

# 목 차

- 6.2 지방선거에 나타난 광역단체장과  
교육감 후보토론회 비교·분석 ..... 3  
- 정 성 호 (동명대학교 언론영상광고학부 교수)
  
- 수도권 광역단체장 후보TV토론행식 비교·분석  
: 선거방송토론위원회와 방송사주관 토론을 중심으로 .. 41  
- 송 중 길 (경기대학교 언론미디어학부 교수)
  
- 6.2 지방선거 <수도권 토론>방식의 특징 및 문제점 분석 ... 61  
- 오 창 우 (계명대학교 미디어영상학부 교수)



## 6.2 지방선거에 나타난 광역단체장과 교육감 후보토론회 비교·분석

---

정 성 호

동명대학교 언론영상광고학부 교수  
한국정치커뮤니케이션학회 회장  
부산시선거방송토론위원회 위원



# I. 서론

## 1. 문제제기 및 연구목적

현대인에게 있어서 TV는 생활의 일부분이면서 지극히 정치적인 매체이다. 생활의 일부분이라는 말은 일상생활에서 TV시청은 누구에게나 자연스런 현상이 되었다는 말이다. 정치적인 매체라는 것은 현대 정치에 있어서 TV의 기능이 무시할 수 없을 정도로 직접적인 역학 관계에 있다는 말이다. 민주주의 체제하에서 정치의 핵심인 권력의 구성은 선거에 의해 창출되므로 국민과 정치는 불가분의 관계다. 그러므로 정치 또는 권력은 국민과의 커뮤니케이션 과정을 거치면서 형성되고 유지 또는 상실되기도 한다.

오늘날과 같은 정치환경에서는 정치적 정보와 지식의 분배 및 공유가 원활히 이루어져야 하며, 상대방에 대한 정치적 설득과 의식의 변화를 요구하고 있다. 이러한 점에서 TV의 정치적 기능을 보다 구체적으로 말하면 다음과 같다.

첫째, 정치적 지식과 자료의 공급 기능과 역할이다. 정치문제와 현상에 대한 각종 지식과 자료를 제공함으로써 이해를 돕고 현명한 판단과 결정을 내리는 데 도움을 준다.

둘째, 정치적 접촉 수단의 기능과 역할이다. TV의 선거보도, 의회중계, 후보의 TV토론과 연설, 시사토론과 인터뷰 등 TV를 통해 직·간접적인 정치적 접촉, 참여의 기회를 제공하는 수단으로서의 기능과 역할을 의미한다.

일반대중은 TV의 정치커뮤니케이션의 수용과정에서 정치적 태도를 바꾸기도 하고 때로는 주요 의사결정을 내린다. TV의 이러한 정치적 기능과 역할로는 선거보도, 의회중계, TV토론, 시사인터뷰 등 다양하다. 선거과정으로 국한하더라도 후보토론을 비롯해 경력방송, 정치광고, 선거보도, 선거논평 등 다양한 프로그램이 동원되고 있다. 이들 선거관련 TV의 방송형태들은 매우 제한적 허용을 하고 있다. 이들 중에 TV토론은 선거과정에서 제한적 허용의 범위를 어느 정도 넘어서고 있으며, 선거캠페인에서 후보자와 유권자의 객관적 접촉을 가능하게 해주는 수단이다. 즉, 실제 선거에 있어서 TV토론은 유권자의 선택행위에 가장 결정적인 역할을 수행하고 있다고 평가되고 있다.

제5회 전국동시지방선거에서 공직선거법 제82조의2의 규정에 따라 선거방송토론위원회 주관한 후보자토론회는 총 361회 개최되었다. 광역단체장선거 후보자토론회가 21회, 교육감선거 후보자토론회 19회, 비례대표 시·도의원선거 후보자토론회가 29회, 기초자치단체장선거에서 292회 개최되었다. 실제 광역단체장 후보자 TV토론회의 경우 25일 대구, 인천, 제주, 27일 부산, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 28일 서울, 광주, 대전, 경기, 전북, 전남, 경북, 경남, 29일 대전, 전북, 전남, 31일 광주 등의 일정으로 진행되었다. 하지만 실제로는 광역단체장의 경우 초청 16회, 비초청 5회 총21회가 개최 되었다. 이중 대구시장과 충북지사, 경기도지사는 초청, 비초청 합동으로 TV토론이 이루어졌다. 그리고 교육감의 경우 총 19회로 초청 16회와 비초청 3회의 TV토론이 이루어졌다.

중앙선거방송토론회 주관 TV토론은 1995년 서울시장 선거를 시작으로 1997년 15대 대통령 선거, 1998년 지방자치단체장 선거, 2000년 16대 국회의원총선, 2002년 16대 대통령 선거, 2004년 17대 국회의원 총선, 2006년 제4회 전국동시지방선거, 2007년 17대 대통령선거, 2008년 18대 국회의원 총선, 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 기존의 조직선거로 인한 비효율적인 선거운동방법을 개선보완하기위해 도입되어 어느 정도 정착을 하고 있다. 하지만 유권자의 관심부족과 방영시간대, TV토론의 운용의 문제 등으로 인해 많은 문제점이 나타나고 있다.

즉 미디어 선거전의 꽃이라 할 수 있는 선거방송 TV토론이 본래의 의미와 역할을 다하지 못하고 있다. TV토론은 유권자들에 있어서는 후보자들의 면면을 살필 수 있는 수단이다. 후보검증에 있어 이것만큼 유용한 수단도 없다. 그러나 TV토론이 변질됐다. 인신공격성 발언과 자신의 '외침'만 난무할 뿐이다. 뿐만 아니라 여러 채널별 토론이 이뤄졌으나 매체별 특화나 차별화가 없는 틀에 박힌 내용이 다시 반복되는 수준에 머물고 있다. 방송사마다 토론의 특색이 없다는 것이다. 마치 재방송 토론을 보는 듯한 느낌을 갖게 한다. 일선 프로그램제작들의 창의성과 매체의 특성을 극대화하는 진지한 노력이나 새로운 방송제작 형식이 모색 되어져야 할 필요성을 갖게 한다. 선거관리위원회의 방송토론의 지침이나 소위 공정한 기회를 제공한다는 '기계식 잣대'가 일선 방송토론프로그램 제작들을 강제하기 때문인지는 알 수는 없으나, 현재와 같은 선거방송토론은 이제 변해야 한다. 대통령선거나 국회의원선거 광역도지사, 교육감, 그리고 기초자치단체와 시군구 의원 선거 등으로 나뉘어진 각종 선거방송토론은 유권자에게 귀중한 알권리를 충족시킨다는 관점에서 뭔가 변화가 있어야 한다.

그러나 방법적인 면을 놓고 볼 때 매체별로 후보자 1인 초청토론 방송을 하는 경우가 기본이었고, 선관위가 주관하는 후보자 전원이 참석하는 방송토론의 경우 특정매체에서 생방송하면 다른 채널에서 녹화 재방송하는 방법으로 이뤄졌다. 물론 후보자의 입장에서 보다 많은 횟수로 방송에 노출되면 선거홍보에 효과가 커진다는 장점은 있을지 모르지만, 매번 똑같은 내용을 접하게 되는 시청자에게는 고통이고 결국은 외면으로 이어진다. 특히 후보자들을 검증할 수 있는 깊이 있는 토론이 실종되면서 선거혁명이라는 방송토론의 가치가 크게 훼손되었다.

이를테면, 이번 6.2 지방선거에 나타난 광역단체장과 교육감 TV토론의 분석을 통해 향후 TV토론의 개선 방향을 찾아보고자 한다.

첫째, TV토론이 세분화되고 공평한 기회를 제공하는 채널별 매체별 차별화가 수립되어야 할 것이다. 두 번째는 지역을 중심으로 방송토론의 개선안을 제안한다면 채널별로 후보자의 정책을 특화해서 방송을 하는 방법을 모색해 볼 필요가 있다. 세 번째로는 후보자별 정책을 상대후보가 검증하는 수박 겉핥기식 토론보다는 정책평가 전문가팀에서 분석한 자료를 제시하여 후보자가 답변하는 심화토론이 필요하다. 네 번째는 진행방법에 있어서도 현재 30초, 1분, 5분 단위의 시간제약을 사회자가 융통성을 갖고 공평하게 진행하면서 분명한 답변, 정확한 질문으로 후보를 판단할 수 있도록 해야 한다. 다섯 번째로는, 방송사별 자체 TV토론 팀을 구성하여 운영하겠지만 선거방송의 성격상 공정한 방송이라는 목표를 달성할 수 있기 위해서는 선거관리위원회에서 매체별 '교통정리'를 위한 체계적인 지역방송토론위원회 운영이 검토되어야 한다.

민주주의의 꽃이라는 선거에서 본래의 목적과 취지대로 합당한 인물이 선출되어 민의를 올바르게 대의할 수 있도록 하기 위해서는 선진화된 선거문화와 정확한 정책이 비교되고 검증되는 검증절차가 필요하다. 지난 6.2지방선거의 TV토론을 되돌아보고, 보다 나은 유권자에 대한 알권리 충족, 정책선거의 진일보한 모습을 보여주기 위해서라도 TV토론은 이제 냉정히 평가하고 개선점을 찾아야 할 때다.

이 연구에서는 2010년 6.2지방선거 광역단체장선거와 교육감선거 후보자토론회를 대상으로 토론형식, 진행방식, 토론의제 등을 중점적으로 비교·분석하고자 한다. 특히 처음으로 전국 동시에 실시되는 교육감선거와 광역단체장선거 TV토론을 비교·분석해보고자 한다. 이를 통해 향후 지방선거에서 TV토론의 운영과 방식의 개선점과 바람직한 토론의제의 방향을 찾고자 한다.

## 2. 연구방법 및 연구문제

2010년 6월 2일 전국동시지방선거의 광역단체장선거와 교육감선거의 TV토론에 대한 진행방식, 질의응답 유형, 토론내용을 비교 분석하기 위해서 전국 16개 시·도지사선거와 교육감선거 TV토론을 전수조사하고 이들 TV토론을 대상으로 진행 방식과 질의응답 유형, 토론의제를 분석하였다. 이를 위해서 주요 분석의 연구내용을 정리하면 다음과 같다.

연구문제1) 광역단체장과 교육감선거에 나타난 토론의 형식과 진행방식은 어떠한가?

연구문제2) 광역단체장과 교육감선거에 나타난 사회자의 역할은 어떠한가?

연구문제3) 광역단체장과 교육감선거에 나타난 토론내용은 어떠한가?

위의 연구문제를 중심으로 6.2지방선거 TV토론에 나타난 광역단체장과 교육감선거에 대한 분석을 하였다. 우선 16개시도 광역단체장과 교육감선거의 토론운영 방식을 분석하고, 토론에 나타난 토론의제의 특성을 파악하였다. 또한 토론진행에서 나타난 주요 특징과 사회자 및 후보자간의 토론수준을 비교 평가하였다.

이를 토대로 향후 바람직한 TV토론의 형식과 사회자 역할의 방향을 찾고 TV토론의 주요 의제의 발굴을 위한 방법과 주요 의제의 선정에 나타난 특징을 분석하고 이의 개선 방향을 찾고자 한다. 또한 후보자의 토론참여에 나타난 문제점을 분석하여 바람직한 토론 진행을 위한 연구를 하고자 한다.

## Ⅱ. TV토론 운영을 위한 형식 및 내용에 관한 쟁점

우선, 선거 TV토론을 운영하는데 있어서 중요한 문제는 유권자가 후보자들을 평가하는데 필요한 내용과 후보자들로부터 듣고자 하는 내용이 무엇인지 파악하여 이를 적절한 토론형식(format)에 담아내는 것이다. 따라서 올바른 토론형식의 채택은 TV토론의 목적을 달성하는데 매우 중요하다.

한편 TV토론의 형식을 선택할 때는 시청자인 유권자, 토론의 참여자인 후보자, 그리고 토론을 주최하는 주최자간의 원만한 합의가 필요하다. 이는 삼자간의 충분한 합의과정을 통해서 토론형식을 채택해야만 가장 효율적인 토론이 성립될 수 있기 때문이다.



미국에서는 대통령토론위원회(CPD: Commission on the Presidential Debates)가 사전 연구조사와 각계의 의견을 반영하여 토론횟수, 일시, 장소, 토론형식 등을 결정하고 이를 후보자에게 통고한 다음 후보자 진영과 협상한다. 그런데 미국은 대통령후보자의 토론 참여를 강제하는 규정이 없기 때문에 이 CPD의 안은 사실상 각 당의 후보자들 간 협상과정에서 결정된다(Sidey Kraus, 2000). 이 때, CPD 안의 세부적인 내용들은 민주당과 공화당 후보진영 간에 체결되는 양해각서에 의해 일부 수정되는데, CPD는 이 수정안이 토론의 본질적인 내용을 바꾸는 것이 아니라면 이를 대부분 수용하고 있다.

우리나라의 경우에도 미국과 마찬가지로 유권자들이 TV토론을 원하고 있다는 소위 '국민 기대법'이라는 현실적 압박이 후보자들의 자연스러운 토론 참여를 이끌어내고 있다. 그러나 토론형식의 결정은 미국과 달리 토론회 주최자에 의해 주도되고 있다.

선거방송토론위원회가 초기부터 고려한 사안이지만, 아직도 다음의 과제는 TV토론을 실제로 어떻게 운영할 것인가의 문제이다. 이와 관련된 쟁점으로는 크게 다음과 같은 네 가지 사항을 들 수 있다. 첫째, 다양한 TV토론형식 가운데 어떤 것을 채택할 것인가, 둘째 토론을 진행함에 있어 고려해야 할 방식에는 어떤 것이 있는가, 셋째, 사회자는 어떤 사람이 적합하며 TV토론에서 그들의 역할은 어떠해야 하는가, 넷째 토론에서 주로 다루어질 의제는 어떻게 선정하며 어떤 내용들이 의제가 되어야 하는가의 문제이다.

## 1. 토론형식

TV토론에서 취하고 있는 토론형식이란 토론의 기본 정신이 구체화된 것으로, 항상 토론에서는 동등하게 겨루는 후보자들이 서로 반대의견을 제시할 수 있는 공정한 시간을 가져야 하며, 청중들이 허위와 진실을 구분하고 이슈에 대한 올바른 결론에 이를 수 있도록 해야 한다(Auer, 1960).

또한 텔레비전이 가진 매체적 특성의 영향을 받을 수밖에 없는 TV토론은 그 형식의 채택을 두고 많은 논쟁이 있어왔다.

특히 1960년 케네디와 닉슨 간의 TV토론이 선거결과에 미친 영향이 확인된 후, 토론형식의 결정은 후보자의 캠페인 전략에서 중요한 부분을 차지하게 되었다.

현재 국내의 선거관련 TV토론에서 이용되고 있는 토론형식은 몇 가지 기본 유형으로 나눌 수 있지만, 실제 토론에서는 이들 유형이 뒤섞이거나 다소 변형되어 사용되기 때문에 명확하게 구분하기는 어렵다. 그러나 대표적인 토론형식을 분류해 보면, ‘공동기자회견형(Joint press conference)’, ‘후보자간 직접토론형’, ‘1인 기자회견형’, ‘시민포럼형(Town hall meeting)’과 같은 다음의 네 가지 기본 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, ‘공동기자회견형’은 1960년 케네디와 닉슨의 토론에서 기본 골격이 갖춰진 후 약간의 변형을 거치면서 발전되어 온 것으로, 이후 많은 미국의 대통령 후보자 토론형식으로 사용되어져 ‘대통령식 토론(presidential debate)’으로 불리기도 한다. 이 토론형식은 사회자와 패널이 연단 뒤에 서 있는 후보자에게 준비해 온 질문을 하면 후보자가 응답하는 방식을 취하며, 대개 토론자의 개시 연설로 시작하여 사회자의 조정 아래 몇몇 패널리스트가 각 토론자에게 질문하면 토론자들이 질문에 답변한 다음 이어 서로 반박하는 순서로 진행된다. 이때 보충질문이 행해지는 경우도 있고, 마지막에 각 후보자가 마무리 연설을 하는 경우도 있다.

이 토론형식은 다양한 이슈에 대한 후보자의 입장을 파악하고 토론에 대처하는 후보자의 순발력과 인간성 등을 알 수 있게 해준다는 장점을 갖고 있다. 그러나 단답형의 질문과 답변으로 일관될 경우 논쟁이 일어나기 어려우며 특정집단이 패널로 구성되는 경우 일반 유권자의 의견이 반영되기 어렵다는 단점을 갖고 있다.

둘째, ‘후보자간 직접토론형’은 ‘후보자 직접충돌형 토론’이라고도 불리는데, 프랑스 대통령 선거 TV토론에서 주로 사용되는 방식이다. 이는 별도의 질문자가 없이 각기 두 명의 사회자와 후보자들이 참석하는 방식으로, 특히 사회자들은 두 후보가 동일한 발언시간을 가질 수 있도록 보장하는 역할만 담당할 뿐(김영일, 1997), 토론전반에 걸쳐 두 명의 대통령 후보들이 주어진 시간 동안 매개자 없이 직접 질문하고 답변하면서 대결하는 매우 독특한 형식이다.

