

## 순환순번제와 순서효과, 기호효과, 일렬투표의 후광효과: 2014년 기초의회의원선거 사례 분석

김범수 | 연세대학교 국가관리연구원

### + 국문요약 +

한국의 기초의회의원선거에서 현재 적용되고 있는 투표용지 게재순위 방식은 네 가지 서로 다른 원리를 통해 작용하는 효과가 중첩되어 있다. 투표용지의 순서효과와 기호효과, 그리고 일렬투표 문제가 해결되기 위해서는 제도개혁이 필요하다. 현행 기호순번제는 거대정당 우선 기호배정방식과 전국통일기호의 허용과 결합하여, 투표용지의 순서효과를 정당기호 1번과 2번을 배정받은 주요 정당 후보들에게 편중되게 한다. 또한, 동시선거에서 각급 선거에서 전국통일 기호를 사용할 수 있도록 허용하여 일렬투표에 의한 후광효과도 주요 정당들의 후보들에게 돌아가도록 구조화되어 있다. 또한, 기호효과는 명확하게 존재하여 기호 '가'를 받은 후보와 그렇지 않은 후보 사이의 당락을 좌우함에도 당 내에서 기호 배정을 어떻게 민주적으로 결정하는 것인지에 대한 제도화가 이뤄지지 않고 있다.

순환순번제가 도입되면 투표용지의 순서효과로 인한 득표이득이 모든 후보에게 분산되어 공정한 경쟁이 실현될 수 있다. 또한, 선거구별로 후보의 게재순위가 순환됨으로써, 1-1-1이나 2-2-2와 같은 일렬투표에 의한 후광효과도 방지할 수 있다. 더불어 복수 후보를 추천한 경우에도 정당 내 후보들의 게재 위치를 순환하면, 복수 공천된 후보들 사이에 불공정 문제도 해소된다.

## I. 서론

2014년 전국동시지방선거 중 교육감선거에서 투표용지 기재순위는 ‘순환순번제’<sup>1)</sup> 방식으로 지정되었다. 선거구마다 후보들의 기재순위를 순환시키는 순환순번제는 투표용지 순서효과로 인한 불공정 문제를 해소하는 데 기여했다. 순환순번제 방식의 도입은 2010년 이후 학계의 연구와 노력에 의해 가능했다고 할 수 있다(정준표 2007; 황아란 2010; 김범수 2011).

그러나 교육감선거 외에 다른 모든 선거는 순환순번제를 도입하지 않고 있다. 대통령선거, 국회의원선거, 동시지방선거에서 후보들은 국회의 의석수에 따라서 기호를 배정하는 ‘의석수순 기호순번제’로 투표용지 기재순서를 배정한다. 기호순번제는 정당명과 후보의 성명과 함께 1, 2, 3과 같은 아라비아 숫자기호를 배정하는 것이 특징이다. 특히 기호를 국회 의석수의 많고 적음을 기준으로 하여 기호를 배정한다. 제1당이 1번, 제2당이 2번을 받도록 하여, 다수의석을 보유한 정당의 후보들이 앞 기호를 배정받는다. 이 방식은 거대정당을 군소정당보다 우선적으로 고려한다는 점에서 불공정하다.

거대정당 우선의 기호순번제는 권력관계를 반영한다. 권력을 주도하는 정치세력이 선거경쟁에서 우위를 차지하기 위해 기호순번제를 도입하였다. 한국의 선거법 개정역사가 그것을 보여준다. 제헌의원선거(1948년)부터 제5대 국회의원선거(1960년)까지는 기호를 선거구별로 추첨하여 배정하는 ‘선거구별 기호추첨제’였다. 권력이 분산되어 있었기 때문에 추첨제와 같은 평등한 방식이 사용되었다. 제6대 국회의원선거(1963년)에서는 권력을 장악한 박정희 정부가 ‘정당국가’를 지향하였다. 정당이 추천한 후보만이 선거경쟁에 출마할 수 있게 하여 무소속을 배제하였고, 정당의 기호는 정당의 대표가 중앙 차원에서 추첨하여 결정한 후, 전국에 적용하는 ‘전국통일 기호추천제’였다. 제8대 국회의원선거(1971년)부터는 국회의석을 기준으로 기호를 배정하는 ‘의석수순 기호배정제도’가 처음으로 도입되었다. 제1당에게 1번을 제2당에게 2번을 그리고 나머지 정당에게는 정당명의 ‘가나다’ 순으로 배정하였다. 제1당과 제2당에게만 특혜를 준 것으로 이 방식은 제1여당과 제1야당이 만든 선거법의 결과였다. 그 이후 2016년 현재까지 의석수를 기준으로 정당기호

1) 후보들의 투표용지 기재를 선거구에 따라 회전 혹은 순환하여 배정하는 방식은 ‘회전식 투표용지(rotating ballot)’, ‘교호순번제’, ‘순환배열식’, 그리고 순환순번제로 불린다. 이 중 순환순번제가 명확한 의미전달과 응축성에 있어서 뛰어나다고 판단하여 본 연구에서는 순환순번제 용어를 사용한다.

를 배정하는 방식이 유지되어 오고 있다.

제1당과 제2당이 투표용지상의 앞선 기호를 선호하는 이유는 앞선 후보가 뒤의 후보보다 득표이득을 얻는 ‘투표용지 순서효과’ 때문이다. 거대 정당들은 앞선 기호를 선호하였고, 그것을 공직 선거법의 규정으로 만들었다. 현행 방식에 대하여 거대정당들은 불공정하지 않다는 입장이다. 그러나 투표용지 순서효과라는 이론적 차원과, 실제 정당기호로 인한 후보 간 경쟁에 대한 경험적 분석 차원에서는 현행 방식이 불공정하다. 이 문제를 이론적이고 경험적으로 분석하고, 제도적 개선점을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

이론적으로 유권자의 선거관심이 낮을수록 투표용지 순서효과는 커진다(Miller and Krosnick 1998; Brockington 2003; 김범수·서재권 2012). 유권자의 관심이 가장 높은 선거는 대통령선거이다. 후보의 수가 적고, 후보에 관한 정보를 얻기가 상대적으로 쉽다. 이러한 선거에서는 투표용지 게재순위의 차이에도 불구하고 유권자는 자신이 원하는 후보를 쉽게 찾아낸다. 반면에 동시지방선거에서 유권자는 상대적으로 많은 수의 후보들을 검색하고 선택해야 한다. 이때 유권자는 후보에 대한 정보가 부족한 상태에서 기표하게 된다. 선거 관심과 선거정보가 낮은 선거에서 투표용지 순서효과는 영향력을 발휘한다. 한국의 선거유형 중 투표용지 동시지방선거 중 지방의원선거이다. 본 연구는 현행 선거유형중 투표용지 순서효과로 인해 선거 공정성 문제가 가장 크게 나타날 것이라 지적되어 온 기초의원선거를 대상으로 투표용지 순서효과의 문제를 분석하고자 한다.

기초의원선거에서의 투표용지 순서효과의 문제는 교육감선거에서의 투표용지 순서효과의 문제에 비해 복잡하다. 교육감선거에서는 정당명을 사용하지 않고, 기호도 사용하지 않는다. 이 때문에 교육감선거에서는 투표용지 순서효과의 문제만 발생한다. 또한, 동시지방선거와 함께 교육감선거가 실시되었기 때문에 주요 정당의 전국통일기호 사용으로 인한 일렬투표에 의한 후광효과도 발생한다. 즉, 교육감선거에서는 순서효과와 일렬투표로 인한 후광효과가 발생한다. 이 두 가지 효과는 순환순번제의 도입으로 해소된다. 후보의 게재순서가 순환되기 때문에 순서효과와 후광효과로 인한 득표이득이 모든 후보들에게 무작위로 분산된다. 즉 득표이득이 무작위로 분산되기 때문에 특정한 후보가 특혜를 누리지 않는다.

그런데, 기초의원선거에서는 순서효과와 일렬투표에 의한 후광효과와 함께 정당지지로 인한 정당효과, 그리고 주요 정당이 복수 추천을 한 경우에 ‘가, 나, 다’ 기호에 의한 기호효과도 결합된다. 순서효과, 후광효과, 기호효과는 각기 다른 원인에 의해서 발생하지만, 결과는 특정한 후보에게 집중되는 편중의 기제들(mechanisms of bias)이다. 정당

효과만이 유권자의 선택에 의한 정당한 효과이고, 순서효과, 후광효과, 그리고 기호효과는 투표용지 게재순서 혹은 기호에 의해 발생하는 정당하지 못한 효과이다. 본 연구에서는 2014년 기초의회의원선거 사례를 대상으로 세 가지 효과를 분석하고, 이론적 원인을 규명하며 그에 따른 해결책을 제시하고자 한다. 특히, 정당효과를 유지하면서 순서효과와 기호효과 그리고 일렬투표에 의한 후광효과를 해소하는 방안을 제시하고자 한다.

