

한국 재·보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례 분석*

김영삼과 김대중 정권기를 중심으로

진영재 · 조진만

연세대학교

■ 논문 요약 ■

본 논문의 연구목적은 외국의 보궐선거 모델을 한국에 그대로 적용시킬 때 발생하는 문제점들을 지적하고, 이를 극복하기 위한 대안적 분석틀을 제시해 한국 재·보궐선거의 선거과정과 결과에 나타난 특징을 분석하는 것이다. 구체적으로 본 논문은 외국의 보궐선거 모델에서 비교대상이 되는 양 선거의 거시적 선거변화를 파악하기 위한 지표로 자주 사용되는 '선거진동성(electoral volatility)'을 정당준거가 미약한 한국적 정치상황에서는 산출하기 어렵고, 재·보궐선거의 낮은 투표율의 특징을 고려할 필요가 있다는 점에서 '여·야 유효 선거진동성'이라는 대체(代置) 지표를 산출하고 있다. 그리고 대안적 분석틀의 적실성을 경험적으로 검증하기 위해 김영삼과 현 김대중 정권기에 실시된 총 34회 재·보궐선거에 대한 사례분석을 하고 있다.

연구결과 한국의 재·보궐선거는 지역선거구 차원에서 실시되는 선거임에도 불구하고 선거시점의 정치

적 상황이나 쟁점, 그리고 정당들의 정치적 전략과 맞물려 '국정운영에 대한 평가', '중간평가', '선거전초전' 등과 같은 중요한 정치적 의미가 부여되고, 이로 인해 여당과 야당은 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입이 이뤄짐으로써 '총력전' 내지 '대리전'의 양상이 전개되는 특징을 보였다. 즉 한국에서 재·보궐선거는 지역선거구임에도 불구하고 중앙정치 내지 대통령의 국정운영에 대한 평가와 같은 정치적 쟁점들이 크게 부각되는 상황 속에서 유권자들이 비교적 자유로운 입장에서 이를 기준으로 투표할 가능성이 높기 때문에 선거결과가 선거시점의 전반적인 여론을 반영하는 하나의 '정치적 지표'가 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

※ 주제어: 재선거, 보궐선거, 여·야 유효 선거진동성, 정치적 지지도, 대통령의 국정운영에 대한 평가

I. 서론

본 논문은 한국의 선거연구에 있어서 미답지(未踏地)였던 '재·보궐선거'(re-election · by-election)¹⁾를 연구대상으로 설정해 선거과정과 결과에 나타난 특징들을 분석하고, 한국적 상황

* 이 논문은 두뇌한국 21사업 핵심분야에 의해 지원되었다.

1) 재·보궐선거는 선거사유와 발생시기에 있어 차이를 보인다. 선거법에 의하면 선거구에 후보자가 없을 때, 당선인이 없을 때, 선거의 전부무효 판결 또는 결정이 있을 때, 당선인이 임기개시 전 사퇴하거나 사

에서 재·보궐선거의 결과가 어떠한 정치적 의미를 갖는가를 살펴보는데 연구목적을 두고 있다. 특히 외국에서 보궐선거의 특징을 설명하는데 가장 많이 회자(膾炙)되는 ‘국민투표’(referendum) 모델에 초점을 맞춰 이 모델을 한국에 그대로 적용시킬 때 발생하는 문제점들을 지적하고, 이를 극복하기 위한 대안적 분석틀을 제시하고 있다. 그리고 김영삼(16회)과 현 김대중 정권기(18회)에 실시된 총 34회 재·보궐선거²⁾에 대한 사례 분석을 하고 있다.

구체적으로 본 논문은 외국의 보궐선거 모델에서 총선거(general election, 이하 총선)와 재·보궐선거의 선거변화 정도를 거시적으로 파악하기 위한 지표로 자주 사용되는 ‘선거진동성’³⁾ (electoral volatility, Pedersen 1979; 1980)을 한국적 정치상황에서 산출하기 어렵고, 재·보궐선거의 경우 낮은 투표율의 특징을 고려할 필요가 있다는 관점에서 대안적 분석틀을 제시해 ‘여야 유효 선거진동성’이라는 대치(代置) 지표를 산출하고 있다. 또한 내각제를 기반으로 제시된 외국의 보궐선거 모델을 대통령제를 기반으로 하는 한국에 적용할 경우 고려해야 할 점도 지적하고 있다. 그리고 재·보궐선거가 실시된 시점의 중앙정치의 쟁점들과 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 재·보궐선거의 선거과정과 결과에 어떻게 반영됐는가를 중심으로 사례 분석을 하고 있다.

연구결과 한국의 재·보궐선거는 지역선거구 차원에서 실시되는 선거임에도 불구하고 선거시점의 정치적 상황이나 쟁점, 그리고 정당들의 정치적 전략과 맞물려 ‘국정운영에 대한 평가’, ‘중간평가’, ‘선거전초전’ 등과 같은 중요한 정치적 의미가 부여되고, 이로 인해 여당과 야당은 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입이 이뤄짐으로써 ‘총력전’ 내지 ‘대리전’의 양상이 전개되는 특징을 보였다.⁴⁾ 즉 한국에서 재·보궐선거는 지역선거구임에도 불구하고 언론매체들을 통해 전국적인 관심이 집중되고, 지역선거구 차원의 쟁점들보다 중앙정치 내지 대통령의 국정운영에 대한

망한 때 재선거를, 그리고 지역구 국회의원에 궐원 또는 궐위가 생긴 때 보궐선거를 실시하도록 되어 있다. 하지만 재·보궐선거는 기본적으로 총선거의 보완적 성격을 갖고 공직자를 ‘채충원’(replacement)한다는 동일한 목적을 갖는다고 볼 때, 본 논문처럼 재·보궐선거를 동일한 차원에서 분석한다는 것이 큰 문제가 되지는 않는다. 다만 외국의 경우 주로 보궐선거를 중심으로 연구가 진행됐던 이유는 민주적 선거제도의 정착으로 선거법 위반 등으로 인해 재선거를 실시하는 경우가 드물고, 충분한 수의 보궐선거 사례가 존재했기 때문이다(조진만 1998a, 8-9).

- 2) 실질적으로 이 시기 총 35회의 재·보궐선거가 실시됐다. 하지만 광주 동구 보궐선거의 경우 한나라당 김용욱 후보가 중도 사퇴, 국민회의 이영일 후보가 무투표 당선됐기 때문에 연구대상에서 제외시켰다. 연구대상을 한정시킨 이유는 민주화 이후 김영삼과 현 김대중 정권기에 선거과정의 공정성과 경쟁성이 확보됐고, 비교적 많은 재·보궐선거들이 적당한 시간 간격을 두고 실시됐을 뿐만 아니라 여론조사 자료의 참고가 용이했기 때문이다.
- 3) 선거진동성은 비교대상이 되는 양 선거에서 정당들(무소속 포함)의 득표율 차이를 절대값으로 구한 후, 이들을 모두 합해 둘로 나눠 산출한다.
- 4) 실제로 재·보궐선거의 경우 여당과 야당 모두 중앙당의 간부와 소속의원들이 선거구에 집중 투입돼 선거운동을 주도하는 특징을 보인다. 예를 들어 2001년 10월 25일 실시된 서울 구로(乙) 재선거의 경우 중앙선거관리위원회에 공식 선거사무원으로 등록한 여야 의원은 전체 270명의 88.1%인 238명이었다. 그리고 이 중에는 한나라당 이회창 총재를 비롯, 민주당 이만섭 국회의장도 선거사무원으로 등록했다(중앙일보 2001/10/26).

평가와 같은 쟁점들이 크게 부각되기 때문에 유권자들이 이를 기준으로 투표할 가능성이 높음⁵⁾에 따라 선거결과가 선거시점의 전반적인 여론을 반영하는 하나의 '정치적 지표(指標)'가 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

II. 외국의 보궐선거 모델과 한국 적용의 문제점

내각제 국가에서 수상은 여당이 선거에 승리할 가능성이 가장 높다고 생각되는 시점에서 '의회해산'(dissolution)과 선거일을 효과적으로 결정할 수 있는 특권을 가지고 있다. 예를 들어 영국의 수상은 의회해산과 선거의 시점을 결정하는데 있어 총선 이후 실시된 지방선거의 결과, 소속 정당원들을 통해 보고 받은 내용, 정기적으로 실시한 여론조사의 결과 등을 참고하지만, 무엇보다도 일련의 지속적인 보궐선거의 결과를 중시하는 경향을 보인다(Leonard 1968, 5-6; Norris 1990, 1; Blackburn 1995, 28). 그 이유는 유권자들이 보궐선거에서 정부의 정책과 업적에 대한 직접적 평가를 내리는 '회고적 투표행태'(retrospective voting)를 보임으로써 선거시점의 전국적인 여론을 반영하는 중요한 정치적 지표가 된다는 국민투표 모델의 가설이 전통적으로 인정되기 때문이다(Butler 1949; Lewis 1949; Mughan 1986, 764-766; Norris 1990, 3-6).