셋째, ‘1인 기자회견형’은 우리나라에서 주로 사용된 방식으로, ‘후보자 초청 개별 TV토론’이라는 명칭 하에 개최되고 있다. 그러나 이 방식은 후보자 한 명을 출연시키고 사회자와 패널리스트가 질문을 하는 것으로, 사실상 토론자간의 대결이 근본적으로 차단되어 있기 때문에 엄밀하게 말하자면 토론이라기보다는 회견이나 대담에 속한다고 할 수 있다.

넷째, ‘시민포럼형’은 1992년 미국 대통령 선거 TV토론 시리즈 중 두 번째였던 리치먼드 시민 포럼(Richmond town hall meeting)이 원형이 된 토론방식이다.

이 방식은 언론인이나 전문인으로 구성된 전통적인 패널리스트 대신 청중들이 원하는 후보자에게 질문을 던지고 응답하는 형식을 취한다. 이때 질문을 하는 청중은 여론 조사 기관이 선정한 일반 시민들로서, 지지후보를 아직 결정하지 못한 부동산층 유권자들이다. 이 부동산층 유권자들을 질문자로 선정하는 이유는 이들이 비교적 중립적이기 때문에 후보자들에게 공정한 질문을 할 것으로 기대되기 때문이다.

이 방식은 일반 시민들이 토론에 직접 참여하여 후보자들에게 질문할 수 있다는 점에서 과거 미국 공동체에서의 시민 회의와 유사하여 시민포럼형이라는 명칭이 붙게 되었다. 또한 이 방식에서는 후보자가 무대에서 움직일 수 있도록 허용되었는데, 토론자가 무대에서 움직이면서 청중들의 질문을 받는다는 측면에서 토크쇼(Talk show)와 유사한 점도 많다.

이처럼 다양한 TV토론의 유형에서 가장 먼저 고려해야 하는 것은 어떤 유형의 토론이 유권자들의 선택에 도움이 되는 최선의 정보를 제공할 수 있느냐 하는 점이다(문철수, 1997). 또한 앞서 살펴본 여러 가지 토론형식은 나름대로 장단점을 갖고 있다. 따라서 외국의 경우 지역별 또는 선거 종류에 따라 알맞은 토론형식을 선택하는 유연성을 보이는 동시에 꾸준한 연구를 통해 무엇이 가장 효과적인 것인지 찾아내려는 노력을 계속하고 있다. 이는 성급하게 특정한 토론형식을 결정할 경우, 자칫 진지하고 교육적이어야 할 토론회가 단순한 텔레비전 이벤트나 쇼로 전락할 수 있다는 우려 때문(박영상, 1997)인 것으로 해석된다. 이러한 측면을 고려할 때, 우리나라의 선거 TV토론에서도 상황에 따라 적절한 토론유형의 사용을 위한 지속적인 연구가 필요하다고 할 수 있다.

## 2. 토론 진행방식

어떤 토론형식을 선정할 것인가와 함께 고려해야 할 문제로는 토론 규칙, 즉 토론 진행방식을 어떻게 할 것인가 하는 점을 들 수 있다. 우리나라에서는 토론위원회에서 대통령 TV토론을 주관하기 전까지는 모든 대선 TV토론 프로그램들이 개별토론의 형식을 띠었다. 그러나 개별토론은 사실상 후보자간 토론이 존재하지 않으며, 후보들이 서로 다른 시간에 토론에 참석하기 때문에 어떤 후보에게 제기된 질문이 다른 후보에게 다시 질문될 경우 공정성의 문제를 야기할 수 있다.

또한 유사한 난이도의 질문이라 할지라도 서로 다른 후보에게 질문이 배치되는

과정에서 문제점이 발생할 수도 있다. 따라서 개별토론회가 진행됨에 따라 TV토론의 운영에서 중요한 기준으로 고려된 것이 바로 형식적인 공정성이다. 형식적, 소극적 공정성이란 시간배분, 질문 내용/방법, 강도, 사회자의 조심성 있는 태도, 시간관념, 질문배분 등과 관련된 것인데, 이러한 형식성 확보에 급급하여 전문성과 차별성이 고려된 실질적으로 적극적인 공정성이 희생된 측면이 많았다. 짧은 시간 너무나 많은 텔레비전 토론회가 진행됨과 동시에 유사한 형식으로 진행됨으로써 다양한 토론의 현장을 보여주지 못했다는 점도 문제였다.

또한 질의 응답식의 진행은 의견교환을 불가능하게 만들고 추가질문의 가능성을 배제한다. 단답식의 질문들을 통해 후보들의 공약과 능력에 대한 총체적인 자질을 파악한다는 것은 사실상 무리이다. 또한 30초 질문과 1분의 대답시간이라는 경직된 형식 속에서 최대한의 논의를 이끌어야 한다는 난점도 있었다. 이를 행하기 위해서는 질문들이 치밀하게 준비되어야 함에도 불구하고, 또한 그렇지 못했다는 평가가 지배적이다. 게다가 개별 토론회를 하게 되면 시청자가 자신이 좋아하는 후보자 대상의 프로그램만을 시청하기 때문에 자신이 좋아하거나 지지하지 않는 후보의 주장을 알기 어렵다는 문제를 갖는다. 그러나 토론시간이 길다고 해서 유권자에게 더 많은 정보를 제공하는 것은 아니다. 즉 시간이 긴 토론회라고 해서 '중요한 모든 이슈들'을 다룰 수는 없다는 것이다. 그러므로 후보자와 시청자가 너무 지치지 않고 충분한 견해를 피력할 수 있는 토론 시간을 정해야 한다.

질문과 답변시간 역시 중요하다. 유권자 의견조사에 의하면, TV토론의 문제점으로 후보자에게 충분한 시간을 주지 않는다고 나타났다(이종수, 1995). 또한 지나치게 복잡한 토론규칙은 토론회를 오히려 산만하고 형식적으로 만든다. 따라서 질문에 대한 후보자의 답변시간을 늘이고, 질문 및 보충질문을 비롯한 총 시간을 유용성 있게 제한하는 것도 바람직하다는 지적도 있다.

### 3. 사회자

TV토론에 있어 사회자는 토론을 조율하고 건전하며 생산적인 것으로 만들어내는 중요한 역할을 담당한다고 할 수 있다. 따라서 사회자는 정치적 중립성과 전문성, 대중적 지명도를 고루 갖춘 사람이 선정되어야 하며, 엄격한 선임 절차를 거쳐 결정되어야 한다. 그래야만 TV토론이 자칫 후보자들의 '선거 유세장'으로 전락할 가능성을

차단하면서 TV토론 프로그램을 역동적이고 흥미진진하게 이끌 수 있기 때문이다.

또한 TV토론의 사회자가 반드시 방송 저널리스트일 필요는 없지만, 가능하다면 방송경험이 풍부한 숙련된 저널리스트이면서 유권자의 신뢰를 받고 있는 사람일수록 좋다. 미국의 대통령선거 TV토론의 경우에는 1996년부터 PBS의 짐 러너(Jim Lerner)가 사회를 맡고 있다. 이는 지명도가 높은 저널리스트가 사회를 맡을 경우 토론의 관심이 후보자보다는 오히려 사회자에게 집중되는 것을 경계하기 위해 내려진 결정이었다.<sup>1)</sup>

우리나라의 경우도 법정선거방송이 아닌 개별 방송사가 주관하는 토론방송의 사회는 주로 시청자들에게 잘 알려진 뉴스 앵커가 맡는다. 그러나 방송사가 합동으로 TV토론방송을 할 때는 방송사의 합의로 제3의 인물이 추천되며, 대부분 지역에서 인품과 덕망이 높은 대학교수나 총장이 사회자로 선정되는 경우가 많다. 그러나 TV토론에서 가장 중요한 것은 무엇보다 뛰어난 시사감각과 균형된 시각으로 토론 프로그램을 원만하게 이끌 수 있는 인물이면 적절하다고 판단된다(이성완, 2002).

이러한 사항들을 고려하여 선정된 사회자의 역할은, 토론의 흐름에 최소한의 개입을 권장하는 경우에 대개 토론의제를 바꾸거나, 후보들의 차이점을 명백히 하거나, 질서를 유지하는 정도의 역할만 담당하면 된다고 여겨진다. 그러나 이 경우에는 사회자의 역할이 너무 미약하기 때문에 토론회가 무미건조해질 위험이 있다. 사회자가 단순한 행사진행자가 아니라 토론의 촉진자가 되기 위해서는 한 질문에 대한 전체시간 한도(예를 들면, 미국의 2000년 대통령 토론에서는 한 주제당 3분 30초) 내에서는 사회자가 자유롭게 보충질문을 하도록 하고, 질문을 선택하는 권한을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

#### 4. 토론 의제

TV토론에서 의제의 선정은 토론의 내용을 무엇으로 채울 것인가를 결정하는 것이다. 물론 토론 의제와 관계없이 후보자들이 토론을 할 경우에는 토론내용이 달

---

1) CPD는 ABC, CBS, 그리고 NBC 뉴스의 앵커는 사회자로 선정하지 않는 방침을 갖고 있다. 그 이유는 “후보자와 경쟁적이지 않은”, “위협적이지 않고, 주위를 많이 끌지 않는” 사람이 사회자로 적합하다고 생각하기 때문이다. 이는 앵커에게는 스타성이라는 것이 있는데 이것이 토론회에 방해가 되며, 토론회에서 진정 필요한 것은 후보자간의 논쟁에 의한 정보라고 판단한데서 기인한 것이다.

라질 수도 있다. 그러나 후보자들이 특정한 토론 의제 없이 토론을 할 경우에는 자칫 상대 후보자의 약점을 들추거나 공격성 발언을 할 수도 있으며, 유권자들이 관심을 두지 않는 부분에 치우쳐 토론이 진행될 수도 있다.

미국의 경우에는 TV토론에서 별도로 정해진 토론 의제가 있는 것이 아니라 질문의 내용이 곧 토론 의제가 된다. 이때 고려해야 할 사항은 크게 두 가지인데, 하나는 토론 의제가 전국적인 관심사뿐만 아니라 지역적인 이슈를 포함해야 한다는 점이며, 다른 하나는 선거 기간 중 가장 최근에 부각된 주제를 중점적으로 다룰 것인가 아니면 보다 일반적인 범주의 주제들을 중심으로 질문할 것이냐는 점이다. 일반적으로는 특정한 몇 가지 이슈의 토론 의제를 미리 선정하는 것이 합리적인 것으로 여겨지는데, 이는 후보자들의 특성과 능력에 대한 토론에 초점을 맞추어야 하며 각각의 이슈에 대해 후보자들이 기본적으로 동의를 해야 한다. 스워드로우(J. L. Swerdlow, 1984)는 “주제에 따라 토론을 구분하는 것도 바람직한 방식”이라고 주장했는데, 그 이유는 “후보자들과 저널리스트들이 특정한 의제에 대해 좀 더 깊이 있게 다룰 수 있으며 유권자들도 각각의 토론에서 특정 의제와 관련된 내용에 대해 학습하는데 도움이 되기 때문”이라고 지적했다.

그러므로 TV토론이 본질적으로 유권자에게 유용한 정보를 제공해 줄 수 있어야 한다는 측면에서, 토론 의제는 이를 실현시킬 수 있는 결정적인 요소라 할 수 있다. 따라서 토론 의제는 진정으로 유권자의 관심과 연결된 것이어야 하며, 후보자의 정책 및 능력의 우열을 가릴 수 있는 것이 되어야 한다.

토론 의제의 내용과 관련된 또 다른 중요한 문제는 바로 토론의제 선정의 주체이다. 지금까지 우리나라의 TV토론에서는 토론의제 선정의 주체가 특정 집단(예를 들어 각 방송사의 토론의제선정위원회)에 국한되었기 때문에 TV토론의 중요한 시청자인 유권자들이 토론의제 선정의 주체가 되지 못하였으며, 유권자들이 궁금해 하는 내용이 실제로 TV토론에서 의제로 선정되었는지에 대한 확인이 없었다. 따라서 유권자들이 토론 의제 선정에 참여할 수 있는 방안에 대한 모색도 중요한 문제라 하겠다. 하지만 최근에는 선거방송토론위원회가 지역여론을 수렴하여 선거방송토론위원회의 회의를 거쳐 주제를 선정하고 있다. 이는 과거에 비해 진일보한 방식이긴 하지만 아직도 형식적인 절차와 방식에 그치는 측면이 강하다. 토론의제의 선정을 위해서는 지역민의 참여를 통한 의제 선정위원회를 구성하는 방안도 고려해야 할 것이다.

### Ⅲ. 지역별 후보토론회 진행방식 사례분석 및 평가

#### 1. 6.2지방선거 TV토론의 개최 현황

이번 6.2 지방선거는 미디어선거가 정착되고 다양한 미디어선거운동이 전개되는 상황에서 실시되는 선거였다. 전통적인 미디어뿐만 아니라 온라인 선거운동이 활발하게 이루어진 선거이기도 하다. 20, 30대는 물론 40대까지도 인터넷을 통한 다양한 선거운동에 노출된 것으로 알려지고 있다. 그러나 대다수 국민에게 영향을 미치는 것은 지방선거 후보들의 TV토론이다. 1년 내내 그리고 투표일 이틀 전까지 실시된 TV토론은 유권자들에게 가장 영향력을 미친 미디어 선거운동방식이다. 광역단체장과 교육감 선거의 TV토론 개최횟수는 광역단체는 21회, 교육감은 19회 개최되었다. 초청의 경우 각각 16회 실시되었으나, 광역단체의 경우 대구시장과 충북지사, 경기지사는 초청요건 충족 대상자와 초청요건 미충족 대상자의 합동토론으로 실시되었다<sup>2)</sup>. 초청요건 미충족대상(비초청)의 경우 광역단체의 경우 5회, 교육감은 3회 개최되었다.

〈표 1〉 6.2 지방선거 관련 TV토론회 개최현황

구 분	초청	비초청	계
광역시도지사	16	5	21
광역시도 교육감	16	3	19
총 계	32	8	40

#### 2. 6.2지방선거와 TV토론

##### 1) 6.2지방선거의 특징

이번 6.2 지방선거는 이명박 정부의 중간 평가적 성격이 강하였다. 세종시, 4대

---

2) 본 연구에서는 “초청요건 충족 대상자”는 “초청”으로, “초청요건 미충족 대상자”는 “비초청”이란 용어를 사용하기로 한다.

강개발의 쟁점으로 출발한 선거 정국은 천안함 사태가 발생하면서 다양한 양상으로 전개되었다. 또한 야권의 친노세력의 결집이 변수로 등장하는 등 막판까지 점칠 수 없는 상황이 전개되었다.

하지만 6.2 지방선거 결과는 민주당을 중심으로 한 야권이 압승, 한나라당은 완패하였다. '06년 지방선거에 비해 한나라당은 광역단체장, 기초단체장, 광역의회 의석수가 반토막 난 반면 민주당은 3배로 증가하였다. 95년부터 한나라당이 계속 당선되었던 강원도와 경남에서의 승리는 6.2 지방선거 이변을 상징적으로 보여준다. 한나라당의 완패는 이명박 정부의 국정운영에 대해 분노한 민심을 말해준다. 4대강, 세종시, 북풍 등 이명박 정부 국정운영의 핵심지역 모두에서 야권 후보가 당선되었다. 비록 당선되지 못한 지역에서도 20·30·40대의 야권에 대한 절대적 지지는 민주주의 후퇴와 민생경제 악화에 대한 국민저항의 양상으로 보인다.

6.2 지방선거의 가장 큰 의의는 한국정치 발전의 새로운 가능성을 보여주었다는 것이다. 첫째, 구태의연한 정치이념의 영향력이 감소하고 생활정치가 전면화 되었다. 천안함 사태로 불거진 북풍은 역풍으로 되돌았다. 이에 반해 민주개혁진영에서 내세웠던 무상급식, 복지 등 생활이슈는 국민들의 지지받았다. 둘째, 지역패권주의의 완화이다. 지역에 기반 한 투표가 아닌 사회경제적 위치에 따른 투표형태를 보였다. 셋째, 기존정치에 대한 염증의 표면화이다. 새로운 정치에 대한 갈등으로 세대교체가 두드러졌으며, 기존 정당에 대한 반발로 무소속이 대거 당선되었다.

## 2) 6.2 지방선거 TV토론

### (1) 개최 현황

6.2 지방선거에 출마한 광역단체장 후보는 모두 52명으로 나타났다. 한나라당과 민주당은 각 15명, 민주노동당과 진보신당은 각 5명, 자유선진당 3명의 순 등으로 나타났다. 초청 토론은 16회, 비초청 토론은 5회로 나타났다. 이들 TV토론에서 16회 초청토론 중 3회(대구시장과 충북지사, 경기지사)는 합동토론으로 진행되었다. 비초청 토론 5회 중 1회만이 TV토론으로 진행되었고 4회는 대담으로 진행되었다.



