

제19대 대통령선거 후보자토론회 평가 심포지엄

| 일시 : 2017년 7월 12일(수) 15:00~18:00

| 장소 : 한국프레스센터 19층 기자회견장

| 주최 :  중앙선거방송토론위원회  한국언론학회

중앙선거방송토론위원회 · 한국언론학회 공동 심포지엄

제19대 대통령선거 후보자토론회 평가 심포지엄

| 일시 | 2017년 7월 12일(수) 15:00~18:00

| 장소 | 한국프레스센터 19층 기자회견장

| 주최 |  중앙선거방송토론위원회  한국언론학회

시 간	내 용
15:00	개 회
15:00 ~ 15:10	개회사: 최은수 (중앙선거방송토론위원회 위원장) 양승찬 (한국언론학회 부회장/숙명여자대학교 교수) 축 사: 문상부 (중앙선거관리위원회 상임위원)
15:15 ~ 16:30	사회 : 양승목 (서울대학교 교수) 제1주제 제19대 대통령선거 후보자 토론회의 운영과 개선방안 : 참여민주주의와 숙의민주주의 그리고 TV토론 발표 : 이상철 (성균관대학교 교수) 토론 : 박용찬 (MBC 논설위원실 실장) 오미영 (중앙선거방송토론위원회 위원/가천대학교 교수) 유경한 (한국외국어대학교 교수) 이영음 (한국방송통신대학교 교수) 이주현 (중앙선거방송토론위원회 사무국장)
16:30 ~ 16:40	휴 식
16:40 ~ 18:00	 제2주제 제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석 발표 : 이소영 (대구대학교 교수) 토론 : 김신동 (한림대학교 교수) 배종찬 (리서치앤리서치 본부장) 조화순 (연세대학교 교수) 최영돈 (중앙선거방송토론위원회 방송토론팀장) 허익범 (중앙선거방송토론위원회 위원)
18:00	폐 회

Contents

| 제1주제 |

01

제19대 대통령선거 후보자 토론회의 운영과 개선방안 :

참여민주주의와 숙의민주주의 그리고 TV토론

- 이상철 (성균관대학교 교수)

| 제2주제 |

31

제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석

- 이소영 (대구대학교 교수)

주제1

제19대 대통령선거 후보자 토론회의 운영과 개선방안: 참여민주주의와 숙의민주주의 그리고 TV토론

이상철 (성균관대학교 교수)

제19대 대통령선거 후보자 토론회의 운영과 개선방안: 참여민주주의와 속의 민주주의 그리고 TV 토론

이상철 (성균관대학교 학부대학 교수)

이 글은 중앙선거방송토론위원회 주관으로 공직선거법 제82조에 의거하여 개최한 제19대 대통령선거 후보자 방송토론회 개최의 운영방안과 개선방안을 논의한다. 첫째, 대통령선거 후보자 방송토론회의 정치·사회적 기능과 역할에 대한 기존 논의를 고찰하며, 제19대 대통령선거 후보자 방송토론회가 2017년 선거캠페인에서 민주공동체와 유권자에 끼친 영향을 검토한다. 둘째, 제19대 대통령선거 후보자 방송토론회의 개최를 위해 중앙선거방송토론위원회의 운용과정을 검토하고, 그 성과와 개선방안에 대해 논의한다. 셋째, 제19대 대통령선거 후보자 방송토론회의 운영방안인 후보자 선정기준, 진행방식, 토론의 주제와 소주제, 사회자 선정 등을 검토한다. 넷째, 중앙선거방송토론위원회가 주최한 제17대와 제18대 대선 토론회와 비교·대조하며, 2017년 제19대 대선 토론회 개최의 특성과 개선 방안을 논의한다. 다섯째, 앞으로 다가올 제20대 대통령 선거 후보자 방송토론회에서 유권자들에게 보다 나은 참여민주주의와 속의민주주의의 장을 제공하기 위해 무엇을 어떻게 준비해야 할 것인가를 고찰한다.

목 차

1. 서론
2. 제19대 대통령 선거방송토론회 운영 준비: 급변하는 정치 상황
3. 제19대 중앙선거방송토론위원회 주관 대통령 후보자 토론회 운영
 - 3-1. 중앙선거방송토론회 차수, 시간대, 주제 분야에 대한 법적 근거
 - 3-2. 토론회 중계방송 시간대에 대한 논의
 - 3-3. 후보자 초청기준에 대한 논의
 - 3-4. 제19대 대선 토론회 진행방식
 - 3-5. 사회자 선정과 역할
 - 3-6. 주관방송사와 공식선거기간 중 언론사 주관 토론회
4. 논의 및 결론

참고 문헌

1. 서론

매스미디어의 환경 변화에 따라 텔레비전 토론은 한국 선거캠페인의 형태와 제도로써 정착하였다. 텔레비전 토론은 후보자들이 한 장소에서 직접 얼굴을 맞대고 자신의 정책이나 자질의 우열을 가리기 위해 대결하는 대통령선거 캠페인의 유일한 형태이다. 20년 전, 1997년 대통령선거에서 최초로 실시한 이후, 2002년 16대 대선, 2007년 17대 대선, 2012년 18대 대선에서 선거방송토론회를 개최하며 한국 대통령선거 캠페인의 중요한 과정이 되었다. 대통령 선거방송토론은 참여민주주의와 속의민주주의의 확산을 가져왔다. 단일 선거 캠페인 형태로서는 가장 많은 유권자가 동시에 시청하며 후보자들의 인물과 정책을 비교·대조하고 차기 대통령을 선택한다는 점에서 참여민주주의의 확산을 가져왔다(Kaid, McKinney, & Tedesco, 2000). 한편 유권자들은 각 후보자들의 가치와 정치 이념을 바탕으로 전개하는 정책을 비교하고 인물과 자질을 검증하면서 향후 행정부와 국가공동체의 미래를 결정한다는 점에서 속의민주주의의 확산을 가져왔다(Trent & Friedenber, 2008). 대통령 선거방송토론은 참여민주주의와 속의민주주의를 확산하며 민주주의의 발전에 이바지하고 있다(이상철, 2002).

선거방송토론은 참여민주주의 확산에 긍정적 기능도 하지만 선거방송토론의 주매체가 텔레비전이고, 텔레비전이 지니고 있는 부정적 속성으로 인해 단점도 있다. 텔레비전은 감성적이며 시각적인 이미지 중심의 영상매체여서 선거방송토론에서 후보자들은 공동체의 미래를 심도 있게 논의하기보다 자신의 이미지 강화를 위해 다양한 수단을 동원한다는 점에서 속의민주주의를 약화시킨다는 주장도 있다.(Jamieson & Birdshell, 1988) 텔레비전 선거방송토론 후보자들은 공동체의 주요 정책이나 현안에 대한 깊이 있는 심의보다 후보자 개인의 이미지를 위한 표현 기법이나 수사적 전략에만 집중한다는 단점도 있다. 패터슨은 시청률을 의식한 언론사들이 선거방송토론을 지나치게 흥미위주로 제작함으로써 속의 민주주의의 후퇴를 가져올 위험을 안고 있으며 대의 민주주의의 기본 제도인 정당 정치의 퇴보를 가져오고 있다고 주장한다(Patterson, 1994).

이러한 역기능에도 불구하고 선거방송토론은 첫째, 선거 캠페인에서 국가공동체의 주요의제를 설정하며, 주요이슈를 프레이밍하는 기능을 가지며 속의 민주주의 선거의 한 형태가 되었다(Benoit, 2007). 둘째, 저비용 고효율 선거를 지향하며 도입된 대통령 선거방송토론을 통해 유권자들은 후보자들 정책의 우열을 가리고, 국가 지도자로서의 능력과 자질을 가늠한다. 셋째, 기존 지지자들은 대통령선거 방송토론을 통해 자신의 후보자에 대한 지지도를 더욱 더 공고화하는 ‘밀착효과’ 혹은 ‘강화효과’가 있다. 특정 후보자의 이념이나 정책에 대한 유권자들의 정치적 관여도가 양극화되어 있을수록 밀착효과는 더 강하게 나타난다. 넷째, 대통령 선거방송토론이 당락에 큰 영향을 미치지 못한다는 주장도 있지만, 당락을 결정하는 중요한 요인이 되기도 한다(McKinney & Warner 2013). 후보자의 지지도가 박빙일수록 대통령 선거방송토론은 당락에 중요한 변인이 된다. 선거가 박빙이면 부동층의 움

직임이 당락을 결정하게 되는 경우가 많은데, 이때 부동층은 소위 ‘지렛대유권자’로 작동하여 지지도의 축을 특정 후보자 쪽으로 기울게 하며 당락을 결정하는 변수가 된다. 토론회가 지지율을 최소 3% 내외로 투표 결과에 영향을 미친다(Schill & Kirk, 2013). 3%는 박빙의 선거에서는 당락을 크게 좌우한다. 다섯째, 선거방송토론은 신인 후보자들이 등장하는 정치적 기회와 무대를 제공하지만, 동시에 유권자들은 철저히 검증 받지 못한 후보자들의 인품과 자질을 검증할 수 있는 장을 제공한다. 대표적인 사례로, 2002년 제16대 대선에서 노무현 후보는 민주당 경선토론을 통해 전국적 관심 인물로 등장하며 대통령에 당선되었으며, 2017년 제19대 대선에서 안철수 후보의 지지도는 두어 차례 선거방송토론이후 급락하며 정치적 입지가 크게 위축되었다. 유권자들은 선거방송토론을 통해 후보자들의 비전, 철학과 정책을 검증하는 동시에 후보자의 인품, 능력, 자질과 소통능력을 평가한다. 이 글은 제19대 대통령선거에서 선거방송토론회가 어떻게 운영되어 왔는가를 검토하고 선거방송토론회 기능과 역할을 검토하며 개선 방안을 논의한다.

2. 제19대 대통령 선거방송토론회 운영 준비: 급변하는 정치 상황

제19대 대통령선거는 제18대 대통령 박근혜의 탄핵이라는 한국 정치사상 초유의 사건이 일어남에 따라 대선 캠페인 기간이 유난히 짧았다. 유권자들 입장에서는 유세 기간이 짧아 출마 후보자들의 정책과 인물을 비교·검증할 시간을 충분하게 갖지 못한 상황이었다. 2017년 3월 10일 헌법재판소에 의해 박근혜 대통령 탄핵이 가결됨에 따라 헌법 제68조에 의거하여 60일 이내에 궐위 선거를 실시하여야 되었으며, 중앙선거관리위원회는 제19대 대통령 선거일을 5월 9일로 확정하였다. 토론회를 주최해야 하는 중앙선거관리위원회 산하 중앙선거방송토론위원회는 박근혜 대통령의 탄핵이 가결될 경우, 짧은 선거기간이내 수차례에 걸친 후보자 토론회 개최를 해야만 했다. 토론회 진행방식에 관한 공표를 위한 법적 근거를 보완하기 위해 현재의 탄핵 결정 이전인 2017년 1월 11일 관련 관리규정을 검토하는 위원회의를 개최하고 아래와 같이 규정을 개정하였다.

중앙선거방송토론위원회 관리규정 제13조(토론회 진행방식의 공표에 관한 특례)

중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 토론회의 진행방식을 선거일전 60일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 30일)까지 참석예정 후보자수별로 각각 결정하여 공표하여야 한다.<개정 2017·1·23>¹⁾

위원회는 1월 11일 제1차 회의에서 토론회의 개최시기와 진행방식에 관한 공표시기를 기존 60일에서 ‘궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 30일’까지 라는 명문으로 개정하고 관리규정 제13조를 공표하였다. 같은 날 제1차 회의에서 ‘착용과 부착물’ ‘참고 자료’와 같은 후보자들의 지참물에 대한 관리규정을 개정하였다.

1) 중앙선거방송토론위원회 고시 제2013-1호, 개정 고시 제2017-1호

중앙선거방송토론위원회 관리규정 제8조(토론자의 착용·부착물)

토론회에 참석하는 토론자는 통상적인 장신구나 배지, 법 제68조에 따른 선거운동용 윗옷·어깨 띠를 착용·부착할 수 있다.

중앙선거방송토론위원회 관리규정 제9조(참고자료의 사용)

토론자는 토론회에서 A3 용지 규격 이내의 서류·도표·그림, 그 밖의 참고자료를 사용할 수 있다. 다만, 휴대전화, 노트북, 태블릿 PC 등 전자기기는 사용할 수 없다. [전문개정 2017.1.23]

중앙선거방송토론위원회는 후보자 토론회 관리규정 미비로 2012년 제18대 대선 제1차와 제2차 선거방송토론회에서 일어난 문재인 후보자의 ‘사랑의 열매 뱃지’ 착용 논란과 박근혜 후보자의 아이패드지참 시비 등 토론회의 참고자료 활용과 토론자의 장신구 착용이나 부착물을 둘러싸고 후보자들측이 불필요한 정쟁과 항의를 받은 경험이 있었다. 이러한 사태를 예방하기 위해 2013년 11월 11일 관리 규정을 새로이 제정하였다. 제18대 대선에서는 서류·도표·그림, 그 밖의 참고자료 등을 사용할 수 없도록 하였지만, 1월 11일 제1차 회의에서 개정하고 1월 23일 공표하였다. 위원회는 유권자들에게 효율적인 토론회를 제공하고, 후보자들에게는 보다 원활한 토론회를 진행하기 위해 관리규정을 개정·보완하였다.

이번 대선에서 SBS와 한국기자협회가 공동주관한 토론회에서 프레젠테이션 형식을 도입하였으나, 후보자들이 준비한 문자로 중심으로 구성된 프레젠테이션 화면은 시각적 매체인 텔레비전에 효율적이지 못하였다. 디베이트로서 토론을 프레젠테이션과 연계한다는 형식은 심도 있는 논의와 검토가 필요하다. 중앙선거방송토론회가 주관한 제2차 경제 분야 토론회에서도 다수의 후보자들이 A4 용지 규격 이내에 참고자료를 판넬 형태로 제시하며 설명하였는데 글씨가 작고 너무 많아 가독률이 떨어졌다. 텔레비전 화면은 컴퓨터 화면이 아니다. 텔레비전은 시각적 매체여서 문자로 구성된 보조자료는 효과를 발휘하기 힘들다. 유권자들은 후보자들을 검증하는 과정에서 프레젠테이션이나 준비한 참고자료의 설명으로 우열을 가리지 않는다. “다만, 휴대전화, 노트북, 태블릿 PC 등 전자기기는 사용할 수 없다”는 규정도 불필요하다. 노트북이나 태블릿을 보면서 토론을 하는 대통령 후보자는 없을 것이며 있다 하더라도 그 판단은 유권자의 몫이다.

<표1: 선거방송토론위원회의 운영규칙·관리규정·운영세칙의 발전>2)

2) 이상철(2014) 수정·보완하였음.

	제15대 (1997)	제16대 (2002)	제17대 (2007)	제18대 (2012)	제19대 (2017)
주관 단체	대통령선거방송 토론위원회	대통령선거방송토 론위원회	중앙선거방송 토론위원회	중앙선거방송 토론위원회	중앙선거방송 토론위원회
운영 규칙	없으나 언론관련 선거법규에 준거함	없으나 언론관련 선거법규에 준거함	있음. 토론위원회와 사무국 구성에 중점	있음. 토론위원회와 사무국 구성 중점	있음. 토론위원회와 사무국 구성에 중점
관리 규정	있음.	있음.	있음/없음(?) 관리규정 있으나 대선에 적용에 미비함. 국회나 지자체장 선거 중심	없음	있음 (2013년 11월 11일 제정)

현행 중앙선거방송토론위원회의 관리규정은 제1조에서 목적을 “후보자 토론회의 주관·진행, 그 밖에 공정성을 보장하기 위하여 필요한 사항을 규정”하고 있다. 제2조 사회자의 선정, 제3조 질문자의 선정, 제4조 토론회 진행방식의 결정, 제5조 질문사항의 수집과 공개여부, 제6조 토론회장의 설비, 제7조 토론회의 청중, 제8조 토론자의 착용·부착물, 제9조 참고자료의 사용, 제10조 토론회의 진행, 제11조 중계방송, 제12조 재방송, 제13조 토론회 진행방식의 공표에 관한 특례 등으로 이루어져 있다.

대통령의 선거방송토론회는 국가지도자를 선택하는 참여민주주의와 속의민주주의에 중요한 선거의 형태이며 동시에 제도이기 때문에 준비 및 운영에 만전을 기해야 한다. 중앙선거방송토론위원회 주관 토론회는 항상 선거가 임박하여 개최됨으로 인해 전국민의 관심과 시선이 집중된다. 후보자 진영은 지지도 상승을 위해 또는 현상 유지를 위해 토론회를 전후하여 정치 전략가들을 앞세워 토론회 운영과 관련하여 미세한 사안이라도 정치적 유·불리를 계산하며 이슈화하는 경우가 많다. 이러한 불필요한 정치적 소모 논쟁을 막기 위해 관리규정 혹은 운영세칙에 만전을 기할 필요가 있다. 현행 관리규정은 지자체단체장 선거, 국회의원 선거 등 각급 선거에 동일하게 적용하고 있다. 대통령 선거방송토론회의 관리규정과 운영방안에 관한 사안은 기타 각급 선거 토론회 관리규정과 분리하여 마련할 필요가 있다. 그리고 대통령 선거방송토론회의 관리규정이나 운영세칙을 따로 둔다면 이를 굳이 상설화해 둘 필요가 있는가를 먼저 논의해야 한다. 각 대선마다 변화하는 정치 상황과 미디어 기술 발전에 맞추어 한시적으로 시행할 수도 있을 것이다. 예를 들어 사회자의 역할과 권한, 팩트 체크(사실 확인) 실시간 중계 여부, 주관 방송사의 카메라 운용, 세트 구성등 상세한 세칙은 대통령 선거가 있기 몇 개월 전에 마련하면 된다. 특히 미디어 기술 발전에 따른 사회변화에 맞추어 유연하게 준비할 필요가 있다. 예를 들어, 소셜 미디어와 같은 모바일 미디어나 뉴미디어와 관련 사항이나 종합편성채널방송에 대한 사항을 당시 상황에 맞게 준비하면 된다.

3월 10일 탄핵이 이루어진 일주일 후인 3월 17일 제4차 위원회의를 개최하고 토론회의 일시, 장소, 주제 분야를 의결하여 공표하였다. 중앙선거방송토론위원회는 짧은 준비기간 동안 토론회 운영에 만전을 기하기 위해 12차에 걸친 본 회의를 개최하여 토론회의 진행방식, 개최 일시 및 장소, 토론분야 결정, 사회자 선정, 주제 선정, 질문 선정, 주관방송사와 중계방송사 선정, 국민참여방안, 국민인터뷰 등에 관한 사안을 논의하고 의결하였다. 또한 2017년 2월 14일 전 위원과 대학교수 등 토론전문가를 초청하여 자문회의와 2회에 걸쳐 전문위원회의를 개최하였으며 본회의를 준비하기 위한 소위원회의를 수차례 개최하였다.³⁾ 중앙선거방송토론위원회 주요회의와 의결 사항을 정리하자면 다음의 표와 같다.

