

## 2014년 지방선거와 지방정부의 주택정책\*

서 복 경

### 국문요약

본 논문은 지방정부 주택정책에 대한 개별 유권자의 인식이 투표선택에 영향을 미치는지에 관심을 가지며, 이를 2014년 지방선거 수도권 유권자 조사 자료를 활용해 경험적으로 검증해보고자 하였다. 주택자산 소유 여부가 유권자의 정책태도에 영향을 미치며 이것이 투표선택의 중요한 기준이 된다는 가설은 이미 영미권에서 오래된 연구주제였으며, 한국사회에서도 이 가설은 매우 유효할 것으로 가정하였다.

분석결과 첫째, 자가 거주자는 부동산개발 등 지방정부 개발정책을 더 중요하게 고려한 반면 차가거주자는 공공임대주택 등 지방정부 주거정책을 더 중요하게 고려했다. 둘째, 2014년 지방선거 광역단체장, 기초단체장 투표에서 개발정책을 중시하는 유권자일수록 새누리당 후보에게 더 투표했으며 주거정책을 중시하는 유권자일수록 새정치민주연합 후보에게 더 투표를 했다. 본 연구는 유권자가 지방정부를 선택할 때 주택정책을 중요한 기준으로 삼고 있으며, 주택소유 여부에 따른 합리적 이해관계에 따라 정책태도를 형성하고 있음을 확인하였는데 그 의의가 있다.

주제어 주택정책, 지방선거, 정책태도

### I. 문제의식

본 논문은 지방정부의 주택정책에 대한 개별 유권자의 인식이 투표선택에 영향을 미치는지에 관심을 가지며, 이를 2014년 지방선거 수도권 유권자 조사 자료를 활용해 경험적으로 검증해보고자 한다.

주택정책은 한국의 중앙정부와 지방정부가 핵심과제로 삼는 대표적 정책영역이다. 역대 중앙정부들은 대개 그 임기를 부동산 경기부양 정책 혹은 부동산 가격안정화 정책으로 시작했으며, 임기 내 거의 매년 관련 정책들을 쏟아내면서 주택시장에 정책적 영향을 미치려고 노력했다. 그 한 이유는 주택시장의 동향이 거시경제 전체에 미치는 중요한 영향력 때문이며, 다른 이유로는 유권자들의 정부평가에서 거시경제 전체의 추이와 별도로 주택정책 성과가 갖는 독자적인 영역이 있다고 가정되기 때문이다.

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055205).

역대 정부의 주택정책은 대개 두 가지 범주의 정책을 포괄했는데, 그 하나는 주택보유자들의 주택 가치를 관리하는 것이고 다른 하나는 무주택자의 주거문제를 해결하는 정책이었다. 후자는 무주택자의 ‘내 집 마련’ 지원 정책과 공공임대주택 공급정책으로 구성되었는데, 이 두 가지는 모두 주택보유자의 경제적 이해관계에 직접 영향을 미친다. 무주택자의 신규주택구입을 돕는 정책은 기존 주택보유자의 주택 가치를 떠받치는 효과를 발휘하는 반면, 공공임대주택을 통한 주거정책으로 접근할 경우 신규 주택구매수요를 감소시키는 효과를 가져 오므로 반대의 영향을 미친다고 가정할 수 있다. 따라서 역대정부들은 이 두 가지 정책 가운데 선호하는 정책균형을 선택하는 것이 중요 과제였다. 한편 중앙정부의 정책을 실현하는 과정에서 지방정부의 역할이 필요하다. 또 지방정부의 주택정책은 중앙정부 정책에 직접 영향을 받는다. 대규모 신규주택단지를 건설하거나 공공임대주택단지를 설치하는 일은 해당구역을 지정하고 건설과 관리를 담당하는 지방정부의 역할이기 때문이다. 또한 지방정부는 중앙정부 정책방향과는 별도로 자신의 주택정책을 가진다. 이 역시 주택보유자의 주택가치의 하락을 막거나 상승시키는 정책과 무주택자의 주거문제를 해결하는 두 가지 영역으로 나눌 수 있다.

유권자는 중앙정부와 지방정부 주택정책에 따라 자산가치의 변동과 소비능력의 규모 등에 직접 영향을 받게 되며, 직관적으로도 유권자의 정부평가에 주택정책의 성과는 매우 중요한 기준으로 작동하고 있다고 가정된다. 이는 선거결과로도 확인되는데, 최근의 몇몇 선거에서 주택정책은 핵심이슈로 부상한 바 있었고 유권자들은 선거의 승패를 가른 요인으로 정당(후보자)의 주택정책을 지목했다<sup>1)</sup>. 그러나 이러한 직관적 인식과는 다르게 한국에서 개별유권자가 과연 정부평가나 새로운 정부구성을 위한 투표선택에서 주택정책에 대해 실제 고려를 하고 있는지, 고려를 한다면 어떤 방식으로 하는지 등에 대한 경험 연구는 드물다. 특히 한국 지방선거연구에서는 거의 찾아보기가 어려운데, 그 중요한 이유는 데이터 문제로 추정된다. 다양한 지방정부 단위의 투표선택 기준을 걸러낼 수 있을 만큼 충분한 표본을 가진 조사가 시행되기 어렵기 때문이다. 본 연구는 지방선거에서 수도권 지역 유권자의 정책인식을 확인할 수 있는 문항을 가진 조사 자료를 확보하여 주택정책에 대한 인식이 투표결정에 영향을 미친다는 가설을 검증해 보고자 하였다.

## II. 기존연구 검토

주택과 정치의 관계에 관한 관심은 19세기말 Engels(1872; 1972)까지 거슬러 올라갈 정도로 오래된 것이다. 맑시즘적 접근에서 주택은, 무자산 노동자들이 자산에 접근할 수 있게 함으로써 유산층과 유사한 사회인식을 갖게 만들고 나아가 자본주의 체제에 순응하게 만드는 중요한 기제로 인식되었다. 한편 Weber의 연구에 기원을 둔 도시사회학 연구들에서도 주택은 주목을 받았

1) 2008년 국회의원 선거 직후 여론조사들은 서울지역의 경우 ‘뉴타운 정책’이 핵심 선거이슈였음을 확인해주고 있다. 2008년 4월 16일 리얼미터 조사결과 유권자 4명 중 3명은 ‘뉴타운 정책’을 핵심이슈로 꼽았으며(Choi & Park 2012, 90), 전재섭(2008)의 수도권 유권자 조사에서는 응답자의 75.0%가 ‘부동산세를 완화, 뉴타운, 재개발, 재건축 기대심리’가 선거에 영향을 미쳤다고 응답했다.

는데, 1960~70년대 주택계급(housing class)에 관한 논의가 대표적이다. Rex & Moore(1967)는 영국 버밍햄 스파크브룩(Sparkbrook)의 사례를 통해 주택을 매개로 도시지역의 계급형성이 어떻게 이루어지는지를 분석한 바 있었다. 1970년대까지 주택에 대한 관심이 주로 사회구조적 차원에서 비롯되었다면, 1980년대를 전후하여 정부정책과 주택 소유자들의 행태적 차원을 아우르는 경험연구들이 제출되기 시작했는데, 그 중요한 계기를 마련한 것이 영국과 미국에서 두드러졌던 주택정책의 변화였다.

영국에서 그 계기는 대처정부의 공공임대주택 민영화 정책이었다. 1979년 집권 시점까지 영국의 주택구조는 자가보유 50%, 공공임대주택 거주 32%비율을 나타내고 있었다(Dunleavy 1979, Table 1). 영국식 공공임대주택정책의 출발은 ‘전쟁영웅에게 어울리는 집(homes fit for heroes)’ 정책으로, 2차 세계대전 이후 귀환한 퇴역군인 주거복지 정책이었다. 이후 1970년대 후반까지 공공임대주택을 통한 주거복지 정책은 노동당과 보수당의 합의적 정책으로 추진되어 왔다. 1979년 집권한 대처정부는 공공임대주택 민영화 정책을 ‘집을 살 권리(right to buy)’ 슬로건 아래 추진했고, 그 결과 1999년까지 200만 개 가까운 공공임대주택이 정책에 따라 개인에게 양도되었으며, 1979년 50%이던 자가보유율은 1987년 70%까지 치솟았다(Huberty 2011, 785).

