

지방선거에 의한 지방정부 평가 : 대표성, 자율성, 책임성

- 강원도 동시지방선거의 결과를 중심으로 -

김 명 환

This article evaluates the characteristics of the local government organized by the local elections in Kangwon Province, with the criteria of representation, autonomy and accountability. According to the results of the analysis, the levels of representation and accountability were relatively low, but with high levels of autonomy. However, the high level of autonomy is not desirable, because it was rooted in a party-tip phenomenon in a particular region. When the voting patterns of regionalism are considered, although the election results of Kangwon province were similar to the national trends, the levels could be evaluated higher than the national level. And since the reform of election systems in 2006, the problems that had been raised by regionalism voting behavior are being improved. Despite of the debate on the partisan in local election, the results of analysis, without the role of political parties, proved that any evaluation by any references is invalid. Therefore, it is necessary to improve the local politics through the democratic nomination process.

I. 서 론

1980년대 중반 이후 민주화의 기대상승에 따른 정치개혁의 일환으로 재개된 것이 1991년 지방의원선거였다. 그러나 한국 지방정부의 기관구성형태와 지방자치단체장의 위상을 감안하면 진정한 지방자치는 1995년 동시지방선거를 계기로 부활되었다고 해도 무방할 것이다. 선거문화의 정착과 함께 진행된 지방선거는 그동안 권위주의 정부 하에서 중앙에 수동적으로 흡수돼왔던 지방의 입장에서는 유권자의 선택에 의한 다양한 경험의 축적기회가 되었다고 볼 수 있다.

주 제 어: 지방선거, 강원도, 대표성, 자율성, 책임성

Keyword: local elections, Kangwon Province, representation, autonomy, accountability

그러나 지난 다섯 차례에 걸친 동시지방선거의 과정과 결과는 주기적으로 실시되는 선거의 통시적 관찰을 어렵게 하고 있다. 이는 근본적으로 동시에 치루는 선거의 종류가 다양하고 선거 시기마다 선거제도를 변경하고 있는데 연유한다. 또한 투표의 결과도 선거의 종류에 따라 또는 지역에 따라 달리하고 있기 때문에 그 시계열적 분석을 제약하고 있다. 그래서 선거결과에 대한 논의는 특정 시기에 실시된 선거에서 나타난 투표행태의 전국적 현상에 주로 초점을 두고 있는 경향이 있다.

그런데 지방선거는 유권자가 대표자를 선출하여 지방정부를 구성함으로써 지방자치를 제대로 구현하고자 하는데 목적이 있다. 따라서 지방선거에 대한 분석이나 평가도 투표에 의해 표출된 유권자의 행태 그 자체보다는 투표결과 구성된 지방정부의 기관이 제대로 운용될 수 있도록 구성되었는가에 초점을 둘 필요도 있다. 이렇게 본다면 지방선거에 대한 평가는 선거결과에 의해 지방자치를 제대로 구현하고자 하는 지방정부의 구성적 요소들을 그 기준으로 삼아야 할 것이다.

한편 지방선거의 결과에 대한 저간의 논의들을 보면 전국적 차원에서 정당별 유형적 특성에 초점을 두고 있는 경향이 있다. 역대 지방선거를 통해 중앙권력의 지지기반을 지방에서 찾고자하는 정당의 역할을 감안하면 지방선거에 대한 관심도 전국수준의 투표결과에 집중되는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 지방선거 결과의 일반적 특성이 모든 지역에서 현시되는 것이 아니라 지역에 따라 나름대로 지역의 이슈가 쟁점으로 등장하고 있고, 발현되고 있는 지역주의 선거환경도 그 양상이 지역마다 다르다. 더구나 지방선거가 일정한 지역을 기반으로 주민의 대표자를 통해 지방에서 정치의 장을 전개토록 하는 것인 만큼 지역단위의 선거결과에 초점을 둘 이유도 충분히 있다.

또한 그동안 지방선거의 결과에 대한 논의가 특정한 시기나 선거에 초점을 두고 있는 것은 선거제도의 변경과 무관하지 않다. 특히 선거의 종류, 정당공천, 선거구 등 선거제도의 중요한 내용을 선거의 시기마다 변경시킴으로써 선거의 시계열적 관찰을 제한하고 있는 것이 사실이다. 그러나 제도에 대한 평가는 제도 그 자체보다 제도를 운용한 결과에서 기대했던 효과가 나타났는가에 있다. 또한 지방선거에 대한 평가를 투표결과 구성된 지방정부의 특성에 초점을 둘 경우에는 선거제도의 변경이 몇 차례에 걸친 선거결과를 모두 포함하는 분석을 제약하지는 않을 것으로 판단된다. 오히려 중앙권력구조의 변동을 체험하면서 15년간 실시된 지방자치의 실험에 대한 평가가 필요한 시점이라는 것을 감안하면 선거결과에 대한 평가도 그동안 실시하였던 선거 전체를 대상으로 하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 배경에서 이 연구에서는 강원도에서 실시된 다섯 차례 동시지방선거의 결과를 분석함으로써 전국적 수준에서의 지방선거 결과와 함께 그에 대한 지방적 특성을 평가해보고자 한다. 내용은 선거결과에 의해 지방자치의 본질을 구현할 수 있도록 지방정부가 구성되었는가를 평가하는 것이다. 평가는 중앙에 대한 지방정부의 자율성, 주민에 대한 대표성, 지방정부의 책임성을 각각 기준으로 삼는다. 방법은 강원도의 역대 동시지방선거를 분석하고, 이를 전국수준의 지방선거 결과와 비교하는 것이며, 자료는 중앙선거관리위원회가 집계한 선거결과자료를 주로 사용하되 일부 언론의 보도내용을 참고할 것이다.

II. 지방선거 평가기준과 분석틀

근대적 정치환경에서 선거는 대의민주주의(representative democracy)를 실현하는 핵심 수단으로 간주되었다. 여기서 대의민주주의는 선거라는 수단을 통해 시민들의 집단적 의사를 확인하고 그 집단적 의사를 시민들의 대표를 통해 실현하는 즉, '인민이 지배하나 대표를 통해 간접적으로 지배'하는 것을 의미한다(임현백, 2007: 29). 비록 민주적 의사형성을 위한 대의제가 20세기 후반 이후 그 내재적 혹은 외재적 한계로 인해 불신을 받고는 있으나,¹⁾ 시민에 의한 직접통치를 가능케 하는 공간과 시간의 제약을 극복할 수 없는 한 선거는 민주주의를 유지하는 핵심제도가 될 수밖에 없다.

따라서 선거에 의해 실현하고자 하는 민주주의 가치는 전국선거나 지방선거나 다를 바가 없다. 다만 지방자치가 주민이 대표자를 통해 일정한 지역에서 정치의 장을 전개한다는 점에서 특수성이 있을 따름이다. 이렇게 본다면 지방선거에 대한 평가는 당연히 대의제가 추구하는 민주주의의 고유 가치와 함께 그것이 지방자치에 얼마나 기여했는가에서 준거를 찾는 것이 마땅하다.

우선 선거는 기본적으로 유권자의 지지가 당선자로 연결되는 즉, 투표수를 의석수로 전환하는 장치를 뜻하는 것으로서 선거의 가장 중요한 평가기준 가운데 하나는 대표성이라고 할 수 있다(황아란, 2005: 274). 대의민주주의에서 권력은 시민에게 있지만 그 직접적인 행사는 선거를 통해 국민의 위임을 받은 대의정부(representative government)에게 주어진다. 때문에 대표성(representation)은 권력의 정당성을 제공하는 기반이 되며 주민의 지지를 확보하는 요건이라고 할 수 있다.

선거의 대표성을 평가하는데 우선 고려할 대상은 투표율이다. 선거를 통한 유권자의 주권행사와 충원된 대표자의 통치정당성은 유권자의 적극적인 참여가 전제되어야 하는 소이다. 다만 투표결과의 주민대표성은 당선결정방식과 선거구제에 의해 큰 영향을 받기 때문에 단순다수대표제 당선결정방식에서는 당선자의 득표율이 대표성 평가의 중요한 요건이 된다(황아란, 2005). 한편 지방정부의 정책대응성이라는 측면에서 보면, 충원된 지방엘리트와 지역주민과의 사회경제적 배경이 일치할수록 지역사회의 다양한 이익을 잘 대표한다고 볼 수도 있다.²⁾ 사회경제적 배경에 따른 다양한 지표들을 검토할 수도 있으나, 그중

- 1) 대의민주주의가 위기라고 하는 내재적 요인으로는 대의제가 가장 많은 득표를 한 어느 특정한 의사만을 대변하고 있고, 서로 갈등하는 사적인 이익 간의 균형을 추구하는 '시장민주주의'(market democracy)에 불과하며, 다수결주의는 소수파의 의사를 무시하고 있고, 선출된 지배엘리트가 귀족적 민주주의로 전락하고 있다는 점 등을 들고 있고, 외재적 요인으로는 '국가의 실패'로 인한 정부능력의 저하, 세계화의 확산에 따른 대의모델의 적실성 상실, 탈산업화에 의해 원자화된 개인이 공동의 사회문제를 외면하고 있다는 점이 지적된다(이동수, 2005: 10~13).
- 2) 초기 주로 정부관료의 대표성에 기초하여 논의되어 왔던 대표성은 Mosher(1968)에 의하여 '적극적 대표성'(active representation)과 '소극적 대표성'(passive representation)으로 구분된다. 전자는 관료들이 출신 집단의 이익을 대변하기 위해 정책과정 등에서 적극적으로 행동하는 것이고, 후자는 다양한 사회집단이 인구비율에 따라 관료제를 구성하는 상징적 의미에 불과하다는 것이다. 여기에서 단지 사회적 특성을 반영하는 것에 불과한 후자의 효용성에 대한 논란이 제기되고 있으나, 일정비율 이상을 차지할 경우 소극적 대표성이 적극적 대표성을 발휘한다는 연구결과(윤창근·문명재, 2009)가 있을 뿐만 아니

안 대표성 결여로 주목되고 있는 여성의 당선비율이 고려될 수 있다.