〈표 1〉 영국의 보궐선거와 총선의 선거진동성 비교: 1945-1987

시기	보궐선거	총선거
1945-1950	11.0	3.9
1950-1951	7.2	6.8
1951-1955	3.9	1.7
1955-1959	9.8	3.2
1959-1964	16.0	5.9
1964-1966	6.2	4.4
1966-1970	12.5	6.0
1970-1974(2월)	14.0	13.3
1970-1974(10월)	-	3.1
1974-1979	12.3	8.2
1979-1983	19.0	11.8
1983-1987	14.5	3.2
평균	11.5	5.5

* 출처: (Norris 1990, 123).

5) 이 점과 관련해 지방선거의 경우에도 중앙정치의 쟁점(정부의 중간평가)이 선거결과에 중요한 영향을 미친다는 강원택(1999)의 연구결과를 주목할 만하다.

영국의 경우 정당들간의 이데올로기적 입장이 비교적 확연히 구분되고, 제도화의 수준이 높기 때문에 안정적 정당체계를 유지하고 있다. 또한 오랜 사회화 과정을 통해 형성된 '정당일체감'(party identification)으로 인해 급격한 정치·사회·경제적 변화가 없는 한 특정정당을 지지하는 유권자들의 입장이 재·보궐선거에서 단기간에 변화되기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 1945년부터 1987년까지 영국의 총선과 보궐선거의 선거진동성을 정부의 임기를 토대로 산출한 위의 <표 1>을 보면 첫째, 전 시기에 걸쳐 보궐선거의 선거진동성이 총선의 선거진동성보다 크다는 사실과 둘째, 전체적으로 보궐선거의 선거진동성(11.5)이 총선의 선거진동성(5.5)의 대략 2배 정도 된다는 사실을 통해 보궐선거와 총선의 결과에는 상당한 차이가 존재한다는 점을 알 수 있다.

이처럼 영국에서 총선과 비교해 보궐선거의 선거진동성이 크게 나타나는 가장 큰 이유는 보궐선거의 정치적 비중과 중요성이 총선에 비해 상대적으로 떨어지기 때문이다. 내각제 국가들에서 총선은 정부를 구성할 정당을 선택한다는 의미를 가진다. 그러므로 특정정당을 지지하는 유권자들의 경우 그 정당에 대해 일정 수준 불만을 가지고 있더라도 특별한 경우를 제외하면 총선의 중요성을 감안해 지지정당에 대한 '지지철회'(타정당의 지지)보다는 '지지유지' 또는 '기권'의 투표행태를 보일 가능성이 높다. 하지만 보궐선거의 경우 선거결과로 인한 정치적 효과나 파장이 크지 않기 때문에 유권자들은 총선과 달리 비교적 자유로운 입장에서 투표할 수 있다는 특징을 갖는다(King 1968, 413-415; Mughan 1986; Norris 1990, 198-213). 다시 말해 보궐선거에서 유권자들은 자신이 지지하는 정당에 대한 불만을 총선과 달리 직접적으로 표출할 가능성이 높기 때문에 보궐선거의 선거진동성이 총선보다 크게 나타나는 것이다.⁶⁾ 그러므로 외국에서 보궐선거의 결과는 대부분 여당의 득표율이 하락하고 제3당의 득표율이 향상되는 특징을 보인다(Norris 1990, 128, 219).

외국의 보궐선거 모델을 한국의 재·보궐선거에 적용하기 위해서는 다양한 사항들에 대한 고려가 필요하지만 무엇보다도 다음의 두 가지 점을 고려할 필요가 있다. 먼저 고려할 점은 각 정당의 득표율을 기준으로 산출한 선거진동성을 한국적 정치상황에 그대로 적용시킬 때 발생하는 문제다. 실질적으로 선거진동성은 외국과 같이 정당의 제도화 수준이 높고, 정당들간의 이데올로기 차이가 비교적 분명히 나타나며, 부동층 유권자들의 비율이 낮은 국가들의 거시적 선거변화를 파악하는데 유용한 개념이다. 하지만 한국의 경우 선거 때마다 기존의 정당이 소멸되거나 새로운 정당이 출현하는 행태를 보이고, 정당들간의 이데올로기적 차이가 크지 않은 상태에서 빈번한 이합집산(離合集散)의 특징을 보일 뿐만 아니라 선거 전 실시되는 여론조사에서 '지지정당이 없다'고 응답하는 부동층 유권자 비율이 대부분 50.0%를 상회하는 것이 사실이다. 그러므로 이같은 한국의 정치현실을 감안할 때 외국처럼 정당의 득표율을 기준으로 선거진동성을 산출하

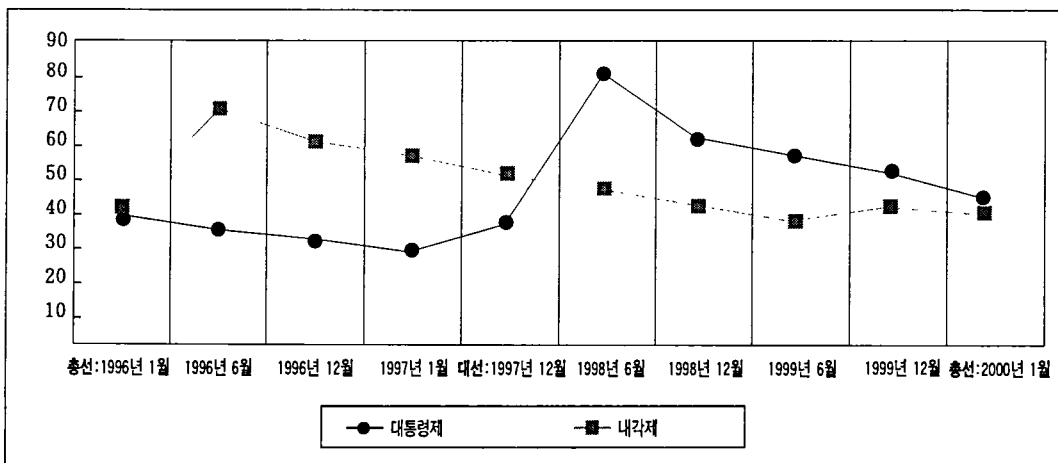
6) 이 점은 유권자가 투표결정을 내리는데 소요되는 '외부비용'(external cost)이 보궐선거의 경우 총선보다 크지 않다는 점을 통해 설명이 가능하다(Buchanan and Tullock 1962; 강원택 1997, 94-95). 즉 보궐선거의 경우 유권자가 자신이 지지하지 않는 정당(후보자)가 당선됐을 때 받을 부담(외부비용)이 총선과 비교해 상대적으로 적기 때문에 총선과 다른 투표행태를 보일 가능성이 높은 것이다.

고 거시적인 선거변화를 분석하는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 유용한 의미 역시 갖기 힘들다. 또한 선거진동성은 투표자들만을 대상으로, 즉 각 정당들의 유효득표율을 기준으로 측정하는데 재·보궐선거의 경우 낮은 투표율의 특징을 보이는 상황 속에서 누가 어떠한 이유로 기권하는가의 문제는 선거결과를 분석함에 있어 매우 중요하다. 그러므로 한국 정당체계의 특징과 기권자를 고려해 선거변화를 구체적으로 파악할 수 있는 대안적 지표를 모색할 필요가 있다.

