6·4 지방선거의 의미와 평가

지 병 문
(池秉文)
전남대학교
정치외교학과 교수

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 6·4 지방선거의 특징
Ⅲ. 6·4 지방선거의 평가
Ⅳ. 맺는말

Ⅰ. 머리말

지방자치의 본래적 의미는 중앙정부의 일선 행정기관에 불과했던 각급 지방자치단체에 대하여 정부로서의 지위를 부여, 지방정치의 존재를 인정하는 것이다. 이것은 지방자치단체장과 지방의원을 선거를 통해 선출함으로써 지방정부의 구성 과정에 주민의 참여를 보장하고 이들에게 지방행정에 대한 정치적 책임을 물을 수 있게 하는 것을 의미한다.

중앙정치가 국민 전체를 위한 자원의 권위적 배분을 의미한다면 지방정치는 제한된 관할 행정구역 안에서 자원배분을 위해 정책을 결정한다. 중앙정부와 마찬가지로, 지방정부도 주민에게 광범위한 서비스를 제공한다. 지방정부는 지방의 도로를 건설하고 유지하며 상하수도를 설치하고 정비한다. 지방정부는 쓰레기를 수거하며 공원과 위락시설을 제공하는 등 주민을 위해 다양한 기능을 수행한다. 동시에 지방정부는 이러한 서비스를 제공하는데 필요한 경비를 조달하기 위해 주민에게 재정적 부담을 부과한다.

그러나 모든 지방정부가 동일한 서비스를 동일한 수준으로 제공하는 것은 아니며 주민의 재정부담이 동일한 것도 아니다. 다시 말하면, 지방정부가 제공하는 공공재화와 용역의 종류와 내용에 차이가 있게되며, 주민의 재정부담도 지방정부에 따라 다를 수 있다. 그런데 이러한 차이와 다양성이 정치적 선택의 결과이며 지방정치의 내용이다. 이

러한 의미에서 중앙정치의 존재를 부인하거나 그 중요성을 무시하는 것은 아니지만, 지방주민의 생활에 대해 직접적이고 구체적인 영향을 미치는 것은 지방정치이다.

그동안 한국정치에 있어서는 지방정치가 인정되지 않았다. 지방정치는 존재하지 않았고, 중앙정부의 통제를 받는 관치 지방행정이 있었을 뿐이다. 지방정부 내지 지방자치단체의 정치적 역할도 무시되었다. 이로 인해 일반 주민은 지방행정에 대해 영향력을 행사하지 못했고 중앙정부가 임명한 직업관료들이 일방적으로 지방정부가 제공할 서비스의 종류와 수준을 결정하였다. 중앙정부가 임명한 관료들은 중앙정부의 눈치를 보며, 지방주민의 수요를 정책에 반영하는데 소극적이었다. 직업관료들은 경제와 효율성을 가장 중요하게 여겼으며 따라서 정치과정을 부수적이고 보조적이며 심지어는 불필요한 것으로 간주하였다.

이러한 관치 지방행정에 종지부를 찍고 본격적인 지방정치의 시대를 연 것이 95 지방선거였다. 1995 지방선거는 1961년 군사 쿠데타에 의해 중단되었던 지방자치를 부활시켜 자율적이고 창의적인 지방정치의 발전 기회를 제공하였다. 지방정치가 인정되면, 중앙정부가 아닌 주민의 대표 기관인 지방의회가 지방행정에 대해 감시와 견제의 역할을 한다. 단체장과 지방의회가 주체적으로 지방정책을 결정한다. 지방정부의 정책결정과정에 주민의 참여기회가 확대되며, 지방의 정책은 중앙정부의 지시에 의해서가 아니라 관할 구역 내의 이해당사자들 사이에서 이루어지는 정치적 경쟁에 의해 결정된다. 정부에 대한 주민의 접촉이 자유롭고, 이를 위한 정치적 조직화가 보장되어야 하며 지방정치에 적극적인 시민단체의 조직도 활성화된다. 그리고 이러한 지방정치의 성과에 대해 주민은 선거를 통해 평가한다.

그런데 지난 3년동안 지역분할로 인한 경쟁의 부재로 지방정치는 활성화되지 못했다. 한 지역을 특정정당이 지배함으로써 지방정치에 있어서 견제의 기능이 부재하였다. 호남, 서울, 충청, 영남 등 어디를 막론하고 견제세력이 부재하여 반대의견을 수렴할 수 있는 통로가 없었다. 아울러 지방정치가 중앙정치에 예속되어 자율적 발전의 기회가 주어지지 않았다.

따라서 98 지방선거(6월 4일)는 이러한 지방정치에 대한 평가의 기회였어야 한다. 98 지방선거는 지난 3년의 성과에 대한 객관적 평가를 기초로 후보자간에 정책대결의 장이 되었어야 한다. 아울러 98 지방선거는 20세기의 마지막 지방선거라는 점에서 21세기 지식·정보화 사회가 요구하는 지방정치를 실현시킬 수 있는 지방의 정치인들을 충원했어야 한다.

뿐만 아니라 98 지방선거는 현재 직면하고 있는 위기를 극복할 수 있는 지혜와 능력을 갖춘 지방정치인을 충원하는 기회였어야 한다. 지난 해 말 촉발된 외환 위기로 말미암아 기업의 생산성은 떨어지고 도산하는 기업이 폭증하고 있으며, 실업자는 200만명을 육박하고 있다.

경제난을 극복하기 위해서는 정부의 개혁이 시급하다. 방만하게 유지되어 온 정부 조직의 낭비

와 비효율을 제거해야 한다. 이를 위해서는 정부 개혁을 실천할 수 있는 소신과 철학을 갖춘 혁신적인 지방정치인이 등장해야 한다. 그러나 98 지방선거는 고질적인 지역할거주의로 말미암아 이러한 기대를 충족시키지 못했다.

II. 6·4 지방선거의 특징

1. 與西野東의 지역분할

98 지방선거는 지난 해 12월의 대통령 선거를 계기로 고착화된 동서간 지역분할에 의해 지배되었다. 국민회의와 자민련을 한 축으로 하고 한나라당을 다른 축으로 하는 與西野東의 분할현상이 지난 해 대통령 선거에서와 마찬가지로 반복되었다. 공동여당인 국민회의와 자민련은 수도권과 충청, 호남, 제주 등 서부 10개 지역에서 시도지사를 당선시켰다. 반면, 한나라당은 부산, 대구, 울산, 경남, 경북, 강원 등 동부 6개 지역에서 시도지사를 당선시켰다(〈표 1〉 참조).