둘째, 지방자치는 지방수준에서 주민이 지방정부를 구성하여 지방문제에 대응하는 통치 방식이기 때문에 지방정부의 자율성(autonomy)은 지방선거를 평가하는 기준이 될 수 있다. 자율성의 개념을 지방정부에 적용할 경우 다양한 논의들이 있으나(Lake, 1994; Stoke, 1996; Weir & Beetham 1999), 법률적으로는 중앙-지방의 관계에서 지방정부가 중앙정부의 제약으로부터 가지게 되는 재량권의 정도를 의미하며 바로 자치권(self-governance) 그것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같이 자율성을 법률적 분권의 측면에서 보는데 대하여 Wolman과 Goldsmith(1999)는 자율성을 지방의 입장에서 지방정부의 행위가 중앙정부에 미치는 영향력으로서 재량권 이상의 의미를 지니는 것으로 보고 있다. 이렇게 보면 중앙에 대한 지방의 자율성은 중앙정부에 의한 분권화의 정도 자체보다는 지방정부가 선거에 의해 자율적으로 결정할 수 있도록 구성되었는가가 중요한 의미를 지닌다.

지방선거 부활 당시부터 지금까지도 정당참여에 대한 찬반 논란은 지속되고 있는데, 그 핵심은 경험적 측면보다는 규범적으로 지방자치가 중앙정치에 예측된다는데 있다. 그러나 정당참여를 찬성하는 입장들도 정당의 수직적 구조에 따른 지방의 자율성 제약에 대한 우려까지 부정하는 것은 아니다. 그렇다면 동일한 정당이 중앙권력과 지방정부를 석권할 경우 지방정부의 자율성이 제약될 개연성은 충분히 있다.³⁾ 특히 대통령제 권력구조와 집행 기관 우위의 분리형 지방정부 기관구성형태를 취하고 있는 한국의 경우 중앙권력구조와 지방자치단체장의 소속정당은 지방정부의 자율성을 평가하는 중요한 대상이 될 수 있다.

한편 지방정부의 자율성 개념은 중앙정부로부터의 제약(제2유형) 뿐만 아니라 사회경제적 요인에 의한 제약(제1유형)까지 포함시킴으로써 지방정부가 외부의 영향력으로부터 독자적으로 행동할 수 있는 능력으로 확장되고 있다(Gurr & King, 1987; 하혜수, 2001). 이 확장된 개념에 의하면 균질적이지 않은 지역사회구조를 고려할 때 지방정부에 대한 외부의 영향력 가운데 지배집단의 영향력으로부터 자율성을 확보하는 것이 중요하다(이승중, 1999). 특히 토지와 재산을 기반으로 하는 토착엘리트들이 성장연합(growth coalition)을⁴⁾ 형성하고 토지이용이나 예산의 결정에 참여하여 지방정치에 영향력을 행사할 경우 지방정부의 자율성은 저해된다고 볼 수 있다.

라 사회적 형평성과 민주성을 확보하는데 상당한 효과가 있다는 측면에서 그 효용성은 인정된다(이은재, 2007).

- 3) 이 논문의 심사자 중 한 분은 야당출신 지방정부 구성이 자율성을 신장하는 것과는 무관 또는 정면으로 배치되는 문제일 수 있다는 의견을 제시하였다. 물론 정당-지방자치의 관계에 초점을 두면 정당이 소속 자치단체장을 통해 지방정부의 결정에 영향을 미치기 때문에 소속정당 여하와는 관계없이 정당공천제 자체가 지방정부의 자율성을 제약한다는 것이 정당공천제 반대의 입장이고, 반면 자치단체장이 재선을 의식하면 소속정당과 무관하게 행동할 수도 있다는 것이 정당공천제 찬성의 입장이다. 하지만, 자율성을 중앙정부-지방정부 관계의 측면에서 보면, 어차피 정당공천제를 채택하고 실시한 선거의 결과로 당선된 자치단체장의 소속정당이 중앙권력과 같은 경우보다 다른 경우에는 정부 간 갈등이 문제될 수는 있을지언정 중앙정부의 획일적인 지시에서 영향력을 덜 받을 개연성이 높다.
- 4) 미국 도시정치학자 Molotch(1976)에 의하면, 성장연합이란 '어떤 비용이 들더라도 성장을 추구하려는 영향력 있는 행위자들의 집단'으로서 토지와 재산을 보다 집약적으로 사용하여 교환가치에 의한 이득을 수취하려는 적극적인 행위주체를 말한다.

셋째, 지방선거로 구성된 지방정부가 주민에게 책임성을 담보할 수 있는 결과를 가져왔는가 중요한 평가의 기준이 된다. 여기서 책임성은 공공기관 또는 공무원이 시민의 기대에 부응하기 위해 일정한 행동기준을 가지고 행동해야 할 의무를 말한다.⁵⁾ 행동기준으로는 법령의 규정이나 공익 등을 들 수 있지만, 선출된 대표자에게는 유권자의 기대나 요구를 어느 정도 충족시켰는가 하는 정치적 책임이 중요하다. 그리고 책임성을 확보하기 위해서는 선출된 공직자가 행동기준에서 이탈하지 않도록 하는 통제수단이 필요한데, 선거 자체에서 유권자는 회고적 투표(retrospective voting)를 통해 그와 같은 기능을 수행한다. 왜냐하면 유권자는 선출직의 정책 자체나 그 집행에 대해 불만을 갖게 되면 투표를 통해 낙선시킴으로써 불만족한 상황을 시정하려 하기 때문이다(Gynn & Murphy, 1996; Boyne et al, 1998). 따라서 선출직의 재선율은 책임성을 평가하는 주요 대상이 될 수 있다.

한편 지방정부의 집행기관과 의결기관을 선거에 의해 별도로 구성하는 분리형태는 근본적으로 집행기관에 대한 지방의회의 통제를 통해 책임성을 확보하고자 하는데 목적이 있다.⁶⁾ 무엇보다도 제도상은 물론 사실상 지방의회에 대한 자치단체장의 권능이 우위에 있는 한국의 기관구성형태에서는 자치단체장에 대한 지방의회의 통제기능이 중요한 의미를 지닌다. 특히 토착세력과의 공생관계에 의한 비리, 선심성·전시성의 사업추진으로 인한 예산낭비 등에 대한 지적이 빈번히 제기되고 있음을 감안하면 더욱 그렇다. 그런데 지방의회의 통제기능은 지방정부의 정당구도, 즉 자치단체의 소속정당과 지방의회의 지배정당이 어떻게 구조화되느냐에 따라 영향을 받는다(김명환·김주원, 1997). 따라서 자치단체장의 소속정당과 지방의회 지배정당이 선거에 의해 어떻게 구조화되느냐는 지방정부의 책임성을 평가하는 대상이 된다.⁷⁾

이상 종합해보면, 지방선거를 평가하는 분석틀은 <표-1>같이 나타낼 수 있다.

- 5) 책임성의 용어와 의미에 대해서는 합의되어 있지 않다. 이종수 외(2001)는 문제가 발생하였을 경우 법적으로 책임을 지거나 처벌을 받아야 하는 것을 법적 책임(accountability), 공직자가 자발적으로 공무를 수행해야 하는 것을 도의적 책임(responsibility), 국민이 요구한 사항에 대해 반응해야 하는 것을 대응성(responsiveness)으로 각각 규정하고 있고, 권오성 등(2009)은 가치적 책임으로서의 대응성을 정치적 책임이라고 하는 반면, 직책과 기능을 잘 수행하는 것을 직업적 책임으로 정의하고 있다. 한편 Boyne 등(2002)과 Ospina 등(2004)은 대응성의 개념을 정치적 책임(political accountability)이라고 하고, 도의적 책임을 포함하여 정해진 자원배분 목표를 효율적이고 효과적으로 수행해야 하는 것을 관리적 책임(manageerial accountability)으로 규정하고 있다.
- 6) 다양한 기관구성형태를 선택하고 있는 미국의 경우도 시의회-지배인형태(Council-Manager Type)에서는 시의원 선거에서 최고득표자를 시의회에서 선출하는 방식(top-vote getter method)으로 우연에 가깝게 시장이 선정되기 때문에 의회에 대한 시장의 책임성을 담보할 수 없다는 이유로 San Jose, Charlotte, Kansas, Cincinnati 등 다수의 도시들이 시장-시의회형태(Mayor-Council Type)로 전환하고 있다 (Spencer, 2006).
- 7) 정당공천제를 채택하면서 정당책임론을 논의할 경우 유권자는 자신이 지지한 정당이 정책을 제대로 수행했는지를 판단하여 지지정당을 선택하기 때문에 정당의 당선율이 중요한 평가의 대상이며(황아란, 2005), 지방정부가 견제형 정당구도로 되면 오히려 정당에 대한 정치적 책임이 분산될 우려가 있다. 그러나 자치단체장의 위상이 상대적으로 높은 분리형 기관구성형태를 취하면서 특정 정당이 지방정부를 독점적으로 지배할 경우 자치단체장과 지방의회가 상호 견제와 균형을 취할 것을 기대하기 어렵다. 특히 지방의회의 집행기관에 대한 통제는 책임성을 담보하는 중요한 수단으로서 학력이나 연령 또는 성별보다는 정당을 통해 그 기능을 수행하는 것으로 보는 것이다.

