

地方自治를 위한 選舉行態에 關한 調查研究

— 濟州道를 中心으로 —

趙文富*, 梁永哲**, 金性俊***

目 次

- I. 序 論
 - 1. 研究의 目的
 - 2. 研究의 範圍 및 方法
- II. 地方議會議員의 位置와 役割
 - 1. 地方議會의 위치와 역할
 - 2. 바람직한 地方議會의 議員像
- III. 住民의 選舉姿勢와 投票行態
 - 1. 우리나라 住民의 선거자세와 투표행태
 - 2. 濟州地域 住民의 선거자세와 투표행태
- IV. 結 論

I. 序 論

1. 研究의 目的

反共과 物量的 經濟에 絶대성을 둔 5·16 軍事政府가 國民形成(nation building)과 能率至上을 이유로 地方議會를 해산한지 30년이 지난 오늘 劃一的 中央集權主義의 페단으로 인한 政治의 非民主性, 經濟의 地域間·所得間 不均衡¹⁾, 物質이 精神을 支配하는 尤물론적 物質萬能主義, 社會

* 法政大學 教授, ** 法政大學 助教授, *** 法政大學 講師

1) 金光洙 교수는 固定觀念化한 全羅道人的 抵抗的 定向을 무엇보다도 이러한 不均衡 發展의 被害意識에 基저하는 localism에서 비롯된 것으로 보고 있다. 「韓國政治에 있어서의 全羅道」, 「한국정치학회보」, 20집1호(1986). p.85.

의 公共利益과 倫理를 박탈하는 利己의 享樂主義, 文化的으로 自主性和 創意性을 無視하는 模倣的 便宜主義등이 우리들로 하여금 人間的 自我를 喪失하게 하고 있다고 볼 때, 우리들 個人을 위해서 뿐만 아니라 國家와 民族을 위해서도 매우 우려되는 바 없지 않다.

그러나 人間은 思惟過程(reflection process)을 거쳐 생각하는 動物(Vinogradoff, Common Sense in Law), 생각하는 갈대이기에 構造的 상황論理에 支配되기만 하는 存在가 아니라 不便과 모순을 느껴 스스로 反省하고 그 原因을 分析하고 病理를 治癒하며, 모순을 是正하고 改善하여 보다 나은 未來를 構築하여 나갈 것을 期待하게 된다. 1980年代 中半에 提起된 地方自治의 實施問題²⁾도 以上과 같은 動機에서 대두된 것으로 볼 수 있다. 그러나 5~6年間 논란되어온 것은 選舉風土의 改善, 地域間·所得間 均衡發展, 住民의 基本權 伸張, 人間性 回復 등 地方自治의 本質的이고도 實質的인 것이 아니라 地方自治 團體長의 選舉, 地方議會의 構成 등 主로 中央政治體制의 下部構造 形成에만 關係된 것이었다.

地方自治를 實施함에 있어서 가장 중요한 것은 地方議會 議員選舉이나 中央과의 關係에 力點을 둘 것이나, 住民과의 關係에 力點을 둘 것이냐는 것은 다른 문제이다. 그리고 形式的으로 議會를 構成하여 議員의 個人的 利害關係를 우선적으로 追求하도록 할 것이냐, 아니면 住民의 生活權의 基本權을 實質的으로 向上시키고 均衡있게 地域社會를 發展시켜 住民의 社會福祉를 增進시키도록 할 것이냐는 것은 가장 重要視되어야 할 觀點의 差異인 것이다. 우리의 過去 選舉史에 나타난 性向은 無關心 내지는 前者에 屬했다고 해도 過言이 아닐 것이다.

지난번에 實施된 東海市와 永登浦區乙選舉의 墮落·暴力選舉 그리고 그 後의 中央選舉管理委員會 委員長의 引責辭退는³⁾ 물론 오늘날 農協 單位組合長選舉의 墮落狀은 氷山의 一角만이 紙上에 報道되고 있지만, 金品이 오고 가며 公公연히 買票行爲가 行해져 몇 億을 쓰고도 落選되었다는 말들이 公公然한 祕密로 되어 있는 것은 이를 立證하는 것이 될 것이다.

이러한 墮落·暴力·金權選舉가 是正됨이 없이 앞으로 選舉때마다 再現된다면 이것은 단순히 選舉劣團氣 타락의 문제에 그치는 것이 아니라 그 選舉에 의하여 選出되는 公職에 대한 國民의 信賴를 크게 沮喪하고 나아가 統治組織에 대한 不信까지 招來하는 참으로 중대한 問題가 될 것이다.

그러므로 이러한 金權選舉·墮落選舉에 대해서 國民이나 住民은 批判을 하기보다는 오히려 當然한 것처럼 생각하여 왔는데, 그러나 생각이 보다 깊은 住民들 사이에서는 以上과 같은 現象을

2) 政府는 1990年 상반기중에 地方議會 議員 선거를 실시하겠다고 최근 밝힌 바 있다. 그러나 地方自治 선거法案이 이번 국회에서도 통과되지 못해 「6월중 地自制 실시」가 무산됐다는 소식이다. 朴權, "유감스런 地自制 연기," 세계일보, 1990.3.16 <7면>. 참조.

3) 李會昌 第8代 委員長은 지난 '89.10.13 개최된 제14차 中央選管委 전체위원회에서 "동해시 및 영등포구를 국회의원 再選舉를 공명선거 풍토확립을 다하지 못하고 국민으로부터 타락선거라는 비난을 받는데 대하여 선거관리 총괄책임자로서의 道義的 責任을 지고 위원장직을 물러난다"고 밝힌 바 있다. 또한 그는 歷代 위원장 중 在任期間 1년 3月로 最短任 위원장이 되었다. 「選舉管理」 중앙선거관리위원회(1989). pp.118~125.

우려하고 반성해야 한다는 이야기들을 주고받기 시작했으며, 이 글을 쓰게 된 동기에는 바로 이러한 뜻이 내포되어 있다고 할 것이다.

따라서 本 論文은 反省的 立場에서 출발하여 우선 地方議會議員의 바람직한 像(image)을 그리고 난후, 住民의 選舉姿勢와 投票行態를 살핌으로써 理想과 現實의 간격의 폭을 좁히고 實踐志向的 立場에서 選舉에 대한 認識의 轉換을 가져오게 하는데 研究의 目的이 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

本 研究는 크게 2部分으로 나눌 수 있다. 第2項에서는 地方議會議員의 位置와 役割을 定立하고, 第3項에서는 住民의 選舉姿勢와 投票行態를 考察하는데 設問調查⁴⁾와 面接調查中 設問調查에 더 의존했으나 調査方法上의 난점을 극복하지 못하였음을 是認하지 않을 수 없었다.

調査對象地域은 제주시 도남동, 서귀포시 서흥동, 조천읍 조천리, 애월읍 고성리, 남원읍 남원리, 안덕면 감산리등 6개 里·洞이며 各 里洞에 設問紙 50部를 配布하여 調査를 의뢰했던 바 計 253部가 回收되어 높은 회수율(84.3%)을 보였고, 里洞別 有效設問紙를 보면 도남동이 32部, 서흥동이 40部, 조천리가 37部, 고성리가 34部, 남원리가 38部, 감산리가 28部로 計 209名을 調査對象者로 하여 分析하였다. 面接은 直接面接의 方法이 아니라 間接面接의 方法을 취했으며 13代 國會議員選舉와 單位農協 組合長의 選舉事例를 조사대상으로 하였다. 따라서 信賴度가 그만큼 낮은 것으로 볼 수 있으므로 資料의 分析과 解釋은 어디까지나 筆者의 것이며 또한 誤謬에 대한 責任도 筆者가 져야 한다는 점을 밝혀 둔다.

II. 地方議會議員의 位置와 役割

1. 地方議會의 位置와 役割

地方自治⁵⁾는 各國의 政治的·經濟的·社會的·文化的 環境下에서 발달한 制度이다. 그런데 地方自治가 生成·發達되어온 歷史的 背景이 국가마다 다르기때문에 地方自治의 概念⁶⁾도 매우 多

4) 質問書 調査에는 기본적으로 세가지 종류가 있다. 첫째는 集團調査이고, 둘째는 우편 질문서법 그리고 個人的 自己記入法이 있다. 본 조사에서는 個人的 自己記入法을 활용했다. 그리고 위의 세가지 자료수집법에 대한 자세한 논의는 다음을 참조; 김경동, 「社會調査研究方法」(서울: 박영사), 1986. pp.152~159.

5) 정세욱, 「地方行政學」(서울: 법문사), 1984. pp.73~75.

6) 地方自治란 일정한 地域을 기초로 하는 團體가 그 지역내의 事務를 自主財源을 가지고 당해 地方 住民의 意思와 責任下에 독자적으로 처리하는 과정이라고 정의할 수 있다. 정세욱, 전제서, p.75. 또한 김철수 교수는 지방자치란 "일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 中央政府로

義의이다. 그러나 一般的으로 地方自治制度는 英國을 중심으로 발전한 住民自治(bürgerliche selbstverwaltung)와 獨逸과 프랑스를 中心으로 발전한 團體自治(körperliche selbstverwaltung)의 2大 類型으로 나누어 왔다.