<표: 2 중앙선거방송토론위원회와 주요 의결사항>

3) 중앙선거방송토론위원회 홈페이지, www.debates.go.kr 참조

일시	내용	참조
1월 11일 <제1차 위원회의>	관리 규정 개정	
2월 14일 <자문회의 개최>	토론회 진행방식과 관련한 사항 - 국민참여단 운영과 관련한 사항 - 토론회 총계 및 진행과 관련한 사항	
2월 16일 <제2차 위원회의>	후보자토론회 주자·진행방식 결정, 사회자 결정	
3월 13일 <제3차 위원회의>	공직선거정책토론회 개최 시기 및 횟수에 대한 검토	
3월 14일 <준비소위원회>	후보자토론회 개최일자, 진행방식 구성, 토론진행에 관한 사항 등 검토	
3월 17일 <제4차 위원회의>	개최일시·장소, 토론 주제 분야 의결	
3월 28일 <전문위원회 회의>	후보자토론회 진행방식 검토	
3월 29일 <준비소위원회>	후보자토론회 진행방식 검토	
3월 31일 <제5차 위원회의>	공직 정책토론회 진행방식 의결, 사회자 선정	
4월 5일 <준비소위원회>	후보자토론회 진행방식 검토 후보자토론회 의제선정 국민여론조사 설문문항 후보자토론회 사회자 검토	
4월 7일 <제6차 위원회의>	후보자 토론회 진행방식 의결, 사회자 선정, 질문 사안 검토	
4월 11일 <전문위원회>	후보자토론회 토론주제 검토 후보자토론회 토론 진행 검토	
4월 11일 <안전관리 대책회의 개최>	후보자토론회 안전관리 중점협조사항 안내 - 유관기관별 건의사항 수령 및 추진방안 협의 - 토론회장, 후보자 대기실 등 방송시설 및 후보자 동선 확인	
4월 12일 <준비소위원회>	후보자토론회 주제 및 진행 관련 검토	
4월 14일 <제7차 위원회의>	후보자토론회 주제 선정안	
4월 14~16일 <국민인인터뷰 실시 및 국민질문 수집 >	후보자토론회 국민인인터뷰 실시 및 국민질문 수집	서울역 용산역
4월 17일 <제8차 위원회의>	후보자토론회 초청 후보자 선정안	
4월 18일 <준비소위원회>	후보자토론회 질문형식 등 진행 검토 - 제19대 대통령선거 후보자토론회 질문사항 검토 - 제19대 대통령선거 후보자토론회 국민인인터뷰(인트로) 영상 검토	
4월 19일 <후보자토론회 설명회 개최>	개최일정, 토론주제, 진행방식 및 사회자 방송자 스튜디오 설비, 부대시설 사용, 화면구성, 토론회 진행 관련 토론회 도중 후보자 발언 시 유의사항 토론회 당일 일정 등 보안·질서유지에 관한 사항 후보자의 자리(발언순서) 추첨 토론시간 관리시스템 운영 시연 및 질의응답	
4월 21일 <제9차 위원회의>	후보자토론회 초청 1차 후보자토론회 질문사항 선정안(비공개) 제19대 대통령선거 후보자토론회 초청외 후보자토론회 질문사항 선정안(비공개)	
4월 23일 <제10차 위원회의>	제19대 대통령선거 후보자토론회(초청 1차) 개최	
4월 24일 <제11차 위원회의>	각 후보자측에 정책 중심 토론 협조 요청 공문 발송	
4월 24일	제19대 대통령선거 후보자토론회(초청외) 개최	
4월 28일	제19대 대통령선거 후보자토론회(초청 2차) 개최	
4월 30일 <제12차 위원회의>	대통령선거 후보자토론회 초청 3차 후보자토론회 질문사항 선정안(비공개)	
5월 2일	제19대 대통령선거 후보자토론회(초청 3차) 개최	

[참조: 중앙선거방송토론위원회 홈페이지, www.debates.go.kr 및 보도자료]

중앙선거방송토론위원회는 단기간에 효율적인 토론의 의제를 개발하기 위해 지난

제18대 대선에서 의제개발 용역을 담당한 한국정당학회에 이번 대선 토론의 의제개발을 의뢰하였다. 홈페이지를 활용하여 토론회를 적극적으로 홍보하고 토론회 보기 인증샷 같은 방안을 개발하여 유권자들의 참여를 유도하였다. 또한 소셜미디어인 페이스북을 통해 젊은 유권자들에게 토론회 정보와 시청을 권장하였다. 네이버, 다음, oksusu, NEC TV 등과 같은 인터넷을 활용하여 다시보기를 마련하여 접근성을 확대하였다. 그리고 카드뉴스를 제작하여 선거방송토론회의 특성을 홍보하고 젊은 유권자들의 관심을 유도하였으며 옥외 홍보로는 시·도별 거점 지역의 거리에 후보자 토론회 안내 현수막을 설치하였다.

3. 제19대 중앙선거방송토론위원회 주관 대통령 후보자 토론회 운영

3-1. 중앙선거방송토론회 차수, 시간대, 주제 분야에 대한 법적 근거

1997년 제16대 대선 이후, 매 대선에서 초청 대상 대통령 선거방송토론회는 3차에 걸쳐 개최되었는바, 토론회 차수, 시간대, 주제 분야에 대한 문화적·역사적 근거를 살펴보기로 한다. 1987년 민주화 이후 대통령 직선제가 부활하였지만 제13대 대통령 선거에서 후보자간 토론은 이루어지지 않았다. 1992년 제14대 대통령 선거에서는 후보자의 참석 범위, 토론 방식에 대한 논란으로 합의점을 찾지 못하고 무산되었다. 지지도가 앞선 후보자가 선거방송토론을 통해 추격하는 후보자에게 역전 기회를 주지 않으려는 것이 그 원인이었다고 할 수 있다. 이후 유권자, 학계, 언론계 그리고 시민단체들의 선거 토론회에 개최에 대한 요구가 급증하자 정치권은 1994년 ‘공직선거 및 선거부정 방지법’ 제82조를 제정하고 언론기관이 공식선거운동 기간중 후보자들을 초청하여 대담·토론회를 개최할 수 있게 명문화하였다. 제정된 선거법에 의거하여 1995년 조순-정원식 서울 시장 후보자 토론회가 우리나라 최초로 방송토론으로 개최되었으며 이후 주요 지자체장 선거에서 토론회가 활성화되었고, 각 방송사들은 시사토론 프로그램을 앞 다투어 편성하면서 방송토론에 대한 국민들의 관심과 시청률이 급증하였다. 그러나 시사토론 프로그램의 확대되면서 일부 토론자들의 말꼬리 잡기식의 토론으로 인해 시청자들의 관심이 식어 가는 경향이 있었지만, 1997년 대통령선거를 앞두고 시민들과 유권자들은 후보자들에게 대통령 후보자간 TV 토론회 개최를 강력히 요구하였다. 언론계, 학계와 시민단체들은 ‘대통령선거방송토론위원회’를 설치하여 대통령 후보자 선거방송토론회를 주최하고 관리하여야 한다고 주장하였다(박상호, 2013). 그러나 정치권과 후보자측은 공식선거운동이 시작되었는데도 합의를 이루지 못하다가 선거일을 한 달여 앞둔 1997년 11월 14일 여야 합의하에 선거법을 개정하여, 한시적으로 ‘대통령선거방송토론위원회’를 구성하고 우리나라 최초로 대통령 후보자간 선거방송토론회가 개최되었다. 공영방송사가 주도적으로 구성한 1997년 대통령선거방송토론위원회는 미국 대통령선거방송토론위원회를 참조로 하여 토론의 회수, 토론의 시간, 후보자 초청기준, 각 토론회의 주제, 사회자 선정 방법, 주관 방송사 선정, 토론장의 설비 등을

포함한 토론회의 운영규정은 물론 운영세칙까지 세밀하게 준비하여 최초로 대통령 후보자 토론회를 성공적으로 치렀다. 1997년 ‘대통령선거방송토론위원회’는 3차에 걸쳐 초청후보자 토론회와 1차례 초청외 후보자 토론회를 개최하였다. 제1차 토론회의 주제는 ‘경제’ 제2차는 ‘정치,’ 제3차는 ‘사회’분야로 하였으며 이러한 전통은 지금도 계승되고 있다(대통령선거방송토론위원회, 1998). 각 차수별 간격을 11월 1일, 12월 7일, 12월 14일로 하여 약 1주일 간격으로 하였다. 현재의 기준으로 보면 다소 미비한 부분도 있지만 토론문화와 토론교육이 일천한 당시 우리나라의 사회적 상황에서, 짧은 기간의 활동으로 역사적인 최초의 대통령선거방송토론회를 성공적으로 개최하였다.⁴⁾

2002년 제16대 대선도 한시적으로 대통령선거방송토론위원회가 구성되어 주관하였으며 제15대와 같이 3인의 후보자가 토론회를 개최함에 따라 토론 회수, 후보자 초청기준, 주제 분야, 토론 진행 방식, 주관방송사 등 토론 운영에 있어서 제15대와 유사하였다. 그러나 주목할 점은 당시 민주당과 한나라당의 경선토론이 몇 개월에 걸쳐 최초로 개최되며 지지도가 낮았던 노무현 후보가 많은 유권자들의 지지를 얻으며 대통령에 당선되어, 선거방송토론이 선거의 한 형태가 되는 계기가 되었으며 동시에 참여민주주의와 속의민주주의의 정치적 제도로써 유권자들의 인식에 깊이 자리매김하였다. 2002년 대선 이후 정치권은 각종 선거에서 후보자 선거방송토론회 개최의 필요성을 인식하고 2004년 공직선거법을 개정하여, 중앙선거관리위원회 산하 중앙선거방송토론위원회를 창설하고 각급 후보자 선거방송토론을 주관할 수 있도록 법적 제도를 마련하였다. 2005년 8월 4일 개정된 공직선거법은 현행 선거방송토론의 운영규칙과 관리규정 등을 제정할 수 있는 선거방송토론의 제도적 토대가 되었다.

2017년 제19대 대통령선거에서는 중앙선거방송토론위원회 주관으로 다음과 같이 방송토론을 개최하였다.

<표 3> 제19대 중앙선거방송토론위원회 주관 개최 일시와 장소

	개최일시	방송사	사회자	토론분야	참석인원
제1차	2017. 4. 23. (일) 20:00 ~ 22:00	KBS	김진석	정치 분야	5인
제2차	2017. 4. 28. (금) 20:00 ~ 22:00	MBC	박용찬	경제 분야	5인
제3차	2017. 5. 02. (화) 20:00 ~ 22:00	MBC	이정희	사회 분야	5인
초청외 후보자	2017. 4. 24~25 23:00~01:00 (월·화)	KBS	백운기	국정 전반	9인

4) 1997년 대통령선거방송토론위원회는 토론회 이후 백서를 발간하였으며 이 백서는 앞으로 커뮤니케이션학이 발전의 중요한 역사적 사료가 될 것이다.

대통령 선거방송토론 회수의 법적 근거를 살펴보면 다음과 같다. 공직선거법 제82조2의 1항은 토론회의 회수를 3회 이상 개최할 수 있도록 명기하고 있다.

제82조의 2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)

① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.<개정 2010·1·25>

1. 대통령선거

후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상

각 토론회 차수의 간격을 살펴보면 제17대와 제18대 대통령 후보자토론회는 각각 6일 혹은 1주일 간격으로 개최되었으나, 짧은 일정상 제19대에서는 5일과 4일 간격으로 개최되었다. 마지막 토론회는 최소한 선거일 48시간 이전에 개최하는 것이 무난하다. 마지막 토론회에서 한 후보자가 특정 후보를 ‘흠집 내기’ 위해 허위비방이나 왜곡·선동발언을 하였을 때 공격받은 후보자가 허위사실을 방어할 수 있는 최소한의 시간이 주어야 한다는 학계의 조언에 따라 2002년부터 최소 선거일 2일 전에는 마지막 토론회가 개최될 수 있도록 하고 있다. 마지막 제3차 토론회는 사전 투표일 기간인 5월 4일~5월 5일 이전인 5월 2일 개최하였다.⁵⁾ 토론회 차수를 3회에 걸쳐 개최하는 것은 위에서 논의한 바와 같이 1997년 제15대 대통령선거방송토론위원회가 미국 선거방송토론을 참조한 점이 엿보이지만, 제15대 대선에서 최초로 3차에 걸쳐 주관한 이후 하나의 전통처럼 이어지고 있다. 2017년 제19대에서도 짧은 선거운동 기간이었지만 3차에 걸쳐 후보자 토론회를 무난히 개최하였다. 앞으로 대통령선거방송토론회의 차수는 각 대선의 정치·사회적 상황 혹은 시간적 상황에 따라 유동적으로 운영할 필요가 있다. 그러나 토론회 차수와 일정과 관련하여서는 대통령 선거 공식선거운동 공직선거법 제33조 제1항 제1호에 규정한 23일 이내에 개최하여야 함으로 인해 제33조 제1항 제1호에 법정선거운동기간이 확대·개정되지 않는다면 토론회수를 무작정 증대할 수 없는 실정이다. 법정선거운동기간이 확대되지 않는다면 각 토론회 차수의 간격 또한 5~7일 사이 간격으로 정해질 것이다.⁶⁾ 실제 후보자나 정당들은 대통령 선거운동을 1여 년 전부터 시작하는 것을 고려하면 공직선거법 제33조 제1항 제1호에 규정하고 있는 법정선거기간을 개정할 필요가 있다.

3-2. 토론회 중계방송 시간대에 대한 논의

제19대 대선토론회 개최시각은 오후 8시에서 10시로 주시청시간대로 선정하였다. 이는 제16대, 제17대, 제18대 토론회와 동일한 시간대이며 총 토론시간은

5) 재외국민투표기간 4월 25일~ 4월 30일, 사전 투표일 5월 4일~5월 5일 이전을 고려하였다.

6) 대통령 공식 선거운동 기간은 공직선거법 제33조 제1항 제1호에 의하며 선거일전날까지 23일 동안 선거 운동을 하게 되어 있으며 후보자등록마감일은 선거일 25일전이다. 2017년 제19대 대선은 궐위에 의한 대통령궐선거로 대통령이나 그 권한대행이 선거일 29일전까지는 이를 공고해야 하였다. 공식 선거운동 기간은 4월 17일 0시부터 5월 8일 자정 전까지 정해졌다.

120분이었다. 2008년 2월 29일 개정안에서 토론회의 방송시간대를 명문화하였다. 중앙선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제26조는 토론회 총 시간을 120분 이내로 규정하였지만 토론 인원 등을 고려하여 각급 토론위원회가 상황에 따라 총 시간을 결정할 수 있도록 하였다.

공직선거법 제82조2의 10항

⑩ 공영방송사는 그의 부담으로 해당·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 해당·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다. 다만, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 전국을 방송권역으로 하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2005·8·4, 2008·2·29>

선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙

제26조 (토론회등의 개최시간)

토론회등의 1회 개최시간은 120분 이내로 한다. 다만, 제23조제8항의 규정에 따른 해당·토론회 또는 합동방송연설회의 개최시간은 법 제82조의2제4항의 규정에 따른 해당·토론회의 개최시간 이내에서 초청 대상 후보자 수를 고려하여 당해 토론위원회가 정한다. <개정 2005·8·4>

제82조2의 10항에서 후보자 토론회 중계방송시간대 마저 법률의 영역에서 규정한다는 것은 지나치게 범을 확대하는 것으로 이는 ‘징벌적 법률’이다.⁷⁾ 후보자 토론회 방송시간대에 관한 사항은 선거방송토론위원회의 운영규칙이나 관리규정에 명시하는 것이 더욱 더 합리적일 것이다. 운영규칙과 관리규정에서 토론회의 총 시간과 토론회의 방송시간대에 관한 사항을 함께 마련하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다고 본다. 방송시간대 규정과 관련하여서는 지자체단체장 선거나 국회의원 선거에서 지역 방송사들이 시청률을 고려하여 이른 새벽시간대나 심야시간대에 편성하는 것을 방지하기 위해 만든 규정으로 보인다. 그러나 토론회 방송시간대까지 상위법으로 규정할 필요는 없다. 공직선거법에서 대통령 선거방송토론회에 관련된 조항은 국회의원과 지자체단체장 선거법과 다른 조항으로 분리하는 것이 바람직하다. 현행 공직선거법에서 대통령 후보자 토론회에 관한 법률은 기타 선거토론회에 관한 법과 따로 분리하여 개정할 필요가 있다. 대통령선거방송토론회 관련 공직선거법이 분리되어 개정된다면, 중앙선거방송토론위원회의 운영규칙, 운영규정, 관리규정등도 대통령 선거방송토론회와 기타 선거방송토론회의 운영규칙과 관리규정을 분리하여 제정할 것을 제안한다.

3-3. 후보자 초청기준에 대한 논의

4월 16일 후보자 등록이 마감되자 4월 17일 중앙선거방송토론위원회는 후보자 초청 기준은 공직선거법 제82조의2 제4항에 의거하여 더불어민주당 문재인, 자유한국당 홍준표, 국민의당 안철수, 바른정당 유승민, 정의당 심상정 등 5인의 후보

7) 이번 대선에서 JTBC는 20시 40분부터 23시 30분 까지 170분을 토론하였다.

자가 초청 대상에 포함되었다. 제19대 대통령선거에 최종 등록된 후보자는 총 15명이었으며 초청대상 기준을 넘은 후보자는 위 5명이며 초청대상에 포함되지 않은 후보자들은 10명이었다. 이 중 1명의 후보자는 토론회 이전 사퇴하여 초청외 토론회에는 9명의 후보자가 참석하였다.