<표-1> 지방선거 평가의 분석틀

평가기준	평가대상
대표성	투표율 당선자 득표율 여성의 당선비율
자율성	자치단체장의 소속정당 지배집단의 당선비율
책임성	재선율 지방정부의 정당구도

대표성 평가를 위해서는 주민의 지지확보라는 측면에서 유권자의 투표율과 당선자의 득표율, 그리고 인구사회적 측면에서 주목되고 있는 여성의 당선비율을 대상으로 하였다. 자율성은 중앙-지방의 관계에서 중앙권력구도에 대한 자치단체장의 소속정당, 지역사회구조 내에서 지배집단으로 간주되는 성장연합을 구성하는 계층의 당선비율을 각각 대상으로 삼았다. 책임성 평가에 있어서는 선거 자체가 기존 선출직에 대한 평가의 의미가 있기 때문에 재선율을 선정하였고, 지방정부의 내부통제기능으로서 자치단체장과 지방의회 지배정당이 같은 경우와 다른 경우 통제의 수준이 다르다고 보고 각각의 정당의 소속 또는 정당의 점유의석수를 평가대상으로 하였다.

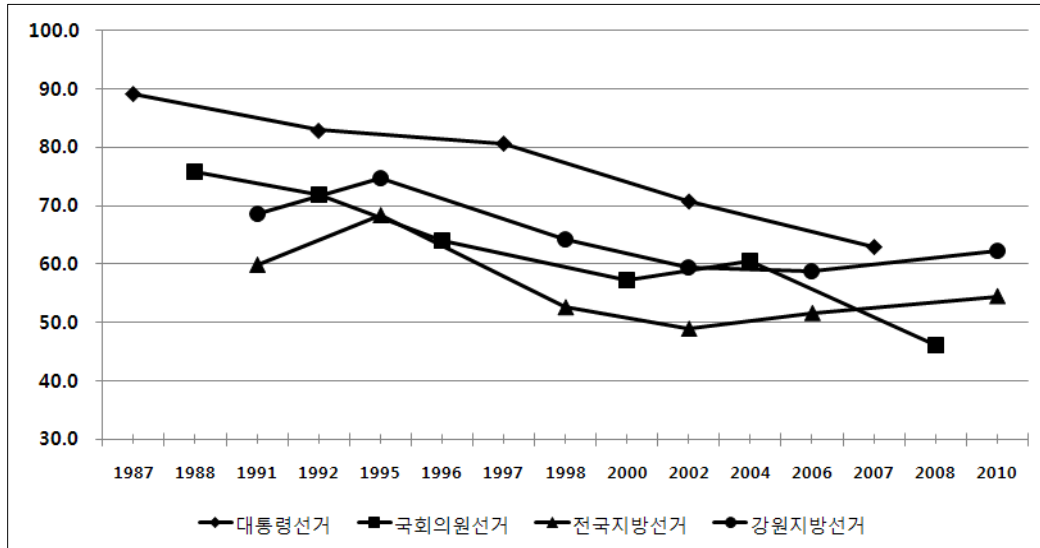
Ⅲ. 강원도 지방선거 결과

1. 대표성

1) 투표율

선거에서 유권자의 행태 가운데 투표참여는 선출된 대표자가 일을 할 수 있는 정당성을 확보해주기 때문에 대의제 민주주의가 제대로 작동하는지 여부를 판단하는 중요한 근거이다. 따라서 낮은 투표율은 대표성이 결여된 소수에 의한 지배를 가능케 함으로써 정부운영의 일반적인 양태에 영향을 주며, 나아가 민주주의 체제 자체에 위기를 초래한다. 따라서 각국의 중앙정부는 지방선거의 낮은 투표율을 지방자치의 민주적 가치를 회의케 하는 근거로 간주하는 한편 지방정부의 효용성이 외면되는 것으로 해석하면서 자의적 개입을 정당화시켜왔다(Rallings & Thrasher, 1997; 이종수, 2000).

1987년 민주화 이후 한국의 역대선거에서도 이와 같은 경향은 그대로 나타나고 있다(그림-1). 민주주의에 대한 기대가 상승했던 1987년 대통령선거의 투표율은 89.2%에 이르렀으나, 이듬해 국회의원선거에서는 75.8%, 1991년 광역의원선거에서는 59.9%로 하락하면서 이 추세는 2008년 국회의원선거를 제외하고는 지속되고 있다.



출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스

(그림-1) 역대선거 투표율 변화

다만 대통령선거와 국회의원선거의 투표율이 지속적으로 감소하고 있는데 반하여 지방선거의 전국투표율은 물론 강원도 투표율도 2002년 선거를 기점으로 상승추세를 보이고 있다. 1991년 광역의원선거를 포함한 전국의 평균 투표율이 56.0%인 반면 강원도의 평균 투표율은 64.7%로서 8.7%의 차이를 보이고 있다. 이는 역대선거에서 나타나고 있는 선거구의 도시화 정도에 따른 도저촌고(都低村高) 현상을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 1995년 첫 동시지방선거에서의 전국과 강원도의 투표율 차이가 11.7%였으나, 계속 줄어들면서 2010년 선거에서는 7.8%의 차이를 보이고 있다.

2) 득표율

대표성은 당선결정 방식과 선거구제에 의해 영향을 받는 것으로 볼 때, 단순다수대표제의 경우 득표율이 대표성의 중요한 요건이 된다. 투표율이 낮은 선거에서 당선자의 득표율까지 낮게 되면 소수의 유권자에 의한 지지를 얻게 되는 것이 되어 대표성은 크게 훼손될 수밖에 없다. 특히 소수대표의 문제를 내재하고 있는 단순다수대표제에 의해 실시된 선거에서 단 한 표의 득표도 얻지 않고 당선되는 무투표 당선자 다수인 경우의 대표성 문제는 심각하다 할 수 있다. <표-2>는 역대 지방선거에서 무투표당선자의 현황을 보여주고 있는데, 자치단체장의 선거보다는 지방의원선거, 강원도지방선거보다는 전국지방선거에서 상대적으로 무투표당선자의 비율이 높게 나타나고 있다. 다만 2006년 선거에서 무투표 당선자의 수는 급격히 감소하다 2010년 선거에서는 다시 증가하고 있으나, 추세적으로는 감소세를 보이고 있다. 특히 2006년 2010년 기초의원선거에서의 단 한명의 무투표 당선자도 없게 되는데, 이는 중선거제의 도입에 따른 효과로 볼 수 있다.

<표-2> 무투표 당선자

(단위: 명,%)

구 분		1995	1998	2002	2006	2010
전 국	기초단체장	4(1.7)	29(12.5)	12(5.2)	2(0.9)	8(3.5)
	광역의회의원	41(4.7)	49(8.0)	44(7.2)	13(2.0)	44(6.5)
	기초의회의원	258(5.7)	670(19.2)	451(12.9)	4(0.2)	16(0.6)
강원도	기초단체장	1(5.6)	-	1(5.6)	-	2(11.1)
	광역의회의원	3(5.8)	2(4.8)	1(2.8)	-	3(7.9)
	기초의회의원	15(6.2)	36(18.5)	22(11.6)	-	-

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr>

한편 경쟁이 있는 선거의 득표율은 무투표 당선 비율과 다른 경향을 보이고 있다. 일부 광역단체장 선거 당선자의 득표율을 제외하고는 선거의 종류를 불문하고 60% 이상의 득표율을 상회하지 못하는 결과를 보이고 있다. 강원도 지방선거의 당선자 득표율이 전국의 그것보다 낮은 경향을 보이고 있는데, 이는 강원도가 비교적 특정 정당에 대한 지역주의 투표성향을 덜 보이고 있고, 따라서 상대적으로 후보자 경쟁률도 높았던 결과로 볼 수 있다.

<표-3> 당선자 평균득표율

(단위: %)

구 분		1995	1998	2002	2006	2010
전 국	광역단체장	54.5	61.4	61.2	59.5	56.3
	기초단체장	43.2	52.9	51.5	55.8	50.0
	광역의회의원	51.0	57.0	55.4	54.3	52.2
	기초의회의원	40.2	50.2	49.0	20.5	26.6
강원도	광역단체장	65.7	39.3	71.1	70.6	54.4
	기초단체장	38.0	48.3	49.6	51.7	47.7
	광역의회의원	46.4	49.3	52.5	51.2	45.4
	기초의회의원	39.6	47.2	45.0	15.6	19.6

주) 무투표당선자 제외

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스에서 작성

기초의원선거에 정당공천제와 중선거구제를 동시에 도입한 투표결과의 효과는 <표-4>에서 보는 바와 같이 득표율 분포에서도 확연히 반영되고 있다. 즉 단순다수대표제에서는 60% 이상 득표자의 비율이 낮더라도 20% 미만 득표자의 비율 역시 낮지만, 중선거구제 도입 이후는 50% 이상 득표자가 거의 없는 반면, 30% 미만 득표자의 비율이 크게 증가하였다. 한편 강원도는 2002년 기초의원선거에서 30% 미만 득표자의 비율이 6.8%에 불과했던 것이 2006년의 선거에는 76.0%, 2010년 선거 91.0%로 증가함으로써 더욱 뚜렷한 특징을 보이고 있다. 이는 2006년 지방선거 이후 중선거구제가 도입됨에 따라 전국 평균보다도 강원도의 경우 상대적으로 과소한 인구에 선거구가 커지면서 읍·면단위로 다수의 후보자가 출마한 결과로 볼 수 있다.

<표-4> 기초의회의원선거 당선자 득표율 분포

(단위: %)

구 분	20미만	20이상~30미만	30이상~40미만	40이상~50미만	50이상~60미만	60이상	무투표 당선자	
1995	전국	2.8	18.5	26.9	17.1	22.6	6.4	5.7
	강원도	0.8	18.0	22.4	21.6	26.1	4.9	6.2
1998	전국	-	2.5	12.0	14.5	40.9	10.8	19.3
	강원도	-	6.2	15.9	17.4	34.4	7.7	18.4
2002	전국	0.3	2.8	14.8	17.8	39.5	11.9	12.9
	강원도	0.5	6.3	22.6	20.5	32.6	5.9	11.6
2006	전국	46.8	34.5	14.0	3.7	0.8	-	0.2
	강원도	4.8	71.2	20.5	2.7	0.7	-	-
2010	전국	26.9	43.7	23.0	5.2	0.6	-	0.6
	강원도	56.8	34.2	8.9	-	-	-	-

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스에서 작성

3) 여성의 당선비율

대표성은 정부기관의 인적 구성이 전체 사회의 인적 구성의 특성을 반영하는 것으로서, 선출직의 경우는 선거의 결과에서 그 특성이 표출되었는가 여부로 평가할 수 있다. 그런데 출신지역, 학력, 직업, 소득 등 다양한 인구구성의 특성 가운데 특히 여성의 정치참여가 주목되고 있다. 여성의 정치참여는 여성의 권익 및 지위를 제고하는 차원이나 남녀평등의 구현이 아니라 주민주권의 원리에 입각한 대표성의 문제로 보기 때문이다(이은재, 2007). <표-5>는 역대 동시지방선거에서 여성 당선자의 현황을 나타내고 있다.

