

## 제주 지방의회의원의 충원에 대한 연구\*

김진호\*\*

### 目次

- I. 서론
- II. 지방자치와 선거, 그리고 정치충원
- III. 제주 광역의회 의원의 사회적 배경
- IV. 제주 기초의회 의원의 사회적 배경
- V. 제주 지방의회 의원 충원의 특징적 경향
- V. 결론

### I. 서론

이 글은 지방의회 의원들의 사회적 배경을 분석대상으로 삼고 있다. 지방의회 의원들이 정치엘리트로 충원되기 위해 필요한 기술과 속성, 동기 및 정치적 기회 등의 요인들은 사회화 과정에 의해 형성되고 학습되기 때문에 지방의회 의원들의 사회적 배경에 대한 분석이 필요하다. 다시 말하면, 정치엘리트들의 정치 행태는 자신들의 퍼스널리티(personality)와 그들이 속한 지역의 사회적 배경에서 이루어진 정치적 인식 및 태도의 산물이라고 볼 수도 있기 때문에 의원들 개개인의 사회적 배경에 대한 분석이 중요한 것이다. 이러한 사회적 배경에 대한 분석은 지방의원의 선출이 그 지역의 정치·사회적인 여러 변수의 작용을 받으면서 이루어진 결과이기 때문에 그 지역내의 정치체제와 사회체제의 성격을 설명해 주기도 한다. 따라서 이 글에서는 제주 지방의

\* 故 정진오교수와 필자는 1999년 「제주도연구」에 동일한 제목으로 “제주 지방의회의원의 충원에 관한 연구”를 발표 한 바 있다. 그 당시 분석시기가 1-6대까지의 제주 지역의 지방의회의원을 대상으로 분석하였다. 그런데 2005년 7월 27일 전국 최초로 ‘행정계충구조개편’을 위하여 시행된 주민투표결과 제주지역을 시·군을 폐지하는 혁신안이 선택되었다. 내년 2006년 5월 31일 시행 될 예정인 지방선거에서는 광역의회의원만 선출하게 되었다. 따라서 이 글은 1-7대까지의 제주 지방의회의원의 충원과정을 정리하는 데 있다. 그 내용 면에서는 2002년 제7대 선거에서의 충원과정을 추가했고, 그에 따르는 분석도 추가했음을 밝힌다.

\*\* 정치외교학과 교수

회 의원들의 정당·연령·직업·학력별 사회적 배경을 분석하여 층원 유형의 특징을 살피기로 한다.

이러한 연구 목적에 따라 1952년, 1956년, 1960년에 치러진 제1~3대 제주지역 지방선거 결과와 6공화국의 지방자치 부활 이후 1991년, 1995년, 1998년, 2002년에 치러진 제4~7대 지방선거 결과를 기초로 분석하고자 한다.<sup>1)</sup> 그리고 구체적인 분석은 크게 광역의회(도의회)와 기초의회(시·읍·면 의회/군 의회)로 나누고 또 각각을 지방자치 부활 전후로 나누어 지방의원 선거 당선자들의 사회적 배경—정당, 연령, 직업, 학력—을 분석<sup>2)</sup>할 것이다. 이러한 분석을 통해 제주 지역의 지방의회 의원 층원에서 나타나는 특징적 경향과 문제점들을 고찰하고자 한다.

## II. 지방자치와 선거, 그리고 정치층원

### 1. 지방선거와 정치층원

주민자치에 대한 일차적 관심은 지역주민의 대표를 선출하는 지방 정치엘리트의 층원(political recruitment)일 것이다.<sup>3)</sup> 정치엘리트의 역할을 시민사회로부터 제기되는

- 1) 이 글에서 사용된 선거결과 통계는 다음 자료들을 이용하였음. 제1대 지방선거(1952년 4월 25일 시·읍·면의회 의원선거, 5월 10일 도의회 의원선거), 제2대 지방선거(1956년 8월 8일 시·읍·면의회 의원선거, 8월 13일 도의회 의원선거), 제3대 지방선거(1960년 12월 12일 도의회 의원선거, 8월 13일 시·읍·면의회 의원선거)는 중앙선거관리위원회, 「대한민국선거사」(1968년 증보판); 제4대 지방선거(1991년 3월 26일 기초의회 의원선거, 6월 20일 광역의회 의원선거)는 중앙선거관리위원회, 「시·도의회의원 선거총람」(1991)와 「구·시·군의회의원 선거총람」(1991); 제5대 지방선거(1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거)는 중앙선거관리위원회, 「제1회 전국동시지방선거총람」(1995); 제6대 지방선거(1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거)는 중앙선거관리위원회, 「제2회 전국동시지방선거총람」(1998). 이외에도 제주도의회, 「제주도의회사: 초대~제4대」(1998), 「제3회 전국동시지방선거총람」(2002), 「지방자치단체 제·보궐선거결과」(2004), 「제주시의회 50년사」(2002)를 참고하였음.
- 2) 배경변수에는 엘리트의 성별, 연령, 출생지, 학력, 출신교, 해외유학, 前職, 층원회수 등을 들 수 있다. 그러나 이 가운데에서도 지방의회의 엘리트층을 분석하는데 적합하지 못한 변수들이 있다. 따라서 본 연구에서는 출생년도, 교육배경을 설명하는 학력, 전직을 설명하는 경력, 그리고 정당 등을 주요 변수로 택하였다. 이에 대한 자세한 설명은, 안병만, “정부엘리트와 그 변동” 『한국정치학회』(기획), 현대한국정치론 개정판.(서울: 법문사, 1992), pp. 331-336; 안병만, “한국의 파워엘리트연구.” 김상준 외(공저), 『한국의 정치: 쟁점과 과제』.(서울: 법문사, 1993) 참조.
- 3) 엘리트 층원이란 사회 구성원의 일부를 선택하여 그들에게 정치체도의 특정한 역할을 맡기고 또 적절한 기술을 갖도록 훈련시켜서 그들에게 정치적 인식능력과 가치관을 제공하는 과정, 즉 사회구성원이 정치의 장(場) 또는 전문화된 역할로 유입되는 과정을 말한다. Gabriel A. Almond & James S. Coleman(eds.), *The Politics of the Developing Areas*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1960), p. 31.

요구와 이익을 정책결정 과정에 전달하여 대화와 타협으로 조정·중재하는 것이라고 할 때, 경제가 발전하고 정치가 민주화되면 그만큼 정치인들이 다루어야 할 사회적 이익과 요구도 복잡·다양해지기 때문에 보다 많은 능력 있는 정치인을 필요로 한다. 지역으로부터 제기되는 요구나 이익을 대변하는 정치인은 단지 지방자치제에 의해서만 배출되는 것은 아니다. 중앙집권제하에서도 그런 정치인을 배출해 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 그러나 지역 선거구에 기초하여 선출되는 국회의원은 대변해야 할 이익의 지역적 범위가 지방의원보다 넓고 지역의 요구보다는 전국적인 이해관계의 조화를 보다 많이 고려해야 하기 때문에 지역주민의 요구나 이익이 충분히 다루어지지 않을 수 있다. 따라서 지방자치에서 정치엘리트 충원은 지역사회의 이슈에 민감한 지역주민들에게는 어떻게 보면 중앙 정치엘리트 충원보다 더 중요하게 생각될 수도 있을 것이다. 어쨌든 지방정치에서의 정치엘리트들은 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 정책활동에 참여하여 지역사회의 고유한 이익을 형성·발전시키는 임무를 담당하기 때문에 그 가치와 중요성을 인정받는 것이다.

일반적으로 정치엘리트의 충원은 사회적 배경, 제도적 요인, 간헐적 요인의 3가지에 의해 결정된다고 한다. 사회적 배경은 개인의 교육수준, 사회적 경력, 연령, 부(富) 등의 요인들이 정치엘리트의 충원에 미치는 영향이며, 제도적 요인은 선거제도나 임명제도 등에 의해 정치엘리트의 지위로 충원되는 경우이고, 간헐적 요인은 자연이나 파벌 등 귀속적 요인 또는 혁명이나 쿠데타 등의 비정상적인 방법에 의해 정치엘리트의 지위로 충원되는 것을 말한다.<sup>4)</sup> 이들 3가지 요인 중에서 서구 선진민주국가들에서는 제도적 요인에 의해 주로 충원되지만, 제3세계 국가들이나 신생 민주주의 국가들은 간헐적 요인에 의해 충원이 이루어지는 경향이 강하다. 그런데 이러한 두 가지 요인들은 정치적 민주화의 정도와 엘리트 충원의 관계라는 시각에서 분석할 때 유용한 측면을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 정치적 민주화의 정도가 높을수록 제도적 요인이 강하게 작용하고, 정치적 민주화의 정도가 낮을수록 간헐적 요인이 강하게 작용한다는 가정을 할 수 있기 때문이다. 따라서 한 나라 또는 한 지역의 정치엘리트 충원을 통시적으로 보기 위해서는 그리 적절한 충원 요인으로 볼 수 없을 것이다. 특히 6공화국 들어 부활한 한국의 지방정치는 부활 자체만으로도 정치적 민주화의 중요한 계기로 평가되고 있기 때문이다.

지역사회는 단순히 공간적 구획이 아니라 정치적·경제적·사회적 관계들이 복합적으로 나타나는 하나의 사회적 공동체이다. 지역사회의 정치과정은 국가 전체로부터 규

4) 신명순, "정치엘리트 충원의 특징," 윤형섭·신명순(외 공저), 『한국정치과정론』(서울: 법문사, 1989), p. 52.

정을 받으면서도 동시에 해당지역의 독특한 사회경제적 구조와 사회관계에 영향을 받게 된다. 따라서 지방에서의 권력구조를 파악하기 위해서는 단순히 중앙정치의 규정력이 어떻게 표현되는가 하는 점만이 아니라, 각 지역의 구체적인 사회경제적 구조와 권력관계를 동시에 파악해야 한다. 즉 중앙의 지역에 대한 규정력 내지 중앙과 특정 지역과의 관계는 그 지역이 전체 사회속에서 차지하는 위상과 역할을 파악함으로써 분석될 수 있으나, 그러한 중앙 규정력은 궁극적으로는 지역사회의 권력구조에 의해서 매개됨으로써 구체적으로 표출되는 것이다.

현대사회에서 사회 전반에 광범한 영향을 미치는 중대한 정책결정이 항상 소수의 엘리트들<sup>5)</sup>에 의해 이루어지는 것은 불가피한 현실이라고 볼 수 있다. 그것은 지역에서도 마찬가지이다. 사회 조직의 규모가 일정 수준을 넘어서게 되면 '위임'과 '대의제'라는 제도의 선택이 불가피하기 때문이다. 따라서 어떤 형태의 정치제도를 채택하든 엘리트 지배가 불가피하다는 고전적 엘리트 이론가들<sup>6)</sup>의 견해는 양(洋)의 동서(東西)와 시(時)의古今(古今)에 구애받지 않는 하나의 보편적 명제의 성격을 띠고 있다. 따라서 엘리트 이론은, 아무리 사회가 변한다 하더라도 조직내의 과두제(oligarchy)는 사라지지 않는 하나의 철칙(iron law)이라는 미헬스의 지적처럼<sup>7)</sup>, 우리 사회의 권력관계, 특히 하나의 '결정'으로서의 권력<sup>8)</sup>을 설명하는 정통이론으로 남아 있을 것이다.

1990년대 들어 한국 사회, 특히 지역사회에서의 엘리트 구성은 큰 변화의 계기를 맞게 되었다. 이른바 지방자치의 실시로 그 동안 중앙 정치권력에 의해 잠식당해 왔던 지방 정치가 부활되면서 지역사회에 새로운 정치엘리트들이 출현할 수 있는 직접적인 계기가 되었기 때문이다. 지방자치가 부활된 지 10년이 채 안된 일천한 역사 속에서도 이들 지역사회의 정치엘리트들은 이제 그 지역에서 새로운 공적 결정 권한을 가진 주체

- 5) 엘리트란 일반적으로 사회에서 높은 지위를 차지하고 있는 기능적인, 특히 전문적인 집단이라는 의미로 사용되거나 혹은 정부나 군, 정치, 경제, 사회, 종교, 교육 등 중요한 사회구조의 정상에 있는 사람들을 의미하는 것으로 사용된다. A. Zuckerman, "The Concept of 'Political Elite': Lessons from Mosca and Pareto," *The Journal of Politics*, Vol. 39, No. 2(May 1977), pp. 325-326.
- 6) 엘리트 이론과 관련하여 이른바 '고전'에 속한다는 학자들의 저작은 다음과 같다. Gaetano Mosca, *The Ruling Class*(New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1939); Vilfredo Pareto, *The Mind and Society*, III(London: Jonathan Cape, 1935); Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*(New York: Collier Books, 1962).
- 7) Robert Michels, *op. cit.*
- 8) 어떤 집단이나 조직 또는 사회 전반에 걸친 권력현상을 다룰 때, 권력자와 피권력자에 초점을 두는 권력관계는 매우 복잡한 양상을 띠 수 있기 때문에 권력관계의 네트워크 구조를 밝혀내기는 상당히 어렵다. 따라서 집단이나 사회와 같은 다양한 구성요소들로 이루어지는 체제 수준에서 권력관계를 다룰 때에는 권력을 정책결정(decision making)의 맥락에서 파악하는 것이 바람직할 것이다. 오명호, 「현대정치학이론」(서울: 박영사, 1994), p. 310.

