

현직 기초단체장의 재출마 결정요인 분석:

2010년 지방선거를 중심으로*

황아란 | 부산대학교

본 연구는 현직의 높은 교체율에 주목하여 2010년 기초단체장선거를 대상으로 현직의 재출마 여부의 결정요인을 분석하는 데 중점을 두었다. 선거경쟁에서 현직의 높은 이점에도 불구하고 현직이 불출마하는 것에 대하여 본 연구는 합리적 선택의 관점에서 재선의 실현 가능성에 영향을 미치는 요인, 즉 이전 선거의 경쟁력, 소속 정당, 선수 등에 대한 가설을 제시하고 검증하였다. 분석 결과, 현직의 불출마는 낮은 선거경쟁력과 높은 선수, 그리고 여당소속에서 상대적으로 더 많았다. 즉 이전 선거의 득표율이 낮을 수록, 당선경합이 치열할수록 불출마하는 경향이 높았으며, 이러한 선거경쟁의 취약성은 득표율보다 당선경합에서 더 뚜렷하였다. 초선보다 2선 단체장의 불출마율이 훨씬 높은 선수효과와 여당 단체장의 출마율이 상대적으로 더 낮았던 것은 전자의 경우 세대교체의 압력으로, 후자는 정권심판론의 영향으로 해석될 수 있다.

주제어: 현직의 불출마, 선수효과, 선거경쟁의 취약성, 지방선거

I. 서론

한국의 지방자치제는 1995년 첫 전국 동시실시의 지방선거를 통해 전면 재도입된 지 20여 년이 지났으며 그동안 여섯 번의 지방선거를 거치면서 안정적인 제도화 과정에 들어섰다. 지방자치가 발전하려면 중앙정부 권한의 지방이양 과제와 주민참여의 민주화 과제가 조화롭게 추진되어야 한다. 지방자치의 정착기에서 성숙기로 전환하는 데 핵심적인 매개 요인은 지방정부에 대한 주민통제와 기관운영의 전문성이라 할 수 있다. 이는 특히 주민의 대표기관으로서 민선에 의해 뽑힌 단체장과 지방의원의 공직 수

*이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

행에 달린 문제로, 현직이 공직을 수행하면서 쌓은 경험과 지식은 기관운영의 전문성을 높이는 중요한 기반이기도 하다.

본 연구는 2010년 기초자치단체장 선거에 중점을 두고 현직의 재출마 결정요인을 분석하고자 한다. 삼선 제한이 적용되는 단체장선거에서 재선이나 삼선 도전의 기회밖에 없는 현직 기초단체장의 재출마 여부는 지방자치의 현주소를 살피는 데 매우 중요하다. 현직의 출마는 기관구성의 안정성이나 전문성뿐 아니라 유권자와의 긴밀한 연계성에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 재선을 목표로 삼는 정치인은 유권자로부터 외면 받지 않기 위해 주민의 목소리에 귀 기울이고 민의 반영에 충실해질 수밖에 없는 것이 선거 민주주의의 요체이기 때문이다. 지방선거는 주민통제의 대표적인 수단으로 현직의 공직수행에 대한 공과를 평가하여 책임을 묻는 과정이며, 만족스러운 현직은 재임시키고 불만족스러운 경우는 물러나게 하는 것이다.

지금까지 한국의 선거연구에서 현직의 출마는 후보자와 당선자 분석에 중요한 경력 변수로 주시되어 왔으며, 현직후보의 득표율이나 당선율 등에 대한 선거경쟁력 분석을 통해 현직효과를 규명하는 데 많은 관심을 쏟았다. 그러나 놀랍게도 현직의 재출마 여부에 관심을 둔 연구는 거의 없었다. 한국은 특히 현직의 교체율이 매우 높은 수준임을 감안할 때 출마한 현직의 선거경쟁력을 분석하기에 앞서 현직의 출마여부부터 살필 필요가 있다. 이는 기존의 많은 연구들이 출마한 현직후보의 선거경쟁력을 분석하여 현직효과를 주장해 왔지만, 출마하지 않은 현직의 특성이 어떠한가에 대해서는 거의 알려진 바가 없었다는 점에서 흥미로운 분석이 될 것이다. 누가 대표하는가는 누가 출마하는가에 달린 것으로 현직의 출마여부는 지방자치단체의 구성과 운영에 매우 중요한 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다.

그러나 주목할 점은 본문에서 논의하겠지만 현직이 출마하여 낙선한 숫자보다 불출마한 숫자가 더 많다는 사실과 대다수 2선 기초단체장이 출마를 꺼린다는 점이다. 현직 기초단체장의 출마여부에 대한 결정요인을 분석하는 것은 현직 기초단체장의 불출마율이 높은 현실과 더불어 왜 출마하지 않는가에 대한 의문을 푸는 데 중요한 연구가 될 것이다. 분명 현직의 단체장은 비현직의 도전후보보다 공직에 부여된 여러 가지 혜택과 인지도 면에서 선거경쟁에 유리한 이점을 지닌다. 그럼에도 불구하고 현직의 재출마율이 낮은 것은 현직효과로는 설명되지 않는다.

현직효과는 긍정적인데 왜 현직이 출마를 포기하는가에 대한 질문에 대하여 본 연구는 합리적 선택 이론으로 재선의 실현 가능성에 영향을 미치는 요인에 주목하여 설명

하고자 한다. 즉 현직 기초단체장의 출마여부는 재선 가능성과 밀접한 관련이 있는 것으로, 여야 소속정당을 비롯하여 선수와 출마지역뿐 아니라 이전 선거의 득표율이나 당선경합 등 주민의 지지가 매우 중요한 영향을 미친다는 본 연구의 주요 가설을 집합 자료 분석을 통하여 검증할 것이다. 특히 본 분석에서 선거경쟁의 취약성이 현직의 불출마에 주요 요인으로 밝혀진다면, 지금까지 주장된 현직효과는 약한 현직들이 출마를 포기한 전략적인 선택의 결과로 재해석될 수 있을 것이며, 이는 또 현직의 높은 교체율로 인한 지방정치 권력의 변동을 이해하는 데 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

II. 이론적 논의

그동안 현직효과에 대한 수많은 경험적 분석들은 현직후보의 이점이 선거경쟁에서 매우 유리하게 작용한다는 것을 널리 인정해 왔다. 특히 미국 선거에서 90%를 훌쩍 넘는 현직 재선율은 많은 연구자들의 주목을 받아 다양한 선거자료와 측정방법을 통하여 현직효과의 원인과 크기를 분석하는 데 상당한 노력을 기울여 왔다. 현직후보가 공직선거에서 누리는 이점은 공직에 부여된 직·간접적인 혜택을 통하여 신인후보보다 월등한 인지도와 대중적 명성을 얻을 수 있다는 점(Ansola-behere et al. 2000; Cain et al. 1987; Cover 1977; Fiorina 1977: 1989; Mayhew 1974)과 그러한 현직의 강점이 잠재적인 도전후보에게 두려움을 주어 경쟁력 있는 후보를 배제시킴으로써 현직후보들은 상대적으로 약한 후보와 겨루게 된다는 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).

미국의 강력한 현직효과는 현직이 출마하여 낙선되는 것이 드문 현상일 뿐 아니라 현직의 교체율도 매우 낮다는 점에서 잘 나타난다. 즉 현직의 교체는 일반적으로 현직이 은퇴하여 출마하지 않은 경우가 대부분으로 현직이 낙선하여 교체되는 것보다 자발적인 은퇴에 의한 것이 훨씬 많았다. 따라서 현직의 재출마 여부는 재선을 제1의 목표로 삼는 현직이 널리 인정되는 높은 이점에도 불구하고 왜 출마하지 않는가가 흥미로운 연구대상이 되었으며, 많은 연구자들이 언제 그리고 어떤 조건에서 현직이 출마를 포기하고 은퇴를 결정하게 되는가를 설명하는 데 집중된 관심을 쏟았다.

