

6·4 제주지방선거의 특징 및 평가

김남수*

목차

I. 머리말	VI. 투표율 분석
II. 지방선거제도의 변화와 특징	VII. 당선 및 득표율 분석
III. 선거구 분석	VIII. 당선자 분석
IV. 후보자 분석	IX. 결론
V. 정당별 분석	

I. 머리말

금번 6·4 지방선거는 끝났다. 지난 연말 대통령선거에 이어 치열한 양상속에서 선거가 치러졌는데, 예상대로 투표율은 매우 저조한 결과를 보였다. 이번에 치러진 6·4 지방선거의 의미는 지난 1995년 이후 제1기 민선지방자치에 대한 평가적인 의미를 포함하여 시기적으로 대통령선거이후 6개월 이내에 치뤄졌다는 점에서 현 정부에 대한 중간 평가적인 성격도 찾아볼 수 있다. 전국적으로 6·4 지방선거 투표율이 60년 당시 시·도지사 선거(38.8%)이래 역대 선거사상 최악의 투표율을 기록하였고, 지난 95년 6·27 지방선거에 비하여도 매우 저조한 투표율을 나타냈다. 중앙선거관리위원회에 의하면 1998년 6월 4일 오전 6시부터 오후 6시까지 전국 1만6천1백61개 투표소에서 진행된 투표결과가 총 유권자 3천2백53만7천8백15명 중 1천7백12만8천50명이 투표하였고, 투표율이 52.6%로 최종 집계되었다고 밝혔다. 이는 95년 6·27 지방선거와 지난해 대통령선거 때의 투표율 68.4%와 80.7%에 크게 못 미치는 것이라고 발표하였다. 지역별로 볼 때 그나마 제주가 73.2%로 가장 높게 나타났으며, 인천이 43.2%로 가장 낮게 나타났다.

그리고 이번 6·4 지방선거는 98년 4월 24일 한달여간의 협상 끝에 타결한 「공직선거 및 선거부정방지법」에 의하여 각 지방자치단체의 지역구가 조정되었고, 그에 따라 선거구마다 의원 수가 줄어들었다. 예를 들면 전국적으로 광역의회위원의 경우 각 선거구마다 3명씩 뽑던 것을 2명으로 줄이고 시도별 하한선을 17명으로 했다. 그 결과 의원정수가 972명에서 690명으로 29%가 줄었다.

제주도의 경우를 살펴보면 광역의회 의원인 경우 지난 1995년 6·27 지방선거에서 17명을 선출하던 것을 이번 6·4지방선거에서는 14명으로 3명이 줄어들었고, 기초의원인 경우 51명에서 41명으로 10명이 줄어들었다.

일반적으로 제주지역은 타 지역과는 다른 선거행태 문화를 가지고 있다. 첫째, 제주지역은 다른 지방보다 매우 지역의 협소한 면도 있지만 정서적으로 인간관계에 나타나는 정(혈연,

* 제주한라대학 행정과 교수

지연, 학연 등)에 이끌리는 것이 강하게 나타났다. 둘째, 그 동안 몇 차례 선거를 치르면서 무소속 출신이 당선되는 사례가 많이 발생하였다.

이번 제주지역 내에서 6·4지방선거에서도 다른 지역과는 달리 특징을 보여 주고 있는데, 광역자치단체장의 선거인 경우 그 동안 무소속 당선가능성이 높았는데, 이번에는 여권 정당 공천을 받은 자가 당선되었다. 이것은 작년(97년 12월)에 치러진 대통령 선거결과에 상당히 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 역사상 처음으로 대통령 선거에서 야당(국민회의와 자민련)이 정권을 잡았다. 지금까지 정권이 한번도 바뀌보지 못한 상황에서 야당에 의한 정권교체가 이루어진 것만으로도 대단히 큰 의미가 부여될 수 있었다. 이러한 상황변화 여건에서 치러진 6·4 지방선거에서도 제주지역도 예외없이 여당소속 후보의 당선율이 높게 나타난 것으로 보인다.

금번 6·4 지방선거야말로 새롭게 개정된 「공직선거 및 선거부정방지법」에 따라 공정한 선거풍토를 마련하려고 많은 노력을 기울였다. 하지만 여전히 나타나는 인신공격성 비방, 차량동원선거, 선물공세 등 불공정한 모습을 보여 주었음을 볼 수 있다.

본 연구는 제주지역에서 1995년 6·27 지방선거와 비교관점에서 후보자분석, 정당별분석, 투표율분석 및 당선자분석을 통하여 이번 6.4지방선거 결과의 주요 특징과 변화를 살펴보고자 한다. 분석자료는 주로 제주도 선거관리위원회의 자료를 이용하였다.

