

지방선거와 정당공천 : 비교론적 시각에서

- 기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과 -

A Study on the Effects of Partisan and Nonpartisan Local Elections
in Korea

황 아 란*

Hwang, Ah-Ran

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 외국 지방선거의 정당참여 동향과 투표행태에 대한 선행 연구 검토
- III. 연구 가설 및 분석 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결 론

본 연구는 기초의원 선거에서의 정당공천 여부가 유권자의 투표행태에 미치는 영향을 분석하기 위하여 2002년과 2006년 기초의원 선거결과를 비교하면서 도시유형과 지역에 따른 정당공천의 정보제공 효과를 검증하는데 중점을 두었다. 분석 결과, 2006년의 정당공천제 도입은 지방선거의 선거경쟁과 투표율을 제고시키고 정당지배적인 투표선택과 여성위원의 증가를 가져오는 주요 요인이었다. 이는 기초의원 선거에 대한 유권자의 선거관심과 정보수준이 낮은 현실에 기인한 것으로서 정당공천의 정보제공 효과가 특히 대도시와 수도권, 영호남의 자치구에서 매우 강했던 것을 확인할 수 있다. 결론적으로 지방선거의 정당참여는 정당공천의 유용성을 부정하지 않으면서 유권자의 선거관심과 후보에 대한 정보제공을 용이하게 해 줄 수 있는 제도적 개선이 요청된다 하겠다.

* 부산대학교 행정학과

논문 접수일 : 2010. 3. 16, 심사기간(1차) : 2010. 3. 18 ~ 2010. 3. 26, 게재확정일 : 2010. 3. 26

□ 주제어 : 기초지방선거, 정당배제선거, 정당공천, 정보제공 효과

Focusing on the effect of information in partisan ballot on voters' electoral behavior such as a turnout and a vote choice, I analyzed the 2002 and the 2006 municipal council election, which has changed from a nonpartisan to a partisan election. The 2006 partisan election shows the increase in the electoral competition, the turnout rate, and women's representation as well as party dominant results. The facts that the partisan impact is stronger in urbanized areas, the capital zone, and the regional party support areas such as Yeongnam and Honam, supports the hypothesis that the levels of voters' interest in municipal elections and their information about candidates do matter. Finally, I suggest the role of the partisan cue in low information elections and the policy implications to improve the voters' interests in municipal elections.

□ Keywords : municipal election, nonpartisan ballot, party nomination, information effect

I. 서론

민주화 이후 지방자치가 재개될 때부터 지금까지 지방선거의 정당참여에 대한 찬반 논란은 오랫동안 지속되어 온 뜨거운 쟁점이라 할 수 있다. 이러한 논쟁은 2006년 지방선거를 통하여 기초의원예 대한 정당공천을 확대 허용하는 제도적 개편이 이루어진 후에도 여전히 첨예하게 대립된 양상을 보여 왔다.¹⁾ 사실 규범적인 측면에서 입장을 달리하는 정당참여에 대한 찬반 논의는 각기 설득력 있는 논리적 추론과 근거를 지닌 것이었으나 실제의 경험적인 증거가 제시되지 않는 한 쉽게 해결되지 않는 문제라 할 것이다.

그 점에서 2006년의 기초의원 선거의 정당공천제 도입은 많은 연구자의 관심을 끌기에 충분하였으며, 특히 정당공천제가 지방정치엘리트 층원에 미친 영향에 중점을 두고 많은 연구가 기초의원 후보와 당선자의 인적구성 변화와 지역별 정당 분포 등을 분석하였다(김광주

1) 2006년 지방선거 이후 정당공천제에 대한 최근의 찬반 논의는 이승중(2009), 성기중(2009), 송광운(2008), 박재욱(2007), 주용학(2007) 참조.

2006; 김용철 2006; 박재욱 2007; 박창규 2009; 안청시·이승민 2006; 이상목 2008; 이승모 2009). 이는 정당이 선거과정에 핵심적인 역할을 담당한다는 점에서 매우 당연한 관심이라 할 수 있지만, 그러나 정당공천의 영향을 유권자의 입장에서 접근하는 노력이 매우 부족했던 것은 아쉬운 점이었다.

본 연구는 기초의원 선거에서의 정당공천 여부가 유권자의 투표행태에 미치는 영향을 분석하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 정당공천이 금지되었던 2002년 선거와 비교하여 2006년 기초의원 선거결과의 변화 내용을 살필 것이며, 특히 정당공천의 정보제공 효과에 주목하여 유권자의 투표참여와 후보선택 등에 미친 영향을 분석하는 데 중점을 두고자 한다. 정당공천의 정보제공 효과는 정당참여의 찬성자들이 주장하는 가장 중요한 현실적인 논거로서 지방선거의 정당참여가 유권자의 선거관심과 참여를 제고시키고 후보선택에 유용한 정보를 제공해 준다는 것이다(가상준 2009)

이는 특히 단체장 중심으로 치러지는 동시실시의 지방선거에서 상대적으로 비중이 떨어지는 기초의원 선거에 대한 언론의 관심이 낮고 후보 선택에 필요한 구체적인 정보를 구하기 쉽지 않은 현실이란 점을 고려할 때 정당공천은 매우 유용한 정보라 할 것이다. 그리고 그 유용성은 유권자의 정보수준에 따라 상이할 것이라 예상할 수 있다. 즉 선거관심이 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 유권자에게 정당공천의 정보제공 효과는 더 강할 것이란 점에서 본 연구의 분석은 선거구 특성 변수로서 도시화 수준과 지역에 따른 정당공천의 정보효과를 검증해 보고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장의 이론적 논의는 비교론적 관점에서 외국 지방선거의 정당참여 동향을 살펴보는 한편, 미국 내 지방자치단체의 정당선거와 비정당선거의 비교를 통해 정당공천의 허용 여부가 유권자의 투표행태에 미치는 영향에 대한 선행연구를 검토할 것이다. 이를 토대로 3장은 정당공천의 정보제공 효과에 중점을 둔 연구가설을 도출할 것이며, 유권자의 정보수준과 관련된 선거구 특성 변수로서 도시유형과 지역에 따른 분석 틀을 제시할 것이다. 4장의 분석은 2002년과 2006년 지방선거 결과를 비교하면서 선거경쟁과 투표율, 정당소속과 무소속의 당선율, 여성의원 비율 등에 대해 정당공천의 정보제공 효과를 검증할 것이다. 5장의 결론은 본론의 주요 내용을 요약하고 시사점을 논의할 것이다.

II. 외국 지방선거의 정당참여 동향과 투표행태에 대한 선행 연구 검토

1. 선진 외국의 지방선거와 정당참여 동향

대부분의 선진 외국에서는 지방선거의 정당참여가 폭넓게 허용되고 있다. 영국의 지방선거에서 정당의 영향은 공천이 당선에 필요조건일 만큼 매우 크며, 정당공천은 당내 민주적인 상향식 의사결정 방식이 제도화되어 있어 당원 투표로서 결정된 후보 공천에 대해 중앙당은 당원 의사를 절대 존중하고 있다. 프랑스도 정당 중심의 지방선거가 실시되고 있으며, 정당은 후보자를 공천할 때 지역의사를 존중하여 지역에서의 기반과 명성, 인지도 등을 고려하여 결정하고 있다. 독일은 거의 모든 주에서 정당명부에 의한 비례대표제로 지방의원을 선출하기 때문에 지방선거 과정에서 정당이 절대적인 영향을 미친다. 영국을 제외한 대부분의 유럽 국가들이 정당명부로서 의원을 선출하는 것은 정당이 정치충원의 핵심적인 역할을 담당하면서 지방자치의 정치지망생을 훈련시켜 중앙정치로 진출할 수 있는 통로를 열어주고, 유권자의 후보선택을 용이하게 해 주는 중요한 기준이 되고 있음을 의미한다.

한편, 정당공천이 허용되지만 지방선거 과정에 정당의 역할이 활발하지 못한 대표적인 사례가 일본이며, 지방선거에 정당참여를 금지하는 사례도 있는 경우가 미국이다. 일본은 지방선거에 정당의 후보자 추천과 선거운동의 폭넓은 참여를 허용하고 있으나 단체장은 무소속이 대부분이고 기초의원은 무소속이 다수를 차지한다. 무소속 비율은 2000년 광역자치단체(도·도·부·현) 장(知事)의 경우 96%, 기초자치단체(시·정·촌)의 장은 거의 모두(99.7%)인데 비해, 광역의회 의원 25%, 시의회 의원 63%, 정·촌의회 의원 90%가 무소속이었다(주용학 2007).²⁾ 지방의원의 무소속 비율에서 흥미로운 점은 자치단체의 규모에 따라 차이를 보이는 것으로 소규모 자치단체일수록 높은 것이 특징이다. 일본의 무소속 강세 경향의 이러한 차이는 단체장의 경우 지명도가 높다는 점에서, 그리고 지방의원은 지명도가 떨어지지만 소규모 자치단체일수록 후보의 인지도가 높기 때문에 광역과 기초 의원 간 무소속 비율의 차이가 큰 것으로 해석된다.