먼저 현직의 불출마에 대해 개인적인 차원에서 접근한 연구들을 살펴보면, 현직 의원의 연령이나 가족관계, 공직수행의 스트레스를 비롯해 의회 내 정치적 지위, 연금이나 정치자금 등의 재정적 요인, 그리고 스캔들 등을 정계은퇴의 주요 요인으로 지적해 온 것을 볼 수 있다(Brace 1985; Groseclose and Krehbiel 1994; Hall and Van Houweling 1995; Hibbing 1982; Jacobson and Domick 1994; Kiewiet and Zeng 1993; Theriault 1998). 특히 연령은 공직수행에 필요한 건강과 체력 등의 신체적 조건을 나타내는 지표로서 단기적인 선거자료뿐 아니라 30년의 장기적인 선거자료 분석(Moore and Hibbing 1992)에서도 정치은퇴를 일관되게 예측하는 유일한 설명변수로 주목받았다.

한편 합리적 선택의 관점에서 현직의 전략적 은퇴를 논의하는 많은 연구들은 현직의 불출마가 선거운동에 소요되는 돈, 시간, 노력 등의 비용뿐 아니라 선거경쟁의 취약성에 따른 개인적이고 심리적인 비용이 공직에 부여된 목표나 정치적 야망을 추구하기 위한 재선 도전의 기대 효용보다 크기 때문이라 주장한다. 선거경쟁의 취약성은 기대효용의 측면에서도 당선가능성의 주관적인 확률에 중요한 영향을 미치는 요인이라 하겠는데, 이를 측정하는 대표적인 지표로 현직의 이전 선거 득표율이나 당선경합이 사용된 것을 볼 수 있다. 그렇지만 선거경쟁의 취약성이 현직의 불출마에 미치는 영향에 대해서는 상이한 주장이 제시되어 왔던 점이 흥미롭다. 즉 이전 선거에서 당선경합이 치열했던 현직이 은퇴하는 경향이 높다는 주장에 대하여(Hall and Van Houweling 1995; Hibbing 1982; Jacobson and Dimock 1994; Moore and Hibbing 1998; Theriault 1998; Wolak 2007), 꼭 그런 것은 아니라는 경험적 증거도 다수 제시된 바 있다(Brace 1985; Fisher and Herrick 2002; Frantzich 1978; Groseclose and Krehbiel 1994; Kiewiet and Zeng 1993). 또 현직의 은퇴에 미치는 영향이 조건적인 것임을 주장하는 연구는 당선경합이 1960년대와 1970년대에는 현직의 불출마에 중요한 영향을 미쳤으나 1980년대에는 그렇지 않다는 분석(Moore and Hibbing 1992)과 당선경합의 효과는 연령과 이념성향에 좌우된다는 주장도 제기되었다(Livingston and Friedman 1993).

이러한 논란은 선거경쟁의 취약성을 현직이 어떻게 인식하고 반응하는가에 달린 문제일 수 있다. 현직의 전략적 불출마 결정에서 핵심은 재선 가능성에 대한 현직의 주관적인 평가인 것이다. 즉 현직이 이전 선거에서 이겼던 당선경합의 객관적인 지표가 다음 선거의 당선 가능성에 대한 주관적인 평가와 일치하지 않을 수도 있다는 것이다.

아무리 현직의 재선율이 높고 지난 선거에 여유 있게 당선되었다 하더라도 재선의 추구는 잠재적으로 비성공적인 재선 도전에 따르는 개인적이고 심리적인 비용이 수반된다는 점에서 무비용이 아니며, 현직의 마음에는 어떤 경우든 결코 승리를 확신할 수 없는 것이다(Kingdon 1968; Mann 1978). 그렇기 때문에 아주 안전하게 당선된 현직도 재선에 신경을 쓰며 여론에 민감하게 반응함으로써 선거경쟁의 취약성을 줄이는 노력을 기울인다(Fenno 1978; King 1997). 더구나 치열한 선거경합으로 당선된 현직이라면 재선의 불안감이 더 클 것이기 때문에 유권의 지지확대를 위해 더욱 열심히 노력하여 재선의 가능성을 높이고자 할 것이다.

한편 선거경쟁의 취약성에 대한 현직의 주관적인 인식에는 지난 선거의 득표율이나 당선 경합뿐 아니라 선거 환경의 단기적인 요인들도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 대통령 지지도나 국가경제 등 집권여당에 대한 부정적인 평가가 선거에서 여당 소속 의원에게 부정적 영향을 미친다는 것은 널리 알려진 사실이며(Campbell 1993; Cover 1986; Tufte 1975), 반대로 1998년 중간선거에서 이례적으로 여당인 민주당이 의석을 증가시킨 데에는 클린턴 대통령의 높은 인기 덕분에 해석된다(Jacobson 2001). 대통령의 인기에 따라 선거분위기가 현직의 소속 정당에게 유리하게, 혹은 불리하게 작용될 수 있다는 점은 특히 선거경합이 치열했던 현직의 경우 재출마의 당선 가능성을 계산하는 데 중요한 요인으로 고려될 수 있다. 대표적인 사례로 워터게이트 사건에 연루되어 닉슨 대통령의 지지도가 크게 하락하였을 때 미국 의회선거에서 공화당 의원의 은퇴가 눈에 띄게 많았던 점은 당선가능성을 고려한 전략적 은퇴로 해석될 수 있을 것이다.

최근의 한 연구(Wolak 2007)는 미국의 상원, 하원선거의 1954~2004년 집합자료를 분석한 결과, 현직의 전략적 불출마 결정에는 의회 내 지위나 연금 변화 등의 환경적 요인뿐 아니라 유권자의 당파적 선호와 국가경제 평가, 의회지지도 등 단기적인 선거요인이 중요한 영향을 미친다는 것을 보여 주었다. 그는 이를 통해 현직의 높은 재선율에서 제기되는 부정적인 견해, 즉 현직의 강력한 이점으로 인한 미약한 선거경쟁이 전국의 여론 흐름에 덜 반응적이고 유권자의 정당선호를 대표하지 못하는 의회 구성이 될 수 있다는 우려와 달리(Ansolabehere and Gerber 1997; Ansolabehere et al. 1992; King and Gelman 1991), 긍정적인 논거의 주장을 펼친다는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 현직의 높은 효과는 재선을 위해 평소 열심히 노력한 결과이며, 여론의 분위기 등을 감안해 선거경쟁력이 취약한 현직은 사전에 전략적인 사퇴를 하기 때문에 현

직의 재선율과 득표율이 높게 나타난다는 것이다.

종합하면 현직의 불출마는 개인적인 이유뿐 아니라 합리적인 선택으로서 당선가능성의 기회구조에 제한 받는 정치인의 행태로 접근할 수 있다(Schlesinger 1966). 즉 현직의 높은 이점에도 불구하고 불출마하는 것은 비용·편익의 관점에서 재선 도전의 기대효용보다 비용이 크기 때문인데, 특히 선거경쟁의 취약성과 부정적인 선거환경의 단기적 요인들은 심리적인 비용뿐 아니라 기대효용 면에서도 주관적인 당선 확률을 떨어뜨리는 데 중요하게 작용하기 때문이다.

한국의 선거에서도 현직효과는 미국처럼 높은 수준은 아니지만 현직 후보가 비현직보다 당선율이나 득표율이 앞선다는 점이 최근 국회의원선거와 지방선거를 통해 널리 인정되고 있다(황아란 2002; 2012; 2013; 2014; 임성학 2005; 윤종빈 2006; 한정택 2007; 박명호·김민선 2009; 이관수·김영종 2010). 그러나 지금까지 연구들은 현직의 재출마 여부에 대한 연구가 미진한 상태에서 출마한 후보만을 분석의 대상으로 삼았던 결과해석에 주의를 요한다. 물론 선거연구에서 출마한 후보에게 일차적인 관심을 쏟는 것은 당연하며, 경쟁력 측면에서 현직 후보가 주목받는 대상인 것도 사실이다. 그러나 현직의 불출마를 간과하고 출마한 현직후보만을 대상으로 선거경쟁의 우위를 논의한 것은 제한적일 수 있다.¹⁾ 이는 또 재선의 가능성이 현직의 재출마 여부를 결정하는 데 중요한 요인이고, 그것이 출마한 현직후보의 경쟁력에도 중요한 요인일 수 있지만, 현직의 재출마 결정 요인은 현직후보의 당락이나 경쟁력의 결정 요인과 분명 다를 수 있다는 점에서 체계적인 분석이 필요한 연구영역이라 하겠다.

