

## 5.31 지방선거와 한국의 지방정치: 2006년 제4회 지방선거 결과분석

안 정 시  
이 승 민

서울대학교 정치학과

서울대학교 정치학과 대학원 석사과정

이 논문은 2006년 5월 31일에 실시된 제4회 전국동시지방선거의 전 과정을 다룬 연구보고서(안정시 외, 2006 근간) 중 선거결과를 중심으로 재구성한 것이다. 5.31 지방선거는 개정된 선거법에 근거한 일련의 제도적 변화 속에서 시행되었다. 따라서 이 연구는 이러한 제도적 변화와 더불어 정당의 역할, 후보자 선정과정, 선거참여 및 선거환경의 변화가 선거결과 전반에 미친 영향을 선관위 등에서 발표한 일차자료를 바탕으로 살펴보았다. 주로 단순빈도 등 서술적 통계기법을 적용하였고, 과거의 지방선거와 비교해서 이번 선거선거에서 관찰된 특징과 변화를 서술적 비교분석 방법을 원용하여 추적하였다.

이 연구의 주요발견을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 유권자의 정치권에 대한 불신 확대와 정당중심의 투표행태가 지방선거 전반을 통해서 광범하게 표출되었다. 이는 중앙정치의 특성 및 유권자 투표행태가 지방으로까지 확대되어 재판되고 있음을 보여준다. 둘째, 한나라당이 호남을 제외한 전국을 모두 석권하여 '한나라당 압승, 열린우리당 완패'라는 정당별 양분화 현상이 공고화되었다. 아울러 무소속 출신후보의 정치적 입지가 좁아지는 추세가 가속화되었다. 이는 이번 선거에서부터 기초의원 수준까지 확대 적용된 정당공천제 강화의 효과 및 지방선거가 집권여당 및 정권에 대한 중간평가 기능으로 고착되어 나가는 추세로 풀이된다. 셋째, 과거의 지방선거에 비해 — 특히 비례의석 배분에서 — 여성후보의 당선비율이 현저하게 증가하였고, 당선자 학력이 전반적으로 상승하는 추세가 확인되었다. 여성 대표성의 증대는 정당명부식 비례대표제와 여성할당제의 결합된 효과가 점진적으로 정착화되고 있음으로 유추되며, 지방정치 엘리트의 학력상승은 지방의원의 유급화 영향을 반영하는 것으로 풀이되나 이 관계에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요하다.

전반적으로 이 연구는 한국의 지방정치가 민주화 이후 점점 더 중앙의 정당정치에 대한 의존도와 예측화 경향이 심화되는 추세로 나아가고 있음을 시사해 준다. 5.31 지방선거는 한국의 지방자치가 구현하고자 하는 이념과 가치 — 자율성, 민주성, 효율성 …… 를 잘 살려 내는데 실패한 정치행사로 평가된다. 문제는 지방의 중앙의존화가 중앙의 정당정치 발전 — 예컨대, 정당들의 당내민주화와 정당체제의 민주화와 제도화 — 에 미치는 긍정적 효과가 의문시 된다는 점에서 더욱 심각하다. 이 논문의 이론적, 정책적 함의는 앞으로 지방선거와 중앙(정당)정치 간에 나타나는 정치적 의존관계(dependency) 및 주변화(marginalization)-파편화(fragmentation) 가설을 심층 연구하여 그 경향과 추세, 부작용과 위험도 여부를 과학적으로 확인해 내는 작업과 아울러, 중앙-지방정치간의 선순환적, 호혜적, 발전적 관계회복을 위한 발상과 정책전환의 필요성 및 바람직한 방향에 대한 공론화를 촉구하자는 데 있다.

**주제어:** 한국의 지방정치, 5.31 지방선거, 선거법과 선거제도, 정당공천제, 지방정치와 중앙(정당)정치.

## 5.31 지방선거의 의의와 연구목적

2006년 5월 31일, 제4회 전국동시지방선거(이하 5.31 지방선거 및 제4회 지방선거)가 전국에서 일제히 치러졌다. 1991년 지방(의회)선거의 실시로 지방자치제가 부활한 이래 이번 5.31 지방선거는 지방의회로는 5번째, 각급 자치단체장과 지방의회 의원들을 동시에 선출하는 전국동시지방선거로는 네 번째였다. 2002년 제3회 6.13 지방선거 이후 2002년 말 대통령선거와 2004년의 4.15 총선에서 드러난 문제점들을 중심으로 수 차례에 걸친 정치관계법과 선거관련법 개정이 있었고, 이 중에는 이번 5.31 지방선거부터 새로 적용된 법개정 내용들이 다수 포함되어 있었다.

2003년 노무현 정권 출범 이후에 폭로된 정치자금 비리 사건으로 정치권은 2004년 3월에 공직선거및선거부정방지법(공선법) 및 기타 정치관계법의 개정을 단행했고, 4.15 총선 후 이 법이 선거에서 후보자의 행동을 지나치게 제한한다는 등의 비판이 제기되면서 2005년 8월 정치관계법을 재차 개정하였다. 이렇게 두 번의 대폭 개정을 겪은 공선법 및 정치관계법에 따라 2006년 제4회 지방선거가 이루어진 것이다. 6.13 지방선거 이후에 개정된 법률안 중에서 이번 5.31 지방선거에 새로 준

용된 변경규정들을 일별하면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

1. 기초의원선거에까지 정당공천제를 전면 확대.
2. 예비후보자 제도 도입과 지방의원의 유급화.
3. 여성할당제 규정을 강화하여 비례대표 후보명부의 50%를 여성이, 그리고 출수 번째에 여성이 배치되도록 했으며, 지역구 후보공천 중 여성의 후보자 비율에 따라 보조금을 차등 지급하는 등의 규정 첨가.
- 그 이외에도,
4. 지방의원 유급화에 따라 지방의원 정수를 조정 및 감축 (기초의원 정수를 20% 감축).
5. 기초의회 선거구제를 2~4인을 선출할 수 있는 중선거구제로 변경.
6. 선거연령을 19세로 하향조정.
7. 기초단체장의 3선연임을 제한하는 규정을 유지하는 등의 선거법 조정이 있었다.

이 논문은 별도로 발간될 예정인 5.31 지방선거의 전 과정을 연구 범위로 다룬 종합 연구보고서 중 선거결과에 대한 내용을 중심으로 재구성한 것이다.<sup>2)</sup> 5.31 지방선거는 지방선거 재실시 15년 만에 일련의 새로운 법규정에 따라서 치루어진 첫 지방선거였다라는 사실 외에도 여러가지 의의를 지니고 있다. 이 논문은 다음과 같은 목적과 문제의식에 입각하여 그 범위를 한정하고, 이 문제들에 접근하기 위한 일차 자료를 수집·정리하였다. 아울러, 각종 기본 통계와 도표들을 종합하여 보고함으로써 후속 전문연구 및 분야별 심화 연구들을 위해 탐색적 기초 연구로서 기획, 수행되었음을 밝혀둔다. 그리고 서울대학교 정치학과에서 올해부터 시작된 <BK 21> 연구프로그램과 관련하여 교수와 대학원 학생들의 공동연구를 진작시키는 시작의 일환으로 대학원 학생들과 공동으로 기획하여 본 연구를 수행하였다.

첫째, 오랜 중앙집권적 전통과 관행 속에서 쟁취된 민주화 과정에서 어렵사리 부활된 지방자치의 15년사를 되돌아 보며, 넓게는 1987년 이후 근 20여 년에 걸친 한국민주주의와 선거사의 변화와 발전상을, 그리고 보다 구체적으로는 자치제 부활 이후 지방정치 분야에서 나타난 성과를 총평해 볼 수 있는 하나의 기준점을 제

1) 지방선거 관련 제도변경에 대한 자세한 분석은 안정시 외(2006 근간)의 제1장을 참조하기 바람.

2) 이 연구보고서는 안정시(연구책임자) 외에 5인의 대학원생 공동연구원들(염승한, 송병권, 서누리, 이승민, 전지선)이 참여하였다.

공하게 될 것이다.

둘째, 정치와 선거관계를 규제하는 법과 제도는 정치의 장에 진입하는 행위자들이 준수해야 할 게임의 룰을 정하고, 정치와 행정행위의 성과를 결정하는 핵심적인 틀지움의 기준이 된다. 이 점에 착안하여 퍼트남(Robert. D. Putnam)은 법을 포함한 "제도의 창설과 운용은 정치행위의 틀을 짜준다"는 명제를 명쾌하게 분석하였다(Putnam 2000, 제1, 2장). 새로운 정치방식은 새로운 제도의 창설과 효율적 운용 없이는 이루어 낼 수 없다. 5.31 지방선거의 과정과 결과를 분석하는 일은 민주화 이후 수차 제정과 개정을 거듭하며 변해 온 한국의 공직선거관련 법제 및 지방자치와 지방선거관련법 적용과정의 제도화 정도(institutionalization)를 가늠하고 그 안정성(stability)과 성숙도(coherence, maturity) 및 지속능력(endurability)를 점검해 볼 수 있는 중요한 사례 연구가 될 것이다.

셋째, 특히 이번 5.31 선거는 오랫동안 찬반의 논란거리가 되어온 지방정치에 대한 정당개입의 정당성과 적실성에 대한 논쟁을 정치적으로 접고, 지방선거 전반에 걸쳐 정당추천과 정당공천제를 일괄적으로 허용·확대한 중요한 전기를 기록했다. 이 변화의 장기적 성과와 성패여부는 좀 더 긴 시간을 두고 보아야 알 수 있을 것이다. 그러나 당장 이 법과 조처의 적용결과가 선거전반에 걸쳐 엄청난 변화를 초래하였기 때문에 우선 이 문제에 대한 단기적 효과와 그 여파를 조사 기록해 두는 것이 매우 중요하다고 생각하여 이를 집중적으로 조명하고자 하였다. 이 문제에 대한 단기적 분석과 처방을 넘어 우리는 이번 지방선거 결과분석을 통해서 지방선거에 대한 전면적 정당개입이 지방정치의 발전과 자율성 증진 및 중앙-지방정치 간의 견제와 균형적 발전을 위해 과연 바람직한가와 함께, 장기적으로 지방선거에 대한 정당의 참여와 개입을 통해서 한국 민주주의의 실제적 진전(upgrading)과 더불어 정당과 정당체계의 발전과 민주화의 가능성에 대한 긍정적 조짐이 보이는지를 우회적·간접적으로 가늠해 볼 수도 있을 것으로 본다.

넷째, 지방선거의 의의와 성패여부는 지방과 주민들에게 봉사할 능력있는 일꾼들을 잘 뽑아 내고, 이들이 소기의 성과를 거둘 수 있도록 리더십과 능력을 길러주는 유인정책과 압박전략을 선거과정에서 잘 구사해 낼 수 있는가에 달려 있다. 공천과 입후보, 선거과정 상의 실권을 지방으로 넘겨주느냐 중앙의 정당이나 정부가 이를 관장하는 것이 좋으나 하는 문제는 민주주의와 선거제도론에서 항상 논란과 찬반의 소지를 낳는다. 그러나 우리의 지방선거에서는 그동안 관과 중앙정치, 정

당수준의 입김이 절대 상수로 작용하여 이 문제에 대한 찬반론자들의 양편에서 균형있는 연구·토론을 하거나, 대안적 자치제도 모형들을 실험할 기회도 없었고, 시간도 일천했다. 이 논문은 - 비록 제한된 자료에 의해 부분적이고 잠정적인 연구 결과에 의거해서 접근할 수밖에 없지만 - 1990년대 이후 지속된 중앙정부 주도와 중앙의 정치권 입김이 절대 변수로 작동된 지방선거의 실상과 추세를 잠정적으로나마 평가해 볼 수 있을 것으로 생각한다.

