

II 연구논문

한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미¹⁾

강 원 택

(숭실대)

〈요 약〉

이 글의 목적은 민주화 이후 행해진 보궐선거에 대한 분석을 통해 보궐선거가 갖는 정치적 의미를 파악하기 위한 것이다. 연구 결과 우리나라에서도 보궐선거는 총선 선거와는 다소 다른 특성을 나타내고 있다는 사실이 확인되었다. 우선 우리나라 보궐선거에서도 집권당에 대한 불만을 표현하는 형태로 변모해 가고 있다. 즉 보궐선거가 '중간평가'적 속성을 나타내고 있으며 그러한 속성은 김대중 정부 이후에 보다 분명해지고 있다. 또 한편으로는 지역주의 투표 행태로 인해 우리나라에서 보궐선거의 '중간평가'적 속성은 지역적으로 크게 제약받아 왔다. 지역주의 투표행태 때문에 그 지역의 패권정당이 집권당인 경우에도 회고적 평가나 중간평가적 의미가 부여되지 못하고 같은 정당 내 단순한 인물의 교체에만 머무는 결과를 낳고 말았다. 이런 점에서 볼 때 보궐선거의 중간평가적 속성은 지역주의가 상대적으로 약한 수도권과 강원, 제주 등에서만 찾아볼 수 있었다. 그러나 지역주의가 과거에 비해 약화되어 가는 추세를 고려한다면 향후에는 집권당이나 대통령의 업무 수행에 대한 평가를 드러내 보이는 보궐선거의 정치적 의미가 우리나라에서도 점차 더욱 커져갈 것으로 보인다.

주제어 : 보궐선거, 중간평가, 정치적 불만, 지역주의

1) 이 연구는 2003년 숭실대학교 교내연구비 지원에 의해 수행되었다.

이 연구를 위해 귀중한 자료를 제공해 주신 조진만 박사께 깊은 감사의 말을 전한다.

1. 서 론

선거는 대통령이나 국회의원과 같은 국민의 대표를 선출하는 중요한 정치적 행사이지만 동시에 그들에게 정치적 책임성을 묻는 제도적 장치로도 작용한다. 즉 선거는 대통령이나 국회의원, 혹은 소속 정당의 업무 수행에 대한 평가를 유권자들이 내리게 함으로써 선출된 대표자들의 정책 결정과 행동을 제약하는 기능을 한다. 피오리나(Fiorina 1981)는 회고적 투표(retrospective voting)라는 개념을 도입하여, 선거가 정치인들의 업무 수행에 대해 회고적으로 평가하는 기회를 마련하며 계속적인 지지는 호의적 평가로부터 나타나는 보상(reward)으로, 다른 후보에게로의 지지 이전은 부정적 평가로 인한 벌(punishment)을 의미하는 것으로 보았다.

그런데 선거에서 이러한 상벌이나 업무 평가에 대한 반응은 어느 선거에서나 나타나기 마련이지만 가장 뚜렷하게 이 현상이 나타나는 것은 역시 유권자가 선거에서 갖는 부담이 적은 선거이다. 다시 말해 대통령 선거, 그리고 내각제 국가에서 총선거와 같이 권력의 향방이 결정되는 선거에서는 유권자들이 미래의 정책 방향과 같은 전망적 고려에 의한 선택(perspective voting)을 할 수 있지만, 그보다 ‘가벼운 선거’에서는 좀더 혹독한 평가를 내리는 것이 가능할 것이다. 각국의 지방선거, 미국의 중간선거나, 유럽의 유럽의회 선거, 그리고 보궐선거가 바로 이러한 경우가 될 것이다. 특히 보궐선거는 그 이전 국회의원 선거에서의 득표율로부터의 변화를 통해 민심의 변화와 현 집권당에 대한 여론의 추이를 파악할 수 있다는 점에서 매우 흥미로운 사례가 될 수 있을 것이다.

우리나라에서도 보궐선거는 종종 대통령과 집권당에 대한 평가의 기회로 언론의 주목을 받아왔지만 정작 해당 지역구에서의 투표율은 그리 높지 않았고 더욱이 그동안 우리 학계에서 보궐선거에 대한 학문적 관심이 그리 높았다고 보기도 어렵다²⁾. 그동안의 선거 연구는 주로 중앙정치 수준, 그리고 전국적인 수준에서만 집

2) 이런 점에서 진영재, 조진만. “한국 재, 보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로” 『한국정치학회보』 36집 1호 (한국정치학회, 2002), pp.185~202의 글이나 조진만. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재, 보궐선거 -김영삼 정권기를 중심으로”. 『동서연구』 Vol.10, No.1 (연세대학교 동서문제연구소 1998), pp.159~198 등의 논문은 이 주제에 대한 매우 드문 귀중한 연구 결과라고 할 수 있다.

중되었고 보궐선거와 같이 ‘부수적인’ 현상에 대한 학문적 관심은 그리 높지 않았다. 그러나 보궐선거는 단순한 결석이 생긴 선출직 공직을 보충하는 차원을 넘어 선거 시점의 여론의 흐름과 집권당이나 대통령에 대한 평가의 기회가 될 수 있다는 점에서 적지 않은 정치적 중요성을 갖는다고 할 수 있다.

이 글의 목적은 민주화 이후 행해진 보궐선거에 대한 분석을 통해 보궐선거가 갖는 정치적 의미를 파악하고 총선에서 나타나는 지지와 얼마나 다른 특성을 보이는지 밝히고자 하는 것이다. 이 글에서 사용되는 자료는 보궐선거에 대한 집합자료(aggregate data)에 의존하고 있기 때문에 보궐선거에 참여한 유권자의 투표 행태에 대한 분석보다는 보궐선거에서 나타난 일반적인 정보를 제공하고 이로부터 우리나라 보궐선거에서 나타나는 패턴과 특성을 파악하고자 하는 목적을 갖는다. 따라서 보궐선거에 참여하는 유권자의 행태 분석을 시도할 수 없다는 한계를 가진다는 점을 미리 밝힌다. 이 글에서 다루는 보궐선거의 시기는 민주화 이후부터 2003년까지 실시된 국회의원에 대한 재선거 및 보궐선거를 대상으로 한다³⁾.