광역자치단체장은 전국적으로 단 1명의 여성자치단체장도 당선되지 못했고 기초자치단체장의 경우도 극히 소수에 불과할 뿐만 아니라 그나마 강원도의 경우는 다섯 차례의 선거에서 당선자가 없는 실정이다. 다만 기초자치단체장의 경우는 2002년 선거에서 여성후보자 8명 중 2명이 당선된 이후 2006년 선거에서는 23명 중 3명, 2010년 선거에서는 26명 중 6명 등 여성후보자와 당선자가 자치구청장선거에서 증가추세를 보이고 있다.

한편 의회는 시민주권의 원리를 직접적으로 구현하는 매개수단이기 때문에 지방의회 의 인적 구성에 있어서 여성에게 기회를 제공하는 것은 대표성의 요건에서 매우 중요하다. <표-5>에서 보는 바와 같이 2002년 선거까지 여성당선자의 수는 극히 소수에 불과하였으나, 2006년 선거와 2010년 선거에서는 증가현상을 보이고 있다. 즉 2002년 지역대표 여성의원은 전국수준에서는 77명(2.2%)에 불과하였으나, 2006년 선거에서는 110명(3.8%), 2010년 선거에서는 274명(9.5%)으로 크게 증가하고 있다. 이는 2002년 광역의회 의원선거에서 비례대표와 기초의회의원선거에의 여성의원 비례대표 공천의무화가 도입된데 이어 2006년 비례대표 50% 여성할당과 홀수번호 부여, 국회의원 선거구내 지역선거구 1인 여성 지역구후보 공천의무화 등 선거제도의 개편이 중요한 역할을 한 결과로 볼 수 있다.

<표-5> 여성의 당선자 비율

(단위: 명,%)

구 분	광역단체장		기초단체장		광역의회의원		기초의회의원		
	정수	여성 비율	정수	여성 비율	정수	여성 비율	정수	여성 비율	
1995	전 국	15	-	230	0.3	874	1.4	4,541	1.6
	강원도	1	-	18	-	52	3.8	245	-
1998	전 국	16	-	232	-	616	2.3	3,489	1.6
	강원도	1	-	18	-	42	2.4	195	-
2002	전 국	16	-	232	0.9	609	2.3	3,485	2.2
	강원도	1	-	18	-	39	-	190	0.5
2006	전 국	16	-	230	1.3	733(78)	12.1	2,888(375)	15.1
	강원도	1	-	18	-	40(4)	10.0	169(23)	15.4
2010	전 국	16	-	228	2.6	761(81)	15.0	2,888(376)	21.7
	강원도	1	-	18	-	42(4)	14.3	169(23)	18.9

주) ()는 비례대표

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스

다만 강원도의 경우는 2002년 1명에 불과하던 여성기초의회의원이 2006년 3명(1.8), 2010년 6명(3.6%)으로 증가하고는 있으나, 전국 여성의원 비율에 비하면 낮은 수준에 있다. 이는 도시보다 농촌에서 여성에게 불리하게 나타나고 있는 투표행태를 감안하면 읍·면 선거구를 다수 포함하고 있는 강원도의 도시화 정도가 광역시를 포함한 전국 선거구의 평균 도시화 정도보다 낮은 지역적 특성을 반영한 것으로 볼 수 있다.

2. 자율성

1) 자치단체장의 소속정당

지방정부의 자율성은 주민이 선거를 통해 정치참여의 기회를 넓히고, 대표자를 통해 지역의 공동문제를 독자적으로 논의하고 결정하는 데서 확보된다. 따라서 자율성 측면에서 보면 선거에의 정당참여 문제는 본질이 아니다. 다시 말해 지방선거에 정당참여가 허용되지 않는다고 해도 정당이 지배하는 중앙정부의 부당한 간섭은 받을 수 있고, 반면 정당공천제를 취하더라도 재선을 염두에 두어야 하는 집권정당의 당선자가 중앙의 통제에 일방적으로 복종한다고 볼 수는 없다. 만약 정당배제론자들의 주장처럼 정당공천제에 의한 지방자치의 중앙예속화에 대한 우려가 중앙의 집권당에 의해 동일정당이 지배하는 지방정부의 의사결정을 획일적으로 고착시킨다는 데 있다면, 이는 지방정부의 지배정당이 중앙의 집권정당과 다를 경우에는 오히려 자율성은 신장될 수도 있음을 의미한다.

특히 대립형 기관구성형태를 채택하면서 제도적으로는 물론 사실상 지방의회에 대한 자치단체장의 위상이 우위에 있는 한국의 지방자치구조에서는 그나마 정당공천제 하에서 야

<표-6> 집권당과 자치단체장의 소속정당

(단위: 명,%)

	집권정당	자치단체장 소속정당	전 국		강 원 도	
			광역단체장	기초단체장	광역단체장	기초단체장
1995	민자당	여 당	5	70		9
		야 당	10(2)	160(53)	1	9(7)
1998	국민회의	여 당	6	84		1
		야 당	10	148(44)	1	17(1)
2002	민주당	여 당	4	44		2
		야 당	12	188(30)	1	16(1)
2006	열린우리당	여 당	1	19		
		야 당	15(1)	211(29)	1	18
2010	한나라당	여 당	6	82		10
		야 당	10(2)	146(36)	1	8(4)

주) ()는 무소속 당선자

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스

당 출신 자치단체장을 통해 지방의 자율적 결정을 기대할 수 있다. <표-6>은 역대 지방선거 당시 집권당과 선거결과 야당 출신 지방자치단체장의 소속정당을 보여주고 있다. 전국 수준에서 보면 광역자치단체장이나 기초자치단체장이나 모든 선거에서 야당이 우위를 차지하고 있다. 강원도의 경우도 도지사는 항상 야당에서 선출되었고, 시장·군수는 1995년 선거와 2010년 선거에서 비슷한 분포를 보이고 있을 뿐 야당출신이 압도적인 다수를 차지하고 있다.

이와 같이 역대 지방선거에서 야당출신 자치단체장 당선자의 비율이 높은 것은 야당이 지방선거를 중앙의 정치권력에 대한 중간평가로 이용코자 하는 선거전략이 주요한 결과로 볼 수 있다.⁸⁾ 그러나 한편 선거 그 자체가 현직에 대한 중간평가의 의미를 지니고 있을 뿐만 아니라 지방정부의 자율성 확보 측면에서 보면 이 결과는 긍정적으로 평가하여야 할 것이다. 특히 지역분할적 정당구도의 선거결과가 재현되었던 역대 모든 선거에서 강원도는 영남지역의 투표성향에 유사한 결과를 보였다는 것을 감안할 때 2010년 선거에서 도지사 와 기초자치단체장의 절반 이상이 야당과 무소속 출신에서 당선된 것은 지방정부 자율성 측면에서 시사하는 바가 크다 할 것이다.

8) 1995년 선거에서는 김영삼정부의 개혁실패와 연이은 안전사고가 심판대에 올랐고, 1998년 선거는 IMF 위기에 대한 책임과 여소야대의 정국을 극복하기 위한 정계개편이 선거쟁점이 되었으며, 2002년 선거는 김대중정부의 국정운영평가와 목전에 둔 대통령선거의 전초전 양상을 띠었다. 또한 2006년 선거 역시 노무현정부에 대한 실망감이 고조되는 가운데 다음 해 실시하는 대통령선거의 후보군에 양당 대표가 포함되어 있어 대통령선거의 대리전 양상을 띠었고, 2010년 선거는 천안함 사태로 인한 '북풍'문제와 세종시 수정안을 둘러싼 신뢰문제가 주요 쟁점으로 등장했다.

2) 지배집단의 당선비율

지방정부의 자율성을 중앙정부로부터의 제약뿐만 아니라 사회경제적 요인에 의한 제약까지 포함시킬 경우 지배집단으로부터 어느 정도 영향력을 받느냐가 중요하다. 사회경제적 제약요인에는 지배집단 이외에도 경제적 여건이나 정치문화 등을 포함시킬 수 있으나, 이 질화되어 있는 지역사회구조를 고려할 때 특히 관심을 가져야 할 것은 지배집단이다 (Woolman & Goldsmith, 1992; 이승중, 1999). 한편 지배집단에도 다양한 엘리트집단이 포함될 수 있으나, 주목할 것은 기업집단을 포함한 성장연합이다. 토지와 재산을 집약적으로 사용하여 이득을 수취하려는 성장연합이 지방선거에서 다수가 당선되고, 그들이 지방정부의 정책에 영향력을 행사하게 되면 자율성은 제약될 수밖에 없다.

