

# 한국의 재·보궐 지방선거 투표율 결정에 관한 연구

양 병 하\* · 한 기 영\*\*

## 목 차

- |                      |  |
|----------------------|--|
| I. 서론                | IV. 정치적 비중 차이에 의한 재·보궐<br>지방선거의 투표율 결정요인 |
| II. 기존 연구 및 연구 가설    | V. 결론                                    |
| III. 연구의 조작화 및 결과 분석 |  |

## 요 약

기존 선거연구에서 투표율에 관한 연구는 주로 임기만료 선거에 초점을 맞추어 이루어져 왔다. 특히 재·보궐 지방선거 투표율 결정 요인에 대한 연구는 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 학계의 관심 대상이 아니었다. 따라서 본 연구는 한국 재·보궐 지방선거의 투표율 결정 요인에 대해 분석하고 있다. 분석결과, 일반적으로 재·보궐 지방선거의 투표율 결정요인은 국회의원 재·보궐선거의 결과와 비슷한 패턴을 보이나 재·보궐 지방선거만의 고유한 특징 또한 나타내는 것으로 드러났다. 첫째, 재·보궐 지방선거의 투표율은 대통령 지지율에 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 국회의원 재·보궐선거 투표율 연구와도 다른 결과로 재·보궐 지방선거만이 가지고 있는 고유한 특징으로 볼 수 있다. 둘째, 지역주의 또한 재·보궐 지방선거에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 후보자 간의 경합도 또한 재·보궐 지방선거에 영향을 미치고 있다. 즉, 각 후보자 간 경쟁이 치열할수록 해당 지역구의 투표율은 높아지는 것으로 나타났다. 마지막으로 재·보궐 지방선거의 투표율은 재·보궐선거 직전 전국동시지방선거의 투표율에 의해서 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

주제어: 지방선거, 재·보궐선거, 투표율, 경합도, 대통령 지지율

\* 동국대학교 / 정치학

\*\* 교신저자, 중앙선거관리위원회 / 정치학

## I. 서론

한국의 재·보궐선거에 대한 연구는 손에 꼽을 정도이다. 이는 여러 가지 요인이 있을 수 있지만, 무엇보다도 총선이나 대선 혹은 전국동시지방선거에 비해 재·보궐선거가 갖는 정치적 의미와 그 결과의 파장이 임기만료 선거에 비해 현저히 떨어진다는 점이 그 주요 원인으로 지적된다(강원택 2004; 신두철 2007; 조진만 1998; 2005; 2009; 조진만 외 2006). 또한, 전국 선거와 관련된 유권자 투표 성향에 대한 여론조사의 경우 주기적으로 실시되는 데 반해 특별한 경우를 제외하고는 재·보궐선거에 대한 유권자 조사 등은 거의 이루어지지 않는 점도 지적할 수 있다. 즉 가용할 수 있는 통계자료의 부재 등도 재·보궐선거의 연구를 막는 하나의 원인으로 작용해왔다고 볼 수 있다. 따라서 기존의 재·보궐선거에 대한 연구는 집합적인 통계자료를 이용하기보다는 주로 저자의 주관적인 연구방법에 의한 경우가 대부분이었다고 볼 수 있다. 그러나 재·보궐선거 연구에 대한 부족한 관심에도 불구하고 재·보궐선거 연구에 대한 방법론과 이론은 소수의 연구자에 의해 상당한 진척을 이루고 있다. 특히 조진만(1998; 2005; 2009)의 연구는 괄목할 만하다. 김영삼 정권기의 국회의원 재·보궐선거 연구를 시작으로 재·보궐선거의 특징과 의미, 재·보궐선거의 투표율 결정요인 및 선거 결정 요인에 대한 독자적인 연구 영역 및 이론 틀을 갖추고 있으며 그 방법론과 이론 또한 계속해서 진화 중이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 조진만의 연구는 모두 국회의원 재·보궐선거에만 집중하고 있다. 이렇듯 국회의원 재·보궐선거에 대한 연구는 어느 정도 이루어졌지만, 재·보궐 지방선거에 대한 연구는 거의 이루어지지 못하였다고 해도 과언이 아니다. 주요 원인으로는 주로 자료의 접근성에서 찾을 수 있다. 이러한 자료 확보의 어려움은 집합적인 자료를 통해서 어느 정도 보완이 가능하다고 보고 본 저자는 1995년 제1회 전국동시지방선거부터 2015년 10월 현재까지 이루어진 전체 지방 재·보궐선거에 대한 자료 1,077건을 수집하였으며, 그중 자료를 찾을 수 없는 33건 및 신설 지역 15건 그리고 후보자를 내지 못한 지역 한 곳을 제외하면 총 1,028건의 재·보궐 지방선거에 대한 자료를 확보하였다. 다만 기초의원의 정당

공천제 여부와 기타 신설된 지역구 및 정확하지 못한 자료 값 등을 이유로 본 장의 통계 분석의 사례 수는 동일하지 않음을 밝힌다.

본 논문은 기존 국회의원 재·보궐선거를 대상으로 연구되어 왔던 이론 및 연구방법을 중심으로 국회의원 재·보궐선거의 투표율 결정요인이 재·보궐 지방선거에서도 유의미한 결과를 가져오는지 검증하는 데 그 목적을 두고 있다. 특히 재·보궐선거 투표율 결정 요인을 분석하는 데 있어 투표율은 주로 조진만(2009) 모델을 적용하여 분석하였다. 이는 두 가지 면에서 그 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 기존 국회의원 재·보궐선거를 대상으로 얻은 연구 결과가 과연 재·보궐 지방선거에서도 유의미한 결과를 갖는지 여부를 통해 재·보궐선거의 일반화된 논리를 찾을 수 있으며, 둘째, 여전히 재·보궐 지방선거에 대한 종합적인 연구가 이루어지지 않은 점을 고려할 때 재·보궐 지방선거에 대한 연구는 기존 재·보궐선거 연구의 학문적 범위를 넓힐 수 있다는 데 그 의의를 찾을 수 있겠다. 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 재·보궐 지방선거 투표율 결정요인과 관련된 기존 연구를 통해 연구 가설을 도출할 것이며 도출된 가설을 토대로 재·보궐 지방선거 투표율 결정 요인을 경험적으로 분석한다. 그리고 더 나아가 조진만·최준영(2011)의 정치적 비중 차이에 따른 재·보궐선거의 투표율 결정 요인이 재·보궐 지방선거에서도 적용되는지 분석하도록 하겠다.

## Ⅱ. 기존 연구 및 연구 가설

투표율과 관련된 기존 연구는 크게 몇 가지 대표 모델로 나뉜다. 먼저 캠페인 모델로 알려진 고즈넬(Gosnell)의 모델은 정치인이나 정당의 투표 참여 독려 때문에 투표율이 결정된다고 주장한다(Boeckel 1928; Gosnell 1927). 또한, 고즈넬(Gosnell)은 투표율 모델에 기관의 역할을 강조하기도 하였다. 이를테면 선거에 있어 정당 간에 경쟁구도를 만들지 못하는 경우 투표율이 저하된다고 주장하였다(Gosnell 1930). 따라서 이 이론은 개인적인 특징보다는 경쟁적 정당체제를 유지할 수 있는 정치적 제도의 확보를

통해 투표율을 높일 수 있다고 주장한다(Franklin 2002). 즉 선거의 경쟁이 치열하면 할수록 유권자의 투표효용을 높아지고 이는 곧 유권자의 투표 가능성을 높이는 기제로 작용한다는 것이다. 따라서 투표율은 기존의 정치 제도가 어떠한 방법으로 경쟁적인 정치 환경을 조성하느냐에 성패가 달려 있다고 본다. 두 번째 모델은 미시간 모델로 알려진 정치 심리학적 접근 방법이다. 미시간 모델은 투표율은 정치 심리학적인 정향, 당파성, 정치적 관심, 정치적 효능감 등에 의해 결정되며, 높은 정치적 선호도와 관심 그리고 효능감을 가진 시민일수록 정치 참여의 가능성이 더 높다고 주장하였다(Campbell et al. 1960). 세 번째 모델은 정치문화적 접근 방법이다. 알몬드와 버바(Almond and Verba 1963)는 왜 미국과 영국이 여타 다른 나라들보다 정치 참여의 비율이 높은지를 정치 문화적 관점에서 설명하고 있다. 이는 후에 정치 문화 및 사회 자본이론으로 발전하였다(Inglehart 1990; Putnam 2000; Putnam et al. 1993). 네 번째 모델은 합리적 선택이론으로 알려진 다운스(Downs 1957)의 이론이다. 다운스(Downs)는 합리성이란 무엇인가 설명하면서 투표 행위 자체가 높은 비용을 요구하는 행동이기 때문에 합리적인 유권자는 투표보다는 기권을 선택한다고 주장한다. 다시 말하면 투표행위도 인간의 다른 행태와 마찬가지로 기대 효용에 따라 결정된다고 본다. 따라서 유권자는 투표에 기대 효용의 가치를 적용하여 효용이 커지게 되면 투표를 하고 그렇지 않으면 투표를 하지 않는다는 것이다. 따라서 합리적 선택이론은 일반적으로 투표참여를 매우 비합리적인 행위로 본다. 왜냐하면, 유권자의 한 표가 투표 결과에 미치는 영향은 거의 미미하기 때문이다. 결국, 투표의 기대 효용은 0에 가까워지고 결국 유권자는 합리적인 선택으로 기권하게 된다는 것이다. 다섯 번째로 콜럼비아 학파로 대변되는 이론으로서 개인의 사회적 소속감이 유권자의 투표 결정에 영향을 미친다는 이론이다(Berelson et al. 1954). 예를 들면 사회의 근대화가 이루어지면서 개인들의 소득 수준이 높아지고 이로 인해 교육 수준도 함께 높아지게 된다. 교육 수준이 높아지면 유권자는 공적인 문제에 더 많은 관심을 기울이게 되고 이는 결과적으로 투표 참여로 이어진다는 것이다. 따라서 수입, 교육 수준 그리고 도시화 등의 여부에 따라서 투표율을 설명할 수 있다고 주장한다. 이러한 이유로 이 이론