끝으로 5.31 지방선거에서 한나라당이 대승한 배경에 대한 평가는 한나라당의 집권능력이 증진되어서라기보다는 대통령과 집권여당의 실정에 대한 불만 표출이 제일야당에게 반사이익을 안겨 주었다는 시각이 우세하다. 이 평가의 저변에는 지방선거에서 승리한 정당이 집권능력을 검증받는 것도 아니요, 지방선거가 - 사실상 지방의 이해관계와는 별 상관도 없는 - 중앙정치의 실패에 대한 문제이나 중간 단계의 제재수단 정도로 이용되고 있다는 판단이 깔려 있다. 민주주의와 지방발전을 위해 지방선거제도를 수차 개정하였음에도 불구하고 중앙의 정치권이 지방 주민들을 불모로 삼아 지배 정당들의 세력확장 공간으로 지방선거를 계속 이용한다면, 지방은 지방대로 중앙은 중앙대로 서로 균형발전과 조화로운 관계를 이루어 갈 수 없을 것이다. 이 때문에 잦은 제도변경과 법개정의 효과로 지방정치와 정당 발전을 동시에 발전시키자는 발상은 연목구어가 될 뿐이다. 따라서 이와 같은 악순환은 한국민주주의의 안정과 공고화는 물론 지방자치의 발전을 위해서도 그 고리를 잘라내는 방향으로 제도수정을 도모해 나가야 할 것이다. 이 논문을 통해서 필자들은 이러한 문제와 처방에 대한 합의도 일부 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대해 본다.

## I. 투표참여의 현황과 추세

### 1. 선거전 유권자의 관심

2006년 5.31 지방선거는 민주화 이후 전국단위의 선거 중 최저의 투표율을 보일 것으로 예상되었다.<sup>3)</sup> 월드컵 열기로 인한 (특히 젊은 층의) 선거 무관심과 집권정부 및 여당의 실정으로 인한 정치권에 대한 불신이 팽배한 상황에서 유권자를 투

표소로 이끌 요인이 보이지 않았기 때문이다. 이러한 예상은 중앙선거관리위원회가 실시한 제1, 2차 유권자 의식조사<sup>4)</sup>를 통해 미리 엿볼 수 있었다. 표 1은 지난 몇 년간 시행된 지방선거 및 총선에 대한 유권자 의식조사 자료를 정리한 것이다.

표 1을 통해서 알 수 있는 사실은, 실제 이번 선거에서의 선거관심도나 투표의 향충의 비율이 지난 제3회 지방선거와 거의 유사한 수준을 나타내었다는 것이다. 선거 관심도는 63.1%(2회지선) → 50.3%/60.3%(3회지선) → 51.2%/56.7%(4회지선) 의 변화 추세를 보이는데, 이는 제3회 지방선거에서 약 12% 하락한 이후 50%대에서 정체하고 있는 양상을 보여준다. 투표의향충의 경우도 86.8%(2회지선) → 84%/83.1%(3회지선) → 80%/83.4%(4회지선)로, 제3회 지방선거에서 소폭 하락 이후 이번 선거까지 거의 비슷한 응답률을 보였다. 적극적인 투표의향충도 마찬가지로 67.8%(2회지선) → 42.7%/45.1%(3회지선) · 43.4%/46.8%(4회지선)로 급격한 하락 이후 40%대에서 정체하고 있다.

반면 불참의향충을 대상으로 한 불참이유 조사결과는 유권자들의 정치권에 대한 불신 및 무관심을 드러냄으로써 지속적인 투표율 저하를 예상케 하는 근거를 제공한다. 한국의 경우, 강력한 대통령제를 바탕으로 중앙집권적 정치운영을 해왔기 때문에 지방자치나 지역정치의 활성화가 미흡한 상황이다. 따라서 대통령 및 국회의원선거에 비해 지방선거에 대한 선거관심도가 낮을 수 밖에 없다(김옥 2006a, 104-105). 이러한 지방선거에 대한 무관심은 제2, 3회 지방선거의 불참이유에서 '정치에 무관심해서'가 각각 최고의 응답률을 보인 데에서 알 수 있다. 그런데 이번 선거에서는 '투표를 해도 바뀌는 것이 없어서'라는 응답이 38.1%(1차)와

3) <http://news.hankooki.com/lpage/politics/200605/h2006052918553621000.htm> (검색일: 2006. 7. 26)

4) 중앙선거관리위원회는 매 선거마다 유권자들의 투표행태와 공명선거에 대한 인식, 선거분위기, 선거관리위원회의 활동 등에 대한 유권자들의 의식과 태도를 파악하기 위해 선거전후 3차례(선거전 2번, 선거후 1번)에 걸쳐 유권자의식조사를 실시한다. 「제4회 동시지방선거」와 관련하여 실시된 유권자의식조사는 중앙선거관리위원회의 주관 하에 여론조사전문기관인 (주)코리아리서치센터가 직접 조사를 수행하였다. 전국 만 19세 이상 남녀 유권자 1,500명을 대상으로 표준화된 설문지를 이용한 전화조사(Telephone Interview)방법을 사용한 이번 조사는 2006년 5월 8일~9일 2일간 제1차가, 2006년 5월 21일~22일 2일간 제2차가 시행되었다. 지역/성/연령별 분포에 따른 할당추출법(Quota Sampling)으로 표본을 추출하였고, 95% 신뢰구간에 1.25% 표본오차를 가진다.

표 1. 선거에 대한 관심 및 투표행태

(단위: %)

	질문사항	2회지선 (1998)	16대총선 (2000)		3회지선 (2002)		17대총선 (2004)		4회지선 (2006)	
			2차	1차	2차	1차	2차	1차	2차	
선거 관심도	· 있다	63.1	54.5	50.3	60.3	64.7	-	51.2	56.7	
	· 없다	36.9	45.5	49.7	39.7	35.3	-	47.4	41.5	
투표 참여 여부	· 투표하겠다	86.8	80.4	84	83.1	84.3	88.7	80	83.4	
	· 반드시 투표	67.8	46.1	42.7	45.1	61.5	77.2	43.4	46.8	
	· 실제 투표를	52.7	57.2	48.9		60.6		(51.6)		
	· 투표할 생각 없다	13.2	19.6	16	16.9	15.7	11.3	19	15.8	
투표 불참여 이유	· 투표를 해도 바 뀌는 것이 없어서	27.1	44.9	27.5	34.8	-	43.8	38.1	38.9	
	· 마음에 드는 후보가 없어서	19.9	23.5	13.8	9.9	-	21.9	11.6	9.2	
	· 정치에 별다른 관심이 없어서	27.4	22.4	38.8	40.3	-	14.8	25.2	22	
후보자 선택 기준	· 인물/능력	44.8	61.3	59.7	65.5	41.7	46.2	36.1	-	
	· 정책/공약	9.3	13.9	13.9	12.2	15.2	16.9	23.7	-	
	· 소속정당	9.8	10.4	9.1	9.1	24.2	21	16.4	-	

출처: 중앙선거관리위원회 유권자의식 공개자료(2002년, 2004년, 2006년)를 바탕으로 재  
정리한 것임(중앙선거관리위원회(2004, 2006) 및 안철수 외(2002b) 참고)

38.9%(2차)로 가장 높았고, '정치에 별다른 관심이 없어서'는 25.2%와 22%로 그  
다음을 차지했다. 정치권에 대한 무관심과 함께 정치권에 대한 불신이 지방정치에  
서도 확대되고 있음을 엿보게 하는 이 수치는 국회의원선거(16, 17대 총선)에서의  
투표불참 이유의 응답순위와 유사한 양상을 보임으로써, 중앙정치의 특성 및 유권  
자의 인식이 지방정치에서도 확산되고 있는 조짐을 보여주고 있다.

한편, 후보자 선택시 중요 고려사항은 '인물/능력'(36.1%), '정책/공약'  
(23.7%), '소속정당'(16.4%) 순으로 제3회 지방선거와 그 순위가 동일하다. 그러  
나 제3회 지방선거에서 평균 62.6%에 달하던 '인물/능력' 사항이 26.5% 하락하  
였다. 그리고 '정책/공약'은 평균 13.1%에서 10.6%, '소속정당'은 평균 9.1%에

서 7.3% 상승하는 변화를 보였다. 이처럼 인물보다 정책이나 정당을 선택기준으로 택한 이유는 1) 노무현 대통령과 집권여당의 실정에 대한 정치심판론, 2) 지방정치에 대한 중앙정치와 중앙정당의 개입확대, 3) 선관위와 시민단체들이 책임있는 정치를 구현하고자 선거공약을 검증한 '매니페스토(참공약선택하기)' 운동 등의 영향<sup>5)</sup>으로 분석할 수 있을 것이다. 지방선거뿐만 아니라 대통령선거 및 국회의원선거에서도 유권자들이 점차 인물중심보다 정당중심의 투표행태를 보이고 있는 것이 사실이다.

## 2. 투표율 분석

### 1) 민주화 이후 투표율 변화 개괄

1987년 6월 민주화 항쟁은 중앙정치에서의 '대통령 직선제'와 함께 지방에서의 '지방자치제도' 부활이라는 성과를 이루어 냈다(안청시 외 2002a, 16). 제4·5공화국의 권위주의적 독재 하에서의 선거는 정치적 정통성 획득을 위한 형식적인 절차였을 뿐이고 중앙정부에 의한 강압적이고 획일적인 국정운영만이 존재했다. 따라서 민주화 이후 자유롭고 공정한 선거에의 국민들의 참여의지는 매우 높았고 이는 각종 선거에서의 높은 투표율로 나타났다. 그림 1은 민주화 이후 역대 선거의 투표율을 그래프로 나타낸 것이다.

그림 1에서 알 수 있듯, 민주화 이후 각종 선거는 일단 최고의 투표율을 기록한 이후 지속적인 하락추세를 보인다. 대통령선거의 경우, 1987년 13대 선거에서 89.2%를 기록한 후 81.9%(14대) → 80.7%(15대) → 70.8%(16대) 등 지속적인 하락 추세이다. 국회의원선거 또한 마찬가지이다. 1988년 13대 총선에서 75.8%의 높은 투표율을 보인 후, 71.9%(14대) → 63.9%(15대) → 57.2%(16대)의 투표율로 이어졌다. 다만 최근의 2004년 17대 선거에서 60.6%로 3.4% 소폭 상승했는데, 과연 이러한 반전이 장기적인 추세의 변화를 의미하는 것인지 아니면 노무현대통

5) 유권자의식조사에서 드러난 매니페스토에 대한 인지도는 21.3%(1차)/29.5%(2차)로 비교적 낮은 수치에 머물렀다. 이는 이번에 처음 도입된 제도이기 때문일 것이다. 한편, 매니페스토 인지 응답자 가운데 67%(1차)/79.4%(2차)가 후보자의 공약을 검증하는데 도움이 되었다고 평가하여 매니페스토 운동이 정책선거분위기를 만들고 후보자의 공약을 검증하는데 유용한 운동이 되는 것으로 나타났다.