대통령 후보자의 토론회 초청기준을 명시한 공직선거법 제82조의2 제4항은 토론 참석인원을 선결하기에 매 대선 때마다 유력후보자간 양자토론회 개최를 원하는 국민들의 요구와 기대에 미치지 못하고 있다. 너무 많은 토론 참석인원은 토론 진행방식에 영향을 주는 것은 물론 토론의 효용성과 토론내용의 수준도 떨어뜨린다. 토론 참석인원에 따라 모두 발언과 최종 발언의 시간, 상호토론 형식, 질의-응답 방식, 토론의 소주제, 각 후보자의 발언 시간 등은 물론 토론장 세트 구성 등 운영 전반에 영향을 미친다. 1987년 대통령 직선제 부활 이후 개최된 제15대, 제16대, 제17대, 제18대 대선 토론회의 참석인원을 검토하면 토론회의 효용성을 알 수 있다. 1995년 토론회 관련 공직선거법 제정 이전인, 1997년 제15대와 2002년 제16대 대선에서는 대통령선거방송토론위원회가 설립되어 3인의 후보자가 초청되어 토론회를 개최함으로써 그나마 무난히 진행되었다. 그러나 2005년 공직선거법 제정 이후, 제17대 대선에서는 정동영(대통합민주당), 이명박(한나라당), 권영길(민주노동당), 이인제(민주당), 문국현(창조한국당), 이회창(무소속) 무려 6인의 후보자가 참여하였으며 이마저 국민중심당 심대평 후보가 제82조2의 제4항의 초청기준을 통과하였지만 토론회 참석을 포기함으로써 6인 토론이 이루어졌다. 제17대 대선 토론회는 6인의 후보자가 참여함으로써 토론회의 시청률도 낮았고 유권자들의 관심을 끌지 못하며 국민들의 기대에 부응하지 못하였다(김연중, 2008. 송종길, 2002, 박상호, 2013). 기계적 형평성과 공정성을 강조하다보니 토론회라기보다 마치 대담 프로그램 분위기처럼 진행되었다. 이런 점에서 제17대 대통령 선거방송토론회는 참여민주주의와 속의민주주의의 축소를 가져왔다. 제18대 대선에서는 제1차와 제2차에서는 박근혜, 문재인, 이정희 후보자가 참석한 3인 토론을 개최하였다. 한편 제1차 토론회를 마친 후, 유력 후보자간 일대일 양자 토론회를 개최해야 한다는 유권자들의 요구와 목소리가 높았다. 그러다 제3차 토론회 개최 당일 통합진보당 이정희 후보가 갑작스레 사퇴함에 따라 박근혜와 문재인 후보자간 일대일 양자 토론이 우리나라 대선 토론의 역사상 최초로 이루어졌다.

대통령 선거방송토론회의 초청기준에 대한 논란은 국내외적으로 자주 제기되는 사안인데, 당선 확률이 낮은 소수정당의 후보자라도 소수의견과 다양한 목소리가 선거캠페인 과정에서 표현되어야 한다는 관점에서 소수정당 후보자가 토론회에 참석해야 한다는 의견은 어느 정도 타당하다. 국내는 물론 미국, 독일, 프랑스, 영국 같은 국가의 지도자 선거에서도 소수정당 후보자의 비초청은 평등권과 국민의 알 권리를 침해하였다고 주장하며 법정 분쟁을 야기하고 있다(Kraus, 2000, 송종길, 2002). 평등권과 국민이 알 권리를 보장해야 한다는 관점과 소수후보자를 초청하면 참석인원이 많아 토론 내용의 수준이 떨어지고, 유권자들이 국가 지도자 선택에 효

용성을 높이기 위해 유력후보자만 초청해야한다는 관점의 양립은 딜레마이다. 그러나 시간이 제한되어 있는 방송토론의 특성상 부적합한 인원이 한꺼번에 토론을 한다면 토론의 수준은 하락하고, 중요한 정치·사회적 현안과 정책들에 대한 토론 내용은 피상적 수준에 머무를 가능성이 많다. 토론자의 인원이 많아지면 당선 가능성이 없는 지지도의 후보자는 유력후보자만 공략하며 자신의 정치적 입지를 높이는 기회로 활용할 가능성이 높다(박상호, 2103). 토론 참석인원이 많아지면 후보자의 정책과 인물 검증이라는 선거방송토론회의 목적은 변질되고, 유권자들이 당선 가능성 후보자들의 정책과 자질을 비교·검증하며 국가공동체의 올바른 지도자를 선택하는데 장애가 될 수 있다. 장기적인 관점에서 이런 현상이 반복된다면, 선거방송토론회에 대한 유권자들의 정치적 무관심과 정치 냉소주의가 증대할 수 있으며, 나아가 투표율 하락으로 이어질 수도 있다. 그렇게 된다면 참여민주주의는 축소될 것이다. 토론회 초청기준을 강화하는 쪽으로 공직선거법 제82조2의 4항을 개정하거나 이 조항은 삭제해야 한다.

매 대선 때마다 공직선거법 토론회 초청기준에 의거한 토론참석인원에 대해 정치적 논란이 일어나고 있다. 국민과 유권자들, 언론계와 학계는 초청기준을 개정하자는 목소리를 높이지만, 대통령선거가 끝나는 동시에 정치권은 제82조의2 제4항의 초청기준 개정에 관해 전혀 관심을 두지 않는다. 앞으로 있을 제20대 대선에서 유력후보자간 일대일 양자 토론에 대한 국민들의 요구가 더욱 더 높아질 것이다. 유력후보자간 일대일 양자 토론회를 활성화할 수 있는 방안과 공직선거법 제82조2의 제4항의 개정하거나 삭제에 관한 논의를 지금 시작해야 한다. 대통령선거가 임박해지면 정치권은 정치적 실익에 따라 자신들의 입장을 정할 가능성이 높기 때문에 대통령선거 분위기가 시작되기 2~3년 전에 개선방안에 관한 논의를 마치고 개정해야 한다. 중앙선거방송토론위원회는 유권자들이 올바른 국가지도자 선택을 할 수 있도록 양질의 수준과 효율적인 토론회를 제공할 의무가 있다. 이런 노력의 일환으로 중앙선거방송토론위원회는 정치권에 후보자 초청 기준에 관한 조항을 개정해야 할 필요성을 정치권에 설득하고 동시에 언론을 통해 국민들에게 적극적으로 홍보하고 방안을 구상해야 할 것이다.

개정하지 못한다면 개선방안으로, 유력후보자와 중간후보자간 토론회를 따로 개최할 수도 있을 것이다. 또는 초청 인원이 3인 이상일 경우, 공직선거법 제82조2의 제1항에 따르면 3회 이상으로 되어 있는 바, 4차에 걸쳐 토론회를 실시하며 매회차 마다 컷오프 방식을 도입하여 참가자 인원을 점차적으로 줄여나가는 것도 하나의 방안이다. 최소한 1~2회는 유력후보자간 일대일 양자 토론이 개최될 수 있도록 개정을 논의하여야 한다.⁸⁾ 미국과 유럽의 선례들을 참조하는 것도 하나의 방안이다.⁹⁾ 이런 논의과정에 전문가 집단의 의견도 중요하지만, 중앙선거방송토론위

8) 2016년 미국 공화당 경선 토론에서 17명 후보자가 난립하였는데, 11회에 걸쳐 토론회를 개최하였으며 컷오프 방식으로 마지막은 3인 토론회를 개최하였다 (이상철, 2016).

9) 미국과 영국, 독일, 프랑스 소송 사례 참조 (송종길, 2002, 이효성, 2016, 박태순, 2011, 최영돈·이종희, 2014)

원회는 국민들과 유권자들에게 초청기준에 관한 법률 개정의 필요성을 홍보하며 여론의 관심을 모으는 방안도 강구할 필요가 있다. 일례로, 시민공청회 등을 개최하여 국민들과 유권자들의 의견을 반영하는 것도 좋은 방안일 것이다. 다음 단원은 제19대 대선 토론 진행방식에 대한 논의를 한다.

3-4. 제19대 대선 토론회 진행방식

토론의 진행 방식과 형식은 토론 내용을 결정하는데 중요한 요인이다. 4차례에 걸친 지난 대통령선거방송토론에서 매년 어떤 토론 형식을 채택할 것인가를 고민하여 왔다. 공정성과 형평성을 지나치게 강조하여 토론회가 기계적으로 진행되었다는 비평을 받기도 하였지만, 주최측은 유권자 입장, 후보자 입장, 주관방송사 입장 등을 고려하여 최선의 토론 형식을 제공하려고 노력하여왔다. 후보자측은 자신들의 지지도에 따라 유리한 토론 형식을 원한다. 지지도가 높은 후보자는 토론의 형식을 단순화하여 토론회 결과가 지지도 변화에 영향을 미치지 않도록 노력하는 반면, 지지도가 낮은 후보자는 토론회를 통해 지지율 상승을 꾀하는 토론 형식을 채택하려 한다. 한편 토론회 주최기관들은 텔레비전 토론의 단점을 가급적 최소화하고 유권자들에게 양질의 수준 높은 정책중심의 토론회를 제공하기 위해 형식 선정에 최선을 다하고 있다. 주최기관은 후보자 발언시간, 주제와 질문의 형평성, 발언시간과 발언형태의 공정성을 유지하기 위해 최선을 다하고 있다. 중계방송사들은 주어진 시간에 좋은 선거방송토론 프로그램을 제작하기 위해 최선을 다하고 있다. 국가기관인 중앙선거방송토론위원회 주관 토론회는 언론기관이나 시민단체가 주관하는 토론회보다 형평성과 공정성에 대한 기준이 더 엄격하여 토론 진행방식과 형식 선정에 더 많은 고민을 하게 된다.

후보자 발언을 어떻게 배정하느냐에 따라 토론의 진행방식과 형식이 결정된다. 토론의 발언 종류로는 크게 모두 발언 혹은 기초연설, 질의-응답, 마무리 발언 등이 있다. 이중 질의-응답 방식을 세분화하면, 사회자 공통질문, 사회자 개별질문, 사회자 질문 후 자유토론, 국민질문 후 자유토론, 후보자간 양자 토론, 후보자간 다자 토론, 후보자 주도권 토론, 시간총량제 자유토론 등으로 분류할 수 있다. 그동안 치러진 대통령선거방송토론회 세부 형식을 분류하자면 아래 표와 같다.

<표: 4 발언 방식에 따른 토론의 형식>¹⁰⁾

	토론 발언 종류	내용	특성
1	모두발언	일반적으로 1~2분 정도	각 후보자의 연설: 후보자의 공약과 비전
2	사회자-후보자 공통 (주제) 질문	사회자 공통 주제질문 --> 좌석 순서별 각 후보자답변	장점: 공정성/형평성 확보 장점: 토론회 도입 신호

10) 박상호(2013) 13쪽의 표5를 수정·보완하였다.

			토론자 긴장 완화
3	사회자-후보자 개별 (주제) 질문	사회자 개별 주제 질문 --> 좌석 순서별 각 후보자 답변	고려 사항: 개별질문의 공정성 질문 공개/비공개 여부
4	사회자-후보자 개별질문 후 (타후보 보충질문)	사회자 개별 주제 질문 --> 답변 타후보자 보충질문--> 답변	장점: 형평성/공정성 단점: 비역동성
5	국민 질문 자유토론	국민 공통/개별 질문--> 답변 (혹은 타후보자) 보충질문-->답변	장점: 시민 참여 단점: 답변내용이 효용성결정
6	후보자 소주제 발언 (타후보 보충질문)	후보자 소주제 모두 발언 --> 타후보자 보충질문 --> 답변	장점: 형평성/공정성 단점: 비역동성 단점: 내용의 효용성
7	후보자 양자 토론 (좌석 순서별 답변)	① 질의-답변-반박 ② 질의-답변-반박-재반론 ③ 질의-답변 후, 자유토론	장점: 형평성/공정성 단점: 기계적 형평성 단점: 내용의 효용성
8	후보자 양자 토론 (타후보자 자유지정)	① 질의-답변-반박 ② 질의-답변-반박-재반론 ③ 질의-답변 후, 자유토론	장점: 형평성/공정성 장점: 역동성 단점: 특정 후보자 편향 지정 단점: 발언시간의 형평성
9	후보자 주도권 토론 (좌석 순서별 답변)	좌석 순서별 타 후보자 지정 3인 이상 자유토론	장점: 형평성/공정성 장점: 역동성 단점: 기계적 형평성
10	후보자 주도권 토론 (타후보자 자유지정)	타 후보자 자유지정 후 3인 이상 자유토론	장점: 역동성 단점: 특정 후보자 편향 지정 단점: 발언 시간의 형평성
11	후보자 자유토론	사회자 소주제 지정 다수의 후보자간 토론	장점: 역동성 장점: 내용의 효용성 단점: 특정 후보자 편향 지정 사회자의 권한 보장 요함
12	마무리 발언	각 후보자간 마무리 발언	각 후보자의 연설: 후보자의 공약과 비전

표4를 참조하면 크게 10 종류의 질의-응답 토론 형식으로 분류할 수 있다. 시간 총량제 자유토론과 후보자 주도권 토론에서는 사회자의 권한과 역할이 토론의 역동성에 중요한 요인이 된다. 지난 20년 동안 4차례에 걸쳐 개최된 대통령선거방송토론회는 공정성과 형평성 확보를 위해 엄격한 시간제한을 두어 지나치게 기계적인 순서로 토론회가 이어졌다는 비판도 있다. 토론의 역동성과 효용성도 중요하지만 당선 가능성 후보자간 지지도가 박빙일 경우 형평성과 공정성 확보 또한 중요하다.

토론회 주최기관은 매 대선토론회마다 역동적이고 효용성이 높은 양질의 정책 토론을 제공해야 한다는 목표와 공정성과 형평성 확보라는 명분 사이에 고민을 하게 된다. 토론 참가인원은 토론 진행방식, 양질의 토론내용, 역동성과 효용성을 결정하는 중요한 요인이다. 참석 후보자가 많을 경우 공정성과 형평성을 고려하면 토론의 역동성과 토론의 내용의 수준이 부실해지고, 역동성과 효용성을 강조하면 지지도에 앞선 후보자측은 공정성과 형평성 보장을 요구한다. 5인의 후보자를 초청한 제19대 대선에서도 중앙선거방송토론위원회는 이런 고민을 하였지만 과감히 후보자간 자유토론방식을 채택하여 토론회의 역동성과 효용성을 우선시하였다.

제17대 대선 토론회는 6인의 후보자가 토론에 참가하여 추첨에 의한 좌석순서별 질의-응답 토론방식과 후보자간 상호토론이 진행되어 토론이 기계적으로 진행되었으며 따라서 토론의 수준도 유권자들의 기대에 미치지 못하였다. 선거 캠페인으로서 토론회의 기능과 역할을 제대로 못하였다. 제18대 대선에서는 제1차와 제2차 토론회는 3인의 후보자가 사회자 공통 질문 후 좌석 순서별 상호토론과 국민질문 후 양자 토론의 형식이 새롭게 채택되었다. 제3차 토론회는 박근혜와 문재인 후보자간 일대일 양자 토론이 이루어졌으며, 형식으로는 사회자 질문 후 양자토론, 사회자 질문 후 시간총량제 자유토론을 채택하여 토론 진행에 있어서는 역동적이었다는 평가를 받았지만, 후보자들의 발언내용과 의사소통능력인 표현과 전달방법이 유권자들의 기대에 미치지 못하여 토론이 부실했다는 견해가 지배적이다.

토론 참석인원이 증가할수록 각 후보자의 발언 시간은 급격히 줄어든다. 6인의 후보자가 참석한 제17대 대선이나 5인의 후보자가 참석한 제19대 대선 토론회에서 각 후보자 총 발언시간은 급속도로 감소하였다. 3인의 토론자가 120분간 토론하는 경우, 사회자 발언시간을 제외하고 각 후보자들의 발언 총량은 최대 35여분 정도가 배정되고, 4인이 되면 25여분으로, 5인은 20여분으로, 6인은 15여분으로 급격히 감소하게 된다.

제19대 대선토론회도 5인 후보자가 토론회에 참석함으로 인해 공정성과 형평성 보장이란 명분과 토론의 효용성과 진행의 역동성 실리라는 상충되는 고민을 하였지만 제1차와 제2차 토론에서 시간총량제 자유토론을 도입함으로써 토론회의 역동성과 효용성을 높였다. 제2차 토론회에서는 기존과 달리 후보자간 일대일 양자토론의 형식을 많이 채택하였다. 제19대 대선 토론회의 진행방식은 아래와 같다.

<표:5> 제19대 대통령 선거방송토론위원회 주관 제1차 후보자 토론회 진행 방식

진행 방식	토론 형식	토론 주제	시간
인사	- 사회자 오프닝: 김진석 기자 (KBS 기자) - 후보자 소개 및 인사	유승민, 안철수, 홍준표, 문재인, 심상정 (좌석순)	2분
국민 발언	- 국민인터뷰 영상		1분
국민질문 후 자유토론	- 사회자: '국민질문'(1분) ⇒ 유승민/안철수/홍준표/문재인/심상정 답변 후 유승민 후보자 발언을 시작으로 자유토론	소주제1: 외교·안보 및 대북정책 ▶ 논점: 미중일 외교정책/ 통일, 북핵 등 대북정책	후보자당 9분 (53분) <총 46분>
사회자 공통질문 후 자유토론	- 사회자 공통질문(30초) ⇒ 안철수/홍준표/문재인/심상정/유승민 답변 후 안철수 후보자 발언을 시작으로 자유토론	소주제2: 권력기관 및 정치 개혁 ▶ 논점: 검찰, 청와대, 국정원 등 선거제도, 개헌	후보자당 9분 (53분) <총 45분 03초>
맺음말	홍준표/문재인/심상정/유승민/안철수 (각 1분)	사회자 클로징 1분	6분

[출처: 중앙선거방송토론위원회 보도자료, 2017, 04, 19. 수정]

<표:6> 제19대 대통령 선거방송토론위원회 주관 제3차 후보자 토론회 진행 방식

진행 방식	토론 형식	토론 주제	시간
인사	- 사회자 오프닝: 이정희 (한국외대 교수) - 후보자 소개 및 인사	문재인, 홍준표, 유승민, 심상정, 안철수 (좌석순)	2분
국민 발언	- 국민인터뷰 영상		1분
사회자 공통질문 후 자유토론	- 사회자 공통질문 (30초) ⇒ 문재인/홍준표/유승민/심상정/안철수 답변 후 문재인 후보자 발언을 시작으로 자유토론	소주제1: 복지·교육 정책 ▶ 복지: 저출산고령화/ 사회적 약자/ 정책의 지속가능성/연금보험/의료환경 등 ▶ 교육: 공교육 정상화 방안/ 사교육 문제/ 학재개편 등	후보자당 9분 (53분) <총 45분 03초>
국민질문 후 자유토론	- 사회자 "국민질문" (1분) ⇒ 홍준표/유승민/심상정/안철수/문재인 답변 후 홍준표 후보자 발언을 시작으로 자유토론	소주제2 : 국민통합 방안 ▶ 국민과의 소통/ 인사편중/ 사회갈등 해소/ 국가 미래비전 등	후보자당 9분 (53분) <총 46분>
맺음말	유승민/심상정/안철수/문재인/홍준표 (각 1분)	사회자 클로징 1분	6분

[출처: 중앙선거방송토론위원회 보도자료, 2017, 04, 19. 수정]

제1차 토론회의 주제는 정치 분야로 외교·안보 및 대북정책을 제1소주제로 하였고 권력기관과 정치개혁 방안을 제2소주제로 하였다. 제1소주제의 질문은 사전 공모를 통해 접수된 국민질문 중에서 중앙선거방송토론위원회가 선정하였으며, 제2소주제의 질문 내용은 '현행 헌법 하의 대통령 권력에 대한 평가와 집권 후 검찰, 청와대, 국정원 등과 같은 국가 권력기관의 개혁과 개헌과 선거제도 개혁 등에 관한 질문을 채택하였다. 제3차 토론회의 주제는 사회 분야로 복지·교육 정책을 제1소주제로 하였고 국민통합 방안을 제2소주제로 하였다. 제1소주제의 질문은 '복지·교육 관련 공약 중 가장 우선적으로 추진하려는 공약과 다른 후보와 차별성이 뚜렷한 공약'을 선정하였으며 제2소주제의 공통질문은 국민질문에서 채택하였다.

