



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주특별자치도지사 선거(2010.06.02)의
당선요인 연구

제주대학교 대학원

정치외교학과

강 수 정

2011년 6월

제주특별자치도지사 선거(2010.06.02)의
당선요인 연구

지도교수 김진호

강수정

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함
2011년 6월

강수정의 정치학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장_____인

위 원_____인

위 원_____인

제주대학교 대학원

2011년 6월

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제제기	1
제2절 연구범위와 방법	3
제3절 기존 연구 검토	4
제2장 이론적 배경	9
제1절 정치충원과 지방정치	9
제2절 지방선거 개념과 이론	17
제3절 분석틀	28
제3장 2010년 6월 2일 전국동시지방선거 실태	31
제1절 전국동시지방선거 광역자치단체장 선거 개요	31
제2절 제주특별자치도지사선거 개요	38
제4장 제주특별자치도지사 선거 당선 요인	50
제1절 정당개입 실패와 선거조직의 역할	51
제2절 돌발 변수의 영향	61
제3절 제3 무소속 후보의 사퇴	63
제4절 여론조사 효과	66
제5절 쟁점이 되는 정책 선점	70
제5장 결론	79
참고문헌	82
ABSTRACT	91

- 표 목차 -

[표1]역대 제주도지사 선거 당선자	5
[표2]정치엘리트 이론 정리	12
[표3]1987년 이후 각종 선거의 투표율(%)	25
[표4]역대 지방선거 투표율	37
[표5]6.2 전국동시지방선거 시·도지사 지역별 정당분포	37
[표6]22개 주요 핵심정책 및 쟁점현안 후보별 의견 비교	40
[표7]선거보도 이슈유형	42
[표8]선거 이슈의 지역성	42
[표9]제주도지사 후보 변화	45
[표10]6.2 전국동시지방선거 지역별 투표율	46
[표11]제주지역 역대 지방선거별 투표율 추이	47
[표12]제주특별자치도지사선거결과	49
[표13]선거전략 종합	55
[표14]제주도지사선거 읍·면·동 개표결과	58
[표15]현명관·우근민 후보자 지지단체	59
[표16]6.2제주도지사 선거 여론조사 지지도	70
[표17]도지사 후보 5대 핵심공약	72
[표18]도지사 후보 분야별 공약	77

제주특별자치도지사 선거(2010.06.02)의 당선요인 연구

본 논문은 2010년 6월 2일 치러진 제주특별자치도지사선거 당선요인을 분석하는데 목적을 가지고 있다. 먼저 제1장 서론에서는 그동안 제주지방선거와 관련된 선행연구에 대해 검토하고 있다. 제2장은 정치충원과 지방정치, 지방선거의 개념과 이론들을 정리했다. 제3장은 2010년 6월 2일 치러진 전국동시지방선거에서 광역자치단체장과 제주도지사 선거를 중심으로 선거이슈와 제도, 과정, 결과 등을 정리했다. 제4장은 제주도지사 선거를 토대로 당선요인 도출해 분석하고 제5장 결론은 연구의 의의와 한계점을 제시했다.

이번 제주도지사선거 당선요인을 정리해보면 먼저 정당개입의 실패로 인해 선거조직이 선거의 승패를 좌우했다. 후보자공천과정에서 한나라당은 국민참여경선, 민주당 등 야당은 여론조사 경선 등을 통해 후보자를 선정하면서 중앙당의 개입정도가 낮았다. 정당개입이 없는 상태에서 우근민 후보는 민주당과 유대관계 유지, 고정지지층과 각종 단체 등 선거조직 확대와 동원능력에서 타 후보보다 우위에 있었다.

현명관 후보 동생의 금품제공 사건이 현 후보의 지지율에 영향을 미치면서 우 후보의 당선에 호재로 작용했다. 선거 막바지에 현명관 후보와 단일화를 이룬 강상주 후보의 사퇴도 직·간접적으로 선거 당락에 영향을 끼쳤다. 이번 제주도지사 선거에서 언론사들의 여론조사는 선거과정에서 나타났던 유권자들의 심리성향이 잘 반영됐다. 2002년과 2004년, 2006년의 제주도지사 선거에서도 여론조사에서 이긴 후보가 최종 당선됐는데 이번 선거에서도 각 언론사 여론조사에서 20%~30%대의 안정적인 지지율을 유지하고 투표 직전 여론조사에서 1위를 차지한 우근민 후보가 당선됐다. 정책에 있어 우근민 후보는 기초자치단체 부활 이슈를 선점해 읍면 지역에서 많은 지지를 받았다.

이번 제주도지사 선거에서 도민들의 무소속 선호 경향이 실현되기는 했지만 과거와는 다르다. 같은 무소속 후보자이지만 기존 여당 선호에서 야당으로 바뀌었으며 중앙당의 개입 여부에도 차이를 보이고 있다. 제주4.3에 대한 제주도민들의 정치적 정체성이 제주선거에 영향을 행사해왔다는 기존 연구와는 달리 이번 선거에서 4.3사건은 도민들의 투표에 거의 영향을 끼치지 않았다. 본 논문은 후보 선호의 변화, 금권 선거와 같은 돌발변수 등 제주선거가 국내 정치와 환경 등 선거를 둘러싼 여건에 따라 유동적일 수 있다는 점을 확인했다는데서 의의를 찾을 수 있다.

제1장 서론

제1절 문제제기

2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거는 해당 지역의 정책이나 현안 보다는 4대강 사업, 세종시 수정안, 천안함 사태 혹은 노무현 1주기(노풍) 등 중앙 이슈가 지방선거를 잠식했다. 반면, 제주특별자치도지사 선거는 세종시 수정안이나 4대강 사업 등과 같은 중앙이슈와는 무관하게 흘러갔다. 무소속 후보자가 대거 출마하는가 하면 야당 성향의 무소속 후보가 당선됐다. 전국적으로 높은 투표율을 보였지만 제주지역은 지난 지방선거와 비슷한 수준의 투표율을 유지했고 역대 제주지역 지방선거 투표율에 비해서는 오히려 낮은 수치이다. 선거에서 막강한 영향력을 발휘하는 중앙당의 역할을 이번 도지사선거에서 거의 찾아볼 수가 없었고 풀뿌리 민주주의를 강조한 정책공약과 금권선거가 이슈로 떠올랐다.

선거를 유권자가 후보자와 정당의 정책을 평가하고 선택하는 과정으로 요약한다면 어떤 선거과정을 거쳐 어떤 인물이 왜 당선되는가를 분석해 정책적 제언을 하는 일을 매우 중요한 일이다. 왜냐하면 후보자들의 개인적 배경이나 자질, 정책 등이 선거결과에 영향을 끼치지 않는다면 후보자들은 경선에 의한 공천이든 하향식 공천이든 특정 정당에 공천 받는데 혈안이 되게 된다. 이러한 현상은 당선인들이 지역주민 요구에 부응하기 보다는 중앙당 공천권자들에게 충성하는 모습을 보이게 되는 부작용을 초래하게 되고 선거의 의미를 퇴색시키게 된다.

2006년 7월 제주도는 행정계층구조개편 주민투표를 통해 '특별자치도'로 승격되었다. 기초자치단체인 시·군과 기초의회 제도가 폐지되고 지방선거를 통해 교육감과 교육위원, 도지사와 도의회 의원을 뽑기 때문에 도지사와 도의원의 권한과 위상은 타 지방보다 높아졌다. 또한 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'을 제정, 적용하면서 제주도는 법률적으로 상당한 자치권을 소유하게 된다. 이러한 고도의 자치권을 소유한 도지사는 '제왕적 도지사'¹⁾라고

1) 한국의 지방자치단체장을 '제왕적'이라고 표현했다. 어떻게 보면 지방자치단체장이 중앙정부와의 관계나 중앙정당 또는 중앙정치인과의 관계에서는 약자일때도 있다. 그러나 지방자치단체 안에서는 '제왕'이라고

불리기도 하면서 제주지역 사회에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 그런 만큼 선거과정에서 도지사도 당선되기 위한 치열한 경쟁이 나타난다.

선거에 있어 제주도는 영호남이나 충청지역과는 달리 지역주의를 보이지 않았으나 타 지역과는 차별되는 선거결과를 내놓을 때가 많았다. 역대 도지사 선거 결과 무소속 후보가 많이 당선된 사실이 이를 뒷받침 해준다. 이에 대해서 전문가들은 지연, 혈연 등 동원투표가 가능한 다층적 네트워크 또는 배타성, 중도성/중앙의존성 등 제주도의 정치문화에 기초한 ‘제주도의 독특한 현상’이라고 지적하고 있다. 또 제주 유권자들은 한국 정치의 지역정당화에 휘둘리지 않는다고 언급하기도 했다. 그러나 기존의 연구에서는 단일선거에서 선거과정에 전반에 걸쳐 당선요인을 연구한 논문은 거의 없다.

본 논문은 제주특별자치도지사 선거 당선요인을 살펴보고자 한다. 무소속 당선자의 배출 등이 제주만의 특이한 현상으로 치부하거나 제주도민들의 투표성향이 그렇다는 식의 제주정치문화에 기초한 결론을 내놓기 보다는 구체적으로 어떤 요인들이 작용해 당선됐는지를 제시하고자 하는 것이다. 보통 선거에서 선거관을 좌지우지 하는 중앙당이 이번 제주도지사 선거에서는 어떤 역할을 했나, 후보자들의 정체성, 선거전략, 개인적인 사건 등 인물적인 면과 정책 등은 어떤 영향을 미쳤나 등을 분석할 것이다.

본 논문은 각 후보자의 사조직이 어떻게 활동했는지 물증을 가지고 구체적으로 제시할 수 없다는데서 한계를 가지고 있다는 점을 미리 밝혀두고자 한다.²⁾ 따라서 본 논문은 각 후보자의 비공식적인 사조직 규모와 활동 내용 등을 당선요인에서 배제시킨 채 논의를 진행했다. 그러나 사조직 외에도 다른 다양한 요인들이 복합적으로 선거에 영향을 미쳤다는 점을 논문을 통해 밝힘으로써 유의미한 결과를 도출할 수 있을 것으로 본다.

해도 손색이 없다는 것이다. 부만근은 지방자치단체장이 중앙정치인인 국회의원보다 강력한 권한을 가지고 있다고 보았다. 하승수, 『지역 지방자치 그리고 민주주의』 (후마니타스, 2007), p.55; 부만근, 『지방정치와 지방행정』, (제주대학교출판부, 2005), p.83.

2) 여기에서 말하는 사조직이란 표면에서 공식적으로 활동하는 조직 외에 지하에서 점 조직화 한 정도를 말한다 이와 같이 점 조직을 통해 이뤄지는 금권선거의 규모와 정도에 대해서는 후보자 당사자 외에는 알 수 없다. 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 제1호(2006), p. 168.

제2절 연구범위와 방법

본 논문은 6월 2일 치러진 제주특별자치도지사 선거에서 후보자 당선요인이 무엇인지 파악하는 것이 목적이다. 이번 사례연구를 통해 제주특별자치도지사 선거가 중앙당과 독립된 양상을 보이면서 정당의 역할이 미미했다는 점을 제시하고 인물과 정책적인 요인에 있어 어떤 점들이 후보자 당선에 주요하게 작용했는지 살펴본다. 물론 사례연구라는 것이 연구 성과의 일반화라는 측면에서 한계를 가지고 있다. 그러나 향후 특정 연구 분야의 이론화나 일반화를 위한 구체적이고 풍부한 실증적 자료들을 제공할 수 있다는 점에서 이번 연구는 강점을 갖는다고 본다. 아울러 본 논문의 주제인 지방선거의 경우 지방정치가 지역에 따라 지역사회 특성과 정치적 환경구조가 다르기 때문에 지방정치 연구가 질적으로 심화되기 위해서는 구체적인 사례연구의 양적인 축적이 필요하다는 점에서 의미를 갖는다.

본 논문은 2010년 6월 2일 치러진 제주특별자치도지사 선거 과정 전반을 대상으로 하여 논의를 진행한다. 광역단체장 선거를 중심으로 논의를 진행하고자 하는 이유는 현재 한국의 지역사회에서 가장 큰 영향력을 가진 사람은 민선자치단체장이기 때문이다. 지역에 여러 단체들이 존재하지만 여전히 많은 정책결정을 지방정부가 주도하는 강력한 지방자치단체장 중심형 권력구조이다.³⁾ 또한 지방자치단체장은 주민의 수권자라고 하는 정당성에 따른 강력한 권위와 함께 4년이라는 안정적인 임기를 보장받음으로써 지방정치의 핵심 지도자로서의 위치를 점유하고 있다. 이는 선거에서 도지사 자리를 차지하기 위한 치열하고 다양한 경쟁을 목격하게 하면서 낮은 관심도를 보이는 지방선거에서 지역주민들이 그나마 관심을 가지고 참여하기 때문이다.

본 논문은 문헌연구를 중심으로 논의를 진행한다. 연구의 시간적 범위와 관련해 2010년 6월 2일 치러진 제5회 전국동시지방선거에서 제주특별자치도지사 선거를 중심으로 논의를 진행했다. 정치충원, 지방선거와 지방정치에 관련된 각종 연구 문헌과 저서, 석·박사 학위논문, 일반 논문을 자료로 참고했으며 지방선거 과

3) 박종민, 『한국지방정치와 도시권력구조』 (나남, 2000), p.371.

정과 결과를 위해서 중앙선거관리위원회에서 편찬하는 지방선거 총람, 중앙선거관리위원회, 제주도선거관리위원회 인터넷 홈페이지 등의 1차 통계자료를 활용했다. 그리고 지난 신문자료를 이용하기 위해 도내 언론사 인터넷 기사 검색 사이트도 활용했다.

본 논문의 내용은 다음과 같다. 먼저 제1장 서론에서는 문제제기와 연구의 목적, 연구 범위와 방법, 제주지방선거에 대한 선행 연구 등에 대해 검토한다. 제2장은 지방정치와 정치충원에 대해 이론들을 살펴보고 지방선거에서 정치충원을 살펴보기 위한 분석틀을 세운다. 제3장에서는 2010년 6월 2일 치러진 전국동시 지방선거가 어떻게 진행됐는지 서술한다. 어떤 이슈가 지방선거 전반에 나타났는지, 후보자 선정과정은 어땠는지, 투표율과 당선자 등을 살펴본다. 제4장에서는 제주특별자치도지사 선거에서 정당, 인물, 정책을 중심으로 당선요인을 분석한다. 제5장에서는 제4장의 분석결과들을 바탕으로 제주특별자치도지사 선거 주요 당선요인을 정리하고 또 본 논문이 가지는 의의와 한계점을 제시한다.

제3절 기존연구 검토

지방선거는 대통령이나 총선거는 달리 지역의 유권자가 해당지역에 가장 적합한 인물과 그가 제시하는 정책, 지역현안 해결방법 등을 선택하는 과정을 거치면서 지역성이 가장 잘 드러나는 정치의 공간이다. 일찍이 제주도는 ‘지역연구의 표본사회’⁴⁾라고 할 만큼 지역연구에 적합한 지역으로 인식되어 왔다. 따라서 제주도는 섬이라는 특수한 지리적 환경으로 인해 인문·사회·자연과학 연구의 관심 대상이었다. 아울러 제주도가 선거에서 타 지역과 다른 특이한 결과를 내놓으면서 제주 지방정치에 대해 주목하게 했다.