이 정책으로 자기 집을 소유하게 되었거나 소유하고자 하는 유권자들에게서 정책에 대한 지지는 높아졌으며, 더불어 이 정책을 표방한 보수당에 대한 지지도 함께 상승하는 현상이 나타났다. 대처정부의 주택정책변화가 투표결정에 유의한 변화를 야기했다는 연구결과로는 MaAllister (1984), Garrett(1992), Heath et al.(1991) 등의 연구를 들 수 있다. MaAllister는 1980년 영국 총선에서 자가 보유자들이 1979년 총선에서보다 보수당을 더 지지했다는 사실을 발견했고 Garrett은 한 발 더 나아가 대처정부의 공공임대주택 민영화로 주택을 소유하게 된 사람들이 보수당을 더 지지하는 경향이 있다는 걸 발견했다. Heath등은 공공임대주택 구매자들이 소득 재분배정책에 더 부정적인 성향을 보였으며 노동당에 투표할 가능성도 더 낮다는 점을 밝혔다. 반면 경험적 검증을 통해 이런 주장에 대한 반박하는 연구들도 등장했다. Studlar et al.(1990)는 미래에 대한 경제적 기대 변수를 활용함으로써, 자가 소유자들이 보수당을 더 지지하는 경향은 자가 소유 여부 자체로부터 영향을 받는 것이 아니라 자가를 소유함으로써 미래에 대한 낙관적 기대가 높아지고 낙관적 기대상승으로 인해 보수당 지지가 증가했다는 주장을 펼쳤다.

정책변화 초기의 이런 연구경향은 시간이 흐르면서 패널 데이터나 시계열데이터 등을 활용할 수 있게 되고 더 다양한 분석방법을 적용하면서 발전을 거듭하고 있다. Huberty(2011)는 1992년부터 2005년까지 패널 데이터를 사용해 자산보유자의 투표행태를 추적했는데, 그의 분석에 따르면 다른 변수들을 통제할 경우 주택보유 여부가 보수당 지지에 직접 영향을 미치지 않는 것으로 주시 자산 보유자들의 보수당 지지 성향이 유의하게 확인되었다고 밝힌다. 1990년대까지 주택자산 중심의 관심은 금융자산 등 자산의 다른 구성요소들의 효과를 탐색하는 것으로 확장되고 있고, 종속변수에서도 투표참여나 투표결정을 넘어 특정 정책에 대한 선호도까지 분화되는 경향을 보이고 있다.

1991년부터 2011년까지 총 5회의 영국 총선에서 나타난 유권자 투표행태를 주택가격 변화와 연계시켜 분석한 Aitken(2014)는 주택소유 여부가 아니라 주택가격 변동에 주목했는데, 가격변동이 투표참여와 정당지지에 유의한 영향을 미치고 있음을 증명했다. 영국을 총 403개 권역으로

나누고 20년 동안 각 지역의 주택가격변동을 추적한 변수를 활용하여, 주택가격이 상승한 지역 거주 유권자는 더 투표에 참여했으며 보수당을 더 지지했다는 것이다.

한편 비슷한 시기 미국에서도 주택정책을 매개로 한 주택 보유자와 정부 관계가 주목을 받았는데, Fischel (2001)의 ‘주택보유 유권자 가설(Homevoter Hypothesis)’이 대표적이다. Fischel (2001)는 주택보유자들이 더 투표에 참여하는 이유는 거주주택의 가치가 보유자산의 대부분을 차지하는 미국에서 정부정책이 주택가치의 상승이나 하락에 직접적인 영향을 미치기 때문에 주택가격에 민감한 유권자들일수록 더 참여하게 된다는 주장을 폈다. 주택보유 여부에 따른 유권자 정치행태에 더 주목하게 만든 계기는, 2002년 공화당 부시정부의 정책이었다. 부시 정부는 ‘자산보유자 사회(ownership society)’라는 정책방향 아래 적극적인 주택공급정책을 추진했다. 주택이나 주식, 채권 등 자산을 소유한 사람들은 국가에 대한 의존도가 낮고 책임의식이 더 높으며 자유와 번영의 가치에 더 충실하게 된다는 게 정책선택의 표면적 이유였지만, 실질적인 정책 목표는 부동산 경기부양과 공화당 지지층의 확대로 이해되었다(조성찬 2010: 102; 이정전 외 2009: 266-267). 주택을 구입한 사람들은 주택가격 상승 기대 때문에 부동산 경기부양책을 추진하는 공화당을 더 지지하게 될 것이라는 것이다. 실제로 주택담보대출 확대와 대출요건 완화, 원리금 상환 유예 등 정부의 대규모 지원정책에 힘입어, 많은 중산층·서민들이 자기 집을 마련했고 공화당 지지로 돌아섰다.

이 시기를 전후해 자산보유, 특히 주택보유 여부가 공화당 지지층의 확대에 기여했는지, 기여했다면 어떤 이유에서였는지를 둘러싼 경험 연구들이 속속 제출되었다. 미국과 독일의 사례 비교를 통해 주택보유자와 비보유자의 정치참여를 분석한 DiPasquale and Glaeser(1999)는 주택보유자일수록 더 투표에 참여하며 다른 정치참여에도 더 능동적이라는 결론을 제출한 바 있다. 한편 Holian(2011)은 주택보유 유권자 투표행태에 대한 기존연구들을 종합하여 몇 가지 가설을 검증하였다. 주택보유와 투표참여 양자 사이에는 유의한 관계가 존재하나, 주택보유자가 투표참여에 더 능동적인 이유에 대해 기존연구들은 몇 가지 가설들을 제시해 왔기 때문이다. 한 가지는 주택보유자일수록 임대주택 거주자들보다 한 동네에 더 오래 거주하게 되며 이는 지방정부에 대해 더 많은 정보를 얻을 수 있는 조건이 되고 지방정부 정책이 주거환경에 미치는 영향에 대해 더 민감하게 되기 때문에 참여가 높다는 것이다. 이 경우 독립변수는 주택보유 여부가 아니라 거주기간이 된다.

반면 또 다른 이유로는 Fischel (2001)의 주장으로부터 발전되는데, 주택보유자가 주택가치변동에 민감하다는 것은 주택가치 상승이나 하락을 야기하는 지방정부 정책에 반응한다는 것인데, 특히 회고적 평가에서 불만이 높을 경우에 더 투표에 참여해서 의사를 표현한다는 것이다. 이런 가설에 따라 Holian(2011)은 주택보유자와 비보유자를 지방정부 평가에서 긍정, 부정으로 나누어 4개 집단의 투표참여 행태를 비교했는데, 그 결과는 지방정부에 대한 부정적 평가가 높은 주택보유자 집단이 투표참여에 더 능동적이었으며 지방정부 평가 변수를 통제할 경우 주택보유 여부 자체의 효과는 유의하지 않았다고 밝히고 있다.

한편 Dehring 등(2008)은 Aitken(2014)과 유사하게 집합자료를 활용하여 주택가격 변동이 유권자의 투표행태에 미치는 영향을 경험적으로 검증하였는데, 정책선택을 매개로 한 지지당 선택이라는 간접적 관계가 아니라 지방정부의 정책 주민투표에 미친 직접적인 영향을 밝혔다는 점

에서 흥미롭다. 2004년 텍사스 주 알링턴에서는, 델러스 카운티보이스팀의 경기장 신설에 지방정부의 공공재정을 지원하는 문제와 지원재정 마련을 위한 세금인상 방안을 놓고 정책 주민투표가 시행되었다. Dehring 등은 시장의 경기장 건설 지원 방안 공식발표 시점을 전후한 주택가격 변동을 경기장으로부터의 거리에 따라 지수화 하여 정책투표결과와의 관계를 분석하였다. 그리고 경기장으로부터의 거리, 정책투표 이전에 이미 반영된 주택가격 변동의 수준에 따라 찬성율이 달라진다는 점을 밝혀냈다.

한국에서도 부동산 가격변동과 유권자 투표결정 사이의 관계에 주목한 연구가 제출된 바 있었다. 박원호(2009)는 2000~2008년 사이 2번의 대통령 선거와 3번의 국회의원 선거, 2번의 지방선거 결과를 3,000여개 읍·면·동 단위로 분할한 다음, 각 선거 직전 6개월 동안의 지역별 아파트가격 상승률과 자가 소유율의 관계를 분석하였다. 박원호(2009)의 관심은 자가 소유자들이 부동산가격변동을 기준으로 집권당에 보상을 하거나 제재를 가하는 경제투표의 메커니즘이 작동하는가에 관한 것이었는데, 분석결과는 이를 뒷받침하는 것으로 나타난다. 부동산가격 상승률이 높을수록 자가 소유자들의 집권당 지지는 유의하게 높아졌다. 박원호(2009)의 연구는 한국에서도 주택소유뿐 아니라 주택가격 변동이 투표선택에 유의한 영향을 미치는 변수가 될 수 있음을 보여주고 있다. 한편 손낙구(2010)의 연구는 가설을 토대로 경험적 검증을 시도한 학술연구는 아니지만, 집합자료를 통해 부동산과 정치가 연계되는 방식을 세밀하게 분석한 데이터를 제시하였다. 그는 서울·경기·인천지역을 1186개 거주단위로 분할하여 각 단위의 주택유형, 주거유형, 주택가격 등의 특징과 투표율, 정당지지율의 관계를 비교함으로써, 한국정치에서 주택변수의 잠재력을 확인해 주었다.