2. 보궐선거에 대한 이론적 논의

보궐선거를 이론적으로 바라보는 시각은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 그 하나는 선거운동 모델(campaign-specific model)이고 또 다른 하나는 중간평가 모델(referendum model) (Norris 1990: 2~6)이다. 선거운동 모델은 보궐선거에서 유권자의 평가는 전국 차원이나 중앙 정치 차원의 정치적 고려나 판단을 반영하는 것이 아니라 보궐선거가 실시되는 그 시점에 있어서 선거구민의 성향을 반영한다는 것이다. 따라서 지구당의 분열 여부, 지역구에서 정당 하부 조직의 취약성, 후보자의 성품이나 이념과 같은 개인적 요소, 선거운동상의 이벤트 등 지역구 내의 상황과 조건, 효과적인 선거운동 여부가 보궐선거의 결과에 영향을 미칠 것이라는 시각이다. 결국 이러한 입장에 따르면 보궐선거에서의 당락은 선거운동이나 지역구

3) 이후 보궐선거와 재선거를 동일하게 보궐선거라고 부르기로 한다. 보궐선거와 재선거를 구분 없이 다루는 까닭은 그러한 구분이 선거를 임기 중 다시 실시하게 한 법률적인 차이에서 비롯된 것이며, 이 글에서 관심을 갖는 임기 중반의 각 정당에 대한 평가 여부에 대해서는 별다른 차이가 없다고 생각되기 때문이다.

사정에 따른 결과이므로 이를 중앙 정치에 대한 평가나 차기 선거에서 선거결과를 예측하게 해 주는 척도로 볼 수 없게 된다. “보궐선거는 결코 다음 총선에서 표의 향배가 어떻게 될 것인지를 확실하게 보여주는 거울과 같은 것으로 간주될 수는 없다”는 버틀러(Butler 1973: 9)의 시각은 바로 이와 같은 선거운동의 효과를 강조하는 입장이라고 할 수 있다. 예컨대 보궐선거는 그저 공식이 된 지역구의 인물을 선출하기 위한 행사일 뿐이라는 시각을 취한다면 그러한 시각을 선거운동 모델이라고 이해할 수 있을 것이다.

반면 중간평가(referendum)와 같은 시각으로 보궐선거를 바라보는 시각은 보궐선거에서의 평가가 중앙정치나 전국적 수준의 의미를 반영하는 것이라는 입장을 반영하는 것이다. 즉 보궐선거에서의 평가는 지역구 수준의 문제로 인한 견해의 반영이보다 보궐선거가 실시되는 시점의 일반적 여론이 반영되는 결과라는 것이다. 즉 보궐선거의 결과는 시간의 흐름에 따른 집권당 혹은 현 정부의 인기도의 등락을 드러내주는 것으로 볼 수 있는데, 현 정부의 정책 업무 수행에 대한 평가, 특히 경제 정책의 성과에 대한 평가가 내려지게 된다는 것이다(Oakeshott 1973). 미국의 중간선거 역시 대통령의 업무 수행에 대한 중간평가(referendum)의 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다. 그러나 열기나 관심이 대통령 선거 때보다는 떨어지기 때문에 ‘조용한 중간평가(muted referendum)’ (Campbell 1993: 224~5)라고 부르기도 한다. 피오리나(Fiorina 1981)가 말하는 회고적 투표(retrospective voting)는 어떤 면에서 본다면 경험적 분석의 대상으로 삼았던 대통령 선거보다 중간선거나 보궐선거에서 보다 더 분명하게 그 특성이 드러난다고 볼 수 있을 것 같다. 이러한 특성은 우리나라에서 총선거보다 정치적 중요성이 떨어지는 지방선거에서도 유사하게 나타난다고 할 수 있으며(강원택 1999), 보궐선거 그리고 유럽의 경우라면 유럽의회 선거와 같은 ‘2차적 중요성’을 갖는 선거에 마찬가지로 해당될 수 있을 것이다.

보궐선거에서 나타나는 이러한 특성은 뷰캐넌과 톨록의 모델을 통해서도 이해해 볼 수 있다. 뷰캐넌과 톨록(Buchanan and Tullock 1962; 강원택 1997: 94~5)은 이를 결정비용모델로 설명하였는데, 어떤 결정에는 서로 상쇄하는 효과를 갖는 시간 결정비용과 외부비용이라는 두 가지 비용이 소요되기 마련인데 이 두 가지 비용의 합이 최소화되는 선에서 결정에 필요한 다수가 결정되어야 한다고 주장하였다. 그런데 이들이 말하는 외부비용(external cost)은 자신의 뜻과 상이한 결정(예컨대 자기

가 지지하지 않는 후보자의 당선)이 내려지는 경우 그 결정에 불만을 갖는 사람들이 갖게 되는 사회적 비용을 말한다. 그런데 개별 유권자들이 갖게 되는 이러한 외부비용은 선거 수준마다 차이를 보일 수 있다. 한국처럼 대통령의 영향력이 대단히 큰 국가에서라면 대통령 선거에서의 외부비용은 매우 클 것이며 반대로 국회의원 선거에서의 외부비용은 상대적으로 작을 것이다.

따라서 뷰캐넌과 톨릭이 말하는 외부비용, 즉 선거의 결과가 나의 뜻과 상반된 결정으로 나타났더라도 내가 겪어야 할 상실감 혹은 직접적 부담이 그리 크지 않다면 유권자는 선거 결과에 크게 얽매이지 않게 되어 기권하거나 오히려 이러한 기회를 이용하여 현재의 중앙정치적 상황 혹은 중앙정부의 정책에 대한 불만을 표출하는 기회로 삼을 수 있을 것이다(강원택 1999: 83).

내각제 국가에서라면 총선거가 곧 입법권뿐만 아니라 행정권의 향배를 결정하는 선거가 될 것이므로 가장 중요한 정치적 의미를 갖는 선거가 될 것이다. 즉 외부비용이 가장 큰 선거가 될 것이다. 이에 비해 대통령제 국가에서는 일반적으로 국가수반이며 행정부의 수장인 대통령을 선출하는 선거가 국회의원보다 더욱 큰 정치적 의미를 갖는다고 할 수 있을 것 같다. 그러나 대통령제 국가에서도 대통령을 견제하는 권한을 갖는 입법부를 어느 정당이 장악하느냐 하는 것 역시 상당한 정치적 중요성을 갖는다. 이에 비해서 보궐선거는 그 결과가 중앙정치의 권력 향배를 좌우하게 되는 경우(예컨대 보궐선거 결과로 의회 내 다수당이 바뀌는 경우)가 아니라면 국회의원 총선거에 비해 정치적 중요성, 즉 외부비용은 크게 떨어질 수밖에 없다.