미국은 각 주법에 따라 지방정부별로 다양한 선거제도를 채택하고 있다. 뉴욕주 등 정당참여를 허용하는 주(30%)보다 캘리포니아주를 비롯하여 금지하는 주(70%)가 더 많다. 지방

2) 2007년 자료도 비슷한데, 무소속 비율은 광역단체장 95%, 기초단체장 99.9%, 광역회의의원 22%, 기초회의의원 74%로 나타난다(성기중 2009).

정부 차원에서 보면 1991년 현재 3/4 이상이 정당표방을 금지하는 비정당선거(non-partisan)를 채택하고 있다(DeSantis and Renner 1991). 미국의 NLC(National League of Cities)에서 1998년 실시한 설문조사 결과에서도 2,520개 시정부 가운데 정당공천을 배제하는 경우가 81%를 차지하는 것으로 나타난다(성기중 2009).

비교론적 관점에서 볼 때, 정당참여가 활발한 선진 외국의 공통적인 특징은 당비를 납부하는 당원중심의 정당으로서 민주적이고 상향적인 의사결정구조를 지니고 있다는 점과 정당이 국민 속에 깊숙이 뿌리내리고 있다는 점이다(이승중 2009; 송광운 2008). 다만 일본과 미국의 지방선거에서 나타나는 예외적인 현상에 대해서는 역사적, 정치적 배경에 대한 이해가 필요하다. 즉 미국은 지방정치 개혁의 일환으로서 20세기 초 비정당선거제가 도입되어 확산되었는데, 당시의 진보적 개혁운동가들은 지방선거의 정당 배제를 효율적이고 전문적인 지방행정의 수행에 당파적 갈등을 방지할 수 있고, 보스 중심의 머신정치(machine politics)가 낳은 폐해를 줄이는 방안으로 제시하였다(Banfield and Wilson 1963).³⁾ 일본의 무소속 강세 경향도 그 역사적, 정치적 배경은 1960년대의 혁신자치체가 사회주의적 성향을 지닌 대도시 지방정부의 비효율적 행·재정 운영에 대한 보수적 정치진영의 반발과 경제위기에 의한 지방재정의 파탄 등으로 지방정부의 비정치화 경향이 나타나게 된 것이다(박재욱 2007).

종합하면, 미국을 제외한 선진 외국의 지방선거에서 정당 참여는 적극적으로 인정되며, 후보의 정당소속은 유권자의 투표선택에 중요한 기준이 되고 있다. 일본의 무소속 강세 경향 속에서도 지방의원 간 무소속 비율의 차이는 유권자의 선거관심과 후보 인지의 차이를 반영해 준다할 수 있는데, 선거관심이 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 선거에서는 정당이 투표선택에 중요한 기준임을 보여준다.

2. 미국 지방선거의 정당 참여 및 배제와 유권자의 투표행태

지방선거에 미치는 정당 참여와 배제의 효과를 비교하기 위한 가장 적절한 대상은 미국의 지방자치단체일 것이다. 앞서 지적하였듯이 미국의 지방선거에서는 후보의 소속정당이 투표용지에 표기되지 않는 비정당선거(nonpartisan election)가 훨씬 많이 실시되고 있다. 미국의 많은 연구자들이 투표의 주요 기준인 정당의 이점이 배제된 비정당선거에서 유권자의

3) 머신정치의 청산은 단순히 정당배제의 선거에 의해 이루어진 것이 아니라 '뉴딜 효과', 즉 뉴딜 정책 이후 연방정부 차원에서 복지기능을 강화함으로써 저소득층과 지방정당의 수혜자-후원자 관계가 약화되었기 때문일 가능성이 크다(Epstein 1986: 140-142).

투표 선택이 어떻게 이루어지고 어떤 특징을 지니는가에 관심을 기울인 것은 당연하다.

대부분의 연구들은 정당참여선거와 비교하여 비정당선거가 유권자의 선거관심과 간여를 낮추고 투표참여를 떨어뜨리는 주요 원인이며, 사회경제적으로 상류계층에 유리한 양상을 보임으로서 사회적, 정치적 변화에 더 저항적인 경향을 나타낸다는 것으로 요약할 수 있다(Adrian 1952, 1959; Cutright 1963; Gilbert 1962; Hawley 1973; Karnig and Walter 1983; Lee 1960; Schaffner et al. 2001; Sherrill 1998; Welch 1978; Wood 1953). 즉 비정당선거는 정당의 동원 노력이 감소되기 때문에 투표율이 낮으며, 후보 인지의 어려움으로 선거과정에서 특히 현직의 이점을 증가시키고 선거자금의 중요성을 높임으로써 조직과 자원이 풍부한 기득권층으로 지방정부가 구성되는 체제 편향적인 양상을 나타내며, 덜 진지하고 덜 정책 중심적인 선거캠페인을 나타냄으로서 공직자의 책임성 확보 측면에 덜 효과적이라는 것이다.

이러한 연구들은 20세기 초 미국의 진보운동(Progressive Movement)이 낳은 비정당선거의 개혁이 그 의도된 결과를 가져왔는가를 비롯하여 그것이 바람직한 것인지에 대한 강한 의문을 제기하는 것이다. 진보적 개혁가들이 추구한 한 것은 국민에 의한 직접 통치로, 지방 수준에서 정당의 영향을 제거하여 머신헌정의 영향력을 무력화시킴으로서 주민의 의사에 잘 반응할 수 있는 정부 구성에 중점을 둔 것이다(Duncan 1913, Hofstadter 1955; Gould 1986). 이들이 정의하는 민주 선거는 오늘날의 공동체주의 개념과 유사한 데, 유권자는 식견을 지니고 공공의 선을 추구하는 존재로서 활동적이고 건전한 이해를 추구하는 사람에게는 분열적이고 이기적인 이해를 반영하는 정당의 꼬리표가 필요 없으며, 시민의 역할은 정부를 효율적으로 운영할 수 있는 최선의 지도자를 선택하는 데 있다는 것이다. 즉 비정당선거는 선거과정에 정당을 배제시키는 수단으로 채택되어 유권자가 다른 정보(이상적으로는 후보의 자질과 정책)에 기초해서 후보를 결정하도록 하기 위함이었다.

물론 비정당선거는 진보적 개혁운동가의 의도대로 정당의 영향을 무력화시키는 결과를 가져오는 데 성공하였다(Adrian 1959; Banfield and Wilson 1963: 157; Conway 1969; Pomper 1966; Schaffner et al. 2001). 문제는 투표용지에 정당이 기재되지 않는 비정당선거에서 유권자가 어떤 정보에 기초하여 투표를 하는가에 있다. 정보비용을 최소화하는 것이 유권자의 합리적 행태임을 감안할 때(Downs 1957), 투표선택에 가장 중요한 요약도구인 정당소속감을 배제시킨다는 것은 후보에 대한 정보비용의 상승으로 인해 기권을 하거나 후보 선택의 어려움이 높아질 것이기 때문이다. 진보적 개혁운동가들의 관점에서는 협소한 이해를 추구하는 정당에 쉽게 동원되는 유권자보다 정보를 얻는데 어려움을 느끼는 사람들이

민주주의에 더 바람직하다 할 것이다. 그 점에서 비정당선거의 낮은 투표율은 결점이 아니라 좋은 점일 수 있다. 사실 미국의 투표참여에 가장 큰 제도적 장애로 간주되는 유권자등록제는 진보적 개혁운동가들이 도입한 것이다(Lijphart 1997; Powell 1986).

그러나 비정당선거에 대한 비판이 높은 것은 무엇보다 비정당선거에서의 투표선택이 진보적 개혁가들이 기대하였던 것처럼 유권자들이 다른 보다 합당한 정보를 찾아 그에 기초하여 의사결정을 내리는 것이 아니라는 점이다(Schaffner et al. 2001).⁴⁾ 앞서 지적하였듯이 정당의 영향을 막는 데는 성공하였지만, 비정당선거에서는 정당 대신 출신민족이나 인종에 따른 집단의 정치가 좌우하게 됨으로서 진보적 개혁가들이 바라던 모범적인 유권자상, 즉 어떤 집단의 귀속적 영향에서 벗어나 개인의 합리적이고 숙고의 신중함으로 후보를 선택을 하는 데에는 실패한 것이다(Pomper 1966).⁵⁾

이는 인지심리학적 관점에서 볼 때 정당의 배제가 인지적 구두쇠인 유권자로 하여금 새로운 정보를 찾는 비용을 감수할 동인을 전혀 증가시키지 못하기 때문이라 하겠다. 유권자는 쉽게 얻을 수 있는 정보가 무엇이든, 그것이 비본질적인 것이라도 의존하는 경향을 보이며, 그 결과 비정당선거에서 정보가 부족한 유권자는 익숙한 현직의 이름(Schaffner et al. 2001)이나 후보의 이름에서 풍겨 나오는 출신 민족이나 인종, 성별(Pomper 1966; Squire and Smith 1988), 혹은 투표용지에 기재된 순서가 투표선택에 중요한 요인으로 나타나고 있다(Brockington 2003; Darcy and McAllister 1990; Koppell and Steen 2004). 요컨대 비정당선거에서 유권자는 미국의 진보개혁운동가들이 가졌던 바람직한 모습과는 달리 적정한 다른 정보를 찾는 대신 기권을 하거나 정당보다 훨씬 덜 합리적인 정보에 의존하여 투표하는 경향이 강하다는 것이다.