앞선 대선 토론회와 비해 제19대 대선 토론회의 가장 두드러진 차이는 후보자들간의 상호 자유토론 시간을 최대한 배정하기 위해 후보자들의 모두발언을 생략한 것이다. 상호 자유토론에서 각 후보자의 총 발언시간은 사회자 공통질문 후 자유토론에서 총9분과 국민질문 후 자유토론에서 총9분으로 합계 18분으로 편성하였다. 시간총량제 자유토론에서는 지지도가 앞선 후보자에게 타후보자들의 질문이 집중되는 경향이 높다. 그렇게 되면 해당 후보자의 답변시간은 많이 차지하고 막상 자신의 질문시간이나 정책 발언시간은 줄어든다는 단점이 있었으나 대체적으로 자연스럽게 역동적인 자유토론이 진행되었다.

시간총량제 자유토론은 지지도가 높은 후보자에게 질의-응답이 집중되기 때문에 최소한 현상 유지를 원하는 해당 후보자 입장에서는 유리한 형식이 아니다. 그러나 동전의 양면처럼 질문에 의해 집중 공약을 받는다는 것은 그만큼 중요도가 높다는 것을 유권자들에게 암시적으로 보여주는 효과가 있기 때문에 답변에서 대처를 잘 한다면 결코 불리하지 않다. 당선 가능성이 높은 후보자에게 질의가 집중되는 것은 선거토론회의 기능과 역할에 부합한다. 해당 후보자가 당선이 되면 곧 있을 국가공동체의 정책이 결정되기 때문에 질의-응답이 당선 가능 후보자에게 집중되는 것은 당연한 이치이며 해당 후보자는 토론회를 통해 유권자들에게 자신의 정책을 잘 설명하면 된다. 지지도가 낮은 후보자가 질문을 받지 못하는 경우보다 훨씬 낫다. 당선 가능성이 높은 후보자는 자신에게 집중되는 질문을 즐겨야 한다. 그런 관점에서 본다면 굳이 각 후보자의 발언시간을 엄격하게 정하지 않고 대략적인 시간만 설정하고 토론흐름에 방해되지 않는 범위에서 사회자의 진행 권한을 더 부여하는 것이 좋은 방안이다. 이번 토론회에서 본격적인 상호 자유토론이 시작되기 전, 국민발언 형식을 채택하여 매회차 주제와 관련된 내용으로 '새 대통령에 대한 국민의 바람'을 7~9명의 시민들이 직접 발언하는 국민인터뷰 영상을 방영하는 형식은 토론회를 신선하게 하였다. 국민들이 선정한 질문을 채택한 후 이를 토론회에 활용한 것은 참여민주주의의 확산을 장려하는 좋은 방안이었다.

제2차 토론회에서는 공정성과 형평성을 강조하였지만 후보자간 일대일 양자 자유토론을 주로 편성하였다.

<표:7> 제19대 대통령 선거방송토론위원회 주관 제2차 후보자 토론회 진행 방식

진행 방식	토론 형식	토론 주제	시간
인사	- 사회자 오프닝: 박용찬 (MBC 논설위원) - 후보자 소개 및 인사	문재인, 심상정, 유승민, 안철수, 홍준표 (좌석순)	2분
국민 발언	- 국민인터뷰 영상		1분
후보자 발언 후 일대일 토론 <문재인>	▶ 문재인 후보 정책발표 (3분) - 심상정 / 문재인 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 유승민 / 문재인 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 안철수 / 문재인 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 홍준표 / 문재인 1:1 자유토론 (각 2분 총량)	소주제: 각 후보자의 경 제분야 주요 정책	21분30초 (19분)
후보자 발언 후 일대일 토론 <심상정>	▶ 심상정 후보 정책발표 (3분) - 유승민 / 심상정 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 안철수 / 심상정 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 홍준표 / 심상정 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 문재인 / 심상정 1:1 자유토론 (각 2분 총량)	소주제: 각 후보자의 경제분야 주요 정책	21분30초 (19분)
후보자 발언 후 일대일 토론 <유승민>	▶ 유승민 후보 정책발표 (3분) - 안철수 / 유승민 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 홍준표 / 유승민 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 문재인 / 유승민 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 심상정 / 유승민 1:1 자유토론 (각 2분 총량)	소주제: 각 후보자의 경제분야 주요 정책	21분30초 (19분)
후보자 발언 후 일대일 토론 <안철수>	▶ 안철수 후보 정책발표 (3분) - 홍준표 / 안철수 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 문재인 / 안철수 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 심상정 / 안철수 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 유승민 / 안철수 1:1 자유토론 (각 2분 총량)	소주제: 각 후보자의 경제분야 주요 정책	21분30초 (19분)
후보자 발언 후 일대일 토론 <홍준표>	▶ 홍준표 후보 정책발표 (3분) - 문재인 / 홍준표 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 심상정 / 홍준표 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 유승민 / 홍준표 1:1 자유토론 (각 2분 총량) - 안철수 / 홍준표 1:1 자유토론 (각 2분 총량)	소주제: 각 후보자의 경제분야 주요 정책	21분30초 (19분)
맺음말	▶ 심상정/유승민/안철수/홍준표/문재인 후보자(각 1분)	사회자 클로징 1분	6분

[출처: 중앙선거방송토론위원회 보도자료, 2017. 04. 19. 수정]

제2차 토론회는 각 후보자가 추천 순으로 먼저 자신의 경제 정책에 관해 3분간 기초 발언을 한 후 나머지 각 후보자들과 2분간 일대일 상호 자유토론을 하도록 진행하였다. 제1차와 제3차 토론회와 달리 각 후보자는 좌석에 앉아 토론하였다. 경제 분야라는 주제의 영향도 있었지만 대체적으로 네거티브나 상호비방성 발언이 현저히 줄고 정책 중심의 토론회가 개최되었다.

토론회에서 질문, 반론, 재반박과 같은 발언순서의 엄격한 배치는 토론진행을 경직하게 할 수 있다.¹¹⁾ 제17대 대선에서는 <A 후보자 발언-> 다른 후보자 반론-> A 후보자 재반론> 형식으로 주로 진행되었으며, 제18대에서는 사회자 공통질문과 국민 질문 후 상호토론에서는 <A 후보자 질문 -> B 후보자 답변 -> B 후보자

11) 2000년 이후 미국 대선에서도 [사회자 질문 -> 후보자 답변 -> 반론 -> 재반론]과 같은 획일적 진행방식에서 벗어나, 주어진 주제에 대해 후보자들이 깊이 있는 주장을 자연스럽게 공박할 수 있도록 진행방식을 개선하고 있다(김찬태, 2012).

질문 -> A 후보자 반론> 형식을 주로 채택하여 반론과 재반론이 이루어지도록 하였다. 제19대에서는 제1차와 제3차에서는 이런 기계적 제약을 벗어나기 위해 자유토론행식을 채택하였으며 제2차 토론에서는 소주제에 대한 각 후보자 기초발언 후 일대일 양자 자유토론을 채택하는 새로운 방식을 시도하였다. 토론 진행방식이 질문과 답변, 반론, 재반론의 배치를 엄격하게 배정하는 것은 의사소통교육이 목적인 아카데미식 토론에서는 지양해야 하지만, 유권자들에게 국가공동체의 미래를 위해 양질의 토론을 제공하는 것이 목적인 대선 토론회에서는 지양해야 한다. 또한 잔여 시간 관리에 있어 답변자의 시간이 부족할 때, 사회자가 질문자와 답변자의 동의를 얻어 답변자에게 조금 시간을 할당하고 질문자의 시간에서 차감하는 방법은 운영의 묘를 잘 살린 경우이다. 이런 점에서 제19대 대선 토론 진행방식에서 자유토론 형식의 시도는 의의가 있었으며 운영의 유연성에서 지난 대선 토론회 보다 진일보하였다.

이번 대선 토론회에서는 ‘스탠딩 토론’이란 새로운 용어가 등장하였다. 후보자들이 서서 토론을 진행하도록 함으로써 후보자들의 손짓, 몸짓, 제스처, 얼굴표정 등 비언어적 요소들이 자연스럽게 표현되어 토론회가 보다 역동적이었다. 앉아서 토론할 때보다 후보자들의 손짓이 다양해지고 잦았으며, 머리, 고개, 몸도 상대 후보자 쪽으로 약간 기울이며 토론회의 역동성을 살렸다. 제1차 토론회가 있기 나흘 전인 4월 19일 KBS 주관 제19대 대선 후보자 초청 토론회에서 사상 처음으로 후보자들이 서서 토론을 펼쳤다. 그리고 언론사들은 우리나라 최초의 ‘스탠딩토론’ 방식이라고 보도하며 마치 ‘스탠딩토론’이란 용어가 토론형식의 한 종류인 것처럼 취급하였다. 스탠딩토론이란 용어는 토론회장의 구성을 나타내는 용어이지 토론의 형식은 아니다. 장시간 서서 토론을 하면 후보자들의 피로도가 증가하여 토론회의 질을 낮출 수 있다는 우려도 있다. 그러나 토론 교육자인 필자의 경험으로 보면, 서서 토론을 하면 후보자들은 조금씩 움직일 수 있어, 기억을 더 잘 살릴 수 있고, 뇌 작용이 활성화되어 답변내용 구상이 더욱 더 원활해진다.

자신이 발언하지 않는 시간에 후보자가 잠시 기대어 앉을 수 있는 팔걸이와 등걸이가 없는 높은 보조의자(stool)를 배치하였다면 좋았을 것이다. 높은 보조의자를 배치하고 후보자의 신장에 맞게 높이를 잘 조정하면 잠시 기대어 앉아도 마치 서 있는 것처럼 보인다. 이런 높은 보조의자는 방송제작자 입장에서도 화면구성에 큰 장애가 되지 않는다. 그리고 유권자들도 후보자가 120분간 동안 긴장된 토론을 하면 때론 피곤하다는 것도 알고 있기 때문에 잠시 기대어 앉는 후보자를 부정적으로 보지만 앉을 것이다. 후보자들을 위한 높은 보조의자를 배치하고 자신의 발언 시간이 아니면 앉을 수 있도록 허용하고 이를 유권자들에게 사전에 알려주었으면 더 좋았을 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙선거방송토론위원회는 제19대 대선토론회 제1차와 제3차에서 스탠딩토론을 소개하고 연단의 높이나, 상판의 크기, 투명도 등은 적절히 선정하여 토론회의 역동성을 살렸다.

3-5. 사회자 선정과 역할

중앙선거방송위원회는 제4차와 제5차 회의에서 분야별로 20여명의 사회자 후보군을 작성하여 검토하고, 이후 준비소위원회에서 준비안을 마련하고, 4월7일 제6차 회의에서 제1차 토론회의 사회자로는 KBS 김진석 기자가, 제2차 토론회의 사회자로는 박용찬 MBC 논설위원이, 제3차 토론회의 사회자는 이정희 외국어대학교 정치학과 교수가 진행하기로 의결하였다. 지금까지 진행되어온 중앙선거방송토론회에서 사회자는 주관방송사인 공영방송사의 뉴스 앵커 혹은 토론 프로그램의 진행자가 주로 담당하였다. 이번 대선 토론에서도 제1차와 제2차 토론회는 주관 방송사의 담당자가 진행하였고 제3차는 외부 인사가 담당하였다.

사회자 선정의 기준으로는 정치적 중립성, 진행의 전문성, 유권자와 후보자로부터의 신뢰성을 들 수 있다. 정치적 중립성이란 쟁점이 되는 사안에 관해 편향된 의미의 어휘 사용이나 질문을 하지 않아야 한다. 혹은 후보자의 발언에 부연 설명을 하거나 특정 후보자에게만 보충 질문을 요구하지 말아야 한다. 진행의 전문성이란 방송 진행의 경험이 풍부하여 토론장의 방송시설과 제작을 잘 알고 있어야 하는 것이다. 유권자와 후보자로부터 신뢰성은 평소 인품과 대중적 인지도이다.

사회자의 역할은 후보자의 발언관리, 발언자 지명, 원활한 토론 흐름 유도로 나눌 수 있다. 후보자 발언관리란 한명의 후보자가 발언할 때 다른 후보자가 끼어들기를 시도하면 이를 강력히 제지해야 하고, 또한 다른 후보자가 군소리와 같은 준언어적 소음으로 발언을 방해할 때 이를 제지해야 한다. 또한 시간총량제 자유토론에서는 시간 관리에 대한 언급을 적절한 시점에 후보자에게 알려주어야 한다. 발언자 지명은 특정 후보자간 토론이 편향되거나 토론이 특정 주제에 필요 이상으로 집중될 때, 다른 후보자의 발언을 자연스럽게 유도하며 토론의 흐름을 바꾸는 능력이다. 원활한 토론의 흐름이란 자유롭고 자연스러운 토론 진행을 일컫는데, 후보자들이 토론을 스스로 원활히 진행될 때 사회자의 개입은 최소화하는 것이 좋으나 반면, 후보자들간 인신공격이 난무하거나, 허위사실을 주장한다거나, 상호비방이 과격할 때는 자주 개입하여 토론의 흐름을 바른 방향으로 유도할 책임을 말한다.

이전 대선 토론회에서는 중립성과 공정성을 앞세워 사회자의 개입을 최소화하여 대선 토론이 무미건조하다는 비판을 받기도 하였다. 이전 대선 토론회에서는 사회자는 엄격한 토론의 형식에 얽매어 물리적인 시간만 관리하는 역할만 하는 담당해야 하는 경우도 많았다. 이전 대선 토론회에서는 일부 사회자는 후보자가 발언 시간을 초과해도 제지를 하지 않은 경우도 있었고, 주제에 벗어난 질문을 하여도 이를 제지하지 않고 소극적으로 대처하는 경우도 있었다(김세옥, 2012).

이번 대선 토론회는 상호 자유토론이 많은 형식이어서 사회자의 역할이 매우 중요하였다. 아직도 미흡하지만 이번 대선 토론에서는 이전 토론회와 비교해서는 사회자의 권한을 많이 부여하여 토론의 흐름을 매끄럽게 하였다. 특정 후보자가 발

언하는 도중 다른 후보자가 끼어들면 제지하며 주의를 주기도 하였고 토론의 주제가 벗어나면 적극적으로 제지하기도 하였다. 제1차 토론회의 사회자는 인물공방과 네거티브 발언이 많아, 자주 개입하여 정책토론임을 주지시키며 토론을 올바른 방향으로 유도하였고, 제2차 토론회의 사회자는 후보자의 발언이 주제에 벗어나는 경우, 자주 개입하며 주제를 상기시키고 토론의 흐름을 원활히 진행하였다. 제3차 토론회에서 사회자는 후보자들의 토론이 자연스럽게 진행됨에 따라 제1차와 제2차에 비해 개입을 줄였다. 그러나 후보자들의 질문이 유력 후보자에게 편향되어 있을 때 자연스럽게 발언이 적은 후보자에게 질문을 유도하며 토론의 흐름을 진행하였다. 이전 보다 나아졌지만 다음 대선 토론회에서는 사회자의 권한을 이번 대선 보다 대폭 강화하는 방안을 마련해야 할 것이다.

외국 사례의 경우, 사회자에게 권한을 많이 부여하여 적극적 개입도 허용하고 있으며 후보자의 답변이 미비할 때는 보충질문까지 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 위와 같은 사회는 유권자들이 사람과 공공기관에 대한 신뢰가 높은 사회라 할 수 있다. 우리나라 사회도 이제는 신뢰할 수 있는 민주사회로 가야 한다. 그러기 위해서는 다음 대통령 후보자 토론회에서는 사회자에게 권한을 더욱 강화하는 방안을 준비해야 할 것이다.

사회자의 권한과 역할이 미비하면 선거방송토론회는 무미건조해지거나 상호비방 토론으로 흐름 가능성이 높다. 사회자의 역할과 권한을 확대할 필요가 있다. 선거방송토론에서 사회자는 자유로운 토론이 진행되도록 흐름을 원활히 하고, 내용이 나뉘어날 때는 제지할 수 있는 권한을 강화해야 하고, 시간관리 같은 사안에 관해 사회자가 상황에 따라 유동적으로 시간을 배분할 수 있는 권한을 확대하여 선거방송토론회의 효용성을 높여야 한다.

3-6. 주관방송사와 공식선거기간 중 언론사 주관 토론회

제19대 대선에서 중앙선거방송토론위원회는 주관 중계방송사 이외에도 수중계방송사를 통해 보다 많은 시청 채널을 확보하며 유권자들에게 토론회를 접할 수 있는 기회를 넓혔다.¹²⁾ 대통령선거방송토론위원회가 주관한 제15대와 16 대선 토론회는 KBS, MBC, SBS가 토론회를 중계방송을 주관하였고, 공식선거법이 제정되고 중앙선거방송토론위원회가 창설한 후 개최한 제17대와 제18대 대선 토론회는 공영방송사인 KBS와 MBC가 중계방송을 주관하였다. 중앙선거방송토론위원회가 창설한 후, 이전 대선에서는 공식선거기간 중 KBS, MBC이외의 타방송사는 토론회를 주관하지 않았다. 그러나 2017년 제19대 대선에서는 공식선거운동기간 4일전인 4월 13일 SBS가 한국기자협회와 공동으로 주관하여 후보자 토론회를 개최하였으며, KBS는 공식선거기간이 시작되고 이들이 지난 4월 19일 후보자 토론회를 개최하였으며, 종합편성채널방송인 JTBC는 중앙선거방송토론위원회 주관 제1차 토론회(23일)와

12) 수중계방송사: SBS, TV조선, MBN, YTN, 연합뉴스 TV, 국회방송, KTV, OBS, NEC TV, 아리랑국제방송, 오마이뉴스등.