현직이 출마하는가, 하지 않는가는 선거구 경쟁에 중요한 영향을 미칠 뿐 아니라 (Abramowitz and Segal 1992; Jacobson 2001; 황아란 1998; 2014) 현직의 은퇴가 정치권력 구조의 변동에 중요한 영향을 미친다는 점(Gilmour and Rothstein 1996)에 주목해야 한다. 이는 특히 한국에서 현직의 높은 교체율이 현직의 낮은 출마율에 기인하는 바가 크다는 점을 고려할 때(황아란 2012; 2013), 현직 기초단체장의 출마여부에 대한 본 연구의 분석은 지방의 정치권력 변동을 이해하는 데 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 예를 들어 지방선거에 미치는 중앙정치의 강한 영향으로서 집권여당에 대한 심판론 이슈가 지방정치 권력의 변동을 좌우하는 주된 요인인가는 불출마한 현직

1) 2010년 출마한 현직 기초단체장(138명) 중 당선율은 59%(82명)이지만, 전체 현직(230명) 중 재선된 비율은 36%에 불과하다.

의 소속정당으로도 살필 필요가 있다. 또 출마한 현직의 선거경쟁력이 비현직 후보보다 높은 것이 약한 현직들이 출마를 포기하고 나오지 않았기 때문이라면, 이는 지방차원에서 유권자의 지지가 통제하는 선거의 책임성(electoral accountability)이 간접적이지만 효과적으로 작동하는 것이라 해석될 수 있을 것이다.

III. 연구가설 및 자료

본 연구는 현직 기초단체장 모두 재선을 목표로 삼는다고 가정한다. 이는 현직의 불출마에 대해 개인적인 이유를 확인할 수 있는 설문자료가 부재한 한계에 기인한 것이기도 하지만, 합리적 선택의 관점에서 재선의 낮은 실현가능성이 현직의 불출마에 주요 요인이라는 주장을 받아들인 것이다. 또 현직 기초단체장의 출마 선택은 동일 공직에의 재출마 여부로 한정한다. 본 연구의 분석대상인 2006년 당선된 현직 기초단체장은 2010년 지방선거에서 광역단체장선거의 출마나 지방의원 출마의 시도도 전혀 없었기 때문이다(황아란·서복경 2014). 즉 2006년 당선되었던 현직 기초단체장은 2010년 지방선거를 맞아 동일 공직에의 재출마 여부만을 선택한 것이라 할 수 있다.

합리적 선택 이론에서 볼 때 현직의 재출마는 재선 도전의 기대효용이 비용보다 큰 것으로 가정한다. 재선 도전의 기대효용은 공직에 부여된 가치와 당선가능성이 중요한 요소인데, 이전 선거에서 얻은 낮은 득표율이나 치열한 선거경합 등 선거경쟁의 취약성은 선거운동에서의 심리적인 비용뿐 아니라 당선가능성의 주관적인 확률에 영향을 줄 수 있다. 그러나 다른 한편으로, 이러한 선거경쟁의 취약성은 현직이 느끼는 주관적인 인식과 다를 수 있으며, 취약한 현직이라면 이를 극복하고자 보다 적극적인 공직수행과 대외활동을 통하여 지지를 높이기 때문에 재출마 여부와는 무관할 수 있다는 것이 선행연구 검토에서 논의한 상충되는 주장이다. 본 연구는 기초단체장이 이전 선거에서 얻은 득표율과 당선경합을 선거경쟁의 취약성을 측정하는 두 가지 지표로 삼아 다음의 가설을 검증해 보면서, 어느 지표가 더 설명력이 높은지도 살펴보고자 한다.

[가설 1-1] 득표율이 낮았던 기초단체장일수록 재출마할 확률이 낮을 것이다.

[가설 1-2] 당선경합이 치열했던 기초단체장일수록 재출마할 확률이 낮을 것이다.

한편 재선의 실현가능성에 영향을 미치는 기회구조의 유인으로 기초단체장의 소속 정당을 설정한다. 인기가 낮은 정당의 기초단체장이 재출마할 가능성이 낮은 것이기 때문이다. 지금까지 한국 지방선거의 공통된 특징은 중앙정치의 영향이 강하다는 것으로, 일반적으로 정부여당에 대한 부정적인 심판론이 여당 소속의 후보들에게 매우 불리하게 작용해 왔던 것을 볼 수 있다(황아란 2013). 이러한 중간평가의 성격은 2010년 지방선거도 예외가 아니었다는 점에서 기초단체장의 소속 정당이 집권여당(즉 한나라당)인 경우, 부정적 심판론이 현직의 재선 가능성을 낮추는 요인으로 작용하여 출마율이 떨어질 것으로 예상할 수 있다. 다만 특정 정당에 대한 지역적 지지가 강한 한국의 선거환경을 고려할 때 현직의 소속정당이 재출마 여부에 미치는 영향은 지역을 통제하고 검증할 필요가 있다.

[가설 2] 여당 기초단체장이 야당이나 무소속보다 재출마할 확률이 낮을 것이다.

끝으로 선거경쟁력에 중요한 영향을 미치는 기초단체장의 선수를 고려하고자 한다. 삼선제한이 적용되는 기초단체장선거에서 현직은 재선과 삼선 도전만이 허용되는데, 최근의 한 연구(황아란 2014)는 초선의 기초단체장 후보가 당선율이나 득표율, 당선경합 면에서 모두 2선의 기초단체장보다 훨씬 앞선다는 경험적 결과를 제시하였다. 초선의 선거경쟁력이 2선 단체장보다 앞서는 것은 정치적 지지를 확대하기 위해 더 열심히 노력한 결과로 해석되는 한편, 삼선에 도전하는 2선 단체장의 경쟁력이 초선보다 낮은 것은 한계효용의 법칙으로 지지확대가 제한적인데다 세대교체의 압력이 커서 지지가 더 떨어질 수 있다는 것이다. 따라서 기초단체장의 선수가 현직의 재선의 가능성을 낮추는 요인이라면, 초선보다 2선 기초단체장의 불출마가 많을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 주시할 점은 현직효과, 즉 비현직으로 출마하여 당선될 당시 초선의 선거경쟁력이 현직으로 당선된 2선 단체장보다 낮을 것이란 점인데, [가설 1]에 따른다면 초선 단체장의 불출마율이 2선 단체장보다 더 높을 것이라는 반대의 예상도 가능하다는 점이다. 본 분석에서는 이를 규명하기 위하여 선수를 통제한 상태에서 선거경쟁의 취약성을, 그리고 선거경쟁력을 통제한 상태에서 선수의 효과를 검증해 볼 것이다.

[가설 3] 초선 기초단체장보다 2선의 기초단체장이 재출마할 확률이 낮을 것이다.

한편 본 연구에 이용될 자료는 중앙선거관리위원회에서 제공한 2006년, 2010년 기초단체장 선거결과의 집합자료이다. 본 분석에서 현직은 2006년 지방선거에 당선된 기초단체장으로 한정하며,²⁾ 이들이 2010년 기초단체장 선거에 재출마하였는지 여부를 통해 본 연구의 가설을 검증할 것이다. 다만 삼선제한에 걸려 불출마한 10명의 기초단체장은 제외하고 나머지 220명을 분석대상으로 삼는다. 다음은 먼저 기초분석으로 기초단체장의 소속정당과 출마지역, 선수, 선거경쟁력에 따른 재출마 여부를 살핀 후, 종합분석으로 선거경쟁력의 두 개 지표, 즉 득표율과 당선경합을 적용한 두 가지 회귀모형을 개발하여 주요인을 통제된 상태에서 주요 변수의 영향력을 규명하고자 한다.

