

# 지방자치와 지방선거

강 근 형\*

## 目 次

I. 서 론	1. 지방의원의 지위
II. 민주주의, 참여, 그리고 지방자치	2. 지방의회위원의 권한과 의무
III. 지방의원의 선출방식, 선거현황, 선거법	V. 제주도민의 선거의식
1. 광역의회의 의원정수와 선거 현황	1. 참여의식
2. 선거권과 피선거권	2. 정치문제에 대한 비판 근거
3. 기탁금	3. 투표행태
4. 선거운동 및 선거비용	VI. 결 론
IV. 지방의회위원의 지위와 권한	

## I. 서 론

1961년 5월 16일에 지방의회가 해산된 이래 권위주의적인 중앙집권체제 하에서 우리나라의 지방자치단체의 위상은 중앙행정부의 시너의 역할로 전락하였고, 지방의회는 유보되어 제대로 된 기능을 수행할 수 없었다. 따라서 지난 권위주의 정권시대에 우리의 지방자치는 거의 사문화 되고 말았으며, 주민들이 자신들의 문제를 직접 참여하여 결정하고, 그것에 따르는 자치역량 또한 키울 수 없었던 것이다.

1980년대 후반에 들어서면서 우리 국민들의 민주화에 대한 열망은 더없이 가열화 되었고, 급기야는 권위주의를 유지하려는 세력들도 자신들의 권력을 더 이상 유지할 수 없는 상황에 이르렀다. 이러한 민주주의에 대한 국민들의 강렬한 요구가 우리의 지방자치를 다시 회복시킬 수 있는 가장 중요한 요인이 되었다는 데에 대해 부인할 사람은 아무도 없을 것이다. 드디어 1990년 12월말에 국회에서 지방의회의원 선거법이 개정됨으로써 30년이란 휴면을 깨고 우리의 지방자치는 다시 기지개를 펼 수 있게 되었던 것이다.

1991년 4월과 7월에 제4대 기초의회(시·군·구의회)와 광역의회(시·도의회)가 각각 구성되었다. 그리고 1995년 6월 27일에는 지방의원 선거와 도지사, 시장, 군수 등 단체장

\* 濟州大學校 政治外交學科 教授

선거가 동시에 실시되어 제5대 지방의회가 구성되었고, 1998년 6월 4일에는 제6대 지방의회 구성을 위한 선거가 실시됨으로써 우리의 지방자치도 이제 점차 제도화를 모색하는 단계로 접어들고 있다.

이러한 지방자치의 전면적인 실시로 말미암아 '지방화'라는 용어가 '세계화'와 함께 이 시대의 중요한 화두로 자리잡았으며, 지방자치체의 효율적인 운영은 물론 지역 주민들의 의사를 어떻게 효과적으로 지방정부의 정책결정에 수렴할 것인가의 문제가 매우 중요해지게 되었다. 따라서 지방자치를 좀 더 활성화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 무엇보다도 요청되며, 지방의회가 주민들의 의사를 적극 반영하려는 의지와 더불어 이를 위한 제도적인 장치 마련이 매우 필요하다.

이러한 문제의식을 가지고 이 글에서는 민주주의와 참여의 문제를 지방자치와 관련하여 검토해 보고, 지방의회의원의 선출방식과 광역의원을 중심으로 지방선거 현황을 분석해 보고, 그리고 중요한 선거법에 대해 개괄적인 설명을 해보려 한다. 더 나아가 지방의회 의원의 권한 및 역할에 대해서도 고찰할 것이다. 마지막으로 제주도민의 선거의식도 검토하려 한다.

## II. 민주주의, 참여, 그리고 지방자치

선거는 민주주의에 있어 국민의 의사를 정책에 반영시키는 제도적 장치 중 가장 중요한 것이다. 권력을 정기적인 선거에서 획득하게 함으로써 권력을 추구하는 엘리트들이 선거에서 이기기 위해 서로 더 많은 사람들의 기대와 요구를 충족시키려고 하는 경쟁과정에서 국민의 의사는 국가 정책으로 전이된다. 이르기 위해서는 물론 선거과정에서 정당과 후보자들이 자유롭게 경쟁하고, 국민들은 합리적 선택을 하고, 그리고 이 선택이 공정한 권력의 배분으로 전환되는 민주적인 선거질서가 확보되어야 한다.<sup>1)</sup>

우리나라에서 선거가 자유롭고 공정한 경쟁체제 속에서 치루어지기 시작한 것은 민주화가 이루어진 후의 일이며, 문민정부 수립이후에도 부정선거에 대한 시비는 끊이지 않아왔다. 유신시대와 제5공화국 시절에 있어 선거는 권위주의 정권을 유지시키는 형식적 요건으로까지 전락하였다. 우리 사회는 지금 민주화의 다양한 요구들이 표출되고 있으며, 민주주의를 성숙시키기 위해 반드시 충족되어야 할 것들도 많다. 그러나 장기적으로 볼 때 민주적 선거질서의 제도화만큼 중요한 것은 없다. 왜냐하면 자유로운 경쟁 속에서 다수의 지지를 얻고, 얻으려 하는 정부야말로 국민이 선택한 정부요, 국민의 뜻을 좇는 진정한 민주

1) 이갑윤, "우리 나라 선거과정의 민주화," 한국정치학회 편, 『한국정치의 민주화』 (서울: 법문사, 1989), p. 189.

정부일 것이기 때문이다.

현대적 의미의 민주주의는 절차의 민주주의를 매우 강조한다. 슈페터(Joseph Schumpeter)는 민주주의를 “유권자들을 대상으로 권력 획득을 위한 경쟁을 통하여 정치문제를 결정할 수 있는 권리를 획득하는 제도”<sup>2)</sup>라고 주장한다. 즉, 유권자들의 지지를 얻는 경쟁적인 선거가 중요한 절차상의 민주주의를 강조하고 있는 것이다.

정당간의 공정한 경쟁이 보장되어 있는가, 정당들이 게임의 기본 규칙에 합의하여 잘 실행하고 있는가 하는 점이 매우 중시된다.

일반적으로 국민이 자유롭게 평등하게 선거에 참여하고, 정당과 후보자들이 국민의 지지를 얻기 위해 평화적으로 공정하게 경쟁하고, 선거에서 나타난 국민의 지지가 정당과 후보자들에게 정당한 권력의 배분으로 나타난다면 민주적인 선거절차라고 할 수 있을 것이다. 민주적인 선거절차야말로 국민의 의사를 국가정책으로 전이시키는 제도적 장치이기 때문에 선거절차의 민주성이 부패 추방보다 더 중요하며, 이를 위해서 언론, 집회, 결사 등과 같은 자유와 기본권의 보장이 필요한 것이다.

물론 절차적 민주주의를 강조하는 자유민주주의는 외형적으로 민주주의의 모습을 갖추었으나, 내용적으로는 실질적인 의미에서 국민중 소외 받는 계층의 의사를 반영하는 데는 한계가 있다는 관점에서 이들의 의사를 충분히 반영하기 위해서 참여민주주의가 새롭게 제기되고 있기도 하다. 즉, 참여민주주의는 민주주의의 내포적 심화를 목적으로 하는데, 이는 절차적 민주주의가 실질적 차원에서 민주화되는 것을 의미한다.<sup>3)</sup> 노동자, 여성, 소수집단, 장애인, 노인 등 주변화되고 소외된 모든 계층의 정치적 평등은 물론 실질적인 사회경제적 평등이 확보되고, 나아가 민주주의의 실천이 단순히 공식적인 정치영역에만 한정되지 않고 직장, 기업, 병원, 가족 등 통상 일상적인 삶의 영역으로 확산되는 것이다.

자유민주주의가 최소한의 절차적 민주주의를 만족시키는 데 치중하는 것에 반해, 참여민주주의는 인민의 실질적인 지배라는 직접민주주의의 이상을 실현시키고자 한다. 자유민주주의는 자유주의와 민주주의가 절묘하게 결합된 이데올로기이다. 즉, 자유주의는 국가의 성격을 결정하고(시민사회의 자율성을 최대한도로 보장한다는 의미에서), 민주주의는 정부의 구성을 누가 지배하는가 하는 것을 결정한다. ‘민주’를 강조할 경우에는 인민의 직접민주주의를 강조하기 때문에, 이는 종종 시민의 정치참여와 정치적 평등을 최소화하려는 대의제적 정부형태를 강조하는 자유민주주의와는 일정한 긴장관계에 돌입할 수도 있다.

2) Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper and Row Publisher, 1975), p.269. 이에 반하여 고전적인 민주주의는 “국민의 의사를 수행할 대변자의 선출을 통하여 정치문제를 결정케 함으로써 공동선을 실현시킬 것을 협정의 내용으로 하는 것”이라고 정의할 수 있다. 여기에서는 공동선의 실현이 그 핵심이며, 대의원의 선출은 부차적이다.

3) 참여민주주의의 내포적 심화에 대한 자세한 분석은 강정인, 『세계화, 정보화 그리고 민주주의』 (서울: 문학과 지성사, 1998), pp. 363-393 참조.

민주주의의 내포적 심화를 강조하는 참여민주주의는 참여와 평등을 최대한 실현할 것을 강조하는 개념인데 반해, 절차적 민주주의로서의 자유민주주의는 평등과 참여를 절차면에서 필요한 최소한의 수준에서 수용하는 데 만족하는 개념이라 할 수 있다. 그러나 우리는 민주주의에 관한 한 참여와 평등은 서로 배타적이거나 대립적인 개념이 아니라 상호 보완적이며 연관된 개념이라는 점에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 의사결정과정에서 참여를 효과적으로 실현하기 위해서는 의사결정과정 자체의 평등은 물론 참여를 위한 실질적 조건상의 평등을 요구하게 되기 때문이다.

그리고 공정한 게임 규칙에 의한 절차적 민주주의가 성숙되지 않고서는 소외 받는 계층의 요구를 수렴하는 참여민주주의의 달성은 기대하기가 어렵다. 이 점에서 절차적 민주주의의 성숙은 참여민주주의의 달성을 위한 필요조건이라 할 수 있다. 그러므로 제대로 된 민주주의의 정치체제를 운영해 가기 위해서는 우선 자유롭고 공정하게 경쟁할 수 있는 선거 절차의 민주화가 이룩되어야 한다. 이른바 다원주의적 경쟁에 대한 국민적 합의가 무엇보다도 요청된다고 볼 수 있다.

민주주의를 국가의 성격과 관련된 것에만 한정할 것인지, 아니면 정치체제만이 아니라 사회 경제적인 여러 집단에 적용할 것인가의 문제는 논란이 많다. 그러나 참여민주주의 입장에 서있는 이론가들은 민주주의를 특정의 정치체제에 국한시키는 것에는 반대하고 있다.<sup>4)</sup> 즉, 참여의 영역은 국가공동체는 물론 개별 시민들의 일상생활에 중대한 영향을 미치는 사회 경제적 제도와 조직 등을 당연히 포함해야 한다는 것이다. 특히, 기업의 의사결정에 대한 노동자나 종업원의 참여를 제도화할 것을 주장하는 산업민주주의는 이런 영역의 참여를 강조하는 이론이라 할 수 있다.

페이트만(C. Pateman)과 바크라흐(P. Bachrach)는 종래의 민주주의 이론가들이 공식적으로 정치적인 제도에만 그들의 관심을 집중해 오고, 개인의 일상 생활을 지배하는 사회 경제적 제도를 소홀히 해 온 것을 비난하면서 국가 중심적 정치의 개념을 확대하고자 한다. 곧 그들은 기업과 같은 조직 역시 권력·권위·규칙을 수반하는 인간관계의 유형이기 때문에 정치적이라고 주장한다.<sup>5)</sup> 이들은 추상적인 국가보다도 이처럼 소규모적이고 좀 더

4) 로버트 달은 "만약 민주주의가 국가를 다스리는 데 정당화된다면 그것은 또한 기업을 다스리는 데도 정당화된다. 마찬가지로 민주주의가 기업을 다스리는 원리로서 정당화될 수 없다면, 우리는 어떻게 민주주의가 국가를 다스리는 원리로서 정당화될 수 있는지 이해할 수 없다."라고 주장함으로써 사회 경제적 제도에 민주적 참여의 원칙이 관철되어야 함을 강조한다. 로버트 달, "경제민주주의: 기업 내 민주주의에 대한 권리." 세바인, 조지 외, 강정인·김세걸 편역, 『현대 민주주의론의 경향과 쟁점』 (서울: 문학과 지성사, 1994), p. 197.

맥퍼슨도 분배적 정의, 즉 평등을 증시하는 경제민주주의는 가장 광범위하게 실현될 때, 생산과정에서 노동자의 직접적인 통제, 즉 참여를 강조하는 산업민주주의를 흡수한다고 지적한다. C. B. 맥퍼슨, "경제민주주의와 산업민주주의의 전망." 세바인, 조지 외, 같은 책, p. 203.

5) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970) ; Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism* (Boston: Little, Brown, 1967).

구체화된 제도에 대한 민주적 참여가 그 실효성을 확보할 전망이 훨씬 높다고 보고 있는 것이다. 즉, 소규모적인 제도의 참여를 통해 사람들이 일상적으로 관계하는 조직에 대해서 자치를 확보할 수 있고, 개인적인 차원에서 자율을 실현할 수 있다고 역설한다.

이처럼 개인들이 자신이 친숙한 일상적인 조직의 활동이나 의사결정에 적극 참여하게 된다면, 점차 정치적으로도 성숙한 시민적 참여의식을 함양할 수 있게 되어 국가 차원의 정치 영역에서도 민주적 참여를 활발히 하게 될 것이다. 시민들로 하여금 국가 수준의 공공 활동에 적극 참여하게 하기 위해서는 국가 기구의 축소와 시민사회의 참여 확대라는 차원에서 접근해 볼 수 있다. 이것이 바로 지방자치의 활성화와 깊은 관련이 있다.

지방자치의 활성화는 중앙정부의 권한을 대폭 지방정부에 이양함으로써 중앙정부의 규모를 축소한다는 점과 지방정부에 지역 주민들을 대거 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 주민들의 참여를 확대한다는 두가지 점에서 절차적 민주주의만을 강조하는 자유민주주의의 단점을 보완하여 주민 참여의 확대라는 면에서 참여민주주의를 이룩해 갈 수 있는 중요한 수단이 된다. 즉, 지방자치가 활성화된다면 아테네 민주주의의 이상인 직접 민주주의를 실행할 수 있는 토대를 마련할 수 있는 것이다.

루소는 '일반의지'를 구현하기 위해서는 인민의 주권은 절대 양도되어서는 안된다고 하는 이른바 '인민주권'을 주장한다. 영국식의 자유민주주의는 선거 때만 인민들은 주권을 향유할 뿐 선거가 끝나면 노예로 전락하고 만다는 것이다. 이러한 루소의 주장은 직접민주주의의 이상을 강조하고 있는 것이며, 그는 자신의 고향인 제노바 공화국 정도의 규모가 이러한 민주주의의 실현에 적합하다고 보고 있다. 그러므로 소규모의 정치공동체가 말로 직접 민주주의의 이상을 구현할 수 있는 최소한의 요건이라 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 루소의 이상은 오늘날의 지방자치의 활성화를 통하여 구현해 갈 수 있으며, 따라서 루소의 인민주권론은 지방자치의 중요한 이론적 토대를 제공하고 있다고 보여진다.

다양한 선거 제도를 고안하여 지방정부의 의사결정과정에서 시민들의 참여를 제도화하는 것이 매우 필요하며, 중앙정부 차원에서건 지방정부 차원에서건 시민의 직접적인 정치참여를 국민(주민)발안, 국민(주민)소환, 국민(주민)투표 등을 통해 적극 활성화하는 방안을 고려해야 한다. 최근 컴퓨터를 비롯한 정보 통신 기술의 눈부신 발전에 고무되어 정치학자나 미래학자들이 '전자민주주의' 또는 '원격민주주의'라는 이름하에 직접민주주의를 활성화하는 다양한 방안을 제시하고 있다.<sup>6)</sup> 시민들의 참여를 활성화하기 위해서는 컴퓨터와 같은 정보 통신 기술을 이용하여 기존의 정당과 대의제도를 폐지하지 않으면서 이를 매개로 국민(주민)투표제도를 활성화하는 방안도 점차적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

6) '전자민주주의'에 대한 상세한 검토는 강정인, 『자유민주주의의 이념적 초상』 (서울: 문학과지성사, 1993), pp. 233-294; Ian Budge, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate," in David Held (ed.), *Prospects for Democracy* (Cambridge: Polity, 1993), pp 136-55 참조.