이들 지역은 지난 해 대통령 선거에서 국민회의 김대중 후보와 한나라당 이회창 후보가 승리한 시도와 각각 일치한다. 당시 국민회의 김대중 후보는 서울, 인천, 광주, 대전, 경기, 충남, 충북, 전남, 전북, 제주 등 10개 지역에서 1위를 차지했다. 반면, 이회창 후보는 이번 선거에서 한나라당의 시도지사 후보가 당선한 부산, 대구, 울산, 경북, 경남, 강원 지역에서 김대중 후보를 눌렀다.

이와 같은 결과는 90년 3당합당의 결과물이었던 「호남 고립구도」가 지난 해 대통령 선거를 계기로 형성된 DJP 연대로 인해 「영남 고립구도」로 전환되었다는 해석을 가능하게 한다.

국민회의의 지역적 한계를 거론하던 한나라당이 수도권에서 패배함으로써 사실상 영남당으로 전락하였다.

이번 선거를 95 지방선거와 비교해 분석하면, 지역분할이 더욱 고착화된 사실을 발견할 수 있다. 우선, 한나라당은 광주와 대전의 시장후보, 전남과 전북의 지사후보에 대한 공천을 포기했다. 95년 민자당은 광주의 시장 선거에서 10.2%, 구청장 선거에서 11.7%, 시의원 선거에서 8.8%의 표를 얻었다.

뿐만 아니라 당시 민자당 후보들은 전북의 도지사 선거에서 32.9%, 시장·군수 선거에서 22.8%, 도의원 선거에서 23%의 표를 얻었다. 또한 민자당 후보들은 전남의 도지사 선거에서 26.5%, 시장·군수 선거에서 13.5%, 도의원 선거에서 16%의 표를 얻었다.

이렇듯 민자당 후보들은 호남에서 적지않은 표를 획득하였다. 그러나, 한나라당은 이번 선거에서 광주시장, 전남도지사, 전북도지사 후보에 대한 공천을 스스로 포기했다.

충청지방에서도 마찬가지이다. 95 지방선거때 자민련은 텃밭인 충남의 도지사 선거에서 67.9%, 시장·군수 선거에서 51.7%, 도의원 선거에서 50.4%를 얻어 승리하였다. 그러나, 당시 민자당의 도지사, 시장·군수·도의원 후보들은 각각 19.1%, 23.9%, 25%의 표를 얻어 충남지역에 상당한 수의 민자당 지지자가 존재함을 확인하였다.

그리고, 당시 야당이었던 민주당은 전통적으로 지지기반이 약했던 충북과 대전에서 상당한 득표율을 보였다. 민주당은 대전의 시장선거에서 10.8%, 구청장 선거에서 17.7%, 시의원 선거에서 15.6%의 표를 얻었다. 민주당은 또 충북의 도지사 선거에서 24.5%, 시장·군수 선거에서 13.5%, 도의원 선거에서 20.9%의 표를 얻었다.

그런데 한나라당은 98 지방선거에서 광주, 대전, 전남, 전북 등 4개 지역에서 시도지사 후보에 대한 공천을 포기하여 스스로 지역당으로 전락하였다.

이번 지방선거에서 국민회의가 승리했다는 주장에 이의를 제기하는 사람은 없다. 그러나 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 정당별 득표율을 자세히 분석해 보면 반드시 그렇게 볼 수만은 없다. 시도

〈표 1〉 시도별 정당 득표율

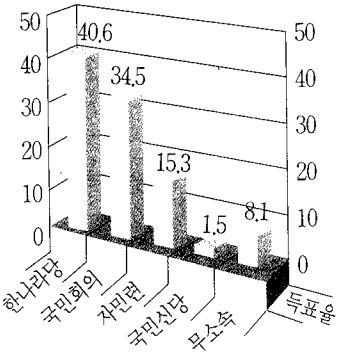
본적 / 거주지	호남지역	충청지역	시도지사 득표율		97대선 득표율	
			국민·자민	한나라	국민·자민	한나라
서 울	23.9	20.1	53.5	44.0	44.9	40.9
부 산	9.1	4.5	11.4	45.1	15.3	53.3
대 구	1.5	4.0	20.7	72.0	12.5	72.7
인 천	18.1	21.6	53.5	34.0	38.5	36.4
광 주	92.0	2.0	67.2	-	97.3	1.7
대 전	10.0	65.2	73.7	-	45.0	29.2
울 산	-	-	7.9	42.7	15.4	51.4
경 기	18.7	20.9	54.3	45.7	39.3	35.5
강 원	5.3	8.6	33.8	39.3	23.8	43.2
충 북	4.7	72.9	74.1	25.9	37.4	30.8
충 남	5.8	77.9	84.6	15.4	48.3	23.5
전 북	84.7	3.8	100	-	92.3	4.5
전 남	89.0	1.6	100	-	94.6	3.2
경 북	2.6	4.1	28.0	72.0	13.7	61.9
경 남	5.4	2.6	12.9	74.6	11.0	55.1
제 주	13.8	1.5	52.8	16.4	40.6	36.6
전 국	22.9	18.2	49.8	40.6	40.3	38.7

자료 : 빈칸은 무공천 지역임.

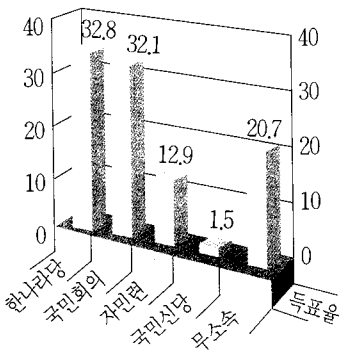
지사 선거에서의 득표율을 보면 국민회의 34.5%, 자민련 15.3%에 비해 한나라당은 40.5%나 된다. 국민회의와 자민련의 득표율을 합치면 49.8%이지만 정당별 득표율만을 보면 한나라당이 1위이다. 시장·군수·구청장 선거의 득표율도 한나라당 32.8%, 국민회의 32.1%, 자민련 12.9% 순이다. 시도의원 선거에서의 득표율도 한나라당 35.6%, 국민회의 35.6%, 자민련 14%로서 한나라당에 대한 지지율이 결코 국민회의의 그것에 뒤지지 않는다.