은 공적인 문제가 관심이 많은 남성, 노년층의 투표율이 높아진다고 경험적으로 증명하였다(Lazarsfeld et al. 1968; Scammon 1967). 마지막으로 사회경제학적 접근방법이다. 이는 유권자의 사회 경제적 지위 혹은 상태가 정치참여에 주요 요인이라고 보는 모델이다(Verba and Nie 1972; Verba et al. 1978). 즉, 수입, 직업, 교육 등의 사회 경제적 조건이 유권자의 정치 참여에 특정한 영향을 미친다는 이론이다. 이처럼 일곱 가지의 이론은 각기 다른 접근 방법으로 투표 참여 결정 요인을 보고 있다. 이러한 이론을 기반으로 우리나라의 투표율과 관련된 연구를 살펴보면 다소 비슷한 맥락에서 투표율이 나타나고 있는 것으로 보인다. 역사적으로 보면 우리나라 선거 투표율에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 교육 수준 정도와 연령으로 나타나고 있다(김옥 1998; 윤성호·주만수 2010; 이남영 1993; 최석현·윤상진 2015). 특히 윤성호·주만수(2010)의 경우 선거 경합도, 노인 인구 비중, 인구밀도, 유동인구 비율, 후보자 수 등 다양한 변수들을 이용, 투표율에 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 분석해 냈다. 또 다른 원인으로는 선거 주무 기관인 중앙선거관리위의 선거관리가 투표율에 어느 정도 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(강경태 2003; 박명호 2006).

그러나 재·보궐선거의 투표율을 일반 선거의 투표율과 같은 맥락에서 볼 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기된다. 이와 관련된 경험적 연구는 거의 없기 때문에 확답을 내릴 수는 없지만, 박명호(2006)의 연구가 일정 정도 이와 관련된 답변을 내리고 있다. 거의 유일한 개인 수준의 재·보궐선거 연구로서 이 연구에 따르면 연령과 교육 수준의 정도가 재·보궐선거에 투표율에 영향을 미치는 것으로 나타났으며 선거관리위원회의 홍보 능력도 투표율에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 재·보궐선거도 어느 정도는 전국 선거와 같은 맥락에서 투표 참여가 이루어지고 있다는 것을 보여주고 있다. 다만 특정 제한된 선거만 대상으로 했기 때문에 일반화하기에는 다소 한계가 있는 게 사실이다. 일단 재·보궐선거가 가지는 특징 자체가 임기만료에 따른 선거와는 상당히 다르다. 먼저 투표율 면에서 보면 대통령 선거, 국회의원 선거, 전국동시지방선거, 재·보궐선거 순으로 가장 낮은 투표율을 기록하고 있다. 낮은 투표율의 원인으로는 유권자의 상대적으로 낮은 관심, 그리고

공휴일이 아닌 점 등이 제기되고 있다(조진만 2009). 또한, 임기만료 선거와 비교해서 정치적 비중 차이가 작아서 투표율이 저조하다는 주장도 있다(최준영·조진만 2011). 이와 같은 이유로 재·보궐선거의 투표율과 임기만료 선거의 투표율을 같은 맥락에서 평가하는 것은 다소 무리가 있는 것으로 보인다.

그렇다면 재·보궐선거와 투표율과의 상관관계는 어디서 찾을 수 있을 것인가에 대한 의문이 생길 수밖에 없다. 조진만(2009)은 거의 대부분의 재·보궐 선거에서 여당이 고전하고 있다는 점을 주목하고 있다.<sup>1)</sup> 이에 대한 이유로 재·보궐선거에서 유권자들이 선거에 임하는 태도가 임기만료 선거와 달리 “정부의 정책과 업무 수행 등에 대하여 비교적 자유로운 입장에서 회고적인 평가를 하게 된다”라고 주장한다. 강원택(2004) 또한 유권자가 자신의 지지정당이 당선되지 않았을 경우에 감수해야 할 외부 비용이 임기만료 선거에 비해 적기 때문에 비교적 자유로운 입장에 서서 정부에 대한 비판적인 의견을 표출할 수 있다고 주장하고 있다. 이는 재·보궐선거에 대한 중간 평가 모델과 그 궤를 같이하고 있다. 중요한 점은 재·보궐선거가 임기만료 선거에 비해 그 정치적 중요성이 떨어진다는 점에 대부분의 학자들이 동의하고 있다는 점이다(King 1968; Mughan 1988; Kay 1981; Boston 1980). 특히 보스턴(Boston, 1980)과 피거트와 노리스(Feigert and Norris 1990)는 재·보궐선거에 참여하는 유권자들의 특성이 일반 선거에 참여하는 유권자들의 특성과 상이함에 주목하고 연구에 임해야 한다고 주장하고 있다. 그렇다면 재·보궐 선거에서 여당을 지지하는 유권자들은 어떠한 방법으로 정부의 정책과 업무수행에 대한 불만을 제기할 것인가에 대한 의문이 제기된다. 물론 정부의 정책 혹은 그 직무 수행에 대한 만족도가 떨어지는 것에 대한 불만으로 야당을 선택할 수도 있지만 몇몇 학자들은 그보다는 다른 정당을 선택함으로써 생기는 심리적 부담감을 덜기 위해 기권을 선택할 가능성에 주목하고 있다(Boston 1980; Norris 1990). 이는 실질적인 투표율 저하에 영향을 줄 수밖에 없다는 결론에 이르게 한다. 즉 재·보궐선거의 투표율이 낮을수록 여당을 지지하는 유권자들의 기권 가능성이 높다는 것이다. 다만 학자들의 주장은

1) 조진만(2009, 11)의 연구는 민주화 이후 치러진 국회의원 재·보궐선거에서 야당이 승리한 사례가 약 77.5%에 이를 정도로 야당의 약진이 두드러졌음을 밝히고 있다.

주로 내각제 국가를 대상으로 이루어졌기 때문에 우리나라 현실에 그대로 적용하기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 내각제와 대통령제 국가가 가지는 가장 큰 특징 중의 하나는 내각제는 총리와 국회의원들의 임기가 동일한 반면 대통령제 국가에서는 대통령의 임기와 국회의원의 임기가 서로 다르게 나타나는 경우도 있다. 물론 미국의 경우 4년마다 대통령 선거와 국회의원 선거가 같이 치러지고는 있지만, 대통령 임기 중간 국회의원 선거가 한 번 더 치러지기 때문에 중간 평가 모델에 더 힘이 실릴 수 있다. 따라서 조진만(2009, 13)은 내각제 국가를 중심으로 연구한 기존 이론을 대통령제 국가인 우리나라에 그대로 적용하기보다는 두 가지 점을 추가로 고민할 필요가 있다고 주장한다. 첫째, 한국과 같은 대통령제 국가에서 정부에 대한 국민의 평가가 주로 대통령 국정운영에 초점이 맞추어진다는 점에 주목한다. 또 다른 하나는 내각제 국가와 달리 재·보궐선거의 실시 시점이 항상 대통령에 대한 국민들의 평가가 낮은 시기에만 실시되지 않는다는 점이다. 실제로 한국갤럽에서 조사한 역대 대통령 직무 수행 평가를 살펴보면, 재·보궐선거의 시점은 항상 대통령의 직무 수행 평가가 가장 낮은 시기에만 치러지는 않았음을 알 수 있다(한국갤럽 2016). 특히 김대중 대통령 재임 시 치러진 재·보궐선거의 경우는 임기 초반 두 번째로 국정 수행 평가가 높았을 경우에 실시되기도 하였다.<sup>2)</sup>

이상의 논의를 고려하여 조진만(2009)은 다음과 같은 추론을 하고 있다.<sup>3)</sup> 대통령 지지율이 중간 정도의 수준을 유지하고 있을 때, 유권자들은 정치적 비중이 낮은 재·보궐선거에서의 투표 참여에 대한 동인을 크게 찾지 못하나, 만일 대통령 지지율이 높을 경우, 여당 지지자들이 보상 차원에서 투표를 참여할 가능성이 높아지고 이에 투표율이 올라갈 것이라고 예측하고 있으며 이와 반대로 대통령의 지지율이 낮을 경우, 여당 지지자들의 기권 확률이

2) 김대중 대통령 재임 시 1998년 11월에 치러진 재·보궐선거는 대통령 국정 수행 지지율이 63%에 달하는 시점에 치러졌다. 김영삼 정부를 제외하고는 대부분의 대통령 재임 중 재·보궐선거가 치러진 시점과 대통령에 대한 평가는 일정한 상관관계를 보이진 않고 있다(한국갤럽 2016).