## II. 투표용지와 순서효과

### 1. 정치권이 순환순번제를 반대하는 이유

2010년부터 학계의 여러 연구들은 현행 기호순번제로 인한 순서효과의 발생을 지적하고 공정한 선거를 위해 지방선거를 비롯한 모든 선거에서 순환순번제의 도입을 주장하여 왔다(황아란 2010; 김범수 2011; 김범수·서재권 2012; 이재훈·고선규 2014). 그러나 정치권에서는 2016년 10월 현재까지도 순환순번제를 수용하지 않고 있으며, 나아가 순환순번제를 반대하고 있다. 지금으로부터 3년 전인 2013년에 여당과 야당의 정치권은 국회의원 특권 줄이기를 자의반, 타의반으로 진행한 바 있다. 그 일환으로 정치권은 다수 의석을 보유한 정당에게 1번이나 2번과 같은 정당기호를 우선적으로 배정하는 현행제도의 개선을 검토한 바 있다. 그러나 일부 국회의원들을 제외하고는 대다수 국회의원들이 순환순번제에 반대하였다.

2013년 국회에서는 열린 간담회에서 국회의원들은 현행 기호순번제<sup>2)</sup>를 주장하였다. 그 기 이유로 “(현행)기호순번제는 유권자가 후보 선택에 있어 혼란을 방지할 수 있다.”<sup>3)</sup>는 것을 들었다. 즉, 이 말은 과연 타당한 것일까? 기호순번제에서 순환순번제로 제도가 바뀌면 유권자가 후보 선택에 혼란을 느끼게 될까?

기호순번제에서 순환순번제로 변경되면 두 가지 변화가 나타난다. 하나는 후보의 게재

2) 기호순번제는 현행 공직선거법 제150조에 의하여 배정하는 방식이다. 국회 최대 다수의석 정당에게 기호 1번을 제공하고, 의석수가 차석인 정당에게는 기호 2번을 제공하는 의석수순 기호배정방식이다.

3) 『뉴시스』, “정당기호순번제 폐지 찬반논쟁”(2013.04.25).

순위가 투표구에 따라 순환된다는 것과 이 때문에 정당기호의 용도가 쓸모없어진다는 것이다. 후보의 게재순위가 투표구별로 순환되면, 후보의 게재순위는 후보의 수만큼 달라진다. 2명의 후보인 경우에 후보는 첫 번째와 두 번째 순위에 돌아가며 게재된다. 3명의 후보가 출마한 경우에는 1~3번째 순위에 돌아가며 게재된다. 순환순번제에서 정당기호를 고정적으로 사용하게 되면, 정당기호와 게재순위가 불일치하는 경우가 발생한다. 즉 정당기호 1번을 받은 후보가 게재순위 두 번째와 게재순위 세 번째에 게재되는 것이다. 이로 인해 혼란이 발생한다. 이 문제를 해결하는 방법은 정당기호를 사용하지 않는 것이다. 정당명과 후보자 성명만을 기록하고 정당기호를 사용하지 않는 방법이다. 정당기호가 없는 경우에도 유권자는 정당명과 후보 성명을 확인할 수 있기 때문에 정당기호가 없어지므로서 유권자에게 혼란을 준다고는 할 수 없다. 유권자는 정당기호보다는 정당명과 후보성명을 보고 선택하게 된다. 유권자가 정당기호보다는 정당명과 후보성명을 보고 선택하는 것이 오히려 정당성이 높다고 할 수 있다.

또 다른 변화는 후보의 게재순위가 투표구별로 순환되기 때문에 동시선거에서 정당을 기준으로 서로 다른 선거에서 투표하려면 일렬투표가 아닌 선별투표를 해야 한다. 지금 방식은 국회 다수당 소속 후보자들은 동시선거에서 같은 정당기호와 같은 게재순위에 배정된다. 예를 들어, 2014년 제6회 동시지방선거에서 국회 의석수가 가장 많은 새누리당의 경우를 살펴보고자 한다. 동시선거에서는 광역단체장 선거를 비롯하여 6개의 선거가 정당기호를 배정받는다. 새누리당소속의 광역단체장 후보는 정당기호 1번을 받고 첫 번째 게재된다. 새누리당의 기초단체장 후보와 광역의회 의원후보, 그리고 기초의회 의원후보는 모두 정당기호 1번을 배정받고 투표용지의 첫 번째 순서에 게재된다. 또한 광역의회 비례대표 의원선거와 기초의회 비례대표 의원선거에서도 새누리당은 기호 1번에 첫 번째 게재순서에 게재된다. 이 경우, 새누리당을 지지하는 유권자는 1-1-1-1-1과 같은 일렬투표를 하게 된다. 그런데 순환배정식으로 후보를 게재하면 각급 선거에 출마한 새누리당 후보들은 서로 다른 게재순위에 놓여지게 된다. 이 때문에 유권자는 정당명을 찾아 투표를 해야 한다.

그런데 일렬투표는 특정 정당을 지지하는 유권자에게 편리를 제공하지만, 동시에 묻지마 투표 혹은 당나귀투표(donkey vote)와 같이 후보를 모르면서 무작정 투표하는 문제의 원인으로 비판되기도 한다(소순창 2002). 또한, 새누리당과 같은 제1당이나 제2당과 같이 거대정당은 유권자에게 일렬투표를 할 수 있도록 동시선거에서 실시되는 선거 모두에 후보를 추천한다. 그러나 모든 선거에 후보를 추천하지 못하는 군소정당들은 지지자들에게 일렬투표를 할 수 있는 기회를 줄 수 없다. 결국 일렬투표의 작동기제는 거대정당에게만

허용되는 특혜가 된다. 일렬투표의 존재는 거대정당에게 유리하고 군소정당에게는 불리하다는 선거 불공정 문제의 원인이며, 정당과 후보에 대한 선거정보 없이 정당기호라는 비실체적 요인이 득표이득을 일으키는 문제의 원인이기도 한다.

다음으로 유권자가 후보를 선택하는 데 있어서 정당기호가 꼭 필요한 정보인가 라는 점을 분석할 필요가 있다. 정당기호 1번과 정당기호 2번과 같은 정당기호가 있어야 유권자들이 어려움 없이 후보를 선택할 수 있다는 것은 겉으로 보기에는 유권자를 이롭게 하는 것처럼 들린다. 그런데 문제는 정당기호를 후보자들이 동등하게 공유하는 것이 아니라는 점에 있다. 기호 1번은 제1당, 기호 2번은 제2당에게 돌아간다. 결국 정당기호를 유권자에게 제공하여 유권자를 이롭게 한다고 하지만, 투표용지 게재순위에 있어서 불평등한 배정은 거론하지 않는다. 기호 1번을 배정받은 측은 기호 1번이 2번이나 3번과 그 효과가 동일하니 동등한 배정이라 주장한다. 그런데 2번이나 3번 혹은 그 이하 번호를 배정받은 측은 위의 주장을 쉽게 수용할 수 없다. 순서효과로 인해, 그리고 한국사회와 선거역사에서 1번이나 앞선 번호가 뒷 번호 보다 우선적으로 인정되어온 문화적이고 행태적인 경험으로 인해 앞 번호와 뒷 번호 사이의 효과는 다르게 나타난다.

따라서 1, 2, 3번과 같은 정당기호를 배정하려면 그 효과가 특정 후보에게 돌아가지 않도록 하든가 아니면, 투표용지의 정당명이 게재되어 있어서 정당명이 정당표식으로 충분하게 정당표식의 기능을 하므로 정당기호를 없애야 할 것이다. 이외에 정당기호가 불필요한 이유는 다양하게 제시할 수 있다. 기호 1번과 2번은 과거시대 문맹률이 낮았을 때 사용하던 방식으로 후보에 대한 실체적 정보가 아니므로 꼭 필요하지 않다. 또한, 정당기호는 동시선거에서 일렬투표를 유인하는 부정적 효과를 발휘한다.

이상의 논의에서 정확히 해야 할 것이 몇 가지 있다. 먼저, 순환순번제의 도입이 정당명과 같은 정당표식의 삭제를 전제로 하지 않는다는 점이다. 정당표식 유무와 순환순번제는 다른 제도이므로 분리하여 접근하는 것이 타당하다. 기초의원선거에서 정당공천제를 유지하여 정당명을 투표용지에 게재하면서도 순환순번제를 사용할 수 있다. 따라서 순환순번제로 전환하게 되면 정당표식이 없어지게 된다는 논리적 비약이다. 정당기호를 사용하지 않고 정당명을 사용하는 차이만 있을 뿐이다. 따라서 순환순번제로 바뀌면 현행방식보다 유권자가 후보의 정당소속을 찾아서 기표해야 하고 동시선거에서 일렬투표를 하지 못하는 어려움은 있다. 그러나 이러한 어려움은 당나귀투표를 사전에 방지하고 일렬투표로 인한 거대정당의 차등적 이익을 줄이고 공정한 경쟁을 실현한다는 점에서 감내해야 할 것이다.

두 번째로, 선거는 오답의 ‘무작위 분산’을 필요로 한다는 점을 직시할 필요가 있다.

선거는 개인들이 갖고 있는 선호를 집합하여 그 선호의 평균을 구함으로서 집합적으로 공동체의 의사를 결정하는 방식중 하나이다(Sunstein 2006, 21-25). 썬스타인은 선거와 같이 다수의 사람들이 선호의 산술평균으로 집단 의사를 결정할 때 중요하게 고려할 것으로 오답의 무작위 분산을 제시한다. 집단을 구성하는 구성원 가운데에는 실제적 정보와 타당한 논리과정을 통해 정답을 찾는 경우와 잘못된 정보와 잘못된 논리로 오답을 선택하는 구성원이 있다. 구성원들이 모두 정답을 제시하지 않는 경우일지라도 오답들이 무작위로 분산되기 때문에 정답의 영향력으로 인해 집단의 산술적 평균은 정답에 근접하게 된다는 설명이다. 그 예로 병속에 공의 수를 예측해 보는 실험이 있었고 다수의 의견을 산술평균한 결과 거의 정답과 일치했다. 850개의 콩이 들어 있는 병을 보여주고 다수사람들에게 몇 개가 들어 있는가를 물어 제시한 값들의 평균이 871개로 정답에 근접했다. 다른 예로 한 반의 학생들에게 교실의 온도를 묻고 구한 평균 온도는 화씨 72.4도로써 실제 온도 72도에 거의 근접했다. 소의 몸무게를 물어본 경우에도 787명 집단의사의 평균은 1,197 파운드에 실제 몸무게 1,198에 근접했다.