〈표 2〉 6.2 지방선거 광역시도지사 후보 개별 TV토론

지역	후보자	개최일자	시간
서울(초청 KBS)	오세훈(한), 한명숙(민), 지상욱(선)	5월 28일(금)	23:00-00:40
부산(초청 MBC)	허남식(한), 김정길(민)	5월 27일(목)	23:10-00:30
인천(초청 MBC)	안상수(한), 송영길(민)	5월 25일(화)	23:10-00:10
대구(합동 MBC)	김범일(한), 이승천(민), 조명래(진)	5월 25일(화)	23:10-23:40
대전(초청 KBS)	박성호(한), 김원웅(민), 염홍철(선)	5월 28일(금)	23:00-00:40
대전(비초청 대담 KBS)	김윤기(진)	5월 27일(목)	13:00-13:20
광주(초청 MBC)	정용화(한), 강운태(민), 장원섭(노), 정찬용(참)	5월 28일(금)	22:55-00:40
광주(비초청 MBC)	윤난실(진), 조홍규(평)	5월 31일(월)	14:15-15:05
울산(초청 MBC)	박맹우(한), 김창현(노), 노옥희(진)	5월 27일(목)	23:10-23:40
경기(합동 MBC)	김문수(한), 심상정(진), 유시민(국)	5월 27일(목)	23:10-00:40
강원(초청 MBC)	이계진(한), 이광재(민)	5월 27일(목)	23:10-00:40
충북(합동 MBC)	정우택(한), 이시종(민), 김백규(진)	5월 27일(목)	23:00-00:35
충남(초청 MBC)	박해춘(한), 안희정(민), 박상돈(선)	5월 27일(목)	23:05-00:35
전북(초청 MBC)	정운천(한), 김완주(민), 하연호(노)	5월 29일(토)	17:15-18:30
전북(비초청 MBC)	염경석(진), 김대식(평)	5월 28일(금)	17:50-18:30
전남(초청 KBS)	김대식(한), 박준영(민), 박용두(노)	5월 28일(금)	23:00-00:30
전남(비초청 대담 KBS)	김경재(평)	5월 27일(목)	13:00-13:30
경북(초청 KBS)	김관용(한), 홍의락(민), 윤병태(노)	5월 28일(금)	23:00-00:45
경북(비초청 대담 KBS)	유성찬(참)	5월 25일(화)	10:00-10:15
경남(초청 KBS)	이달곤(한), 김두관(무)	5월 28일(금)	23:00-00:10
제주(초청 MBC)	고희범(민), 현명관(무), 우근민(무)	5월 25일(화)	23:10-00:10

또한 교육감 선거에 출마한 후보는 총 61명으로 나타났다. 이 중 초청 TV토론은 16회로 진행되었다. 비초청은 3회로 나타났다. 초청 16회의 TV토론 중 1회는 대담(대구시교육감)으로 진행되었다. 비초청 3회 중 2회는 대담으로 진행되었다.

〈표 3〉 6.2 지방선거 광역시도교육감 후보 개별 TV토론

지역	후보자	개최일자	시간
서울(초청 MBC)	이원희, 김영숙, 광노현	5월 25일(화)	10:00-11:30
부산(초청 KBS)	임혜경, 이병수, 임정덕	5월 25일(화)	23:30-01:00
부산(비초청 KBS)	박영관, 김진성, 이성호, 임장근, 정형명, 현영희	5월 24일(월)	23:30-01:00
인천(초청 MBC)	최진성, 나근형, 조병옥	5월 27일(목)	10:00-11:30
대구(초청 대담 MBC)	우동기	5월 27일(목)	23:05-23:25
대전(초청 KBS)	한승동, 오원균, 김신호	5월 26일(수)	10:00-11:40
광주(초청 KBS)	김영수, 장휘국, 이정재, 안순일	5월 26일(수)	10:00-11:40
광주(비초청 대담 KBS)	고영을	5월 25일(화)	15:30-16:30
울산(초청 KBS)	김복만, 장인권, 김상만	5월 28일(금)	23:00-00:30
경기(초청 KBS)	강원춘, 한만용, 정진곤, 김상곤	5월 26일(수)	10:00-11:40
강원(초청 KBS)	민병희, 권은석, 조광희, 한장수	5월 28일(금)	23:10-01:00
충북(초청 KBS)	김석현, 김병우, 이기용	5월 28일(금)	23:00-00:30
충남(초청 MBC)	김종성, 강복한	5월 25일(화)	23:10-00:10
전북(초청 KBS)	오근량, 고영호, 김승환, 박규선, 신국중	5월 28일(금)	23:00-00:40
전남(초청 MBC)	김경택, 장만채, 신대학, 김장환	5월 25일(화)	23:00-00:40
전남(비초청 대담 MBC)	곽영표	5월 24일(월)	12:40-13:10
경북(초청 KBS)	이영우, 김구석	5월 26일(수)	10:00-11:00
경남(초청 MBC)	강인섭, 고영진, 박종훈, 김영철, 권정호, 김길수	5월 27일(목)	23:00-00:30
제주(초청 KBS)	양성언, 양창식, 부태립	5월 24일(월)	14:10-15:00

(2) 6.2 지방선거 TV토론 형식 및 내용

2010년 5월부터 시작된 지방선거 TV토론은 1995년 이후 이루어진 지방선거 TV토론에 비해 많은 변화가 있었다. 먼저 지방선거 TV토론의 불참자에 대해서는 과태료를 부과하는 방식으로 후보 TV토론에 참여를 유도하는 선거방송 TV토론 관련 법 조항이 개정되었다. 특히 전국의 선거방송토론위원회는 각 지역의 의제를 선거방송토론위원회에서 미리 선정하여 TV토론의 운영을 체계화하려 노력하였으며, 토론의제의 선정에 있어서도 신중을 기했다.

하지만 이들 TV토론 프로그램의 시청률 저하와 토론 참여 후보자의 토론에 대한 인식부족 등 다양한 문제점은 여전히 그대로 나타나고 있다. 이러한 문제점들을 토론형식, 토론 진행방식, 사회자, 토론의제라는 네 가지 쟁점을 중심으로 살펴 보도록 하겠다.

#### 가. 토론형식

6.2 지방선거 광역단체장의 TV토론에 나타난 토론형식은 대부분 기계식의 형식적 구성으로 시청자의 흥미나 관심을 이끌기에는 한계를 보이고 있다. 지역별 특징은 없으며, 중앙선거방송토론위원회의 기본적인 토론형식에 준하여 후보자의 수에 따라 60분에서 90분 정도의 시간으로 구성하고 있다. 주로 형식은 오프닝, 개별질문, 상호토론, 마무리 발언의 순으로 진행하고 있다. 약간의 변화는 지역별로 편차는 있지만 상호토론에서 주도권을 가지고 자유토론 하는 형식으로 진행되는 것이다. 이러한 예는 각 후보 간에 치열한 경합이 있는 선거구에서는 다소 형식에 있어 변화를 주고자 노력한 흔적이 있다. 즉 후보자 간 주도권을 주고 5분에서 10분 정도의 자유토론을 진행하도록 하는 것이 주요 변화라고 할 수 있다. 이는 서울, 부산, 대구, 경남, 제주 등에서 나타나고 있다.

〈표 4〉 6.2 지방선거 광역시도지사 후보 TV토론의 토론형식(분석사례만 포함)

지역	후보자	개최일자
서울	5월 28일 (KBS)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 후보자 직접토론형 1(주제, 주도권 있음) ④ 후보자 직접토론형 2(주도권 있음) ⑤ 후보자 직접토론형 3(주제, 주도권 있음) ⑥ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ⑦ 1분 마무리 발언 ⑧ 클로징(Closing)-예시
부산	5월 27일 (MBC)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 개별질문) ③ 후보자 직접토론형 1(주제, 주도권 있음) ④ 후보자 직접토론형 2(주제, 주도권 있음) ⑤ 공동기자회견형 2(주제 있음) ⑥ 후보자 직접토론형 3(주제, 주도권 있음) ⑦ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ⑧ 후보자 직접토론형 4(주제, 주도권 있음) ⑨ 1분 마무리 발언 ⑩ 클로징(Closing)-예시

인천	5월 25일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 1분 마무리 발언</li> <li>⑧ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
대구	5월 25일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 3(주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 후보자 직접토론행 4(주도권 있음)</li> <li>⑨ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑩ 1분 마무리 발언</li> <li>⑪ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
대전	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 1분 마무리 발언</li> <li>⑨ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
광주	5월 28일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 개별질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑨ 공동기자회견형 6(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑩ 공동기자회견형 7(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑪ 1분 마무리 발언</li> <li>⑫ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
울산	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑥ 1분 마무리 발언</li> <li>⑦ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>

전북	5월 29일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 개별질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑨ 1분 마무리 발언</li> <li>⑩ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
전남	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 6(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑨ 1분 마무리 발언</li> <li>⑩ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
경기	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1</li> <li>④ 후보자 직접토론행 2</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 3</li> <li>⑥ 1분 마무리 발언</li> <li>⑦ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
강원	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 1분 마무리 발언</li> <li>⑧ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
충북	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 후보자 직접토론행 1(주제, 주도권 있음)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 3(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 4(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 1분 마무리 발언</li> <li>⑨ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>

충남	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론형 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론형 2(주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 1분 마무리 발언</li> <li>⑨ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
경북	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 6(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 7(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑨ 1분 마무리 발언</li> <li>⑩ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
경남	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 후보자 직접토론형 1(주제 있음)</li> <li>③ 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론형 2(주제 있음)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 1분 마무리 발언</li> <li>⑨ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
제주	5월 25일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론형 1(주제 있음)</li> <li>④ 후보자 직접토론형 2(주제 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론형 3(주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 후보자 직접토론형 4(주도권 있음)</li> <li>⑨ 1분 마무리 발언</li> <li>⑩ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>

6.2 지방선거 광역시도 교육감선거에 나타난 TV토론의 형식도 광역단체장 선거의 형식과 특별한 차별성은 나타나지 않고 있다. 대부분이 광역단체장 선거와 마찬가지로 오프닝, 개별질문, 상호토론, 마무리 발언 순으로 진행되고 있다. 광역단체장 선거보다도 더욱 더 형식적인 TV토론 형식으로 진행되고 있다. 부산의 경우만이 다양한 TV토론 형식을 취하고 있을 뿐이다. 경상북도의 경우 광역단체장과 마찬가지로 기계적 형식으로 구성되어 진행하고 있다.

〈표 5〉 6.2 지방선거 광역시도교육감 후보 TV토론의 토론형식(분석사례만 포함)

지역	후보자	개최일자
서울	5월 25일 (MBC)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문) ⑤ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문) ⑥ 후보자 직접토론형 1(주도권 있음) ⑦ 공동기자회견형 5(주제 있음, 개별질문) ⑧ 1분 마무리 발언 ⑨ 클로징(Closing)-예시
부산(비초청)	5월24일 (KBS)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 후보자 직접토론형 1(주도권 있음) ④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ⑤ 후보자 직접토론형 2(주도권 있음) ⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문) ⑦ 후보자 직접토론형 3(주도권 있음) ⑧ 1분 마무리 발언 ⑨ 클로징(Closing)-예시
부산(초청)	5월25일 (KBS)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 후보자 직접토론형 1(주제, 주도권 있음) ④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ⑤ 후보자 직접토론형 2(주도권 있음) ⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문) ⑦ 후보자 직접토론형 3(주도권 있음) ⑧ 1분 마무리 발언 ⑨ 클로징(Closing)-예시
인천	5월 27일 (MBC)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ④ 후보자 직접토론형 1 ⑤ 공동기자회견형 3(개별질문) ⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문) ⑦ 1분 마무리 발언 ⑧ 클로징(Closing)-예시
대전	5월 26일 (KBS)	① 오프닝(Opening) ② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문) ③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문) ④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문) ⑤ 후보자 직접토론형 1(주도권 있음) ⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문) ⑦ 1분 마무리 발언 ⑧ 클로징(Closing)-예시

광주	5월 26일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 개별질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 4(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑧ 1분 마무리 발언</li> <li>⑨ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
울산	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑥ 1분 마무리 발언</li> <li>⑦ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
전북	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 4(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 5(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 6(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 7</li> <li>⑨ 후보자 직접토론행 1(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑩ 공동기자회견형 8(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑪ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음))</li> <li>⑫ 공동기자회견형 9(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑬ 공동기자회견형 10(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑭ 1분 마무리 발언</li> <li>⑮ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
전남	5월 25일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 5(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑨ 공동기자회견형 6(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑩ 1분 마무리 발언</li> <li>⑪ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>



경기	5월 26일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주제, 주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 3(주도권 있음)</li> <li>⑦ 1분 마무리 발언</li> <li>⑧ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
강원	5월 28일 (KBS, MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑨ 공동기자회견형 6(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑩ 1분 마무리 발언</li> <li>⑪ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
충북	5월 28일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 후보자 직접토론행 1(주제, 주도권 있음)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 2(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 후보자 직접토론행 3(주도권 있음)</li> <li>⑦ 1분 마무리 발언</li> <li>⑧ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
충남	5월 25일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 5(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑨ 1분 마무리 발언</li> <li>⑩ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>

경북	5월 26일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>④ 공동기자회견형 3(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 4(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 5(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑦ 공동기자회견형 6(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑧ 공동기자회견형 7</li> <li>⑨ 공동기자회견형 8(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑩ 공동기자회견형 9(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑪ 공동기자회견형 10(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑫ 공동기자회견형 11(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑬ 공동기자회견형 12(주제 있음, 개별질문)</li> <li>⑭ 1분 마무리 발언</li> <li>⑮ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
경남	5월 27일 (MBC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주도권 있음)</li> <li>④ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑤ 후보자 직접토론행 2(주도권 있음)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 1분 마무리 발언</li> <li>⑧ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>
제주	5월 24일 (KBS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 오프닝(Opening)</li> <li>② 공동기자회견형 1(주제 있음, 공통질문)</li> <li>③ 후보자 직접토론행 1(주제, 주도권 있음)</li> <li>④ 후보자 직접토론행 2(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑤ 공동기자회견형 2(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑥ 공동기자회견형 3(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑦ 후보자 직접토론행 3(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑧ 후보자 직접토론행 4(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑨ 공동기자회견형 4(주제 있음, 공통질문)</li> <li>⑩ 공동기자회견형 5</li> <li>⑪ 후보자 직접토론행 5(주제, 주도권 있음)</li> <li>⑫ 1분 마무리 발언</li> <li>⑬ 클로징(Closing)-예시</li> </ul>

나. 사회자

6.2 지방선거에 나타난 사회자는 대부분 교수 출신이었다. 그 외는 일부 방송사 아나운서나 언론인이 포함되어 있다. 극히 일부는 토론위원회 위원인 경우도 있었다. 사회자의 역할은 제한된 상황이었으며, 사회자는 개별질문과 공통질문을 소개하는 정도였다. 시간을 넘기는 경우 제재하는 정도로 극히 일부의 역할을 수행하는 정도였다. 즉 사회자는 토론회의 진행을 단순히 이끌어가는 안내자의 역할에 한정되었다는 것이다.