성장연합에는 기업집단 이외에 다양한 엘리트들이 포함될 수 있다. 박재욱(1998)은 성장연합은 토지소유자·부동산개발업자·기업가 등 제1계층, 지역의 정치가·언론·공익법인 등 제2계층, 공인회계사 등 제3계층으로 구성된다고 주장한다. 이를 참고로 하여 중앙선거관리위원회 선거집합자료에 표기되어 있는 당선자 직업 가운데 10개 종류에 해당하는 당선자 비율을 보면 <표-7>과 같이 나타나고 있다.⁹⁾ 전반적으로 기초자치단체장, 광의회의의원, 기초회의위원의 순으로 성장연합의 당선비율이 높은 경향을 보이고 있고, 강원도 지방선거보다는 전국 지방선거에서 그 비율이 높은 편이다. 또한 2006년 지방선거까지는 그 비율이 높아지다가 2010년 선거에 와서는 오히려 낮아지고 있고, 특히 강원도 역대 기초회의의원 선거에서 성장연합 당선비율의 평균은 13.4%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다.¹⁰⁾

<표-7> 성장연합 당선비율

(단위: %)

구 분		1995	1998	2002	2006	2010	평균
기초단체장	전 국	37.8	15.5	36.2	36.5	39.5	33.1
	강원도	11.1	5.6	33.3	38.9	27.8	23.3
광역회의의원	전 국	42.6	32.0	34.3	34.7	36.5	36.0
	강원도	32.7	11.9	23.2	42.5	31.0	28.3
기초회의의원	전 국	21.5	17.8	15.6	22.1	24.3	20.3
	강원도	13.5	7.2	7.9	20.1	18.3	13.4

주) 성장연합은 정치인, 광공업, 운수업, 수산업, 건설업, 금융업, 의약사, 변호사, 언론인, 출판업
출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스

- 9) 이처럼 성장연합에 포함하는 직업을 넓게 구성할 경우 너무 포괄적이기 때문에 자율성 평가에 곡해가 있을 우려가 있다. 그러나 선거자료에 표기된 직업은 동일인이더라도 선거의 시기에 따라 바뀌는 경우가 허다할 뿐만 아니라 그것도 선거구에 따라 일관성이 결여되어 있어 표기된 제1계층만을 성장연합에 포함하는 것도 왜곡의 여지는 있다. 다만 동일인이 선거시기별로 다르게 표기되었더라도 10개의 직업 내에서 유동적으로 표기되고 있고, 그렇게 하더라도 분석결과 상대적으로 도시화의 정도가 낮은 강원도의 특성은 반영되고 있다.
- 10) 2002년 동시지방선거까지 기초회의위원의 성장연합 당선율이 낮았던 것은 상대적으로 도시화가 덜 진행된 시기에 농업 종사자의 당선율이 높았을 뿐만 아니라 무보수 명예직이었기 때문에 후보자 등록시 현직 지방의원의 직업을 정치인으로 표기하지 않은 결과이다.

3. 책임성

1) 재선율

선거를 통해 자치단체장이나 지방의원의 재직 중 직무수행에 대한 책임성을 평가하기 위해서는 현직의 재선율 뿐만 아니라 재출마율, 경쟁률, 당선율 등을 함께 고려해야 한다.¹¹⁾ <표-8>에서 보면 현직을 유지하면서 출마한 후보율은 전국지방선거와 강원도지방선거가 비슷한 결과를 나타내고 있다. 즉 각급 선거에서 50% 이상의 현직이 재출마하고 있는 가운데 기초자치단체장, 기초의회의원, 광역의회의원선거의 순을 보이고 있다.

2006년 자치단체장 선거에서 재출마한 후보자가 상대적으로 적은 것은 1995년 선거에서 당선된 자치단체장들이 3선 연임의 제한에 의해 출마할 수 없었던 결과로 볼 수 있다. 한편 재선율은 출마한 현직 후보자 가운데 당선자의 비율을 나타내는데 각급 전국지방선거에 있어서나 강원도지방선거에서나 현직의 당선율이 매우 높게 나타나고 있다. 현직이 두 차례 출마했던 강원도지사 선거는 모두 당선이 되었고, 또한 비슷한 결과를 보이고 있는 기초자치단체장선거를 제외한 지방의회의원선거에서는 강원도 현직 지방의원들의 재선율이 전국 현직 지방의원들의 재선율보다 높은 60% 이상의 재선율을 나타내고 있다. 강원도의 지방의원 재선율이 전국의 그것보다 높게 나타나고 있는 것은 현직 후보자에 대한 인지도가 상대적으로 높은 농촌지역 선거구의 비중이 높은 지역적 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다.

<표-8> 현직 후보율과 재선율

(단위: %)

구 분	1998		2002		2006		2010		평균		
	후보율	재선율	후보율	재선율	후보율	재선율	후보율	재선율	후보율	재선율	
전 국	광역단체장	68.8	81.8	50.0	87.5	31.3	80.0	75.0	75.0	53.3	81.1
	기초단체장	84.1	75.9	73.3	61.2	53.9	65.3	58.8	61.2	67.5	65.9
	광역의회의원	76.6	48.5	54.4	56.5	42.6	64.2	44.9	46.9	54.6	54.0
	기초의회의원	80.8	50.9	80.7	70.5	67.0	44.7	61.7	52.4	57.1	54.6
강원도	광역단체장	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-	-
	기초단체장	88.9	56.3	72.2	61.5	44.4	75.0	83.3	66.7	72.2	64.8
	광역의회의원	71.4	60.0	57.9	54.5	50.0	66.7	55.3	85.7	58.7	66.7
	기초의회의원	53.8	81.0	57.4	64.2	65.8	46.9	63.0	62.0	60.0	63.5

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스

11) 특히 지역주의 선거환경에서 특정 지역의 특정 정당공천은 바로 당선과 직결되는 것을 의미하기 때문에 재선율에 의해 현직 당시의 직무수행을 평가하는 것은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 재선율에 의한 책임성 평가를 위해서는 정당의 공천과정이 민주적 절차와 주민의 의사를 제대로 반영하였는가 등을 고려할 필요가 있다. 다만 정당공천을 배제하고 실시한 1998년 및 2002년 기초의회의원선거에서의 현직 재선율은 정당공천제에 의한 현직 광역의회의원보다 높고, 2006년 및 2010년 선거와 비교해도 같은 경향을 보이고 있기 때문에 재선율은 여전히 현직의 책임성을 평가하는데 유효한 기준이 될 수 있다.

2) 지방정부의 정당구도

지방선거에의 정당참여와 지방자치에의 정당관여는 별개의 문제이지만, 정당을 표방하고 선출된 대표자들이 선거와 선거 사이에 무소속처럼 정당의 존재나 기능을 무시할 수는 없다. 오히려 일단 당선된 동일정당의 소속원들은 사전에 결정된 노선의 행동통일을 위하여 정치적 집단화를 시도하는 것이 일반적이기 때문에 선거에의 정당참여는 어떤 정당이 지방정부를 지배하고 권력을 통제할 것인가를 의미하는 것이다(Lorch, 1995).

한편 지방정부의 대립형 기관구성형태는 의회로 하여금 집행기관의 권력을 통제함으로써 주민에 대한 지방정부의 책임성을 담보하고자 하는데 근본 취지가 있다. 따라서 지방선거의 결과 단체장의 소속정당과 지방의회의 지배정당 여하에 따라 집행기관에 대한 통제의 정도는 달라질 수밖에 없다.¹²⁾ 자치단체장의 소속정당은 양자의 관계에 직접 영향을 미치게 된다. 집행기관 견제의 측면에서 보면 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 지배정당이 다를 경우 지방정부의 책임성은 제고된다고 볼 수 있다.

역대 지방선거에 의해 구성된 전국 광역자치단체의 정당구도는 자치단체장의 소속정당과 지방의회 과반수 이상 의석을 점유한 정당이 동일한 독점형이 훨씬 많은 결과를 보여주고 있다. 2006년과 2010년 기초의회의원선거에 정당공천제를 도입하여 실시한 선거에 의해 구성된 기초자치단체의 정당구도 역시 독점형이 압도적으로 다수를 점하고 있다. 이는

<표-9> 지방정부의 정당구도

(단위: 개)

구 분		1995	1998	2002	2006	2010	
전 국	광역자치단체	독점형	10	15	14	15	10
		견제형	5	1	2	1	6
	기초자치단체	독점형				177	152
		견제형				53	76
강원도	광역자치단체	독점형		1	1	1	
		견제형	1				1
	기초자치단체	독점형				18	10
		견제형					8

주) 독점형: 지방의회 과반수 이상 의석을 점유한 정당과 자치단체장의 소속정당이 동일한 자치단체
 견제형: 지방의회 과반수 이상 의석을 점유한 정당과 자치단체장 소속정당이 상이하거나 무소속인 자치단체
 출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr> 선거정보데이터베이스에서 정리

12) Game과 Leach(1996)는 정당별 의석분포에 따라 의방의회를 실질적 무소속형(60% 이상 무소속), 약한 무소속형(20-59% 무소속), 다당형(제3당이 20% 이상), 양당형(두 당이 80% 이상이며 어느 당도 55% 이하), 일당지배형(한 정당이 55-60% 이상), 일당독점형(한 정당이 70% 이상) 등으로 구분하고 있고, 황아란(1996)은 일당독점형, 일당지배형, 양당견제형, 정당약세형 등으로 구분하고 있다. 한편 집권정당 및 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 의석분포를 고려하여 황아란(2005)은 자치유형을 동일-독점, 상이-분권, 동일-지배, 상이-분권 등 네 가지로 분류하고 있다. 본 논문에서는 집권정당과 자치단체장의 소속정당의 동일 여부는 지방정부의 자율성 측면에서 고려되고, 지방의회 지배정당은 의석의 50% 이상을 점유하는 정당으로 규정하여 책임성을 평가하는데 고려한다.

영·호남지역의 지방정부 구성을 모두 독점형으로 유지하도록 한 지역주의 선거환경과 함께 각급 선거의 동시실시제의 영향에 따른 결과로 볼 수 있다.