II. 지방선거제도의 변화와 특징

1998년 4월 30일 공포된 『공직선거 및 선거부정방지법』의 개정으로 지방선거제도는 지방의원의 정수조정을 비롯하여 선거운동방법상의 많은 변화를 가져 왔다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방의원의 정수 축소

광역의원의 선거구는 소선거구제를 유지하되 자치구·시·군(하나의 구·시·군이 2이상의 국회의원지역구로 나누어진 경우에는 국회의원선거구)마다 3인에서 2인으로 축소하고, 지역구 광역의원의 정수 하한선은 14인(비례대표의원 포함 17인)으로 통일하였다. 그 결과 광역의회의 지역구 시·도 의원은 총 875명에서 616명으로 30% 감소하였으며, 비례대표 시·도 의원은 97명에서 74명으로 24% 감소하게 됨으로써 전체 광역의회 의원은 총 972명에서 690명으로 29%의 감소 효과를 가져오게 되었다.

한편, 기초의원 선거는 읍·면·동마다 1인을 선출하되 인구 5천명 미만의 동은 인접 읍·면·동과 선거구를 통합하여 선출하고 의원정수 하한선을 7인으로 하였다.¹⁹⁾ 참고로 읍·면은 인구 5천명 미만이라도 인접 읍·면·동에 통합하지 않게 함으로써 농촌의 지역 공동체적 특성을 배려하였다. 그 결과 기초의원은 총 4,541명에서 3,490명으로 23% 감소하는 효과를 가져오게 되었다.

2. 명함형 소형인쇄물·현수막 폐지

19) 기초의회의원 정수의 하한선(7인)으로 인하여 6·4 지방선거에서 2인이상 선출하는 기초의회의원 선거구는 21개가 있으며, 하나의 선거구에서 가장 많이 의원을 선출하는 경우는 경북 울릉읍으로 4명의 의원을 선출하게 된다.

명함형 소형인쇄물을 이용한 선거운동의 금지는 이를 배부할 때 사람을 동원하여 일당을 지급하는 등 탈법적 금전제공의 요인이 되고 거리에 뿌려져 거리미관을 해치는 이유에서 개정취지를 살펴볼 수 있다. 또한 현수막 게시를 금지한 것은 교통신호를 가로막고 도시미관을 해치는 등 홍보효과에 비해 부작용이 많다는 이유와 4개 동시 지방선거에 따른 후보 홍보상의 혼란을 가져왔던 점을 개정 이유로 들 수 있다. 따라서 지방자치단체장 선거에서 할 수 있는 인쇄홍보물 종류로는 선전벽보, 선거공보 및 책자형 소형인쇄물 1종만이 가능하게 되었으며, 지방의회의원선거에서는 선전벽보와 선거공보만이 가능하게 되었다.

3. 정당·후보자 연설회 개최 횟수 및 유급 선거사무원 수의 축소

광역단체장 선거의 경우 정당·후보자 등에 의한 연설회를 구·시·군마다 3회 이내에서 1회(4시간 이내)로 축소하였다. 참고로 지난 대선과는 달리 옥외연설이 가능하며, 기초단체장 선거는 구·시·군마다 2회, 지방의원선거는 1회(2시간 이내)로 제한함으로써 고비용의 선거운동체제를 개선하고자 하였다.

한편, 비슷한 취지에서 선거비용지출의 많은 부분을 차지하였던 유급 선거사무원의 수를 축소 조정하여 광역단체장 선거에서는 구·시·군 수의 2배수 이내에서 구·시·군 수 이내(최소 10인)로, 기초단체장 선거는 읍·면·동 수의 6배수 이내에서 3배수 이내로 각각 50% 감소하였으며, 광역의원선거는 14인 이내에서 10인으로, 기초의원선거는 6인에서 5인 이내로 감소하였다.

4. 기탁금 반환요건의 강화 및 선거공영제의 확대

지방자치단체장 선거의 경우 유효투표수의 10%이상 득표한 때, 지방의원 선거의 경우 유효투표수를 후보자로 나눈 수의 1/2이상인 때에 기탁금을 반환하던 것을 유효투표 수를 후보자로 나눈 수 이상이거나 유효투표수의 20%이상을 득표한 경우에 기탁금을 반환하도록 강화하였다.

한편, 선거공영제의 확대를 위하여 광역단체장 선거의 경우 기탁금 반환요건에 해당되는 때에는 선거사무원 수당과 신문광고비용을 지방자치단체가 선거일 후 보존하도록 하였다. 참고로 기탁금 반환요건에 해당될 때 보존되는 비용은 선전벽보, 선거공보, 소형인쇄물 작성비용과 신문광고 및 후보자가 행한 방송연설²⁰⁾ 비용을 포함한다.

5. 기타

첫째, 지방선거의 피선거권의 거주요건을 '선거일 현재 계속하여 90일 이상'에서 60일 이상으로 완화하였으며, 공무로 외국에 파견되어 선거일전 60일 이후에 귀국한 사람은 선거인명부 작성기준일(5월 13일)부터 주민등록이 되어 있으면 가능하도록 배려하였다. 단 이번 6·4 지방선거의 경우 5월 3일부터 입후보할 지방자치단체에 주민등록이 되어 있으면 가능하도록 경과조치를 두었다. 둘째, 지방자치단체장은 임기 중 대통령선거 등 다른 공직선거에 입후보할 수 없도록 하였다. 셋째, 기초의회의

²⁰⁾ 후보자 방송연설은 단체장선거 및 비례대표 광역의원에게 횟수의 제한과 함께 허용되지만, 지역구 광역의회의원과 기초의회의원 선거의 경우에는 방송연설이 허용되지 않고 있다.