그러나 제주의 정치문화에 대한 체계적인 연구는 아직 미흡한 수준이고 지역선거에 대한 학술적인 접근도 드물다.⁵⁾ 정대연은 표본조사를 통해 투표성향을 사

4) 장주근, “지역연구의 표본사회로서의 제주도” 『제주도 연구』 제1집(1984); 김석준·이상철, “제2장 제주도 사회조사 연구의 성과와 전망”, 신형철, 『제주사회론2』 (1998), p.28.

회학적으로 접근하고 있고, 이상철은 지방자치선거를 전국구도에서 살펴보았다. 유팔무 등은 투표결과에 대한 이차분석, 고창훈 등은 전문가 의결조사 결과를 제시하고 있다.

역대 제주도지사 선거결과를 살펴보면 1960년 12월 29일 초대 민선제주도지사로서 직선도지사이자 여당후보를 누른 무소속 강성익 후보가 당선됐다. 당시 무소속 후보 도지사 당선은 제주가 유일했다. 이후 1961년 5·16 군사쿠데타로 지방자치제도가 중단됐다가 1990년대 김영삼 정권이 들어서면서 지방자치가 부활했다. 역대 제주 도지사선거 당선자는 무소속과 여당 후보자로 구분된다. 제1회와 제4회 전국동시지방선거에서 무소속 도지사 당선자는 현직 도지사이면서 정당공천을 받지 못하고 무소속 후보로 출마한 사례였다. 이는 중앙당 공천 파행이 발생하면서 지역 유권자들은 정당후보보다는 친여무소속을 통해 중앙정치에 경고를 보낸다는 것으로 분석됐다.⁶⁾

[표1] 역대 제주도지사 선거 당선자

구분	소속정당	성명	비고
초대(1960.12.29)	무소속	강성익	2위, 민주당 김선옥 후보
제1회 지방선거 (1995.6.27)	무소속	신구범	2위, 민자당 우근민 후보
제2회 지방선거 (1998.6.4)	국민회의	우근민	2위, 무소속 신구범 후보
제3회 지방선거 (2002.6.13)	민주당	우근민	2위, 한나라당 신구범 후보
재선거(2004.6.5)	한나라당	김태환	2위, 열린우리당 진철훈 후보
제4회 지방선거 (2006.5.31)	무소속	김태환	2위, 한나라당 현명관 후보
제5회 지방선거 (2010.6.2)	무소속	우근민	2위, 무소속 현명관 후보

*출처: 김성호, 『제주지방선거사』 (제주: 세립, 2007)에서 재구성

- 5) 양창윤, “지역정치문화와 선거: 제주도 국회의원 선거를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제35권3호(2001); 김석준·이상철, “제주도 사회조사 연구의 성과와 전망”, 신행철, 『제주사회론2』 (한울, 1998); 정대연, “제주시민의 정치참여와 투표성향,” 신행철 외, 『제주지사회론』 (서울: 한울아카데미, 1995); 유팔무 외, 『지방자치와 지역발전 비교연구: 춘천시, 청주시, 진주시, 제주시의 비교』 한림대학교 사회조사연구소, (1994); 고창훈 외, “한국정치체제와 지방의회 의원의 역할: 제주도의회를 중심으로,” 『아라논총』 제3집 (1994)
- 6) 김성호, 『제주지방선거사』 (제주: 세립, 2007); 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 1호(2006)

역대 제주도 지역구 총선을 살펴보면 14대까지는 주로 무소속 후보가 당선되는 경향을 보이고 있지만 당선 후 여당 중심으로 소속 정당을 선택했다가 그 후 선거에서 낙선하면 그 다음 선거에서 다시 무소속으로 출마해 당선되기도 했다. 정당 중심의 선거보다는 인물 중심의 선거 시스템을 보여 왔다고 볼 수 있다. 그러나 15대 이후부터는 여당 후보들이 대부분 당선되는 경향을 보였다. 이는 여당 후보들에게 중앙과 지역을 연결하는 역할과 제주개발에 필요한 재원을 기대하는 중앙의존성이 작동한 것으로 풀이된다. 그러다가 제18대 총선에서는 제주1야당인 민주당 후보 3명 모두가 선출됐다. 대통령 선거 당시 제시됐던 공약들이 제대로 지켜지지 않고 있는 것은 정부와 여당이 제주홀대로 받아 들인데서 비롯됐다.⁷⁾ 제주가 한반도의 주변 부속 도서로 밀려나는 고립감을 느꼈고 이는 중앙정권에 대해 내재된 반발과 저항성, 잠재의식 속의 독립성이 표출된 것이다.

기존의 제주지역 선거에 대한 논의를 정리해보면 크게 네가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 제주사회의 이중적 의식의 결과로 선거 결과를 풀이하는 것이다. 이중적 구조와 의식이란 전통과 근대, 농촌성과 도시성, 비합리성과 합리성, 온정적 집합주의와 타산적 개인주의 등 모순적 상태를 말하는데 이 모순된 전자의 항목들이 제주지역에 상대적으로 더 강하다. 제주지역의 도서성, 농업과 비교적 다수의 농촌거주자들을 배경으로 든다. 특히 정대연은 제주도 74%의 유권자가 개인적인 연줄망, 입후보자 자신의 유명세 정도에 의해 고정표가 결정되어 버리고 선거기간 동안은 사실상 합리적 선택 기준을 중시하는 26%의 유권자를 두고 입후보자 끼리 서로 경쟁하게 된다고 주장했다.⁸⁾ 제주지역 선거는 지연, 혈연 등 연줄 중심의 인물 중심으로 이뤄지며 이것이 대체로 화려한 경력을 지닌 인연 있는 무소속에 대한 지지를 가져왔다고 한다. 둘째로는 정당기피론으로 기성정치가들에 대한 실망, 정치권에 대한 부정적 의식으로 정당공천자를 밀어내고 무소속에 대한 차선적·대안적 선택을 하게 만든다는 것이다.

세 번째는 개발·보존갈등론이다. 1960년대 개발의 혜택을 상대적으로 많이 입은 곳에 제주라는 것을 전제로 그러한 지원이 집권당의 지원 덕택이라는 생각을 주

7) 김광우, “방송보도의 의제형성과 내부의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장선거를 중심으로” 성균관대학교 대학원 박사학위논문(2010), pp.79~80.

8) 정대연, “제주도민의 선거행태” 『제주리뷰』 (창간호, 1996), p. 18.

민들이 갖고 있었다. 이는 대통령선거와 국민투표 등에서 친여적인 성향을 설명해준다고 본다. 하지만 1970년대 후반부터 개발의 실질적인 혜택이 주민에게 돌아가지 않는다는 인식이 팽배해지기 시작하면서 국회의원선거에서 무소속 선호 경향이 나타난다. 그 이후 주민들은 개발 이익의 환원, 개발과 삶의 터전인 환경보전에 대한 고민을 하지 않을 수 없게 되고 이는 친여적 무소속 선호경향으로 표출됐다는 시각이다. 네 번째는 정치사 또는 사회사 속에서 그 원인을 찾아야 한다는 것으로 제주지역 선거와 4.3의 관련성에 대해 문제제기 하는 수준이다. 김석준은 이런 기존의 선거 연구들에 대한 검토와 재해석을 통해 무소속 선호 경향보다는 친여적 투표 성향을 중점적으로 검토하고 제주사회를 고립된 지역으로서가 아니라 지역의 내적조건과 외적 환경 간에 의사소통을 특징으로 하는 일종의 개방체제로 파악해야 한다고 주장했다.⁹⁾

2000년대 들어서도 제주선거에서 무소속 선호 경향에 대한 연구들이 나왔다. 양길현은 2006년 5.31 제주지도지사 후보 공천과정에 대한 참여관찰 연구를 통해 무소속 후보 선호경향을 주장했다.¹⁰⁾ 유력정당이 정치과정에 파행을 보이면 제주도민들은 정당선호보다는 친여무소속을 활용하는 간접적 접근을 취한다는 것이다. 우리와 비슷한 지방정치체제를 갖고 있는 일본의 지방선거에서도 무당파, 즉 무소속 후보자가 늘어나고 있다.¹¹⁾ 기존 정당에 대한 불신으로 인한 무당파층의 증가와 사회적 변화 등으로 인해 지방선거 후보자들의 탈정당화 현상이 일어나고 있다.

제주지역 사회 내 경조사 챙기기와 스킨십을 통한 강한 네트워크가 조직력으로 연결되고 이는 선거 승패로 이어진다는 주장도 제기됐다.¹²⁾ 이는 지역사회 내 연고주의가 매우 견고함을 의미한다. 중앙권력에 걸었던 기대, 즉 중앙의존성에 대한 배신감이 선거에 작용했다는 분석도 나왔다. 2004년 6월 제주도지사 재보궐선거 분석에서 여권후보의 패배요인으로 지명도와 조직력 부족, 정부의 제주홀대, 여권에 대한 실망감, 여권후보의 선거전략 부재가 거론됐다.¹³⁾ 특히 대통령

9) 김석준, “제주지역의 선거(1948~1992): 개괄적 검토와 재해석,” 신행철 외, 『제주사회론2』(서울: 한울아카데미, 1998), p.76.

10) 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 1호(2006)

11) 김광우, “방송보도의 의제형성과 내부의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장선거를 중심으로” 성균관대학교 대학원 박사학위논문(2010), p.77.

12) 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 1호(2006)

이 지방분권과 균형발전을 위한 대도시보다 작은 도시에 APEC 유치기회를 주겠다고 언급한 상황에서 APEC 유치가 부산으로 확정되면서 제주지역 유권자들은 이를 정부와 여당의 제주배신 또는 홀대로 받아들이고 열린우리당 후보에게 패배를 안겼다는 주장이다.

제주지역의 기존의 정치문화 특성에 관한 기존 연구를 요약하면 배타성, 중도성/중앙의존성, 정당선호/친여 무소속 선호경향, 경조사 챙기기와 다층적 네트워크 형성 등을 들 수 있다. 이번 도지사 선거에서도 무소속 후보가 당선됐다. 그러나 기존 연구들이 제시한 친여 성향이 아니라 야당 성향의 무소속 후보가 당선되었다는 사실에 주목하고자 한다. 중앙당의 집중적으로 지원유세를 펼쳤던 지난 2006년 도지사 선거에 비해 이번 도지사 선거에서 중앙당의 역할이 거의 없었던 것도 관심대상이다. 또한 2006년 5.31 제주도지사선거 후보 공천과정에서의 파행 때문에 도민들이 친여무소속을 뽑게 됐다는 양길현의 주장이 이번 선거에서도 적용됐는지 살펴보고자 한다. 4.3으로 인한 역사적 피해의식이 선거에 영향을 미치고 있다는 기존의 연구가 문제제기로만 끝났다면 이번 도지사 선거에서는 어땠는지 알아보는 것도 요긴할 것이다.

13) 김진호·김성수, “제주도지사 재보궐 선거(2004년 6월 5일)의 승패요인 분석,” 『법과 정책』 제12권 1호 (2006)

제2장 이론적 배경

제1절 정치충원과 지방정치

정치는 사회를 위해 희소한 가치를 권위적으로 배분하는 활동을 의미하고 그 가치를 권위적으로 배분할 수 있는 능력을 소유하고 있는 사람을 '정치엘리트'라고 한다. 현실정치에서는 소수의 정치엘리트가 다수의 대중을 지배한다. 이에 대해 미헬스(R.Michels)는 '과두제의 철칙(iron law of oligarchy)'을 통해 소수의 엘리트의 지배가 불가피하다고 주장했다.¹⁴⁾ 정치엘리트는 정치체제 내에서 의사결정권을 가진 사람들이다. 이들은 사회를 위해서 가치를 권위적으로 배분하는 능력을 가진 소수의 정치적 지배자이다. 이런 정치엘리트에 대해 다룬 이론들은 명성론, 지위론, 무결정론, 다원론 등이 있다.

우선 명성론은 권력엘리트가 누구인가 하는 문제를 설명하는 이론으로 헌터(Floyd Hunter)의 명성이론(reputational theory of elitism)이 있다.¹⁵⁾ 헌터는 권력을 가진 사람이 누구인지 발견하기 위해 미국 조지아 주 애틀랜타시의 저명인사 중 정책형성에 가장 영향력 있다는 40명을 뽑아 인터뷰를 진행했다. 그 결과 그들은 지역문제에 대해 통일된 입장을 보이지는 않으나 5~6명씩 패거리(clique)를 형성하고 있었다. 권력구조는 작은 피라미드를 집합시켜 놓은 것과 같은 현상을 보였고 독자적인 정책결정자는 집단이 아닌 소수이나 40명 이외에도 많은 사람들이 정책결정에 영향을 미쳤다. 엘리트들은 자신의 지배적인 영향력을 상실할 것이 두려워 현상유지를 지지하고 있었으며 자신의 관심사 외에는 무반응이었다. 따라서 엘리트는 권한을 오랫동안 유지할 수 있고 정치·경제의 체제도 장기간 존속될 수 있다. 헌터의 명성론은 명성이 곧 권력을 가진 것으로 볼

14) Michels, Robert(1959), *Political Parties:A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, trans. by Eden&Ceder Paul(London: Jarrold&Sons), pp.393~409.

15) Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers* (New York: Anchor, 1963).

수 없다는 것이 약점이다.

밀스(C.W.Mills)는 지위이론(positional theory of elitism)에 입각해 엘리트에 대한 연구에 접근했다.¹⁶⁾ 밀스는 대기업의 간부, 행정 고위관료, 군 장성 등이 지배적이고 전략적인 지휘직에 있는 권력 엘리트(Power Elite)라고 보고 그들의 행태와 특성을 분석했다. 이들은 미국 권력구조의 정점에 자리하고 있으며 국가 정책결정에 막강한 영향력을 행사한다. 권력 엘리트의 단결을 유지하는 것은 선출고정에서 사회적 출신과 경험의 유사성에서 오는 친근감, 계급 정체성과 이익의 일치, 기업·정치·군 엘리트간 상호 고위직 순환 등 때문에 가능하다고 보았다. 밀스의 연구는 의사결정과정과 의사결정자, 기업의 소유자와 전문 경영인의 구분에 실패했고 엘리트 내의 응집력을 유지하는 것과 중요한 자원이 그들에게 집중됐다는 사실을 증명하지 못했다는 비판을 받고 있다.

마크라크(Peter Bachrach)는 '무결정(nondecision)'이라는 개념을 활용해 권력 엘리트의 개념을 밝혔다.¹⁷⁾ 주요한 정치·경제·사회적 결정은 극소수의 사람들에게 의해 결정됨에도 불구하고 의사결정권의 분산과 비엘리트에 의한 참여가 확대되고 있다. 전통적인 엘리트 개념은 무결정 형태의 의사결정능력을 소홀하게 취급하고 있다. 여기에서 무결정에 대해서 몇 가지 시각을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 엘리트 개념을 단순하게 권력을 향유하는 것으로 보게 되면 비정치 엘리트가 정치과정에 능동적으로 참여하게 되면 정치 엘리트의 자율성을 현저하게 감소하게 되고 선택에 제한을 받게 된다. 둘째, 정치엘리트가 결정한 정책에 대해 적용대상자가 순응해 뒤따르지 않으면 그 결정은 의미를 상실한다. 셋째, 의사결정 권력자와 순응하는 복종자간 권력관계가 혼합되는 경우 권력의 내용이 다르게 작용하게 되면 이도 무결정이라고 볼 수 있다. 넷째, 무결정은 의사결정의 부정적인 시각인 행동하지 않기로 결정하는 것과 결정하지 않기로 결정하는 것이 있다. 권력엘리트는 골치 아픈 쟁점이나 자신의 이익에 반하는 문제에 대해 무결정으로 방치해 현상을 유지시키려는 경우도 있다. 마크라크는 권력엘리트를 이해하는데 의사결정만이 아닌 무결정 측면도 분석의 대상이 된다는 것을 주장했다.