나아가 Choi & Park(2012)은 한국사례에서도 자가 소유자들이 주택정책을 매개로 투표선택을 한다는 결론을 제시함으로써, 주택과 투표선택 사이에 정책변수의 효과성을 입증한 바 있었다. 2008년 총선과 2010년 지방선거에서 뉴타운 개발 지역으로 지정된 지구의 자가 소유자들이 정책적 기대에 입각한 투표선택과 정책실패에 대한 책임을 묻는 투표선택을 했다는 것을 집합자료를 활용해 증명한 것이다. 그러나 박원호(2009)와 Choi & Park(2012)의 연구는 모두 개인수준의 자료가 아니라 집합자료를 활용했다는 점에서, 자가 소유자들이 실제 정책적 기대나 정책평가를 매개로 투표선택을 하는 것인지에 관해서는 개인수준 경험 자료를 활용한 후속연구들을 통해 확인이 필요하다 하겠다.

### Ⅲ. 자료와 연구 설계

#### 1. 자료

본 연구가 사용하는 자료는 서강대학교 현대정치연구소와 내일신문사가 기획하고 한국리서치가 조사를 수행한 2차례에 걸린 수도권 유권자 패널조사 자료다. 조사는 지방선거 후보자 등록 완료일부터 5일간 진행된 1차와 투표일 다음날부터 4일간 진행된 2차로 진행되었으며, 1차 조사

에서 1,500명의 표본을 확보하였고 2차 조사에서는 이 가운데 1,128명의 응답을 얻을 수 있었다. 표본은 서울 4개, 경기 5개, 인천 4개 권역을 나누어 성별, 연령별, 지역별 비례할당 방식으로 구성되었다. 조사기획 단계에서 전국단위 조사가 아니라 수도권 조사로 범위를 한정한 이유는, 유권자 개인적 특성에서 지역변인이 갖는 효과를 통제하려는 목적과 지방정치 이슈나 지방정부 정책인식 등의 변수를 보다 동질적인 표본에서 검증함으로써 그 효과를 판별하기 위함이었다. 본 연구에서는 1차 조사에서 얻어진 개인배경변수와 2차 조사에서 얻은 정책인식 변수 등을 활용한다.

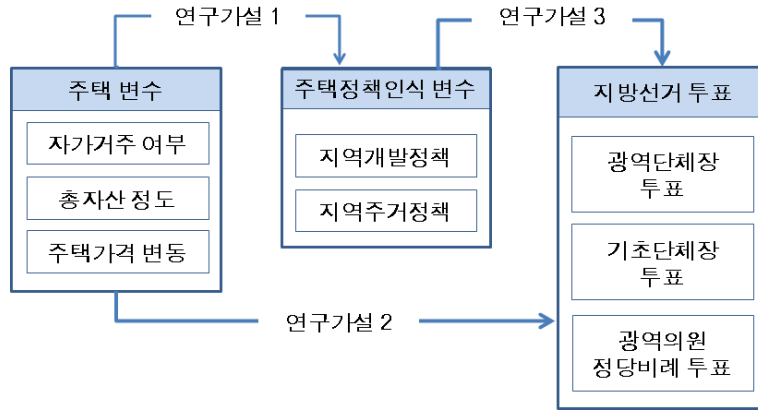
## 2. 연구 설계와 연구 가설

본 연구는 한국적 맥락에서도 ‘주택보유 유권자 가설(homevoter hypothesis)’이 경험적 근거를 가지는가를 검증하는데 주된 관심이 있다. 기존연구들이 집합자료를 활용하여 자가 거주 비율, 주택가격 변동정도, 정부 주택정책 기대 및 효과가 투표선택에 미친 영향을 검증했다면, 본 연구는 설문조사 자료를 활용하여 이런 발견들이 개별유권자 수준에서도 미시적 근거를 갖는지를 확인하고자 한다.

개별유권자 수준에서 정부 주택정책이 투표선택의 유의한 기준으로 검증되려면, 2단계의 확인이 필요하다고 가정하였다. 우선 주택을 매개로 한 유권자의 객관적 조건들이 주택정책 인식과 유의한 관계에 있어야 한다고 보았다. 만약 주택정책인식이 투표결정에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인된다면 하더라도, 객관적 주택 조건과 주택정책인식 사이에 유의한 관계가 확인되지 않는다면 주택정책인식은 정당일체감이나 현직 정부에 대한 선호 등 다른 요인들에 의해 영향을 받았을 가능성이 높게 된다. 이 경우 주택정책인식이 투표결정에 영향을 미쳤다고 하더라도 그 결과는 ‘주택보유 유권자 가설’을 뒷받침하는 근거로 보기는 어렵다. 따라서 본 연구는 1단계 연구로 유권자가 가진 객관적 주택 조건이 주택정책 인식과 유의한 관계를 나타내는지를 검증하는 모형을 설계하였다.

다음으로 기존연구들이 집합자료를 통해 확인한 바처럼 주택 관련 객관적 조건들이 투표결정과 유의한 관계가 있는지를 확인하는 것이다. 개별 유권자 수준에서도 주택 관련 조건들이 투표선택에 직접 영향을 미치는가를 확인함으로써, 기존연구의 결과를 검증하는 것과 함께 본 연구의 최종 목적인 주택정책인식과 투표선택의 관계 확인을 위한 전제 작업을 수행할 것이다. 마지막으로 주택을 둘러싼 객관적 조건과 주택정책 인식이 2014년 지방선거 투표선택에 미친 영향을 분석하는 모형을 설계하였고, 이를 통해 조건과 정책인식이 각기 독립적으로 영향을 미치는지 여부를 검증하였다.

〈그림 1〉 연구 설계



- 연구가설1) 주택 관련 객관적 조건에 따라 주택정책에 대한 상이한 선호를 가질 것이다.  
 가설 1-1) 자가거주 유권자는 차가거주 유권자보다 지역개발정책을 더 중요시할 것이며, 차가거주 유권자는 자가거주 유권자보다 지역주거정책을 더 중요시할 것이다.  
 가설 1-2) 자산이 많은 유권자일수록 지역개발정책을 더 중요하게 고려할 것이며, 지역주거정책에 대해서는 덜 중요하게 고려할 것이다.  
 가설 1-3) 선거 전 1년 간 주택가격 상승폭이 큰 지역에 거주하는 유권자일수록 지역개발정책을 더 중요하게 고려할 것이다.

연구가설 1) 설계에서 종속변수가 되는 주택정책인식은 유권자가 ‘금번 지방선거에서 지역개발정책과 지역주거정책을 각각 얼마나 중요하게 고려했는가?’에 관한 2개의 질문을 사용했다. 조사 설계 시점 지역개발정책과 지역주거정책은 각각 자가 거주자와 차가 거주자에게 편익을 가져다주는 정책영역으로 가정하였고, 이에 따라 ‘부동산개발 등 지역개발정책’과 ‘공공임대주택 등 지역주거정책’이라는 한정구문으로 질문을 구체화하였다.

〈표 1〉 주택정책 문항 응답 결과

		지역주거정책		지역개발정책	
		빈도	비율	빈도	비율
유효값	매우 중요	400	35.4	352	31.2
	약간 중요	408	36.1	357	31.6
	별로 중요치 않음	189	16.8	254	22.5
	전혀 중요치 않음	24	2.2	51	4.5
	유효 합계	1021	90.5	1014	89.9
결측값	모름/무응답	15	1.4	22	2.0
	투표불참자	91	8.1	91	8.1
	결측 합계	107	9.5	114	10.1
합계		1128	100.0	1128	100.0

그리고 자가보유 유권자들이 주택가치 상승에 영향을 미치는 정책에 반응하여 투표선택을 한다는 가설이 타당하다면 지역개발정책을 중요하게 고려했을 것이며, 반대로 차가거주자들의 경우 공공임대주택 등의 주거정책을 더 중요하게 고려했을 것이라는 가정을 세웠다. 자가 변수에서 자가소유 변수가 아니라 자가거주 변수를 채택한 이유는 금번 선거가 전국선거가 아닌 지방선거였기 때문이다. 만약 대통령선거였다면 거주여부와 관계없이 소유여부에 따라 정책적 이해관계가 형성될 수 있겠지만, 지방선거의 경우 가구가 소유한 주택과 거주하는 주택이 같은 장소에 있을 때 해당 지방정부에 대한 정책적 이해가 반영될 수 있을 것이기 때문이다. 본 자료에서 자가거주자와 비자가거주자의 비율은 각각 64.5%, 35.5%로, 집합자료로 확인된 수도권 자가거주 비율보다 10%정도 과대대표된 것으로 나타난다.