住民自治는 地方自治에의 住民參與(citizen participation), 즉 自治團體와 住民과의 關係에 중점을 두는 제도로써 民主主義의 原理를 表現하는 政治的 意味의 自治를 의미한다. 이에 비하여 團體自治는 國家와 별개의 法人格을 가진 地方自治團體가 국가로부터 상대적으로 독립한 地位와 權限을 부여받아 일정한 범위내에서 中央의 統制를 받지 않고 독자적으로 行政을 수행하는 제도로써 自治團體와 中央政府와의 關係에 중점을 두는 이른바 法律的 意味의 自治를 特質로 한다.

그렇지만 住民自治와 團體自治는 이론상 모순개념이 아니고 상호 긴밀한 關聯性을 가지는 相補的 概念이기 때문에, 兩者가 상호 결합됨으로써 비로서 완전한 의미의 地方自治가 실시될 수 있는 것이다.

地方自治는 民主主義와의 關係⁷⁾에서 볼때 첫째로 國家에서 行使되는 政治權力 合理化를 위한 權力의 制限原理로서의 機能을 갖는 것인데, 이는 地方民이 지방자치에의 參與에 의한 중앙집권적 국가권력을 제한하는 原理로 작용하는 것이고 劃一的 中央執權主義의 폐단을 是正 견제⁸⁾한다는 意味가 있다. (設問調査에서는 18.7%로 2位). 둘째로 民主主義의 前提 및 政治的 參與를 통한 政治的 統一性의 확보라는 의미가 있는데, 민주주의 전제가 된다는 의미는 地方自治를 무시한 민주주의는 폴뿌리 민주주의를 무시하는 것으로서 민주주의의 토대를 확립하지 못함을 일컫는다. 그리고 政治的 통일성의 확보란 국가권력이 住民에게 정치적으로 內面化함으로써 住民이 지방자치를 통한 통치권력의 共有를 뜻하는 것이다. 설문지 조사결과는 地方自治가 實施되어야 한다는 80.4%, 地方自治의 실시에 관한 意見교환을 한 經驗이 있는 住民이 70.3%, 앞으로 할 생각이라는 住民이 10.5%로 이를 합치면 80.8%로 地方自治에 관한 參與 熱意⁹⁾가 強하다는 것을 알 수 있다.

住民이 地方自治에 參與하는데는 制度的 參與(participation)와 事實上 參與(involve-ment)가 있는

부터 상대적으로 독립하여 그 지역주민의 자율적인 의사와 책임하에 그 지역내의 공공사무를 독자적으로 처리하는 것"이라고 보고 있다; 김철수, 「헌법학 개론」(서울:법문사), pp.674~679.

7) 地方自治와 民主主義의 關係에 대하여는 兩者간에 긴밀한 關係가 있다는 見解와 疎離적 關係는 없다는 見解가 대립되어 있다. 전자는 주로 英·美의 自治에, 후자는 주로 유럽諸國의 自治에 근거를 두고 있다. 정세욱, 「전계서」, pp.78~82.

그러나 최봉기 교수는 지방자치와 民主主義의 關係를 부정적으로 보는 주장들에 대해 부당성을 지적하고 새로운 시각에서의 긍정론을 강조하고 있다. 그 부당성의 이유로는 "전반적으로 부정론의 근거들은 부분과 전체를 혼동하고 있거나 개념파악의 미숙, 논리의 비약이 심하고 내용의 모순이 현저함"을 들고 있다. 자세한 논의는 최봉기, "지방자치와 민주주의" 「韓國의 地方自治와 行政」, 관악행정학회편(서울:대영문화사), 1989, pp.20~45. 참조.

8) 地方自治는 역사적으로 君主의 行政權에 대한 일종의 抗議的·鬭爭的 개념으로 이해되었으며, 專制政治에 대한 방파계로서 機能하였다.

9) 地方自治에 관한 열의는 이전의 調査에서도 비슷한 비율로 나타나고 있다. 조문부 외, "地方自治의 效率化를 위한 住民의 自治意識 함양방안에 관한 研究." 「社會發展研究」, 제주대학교 사회발전연구소, 제4집, 1988, pp.25~26. 참조.

데,¹⁰⁾ 住民이 地方議會議員을 선출하고 선출된 議員이 議會를 構成하여 活動하는 것은 前者의 例에 속하고 住民들 스스로가 地方自治에 關心을 두어 意見交換을 하거나 利益團體나 社會團體를 만들어 活動을 하며 地方自治에 영향을 미치는 것은 後者의 例에 속한다.¹¹⁾

住民들이 地方自治에 關心을 두는 理由는 政治的 民主主義(17.2%)보다 地域社會의 發展(51.2%) 때문이고, 地方自治의 成功을 위하여 重要한 것은 地方自治團體의 機構構成¹²⁾ 및 活動(18.7%)보다 住民의 自治意識과 參與(60.8%)라고 보고 있으며, 地方自治團體의 機構中 重要한 기구는 市·郡議會(48.3%), 道議會(25.4%), 道知事(9.6%), 市長·郡守(8.6%)의 順으로 나타나 있는데 이는 地方自治團體의 長(18.2%)보다 地方議會(73.7%)가 훨씬 重要하다고 보고 있음을 나타내는 것이다.

地方議會는 地方自治法 제35조에 따라 條例, 豫算, 決算, 地方稅, 基本財産, 重要財産, 公共施設, 請願 등의 事項을 管掌하도록 되어 있고, 第36條에는 行政事務의 監査權¹³⁾ 및 調查權이 規定되어 있어 地方自治의 중추적 位置에서 役割을 담당하게 되어 있다. 그러나 條例의 制定에 있어서 國土計劃과 關聯된 地域計劃, 地方土地利用計劃, 地域開發 및 都市開發計劃 등에 어느 정도 權限이 부여될지 의문이며, 地方財政을 확충¹⁴⁾하기 위하여 地方稅의 增設이 불가피한데 國稅의 地

10) 西尾勝著, 「權力と參加」, 東京大學出版會, 1975, pp.54~68.

그리고 정세욱 교수는 地方行政에의 住民參與를 제도화의 정도에 따라 ① 운동, ② 교섭, ③ 협조, ④ 自治의 4단계로 나누고 ①, ②는 非制度的 參與, ③, ④는 制度的 參與를 의미한다고 보고 있다. 정세욱, 「전계서」, pp.261~262.

11) 이는 制度的인 參與를 더 정착시키는데는 事實上의 參與가 뿌리내릴 수 있는 風土가 조성되어야겠다.

즉 制度가 마련된다고 해서 모든 것이 다 해결되는 것은 아닌 것이다. 따라서 올바른 制度로서 창조적 생명력을 발휘할 수 있으려면 構造主義에서 社會機能主義에로의 전환이 바람직하고, 利益團體나 사회단체를 형성하여 지방자치에 영향을 미칠 수 있도록 역할을 담당하는 것이 중요하며 그 역할을 적절히 수행할 수 있는 것이 커뮤니티·센터이다.

12) 1988년 3월 全文 개정되고 1989년 12월 17일에 國회를 통과한 改正地方自治法에는 지방의회 구성은 住民直選의 地域代表로 되어 있고 自治團體長의 선임은 주민직선으로 되어 있으나, 附則 제5조에 유보조항을 둬으로써 政治問題化되고 있다. 또한 우리나라의 지방자치단체 機關구성에 대한 法的 근거는 헌법과 地方自治法에 의하고 있다. 法律上으로는 처음부터 현재까지 지방자치단체 기관구성형태는 機關分立主義를 고수하여 왔다. 김동훈, "지방자치단체의 機關構成" 「지방자치연구」, 한국지방자치학회, 제1권 제1호(창간호), 1989.12. p.64.

13) 지난 1989년 12월 19일, 제147회 國會에서 地方自治法中 일부改正이 있었는데 이는 "地方自治를 조속히 實施하여 地方政治의 民主化와 責任行政을 통해 中央政治의 安定 및 均衡의인 地域發展을 촉진시키기 위해 地方自治의 실시시기를 정하고 기타 일부 條項의 內容을 補完하려는 것이었다. 第36條에서 이전에 없던 行政監査權을 地方議會에 부여함.

14) 地方財政의 구체적 확충방안에 있어서는 의견이 여러가지로 갈리고 있으나, 크게 나누면 네가지 방법이 있다. ① 현행 國稅中 일부를 地方稅로 이양하는 方法, ② 기존 地方稅의 課稅對象을 확대하거나 稅率을 引上調整하는 方法, ③ 새로운 地方稅源의 開發, 새로운 地方稅目의 新設, ④ 稅外收入을 확충하는 方法.

이들 方案中 실질적으로 가장 중요한 방안이 될 수 있고 동시에 큰 쟁점화 될 수 있는 것이 ①의 方案이다. 이에 대한 자세한 논의는 金洙權, "地方自治財政力의 均衡的 擴充方案" 「自治時代의 展開과 地方財政의 對應에 關한 세미나」(충남대 경영경제연구소, 忠淸南道 주최, 1989.7.20), pp.39~57.

方稅로의 移管 등의 問題가 있는 바, 이는 모두 對中央과의 關係이며, 地方自治의 實效를 거두기 위해서는 地方議會의 權限을 對中央과의 關係에서 확대·강화하여야 할 것이다.

地方議會의 權限의 확대·강화될려면 이에 따른 能力이 增大되어야 하고 義務가 強化되어야 한다.

