문보도(18.0%)·방송연설(16.2%)·주변사람과의 대화(12.6%) 순으로 나타났다. 이렇게 TV토론이 투표결정에 가장 큰 영향력을 행사하고, 과거의 대규모 세몰이 군중동원에 의한 고비용 선거를 저비용·고효율 선거로 전환시키는데 이바지하였다는 평가를 받는 반면 “토론이 흥미도 없고 재미없다”, “시청률이 낮아 전파낭비다”, “토론회가 너무 많아 혼란스럽고 식상하다” 등의 비판도 받고 있는 게 사실이다.

TV토론이 후보자의 정책이나 자질에 대한 본질적인 부분보다 외모, 화술과 같은 이미지에 좌우된다거나, 민주주의의 중심인 정당정치를 후퇴시킨다고 하는 일반적인 문제점은 차치하고, 최근 논란이 되고 있는 쟁점을 중심으로 견해를 제시하고자 한다.

□ 토론회 참여자격(제한)에 대하여

TV토론회 참여(초청)자격은 선거법에 정해져 있는 바, 이를 기준으로 할 경우 토론자가 너무 많아 실질적인 토론과 공방이 이루어지지 않아 재미가 없고 이에 따라 시청률까지 저하되기 때문에 일부에서 토론회 참여 자격을 강화(제한)해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 토론회에 많은 수의 후보들이 출연하게 되면 시간상 제약으로 후보와 후보의 정책에 대한 검증이 어려운 것이 사실이고 그런 점에서 토론자 자격을

강화해야 한다는 데 일면 수긍이 가는 점이 없는 것은 아니다.

그러나 이는 ‘공정성’을 최우선으로 해야 하는 ‘선거방송토론’이란 점에서 볼 때 매우 위협하고 부당한 주장이라 하지 않을 수 없으며, 다당제를 채택하고 있는 헌법 정신과도 배치된다. 선거과정에서 공정성은 공정한 게임룰로서의 의미와 함께 선거결과에 지대한 영향을 미치기 때문에 최우선의 가치로 존중되어야 한다. 다수당과는 비교도 할 수 없을 만큼 인적·물적 자원이 빈약하고 각종 법과 제도에 의해 외면당하고 있는 군소정당과 무소속 후보들에게 TV토론 참여는 가장 절실하고 절대적인 것이다.

그럼에도 불구하고 단지 시청률을 올리기 위해 이들의 토론회 참여를 막는 것은 ‘군소정당과 무소속은 선거를 하지 말라’, ‘다수당은 영원한 다수당, 소수당은 영원한 소수당으로 하자’는 것이나 마찬가지로써 민주주의 정신에 정면으로 배치된다. 왜 좌석 및 발언순서를 추첨하고, 발언시간까지 기계적으로 배분하겠는가? ‘공정성’이 선거방송토론의 생명이기 때문이다. 토론자격을 다수당에 한정하는 것은 편파성을 넘어 공정성과 민주주의를 포기하는 것으로, 그런 점에서 논란의 대상이 될 수 없다.

□ 토론회 흥수 및 내용에 대하여

이번 지방선거에서는 선거법 개정으로 토론회를 의무적으로 개최하는 선거가 확대(특히 자치구·시·군의 장선거)되어 전반적으로 법정토론회가 대폭 늘어났을 뿐만 아니라, 지역방송사(TV, 라디오), 신문사, 시민단체, 각종 직능단체 등이 경쟁적으로 토론회를 개최하여 시·도지사선거의 경우 토론회가 흥수에 이를 지경이었다. 필자가 참모로 참여한 선거에서도 녹화까지 포함하면 하루에 2~3번씩 개최되는 경우도 있었다. 그러다 보니 토론주제 또한 거의 유사할 수밖에 없고, 결국 같은 후보, 비슷한 주제, 비슷한 형식의 토론이 이루어져, 후보는 후보대로 시달리고 유권자는 유권자대로 식상하여 토론회를 외면하게 만들고 있다.

따라서 비법정 토론회의 경우 언론기관과 시민단체, 직능 단체간 공동주최를 통해 토론회 횟수를 줄이고, 주제 또한 사전협의를 거쳐 조정하는 것이 필요하다.

□ 토론형식 및 방송시간대에 대하여

짧은 토론시간(120분)과 형평성에 주안점을 두다보니 답변시간이 1분 내지 1분 30초 정도로 제한되어 심층토론이 이루어지지 못하고, 토론방식도 기계적으로 진행되어 토론의 역동성이 떨어지는 것도 시청률 저하의 주요한 요인으로 지적할 수 있다. 선거방송 토론의 역사가 길지 않고 아직까지 공정성 시비 가능성이 잠재하고 있어 일정기간까지는 형식적이고 기계적인 토론형식이 불가피할 것이다. 다만 시간총량제 도입, 토론시간 자율성 확대 등을 통해 점진적으로 보완·개선되어야 할 것이다.

또한, TV토론이 프라임시간대인 18:00~22:00를 피해 시청률이 극히 낮은 낮 시간대나 밤 11시 이후에 방송됨으로써 시청률이 떨어질 수밖에 없다. 방송사는 시청률을 의식할 수밖에 없기 때문이며, 자체편성권이 제한되어 있는 지역방송사의 여건에서 기인한다. 이 문제는 방송사와 선관위, 관계전문가가 심사숙고하여 반드시 개선되어야 할 것이다.

□ 토론불참 및 선거방송토론위원회에 대하여

이번 지방선거에서도 우려했던 대로 당선가능성이 있는 유력 후보들이 토론회를 기피하고 불참하여 토론회 자체가 무산되거나 반쪽 토론회가 되는 일이 벌어졌다. 현행 법상 토론회에 불참할 경우 토론 방송시에 ‘불참 사실을 공지’하는 것 이외에 다른 제재수단이 없기 때문에 충분히 예견된 일이다. 이렇게 당선이 유력한 후보가 의도적으로 토론에 참석하지 않는 것은 유권자를 무시하는 행위로서 적절한 제재 장치가 마련되어야 할 것이다.

이번 지방선거와 정책토론회의 개최 준비회의에 줄곧 참여해온 필자가 느낄 때 선거방송토론위원회는 짧은 경험에도 불구하고 공정성과 중립성을 지키고자 하는 면에서는 나무랄 데가 없었다. 다만, 선거토론방송을 주관하며 토론에 직접적으로 관여하는 중요한 기구인 ‘선거방송토론위원회’의 구성에 ‘국회 교섭단체를 구성한 정당’에게는 위원 추천권을 주고, 비교섭 정당에게는 추천권을 주지 않고 있어(「공직선거법」 제8조의7제2항) 중립성과 공정성을 크게 훼손하고 있는 바, 법 개정을 통해 즉시 개선하여야 한다. 최소한 법정토론회에 참여하는 정당에게는 위원 추천권을 주도록 하는 것이 형평상 맞다.

4. 맺으 며

작금의 미디어 중심의 선거에서 매스미디어, 특히 방송의 영향력은 재론할 여지가 없다. 더구나 최근의 선거법 개정으로 TV토론 등 방송을 활용한 선거운동, 방송사의 선거보도의 중요성과 영향력은 향후에도 지속될 것이다. 따라서 방송을 통한 선거운동과 선거보도에 있어서의 ‘공정성 확보’가 미디어선거의 성패를 가름할 수 있을 것이다.

미디어 중심의 선거는 대세이다. 앞으로도 과거의 세물이식 균중동원식 선거가 아닌 미디어 중심의 정책선거로 가야한다. 그러기 위해서는 방송사는 상업적, 선정적 편파보도를 지양하고 공정한 선거보도를 하여야 하며, 소수정당과 무소속에 치명적인 차별을 주고 있는 법과 제도는 공정성과 중립성 확보 차원에서 즉시 개정·개선되어야 한다.

미디어선거의 백미(白米)로 일컬어지는 TV토론 또한 참여자격, 토론불참자 문제, 토론방법 및 형식, 토론횟수 및 주제, 방송시간대 등 여러 가지 면에서 문제점과 불합리함이 있는 것이 사실이나, 고비용 선거 구조를 개선하고 선거의 공정성을 기하는 등 더 많은 장점과 기능이 있기 때문에 문제점을 보완·개선하면서 더욱 활성화하도록 하여야 한다.

방송사

방송사에서 바라본 TV토론

이 경 호

KBS 정치외교팀 기자

1. 낮은 시청률 대책 마련되어야

지방자치 선거에서 TV의 역할이 커지기 시작한 것은 1995년부터다. 과거 정치시대에서 볼 수 있었던 대규모 유세가 사라지고 운동장과 광장을 찾던 후보들은 이제 TV, 라디오 등의 방송매체를 찾기 시작했다. 이때부터 자연스럽게 광장연설형 후보보다는 방송연설형 후보의 대중친밀도가 높아지기 시작했고 종종 당선으로 연결됐다. 방송인 출신이나 방송 토론프로그램 사회자들이 정치인의 길로 접어들기 시작한 것도 이때부터다.

KBS의 대표적인 토론프로그램인 ‘심야토론’ 진행자 출신인 신기남, 유재건 의원은 물론 방송기자 출신 박성범, 정동영, 류근찬, 맹형규, 아나운서 출신 이계진, 박찬숙 등은 대표적인 방송인 출신 정치인이다. 방송인 출신 정치인은 이제 당연한 시대가 되고 있다. 이런 현상의 부정적 측면도 물론 많다. 유권자들의 정치인 선택의 기준이 소속정당의 정책이나 공약, 혹은 후보자의 인물 됴됨이보다는 대중적 친숙도에 치우쳐 있기 때문이다. 하지만, 이를 거스르기 힘든 시대로 접어들고 있다.

또한, 굳이 방송인 출신이 아니더라도 방송을 통해 친근한 이미지를 전달할 수 있는 기회가 많은 후보자일수록 당선과 연결되는 경우도 적지 않다. 이 같은 현상을 어떻게 봐야 할 것인가. 이는 그만큼 정치적 영역에서도 TV매체의 영향력이 커지고 있기 때문이다. 실제 우리가 접하는 정치현상의 대부분은 방송이나 신문 매체를 통한다. 하지

만, 유력 신문매체의 정치현상 전달이 객관성을 잃어가는 상황에서 방송매체는 상대적으로 객관적으로 정치현상을 전달하고 있다는 것이 대체적인 판단이다. 따라서 선거에 있어서 방송매체의 역할은 이제 무시할 수 없는 중요한 자리를 차지하고 있다.

특히 공영방송의 역할은 객관성에서 다른 어떤 언론매체보다 중요하다고 할 것이다. 2006년 5월 31일 실시된 제4회 전국동시지방선거는 이 같은 의미에서 과거 지방선거보다 많은 프로그램을 통해 유권자들에게 판단의 기준을 제공했다고 할 것이다. 특히 과거 후보자 토론회만 선거방송토론위원회가 주관한 것에 비해 이번에는 처음으로 정책토론회를 주관함으로써 유권자들에게 각 당의 정책적 차이를 판단하는 좋은 기회를 제공했다. 하지만, 양적 확대에 걸맞은 질적 효과가 있었는가에 대해서는 높은 평가를 할 수 없다고 할 것이다. 방송사가 자체적으로 실시하는 토론회에 비해 대체적으로 낮은 시청률을 기록했기 때문이다.

시청률이 절대적인 기준이 될 수는 없지만 선거를 앞두고 실시되는 토론프로그램에 있어서 시청률은 유권자의 접촉도로 연결될 수밖에 없다. 따라서 향후 토론프로그램을 기획하고 제작해야 하는데 낮은 시청률을 높이기 위한 대책이 마련되어야 할 것이다.

2. 정책토론회 필요성 논란 불식시켜야

개정된 「공직선거법」에 의해 공영방송사는 의무적으로 선거일전 90일부터 매월 1회 이상의 토론회를 중계방송하여야 한다. 방송편성의 자율성 측면이라는 입장에서 볼 때 이 같은 강제 규정이 과연 필요한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있는 문제다. 과거와 달리 지금은 각 정당의 정당정책의 차이를 알아볼 수 있는 다양한 방송프로그램이 존재하기 때문이다. 따라서 유권자들의 선택을 위한 정보제공 측면에서 정책토론회를 중계방송하는 것은 기대만큼의 효과를 얻기 힘든 것이 현실이다.

또한, 지방선거의 주인공은 후보자다. 따라서 중앙당의 정책과 정당의 차이를 주제로 한 토론회는 유권자의 관심대상에서 2차적일 수밖에 없다. 물론 현실적으로 유권자들은 지방자치 선거에서도 출마 후보자의 공약과 정책실현 가능성, 인물을 보고 투표하는 것이 아니라 후보자가 소속된 정당의 선호도에 따라 투표하는 것이 사실이다. 이번 제4회 전국동시지방선거에서도 어김없이 지역에 따른 짝퉁이가 재연된 것은 이

를 대변하고 있다. 계속되는 지방경제의 어려움을 ‘지방정치 실패가 아닌 중앙정치 탓’으로 돌린다거나 ‘사람은 괜찮은데 소속정당이 싫어서 안 찍는다’ 등의 현상이 이번에도 재연됐다고 할 수 있을 것이다. 따라서 정책토론회는 지방선거를 지방선거가 아니라 중앙선거의 연장선으로 이해하게끔 하는 부정적인 측면도 갖고 있다.

정치발전의 측면에서도 정당의 정강과 정책을 차별화하는 방식으로 토론회를 구성시켜 지방선거를 중앙정치의 연장선으로 연결시키는 것이 어떤 긍정적인 발전을 가져올지 의문이다. 물론 이 문제는 정치적 판단문제다. 하지만, 방송사 입장에서 토론회를 단순 중계한다고 하더라도 그 책임은 함께 질 수밖에 없다. 시청자의 입장에서 토론회를 주관하는 곳이 중요한 것이 아니라 누가 중계하느냐가 더 중요하기 때문이다. 따라서 부정적 측면에 대한 비판의 일부분도 나눠 갖게 될 수밖에 없다. 따라서 이 같은 부정적인 비판을 해소하기 위한 대안도 마련되어야 할 것이다.

