「지방정부연구」 제20권 제1호(2016 봄): 287-305

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.1 (2016 Spring)
DOI http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.1.12

역대 지방선거의 통시자료 분석을 통한 2014년 동시지방선거의 변화와 지속성*

황 아 란

국문요약

이 연구는 역대 지방선거의 후보득표율에 대한 통합자료 분석을 통해 2014년 각급 지방선거가 지금까지의 선거와 어떤 공통점을 지니며 또 변화의 특징이 무엇인가를 밝히는 데 중점을 둠으로써 지방선거에 대한 종합적인 이해를 넓히는 데 목적을 두었다. 분석결과, 후보의 소속정당과 지역주의, 현직효과 등 주요 변인들의 영향이 2014년 선거에서도 견고히 유지되는 지속성을 보였으나, 여야 소속정당의 영향은 기존과 크게 달랐다는 점이 주요 변화로 밝혀졌다. 여당후보의 득표율이 예전보다 크게 상승한 것은 각급 지방선거의 공통점으로 나타난 반면, 지역주의 영향이나 현직효과는 기존보다 강화된 현상이 아닌 것으로 드러났다. 결론에서는 2014년 지방선거의 지속성과 변화가 시사하는 바를 논의하고 향후 연구과제를 제시하였다.

주제어: 지방선거, 현직효과, 지역주의, 중간평가, 통합자료 분석

Ⅰ. 서론

지난 2014년 지방선거는 1995년 첫 동시 지방선거를 통해 본격적인 지방자치가 개막된 지 20주년을 앞 둔 여섯 번째 선거라는 점에서 많은 관심이 쏠렸을 뿐 아니라 기존과 크게 다른 결과를 나타냈다는 점에서 주목을 받았다. 특히 여당의 놀라운 선전과 높은 현직효과, 그리고 지역주의 일당독점의 강화 등은 세월호 참사의 여파가 지방선거 과정 전반에 큰 영향을 미쳤다는 점을 고려할 때 매우 흥미로운 결과다. 이는 박근혜 대통령의 임기초반에 실시된 선거주기 효과로 여당이 불리하지 않았으며, 군소정당의 몰락으로 선거경쟁률이 하락되고 양당 경쟁체제의 선거환경으로 유권자의 선택권이 제한적이어서 지역주의 일당독점이 강화될 수 있었던 점, 그리고 세월호 참사에 따른 선거분위기 침체로 인지도가 높은 현직자가 정치신인보다 유리했던 점 등 2014년 선거의 특수적인 시기적 요인이 미친 영향으로 해석될 수 있다(황아란 2014a).

그러나 이러한 해석에 앞서 2014년 지방선거의 결과가 기존 선거에 비해 얼마나 이례적인 현상인지에 대해서는 보다 체계적이고 종합적인 분석을 요한다. 즉 2014년 지방선거에 나타난 변화의

* 이 논문은 2016년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

특징을 제대로 규명하려면 역대 선거결과에 비추어 소속 정당이나 현직 요인, 지역주의 영향 등 주요 변인들의 상대적 영향력을 비교 분석해 보는 것이 중요하다. 이 논문은 지방선거의 주요 변인이 2014년 지방선거 후보 득표율에 미친 영향을 역대 지방선거의 통시적인 자료를 통해 분석함으로써 2014년 지방선거가 지금까지의 선거와 어떤 공통점을 지니며 또 변화의 특징이 무엇인가를 밝히는 데 목적이 있다.

그동안 많은 연구들이 특정 시점 또는 특정 지방선거를 대상으로 변화와 지속성을 분석하는 데 관심을 기울였으나, 역대 각급 지방선거의 통시자료로써 검증하는 시도는 부족하여 분석결과에 대한 일반화의 한계를 극복하기 어려웠다. 그 점에서 2000년대 세 차례 지방선거의 당락에 대한 통시적인 분석을 통해 2006년 각급 지방선거의 변화를 밝힌 한 연구(황아란 2013)가 주목되는데, 노무현 정부에 대한 부정적 평가가 컸던 2006년 지방선거의 시기적인 요인은 여당후보의 당선율을 크게 떨어트리고 지역주의의 영향을 낮춘 대신 현직효과를 높인 것으로 나타났다.

본문에서 논의하겠지만, 대통령 임기 후반기에 실시되었던 2006년과 달리 전반기에 실시된 2014년 지방선거에서 여당후보의 당락이 이렇듯 상반된 결과를 나타내는 것은 대통령의 인기와 연동된 선거주기 효과를 입증하고, 중앙정치의 영향에 크게 좌우되는 지방선거의 특징을 보여준다. 그러나 두 선거 모두 지방정치적인 요인으로서 현직의 후보요인이 중요한 영향을 미친다는 공통점은 지방자치의 제도화 과정이 중앙정치의 영향에 전적으로 종속된 것은 아님을 뜻하는 것이기도 하다. 하지만 당락에서 나타나는 현직효과가 과거에 비해 2014년 지방선거에서 상승한 것인지에 대해서는 득표율 분석을 통해 확인할 필요가 있다. 세월호 참사에 따른 선거환경의 변화가 현직의 출마율을 높이고 당선율을 높이는데 기여했을 수 있지만, 현직에 대한 지지율이 늘어났는가는 별도의 분석을 요하기 때문이다. 또 중앙정치에서 비롯된 지역주의 정당지지의 영향이 '3김 정치'가 종식된 2000년대 선거부터 약화된 양상을 보였으나 최근 선거에서 다시 강화된 흥미로운 현상은 어쩌면 유권자의 투표선택에 중요한 영향을 미치는 정당경쟁 구도의 구조 변화에서 비롯된 착시현상일 수 있다.

이 연구가 역대 지방선거 후보득표율의 통합자료를 통해 2014년의 특수적인 시기적인 요인이 광역 및 기초단체장선거와 광역의원선거의 주요 변수에 미친 영향력을 분석하는 것은 지금까지 한국 지방선거의 주요 특징이 무엇이며, 2014년 지방선거의 변화가 무엇을 의미하는가를 밝히고자 함이다. 지방선거의 변화와 지속성은 지방자치의 제도화과정을 진단하는 데 중요할 뿐 아니라 각급 지방선거의 공통된 특징과 차이점을 통해 지방선거 전반에 대한 종합적인 이해를 넓히는 것이 지방정치의 현실을 살피는 기초라는 점에서 이 연구의 분석은 학술적 기여가 클 것으로 기대된다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장은 선거행태의 주요 결정요인에 대한 이론적 논의와 한국 지방선거에 대한 선행연구 검토를 바탕으로 3장에서 연구의 분석틀과 주요 가설을 제시할 것이다. 4장은 먼저 기초분석으로 현직의 후보요인과 소속정당, 지역주의에 따라 2014년 지방선거의 후보득표율이 기존 선거와 어떤 차이를 보이는지 살핀 후, 종합분석으로 후보 득표율에 대한 주요 결정요인의 영향력을 검증하는 회귀모형을 개발하여 2014년 각급 지방선거에 대해 분석하는 한편, 역대 지방선거의 통합자료를 이용하여 2014년 지방선거의 시기적 요인이 주요 결정변인에 미친 영

향력을 규명하는 회귀분석을 실시할 것이다. 끝으로 5장은 연구 결과의 주요 발견을 요약하고 시사점을 논의할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

투표선택의 주요 결정요인으로 정당은 투표행태에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 널리 알려져 왔다. 이는 일찍이 장기적이고 안정적인 심리적 요인으로서 정당일체감의 중요성을 강조하는 사회심리학적 모형(Campbell et al. 1960)을 비롯하여 정당의 과거 업적과 성과에 대한 요약된 평가로서 정당성향의 합리성을 주장하는 회고적 평가 모형(Fiorina 1981)이나 정보처리비용을 감소시키는 스키마(skima, 추지틀)에 주목하는 인지심리학적 모형(Lodge and Hamill 1986) 등에서 수많은 경험적 연구들이 축적되어 왔다.