제2차 토론회(28일) 중간인 25일에 한국정치학회와 중앙일보 공동주관으로 후보자 토론회를 개최하여 종합편성채널방송 사상 최고의 토론회 시청률을 기록하였다.¹³⁾

대선 공식선거기간 중 중앙선거방송토론위원회 주관 후보자 토론회 이외의 방송사가 주관하는 후보자 토론회의 개최에 대한 논의가 필요하다. 물론 제19대 대선은 단기간에 치러야하는 특수한 상황인 점을 감안하여 허용하였더라도 2022년에 있을 제20대 대통령 선거에서도 중앙선거방송토론위원회 주관 후보자 토론회이외에 방송사 혹은 시민단체 주관 후보자 토론회가 공식선거기간 중 개최될 가능성을 열어두었다. 2022년 대선에서 중앙선거방송토론위원회 주관 후보자 토론회는 공식선거법에 의해 다수 인원이 참석하는 토론회를 개최해야하는 반면, 방송사 혹은 시민단체 주관 후보자 토론회는 유력후보자 초청 토론회를 개최할 가능성이 높다. 2016년 박근혜 대통령 탄핵 전후로 종합편성채널의 영향력이 커지며 방송시장의 지형이 변화하고 있다. 2022년 대선에서 후보자 토론회 개최 주관 기관은 현재와 다른 양상으로 나타날 가능성이 많다. 이런 점에서 본다면 5년 후인 제20대 대선이나 10년 후인 제21대 대선에서는 중앙선거방송토론위원회의 업무 중 대통령선거방송토론회 관련 업무는 민간기구로 점차적이고 원활하게 이관하여 바람직한 방향이다.

13) 2017년 4월25일 JTBC 주관으로 개최된 제19대 대선 후보자 토론회의 1부 시청률은 15.48%, 2부 시청률은 15.96%로 종편 채널 역대 최고의 시청률을 기록하였다. (정철운, 미디어 오늘, 2017, 04, 26)

4. 논의 및 결론

대통령 선거방송토론회는 후보자들이 자신의 정책이나 자질을 강화하고 상대 후보의 정책이나 자질을 공략하며 후보자가 대립하는 선거 캠페인의 중요한 형태이다. 유권자들은 토론을 통해 후보자들의 정책, 자질, 인품, 소통 능력 등을 판단하며 차기 국가지도자를 선택하는데 유용한 정보를 얻으려 한다. 대통령 선거방송토론회는 참석자중 한 사람은 몇 개월 후 국가 공동체를 이끌어 가는 지도자가 된다. 올바른 지도자를 선택하는데 중요한 정보를 유권자들에게 제공하는 정치적 무대이며 대통령선거 캠페인의 형태이다. 대통령 선거방송토론회는 지도자 선택에 역동적이고 효용한 정보를 유권자들에게 제공하며 참여민주주의와 속의민주주의 확산을 가져온다. 이런 관점에서 중앙선거방송토론위원회는 지도자 선택에 역동적이고 효용성이 높은 토론회를 제공하기 위해 노력하고 있다. 제19대 대선에서 중앙선거방송토론위원회는 다양한 토론 형식을 도입하여 유권자들에게 역동적이며 유용g나 토론회를 개최하였다. 토론의 관리규정을 제정하고 운영세칙을 개정하여 후보자들이 더 자유롭고 자연스럽게 자신의 정책을 발표하고 상대 후보자의 인물이나 자질을 검증할 수 있는 장을 제공하였다. 매 대선 때마다 최고의 토론회를 개최하기 위해 운영 준비를 철저히 해 왔지만, 지나고 나면 그것이 차선이라고 생각하고 다음 대선에 최선의 방안을 마련해야 한다는 자세를 가져야 한다. 그런 점에서 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 후보자 초청기준에 관한 법률 기준을 반드시 개정해야 한다. 적어도 15% 이상의 지지도를 얻은 후보자, 원내 의석 30석 이상, 직적 전국 선거에서 20% 이상 득표한 정당의 후보자만 초청하는 토론회를 개최하는 방안을 강구해야 한다. 공직 선거법이 개정되지 않는다면 대체방안으로 앞서 논의하였듯이 매회 차 마다 컷오프 방식으로 초청하여 토론회를 개최하는 방안을 제안한다. 후보자 초청기준을 개정하여 유력후보자간 토론회 개최는 국민들의 열망이다. 이를 위해 중앙선거방송토론위원회는 정치권을 설득하고 국민들에게 이 사안에 관해 관심을 가지도록 홍보를 지속적으로 할 것을 제안한다. 둘째, 대통령선거방송토론회의 운영규정이나 관리규정은 지자체단체장 선거와 국회의원 선거의 방송토론 운영규정과 관리규정과 분리하여 제정할 것을 제안한다. 운영규정이나 관리규정을 한시적으로 제정하여 정치적 상황과 미디어의 변화에 유연하게 대처할 수 있게 해야 한다. 운영규정과 관리규정에 대한 면밀한 재검토를 할 필요가 있다. 방송시간대와 같은 사안은 상위법인 공직선거법으로 규정하는 것은 지나친 규정이다. 대통령 선거방송토론과 관련한 관리규정의 세부사항들을 결정할 때는 전문가는 물론 언론계와 시민들의 의견을 대폭 반영하는 것도 하나의 방안이다. 셋째, 사회자의 권한과 역할을 강화할 것을 제안한다. 사회자가 토론회 현장에서 제재나 보충 질의를 할 수 있도록 개선해야 한다. 넷째, 유권자 참여를 더 확대 할 수 있는 방안에 대한 노력을 해야 한다. 토론회 장소를 상징적인 곳에서 개최하는 방안도 고려할 필요가 있다. 예를 들어 광화문 광장, 서울역 광장, 여의도 광장, 혹은 실내/대학 체육관 등 다양한 장소를 모색할 수 있

다. 다섯째, 미디어 환경의 다변화에 따른 운영방안을 마련해야 한다. 앞으로 있을 대선에서 공식선거운동기간 중 중앙선거방송토론위원회 주관 중계방송사이외에 타 언론기관 주최의 대통령 후보자 토론회 개최를 예상하며 이에 대한 대비를 해야 할 것이다. 또한 소셜미디어, 모바일 미디어등과 같은 뉴미디어를 활용하는 방안을 확대할 것을 제안한다. 그리고 마지막으로 제20대 혹은 제21대 대선에서는 대통령 선거방송토론회 운영을 점진적으로 민간이 주도하는 기구로 이양하는 것이 바람직하다고 본다. 국회의원 선거나 지자체 선거에서는 전국적으로 많은 후보자가 출마하여 일부 후보자들이 토론회 참석을 거부하는 경우도 많아 세밀한 운영방안을 규정화하였지만 대통령 선거방송토론회는 시대와 상황에 맞게 유연한 운영이 필요하다. 그런 면에서 민간 이양을 검토할 것을 제안한다.

대통령 선거방송토론회의 목적을 지나치게 정책중심 토론회로 지향하는 것을 재검토할 필요가 있다. 대통령 선거방송토론회는 정책, 철학, 이념, 비전을 검증하는 동시에 후보자의 과거 경력을 바탕으로 능력, 인물, 자질을 검증하는 무대이기도 하다. 어느 정도 인물 검증을 할 수 있는 시간도 필요하다.¹⁴⁾ 토론회에서 후보자들이 판단력, 분석력, 상황 대처능력 등과 같은 토론 실행능력과 소통능력을 최대한 발휘할 수 있도록 보다 나은 토론 진행형식을 마련하기 위해 중앙선거방송토론위원회는 물론 언론계, 학계, 시민단체들이 함께 노력해야 할 것이다. 대통령 선거방송토론회는 유권자들이 지도자를 선택하는데 핵심적인 정보를 제공하며 참여민주주의를 강화하고 숙의를 통해 지도자를 선택함으로써 지도자에게 정당성을 부여하는 중요한 선거제도이다. 지나간 운영방안은 항상 차선이라는 마음가짐을 갖고 더 나은 방안을 강구해야 할 것이다.

14) 손석희 (2017. 05. 13) JTBC: 제19대 대선 후보자 토론 특강. 한국소통학회 봄철 정기 학술대회, 상명대학교 밀레니엄관.

참고 문헌

- 김세옥 (2012. 12.5). ‘토론 부재’ 대선 TV 토론 방식 개선해야. PD 저널
- 김연종(2008). 제17대 대선 합동선거방송토론회의 설득 커뮤니케이션 효과. 『스피치와 커뮤니케이션』, 제9권, 167~206.
- 김찬태 (2012). 선택과 집중의 패러다임 변화. 『방송문화』, 34~37.
- 박상호 (2013). 제18대 대선 후보자토론회의 문제점 분석을 통한 제도 개선 방향. 제18대 대통령선거 후보자 토론회평가 심포지움. 3~47.
- 박태순 (2011). 2007 프랑스 텔레비전 선거방송 토론 분석. 한국소통학회 외국의 선거방송토론사례연구. 중앙선거방송토론위원회 조사연구보고서. 94-121.
- 범기수 (2011). 2010년 영국 총선 텔레비전 토론 분석: 영국 총선 TV 토론 각 당 대표 토론을 중심으로. 한국소통학회 외국의 선거방송토론사례연구. 중앙선거방송토론위원회 조사연구보고서. 44-93.
- 송종길 (2002). 『대통령후보 TV 토론의 법적·제도적 쟁점과 개선 방안』. 커뮤니케이션북스.
- 이강형 (2014). 선거방송토론, 성찰과 미래. 선거방송토론위원회 10주년 기념 세미나. 유권자 토론회. 프레스센터. 서울
- 이상철(2002). 선거 토론과 민주주의. 대통령 후보 TV토론 어떻게 할 것인가. 『한국방송영상산업진흥원』. 전문가토론회 세미나. 3~22. 2002, 03, 06.
- 이상철 (2013). 제18대 대통령선거 텔레비전 토론: 선거방송토론위원회의 운영방안과 개선방향. 『정치커뮤니케이션학회 특별세미나』. 호암빌딩. 2013.06.17. 서울
- 이상철 (2016). 미국 대통령 선거 경선 토론의 운영 방안 연구: 양당 토론의 특성과 적용 가능성을 중심으로. 『한국소통학회 특별세미나』. 숭실대학교. 2016. 02. 25.
- 이효성 (2016). 제19대 대통령 선거 후보자 TV 토론회 효율적 방안 연구: 『중앙선거방송토론위원회 연구용역보고서』. 서울
- 손석희 (2017. 05.13). JTBC; 제19대 대선 후보자 토론 특강. 『한국소통학회 봄철 정기학술대회』. 상명대학교 밀레니엄관.
- 정철운 (2017.04.26). ‘손석희 효과’ JTBC 토론 15.7% 종편 최고의 시청률. 『미디어 오늘』
- 최영돈·이종희 (2014). 2013 독일 총리후보자 TV 토론 진행방식과 내용연구. 『한국언론학보』. 제58권 2호. 447-477.
- 제15대 대통령선거방송토론위원회.(1997). 『제15대 대통령선거방송토론백서』.서울
- 제16대 대통령선거방송토론위원회.(2002). 『제16대 대통령선거방송토론백서』.서울
- 중앙선거방송토론위원회. (2010). 『선거방송토론 사무편람』. 서울
- 중앙선거방송토론위원회. (2007). 『2007 선거방송토론백서』. 서울
- 중앙선거방송토론위원회. (2012). 『2012 선거방송토론백서』. 서울
- 중앙선거방송토론위원회. (2013). 『2013 선거방송토론백서』. 서울

중앙선거방송토론위원회. (2014). 『선거방송토론위원회 10년사』. 서울

Benoit, W. (2007). Determinants of Defense in Presidential Debates. *Communication Research Reports*. v. 24, n. 4, pp. 319-325.

Jamieson, K. H. & Birdsell, D. S. (1988). *Presidential debate: The challenge of creating an informed electorate*. NY: Oxford University Press.

Kaid, L., McKinney, M. S., & Tedesco, J. C. (2000). *Civic dialogue in the 1996 presidential campaign: Candidate, media, and public voices*. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Kraus, S. (2000). *Televised Presidential debates and Public Policy*. Lawrence. Erlbaum Asscistion. New Jersey.

Patterson, T. (1994). *Out of Order*. Alfred A. Knopf; New York.

Schill, D. & Kirk, R. (2014). Courting the Swing Voter: "Real Time" Insights Into the 2008 and 2012 U.S. Presidential Debates. *American Behavioral Scientist*, 58, 4, 536~555.

Schroeder, A. (2000). *Presidential debates. Forty years of high risk TV*. Columbia University Press. New York.

Trent, J. S. & Friedenber, R. V. (2000). *Political Campaign Communication : Principles and practices* (4th ed). Praeger: Westport, CT.

주제 2

제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석

이소영 (대구대학교 교수)



중앙선거방송토론위원회
NATIONAL ELECTION BROADCASTING DEBATE COMMISSION



한국언론학회

제19대 대통령선거 후보자토론회 평가 심포지엄 발표문

제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석

발 표 자 : 이소영(대구대학교)
공동연구 : 강우진(경북대학교)
 김형철(성공회대학교)
 박영득(연세대학교)
 이한수(아주대학교)

2017. 7. 12

본 발표문은 2017년도 중앙선거방송토론위원회 연구용역 결과보고서의 요약문입니다.

I. 서론

- 후보자토론회는 유권자들의 후보자 결정에 중요한 영향을 미치는 요인인 만큼 유권자들이 후보자 간 비교를 통해 합리적 투표행위를 할 수 있도록 돕는 데 그 일차적 목표를 두어야 할 필요가 있다. 또한 가능한 한 많은 유권자들에게 노출될 수 있도록 후보자토론회는 변화하는 유권자들의 요구를 적절히 반영할 필요가 있다.
- 특히 네트워크 시대를 맞이하여 가속화된 미디어 환경의 변화는 후보자토론회가 생방송 시간의 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 네트워크를 통하여 지속적으로 재생산되고 공유되며 확산된다는 것을 의미한다. 이러한 환경의 변화는 후보자토론회에 대한 관심과 중요성이 매우 높아지고 있다는 것을 의미하기도 한다.
- 이번 제19대 대선의 후보자토론회는 과거에 비해 훨씬 중요한 선거 정보원으로 작용하면서 역대 가장 많은 유권자들에게 노출된 것으로 조사되고 있다. 특히, 정치와 선거에 대한 관심은 그 어느 때보다 컸지만 후보 검증 기간이 상대적으로 짧았던 이번 제19대 대선에서는 후보자에 대한 정보를 획득하고 후보자의 자질을 검증하기 위해 후보자토론회가 매우 중요한 기제로 활용되었다.
- 본 연구의 분석 결과, 이번 후보자토론회의 흥미성, 유의성, 공정성 등에 대해 유권자들은 상당히 높은 평가를 내리고 있으며, 실제로 선거에 대한 관심도나 정책에 대한 인지, 후보자의 자질 및 능력 비교 등에 있어 후보자토론회가 상당한 정도의 도움을 주었던 것으로 평가되었다. 또한 이번 대선에서는 다양한 토론회 방식이 시도되면서 토론회 방식에 대한 논의가 본격화되었고 시청자들의 흥미를 제고하는 데에도 일조하였다.
- 그러나 후보자토론회는 여전히 개선되어야 할 요소들을 많이 가지고 있다. 제도적으로나 효과에 있어서, 그리고 유권자들의 기대에 대한 만족도에 있어서 후보자토론회는 개선의 필요성이 제기된다. 이번 대선의 후보자토론회에 대한 평가를 기반으로 토론회 방식과 횟수, 시간 등 제도적 정비가 필요함은 물론이고 후보자토론회를 시청하는 유권자들에게 보다 긍정적으로 평가 받음으로써 보다 많은 유권자들이 신뢰하고 활용하는 선거캠페인의 중심 기제로 자리매김할 필요가 있다.
- 또한 후보자토론회가 유권자들에게 후보자의 자질과 정책 및 국정수행능력을 비교할 수 있는 실질적이고도 객관적인 정보를 제공할 수 있기 위해서는 현재 한

국 대선 과정의 후보자토론회가 유권자의 정치적 인식과 태도 및 참여, 그리고 후보자 선택에 어떠한 효과를 미치고 있는지에 대한 다각적 분석이 요구된다. 더불어, 수많은 정보에 노출되는 오늘날의 유권자들의 요구를 후보자 토론회가 적절히 반영하고 있는지에 대한 평가도 함께 필요하다.

- 이러한 필요성 위에서 본 연구는 제19대 대통령선거 후보자토론회의 효과를 다각적 차원에서 경험적으로 분석하는 것을 그 일차적 목적으로 한다. 이 분석을 바탕으로 본 연구는 현재의 후보자 토론회가 가지는 장단점을 진단하고 향후 후보자토론회의 발전과 효과성 제고를 위한 방안들을 제안해 보고자 한다.

II. 선행연구 분석

- 한국 선거에서 후보자토론회가 도입된 이후 후보자토론회는 유권자들의 많은 관심 속에서 유권자들에게 정보를 제공하고 선택을 돕는 중요한 역할을 수행해왔다. 후보자토론회는 오랜 기간 동안 동일한 역할을 수행해왔지만 후보자토론회의 형식 등은 꾸준히 변화해왔다. 예컨대 제15대 대선에서는 후보자 1인에 여러 전문가 패널을 구성하여 질의답변하는 기자회견식의 후보자토론회가 열렸지만, 현재는 후보자 간 직접 충돌하여 토론하는 형태가 주를 이루고 있다. 한편으로는 시민들이 참여하는 타운홀미팅식 토론회의 필요성도 제기되고 있다.
- 후보자토론회에 대한 유권자들의 평가는 대개 호의적인 편이다. 특히 시청도를 통해 본 후보자토론회에 대한 관심도, 유용성에 대해서는 긍정적이다. 그러나 한편으로는 후보자간 1997년 대선 후보자토론회에서는 인신공격이 주를 이뤄 진정한 토론이 이뤄지지 않았다는 일반 시민들의 지적이 있었고, 2007년에서도 후보자토론회의 가장 큰 문제로 토론회에서 상대 후보에 대한 인신공격이 행해진다는 것이 꼽히고 있다. 이외에는 후보자들에게 충분한 발언시간이 주어지지 않는다는 의견도 상당수다.
- 국내외 후보자토론회의 효과성에 관한 연구들은 크게 학습, 참여, 선택이라는 세 가지 측면을 강조한다. 유권자들은 후보자토론회 시청을 통해 정치, 사회문제를 학습하여 인지적 수준, 다시 말해 후보자의 정책공약에 대한 이해가 높아진다는 것이다. 또한 유권자들이 정치에 참여하는데 필요한 인지적 자원을 제공하여 투표의향, 후보 지지의견 표명 등 참여적 행위를 자극하는 효과도 보이고 있다. 뿐만 아니라 후보자토론회를 시청하면서 얻은 지식과 정보는 시민들이 주변 사람들과 정치적 대화를 하는데 도움을 주고 있다. 가장 결정적인 효과는 후보자토론회를 통해 유권자는 후보자에 대한 이미지를 형성하고, 후보자의 정책공

약을 파악하여 투표결정에 영향을 미친다는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 후보자토론회를 통해 기존에 지지하던 후보를 더욱 지지하게 되는 강화효과가 훨씬 우세하다는 주장도 설득력을 얻고 있다.

