

# 지방 재·보궐 선거와 선거의 정치적 비중\*

## - 지방 재·보궐 선거의 결정요인 분석 -

박명호\*\* · 양병하\*\*\*

### 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 가설
- III. 경험적 분석과 논의
- IV. 결론

### 【국문초록】

본 연구는 처음으로 지방자치 부활 이후 실시된 지방 재·보궐 선거의 결정요인에 대한 통시적·경험적 분석이다. 특히 본 연구는 지방 재·보궐 선거의 정치적 비중이 지방 재·보궐 선거에 어떤 영향을 미치는지 알고자 시도했다. 분석결과 첫째, 지방선거의 정치적 비중은 지방 재·보궐 선거결과에 영향을 미치지 못했다. 즉 기초자치단체장과 의원선거 그리고 광역자치단체장과 의원선거의 정치적 중요성은 지방 재·보궐 선거결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 반면 둘째, ‘대통령 지지율’과 달리 경제상황에 따른 유권자 인식과 평가의 ‘소비자 태도지수’는 지방 재·보궐 선거에 유의미한 영향력을 미쳤다. 셋째, ‘현직자 효과’와 ‘지역주의’는 모두 지방 재·보궐 선거 결정요인에 영향을 주었다. 셋째, 투표율도 지방 재·보궐 선거에 영향을 미치는 변수로 확인되었다. 결국 지방선거는 지방선거 특유의 요

\* 투고일 : 2016. 10. 20. 심사일 : 2016. 11. 22. 게재확정일 : 2016. 12. 20.

\*\* 동국대학교(서울) 정치외교학과 교수(제1저자).

\*\*\* 쿠키뉴스 기자(교신저자).

인에 의해 결정되어 왔으며 이는 향후 미시적 자료의 분석과 함께 우리의 지방정치에 대한 이해에 기여할 것으로 사료된다.

**주제어:** 지방 재·보궐선거, 정치적 비중, 중간평가, 선거운동, 투표율

## I. 서론

재·보궐 선거는 여러 가지 이유로 공석이 된 경우 그 자리를 메우기 위해 치러지는 선거를 말한다. 1992년 지방자치 부활이후 최근까지 수많은 재·보궐 선거가 치러졌다. 그 동안 1000 여 회 이상의 지방 재·보궐 선거가 지난 20여 년 동안 있었다.

그럼에도 지방 재·보궐 선거에 대한 학문적 관심은 최근에 이르러 높아졌다. 물론 재·보궐 선거에 대한 관심은 계속 되었지만 그것은 대부분 국회의원 재·보궐 선거였다. 국회의원 재·보궐 선거에 대한 관심이 상대적으로 높았던 것은 선거의 정치적 비중이 다르기 때문이다.

이러한 배경에서 본 연구는 지방 재·보궐 선거에 대한 정치적 비중의 영향력을 검토하고자 한다. 지방선거는 광역자치단체장과 의원 그리고 기초자치단체장과 의원의 단위로 구성되어 있고 어떤 선거냐에 따라 정치적 비중이 다르기 때문이다. 선거의 정치적 비중이 다르면 유권자는 전국단위 선거와는 다른 지방 재·보궐 선거에서 이전과 다른 정치적 선택을 하게 될 것이다.

구체적으로 본 연구는 재·보궐 선거에 대한 기존설명을 포함하여 선거의 정치적 비중과 재·보궐 선거에 대한 이론적 검토를 한 다음 경험적 분석을 시도할 것이다. 이를 통해 본 연구는 지방정치에 대한 종합적 이해가 가능할 것이다.

## II. 이론적 배경과 가설

국내 재·보궐 선거에 대한 연구는 비교적 최근에 관심을 끌었다(강원택 2004; 박명호 2006; 신두철 2007; 유진숙 2009; 이상목 2008; 조진만 1998, 2005, 2009; 조진만외 2006; 진영재·조진만 2002; 조진만·최준영 2011). 우리나라 재·보궐 선거에 대한 연구는 ‘중간평가 모델’과 ‘선거운동 모델’을 중심으로 이루어졌다. 분석결과는 특정선거를 중심으로 하느냐 아니면 제한적이지만 통시적으로 하느냐에 따라 상이했다.

대부분 재·보궐 선거의 국내연구는 국회의원 재·보궐 선거였다. 지방선거의 재·보궐 선거를 대상으로 한 연구는 거의 없었다. 나아가 지방 재·보궐 선거에 대한 통시적 비교연구도 전무했다. 본 연구는 이러한 공백을 메꿔 우리의 재·보궐 선거에 대한 이해를 높이고자 하는 시도이다.