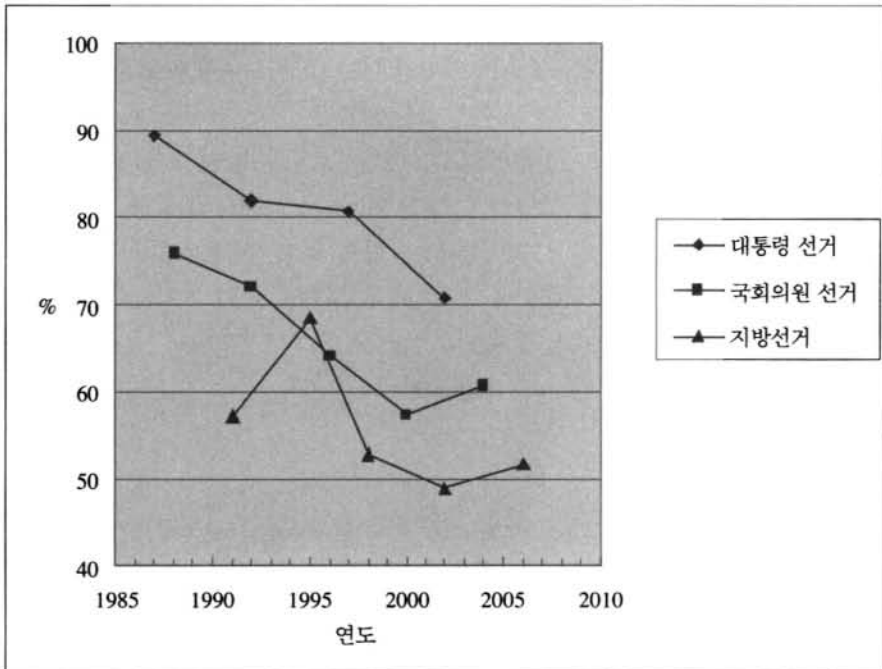


그림 1. 민주화 이후 역대 선거 투표율 변화(단위: %)

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 공식집계 및 통계청 자료.

\* 1991년 지방(의회)선거의 투표율은 3월 26일 시·군·구 의원 선거의 55.0%와 6월 20일 시·도의원 선거의 58.9%의 중간 값으로 나타내었다.

령 탄핵 등 여러 정치적 사건·사고로 인한 일시적인 현상인지 좀 더 지켜보아야 할 것이다(김욱 2006a, 102-103). 지방선거도 이러한 추세의 연속선상에 있다. 지방선거는 1991년 지방의회 선거 도입 후, 1995년에 비로소 전국 4대 동시지방선거가 실시되었다. 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 68.5%라는 높은 투표율을 기록한 후, 52.7%(2회) → 48.9%(3회)로 투표율이 하락하고 있다. 이번 지방선거에서는 투표율이 51.6%로 지난 지방선거보다 2.7% 소폭 상승함으로써 우려되었던 최저 투표율 기록갱신은 면했다. 2004년 총선이 그러했듯, 이번 지방선거도 '정권심판론', 박근혜 당대표 피습사건 등의 정치적 사건·사고 가운데에서 치러졌기 때문에 투표율 소폭 상승에 대한 평가는 신중을 요한다. 한국보다 먼저 민주화와 자율적인 정치문화를 이룩한 여타 서구선진국에서도 투표율의 감소는 보편

적 현상으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup>

그럼 1은 선거 유형에 따라 투표율이 차이가 나는 것을 보여주고 있다. 제1회 지방선거를 예외로 할 때, 대통령선거의 투표율이 가장 높고 그 다음이 국회의원선거, 그리고 지방선거 순이다. 선거관심도와 마찬가지로 투표율 또한 유권자의 지방정치에 대한 낮은 관심도를 반영한다. 대통령중심제 하에서 대통령 선거 및 중앙정치에 대한 관심은 지방정치보다 높을 수 밖에 없고, 지방선거의 경우 4개의 별도 선거가 동시에 치러지기 때문에 투표절정에 영향을 미친 요인들이 상대적으로 복잡한 데다 후보자들에 대한 인지도가 낮은 것도 지방선거에의 낮은 투표참여를 낳는 원인으로 작용했을 것이다(김옥 2006a, 103-105).

## 2) 지방선거 투표율

제4회 지방선거는 투표 마감결과 전국 투표율 51.6%로 나타났다. 역대 지방선거 지역별 투표율을 정리한 표 2을 보면, 이번 선거에서도 '도저촌고'(都低村高) 현상이 그대로 나타나고 있음을 알 수 있다. 서울, 경기, 인천, 대전, 광주, 대구, 부산 등 대도시와 수도권은 전국 평균보다 낮고, 기타 지역들은 전국 평균을 웃돈다. 하지만 '도저촌고' 현상은 선거를 거듭할수록 퇴색되어 가고 있는데, 이는 각 지역별 투표율 변화를 통해 알 수 있다. 지방선거는 제2회에서 투표율이 52.7%로 제1회 지방선거에 비해 15.7% 급락했는데, 이를 주도한 것이 바로 대도시들이다. (서울: 19.3%, 인천: 18.8%, 대전: 22.2%, 광주: 19.7%, 대구: 17.2%, 부산: 19.5%) 그러나 제3회에서 제2회 선거에 비해 3.9%의 투표율 하락을 주도하고 있는 것은 대도시가 아닌 여타 농촌지역이다. 대도시지역의 투표율 하락은 2~3%에 그치고 있는 반면, 다른 농촌지역들의 투표율은 4~5% 하락하였다. 그리고 이번 제4회 선거에서의 2.8% 투표율 상승은 다시 대도시를 중심으로 일어남으로써(서울: 4.1%, 인천: 4.9%, 대전: 7.1%, 광주: 3.9%, 대구: 7.0%, 부산: 6.7%) 농촌과 대도시 및 수도권간 투표율 격차는 점차 줄어들고 있다. 이 현상을 우리는 농촌지역의 동원투표(mobilized voting)<sup>7)</sup>에 기반한 '도저촌고' 현상이 민주화 이후 점

6) 현재 선관위를 중심으로 투표율 제고를 위한 각종 방안들이 모색되고 있다. 여기에는 투표참여 홍보활동, 인센티브 제공, 투표시간 보장 의무화 등이 포함된다.

7) 과거 권위주의 정권 하에서 농촌지역의 전통적 유권자를 중심으로 널리 퍼졌던 투표양태를 말한다. 이는 당시의 기형적인 높은 투표율을 가능케 했다.

표 2. 역대 지방선거 지역별 투표율(단위: %)

구분		제1회 (1995)	제2회 (1998)	제3회 (2002)	제4회 (2006)	제1회 - 제2회	제2회 - 제3회	제3회 - 제4회
전국		68.4	52.7	48.8	51.6	-15.7	-3.9	+2.8
수도권	서울	66.2	46.9	45.7	49.8	-19.3	-1.2	+4.1
	경기	63.2	50.0	44.6	46.7	-13.2	-5.4	+2.1
	인천	62.0	43.2	39.4	44.3	-18.8	-3.8	+4.9
충청	대전	66.9	44.5	42.3	49.4	-22.4	-2.2	+7.1
	충북	72.7	61.0	55.8	54.7	-11.7	-5.2	-1.1
	충남	73.8	59.5	56.1	55.8	-14.3	-3.4	-0.3
호남	광주	64.8	45.1	42.4	46.3	-19.7	-2.7	-3.9
	전북	73.7	57.8	54.7	57.9	-15.9	-3.1	+3.2
	전남	76.1	68.2	65.6	64.3	-7.9	-2.6	-1.3
경북	대구	64.0	46.8	41.5	48.5	-17.2	-5.3	+7.0
	경북	76.8	64.9	60.4	61.5	-11.9	-4.5	+1.1
경남	부산	66.2	46.7	41.8	48.5	-19.5	-4.9	+6.7
	경남	73.1	61.1	56.2	57.8	-12.0	-4.9	+1.6
	울산	-	57.6	52.3	52.8	-	-5.3	+0.5
기타	강원	74.8	64.3	59.0	58.7	-10.5	-5.3	-0.3
	제주	80.5	73.7	68.5	67.3	-6.8	-5.2	-1.2

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 공식 집계 및 안청시 외 2002b, 42의 자료를 재정리한 것임.

차 약화되고 보다 자율적인 정치문화로 자리잡고 있는 조짐으로 내다보고자 한다. 한편, 제3회 지방선거의 48.8%에서 51.6%로 소폭 상승한 투표율은 50%대 후반에서 60%대에 위치하는 국회의원선거 투표율에 근접해 가는 단초로 해석되기도 하나(김옥 2006a, 105), 아직도 여전히 국회의원선거보다 10% 정도 낮은 투표율을 보인다.<sup>8)</sup>

8) 정당간 격전지였던 서울(한나라당 오세훈 후보와 열린우리당의 강금실 후보), 대전(한나라당의 박성호 후보와 열린우리당의 염홍철 후보), 광주(열린우리당의 조영택 후보와 민주당의 박광태 후보), 제주(한나라당의 현명관 후보와 부소속의 김태환 후보) 등의 광역단체장 선거구의 경우, 다른 단위수준의 지방선거와 달리 그 정치적 의미나 중

## II. 당선자의 정당별 분석

지방선거에서 정당의 후보자 공천을 둘러싼 논의 및 대립은 지방선거가 도입된 이래 꾸준히 제기되어온 쟁점 중 하나이다.<sup>9)</sup> 지방선거에서 정당의 공천을 반대하는 입장은, 중앙정치가 지방자치단체에까지 과급·확산되어 지방자치 본래의 목적인 생활자치가 실현되기 어렵다는 점, 지역이슈의 퇴색, 정치 과열 등의 부작용으로 지방자치가 약화될 것이라는 점을 이유로 들어 지방정치에서의 정당배제를 주장했다. 반면 정당공천을 찬성하는 입장은, 중앙정치와 지방정치가 연계되어 오히려 정치효율성이 제고될 것이라는 점(정치지방생의 정치훈련 및 단계적 성장통로로 기능함), 정당의 뿌리가 지방에서부터 내리기 시작해야 대중정당화 및 당내 민주화가 확립될 수 있다는 점, 현대 대의민주주의에서 가장 효율적 가치배분기제인 정당정치에 대한 신뢰에 근거하여 정당참여를 찬성하였다(신봉기 2005). 2004~2005년에 걸친 선거법 개정은 후자의 논리적 근거 위에서 이루어진 것으로, 모든 선거직(각급 지방선거까지) 공직후보자에 대한 정당공천을 허용하는 방향으로 선거제도 변화가 이루어졌다.

2004년 3월 12일, 2005년 5월 8일에 개정된 공직선거법 제84조, 제47조 제1항은 다음과 같이 규정하고 있다.

제84조 (부소속후보자의 정당표방금지) 부소속후보자는 특정 정당으로부터의

요성이 높고 언론의 관심도 높았다. 따라서 이는 국회의원선거와 유사한 선거관심도를 유발하고 있는 요인으로 주목 받기도 하였다. 그러나 민주화 이행 이후 국회의원선거에 비해 줄곧 10% 정도 낮은 투표율을 유지하고 있는 지방선거의 투표율을 고려할 때, 광역단체장 선거가 지방선거에 대한 관심 및 투표율을 끌어 올리는 확산효과를 가져올 것으로 내다보는 것은 성급한 판단이라고 생각한다. 또 이번에 우리가 수집한 자료는 광역단체장 투표율과 기타 지방자치 엘리트 선거율을 비교할 수 있는 자료가 없기도 하다.

- 9) 1988년 지방의회의원선거법의 제정으로 약 30년 만에 부활한 지방선거는 정당의 지방선거참여, 즉 정당공천제를 중심으로 선거법 개정 논의가 이뤄져 왔다. 제정 당시에는 광역선거 정당공천 허용/ 기초선거 금지로(여야간) 합의될 도출했으나, 1994. 3. 16 선거법 개정은 광역자치단체장뿐 아니라 기초단체장 선거에서도 정당의 참여를 허용하는 방향으로 이뤄졌다.