III. 연구의 내용과 방법

1. 연구의 내용과 범위

- 본 연구는 제19대 대선 후보자토론회의 제도, 후보자토론회에 대한 인식, 후보자토론회의 효과와 관련한 유권자 인식을 조사·분석하였다. 각 영역별 분석의 대상은 다음과 같다.

<그림 1> 후보자토론회 효과 분석 연구의 범위

제도적 측면	인식적 측면	효과적 측면
후보자토론회의 <ul style="list-style-type: none"> ■ 필요성 ■ 횟수 ■ 시간 ■ 진행방식 	후보자토론회의 <ul style="list-style-type: none"> ■ 인지도 ■ 관심도 ■ 흥미성 ■ 유용성 ■ 공정성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 심리·인지효과: 선거관심, 정치지식, 정치효능감, 정책인지, 후보인지 ■ 태도효과: 호감도 ■ 참여효과: 투표참여 ■ 선택효과: 후보자선택

- 제도적 측면에서는 후보자토론회의 필요성, 횟수, 시간, 진행방식을 중심으로 빈도분석을 시도하였으며, 어떠한 요인들이 응답자들의 선호를 구성하는지 검토하기 위해 회귀분석을 부가적으로 시도하였다.
- 인식적 측면과 관련해서는 후보자토론회 자체에 대한 유권자들의 인식과 평가를 조사하였다. 후보자토론회를 유권자들이 어느 정도 알고 있는지(인지도), 어느 정도 관심을 두는지(관심도), 흥미를 유발하는지(흥미성), 유용한 정보의 제공자로 인식하는지(유용성), 공정하다고 인식하고 있는지(공정성) 등에 초점을 맞추어 후보자토론회에 대한 유권자들의 인식과 평가를 분석하였다.
- 또한 본 연구는 후보자토론회의 효과를 심리·인지적, 태도, 참여, 선택의 효과로

나누어 분석한다. 토론회가 후보자 선택에 미치는 영향 뿐 아니라 다양한 심리·인지적 영역과 정책 및 후보자에 대한 유권자의 태도에 미치는 영향, 그리고 투표참여에 미치는 영향을 함께 분석함으로써 후보자토론회가 정치과정의 다양한 영역에서 유권자의 정치행태를 결정하는 유용한 기제가 될 수 있음을 보여준다. 이를 위해 본 연구는 빈도분석과 더불어 회귀분석을 이용하여 후보자토론회가 유권자의 후보자 선호, 정책인지, 선거관심, 후보자 결정 등에 미치는 영향을 다양한 인구학적·사회경제적 변인과 정치심리학적 변인을 통제한 상황에서 보다 심도 있게 분석하고자 시도하였다.

2. 조사 방법

- 본 연구는 제19대 대선 후보자토론회 전후에 각각 동일한 응답자를 대상으로 하는 패널 설문조사를 진행하였다. 전국 거주 만 19세 이상 성인 남녀 1,514명을 대상으로 사전조사를 실시하였고 이들 중 약 67%인 1,011명이 사후조사에 응답하였으며, 사후보정 후 1,000명의 표본을 확보하였다. 표본은 RDD 방식으로 추출하였으며 가구전화 및 휴대전화를 통한 컴퓨터 지원 전화조사(Computer Aided Telephone Interview) 방식으로 설문을 진행한 후 지역별, 성별, 연령별로 데이터를 보정하였다.
- 본 연구의 패널은 토론회 시청에 동의한 유권자들로 구성되었기 때문에 한국의 평균 유권자들에 비해 정치적인 관심이나 효능감, 정책인지도 등이 상대적으로 높게 나타날 가능성이 크며, 이는 모집단인 전체 토론회 시청자들에서도 예상되는 바이다.
- 본 조사의 데이터는 아래 표와 같이 구성된다.

<표 1> 후보자토론회 효과 분석 조사설계

조사 대상	전국 거주 만 19세 이상 성인 남녀
조사 방법	전화면접조사(CATI): 동일 대상자에게 후보자토론회 개최시점을 전후로 설문조사 진행
조사 기간	사전조사: 2017년 4월 20일 ~ 4월 22일 (3일간) 사후조사: 2017년 5월 10일 ~ 5월 15일 (6일간)
표본수	사전조사: 총 1,514명 조사 후 지역/성/연령별 사후보정 사후조사: 총 1,011명 조사 후 지역/성/연령별 사후보정 패널유지율: 66.8%
표본추출 방법	가구전화 RDD + 휴대전화 RDD (Random Digit Dialing)
표본오차	95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차는 $\pm 3.1\%$ point

- 본 연구에 사용된 주요 설문 문항은 <표 2>와 같다. 이 문항들 외에 응답자의 연령, 거주지, 고향, 성별, 교육수준, 가구 월평균 소득, 고용상태, 직업, 지지 정당, 이념 등에 관한 질문 문항이 포함되었다.

<표 2> 설문 문항 구성

설문문항	사전조사	사후조사
후보자토론회 시청 의향 또는 시청 여부	✓	✓
토론회 시청 횟수		✓
선거방송토론위원회 주관 토론회 시청 여부		✓
선거방송토론위원회 주관 토론회 시청 횟수		✓
제19대 대선에 대한 관심도	✓	✓
후보자토론회에 대한 관심도		✓
후보자 선택 시 주요 고려 요인	✓	
대선 투표 의향 또는 투표 여부	✓	✓
제18대 대선 투표 후보	✓	
제19대 대선 투표 후보		✓
제18대 대선 당시 후보자토론회 시청 여부	✓	
제18대 대선 후보자토론회가 투표참여 의향에 미친 영향	✓	
제18대 대선 후보자토론회가 투표결정에 미친 영향	✓	
내적 효능감: 누구에게 투표하는가가 중요	✓	✓
외적 효능감: 누가 권력을 잡느냐가 중요	✓	✓
공중파를 통한 후보자토론회 진행 필요성에 대한 의견	✓	
정치상식·지식	✓	
후보자 호감도	✓	✓
선거방송토론위원회 주관 후보자토론회 4회 횟수 충분성	✓	
후보자토론회 7회 횟수 충분성		✓
후보자토론회 시간의 적절성		✓
여론조사 상위권 주요 후보들만의 토론회 필요성		✓
후보자토론회 진행 방식 선호		✓
후보자토론회 진행 방식: 스텐딩 자유토론 만족도		✓
후보자토론회 진행 방식: 상호 간 정책 검증 방식 만족도		✓
후보자토론회를 통한 후보자 자질, 정책, 국정수행능력 비교		✓
후보자 정책 공약 인지도	✓	✓
후보자토론회에서 나온 개별 후보자 정책공약에 대한 인지		✓
후보자토론회를 통한 새로운 이슈 습득 여부		✓
후보자토론회를 통한 이슈 관심도 제고		✓
후보자토론회 시청 후 주변 사람들과 대화		✓
후보자토론회에서 가장 잘 검증된 영역		✓
후보자토론회를 통한 대선 쟁점 정보 획득 효과성		✓
후보자토론회를 통한 선거정보 획득 효과성	✓	
후보자토론회 진행의 공정성	✓	✓
후보자토론회의 흥미성	✓	✓
후보자토론회의 유익성	✓	✓
제19대 대선 후보자토론회가 지지후보 결정에 미친 영향 정도		✓
제19대 대선 후보자토론회가 후보 지지에 영향을 미치는 방식		✓
가장 토론을 잘했다고 생각하는 후보		✓
지지 후보 선택 정보 획득 매체		✓
공공문제 정보 획득 매체	✓	

3. 응답자 특성

○ 설문에 응답한 패널의 특성은 다음과 같다.

<표 3> 응답자 특성

		사례수	%
■ 전 체 ■		1,000	100.0%
■ 성 별 ■	남성	502	50.2%
	여성	498	49.8%
■ 연령별 ■	19-29세	175	17.5%
	30대	178	17.8%
	40대	206	20.6%
	50대	200	20.0%
	60대 이상	241	24.1%
■ 권역별 ■	서울	196	19.6%
	인천/경기	297	29.7%
	대전/충청	105	10.5%
	광주/전라	102	10.2%
	대구/경북	102	10.2%
	부산/울산/경남	157	15.7%
	강원/제주	41	4.1%
■ 이번 대선 관심도 ■	관심 있음	968	96.8%
	관심 없음	27	2.7%
	모름/무응답	5	0.5%
■ 후보자토론회 시청 여부 ■	시청함	968	96.8%
	시청 안함	32	3.2%
■ 후보자토론회 시청 횟수 ■	1회	159	16.4%
	2회	184	19.1%
	3회	153	15.8%
	4회	98	10.1%
	5회	92	9.5%
	6회	118	12.2%
	7회	136	14.0%
	모름/무응답	28	2.9%
■ 선거방송토론위원회 주관 후보자토론회 시청 여부 ■	시청 함	632	65.3%
	시청 안함	308	31.8%
	모름/무응답	28	2.9%
■ 선거방송토론위원회 주관 후보자토론회 시청 횟수 ■	1회	164	26.0%
	2회	138	21.8%

		사례수	%
	3회	172	27.2%
	4회	158	25.0%
■ 선거기간 정보 습득 매체 ■	TV	470	47.0%
	신문	42	4.2%
	인터넷	413	41.3%
	선거홍보물	27	2.7%
	기타	42	4.2%
	모름/무응답	6	0.6%
■ 투표 후보별 ■	문재인	539	53.9%
	홍준표	116	11.6%
	안철수	142	14.2%
	유승민	63	6.3%
	심상정	57	5.7%
	기타 후보	2	0.2%
	모름/무응답	81	8.1%
■ 이념 성향별 ■	보수	136	13.6%
	중도	659	65.9%
	진보	156	15.6%
	모름/ 무응답	49	4.9%
■ 최종 학력별 ■	중졸 이하	109	10.9%
	고등학교 졸업	246	24.6%
	대학교 재학중	53	5.3%
	대학교 졸업	519	51.9%
	대학원 이상	65	6.5%
	모름/ 무응답	8	0.8%
■ 현재고용상태 ■	고용중(정규직)	333	33.3%
	고용중(비정규직)	96	9.6%
	실업 상태	97	9.7%
	기타	13	1.3%
	응답 거부/무응답	461	46.1%
■ 직업별 ■	화이트 칼라	289	28.9%
	블루 칼라	142	14.2%
	자영업	167	16.7%
	가정주부	190	19.0%
	학생	74	7.4%
	농림어업	22	2.2%
	무직/기타	114	11.4%
	모름/무응답	2	0.2%

		사례수	%
■가구월평균소득■	200 만원이하	178	17.8%
	201-300 만원	132	13.2%
	301-400 만원	144	14.4%
	401-500 만원	139	13.9%
	501 만원 이상	312	31.2%
	모름/ 무응답	95	9.5%
■ 지지 정당별 ■	더불어민주당	411	41.1%
	자유한국당	67	6.7%
	국민의당	151	15.1%
	바른정당	31	3.1%
	정의당	39	3.9%
	기타 정당	3	0.3%
	없음	259	25.9%
■토론회 상식 인지도■	모름/ 무응답	39	3.9%
	0개 정인지	66	6.6%
	1개 정인지	218	21.8%
	2개 정인지	306	30.6%
	3개 정인지	210	21.0%
	4개 정인지	134	13.4%
5개 정인지	66	6.6%	

- 이번 조사 응답자들의 후보자토론회 시청 횟수는 1회 시청이 약 16%, 2회 시청이 약 19%이며, 일곱 번의 모든 토론회를 다 시청한 경우도 14%에 이르렀다. 이중 선거방송토론위원회 주관 후보자토론회를 시청한 응답자들은 65.3%인 632명이다.
- 유권자들이 후보자토론회를 주로 시청한 매체는 TV이다. 약 50%의 시청자들이 지상파 TV를 통해 토론회를 시청하였고, 약 32%의 응답자들은 종합편성채널에서 시청하였다. SNS나 인터넷을 통해 시청한 유권자들도 약 16%에 이르렀다. 연령대별로는 19세/20대의 약 44%가 SNS나 포털사이트의 실시간 방송을 이용한 반면, 60대 이상 유권자는 약 70%가 지상파 TV를 통해, 약 25%가 종편 TV를 통해 토론회를 시청한 것으로 조사되었다. 지상파 TV를 통해 토론회를 시청한 40대와 50대 유권자는 각각 51.4%와 54.1%에 이르며, 이 연령대의 35.1%와 39.9%는 종편 TV에서 토론회를 시청한 것으로 나타났다.

4. 분석방법

- 본 연구는 후보자토론회의 제도, 인식, 효과에 대한 종합적인 분석을 위해 두 번

의 패널 설문조사 결과를 기반으로 빈도분석, 상관관계분석, 교차분석, 회귀분석 등을 실시하였다. 먼저, 빈도분석을 통하여 설문조사 결과가 어떠한 분포를 보이고 있는지를 파악하였다. 상관관계분석은 두 문항 간에 통계적으로 의미 있는 관계가 있는지를 분석함으로써 어떠한 요인이 주요 변인들과 관련을 맺고 있는지를 분석하기 위해 활용된다. 두 문항 간의 관계를 보다 상세한 분포를 통해 살펴볼 필요가 있을 경우는 교차분석을 이용하였다.

- 더불어, 본 연구는 후보자토론회 효과를 보다 심도 있게 파악하고자 여러 주요 변인들에 대해 회귀분석도 함께 진행하였다. 회귀분석을 통하여 후보자 선택 뿐 아니라 토론회 횟수, 공정성, 선거관심, 주변과의 선거 이슈 대화 등의 종속변수에 대한 후보자토론회의 영향을 인구학적·사회경제적 변수 및 여러 심리·인지적 변수를 통제한 가운데 분석하였다.

IV. 제19대 대통령선거 후보자토론회 제도 분석

- 응답자의 약 56.6%가 후보자토론회를 매우 관심 있게 보았다고 응답하고 있으며, 36.8%는 어느 정도 관심을 가지고 보았다고 응답했다. 선거에 대한 관심도 역시 매우 높은 편이었는데, 설문 참여자 중 약 96.8%가 이번 선거에 관심이 있다고 대답했다.
- 후보자토론회에 대한 관심과 선거에 대한 관심 간의 관계를 검증한 결과, 선거 관심도와 후보자토론회에 대한 관심도가 상호 연관되어 있음을 알 수 있었다.

1. 후보자토론회의 필요성, 횟수, 시간

- 대부분의 유권자들은 대통령선거에서 후보자토론회의 필요성을 충분히 이해하고 있는 것으로 나타났다. 약 95%의 응답자들이 후보자토론회가 필요하다고 응답했으며, 반드시 필요하다는 응답도 70%에 이르렀다. 필요하지 않다고 느끼는 유권자들의 비율은 약 4.8% 정도에 불과했다.
- 7번의 후보자토론회가 끝난 후에 실시된 설문조사 결과에 의하면, 약 74.1%의 시민들이 후보자토론회 횟수가 충분하다고 응답하였다. 그러나 선거에 관심이 있는 사람들일수록 토론 횟수가 부족하다고 느낄 가능성이 더 높은 것으로 나타났다.
- 회귀분석 결과에 따르면, 사전 조사에서 문재인 후보를 지지하는 유권자들일수록 후보자토론회 횟수를 늘이는 것에 대해 부정적인 입장을 가지고 있는 것으로

나타났다. 이 결과는 선거기간 중 선두에 있는 후보를 지지할수록 후보자토론회 횟수를 늘리는 것에 대해 부정적인 선호를 가질 가능성이 높다는 가설을 뒷받침한다.

- 또한 토론회를 관심 있게 시청한 유권자들일수록 토론회 횟수를 늘리자는 견해를 가질 가능성이 증가하고 있다. 이러한 결과는 이번 토론회를 관심 있게 시청한 사람들일수록 토론회의 유용성을 더 느꼈기 때문이라고 유추해볼 수 있을 것이다.
- 토론 횟수를 늘리는 것이 필요하다고 생각하는 유권들 사이에도 적절한 토론 횟수에 관한 선호의 차이가 존재한다. 총 7회를 기준으로 물어본 사후 설문조사에서 토론 횟수 증가를 원하는 응답자 중 약 78.9%가 10회로 늘리는 것을 원하였다.
- 한편, 후보자토론회 시간에 대한 유권자들의 의견을 살펴보면, 현행 두 시간 동안 진행되는 방식을 선호하는 비율이 약 55.2%로 가장 높은 가운데, 시간을 줄여야 한다는 의견은 약 3.3%로 소수에 불과했다. 반면, 약 41.5%에 해당하는 시민들이 후보자토론회 시간을 늘리는 것이 필요하다고 응답했다.
- 사전조사에서 지지후보가 없었던 사람들일수록 그리고 문재인 후보를 지지했던 사람들일수록 토론시간을 늘리자는 선호를 가질 확률이 낮은 것으로 나타났다.

2. 후보자토론회의 진행방식

- 유권자들은 여론조사 상위 후보 위주의 토론 방식보다는 주요 정당 후보 모두가 참여하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 상위 후보 위주의 토론에 대한 선호가 약 38.2%인 반면, 이번 선거의 참여 방식이었던 주요 정당 후보가 모두 참여하는 형식을 선호하는 비율은 약 61.8%로 대략 23.6%p 더 높은 비율을 보였다.
- 유권자들이 가장 선호하는 토론 방식은 후보자들 간 자유롭게 토론을 진행하는 방식인 것으로 나타났다. 이 방식에 대한 선호는 약 33.2%였다. 시민들이 자유토론 방식을 선호하는 것은 후보자들 간의 자질과 능력을 검증하기 좋은 진행 방식이라 생각했기 때문일 것이다.
- 하지만 자유토론 방식에 가까웠던 4월 19일 KBS 초청 토론과 선거방송토론위원회 1차/3차 토론에서 특정 후보에게만 질문 집중되는 문제가 발생하였으며, 이에 대한

비판도 있었다. 비판의 주요 내용을 살펴보면, 자유토론이라는 방식 자체의 문제라기보다 이러한 방식을 취했을 때 사회자의 역할이 매우 중요한 요인으로 지적된다.