16) C.Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

17) Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Face of Power," *The American Science Review*(APSR), Vol. 56, No. 4(December, 1962), pp. 947~952; "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," APSR, Vol. 57, No. 3, (September, 1963), pp.632~642.

이는 권력 엘리트의 결정과 비결정이라는 권력의 양면성을 강조한 것이다.

다원적 엘리트론(pluralist theory of elitism)은 다알(Robert A. Dahl), 폴스비(Nelson W. Polsby), 윌핑거(Raymond E. Wolfinger) 등에 의해 제기됐다.¹⁸⁾ 권력에 대한 연구는 지위나 명성의 소유자보다는 누가 의사결정을 실질적으로 주도 하고 있는가가 중요하다. 이런 실질적인 권력행사자를 발견하기 위해 도시 재개발, 공공교육, 정당의 지명 등 세분야의 의사결정이 지역에 미치는 영향, 결과, 편익, 자원의 배분 등을 조사했다. 그 결과¹⁹⁾ 세 분야 의사결정을 총괄적으로 주도하는 지배엘리트를 발견하지 어렵고 분야별 엘리트가 분야 내에 한정된 권력을 행사하고 있는 사실을 발견했다. 다른 시기, 다른 사람에 의해서 다양한 방법으로 지역의 의사가 결정되고 운영되는 것이다. 따라서 권력이 단일체가 아닌 다원적 체제를 유지하고 있다는 것을 발견했다.

18) Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961); Nelson W. Polsby, "Community Power: Some Reflections on the Recent Literature," *American Sociological Review*, Vol.27, No. 6(December 1962), pp.838-841; Raymond E. Wolfinger, "Reputation and Reality in the Study of Community Power," *American Sociological Review*, Vol. 25, No. 5(October 1960), pp. 636~644.

19) 정치엘리트는 사회·경제 엘리트와 구분되어 있고 사회의 저명한 인사들의 지역 의사결정 참여가 상대적으로 약하다. 또 정치적 자원이 불균형적으로 분산돼 있다. 다양한 유형의 정치적 자원이 불평등하게 분배돼 있고 분야별로 실권자가 다양하게 분포돼 있다. 정치적 무관심층과 정치적 관심층 등 두 유형의 시민이 존재한다. 이 중 정치적 무관심층은 필요하다면 언제든지 행사할 수 있는 잠재권력을 가지고 있어 위협적인 존재로 등장할 수 있다. 따라서 정책결정자들은 항상 다수의 수동적인 정치적 무관심층을 만족시키려고 노력한다. 결과적으로 정치적 무관심층은 정책결정에 간접적 영향력을 행사하게 된다. Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961) pp.163~165.

[표2] 정치엘리트 이론 정리

접근방법 학자	권력의 확인방법과 연구의 초점	공통된 연구결과
명성이론 (reputational theory of elitism) Floyd Hunter	지역사회의 사정을 잘 아는 사람들에게 누가 가장 영향력 있는가를 물어봄으로써 권력에 대한 평판 분석	1)힘있는 소수에 의해 운영 2)경제 엘리트 독점 3)시의 권력구조는 엘리트들의 이익과 밀접하게 관련되어 형성 4)단일적 계층구조(피라미드형)
지위론 (positional theory of elitism) C.W.Mills	지역사회 내의 핵심적인 기관에서 누가 지위를 갖고 영향력(권력자원에 대한 통제;부와 권위)을 행사하는가 추적	기업지도자들에 의해 지배되는 권력엘리트
무결정론 (nondecision 개념 활용) P. Bachrach and M.S. Baratz	비결정권력 (Nondecision Making Power)	권력엘리트들이 직접정책결정과정에 참여하지 않고도 force, influence, authority에 의지해서 그 정책을 자기가 원하는 방향으로 유도할 수 있는 권력 =>권력엘리트의 결정과 비결정이란 권력의 양면성 존재
다원론 (pluralist theory of elitism) Robert A. Dahl, Nelson W. Polsby, Raymond E. Wolfinger	중요한 지역사회 결정들에 있어서 누가 가장 영향력이 있는가를 추적	1)지방권력이란 사회전반에 다양하게 분포되어 있음 2)계속적인 지배 엘리트 부정 3)쟁점영역과 정책결정에 대한 지도자 영향력의 한계성과 경합성 시사

국가의 정치체제가 기능하려면 정치구조에 역할이 부여되어야 하고 정치체제가 지속적으로 움직이려 하다면 역할을 담당하는 사람을 뽑아서 그 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.²⁰⁾ 여기에서 정치구조에서 필요한 역할을 담당하기 위해 뽑힌 사람을 '정치엘리트'라고 볼 수 있다. 그렇다면 정치체제가 운용되고 유지되고 기능을 수행하기 위해서는 정치엘리트들을 계속 충당하고 유지시켜야 한다. 정치체제의 모든 역할과 기능을 수행할 수 있는 사람을 충당하는 과정을 정치충

20) 홍득표, 『정치과정론』 (학문사, 1999), pp.171~172.

원(political recruitment)이라고 한다. 개인 또는 집단이 능동적인 정치적 역할을 수행할 수 있도록 유인하는 과정을 의미한다. 예를 들면 대통령, 국회의원, 시도지사 등의 선출, 법관이나 공무원의 선발과 역할 부여 등을 말한다.

정치충원은 크게 체제기능, 과정수준, 정책수준과 직접적인 상호의존성을 가지고 있다.²¹⁾ 정치충원은 체제수준에서 정치체제의 유지와 적응기능을 수행한다. 정치체제가 유지되고 기능하려면 정치구조에 역할 담당자들을 충원시켜야 한다. 과정수준에서 정치충원은 충원을 통해 역할을 부여받은 정치엘리트가 정치적 자원의 배분과 통제권을 갖는다. 특히 정치엘리트는 주권자인 국민으로부터 일정기간 동안 특정한 기능을 수행하도록 권리를 위임받은 대표로서 기능한다. 정치충원은 정책결정과정에 정치 엘리트가 대표성을 가지고 권위적인 의사결정권을 행사할 수 있도록 대표성을 부여한다. 정치충원은 구체적으로 선거과정을 통해 대표를 선출하고 그들에게 국민의 대표라는 지위를 부여한다.

정책수준에서 정치충원은 우선 정책능력과 관련이 있다. 숙련된 정치엘리트가 충원된다면 정책결정능력을 향상시키는데 기여한다. 두번째 상이한 정책선호를 가진 정치엘리트가 충원되면 정책의 방향과 내용이 달라진다. 동일한 정치체제에서 누가 정책결정자가 되느냐에 따라서 정책방향과 성향이 다르게 나타나는 것이다. 세번째 충원구조는 시민의 정책 선호에 지속적으로 대응할 수 있는 역할을 수행한다. 정치충원은 정치체제가 국민의 선호를 정책에 계속적으로 반영할 수 있도록 직무를 이어갈 수 있도록 한다. 예를 들면 국민들이 선호하는 정책이 지속적으로 입안되고 집행될 수 있도록 그 분야에 적합한 인물을 충원하는 것이다.

민주주의는 국민이 정치엘리트를 통제하는 제도이기 때문에 주기적인 선거를 통해 국민의 정책선호와 일치하는 공약을 내세운 후보가 지지를 얻게 된다. 임기제를 도입해 한시적으로 국민의 대표성을 위임하는 것은 국민이 선호와 거리가 먼 정책을 결정해 국민들로부터 외면당하게 되면 선거를 통해 그들에게 위임했던 정책결정권을 중단시키고 국민의 선호를 정책결정에 반영시킬 수 있는 새로운 인물을 선출하게 된다.²²⁾

21) Almond, Gabriel A and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp.109~111.

22) 홍득표, 『정치과정론』 (학문사, 1999), p.175..

정치충원의 접근법에 대해 푸트남(R.D.Putnam)은 1)충원통로(channels) 2)충원방법(gate and gatekeepers) 3)충원기준(credential)4)충원주기(turnover and succession) 5)충원유형과 엘리트와 정책에 미치는 영향(so what) 등의 변수를 고려해야 한다고 주장했다.²³⁾ 포괄적인 시각에서 개인적 접근법과 제도적 접근법으로 분류하기도 한다.²⁴⁾

개인적 접근법은 정치적 역할을 담당하는 개인의 심리적 측면을 강조한 것이다. 정치엘리트가 되고자 하는 사람들의 개인적인 속성, 자질, 동기, 역할 등을 분석하는 것이다. 라스웰(H.D. Lasswell)과 달(R.A.Dahl)이 주장한 권력 추구자들의 동기는 개인적 접근법과 관련 있다.

제도적 접근법은 사회정치적인 배경과 환경적 요인 정치충원에 변수로 작용한다. 사회정치적인 요인으로는 공직이나 관직에 높은 가치를 부여하는 사회분위기, 사회의 모든 분야가 정치를 통해서 해결되고 정치와 깊게 결부되어 있을 때 정치충원에 치열한 경쟁이 일어난다. 또 정치체제가 권위주의적이냐 민주주의적이냐에 따라 정치엘리트 충원통로나 충원과정에 영향을 미친다. 정치권력을 획득하기 위해 정치자금이 소요될 경우 부유한 집안 출신이 유리하게 되는 것과 같이 사회계층도 하나의 요인이 된다. 주기적인 선거와 절차 등 정치제도와 정치지방생들에게 주어지는 기회, 선거구나 기표방법, 대표제, 선거운동방법, 후보의 공천 등 선거제도도 정치엘리트 충원에 관련이 있다.

특히 정당은 정치엘리트의 충원통로이자 정치엘리트의 소속을 나타내는 중요한 기구이다. 민족주의 이념이 강한 민중정당, 특정한 집단의 이익을 대변하는 과별정당, 대중정당으로 다양한 이익을 대표하는 다원중의 정당 등 정당의 유형에 따라서 이익을 대표하는 집단의 성격이 다르기 때문에 정치충원도 이와 관련이 있다.²⁵⁾

엘리트의 충원방식은 기본적으로 자동적인 것(Automatic)과 준자동적인 것(Quasi-automatic)으로 나눌 수 있다. 자동적인 것은 세습과 같은 경우를 말하

23) Robert D.Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall, Inc., 1976), pp.46~47.

24) Prewitt, Kenneth, *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politics*, (New York: The Bobbs-Merrill Co. Inc., 1970), p.15.

25) Lester G.Seligman, "Elite Recruitment and Political Development," in Finkle and Gable(1969), pp.333~334.

며 준자동적인 것은 시험과 경력, 선거나 임명, 폭력 등을 말한다.²⁶⁾ 자동적인 방식엔 세습은 폐쇄적인 정치엘리트 층원의 대표적인 형태로 주로 봉건사회에서 나타나는 형태이다. 신분제에 근거해 윗세대가 가진 지위가 그 자손에게 대물림 되는 것을 말한다. 이는 개인적인 능력과는 관계가 없다.

선발(시험)과 경력에 의한 방식은 행정고시, 외무고시, 사법고시 등 고시제도가 대표적이다. 경력의 경우 엘리트의 경험을 중시해 층원자의 연수와 폭넓은 자질을 검토할 수 있다. 그러나 정치체계의 적응성을 제한한다. 선출(선거)에 의한 방식은 주로 국민주권주의에 기반해 현실적 여건상 주권을 위임하여 대행하는 대표자를 선출하는 형태이다. 선출에 의한 층원은 개방적인 정치엘리트 층원의 형태이다.

임명(지명)에 의한 방식은 정치지도자가 자신의 업무수행에 자신이 필요하다고 생각되는 사람은 지명하여 임명하는 것이다. 폭력(전복)에 의한 방식은 힘을 사용해 공직을 탈취하는 방법으로 쿠데타, 혁명, 암살에 의해 기존정권을 급격히 전복시키는 것을 말한다.

이 중 선출에 의한 층원방식은 개방적인 형태이기는 하나 국민의 정치의식이 높지 않거나 봉건적 인식이 강력할 경우, 즉 능력보다는 학벌과 재산, 신분, 혈연이나 지연 등의 요소를 더 우선적으로 고려할 경우 결과적으로 폐쇄적인 정치엘리트 층원을 낳게 될 가능성이 있다.²⁷⁾ 특정 계층, 특정지역, 특정 대학 출신들이 정치엘리트 층원을 독점하거나 편중된 층원이 일어날 경우 폐쇄적인 정치엘리트 층원의 결과를 가져올 수도 있는 것이다.

또 다른 관점에서 볼 때 정치층원은 층원통로를 통해서 이뤄지게 되는데 정치체도를 통한 것과 정치체제 그 자체에 의해서 높은 곳에서 낮은 곳으로, 낮은 곳에서 높은 곳으로 이동하는 것으로 나뉘볼 수 있다.²⁸⁾ 전자는 제도적인 층원으로 후자는 전복에 의한 층원으로 보는 견해도 있다. 제도에 의한 층원통로는 크게 정당, 관료제, 지방자치제 등으로 볼 수 있다. 의회민주주의를 채택하고 있는

26) Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elite*, (New Jersey: Prentice-Hall 1976), pp.52~53

27) 정윤재, “한국 정치엘리트 층원에 관한 연구: 대통령직인수위원회를 중심으로,” 경기대 정치전문대학원 박사학위논문 (2007), pp.25~28.

28) Ioan Davis, *Social Mobility and Political change*, (London : Pall Mall, 1970), pp.29~30

국가들에서 정당은 엘리트층원의 중요한 원천이다. 전복에 의한 층원은 단시간 내에 많은 부분에서 많은 사람들이 층원되는 것이다. 이는 혁명이나 쿠데타 이후 볼 수 있다. 그러나 사회가 안정될수록 엘리트 층원의 통로는 제도적인 성격을 띤다.

우리나라는 대통령중심제를 채택하고 대의민주주의로써 국민의 대표기관인 의회주의를 채택하고 있다.²⁹⁾ 우리나라에서 대통령과 국회의원, 지방자치단체장 등은 유권자의 선거에 의해서 결정된다. 그리고 선거에 의한 정치엘리트의 층원은 대개 정당에서 공천한 공직자 후보들을 중심으로 진행된다. 즉 가장 보편화 된 1차적인 정치엘리트 층원 경로는 선거라고 할 수 있다.

지역사회 내의 핵심적인 기관에서 누가 지위를 갖고 영향력을 행사하는가. 지위를 갖는 대표는 어떻게 선출되고 층원되는가가 큰 관심이다. 좁게는 지역주민의 대표를 선출하는 것을 지방 정치엘리트의 층원이라고 할 수 있겠다. 지역사회는 정치·경제·사회·문화적인 관계들이 복합적으로 나타나는 하나의 공동체이다. 지역사회의 정치과정은 국가 전체로부터 규정받으면서도 동시에 해당지역의 독특한 사회경제적 구조와 사회관계에 영향을 받게 된다. 따라서 지방정치란 중앙정치와는 대비되는 차원에서 지칭되는 말로써 일정한 지역에서 일어날 수 있는 국가적 정치사안 뿐만 아니라 지방정부 단위에서 일어나는 다양한 가치배분과 관련된 선택의 문제로 정의할 수 있다.³⁰⁾ 또한 지방정치라는 것은 물질적으로 어떠한 산출을 낳는 '결과'가 아니라 지방의 의사결정 영역 속에 참여하는 개인이나 집단들이 이익을 표현하는 '과정'에 관한 것이다.³¹⁾ 따라서 지방정치는 지방자치의 개념보다 더 큰 범주의 개념으로 이해 할 수 있다.