뿐만 아니라 국민회의와 자민련의 득표율을 합하더라도 어느 선거에서도 득표율이 50%를 넘지 못한다. 국민회의와 자민련의 득표율을 합해도 시도지사 선거 49.8%, 시도의원 49.6%, 시장·군수·구청장 선거 45%에 불과하다는 사실을 국민회의와 자민련은 겸허하게 받아 들여야 한다(중앙일보, 1998년 6월 6일자, 5면).

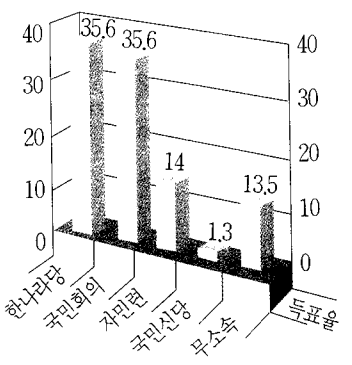
정당별 시 도지사 득표율



정당별 시장 군수 구청장 득표



정당별 시 도의원 득표율



〈그림 1〉 정당별 특표현황

2. 투표율의 저하

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 98 지방선거의 투표율은 52.6%이다. 98 지방선거의 전국 평균 투표율 52.6%는 1960년 12월의 시도지사 선거(38.8%)를 제외한 역대 선거 사상 가장 낮은 것이다(4월 혁명이후 1960년 12월에 실시된 지방선거는 시도지사, 시도의원, 시·읍면장, 시·읍면의원의 선거를 분리하여 4차례에 걸쳐 실시했기 때문에 동시선거로 실시된 이번 선거와의 단순 비교가 불가능하다). 이번 선거의 투표율 52.6%는 95 지방선거의 투표율 68.4%와 96 국회의원 선거의 투표율 63.9%, 97 대통령 선거의 투표율 80.7%보다 크게 낮은 것이다. 특히 울산(57.6%)을 제외한 6대 도시의 투표율이 모두 40%대에 머물러 都底村高의 과거형 투표행태를 재연했다.

투표율이 이렇게 낮은 이유는 몇 가지로 요약할 수 있다. 투표율이 낮은 첫째 이유는 선거결과가 지역분할구도에 지배되기 때문에 정치적 경쟁이

〈표 2〉 95년 이후 선거별 투표율

시도별	95 지방선거	96 국회의원선거	97 대통령선거	98 지방선거
전 국	68.4	63.9	80.7	52.6
서 울	66.2	61.0	80.5	46.9
부 산	66.3	60.5	78.9	46.7
대 구	64.1	60.9	78.9	46.7
인 천	62.0	60.1	80.0	43.2
광 주	64.9	64.5	89.9	45.1
대 전	67.0	63.1	78.6	44.4
울 산	-	-	81.1	57.6
경 기	63.2	61.5	80.6	49.9
강 원	74.8	69.3	78.5	64.3
충 북	72.8	68.3	79.3	61.0
충 남	73.8	68.7	77.0	59.5
전 북	73.7	68.3	85.5	57.6
전 남	76.2	69.8	87.3	68.2
경 북	76.8	71.7	79.2	64.9
경 남	73.4	66.0	80.3	61.1
제 주	80.4	71.1	77.1	73.2

존재하기 않기 때문이다. 지역분할로 말미암아 지역별로 당선자를 이미 예상할 수 있는 선거였기 때문에, 선거인들에게 투표에 참가할 동기를 부여하지 못했다. 즉 극심한 지역구도로 인해 일부 지역을 제외하면 승패가 미리 갈려 결과를 쉽게 예측할 수 있었기 때문이다.

둘째, 선거결과가 국민들의 생활에 별 영향을 미치지 못하리라는 예측 때문에 많은 사람들이 선거에 참가하지 않았다. 그동안 중앙선거는 민주화를 실현하는 수단으로 인식되어 국민의 관심이 높았다. 대통령 선거에 대해서는 특히 그러했다.

그러나 지난 해 대통령 선거에서 여야간에 정권교체가 이루어진 결과, 민주화가 달성된 것으로 믿는 국민이 많아졌다. 그리하여 많은 선거인들이 98 지방선거를 국가의 운명을 결정하는 기회로 인식하지 않았다. 지방선거에서 누가 당선되어도 자신의 삶에 큰 변화가 없으리라는 믿음이 선거인들의 무관심을 부추겼다.

셋째, 지난 해 말에 촉발된 외환위기로 말미암은 경제위기가 사회 전반의 어젠다를 지배하여 경제문제 이외의 다른 잇슈가 쟁점화되지 못했다. 그리하여, 후보자들이 제시하는 선거공약이나 정책이 천편일률적이고 구체적이지 못했으며, 후보자 사이에 차별성이 없었다. 아울러, 경제위기 극복은 지방정부의 노력만으로 해결될 수 있는 문제라기 보다는 중앙정부가 해결해야 할 문제이기 때문에 이와 관련해서 지방정부가 할 수 있는 일은 극히 한정적이다. 따라서 쟁점이 있을 수 없었으며, 쟁점이 없으니 논쟁이 있을 수 없고 논쟁이 없으니 관심이 있을 리 없다. 결국, 상호 비방과 인신 공격, 그리고 흑색 선전만이 난무하게 되었는데, 이로 인해 선거인은 선거에 더욱 냉담해지고 무관심해 졌으며, 정치적 냉소와 불신만 깊어졌다.

〈한겨레 신문 조사팀〉이 6월 4일 오후 전국의 성인 남녀 1000명을 상대로 조사한 투표행태 조사 결과에 의하면, 기권한 유권자 가운데 58.8%가 정치에 대한 무관심과 불신 때문에 투표하지 않았다고 대답하여, 이를 확인해 주었다. 이런 경향은 선거 관심도에 대한 응답에서도 확인된다. 「이번 선거에 관심이 있었다」는 응답은 53.0%에 그쳤다. 이는 지난 해 대통령 선거 직후 실시한 조사에서 유권자의 92.4%가 「관심이 있었다」는 응답과 대조를 이룬다(한겨레신문, 1998년 6월 9일자).