따라서 유권자들은 보궐선거에서는 정당일체감이나 정당에 대한 충성심과 무관하게 좀더 자유로운 입장에서 자신들의 정치적 의사를 표현할 수 있게 된다. 영국의 사례를 연구한 노리스(Norris 1990: 123)의 분석에 따르면 1945년부터 1987년까지 영국에서 총선거와 보궐선거에서 각 정당이 얻은 득표율의 변화 폭은 보궐선거의 경우 평균 11.5 퍼센트(표준편차 4.49)로 총선거에서의 변화율 6 퍼센트(표준편차 3.59)보다 크게 낮았다. 즉 총선거보다 보궐선거에서 유권자가 정당 지지를 바꾸는 경우가 더욱 잦았다는 사실을 잘 보여주고 있다. 그만큼 보궐선거에서는 표의 이동이나 승자가 바뀌는 경우가 상대적으로 빈번해질 수 있는 것이다. 즉 보궐선거에서 유권자들은 ‘변덕스러운(volatile)’ 특성을 나타내기 쉬운 것이다.

한편 보궐선거는 내각이나 대통령의 임기 사이에 실시되므로 집권당의 인기가 보궐선거의 결과에 영향을 미치는 경우가 많다. 인기가 대체로 급증하는 임기 초반과는 달리 임기 중반으로 가게 되면 대체로 집권당 혹은 대통령의 인기가 하락하게 되는 경우가 많은데(진영재, 조진만 2002: 189) 이는 임기 중반에 실시되는 보궐선거에서 집권당 후보는 그만큼 더 불리한 상황에 처할 수 있음을 의미하는 것이다. 미국에서는 중간선거에서 대통령의 정당이 자주 패배하는 형태로 나타나고 있다. 노리스는 이를 ‘임기 중반의 우울함(mid-term blues 1990: 145~9)’이라고 불렀는데 실제로 영국에서 임기 중반 실시된 보궐선거에서 집권당에 대한 지지율이 그보다 앞선 총선에서 얻은 것보다 상당히 낮아졌다는 사실을 보여주었다. 노리스(Norris 1990: 146, Table 9.2)의 분석에 의하면, 1945년부터 1987년까지 집권당이 임기 1년차에서 실시된 보궐선거에서 지지율의 하락폭은 5.3 퍼센트, 2년차는 9.2 퍼센트, 3년차에는 12.5 퍼센트, 4년차에는 9.8 퍼센트, 5년차에는 10.2 퍼센트였다. 임기 첫해를 제외하면 모두 10 퍼센트 내외로 지지율이 하락하였다는 사실을 알 수 있다. 즉 임기 중 실시되는 보궐선거에서 집권당이 어려움에 처할 가능성이 그만큼 크다고 하겠다.

우리나라에서 실시된 보궐선거에서는 과연 어떠한 특성이 확인될 것인가? 지역구 중심의 정치 행사에 불과한 것인지 아니면 중앙정치적 영향을 갖는 것인지 알아보기 위해 한국에서 실시된 보궐선거에 대한 분석을 통해 그 특성을 파악해 보기로 한다.

3. 한국 보궐선거의 분석

(1) 일반적 특성

민주화 이후인 13대 국회의원 선거가 실시된 이후 실시된 보궐선거와 재선거를 모두 포함해서 모두 57번 실시되었다. 민주화 이후 첫 보궐선거는 1989년 4월 14일 실시된 강원 동해시 보궐선거인데 그 해 두 차례 보궐선거가 실시되었다. 이후 총선이 없는 해에는 연도별로 대체로 2~5 회씩 실시되었는데 예외적으로 1993년(8회), 1998년(12회), 2002년(14회) 세 해에는 유난히 보궐선거가 많이 실시되었다.

특기할 만한 사실은 1998년 1월 6일 실시된 광주 동구의 보궐선거에서는 국민회의 신기하 의원의 사망으로 보궐선거가 실시되었지만 이영일 후보가 무투표 당선되었다는 사실이다.

〈표 1〉 연도별 보궐선거 횟수와 발생 이유

연도	89	90	93	94	97	98	99	01	02	03
선거 수	2	3	8	3	5	12	4	3	14	3
발생 이유	당선 무효 2	사직 1, 사망 1, 의원직 상실 1	사직 5 의원직 상실 1, 사망 2	의원직 상실 1, 사망 2	사망 3, 의원직 상실 1, 당선 무효 1	당선 무효 2, 사망 2, 사직 6, 의원직 상실 2	사망 1, 당선 무효 3	당선 무효 2, 사직 1	당선 무효 7, 사직 4, 사망 3	당선 무효 2, 사직 1

보궐선거를 실시하게 된 원인은 의원 개인의 사망, 사퇴, 당선 무효, 선거 무효 판결 등 다양하다. 전체적으로 보궐선거의 원인을 살펴보면 19번이 선거법 위반 등으로 인한 당선무효 판결이 내려졌기 때문이며, 18번이 스스로 혹은 강요된 의원직 사직 때문이며, 6번이 다른 법률 위반으로 인한 의원직 상실, 그리고 14번이 의원의 사망으로 인해 실시되었다.

그런데 1993년과 1998년에 보궐선거가 많이 실시된 것은 대통령 선거 이후 신정부의 출범과 그에 따른 정치 사정이나 개혁 추진과도 어느 정도 관련이 있는 것으로 보인다. 1993년의 경우 의원의 사직에 의해 실시된 5번의 보궐선거 가운데 청와대 비서실장으로 임명되어 사직한 부산 동래의 박관용의 경우를 제외하면 김재순, 유학성, 박준규, 김문기 등은 재산공개파동과 같은 정치 사정으로 인해 사퇴를 강요받은 경우라고 할 수 있다. 1993년 의원직 상실의 경우도 슬롯머신 사건 관련 뇌물 수수로 박철언 의원이 실형을 선고받았기 때문에 공석이 생겨난 때문이다. 즉 1993년에 보궐선거가 갑자기 늘어난 것은 김영삼 정부의 정치 사정과 긴밀한 관련을 갖고 있다.

1998년의 경우에는 홍인길, 황병태 두 의원이 한보사건 관련으로 실형을 선고받아 의원직을 상실하였다. 그러나 최병렬, 이명박⁴⁾ 의원은 서울시장 출마를 위해,

이의익 의원은 대구 시장 출마를 위해, 손학규 의원은 경기도 지사 출마를 위해, 김기재 의원은 부산 시장 출마를 위해 사임하였고, 김석원 의원은 쌍용 그룹의 위기와 관련해 기업인으로 돌아가겠다는 뜻을 밝히고 사임하였다⁵⁾. 즉 사임한 6명 모두 정치적인 압력에 의해 사임한 것으로 보기는 어렵다. 따라서 1998년의 경우 갑자기 보궐선거의 수가 늘어난 것은 단체장 선거를 앞둔 정치적 상황 때문이었으며 1993년과 같이 정치적 압력에 의한 결과는 아니라고 할 수 있다.