원선거의 후보자 기호를 “가, 나, 다” 등으로 표시하도록 하였으며, 정당공천이 허용되는 지방선거에서는 국회 내 원내 교섭단체를 구성한 정당의 국회의석 수를 기준으로 “1, 2, 3” 등의 기호를 일률적으로 배정하게 하였다. 셋째, 단체의 선거운동을 계속 금지하되 노동조합의 선거운동을 허용하였다. 넷째, 투표시 본인 확인용 신분증명서를 공공기관이 발행한 증명서로 사진이 붙어 있는 것까지 확대하고, 도장날인 대신 서명제 도입으로 투표편의를 도모하였다.

II. 선거구 분석

1. 선거구 조정 및 의원정수의 감소

제주지역에서 6.4지방선거는 지방선거제도의 개정에 따라 광역단체장 선거구 1개, 기초단체장 선거구 4개, 광역의회 지역구의원 선거구 14개, 기초의회의원 선거구 39개로 조정되었다. 이는 1995년 6·27 지방선거와 비교하여 광역의회 지역구의원 선거구와 기초의회 지역구의원 선거구가 각각 3개와 4개가 줄어든 것이다.

지방의회의 선거구 조정은 현재 소선거구제를 택하고 있는 경우 「표의 등가성 원칙」을 준수하기 위하여 선거구간의 인구편차를 줄이는 노력이 무엇보다도 중요하다. 따라서 이를 살펴보기 위한 한 방법으로 광역의회의 선거구간 유권자 수의 최대-최소지역의 비율을 비교해 보자.(<표1> 참조) 광역의회 가운데 6·4 지방선거에서 유권자 수의 최다 선거구와 최소 선거구를 보면 최다 선거구는 제주시 제2선거구(이도1동, 이도2동, 아라동)가 38,816명, 최소 선거구는 서귀포시 제3선거구(대천동, 중문동, 예래동)가 13,614명으로 그 차이가 약 3배를 보여주고 있다.

<표1> 6·4 지방선거의 광역의회 선거구내 최다·최소 선거구

시·군별	최 다 선 거 구		최 소 선 거 구	
	선거구명	선거인수	선거구명	선거인수
제주시	제주시제2	38,816	제주시제3	21,163
서귀포시	서귀포시제1	24,598	서귀포시제3	13,614
북제주군	북제주군제3	28,559	북제주군제2	20,524
남제주군	남제주군제3	34,588	남제주군제1	21,978

그러나 이러한 결과는 지난 6·27지방선거에서는 최다 선거구는 제주시 제7선거구(연동, 노형동)가 28,090명으로, 최소 선거구는 서귀포시 제3선거구(대천동, 중문동, 예래동)가 13,165명으로 약 2배로 나타나고 있는데, 6·4지방선거에서는 지방선거법의 개정으로 선거구가 조정됨으로써 상대적으로 제주시 제2선거구의 인구수가 많아지게 되었다.

한편, 의원정수에 있어서는 광역의원은 비례대표를 포함하여 총 3명, 기초의원은 41명으로 각각 15%, 20%가 감소하였다.(<표2>) 지난 6·27 지방선거와 비교하여 광역의회의원 및 기초의회의원 정수의 감소를 시·군별로 분석해 보면 다음과 같다. 먼저, 광역의회 의원인 경우 제주시, 북제주군 및 남제주군이 각각 약 25%, 15%, 33%가 감소하였고, 기초의회 의원인 경우 제주시가 약 25%, 서귀포시가 약 15%, 북제주군이 약 22%가 감소함을 볼 수 있다.

<표2> 광역/기초의회 의원정수 및 선거구수(6·4 지방선거와 6·27 지방선거 비교)

시·군	6·4 지방선거*				6·27 지방선거**			
	광역의회		기초의회		광역의회		기초의회	
	의원정수	선거구	의원정수	선거구	의원정수	선거구	의원정수	선거구
제주시	6	6	17	17	7	7	23	19
서귀포시	3	3	10	10	3	3	12	12
북제주군	3	3	7	7	4	4	9	7
남제주군	2	2	7	5	3	3	7	5
계	17(3)	14	41	39	20(3)	17	51	43

* () 비례대표 수

* 6·4 기초의원 지방선거 남군선거구에서는 2명이 선출됨

** 6·27 기초의원 지방선거

제주시 선거구에서 일도2동 2명
 이도2동 2명
 용담2동 2명
 연동 2명
 북제주군 선거구에서 애월읍 2명
 한림읍 2명
 남제주군 선거구에서 대정읍 2명
 남원읍 2명 등이 선출됨