다음으로 더 많은 자산을 보유한 유권자일수록 지역개발정책의 효과를 더 크게 받을 것이기 때문에 중요도도 더 높을 것이라고 가정하였고, 반면 주거정책에 대해서는 덜 관심을 가질 것이라고 가정했다. 정부 주택정책이 야기하는 주택가치 변동이 투표결정의 중요한 기준으로 작동한다면, 보유주택의 가치가 높을수록 정책 민감도는 더 높을 것이다. 그런데 본 조사 자료에서는 주택자산의 크기에 관한 문항이 없었기 때문에 연구에서는 총자산 변수를 사용했는데, 이 경우 해석에는 주의가 필요하다. 총자산에는 주택자산만이 아니라 비(非)주택 부동산 자산, 금융자산 등이 포함되므로 비(非)주택 자산의 독립적 효과를 가정하여 해석을 해야 한다. 본 조사에서 총자산 문항은 5천만 원 미만, 5천-1억, 1억-2억, 2억-3억, 3억-4억, 4억-7억, 7억 이상의 7개 구간으로 설정되어 있으며, 각각의 응답은 17.2%, 11.8%, 16.6%, 15.3%, 11.5%, 14.4%, 13.1%로 비교적 균등히 분포되어 있었다. 총 1,128명 중 모름/무응답자는 175명으로 15.5%를 차지했다.

그리고 주택소재지의 주택가격 변동이 투표결과와 유의한 관계가 있었다는 기존연구 결과에 따라, 본 연구에서도 주택가격 상승폭이 큰 지역에 거주하는 유권자일수록 지역개발정책을 더 중요하게 고려할 것이라고 가정했다. 해외사례에서는 자가 거주자의 주택가격 변동에 대한 반응과 차가 거주자의 주택가격 변동에 대한 반응이 다르다는 경험적 결과들이 제출된 바 있지만, 한국에 관한 선행연구가 보여주는 바는 그것과 다소 달랐다. 박원호(2009)에서는, 자가 거주자들이 주택가격 변동에 훨씬 민감하게 반응을 보인 것이 사실이지만, 차가 거주자들 역시 정도는 약하더라도 자가 거주자들과 같은 방향의 반응을 나타냈다고 보고한다. 주택가격 상승폭이 큰 지역에 거주하는 자가 거주자일수록 집권당을 더 지지했고, 그 지역 차가 거주자들도 약하지만 집권당에 더 지지를 보냈다는 것이다. 그는 이 결과에 대해 자가 거주자들은 개인적 경제투표(pocketbook voting) 경향을 보이는 반면 차가 거주자들은 사회적 경제투표(sociotropic voting)을 경향을 나타내는 것으로 추정했는데, 본 연구에서는 개별 유권자 수준에서도 이런 경향이 나타나는지를 검증했다.

주택가격변동지수는 한국감정원의 ‘전국주택가격동향조사’ 자료의 월별 주택매매가격지수를 활용했다. 자료는 2012년 11월을 기준점(100)으로 설정한 다음 매월 매매가격변동을 지수화한 것이다. 기간은 2014년 6월 지방선거 전 1년(2013년 5월 ~ 2014년 5월)으로 설정하였고, 이 기간 동안 주택매매가격지수의 변동 값을 변수화 했다. 기간을 1년으로 설정한 것은 유권자가 주택가치 변동을 인식하고 이를 정책선택에 반영할 수 있는 기간으로 추정한 것이다. 박원호(2009)



의 경우에도 선거 전 6개월 기간의 주택가격 변동을 변수화 했지만 별도의 근거를 제시하지는 않았다. 본 설문조사 자료에서 분류된 응답자의 거주지 최소범위는 시·군·구 단위로 수도권 전체 총 66개 단위<sup>2)</sup>가 포함되어 있었는데, 주택매매가격지수가 제공하는 행정단위 데이터는 61개였기 때문에 5개 지역<sup>3)</sup> 응답자의 응답 값은 결측값으로 처리하여 변수화했다. 지수의 변동폭은 -2.8~4.1까지 분포했고 평균값은 0.62, 표준편차는 1.22였다.

연구가설 2) 주택 관련 객관적 조건은 투표결정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1) 자가 거주자들은 차가 거주자들보다 새누리당에 더 투표했을 것이다.

가설 2-2) 총자산이 많은 유권자들일수록 새누리당에 더 투표했을 것이다.

가설 2-3) 선거 전 1년 간 주택가격이 상승한 지역에 거주하는 유권자들일수록 새누리당에 더 투표했을 것이다.

한국의 역대 정부들은 주기적인 부동산경기부양책을 통해 주택가치의 상승이나 최소한 하락방지를 위한 정책방향을 추진해 왔으며, 이 점에서 현재 박근혜 정부 역시 예외는 아니었다<sup>4)</sup>. 따라서 연구가설 2-1)은 자가 거주자일수록 중앙정부 집권당의 주택정책 방향에 선호를 가질 것으로 가정하였고 지방선거에서도 현직 집권당에 더 투표했을 것이라고 보았다. 또한 주택자산의 규모가 클수록 선호강도는 더 높을 것으로 가정하여 가설 2-2)를 수립하였다. 그리고 한국 유권자들이 주택가치의 상승이나 하락을 기준으로 집권당에 보상을 하거나 제재를 하는 투표행태를 보여 왔다는 기존연구의 발견이 개별유권자 수준에서도 확인될 수 있는지를 검증하기 위해 가설 2-3)을 수립하였다.

연구가설 3) 유권자의 주택정책 인식은 투표결정에 유의한 영향을 미칠 것이다.

가설 3-1) 지역개발정책을 중요시하는 유권자들일수록 새누리당을 더 선택했을 것이며, 지역 주거정책을 중요시하는 유권자들일수록 새누리당을 덜 선택했을 것이다.

가설 3-2) 유권자의 주택정책 인식은 주택 관련 객관적 조건들과는 독립적으로 투표결정에 영향을 미쳤을 것이다.

연구가설3)은 연구가설1)과 연구가설2)의 검증결과를 토대로 하여, 유권자의 주택정책인식이 객관적인 주택자산 조건과 독립적으로 지방선거 투표결정에 영향을 미쳤는지를 확인하기 위한 것이다. 앞선 가설검증 결과에 따라 만약 주택정책인식에 주택자산의 조건에 따른 선호나 제재

2) 서울 25개 자치구, 인천 8개 자치구와 2개 군, 경기 28개 자치시와 3개 자치군이였다.

3) 인천의 강화·옹진군, 경기의 연천·가평·양평군의 매매지수는 포함되어 있지 않았다.

4) 박근혜 정부는 집권 1년차인 2013년에 ‘4.1대책’ ‘7.23대책’ ‘8.28대책’ ‘12.3대책’ 에 걸쳐 총 4회에 이르는 부동산정책을 발표·추진했으며, 2014년에도 ‘2.26대책’ ‘7.24대책’ ‘9.1대책’ 총 3회에 걸쳐 부동산정책을 발표했다. 각 대책의 초점은 조금씩 달랐지만, 전체적인 방향은 다주택자 양도소득세 증과세 폐지, 주택구입자 양도세 한시 폐지, 주택담보인정비율·총부채상환비율 상향조정, 재건축 연한단축 등 주택소유자 입장에서 주택가치 상승에 기여할 것으로 기대되는 정책방향을 취해왔다.

보상 유인이 반영되었다면, 실제 투표선택에서도 정책인식이 유의한 영향을 미쳤을 것으로 가정할 수 있다.

### 3. 통제변수의 설정

본 연구는 연구가설1)을 검증하기 위한 통제변수로 성, 연령, 학력, 이념, 소득변수를 사용했으며, 연구가설2)와 연구가설3)을 검증하기 위해 대통령 국정지지도, 세월호 사건 영향력 변수를 추가하였다. 일반적으로 주택가격변동에 대해서는 남성보다 여성이 더 민감한 것으로 알려져 있으므로 주택정책인식 및 투표결정에서도 성별 영향력을 통제하였다. 연령변수도 정책인식 및 투표결정에 반드시 통제가 필요한 변수다. 집권당인 새누리당의 주요 세대적 기반이 노령층으로 확인된 바 있으므로, 주택변인 및 주택정책변인의 영향력을 확인하기 위해서는 통제가 필요하다. 또한 노령층일수록 같은 지역에 거주기간이 길 가능성이 높고 거주기간이 길수록 지역개발 정책이나 주거정책에 대한 특정방향의 정책선호를 형성하고 있을 가능성이 높기 때문이다<sup>5)</sup>. 연령변수는 10세대별 6급간 자료를 활용했다.

학력변수는 정책인식에 필요한 정보의 차이를 야기할 수 있어 통제가 필요하다고 판단했으며 중졸, 고졸, 전문대 재학이나 졸업, 4년제 대학 재학이나 졸업의 4급간 자료를 사용했다. 소득변수는 자가 소유자의 경우 주택 관련 대출이자와 연관성이 있을 수 있고 차가 거주자의 경우 지역주거정책인식과 연관성을 가질 수 있다. 예컨대 공공임대주택 확대 등의 정책은 월세 임대 가구의 생계비 감소와 직결될 수 있기 때문이다. 소득변수는 0~120만원, 120~250만원, 250~350만원, 350~450만원, 450~700만원, 700만 원 이상의 6급간 자료를 사용했다. 이념변수는 투표결정에 독립적인 영향력을 미치는 것으로 오래 확인되어 왔으며, 정책인식에서도 특정방향의 영향을 미칠 수 있어 통제변인으로 포함했다. 문항은 진보-보수 0-10까지 11급간으로 측정된 자료를 사용했다.