한국 선거연구에서도 정당은 투표행태의 핵심적인 결정요인으로 많은 경험적 분석이 이루어져 왔다. 특히 지방선거에서 정당의 영향은 지역주의 정당지지뿐 아니라 중앙정부에 대한 정권심판론 이슈가 지배적인 특징에서 잘 드러난다(강원택 1999; 황아란 2006; 안청시편 2008; 신현기·허석재 2015). 즉 민주화 이후 모든 선거에서 선명하게 나타나는 영·호남 지역주의의 강한 정당지지는 소위 '3김 시대'가 막을 내린 이후에도 여전히 견고한 정치균열을 유지하고 있는 것을 볼 수 있다. 또 정부·여당에 대한 중간평가로서 정권심판론 이슈가 지역현안을 압도하는 지방선거의 특징은 대통령의 인기에 좌우되는 정당의 영향을 나타내는 것으로, 특히 야당보다 여당이 불리했던 것이 일반적인 경향이었다.

한편 전국적인 차원의 장기적인 정당요인과 달리 후보요인은 선거구마다 다른 지방적인 차원의 요인으로 단기적인 성격을 지닌 투표선택의 결정요인이라 할 수 있다. 특히 현직의 후보요인에 주목하는 많은 연구들은 선거경쟁에서 현직후보가 누리는 이점(incumbency advantage)에 대하여 두 가지 설명을 제시해 왔다. 현직자는 공직에 부여된 다양한 혜택을 통해 인지도와 명성을 높일 수 있다는 것과(Ansolabehere et al. 2000; Cain et al. 1987; Cover 1977; Fiorina 1977; 1989; Mayhew 1974), 이는 또 잠재적인 도전후보에게 두려움을 주어 우수한 후보를 사전에 배제시킴으로써 현직후보가 높은 경쟁력을 지닌다는 것이다(Jacobson 1980; 1989; Jacobson and Kernell 1983; Banks and Kieweit 1989; Cox and Katz 1996; Lewitt and Wolfram 1997; Gordon et al. 2007; Ashworth and Bueno de Mesquita 2008). 사실 유권자에게 현직은 쉽게 얻을 수 있는 정보로써 투표선택의 유용한 기준이 될 뿐 아니라 인지심리학적 측면에서 보면 공직수행의 경험이 있는 현직후보가 신인후보보다 더 믿을만한 안전한 선택으로 여겨질 수 있다(Jacobson 1987; Quattrone and Tversky 1988).

한국 선거에서 현직효과는 미국처럼 그리 강한 것은 아니지만 현직의 후보요인이 유권자의 투표행태에 중요한 영향을 미치는 독립변수로 규명된 것은 국회의원선거뿐 아니라 지방선거도 예외가 아니다. 특히 중앙정치의 영향이 강한 지방선거에서 현직효과는 지방정치 차원의 단기적인 후

보 요인도 중요한 영향을 미친다는 것으로, 현직후보의 당락이나 득표율이 신인후보보다 높았던 것을 볼 수 있다(황아란 1998: 2012: 2013: 2014b: 2015a: 2015b; 김정기 1999; 이곤수·김영종 2010), 이는 지방선거의 통제기능이 중앙정치 수준의 정부·여당에 대한 중간평가로만 작동되는 것이 아니라 지방정치 차원에서도 현직의 공직수행이나 인지도를 통해 드러나는 것일 수 있다.

한편 지금까지 지방선거의 연구 경향은 주로 특정 시점이나 특정 선거를 대상으로 주요 특징과 변화를 분석하는 데 많은 관심을 쏟았다. 그러나 그러한 연구결과가 지니는 일반화의 한계를 극복하기 위해서는 통시적인 관점의 각급 선거 간 비교 연구로써 이를 규명하는 노력이 필요하다. 특히 전국 동시실시로 치러지는 한국의 지방선거는 주요 결정요인들의 상대적 영향력을 상호 비교할 수 있다는 점에서 흥미로운 분석대상이다. 특정한 시점의 단일 선거를 대상으로 하는 연구와 달리, 동일 시점의 다양한 지방선거에서 나타나는 주요 요인의 상이한 영향력을 규명하는 것은 학술적으로 선거연구에 중요한 경험적 증거를 제공해 줄 수 있기 때문이다.

최근의 몇몇 연구들은 통시적인 분석을 통하여 지방선거 전반의 특징을 살피거나, 혹은 각급 지방선거의 주요 변인들이 미치는 영향력의 차이를 밝힘으로써 지방선거에 대한 이해를 높이는 데 큰 기여를 하였다(황아란 2012: 2013: 2015a: 2015b). 예를 들어 지방선거에서 지역주의 정당지지와 정권심판론 이슈, 그리고 현직효과 등이 미치는 영향은 전국 동시실시의 지방선거가 지닌 공통적인 특징이지만, 각급 지방선거에서 이들 주요 변수의 상대적 영향력이 다르다는 것이 주목할 점이다. 일반적으로 지역주의 정당지지와 정권심판론 이슈 등 정당의 영향은 기초보다 광역선거에서 더 강한 데 비하여, 현직효과는 지방의원보다 상대적으로 인지도가 높은 단체장 선거에서 더 큰 것이 특징이다. 전자는 일당독점적인 기관구성이 기초보다 광역단체에서 빈번한 현상의 주된 이유라 할 수 있으며, 후자는 현직의 재출마율이 지방의원보다 단체장이 높고, 교체율은 지방의원이 더 높은 현상을 설명할 수 있는 주요 요인이라 할 것이다.

그런데 특정 시점의 지방선거에 대한 분석도 역대 지방선거와의 통시적인 비교를 통해서 공통적인 현상과 변화의 특징을 살피는 것이 중요하다고 본다. 특정 시점의 지방선거에서 나타나는 변화와 지속성은 과거와 어떤 공통점을 지니며 또 어떤 차별성을 지니는가를 밝힘으로써 보다 명확히 드러날 수 있기 때문이다. 그러나 지금까지 역대 지방선거에 비추어 특정 시점의 지방선거를 체계적으로 분석한 연구는 매우 드물었다. 다만 2006년 각급 지방선거의 특징과 변화를 통시적인 분석으로 밝힌 연구(황아란 2013)가 유일한데, 2000년대 세 차례 지방선거의 후보 당락에 대한 통합자료 분석을 통해 2006년 지방선거의 시기적 요인으로 노무현 정권에 대한 강한 심판론 등이 여당후보의 당선율을 크게 떨어트리고, 지역주의 정당지지의 영향을 감소시킨 반면, 현직효과를 증가시키는 중요한 변화를 가져왔던 것을 보여주었다.

이는 본 논문에서 다루고자 하는 2014년 지방선거의 특징과 변화를 분석하는 데 중요한 연구방법론을 제시한다. 즉 2014년 지방선거의 변화와 지속성은 각급 지방선거의 통시적인 비교 분석을 바탕으로 2014년의 시기적인 요인이 지방선거의 주요 변인들에 미친 영향을 규명할 필요가 있는 것이다. 그러나 이 논문은 2006년 지방선거를 분석한 황아란(2013) 연구의 통시적인 비교 방법론을 취하되, 두 가지 중요한 차이를 지닌다. 종속변수로 당락 대신 후보 득표율에 중점을 둔다는 것

과 1998년부터 2014년 지방선거까지 확대한 집합자료를 가지고 2014년 지방선거의 시기적 요인이 미친 영향을 규명하는 것이다. 특히 대통령의 인기가 높았던 2014년 지방선거는 2006년의 선거와 크게 대비되는 시기적 요인을 지녔다는 점에서 흥미로울 수 있다.