특히 본 연구는 재·보궐 선거의 정치적 비중의 차이가 어떤 결과의 변화를 가져오느냐에 관심을 갖고 있다. 국회의원 재·보궐 선거에 대한 이러한 시각의 접근사례는 있다. 조진만·

최준영(2011)은 재·보궐 선거가 특정 지역을 중심으로 이루어지기 때문에 전국 선거에 비해 그 정치적 의미 및 파장이 크지 않은 것처럼 재·보궐 선거 내에서의 정치적 비중 차이 또한 선거 결과 및 투표율에 영향을 미친다고 주장했다.

즉 재·보궐 선거가 어느 시점에 실시되었는지에 따라서 그 정치적 비중은 달라질 수 있다. 예를 들면 대통령 선거 혹은 국회의원 총선과 같은 전국단위 선거를 앞두고 재·보궐 선거가 실시된다면 그 재·보궐 선거는 여타 다른 재·보궐 선거에 비해 정치적 비중이 클 것이다. 반대로 대통령 선거 직후 치러지는 재·보궐 선거는 앞의 재·보궐 선거에 비해 그 정치적 비중이 상대적으로 약할 것이다.

이는 무엇보다 선거의 정치적 비중에 따라 선거결과가 가져오는 정치적 파장이 다르기 때문이다. 따라서 재·보궐선거의 정치적 비중에 따라 그 투표율과 선거결과가 달라질 가능성이 높다. 같은 맥락에서 재·보궐 선거의 정치적 비중이 전국단위 선거와 비슷하다면 재·보궐 선거의 선거 결정 요인 또한 전국단위 선거와 비슷한 패턴을 보일 수 있다.

이런 상황에서 대통령 지지율이 높을수록 여당 후보에게 유리하고, 경제 상황에 대한 유권자 평가가 우호적일수록 집권당 후보가 당선될 가능성이 높을 것이다. 물론 정치적 비중의 재·보궐 선거결과에 대한 영향분석은 국회의원 재·보궐 선거에 한정되어 있는 것이 지금까지의 연구이다. 정치적 비중의 지방 재·보궐 선거결과에 대한 영향을 알고자 하는 본 연구의 가설은 아래와 같다.

**가설: 지방 재·보궐 선거의 정치적 비중이 클수록 여당 후보의 승리 가능성이 높아진다.**

사실 재·보궐 선거에 대한 연구는 다양한 측면에서 진행됐다. 재·보궐 선거의 정치적 파장 또는 의미 그리고 혹은 재·보궐 선거의 결정 요인에 대한 연구가 대표적이다. 이 중 재·보궐 선거 결정요인을 보면 세 가지 모델로 압축된다. 그것은 ‘중간평가 모델(Referendum Model), 선거 캠페인 모델(The Turnout Model), 투표율 모델(The Turnout Model)’이다.

‘중간평가 모델’은 대통령 지지율 혹은 현 정부의 지지율 그리고 경제상황에 대한 유권자들의 평가가 재·보궐 선거 결과를 결정한다는 주장이다. 버틀러(Butler 1949)는 재·보궐 선거의 결과와 정부에 대한 유권자의 평가가 상호 영향을 미치고 있다고 주장했다. 그는 재·보궐 선거가 가지는 패턴에 초점을 맞추어 1924년 영국의 전국 선거와 재·보궐 선거에서의 각당의 득표율을 비교하여 재·보궐 선거의 득표율은 항상 집권 여당의 득표율과 반대되는 방향으로 쏠려왔음을 발견했다.

테일러와 페인(Taylor and Payne 1973)도 재·보궐 선거는 유권자들이 정부의 업무수행을 평가하는 것으로 전국단위 선거와는 다른 패턴의 유권자 투표행태를 발견했다. 케이(Kay 1981)는 나아가 현 정부에 대한 업무수행 평가가 재·보궐 선거의 결과를 결정하는 것

은 물론 지난 전국 선거의 득표율보다 미래에 있을 선거에 대한 지침이라고까지 주장했다. 이러한 현상은 대부분의 경우 내각제 국가에서 공통된 모습이기도 했다(Mughan 1986). 특히 영국에서 ‘중간평가 모델’의 적실성이 높았다.

내각제 국가에서 ‘중간평가 모델’의 설명력이 높은 것은 선거의 정부구성 기능과 관련 있다. 내각제 국가의 전국 선거는 정부를 구성할 정당을 선택한다. 그래서 집권당을 지지하는 유권자들이 정부의 업무 수행에 불만을 갖고 있더라도 그것을 전국선거에서 직접적으로 표출하기 어렵다. 하지만 재·보궐 선거는 유권자에게 이러한 부담에서 벗어나 비교적 자유로운 의사결정의 기회를 제공하는 기회이다(강원택 2004). 즉 재·보궐 선거는 유권자가 정부에 갖는 지지 혹은 불만을 직접 나타낼 수 있는 계기이다(조진만 외 2006).