넷째, 아직도 지방정치의 의미와 중요성을 올바로 인식하지 못하고 지방정치를 중앙정치에 종속시키려는 중앙정치인들의 독선적 행태가 투표율을 낮게 했다. 경제위기의 극복이 중요하지 않은 것은 아니다. 다만, 중앙정치는 모든 국민을 위해 전국에 걸쳐 통일적으로 추진해야 할 정책을 담당한다. 지방정치는 중앙의 통제로부터 벗어나 지방의 일을 주민 스스로 지방의 실정에 맡게 처리한다.

그럼에도 불구하고, 중앙정치인들은 여야를 불문하고 98 지방선거를 중앙정치의 시각에서 접근하였다. 국민회의와 자민련은 이번 선거를 이김으로써 한나라당 소속 국회의원들의 탈당을 압박하여 정계개편를 추진하고자 했다. 한나라당은 이번 선거에서 자신의 지지기반을 확인함으로써 당의 붕괴를 방지하고자 했다. 이를 위해 한나라당 고

위 인사들은 지역감정을 자극하는 망언까지 되풀이했다. 이러한 상황에서 선거인들은 합리적 선택의 기회를 박탈당했고, 그 결과 많은 선거인들이 투표를 포기하였다.

다섯째, 선거법 개정으로 후보자를 알 기회가 줄어든 것도 투표율을 저하시킨 요인이었다. 선거법은 현수막 설치와 소형 인쇄물의 배포를 금지했는데, 이로 인해 선거인들은 후보자가 누구인지도 모르는 상태에서 선택해야 했다. 이러한 상황에서 많은 선거인들이 구태여 투표할 필요성을 느끼지 않았다.

3. 노동조합의 정치활동 보장

이번 지방선거의 또 다른 특징은 노동계 출신 후보들의 약진이다. 노조의 정치활동이 허용된 후 처음 실시된 이번 선거에서 노동계가 내세운 노동자 후보들이 기대 이상으로 많이 당선되었다.

한국노총은 이번 선거에 78명의 후보를 내세웠다. 한국노총중부지역 지부장 김윤주 후보가 경기도 군포시장에 당선된 것을 비롯해 시도의원 17명, 시군구의원 23명 등 총 41명을 당선시켰다. 당선율이 52.6%에 달했다. 91 지방선거에서의 당선율 28.4%, 95 지방선거에서의 당선율 38.9%에 비하면 크게 상승한 수치이다.

아울러 민주노총은 국민승리21과 공동으로 49명의 후보를 냈는데, 울산 북구청장에 조승수, 울산 동구청장에 김창현 등 기초단체장 3명, 시도의원 2명 시군구의원 18명 등 23명을 당선시켰다. 민주노총도 47%의 당선율을 기록하였다. 민주노총은 울산광역시에서만 구청장 2명 시의원 2명 구의원 10명 등 14명을 당선시켰다.

4. 무효표의 증가

이번 선거의 또 다른 특징은 단독으로 입후보한 25개 단체장 선거에서 무효표가 무더기로 쏟아져 선거인들이 반대의사를 분명히 했다는 것이다. 전라남도지사 선거에 단독으로 입후보한 허경만 후보에 대한 무효표는 무려 11.5%에 달했으며, 유종근 후보가 단독으로 출마한 전라북도 지사선거에 있어서도 무효표가 6.2%에 달했다. 이외에 단독 입후보한 23개 시장·군수·구청장 선거에서도 10% 내외의 무효표가 쏟아져 나왔다. 무효표의 비율이 가장 낮게 나온 광주광역시 북구청장 선거에서도 무효표가 5.2%에 달했는데, 통상적인 무효표의 비율이 2~3%에 불과했던 사실을 감안하면 무효표가 크게 증가한 것이다.

정치권은 이러한 무효표의 증가가 무엇을 의미하는지를 객관적으로 파악해야 한다. 과거에는 무효표는 문자 그대로 백지투표 아니면 잘못 기표된 표였다. 그러나 이번 선거에서는 무효표가 특별한 의미를 갖는다. 이번에 단독으로 입후보한 단체장 선거에 대해서는 찬반 투표가 실시되지 않았다. 선거인은 단독 입후보한 후보의 이름 하나만 인쇄된 투표용지에 기표할 것인지 아니면 백지투표 등 무효표를 의도적으로 만들든지 미리 결정해야 한다. 따라서 단독으로 출마한 후보자에 대해서도 심판을 하겠다는 명백한 의사가 있어야 무효표가 가능했다. 이는 선거인들의 투표행위가 상당히 세

련되었음을 의미한다. 결국, 지역분할구도 때문에 특정 정당의 공천만 받으면 당선되고, 경쟁 자체가 부재한 상황에서, 단독 출마한 후보나 정당에 대해 선거인의 10%는 명백한 반대의사를 밝힌 것이다.

5. 기 타

이번 선거에서는 유세장 중심의 소모적인 선거운동이 TV토론으로 대체되어 미디어 정치의 가능성이 열렸다는 평가도 없는 것은 아니나, 토론이 지난 해 대통령 선거나 95 지방선거의 수준에는 미치지 못했다. 정책비교 보다는 상호비방, 인신공격으로 얼룩져 소기의 목적을 달성하지 못했다. 정당의 지도자들이 앞장서서 노골적으로 지역감정을 부추겼고 지역 일꾼을 뽑아야 할 지방선거가 중앙정치의 종속되는 부작용을 낳았다. 정당간의 흑색선전도 여전했다.

아울러 합동연설회나 정당연설회 등의 집회는 급격히 퇴조했다. 합동연설회에 참가한 청중의 수는 95년의 지방선거에서는 평균 5백72명이었으나, 이번 선거에서는 4백45명으로 22% 가량 줄었다(동아일보, 6월 5일자).

마지막으로 각 정당이 여성을 배려하겠다는 공약에도 불구하고 시장·군수·구청장에 여성 당선자가 한 명도 없다는 것은 아쉬움으로 남는다.