다음으로 고려할 점은 권력구조의 차이에 따른 정부의 정치적 지지도 변화 유형의 차이이다. 내각제 국가에서는 총선을 통해 정부가 구성되고, 내각에 대한 불신임이 없으면 의회의원의 임기가 곧 그 정부의 임기가 된다. 그러므로 내각제 국가들에서 재·보궐선거는 어떠한 경우든 총선 사이, 다시 말해 한 정부의 임기 동안에만 실시된다. 하지만 한국과 같은 대통령제 국가에서는 총선뿐만 아니라 대통령선거(이하 대선)도 존재하고, 총선과 대선이 동시에 실시되는 경우를 제외하면 총선 사이에 항상 대선이 실시된다. 그리고 정부의 임기란 의회의원의 임기가 아닌 대통령의 임기를 의미한다. 그러므로 대통령제 국가들에서 재·보궐선거는 내각제 국가들과 마찬가지로 총선 사이에 실시되지만, 반드시 한 정부의 임기 동안에만 실시되는 것은 아니다.

이것은 내각제 국가에서 총선을, 그리고 대통령제 국가에서 대선을 주기로 정부의 정치적 지지도가 일반적으로 '집권 초기 급상승'(honeymoon period) → '집권 중기 하락'(mid-term blue·disillusion period) → '집권 말기 다소 회복'(forgiveness period) 되는 유형을 보인다는 점(Stray and Silver 1983, 49-55; 조진만 1998a, 14-16; 함성득 1999, 274)을 감안할 때, 재·보궐선거가 실시되는 시점과 관련해 중요한 차이가 존재함을 의미한다. 구체적으로 1996년 1월 4년 임기의 총선을, 그리고 1997년 12월 5년 임기의 대선을 실시한 가상적 정치상황을 설정해 내각제 국가와 대통령제 국가 정부의 정치적 지지도 변화 유형을 대략적으로 비교한 아래의 <그림 1>을 보면 총선을 주기로 양 정부의 정치적 지지도 변화 유형에는 상당한 차이가 존재한다는 사실을 발견할 수 있다.

<그림 1> 대통령제와 내각제 국가에서 정부의 정치적 지지도 유형의 차이

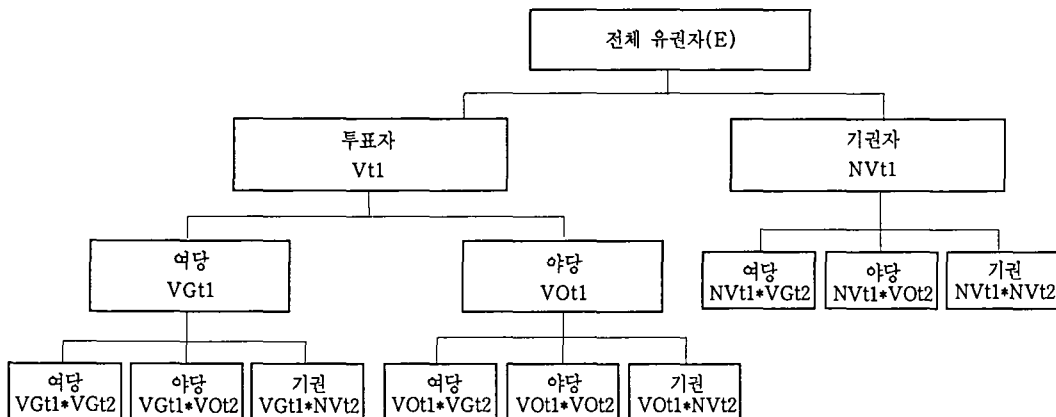


기본적으로 재·보궐선거가 총선 사이에 실시된다는 점을 감안할 때, 내각제 국가들의 경우 집권 초기 정부의 정치적 지지도가 급상승하는 시기를 제외하고는 대부분 정부의 정치적 지지도가 하락하거나 낮은 시점에서 재·보궐선거가 실시된다. 그러므로 여당의 후보들이 재·보궐선거에서 고전하고 많이 낙선되는 특징을 보인다(King 1968; Stray and Silver 1983; Mughan 1986). 반면 대통령제 국가들의 경우 총선 사이에 대선이 실시되기 때문에 반드시 정부의 정치적 지지도가 하락하거나 낮은 시점에서 재·보궐선거가 실시되는 것은 아니다. 대통령제 국가의 경우 한 정부의 집권 말기와 새로운 정부(정권유지) 또는 교체된 정부(정권교체)의 집권 초기와 중기와 같은 다양한 시점에서 재·보궐선거가 실시된다. 그러므로 대통령제 국가들의 경우 내각제 국가들과는 달리 총선 사이 대선이 실시된다는 점과 정부에 대한 국민들의 평가가 주로 대통령에 집중된다는 점(Kernell 1977, 1986; 함성득 1999, 271-301)을 감안할 때, 재·보궐선거에서 여당이 항상 불리한 입장에 있다고 볼 수 없으며, 선거시점 정부의 정치적 지지도와 관련해 다양한 선거결과가 나타나게 된다.

III. 대안적 분석틀 제시

외국의 보궐선거 모델을 한국의 정치상황에 적용시키기 위해서는 기권자를 포함해 선거진동성을 대체할 수 있는 대안적 지표를 산출해야 하며, 정부의 정치적 지지도를 적실성 있는 기준을 통해 구체적으로 파악해야 한다. 먼저 기권자를 포함하고 선거진동성을 대체할 수 있는 대치 지표를 모색하기 위해 총선의 전체 유권자 구성을 아래의 <그림 2>와 같이 생각해 볼 필요가 있다.

<그림 2> 전체 유권자 구성도



주: Vti: 투표자(Voters)
 NVti: 기권자(Non-Voters)
 VGti: 여당 투표자(Voters for Government Party)
 VOti: 야당 투표자(Voters for Opposition Parties)
 ti: 선거시점(i=1(총선), i=2(재·보궐선거))

왜냐하면 한국의 경우 정당의 제도화 수준이 낮고, 정당간 이데올로기의 차이가 적으며, 정당 준거가 유권자의 투표행태를 결정짓는데 핵심요인으로 작용하지 못하는 현실 속에서 개별 정당들의 득표를 변화보다는 여야간 득표율 변화를 통해 거시적 선거변화를 파악하는 것이 더욱 타당성을 가질 수 있기 때문이다. 여기서 재·보궐선거의 여당 투표자는 이전 실시된 총선에서도 여당을 지지한 투표자($VGt1 * VGt2$: 지지 유지)와 총선에서 야당을 지지했지만 재·보궐선거에서 여당을 지지한 투표자($VOt1 * VGt2$: 야당 지지자의 지지 획득), 그리고 총선 기권자 중 여당을 지지한 투표자($NVt1 * VGt2$: 기권자의 지지 획득)로 구성된다고 볼 수 있다. 그리고 재·보궐선거에서 야당 투표자와 기권자에 대해서도 이와 같은 논리를 동일하게 적용시킬 수 있다. 그러므로 재·보궐선거의 전체 유권자(E : Electorate)는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 E &= Vt1 + NVt1 \\
 &= VGt1 + VOt1 + NVt1 \\
 &= [(VGt1 * VGt2) + (VGt1 * VOt2) + (VGt1 * NVt2)] + [(VOt1 * VGt2) + (VOt1 * VOt2) + (VOt1 * NVt2)] + [(NVt1 * VGt2) + (NVt1 * VOt2) + (NVt1 * NVt2)] \\
 &= [(VGt1 * VGt2) + (VOt1 * VGt2) + (NVt1 * VGt2)] + [(VGt1 * VOt2) + (VOt1 * VOt2) + (NVt1 * VOt2)] + [(VGt1 * NVt2) + (VOt1 * NVt2) + (NVt1 * NVt2)]
 \end{aligned}$$

이 식에서 우리는 총선과 재·보궐선거의 여당과 야당 투표자, 그리고 기권자의 정확한 수를 알 수 있다. 또한 일반적으로 재·보궐선거의 경우 기권자의 수가 총선에 비해 증가한다는 사실도 알 수 있다. 그러므로 집합자료에 대한 분석을 통해 한 가지 분명하게 추론할 수 있는 사실은 만약 재·보궐선거에서 여당 또는 야당이 받은 전체득표수가 총선의 전체득표수를 상회했다면, 높은 기권율을 감안할 때 중요한 선거변화가 일어난 것으로 판단할 수 있다는 점이다. 다시 말해 재·보궐선거에서 여당의 전체득표수가 총선의 전체득표수보다 많았다는 것은 총선에서 여당을 지지한 투표자들의 기권과 이탈을 막고, 야당 투표자와 기권자들로부터 지지를 획득했을 가능성이 상대적으로 높았던 것으로 추론할 수 있다. 그러므로 총선과 재·보궐선거 사이에 발생한 선거변화를 파악함에 있어 우선적으로 높은 기권율을 고려해 전체득표수의 변화를 주목할 필요가 있다.