이와 비교하여 정당선거는 정당의 동원노력과 유권자가 지닌 정당소속감의 정서적 관여로 선거경쟁이 높고 투표 참여율이 높으며(Campbell et al. 1960; Verba et al. 1978), 후보의 소속정당은 정책적, 이념적 입장을 추론할 수 있는 유용한 인지적 정보의 요약도구로

4) 비정당선거에서 모든 유권자가 후보의 정당관련 정보를 모르는 것은 아니다(Lee 1960; Salisbury and Black 1963; Hawley 1973). 비정당선거인 법관 신임투표에 대한 한 연구(Squire and Smith 1988)는 법관을 누가 임명하였던가를 알려줄 때와 그렇지 않았을 경우 '모름'의 응답자가 현격한 차이를 보임으로써 비정당선거라도 정파성에 대한 정보가 의견 형성에 중요한 요인임을 입증하였다.

5) 비정당선거가 소위 '교계의 정치(politics of acquaintance)'로 불리는 것(Lee 1960: 102-125)은 피상적일지라도 후보와의 단순한 접촉이나 후보 이름의 인지가 중요하다는 것을 뜻한다(Conway 1969).

이용된다(Aldrich 1995; Fiorian 1981; Popkin 1994). 뿐만 아니라 정당의 인적, 물적 지원이 선거자원이 부족한 후보들의 개인적인 열세를 극복하는데 도움을 줌으로서 특정 집단의 영향이나 기득권층으로 체제편향적인 정부를 구성하는 것을 방지하는 데 기여하는 것으로 평가된다(Pomper 1966; Sherrill 1998).

종합하면, 비정당선거에 비해 정당참여 선거는 선거경쟁과 투표율이 높으며, 후보에 대한 정보가 부족한 유권자의 투표선택에 정당의 영향력이 강하고 선거자원이 부족한 후보들의 정치적 대표성을 높일 수 있다는 것이다. 물론 이러한 차이를 어떻게 평가하는가는 바람직한 유권자 상에 대한 관점과 선거의 목적을 어디에 두는가에 대한 견해에 따라 달라질 수 있는 것이라 하겠다.

III. 연구 가설 및 분석 방법

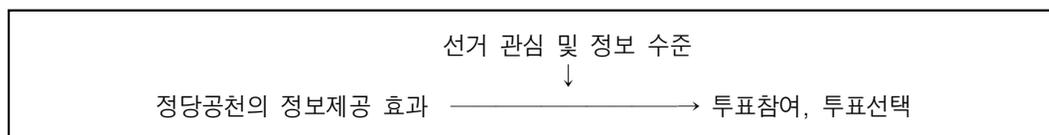
1. 연구 가설

기초의원 선거의 정당공천을 허용한 2006년 지방선거의 정당참여 확대는 이제까지 지방선거의 구조화된 정당경쟁을 더욱 강화시키는 효과를 지님으로서 선거경쟁을 높이고 유권자의 선거관심과 투표참여를 증가시키는 데 중요한 영향을 미쳤을 것이라 가정할 수 있다. 그런데 지방선거는 동시 실시되기 때문에 기초의원 선거의 정당공천으로 인한 효과는 기초의원 선거에만 국한되지 않고 다른 지방선거에도 전체적인 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다(신두철 2007; Hwang 2006). 즉 정당공천이 기초의원 선거까지 전면적으로 확대됨으로서 정당 간 경쟁이 지방선거 전반에 심화되어 후보 경쟁률의 증가와 투표율의 상승을 가져왔을 것이라 예상된다.

지방선거의 정당참여 확대 → 구조화된 정당경쟁의 강화 → 선거경쟁 및 투표참여 증가

본 연구에서 중점을 두고 있는 정당공천의 정보제공 효과는 유권자의 정보 수준에 따라 기초의원선거의 투표 참여와 선택에 상이한 영향을 미칠 것이라 예상된다. 낮은 선거관심

으로 후보선택에 필요한 충분한 정보가 부족할 경우 유권자는 정당에 대한 지지여부로 투표하는 경향이 강하며(이현우 2006), 이는 특히 동시실시에 따른 제도적 동원으로서 지방의원 선거와 같이 관심이 낮은 선거에도 유권자가 투표를 해야 할 경우 후보의 소속정당은 기회비용을 줄이는 기준이 될 수 있다(박재욱 2007). 즉 기초의원 선거는 동시 실시되고 있는 다른 지방선거에 비하여 비중이 떨어지고 언론보도 등 정보제공 면에서 취약한 현실이기 때문에 기초의원 선거에 대한 관심이 낮아 후보에 대한 정보가 부족한 유권자에게는 특히 후보의 소속 정당이 유용한 요약도구로서 의사결정에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이다.



본 연구는 유권자의 선거관심과 후보에 대한 정보수준에 영향을 미칠 수 있는 선거구의 특성 변수로서 도시규모와 지역에 대한 가설을 설정하여 정당공천의 정보제공 효과를 규명해보고자 한다. 첫째, 투표참여와 후보선택에 미치는 정당공천의 정보제공 효과는 선거관심 및 정보 수준이 낮은 도시가 농촌보다 더 강할 것이다(가설 1). 선거구의 도시화 수준은 지방선거 투표율의 도저촌고(都低村高) 현상에서 드러나듯이 선거관심의 주요 요인이며(김옥 2006, 황아란 1998), 후보 인지의 정보수준에 중요한 차이를 나타내는 변수이다(정준표 2007; 황아란 2010). 도시화 수준이 낮을수록 인구가 적고 공동체의 동일성과 결속력이 높으며, 공동체에 대한 관심이 높기 때문에(Fisner 1982; Kim and Koh 1972; Oliver 2000) 유권자의 투표참여나 후보에 대한 정보 수준도 농촌에서 높고 도시에서 낮을 것이라 예상할 수 있다.

둘째, 정당공천의 정보제공 효과는 영호남 지역에서 높을 것이며 특히 자치구에서 강할 것이다(가설 2). 유권자의 정당 선호가 선거관심을 높이는 주요 변수이면서 후보선택에 가장 중요한 요인 가운데 하나라는 점은 정당 선호가 뚜렷한 영호남 지역에서 투표율이 높고 지역주의 투표선택이 강한 현상에서 잘 나타난다. 따라서 영호남 지역의 선거관심 및 정보수준은 일반적으로 다른 지역에 비해 높을 것이라 볼 수 있는데, 그러나 영호남 지역 내에서 정당공천의 정보제공 효과는 도시화 수준에 따라 더욱 뚜렷한 차이를 나타낼 것으로 예상된다. 즉 <가설 1>의 선거관심이 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 도시에서 정당공천의 정보제공 효과

가 농촌보다 높을 것이란 예상은 특히 정당선호가 강하지만 정보수준이 낮을 것으로 예상되는 영호남 지역의 자치구에서 더 클 것이다.

셋째, 정당공천은 지역구 선거에서 여성과 같이 인적, 물적 자원이 부족한 소수파의 대표성을 높이는 데도 기여할 수 있을 것이다(가설 3). 정당이 배제된 선거에서는 후보 간 경쟁이 중심이 되기 때문에 여성은 보수적인 정치문화와 남성보다 취약한 선거자원 등으로 열세의 입장에 놓이게 된다. 반면 정당공천제 도입은 선거경쟁의 축을 과거 후보 간 경쟁에서 정당 간 경쟁으로 전환시킴으로서 그러한 여성후보의 한계를 극복하는 데 도움이 될 수 있다(황아란 2002, 2007). 즉 정당공천을 받은 지역구 여성후보는 여성에 대한 일반의 편견을 줄이는 한편 정당의 선거지원을 확보함으로써 당선 가능성이 높아진다는 것이다.

종합하면, 정당공천의 정보제공 효과는 당선 경쟁률과 투표율을 높이고 무투표 당선위원의 비율을 낮출 것으로 예상된다. 또한 무소속(또는 정당소속) 당선위원의 급격한 감소(또는 증가)를 가져오고 여성후보의 공천으로 여성의원의 증가를 가져왔을 것으로 예상된다. 그리고 이러한 변화는 도시화 수준이 높을수록, 그리고 정당선호가 강한 영호남에서 뚜렷한 차이를 나타낼 것으로 기대된다. 그리고 비본질적인 요인으로서 후보 기호가 선거결과에 미치는 영향은 2002년 정당배제의 기초의원 선거나 2006년 정당공천의 중선거구제 하에서의 기초의원 선거 모두 도시화 수준이 높은 곳에서 강할 것으로 예상된다.⁶⁾

2. 분석 자료 및 연구 방법

본 연구의 분석에 이용된 자료는 『중앙선거관리위원회』에서 제공한 2002년, 2006년 지방선거 결과의 지역구 후보자 데이터이다. 기초의원 선거의 정당공천 영향에 대한 본 연구의 분석은 정당공천이 배제되었던 2002년 기초의원 선거와 정당공천이 허용된 2006년 선거결과를 비교하는 유사실험설계 방법을 택하였다. 두 선거의 후보 경쟁률, 무투표 당선위원 비율, 투표율, 기호 효과, 여성의원 비율 등의 증감을 비교하는 한편, 2006년 기초의원 선거를 대상으로 정당소속과 무소속의 당선율과 의원 분포를 살펴봄으로서 정당공천제 도입에 따른 지역구 기초의원 선거 결과의 변화를 분석하고자 한다.