집단지성이라 할 수 있는 이러한 집단적 의사결정에서 썬스타인은 예측에 참여한 사람들이 정답을 중심으로 + 값과 - 값으로 무작위 분산된 사실에 주목한다. 주목할 것은 오답(bias)들의 무작위 분포이다. 만약 오답들이 + 쪽으로 편향되었다면 전체 산술평균은 정답에서 크게 벗어났을 것이다. 평균값으로 결정하는 선거제도에서도 선호들이 무작위로 분포하지 않으면 오답들의 편향으로 인해 집단의 의사결정이 왜곡된다.

투표용지의 순서효과는 선순위 후보자가 후순위 후보자에 비하여 득표이득을 얻는 효과를 말한다. 즉 후보의 정보가 아닌 투표용지의 게재순위라는 비실체적 정보로 인해 선순위 후보를 선호하는 순서효과에 의한 선택은 오답투표에 해당하고, 동시에 오답투표가 구조적으로 앞선 후보에게 편중된다. 따라서 선거에서 제1당과 제2당 소속의 후보가 투표용지의 선순위에 게재되면 순서효과로 인한 오답들의 편중이 이들 후보에게 집중된다. 현행 기호순번제는 순서효과로 인해 발생하는 오답투표의 편중을 제1당과 제2당 소속 후보에게 돌아가게 한다. 그리고 기초의원선거와 같이 후보들이 다수여서 후보의 정보를 파악해야 하는 비용이 많은 선거일수록 오답투표가 많이 발생할 것이다. 따라서 기초의원선거에서는 기호순번제로 인해 오답투표들이 특정 후보에게 득표이득으로 편중되게 하는 효과가 크게 나타날 것이다.

선거에서 오답이 존재할 수 있는가라는 질문이 있을 수 있다. 선거정치에서 오답투표(incorrect voting)는 모든 선거에 존재한다고 주장되고 분석된 바 있다(Lau et al. 2008; Ha and Lau 2015). 연구에 의하면, 오답투표는 유권자의 정책적 선호와 후보의 정책공약

의 거리를 비교하였을 때, 가까운 후보를 선택하지 않고 더 먼 후보를 선택한 투표이다. 선거제도는 오답투표가 발생하지 않도록 유권자에게 후보의 정보를 잘 전달하도록 고안되어야 한다. 그럼에도 불구하고 선거에서 오답투표는 피할 수 없다. 따라서 오답투표들이 구조적으로 편향되지 않도록 무작위로 분산되도록 선거제도를 공정하게 설계할 필요가 있다.

기호순번제에서 순환순번제로의 전환은 정당명이라는 정당표식을 그대로 유지하여 유권자의 정보습득에 변화를 주지 않으면서 선거불공정의 문제를 해소하는 제도적 개선이다. 순환순번제는 투표용지 순서효과에 의해 오답투표들이 제1당과 제2당의 후보에게 편중되는 것을 해소한다. 나아가 순환순번제는 동시지방선거에서 정당기호를 기준으로 일렬투표하는 현상을 원천적으로 봉쇄한다. 이러한 두 가지 효과를 통해 순환순번제는 투표용지 게재순위를 공정하게 배정하는 방식이라 주장할 수 있다.

요약하자면, 정치권이 순환순번제를 도입하면 유권자가 후보를 선택하는 데 어려움을 겪는다는 주장은 정당명이 정당표식만으로도 충분함에도 정당기호가 있어야 정당표식으로 완성된다는 과장된 논리이다. 그리고 주요 정당들은 정당기호의 배정이 차등적이고 이로 인해 불공정한 경쟁이 될 것이라는 점을 인정하지 않는다. 이렇게 하여 주요 정당들은 투표용지 순서효과로 인한 오답투표의 편중과 그로 인한 득표 이득을 독점한다. 또한 기호순번제를 주장하여 동시선거에서 나타나는 일렬투표에 의한 구조적 이득도 독점한다. 기호순번제의 합리화속에서 주요 정당의 후보들은 편중의 메커니즘을 통해 득표이득을 누리고, 군소정당이나 무소속의 후보들은 표를 잃는다.

## 2. 순서효과, 기호효과, 후광효과, 정당효과

투표용지의 순서효과와 기호효과는 엄밀한 의미에서 구분될 필요가 있다. 투표용지 순서효과는 “투표용지상 앞선 위치에 게재된 후보가 후 순위 후보들에 비해 득표이득을 얻는 현상”이다(김범수·서재권 2012, 142). 반면에 기호효과는 특정한 기호를 유권자가 선호함으로써, 기호로 인해 득표이득을 얻는 현상이다. 한국의 기초의회의원선거에서 사용하는 대표적인 기호는 정당기호와 복수선거구에 복수로 추천한 동일정당의 후보들에게 배정하는 ‘가나다’와 같은 기호가 있다. 따라서 게재순서로 인해 발생하는 순서효과와 정당기호나 ‘가나다’ 기호로 인해 발생하는 기호효과는 그 원인규명과 분석방식이 달라야 한다.

투표용지 순서효과와 기호효과가 구분 없이 사용되는 이유는 두 효과가 발생하는 유권자의 인식론적 구조가 유사하기 때문이다. 유권자는 선거정보에 의거하여 후보를 평가하여 선호하는 후보를 선택한다. 유권자가 이용하는 선거정보는 질적 수준에 따라 세 가지로 구분된다(Brockington 2003). 1차적인 선거정보는 후보자 정보이다. 후보자의 경력, 정책의지, 학력, 연령 등이다. 1차 정보는 후보자를 나타내는 근본적이고 실제적인 정보이다. 유권자가 후보의 1차 정보를 근거로 투표할 때 가장 정확한 정당투표를 할 수 있다. 2차 선거정보는 투표용지에 적시된 정보로서 대표적인 것은 정당표식이다. 정당민주주의에서 정당은 정치적 이념과 이익을 공유하는 개인들이 만든 집단이므로, 정당은 정당에 속한 개인들의 정치적 성향을 간접적으로 보여준다. 유권자가 후보에 대한 1차 정보가 없다면, 2차 정보를 근거로 후보의 정책을 유추할 수 있다. 그러나 2차 정보는 1차 정보에 비해 후보를 대표하는 수준은 낮다. 마지막으로 3차 정보는 후보와 관련이 없는 정보로서 투표용지의 구조로 인해 유권자의 선택에 영향을 미치는 정보이다. 3차 정보는 후보와 관계가 없고, 후보를 대표하지 않는다. 대표적인 것은 투표용지상의 게재순위, 그리고 기호이다.

이론적으로 유권자들이 1차 정보에 의존하여 후보를 선택하면 정당투표를 할 수 있다. 그러나 실제 투표에서 유권자가 1차 정보를 충분히 습득하기 위해서는 시간과 노력이 필요하다. 이 때문에 유권자는 선거가 주는 효용의 범위 내에서 정보습득 비용을 지불하려 한다. 유권자가 선거를 중요하게 여긴다면 많은 시간과 노력을 기울여 정보를 검색할 것이다. 그러나 선거가 중요하지 않다면 정보습득 비용을 지불하지 않을 것이며, 투표에도 참여하지 않을 것이다. 기권하면 3차 정보에 의한 오답투표가 선거결과에 영향을 미치지 않는다.

그런데 '강요된 투표상황'으로 후보에 대한 정보없이 투표를 하게 되는 상황이 존재한다. 유권자가 속한 나라가 의무투표제를 하는 경우라면, 유권자는 기권을 통해 처벌을 받기 때문에 의무적으로 투표하게 된다. 이때 후보에 대한 정보없이 3차 정보에 의존하여 오답투표를 할 수 있다. 한국은 의무투표제가 아니지만, 동시지방선거에서 유권자는 '강요된 투표상황'에 직면한다. 유권자는 본인이 중요하다고 생각하는 광역단체장과 기초단체장 선거를 위해 후보자에 대한 1차 정보를 수집한다. 그리고 투표소에서 투표를 한다. 그런데 동시선거이기에 유권자는 광역의원선거와 기초의원선거, 그리고 교육감선거와 같은 선거에도 참여하게 된다. 이때 유권자는 후보들에 대한 정보가 빈약하거나 없는 상태에서 투표에 참여하게 된다. 이러한 강요된 투표상황에서 유권자가 후보에 대한 1차 정보가 빈약하거나 없는 상황에서는 정당을 보고 기표한다면, 정당에 의한 지지효과로 볼 수

있다. 그러나 정당에 대한 지지가 없는 무당파 유권자는 정당표식이 투표에 영향을 미치지 못한다. 이때 유권자는 후보의 게재 순서 효과(order effect)나 혹은 현실유지에 대한 맹종(deference)이라는 심리적 기제가 작동한다. 순서효과는 게재순서 중 첫 번째 후보가 특별히 반대할 이유가 없다면 선택하는 초두효과(primary)의 결과이며, 현실유지에 대한 맹종은 기호 1번이 2번보다는, 기호 '가'가 '나'보다는 우선할 것이라는 심리이다. 이 모두 자기 확증의 편향(confirmatory bias)의 결과이다. 순서효과와 기호효과는 게재순서인가 현실에 대한 맹종인가라는 발생의 근원만 다를 뿐 심리적 자기 확증의 결과라는 점에서는 동일하다.