3. 형평성에 대한 중시가 가져온 부작용

이번에 실시된 정책토론회는 후보자 토론회 방식을 채용했다. 토론자와 사회자간 1:1 토론, 토론자 상호간 1:1 토론 등 발언시간의 형평성에 중점을 뒀다. 대선후보자 토론회 방식을 채용한 것이다. 발언시간 등에 있어서도 개인당 총량시간을 정해 엄격하게 진행했다. 또한, 토론자 선정에 있어서도 「공직선거법」에 따라 출연자를 결정했다. 이에 따라 원내진출 5당이 참여했다. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이나 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당의 대표자를 선정했다.

일반적으로 토론형식에 있어서 1:1 토론방식은 형평성의 측면에서는 장점이 있지만 토론의 긴박감과 재미에 있어서는 효율적이지 못하다. 출연 5당의 입장 차이가 각각 두드러질 경우 문제가 없지만 입장의 차이가 없을 경우 시청자의 흥미를 유발할 수 없기 때문이다. 또한, 토론회 진행자의 개입이 거의 불가능하다. 사회자가 의견이 엇갈리는 패널 간에 상호토론을 벌이게 한다거나 토론 진행과정에 맞춰 주제별 토론시간을 배분하는 문제 등도 불가능하다.

또한, 1차 토론 주제로 ‘양극화 현상과 원인진단’, ‘8.31 후속정책과 부동산 투기방

지 방안’, ‘청년실업 및 비정규직 근로자 대책’이 채택됐는데 이와 관련 열린우리당과 한나라당의 정책차이에 비해 한나라당과 국민중심당의 정책차이는 상대적으로 크지 않다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 상호토론은 형평성에 맞춰 진행되다 보니 정책차이가 비슷한 정당 사이에 토론이 벌어질 경우 토론의 재미가 반감되면서 시청자의 외면을 가져올 수밖에 없다. 시청률이 낮다는 것은 그만큼 토론회가 당초 기대했던 효과를 얻기 힘들다는 것이다.

실제 이번 공직정책토론회의 시청률은 TNS기준 전국 시청률 제1차 정책토론회 1.8%, 제2차 정책토론회 1.6%, 제3차 토론회 4.4%를 기록했다. 물론 이번 정책토론회는 토론프로그램이라는 한계와 방송시간대가 제3차 토론회(22:00-24:00)를 제외하고는 오전 시간대(10:00- 12:00)였기 때문에 높은 시청률을 기대할 수는 없었다. 하지만, 지나친 형평성을 추구하면서 유권자에게 판단기준을 제공한다는 본래 목적을 잃어버린 것은 아닌지 고민해봐야 할 것이다. 보지 않으면 공익성도 없기 때문이다.

4. 주제 선정 제대로 됐는가

토론프로그램의 주제선정 기준 가운데 가장 중요한 것이 시사성이다. 대부분의 토론프로그램이 현재 벌어지는 정치, 경제, 사회 현안을 다루기 때문에 시사성이 떨어질 경우 관심도가 떨어질 수밖에 없고 이는 곧 시청률로 연결되기 때문이다. 즉 얼마나 시사적인 주제를 선정하느냐 하는 것이 어느 토론자를 선택하느냐의 문제, 어떤 방식으로 토론을 진행할 것이냐의 문제보다 중요하다. 이번에 실시된 정책토론회는 따라서 매주 방송되는 기존의 토론프로그램보다 시사성이 떨어질 수밖에 없다는 한계를 갖고 있다.

후보자간 토론의 경우 많은 부분이 선거를 앞두고 후보자가 제시한 공약을 중심으로 토론이 진행되기 때문에 시사성에서 정책토론회보다 높은 점수를 받을 수 있다. 이에 비해 정책토론회는 상대적으로 거시적 관점의 주제를 선택할 수밖에 없고 이에 따라 시청자의 관심을 끌기에는 한계를 가질 수밖에 없다. 또한, 토론출연자도 직접적인 이해당사자가 아니라는 한계를 가지고 있다. 그러나 이번 정책토론회는 거시적 관점의 주제선택에 있어서도 지방선거와 부합하지 않았다는 문제점을 안고 있다.

예를 들어 이번에 실시된 제1차 공직선거정책토론회의 경우 주제선정이 지방선거와 관련성이 낮은 주제가 선정됐다는 것이 제작진의 판단이다. 제1차 토론회에는 모두 세 가지 주제를 놓고 토론회가 진행되었는데 제1주제는 ‘양극화 현상과 원인에 대한 진단’, ‘제2주제는 8.31 후속정책과 부동산 투기방지 방안’, 제3주제는 ‘청년실업 및 비정규직 근로자대책’이었다. 세 가지 주제 모두 지방정부 차원에서 분석하고 해결할 문제라기보다는 중앙정부 차원에서 논의되어야 할 문제이다. 또한, 지방선거를 앞두고 불거진 문제라기보다는 그동안 계속되어온 논란거리였던 만큼 토론을 통해 특별하게 각 당의 정책차이가 세롭게 드러날 문제라고 보기에다 어려운 측면이 있다.

5. 어떻게 주제를 차별화할 것인가

어려운 문제다. 기존의 공중과 TV와 라디오에서 매주 불거지는 시사적인 문제를 주제로 토론을 통해 시청자에게 정보와 관점의 차이를 전달해 주는 상황에서 정책토론회가 이와 달리 세롭고 차별화된 주제를 전달하기 쉽지 않기 때문이다. 또한, 필요성 측면에서도 차별화된 주제가 필요한지는 의문이다.

지방선거를 앞두고 실시되는 정책토론회의 성격상 기존의 정치적 쟁점들을 토론주제로 선정하는 것이 가장 효율적일 수 있기 때문이다. 하지만, 토론회 자체가 목적이 아니라 토론회를 통해 유권자들에게 선택의 기준을 제공한다는 측면에서 본다면 주제의 차별화를 통해 보다 재미있는 토론프로그램을 만드는 것은 절대적으로 필요하다.

그렇다면, 어떤 차별화가 가능할 것인가. 지나치게 미시적인 주제를 접근할 수도 없고 차별화만을 위해 시사성에서 벗어날 수도 없다면 몇 개의 대주제를 정한 후 소주제를 통해 시청자들에게 각 당의 정책적 차이를 보다 잘 알 수 있게 하는 방식의 채택을 제안해 본다.

예를 들어 1차 토론주제로 ‘양극화현상과 원인에 대한 진단’을 정했다면 구체적인 각론에 들어가서 소주제로 양극화 현상의 문제점, 양극화 현상이 가져오는 문제, 양극화 문제를 풀기 위해 어느 부분부터 접근해야 할지 등에 대해 구체적인 토론을 이끌어내는 방식이다. 이를 통해 각 당의 정책차이를 보다 구체적으로 알 수 있고 각론 토론과정에서 상대적으로 같은 정치지향성을 갖는 당 사이의 차이도 구분하기 쉽기 때문이다.

6. 방송사 주관 토론회와 차별화해야

이번 정책토론회의 가장 큰 특징은 후보자 토론방식을 채택하면서 후보자간 토론시간을 철저히 배분했다는 것이다. 답변과 질문시간을 정하고 질문자와 답변자 선택에 있어서도 제한을 두었다. 따라서 쟁점에 따라 다른 입장을 갖고 있는 토론자와의 팽팽한 주고받기식의 토론은 제한을 받을 수밖에 없었다.

또한, 질문시간과 답변시간을 제한함으로써 토론자 상호간 쟁점에 대한 주고받기식의 토론보다는 제한시간을 채워나가는 강의방식의 토론이 이루어졌다. 하지만, 출연자들이 후보자가 아닌 상황에서 이 같은 기계적 형평성은 토론의 흥미를 떨어뜨리는 요인이 되었다는 판단이다. 정책적 차이가 뚜렷한 정당 간에 토론이 이루어지지 않고 정책적 차이가 비슷한 정당 간에 토론이 이루어질 경우에는 시청자들의 흥미가 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

이에 비해 기존 공중과 방송의 토론프로그램은 프로그램의 활력을 위해 자유토론 형식을 취하고 있다. 하지만, 자유토론 형식을 취한다고 해서 형평성 논란이 불거지는 경우는 거의 없다. 사회자가 적절히 시간을 조절해 토론자에게 기회를 제공할 뿐만 아니라 토론자들도 발언시간을 많이 차지하는 것이 긍정적으로 작용한다고 보기 않기 때문이다. 토론을 통해 시청자에게 자신의 의견을 전달하고 설득시키는 능력은 토론의 기술에 있는 것인지 토론시간의 점유에 있지 않기 때문이다. 서로 상대방의 의견을 존중하고 경청하는 것도 토론의 능력이다. 시청자들이 원하는 것은 토론자가 철저히 분초를 지켜 형평성을 구비한 토론프로그램이 아니다. 그보다는 어느 후보자가 상대방의 말을 경청하고 적은 시간이나마 자신의 의견을 피력하느냐를 지켜보는 것이다.

7. 제작까지 고민해야

선거에 앞서 실시되는 토론회는 크게 방송사 주관 토론회와 선거방송토론위원회 주관 토론회 그리고 시민단체, 학계, 언론관련 기관 등에서 주관하는 토론회로 나뉜다. 이 가운데 방송사와 선거방송토론위원회가 주관하는 토론회는 예외 없이 지상파 방송을 통해 시청자들에 전달된다. 그러나 방송제작과정에서의 참여 주체에 따라 두 토론

회는 질적인 차이가 발생할 수밖에 없다. 방송사가 주관할 경우 기획, 구성, 제작, 송출의 전 과정에 대한 책임을 방송사가 지는 데 비해 선거방송토론위원회 주관 토론회의 경우 방송사는 제작의 일부분과 송출만을 책임지기 때문이다. 즉 방송사 입장에서 선방위 주관 토론회는 단순 중계방송의 의미 이상을 가질 수 없다. 이에 따라 제작과정에 들어가는 노력 또한 차이가 발생할 수밖에 없다. 중계방송의 특성상 기술적 책임만을 지기 때문이다.

토론프로그램을 포함한 방송프로그램을 방송사가 자체 제작한다는 것과 중계방송을 한다는 것은 큰 차이를 갖는다. 방송사가 자체 제작할 경우 기획 단계부터 내용은 물론 출연자, 세트, 진행방식, 방송시간대 등을 최상의 조건으로 맞추기 위해 노력하기 때문이다. 하지만, 중계방송의 경우 기획과 제작이 분리되어 있기 때문에 상대적으로 최종 결과물의 높은 품질을 기대하기 힘들다는 단점을 피할 수 없다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하기 위한 방법이 강구되어야 할 것이다. 즉, 기획단계에서 내용과 구성 방식뿐만 아니라 제작에 대한 부분까지 검토되어야 할 것이다.

선거토론!!! 이제 양보다 질이다

이 영 배

MBC 100분토론 PD

1. 시작하며

2004년 개정된 「공직선거법」(이하 선거법)의 취지를 한마디로 요약하자면 “돈은 묶고 말은 풀다.”였다. 그동안 낡은 정치의 상징처럼 여겨졌던 돈 봉투와 동원 청중, 대규모 운동장 유세가 사라지고, 그 자리를 미디어와 인터넷 선거운동이 대신하게 된 것이다. 특히, 95년 제1회 전국동시지방선거에서 처음 도입된 “선거방송토론”은 미디어 선거의 핵심으로 정치권이나 각 후보자들에게 있어 최고의, 그리고 최후의 선거운동이 되고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 그 중요성이 날로 증가하고 있다. 그런 면에서 우리나라의 선거방송토론은 짧은 역사에 비해 비약적인 발전을 하고 있고, 양적인 측면만을 고려한다면 단연 세계 최고 수준에 도달했다고 볼 수 있을 것이다. 더구나 이번 5.31 지방선거에서는 전국적으로 사상 유례없는 횡수의 방송토론이 이루어졌다.

필자 역시 지난 2000년 총선을 시작으로 대통령선거 1번, 국회의원 총선과 지방선거 2번씩 모두 5번의 선거를 거치면서 선거방송토론을 직접 제작할 기회가 있었다. 수십 번의 방송토론을 제작하면서 시행착오도 있었지만, 다양한 형식 실험도 진행했고 토론의 질도 나아지고 있음을 체감하고 있기도 하다. 그러나 한편으로는 현 방송토론의 그 한계에 대해서도 절감하고 있다.

보다 진일보한 선거방송토론을 위해 무엇이 필요할까? “참여민주주의의 꽃”이라는

선거에서 그 꽃을 더 활짝 피게 할 선거방송토론은 어떻게 가능할까? 필자는 이 커다란 물음에 대해 그동안 느껴왔던 작은 경험을 바탕으로 이야기해보고자 한다.

따라서 이 글은 올 한해 진행된 5.31 지방선거 관련 토론을 중심으로 이야기하겠지만 현재 선거방송토론위원회 주관으로 함께 진행되고 있는 ‘정책토론회’와 방송사 주최의 토론까지 묶어 평가해 보고 나름의 문제점과 대안을 모색해 보고자 한다. 더불어 학계와 시민단체 등에서 제기되고 있는 토론의 문제점에 대해 함께 고민해 보고자 한다.

2. 선거방송토론의 현황

올 들어 전국 단위로 방송된 선거토론은 중앙선거방송토론위원회가 주관한 3차례의 “공직선거정책토론회”가 있었고, 서울, 경기, 인천 선거방송토론위원회가 주관하고 KBS와 MBC가 공동중계한 서울, 경기, 인천 등 수도권 광역단체장 후보토론회 3회(그 외 비초청 서울시장 후보토론은 MBC 단독, 수도권 비례대표 후보토론은 KBS 단독 방송), 그리고 중앙선거방송토론위원회에서 주관한 한 번의 “정당정책토론회”가 있었다.(11월 말 또 한 번의 정당정책토론회가 예정되어 있음)

통상 선거방송토론하면 ‘후보토론회’만을 연상하기 쉬우나, 개정 선거법에 따라 진행되고 있는 ‘공직선거정책토론회’는 선거가 있는 해에 진행되는 주요 토론중 하나로 볼 수 있다. 특히 올해 진행된 3차례의 ‘공직선거정책토론회’(표 1 참조)는 5당의 정책위의장, 원내대표, 당 대표가 차례로 나서 각 당의 주요정책과 현안에 대해 입장을 밝히는 혼치않은 기록을 세우기도 했다. 더구나 지난 5.12, 5.31 지방선거 직전에 진행된 ‘제3차 공직선거 정책토론회’는 헌정사상 처음으로 5당의 당대표가 참여한 토론으로 많은 관심을 불러일으키기도 했다.