2. 후보 경쟁률

6·4지방선거의 후보 경쟁률은 전체적으로 2.3:1의 경쟁률을 기록하였는데, 이는 6·27지방선거보다 0.3 포인트가 감소된 것이다.(<표3> 참조) 이러한 후보 경쟁률의 하락은 특히 광역단체장 선거의 경우에서 살필 수 있는데 광역단체장의 경우는 3:1의 경쟁률을 나타나고 있지만, 6·27 지방선거보다 1 포인트 감소하였으며, 기초단체장의 경우도 2.8:1의 경쟁률을 기록하여 6·27지방선거보다 1 포인트가 감소하였다. 한편, 광역의원(2.6:1)인 경우에는 변동이 없었고, 기초의원(2.1:1)인 경우만 0.3 포인트 감소하였는데 이는 지방의원의 정수가 다소 줄었다는 사실에도 불구하고 후보경쟁이 하락한 것은 이번 지방선거의 선거경쟁과 관심이 적었음을 볼 수 있다.

<표 3 > 6·4 지방선거의 후보경쟁율 - 6·27지방선거와 비교

선거명	선출정수	후보자수	경쟁률	6·27지방선거 후보등록			
				선출정수	후보자수	경쟁율	
계	63	145	2.3:1	76	194	2.6:1	
광역단체장	1	3	3:1	1	4	4:1	
기초단체장	4	11	2.8:1	4	15	3.8:1	
광역의원	지역구	14	38	2.7:1	17	46	2.7:1
	비례대표	3	6	2:1	3	5	1.7:1
	소계	17	44	2.6:1	20	51	2.6:1
기초의원	41*	87	2.1:1	51**	124	2.4:1	

* 6·4기초의원 선거구수는 39개

** 6·27기초의원 선거구수는 43개

Ⅲ. 후보자 분석

1. 후보자의 성별·연령별 분포

후보자의 성별 분포는 광역의회의 비례대표후보를 포함하여 전체 후보등록자 145명 중 여성후보자는 3명으로 0.02%에 불과하여 아주 미미하다고 볼 수 있다. 그것도 지역 선거구 출마자인 경우는 거의 없다는 것이다. 기껏 광역의회 후보로서 서귀포 제1선거구로 출마한 1명과 비례대표제에 따른 후보 2명에 불과하여 우리 지역에 여성지도자 및 정치인 양성이 매우 부족함을 보여주고 있다.(<표 4> 참조) 정당공천별로 살펴보았을 때 국민회의 1명, 한나라당 1명, 무소속 1명이다. 참고적으로 우리 나라 전체적으로 볼 때 여성후보자의 비율이 이번 6·4지방선거에서도 나타나듯이 광역의회의 비례대표후보를 포함하여 전체 후보등록자 10,222명 중 여성후보자는 239명으로 2.3%에 불과하며, 광역의회의 비례대표제 후보로서 정당별로 여성을 공천한 비율을 볼 때 한나라당 36.1%(22/61), 국민회의 38.8%(23/68), 자민련 16.3%(7/43)으로 지난 6·27 지방선거에 민자당 56.5%, 민주당 50%의 여성비례후보 공천과 비교할 때 상당히 낮게 나타나고 있다.(황아란, p.6 참조)

또한, 후보자의 연령별 분포는 전체적으로 40대, 50대가 각각 58명, 57명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.(<표 4> 참조) 대체로 40~50대 층이 골고루 높은 비율을 나타나고 있는데, 기초단체장과 광역의회 의원인 경우 각각 50대가 가장 많이 나타나고 있다. 반면, 기초의원인 경우는 40대가 가장 많은 분포를 나타나 다소 연령층이 젊게 나타나고 있다.

이러한 후보자의 연령별 분포 결과는 지난 6·27 지방선거와 비교할 때 다소 젊어 졌다고 평가할 수 있다. 특히 기초의원인 경우 40대가 차지하는 비율이 41%에서 48%로 크게 증가하여 지역사회 일꾼으로서 봉사할 수 있는 연령층이 낮게 분포됨을 볼 수 있다.

<표 4> 6·4 지방선거 후보의 성별·연령별 분포

구분	계	성별		연령별				
		남	여	30이하	31~40	41~50	51~60	61이상
계*	145	142	3	1	16	58	57	13
광역단체장	3	3	-	-	-	-	2	1
기초단체장	11	11	-	-	-	3	5	3
광역의원*	38 (6)	37 (4)	1 (2)	1 (-)	6 ()	10 (3)	20 (1)	20 (2)
기초의원	87	87	-	42	1,155	2,857	2,923	777

* 비례대표 후보가 포함된 숫자임

() 비례대표 후보수

2. 후보자의 학력별 분포

이번 지방선거에 출마한 후보자의 학력을 살펴볼 때 기초단체장인 경우 대졸이상이 45.4%, 고퇴/고졸이 45.6%로 고루 분포됨을 볼 수 있다.<표 5> 참조) 그리고 광역의원인 경우 대졸이상이 54.5%으로 가장 높게 나타났고, 고퇴.고졸이 25% 로 나타났다. 또한, 기초의원인 경우 고 퇴/고졸이 51.7%로 과반수가 넘었고, 다음으로 대졸이 20.7% 전문대졸/대퇴가 14.9%로 나타나 기초 단체장과 기초의원이 광역단체장과 광역의원에 비하여 비교적 학력이 낮게 나타남을 볼 수 있다.