다음으로 재·보궐선거에서 여당 또는 야당이 받은 전체득표수가 총선의 전체득표수보다도 많았던 경우를 제외한 사례들에 대해서는 여야간 전체득표율의 변화를 통해 선거변화를 예측할 수 있다. 여야간 전체득표율은 무효표를 제외하고 기권자를 포함한 전체유권자에서 여당과 야당이 얻은 득표비율을 산출해 구할 수 있다. 그러므로 총선과 재·보궐선거의 '여야 전체 선거진동성'(total electoral volatility: $Volt_{total}$)⁷⁾은 다음과 같이 구할 수 있다.

7) 이 식을 포함 이후 총선과 재·보궐선거의 여당과 야당 전체득표율 차이는 모두 절대값으로 산출된다.

$$Vol_{total} = \frac{[(VGt1(\%) - [(VGt1 * VGt2) + (VOt1 * VGt2) + (NVt1 * VGt2)](\%)) + [VOt1(\%) - [(VGt1 * VOt2) + (VOt1 * VOt2) + (NVt1 * VOt2)](\%)]]}{2}$$

하지만 이같은 여야 전체 선거진동성은 여야간 전체득표율 변화의 상대적 차이를 고려하지 않았다는 점에서 큰 의미를 갖기 힘들다. 왜냐하면 여당과 야당의 재·보궐선거 전체득표율이 총선과 비교해 동일하게 5.0%씩 줄었다고 하더라도 총선에서 여당과 야당의 전체득표율이 각각 30.0%과 60.0%로 차이를 보였다면, 이 상대적 차이를 고려해 여야 선거진동성을 산출하는 것이 타당하기 때문이다. 다시 말해 60.0%에서 55.0%로 전체득표율이 감소한 것과 30.0%에서 25.0%로 전체득표율이 감소한 것은 분명한 차이가 존재하기 때문에 총선에서 여당과 야당이 받았던 전체득표율을 동일하게 100으로 설정한 상태에서 아래와 같이 ‘여야 유효 선거진동성’(effective electoral volatility: Vol_{eff})을 산출해 선거결과를 분석할 필요가 있다.

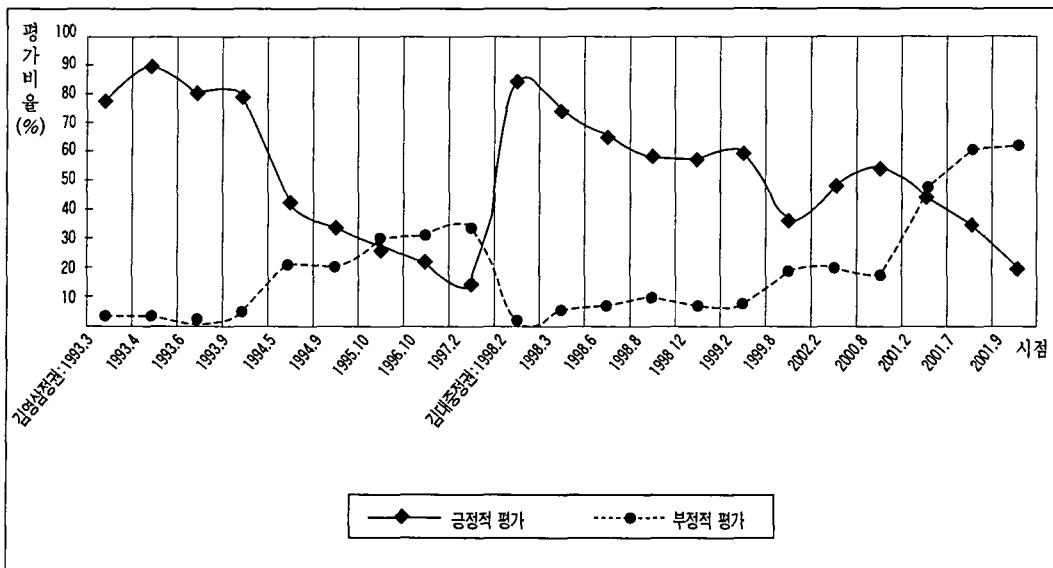
$$Vol_{eff} = \frac{[100 \times [VGt1(\%) - [(VGt1 * VGt2) + (VOt1 * VGt2) + (NVt1 * VGt2)](\%)] \div VGt1(\%) + [100 \times [VOt1(\%) - [(VGt1 * VOt2) + (VOt1 * VOt2) + (NVt1 * VOt2)](\%)] \div VGt1(\%)]}{2}$$

마지막으로 정부의 정치적 지지도와 관련 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가를 주목할 필요가 있다. 한국과 같은 대통령제 국가에서 정부란 대통령을 중심으로 한 행정부와 의회의 여당을 지칭한다고 볼 수 있는데, 이때 정부에 대한 국민들의 평가는 주로 대통령에 집중되는 특징을 보인다. 즉 정부의 정치적 지지도는 정치·사회·경제적 현실에 대한 만족도, 여당의 지지도, 특정 쟁점과 사안에 대한 국민들의 평가 등을 통해 다양하게 측정(조진만 1998a, 64-82)할 수 있지만, 그 모두가 대통령의 국정운영에 대한 평가로 귀속되는 특징을 보인다. 예를 들어 대통령의 국정운영에 대해 국민들의 평가가 긍정적일 경우, 정치·사회·경제적 현실에 대한 불만은 적게 나타나고, 여당의 지지도는 상승하며, 대통령이 제시한 정책들에 대한 평가 역시 긍정적으로 나타나게 된다. 그리고 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 부정적일 경우, 이와 반대되는 현상이 나타나게 된다. 또한 역으로 대통령이 제시한 정책이 국민들의 지지를 얻지 못할 경우 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가는 부정적으로 나타나게 된다. 그러므로 정부의 정치적 지지도 변화를 파악하기 위해 다양한 지표를 활용할 수 있지만, 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 어떻게 변화했으며, 어떠한 사안과 쟁점들이 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가에 영향을 미쳤는가를 파악해 재·보궐선거의 선거과정과 결과에 나타난 특징들을 분석하는 것이 유용하다.

IV. 사례 분석

재·보궐선거의 경우 총선과 차이를 보이고, 특히 중앙정치의 쟁점들과 대통령의 국정운영에 대한 평가가 재·보궐선거의 선거과정과 결과에 중요한 영향을 미친다는 점을 거시적인 측면에서 파악하기 위해 먼저 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 어떻게 변화했으며, 이것이 재·보궐선거의 여당 당선율과 어떤 관계를 보였는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선 각종 여론조사 자료를 토대로 김영삼과 현 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 시기적으로 어떻게 변화했는가를 그래프로 나타낸 아래의 <그림 3>을 보면 양 대통령의 국정운영에 대한 평가가 시기적으로 다소 차이를 보이는 부분도 있지만, 전체적으로 볼 때 집권 초기 긍정적 평가가 압도적으로 높았다가 집권 중기에 들어서면서 긍정적 평가가 점차 줄어들어 집권 말기에 접어들면 긍정적 평가보다 부정적 평가가 높아지는 특징이 나타났음을 알 수 있다.

<그림 3> 김영삼과 김대중 대통령의 국정운영에 대한 평가

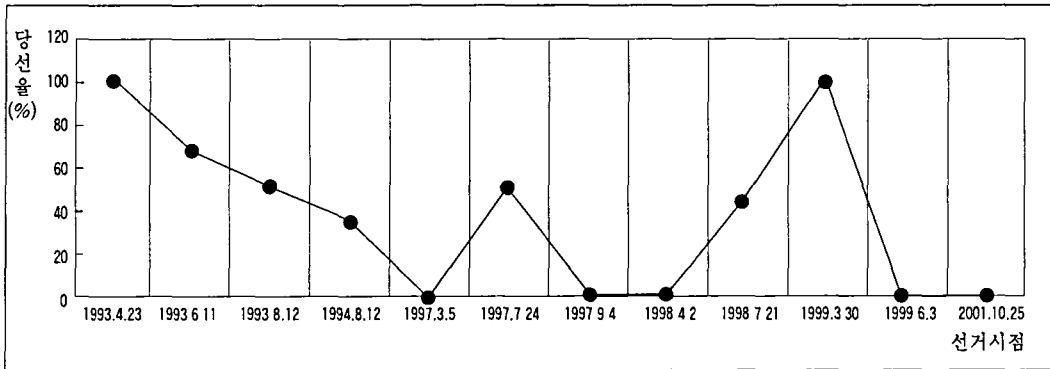


* 출처: 조진만 1998a, 1998b; 중앙일보 1993/03/25; 1993/05/31; 1998/06/06; 1999/01/03; 2001/09/21; 조선일보 1993/04/17; 2000/02/25; 2000/08/25; 동아일보 1993/06/04; 1999/02/26; 2001/02/22; 2001/07/12; 한겨레신문 1994/05/01; 1998/02/25; 1998/08/19; 1999/08/24; 1999/09/06; 문화일보 1998/08/24; 1998/06/04.