### Ⅲ. 지방의원의 선출방식, 선거현황, 선거법

#### 1. 광역의회의 의원정수와 선거 현황

1990년 12월에 개정된 지방의원선거법 제13조에 의하면, 시·도의회 의원은 시·군 및 자치구가 2개 이상의 국회의원 선거구로 나뉜 경우는 국회의원 선거구 단위로 소선거제 방식에 의하여 3인씩 선출하되, 인구 30만을 넘는 시·군 및 자치구는 30을 초과하는 매 20만까지마다 1인을 더하고, 관내 인구가 7만에 미달하는 시·군 및 자치구는 2인씩을 선출한다. 그리고 이러한 기준에 의하여 산정된 의원 정수가 23인 미만인 시·도의회 의원은 23인으로, 17인 미만인 시·군 및 자치구 의원은 17인으로 하도록 되어 있다.

이 규정에 의거하여 시·군을 분할하여 확정된 제4대 도의회 선거구는 제주도 7개, 서귀포시 3개, 북제주군 4개, 남제주군은 3개로 하여 제주도를 전체 17개 선거구로 확정하였다.

제4대 지방의회의원 선거에서 면을 자치단체로 인정하지 않게 되어 면의원은 선출하지 않고, 특별시와 직할시의 구를 자치구로 하여 구의원을 선출하였다. 그리고 기초의회 의원인 시·군·구의원의 후보자에 대한 정당 추천과 정당 표시를 배제하였다. 제4대 지방의원 당선자 현황과 정당별 당선 현황은 <표 1>, <표 2>에 제시되어 있다.

<표 1> 제4대 지방의원 당선자 현황

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	경북	전남	전북	경북	경남	제주	총계
당선시·도 의원수(인)	132인	51	28	27	23	23	117	54	38	55	52	73	52	87	89	17	866인
시·군·구수	22개	12	7	6	4	5	36	22	13	20	19	27	21	34	29	4	260개
당선시·군·구 의원수(인)	478인	303	182	153	110	91	526	240	173	223	280	337	270	404	453	51	4,304인

(자료: 현대사회연구소, 『한국지방자치연감』, 1992, pp. 32-33.)

<표 2> 제4대 시·도의원 정당별 당선현황

시·도의원 총수	민주자유당	신민당	민주당	민중당	무소속
866인 (100%)	564인 (65.1%)	165인 (19.1%)	21인 (2.4%)	1인 (0.1%)	115인 (13.3%)

(자료: 내무부, 『지방의회백서』, 1996, p. 36.)

민자당은 득표율은 40.6%이지만 당선된 시·도광역의회의원은 <표 2>에 나타난 바와

같이, 총 866명의 65.1%를 차지하여 대승을 거두었다. 특히, 서울에서는 의원정수의 83.3%를 차지하는 대승을 거두었다. 반면에 지난 대선의 패배에서 벗어나기 위해 3당합당 청산과 노태우정권의 중간평가라는 기치를 내걸고 싸운 제1야당인 신민당은 21.9%의 득표율을 얻었으나, 당선자수에서는 19.1%밖에 차지하지 못해 대패하였다. 야당의 아성인 서울에서조차도 33.9% 득표율에 15.9%의 의원정수밖에 차지하지 못하였다.<sup>7)</sup>

새로운 야당으로 태어나려는 민주당은 14.3%의 득표율을 얻었지만 의석수는 2.4%밖에 얻지 못해 역시 대패하였다. 무소속은 14.3%의 득표율에다가 13.3%의 의석수를 점하여 국민들이 야당보다도 여당이나 무소속에 대한 신뢰가 큼을 알 수 있다. 호남지역인 광주, 전북에서는 신민당 이외에는 어떠한 정당도 당선자를 내지 못했으며, 반면에 신민당은 부산, 대구, 강원, 충남, 경북, 제주지역에서 한 명의 당선자도 내지 못했다. 지방선거에서도 우리 정치의 고질적인 병인 '지역주의'는 극명하게 드러났던 것이다.

제4대 제주도 도의회 의원 당선자를 보면, 전체 17명 중 무소속이 9명으로 과반수를 얻은 반면에 집권 여당은 8명의 당선자를 내었을 뿐이었다. 민자당 8명(김영준, 김영훈, 김길용, 변승호, 장정언, 이재현, 양금석, 한성담), 무소속 9명(고석현, 이영길, 김창구, 고일문, 권홍태, 강완철, 김영보, 윤태현, 김동규)이다. 민자당은 40.6%의 득표율에 당선율은 47.1%, 무소속은 득표율 46.8%에 당선율 52.9%를 차지함으로써 무소속이 여당인 민자당의 당선율을 능가한 곳은 제주도가 유일하였다. 뿐만 아니라 무소속이 의석 과반수를 점한 곳도 제주도 의회가 유일하였다. 전통적으로 제주도가 무소속이 강하다는 것을 입증하는 선거 결과였다.

한편, 제주도에서의 도의원선거의 투표율은 74.7%로서 전국 평균 58.9%보다 훨씬 높았으며, 전국에서 최고의 투표율을 기록함으로써 타 지역보다도 비교적 높은 관심을 보여 주었다. 그러나 이러한 높은 투표율이 제주도민들의 정치적 관심도가 높아서 나타났다고 보기는 어려운 것으로 보인다. 오히려 제주도가 지역적으로 좁고, 혈연 및 지연적 망(network)이 매우 강하기 때문에 이를 중심으로 동원되는 투표가 많은 결과라고 보아야 할 것이다.

제5대 지방의회는 1995년 6월 27일 전국 동시 지방선거에 의해 시·도의회의원과 시·군·구의회의원이 선출됨에 따라 구성되었다. 제5대 지방의회의원 선거에서 당선된 의원의 임기는 1998년 6월 30일에 만료되도록 하여 앞으로는 지방선거가 국회의원 선거의 중간선거 성격을 지닐 수 있도록 하였다. 즉, 제5대 지방의회의원은 임기가 3년으로 되었다.

시·도의회의원 선거에서는 직능대표와 여성대표의 진출이 용이하도록 지역구의원 정수의 10%를 비례대표로 선출하는 제도를 도입하였다. 비례대표제 의하여 선출하는 의원 95인은 지역구의원 후보자를 낸 정당의 득표수(지역구의원이 얻은 득표수)의 비율에 따라

7) 제주도의회, 『제주도의회사』, 1998, p. 457과 <표 6-22> 참조.

각 정당에 배분하였다. 제5대 지방의원 당선자 현황과 시·도의원 정당별 당선자 현황은 <표 3>과 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 3> 제5대 지방의원 당선자 현황

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	총계
당선시·도의원수(인)	147	61	41	36	26	26	136	58	40	61	92	94	58	75	19	970인 (정원972인)
시·군·구의원수	25	16	8	10	5	5	31	18	11	15	23	21	14	24	4	230개
당선시·군·구의원수(인)	806	320	203	206	125	107	599	245	180	223	399	451	283	343	51	4,541인

(자료: 중앙선거관리위원회, 『제1회 전국동시지방선거총람』, 1995, pp. 202-205.)

\* 시·도의원수에는 비례대표의원 포함, 6·27선거당시 비례대표의원 2인이 미추천되어 95인(정원97인)만 선출됨.

<표 4> 제5대 시·도의원 정당별 당선현황

구분	시·도의원 총수	민주자유당	민주당	자민련	무소속
지역구	875인 (100%)	286 (32.6%)	352 (40.2%)	86 (9.8%)	151 (17.2%)
비례대표	95인	49	38	8	

(자료: 중앙선거관리위원회, 『앞의 책』, 1995, p. 202.)