3) 본 장에서 사용하고 있는 가설 대부분은 조진만(2009)에서 빌려왔음을 밝힌다. 이는 국회의원 재·보궐선거에서의 유의미한 상관관계를 재·보궐 지방선거에서도 찾을 수 있는지를 살펴보기 위함이다.

높아지기 때문에 투표율이 낮아질 것이라고 예측할 수 있다. 그러나 조진만 (2009)의 경우도 인정했듯이 이러한 설명에는 야당 지지자들에 대한 설명이 빠져있다. 같은 논리대로라면 대통령의 지지율이 높을 경우, 야당 지지자들의 경우, 투표의 동인을 잃어 기권할 가능성이 있으며, 반대로 대통령 지지율이 낮은 경우는 이에 대한 처벌의 기제로 투표에 참여하여 야당 후보자에게 표를 던질 가능성이 높다는 것을 암시한다. 즉, 처벌과 보상의 기제가 야당과 여당 지지자 모두에게 적용된다면, 그리고 여당 지지자들과 야당 지지자들의 수가 비슷하다고 가정한다면 대통령 지지율과 투표율과의 상관관계는 유의미하지 않을 것이라고 가정할 수 있다. 즉 여당 후보자의 투표참여는 야당 후보자의 기권 때문에 상쇄될 것이고 야당 후보자의 투표 참여는 여당 후보자의 기권에 따라서 상쇄될 것이라고 가정할 수 있다. 오히려 대통령 국정 지지율이 올라가면 여당 지지자들의 투표율이 높아지면서 여당 후보의 당선 확률이 높아질 수 있다는 논리가 더욱 설득력을 가진다. 이와 관련된 논의는 다음 장에서 다루도록 하겠다. 이상의 논의를 간단한 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 1〉 대통령 지지율과 투표율 관계

대통령 지지율	여당 지지자	야당 지지자	투표율
높음	투표참여	기권	변동 없음
낮음	기권	투표참여	변동 없음

이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다. 기존의 논의, 즉 대통령 지지율과 투표율은 비선형적 관계, 즉 높거나 낮을 경우 투표율이 올라간다는 논리보다는 서로 간의 상관관계가 서로 상쇄된다는 쪽의 논리가 더 설득력이 있어 보인다. 따라서 다음과 같은 가설을 도출한다.

가설 1) “대통령 국정운영 지지율은 재·보궐 지방선거에 영향을 미치지 않을 것이다. 즉 대통령 지지율이 높을 경우, 여당 지지자들



*의 투표참여는 야당 지지자들의 기권으로 상쇄될 것이며, 대통령 지지율이 낮을 경우, 야당 후보자들의 투표는 여당 후보자들의 기권 표로 상쇄될 것이다.”*

앞선 가설의 경우는 대통령 지지율이 투표율에 영향을 미치지 못한다는 단순한 논리처럼 보이지만 내부적인 역학 관계는 꽤 복잡하게 이루어진다. 대통령 지지율에 따라 여당 혹은 야당 지지자들의 투표율이 올라가는 대신에 상대편의 지지자들에 의해 그 투표율이 상쇄되는 것이다. 다시 말하면 대통령 지지율이 투표율에 영향을 미치지 않는다고 하는 영향은 미치지, 당파성에 의해 그 효과가 서서히 없어지는 것이라고 하는 편이 더 논리적이라고 볼 수 있다. 그러나 가설 1의 경우는 여당 지지자의 수와 야당 지지자의 수가 동일하다는 가정 하에서 도출된 결론이다. 만일 지역주의가 존재하는 지역의 경우는 여당 지지자와 야당 지지자의 수가 현저하게 뒤바뀔 수 있다. 이는 곧 지역주의 존재 지역의 경우는 다른 형태의 투표율 패턴이 나타날 수 있다는 얘기다. 조진만(2009)의 경우도 또한 지역주의가 존재하지 않은 지역구와 존재하는 지역구에서의 재·보궐선거는 구분하고 있다. 즉 여당 혹은 야당에 유리한 지역구에서 재·보궐선거가 실시될 경우 대통령 국정 운영에 대한 보상과 처벌의 강도가 상대적으로 증가하면서 해당 지역구의 투표율이 올라갈 것이라고 가정한다. 다시 말하면, 여당에 유리한 지역구의 경우, 대통령의 지지율이 높을 경우, 보상 기제 차원에서 유권자들은 투표에 참여할 것이며, 설사 지지율이 낮더라도 대통령과 여당의 보호를 위해 투표에 나설 가능성이 높다는 것이다. 반면 야당 우세 지역에서 재·보궐선거가 실시될 경우, 야당 성향의 유권자들은 대통령의 지지율이 높은 상황에서도 대통령과 여당을 적극적으로 공격할 가능성이 있다(조진만 2009). 따라서 다음의 가설이 도출된다.

*가설 2) 지역주의가 존재하는 지역구는 존재하지 않는 지역구에 비해 재·보궐선거의 투표율이 높을 것이다.*

다음으로 고려되어야 할 사항은 재·보궐선거 지역구의 선거 경쟁성 혹은 경합도이다. 선거에서 경합도는 투표율을 높이는 가장 중요한 요소로 인식되어 왔다. 왜냐하면, 선거의 경쟁이 치열하면 치열할수록 한 표가 갖는 효용의 가치는 그만큼 커지기 때문이다(Riker and Ordeshook 1968). 따라서 선거의 경쟁이 치열할수록 투표율이 상승할 것이라는 가설은 널리 받아들여져 왔다(Matsusaka and Palda 1999). 이러한 선거에서의 경합성에 대한 이론은 주로 선거의 경합성이 투표율에 직접적으로 미치는 영향보다 간접적인 영향에 더 많은 초점을 두고 진행되었다. 이를테면 선거가 치열해질수록 후보자와 정당은 더 많은 선거 비용을 소비하게 되고 이러한 후보자의 노력은 결국 유권자를 동원하기 위한 선거 운동으로 진행된다는 것이다(Cox and Munger 1989; Matsusaka 1993). 따라서 선거운동 비용이 결국 유권자의 투표 참여에 영향을 미친다는 것이다(François, 2003; Fauvelle-Aymar and François 2005; Denver and Hands 1985). 선거운동 비용은 본 논문에서는 논의 대상이 아니므로 선거 경합도만을 그 변수로 상정하고 있다. 즉 선거의 경쟁 정도가 심해질수록 재·보궐선거의 투표율은 증가할 것으로 추정할 수 있다.

*가설 3) 특정 재·보궐선거구의 선거 경합도가 높을수록 투표율은 높아질 것이다.*

다음으로 고려할 것은 후보자 수이다. 정치적 분화(Political Fragmentation) 연구 분야에서 원래 선거에 경쟁하는 정당의 수가 투표율에 영향을 미친다는 이론으로 자이텔과 밀러(Seidle and Miller 1976)는 후보자 수를 정치적 분화 개념에 도입, 투표율과의 상관관계를 분석했다. 선거에서 후보자 수가 투표율 향상에 영향을 미친다는 연구는 대체로 복합적으로 나타난다. 먼저 투표율을 향상한다는 주장으로 자이텔과 밀러(Seidle and Miller 1976)는 후보자의 수가 증가함에 따라 유권자의 선택 범위를 넓히게 되고 이를 자신의 정치적 혹은 정책적 선호도와 일치시킬 가능성이 넓어지기 때문에 투표율이 증가한다고 주장한다. 또 다른 이론은 후보자의 증가는 즉 선거에서의 경합도

를 증가시키게 되고 이로 인해 정책 수준이 향상되어 유권자의 잠재적인 이익을 증가시키는 방향으로 전개된다고 주장한다(Dittrich and Johansen, 1983). 따라서 본 논문에서는 후보자 수의 증가가 투표율을 상승시킨다고 가정한다.

*가설 4) 특정 재·보궐선거구의 후보자 수의 증가는 선거구 내의 경합도를 증가시켜 투표율의 상승시킬 것이다.*

마지막으로 고려할 사항은 직전 전국동시지방선거의 투표율이다. 조진만(2009, 16)의 논리를 인용하면, 선거구별 투표율의 차이는 “이에 영향을 미치는 다수의 요인이 복합적으로 상호 작용한 결과라고 볼 수 있다. 이때 사회경제적 지위나 정치적 성향 등과 관련한 특정 선거구의 유권자 구성이 선거와 선거 사이에 크게 변동될 가능성은 크게 존재하지 않는다”. 이러한 이유로 조진만(2009)은 직전 총선의 투표율이 높을수록 재·보궐선거의 투표율도 높아질 거라고 가정했다. 따라서 본 논문에서도 이러한 논리를 따른다. 즉 직전 전국동시지방선거의 투표율이 재·보궐선거의 투표율에 영향을 미칠 것이라고 가정한다.