Ⅲ. 6·4 지방선거의 평가

1. 시도지사 선거

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 지난 해 대통령 선거에서 김대중 국민회의 후보는 전국적으로 40.3%를 득표하여, 38.7%를 얻은 한나라당 이회창 후보를 누르고, 당선되었다.

그러나, 이와 비슷한 구도로 치러진 이번 시도지사 선거에서 국민회의와 자민련의 후보들은 각각 34.5%와 15.3%를 얻어 40.6%를 얻은 한나라당 후보들을 크게 앞질렀다.

대통령 선거 후 6개월 동안 한나라당에 대한 지지율은 38.7%에서 40.6%로 2% 정도 증가한 반면, 국민회의와 자민련에 대한 지지율은 40.3%에서 49.8%로 무려 10% 가까이 상승하였다. 이는 지난 해 대통령 선거에서 국민신당의 이인제 후보를 지지했던 선거인들 중 많은 사람들이 이번 시도지사 선거에서는 국민회의와 자민련 후보들을 지지한 결과로 판단된다(한겨레신문, 1998년 6월 6일자, 4면)

서울시장 선거에서 한나라당 최병렬 후보는 44.0%를 획득했는데, 이는 지난 해 대통령 선거에서 이회창 후보가 서울에서 획득했던 40.9%보다 3% 가량 상승한 것이다. 반면, 국민회의와 자민련이 연합공천한 고건 후보는 53.5%를 얻어, 지난 해 대통령 선거에서 김대중 후보가 획득했던 44.9%를 크게 앞질렀다. 이것도 국민회의와 자민련이 이인제 후보를 지지했던 표를 더 많이 흡수한 결과일 것이다.

경기도지사 선거에서 한나라당 손학규 후보가 획득한 득표율 45.7%는 대통령 선거에서 이회창 후보가 얻었던 35.5%보다 크게 상승한 것이지만, 국민회의의 지지율 증가를 따라 잡지는 못했다.

경기도에서 김대중 후보는 39.3%을 얻었는데, 임창렬 후보는 이보다 15% 증가한 54.3%를 획득하였다.

인천시장 선거에서 한나라당 후보는 34.0%를 획득하였는데, 이는 대통령 선거에서 이회창 후보가 얻었던 36.4%보다 오히려 낮아진 것이다. 반면, 국민회의와 자민련의 연합후보인 최기선씨는 53.5%를 얻어 김대중 후보의 득표율 38.5%를 크게 앞질렀다. 이렇듯 수도권에서 국민회의와 자민련의 시도지사 연합후보들이 획득한 득표율은 김대중 후보의 그것보다 크게 증가한 것이다.

국민회의와 자민련에 대한 지지율의 증가는 김대중 대통령의 당선이 불확실했던 지난 해의 대통령 선거와는 달리, 실재하는 공동정권에 대한 충청 출신 선거인들의 지지가 확고해 졌음을 의미하는 것으로 해석된다.

수도권과는 달리, 대구·경북과 경남 등의 영남권에서 입후보한 한나라당의 시도지사 후보들은 대통령선거 때의 이회창 한나라당 후보의 득표율을 유지하거나 득표율을 그보다 훨씬 더 상승시켰다. 대통령선거 당시 한나라당 이회창 후보는 대구에서 72.7%를 획득했는데, 대구시장 선거에서 한나라당 문희갑 후보는 72.0%를 획득하였다. 경북지사 선거에서 한나라당 이의근 후보는 72.0%를 얻어, 이회창 후보가 획득했던 61.9%보다 10% 가량 상승시켰다. 경남의 한나라당 김혁규 후보도 74.6%를 얻어 이회창 후보의 55.1%를 크게 앞질렀다. 이는 대구·경북·경남에서 지난 해 대통령 선거에서 국민신당 이인제 후보를 지지했던 선거인들이 한나라당 지지로 돌아섰음을 의미한다.

부산시장 선거에서는 한나라당 안상영 후보가 45.1%를 얻어 당선했는데, 이는 97 대통령 선거에서 이회창 후보가 획득했던 53.3%보다 크게 감소한 것이다. 울산시장 선거에서도 한나라당 심완구 후보가 당선하긴 했지만 득표율 42.7%는 이회창 후보가 얻었던 51.4%보다 크게 감소한 것이다.

강원지사 선거에서는 한나라당 김진선 후보가 39.3%을 얻어 당선했는데, 이 득표율은 이회창 후보의 43.2%보다 4% 정도 낮아진 것이다. 국민회의와 자민련의 연합 후보였던 한호선 후보는 33.8%를 얻어 김대중 후보가 얻었던 23.8%보다 10% 정도 증가하였다. 친여 무소속 후보였던 이상용에 대한 지지율까지 계산하면 강원도를 한나라당의 확고한 지지기반으로 보기는 어려울 것이다. 더욱이, 한나라당에 대한 지지가 감소한 상황에서 조 순 총재에 대한 지지지역으로 보기는 어려울 것이다.

시도지사 선거에서의 득표율을 보면, 국민회의와 자민련의 후보들은 압도적으로 많은 표를 얻어 당선했다. 그러나 부산, 울산, 강원 지역에서 당선한 한나라당 후보들은 40% 내외의 낮은 득표율로 고전했다. 대구와 경북 지역은 여전히 한나라당 후보들에게 70% 이상의 압도적 지지를 보냈다. 이는 TK와 PK의 정치적 성향이 달라지고 있음을 드러낸 것이다. 한나라당은 부산에서 같은 당 출신끼리 경쟁하는 바람에 고전하였으며, 울산에서는 무명에 가까운 무소속 후보에게 쫓기는 불안한 싸움을 벌였다. 한나라당은 강원도지사를 당선시

켰으나, 이는 여권이 분열, 두 후보가 동시 출마한 바람에 魚夫之利한 것으로 별다른 정치적 의미를 부여할 수 없을 것 같다.

시도지사 선거는 수도권에서 호남 충청의 연합이 갖는 위력을 여실히 보여주었다. 〈표 1〉에서 보듯이 호남과 충청 출신의 선거인들이 서울의 전체 유권자 중에서 차지하는 비율이 40%를 넘는데, 투표율이 낮은 이번 선거에서 특히 이 연합이 결정적 힘을 발휘한 것으로 보인다. 다른 지역 출신들의 투표율이 낮아 전통적으로 투표율이 높은 호남표의 비중이 더 커졌을 것으로 분석된다. 투표율이 44%에 머물게 됨으로써 한나라당은 DJP의 벽을 넘을 수 없었다.