한편, 방송사에서 주관한 5.31 지방선거 수도권 광역단체장 선거방송토론은 MBC가 4회(서울시장 3회, 경기지사 1회), KBS가 3회(서울, 경기, 인천 각 1회), SBS가 5회(서울, 경기 2회씩, 인천 1회) YTN 3회(서울, 경기, 인천, 각 1회씩) 등으로 진행되었는데, 그중 MBC에서는 열린우리당과 한나라당의 서울시장 당내 경선토론을 방송하기도 했다.(표 2, 표 3, 표 4 참조)

3. 선거방송토론의 문제점과 대안

- 기존 문제제기에 대한 비판적 검토-

1) 토론횟수는 적절한가?

아직도 정치권과 학계 등 많은 전문가들은 “선거방송토론이 활성화되어야 한다”고 지적한다. 선거를 통해 지도자를 선택하기 전에 그 자질과 식견, 정책을 파악할 수 있어야 하는 것은 너무나 당연한 지적이다. 그리고 유권자들에게 TV토론은 후보들을 비교할 수 있는 가장 좋은 기회이기도 하다. 그런 의미에서 이 지적이 보다 다양한 형식 도입과 후보들간의 활발한 토론으로 유권자들에게 적절한 정보와 관심을 끌어와야 한다는 의미라면 전적으로 동의하지만, 단순히 ‘토론 횟수 확대’의 의미라면 필자는 동의할 수 없다는 입장이다.

앞서 언급했듯이 최근 각종 선거를 통해 드러난 우리나라 선거방송토론은 양적인 부분에선 이미 세계 최고 수준이다. 이번 5.31 지방선거에서 서울시장 주요 후보들의 경우 6-7차례의 방송토론을 경험했다. 한 달 남짓의 선거운동기간을 감안하면 결코 작은 숫자가 아니다. 후보 선대위 관계자에 따르면 선거운동 일정의 대부분을 방송토론 준비와 토론 참여에 할애하게 되고, 더불어 방송토론이 아닌 시민단체나 직능단체 초청 토론, 신문, 인터넷 등 미디어 초청 토론까지 일정에 포함시키면 하루도 토론 없이 선거운동을 하는 날이 없을 정도라는 푸념을 들은 적이 있다.

물론 이 같은 결과가 ‘돈선거, 유권자 맨투맨 접촉선거가 아닌 미디어 선거’의 확대라는 의미에서 바람직한 결과이기도 하지만, 후보자 토론만이 후보자의 정보제공의 유일한 통로인가에 대해서는 의문의 여지가 있다고 본다. 오히려 문제는 비슷비슷한 토론 형식과 반복되는 토론주제에 있는 게 아닐까?

만약 7차례의 TV토론이 후보 모두가 함께하는 합동토론만이 아니라 후보 자질을 검증하는 후보 1인 초청토론 1회, 유력 후보간 양자토론 2회, 모든 후보가 참여하는 정책토론 4회(부동산, 교육, 복지 등 각 정책별로 1회씩)로 진행되었다면 토론회의의 부족을 느꼈을까?

결론적으로 말한다면 적어도 <현재의 토론 횟수는 부족하지 않다>고 말할 수 있

을 것이다. 단 그 속에서 느끼는 허전함이란 결국 <양이 아니라 질이 문제>라는 결론에 닿을 수 있을 듯하다. 향후 방송시간 또는 방송사와 선거방송토론위원회간의 협력과 공조가 절실히 필요한 대목이라 할 수 있다.

2) 토론형식이 단조롭다?

현재 국내의 선거방송토론에서 차용하고 있는 토론 유형은 출연자수에 따른 분류(1인 토론, 양자 또는 다자간 토론) 질문 방법에 따른 분류(사회자, 패널, 시민, 후보간 등) 등에 따라 여러 가지가 있고, 대부분 이들 유형이 혼용되거나 변형되어 사용되기 때문에 명확하게 구분하기는 어렵다.

흔히 우리나라 선거방송토론의 경우 “토론형식이 획일적”이라는 평가가 일반적이다. 그러나 이러한 평가는 “**반은 맞고, 반은 틀리다.**”라고 말할 수 있다. 지난 2002년 대통령 선거를 예로 들어보면 우리나라 방송의 TV토론은 그야말로 <선거방송토론의 실험장>이었다. 연초부터 예비후보들의 자질검증 토론이 이어졌고, 민주당과 한나라당의 7인 후보, 4인 후보들이 다양한 방식(시간총량제 토론, 1:1토론, 후보간 상호토론 등)의 토론을 통해 경선을 치루었으며, 각 정당의 후보들이 선출된 이후에는 시민참여형 토론과 양자토론(노무현, 정몽준 단일화 토론) 등이 진행되면서 형식면에서도 엄청난 성과를 가져올 수 있었다.

물론 이 실험은 방송사 주최의 토론에서 가능했다. 대선토론 당시 3인 후보(이회창, 노무현, 권영길)는 발언순서도 좌석추첨과 함께 무조건 고정되어 있어 주요후보간의 직접 토론은 불가능했다. 옛날 대선토론위원회가 주관했던 토론의 경우 ‘공정성’(필자는 공정성이란 단어를 동의하지 않는다. 기계적인 형평성이라 부르고 싶다)이 제1의 원칙이기 때문에 너무도 기계적인 토론이 진행될 수밖에 없었다.

이번 5.31 지방선거는 그런 의미에서 분명 진일보했다고 볼 수 있다. 선거방송토론위원회가 주관한 토론에서도 후보간 상호토론이 가능하게 진행되었고, 서울시장의 경우 후보자가 상대 후보를 임의로 지정해서 토론을 진행하는 방식(방송사 토론에서 주로 사용했던 방식)까지도 추가해 ‘획일적인 균형 맞추기’에 매몰되지 않으며 토론의 긴장감을 증폭하기도 했다. 비슷비슷한 토론만 진행했다는 방송국 주최의 TV토론에

서도 분명 차이가 있었다.

전문가들조차도 별로 의미 부여를 하지 않았지만, 필자가 소속된 <MBC 100분 토론>에서는 선거토론사상 처음으로 ‘완전 자유토론방식’을 채택하여 토론을 진행시켰다. 통상 선거토론에서는 후보간의 기회균등을 위해 ‘발언시간, 횟수를 정하는 것’이 일반적인 것이었는데, 이런 고정관념을 깨뜨리고 평소 토론처럼 ‘주제 제시 후 자유토론’을 벌이게 한 것이다. 물론 사회자가 후보간의 발언횟수나 시간을 조절하며 진행했지만, 예전처럼 발언 2분을 초과한다고 종을 치거나 마이크를 끄지도 않았고, 꼭 발언이 필요하다면 사회자의 제량으로 발언권도 부여하면서 시간이나 횟수에 얽매어 토론 흐름을 끊지 않았다. 결과는 대성공이었다고 할 수 있다. 비록 충분한 시간을 주지 못해 심층적인 토론에 도달하지는 못했지만 ‘공정성 시비’가 전혀 일어나지 않으면서도 후보들은 자유롭게 토론에 몰입할 수 있었다고 본다.

토론 후 평가에서도 후보들은 자유로운 형식이 훨씬 좋았다는 평가를 내놓기도 했다. 다만, 시간 부족이 다소 아쉽다는 평가가 지배적이었다. 이 같은 결과는 후보들의 토론능력이나 준비가 충분한 것도 이유이겠지만, 무엇보다 방송토론이 결코 편파적으로 진행될 수 없는 사회적 분위기(유권자들의 관심과 감시, 민주화의 진척 등)와 후보와 제작진간의 공정성에 대한 신뢰가 크게 작용한 결과로 보여진다. 따라서 향후 선거방송토론위가 주관하는 방송토론 등에서도 보다 자유로운 형식의 토론을 적극 도입할 필요가 있다는 것이 필자의 생각이다.

물론 아직도 개선해야 할 부분이 많이 있다. 방송사 토론부터 중앙선망위의 토론까지 주요정당의 후보들이 똑같이 출연해 비슷한 의제를 두고 토론하는 것은 분명 문제다. 방송토론이 후보자간의 정책 차별성과 자질 검증에 관한 정보를 제공해야 하는데, 현재의 4인 또는 5인이 참여하는 토론만으론 그 한계가 너무도 명확하다. 더구나 이번 5.31 지방선거에서 방송토론이 ‘후보 자질 검증 역할’은 거의 수행하지 못했다고 볼 수 있다.

그동안의 ‘네거티브 선거 운동’이 가져온 폐해 때문인지 토론은 정책적 주제 외에 후보 개인의 신상문제(말 바꾸기, 청렴성, 리더쉽 등)에 관해서는 거의 다루질 못했다. 이 또한 정치 지도자를 선택하는데 주요한 요소임에도 여러 가지 제약으로 인해 토론되지 못한 점은 토론 제작자 입장에서뿐 아니라 유권자의 한 사람으로서도 유감스런

일이다.

그리고 이는 단순히 토론형식의 다양화로 해결될 문제만도 아니다. 이번 5.31 지방선거의 경우처럼 주요 정당들이 후보등록에 임박해서 후보를 결정짓는다면 후보를 검증할 수 있는 물리적 시간을 가질 수 없을 것이고, 더불어 개정 선거법 제82조의2에 근거를 둔 선거방송토론 <초청대상의 범위>에 한정된 토론이 지속된다면 선거토론의 효율성은 점점 떨어질 수밖에 없다는 생각이다.

3) 선거토론에 토론은 있는가?

앞서 토론 횟수와 토론 형식에 대해서 언급하면서 궁극적으로 풀어야 할 과제가 바로 “유권자들에게 변별력 있는 정보를 줄 수 있는 토론”을 만들어야 한다는 것이었는데, 그런 의미에서 후보자간의 정책이나 자질을 비교 검증할 수 있는 방송토론 형식 개발이 필수적이지만, 더불어 토론 가능한 구조를 만들어 주어야 한다. 현행 선거법 제82조의2의 규정에 따르면 <토론 참여 자격>은

가. 5인 이상의 국회의원을 가진 정당이 추천한 후보

나. 직전 대선, 비례대표 국회의원선거, 비례대표시·도의원 선거에서 전국유효투표 총수의 3% 이상 득표한 정당이 추천한 후보자

다. 직전 선거에서 당해 선거구에 입후보하여 10% 이상 득표한 후보자

라. 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지 사이에 실시하여 공표된 여론조사 결과 평균지지율이 5% 이상인 후보자로 되어 있다.

이 규정에 따르면 현재 우리 국회에서 5인 이상 국회의원을 보유한 정당은 5당(열린우리당, 한나라당, 민주당, 민주노동당, 국민중심당)이 있고, 만약 5당이 후보를 모두 낸다면 방송토론에 참여해야 하는 후보는 최소 5명에서 6-7명까지 늘어날 가능성이 있는 상태다. 물론 이번 5.31 광역단체장선거의 경우 4명(서울시장은 5명) 정도의 후보가 방송토론에 참여하여 큰 무리가 따르진 않았지만, 4-5인 후보간의 토론도 진정한 의미의 토론공방을 기대하기는 힘든 구조임에 틀림없다. 특히 2-3인의 후보가 치열한 선두다툼을 보이는 상황에서 2-3%의 지지율로 참여하는 나머지 후보는 오히려 선거 쟁점을 흐리게 만들 뿐이다.

그동안 반론과 제반론으로 뜨거워지는 토론상황에서 자신의 발언시간을 토론내용과는 무관한 자신의 공약설명에만 집중하는 후보들을 그동안 수없이 많이 보아오지 않았는가. 그런 의미에서 필자는 정당의 의석수(원내교섭단체 구성)나 여론조사 결과를 바탕으로 유력후보 양자간의 토론도 법적으로 보장할 필요가 있다고 본다.

일부에서는 방송토론의 형평성에 위배된다고 지적할 수도 있겠지만, 지지율 30%의 후보와 3%의 후보간 매번 동등한 대우를 해주는 것 역시 또 다른 형평성 위배가 아닐까? 유권자들에게 당선 유력한 후보들만을 놓고 심층적으로 분석할 수 있는 기회를 제공하는 것도 중요한 부분이라 여겨진다.

그리고 이 부분을 법적으로 강제할 필요가 있는 것은 그동안 방송사 주관 토론에서 양자토론 같은 시도를 한 적이 있지만, 번번이 실패하고 말았다. 그 이유는 앞서가는 후보의 경우 바짝 뒤쫓는 후보와의 토론이 부담스러워서인지 가급적 토론에 응하지 않고 있다. 앞서가는 후보의 심정은 이해가 가지만 유권자들을 위해서는 반드시 법적인 보장(이는 방송사가 가질 수 없는 선거방송토론위원회만의 힘이다)을 통해 성사될 수 있었으면 하는 바람이다.

그리고 토론다운 토론을 위해서는 <토론 사회자>의 역할이 중요한데, 보다 재량권을 높일 필요가 있다. 현재의 토론 사회자는 타임체크나 의제 제시 외엔 아무런 역할을 하지 못하고 있다. 앞서 언급했듯이 이제 우리의 방송토론도 정치적 중립성과 공정성에 관한 한 별문제가 없다는 것이 일반적 인식이라면 전문성 있고 신뢰성 있는 사회자로 하여금 토론을 생산적으로 조율할 수 있는 권한(보충 질의, 주제에 벗어난 토론자 제어 등)을 주는 것도 이제는 시도해 볼 때가 되었다고 본다. 그리고 후보자들이 동의한다면 완전 자유토론도 가능하지 않을까.

4. 마치며

필자가 반성적으로 선거방송토론을 이야기할 때 자주 인용하는 것이 바로 “붕어빵”에 대한 비유이다. “기계에서 찍어낸 붕어빵”처럼 “선거방송토론 역시 토론간의 변별력이 없다.”라는 의미 하나와 “붕어빵에 붕어는 없다.”란 오래된 우스갯소리처럼 “선거방송토론에 토론은 없다.”라는 의미 둘. 토론프로그램을 제작하는 필자에게 가장 곤

혹스런 대목이기도 하다.