<표 5> 6·4 지방선거 후보의 학력별 분포

구분	계	독 학	초졸 이하	중퇴/ 중졸	고퇴/ 고졸	전문대졸 /대퇴	대졸	대학원 이상
계*	145	3 (2%)		6 (4%)	61 (42.0%)	2 3 (15.9%)	41 (28.2%)	11 (7.9%)
광역단체장	3		-	-		1 (33.3%)	1 (33.3%)	1 (33.3%)
기초단체장	11				5 (45.6%)	1 (9.0%)	4 (36.4%)	1 (9.0%)
광역의원*	44			1 (2.3%)	11 (25%)	8 (18.2%)	18 (40.9%)	6 (13.6%)
기초의원	87	3 (3.5%)		5 (5.7%)	45 (51.7%)	13 (14.9%)	18 (20.7%)	3 (3.5%)

* 비례대표후보가 포함된 숫자임.

3. 후보자의 직업별 분포

이번 6·4 지방선거에 출마한 후보자의 직업별 분포를 살펴보면, 전체적으로 공무원인 경우가 31명으로 가장 많고, 그 다음으로 농업이 32명, 기타 28명, 상업 19명 순으로 나타나고 있다. (<표 6> 참조) 이번 6·4 지방선거 후보자의 직업별 특징으로 공무원 출신이 많다는 것으로 볼 수 있다. 그리고 지난 6·27 지방선거와 마찬가지로 농업과 상업이 직업인 후보자들이 많음을 볼 수 있다.

<표 6> 6·4 지방선거 후보의 직업별 분포

구분	계	정치인	농업	상업	수산업	운수업	건설업	금융업	출판업	의사·약사	회사원	공무원	기타	무직
계*	145	13	32	19	2	2	6	1	5	2	2	31	28	2
광역단체장	1	2										1		
기초단체장	11	3	1									4	1	2
광역의원*	44	8	10	4		1	2		3	2		9	5	
기초의원	87		21	15	2	1	4	1	2		2	17	22	

* 비례대표후보가 포함된 숫자임.

IV. 정당별 분석

이번 6·4 지방선거 후보자들이 정당별 공천 여부를 살펴보면 광역단체장 1명, 기초단체장 4명, 광역의원 17명이 여당인 국민회의와 자민련의 공천을 받았고, 광역단체장 1명, 기초단체장 3명, 광역의원 10명이 야당인 한나라당의 공천을 받았다. 또한, 국민신당인 경우 기초단체장과 광역의원 각각 1명씩 공천을 받았다. 무소속으로 출마한 경우는 광역단체장 1명, 기초단체장 3명, 광역의원 16명으로 나타났다.(<표7> 참조)

<표 7> 6·4 지방선거 후보의 정당별 후보 공천

구분	의원정수	한나라당	국민회의	자민련	국민신당	무소속	총계
광역단체장	1	1	1			1	3
기초단체장	4	3	4	-	1	3	11
광역의원*	17	10	15	2	1	16	44
계	22	14 (24%)	20 (34.5%)	2 (3.5%)	2 (3.5%)	20 (34.5%)	58 (100%)

* 비례대표 후보가 포함된 숫자임.

한편, 지난 6·27 지방선거와 비교해 보면 6·4 지방선거인 경우 전체적으로 여당인 국민회의와 자민련의 공천을 받은 비율이 38%이고, 야당인 한나라당의 공천율이 24%, 국민신당 3.5%로 나타났다. 무소속인 경우는 34.5%로 나타났다. 반면, 6·27 지방선거에서는 전체적으로 여당인 민주자유당인 경우 공천율이 30.7%, 야당인 민주당의 공천율이 14.7%로 나타났고, 무소속인 경우가 54.6%로 나타났다. 이번 6·4 지방선거와 비교하여 특이한 점이라고 한다면 무소속 비중이 6·4지방선거(34.5%)가 6·27 지방선거(54.6%)에 비하여 현저히 줄어들었음을 볼 수 있다.(<표8> 참조)

<표 8> 지난 6·27 지방선거 후보의 정당별 후보 공천

구분	의원정수	민주자유당	민주당	무소속	총계
광역단체장	1	1	1	2	4
기초단체장	4	4	2	9	15
광역의원*	20	18	8	30	56
계	25	23 (30.7%)	11 (14.7%)	41 (54.6%)	75 (100%)

* 비례대표 후보가 포함된 숫자임.