로 부상하게 되었다. 이들은 다름 아닌 지방자치단체의 선출직 공직자들이다. 지역사회에서의 이러한 엘리트 구성의 변화는 그 동안 중앙집권적 정치구조 속에서 고착화된 지역사회의 권력구조와 관계를 변화시키는 중요한 계기가 되고 있다.

지방화 시대의 도래와 함께 정치학과 사회학 분야에서 다양한 지역사회의 권력구조에 관한 연구들이 수행되어 오고 있다. 고전적 엘리트이론에 근거한 통합된 단일세력으로서의 엘리트 분석뿐만 아니라, 다원적 엘리트 이론에 근거한 정치·경제·사회 등 다양하게 분산된 엘리트들에 대한 분석을 통해 지역사회의 권력구조와 관계를 규명하려는 노력을 계속하여 왔다.<sup>9)</sup> 그러나 아직까지 지역 차원에서의 권력구조의 형성·변화에 관한 체계적인 연구가 없고, 또 이를 수행하기 위한 분석의 틀이나 방법도 거의 개발되어 있지 않은 상황이다.<sup>10)</sup> 뿐만 아니라 지역사회의 권력구조에 관한 분석은 각 지역별로 다르게 나타나는 환경과 구조의 특수성을 감안해야 하기 때문에 일반화의 어려움이 가중된다고 할 수 있다. 따라서 각 지역별 권력구조의 사례연구를 통한 가설과 이론의 검증은 한국 지역사회 권력구조 연구의 구체적이고 실증적인 자료들을 제공할 수 있고 차후의 연구를 위해 거쳐야 할 중요한 단계이기도 하다.

일반적으로 정치엘리트의 충원은 사회적 배경, 제도적 요인, 간헐적 요인의 3가지에 의해 결정된다고 한다. 사회적 배경은 개인의 교육수준, 사회적 경력, 연령, 부(富) 등의 요인들이 정치엘리트의 충원에 미치는 영향이며, 제도적 요인은 선거제도나 임명제도 등에 의해 정치엘리트의 지위로 충원되는 경우이고, 간헐적 요인은 자연이나 파벌 등 귀속적 요인 또는 혁명이나 쿠데타 등의 비정상적인 방법에 의해 정치엘리트의 지위로 충원되는 것을 말한다.<sup>11)</sup> 이들 3가지 요인 중에서 서구 선진민주국가들에서는 제

9) 최근 들어 지역사회 권력구조에 관한 많은 연구들이 진행되고 있다. 한국정치학회 '98 추계학술회의에서는 「지방정치의 민주화」(1998. 9. 26)라는 지방정치 특별학술회의를 개최한 바 있다. 유재원, "한국 지방정치의 이론과 실제: 청주시의 사례를 중심으로." 배병룡, "지역사회의 권력구조 분석: 진주시 사례." 최홍석, "지방정부의 정책형성: 부천시를 중심으로." 최승범, "안정과 성장의 지방정치: 평택시의 사례." 박종민, "선거정치와 지방통치: 성남시 사례." 그리고 「정치비평」, 통권 4호(1998년 봄·여름호, 한국정치연구회)에서는 '지방자치시대 지방권력의 대해부'라는 대주제하에 특집 논문들을 실고 있다. 김광식, "서울은 직할시인가?: 지역정치공간으로서의 서울." 김순은, "부산광역시 정치권력구조." 정영태, "인천의 권력구조와 정치과정." 신병식, "역대 선거를 통해 본 강원지역 투표 성향." 박재욱, "울산: 도시 성장정치의 위기와 반성장연합의 등장." 이외에도 김석준, 「부산지역 계급구조와 변동」(서울: 한울아카데미, 1993); 한상진, "지역사회의 권력구조와 지방자치." 한국산업사회연구회, 「산업사회의 재조명」(서울: 한울, 1994); 홍덕률, "지역사회 지배구조에 대한 실증 연구: 대구, 광주, 인천을 중심으로." 「경제와 사회」, 제34호(1997) 등이 있다.

10) 신종대, "한국 지역사회의 권력구조 연구방법 모색." 「동북아연구」(1997년 특집호), 경남대학교 극동문제연구소, p. 353.

11) 신명순, "정치엘리트 충원의 특징." 윤형섭·신명순(의 공저), 「한국정치과정론」(서울: 법문사, 1989), p. 52.

도적 요인에 의해 주로 충원되지만, 제3세계 국가들이나 신생 민주주의 국가들은 간헐적 요인에 의해 충원이 이루어지는 경향이 강하다. 그런데 이러한 두 가지 요인들은 정치적 민주화의 정도와 엘리트 충원의 관계라는 시각에서 분석할 때 유용한 측면을 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 정치적 민주화의 정도가 높을수록 제도적 요인이 강하게 작용하고, 정치적 민주화의 정도가 낮을수록 간헐적 요인이 강하게 작용한다는 가정을 할 수 있기 때문이다. 따라서 한 나라 또는 한 지역의 정치엘리트 충원을 통시적으로 보기 위해서는 그리 적절한 충원 요인으로 볼 수 없을 것이다. 특히 6공화국 들어 부활한 한국의 지방정치는 부활 자체만으로도 정치적 민주화의 중요한 계기로 평가되고 있기 때문이다.

## 2. 제주도민의 정치적 성향과 특징<sup>12)</sup>

제주도민의 정치적 성향과 특징은 매우 독특한 기반을 가지고 있는데, 한국정치문화라는 모태적 성향에다 제주만의 아이덴티티를 가지고 있어서 매우 복잡하면서도 독특한 구조를 이루고 있다고 할 수 있다. 우선 한국정치문화를 해방이후의 시기부터 생각할 때, 먼저 그 사상적 기반에는 격세적 불교와 사회적으로 제도화한 유교가 그 토대를 이루고 있었으나, 이후 권력의 상층부부터 도입된 구미의 정치제도는 기독교정신에 바탕을 둔 터여서 굳건한 의식기반을 가진 국민전반에는 깊이 뿌리내리지 못하고 혼돈 속에서 시행착오를 반복하게 되었다. 그래서 한국 정치문화의 성향 및 특징을 가름하는 기준에는 늘 가족을 위시한 혈연·지연·학연 등 제1차적 집단을 중시하는 사민주의(personalism)를 기본으로 가족주의, 권위주의, 의식주의, 운명주의, 정적 인간주의 등을 특징으로 하게된다. 이러한 한국적 의식구조를 기본으로 한 제주도민의 정치적 성향은 - 90년대 이후의 정치의식조사는 없었지만 그간 몇몇 발표를 통해 나타난 - 다음의 몇 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 주민들의 대다수가 지역사회의 제반문제에 깊은 관심을 갖고는 있으나, 제반문제해결에 대한 주민의 합의와 협력상태를 묻는 질문에 대하여는 부정적인 견해가 높게 나타나고 있다. 그 이유로는 그간의 의타적 해결방식에 익숙한 것을 들 수 있다. 그 방법에 있어서도 정당과 같은 공식적인 통로를 통한다기보다는 권력적 친분관계에 의뢰하는 것이 더 많다는 것이다.

12) 이 부분은 조문부·고창훈·권영호·이정원, "지방자치와 지방정부의 활성화에 관한 연구: 제주도를 중심으로," 『지방자치연구』, 제7권 제2호, 통권 13호(1995), pp.45-48에서 대부분 참고했음을 밝혀둔다.

둘째, 사적동기 중심의 지방자치관과 그에 따른 지방자치의 수단화를 지적할 수 있다. 이는 중앙집권주의 체제하에서 지역사회의 공익을 위한 지방자치와 민주주의 의식을 육성하지 못한데 기인한다. 따라서 사리사욕을 위하여 사적 사회관계나 정치관계를 중시하면서 중앙권력에 의존하고 경쟁적으로 이에 접근하려는 생활이 타성화 되어 왔음을 의미하는 것이기도 하다. 이는 혈연·지연·학연 등에 바탕을 둔 제1차 집단을 중시하는 개인주의나 이기주의에 의한 발상으로서 최근의 각 지방선거에도 잘 나타나고 있다.

이러한 이기주의의 특성은 우리 나라 전지역에 걸쳐서 보편화 되어 있으며 판단의 비합리성에 기초를 두고 있다. 제주도의 경우도 예외는 아니지만 지정학적 특성상 그러한 사적관계의 정도에 있어 타지역보다 더욱 강하게 나타난다고 할 수 있다. 이는 지정학적 특성상 인구이동이 적고 정체적 성향이 강해 주관적 비합리주의에 바탕을 둔 인간관계가 더욱 현저함을 보여준다. 이러한 비합리주의적 정서주의(emotionalism)에 토대를 두고, 그 목적에 있어서 사리사욕을 동기로 하여 me-ism이나 now-ism이 앞서, 그 수단과 방법에 있어서 공정한 경쟁이 배제된 채 공적 기준에 의한 의사결정보다는 지역 및 혈연적 이기주의에 바탕을 둔 전근대적 판단기준이 우선적으로 적용되는 현실을 보게되는데, 이는 결국 정치적 합리성은 물론 경제적 합리성마저도 배제되는 폐쇄성으로 나타나게 되어 지방자치의 장래를 우려하게 하고 있다.

셋째, 도민들의 정치적 판단에 있어 저항적 성격이 매우 강하다는 것이다. 그간 중앙집권주의적 발상에 의한 제주지역개발은 소득간, 지역간 불균형 발전을 초래하였는데, 이러한 중앙주도개발의 여파로 제주도의 개발이상주의는 빈약한 지역경제력에 따른 중앙 의존성을 심화시켜 주민의 자생력을 상실케 하였다. 이의 결과는 불로소득의 증대로 인한 부익부 현상과 상대적 빈곤감으로 이어져 결국 감정적 저항을 불러 일으키게 된다. 이러한 감정적 저항의 표출은 매우 다양한 형태로 나타나게 되는데, 시기적으로는 6.29선언 이후에 두드러지게 나타나며, 1990년부터 1991년에 걸쳐 제주도 특별법의 제정을 둘러싼 도민의 저항운동에서 극적으로 나타나게 된다. 특히, 1990년 9월3일 대통령의 지시에 따라 제주도 행정당국의 「제주도개발특별조치법」 시안과 건설부의 시안이 정부에 제출되고, 내용이 언론에 공개되면서 전도에 걸친 반대운동이 일어나게 되었다. 이러한 도민의 저항운동은 도지사의 경질을 가져오게 했고, 법안의 내용이 대폭 수정되는 결과를 초래하였으며 그 명칭도 「제주도개발특별법」으로 변경되어 1991년 12월18일 심야 야당의원이 퇴장한 가운데 국회를 통과할 때까지 계속되었다. 이 반대운동은 제주도 저항성의 대표적 사례로 지적할 수 있겠다.

넷째, 전국적인 현상이기도 하겠지만, 지방자치에 대한 높은 정치적 기대치를 들 수

있는데, 현실적인 의원들의 의정활동에는 매우 불만스럽다는 것이다. 이에 대한 주민들의 의원불신도는 수치가 매우 높게 나타난다. 제주지역뿐만이 아닌 공통적인 과제이기도 하겠다.

이제까지 나타난 제주도민들의 정치적 성향에 관한 의식적 특징을 보면 ① 주민과 지방자치단체와의 관계에서 아직 하향식 체제에 익숙해 있으며, ②공적 판단의 영역에 사적동기가 여전히 개입하고 있고, ③주민의 의식은 정부와의 관계에서 정서적 의존성에서 이기적 저항성으로 변하였고 ④ 정치적 기대수준이 매우 높다는 점을 들 수 있다. 제주도의 현실을 살펴보면 역사적인 피해의식과 상의하달식의 의사전달체계에 정서적 저항이 어우러져 많은 문제를 노출하고 있다. 이러한 지역적 정치성향은 지방자치단체의 정책결정에 있어 주민의사의 수렴 및 전달체계의 미비와 함께 제주 지방자치의 발전에 큰 저해요인으로 작용하고 있다고 보여진다.

### Ⅲ. 제주 광역의회 의원의 사회적 배경

#### 1. 제1~3대 도의회 의원의 사회적 배경: 6공화국 이전

##### 1) 정당별 배경

제1대 도의원 선거에서는 당시 여당이었던 자유당이 35%(7명), 국민회가 15%(3명), 대한청년단이 20%(4명), 그리고 무소속이 30%(6명)의 의석점유율을 보여, 어느 정당 및 단체도 과반수를 획득하지 못하였다. 그러나 국민회와 대한청년단은 사실상의 여당 조직으로 이를 포함하면 여당이 70%의 의석점유 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 반면 당시 야당이었던 민국당과 국민당은 1석도 진출하지 못했다.

제2대 도의원 선거는 의원 정수 15명을 모두 여당인 자유당이 차지한 여당 '씩쓸이' 선거였다.<sup>13)</sup> 마치 명실상부한 여당으로서의 면모와 제1대 도의원 선거의 치욕을 만회라도 하려는 듯 제주도의회의 모든 의석을 장악하여 당시 선거에서 전국적으로 유일하게 모든 의석을 여당이 장악한 의회가 되었다.<sup>14)</sup>

13) 제주도의회의 자료에 따르면, 제2대 도의원 선거 당선자의 정당별 분포는 자유당이 13명, 무소속이 2명으로 나타나 있어 중앙선관위 자료와 상이함을 보여주고 있다. 제주도의회, 앞의 책, p. 230.