IV. 현직 기초단체장의 재출마 요인 분석

1. 기초 분석

1) 정당

〈표 1〉은 2006년 당선된 현직 기초단체장의 소속 정당별 2010년 지방선거의 출마현황을 보여준다. 먼저 노무현 정부의 임기말년에 실시되었던 2006년 지방선거는 정부여당에 대한 부정적 심판론이 매우 강하게 작용하였기 때문에 기초단체장은 여당인 열린우리당(19명)이 민주당(20명)보다 적었고, 제1야당인 한나라당이 압도적으로 많았으며(155명), 국민중심당(7명)과 무소속(29명)도 상당한 비중을 차지했다. 이들 230명의 기초단체장 가운데 3선 제한으로 출마하지 못한 10명(한나라당 6명, 국민중심당 및 무소속 4명)을 제외하면, 재출마율은 63%로 138명이다.³⁾ 이는 우선 기초단체장의 1/3 이상이 출마를 포기했다는 것으로 지방정치의 유동성이 매우 높은 현실을 드러내는데,

2) 사정에 의해 사퇴하였다가 다시 출마한 기초단체장은 현직이란 용어가 적절치 않지만 편의상 현직으로 총칭하고 분석대상에 포함되는 반면, 보궐선거로 당선된 기초단체장은 제외하였다. 이는 현직의 이점, 즉 일반선거의 참여를 통해 얻는 현직의 인지적 확산과 경험이 유권자의 관심과 참여가 낮은 보궐선거에서 당선된 경우와 다를 수 있기 때문이다(황아란 2012).

3) 참고로 2010년 현직 기초단체장 후보가 출마한 소속정당 분포는 한나라당 68명, 민주당 23명, 자유선진당 5명, 국민중심연합 2명, 무소속 40명이었다.

〈표 1〉 소속 정당별 기초단체장의 재출마율과 당적변경

2006년 당적	2010년 출마 여부	
	출마	불출마
전체	62.7% (138명)	37.3 (82)
한나라당	61.1 (91)	38.9 (58)
	당적 동일(62), 변경(29)	
열린우리당/민주당	71.8 (28)	28.2 (11)
	당적 동일(20), 변경(8)	
기타/무소속	59.4 (19)	40.6 (13)
	당적 동일(10), 변경(9)	

주: 열린우리당 소속 단체장은 14명이 재출마하고, 기타는 국민중심당으로 5명이 재출마하였으며, 동일 당적에는 열린우리당에서 민주당으로, 국민중심당에서 자유선진당으로 바뀐 경우가 포함됨.

기초단체장의 교체는 낙선에 의한 것(56명)보다 불출마한 경우(82명)가 훨씬 많았던 것이다.⁴⁾

한편 현직 기초단체장의 소속 정당별 출마율은 통계적으로 유의하지는 않지만 흥미로운 차이를 나타낸다. 주요 정당으로 한나라당과 열린우리당/민주당 소속 기초단체장(188명)의 출마율(63%)이 기타/무소속(32명)의 출마율(59%)보다 높은 경향을 보이는데,⁵⁾ 특히 주요 정당 간 기초단체장의 재출마율 차이가 보다 크게 대비되어 나타난다. 한나라당 소속으로 당선되었던 기초단체장의 출마율(61%, 91명)은 열린우리당/민주당의 경우(72%, 28명)보다 상당히 낮다. 참고로 이러한 특징은 재출마한 기초단체장의 당적변경 여부를 살펴볼 때에도 유사한 경향이 발견된다. 한나라당으로 당선되었던 기초단체장 중 2010년 한나라당으로 재출마한 비율(42%, 62명)은 열린우리당/민주당 기초단체장이 2010년 민주당으로 재출마한 비율(51%, 20명)보다 낮고, 기타/무소속의 경우(31%, 10명)가 가장 낮았다. 이는 또 기타/무소속 기초단체장의 당적변경

4) 이러한 교체현상은 2006년 기초단체장선거도 현직의 낙선(42명)보다 불출마(66명)가 많고, 2002년의 경우도 낙선(69명)보다 불출마(83명)가 많았다(황아란 2013).

5) 열린우리당 소속이었던 기초단체장(19명)은 14명이, 국민중심당(7명)은 5명이 재출마하였다.

(28%, 9명)이 한나라당의 경우(19%, 29명)나 열린우리당/민주당의 경우(21%, 8명)보다 훨씬 높았던 것으로 나타난다.⁶⁾

기초단체장의 출마율에서 나타나는 이러한 차이는 기초단체장의 소속정당이 재출마의 기회구조 유인에 매우 중요한 요소라는 <가설 2>에 부합하는 것이다. 당선가능성 측면에서 기타/무소속 후보는 주요정당 후보보다 선거자원을 동원하는 데 불리하기 때문에 출마율이 낮으며, 여야 간에는 정부여당에 대한 심판적인 성격이 강한 지방선거의 구조화된 특징으로 인해 여당의 출마율이 상대적으로 낮을 뿐 아니라 여당으로 재출마하는 비율도 야당으로 재출마하는 비율보다 낮은 것이라 해석된다.⁷⁾ 그러나 소속정당이 미치는 이러한 영향은 한국의 지역주의 선거환경을 고려할 때 지역을 통제하고 살필 필요가 있다.

2) 지역

<표 2>의 지역별 기초단체장의 재출마율은 우선 지역 간 차이가 상당히 크다는 특징을 보여준다. 즉 강원이 88%로 가장 높고, 영남과 호남, 충청이 각각 71%, 68%, 58%, 그리고 수도권이 48%로 가장 낮다. 특히 지역주의가 약한 수도권과 강원에서 기초단체장의 재출마율이 크게 대비되는데, 주목할 점은 강원 경우 기초단체장은 모두 한나라당(17명)으로 이 중 15명이 다시 출마한 반면, 수도권(65명)에서는 31명만 출마했는데 불출마한 기초단체장 중 거의 모두(32명)가 한나라당 소속이었던 점이다. 이는 여권 심판론의 영향이 보수성향이 강한 강원에서는 약했지만, 그렇지 않은 수도권에서는 강하게 작용했기 때문일 수 있다.

한편 지역주의 정당지지가 강한 영·호남, 충청 지역도 소속정당에 따른 기초단체장 재출마 여부에 흥미로운 차이를 발견할 수 있다. 충청에서는 한나라당으로 당선되었던 16명의 기초단체장 중 9명(56%)만 출마한 데 비하여, 국민중심당은 7명 중 5명이 출

6) 국민중심당의 당적변경은 충청에서 국민중심연합(2명)으로, 무소속의 당적변경은 영남에서 한나라당(4명)으로 호남에서 민주당(3명)으로 바꾼 데 비해, 한나라당의 당적변경은 거의 무소속(28)으로 1명만 충청에서 자유선진당으로 바꿨으며, 열린우리당/민주당의 당적변경도 다수가 무소속(5명)이고 영남에서 한나라당(2명)으로, 충청에서 자유선진당(1명)으로 바꾼 것인데, 그 이유가 공천탈락에 의한 차선의 선택이든 자발적인 변경이든 재선 가능성을 높이기 위한 전략으로 풀이된다.

7) 야당 기초단체장의 출마율이 높은 것은 2006년 노무현 정부에 대한 부정적 심판론에서도 당선될 만큼 경쟁력이 높았기 때문일 수도 있다.