한편 2002년의 경우에는 사정이 좀 다른데 2002년 실시된 14 회차 보궐선거 가운데 7회는 당선무효에 의한 것이었으며 3 건은 의원 사망, 나머지는 단체장 출마를 위해 의원직을 사직한 경우였다.

주목할 점은 선거법 위반에 의해 법원의 판결로 실시하게 된 보궐선거가 최근 들어 많이 늘어나고 있다는 점이다. <표 1>에서 보는 대로 보궐선거가 실시되는 원인은 1999년 이후에는 당선 무효 판결로 인한 경우가 많아졌다. 1999년 이후 실시된 보궐선거 24회 가운데 14회가 당선 무효 판결로 인한 것이다. 최근에 가까울수록 보궐선거 실시에 법원의 결정이 보다 큰 영향을 미치고 있다는 사실이 확인되고 있다.

〈표 2〉 보궐선거에서 당선자의 변화 여부

보궐선거에서 당선자 정당의 변화			보궐선거 이후 총선에서 당선자 정당의 변화		
당선자 정당 변화	25	43.8%	정당 변화	21	36.8%
변화 없음	32	56.2%	변화 없음	36	63.2%

* 무소속 의원 선거구에 무소속 후보가 보궐선거에서 당선된 것은 정당간 변화가 생긴 것으로 간주하였음 (허화평 -> 박태준).

** 무소속으로 당선되었으나 이후 정당에 가입하여 보궐선거에서 정당 소속으로 다시 나서 당선된 경우는 당선자 정당이 변화가 없는 것으로 간주하였음.

*** 민정당 박철언 의원의 선거구에 보궐선거에 신민당 후보로 부인인 현경자 후보가 출마하여 당선된 것은 정당간 교체로 보았고 이후 자민련으로 박철언 후보가 출마하여 당선된 것은 정당간 변화가 없는 것으로 간주하였음.

4) 이명박 의원은 당시 선거법 위반으로 항소심에서 700만원의 벌금형을 받아 의원직 상실의 위기에 놓여 있었다.

5) http://www.donga.com/fbin/news_plus?d=news121&f=np121cc030.html. (검색일 2004. 6. 1)

이번에는 보궐선거를 통해 과연 정당간 의식의 변화가 얼마나 발생했는지에 대해서 알아보기로 한다. 앞서 논의한 대로, 보궐선거는 총선거와는 달리 일부 지역에 한정된 정치 행사라는 점에서 상대적으로 정치적 관심도도 떨어질 뿐만 아니라 총선이나 대선과 비교할 때 정치적 중요성도 상대적으로 낮다. 뷰캐넌과 톨리의 표현에 따르면 결정의 외부비용이 대선이나 총선에 비해 그만큼 낮다는 것이다. 즉 총선이나 대선에서 지지후보가 패한 것에 비해서 보궐선거에서 지지후보가 낙선하게 되어도 유권자들이 갖게 될 상실감이나 좌절감은 그만큼 크다고 보기는 어렵다. 따라서 보궐선거 당시의 정치 상황이나 정당의 인기도, 특히 대통령과 집권당의 인기도에 따라 총선 때와는 다른 선택이 행해질 가능성이 그만큼 클 것으로 예상해 볼 수 있다. 영국의 경우에도 집권당은 보궐선거에서 종종 쉽게 패배한다. 영국 보수당은 집권 기간이었던 1989년 2월 이후 1997년 7월까지 실시된 보궐선거에서 단 한명의 당선자도 내지 못했다. 노동당에 패배한 이후인 1997년 7월의 엑스브리지(Uxbridge) 보궐선거에서야 보수당은 1989년 이후 최초의 당선자를 낼 수 있었다⁶⁾.

우리의 경우에도 <표 2>에서 보듯이 보궐선거에서 당선자가 바뀌는 경우가 비교적 잦다는 사실을 확인할 수 있다. 13대 국회의원 선거 이후 실시된 56 곳의 보궐선거에서 이전 총선에서 당선된 후보의 정당과 다른 정당의 후보가 당선된 경우는 25 회로 보궐선거에서의 교체비율이 43.8 퍼센트에 달한다. 우리나라 총선에서도 개별 후보의 교체율은 비교적 높은 편이라고 할 수 있지만 그것은 공천 과정에서 탈락하는 현직 의원들이 많았기 때문이며 지역구에서 정당간 당선자의 교체율이 그만큼 높다고 보기는 어렵다. 그런 점에서 볼 때 보궐선거에서 거의 절반에 육박하는 당선자가 교체되었다는 사실은 우리나라에서도 보궐선거가 선거 당시 유권자의 정치적 평가나 감정을 보다 직접적으로 반영한다는 점을 강하게 시사해 준다.

이러한 특성은 보궐선거 이후 실시된 다음 총선에서 또 다시 의석이 교체되는 비율이 36.8 퍼센트에 이른다는 사실에 의해 다시 확인된다. 즉 보궐선거에서 당선된 후보가 다음 총선에서 낙선하게 되는 경우가 전체 당선자의 1/3을 넘는다는 사

6) <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-036.pdf>(검색일 2004. 5.16).

실은 보궐선거에서 유권자들이 정치적 판단을 하게 하는 기준과 총선에서의 정당 평가의 기준이 서로 다르다는 점을 잘 보여주고 있다. 즉 보궐선거에서 유권자의 지지는 상대적으로 영속적인 정당 지지의 속성을 강하게 반영하고 있다고 할 수 없으며 오히려 그 반대로 ‘쉽게 왔다가 쉽게 가버리는’ 특성도 나타난다고 할 수 있을 것 같다. 영국의 경우에서도 집권당은 보궐선거에서 패배한 의석을 다음 총선에서 거의 대부분 다시 획득하는 경향이 나타난다.