최근의 한 연구(황아란 2014a)는 당선인 분석을 통해 2014 지방선거의 주요 특징으로 정권심판론의 약화와 현직효과의 급증, 지역주의 일당독점의 강화 등을 꼽았는데, 그러한 변화를 2014년 지방선거의 특수적인 시기요인으로 선거주기 효과와 세월호 침몰사건, 양당체제의 선거경쟁 강화 등으로 설명하였다. 즉 과거와 달리 2014년 지방선거에서 정권심판론이 약화된 데는 박근혜 정부의 초반기에 실시된 선거주기 효과와 더불어 세월호 참사의 정부책임론이 야당의 분열로 상쇄되고 그 여파가 여야 정치권 모두의 책임론으로 번져 야당의 반사이익이 낮았기 때문일 수 있다(이현우 2015). 특히 세월호 참사에 따른 침울한 사회분위기는 여야 정당 모두 공천을 연기하는 등 조용히 선거를 치르고자 했고, 그로 인해 유권자의 후보 인지에 어려움이 커서 현직의 재선율이 급증한 것일 수 있다. 또 군소정당의 몰락과 강력해진 양당의 선거경쟁 구도는 유권자의 선택을 제한시켜 지역적으로 일당 지배적인 경향을 강화시키는데 기여한 것일 수 있다(황아란 2014a).

그러나 2014년 지방선거의 이러한 주요 변화를 시기적인 요인으로 설명하기에 앞서, 그러한 변화가 과거에 비해 얼마나 이례적인 현상이었는가에 대하여 보다 체계적이고 종합적인 분석을 통해 확인할 필요가 있다. 즉 당선자의 정당분포나 경력 등을 단순히 과거 지방선거와 나열적으로 비교하여 2014년 지방선거의 변화를 개략적으로 살피기보다는 역대 지방선거의 통시자료 분석을 통해 변화의 특징을 나타내는 주요 변인들의 영향력이 과거와 비교해 2014년에 유의한 차이를 나타내는가를 검증해야 할 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

이 연구는 2014년 지방선거의 변화와 지속성을 규명하기 위하여 두 가지 연구방법론을 접목하는 분석 틀을 취할 것이다. 하나는 각급 지방선거 간 비교를 통해 후보득표율에 미치는 주요 변인들의 상대적 영향력을 살피는 것이며, 다른 하나는 역대 지방선거의 후보득표율 자료를 통합하여 주요 변인들이 지방선거 전반에 미친 영향과 2014년 지방선거에 미친 영향에 차이가 있는가를 분석하는 것이다. 분석대상은 광역단체장과 기초단체장, 그리고 지역구 광역의원선거다. 지방선거는 공직을 달리하는 각급 선거의 동시실시라는 점에서 흥미로운 연구대상으로, 이 연구는 비교 분석을 통하여 각급 선거의 특징과 차이를 밝힘으로써 지방선거에 대한 이해를 넓히고자 한다. 다만 분석대상에서 기초의원선거를 제외시킨 것은 2006년 정당공천제와 중선거구제의 도입으로 역대 지방선거의 통시분석이 적합하지 않고, 또 선거구제를 달리하는 각급 선거를 비교하는 것이 적절하지 않기 때문이다.

분석의 종속변수는 후보득표율이다. 이는 선거결과에서 당락도 중요하지만, 후보득표율이 지방선거의 주요 변인들이 미치는 영향을 살피는데 보다 구체적이고 풍부한 정보를 제공하기 때문

이다. 단순히 후보 당락으로 구분하기보다 측정수준이 훨씬 높은 후보득표율로 분석하는 것이 주요 독립 변인들의 영향력을 보다 자세히 규명하는 데 적합한 방법인 것이다. 한편 각급 지방선거의 후보 득표율에 중요한 영향을 미치는 독립 변수로는 크게 세 가지, 즉 소속정당과 지역주의, 그리고 현직의 후보요인에 중점을 둔다. 이는 정당, 후보, 이슈가 투표결정의 핵심적인 요인으로 널리 인정되기 때문이기도 하지만, 한국 지방선거에서 이 세 가지는 선거결과의 특징과 변화를 살피는 주된 변수로 주목되어 왔다.[1] 앞서 논의하였듯이 특히 중앙정치 차원의 정당 영향은 일반적으로 정부여당에 대한 부정적인 중간평가 이슈와 지역주의 정당지지를 통해 매우 강력한 모습을 나타냈으며, 기초보다 광역선거에서 더 큰 영향을 미치는 요인으로 밝혀져 왔다. 이와 대비하여 단기적 요인이며 선거구 간 차이를 나타내는 후보요인의 영향은 현직효과로써 잘 알려져 왔는데, 각급 선거 간에는 지방의원보다 단체장선거에서 현직효과가 더 큰 것이 특징이라 하겠다.

따라서 지방선거의 주요 변인이 후보 득표율에 미치는 영향과 각급 선거에 미치는 상이한 영향에 대한 기본 가설은 다음과 같이 제시될 수 있다.

[가설 1-1] 제1야당 후보의 득표율이 여당후보보다 높을 것이다.
[가설 1-2] 영·호남 지역의 지지정당 후보 득표율이 다른 후보보다 높을 것이다.
[가설 1-3] 현직후보의 득표율이 비현직후보보다 높을 것이다.

[가설 2-1] 소속정당과 지역주의의 영향은 광역선거가 기초선거보다 클 것이다.
[가설 2-2] 현직효과의 영향은 단체장선거가 지방의원선거보다 클 것이다.

이러한 가설은 최근 지방선거 연구에서 여러 차례 검증된 것이지만(황아란 2013; 2015a; 2015b), 2014년 지방선거에서도 성립하는가를 새로이 확인하는 데는 두 가지 중요한 의미가 있다. 하나는 지방선거의 주요 요인이 후보득표율에 미치는 영향을 통해 2014년 지방선거의 지속성을 살피는 것이고, 다른 하나는 그러한 영향력이 예전에 비해 얼마나 큰 변화를 의미하는가를 통시적인 분석으로 검증하는 데 있다. 그런데 2014년 지방선거는 과거와 달리 여당이 크게 선전하였고, 현직이 급증하고 지역주의 1당 독점이 강화된 양상을 보였던 점이 주요 특징이다(황아란 2014a; 신현기·허석재 2015). 따라서 기본 가설 중에 [가설 1-1]은 2014년 선거에서 성립되지 않을 것으로 예상되지만, 그러나 이러한 양상이 역대 선거와 비교하여 큰 변화를 의미하고 2014년 지방선거의 특수적인 현상인가를 규명하는 데는 역대 지방선거의 통시적인 분석을 통해 검증하는 노력이 필요하다.

예상컨대 박근혜 대통령의 임기 전반기에 치러진 2014년 지방선거의 주기효과와 군소 보수정당들의 새누리당 통합 등은 여당 후보득표율의 상승을 가져오는 시기 효과를 지녔을 것으로 기대한다. 여기에는 세월호 참사의 여파가 여야를 막론한 정치권 전반의 책임론으로 확산되어 야당의 반사이익이 적었다는 점(이현우 2015)도 기존의 여권심판론과는 다른 양상을 예상할 수 있게 한다. 그러나 양당 체제 구조의 선거경쟁 변화와 세월호 참사 등이 기존의 지역주의 현상과 현직효

1) 후보요인에는 경력이나 배경 등 다양한 인물적 요소가 고려될 수 있으나, 집합자료의 한계로 현직의 경력에 중점을 두며 학력 등의 인구경제학적 변인들을 포함하였다.

과를 더 강화시켰는가에 대해서는 보다 면밀한 검토를 요한다. 물론 당시 침체한 선거분위기와 정당공천의 연기 등으로 선거운동이 제한적인 여건에서 후보의 인지적 이점이 높은 현직이나 지역주의 정당지지에 의존하는 유권자의 선택이 예전보다 늘었을 수 있지만, 그에 대해서는 후보의 소속정당 등 주요 변인들의 영향을 통제하고 검증할 필요가 있다.