14) 제2대 지방선거는 그때까지 치른 어느 선거보다도 관권, 특히 경찰의 개입이 극심한 선거였다. 자유당은 야당계 입후보자의 등록 방해나 입후보 사퇴 강요에서부터 직접적으로 물리적 체제를 가하는 등 노골적인 선거방해공작을 시도하였다. 이에 항거하여 야당에서는 '지방선거 간섭체제에 대한 결의문'



제3대 도의원 선거에서는 4·19혁명 이후 집권한 민주당이 16.7%(3명)의 의석 점유율에 그친 반면 무소속은 77.8%(14명)의 점유율을 보이고 있다. 이와 같이 과거 권위주의 정권의 색채를 일신한 민주정부임에도 불구하고 지나치리만큼 취약한 여당의 의석 점유율을 보이는 것은 전국적으로 나타나는 경향이었다.

〈표 1〉 제1~3대 도의회 의원들의 정당별 배경

정당별	자유당	국민회	한청	민주당	신민당	무소속	합계
1대	7(35.0)	3(15.0)	4(20.0)			6(30.0)	20(100)
2대	15(100.0)						15(100)
3대				3(16.7)	1(5.6)	14(77.8)	18(100)

## 2) 연령별 배경

제1대 도의원들의 연령별 분포는 31~35세가 가장 많은 20%(4명)이지만, 전체적으로 20대 중반에서 60대 중반까지 고르게 분포하고 있다. 그런데 이를 세대별로 분류해 보면, 30대가 35%, 40대가 25%, 50대가 25%이고 30대 이하와 60대 이상은 5~10%에 그치는 것으로 나타나, 30~40대가 전체의 60%를 차지하고 있어 비교적 젊은 연령층이 지방정치엘리트로 총원되고 있음을 알 수 있다.

제2~3대 도의원들의 경우 연령층은 제1대 도의원들보다 더 젊어지고 있음을 알 수 있다. 제2대 도의원들은 제1대 도의원들과 비슷하게 고른 연령별 분포를 보이지만, 20대 중반부터 40대 중반까지를 합하면 전체의 93%이고, 30대만도 46%를 차지하고 있는 것으로 나타나 연령층은 더 젊어졌다고 볼 수 있다. 제3대 도의원의 경우도 20대 중반부터 40대 중반까지가 72%이고, 30대만도 50%를 차지하고 있다. 따라서 제2~3대 도의원들은 주로 젊음과 패기를 지닌 30대~40대 의원들이 주류를 이루었다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 제1~3대 도의회 의원들의 연령별 배경

연령별	25~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61~65	66이상	합계
1대	2(10.0)	4(20.0)	3(15.0)	3(15.0)	2(10.0)	2(10.0)	3(15.0)	1(5.0)		20(100)
2대	2(13.3)	3(20.0)	4(26.7)	5(33.3)					1(6.7)	15(100)
3대	2(11.1)	1(5.6)	8(44.4)	2(11.1)		5(27.8)				18(100)

을 채택하고 전국민에게 공개하는가 하면, '국민주권옹호투쟁위원회'를 구성하고 의정사상 최초로 국회의원들의 가두시위를 단행하기까지 이르렀다. 손봉숙, "한국 자유당의 정당정치 연구," 『한국정치학회보』, 제19집(1985), p. 175.

### 3) 직업별 배경

제1대 도의원의 직업별 분포를 보면, 농업이 30%(6명)으로 가장 많고, 상업과 공업이 각각 20%(4명), 기타가 직종이 15%(3명), 그리고 자유업이 5%(1명)의 분포를 보이고 있어 전체적으로 전문직보다는 농업, 상업, 공업 등의 고유직종이 대부분을 차지하고 있다. 이러한 경향은 제2, 3대 도의원들의 직업별 분포에서도 크게 다르지 않게 나타나고 있다. 제2대 도의원의 경우 상업이 46.7%(7명)로 가장 많고, 농업이 26.7%(4명), 그리고 공업, 교통업, 언론출판업, 무직이 각각 6.7%(1명)의 분포를 보이고 있어 교통업과 언론출판업의 직종을 가진 의원의 진출이 두드러진다. 제3대 도의원의 경우 농업이 61.1%(11명)으로 가장 많고, 무직이 22.2%(4명), 그리고 상업, 회사원, 기타 직종이 각각 5.6%(1명)의 분포를 보이고 있다.

이렇게 볼 때 1950년대부터 60년대 초반의 한국사회가 그렇듯이, 제주사회도 농업인구가 가장 많았기 때문에 지역사회의 주민들을 대표하는 의원들의 직업 또한 농업 직종의 의원이 꾸준히 진출한 것으로 볼 수 있다. 반면 의회활동의 전문성을 제고한다는 차원에서 보면 전체적으로 전문직의 진출은 제2대 도의원중의 소수를 제외하고는 거의 찾아 볼 수 없다.

〈표 3〉 제1~3대 도의회 의원들의 직업별 배경

직업별	농업	상업	공업	자유업	교통업	언론출판업	회사원	기타	무직	합계
1대	6(30.0)	4(20.0)	4(20.0)	1(5.0)				3(15.0)	2(10.0)	20(100)
2대	4(26.7)	7(46.7)	1(6.7)		1(6.7)	1(6.7)			1(6.7)	15(100)
3대	11(61.1)	1(5.6)					1(5.6)	1(5.6)	4(22.2)	18(100)

### 4) 학력별 배경

제2대 도의원의 학력별 분포는 중졸이 66.7%(10명)으로 가장 높게 나타났고, 대졸 이상이 20%(3명), 전문학교 중퇴와 문자해득 가능자(‘解文’)가 각각 6.7%(1명)으로 당시 교육수준으로서는 비교적 고학력자의 진출이 돋보인다.

제3대 도의원의 경우는 중졸이 44.4%(8명), 대졸 이상이 22.2%(4명), 전문학교 졸업과 고졸이 각각 11.1%(2명), 전문학교 중퇴와 중학교 중퇴자가 각각 5.6%(1명)의 분포를 보이고 있어 다양한 학력별 분포를 보이고 있다. 그리고 제2대와 마찬가지로 전문학교 이상인 의원이 38.9%이고, 고졸까지 포함시키면 50%의 점유율을 보이고 있어 비교적 고학력을 가진 의원들로 충원되었음을 알 수 있다.

〈표 4〉 제1~3대 도의회 의원들의 학력별 배경<sup>15)</sup>

학력별	대졸이상	전문졸	전문중퇴	고졸	중졸	중중퇴	소학졸	解文	합계
2대	3(20.0)		1(6.7)		10(66.7)			1(6.7)	15(100)
3대	4(22.2)	2(11.1)	1(5.6)	2(11.1)	8(44.4)	1(5.6)			18(100)

## 2. 제4~7대 도의원의 사회적 배경: 6공화국 이후

### 1) 정당별 배경

제4대 도의원들의 정당별 분포는 여당인 민주자유당이 47.1%(8명), 무소속이 52.9%(9명)의 의석점유율을 보여 야당인 민주당은 1석도 진출하지 못했다. 그렇다고 여당인 민주자유당이 과반수를 넘어 의회를 장악한 것도 아니라 무소속의 비율이 더 높게 나타나 여당과 무소속에 의해 의회가 분점 된 상태였다.

제5대 도의회에서는 여당이 41.2%(7명), 무소속이 47.1%(8명), 민주당이 11.8%(2명)의 의석 점유율을 보였다. 특기할 만한 사항은 2명의 야당위원이 의회에 진출함으로써 제주도의회에 야당의 교두보를 확보했다는 점에서 의미가 있지만, 여전히 여당과 무소속이 각각 40%를 상회하는 의석 점유율을 보여 제4대 도의회와 마찬가지로 여당과 무소속에 의해 도의회가 분점 되는 상황이었다.

제6대 도의회에서는 여당인 국민회의가 과반수가 넘는 57.1%(8명)을, 야당인 한나라당과 무소속이 각각 21.4%(3명)씩을 진출시켜 의회운영이 여당에 좌우되는 구도가 되었다.

제7대 도의회에서는 한나라당이 56.3%(9명)를, 민주당이 37.5%(6명), 민주노동당이 6.3%(1명)의 도의원 충원률을 보였다.

〈표 5〉 제4~7대 도의회 의원들의 정당별 배경

정당별	민주자유당	한나라당	민주당	국민회의	민주노동당	무 소 속	합계
4대	8(47.1)					9(52.9)	17(100)
5대	7(41.2)		2(11.8)			8(47.1)	17(100)
6대		3(21.4)		8(57.1)		3(21.4)	14(100)
7대		9(56.3)	6(37.5)*		1(6.3)*		16(100)

\* 민주노동당의 당선자는 2004년 6월 5일 재·보궐선거에 의해 당선되었음.

15) 제1대 도의원의 학력별 배경은 중앙선관위의 자료에 포함되어 있기 않기 때문에 포함시키지 못하였다.

### 2) 연령별 배경

제4대 도의원들은 40대가 41.2%, 50대가 58.8%로 모두 40~50대의 의원들이 의회를 구성하였다. 제5대 도의회에서도 40대가 35.3%, 50대가 47.1%로 합계 80% 이상을 40~50대의 의원들이 점유하고 있다. 제6대 도의회도 마찬가지로 40대가 35.7%, 50대가 50%로 40~50대의 의원들이 85% 이상을 점유했다. 제 7대 도의원들은 40대가 약 19%로 4~6대보다 감소하였으며, 50대가 50%를 차지하여 지난 선거와 비슷한 점유율을 나타냈다. 특히 이번 선거에서는 60대가 18% 당선되어, 6대 선거에 이어 7대 선거에서도 장년층의 높은 당선률을 다시 한번 확인 할 수 있었다.

이처럼 제 4대에서 7대에 걸친 광역의원 선거에서 연령별 분포를 살펴보면, 40~50대 이상의 의원들이 80% 이상을 차지하고 있고, 그중에서도 50대가 상대적으로 높게 나타나고 있어, 유권자들은 아직까지도 젊은층보다는 경험과 경륜을 갖춘 장년층을 주로 선호한다는 것을 알 수 있었다.

〈표 6〉 제 4~7대 도의회 의원들의 연령별 배경<sup>16)</sup>

연령별	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60 이상	합계
4대			4(23.5)	3(17.6)	7(41.2)	3(17.6)		17(100)
5대	1(5.9)		2(11.8)	4(23.5)	2(11.8)	6(35.3)	2(11.8)	17(100)
6대		2(14.3)	1(7.1)	4(28.6)	3(21.4)	4(28.6)		14(100)
7대		2(12.5)	2(12.5)*	1(6.3)	2(12.5)	6(37.5)	3(18.8)	16(100)

\* 2명 중 1명은 2004년 재·보궐선거에 의해 당선되었음.

### 3) 직업별 배경

제4대 도의원들 중에는 자영업이 35.2%(6명)으로 가장 많고, 수산업이 17.6%(3명), 농·공업, 기타 직종이 각각 11.8%(2명), 의사·약사와 무직이 각각 5.9%(1명)의 직업별 분포를 보이고 있다. 제4대 도의원들은 농·공·수산업과 자영업, 전문직 등 다양한 직종에서 의원들이 총원된 것으로 나타났는데, 이 중에서도 자영업의 진출이 가장 두드러지게 나타난다.

제5대 도의원들 중에는 기타 직종이 29.4%(5명), 무직이 23.5%(4명), 농·상업이 각각 17.6%(3명), 정당인과 자영업이 각각 5.9%(1명)의 직업별 분포를 보이고 있다. 제5

16) 제4대와 제5, 6대의 연령별 통계 구간이 조금 상이하게 조사된 관계로 데이터의 정확한 비교가 어렵지만, 약간의 오차만 있고 대체적으로 거의 유사한 구간 범위내에 있기 때문에 신뢰성이 크게 떨어지는 것은 아니라고 할 수 있다.

대 도의원들은 기타 직종과 농업, 상업, 그리고 무직자의 진출이 비교적 두드러지고 정당인의 진출 또한 각각 1명이지만 의미 있게 보인다.

제6대 도의원들 중에는 의원이 50%(7명), 자영업이 21.4%(3명), 농업이 14.3%(2명), 정당인, 기타 직종이 각각 7.1%(1명)의 직업별 분포를 보이고 있다. 가장 두드러지는 것은 정당인과 의원을 포함한 정치인이 전체의 57% 이상을 점유하는 결과를 보여주고 있다는 것이다. 현직 의원과 정당인의 진출은 지방정치의 부활이 본격 궤도에 올랐음을 보여주는 한 단면이라고 해석할 수 있다.

제7대 도의원 당선자의 직업별 분포도를 살펴보면, 현·전직 의원이 31.3%(5명)로 가장 많았다. 다음으로 정당인이 18.8%(3명), 농업이 18.8%(3명), 자영업이 6.3%(1명), 기타가 25%(4명)를 차지했다. 2002년 6·13선거에서 나타난 직업별 당선자의 분포는 제 6대 당선자들의 직업분포와 비슷한 양상을 보이고 있다. 이처럼 현·전직 의원 및 정당, 정계관련 종사자들의 당선 증가는 도의원들의 활동에 대한 긍정적인 도민의 평가이기도 하지만, 다른 한편으로는 새로운 정치인물의 등장 저해와 이에 따른 원활한 인원 충원에 부정적인 요소로 작용할 수 있는 우려가 있다.

〈표 7〉 제4~7대 도의회 의원들의 직업별 배경

직업별	정당인	의원	농업	공업	수산업	상업	자영업	의·약사	기타	무직	합계
4대			2(11.8)	2(11.8)	3(17.6)		6(35.2)	1(5.9)	2(11.8)	1(5.9)	17(100)
5대	1(5.9)		3(17.6)			3(17.6)	1(5.9)		5(29.4)	4(23.5)	17(100)
6대	1(7.1)	7(50.0)	2(14.3)				3(21.4)		1(7.1)		14(100)
7대	3(18.8)	5(31.3)	3(18.8)				1(6.3)		4(25.0)		16(100)

\* 3명중 1명은 2004년 재보궐선거에 의해 당선되었음.