투표결과와 관련하여, 대통령 국정지지도와 현안평가변수로서 세월호 변수를 반영한 것은 기존 지방선거연구의 연구 성과에 기초한 것이다. 기존 지방선거 연구들은 전국동시선거로 시행되는 우리나라 지방선거가 집권정부에 대한 중간평가 성격을 띠고 있으며 대통령 국정지지도 변수가 매우 유의한 영향을 미친다고 보고해 왔다(김형준 2010). 또한 지방선거를 즈음하여 전국적으로 이슈가 되는 사건이나 정책이 유권자의 투표결정에 특정한 방향의 영향을 미쳐왔다는 경험적 결과들도 다수 발표된 바 있다(이현우 2011). 본 자료에서 대통령 국정지지도는 잘함, 못함, 유보의 3가지 문항으로 측정되었기 때문에 긍정평가를 1, 부정평가와 평가유보를 0로 더미변수화하였다. 2014년 지방선거에서 가장 큰 현안이슈는 세월호 사건이었으며, 본 자료에는 세월호 사건이 지방선거에 미친 영향력 정도를 4급간으로 측정된 문항이 있어 이 변수를 사용하였다.

5) 해외에서는 주택변수의 정치적 영향력을 검증하는데 거주기간 변수를 포함하는 연구들이 많이 제출된 바 있는데, 본 연구가 사용하는 자료에는 거주기간 변수가 포함되어 있지 않아 활용할 수가 없었다.

## IV. 분석결과

### 1. 주택변수와 주택정책인식의 관계

<표 2>는 주택정책인식 중 지역개발정책 중요도 인식에 영향을 미치는 요인을 OLS 회귀분석을 통해 검증한 결과를 나타낸 것이다. 모형1)~모형3)은 자가 거주 변수, 총자산변수, 주택가격 변동 변수 각각이 정책인식에 미친 영향을 살펴본 것으로, 자가 거주자들은 차가거주자들에 비해 지역개발정책을 더 중요하게 고려하고 있었고, 가구 총자산이 많은 유권자일수록 더 유의하게 지역개발정책을 고려했다. 반면 주택가격의 변동은 지역개발정책에 독자적인 영향을 미치지 않는 것으로 확인된다.

<표 2> 지역개발정책 중요도 인식에 미치는 영향 요인 분석

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
상수	2.584*** (.207)	2.508*** (.233)	2.652*** (.209)	2.454*** (.234)	2.598*** (.208)	2.477*** (.236)
성별 (남0, 여1)	.041 (.058)	.081 (.063)	.044 (.058)	.076 (.063)	.039 (.058)	.073 (.063)
연령 (저+고)	.018 (.025)	.033 (.028)	.035 (.024)	.029 (.029)	.017 (.025)	.028 (.029)
이념 (진보+보수)	.047*** (.013)	.051*** (.014)	.049*** (.013)	.051*** (.014)	.048*** (.013)	.052*** (.014)
학력 (저+고)	-.067* (.034)	-.070 (.037)	-.081* (.035)	-.063 (.038)	-.075* (.034)	-.072 (.038)
소득 (저+고)	.024 (.022)	.004 (.027)	.038 (.021)	.010 (.027)	.026 (.022)	.013 (.028)
자가거주 (비자가0,자가1)	.260*** (.063)			.226** (.074)	.255*** (.063)	.225** (.074)
총자산 (저+고)		.046* (.020)		.020 (.021)		.018 (.022)
주택가격 변동 (하락+상승)			.026 (.024)		.023 (.024)	.013 (.025)
N	920	815	922	809	914	803
F	7.912	6.785	5.512	7.050	7.084	6.302
R <sup>2</sup>	.049	.048	.035	.058	.052	.060

\* p<0.05, \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001 수준에서 유의함.

※ 표시된 계수 값은 비표준화 계수 값이며, 표준화 계수 값(B)은 본문서술에서 필요할 경우 제시함.

모형 설명력을 기준으로 볼 때, 모형1)과 모형2)의 R<sup>2</sup> 값이 0.01정도의 미미한 차이를 보이고 있어 자가 거주 변수와 총자산 변수를 각각 포함한 모형의 설명력에 큰 차이가 없음을 확인할 수 있다. 그러나 모형1)에서 자가 거주 변수의 표준화 회귀계수(B) 값은 0.138로 다른 모든 통제

변인들의 B값보다 큰 것으로 나타난 반면, 모형2에서 총자산의 B값은 이념변수 계수 값보다 작은 0.101에 그친다. 이런 결과는 모형4)에서도 확인할 수 있는데, 두 변수를 한 모형에 포함한 결과 여전히 자가 거주 변수의 영향력은 유의하지만 총자산 변수의 영향력은 사라진다. 유권자 입장에서 지역개발정책은 총자산 측면에서보다 주택자산 측면에서 고려되고 있음을 확인할 수 있다. 5개의 모형 가운데 모형4)의 R<sup>2</sup> 값이 0.058, 모든 변수를 포함한 모형6)의 R<sup>2</sup> 값이 0.060으로, 지역개발정책인식에 관한 한 주거지의 주택가격 변동이 유의한 영향을 미치지 않았을 뿐 아니라 모형의 설명력 상승에도 큰 기여를 하지 않는 것으로 나타난다.

통제변인 가운데는 이념이 모든 모형에서 높은 유의도를 나타내고 있는데, 주관적 이념성향이 보수적이라고 인식할수록 지역개발정책을 더 중요하게 고려했다는 것이다. 학력변인은 모형1), 모형3), 모형5)에서만 약한 영향력이 확인되는데, 세 모형의 특징은 모두 총자산 변인이 포함되어 있지 않다는 점이다. 학력과 총자산 규모 사이의 상관성이 존재하지만 종속변수에 미치는 영향력의 크기에 있어 총자산 규모의 영향력이 더 크기 때문에, 두 변수를 모두 포함할 경우 학력 변인의 영향력이 사라진다고 추정할 수 있겠다. 실제 두 변인의 양변인 상관관계는 -0.43(\*\*)로, 나이가 많을수록 학력이 낮은 유의한 상관성을 보였다.

〈표 3〉 지역주거정책 중요도 인식에 미치는 영향 요인 분석

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
상수	3.394*** (.188)	3.113*** (.206)	3.427*** (.190)	3.153*** (.207)	3.195*** (.209)
성별 (남0, 여1)	-.017 (.053)	.038 (.055)	-.013 (.053)	.040 (.056)	.045 (.056)
연령 (저→고)	.041 (.022)	.047 (.025)	.038 (.022)	.051* (.025)	.046 (.025)
이념 (진보→보수)	-.013 (.012)	.002 (.012)	-.013 (.012)	.003 (.012)	.003 (.012)
학력 (저→고)	-.058 (.031)	-.022 (.033)	-.055 (.031)	-.029 (.033)	-.026 (.033)
소득 (저→고)	-.002 (.020)	.018 (.024)	-.007 (.020)	.015 (.024)	.009 (.024)
자가거주 (비자가0,자가1)	-.196** (.057)		-.186*** (.057)	-.158* (.065)	-.147* (.066)
총자산 (저→고)		-.053** (.017)		-.035 (.019)	-.035 (.019)
주택가격 변동 (하락→상승)			-.031 (.021)		-.035 (.022)
N	919	816	913	809	804
F	3.733	2.766	3.330	3.243	2.968
R <sup>2</sup>	.024	.020	.025	.028	.029

\* p<0,05, \*\*p<0,01 \*\*\*<p<0,001 수준에서 유의함.

※ 표시된 계수 값은 비표준화 계수 값이며, 표준화 계수 값(B)은 본문서술에서 필요할 경우 제시함.

<표 3>은 지역주거정책인식을 종속변인으로 한 모형들이다. 모형1)과 모형2)에서 자가거주 변수와 총자산규모 변수를 각각 포함했을 때 두 변수는 모두 지역주거정책 중요도 인식에 영향을 미치는 것으로 확인된다. 자가 거주자가 아닐수록 주거정책을 더 중요하게 고려했으며 자산규모가 작을수록 주거정책을 더 중시했다. 모형1)과 모형2)의  $R^2$  값은 각각 0.024와 0.020으로 자가거주 변수를 포함한 모형의 설명력이 조금 더 큰 것으로 나타나며, 각 모형에서 회귀계수 값도 자가거주 변수 값이 훨씬 큰 것으로 확인된다. 이런 결과는 모형4)에서 두 변수를 함께 포함했을 때 자가거주 변수는 여전히 유의하지만 총자산 규모 변수의 영향력은 사라지는 패턴으로 나타난다. 지역개발정책 중요도 인식에서와 마찬가지로 주택가격 변동은 지역주거정책 중요도 인식에 유의한 영향을 미치지 않았으며, 모형 설명력에도 기여하지 않는 것으로 확인된다.