이 연구에 이용된 집합자료는 「중앙선거관리위원회」에서 제공한 1995년부터 2014년까지 역대 모든 지방선거를 포괄하는 광역 및 기초단체장선거와 광역의원선거의 후보자 데이터다. 이 가운데 1995년 지방선거자료는 1998년 출마한 현직후보를 파악하기 위한 것으로, 본 분석에서는 현직자가 존재하게 된 두 번째 선거부터, 즉 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년 등 다섯 차례 지방선거 자료를 활용하였다. 본 분석에서 현직후보는 동일한 공직으로 이전 동시선거에 당선하고 재출마한 경우만을 대상으로 삼았다. 따라서 사정에 의해 중간에 공직을 그만두었다가 다시 출마한 후보도 현직에 포함되는데, 이 경우 현직이란 용어가 적절하지 않지만 편의상 현직후보로 총칭하고자 한다. 그러나 비례대표의원이나 보궐선거로 당선된 경우는 현직후보에서 제외하였는데, 이는 현직의 가장 중요한 인지적 이점이 일반선거의 참여를 통해 쌓게 되는 경험과 인지적 확산에 근거하기 때문이다(황아란 2012). 또 1인 출마의 무투표 당선자는 득표율 분석에서 제외될 수밖에 없는데, 지금까지 무투표 당선자의 대다수가 현직이고 특히 단체장선거에서 많았던 점은 현직효과를 말해주는 것이기도 하다(황아란 2015b).

참고로 본 분석에 이용된 통합자료에서 1998년부터 2014년까지 역대 광역단체장선거에 출마한 후보는 현직 37명을 포함하여 총 271명이며, 기초단체장선거는 현직 727명을 포함해 총 3654명, 그리고 지역구 광역의원선거는 현직 1611명을 포함해 총 8437명으로 나타난다. 다음은 먼저 기초분석으로 현직여부, 소속정당, 영·호남 지역주의 등 주요 변인에 따른 후보득표율의 차이를 t-test 또는 ANOVA 검증으로 살핀 후, 종합분석으로 회귀모형을 개발하여 광역 및 기초단체장과 광역의원 선거를 대상으로 본 연구의 가설을 검증할 것이다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기초분석

〈표 1〉의 현직 여부에 따른 후보 득표율은 각급 지방선거에서 모두 유의한 차이를 나타낸다. 먼저 2014년 광역단체장선거에서 현직후보의 평균 득표율(52%)은 비현직후보보다 약 24%p 높으며, 기초단체장선거도 현직후보(51%)가 비현직후보보다 약 25%p 높다. 광역의원선거 역시 현직후보(51%)가 비현직후보보다 약 15%p 높지만 단체장선거보다는 상대적으로 약한 것을 볼 수 있다. 또 2014년 각급 지방선거에서 현직후보의 득표율은 모두 비슷한 수준을 나타내지만, 비현직후보와의 득표율 차이에서 나타나는 현직효과는 광역 및 기초단체장선거가 광역의원선거보다 큰 특징을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 현직 및 비현직 후보 득표율

현직효과	2014년			1998년-2010년		
	현직	비현직	통계량	현직	비현직	통계량
광역단체장	51.9 (5)	27.7 (52)	24.2%p t=2.1**	59.6 (32)	23.6 (182)	36.0%p t=9.4***
기초단체장	51.4 (151)	26.8 (539)	24.6%p t=19.0***	47.2 (576)	25.3 (2388)	21.9%p t=29.7***
광역의원	51.4 (344)	36.0 (1322)	15.4%p t=17.7***	46.4 (1267)	33.1 (5504)	13.3%p t=24.8***

주) 괄호는 사례수를 뜻함. *** p<.01, ** p<.05, *p<.1

한편 이를 1998년부터 2010년까지 지방선거의 통합자료를 통해 살펴보면, 과거 광역단체장선거의 현직후보 득표율(60%)은 비현직후보보다 약 36%p 높았다. 기초단체장선거는 현직후보(47%)가 비현직후보보다 약 22%p 높았고, 광역의원선거도 현직후보(46%)가 비현직후보보다 13%p 높았다. 따라서 과거에 비해 2014년 광역단체장선거의 현직효과는 크게 감소한 반면, 기초단체장과 광역의원선거의 현직효과는 약간 상승한 것이라 할 수 있다. 다만 2014년 지방선거에서 광역단체장 현직후보는 5명에 불과하다는 점에 주의를 요한다. 흥미로운 점은 전체적으로 현직과 비현직 후보 모두 과거보다 득표율이 증가한 데 있다. 이는 군소정당의 몰락과 양당 구도의 정당경쟁에 기인한 2014년 지방선거의 환경변화에 기인한 특징일 수 있다는 점에서 소속 정당에 따른 후보 득표율을 살필 필요가 있다.

〈표 2〉의 정당별 후보 득표율을 살펴보면 양대 정당 후보의 득표율이 군소정당이나 무소속보다 높은 공통점을 발견할 수 있으며,[2] 특히 여야 소속 정당에 따른 후보 득표율은 각급 지방선거마다 다른 양상을 나타낼 뿐 아니라 2014년 지방선거가 과거와 크게 달랐던 변화의 특징을 보여준다. 먼저 2014년 광역단체장선거에서 여당후보의 득표율(46%)은 제1야당 후보(50%)보다 낮지만 사례수가 적어 통계적으로 유의한 차이를 나타내지 않았다. 그러나 기초단체장선거의 여당후보(49%)는 제1야당 후보보다 약 6%p 높으며, 광역의원선거도 여당후보(51%)가 제1야당 후보보다 약 4%p 높은 것이 통계적으로 유의하다.

〈표 2〉 소속 정당별 후보 득표율

구분	2014년				1998년-2010년			
	여당	제1야당	기타	통계량(F)	여당	제1야당	기타	통계량(F)
광역 단체장	45.5 (17)	49.6 (15)	7.3 (25)	51.0*** AAB	36.6 (47)	46.8 (57)	16.5 (110)	48.7*** ABC
기초 단체장	49.3 (184)	43.5 (164)	17.5 (342)	336.8*** ABC	35.6 (678)	46.2 (671)	20.1 (1615)	650.3*** ABC
광역 의원	51.4 (564)	47.9 (516)	19.6 (586)	1236.9*** ABC	39.4 (1926)	49.7 (1911)	23.9 (2934)	1760.7*** ABC

주) 괄호는 사례수를 뜻함. *** p<.01, ABC 표기는 ANOVA 사후검증의 평균값 차이 여부를 뜻함

2) 여당은 2014년 새누리당, 2010년 한나라당, 2006년 열린우리당, 2002년 민주당, 1998년 새정치국민회의며, 제1야당은 2014년 새정치민주연합, 2010년 민주당, 그리고 2006년, 2002년, 1998년 한나라당을 뜻한다.

이는 과거 지방선거에서 여당보다 제1야당의 후보 득표율이 높았던 것과 상반된 현상이란 점에서 주목된다. 과거 각급 지방선거의 공통적인 특징 가운데 하나는 제1야당 후보의 득표율이 여당보다 약 10%p 높았던 것이다. 따라서 2014년 지방선거는 특히 여당후보의 선전이 괄목할만한 변화라 하겠으며, 제1야당 후보는 과거와 비교하여 약간 증가하거나 오히려 감소한 반면, 여당 후보 득표율은 광역 및 기초 단체장선거에서 각각 약 9%p, 14%p, 그리고 광역의원선거에서 12%p 상승한 것이다.

끝으로, 〈표 3〉은 영·호남 지역주의가 각급 지방선거의 후보득표율에 미친 영향을 보여준다. 즉 영남의 지지정당(한나라당, 새누리당)과 호남의 지지정당(새정치국민회의, 민주당/열린우리당, 새정치민주연합) 후보가 각자의 지지지역에 출마한 경우와 기타 경우의 득표율을 비교한 것이다. 전체적으로 영호남 지역주의 정당후보의 득표율이 기타 경우보다 뚜렷이 높은 것이 공통된 특징이지만, 그 정도는 각급 선거에 따라 다른 것을 볼 수 있다. 먼저 2014년 각급 지방선거의 지역주의 효과를 살펴보면, 광역단체장선거에서 영호남 지역주의 정당후보의 득표율(64%)은 기타의 경우보다 40%p 높다. 그에 비해 기초단체장선거의 지역주의 정당후보 득표율(55%)은 기타의 경우보다 약 27%p 높으며, 광역의원선거도 전자(59%)가 후자보다 약 23%p 높다. 지역주의 정당후보의 득표율로 보자면, 광역단체장선거에서 가장 높고 다음으로 광역의원선거, 기초단체장선거 순으로 나타난다.