#### 4) 학력별 배경

제4대 도의회에서는 대졸이 52.9%(9명)로 가장 많고, 대학원 수료 29.4%(5명), 대학 중퇴가 11.8%(2명), 고졸이 5.9%(1명)의 분포를 보이고 있다. 제4대 도의회는 전문대를 포함한 대학 교육을 경험한 의원들의 비율이 1명을 제외한 대다수(94%)이고, 대학원 교육을 받은 의원도 30%에 가까운 비율을 나타내고 있다.

제5대 도의회에서는 대졸이 52.9%(9명)으로 가장 많고, 고졸이 41.2%(7명), 전문대졸이 5.9%(1명)의 분포를 보이고 있다. 제6대 도의회에서는 대졸이 42.9%(6명)으로 가장 많고, 고졸이 21.4%(3명), 전문대졸과 대학 중퇴가 각각 14.3%(2명), 고퇴 이하가 7.1%(1명)의 학력별 분포를 보이고 있다.

제7대 도의회에서도 대학 재학·휴학, 졸업자가 62.6(10명)%으로 가장 많았고, 전문대를 졸업한 당선자가 25%(4명)의 분포를 보이고 있다. 전문대 중퇴와 대학교 중퇴도 각각 6.3%(1명)의 분포를 나타냈다. 이상과 같은 통계 수치를 통해서 볼 때, 제4~7대 도의회는 고학력 분포의 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 제4~7대 도의회 의원들의 학력별 배경

학력별	고퇴이하	고졸	전문대중퇴	전문대졸	대퇴	대재휴학	대졸	대학원 수료	합계
4대		1(5.9)			2(11.8)		9(52.9)	5(29.4)	17(100)
5대		7(41.2)		1(5.9)			9(52.9)		17(100)
6대	1(7.1)	3(21.4)		2(14.3)	2(14.3)		6(42.9)		14(100)
7대			1(6.3)	4(25)	1(6.3)	2(12.5)	7(43.8)	1(6.3)	16(100)

## N. 제주 기초의회 의원의 사회적 배경

### 1. 제1~3대 시·읍·면의회 의원의 사회적 배경: 6공화국 이전

#### 1) 정당별 배경

먼저 읍의회를 보면, 제1대 읍의원들의 정당별 분포는 당시 여당인 자유당은 4.5%(1명)에 불과하고, 국민회와 대한청년단이 각각 22.7%(5명), 27.3%(6명)를 점유했고, 노총이 4.5%(1명), 무소속이 40.9%(9명)으로 나타나고 있다. 당시 여당이었던 자유당 소속 의원 당선자가 적은 이유는 이 당시가 자유당의 창당 초기였기 때문에 당조직이 읍·면조직까지 파고들지 못했음을 시사하는 것이라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 그러나 도의원들의 정당별 배경에서 지적인 바처럼, 국민회, 한청, 노총 모두가 여당의 기간조직적 성격을 띠기 때문에 전체적으로 여당의 의석점유 효과는 59%에 달하는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 제2대 읍의원들은 여당원이 69%(29명), 국민회가 4.8%(2명)를 차지하며 사실상 여당이 읍의회를 장악했고, 강세를 보이던 무소속의 비중은 상대적으로 많이 감소하여 26.2%(11명)로 나타났다.<sup>18)</sup> 제3대 읍의원의 경우도 도의회와 마찬가지로

17) 제주도의회, 앞의 책, p. 64.

18) 제주도의회의 자료에 따르면, 제2대 읍의원 선거 당선자의 정당별 분포는 자유당이 25명, 국민회 2명, 무소속 15명으로 나타나 있어 중앙선관위의 「대한민국선거사」(1968년 증보판)와 상이함을 보여주고 있다. 위의 책, p. 228.

로 무소속이 95%(40명) 이상을 점유했고, 당시 여당인 민주당은 채 5%에 못미치는 2석의 점유율을 보여주고 있다.

다음으로 면의회를 보면, 제1대 면의회도 읍의회와 비슷한 경향을 보여 주고 있는데, 여당인 자유당이 10.4%(17명), 여당의 기간조직인 국민회가 58.3%(95명), 대한청년단이 18.4%(30명)로 여당의 실질적인 의석점유 효과는 87% 이상을 보여주고 있다. 이에 반해 무소속은 12.3%(20명)로 비교적 약세를 면치 못하는 것으로 나타났다. 제2대 면의회에서도 자유당과 국민회가 각각 79.4%(85명), 10.3%(11명), 그리고 무소속이 10.3%(11명)로 여당이 전체적으로 89% 이상의 의석점유 효과를 보이며 여당의 압도적 우위를 보여주고 있다.<sup>19)</sup> 제3대 읍의회와 같은 경우에도 제3대의 다른 지방선거 결과와 마찬가지로 93.5%(100명)를 무소속이 점유하고, 여당인 민주당은 6.5%(7명)의 미미한 수치를 기록하고 있다.<sup>20)</sup>

시의회<sup>21)</sup>의 경우를 보면, 제2대 시의회의 정당별 의석 점유율은 자유당이 66.7%(10명), 국민회가 6.7%(1명), 그리고 무소속이 26.7%(4명)의 분포로 여당이 70% 이상의 의석점유 효과를 보이고 있다. 제3대 시의회에서는 무소속이 86.7%, 여당인 민주당과 기타가 각각 6.7%(1명)으로 나타나 무소속의 강세를 보여주고 있다. 시의회 선거 결과는 제 3대 도의회와 읍·면의회의 선거 결과와 거의 똑같은 양태를 보여주고 있다.

〈표 9〉 제1~3대 시·읍·면의회 의원들의 정당별 배경

정당별	자유당	국민회	한 청	민주당	노총	기타	무소속	합계
읍의원	1대	1(4.5)	5(22.7)	6(27.3)		1(4.5)	9(40.9)	22(100)
	2대	29(69.0)	2(4.8)				11(26.2)	42(100)
	3대				2(4.8)		40(95.2)	42(100)
면의원	1대	17(10.4)	95(58.3)	30(18.4)		1(0.6)	20(12.3)	163(100)
	2대	85(79.4)	11(10.3)				11(10.3)	107(100)
	3대				7(6.5)		100(93.5)	107(100)
시의원	2대	10(66.7)	1(6.7)				4(26.7)	15(100)
	3대				1(6.7)	1(6.7)	13(86.7)	15(100)

- 19) 제주도의회의 자료에 따르면, 제2대 면의원 선거 당선자의 정당별 분포는 자유당 67명, 국민회 11명, 민주당 1명, 무소속 28명으로 나타나 있어 중앙선관위의 「대한민국선거사」(1968년 증보판)와 상이함을 보여주고 있다. 위의 책, p. 228.
- 20) 제주도의회의 자료에 따르면, 제3대 읍의원 선거 당선자의 정당별 분포는 민주당 14명, 무소속 93명으로 나타나 있어 중앙선관위의 「대한민국선거사」(1968년 증보판)와 상이함을 보여주고 있다. 위의 책, p. 363.
- 21) 제1대 지방선거의 경우 제주도는 당시 시제(市制)가 아니었기 때문에 시의회 의원선거를 치르지 못했고, 제주읍과 12개 면에 대하여 선거를 실시하였다. 즉 제1대 지방선거 당시 제주도는 행정구역상 읍이었기 때문에 제1대 시의원 선거는 치러지지 않았다.

### 2) 연령별 배경

먼저 읍의회부터 보면, 제1대의 경우 20대 중반에서 50대 중반까지 비교적 고른 연령별 분포를 보이고 있지만, 30대가 36.4%, 40대가 50%로 주류를 이루고 있다. 제2대 읍의회에서도 마찬가지로 30대(35.7%)와 40대(40.5%)가 주된 연령층으로 나타나고 있다. 제3대 읍의회에서는 25~30세(21.4%, 9명)의 진출이 비교적 두드러지며, 20대, 30대, 40대가 각각 21.4%, 30.9%, 38.1%로 젊은층이 주된 층위 대상이 되고 있다. 이렇게 볼 때, 전체적으로 읍의원들의 층위 연령은 30, 40대에 20대까지를 포함시킨다면 90% 이상으로 젊은층이 주류를 이룬다고 할 수 있다.

그러나 면의회 의원들은 읍의회 의원들과 달리 제1~3대 모두 20대에서 60대 후반까지 전 연령층에 걸쳐 다양하게 분포되어 있다. 제1대의 경우 20대가 3.1%, 30대가 28.2%, 40대가 43.6%, 50대가 19.6%, 60대가 5.5%의 분포를 보이고 있고, 제2대의 경우 20대가 8.4%, 30대가 37.4%, 40대가 31.8%, 50대가 15.0%, 60대가 7.5%의 분포를 보이고 있으며, 제3대의 경우 20대가 23.4%, 30대가 37.4%, 40대가 27.1%, 50대가 10.3%, 60대가 1.9%의 분포를 보이고 있다. 그러나 가장 많은 비중을 차지하는 연령층은 30~40대로 약 60~70%의 비율을 차지하고 있어 읍의회와 유사한 경향을 보이고 있다.

시의원들은 30~40대가 거의 전부를 차지하고 있다고 해도 과언이 아니다. 제1대 시의원의 경우 56~60세의 20%(3명)를 제외하면 모두 30~40대이고 제2대에 와서는 의원정수 15명 모두가 30~40대임이 나타나고 있다.

〈표 10〉 제1~3대 시·읍·면의회 의원들의 연령별 배경

연령별	25~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61~65	66이상	합계	
읍의원	1대	1(4.5)	5(22.7)	3(13.6)	6(27.3)	5(22.7)	2(9.1)			22(100)	
	2대	6(14.3)	6(14.3)	9(21.4)	11(26.2)	6(14.3)	4(9.5)			42(100)	
	3대	9(21.4)	7(16.7)	6(14.3)	13(38.1)	3(7.1)	3(7.1)	1(2.4)		42(100)	
면의원	1대	5(3.1)	23(14.1)	23(14.1)	36(22.1)	35(21.5)	22(13.5)	10(6.1)	8(4.9)	1(0.6)	163(100)
	2대	9(8.4)	19(17.8)	21(19.6)	12(11.2)	22(20.6)	9(8.4)	7(6.5)	6(5.6)	2(1.9)	107(100)
	3대	25(23.4)	19(17.8)	21(19.6)	15(14.0)	14(13.1)	7(6.5)	4(3.7)	1(0.9)	1(0.9)	107(100)
시의원	2대		6(40.0)	2(13.3)	2(13.3)	2(13.3)		3(20.0)			15(100)
	3대		1(6.7)	5(33.3)	7(46.7)	2(13.3)					15(100)

### 3) 직업별 배경

제1대 읍의원들중에는 자유업이 36.4%(8명)로 가장 높은 직업별 분포를 보이고 있고, 농·상·공·수산업은 각각 13.6%, 9.1%, 4.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났



다. 그러나 제2, 3대 읍의원들의 경우 농업이 각각 54.8%(23명), 69%(29명)로 모두 과반수 이상을 차지하며 강세를 보이고 있고, 상·공업이 그 다음을 차지하고 있다. 면의원들의 경우 읍의원들보다도 농업의 분포는 훨씬 더 압도적 강세를 보여주면서, 제1~3대 모두에서 85% 이상의 비율을 점유하고 있다. 다음으로 상업과 어업이 강세를 보이고 있다. 시의원들의 직업별 분포도 읍·면 의원들과 크게 다르지 않게 농업과 상업이 과반수 이상을 차지하고 있다. 따라서 제1~3대 시·읍·면의원들의 직업별 분포는 전문 또는 자유 직종보다는 농·상·공업 등의 고유 직종들이 강세를 보이고 있다.

<표 11> 제1~3대 시·읍·면의회 의원들의 직업별 배경

직업별	농업	상업	공업	수산업	의사	교육자	언론출판업	자유업	기타	무직	합계
읍의원	1대	6(27.3)	3(13.6)	2(9.1)	1(4.5)			8(36.4)	1(4.5)	1(4.5)	22(100)
	2대	23(54.8)	14(33.3)	1(2.4)	1(2.4)	2(4.8)				1(2.4)	42(100)
	3대	29(69.0)	6(14.3)	2(4.8)					5(11.9)		42(100)
면의원	1대	139(85.3)	12(7.4)		2(1.2)			8(4.9)		2(1.2)	163(100)
	2대	91(85.0)	5(4.7)	3(2.8)	4(3.7)		1(0.9)	2(1.9)		1(0.9)	107(100)
	3대	93(86.9)	6(5.6)		6(5.6)					2(1.9)	107(100)
시의원	2대	7(46.7)	3(20.0)			1(6.7)	1(6.7)			3(20.0)	15(100)
	3대	4(26.7)	4(26.7)					2(13.3)	4(26.7)	1(6.7)	15(100)

#### 4) 학력별 배경

<표 12> 제1~3대 시·읍·면의회 의원들의 학력별 배경<sup>22)</sup>

학력별	대졸	대중퇴	전문중퇴	고졸	고중퇴	중졸	중중퇴	소졸	解文	합계
읍의원	2대	1(2.4)				21(50.0)		18(42.9)	2(4.8)	42(100)
	3대		5(11.9)		2(4.8)	2(4.8)	15(35.7)	2(4.8)	15(35.7)	42(100)
면의원	2대		2(1.9)			21(19.6)	1(0.9)	55(51.4)	28(26.2)	107(100)
	3대	5(4.7)	4(3.7)	1(0.9)	8(7.5)	2(1.9)	34(31.8)	6(5.6)	37(34.6)	107(100)
시의원	2대	2(13.3)		2(13.3)		7(46.7)	2(13.3)	2(13.3)		15(100)
	3대		2(13.3)			10(66.7)	1(6.7)	2(13.3)		15(100)

제2대 읍의원의 학력별 분포는 대체로 낮은 편으로 나타나고 있다. 중졸 이하가 전

22) 제1대 도의원의 경우와 마찬가지로 제1대 시·읍·면의원의 경우도 학력별 배경은 중앙선관위의 자료에 포함되어 있기 않기 때문에 포함시키지 못하였다.