\* 시·도 비례대표의원은 정원이 97인이나 2인이 미추천되어 95인이 당선됨.

<표 4>에서 볼 수 있는 것처럼, 여당인 민주자유당은 32.6%를 득표하여 야당인 민주당의 40.2%에 못 미치어 패배했다. 서울에서는 133석 중 11석만을 차지함으로써 참패했으며, 인천과 경기에서도 민주당에 5석씩 뒤졌다.

제주도의 제5대 도의원 선거는 17개 선거구(제주시 7, 서귀포시 3, 북제주군 4, 남제주군 3, 비례대표 3)에 20명이 당선되었다. 도의회의 당선자를 보면, 신한국당은 지역구에서 7명(고석현, 김창구, 김영훈, 고승중, 이재현, 오승익, 한공익), 비례대표에서 2명(고앵자, 송봉규)을 당선시켜 총 9명의 당선자를 내었다. 새정치국민회의는 지역구에서 2명(박희수, 문태무)을 당선시켰으며, 민주당은 비례대표에서 1명(최창주)을 당선시켰다. 그리고 무소속은 9명(이영길, 강신정, 한현섭, 김인규, 오충남, 양우철, 강공우, 강호남)의 당선자를 내었다. 지역구 당선자의 수를 보면, 여당인 신한국당보다 무소속이 더 많은 당선자를 냄으로써 제5대 도의원 선거에서도 여전히 무소속이 강세를 나타내었다.

1998년 6월 4일에 제6대 지방선거가 전국적으로 실시되었다. 광역의원선거의 정당별 당선자수는 <표 5>에 나타나 있다. <표 5>에 제시된 바와 같이, 시·도의회 중 국민회의가 7



곳, 한나라당이 5곳, 자민련이 3곳에서 과반수 의석을 확보했다.

〈표 5〉 정당별 시·도별 광역의원 당선자 수

지역	정당	한나라당	국민회의	자민련	국민신당	무소속	합계
서울		15	78	1	0	0	94
부산		43	0	1	0	0	44
대구		26	0	0	0	0	26
인천		4	20	1	0	1	26
광주		0	14	0	0	0	14
대전		0	0	14	0	0	14
울산		9	0	0	0	5	14
경기		18	61	9	0	0	88
강원		21	12	3	0	6	42
충북		0	3	17	0	4	24
충남		0	1	30	0	1	32
전북		0	32	0	0	2	34
전남		0	42	1	0	7	50
경북		44	0	5	0	5	54
경남		41	0	0	0	5	46
제주		3	8	0	0	3	14
합계		224	271	82	0	39	616

(자료: 『조선일보』, 1998년 6월 6일)

특히, 국민회의는 208석이 걸린 서울, 인천, 경기에서 76%인 159석을 차지하여 광역의회를 완전히 장악했다. 아성인 호남에서는 국민회의를 탈당한 일부 무소속에게 넘겨주었지만, 다른 정당에는 전남에서 자민련에게 1석을 내줬을 뿐이다. 그러나 충청권에서는 충북 3석, 충남 1석 차지하는데 그쳤으며, 영남에서는 단 1석도 얻지 못해 반국민회의 정서가 여전히 높게 표출되었다. 그러나 국민회의는 전통적으로 한나라당의 영향권인 강원도에서도 12석을 차지함으로써 영남권과 충청권을 제외하고 전국적으로 비교적 고른 지지를 얻었다.

한나라당은 부산, 울산, 경남 등 PK에서 104석 중 93석, 대구, 경북 등 TK지역에서 80석 중 70석을 차지함으로써 영남에서 90%에 가까운 의석을 차지했다. 그러나 수도권에서는 전체의석의 18%에 불과한 37석에 머물렀다.

자민련은 충청권 70석 중 61석을 휩쓸었으며, 경기와 경북, 강원에서는 각각 9석과 5석, 3석을 차지하여 10% 내외의 점유비를 보였지만 나머지 지역에서는 1석 이하의 저조한 실적을 보였다.

이번 6·4 지방선거에서는 투표율이 평균 52.6%로서 1961년 이래 최저를 기록했다는 결과 여·야 간의 동서로의 지역 분할구도가 더욱 뚜렷해졌다는 점이 특징이다. 우리 정치의

고질적인 병폐인 지역주의가 지방정치 수준에서도 강하게 나타났다고 볼 수 있다.

또 하나 큰 특징은 지방선거 결과 전국 16개 시·도 모두에서 각각 특정 정당이 광역단체장, 기초단체장, 시도의회를 과반수 이상 독점했다는 점이다. 예를 들면, 국민회의는 서울, 경기, 광주, 전남, 전북, 제주 등 6개 지역에서 시도지사를 차지했을 뿐만 아니라 기초자치단체장마저 과반수 이상을 차지하고 있기 때문이다. 국민회의는 전술한 바와 같이 광역의회 의석도 과반수 이상을 차지했기 때문에 이 지역에서 행정권과 입법권을 사실상 완전 장악해버렸다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 정당별 시·도별 기초단체장 당선자 수

지역	정당	한나라당	국민회의	자민련	국민신당	무소속	합계
서울		5	19	1	0	0	25
부산		11	0	0	0	5	16
대구		7	0	0	0	1	8
인천		0	9	1	0	0	10
광주		0	5	0	0	0	5
대전		0	1	4	0	0	5
울산		3	0	0	0	2	5
경기		6	20	2	0	3	31
강원		13	1	2	0	2	18
충북		0	2	6	0	3	11
충남		0	0	11	1	3	15
전북		0	9	0	0	5	14
전남		0	15	0	0	7	22
경북		14	1	2	0	6	23
경남		14	0	0	0	6	20
제주		1	2	0	0	1	4
계		74	84	29	1	44	232

(자료: 『조선일보』, 1998년 6월 6일.)

자민련은 대전, 충남, 충북 3개 시도에서 광역단체장과 의회, 기초자치단체장의 대다수를 휩쓸어 1당지배를 구축했다. 야당인 한나라당도 마찬가지로 강원과 영남 5개 시도 전부의 지방자치권을 독점했다.

이런 결과는 앞으로 각 지역의 지방의회들이 자치단체장의 예산 및 행정을 견제하지 못하거나, 특히 단체장과 의회가 담합하여 지역주민을 따돌리고 사익을 챙길 가능성도 배제할 수 없게 된 것이다. 견제와 균형이 이루어져야 할 '풀뿌리 민주주의'가 잘못하면 담합을 통한 '풀뿌리 독재'가 되어버릴 수도 있게 되었다.

제6대 지방의원선거에서는 1998년 4월 30일에 선거법의 개정에 따라, 의원정수가 14인

미만이 되는 광역시 및 도는 그 정수를 14인으로 하도록 하였으며(공직선거 및 선거부정방지법 제22조), 이에 따라 제주도도 도의원의 수가 줄어들게 되었다. 비례대표제에 의한 의원은 지역구시·도의원정수의 10%로 정하였다. 제주도의 도의원 선거구는 제주시 6, 서귀포시 3, 북제주군 3, 남제주군 2의 14개 선거구에 비례대표제 3으로 의원 정수는 17명이 되게 되었다.

선거결과는 국민회의는 지역구에서 8명(오만식, 박희수, 강신정, 오충남, 강인선, 김우남, 강호남, 현성익), 비례대표 2명(임기옥, 김재호)으로 총 10명의 의원을 당선시켰다. 한나라당은 지역구에서 3명(김영훈, 홍가윤, 양우철), 비례대표 1명(강완주)으로 총 4명을 당선시켰으며, 무소속은 3명(강승훈, 한현섭, 부봉하)이 당선되었다. 이러한 선거결과는 제5대 선거에 비해 국민회의의 약진이 매우 두드러졌으며, 반면에 한나라당의 패배는 확실했다. 무소속도 제5대에 비해 세가 약해졌으며, 이는 무소속 의원들이 강신정, 오충남, 강호남 의원의 경우처럼 대거 국민회의로 입후보했기 때문으로 보인다. 앞으로 제주도의 지역정치도 점차 무소속보다는 정당 중심의 정치가 제도화되어 갈 것으로 예상된다.