그럼에도 불구하고, 점차 나아가는 방송토론을 보면서 밝은 전망을 그려본다. 출범 초기 지나치게 경직되어 있어 새로운 시도라는 것이 불가능해 보였던 선거방송토론위도 이제 유연하게 선거방송토론을 꾸러가고 있고 정당이나 후보들도 방송토론의 중요성을 인식하며 철저한 준비를 하고 있다.

다만, 방송시간이 점차 심야나 오전 시간대로 밀려나는 등 방송환경이 악화되고 있는 것은 문제라 하지 않을 수 없다. 점차 방송토론의 시청률이 낮아지고 있는 가운데 (물론 이는 선거토론 횟수가 늘어난 것과 무관하지는 않다) 유권자들에 대한 유익하고도 흥미로운 정보처로서의 방송토론에 이제 고민의 뿌리를 두어야 한다.

‘선거는 축제’여야 한다고 생각한다. 그 축제의 한가운데서 치열한 인물 경쟁과 정책공방을 벌이는 선거토론이야말로 모두가 손꼽아 기다리는 “축제의 밤을 수놓는 불꽃놀이”가 되어야 한다고 생각한다. 이제 ‘붕어빵’이라는 오명을 벗고, 역동적이고 활기찬 선거토론으로 시작될 내년 대통령 선거가 벌써부터 작은 흥분감으로 기대되는 것은 필자만의 생각은 아닐 것이다.

[표 1] 선거방송토론위원회 주관 토론회

날 짜	제 목	출 연 패 널	비 고
2006. 3.25 오전 9:55-12:02	-5.31 지방선거- 제1차 공직선거정책토론회 <중앙선거방송토론위원회>	강봉균(열린우리당 정책위의장) 이방호(한 나 라 당 정책위의장) 김효석(민 주 당 정책위의장) 이용대(민주노동당 정책위의장) 류근찬(국민중심당 정책위의장)	홍종학 교수 -MBC 주취 / KBS 중계-
2006. 4.15 오전 9:55-12:02	-5.31 지방선거- 제2차 공직선거정책토론회 <중앙선거방송토론위원회>	김한길(열린우리당 원내대표) 이재오(한 나 라 당 원내대표) 이낙연(민 주 당 원내대표) 천영세(민주노동당 원내대표) 정진석(국민중심당 원내대표)	김민전 교수 -MBC 중계 / KBS 주취-
2006. 5.12 밤 9:54-12:06	-5.31 지방선거- 제3차 공직선거정책토론회 <중앙선거방송토론위원회>	정동영(열린우리당 의장) 박근혜(한 나 라 당 대표) 한화갑(민 주 당 대표) 문성현(민주노동당 대표) 심대평(국민중심당 대표)	염재호 교수 -MBC 주취 / KBS 중계-
2006. 5.24 밤 10:56-12:58	-5.31 지방선거- 서울특별시장 후보토론회 <서울시선거방송토론위원회>	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보) 임용균(국민중심당 서울시장 후보)	염재호 교수 -MBC 중계 / KBS 주취-
2006. 5.25 낮 1:58-3:19	-5.31 지방선거- 서울특별시장 후보토론회 -비초청- <서울시선거방송토론위원회>	이귀선(시 민 당) 이태희(한국의미래를준비하는당) 백승원(무 소 속)	강치원 교수 -MBC 단독주취-
2006. 5.25 밤 10:56-12:41	-5.31 지방선거- 경기도지사 후보토론회 <경기도선거방송토론위원회>	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 박정일(민 주 당 경기도지사 후보) 김용한(민주노동당 경기도지사 후보)	염재호 교수 -MBC 주취 / KBS 중계-
2006. 5.26 밤 10:56-12:41	-5.31 지방선거- 인천광역시장 후보토론회 <인천시선거방송토론위원회>	최기선(열린우리당 인천광역시장 후보) 안상수(한 나 라 당 인천광역시장 후보) 신경철(민 주 당 인천광역시장 후보) 김성진(민주노동당 인천광역시장 후보)	염재호 교수 -MBC 주취 / KBS 중계-
2006. 7.19 오전 09:55-11:54	제1차 정당정책 토론회	강봉균(열린우리당 정책위의장) 전재회(한 나 라 당 정책위의장) 최인기(민 주 당 정책위의장) 장상환(민주노동당 진보정치연구소장)	신윤 교수 -MBC 중계 / KBS 주취-

[표 2] 방송사 주관 서울시장후보 토론회

날 짜	제 목	출 연 패 널	비 고
2006. 4.13 밤 12:11-1:48	- M B C 100분 토론 - < 지 방 선 거 토 론 1 . > 한나라당 서울시장 후보 경 선 토 론	맹형규(한 나 라 당 서울시장 예비후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 예비후보) 홍준표(한 나 라 당 서울시장 예비후보)	손석희 교수 -MBC 100분 토론-
2006. 4.20 밤 12:14-1:50	- M B C 100분 토론 - < 지 방 선 거 토 론 2 . > 열린우리당 서울시장 후보 경 선 토 론	강금실(열린우리당 서울시장 예비후보) 이계안(열린우리당 서울시장 예비후보)	손석희 교수 -MBC 100분 토론-
2006. 5. 3 밤 10:00-11:43	2 0 0 6 지 방 선 거 서 울 시 장 후 보 초 청 K B S 정 책 토 론 회	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보)	임창건 KBS 해설위원 -KBS 특집 토론-
2006. 5. 5 밤 11:10-1:00	- S B S 시 시 비 비 - 5.31 지방선거 대토론 2006 국 민 의 선택 서울시장 후보 합동토론	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보)	이영대 변호사 -SBS 시시비비-
2006. 5.11 밤 12:14-1:58	- M B C 100분 토론 - < 지 방 선 거 토 론 4 . > 서울특별시장 후보토론회	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보) 임용균(국민중심당 서울시장 후보)	손석희 교수 -MBC 100분 토론-
2006. 5.16 낮 2:00-3:30	2 0 0 6 지 방 선 거 후 보 초 청 토 론 회 - 서 울 특 별 시 장 -	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보) 임용균(국민중심당 서울시장 후보)	홍상표 YTN 해설위원 -YTN-
2006. 5.26 밤 10:56-12:57	- S B S 시 시 비 비 - 5.31 지방선거 대토론 2006 국 민 의 선택 서울시 장 후 보 자 토 론	강금실(열린우리당 서울시장 후보) 오세훈(한 나 라 당 서울시장 후보) 박주선(민 주 당 서울시장 후보) 김종철(민주노동당 서울시장 후보) 임용균(국민중심당 서울시장 후보)	이영대 변호사 -SBS 시시비비-

[표 3] 방송사 주관 경기도지사후보 토론회

날 짜	제 목	출 연 패 널	비 고
2006. 4.27 밤 12:12-1:50	-MBC 100분 토론- <지방선거토론 3.> 경기도지사 후보 토론	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 김용환(민주노동당 경기도지사 후보)	손석희 교수 -MBC 100분 토론-
2006. 5. 2 밤 12:29-1:59	-SBS 시사비비- 5.31 지방선거 대토론 2006 국민의 선택 경기도지사 예비후보 토론	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 김용환(민주노동당 경기도지사 후보)	이영대 변호사 -SBS 시사비비-
2006. 5. 4 밤 10:00-11:45	2 0 0 6 지 방 선 거 경 기 지 사 후 보 초 청 K B S 정 책 토 론 회	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 김용환(민주노동당 경기도지사 후보)	임창건 KBS 해설위원 -KBS 특집 토론-
2006. 5.13 낮 2:00-3:30	2 0 0 6 지 방 선 거 후 보 초 청 토 론 회 - 경 기 도 지 사 -	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 박정일(민 주 당 경기도지사 후보) 김용환(민주노동당 경기도지사 후보)	송재룡 경희대 교수 -YTN-
2006. 5.19 밤 12:03-1:49	-SBS 시사비비- 5.31 지방선거 대토론 2006 국민의 선택 경기도지사 후보 토론	진대제(열린우리당 경기도지사 후보) 김문수(한 나 라 당 경기도지사 후보) 박정일(민 주 당 경기도지사 후보) 김용환(민주노동당 경기도지사 후보)	이영대 변호사 -SBS 시사비비-

[표 4] 방송사 주관 인천시장후보 토론회

날 짜	제 목	출 연 패 널	비 고
2006. 5.12 밤 11:56-1:35	-SBS 시사비비- 5.31 지방선거 대토론 2006 국민의 선택 인천시장 예비후보 토론	최기선(열린우리당 인천광역시장 후보) 안상수(한 나 라 당 인천광역시장 후보) 신경철(민 주 당 인천광역시장 후보) 김성진(민주노동당 인천광역시장 후보)	이영대 변호사 -SBS 시사비비-
2006. 5.17 밤 11:09-12:44	2 0 0 6 지 방 선 거 인 천 시 장 후 보 초 청 K B S 정 책 토 론 회	최기선(열린우리당 인천광역시장 후보) 안상수(한 나 라 당 인천광역시장 후보) 신경철(민 주 당 인천광역시장 후보) 김성진(민주노동당 인천광역시장 후보)	임창건 KBS 해설위원 -KBS 특집 토론-

사회자

TV토론의 발전을 위한 제언

김민전

경희대학교 교양학부 교수

토론없는 투표는 민주주의를 속 빈 형식적 민주주의로 전락시킬 위험이 있으며, 투표없는 토론은 결과 없는 과정의 민주주의로 전락시킬 위험이 있다. 따라서 토론과 투표는 민주주의의 심장이라고 해도 과언이 아니다. 특히 유권자가 대의체를 구성하고, 대의체에 권한을 위임하는 선거에 있어서의 토론은 다른 어떤 토론보다도 그 중요성이 더하다고 할 수 있기 때문에 민주주의 국가들은 예외 없이 가장 대중적인 매체라고 할 수 있는 TV를 통한 선거토론을 활성화시키고 있다.

이번 5.31지방선거에서 필자는 이렇게 중요한 TV토론을 진행하는 영광되고 소중한 경험을 하였다. 필자의 부족한 진행솜씨가 TV토론에 누가 되지는 않았는지 조바심이 앞서는 것이 사실이지만, 필자가 토론의 현장에서 보고 느낀 점을 바탕으로 이번 지방선거 TV토론의 아쉬웠던 점과 개선방향을 짚어 보고자 한다.

TV토론, 한국 민주주의의 심화에 긍정적 역할 기대

필자가 이번 지방선거중 진행을 맡았던 초청토론회는 다음과 같다.

- 4.15. 10:00-12:00, 제2차 공직선거정책토론회(5당 원내대표 초청)
- 4.19. 14:00-16:00, 서울시비례대표의원선거 후보초청토론회
- 4.22. 14:00-16:00, 인천시비례대표의원선거 후보초청토론회
- 4.23. 14:00-16:00, 경기도비례대표의원선거 후보초청토론회

이 4번의 토론회는 모두 2004년에 있었던 「공직선거법」(이하 선거법) 개정으로 신설된 토론회라는 공통점을 지니고 있다. 2004년 개정 선거법은 한국선거문화에 있어 가장 큰 문제점을 ‘고비용, 정보 부재의 선거’로 보고 이를 극복하기 위한 방안으로 미디어선거를 확대하고 있다¹⁾. 그 이전까지의 선거에서 중심이 되었던 선거운동방식은 합동연설회와 정당연설회 같은 운동장 유세였다. 운동장 유세는 1987년 대통령 선거에서 여의도에 주요 후보자별로 100만 명씩의 유권자를 동원하며 여론의 주목을 받기도 했지만, 14대 국회의원 선거를 정점으로 국민들의 관심에서 멀어지는 것으로 나타났다. 유세장을 찾는 유권자 수가 급격하게 줄어들면서 유세장에서 하는 후보의 연설이 유권자에게 선거정보를 제공하는 기능을 하는 것은 사실상 불가능하게 된 것이었다. 더 큰 문제는 자발적으로 유세장을 찾는 유권자가 감소하게 되자 후보들은 청중을 동원하기 위해 막대한 돈을 뿌리게 되었다는 점이었다.

2004년 개정 선거법은 고비용과 정보 부재의 선거병폐에서 벗어나기 위해 운동장 유세는 폐지하는 대신 미디어 선거운동을 대폭 확대하였다. 선거방송토론위원회를 신설한 것을 비롯해, 지역구 및 비례대표국회의원 TV토론과 정책토론회 제도를 도입하였다. 또한 2005년 개정 선거법은 비례대표시·도의원선거 TV토론과 지방자치단체의 장선거 TV토론을 도입하였다.

1997년에 와서야 비로소 TV토론을 도입해 TV토론의 선진국이라고 하는 미국과 비교할 때 40년 가까이 늦게 시작하였지만, 미국이 아직도 선거 때마다 TV토론의 실시 여부를 두고 후보 간에 논쟁을 벌이고 있는 것과 달리 우리는 법에서 이를 규정하게 되었던 것이다.

필자가 진행을 한 공직선거정책토론회와 비례대표시·도의원선거 후보초청토론회는 바로 이러한 2004년, 2005년 개정 선거법에 의해 실시된 것이었는데, 이러한 토론회는 적어도 다음과 같은 4가지 차원에서 한국 민주주의를 심화하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

첫째, 그간의 선거에서는 후보 개인이 중심이 되었기 때문에 정당의 정책에 대해서는 정당이나 후보, 그리고 유권자 모두가 관심이 없었다고 해도 과언이 아니었다. 그

1) 필자는 2004년 개정 공직선거법의 모태가 된 ‘법국민개혁협의회의 권고안’을 만드는 작업에 참여한 바 있기 때문에 협의회의 진행사항에 대해 소상히 인지하고 있는 편이다.