한국 동시지방선거 중 기초의원선거에서는 서로 다른 효과들이 중첩되어 있다. 고정식 순번제 방식으로 후보를 순서대로 게재하기 때문에 순서효과가 발생한다. 정당기호와 '가나다' 기호를 후보에게 배정하여 투표에 표시하기 때문에 정당기호효과와 '가나다' 기호효과가 발생한다. 또한, 정당명을 투표용지에 표기하기에 유권자들이 지지하는 정당을 선택하는 정당효과도 발생한다. 2014년의 새누리당소속의 기호 1-가 후보는 새누리당에 의한 정당효과와 투표용지상 첫 순서에 게재됨으로써 얻는 순서효과와 정당기호 1과 '가' 기호효과를 중첩하여 얻는다. 세 가지 효과 중 새누리당 정당효과를 제외하고 정당기호효과와 '가' 기호효과 그리고 첫 순서효과는 정당하지 않은 효과이다. 동일한 후보가 새누리당의 공천을 받았으면서 기호 '나'를 받으면 기호 '가' 효과로 인한 득표이득이 줄어들게 되고, 순환투표제에 의해 뒷 순서에 게재되면 역시 순서효과가 줄어들 가능성이 있다.

이외에 일렬투표에 의한 득표이득은 후광효과 결과이다. 한국의 동시지방선거에서는 국회의석이 5석 이상인 정당이거나 직전 선거에서 전국득표 3% 이상을 얻으면 전국통일기호를 배정한다. 전국통일기호는 각급 다른 선거에서 한 정당에게 동일한 기호를 사용하게 하여 유권자들이 일렬투표를 하도록 유인한다. 즉, 유권자들이 각 단위 후보들을 개별적으로 평가하지 않고 자신이 선호하는 정당의 기호를 기준으로 1-1-1-1, 혹은 2-2-2-2로 투표하는 행태이다(김범수 2011; 김영하 2005; 이현우 1999; 김장권 1994).<sup>4)</sup> 일렬투표의 문제는 동시선거에서 광역단체장을 지지하는 유권자가 광역단체장의 정당기호를 기준으로 광역의회의원선거와 기초단체장선거, 그리고 기초의회의원선거에서 후보들의 정보를 고려하지 않고 기표한다는 데 있다. 2005년 기초의원선거 정당공천제가 도입되기 이전에

4) 이러한 일렬투표는 그 연구시기가 오래되었다. 제1회 동시지방선거인 1995년 선거를 분석한 김장권(1995)은 이를 '일자투표'로 명명했고, 제2회 동시지방선거인 1998년 선거를 분석한 이현우(1999)는 '일괄투표'라 명명했고, 제3회 동시지방선거인 2002년 선거를 분석한 김영하(2005)는 '일렬투표'라 명명했다.

실시된 1995년과 1998년 그리고 2002년 제1회~제3회 동시지방선거에서는 기초의원 후보자들이 모두 무소속이었고 투표용지 게재순서는 추첨으로 결정하였다. 그런데 일렬투표로 인해 영남에서는 첫 순서에 기재된 후보가 호남에서는 두 번째 순서에 기재된 후보가 평균 득표율보다 높은 득표이득을 얻었다. 정당을 기준으로 하는 일렬투표에 의한 결과이다. 민주당소속 후보가 아님에도 동시선거에서 두 번째 게재순위에 배정되면 민주당을 기준으로 일렬투표로 하는 유권자의 표를 얻을 수 있다. 이러한 결과는 전국통일기호로 인한 일렬투표행위의 결과이자, 지역주의정당으로 인한 후광효과라 말할 수 있다.

### III. 분석 방법

#### 1. 기초의회의원선거 사례 분석

동시지방선거에서의 기초의회의원선거는 투표용지 순서효과 혹은 기호효과 분석대상으로 많이 다루어졌다(정준표·황아란 2010; 김범수·서재권 2012; 이재훈·고선규 2014; 정호승 2016). 동시지방선거 중 기초의회의원선거에 대하여 유권자들의 관심과 선거정보가 가장 낮았기 때문에 기초의원선거는 순서효과나 기호효과 그리고 전국통일기호로 인한 일렬투표의 후광효과를 검증하는 주요 대상으로 연구되고 있다.

본 연구는 투표용지의 순서효과를 비롯한 기호효과와 후광효과가 각각 어떻게 나타나며, 중첩되어 누구에게 이득을 주고 있는가를 분석하고자 한다. 세 가지 효과 모두 유권자가 선거정보를 많이 갖고 있지 않은 선거구에서 크게 나타난다. 농촌보다는 도시의 선거구에서 유권자들이 후보에 대한 선거정보수준이 낮다. 농촌 선거구는 대면접촉이 도시에 비해 상대적으로 많기 때문이다. 또한, 농촌은 선거구당 유권자의 수가 도시에 비해 적다는 점도 후보와 유권자 사이의 1:1 접촉 가능성을 높여 정보수준을 높이는 요인이 된다. 유권자가 후보를 접촉할 가능성이 높아지면 유권자가 후보에 대한 1차 정보를 얻을 가능성도 높아진다. 도시 유권자들이 농촌의 유권자보다 후보에 대한 정보수준이 낮을 것이라는 점을 고려하여 도시지역의 선거구를 분석의 대상으로 선정하였다.

전국의 도시지역으로는 17개 광역시가 있다. 17개 전체 지역에서 출마한 후보들의 득표율을 분석하여야 하나, 자료 수집의 한계로 인하여 대표적인 광역도시를 선택하였다.

〈표 1〉 분석대상: 지역별 기초의회의원선거 후보 인원 현황

지역	전체 후보 수	구지역	군지역	기타	분석대상
인천	209	179	30	6	173
광주	132	132	0	0	132
대구	206	191	15	0	191

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)

광역시 기초의회의원선거 사례 중에서 지역주의 정당에 대한 일렬투표에 의한 후광효과가 가장 잘 나타날 것으로 예상되는 광주와 대구와 통제집단으로 지역주의 투표의 영향력이 약한 수도권지역의 인천을 사례로 선정하였다. 광주는 새정치민주연합의 지지가 70% 수준, 대구는 새누리당의 지지가 70% 수준으로 대비된다. 지역주의 투표가 중화되는 수도권 지역의 사례에는 인천과 함께 서울이 있다. 인천을 선택한 이유는 2014년 지방선거에서는 서울보다 인천에서 선거경쟁도가 높았기 때문이다. 선거경쟁도가 높을수록 지역 투표 성향이 중화되어 지역주의 투표의 영향력이 감소될 것으로 보았다. 서울은 새정치민주연합 박원순 후보의 득표율은 56.12%이고 새누리당 정몽준 후보의 득표율이 43.02%로 상대적으로 차이가 컸다. 인천에서는 새누리당 유정복 후보가 49.95%를 얻었고, 새정치민주연합의 송영길 후보가 48.20%로서 차이가 크지 않았다. 서울보다 인천의 선거경쟁도<sup>5)</sup>가 더 높았기 때문에 인천을 비교사례에 포함하였다.

## 2. 기술통계

인천, 광주, 그리고 대구의 세 도시를 대상으로 기초의회의원선거에 출마한 후보들의 득표율을 분석하였다. 인천 지역 기초의회의원선거에 출마한 총 후보의 수는 209명이다. 209명 중 강화군과 옹진군지역에 출마한 후보를 제외하고 구 지역에 출마한 179명을 분석대상으로 하였다. 또한 179명 중 새누리당의 나 후보가 사퇴하여 투표율의 이상점 발생

5) 황아란(2011), 선거경쟁도는 선거경합도, 혹은 당선 경합도라고 하기도 한다. 본 논문에서는 선거경합도라 한다. 측정방식은  $1 - (\text{두 후보의 득표율} - \text{두 후보 득표율의 합})$ 이다. 0은 두 후보의 득표율의 차이가 커서 경쟁이 되지 않는 선거이다. 1은 득표차이가 없어 승패가 나지않는 완전한 경쟁 선거이다.

시킨 인천광역시 남구 나선거구의 4명의 후보를 제외하고, 2인 선거구에 2명이 출마하여 무투표 당선된 계양구 나선거구의 2인 후보를 제외하여 실질적으로 173명을 분석했다. 광주 지역에 기초의회의원선거에 출마한 후보가 132명이었고, 모두 구지역이기 때문에 분석에 포함하였다. 대구 지역에서는 기초의회의원선거에 출마한 후보가 206명이었고, 이중 달성군 지역에 출마한 후보를 제외한 191명을 분석대상으로 하였다.

다음은 분석대상인 기초의원 후보들에 관한 기술통계이다. 정당소속은 지역에 따라 큰 차이를 보인다. 인천에서는 새누리당소속의 후보 수와 새정치민주연합소속의 후보 수가 비슷하여 각각 38.2%와 30.6%이다. 광주에서는 새누리당 후보가 3명으로 2.3%에 불과하고, 새정치민주연합소속 후보가 42.4%를 차지한다. 반대로 대구에서는 후보의 49.7%인 95명이 새누리당 후보이다.