지지 또는 추천받음을 표방할 수 없다. 다만, 정당의 당원경력의 표시는 그러하지 아니하다. <개정 1995.4.1, 2000.2.16, 위헌결정 2003.1.30, 개정 2004.3.12>

제47조 (정당의 후보자추천) ① 정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수를 초과하여 추천할 수 있다. <개정 1995.4.1, 2002.2.16, 2005.8.4>

이 조항들은 이전 조항, 「자치구·시·군의회의원선거의 후보자와 무소속후보자는 특정정당으로부터의 지지 또는 추천 받음을 표방할 수 없다」와 「정당은 선거(자치구·시·군의원선거를 제외한다)에 있어 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자(이하 "정당추천후보자"라 한다)로 추천할 수 있다」를 개정한 것이다. 이 개정 내용으로 인해서 5.31 지방선거부터는 - 지방선거에 대한 정당개입 허용 및 그 범위문제를 둘러싸고 오랫동안 논점으로 제기되어 온 - 후보자 정당공천제를 전면적으로 허용하는 단계로 진입하게 된 것이다.

선거법 개정 및 선거제도 변화로 인해 기초의원 선거에까지 정당공천이 가능해진 가운데 치러진 이번 5.31 지방선거는 중앙정당의 대리전이라 평가될 만큼 중앙정당정치의 강력한 영향력 하에서 진행되었다. 따라서 선거결과 분석은 정당별 분석을 중심으로 함이 타당하다고 판단되어 각급자치단체별 선거 당선자를 이에 따라서 정리해 보았다.

## 1. 광역단체장

광역단체장 선거결과는 언론보도처럼 '한나라당 압승, 열린우리당 완패'라는 5.31 지방선거결과를 단적으로 보여준다(김만홍 2006).<sup>10)</sup> 표 3에서 알 수 있듯, 한나라당은 수도권과 충청권, 영남권 그리고 강원 등(서울, 경기, 인천, 대전, 충북, 충남, 대구, 경북, 부산, 경남, 울산, 강원) 12개 지역의 단체장을 휩쓸었다. 민주당은 전통적 지역기반인 호남의 광주와 전남, 2개 지역에서 승리하였고, 열린우리

10) [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100049](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100049). 이 외에도 대부분의 언론 및 학계의 평가는 이와 일치하고 있다. 노무현 대통령과 열린우리당은 국민으로부터 사실상 "탄핵"을 받았다고도 평가된다.

표 3. 광역단체장 당선자 소속정당별 득표율(단위: %)

구분		일련 우리당	한나라당	민주당	민주 노동당	국민 중심당	무소속
전국 당선자수(명)		1	12	2	0	0	1
수도권	서울	27.1	<b>61.1</b>	8.0	3.0		
	경기	30.8	<b>59.7</b>	4.2	5.4		
	인천	22.5	<b>63.4</b>	5.1	9.3		
충청	대전	41.1	<b>44.3</b>		2.8	10.3	
	충북	30.7	<b>59.5</b>		6.4	3.5	
	충남	21.2	<b>47.0</b>		6.2	25.6	
호남	광주	34.0	4.2	<b>52.1</b>	9.6		
	전북	<b>48.4</b>	7.1	37.0	7.5		
	전남	19.2	6.4	<b>67.1</b>	7.3		
경북	대구	20.5	<b>71.0</b>		3.7		8.3
	경북	23.0	<b>77.0</b>				
경남	부산	23.9	<b>65.9</b>		10.2		
	경남	25.1	<b>63.9</b>		9.4		
	울산	11.3	<b>62.8</b>		25.9		
기타	강원	20.5	73.3	3.8			
	제주	16.0	41.3				<b>42.8</b>
전체득표율(%)		27.1	55.2	9.1	5.8	1.8	0.9

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

당은 전남 한 지역에서만 승리하는 등 완패에 준하는 고진을 면치 못했다.

한나라당이 이번에 새로 획득한 충남지역은 2006년 2월 한나라당과 합당한 자민련이 독점하고 있던 선거구로, 충청지역을 지역기반으로 선거직전에 출범한 국민중심당과의 경쟁에서 한나라당이 약진했음을 입증해 준다.<sup>11)</sup> 게다가 한나라당은 제3회 지방선거에서 처음으로 획득한 수도권(서울, 경기, 인천) 지역을 열린우리당과 높은 표차로 그대로 지켜냈다. 한편 민주당은 전통적 지역기반인 호남권에서

11) 이로써 한나라당은 차기 대선에서 casting vote를 행사할 수도 있는 충청권의 단체장 3석 모두를 차지하였다.

열린우리당과의 접전 끝에 광주, 전남 2개의 단체장을 획득했다. 열린우리당은 전북지역에서만 좁은 표차로 유일하게 승리하였을 뿐이다. 한편 민주노동당은 제3회 선거에 비해 보다 많은 지역구에서 후보자를 냈으나(7명(제3회) → 13명(제4회)), 제3회 때에 선전한 부산과 울산지역에서 오히려 득표율의 하락을 보이며 한 명의 당선자도 배출하지 못하는 등 부진을 면치 못했다.

## 2. 기초단체장

〈표 4〉는 기초단체장 선거 당선자의 정당별 분포를 보여주고 있다. 여기에서도 한나라당은 전체 230개의 기초단체장 중 155개의 선거구에서(전체 선거구 중 67.4% 차지) 승리함으로써 압승을 거두었다. 이는 2002년 제3회 지방선거의 140석(총 232개 단체장)을 뛰어넘는 승리로 수도권, 충청권에서 선전한 결과이다. 민주당은 호남지역에서 열린우리당과 접전을 벌여 광주에서 완승을 거두고 전북에서도 절반을 나누어 가졌다. 그러나 수도권 및 기타지역에서 한 명의 당선자도 내지 못함으로써 총 20개 지역(8.7%)의 단체장만을 확보했다. 열린우리당은 집권여당이면서도 호남권과 충청권에서 19개(8.3%)의 단체장 자리를 확보하여 3위를 차지하는데 그쳤다. 한편 자민련의 해산 이후 충청권을 겨냥하여 선거에 입하였던 국민중심당은 충남지역에서만 7석(3.0%)을 차지했다. 이는 지난 지방선거에서 자민련이 확보한 16석(6.9%)의 절반에도 못 미친 결과이다. 민주노동당의 경우, 제3회 지방선거에서 울산 2개 기초단체장 선거에서 승리하는 이변을 보여준 바 있으나, 이번 선거에서는 한 명의 당선자도 내지 못했다.

## 3. 광역의회

광역의원 선거에서도 비슷한 결과가 나타나고 있다. 표 5에서 알 수 있듯이, 지역구와 비례대표를 합친 총 733명의 광역의원 중 한나라당 소속 당선자는 557명으로 전체의석중 76.0%를 차지하였고, 민주당은 80명으로 10.9%, 열린우리당은 52명으로 7.1%, 민주노동당과 국민중심당은 각각 15명으로 2.0%, 그리고 무소속은 14명으로 1.9%를 차지했다.

제3회 지방선거부터 도입된 1인 2표제 정당명부식 비례대표제에서 민주노동당

표 4. 기초단체장 당선자 정당별 분포

구분	열린우리당		한나라당		민주당		민주노동당		국민중심당		무소속		
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	
전국	19	8.3	155	67.4	20	8.7	0	0	7	3.0	29	12.6	
수도권	서울	0	0.0	25	100.0	0	0.0	0	0	0	0.0	0	0.0
	경기	1	3.2	27	87.1	0	0.0	0	0	0	0.0	3	9.7
	인천	0	0.0	9	90.0	0	0.0	0	0	0	0.0	1	10.0
충청	대전	0	0.0	5	100.0	0	0.0	0	0	0	0.0	0	0.0
	충북	4	33.3	5	41.7	0	0.0	0	0	0	0.0	3	25.0
	충남	3	18.8	6	37.5	0	0.0	0	0	7	43.8	0	0.0
호남	광주	0	0.0	0	0.0	5	100.0	0	0	0	0.0	0	0.0
	전북	4	28.6	0	0.0	5	35.7	0	0	0	0.0	5	35.7
	전남	5	22.7	0	0.0	10	45.5	0	0	0	0.0	7	31.8
경북	대구	0	0.0	8	100.0	0	0.0	0	0	0	0.0	0	0.0
	경북	0	0.0	19	82.6	0	0.0	0	0	0	0.0	4	17.4
경남	부산	0	0.0	15	93.8	0	0.0	0	0	0	0.0	1	6.3
	경남	2	10.0	14	70.0	0	0.0	0	0	0	0.0	4	20.0
	울산	0	0.0	4	80.0	0	0.0	0	0	0	0.0	1	20.0
기타	강원	0	0.0	18	100.0	0	0.0	0	0	0	0.0	0	0.0

\* 기타에서 제주도는 제외(제주도는 '제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법' (2006년 2월 21일 제정)에 따라 제주자치도 하에 구/시/군의 지방자치단체를 두지 않도록 하였다(제15조). 이로써 제주도는 구·시·군의 장을 폐지하고 기초선거를 실시하지 않는다).

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

은 2002년에 지역구 2석을 차지한 데 더하여 비례대표에서 9석을 차지하여 자민련(4명)보다 많은 비례대표 당선자를 낸 바 있다(안청시 외 2002b, 48-49). 이번 선거에서도 민주노동당은 지역구에서 5석, 비례대표에서 10석을 차지하여 비례대표 당선자 수에서는 9명의 당선자를 낸 민주당을 약간 앞섰다. 국민중심당(총 15석-지역 13석, 비례대표 2석)은 충청지역에서만 15명의 당선자를 내어 민주노동당과 동수의 의석수를 차지하였다. 그러나 비례의석 분포를 보면 민주노동당은 충청도, 인천, 광주, 대구를 제외한 전국에서 비록 각 1명씩의 소수지만 고른 당선자 분포



표 5. 광역의원 당선자 정당별 의석분포

구분	광역의원	열린우리당					한나라당				민주당			
		계	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례
전체	733	7.1	52	33	19	<b>76.0</b>	557	519	38	10.9	80	71	9	
수도권	서울	106	1.9	2	0	2	<b>96.2</b>	102	96	6	1.8	2	0	1
	경기	119	1.7	2	0	2	<b>96.6</b>	115	108	7	1.5	2	0	1
	인천	33	3.0	1	0	1	<b>97.0</b>	32	30	2	0.0	0	0	0
충청	대전	19	5.3	1	0	1	<b>89.5</b>	17	16	1	0.0	0	0	0
	충북	31	6.5	2	1	1	<b>87.1</b>	27	25	2	0.0	0	0	0
	충남	38	7.9	3	2	1	55.3	21	19	2	0.0	0	0	0
호남	광주	19	5.3	1	0	1	0.0	0	0	0	<b>94.7</b>	18	16	2
	전북	38	<b>57.9</b>	22	20	2	0.0	0	0	0	41.1	16	12	1
	전남	51	5.9	3	2	1	0.0	0	0	0	<b>94.0</b>	48	43	3
경북	대구	29	3.4	1	0	1	<b>96.6</b>	28	26	2	0.0	0	0	0
	경북	55	1.8	1	0	1	<b>90.9</b>	50	47	3	3.3	2	0	0
경남	부산	47	2.1	1	0	1	<b>95.7</b>	45	42	3	4.5	2	0	0
	경남	53	1.9	1	0	1	<b>88.7</b>	47	44	3	7.1	4	0	0
	울산	19	0.0	0	0	0	<b>78.9</b>	15	13	2	0	0	0	0
기타	강원	40	5.0	2	1	1	<b>90.0</b>	36	34	2	6.3	3	0	0
	제주	36	25.0	9	7	2	<b>61.1</b>	22	19	3	18.2	7	0	1

구분	광역의원	민주노동당					국민중심당				부소속	
		계	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례	%	계
전체	733	2.0	15	5	10	2.0	15	13	2	1.9	14	
수도권	서울	106	0.9	1	0	1	0.0	0	0	0.0	0	
	경기	119	0.8	1	0	1	0.0	0	0	0.0	0	
	인천	33	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	
충청	대전	19	0.0	0	0	0	5.3	1	0	1	0.0	0
	충북	31	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	6.5	2
	충남	38	0.0	0	0	0	<b>36.8</b>	14	13	1	0.0	0
호남	광주	19	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0	0
	전북	38	2.6	1	0	1	0.0	0	0	0	5.3	2
	전남	51	2.0	1	0	1	0.0	0	0	0	2.0	1
경북	대구	29	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0	0
	경북	55	1.8	1	0	1	0.0	0	0	0	5.5	3
경남	부산	47	2.1	1	0	1	0.0	0	0	0	0.0	0
	경남	53	3.8	2	1	1	0.0	0	0	0	5.7	3
	울산	19	21.1	4	3	1	0.0	0	0	0	0.0	0
기타	강원	40	2.5	1	0	1	0.0	0	0	0	2.5	1
	제주	36	5.6	2	1	1	0.0	0	0	0	5.6	2

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

를 보여 전국당의 면모를 그나마 유지한 반면에, 국민중심당은 지역 텃밭인 충남과 대전 두 곳에서만 각각 1명씩 전국 2석의 당선자를 낸 데 그쳐 지역당의 한계를 면하지 못했다. 이로 미루어 볼 때 1인 2표제 비례대표 효과는 비록 미약하나마 군소정당의 의석점유 가능성을 높이는 효과가 있음이 드러난 셈이다.