〈표 2〉 지역별 기초단체장의 재출마율

구분	2010년 출마여부		통계량
	출마	불출마	
전체	62.7%(138명)	37.3(82)	X ² =13.6 p<.01
수도권	47.7(31)	52.3(34)	
	한(28), 열(1), 무(2)	한(32), 무(2)	
강원	88.2(15)	11.8(2)	
	한(15)	한(2)	
충청	57.6(19)	42.4(14)	
	한(9), 열(3), 국(5), 무(2)	한(7), 열(4), 국(2), 무(1)	
호남	67.5(27)	32.5(13)	
	열(8), 민(14), 무5	열(1), 민(6), 무(6)	
영남	70.8(46)	29.2(19)	
	한(39), 열(2), 무(5)	한(17), 무(2)	

주: 한: 한나라당, 열: 열린우리당, 민: 민주당, 국: 국민중심당, 무:무소속

마하여 여당심판론의 효과와 지역주의 정당지지의 영향을 나타내었다. 호남은 2006년 열린우리당/민주당으로 당선되었던 29명 중 22명(76%)이 출마한 데 비하여, 무소속은 11명 중 5명만 출마하였다. 이는 2006년 분열되었던 지역지지 정당이 민주당으로 통합되어 여권 심판론에 결집할 수 있는 선거환경이 조성되었기 때문으로 해석된다. 반면 영남에서는 한나라당으로 당선되었던 56명의 기초단체장 가운데 39명(70%)이 출마하고, 무소속도 7명 중 5명이 출마하였다. 그런데 한나라당 출신 기초단체장 중 무려 15명이 당적을 변경하여 무소속으로 출마하였던 점은 지역주의 정당지지가 강하지만 여권 심판론의 영향이 특히 영남에서는 무소속의 약진으로 나타날 가능성이 높았기 때문일 수 있다.⁸⁾

참고로 영·호남, 충청의 지역주의 정당공천을 받았던 기초단체장의 재출마율은 72%(66명)로 그렇지 않은 경우의 출마율(56%, 72명)보다 훨씬 높았다(X²=5.5 p<.05).

8) 한나라당에서 무소속으로 당적을 변경한 기초단체장(28명)의 출마지역은 영남(15명)이 수도권(10명), 강원(3명)보다 훨씬 많았으며, 열린우리당/민주당 출신에서 무소속으로 당적을 변경한 사례(5명)는 모두 호남이었다.

〈표 3〉 선수별 기초단체장의 재출마율

구분	2010년 출마여부		통계량
	출마	불출마	
전체	62.7% (138명)	37.3 (82)	X ² =12.2 p<.001
초선	70.8 (104)	29.2 (43)	
	한(70), 열/민(19), 기/무(15)	한(28), 열/민(10), 기/무(5)	
2선	46.6 (34)	53.4 (39)	
	한(21), 열/민(9), 기/무(4)	한(30), 열/민(1), 기/무(8)	

주: 한: 한나라당, 열/민: 열린우리당, 민주당, 기/무: 기타(국민중심당), 무소속

이러한 차이는 지역주의 정당의 제공권을 받지 못한 기초단체장도 무소속으로 출마를 많이 하였기 때문인데, 이는 독점 정당의 선거환경에서 경쟁할 수 있는 대안세력이 지명도가 높고 잘 알려진 무소속의 현직이기 때문일 것이다.

3) 선수(選數)

〈표 3〉은 현직 기초단체장의 선수에 따른 출마 현황으로, 초선 기초단체장(147명) 중 104명, 그리고 2선 단체장(73명) 중 34명이 다시 출마한 것을 볼 수 있다. 이는 초선으로 당선된 기초단체장의 71%가 2010년 재출마한 반면, 2선의 기초단체장 중에는 47%만이 재출마한 것으로, 선수별 차이에 대한 〈가설 3〉을 지지해 준다(X²=12.2 p<.001).

기초단체장의 선수별 재출마율은 소속 정당을 통제할 경우에도 큰 차이를 보인다. 우선 선수별 당적분포에서 한나라당 기초단체장은 초선의 67%(98명), 2선의 70%(51명)를 차지하는 것으로 나타난다. 그런데 한나라당으로 당선되었던 초선 기초단체장의 2010년 재출마율은 71%(70명)인 반면, 2선 기초단체장은 41%(21명)뿐이다(X²=12.9 p<.001). 또 기타/무소속의 경우도 초선 기초단체장 중 75%(15명)가 재출마한 데 비하여, 2선 단체장은 33%(4명)만 출마하였는데, 다만 사례수가 적어 통계적으로 유의하지 않았다. 그러나 열린우리당/민주당 단체장의 경우는, 역시 사례수가 적어 선수별 재출마율의 차이가 통계적으로 유의하지 않지만, 초선 단체장(29명) 중 19명이 재출마한 데 비하여 2선 단체장(10명)은 거의 모두(9명) 출마하였다. 이러한 결과는 적은 사례수에 기인한 것일 수도 있지만, 야당에게 불리하였던 2002년, 2006년 선거환경에서

〈표 4〉 기초단체장의 재출마 여부와 2006년 선거 경쟁력

구분		2010년 출마여부		통계량
		출마	불출마	
2006년 득표율	전체	55.5% (138명)	52.6 (82)	t=2.10 p<.05
	초선	54.3 (104)	50.5 (43)	t=1.89 p<.1
	2선	59.4 (34)	54.9 (39)	t=1.84 p<.1
2006년 당선경합	전체	25.3%p (138)	20.8 (82)	t=2.05 p<.05
	초선	23.5 (104)	17.6 (43)	t=2.24 p<.05
	2선	30.9 (34)	24.3 (39)	n.s.

도 연이어 당선될 만큼 경쟁력을 갖춘 데다 2010년 정부여당에 대한 부정적 평가가 제 1야당인 민주당의 당선가능성을 높였기 때문에 해석할 수 있을 것이다.

4) 선거경쟁력

〈표 4〉는 기초단체장이 2010년 재출마한 경우와 불출마한 경우로 나누어 2006년 당선되었던 당시의 득표율과 당선경합의 차이를 비교한 것이다. 2010년 재출마한 기초단체장의 2006년 평균 득표율(56%)은 불출마한 경우(53%)보다 높으며 통계적으로도 유의한 차이를 나타낸다(가설 1-1). 또 차점자(2위)와의 득표율 차이로써 당선경합을 비교할 때에도 불출마한 기초단체장(21%p)은 재출마한 경우(25%p)보다 치열한 경합을 벌였던 것을 볼 수 있다(가설 1-2).⁹⁾

이러한 결과는 현직의 불출마가 선거경쟁의 취약성에 따른 전략적인 은퇴라는 기존의 경험적 주장에 부합하는 것으로, 선거경쟁력과 재출마의 관계는 선수를 통제할 상태에서도 잘 나타난다. 초선으로 당선된 기초단체장 중 2010년 재출마한 현직의 2006년 득표율(54%)은 불출마한 경우(51%)보다 높으며(p<.1), 2위와의 득표율 차이 역시 재출마한 경우(24%p)가 불출마한 경우(18%p)보다 컸다(p<.05). 또 2010년 선거에서 2선 기초단체장의 이전 득표율(59%)도 불출마한 경우(55%)보다 높았다(p<.1). 당선경합 역시 재출마한 경우(31%)가 불출마한 경우(24%)보다 훨씬 덜 치열하였는데, 다만 사례수가 적어 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

9) 기초단체장의 득표율과 당선경합의 피어슨 상관계수는 0.87(p<.001)로 득표율이 높을수록 2위 차점자와의 당선경합이 낮았다.

참고로 도시유형별 기초단체장의 출마율 차이는 통계적으로 유의하지 않았지만, 자치구청장(66%, 43명)이 시장(63%, 47명)보다 많이 출마하고, 군수(60%, 48명)가 가장 덜 출마하는 경향을 나타내었다. 이는 현직의 이점이 도시보다 후보 인지도가 높은 농촌에서 크다는 주장(황아란 2012)과 상충되는 결과일 수 있는데, 현직의 이점이 농촌에서 더 크다면 출마율도 더 높을 것으로 예상될 수 있기 때문이다. 그렇지만 도전 후보에 대한 인지도 역시 도시보다 농촌에서 더 높기 때문에 현직이 느끼는 선거경쟁의 취약성도 더 클 수 있으며, 따라서 출마율이 도시보다 농촌에서 더 낮았던 것일 수 있다. 2006년 기초단체장선거의 당선경합은 군수 선거에서 가장 심했고(16%p), 다음으로 시장(24%p), 그리고 자치구청장(33%p) 순으로 뚜렷한 차이를 보였다($F=21.96$ $p<.001$).¹⁰⁾ 즉 도시화 수준이 낮은 기초단체 유형일수록 치열한 선거경합이 펼쳐졌던 바로 그 점이 현직에게는 선거경쟁의 취약성을 인식하는데 중요한 영향을 미쳐 출마율을 낮춘 것일 수 있다.