## 2. 선거권과 피선거권

### 1) 선거권

20세 이상의 국민으로서 선거인명부작성기준일 현재 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 자는 그 구역에서 선거하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거권을 갖도록 되어 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제15조).

다음 각 호의 1에 해당하는 자는 선거권이 없다(공직선거 및 선거부정방지법 제18조).

- ① 금치산선고를 받은 자
- ② 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자
- ③ 선거범으로서, 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나, 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함)
- ④ 법원의 판결에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

### 2) 피선거권

선거일 현재 계속하여 60일 이상 당해 지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권을 갖는다(공직선거 및 선거부정방지법 제16조)

다음 각 호의 1에 해당하는 자는 피선거권이 없다(공직선거 및 선거부정방지법 제19조)

- ① 선거권이 없는 자
- ② 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 실효되지 아니한 자
- ③ 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 피선거권이 정지되거나 상실된 자

그리고 국가공무원, 지방공무원, 헌법재판소 재판관, 국회의원, 각급 선거관리위원회 위원, 기타 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자, 정당의 당원이 될 수 없는 교원 및 언론인 등이 지방의회의원으로 입후보하려는 때에 의원의 임기만료일 전 90일까지 그 직을 사임하여야 한다(지방의원선거법 제35조).

### 3. 기탁금

지방의원선거에 입후보하려는 자는 기탁금을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하도록 하고 있다. 시·도의회의원선거는 400만원, 시·도지사선거는 5천만원, 자치구·시·군의 장선거는 1천만원, 그리고 자치구·시·군의회의원선거는 200만원의 기탁금을 내야 한다(공직선거 및 선거부정방지법 제56조).

단, 후보자의 득표수가 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수 이상이거나 유효투표총수의 100분의 20이상인 때, 그리고 후보자가 당선되거나 사망한 때에는 기탁금 중에서 부담하는 비용(과태료 및 불법시설물 등에 대한 代執行費用)을 뺀 나머지 금액은 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환하도록 규정하고 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제 57조).

### 4. 선거운동 및 선거비용

'선거운동'은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 선거에 관한 단순한 의견의 개진·의사의 표시·입후보와 선거활동을 위한 준비행위 또는 통상적인 정당활동은 선거운동으로 보지 않고 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제58조).

선거운동은 당해 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.

그리고 다음 각 호에 해당하는 자는 선거운동을 할 수 없도록 하고 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제60조).

- ① 대한민국 국민이 아닌 자
- ② 미성년자
- ③ 선거권이 없는 자
- ④ 국가 및 지방공무원, 다만 정당의 당원이 될 수 있는 공무원은 선거운동을 할 수 있다.
- ⑤ 향토예비군 소대장급 이상의 간부

## ⑥ 통·리·반의 장

⑦ 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회, 한국자유총연맹 등)의 상근 임·직원과 이들 단체의 중앙회장

⑧ 의료보험법에 의하여 설립된 지역의료보험조합의 상임 대표이사·직원 또는 의료보험연합회의 상임 임·직원

정당 또는 후보자는 선거운동, 기타 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거사무소와 선거연락소를 설치할 수 있다. 시·도의원선거 및 자치구·시·군의회의원선거는 당해 선거구 안에 선거사무소 1개소, 시·도지사선거는 당해 시·도 안에 선거사무소 1개소와 당해 시·도 안의 구·시·군마다 선거연락소 1개소, 그리고 자치구·시·군의 장 선거는 당해 자치구·시·군 안에 선거사무소 1개소를 설치할 수 있다. 다만, 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 있어서는 선거사무소를 두지 아니하는 구마다 선거연락소 1개소를 둘 수 있도록 하고 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제61조).

그리고 선거사무소 안에 지역구시·도의원선거는 10인 이내, 시·도지사선거는 10인 이내, 그리고 자치구·시·군의회의원선거는 연락사무소에 5인 이내의 수당과 실비를 지급 받는 선거사무원을 둘 수 있도록 하고 있다(공직선거 및 선거부정방지법 제 62조).

1994년 3월에 제정된 통합선거법, 즉 '공직선거 및 선거부정방지법'은 과거의 '지방의회의원선거법'에 비해 많은 것이 달라졌다. 특히, 선거운동에 대한 규제방법이 달라졌다. 즉, 지방의회선거법은 포괄적 제한방식이라 하여 법에 규정된 이외의 방법으로는 선거운동을 하지 못하게 하였다. 그러나 통합선거법은 이러한 포괄적 제한방식을 개별적 제한방식으로 개정하여 "법에 의하여 금지·제한되지 않은 운동"은 모두 허용하는 것으로 하고 있다(제 58조). 선거운동의 자유를 확대했다고 볼 수 있다.

1994년 3월의 통합선거법에서는 선거비용을 법률로서 엄격히 제한하고 있다. 예를 들면 시·도위원의 경우는 1,800만원을 기초로 하여, 인구가 7만 이하인 경우에는 인구 1인당 50원씩을 가산한 금액을 초과하지 못하도록 하고 있고, 인구가 7만에서 9만 사이인 경우에는 매 1인당 40원을 가산한 금액을, 그리고 9만 이상인 경우에는 매 1인당 30원을 가산한 금액을 초과하지 못하도록 하고 있다(제121조 1항 3호). 또 기초위원의 경우에는 1,000만원을 기초로 하여 인구 1인당 200원씩을 가산한 금액을 한도로 하고 있으며, 인구가 1만5천을 넘는 매 1인마다 60원을 가산한 금액을 초과하지 못하도록 규정하고 있다(제121조 1항 5호).

이와 같이 선거비용을 엄격히 제한하고 선거운동 방식은 보다 자유롭게 하고 있다. 그러나 1997년 1월에는 제121조의 선거비용 제한액을 삭제하고, 제122조에서 선거관리위원회가 선거별로 허용되는 선거운동방법에 소요되는 비용 등을 감안하여 선거비용제한액을 총액으로 산정하여 선거기일개시일 전 10일까지 공고하도록 하고 있다. 이러한 선거비용 제한액의 삭제는 물가 등을 감안한 현실적인 선거비용이 되도록 하려는 의도로 볼 수 있겠다.

## IV. 지방의회의원의 지위와 권한

### 1. 지방의원의 지위

지방의원은 임기 4년 동안 무보수 명예직의 선출직 공무원으로서의 신분을 지닌다. 지방의원은 그 자치단체 주민들의 직접선거에 의해서 선출되는 대표자로서 지방공무원법상 특수경력직인 지방정무직 공무원이다. 즉, 임용권자에 의해 임명되는 일반직 공무원과 구별되는 별정직 공무원이며 동시에 선출직 공무원이다.

무보수 명예직이므로 급여를 받을 수는 없다. 그러나 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위해서 매월 지급되는 '의정활동비'와 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급되는 '여비', 그리고 회기 중에 지급하는 '의회수당'을 받는다. 지급기준은 모두 대통령령이 정하는 범위 내에서 당해 자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다(지방자치법 32조).

지방의원에 대한 의정활동비의 매월 지급은 1994년 3월의 지방자치법 개정시 반영된 것인데, 이러한 사실상의 유급직화는 지방재정에 부담을 주는 측면이 없지 않으나, 여러 측면에서 긍정적 의의를 가진다.<sup>8)</sup>

첫째, 의정활동비의 지급은 자영상공인이 과다 대표되고 있는 지방의회의 구조를 교정하여 지방의회의 대표성을 높이는 데 일익을 담당할 수가 있다. 사실상 무보수 명예직은 의정활동에 소요되는 비용과 생계를 걱정해야 하는 일반 직장인들과 의정활동에 따른 기회비용을 염려하는 전문인들의 진출을 막는 결정적인 계기 중의 하나가 되어 왔다고 할 수 있다. 둘째, 의정활동비의 지급은 지방의정의 전문성을 높이는 계기가 될 수도 있다. 지방의회로의 진출에 따른 기회비용을 염려하는 전문인들의 참여를 고무할 수 있기 때문이다.