광주와 대구지역에서는 무소속 후보의 수가 많다. 광주에서는 32.6%인 43명이, 대구에서는 35.6%인 68명이 무소속이다. 반면에 인천에서는 13.3%인 23명만이 무소속이다. 광주와 대구는 모두 지역주의 정당의 영향력이 큰 곳이다. 지역주의 정당의 영향력이 큰 곳에서 지역주의 정당에 대항하기 위해서는 반대당(호남당에 대한 영남당 혹은 영남당에 대한 호남당)이 아닌 무소속으로 출마하는 전략이 유리하다. 지역주의 지역에서 유권자들은 반대당보다는 무소속에 관대하기 때문이다.

후보들의 게재순위에서 5순위까지는 사례수가 20단위이다. 인천에서 1순위부터 3순위까지는 31명, 4순위는 25명, 그리고 5순위는 21명이다. 인천의 후보 중 6순위에 게재된 후보는 17명이고 7순위는 9명으로 줄어든다. 6순위부터 사례수가 줄어드는 특징은 광주와 대구에서도 나타난다. <표 2>의 아래 후보수를 볼 때 평균적으로 5~6명이 평균이다. 즉 7명 이상 10여명의 후보가 경쟁하는 사례는 많지 않다. 따라서 분석의 결과를 볼 때, 1~5순위의 범위 내에서 순위에 따른 통계적 차이에 주목하고자 한다. 6순위 이상의 사례 분석에서 나타나는 통계적 결과는 사례수가 부족으로 신뢰성이 낮다고 하겠다.

기호 '가나다'후보의 경우에는 '가'를 배정받은 후보와 '나'를 배정 받은 후보의 수가 같다. 이것은 기호 '가'를 배정한다는 것은 복수추천을 의미하기 때문에 필연적으로 '나'후보가 존재하게 된다. 본 연구에서는 기호 '가'와 기호 '나'의 차이로 인한 득표율의 차이에 주목하고자 한다. 단독후보가 많은 이유는 통합진보당이나 군소정당들이 대부분 단수 후보를 추천하였기 때문이며, 이에 더하여 새누리당과 새정치민주연합도 단수추천한 사례를 합산하였기 때문이다.

후보수는 인천지역 기초의원선거구의 평균 후보수가 6.3명으로 가장 많고, 광주가 5.8명, 대구가 5.2명이다. 지역주의 지역보다 수도권에서 선거경쟁도가 높은 것을 볼 수 있

〈표 2〉 인천, 광주, 대구 기초의원선거 후보에 대한 기술통계

		인천	광주	대구
정당 소속	새누리당	66(38.2)	3(2.3)	95(49.7)
	새정치민주연합	53(30.6)	56(42.4)	14(7.3)
	통합진보당	12(6.9)	25(18.9)	5(2.6)
	정의당, 노동당, 녹색당 등	19(11.0)	5(3.8)	9(4.7)
	무소속	23(13.3)	43(32.6)	68(35.6)
개재 순위	1순위	31(17.9)	25(18.9)	41(21.5)
	2순위	31(17.9)	25(18.9)	41(21.5)
	3순위	31(17.9)	25(18.9)	41(21.5)
	4순위	25(14.5)	23(17.4)	29(15.2)
	5순위	21(12.1)	17(12.9)	18(9.4)
	6순위	17(9.8)	7(5.3)	12(6.3)
	7순위	9(5.2)	5(3.8)	6(3.1)
	8순위	4(2.3)	3(2.3)	3(1.6)
	9순위	2(1.2)	1(0.8)	-
	10순위	1(0.6)	1(0.8)	-
	11순위	1(0.6)	-	-
기호	가후보	46(26.6)	23(17.4)	41(21.5)
	나후보	46(26.6)	23(17.4)	41(21.5)
	다후보	11(6.4)	8(6.1)	13(6.8)
	단독후보	70(40.5)	78(59.1)	96(50.3)
후보 수(평균)		6.3	5.8	5.2
성별(평균, 남=0/여=1)		0.17	0.24	0.16
연령(평균)		50.7	49.4	52.9
학력(평균)		15.2	16.5	16
현직여부(평균) (현의원=2, 전의원=1, 비현직=0)		0.6	0.64	0.68
사례 수		173	132	191

\* ( )의 수치는 %임

출처: 중앙선거관리위원회(2014)

다. 후보의 성별은 남성이 세 지역 모두에서 압도적으로 많다. 인천에서는 여성후보가 17%이고, 광주에서는 24%, 그리고 대구에서는 16%이다. 광주에서 여성후보의 비율이 상대적으로 높은 이유는 통합진보당과 같은 군소정당이 후보를 추천하는 데 있어서 남녀 동수 추천을 선거전략으로 세워 적용하였기 때문이다.

세 지역 모두 평균 연령이 50세 전후였다. 광주가 49.4세, 인천이 50.7세, 그리고 대구가 52.9세로 가장 높다. 학력의 측정은 교육 연수로 하였다. 인천지역 후보들의 평균 학력은 15.2년이다. 이것은 초중고의 12년과 대학의 3.2년을 다닌 것으로 '대학재학' 수준의 평균학력을 말한다. 광주와 대구지역에서 후보의 학력이 모두 대학졸업 수준의 16.5년과 16년이다. 마지막으로 현직여부는 대구지역에서 가장 높은 현직수준을 보여준다. 다음으로 광주와 인천 순이다. 측정을 현의원인 경우에는 2, 전의원인 경우에는 1, 그리고 비현직인 경우에는 0으로 하였다.

### 3. 분석 모형

투표용지의 순서효과와 기호 '가나다'로 인한 기호효과, 그리고 정당효과를 분석하기 위하여 다음의 모형을 구성하였다. 이 모형은 후보의 득표율에 영향을 미치는 순서효과, 기호효과, 그리고 정당효과와 관련된 변수와 함께 통제변수가 반영되어 있다.

$$y_i = \alpha + \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \beta_3 \\ \dots \\ \beta_j \end{bmatrix} \chi 1_i + \begin{bmatrix} \beta_g \\ \beta_n \\ \beta_d \end{bmatrix} \chi 2_i + \begin{bmatrix} \beta_{\text{새누리}} \\ \beta_{\text{새민연}} \\ \beta_{\text{통진당}} \\ \beta_{\text{군소당}} \\ \beta_{\text{무소속}} \end{bmatrix} \chi 3_i + \beta_{\text{성별}} \chi 4_i + \beta_{\text{연령}} \chi 5_i + \beta_{\text{학력}} \chi 6_i + \beta_{\text{현직}} \chi 7_i + \beta_{\text{후보수}} \chi 8_i + e_i$$

$y_i$ 는 후보가 얻은 득표율이자, 위 모형의 종속변수이다.  $\beta_1 \sim \beta_j$ 는 투표용지 게재순서가 득표율에 미치는 영향을 나타내는 회귀계수로서 투표용지 순서효과를 분석하기 위하여 고안되었다.  $\beta_1$ 은 첫 순서에 게재된 경우 득표율에 미치는 회귀 계수이고,  $\beta_j$ 는 j번째 순서에 후보명이 게재된 경우가 득표율에 미치는 회귀계수이다. 각 게재 순서는 연속형 변수가 아닌 범주형 변수로서 적용하였다. 범주형 변수로 모델에 적용한 이유는 투표용지 순서효과의 분석에서 '첫 순위효과'와 '선 순위효과'를 구분하여 분석하고자 한다(정우승 2016). 첫 순위효과는 첫 번째 순서에 게재된 후보의 득표율과 다른 순서에 게재된 후보

의 득표율을 비교하여 검증할 수 있다. 선 순위효과는 앞선 순서에 게재된 후보의 득표율이 뒷 순서에 게재된 후보의 득표율보다 높은 경우로서, 순차적인 비교에서 앞선 순서에 게재된 후보의 득표율이 연속하여 높은 경우이다. 투표용지의 게재순서를 범주형 변수로 적용하면 첫 순위효과와 선 순위효과를 동시에 확인할 수 있는 장점이 있다.

$\beta_{가-나}$ 는 기호 '가, 나, 다'효과를 나타내는 회귀계수이다. 인천, 광주, 대구의 분석사례에서 복수후보의 기호는 '가, 나, 다'로 구성되어 있었다. 기호효과역시 각 기호의 독립적 영향력을 다른 기호와 비교하기 위하여 범주형 변수로 모형에 적용하였다.  $\beta_{새누리\sim\beta_{무소속}}$ 은 정당효과를 나타내는 회귀계수이다. 각 정당의 효과를 개별적으로 측정하기 위하여 정당별 범주형 변수를 적용하였다.

위 모형은 득표율에 미치는 투표용지 순서효과와 '가, 나, 다'의 기호효과, 그리고 정당 효과의 영향력을 서로 분리하기 위하여 각각의 변수를 분리하여 모델에 적용하였다. 세 가지 효과 외에 전국통일기호로 인한 일렬투표의 후광효과는 모형에서 다루고 있지 않다. 일렬투표는 이론적으로 동시선거에서 각급 선거별 비교를 통해 분석이 가능하다. 따라서 기초의회의원선거만을 분석대상으로 하는 본 연구에서는 일렬투표의 후광효과를 측정할 수 없다. 이 때문에 일렬투표의 후광효과가 본 모형의 투표용지 순서효과와 정당효과에 병합되어 있을 것이라 이론적으로 예측할 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 모형은 지금까지 단편적으로 분석되어 왔던 투표용지 순서효과와 '가나다' 기호효과 그리고 정당 효과를 한 모형에서 서로 통제된 상태에서 분석하여 각 효과의 독립적인 영향력을 확인할 수 있다는 점에 의미가 있다.