〈표 3〉 보궐선거의 투표율

	평균	표준편차	최고 투표율	최저 투표율
보궐선거	46.3	16.8	79.1	18.8
보궐선거 이전 총선	65.1	9.5	85.1	65.1

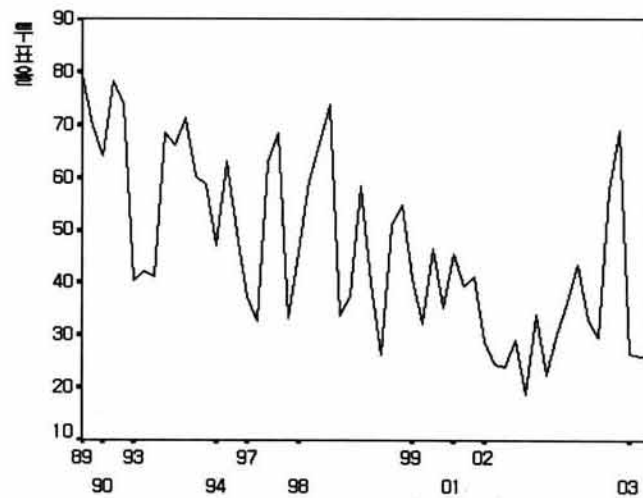
보궐선거의 정치적 중요성이 상대적으로 떨어진다고 하는 사실은 투표율을 통해서도 잘 알 수 있다. 〈표 2〉에서 보듯이 지난 1987년 이래 시행된 56 차례의 보궐선거⁷⁾에서의 평균 투표율은 46.3 퍼센트로 보궐선거 이전 총선에서의 평균 투표율 65.1 퍼센트에 비해 크게 낮다는 사실을 알 수 있다. 보궐선거에서 나타난 가장 낮은 투표율은 2002년 8월 8일 부산 해운대/기장 갑 선거구의 투표율로 18.8 퍼센트에 불과했으며 최고 투표율은 1989년 4월 14일 강원도 동해시에 행해진 민주화 이후 첫 재선거에서 기록한 79.1 퍼센트였다. 〈표 2〉의 표준편차가 시사하듯이, 총선에 비해 보궐선거에서는 투표율의 등락이 매우 크다는 사실도 알 수 있다.

매 보궐선거마다 투표율에 있어서 매우 큰 등락의 폭을 기록하고 있다는 점은 〈그림 1〉에서도 잘 나타나고 있다. 총선 결과에 대한 정치적 중요성과 언론의 집중적인 관심과는 달리 보궐선거에 대한 관심도는 매 선거마다 커다란 차이가 있으며 전체적으로는 상대적으로 관심도와 참여도가 낮다는 사실을 알 수 있다. 한편 시간의 흐름에 따른 투표율의 추세를 보면 〈그림 1〉에서 보듯이, 전반적인 투표율은 89년 이후 계속해서 하락하고 있다. 2002년 말 한 보궐선거에서 투표율의 예외적으로 높았던 경우를 제외하면 1989년 정점으로 2003년까지 꾸준히 하락하

7) 무투표로 당선이 확정되었던 1998년 1월 6일 광주 동구의 보궐선거는 제외하였다.

는 추세를 나타내고 있다. 이러한 투표율의 하락은 비단 보궐선거에서만 일어난 것이 아니라, <표 2>에서 보듯이 보궐선거에서의 투표율이 상대적으로 낮다는 점을 감안하면 보궐선거에서 투표율이 계속 낮아지는 추세를 보이는 것은 결코 바람직한 현상으로 보기는 어렵다.

<그림 1> 보궐선거에서 투표율의 변화



<표 4> 보궐선거에서의 후보자의 수

	평균	표준편차	최소 후보자의 수	최대 후보자의 수
보궐선거	4.13	2.00	2	12
보궐선거 이전 총선	4.93	1.69	2	11
보궐선거 이후 총선	5.13	1.92	2	9

* 무투표 당선 1건을 제외하였음.

이번에는 보궐선거에서 당선자의 교체도 잦고 현 정부에 대한 불만 표출의 기회로 유권자들에게 받아들여지는 중간평가적 속성을 갖고 있다면, 보궐선거는 정치적 야심을 갖는 후보자들에게 총선보다 보다 오히려 좋은 기회로 받아들여지고 있

을까? 이러한 특성을 확인해 보기 위해 보궐선거에 출마한 후보자의 수의 평균값을 조사해 보았다. 그런데 <표 4>을 보면 56개 지역구를 기준으로 할 때 보궐선거에 출마한 후보자의 수는 보궐선거 이전 총선이나 그 이후 총선에 출마한 후보자의 수에 비해 오히려 후보자의 수가 작다는 사실을 알 수 있다. 보궐선거에 출마한 평균 후보자의 수는 4.13명으로 5명 전후로 나타난 총선거에서의 후보자 수보다 오히려 많지 않은 것으로 나타났다. 예상치 못하게 실시되는 보궐선거에는 충분한 ‘준비’를 할 수가 없기 때문에 선거일자가 법적으로 정해져 있는 총선이 보다 많은 후보자의 출마를 이끄는 것이 아닌가 하는 추정을 해 볼 수 있을 것 같다.

(2) 재임 대통령별 특성

만약 보궐선거가 중앙정치에 근본적인 변화를 초래할 정도의 커다란 정치적 의미를 갖는 선거는 아니더라도 앞서 살펴본 대로 중간평가적 속성이 강하게 나타난다면 현 정부나 집권당의 업무 수행이나 공적에 대한 유권자의 평가나 인기를 살펴볼 수 있는 계기가 될 수 있다. 그런 점에서 본다면 영국의 보궐선거나 미국 중간선거에서 나타난 것처럼 보궐선거는 집권당이 보다 불리한 입장에 놓이기 쉽게 될 것이다. 정치권력을 두고 다투는 총선에서는 집권당과 야당이라고 하는 두 대안의 가운데 하나를 선택하게 되지만 이에 비해서 보궐선거에서는 아무래도 현 집권당에 대한 평가가 유권자의 정당 선택에 보다 커다란 영향을 미칠 수 있을 것이다. 우리나라에서 보궐선거를 두고 ‘국정 운영에 대한 평가’, ‘중간평가’, ‘선거전 초전’ 등의 표현이 생겨나는 것도(진영재, 조진만 2002: 186) 이러한 맥락에서 이해해 볼 수 있을 것이다.

그러나 보궐선거는 언제 실시되느냐에 따라 집권당 후보의 지지율에 영향을 줄 수 있다. 임기 초 밀월기에 실시된다면 집권당에 상대적으로 유리한 상황이 마련될 수 있다. 1998년 초 김대중 대통령 임기 초반에 실시된 지방선거가 그 좋은 예가 될 수 있을 것이다(강원택 1998).