V. 투표율 분석

이번 6·4 지방선거의 투표율은 역대 선거사상 두 번째로 낮은 52.6%로 기록되었으며, 대도시에서는 울산을 제외하고는 모든 광역시가 40%대의 저조한 투표율을 보여주었다.(<표 9> 참조) 이는 지난 지방선거와 비교하여 특히 대도시에서의 투표율이 크게 하락함으로 인하여 과거 선거에서 나타났던 투표참여의 도저촌고(都低村高)가 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

이와 같이 낮은 투표 참여율은 이번 지방선거가 심각한 국가 경제위기 속에서 치러졌기 때문이라는 이유 외에도 선거전에서 나타난 상호비방과 인신공격 등 부정적 선거운동에 따른 정치불신과 냉소주의의 확대로 선거무관심이 팽창해 있었던 것을 들 수 있다. 이는 6·4 지방선거이후 실시한 투표행태 조사결과²¹⁾에서도 들어 나듯이 저조한 투표율의 주요 원인은 정치불신과 선거무관심인 것으로 나타나고 있다.

그렇지만, 우리 제주도인 경우 물론 지난 6·27 지방선거의 투표율 80.4%보다는 낮게 나타났다지만, 다른 시도에 비하여 높은 투표율(73.9%)을 보여주었다.

<표 9> 6·4 지방선거의 시도별 투표율

지역	유권자수	투표수	투표율	95년 지방	15대 대선	15대 총선
전국	32,537,815	17,128,050	52.6	68.4	80.7	63.9
서울	7,377,751	3,460,366	46.9	66.2	80.5	61.0
부산	2,699,499	1,259,800	46.7	66.3	78.9	60.5
대구	1,716,312	800,669	46.7	64.1	78.9	60.9
인천	1,659,977	717,431	43.2	62.0	80.0	60.1
광주	877,868	396,097	45.1	64.9	89.9	64.5
대전	888,968	394,665	44.4	67.0	78.6	63.1
울산	659,965	380,254	57.6	-	81.1	63.0
경기	5,800,425	2,893,902	49.9	68.2	80.6	61.5
강원	1,087,113	698,854	64.3	74.8	78.5	69.3
충북	1,025,022	624,901	61.0	72.8	79.3	68.3
충남	1,343,633	799,643	59.5	73.8	77.0	68.7
전북	1,400,419	806,634	57.6	73.7	85.5	68.3
전남	1,527,489	1,042,344	68.2	76.2	87.3	69.8
경북	1,999,195	1,297,450	64.9	76.8	79.2	71.7
경남	2,109,058	1,287,649	61.1	73.4	80.3	66.0
제주	334,368	246,946	73.9	80.4	77.1	71.1

* 1998년 6월 중앙선거관리위원회 자료 참조

지역별로 투표율을 살펴보면, 광역단체장과 기초단체장인 경우 제주시 69.0%, 서귀포시 78.0%, 북제주군 76.5%, 남제주군 80.1%로 남제주군이 가장 높은 투표율을 보였다. 또한, 광역의원인 경우는 제주시 69.1%, 서귀포시 78.0%, 북제주군 76.9%, 남제주군 80.1%로 나타났고, 기초의원인 경우 제주시 69.5%, 서귀포시 80.1%, 북제주군 77.0%, 남제주군 81.0%로 나타났다. 이는 6·27 지방선거에 비하여 약간 낮은 투표율을 보여주고 있다. 그러나 전국 광역 시·도에 비하여 볼 때는 매우 높은 투표율이 나타나고 있다고 볼 수 있다. (<표 10> 참조)

<표 10> 6·4 지방선거의 시·군별 투표율

21) 한겨레신문 1998년 6월 8일 5면.

지역별	구분	유권자수	투표수	투표율	95년 지방선거
제주시	광역단체장	177,583	122,584	69.0	77.7
	기초단체장	177,583	122,576	69.0	77.7
	광역의원	149,823	103,457	69.1	77.6
	기초의원	148,315	103,008	69.5	77.7
	계	163,326	112,906	69.2	77.7
서귀포시	광역단체장	58,788	45,853	78.0	82.7
	기초단체장	58,788	45,852	78.0	82.7
	광역의원	58,788	45,856	78.0	82.8
	기초의원	41,540	33,258	80.1	82.3
	계	54,476	42,705	78.4	82.6
북제주군	광역단체장	72,184	55,232	76.5	82.7
	기초단체장	72,184	55,231	76.5	82.7
	광역의원	49,083	37,722	76.9	82.7
	기초의원	58,226	44,811	77.0	82.4
	계	62,919	48,249	76.7	82.6
남제주군	광역단체장	56,566	45,315	80.1	83.4
	기초단체장	56,566	45,314	80.1	83.4
	광역의원	56,566	45,327	80.1	83.4
	기초의원	44,891	36,384	81.0	84.0
	계	53,647	43,083	80.3	83.6