중앙정치와 비교했을 때 지방정치는 그 내용이 서로 다르다. 우선 지방정치에서는 입후보자의 개인적 인물됨이 훨씬 중요한 역할을 한다. 또 재정이 중앙정치의 승인과 지원을 요하기 때문에 지방정치는 중앙정치에서 완전히 독립할 수 없다.³²⁾ 지방정치에서 개인적인 인물됨을 중요시하는 것은 소규모 지역사회에서

29) 대한민국 헌법 제1조에서 민주공화국임을 밝히고 있고 제40조에서 입법권을 국회로 규정했으며 제66조에서 대통령중심제를 명시하고 있다.

30) 이달근, 『지방정부론』 (서울: 박영사, 2004), p.41.

31) 박동서 외, 『지방정치와 행정』 (서울: 장원출판사, 1994), 머리말.

32) 조창현 『한국지방자치의 현실과 이상』 (서울: 문원, 1995), pp.40~41.

학연, 지역, 혈연 등으로 엮인 인적 네트워크의 영향을 받아서이다. 또 중앙정치와 내용이 다름에도 불구하고 완전히 독립할 수 없는 것에 대해 지방의 대소사가 중앙에서 임명된 관료에 의해 결정되는 것도 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 이를 보완하는 것이 주민발안과 주민투표와 같은 직접민주주의제도이다. 지방정치에서 이러한 직접민주주의 제도가 가능한 것은 지역사회에 일상적이고 직접적인 영향을 미치는 의제를 다루고 중앙정치에 비해 범위가 좁고 통제가 가능하기 때문이다. 또한 지방의 관심사에 따라 제도적·구조적으로 중앙정치의 제약을 받으면서 이뤄지는 지방정치이지만 그들이 가지고 있는 문화와 지방색이 다르고 사회문제의 성격도 달라 지방정치마다 고유한 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

따라서 지역으로부터 제기되는 요구나 이익을 대변하는 지방 정치인은 지역사회의 문제에 민감하게 된다. 지역 선거구에 기초해 선출되는 국회의원의 경우 대변해야 할 이익의 지역적 범위가 지방의원보다 넓고 지역의 요구보다는 전국적인 이해관계의 조화를 보다 많이 고려해야 하기 때문에 지역주민의 요구나 이익이 충분히 다뤄지지 않을 수 있다. 지방정치에서의 정치엘리트들은 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 정책 활동에 참여해 지역사회의 고유한 이익을 형성하고 발전시키는 임무를 담당하게 된다.³³⁾ 따라서 지방정치에 있어 정치엘리트의 충원은 지역사회의 이슈에 민감한 지역주민들에게 중요한 일이다.

제2절 지방선거 개념과 이론

지방선거는 “지방자치단체의 유권자인 주민들이 다수의 후보자 중에서 일정한 절차에 따라 자신들의 대표를 선출하고 그들로 하여금 지방자치단체의 기관을 구성하게 하는 공적행위”라고 할 수 있다. 지방선거는 선거과정에서 지역사회의 중요한 쟁점들을 부각시켜 정책의제화 하고 그 해결대안을 제시한다. 또 선거로 선출된 대표들과 그들에 의해 구성된 지방자치단체에 대한 정당성 내지 정통성을 부여한다. 지방선거는 주민들에게 지역문제와 지방자치에 관심을 기울이는 기

33) 김진호, “제주 지방의회의원회 충원에 대한 연구” 『법과 정치』 제11호(2005), p.83.

회를 가지게 하는 등 정치학습의 기회를 제공한다.³⁴⁾ 지방선거는 이러한 다양한 기능을 가지고 있지만 무엇보다도 지방선거의 1차적 의미는 무엇보다도 지역주민의 주권행사라는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 따라서 주민의 선택인 지방선거는 무엇보다도 지방 또는 지역주민의 시각에서 분석되는 것이 바람직하다³⁵⁾ 특히 지방정치에 있어 권력구조의 최정점에서 막강한 영향력을 행사하는 지방자치단체장³⁶⁾의 선출은 해당 지방 또는 지역주민들의 민의를 반영한 것이라고 봐도 무방할 것이다. 그러나 투표율, 주요이슈 등 지방선거를 보면 지방정치에서 주민들의 선거참여는 중앙정치에 비해 상대적으로 저조한 사실을 확인할 수 있다.

지방선거는 보통 정당의 후보자 선정, 선거운동, 투표, 당선자 등의 순서로 진행된다. 이 과정에서 후보자 선정과정에서 정당참여 정도, 투표여부, 유권자의 선호경향과 같은 투표행태를 중심으로 살펴보고자 한다.

정당은 민주주의를 가능하게 하는 조직과 리더쉽의 가장 본질적인 제도이다.³⁷⁾ 정당은 일반적으로 '후보자의 추천 또는 정책제시를 통하여 각종 대의기관의 선거에 적극적으로 참가함으로써 정권획득 내지 정치적 영향력 행사를 목적으로 하고 자발적으로 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 국민의 항구적 또는 계속적 정치결사'로 정의된다.³⁸⁾

지방자치제 부활 이후 현재까지도 정당참여를 놓고 찬반 논쟁이 계속 되고 있다³⁹⁾. 정당 참여에 반대하는 사람들은 다음과 같은 부정적인 결과를 가져온다고 주장한다. 첫째, 정당참여는 중앙정치가 지방자치에 예측될 우려가 있다. 중앙정

34) 부만근, 『지방정치와 지방행정』, (제주대학교출판부, 2005), pp.106~108.

35) 심익섭, "한국 지방정치의 쟁점과 과제," 행정논집(동국대학교행정대학원) 제23집(1995), p.232.

36) 부만근은 지방자치단체장은 지방정치에 있어서 권력구조의 최정점에 위치하고 있다고 보았다. 자치단체장은 권력구조상 지방의회 의원보다 압도적으로 우월한 위치에 있으며 실제로 중앙정치인인 국회의원보다 강력한 권한을 가지고 있다는 것이다. 지방자치단체장이 이렇게 막강한 권력을 가지고 있는 이유로 첫째, 임면권과 재의요구권 등의 제도적 자원을 들었다. 둘째로는 자치단체장의 관심으로 최우선 순위로 하여 업무를 수행하는 관료조직 자원, 세 번째로는 공중의 여론을 환기시키는 능력인 정치적 자원이다. 하승수는 한국의 지방자치단체장이 '제왕적'이라고 표현했다. 지방자치단체장은 인사권(공무원 임용, 승진 등), 재정권(예산편성권)을 거의 독점하여 행사 할 수 있다. 그래서 지방공무원은 지방자치단체장의 의중에 따라 업무를 처리할 수 밖에 없고 지방자치단체장에게 줄서기를 할 수 밖에 없다. 인사와 관련해서 굵금이 오가거나 선거때에 특정 후보에게 줄서기를 해서 선거운동을 돕기도 한다. 부만근, 『지방정치와 지방행정』, (제주대학교출판부, 2005), p.83.; 하승수, 『지역 지방자치 그리고 민주주의』 (후마니타스, 2007), p.55.

37) 최장집, "한국민주주의의 제약조건들," 『민주주의와 인권』 제1권 제1호 (2001), p.44.

38) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2006), p.234.

39) 정당참여의 부정적인 측면과 긍정적인 측면은 부만근의 『지방정치와 지방행정』 제2절 지방정치와 지방선거의 내용을 요약 정리했다(부만근, 2005, pp.116~119).

당의 평가에 의하여 지방공직 후보자를 공천하게 되므로 그만큼 지방자치가 위협을 받게 된다는 것이다. 나아가 중앙당과 지구당간의 수직적 지배구조를 통해 지방장치가 중앙정치의 영향을 여과없이 받게 되고 중앙의 정쟁이 지방의 정쟁으로 연장되어 지방자치의 발전을 저해될 수 있다. 둘째, 중앙정당조직에 의한 중앙집권화가 우려된다. 중앙정당의 강력한 중앙집권적 권력형태가 지방에 작용하여 지역적으로 분산된 민의를 수렴하여 통합시키고 지역적 특성에 적합하게 업무를 처리하려는 자치행정을 저해할 가능성이 있다. 셋째, 지방자치에 있어 견제와 균형이 형식화 될 가능성이 있다. 어느 한 정당이 지방의회의 과반수 의석과 자치단체장을 독점할 때는 양자간 견제와 균형의 원리가 무너지고 지배정당에 의한 독주가 이루어져 참신한 정책을 결정하고 집행을 기대하기가 어려워진다. 넷째, 지역주의를 조장하고 지방행정의 효율성을 저해한다.⁴⁰⁾

지방선거에 정당참여를 주장하는 사람들은 다음과 같은 긍정적인 결과를 주장했다. 우선, 지방선거에서 정당참여는 중앙과 지방의 연결고리 역할을 한다. 두 번째, 책임정치의 발전에 기여한다. 지방선거에서 정당참여는 선거과정에서 정당들이 독자적인 정책을 제시하고 그 결과에 책임을 진다는 의미에서 책임정치를 강화시킬 수 있다. 세 번째, 유권자인 주민들의 후보선택을 용이하게 한다. 정당의 후보자 공천은 후보자의 역량과 자질에 대한 검증과 여과장치로 기능하면서 유권자들이 후보선택을 용이하게 하고 후보의 난립을 막아준다. 네 번째, 지방의회의 위상강화에 기여한다. 당선된 지방의회 의원들이 정당이라는 매개체를 통하여 집행기관에 대해 조직적, 집합적인 견제를 할 수 있기 때문이다.

지방선거에서 정당참여는 정당이 자치단체장과 지방의원 후보자를 공천하고 당선시키기 위하여 노력하는 활동을 의미한다. 정당은 구체적으로 후보자의 지명, 선거전 수행, 선거공약의 채택 및 발표, 조직화 등의 활동을 전개한다. 이 중에서도 공직선거 후보자 선정과정은 정당의 성격을 결정하며 이 과정에서 선정권을 가지고 있거나 막대한 영향력을 행사하는 인물이 실질적으로 정당을 좌지우지한다.

40) 우리나라 정당은 지역연고 성향이 강하기 때문에 지방선거에 정당참여는 지역분할주의를 고착화 시키며 국정의 통합성을 저해한다. 또한 지역개발과 주민복지를 위한 업무가 대부분을 차지하는 지방자치단체의 선거에 정당이 참여하게 되면 정치적 대립과 경쟁, 타협과 조정의 원리가 적용되는 결과로 사업의 지연, 중단, 포기 등이 발생하기 쉬워진다. 부만근, 『지방정치와 지방행정』(제주대학교출판부, 2005), p.117.

정당국가에서 선거는 '인물에 대한 신임부여로서 성격'이 정당에 대한 국민투표로서의 성격으로 변모했다. 그 때문에 정당의 공천은 선거에서 중요한 요소로 부각되고 있다. '공천이 곧 당선'을 의미 할 수도 있고 비민주적 공천과정은 비민주적 국가 구성으로 이어질 수 있다. 비민주적, 불법적으로 선출된 후보자가 정당에 의해 포장되어 국민들을 현혹시켜 정당에 대한 선거라는 추인과정을 통하여 국민의 대표자로서 당선될 수 있는 것이다. 따라서 정당의 공천과정은 진정한 후보자들간의 경쟁의 장을 마련해 주기 위하여 민주적인 방법으로 이루어져야 하며 이를 위해서는 정당이 민주화 되어야 한다. 당내 민주주의라 함은 당의 정치적 주장, 당기구 구성, 당의 운영, 당의 의사결정, 공직선거 후보자의 추천, 정당 활동 등이 민주주의 원칙에 따라 이루어져야 하는 것으로 의미한다.⁴¹⁾ 정당공천제는 일정한 공직의 입후보자를 정당이 공식적으로 추천하는 제도로 여러 공직선거에서 채택되고 있다.⁴²⁾

정당이 후보자 선정과정을 유형별로 정리해보면 다음과 같다. 우선 당원의 참여 수준과 정당지도자의 영향력 등의 두 변수를 고려하여 경선모형, 절충모형, 개방모형, 지명모형 등으로 나눌 수 있다.⁴³⁾ 경선모형은 공직후보자를 정당지도자의 영향력이 완전히 배제된 가운데 당원에 의해 상향식으로 결정하는 가장 민주적인 방식을 말한다. 특정정당의 공천을 받으려는 희망자 중에서 당원들이 적격자를 선출하고 그 결과를 정당의 공식후보로 내세우는 방식이기 때문에 정당의 지도자나 소수의 실력자가 영향력을 행사할 수 없다. 경선모형은 모든 당원이 직접 참여하는 직선과 선거인단 혹은 대의원을 선출하여 그들에게 맡기는 간선 등 두 가지 방법이 있을 수 있다.

절충모형은 당원과 정당지도자의 의사를 동시에 반영하는 합의형으로 당원과 정당의 간부, 지구당과 중앙당의 참여방식에 따라 다양한 방법으로 분류된다. 대표적으로 중앙당공천심사위원회에서 추천한 복수의 후보를 놓고 지역구에서 제한경선을 하는 방식, 지역구와 시·도지부에서 심사 추천한 복수의 후보를 놓고

41) 도희근, "정당, 당내 민주주의, 참여민주주의", 『사회과학논집』 제10권 제2호, (2000), p.27.

42) 지방공천제를 실시하는 나라는 영국, 독일, 프랑스, 일본, 이탈리아를 비롯한 많은 나라가 있다. 부만근, 『지방정치와 지방행정』, (제주대학교출판부, 2005), p.115.

43) 홍득표, "정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구-한국정당을 중심으로", 『한국정치학회보』 제34집 제3호 (2000), pp.176~179.

중앙당공천심사위원회에서 확정하는 방식, 예외적으로 중앙당공천심사위원회가 지역구협의회 간부들의 의견을 참작해 후보자를 내정한 후 지역구 대의원들의 추인을 받는 방식, 지구당이나 시도지부에서 간선에 의해 선추한 후보자를 중앙당의 당무회의와 같은 기구에서 심의하고 최종적으로 당 총재가 결정하는 방식 등 네 가지 유형으로 나눌 수 있다.

개방모형은 정당의 공직후보를 선출함에 있어서 당원의 참여나 정당 지도자의 영향력 또는 지구당이나 중앙당의 개입 없이 정당외적인 요인에 좌우되는 모형이다. 특정정당을 지지하는 유권자의 참여를 허용하거나 모든 유권자에게 정당의 공직후보 선출에 참여할 수 있는 기회를 개방하는 방법이다.

지명모형은 공직후보 결정에 당원의 참여가 완전히 배제된 가운데 정당의 지도자에 의하여 하향식으로 결정되는 권위주의 방식이다. 당 지도자에 의한 공천권 행사를 정당화시키기 위해 민의를 반영한다는 명분으로 조작적 차원의 여론조사를 실시하거나 공천심사위원회를 구성하여 투명성을 보장하려고 하지만 이는 어디까지나 보이지 않는 손에 의해 막후에서 통제되는 형식적인 제도에 불과하다. 결국 최종적인 공천자는 당의 최고 지도자가 결정하기 때문이다.