*가설 5) 직전 전국동시지방선거의 투표율이 높을수록 재·보궐선거의 투표율도 높아질 것이다.*

### Ⅲ. 연구의 조작화 및 결과 분석

본 장은 1998년 제2회 전국동시지방선거 이후 실시된 재·보궐 지방선거의 투표율에 영향을 미친 요인에 대해서 분석하고 있다. 앞서 살펴본 가설을 바탕으로 다음과 같은 다중 회귀분석 모델을 설정하였다.

$$\text{재·보궐선거 투표율} = \alpha + \beta_1(\text{대통령 지지율}) + \beta_2(\text{야당 우세 지}$$

$$\text{역}) + \beta 3(\text{여당 우세지역}) + \beta 4(\text{재·보궐선거 경합도}) + \beta 5(\text{후보자 수}) + \beta 6(\text{직전 지방선거 투표율}) + \varepsilon$$

먼저 사용된 자료부터 살펴보도록 하겠다. 재·보궐 지방선거 투표율에 미치는 요인을 알아보기 위해 사용된 자료는 중앙선거관리위원회 재·보궐 지방선거 자료이며 1995년부터 2015년까지 실시된 재·보궐선거가 그 대상이다. 앞서 설명했듯이 총 1,077회의 재·보궐선거가 실시되었으나 몇몇 부정확한 자료와 후보자가 출마하지 않은 지역구 등을 제외하고 총 1,028건의 재·보궐선거가 연구 대상으로 선정되었다. 그러나 투표율의 경험적 분석을 위해 사용된 자료는 이보다 더 적은 총 518건의 재·보궐 지방선거가 사례로 선정되었다. 김영삼 정부 시기의 재·보궐선거의 경우 지난 전국동시지방선거 투표율 자료가 없는 관계로 제외되었으며, 2006년 직전의 기초의원 재·보궐선거 또한 정당 공천이 없었던 관계로 제외하였다. 이외에도 차점 및 후순위 후보자 득표율 자료를 찾지 못했거나 단독 입후보 지역 등도 제외되어 총 518건의 사례만 본 투표율 결정 요인 연구에 이용되었음을 밝힌다.

본 연구의 종속변수인 투표율은 중앙선거관리위원회에서 발표한 공식적인 투표율을 이용하였으며 연구의 편의를 위해 자연로그를 사용하여 분석을 실행하였다. 본 연구의 독립변수는 대통령 지지율, 야당 혹은 여당 우세 지역, 재·보궐선거 경합도, 후보자 수 그리고 직전 선거 투표율이며 자세한 사항은 다음과 같다.

첫째, 대통령 지지율은 한국갤럽에서 조사한 “대통령 직무수행 평가” 자료를 이용하고 있다.<sup>4)</sup> 한국갤럽은 1988년부터 각 분기별로 대통령 직무수행 평가를 백분율로 변환해서 발표하고 있으며, 본 논문에서는 재·보궐 지방선거가 실시된 분기의 대통령 지지율을 이용하고 있다. 조진만(2009)의 연구와 달리 본 논문에서는 대통령의 지지율과 투표율은 큰 차이가 없다고 가정하고 다항식은 계산에 삽입하지 않았음을 밝힌다.

둘째, 지역주의 관련 변수는 민주화 이후 한국의 선거를 특징짓는 지역

4) 한국갤럽은 대통령 직무 수행 평가를 위해 “귀하는 요즘 ○○○ 대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까, 혹은 잘못하고 있다고 보십니까?”의 질문항을 이용, 대통령 직무 수행 지지율을 산출하고 있다(한국갤럽 2016).

균열을 반영한 변수이며, 구체적으로 영남 지역과 호남 지역을 구분, 여당 우세 지역과 야당 우세 지역은 더미변수로 처리하고 있다. 각 당의 우세지역은 정권별로 상이하기 때문에 정권에 따라 지역별로 더미변수가 사용되었다.

셋째, 재·보궐선거의 경합도를 측정하는 방법은 다양하다. 먼저 허핀델 허쉬만 지수(Herfindahl Hirshman Index)의 경우 원래 시장 내에 특정 회사가 가지고 있는 집중도를 조사해서 집단 내 경쟁도를 조사하는 지표로서 정치학에서는 주로 효과적인 정당의 수 혹은 후보자 수를 측정하는 데 사용한다(Endersby et al. 2002). 또 다른 방법으로 조진만(2009)의 경우 차점자의 득표율을 당선자의 득표율로 나눈 값을 사용하고 있으며 이는 우리나라 연구에서 가장 널리 사용하는 방법이기도 하다(황아란 1997). 그러나 이 방법은 상위 두 후보자의 경합만을 고려할 뿐 후순위 후보자들의 득표율은 전혀 반영하지 못한다는 비판이 있으나, 지방선거의 경우, 특히 기초의원 선거의 경우, 후보자가 많게는 10명까지 있는 지역구가 있어 허핀델 허쉬만 지수(Herfindahl Hirshman Index)를 사용하게 되면 왜곡의 가능성이 있어 본 논문에서는 상위 두 후보자만을 대상으로 경합도를 측정하여 분석하도록 한다.

넷째, 후보자의 수 또한 독립변수로 상정하였다. 단독 후보로 출마한 지역구는 연구 대상에 제외되었기 때문에 후보자 수는 적게는 2명에서 많게는 10명까지 있는 지역구가 있다. 연구의 편의를 위해 각 선거구의 3% 이상을 득표한 후보자만 유효 후보자군에 넣고 분석하였다. 다만 이는 경합도와 다중 공선성의 문제가 제기될 가능성이 있어 차후 문제가 될 경우 분석에서 제외하도록 한다.

마지막으로 직전 선거 투표율이다. 조진만(2009)의 지적대로 직전 선거 투표율은 각 선거구가 정치 성향 및 유권자 구성, 사회경제적 상황 등이 변동되기 힘든 점을 감안하여, 재·보궐선거의 투표율에 영향을 미칠 것으로 보인다. 종속변수인 투표율과 마찬가지로 연구의 편의를 위해 자연로그를 사용하였다.

〈표 2〉 변수에 대한 정의

	변수명	조작화
종속변수	투표율	자연로그 이용 $\ln(\text{투표율}/(1-\text{투표율}))$
독립변수	대통령 지지율	없음
	야당 우세지역	1 혹은 0 정권별로 상이
	여당 우세지역	1 혹은 0 정권별로 상이
	경합도	$(\text{차점자 득표율}/\text{당선자 득표율}) \times 100$
	유효 후보자 수	3%이상 득표한 후보자 수(자연수)
	직전 선거 투표율	자연로그 이용 $\ln(\text{직전 선거 투표율}/(1-\text{직전 선거 투표율}))$

〈표 3〉은 재·보궐 지방선거의 투표율에 영향을 미치는 요인들을 다중 회귀분석(Multiple Linear Regression)으로 분석한 결과이다.

〈표 3〉 재·보궐 지방선거 투표율에 대한 다중 회귀분석 결과

변수	비표준화 계수	표준오차	t 값	표준화 계수	유의확률
대통령 지지율	-.496	.080	-6.19	-.21	.000***
야당 유리 지역주의	.166	.084	1.98	.073	.048**
여당 유리 지역주의	.140	.080	1.75	.065	.081*
재·보궐선거 경합도	.003	.001	2.19	.074	.029**
직전 지방선거 투표율	1.104	.066	16.70	.599	.000***
상수	-1.54	.160	-9.67	.580	.000***
F값	77.76(p=.000)				
결정계수(R <sup>2</sup> )	.432				
사례 수(N)	518				

\* 주) \*\*\*:  $p < .001$ , \*\*:  $p < .05$ , \*:  $p < .1$ , 후보자 수 변수는 상관관계 분석 및 사전 분석 결과, 앞선 지적처럼 다중 공선성 문제가 발생되어 최종적으로 변수에서 제외하였다.

전체 모델을 살펴봤을 때 분산분석 값인 F값은 통계적으로 유의미하였으며, 이는 본 연구의 설정 변수들이 지방 재·보궐선거 투표율에 영향을 미치는 요인을 설명할 때 적절한 것으로 평가할 수 있다.

구체적으로 결과를 살펴보면 여당 유리 지역주의 변수의 경우만 .1 유의수준에서 유의미한 것으로 나타났을 뿐 나머지 변수들은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉 대통령 지지율, 지역주의 여부, 재·보궐선거 경합도 그리고 직전 전국동시지방선거 투표율 등이 지방 재·보궐선거에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 다른 변수들의 영향력을 통제하였을 때, 대통령 지지율이 낮을수록, 지역주의가 존재하는 선거구일수록, 재·보궐선거의 후보자가 경합이 치열할수록, 그리고 직전 지방선거의 투표율이 높을수록 지방 재·보궐선거의 투표율도 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 재·보궐선거 투표율에 영향을 미치는 변수들의 강도를 알아보기 위해 본 연구는 표준화 계수를 산출하였다. 그 결과 지난 지방선거의 투표율이 가장 중요한 영향을 미치고 있으며 다음으로 대통령 지지율이 큰 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 나머지 세 가지 변수의 강도는 큰 차이를 보이고 있지는 않다.