이는 국민회의와 자민련이 수도권에서의 승리를 즐기기만 하기에는 너무나 큰 정치적 부담이 도사리고 있음을 의미한다. 수도권에서의 승리는 이 지역에 거주하는 호남과 충청 출신 선거인의 연합과 낮은 투표율에 기인한 것이며, 이는 이유야 어떻든 지역 연합에 의한 영남 고립화의 결과이다.

2. 시도의원 선거

시도지사 선거와 마찬가지로 시도의원 선거에서도 與西野東 현상이 되풀이되었다. 시도의원 당선자 616명(지역구)의 소속 정당을 보면 국민회의 271명, 자민련 82명, 한나라당 224명, 무소속 39명으로 수적으로는 균형을 이루고 있다. 그러나 이들이 지역적으로 편중되어 있다는 것이 문제이다.

국민회의는 광주광역시의 시의원 14석을 독식했고, 전남의 50석 중에서 42석, 전북의 34석 중에서 32석, 인천의 26석 중 20석, 경기의 88석 중 61석을 확보했다. 자민련은 텃밭인 대전광역시 시의원 선거에서 완승하고, 충남의 32석 중에서 30석, 충북의 24석 가운데 17석을 확보하였다.

반면, 한나라당은 대구광역시의 시의원 26석을 모두 차지했으며, 경북의 54석 중에서 44석, 경남의 46석 가운데 41석, 부산의 44석 중 43석, 울산의 14석 중 9석(5석은 무소속)을 확보하였다.

한편, 시도의원 당선자의 25.6%인 158명이 공무원 출신이다. 그리고, 시도의원 당선자 중에는 정치인이 102명(16.5%), 상업 종사자 87명, 농축산업 종사자 50명, 건설업 종사자 25명이다. 연령별로는 30대와 40대 당선자가 312명으로 과반수를 차지했고, 50대 255명, 60대 49명 등이다(한국일보 1998년 6월 6일, 5면).

공무원의 행정능력에 대한 기대가 긍정적 평가를 받은 것으로 판단되나, 공직 사회의 개혁을 추진해야 하는 상황에서 이것이 과연 바람직한지는 앞으로 두고 볼 일이다.

3. 시장·군수·구청장 선거

이번 선거를 95 지방선거와 비교해 볼 때, 가장 큰 변화는 시장·군수·구청장 선거결과에서 찾을 수 있다. 당선자의 정당별 분포만을 보면 여야의 우열이나 지역분할 구도는 95 지방선거와 별다른 차이가 없어 보인다.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 이번 선거에서 당선된 시장·군수·구청장의 정당별 분포는 232명 중

국민회의 84명, 한나라당 74명, 자민련 29명, 무소속 44명 등이다. 이는 시장·군수·구청장이 230명이었던 95 지방선거에서 보였던 민주당 84명, 민자당 70명, 자민련 23명, 무소속 53명의 분포와 비슷하다.

그러나, 그 내용을 구체적으로 분석해 보면 엄청난 변화가 있었음을 알 수 있다. 가장 두드러진 특징은 서울, 경기, 인천 등의 수도권에서 시장·군수·구청장을 국민회의와 자민련이 석권했다는 것이다. 특히 인천에서는 95 지방선거에서 여야가 5명씩 차지했던 균형이 깨지고, 국민회의와 자민련이 각각 9명과 1명을 당선시켰다. 반면 한나라당은 당선자를 내지 못했다.

경기지역도 비슷한 양상을 보였다. 경기지역의 95 지방선거에서 당선된 시장·군수의 정당별 분포를 보면, 민자당 13명, 민주당 11명, 무소속 7명 등으로 민자당이 우세하기는 했지만 여야간에 균형을 이루었었다. 그러나, 이번 선거에서 당선된 시장·군수의 정당별 분포는 국민회의 20명, 자민련 2명, 한나라당 6명, 무소속 3명으로, 국민회의가 석권하였다. 서울의 경우에도 25명의 구청장 당선자 중 국민회의 19명, 자민련 1명, 한나라당 5명으로 국민회의가 석권하였다. 이는 서울시 구청장 당선자의 정당별 분포가 민주당 23명, 민자당 2명이었던 95 지방선거의 결과와 큰 차이가 없다.

그런데, 시도지사 선거와는 달리 시장·군수·구청장 선거에서는 여야 모두 자신의 텃밭에서 고전하였다. 시장·군수·구청장 선거의 특징은 그것이 시도지사 선거결과와 맥락을 같이 하면서도 무소속 후보들이 여야 각 당의 텃밭에서 선전했다는 것이다.

232명의 시장·군수·구청장 당선자 중 무소속은 44명인데, 이들은 지역분할 구도와 정당의 벽에 도전하여 성공하였다. 국민회의는 전남과 전북의 12개 지역에서 무소속 후보에게 시장·군수 자리를 내주어야 했다. 한나라당 후보들은 부산의 16곳 중에서 5곳, 대구 1곳, 경북 6곳, 경남 6곳에서 무소속 후보에게 패배하였다.

호남의 경우, 김대중 대통령이 평민당을 창당, 정치활동을 본격적으로 재개한 이후 모든 선거에서 김대중당 후보들이 싹쓸이했던 사실과 비교하면 이번 선거결과는 분명히 놀라운 일이다. 김종필 국무총리 서리의 지지기반인 충청권에서도 31명의 시장·군수 후보 중에서 무소속이나 다른 정당의 후보에게 패배한 자민련 후보가 10명 이상이고, 김영삼 대통령의 아성인 부산, 경남, 울산의 41개 지역 중 13개 지역을 무소속 후보들이 차지한 사실도 마찬가지일 것이다.

이렇듯 무소속 후보들이 선전한 지역이 상대적으로 지역색이 옅은 수도권보다 여야 3당이 자신의 아성으로 분류하는 부산, 경남, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북이라는 사실을 근거로 선거인의 행태에 변화가 일고 있다는 지적이 있다. 그리고, 이것이 「탈 3김 시대」의 단초라고 해석하는 사람도 있다(동아일보 1998년 6월 6일자, 3면).