러나 정책토론회와 비례대표시·도의원후보 토론회는 정당의 정책에 대한 토론회이기 때문에 정당이 유권자에게 공개적으로 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회가 마련된 것이며, 유권자 역시 비슷비슷한 공약집보다는 훨씬 변별력이 있는 토론회를 통해 각 정당의 정책을 비교해 볼 수 있는 계기가 마련된 것이다. 이는 다시 각 정당으로 하여금 정책의 중요성을 깨닫고 정책을 개발하게 하는 주요한 계기가 될 것으로 기대된다.

둘째, 그간의 선거에서 유권자들은 비례대표후보에 대해서는 직접적으로 보고 평가할 기회가 전혀 없었다고 해도 과언이 아니었다. 이 때문에 비례대표공천을 선거자금 을 마련하는 수단으로 악용한다는 의혹이 나오는 등 정당의 비례대표 공천이 잡음을 일으키기도 했다. 그러나 비례대표후보 토론회의 신설은 비례대표 후보에 대해서도 유권자가 직접 보고 판단할 수 있는 기회를 만드는 것이며, 이는 정당에게는 비례대표후보의 공천을 엄격하게 하도록 만드는 압박이 될 것임에 틀림없다.

셋째, 그간의 운동장 유세에서는 후보들은 먼지를 일으키며 지지자들의 무등을 타고 입장해 세과시를 하였고, 지지후보의 연설이 끝나면 다른 후보들의 연설 중에도 동원된 지지자들이 썰물 빠지듯 나가버려 상대후보의 기를 꺾는 현상이 비일비재했다. 이러한 운동장 유세에서 정책의 토론을 기대하는 것은 어불성설이었다. 그러나 TV토론은 돈이 있는 후보, 조직이 있는 후보, 지지율이 높은 정당 소속 후보를 돋보이게 하는 것이 아니라 정책에 대해 몸으로 느끼고 고민한 후보, 유권자와 호흡을 같이하고 있는 후보를 더 돋보이게 한다. TV토론이 후보의 이미지에 의해 좌우될 수 있다는 우려가 없는 것은 아니지만, 내용이 없음에도 불구하고 언론에 의해 부풀려진 정치인의 이미지를 알아보게 하는 것도 TV토론이다.

넷째, 운동장 유세, 악수유세, 그리고 조직을 이용한 유세에서는 체력과 자금력, 조직력에서 열세일 수밖에 없는 여성후보들이 불리하였지만, TV는 여성에게 결코 적대적이지 않다. 여성후보들의 부드럽지만 또박또박한 말솜씨가 TV에서는 오히려 호소력 있게 들린다. 이는 TV토론회가 여성후보들이 약진하는 데 밑거름이 될 수 있음을 의미하는 것이기도 하다.

TV토론, 개선방향은?

TV토론의 이러한 장점들에도 불구하고 아직 수정·보완되어야 할 점 역시 많은 것이 사실이다. 후보자들의 토론회 참가의 문제, 토론회 시간의 문제, 토론회 방식의 문제 등 여러 부분에서 아직 미비한 점들이 있지만, 여기서는 필자가 경험한 부분인 토론회 시간의 문제와 토론회 방식을 중심으로 진행상에 발생할 수 있는 구체적인 문제와 그에 대한 필자의 짧은 생각을 밝히고자 한다.

시청 가능한 시간대에 신축적으로

TV토론의 시간과 관련해 가장 우선적으로 생각할 수 있는 문제는 광역단체장 후보 토론회는 비교적 모든 유권자가 시청할 수 있는 시간대에 방송이 되었지만, 나머지 토론회들은 그렇지 못한 아쉬움을 남겼다는 점이다. 필자가 진행한 토론회만 해도 한번은 토요일 10-12시, 그리고 나머지 3번은 평일 오후 2-4시에 방영되었다. 토요일은 예외로 하더라도(주5일제를 하지 않는 근로자라면 토요일 오전 역시 시청이 불가능하지만), 주중 낮 시간대는 직장근로자들은 TV를 볼 수 없는 시간대라는 문제점을 지니고 있다. 이 문제는 토론회 이후 필자에게 토론회를 보았다고 인사해 오는 이들이 모두 직장근로자가 아니었다는 점에서도 쉽게 확인할 수 있는데, 모든 유권자에게 공정하게 선거정보를 제공하기 위해서는 TV토론의 시간대를 많은 유권자가 시청할 수 있는 시간대로 하는 것이 필요하다.

아울러 토론회의 진행시간을 신축적으로 운영하는 문제 역시 깊이 검토해 보아야 한다. 필자의 경험에 의하면 원내대표들이 출현한 토론회에서는 진행자가 시간을 따로 관리할 필요가 없을 정도로 토론자들이 발언시간을 정확하게 지켜주었다. 그러나 TV토론이 익숙하지 않은 비례대표시·도의원후보 토론회에서는 시간관리가 진행자로서는 상당한 부담이었다.

후보들이 정해진 발언시간을 넘길 경우 이를 제재하는 것은 진행자가 해야 하는 일이고 또 충분히 할 수 있는 일이었지만, 후보가 발언시간을 다 채우지 못할 경우에는 문제가 상당히 심각했다. 진행자에게 자유로운 발언이 허용되어 있지 않은 상태였기

때문에(TV토론의 공정성을 확보하기 위한 교육지책으로 이해되지만) 남은 시간을 배우기 위해 새로운 질문을 할 수도, 기존질문에 대한 보충질문도 할 수 없었다. 그런 상황에서 정상적인 방법으로 시간을 늘려나간다는 것은 원칙적으로 불가능했다고 말할 수 있다.

따라서 토론회 총 시간에 신축성을 부여해 진행자는 전체 시간관리에는 신경을 쓰지 않고, 특정후보가 발언시간을 초과하지 못하도록 하는 관리만 하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 방송 스케줄 때문에 그것이 불가능하면 진행자에게 예비문제를 주어 시간이 남을 경우 예비문제를 질문하든지, 아니면 마무리 발언시간을 늘릴 수 있도록 재량권을 주든지 하는 등의 대책을 강구하는 것이 바람직할 것이다. 어떠한 경우이든지 사후에 공정성의 문제에 대한 논란이 생기지 않도록 하기 위해서는 사전에 그에 대한 시나리오를 마련하고 토론 참석자가 서로 합의된 상태에서 토론회에 들어가는 것이 중요하다고 생각된다.

기계적인 다양성보다는 토론자와 시청자에게 친화적인 방식으로

TV토론의 방식은 공동기자회견방식, 일대일 토론, 그리고 타운홀 미팅방식으로 크게 나누어 볼 수 있다. 이들 세 가지의 방식은 각각 나름대로의 장·단점을 지니고 있는데, 공동기자회견방식은 전문가인 패널이 비교적 고른 질문을 할 수 있고, 또 후보자의 대답에 대해서도 적절한 반론을 가해 유권자의 판단을 도울 수 있다는 장점이 있다. 그러나 공동기자회견방식은 패널이 공정하지 못할 경우 토론회의 공정성에 문제가 제기될 소지가 있기도 하다. 일대일 토론은 유권자가 후보들을 가장 직접적으로 비교할 수 있는 토론회 방식이지만, 토론회가 정쟁에 휘말릴 수 있는 문제점도 동시에 지니고 있다. 타운홀 미팅방식은 유권자가 직접 질의하게 함으로써 유권자의 실생활과 밀접한 문제를 후보에게 직접 질문하는 직접민주주의적 이상이 반영된 토론회이다. 그러나 최근 일본에서 제기된 고이즈미 수상시절 타운홀 미팅이 조작되었다는 의혹에서 보듯이, 유권자가 질의할 것이 없거나 당파적인 유권자들이 토론회를 선도할 경우 토론회가 순조롭게 진행되기 어려운 문제점을 지니고 있다.

또한, 후보에 따라서는 특정한 토론방식에서 더 잘 적용하는 것으로 나타나기도 한다. 1992년 미국 대통령 선거를 보면, 다운홀 미팅방식에서는 클린턴 후보가 훨씬 잘한 것으로 평가되고 있는 반면, 공동기자회견 방식에서는 미국의 재정적자 문제를 지적하며 제3후보임에도 불구하고 돌풍을 일으켰던 페럿 후보가 뛰어난 토론솜씨를 발휘했던 것으로 평가되고 있다. 이러한 사실들은 어느 한 방식만으로 토론을 진행하게 될 경우 유권자가 후보의 여러 측면을 고르게 볼 수 없음을 의미하는 것인 동시에, 토론회의 공정성에 있어서도 문제가 제기될 수 있음을 의미하는 것이다.

이 때문에 대통령후보토론회와 같이 몇 차례 연속해서 토론회가 진행되는 경우가 아니면, 한 토론회에 위의 3가지 방식을 모두 섞어 넣는 방식을 취하곤 한다. 필자가 진행을 한 토론회도 마찬가지였는데, 다음은 필자가 진행한 토론회의 방식이다.

- 1) 사회자 공통질문 → 토론자간 상호토론 → 사회자 개별질문 → 토론자간 상호토론 → 마무리연설
- 2) 기조연설 → 사회자 개별질문 → 사회자질문 상호토론 → 일대일 자유토론 → 마무리연설
- 3) 기조연설 → 사회자 공통질문 상호토론 → 개별질문 상호토론 → 마무리발언
- 4) 기조연설 → 사회자 공통질문 → 사회자질문 상호토론 → 사회자질문 일대일자유토론 → 사회자 개별질문 → 마무리연설

이렇게 다양한 방식을 한 토론회에서 모두 녹여 내는 것은 각 방식이 가지고 있는 장점을 모두 취하고자 하는 것이지만, TV토론에 익숙하지 않은 후보에게는 적용하기 쉽지 않다는 문제를 내포하고 있다. 밝은 조명 아래서 생방송 TV토론을 하는 것만 해도 긴장되고, 특히 자신이 당을 대표하는 경우에는 심리적인 압박이 상당할 것은 어렵지 않게 생각할 수 있는데, 토론형식마저 난해하면 후보들은 더욱 적용하기 어렵게 될 우려가 있는 것이다. 따라서 토론자가 보다 편안한 마음에서 토론할 수 있도록 해주는 배려 역시 필요하다는 판단이다.

첫째, 공식선거정책토론회나 비례대표후보토론회는 토론회 참석자의 임기응변을 시험하는 장소가 아닌은 물론, 토론자 개인의 생각을 알리기 위한 자리가 아니라라는 점에서 질문지를 사전에 배포하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

필자가 사회를 본 토론회는 질문지가 토론회 이전에 배포된 경우와 질문지가 사전에 배포되지 않은 경우가 다 있었는데, 질문지의 배포 여부에 따라 후보자의 답변에 있어서 상당한 차이가 있는 것을 발견할 수 있었다. 질문지가 배포되지 않은 경우에는 후보 개인의 생각인지 당의 입장인지가 분명하지 않고 얼버무러지는 경우가 있는가 하면, 후보도 당의 입장을 잘 모르고 있는 것이 아닌가(혹은 당의 입장 자체가 없을 수도 있겠지만) 생각되는 경우도 적지 않았다. 반면, 질문지가 사전에 배포된 경우에는 그러한 경우가 훨씬 줄어드는 경우를 발견할 수 있다. 따라서 후보 간 상호토론은 현장성을 살려서 진행되도록 하더라도 사회자가 제시하는 공통질문이나 개별질문은 사전 공개하는 것이 바람직하리라고 생각한다. 그렇게 하는 것이 각 정당으로 하여금 적어도 그 문제에 대해 깊이 있게 고민해 보도록 하는 계기를 제공하는 방법이기도 하기 때문이다. 물론, 단체장이나 지역구 국회의원들의 경우에는 완전히 당을 대변하고 당에 복속되는 것이 민주주의 이론상으로도 바람직하지 않을 수 있으므로 사전에 문제를 공개할 필요는 줄어든다고 생각된다.

둘째, 토론회에 있어서 답변순서와 질의순서는 모두 추첨에 의해서 결정되지만, 보다 세심하게 배려해 답변을 마친 후보가 곧장 질문에 들어가는 경우가 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다. 필자가 진행한 토론회 가운데에는 특정후보가 답변을 마치자마자 상대후보에게 질의를 해야 하는 경우들이 생겼는데, 이러한 경우 후보는 준비해 온 질의를 찾기 위해 서류 더미를 뒤지다 말고 즉석에서 사실상 질의를 포기하는 경우가 발생하곤 하는 것을 볼 수 있었다. 따라서 이 역시 세심한 배려가 필요하다.

셋째, 질의는 가능한 한 요점만 명료한 것이 바람직하다는 생각이다. 현장에서 문어적으로 서술된 긴 질의를 진행자가 모두 읽는 것도 어렵지만(질의지가 현장에서 주어지는 경우에는 사회자가 이를 요약해 구어체로 말하는 것이 사실상 불가능하다), 후보자가 이를 다 이해하고 답변하는 것은 더욱 쉽지 않았다. 따라서 구어적으로 표현된 간단명료한 질의를 개발하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

TV토론 정착에 지혜를 모아야

TV토론은 미디어 선거 가운데에서도 가장 부작용이 적은 선거운동방식이라는 것이

필자의 판단이다. 인터넷이 수용자가 원하는 시간에 수용자가 원하는 정보를 얻을 수 있는 수용자 중심의 매체이며, 수용자와 공급자간의 직접적인 대화가 가능한 쌍방향적인 매체라는 장점이 있음에도 불구하고 선거커뮤니케이션의 중심이 되기에는 많은 문제를 안고 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 인터넷은 다수의 공공이 동시에 직접 지켜보는 가운데 후보자간 직접토론이 일어나도록 하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 또, 인터넷은 막대한 정보를 소통할 수 있는 엄청난 힘도 있지만, 그 막강한 소통력을 통해 거짓정보들이 난무하기도 한다는 점이다. 그러나 TV토론은 공공이 동시에 지켜보는 가운데 의도적인 정보의 왜곡을 최소화시킬 수 있는 선거운동 방식이라는 점에서 매우 중요하다.

그뿐만 아니라 동일한 TV선거운동 방식인 TV광고나 연설보다도 TV토론은 한 수 위라는 것이 필자의 판단이다. 광고는 얼마의 재원을 투입했는가에 따라서 광고의 질이 달라질 수 있기 때문에 후보자의 자금력이 반영되는 선거운동방식이다. 이는 1997년 대선이나 2002년 대선에서 양대 후보를 제외하고는 TV광고를 반영하지 못했던 데에서도 잘 나타난다. 그러나 TV토론은 돈이 있는 후보와 그렇지 않은 후보를 차별하지 않는다.