〈표 3〉 지역주의와 후보 득표율

구분	2014년			1998년-2010년		
	지지지역	기타	통계량	지지지역	기타	통계량
광역단체장	64.2 (8)	24.2 (49)	40.0%p t=8.4**	60.4 (33)	23.2 (181)	37.1%p t=12.6***
기초단체장	54.7 (103)	28.2 (587)	26.5%p t=17.9***	50.0 (444)	26.0 (2520)	24.1%p t=30.1***
광역의원	59.0 (251)	35.6 (1415)	23.4%p t=29.0***	54.8 (1071)	32.0 (5700)	22.9%p t=46.3***

주) 괄호는 사례수를 뜻함. *** p〈.01, ** p〈.05, *p〈.1

이러한 경향은 과거 지방선거에서도 공통적으로 발견된다. 지역주의 정당후보의 득표율은 광역단체장선거(60%)가 기초단체장선거(50%)보다 높았으며, 광역의원선거(55%)는 그 중간의 수준을 나타내었다. 이를 기타의 경우와 비교해 살펴보면 득표율 차이가 광역단체장선거에서 가장 크고(37%p), 다음으로 기초단체장선거(24%p)가 광역의원선거(23%p)보다 약간 높다. 요컨대 2014년 지방선거는 과거보다 지역주의 정당후보 득표율이 각급 선거에서 공통적으로 약 4%p 가량 증가한 양상을 보인다. 하지만 기타의 경우도 득표율이 증가한 것을 감안한다면 지역주의 정당지지가 예전보다 크게 강화된 것이라 보기는 어렵다.

2. 회귀모형 분석

다음은 2014년 지방선거의 특징과 변화를 규명하기 위하여 두 가지 OLS 회귀모형 분석을 실시하고자 한다. 먼저 2014년 지방선거를 대상으로 후보득표율에 미친 주요 변인의 영향력을 검증한 후, 그러한 영향이 역대 지방선거와 비교해 얼마나 중요한 차이를 나타내는가를 규명하는 통합자료 분석이 이루어질 것이다. 두 회귀모형의 공통된 주요 독립변수는 현직여부(현직후보)를 비롯해 후보의 소속정당(여당, 제1야당)과 지지지역에서의 출마여부(지역주의)며, 통제변수로 후보수와 후보의 학력, 연령, 성별(남성) 등을 포함하였다. 참고로 학력은 초졸미만(1)부터 대학원졸(6)까지, 소속정당은 군소정당 및 무소속을 기준으로 2개의 가변수로, 그리고 지역주의 변수는 기초분석에서와 동일하게 조작화 하였다.

한편 2014년 지방선거의 변화를 분석하기 위한 두 번째 회귀모형은 지방선거의 주요 요인에 대한 2014년의 시기적인 교차효과를 규명할 수 있는 조절변수를 추가하였다. 즉 역대 지방선거의 시기적 요인이 후보득표율에 미친 주효과는 1998년을 기준 범주로 삼아 4개의 가변수(2002년, 2006년, 2010년, 2014년)로 포함하고, 2014년의 시기변수와 주요 세 독립변수의 교차효과를 측정하는 조절변인(현직*2014년, 여당*2014년, 제1야당*2014년, 지역주의*2014년)을 모형에 포함한 것이다.

〈표 4-1〉은 2014년 각급 지방선거 후보득표율에 대한 회귀분석 결과를 보여준다. 광역단체장과 기초단체장, 그리고 지역구 광역의원선거에서 공통적으로 후보득표율에 중요한 영향을 미치는 변수는 현직후보, 소속정당, 지역주의, 그리고 후보수다.

첫째, 광역단체장선거에서 가장 큰 영향을 미치는 변수는 소속정당으로, 군소정당 및 무소속후보보다 제1야당 후보의 득표율이 약 32%p로 높으며, 여당후보는 약 27%p 높다. 지역주의 영향도 매우 강한 것을 확인할 수 있는데, 영호남 지역에서 지지정당의 공천을 받은 광역단체장 후보는 그렇지 않은 경우보다 득표율이 약 24%p 높다. 현직효과의 독립적인 영향력 역시 검증되었는데, 현직후보의 득표율은 비현직후보보다 약 13%p 높은 수준인 것을 볼 수 있다. 그 밖에 통제변수 중에는 후보수만이 득표율에 유의한 영향을 미치며, 후보수가 한 명 증가하면 득표율은 평균 약 4%p 감소하는 것으로 나타난다.

둘째, 기초단체장선거에서도 가장 큰 영향을 미치는 변수는 소속정당이지만, 광역단체장선거와 달리 제1야당 후보보다 여당후보의 득표율이 더 높은 점이 주목된다. 즉 군소정당 및 무소속후보보다 제1야당 후보는 약 17%p 높은데 비해 여당후보는 약 22%p로 더 높다. 또 지역주의의 영향도 득표율에 중요한 영향을 미치지만, 기초단체장선거에서는 현직효과가 더 큰 영향을 미치는 것이 광역단체장선거와 다른 특징이다. 지역주의 정당공천을 받은 기초단체장후보의 득표율은 다른 경우보다 8%p 높지만, 현직후보의 득표율은 비현직후보보다 약 11%p 높다. 그밖에 통제변수들도 후보수를 비롯해 후보 개인배경 변수들 모두 득표율에 유의한 영향을 미치는 것을 볼 수 있다.

셋째, 지역구 광역의원선거도 가장 중요한 변수가 소속정당인 것은 공통적인 특징이지만, 군소정당 및 무소속후보보다 제1야당 후보가 약 21%p, 그리고 여당후보가 약 23%p 높은 점은 광역단체장선거나 기초단체장선거와 대비되는 결과다. 즉 2014년 광역의원선거에서 여당과 제1야당 소

속의 후보가 누리는 주요 정당의 효과는 거의 상응한 수준임을 보여준다. 또 지역주의 영향은 광역단체장선거보다 훨씬 낮지만, 그러나 현직효과보다 상대적 영향력이 훨씬 큰 것은 광역단체장선거와 유사한 특징이며 이는 기초단체장선거와 대조되는 현상이다. 영호남에서 지역주의 정당공천을 받은 광역의원후보의 득표율은 다른 후보보다 약 11%p 높은 것과 비교해 광역의원선거의 현직효과는 약 5%p로 훨씬 약한 것으로 나타난다. 그밖에 통제변수는 성별을 제외한 후보수와 학력, 연령이 후보득표율에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 2014년 각급 지방선거 후보득표율의 회귀분석결과

	광역단체장		기초단체장		광역의원	
변수명	회귀계수 (표준오차)	표준 계수	회귀계수 (표준오차)	표준 계수	회귀계수 (표준오차)	표준 계수
현직후보	12.8** (5.9)	.15	11.3*** (1.2)	.22	5.3*** (0.6)	.11
여당	26.8*** (4.7)	.49	21.7*** (1.3)	.46	22.9*** (0.6)	.58
제1야당	31.7*** (4.5)	.56	16.9*** (1.3)	.34	21.3*** (0.6)	.53
지역주의	23.5*** (5.0)	.33	8.0*** (1.4)	.14	10.5*** (0.7)	.20
후보수	−4.1** (1.5)	−.18	−4.5*** (0.4)	−.27	−6.8*** (0.3)	−.30
학력	−0.7 (2.0)	−.02	2.0*** (0.5)	.09	1.4*** (0.2)	.07
연령	0.3 (0.2)	.10	0.15** (0.06)	.05	0.2*** (0.03)	.07
남성	−0.7 (12.7)	−.004	6.2*** (2.0)	.07	1.9 (0.7)	.03
상수	11.9 (21.7)		9.7* (5.0)		24.1*** (2.2)	
통계량	F=24.5*** R2=.803 Adj R2=.771 N=57		F=173.0*** R2=.670 Adj R2=.666 N=690		F=642.0*** R2=.756 Adj R2=.755 N=1666	