먼저 대통령 지지율의 경우 가설과는 달리 정국의 상황 혹은 지역주의 영향과 상관없이 일관된 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 국회의원 재·보궐선거를 연구한 조진만(2009)의 연구와 직접적으로 배치되는 결과를 나타내고 있다. 조진만(2009)의 국회의원 재·보궐선거 연구는 다른 변수들과 달리 대통령 지지율이 국회의원 재·보궐선거의 투표율에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 물론 조진만(2009)의 연구와 달리 본 연구는 2차 다항식을 모델이 포함시키지는 않았지만, 2차 다항식을 모델에 추가했을 경우도 대통령 지지율의 두 변수 모두 유의미한 결과를 얻었다. 즉, 2차 다항식 변수의 경우도 유의수준 .05 내에서 유의미한 것으로 나타났으며 다른 변수의 유의성에도 크게 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 또한, 다항식의 경우도 비표준화 계수가 음의 값을 가지고 있어 대통령 지지율은 2차 다항식을 추가했을 경우도 재·보궐선거의 투표율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 관련해서는 추가적인 설명이 필요하다. 먼저 조진만

이 제시한 대통령 국정 수행도에 대해 보상에 대한 기제보다는 처벌에 대한 기제가 훨씬 더 크게 작용했을 가능성이 있다. 게다가 처벌의 기제가 야당 지지자들에게만 국한된 것이 아니라 야당 지지자와 여당 지지자 모두에게 적용되었을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 즉 대통령의 국정 운영에 불만이 없을 경우 유권자는 구태여 정치적 비중이 떨어지는 재·보궐선거에 참여할 동인을 얻지 못할 수 있다. 반면 대통령의 국정 수행도가 만족스럽지 못할 경우 유권자는 자신의 정당 일체감과 상관없이 여당에 반대표를 던지기 위해 투표에 참여했다는 가정이 가능하다. 이는 재·보궐선거의 결과가 거의 여당에 불리하게 작용해왔다는 주장과 그 맥을 같이한다(조진만·최준영 2011). 다음으로는 대통령 지지율과 재·보궐 지방선거는 아무런 관련성이 없을 가능성이 있다. 비교적 정치적 비중이 떨어지기 때문에 전국적인 이슈와 관련된 투표성향보다는 지역적인 요인에 의해서 재·보궐선거가 이루어질 가능성을 배제할 수 없다. 이는 앞서 설명했던 선거 운동 모델과 그 맥락을 같이한다. 중간평가 모델은 대통령 지지율이 매우 중요한 역할을 하는 반면, 선거운동 모델은 후보자에 대한 평가 혹은 지역과 관련된 이슈가 전국적인 이슈를 압도하고 있다고 주장하며 그 주요 변수들로 선거구의 정당조직이나 선거 전략 등을 들고 있다(Norris 1990). 따라서 지방 재·보궐선거의 투표율은 국회의원 선거의 재·보궐선거와는 다른 패턴의 유권자 행태를 조심스럽게 예상해 볼 수 있다. 특히 국회의원 재·보궐선거의 경우에는 중앙당 차원에서 직접 재·보궐에 직접적으로 개입하는 특징을 보이는 반면, 재·보궐 지방선거의 경우는 중앙 정치 차원에서의 개입이 국회의원과는 매우 상이하다. 물론 광역단체장 재·보궐선거의 경우는 얘기가 다르다. 하지만 본 논문에서 광역단체장 사례는 오직 7건으로 광역단체장의 선거가 전체 지방 재·보궐선거 전체의 연구 결과에 영향을 미쳤을 가능성은 거의 없다. 따라서 대통령 지지율과 재·보궐선거의 투표율과의 상관관계는 국회의원 선거와 지방선거를 분리해서 생각할 필요가 있음을 단적으로 보여주고 있다. 물론 변수의 조작화나 연구의 설계가 잘못되었을 가능성이 아예 배제할 수는 없다. 특히 선거운동 모델의 경우 본 논문에서 사용된 제한적인 자료보다는 유권자 개인 수준의 여론조사 자료를 사용해야 적실성 있는 결과를 얻을 수 있으나 현재 우리나라



의 경우 재·보궐선거와 관련된 개인 수준의 여론조사는 극히 제한적이기 때문에 이는 추후 좀 더 보완해야 할 과제로 남는다.

다음은 지역주의 성향이 있는 선거구에서의 투표율 결과이다. 여·야당 성향 지역 모두의 경우가 투표율 향상에 유의미한 결과를 가져왔으나 야당 성향의 지역이 유의수준에 있어 좀 더 유의미한 결과를 보여주고 있다. 즉 다른 변수들의 영향력을 통제했을 때 지역주의 성향을 보이지 않는 경합지역 특히 수도권이나 강원, 충청 지역의 경우 영·호남보다 투표율이 더 낮게 나타났다는 해석이 가능하다. 다만 영·호남 지역의 경우 전통적인 투표율 강세 지역임을 감안하면 직전 지방선거 투표와의 경로의존적인 투표 성향도 배제할 수는 없다(조진만 2009).

다음으로 재·보궐 지방선거의 경합도가 투표율에 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이는 국회의원 재·보궐선거와 같은 결과로서 재·보궐선거가 치열할수록 유권자의 선거에 대한 관심이 증대되고 이는 곧 투표율 향상으로 이루어진다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 직전 지방선거 투표율이다. 이는 조진만(2009)의 국회의원 선거 연구에서도 동일한 결과가 나타났다. 이와 관련해 조진만(2009, 20)은 “직전 총선 투표율은 재·보궐선거의 투표율과 경로의존적인 관계를 형성”하고 있다고 주장하고 있다. 하지만 “직전 총선 투표율과 재·보궐선거의 투표율 간에 높은 상관관계가 존재한다고 하더라도 그것에 큰 의미를 부여하기는 어려운 것이 사실이다”라고 평가하고 있다. 물론 이와 같은 사실이 전체적으로 낮은 재·보궐선거의 투표율에 주는 함의는 작지만, 연구적인 측면에서 볼 때 재·보궐선거 투표에 연구에 주는 함의는 크다. 즉 재·보궐선거에서의 투표율은 전국적인 이슈보다는 특히 지역 내에서 벌어지는 일련의 정치적 사건이나 후보자 개인의 이슈, 그리고 이와 더불어 선거구 자체가 가지고 있는 인구 사회학적인 특성들이 다양하고 복합적으로 상호 작용하여 결정되고 있다는 사실이다. 자료의 제한으로 본 논문에서는 다루지 못하였지만 재·보궐선거의 투표율이 직전 지방선거 투표율에 지대한 영향을 받는다는 것은 유권자 개인적인 수준의 특성들이 총선이나 전국동시지방선거와 마찬가지로 재·보궐선거에도 지대한 영향을 미치고 있다는 사실을 방증한다.

즉 박명호(2006)의 연구에서처럼 재·보궐선거의 투표율을 결정짓는 요인이 전국 선거의 투표율을 결정짓는 요인과 크게 다르지 않음을 보여주고 있다. 물론 낮은 투표율이 문제가 되긴 하지만 이는 재·보궐선거가 가지는 정치적 비중과 외부적인 요인, 특히 공휴일 문제 혹은 선거에 대한 정당의 제한적인 동원 노력 등이 낮은 투표율의 원인으로 지적될 수 있다.

이상으로 재·보궐 지방선거의 투표율에 영향을 미치는 요인들에 대해서 알아보았다. 요약하면 재·보궐 지방선거의 투표율은 대통령 지지율, 선거구의 지역주의 여부, 후보자들 간의 경합도, 그리고 직전 지방선거의 투표율 모두 재·보궐선거의 투표율에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 주목할 만한 점은 대통령에 대한 높은 지지율은 항상 재·보궐 지방선거에 부정적인 영향을 미치고 있다는 사실이다. 앞서 살펴보았듯이 여러 가지 원인이 지목될 수 있으나 무엇보다도 보상과 처벌의 기제에서 유권자들은 보상보다는 처벌에 더 중점을 두고 투표에 참여하고 있다는 가정을 둘 수 있다. 즉 대통령의 지지율이 높을수록 투표 참여율이 낮다는 점은 반대로 생각하면 대통령의 지지율이 낮을수록 유권자의 재·보궐 지방선거 투표 참여율이 높아진다는 것이다. 이는 곧 유권자의 투표 참여요인이 보상과 처벌 두 참여 동인이 동시에 일어나는 것이 아니라, 특히 대통령의 국정 수행도에 대한 불만이 있을 때만 일어나고 있다고 해석할 수 있다. 이와 관련하여서는 추가적인 가설을 통해 증명하도록 하겠다. 다음으로 지역주의 성향이 있는 지역구의 경우는 여당, 야당 지역 모두 투표율이 지역주의 성향이 없는 경합구에 비해서 투표율이 높게 나타나고 있었다. 그리고 후보자들의 경합도가 높아질수록 투표율은 상승하는 패턴을 보이고 있었으며, 무엇보다도 직전 지방선거의 투표율이 다른 어떤 변수들보다도 재·보궐 지방선거에 지대한 영향을 미치고 있음을 경험적 분석을 통해 증명하고 있다.

*추가가설 1) 대통령의 임기가 전반기일수록 지방 재·보궐선거의 투표율은 감소하고 후반기로 갈수록 지방 재·보궐선거의 투표율은 증가한다.*

그렇다면 대통령 지지율과 투표율의 상관관계는 어떻게 증명할 수 있을까? <표 4>는 추가적인 설명을 위해 기존 모델에 대통령 임기 연차를 포함한 다중 회귀분석 결과이다. 대통령의 연차는 재·보궐 지방선거에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 오히려 대통령의 임기 연차를 다중 회귀분석에 추가했을 경우 모델의 전체적인 유의성이 더 증대되었다. 게다가 표준화 계수를 비교해봤을 때, 대통령의 임기 연차가 오히려 대통령 지지율보다 재·보궐 지방선거 투표율에 더 높은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 대통령의 임기가 말로 갈수록 유권자는 처벌의 기제를 통해 재·보궐 지방선거에 참여할 확률이 높아지고 임기 초반, 즉 대통령의 지지율이 가장 극에 달해있을 때 치러지는 재·보궐선거의 경우는 투표율이 낮음을 알 수 있다.