- 두 번째로 높은 선호를 보인 토론 방식은 후보자들이 서서 대본 없이 자유토론을 진행하는 스탠딩 방식이다(약 19.8%). 그러나 이번에 행해진 스탠딩토론회는 자유토론회의 성격이 강했으며, 후보가 여럿인 상황에서 이러한 방식이 효과적이었는가는 비판의 여지가 있다. 이번 설문조사 결과에서도 스탠딩토론 방식에 대한 만족도는 상대적으로 낮게 나타났다. 스탠딩토론 방식에 대해 만족스럽게 생각하는 유권자의 비율은 약 64.6%인 반면, 불만족스럽게 생각하는 시민들의 비율도 약 35.4%에 이르렀다. 이는 상호 정책검증토론 방식에 비해 만족도가 약 10%p 정도 낮은 수치이다.
- 후보자들이 정책을 발표한 후 이에 대한 질의를 하며 토론을 진행하는 방식에 대한 선호는 약 17.2%로 나타났다. 다수의 시민들은 후보자토론회를 통해 후보자들 간의 정책 차이를 좀 더 뚜렷하게 파악하고 싶은 반면, 토론 형식이 이를 뒷받침하지 못한다고 생각하고 있는 것으로 보인다. 이 방식은 각자 자신의 정책을 발표한 후 이에 대해 지정된 시간동안 토론을 하기 때문에 토론이 안정적인 수 있으며, 주제를 벗어난 토론으로 이어질 가능성도 낮다고 볼 수 있다. 실제로 상호 정책검증토론 방식에 대한 유권자들의 만족도도 상대적으로 높게 나타났다. 상호 정책검증토론 방식에 대한 만족도가 높게 나타난다는 사실은 이번 토론회에서 후보자들이 보여준 주제를 벗어나는 토론이나 특정 후보자에게만 질의응답이 집중되는 토론에 대한 불만을 의미할 수 있다.
- 이번 조사에서 유권자들은 스탠딩 자유토론 방식을 더 선호하면서도 만족도에서는 정책검증토론 방식에 더 높은 점수를 주고 있다. 이러한 모순된 결과는 토론 방식에 대한 선호도가 유권자의 기대와 흥미를 반영하고 있는 반면 만족도는 유권자들의 실제 토론회에 대한 평가가 반영되어 있기 때문일 수 있다. 즉, 스탠딩토론 방식이 상호 정책검증토론 방식보다 선호도가 더 높다는 것은 스탠딩토론 방식 자체에 대해 시민들은 상대적으로 더 높은 기대와 흥미를 가지고 있다는 것이다. 그런데 실제 토론회 과정에서 스탠딩토론이 매끄럽지 못하게 진행되면서 시청자들의 기대에 못 미치는 토론회가 되었고 이에 따라 이 방식에 대해 상대적으로 낮은 만족도를 표했을 것으로 추정할 수 있다.
- 유권자들은 방청자들이 질문을 하고 이에 대해 응답 및 토론을 하는 방식도 상당히 선호하는 것으로 조사되었다. 이번 설문결과에 따르면, 이 방식에 대한 선호가 약 18.5%로 세 번째로 높다. 향후 선거에서는 좀 더 적극적으로 유권자와 소통할 수 있는 방청객과의 질의응답 중심의 토론회 진행방식도 고려해보아야 할 것이다.

- 한편, TV나 신문 또는 선거홍보물 등과 같이 전통적인 매체에서 주로 선거 정보를 습득하는 유권자들보다 인터넷에서 선거 정보를 습득하는 유권자들이 후보자 간 자유토론 방식에 대한 선호가 월등히 높고 스탠딩 방식의 토론에 대한 반대는 매우 강한 것으로 나타났다. 이는 매체 이용자들의 다른 특성에서 연유한 것일 수도 있지만, 한편에서는 인터넷에서 스탠딩토론의 문제점에 대한 논의가 훨씬 활발하게 이루어졌음을 의미할 것이다. 다양한 매체에 노출되는 다매체 환경에서는 각 매체 환경별로 전혀 다른 인식과 효과가 나타날 수 있다는 점에 유의하여 향후 후보자토론회를 계획하고 진행할 필요가 있겠다.

V. 제19대 대통령선거에서 후보자토론회에 대한 인식 분석

1. 후보자토론회에 대한 관심과 투표참여

- 후보자토론회에 대한 관심도와 투표여부 사이의 관계를 분석한 결과, 후보자토론회에 대한 관심도는 투표참여에 일정 정도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 후보자토론회에 관심이 높을수록 투표참여가 높은 것으로 나타났다.
- 분석 결과, 연령에 있어서 30대가 후보자토론회에 대한 관심이 가장 높았으며, 가장 낮은 관심을 보인 연령은 20대와 60대 이상이었다. 다음으로 학력에 있어서는 대학원 이상과 대학원재학 순으로 후보자토론회에 대해 높은 관심을 보였으며, 가장 적은 관심을 보인 학력은 초등학교 졸업, 중학교 졸업 순으로 나타났다. 직업에 있어서 가장 많은 관심을 보인 집단은 농업/임업/어업 종사자이며, 가장 적은 관심을 보인 집단은 생산/노무직, 기능/숙련직 순이다. 마지막으로 정당지지와 관련하여 국민의당 지지자들이 후보자토론회에 가장 낮은 관심을 보였으며, 후보자토론회에 가장 높은 관심을 보인 정당지지는 바른정당, 더불어민주당 그리고 자유한국당 순으로 나타났다.
- 한편, 후보자토론회에 대한 관심도는 선거기간 정보 습득 매체에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 특히 후보자토론회를 매우 관심 있게 보았다는 인터넷 이용자들의 비율(47%)은 TV 이용자(64.6%)나 신문 이용자(56.5%)에 비해 현격히 낮다. 인터넷 이용자들의 후보자토론회에 대한 관심이 낮다는 것은 향후 인터넷의 역할이 더욱 커지고 인터넷 이용자들의 수가 더 늘어날 것이라는 것을 고려할 때 후보자토론회가 이들의 관심을 제고하고 흥미를 유발할 수 있도록 대안을 모색할 필요가 있음을 의미한다.

2. 후보자토론회의 후보자 검증과 선거정보의 유용성

- 시청자들은 후보자토론회가 후보자 자질 검증에 유용한 기제인 반면, 정책 검증에는 큰 도움이 못된다고 인식하는 것으로 조사되었다. 1,000명의 응답자들 중 618명(61.8%)이 후보자의 자질을 가장 잘 검증하였다고 하였으며, 다음으로 후보자의 능력(17.8%), 후보자의 정책(10.9%) 순으로 응답하였다. 반면 5.8%는 검증된 영역이 없다는 응답을 하였다. 후보자토론회가 수요자인 유권자의 요구에 부응하기 위해서 후보자의 자질과 능력에 대한 검증뿐만 아니라 정책 및 공약을 검증하기 위한 제도적 방안을 모색할 필요가 있음을 보여주는 결과라 하겠다.
- 응답자의 90%는 후보자토론회가 선거정보를 얻는 데 효과적이라고 평가하고 있었으며, 효과적이지 않다는 응답은 8.7%인 97명에 불과하였다. 이번 대선은 탄핵에 따른 조기대선이 이루어짐으로써 선거운동기간이 짧았으며, 또한 후보자의 정보를 획득할 기회 또한 상대적으로 적었다. 따라서 선거정보의 획득 기회로서 후보자토론회에 대한 기대가 높아졌을 뿐 아니라 실제로 후보자토론회가 선거정보 획득에 있어 어느 때보다 효과적 역할을 수행했을 것이라고 추정할 수 있다.
- 더불어, 후보자토론회 시청자들의 약 82.7%는 후보자토론회가 다른 매체들이 제공하는 정보보다 유익했다고 응답하고 있다. 이 결과는 후보자토론회가 선거정보에 대해 긍정적 역할을 하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이는 18대 대선(78.2%)보다 높게 응답된 수치이다.
- 남성이 여성보다 후보자토론회가 유익하다고 인식하고 있으며, 대학원 재학 이상의 시청자들이 유익하다는 응답이 많았다. 반면, 대학교 재학 중인 유권자들은 토론의 유용성을 매우 낮게 평가하고 있다. 직업적으로는 사무직 종사자들이 유익하다고 가장 많이 응답한 반면 학생이 가장 적게 응답하였다. 마지막으로 지지정당을 살펴보면, 바른정당 지지자들이 후보자토론회에 대해 유익하다고 가장 많이 응답한 반면 국민의당을 지지하는 경우 가장 적게 응답하였다.

3. 후보자토론회의 흥미성과 공정성

- 이번 대선 후보자토론회 시청자 중 약 75.1%가 이번 후보자토론회가 흥미롭게 진행되었다고 평가하였다. 23.7%만이 후보자토론회가 흥미롭게 진행되지 않았다고 응답하였다. 흥미성에 대한 이러한 높은 평가는 이번 대선의 특수성도 반영되었겠지만 이번 후보자토론회가 과거에 비해 좀 더 다양한 형식으로 진행되었기 때문일 수 있다. 선거방송토론위원회 이외에 언론사 주관 후보자토론회가 이

러한 다양성에 긍정적인 역할을 했을 것이다. 후보자토론회의 다양한 진행 방식이 시청자들의 흥미를 높이는데 중요한 역할을 한다면, 향후 후보자토론회가 좀 더 다양한 방식으로 진행될 수 있는 방안으로 모색해야 할 것이다.

- 학력이 높을수록, 서울이 출신지역일수록, 그리고 정의당을 지지할수록 후보자토론회가 흥미롭게 진행되었다고 응답하였다. 반면 후보자토론회가 흥미롭지 않다고 응답한 비율이 가장 많은 학력은 중졸 이하이며, 출신지역은 대전/충청으로 나타났다. 그리고 자유한국당을 지지하는 응답자가 후보자토론회에 대해 가장 흥미롭지 않다고 느끼는 것으로 조사되었다.
- 토론회의 공정성과 관련하여, 응답자 중 78.4%는 이번 후보자토론회가 공정하게 진행되었다고 평가하였다. 이 비율은 사전 조사에서 과거의 후보자토론회가 공정했다고 응답한 비율보다 14.2%p 높아졌다는 점에서 과거에 비해 이번 후보자토론회가 좀 더 공정하게 진행되었음을 의미한다 하겠다.
- 남성일수록, 50대일수록, 자영업자일수록, 그리고 바른정당 지지자일수록 공정하게 진행되었다고 응답하였다. 반면 공정하게 진행되지 않았다고 인식한 응답자가 가장 많은 경우는 여성, 30대, 학생과 가정주부 그리고 자유한국당 지지자로 분석되었다.
- 또한 후보자토론회의 공정성에 대한 평가는 이용 매체별로도 다르게 나타났다. 인터넷 이용자들은 다른 매체 이용자들에 비해 이번 대선이 공정하게 진행되었다고 생각하는 비율이 10%p 이상 낮고 불공정하게 진행되었다는 의견이 TV나 신문 이용자들보다 8%p 이상 높았다. 이는 앞서 인터넷 이용자들의 후보자토론회에 대한 낮은 관심도와 관련이 있을 것으로 분석된다.
- 본 연구는 지난 선거에서 낙선한 문재인 후보 지지자들이 다른 유권자들보다 부정적으로 지난 후보자토론회의 공정성을 평가할 것이라고 예상하였으나 분석 결과 문재인 후보 지지자들이 사후 설문조사에서 특별히 더 긍정적이거나 부정적으로 이번 후보자토론회의 공정성을 평가하지는 않은 것으로 나타났다. 하지만, 문재인 후보를 지지한 사람들일수록 과거에 비해 이번 토론회의 공정성을 긍정적으로 평가하는 경향이 나타났다.
- 한편, 후보자토론회가 선거 쟁점에 관한 정보 획득에 유용하다고 생각할수록 후보자토론회의 공정성에 대해서도 높이 평가하는 것으로 조사되었다. 다시 말하자면, 후보자토론회의 공정성에 대한 평가는 토론의 유용성과 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 공정성은 후보자토론회에 있어 중요한 평

가 기준이며, 유권자의 투표결과와 후보자의 당락에 영향을 미치는 주요한 요인이라 할 수 있다.

VI. 제19대 대통령선거 후보자토론회 효과 분석

1. 시청자 집단 분석

- 한번이라도 제19대 대통령선거 후보자토론회를 시청한 적이 있다고 응답한 조사 대상자는 96.8%인 968명에 달했다. 후보자토론회를 한번이라도 시청한 적이 있다고 응답한 조사 대상자 중에서 후보자토론회 시청 빈도수를 추가적으로 살펴 보았을 때, 후보자토론회를 1회 시청했다고 대답한 응답자 비율은 16.4%이며 7회 모두 시청했다고 대답한 응답자의 비율도 14.0%에 달했다. 가장 높은 비율은 19.1%로서 2회를 시청한 응답자에서 나타났다.

2. 사전/사후조사의 결과 비교를 통한 후보자토론회의 정치적 효과 분석

1) 심리·인지적 효과

(1) 선거관심: 후보자토론회 시청 후 관심도와 대화 빈도의 변화

- 후보자토론회를 통해서 선거에 대한 관심도가 크게 상승한 것으로 조사되었다. 전체 응답자 중 4분의 3에 달하는 74.6%가 후보자토론회를 시청한 후에 선거에 대해서 관심이 높아졌다고 응답하였다. 변화가 없었다고 대답한 응답자는 23.0%였다. 선거에 대한 관심이 낮아졌다고 답한 응답자는 극히 소수에 불과했다.
- 비슷한 맥락에서 후보자토론회 시청 후에 주변사람들과의 대화 빈도 또한 압도적으로 증가했다. 전체 응답자 중에서 후보자토론회 시청 후 주변 사람들과 대화가 매우 많아졌다고 대답한 응답자도 41.1%에 달했다. 대화를 조금했다고 응답한 응답자는 45.1%였다. 이 두 범주를 합하면 후보자토론회가 86.2%의 시청자를 주위 사람들과의 대화로 이끌었다고 할 수 있다. 대화를 전혀 하지 않았다고 응답한 시청자는 4.2%에 지나지 않았다.

(2) 공약과 대선 정보쟁점에 대한인지도

- 사전 조사에서는 전체 응답자 중에서 공약을 인지하고 있다고 대답한 응답자의 비율은 응답자의 5분의 4가 넘는 87.8%에 달했다. 반면에 인지하지 못한다고 대

답한 응답자는 11.6%에 그쳤다. 사후조사에서도 공약인지도 비율은 거의 비슷하게 나타났다. 주요 후보들의 정책 공약에 대해서 인지하고 있다고 대답한 응답자의 비율은 88.5%로 나타나 사전 조사보다 약간 증가한 것으로 나타났다. 인지하지 못하고 있다고 대답한 응답자의 비율은 10.6%로 나타나 사전조사보다 약 1.0%p 감소한 것으로 나타났다.

- 공약인지도에 대한 후보자토론 효과가 미미하게 나타난 것은 대부분 후보자토론회를 시청한 유권자들로 구성된 표본의 특성 상 응답자들의 공약에 대한 인지도가 사전조사 시점에 이미 높은 수준에 이르러 있었기 때문일 것이다.
- 한편, 토론회를 통해서 새롭게 알게 된 정책이 있다고 대답한 응답자의 비율은 전체 응답자의 74.7%에 달했다. 또한 대선의 쟁점에 관한 정보를 얻는 데 후보자토론회가 어느 정도 효과적이었는가를 묻는 문항에 대한 분석도 비슷한 결과를 나타냈다. 전체 응답자의 82.5%가 후보자토론회가 대선 쟁점에 대한 정보를 얻는 데 효과적이었다고 답했다.

(3) 정치적 효능감

- 사전조사와 사후조사를 비교할 때 내적 효능감은 평균 0.09점이 증가하였고 외적 효능감은 평균 0.14점이 증가하여 정치적 효능감의 증가폭은 그다지 크지 않았다. 이는 사전조사에서 이미 효능감이 최댓값인 5에 치우쳐있기 때문으로 추측된다. 내적 효능감의 경우 5점은 전체 응답자의 76.9%에 달했고 외적 효능감은 응답자의 70.9%에 달했다. 하지만 사전 사후를 비교해 볼 때 내적 효능감과 외적 효능감 모두에서 가장 높은 값인 5점을 선택한 응답자의 비율에 규모가 크지는 않지만 상승양상이 존재했다. 특히, 후보자 토론회의 시청은 내적인 효능감보다는 외적 효능감의 상승에 더 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

(4) 후보자 자질, 정책 공약, 국정능력 평가

- 먼저, 후보자토론회가 후보자의 자질을 비교하는 데에 도움이 되었다고 대답한 응답자는 전체 응답자의 80.0%였다. 반면에 도움이 되지 않았다고 대답한 응답자는 미미한 수준은 6.0%에 그쳤다.
- 둘째, 후보자토론회가 후보자의 정책공약을 비교하는 데에 도움이 되었다고 대답한 응답자는 전체 응답자의 67.5%였다. 반면에 도움이 되지 않았다고 응답한 응답자는 10.2%에 그쳤다.

- 셋째, 후보자토론회가 후보자의 국정수행능력을 비교하는 데에 도움이 되었다고 대답한 응답자는 64.7%에 달했다. 도움이 되지 않았다는 응답은 9.0%였다.

(5) 정책 인지: 후보자토론회가 후보자들의 대표 공약 인지에 미친 영향

- 문재인 후보의 81만개 공공일자리 공약에 대해서는 응답자의 85.7%가 정확히 인식하였다. 둘째, 홍준표 후보가 내세웠던 규제완화를 통한 기업 기살리기에 대해서는 응답자 중에서 단지 33.2%만이 이 공약이 홍준표 후보의 공약이라고 답하였다. 이 공약이 문재인 후보의 공약이라고 답한 응답자도 22.0%나 되었다. 셋째, 안철수 후보의 학제개편 공약에 대해서는 응답자의 61.2%가 공약의 주인공을 제대로 인식하였다. 넷째, 유승민 후보의 칼퇴근법에 대해서는 응답자의 단지 24.0%만이 공약의 소유권을 정확히 인식했다. 오히려 칼퇴근법이 심상정 후보의 공약이라고 답한 비율(36.4%)이 더 높았다. 마지막으로, 심상정 후보가 제시한 사회복지세의 경우도 응답자의 단지 28.5%만이 이 공약이 심상정 후보의 공약이라고 답하였다. 이 공약이 문재인 후보의 공약이라고 답한 비율도 18.8%에 달했다.
- 이 분석을 통해서 유권자들이 선두권 후보의 공약에 대해서는 공약의 주체에 대해서 비교적 잘 알고 있었지만 소수정당 후보의 공약에 대해서는 상대적으로 부정확하게 알고 있었다는 것을 알 수 있었다. 이러한 결과는 앞서 인식 부분에서도 지적되었던 바와 같이 후보자토론회가 아직은 정책공약이 후보자토론회를 통해 검증할 수 있는 가장 핵심적인 영역은 되지 못하고 있다는 사실을 어느 정도 확인해 주고 있다고 하겠다.