또한, TV연설이 일방적인 주장과 상대에 대한 비난으로 점철되는데 반하여 TV토론은 비교적 그렇지 않다. 가장 정치언어가 순화된 형태의 선거운동이 TV토론이다.

이렇게 많은 장점을 가진 선거운동 방식인 만큼 TV토론이 우리나라의 정치커뮤니케이션을 풍부하게 만들고, 나아가 한국 민주주의의 심화에 기여할 수 있도록 다함께 지혜를 모아야 한다는 생각이다.

시민단체

시민단체의 눈으로 본 5.31 지방선거 TV토론

- 서울지역을 중심으로 -

(사)민주언론시민연합 선거방송모니터팀

1. 들어가며

지난 1998년 15대 대통령 선거는 우리나라 미디어선거의 원년으로 평가할 수 있다. 이후 선거에서 텔레비전이 미치는 영향력은 갈수록 점점 증가해, 이제 텔레비전을 빼놓고 선거를 생각하기 어려운 현실이 되었다. 그 중에서도 특히 선거방송토론위원회나 각 방송사가 주최하는 후보자 및 정당간 토론프로그램은 각 후보와 정당이 내세우는 선거정책과 선거전략에 대한 토론은 물론 토론자들 사이의 열띤 공방을 통해 유권자들이 유용한 정보를 얻고 판단을 내리는 데 매우 큰 영향을 미치고 있다.

이 때문에 중앙선거관리위원회와 각 방송사는 물론 정치권과 시민사회에서는 공정한 ‘미디어선거’환경 마련을 위해 선거방송토론에 대한 제도 및 준칙을 꾸준히 개선시켜왔다. 특히 2004년에는 중앙선거관리위원회에 중앙선거방송토론위원회가 설치되고, 토론회 일정 및 방송제작에 관한 상세한 규정이 마련되었다. 이러한 노력의 결과로 이제 선거방송토론에서 진행자, 발언기회, 발언순서, 영상 등 토론의 형식에서는 편파성 시비가 일지 않는 최소한의 기반이 마련된 것으로 평가된다.

(사)민주언론시민연합(민언련)이 5.31 지방선거 선거방송토론 및 각 방송사 토론프로그램을 모니터링한 결과 개인 인신공격이나 흥미 위주의 쟁점에 치우친 예전의 토론 관행에서 많이 벗어났으며, 정책대결 위주의 토론이 비교적 활발하게 이루어졌던 것으로 평가할 수 있다. 반면 편파성 시비가 벌어질 여지가 거의 없었다. 그러나 다른 한

편으로는 이번 5.31 지방선거 선거방송토론이 기본적인 공정성을 지키기 위한 형식적 잣대를 지키는 수준에 그쳐, 토론방송을 통해 선거에 대한 관심을 높이고 유권자가 원하는 심도 있는 정보를 제공하는 데까지 진일보하지는 못했던 것으로 평가된다.

따라서 앞으로의 선거관련 토론프로그램은 단순히 기계적 중립을 지키고 백화점식 정책을 나열하는 데 그치지 않고, 각 정당의 정치철학과 정책, 후보자에 대한 다양하고도 철저한 검증이 이뤄질 수 있는 방향으로 제작될 필요가 제기되고 있다. 특히 무엇보다 국민들이 관심을 갖고 시청할 수 있는 다양한 장치를 마련해야 한다는 요구의 목소리도 높아졌다고 하겠다.

2. 모니터 대상 프로그램

민언련이 모니터한 토론방송 대상은 중앙선거방송토론위원회에서 주관하는 정책토론회 3회, 방송사별 토론프로그램 선거관련 토론 5회, 방송 3사 주최 서울시장후보 초청 토론회 4회, 서울시선거방송토론위원회에서 주관한 서울시 관련 토론회 3회로 모두 15개 방송분이다. 모니터 대상 프로그램에서 서울시 이외의 토론회는 제외했으며 MBC <100분 토론>에서 독자적으로 개최한 열린우리당과 한나라당의 서울시장후보 경선토론은 분석대상에서 제외하였다.

[표 1] 1차 토론프로그램 모니터보고서 모니터대상 프로그램

토론성격 분류	방송사	토 론 회 명	방송일	주요 토론자	진행자
중앙 선거방송토론위원회 주 관 토 론 회	KBS MBC	제1차 공직선거정책토론회	3.25	5당 정책위의장	홍종학
	KBS MBC	제2차 공직선거정책토론회	4.15	5 당 원내대표	김민전
	KBS MBC	제3차 공직선거정책토론회	5.12	5 당 대 표	염재호

방 송 3 사 토 론 프 로 그 램 선 거 관 련 토 론	KBS	<생방송심야토론> 5·31 지방선거, 정책대결 가능한가?	4.28	5 당 대 변 인	정관용
		<생방송심야토론> 5·31 지방선거, 선택의 기준은 무엇인가	5.19	각 정당 추천 국회의원 5인 및 시민단체 등	정관용
	MBC	<100분 토론> 5·31 지방선거, 무엇이 바뀌어야 하나	4.6	시 민 단 체, 시사평론가 등	손석희
		<100분 토론> 5·31 지방선거, 각 당의 필승전략	5.18	각 정당 추천 국회의원 5인	손석희
SBS	<시시비비> 2006 국민의 선택 - 5·31 지방선거 대토론	4.28	시민단체 및 각 계 대표	이영대	
방 송 3 사 초 청 서 울 시 장 후 보 초 청 토 론 회	KBS	2006 지방선거 서울시장 후보 초청 KBS 정책토론회	5.3	서 울 시 장 4 당 후 보	임창건
	MBC	선택 2006 지방선거토론 서울특별시장 후보토론	5.11	서 울 시 장 5 당 후 보	손석희
	SBS	2006년 국민의 선택 서울시장 예비후보 토론	5.5	서 울 시 장 4 당 후 보	이영대
	SBS	2006년 국민의 선택 서울시장후보자 토론회	5.26	서 울 시 장 5 당 후 보	이영대
서 울 특 별 시 선 거 방 송 토 론 위 원 회 주 관 토 론 회	KBS	서 울 시 의 회 비례대표 후보 토론회	5.19	5당 서울시의회 비례대표 후보	김민전
	MBC	서울시장 후보자 토론회	5.24	서 울 시 장 5 당 후 보	염재호
	MBC	서울시장후보 토론회 비 초청 대상	5.25	이귀선, 이태희, 백승원 후보	강지원

방송사별로 분석해보면 KBS는 8회, MBC는 9회, SBS는 3회 선거관련 토론 프로그램을 방송했다. 이처럼 SBS가 선거토론프로그램이 적은 이유는 공영방송인 KBS와 MBC는 선거방송토론위원회가 주관하는 토론회를 공동주최하면서 이를 방송사 자체 토론

프로그램 이 방송되는 시간 이외에 별도로 편성했던 데 비해, SBS는 지방선거와 관련한 토론을 토론프로그램인 <시시비비> 방송시간에만 편성했기 때문이다. SBS에게 의무적으로 선거방송토론위원회가 주관하는 토론회를 방송하기를 요구하기는 힘들지만, 경기도지사, 인천시장 후보 토론회까지 <시시비비>시간에 방송함에 따라 정당간 정책 토론 등 다양한 토론이 부족했던 점은 아쉬움으로 남는다.

3. 토론회별 평가

1) 중앙선거방송토론위원회 주관 토론회

중앙선거방송토론위원회는 선거 시기 이전에 전국 단위의 정책토론회를 2006년 3월부터 3회에 걸쳐 개최하였다. 선거방송토론위원회에서는 토론회 횟수와 진행방법 등을 자세히 규정하고 있기 때문에 선거방송토론위원회가 주관한 토론회는 객관적이며 공정한 형식을 갖추었다고 볼 수 있다. 실제로 지난 3월 25일, 4월 15일, 5월 12일 세 차례에 걸쳐 방송되었던 중앙선거방송토론위원회 주관의 공직선거정책토론회는 비교적 차분한 분위기 속에서 지방자치, 사회적 현안에 대한 다양한 주제들이 잘 다루어졌다고 평가되었다. 이는 지난 17대 총선 토론회에 비해 ‘근거 없는 비방’, ‘색깔공세’ 등 구태의연한 정치공세가 많이 줄어들어 결과이기도 하다.

그러나 짧은 시간 안에 여러 가지 문제를 다루려다 보니 깊이가 많이 떨어졌다는 평가를 하지 않을 수 없다. 특히 기계적인 시간 분배에 따라 구체적인 토론이 필요한 부분이나 반론·재반론이 필요한 내용에 있어서도 내실 있는 토론이 진행되지 못했다. 이 문제는 토론 자체에 대한 유권자들의 ‘흥미도’를 떨어뜨리는 것으로 이어져 큰 관심을 받지 못한 것은 물론 선거에 실질적인 영향을 미치는데도 부족함을 드러냈다.

한편 토론의 방식은 크게 두 가지 형식으로 진행되었다. 하나는 사회자가 각 당 토론자에게 질문을 하고 답변을 들은 뒤, 다시 추가질문과 답변이 오고 가는 ‘사회자 질문 → 토론자 답변’ 형식이었다. 또 다른 방식은 토론자들이 주어진 주제에 대해 정해진 토론순서에 따라 상호토론을 진행하는 형식이었다.

‘사회자 질문 → 토론자 답변’ 형식에서는 사회자의 질문에 대해 각 당 토론자들이 당의 기본입장을 반복해 새로운 정보를 제공하지 못했다. 사회자의 질문은 구체적이

었지만, 한 번이나 두 번의 짧은 질의응답 과정으로는 깊이 있는 답변을 끌어내기 어렵숙이었다. 그러다보니 토론 내용이 간단한 인터뷰 수준에 그쳤고 유권자들은 각 당의 기존 정책과 당론을 반복해서 듣는 것 이상의 정보를 얻을 수 없었다. 특히 사회자의 질문에 대해 토론자들이 확실한 근거를 제시하지 않고 자신들의 주장만을 되풀이 한 경우에도, 사회자가 추가로 구체적인 답변을 요구하지 못한 채 같은 질문을 하는 등 너무 사전준비에만 치우친 면을 드러냈고, 즉석에서 토론자의 답변에 따라 다양한 질문을 던져 깊이 있는 내용에 대한 토론으로 나아가기에는 미흡한 한계를 보이기도 했다.

구체적인 예를 들어보면, 제2차 토론회에서 사회자가 한나라당의 ‘사회갈등 해결노력 부족’을 제기하자 이제오 한나라당 원내대표는 한나라당의 입장에 대한 답변을 회피한 채, ‘노무현 빈곤층’을 거론하면서 노무현 정권과 여당을 비난하는 데 그쳤다. 그런데도 사회자는 ‘하지만 한나라당은 웰빙정당이라는 비판이 있다’는 다분히 추상적인 추가질문으로 대응했고, 이제오 대표는 또다시 집권여당 비판에만 시간을 썼다. 국민중심당에 대해서도 ‘국민중심당은 충청권을 기반으로 하지만, 지역패권주의와 관계없다’는 정진석 원내대표의 답변에 대해 구체적인 보충질문을 이어가지 못한 채 ‘지역정당이 아니냐’는 원론적인 추가질문에 그쳤다. 이처럼 토론에서 사회자가 ‘추상적이고 단편적인 질문’만을 반복할 경우, 실질적인 대답을 얻어내기 어렵다는 점에서 보완이 필요하다고 판단된다.

상호토론에서도 ‘지자체의 균형발전과 행정구역 개편’, ‘경제현안 인식과 대응방안’, ‘갈등해소와 사회통합을 위한 정당역할’, ‘지방분권화와 중앙정부의 역할’과 같이 다소 포괄적인 주제를 다루다보니 세부주제에 대한 실질적인 토론은 거의 이뤄지지 못했다. 또 시간분배에 치중하여 토론자의 질문과 답변, 보충질문과 보충답변의 시간을 30초~1분30초로 엄격하게 제한하여 깊이 있는 추가 토론을 하지 못했다.

선거 토론회의 특성상 정확하게 시간을 배분하는 것은 불가피한 측면이 있으나 1분 정도의 짧은 시간으로는 충실한 답변을 하기가 사실상 불가능하다. 따라서 토론자들의 대담과 상호 토론이 피상적인 수준에 머무를 수밖에 없는 한계를 드러냈다.

특히 제2차 토론회 두 번째 ‘상호토론’의 주제는 ‘지방분권화와 중앙정권의 역할’이라는 매우 포괄적인 주제였다. 게다가 토론의 방식조차 한 토론자가 정해진 순서에

따라 다른 3명의 토론자에게 질문을 듣고 답하는 방식이었다. 그러다 보니 하나의 점에 대해서 질문자의 보충질문 기회가 주어지지 않았다. 질문에 대한 추가질문이 제한되면서, 답변자는 구체적인 답변을 굳이 할 필요가 없어도 되었고 각기 다른 3가지 질문에 대해 원론적인 답변만을 반복했다.

예를 들어, 이낙연 민주당 원내대표에게 열린우리당은 ‘지방분권의 최종목표’를, 국민중심당은 ‘도시와 지방간 교육격차’와 ‘현 정권의 교육정책에 대한 평가’를, 민주노동당은 ‘국민중심당과의 선거연합’을 질문했다. 추가질문을 할 수 없는 상황에서 이러한 질문이 나열되자 이낙연 대표는 각 질문에 대한 구체적인 내용을 답변할 수 있는 조건 자체가 아닐뿐더러 민주당의 기본 입장을 되풀이하는 데 그쳤다.

또한, 국민중심당 정진석 원내대표의 경우 자기 질문 시간을 이용하여 민주노동당이 민주당에 제기한 질문에 대한 국민중심당의 입장을 추가하기도 했다. 그런데도 사회자는 어떠한 제제도 가하지 못했다.