‘중간평가 모델’은 회고적 투표 행태(Retrospective Voting)와 같은 맥락이다. 이에 따르면 정부 또는 대통령 업무 수행의 긍정적인 평가는 집권 초기에 상승 곡선을 그리다 일정 정도 시점이 지난 시기부터 하락하며 이후 기대심리가 충족되지 못한 불만 등이 나타나는 시점에 재·보궐 선거가 실시된다(Fiorina 1978). 따라서 재·보궐 선거에서 집권당 후보들은 상대적으로 낮은 지지를 받게 된다는 것이 ‘중간평가 모델’의 핵심주장이다. 이는 재·보궐 선거 결과가 지역정치의 특수성이 아니라 중앙 정치의 평가라는 의미이기도 하다.

한국사례에 ‘중간평가 모델’을 적용하면 재·보궐 선거에 중앙정치 차원의 개입이 두드러져 지역적 쟁점보다는 중앙 정치의 쟁점이 선거 결과에 결정적이라고 할 수 있다. 즉 대통령 지지도와 여당 지지율이 총선과 비교하여 달라진다. 이렇게 보면 국회의원 재·보궐 선거는 국민여론을 반영하는 중요한 정치적 지표가 된다. 예를 들면 지역주의로부터 자유로운 “경합 선거구”의 재·보궐 선거는 대통령의 지지율이 결정적으로 정권의 중간평가이다(조진만 외 2006; 조진만·최준영 2011).

시글맨(Sigelman 1981)은 재·보궐선거 또한 일정한 패턴을 가지고 있는 일반선거와 마찬가지로 재·보궐선거만의 특성이 있으며 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 일반적으로 낮은 투표율을 기록하고 있으며, 둘째, 일반선거에 비해 그 경합도가 높은 특징을 보이고 있다. 그리고 셋째, 선거 결과와 관련해서 주로 현직자 정당의 후보자가 당선된 확률이 높으며 넷째, 재·보궐선거를 통해 당선된 당선인은 대체로 다음 일반선거에서 승리할 가능성이 높다고 주장한다. 다섯째, 대체적으로 여당의 후보가 더 고전하는 경향을 보이고 있다고 일반화하고 있다(Sigelman 1987; Studlar and Sigelman 1987).

‘중간평가 모델’(Referendum Model)은 재·보궐선거의 결과를 정부의 업무수행에 대한 유권자 평가로 인식한다. 전국선거와 달리 정당 일체감에서 벗어난 유권자들이 비교적 자유롭게 현 정부의 업무수행에 대해 평가하여 다른 선거결과를 가져 온다는 것이다. 대부분의 경우 유권자의 정부평가는 출범 초기에 가장 높고 시간이 지날수록 지지율이 떨어지게 되므로 임기후반의 재·보궐 선거는 특히 집권당에 불리하다(조진만 2005, 2006).

미국의 중간 선거도 같은 맥락이다(Brody and Sigelman 1983; Lewis-Beck and Rice 1992; Lewis-Beck and Stegmaier 2000; Abramowitz 2006). 즉 대통령 국정운영에 대한 유권자 불만이 재·보궐선거를 통해 간접적으로 표출된다(Campbell 1985; Abramowitz et al. 1986; Erikson 1988; Nicholson et al. 2002; Jacobson and Carson 2015). 따라서 ‘중간 평가 모델’의 가장 중요한 변수는 ‘대통령 지지율’이다.

재·보궐 선거시점의 경제상황도 중요하다. 이 때 경제상황에 대한 인식은 두 종류가 있는데 하나는 객관적이고 다른 하나는 주관적인 것이다. 예를 들면 루이스와 스테그마이어(Lewis-Beck and Stegmaier 2000)는 인플레이션, 실업률 그리고 가계 소득 등 객관적 지표를 중요시 한다. 반면, 아브라모위츠(Abramowitz 2006)는 객관적 지표보다는 유권자의 주관적 경제상황 인식과 평가를 보다 중요시 한다.

결국 ‘중간평가 모델’의 재·보궐 선거 결정요인은 ‘유권자의 국정운영 평가와 경제상황’이다. 이에 따라 본 연구는 통제변수로서 ‘대통령 지지율과 소비자 태도지수’를 국정운영 평가와 경제상황에 대한 평가지표로 활용한다.

반면 재·보궐 선거결과를 중앙정차 차원과는 다른 것으로 보는 시각도 있다. 이 때 재·보궐 선거결과는 지역적 특성 혹은 선거 운동의 영향력으로 설명된다. 예를 들면 폴록(Pollock 1941)은 1919년부터 1939년까지 영국에서 실시된 재·보궐 선거를 분석하여 재·보궐 선거 결과가 인종과 같은 후보자 개인특성 또는 선거운동 조직의 효율성과 같은 지역특성에 의해 결정된다고 주장했다. 같은 맥락에서 케이(Kay 1981)도 캐나다 재·보궐 선거를 분석하여 재·보궐 선거는 그 수가 매우 적아 중앙정치에 영향을 미칠 수 없으며 전국적인 선거 운동 조직 또한 구성되지 않아 철저히 지역 특성이 선거결과를 결정한다고 주장했다.