체의 97% 이상을 차지하고 있고 대졸은 단 1명(2.4%)뿐으로 나타나 있다. 그러나 3대에 와서는 학력별 분포가 비교적 높아져 고교 중퇴 이상이 21.4%를 차지하고 있지만 여전히 중졸 이하가 78.6%를 차지하고 있다. 면의원의 경우도 2대의 경우는 98% 이상이 중졸 이하로 낮은 학력을 보이다가, 3대에는 비교적 높아져 고교 중퇴 이상이 18.7%를 차지하고 있지만 여전히 중졸 이하가 81.3% 이상을 차지하고 있다. 그리고 시의원의 경우는 중졸 이하가 2대의 경우 73%, 3대의 경우는 86.7%로 2, 3대 모두 낮은 학력을 보이고 있다.

## 2. 제4~7대 기초의원의 사회적 배경: 6공화국 이후<sup>23)</sup>

### 1) 연령별 배경

연령별로 제4대 기초의회에서는 30대가 23.5%, 40대가 33.3%, 50대가 37.3%의 층원들을 보여, 5.9%에 그친 60대를 제외하면 연령별로 고른 분포를 보이고 있다. 제5대 기초의회에서는 30대가 9.8%, 40대가 43.1%, 50대가 41.1%의 층원율을 보여, 40~50대가 기초의원의 다수(84.3%)를 구성하였다. 이러한 제5대 기초의원의 연령별 층원 경향은 제6대 기초의회에도 그대로 나타나 40~50대가 87.8%를 차지하고 있다. 각 기초의회별로 가장 높은 층원율을 보이는 연령층도 40~50대이다. 제4대 의회에서는 46~50세, 제5대 의회에서는 51~55세, 제6대 의회에서는 41~45세가 가장 높은 층원율을 보이고 있다. 이는 40대 초반에서 50대 중반에 이르는 연령층이다. 제7대 기초의원은 40대가 전체의 44.7%로 가장 많았고, 50대가 36.8%의 분포를 나타냈다. 이는 2.6%

〈표 13〉 제4~7대 기초의회 의원 당선자들의 연령별 배경

연령별	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61이상	합계
4대	3(5.9)	9(17.6)	5(9.8)	12(23.5)	15(29.4)	4(7.8)	3(5.9)	51(100)
5대		5(9.8)	11(21.6)	11(21.6)	14(27.5)	7(13.7)	3(5.9)	51(100)
6대	1(2.4)	2(4.9)	11(26.8)	8(19.5)	8(19.5)	9(22.0)	2(4.9)	41(100)
7대		1(2.6)	11(28.9)	6(15.8)	8(21.1)	6(15.8)	6(15.8)	38(100)

23) 지방의회 의원의 정당 공천 문제는 지방자치의 부활 당시부터 여야 정당간 경쟁의 핵심이었다. 그러나 많은 논란 속에서도 기초의원들은 정당공천을 배제하기로 결정되어 지금까지 유지되고 있기 때문에 여기서 정당별 배경은 분석 대상으로 고려할 수 없었다. 지방선거의 정당공천에 관한 찬반 양론의 간략한 논점에 대해서는, 김안제, "지방자치단체장의 정당공천: 정당공천은 왜 배제되어야 하는가." 「자치행정」, 통권 102호(1996년 9월), pp. 25-29; 이기우, "지방자치단체장에 대한 정당공천: 정당공천은 필요하다." 「자치행정」, 통권 102호(1996년 9월), pp. 30-36.

에 그친 30대의 당선자보다 월등히 많은 분포율로 아직까지도 제주도 유권자들은 중장년층을 선호하고 있다는 것을 알 수 있다.

### 2) 직업별 배경

직업별 배경에서 제4대 기초의회는 농업·수산업이 가장 높은 비율로 거의 과반수에 육박하고 있고, 자영업과 상업이 5~10%대로, 기타 직종이 10% 초반대로 나타나고 있다. 제5대 기초의회에서도 농·수산업이 가장 높은 비율을 차지하는 것은 제4대 의회와 마찬가지로이지만 상업과 기타 직종의 비율이 조금 증가했다. 제6대 기초의회에서는 농·수산업의 비율이 상대적으로 줄어들어 20%에 채 못 미치는 대신 현직 의원과 자영업 종사자의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 제7대 의회에서는 제6대와 달리 농·수산업에 종사하는 당선자들이 31.5%의 분포를 보임으로서, 12%의 증가율을 나타냈다. 특히 주목할 만한 사실은 6대와 달리 제7대 도의회에서는 의원(정치인)의 당선율이 21.1%로서 지난 선거와 대비하여 절반 가까이 줄어들어 들었다는 점이다.

〈표 14〉 제4~7대 기초의회 의원 당선자들의 직업별 배경

직업별	농업 수산업	상업	의사 약사	교육	종교인	건설업	회사원	자영업	의원 (정치인)	공무원	기타	무직	합계
4대	27 (52.9)	5(9.8)	1(2.0)		1(2.0)		1(2.0)	7(13.7)			7(13.7)	2(3.9)	51(100)
5대	23 (45.1)	7(13.7)	1(2.0)				1(2.0)	5(9.8)			12 (23.5)	2(3.9)	51(100)
6대	8(19.5)	3(7.3)						13 (31.7)	16 (39.0)	1(2.4)			41(100)
7대	12 (31.6)	3(7.9)		1(2.6)		6(15.8)			8(21.1)		8(21.1)		38(100)

### 3) 학력별 배경

학력별 배경에서 제4대 기초의회는 고졸 이상이 88.2%를, 전문대졸 이상이 51% 정도로 나타나고 있다. 제5대 기초의회에서는 고졸 이상이 제4대와 똑같이 88.2%를, 전문대졸 이상이 45.1%로 나타나고 있다. 제6대 기초의회에서도 고졸 이상은 88.2%를, 전문대졸 이상이 46.3%로 나타나고 있다. 4년제 대학 이상의 경우는 제4대에서 37.3%를, 제5대 기초의회에서는 33.3%를, 제 6대 기초의회에서는 24.4%를 나타내어 점차 대졸 이상의 고학력자가 줄어드는 추세에 있다.

반면 제7대 기초의회에서는 전문대 졸이 32.4%를 차지하여 가장 높은 분포를 보였

고, 그 다음이 고졸 27%, 대졸이 24.3%를 차지했다. 그 외에 고퇴와 대학원 졸이 각각 5.4%의 분포를 나타냈으며, 대재와 중졸이 각각 2.7%로 나타났다. 지난 6대 선거에서 고졸을 중심으로 비교했을 때, 고졸(포함)이하의 학력자는 약 21%의 감소, 전문대졸 이상의 학력자는 21%의 증가를 나타냈다.

〈표 15〉 제 4~7대 기초의회 의원 당선자들의 학력별 배경

학력별	중졸이하	고퇴	고졸	전문대졸	대 퇴	대재	대 졸	대학원졸	합계
4대	1(2.0)	5(9.8)	19(37.3)	2(3.9)	5(9.8)		15(29.4)	4(7.8)	51(100)
5대	2(3.9)	4(7.8)	22(43.1)	5(9.8)	1(2.0)		17(33.3)		51(100)
6대	3(7.3)	3(7.3)	17(41.5)	7(17.1)	1(2.4)		9(22.0)	1(2.4)	41(100)
7대	1(2.7)	2(5.4)	10(27)	12(32.4)		1(2.7)	9(24.3)	2(5.4)	37(100)

## V. 제주 지방의회 의원 총원의 특징적 경향

### 1. 정당별 지방의원 총원의 특징

제1~3대 제주 지방의원들의 정당별 배경에서 나타나는 특징은 우선 정당을 주요한 정치총원의 채널로 이용하지 않았다는 점이다. 〈표 16〉에서 보는 바처럼, 1공화국 시기의 여당이었던 자유당 의원의 비율은 평균 29%이고, 2공화국 시기에는 이러한 경향이 더욱 심화되어 당시 여당이었던 민주당은 불과 2.3%에 그치고 있음을 볼 수 있다. 반면 무소속은 40.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이러한 경향은 제1공화국의 경우, 근대적 정치제도가 한국 사회에 이식되어 토착화되지 못한 데서 나타나는, 즉 낮은 수준의 정당정치의 제도화에서 비롯된 것이다. 즉 이 시기 한국의 정당들은 조직이나 절차가 제도화<sup>24)</sup>의 수준에 미치지 못하고 있었다.<sup>25)</sup> 제2공화국의 경우는 당시의 정부 여당에 대한 불신이 팽배해 있었기 때문에 지지도가 약화될 수밖에 없었다. 과거 권위주의 정권의 색채를 일신한 민주정부임에도 불구하고 지나치리만큼 취약한 여당의 의

24) 헌팅턴에 따르면, 제도화란 조직과 절차가 가치와 안정성을 획득하는 과정이라고 한다. 어떤 정치체제의 제도화 수준은 적응성·복합성·자율성 및 그 조직의 절차의 결합성에 따라 규정될 수 있다. 이와 마찬가지로 어떤 특수 조직이나 절차의 제도화 수준도 그것의 적응성·복합성·자율성 및 결합성에 의해 추정될 수 있다. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*(New Heaven: Yale University Press, 1968); 민준기·배성동(역), 「정치발전론」(서울: 율유문화사, 1988), p. 27.

25) 헌팅턴은 기준년도를 밝혀지는 않았지만 1968년의 저서에서 한국의 정당들은 개인적인 야망의 투영(thr projections of individual ambitions)인 파당(factions)으로 보고 있다. 위의 책, pp. 489-490.

석점유율을 보이는 것은 전국적으로 나타나는 경향이었다. 당시 민주당의 전국 평균 의석점유율은 40% 수준에 그치고 있다. 이러한 예기치 못한 선거결과는 두 가지 정도로 해석할 수 있다. 하나는 중앙정치의 파당적 이해관계의 침예한 대립이 그대로 지방 정치에 영향을 미쳤기 때문이다. 즉 민주당이 신·구파 사이에 국무총리 인준을 둘러싼 대립이 격화되어 분당의 위기에 처해 있었고, 각 지방당들도 이에 영향을 받아 와해상태에 빠지게 되었기 때문이다. 다른 하나는 지역기반이 단단한 과거 자유당계 인사들이 대거 무소속으로 출마하여 당선되었기 때문에 77.8%라는 절대적인 무소속 강세로 나타난 것으로 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

그런데 명실상부한 정당을 통한 충원이 적었다는 것이 여당세력의 힘의 약화와 직접적인 연관을 갖는 것은 아니다. 왜냐하면 특히 제1공화국 시기의 국민회와 대한청년단 등의 사회단체는 이승만 정부의 외곽세력으로서 관제민의(官制民意)를 동원하는 첨병 역할을 했던 점으로 미루어 보아 사실상의 여당조직이라고 아니할 수 없기 때문이다.<sup>27)</sup> 따라서 이들 조직의 의석점유율을 합하면 사실상의 여당 세력은 56.7%로 의회를 장악한 것이나 다름 없었다.

반면 제1~3대 지방의원들중에 야당 의원은 신민당 출신의 3대 도의원 1명밖에 없었다. 뿐만 아니라 엄밀한 의미에서 제주도 최초의 야당<sup>28)</sup>이라고 할 수 있었던 민주당도 정권을 획득하기 이전까지는 단 1석도 진출하지 못하는 참패를 당했다. 이런 점을 염두에 둘 때 제1~3대 제주도의회는 여당과 무소속에 의해 분점되었지만 결속력이 보다 강한 여당의 주도에 이끌려 가지 않을 수 없는 상황이었다. 따라서 건전한 야당 세력의 진출이 아쉬움을 남긴다. 이러한 야당의 약세 현상은 제주도민들의 잠재 의식속에 4·3항쟁의 피해의식이 만연해 있었기 때문에 정권에 반대하는 야당에게 인색할 수 밖에 없었던 것이 아닌가 하는 추측을 가능케 한다.

이와 같이 제1~3대 제주 지방의원들의 정당별 배경을 볼 때, 이 시기의 지방의원 출마자나 유권자들 모두 정당이 지방의원 충원을 위한 중요한 채널이라는 인식이 미약했던 것으로 보인다. 이것은 결국 유권자들의 선택에 중요한 영향을 미치는 것은 출마자들의 소속 정당이 아니라 인물이었다는 점을 반증하고 있는 것이다.<sup>29)</sup> 이와 같은

26) 제주도의회, 앞의 책, pp. 353, 361 참조.

27) 이에 대해서는 정용석, "이승만정권의 외곽세력," 동아일보사(편), 「현대사를 어떻게 볼 것인가. III」, (서울: 동아일보사, 1990), pp. 497-516을 참조할 것. 특히 대한청년단과 국민회는 원외자유당의 기간 조직으로서 자유당 창당의 조직적 기반이 되었다.