의정활동비의 지급은 지방재정에 적지 않은 부담을 줄 수 있기 때문에 의원 정수를 줄이는 노력이 필요하다고 생각된다.

### 2. 지방의회의원의 권한과 의무

#### 1) 지방의회의원의 권한

지방의원이 주민의 대표자로서의 지위를 가지고 있다는 것은 그를 선출해 준 지역주민만을 대표하는 것이 아니라, 그 자치단체 모든 주민을 대표하는 것을 의미한다. 이에 따라 지방의원은 일정한 권한과 의무를 가지고 있다.

국회의원은 불체포특권과 면책특권이 있으나, 지방의원의 경우는 이러한 특권은 인정되

8) 김병준, 『한국지방자치론』 (서울: 법문사, 1995), p. 248.

어 있지 않다. 그러나 직무수행을 위해 일정한 권한을 갖고 있다. 지방의원의 주된 권한으로서 의안발의권, 동의발의권, 발언권, 표결권, 선거권과 피선거권, 청원소개권, 청원소개권, 서류제출요구권, 임시회소집요구권 등이 있다.<sup>9)</sup>

#### (1) 의안발의권

지방의원은 의회에서의 심의·의결 대상이 되는 의안을 발의할 수 있는 권한을 갖는다. 그러나 업무의 성질상 단체장의 권한에 속하는 사항과 예산안 및 결산안 동의안, 승인안과 같은 의안은 발의할 수 없다.

의안발의권은 의원 개인이 행사하는 권리가 아니라 일정수 이상의 다른 의원의 찬성(발의정족수 충족)이 있어야 한다. 조례안 등 일반적인 의안의 발의정족수는 재적의원 1/5 이상 또는 10인 이상을 되어 있다(지방자치법 제58조 1항).

#### (2) 동의 발의권

동의란 안전을 처리하거나 회의를 진행함에 있어서 필요한 사항을 제안, 즉 제출하는 것을 말한다. 의원은 본회의나 위원회에서 동의를 발의할 수 있는데 이 동의는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 1인 이상의 찬성으로 의제가 된다.

#### (3) 발언권

지방의회는 토론을 통해서 지방사무를 결정하는 장소이기 때문에 지방의회 의원의 발언권은 표결권과 함께 중요한 권리이다. 따라서 의원은 회의에 출석하여 의장(위원회는 위원장)의 허가를 받아 질의하고 토론하며, 의사진행발언이나 구두동의를 할 수 있는 권리를 갖는다.

#### (4) 표결권

표결권은 지방의원에게 가장 중요하고 기본적인 권한으로서 심의하는 안전에 대하여 찬성·반대 또는 기권 의사를 표시하는 권한을 의미한다.

#### (5) 선거권과 피선거권

지방의원은 의장, 부의장, 상임위원회 위원장, 임시의장 등을 선출하는 권한을 가진다. 동시에 이러한 직에 선출될 수 있는 피선거권을 가진다.

1997년에 '지방교육자치에 관한 법률'이 개정되기 전까지는 시·도의회에서 시·도교육위원회 교육위원을 선출하였으나 현재는 선출권이 없다.

#### (6) 청원소개권

주민이 행정기관에 청원을 할 수 있는 청원권은 헌법에 보장되어 있는 국민의 권리이다. 그러나 주민이 지방의회에 청원하고자 할 때에는 의원 1인 이상의 소개를 얻어 제출하여야 한다(지방자치법 61조 1항). 따라서 지방의원은 청원의 취지에 찬동하는 경우에 청원의 소개의원이 될 수 있다.

9) 이하의 설명은 최민수, 『지방의회운영』(서울: 서강출판사, 1998), pp. 68-74 : 임경호, 『지방의회론』(서울: 대영문화사, 1991), pp. 96-100 : 김병준, 앞의 책, pp. 248-249 참조.

## (7) 각종 요구권

지방의원은 의회 또는 의장에게 어떤 행위를 구하는 요구권을 가진다. 구체적으로 ① 임시회 소집요구권, ② 의원의 자격심사요구권, ③ 의원의 징계요구권, ④ 단체장 또는 관계공무원의 출석·답변 요구권, ⑤ 본회의 재개요구권, ⑥ 서류제출요구권, 서면질문요구권 등이 있다.

이러한 요구권은 의원이 단독으로 행사하는 것이 아니고, 일정수 이상의 의원과 함께 공동으로 행사하게 된다. 다만, 서류 제출요구권은 의원 1인이 요구할 수 있다. 의원의 요구 사항은 요구로서 당연히 효력을 발생하는 것이 아니다. 의원의 요구가 있으면 의장은 법령이나 조례, 규칙 등에 의거하여 본회의 또는 위원회의 의결을 거치는 등 소정의 절차에 따라 처리하여야 한다.

## 2) 지방의회의원의 의무

지방의원은 주민의 대표자로서 그리고 지방의회의 구성원으로서 의무를 지닌다. 지방자치법 제34조에 의하면, 지방의원은 공공의 이익을 우선하여 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 하며, 청렴의 의무를 지며 의원으로서의 품위를 유지하도록 규정하고 있다. 그리고 지방의원은 그 지위를 남용하여 지방자치단체·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선해서는 안된다.

또한 지방자치법 제33조 1항은 지방의원의 겸직 금지를 명시하고 있는 바, 다음 각 호의 1에 해당하는 직을 겸직할 수 없다.

- ① 국회의원, 다른 지방의회의 의원
- ② 헌법재판소재판관, 각급 선거관리위원회위원, 교육위원회의 교육위원
- ③ 국가공무원 및 지방공무원
- ④ 정부투자기관(한국은행 포함)의 임직원
- ⑤ 지방공사와 지방공단의 임직원
- ⑥ 농업협동조합, 수산업협동조합, 축산업협동조합, 농지개량조합, 산림조합, 염연초생산협동조합, 인삼협동조합의 상근 임직원
- ⑦ 정당원이 될 수 없는 언론인 및 교원

그리고 지방의원은 당해 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며, 이와 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다(지방자치법 제33조 2항).

이러한 결합 수 없는 직에 취임할 때에는 당연 퇴직사유가 된다. 또한 거래 등의 금지 사항을 위반한 경우에는 징계대상이 된다. 이와 같이 지방의원에게 결합 수 없는 직에 겸직을 금하고 일정한 거래를 금지하고 있는 이유는 직무수행에 있어서 공정성과 합리성을 해칠 우려가 있기 때문이다.



## V. 제주도민의 선거의식

제주도민의 선거의식을 알아보기 위해 여기에서는 참여의식과 투표행태를 중심으로 검토해 보려 한다. 여기에서의 분석은 필자가 공동연구자로 참여한 바 있는 '기존의 연구'<sup>10)</sup>를 인용하여 설명해 보겠다.

### 1. 참여의식

민주주의가 국민들의 자발적 참여에 크게 의존하기 때문에 국민들의 참여의식은 정치의식을 파악하는 데 있어 매우 중요하다. 참여의식은 국민 개개인이 정치에 적극 참여할 의사를 가지고 있는가 하는 참여의사와 정책결정을 하는데 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는가 하는 정치적 자신감을 규명함으로써 파악할 수 있다.

참여의식을 파악하기 위해 <표 7>과 같이 2개 문항이 제시되었다. 대다수의 응답자들은 제주도의 지방자치 발전을 위해 적극적으로 참여할 의사를 가지고 있지만(79.5%), 지방자치단체에서 어떤 결정을 하는데 영향력을 행사할 수 있다는 응답자는 30% 정도에 불과하다.

요컨대, 응답자들은 지방자치 발전을 위해서 적극적으로 참여할 의사는 갖고 있으면서

<표 7> 참여의식 (단위: %)

문 항	응답범주				계
	정말 그렇다	대체로 그렇다	대체로 그렇지않다	전혀 그렇지 않다	
나는 제주도의 지방자치 발전을 위해서 적극적으로 참여할 의지를 가지고 있다.	28.3 (182)	51.2 (329)	17.0 (109)	3.6 ( 23)	100.0 (643)
나는 도나 시·군에서 어떤 정책을 결정하는데 영향력을 행사할 수 있다고 생각한다.	7.5 ( 48)	23.2 (149)	41.3 (265)	27.9 (179)	100.0 (641)

10) 김항원·고성준·강근형·김진영, 『제주인의 의식과 제주정신 정립』, 한국방송공사 제주방송총국·제주대학교 동아시아연구소, 1996 참조. 이 연구의 제3장 제1절 정치의식은 필자가 담당했기 때문에 여기에서 관련된 부분만 발췌하여 인용한다.