2. 바람직한 地方議會의 議員像

地方自治法 第34條에는 ① 公益을 우선하고 良心에 따른 誠實한 직무수행, ② 清廉과 品位유지 ③ 地位濫用에 의한 財産上의 權利·利益 또는 職位의 取得 및 알선의 禁止 등 地方議會議員의 義務를 規定하고 있다. 그러나 이러한 규정의 內容들은 모두다 추상적이어서 客觀的이고도 具體的인 區別基準이 없다. 公益¹⁵⁾은 社會와 時代에 따라 달라 私益과 구별이 잘 안되며, 良心은 主觀性이 강한 것이어서 知識과 人格의 정도에 따라서 나타나는 結果 現象이 달라진다. 清廉과 品位도 상대적이고 추상적인 것이며 財産上의 利益도 不明確하여 具體的인 기준이 없다. 따라서 住民이 감시하기가 힘들며 용이하게 法網을 피할 수 있을 뿐만 아니라 住民에 의한 소환권이 法에 規定되어 있지 않기 때문에 임기중에는 義務에 違反되는 일이 發見되었다 하더라도 住民들로서는 議員들에 對하여 政治的 責任을 지도록 할 수도 없다.

法の 規定은 社會道德의 최소한의 基準을 정하는 것이고 立法技術上의 限界때문에 아무리 改正을 한다 하더라도 社會變動을 따라가지 못하는 性向이 있다. 더우기 住民의 意見을 수렴하거나 住民의 意見을 앞질러서 적극적이며 未來志向의으로 地域社會開發을 主導하고 責任을 져야 할 地方議會 議員으로서의 高度의 素養과 良識을 필요로 한다.

素養이 있는 者라 함은 量的으로 쌓아 올려 質이된 素質을 가진 자를 말하는데, 냉철한 判斷力과 과감한 實踐力을 가져 실천하되 責任感이 강하며 住民들과 誠實하게 生活하며 住民들의 意見을 수렴할 줄 알아 住民들로부터 존경과 信賴를 받을 수 있는 民主的 素養과 實踐的 力量이 있는 性品の 所有者를 말한다.

그리고 良識이 있는 者란 公과 私를 구별할 줄 알며 住民들의 意見을 경청하여 事理를 分別하고 眞僞와 정사를 구별하여 住民들에게 이해시킬 수 있을 뿐만 아니라 變化하는 時代상황을 통찰함과 동시에 未來의 비전을 가지고 未來志向의으로 判斷·決定하고 推進할 수 있는 知識의 所有者를 말한다. 또한 우리나라에 있어서 地方議員職은 無報酬 名譽職¹⁶⁾이란 점에서 地方議員들은

15) 박동서 교수는 “현실적으로 어떤 行政機關의 一員으로서 行政人이 決定을 하려는 경우 언제나 고려할 점으로 國家全體의 利益, 組織利益 및 私益이다. 그리고 가장 바람직한 것은 3者간의 일치되는 영역에 政策을 설정하는 것이고, 갈등이 야기될 적에는 보다 큰 利益을 조직의 구성원 또는 국민의 一員으로서의 共同體意識에 입각해서 자발적으로 우선시키는 결심을 하는 것이 요망된다.”고 주장하고 있다. 이러한 경우는 地方議會의 政策決定時에도 필요하다고 볼 수 있다.

박동서, 「한국행정론」(제3전정판), (서울:법문사), 1990, pp.232~234.

16) 地方自治法 第32條.

명예로운 奉仕者일 것이 요구되므로써 地域社會와 住民을 위해서 일한다는 자부심, 명예, 긍지, 사명감을 아울러 지녀야 할 것이다.¹⁷⁾

「月刊 濟州人」¹⁶⁾에서는 教授, 民主的 社會團體人士, 事業家, 農民, 과거의 國政機關에 당선되었던 人士들을 배려해서 30代에서 50代까지의 연령층에 속하는 15인을 대상으로 「濟州道 地方議會 議員들은 어떤 人物이어야 하는가?」에 대하여 紙上 設問調查를 하였는데, 이에 의하면 「참신한 사람」을 원한다는 대답을 한 사람이 6명, 「지역 주민의 意見을 듣고 住民을 위하는 民主的인 사람」으로 대답한 사람이 8명이나 되고 「地域開發을 위한 애향심과 知識이나 實踐力이 있는 사람」이어야 한다고 대답한 사람이 7명 이었다. 그리고 배경하여야 할 人物로는 「金權 官權選舉등 墮落選舉를 하는 사람」이라고 지적한 사람이 9명이나 되고, 「政治·行政上的 權力志向的 權威主義者」라고 하는 사람이 6명이 되었으며, 이외에도 명예를 위하여 입후보하는 사람과 혈연·지연·학연에 의한 選舉를 배경하자고 하고 있어 바람직한 選舉風土가 조성될 것이 기대되고 있다.

以上에서 볼 때, 住民들이 바라는 地方議會的 議員像은 참신하고 能力이 있어서 民主的이면서 地域社會發展을 위하여 實踐할 수 있는 사람이며, 金力이나 權力을 중요시하거나 血緣·地緣·學緣¹⁸⁾ 利用하거나 名譽를 위할려는 사람은 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

設問調查를 통하여 나타난 바람직한 議員像도 위에서 본 바와 거의 같으며 後述하는 바와 같다 (表5참조).

Ⅲ. 住民의 選舉姿勢와 投票行態

1. 우리나라 住民의 선거자세와 投票行態

日本 茨城大學의 中野實 교수는 選舉에 돈이 많이 드는 原因²⁰⁾에 관하여 現職國會議員 65명에게 設問調查를 한 바 있다. 그 결과 이에 응답한 55명의 議員은 ①「선거민의 選舉나 政治에 대한 자세」때문이 29.5%로 가장 많았고, ②「선거제도일반」때문에 18.1%, ③「후보자의 活動方法」때문에 15.9%, ④「公營費의 過少」때문에 13.6%, ⑤「선거구제」때문에 6.8%, ⑥「소속당파의 組織운영」때문에 4.5%, ⑦「모르겠다」11.3%등으로 나타났다고 한다. 그런데 이중에서도 선거제

17) 유종해, "地方自治時代의 住民自治意識." 「社會科學論集」, 제20집 (1989), 연세대학교 사회과학연구소, p.36.

18) 「월간제주인」, 1990.2, pp.48~77.

19) 우리나라에서 중요하게 인지되는 것은 血緣·地緣·學緣외에도 職場緣등이 있는데, 이러한 緣이 있다는 것과 계기 및 상호이해관계가 부합할 때 개인적 연계가 형성된다. 이종범, 「國民과 政府官僚制」 고려대학교 출판부, 1986, pp.115~116.

20) 강형기, "地方선거운동과 住民의 政治意識." 「地方自治研究」, 제1권 제1호(創刊號), 1989.12. pp.135~136.

도일반과 選舉區制 및 공영비의 過少는 결국 제도적인 문제에 기인한 것으로 본다면 넓은 의미에서의 선거제도일반에 포함시킬 수 있다. 그러므로 전체적으로 볼때 선거에 돈이 많이 드는 原因은 후보자의 活動樣態와 유권자의 政治意識 및 選舉制度一般에 기인하는 것으로 압축해 볼 수 있다.

우리나라의 選舉史에서는 自由黨 시대의 官權선거, 共和黨時代의 官權·金權선거, 民正黨時代의 官權·金權선거, 第六共和國의 大統領 선거나, 國會議員 選舉時의 官權·金權·暴力選舉, 東海市와 永登浦區乙 補選에서의 金權·官權·暴力選舉 등은 오히려 住民의 選舉姿勢나 投票行態를 墮落하게 만들었다고 볼 수 있다.

住民은 官의 눈치를 살피고, 官尊民卑의 觀念이 農村에서는 公務員의 탄생을 家門이나 마을의 名譽로 알고 있기 때문에 官의 選舉에 대한 영향은 큰 것이며 官의 指示나 示唆하는 바는 住民의 投票의 性向을 좌우하여왔다고 해도 過言이 아니다. 또한 住民은 노골적으로 要求하거나 物質이나 金品을 要求하지 않았지만 候補者들이 競爭的으로 攻勢를 펼 때 불쾌한 일은 아니라고 느끼며 特別한 關係가 없는 이상 보다 많은 攻勢 쪽으로 投票性向이 기울어져 왔다.

그리고 選舉運動員들을 위협하기 위한 暴力이나 선거遊說場에서의 暴力은 相對方 운동원들의 暴力을 誘發하여 폭력이 난무하는 修羅場이 되어도 治安을 擔當하는 警察은 선거期間동안은 물론 선거후에도 束手無策으로 放置하는 실정이었다.

候補者들은 暴力集團을 利用하려 하였고 폭력집단은 候補者에게 金品을 要求하려 하였다. 또한 후보자들은 血緣으로서의 家門과 地緣, 學緣을 利用하려 하고 이러한 第1次 集團은 그 集團에 속한 候補者를 集團的으로 支持하는 것을 당연한 것으로 생각하여 왔다.

제주도의 경우에도 그 例外는 아니었다. 選舉結果에 따라 公務員의 榮轉이 이루어졌으며 物品의 分配가 公然히 이루어졌음은 말할 것도 없고 선거일이 臨迫하면 車輛들의 追跡경쟁이 007作戰을 방불케하는 바 金錢살포의 不法선거를 적발·告發하려는 것이라기 보다는 相對方보다 더 많은 금전을 살포하려는 것이었다. 그래서 여러 후보자에게서 金錢을 받은 有權者들은 단돈 만원이라도 더 준 候補者에게 投票하였다라는 告白들이 나오고 있다. 間接的으로 傳하여 들은 바에 의하면, 어느 單位農協 組合長選舉에서는 地域責任者에게 有權者 1人當 5萬원씩 나누어 주도록 하였던 바 너무 많다고 하여 2萬원씩을 빼어 3萬원씩만 나누어 주었는데, 이 사실을 안 相對方은 5萬원씩 기어이 다 나누어 주도록 하여 當選되었다는 것이다.²¹⁾ 사실이 아니기를 바랄 뿐이다.