한편 강원도 광역자치단체는 1995년 선거에서 견제형 정당구도를 구성하였다가 1998년 이후 선거에서 한나라당이 도지사과 함께 압도적인 다수의 도의원을 배출함으로써 일당이 독점적으로 도정을 지배하는 독점형을 구성하였다. 2006년 강원도 지방선거에 의한 18개 기초자치단체 모두 한나라당이 시장·군수와 함께 지방의원의 압도적인 다수를 배출함으로써 일당 독점형 지방정부를 구성하였다. 그러나 2010년 선거의 결과는 대부분의 지방의회는 여전히 한나라당이 지배하고 있으나, 8개 시군에서는 민주당 또는 무소속이 당선됨으로써 견제형 지방정부가 출현하게 되었다.

IV. 강원도 지방선거 평가

1. 대표성 평가

선거가 대의민주주의를 구현하는 기반이라는 점은 전국선거에서나 지방선거에서나 마찬가지이다. 따라서 지방정부는 보다 많은 유권자의 참여에 의해 선출된 대표자로 구성되어야 그 권능의 정당성을 지니게 된다. 그러나 1980년대 후반 민주화에 대한 기대 속에서 실시된 한국 선거에서의 높은 투표율은 선거문화가 정착되면서 낮아지고 있는 추세에 있다. 특히 1995년부터 치루고 있는 지방선거는 동시선거에 대한 높은 관심과 기대에 부응하는 투표율을 보여주지 못하고 있다. 물론 지방선거가 ‘자극이 낮은 선거(low-stimulus election)’이기 때문에 대통령선거나 국회의원선거의 투표율에는 이르지 못할 것을 예상하였다. 대표성과 관련하여 어느 정도의 투표율이 되어야 하는가에 대한 기준은 없으나, 지난 다섯 차례의 평균 투표율이 유권자의 절반을 약간 넘는 55.2%에 불과한 것은 대표성 확보의 저해요인이라고 할 수 밖에 없다.

다만 강원도 역대 동시지방선거의 평균 투표율은 63.9%에 이르고 있어 전국 평균보다는 비교적 높은 편이다. 선거에서 되풀이되고 있는 도저촌고(都低村高) 현상을 반영한 것이기는 하지만, 정치적 무관심 성향을 보이는 젊은 층이 상대적으로 적은 것에 기인하는 것으로 보면 반드시 바람직한 현상으로 보기는 어렵다. 그러나 2006년과 2010년 지방선거에서 투표율이 재상승하면서 전국 투표율과 강원도 투표율의 격차도 줄어들고 있다. 이는 역대 지방선거가 정권이나 여당에 대한 중간평가의 의미를 지니고 있다는 것과 무관하지 않지만, 대표성 측면에서는 긍정적으로 평가된다. 특히 강원도 지방선거 투표율이 지속적으로 감소하다가 2010년 선거에서 62.3%에 이르고 있는 것은 주목할 필요가 있다.

한편 선거에서 경쟁이 없이 단 한 표도 얻지 않고 당선되는 무투표 당선은 대표성을 크게 훼손시킨다. 2002년 선거까지 전국은 물론 강원도의 각급 지방선거에서 다수가 무투표로 당선이 되었고, 특히 1998년 기초의회의원선거에서는 5명 중 1명꼴이 무투표로 당선되어 대표성 확보를 크게 제약하였다. 다만 2006년 기초의회의원선거에 중선거구제가 도입되

면서 무투표당선자는 거의 없게 되지만, 강원도 18개 기초자치단체장 중 2명, 광역의원 38명 중 3명이 무투표로 당선되어 소수대표의 문제를 제기하고 있다.

단순다수대표제에 의한 선거에서의 득표율은 경쟁률을 고려해야 하지만, 도지사선거의 당선자 평균 득표율이 60.2%에 이르고 있는 것을 제외하고는 평균적으로 강원도선거에서의 당선자 득표율은 전국선거에서의 당선자 득표율보다 낮다. 이는 지역주의 선거풍토와 관련이 있기는 하지만, 강원도의원 당선자 평균 득표율 49.0%와 단순다수대표제에 의해 선출된 강원도 기초의원 당선자 평균 득표율 43.9%는 낮은 득표율이라고 할 수 밖에 없다. 2006년 선거 이후 기초의회의원선거에 중선거구를 도입하면서 당선자의 득표율에 의한 대표성은 크게 완화되었다고 볼 수 있다. 단순히 당선자의 득표율만 놓고 보면 강원도의 경우 40% 이상 득표한 당선자가 극소수에 불과한 반면 30% 미만 득표자가 70% 이상이 되어 대표성이 크게 저하된 것으로 볼 수 있다. 그러나 선거구 개편으로 무투표 당선자가 거의 없게 되었고, 또한 한 선거구에서 다수가 당선되면서 득표율과 의석율의 격차에서 오는 비비례성 및 사표의 발생이 완화되어 대표성은 오히려 향상되었다고 볼 수 있다.

다원화·이질화되고 있는 지역사회구조에서의 대표성은 선출직의 인적 구성이 전체 사회 인적 구성의 특성을 반영함으로써 확보될 수 있고, 특히 유권자의 절반이 여성이라는 점에서 여성의 정치참여와 대표성이 주목받고 있다. 전국적으로 역대 광역자치단체장 선거에서 단 1명의 시·도지사가 선출되지 못했고 기초자치단체장선거에서도 극소수에 불과하며, 그나마 강원도에서는 전무한 실정이다. 그러나 여성의 대표성은 자치단체장 선거보다는 지방의회의원 선거에서 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 자치단체장이 지역민의 이익을 최대한 보장하도록 정책을 집행하는 기능을 수행하는 것이라면, 지방의회는 의원들이 지역민의 권리와 이익을 위해 정책을 결정함으로써 그 정당성을 제공하는 기능을 수행하기 때문이다.

2002년 지방선거에 이르기까지 전국적으로나 강원도의 경우나 여성이 단순다수대표제에 의해 당선되는 경우는 극히 드물었고, 부분적으로 비례대표제를 도입하였던 광역의회의원 선거에서 극소수가 진출하는 기회를 가졌을 뿐이었다. 그러나 2002년 기초의회의원선거에 의 여성의원 비례대표 공천의무화가 도입된데 이어 2006년 비례대표 50% 여성할당과 홀수번호 부여, 국회의원 선거구내 지역선거구 1인 여성 지역구후보 공천의무화 등 선거제도가 개편되면서 여성의 지방의회 진출이 크게 증가하였다. 특히 기초의회의원선거에 중선거구제의 도입으로 다수의 여성의원 당선되면서 광역의회보다도 여성의원 비율이 높아졌다. 다만 여성의원 비율이 15~20% 정도에 머물고 있어 여성의 대표성은 아직 미흡하고, 강원도의 경우는 더욱 그렇다고 볼 수 있다.

이상 투표율, 득표율, 여성의 당선비율 등을 종합해보면, 2002년 지방선거까지의 선거결과에 의해 충원된 지방정부의 대표성은 매우 낮았던 것으로 평가된다. 강원도의 경우 투표율이 약간 높았을 뿐 득표율과 여성의 당선비율 측면에서는 전국의 평균보다 낮은 수준이다. 그러나 2006년 기초의회의원 선거에 정당공천제가 확대되고, 중선거구제가 도입되면서 대표성은 크게 향상되고 있다. 이처럼 각급 선거의 경쟁률의 향상, 투표율의 증가, 무투표 당선의원 및 무소속의 급감에 따른 대표성의 향상은 기존 정당공천제의 확대에 따른 정보제공 효과가 유권자의 투표행태에 영향을 미치고 있음을 의미한다(황아란, 2010).

대의제를 통한 지방자치의 구현은 유권자의 선거에 대한 참여가 핵심이며, 참여는 선거에 대한 관심을 전제로 한다. 비록 그동안 강원도의 지방선거결과가 미흡한 대표성을 보였으나, 선거제도 개편의 변곡점이 되었던 2006년 선거에서의 대표성 제고현상은 2010년 선거에서도 이어지고 있어 향후 이 추세는 지속될 것으로 전망된다.

2. 자율성 평가

지방정부의 자율성을 선거에 의해 충원된 대표자를 통하여 평가할 경우 정당의 역할에 따라 그 의미와 기능도 달라진다. 즉 지방선거에 정당공천제가 배제된다면 자율성은 선거의 결과와 관계없이 제도적으로 중앙정부로부터 지방정부로 이양된 권한의 정도, 즉 자치권의 범위에 초점을 두게 된다. 그러나 정당공천제를 허용할 경우 다양한 이익을 집약하여 표출하는 정당의 역할을 감안할 때 자율성은 선거결과 구성된 지방정부가 중앙권력에 미치는 영향력을 의미하며, 이 경우 자율성은 분권화에 따른 재량권 이상의 의미를 지닐 수밖에 없다. 정당정치와 선거를 통한 지방정부의 구성 자체를 부정하지 않는 한 중앙권력을 장악한 정당에 의한 지방정부의 자율성 침해우려는 정당공천 여하와 상관없이 상존하는 것이다. 다만 중앙정당이 공천권 행사를 통해 지방선거에 직접 개입하고 선거결과 집권정당이 지방정부의 지배정당과 동일할 경우 그 우려가 크다는 것이 문제이다. 그렇다면 집권당과 지방정부 지배정당이 상이할 경우에는 정당공천제를 허용하지 않을 경우보다도 지방의 자율성은 오히려 신장될 수도 있다. 특히 정당공천의 민주성 확보가 미흡하고 집행기관 우위의 기관구성형태를 감안하면 중앙권력을 장악한 여당이 소속 자치단체장을 통해 지방정부의 자율성을 제약할 공간은 오히려 더 크다고 보아야 한다.

동시지방선거가 실시된 이후 다섯 번의 전국 자치단체장선거는 지방선거를 중앙정부에 대한 중간평가로 이용코자 하는 선거전략이 주효함으로써 모두 야당이 승리했다. 지방선거에의 정당공천제를 둘러싼 논란이 지속되고 있으나, 그 핵심은 찬반양론 모두 동일정당에 의한 중앙과 지방의 독점에 의한 지방자치의 중앙정치 예속화에 대한 우려에 있다. 그러나 역대 선거결과에서 다수의 자치단체장을 야당이 차지함으로써 지방정부의 자율성 침해에 대한 우려보다는 오히려 중앙-지방의 갈등이 표출되고 있는 양상이다.