다음으로 재·보궐선거의 여당 당선율을 나타낸 <그림 4>를 보면 여당 당선율이 대통령의 집권 초기에서 말기로 갈수록 점차 낮아졌고, 대통령의 국정운영에 대한 긍정적인 평가가 급속하게 낮아진 시점에서 실시된 재·보궐선거의 경우 여당 당선율이 매우 낮게 나타나는 특징을 공

통적으로 보였음을 목격할 수 있다. 보다 정확한 결론을 내리기 위해서는 재·보궐선거 사례들에 대한 세부적인 분석이 필요하겠지만, 거시적인 측면에서 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가와 재·보궐선거의 결과간에는 일정한 관계가 존재한다고 볼 수 있다.

〈그림 4〉 김영삼과 김대중 정권기 재·보궐선거의 여당 당선율



〈표 2〉는 좀 더 구체적으로 김영삼과 현 김대중 정권기에 실시된 재·보궐선거의 결과를 분석하기 위해 앞서 제시한 분석틀을 토대로 여당과 야당의 전체득표율 변화와 여야 유효 선거진동성을 산출해 나타낸 것이다.⁸⁾ 먼저 김영삼 정권의 경우 여당의 당선율 변화와 마찬가지로 김영삼 대통령 집권 초기 여당이 총선의 전체득표수를 상회하는 득표를 보궐선거에서 많이 받았던 반면 집권 중기와 말기에는 오히려 야당이 대구와 경북지역을 중심으로 총선의 전체득표수를 상회하는 득표를 보궐선거에서 많이 받았다. 그리고 여야 유효 선거진동성도 집권 중기와 비교해 집권 초기와 말기에 크게 나타나는 경향을 보였다. 이것은 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 매우 긍정적 또는 부정적으로 나타난 시점에서 실시된 재·보궐선거의 경우 상대적으로 선거변화가 크게 일어났다는 것을 의미한다. 즉 대통령의 국정운영에 대한 평가가 당시 중앙정치의 쟁점 및 상황과 밀접한 관계가 있다는 점을 고려할 때, 이것은 재·보궐선거에서 중

8) 표에서 여당과 야당의 구분은 기본적으로 대통령이 소속된 정당을 기준으로 했다. 다만 현 김대중 정권 집권 초기처럼 대통령제 국가에서는 총선 사이에 실시된 대선에서 정권교체가 이뤄져 비교대상이 되는 총선과 재·보궐선거의 여당과 야당이 서로 다른 상황이 발생할 수 있다. 본 논문에서는 이같은 특수한 상황에서 실시된 재·보궐선거들의 경우 총선 시점에서 대통령이 소속된 정당을 기준으로 여당과 야당을 구분했다. 그리고 이 구분은 본 논문의 연구목적이 유권자의 여야성향(대통령의 소속당 여부)이 총선과 재·보궐선거의 결과에 어떠한 영향을 미치는가를 비교분석하는 것에 있지 않다는 점에서 큰 문제는 없다고 판단된다. 왜냐하면 이 재·보궐선거 사례들의 여야 유효 선거진동성을 여야성향을 기준으로 산출하면 서로 다른 정당들의 득표율을 기준으로 거시적 선거변화를 파악해야 한다는 문제점이 발생하기 때문이다. 더욱이 소선거구 단순다수제의 영향으로 투표자의 절대다수가 여야구분의 기준이 되는 거대정당에 투표(이 사례들의 평균 87.9% 투표자)했기 때문에 거시적인 차원에서 선거변화를 파악함에 있어 이같은 구분이 큰 무리는 없다고 보여진다.

〈표 2〉 김영삼과 김대중 정권기 재·보궐선거 현황: 전체득표 변화와 여야 유효 선거진동성

김영삼 정권					김대중 정권				
선거구	선거 시점	여당 득표변화	야당 득표변화	유효 진동성	선거구	선거 시점	여당 득표변화	야당 득표변화	유효 진동성
부산 동래(甲)	1993/4/23	-9.6	-15.0	45.1	부산 서	1998/4/2	-17.3	-0.9	26.6
부산 사하		<u>+18.9</u>	-45.0		대구 달성		-2.5	-1.3	6.0
경기 광명		<u>+5.5</u>	-33.5		경북 문경/예천		<u>+4.1</u>	-15.3	
강원 명주/양양	1993/6/11	-1.1	-11.0	12.7	경북 의성*		<u>+2.7</u>	-9.5	
강원 철원/화천		<u>+10.3</u>	-25.2		서울 종로		-12.4	-20.0	48.7
경북 예천		-11.4	<u>+6.0</u>		서울 서초(甲)		-12.7	-10.2	38.1
대구 동(乙)	1993/8/12	-17.4	<u>+9.7</u>		부산 해운대/기장(乙)	1998/7/21	-17.9	+5.0	
강원 춘천		-6.1	-10.4	22.0	대구 북(甲)		<u>+11.4</u>	-33.5	
대구 수성(甲)	1994/8/2	-27.0	<u>+6.8</u>		수원 팔달		-5.6	-25.1	48.1
강원 영월/평창		-3.9	-12.8	20.5	경기 광명(乙)		-2.6	-10.7	19.4
경북 경주		-20.6	-5.1	34.7	강원 강릉(乙)*		<u>+16.5</u>	-33.2	
인천 서	1997/3/5	-5.4	-14.4	33.9	서울 구로(乙)*	1999/3/30	-11.9	-9.4	35.2
수원 장안		-6.7	-18.8	34.4	경기 시흥		-2.3	-28.4	38.0
포항 북	1997/7/24	-12.0	<u>+6.6</u>		서울 송파(甲)*	1999/6/3	<u>+0.7</u>	-19.1	
충남 예산*		<u>+5.5</u>	-11.5		인천 계양/강화(甲)*		<u>+3.7</u>	-26.3	
안양 만안	1997/9/4	-6.4	-19.2	42.3	서울 동대문(乙)*	2001/10/25	-8.9	-4.5	22.9
					서울 구로(乙)*		-10.9	-3.4	26.1
					강원 강릉		-9.9	-8.1	37.1

참고: 1) 음영: 재·보궐선거의 시점에서 여당이 승리한 선거구.

2) *: 재선거가 실시된 선거구.

양정치의 쟁점과 대통령의 국정운영에 대한 유권자들의 직접적인 평가가 일어날 가능성이 상대적으로 높았음을 시사한다.

예를 들어 김영삼 대통령은 집권 초기 선거를 통해 집권한 문민정부라는 정통성을 기반으로 정치인과 고위 공직자들의 재산공개, 정치자금법 개정, 군개혁, 금융실명제 실시 등과 같은 강도 높은 개혁과 사정활동을 전개함으로써 국민들의 전폭적인 지지를 받았다. 그리고 이같은 상황 속에서 1993년 4월 23일 실시된 보궐선거의 경우 여당의 후보들은 개인적 홍보나 지역적 현안보다 한결같이 김영삼 대통령의 개혁과 사정에 대한 국민적 평가라는 정치적 의미를 강조하면서 완승했다.⁹⁾ 특히 부산 동래(甲)과 사하의 경우 서석재 변수¹⁰⁾의 영향으로 여당이 비교적 쉽게

9) 예를 들어 경기 광명의 민자당 손학규 후보는 당원배우용 명함형 유인물에 “대통령이 불렀다, 개혁 위해 나섰다”라는 선거구호를 사용해 유권자들의 많은 호응을 얻었다.