#### 4. 기초의원

표 6은 기초의원 선거 당선자의 정당별 의석분포를 보여준다. 여기에서도 '한나라당 압승, 열린우리당 완패'라는 선거결과가 나타나고 있으나, 그 정도는 단체장과 광역의회 선거에 비해 덜 심한 편이다. 지역구와 비례대표를 합친 총 2,888명의 기초의원 중 한나라당 소속 당선자는 1,621명으로 전체의 56.1%이고, 열린우리당 소속 당선자는 630명으로 21.8%, 민주당은 276명으로 9.6%, 국민중심당은 67명으로 2.3%, 민주노동당은 66명으로 2.3%, 그리고 무소속이 228명으로 7.9%이다. 여기서도 당선자분포는 각 정당의 전통적 지역기반을 그대로 반영하여 한나라당은 경상남북도외 수도권 지역을 재패하였고, 열린우리당은 전북지역을, 민주당은 광주와 전남에서 다수의석을 차지하였다. 그리고 국민중심당은 충청남도 한 지역에서만 그나마 교두보를 유지했다. 단체장과 광역의원 당선자에서보다 기초의원 당선자에서 지역기반별 정당점유 편중현상이 다소 완화된 양상을 띠는 이유는, 기초단체 의원이 가장 주민과 근접한 기초자치단위의 선출직이라는 특수성과 함께 이번 제4회 지방선거에서 기초의원 정당공천제가 처음 도입되었던 까닭에 그 영향의 파급력이 아직은 민감하게 작용하지 않은 것으로 볼 수 있다.

#### 5. 역대선거와의 비교 및 평가

광역단체장, 기초단체장, 광역의원, 기초의원 선거결과를 정당별로 종합하여 정리한 표 7은 제4회 지방선거 결과를 압축적으로 보여준다. 한나라당은 광역단체장 선거에서 12개 단체장을 확보함으로써 75%에 달하는 역대 최고의 당선자를 배출했고, 지역단체장 선거에서는 155명을 당선시켜 67.4%의 의석을 확보하였고, 광역의원에서는 557명 당선으로 76% 의석 점유, 기초의원에서는 1,621명 당선으로 56.1% 의석 점유율을 획득했다. 사실상 호남권을 제외한 전국을 한나라당이 석권

표 6. 기초의원 선거 당선자 정당별 의석분포

구분	지역의원	열린우리당					한나라당				민주당			
		계	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례
전체	2,888	21.8	630	543	87	<b>56.1</b>	1,621	1,401	220	9.6	276	233	43	
수도권	서울	419	33.9	142	119	23	<b>62.3</b>	261	233	28	2.9	12	10	2
	경기	417	27.8	116	103	13	<b>67.9</b>	283	245	38	0.2	1	1	0
	인천	112	32.1	36	31	5	<b>63.4</b>	71	61	10	0.9	1	1	0
충청	대전	63	38.1	24	21	3	<b>55.6</b>	35	30	5	0.0	0	0	0
	충북	131	32.8	43	39	4	<b>56.5</b>	74	61	13	0.0	0	0	0
	충남	178	13.5	24	22	2	<b>44.4</b>	79	66	13	0.0	0	0	0
호남	광주	68	29.4	20	16	4	0.0	0	0	0	<b>57.4</b>	39	34	5
	전북	197	<b>48.7</b>	96	85	11	0.0	0	0	0	31.5	62	52	10
	전남	243	16.5	40	34	6	0.0	0	0	0	<b>66.3</b>	161	135	26
경북	대구	116	2.6	3	2	1	<b>96.6</b>	112	99	13	0.0	0	0	0
	경북	284	2.5	7	5	2	<b>76.4</b>	217	183	34	0.0	0	0	0
경남	부산	182	14.3	26	19	7	<b>84.6</b>	154	137	17	0.0	0	0	0
	경남	259	6.6	17	13	4	<b>74.1</b>	192	169	23	0.0	0	0	0
	울산	50	8.0	4	2	4	<b>60.0</b>	30	25	5	0.0	0	0	0
기타	강원	169	20.1	34	32	2	<b>66.9</b>	113	92	21	0.0	0	0	0

구분	지역의원	민주노동당					국민총심당				무소속	
		계	%	계	지역	비례	%	계	지역	비례	%	계(지역)
전체	2,888	2.3	66	52	14	2.3	67	56	11	7.9	228	
수도권	서울	419	0.5	2	2	0	0.0	0	0	0	0.5	2
	경기	417	2.2	9	7	2	0.0	0	0	0	1.9	8
	인천	112	1.8	2	2	0	0.0	0	0	0	1.8	2
충청	대전	63	0.0	0	0	0	6.3	4	4	0	0.0	0
	충북	131	0.8	1	1	0	0.0	0	0	0	9.9	13
	충남	178	0.6	1	1	0	35.4	63	52	11	6.2	11
호남	광주	68	11.8	8	8	0	0.0	0	0	0	1.5	1
	전북	197	4.6	9	6	3	0.0	0	0	0	15.2	30
	전남	243	1.2	3	3	0	0.0	0	0	0	16.0	39
경북	대구	116	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	0.9	1
	경북	284	1.1	3	2	1	0.0	0	0	0	20.1	57
경남	부산	182	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	1.1	2
	경남	259	5.8	15	9	6	0.0	0	0	0	13.5	35
	울산	50	22.0	11	11	0	0.0	0	0	0	10.0	5
기타	강원	169	0.0	0	0	0	0.0	0	0	0	13.0	22

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

표 7. 각급 지방선거의 정당별 당선자 분포

구분	각급선거 합계		광역단체장		기초단체장		광역의원		기초의원	
	석	%	석	%	석	%	석	%	석	%
선출정수	3,867	100	16	100	230	100	733	100	2,888	100
열린우리당	702	18.2	1	6.3	19	8.3	52	7.1	630	21.8
한나라당	2,345	60.6	12	75.0	155	67.4	557	76.0	1,621	56.1
민주당	378	9.8	2	12.5	20	8.7	80	10.9	276	9.6
민주노동당	81	2.1	0	0.0	0	0.0	15	2.0	66	2.3
국민중심당	89	2.3	0	0.0	7	3.0	15	2.0	67	2.3
시민당	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
한미준	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
희망사회당	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
무소속	272	7.0	1	6.3	29	12.6	14	1.9	228	7.9

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

한 것으로 평가된다.<sup>12)</sup> 한편 국회 과반수를 점하고 있는 제1당이자 집권여당인 열린우리당은 광역단체장에서 단 한 명의 당선자만을 배출하였을 뿐이고, 기초단체장의 경우 19명으로 8.3%, 광역의원의 경우 52명으로 7.1%, 기초의원의 경우 630명으로 21.8%의 의석점유에 그쳤다.

각급 선거 전체당선자의 정당별 당선율을 지난 선거결과와 단순히 수치만으로 비교했을 때, 2002년 제3회 지방선거 당시 집권여당이었던 민주당과 열린우리당의 5.31선거 당선율의 합(27.9%)은 2002년 선거에서 민주당이 얻은 당선률(20.8%)을 상회한다.<sup>13)</sup> 그러나 민주당과 결별 이후 2004년 총선에서 과반수의 의석을 차지하는 쾌거를 이룩한 바 있는 열린우리당의 전력을 고려할 때 열린우리당은 선거 참패라는 평가에서 자유롭지 못하다. 게다가 정당별 득표율(광역의원 비례대표 투표기준)에서도 열린우리당과 한나라당의 격차는 33.3%(한나라당: 54.5%, 열린우

12) [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100499](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100499)(김석일 2006. 7. 26).

13) 2002년 제3회 지방선거 당시 민주당은 930명 선출정수 중 191명의 당선자를 내어 20.5%의 당선율을 보였다. 이번 제4회 지방선거의 경우, 열린우리당은 3,867명 선출정수 중 702명(18.2%), 민주당은 378명(9.8%)의 당선자를 내어 총 27.9%의 당선율을 보였다(중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계).

리당: 21.2%)를 기록하여, 2002년 제3회 지방선거에서의 한나라당과 민주당간 격차인 23%를 훌쩍 뛰어넘었다.<sup>14)</sup> 한편, 민주노동당은 광역·기초단체장 모두에서 한 명의 당선자도 내지 못한 채, 진보정당으로서 제3당의 위치를 확고히 하고자 한 소기의 성과를 달성하지 못하였다.<sup>15)</sup> 민노당은 이번 선거에서 호남권과 충청권을 각각 지지기반으로 두고 있는 민주당과 국민중심당에도 미치지 못하는 결과에 그쳤다. 여타 군소정당들 역시 한 석의 의석도 얻어내지 못하였다.

### III. 당선자의 사회적 배경

#### 1. 성별/연령별 분포

표 8은 이번 선거 당선자의 성별 및 연령별 분포를 보여준다. 이번 지방선거 결과의 가장 큰 특징 중 하나는 여성당선자의 비율이 과거보다 크게 증가했다는 점이다. 제3회 지방선거 당선자의 남녀 성별 비율은 96.8% 대 3.2%였던 데 반해, 이번 지방선거에서의 성별 비율은 86.3% 대 13.7%로 여성의 공직진출에서의 현저한 양적 성장을 이루었다. 이는 정당명부식 비례대표제과 비례대표 후보추천에서 여성의 비율을 의무사항으로 규정한 여성할당제 도입의 제도변화를 반영한 것으로 분석된다.<sup>16)</sup> 그러나 광역단체장에서 여성당선자는 없고 기초단체장 또한 3명밖에 진출하지 못해 여전히 여성들이 지방정치 및 행정의 단체장직에서 과소대표된 현실을 드러내 준다. 이 문제에 대해서는 당선자의 여성비율의 성장만으로 여성의 (지방)정치적 대표성의 신장이라는 질적 성장을 논할 수는 없을 것이라는 반론과 함께 『2006년 제4회 전국동시지방선거의 분석: 연구보고서』(안창시 외, 2006

14) [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100019](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100019)(검색일 2006. 7. 26).