이외에 후보의 득표율에 영향을 미치는 후보의 특성요인을 통제변수로 모형에 반영하였다. 후보의 득표에 가장 많은 영향을 미치는 현직여부, 학력, 연령, 그리고 성별이 후보의 특성변수이다. 마지막으로 후보의 수에 따라 득표율이 변동하기 때문에 이를 통제하기 위하여 후보수를 통제변수로 반영하였다.

각 효과들의 이론적 논의를 통해 득표율에 미치는 영향을 예측할 수 있다. 투표용지의 순서효과는 기호효과와 정당효과 그리고 후보의 특성요인과 후보수를 통제된 상태에서도 득표율에 영향을 미칠 것이다. 특히 투표용지의 첫 순서에 게재되는 후보의 득표율은 다른 순서에 게재되는 후보의 득표율보다 높은 첫 순위효과가 나타날 것이며, 동시에 앞선 순서에 게재된 후보가 뒷 순서에 게재된 후보보다 높은 득표를 얻는 선 순위효과도 나타날 것이다. 기호 '가'효과 역시 투표용지 순서효과와 정당효과를 통제된 상태에서도 나타날 것이라 예측한다. 기호 '가'를 배정받은 후보의 득표율은 기호 '나'와 '다'를 배정받은 후보에 비해 득표율이 높을 것이라 예측할 수 있다.

## IV. 분석 결과

다음은 인천, 광주, 대구 지역의 기초의회의원선거 후보들의 득표율에 미치는 주요 요인들의 영향력을 다중 회귀분석(OLS: Ordinary Least Squares)을 통해 얻은 결과이다.

분석모형은 독립변수들이 후보의 득표율인 종속변수를 잘 설명하고 있음을 보인다. 인천사례의 수정된  $R^2$ 는 .925로서 후보 득표율의 92.5%를 설명한다. 광주시례의 모형은 85.5%를 설명하고 대구 사례의 모형은 후보의 득표율을 85.7% 설명한다.

투표용지의 순서효과는 인천과 대구 사례에서는 명확히 나타났고 광주사례에서는 2순위에 게재된 후보의 득표율이 월등히 높은 특이한 순서효과가 나타났다. 먼저 인천을 살펴보자. 인천에서는 2순위에 게재된 후보들의 득표율은 1순위에 게재된 후보들의 득표율에 비해 평균적으로 12.05%가 낮다. 그리고 3순위는 1순위에 비해 15.18%가 낮고, 4순위는 14.99%, 5순위는 17.84%, 6순위는 17.19%, 7순위는 16.76%, 그리고 8순위는 18.51%가 낮다. 1순위부터 8순위까지 나열하였을 때 4순위와 6순위와 7순위를 제외하고는 뒷 순위로 갈수록 평균 득표율이 점차적으로 낮아졌다. 이러한 결과는 투표용지의 '선 순위효과'가 작용하였다는 근거가 된다. 더불어 1순위에 게재된 후보의 득표율이 뒷 순위의 모든 후보의 득표율보다 높은 '첫 순위효과'는 명확하게 검증되었다.

대구 사례에서도 1순위에 게재된 후보의 득표율이 다른 순서에 게재된 후보의 득표율보다 높은 '첫 순위효과'가 확인되었다. 3순위부터 6순위까지 모든 후보들과 비교하였을 때, 1순위에 게재된 후보의 득표율이 20% 이상 높았다.<sup>6)</sup> 앞 순서에 게재된 후보가 뒷 순서에 게재된 후보보다 득표율이 높은 선 순위효과는 3순위~5순위 사이에서 검증되었다. 그리고 그 이후 순서에 게재된 후보의 득표율이 미세한 정도에서 5순위에 게재된 후보의 평균 득표율보다 낮아졌다 그러나 전체적으로는 선 순위효과도 확인되었으며, 특히 3순위에서 5순위에 게재된 후보의 득표율 비교에서는 명확히 나타났다.

반면에, 광주에서는 1순위에 게재된 후보들의 평균 득표율이 2순위에 게재된 후보들의 득표율보다 낮았다. 그리고 1순위에 게재된 후보의 득표율은 다른 순위에 게재된 후보들의 득표율과 통계적으로 큰 차이를 보이지 않았다. 그리고 그 방향에 있어서는 1순위에 게재된 후보의 득표율이 4순위와 5순위, 6순위와 9순위에 게재된 후보의 득표율보다 더

6) 대구 사례분석에서 둘째 순서의 게재, 단독후보 여부, 그리고 새누리당 후보 여부는 상호공선성(multicollinearity) 문제가 발생하여 분석모형에서 제외되었다.

〈표 3〉 회귀 분석표

독립변수	회귀모형	인천		광주		대구	
		비표준화	표준화	비표준화	표준화	비표준화	표준화
순서 효과	2순위	-12.05*** (1.76)	-.35	11.81*** (3.27)	.42		
	3순위	-15.18*** (2.39)	-.42	5.52 (4.21)	.19	-23.85*** (1.44)	-0.72
	4순위	-14.99*** (3.12)	-.40	11.04* (4.55)	.37	-27.72*** (1.45)	-0.74
	5순위	-17.84*** (3.53)	-.43	10.77* (4.86)	.33	-30.22*** (1.61)	-0.66
	6순위	-17.19*** (3.74)	-.39	12.03* (5.20)	.25	-29.62*** (1.86)	-0.54
	7순위	-16.76*** (3.87)	-.29	10.52 (5.37)	.18	-29.64*** (2.60)	-0.35
	8순위	-18.51*** (4.20)	-.22	10.82 (5.66)	.15	-26.92*** (3.26)	-0.25
	9순위	-15.68** (4.80)	-.13	16.11* (6.82)	.13		
	10순위	-13.28* (5.52)	-.08	12.42 (6.82)	.10		
	11순위	-15.23** (5.52)	-.09				
	기호 효과	기호 '나'	-10.12*** (1.48)	-.33	-13.26*** (3.23)	-.46	-22.40*** (1.19)
기호 '다'		-10.04*** (2.30)	-.19	-18.33*** (4.27)	-.40	-1.35 (2.10)	-0.02
단독후보		13.12*** (1.34)	.48	4.31 (5.28)	.19		
정당 효과	새누리당	24.47*** (3.61)	.89	8.32 (5.73)	.09		
	새민연	28.26*** (2.03)	.96	33.35*** (5.43)	1.48	7.50*** (1.77)	0.15
	통진당	-2.62 (1.74)	-.05	6.46** (2.07)	.23	-4.47 (2.58)	-0.05
	군소정당	1.49 (1.43)	.04	-3.67 (2.78)	-.05	-0.47 (2.02)	-0.01

통제 변수	후보 수	-1.02*** (.21)	-.15	-2.00*** (0.30)	-.33	-2.34*** (.03)	-0.28
	성별	.30 (.82)	.01	0.32 (1.03)	.01	-1.46 (1.09)	-0.04
	연령	-10* (.04)	-.07	-0.13* (0.06)	-.10	-0.03 (0.05)	-0.02
	학력	-.13 (.15)	-.02	0.19 (0.16)	.04	0.15 (0.14)	0.03
	현직여부	1.35** (.40)	.09	2.24*** (0.54)	.17	1.41** (0.45)	0.10
상수		23.02*** (4.60)		9.31 (6.82)		51.80*** (4.15)	
사례 수		173		132		191	
수정된 $R^2$		.925		.855		.857	

종속변수: 후보의 득표율, ( )은 표준오차, \*\*\*  $p < .001$  \*\*  $p < .01$  \*  $p < .05$

낮았다. 이러한 결과로 볼 때, 광주에서는 1순위에 게재되는 후보에게 득표이득이 돌아가는 첫 순위효과는 확인되지 않았다. 오히려 2순위에 게재된 후보들의 득표율이 월등하게 높았다. 결과적으로 볼 때, 광주에서는 두 번째 순서에 게재된 후보들이 득표이득을 얻는 '2순위효과'가 나타났다고 할 수 있다.

세 지역에서 투표용지의 순서효과로 인한 후보 간 득표율의 차이가 확인되었다. 하지만, 그 내용은 지역별로 달랐다. 인천에서는 첫 순위효과와 선 순위효과가 확인되었고, 대구에서는 첫 순위효과가 다른 순서에 게재된 후보들과 20% 이상으로 벌어지는 큰 차이가 나타났다. 반면에 광주에서는 순서의 차이가 발생하였지만, 두 번째 순서에 게재된 후보가 상대적으로 높은 득표율을 보였다. 이러한 차이는 지역주의 정당으로 인한 정당효과와 전국통일기호로 인한 일렬투표의 후광효과로 인해 발생한 것이라 설명할 수 있다. 광주지역에서는 전통적으로 지역주의 정당이 정당기호 2를 배정받아 왔다. 광주 유권자들이 지역주의 정당인 새정치민주연합을 지지하는 정당효과가 2순위 후보의 득표율을 높이는데 기여하였다고 볼 수 있다. 또한, 2-2-2-2를 기표하는 일렬투표 행태가 1995년 제1회 동시지방선거 이후 꾸준히 존재하여 왔고, 지난 20년간의 학습효과를 통해 구조화된 일렬투표로 인해 2순위 후보가 높은 득표율을 얻은 것이라 예측할 수 있다. 광주에서는 2순위에 게재된 후보들은 지역주의 정당에 대한 유권자의 지지와 함께 일렬투표로 인한

후광효과의 영향을 받은 것이라 할 수 있다. 그리고 이러한 정당효과와 일렬투표효과는 1순위에 게재된 후보가 누리는 순서효과를 상쇄한 것으로 해석할 수 있다. 반대로 대구에서는 1-1-1-1의 일렬투표가 구조화되어 첫 순위효과의 크기가 가장 크게 나타난 것이라 설명할 수 있다.