그러나 이 4가지 유형 중 개방모형과 지명모형은 실제 지방선거에서 거의 활용되지 않는 점에서 현실성이 떨어진다. 특히 권위주의 방식의 공천모형인 지명모형은 정당의 민주화의 요청에 역행하는 것이기 때문이다.

위의 경선모형, 절충모형과 유사하게 후보자의 선출유형을 당내경선으로 선출하는 유형, 당내 경선에 당원이외에 국민을 참여시키는 유형, 정당의 지도자와 당원의 합의에 의하여 후보자들을 선출하는 유형으로 간략하게 분류하기도 한다.⁴⁴⁾ 현재 각 정당에서도 당헌, 당규에 의하여 위의 세 가지 유형을 함께 도입하고 있다. 대통령, 시도지사, 지역구국회의원과 지방의회의원은 주로 당내 경선의 방식이 선호되고 있으며 비례대표국회의원, 지방의회의원은 당지도부와 당원의 협의에 의한 방식에 의하고 있다.

레니(Reaney)는 세가지 기준을 활용하여 공천방식 분류를 시도했다.⁴⁵⁾ 첫째,

44) 조재현, "정당공천의 민주화와 투명성 제고 방안에 대한 재조명" 『한국부패학회보』 제11권 제2호 (2006), p.60.

45) Austin Ranney, "Candidate selection," David Bulter, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. *Democracy at the polls: A comparative Study of Comparative National Elections* (Washington

중앙집권화(centralization)여부로서 중앙당과 지방당 중 누가 후보지명의 권한을 갖는가 하는 것이다. 둘째, 포괄성(inclusiveness)로서 후보는 지명하는 지명인단(selectorate)에 얼마나 많은 당원 혹은 일반유권자가 참여하고 있는가 여부이다. 셋째, 일반유권자 혹은 당원이 후보를 직접 선출하는 방식인지, 아니면 간접 선출하는 방식으로 후보를 지명하게 되는지가 주요한 분류기준이 된다.

노리스(Norris)와 루벤두스키(Lovenduski)는 후보자 선정과정을 민주성, 공정성, 효율성의 3가지 측면에서 파악할 수 있다고 보았다.⁴⁶⁾ 또한 노리스는 두 가지 기준에 따라 정당의 충원형태를 분류했다. 하나의 기준은 정당의 후보자 선정이나 정치충원과정의 얼마나 관료화 되고 후원적 체계화로 되어있는가의 여부이다. 관료적이란 의미는 공식선거 후보자가 출마신청에서부터 최종 선출과정까지 당이 얼마만큼 강력하고 세부적으로 제도화되어 있으며 잘 집행되고 있는가에 대한 여부이다. 반면에 후원적 체제란 공식후보 선출과정이 공식적인 규칙보다는 당 지도부 또는 특정인들과의 개인적 친분이나 관계가 더 중요하다고 보는 것이다. 또 다른 기준은 공식후보 선출과정이 중앙집권적이나 또는 지방분권적으로 이루어지는가에 대한 여부이다. 중앙집권적 체제는 중당당과 지구당 그리고 조직의 지도자들의 권한들이 절대적인 반면, 지방분권적 체제에서는 공식후보 선출 권한이 지구당의 일반당원, 중간 간부, 그리고 일반유권자에게 있는 형태이다.

무소속 후보자의 존재는 정당참여, 지역주의와 상당히 관계가 깊다. 보통 무소속 후보는 주요 정당의 공천에서 탈락하였거나 공천의 가능성이 낮았던 후보들이 군소 정당이나 신생정당에 참여하기보다는 자신의 당선가능성을 경쟁력으로 독자 출마했다. 민주화 이후 무소속 후보의 출마 증가는 지역주의와 그로 인한 지역적 정당정치의 파행과 깊이 연관되어 있다. 즉 특정지역의 지배정당의 정치적 장악력이 떨어진 경우 무소속 후보의 수가 증가하는 패턴이 발견되는데 이는 인기 하락에도 불구하고 지역적으로 그 지배정당을 대신할 정당이 사실상 존재하지 않는 상황에서 이에 대한 대안으로 무소속 후보가 출현하게 되는 것이

D.C: American Enterprise Institute, 1981), 전용주, "후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 17대 국회의원 선거를 중심으로," [한국정치학회보] 제39집 제1호(2005) p.219 재인용.

46) Pippa Norris and Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*(New York: Cambridge Univ. Press, 1995), p.184; 마해근, "한국집권정당의 공천연구" 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문 (2009), p.28.

다⁴⁷⁾. 정리하면 무소속 후보의 출현은 지역주의로 인한 정당 경쟁의 제약, 즉 자유로운 정당 지지의 이전이 제약받는 상황에서 유권자의 정치적 불만을 표현하기 위한 '정치적 틈새시장'의 형성과 긴밀한 관계가 있다.⁴⁸⁾ 결국 무소속 후보의 출현은 지역주의로 인해 정당경쟁이 활성화 되지 못한 상황에서 지역주의와는 무관하게 당선에 자신 있는, 지지조직이 탄탄한 후보자들이 택하는 방법인 것이다.

선거과정에서 투표행태는 정치행태의 중요한 일종이다. 누가 과연 지배자가 되는가를 결정하는 선거의 결과는 개개인의 투표의 집적(集積)으로부터 되어지기 때문에 민주주의와 밀접하게 관련이 있다. 투표는 개인 개인의 선택이나 결정을 모아 하나의 집단적 결정을 이룩하게 하는 수단이다. 투표행태의 연구는 선거에 관한 행태과학적인 분석을 의미한다. 투표행태에 영향을 미치는 여러 가지 요인이 과연 어떻게 확정하며 또한 각 요인이 어떠한 방식으로 투표에 영향을 미치는가를 조사하는 것이 투표행태 연구의 중심이다.⁴⁹⁾

투표행태이론에는 사회경제적이론과 동원투표이론이 있다.⁵⁰⁾ 사회경제적이론은 개인이 차지하는 사회·경제적 위치인 지위가 높은 유권자가 낮은 유권자에 비해 투표할 확률이 높다는 것이다. 그 이유는 사회경제적 지위가 높을수록 대중매체에 자주 노출되며 정치 정보를 획득하고 처리하는 능력이 뛰어나기 때문이다. 동원투표이론은 유권자들이 자발적, 의식적 투표행위보다는 외부적 압력에 의해 이뤄지는 동원된 투표행위를 말한다. 동원투표자는 도시보다는 농어촌지역에서 주로 발견되는데 낮은 정치의식과 권위주의적이고 전통적인 정치문화, 공동체의식이 강하기 때문이다. 전자 이론은 유권자의 자발적이고 의식적인 투표행위를 다루고 후자는 비자발적으로 이뤄지는 투표행위를 설명하고자 하는 것으로 서로 상충된다기 보다는 상호보완적인 관계에 있다.

투표행태를 연구함에 있어 무엇이 유권자로 하여금 다른 정당이나 후보보다 특정 정당이나 후보를 더 선호하게 했는가라는 질적인 연구와 무엇 때문에 유권자

47) 이는 제3정당 등장 원인이 되기도 한다.

48) 강원택, 『한국의 선거정치』(푸른길, 2003), pp.170~198.

49) 이극찬, 『정치학(제6전정판)』(법문사, 2003), p.425.

50) 김육, “투표와 기관: 누가, 왜 투표하는가,” 이남영 편 『한국의 선거II:제15대 대통령선거를 중심으로』(서울: 푸른길, 1998)

가 투표에 참여하고 그렇지 않으면 기권하는가에 관한 양(量)적인 문제로 나뉜다.

질(質)적인 문제는 무엇을 지향하여 투표하는가에 관한 타입을 말한다. 투표행태에 미치는 영향을 심리적 측면에 살펴보면 정당과의 일체감(*party identification*)과 쟁점지향(*issue orientation*), 후보자지향(*candidate orientation*) 등이 있다.⁵¹⁾ 정당과의 일체감은 어떤 정당을 자신의 분신과도 같이 생각해 그것에 열렬한 충성이나 헌신의 태도를 보이는 것을 말한다. 쟁점지향은 어떤 정당이 정권을 장악하는 것과는 관계없이 주로 어떤 문제에 대한 정책을 고려해 투표로 결정하는 것, 후보자지향은 정당의 정강이나 정책에 관계없이 후보자의 인격, 능력, 식견 등에 이끌려 투표를 하게 되는 것을 말한다. 이와 유사하게 투표자의 결정에 영향을 미치는 6가지 심리적 변수로 특정정당과의 일체감, 정치적 쟁점에 관한 관심, 후보자 개인적 매력, 소속집단의 규범, 정치적 자신감, 정치적 무관심이 있다.⁵²⁾

투표의사 결정타입을 분류해 보면 정당정향, 쟁점정향, 후보자 또는 인물 정향, 집단정향(지역지향형, 조직지향형)으로 나눌 수 있다.⁵³⁾ 후보자 인물정향은 소속정당의 정강이나 정책과는 무관하게 후보자가 갖고 있는 개인적인 자질, 능력, 전문성, 도덕성, 경력, 지도력 등을 고려해 투표하는 경향을 말한다. 특정 정당에 대한 애착심을 가지고 정당의 정책을 보고 투표하는 정당지향형. 정당지향형은 정당일체감이 나름 작용하지만 절대적인 것은 아니다. 정당일체감은 일반 유권자가 갖는 내적 심리 상태나 태도에 관한 문제이기 때문이다.⁵⁴⁾ 쟁점지향은 선거과정에서 드러난 정치적 쟁점에 기초해 투표하는 것을 말한다. 동향의식 즉 지방색이 강한 관계로 자기 지방 출신의 후보자에게 우선적으로 투표하는 지역지향형과 자기가 소속되고 있는 계층이나 조직에 대한 충성심이 강한데서 보여지는 조직지향형은 집단정향으로 묶을 수 있다.

이같은 정향을 크게 3가지로 묶어 보면 인물, 정당, 정책으로 나뉘볼 수 있다.

51) 이극찬, 『정치학(제6전정판)』(법문사, 2003), p.427.

52) Campbell, Angus, Gerald Gurin, Warren E. Miller, *The Voter Decides*(Evanston, Ill., Row, Peterson, 1954).

53) 이극찬, 『정치학(제6전정판)』(법문사, 2003), p.427; 한중수, 『현대·정치학의 이해』(서울:박영사, 2001), p.164.

54) 한중수, 『현대·정치학의 이해』(서울:박영사, 2001), p.164.

여기서 인물이란 의정활동 능력, 지역에 도움 줄 수 있는 인물인가, 후보자의 인품이나 자질, 유권자와의 개인적 연고 등이 포함된다. 소속 정당은 후보자의 정당이 여당인가, 야당인가, 무소속인가, 국민 지지도는 어떠한가 등을 포함한다. 정책적 요인은 후보자가 어떤 정책을 입안하고 지지하며 공약의 내용은 무엇인가, 실현가능성은 있는가 등이다. 본 논문에서는 당선자를 살펴봄으로써 유권자들의 투표행태를 역으로 살펴보고자 한다.

[표3] 1987년 이후 각종 선거의 투표율(%)

선거		실시일	투표율	평균투표율	
대통령선거	13대	87. 12. 16	89.2	83.9	
	14대	92. 12. 8	81.9		
	15대	97. 12. 18	80.7		
국회의원 선거	13대	88. 4. 26	75.8	67.2	
	14대	92. 3. 24	71.9		
	15대	96. 4. 11	63.9		
	16대	00. 4. 13	57.2		
지방선거	1회 지방선거	기초의회의원	91. 3. 26	55.0	56.8
		광역의회의원	91. 6. 20	58.9	
	1회동시지방선거	95. 6. 27	68.4		
	2회동시지방선거	98. 6. 4	52.7		
	3회동시지방선거	02. 6. 13	48.8		

출처: 김정옥, “한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로,” 경성대 대학원 석사학위 논문(2003).

투표행태에 대한 양적인 연구는 적극적 투표행위와 소극적 투표행위(기권)로 구별된다. 이것은 유권자 중 과연 얼마의 수가 적극적으로 투표에 참가했으며 또는 투표에 참가하지 않았는가를 말한다.⁵⁵⁾ 투표행태 연구의 사례로 투표율 분석

55) 선거관심도와 투표여부라는 두 변수를 기준으로 할 때 유권자는 크게 네가지 유형으로 분류할 수 있다. 제1유형은 무관심하고 투표에도 참여하지 않는 '탈정치형', 제2유형은 선거에는 무관심하지만 투표에는 참여하는 '민주시민형', 제3유형은 선거에는 관심이 있지만 참여하지 않는 '냉소적 기권형', 제4유형은 선거에 관심이 있는 투표에도 참여하는 '능동적 참여형'이다. 본 연구에서는 투표 행위 여부에 따라 적극적 투

을 들 수 있다. 1987년 민주화 운동이후 각종 선거에서 투표율을 보면 대통령 선거나 국회의원 선거 투표율이 비해서 지방선거 투표율이 각각 평균 27.1%, 10.9%가 낮다.⁵⁶⁾ 지방선거 투표율은 평균 50%. 1998년 52.7%, 2002년 48.9%, 2006년 51.6%의 투표율을 보였다.

지방선거는 지방적 행사라기보다는 중앙정치의 대리전⁵⁷⁾이라는 인식이 강했기 때문이다. 대통령제 하에서 가장 중요한 선거를 대통령 선거라고 본다면, 유권자의 입장에서 상대적으로 덜 중요한 지방선거(혹은 보궐선거나 대통령제하에서의 의원선거)를 통해 중앙정부에 대한 불만을 표출하는 것은 그리 놀라운 일은 아니다.⁵⁸⁾ 특히 소위 '회고적 투표(Retrospective Voting)'⁵⁹⁾ 관점에서 본다면 이러한 유권자의 투표 행태는 매우 합리적이라고 할 수 있다.

지방선거에서 투표율이 낮은 이유는 첫 번째 계속되는 경제난과 사회적 불안감에 따른 선거와 정치에 대한 무관심, 냉소주의, 자조적 분위이다. 두 번째 정당의 후보자 공천시 참신하고 능력 있는 인물보다는 텃밭에서 대의원들과 오래 접촉해 온 토호세력이 후보로 결정되는 경우 지역주의가 강한 지역의 유권자들은 당선에 확실한 고정표가 이미 정해져 있다고 본다. 그 결과 나 한사람쯤 투표하지 않아도 당락에서 별다른 영향을 미치지 않을 것으로 생각하고 아예 투표를 포기해버리는 경향이 있었기 때문이다. 세 번째, 유권자들이 지방선거의 중요성을 대통령선거나 국회의원선거 만큼 인식하지 못한 때문이기도 한다. 네 번째, 선거비용이 적게 들고 불법·부정·타락선거를 방지코자 개정된 선거법에 따라 합동연설회 및 인쇄 홍보물이 대폭 줄어들면서 유권자들은 어느 후보가 출마했는지 알기도 어려웠기 때문이다. 게다가 동시선거이다 보니 4대 선거에 후보자만 해도 타 선거에 비해 상당수에 이른다. 이러한 상황에서 후보자의 난립이 유권자로 하여금 후보자에 대한 정보부족과 불충분한 검증이 투표율을 떨어뜨리는 한 원인으

표행위와 소극적 투표행위로 단순화 시켜서 분석하고자 한다. 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』(서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.83.

56) 김정옥, "한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로," 경성대 대학원 석사학위 논문(2003), p.86.