이 연구조사는 제주도내 일반집단 505명, 대학생집단 65명, 제주도내 전문직업집단 74명(대학교수 32명, 행정기관 공무원 19명, 방송 및 신문사 언론인 17명, 변호사 및 의사 6명), 그리고 제주도의 거주 전문직업집단 43명 등 최종 687명을 분석대상으로 하여 1996년 5월 23일부터 6월 11일까지 21일 동안에 걸쳐 실시되었으며, 면접조사, 집단조사, 그리고 우편질문서 방법을 병행하여 이루어졌다.

도, 실제적으로 영향력을 행사할 수 있는 정치적 자신감은 비교적 낮은 것으로 평가된다. 우리는 80년대 후반에야 권위주의체제에서 민주주의체제로 이행했으며, 1993년 대통령 선거 이후 명실공히 문민정부가 출범하였다. 이러한 상황으로 인해 한국인들의 정치의식은 권위주의 의식을 벗어나 민주주의 의식으로 나아가는 과도기적 성격을 내재하고 있을 것으로 추론해 볼 수 있다. 이러한 성격으로 말미암아 응답자들의 반응도 참여할 의사는 높으나, 정치적 자신감은 낮게 나타나고 있는 것으로 보인다.

## 2. 정치문제에 대한 비판 근거

제주인들이 정치문제에 대해 비판할 경우 어떤 것에 근거하는가를 알아 보았다. <표 8>에 제시된 바와 같이, '신문을 보거나 텔레비전을 보아서'가 49.0%로 가장 높고, 다음으로는 '합리적인 근거를 들어서'가 41.3%이다. 이 외에 '이해관계에 따라서'가 5.4%, '남의 말을 들어서'가 2.2%, '이유나 근거를 따지기보다는 감정적으로'가 0.8%로서 비합리적인 근거에 의한 비판은 매우 미약하게 나타나고 있다.

<표 8> 정치문제에 대한 비판 근거(단위: %)

정치문제에 대한 비판 근거	비율 (빈도수)
남의 말을 들어서	2.2( 14)
이해관계에 따라서	5.4( 34)
합리적인 근거를 들어서	41.3(260)
이유나 근거를 따지기보다는 감정적으로	0.8( 5)
신문을 보거나 텔레비전을 보아서	49.0(308)
계	100.0(629)

이와 같은 결과를 보면 응답자들은 정치문제에 대해 어떤 정보에 근거하여 매우 합리적인 판단을 하고 있다고 보여지며, 이는 민주주의의 발전을 위해 대단히 고무적인 것으로 생각된다.

## 3. 투표행태

### 1) 후보자 선택기준

제주인들은 투표시에 후보자를 어떤 기준으로 선택하는가? 이는 제주도민들의 투표행태와 깊은 관련을 갖고 있다. <표 9>에는 15대 국회의원 선거시와 95년 도지사 선거시의

후보자 선택기준이 제시되어 있다.

〈표 9〉 15대 국회의원 선거시와 95년 도지사 선거시 후보자의 선택기준 (단위:%)

선택기준	국회의원 선거	도지사 선거
후보자의 정책	33.6(204)	33.4(195)
후보자가 속한 정당	14.8( 90)	4.8( 28)
후보자의 출신 학교	1.0( 6)	1.2( 7)
후보자의 개인적 인품	31.3(190)	34.1(199)
후보자의 과거 경력	12.0( 73)	20.9(122)
후보자의 출신 지역	3.5( 21)	2.4( 14)
후보자의 종교	0.3( 2)	0.5( 3)
기타	3.5( 21)	2.7( 16)
계(N)	100.0(607)	100(584)

주. 1) '기타'에는 혈연·지연 등 연고관계에 의해 능력, 전반적인 인물 비교, 중앙정당의 영향력, 주변여론 종합, 지역위해 일할 사람, 더 나은 사람이 없어서, 금전살포에 의한 감정적인 결정 등이 포함되었다.

2) '투표권이 없었다'고 응답한 사람들(국회의원 선거 32명, 도지사 선거 52명)은 제외되었다.

〈표 9〉를 보면 응답자들의 국회의원 선거시 선택기준은 '후보자의 정책' 33.6%, '후보자의 개인적 인품' 31.3%, '후보자가 속한 정당' 14.8%, '후보자의 과거 경력' 12.0%, '후보자의 출신지역' 3.5%, '후보자의 출신학교' 1.0% 등으로 나타나고 있다. 도지사 선거시의 후보자 선택기준으로서는 '후보자의 개인적 인품' 34.1%, '후보자의 정책' 33.4%, '후보자의 과거 경력' 20.9%, '후보자가 속한 정당' 4.8%, '기타' 2.7%, '후보자의 출신지역' 2.4%, '후보자의 출신학교' 1.2%, '후보자의 종교' 0.5% 등을 보였다.

이러한 결과들을 보면, 응답자들은 투표시에 '후보자의 정책'과 '후보자의 개인적 인품'을 보고 후보자를 선택한다고 할 수 있다. '후보자의 정당'을 보고 선택하는 사람들은 국회의원의 경우 14.8%, 도지사의 경우는 4.8%로서 비교적 낮다. 그리고 후보자의 출신지역이나 출신학교는 매우 미약하게 나타나고 있다. 그런데 후보자의 과거 경력은 후보자의 능력을 어느 정도 나타내 주는 것이기 때문에 후보자의 개인적 인품과 경력은 대체적으로 후보자 개인의 인물(능력)을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 이 둘을 합칠 경우 국회의원 선거시는 43.3%, 도지사 선거시는 55.0% 나타내고 있다. 따라서 응답자들은 다른 어떤 요인보다도 후보자 개인의 인물(능력)을 보고 후보자를 선택한다고 말할 수 있을 것이다.

특히, 도지사 선거의 경우 후보자의 개인적 인품(34.2%)이 후보자의 정책(33.3%)보다 높게 나타나고 있고, 후보자의 과거 경력(20.9)이 비교적 높으며, 후보자가 속한 정당

(4.4%)은 매우 낮게 나타나고 있다. 그리고 후보자의 개인적 인품과 경력을 합친 후보자의 인물(능력)은 55.1%가 되어, 과반수 이상의 사람들이 도지사 선거시에 후보자의 인물을 보고 선택했다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 95년의 도지사 선거는 정당간의 대결이 아니라 인물간의 대결이었음을 시사해 주고 있다.

15대 국회의원 선거의 경우 배경변인별로 차이를 보면, 조사대상집단별이 유의미하게 나타나 있다.<sup>11)</sup> 일반집단들은 전체 조사와 별 다른 차이를 보이지 않지만, 대학생의 경우는 '후보자의 정책'이 43.6%로 '개인적 인품' 20.5%와 '과거 경력' 20.5%를 합친 42.0%보다 높게 나타나고 있어 인물보다 정책을 보고 투표하는 경향이 비교적 높다고 볼 수 있다. 이들도 '후보자의 정당'은 10.3%로 매우 낮게 나타났다. 전문직업집단의 경우는 '개인적 인품' 42.3%, '과거 경력' 8.5%로 이 둘을 합치면 50.8%를 보임으로써 '후보자의 정당' 21.1%, 후보자의 정책 18.3%보다도 가장 높게 나타났다. 따라서 전문직업집단이 여타 집단보다 가장 인물위주로 투표하고 있다고 보여진다. 다만, 이들은 후보자의 정책보다 정당을 더 우선하여 투표하고 있음이 여타 집단과는 다르다.