15) 민주노동당은 2004년 17대 총선에서 10명의 당선자(비례대표 8명, 지역구 2명)와 비례대표 투표에서 13%의 득표율을 보임으로써 열린우리당과 한나라당 다음가는 제3당으로서의 위치를 과시한 바 있다.

16) 할당제는 이미 제3회 지방선거에서 도입되어 광역의원선거에서 여성당선자 비율이 5.7%(제1회) → 5.9%(제2회) → 9.2%(제3회)로 증가하는 데 기여한 바 있다.

표 8. 당선자 성별/연령별 분포(단위: 명)

구분	장수	남	여	30세 미만	30-39	40-49	50-59	60-69	70세 이상
신채*	3,872	3,343	529	12	250	1,538	1,552	505	15
	%	86.3	13.7	0.3	6.5	39.7	40.1	13.0	0.4
광역 단체장	16	16	0	0	0	2	9	5	0
	%	100.0	0.0	0.0	0.0	12.5	56.3	31.3	0.0
기초 단체장	230	227	3	0	0	36	120	71	3
	%	98.7	1.3	0.0	0.0	15.7	52.2	30.9	1.3
지역 구	655	623	32	0	44	278	256	75	1
	%	95.1	4.9	0.0	6.7	42.4	39.1	11.5	0.2
광역 의대표	78	21	57	0	8	27	27	15	1
	%	26.9	73.1	0.0	10.3	34.6	34.6	19.2	1.3
원 소계**	733	644	89	1	52	305	283	90	2
	%	87.9	12.1	0.1	7.1	41.6	38.6	12.3	0.3
기 초 의 원	2,513	2,403	110	6	165	1,061	996	277	8
	%	95.6	4.4	0.2	6.6	42.2	39.6	11.0	0.3
원 소계	375	48	327	5	33	134	143	58	2
	%	12.8	87.2	1.3	8.8	35.7	38.1	15.5	0.5
원 소계	2,888	2,451	437	11	198	1,195	1,139	335	10
	%	84.9	15.1	0.4	6.9	41.4	39.4	11.6	0.3

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

\* 당선자의 사회적 배경 분석에 사용된 당선자 장수는 3,872명으로, 표 7의 정당별 분석에서의 3,867명보다 5명 더 많다. 이는 제주도 광역의원 중 교육위원 5명이 포함되었기 때문이다. 중앙선거관리위원회가 집계한 당선자의 자료는 교육위원 5명을 포함한 것이다. 우리는 아래의 표 8-10에서 이 공개자료에 따랐다.

\*\* 제주도의 교육위원 5명을 제외한 수치임.

근간) 제5장 여성참여부분에서 더 자세히 검토할 것이다. 당선자의 연령별 구성을 보면 광역단체장은 50대와 60대가 대부분(87.6%)이고, 기초단체장도 50대와 60대가 대다수(83.1%)를 차지하고 있다. 그러나 광역의원의 경우 40대가 41.6%로 가장 많고 50대가 38.6%, 60대가 12.3%이다. 기초의원도 40대가 41.4%로 가장 높

으며 50대가 39.4%로 그 다음이었다. 이처럼 단체장의 경우 50대 이후에서 당선된 사람들이 많고 지방의원의 경우 40~50대에서 더 많이 당선되는 경향은 역대 지방선거에서 유사한 패턴을 보여주고 있다(안정사 외 2002b, 56).

## 2. 직업별 배경

표 9는 당선자의 직업별 분포를 나타내고 있다. 이 자료는 후보자가 선관위에 보고한 직업란에 기초하여 집계된 것인데, 여기에서 주목할 만한 특징은 정치인, 정당인, 전직지방자치단체의 선거직들을 포함하는 정치인 출신과 공무원 출신이 압도적 다수를 점하고 있다는 점이다. 광역단체장의 경우 정치인 출신으로 전력을 밝힌 사람은 6명으로 37.5%, 기초단체장의 경우는 71명으로 30.9%, 광역의원의 경우 194명으로 26.5%, 기초의원의 경우 383명으로 13.3%이다. 정치인 또는 정당인은 광역단체장 및 기초단체장에서 각각 높은 비율을 보이는데, 이는 단체장의 경우에는 정치적 영향력을 고려하여 중앙당이 정계출신을 우선적으로 발탁하여 공천하는 충원패턴을 반영한다(안정사 외 2002b, 58). 한편, 이번 선거는 지방의회의 전문성 강화 및 지방정치의 질 향상을 꾀한다는 명분에서 지방의원의 유급화가 도입된 후 처음으로 시행된 선거이다. 그러나 전문적이라 할 수 있는 언론/금융업 종사자나 약사, 의사, 변호사, 교육자 등이 차지하는 비율은 과거에 비해 더 줄었거나 별다른 변화를 엿볼 수 없다. 예컨대, 제3회 지방선거의 광역의원에서 전문직 출신은 46명으로 6.7%를 차지했고 지역의원의 경우 128명으로 3.7%였다. 이번 선거결과 역시 광역의원에서는 46명으로 6.3%, 지역의원의 경우 95명으로 3.3%를 보였다. 이로써 지방의원의 유급화로의 전환은 선거경쟁률은 높였으나, 전문직출신 후보자들을 보다 많이 당선시킨 효과는 별로 없었던 것으로 판명되었다.<sup>17)</sup>

17) 이와 관련하여 지방의원의 유급화 도입 이후 의정비심의위원회를 통해 책정된 실제 연봉은 당초 예상보다 낮았다. 이를 두고 기존 지방의원들이 '재산은 많지 않지만 똑똑한 전문직업인/회사인'의 지방의회 진출을 막고자 '진입장벽'을 만들고자 했다는 비판이 나오기도 하였다([http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=05&D=23&ID=2006052300532](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=05&D=23&ID=2006052300532), 검색일: 2006. 7. 26).

표 9. 당선자의 직업별 분포

구분	광역단체장		기초단체장		광역의원						기초의원			
					지역구		비례대표		교육의원		지역구		비례대표	
	16	%	230	%	655	%	78	%	5	%	2,513	%	375	%
지방의원	0	0.0	9	3.9	147	22.4	3	3.8	0	0.0	623	24.8	3	0.8
섬치인	6	37.5	71	30.9	169	25.8	25	32.1	0	0.0	307	12.2	76	20.3
농·축산업	0	0.0	1	0.4	38	5.8	6	7.7	3	60.0	286	11.4	18	4.8
상업	0	0.0	6	2.6	42	6.4	3	3.8	0	0.0	284	11.3	19	5.1
광공업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.3	0	0.0	13	0.5	0	0.0
운수업	0	0.0	2	0.9	5	0.8	1	1.3	0	0.0	24	1.0	0	0.0
수산업	0	0.0	0	0.0	3	0.5	1	1.3	1	20.0	15	0.6	0	0.0
건설업	0	0.0	3	1.3	27	4.1	0	0.0	0	0.0	143	5.7	6	1.6
언론인	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	0.1	0	0.0
금융업	0	0.0	1	0.4	7	1.1	0	0.0	0	0.0	29	1.2	2	0.5
약사·의사	0	0.0	0	0.0	6	0.9	6	7.7	0	0.0	8	0.3	5	1.3
변호사	1	6.3	1	0.4	1	0.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
종교인	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.0	1	0.3
회사원	0	0.0	1	0.4	17	2.6	3	3.8	0	0.0	95	3.8	8	2.1
교육자	1	6.3	7	3.0	16	2.4	11	14.1	1	20.0	27	1.1	21	5.6
정보통신업	0	0.0	0	0.0	4	0.6	1	1.3	0	0.0	6	0.2	0	0.0
출판업	0	0.0	0	0.0	1	0.2	1	1.3	0	0.0	5	0.2	1	0.3
공무원	6	37.5	89	38.7	14	2.1	0	0.0	0	0.0	18	0.7	1	0.3
부식	0	0.0	8	3.5	13	2.0	1	1.3	0	0.0	52	2.1	32	8.5
기타	2	12.5	31	13.5	145	22.1	15	19.2	0	0.0	574	22.8	182	48.5

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.ncc.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.



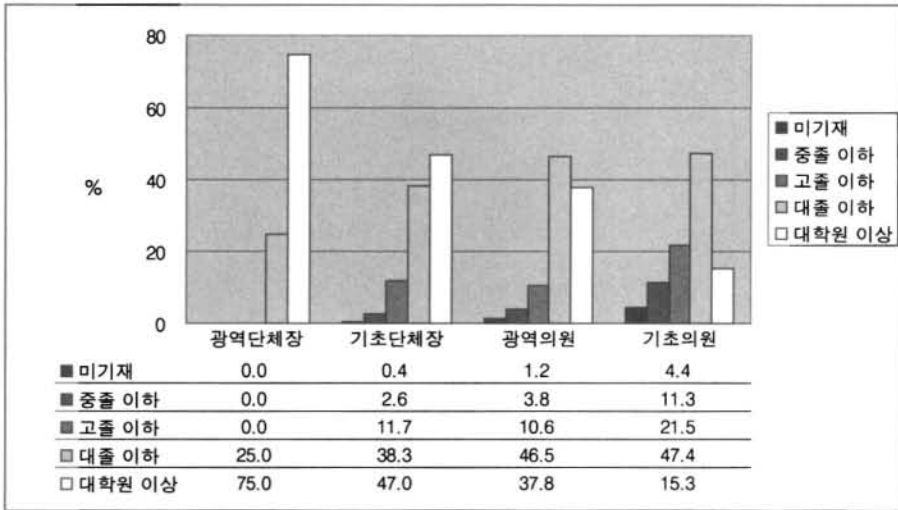


그림 2. 당선자의 학력별 분포 (단위: %)

출처: 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

### 3. 학력수준

그림 2는 당선자의 학력별 분포를 보여주고 있다. 학력분포는 역대선거결과와 대동소이하다. 기초의원에서 광역단체장으로 갈수록 학력이 높아지는 경향을 볼 수 있다. 대졸 이상의 학력을 가진 당선자는 광역단체장의 경우 100%, 기초단체장은 85.3%, 광역의원은 84.3%, 기초의원은 62.7%이다. 지난 선거와 비교했을 때, 전체 당선자 평균학력수준은 전반적으로 상승했다. 기초의원의 경우에도 대졸 이상 학력 소지자가 제3회 지방선거에서는 41.2%였으나 이번 선거에서는 62.7%로 크게 증가하였다.

### 4. 납세실적 현황

이번 선거의 당선자 정보공개에서 밝힌 납세실적은 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세로 산정하였다. 표 10은 당선자들의 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 신고액을 보여주고 있다. 광역단체장의 경우 1천~5천만원을

표 10. 당선자의 납세실적

최근 5년간 소득세·재산세· 종합부동산세 신고액		없음	50만원	50 -100만	100 -500만	500 -1천만	1천 -5천만	5천 -1억	1억 이상
전체	3,872	41	430	311	1,017	545	1,157	194	177
	%	1.1	11.1	8.0	26.3	14.1	29.9	5.0	4.6
광역 단체장	16	-	-	-	-	-	13	-	3
	%	-	-	-	-	-	81.3	-	18.8
기초 단체장	230	-	6	3	10	18	138	26	29
	%	-	2.6	1.3	4.3	7.8	60.0	11.3	12.6
광역 의원	733	3	62	45	166	109	246	19	53
	%	0.4	8.5	6.1	22.6	14.9	33.6	2.6	7.2
기초 의원	2,888	38	362	263	841	418	755	119	92
	%	1.3	12.5	9.1	29.1	14.5	26.1	4.1	3.2

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 공식집계를 재정리한 것임.