2. 종합 회귀분석

다음은 선거경쟁력을 중심으로 두 가지 회귀모형을 개발하여 기초단체장의 재출마 결정요인을 분석하고자 한다. 분석모형의 종속변수는 2006년 당선된 기초단체장의 2010년 선거의 재출마 여부이며, 선거경쟁력의 두 가지 독립변수는 득표율과 1, 2위 득표율 차이로 측정된 당선경합으로, 이를 두 로짓 회귀모형에 각각 포함하여 분석할 것이다. 두 가지 분석모형에서 공통적으로 포함될 변수들은 기초단체장의 선수와 소속정당, 지역, 도시유형과 연령 등의 개인배경 요인으로 구체적인 측정방법과 내용은 다음과 같다.

기초단체장의 선수는 초선 단체장을 기준으로 2선의 기초단체장을 가변수(현직2선)로 모형에 포함하여 재출마 여부에 미치는 부정적인 영향을 검증하고자 한다. 소속정당은 2006년 당선되었을 당시의 소속정당으로, 국민중심당/무소속을 기준으로 삼아 두 개의 가변수, 즉 한나라당과 열린우리당/민주당(열린·민주당)으로 조작화하였다. 지방선거의 부정적인 정부여당의 심판론과 그로 인한 제1야당의 반사이익을 고려할

10) 2006년 당선된 기초단체장의 득표율도 도시유형 간 차이를 보였지만, 구청장(59%)만 뚜렷이 높고 시장(54%)과 군수(51%)는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다($F=9.9$ $p<.001$).

〈표 5〉 기초단체장 재출마율의 결정요인에 대한 회귀분석결과

		현직 기초단체장의 재출마 여부				
		〈모형 1〉			〈모형 2〉	
〈변수명〉		회귀계수 (표준오차)	표준계수	회귀계수 (표준오차)	표준계수	
선거 경쟁력	득표율	0.04** (0.02)	0.26			
	당선경합			0.04*** (0.01)	0.40	
선수	2선	-1.24*** (0.35)	-0.32	-1.29*** (0.36)	-0.34	
소속정당	한나라당	-1.01* (0.57)	-0.26	-1.35** (0.61)	-0.35	
	열린·민주당	0.34 (0.58)	0.07	0.33 (0.59)	0.07	
지역	영남	-1.89** (0.85)	-0.48	-2.10** (0.86)	-0.53	
	호남	-2.72*** (1.04)	-0.58	-2.97*** (1.05)	-0.63	
	충청	-2.38*** (0.91)	-0.47	-2.60*** (0.92)	-0.51	
	수도권	-2.82*** (0.86)	-0.71	-3.14*** (0.88)	-0.79	
도시유형	자치구, 시, 군	-0.41* (0.24)	-0.18	-0.33 (0.24)	-0.15	
개인배경	연령	0.02 (0.02)	0.07	0.02 (0.02)	0.07	
	학력	0.17 (0.19)	0.08	0.15 (0.19)	0.07	
	재산	0.0003 (0.001)	0.03	0.0003 (0.001)	0.03	
상수		0.39 (2.26)		2.33 (2.16)		
통계량		-2Log=290.57 우도비 $X^2=39.77***$ Concordant 73.6% 사례수 220		-2Log=290.57 우도비 $X^2=44.38***$ Concordant 74.3% 사례수 220		

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

때, 국민중심당/무소속이었던 기초단체장보다 한나라당의 재출마 확률이 낮을 것으로, 열린우리당/민주당의 경우가 높을 것으로 예상된다.

통제변수로서 기초단체장의 출마지역은 강원을 기준으로 4개의 지역 가변수(영남, 호남, 충청, 수도권)로, 그리고 기초단체의 도시유형은 자치구, 시, 군을 각각 1, 2, 3으로 조작화 하였다. 끝으로 기초단체장의 개인배경 변수는 연령과 학력(초졸미만=1, 초졸=2, 중졸=3, 고졸=4, 대졸=5, 대학원졸=6), 그리고 재산(1천만 원 단위)을 분석 모형에 포함하였다.¹¹⁾

11) 재출마한 기초단체장의 평균 연령(55.9세)은 불출마(56.7세)보다 약간 적고, 학력은 재출마

〈표 5〉는 현직 기초단체장의 재출마 여부에 대한 두 가지 로짓 회귀모형의 분석결과이다. 먼저 득표율이 포함된 〈모형 1〉의 분석결과는 연령 등 개인배경 변수들을 제외한 모든 변수가 기초단체장의 재출마 여부에 통계적으로 유의한 영향을 미치며, 모형의 적중률(concordant)은 73.6%로 나타난다. 독립변수의 영향력을 표준계수로 살펴보면, 선거경쟁력 변수로서 기초단체장의 2006년 득표율(0.26)은 재출마에 긍정적인 관계를 보여주며(가설 1-1), 선수는 초선보다 2선 기초단체장(-0.32)의 낮은 출마율을 나타낸다(가설 3). 또 소속정당은 지방선거에 대한 여당 심판론의 부정적 영향을 확인할 수 있는데(가설 2), 한나라당으로 당선된 기초단체장의 재출마 확률(-0.26)이 국민중심당/무소속보다 낮다($p < .1$). 다만 열린우리당/민주당으로 당선된 경우의 재출마 가능성(0.07)은 양의 부호를 나타내지만 통계적으로 유의하지 않았다.

지역은 강원도와 비교해 다른 모든 지역의 기초단체장이 재출마할 가능성이 낮으며, 특히 수도권의 기초단체장(-0.71)이 매우 낮은 점이 주목된다. 이는 앞서 논의한 대로 수도권에서 여권 심판론의 영향이 상대적으로 더 강할 수 있기 때문인데, 2006년 선거에서 한나라당이 석권했던 수도권 지역의 기초단체장들은 2010년 선거의 여권 심판론이 재선에 더 심리적인 부담요인으로 작용했던 것일 수 있다.¹²⁾ 끝으로 기초단체의 도시유형은 자치구보다 시, 그리고 시보다 군의 기초단체장이 재출마가 낮은 경향(-0.18)을 보이며($p < .1$), 개인배경 변수로서 기초단체장의 연령과 학력, 재산은 재출마에 긍정적 효과를 나타냈으나 통계적으로 유의하지 않았다.

한편 〈표 5〉에서 당선경합이 포함된 〈모형 2〉의 분석결과는 연령 등 개인배경 변수와 도시유형을 제외한 모든 변수가 기초단체장의 재출마 여부에 통계적으로 유의한 영향을 미치며, 〈모형 1〉과 비교하여 회귀계수 값이 커지고 적중률도 약간 개선된 것으로(74.3%) 나타난다. 독립변수의 영향력을 표준계수로 살펴보면, 먼저 선거경쟁력 변수로서 기초단체장의 2006년 당선경합(0.40)은 2위와의 득표율 차이가 컸을수록 재출마의 가능성이 높은 것을 확인할 수 있다(가설 1-2). 이는 특히 득표율의 〈모형 1〉과

(5.19)가 불출마(5.06)보다 약간 높으며, 재산신고액수는 재출마(10억6950만 원)가 불출마(11억5100만 원)보다 적었지만, 모두 통계적으로 유의한 차이를 보이지는 않았다.

12) 수도권의 낮은 출마율은 강원뿐 아니라 영남과도 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 특히 한나라당이 석권했던 강원과 수도권, 영남에서 재출마율 차이가 뚜렷한 것은 지역 간 이념 성향이나 정당성향에 따라 여권 심판론이 한나라당 단체장에게 미치는 영향이 다를 수 있음을 드러낸다.