어느 單位農協 組合長選舉 前日 다른 일로 門中會가 열리고 있었는데, 그 門中會에 속한 會員이 立候補하고 있기 때문에 門中會에서 지원하기 위하여 격려차 방문하는 것은 당연하다는 意見의 목소리가 크게 나왔다고 한다. 그러나 그 反對意見을 펴는 사람은 적었고 그 목소리도 크지 못하였으며 많은 사람은 反對하고 있었으나 다만 沈默을 지키고 있었다고 한다. 立候補者가 오히려 家門의 名譽를 이유로 門中會에 金錢을 회사하여 血緣을 動員하고 有權者는 소외당하지 않기

21) 사실은 경남·밀양·初洞 단위농협 조합장 선거에서 현실로 나타난 바 있다. "선거운동中 돈들려, 당선조합장 命狀" 세계일보, 1990.3.16. <13면>.

위하여 이에 同調하며, 愛郷心을 내세워 地緣을 동원하는데 有權者는 孤立당하지 않기 위하여 同調하게 되어 地域間에 感情의 對立을 유발시킨다. 그러므로 學校 同門關係에서도 마찬가지이다. 또한 暴力集團은 團結力이 強하며 利害關係에 민감하여 選舉때마다 특정候補와 관련을 갖는다. 그래서 우리는 국회의원 選舉時 어느 후보에게 상당히 巨額을 요구하다 거절당하자 囂포를 부렸다는 例를 보게 된다.

이상에서 우리는 우리의 選舉史에서 빚어져 왔던 跛行的 要因들을 제시했는데, 이러한 現實을 바로 직시하고 문제점을 해결하는데 모두가 同參해야 할 것이다.

따라서 올바른 選舉風土가 造成되기 위해서는 무엇보다도 바람직한 議員像이 正립되어 候補者들 스스로가 果烈競爭을 지양하고 준법정신에 있어서의 모범을 보여야 할 것이며, 有權者들도 스스로가 地域의 主人임을 自覺하고 깨끗한 票로서 자신과 지역의 利益을 보호하는 파수꾼이 되어야 할 것이다. 또한 當局은 후보자가 選舉運動에 있어서 음성적으로 有權者를 과고들어 매수·향응등의 不法·墮落한 方法을 동원하지 않아도 유권자의 귀를 포착할 수 있으며, 有權者 또한 그들이 알고 싶은 것은 무엇이나 알 수 있게 해주는 選舉運動方法을 강구해야 할 것이다.²²⁾

2. 濟州地域 住民의 選舉姿勢와 投票行態

가. 資 料

먼저 제주지역 住民의 선거자세와 投票性向에 대한 設問調査(1990.2.21~3.7) 分析에 들어가기에 앞서, 참고로 응답자의 人的事項을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 性別: 男 68.9%, 女 30.6%, 未詳 0.5%
- (2) 연령別: 20代 21.1%, 30代 35.9%, 40代 27.8%, 50代 12.4%, 60代 1.4%, 未詳 1.4%,
- (3) 地域別: 濟州市 道南 15.3%, 서귀포시 서흥 19.1%, 北郡 조천 17.7%, 南郡 남원 18.2%, 북군 고성 16.3%, 남군 감산 13.4%,
- (4) 職業別: 농·수산업 45.5%, 공업 1.4%, 상·관광업 11.0%, 공무원 12.4%, 회사원 12.0%, 기타 13.9%, 未詳 3.8%,
- (5) 學歷別: 국졸이하 5.3%, 중졸 14.8%, 고졸 58.4%, 대졸이상 19.6%, 未詳 1.9%
- (6) 月收入別: 30만원이하 31.6%, 30~50만원 33.0%, 50~80만원 16.7%, 80~100만원 7.2%, 100만원 이상 4.3%, 未詳 7.2%.

나. 問項別 解釋

以下の 제주지역 住民의 選舉姿勢와 投票行態에 관한 設問應答結果는 소위 發見의 脈絡(in the context of discovery)에서 해석해 보고자 한다.

地方議會 議員選舉에 대한 關心度를 보면 <表1>에서 처럼 관심이 높은 것을 알 수 있다.

22) 강형기, 전제논문, p.136.

<表1> 지방의회 의원선거에 대한 관심도

項 目	頻 度	比 率
① 입후보하겠다.	2	1.0%
② 적당한 人物을 골라 적극 밀겠다.	30	14.4
③ 입후보자를 보고 스스로 판단한 후 투표함.	170	81.3
④ 부탁하면 그때 가서 생각하겠다.	2	1.0
⑤ 관심없다.	4	1.9
⑥ 무 응 답	1	0.5
합 計	209	100

立候補하겠다는 뜻을 갖거나 밝힌 사람을 어느 정도 알고 있는지는 質問에 대해서도 <表2>에서 처럼, 알고 있는 사람을 모두 합하면 130명(62.2%)이나 되어 모르고 있는 사람 77명(36.8%)보다 훨씬 많다. 이러한 현상은 地方議會 議員선거나 立候補者에 관하여 意見交換을 하고 있는 만큼 關心이 높다는 것을 나타내는 것으로 볼 수 있다. 그리고 지방의원의 立候補者에 대한 關心度는 性別, 年齡別, 學歷別에 따라 차이를 보이고 있다. 男子인 경우는 70.1%로 여자(43.8%)보다 높은 관심도를 나타냈고(<表2-1>참조), 20代(45.4%)보다는 30代(60.0%), 40代(70.7%), 50代(80.7%)로 갈수록 높아지고 있으며(<表2-2>참조), 학력이 높아 질수록 地方議員 立候補者에 대한 關心度가 높게 나타나고 있다.(<表2-3> 참조)

<表2> 地方議員의 立候補者에 대한 관심도

項 目	頻 度	比 率
① 5명이상 알고 있다.	20	9.6%
② 3~4명 알고 있다.	23	11.0
③ 1~2명 정도	87	41.6
④ 전혀 모르겠다.	77	36.8
⑤ 무 응 답	2	1.0
합 計	209	100.0

<表2-1> 性別 지방의원의 입후보자에 대한 관심도

項目 \ 性別	남	여	미 상	합 計
①	17(11.8)	3(4.7)		20(9.6)
②	20(13.9)	3(4.7)		23(11.0)
③	64(44.4)	22(34.4)	1(100.0)	87(41.6)
④	41(28.5)	36(56.3)		77(36.8)
⑤	2(1.4)			2(1.0)
합 計	144(100.0)	64(100.1)	1(100.0)	209(100.0)

<表2-2> 연령별 지방의원의 입후보자에 대한 관심도

項目 \ 年 齡	20代	30代	40代	50代	60代	未 詳	합 計
①	6(13.6)	9(12.0)	3(5.2)	2(7.7)			20(9.6)
②	4(9.1)	8(10.7)	8(13.8)	3(11.5)			23(11.0)
③	10(22.7)	28(37.3)	30(51.7)	16(61.5)	1(33.3)	2(66.7)	87(41.6)
④	24(54.5)	29(38.7)	16(27.6)	5(19.2)	2(66.7)	1(33.3)	77(36.8)
⑤		1(1.3)	1(1.7)				2(1.0)
합 計	44(99.9)	75(100.0)	58(100.0)	26(99.9)	3(100.0)	3(100.0)	209(100.0)

<表2-3> 학력별 지방의원 입후보자에 대한 관심도

項目 \ 學 力	국졸이하	중 졸	고 졸	대졸이상	무 응 답	합 計
①		1(3.2)	13(10.7)	5(12.2)	1(25.0)	20(9.6)
②		2(6.5)	14(11.5)	6(14.6)	1(25.0)	23(11.0)
③	5(45.5)	14(45.2)	47(38.5)	20(48.8)	1(25.0)	87(41.6)
④	6(54.5)	14(45.2)	46(37.7)	10(24.4)	1(25.0)	77(36.8)
⑤			2(1.6)			2(1.0)
합 計	11(100.0)	31(100.1)	122(100.0)	41(100.0)	4(100.0)	209(100.0)

立候補하려는 者를 알고 있는 경우에 그 입후보 하려는 理由를 무엇이라고 보느냐는 質問에 대하여는 <表3>에서와 같이 地域社會의 發展을 위한다는 생각에서 입후보할 것이라는 것이 80명(38.3%)으로 가장 많고, 공명심이나 名譽欲 때문일 것이라는 것이 64명(30.6%), 돈이 많아서 돈을 써 환심을 사고자 하는 경우도 11명(5.3%)이나 되었는데 民主主義 發展을 위해서인 경우는 9명(4.3%)에 불과했다. 그리고 <表3-1>에서 처럼 地域社會의 發展을 위한다는 경우는 남자(37.5%)보다 여자(40.6%)가 높게 나타나는데, 오히려 공명심이나 명예욕 또는 돈을 써서 환심을 사고자 하는 경우는 女子(28.2%)보다 男子(38.9%)가 높게 나타나고 있다. 또한 <表3-2>에서 처럼 民主主義의 發展을 위한다는 대답은 邑소재지와 中山間에 비해 市는 전혀 나타나지 않고 있어 地域別로 대조가 되고 있다. 그리고 <表3-3>에서 처럼 職業別로 立候補하려는 理由를 보면, 地域社會의 發展과 공명심 또는 명예욕을 보는 시각에 차이가 있음을 발견하게 된다. 즉 公務員과 會社員은 他職業과 달리 地域社會의 發展을 위해서(각각 30.8%, 36%)라기 보다 공명심이나 名譽欲 때문(각각 42.3%, 44.0%)이 보다 높게 나타나고 있다. 따라서 이러한 결과는 아직도 우리주변에 民主主義와 地域社會의 발전보다 공명심이나 명예욕을 위해 立候補하려는 者가 많음을 지적하는 것이고 또한 이러

<表3> 입후보하려는 이유가 무엇이라고 보는가?