선거운동의 중요성에 주목한 경우도 있다. 노리스(Norris 1990)는 1945년 이후 영국에서 치러진 약 400여개의 재·보궐 선거를 분석하여 재·보궐 선거는 매우 특별한(idiosyncratic) 선거로서 정부에 대한 회고적 평가의 투표가 아니라고 주장했다. 즉 선거구별 선거운동(campaign)에 따라 유권자의 정치적 선택이 이루어졌다는 것이다. 특히 후보자의 개인적 특성과 능력 그리고 선거구 성격이 재·보궐선거의 결정요인이라는 것이다.

재·보궐 선거의 후보가 선거가 치러지는 지역출신을 중심으로 선정되는 것 또한 해당 지역 출신일수록 선거에서 더 유리하다는 의미이다(Childs and Cowley 2011). 결국 ‘선거운동 모델’은 ‘중간평가 모델’과 달리 재·보궐 선거결과는 지역 특성에 의해서 결정되기 때문에 지역의 정치적 특성 혹은 후보자 개인의 역량에 따라 달라진다는 것이 핵심주장이다.

한국의 국회의원 재·보궐 선거도 이러한 시각에서 설명가능하다. 강원택(2004)은 재·보궐 선거가 중앙정치의 권력 이동 즉 국회 내 다수당의 운명이 결정되어지는 경우를 제외하면 전국 선거에 비해 정치적 중요성은 떨어질 수밖에 없으며, 유권자들은 지지 정당의 승리

보다는 좀 더 유연한 입장에서 후보자들의 능력이나 지역 정치와 관련된 이슈 등으로 선택한다고 주장한다. 이상목(2008)도 2007년 재·보궐 선거사례를 통해 중앙정치에 대한 평가보다 후보자 개인 혹은 지역주의적 성향이 선거결과에 결정적이었음을 발견했다. 유진숙(2009)도 야당이 재·보궐 선거를 정권에 대한 중간평가로 만들기 위해 노력하지만 약한 정당 응집력과 정체성 때문에 효과를 거두지 못한다고 지적했다, 결국 우리나라의 국회의원 재·보궐 선거는 중간 평가론 이외의 요인에 의해 결정된다는 것이다.

사실 두 모델 중 어떤 모델의 설명력이 높은지는 각국의 정치적 상황과 문화에 따라 다양하다. 즉 노리스(Norris 1990)에 따르면 영국, 호주, 미국 캐나다는 서로 다르다. 영국과 캐나다의 재·보궐 선거는 중간평가 성격이 상대적으로 강하나, 미국과 호주의 재·보궐 선거는 선거운동 모델의 설명력이 더 강한 것으로 알려져 있다.

‘선거운동 모델’의 출발점은 특정 지역을 대상으로 한 하나 혹은 몇몇의 선거가 전국적인 선거의 평가 지표가 될 수 없다는 것이다(Smith and Brunell 2010). 전국적인 이슈가 선거의 결과를 좌우하지 못하여 재·보궐 선거는 치러지는 지역의 이슈에 의해서 결정된다(Kincaid 1978; Solowiej and Brunell 2003). 지역의 재·보궐 선거에서 유권자의 투표행태는 전국선거와 달리 지역 이슈 혹은 후보자 특성 등에 영향을 받게 된다.

하지만 우리나라의 경우 외국사례처럼 후보자 특성과 선거운동 방식 등이 유권자에게 차별적이지 않기 때문에 ‘선거운동 모델’이 제한적일 수 있다. 조진만 외(2006) 연구가 대표적이다. 한국의 재·보궐 선거는 대체로 중앙정치의 쟁점들이 부각되어 지역 이슈가 선거의 쟁점이 되기는 매우 어렵다는 것이다. 이에 따라 ‘선거운동 모델’은 우리나라에서 지역주의와 여당의 현직 여부를 통해 우회적으로 측정되고 있다.

시글맨(Sigelman 1987)도 현직자가 속한 정당이 재·보궐 선거에서 승리할 가능성이 높다고 보며 현직자 여부를 재·보궐 선거에서 집권당 승리에 미치는 주요한 변수로 취급했다. 왜냐하면 선거구의 특성과 유권자의 정당 일체감은 일시적으로 바뀌지 않기 때문이다. 우리나라 지방 선거에서도 현직자 이점이 경험적으로 확인(황아란 2015; 송광태 2015)된 것을 보면 지역주의와 현직여부가 영향을 미칠 가능성이 높다.