1-1-1-1 혹은 2-2-2-2와 같은 일렬투표는 정당성을 부여받을 수 없는 투표행태이다. 일렬투표의 이득을 구조적으로 얻게 되는 새누리당과 새정치민주연합은 일렬투표가 유권자의 자유선택에 의한 정당한 선택이라 주장할 것이다. 그러나 2006년 제4회 동시지방선거 기초의원선거에 대하여 정당공천제를 도입하기 전에도 일렬투표는 존재하였다. 그리고 이 당시 일렬투표는 후보를 확인하지 않고 투표하는 문지마 투표이자 당나귀 투표의 전형으로 평가되었다. 제4회 동시지방선거에서 정당공천제를 도입하여 일렬투표를 정당효과로 정당화하였을 뿐 문지마 투표로서의 일렬투표의 효과는 지속되고 있다고 판단된다.

다음은 기호 '가나다' 효과의 분석이다. 인천, 광주, 그리고 대구 모든 지역에서 기호 '가'를 배정받은 후보의 득표율은 다른 기호를 배정받은 후보의 득표율에 비해 월등하게 높았다. 인천에서는 기호 '가' 후보들의 평균 득표율은 기호 '나'를 받은 후보들의 평균 득표율보다 10% 이상 높았다. 특히 대구에서는 그 차이가 22.4%에 달한다. 이러한 결과들은 기호 '가나다'의 배정이 당선여부와 직결됨을 보여준다. 즉 기호 '가'를 받으면 당선이고 '나'를 받으면 상대적으로 당선율이 떨어진다. 기호 배정이 당락에 결정적인 영향을 미친다는 것은 선거의 정당성을 훼손하고 유권자의 선택이 갖는 중요성을 약화시킨다.

현행 제도에서는 정당이 기호를 배정하도록 되어 있는데 이에 대한 정당성 논의는 두 가지 견해가 있을 수 있다. 하나는 정당하다는 주장이다. 정당이 선호하는 후보를 가에 배정하는 자율권이 있으며, 이러한 자율권 행사는 정당하다는 것이다. 두 번째는 정당하지 않다는 주장이다. 정당에서 '가'를 배정하는 권력행위의 절차가 민주적 절차로서 제도화되지 않고 정당 엘리트에 의해 임의로 결정된다는 점이다.

또한 정당 내에서 기호배정 절차가 민주적으로 제도화되었을 지라도, 후보의 당락을 결정하는 것은 유권자의 선택이어야 정당하다는 주장이다. 현행 기초의원 선거제도는 유권자가 정당을 선택하는 정당투표가 아닌 후보를 선택하는 후보자 투표이다. 비례대표제와 같은 정당투표의 경우에는 정당이 명부를 작성하는 것이 허용된다. 그러나 다수제방식과 2~4인 선거구제를 결합한 현행 기초의원선거에서는 유권자가 후보를 선택하도록 되어 있다. 따라서 현행 제도하에서의 당락에 대한 최종결정권은 정당이 아닌 유권자의 몫이 되어야 한다. 기호효과로 인해 당락이 결정되는 문제를 정당 내부의 자율적 권한의 영역

이라 위임하는 것은 타당하지 않다. 후보 간 기호배정으로 인한 불공정 문제를 해소하기 위해서는 기호순번제를 순환순번제로 전환하여야 할 것이다. 순환순번제는 후보들 사이의 공정한 경쟁을 보장하고 유권자의 선택권과 결정권을 보장하는 조치가 될 것이다.

정당효과는 인천에서 무소속에 비해 새누리당과 새정치민주연합의 소속 후보들이 통계적으로 유의미한 수준에서 더 많은 지지를 얻은 것으로 나타났다. 광주에서는 새정치민주연합 소속 후보들이 무소속 후보들에 비하여 평균적으로 33.35%가 높은 득표율을 보였다. 그러나 새누리당 후보들은 무소속 후보들과 통계적으로 차이가 검증되지 않았다. 오히려 통합진보당 후보들은 무소속 후보들에 비해 평균 득표율이 6.46% 더 높았다. 대구에서는 공선성의 문제로 새누리당의 득표율은 제시되지 않았다. 그런데 새정치민주연합 후보들의 평균 득표율이 무소속 후보들에 비해 7.5% 높은 것으로 나타났다. 정당효과는 인천, 광주, 대구의 정당별 지지상황을 그대로 보여준다고 하겠다.

통제 변수 중에서는 후보수에 따라 후보의 득표율이 낮아지고 있음을 세 지역의 사례 모두에서 보여주고 있다. 후보의 특성변수 중에서는 현직여부가 유일하게 통계적으로 유의미한 효과를 미치고 있음을 보여준다. 현직효과가 유효한 효과이지만, 순서효과나 기호효과와 비교해 보면 상대적으로 그 효과는 미약하다. 인천지역에서 현직여부로 인해 얻는 평균 득표이득은 1.35%인 데 비해, 2순위에 게재되지 않고 1순위에 게재되면 평균 12.05%를 얻을 수 있다. 또한, 기호 '나'를 받지 않고 기호 '가'를 배정받으면 평균 10.12%의 득표율이 올라간다. 현직효과는 선거정치에서 매우 영향력 강한 요인이지만, 한국 기초의회의원선거에서는 투표용지 순서효과와 기호효과가 후보의 득표율과 당락에 더 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

## V. 결론

한국의 기초의회의원선거에서 현재 적용되고 있는 투표용지 게재순위 방식은 네 가지 서로 다른 원리를 통해 작용하는 효과가 중첩되어 있다. 1순위 혹은 앞선 순위에 게재되어 뒷 순위나 후 순위에 비해 득표 이득을 얻는 순서효과가 가장 대표적이다. 이외에도 동시지방선거에서 주요 정당에게 허용된 전국통일기호는 일렬투표를 가능하게 하여 후광효과로 인한 득표이득과 손실을 발생시킨다. 또한 '가나다' 기호로 인해 복수 선거구에

추천된 후보들이 기호 ‘가’를 받거나 다른 기호를 받는 것에 따라 당락이 결정되기도 한다. 순서효과와 일렬투표에 의한 후광효과 그리고 기호효과는 모두 후보와 관계가 없는 비실체적 정보로 인해 발생한다. 따라서 투표용지 순위배정 방식을 공정하게 개선하여 순서효과, 기호효과, 일렬투표에 의한 후광효과를 사전에 방지하여야 할 것이다.

그런데, 현행 공직선거법 150조 3항과 4항의 규정은 주요 정당 특히 국회 다수의석을 점하는 제1당과 제2당에게 정당기호 1번 혹은 정당기호 2번을 배정하고, 전국통일기호를 사용하게 하여 후보 간·정당 간 불공정을 구조화한다. 주요 정당들이 1순위와 2순위를 고정적으로 배정받아 투표용지 순서효과에 의한 이득을 누리고, 전국통일기호를 사용하도록 하여 일렬투표에 의한 득표이득을 누린다.

공직선거법 제150조 제3항은 다수 의석을 가진 정당의 후보에게 앞선 순위를 배정한다는 규정이다.<sup>7)</sup> 이 방식은 순서효과와 정당기호효과와 같은 비실체적이고 정당하지 않은 요인과 정당효과와 후보효과와 같이 실체적이고 정당한 요인을 혼합시킨다. 이 때문에 기호 1번의 후보를 유권자들이 지지한 결과가 정당한 유권자의 지지의 결과인지 아니면 투표용지 순서효과나 선호하는 기호의 결과인지가 구분되지 않는다. 이론상으로는 순서효과로 인한 득표이득이 작용하지만, 주요 정당들은 그 결과가 후보와 정당을 지지한 유권자의 순수한 선택이라 주장한다. 결국 제150조 3항은 순서효과에 의한 득표이득, 기호 1번을 추종하는 맹종의 정당기호효과가 정당효과와 통합되어 앞선 정당기호를 배정받는 후보의 득표율을 높이게 하는 규정이다.