項 目	빈 도	비 율
① 民主主義 발전을 위함	9	4.3
② 地域社會의 발전을 위함	80	38.3
③ 공명심이나 명예욕 때문	64	30.6
④ 돈을 써서 환심을 사고자 함	11	5.3
⑤ 모르겠다	25	12.0
⑥ 무 응 답	20	9.6
합 계	209	100.0

<表3-1> 성별로 본 입후보 동기의 소재

項目 \ 性別	남	여	미 상	합 계
①	8(5.6)	1(1.6)		9(4.3)
②	54(37.5)	26(40.6)		80(38.3)
③	50(34.7)	14(21.9)		64(30.6)
④	6(4.2)	4(6.3)	1(100.0)	11(5.3)
⑤	14(9.7)	11(17.2)		25(12.0)
⑥	12(8.3)	8(12.5)		20(9.6)
합 계	144(100.0)	64(100.1)	1(100.0)	209(100.0)

한 경제적 視覺은 金權이나 權力을 중요시하거나 血緣·地緣·學緣을 利用하여 名譽를 欲할려는 사람은 地方議會의 議員像으로는 바람직하지 못함을 보여주는 것이라 할 수 있고, 오히려 住民들이 바라는 議員像은 民主的이면서 地域社會發展을 위하여 實踐할 수 있는 사람을 원하고 있는 것이다.

〈表3-2〉 지역별 입후보동기의 소재

項目	지역		읍 소 재 지		中 山 間		合 計
	도 남	서 흥	조 천	남 원	고 성	감 산	
①			2(5.4)	3(7.9)	1(2.9)	3(10.7)	9(4.3)
②	11(34.4)	16(40.0)	19(51.4)	16(42.1)	10(39.4)	8(28.6)	80(38.3)
③	12(37.5)	14(35.0)	8(21.6)	13(34.2)	12(35.3)	5(17.9)	64(30.6)
④	5(15.6)	1(2.5)			1(2.9)	4(14.3)	11(5.3)
⑤	1(3.1)	4(10.0)	5(13.5)	4(10.5)	4(11.8)	7(25.0)	25(12.0)
⑥	3(9.4)	5(12.5)	3(8.1)	2(5.3)	6(17.6)	1(3.6)	20(9.6)
合 計	32(100.0)	40(100.0)	37(100.0)	38(100.0)	34(99.9)	28(100.1)	209(100.0)

〈表3-3〉 직업별 입후보동기의 소재

項目	직업							
	농·수산업	공 업	상·관광업	공무원	회사원	기 타	무응답	合 計
①	6(6.3)			1(3.8)	1(4.0)		1(12.5)	9(4.3)
②	38(40.0)	2(66.7)	10(43.5)	8(30.8)	9(36.0)	11(37.9)	2(25.0)	80(30.6)
③	28(29.5)	1(33.3)	6(26.1)	11(42.3)	11(44.0)	6(20.7)	1(12.5)	64(30.6)
④	3(3.2)			1(3.8)	2(8.0)	3(10.3)	2(25.0)	11(5.3)
⑤	13(13.7)		5(21.7)	1(3.8)	1(4.0)	4(13.8)	1(12.5)	25(12.0)
⑥	7(7.4)		2(8.7)	4(15.4)	1(4.0)	5(17.2)	1(12.5)	20(9.6)
合 計	95(100.1)	3(100.0)	23(100.0)	26(99.9)	25(100.0)	29(99.9)	8(100.0)	209(100.0)

地方議會 議員選舉에 關連된 意見을 나누었거나 나누고 싶다면 주로 어떤 內容의 의견이나에 대해서는 〈表4〉와 같이, 地域發展이나 애항심에 關連해서가 89명(42.6%)으로 가장 많고, 어떤 사람이 議員이 되어야 하는가에 대한 것도 58명(27.8%)이 되었으며 民主主義와 關連해서는 27명(12.9%), 議員선거의 重要性이 9명(4.3%), 그리고 家門이나 同門과 關連해서는 2명(1.0%) 밖에 되지 않았다. 이로 미루어 볼 때 議員選舉의 重要性이나 民主主義의 發展에 關해서는 그 만큼 關心이 약하며 地域發展을 위해서 어떤 사람이 議員이 되어야 하느냐에 대해서 보다 關心이 높은 것을 알 수 있다. 또한 이러한 응답결과는 〈表3〉에서 나타난 바 처럼 입후보하려는 理由중에 地域社會

의 發展을 위한다고 대답한 비율(38.3%)과 대체로 일치하고 있음을 알 수 있다.

地方議員선거와 관련하여 他人과 나눈 意見의 內容은 연령별(〈表4-1〉참조), 地域別(〈表4-2〉 참조)에 따라 차이를 나타내고 있다. 우선 연령별로 살펴 보면 20代가 어떤 사람이 의원이 되어야 하나에 대한 관심은 다른 연령층에 비해 소극적으로 15.9%를 보이는 반면, 民主主義에 대해서는 25.0%로 높게 나타나고 있다. 그리고 地域發展과 애향심에 대한 응답은 모두가 비슷한 비율을 보여주고 있다. 다음에 地域別로 他人과 나눈 의견의 내용을 보면, 邑소재지(25.3%)와 中山間(23.0%)보다는 市(37.5%)의 地域에서가 더 「어떤 사람이 의원이 되어야 하느냐」에 대해 의견을 나눈 반면, 「地域發展과 애향심」에 대해서는 市(34.7%)보다 邑소재지(48.0%)와 中山間地域(45.1%)이 더 높게 의견을 나눈 것으로 나타나고 있다. 또한 학력별(〈表4-3〉 참조)로 보면 他人과 나눈 의견의 내용에 대한 順位는 學歷에 관계없이 地域發展과 애향심, 議員의 資質, 民主主義의 順으로 나타나고 있다.

〈表4〉 지방의회 의원선거와 관련하여 他人과 나눈 의견의 內容

項 目	빈 도	비 율
① 地自製 실시에 있어 의원선거의 중요성 여부	9	4.3
② 어떤 사람이 의원이 되어야 하나	58	27.8
③ 民主主義에 對하여	27	12.9
④ 地域發展과 애향심	89	42.6
⑤ 家門이나 同門	2	1.0
⑥ 기 타	15	7.2
⑦ 무 응 답	9	4.3
합 계	209	100.0

〈表4-1〉 연령별 지방의원선거와 관련하여 他人과 나눈 의견의 內容

연령 항목	20代	30代	40代	50代이상	60代이상	미 상	합 계
①	1(2.3)	5(6.7)	2(3.4)	1(3.8)			9(4.3)
②	7(15.9)	23(30.7)	19(32.8)	9(34.6)			58(27.8)
③	11(25.0)	7(9.3)	5(8.6)	3(11.5)	1(33.3)		27(12.9)
④	21(47.7)	28(37.3)	25(43.1)	10(38.5)	2(66.7)	3(100.0)	89(42.6)
⑤	2(4.5)						2(1.0)
⑥	1(2.3)	9(12.0)	5(8.6)				15(7.2)
⑦	1(2.3)	3(4.0)	2(3.4)	3(11.5)			9(4.3)
합 계	44(100.0)	75(100.0)	58(99.9)	26(99.9)	3(100.0)	3(100.0)	209(100.0)

〈表4-2〉 지역별 지방의원선거와 관련하여 他人과 나눈 의견의 內容

지역 항목	市		읍 소 재 지		中 山 間		合 計
	도 남 동	서 흥 동	북군 조천	남군 남원	북군 고성	남군 감산	
①	3(9.4)	1(2.5)	4(10.8)		1(2.9)		9(4.3)
②	10(31.3)	17(42.5)	10(27.0)	9(23.7)	7(20.6)	5(17.9)	58(27.8)
③	2(6.3)	7(17.5)	5(13.5)	5(13.2)	5(14.7)	3(10.7)	27(12.9)
④	14(43.8)	11(27.5)	16(43.2)	20(52.6)	18(52.9)	10(35.7)	89(42.6)
⑤				1(2.6)	1(2.9)		2(1.0)
⑥	2(6.3)	1(2.5)		2(5.3)		10(35.7)	15(7.2)
⑨	1(3.31)	3(7.5)	2(5.4)	1(2.6)	2(5.9)		9(4.3)
合 計	32(100.0)	40(100.0)	37(99.9)	38(100.0)	34(99.9)	28(100.0)	209(100.0)