지역주의는 1987년 절차적 민주주의의 회복 이후 우리나라 선거정치를 결정하는 가장 중요한 요인이었다(이갑윤 2002; 이남영 1999; 강원택 2003; 윤광일 2012; 정준표 2014). 지방 재·보궐 선거가 치러지는 선거구가 지역주의의 영향력을 받는 지역이냐는 우리나라에서 가장 중요한 선거구 특징이다. 즉 지역주의 선거구의 재·보궐선거는 ‘중간평가 모델’의 회고적 평가보다 선거구의 지역적 특성이 중요하게 된다.

마지막으로 ‘투표율 모델’(The Turnout Model)이다. 재·보궐 선거 투표율은 전국선거 투표율에 비해 현저히 낮다. 물론 재·보궐 선거 투표율도 연령과 교육정도에 따라 참여정도가 상이

하며 고학력자와 젊은 층의 투표 참여가 특히 저조하다(박명호 2006). 이러한 현상은 우리나라만이 아니다. 대부분의 민주주의 국가들도 재·보궐 선거 투표율은 심각할 정도로 낮다.

‘투표율 모델’은 기본적으로 ‘중간평가 모델’과 같은 맥락이다. 유권자의 정부평가가 긍정적이나 부정적이나에 따라 지지 가능성이 달라진다고 전제하기 때문이다. 예를 들면 무건(Mughan 1986, 1988)은 재·보궐 선거를 통해 유권자들은 정부의 직무 수행에 대한 평가를 하는데 정부에 대해 긍정평가를 할수록 집권당 지지 가능성이 높아진다고 주장했다. 즉 대부분의 재·보궐 선거에서 집권당 후보가 불리하다는 것이다. 이 때 투표율까지 하락하면 집권당의 득표율은 더 낮아지고 결국 선거에서 패배한다는 주장이다(Norris 1990).

이 때 투표율 하락은 핵심적 지지층의 투표불참 때문이다. 전국 선거에서 핵심적 지지층은 자신들의 지지정당을 선택하지만 정치적 중요성이 상대적으로 떨어지는 재·보궐 선거에서 정부에 대해 부정적인 핵심적 지지층은 다른 정당을 선택하기보다 기권을 선택하는 것이다. 재·보궐 선거에서 핵심적 지지층의 기권은 투표율을 낮추고 이는 집권당에 불리하게 작용 한다(Boston 1980; King 1968).

이는 미국 중간선거의 “Surge and Decline 이론”과 같은 맥락이다(Tufte 1975; Campbell 1985, 1987). 대통령 선거 없는 중간 선거에서 대체로 여당 의석이 감소한다. 이 때 기권 유권자의 대부분이 지난 선거에서 집권당을 지지한 유권자 때문에 여당의석 감소가 나타난다는 것이다. 결국 ‘투표율 모델’은 재·보궐 선거의 투표율이 낮을수록 집권당 후보의 득표율이 낮아져 결과적으로 집권당에 불리하다는 주장이다.

한편 ‘투표율 모델’은 재·보궐 선거에서 일반적으로 나타나는 낮은 투표율과 선거결과와의 관련성에 주목한다. 대부분의 재·보궐 선거에서 여당이 고전하는 것은 낮은 투표율 때문이라는 것이다(Fiergert and Norris 1990). 특히 기존 지지층의 일부가 비교적 정치적 영향과 파장이 적은 재·보궐 선거에서 대통령 또는 정부에 대한 비판적 평가의 증가와 함께 기권하여 투표율이 하락하고 결국 집권당의 선거패배로 이어 진다(Boston 1980; King 1968).

물론 투표율 자체를 독립변수로 직접 사용하는 것은 한계가 있다. 재·보궐 선거의 시기가 대통령 임기 초반과 후반에 널리 분포하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 선행연구(조진만 외 2006)에 따라 직전 지방선거의 투표율과 재·보궐 선거 투표율의 차를 변수로 사용한다. 즉 직전 지방선거 투표율과 재·보궐 선거 투표율 차가 클수록 여당을 지지하는 유권자들이 재·보궐 선거에서 기권했을 가능성이 높아 여당 후보에게 불리하게 작용했을 것으로 본다.

### III. 경험적 분석과 논의

본 연구는 선거의 정치적 비중이 지방 재·보궐 선거결과에 어떤 영향을 미치느냐이다. 따



라서 선거의 정치적 비중을 어떻게 조작화 하느냐가 결정적이다. 선거의 정치적 비중을 중요시 하는 선행연구(조진만·최준영 2011)의 정치적 비중은 동시에 실시된 재·보궐 선거의 수와 재·보궐선거가 실시된 시기에 의해 측정되었다. 본 연구는 이러한 맥락에서 지방선거의 다양한 선거를 그 정치적 비중에 따라 구분하였다. 즉 재·보궐 선거가 광역자치단체선거나 아니면 기초자치단체나에 따라 정치적 비중이 다르다. 같은 광역선거라도 자치단체장 선거와 의원선거는 그 비중이 다르다.