10) 부산 사하의 경우 14대 총선에서 복권이 되지 않아 정당 가입이 불가능한 상태였던 서석재 후보가 무소속

승리했다고 볼 수도 있지만, 부산 동래(甲)의 민자당 강경식 후보가 82.2%라는 높은 유효득표율로 당선됐다는 점과 수도권에서 실시된 경기 광명의 경우 14대 총선에서 민자당 김병용 후보가 18.8%의 저조한 유효득표율로 3위를 기록했던 것과 비교해 보궐선거에서 민자당 손학규 후보가 44.9%의 높은 유효득표율로 당선됐다는 점은 김영삼 대통령의 개혁과 사정에 대한 국민들의 전폭적인 지지가 선거결과에 그대로 반영된 것이었다(吉昇欽 1993, 25-26; 조진만 1998a, 85-96). 비록 점차 시간이 지나면서 김영삼 대통령의 개혁과 사정활동에 대한 문제와 비판이 제기¹¹⁾되기 시작했고(김기대 1997, 1-21; 吉昇欽 1993, 20-39; 손호철 1995, 263-283; 최장집 1993, 27-51), 특히 개혁과 사정활동으로 인해 피해를 받았던 대구와 경북지역을 중심으로 소위 'TK정서'가 출현하기도 했지만 1993년 6월 11일에 실시된 보궐선거의 경우 복합선거구인 강원 철원/화천에서 철원(55.6%) 출신인 민자당 이용삼 후보가 화천(70.0%)에서 보다 많은 득표를 받아 60.7%의 높은 유효득표율로 당선됐다는 점과 경북 예천에서 민자당 반형식 후보가 TK정서로 인해 낮은 유효득표율을 기록했지만 선거에서 승리했다는 점은 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 비교적 높은 지지가 유지됐기 때문에 가능한 것이었다.¹²⁾ 하지만 이후 실시된 보궐선거에서 여당의 후보들이 고전하고 낙선했던 이유는 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 긍정적인 평가가 지속적으로 낮아지고 통치방식과 관련한 비판과 문제점이 강도 높게 제기됐던 상황 속에서 중간평가라는 정치적 의미가 보궐선거에 부여됐던 사실과 무관하지 않다.¹³⁾ 특히 김영삼 대통령 집권 말기 충남 예산 재선거¹⁴⁾를 제외하고 보궐선거에서 여당이 모두 완패

으로 출마해 당선된 선거구다. 그러므로 부산 사하 보궐선거에서 여당이 총선거의 전체득표수를 훨씬 상회하는 높은 득표를 얻을 수 있었던 것은 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 평가가 매우 높아 14대 총선에서 서석재 후보를 지지했던 유권자들의 지지를 그대로 유지할 수 있었기 때문에 가능했다. 13대 국회에서 민주당 사무총장을 역임했던 서석재 의원은 1989년 4월 14일 실시된 강원 동해시 재선거에서 공화당 이홍섭 후보 매수사건의 책임을 지고 민주당을 탈당, 결국 대법원으로부터 형이 확정돼 의원직을 상실했다.

- 11) 당시 지적된 문제점들로는 자의적 정책추진, 파당적 이해추구, 지역중심의 편향적 인사행정, 개혁정책의 일관성과 실효성의 상실, 정치보복적 사정 등이 있었다(조진만 1998a, 66).
- 12) 경북 예천을 제외하고 이후 김영삼 정권기 대구와 경북지역에서 실시된 4번의 보궐선거에서 여당의 후보들은 모두 낙선했다. 이것은 경북 예천의 경우 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 지지가 비교적 높았던 시점에서 보궐선거가 실시됐기 때문에 TK정서에도 불구하고 여당지지자의 이탈을 일정 수준 억제함으로써 여당이 승리할 수 있었음을 의미한다.
- 13) 김영삼 대통령 집권 중기 대구와 경북지역에서 실시된 보궐선거는 '중간평가'라는 정치적 의미가 부각된 상황 속에서 여당 후보들이 모두 완패하는 특징을 보였다. 그리고 같은 시기 실시된 강원 춘천 보궐선거의 경우 민자당 유종수 후보가 37.5%의 유효득표율로 34.0%의 유효득표율을 기록한 민주당 유남선 후보를 근소한 차이로 따돌리고 당선됐지만, 민주당 유남선 후보의 경우 14대 총선에서 5.7%의 낮은 유효득표율을 기록했고, 공무원과 중산층이 밀집돼 있어 여당성향이 강했던 선거구에서 민자당 유종수 후보가 패배했다는 점 등에서 전반적으로 여당이 고전한 가운데 신승(幸勝)했다는 평가가 지배적이었다(조진만 1998a, 100).
- 14) 충남 예산 재선거에서 여당의 전체득표율이 상승했던 이유는 선거 직전 신한국당 대통령후보 경선에서 이 지역출신 이회창 후보가 당선됐기 때문이다. 즉 충남 예산 재선거의 경우 유권자들이 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 비판적 평가보다 새로운 여당 대통령후보에 대한 기대(prospective voting)와 지역연고성(hometown regionalism)에 기반한 투표행태를 보인 이해적 선거로 평가할 수 있다. 반면 이후 안양 만

했던 이유는 노동법과 안기부법의 여야 단독 통과, 김영삼 대통령의 차남 김현철의 국정개입 논란과 구속, 한보사태와 기아사태, 외환위기와 주식파동, IMF 구제금융신청과 실업사태 등의 계속되는 정치적 실정과 경제적 위기로 인해 민심이 급속히 이반되는 상황 속에서 정권심판 또는 대선 전초전이라는 정치적 의미가 보궐선거에 부여됐기 때문이었다. 즉 김영삼 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 부정적인 평가¹⁵⁾가 집권 말기 급속히 증가했던 상황 속에서 유권자들이 보궐선거에서 회고적 투표행태를 보였기 때문에 여당이 완패했던 것이다.

한편 김대중 정권기 실시된 재·보궐선거의 경우 김영삼 정권기와 비교해 좀 더 복잡한 양상과 특징이 나타났다고 볼 수 있다. 먼저 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 긍정적인 평가가 급속히 낮아졌던 집권 중기와 부정적인 평가가 긍정적인 평가를 상회했던 집권 말기에 실시된 재·보궐선거의 경우 여당의 당선율이 낮았다는 점에서 김영삼 정권과 동일한 특징을 보였다. 하지만 여야 유효 선거진동성이 집권 중기와 비교해 집권 초기와 말기에 실시된 재·보궐선거에서 오히려 상대적으로 적게 나타나 김영삼 정권과는 차이를 보였다. 이같은 현상이 나타난 이유는 집권 초기 재·보궐선거가 모두 영남지역에서 실시됐다는 점과 집권 말기 재·보궐선거의 경우 여야 유효 선거진동성 산출대상이 15대 총선이 아닌 16대 총선이었다는 점에 기인한다. 다시 말해 재·보궐선거가 실시된 지역의 특수성과 재·보궐선거 직전 총선이 실시돼 선거정치의 변화가 비교적 적었다는 점 때문에 김대중 정권 집권 초기와 말기 실시된 재·보궐선거의 여야 유효 선거진동성이 적게 나왔던 것이다.

좀 더 구체적으로 현 김대중 대통령의 경우 김영삼 정권의 정치적 실정과 경제적 위기상황 속에서 최초의 여야 정권교체를 통해 집권했기 때문에 집권 초기 상당히 높은 국민적 지지와 기대를 받았다. 특히 김대중 대통령은 집권 초기 경제위기 극복을 위한 사회적 합의를 도출해나가는 과정 속에서 국민들로부터 많은 신뢰감을 받을 수 있었고, 이것은 국정운영에 대한 국민들의 전폭적인 지지로 이어졌다.¹⁶⁾ 그러나 김대중 대통령 집권 초기인 1998년 4월 2일 모두 영남지역에서 실시된 재·보궐선거의 경우 정권교체로 인한 상실감이 지역주의의 강화로 표출됨으로써 공동여당(국민회의·자민련)의 후보들이 모두 패배하는 선거결과가 나타났다.¹⁷⁾ 이 재·보궐선거

안에서 실시된 보궐선거의 경우 신한국당 이회창 대통령후보가 두 아들의 병역면제 시비로 인해 여론조사 지지율이 1위에서 3위로 추락했던 시점에 실시됐기 때문에 총남 예산 재선거와는 차별성을 갖는다(조진만 1998a, 118).