〈表4-3〉 학력별 지방의원선거와 관련하여 他人과 나눈 意見의 內容

지역 항목	학력	국졸이하	중 졸	고 졸	대졸이상	미 상	合 計
①			2(6.5)	7(5.7)			9(4.3)
②			5(16.1)	41(33.6)	11(26.8)	1(25.0)	58(27.8)
③		3(27.3)	2(6.5)	12(9.8)	10(24.4)		27(12.9)
④		5(45.5)	18(58.1)	49(40.2)	17(41.5)		89(42.6)
⑤				1(0.8)	1(2.4)		2(1.0)
⑥			1(3.2)	10(8.2)	1(2.4)	3(75.0)	15(7.2)
⑨		3(27.3)	3(9.7)	2(1.6)	1(2.4)		9(4.3)
合 計		11(100.1)	31(100.1)	122(99.9)	41(99.9)	4(100.0)	209(100.0)

地方議會 議員은 어떠한 사람이 되어야 한다고 보느냐는 질문에 대해서는 〈表5〉와 같이 양심적이고 유능한 사람이 89명(42.6%)으로 가장 많고, 住民의 意見을 잘 수렴하고 愛鄉心이 있는 사람이 82명(39.2%)으로 다음을 차지했으며, 民主主義 理念에 투철한 사람은 14명(6.7%)에 불과하고 모르겠다가 3.8%, 政治的 權力的 背景이 있는 사람이 3.3%, 사업적 수완과 財力이 있는 사람이 2.4%, 그리고 우리 家門이나 사업을 위해 도움이 될 사람은 0.5%의 順으로 나타나고 있다. 이로 미루어 볼 때 私利私慾的 觀點보다는 愛鄉心을 가져 人物本位로 생각하고 있음을 알 수 있으며 民主主義에 대해서도 어느 정도 關心을 갖고 있으나 아직도 政治權力이나 財力을 생각하는 사람도 있음을 알 수 있다. 따라서 〈表5〉에서 보여주듯이 地方議會 議員의 資質로는 양심적이고 유능하며 住民의 意見을 잘 수렴할 줄 아는 愛鄉心이 있는 사람(81.8%)으로 나타나는데, 이러한 現象은 성별, 연령별, 지역별, 직업별, 학력별 그리고 수입별에 따라 차이없이 나타나고 있어서, 이는 地方議員이 갖추어야 할 바람직한 資質이라 볼 수 있다. 다만 연령층에 따라서 議員의 資質에 대

해 견해의 차이를 보이고 있다. 즉 30代는 양심적이고 유능한 사람(29.3%)보다 住民의 意見을 잘 수렴하고 애항심있는 사람(45.3%)을 더 선호하는 반면, 40代는 後者(27.6%)보다 前者(58.6%)를 더 선호하는 것으로 나타나고 있다. <表5-1> 참조)

<表5> 지방의회의원의 資質

項 目	빈 도	비 율
① 양심적이고 유능한 사람	89	42.6
② 民主主義 理念에 투철한 사람	14	6.7
③ 정치적 권력적 배경이 있는 사람	7	3.3
④ 사업적 수완과 재력이 있는 사람	5	2.4
⑤ 주민의 의견을 잘 수렴하고 애항심이 있는 사람	82	39.2
⑥ 우리 가문이나 사업을 위해 도움이 될 사람	1	0.5
⑦ 모르겠다	8	3.8
⑧ 무 응 답	3	1.4
합 계	209	100.0

<表5-1> 연령별 지방의회의원의 資質

연령 \ 항목	20代	30代	40代	50代	60代이상	미 상	합 계
①	19(43.2)	22(29.3)	34(58.6)	10(38.5)	3(100.0)	1(33.3)	89(42.6)
②	3(6.8)	5(6.7)	1(1.7)	5(19.2)			14(6.7)
③		4(5.3)	3(5.2)				7(3.3)
④	1(2.3)	3(4.0)	1(1.7)				5(2.4)
⑤	20(45.5)	34(45.3)	16(27.6)	10(38.5)		2(66.7)	82(39.2)
⑥		1(1.3)					1(0.5)
⑦	1(2.3)	5(6.7)	2(3.4)				8(3.8)
⑧		1(1.3)	1(1.7)	1(3.8)			3(1.4)
합 계	44(100.0)	75(99.9)	58(99.9)	26(100.0)	3(100.0)	3(100.0)	209(100.0)

실제로 投票에 임할 때의 投票性向을 묻는 設問은 10개項에 걸쳐서 兩者擇一하도록 했으나 無應答이 적은 것은 22.5%에서 많은 것은 37.8%까지 나왔다. 이는 調査者가 직접 설명하지 않았기 때문에 質問形式이 다른 問項과 달라 응답요령을 모른 應答者가 많았을 것이라는 점, 未來의 상황을 가정한 질문이기 때문에 생각해보지 못했기 때문이라는 점, 그리고 理想과 現實의 갈등속에서 어느 한 쪽을 택하기가 곤란했을 것이라는 점등의 理由를 推測할 수 있다. 따라서 無應答은 肯定的, 理想的 變數에 포함시킬 수 없을 것이라고 판단된다. 그러면 設問에 應答한 결과를 中心으로 濟州地域 住民의 投票性向을 분석해 보면 다음과 같다.

(1) 평소에 잘 아는 사람(22.5%)보다 유능하다고 판단되는 사람에게 投票하겠다는 것이 55.5%나 되어 이는 開放的 思考行態로서 有能한 人材를 選好하는 性向이 있음을 알 수 있다. (〈表6〉 참조)

〈表6〉 평소 아는 者와 유능한 자에 대한 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 자주 만나 잘 아는 사람	47	22.5
② 약력과 연설을 통해 더 유능하다고 판단된 사람	115	55.5
③ 무 응 답	47	22.5
합 계	209	100.0

(2) 自己家門에서 立候補한 사람(31.1%)보다 有能한 他家門出身을 支持하는 率은 39.2%로 조금 높게 나타나고 있다. (〈表7〉 참조) 그러나 구체적으로 살펴보면 男子는 他家門出身의 유능한 者에게 43.1%를 보이는 반면, 女子는 自己家門出身에게 더 높은 관심(37.5%)을 나타내고 있고 (〈表7-1〉 참조), 地域別에 따라서는 自己家門에 支持하는 率이 市(27.7%)보다 中山間地域(51.6%)이 높고, 유능한 他家門出身에 대해서는 반대로 中山間地域(30.6%)보다 市(56.9%)가 더 높게 나타나고 있다. (〈表7-2〉 참조) 이러한 현상은 직업별에서도 볼 수 있는데 農·水産業分野에 종사하는 分은 相對的으로 他 職業에 비해 유능한 他家門出身(30.5%)보다 自己家門出身(37.9%)을 더 支持하는 것으로 나타나고 있어서 地域間的 意識의 차이를 또한 보여주고 있음을 알 수 있다. (〈表7-3〉 참조) 아울러 연령별, 학력별, 수입별에 있어서는 대체로 〈表7〉의 비율로 나타나고 있다.

〈表7〉 自己家門/他家門간의 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 家門에서 입후보한 사람	65	31.1
② 유능한 他家門 출신	82	29.2
③ 무 응 답	62	29.7
합 계	209	100.0

〈表7-1〉 성별로 본 자기가문/他家門간의 투표성향

항 목 \ 성 별	성 별		미 상	합 계
	남	여		
①	41(28.5)	24(37.5)		65(31.1)
②	62(43.1)	20(31.3)		82(39.2)
③	41(28.5)	20(31.3)	1(100.0)	62(29.7)
합 계	144(100.1)	64(100.1)	1(100.0)	209(100.0)

〈表7-2〉 지역별 자기가문/他家門간의 투표성향

항 목	지 역		읍 소 재 지		中 山 間		합 계
	도 남 동	서 흥 동	조 천	남 원	고 성	감 산	
①	7(21.9)	13(32.5)	2(6.4)	11(28.9)	19(55.9)	4(50.0)	65(31.1)
③	19(59.4)	22(55.0)	10(27.0)	12(31.6)	15(44.1)		82(39.2)
⑨	6(18.8)	5(12.5)	25(67.6)	15(39.5)		4(50.0)	62(29.7)
합 계	32(100.1)	40(100.0)	37(100.0)	38(100.0)	34(100.0)	8(100.0)	209(100.0)

〈表7-3〉 직업별 자기가문/他家門간의 투표성향

항 목	직 업							
	농·수산업	공 업	상·관광업	공 무 원	회 사 원	기 타	미 상	합 계
①	36(37.9)		4(17.4)	4(15.4)	8(32.0)	9(31.0)	4(50.0)	65(31.1)
②	29(30.5)	1(33.3)	11(47.8)	14(53.8)	13(52.0)	14(48.3)		82(39.2)
⑨	30(31.6)	2(66.7)	8(34.8)	8(30.8)	4(16.0)	6(20.7)	4(50.0)	62(29.7)
합 계	95(100.0)	3(100.0)	23(100.0)	26(100.0)	25(100.0)	29(100.0)	8(100.0)	209(100.0)

〈表8〉 동문/他校출신간의 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 동문에서 입후보한 사람	54	25.8
② 유능한 他校出身	89	42.6
③ 무 응 답	66	31.6
합 계	209	100.0

(3) 同門에서 立候補한 사람(25.8%)보다 有能한 他校出身을 支持하는 率は 42.6%나 되며, (〈表8〉 참조)

(4) 本里出身과 보다 유능한 他里出身을 支持하는 比率은 36.4% 對 34.4%로 나타나고 있다. (〈表9〉 참조) 이상에서 우리는 평소에 잘 아는 사람을 血緣, 地緣, 學緣의 三緣中²³⁾의 관계에서 살펴보면 地緣(36.4%)이 強함을 알 수 있고 그 다음으로 血緣(31.1%), 學緣(25.8%)의 順이라고 볼 수 있다.