<표 4> 재·보궐 지방선거 투표율에 대한 다중 회귀분석 결과(대통령 연차 포함)

변수	비표준화 계수	표준오차	t 값	표준화 계수	유의확률
대통령 임기연차	-.20	.02	-9.86	-.324	.000***
대통령 지지율	-.213	.082	-2.58	-.084	.010***
야당 유리 지역주의	.078	.079	0.99	.036	.323
여당 유리 지역주의	.151	.078	1.94	.070	.053*
재·보궐선거 경합도	.003	.002	1.90	.062	.058*
직전 지방선거 투표율	1.025	.063	16.32	.566	.000***
상수	-.641	.171	-3.74	.580	.000***
F값	83.74(p=.000)				
결정계수(R <sup>2</sup> )	.516				
사례 수(N)	477				

\* 주) \*\*\*:  $p < .001$ , \*\*:  $p < .05$ , \*:  $p < .1$

이상의 논의를 종합해보면, 재·보궐 지방선거의 투표율은 대통령 지지율, 선거구의 특성(지역주의 여부), 후보자들 간의 선거 경합도, 직전 지방선거의 투표율 그리고 대통령의 임기 연차 등에 의해서 영향을 받는다는 것을 경험적으로 증명하고 있다.

#### IV. 정치적 비중 차이에 의한 재·보궐 지방선거의 투표율 결정요인

다음으로는 재·보궐 지방선거의 정치적 비중 차이에 따른 투표율 결정 요인에 대해 분석한다. 재·보궐선거 연구에 있어 정치적 비중에 대한 논의는 조진만·최준영(2011)에 의해 처음으로 재·보궐선거 연구에 도입되었다. 조진만·최준영(2011) 연구에 따르면 재·보궐선거의 경우 전국 선거에 비해 그 정치적 비중, 혹은 파장이 상대적으로 작으므로 그 과정과 결과에 차이가 발생할 수밖에 없으며, 그러한 이유로 투표율과 선거결과가 달라진다고 가정한다. 즉 전국단위 선거와 재·보궐선거의 정치적 비중에 따라 발생하는 효과들이 재·보궐선거 내의 정치적 비중에도 동일하게 적용된다고 가정, 국회의원 재·보궐선거만을 대상으로 정치적 비중에 따른 투표율과 선거결과를 경험적으로 분석하고 있다. 그러나 이들의 연구는 국회의원 재·보궐선거만을 대상으로 하기 때문에 정치적 비중의 조작화가 비교적 복잡하게 이루어지고 있다. 이에 대한 조작화로 ①재·보궐선거가 치러지는 시점, 즉 대통령 선거 혹은 전국 선거 등의 중요한 선거의 시점과 가까우면 가까울수록 그 정치적 비중이 높다고 보고 있으며 ②동시에 이루어지는 재·보궐선거의 숫자도 중요한 변수로 취급되고 있다. 또한, 앞선 투표율 결정 요인에서 사용되고 있는 대통령 지지율과 지역주의 여부, 경합도, 그리고 직전 총선 투표율 등이 변수로 상정되었다. 그러나 앞서 지적하였듯이 연구는 국회의원 재·보궐선거만을 대상으로 하고 있기 때문에 정치적 비중을 조작화하기가 용이하지 않은 단점이 있다. 게다가 정치적 비중 차이가 클수록 투표율이 상승할 것이라는 가설과 달리 투표율은 감소하는 결과를 도출했다. 조진만·최준영(2011)도 인정하였듯이 정치적 비중을 조작화하는 작업이 개인 수준의 여론조사 자료도 아닌 집합적인 자료로 객관적인 조작화는 분명 문제가 있어 보인다. 다만 수많은 재·보궐선거 중에서도 분명 유난히 투표율이 높은 선거와 그렇지 않은 선거가 존재한다는 점, 재·보궐선거의 투표율이 시기와 지역에 따라서 등락이 거듭된다는 점을 감안하면 정치적 비중이라는 변수는 분명 설득력이 있어 보인다. 이와 같은 논리는 정치적 비중이 큰 재·보궐선거의 경우 정치적

비중이 작은 재·보궐선거에 비해 더 많은 미디어의 주목을 받을 것이며, 중앙당 차원에서의 동원활동 또한 활발할 것으로 기대되기 때문에 유권자의 관심도 분명 다른 선거에 비해 높을 것이라는 가정을 가능케 한다. 따라서 정치적 비중 차이에 따른 투표율 또한 그 비중에 따라 변할 수 있다는 가정은 충분히 논리적인 주장이다(조진만·최준영 2011). 따라서 다음과 같은 가설을 세울 수 있다.

*추가가설 2) 재·보궐 지방선거에는 정치적 비중이 존재한다고 가정  
하면, 정치적 비중이 클수록 재·보궐선거의 투표율은 높아진다.*

국회의원 선거에서 정치적 비중의 조작화가 어려운 반면, 재·보궐 지방선거에서의 정치적 비중에 대한 조작화는 상대적으로 용이하다. 물론 조진만·최준영(2011)의 논의대로라면 대통령 선거나 국회의원 선거 등 중요한 선거가 임박한 시점에서 치러지는 재·보궐선거의 정치적 비중은 그렇지 않은 선거보다 분명 그 비중이 높을 것이다. 또한, 얼마나 많은 수의 재·보궐선거가 이루어지느냐에 따른 정치적 비중의 차이도 분명 존재할 개연성이 충분히 보인다. 다만 이러한 논의는 국회의원 재·보궐선거에서만 적용이 가능할 것으로 보인다. 만일 특정 해에 재·보궐 지방선거가 오직 한 지역에서만 광역단체장을 뽑는 선거가 이루어지고 다음 재·보궐선거에서는 기초의원만을 뽑는 재·보궐선거가 수십 건이 치러진다고 가정해보자. 과연 어떤 선거가 정치적 비중이 높을 것인가에 대해 생각해보면 분명 광역단체장 선거에 더 많은 중앙당 차원의 개입과 미디어의 보도, 그리고 유권자들의 정치적 관심이 몰릴 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 재·보궐 지방선거에서의 정치적 비중 차이에 대한 조작화는 상대적으로 쉽게 가능할 것으로 보인다. 즉 재·보궐선거에 있어 직위의 차이가 결국 정치적 비중 차이라고 간주할 수 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 정치적 비중에 대한 조작화는 광역단체장, 기초단체장, 광역의원, 기초의원 등으로 대체 가능할 것으로 판단된다. 따라서 조진만·최준영(2011)의 연구가 설정한 동시에 몇 개의 지방 재·보궐선거가 치러지는지에 대한 변수는 지방 재·보궐선거에서는 유의미한 차이를 두지

않을 것으로 판단되어 변수에서 제외하였다. 그리고 전국 선거가 열리는 시기가 임박할수록 정치적 비중이 높을 것이라는 주장 역시 문제점이 있어 보인다. 물론 조진만·최준영(2011)의 주장대로 중요한 선거를 목전에 둔 재·보궐선거가 ‘전초전’으로 인식된 가능성도 충분히 논리적이다. 다만 예를 들면, 임기를 1년밖에 남기지 않은 기초단체장이나 기초의원 혹은 광역의원을 뽑는 선거에 과연 정당이 얼마만큼의 자원과 인력을 투자할 것인지에 대해서는 의문점이 남는다. 유권자 또한 임기가 절반도 남지 않은 선출직 공무원을 뽑는 선거에 얼마만큼의 정치적 관심을 두고 투표에 참여할지는 사실상 예상하기 힘들다. 물론 선거에 참여하는 후보자 당사자들의 기회비용은 충분히 높다고 볼 수 있다. 남은 임기와 상관없이 당선만 되면 다음 선거에서 현직자라는 유리함을 확보할 수 있으며, 다음 선거까지 충분한 정치적 기반을 닦는 데 훌륭한 기반을 제공할 것이기 때문이다. 그러나 유권자 혹은 정당 간의 경쟁 면에 있어 임기가 얼마 남지 않은 지역구의 후보자에게 많은 자원과 인력을 투입할 거라는 기대는 논리적으로 문제가 있어 보인다. 따라서 조진만·최준영(2011)의 두 번째 가설도 본 논문에서는 제외하기로 한다. 앞선 투표율 결정 요인에서 사용된 지역주의 변수와 대통령 지지율, 직전 선거 투표율 등은 동일하게 모델에 포함시키고 있다. 이에 대한 조작화 또한 앞선 투표율 모델과 동일함을 밝힌다.