제주인들이 정당보다는 인물 본위로 투표하고 있다는 사실은 어떻게 해석해야 할 것인가? 제주인들이 비합리적인 연고주의에 입각해서 투표하기 때문이라고 속단할 수는 없을 것 같다.<sup>12)</sup> 연고를 의미하는 후보자의 출신지역, 출신학교, 종교 등이 대단히 낮은 비율을 보이고 있으며, 국회의원 선거나 도지사 선거 모두에서 후보자의 정책을 보고 선택하는 비율이 각각 33.6%, 33.4%로서 매우 높게 나타나고(특히, 대학생들의 경우 인물보다 정책이 더 높게 나타남) 있기 때문에 응답자들은 비교적 합리적인 투표를 하였던 것으로 판단된다.

그러므로 이러한 결과는 제주도민들이 기존 정당에 대한 불신감이 매우 높고, 따라서 정당에 대한 귀속감도 거의 없음을 시사해 준다. 이는 기존 정당들이 제주도민들이 선택할 만한 능력 있는 훌륭한 인물을 후보로 내세우지 못해 왔다는 데 기인한다고 생각된다. 제주도는 제5공화국 이후 제14대 국회의원 선거까지(도지사 선거, 5대 도의원선거 포함) 무소속 후보가 당선되는 경향이 높았는데, 이는 바로 제주도민의 인물본위 투표 성향과 정당 귀속감의 약화에 기인한 것으로 판단된다.

## 2) 무소속 당선률이 높은 이유

위의 해석의 타당성을 확인하기 위하여 <표 10>을 통해 검토해 보자. <표 10>에는 제주도에서 무소속 당선 비율이 높은 이유로 지적된 내용들이 제시되어 있다. 그 이유로는 '정당이라는 것 자체에 거부감이 있어서'(39.3%), '정당소속 후보보다는 무소속 후보들의 인물

11) 인구학적 배경변인별 자료는 위의 책, 부록 통계표 참조.

12) "15대 국회의원선거에서 누구의 의견을 가장 많이 참고하여 투표했느냐"는 질문에 응답자들의 85.5%가 '스스로 결정했다'고 답했으며, 반면에 연고와 관련된 부모님(3.1%), 배우자(3.0%), 직장동료(1.7%), 종친회·친지(0.8%) 등은 낮게 나타나고 있다.

됨됨이가 나아서'(36.9%)가 가장 많이 지적되고 있다. 그 다음으로 '정당소속 후보보다는 무소속 후보에 더 친근감이 가서'(11.2%), '기타'(6.7%), '기존정치에 대한 혐오, 정당불신 등'(5.9%)의 순을 보이고 있다. 따라서 응답자들은 정당에 대한 거부감이 높기 때문에, 후보들의 인물 됴됨이를 보고 투표한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 결과들은 앞에서 설명한 분석이 매우 타당성이 높다는 것을 의미한다.

〈표 10〉 무소속 당선비율이 높은 이유 (단위: %)

무소속 당선 이유	비율(N)
정당이라는 것 자체에 거부감이 있어서	39.3(259)
정당소속 후보보다는 무소속 후보들의 인물됨됨이가 나아서	36.9(243)
정당소속 후보보다는 무소속 후보에 더 친근감이 가서	11.2( 74)
기존 정치에 대한 혐오, 정당불신, 당에 대한 실망, 정당소속 불신, 공약사항 무시하고 금품 살포	5.9( 39)
기타	6.7( 44)
계	100.0(659)

인구학적 배경변인별로 유의미하게 나타나고 있는 것은 조사대상집단별인 바, '정당 거부감'은 일반집단 40.0%, 대학생 60.7%, 도외 전문직업집단 32.6%, 도내 전문직업집단 21.9%를 보여 대학생들이 여타 집단보다 무소속 후보의 당선률이 높은 이유를 정당 거부감에 기인된다고 보는 것으로 나타났다. 따라서 대학생들의 정당거부감이 가장 높고, 전문직업집단이 정당 거부감이 비교적 낮은 것으로 보인다. '무소속후보의 인물이 나아서'는 일반집단 37.8%, 대학생 19.6%, 도내 전문직업집단 49.3%, 도외 전문직업집단 27.9%로 도내 전문직업집단의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 따라서 여타 집단들보다 도내 전문직업 집단들은 무소속후보의 인물이 낮기 때문에 당선률이 높다고 판단하는 것으로 볼 수 있다. 반면에 대학생은 가장 낮은 비율을 보이고 있는데, 이는 무소속 후보의 인물보다 정당거부감에 비중을 두기 때문에 무소속후보의 당선률이 높은 것으로 보고 있는 것이 아닌가 생각된다. 요컨대, 대학생들의 정당거부감이 가장 높은 것은 그 만큼 대학생들의 기존의 정치권에 대한 불신감이 매우 크다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

정당소속 후보보다 무소속 후보들의 인물이 더 낫다는 주장에 36.9%의 사람들이 지지하고 있음은 기존 정당들이 후보 공천 문제에 반성해야 할 점이 많음을 시사해 준다. 특히, 정당이 제주도에 대한 정책 제시가 부족했다거나, 정당은 제주도민에 관심이 없다는 대답을 하고 있는 사람들도 있는 것을 보면 기존 여·야 정당들이 제주도민이 진정으로 원하고 있는 것이 무엇인가에 대해 더욱 관심을 갖고, 도민이 원하는 바를 정책으로 제시해야

한다고 생각된다.

그리고 지난 15대 국회의원 선거에서 여당위원이 전부 당선되었고 야당후보들도 무소속 후보보다는 득표율이 높았다. 이렇게 된 이유도 도민들이 정당을 선호해서 투표했다기보다는 인물위주의 선택을 한데에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

지난 6·4 지방선거의 결과 도지사의 경우도 국민회의가 당선되고, 도의원들도 앞에서 지적한 바와 같이 정당후보들이 더 많이 당선되고 있는 것으로 보아, 이러한 경향이 조금은 달라지고 있다고 볼 수 있지만 아직도 기존 정당에 대한 불신감이 약화되었다고 보기는 어려울 것으로 생각된다. 여전히 우리 정치인들은 시급한 민생해결에 치중하기보다는 당리당락에 얽매어 정쟁이 끊이지 않고 있어 국민들의 정치 불신은 더욱 높아지고 있기 때문이다. 민간집단들의 국회의원 세비 소환운동 등은 이러한 불신을 극명히 드러내주는 사건이라 할 수 있다.

## VI. 결 론

우리가 80년대 말에 민주화의 방향으로 제도를 변경한 이후, 90년대 들어서 문민정부와 다시 국민의 정부라고 하는 민주정부가 금년에 출범함으로써 우리나라의 정치도 이제 절차적 민주주의의 제도화(institutionalization) 단계에 들어서고 있는 것으로 평가된다. 헌팅턴의 주장처럼 제도화를 “정치조직의 절차가 가치와 안정을 획득하는 과정”이라고 정의한다면, 우리의 정당들도 이제 점차 당총재 1인이 모든 것을 결정하는 사당화를 탈피하여 제도적인 정책정당으로 거듭나야 한다. 이를 위해서 가장 시급히 요청되는 것은 각급 선거에서 후보자들의 공천권을 총재가 전적으로 행사할 것이 아니라 유권자들의 영향력이 미치도록 공천권을 지역주민들에게 돌려주어야 한다. 6·4 지방선거에서 부분적으로 지구당 대의원들에 의해 각 당의 후보들이 결정된 경우가 많았다. 이러한 경험들이 다음번 국회의원 선거에서 공식적으로 제도화된다면 우리의 절차적 민주주의는 한 단계 도약하게 될 것이다. 또한 지방자치를 더욱 활성화하여 주민 참여가 활발히 이루어지는 가운데 주민자치의 경험이 하나 하나 쌓여가게 되면 우리의 자치역량도 더욱 성숙해질 것이며, 이에 따라 참여민주주의를 이룩해갈 수 있는 토양도 비옥하게 될 것임은 분명하다. 중앙집권적인 권위주의의 유산을 훌훌 털어 버리고 지방분권적인 민주주의의 토대를 굳건히 세우는 것이 국가적인 발전은 물론 우리 개인의 삶의 질을 높이는 유일한 길이라고 생각한다. 우리의 삶에 영향을 미치는 데에 참여하는 것은 인간의 본능적 욕구라는 믿음 때문이다.