통제변인을 기준으로 <표 2>와 <표 3>을 비교해 보면, 지역개발정책은 이념에 따라 중요도 인식이 영향을 받았지만 지역주거정책 인식에는 영향이 없는 것을 알 수 있다. 반면 모형4)에서 약하지만 연령변수의 영향력이 확인된다. 자가거주 여부와 자산규모를 통제했을 때 연령대가 높을수록 주거정책을 중요하게 고려했다는 것은, 공공임대주택 등 주거복지정책에 대한 수요가 젊은 층보다 노령층에 더 발견된다고 해석할 수 있겠다.

이상의 결과를 토대로 할 때, 연구가설1)에서 가설1-1)과 가설1-2)는 지지된 것으로 볼 수 있지만 가설1-3)은 기각되었다. 유권자들은 단기간의 주택가격 변동에 대한 이해관계를 정책중요도 평가에는 반영하지 않고 있는 것으로 나타나며, 주택보유 여부나 총자산이라는 보다 장기적인 경제적 이해관계 측면에서 고려하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

## 2. 주택변수와 투표선택의 관계

다음으로 연구가설2)를 검증하기 위하여 광역단체장과 기초단체장, 광역의회 정당비례 투표결과를 종속변수로 하여 주택변인들의 영향력을 분석했으며, 새누리당 투표(1)와 새정치민주연합 투표(0)를 더미변수로 한 로지스틱 회귀분석방법을 사용하였다.

먼저 <표 4>는 광역단체장 투표에 미친 각 변수의 영향력을 분석한 결과다. 모형1)~모형3)을 보면, 다른 변수들을 통제할 경우 자가거주 여부와 주택가격 변동은 각각 광역단체장 투표에 유의한 영향을 미친 반면 총자산 규모는 그렇지 않았다. 자가거주자는 차가 거주자에 비해 새누리당 광역단체장 후보를 더 지지했지만 총자산규모에 따른 차이는 발견되지 않는다. 이런 결과는 유권자가 주택이라는 구체적 기반을 토대로 광역단체장 투표선택을 했던 것으로 해석할 수 있다. 한편 모형3)에서 선거일 전 1년 동안 주택가격이 상승한 지역에 거주하는 유권자일수록 새누리당 후보를 더 지지한 것으로 나타나, 주택가치 변동을 기준으로 집권당에 보상을 하거나 제재를 한다는 가설이 지지될 수 있음을 확인해 주었다. <표 2>나 <표 3>을 통해 정책인식에는 단기변동보다 장기적 자산기반이 더 중요하게 고려되고 있음을 확인했지만, 투표선택에서는 단기 정책성과에 대한 회고적 평가가 중요한 기준이 될 가능성을 보여준다.

그러나 가설을 확증하기 위해서는 주택자산의 규모와 주택가격 변동 변수 사이의 상관성을 추정할 수 있기 때문에 별도의 검증이 필요하다. 예컨대 원래 집값이 비싼 지역일수록 집값 상

승폭이 더 높게 나타났을 가능성이 있으며, 이 경우 총자산 규모가 그 자체로 독립적 영향을 미치는 못하더라도 두 변수를 동시에 고려했을 때 주택가격 변동이 미치는 영향력이 사라질 수도 있다. 그런데 자가거주, 총자산 규모, 주택가격 변동 변수를 모두 포함한 모형4)에서도 여전히 주택가격 변동 변수는 자가 거주 변수나 총자산 변수와 독립적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 단기성과에 대한 회고적 평가변인이 작동하고 있음을 추정케 한다.

〈표 4〉 광역단체장 투표선택에 미치는 영향요인 분석: 주택변수의 영향

	모형1		모형2		모형3		모형4	
	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)
상수	-5.167*** (.732)	.006	-4.154*** (.786)	.016	-5.178*** (.740)	.006	-4.443*** (.807)	.012
성별 (남0, 여1)	-.200 (.185)	.819	-.267 (.195)	.766	-.184 (.185)	.832	-.271 (.196)	.762
연령 (저→고)	.312*** (.083)	1.367	.291** (.094)	1.337	.353*** (.083)	1.424	.297** (.094)	1.346
이념 (진보→보수)	.290*** (.046)	1.336	.239*** (.048)	1.270	.283*** (.046)	1.327	.238*** (.049)	1.268
학력 (저→고)	.178 (.111)	1.194	.084 (.117)	1.088	.160 (.112)	1.173	.093 (.119)	1.098
소득 (저→고)	-.046 (.068)	.955	-.080 (.083)	.923	-.012 (.067)	.988	-.066 (.085)	.936
대통령국정평가 (긍정1,기타=0)	2.366*** (.199)	10.656	2.461*** (.212)	11.719	2.441*** (.200)	11.486	2.469*** (.216)	11.808
세월호 영향 (크다→작다)	.267** (.088)	1.306	.229* (.093)	1.257	.280** (.088)	1.323	.227* (.094)	1.255
자가거주 (비자가0,자가1)	.560** (.230)	1.750					.459* (.235)	1.583
총자산 (저→고)			.081 (.061)	1.085			.027 (.068)	1.028
주택가격 변동 (하락→상승)					.182* (.076)	1.200	.172* (.080)	1.188
N		897		810		894		795
-2 Log likelihood		758.274		689.180		761.433		675.498
Cox & Snell R <sup>2</sup>		.393		.389		.392		.392

\* p<0,05, \*\*p<0.01 \*\*\*<p<0.001 수준에서 유의함.

통제변수들을 보면, 모형에 관계없이 연령, 이념, 대통령 국정평가, 세월호 변수들이 모두 유의한 영향을 미치는 것으로 확인된다. 나이가 많을수록, 주관적 이념이 보수적이라고 생각할수록, 대통령국정평가가 긍정적일수록, 세월호 영향력이 작다고 생각할수록 새누리당 광역단체장에 더 투표를 한 것이다. 반면 성별이나 학력, 소득은 영향을 미치지 못했다.

다음으로 광역의회 정당투표에 주택변수가 미치는 영향에 대한 분석결과를 나타낸 것이 <표 5>다. 모형1)~모형3)에서, 정당투표에서는 광역단체장 투표와 달리 자가거주 여부나 주택가격 변동이 영향을 미치지 않는 대신 총자산 변수가 영향을 미치는 것으로 확인되며, 이런 결과는 모형4)를 통해서도 확인이 가능하다. 두 선거를 비교해 보면, 광역단체장 후보를 선택할 때는 총자산에 기초한 이해관계보다 자가나 주택가격 변동이라는 구체적 이해관계가 반영된 반면, 정당투표에서는 주택 가치를 넘어서는 총자산 가치가 중요하게 고려된 것으로 추정할 수 있다. 수도권 유권자들은 새누리당 수도권 광역단체장 후보들이 내건 공약에서 주택 가치와 관련된 구체적인 정책적 이해관계를 발견한 반면, 정당지지에서는 보다 넓은 맥락에서 각 정당이 추구해온 정책들에 포괄적 이해관계를 반영했을 수 있다는 것이다.

<표 5> 광역의회 정당투표에 미치는 영향요인 분석: 주택변수의 영향

	모형1		모형2		모형3		모형4	
	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)
상수	-4.495*** (.764)	.011	-3.790*** (.831)	.023	-4.366*** (.764)	.013	-3.666*** (.841)	.026
성별 (남0, 여1)	-.260 (.192)	.771	-.316 (.206)	.729	-.255 (.192)	.775	-.328 (.207)	.720
연령 (저→고)	.261** (.088)	1.299	.171 (.099)	1.187	.267** (.087)	1.306	.172 (.099)	1.188
이념 (진보→보수)	.297*** (.048)	1.346	.274*** (.051)	1.315	.296*** (.048)	1.344	.269*** (.052)	1.308
학력 (저→고)	.277* (.118)	1.320	.167 (.127)	1.182	.265* (.119)	1.303	.161 (.128)	1.174
소득 (저→고)	-.104 (.070)	.902	-.207* (.087)	.813	-.096 (.070)	.909	-.205* (.088)	.815
대통령국정평가 (긍정1,기타=0)	2.552*** (.219)	12.836	2.670*** (.235)	14.439	2.580*** (.219)	13.202	2.646*** (.237)	14.100
세월호 영향 (크다→작다)	.254** (.092)	1.289	.230* (.098)	1.258	.250** (.091)	1.285	.218* (.098)	1.243
자가거주 (비자가0,자가1)	.198 (.205)	1.219					.006 (.240)	1.006
총자산 (저→고)			.180** (.098)	1.198			.172** (.070)	1.188
주택가격 변동 (하락→상승)					-0.11 (.079)	.989	.001 (.084)	1.001
N		797		721		794		706
-2 Log likelihood		695.963		612.551		697.716		608.131
Cox & Snell R <sup>2</sup>		.397		.408		.397		.403

\* p<0,05, \*\*p<0,01 \*\*\*<p<0,001 수준에서 유의함.