28) 제주도의회, 앞의 책, p. 225.

29) 1950~60년대 지방선거에서 주민들의 투표 기준이 정당보다 입후보자의 인물요인이라는 사실을 경험적으로 입증한 연구에 대해서는 노용희, "지방자치 의식에 관한 실태보고," 「연세행정논총」, 제3권 1

충원 특징은 한국 정당의 기원에서 나타나는 존재구속성을 통해서 보다 엄밀한 설명이 가능할 것으로 보인다. 해방 이후 한국의 근대적 정당의 성립은 주로 정치적 인물을 중심으로 결성되었고, 이들 인물의 결합은 곧 정당의 통합이고, 결별은 곧 분당이였다.<sup>30)</sup> 따라서 정당은 지속성을 갖지 못하고 정략이나 인물의 부침(浮沈)에 따라 명멸했기 때문에 전국적 정당조직의 구축은 요원했을 것이다. 즉 중앙에서 조직화된 정당이 지방자치 선거를 위한 조직기반을 구축하지 못했기 때문에 출마자와 유권자 모두로부터 큰 지지를 받지 못했던 것이다.

〈표 16〉 제1~3대 지방의원들의 정당별 배경

정당별	자유당	국민회	한청	민주당	신민당	노총	기타	무소속	합계
도의원	22(41.5)	3(5.7)	4(7.5)	3(5.7)	1(1.9)			20(37.7)	53(100)
읍의원	30(28.3)	7(6.6)	6(5.7)	2(1.9)		1(0.9)		60(56.6)	106(100)
면의원	102(27.1)	106(28.1)	30(8.0)	7(1.9)			1(0.3)	131(34.7)	377(100)
시의원	10(33.3)	1(3.3)		1(3.3)			1(3.3)	17(56.7)	30(100)
합 계	164(29.0)	117(20.7)	40(7.1)	13(2.3)	1(0.2)	1(0.2)	2(0.4)	228(40.3)	566(100)

그런데 6공화국 들어 부활된 제4~6대 제주 지방선거 결과를 보아도 정당 선호의 경향이 뚜렷하게 나타나지 않고, 무소속의 비율이 높음을 볼 수 있다. 제4~6대 지방선거 당시 여당이었던 민주자유당, 한나라당, 국민회의의 의석점유율 합계는 54.2%(26명)로 과반수를 넘고 있다. 그러나 개별 선거별로 보면 여당이 과반수를 넘긴 선거는 6대 선거밖에 없다(〈표 4〉 참조). 그런데 무소속은 전체적으로도 40%를 상회하면서 4대 선거의 경우는 과반수를 넘기고 있다. 이런 통계 수치로 볼 때 정당별 선호 경향에서 여당과 무소속의 선호 비율은 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

그러나 이러한 충원 결과를 정당조직의 차원에서 보면 6공 이전의 지방선거와는 다른 해석을 할 수밖에 없다. 과거 지방선거에서는 정당의 제도화 수준이나 정당조직의 현대화 수준이 지금과 비교해 볼 때 현저히 낮은 수준이었고, 지금은 명실상부한 정당 정치가 행해지고 있음에도 정당의 의석점유율이 60% 정도에 그치고 있고, 여기에다 여당의 의석점유율 54%를 제외하면 야당은 제주 지방선거에서 너무나 미미한 존재로 전락되고 있다. 이런 점에서 6공화국 이후 제주 지방선거는 과거보다 인물 중심적 투표경향이 더욱 강화된 것이라고 해석할 수 있는 것이다.

호(1964) 참조할 것.

30) 한국 정당의 기원에 관해서는 최한수, "한국정당의 기원," 『사회과학』, 제14집(1990), 건국대학교 사회과학연구소 참조.

한국 여당의 경우는 전통적으로 전국적인 조직화 수준이 높아서, 이 조직력은 선거에서 가장 중요한 '표밭같이'의 수단이 되고 있다. 그리고 선거 때마다 중앙당에서 뿐만 아니라 시·도지부의 대대적인 지원도 뒤따른다. 그럼에도 불구하고 지방선거에서 여당이 득표력이 현저하게 두드러지지 않는 이유는 무엇일까? 이것이 비단 지방선거에서만 무소속 강세가 나타난다면 지방정치의 비활성화에서 찾을 수 있을 것이다. 그러나 이런 경향은 이와 비슷한 시기의 도지사선거와 국회의원 총선거에서도 공통적으로 나타나는 현상이라는 점에서 그에 대한 설부른 해석과 평가를 유보시키게 만들고 있다.

<표 17> 제4~7대 지방의원들의 정당별 배경

정당별	민주자유당	한나라당	민주당	국민회의	무 소 속	민주노동당	합계
광역의원	15(23.4)	12(18.8)	8(12.5)	8(12.5)	20(31.3)	1(1.6)	64(100)

\* 민주노동당은 200년 제·보궐선거에 의해 의원이 충원되었음.

## 2. 연령별 지방의원 충원의 특징

제1~3대 제주 지방의원들의 연령층은 비교적 젊은 청장년층으로 구성되었음을 볼 수 있다. 41~45세가 19.8%로 가장 많고, 36~40세가 18.6%, 31~35세가 16.6%, 46~50세가 16.1%, 25~30세가 10.8를 점유하고 있다. 이들을 각 세대별로 보면 20대 이하가 10.8%, 30대가 35.2%, 40대가 35.9%, 50대가 14.5%, 60대 이상이 3.7%로 나타나고 있는 것으로 볼 때, 30~40대 지방의원의 비율이 전체의 71%를 상회하고 있어 젊은 층의 의회 진출이 두드러지게 나타나고 있다. 이렇게 비교적 젊은 의원들로 지방의회가 충원되었다는 사실은 비슷한 시기의 다른 개발도상국들에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. 1964년 기준으로 국회의원 평균 연령은 아프리카가 31세, 아시아가 34세, 중동이 36세였다고 한다.<sup>31)</sup> 또 1954년 가나 의원들은 38세, 1956년 나이지리아의 서부지역 의회 의원들은 39세였다고 한다.<sup>32)</sup>

이와 같은 젊은층 의원의 충원 경향은 해방정국 시기의 정당 및 사회단체의 즉출(簇出)과 근대 국가 건설과 민주주의 제도 도입에 대한 한국민들의 기대와 무관하지 않은 것으로 보인다. 일제식민지 치하에서 억압되었던 정치참여의 욕구가 해방과 더불어 일

31) Fred R. von der Mehden, *Politics of the Developing Nations*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1964), p. 81.

32) James S. Coleman, "The Politics of Sahara Africa," Gabriel A. Almond & James S. Coleman(eds.), *op. cit.*, p. 342.

시에 폭발하여 엄청난 수의 정당과 사회단체들이 설립되었는데,<sup>33)</sup> 이런 정치적 분위기가 젊은층들로 하여금 정치적 야망을 갖게 하였고, 이것이 지방정치에도 그대로 반영되었을 것으로 추측된다. 일제의 식민치하에서 주눅 들어 있던 한국 사회에 해방은 '모든 것이 가능한' 정치적 열정으로 가득한 시기, 즉 '광기의 순간'(moment of madness)이었다.<sup>34)</sup> 이런 시기에 가장 벽찬 열정을 가슴에 담고 있는 사람들은 아마도 청년들이라고 생각된다. 이 '광기의 순간'에 정치적 열정을 표출했던 젊은층들이 5~10년간 한국 중앙정치 및 지방정치 현장의 중심에 서 있었기 때문에 젊은층의 충원이 두드러지지 않았나 생각된다. 그리고 이러한 젊은층의 충만한 정치적 열정은 때로는 이승만의 사회단체 용인술(用人術)<sup>35)</sup>과 연결되면서 맹목적인 권력 추수(追隨)로 나타났고, 이것이 사회단체들의 지방정계 진출을 촉발시키는 한 계기가 되기도 한 것으로 보인다.

〈표 18〉 제1~3대 지방의원들의 연령별 배경

연령별	25~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61~65	66이상	합계
도의원	6(11.3)	8(15.1)	15(28.3)	10(18.9)	2(3.8)	7(13.2)	3(5.7)	1(1.9)	1(1.9)	53(100)
읍의원	16(15.1)	18(17.0)	18(14.2)	30(28.3)	14(13.2)	9(8.5)	1(0.9)			106(100)
면의원	39(10.3)	61(16.2)	65(17.2)	63(16.7)	71(18.8)	38(10.1)	21(5.6)	15(4.0)	4(1.1)	377(100)
시의원		7(23.3)	7(23.3)	9(30.0)	4(13.3)		3(10.0)			30(100)
합계	61(10.8)	94(16.6)	105(18.6)	112(19.8)	91(16.1)	54(9.5)	28(4.9)	16(2.8)	5(0.9)	566(100)

제4~7대 제주 지방의원들의 연령별 충원 유형이 과거 제1~3대 지방의원들과 가장 두드러진 차이를 보이는 것은 그 분포가 청장년층에서 장년층으로 이동했다는 점이다. 50~54세가 24.1%로 가장 높고, 45~49세가 20%, 40~44세가 19.2%, 55~59세가 18.4%를 점유하고 있다. 이들을 각 세대별로 보면 20대는 전무하고, 30대가 10%, 40대가

33) 해방정국(1945~1948년)은 국민들의 정치적 기대와 국내 정치적 혼란으로 정당 및 사회단체의 분출이 계속되었다. 그 몇 가지 대표적인 단면들을 보면, 미군정이 진주한 직후 발표한 '정당은 오라'라는 성명서로, 1945년 9월 12일 하지를 면담하기 위해 각 정당에서 2명의 대표가 모인 결과 1,200명 이상이 되었다고 한다. 김승훈, "정당정치의 태동과 그 전개," 서울대 한국정치연구소(편), 「한국의 현대정치, 1945~48」(서울: 서울대출판부, 1993), p. 185; 1946년 2월 미군정이 법령 55호에 의거 정당등록제 실시하기 시작하자 우익은 자신들의 세력 과시를 위해 하루밤 사이에 80여개의 정당과 사회단체를 급조하기도 했다. 최장집, 「한국현대정치의 구조와 진로」(서울: 까치, 1989), p. 126; 또한 1947년 6월 2차 미소공위에 참가청원서를 제출한 남북한의 정당, 사회단체는 총 463개로 남한이 425개, 북한이 38개로, 당시 등록된 정당 및 사회단체의 총인원수는 남북한 인구의 2배에 이르는 7,000만이고, 이는 남녀 성인 각자가 8개의 단체에 가입한 꼴이 될 만큼 기대와 혼란이 가중되어 있었다. 최장집, 위의 책, p. 153.

34) Aristtide R. Zolberg, "Moment of Madness," *Politics and Society*, Vol. 2, No. 2(Winter 1972), pp. 183-207; 박명림, 「한국전쟁의 발발과 기원, II」(서울: 나남출판, 1996), p. 36에서 재인용.

35) 정용석, 앞의 글 참조.



39.2%, 50대가 42.5%, 60대 이상이 7.8%로 나타나고 있는 것으로 볼 때, 40~50대 지방의원의 비율이 전체의 81.7%를 차지하고 있어 장년층의 진출이 두드러지고 있다.

이렇게 제4~7대 제주 지방의원들의 연령별 분포가 제1~3대 지방의원들의 연령층보다 많이 높아진 것은, 우선 과거에는 초기 국가건설 과정에서 누구도 민주적 정치 제도 속에서 정치적 연륜을 쌓은 정치가가 없었기 때문에 경험과 연륜이 중요한 선택 기준은 되지 못하였을 것이다. 또한 6공화국 이후 한국 사회는 민주화 과정을 거치면서 민주정치에 대한 경험이 축적되기 시작했고, 국가발전 단계도 과거의 '성장'기조에서 '안정'기조로 접어들기 시작하면서 전체적인 사회적 분위기가 1970~80년대와는 다른 보수적인 성향이 강하게 작용하고 있기 때문에 경험과 연륜이 풍부한 장년층을 선호하는 것으로 보인다.

〈표 19〉 제4~7대 지방의원들의 연령별 배경

연령별	31~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60이상	합계
광역의원*	1(1.6)	4(6.3)	9(14.1)	12(18.8)	14(21.9)	19(29.7)	5(7.8)	64(100)
기초의원	4(2.2)	17(9.4)	38(21.0)	37(20.4)	45(24.9)	26(14.4)	14(7.7)	181(100)
합 계	5(2.0)	21(8.6)	47(19.2)	49(20)	59(24.1)	45(18.4)	19(7.8)	245(100)

\* 4대 도의회 의원의 경우 연령별 구간이 상이함에도 불구하고 40~44(4명), 45~49(3명), 50~54(7명), 55~59(3명)을 근사치 구간에 포함시켜 연령별 비율을 산출하였음을 밝혀 둠

### 3. 직업별 지방의원 충원의 특징

제1~3대 제주 지방의원들의 직업별 분포는 농업이 가장 많은 73.0%이고 다음으로 상업이 11.5%를 차지하고 있으며 그 이외의 직종들은 채 3%를 넘지 못하는 것으로 나타나 있다. 이러한 분포는 기본적으로 제주도의 산업구조가 1차 산업 중에서도 농업 중심적인 구조였기 때문에 나타난 결과이며 어업까지 합한다면 1차 산업의 비중이 75%를 상회하고 있다. 이러한 현상은 전체 한국 사회를 기준으로 보더라도 1955년과 1960년의 농·림·어업 종사자들이 각각 전체 인구의 79.5%, 66.2%를 차지하고 있다는 데서 제주도만의 특별한 현상은 아니라고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 특히 이 시기 지방의원들의 직업 중에서 자유업, 교통업, 언론출판업, 회사원, 의사, 교육자 등 전문직의 경향이 강한 직종은 모두 합해도 5% 수준에 그쳐 전통적 산업구조를 그대로 반영하는 지방의원 충원이라고 할 수 있다.