강원도지사선거는 다섯 번 모두 야당에서 선출되었으며, 시장·군수선거에서는 1995년 선거와 2010년 선거에서 여야가 균형을 이루었을 뿐 1998년 선거와 2002년 선거는 야당의 압승이었다. 또한 도지사선거과정에서 제기된 쟁점만을 놓고 보면 중앙정치의 이슈보다는 소지역주의 문제가 주류를 이루었고,¹³⁾ 선거로 구성된 강원도 지방정부가 중앙정부에 예

13) 1995년 강원도지사선거에 춘천과 강릉을 각각 기반으로 하여 출마했던 신한국당 이상룡후보와 자민련 최각규후보의 대결은 '강원도 무대접론'의 책임공방과 함께 '강릉지역 후보에 대한 표몰아주기'가 쟁점이었고, 무소속 이상룡후보, 자민련 한호선후보, 한나라당 김진선후보가 출마한 1998년 도지사선거는 각각 지지기반을 둔 춘천, 원주, 강릉의 각축이었으며, 전·현직 도지사와 부지사가 강릉과 춘천을 기반으로 대결한 2002년 선거 역시 '도비배분의 지역적 불균형' 문제가 이슈였다. 한편 현직 김진선지사와 민주당 이창복후보의 대결로 압축된 2006년 도지사선거는 한나라당 박근혜대표의 피습사건과 노무현

속되지 않고 오히려 각종 국책사업의 유치 및 천연을 둘러싸고 중앙정부와 마찰을 빚는 경우가 많았다.

한편 지방자치 부활 이후 공사수주, 지방정부인사, 보조금배분 등에 건설업자, 지방토호 및 유지, 사이비기자 등이 결탁된 비리가 빈발하고 있는 실정을 고려할 때 지방정부의 독자성은 제1유형인 사회경제적 요인에 의해 침해될 가능성이 높다. 다양한 사회경제적 요인 가운데 기업가집단이나 토지소유자 등으로 구성된 성장연합이 선거를 통하여 지방정부 구성에 직접 참여하고 토지이용이나 예산의 비분에 관여한다면 독자성은 저해될 수밖에 없기 때문이다. 다만 성장연합에 해당하는 직업의 당선자 비율이 어느 정도가 되어야 지방정부가 지역사회 지배집단으로부터의 자율성이 확보되는 것인가에 대한 기준은 없다. 그러나 균질하지 않은 지역사회구조, 지배집단의 직접적인 영향력, 역대 선거결과와 추세 등을 고려할 때 20% 이상이면 자율성이 저해되는 것으로 판단할 수 있다.

이렇게 본다면 역대 전국지방선거에서 당선된 기초자치단체장과 광역의회의원 가운데 평균 30% 이상을 성장연합집단이 차지하고 있는 것은 자율성 침해요인으로 볼 수밖에 없다. 특히 예산을 직접 편성하고 집행할 뿐만 아니라 토지이용에 관한 각종 계획을 수립하는 기초자치단체장이 토지와 재산을 보다 집약적으로 사용하여 성장을 추구함으로써 이득을 수취하려 할 경우 지역사회 전체의 편익과 복지는 침해를 받게 된다.

강원도 역시 성장연합이 기초자치단체장과 광역의회의원에 당선된 비율은 높은 결과를 보여주고 있지만, 전국수준보다 상대적으로 낮다. 특히 강원도 기초의회의원 가운데 성장연합에 해당하는 당선자의 비율이 낮은 것은 상대적으로 도시화가 덜 진전되어 농업 종사자의 당선비율이 높은 것에 기인한다. 다시 2010년 기초의회의원선거에서 성장연합집단의 당선율이 낮아지고 있는 것은 중선거구제의 도입으로 다양한 직업의 종사자들에게 당선 기회를 제공한 결과로 볼 수 있다.

이상 역대 지방선거의 결과를 지방선거의 자율성 측면에서 종합해보면, 중앙권력과의 관계에서는 부당한 자율성 침해보다는 오히려 마찰과 갈등을 우려할 형편이며, 지역사회 지배집단의 영향력에서 벗어나 독자성을 확보하기는 어려웠던 것으로 평가된다. 다만 농촌 지역을 포함하고 있는 강원도는 지역사회 분화의 정도가 낮기 때문에 성장연합에 의한 자율성 침해요인이 상대적으로 적을 뿐이다.

3. 책임성 평가

공직자의 책임성은 공직자가 시민의 요구에 반응하여 일정한 기준에 따라 행동해야 할 의무를 전제로 한다. 한국의 현실자치에서 지방정부의 책임성을 특히 강조해야 할 이유는 선심성·전시성 행정풍토, 방만한 사업추진에 따른 예산낭비, 징수과정의 부조리, 토착세력

정부에 대한 실망감이 고조되는 가운데 실시되었기 때문에 뚜렷한 선거쟁점이 부재하였고, 2010년 선거는 춘천과 강릉에 지지기반을 둔 후보자가 없었기 때문에 소지역주의 문제가 선거쟁점으로 크게 부각되지 않았다.

과의 공생관계에 의한 비리 등의 문제가 단속적으로 제기되고 있기 때문이다.

공직자가 일정한 행동기준에 따라 의무를 이행하도록 하는 수단이 통제이고, 민주사회에서 책임성을 확보하기 위한 통제의 수단은 매우 다양하다.¹⁴⁾ 선거를 통한 책임성 확보는 선거 그 자체의 기능과 선거결과 구성되는 지방정부의 기관 상호간 역학관계를 통해서 판단된다. 선출직이 재출마할 경우 유권자는 그가 재직 중 결정한 정책 또는 그 집행에 대해 불만을 갖게 되면 투표를 통해 낙선시킴으로써 불만족한 상황을 시정하려 하기 때문에 현직의 재선율은 책임성을 평가하는 중요한 대상이 된다.¹⁵⁾

우선 역대 지방선거에서 현직이 재출마한 후보자는 각급 선거 모두 50% 이상을 상회하고 있다. 특히 강원도의 1998년과 2010년의 기초자치단체장 선거에서는 3선 연임 제한효과로 인해 현직 중 80% 이상 높은 현직 후보율을 보이고 있다. 역대 선거에서 재출마한 광역자치단체장 중 당선율은 전국평균이 81.1%인데 비해 강원도에서는 두 번 출마해서 모두 당선되었다. 다른 종류의 선거 역시 60% 내외의 높은 재선율을 보이고 있고, 특히 무소속 후보의 재선율이 상대적으로 낮은 것을 감안하면 정당후보의 재선율은 훨씬 높을 것으로 판단된다. 결과만을 놓고 보면 현직의 책임성이 높은 것으로 판단된다. 그러나 비민주적인 공천과정을 통해 특정 지역에서 특정 정당의 공천이 당선으로 직결되는 지역주의 선거환경을 고려할 때 현직 개개인의 직무수행 결과에 대한 책임성이 제고되었다고 보기는 어렵다.

다만 강원도의 경우 영·호남지역보다는 상대적으로 지역주의 영향을 덜 받으면서 현직의 재선율이 전국 수준과 비슷하거나 높게 나타나고 있기 때문에 선거가 어느 정도 현직의 직무수행에 대한 책임성을 평가하는 기능을 하고 있는 것으로 판단된다.

한편 선거를 통한 지방정부의 책임성 평가는 선거결과 구성되는 기관의 상호관계, 즉 자치단체장과 지방의회의 관계로 판단할 수 있다. 즉 선거결과 지방의회가 집행기관을 제대로 통제할 수 있도록 집행기관과 지방의회가 구성되었는가 여부는 책임성 평가의 중요한 대상이다. 지방의회의 집행기관 통제기능은 지방의원의 학력, 성별, 연령 등에 의해서도 영향을 받을 수 있으나, 정당의 영향이 가장 크다고 볼 수 있다. 지방의원이 질문권 행사, 예산심의, 행정사무감사 등을 통해 집행기관의 책임을 추궁하는데 있어서 정당 소속 선출직이 무소속처럼 행동할 것을 기대할 수는 없기 때문에 자치단체장의 소속정당과 같은 경우와 다른 경우 통제의 수준은 달라진다고 보아야 한다.

역대 지방선거의 결과는 대부분의 광역자치단체나 기초자치단체나 의회통제를 통한 지방정부 책임성 확보를 어렵게 구조화시켰다. 물론 이 결과는 지역주의 선거풍토에 의한 것이지만, 영·호남지역 지방의회는 자치단체장의 소속정당과 상이한 지방의원이 전무하거나 극소수에 불과해 지방의회의 통제기능을 무력화시키고 있다. 강원도의 경우 지난 2006년

14) 예컨대 국가의 감독수단을 활용할 수 있으나 이는 지방정부의 자율성과 상충할 수 있고, 지방정부 내부의 감사기능은 조직 및 기능의 독립성 확보가 문제이다. 따라서 외부통제로서 선거 이외에 다양한 주민통제 수단의 중요성이 강조되고 있다. 주민통제수단으로는 일반적인 주민참여의 수단뿐만 아니라 특히 주민소환제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 옴부즈만제도 등을 들 수 있다.

15) 정당공천제의 효과를 평가하는 경우 책임성은 정당후보자와 무소속 후보자의 당선율 및 의석수, 정당 후보자의 재선율 등으로 정당의 책임성을 평가하고 있다(이상목, 2008). 본 논문은 선거제도의 효과에 초점을 두고 있지 않기 때문에 정당의 책임성을 별도로 취급하지 않고 현직의 재선율만을 다룬다.