정치적 비중에 따른 투표율 결정 요인을 살펴보기에 앞서 직위별로 재·보궐 지방선거 투표율은 어떠한 차이점이 있는지를 살펴보도록 하겠다. <표 5>는 직위별로 재·보궐 지방선거의 투표율에 미치는 요인을 다중 회귀 분석한 결과이다. 먼저 광역단체장의 경우는 사례 수가 7건밖에 되지 않아 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 나머지 세 직위의 경우 앞선 회귀분석 결과와 마찬가지로 다른 변수들의 영향력을 통제했을 때, 대통령 지지율과 직전 선거 투표율이 재·보궐 지방선거에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 대통령 지지율의 경우는 여전히 회귀계수의 값이 음(-)의 값을 나타내고 있으며 이는 대통령 지지율의 경우는 직위별로 세분화했을 때에도 재·보궐 지방선거의 투표율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아이러니하게도 재·보궐선거의 경합도 변수는 집합적인 분석을 통해서 유의

미한 결과를 얻었음에도 개별 직위별로 세분화해서 회귀분석을 했을 때는 어떠한 직위에서도 통계적으로 유의미하게 나오지 않았다.<sup>5)</sup> 기초단체장 재·보궐선거의 경우, 경합도를 제외한 모든 변수가 유의미하게 나타났으며 광역의원의 경우는 대통령 지지율과 직전 선거 투표율 이외에 여당 유리 지역구에서의 투표율이 올라가는 것으로 나타났다. 기초의원들에 대한 분석 자료는 2006년 정당 공천이 시작된 이후로 한정했음에도 불구하고 지역주의 변수는 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 재·보궐 지방선거 투표율에 대한 다중 회귀분석 결과(각 직위별 분석)

변수	광역단체장	기초단체장	광역의원	기초의원
대통령 지지율	-4.50 (1.76)	-.187* (.104)	-.638*** (.128)	-.810*** (.166)
야당 유리 지역주의	4.70 (4.19)	.329** (.111)	.004 (.149)	-.005 (.155)
여당 유리 지역주의	1.97 (1.85)	.227* (.121)	.225* (.126)	.017 (.145)
재·보궐선거 경합도	.123 (.094)	.002 (.002)	.004 (.003)	.002 (.003)
직전 지방선거 투표율	2.87 (2.28)	.904*** (.081)	1.32*** (.126)	1.13*** (.122)
상수	-14.75 (10.04)	-.905*** (.212)	-1.88 (.262)	-1.88 (.262)
F값	3.99 (p=.362)	41.36 (p=.000)	31.15 (p=.000)	22.04 (p=.000)
결정계수(R <sup>2</sup> )	.952	.641	.448	.373
사례 수(N)	7	122	198	191

\* 주) \*\*\*:  $p < .001$ , \*\*:  $p < .05$ , \*:  $p < .1$

그렇다면 정치적 비중 차이가 지방 재·보궐선거에 미치는 영향에 대해서

5) 이와 관련된 논의로 Simpson's paradox가 있다. Jaccard and Turrisi(2003)에 따르면 이러한 문제는 대체로 연구의 신뢰성에 문제를 일으키지는 않으나, 잠복해 있는 불필요한 변수를 찾아서 제거하는 것이 가장 좋은 방법이라고 지적한다. 앞서 지적했듯이 유권자 개인 수준의 자료가 아닌 집합적인 자료에서 오는 문제점으로 판단된다. 추후 연구에서 개선할 필요가 있음을 밝힌다.

알아보도록 하자. <표 6>은 재·보궐 지방선거에서 정치적 비중에 따른 투표율 요인을 다중 회귀 분석한 결과이다.

〈표 6〉 정치적 비중 차이에 의한 재·보궐 지방선거 투표율

변수	비표준화 계수	표준오차	t 값	표준화 계수	유의확률
정치적 비중 차이	.843	.264	3.20	.107	.001***
대통령 지지율	-.526	.080	-6.58	-.221	.000***
야당 유리 지역주의	.160	.083	1.92	.071	.055*
여당 유리 지역주의	.148	.079	1.86	.069	.064*
재·보궐선거 경합도	.004	.002	2.39	.081	.017*
직전 지방선거 투표율	1.092	.066	16.66	.593	.000***
상수	-1.882	.191	-9.87	.	.000***
F값	61.67(p=.000)				
결정계수(R <sup>2</sup> )	.516				
사례 수(N)	518				

\* 주) \*\*\*:  $p < .001$ , \*\*:  $p < .05$ , \*:  $p < .1$

일단 분산분석 결과인 F값의 통계적 유의미성을 고려할 때 정치적 비중 차이 변수를 독립변수에 추가해도 본 논문에서 설정한 독립변수들은 재·보궐 지방선거의 투표율 차이를 설명하는 데 적합한 것으로 나타났다. 또한 ‘정치적 비중’ 변수는 가설에서 예상한 바와 같이 투표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이는 조진만·최준영(2011)의 국회의원 재·보궐선거 연구와 상이한 결과를 나타내고 있다. 조진만·최준영(2011)의 연구는 투표율과 정치적 비중의 차이가 음(-)의 관계를 나타낸 반면 지방 재·보궐선거에 있어 정치적 비중은 양(+)의 관계, 즉 정치적 비중이 높아지면 투표율도 같이 상승하는 것으로 나타났다. 다시 말하면 기초단체장 재·보궐선거보다는 광역단체장 재·보궐선거에서 더 높은 투표율이 나타났으며, 기초의원보다는 광역의원 재·보궐선거에서 더 높은 투표율을 예상할 수 있다. 이 결과는 지방 재·보궐선거에서 정치적 비중의 차이가 투표율을 설명할 수 있는 중요한



변수라는 것을 입증하고 있다. 즉 정당의 경우는 많은 자원과 인력을 투입할 것이며 미디어의 경우는 정치적 비중이 작은 재·보궐선거에 비해 정치적 비중이 큰 선거에 더 많은 관심을 가진다고 예상할 수 있다. 따라서 이러한 정치적 비중의 차이가 유권자들의 재·보궐선거에 대한 관심과 투표에 대한 동인으로 작용했다고 평가할 수 있다.

## V. 결론

본 논문은 지방 재·보궐선거의 투표율 결정요인을 분석하고 있다. 분석 결과는 국회의원 재·보궐선거의 분석 결과와 사뭇 다르게 나타난다. 먼저 투표율 결정 요인을 살펴보면 대통령 지지율은 지방 재·보궐선거의 투표율에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기존 일반 선거와 관련된 연구의 경우 대통령 지지율은 투표율과 양의 상관관계를 가지는 것으로 분석되어 왔다. 즉 대통령 지지율이 높을수록 투표율도 상승한다는 결과를 도출하고 있으나, 재·보궐 지방선거의 경우 대통령 지지율은 일관적으로 재·보궐선거 투표율에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 드러났다. 이는 조진만(2009)의 국회의원 재·보궐선거 연구의 경우와도 다른 결과로 재·보궐 지방선거만의 특징으로 보인다. 이와 관련된 추가적인 설명으로 앞선 IV장에서 보상과 처벌에 따른 투표 참여와 불참여 동시가 일어났다고 설명하였다. 즉, 대통령 지지율이 높은 시점의 경우 유권자는 구태여 정치적 비중이 떨어지는 지방 재·보궐선거에 대한 참여 동인이 떨어질 것이나 만일 대통령 지지율이 낮은 경우는 집권당에 대한 처벌 기제가 작동하여 유권자는 정당 일체감과는 별도로 여당에 불리한 표를 던졌을 것이라는 추정이다. 물론 집합적 자료를 가지고 추정한 결론에 불과하지만, 대통령 지지율과 음의 관계를 가지고 있는 재·보궐 지방선거의 투표율에 대한 경험적 분석 결과는 다른 설명이 불가능하게 한다. 다음으로 민주화 이후 한국의 정치 성격을 대표하고 있는 지역주의 성향은 재·보궐선거에서도 두드러진 특성으로 드러났다. 즉 다른 변수들의 영향력을 통제했을 때 지역주의 성향을 가진 지역에서 재·보궐 지방선거가

실시되었을 경우 투표율이 상승되는 결과를 보여주고 있다. 다음으로 재·보궐선거가 치러지는 선거구의 후보자 간 경쟁이 치열할수록 투표율도 상승하는 것으로 나타났다. 이는 국회의원 재·보궐선거 및 임기만료선거와도 같은 결과로서 후보자 간 높은 경합도는 선거의 종류와 상관없이 투표율과 높은 상관관계를 가지는 것으로 판단된다. 무엇보다도 재·보궐선거의 투표율에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 직전 지방선거의 투표율로 나타났다. 지난 지방선거의 투표율이 높은 지역일수록 재·보궐선거에서도 높은 투표율을 보였다. 지방 재·보궐선거의 투표율이 직전 지방선거 투표율에 지대한 영향을 받는다는 것은 유권자 개인적인 수준의 특성들이 일반 총선이나 지방선거에서와 마찬가지로 재·보궐 지방선거에 지대한 영향을 미치고 있음을 방증한다. 즉 재·보궐선거의 투표율도 임기만료 선거의 투표율과 비슷한 변수들에 의해서 결정되어지고 있다는 것이다. 물론 임기만료 선거에 비해서 전반적으로 낮은 투표율을 설명해야 하는 부담은 있지만, 투표에 참여하는 유권자들의 인구 사회학적 구성이 임기만료 선거의 그것과 크게 다르지 않음을 추론하게 한다.