【표 2】 중앙선거방송토론위원회 주관 공직선거정책토론회

토론명	방송사 (일시)	패 널	주요 토론주제
제 1 차 토론회	MBC KBS (3.25)	강봉균(열린우리당 정책위의장) 이방호(한 나 라 당 정책위의장) 김효석(민 주 당 정책위의장) 이용대(민주노동당 정책위의장) 류근찬(국민중심당 정책위의장)	① 각 정당의 후보자 공천 기준 ② 양극화 현상과 원인에 대한 진단 ③ 8.31후속정책과 부동산 투기방지 방안 ④ 청년실업 및 비정규직 근로자 대책
제 2 차 토론회	KBS MBC (4.15)	김한길(열린우리당 원내대표) 이계오(한 나 라 당 원내대표) 이낙연(민 주 당 원내대표) 천영세(민주노동당 원내대표) 정진석(국민중심당 원내대표)	① 매니페스트 실천방안 ② 지자체의 균형발전과 행정구역 개편 ③ 갈등해소와 사회통합을 위한 정당역할 ④ 지방분권화와 중앙정부의 역할
제 3 차 토론회	MBC KBS (5.12)	박근혜(한 나 라 당 대표) 문성현(민주노동당 대표) 한화갑(민 주 당 대표) 정동영(열린우리당 의장) 심대평(국민중심당 대표)	① 5.31지방선거 공약 중 가장 중점을 두는 정책 ② 경제현안 인식과 대응방안 ③ 국민 관심사 ④ 지방선거 후보공천 제도

2) 방송 3사 토론프로그램 선거관련 토론

방송 3사 토론프로그램들도 선거 관련 주제들을 다뤘다. 형식적인 제약이 강제되는 선거방송토론위원회 주관 토론회와는 달리 각 방송사의 자체 토론프로그램들은 그 특성을 살려 진행하다보니 자칫 편파성 시비에 휘말리기 쉬우며, 시청률을 의식해 화제가 될 만한 쟁점으로 정치공방을 일삼는 경우도 있었다. 그러나 이번 토론의 경우에는 편파성 시비도 거의 없었고, 지나친 정치공방에 휘말리지 않고 적절하게 선거관련 문제들을 짚어나가는 모습을 보였다. 그 가운데서도 본격적인 선거가 시작되기 전인 3월말부터 4월말까지 시민단체 관계자 및 다양한 인물들이 출연하여 선거에 대해 토론한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 방송3사의 각 토론 프로그램도 정해진 토론시간과 주제를 융통성없이 적용하는 경우가 적지 않아 선거와 관련한 주요한 사안을 짚어보지 못하는 문제가 한계로 지적되었다. 실례를 살펴보면 다음과 같다.

KBS <생방송 심야토론> ‘5.31 지방선거, 선택의 기준은 무엇인가?’(5/19)에서 열린우리당 민병두 의원은 각종 토론회가 한나라당 후보에 의해 무산되고 있다는 점을 언급했다. 이에 한나라당 권영세 의원은 “토론회가 너무 많아 일부는 참석을 안 한 것이다.”라고 일축했다. 권 의원의 말에 대해 민주노동당 노희찬 의원은 “피곤하다는 이유로 토론을 거절한 것은 서울시민의 알권리를 빼앗은 것이다.”라고 비판했다.

선거자금 살포, 청중동원을 둘러싼 각종 부조리 등의 ‘고비용 저효율 편파성’ 문제가 극심했던 합동유세를 대신하여 미디어 선거운동 방안을 마련한 것은 사회적 합의 사항이었다. 그럼에도 불구하고, 후보자 임의대로 토론회를 취소한 것이 사실이라면 그것이 과연 적절한 행위인지 따져 볼 필요가 당연히 있었다. 또한, 그런 후보가 있다면 유권자들에 대한 책임을 방기한 것으로 볼 수 있으므로 유권자들에게 실상을 제대로 알려줄 필요도 있었다. 그러나 사회자는 이 문제를 좀 더 심도 깊게 다루지 못해 논의가 더 진전되지 못했다.

또한, KBS <생방송 심야토론> ‘5.31 지방선거, 정책대결 가능한가?’(4/28)는 토론 제목과는 달리 정책대결보다는 3분의 2 정도가 ‘공천비리’에 대한 공방에 치중했으며 사회자는 프로그램의 취지에 맞는 토론 의제를 끌어내려는 노력을 보여주지 못했다.

이에 비해 MBC <100분 토론>은 검증과 흑색선전이 어떻게 다른가에 대해 각 당이 날카롭게 대립하며 공방의 수준이 높아져 토론자들마저 그만하자는 분위기가 되었음에도 사회자가 집요하게 이에 대한 개념 합의를 이끌어내려는 태도를 보여 구분되었다. 이처럼 전반적으로 MBC <100분 토론>은 진행자가 '기계적 중립'에 머무는 데 그치지 않고, 공방이 되는 사안에 대해 진행자로서의 권한을 최대한 살려 시간을 더 안배한다든지 토론을 진행하는 운영의 묘를 발휘했다는 평가를 받았다.

[표 3] 방송 3사 토론프로그램 선거관련 토론

토론명	방송사(일시)	패널	주요 토론주제 및 질문형식
<100분토론> 5.31지방선거, 무엇이 바뀌어야 하나	MBC (3.25)	이성춘 (중앙선거방송토론위원회위원장) 하승창 (선거시민연대 공동상임집행위원장) 홍성걸 (국민대 행정학과 교수) 유창선(시사평론가)	1. 강금실 예비후보 토론무산에 대한 의견 2. 공천에 대해 ① 정치신인에 대한 의견, 전략공천, 연합공천에 대한 의견 ② 지방선거에 있어 중앙당 공천의 적절성 여부 찬반 3. 시민논객 질문 4. 지방의원 봉급 적절성 문제 및 비리연루 방지대책 5. 주민소환제에 대한 의견
<생방송 심야토론> 5.31지방선거, 정책 대결 가능한가?	KBS (4.28)	우상호(열린우리당 대변인) 박용진(민주노동당 대변인) 이계진(한나라당 대변인) 이상열(민주노동당 대변인)	1. 깨끗한 선거, 되고 있나? ① 각 당의 이번 선거의 의미와 전략 ② 각 당의 이번 선거의 모토 ③ 공천현금 파문과 포로정치가 반복되는 이유, 무엇이 문제인가? ④ 경선탈락 후 무소속 출마하는 문제, 기초의원정당공천제 재검토, 주민소환제 제도 2. 주민소환제, 정치공작금지법 실효성 ① 한나라당 주민소환제에 대한 입장 ② 방청객, 시청자 질문 ③ 정치공작 금지법

<시시비비> 2006 국민의 선택 - 5.31지방선거 대 토론 -	SBS (4.28)	이필상(고려대 교수) 유인경(뉴스메이커 편집장) 조영남(방송인) 임승빈(명지대 교수) 황라열(서울대학교총학생회장) 유수정(줌마켓 필진) 김형조(택시기사) 전호진(19세 유권자) 유창선(시사평론가) 정다영(엘네스티유스코디) 송승호(자영업자) 조은주(자유기고가)	① 이런 대표를 원한다. ② 투표율이 낮은 이유 ③ 이미지 정치에 관한 논쟁 ④ 공천비리에 대한 논쟁 ⑤ 선거연령인하에 대한 의견 ⑥ 여성성에 대한 의견 ⑦ 지방의원 유급제에 대한 의견 ⑧ 주민소환제에 대한 의견 ⑨ 유권자 여론조사 결과
<100분토론> 5.31지방선거, 각 당의 필승 전략	MBC (5.18)	최재천(열린우리당) 정병구(한나라당) 노회찬(민주노동당) 손봉숙(민주노동당) 정진석(국민중심당)	① 현재 선거지지도가 고착화되고 있는데 이에 대한 입장 ② 지역주의 조장 논란에 대한 각당 입장 ③ 네가티브 선거전략에 대한 공방 ④ 시민논객 각당에게 1명씩 질문응답 ⑤ 선거구 특검제에 대한 찬반입장
<생방송 심야토론> 5.31지방선거, 무엇인가	KBS (5.19)	김민전(경희대 교수) 김재선(지방선거시민연대 집행위원장) 권영세(한나라당) 김효석(민주노동당) 노회찬(민주노동당) 민병두(열린우리당) 정진석(국민중심당)	① 시민단체 및 전문가에게 이번 선거에 대해 흠족했는지 평가 ② 정치공방이 심하다는 지적에 대한 각당 입장 ③ 공천과정에 대한 각당의 자기 평가 ④ 정당공천제에 대한 각당 입장 및 지방자치에서 중앙당이 해야 할 일에 대한 토론 ⑤ 시민패널 각 당 1인에게 질문 ⑥ 매니페스트운동본부 전화 인터뷰 ⑦ 이번 선거에 대한 전략

3) 방송 3사 주최 서울시장후보 초청 토론회

방송 3사의 서울시장 후보 TV토론은 각 후보가 내세우는 중점적 공약의 실현가능성을 검증하기 위해 노력했다는 점에서 예전 선거토론프로그램에 비해 좋은 평가를 받았다. 또한, 후보의 좌석배치·소개·질문·토론 순서는 모두 미리 추첨에 의해 결정되었고 발언시간도 똑같이 주어지는 등 형식적 공정성은 지켜졌다고 평가된다. 내용에

서도 상대 후보의 공약을 트집 잡고 험뜯기보다 상대 후보가 내세운 공약의 좋은 점을 인정하고 수용할 것은 수용하는 태도를 취해 바람직하다는 평가를 받았다. 그러나 토론회가 수차례 진행되는 동안 거의 비슷한 내용으로 반복되었고, 정책도 계속 백화점식 나열에만 그치는 한계도 드러났다.

특히 이번 서울시장 선거처럼 후보들 간의 정책이 서로 비슷하여 쟁점을 만들기 어려운 경우에는 후보가 왜 그러한 정책을 내놓았는지, 발상과 철학을 꼼꼼하게 따져 각 후보가 가진 문제의식의 깊이와 정책 추진 의지, 철학 등을 검증하는 것도 필요하다. 따라서 주제별 집중토론 시간을 넉넉하게 잡아 심도있는 논의를 진행하는 가운데 후보자의 가치관이 드러나도록 유도한 MBC <100분 토론>의 집중토론 방식은 적절했다고 평가할 수 있다.

다만, MBC <100분 토론>의 집중토론에서도 공약이 담고 있는 가치를 ‘견해의 차이나 토론의 대상이 아니다’라는 이유로 더 깊은 토론을 진행하지 않고, 현안에 대한 근본적인 문제 제기를 ‘서울시장의 권한 밖’이라는 이유로 토론에서 배제한 것은 아쉬움이 남는 대목이다.

5월 11일 MBC <100분 토론>의 교육정책 관련 집중토론에서 민주노동당 김종철 후보는 다른 후보들의 교육공약의 발상·철학에 대해 문제제기를 하며 자신이 갖고 있는 공교육에 대한 철학을 이야기하려고 했다. 그러나 진행자가 곧바로 “그것은 서울 시장이 할 수 있는 일이 아니지 않은가”라고 제동을 걸자, 김 후보는 “지방자치와 교육자치가 분리되어 있기 때문에 다른 후보들의 교육공약들도 교육감과 협의하지 않으면 할 수 없는 일인 것은 마찬가지”라며, ‘서울시장이 할 수 없는 일은 토론하지 말자’는 식의 논리가 가진 문제점을 지적했다. 그러나 진행자와 다른 후보들의 계속되는 제촉 때문에 김 후보의 이런 주장은 맥이 끊겨 깊이 나아가지 못했다.

김 후보는 다른 후보들의 ‘영어 마을’ 공약의 발상에 대해 문제를 제기했지만 “김 후보는 강남북 학력격차를 해소하지 말자는 거냐”는 질문이 되돌아왔을 뿐, 문제 제기가 후보들 간의 한국 교육에 대한 진단과 교육 철학에 대한 토론으로 이어지지 않았다. 결국 김 후보는 “서울시장이 (교육에 대한) 일관된 철학을 갖고 있으나, 자기 당의 국회의원들에게 한국의 교육 체계를 전반적으로 재편할 것인지에 대한 철학이 있는 지를 유권자들이 보는 것”이라는 말로 자신에게 주어진 짧은 발언 시간을 마무리해야 했다.

[표 4] 방송 3사 주최 서울시장 후보 초청 토론회

토론명	방송사 (일시)	후보	패널	주요 토론주제
2006 지방선거 서울시장 후보 초청 KBS 정책토론회	KBS 생방송 심야 토론 (5.3)	강금실 오세훈 박주선 김종철	시민패널	도입 : 프로필 (기본적 프로필, 사진)동영상 진행자 인사 ① 진행자의 개별질문 : 신상관련 ② 자신이 시장이 되어야 하는 이유 ③ 시민패널이 선정한 신상질문 ④ 집중토론 : ‘강북권 개발’에 대한 상호 자유토론 시민패널 질문 ⑤ 집중토론 ‘강남·북 교육격차 해소방안’에 대한 상호 자유토론 시민패널 질문(질문포함 답변시간 6분) ⑥ 마무리발언
2006년 국민의 선택에 비후보토론	SBS 시사비비토론 (5.5)	강금실 오세훈 박주선 김종철	-	도입 : 추천순서 따라 후보 소개 진행자 인사 ① 개별 발언(출마 당위성과 이유) ② 후보별 대표공약 소개와 반론, 재반론네티즌 질문 (후보 각각에 서로 다른 질문 1개씩) ③ 후보별 대표공약 소개와 반론, 재반론 ④ 네티즌 질문 (후보 각각에 서로 다른 질문 1개씩) ⑤ 마무리발언
선택 2006 지방선거토론 서울특별시시장 후보 토론	MBC 100분 토론 (5.11)	강금실 오세훈 박주선 김종철 임웅균	시민논객	도입 : 추천순서 따라 후보소개 시민논객, 일반방청객 소개 ① 후보간 상호토론 (한 후보가 주도권 갖고 임의로 상대 후보를 정해 질문·답변시간 제한 4분) ② 집중토론1 오세훈 뉴타운 공약 관련 ③ 집중토론2 강금실 용산 16만호 건설 공약 관련 ④ 집중토론3 자립형사립고 등 교육문제 ⑤ 관련 후보간 상호토론(시간제한 4분)시민논객 질문
2006년 국민의 선택 서울시장 후보 토론	SBS 시사비비토론 (5.26)	강금실 오세훈 박주선 김종철 임웅균	-	① 모두 발언 ② 사회자 질문- 후보자 답변 ③ 추천식 질문 (질문1 동성에 법적으로 인정해야하나. 질문2 애완동물 사육 규제해야 하나, 질문3 사형제도 폐지해야 하나? 질문4 영어교육 열풍 어떻게 보나, 질문5 월드컵 서울시민들의 즐거운 응원문화를 위한 방안?) 중 추천해서 답변) ④ 상호자유토론 ⑤ 마무리 발언

5월 26일의 SBS <시시비비>에서 방송된 '2006년 국민의 선택-서울시장 후보 토론회'는 선거를 앞둔 마지막 토론회였다. 이전의 토론회들과 큰 차별성은 없었으나, 후보간 상호토론은 매우 활발하게 이루어졌다는 점에서 약간의 차이를 보였다.