<표 5>의 통제변수와 관련하여, 흥미로운 것은 총자산과 연령, 학력 사이의 관계다. 모형1)과 모형3)에서는 연령효과와 학력효과가 발견되는 반면 모형2)와 모형4)에서는 그 관계가 발견되지 않는 것이다. 차이는 총자산규모 변수의 포함 여부였다. 지역개발정책인식에 영향요인을 분석했던

<표 2>에서도 학력과 총자산 규모 사이에 유사한 관계가 발견된 바 있었는데, <표 5>에서는 연령과 총자산 사이에도 유의한 관계를 추정할 수 있다. 양변인 상관관계 검증에서 연령과 총자산 규모 사이에는 0.12(\*\*)정도의 낮은 상관관계를 나타내고 있지만, 나이가 많을수록 총자산규모는 커진다. 총자산을 통제하지 않을 경우 연령이 많을수록 새누리당 정당투표 가능성은 높아지지만, 총자산을 통제할 경우 총자산 규모변수의 영향력이 더 크기 때문에 연령변수의 효과는 사라지는 것이다.

반면, 기초자치단체장 투표에서는 주택 관련 3가지 변수가 각각 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 2개 혹은 3개 변수 간 상호 통제효과를 고려하여도 독립적인 영향을 미치는 변수는 발견되지 않았다. 연구가설2)와 관련하여 자가거주 여부와 주택가격 변동변수는 광역단체장 투표에, 총자산 변수는 광역단체장 투표에 영향을 미쳐 유권자가 인식하는 선거의 특성에 따라 각각 부분적인 효과만을 확인할 수 있었으며, 기초단체장 선거에서는 모든 가설이 기각되었음을 알 수 있다.

### 3. 주택정책인식과 투표선택의 관계

〈표 6〉 주택정책인식이 지방선거 투표선택에 미친 영향 분석

	광역단체장		기초단체장		광역의회 정당투표	
	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)	B (s.e)	Exp(B)
상수	-4.451*** (.936)	.012	-2.870*** (.888)	.057	-2.914** (.959)	.054
성별 (남0, 여1)	-.292 (.200)	.747	-.375 (.193)	.687	-.313 (.210)	.731
연령 (저→고)	.312*** (.095)	1.366	.029 (.093)	1.029	.182 (.100)	1.200
이념 (진보→보수)	.217*** (.049)	1.243	.250*** (.050)	1.284	.258*** (.052)	1.294
학력 (저→고)	.141 (.121)	1.151	.064 (.117)	1.066	.182 (.130)	1.200
소득 (저→고)	-.069 (.086)	.933	-.195* (.082)	.823	-.209* (.088)	.811
대통령국정평가 (긍정1,기타=0)	2.491*** (.225)	12.070	2.154*** (.222)	8.623	2.691*** (.244)	14.751
세월호 영향 (크다→작다)	.234* (.097)	1.264	.411*** (.093)	1.508	.211* (.100)	1.235
개발정책중요도 (안중요→중요)	.458*** (.130)	1.581	.432*** (.123)	1.540	.162 (.134)	1.176
주거정책중요도 (안중요→중요)	-.409** (.143)	.665	-.308* (.139)	.735	-.378* (.151)	.685
자가거주 (비자가0,자가1)	.323 (.243)	1.382	-.174 (.230)	.840	-.078 (.248)	.925
총자산 (저→고)	.007 (.069)	1.007	.066 (.066)	1.069	.158* (.071)	1.172
주택가격 변동 (하락→상승)	.143 (.082)	1.154	.031 (.078)	1.031	-.029 (.086)	.971
N	777		733		689	
-2 Log likelihood	652.965		686.941		592.303	
Cox & Snell R <sup>2</sup>	.401		.357		.408	

\* p<0,05, \*\*p<0.01 \*\*\*<p<0.001 수준에서 유의함.



마지막으로 연구가설3)을 검증하기 위한 모형 분석결과를 나타낸 것이 <표 6>이다. 광역단체장과 기초단체장 투표에서 모두, 다른 변수들을 통제하고서도 개발정책과 주거정책인식은 투표선택에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되어 연구가설3)을 지지했다. 개발정책을 중요하게 고려할수록 새누리당을 더 지지했으며, 주거정책을 중요시할수록 새누리당을 지지하지 않았다. 반면 광역의회 정당투표에서는 주거정책인식만이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

광역단체장 투표를 보면 정책인식변수가 포함된 후 <표 4>에서 확인된 자가 거주와 주택가격 변동 변수의 영향력이 사라졌는데, 이런 결과는 주택을 둘러싼 개인적 이해관계가 정책적 고려를 매개로 투표선택에 영향을 미쳤음을 확인해준다. 반면 기초단체장 투표에서는 객관적 주택변인의 효과는 발견되지 않았음에도 불구하고 개발정책과 주거정책인식은 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 광역단체장 투표와는 다른 패턴을 나타내고 있다.

두 선거에서 투표선택의 차이는 유권자들의 서로 다른 경제투표 양식에서 기인한 결과라고 추정해 볼 수 있다. 광역단체장 투표에서는 개인적 경제투표(pocketbook voting) 경향이 지배적이었던 반면 기초단체장 투표에서는 사회적 경제투표(sociotropic voting) 경향이 우세했다는 것이다. 유권자 개인은 개인경제상황에 대한 회고적 평가나 전망적 기대를 투표에 반영할 수도 있지만 국가나 지역공동체 전체의 경제상황에 대한 평가나 기대를 기준으로 투표를 할 수도 있는데, 유권자 개인의 특성이나 각 선거의 조건에 따라 어떤 경향이 더 우세하게 작용하는지는 달라질 수 있다. 예컨대 교육수준이 높은 유권자들은 사회적 경제투표보다 개인적 경제투표를 하는 경향이 더 강하다(Gomez and Wilson, 2006)는 발견은 유권자 개인의 특성에 따른 차이를 설명한다. 반면 전국선거와 지방선거에서 유권자는 서로 다른 기준을 사용하며 지방선거에서는 지역 실업률 등 지역경제 상황을 인지하게 하는 독립적인 요인들이 투표결정에 더 유의한 영향을 미친다(Ansolabehere et al 2012)는 설명은, 선거의 성격 차이에 따라 유권자의 투표기준이 달라질 수 있다는 가설에 해당한다.

이러한 기존연구들에 입각할 때, 2014년 지방선거에서 수도권 유권자들은 광역단체장 투표를 할 때는 개인경제투표 경향을 더 강하게 반영한 반면 기초단체장 투표를 할 때는 지역공동체를 기준으로 한 사회적 경제투표 경향을 보였기 때문에, 투표분석의 서로 상이한 결과가 나타나는 가설을 수립할 수 있다. 하지만 본 연구의 분석모델로는 차이에 관한 원인을 직접 규명할 수는 없으며, 이는 차후 다른 자료와 모형을 통해 검증해야 할 문제다.

한편 광역의회 정당투표에서 개발정책인식은 유의한 영향이 없었던 반면 주거정책인식은 유의한 효과를 나타냈는데, 이런 결과는 총자산규모의 영향이 여전히 유의한 것과 연관 지어 생각해 볼 수 있다. 객관적 주택변인만 포함했던 <표 5>에서 자가 여부나 주택가격 변동 변수는 유의하지 않았던 반면 총자산규모만 유의한 영향을 나타냈는데, 이런 경향은 <표 6>에서도 발견된다. 이로부터 생각해 볼 수 있는 추론은, 정당투표에서 유권자들은 선거에 제출된 구체적 개별정책이 아니라 보다 넓은 맥락에서 정당의 정책경향을 보고 투표결정을 했으며, 주거정책 역시 해당 자치단체의 정책 차원이 아니라 각 정당의 일반적인 복지정책 선호 경향 차원에서 인지하고 투표결정에 반영했을 가능성이 있다. 공공임대주택 건설 등의 정책을 주거복지정책 차원에서 인지했다면, 총자산 수준에 따른 다양한 정책선호들 가운데 한 차원으로 인지되고 주거정책인식이

독립적인 영향을 미치는 결과에 이르렀을 수 있다. 물론 이 가설 역시 향후 다른 모형을 통해 확인이 필요한 가설일 뿐이지만, 단체장 투표와 정당투표의 성격 차이를 고려할 때 충분히 생각해 볼 수 있는 가설이다.