〈표 5〉 6.2 지방선거 광역시도지사 후보자 TV토론 프로그램 사회자

지역	사회자	개최일자
서울(초청)	정석균 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-00:40
부산(초청)	김영일 교수(KBS)	2010년 5월 13일 23:10-00:30
인천(초청)	엄길청 교수(MBC)	2010년 5월 25일 23:10-00:10
대구(합동)	김환열 언론인(MBC)	2010년 5월 25일 23:10-23:40
대전(초청)	이영애 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:40
광주(초청)	박용백 제작부장(MBC)	2010년 5월 28일 22:55-24:40
광주(비초청)	문병국 아나운서(MBC)	2010년 5월 31일 14:15-15:05
울산(초청)	정준금 교수(MBC)	2010년 5월 27일 23:10-24:40
경기(합동)	신율 교수(KBS)	2010년 5월 27일 23:10-24:40
강원(초청)	김원동 위원 교수(MBC)	2010년 5월 27일 23:10-24:40
충북(합동)	엄태석 교수(MBC)	2010년 5월 27일 23:00-24:35
충남(초청)	라미경 교수(MBC)	2010년 5월 27일 23:05-00:35
전북(초청)	유기하 기자(MBC)	2010년 5월 29일 17:15-18:30
전북(비초청)	유기하 기자(MBC)	2010년 5월 29일 17:50-18:30
전남(초청)	주원 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-00:30
전남(비초청 대담)	임정섭 아나운서(KBS)	2010년 5월 27일 13:00-13:30
경북(초청)	정인수 대국방송총국(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:10
경북(비초청 대담)	정인수 대구방송총국(KBS)	2010년 5월 25일 10:00-10:15
경남(초청)	조호래 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:10
제주(초청)	고태진 심의위원(MBC)	2010년 5월 25일 23:10-00:10

〈표 6〉 6.2 지방선거 광역 시도교육감 후보자 TV토론 프로그램 사회자

지역	사회자	개최일자
서울(초청)	김현주 교수(MBC)	2010년 5월 25일 10:00-11:30
부산(초청)	김창룡 교수(KBS)	2010년 5월 25일 23:30-01:00
부산(비초청)	김창룡 교수(KBS)	2010년 5월 24일 23:30-01:00
인천(초청)	엄길청 교수(MBC)	2010년 5월 27일 10:00-11:30
대구(초청 대담)	김환열 언론인(MBC)	2010년 5월 27일 23:05-23:25
대전(초청)	이영애 교수(KBS)	2010년 5월 26일 10:00-11:40
광주(초청)	김광상 보도편집부장(KBS)	2010년 5월 26일 10:00-11:40
광주(비초청)	임정섭 아나운서(KBS)	2010년 5월 25일 13:30-16:30
울산(초청)	이경찬 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:30
경기(초청)	신율 교수(KBS)	2010년 5월 26일 10:00-11:40
강원(초청)	한진만 교수(MBC)	2010년 5월 28일 23:10-01:00
충북(초청)	이재은 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:30
충남(초청)	라미경 교수(MBC)	2010년 5월 25일 23:10-00:10
전북(초청)	이영원 교수(KBS)	2010년 5월 28일 23:00-24:40
전남(초청)	박용백 기자(MBC)	2010년 5월 25일 23:00-00:40
전남(비초청 대담)	박용백 기자(MBC)	2010년 5월 24일 12:40-13:10
경북(초청)	서태교 대구방송총국(KBS)	2010년 5월 26일 10:00-11:00
경남(초청)	이호열 교수(MBC)	2010년 5월 27일 23:00-00:30
제주(초청)	김세균 심의위원(KBS)	2010년 5월 24일 14:10-15:00

#### 다. 토론의제

6.2 지방선거에 나타난 광역단체장의 주요 의제는 지역별 특색과 차별화가 엇보인다. 전국적인 공통의제로 보이는 것은 지역균형발전, 일자리 창출, 소외계층, 저출산 등이었다. 지방은 4대강문제가 많았다. 대전권이하는 신공항문제도 주요 이슈로 나타나고 있다. 교육감 선거는 광역단체장과는 달리 다양한 이슈가 논제로 등장하고 있다. 제일 많은 이슈는 교육계비리였고, 전국적 이슈는 무상급식 문제였다. 교원평가제, 공교육 활성화, 학교장 공모제, 사교육 문제, 학교 폭력 등으로 나타났다.

〈표 7〉 지역별 광역단체장 및 교육감 TV토론 주요의제(분석사례만 정리)

지역	광역단체장	광역시 교육감
서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 글로벌 경쟁력 강화를 위한 방안</li> <li>- 지난 4년간 서울시 시정 운영 평가</li> <li>- 지역 간 균형 발전을 위한 방안</li> <li>- 서울시 디자인 수도 정책은 전시행정이다 라는 논란에 대한 견해</li> <li>- 뉴타운 및 재개발 사업에 대한 견해</li> <li>- 소외계층에 대한 지원 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공교육 활성화 방안</li> <li>- 무상급식 확대에 관한 견해</li> <li>- 한국사 교육 강화방안에 대한 견해</li> <li>- 학교장 공모제</li> </ul>
부산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업문제</li> <li>- 신 성장 동력 개발</li> <li>- 동서불균형</li> <li>- 저출산 고령화</li> <li>- 낙동강 사업</li> <li>- 사회안전망 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사교육비 부담 해소 방안</li> <li>- 교육계 비리 근절 방안</li> <li>- 학교폭력 대처방안</li> <li>- 자유주제</li> <li>- 교원 평가제</li> </ul>
인천	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천광역시 대기 및 해양오염 개선 방안</li> <li>- 인천광역시 재정 건전성 확보 방안</li> <li>- 인천 경제자유구역 활성화 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천지역 학생의 교육수준 향상 방안</li> <li>- 교육재정 확보와 안정적인 운용 방안</li> <li>- 좋아하는 아이돌그룹과 그 이유, 학창시절 애창곡</li> <li>- 교원평가제·교장공모제 논란</li> </ul>
대전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동남권 신공항</li> <li>- 첨단의료복합단지 내실화</li> <li>- 노령화 문제</li> <li>- 세종시 수정안</li> <li>- 진행되어 온 다양한 사업평가, 당선 후 추진계획</li> <li>- 3대 하천 정비 사업평가와 추진계획</li> <li>- 대중교통 활성화 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동서교육격차에 대한 효과적인 방안</li> <li>- 교원노조명단 공개</li> <li>- 공보육 기능강화에 대한 구상</li> <li>- 학교장 공모제</li> </ul>
광주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대강 사업에 대한 입장</li> <li>- 문화수도 성공 조건</li> <li>- 신·구도심 균형 방안</li> <li>- 전통시장 활성화</li> <li>- 청년실업 해결 방안</li> <li>- 일자리 창출</li> <li>- LED 조명사업 유치</li> <li>- 채용 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생의 학습 선택권</li> <li>- 교육비리</li> <li>- 공교육 활성화</li> </ul>
울산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 울산 실업대책 : 높은 수준의 실업이유와 대책</li> <li>- 의료서비스</li> <li>- 문화산업발전</li> <li>- 5+2광역경제권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수교원양성과 교육여건개선 방안</li> <li>- 학원심야교습 시간제한</li> <li>- 학교장 공모제</li> <li>- 교육철학</li> <li>- 학교폭력 방지대책</li> <li>- 학생학력 향상을 위한 방안</li> <li>- 교육계비리의 원인과 근절방안</li> </ul>

지역	광역단체장	광역시 교육감
대구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동남권 신공항</li> <li>- 첨단의료복합단지 내실화</li> <li>- 노령화 문제</li> </ul>	
경기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출에 대한 방안</li> <li>- 규제완화와 환경보존의 조화 방안</li> <li>- 교통체증 해소에 대한 대책</li> <li>- 저출산 대책과 여성 지원</li> <li>- 교육협력</li> <li>- 중소기업 지원 대책 방안</li> <li>- 고령화 대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공교육 정상화</li> <li>- 사교육비 절감</li> <li>- 학력신장</li> <li>- 고교평준화</li> <li>- 학교폭력</li> <li>- 교권침해와 학생인권</li> <li>- 교육환경 및 예산</li> <li>- 인사의 공정성과 투명성</li> <li>- 교장 공모제</li> </ul>
강원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018 평창 동계올림픽 유치성공과 후자방안</li> <li>- 강원도 지역 균형발전을 위한 정책과 실현방안</li> <li>- 강원도 출신 지역인재 양성방안</li> <li>- 대형 유통매장 입점제한 및 재래시장 활성화 대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교원평가제의 효율적 적용 방안</li> <li>- 교육비리 근절 대책</li> <li>- 고교평준화의 구체적 계획과 견해</li> <li>- 상대후보 공약에 대한 견해</li> <li>- 투명한 교육재정 운영 방안</li> <li>- 친환경 무료급식 시행</li> </ul>
충북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세종시 수정안 문제와 충북 발전</li> <li>- 학교무상급식에 대한 기본입장과 정책대안</li> <li>- 대표적인 문화공약</li> <li>- 도내 지역발전 격차 해소 방안</li> <li>- 일자리창출과 소외계층 지원 방안</li> <li>- 정당의 정체성과 6·2 지방선거의 의미</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육정책</li> <li>- 교육계 부조리 근절 방안</li> <li>- 저소득층 자녀 및 다문화가정 학생 지원 방안</li> <li>- 장애아동 교육환경 개선 지원 방안</li> <li>- 교직원단체에 대한 입장</li> </ul>
충남	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 불균형</li> <li>- 세종시 건설</li> <li>- 4대강 사업</li> <li>- 무상급식</li> <li>- 충남 재정 확보</li> <li>- 부정부패 척결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무상급식</li> <li>- 교원평가제</li> <li>- 사교육비 절감</li> <li>- 학교폭력 근절</li> <li>- 고교평준화</li> </ul>
전북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새만금 투자유치 무산에 대한 비판</li> <li>- 진보진영 분열에 대한 비판</li> <li>- 미국산 쇠고기 수입 개방 협상 주도에 대한 비판</li> <li>- 한국토지주택공사분산배치에 대한 입장</li> <li>- 관광산업의 인프라 부족</li> <li>- 농촌 인구 감소 및 고령화</li> <li>- 사회적 약자에 대한 배려</li> <li>- 기업유치를 통한 일자리 창출 방안</li> <li>- 전북 식품산업의 발전 방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육비리 원인 및 방지대책</li> <li>- 교육감 리콜제</li> <li>- 보육 프로그램 확대 계획</li> <li>- 외부감사제 도입</li> <li>- 학력인센티브기금</li> <li>- 원아웃 퇴출제</li> <li>- 무상급식</li> <li>- 학생성적 향상</li> <li>- 교사의 정치 활동</li> </ul>

지역	광역단체장	광역시 교육감
전남	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출·고용안정</li> <li>- 쌀 값 안정·농가소득 증대</li> <li>- 농촌 노인복지</li> <li>- 4대강 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농·어촌 교육환경 개선책</li> <li>- 무상교육 재정 확보 방안</li> <li>- 농·어촌 특별전형 개선 대안</li> <li>- 교원 평가제 정책 방안</li> <li>- 교직사회 비리 척결 방안</li> <li>- 기초학력 향상 방향</li> <li>- 사교육 단속 대책 방안</li> <li>- 국제화 교육 방안</li> <li>- 다문화 가정교육 지원 방안</li> </ul>
경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대강 사업</li> <li>- 독도수호</li> <li>- 경북의 국제화</li> <li>- 농촌경제 부흥방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교장 공모제</li> <li>- 교원평가제</li> <li>- 다문화가정 자녀에 대한 교육지원 방안</li> <li>- 학교폭력 근절</li> <li>- 학원심야교습 금지</li> <li>- 특수목적고와 자율형사립고 확대 방침</li> <li>- 진교조 명단 공개</li> <li>- 무상급식</li> <li>- 교육비리의 근절</li> <li>- 경북지역 학력신장을 위한 방안</li> <li>- 소규모학교 통폐합의 문제</li> </ul>
경남	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출 방안</li> <li>- 원예농가 회생 방안</li> <li>- 가장 중요한 선택의 순간은?</li> <li>- 귀감으로 삼고 싶은 인물은?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학력신장</li> <li>- 교육비리</li> <li>- 취약계층 교육</li> </ul>
제주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주의 비전과 전략</li> <li>- 일자리 창출 방안</li> <li>- 한라산·비양도 케이블카 설치</li> <li>- 해군기지 갈등해결 방안</li> <li>- 기초자치단체 부활</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학력향상방안</li> <li>- 사교육비 절감</li> <li>- 나의 스승 상</li> <li>- 상대 후보 장점은?</li> <li>- 무상급식 예산확보</li> <li>- 교육 불균형 해소</li> <li>- 인성교육</li> <li>- 교육 정체성·인재양성</li> </ul>

6.2 지방선거에 나타난 전반적인 이슈를 정치, 경제, 교육, 환경, 통일/외교/안보, 보건/복지, 과학/사회/문화, 여성/인원, 후보자 개인 등으로 구분하여 지역 전체 평균을 보면, 광역단체장의 경우는 과학/사회/문화가 평균 2.2로 가장 많은 이슈로 등장하고 있다. 다음은 경제가 평균 1.1로 나타났다. 상대적으로 여성/인권, 교육, 후보자 개인의 문제가 적게 나타났다. 전체적으로는 평균 5.3의 의제가 토론 주제로 제시되고 있다.

〈표 8〉 6.2 지방선거 광역시도지사 후보자 TV토론 프로그램 토론의제(16개 지역)

구분	정치	경제	교육	환경	통일/ 외교/ 안보	보건/ 복지	과학/ 사회/ 문화	여성/ 인권	후보자 개인	계
서울	1	2				1	2			6
부산		2		1	1		4			8
인천	1	1		1						3
대구		1				1	1			
대전	1			1			2			4
광주	1	2		1		1	4		1	10
울산		1				1	2			4
경기		1	1	1			3	1		7
강원		3	1							4
충북	1					2	3			6
충남	1			1		1	3			6
전북	1	3			1	1	3			9
전남		1		1		1	1			4
경북		1		1	1		1			4
경남							2		2	4
제주	1						4			5
계	8(0.5)	18(1.1)	2(0.1)	8(0.5)	3(0.2)	9(0.6)	35(2.2)	1(0.1)	3(0.2)	84(5.3)

광역시 교육감선거에 나타난 이슈로는 역시 교육문제가 가장 많은 평균 1.8로 나타났다. 과학/사회/문화 평균 1.6, 정치가 평균 1.2, 보건/복지 평균 1.0, 후보자 개인 평균 0.4, 여성/인권 평균 0.3 순으로 나타났다. 전체적으로는 평균 6.3으로 나타났다.

이는 광역단체장 보다 다양한 의제가 토론 주제로 나타나고 있으며, 특히 정치적 이슈가 광역단체장보다 많다는 것이 특징적이다. 광역단체장 선거는 지역의 중요 이슈가 주로 다루어지고 있는 반면에 교육감선거는 교육정책과 관련한 정치적 논쟁이 많았기 때문으로 생각되어진다. 이는 향후 교육정책이 정치적 논쟁 꺼리로 등장 할 가능성을 잘 반영해주고 있다고 보아진다. 또한 교육감 선거는 지역 간 이슈에 큰 차별성이 나타나지 않고 있다.



교육의 문제는 전국적인 이슈가 주를 이루고 있으며, 지방의 교육이나 수도권  
의 교육이나 전국적인 평준화 현상이 나타나고 있는 것으로 보인다. 다만 도농지  
역의 경우 농어촌 특별전형에 대한 논쟁이 다소 나타나고 있다. 또 다른 특징은  
경제, 환경, 통일/외교/안보와 같은 이슈는 토론 주제로 나타나지 않고 있다는  
것이다.

〈표 9〉 6.2 지방선거 광역 시도교육감 후보자 TV토론 프로그램 토론의제(15개 지역)

구분	정치	경제	교육	환경	통일/ 외교/ 안보	보건/ 복지	과학/ 사회/ 문화	여성/ 인권	후보자 개인	계
서울	1		2			1				4
부산	2						5			7
인천	2		1						1	4
대전	1		1			1		1		4
광주			2				1			3
울산			1				2		1	4
경기	1		5				3	1		10
강원	2		1			1	1		1	6
충북	1					2	1	1		5
충남	1		1			1	2			5
전북	4		1			3	1			9
전남	1		3			2	3			9
경북	2		3			2	3	1		11
경남			1			1	1			3
제주			5			1	1		3	10
계	18(1.2)		27(1.8)			15(1.0)	24(1.6)	4(0.3)	6(0.4)	94(6.3)

### 3. 6.2 지방선거 TV토론 평가

〈표 10〉 6.2 지방선거 후보자 TV토론의 형식 및 내용에서 나타난 특징

항목	6.2 지방선거 TV토론 특징
토론형식	<p>주로 형식은 오프닝, 개별질문, 상호토론, 마무리 발언의 순으로 진행하고 있다. 약간의 변화는 지역별로 편차는 있지만 상호토론에서 주도권을 가지고 자유토론 하는 형식으로 진행하는 것이다. 이러한 예는 각 후보 간에 치열한 경합이 있는 선거구에서는 다소 형식에 있어 변화를 주고자 노력한 흔적이 있다. 주요 변화는 후보자간 주도권을 쥐고 자유롭게 토론을 진행하도록 하는 것이 주요 특징이라고 할 수 있다. 이는 광역단체장 선거 TV토론에서 다소 있는 상황이고 교육감 선거에서는 일부에서만 나타나고 있다.</p>
토론 진행방식	<p>토론 진행 방식에 있어 앞의 형식적인 체계 때문에 사회자의 후보자 소개와 기초연설, 주요의제 공통질문, 상호토론 마무리 발언으로 주로 진행되고 있다. 이들 과정에 기초연설 1분, 사회자 질문 30초, 답변 1분 혹은 1분 30초 정도, 후보자 주도 자유토론은 5분에서 10분을 주고 자유토론 하도록 하고 있으나, 질의응답도 2분을 넘지 않도록 유도 또는 제한을 가하고 있다.</p>
사회자	<p>대부분의 사회자는 교수들로 구성되어 있으며, 일부는 방송사 아나운서나 방송사 등의 언론인 출신이 많고 있다. 이들의 역할은 단순 안내정도에 그치는 형편이다. 다만 토론시간을 초과하거나 내용이 주제를 벗어나는 등 문제 발생 시 안내하는 정도였다. 후보자에 대한 답변이 여의치 않을 시 추가 질문 등의 역할은 할 수 없는 기계적 구성이었다.</p>
토론 의제(내용)	<p>6.2 지방선거의 의제 설정은 지역의 선거방송토론위원회가 의제설정위원회를 구성하여 사전에 준비하고 있으나, 보다 심도 있는 구성은 이뤄지지 않고 있다. 형식적 절차 즉 일반시민조사와 위원의 의제 추천 등으로 의제를 모집하여 이를 소위에서 심의하여 결정하는 상태이다. 기초자치단체장선거의 의제는 방송국 차원에서 선정하여 실시하는 경우도 나타나고 있다.</p> <p>또한 다양한 분야의 질문이 종합적으로 다루어져 의제설정 우선순위 결정과정에서 문제도 발생하고 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민의 관심사가 충분히 반영되지 못함</li> <li>- 흥미 위주의 방송용 의제나 신문에서 의견이 공개된 이슈를 반복하여 선함</li> <li>- 특정 토론의제에 대한 질의가 편중</li> <li>- 소외된 토론의제의 질문내용은 주로 기계적이며 간단한 답변을 요구하는 형식적인 수준에 불과함</li> <li>- 세분화되지 못한 주제 선정으로 질문과 답변이 피상적이고 일반론적임</li> <li>- 개별토론 시 후보자간 질의 내용이 상이하야 형평성 문제 야기</li> <li>- 후보자를 평가하는데 중요한 도덕성, 갈등 해결능력 등과 같은 세부 자질에 대한 질의가 없었음</li> <li>- 정책관련 질의보다는 이와 무관한 질의가 다수 출현</li> </ul> <p>광역단체장과 교육감 선거가 동시에 실시됨으로 인해 주요의제의 분산으로 유권자의 관심이 떨어지고, 특히 교육감 후보자에 대한 의제는 거의 부각되지 않는 현상이 나타나기도 했다. 일부 무상급식이 주요 이슈로 나타났으나 전국적인 정치적 이슈로 부각되어 후보자 검증에는 도움을 주지 못하였다.</p>

## IV. 결론 및 제언

### 1. 결론

2010년 5월부터 시작된 지방선거 TV토론은 1995년 이후 이루어진 지방선거 TV토론에 비해 많은 변화가 있었다. 먼저 지방선거 TV토론의 불참자에 대해서는 과태료를 부과하는 방식으로 후보TV토론에 참여를 유도하는 선거방송 TV토론 관련 법 조항이 개정되었다. 특히 전국의 선거방송토론위원회는 각 지역의 의제를 선거방송토론위원회에서 미리 선정하여 TV토론 운영을 체계화하려 노력하였으며, 토론의제의 선정에 있어서도 신중을 기했다.