36) 통계청, 「통계로 본 한국의 발자취」(1995).

〈표 20〉 제1~3대 지방의원들의 직업별 배경

직업별	농업	상업	공업	어업	자유업	교통업	언론 출판업	회사원	의사	교육자	기타	무직	합계
도의원	21(39.6)	12(22.6)	5(9.4)		1(1.9)	1(1.9)	1(1.9)	1(1.9)			4(7.5)	7(13.2)	53(100)
읍의원	58(54.7)	23(21.7)	5(4.7)	2(1.9)	8(7.5)				2(1.9)		6(5.7)	2(1.9)	106(100)
면의원	323(85.7)	23(6.1)	3(0.8)	12(3.2)	8(0.8)		2(0.5)			1(0.3)		5(1.3)	377(100)
시의원	11(36.7)	7(23.3)					2(6.7)		1(3.3)	1(3.3)	4(13.3)	4(13.3)	30(100)
합계	413(73.0)	65(11.5)	13(2.3)	14(2.5)	17(3.0)	1(0.2)	5(0.9)	1(0.2)	3(0.5)	2(0.4)	14(2.5)	18(3.2)	566(100)

제4~7대 제주 지방의원들의 직업별 분포도 농·수산업이 가장 많은 비율을 차지하고 있다는 점에서는 차이가 없지만, 실제 내용을 보면 농·수산업을 직업으로 하는 의원의 비율이 33.9%로 과거에 비해 절반 이상으로 줄어들었음을 볼 수 있다. 그 다음으로 정당인 및 현직의원이 포함된 정치인이 16.7%, 자영업이 14.7%, 상업이 8.6%를 차지하고 있으며, 그 이외의 직종은 다양해지기는 했지만 3% 수준을 넘지 못하고 있는 것으로 나타났다. 여기서 두드러지게 나타나는 특징은 우선 자영업의 괄목할 만 한 진출을 들 수 있고, 다음으로 의·약사, 종교인, 회사원, 자영업, 정치인, 공무원 등을 포함하는 전문적 경향의 직종들이 과거 5%에서 35.9%로 급격하게 증가했다는 점이다.

이와 같은 제주 지방의원 층원의 직업별 경향은 현대적인 한국 사회 변화의 흐름을 그대로 반영하는 것으로, 각 직업 분야별로 출마자들의 전문성이 제주지역 유권자 선호의 중요한 기준이 되고 있음을 알 수 있다. 즉 단순한 제주 산업구조의 반영이 아니라 지방의원의 개인적인 능력과 직업 배경에서 나오는 전문성이 있어야 제주 도정과 군정을 감시·비판하고 비전을 제시할 수 있을 것이라는 유권자들의 합리적인 판단에 따른 결과라고 볼 수 있다.

〈표 21〉 제4~7대 지방의원들의 직업별 배경

직업별	농업 수산업	상업	공업	의사 약사	교육	종교인	건설업	회사원	자영업	정치인	공무원	기타	무직	합계
광역 의원	13 (20.3)	3 (4.7)	2 (3.1)	1 (1.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (17.2)	17* (26.6)	0 (0.0)	12 (18.8)	5 (7.8)	64 (100)
기초 의원	70 (38.7)	18 (9.9)	0 (0.0)	2 (1.1)	1 (0.6)	1 (0.6)	6 (3.3)	2 (1.1)	25 (13.8)	24 (13.3)	1 (0.6)	27 (14.9)	4 (2.2)	181 (100)
합계	83 (33.9)	21 (8.6)	2 (0.8)	3 (1.2)	1 (0.4)	1 (0.4)	6 (2.4)	2 (0.8)	36 (14.7)	41 (16.7)	1 (0.4)	39 (15.9)	9 (3.7)	245 (100)

\* 13명 중 한명은 2004년 재·보궐선거에 의해 당선되었음.

\*\*정치인 18명중 5명은 정당인, 12은 현·전직 의원임

#### 4. 학력별 지방의원 충원의 특징

제1~3대 제주 지방의원들의 학력별 분포 경향은 대체로 낮은 수준의 학력을 가지고 있었음을 알 수 있다. 오늘날의 기준으로 보기 때문에 나타나는 선입견이라고 하기에 는 소학교 졸업자와 '解文'이 46%를 넘고 있다는 점에서 낮은 학력은 사실로 나타난 다. 이시기의 지방의원들 중에 가장 많은 학력별 분포는 소학교 졸업으로 35.7%이고 다음으로 중졸이 34.9%, '解文'이 11.6%를 차지하고 있다. 전체적으로 보아 중졸에서 대졸 이상까지가 48.5%이고 반면 중학교 중퇴에서 '解文'까지가 50%를 넘고 있다. 이 시기는 보통교육이 정착되기 이전 시기였고, 척박한 땅 제주에서 사는 제주민들의 삶 이 고단했기 때문에 교육에 대한 여력이 없었을 뿐만 아니라 고등교육은 상상하기조 차 어려웠다고 볼 수 있다. 이런 점에서 대졸 이상의 의원 분포가 4.2%되는 것은 주목 할 만 하며, 한국 사회에서 '교육기적'(education miracle)<sup>37)</sup>의 출발점은 1950년대부터 였다는 점에서도 1950년대 지방의원들의 학력이 전반적으로 낮은 것은 전체 한국사회 의 일반적 현상이었을 것이다.

〈표 22〉 제1~3대 지방의원들의 학력별 배경

학력별	대졸이상	대중퇴	전문졸	전문중퇴	고졸	고중퇴	중졸	중중퇴	소학졸	解文	합계
도의원	7(21.2)		2(6.1)	2(6.1)	2(6.1)		18(54.5)	1(3.0)		1(3.0)	33(100)
읍의원	1(1.2)	5(6.0)			2(2.4)	2(2.4)	36(42.9)	2(2.4)	33(39.3)	3(3.6)	84(100)
면의원	5(2.3)	6(2.8)		1(0.5)	8(3.7)	2(0.9)	55(25.7)	7(3.3)	92(43.0)	38(17.8)	214(100)
시의원	2(6.7)	2(6.7)		2(6.7)			17(56.7)	3(10.0)	4(13.3)		30(100)
합계	15(4.2)	13(3.6)	2(0.6)	5(1.4)	12(3.3)	4(1.1)	126(34.9)	13(3.6)	129(35.7)	42(11.6)	361(100)

〈표 23〉 제4~7대 지방의원들의 학력별 배경

학력별	중졸이하	고퇴	고졸	전문대 중퇴	전문대졸	대 퇴	대재	대 졸	대학원졸	합계
광역의원		1 (1.6)	11 (17.2)	1 (1.6)	7 (10.9)	5 (7.8)	2 (3.1)	31 (48.4)	6 (9.4)	64(100)
기초의원	7 (3.9)	14 (7.8)	68 (37.8)	0 (0.0)	26 (14.4)	7 (3.9)	1 (0.6)	50 (27.8)	7 (3.9)	180(100)
합계	7 (2.9)	15 (6.1)	79 (32.4)	1 (0.4)	33 (13.5)	12 (4.9)	3 (1.2)	81 (33.2)	13 (5.3)	244(100)

37) 1950년대 한국의 '교육기적'에 대해서는 유명익, "1950년대를 보는 하나의 시각: 남한의 변화를 중심으로," 『계간 사상』(1990년 봄호), pp. 35-42.

그러나 제 4~7대 지방의원들의 학력 분포는 과거와는 판이하게 다른 결과를 보여주고 있다. 가장 많은 학력분포가 대졸로 33.2%이고, 다음으로 고졸이 32.4%를 차지하고 있다. 그리고 전문대졸 이상이 전체 의원의 58.2%로 획기적인 학력별 분포의 변화를 보여주고 있다. 반면 고퇴 이하의 의원은 채 10%도 안 되는 것으로 보아 과거와 비교해서 뿐만 아니라 오늘날의 보편적 기준에서 볼 때도 제주 지방의원들의 고학력 분포의 경향은 뚜렷하다고 할 수 있다. 결국 제주 지방의원들의 고학력 분포 경향도 1950년대 이후부터 시작된 한국사회의 교육열이 열매를 맺은 결과라고 할 수 있다.

## V. 결 론

우리가 지방자치를 민주주의 실현의 중요한 가치로 인식하는 이유는, 그것이 중앙권력으로부터 지방이 자율성을 가지면서 중앙정치로부터 소외된 지역 주민들의 참여의식을 높여주고 궁극적으로 지역사회의 민주화를 달성할 수 있기 때문일 것이다. 또 우리가 지방자치를 삶의 질을 향상시킬 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다고 인식하는 이유는, 지역의 문제를 그 지역의 자주적 판단에 의해, 또 그 지역을 위해 해결하고 처리할 수 있기 때문일 것이다. 그런데 이러한 지방자치의 이상은 중앙 권한의 지방 위임을 통해 외부, 즉 중앙에 의해서 타율적으로 주어지는 것이 아니라 지방 스스로 권한의 민주적 배분을 통해 자율적으로 구축해 나가야 하는 문제이다.

중앙정치에서 행정부의 수반인 대통령과 국회가 서로 견제와 균형(check and balance)의 원리를 통해 민주정치를 구현해 나가야 하는 것처럼, 지방정치에서도 지방행정조직의 수장인 도지사·시장·군수와 각급 지방의회가 서로 견제와 균형의 원리를 통해 민주적인 지방정치를 구현해 나가야 한다. 이제 지방자치제도의 도입으로 각 지방의 '자치'의 구조를 갖추었다면 이제는 운영 면에서의 '자율'을 이루어야 할 것이라고 생각된다. 그런데 외부로부터의 구속이나 통제가 배제된 '자율'은 내부에서의 공정성과 민주성이 담보되지 않고서는 담합에 의한 부패구조로 연결될 수밖에 없을 것이다. 전통적인 지역사회 구조가 학연, 지연, 혈연과 같은 연줄 망에 의해 형성되어 있는 것이 보통이기 때문에 자율을 가장한 담합으로 불균등한 권력 분배가 나타나기 쉽기 때문이다.

이렇게 볼 때, 지방의 행정 권력을 장악하고 있는 지방자치단체장들과 권력을 공유하는 지방의원들의 역할의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 자치시대의 지방의원의 중요성에 비추어 볼 때, 지방자치 제도화의 정착을 앞당기고 굳건히 하는 문제는 청렴하고 성실한 인간적인 면모와 전문성을 바탕으로 의정의 감시·비판과

함께 지역발전을 위한 비전을 제시할 수 있는 자질을 가진 사람을 선택하는 지방선거에 그 일차적 중요성을 둘 수 있을 것이다. 그런데 지방의원의 자질에 대한 평가는 객관적인 자료에 입각한 분석이 그리 용이한 일이 아닐 뿐만 아니라, 지역주민의 시각을 획일화시킬 수 있는 위험성 또한 내재해 있다. 따라서 지방의원들의 사회적 배경은 과연 정치충원과 어떤 함수관계를 갖는지를 살펴봄으로써 일면적으로나마 지방의원들의 개인적 자질의 객관적 지표가 될 수 있다고 생각한다. 다시 말하면, 역대 제주 지방선거에 출마해서 당선된 지방의원들은 전체적으로 어떤 사회적 배경을 가진 사람들이고, 또한 지방자치의 부활을 전후로 한 지방의원들의 사회적 배경과 정치충원의 공통점과 차이점은 어떤 것인가? 하는 문제이다.

첫째, 제주 지방의원들의 정당별 분포를 보면, 대체로 정당을 중요한 정치충원의 채널로 이용하지 않았다. 제1~3대 지방선거 당시의 정당정치 상황이 열악했던 상황에서 뿐만 아니라 민주화 이후의 제4~7대 지방선거에서도 정당을 배경으로 출마해서 당선된 의원은 전체 의원의 과반수를 넘는 수준이다. 특히 주목할 만한 것은 정당을 배경으로 해서 당선된 의원들은 대부분 여당이었다는 점이다. 반면 무소속도 40%를 넘는 수준에 이르고 있다. 이러한 경향은 앞으로 제주의 지방정치가 여당 소속의원들의 결집력에 무소속 의원들이 어떻게 대처해 나가느냐에 따라 의회의 운영이 발전적으로 나가느냐 아니면 파행을 거듭하느냐가 결정되어질 것이다. 제7대 광역의원을 선출하는 재·보궐선거에서는 민주당 후보가 원내진출 함으로써 제주지역에서 진보정당의 가능성을 조심스럽게 가늠할 수 있다. 예컨대 제주의 도·시·군의회가 여당에 의해 장악되면 정책집행기관인 제주도나 여당의 중앙조직에 예속될 가능성이 크기 때문에 중앙정치에서 벌어지는 정쟁이 빈발할 것이다. 이점에서 제주 지방정치에서 정당정치는 아직 요원한 것으로 보이고, 야당의 진출 활로 모색이 의회 운영의 캐스팅 보트가 될 것이기 때문에, 지방정치의 활성화와 지역사회의 민주화를 위한 우선적인 과제는 야당의 진출을 통한 여당에 대한 견제라고 생각된다.