둘째, 공직선거법 제150조 제4항은 소위 ‘전국통일기호’에 관한 규정이다.<sup>8)</sup> 주요 정당들에게 기호 1이나 기호 2를 배정하면서, 동시선거에서는 이 기호를 모든 선거에 통일적으로 사용하게 한다. 전국통일기호는 동시선거에서 일렬투표라는 구조적 편향을 만든다. 특히, 일렬투표는 지역주의 투표행태와 연결된다. 새누리당을 지지하는 영남출신의 유권자와 새정치민주연합을 지지하는 호남출신의 유권자들이 후보에 대한 1차적 정보보다는 지역주의 정당의 기호를 기준으로 일렬투표를 한다. 반면에 군소정당 후보들은 동시선거에서 각급 선거에 후보를 공천하기 어렵기 때문에 일렬투표에 의한 효과를 누리기가 어렵

7) ③ 후보자의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 갖고 있는 정당의 추천을 받은 후보자, 국회에서 의석을 갖고 있지 아니한 정당의 추천을 받은 후보자, 무소속후보자의 순으로 하고, 정당의 게재순위를 정함에 있어서는 후보자등록마감일 현재 국회에서 의석을 가지고 있는 정당, 국회에서 의석을 가지고 있지 아니한 정당의 순으로 한다. <개정 1995.4.1., 2000.2.16., 2002.3.7., 2005.8.4.>

8) ④ 제3항의 경우 국회에서 의석을 가지고 있는 정당의 게재순위를 정함에 있어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당은 전국적으로 통일된 기호를 우선하여 부여한다. <개정 2010.1.25.>

다. 특히 무소속 후보는 각급 선거 간 공동대응이 불가능하고 번호도 서로 다르기 때문에 일렬투표에 의한 효과를 누리지 못한다.

순서효과와 기호효과 그리고 일렬투표에 의한 후광효과는 유권자가 후보들에 대한 선거정보가 빈약할수록 더욱 큰 영향력을 발휘한다. 한국의 동시지방선거에서 광역의원선거나 기초의원선거에 대하여 유권자는 큰 관심을 기울이지 않는다. 후보에 대한 관심이 낮아 후보에 대하여 알리고 하지 않기 때문에 기초의원선거는 순서효과와 기호효과로 인한 구조적 편향이 가장 크게 나타날 수 있는 조건에 놓여 있다.

투표용지 순서효과가 전혀 나타나지 않기 위해서는 유권자들이 후보에 대한 1차 선거정보를 완벽하게 습득한 경우이다. 그러나 이러한 경우는 실제 선거에서는 불가능하다. 이러한 문제를 해결하는 것은 순서효과와 기호효과 그리고 일렬투표에 의한 후광효과의 존재를 부정하기보다는 이들 효과의 존재를 인정하고, 그 효과를 최소화하는 것이다. 순서효과와 기호효과 그리고 일렬투표로 인한 오답투표를 무작위로 분산하는 방식의 도입이 그 해법이라 할 수 있다. 유권자의 정보수준을 극대화하여 완벽한 수준에 이를 수 없기 때문에 오히려 순서효과를 비롯한 세 가지 효과의 결과를 후보별로 동등하게 배분하여 그 효과를 중립화시키는 방안이 타당하다.

투표용지의 순서효과와 기호효과, 그리고 일렬투표 문제가 해결되기 위해서는 제도개혁이 필요하다. 이러한 문제를 해소하고 투표용지 게재순위의 공정한 배분을 통해 편향의 메커니즘을 해소하기 위해서는 기초의원선거에서도 순환순번제를 도입하여야 한다. 순환순번제가 도입되면 투표용지의 순서효과로 인한 득표이득이 모든 후보에게 분산되어 공정한 경쟁이 실현될 수 있다. 또한, 선거구별로 후보의 게재순위가 순환되어, 1-1-1-1이나 2-2-2-2와 같은 일렬투표가 원천적으로 사라지게 된다. 동시선거에서 광역단체장—광역의원—기초단체장—기초의원의 게재순서가 개별적으로 순환되기 때문이다.

두 번째로 정당기호를 폐지하여야 한다. 동시선거에서 순환순번제를 적용한다면, 고정식 정당기호는 더 큰 혼란을 야기할 수 있다. 정당기호 1번을 갖고 2순위 혹은 3순위로 순환되어 게재되기 때문이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 정당명만 사용하고 정당기호를 선거에서 폐지하는 것을 대안으로 제시한다. 한국의 투표용지는 미국이나 영국과 달리 1번과 2번과 같은 정당기호를 사용한다. 정당기호가 등장하게 된 이유는 해방 이후 문맹률이 낮았을 당시에 유권자들의 후보 선택을 돕기 위한 목적 때문이었다. 그런데 현재 시점에 유권자의 교육수준은 높아졌기에 정당명으로 정당표식이 충분하다고 할 수 있다. 정당기호와 ‘가나다’ 기호를 폐지하고 투표용지에는 정당명과 후보자명만을 게재하여 유권자들이 기호에 의해 영향을 받지 않도록 할 필요가 있다.

참·고·문·헌

- 김범수. 2011. “2010년 교육위원선거에서의 투표용지 순서효과.” 『동서연구』 제23권 제1호. 65-101.
- \_\_\_\_\_. 2012. “한국투표용지 기호배정 제도변화에 나타난 권력관계: 추첨방식과 의석수순방식을 중심으로.” 『선거연구』 제3호. 65-85.
- 김범수·서재권. 2012. “투표용지의 순서효과와 기호효과.” 『한국정치학회보』 제46집 제2호. 141-161.
- 김진하. 2005. “2004 미국 상원의원 선거에서 나타난 대통령의 후광효과에 관한 연구.” 『국제정치논총』 제45집 1호. 133-151.
- 소순창. 2002. “한국 지방선거에서의 지역 할거주의와 정당투표: 시민(지역주민)의 긍정적 투표와 부정적 투표.” 『한국지방자치학회보』 14권 3호. 21-42.
- 이재훈·고선규. 2014. “2014년 기초의회의원선거의 기호효과 분석.” 『한국정당학회보』 제13권 3호. 99-122.
- 이준환. 2010. “한국의 중선거구제가 선거결과에 미친 영향.” 『대한정치학회보』 18집 1호. 315-345.
- 이현우. 1999. “동시선거제도와 유권자의 선택.” 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 조중빈 편. 서울: 푸른길: 247-292.
- 정우승. 2016. “투표용지 순서효과에 대한 지역의 조절효과: 2010년 및 2014년 한국 교육감 선거에 대한 경험적 분석.” 『한국지방자치학회보』 28권 1호. 129-153.
- 정준표. 2007. “5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과: 도시와 농촌의 차이.” 『한국정당학회보』 6권 2호. 29-63.
- \_\_\_\_\_. 2010. “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선방향.” 『대한정치학회보』 18집 1호. 347-370.
- 중앙선거관리위원회. 2014. 『제6회 전국동시지방선거총람』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 진영재. 1999. “분할정부는 지방선거에서도 연장되는가.” 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 293-344. 서울: 푸른길.
- 황아란. 2008. “투표행태론: 투표결정 요인과 유권자의 합리성.” 이정희·전용주 편. 『현대비교정치이론과 한국적 수용』. 254-289. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 2010. “기초 지방의원선거와 기호 효과.” 『한국정치학회보』 44집 1호. 107-124.
- Brockington, David. 2003. “A Low Information Theory of Ballot Position System.” *Political Behavior* 25(1), 1-27.
- Geys, Benny, and Bruno Heyndels. 2003. “Ballot Layout Effects in the 1995 Elections of the Brussels’ Government.” *Public Choice* 116(July), 147-164.

- Hogan, Robert E. 2005. "Gubernatorial Coattail Effects in State Legislative Elections." *Political Research Quarterly* 58(4), 587-597.
- Kelley, Jonathan, and Ian McAllister. 1984. "Ballot Paper Cues and the Vote in Australia and Britain: Alphabetic Voting, Sex, and Title." *The Public Opinion Quarterly* 48 (2), 452-466.
- Koppell, Jonathan G. S., and Jennifer A. Steen. 2004. "The Effects of Ballot Position on Electoral Outcomes." *The Journal of Politics* 66(1), 267-281.
- Krosnick, Jon A. 1991. "Response Strategies for Coping with the Cognitive Demands of Attitude Measures in Surveys." *Applied Cognitive Psychology* 5(3), 213-236.
- Miller, Joanne M., and Jon A. Krosnick. 1998. "The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes." *The Public Opinion Quarterly* 62(3), 291-330.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan Press Ltd.
- Taebel, Delbert A. 1975. "The Effect of Ballot Position on Electoral Success." *American Journal of Political Science* 19(3), 519-526.

접수일자: 2016년 10월 10일, 심사일자: 2016년 10월 18일, 게재확정일: 2016년 11월 7일

[Abstract]

## Rotating Ballot and Order Effect, Sign Effect, and Coattail Effect: Analysis on the 2014 Korean Local Election

Kim, Beomsoo | Yonsei University

The Korean Ballot positioning rules make it possible for the three effects to influence on the candidates' turnout. The effects are order effect, sign effect, and coattail effect, each effect is working in different ways.

The three effects mobilize some biased support to result into unfair competition. The order of candidate positioning in the ballot benefits the front candidate then the rear one. Sign '1' and '가' which use in the Korean ballot structure benefit the candidates who get the sign. The coattail effect originates from the fixed party position in the Korean local elections system, 6 elections are practicing on a day, The three effects all biased the incorrect voting focusing on the front candidates as bonus turnout.

This biased effects come from the Election Law, article 150 code 3 and 4. The rules give big parties front positions and small parties rear positions, making the candidates of big parties get advantages. This study testifies the three effects in the 2014 Korean Local Election, Inchon, Kwangju, and Daegu city cases and shows the unfair results and explains the biased mechanism. In order to be fair ballot positioning, rotating ballot should be introduced and the party sign be deleted in the ballot.

---

■ Keyword: Rotating Ballot, Order Effect, Sign Effect, Coattail Effect, Donkey Vote