또한 본 연구는 두 선거 간 전체적인 변화에 대한 분석뿐 아니라 구체적인 분석의 틀로는

6) 참고로 중선거구제의 기호효과는 영·호남 지역에서 상대적으로 낮을 것이라 기대되는 데, 정당선호가 강하기 때문에 지지하는 정당의 소속이면 다른 기호의 후보도 당선될 가능성이 높을 것이기 때문이다(황아란 2010).

도시유형별과 지역별 비교 분석을 통해 정당공천의 영향에 대한 가설을 검증하고자 한다. 도시유형은 자치구, 시, 군으로 구분하였으며, 지역은 수도권(서울, 경기, 인천), 영·호남, 기타(충청, 강원, 제주)로 분류하였다. 분석 방법은 빈도분석과 분산분석(ANOVA)을 통하여 도시유형별, 지역별 차이를 검증할 것이다.

IV. 분석 결과

1. 선거 경쟁

<표 1>의 2006년 지방선거의 경쟁률은 2002년 선거에 비해 전체적으로 0.7 포인트 증가된 3.2:1의 경쟁률을 나타내며, 4개 지방선거에서 모두 증가되는 현상을 보여주고 있다. 이는 역대 지방선거에서 가장 높은 경쟁률을 기록한 것으로, 첫 동시 지방선거로 관심이 높았던 1995년 선거의 경쟁률(2.7:1)보다 더 높은 것이란 점에서 주목된다. 특히 지역구 기초의원의 경쟁률은 0.8포인트 증가한 3.2:1로 상승폭이 가장 높았고, 광역의원의 경쟁률을 상회하여 과거와 다른 양상을 나타내는 것이었다.

<표 1> 지방선거의 경쟁률

	2002년	2006년	증감
전체	2.46	3.20	+0.74
광역단체장	3.44	4.13	+0.69
기초단체장	3.23	3.65	+0.42
광역의원(지역구)	2.51	3.15	+0.64
기초의원(지역구)	2.40	3.17	+0.77

이러한 현상은 기초의원 선거의 의원 정수 감축과 정당공천 확대가 미친 영향이라 해석할 수 있을 것이다. 기초의회 의원 정수는 지난 선거와 비교해 17.1%가 감소된 2888명으로 지역구 의원 2513명과 새로 신설된 비례대표 의원이 375명 선출되었다. 즉 지역구 기초의원은 2002년 3485명에서 972명이 줄어든 것이었다. 그러나 선출 정수의 축소 논리만으로

는 다른 지방선거의 경쟁률 증가를 설명할 수 없다.⁷⁾ 광역단체장의 선출 정수는 변화가 없었으며, 광역의원의 지역구 정수는 2002년 609명에서 2006년 655명으로 오히려 증가하였음에도 경쟁률은 각각 0.7 포인트, 0.6 포인트 높아진 것이다. 따라서 기초의원 선거를 포함하는 경쟁률 상승은 정수의 문제보다 정당공천제의 확대 도입이 정당 간 경쟁을 심화시킴으로써 2006년 지방선거 전반에 중요한 영향을 미쳤음을 시사한다.

선거 경쟁의 증가는 비경쟁 당선자의 전반적인 감소에서도 잘 드러난다. 기초단체장 선거는 2002년 12명의 단독후보가 출마한 데 비하여 2006년은 2명으로 줄었으며, 지역구 광역의원의 무투표 당선은 2002년 44명에서 13명으로 줄었다. 특히 기초의원 선거의 경우 2002년 452명(13%)에 달하던 무투표 당선이 2006년에는 4명(0.2%)뿐으로 급감한 것은 기초의원의 선거경쟁 변화가 매우 현격했음을 보여준다.

비경쟁 선거구는 당선이 유력한 후보의 존재로 인하여 다른 후보가 출마하지 않은 경우라 하겠다. 이는 특히 유권자의 선거관심이 낮아 새로운 도전후보가 인지를 높이는 데 한계를 지닐 때 출마를 포기하는 사례가 많았을 것이다. 실제 <표 2>에서 나타나듯이 2002년 지방선거에서 무투표 당선위원의 비율은 특히 선거관심이 낮은 도시(14%)가 농촌보다 많았으며, 영호남 지역(18%)이 다른 지역보다 높았다. 참고로 지역별, 도시유형별 교차분석 결과를 구체적으로 살펴보면, 2002년 총 452명의 무투표 기초의원 가운데 약 2/3 가량(295명)이 영·호남에서, 그리고 이들 중 125명이 자치구에서 당선된 것이었다.⁸⁾

7) 지방의원의 유급제 도입이 당선 경쟁의 증가 요인으로 고려할 있으나 이 역시 단체장의 선거 경쟁이 증가된 것을 설명할 수 없다.

8) 2002년 총 44명의 광역의회 무투표 의원의 경우는 39명이 영·호남에서, 그리고 이들 중 17명은 자치구에서 당선되었으며, 기초단체장 역시 총 12명의 비경쟁 당선자 가운데 영·호남에서 당선된 8명 중 7명이 자치구에서 당선되었다. 이러한 현상은 정당의 내천이 영호남 지역에서 중요한 효과를 지녔고, 특히 선거관심이 낮은 대도시에서 다른 후보의 도전을 제어하는 데 특히 강한 영향을 미쳤기 때문이라 해석된다.

〈표 2〉 2002년 기초의회 무투표 의원 비율

	전체	자치구	시	군	통계량
전체	13.0% (452명)	13.8 (161)	13.8 (192)	10.6 (99)	$X^2=6.1$ $p<.05$
수도권	7.1 (81)	4.8 (30)	8.4 (37)	17.5 (14)	$X^2=19.3$ $p<.001$
영호남	17.6 (295)	26.8 (125)	18.5 (120)	8.9 (50)	$X^2=56.8$ $p<.001$
기타 ¹⁾	11.5 (76)	8.0 (6)	11.7 (35)	12.1 (35)	n.s.
통계량	$X^2=67.9$ $p<.001$	$X^2=110.5$ $p<.001$	$X^2=23.6$ $p<.001$	$X^2=6.4$ $p<.05$	

(괄호)는 무투표 당선 기초의원 수. ¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

따라서 2002년과 비교해 2006년 지방선거에 비경쟁 선거구가 크게 줄어들고 이러한 현상이 특히 도시와 영·호남의 자치구에서 현저하였던 점은 정당공천제의 도입에 따른 선거경쟁의 증가 효과로서 투표율의 상승이 이들 지역에서 강했을 것이란 예상을 가능케 한다.

2. 투표 참여

이제까지의 지방선거 투표율과 비교하여 2006년 지방선거에서 나타난 두 가지 주목할 점은 기존의 하락추세와 달리 처음 투표율이 증가하는 현상을 보였다는 점과 도시와 농촌의 투표율 차이가 감소하였다는 사실이다. 투표율의 하락현상은 민주화 이후 대선과 총선을 포함하여 모든 선거에서 발견할 수 있는 전반적인 경향이라는 점에서 2006년 지방선거의 투표율 상승은 흥미로운 현상이라 할 수 있다. 즉 지방선거의 투표율은 1995년 68.4%, 1998년 52.7%, 2002년 48.9%로 하락추세를 보이다가 2006년 처음 51.4%로 상승되는 현상을 나타낸 것이다. 한편 중앙선거와 달리 지방선거에서는 도시화 수준에 따른 도저촌고 현상이 뚜렷하다는 점이 특징이라 할 있는데, 2006년 지방선거에서는 도저촌고 현상이 여전히 존재는 하지만 도동 간 차이가 상당히 둔화된 모습을 나타냈다는 점이 주목되는 변화라 할 수 있다.

〈표 3〉의 도시유형별 지방선거의 투표율 현황을 살펴보면, 우선 그러한 변화가 대도시의 투표율 상승이 기인하였다는 점을 보여준다. 즉 대도시 자치구의 평균 투표율이 4.7%p 상

승한 것이 도저촌고 현상을 둔화시켰을 뿐만 아니라 2006년 지방선거의 투표율 상승에 주된 요인이었다. 이와 비교해 일반시 평균 투표율은 1%p 증가하였고, 군은 오히려 0.6%p 감소한 것으로 나타난다. 한편 지역별로 투표율 변화를 살펴보면, 수도권과 영호남은 각각 평균 2.2%p, 1.6%p 증가한 데 비해 충청, 강원, 제주 등 기타 지역의 투표율은 0.5%p 감소한 것으로 나타난다. 수도권의 투표율 상승은 도시화 요인 즉, 인구가 많고 유동성이 높아 공동체의 동질성이나 결속력이 낮아 지방선거에 무관심했던 수도권 유권자들의 참여 증가에 기인한 것이라면, 영호남의 투표율 상승은 지역주의 정당태도를 지닌 유권자들의 참여 증가에 기인한 것으로 해석될 수 있다. 참고로 투표율 상승을 지역별, 도시유형으로 교차분석한 결과, 영·호남의 자치구가 5.1%p로 증가폭이 가장 컸고, 시와 군은 각각 2.0%p, -0.7%p로 차이를 보였으며, 수도권에서는 자치구가 4.0%p, 시와 군이 각각 1.6%p 상승한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 도시유형별, 지역별 지방선거의 투표율

	구분	2002년	2006년	증감
분류	전체	48.9%(232개)	51.4(230)	+2.5
도시유형	자치구	44.3(69)	49.0(69)	+4.7
	일반시	53.4(74)	54.4(75)	+1.0
	군	71.1(89)	70.5(86)	-0.6
	통계량	$F=270.0$ $p<.001$	$F=239.3$ $p<.001$	
지역	수도권	47.6(66)	49.8(66)	+2.2
	영호남	61.1(113)	62.7(113)	+1.6
	기타 ¹⁾	62.2(53)	61.7(51)	-0.5
	통계량	$F=31.43$ $p<.001$	$F=38.6$ $p<.001$	

(괄호)는 기초 자치단체 수.

¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

요컨대 이러한 결과는 앞서 무투표 기초의원의 당선비율이 급감했던 경우와 유사한 현상으로서 정당공천의 정보제공 효과가 선거관심이 낮은 도시와 정당선호가 강한 영·호남 지역, 특히 자치구에서 강했을 것이라는 가설을 지지해 준다.

3. 투표 선택

1) 당선자의 정당소속 여부

2006년 지방선거에서 유권자의 투표선택에 미친 정당공천의 영향은 우선 당선율에서 잘 드러난다. 정당소속 후보의 당선율은 48.4%인데 비하여 무소속의 당선율은 7.3%에 불과하다. 먼저 <표 4>에서 정당소속 후보의 경우, 도시유형별 당선율은 자치구(51%)가 시와 군(각각 47%)과의 차이를 보이는 한편, 지역별 당선율은 영호남(53%)이 수도권(46%) 및 기타지역(42%)과 큰 차이를 나타낸다. 참고로 도시유형별, 지역별 교차분석 결과에서는 영호남의 경우 다른 지역과 달리 정당소속 후보의 높은 당선율이 도시유형(자치구, 시, 군 각각 59%, 52%, 50%)에서 뚜렷한 차이를 나타내었다($X^2=10.3$, $p<.01$). 무소속의 경우는 도시화 수준이 낮을수록 당선율이 높아지고, 지역은 영호남(9.2%)과 기타(7.4%)에 비하여 수도권(1.6%)에서 매우 낮았다.

<표 4> 2006년 기초의원 정당소속/무소속 후보의 도시유형 및 지역별 당선율

	구분	정당소속	무소속
분류	전체	48.4%(2285명)	7.3(228)
도시유형	자치구	50.7(839)	0.8(7)
	일반시	47.2(949)	6.6(89)
	군	47.0(497)	12.7(132)
	통계량	$X^2=5.7$ $p<.1$	$X^2=102.6$ $p<.001$
지역	수도권	46.3(815)	1.6(12)
	영호남	53.4(1049)	9.2(170)
	기타 ¹⁾	42.1(421)	7.4(46)
	통계량	$X^2=38.0$ $p<.001$	$X^2=48.5$ $p<.001$

(괄호)는 당선의원 수.

¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

한편 정당공천의 허용이 가져온 영향력은 <표 5>의 당선 현황에서 확연히 드러나는데, 정당소속 후보의 당선이 압도적인 분포(91%)를 차지한 반면, 무소속은 매우 적다. 총 2513명의 지역구 기초의원 중에 특히 주요 3당 소속(한나라당, 열린우리당, 민주당)이 87%에 달하였으며, 군소 정당(민주노동당, 국민중심당)은 4%, 무소속(228명)은 9%를 차지하였다.

이는 특히 도시에서 두드러진 현상이었는데, 지역구로 선출된 자치구 의원은 거의 모두(99%), 그리고 시의원은 91%가 정당 소속이었으나 군의원은 79%를 차지하여 유권자의 도농 간 투표선택에 뚜렷한 차이를 나타내었다.

<표 5> 2006년 기초의원 당선자의 정당 소속 비율

	전체	자치구	시	군	통계량
전체	90.9% (2285명)	99.2 (839)	91.4 (949)	79.0 (497)	$X^2=178.2$ $p<.001$
수도권	98.6 (815)	99.6 (449)	98.8 (336)	83.3 (30)	$X^2=61.7$ $p<.001$
영·호남	86.1 (1049)	98.5 (335)	86.6 (425)	74.5 (289)	$X^2=87.5$ $p<.001$
기타 ¹⁾	90.2 (421)	100 (55)	90.8 (188)	86.8 (178)	$X^2=8.7$ $p<.05$
통계량	$X^2=93.7$ $p<.001$	n.s	$X^2=38.7$ $p<.001$	$X^2=12.8$ $p<.01$	

(괄호)는 정당소속 당선의원 수.

¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

이를 지역별로 살펴보면 수도권에서는 정당소속 기초의원이 거의 전부(99%)을 차지한 데 비해, 영·호남 지역은 86%가 정당소속인 것으로 나타난다. 흥미로운 점은 지역주의 정당 지지가 강한 영·호남 지역에서 '무소속' 당선의원의 비율이 수도권보다 높은 사실이다. 이에 대해서는 두 가지 해석이 가능한데, 첫째 지역주의 정당 선택의 특성상 지지정당이 아니면 무소속이 유리하기 때문일 수 있으며, 둘째 군에 속한 총 629개 선거구 가운데 62%(388개)가 영호남에 속하기 때문일 수 있다. 즉 농촌에서는 후보 개인에 대한 인지가 높기 때문에 무소속 후보도 당선될 가능성이 상대적으로 높다는 것이다. 이는 특히 지역별 도시유형의 정당소속 의원 비율이 말해 주는데, 영호남 역시 자치구는 거의 모든 기초의원이 정당소속(99%)이고 시의원은 87%인데 비하여 군의원은 75%만이 정당소속이었다. 요컨대 영·호남의 경우에도 농촌보다 도시화된 지역일수록 유권자의 선거관심이 낮고 후보자를 잘 모르기 때문에 정당의 효과가 컸던 것이라 하겠다.

종합하면, 정당소속의 기초의원 당선자가 90%를 넘는다는 사실은 유권자의 투표선택에 후보의 소속 정당이 매우 중요한 기준이었다는 것을 입증한다. 특히 도시화가 높은 자치구나

수도권에서는 거의 전부 정당소속의 기초의원이 당선되었다는 사실은 정당공천제의 도입이 이들 지역의 유권자에게 절대적인 영향력을 행사했음을 보여주는 것이다.

2) 기초의원 후보의 기호 효과

기초의원 선거의 정당공천 도입이 유권자의 합리적 선택을 도울 수 있다는 주장은 후보의 기호와 같은 비본질적인 요인이 강한 영향을 미칠 때 설득력을 지닌다 하겠다. 실제 1995년 동시 지방선거 실시이후 2002년까지 정당공천이 금지된 세 차례의 기초의원 선거에서 기호는 후보 성명의 '가나다'순으로 배정되었던 것임에도 불구하고 지역별 당선자의 기호가 편중되는 현상을 보였다(황아란 1998; 정준표 2007). 예컨대, 2002년 기초의원 당선자의 기호별 당선사례를 살펴보면 '가' 52%, '나' 36%, '다' 10% 등의 분포를 나타내었다. 이를 기호별 당선 확률이 동일하다고 가정했을 때의 예상 당선자 수와 비교해 보면, '가' 기호의 당선은 무려 321명이 더 당선된 것이며, '나'와 '다'는 각각 163명, 117명이 덜 당선된 것이다(부록 1) 참조).

흥미로운 점은 정당공천이 배제된 2002년 기초의원 선거의 기호 효과가 지역과 도시유형에 따라 상이하다는 것이다. 먼저 <표 6>의 하단에서 지역별로 기호 '가'의 편중현상을 기호 '가'와 '나'의 당선 비율로 비교해 보면, 특히 수도권에서 각각 620명(58%), 361명(34%)으로 가장 큰 차이를 나타낸다. 영남은 각각 55%, 34%, 기타(충청/강원/제주)는 각각 45%, 33%였으나, 호남은 각각 42%로써 상대적으로 '가'의 당선이 낮고 '나'가 높았다. 당시 정당별 기호가 한나라당 기호 1번, 열린우리당 기호 2번이었던 점을 고려하면 호남은 다른 지역보다 두 번째 기재된 후보선택의 일괄투표 현상이 많았음을 뜻한다. 이를 기호별 기대 값의 예상 당선자 수와 비교해 보면, '가' 기호의 당선은 수도권에서 181명, 영남에서 101명이 더 당선된 반면, 호남에서는 '가'는 예상보다 8명만 더 당선된 것이다. 호남의 이러한 예외적 현상은 기호 '나'의 당선이 예상 당선자 수를 넘는 유일한 지역이란 점에서도 잘 드러난다. 이는 각급 지방선거에 소위 일괄투표 현상이라 불리는 동일 정당소속의 후보선택이 두드러졌고, 정당공천이 배제된 기초의원 선거에까지 투표용지의 '가나다' 기호의 기재 순서가 중요한 영향을 미쳤다는 것을 뜻한다.