둘째, 제주 지방의원들의 연령별 분포를 보면, 제1~3대 지방의원들의 경우 30~40대가 전체의 70% 이상을 차지하고 있었지만, 제4~7대 지방의원들의 경우는 40~50대가 82%를 넘고 있음을 볼 때, 젊음과 패기를 갖춘 청장년층에서 사회적 경험과 경륜을 갖춘 장년층으로 이동하는 경향을 보이고 있다. 이는 기본적으로 지방의원들의 의정수행 능력이 다양한 사회적 경험과 전문성 등의 경륜이 더욱 필요하다는 측면에서 나온 결과로 보인다. 그러나 이런 경향은 다양한 계층에서 지방의원이 충원됨으로써 보수적 성향의 인사와 함께 진보적 성향의 젊은 인사들이 고르게 충원되어야 지역사회의 건전하고 균형적인 발전을 가져올 것이라고 생각된다.

셋째, 제주 지방의원들의 직업별 분포를 보면, 제주 지역의 산업구조적 특성을 반영하여 농업, 상업 등의 고유직종을 직업으로 하는 의원들이 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 지방의원들은 자주적인 조례 및 정책의 입안과 예산안에 대한 합리적인 심의·의결에 요구되는 전문적인 지식이 필요하다. 이런 전문 정치인의 부족은 결국 지역주민의 이익과 복지향상을 위한 정책형성기관으로서의 자율적 발전 가능성이 희박하게 되는 결과를 가져온다. 그러나 제4~7대 지방의원들의 층원 경향을 보면, 자영업이나 전문직의 진출이 엿보인다는 점에서 지방의원들의 전문성 제고에 희망적인 경향을 보여주고 있다. 특히 제4~7대 지방의원들의 경우 고유직종 이외의 다양한 직업을 배경으로 하는 의원들이 약 40%를 넘어서고 있는 수치를 볼 때, 이러한 경향은 지속될 것으로 생각된다.

넷째, 제주 지방의원들의 학력별 분포를 보면, 고학력의 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 제1~3대 지방의원들의 경우에는 저학력이 주된 분포를 이루었지만, 제4~7대 지방의원들은 전문대졸 이상이 과반 수를 넘을 만큼 그 수준이 높아졌음을 볼 수 있다. 이는 특히 타 지역에 비해 대학출신들이 압도적이라 할 만큼 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 높은 교육 수준은 시대 변화의 흐름을 파악하고 자체적 개혁의 흐름이 다른 지방보다 빠르게 진행될 수 있다는 가능성을 보여준다. 이러한 경향은 고학력이 직접적으로 의정 수행능력과 연관되는 부문이기 때문에 유권자들의 중요한 선택기준으로 자리 잡게 된 것으로 생각된다.

지방자치가 조직적·절차적 측면에서 가치와 안정성을 획득함으로써 제도화되는 데 기여할 수 있는 가장 중요한 그룹이 바로 지방의 정치엘리트들이라고 할 수 있다. 자치시대의 도래로 지방의 정치엘리트는 크게 자치단체장과 지방의원들로 구분할 수 있다. 그런데 자치단체장은 공식적인 행정권력을 장악하고 지역사회의 경제적·사회적 발전을 목표로 하는 지방경영의 책임을 지고 있다. 그런데 이들은 선출직이기 때문에 차기 선거를 의식하지 않을 수 없고 따라서 지역의 장기적인 발전 목표를 계획하고 수립해 나가기보다는 실적 위주의 단기적 목표에 영합할 가능성을 배제할 수 없다. 이들은 지역 내에서 막강한 권한과 책임을 가지고 있기 때문에 이들의 독단과 전횡이 자행될 때 지방행정과 경영이 파행을 초래할 가능성 또한 배제할 수 없다. 따라서 만약 자치단체장들의 이와 같은 비민주적 행태가 나타날 경우 제도적 통제를 가할 수 있는 지방 정치세력은 지방의원들 밖에 없다. 지방의원들은 도지사 및 군수와 제도적으로 견제와 균형 관계를 유지하며 지방정치를 비판·감시하고, 지역주민들의 의사를 정책에 반영하여 지역사회의 삶의 질 향상과 발전을 위해 노력해야 할 책임을 지고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 지역사회의 발전은 자치단체장의 리더십과 함께 지역 시민사회를 지

방 행정기관에 매개해 주고 단체장을 견제함으로써 지역사회의 건전한 발전을 촉진할 수 있는 지방의원들의 역할이 중요한 것이다.

결론적으로 지방정치의 주체로써 지방의원의 새로운 가능성을 모색하고 있는 이 시점에서 이들의 정치충원의 기준은 중앙정치 및 중앙당과의 관계에서의 독립성, 연령과 직업 등의 계층별 다양성, 자체 의정활동에서의 전문성 등과 같은 것이 되어야 할 것이며, 이러한 덕목을 가진 지방의원들이 충원될 때 제주 지역사회의 정치·사회적 발전은 보다 앞당겨질 수 있을 것이다.

### 참고문헌

- 고창훈·이경원·김진호, 1993 “한국의 정치체제와 지방의회의원의 역할: 제주도의회의 활동을 중심으로,” 『지방자치연구』(한국지방자치학회), 제9호.
- 고창훈·김진호, 1994 “지방정부의 민주화: 제주도 사례에서 본 관용성의 맥락과 전략,” 한국행정학보(한국행정학회), 제28권 4호.
- 길승흠, 1993 “정당정치의 태동과 그 전개,” 서울대 한국정치연구소(편), 『한국의 현대 정치, 1945~48』, 서울대출판부.
- 김광식, 1998 “서울은 직할시인가?: 지역정치공간으로서의 서울,” 『정치비평』, 통권 4호(봄·여름호), 한국정치연구회.
- 김기욱, 1992 『지방자치행정론』, 법영사.
- 김병찬·정정길(공편), 1995 『50년대 지방자치: 지방행정과 의회활동의 실태와 의미』, 서울대학교 출판부.
- 김석준, 1993 『부산지역 계급구조와 변동』, 한울아카데미.
- 김석준, 1998 “제주지역의 선거(1948-1992): 개괄적 검토와 재해석”, 신형철 외(공저), 『제주사회론 2』, 한울아카데미.
- 김순은, 1998 “부산광역시의 정치권력구조,” 『정치비평』, 통권 4호(봄·여름호), 한국정치연구회.
- 김안제, 1996 “지방자치단체장의 정당공천: 정당공천은 왜 배제되어야 하는가,” 『자치행정』, 통권 102호.
- 김운태, 1992 “우리나라 지방자치의 회고와 전망,” 『지방자치연구』, 제4권 1호.
- 김진호·고경민, 1999 “지방정치의 활성화와 지구당 개혁,” 『법과 정책』, 제5호, 제주대학교 법과정책연구소.

- 노용희, 1964 "지방자치 의식에 관한 실태보고," 『연세행정논총』, 제3권 1호.
- 박명립, 1996 『한국전쟁의 발발과 기원, II』, 나남출판.
- 박병석, 1993 "민주적 정당조건의 조건: 공직선거후보자 선정과정을 중심으로," 『지방자치』, 현대사회연구소.
- 박재욱, 1998 "울산: 도시 성장정치와 위기 및 반성장연합의 등장," 『정치비평』, 통권 4호, 한국정치학회.
- 박종민, 1998 "선거정치와 지방통치: 성남시 사례," 한국정치학회 '98 추계학술회의, 『지방정치의 민주화』.
- 배병룡, 1998 "지역사회의 권력구조 분석: 진주시 사례," 한국정치학회 '98 추계학술회의, 『지방정치의 민주화』.
- 손봉숙, 1985 "한국 자유당의 정당정치 연구," 『한국정치학회보』, 제19집.
- 신명순, 1989 "정치엘리트 층위의 특징," 윤형섭·신명순(의 공저), 『한국정치과정론』, 법문사.
- 신병식, 1998 "역대 선거를 통해 본 강원지역 투표 성향," 『정치비평』, 통권 4호(봄·여름호), 한국정치학회.
- 신종대, 1997 "한국 지역사회의 권력구조 연구방법 모색," 『동북아연구』(특집호), 경남대학교 극동문제연구소.
- 안병만, 1993 "한국의 파워엘리트 연구", 한국정치학회 편, 『한국의 정치: 쟁점과 과제』, 법문사.
- 오명호, 1994 『현대정치학이론』, 박영사.
- 유영익, 1990 "1950년대를 보는 하나의 시각: 남한의 변화를 중심으로," 『계간 사상』(봄호).
- 유재원, 1998 "한국 지방정치의 이론과 실제: 청주시의 사례를 중심으로," 한국정치학회 '98 추계학술회의, 『지방정치의 민주화』.
- 윤천주, 1990 "투표참여의 변화와 정치발전," 김광웅(편), 『한국의 선거정치학』, 나남.
- \_\_\_\_\_, 1981 『우리나라의 선거실태』, 서울대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_, 1994 『투표참여와 정치발전: 續우리나라의 선거실태』, 서울대학교 출판부.
- 이기우, 1996 "지방자치단체장에 대한 정당공천: 정당공천은 필요하다," 『자치행정』, 통권 102호.
- 이경원 외, 1995 "지방자치와 지방정부의 활성화에 관한 연구," 『지방자치연구』, 제13호.
- 이현출, 1997 『정당과 민주주의』, 오름시스템.
- 정영태, 1998 "인천의 권력구조와 정치과정," 『정치비평』, 통권 4호(봄·여름호), 한국



정치연구회.

- 정용석, 1990 “이승만정권의 외곽세력,” 동아일보사(편), 「현대사를 어떻게 볼 것인가. III」, 서울: 동아일보사.
- 제주도의회, 1998 「제주도의회사: 초대~제4대」.
- 제주시의회, 2002 『제주시의회 50년사』
- 조기숙, 1996 「합리적 선택-한국의 선거와 유권자」, 서울: 한울아카데미.
- 중앙선거관리위원회, 1991 「구·시·군의회의원 선거총람」.
- \_\_\_\_\_, 1968 「대한민국선거사」(중보판).
- \_\_\_\_\_, 1991 「시·도의회의원 선거총람」.
- \_\_\_\_\_, 1995 「제1회 전국동시지방선거총람」.
- \_\_\_\_\_, 1998 「제2회 전국동시지방선거총람」.
- 2002 『제3회 전국동시지방선거총람』
- 2004 『지방자치단체 재 보궐선거 결과』
- 최승범, 1998 “안정과 성장의 지방정치: 평택시의 사례,” 한국정치학회 '98 추계학술회의, 「지방정치의 민주화」.
- 최장집, 1989 「한국현대정치의 구조와 진로」, 까치, 1989.
- 최한수, 1990 “한국정당의 기원,” 「사회과학」, 제14집, 건국대학교 사회과학연구소.
- 최홍석, 1998 “지방정부의 정책형성: 부천시를 중심으로,” 한국정치학회 '98 추계학술회의, 「지방정치의 민주화」.
- 통계청, 1995 「통계로 본 한국의 발자취」.
- 한상진, 1994 “지역사회의 권력구조와 지방자치,” 한국산업사회연구회, 「산업사회의 재조명」, 한울.
- 홍덕률, 1997 “지역사회 지배구조에 대한 실증 연구: 대구, 광주, 인천을 중심으로,” 「경제와 사회」, 제34호).
- 井出嘉憲, 1972 「地方自治の政治學」, 東京大學出版會.
- 天川 晃, 1974 “地方自治と政黨,” 「現代社會と自治制度の變革」, 學陽書房.
- 村松岐夫, 伊藤光利, 1986 「地方議員の 研究」, 日本經濟新聞社.
- 荒木俊夫, 1994 「投票行動の 政治學」, 北海道大學圖書刊行會.

Almond, Gabriel A. & James S. Coleman(eds.), 1960 *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Coleman, James S., 1960 "The Politics of Sahara Africa," Gabriel A. Almond & James S. Coleman(eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Duchacek, Ivo D., 1973 *Power Maps*, Santa Barbara, California: ABO-Clio Press, 1973.
- Huntington, Samuel P., 1968 *Political Order in Changing Societies*, New Heaven: Yale University Press: 민준기·배성동(역), 「정치발전론」, 서울: 을유문화사, 1988.
- Mayer, Lawrence C., 1989 *Redefining Comparative Politics: Promise Versus Performance*, Newbury Park: Sage.
- Michels, Robert, 1962 *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York: Collier Books.
- Mosca, Gaetano, 1939 *The Ruling Class*, New York: McGraw-Hill Book Co., Inc.
- Pareto, Vilfredo, 1935 *The Mind and Society, III*, London: Jonathan Cape.
- Rousseau, J. J., 1968 *The Social Contract*, Harmondsworth: Penguin.
- Zolberg, Aristtide R., 1972 "Moment of Madness," *Politics and Society*, Vol. 2, No. 2(Winter).
- Zuckerman, A., 1977 "The Concept of 'Political Elite': Lessons from Mosca and Pareto," *The Journal of Politics*, Vol. 39, No. 2(May).
- von der Mehden Fred R., 1964 *Politics of the Developing Nations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.

## The Recruitments in Cheju Legislature(1952-1960, 1991-2002)

Kim Jin-Ho  
Cheju National University

In a democratic state, local councilors are to be chosen by elections who will run local communities of different levels. The ways and procedures of those elections are regarded as one of the fundamental factors for the success of democracy. Therefore, the purpose of this articles is to investigate the recruitments of the characteristics and backgrounds in Cheju.

Legislatures during 1952-1960, 1991-1998. The legislators are playing an vital role in bridgeing the gap between the local government and its residents. Through the comparison between the periods, we find out the channel of recruitments the dynamics in local politics.