하지만 이들 TV토론 프로그램의 시청률 저하와 토론 참여 후보자의 토론에 대한 인식부족 등 다양한 문제점은 여전히 그대로 나타나고 있다. 이러한 문제점들을 토론형식, 토론 진행방식, 사회자, 토론의제라는 네 가지 쟁점을 중심으로 살펴 보았다.

제5회 전국동시지방선거에서 공직선거법 제82조의2의 규정에 따라 선거방송토론위원회 주관한 후보자토론회는 총 361회 개최되었다. 광역단체장선거 후보자토론회가 21회, 교육감선거 후보자토론회 19회, 비례대표 시·도의원선거 후보자토론회가 29회, 기초자치단체장선거에서 292회 개최되었다. 실제 광역단체장 후보자 TV토론회의 경우 25일 대구, 인천, 제주, 27일 부산, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 28일 서울, 광주, 대전, 경기, 전북, 전남, 경북, 경남, 29일 대전, 전북, 전남, 31일 광주 등의 일정으로 진행되었다.

6.2 지방선거에서 광역단체장과 교육감 선거의 TV토론은 전국 16개 시도에서 2010년 5월 14일에서 5월 31일 사이에 총 40회 실시되었다. 광역단체장의 경우 초청 16회, 비초청 5회 총 21회가 개최 되었다. 이중 대구시장과 충북지사, 경기 지사는 초청, 비초청 합동으로 TV토론이 이루어졌다. 그리고 교육감의 경우 총 19회로 초청 16회와 비초청 3회의 TV토론이 이루어졌다.

토론 형식은 대부분 기계적인 체계로 기초연설, 개별질문, 상호토론, 자유토론, 마무리 발언 순으로 이루어졌다. 시간은 후보자의 수에 따라 50분에서 100분 사이로 이뤄졌다. 사회자의 역할은 토론회를 안내하는 수준으로 진행되었으며, 대부분

후보자의 토론 내용이 주제를 벗어나거나 시간초과나 비난발언 시 자제를 요청하는 수준이었다. 추가질문이나 보충질문을 위한 구성은 거의 없었다. 오히려 선거방송토론위원회 주관 TV토론보다는 각 방송사 주관 토론에서 더욱 다양한 토론 포맷을 구성하여 후보 간 토론을 실시하는 상황이었다.

6.2 지방선거에 나타난 토론의제는 광역단체장의 경우 평균 5.3으로 나타났으며, 교육감 선거는 평균 6.3으로 나타났다. 이는 광역단체장 선거는 후보 간 경쟁이 치열한 관계로 지역의 주요 이슈를 중점적인 의제로 선정하여 토론을 실시하였다. 하지만 교육감 선거의 경우 교육에 대한 전국적인 문제를 다양하게 논의 하면서 다양한 이슈가 의제로 다루어지고 있었다. 특히 교육감 선거에서 정치적 이슈가 더 많이 논제로 등장하고 있었다는 것이 이를 잘 반영해 주고 있다.

주로 토론형식은 오프닝, 개별질문, 상호토론, 마무리 발언의 순으로 진행되고 있다. 약간의 변화는 지역별로 편차는 있지만 상호토론에서 주도권을 가지고 자유토론 형식으로 진행하는 것이다. 이러한 예는 각 후보 간에 치열한 경쟁이 있는 선거구에서는 다소 형식에 있어 변화를 주고자 노력한 흔적이 있다. 주요 변화는 후보자간 주도권을 가지고 자유롭게 토론을 진행하도록 하는 것이다. 이는 후보자간 경쟁이 치열하거나 혹은 후보자 수가 적은 경우 변화를 주고자 하는 토론 방식으로 진행하였으나 제한적이었다.

토론 진행 방식에 있어 형식적이고 기계적인 체계 때문에 사회자의 후보자 소개와 기초연설, 주요의제 공통질문, 상호토론 마무리 발언으로 주로 진행되고 있다. 이들 과정에 기초연설 1분, 사회자 질문 30초, 답변 1분 혹은 1분 30초 정도, 후보자 주도 자유토론은 5분에서 10분을 주고 자유토론 하도록 하고 있으나, 질의응답도 2분을 넘지 않도록 유도 또는 제한을 가하고 있다. 즉 변화를 통한 흥미를 이끌어 내는 프로그램 구성은 할 수 없는 상황이었다.

대부분의 사회자는 교수들로 구성되어 있으며, 일부는 방송사 아나운서나 방송사 등의 언론인 출신이 많고 있다. 이들의 역할은 단순 안내정도에 그치는 형편이다. 다만 토론시간을 초과하거나 내용이 주제를 벗어나는 등 문제가 발생 시 안내하는 정도였다. 후보자에 대한 답변이 여의치 않을 시 추가 질문 등의 역할은 할 수 없는 기계적 구성이었다. 사회자의 인적 구성도 사회적 명망가나 토론을 진행할 수 있는 능력 있는 인적네트워크를 미리 구성하는 노력이 필요할 것이다. 이를 통해 유권자의 관심을 유도하는 TV토론을 이끌어 내는 노력도 필요하다.

유권자의 TV토론에 대한 외면 이유는 후보자 간의 비난과 자기 위주의 발언 등으로 토론의 내용과 질이 떨어지는 이유이기도 하다. 이러한 문제를 사전에 보완하기 위해서는 평소 선거가 없는 시기에는 선거방송토론위원회 주관 TV토론에 대한 교육 강좌를 개설하여 예비 후보자들의 교육도 필요하다고 본다.

6.2 지방선거의 의제 설정은 지역의 선거방송토론위원회가 의제설정위원회를 구성하여 사전에 준비하고 있으나, 보다 심도 있는 구성은 이뤄지지 않고 있다. 형식적 절차 즉 일반시민조사와 위원의 의제 추천 등으로 의제를 모집하여 이를 소위에서 심의하여 결정하는 상태이다. 기초자치단체장선거의 의제는 방송국 차원에서 선정하여 실시하는 경우도 나타나고 있다. 또한 다양한 분야의 질문이 종합적으로 다루어져 의제설정 우선순위 결정과정에서 문제도 발생하고 있다. 광역단체장과 교육감 선거가 동시에 실시됨으로 인해 주요 의제의 분산으로 유권자의 관심이 떨어지고, 특히 교육감 후보자에 대한 의제는 거의 부각되지 않는 현상이 나타나기도 했다. 일부 무상급식이 주요 이슈로 나타났으나 전국적인 정치적 이슈로 부각되어 후보자 검증에는 도움을 주지 못하였다. 이슈 선정에서도 현실적인 문제에 대한 유권자의 의견이 반영되어 후보자를 검증할 수 있는 의제 선정이 필요할 것으로 보인다.

이번 분석에는 나타나지 않았지만 다양한 포맷의 TV토론이 진행 될 수 있는 체계를 마련하는 방안이 필요하다. 즉 시민참여형이나, 타운홀 방식 등이 고려되어야 할 것이다. TV토론의 취지는 거리에서 행해지는 대규모 합동유세나 정당연설회의 폐단을 없애고 미디어 선거로 돈 안 드는 선거를 하고자 하는 취지였다. 하지만 초기의 TV토론에 대한 관심은 점점 줄어들어 이제 거의 보지 않는 TV토론으로 전락하고 말았다. 선거는 유권자들이 후보자를 알아야 투표장에 가서 후보를 올바르게 선택할 수 있다. 최근 유권자의 투표율은 점점 더 떨어지고 있으며, 투표 당일 묻지 마 투표가 30%에 육박하고 있는 실정을 감안 할 때 다양한 TV토론의 형식을 도입할 필요가 있다.

## 2. 제언

6.2 지방선거는 최초로 광역단체장과 광역시도 교육감 선거가 동시에 치러진 선거였다. 투표용지도 무려 8가지 유형으로 복잡한 선거 양상을 띠었다. TV토론도 광역단체장, 교육감, 기초단체장이 동시에 실시되어 유권자의 혼동과 관심 밖의 TV토론으로 전락하기도 했다.

이러한 상황에서 선거방송토론위원회는 TV토론에 대한 운영과 시청률 제고에 노력했으나, 공영방송사의 편성 시간대는 시청률이 낮은 심야나 한 낮에 편성되었다. 이와 같은 TV토론의 문제점을 해소하기 위해서는 다음과 같은 방안도 고려해야 할 것이다.

첫째, TV토론이 세분화되고 공평한 기회를 제공하는 채널별 매체별 차별화가 수립되어야 할 것이다. 현재의 지상파채널 3사인 KBS, MBC, SBS, 그리고 계열지역방송, 또 지역을 세분화한 케이블방송과 방통위에 신설될 종합채널까지 포함해서 방송토론의 효율성을 극대화할 매체전략과 선관위의 매뉴얼이 마련되어야 한다.

두 번째는 각 지역을 중심으로 TV토론의 개선안을 제안한다면 채널별로 후보자의 정책을 특화해서 방송을 하는 방법을 모색해볼 필요가 있다. 예를 들면 KBS는 경제정책, MBC는 사회교육정책, SBS는 문화관광정책, 지역민방은 지역현안을 집중적으로 선택하여 편성된 시간을 충분하게 활용하도록 하는 방법을 말한다.

세 번째로는 후보자별 정책을 상대후보가 검증하는 수박 겉핥기식 토론보다는 정책평가 전문가팀에서 분석한 자료를 제시하여 후보자가 답변하는 심화토론이 필요하다.

네 번째는 진행방법에 있어서도 현재 30초, 1분, 5분 단위의 시간제약을 사회자가 융통성을 갖고 공평하게 진행하면서 분명한 답변, 정확한 질문으로 후보를 판단할 수 있도록 해야 한다.

다섯 번째로는, 방송사별 자체 TV토론 팀을 구성하여 운영하겠지만 선거방송의 성격상 공정한 방송이라는 목표를 달성할 수 있기 위해서는 선거관리위원회에서 매체별 '교통정리'를 위한 지역방송토론위원회 역할이 강화되어야 한다.

여섯 번째로는 TV토론에 참여한 후보자의 사전 토론교육이 필요하다. 상대방의 비난이나 자기 치적을 앞세워 자랑하는 등의 토론은 유권자인 시청자가 외면하기 십상이다. 평소에 TV토론에 대한 교육프로그램을 운영하여 예비 후보자들의 사전 교육을 통해 토론의 질을 높여야 한다.

민주주의의 꽃이라는 선거가 본래의 목적과 취지대로 합당한 인물이 선출되어 민의를 올바르게 대변할 수 있도록 하기 위해서는 선진화된 선거문화와 정확한 정책이 비교되는 검증절차가 필요하다.

지난 6.2지방선거의 방송토론을 되돌아보고, 보다 나은 유권자에 대한 알권리 충족, 정책선거의 진일보한 모습을 보여주기 위해서라도 TV토론은 이제 냉정히 평가되고 개선점을 찾아야 할 때다. 즉 다양한 토론포맷을 개발하여 널리 소개하고 선거 이전에 각 방송사와 이러한 TV토론의 방식을 운영하며 사전에 연구하여 문제점을 보완하는 시스템도 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 TV토론 관련 전문가를 활용한 연구 활동도 지속되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강지연(2006). 무엇이 효과적인 선거방송토론인가. 『2006선거방송토론 백서』, pp. 175-185.
- 권성욱(2008). 『기초자치단체장과 국회의원선거의 TV토론 활성화를 위한 연구 -후보자토론회 내용분석을 중심으로-』, 경기대학교 석사 학위 논문.
- 권성욱(2009). 공직선거 후보자 TV토론 불참 방지에 대한 연구 -지역구국회의원선거 및 지방자치단체장 선거를 중심으로- 『선거논단』 제7호, pp.47-62
- 권혁남(2009). 전국동시지방선거 관련 선거방송토론의 효율적 관리방안.
- 김연중(2008). 17대 대선 합동선거방송토론회의 설득 커뮤니케이션 효과. 『스피치와 커뮤니케이션』 제9호
- 김영일(1997). 대통령 선거 TV토론 제도의 도입방향: 프랑스 사례를 중심으로”, 국회 입법조사 분석실 주관 3회 정책 세미나 발표 논문, 1997.5.22.
- 김영호(1999). 지방선거와 지역 언론의 역할-매체간의 역할분담을 중심으로. 『정치정보연구』 제2권2호, pp.65-85.
- 김환열(2000). 『TV토론의 이해』, 서울:커뮤니케이션북스.
- 문재완(2006). 선거방송과 관련된 법적, 제도적 문제점 연구. 『방송문화연구』 제18권 2호.
- 문철수(1997). 대통령선거 취재와 보도, 한국언론연구원, pp.67-70.
- 박영상(1997). 콜로кви엄이나 직접토론 방식이 적절-이런 TV토론을 제안한다, 『신문과 방송』, 1997.8., p.8.
- 박영석(2008). 『선거와 TV토론』, 커뮤니케이션북스.
- 송종길(2002). 『2002년 대통령후보 경선TV토론』, 한국방송진흥원.
- 송종길(2003). 대통령후보 TV합동토론 형식(Format) 비교연구: 대통령선거방송토론위원회주최 합동토론회를 중심으로. 『한국언론정보학보』 제22권.
- 송종길·박상호(2006). 대통령후보 TV 토론의 법적·제도적 쟁점 및 개선방안 연구, 『방송문화연구』 제18권 2호.
- 양승찬(1999). 텔레비전 선거토론 방송의 영향력 연구: 후보자 평가변화-정책관련지식, 정치과정 참여를 중심으로-. 『방송연구』 48호, 210-246
- 이강형(2003). 후보의 텔레비전 토론이 유권자의 '후보 이미지 지각'에 미치는 영향력에 관한 유사 실험연구-2002년 지방선거 대구시장 후보 텔레비전 토론회. 『한국언론학술논총』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이상철(2009). 2006 지방자치단체장 선거방송토론과 2010 선거방송토론의 전망. 선거방송토론 세미나, 중앙선거방송토론위원회.