한편 내각제와는 달리 대통령제에서는 총선 사이에 대선이 실시된다는 점과 정부에 대한 국민들의 평가가 주로 대통령에 집중된다는 점에서 보궐선거에서 여당이 항상 불리한 입장에만 놓이지 않으며 선거 시점과 정부의 정치적 지지도와 관

련하여 다양한 선거 결과가 예상된다는 견해도 있다(진영재, 조진만 2002: 190). 그러나 정당이 선거에서 커다란 의미를 갖지 못하고 실제로 별다른 역할을 하지 못하는 미국과는 달리 우리나라 정치에서 정당은 유권자의 선택에 커다란 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 더욱이 노무현 대통령 이전까지 모든 대통령들은 여당 총재를 겸임하며 당내 막강한 권력을 행사하였기 때문에 대통령과 여당간의 구분도 사실상 분명하지 않았다. 따라서 보궐선거에서 유권자의 판단은 여당 후보와 대통령은 상호 구분될 수 없는 것이며 대통령에 대한 평가가 여당이나 야당 후보의 지지 결정에 커다란 영향을 미칠 수밖에 없었다.

이런 점을 감안하여 각 대통령의 재임 기간 중 실시된 보궐선거의 결과를 살펴봄으로써 우리나라에서도 보궐선거가 대통령과 집권당에 대한 '중간평가'적 속성을 나타내는지에 대해 알아보기로 한다.

〈표 5〉 노태우 대통령 집권 기간 중 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 총선에서의 당선자 소속 정당			계
	민정당	평민당	무소속	
민정당	1		1	2
민자당	1			1
평민당		1		1
무소속	1			1
계	3	1	1	5

노태우 정부 기간 중 실시된 보궐선거는 모두 5차례였는데 세 곳이 집권당인 민정당 의석에서 발생하였다. 민정당은 의석 한 석을 무소속에 잃기는 했지만 무소속 의석을 보궐선거에서 민정당이 얻어냄으로써 집권당의 전체적인 의석수의 변화는 발생하지 않았다.

〈표 6〉 김영삼 대통령 집권 기간 중 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 총선에서의 당선자 소속 정당					계
	민자당	국민회의	통일국민당	자민련	무소속	
민자당	5		2		1	8
신한국당				1		1
민주당	1					1
국민회의		1				1
자민련				2		2
신민당	1					1
무소속	1				1	2
계	8	1	2	3	2	16

김영삼 정부 기간 중 실시된 보궐선거의 수는 16회로 이전에 비해 크게 늘어났다는 점이 우선 흥미롭다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠지만 앞서 지적한 대로, 김영삼 정부 시기 과거 정부 관련자에 대한 강한 사정과 개혁이 진행되었다는 사실과 긴밀한 관련이 있을 것으로 보인다. 박철언, 김재순, 유학성, 박준규 의원 등 전 민정계 소속 의원들의 지역구에서 재보궐선거가 치러진 것이 그 예가 될 수 있을 것이다.

민자당이 의석을 차지한 지역구에서 모두 8 차례 (재)보궐선거가 치러졌는데 그 가운데 5석은 유지했지만 세 석은 민주당, 신민당, 무소속 후보에게 패해 의석을 상실했다. 그러나 여당은 통일국민당에서 2석, 자민련에서 1석, 그리고 무소속 의석 1석을 획득함으로써 전체적으로는 세 개의 의석을 상실하고 네 석을 차지하는 결과를 나타냈다.

그런데 특기할 만한 사실은 김영삼 정부의 임기 말인 1997년에 치러진 5 차례의 재 보궐선거 가운데 4 곳에서 신한국당 후보가 패배하는 결과를 낳았다는 점이다. 진영재와 조진만 (2002: 1996~1997)은 김영삼 대통령 임기 말 노동법과 안기부법의 단독 통과, 차남 김현철의 국정 개입 논란과 구속, 한보 및 기아 사태, 외환위기와 주식파동, IMF 구제금융신청과 실업 등 계속되는 정치적 실정과 경제적 위기로 인해 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 부정적 평가가 최고적 투표

행태 속에 여당의 완패로 이어진 것으로 보았다.

〈표 7〉 김대중 대통령 집권 기간 중 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 총선에서의 당선자 소속 정당						계
	신한국	한나라	국민회의	새천년민주	자민련	통합민주	
한나라	7	9	1	6	1	1	25
국민회의	3						3
새천년민주				2			2
자민련	1					1	2
계	11	9	1	8	1	2	32

김대중 정부 시기에 재보궐선거의 수는 더욱 크게 늘어나 모두 32 곳에서 실시되었다. 그런데 김대중 정부 시기에 실시된 재보궐선거의 결과는 이전의 결과와 비교할 때 몇 가지 매우 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 첫째는 여당의 패배가 눈에 두드러진다는 점이다. 국민회의와 새천년민주당을 합하면 모두 9석의 구 여당 의석 지역에서 재보궐선거가 실시되었는데 그 가운데 7석을 제 1 야당인 한나라당에 내주었고 겨우 두 석만을 유지할 수 있었다. 특히 1997년부터 2000년 총선 이전에 여당은 15대 선거에서 신한국당 소속으로 당선된 의석을 세 석 차지하였지만, 2000년 이후에는 야당 의석을 한 석도 빼앗지 못했다. 전체적으로 본다면 김대중 정부 시기 여당은 결과적으로 네 석의 의석을 재보궐선거를 통해 잃은 셈이다. 두 번째, 제 1 야당인 한나라당이 보궐선거에서 상당한 강세를 보였다는 점이다. 보궐선거가 실시된 32개 선거구 가운데 무려 25 곳에서 한나라당이 승리하였고 잃은 의석은 불과 4 석이었다. 잃은 네 석도 김대중 정부 출범 초반에 모두 집중되어 있다. 한나라당 의석 지역구에서 실시된 16개의 모든 의석을 지켰을 뿐만 아니라 5개의 의석을 보궐선거를 통해 추가하였다. 셋째, 김대중 정부 임기 후반인 2000년 총선 이후에 실시된 보궐선거에서 여야간 희비는 더욱 분명하게 나타났다. 2000년 16대 총선 이후 김대중 정부 임기동안 실시된 보궐선거는 모두 17 곳이었는데 이 가운데 한나라당 출신의 의석 9석을 모조리 석권하였고 새천년민주당 의석이었던 선거구의 8석 가운데 무려 6석을 차지하였다.