VI. 당선 및 득표율 분석

각 후보들의 정당별 당선율과 득표율을 살펴보면, 광역단체장은 정당에서 2명(한나라당과 국민회의)이 공천을 받았고, 무소속 1명이 출마하여 선거전에 돌입하였다. 당선은 국민회의에서 승리를 하였다. 과거 우리 지역에서 당선가능성을 보면 무소속일 경우 가능성이 높았다는 것을 볼 때 이번 선거에서 여당의 여세가 굉장히 컸다는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 지난 대통령 선거에서 야당인 국민회의에서 대통령이 당선됨으로써 그 여파가 6·4 지방선거에서도 일어났다고 분석되어진다. 기초단체장의 당선율을 보면 국민회의 2명(50.0%), 한나라당 1명(25.0%), 무소속 1명(25.5%)이 각각 당선되어 국민회의로 출마한 후보의 당선율이 높게 나타났다. 아울러, 광역의원인 경우 국민회의 10명으로 58.8%으로 압도적인 당선율을 보였고, 한나라당 4명(23.5%), 무소속 3명(17.7%)이 각각 당선되었다.(<표 11> 참조)

<표 11> 6·4 지방선거의 정당별 투표율

정당 구분	한나라당 (%)	국민회의 (%)	자민련 (%)	국민신당 (%)	무소속 (%)	비 고
광역단체장	16.4	52.8	-	-	30.8	국민회의 당선
기초단체장	1 (25.0)	2 (50.0)	-	-	1 (25.0)	
광역의원*	4 (23.5)	10 (58.8)	-	-	3 (17.7)	

* () 현직 후보 수

* 비례대표 후보가 포함된 숫자임.

VII. 당선자 분석

1. 성별·연령별 분포

당선자의 성별 분포는 분석한 후보자의 성별 분포에서 예상할 수 있듯이 여성후보의 당선이 상당히 낮은 것을 볼 수 있다. 이러한 비율은 전국과 비교하여 유사하게 나타나고 있다. 여성들이 정치에의 참여도가 증대될 수 있도록 여러 가지로 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 전국적으로 볼 때도 지역구 후보로 출마하여 당선되는 가능성이 매우 낮게 나타나고 있다. 제주도인 경우 여성 1명도 비례대표제에 의해 겨우 당선된 것을 볼 수 있다. (<표 12> 참조)

<표 12> 6·4 지방선거 당선자 성별·연령별 분포

구분	계	성별		연령별				
		남	여	30이하	31~40	41~50	51~60	61이상
계	63	62	70	14	545	1,606	1,739	449
광역단체장	1	1	0	0	0	0	1	
기초단체장	4	4	0	0		1	3	
광역의원*	17	16	1	0	2	6	7	2
기초의원	41	41	0		3	19	17	2

* 비례대표후보가 포함된 숫자임.

또한, 당선자의 연령분포를 살펴보면, 광역단체장은 57세이고, 기초단체장은 평균 56세(45세~61세)로 나타났다. 이에 비하여 광역의원은 평균 53세, 기초의원은 평균 52세로 나타나 광역단체장과 기초단체장과 비교하여 비교적 낮은 것을 살펴볼 수 있다. 이는 지난 6·27

지방선거와 비교하여 거의 유사한 분포를 나타나고 있다.

2. 학력별 분포

6·4 지방선거에서 나타나는 당선자의 학력분포는 지난 6·27 지방선거와 비슷한 양상을 보이고 있는데, 중졸/고퇴인 경우도 6명, 대학원 이상의 학력을 가진 자도 4명이나 당선되었다. 이번 6·4 지방선거에서 광역단체장은 대학원 이상의 학력을 지녔고, 기초단체장은 고졸이 2명, 대학원 이상이 1명으로 나타났다.(<표 13> 참조)

한편, 광역의원 당선자는 대퇴 이상이 10명으로 58.8%, 고졸이하인 경우 5명으로 29.4%로 나타났고, 기초의원 당선자는 고졸이 18명으로 43.9%로 대다수를 차지하였다. 이외 대퇴 이상이 10명으로 2.4%, 고퇴이하가 6명으로 14.6%로 나타났다.

<표 13> 6·4 지방선거 당선자의 학력별 분포

구분	계	독학	국졸	중졸	고퇴	고졸	전문대졸	대퇴	대졸	대학원 졸
계*	63	1		3	3	24	9	4	15	4
광역단체장	1									1
기초단체장	4					2			1	1
광역의원*	17			1		4	2	3	6	1
기초의원	41	1		2	3	18	7	1	8	1

* 비례대표후보가 포함된 숫자임.

3. 직업별 분포

6·4 지방선거에서 나타나는 당선자의 학력분포는 광역단체장은 정당인 출신이 당선되었고, 기초단체장인 경우는 공무원 출신이 2명, 기타 및 무직이 각각 1명이 당선되었다. 아울러, 광역의회의원인 경우 공무원 출신 6명으로 전체 35.3%를 차지하였고, 농업이 5명으로 29.4% 순으로 높은 비중을 나타냈다. 기초의회의원인 경우 공무원이 10명(24.4%), 농업이 8명(19.5%), 상업이 6명(14.6%) 순으로 나타났고, 기타인 경우가 13명으로 전체 31.7%으로 가장 높은 비율을 나타냈다. (<표 14> 참조)

<표 14> 6·4 지방선거 당선자의 직업별 분포

구분	계	정당인	농업	상업	수산업	운수업	건설업	출판업	의사·약사	회사원	공무원	기타	무직
계*	63	2	13	6		2	4	1			18	16	2
광역단체장	1	1											
기초단체장	4										2	1	1
광역의원*	17	1	5			1	1	1			6	2	
기초의원	41		8	6		1	3				10	13	

* 비례대표후보가 포함된 숫자임.