또한 地緣의 경우에도 연령과 地域, 學歷에 따라 차이를 보여 주고 있다. 즉, 다른 연령층에

23) 김보균 교수는 現代社會構造의 力動的 分析을 위하여 중요성을 갖는 傳統的 요소로서 血緣·地緣·學緣을 지적하고 있다. 金晉均, 「비판과 변동의 社會學」(한울, 1983), p.188.

비해 50대가 地緣에 더욱 強한 성향(53.8%)을 보이며, (<表9-1> 참조) 地域別에 있어서도 <表9-2> 처럼 中山間지역이 市보다 더 강하고, 학력이 낮을 수록 地緣에 더 強한 性向을 보여주고 있는 것으로 나타난다. (<表9-3> 참조)

<表9> 본리(洞)/他里(洞)간의 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 本里(洞) 출신	76	36.4
② 유능한 他里(洞) 출신	72	34.4
③ 무 응 답	61	29.2
합 계	209	100.0

<表9-1> 연령별, 본리(洞)/타리(洞)간의 투표성향

연 령 항 목	20代	30代	40代	50代	60代이상	미 상	합 계
①	15(34.1)	25(33.3)	20(34.5)	14(53.8)	2(66.7)		76(36.4)
②	20(45.6)	24(32.0)	21(36.2)	3(11.5)	1(33.3)	3(100.0)	72(34.4)
③	9(20.5)	26(34.7)	17(29.3)	9(34.6)			61(29.2)
합 계	44(100.1)	75(100.0)	58(100.0)	26(99.9)	3(100.0)	3(100.0)	209(100.0)

<表9-2> 지역별 본리(洞)/他里(洞)간의 투표성향

학 력 항 목	市		읍 소 재 지		中 山 間		합 계
	도 남 동	서 흥 동	조 천	남 원	고 성	감 산	
①	10(31.3)	17(42.5)	4(10.8)	12(31.6)	22(64.7)	11(39.3)	76(36.4)
②	17(53.1)	15(37.5)	13(35.1)	10(26.3)	11(32.4)	6(21.4)	72(34.4)
③	15(15.6)	8(20.0)	20(54.1)	16(42.1)	1(2.9)	11(39.3)	61(29.2)
합 계	32(100.0)	40(100.0)	37(100.0)	38(100.0)	34(100.0)	28(100.0)	209(100.0)

<表9-3> 학력별 본리(洞)/他里(洞)간의 투표성향

지 역 항 목	국졸이하	중 졸	고 졸	대졸이상	미 상	합 계
①	6(54.5)	11(35.5)	44(36.1)	12(29.3)	3(75.0)	76(36.4)
②	1(9.1)	8(25.8)	45(36.9)	17(41.5)	1(25.0)	72(34.4)
③	4(36.4)	12(38.7)	33(27.0)	12(29.3)		61(29.2)
합 계	11(100.0)	31(100.0)	122(100.0)	41(100.1)	4(100.0)	209(100.0)

(5) 家業이나 자녀의 취업에 도움을 주거나 물질적 혜택을 준 사람은 5.3%밖에 支持하지 않는데 비하여 地域社會를 위하거나 民主主義를 위하여 일할 유능하고 양심적인 사람을 支持하는 비율은 67.9%에 이르러 압도적인 支持를 하고 있는데, 이는 私的 人情이나 利己心을 떠나서 公益을 우선하고 있다고 볼 수 있으므로 매우 肯定的인 反應이라 할 수 있다.

(6) 政黨을 가져 政治活動을 하는 사람을 支持하는 비율이 37.8%로 무소속인 사람을 支持하는 비율(24.4%)보다 높고 無應答의 比率이 다른 어느 項目보다 높아 37.8%에 이른 것은 有能한 사람이라는 基準을 우선하여 생각하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 既成政黨이 下向式으로 組織하여 상대적으로 유능하다고 보는 人材를 끌어 들였다는 先入觀이 作用하고 있고 政黨이든 아니든 有能한 人材면 된다는 생각이 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁴⁾(表10) 참조

그런데 地域別로 政黨에 가입된 者와 무소속인 사람에게 나타나는 支持率을 보면 邑소재지와 中山間地域은 상대적으로 政黨을 가져 政治活動을 하는 사람에게 더 높은 支持率을 보이는데 반해 市地域의 경우 도남동은 오히려 무소속인 사람에게 더 높은 支持率을 보여 주고 있어 대조가 되고 있다(表10-1) 참조

<表10> 정당가입여부에 대한 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 정당을 가져 정치활동을 하는 사람	79	37.8
② 무소속인 사람	51	24.4
③ 무 응 답	79	37.8
합 계	209	100.0

<表10-1> 地域別 정당가입 여부에 대한 투표성향

항 목 \ 지 역	市		읍 소 재 지		中 山 間		합 계
	도 남 동	서 흥 동	조 천	남 원	고 성	남 원	
①	9 (28.1)	19 (47.5)	8 (21.6)	18 (47.4)	21 (61.8)	4 (14.3)	79 (37.8)
②	15 (46.9)	11 (27.5)	4 (10.8)	6 (15.8)	13 (38.2)	2 (7.1)	51 (24.4)
③	8 (25.0)	10 (25.0)	25 (67.6)	14 (36.8)		22 (78.6)	79 (37.8)
합 계	32(100.0)	40(100.0)	37(100.0)	38(100.0)	34(100.0)	28(100.0)	209(100.0)

24) 우리나라의 有權者들은 투표를 할때 政黨 및 政策本位보다는 人物本位の 투표행태를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 1985년의 국회의원을 선거할 때 입후보자의 무엇을 보고 투표할 것인가의 질문에 대해 인물본위는 46.4%, 정당본위는 22.1%, 정책본위는 22.3%로 나타난 바 있다. 김승흠, "한국인의 政治意識構造變化: 1963~1985년", 김승흠外, 「한국선거론」(서울: 다산출판사) 1987, p.218.

(7) 財力이 있거나 事業에 성공한 장년층이상의 사람을 支持하는 比率이 10.5%인데 비하여 젊으나 유능하고 양심적이어서 장래성이 있는 사람을 支持하는 비율은 55.5%가 되고 있는 것도 能力과 良心을 重要視하고 있음을 나타내는 것이며 매우 肯定的인 반응이라고 볼 수 있다. (〈表11〉 참조) 그리고 학력이 높을수록 젊고 유능하고 양심적이며 장래성있는 사람을 더 選好하는 것으로 나타나고 있다. (〈表11-1〉 참조)

〈表11〉 성공한 장년층과 장래성있는 젊은층간의 투표성향

項 目	빈 도	비 율
① 재력이 있거나 사업에 성공한 장년층 이상의 사람	22	10.5
② 젊고 유능하고 양심적이어서 장래성이 있는 사람	116	55.5
③ 무 응 답	71	34.0
합 계	209	100.0

〈表11-1〉 학력별 장년층/젊은층간의 투표성향

학 력 항 목	학 력					합 계
	국졸이하	중 졸	고 졸	대졸이상	미 상	
①	3 (27.3)	6 (19.4)	10 (8.2)	3 (7.3)		22 (10.5)
②	4 (36.4)	12 (38.7)	73 (59.8)	26 (63.4)	1 (25.0)	116 (55.5)
③	4 (36.4)	13 (41.9)	39 (32.0)	12 (29.3)	3 (75.0)	71 (34.0)
합 계	11 (100.1)	31 (100.0)	122 (100.0)	41 (100.0)	4 (100.0)	209 (100.0)

(8) 中央의 政治權力을 이용하는 등 手段方法을 가리지 않고 地域發展을 위하는 사람을 支持하는 比率은 6.2%에 불과한데 비하여 發展²⁵⁾이 느리더라도 民主主義 方法에 의하여 깨끗하게 地域發展을 우선하는 사람에 대한 支持 比率은 58.9%나 되고 있는 것은 中央集權主義의 폐해를 느껴 民主的으로 地域發展을 하자는 것이며, 無應答이 34.9%나 되어 많은 것은 어느 한가지를 택하기

25) 發展에 관한 理論들은 정도의 차이는 있으나 대부분 歐美의 모형을 중심으로 한 決定論的 視覺에 주로 의존하여 왔다. 라모스는 이러한 견해를 N理論 또는 必然性 모형이라고 일컫는다. 그래서 A.G.Ramos는 N이론의 오류와 편견을 지적하고 그 代案으로서 P이론 또는 可能性 模型(Possibility Model)을 토착적 시각에서 다음과 같이 전개한다. P이론에서 보는 현대성이란 세계의 어느 발전된 사회나 국가에만 "유니크"하게 존재하는 속성이 아니다. 그러므로 P이론은 歷史的·文化的 독창성을 바탕으로 發展의 가능성을 찾으려는 입장이다. 이러한 시각은 지방화시대의 지역발전에 도 적용시킬 수 있다고 판단된다.

김병용, "한국행정이론의 토착화준거: P이론의 시각", 「행정논집」, 동국大 행정대학원, 제16집(1987), pp. 25~28.

가 곤란했을 것이라고 볼 수 있다.