57) 강원택, "지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?," 조준빈 편, 『한국의 선거 III』(서울: 나남, 1999)

58) 김옥, "중앙정치와 지방정치, 그리고 정당" 『한국정치학회보』 통권 제1호(2007), p.5.

59) Fiorina, Morris, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, 1981, p.101

로 작용했다. 다섯째, 중앙정치권에 대한 불신이 지방정치까지 옮겨와서 유권자들의 정치적 무관심을 조장한 것이다. 즉 중앙정치의 전형적인 폐해인 선거과정 중의 상호비방과 흑색선전 등이 순수한 지방발전을 위한 정책 대결의 장으로 이끌어져야 할 지방선거를 유권자의 무관심으로 내몰아 투표율 저하로 연결된 것이다.⁶⁰⁾ 정리해보면 지방정치에 대한 무관심과 냉소적 태도, 지역분할구도에 의한 투표동기 약화, 주민들의 정치적 효능감 약화, 정보부족, 중앙정치에 대한 불신 등이다. 이렇게 낮은 투표율, 특히 젊은 층의 낮은 투표율에 대해서는 선진국형 투표행태라는 주장이 없는 것은 아니다.⁶¹⁾ 그러나 지방선거에서의 낮은 투표율은 지방의 정치과정을 왜곡할 수 있다. 또 후보자들의 당락이 소수의 투표에 의해 좌우됨으로써 대표성 문제가 제기될 수도 있다.

당선자를 분석하는 것은 투표행태에 대한 질적인 연구에 속한다. 당선자의 정당, 지역별 투표율, 정책 등을 통해 투표자들의 투표행태를 알 수 있고 이를 통해 해당 지역 지방정치의 특성을 파악할 수 있다. 특히 지역에 따라 선호 정당이 다르게 나타나는 지역주의⁶²⁾ 여부를 파악하는데도 도움이 된다. 선거와 관련하여 지역주의는 “선거에서 자기지역에 기반을 두고 있는 정당이나 정치인을 배타적으로 선호하는 투표행위”이다. 정치인과 정당은 권력장악을 위해 지연, 학연, 혈연을 비롯하여 이념이나 정책 등 다양한 수단과 방법을 이용하는데 이는 선거를 통해서 더욱 나타나게 된다.⁶³⁾ 지역주의가 약화되었나 아니면 심화되었나 하는 문제는 현재의 지방정치 현실을 판단하는데 중요한 기준이 된다. 노동일은 4.13총선 분석⁶⁴⁾을 통해 한국정치에 있어서 지역주의의 심화정도를 분석했다.

60) 김정옥, “한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로,” 경성대 대학원 석사학위 논문(2003), pp.86~87.

61) 부만근, 『지방정치와 지방행정』, (제주대학교출판부, 2005), p.113.

62) 지역주의라는 개념은 상당히 포괄적으로 사용되고 있으며 또한 지역감정이나 지역갈등, 지역연고주의, 지역패권주의 등과도 병행하여 사용되고 있다. 지역주의에 대해서는 다양한 개념정의가 이뤄지고 있다. 조민은 지역적 연고에 기반한 집단 의식과 그에 따른 정치·사회적 행위 패턴으로, 노동일·박창진은 “지연을 바탕으로 하여 지역을 위한 제가치를 획득하기 위해 발휘되는 긍정적이고 부정적인 심리적·행태적인 상태를 포괄하는 집합적 개념”으로 중립적으로 정의했다. 노동일·박창진, “지역주의 개념에 관한 이론적 고찰” 『사회과학』 제9집(1997), pp.99~101); 조민, 『지역갈등 해소방안 연구:국내적 통일기반 조성방안』 (민족통일원, 1995), p.14.

63) 노동일, “4.13총선 분석: 한국정치에 있어서 지역주의,” 『대한정치학회회보』 제8집1호(2000), pp.118~119.

64) 노동일은 4.13총선 지역주의에 대해 낙관론적 시각과 신중론적 시각을 제시했다. 낙관론적 시각은 3집의 출신지역의 장악력이 약해졌고 정당별 득표율에서 영남지역에서 호남지역에 근거를 두고 있는 민주당이 16대 총선에서 충청도에 지역적 기반을 두고 있는 자민련과 거의 비슷한 지지를 받았기 때문에 지역주의가 약화되었다고 보았다. 계층적 투표결고 울산이나 창원같은 공업도시지역에서 민주노동당이 얻은 득표

그 근거로 제시한 것이 3김의 출신지역 장악력, 정당별 득표율, 계층적 투표성향의 변화, 인물투표성향 등이다. 그러나 어떠한 기준에서 보느냐에 따라, 동일한 기준에서 본다고 하더라도 해석에 따라 지역주의의 심화정도는 그 해답이 달라진다고 보았다.

제3절 분석틀

대의민주주의에서 선거는 정부의 업무수행에 대한 유권자들의 준엄한 평가를 통해 책임정치가 구현될 수 있도록 한다.⁶⁵⁾ 보통 선거는 정당의 후보자 선정, 선거운동, 투표, 당선자 선출 등의 순서로 진행되는데 이 과정에서 영향을 미치는 주요 변수나 요인들은 다양하다. 선거에서 유권자들은 정부의 업무수행에 대한 회고적 평가뿐만 아니라 전망적 평가를 고려해 투표하게 된다.⁶⁶⁾ 그리고 종교, 거주지, 소득 및 교육 수준 등의 사회경제적 요인⁶⁷⁾들과 정당일체감과 같은 심

율은 의미가 있으며 지역의 지배정당이 아니라 소외정당으로 출마한 후보자들 중에서 어떤 후보는 다른 후보보다 훨씬 높은 득표력을 보인 점에서 인물투표의 성향을 나타낸 것으로 지역주의의 약화조짐으로 해석했다. 반면 신중론적 시각에서는 지역주의가 별다른 변동이 없거나 오히려 심화되었다고 주장했다. 오히려 이번 총선에서 영남지역의 지배정당인 한나라당이 영남 65석 중 1석만 제외하고 싹쓸이 하면서 지역주의가 상당히 심화됐다고 해석했다. 3김의 장악력이 약화된 것에 대해서는 동감하지만 이를 지역주의의 약화로 직결시키기는 어렵다고 보았다. 정당득표율에서 영호남지역의 경우 모두 지역별 지배정당과 소외정당이 여전히 있어 영남지역에서의 민주당 득표율의 증대만 갖고 지역주의 완화 근거로 보는데 문제가 있다고 지적했다. 계층별투표성향 역시 노동자와 노동자 가족이 유권자로 있는 지역에서 조차 민주노동당 후보가 낙선했다는 것은 오히려 지역주의의 심각성으로 나타내는 근거이며 인물투표성향은 지난 총선에서도 인물투표가 있었던 점을 들며 반박했다. 노동일은 4.13 총선에서 지역주의의 정도가 이전과 비슷하거나 오히려 심화되었다고 판단했다. 노동일, “4.13총선 분석: 한국정치에 있어서 지역주의,” 『대한정치학 회회보』 제8집 1호(2000), pp.121~130.

65) Wayne L. Francis, Lawrence W. Kenny, Rebecca B. Morton, and Amy B. Schmidt, "Retrospective Voting and Political Mobility," *American Journal of Political Science*, Vol. 38(1994); David J. Lanoue, "Retrospective and Prospective Voting in Presidential-Year Elections," *Political Research Quarterly*. Vol. 47(1994).

66) Bred Lockerbie, "Prospective Economic Voting in U.S. House Elections, 1956-1988," *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 16(1991); J. H. Kuklinski and D. M. West, "Economic Expectations and Voting Behavior in United States Senate and House Elections," *American Political Science Review*, Vol. 75(1981); Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*(New York: Harper&Row, 1957).

67) Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld, and William Mc Phee, *Voting*(Chicago: Chicago University Press, 1954); Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, and Helen Gauder, *The People's Choice*(New York: Columbia University Press, 1948).

리적 요인⁶⁸⁾ 등이 유권자들의 투표에 영향을 미친다.

중앙선거관리위원회는 2010년 6월3일부터 24일까지 만19세 이상 연령의 남녀 유권자를 대상으로 전국 16개 광역 시도 1,500명을 1대1 개별면접을 통해 유권자 의식 설문조사를 실시했다.⁶⁹⁾ 이번 지방선거에서 유권자들은 어떤 점을 고려해서 투표를 했는지 살펴보면 유권자들은 지지후보를 결정할 때 '인물, 능력(35.2%)', '소속정당(30.1%)'을 가장 많이 고려하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 '정책, 공약(18.1%)', '도덕성(7.7%)', '정치경력(4.0%)', '주의의 평가(3.4%)', '개인적 연고(학연, 지역 등)(1.1%) 등의 순으로 결정에 영향을 미치는 것으로 파악됐다. 지난4회 지방선거 및 18대 총선 이후 조사결과와 비교했을 때 '소속정당'(37.8%→36.6%→30.1%)은 감소하고 '정책/공약'(11.5%→14.6%→18.1%)은 증가했다. 권역별로 봤을 때 강원/제주의 경우 정책공약(32.5%), 인물능력(30%), 정당(27.5%), 도덕성(10%) 순으로 나타났다.

앞서 제2절 이론적 배경에서 후보자 공천과정에서 정당의 역할, 투표행태 관련 연구들에 대해서 살펴보았다. 이를 기존 제주선거에서 보여진 몇 가지 특징들과 연계해 분석틀을 구성하고자 한다.

우선 정당의 역할이 있었는지와 후보자의 선거조직의 활성화 여부이다. 제주지역 각 정당의 후보자 선정 과정에서 정당의 공천과정을 살펴봄으로써 도지사 선거에서 정당의 역할을 파악한다. 일반적으로 공직선거 후보자 선출방법과 과정은 정당의 성격을 반영하고 동시에 정당정치를 비롯하여 그 나라의 정치 수준과 성격에 영향을 주는 제도적인 장치라고 할 수 있다. 다시 말해서 그 정당이 민주적인가, 비민주적인가 또는 중앙집권적인가 아닌가 여부에 따라 그 정당의 성격이 공직후보자 선출방법과 과정에 많은 영향력을 미치게 된다. 후보자 공천과정에서 지구당의 민주화와 독립성을 판단하는 기준으로 참여정도와 정당의 권력분권화(중앙당의 개입) 정도에 초점을 두고자 한다. 이를 위해 앞에서 언급한 후보자의 선출유형을 당내경선으로 선출하는 유형, 당내 경선에 당원이외에 국민을 참여시키는 유형, 정당의 지도자와 당원의 합의에 의하여 후보자들을 선출하는 유형으

68) Augus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter*(New York: Wiley, 1960).

69) 95% 신뢰수준에서 최대허용오차 $\pm 2.5\%$ 포인트이다. 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거(2010.6. 2)에 관한 유권자 의식조사』(중앙선거관리위원회, 2010), p.152.

로 구분해 분석한다. 당원이외에 국민을 참여시키는 유형<당내 경선<당원의 합의에 의하여 후보자를 선출하는 유형 순으로 중앙당 개입 정도가 높다. 분석결과에 따라 도지사 당선에 있어 정당이 어떤 역할을 했는지 파악할 수 있다. 이와 함께 선거조직의 경우 지연, 혈연 등 연줄 중심의 인물분위로 이뤄지는 제주선거에서 무소속 후보의 당선에 큰 역할을 차지해왔다. 이번 선거에서도 선거조직이 영향을 미쳤는지 살펴본다.

두 번째는 돌발변수이다. 선거에 영향을 미치는 변수는 늘 존재하기 마련이다. 2002년 제3회 도지사선거에서는 성추행 논란, 감귤매립 의혹, 섬문화 축제 예산 집행 의혹 등 각종 의혹과 논란이 난무했다. 2006년 제4회 도지사선거에서는 제주선거사상 처음으로 제주도청에 대한 검찰 압수수색을 실시했다. 2002년 선거에서는 성추행 논란이 있던 우근민 후보가 당선되고 2006년 선거에서는 도청 압수수색에도 불구하고 김태환 후보가 당선됐다. 이번 제5회 도지사선거에서는 현명관 후보 동생의 금품제공 사건이 발생했다. 이번 선거에서 돌발변수는 후보자에게 어떻게 영향을 미쳤는지 분석한다.

세 번째는 정책 요인이다. 기초자치단체 부활, 해군기지 문제, 경제살리기 등등 주요 정책이슈는 무엇이었는지, 4.3의 유산이 도지사 선거에 영향을 미쳤는지 등에 대해 정리한다. 이밖에도 여론조사에서 높은 지지율을 유지했던 우근민 후보의 당선에 주목해 그동안 제주 도지사선거의 여론조사가 어떤 결과를 내놓았는지 검토해 보고 사퇴한 무소속 후보가 선거에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서도 다루고자 한다.

제3장 제5회 전국동시지방선거 실태

제1절 전국동시지방선거 광역자치단체장 선거 개요

2010년 6월2일 실시한 제5회 전국동시지방선거는 지방자치 부활 20년을 맞은 시점에 우리나라 선거 사상 처음으로 8개 선거가 동시에 치러졌다. 이번 선거에는 선거를 즈음해 서해상에서 해군의 초계함인 천안함이 어뢰에 피폭돼 침몰되며 야기된 국가안보의 불안함(역북풍)과 노무현 전 대통령의 추모 1주기(노풍)가 거행되는 사회적 분위기 속에서 진행됐다. 앞서 정부에서 발표한 4대강 사업과 세종시 수정안 등이 중앙이슈로 쟁점화됐다.⁷⁰⁾

충청남도 세종시를 인구50만명의 교육과학중심도시로 건설하기 위해 당초 8조 5000억원에서 2배 가까운 16조5000억원으로 확대하는 계획이다. 이와 함께 세종시를 국제과학비즈니스벨트 거점지구로 지정해 기초과학연구원, 융복합연구센터 등 세계 수준의 과학연구, 비즈니스 환경을 조성하는 한편, 고려대, 카이스트 등 국내외 우수대학 4~5곳도 유치하기로 했다. 2010년 1월11일 정부는 이같은 내용을 뼈대로 하는 '세종시 발전방안(수정안)'을 발표했다. 이에 과학비즈니스벨트 유치를 추진하고 있던 다른 지자체들은 형평성 문제를 제기했다.

친이계를 중심으로 한 수정안 찬성측은 중앙행정기관 분리에 따른 비효율, 인구유입책 미비, 도시기능의 효율성 저하, 자립자족 기능 확보, 해외의 수도 행정부처 이전 실패 사례들이 이유였다. 민주당과 한나라당 친박계 의원들은 정부정책의 신뢰성, 원안으로도 자족도시가 가능한 점, 지역주민들의 실망과 분노, 국토균형발전의 의미 퇴색, 막대한 사업비 문제 등을 이유로 수정안을 반대했다⁷¹⁾. 세종시 문제는 충청권 지역민들만의 문제가 아니었다. 한국정책과학연원이 선거

70) 김인식, “6.2 동시지방선거의 의미와 과제,” 『6.2지방선거 평가와 선거제도 개선방안 토론회』(경실련 2010지방선거 유권자운동본부, 2010); 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』(서울: 중앙일보사사미디어, 2010); 남국찬, “한국의 선거와 지역주의” 인천대 행정대학원(2010)

71) 『한겨레 신문』, 2010년 6월 10일자

이후 유권자 조사에 따르면 수권에서 한나라당이 고전을 면치 못한 이유 중 하나가 충청도 출신 유권자의 이탈로 나타났다.⁷²⁾ 결국 지방선거에서 충남과 충북지사모두 민주당 후보가 당선됐고 6월 29일 국회 본회의 표결에서 찬성 105명, 반대 164명, 기권 6명으로 부결됐다. 정운찬 국무총리는 수정안 추진 실패에 대한 책임을 지고 7월29일 사퇴했다.