*** p<.01, ** p<.05, *p<.1

종합하면 2014년 각급 지방선거에서도 소속정당과 지역주의, 현직효과 등이 후보 득표율에 중요한 요인이며, 후보의 소속정당과 지역주의 등 정당의 영향이 기초보다 광역선거 더 강한 데 비하여, 현직효과는 지방의원선거보다 단체장선거에서 더 강하다는 기존의 공통된 특징을 확인할 수 있다. 그러나 2014년 지방선거는 여야 소속정당의 영향력이 과거와 다르고 각급 지방선거에서도 달랐다는 점이 주목할 만한 변화라 하겠다. 지방선거가 정부·여당에 대한 부정적인 중간평가로서 여당보다 야당후보에게 유리했던 과거와 달리, 2014년 지방선거의 정권심판론은 광역단체장선거만이 해당될 뿐 기초단체장선거와 광역 지방의원선거는 모두 여당후보가 제1야당후보보다 더 득표율이 높았다.[3] 그러나 2014년 각급 지방선거에서 나타난 주요 변인의 영향력이 과거와 어떤 차이를 보인 것인가에 대한 검증은 역대 지방선거결과의 통시적인 분석으로 규명할 필요가 있다.

〈표 4-2〉 역대 각급 지방선거의 후보득표율에 대한 회귀분석결과 (1998년-2014년)

	광역단체장		기초단체장		광역의원	
변수명	회귀계수 (표준오차)	표준 계수	회귀계수 (표준오차)	표준 계수	회귀계수 (표준오차)	표준 계수
현직후보	20.3*** (3.0)	.29	12.7*** (0.6)	.25	6.6*** (0.4)	.14
여당	8.9*** (2.7)	.16	8.6*** (0.6)	.18	8.4*** (0.3)	.21
제1야당	16.9*** (2.6)	.31	17.5*** (0.6)	.37	18.0*** (0.4)	.43
지역주의	20.4*** (3.0)	.30	10.3*** (0.7)	.18	12.7*** (0.4)	.25
후보수	-3.3*** (0.7)	-.19	-4.5*** (0.2)	-.32	-7.2*** (0.1)	-.37
학력	2.5** (1.2)	.08	1.5*** (0.2)	.08	1.0*** (0.1)	.06
연령	0.1 (0.1)	.04	0.2*** (0.03)	.06	0.1*** (0.02)	.04
남성	-0.1 (5.3)	-.00	4.3*** (1.3)	.04	0.7 (0.5)	.01
2002년	-1.6 (3.1)	-.03	-0.4 (0.7)	-.01	-0.04 (0.4)	-.00
2006년	-3.7 (3.2)	-.07	-1.0 (0.7)	-.02	-1.0*** (0.4)	-.02
2010년	-3.2 (3.1)	-.05	-0.9 (0.7)	-.02	0.4 (0.4)	.01
2014년	-9.9** (3.9)	-.17	-3.7*** (0.9)	-.07	-6.0*** (0.6)	-.13
현직*2014년	-6.9 (7.5)	-.04	-1.4 (1.4)	-.01	-1.1 (0.8)	-.01
여당*2014년	16.9*** (5.5)	.17	13.1*** (1.4)	.14	14.7*** (0.8)	.20
제1야당*2014년	14.7*** (5.5)	.14	-0.6 (1.5)	-.01	3.2*** (0.8)	.04
지역주의*2014년	2.8 (6.6)	.02	-2.2 (1.7)	-.02	-2.2** (0.9)	-.02
상수	11.2 (11.2)		17.2*** (2.4)		37.6*** (1.2)	
통계량	F=32.0*** R^2=.669 Adj R^2=.648 N=271		F=337.8*** R^2=.598 Adj R^2=.596 N=3654		F=910.6*** R^2=.634 Adj R^2=.633 N=8437	

*** p<.01, ** p<.05, *p<.1

3) 참고로 여당보다 야당후보의 득표율이 높은가에 대한 가설1-1의 검증을 위하여, 여당을 기준 범주로 조작화하여 야당후보와의 득표율 차이를 분석한 결과, 각급 선거 모두 통계적으로 유의하였다.

〈표 4-2〉의 회귀분석결과는 1998년부터 2014년까지 여섯 차례 지방선거의 통합자료를 이용하여 지금까지 각급 지방선거의 후보득표율에 미친 주요 변인들의 영향력과 2014년 지방선거의 시기적인 요인이 이들 변인에 미친 효과를 보여준다. 전체적으로 각급 지방선거의 후보득표율에 중요한 영향을 미치는 공통 변인은 현직후보, 소속정당, 지역주의, 후보수, 학력으로 나타난다.

첫째, 현직후보가 비현직후보보다 득표율이 높은 현직효과는 광역단체장선거에서 가장 강하며, 다음으로 기초단체장선거가 광역의원선거보다 더 크다. 둘째, 소속정당의 영향은 군소정당이나 무소속후보와 비교해 제1야당의 후보가 여당후보보다 높은 득표율을 얻는 것이 역대 각급 지방선거의 공통점이다. 여야 후보 간 득표율 차이는 광역단체장, 기초단체장, 광역의원선거에서 각각 약 8%p, 9%p, 10%p를 나타낸다.[4] 셋째, 지역주의의 영향은 광역단체장선거에서 가장 강하고, 다음으로 광역의원선거가 기초단체장선거보다 크다. 끝으로 통제변수로 모형에 포함된 후보수의 영향은 광역단체장선거에서 가장 적고, 다음으로 기초단체장선거보다 광역의원선거에서 더 큰 데 반해, 학력의 영향은 광역단체장선거에서 가장 크고, 다음으로 기초단체장선거가 광역의원선거보다 더 큰 것으로 나타난다. 연령은 기초단체장선거와 광역의원선거에서 통계적으로 유의한 영향력을 지닌 것으로 나타난 데 비해, 성별은 기초단체장선거에서만 남성후보가 여성보다 유리한 것으로 검증되었다.

한편 선거의 시기요인이 각급 지방선거의 후보득표율에 미친 영향은 역대 광역단체장과 기초단체장선거에서는 2014년, 그리고 광역의원선거는 2006년과 2014년에 부정적인 것이 통계적으로 유의하였다. 이러한 선거 시기요인의 주효과를 통제하고 조절변인으로써 2014년 선거와 주요 변인과의 교차효과를 살펴보면, 2014년의 현직효과는 각급 선거 모두 예년에 비해 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 그러나 2014년의 정당효과는 각급 선거 모두 여당후보의 득표율을 크게 상승시킨 것으로 나타난다. 즉 과거에 비해 2014년의 여당후보 득표율은 광역단체장선거에서 약 7%p(=-9.9+16.9), 기초단체장선거와 광역의원선거도 각각 9%p(=-3.7+13.1), 9%p(=-6.0+14.7) 상승한 것이다. 그에 비해 2014년 제1야당의 후보 득표율 변동은 각급 선거 간에 상이했는데, 광역단체장선거에서 약 5%p(=-9.9+14.7) 상승한 반면 광역의원선거는 약 3%p(=-6+3.2) 감소한 것이고, 기초단체장선거는 유의한 차이를 보이지 않았다. 한편 2014년의 지역주의 영향은 광역의원선거만 유의한 차이를 지닌 것으로 나타나는데, 예상과 달리 과거보다 오히려 약 8%p(=-6.0-2.2) 더 약화된 것을 볼 수 있다.