- 이성완(2002). TV토론 방송의 방향과 과제, 『월간 방송문화』, 5월호, p.4.
- 이은철(2009). 『한국선거방송토론의 운영실태와 발전방안에 관한 연구』, 고려대학교 석사학위논문.
- 이종수(1995). “선거와 TV토론”, 『〈선거와 미디어〉』, 한국언론연구원.
- 이종수(1995). TV 토론과 미디어 정치:95년 서울시장 선거 후보 TV 토론회를 중심으로, 『저널리즘 비평』 16호.
- 이종수(2002). 『공정선거 TV토론 모델 연구』, 방송위원회.
- 이준용(1999). 텔레비전 토론의 정치적 영향력: 제 15대 대통령 선거를 중심으로. 『한국방송학보』 12호 (봄), pp. 253-297.
- 이현우(2006). 지방선거를 통한 지방자치 평가:대표성, 민주성, 자율성. 『세계지역연구논총』 24집 3호, pp.219-245.
- 이호은(2008). 한미대통령후보 TV토론 비디오타일 비교 연구. 방송학회 가을철 정기학술대회 특별세미나 발제문.
- 이효성(2003). 제16대 대통령선거방송토론위원회 운영과 평가, 제16대 대통령선거방송토론위원회/중앙선거관리위원회 주최 세미나 발표논문.
- 전영란(2007). 『TV토론에 나타난 선거캠페인 수사에 관한 분석 : 대통령선거와 서울시장선거를 중심으로』
- 중앙선거방송토론위원회 (2006). 『선거방송토론백서 2006』 .
- 중앙선거방송토론위원회 (2008). 『선거방송토론백서 2008』 .
- 중앙선거방송토론위원회 (2008). 18대 국회의원선거 선거방송토론 환경분석 및 제도평가, 『제18대 국회의원선거 선거방송토론 개최결과 평가』, 단국대학교 산학협력단, pp.13-52.
- 중앙선거방송토론위원회(2008). 『제17대 대통령선거 유권자의식조사』 .
- Auer, J. J.(1960), The counterfeit debates, In Kraus, S.(Ed.), *The great debates: Kennedy vs. Nixon, 1960*, Bloomington: Indiana University Press, pp.142-150.
- Kraus, Sidney(2000), *Televised Presidential Debates and Public Policy*, 2nd., Mahwah, New Jersey. LEA.
- Swordlow, J. L.(1984), *Beyond debate: A paper on televised presidential debates*, N. Y.: Twentieth Century Fund, p.16.
- Jamieson, K. H. & Birdsell, D. S. (1988), *Presidential debates : The challenge of creating an informed electorate*. New York : Oxford University Press.
- Jamieson, K. H. (1988). *Eloquence in electronic Age: The Transformation of Political Speechmaking*. New York: Oxford University Press.



# 수도권 광역단체장 후보TV토론형식 비교·분석

: 선거방송토론위원회와 방송사주관 토론을 중심으로

---

송 종 길

경기대학교 언론미디어학부 교수  
서울시선거방송토론위원회 위원



## 1. 서 론

선거기간의 TV토론은 유권자가 후보자들의 자질이나 능력을 관찰하고 평가할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 대의민주주의 제도에 필요한 제도라고 할 수 있다(김환열, 2000). 1995년 서울시장 선거에서 도입된 선거방송토론은 운동장 유세 대신 TV를 통해 후보자의 정책이나 인물 등에 대한 정보를 제공함으로써 고비용, 저효율 정치문화를 개선하고 저비용, 고효율 선거문화를 정착시키는 데 많은 기여를 했다(송종길, 2002).

우리나라는 미디어 공영선거를 추구하면서 TV토론을 법적으로 제도화하고 있다. 현행 ‘공직선거법’은 선거방송토론위원회가 대통령선거, 광역자치단체장선거, 국회의원선거 운동 기간 중 토론회를 개최하도록 의무적으로 규정하고 있는데, 우리나라처럼 TV토론의 개최를 법적으로 규정하고 있는 국가는 드물다. TV토론을 가장 먼저 도입한 미국에서조차 후보자의 자발적인 참여를 원칙으로 개최하고 있다. 뿐만 아니라 TV토론 개최를 주관하는 기구를 국가기구로 두고 있는 국가도 없다. 이 같은 TV토론의 제도적 도입이 어떤 긍정적 영향을 미쳤는지에 대한 실증 자료는 부족하지만 전반적으로 고비용저효율의 선거구조를 바꾸고 후보자선택에 도움을 주고 있다는 연구결과가 나오고 있다. 특히 지역단위 선거의 경우, 후보에 대한 정보가 극히 부족하다는 점에서 후보에 대한 정보제공으로 지지자 결정에 도움이 된 것으로 나타났다(송종길, 2006).

그러나 도입 초기와 달리 근래의 선거기간의 TV토론은 유권자의 관심에서도 멀어지고, 능력 있는 후보자를 선출하거나 필요한 정보를 제공하는 데도 실패하고 있다는 지적이 많다. TV토론의 순기능이 퇴색하고 있다는 것이다. TV토론이 지나치게 형식에 얽매어서 후보자들을 비교, 검증하는 데 별로 도움이 되지 못한다는 것이다. 선거방송토론위원회가 주관하는 TV토론은 선거제도라는 측면에서 공정성의 원칙으로부터 자유롭지 못하다. TV토론에서 공정성은 흔히 기회의 균등한 제공과 동등한 시간배분이라는 형태로 나타난다. 공정성을 확보한다는 이유로 후보자의 선정에서부터 토론의 진행 방식, 질문 내용에 이르기까지 균형유지가 행해지고, 각 후보자의 발언 기회와 시간이 균등하게 배분된다. 그러나 이러한 외연적 공정성 확보원칙은 때로 토론회의 내용을 지배하고 결과적으로 유권자의 선택을 가로막는 역기능을 하는 경우도 많다.

1분 혹은 2분내의 시간에 답변을 요구하는 것은 매우 형식적이고 원론적인 수준의 답변을 강요하는 셈이다. 그러다보니 후보자들은 시간에 맞게 기계적 답변을 할 수밖에 없고, 어쨌든 답변 시간을 채우는 데 급급한 경우가 많다(김연중, 2009; 송종길, 2003).

이 같은 비판으로부터 상대적으로 자유로운 방송사들은 주요정당의 당내 대통령 후보경선 토론과 지자체장 선거에서 새로운 토론형식을 많이 도입하였다. 시간총량제, 일대일 지정 토론 등 다양한 형식이 도입되고 이용되었다. 방송사들의 변화는 선거방송토론위원회에도 어느 정도 긍정적 영향을 미쳐 공정성 시비가 덜한 정당정책토론에서 새로운 토론형식이 도입되기도 하였다. 이 같은 변화 속에 지난 2010년 동시지방선거는 방송사와 선거방송토론위원회가 주관 방송한 토론형식에 어떤 변화가 있었으며, 다른 토론형식이 어떤 결과를 가져왔는지 비교하는 것은 공정성이라는 가치를 최우선하면서도 토론의 역동성을 고려해야 하는 선거방송토론위원회에게 좋은 정책 판단자료가 될 것으로 기대된다.

본 연구는 2010년 제5회 동시지방선거에서 중앙선거방송토론위원회의 주관 토론과 방송사주관 토론형식을 비교분석하고 있다. 분석대상은 수도권 지역(서울, 경기, 인천)의 광역단체장 및 교육감 후보 TV합동토론을 분석하였다. 먼저 TV토론 형식을 분류하고 비교분석하였다, 다음으로 시청률데이터를 통해 나타난 토론형식간의 차이를 비교분석하였다.

## 2. TV토론 형식

토론 형식(format)이란 토론의 기본정신이 구체화된 것이라고 할 수 있다. 토론에서는 동등하게 겨루는 후보자들이 서로 반대의견을 제시할 수 있는 공정한 시간을 가져야 하며, 청중들이 허위와 진실을 구분하고 이슈에 대한 올바른 결론에 이를 수 있도록 해야 한다.<sup>1)</sup> 이러한 전제들이 충족될 때에야 비로소 토론은 민주주의 사회 발전을 위한 유용하고도 중요한 기제로 간주될 수 있다.

---

1) 아우어(Auer, 1962)는 전통적인 토론은 다음과 같은 다섯 가지 요소를 포함하고 있다고 지적했다. 즉, 토론은 (1) 대등한 위치에 있는 경쟁자들이 (2) 진술된 주제에 대해 (3) 반대의견을 제시할 수 있는 (4) 적절하고 동등한 시간배분이 필요하며, 이를 통해 (5) 청중들의 결정이나 선택을 확보할 수 있어야 한다는 것이다.

한편 TV가 지닌 매체적 특성의 영향을 받을 수밖에 없는 TV토론은 그 형식의 채택을 둘러싸고 많은 논쟁이 있어 왔다. 특히 1960년 케네디와 닉슨 간의 TV토론이 선거결과에 미친 영향이 확인된 후, 토론 형식의 결정은 후보자의 선거캠페인 전략에서 중요한 부분을 차지하게 되었다. 즉 후보자들은 자신의 토론능력에 따라 선거캠페인에 유리한 토론 형식을 채택하려 하며, 토론을 통해 정책의 대결보다는 상대 후보의 약점을 드러내 시청자에게 경쟁자의 부정적인 이미지를 심어주려고 노력해왔다. 이러한 이유 때문에 토론 주최기관은 후보자들 간에 정책중심의 토론이 이루어질 수 있는 토론 형식을 개발해야 한다.

현재 국내외 선거관련 TV토론에서 이용되고 있는 토론 형식은 몇 가지 기본 유형으로 나눌 수 있지만 실제 토론에서는 이들 유형이 뒤섞이거나 다소 변형되어 사용되기 때문에 명확하게 구분하기는 어렵다. 그러나 대표적인 토론 형식을 분류해 보면, '공동기자 회견형(Joint press conference)', '후보자간 직접토론형', '1인 기자회견형', '시민포럼형(Town hall meeting)'과 같은 네 가지 기본 유형으로 나눌 수 있다(송종길, 2002).

먼저 '공동기자회견형'은 1960년 케네디와 닉슨의 토론에서 기본 골격이 갖춰진 후 약간의 변형을 거치면서 발전되어 온 것으로, 이후 많은 미국의 대통령후보자 토론 형식으로 사용되어져 '대통령식 토론(presidential debate)'으로 불리기도 한다. 이 토론 형식은 사회자와 패널이 연단에 서 있는 후보자에게 준비해 온 질문을 하면 후보자가 응답하는 방식을 취하며, 대개 후보자의 모두 발언으로 토론이 시작되고, 사회자의 진행에 따라 패널리스트들이 후보자에게 질문하고 후보자들이 답변한 후 상호 반론하는 순서로 진행된다. 이때 보충질문이 행해지는 경우도 있고, 마지막에 각 후보자가 마무리 연설을 하는 경우도 있다.

이 토론 형식은 다양한 이슈에 대한 후보자의 입장을 파악하고 토론에 대처하는 후보자의 순발력과 인간성 등을 알 수 있게 해준다는 장점을 갖고 있다. 그러나 단답형의 질문과 답변으로 일관될 경우 논쟁이 일어나기 어려우며 특정집단이 패널로 구성되는 경우 일반 유권자의 의견이 반영되기 어렵다는 단점을 갖고 있다(김환열, 2000). 일반적으로 이 토론형식은 첫째, 언론인 출신 패널리스트들의 불공정하고 적절치 못한 질문들이 토론의 질(quality)을 떨어뜨릴 수 있으며, 둘째, 후보자들이 답하기 곤란한 질문에 대해서는 직접적인 답변을 회피하거나 거부할 수도 있고, 셋째, 후보자들이 질문에 대한 본질적인 답변을 하기보다는 선거운동기간 중 사용되는 선거용 정책과 입장을 인용하여 답변하도록 할 수 있다는(Carlin & McKinney, 1994; 송종길, 2002) 단점들이 있다.

이러한 문제점들로 인하여 미국에서는 언론인들이 패널로 참석하는 토론 형식이 1996년 대통령후보 TV토론 이후부터 완전히 사라졌다. 그러나 사회자 1인이 질문하는 공동기자회견형 토론유형은 여전히 사용되고 있다. 우리나라에서는 1997년과 2002년 대통령 선거의 공식선거운동기간 중 열린 합동토론과 2002년 대통령후보 선출을 위한 민주당·한나라당 당내 경선TV토론에서 사회자 1인이 질문하는 공동기자회견형 토론방식이 후보자간 직접토론방식과 함께 사용된 바 있다.

둘째, ‘후보자간 직접토론형’은 ‘후보자 직접충돌형 토론’이라고도 불리는데, 프랑스 대통령 선거 TV토론에서 주로 사용되는 방식이다. 프랑스는 1960년 미국의 케네디와 닉슨 토론을 참조하여 1974년 대통령후보자 TV토론을 처음으로 도입하였는데, 이때 미국의 공동기자회견형과는 달리 토론에 참여한 후보들이 서로 질문하고 답변하는 직접 대결식의 ‘후보자간 직접토론형’을 취하였다. 이는 별도의 질문자가 없이 각기 두 명의 사회자와 후보자들이 참석하는 방식으로, 특히 사회자들은 두 후보가 동일한 발언시간을 가질 수 있도록 보장하는 역할만 담당할 뿐, 토론 전반에 걸쳐 두 명의 대통령후보들이 주어진 시간 동안 매개자 없이 직접 질문하고 답변하면서 대결하는 매우 독특한 형식이다(송종길·안수근, 2002).

이 방식은 후보자간 상호 비교에 가장 유리하며 활발한 논쟁을 이끌어낼 수 있는 하나, 정책의 차별화를 부각시키는 토론이라기보다는 인신공격 혹은 상호비방의 내용이 증가할 수 있다는 우려가 있다. 또한 이러한 방식의 토론에서는 후보자 자신들의 관심사항만을 토론 의제로 다룰 가능성이 있다는 지적도 있다. 즉 후보자의 관심사항과 유권자의 관심사항은 같을 수도 있지만 서로 다를 수도 있기 때문에 자칫 유권자의 관심사항을 충분히 다루지 못할 수 있다는 한계를 지니고 있는 것이다. 그래서 프랑스에서도 1981년 대통령후보 TV토론부터는 두 명의 언론인 출신 사회자가 후보자간 동등 발언 시간을 보장하는 역할뿐만 아니라, 주제별로 후보자에게 질문을 던지는 역할을 함께 하도록 하고 있다. 그리고 후보자들은 두 사회자의 질문에 먼저 답변한 다음, 그 답변 내용을 바탕으로 후보자간 직접 토론을 벌이고 마지막에 5분씩 마무리 발언을 하게 된다.

미국에서는 후보자간 직접질문 형식은 연방의원선거에서는 도입된 적이 있었다. 대통령후보 TV토론에서 후보자간 직접 질문형식은 2008년 오바마 vs. 매케인 토론에서 처음으로 도입되었다. 그러나 우리나라 대통령 선거 TV토론에서는 1997년과 2002년 대통령 선거에서 공식선거운동기간 중에 개최된 TV토론에서 사회자를

통한 후보자간 상호토론이라는 변형된 방식이 사용된 바 있으며, 특히 2002년 민주당과 한나라당의 대통령후보 경선TV토론에서는 다양한 후보자간 직접토론방식이 나타났다.

셋째, '1인 기자회견형'은 우리나라에서 주로 사용된 방식으로, '후보자 초청 개별 TV토론'이라는 명칭 하에 개최되고 있다. 그러나 이 방식은 후보자 한 명을 출연시키고 사회자와 패널리스트가 질문을 하는 것으로, 사실상 토론자간의 대결이 근본적으로 차단되어 있기 때문에 엄밀하게 말하자면 토론이라기보다는 회견이나 대담에 속한다고 할 수 있다(이효성, 1997).

이 토론방식은 후보자의 정치적 식견이나 이념, 비전, 정책 등과 같이 후보자 개인의 자질을 검증하거나 평가함에 있어 유권자들이 이를 직접적으로 파악할 수 있다는 장점이 있는 반면, 후보자간 대결이 근본적으로 차단되어 있기 때문에 생동감이 떨어지며 선거과정에서 유권자들이 가장 중요시하는 후보자간 우열비교가 불가능하다는 단점이 있다. 여기에 기자회견형이라는 형식적 특성 때문에 공동기자회견형에서 제기되었던 것과 유사한 문제점들도 나타난다는 한계가 있다. 국내에서는 1997년과 2002년 대통령 선거에서 가장 많이 이용된 토론 형식이었다.

마지막으로 '시민포럼형'은 1992년 미국 대통령 선거 TV토론 시리즈 중 두 번째였던 리치몬드 시민 포럼(Richmond town hall meeting)이 원형이 된 토론방식이다. 이 방식은 언론인이나 전문인으로 구성된 전통적인 패널리스트 대신 청중들이 원하는 후보자에게 질문을 던지고 응답하는 형식을 취한다. 이때 질문을 하는 청중은 여론조사기관이 선정한 일반 시민들이며, 지지후보를 아직 결정하지 못한 부동층 유권자들이다. 이 부동층 유권자들을 질문자로 선정하는 이유는 이들이 비교적 중립적이기 때문에 후보자들에게 공정한 질문을 할 것으로 기대되기 때문이다.

이 방식은 일반 시민들도 토론에 직접 참여하여 후보자들에게 질문할 수 있다는 점에서 과거 미국 공동체에서의 시민회의와 유사하여 시민포럼형이라는 명칭이 붙게 되었다. 또한 이 방식에서는 후보자가 무대에서 움직일 수 있도록 허용되었는데, 토론자가 무대에서 움직이면서 청중들의 질문을 받는다는 측면에서 토크쇼(Talk show)와 유사한 점도 많다.