3) 태도효과: 후보자 호감도에 미친 영향

- 후보자토론회 이후 선호도의 변화 크기는 문재인 후보(1.59), 유승민(1.17), 심상정(1.06), 홍준표(0.1)의 순이었다. 반면에 토론회 이후 선호도가 감소한 후보는 안철수 후보가 유일했다(-0.62).
- 문재인 후보에 대한 호감도는 사전조사에서 ‘매우 좋아한다’가 15.7%였으며, ‘매우 싫어한다’가 17.2%로 조사되었다. 그러나 사후조사에서 문재인 후보에 대한 호감도는 ‘매우 좋아한다’가 23.3%로 증가한 반면 매우 싫어한다는 5.4%로 크게 감소하였다.
- 홍준표 후보에 대한 호감도 조사결과는 사전조사 시 매우 좋아한다가 2.4%인 반면 매우 싫어한다는 44.3%였다. 사후조사에서는 매우 좋아한다가 2.0%로 감소하

였으며, 매우 싫어한다 항목도 41.9%로 감소하였다.

- 안철수 후보의 경우도 사전조사와 사후조사에 있어 호감도의 변화가 크지 않다는 특징을 보이고 있으나, ‘매우 좋아한다’의 경우 사전조사시 5.7%였는데 사후조사에서는 2.2%로 감소하였다.
- 유승민 후보의 경우 사전조사에서 ‘매우 좋아한다’는 2.5%였으며, ‘매우 싫어한다’는 10.5%였다. 그러나 사후조사에서 ‘매우 좋아한다’는 3.2%로 미비한 상승을 보였으나 ‘매우 싫어한다’는 5.7%로 크게 감소하였음을 보여주고 있다.
- 심상정 후보에 대한 호감도의 변화를 보면, 사전조사에서 ‘매우 좋아한다’라는 응답이 3.5%인 반면 사후조사에서는 4.2%로 미미하게 증가하였다. 또한 ‘매우 싫어한다’는 응답도 사전조사에서는 11.5%였으나 사후조사에서는 7.0%로 감소하였다.

4) 선택효과: 후보결정에 미친 영향

- 후보자토론회가 시청자들의 후보지지 결정에 긍정적인 영향을 미쳤다고 대답한 응답자의 비율은 제17대 대선에서 61.2%, 제18대 대선에서 63.8%, 제19대 대선에서 68.1%로 상승했다. 특히 매우 영향을 미쳤다고 대답한 조사 대상자의 비율이 제17대 대선에서 15.8%에서 제19대 대선 28.9%으로 두 배 가까이 상승했다.
- 응답자가 지지하던 후보의 후보자토론회 성과에 대한 긍정적 혹은 부정적인 평가와 관계없이 후보자토론회 시청 후에도 기존의 지지후보를 유지한다고 대답한 비율은 69.7%에 달했다. 구체적으로 후보자토론회 시청 후에 자신이 지지하던 후보에 더욱 호감을 갖게 되었다고 답한 응답자의 비율은 38.1%였으며 후보자토론회 시청이 지지후보에 별로 영향을 미치지 않았다고 대답한 응답자의 비율은 31.6%였다.
- 제18대 대선 후보자토론회의 영향력과 비교해 볼 때 후보자토론회 시청 후에 지지후보에 대해서 더욱 호감을 갖게 되었다고 대답한 응답자의 비율은 10%p이상 감소했다.
- 토론회를 가장 잘했다고 평가를 받은 후보자는 전체 응답자 중에서 44.2%의 지지를 받은 심상정 후보였다. 2위는 유승민 후보로서 전체 응답자 중에서 26.8%의 지지를 얻었다. 3위는 문재인 후보로서 14.4%의 지지를 받았다. 4위는 홍준표

후보로서 6.9%의 지지만을 얻었고, 최하위는 안철수 후보로서 1.9%의 지지를 얻는데 그쳤다.

- 홍준표 후보 지지자의 경우 가장 많은 비율인 60.4%가 홍준표 후보가 토론을 가장 잘했다고 평가했고, 문재인 후보 지지자의 경우 과반수가 넘는 55.0%가 심상정 후보자가 토론을 가장 잘했다고 평가했다. 그러나 안철수 후보 지지자의 경우 단지 5.2%만이 안철수 후보가 토론회를 가장 잘했다고 평가했다. 전체적으로 유권자들의 후보자토론회 성적에 대한 평가는 진영 논리보다는 토론회의 객관적인 실적에 의해서 영향을 받았을 가능성이 큰 것으로 보인다.
- 문재인 후보 지지자와 홍준표 후보 지지자의 경우 후보자토론회 시청으로 인해서 지지의 큰 변동을 겪지 않은 것으로 나타났다. 반면에 안철수 후보의 경우 과반수에 약간 모자라는 49.8%만이 안철수 후보에게 실제로 투표하였다. 유승민 후보의 경우는 지지 유지율이 66.7%였고, 심상정 후보의 경우 과반수에 약간 미달하는 47.7%가 실제로 심상정 후보를 선택하였다. 가장 큰 이탈은 문재인 후보로의 이탈이었다. 이 분석 결과는 후보자토론회 시청의 효과가 기존 지지 후보의 강화 효과에만 머무르지 않고 지지 후보 변경에 중요한 영향을 미쳤을 가능성이 크다는 것을 나타낸다.

3. 회귀분석

- 선거관심도: 다른 변수들을 통제한 이후에도 후보자토론회를 더 많이 시청한 사람들일수록 선거에 대한 관심도가 더 큰 것으로 확인되었다. 후보자토론회 시청 빈도 이외에 선거관심도에 유의미한 영향을 미치는 변수로 확인된 변수들은 더불어민주당과 국민의당 일체감, 정치내적 효능감, 정치지식이었다.
- 정치적 대화: 후보자토론회를 많이 시청할수록 토론회 이후에 주위사람들과 정치적 대화를 많이 나누는 것으로 나타났다. 선거관심도의 경우와 마찬가지로 정치 내적 효능감이 중요한 영향을 미치는 변수로 확인되었다. 주위 사람들과의 정치적 대화에는 연령이 중요한 변수로 나타났다. 40대 이상 연령변수(40대, 50대, 60대 이상)가 정치대화에 유의미한 영향을 미쳤으며, 연령이 높아질수록 정치적 대화가 줄어드는 경향이 있는 것으로 나타났다.
- 후보자 선택(문재인 대 홍준표): 후보자토론회를 많이 시청할수록 문재인 대 홍준표 선택에서 홍준표를 선택할 확률이 높았다. 또한 내적 효능감이 구여권이었던 자유한국당의 홍준표 후보와 새롭게 집권에 성공한 문재인 후보사이의 선택에 있어서 중요한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 누구에게 투표하느냐가 중

요하다고 인식할수록 홍준표 후보보다는 문재인 후보를 선택할 확률이 높았다. 더불어, 선거관심도나 정치대화에서는 중요한 변수로 나타나지 않았던 정치이념이 문재인 대 홍준표 후보 선택에서는 유의미한 변수로 확인되었다. 자신이 보수적인 유권자라고 응답한 유권자일수록 문재인 보다는 홍준표 후보를 선택할 확률이 높았다. 또 대구·경북(홍준표 지지)과 호남(문재인 지지)이라는 지역적 차이도 후보 지지에 유의미한 역할을 하였다. 더불어, 50대와 60대 이상 유권자일수록 문재인 후보보다 홍준표 후보를 선택할 확률이 높았다.

- 후보자 선택(문재인 대 안철수): 문재인 대 안철수 경우를 살펴보면, 정치적으로 보수적이라고 스스로 응답한 유권자일수록 문재인 후보보다는 안철수 후보를 선택할 확률이 높았다. 그러나 20대 유권자(19세 포함)는 안철수 후보 보다 문재인 후보를 선택할 확률이 높았다. 흥미롭게도 정치지식이 높을수록 안철수 후보 보다는 문재인 후보를 선택할 확률이 높았다. 후보자토론회 시청빈도 등 기타 변수는 문재인 대 안철수 경쟁 구도에서 후보자 선택에 유의미한 영향을 미치지 못하였다.

VII. 결론: 대통령선거 후보자토론회 개선 방안 논의

1. 제19대 대선에서의 후보자토론회에 대한 인식과 효과

- 탄핵정국과 다당적 구도라는 예외적인 환경에서 이번 대선의 후보자토론회는 여러 후보의 자질과 능력 및 정책을 검증할 수 있는 가장 유용한 기제였다고 평가된다.
- 1997년 제15대 대선에서 후보자토론회가 처음으로 도입된 이후 후보자토론회는 그 흥미성이나 효과성 및 공정성에 있어서 상당한 논란이 있어 왔다. 그러나 이번 제19대 대선의 후보자토론회는 역대 가장 높은 후보자토론회 시청률을 갱신할 만큼 유권자들의 관심과 흥미를 끄는 데 성공하였다. 약 83%의 유권자들이 후보자토론회가 다른 정보매체에 비해 매우 또는 다소 유익하였다고 인식하고 있었으며, 후보자토론회가 필요하다는 의견은 95%에 이르고 있다. 또한 이번 후보자토론회가 공정하게 진행되었다는 의견도 거의 80%에 이르렀다.
- 본 연구의 결과는 제19대 대선의 후보자토론회가 유권자들의 선거에 대한 관심을 높이고 정치적 효능감 및 정책 인지도를 높이는 데 중요한 역할을 하였다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 후보자토론회는 후보에 대한 지지의 강화 뿐만 아니라 지지 후보의 변경에도 영향을 미친 것으로 조사되었다.

2. 후보자토론회 제도 개선 방안 논의

1) 토론회 형식 및 진행 방식

- 본 연구의 조사 결과에 의하면, 유권자들이 가장 선호하는 토론 방식은 후보자들 간 자유롭게 토론을 진행하는 방식인 것으로 나타났다. 그러나 자유토론 방식은 진행에 따라서는 특정 후보에게만 질문이 집중되는 문제가 발생하면서 비판을 받기도 하였다. 이 토론 방식에서는 특히 사회자의 역할이 중요한 변수로 대두되었다.
- 토론회 형식에 대한 유권자들의 선호는 상당히 분산되어 있다. 다수의 유권자들은 스탠딩토론 방식 및 후보자 간 정책 발표 후 상호 검증을 위한 토론 방식을 선호하고 있기도 하다. 유권자들이 토론회 진행 방식에 대한 설문조사에서 다양한 응답으로 나뉘는 것에서 유추할 수 있듯이 압도적으로 효율적인 방식은 아직은 존재하지 않는다고 할 수 있겠다.
- 전문가들은 모든 토론회가 하나의 진행 방식으로 진행되기보다는 다양한 방식으로 진행되는 것이 토론회의 흥미성과 효과를 높이는 데 도움이 될 것이라고 진단하였다. 토론 방식은 이번 대선에서 시도되었던 자유토론과 상호 정책검증, 주도권토론 이외에도 방청객과의 토론이 있는 시민포럼(town-hall meeting) 방식이나 후보자와 전문가 집단과의 토론 방식 또한 고려해 볼만한 토론회 진행 방식으로 제안되었다.
- 일부 전문가들은 토론회 진행과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 사회자의 역할임을 강조하였다. 특히 자유토론에서의 사회자 역할은 토론회 성패의 핵심 요인인 것으로 나타났다. 다양한 토론회 형식별로 적합한 능력과 자질을 갖춘 사회자를 찾는 것도 중요한 과제라고 하겠다.
- 더불어, 이번 조사에서 유권자들의 약 62%가 주요 정당 후보 모두가 참여하는 토론 방식을 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 6인의 후보가 참여하면서 토론회의 흥미도가 크게 떨어졌던 2007년과는 매우 다른 양상이다. 이 차이는 아마도 2007년과 다르게 이번 주요 후보자토론회에 참여한 다섯 명의 후보자 모두가 대선 결과에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 후보들로 인식되었기 때문에 나타난 결과일 것이다.

- 향후 한국 정치의 구도가 양당 구도를 유지할 것인지 아니면 다당적 구도로 갈 것인지에 따라 주요 정당 후보가 모두 참여하는 토론을 진행할 것인지 아니면 여론조사 상위 후보 위주의 토론 방식을 채택할 것인지가 정해질 수 있을 것이다. 이번 대선과 같이 영향력이 큰 후보자들이 경쟁하는 경우 여론조사 상위 후보 위주의 토론 방식은 많은 논쟁과 문제 제기를 유도할 가능성이 크다. 반대로 양당 구도 하에서 형평성에만 초점을 맞추어 영향력이 약한 후보자들까지 토론회에 참여하는 방식은 자칫 토론회의 핵심을 흐리고 유권자들의 흥미를 떨어뜨리게 될 수 있다.

2) 토론회 횟수 및 시간

- 이번 대선에서는 과거에 비해 후보자토론회의 횟수가 늘어남에 따라 총 7회인 토론회 횟수가 충분하다는 의견이 약 60%에 달하기는 하였지만 부족하다는 의견도 40%에 이르고 있었다. 횟수가 부족하다는 의견을 가진 유권자들 중 약 79%가 토론회를 10회로 늘리자는 의견을 가지고 있었다.
- 전문가 집단은 토론회 횟수를 현재보다 늘리는 데 대해 적극적으로 찬성하기 보다는 현재의 토론회를 보다 효과적으로 진행함으로써 그 효율성을 높여야 함을 제안하였다. 다만, 제19대 대선의 후보자토론회는 선거방송토론위원회에서 주관하는 토론회 이외에도 3회에 걸친 토론회가 별도로 있었기 때문에 전체 토론회 횟수에 대한 만족도가 높았을 것으로 예상되므로 향후에도 선거방송토론위원회 주관의 4회 토론회만으로는 부족할 것이라는 의견이 많았다.
- 후보자토론회의 토론시간에 대해서는 유권자의 약 55%가 현행 두 시간 진행 방식을 선호하는 가운데 약 42%의 유권자들은 방송 토론 시간을 늘리는 것이 필요하다고 생각하고 있었다.
- 전문가 집단 역시 현행 두 시간의 토론회 시간으로는 후보자에 대한 정보의 수집과 검증이 적절히 이루어지기 힘들다는 데 동의하는 것으로 조사되었다. 그러나 시간에 대한 논의는 토론회 진행 시간 자체의 문제라기보다는 토론회의 형식이나 내용 또는 토론회의 질과 관계가 있는 변수로 인식하고 있었다.
- 후보자토론회가 토론회에 다양한 의제를 중심으로 여러 차례에 걸쳐 진행되는 만큼 후보자끼리의 네거티브 공세나 인식공격에 활용되지 않고 정책토론 위주로 이루어지는 경우 현행 시간 내에서도 후보자에 대한 정보를 충분히 제공하면서 적절히 진행될 수 있다는 생각이다.

- 뿐만 아니라, 후보자토론회에 요구되는 중요한 요인 중 하나인 토론회의 흥미도와 관련하여 토론시간의 연장은 유권자들의 토론회에 대한 흥미를 떨어뜨리게 되어 보다 많은 시청자들을 토론회에 노출시키는 데에 긍정적인 역할을 하지 못할 수도 있다는 의견도 있었다.
- 한편, 전문가 집단에서는 이번 대선의 군소정당 후보자토론회의 실효성에 대해 강하게 문제를 제기하였다. 이번 대선의 군소정당 후보자토론회의 경우, 인지도 및 여론의 지지도가 매우 낮은 후보자들까지 토론회에 모두 참여함으로써 적절한 수준의 토론이 이루어지지 못하였고 시청자들의 관심도도 매우 낮았다. 이에 대해 몇몇 전문가들은 형평성의 원칙에 따라 군소정당 후보자토론회를 개최하되 선거관리위원회가 주관하는 여론조사 결과를 기준으로 어느 정도 여론의 지지를 확보하는 후보자에게만 토론회 참석의 기회를 제공함으로써 군소정당 후보자토론회의 효과성과 흥미도를 높일 필요가 있음을 지적하였다.

3) 정책 검증과 선거관심도 제고를 위한 제안

- 본 연구의 조사 결과에 의하면, 이번 대선 후보자토론회는 후보자의 자질을 검증하는 데에는 핵심적인 역할을 하였지만 후보자의 정책을 검증하는 데에는 다소 부족했던 것으로 평가되고 있다. 같은 맥락에서 선거관심도의 제고에는 영향을 미쳤지만 후보자의 정책에 대한 정확한 인지를 유도하지는 못함으로써 정책 선거에 대한 기여도는 아직은 상대적으로 크지 않은 것으로 조사되었다.
- 정책을 중심으로 토론회가 진행되기 위해서는 무엇보다 토론에 참여하는 후보자들의 변화가 일차적으로 요구되지만, 토론회의 제도적 장치가 적절히 이루어지지 않고는 후보자들은 인식공격 또는 네거티브의 유혹에서 벗어나기가 힘든 것도 사실이다.
- 후보자 토론이 정책적 토론이 되기 위한 대안으로서 전문가들은 후보자와 전문가 집단과의 정책토론 형식이나 후보자와 유권자들과의 토론을 바탕으로 하는 시민 포럼 방식의 토론회 등을 제안하였다.
- 더불어, 고도로 진화된 소셜네트워크 환경에서 다양한 미디어를 통한 유권자들의 참여 또한 다각도로 고려해 볼 현안이다. 특히 TV 이용률이 점점 낮아지는 젊은 유권자들을 고려할 때 새로운 미디어 환경에 적합한 토론회 방식이 긴급히 필요한 시점이라 판단된다. 본 연구의 결과는 인터넷 이용자들이 선호하는 토론회의 방식은 다른 이용자와는 차이가 나는 것으로 나타났다. 또한 이들은 후보자토론회에 대한 관심이 상대적으로 낮고 토론회의 공정성에 대해서도 다소

부정적이다.

- 이번 조사 대상자들 중 19세와 20대 유권자들의 44%는 이번 대선에서 TV 대신 SNS나 인터넷을 통해 후보자토론회를 시청한 것으로 조사되었다. 이 비율은 시간이 갈수록 늘 것으로 예상된다. 따라서 네트워크의 특성을 활용한 실시간 토론 참여 등 미디어 환경의 변화에 부합하면서도 이들 뉴미디어 이용자들의 흥미와 관심을 제고할 수 있는 방안을 마련하기 위한 연구와 노력이 지속적으로 필요해 보인다.