〈표 8〉 노무현 대통령 집권 기간 중 보궐선거 결과 (2003년 3월까지)

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 총선에서의 당선자 소속 정당
	새천년민주당
한나라당	2
개혁당	1
계	3

노무현 대통령 임기 중 2003년 3월까지 실시된 보궐선거는 세 차례였으며 모두 여당이었던 새천년민주당의 의석이었던 곳에서 실시되었다. 이 가운데 두 지역에서는 한나라당 후보가 승리하였으며 한 곳에서는 개혁당 후보가 당선되었다. 개혁당 후보가 당선된 곳에는 새천년민주당에서 후보를 내지 않았기 때문에 여당이 의석을 잃었다고 할 수는 없겠지만 노무현 정부 하에서도 야당이 보다 우세한 입장을 보이는 추세는 계속해서 나타나고 있다고 할 수 있다.⁸⁾

〈표 5〉부터 〈표 8〉까지의 결과를 통해 몇 가지 특징을 확인해 볼 수 있다. 첫째, 보궐선거에서 여당이 패배하는 경향이 강해지고 있다는 점이다. 특히 김대중 정부 이후 이러한 패턴이 비교적 뚜렷하게 나타나고 있다. 이에 비해 제 1 야당이 보궐선거에서 의석을 잃은 경우는 김대중 정부 임기 초반 신한국당으로 당선된 의원들의 의석 4석을 잃은 것이 유일한 경우로, 노태우 정부 시기 평민당, 김영삼 정부 시기 국민회의, 김대중과 노무현 정부 시기 한나라당 출신 의원들의 선거구에서 실시된 보궐선거에서 의석을 다른 정당에 빼앗긴 적은 없었다. 둘째, 집권 후반기로 갈수록 보궐선거에서 여당에 대한 지지는 더욱 취약해진다는 점이다. 김영삼, 김대중 대통령 모두 임기 후반에 행해진 보궐선거에서 여당 후보가 의석을 야당에 넘기게 된 경우가 많이 나타났다. 셋째, 통일국민당, 통합민주당 출신이거나 무소속 의원의 선거구에서 실시된 보궐선거에서는 기존 주요 정당이 대체로 승리하는 양상을 나타내고 있다는 점이다. 이렇게 된 데에는 이들 ‘제 3 정당들’의 정치적 생명력이 길지 않다고 하는 사실과도 긴밀한 관련성을 갖는 것이기도 하지만 동시

8) 2004년 6월 5일 실시된 도지사를 포함한 광역단체장 보궐선거에서도 집권당인 열린우리당의 후보가 패배하고 야당 후보가 당선된 것을 보면 노무현 정부 하에서도 여당이 보궐선거에서 약하다는 이전의 추세가 계속 이어지고 있음을 알 수 있다.

에 총선에서 새로이 등장한 제 3당 후보에게 표를 던지는 것이 그 정당에 대한 적극적인 지지의 표현이기보다는 기존 정당 정치에 대한 일시적 불만을 표현한 저항 투표의 속성을 갖는다는 사실과도 관련되어 있는 것으로 보인다(강원택 2002).

이런 점에서 본다면 우리나라에서도 보궐선거는 앞서 언급한 대로 유권자들이 현 정부나 집권당에 대해 느끼는 불만을 좀더 쉽게 표출하는 ‘중간평가’적 속성을 강하게 드러내고 있다고 볼 수 있을 것 같다.

(3) 지역별 패턴

이번에는 지역별로 보궐선거의 결과에 대해 살펴보기로 한다. 지역에 주목하는 까닭은 민주화 이후 우리 선거가 지역주의의 강한 영향력 하에 놓여 있었기 때문에 과연 보궐선거에서는 지역이라는 변수가 어떻게 반영되고 당선자의 결정에 영향을 미치는지를 알아보기 위한 것이다.

〈표 9〉 서울, 경기, 인천, 강원, 제주 지역의 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 당선자 소속 정당										계
	민정	민자	신한국	한나라	국민회의	새천년 민주	자민련	통일 국민	통합 민주	무소속	
민정당	1									1	2
민자당		3						2			5
한나라			3	5	1	8			1		18
국민회의			3		1						4
자민련							2		1		3
개혁당						1					1
계	1	3	6	5	2	9	2	2	2	1	33

한국 정치의 지역주의 균열 축에서 다소 벗어나 있다고 할 수 있는 서울, 경기, 인천, 강원, 제주 지역의 보궐선거 결과를 정리한 것이 〈표 9〉이다. 1987년 이후 2003년까지 실시된 57회 가운데 33번의 보궐선거가 이 지역에서 행해졌다. 이후에 보게 될 다른 지역과 비교해 보면 몇 가지 분명한 특성이 이 지역에서 확인된다.

첫째, 지역주의에 영향을 받고 있는 지역의 경우 사실상 한두 개의 정당과 무소속 후보간의 경쟁으로 나타나는 반면 이 지역에서는 정당간 경쟁이 보다 복잡하고 다양하다. 지역주의의 영향에서 크게 벗어나 있다는 점이 보다 분명하게 나타난다고 할 수 있다. 앞에서 논의한 대로 보궐선거가 현 정부나 집권당의 인기도나 정책수행에 대한 평가를 반영한다고 하면 역시 지역주의적 색채가 약한 이들 지역에서 보궐선거가 가장 의미 있는 사례가 될 수 있을 것으로 보인다. 두 번째는 정당간 의석의 교체도 이들 지역에서 보다 활발하게 나타나고 있다는 점이다. 민정-민자-한나라당을 한 축으로 하고 국민회의-새천년민주당을 또 다른 축으로 하는 정당간 직접적인 의석의 이전도 적지 않게 눈에 띈다. 신한국당에서 국민회의로 넘어간 의석이 3석, 반대로 국민회의-새천년민주당에서 한나라당으로 넘어간 의석은 9석으로 모두 12 차례의 보궐선거에서 주요 두 정당간 의석의 교체를 가져왔다. 앞서 언급한 대로 유권자들이 보궐선거에서 총선거와는 다른 '변덕스러운' 선택을 한다면 바로 이들 지역에서 그러한 특성이 좀더 분명하게 확인되고 있다고 할 수 있을 것이다.

〈표 10〉 충청 지역에서의 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 당선자 소속 정당		계
	민정당	자민련	
신한국당		1	1
무소속	1		1
계	1	1	2

〈표 11〉 호남 지역에서의 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 당선자 소속 정당			계
	평민당	국민회의	새천년민주당	
평민당	1			1
국민회의		1		1
새천년민주당			2	2
계	1		1	4

〈표 12〉 경북 지역에서의 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 당선자 소속 정당					계
	민정당	민자당	신한국당	자민련	무소속	
민자당	1	1				2
한나라당			3	1		4
민주당		1				1
신민당		1				1
무소속		1			1	2
계	1	4	3	1	1	10

〈표 13〉 경남 지역에서의 보궐선거 결과

보궐선거 당선 정당	보궐선거 이전 당선자 소속 정당				계
	민자당	신한국당	한나라당	무소속	
민자당	1			1	2
한나라당		1	4		5
자민련		1			1
계	1	2	4	1	8

지역주의가 상대적으로 강하고 지역의 지배정당이 존재하는 지역에서는 〈표 9〉에서 살펴본 경우와는 상이한 패턴이 확인된다. 우선 충청 지역의 경우에는 흥미롭게도 지역의 지배정당이라 할 수 있는 자민련이 보궐선거에서 당선자를 얻지 못하고 오히려 한 석을 잃은 것으로 나타났다. 그러나 사례 수가 너무 적어 일반화할 수는 없을 것 같다.