이처럼 시민포럼형 토론은 토론자들이 움직이면서 질문에 답하기 때문에 상당히 역동적이고 민주적인 방식이라는 장점이 있지만, 일반 시민들이 질문을 하기 때문에 질문의 수준이 낮을 수 있다는 단점도 있다. 또한 청중으로 선정된 유권자들이

지지후보를 정하지 못한 사람들이기 때문에 지지후보를 미리 정한 대부분의 일반 유권자, 즉 공중(public)을 대변하지 못하고 각 후보자들을 동등하게 다루지 못할 수 있어 오히려 공정성의 문제를 야기한다는 지적도 있다.

미국에서는 1992년 대통령 선거에서 이토론 형식이 처음 도입된 이후 TV토론에서 주요 토론방식으로 계속 채택되었으며, 지금은 전형적인 TV토론방식으로 자리 잡고 있다. 이 토론 형식은 미국 시민들이 가장 선호하는 방식 가운데 하나로, 시민들은 시민포럼형 토론이 다른 토론 형식에 비해 후보자들의 질문에 대한 응답 기피가 가장 어려울 것으로 평가하고 있다(송종길, 2002).

국내에서는, 시민포럼방식이 2002년 대통령 선거에서 처음으로 도입되었다. 각 당의 대통령후보가 선출된 이후 방송사들이 자율적으로 토론회를 개최하던 시기에 KBS가 처음으로 이토론 형식을 이용하였다. KBS는 국민포럼이라는 이름으로 토론회를 개최하였는데, 시민패널을 구성과 질문 선정방식 등은 미국의 시민포럼과 같은 방식을 이용하였지만 결정적으로 합동토론이 아닌 개별토론이라는 한계를 가지고 있었다. 그러나 실제 대통령후보 TV토론에 이 방식이 이용되었다는 것은 향후 후보자 TV토론에서 하나의 토론 형식으로 채택될 수 있는 가능성이 많아졌음을 의미하는 것이다.



〈표 1〉 선거 관련 TV토론의 유형

토론유형	기원	기본 형식	장점	단점
공동기자 회견형	- 1960년 케네디와 닉슨의 토론유형에서부터 개선, 발전되어 옴	- 후보자나 패널리스트가 후보자에게 질의하면 후보자가 응답하는 방식	- 다양한 이슈에 대한 후보자의 입장파악에 유리 - 후보자의 순발력과 인간성 등 파악에 용이	- 토론회가 언론인 중심의 단답형 질문으로 일관될 경우, 도식적인 응답으로 자발적인 토론의 역동성 저해 가능 - 시민 참여보다는 언론인 중심이므로 민주성 저해 가능
후보자간 직접 토론형	- 1974년 프랑스 대통령 선거 후보자 TV토론	- 토론에 참가한 후보자가 직접 질문하고 응답하는 방식	- 각 후보의 상호 비교, 후보자의 논리전개 및 지적 능력 파악에 유리 - 역동성 높은 토론 전개	- 정책 중심의 내용보다는 상호 비방적인 내용이 많을 수 있어 진솔성 검증이 어려움 - 시민 참여의 기회가 적음
1인 기자 회견형	- 공동기자 회견형의 변형. 우리나라에서 주로 사용.	- 1인 후보자에게 사회자나 패널리스트가 질의하면 후보자가 응답하는 방식	- 후보자 개인의 정치적 식견, 비전, 이념, 정책을 알아보는 데 유용	- 후보자간 우열 비교가 불가능 - 생동감이 떨어짐
시민 포럼형	- 1992년 미국 대통령 선거 TV토론 시리즈 중 리치몬드 시민포럼	- 다양한 시민들이 원하는 후보자에게 질문을 던지고 후보자가 응답하는 방식	- 유권자들이 궁금해하는 정보를 얻을 수 있음 - 시민의 참여가 가장 뛰어나 민주성 보장 - 흥미와 역동성이 뛰어남	- 한 이슈에 대해 집중적이고 깊이 있는 토론 진행이 쉽지 않음 - 반드시 질의되어야 할 문제가 제외될 수 있음 - 시민이 질문 대상자를 지정하므로 후보자간에 공정한 발언기회가 주어지지 않을 수 있음

이처럼 다양한 TV토론의 유형에서 가장 먼저 고려해야 하는 것은 어떤 유형의 토론이 유권자들의 선택에 도움이 되는 최선의 정보를 제공할 수 있느냐 하는 점이다. 또한 앞서 살펴본 여러 가지 토론 형식은 나름대로 장단점을 갖고 있다. 따라서 외국의 경우 지역별 또는 선거 종류에 따라 알맞은 토론 형식을 선택하는 유연성을 보이는 동시에 꾸준한 연구를 통해 무엇이 가장 효과적인 것인지를 찾아내려는 노력을 계속하고 있다. 이는 특정한 토론 형식을 성급하게 결정할 경우, 자칫 진지하고 교육적이어야 할 토론회가 단순한 텔레비전 이벤트나 쇼로 전락할 수 있다는 우려 때문인 것으로 해석된다. 우리나라의 경우도 선거기간 TV토론에서도 상황에 따라 적절한 토론유형의 사용을 위한 지속적인 개발과 연구가 이루어져왔다.

### 3. 수도권 광역단체장후보 TV토론형식 분석결과

이번 6.2지방선거부터 규칙 등이 일부 수정되어 주제 및 사회자의 질문요지를 공개할 수 있게 되었다. 이에 참석한 후보자들은 보다 충실하게 토론회 준비를 할 수 있었고, 유권자 입장에서 사회자의 질문에 명쾌하고 정리된 답변을 들을 수 있게 되었다.

TV토론 참석자의 수는 TV토론 진행에 있어서 아주 큰 변수로 작용하는 것 중의 하나이다. 토론자 수에 따라 방송시간이 달리 측정되기도 하고, 토론 진행방식과 주제의 수 등이 결정된다. 제한된 방송시간 내에 다수의 토론자가 참석하면 한명의 토론자가 발언할 수 있는 시간이 약 10여분정도 된다. 예를 들면 중앙선거방송토론위원회 주관하는 정책토론회에서 토론자가 7명인 경우, 120분 방송 시간 내에 한 토론자가 발언할 수 있는 최대 시간이 14분 정도, 6명인 경우 16분 정도였다. 그러나 선거방송토론위원회가 주관하는 후보자 토론회의 경우, 짧은 선거운동기간 내에 많은 토론회가 방송되어야 하므로 방송시간을 120분 정도 편성받기에는 현실적으로 어려움이 있다. 그러나 이번 6.2 지방선거에서 수도권 지역의 광역단체장 후보자 TV토론의 경우 참석자의 수가 적어서 어느 정도 심도 있는 토론이 이루어졌다.

각 토론회별로 다양한 토론형식이 사용되었다. 후보자 토론회이니 만큼 각 후보자들의 공약사항을 중심으로 자유롭게 후보자들 간의 상호토론 할 수 있도록 사회자의 개입도 최소화하는 토론포맷들이 사용되기도 했다. 그리고 질문답변 시간을 정확히 정해놓고 순서대로 돌아가면서 진행되는 포맷보다는 상대 후보자를 자유롭게 지정하는 형식이나 일정시간동안 주도권을 가지고 토론을 하는 등 보다 자유롭고 역동적인 토론의 방향으로 진행방식이 발전하고 있다.

#### 1) 선거방송토론위원회 주관TV토론 진행절차 분석결과

선거방송토론위원회에서 주관한 수도권(서울, 경기, 인천)의 TV토론 진행절차를 정리하면 <표2>와 같다. 표에서 나타나듯이 TV토론의 포맷이 다양하게 이용되었음을 알 수 있다. 대통령후보 토론에서 사용되는 토론방식과 달리 후보자 주도 상호토론(서울시장선거), 후보자 자유지정 상호토론(경기도지사 선거, 질문, 보충질문 방식이나 실제 후보 간 토론형식임), 후보자 공약 발표 후 2번에 걸친 질문과 재질문(인천시장선거, 상호토론형식임)형식이 이용되었다.

후보자 주도권 토론과 자유지정 토론형식은 방송사들이 당내 대통령후보 경선토론에서 사용했던 토론형식이었으나 선거방송토론위원회 주관의 토론에서도 도입되고 있음을 알 수 있다. 그러나 다소 복잡한 진행규칙들은 참석한 후보자들도 숙지를 제대로 못하는 경우가 있으며, 이를 시청하는 유권자들도 이해하기 못하는 경우가 발생하기도 한다. 지상파방송사가 주관하는 TV토론과 비교하면 진행절차가 좀 더 복잡하다는 것을 알 수 있다(9-10단계와 6-7단계).

〈표 2〉 선거방송토론위원회 주관 TV토론 진행절차

구분	서울시장(3인)	경기도지사(3인)	인천시장(2인)	비고
토론 진행 절차	오프닝(1분30초)	오프닝(1분30초)	오프닝(1분30초)	
	진행방식설명(1분30초)	진행방식설명(1분30초)	진행방식설명(2분)	
	기조연설(각 1분30초)	기조연설(각 1분30초)	기조연설(각 2분)	
	사회자 공통질문 (각 1분30초 답변)	사회자 공통질문 (각 2분 답변)	사회자 공통질문1, 2 (각 2분)	
	사회자 개별질문(30초) 후 후보자 상호토론 (답변-반론1, 2-재반론 19분30초)	사회자 개별질문 후 후보자 보충질문 1 (답변-보충질문-보충답변, 17분)	진행규칙설명(1분)	
	사회자 공통질문 후 각 7분 주도권 토론 1(26분)	사회자 개별질문 (각 1분 30초 답변)	공약발표(2분) 후 - 질문1 (질문1분-답변 2분-보충질문1분-답변2분) - 질문2 (질문1분-답변 2분-보충질문1분-답변2분)	
	사회자 공통질문 후 각 7분 주도권 토론 1(26분)	사회자 개별질문 후 후보자 보충질문 2 (답변-보충질문-보충답변, 17분)	사회자 자유질문 (개인신상)(각 30초)	
	사회자 공통질문 (각 1분 30초 답변)	후보자 자유지정 개별질문 후 보충질문1 (질문-답변-질문-답변, 13분)	사회자 공통질문 (각 2분 답변)	
	마무리 발언 (각 1분 30초)	후보자 자유지정 개별질문 후 보충질문 2 (질문-답변-질문-답변, 13분)	마무리 발언 (각 1분)	
		마무리 발언 (각 2분)		
토론 시간	약 95분	약 90분	약 60분	
개최 일시	2010년 5월 28(금) 23:00 (KBS)	2010년 5월 27(목) 23:10 (MBC)	2010년 5월 25일(화) 23:10 (MBC)	

2) 방송사 주관TV토론 진행절차 분석결과

지상파방송사 주관 수도권 광역단체장 TV토론 진행절차는 <표3>과 같다. 선거방송토론위원회 주관 TV토론과 방송사 주관 TV토론을 비교 정리하면, 우선 진행절차가 좀 더 간소하다는 것을 알 수 있다(6-7단계). 다음으로 방송사가 주관한 TV토론의 경우 사회자의 참여가 최소화 되고 있음을 알 수 있다. 셋째, 방송사가 주관한 TV토론의 경우 전체 토론시간 대비 후보자간 상호토론에 비중을 많이 두고 있음을 알 수 있다. 넷째, 경기도지사 후보자 TV토론의 경우 방청객이 참여하는 TV토론의 형식(부분적인 시민포럼형식)이 도입되었다. 마지막으로 후보자들에게 토론 시간 내 사용할 수 있는 찬스발언(각 1분)을 후보자별 3회씩 허용하고 있다는 것이다.

<표 3> 방송사 주관 TV토론 진행절차

구분	서울시장(SBS, 2인)	경기도지사(MBC, 3인)	인천시장(SBS, 2인)	비고
토론 진행절차	기조연설(각 30초)	기조연설(각 1분)	기조연설(2분)	
	주제토론 (공통주제에 대해 반론-재반론, 발언시간 제한 없음, 각 4분)	공약검증토론 (공약설명 후 후보별 2회 1분 질문- 각 1분 답변)	자유토론 (사회자 개별질문후 답변 후 자유토론, 15분)	
	상호검증토론 1 (주도권 토론 각 10분)	주제토론 (1회 발언 100초, 자유토론, 15분)	맞장토론 (후보별 2분 발제 후 자유토론 각 9분)	
	후보자 발제토론 (후보선정 주제로 상호토론, 발언 최대 2분, 각 10분)	방청객 질문 (각 1분 답변)	사회자 공통질문(2분)	
	사회자 공통질문 (각 1분)	후보자간 상호토론 (주도권토론, 각 4회 1분 질문, 한후보에게 모두 사용 안 됨)	상호검증토론 (주도권토론 각 10분)	
	상호검증토론 2 (주도권 토론 각 10분)	마무리발언(3분)	마무리발언 (각 1분)	
	마무리발언(각 1분)	* 찬스발언 : 후보당 1분씩 2회		
토론 시간	약 75분	약 90분	약 60분	
개최 일시	2010년 5월 19(수), 23:15	2010년 5월 20(목) 24:15	2010년 4월 30(금) 24:15	

\* MBC주관 경기도지사후보 TV토론에서는 후보자별 3회 찬스발언(각 1분)이 허용되었으며 후보별 각 2회씩 사용하였다.

### 3) 토론회 중계 및 주관횟수 분석결과

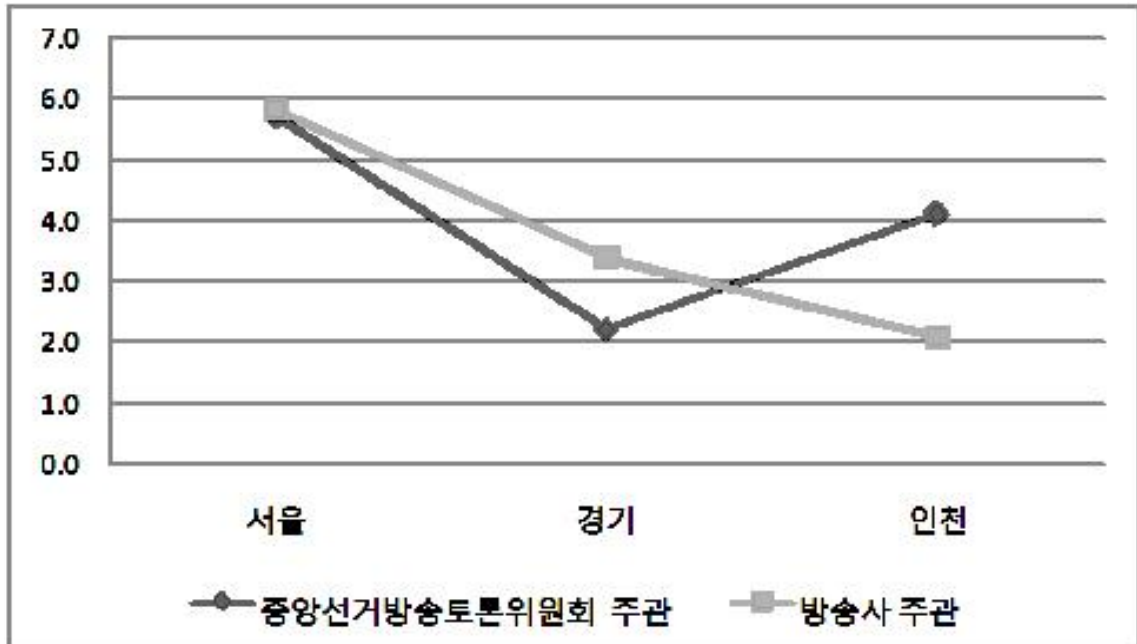
6개의 TV토론의 경우 KBS 1회(서울), MBC의 경우 3회(경기 2회, 인천 1회), SBS의 경우 2회(서울 1회, 인천 1회) 방송한 것으로 나타났다. 국가기관방송사인 KBS의 경우 가장 적은 1회의 토론회(서울시장후보 TV토론)를 주관한 것으로 나타났다. 수도권 초청 및 비초청 광역단체장 후보 및 교육감 후보토론까지 MBC와 나누어 중계방송해야 하는 KBS의 입장에서는 자체토론을 주관하는 것이 쉽지 않았을 것이다. 그러나 수도권을 방송권역으로 하는 공영방송사들이 선거방송토론위원회가 주관하는 토론만을 주로 중계한 것이 공영방송의 존재이유에 부합하는 결정이었는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

〈표 4〉 TV토론 주관과 주제와 주도권 사용방식

구분	선거방송토론위원회	자체 주관 토론회	총계
KBS	1	0	1
	100.0%	.0%	100.0%
	33.3%	.0%	16.7%
MBC	2	1	3
	66.7%	33.3%	100.0%
	66.7%	33.3%	50.0%
SBS	0	2	2
	.0%	100.0%	100.0%
	.0%	66.7%	33.3%
총계	3	3	6
	50.0%	50.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	100.0%