비교할 때 재출마 여부에 미치는 상대적 영향력이 훨씬 크다는 점이 주목된다. 초선의 현직효과도 2선 기초단체장(-0.34)보다 재출마율이 높은 것을 볼 수 있다(가설 3). 다만 <모형 1>에서 득표율을 통제했을 때와 비교해 선수의 영향력이 다소 커졌지만 선거경합의 영향력보다는 적은 것으로 나타난다. 소속정당 역시 지방선거에 대한 여당심판론의 부정적 영향을 확인시켜 준다(가설 2). 열린우리당/민주당으로 당선된 기초단체장의 재출마 가능성(0.07)은 국민중심당/무소속에 비해 통계적으로 유의하지 않으나, 한나라당 기초단체장의 재출마 확률(-0.35)은 크게 낮은 것을 볼 수 있으며, 또 득표율을 통제한 <모형 1>보다 상대적인 영향력이 증가하고 통계적 유의수준($p < .05$)도 더 나아진 것으로 나타난다.

지역은 강원과 비교해 다른 지역의 재출마가 모두 낮고 특히 수도권(-0.79)과 큰 차이를 보여준다. 이는 앞서 득표율을 통제한 분석결과와 유사하되 지역의 상대적인 영향력이 더 커진 반면, 기초단체의 도시유형은 영향력도 줄어들고 통계적으로도 유의하지 않았다. 도시유형에 따른 기초단체장의 출마율 차이가 득표율을 통제했을 때와 달리 당선경합을 통제한 모형에서 통계적 유의성을 상실한 것은, 기초분석에서 논의한 자치구, 시, 군 간 당선경합의 차이가 현직 기초단체장의 재출마율에 주요 변인임을 확인시켜 준다. 즉 도시보다 후보인지도가 높은 농촌에서 기초단체장의 출마율이 낮은 것은 치열한 당선경합에 따른 선거경쟁의 취약성에 기인한 문제로 해석될 수 있다. 끝으로 연령 등 개인배경 변수는 <모형 1>에서와 같이 모두 재출마에 긍정적 효과를 나타냈으나 통계적으로 유의하지 않았다.

종합하면, 기초단체장의 재출마 여부는 연령 등 개인적인 배경요인보다 이전 선거의 경쟁력과 정당, 선수, 지역 등이 중요한 요인인 것을 볼 수 있다. 이는 현직의 재출마 또는 불출마 결정이 중앙정치의 여권 심판론에 영향을 받을 뿐 아니라 선수효과와 선거경쟁의 취약성을 중요하게 고려하는 전략적 선택임을 나타낸다. 특히 선거경쟁력의 측정지표로써 득표율과 당선경합에 대한 두 가지 회귀모형의 분석결과를 비교할 때, 현직의 재출마 여부는 당선경합의 영향력이 득표율보다 훨씬 큰 것이라 하겠다. <모형 1>에서는 득표율의 영향력이 선수효과보다 작고 정당효과(한나라당)에 상응했던 것과 달리, <모형 2>에서는 당선경합의 영향력이 정당효과(한나라당)보다 클 뿐 아니라 선수효과보다 더 큰 것을 볼 수 있으며, 도시유형의 영향이 재출마 여부와 허위관계임을 보여 주었다.

VI. 결론 및 시사점

한국 지방선거에서 현직의 낮은 출마율은 현직의 높은 이점에도 불구하고 현직이 왜 출마하지 않는가를 포함하여 어떤 현직이 출마하고, 하지 않는가에 대한 의문이 들게 한다. 본 연구는 2010년 기초단체장 선거를 대상으로 현직 재출마의 결정요인을 분석하는 데 중점을 두었다. 현직의 출마여부는 선거경쟁에 중요한 영향을 미칠 뿐 아니라 현직의 낮은 출마율은 곧 높은 교체율로 이어져 지방 정치권력의 큰 변동을 낳는 결과를 가져온다는 점에서 중요하고도 흥미로운 분석대상이라 할 것이다.

본 연구의 분석모형은 합리적 선택의 관점에서 현직의 불출마, 또는 재출마에 대한 결정이 재선의 실현가능성에 달린 것이라 보고, 이와 관련하여 크게 세 가지 요인, 즉 선거경쟁력, 여권심판론, 선수효과 등에 대한 가설을 설정하여 검증하였다. 분석결과를 요약하면 현직의 불출마는 낮은 선거경쟁력과 높은 선수, 그리고 여당소속에서 많았던 것을 발견할 수 있다. 첫째, 현직 기초단체장이 이전 선거에서 얻었던 득표율이 낮을수록, 당선경합이 치열했을수록 불출마하는 경향이 높으며, 이러한 선거경쟁의 취약성이 미치는 영향력은 득표율보다 당선경합에서 더 뚜렷하게 나타났다. 둘째, 한나라당 소속 기초단체장의 불출마가 다른 소속의 경우보다 더 많았던 것은 여권심판론의 부정적 영향을 입증해 주며, 이는 중앙정치의 영향이 선거 결과뿐 아니라 이미 선거전의 출마결정 단계에도 크게 미친다는 것을 나타낸다. 셋째, 초선보다 2선 단체장의 불출마가 높았던 선수의 부정적 효과는 한국 선거에서 세대교체에 대한 압력이 크다는 특징을 보여준다. 즉 선거경쟁력이나 소속정당 등 제변수를 통제된 상태에서 선수의 부정적 영향이 유의하다는 점은, 특히 일반적으로 초선 단체장의 이전 선거 득표율이나 당선경합이 2선의 단체장보다 취약한 선거경쟁력을 지닌다는 점을 고려할 때, 세대교체의 영향으로 해석될 수 있을 것이다. 다시 말해 세대교체의 압력이 큰 상황이라면 2선 단체장은 이를 무릅쓰고 삼선에 도전하는 위험부담을 지기보다는, 때를 기다려 다시 출마하거나 국회의원 등 상위직 진출을 도모하기 위해 불출마하는 경향이 높을 수 있다.

주목할 점은 선거경쟁의 취약성, 특히 당선경합이 현직의 재출마 여부에 미치는 영향력이 선수효과나 여권심판론의 정당효과보다 크다는 분석의 결과이다. 이는 현직효과에 대한 기존 논의와 지방정치의 권력 변동을 이해하는 데 매우 중요한 시사점을 제

공해 준다. 지금까지 선거연구에서 출마한 현직후보를 대상으로 선거경쟁력을 분석하고 현직효과를 논의한 것은 불출마한 현직의 전략적 선택의 결과로써 재해석될 필요가 있다. 즉 현직후보의 경쟁력이 비현직보다 높은 것은 경쟁력이 취약한 현직들이 출마하지 않았기 때문일 수 있으며, 현직의 출마여부가 선거 경쟁에 미치는 영향 역시, 즉 현직이 출마한 선거구의 선거경합이 그렇지 않은 선거구보다 덜 치열한 이유(황아란 2014)가 경쟁력이 높은 현직들이 출마하였던 데 기인한 것일 수 있다. 이는 또 지방 정치의 권력변동이 중앙정치의 영향뿐 아니라 선거경쟁의 취약성에 따른 현직의 전략적 은퇴가 주된 요인임을 드러낸다는 점에서, 유권자의 지지가 통제하는 선거 책임성은 출마한 후보에 대한 선택에서만 아니라 현직의 출마 여부 결정에서도 효과적으로 작동되는 것이라 하겠다.

결론적으로 본 연구의 분석은 현직 기초단체장의 재출마 여부 결정이 당선가능성에 기초한 합리적이고 전략적인 선택임을 보여주는 것이다. 그러나 이러한 분석결과는 지난 선거의 당선경쟁력과 당적을 현직 재출마 여부의 결정요인으로 삼았을 뿐 현직이 당선된 이후의 상황 변화, 특히 현직의 공직수행에 따른 유권자의 지지 변화나 당적 변경 등을 고려하지 않은 것이 큰 한계로 지적될 수 있다. 이는 본 연구가 제한적이지만 집합자료를 통해 탐색적인 분석을 시도하는 것에 의의를 두었기 때문이지만, 향후 연구에서는 그에 대한 보완을 통하여 현직의 재출마 요인과 현직효과에 대한 이해를 넓혀야 할 것이다. 또 본 연구결과의 일반화를 위해서는 단일 선거가 아닌 여러 차례의 선거자료를 통해 검증해 볼 필요가 있으며, 지방선거나 국회의원선거 등에 대한 비교 분석도 흥미로운 연구가 될 것이다. 특히 현직의 불출마는 정당의 재공천 여부와 밀접한 관련이 있을 것이라 점에서 현직 기초단체장의 정당 재공천 요인에 대한 연구가 보완될 필요가 있으며, 면접을 통한 미시적인 접근의 분석과 함께 현직의 재출마와 불출마에 대한 심도 있는 연구가 진행되길 기대한다.