<표 6>의 하단에서 도시유형별 기호 '가'의 편중현상은 기호 '가'의 당선의원 비율이 특히 자치구에서 63%(631명), 그리고 시의원 49%(583명), 군의원 42%(353명)로 도시화 수준과 밀접한 관련을 보여주고 있다. 이를 기호별 기대 값의 예상 당선자 수와 비교해 보면,

'가' 기호의 당선은 기대 값보다 자치구에서 207명, 시에서 96명, 군에서 18명만이 더 당선된 것이다. 도시화 수준에 따른 기호 효과의 이러한 차이는 선거관심과 후보 인지에 대한 도농 간 차이를 나타내는 것으로 정당배제의 비합리적인 투표선택이 특히 대도시와 수도권에서 매우 심각했음을 보여준다.

<표 6> 2002년 기초의원 선거의 지역별, 도시유형별 기호효과

구분			소계	가	나	다	기타 ²⁾
지역	수도권	기대 값	1063	439	439	145	40
		실제	1063	620	361	66	16
		차이	0	+181	-78	-79	-24
	영남	기대 값	831.0	352	352	98	29
		실제	831	453	281	74	23
		차이		+101	-71	-24	-6
	호남	기대 값	553.0	223	223	77	30
		실제	553	231	230	71	21
		차이		+8	+7	-6	-9
	기타 ¹⁾	기대합	586	233	233	88	32
		실제	586	263	212	81	30
		차이	0	+30	-21	-7	-2
도시 유형	자치구	기대 값	1005	424	424	125	32
		실제	1005	631	310	53	11
		차이		+207	-114	-72	-21
	시	기대 값	1196	487	487	166	56
		실제	1196	583	452	118	43
		차이		+96	-35	-48	-13
	군	기대 값	832	335	335	118	44
		실제	832	353	322	121	36
		차이		+18	-13	+3	-8

¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

²⁾기타 기호는 '라', '마', '바' 등 포함.

한편 정당공천이 허용된 2006년 기초의원 선거는 앞서 분석한 대로 무소속 의원의 급감한 비율을 통하여 후보의 소속 정당이 유권자의 투표선택에 매우 중요한 기준으로 작용했음을 보여준 바 있다. 사실 기초의원 후보에 대한 정보 부재로 인해 비본질적인 의미의 기호에 의존한 투표 선택 대신 정당공천에 의해 후보의 소속정당에 대한 정보가 제공되어 이를 기준으로 삼을 수 있다는 것은 유권자에게 최소한의 합리적 선택의 근거를 마련해 준 것이라 할 수 있다.

그러나 2006년 기초의원 선거에서 유의한 점은 정당공천의 허용과 함께 단기비양식 투표의 중선거구제 도입으로 인하여 소속정당에 대한 정보제공이 제한적인 효과를 지녔다는 점이다. 즉 선호 정당에 의한 투표 선택은 가능했지만, 동일 정당소속의 후보들 가운데 누구를 선택하는가의 문제에 당면해서는 여전히 기호효과가 중요한 영향을 미칠 여지가 컸다. 이와 관련하여 정당이 단일 후보가 아닌 복수 후보를 공천한 경우를 대상으로 기호 효과를 분석한 연구(황아란 2010)에서는 도시와 농촌 간의 차이를 제시한 바 있다. 정당의 복수 후보들 중에 기호 '가'의 당선율(78%)은 전체적으로 다른 기호를 지닌 후보의 당선율보다 32%p 더 높았으며, 자치구에서의 당선율은 90%, 시 77%, 군 65%로서 도시화 수준에 따른 기호효과가 뚜렷하다는 것이다(<표 7>참조).

<표 7> 2006년 기초의원 정당 복수 공천후보의 기호와 도시유형 및 지역별 당선율

	전체			자치구			시			군		
	'가'	기타 ²⁾	차이	'가'	기타	차이	'가'	기타	차이	'가'	기타	차이
전체	78.3% (1054명)	45.7 (842)	32.6	90.4 (385)	46.6 (246)	43.8	76.9 (452)	45.2 (366)	31.7	65.4 (217)	45.5 (230)	19.9
수도권	92.1 (383)	39.0 (195)	53.1	94.0 (205)	38.2 (91)	55.8	91.2 (166)	39.3 (92)	51.9	75.0 (12)	42.9 (12)	32.1
영호남	78.1 (480)	54.4 (478)	23.7	96.3 (154)	61.8 (144)	34.5	73.9 (198)	52.1 (195)	21.8	68.5 (128)	51.1 (139)	17.4
기타 ¹⁾	60.6 (191)	36.3 (169)	24.3	54.2 (26)	19.3 (11)	34.9	63.8 (88)	39.1 (79)	24.7	59.7 (77)	38.4 (79)	21.3

(괄호)는 당선의원 수. ¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함. ²⁾기타 기호는 '나', '다', '라' 등 포함.
주) 기호 간 당선율 차이에 대한 통계량 검증(X^2)은 모두 유의했으며($p < .001$), 다만 수도권의 군에서는 $p < .05$ 수준에서 유의하였음.

이러한 현상은 앞서 <표 5>의 도시유형별 정당소속의 기초의원 비율에서 나타난 유사한 경향과 종합해 볼 때, 도농 간 후보에 대한 인지수준 차이로 설명이 가능하다. 상대적으로 후보에 대한 인지수준이 낮은 대도시의 유권자는 정당을 투표선택에 주요 기준으로 삼는 경향이 높지만, 동일 정당소속의 후보가 여러 명일 경우에는 앞에 기재된 '가'를 선택하는 경향이 강하다는 것이다. 반대로 후보 인지가 비교적 높은 농촌에서는 정당뿐 아니라 후보 요인을 고려하여 무소속도 당선될 가능성이 높으며, 정당소속의 후보를 선택하는 경우에도 기호에 의존하는 경향이 낮을 수 있다.

또한 <표 5>의 '지역별' 정당소속의 기초의원 비율에서 논의된 수도권 특징은 후보의 인지수준에 대한 차이로서 기초의원의 기호 효과를 예상할 있게 한다. 즉 후보에 대한 인지수준이 낮은 수도권 유권자는 정당을 투표선택에 주요 기준으로 삼는 경향이 높다는 것인데, 동일 정당소속의 후보가 여러 명일 경우에는 '가' 기호를 선택하는 초두효과가 높을 것이란 점이다. <표 7>의 기호 효과를 살펴보면 수도권에서 기호 '가' 후보의 당선율(92%)은 다른 지역보다 월등히 높은 것으로 나타난다. 한편, 영·호남에서 기호 '가' 후보의 당선율(78%)이 상대적으로 낮은 것은 지역주의 정당지지가 높아 지지정당 소속이면 다른 기호의 후보라도 당선이 많았기 때문일 것이다. 참고로 기호 '가'의 당선율에 대한 지역별, 도시유형별 교차분석 결과에서는 도시화가 높은 수도권의 자치구(94%)와 시(91%)는 차이가 거의 없고 군(75%)과의 차이만 뚜렷했으나($X^2=7.7$, $p<.05$), 영·호남의 자치구(96%)는 시(74%)와 큰 차이를 보였으며 군(69%)과도 차이가 뚜렷하였다($X^2=43.7$, $p<.001$). 즉 정당지지가 강한 영·호남의 경우도 자치구에서는 후보인지가 낮아 기호에 의존하는 경향이 컸던 것이다.

4. 여성의 정치적 대표성

기초의원 선거의 정당참여가 낳은 가장 큰 변화 중에 하나는 여성의원이 크게 증가하였다는 점이다.⁹⁾ 이는 정당 비례대표제 도입에 의해 모든 기초의회에서 여성의원이 적어도 한 명이상 선출된 것이 주된 요인이라 할 수 있다. 주목할 점은 지역구 기초의원도 여성이 증가되는 양상을 보였다는 것인데, 정당참여가 배제되었던 2002년 기초의원 선거에서는 지역구 여성의원이 77명(2%)이었으나 2006년에는 기초의원의 정수가 축소된 데에도 불구하고 110명(4%)으로 증가하였다.¹⁰⁾

9) 2006년 기초의회의 여성의원은 비례대표 327명과 지역구 110명으로 총 437명이 당선되었다.

10) 여성의 당선이 2002년에 더 낮은 것은 정당배제의 저(低)정보선거에서 후보 이름의 성별 정보가

〈표 8〉 기초의회 여성의원의 비율

	구분	2002년	2006년	증감
분류	전체	2.2%(77명)	4.4(110)	+2.2
도시유형	자치구	3.9(45)	8.4(71)	+4.5
	일반시	2.2(30)	3.0(31)	+0.8
	군	0.2(2)	1.3(8)	+1.1
	통계량	$X^2=31.8$ p<.001	$X^2=51.9$ p<.001	
지역	수도권	4.4(50)	6.7(55)	+2.3
	영호남	1.3(22)	3.7(45)	+2.4
	기타 ¹⁾	0.8(5)	2.1(10)	+1.3
	통계량	$X^2=37.5$ p<.001	$X^2=17.2$ p<.001	

(괄호)는 당선된 여성의원 수.