이와 관련하여 地方自治制가 이루어지게 되면 濟州地域開發의 전망을 묻는 設問에 대하여 부정적인 視角(17.7%)보다 긍정적인 시각이 81.4%로 매우 높게 나타나고 있다.²⁶⁾ (〈表12〉 참조) 또한 地域開發의 主體를 묻는 경우에도 濟州道民이 主體가 되어야 한다고 應答한 比率이 75.6%로 나타나고 있어 과거의 中央集權主義에서 흔히 나타나는 劃一的方式에서 탈피하여 우리의 머리와 손으로 解決하려는 높은 自治意識을 반영하는 것이라 볼 수 있다.²⁷⁾ (〈表13〉 참조)

〈表12〉 地自治가 시행될 때 地域開發의 展望

項 目	빈 도	비 율
① 훨씬 발전할 것이다	66	31.6
② 약간 발전할 것이다	104	49.8
③ 마찬가지일 것이다	19	9.1
④ 약간 후퇴할 것이다	14	6.7
⑤ 아주 후퇴할 것이다	4	1.9
⑥ 무 응 답	2	1.0
합 계	209	100.0

〈表13〉 지역개발의 主體는 누가.

項 目	빈 도	비 율
① 제주도민이 主體가 됨(외지인 완전 배제)	20	9.6
② 제주도민이 主體가 되고 외지인은 보조역할	138	66.0
③ 공동개발	15	7.2
④ 외지인이 주체가 되고 제주도민이 보조역할	1	0.5
⑤ 능력있는 사람이면 무관	34	16.3
⑥ 무 응 답	1	0.5
합 계	209	100.0

26) 民主化된 地域開發은 첫째로 地域住民에 의한 것이어야 하고 둘째로 地域住民의 開發이어야 하며 셋째로 地域住民을 위한 開發이 되어야 한다. 이러한 시각에서 앞으로 지역개발이 나갈 方向도 下向式에서 上向式 接近으로, 中央集權의 決定에서 地方分權의 決定으로 그 計劃方式이 고쳐져야 한다. ... 황명찬, 「제주지역개발: 中央集權의이나 地方分權의이나」, 「제주지역개발 무엇이 문제인가?」 제주대학교(사회발전연구소, 새마을연구소), 1988, pp.9~12. 참조.

27) ...면 장래를 위해서나 당장의 제주개발을 위해서는 인적자원 개발이란 측면에서 제주지역 주민들의 主體的인 역할이 필요하다. 또한 經濟開發, 社會開發, 文化開發에 住民이 主體的인 역할을 다하

(9) 所得과 經濟發展을 우선하는 사람에 대한 지지율은 23.9%인데 비하여 分配와 社會福祉 및 文化發展을 우선하는 사람에 대한 支持率이 41.1%로 보다 높았다는 것은 時代의 變化상을 말하여 주는 것이며, 無應答이 34.9%로 많았던 것은 양자택일이 어려웠을 것으로 보여진다.

(10) 實踐力이 있으나 私利私慾이 강한 사람에 대한 支持率은 12.4%인데 비하여 實踐力은 약하나 정직하고 公益心이 강한 사람에 대한 지지율은 51.2%나 되었으며 無應答者도 36.4%로 높았다. 이 질문은 能力과 良心中 어느 쪽이 더 중요한가를 묻는 것인데, 良心쪽을 택한 應答者가 많았다는 것은 매우 바람직한 현상이라고 볼 수 있다. 無應答이 많았던 것은 양쪽이 다 필요하다고 보았거나 아니면 어느 쪽이 더 중요한 것인지를 분간못한 것으로 볼 수 있다.

IV. 結 論

以上の 調査分析에 의하면 두가지 現象을 나타내고 있는데, 첫째는 過去의 選舉에서는 官權選舉, 暴力選舉, 因緣(血緣·地緣·學緣)選舉가 분명히 이루어졌음을 否認할 수가 없었다는 것이고, 둘째는 앞으로 實施할 地方議員 選舉에 있어서는 權力的, 金力的, 因緣的 要素를 排除하고 地域 社會開發을 위하여 民主的이며 양심적이고 有能한 人材에 投票하겠다는 行態로 나타나 있다.

過去의 選舉가 官權選舉, 金權選舉, 暴力選舉, 因緣選舉로 얼룩진 原因에 대해 分析해 보기도 한다. 官權選舉를 하지 않을 수 없었던 理由나 動機야 어떻든 간에 官이 그 原因을 적극적으로 야기시켰지, 國民이나 住民이 그 原因을 惹起시켰다고 볼 수는 없고 國民이나 住民은 다만 피동적으로 官에 따라 갔을 뿐이다.

解放後 오늘날까지 자행되어온 官權選舉가 民主的 政治發展에 逆行했다면 그에 대한 主된 責任은 官에게 있고 國民이나 住民은 從的 責任이 있다고 할 수 있다. 이렇게 해서 原因을 적극적으로 惹起시킨 者가 누구냐에 의해서 그 責任을 물어보면 金權選舉, 暴力選舉, 因緣選舉가 民主的 政治發展이나 地域開發의 跛行的 結果를 남게 한 그 主된 責任은 立候補者에게 있고 住民들에게는 從的 責任이 있다고 할 수 있다.

이러한 墮落선거, 不法선거를 단속하거나 처벌못하는 選舉關係機關이나 司直當局에도 2차적인 責任이 있다. 과거나 未來에 있어서 절실히 아쉬운 것은 官權選舉, 金權選舉, 因緣選舉, 暴力選舉를 恣行하는 立候補者를 住民의 審判에 의하여 기여히 落選시킨 歷史的 經驗이 부족하다는 것이다.

물론 제1차적인 責任은 立候補者에 있고, 제2차적인 責任은 司直當局이나 選舉關係機關에 있

기 위해선 住民들은 文化開發을 통한 Community를 形成하여 그 속에서 의논·토의하면서 住民의 역량을 키워나가는 것이 중요하다.

조문부, "濟州地域開發과 道民의 役割", 「제주지역 개발 무엇이 문제인가?」, 1988, pp.53~59.

기 때문에, 입후보자는 墮落선거, 不法선거를 汚辱으로 더럽혀진 當選을 하여 住民들로 부터 지탄을 받는 것보다 깨끗한 선거를 치뤄 落選을 하더라도 깨끗한 住民으로 존경받으며 살아가는 것을 榮光으로 생각하는 社會風土를 造成해 나가야 할 것이며, 司直當局²⁸⁾이나 선거관계機關은 어떠한 壓力이나 유혹이 있더라도 墮落선거나 不法선거를 救國의 次元에서 감시·고발하고 엄중히 처벌하여 다시는 그러한 일이 일어나지 않도록 社會에 경종을 울려야 할 것이다.

그러나 궁극적인 責任은 有權者인 住民에게 있기 때문에 住民은 大悟覺醒하여 社會와 國家民族을 구한다는 次元에서 타락선거와 불법선거를 유발시킨 張本人인 立候補者를 기어히 落選시키는 歷史를 기필코 달성시켜 나가야 할 것이다.

다행히도 地方議會 議員選舉가 실시될 것으로 예상되는 시기를 몇개월 앞둔 현시점에서 住民들의 覺悟는 앞서 設問調査의 分析결과 처럼 ① 참신하고 양심적이며 有能한 사람, ② 住民과 더불어 살며 住民의 意見을 들어 地域開發에 앞장서는 實踐력과 責任感이 강한 사람, ③ 權力이나 金力, 因緣(血緣·地緣·學緣)에 얽매이지 않고 이를 초월하여 能力을 발휘할 수 있는 사람, ④ 未來의 비전을 갖고 未來의 歷史를 개척하고 창조해 나갈 수 있는 사람과 같은 유형의 人材들을 원하고 이러한 사람들이 地方議會 議員이 되도록 選舉에 임하고 투표하겠다는 것이다.

그러나 선거가 가까와 지면 選舉가 과열되고 이러한 결심이나 각오는 달라지고 다시 墮落선거, 不法선거의 醜態속으로 빠져들게 되지 않을까 저속이 염려되는 바 없지 않다. 선거가 과열되고 選舉戰이 치열하면 할 수록 우리 有權者들은 더욱더 냉철한 理性을 가지고 한 차원 높은 단계에서 監視하고 審判하는 主人으로서의 歷史的 召命을 다하여야 할 것이다.

28) 지난 東海市 再選舉 부정사건 1심판결에서 당선자 등 당시 民正, 平民, 民主, 共和 후보에게 각각 백십만원씩의 罰金刑이 선고됐다. 이는 어떠한 타락선거도 용납하지 않겠다는 재판부의 意志의 표명이다. 너무나 당연한 재판이지만 「당연한 것이 회소가치를 지니는」 오도 굴절된 지금의 이사회에서는 새삼 산뜻하고 값지게 우리는 받아들인다, ...동아일보, 1990.3.20. <2면; 社說中에서>.

Summary

A Study on the Election Behavior for Local Autonomy
— In Case of Cheju Do —

Cho Moon-boo, Yang Young-cheal, Kim Sung-jun

This thesis aims to analyse the election behavior of residents in Cheju Do.

The results of this study reveals that the residents in Cheju Do hope the member of Local Assembly to be as follows :

First, he should be fresh and conscientious.

Second, he should accept their opinions in developing Cheju area and put them into practice with his responsibility.

Third, he should display his ability, rising above the matters of money, power, and affinity bond.

Fourth, he should create the future with vision.

Finally, for our voters' part, we should also fulfil our missions as a judge and referee with cool reason, as the election is getting intense.