본 연구는 여타 재·보궐선거를 다룬 연구와 마찬가지로 개인 수준의 자료 부족으로 인한 비슷한 한계점을 노출하고 있다. 다만 그동안 연구되지 않았던 재·보궐 지방선거에 대한 연구라는 점에서 가장 큰 함의를 찾을 수 있다. 즉 재·보궐 지방선거가 가지는 세부적인 특징들이 밝혀졌다는 데에 무엇보다도 향후 재·보궐 지방선거 연구의 확장에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

## ■ 참고문헌

- 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나?.” 『한국정치학회보』 37권 1호. pp.91-111.
- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치』. 서울: 푸른길.
- 강원택. 2004. “한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미.” 『의정연구』 10권 1호. pp.145-166.
- 김옥. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가.” 이남영 편. 『한국의 선거II』. 서울: 푸른길. pp.199-246.
- 박명호. 2006. “재보궐선거 정치참여에 대한 시론.” 『한국정당학회보』 5권 1호. pp.129-146.
- 송광태. 2015. “지방선거 결과의 비교분석: 제4회·5회·6회 동시지방선거의 지방의원선거를 중심으로.” 『한국지방자치연구』 17권 1호. pp.155-184.
- 신두철. 2007. “재·보궐선거의 특징과 정치적 의미: 2005년 4월 30일 국회의원 재선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17집 1호. pp.71-86.
- 유진숙. 2009. “4.29 재보궐 선거와 정당: 정당 전략적 관점에서의 중간평가 모델의 검토.” 『국가전략』 15권 4호. pp.191-218.
- 윤광일. 2012. “지역주의와 제19대 총선.” 『대한정치학회보』 20권 2호. pp.113-138.
- 윤성호·주만수. 2010. “투표참여의 경제학: 제18대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석.” 『경제학연구』 58집 2호. pp.221-254.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 이남영 편. 『한국의 선거I』. 서울: 나남. pp.21-47.
- 이상목. 2008. “4·25 재·보궐선거 결과분석과 정치적 함의.” 『동서연구』 20권 2호. pp.197-218.
- 정준표. 2014. “한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과.” 『한국정치연구』 23집 2호. pp.129-160.
- 정진민. 2012. “한국 유권자들의 투표행태와 세대: 2010년 지방선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 21권 2호. pp.1-21.

- 조진만. 1998. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거: 김영삼 정권기를 중심으로.” 『동서연구』 10권 1호. pp.159-198.
- 조진만. 2005. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미.” 『한국 정당학회보』 4권 2호. pp.95-122.
- 조진만. 2009. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 투표율 결정요인 분석.” 『한국정당학회보』 8권 2호. pp.5-34.
- 조진만·최준영. 2011. “재·보궐선거의 정치적 비중의 차이가 투표율과 선거 결과에 미치는 영향.” 『한국정치외교사논총』 33집 1호. pp.345-376.
- 조진만·최준영·가상준. 2006. “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』 40집 2호. pp.75-98.
- 진영재·조진만. 2002. “한국 재·보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례 분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로.” 『한국정치학회보』 31집 1호. pp.185-202.
- 최석현·윤상진. 2015. “연령별 투표율 차이에 관한 탐색적 연구 정치지식을 중심으로.” 『동서연구』 27권 4호. pp.29-53.
- 최준영·조진만. 2011. “변화하는 국회의원 재·보궐선거.” 『한국정당학회보』 10권 2호. pp.133-156.
- 한국갤럽. “데일리 오피니언 제222호(2016년 8월 1주).” <http://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=768&pagePos=1&selectYear=&search=&searchKeyword=> (검색일: 2016년 8월 3일).
- 황아란. 1997. “선거구 특성이 투표율에 미치는 영향: 제15대 국회의원 선거 분석.” 『한국정치학회보』 30권 4호. pp.285-298.
- Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. NJ, Princeton: Princeton University Press.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld and William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boeckel, Richard. 1928. *Voting and Non-Voting in Elections*.

- Washington D.C.: Editorial Research Reports.
- Boston, Jonathan. 1980. "By-Elections in New Zealand: An Overview." *Political Science* Vol.32, No.2. pp.103-127.
- Butler, David. 1949. "Trends in British By-Elections." *Journal of Politics* Vol.11, No.2. pp.396-407.
- Campbell, A., Converse, Philip E., Warren E. Miller and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. IL. Chicago: University Of Chicago Press.
- Campbell, James E. 1985. "Explaining Presidential Losses in Midterm Congressional Elections." *Journal of Politics* Vol.47, No.4. pp.1140-1157.
- Clarke, Harold D. and Stewart, Marianne C. 1994. "Prospections, Retrospections, and Rationality: The "Bankers" Model of Presidential Approval Reconsidered." *American Journal of Political Science* Vol.38, No.4. pp.1104-1123.
- Cox, Gary W. and Munger, Michael C. 1989. "Closeness, Expenditures and Turnout in the 1982 U.S. House Elections." *American Political Science Review* Vol.83, No.1. pp.217-231.
- Denver, David D. and Hands, Gordon. 1985. "Marginality and Turnout in General Elections in the 1970s." *British journal of Political Science* Vol.15, No.3. pp.3381-398.
- Dittrich, K. and Johansen, L. N. 1983. "Voting Turnout in Europe, 1945-1978: Myths and Realities." Hans Daalder and Peter Mair, eds. *Western European Party Systems*. Sage Publications, London. pp.95-114.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Endersby, James W., Steven E. Galatas and Chapman B. Rackaway. 2002. "Closeness Counts in Canada: Voter Participation in the

- 1993 and 1997 Federal Elections.” *The Journal of Politics* Vol.64, NO.2. pp.610-631.
- Erikson, Robert S. 1988. “The Puzzle of Midterm Loss.” *Journal of Politics* Vol.50, No.4. pp.1011-1029.
- Fauvelle-Aymar, C. and Abel, François. 2005. “Campaigns, Political Preferences and Turnout: An Empirical Study of the 1997 French Legislative Elections.” *French Politics* Vol.3, No.1. pp.49-72.
- Feigert, Frank B. and Norris, Pippa. 1990. “Do By-Elections Constitute Referenda?: A Four-Country Comparison.” *Legislative Studies Quarterly* Vol.15, No.2. pp.183-200.
- François, Abel. 2003. “The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market.” *The Review of Austrian Economics* Vol.16, No.2. pp.153-168.
- Franklin, Mark N. 2002. *The voter turnout puzzles*. Obtido em, 13.
- Gosnell, Harold F. 1927. *Getting Out the Vote: An Experiment in the Stimulation of Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gosnell, Harold F. 1930. *Why Europe Votes*. The University of Chicago Press.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Jaccard, J. and Turrisi, Robert. 2003. *Interaction Effects in Multiple Regression*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Kay, Barry J. 1981. “By-Elections as Indicators of Canadian Voting.” *Canadian Journal of Political Science* Vol.14, No.1. pp.37-52.
- King, Anthony. 1968. “Why All Governments Lose By-Elections.” *New Society* Vol.11, No.286. pp.413-415.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet. 1968. *The*

- Peoples Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- Lewis, Edward George. 1943. *British By-Elections as a Reflection of Public Opinion*. Berkeley, California: University of California Publications in Political Science.
- Lewis-Beck, Michael. 1988. "Economics and the American Voter: Past, Present, Future." *Political Behavior* Vol.10, No.1. pp.5-21.
- Matsusaka, John G. 1993. "Election Closeness and Voter Turnout: Evidence from California Ballot Propositions." *Public Choice* Vol.76, No.4. pp.313-334.
- Matsusaka, John G. and Palda, Filip. 1999. "Voter Turnout: How Much Can We Explain?." *Public choice* Vol.98, No.3. pp.431-446.
- Mughan, Anthony. 1988. "On the By-Election Vote of Governments in Britain." *Legislative Studies Quarterly* Vol.13, No.1. pp.29-48.
- Norpoth, H., Michael Lewis-Beck and Jean-Dominique Lafay. 1991. *Economics and Politics: The Calculus of Support*. University of Michigan Press.
- Norris, Pippa. 1990. *British By-Elections: The Volatile Electorate*. New York: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. NJ, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Riker, William H. and Ordeshook, Peter C. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* Vol.62, No.1. pp.25-42.
- Scammon, Richad M. 1967. "Electoral Participation." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol.371,

No.1. pp.59-71.

Seidle, Leslie and Miller, David. 1976. "Turnout, Rational Abstention and Campaign Effort." *Public Choice* Vol.27, No.1. pp.121-126.

Verba, S., Norman H. Nie and Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.

Verba, Sidney and Nie, Norman H. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.

■ 투 고 일 : 2016년 10월 04일

■ 심 사 마 감 일 : 2016년 10월 25일

■ 수 정 일 : 2016년 11월 22일

■ 최종게재확정일 : 2016년 11월 28일



**Abstract**

## A Study on Determinants Affect By-Election's Voter Turnout Especially on Korean Local Elections

Byung Ha Yang · Ki Young Han

Over the years, while numerous attempts have been made to determine why voter turnout increases and decreases in national elections and local elections, there were no studies why by-election's voter turnout has been so low and how the vote intention is determined by voters. This paper's primary focus is on what determinants affect by-elections' voter turnout, especially on Korean local elections. In general, the results show the similar patterns with congressional by-election voter turnout but certain aspects of local by-elections themselves provide unique characteristics in local by-elections. First, turnout in local by-elections tends to be affected by presidential approval rate. Second, regionalism is the one of noticeable characteristics of local by-election as national elections do. Ruling party tends to win in a local by-election in the district of holding a ruling part favored districts and vice versa. Third, competitiveness also affects the turnout of local by-election. Lastly, and the most prominent finding of this analysis is that the pattern of local by-election turnout was likely to follow the previous local election's voter turnout.

**Key words** : Korean local elections, affect by-elections, turnout, competitiveness, presidential approval rate

저자 **양병하**는 동국대학교에서 정치학박사학위를 수료하였으며, 현재 쿠키뉴스 공공정책부장으로 재직 중이다. 연구 관심분야는 정치과정, 비교정치, NGO 등이다.

저자 **한기영**은 동국대학교에서 정치학박사학위를 받았으며, 현재 중앙선거관리위원회 선거정책실 연구관으로 재직 중이다. 연구 분야는 정치과정, 비교정치, 정치관계법 등이다.