6.2지방선거 직전 노무현 전 대통령의 기일(5월23일)이 맞물려 있었다. 한나라당은 선거 기본전략을 세우면서 노 전 대통령의 서거 1주년에 대한 대비를 선거 10대 실행과제로 선정할 만큼 지방선거에서 중요한 변수로 손꼽혔다.⁷³⁾ 추모1주기가 다가오면서 서점가에서는 노 전 대통령 비망록 등이 베스트셀러상위 목록에 올랐고 5월 20일에는 노 전 대통령 추모콘서트가 열리는 등 추모 분위기가 조성됐다. 국민참여당과 민주당 내 친노그룹 등 친노진영에 대한 관심도 높아졌다. 민주당에서는 한명숙 전 총리가 서울시장에 이광재 의원이 강원도지사, 안희정 최고위원이 충청도지사에게 출사표를 던졌다. 참여당에서는 유시민 전 보건복지부 장관이 경기도지사, 이재정 전 통일부 장관 충청도지사, 이병완 전 청와대 비서실장 광주시장 등에 도전했다. 김두관 전 행정자치부 장관은 무소속으로 경남지사 선거에 뛰었다.

한나라당은 ‘역사로 간 대통령을 이제는 놔줘야 한다’, ‘추모제를 선거에 이용하는 것은 고인에게 도움이 안된다’는 기조 아래 최대한 차분하게 대응기로 결정했다.⁷⁴⁾ 선거 결과, 한명숙 후보는 15시간동안의 접전 끝에 아쉽게 서울시장에 당선되지 못했지만, 안희정, 이광재, 김두관 후보는 각각 충남, 강원, 경남지사로 뽑혔다. 특히 전통적으로 여당이 강세를 보여온 경남과 보수층이 두터운 강원에서 김두관-이광재 후보가 나란히 지사로 뽑힌 것은 굉장히 고무적인 일로 받아들여졌다. 안희정 후보 역시 자유선진당의 텃밭인 충남에서 당선을 확정지었다. 유시민, 김정길, 한명숙 후보는 비록 당선되지 못했지만 높은 득표율로 끝까지 접전을 펼쳐 잠재적 힘과 새로운 야권으로의 가능성을 증명했다는 평가를 받았

72) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』(서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.138.

73) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』(서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.54.

74) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』(서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.56.

다.

4대강 정비 사업은 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등에 2012년까지 총 14조 원을 투입해 노후 제방 보강과 하천 생태계 복원, 중소 규모 댐 및 홍수 조절지 건설, 하천 주변 자전거길 조성, 친환경 보(洑) 설치 등을 추진한다는 내용이다. 이 사업은 초기부터 국민의 반대로 포기를 선언한 한반도 대운하 사업을 명칭만 바꾸어 추진하는 것이 아니냐는 비판이 일부 시민단체와 언론사를 중심으로 제기되었다. 또한 사업 전반에 걸쳐 세금 22조원이 투입된다는 점과, 공사 추진으로 인해 자연환경이 파괴된다는 점 때문에 환경 단체와 종교 단체들의 비판도 지속적으로 제기되며 정치권에서도 논란의 중심에 섰다. 선거를 한달여 앞두고 4대강 사업에 대한 중앙선관위의 조치에 대한 논란이 있었을 만큼 6.2지방선거에서 주요 쟁점으로 떠올랐다. 중앙선관위는 4대강 반대 운동에 대해 선거법 위반이라고 하자 표현의 자유를 침해하는 것이라는 비판이 제기되며 5월 19일 시민단체는 선관위의 이러한 조치에 대해 헌법소원을 내기도 하였다. 정부는 정부 대로 선관위에 요청을 받고 4대강사업 홍보를 잠정 중단했다.

유권자들은 스스로 4대강 사업을 투표의 주요 쟁점으로 보고 있었다. 경향신문과 한국사회여론연구소(KSOI)의 4, 5월 여론조사에서 4대강 사업은 지방선거에 영향을 미칠 이슈로 각각 29.1%, 30.8%로 1, 2위를 차지했다. 이명박 정부 임기 복판에서 치러지는 지방선거가 4대강 사업에 대한 국민여론을 공식 확인할 계기가 된 셈이다. 민주당 등 야권은 4대강 사업 저지를 이번 지방선거의 대표 공약으로 내걸었다. 야권의 서울시장, 인천시장, 경기지사, 충·남북지사, 경남지사 후보들은 선거에 이길 경우, 시·도지사가 가진 권한을 활용해 4대강 사업을 막겠다고 천명했다. 한나라당은 4대강 사업을 그대로 추진해야 한다는 입장이다. 반대 여론을 의식해 당 10대 공약에는 포함시키지 않았지만, 지역별 공약에는 4대강 사업 연계 공약이 적잖다. 대구의 ‘낙동강·금호강 생태하천 조성사업’, 경북의 ‘낙동강 개발 그랜드플랜 사업’, 전남의 ‘영산강 살리기’ 등이다.⁷⁵⁾

천안함 침몰 사건은 2010년 3월 26일에 백령도 근처 해상에서 대한민국 해군의 초계함인 PCC-772 천안이 격침되어 침몰된 사건이다. 대한민국 국방부의 공식 호칭은 천안함 피격사건(On the Attack Against ROK Ship Cheonan)이다.

75) 『경향신문』, 2010년 5월 25일자

이 사건으로 대한민국 해군 병사 40명이 사망했으며 6명이 실종되었다. 대한민국 정부는 천안함 침몰 원인을 규명할 민간·군인 합동조사단을 구성하였고, 한국을 포함한 오스트레일리아, 미국, 스웨덴, 영국 등 4개국의 24여명의 전문가로 구성된 합동조사단은 2010년 5월 20일 천안함이 조선민주주의인민공화국의 어뢰공격으로 침몰한 것이라고 발표하였다. 합동 조사단의 공식 발표에 대해 조선민주주의인민공화국은 강렬히 반발하며 이번 사건은 자신들과 무관한 사건이라고 주장하였다. 또한 한국정부의 이러한 발표에 대해 전쟁국면을 간주해 대처할 것이라고 밝혔다. 천안함 침몰 사건에 대해 대한민국의 여야 정당들은 정 반대의 해석과 책임론을 주장했다. 여당인 한나라당은 북한의 책임론을 주장하며 김대중, 노무현 정부의 대북정책에 비판을 가했으며, 야당인 자유선진당과 미래희망연대도 이에 동조했다. 또 다른 야당인 민주당과 민주노동당, 진보신당, 국민참여당 등은 정부의 조사 결과에 의문을 제기하는 한편, 합동조사단의 조사결과 발표 이후에는 해전에서 이렇다 할 대응은 커녕 적의 움직임조차 전혀 파악하지 못하고 타격 당했다는 점을 들어 정부의 구멍 뚫린 국방정책에 대한 비판을 제기하였다. 사건 초반에는 정부·여당이 대북 강경조치 등 ‘안보’를 전면에 부각하면서 지방선거에 북풍이 거셀 것이라는 예측도 있었지만 민주당 등 야당이 ‘반전 평화론’과 ‘경제위기론’으로 정면 대응에 나섰다.

이번 지방선거에서는 선거제도⁷⁶⁾가 바뀌었다. 중앙선거관리위원회는 2008년 10월 15일과 2009년 4월 28일 공직선거법, 정당법 및정치자금법 등 정치관계법 개정의견을 국회에 제출했다. 불합리한 규제 완화와 8개 동시선거를 대비한 선거절차 사무의 합리적 개선을 도모하고 정치자금 기부 및 조달방법 확대 등을 내용으로 하는 개정의견을 2009년 7월 6일 추가로 국회에 제출했다. 국회는 2009년 3월3일 정치개혁특별위원회를 구성, 정치개혁특별위원회와 법제사법위원회의 심의, 의결을 거친 정치관계법 개정안은 제5회 지방선거를 4개월 이상 앞둔 2010년 1월 25일 공포, 시행됐다. 이후 지역구지방의원 여성후보자 추천을 강제하는 조항이 신설되고 시·도의원구역표 중 일부 지역을 현실에 맞게 재조정하는 등 공직선거법 개정안이 2010년 2월 정치개혁특별위원회 등 국회의결을 거쳐 2010년 3월 12일 공포, 시행됐다.

76) 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 총람』 (중앙선거관리위원회, 2010)에서 정리

개정된 정치관계법 개정내용은 다음과 같다. 우선 공직선거법은 후보자등록신청기간이 당초 선거일전 15일에서 20일로 조정됐다. 시·도의원 정수는 626명에서 651명으로 확대되고 선거구도 조정됐다. 장애인 후보자, 예비후보자 활동보조인 제도가 되고 후보자가 되려는 공무원 등의 사직기한이 선거일전 60일에서 90일로 확대됐다. 지역구지방의원 선거 여성후보자를 1명 이상 의무적으로 추천해야 하고 이를 위반할 때에는 국회의원 지역구에서 정당이 추천한 지역구시, 도의원 후보자 및 지역구자치구·시·군의원 후보자의 등록이 모두 무효가 된다. 예비후보자 등록과 관련해서 기탁금 납부, 전과기록증명서 제출 등 등록요건이 강화됐다. 선거운동과 관련해서는 선거운동가능 인정범위와 예비후보자 선거운동방법이 확대됐다. 선거사무관계자의 선거운동과 신문, 방송을 이용한 선거운동 제한이 완화됐다. 연설, 대담 및 집회 등의 자유도 확대되고 선거운동기간 중에도 선거에 영향을 미칠 목적이 없는 종친회, 향우회 등의 모임이 허용됐다. 지방자치단체장 선거의 무투표당선제가 도입됐고 정당 활동에 대한 규제 조항도 포함됐다. 이외에도 여론조사, 의정활동보고, 공무원 등 선거에 영향을 미치는 행위 관련 제한, 금지 규정이 마련됐다.

정당법·정치자금법은 청소, 이사 등 일시적으로 단순노무를 제공한 일용근로자·용역업체 직원 등은 유급사무직원 산정대상에서 제외되고 직책수행에 소요되는 활동비만을 지급받는 정당의 간부는 유급사무직원수에 포함하지 않도록 개정됐다. 자치구·시·군의 장 선거 후보자의 후원회를 통한 정치자금 조성 허용됐다. 지역구국회의원선거, 지역구지방의원선거를 실시하는 연도에 최근 실시한 국회의원 선거의 선거권자 총수에 20원을 곱한 금액을 장애인추천보조금으로 예산에 계상하는 장애인추천보조금제도도 도입됐다.

이번 선거에서는 대부분의 정당이 상향식 공천보다는 공천심사위원회를 구성하여 후보자를 결정하거나 전략공천 등을 실시하여 경선비율은 저조한 것으로 나타났다.⁷⁷⁾ 또한 당내경선의 효력 및 후보자 추천에 대한 분쟁이 많이 제기되었으며, 이번 선거의 공천과정에 국민의 의사를 반영하기 위해 처음 도입한 한나라당의 국민공천배심원제와 민주당의 시민공천배심원제⁷⁸⁾가 그 기대만큼 활용되

77) 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 총람』(중앙선거관리위원회, 2010).

78) 한나라당의 국민공천배심원제, 민주당의 시민공천배심원제는 전략지역에 시민과 전문가들의 최종검증을

지 못하였을 뿐만 아니라 배심원 추천 또는 구성과 관련한 논란이 제기되기도 하였다.

당내경선의 경우 3개 정당이 선거관리위원회에 위탁신청한 당내경선 85건 중 83건이 당내사정으로 인하여 철회되면서 2개의 기초단체장 경선(한나라당 충북 제천시, 대전 서구청장)만 치러졌다. 한나라당의 경우 경선위탁 신청기한 내에 경선실시 지역·방법 등에 대한 정당 내부의 결정이 이뤄지지 않았다. 민주당은 경선방법·경선선거인단 구성 등에 관한 결정에 앞서 미리 광역단체장 11건과 기초단체장 70건 등 81건을, 자유선진당은 기초단체장 2건의 경선에 대해 위탁신청했으나 당내사정으로 이를 모두 철회했다. 대신 한나라당은 광역단체장 2건(서울, 제주), 기초단체장 17건, 광역의원 4건, 기초의원 4건, 민주당은 광역단체장 3건(서울, 인천, 부산), 기초단체장 16건에 대해 선거관리위원회 지원을 받아 당내경선을 진행했다.

이번 선거에서 투표는 2010년 6월 2일 오전 6시부터 오후 6시까지 전국 13,388개의 투표소에서 선거인수 38,851,159명 중 21,162,998명이 투표했다.⁷⁹⁾ 투표율은 54.5%로 제4회 지방선거 51.6%보다 2.9% 포인트 증가했다. 중앙선거관리위원회는 지방선거 사상 15년 이래 최고치라고 밝혔다. 1994년 이른바 통합선거법(공직선거및선거부정방지법) 제정 이후 실시한 지방선거의 투표율은 제1회 지방선거 68.4%, 제2회 지방선거 52.7%, 제3회 지방선거 48.9%로 계속 낮아지다가 제4회 지방선거에서 51.6%로 약간 오른 뒤 제5회 지방선거에서 54.5%로 높아졌다.

이번 선거결과 한나라당이 1,623명으로 40.7%, 민주당이 1,484명으로 37.2%,

거쳐 투명공천을 하겠다는 취지를 담고 있다. 한나라당 배심원제는 중앙당이 경선이 아닌 전략공천 방식을 후보자 1명을 선정하면 배심원단이 적격여부를 심사한다. 배심원단이 3분의 2 이상 부적격판정을 하면 최고위원회에 재심을 요구할 수 있다. 배심원단은 당대표가 당 안팎에서 30명을 추천해 구성한다. 민주당의 배심원제는 당 공천심사위원회가 추천한 여러후보들의 토론과 정책을 지켜본 후 투표로 1명을 결정한다. 최대 1000여명 안팎으로 구성될 배심원단은 해당지역 시민들 위주의 지역배심원단(50%)과 시민사회 인사, 전문가 등의 중앙배심원단(50%)으로 구성된다(한겨레, 2010년 1월 6일). 한나라당과 민주당의 배심원제가 잘 목적대로 진행됐을까? 한나라당의 경우 돈봉투를 받아 기소된 전력이 있는 서울시의원 16명이 시의원과 구청장 후보에 대해 서울시당이 원칙적으로 공천을 배제하겠다고면서도 면접 심사 뒤에 일부 구제하겠다는 방침을 정했다. 국민배심원들이 사실상 역할을 하지 못한 케이스이다. 민주당은 시민공천배심원제를 당내 대표적 경선방식으로 채택하겠다고 했지만 적용된 선거구는 전체 5%에도 못미쳤다. 시민공천배심원제 적용방식도 변질되어서 광주시장의 경우 시민공천배심원제와 당원전수 여론조사 결과로 각각 50% 반영하기로 했다. 배심원들의 영향력이 반으로 줄어든 것이다. 참고로 민주노동당과 진보시당은 모든 공직 후보자를 당비를 내는 당원들의 투표로 뽑는다. 『한겨레 21』, 4월 2일 제804호.