본 연구의 종속 변수는 여당 후보의 당선이며, 핵심 독립변수는 지방 재·보궐 선거의 정치적 비중이다. 동시에 본 연구는 지방 재·보궐 선거의 정치적 비중이 가진 영향력의 상대적 측정을 위해 앞서의 이론적 논의에 따라 ‘중간평가 모델,’ ‘선거운동 모델’ 그리고 ‘투표율 모델’의 변수를 통제변수로 사용한다. 즉 본 연구는 ‘대통령 지지율, 소비자 태도지수, 현직여부, 지역주의 그리고 투표율 차’를 활용하여 다음과 같은 분석모델을 만들었다.

$$\text{여당 승리} = a + \beta_1(\text{대통령지지율}) + \beta_2(\text{경제상황에 대한 평가}) + \beta_3(\text{현직여부}) + \beta_4(\text{여당 우세지역}) + \beta_5(\text{투표율 격차}) + \beta_6(\text{정치적 비중 차이}) + \varepsilon$$

<표 1> 정치적 비중에 따른 지방 재·보궐 선거 결정요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

변수	회귀 계수	표준 오차	odds ratio	유의 확률
대통령 지지율	-.235	.889	.790	0.792
정치적 비중	.948	1.698	2.581	0.577
경제상황에 대한 유권자 인식 (CSI)	.089	.021	1.093	0.000***
현직자 효과	.398	.127	1.488	0.002**
여당 유리 지역구	.427	.234	1.533	0.067*
야당 유리 지역구	-2.463	.424	.085	0.000***
투표율 차이(이전선거-재·보궐선거)	-.015	.008	.985	0.056*
상수	-10.012	1.990	.000	0.000***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.1993			
사례수 (N)	514			
LR chi <sup>2</sup> (6)	134.55			
Prob > chi <sup>2</sup>	0.0000			

\*\*\*p<.001, \*\*p<.05, \*p<.1

우선 모델의 적합도는  $\chi^2$  값이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 다만 정치적 비중에 따른 지방 재·보궐 선거 결정요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과는 가설의 기대와는 달랐다. 즉 선거의 정치적 비중은 여당 후보의 당락에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 반면 통제 변수들은 통계적으로 유의미했고 기대했던 방향의 영향을 준 것으로 나타났다.

그렇다면 왜 선거의 정치적 비중은 지방 재·보궐 선거에 유의미한 영향을 미치지 못하였을까? 기존 설명에 따르면 (조진만·최준영 2011), 유권자의 관심 범위를 넘어서는 수의 너무 많은 재·보궐 선거가 이루어질 경우 정당은 제한된 정치적 자원을 재·보궐 선거가 치러지는 지역에 고르게 투입하기 어렵다.

정당은 선거승리를 위해 특정 선거구에 집중하게 된다. 이 때 재·보궐 선거에 중앙당 차원의 선거 개입이 줄어들고 유권자들은 재·보궐 선거를 체감하지 못한다. 이렇게 되면 재·보궐 선거가 실시되지 않는 지역의 유권자들의 인식과 실시되는 지역의 유권자들의 인식에 괴리가 생길 가능성이 높다. 즉 재·보궐 선거의 정치적 비중이 다르게 나타나는 것이다.

다음 가능성은 기존 이론에서 제기된 설명이 지방 재·보궐 선거에는 적용이 안 될 가능성이다. 재·보궐 선거의 투표율에 대한 대통령 지지율의 영향과 재·보궐 선거결과 결정 요인이 다르게 나타난다는 것이다. 물론 이는 재·보궐 선거를 대상으로 한 유권자 수준의 조사결과를 통해 증명 할 수 있다. 현재는 집합자료를 통한 추정만 가능한 상황이다.

#### IV. 결 론

본 연구는 기존 연구를 배경으로 지방자치 부활 이후 실시된 지방 재·보궐 선거의 결정요인에 대한 첫 통시적·경험적 분석이다. 특히 본 연구는 지방 재·보궐 선거의 정치적 비중이 지방 재·보궐 선거에 어떤 영향을 미치는지 알고자 시도했다. 왜냐하면 선거의 정치적 비중은 유권자의 태도와 선택에 서로 다른 영향을 미칠 것이기 때문이다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방선거의 정치적 비중은 지방 재·보궐 선거결과에 영향을 미치지 못했다. 즉 기초자치단체장과 의원선거 그리고 광역자치단체장과 의원선거의 정치적 중요성은 지방 재·보궐 선거결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다.

반면 통제변수로 활용된 재·보궐 선거의 요소들은 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 즉 중간평가 모델의 '대통령 지지율'과 달리 경제상황에 따른 유권자 인식과 평가의 '소비자 태도지수'는 지방 재·보궐 선거에 유의미한 영향력을 미쳤다. 선거운동 모델의 '현직자 효과'

와 ‘지역주의’는 모두 지방 재·보궐 선거 결정요인에 영향을 주었다. 마지막으로 투표율도 지방 재·보궐 선거에 영향을 미치는 변수로 확인되었다.