이날 토론회방송은 후보자간 상호토론이 3분으로 제한되고 한 번의 질문과 답변이 오가는 수준에 그쳤다. 이날 토론회에서는 특히 주취측이 준비한 질문이 주요 쟁점과 연결되지 않았다는 지적도 있었다.

이날 질문은 ① 선거운동 과정의 소회와 지금까지 공개하지 않은 새로운 공약 ② 전입시장에 대한 평가 ③ 서울시장으로서의 리더십에 대한 평가였다. 그러나 이러한 질문은 이미 여러 차례 토론회를 통해 나온 질문이어서 애초에 새로운 답변을 기대하기 힘들었다.

또한, 추첨식 질문 역시 주요 토론주제와 연관성이 없었다. 추첨식 토론 질문의 내용은 ① 동성에 법적으로 인정해야 하나(김종철) ② 애완동물 사육 규제해야 하나(오세훈) ③ 사형제도 폐지해야 하나(박주선) ④ 영어교육 열풍 어떻게 보나(강금실) ⑤ 월드컵, 서울시민들의 즐거운 응원문화를 위한 방안(임응근) 등이었다. 이러한 질문이 선거를 눈앞에 둔 마지막 토론회에 걸 맞는 내용인지 의문이었다. 차라리 이 시간에 주요 토론주제로 선정한 부동산가격, 양극화 해소 등을 다루거나, 실제 사회적으로 논란이 되고 있는 부동산 버블논쟁, 지하철 부채문제에 대한 계획 등 구체적인 질문과 토론을 벌이는 편이 더욱 적절했을 것이라 평가된다.

상대후보에 대한 근거 없는 비방이나 '색깔론'이 판치던 이전의 선거문화와 선거보도를 생각하면 '매니페스토'식 정책 검증 분위기가 자리 잡은 것은 분명 우리 선거문화의 진일보로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 서울시장 후보들의 공약에 대한 정책 검증은 많은 언론들이 선거 기간 내내 진행했었다. 따라서 후보자 초청 토론회는 공약이 지향하는 방향이 어떤지, 사회의 지도자로서 후보가 가진 가치관은 어떤지 등을 따져볼 수 있는 토론회가 될 필요가 있었다.

4) 서울시선거방송토론위원회 주관 토론회

서울시선거방송토론위원회에서는 서울시 관련 토론회를 4회 개최하였다. 토론회 개

최 횡수가 적은 것은 아니었으나 5월 19일 서울시의회 비례대표 후보 토론회와 5월 25일 서울시장 비초청후보 토론회는 방송시청의 사각지대인 낮 2시에 방송되어 토론 방송의 의미를 반감시켰다. 이처럼 공식 선거토론회를 사실상 다수의 유권자가 시청하기 힘든 시간대에 편성하는 것이 과연 적절한 것인지 앞으로는 검토해야 할 것이다.

① 서울시의회 비례대표 후보 토론회

5월 19일 서울시의회 비례대표 후보 토론회는 형식적 측면에서는 큰 문제가 없었다. 그러나 토론자의 발언 시간이 지나치게 짧고 엄격해서 심층적 토론이 되기 어려웠다. 특히 비례대표인 토론자들은 서로 날을 세운 토론을 하기 보다는 대중 '무난한 이미지'를 유지하려는 태도를 보였다. 이처럼 각 토론자들이 원론적인 질문과 답변을 나열하는 데 그친다면 토론방송 자체에 대한 유권자의 관심을 이끌어내기 힘들다. 따라서 기본적인 시간 배분은 공정하게 하면서 융통성 있는 진행이 가능하도록 진행방식을 개선함과 동시에 시청자가 이해하기 쉽게 방송을 다듬을 필요도 있는 것으로 평가되었다.

아울러 사회현안을 포괄적으로 다루기보다는 정당 간, 후보 간의 현격한 차이가 나는 구체적인 민감한 주제를 제시하여 충분한 시간을 갖고 실질적인 토론을 만들어 나가는 편이 토론방송에 유권자들의 눈과 귀를 집중시키는 효율적인 방법인 동시에 각 당의 차별성에 대해 유권자들이 보다 분명한 판단을 내리는 데 도움이 될 것이다. 나아가 유권자들의 선거에 대한 관심도 더욱 높일 수 있을 것으로 판단된다.

또 광역·기초단체장선거보다 광역·기초의회에 대한 유권자들의 관심이 낮다는 점을 고려할 때, 인지도 낮은 토론자들이 나와서 들어도 무슨 이야기인지 잘 모르는 애기를 계속 이야기하는 것보다는 중간중간 지방의회 의원들의 업무, 숫자, 현재 의회의 구성 등 기본적 정보를 동영상이나 애니메이션 등의 방법으로 쉽고 보기 좋게 제공해 준 뒤, 토론을 시작하는 등 다양한 방법을 고민한다면 더 질 높고 관심도 끌 수 있는 토론방송을 만들 수 있을 것으로 보인다.

② 서울시장 후보토론회-비초청대상

5월 25일 방송한 [서울시장 후보토론회-비초청대상]에는 시민당 이귀선 후보, 한국

의 미래를 준비하는 당 이태희 후보, 무소속 백승원 후보 3인이 초대되었다. 그러나 이 토론회는 후보자들이 토론 방법조차 이해하지 못한 게 아닌가 하는 의문이 들 정도로 불안하게 진행됐다. 특히 ‘후보자간 3자토론’은 사회자 스스로도 “좀 복잡한가요? 괜찮으시죠?”라고 말할 정도로 토론순서나 방법이 복잡해서 후보들은 토론 중 시간 규정과 발언내용을 지키지 못하기도 했다.

‘후보자간 3자 토론’은 한 후보가 1분30초 안에 두 후보에게 질문을 해야 하고, 이에 대해 1분간 두 후보가 답변을 한다. 이후 다시 처음 질문한 후보가 재질문을 하고, 두 후보는 다시 1분간 재반론을 해야 한다. 그러나 이귀선 후보는 자신의 질문 시간을 줄여서 남는 시간을 두 후보에게 주겠다고 하는가 하면, 백승원 후보는 재반론 시간을 지키지 않고 매우 짧게 발언을 마쳐 사회자가 재반론을 계속하라고 알려주기도 한 것이다. 이태희 후보는 자신의 질문시간에 질문은 15초 정도만 한 뒤 방송3사의 기타 후보에 대한 홀대가 너무 심하다는 등의 주장을 했다.

또한, 이귀선 후보는 “분위기가 너무너무 딱딱합니다. 왜 토론이 이렇게 사람을 다 죽여요? 규제가 이렇게 많아서…”라고 선거방송의 규제에 대해 불만을 토론했다. 이날 토론회가 이처럼 산만하고 불안한 분위기로 이루어진 이유는 후보들의 자질이나 토론 방법에 대한 이해 부족도 있겠지만 더욱 근본적으로는 ‘선거방송 후보토론회’의 비초청 후보들의 토론을 어떤 방식으로 개선할 것인지 고민이 이뤄져야 할 것이다.

③ 서울시장 후보자 토론회

5월 24일의 서울시장 후보자 토론회는 방송3사 서울시장 후보 초청토론회가 세 차례나 이뤄진 후 열렸으며, 선거를 앞두고 서울시선거방송토론위원회가 주요 정당 후보를 대상으로 주관한 마지막 토론회였다. 이날 토론은 이전의 토론회들과 큰 차별성은 없었으나, 후보간 상호토론은 매우 활발하게 이루어졌다는 점에서 이전 방송 3사 주최 토론회와 약간의 차이를 보였다.

5월 24일 토론회의 후보간 상호토론 규칙은 후보자가 스스로 사회자가 되어 8분간 자유롭게 사용하는 것이었다. 이는 발언 시간을 매우 짧게 쪼개어 분배하느라 기계적 중립성은 지켜졌지만 깊이 있는 토론이 이루어지지 못했던 그간의 TV토론의 한계를 어느 정도 해소하는 방안으로 평가된다.

그러나 김종철 후보와 오세훈 후보가 뉴타운 재정착률 관련 토론을 하는 도중 시간이 부족해 중단되었을 때, 사회자가 다른 후보들의 의사를 물어 1분 정도 시간을 연장해주었다더라면 하는 아쉬움이 드는 경우도 있어 운영의 묘를 살릴 필요성은 여전히 제기된다 할 것이다. 또한 강금실-오세훈 후보간의 공교육과 자립형사립고 정체성에 관한 토론이나 김종철-오세훈 후보간의 교육정책의 기본철학 관련 토론은 후보들 간의 철학적 차이를 보여주는 토론이었는데, 제한된 시간 동안 진행되어 한계가 있었다.

서울시선거방송토론위원회 주관 토론회의 경우 대부분 사회자가 기계적 형평성과 대본에 충실한 수준이었다. 사회자는 토론자가 상호토론 시간에 자기 얘기만 하는 경우나, 후보자가 반론이나 질문 시간에 엉뚱한 자기 주장만 제기하는 경우, 정확한 답변을 회피하는 경우에도 적극적 역할을 하지 않았다.

이는 사회자의 자질 문제라기보다 엄격한 토론회 규칙을 지키는데 진행의 초점을 맞추면서 적극적 개입과정에서 공정성 시비를 불러일으키지 않으려는 소극적 태도에서 비롯됐다고 판단된다. 따라서 앞으로 선거방송토론회에서 사회자가 중립적 태도를 견지하면서도 후보자 사이의 차별성과 구체적인 정책의 실현가능성 등 따져야 될 것은 제대로 따질 수 있는 역할을 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다고 판단된다.

[표 5] 서울시선거방송토론위원회 주관 토론회

토론명	방송사 (일시)	패 널	주요 토론주제
서울시의회 비례대표 후보 토론회	KBS MBC (5.19) 낮 2시	이진희(국민중심당 비례대표후보) 이수정(민주노동당 비례대표후보) 김진성(한나라당 비례대표후보) 하종삼(열린우리당 비례대표후보) 이금라(민주당 비례대표후보)	① 선거에 대해 사회자 개별질문 (지방의회에 대한 각자 다른 질문) ② 지정질문 → 후보답변 → 타후보 반론 → 재반론(서울지역 현안) ③ 상호토론, 지정후보에 질문 → 답변 → 재질문 → 보충답변 (개별 정책에 대한 질의응답) ④ 일대일 자유토론 (자유로운 지방자치관련 현안) ⑤ 마무리발언

서울시 장 후보자 토론회	KBS MBC (5.24) 오후 11시	오세훈(한나라당 후보) 박주선(민주당 후보) 김종철(민주노동당 후보) 임응균(국민중심당 후보) 강금실(열린우리당 후보)	① 기조연설 ② 사회자가 후보지정 질문 후보답변 ③ 사회자가 후보지정 질문- 해당후보 답변- 나머지 후보 반론- 해당후보 재반론 ④ 후보자간 자유토론 ⑤ 마무리발언
서울시 장 후보토론회 비조정대상	MBC (5.25) 낮 2시	이귀선(시민당) 이태희(한국의 미래를 준비하는당) 백승원(무소속)	① 기조연설 ② 사회자 질문- 후보자 답변 ③ 후보자간 상호토론 ④ 후보자간 3자 토론 ⑤ 마무리발언

4. 총평

선거방송토론은 그동안 편파성 시비와 흥미 위주 또는 개인이나 정당의 약점을 들춰 흠집 내기 등 정치공방으로 흘렀다는 비판을 받아왔다. 그러나 2006 지방선거 방송토론프로그램에서는 이러한 문제점이 많이 개선되었다는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 지나치게 공정성을 의식한 나머지 사회자의 재량권이 나 형식을 극도로 제한하여 유권자의 판단에 실질적인 도움을 줄 만큼 심도 있는 토론으로 발전하지 못한 것이 아닌지 아쉬움 또한 컸다.

또한, 모든 토론회에서 모든 분야의 공약을 모두 다루려고 하다 보니, 각 분야별로 피상적인 질문과 답변이 오가는 수준에 머무를 수밖에 없는 한계도 드러내었다. 따라서 다음 선거에서는 교육정책 토론회, 주택정책 토론회, 복지정책 토론회, 개발정책 토론회, 환경정책 토론회 등 분야별로 토론회를 개최해보는 것도 고려해볼 필요가 있다.

또한, 교육문제를 토론할 때는 학부모단체, 교원단체 등 이해당사자가 패널로 적절히 참가해 질문을 하는 등 다양한 시민참여 방안을 마련한다면 그 자체로도 유권자의 직접 참가라는 점에서 의미 있고 더욱 생산적인 논쟁이 이루어지는 것은 물론 시청자의 관심을 끌 수 있는 보다 흥미 있는 토론이 될 수 있을 것으로 보인다.

우리 선거토론방송이 이제는 ‘공정성 논란’에서는 거의 벗어난 만큼 앞으로는 어떻

게 하면 후보자에게 공정한 기회를 제공하면서 유권자의 선택에 실질적 도움을 줄 수 있는 효과적인 토론회가 될 수 있을지 고민해야 할 과제가 남았다. 또한 보다 많은 유권자들이 토론회에 관심을 갖고 시청할 수 있는 형식과 내용을 마련해야 할 필요가 있을 것이다.