그러나 이를 95 지방선거결과를 비교해 보면 이런 설명이 다소 성급함을 알 수 있다. 95 지방선거에서도 시장·군수·구청장 선거에서는 무소속 후

보의 진출이 눈에 띠게 증가했다. 당시 경남에서는 21명의 시장·군수 중에서 무소속 당선자가 11명이었으며, 경북에서는 23명의 시장·군수 중에서 14명이 무소속이었다. 강원도에서는 18명의 시장·군수 가운데 7명이 무소속이었다. 반면, 전남에서는 무소속 당선자가 3명, 전북에서는 1명에 불과하였다.

그런데 이번 선거에서는 무소속 당선자가 대구 1명, 경북 6명, 경남 6명, 강원 3명으로 그 수가 크게 감소하였다. 반면, 무소속 당선자의 수가 전남과 전북에서는 각각 7명과 5명으로 크게 증가하였다. 95 지방선거 때 무소속 당선자가 한 명도 없었

〈표 3〉 기초단체장·시도의원 정당별 분포현황

구분	98 지방선거								95 지방선거							
	한나라당		국민회의		자 민 련		무 소 속		민 자 당		민 주 당		자 민 련		무 소 속	
	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원	기초장	시도의원
서울	5	15	19	78	1	1	0	0	2	11	23	122	0	0	0	0
부산	11	43	0	0	0	1	5	0	14	50	0	0	0	0	2	5
대구	7	26	0	0	0	0	1	0	2	8	0	0	1	7	5	22
인천	0	4	9	20	1	1	1	1	5	13	5	18	0	0	0	1
광주	0	0	5	14	0	0	0	0	0	0	5	23	0	0	0	0
대전	0	0	1	0	4	14	0	0	0	0	1	0	4	23	0	0
울산	3	9	0	0	0	0	2	5								
경기	6	18	20	61	2	9	3	0	13	52	11	57	0	0	7	14
강원	13	21	1	12	2	3	2	6	9	27	1	6	1	1	7	18
충북	0	0	2	3	6	17	3	4	4	12	2	10	2	4	3	10
충남	0	0	0	1	11	30	3	1	0	3	0	2	15	49	0	1
전북	0	0	9	32	0	0	5	2	0	0	13	49	0	0	1	3
전남	0	0	15	42	0	1	7	7	0	1	22	62	0	0	2	5
경북	14	44	1	0	2	5	6	5	8	50	1	1	0	2	14	31
경남	14	41	0	0	0	0	6	5	10	52	0	0	0	0	11	33
제주	1	3	2	8	0	0	1	3	3	7	0	2	0	0	1	8
계	74	224	84	271	29	82	44	39	70	286	84	352	23	86	53	151

던 충남에서도 이번 선거에서는 3명의 무소속 후보가 당선하였다.

이를 종합하면, 95 지방선거에서는 민자당의 텃밭인 영남과 강원도에서, 그리고 이번 선거에서는 국민회의와 자민련의 텃밭인 호남과 충청지역에서 무소속 당선자가 대거 당선되었음을 알 수 있다.

이러한 사실을 어떻게 해석할 것인가? 무소속 후보가 당선한 일부 지역에서는 각 당이 텃밭의 지지를 과신한 나머지 현역 단체장을 무리하게 공천에서 탈락시키고 새로운 인물을 내세움으로써 선거인의 반발을 초래한 것이 사실이다. 그리고 각 당은 시도지사 선거에 집착한 나머지 시장·군수·구청장 선거에는 크게 관심을 갖지 않은 것도 사실이다. 대부분의 무소속 후보들은 공천에 탈락한 사람들로서 선거후 입당의사까지 밝혀 정당 후보가 무소속 후보와의 차별성을 부각시킬 수 없었다. 호남에서는 선거운동 과정에서 당선되면 국민회의에 복귀하겠다던 후보자 중 일부는 벌써 입당의사를 밝히고 있는 것이 이를 증명한다.

결국, 집권당의 텃밭에서 무소속 당선자가 증가한 것은 대통령과 시도지사 선거에서는 지역당의 후보를 지지하되, 시장·군수·구청장 선거에서는 무소속 후보를 지지하더라도 지역당의 정국 운영에 큰 차질이 없을 것이라는 정치적 판단의 결과일 뿐, 이것을 인물 중심의 투표 가능성으로 해석하고, 「탈 정당」 내지 「탈 3김」의 가능성으로 보는 것은 논리의 비약이다.

이번 선거에서 당선된 시장·군수·구청장의 표준 이미지는 60세 전후의 공직경험이 있는 대졸자로 나타났다. 당선자들의 출신 직업을 보면 65.1%(152명)가 공무원 출신이다. 그리고 정치인 13%(32명), 상업 2.1%(5명), 농축산업 1.7%(4명), 변호사 0.4%(1명), 그리고 무직 5.2%(12명) 등이었다.

이 같은 현상은 공직경험이 공천에서 중요한 기준으로 작용하고 선거인들도 공직 경험을 중시했음을 보여준다. 정당공천을 허용했음에도 불구하고 정치인보다 공무원 출신이 더 많은 사실이 이를 증명한다.

시도의원의 경우와 마찬가지로 과연 공무원 출신의 시장·군수·구청장이 정부개혁을 강력히 추진할 수 있을지는 두고볼 일이다.

연령별로는 61세 이상이 77명, 56~60세 76명 등 56세 이상이 전체의 66%를 차지해, 선거인들이 경험이 많은 고연령층을 선호함을 입증하였다. 이어 51~55세 36명, 40대 36명, 그리고 30대가 7명이었다.

학력별로는 전체의 46.1%인 107명이 대학졸업자였으며, 대학원졸 46명(20%), 대학원 수료 10명(5.3%), 대학중퇴 19명(8.1%), 중졸 8명, 초등학교졸 3명, 독학자 1명, 미기재 2명 등이었다(한국일보, 1998년 6월 6일자, 5면).