## 4. 시청률 분석결과

본 발표에서는 AGB닐슨 미디어리서치의 시청률 데이터(920가구)를 이용하여 TV토론 시청률을 분석하였다. 선거방송토론위원회가 주관하는 TV토론의 경우 지상파방송사가 주관하는 TV토론과 비교하여 선거일에 가까운 날짜에 개최되었음에도 불구하고 시청률의 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

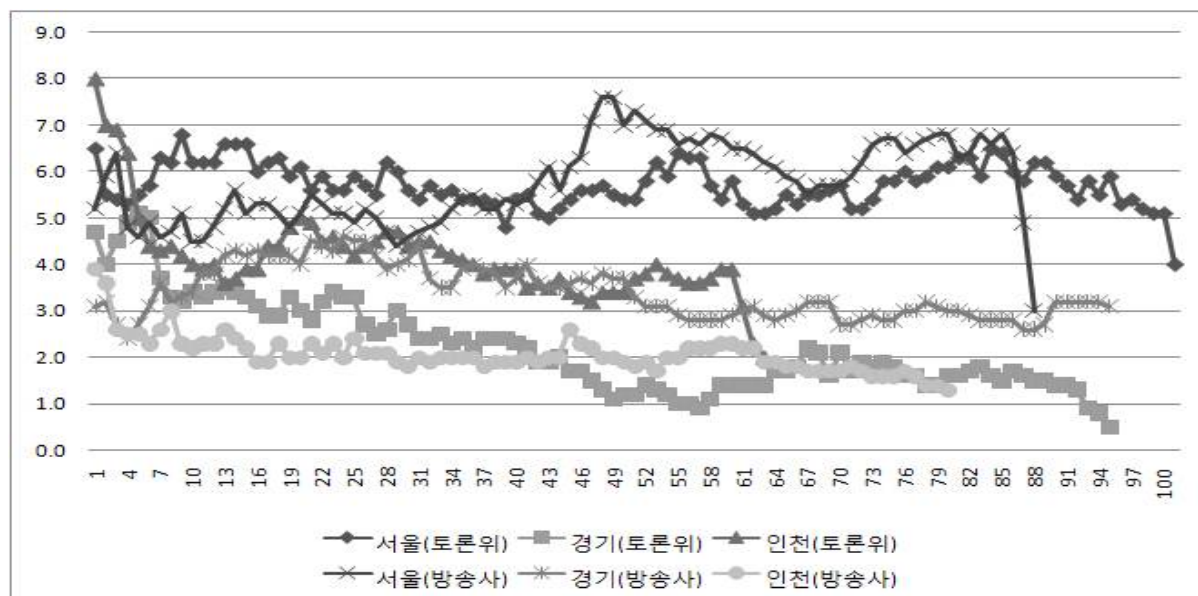


〈그림 1〉 선거방송토론위원회와 방송사 주관 TV토론 시청률 비교

선거방송토론위원회 주관 TV토론의 시청률 경우 서울 5.7%, 경기 2.2%, 인천 4.1%로 나타났으며, 방송사 주관의 TV토론의 시청률 경우 서울 5.8%, 경기 3.4%, 인천 2.1로 나타났다. 서울의 경우 비슷한 시청률을 보였으며, 인천의 경우 선거방송토론위원회 주관 TV토론이 시청률이 높았고, 경기의 경우 방송사 주관 TV토론의 시청률이 높았다. 선거방송토론위원회가 주관한 TV토론이 투표일에 가까운 날짜에 개최되었음에도 불구하고 시청률이 낮다는 것은 유권자 또는 시청자의 무관심인지 또는 TV토론의 문제인지에 대한 논의가 필요하다. 그리고 수도권 지역 중에서 서울시 TV토론의 시청률이 가장 높은 것으로 나타났다.

다음으로 수도권에서 방영된 6개의 TV토론의 분당 시청률 자료를 그림으로 정리하였으며, 다음과 같다. 대체로 6개의 TV토론의 경우 시작 초반과 중반에 시청률이 높은 것으로 나타났다. 방청객 질문이 이루어진 방송사 주관(MBC) 경기도지사 TV토론의 경우 후반부에서는 시청률이 비교적 높게 나타났다. 그리고 방송사 주관 서울시장 TV토론(SBS)의 경우 후보자 발제토론(후보자별 자유주제 10분 동안 1대1 공방)의 시간에 시청률이 8% 가깝게 나온 것으로 나타났다. 중앙선거방송토론위원회 주관 서울시장 후보토론(KBS)의 경우 사회자 공통질문(서울시 글로벌 경쟁력 강화) 때 시청률이 가장 높은 것으로 나타났다.

또 다른 특징은 선거방송토론위원회와 방송사 주관에 관계없이 서울시 TV토론의 경우는 각 토론 절차마다 시청률의 등락이 있었으며 평균적으로 시청률 편차가 적었다.



〈그림 2〉 수도권 지역 TV토론 분당 시청률 비교

그러나 토론 주관과 관계없이 경기와 인천의 TV토론의 경우는 시간이 지남에 따라서 지속적으로 시청률이 낮아지는 것으로 나타났다. 대체로 시청자(유권자)들은 서울시장 TV토론에 관심이 많은 것으로 나타났다.

## 5. TV토론 형식 분류 및 분석

현재 선거방송토론위원회와 방송사가 주관하는 TV토론 프로그램은 다양한 토론 형식을 복합적으로 사용하고 있다. 이들의 토론 형식들은 크게 두 가지 범주로 분류할 수 있는데, 하나는 질문과 응답의 주체가 누구냐에 따른 토론형식이고, 다른 하나는 주제제시 여부와 주도권 사용 여부에 따라 분류할 수 있다.

### (1) 질의와 응답 주체방식

우선, 질의와 응답의 주체에 따른 토론형식은 크게 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 기자회견식 토론형식이며, 사회자와 패널이 후보자에게 질의를 하면서 후보자가 응답하는 방식이다. 둘째, 사회자 질의 형식이며, 패널리스트 없이 사회자

1인이 후보자들에게 질의를 하고 응답하는 방식이다. 셋째, 1:1 토론 형식이며 여러 후보자들 가운데 두 명의 후보자만이 서로 질의와 응답을 주고받는 방식이다. 넷째, 후보자 전원 토론 형식이며, 해당 TV토론 프로그램에 참가한 후보자 전원이 서로 질의와 응답을 하는 토론방식이다. 마지막, 방청객 질의 형식이며, 방청객이 후보자들에게 질의를 하고 응답하는 방식이다.

〈표 5〉 질의와 응답 주체에 따른 토론 형식

질의 주체 \ 응답 주체	사회자	후보자	방청객
후보자	기자회견식 사회자 질의 방식	1:1 토론 후보자 전원 토론	방청객 질의 방식

TV토론회의 주관에 따른 질의와 응답 주체에 따른 토론 형식에 관한 조사결과, 평균적으로 3가지 TV토론 형식을 하나의 TV토론에서 활용한 것으로 나타났다. 기자회견식, 사회자 질의 방식과 1:1 토론의 경우 토론 형식을 고르게 채택된 것으로 나타났으며, 선거방송토론위원회의 경우는 후보자 전원 토론방식을 채택하였고, 지상파방송의 경우는 방청객 질의 방식을 채택한 차이점이 나타났다. 또한 다자간 토론형식이 갖는 한계를 극복하기 위해서 1:1 토론형식이 많이 사용되었지만, 성공적이라고 평가하기 힘들다.

〈표 6〉 TV토론 주관과 토론 형식

구분	선거방송토론위원회	지상파방송사	총계
기자회견식	3 50.0 %	3 50.0 %	6 100.0 %
사회자 질의 방식	3 60.0 %	2 40.0 %	5 100.0 %
1:1 토론	3 50.0 %	3 50.0 %	6 100.0 %
후보자 전원 토론	1 100.0 %	0 0.0 %	1 100.0 %
방청객 질의 방식	0 0.0 %	1 100.0 %	1 100.0 %
총계	10 52.6 %	9 47.4 %	19 100.0 %



(2) 주제제시 여부와 주도권 사용방식

다음으로, 주제제시 여부와 주도권 사용방식에 따른 토론형식은 5가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 주제별 집중토론 형식이며, 이 형식은 사회자나 패널이 특정 주제와 관련하여 1인 또는 1인 이상의 후보자들에게 질의하고 그들이 응답하는 방식의 토론이다. 둘째, 주제별 상호토론 형식이며, 공통적으로 주어진 주제에 대해서 주도권을 가진 한 후보자가 다른 후보자들에게 질의하고 응답을 듣는 방식의 토론이다. 주도권은 일정한 순서에 모든 후보자들에게 돌아간다. 셋째, 주제별 자유토론 형식이며, 공통적으로 주어진 주제에 대해 주도권 없이 후보자들 간의 질의와 응답이 이루어지는 토론형식이다. 넷째, 상호토론 형식으로 주도권을 가진 한 후보자가 방송사에서 제시한 주제 없이 다른 후보자들에게 질의를 하고 응답하는 방식이다. 마지막으로 자유토론 형식이며, 주최 측에서 제시하는 주제 없이 후보자간에 자유롭게 질의하고 응답하는 방식이다.

〈표 7〉 주제와 주도권 사용방식별 TV토론 프로그램 형식 분류

주제 \ 주도권	유	무
유	주제별 집중토론 주제별 상호토론	주제별 자유토론
무	상호토론	자유토론

TV토론 주관과 주제·주도권 사용방식에 따른 토론 형식에 관한 조사결과, 주제별 자유토론과 자유토론을 제외한 주제별 집중토론, 주제별 상호토론, 상호토론방식이 TV토론 방식으로 사용된 것으로 나타났다. 선거방송토론위원회의 경우 지상파방송사보다 주제별 집중토론이 많은 것으로 나타났으며, 지상파방송사의 경우 선거방송토론위원회보다 상호토론방식이 좀 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 TV토론 주관과 주제와 주도권 사용방식

구분	선거방송토론위원회	지상파방송사	총계
주제별 집중토론	3 60.0 %	2 40.0 %	5 100.0 %
주제별 상호토론	3 50.0 %	3 50.0 %	6 100.0 %
상호토론	2 40.0 %	3 60.0 %	5 100.0 %
총계	8 50.0 %	8 50.0 %	16 100.0 %

## 5. 결론

이번 지방선거는 TV토론의 활성화를 이루었지만, 시청률이 낮았으며, 재미도 없었고, 시청이 불편한 시간대에 편성됨으로 인해서 TV토론의 목적이 제대로 이루어지지 못하였다. 또한 지역밀착형 매체인 케이블방송이 지방선거에서 그 역할이 미흡하였다고 평가되고 있다. 그러나 아직까지 TV토론은 선거운동 기간 동안 유권자들에게 가장 필요한 후보자들의 자질을 검증하고 상호 비교할 수 있는 정보를 제공하는 가장 주요한 정보원이다. 이러한 차원에서 TV토론의 의미가 크다.

선거방송토론위원회 주관 TV토론의 경우 3개에서 5개 정도의 주제별 토론이 이루어졌으며, 방송사 주관 TV토론의 경우는 후보자가 특정 주제를 정해서 토론하는 형식이 주로 이용되었다. 서로 유사해 보이지만 누가 주관하였는지에 따라서 TV토론 형식의 차이를 보이고 있다. 연구결과에서도 나타나지만 지방선거의 경우, 최소한 수도권 광역단체장선거에서 다양한 형식과 주제를 가지고 토론이 진행되고 있다. 그러나 시청률 조사결과에서 나타난 것처럼 유권자들의 관심이 지속적으로 하락하고 있다는 것이 문제이다. 특히, 수도권 지역에서는 서울을 제외한 경기와 인천의 경우 TV토론방영시간이 흐름에 따라서 시청률이 지속적으로 하락하는 것으로 나타났다. 왜 TV토론 시청률이 지속적으로 하락하는지 그 이유에 대한 본격적인 연구가 필요한 상황이다.

우리나라의 TV토론은 20년이 짧은 역사를 가지고 있지만, 급속한 발전을 통해서 다양한 방식의 TV토론 형식과 진행방식을 구현하고 있다. 그러나 시청률만을 볼 때 유권자의 관심 또는 호기심을 유발하지 못한다는 점에서 여전히 TV토론의 형식 및 진행방식의 문제점이 제기되고 있다. 선거제도의 하나라는 점에서 공정성이라는 원칙을 벗어날 수 없는 선거방송토론위원회와 상대적으로 자유롭지만 공정성으로부터 자유로울 수 없는 방송사들이 다양한 토론형식을 통해 토론의 역동성을 강화하고 있지만 결국 더 많은 토론형식에 대한 개발이 필요해 보인다. 몇 가지 TV토론 형식의 개선방안을 고려해 볼 수 있다.

우선, TV토론 내용의 정보성이 강화되기 위해서 주어진 주제 내에서 사회자와 토론자가 추가질문을 허용하는 것이다. 미국에서는 1992년 대통령후보토론에서 처음으로 추가질문이 허용되었는데, 추가질문은 토론내용의 정보성을 강화시켜 주는 것으로 나타났다.

추가질문은 답변자에게 직접적이고 완전한 답변을 요구함으로써 답변자의 입장을 명확하게 만들어준다. 또한 추가정보를 요청하고 심층적인 토론을 이끌어 준다. 뿐만 아니라 추가질문은 상대후보의 견해를 반박하도록 유도하고 자신의 입장이 상대 후보와 어떻게 다른지 보이도록 만들어준다(송종길, 2003). 그러나 추가 질문은 후보자들이 쉽게 동의하지 않는 방식이기 때문에 제한적으로 사용되고 있다.

둘째, 토론주제별 시간총량제를 적극 활용하는 방안이다. 이를 위해서는 선거방송토론위원회가 주관하는 TV토론과 같은 많은 질문 수가 이루어지는 방식의 변화가 요구된다. 방송사가 주관한 서울시장 후보자 TV토론의 경우 후보자 자신이 정한 주제로 상대 후보와 10분 동안 1대1 공방을 하는 후보자 발제토론 시간에 시청률이 가장 높은 것으로 나타났다. 그러나 다양한 질문이 이루어져야 한다는 당위성도 요구되고 있기 때문에 이 경우에는 토론회가 복수로 이루어져야 한다.

셋째, 주제별 혹은 전체 토론 동안 일정횟수의 추가발언 혹은 질문기회를 더 많이 허용하는 방안이다. 또한 제한된 횟수의 연속발언기회를 제공함으로써 후보자들에게 자신의 판단에 따라 보다 심도 있는 답변을 할 수 있게 하는 방안이다. 이 방안은 이미 2002년 민주당과 한나라당의 당내경선 TV토론에서 이미 사용되었던 방식이다.

넷째, 유권자들이 참여하는 시민포럼방식의 토론형식의 채택이다. 6개 TV토론 중 방송사 주관의 경기도지사 후보자 TV토론의 경우 방청객 질문방식이 채택되었는데, 이 시간대에 시청률 하락이 잠시 정체되었다. 그러나 이는 부분적인 수용에 따른 결과이기 때문에 시민포럼형식에 대한 결과로 보기에 한계가 있다. 19대 총선 등 차기 선거에서는 시민포럼방식의 토론형식의 채택도 고민할 필요성이 제기된다.

마지막으로 TV토론의 형식 개선에 대한 논의는 아니지만, 왜 TV토론의 시청률이 지속적으로 하락하고 있는지에 대한 논의가 필요한 상황이다. 특히, 유권자들의 관심과 시선을 끌 수 있는 TV토론의 발전방향에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김연중(2009). 제18대 국회의원선거 TV 방송토론의 형식과 내용 : 3개 토론회 사례 분석. 『스피치와 커뮤니케이션』, 254-292.
- 김환열(2000). 『TV토론의 이해』, 커뮤니케이션북스.
- 송종길(2002). 대통령후보 TV토론의 법적·제도적 쟁점과 개선방안. 한국방송영상산업진흥원.
- 송종길(2003). 대통령후보 TV합동토론 형식(Format) 비교 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 22호, 107-130.
- 송종길(2006). 공직후보 TV토론 이용동기가 유권자의 투표행위에 미치는 연구: 서울지역 유권자들의 정치적 지식과 효능감을 중심으로. 『한국언론학보』, 제50권 6호, 440-460.
- 송종길·안수근(2002). 2002년 민주당·한나라당 대통령 후보 경선TV토론에서 나타난 토론방식(format) 비교연구. 『한국방송학보』, 제16권 4호, 140-173.
- 이효성(1997). 『대통령 선거와 텔레비전 토론』, 나남.
- Auer, J. J.(1962), The counterfeit debates, In Kraus, S.(ed.), *The great debates : Kennedy vs. Nixon, 1960*(Bloomington : Indiana University Press), pp. 142-150.
- Carlin, D. P. & McKinney, M. S. (1994). *The 1992 Presidential Debates in Focus*. Westport, CT : Praeger.

## 6.2 지방선거 <주도권 토론>방식의 특징 및 문제점 분석

---

오 창 우

계명대학교 미디어영상학부 교수  
중앙선거방송토론위원회 전문위원