15) 1997년 5월 김영삼 대통령의 향후 행로와 관련한 여론조사에서 '하야(下野)해야 한다'는 극단적인 응답이 무려 27.7%나 나왔다. 그리고 역대 대통령에 대한 평가에 있어서도 김영삼 대통령은 '가장 잘못된 인물' 1위(35.7%)로 선정됐다(조진만 1998a, 70).

16) 이 점은 당시 여론조사 결과 영남지역에서도 국민회의의 지지도가 한나라당의 지지도보다 높았다는 점(한겨레신문 1998/03/30)을 통해서도 어느 정도 증명된다.

17) 경북 문경/예천과 의성 재·보궐선거에서 한나라당 전체득표수가 15대 총선에서 신한국당 전체득표수를 상회했던 것은 15대 총선 당시 TK정서로 인해 신한국당 후보들이 적은 득표를 받았기 때문이다. 반면 대구 달성 보궐선거의 경우 15대 총선에서 신한국당 김석원 후보가 TK정서에도 불구하고 62.7% 높은 유효득표율로 당선됐기 때문에 보궐선거의 전체득표수가 15대 총선의 전체득표수를 상회할 수 없었던 것이다.

의 결과를 놓고 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 지지가 높았음에도 불구하고 지역주의의 장벽을 넘지 못했다고 평가할 수도 있다. 하지만 재·보궐선거에서 공동여당 후보들의 득표가 15대 총선과 대선의 결과를 놓고 비교해 볼 때 크게 증가했다는 점(조진만 1998a, 124)과 경북 문경/예천과 의성 재·보궐선거의 경우 비교적 근소한 차이로 당락이 결정됐다는 점 등은 당시 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 높은 지지가 재·보궐선거의 결과에 상당 수준 반영된 것으로 평가할 수 있다.¹⁸⁾

다음으로 1998년 7월 21일과 1999년 3월 30일에 실시된 재·보궐선거의 경우 결과에 있어서 여당과 야당이 비슷한 비율로 의석을 나눠 가지고 근소한 차이로 당락이 결정되는 특징을 보였다. 당시 재·보궐선거에서 이같은 선거결과가 나온 이유는 이 시기 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 비교적 긍정적이었던 것은 사실이지만, 집권 초기와 비교해 긍정적인 평가비율이 상당히 낮아졌을 뿐만 아니라 여러 가지 정황을 미뤄볼 때 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 지지와 반감이 교차하는 경향을 보였기 때문이다.¹⁹⁾ 즉 이 시기 여소야대의 정국 속에서 국정운영의 어려움을 절감했던 김대중 대통령의 야당의원 영입에 의한 인위적 정계개편 문제, 여권독주형 개혁정치에 대한 국민들의 반감, 인사편중 문제, 안기부 문건 파동, 동해안 간첩침투 사건, 부정선거 논란, 국민연금과 의약분업 파동, 정치권 표적사정 논란, 대북 햇볕 정책에 대한 지지 감소, 한일어업협정, 장기실업에 따른 노동계의 동요 등과 같은 문제점들이 제기됨으로써 실질적으로 김대중 대통령이 불안한 지지를 유지²⁰⁾하고 있던 당시의 정치상황이 재·보궐선거의 결과에 그대로 반영된 것으로 평가된다.

이후 김대중 대통령은 2000년에 평양 남북한 정상회담과 노벨평화상 수상으로 개인적 지지도가 향상됨에 따라 국정운영에 대한 국민들의 긍정적인 평가가 일시적으로 증가하기도 했지만, 전체적으로 보면 집권 초기 국민들의 보여줬던 국정운영에 대한 높은 기대와 긍정적 평가가 시간이 지남에 따라 실망과 부정적인 평가로 나타났다고 볼 수 있다. 특히 옷로비 사건, 검찰수사의 불공정성 논란, 국민건강보험 재정 악화, 유종근 전북지사 거액 도난사건, 김대중 대통령 인

18) 당시 재·보궐선거에서 국회의원회는 비록 의석확보에는 실패했지만 야당의 엄청난 지역감정 공세에도 높은 득표를 받아 선전함으로써 영남지역 교두보를 확보하는데 성공했다고 선거결과를 평가했다(한국일보 1998/04/02).

19) 예를 들어 집권초기에 실시된 여론조사(한겨레신문 1998/03/20)에서는 여소야대의 정치구도에 대해 어떤 형태로든 정계개편이 필요하다고 응답한 비율이 69.6%로 매우 높았던 반면, 이 시기 여론조사(중앙일보 1998/06/06)에서는 인위적인 정계개편보다는 총선을 통한 자연스러운 정계개편이 바람직하다는 응답이 49.6%로 가장 높았다. 또한 이 시기 김대중 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 평가가 비교적 긍정적이었던 것은 사실이지만, 금융개혁 정책(27.8%), 대기업 정책(26.3%), 노사관련 정책(20.3%), 물가대책(16.0%), 실업 및 고용안정 정책(12.2%) 등 세부적인 항목들에 대한 국민들의 긍정적 평가는 매우 낮게 나타나는 특징을 보였다(중앙일보 1998/06/06).

20) 예를 들어 당시 여론조사 결과를 보면 국민연금 확대실시에 대해 응답자의 67.0%가 바람직하지 않다(바람직하다 31.2%)고 응답했고, 정치권 사정에 대해서도 응답자의 51.7%가 여당측이 국정을 유리하게 이끌기 위해 표적사정(원칙대로 공정하게 이뤄짐 22.0%)을 하고 있다고 응답했다(중앙일보 1999/01/30, 1999/02/24).

사정책에 비판, 보복사정에 대한 비판, 자민련 교섭단체 구성을 위한 의원 이적파문, 대우자동차 노조 과잉진압, 이용호 게이트 등 부적절한 정치적 대응과 권력형 비리가 속출하는 상황 속에서 김대중 대통령은 국정운영의 어려움과 위기를 맞이하게 됐고, 이 시기 실시된 재·보궐선거에서 여당이 모두 완패하는 특징을 보였다.²¹⁾ 이것은 중앙정치의 쟁점들과 김대중 대통령의 국정운영에 대한 문제점들이 재·보궐선거에서 크게 부각되는 상황 속에서 이에 대한 유권자들의 직접적인 평가가 선거결과에 직접적으로 반영된 것을 의미했다. 이 사실은 1999년 6월 3일 실시된 재선거에서 야당의 전체득표수가 16대 총선 전체득표수를 모두 상회했다는 점²²⁾과 선거 직후 실시한 여론조사에서 응답자의 73.9%가 야당의 승리원인은 옷로비 사건(43.7%)과 대통령의 국정운영에 대한 중간평가(30.2%)에 있다고 응답했다(문화일보 1999/06/04)는 점을 통해서 어느 정도 입증된다.

V. 결 론

지금까지 김영삼과 현 김대중 정권기 실시된 재·보궐선거들을 분석한 연구결과 다양한 요인들이 선거결과에 영향을 미친다고 볼 수 있지만, 무엇보다도 중앙정치의 쟁점들과 대통령의 국정운영에 대한 평가가 중요한 요인으로 작용했다는 사실을 알 수 있었다. 한국의 재·보궐선거는 지역선거구 차원에서 실시되지만 선거시점의 중앙정치의 쟁점들이 크게 부각되고, 대통령의 국정운영에 대한 평가 내지는 전국적인 선거의 전초전이라는 중요한 정치적 의미가 부여되는 특징을 보였다. 그리고 이로 인해 여야 모두가 중앙당 차원에서 선거에 개입해 총력전 내지는 대리전의 양상을 전개하는 선거과정의 특징이 나타났다. 특히 재·보궐선거의 결과와 관련 대통령의 국정운영에 대한 국민들의 긍정적인 평가가 매우 높거나 낮은 경우 또는 부정적인 평가가 급속히 증가한 경우 여당 후보들의 당락과 전체득표수, 그리고 여야 유효 선거진동성에 중요한 변화가 일어났음을 목격할 수 있었다.