투고일: 2014년 8월 19일

심사일: 2014년 9월 11일

게재확정일: 2014년 9월 22일

참고문헌

- 박명호·김민선. 2009. “후보자 요인, 현직효과 그리고 정치적 경쟁.” 『정치·정보연구』 12권 1호, 165-179.
- 윤종빈. 2006. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40집 3호, 145-164.
- 이곤수·김영중. 2010. “6·2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석.” 『지방정부연구』 14권 3호, 355-371.
- 임성학. 2005. “17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 195-215.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대 국회의원선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17권 3호, 73-99.
- 황아란. 1998. “국회의원선거의 당선경쟁과 선거구 요인: 제15대 총선 당선자와 선거 경쟁도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 32집 3호, 163-186.
- _____. 2002. “지역주의와 지방자치.” 『한국행정학보』 36권 2호, 129-143.
- _____. 2012. “지방선거와 현직효과.” 『지방행정연구』 26권 4호, 3-26.
- _____. 2013. “2000년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치 영향.” 『한국정치학회보』 47집 5호, 277-295.
- _____. 2014. “현직후보의 선거경쟁력 분석: 2010년 기초단체장선거를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 30권 4호(발간 예정).
- 황아란·서복경. 2014. “지방 선출직 공직자의 경력 상향이동에 관한 연구: 제3-5회 지방선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 13권 2호, 165-192.
- Abramowitz, A. and J. Segal. 1992. *Senate Elections*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ansolabehere, S. and A. Gerber. 1997. “Incumbency Advantage and the Persistence of Legislative Majorities.” *Legislative Studies Quarterly* 22. No.1, 161-178.
- Ansolabehere, S., D. Brady, and M. Fiorina. 1992. “The Vanishing Marginals and Electoral Responsiveness.” *British Journal of Political Science* 22. No.1, 21-38.
- 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. No.1, 17-34.
- Ashworth, S. and E. Bueno de Mesquita. 2008. “Electral Selection, Strategic Challenger

- Entry, and the Incumbency Advantage.” *Journal of Politics* 70. No.4, 1009-1025.
- Banks, J. and R. Kiewiet. 1989. “Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Elections.” *American Journal of Political Science* 33. No.4, 997-1015.
- Brace, P. 1985. “A Probabilistic Approach to Retirement from the U.S. Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 10. No.1, 107-23.
- Cain, B., J. Ferejohn, and M. Fiorina. 1987. *The Personal Vote*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Campbell, J. 1993. *The Presidential Pulse of Congressional Elections*. Lexington: University of Kentucky Press.
- Cover, A. 1977. “One Good Term Deserves Another: The Advantage of Incumbency in Congressional Elections.” *American Journal of Political Science* 21. No.3, 523-541.
- _____. 1986. “Presidential Evaluations and Voting for Congress.” *American Journal of Political Science* 30. No.2, 786-801.
- Cox, G. and J. Katz. 1996. “Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow?” *American Journal of Political Science* 40. No.2, 478-497.
- Fenno, R. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. New York: HarperCollins.
- Fiorina, M. 1977. “The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It.” *American Political Science Review*, 71. No.1, 177-181.
- _____. 1989. *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Fisher, S. and R. Herrick. 2002. “Whistle while You Work: Job Satisfaction and Retirement from the U.S. House.” *Legislative Studies Quarterly* 27. No.2, 445-457.
- Frantzych, S. 1978. “Opting out: Retirement from the House of Representatives.” *American Politics Quarterly* 6. No.1, 251-273.
- Gilmour, J. and P. Rothstein. 1996. “A Dynamic Model of Loss, Retirement, and Tenure in the U.S. House of Representatives.” *Journal of Politics* 58. No.1, 54-68.
- Gordon, S., G. Huber, and D. Landa. 2007. “Challenger Entry and Voter Learning.” *American Political Science Review* 101. No.1, 303-320.
- Groseclose, T. and K. Krehbiel. 1994. “Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102nd House.” *American Journal of Political Science* 38. No.1, 75-99.
- Hall, R. and R. Van Houweling. 1995. “Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U.S. House.” *American Political Science Review*

89. No.1, 121-136.
- Hibbing, J. 1982. *Choosing to Leave: Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives*. Washington, DC: University Press of America.
- Jacobson, G. 1980. *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1989. "Strategic Politicians and the Dynamics of House Elections, 1946-86." *American Political Science Review* 83. No.3, 773-793.
- _____. 2001. *The Politics of Congressional Elections*, 5th ed. New York: Longman.
- Jacobson, G. and M. Domick. 1994. "Checking out: The Effects of Bank Overdrafts on the 1992 House Elections." *American Journal of Political Science* 38. No.2, 601-624.
- Jacobson, G. and S. Kernell. 1983. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kiewiet, R. and L. Zeng. 1993. "An Analysis of Congressional Career Decisions, 1947-1986." *American Political Science Review* 87. No.4, 928-941.
- King, A. 1997. *Running Scared: Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little*. New York: Martin Kessler Books.
- King, G. and A. Gelman. 1991. "Systemic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections." *American Journal of Political Science* 35. No.1, 110-138.
- Kingdon, J. 1968. *Candidates for Office*. New York: Random House.
- Mann, T. 1978. *Unsafe at nay Margin*. Washington: AEI Press.
- Lewitt, S. and C. Wolfram. 1997. "Decomposing the Sources of Incumbency Advantage in the U.S. House." *Legislative Studies Quarterly* 22. No.1, 45-60.
- Livingston, S. and S. Friedman. 1993. "Reexamining Theories of Congressional Retirement: Evidence from the 1980s." *Legislative Studies Quarterly* 18. No.1, 231-253.
- Mahyew, D. 1974. "Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals." *Polity* 6. No.3, 295-317.
- Moore, M. and J. Hibbing. 1992. "Is Serving in Congress Fun Again? Voluntary Retirements from the House since the 1970s." *American Journal of Political Science* 36. No.3, 824-828.
- _____. 1998. "Situational Dissatisfaction in Congress: Explaining Voluntary Departures." *Journal of Politics* 60. No.4, 1088-1107.
- Schlesinger, J. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Theriault, S. 1998. "Moving up or Moving out: Career Ceilings and Congressional

Retirement.” *Legislative Studies Quarterly* 23. No.2, 419-433.

Tufte, E. 1975. “Determinants of Outcomes of Midterm Congressional Elections.”
American Political Science Review 69. No.3, 812-826.

Wolak, J. 2007. “Strategic Retirements: The Influence of Public Preferences on Voluntary Departures from Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 32. No.2, 285-308.

ABSTRACT

Strategic Retirement of the Incumbent Mayors in the 2010 Mayoral Election

Ah Ran Hwang | Pusan National University

Noting the high turn-over rate of mayors, this study analyzes the 2010 mayoral election to find out the determinant factors in incumbent mayors' retirement. With the assumption that the rationale behind incumbent mayors' decisions to not run again despite the incumbency advantage is their electoral vulnerability, their party affiliations, and the number of terms, this study verifies these three major factors as incumbents' strategic retirement.

It turns out that incumbents tend not to seek reelection when they have electoral vulnerability, are in the second-term, and are members of the ruling party. The electoral vulnerability is more visible in the incumbents winning with a narrow electoral margin than those winning with lower number of votes. The second-term mayors than the first-term mayors tend not to run for reelection; mayors from the ruling party show a lower rate of running for reelection. It is, therefore, interpreted that incumbents' retirement is due to the electoral pressure for a political change in case of second-term mayors, and due to the midterm evaluation of the party in power in case of ruling-party mayors.

Keywords: incumbents' retirement, mayors' terms, electoral vulnerability, local election