한편 호남의 경우는 4회로 사례 수는 적지만 지역의 지배정당이 모두 보궐선거에서 다시 의석을 차지하는 분명한 패턴이 나타났다. 경남의 경우도 자민련이 신한국당 의석을 한 석 획득하였던 경우를 예외로 하면 지역의 지배정당이 손쉽게 보궐선거에서 다시 의석을 차지하였다.

그러나 경북의 경우는 다소 다른 특성도 나타났는데 대구, 경북 지역의 민자당 소속 의석 세 석이 보궐선거 결과 민주당, 신민당, 무소속 후보에게 빼앗기는 결과

가 나타났다. 그러나 이것이 이 지역에서 기존 지역주의 지배정당에 대한 근본적인 이탈이나 거부 반응이 보궐선거의 결과 나타났다고 볼 수는 없을 것이다. 의석을 빼앗긴 경우가 민자당 시절에 집중되어 있던 만큼 3당 합당과 김영삼의 당선 이후 정치적 사정이 주로 TK로 불렸던 이들 지역 출신 인사들에 집중되어 있었던 만큼 이에 대한 대구, 경북 지역민들의 불만이 보궐선거를 통해 드러났다고 보는 것이 보다 타당한 설명이 될 수 있을 것으로 보인다.

따라서 충청, 호남, 영남 지역에서는 보궐선거가 정당간 당선자의 교체로 나타나기보다 그 지역의 지배 정당 출신의 후보간 교체로 끝나고 마는 경우가 보다 일반적이라고 볼 수 있다.

4. 결 론

지금까지 살펴본 대로 우리나라에서도 보궐선거는 국회의원 선거와는 다소 다른 특성을 나타내고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 우선 우리나라 보궐선거에서도 집권당에 대한 불만을 표현하는 형태로 변모해 가고 있다는 특성이 잘 나타나고 있다. 우리나라에서 보궐선거는 종종 집권정부에 대한 평가나 선거시점의 각종 쟁점들이 부각되는 가운데 중요한 정치적 의미를 갖게 되고 집권당과 야당이 전면적인 대리전 양상을 보이면서 정당과 쟁점 중심의 투표 행태를 보이게 될 가능성이 높게 나타났다는 표현(조진만 1998: 122)은 바로 이러한 특성을 지칭한 것이다. 그런 점에서 보궐선거가 ‘중간평가’적 속성을 갖는 것으로 보아야 할 것 같다. 그러나 그러한 속성은 비교적 최근 들어, 특히 김대중 정부 이후에 보다 분명해지고 있다.

그러나 또 한편으로는 지역주의 투표 행태로 인해 보궐선거의 ‘중간평가’적 속성은 지역적으로 크게 제약받아 왔다는 점도 지적되어야 할 것이다. 즉 총선에서와 마찬가지로 특정 지역에서 지배적 위치를 점하는 정당에 대한 맹목적인 지지가 보궐선거에서도 다시 확인되고 있기 때문이다. 그 때문에 그 지역의 패권정당이 집권당인 경우에도 회고적 평가나 중간평가적 의미가 부여되지 못하고 같은 정당 내 단순한 인물의 교체에만 머무는 결과를 낳고 말았다. 이런 점에서 볼 때 보궐선거의 중간평가적 속성은 지역주의가 상대적으로 약한 수도권과 강원, 제주 등에

서만 찾아볼 수 있었다.

지역주의 정당 정치를 이끌었던 3김씨가 정치적으로 퇴장하였고 2002년과 2004년 선거를 거치면서 지역주의가 과거에 비해 약화되어 가는 추세를 고려한다면 향후 실시될 보궐선거에서는 보다 확대된 지역에서 중간평가적 속성이 나타나게 될 것이다. 그런 점에서 임기 중 여론의 동향이나 집권당이나 대통령의 업무 수행에 대한 평가를 드러내 보이는 보궐선거의 정치적 의미는 우리나라에서도 점차 더욱 커져갈 것으로 보인다.

참고문헌

- 강원택. 2002. “투표 불참과 정치적 불만족: 기권과 제 3당 지지를 중심으로” 『한국정치학회보』 36집 2호, pp.153-174.
- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전”. 조중빈 편. 『한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로』. 서울: 푸른길, pp.77-114.
- 강원택. 1997. “대통령 선거방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로”. 『한국정치학회보』 제 31집 3호, pp. 89-108.
- 조진만. 1998a. 한국에서 비주기적 지역선거가 갖는 정치적 의미: 김영삼 정권기 국회의원 재보궐 선거를 중심으로 연세대학교 정치학과 석사학위 논문.
- 조진만. 1998b. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재, 보궐선거 -김영삼 정권기를 중심으로”. 『동서연구』 Vol.10, No.1, 연세대학교 동서문제연구원, pp.159-198.
- 진영재, 조진만. 2002. “한국 재, 보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로” 『한국정치학회보』 36집 1호, pp.185-202.
- Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Butler, David. “By-elections and Their Interpretation”, in Cook and Ramsden (eds), *By-elections in British politics* (London: Macmillan), 1973.

- Campbell, James. 1993. 'Surge and Decline: the National Evidence', in R. Niemi and H. Weisberg (eds.) *Controversies in Voting Behavior*. Third edition. Washington D.C.: CQ Press.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Norris, Pippa. 1990. *British By-elections: The Volatile Electorate*. Oxford: Oxford University Press), 1990.
- Oakeshott, Matthew. 1973. "Towards an Economic Theory of By-elections since the War", in Cook and Ramsden (eds), *By-elections in British Politics*. London: Macmillan, pp.316-29.

6. By-elections in South Korea

Kang Won-Taek(Department of Political Science, Soongsil University)

This paper deals with by-elections in South Korea since democratization. This paper tries to see whether voting decision in by-elections is affected by local affairs or national politics. The former is called as 'campaign-specific mode' and the latter 'referendum model'. The analysis of this paper shows that by-elections in South Korea look closer to

what a referendum model suggests.

However, its effects have been limited due to regionalist voting behaviour which has been prevalent in every election since 1987. With the political demise of political leaders who provoked regional rivalry political significance of by-elections as a litmus test for government popularity is likely to increase.