VIII. 결론

금번 6·4 지방선거는 새로 개정된 「공직선거 및 선거부정 방지법」에 의하여 치러졌다. 그동안 논쟁이 되어온 문제 중 지방의원의 정수 축소문제, 명함형 소형인쇄물·현수막 폐지문제, 정당·후보자 연설회 개최 횟수 및 유급 선거사무원 수의 축소문제, 기탁금 반환요건의 강화 및 선거공영제의 확대문제 등 광범위하게 개정되었다. 이로 인하여 지난 지방선거에 비하여 조용한 분위기에서 선거운동이 진행되었음에도 불구하고 막판에 접어들면서는 인신공격 등 상대방비방, 선거법 위반, 부정타락이 자행되었다고 볼 수 있다. 물론 선거라고 하는 것이 반드시 이겨야 된다고는 하지만 한편으로는 공정한 게임의 룰에 입각하여 선거가 진행되어야 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

제주지역에서의 지방선거도 다른 지방자치단체들과 비교할 때 전혀 예외는 아니라고 볼 수 있다.

이번 선거는 선거법의 개정으로 인하여 예전의 선거양상처럼 거리에 현수막이 출렁이거나 유인물이 난무하지 않았고, 후보자들의 선거유세가 제한되어지면서 전체적으로 차분하게 선거운동이 진행되었음에도 불구하고 선거일정이 다가오면서 상대방비방, 선거법 위반사태들이 여기 저기서 속출함으로써 선거의 분위기를 혼탁하게 한 것은 매우 안타깝다고 할 수 있다. 그러나 이번 선거를 통하여 많은 유권자들은 보다 인물중심으로 지역사회를 헌신할 수 있는 후보자가 과연 누구냐에 초점을 맞춰 투표를 한 것으로 분석되어 진다. 지금의 유권자들은 과거보다 상당히 선거문화 의식이 높아졌다고 볼 수 있다.

전통적으로 제주지역은 지역이 협소하기 때문에 상호 간 인간관계에 얽매어져 있는 경우가 타 지방자치단체보다 강하다고 볼 수 있다. 이번 선거도 예외없이 후보자들에 대한 끈끈한 인간관계(지연, 혈연, 학연 등)가 중요하게 부각되었다고 볼 수 있다. 전체적으로 금번 6·4 지방선거는 지난 95년 6·27지방선거와 비슷한 양상을 보였다고 볼 수 있다. 그러나 특이한 점이라고 하면 전통적으로 제주지역에서 광역단체장 선거에서 무소속이 당선되는 가능성이 매우 높았는데, 이번 선거에는 정당출신(여당인 새정치국민회의)이 과반수이상의 득표율을 얻어 당선되었다는 사실이다. 이는 지난 대통령선거에서 정권교체가 이루어지면서 야당인 국민회의와 자민련 공동정부가 들어섬에 따라 그 여파가 6·4 지방선거에까지 미쳤다고 분석되어진다. 또한, 전체적으로 6·4 지방선거에 대한 참여율이 낮았음에도 불구하고

여전히 제주지역의 투표율이 높았다는 것은 우리 제주지역사회를 위하여 봉사하겠다는 후보자들에 대한 관심과 열의가 높다는 것으로 볼 수 있다.

이제 지방선거는 끝났다. 그러나 선거의 후유증이 상당히 남아있다. 선거기간 동안에 제기되어온 고소·고발사건이 계류중에 있다.

우리 제주지역에도 예외없이 발생하였다. 선거가 있을 때마다 나타나는 일련의 연례행사 같은 이러한 행위들이 언제 없어질 것인지 매우 안타까울 따름이다. 이제 모든 것은 화합과 발전 차원에서 보다 선거의 뒷마무리를 깨끗이 정리정돈하여 새롭게 출발할 때가 아닌 가 생각한다. 모든 선거는 민주주의의 초석을 다지고 보다 미래지향적인 국가발전을 위해서 축제의 한마당이 될 수 있도록 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김익식.(1998.6). 제1기 지방자치체의 평가. 「입법조사연구」. 통권 제251호.
- 박동서.(1994.11), 한국지방자치의 회고와 전망, 『지방행정연구』, 제3집(통권33호), pp.1-5
- 임승빈.(1998. 5). 제2기 지방선거와 정책과제 「한국행정연구원」.제주학회 62차 연구발표회 발표문
- 정세욱.(1998). 제2기 지방자치의 과제. 「입법조사연구」. 통권 제251호.
- 중앙선거관리위원회.(1998). 「공직선거 및 선거부정방지법개정의견」.
- 최한수.(1995.6). 4대 지방자치선거의 전망, 『지방자치』.
- 황아란.(1995.6). 지방선거관리의 문제점, 『지방자치』.
- 황아란.(1998.6). 6·4 지방선거의 특징과 변화. 「한국지방행정연구원」.