납부한 사람이 13명으로 가장 많았고(81.3%), 1억 이상 납부한 사람도 3명이나 되었다. 기초단체장의 경우도 1천~5천만원을 납부한 사람이 138명으로 가장 많았고(60.0%), 1억원 이상 납부한 사람이 29명(12.6%), 5천만원~1억원을 납부한 사람이 26명(11.3%)이 그 다음을 이었다. 광역의원의 경우도 그 분포비율이 확산되고 있으나 여전히 1천~5천만원을 납부한 사람이 246명(33.6%)으로 가장 많았고, 100만~500만원(166명, 22.6%), 500만~1천만원(109명, 14.9%)가 그 다음을 이었다. 기초의원의 경우, 100만~500만원 841명(29.1%), 1천만~5천만원 755명(26.1%), 500만~1천만 418명(14.5%) 순이었다. 과거의 당선자 납세실적에서와 마찬가지로, 기초의원 → 광역의원 → 기초단체장 → 광역단체장 순으로 소득과 재산이 높아지는 추세를 보인다. 한편 과거에 비해 전반적으로 당선자들의 납세실적은 상승한 것으로 나타났다.

그러나 납세실적 상승이 단순히 각종 세율의 전반적 증액으로 인해서 비롯된 것인지, 아니면 지방엘리트의 사회경제적 신분상승 효과 또는 지방 엘리트와 주민간의 소득차이나 경제적 우열관계를 반영하는지를 추정하기에는 자료가 제한적이라

하겠다.

## IV. 결론 및 평가

### 1. 정당지배구도 속에 실종된 지방정치의 자율성

이번 선거결과를 역대 지방선거결과를 정당별 당선자 분포로 요약한 표 11를 보면서 평가해 보도록 하자.

정권에 대한 '중간평가'의 형식으로 자리매김한 이번 선거는 지방정치에서의 한나라당의 우위적 지배구도를 더욱 심화시켰다. 제1, 2회 지방선거는 민주당(국민회의)과 한나라당(민자당)간의 균형에 근접하면서 당시 집권당인 민주당이 다소 우위를 점하였다. 제3회 선거부터는 한나라당 압승으로 기울어졌다. 집권여당인 민주당과 김대중 정부에 대한 유권자의 '중간평가'로 치루어진 제3회 지방선거는 수도권 및 충청권에서의 민주당 지지가 이탈하여 한나라당 지지로 기울어졌다. 이번 제4회 지방선거에서도 중간평가가 이루어진 셈인데, 열린우리당과 노무현정부의 무능과 실정으로 인해 결과적으로 한나라당이 그 반사이익을 누림으로써 지방정치에서 '일당독주' 체제를 구축하게 되었다. 특히 수도권은 1980년 이래 소위 민주화세력, 개혁세력으로 지칭된 호남권이 우세했던 권역이다. 이 수도권이 이번 선거에서 - 그동안 보수세력으로 간주되었고 동시에 영남권에 교두보를 둔 - 한나라당에 압도적으로 우세한 승리를 안겨준 것은 앞으로의 선거 및 권력판도의 향배와 관련해서도 크게 주목할 만한 현상이다. 이러한 선거결과는 이후 집권여당인 열린우리당이나 호남권에 교두보를 두고 있는 민주당 일각에서 제17대 대통령선거를 앞두고 정계개편의 필요성에 대한 논의를 촉발시키는 계기로 작용하기도 했다.

한편 무소속 출신의 당선자가 줄어드는 추세가 지속되는 점도 주목할 만하다. 광역단체장의 경우, 제1회 지방선거에서 2명의 당선자를 낸 이후 제3회 선거까지 한 명의 무소속 출신 당선자가 없었다. 다만 이번 선거에서는 전통적으로 무소속 출신이 강한 제주지역에서 한 명의 무소속 당선자가 나왔다.<sup>18)</sup> 기초단체장의 경우

18) 광역단체장 후보간 경쟁이 가장 치열했던 제주도는, 한나라당의 현명관 후보와 무소속

표 11. 역대 지방선거 정당별 당선자 분포

구분	제1회(1995)		제2회(1998)		제3회(2002)		제4회(2006)	
	15	%	16	%	16	%	16	%
광역단체장								
열린우리당							1	6.3
한나라당(민자당)	5	33.3	6	37.5	11	68.8	12	75.0
민주당(국민회의)	4	26.7	6	37.5	4	25.0	2	12.5
국민중심당(자민련)	4	26.7	4	25.0	1	6.3	0	0.0
민주노동당					0	0	0	0.0
무소속	2	13.3	0	0.0	0	0.0	1	6.3
기초단체장	230	%	232	%	232	%	230	%
열린우리당							19	8.3
한나라당(민자당)	70	30.4	74	31.9	140	60.3	155	67.4
민주당(국민회의)	84	36.5	84	36.2	44	19.0	20	8.7
국민중심당(자민련)	23	10.0	29	12.5	16	6.9	7	3.0
민주노동당					2	0.9	0	0.0
무소속	53	23.0	44	19.0	30	12.9	29	12.6
광역의원	970	%	690	%	682	%	733	%
열린우리당							52	7.1
한나라당(민자당)	335	34.5	253	36.7	467	68.5	557	76.0
민주당(국민회의)	390	40.2	303	43.9	143	21.0	80	10.9
국민중심당(자민련)	94	9.7	95	13.8	33	4.8	15	2.0
민주노동당					11	1.6	15	2.0
무소속	151	15.6	39	5.7	2	0.3	14	1.9
기초의원	4,541	%	3,489	%	3,485	%	2,888	%
열린우리당							630	21.8
한나라당(민자당)							1,621	56.1
민주당(국민회의)							276	9.6
국민중심당(자민련)							66	2.3
민주노동당							67	2.3
무소속							228	7.9

\* 자민련은 1995년 김종필 전총재가 창당한 이래 충청도를 지역기반으로 성장하여 97년 대선에서 민주당 김대중 후보와 DJP연합을 통해 '국민의 정부'를 창출하여 정성기를 구가하였다. 하지만 2004년 제17대 총선에서 4석을 차지하는데 그치는 등 급격한 쇠퇴를 맞은 후 제4회 지방선거를 앞두고 2006년 2월 한나라당에 흡수 통합되었다. 한편, 국민중심당은 자민련에서 탈당한 신태평 전총남지사, 신국환의원을 주축으로 기존의 자민련 소속 의원들이 가세하여 2006년 1월 창당하였다. 국민중심당과 자민련을 같은 정당의 연속선상에 놓기에는 무리가 있으나, 지역기반을 바탕으로 정당체제가 형성되는 한국 정당정치의 특성과 각 정당의 해산과 창당의 시기가 일치함을 고려하여 같은 지역(충청지역)을 지지기반으로 하는 자민련과 국민중심당을 편의상 같은 정당으로 취급하였다.

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 공식기록을 재정리한 것임; 안철수 외 2002a, 2002b.

도 무소속 출마 당선자는 23.0%(제1회) → 19.0%(제2회) → 12.9%(제3회) → 12.6%(제4회)로 지속적인 감소추세에 있다. 광역의원도 무소속은 26명(3.8%)에서 14명(1.9%)으로 줄었다. 이번에 정당공천이 새로이 도입된 기초의원에서조차 무소속 당선자는 불과 228명, 전체 당선자 중 7.9%에 불과했다. 이는 양 거대정당(한나라당과 열린우리당)에 유리하도록 개정된 중선거구제 도입의 효과와 지방정치 전 영역에 걸친 중앙 정당체제의 압도적인 영향력을 그대로 반영한다(안정시 외 2002b, 51).

지방정치가 중앙정치에 대한 '중간평가'로 치루어지고, 무소속 출신 당선자가 감소하는 추세는 비단 이번 선거에 국한된 특징으로 볼 수만은 없다. 과거의 역대 지방선거에서도 중앙 정당정치에 대한 심판론과 지방정치의 정당예속화 경향이 지방정치의 활성화와 지방민주화(local democracy)에 걸림돌로 작용하는 데 대한 우려가 종종 표명되어 왔다. 그러나 이번 지방선거에서 보여주는 지방정치에 대한 정당체계의 파행적인 침식은 정도가 지나쳐서 지방자치가 구현하고자 하는 이념과 목적, 그 자체를 위협하는 수준에 다다른 것으로 평가된다.

지방자치의 성공여부는 지방정부가 (1) 자율성(autonomy)을 가지고 중앙정부와 효율적 균형관계를 유지하며, (2) 주민들의 적극 참여와 풀뿌리민주주의(grassroots democracy)를 증진시키며, (3) 지방정부의 운영 효율화를 통해서 주민에게 봉사하고 행정과 서비스를 성공적으로 제공할 수 있는가에 달려있다(Putnam 2000, 26).<sup>19)</sup> 지방선거는 이상의 목적달성을 위해 필요한 능력 있는 지도자와 지역일꾼

---

의 김태환 후보간 접전 끝에 김태환 후보가 당선되었다. 표 3에 나타나 있듯 이들간 득표율은 42.8%대 41.3%로 약 4,500여 표차로 당락이 갈라졌다. 여기서 무소속의 김태환 후보는 본래 한나라당 소속으로 잦은 당적변경을 시도한 인물이기 때문에 그의 '무소속' 후보 출마 및 당선 의미는 다소 희석되지만, 제주도시민 대부분이 그의 그러한 이력을 알고 있었다는 것, 그가 40여 년간 제주도 공직에서 일해 왔다는 점, 제주도는 전통적으로 무소속이 강하다는 지역전문가들의 평가로 미루어 볼 때 김태환 무소속 후보의 당선에 나름의 의미를 부여하게끔 한다([http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=05&D=25&ID=2006052500020](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=05&D=25&ID=2006052500020); [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100015](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100015) 검색일: 2006. 7. 26).

19) 지방자치제도는 지방의 중앙에 대한 자율성(local autonomy)확보, 지방수준(local level)에서 이뤄지는 풀뿌리민주주의(grassroots democracy)구현, 지방자치행정의 효율성(efficiency)을 3대 이념으로 추구한다.

이 총원될 수 있도록 자격 있는 후보자를 발굴하고 공정하고 자유로운 선거과정이 이루어질 수 있도록 관리되어야 함이 마땅하다. 그러나 5.31 지방선거는 대통령과 여당의 실정에 대한 심판론을 내세워 2007년 17대 대통령선거와 그 후의 총선에 대비한 정당간 대리전으로 왜곡되어 치러졌다는 비판으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 지방자치의 이념과 동떨어지고 지방선거의 목적과 가치를 잘 살려 내는데 실패한 정치행사로 선거사에 기록될 것으로 평가된다. 선거기간 동안 간간히 불거져 나온 공천비리, 끊임거래, 불공정한 사태와 변법행위 등은 과거 국가 수준의 정치에서 나타난 부작용과 폐해들이 지방선거에서도 되풀이되어 파급되고 있어,<sup>20)</sup> 한국 지방정치 및 지방선거의 민주화에 대한 전망을 더욱 흐리게 만들고 있다.

## 2. 당선자의 사회적 배경

5.31 지방선거의 당선자 사회적 배경은 2002년 제3회 지방선거와 비교해 봤을 때, 다음과 같이 평가해 볼 수 있다.

먼저, 당선자의 남녀 성별비율은 여성의 당선비율이 현저하게 개선되고 있기는 하나 한국정치 전반에 만연한 남성 중심 성향을 여전히 반영하고 있다. 여성 당선자의 비율은 지난 지방선거의 3.2%에 비해 13.7%로 양적 성장을 보여준다. 이는 정당명부식 비례대표제와 여성할당제의 제도적 결합효과에서 기인하는 것으로, 단순다수제 방식의 단체장선거보다 비례대표제 방식의 의원선거에서 더 많은 여성후보자가 당선될 수 있었다. 단체장을 비롯한 기타 주요 선출공직에 있어서는 여전히 여성의 비율이 낮은 편이다.