## V. 결론 및 함의

본 연구는 우리나라 정치, 특히 지방정치에서 집값의 정치가 중요한 작동 메커니즘으로 자리한다는 직관적 인식을 경험적으로 검증한 것에 1차적 의의가 있다. 논문의 발견으로는 첫째, 역대 중앙정부나 지방정부가 주거와 개발정책을 정부의 성패에 관건적 요소로 인식했던 것에 대하여 유권자의 실질적 이해관계와 그에 입각한 정책태도로부터 미시적 근거를 확인한 것이다.

둘째, 주택자산의 가치를 중심으로 형성되어 있는 대다수 한국 유권자들의 자산구조로부터 주택정책에 대한 민감도나 중요도를 충분히 추론할 수 있었지만, 실제로 투표선택에서도 유의한 기준으로 사용하고 있다는 점을 확인하였다.

셋째, 유권자들이 단체장 후보와 정당에 대해 주택정책의 정체성 차이를 인지하고 이를 투표선택 기준으로 삼았다는 부분 역시 논문의 발견이다. 유권자 수준에서 자신의 이해관계에 따라 정책태도가 상이하게 형성될 수는 있지만, 두 정당의 정책 차이가 실제로 없었거나 유권자들에게 인지되어 있지 않았다면 주택정책 태도가 투표선택의 기준으로 작동하지는 않았을 것이기 때문이다.

넷째, 개발정책뿐 아니라 주거정책 역시 유권자들에게 중요한 선택기준으로 작동한다는 점을 확인한 것이다. 오랫동안 한국인들에게 주거안정성을 확보하는 유일한 방안은 열심히 노력해서 자기 소유의 주택을 갖는 것이었다. 이런 열망을 활용해 역대 정부들은 선(先)분양 방식으로 대단지 아파트들을 지어 공급을 확대하는 정책을 추진했고, 이를 통해 주거문제뿐 아니라 건설업 확장, 금융시장 확대, 단기 경기부양정책 효과들을 노렸다. 공공임대방식으로 주거문제 안정화를 모색했던 역사는 그에 비하면 매우 짧다. 그러나 인구 고령화와 저출산 현상으로 신규 주택구매 수요는 줄어들고 소득과 자산의 양극화가 진행되면서 점점 더 노력으로 자가 구입이 어려워지는 상황에 직면했다. 이런 사회변동은 과거의 방식이 아닌 다른 방식의 주거 안정화 정책에 대한 인식과 선호를 형성시켰고 그 한 결과가 본 연구를 통해 확인된 것으로 볼 수 있다.

본 연구의 한계로는 수도권 유권자 조사 자료를 사용하였기 때문에 전국 수준의 일반화를 할 수는 없다는 점이다. 전국적 수준에서 주택변수와 주택정책 태도의 관계, 주택정책태도와 투표선택의 관계를 확인하기 위해서는 동일한 문항이 있는 별도의 자료를 활용한 후속연구에 기댈 수밖에 없을 것이다. 직관적으로 추론해 보자면, 지역개발정책은 비수도권 지역 지방정부에서도 중요한 정책영역이며 대단지 신규주택건설이나 재건축, 재개발을 통한 주택공급정책 중심의 비교적 유사한 정책수단을 사용해 왔기 때문에 유권자들의 정책선호 역시 유사하게 형성되어 있을 것으로 생각된다. 반면 지역주거정책은 비수도권지역일수록 정책의 격차가 클 수밖에 없을 것이기 때문에 수도권과 동일한 결과가 나올 수 있을지는 추정하기 어렵다.

그러나 주택자산과 정책선호, 그리고 선거에서 투표선택이 유의한 관계를 가질 수 있다는 발견은 그 자체로 중요한 학술적 함의와 정책적 함의를 가질 수 있기 때문에 후속연구를 통한 반복적 검증이 필요해 보인다. 지금까지 한국 선거에서 투표선택을 매개하는 정책변수의 효과는 충분히 검증되지 못했다. 특히 무상급식 등 선거캠페인 과정에서 갑자기 등장한 정책변수들이 아닌 자산이나 소득, 직업 등 유권자들의 삶에 일상적인 영향을 미치는 정책영역들의 효과가 향후 더 풍부하게 탐색될 필요가 있다. 이를 위해서는 유권자들의 일상을 구성하는 사회현실로부터 보다 체계화되고 세분화된 정책적 매개를 찾고 이를 경험적으로 분석하는 접근이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 김형준. (2010). 6·2 지방선거 분석: 집합자료 결과와 유권자 투표 행태를 중심으로. 동아시아국제정치학회. 「영남국제정치학회보」, 13(2): 203-229
- 박원호. (2009). 부동산 가격 변동과 2000년대의 한국선거: 지역주의 “이후”의 경제투표에 대한 방법론적 탐색. 「한국정치연구」, 18(3): 1-28.
- 손낙구. (2008). 「대한민국 정치사회 지도: 수도권편」, 후마니타스.
- 이정전·김윤상·이정우·전강수·정준호. (2009). 「위기의 부동산: 시장 만능주의를 넘어서」, 후마니타스.
- 이현우. (2011). 제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가. 한국선거학회 「선거연구」, 1(1): 37-64.
- 전재섭. (2008). 「한국유권자의 투표행태에 관한 연구」, 서울시립대학교 행정학교 대학원 박사학위 논문.
- 조성찬. (2010). 거품 의존형 오피스 소사이어티(Ownership Society) 전략과 전세대란의 인과관계 연구. 「공간과사회」, 34: 87-110
- Aitken, Andrew. (2014). Do housing wealth shocks affect voting behaviour? Evidence from the UK. 2014 The European Association of Labour Economists Conference paper. <http://www.eale.nl/Conference2014/Program/papers/Poster%20III/3.1.3.Aitken.pdf>
- Ansolabehere, Stephen, Marc Meredith and Erik Snowberg. (2012). “Macro-Economic Voting: Local Information and Micro-Perceptions of the Macro-Economy.” <http://people.hss.caltech.edu/~snowberg/papers/Ansolabehere%20Meredith%20Snowberg%20Macroeconomic%20Voting4.pdf>
- Choi Jae-in & Park Won-ho. (2012). Conditional Pocketbook Voting and Clarity of Responsibility in Korea: Electoral Responses to the New Town Renovation Project. *Korean Political Science Review* 46(6): 85-107.
- Dehring, Carolyn A., Craig A. Depken II, Michael R. Ward., (2008). A direct test of the homevoter hypothesis, *Journal of Urban Economics* 64: 155-170.

- Dunleavy, P., (1979). The urban basis of political alignment: social class, domestic property ownership and state intervention in consumption processes. *British Journal of Political Science* 9(4): 409-443.
- DiPasquale, D., Glaeser, E.L., (1999). Incentives and social capital: are homeowners better citizens? *Journal of Urban Economics*. 45: 354-384.
- Engels, Friedrich. (1972). *The Housing Question*. London: Martin Lawrence.
- Fischel, W., (2001). *The Homevoter Hypothesis*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Garrett, G., (1992). The political consequences of Thatcherism. *Political Behavior* 14(4), 361-382.
- Gomez, Brad T., and J. Matthew Wilson. (2006) Cognitive Heterogeneity and Economic Voting: A Comparative Analysis of Four Democratic Electorates. *American Journal of Political Science* 50. 127-145.
- Heath, A., Curtice, J., Evans, G., Field, J., Jowell, R., Witherspoon, S., (1991). *Understanding Political Change: The British Voter, 1964-1987*. Pergamon Press, London.
- Hollan, Matthew J. (2011). Homeownership, dissatisfaction and voting, *Journal of Housing Economics*, 20, 267-275.
- Huberty, Mark. (2011). Testing the ownership society: Ownership and voting in Britain *Electoral Studies* 30: 784-794.
- McAllister, I., (1984). Housing tenure and party choice in Australia, Britain and the United States. *British Journal of Political Science* 14(4): 509-522.
- Rex, John and Robert Moore. (1967). *Race, Community and Conflict: A Study of Sparkbrook*. Oxford University Press.
- Studlar, D.T., McAllister, I., Ascui, A., (1990). Privatization and the British electorate: microeconomic policies, macroeconomic evaluations, and party support. *American Journal of Political Science* 34(4): 1077-1101.

Abstract

## 2014 Local General Election in Korea and Housing Policy of Local Government

Seo Bokyeung

This paper is interested in whether the voter's attitude of the local government's housing policy influences voting choice or not, and verified the hypothesis using the after 2014 local election survey data of the Metropolitan area residents. It has been the subject of a long standing interest to the researchers in the U.S.A. and the U. K, and this paper supposed the hypothesis effective in Korea.

The first finding of this research is that the home owners take the development policies of the local governments into account more in local election voting choices and the not-owners take the public housing policies into account more. The second finding is that the voters considering the development policies important choose more the Saenuri party and its candidates, and the voters considering the public housing policies important choose more the New Politics Alliance for Democracy and its candidates.

Key Words: housing policy, local election, policy attitude