Ⅳ. 맺는말

98 지방선거 결과는 與西野東의 지역분할을 확인하는데 그쳤다. 동서 분할구도가 완화되기는 커녕 더욱 심화된 양상을 보였는데, 정치권은 이를 해소하기 보다는 승리에만 집착하여 지역감정을 오히려 악용하였다. 특히 선거기간 동안 한나라당

이 일부 지역에서 다시 지역감정을 부추긴 것은 비판받아 마땅하다.

국민회의는 호남권을 석권하고 서울, 경기, 제주 등까지 영향력을 확장하여, 이번 선거에서 최대의 승자가 되었다. 국민회의는 불모지였던 대전, 충남, 충북 등 충청지역 시장·군수 선거에서도 소수나마 당선시켜 교두보를 확보했다. 이것은 공동정권의 등장으로 국민회의에 대한 충청권의 거부권이 부분적으로나마 희석된 결과일 것이다.

자민련은 대전시장, 충남도지사, 충북도지사와 함께 인천시장까지 당선시킴으로써 수도권 진입에 성공하였다. 그러나, 자민련은 95 지방선거에서 승리했던 강원도에서 패하고, 대구·경북에서도 완패함으로써 그 한계를 드러냈다. 한나라당은 수도권에서 패배하였지만 대구·경북지역의 견고한 지지에 힘입어 현상유지에 성공하였다. 다만, 한나라당은 부산에서의 지지기반 동요가 정치적 부담이 아닐 수 없다.

한마디로 98 지방선거는 지방선거가 아니라 중앙선거로서의 의미를 갖는다. 여야를 막론하고 모든 정당이 공천 과정에서부터 정국의 주도권 확보를 위해 자질이나 능력, 전문성보다는 당선 가능성에 집착하였다. 국민회의와 자민련이 수도권과 강원도에서 공천문제로 갈등을 보인 것도 이와 관련이 있다. 인천시장으로 당선된 최기선씨가 자민련의 반발로 국민회의 입당을 포기하고 자민련에 입당한 것은 이번 선거가 정치적 이념이나 정당의 정체성보다도 정당간의 세력확장에 의해 지배되었음을 극명하게 보여준 것이다.

이러한 상황에서 지방의 정책과 쟁점은 경제위기, 정국안정, 정계개편 등의 전국적인 이슈에 의해 가려지고, 선거결과에 별 영향을 미치지 못했다. 정치적 무관심, 불만, 냉소에도 불구하고 248명의 시도지사, 시장·군수·구청장 중에서 37%인 93명만 교체되었다는 사실은 지방선거가 지방정치에 대한 정치적 책임을 묻는 기능을 다하지 못하고 있음을 증명한다.

현역 시도지사를 누르고 새로이 등장한 당선자 중에서 당적을 옮기거나 버리지 않은 후보가 한 사람도 없다. 이는 처음부터 선거인의 합리적 선택 기회를 박탈한 것이다.

경제정책의 실패도 선거에 아무런 영향을 미치지 못했다. 고통지수가 1.0 이상인 시도는 부산, 인천, 광주, 대전, 충남, 충북, 울산 등인데, 이들 시도에서 정당간에 지사가 교체된 곳은 한 곳도 없다. 3년전 한나라당 후보로 입후보하여 당선됐던 최기선 인천시장은 이번에는 자민련 후보로 나서서 당선했는데, 같은 인물이 당만 바꿨다는 점에서 교체라고 말할 수 없다. 충북지사 선거에서 자민련의 이원종 후보가 한나라당의 주병덕 지사를 물리

1) LG경제연구원은 실업률과 물가상승률, 어음부도율을 합한 수치에서 산업생산 증가율을 뺀 수치를 고통지수(misery index)라 규정했다. 이에 따른 16개 시도의 고통지수는, 부산 5.0, 인천 2.2, 광주 1.9, 대전 1.8, 충남 1.7, 충북 1.3, 울산 1.1, 서울 -0.1, 전북 -0.6, 경기 -0.9, 대구 -1.0, 강원 -1.7, 경북 -2.0, 충남 -2.1, 전남 -2.4, 제주 -4.3 등이다.

쳤지만 주병덕 지사가 3년전 자민련 후보로 입후보했다는 점에서 이것도 정당간의 교체라고 볼 수 없다(시사저널, 1998년 6월 18일자, p.70).

이번 선거를 통해 국민회의와 자민련은 단기적인 의미에 의도했던 목적을 충분히 달성했다. 특히 국민회의는 수도권에서 승리함으로써 정국 주도권을 장악하였다. 이에 따라 다음 선거가 걱정스러운 야당 소속 국회의원들의 당적 변동이 불가피할 전망이고 與小野大의 국회의석 분포는 조만간 역전될 것이다.

그러나 국민회의와 자민련은 전국 평균 투표율이 사상 최저수준이었다는 사실 외에 수도권의 투표율이 서울 46.9%, 경기 49.9%, 인천 43.2%에 머물렀던 이유를 잘 분석하여, 정국 운영이 독단에 빠지지 않도록 조심해야 할 것이다. 그리고 정당별 득표율에 있어서는 아직도 한나라당이 제1당의 위치를 유지하고 있다는 사실을 무시해서는 안될 것이다. 국민회의와 자민련이 당선자 수에 있어서는 우세를 보였지만 완전한 승리라고 단언할 수는 없다. 이는 공동정권의 위력이면서 동시에 한계이다.

따라서 국민회의와 자민련은 정계개편 과정에서 이러한 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 대구·경북의 DJ에 대한 거부감이 줄어들지 않고 오히려 더욱 악화되고 있는 경향을 고려할 때, 정계개편이 국회의석 수의 확대만을 겨냥해 야당의원 빼내오기에 머문다면 그 한계는 분명하다. 지난해 대통령 선거에서의 연합을 계기로 충청지역 선거인들의 DJ에 대한 거부감이 사라지고 있는 것은 자민련의 정권참여 때문이다.

이러한 의미에서 대구·경북 지역에 대한 지역연합 시도는 지역분할 구도를 타파할 수 있는 한 가지 방법일 수 있다. 이를 위해서는 선거제도의 변경을 포함한 과감한 정치 개혁이 동시에 추진되어야 한다. 아울러, 정치인들의 기득권 유지를 위한 저항을 효과적으로 통제하기 위해서는 국정 전반에 대한 개혁이 과감하게 이루어져야 할 것이다. 열린충남