종합하면 역대 지방선거의 통합자료 분석으로 검증한 2014년 지방선거의 변화는 여당후보의 득표율이 예전과 다르게 크게 상승하였고, 이는 각급 선거의 공통된 특징이라는 점에서 주목된다. 야당후보의 득표율 변화는 각급 선거 간에 달랐던 점이 흥미로운데, 이는 동일시점의 시기적 요인도 각급 선거에 따라 차별적인 영향을 미친다는 것을 나타낸다. 특히 지방선거의 현직효과가 2014년에 더 상승한 것은 아니며, 지역주의 영향 역시 더 강화된 것이 아니라 오히려 광역의원선거에서 약화된 것으로 드러난 점은 이 연구가 밝힌 중요한 발견이라 하겠다.

4) 이러한 차이는 여당을 기준 범주로 조작화하여 야당후보와의 득표율 차이를 분석한 결과에서도 모두 통계적으로 유의하였다.

V. 결론 및 논의

지방자치가 본격적으로 재개된 1995년 전국 동시지방선거로부터 20년이 지난 2014년 지방선거는 지금까지 지방자치의 제도화 과정을 돌아보고 점검하는 중요한 분기점으로 많은 관심과 주목을 받았다. 이제 지방자치는 한국 정치제도의 주요 구성요소이며 중앙과 지방의 수직적 권력배분의 헌정질서로 굳건히 자리를 잡고 있다는 점은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 분권을 통한 한국 민주주의의 공고화와 풀뿌리 민주주의 실현이라는 규범적인 가치가 현실에서 어떻게 제도화되고 있는가의 문제는 지속적인 검점과 개선의 노력을 요하는 영역이다. 지방선거에 대한 유권자의 참여와 관심이 2000년대부터 나타난 투표율의 상승세를 통해 국회의원선거보다 오히려 더 높은 현상을 보이게 된 점은 지방자치가 주민들의 생활 속에 중요하게 자리하고 있음을 나타내는 고무적인 현상일 수 있다. 그러나 다른 한편으로 지방선거가 중앙정치의 영향 속에 포섭된 중간평가의 반영이란 우려도 계속 제기되는 점은 지방자치의 허약한 현실을 나타내는 것이라 하겠다.

이 연구의 분석은 2014년 지방선거의 후보 득표율에 미친 주요 요인의 상대적 영향력과 그 변화에 관심을 두고, 역대 지방선거의 통합자료 분석을 통하여 2014년 지방선거가 과거와 비교하여 어떤 변화와 특징을 가져왔는가에 밝히는 데 중점을 두었다. 2014년 지방선거는 박근혜정부의 임기 전반기에 실시된 선거라는 점에서 주목을 받았을 뿐 아니라 선거경쟁에서 가장 중요한 정당경쟁의 양상이 보수 군소정당의 새누리당 흡수로 강화된 양당경쟁 체제 속에서 치러진 선거로, 특히 세월호 침몰사건으로 인하여 선거분위기가 크게 침체되고 정당공천도 일시 중단했을 만큼 그 파장이 컸었다. 따라서 이러한 2014년 지방선거의 특수적인 시기요인이 기존의 지방선거와 비교해 어떤 변화를 가져왔으며, 그럼에도 불구하고 지속되는 특징이 무엇인가를 밝히는 연구는 한국의 지방선거 전반에 대한 이해를 바탕으로 2014년 지방선거의 특수적인 현상을 규명하는 종합적인 분석을 요한다는 점에서 학술적으로 매우 중요하다. 이는 무엇보다 지금까지 지방선거 전반에 걸쳐 나타나는 특징적 현상에 대한 이해와 함께 2014년 지방선거의 변화를 보다 심층적이고 체계적으로 살필 수 있는 기회를 제공할 수 있기 때문이다.

이 연구의 주요 발견과 시사점을 논의하면 다음과 같다. 우선 2014년 지방선거 분석에서 현직과 소속정당, 지역주의 등 주요 변인이 후보득표율에 매우 중요한 요인으로 검증된 것은 이제까지 지방선거가 나타낸 몇 가지 현상에 대한 지속성을 보여준다. 즉 후보의 소속정당이 가장 큰 영향을 미치고, 지역주의 영향도 강하게 작용하며, 이러한 정당 영향은 기초보다 광역선거에서 더 큰데 비하여, 현직효과는 지방의원선거보다 단체장선거에서 더 강하며, 특히 기초단체장선거에서 현직효과는 지역주의보다 강한 영향을 미친다는 점 등이 이제까지의 선거와 2014년 지방선거가 지닌 공통된 특징이다.

그러나 2014년 지방선거 분석에서 가장 주목되는 발견은 소속정당의 영향이 기존과 크게 달랐다는 점이다. 물론 주요 정당소속의 후보가 군소정당이나 무소속보다 득표율이 훨씬 높은 것은 기존의 지방선거와 다르지 않은 공통점이지만, 주요 정당 간에 누리는 이점이 각급 선거마다 큰 차이를 보였을 뿐 아니라 여당이 오히려 더 유리했던 점은 매우 이례적인 발견이다. 즉 일반적으로

지방선거에서 여당후보는 부정적인 정권 심판론으로 야당후보보다 크게 불리했던 과거와 달리, 2014년 지방선거는 여당후보의 득표율도 높았으며 광역단체장선거만을 예외로 기초단체장선거와 광역의원선거에서는 오히려 여당후보가 야당후보보다 더 높았던 것으로 나타났다. 이는 다른 주요 변인들을 통제한 상태에서 소속정당이 후보득표율에 미치는 영향력을 검증한 결과라는 점에서 2014년 지방선거는 정당의 영향에 중대한 변화가 있었음을 알려준다.

한편 역대 지방선거자료를 통합하여 2014년의 변화를 검증한 분석결과는 2014년의 시기적인 요인이 여당후보의 득표율을 크게 상승시킨 것이란 사실을 확인시켜준다. 그로인해 2014년 기초단체장선거와 광역의원선거에서는 제1야당보다 여당후보의 득표율이 더 높은 현상을 보이게 된 것이며, 광역단체장선거 역시 여당후보의 득표율이 크게 상승했다는 점에서 여당의 선전은 정권심판론의 약화가 가져온 각급 지방선거의 공통된 변화임을 증명한다. 그러나 동일 시점의 시기적 요인도 각급 선거 간에 차별적일 수 있음은 제1야당의 후보득표율 변화에서 잘 드러난다. 즉 제1야당 후보의 득표율 변화는 광역 선거에서만 나타날 뿐 기초단체장선거는 유의한 차이를 보이지 않았으며, 또 광역 단체장과 지방의원선거 간에도 전자는 상승한 반면 후자는 하락하는 상반된 양상을 나타냈다.

주시할 점은 후보득표율의 현직효과가 2014년 지방선거에서 상승한 것은 아니며, 지역주의 영향 역시 강화된 특징은 아닌 것으로 규명된 점이다. 이는 기존의 당선자 분석과는 다르다는 점에서 흥미로울 수 있다. 2014년 지방선거의 당선 결과는 광역단체장선거를 제외하고 현직이 크게 증가하였으며, 영·호남의 일당 독점적인 기관구성이 강화된 특징을 나타냈으나(황아란 2014a), 후보득표율에서는 그러한 특징이 검증되지 않은 것이다. 이는 첫째, 소선거구 다수투표제의 선거제도 효과로서 지지율과 의석율의 비비례성이 가져온 차이일 수 있다. 앞서 기초분석에서 살펴보았듯이 2014년 현직후보의 평균 득표율은 예년보다 약간 상승하여 근소하게 50%를 넘은 것이었으나, 그러한 상승이 통계적으로 유의한 차이는 아니더라도 다수대표제에서는 당선 득표율의 임계치를 넘는 약간의 지지율 상승만으로도 당선률이 크게 증가할 수 있기 때문이다. 둘째, 세월호 참사에 따른 침체된 선거분위기와 공천 연기 등의 2014년 선거환경이 현직자의 재출마 결정에도 큰 영향을 준 것일 수 있다. 즉 현직이 누리는 인지적 이점이 2014년에 더 유리하게 작용할 수 있기 때문에 현직자들이 많이 출마하게 된 것이 현직의 당선자가 늘어난 주요 요인일 수 있다는 것이다.[5)]