선거까지 정도의 차이는 있으나 한나라당이 도지사는 물론 강원도의회 의원까지 석권함으로써 전국적 경향과 큰 차이는 없고, 정당공천제를 채택한 2006년 기초의회의원선거에서도 한나라당이 압승하여 18개 시·군 모두 1당이 자치단체를 독점하는 구도가 되었다. 다만 2010년 선거에서 전국적으로 16개 광역자치단체 중 6개 자치단체, 228개 기초자치단체 중 76개 자치단체에서 견제형 정당구도가 되었고, 강원도의 경우 광역자치단체는 12년 만에, 그리고 18개 기초자치단체 가운데 8개 자치단체가 견제형 정당구도로 전환되었다.

이상 종합하면 선거결과에 의한 지방정부의 책임성 확보는 지역주의 선거환경으로 인해 매우 낮은 수준에 머물렀으나, 비례대표제의 확대 및 중선거구제의 도입 등으로 향후 책임성은 제고될 것으로 전망된다. 특히 강원도의 경우는 오랜만에 민주당 출신 도지사에 한나라당이 다수의석을 점하는 의회가 출현하였고, 시군의 경우도 견제형 자치단체가 절반 가까이 되면서 집행기관과 지방의회가 상호 견제를 통해 책임성은 제고될 것으로 전망된다.

V. 결 론

역대 동시지방선거의 결과로 구성된 지방정부를 대표성, 자율성, 책임성을 기준으로 평가해 볼 때, 강원도의 특징은 전국 평균 수준과 유사하다. 그러나 특정 정당이 특정 지역을 반복해서 지배하는 지역주의 선거환경을 감안하면 세 가지 평가기준에 의한 강원도의 수준은 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다.

강원도의 투표율이 비교적 높음에도 불구하고 여성의 대표성이 낮은 것은 도시화의 정도를 반영하는 것이다. 중앙정부에의 예측을 크게 받지 않도록 야당이 지방정부를 장악하게 한 것은 전국 지방선거나 강원도 지방선거나 마찬가지지만, 지역사회 지배집단으로부터의 독자성 확보의 측면에서 강원도의 저해요인이 전국적 경향보다 덜 작용하고 있다는 것은 강원사회의 구조적 분화가 상대적으로 덜 되었다는 것을 의미한다. 또한 가장 부정적으로 평가되는 책임성은 지역주의 선거풍토가 그 원인을 제공하고 있다.

그러나 적어도 2006년 선거 이후는 세 가지 기준에 의한 평가결과는 제고되고 있고, 향후 이 추세는 지속될 것으로 전망한다. 왜냐하면 2006년 선거를 선거제도 개편의 변곡점으로 본다면 향후 거듭되는 지방선거에서는 좀 더 개선된 제도의 도입을 기대할 수 있기 때문이다. 특히 중선거구제의 도입과 비례대표제의 확대는 대표성 제고에 결정적 기여를 한 것으로 평가된다.

문제는 지방선거의 결과를 평가함에 있어서 정당의 존재와 역할을 배제하면 그 어느 것도 평가할 수 없다는 점이다. 정당공천제에 대한 찬반의 논란과는 관계없이 어떤 기준에 의한 부정적 평가든 긍정적 평가든 그 중심에는 정당의 역할이 있어야 유용하고 또한 가능하다. 무소속만이 경쟁하는 선거에서 높은 투표율을 기대할 수 없을 것이며, 낮은 투표율을 가지고 대의민주주의를 논의하는 데는 한계가 있다. 또한 비례대표 후보선택과 여성의 대표성 제고는 정당 이외의 대안으로 대체하기 어렵고, 논란의 핵심인 중앙정치에의 예

속화와 지방정부의 자율성은 성별이나 학력으로 평가할 수 있는 것이 아니며, 책임성 역시 정당을 염두에 두어야 궁극적으로 귀책의 소재를 파악할 수 있다.

그렇다면 지방선거에서 정당을 제거할 것이 아니라 그 기능을 제대로 수행하도록 하는 대안을 탐색하는 것이 올바른 방향이다. 직접 서비스공급 기능을 수행하는 기초자치단체를 구성하는 선거에의 정당개입에 대한 찬반논란이 지속되고 있으나, 그 판단은 어느 쪽이 각 평가기준을 적실하게 충족시킬 것인가에 두어야 할 것이다. 또한 어차피 시행되고 있는 정당공천제라면 지방의 정치가 제대로 작동할 수 있도록 후보자 공천과정의 민주적 절차가 선행되어야 한다. 그래야만 그 가운데서 충원된 엘리트의 대표성이 향상될 뿐만 아니라 제1유형의 지방정부 독자성도 확보된다. 특히 2006년 선거 이후 반복해서 발현되고 있던 지역할거적 투표행태가 어느 정도 완화되고 있는 것이 선거제도의 개편에 기인하는 것인 만큼 그 핵심인 정당명부식 비례대표제와 광역의회의원선거에의 중선거구제 확대 등을 검토해볼지 하다.

이 논문은 중앙선거관리위원회 선거결과자료에 의한 통계결과만을 가지고 전국 평균수준과 강원도 선거의 비교를 통해 대표성, 자율성, 책임성을 평가하였다. 따라서 통제되어야 할 각종 변수들을 간과했고, 또한 선거과정에서 표출되는 쟁점이나 정당역할의 중요성을 직접 다루지 못했다. 더구나 선거결과와 특징과 변화는 선거제도 운영의 성과를 반영하는 것임에도 불구하고 제도적 효과 측면에서 검토를 다루지 못한 한계를 지니고 있다.

참 고 문 헌

- 권오성·황혜신·박석희·김철희.(2009). “공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석”, 『한국사회와 행정연구』 20(1): 51-74.
- 김명환·김주원.(1997). “정당이 지방의회와 집행기관의 관계에 미치는 영향”, 『한국지방자치학회보』 9(4): 25-46.
- 김형준.(2008). “한국선거의 투표율 하락추이와 원인 고찰”, 『21세기정치학회보』 18(1): 93-122.
- 박재욱.(1998). “도시성장정치의 위기와 반성장연합의 등장.” 『정치비평』 3(1): 123-148.
- 윤창근·문명재.(2009). “소극적 대표성과 적극적 대표성의 관계전환에 관한 연구: 최소공직비율과 재량권을 중심으로”, 『행정논총』 47(3): 25-50.
- 이동수.(2005). “대의제 민주주의의 위기.” 『시민사회와 NGO』 3(1): 5-28.
- 이상목.(2008). “지방선거제도 변화와 지방정치엘리트의 충원양상”, 『한국행정정보』 42(1): 123-147.
- 이승중.(1999). “지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향”, 『지방행정연구』 13(2): 145-168.
- 이승중.(2005). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 이은재.(2007). “여성의 대표성과 지방의회 진출방안”, 『지방행정연구』 21(4): 201-223.
- 이종수.(2000). “지방선거 투표율에 관한 국가간 비교와 한국 지방선거의 투표율 결정요인 고찰”, 『한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집(II)』. 459-473.
- 이종수 외.(2001). 『새행정학』. 서울: 대영문화사.
- 이현우.(2006). “지방선거를 통한 지방자치 평가: 대표성, 민주성, 자율성”, 『세계지역연구논총』 24(3): 219-245.
- 임현백.(2007). “대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?”, 『한국정치학회보』 43(4): 28-49.
- 최한수.(1995). “6·27지방선거의 평가: 정당지지 및 지역주의 실태”, 『한국정치학회보』 29(3).
- 하혜수.(2001). “지방정부의 자율성수준 측정에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』 13(3): 25-49.

- 황아란.(1998). "64 지방선거의 특징과 변화", 한국행정학회 1998년 하계학술대회 발표논문집. 1~42.
- _____.(2005). "민선자치 10년의 지방선거: 평가와 전망", 「한국정당학회보」 4(2): 271-304.
- _____.(2010). "지방선거와 정당공천: 비교론적 시각에서 -기초의원 선거의 정당공천과 정보제공 효과", 「지방행정연구」 24(1): 37-65.
- Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J. and Walker, R.(2002). "Plans, Performance Information and Accountability: The Case of Best Value." *Public Administration* 80(4): 691-710.
- Game, C. and Leach, S.(1996). "Political Parties and Local Government." in Pratchett, L. and Wilson, D.(ed.). *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Macmillan.
- Gurr, T. R. & King, D. S.(1987). *The State and the City*. University of Chicago Press.
- Gynn, J. J. and Murphy, M. P.(1996). "Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review." *International Journal of Public Sector Management* 9(5/6): 125-137.
- Lake, R. W.(1994). "Negotiating Local Autonomy." *Political Geography* 13(5): 423-442.
- Lorch, R. S.(1995). *State and Local Politics: The Great Entanglement*, 5th ed. N. J.: Prentice Hall.
- Molotch, H.(1976). "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82(2): 309-310.
- Mosher, Frederic C.(1968). *Democracy and the Public Service*. NY: Oxford University.
- Ospina, S., Grau. N. C. and Zaltsman. L.(2004). "Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some Lessons from Latin America." *Public Management Review* 6(2).
- Pratchett. L.(2004). "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'." *Political Studies* (52): 358-375.
- Rallings, C. and Thrasher, M.(1997). *Local Elections in Britain*. New York: Routledge.
- Spencer, John T.(2006). "Looking for Accountability and Efficiency in Council-Manager Government: The Case of Cincinnati." *National Civic Review* 95(4): 43-47.
- Stoker. G.(1996). "Redefining Local Democracy." in L. Pratchett and D. Wilson(eds). *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Macmillan. pp. 1-27.
- Weir, S. and Beetham. D.(1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Catalyst Forum.
- Wolman, H. and Goldsmith. M.(1990). "Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom." *Urban Affairs Quarterly* 26(1): 3-27.

[저자소개]

金 明 煥 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 지역생활지표의 작성과 측정에 관한 연구, 1992), 현재 상지대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 지표의 개발 및 적용, 지방의회, 지방선거 등이며, 주요 논문으로는 "원주시 도심쇠퇴의 원인분석"(2010), "지방정부의 정책변동 분석"(2010) 등이 있다. Tel: 033-730-0252, E-mail: mhwankim@sangji.ac.kr