결국 지방 재·보궐 선거는 지방선거 특유의 요인에 의해 결정되어 왔다고 할 수 있다. 본 연구는 물론 집합자료를 사용하여 한계가 뚜렷하다. 따라서 향후 미시적 자료의 분석과 함께 집합자료 연구가 병행되어 우리의 지방정치에 대한 이해에 기여해야 할 것이다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 강원택. (2004) “한국에서 보궐선거의 특성과 정치적 의미”, 『의정연구』 제 10권 1호: 145-166.
- \_\_\_\_\_. 2003. 『한국의 선거정치』 서울: 푸른길.
- 김옥. 1998. “투표참여와 기권: 누가, 왜 투표하는가.” 이남영 편, 『한국의 선거II』, 서울: 푸른길.
- 박명호. 2006. “재보궐선거 정치참여에 대한 시론.” 『한국정당학회보』 제5권 1호: 129-146.
- 송광태. “지방선거 결과의 비교분석: 제 4 회· 5 회· 6 회 동시지방선거의 지방의원선거를 중심으로.” 『한국지방자치연구』 17.1 (2015): 155-184.
- 신두철. 2007. “재·보궐선거의 특징과 정치적 의미: 2005년 4월 30일 국회의원 재선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제17집 1호: 153-174.
- 유진숙. 2009. “4.29 재보궐 선거와 정당: 정당 전략적 관점에서의 중간평가 모델의 검토.” 『국가전략』 제15권 4호: 191-218.
- 윤광일. 2012. “지역주의와 제19대 총선.” 『대한정치학회보』 제20권 제2호: 113-138.
- 윤성호·주만수. 2010. 투표참여의 경제학: 제 18 대 국회의원선거 투표율 결정요인 분석. 경제학연구, 58(2), pp.221-254.
- 이남영. 1993. “투표참여와 기권.” 『한국의 선거I』, 서울: 나남.
- 이상목. 2008. “4·25 재·보궐선거결과분석과정치적함의.” 『동서연구』 제20권 2호: 197-218.
- 정준표. 2014. “한국 국회의원선거를 통해 본 선거제도와 지역주의의 효과.” 『한국정치연구』 제 23집 2호: 129-160.
- 정진민. 2012. “한국 유권자들의 투표행태와 세대: 2010 년 지방선거를 중심으로.” 『한국정치연구』 제21권 제2호: 1-21.
- 조진만. 1998. “집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거: 김영삼 정권기를 중심으로.” 『동서연구』 제10권 1호: 159-198.
- \_\_\_\_\_. 2005. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 특징과 정치적 의미.” 『한국정당학회보』 제4권 2호: 95-122.
- \_\_\_\_\_. 2009. “민주화 이후 한국 재·보궐선거의 투표율 결정요인 분석.” 『한국정당학회보』 제8권 2호: 5-34.
- 조진만·최준영·가상준. 2006. “한국 재·보궐선거의 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』 제40집 2호: 75-98.

- 조진만·최진영. 2011. “변화하는 국회의원 재·보궐선거” 『한국정당학회보』 10권2호: 133-156.
- 진영재·조진만. 2002. “한국 재·보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례 분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제31집 1호: 185-202.
- 황아란. 2015. “한국 지방선거의 특징과 현직의 직·간접적인 효과” 『지방정부연구』 제 19집: 365-386.

### <국외문헌>

- Boston, J., 1980. By-Elections in New Zealand: An Overview. *Political Science*, 32(2), pp.103-127.
- Brody, R. and Sigelman, L., 1983. Presidential popularity and presidential elections: An update and extension. *Public Opinion Quarterly*, 47(3), pp.325-328.
- Butler, David. 1949. “Trends in British By-Elections.” *Journal of Politics* 11: 396-407.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, 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* 47: 1140-1157.
- Childs, S. and Cowley, P., 2011. The politics of local presence: Is there a case for descriptive representation?. *Political Studies*, 59(1), pp.1-19.
- Clarke, Harold D., and Marianne C. Stewart. "Prospections, retrospections, and rationality: The "bankers" model of presidential approval reconsidered." *American Journal of Political Science* (1994): 1104-1123.
- Cox, Gary W. and Michael C. Munger. 1989. “Closeness, Expenditures and Turnout in the 1982 U.S. House Elections.” *American Political Science Review* 83: 217-231.
- Curtice, J. and Steed, M., 1986. Proportionality and exaggeration in the British electoral system. *Electoral Studies*, 5(3), pp.209-228.
- Erikson, Robert S. 1988. “The Puzzle of Midterm Loss.” *Journal of Politics* 50: 1011-1029.
- Fauvelle-Aymar, C. and François, A., 2005. Campaigns, political preferences and turnout: an empirical study of the 1997 French legislative elections. *French Politics*, 3(1), pp.49-72.
- Feigert, Frank B. and Pippa Norris. 1990. “Do By-Elections Constitute Referenda?: A Four-Country Comparison.” *Legislative Studies Quarterly* 15: 183-200.
- Fiorina, M.P., 1978. Economic retrospective voting in American national elections: A micro-analysis. *American Journal of Political Science*, 22(2). pp.426-443.