지방선거에서도 여성의 경우는 비례대표제에 종원을 의존하고 있다고 해도 과언이 아니다. 2006년 지방선거에서 광역의원 비례정수 78명 중 여성은 57명으로 여성당선자 비율이 73.1%로 증가하고 기초의원 여성당선자 비율이 87.2%로 증가한 것은 정당법 및 공직선거법 개정에 따른 제도변화의 영향으로 볼 수 있다. 2002년 선거는 2002. 3. 7. 개정된 정당법 제31조(공직선거후보자의추천) 제5항에서 「정당은 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자중 100분의 50 이상을 여성으로

20) 지방선거의 공천과정에서 드러난 여러 문제점들에 대한 보다 자세한 논의는 안창시 외 (2006 근간)의 제2장을 참고하기 바람.

추천하되, 비례대표선거구시·도의회의원선거후보자명부 순위에 따라 2인마다 여성 1인이 포함되도록 하여야 한다」고 규정했다. 반면 이번 선거는 2005. 8. 4. 개정된 공직선거법 제47조 제3항 「정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다」는 새 규정에 의거해서 치러졌다. 2005년 선거법 개정으로 비례대표제 정당명부의 1번 후보부터 여성을 추천하도록 규정한 것은 기존의 여성할당제를 보다 엄격히 강제함으로써 여성의 정치적 대표성 신장을 목표로 하는 제도의 실효성을 더욱 높이는 결과를 낳은 것으로 평가된다.

당선자의 연령별비율 및 학력분포, 직업별 분포에서는 역대 지방선거 결과와 비교해서 큰 차이점을 발견할 수 없었다. 따라서 당선자의 자격과 능력, 리더십 등의 변화를 논하기에는 무리가 있어 보인다. 5.31 지방선거는 당내 경선을 통한 정당의 후보자 추천이 법제화되고 지방의원의 유급화가 도입됨에 따라<sup>21)</sup> 당선자의 연령은 낮아지고 학력은 높아지며 전문직 종사자 당선비율이 높아질 것이라는 등 당선자의 자질이 전반적으로 더 향상될 것이라는 기대 하에 치러졌다.<sup>22)</sup> 특히 지방의원의 경우 과거에는 무보수, 명예직이었기 때문에 의원들의 의정활동 능력을 바탕으로 후보자공천 및 당선이 이루어지기보다는 지역적 기반 및 경제력을 보유한 지역 유지(遺址)들을 중심으로 지방의회가 채워졌던 그간의 문제점이 개선될 것으로

21) 2005. 8. 4 공직선거법 개정은 제6장의 2로 「정당의후보자추천을위한당내경선」(제57조의2~6)을 새로이 신설하였다. 이는 정당의 후보자 추천과정을 법제적으로 규정함으로써 정당내 민주화를 달성하고 공천비리 등의 불법행위를 사전에 방지하는 것을 목표로 하였다. 그리고 보다 다양한 사회적 배경을 가진 인사들이 제도정치권으로 유입될 수 있는 통로를 마련함으로써 (정당)정치의 질을 제고하고자 하였다. 그리고 2003. 7. 18 지방자치법 개정으로 지방의원의 무보수·명예직 원칙을 명시한 '명예직' 규정(제32조 제1항 「지방의회의원은 명예직으로 하되, 다음 각호의 비용을 지급한다.」)이 삭제되고, 2005. 8. 4 개정으로 회기별로 지급되던 의정활동비 등의 수당이 월정수당으로 전환되어 지방의원의 유급화가 도입되었다. 이 또한 보다 젊고 다양한 경력 및 전문성을 가진 인사들이 지방정치권으로 유입될 수 있는 물질적 조건을 마련함으로써 지방지치의 질 향상을 목표로 하였다.

22) [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200001](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200001); [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=20060322000034](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=20060322000034) (검색일: 2006. 7. 26).

기대되었다. 그러나 당선자의 평균학력이 상승한 것 외에 연령 및 직업분포에서는 별다른 차이점을 찾아볼 수 없었다. 따라서 유급제 도입으로 다양한 경험과 전문적 능력을 가진 지역인재들을 지역정치에서 끌어내려 했던 유급제 효과는 당장은 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다.<sup>23)</sup>

### 3. 전망과 함의

개정된 선거법은 기초의원 선거에까지 정당공천제를 확대함으로써 지방선거에 대한 중앙(정당) 정치의 지배적 장악력과 그 부작용을 배가한 것으로 평가절하되었다. 위의 연구결과에 비추어 볼 때 지방자치가 부활된 후 수차에 걸쳐 지방자치법 개정 및 관련규칙의 변경이 이루어졌음에도 불구하고 한국의 지방자치는 안정적 제도화와 선거게임의 규칙적용 과정에 여전히 적지 않은 문제점들을 지니고 있음을 알 수 있다. 그 이유는 선거법의 제정과 개정에 지방자치의 발전이라는 고유의 목표보다는 제정과 개정 당시의 행위주체들의 정치적 이해관계와 정파적 논리가 중요하게 작동하기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 앞으로도 법개정과 제도수정을 둘러싼 정치적 논란과 절충과정이 상당기간 동안 지속될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

전반적으로 이 연구는 민주화 이후 한국의 지방정치가 점점 더 중앙의 정당정치에 대한 의존도와 예측화 경향이 심화되어 가는 추세로 나아가고 있음을 시사해 준다. 5.31 지방선거는 한국의 지방자치가 구현하고자 하는 이념, 가치, 목표를 선거과정에서 선순환적으로 살려 내는데 실패하였다. 문제는 지방의 중앙의존화가 중앙의 정당정치 발전 — 예컨대, 정당들의 당내민주화와 정당체계의 민주화와 제도화 — 에 미치는 긍정적 효과가 의문시 된다는 점에서 더욱 심각하다. 이 논문의 이론적 함의는 앞으로 지방선거와 중앙(정당)정치 간에 나타나는 정치적 의존관계(dependency) 및 주변화(marginalization)-파편화(fragmentation) 가설을 심층분석하여 그 경향과 추세, 부작용과 위험도 여부를 과학적으로 확인해 내는 연구의 필요성을 제기하는데 있다. 아울러, 이 연구의 정책적 의의는 중앙-지방정치

23) 그러나 선거가 거듭될 경우, 유급제가 유능한 후보발굴로 이어질 개연성이 있을 것으로 기대되기 때문에 이후의 선거결과 추이에 관심을 가져볼 필요가 있을 것이다.



(national-local politics)간의 선순환적, 호혜적, 발전적 관계회복을 위한 발상과 정책 전환의 필요성을 지적하고, 바람직한 지방정치의 모형 구상과 그 실현방안에 대한 정책적 토론 및 공론화가 한국사회에서 시급하고 긴요한 과제로 부상하고 있음을 시사해 준다.

## 참고문헌

- 김만홍, 2006. 『민주화 이후의 한국정치와 노무현정권』, 서울: 한울아카데미.
- 김 욱, 2006a. "선거의 유형과 투표참여: 지방선거의 특성을 중심으로." 『한국정치연구』 제15집 제1호.
- \_\_\_\_\_, 2006b. "5.31 지방선거와 민주주의: 광역단체장 선거를 중심으로." 『지방자치정보』 제156호.
- 신봉기, 2005. "기초단체장 정당공천제와 단체장 후원회제의 법적 검토." 중앙선거관리위원회 연구자료 (<http://www.nec.go.kr> 검색일: 2005. 7. 21).
- 안청시 외, 2002a. 『한국의 지방자치와 민주주의: 10년의 성과와 과제』, 서울: 나남출판.
- \_\_\_\_\_, 2002b. 『6·13 지방선거 평가』, 서울: 서울대학교 한국정치연구소.
- \_\_\_\_\_, 2006. 1년간. 『2006년 제4회 전국동시지방선거의 분석: 연구보고서』, 서울: 서울대학교 한국정치연구소.
- 중앙선거관리위원회, 2004. 『17대 국회의원선거(2004. 4. 15 실시)에 관한 유권자의식조사』.
- \_\_\_\_\_, 2006. 『제4회 전국동시지방선거(2006. 5. 31 실시)에 관한 유권자의식조사』.
- Putnam, Robert D. 저 · 안청시 외 역, 2000. 『사회적 자본과 민주주의』, 서울: 박영사.
- 법제처 (<http://www.moleg.go.kr/>).
- 중앙선거관리위원회 (<http://www.nec.go.kr/>).
- 통계청 (<http://www.nso.go.kr/>).
- [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200001](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200001) (검색일: 2006. 7. 26).
- [http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200034](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200034) (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200035](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=03&D=22&ID=2006032200035). (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=05&D=23&ID=2006052300532](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=05&D=23&ID=2006052300532) (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=05&D=25&ID=2006052500020](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=05&D=25&ID=2006052500020) (검색일: 2006. 7. 26).

<http://news.hankooki.com/lpage/politics/200605/h2006052918553621000.htm> (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100499](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100499) (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100015](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100015) (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100019](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100019) (검색일: 2006. 7. 26).

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/read\\_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100049](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/read_body.jsp?Y=2006&M=06&D=01&ID=2006060100049) (검색일: 2006. 7. 26).

**ABSTRACT** ■ | 한

## The May 31st 2006 Local Elections in South Korea: Analysis of the Election Results

**Chung-Si Ahn** Seoul National University

**Seung-Min Lee** Graduate Student, Seoul National University

This paper reports the main results of the May 31st 2006 Local Elections in South Korea, and is a part of the comprehensive research report (soon to be published in 2006 by the Institute of Korean Political Studies at Seoul National University) on the overall election process. The May 31st nationwide local elections were held under a series of institutional changes that became effective after the laws governing electoral conducts had gone through several amendments. The paper analyzes the effects of institutional shifts on overall election results, along with the impact of the party nomination system, candidate selection mechanism, voting turnouts, and the changing political setting of the election cycle.

The main findings are as follows: First, the growing political distrust and voting alignment along party-focused choices (as opposed to person-or-policy focused voting) have been the most pervasive and predominant tendency in the May 31st local elections. This reflects that the malaise of South Korea's ailing national party politics is being reproduced and spreading throughout local regions. Second, as shown by the opposition Grand National Party (GNP) sweeping over the nation with the except of Honam region, the resounding defeat of the governing URI-Party, and the fact that seats for Honam regions were divided by the URI and Democratic Party (rooted in the same region, but now split by North and South Honam), the local election outcomes appear to be further polarizing the regions by entrenched central parties with regional-based backing. At the same time, the number of independent candidates elected has decreased continuously, showing the dwindling political space for both

independents and minority-cum-alternative parties, such as the existing labor party or the citizen-oriented movement groups emerging in local political contexts. The tendency is even stronger in expression as local election is seen as a political instrument of national parties to test the mid-term political performance of the regime in power or increasingly taken as a proxy war for the next parliamentary contest or presidential election. This shows in turn a deepening trend that local elections are being more and more subjugated to central party politics, possibly undermining the aims and objectives of the local democracy to allow more autonomy and to upgrade the performance of local governing bodies. Nevertheless, the study found that the number of female elected local councilors has significantly increased, also with the overall educational level of select local elites rising. These results are reflections of several institutional changes, namely the combined effects of parties' quota systems, strengthened women quota regulations, and the adoption of new laws to pay salaries to local councilor posts.

**Keywords:** South Korea's local politics, the May 31st 2006 Local Elections, electoral laws and regulations, party-nomination system, center-local relations