¹⁾기타 지역은 충청, 강원, 제주 포함.

〈표 8〉의 도시유형별 여성의원의 당선은 두 선거 모두 자치구에서 가장 많고 군에서 가장 적었는데, 이는 도시화 수준에 따른 보수적인 정치문화의 차이로서 해석된다. 흥미로운 점은 지역구 여성의원의 증가가 특히 자치구에서 두드러졌다는 점으로, 2002년 45명(4%)에서 2006년 71명(8%)으로 늘어난 현상이다. 또한 〈표 8〉의 지역별 여성의원의 비율을 살펴보면 수도권과 영호남에서 크게 증가된 양상을 발견할 수 있다. 참고로 여성의원 증가를 지역별 도시유형으로 교차분석한 결과, 특히 영호남 자치구에서 급증한 것을 발견할 수 있었는데, 2002년 11명(2.4%)에서 2006년 30명(8.8%)으로 6.4%p 높아진 데 비해, 수도권과 기타 지역의 자치구에서는 각각 4명, 3명이 증가하는 데 그쳤다.

지역구 여성 기초의원의 증가는 정당공천이 특히 여성 후보의 선거 경쟁력에 중요한 요인이라는 주장(황아란 2007)을 뒷받침해 준다. 즉 기초의원 선거의 정당참여는 후보 경쟁을 정당 간 경쟁으로 전환시킴으로서 여성후보가 지닌 개인적인 한계를 극복할 수 있다는 것이다. 이는 여성의원의 거의 대부분이 정당소속이었다는 사실뿐 아니라 기초 여성의원 110명 중 97%(107명)가 정당소속이었던 데 비해 남성의원은 총 2403명 중 91%(2178명)가 정당소속이었다는 점에서 설득력을 지닌다($X^2=5.6$ p<.05). 참고로 자치구에서는 71명의 여

큰 영향을 미쳤음을 시사한다. 2006년 소속 정당의 정보가 존재한 경우에도 여성의 당선이 그리 많지 않은 것은 여성에 대한 정당공천이 매우 낮았기 때문인데, 정당소속 후보의 경우 여성의 당선율은 남성과 차이가 없는 것을 볼 수 있다(황아란 2007).

성의원 중 69명, 시는 31명 중 30명, 군은 8명 모두가 정당소속이었는데, 도시화가 낮을수록 여성이 불리하지만 그나마 정당소속이어야 당선 가능성이 높음을 보여주는 것이다.

<표 9> 2006년 기초의원 정당 복수 공천후보의 기호와 성별 당선율

	2인 이상 공천 선거구		통계량
	'가' 기호	기타 기호 ¹⁾	
전체	78.3% (1054명)	45.7 (842)	$X^2=343.9$ $p<.001$
남성	78.0 (1002)	46.1 (819)	$X^2=314.6$ $p<.001$
여성	83.4 (52)	33.3 (23)	$X^2=34.1$ $p<.001$
통계량	n.s.	$X^2=4.4$ $p<.05$	

(괄호)는 당선자 수.

¹⁾기타 기호는 '나', '다', '라' 등 포함.

한편 여성 등 소수파의 대표성을 높일 것으로 기대했던 중선거구제 도입은 여성의원의 증가와 무관한 것이었지만(황아란 2007),¹¹⁾ 그러나 앞서 분석하였던 중선거구제 하에서 드러난 정당 복수 공천 후보의 기호 효과는 여성의 경우에도 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 분석된다. <표 9>에서 남성 후보의 기호 '가' 당선율은 78%로 다른 기호보다 32%p 더 높으며, 여성은 '가' 기호 당선율이 83%로 다른 기호보다 무려 50%p 더 높은 것을 볼 수 있다. 즉 기호 '가'의 당선율은 남녀 간에 차이(5%)가 별로 없고 여성의 당선율이 더 높게 나타났으나, 다른 기호의 경우에는 여성의 당선율이 남성보다 크게(13%p) 떨어진 것을 볼 수 있다($X^2=4.39$, $p<.05$).

11) 여성후보의 당선율을 선거구 크기로 비교할 때 예상과는 달리 2인선거구 4.8%, 3인선거구 4.0%, 4인선거구 3.2%로써 선거구 크기가 클수록 여성의원이 적으며, 또한 2006년 여성 기초의원의 비율(4.4%)이나 당선율(28.1%)은 광역(각각 4.9%, 29.9%)과 별 차이가 없고 오히려 낮았다.

V. 결 론

본 연구는 정당공천제의 도입이 유권자의 투표행태에 미친 영향에 중점을 두고 2006년 기초의원선거를 분석하였으며, 정당공천제의 효과가 유권자의 선거관심 및 정보 수준에 기인한다는 가설을 도시화 수준과 지역에 따른 차이로 검증하였다. 분석 결과를 요약하면, 정당공천의 영향은 유권자의 투표행태에 광범위하고 강한 영향을 미쳤으며, 이는 정당이 선거과정에서 핵심적인 역할을 담당하기 때문이기도 하지만, 유권자가 지닌 기초의원 후보에 대한 정보수준이 매우 낮은 현실에 기인한 것이었다. 지방선거에의 정당공천제 확대 적용은 기존의 구조화된 정당 경쟁을 더 심화시킴으로서 2002년 지방선거와 비교해 각급 선거의 경쟁률을 높이고 투표율의 증가를 가져오는 한편, 무투표 당선위원의 급감과 정당 중심의 투표선택에 의해 무소속의 급감과 여성위원의 증가 양상을 나타내었다.

주목할 점은 그러한 변화가 수도권과 도시화 수준이 높은 곳일수록 현저하다는 것과 특정 정당에 대한 선호가 강한 영호남 지역, 그 중에서도 특히 자치구에서 두드러진 차이를 보인 점이다. 무투표 기초위원의 급감과 투표율의 상승, 정당소속 후보의 높은 당선율과 당선분포 등이 도시화 수준이 높을수록 컸다는 점은 정당공천의 정보제공 효과가 후보에 대한 정보수준이 낮은 유권자의 투표행태에 매우 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다. 인구가 많고 유동성이 높아 공동체에 대한 결속과 선거관심이 낮은 수도권에서의 유사한 현상 역시 도시화의 요인으로 해석될 수 있을 것이다. 한편, 지역주의 정당지지가 강한 영·호남은 정당선호가 강하지만 기초의원선거에 대한 관심이 높지 않은 경우(특히 자치구), 정당공천의 정보제공 효과는 후보에 대한 정보 수준이 낮은 유권자의 투표행태에 더욱 강한 영향을 미쳤기 때문일 것이다. 요컨대 기초의원 선거의 정당참여가 선거관심이 낮고 후보에 대한 정보가 부족한 대도시와 수도권, 그리고 정당선호가 뚜렷한 영·호남에서 선거결과에 큰 변화를 가져 온 것은 정당공천의 정보제공 효과가 유권자의 정보수준에 따라 차별적인 영향을 미친다는 가설을 지지해 준다.

한편 정당공천의 효과가 기초의원선거에서 이렇듯 강할 수 있었던 것은 일괄투표가 빈번한 동시지방선거의 제도적인 특성과 공직의 비중이 상대적으로 낮은 기초의원선거의 특성상 유권자의 관심이 크지 않기 때문이라 하겠다. 사실 정당공천의 영향이 유권자의 투표행태에 광범위하고 강한 영향을 미친다는 것은 유권자가 기초의원 후보에 대해 다른 적정한 정보가 없기 때문에 나타나는 현상인 것이다. 지방선거의 동시실시는 후보인지에 대한 유권자의 부담

을 크게 증가시키는 요인이라 하겠는데, 2006년 중선거제 도입은 유권자가 평균 7.8명의 기초의원 후보를 포함하여 총 19명의 각급 선거에 출마한 후보를 인지해야 했다(Hwang 2006). 여기에 더하여 여론조사결과와 공포 금지, 짧은 선거운동기간, 시민단체 활동 제한 등 각종 선거규제는 유권자가 투표선택에 필요한 정보를 얻기 어려운 요인이기도 하였다.

종합하면, 2006년 기초의원의 정당공천제 확대 도입은 유권자의 투표참여를 증가시키고 정당 지배적인 투표선택의 결과를 가져왔다. 이러한 선거결과는 과거 정당공천의 배제가 지방선거에서 정당의 영향을 차단하여 중앙정치의 예측화와 지역주의 정당구도에서 벗어나게 하는 실효성 높은 제도였음을 반증하는 것이기도 하다. 정당공천이 금지된 경우에도 내천은 있어 왔지만, 유권자의 투표선택에는 그리 직접적인 영향을 미치지 못하는 못하였다는 점은 정당과는 무관한 후보의 기호가 당선에 중요한 요인으로 작용하였다는 사실에서 잘 나타난다. 그러나 바로 그 점이 인지적 구두쇠인 유권자에게 정당이 투표참여와 선택에 중요한 준거가 된다는 사실에 주목할 필요가 있다. 정당에 의존하는 유권자의 투표선택은 기초의원 후보에 대한 다른 정보비용을 감수할 동인이 거의 없으며, 정당배제가 그러한 동인을 증가시키지도 않았다는 사실에서 그 유용성을 확인할 수 있다.