종합하면 2014년 지방선거의 지속성은 소속정당과 지역주의, 현직효과가 후보득표율에 중요한 영향을 미치는 주요 요인이며, 정당의 영향은 기초보다 광역선거에서 그리고 현직효과는 지방의원보다 단체장선거에서 더 강한 특징에서 찾을 수 있다. 한편 2014년 지방선거에서 주요 변화는 여당 후보의 득표율 상승이 각급 지방선거의 공통된 현상으로 규명된 데 비해 제1야당 후보의 득표율은 각급 선거 간에 상이한 양상으로 드러난 반면, 현직효과의 상승이나 지역주의의 강화는 검증되지 않았던 점을 들 수 있다. 이는 지방선거의 유동성이 현직의 후보요인보다 정당이 미치는

5) 실제 2014년 지방선거의 현직 재출마율은 광역단체장을 제외하고 예년보다 크게 늘었는데, 기초단체장과 지역구 광역의원의 출마율은 각각 73%, 54%로 2010년보다 각각 10%p, 5%p 증가한 것이다(황아란 2014a, 334)

영향에서 크고 기초보다 광역선거에서 강하다는 것을 보여준다

결론적으로 2014년 지방선거는 박근혜 대통령의 인기에 힘입어 여당후보가 크게 선전한 것이 주목할 만한 변화다. 하지만 이는 중앙정치의 영향이 매우 강한 지방선거의 특징을 그대로 보여주는 것이며, 현직효과와 지역주의의 영향이 견고하게 유지된 것 또한 한국 지방선거의 지속성이라 할 수 있다. 주시할 점은 중앙정치의 강한 영향 속에서도 현직의 후보요인이 지방선거에 중요한 요인으로 자리매김하고 있는 점이다. 이는 지방선거의 통제기능이 정부·여당에 대한 중간평가뿐 아니라 지방정치 수준에서 작동하고 있음을 드러내며. 지방자치의 제도화 과정이 중앙정치와 지방정치의 복합적인 상호작용을 통해 이루지고 있음을 뜻한다. 특히 2014년 지방선거의 시기요인이 현직후보의 득표율을 크게 상승시킨 것은 아니더라도, 현직의 재출마율이 증가되고 재선에 성공한 현직자가 많아진 점은 지방자치 운용이 안정성과 전문성을 제고시키고 방향으로 제도화되는데 기여할 것으로 기대된다.

끝으로 이 연구는 통시적인 집합자료 분석을 통해 2014년 지방선거의 변화와 지속성을 규명하는데 중점을 두었지만, 향후 연구에서는 설문자료를 통해 출신지 지역주의 영향을 비롯해 2014년 지방선거의 특수적인 환경 요인이 유권자의 투표행태에 미친 영향에 대한 미시적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 또 기초의원선거를 포함해 각급 지방선거에 대한 유권자의 관심과 참여, 그리고 현직의 공직수행에 대한 인지수준과 평가 등에 대한 분석은 지방정치의 현실을 진단하는 데 중요하며, 현직의 재출마 요인에 대해서도 체계적이고 심도 있는 연구가 진행되길 기대한다.

참고문헌

강원택. (1999). 지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전? 「한국의 선거 III: 1998년 지방선거를 중심으로」, 서울: 푸른길.

김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 3(1): 269-91.

안청시편저. (2008). 「한국 지방선거에 지방이 안보인다」, 서울: 집문당.

이곤수·김영종. (2010). 6·2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 「지방정부연구」, 14(3): 355-71.

이현우. (2015). 2014년 지방선거에 세월호 사건이 미친 영향. 「한국정치학회보」, 49(1): 247-268.

신현기·허석재. (2015). 지방선거에서 유권자의 현직지지 요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 27(2): 57-78.

황아란. (1998). 「1998년 6·4 지방선거 분석」, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13, 서울: 한국지방행정연구원.

_____. (2006). 정당경쟁과 한국지방선거의 구조화. 「한국과 국제정치」, 22(2): 1-28.

_____. (2012). 지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로. 「지방행정연구」, 26(4): 3-26.

_____. (2013). 2000년대 지방선거의 변화와 지속성. 「한국정치학회보」, 47(5): 277-295.

_____. (2014a). "2014년 6·4 지방선거의 특징과 변화. 「21세기 정치학회보」, 24(3): 319-341.

_____. (2014b). 현직후보의 선거경쟁력 분석: 2010년 기초단체장선거를 중심으로.「한국과 국제정치」, 30(4): 63-93.
_____. (2015a). 기초단체장선거와 광역의원선거의 당락과 현직효과.「지방행정연구」, 29(3): 3-26.
_____. (2015b). 한국 지방선거의 특징과 현직의 직·간접적인 효과: 역대 지방선거 후보 득표율의 통합자료 분석.「지방정부연구」, 19(3): 365-386.

Ansolabehere, S., J. Snyder and C. Stewart. (2000). Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage. *American Journal of Political Science*, 44(1): 17-34.

Ashworth, S. and E. Bueno de Mesquita. (2008). Electral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage. *Journal of Politics*, 70(4): 1009-25.

Banks, J. and R. Kiewiet. (1989). Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 33(4): 997-1015.

Cain, B., J. Ferejohn, and M. Fiorina. (1987). *The Personal Vote*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Campbell, A., P. Coverse, W. Miller, and D. Stokes. (1960). *The American Voter*. N.Y.: John Wiley & Sons.

Cover, A. (1977). One Good Term Deserves Another: The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 21(3): 523-41.

Cox, G. and J. Katz. (1996). Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow? *American Journal of Political Science*, 40(2): 478-97.

Fiorina, M. (1977). The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It. *American Political Science Review*, 71(1): 177-81.

_____. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University.

Fiorina, M. (1989). *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.

Gordon, S., G. Huber, and D. Landa. (2007). Challenger Entry and Voter Learning. *American Political Science Review*, 101(1): 303-20.

Jacobson, G. (1980). *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press.

Jocobson. G. (1987). *The Politics of Congressional Elections*. Boston: Little, Brown.

_____. (1989). Strategic Politicians and the Dynamics of House Elections, 1946-86. *American Political Science Review*, 83(3): 773-93.

Jacobson, G. and S. Kernell. (1983). *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lewitt, S. and C. Wolfram. (1997). Decomposing the Sources of Incumbency Advantage in the U.S. House. *Legislative Studies Quarterly*, 22(1): 45-60.

Lodge, M. and R. Hamill. (1986). A Partisan Schema for Political Information Processing.

American Political Science Review, 89: 309-326.
Mahyew, D. (1974). Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals. *Polity*, 6(3): 295-317.
Quattrone, G. and A. Tversky. (1988). Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice. *American Political Science Review,* 82(3): 719-736.

황아란(黃雅蘭): 뉴욕주립대학교(스토니부룩)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 부산대학교 공공정책학부 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 지방자치, 선거, 방법론이며, 최근 논문으로는 "한국 지방선거의 특징과 현직의 직·간접적인 효과(2015)" "2014년 6·4 지방선거의 특징과 변화(2014)" " 현직 기초단체장의 재출마 결정요인 분석(2014)"등이 있다(ahwang@pusan.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 4. 6 / 심사개시일: 2016. 4. 12 / 심사완료일: 2016. 5. 9〉

Abstract

Change and Continuity of the 2014 Concurrent Local Elections: An Analysis of the Pooled Data of Vote Shares of Candidates from the 1998 and the 2014 Elections

Hwang, Ah Ran

This paper aims to give comprehensive understanding of change and continuity in the 2014 concurrent local elections by analyzing pooled aggregate data of vote shares of Candidates over the last two decades. It finds that while the effects of incumbency advantage and regional party support on the 2014 local election are still strong but not increased, its impact of midterm evaluation of the party in power have a great influence on candidates' winning but its direction is opposite. Voter supports for those who are the party in power are highly increased than before. It discusses the period effect of the 2014 election and its implications for local governments as well as politics in South Korea.

Key Words: local election, incumbency advantage, regional party support, midterm test, aggregate pooled-data analysis