- Gaddie, R.K., Bullock III, C.S. and Buchanan, S.E., 1999. What Is So Special about Special Elections?. *Legislative Studies Quarterly*, pp.103-112.
- Gosnell, Harold. F. 1927. *Getting-Out-The-Vote: An Experiment in the Stimulation of Voting*. Chicago, University of Chicago Press.
- Kay, Barry J. 1981. "By-Elections as Indicators of Canadian Voting." *Canadian Journal of Political Science* 14: 37-52.
- Kincaid, D.D., 1978. Over his dead body: A positive perspective on widows in the US Congress. *Political Research Quarterly*, 31(1), pp.96-104.
- King, Anthony. 1988. "Why All Governments Lose By-Elections." *New Society* 11: 413-415.
- Lewis-Beck, M.S., 1988. Economics and the American voter: Past, present, future. *Political Behavior*, 10(1): 5-21.
- Lewis-Beck, M.S. and Rice, T.W., 1992. Forecasting elections. CQ Press.
- Lewis-Beck, M.S. and Stegmaier, M., 2000. Economic determinants of electoral outcomes. *Annual Review of Political Science*, 3(1), pp.183-219.
- Lewis, E. G. 1943. *British By-Elections as a Reflection of Public Opinion*. Berkeley, California: University of California Publications in Political Science.
- Mughan, A., 1986. Toward a political explanation of government vote losses in midterm by-elections. *American Political Science Review*, 80(03), pp.761-775.
- Mughan, Anthony. 1988. "On the By-Election Vote of Governments in Britain." *Legislative Studies Quarterly* 13: 29-48.
- Nicholson, Stephen P., Gary M. Segura, and Nathan D. Woods. "Presidential approval and the mixed blessing of divided government." *Journal of Politics* 64.3 (2002): 701-720.
- Norris, Pippa. 1990. *British By-Elections: The Volatile Electorate*. New York: Oxford University Press.
- Pollock, J.K., 1941. British By-Elections Between the Wars. *American Political Science Review*, 35(03), pp.519-528.
- Riker, W.H. and Ordeshook, P.C., 1968. A Theory of the Calculus of Voting. *American political science review*, 62(01), pp.25-42.
- Scammon, R.M., 1967. "Electoral participation". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 371(1), pp.59-71.
- Seidle, L. and Miller, D., 1976. Turnout, rational abstention and campaign effort. *Public Choice*, 27(1), pp.121-126.
- Sigelman, L., 1981. Special Elections to the US House: Some Descriptive Generalizations. *Legislative Studies Quarterly*, pp.577-588.

- Solowiej, L. and Brunell, T.L., 2003. The entrance of women to the US Congress: The widow effect. *Political Research Quarterly*, 56(3), pp.283–292.
- Smith, D.R. and Brunell, T.L., 2010. Special Elections to the US House of Representatives: A General Election Barometer?. *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), pp.283–297.
- Studlar, D.T. and Sigelman, L., 1987. Special Elections: A Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 17(02), pp.247–256.
- Taylor, S. and Payne, C., 1973. Features of Electoral Behaviour at By–Elections. In By–elections in *British politics* (pp.330–356). Palgrave Macmillan UK.
- Tufte, E.R., 1975. Determinants of the outcomes of midterm congressional elections. *American Political Science Review*, 69(03), pp.812–826.

## Political Importance and Local By-Elections

Park, Myoung Ho · Yang, Byung Ha

### 【Abstract】

This essay is the first try to understand historically and empirically the determining factors of local by-elections since the restart of local autonomy and elections. Specifically, this study focuses on the impact of political importance of local elections upon local by-elections. By using the three models of by-elections, referendum model, personal vote model and turnout model as control variables, this study finds the main factors to influence local by-elections are different from those of National Assembly by-elections. Specifically, first, consumer attitude index of referendum model, not presidential popularity, becomes significant in explaining local by-election results. Second, incumbent effect and regionalism of personal vote model also find themselves important influencing local by-elections. Third, turnout model finds itself significant in explaining local by-election returns. Finally, local by-elections are localized elections in which local factors are important and significant for the purpose of understanding and forecasting local by-elections. Unfortunately, this essay finds no statistical importance of local elections' political importance on local by-elections. With the combinations of individual level data, historical and empirical data analysis of the local by-elections is to upgrade our understanding of local politics.

**Keywords:** Local By-elections, Political Importance, Referendum Model,  
Personal Vote Model, Turnout Mode