결론적으로 기초의원 선거의 정당참여가 유권자의 투표행태에 큰 영향을 미친 것은 유권자의 낮은 선거관심과 정보 부족에 의한 것이란 점을 고려할 때 정당 배제가 바람직한 유권자의 투표선택을 유도하는 것은 아니라 하겠다. 그보다는 근본적으로 기초의원선거에 대한 유권자의 선거관심을 높이고 후보에 대한 쉽고 간편하게 얻을 수 있는 정보의 제공에 보다 많은 노력과 개선이 요구되는 것이다. 예컨대 분리선거의 실시라든가 후보의 선거운동을 제한하는 규제들은 과감히 완화하고, 유권자가 주요 기준(경력, 학력, 공약 등)에 의해 후보를 판단하는 데 용이하도록 선거공보의 작성을 개선하며, 기호 효과를 줄이기 위해 투표용지에 후보의 기재순서를 투표소마다 달리 방안 등에 대한 검토가 요청된다. 물론 정당이 투표선택에 중요한 정보의 요약 도구로 활용되는 현실을 감안할 때 정당공천에 대해서는 그 과정과 내용을 투명하고 공정하도록 경선제의 의무화 등 제도적 규제가 필요하다고 본다.

【참고문헌】

- 가상준.(2009). 지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택. 『OUGHOPIA』, 24(1): 207-32.
- 김광주.(2006). 5·31 지방선거의 분석과 정책과제. 『대한정치학회보』, 14(2): 155-75.
- 김용철.(2006). 선거제도의 변화와 5·31 지방선거: 광주·전남지역 지방의원의 충원양상. 『한국정당학회보』, 5(2): 59-88.
- 김 욱.(2006). 선거의 유형과 투표참여: 지방선거의 특성을 중심으로. 『한국정치연구』, 15(1): 99-121.
- 박재욱.(2007). 2006년 이후 지방자치제도 변화의 정치적 효과. 『21세기정치학회보』, 17(3): 281-309.
- 박창규.(2009). 현행 기초의회의원선거 제도의 문제점 - 제4차 동시지방선거 기초의회선거결과를 중심으로. 한국지방자치학회 2009년도 동계학술대회 논문집.
- 성기중.(2009). 한국 기초지방자치단체 선거에서 정당공천제 문제의 해결. 『한국동북아논총』, 50: 253-84.
- 송광운.(2008). 한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제. 『동북아연구』, 23(2): 119-37.
- 신두철.(2007). 5·31 지방선거의 특징과 선거캠페인. 『한국정당학회보』, 6(1): 55-78.
- 안청시·이승민.(2006). 5·31 지방선거와 한국의 지방정치: 2006년 제4회 지방선거 결과분석. 『한국정치연구』, 15(2): 85-120.
- 이상목.(2008). 지방선거제도 변화와 지방정치엘리트의 충원양상. 『한국행정학보』, 42(1): 123-47.
- 이승모.(2009). 지방정치엘리트의 충원과 정당공천제도. 『지방자치정보』, 170호: 5-14. 한양대학교 지방자치연구소.
- 이승중.(2009). 지방정치발전을 위한 정당참여의 방향. 한국지방정부학회 2009년 동계세미나 발표논문.
- 이현우.(2006). 지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성. 『세계지역연구논총』, 24(3): 219-45.
- 정준표.(2007). 5·31 기초의원선거에서 나타난 선거제도의 효과: 도시와 농촌의 차이. 『한국정당학회보』, 6(2): 29-63.
- 주용학.(2007). 민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의. 『한국지방자치학회보』, 19(1): 29-51.
- 황아란.(1998). 『1998년 6·4 지방선거 분석』. 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13.
- 황아란.(2002). 국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차 연구. 『한국정치학회보』, 36(10):

203-22.

황아란.(2007). 지방의원 선거의 여성참여와 정당공천: 부산시 사례를 중심으로. 『21세기 정치학회보』, 17(1): 87-108.

황아란.(2010). 기초 지방의원선거와 기호 효과. 『한국정치학회보』, 44(1).

행정자치부.(2000). 『선진외국의 지방자치제도 I』. 행정자치부.

Adrian. C.(1952). Some General Characteristics of Nonpartisan Elections. *American Political Science Review*, 46: 766-76.

Adrian, C.(1959). A Typology for Nonpartisan Elections. *Western Political Quarterly*, 12: 449-58.

Aldrich, J.(1995). *Why Parties?* Chicago: University of Chicago.

Banfield, E. C. and J. W. Wilson.(1963). *City Politics*. New York: Vintage Books.

Brockington, D.(2003). A Low Information Theory of Ballot Position Effect. *Political Behavior*, 25: 1-27.

Campbell, A., P. Converse, W. Miller, and D. Stokes.(1960). *The American Voter*. New York: Wiley and Sons.

Conway, M.(1969). Political Participation in a Nonpartisan Local Election. *Public Opinion Quarterly*, 33: 425-430.

Cutright, P.(1963). Nonpartisan Electoral Systems in American Cities. *Comparative Studies in Society and History*, 5(Jan.): 212-26.

Darcy, R. and I. McAllister.(1990). Ballot Position Effects. *Electoral Studies*, 9: 5-17.

DeSantis, V. and T. Renner.(1991). Contemporary Patterns and Trends in Municipal Government Structure. In *The Municipal Year Book*. Washington, D.C. International City/County Management Association.

Downs, A.(1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Duncan, S.(1913). *The Progressive Movement: Its Principles and Its Programme*. Boston: Small, Maynard.

Epstein, L.(1986). *Political Parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press.

Fiorina, M.(1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University.

Fischer, C.(1982). *To Dwell among Friends, Personal Networks in Town and City*. Chicago: University of Chicago Press.

- Gilbert, C.(1962). Some Aspects of Nonpartisan Elections in Large Cities. *Midwest Journal of Political Science*, 6:346-54.
- Gould, L.(1986). *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*. 2nd ed. New York: Knopf.
- Hawley, W.(1973). *Nonpartisan Elections and the Case for Party Politics*. New York: John Wiley.
- Hofstadter, R.(1955). *The Age of Reform: From Bryan to FDR*. New York: Knopf.
- Hwang, A.(2006). Voters and Parties in Local Elections: 1995-2006. *Korea Journal*, 46(4): 33-61.
- Karnig, A. and B. Walter.(1977). Municipal Elections: Registration, Incumbent Success, and Voter Participation. In *The Municipal Yearbook 1977*. Washington, DC: International City Management Association.
- Kim, J. O. and B. C. Koh.(1972). Electoral Behavior and Social Development in South Korea: An Aggregate Data Analysis of Presidential Elections. *Journal of Politics*, 34: 825-859.
- Koppell, J. and J. A. Steen. 2004. The Effect of Ballot Position on Election Outcomes. *Journal of Politics*, 66: 267-281.
- Lee, E.(1960). *The Politics of Nonpartisanship: A Study of California City Elections*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A.(1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91: 1-14.
- Oliver, J. E.(2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *American Political Science Review*, 94(2): 361-73.
- Pomper, G.(1966). Ethnic and Group Voting in Nonpartisan Municipal Elections. *Public Opinion Quarterly*, 30: 79-97.
- Popkin, S.(1994). *The Reasoning Voter*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, G.(1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 81: 45-65.
- Salisbury, R. and G. Black.(1963). Class and Party in Partisan and Non-Partisan Elections: the Case of Des Moines. *American Political Science Review*, 57: 584-92.
- Schaffner, B., M. Streb, and G. Wright.(2001). Teams without Uniform: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections. *Political Research Quarterly*,

54(2): 7-30.

Sherrill, K.(1998). The Dangers of Non-Partisan Elections to Democracy. *Social Policy*, 39(4): 15-22.

Squire, P. and E. Smith.(1988). The Effect of Partisan Information on Voters in Nonpartisan Elections. *Journal of Politics*, 50: 169-79.

Verba, S., N. Norman and J. Kim.(1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.

Welch, S.(1978). Election to the Legislature: Competition and Turnout. In J. Comer and J. Johnson, eds., *Nonpartisanship in the Legislative Process: Essays on the Nebraska Legislature*. Washington, DC: University Press of American.

Wood, R.(1953). *Suburbia*. Boston: Houghton Mifflin.

부록 1. 2002년 기초의원 선거의 기호 효과

경쟁도	선거구	당선인	가	나	다	라	마	바	사	아
2:1	1675	1675	837.5	837.5						
3:1	898	898	299.3	299.3	299.3					
4:1	323	323	80.8	80.8	80.8	80.8				
5:1	70	70	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0			
6:1	18	18	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0		
7:1	1	1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
3:2	5	10	3.3	3.3	3.3					
4:2	11	22	5.5	5.5	5.5	5.5				
5:2	4	8	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6			
6:2	1	2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3		
7:2	1	2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
8:4	1	4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
소계	기대 값	3033	1246	1246	409	106	20	4	1	1
	실제	3033	1567	1083	292	72	13	6	0	0
	차이		321	-163	-117	-34	-7	+2	-1	-1

주) 각 셀의 기대 값(예상인원수) = (선출정수/후보수) * 선거구수