이것은 한국의 경우 과거 권위주의 정권기 최고권력자와 집권세력들이 정권장악과 집권연장이라는 목표 하에 선거제도와 법을 악용하고 각종 선거부정을 자행했던 상황을, 그리고 형식적인

21) 구체적으로 당시 여론조사 결과 옷로비 사건에 대한 검찰의 수사에 대해 81.6%의 응답자가 불공정했다고 응답했고, 84.9%의 응답자는 검찰의 수사결과가 재선거에 영향을 미쳤다고 평가했다(문화일보 1999/06/04). 그리고 이후 실시된 여론조사에서 김대중 대통령이 국민들의 여론을 제대로 수렴하지 않는다고 응답한 비율이 62.7%로 매우 높게 나타났으며, 언론자유보장(16.9%), 기업 구조조정(14.7%), 부패와 비리 척결(8.5%), 물가안정(2.6%), 인사정책(8.7%), 노동정책(7.2%), 실업대책(6.6%) 등에 대한 국민들의 긍정적인 평가가 매우 낮게 나타나 전반적으로 국정운영의 문제점이 심각하게 노출됐다(중앙일보 2001/09/21).

22) 서울 송파(甲) 재선거는 한나라당 이회창 총재가 출마했다는 점에서 선거결과가 갖는 의미가 줄어들 수 있지만, 인천 계양/강화(甲) 재선거에서 한나라당 안상수 후보가 자신이 15대 총선에서 받았던 전체득표수보다 많은 득표를 받았다는 사실은 중요한 의미를 갖는다고 보여진다.

차원에서 민주적인 선거제도와 법이 정착된 오늘날에도 인물과 지역연고를 중시하는 정당구조와 유권자들의 투표행태로 인해 총선에서 정확한 민의(民意)의 반영이 이뤄지지 않았던 현실을 감안할 때, 재·보궐선거의 결과는 중요한 정치적 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 왜냐하면 한국에서 재·보궐선거는 지역선거임에도 불구하고 중앙정치와 쟁점이 크게 부각될 뿐만 아니라 전국적인 차원에서 정기적으로 실시되는 총선에 비해 정치적 중요성이 떨어진다는 재·보궐선거의 특성이 유권자들로 하여금 오히려 대통령의 국정운영에 대한 직접적인 평가를 내리게 함으로써 선거결과가 선거시점의 전반적인 여론을 반영하는 중요한 정치적 지표가 될 수 있기 때문이다. 그리고 이것은 한국에서 전반적인 민심의 소재와 여론의 추이를 파악함에 있어 전국적인 차원에서 정기적으로 실시되는 총선의 결과보다 지역선거구 차원에서 비정기적으로 실시되는 재·보궐선거의 결과가 상대적으로 유용할 수도 있음을 시사한다(조진만 1998a, 1998b).

향후 재·보궐선거 자체뿐만 아니라 총선과의 차이를 보다 면밀하게 분석하기 위해서는 연구 목적에 맞는 설문지를 작성해 여론조사를 실시함으로써 미시적 차원에서 유권자 개인의 행태를 파악하는 연구가 필요하다고 보여진다. 즉 재·보궐선거에서 기권한 유권자들이 총선에서 어떤 정당을 지지했는지, 총선과 비교해 유권자들이 자신이 지지하는 정당에 대해 얼마나 지지철회를 많이 했는지, 지역선거구 차원의 쟁점과 중앙정치와 쟁점 중 어느 것이 재·보궐선거의 결과에 많은 영향을 미쳤는지 등의 문제들을 향후 여론조사 자료를 근거로 분석할 필요가 있다. 그리고 외국의 경우와 비교해 한국의 재·보궐선거에 나타나는 특징들에 대한 연구도 필요하다.

아직까지 한국의 학계에서 재·보궐선거는 단순한 지역선거라는 인식이 강하고, 총선과 비교해 정치적 파급력이 떨어지기 때문에 연구의 필요성을 크게 느끼지 못하는 것 같다. 하지만 정치적 파급력이 떨어진다는 재·보궐선거의 특성이 오히려 유권자에게 총선과 달리 비교적 자유로운 입장에서 중앙정치와 쟁점과 대통령의 국정운영에 대한 평가를 중심으로 투표할 수 있는 유인을 제공한다는 점을 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 한국에서 재·보궐선거의 결과가 선거시점의 전반적인 여론을 반영하는 정치적 지표가 될 수 있고, 이로 인해 매우 중요한 정치적 의미를 가질 수 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- 강원택. 1997. “대통령선거방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제31집 3호, 89-108.
- _____. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전.” 조중빈 편, 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- 吉昇欽. 1993. “新韓國 政治改革의 基本方向.” 한림과학원 편, 『신한국의 정책과제』. 서울: 나남.
- 김기대. 1997. “문민정부와 여론: 변화추세에 담긴 함의.” 한국정치학회 1997년 연례학술대회 논문집 I.
- 손호철. 1995. “문민정부와 정치개혁: 그 성격과 한계.” 『해방 50년의 한국정치』. 서울: 새길.
- 조진만. 1998a. “한국에 있어서 非주기적 지역선거가 갖는 정치적 의미: 김영삼 정권기 국회의원 재·보궐선거를 중심으로.” 연세대학교 정치학과 석사학위논문.
- _____. 1998b. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거: 김영삼 정권기를 중심으로.” 『東西研究』 10, 159-198.
- 최장집. 1993. “한국의 민주화: 이행과 개혁.” 최장집·임현진 편, 『시민사회의 도전: 한국 민주화와 국가·자본·노동』. 서울: 나남.
- 함성득. 1999. 『대통령학』. 서울: 나남출판.
- Blackburn, Robert. 1995. *The Electoral System in Britain*. London: Macmillan Press.
- Boston, Jonathan. 1980. “By-Elections in New Zealand: An Overview.” *Political Science* 32, 103-27.
- Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Butler, David. 1949. “Trends in British By-Elections.” *Journal of Politics* 11, 396-407.
- Kay, Barry J. 1981. “By-Elections as Indicators of Canadian Voting.” *Canadian Journal of Political Science* 14, 37-52.
- Kernell, Samuel. 1977. “Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President’s Party.” *American Political Science Review* 71, 44-66.
- _____. 1986. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington D. C.: Brookings.
- King, Anthony. 1968. “Why All Governments Lose By-Elections.” *New Society* 11, 286.
- Leonard, R. L. 1968. *Elections in Britain*. London: D. Van Nostrand Company.
- Lewis, E. G. 1949. *British By-Elections as a Reflection of Public Opinion*. Berkeley,

California: University of California Publications in Political Science.

Mughan, Anthony. 1986. "Toward a Political of Government Vote Losses in Midterm By-Elections." *American Political Science Review* 80, 761-775.

Norris, Pippa. 1990. *British By-Elections: The Volatile Electorate*. New York: Oxford University Press.

Pedersen, Mogens N. 1979. "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research* 7, 1-26.

_____. 1980. "On Measuring Party System Change: A Methodological Critique and a Suggestion." *Comparative Political Studies* 12, 387-403.

Stray, Stephanie and Mick Silver. 1983. "Government Popularity, By-Elections and Cycles." *Parliamentary Affairs* 36, 49-55.

An Analytical Framework of Understanding Korean Re-Elections and By-Elections : Focusing on the Kim Young-sam and Kim Dae-jung Government

Youngjae Jin and Jinman Cho

The aim of this paper is to provide an alternative analytical framework of Korean re-elections and by-elections, and to test the alternative model to 34 cases from the Kim Young-sam and Kim Dae-jung government eras. The study compares the concept of effective electoral volatility against that of electoral volatility. The results of the analysis show that Korean re-elections and by-elections have characteristics of centralized politics rather than localized politics. In this sense, the voters are more concerned with the evaluation of the presidents and with the other forms of elections, such as presidential elections, general elections, and local elections. The voters therefore witness an all-out or a proxy competition between the government party and the opposition party on the central level.

Gender difference in Electoral Competitiveness : An Analysis of the National Assembly Elections in Korea

Ah-Ran Hwang

Analyzing the four National Assembly elections after the democratization in 1987, this study focuses on the gender difference in electoral competitiveness. Female candidates tend to be underestimated in their electoral competitiveness as shown by the small number of winners. Yet, the result shows that female candidates are not inferior to their male counterpart. Female competitiveness, if simply compared by gender, does not measure up to that of the male. However, the gender effect on electoral competitiveness disappears if controlled by other factors such as party nomination. It also shows that a major party label is the single most important factor in the National Assembly elections, and its effect is much stronger on the female than the male candidates. This study implies that the strategy to increase the seats of female members in the National Assembly is to increase the opportunity for women to be nominated by major political parties. To counter this institutional discrimination, it is imperative to change the party nomination process, namely, a reduction in gender discrimination through openness and fairness.