79) 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 총람』(중앙선거관리위원회, 2010)

자유선진당이 172명으로 4.3%, 민주노동당이 142명으로 3.6% 등의 순으로 나타났다. 여성의 정치참여를 높이기 위한 각종 제도를 도입한 결과 여성후보자 1,667명 중 747명이 당선됐다. 제4회 지방선거 528명보다 219명이 증가했다.

시·도지사 선거의 경우 한나라당은 서울, 부산, 대구, 울산, 경기, 경북 등 7개 지역에서 당선됐다. 민주당은 인천, 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북 등 7개 지역에서 당선자를 배출했다. 자유선진당은 대전 1곳에서, 경남과 제주에서 각각 무소속 후보가 당선됐다.

[표4]역대 지방선거 투표율

지방선거	제1회 지선 (1995.6.27)	제2회지선 (1998.6.4)	제3회 지선 (2002.6.13)	제4회 지선 (2006.5.31)	제5회 지선 (2010.6.2)
투표율	68.4	52.7	48.9	51.6	54.5

*출처: 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 총람』에서 재구성 p.153

[표5]6월2일 전국동시지방선거 시·도지사 지역별 정당분포

(단위: %)

	한나라당	민주당	민주노동당	기타	무소속	득표율
서울	오세훈					47.4
부산	허남식					55.4
대구	김범일					72.9
인천		송영길				52.7
광주		강운태				56.7
대전				염홍철(자유선진당)		46.7
울산	박맹우					61.3
경기	김문수					52.2
강원		이광재				54.4
충북		이시종				51.2
충남		안희정				42.3
전북		김완주				68.7
전남		박준영				68.3
경북	김관용					75.4
경남					김두관	53.5
제주					우근민	41.4
	6	7		1	2	

제2절 제주특별자치도지사 선거 개요⁸⁰⁾

제5회 전국동시지방선거는 한국 정치사상 최초로 지방자치단체장, 지방의회의원을 선출하는 지방선거와 교육감과 교육의원을 뽑는 교육선거 등 8개 선거를 동시에 실시했다. 제주지역의 경우 5개 선거를 동시에 진행했다. 전국적으로 이명박 정부가 출범한지 2년 4개월이 지난 시점에서 치러지는 이번 지방선거는 현 정부에 대한 중간평가의 의미가 부여되었다. 또 2012년 제19대 국회의원 선거와 제18대 대통령 선거 등 향후 정국 주도권과 지방권력을 놓고 정당간의 치열한 경쟁이 치열했다. 제주지역에서는 유력정당의 공천과동과 탈당 후 무소속 출마, 후보단일화 등 예상치 못한 변수들이 작용했다. 정당정치 및 정책선거분위기는 위축되었고 유권자들은 정당 및 후보자 선택에 어려움을 겪었다. 이에 정책선거보다는 연고중심의 선거로 흐르는 경향이 보였다. 이번 지방선거에서는 지역구도의원선거의 무소속 후보자 수가 많이 줄어들었다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제18조(행정시장의 예고 등)에 따라 도지사선거의 후보자는 행정시별로 행정시장을 예고 할 수 있다. 그러나 이번 지방선거에서는 행정시장을 예고한 후보자는 없었다.

이번 제주지역 도지사 선거에서는 행정체제개편⁸¹⁾, 해군기지 건설, 경제살리기, 지역개발·제도개선, 무상급식·영리병원 등 사회복지 분야, 선거과정에서 보여진 후보자 개인 관련 이슈가 부각되면서 선거전반에 영향을 미쳤다.

제주경제정의실천시민연합 제주매니페스토운동본부는 6·2지방선거를 앞두고 제주발전을 위해 개선해야 할 내용, 추진해야 할 정책의제, 그리고 정책추진과정에서 갈등이 빚어지고 있는 현안 등 '40대 정책의제 및 10대 쟁점 현안'을 선정했

80) 이번 장은 제주특별자치도선거관리위원회 '제5회 전국동시지방선거 총람'에서 재구성했다.

81) 제주도는 2005년 기초자치제를 폐지하는 대신 자치권 없는 두 개의 행정시를 두는 광역자치도로 행정체제 개편을 개편하였다. 2006년 도지사 선거에서 기초자치제를 부활하자는 이슈가 제기됐지만 광역자치제로 개편된지 얼마 되지 않아 논의가 미약했다. 이후 도의회는 각종 정책세미나 등을 통해 현행 행정구조개편 효과가 미흡, 꾸준히 개선 필요성을 제기해왔고 도의원 연구모임인 제주특별자치도행정구조연구회는 '제주특별자치도 발전방안 연구용역'을 통해 현재의 행정체제구조를 진단하고 대안을 모색하기에 이른다(제주일보 2009년 12월 15일). 2010년 3월 4일 우근민 제주도지사 후보는 기자회견을 통해 기초자치단체 부활을 공약으로 내세우면서 6.2지방선거 이슈로 부각된다(제주일보, 2010년 3월 4일). 입후보자들 사이에 분명한 입장차이가 나타나면서 기초자치단체 부활 문제는 이번선거에서 중요한 이슈로 자리잡는다.

다. 이를 위해 제주경제정의실천시민연합은 2010년 3월 25일부터 4월 10일까지 15일간 제주도민들로부터 접수받은 정책의제 및 현안을 수합하고 제주경실련 활동에 참여 하고 있는 전문가, 교수, 기업인을 비롯해 회원들의 의견 등을 종합 수렴했다. 또 도내 언론 등에서 이슈화됐던 내용까지 참고자료로 활용했다. 제주경실련은 '40대 정책의제와 10대 쟁점현안'을 6·2지방선거에 출마하는 제주도지사 후보에게 공개질의 했다. 제주경제정의실천시민연합이 선정한 '40대 정책의제 및 10대 쟁점현안'을 다음과 같다.

우선 자치행정분야는 특별자치도 헌법상 지위확보, 주민참여예산제 등 예산운용 대대적 개편, 주민자치센터 대대적 개편, 공공갈등 관리 종합 프로세스 구축, '청렴제주' 공직자 비리 '제로화' 추진, 제3의 기관으로 감사위원회 완전 독립, 행정계층구조 전면 개편, 위원회 심의결과 사후평가제 도입, 외국인 등 개방형 공무원 비율 대폭 확대, 국·공유재산 보전 및 관리 강화 등 10가지이다.

경제종합분야는 일자리 창출 특별지원 제도 마련, 지역주민 우선 고용 특별법 조항 부활, 지역기업 투자 매칭펀드 조성, 농수축산별 식품가공 종합연구센터 설립, FTA 종합 대응 전문TF팀 운영, 도 전역 면세화 확대, 경제부지사 직제 신설, 신공항 건설, 제주-전남 해저고속철도 건설, 크루즈·요트 등 해양관광산업 육성이다.

첨단지식분야는 MICE산업 육성 '다목적홀' 건립, 특허·지적재산권 종합 지원센터 운영, 종합 물류중개기지 건설, 제주상품 판로개척 전담팀 운영, 고철 등 폐품 자원재생센터 건립, LNG 독점 공급체제 개편, 첨단기술 R&D종합산업단지 육성, '1인 지식기업' 전용 종합타워 건립, 감귤산업 중심 대표축제 육성, 지식상품 거래시장 시범도 육성, 문화복지분야는 조립사업 연계 휴양림 건강마을 육성, 서민 금융 지원방안 대폭 확대, 제주문화 체계적 정립, 사회복지예산 20% 이상 확보, 초·중·고 무상급식 전면 실시, 장애인 의무고용비율 3%이상 확대, 평생교육진흥원 설립, 봉사활동 체계적 관리시스템 구축, 삼다수 수익금 지역주민 교육비 환원, 4·3진상규명과 지원 확대 등이다.

쟁점현안분야는 끔힌 것은 영리병원 허용, 관광객 카지노 도입, 수치료·침술 등 자연치유 메카 조성, 해군기지 선거 후 재논의, 한라산 케이블카 설치, 먹는 샘물 사유화 허용, 랜드마크형 고층건물 허용, 쇼핑아울렛 유치, 경빙산업 유치, 비양

도 케이블카 시설 허용 등이다.

제주경제정의실천시민연합은 이 50개 정책의제 및 현안가운데 쟁점현안으로 부각됐거나 부각되고 있는 22개 주요 정책에 대한 의견을 후보별로 비교 분석했다 <표6 참고>. 정책 현안에 따라 후보별로 일치 또는 상충 등 분명한 시각차가 나타났고 이는 각 후보자의 정책에 반영되어 정책대결로 이어진다.

[표6]22개 주요 핵심정책 및 쟁점현안 후보별 의견 비교

정책의제	고희범 후보	현명관 후보	우근민 후보
제3의 기관으로 감사위원회 완전독립	찬성	찬성	반대
행정계층구조 전면개편	찬성	유보	찬성
지역주민 우선고용 특별법 조항 부활	찬성	유보	찬성
도전역 면세화 확대	찬성	찬성	찬성
경제부지사 직제 신설	찬성	유보	반대
신공항 건설	찬성	찬성	찬성
제주-전남 해저고속철도 건설	찬성	찬성	찬성
LNG 독점 공급체제 개편	찬성	찬성	찬성
사회복지예산 20%이상 확보	찬성	찬성	찬성
초·중·고 무상급식 전면실시	찬성	찬성(조건부)	찬성
평생교육진흥원 설립	찬성	찬성	유보
삼다수 수익금 지역주민 교육비 환원	찬성	찬성	반대
영리병원 허용	반대	찬성	유보
관광객 카지노 도입	반대	유보	반대
수치료·침술 등 자연치유 메카 조성	찬성	유보	찬성
해군기지 선거후 재논의	찬성	찬성	찬성
한라산 케이블카 설치	반대	유보	반대

정책의제	고희범 후보	현명관 후보	우근민 후보
먹는샘물 사유화 허용	반대	반대	반대
랜드마크형 고층건물 허용	반대	반대	반대
쇼핑아울렛 유치	찬성	찬성	찬성
경빙산업 유치	찬성	반대	반대
비양도 케이블카 시설 허용	반대	반대	반대

*출처 : 제주경제정의실천시민연합, "6·2지방선거 관련, '50개 정책의제 및 현안'에 대한 제주도지사 후보 견해 비교분석 보고서"

이번 지방선거에서 KBS제주, 제주MBC, JIBS(제주지역 민방) 등 지역방송에서는 전국이슈보다는 지역이슈에, 정책과 후보자 개인에 관련한 이슈가 많았다. 개인에 관련한 이슈가 많았던 이유는 현명관 후보의 경우 동생의 금품제공 사건이 존재했었고 우근민 후보의 경우 성희롱 경력에 따른 복당 취소 및 탈당·무소속 출마라는 사건이 존재했기 때문이다. 경선, 후보단일화, 탈당 등도 개인 관련 이슈에 포함된다. 이어 경제발전 항목이 10%가량을 차지하고 있어 정책부분에 있어 경제발전이라는 화두가 이번 도지사 선거에서 가장 큰 화두가 되었다는 것을 보여준다. 정책관련 이슈 가운데는 기초자치체가 5.3%(55건), 해군기지 3.7%(38건)순으로 나타나고 있다.[표7 참고]⁸²⁾

방송사들의 선거이슈의 지역성[표8 참고]은 모든 방송사에서 지역적 이슈가 차지하는 비중이 압도적으로 높은 모습을 보였다. 이번 지방선거에 제주지역은 천

82) 김광우는 각 방송사의 2010년 6월2일 제주도지사 선거보도 특성과 경향을 파악하기 위해 선거를 앞두고 공직자 사퇴시한인 2010년 3월 1일부터 선거일 전날인 6월 1일까지 선거관련 보도기사를 모두 분석했다. 분석대상 뉴스 프로그램은 KBS제주의 '뉴스9'(평일 21:40~21:50)와 제주MBC '뉴스테스크'(21:40~21:50), JIBS의 '종합뉴스'(20:25~20:45)로 각 방송의 저녁 메인 뉴스 프로그램이다. 필자가 보도매체 중 방송을 선택한 이유는 전국 16개 시도 투표참여 유권자의 후보인지 경로를 살펴보면 광역자치단체장은 TV, 신문 등 언론보도(25.8%), TV토론 및 방송연설(23.9%)이 도움이 됐다는 응답이 높게 나타났기 때문이다. 또 지지후보를 결정할 때 언론매체를 통한 선거운동의 영향을 받았는지에 대한 질문에 유권자 10명 중 6명(60.5%)는 '영향을 받았다'고 답했다. 특히 제주지역은 90.9%가 영향을 받았다고 답했다. 아울러 제주지역 주민들이 일상생활에서 가장 많이 접하고 있는 주요 매체가 TV라는 조사결과가 나왔다. 제주지역 주민들이 하루 평균 이용시간이 가장 많은 매체는 TV매체로 하루 평균 147.4분을 이용했고 그 다음은 인터넷(94.3분), 라디오(50.4분), 신문(33.4분) 순으로 나타났다(고영철 외, 2011, 103). 이같은 조사결과들을 근거로 본 논문에서 방송매체에서의 선거 이슈 보도를 대상으로 삼았다. 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거(2010.6. 2)에 관한 유권자 의식조사』(중앙선거관리위원회, 2010), p.194.; 고영철, 김경호, 이지현, 『물 산업에 대한 제주도민 인식』(신우, 2011), p.103.

안함 사건, 4대강, 세종시 수정안, 노무현 1주기 등과 같은 중앙이슈 보다는 제주지역 선거이슈가 주를 이뤘고 그 중 후보자 개인에 대한 이슈, 정책관련 이슈를 중심으로 선거가 진행됐다는 것으로 보여준다.

[표7] 선거보도 이슈 유형

	KBS 제주		제주 MBC		JIBS		전체	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율
영리병원	5	1.3%	5	1.4%	0	0.0%	10	1.0%
카지노	3	0.8%	4	1.2%	0	0.0%	7	0.7%
케이블카	3	0.8%	3	0.9%	0	0.0%	6	0.6%
해군기지	10	2.6%	19	5.5%	9	2.9%	38	3.7%
신공항	6	1.6%	3	0.9%	2	0.6%	11	1.1%
경선공천	66	17.3%	50	14.4%	45	14.6%	161	15.5%
성희롱	10	2.6%	4	1.2%	2	6.0%	16	1.5%
기초자치제	23	6.0%	19	5.5%	13	4.2%	55	5.3%
제주특별법	7	1.8%	1	0.3%	0	0.0%	8	0.8%
경제발전	39	10.2%	29	8.4%	32	10.4%	100	9.6%
금품수수	26	6.8%	6	1.7%	24	7.8%	56	5.4%
후보단일화	24	6.3%	20	5.8%	18	5.8%	62	6.0%
복지정책	23	6.0%	13	3.7%	19	6.1%	55	5.3%
기타	136	35.7%	171	49.3%	145	46.9%	452	43.6%
전체	381	100.0%	347	100.0%	309	100.0%	1037	100.0%

*출처: 김광우, “방송보도의 의제형성과 내부 의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장 선거를 중심으로” 성균관대학교 대학원 박사학위(2010).

[표8] 선거 이슈의 지역성

	전국적 이슈	지역적 이슈	없거나 불분명	전체
KBS제주	7	374	0	381
	1.8%	98.2%	0.0%	100.0%
제주MBC	3	274	70	347
	0.9%	79.0%	20.2%	100.0%
JIBS	8	301	0	309
	2.6%	97.4%	0.0%	100.0%
전체	18	949	70	1037
	1.7%	91.5%	6.8%	100.0%

*출처: 김광우, “방송보도의 의제형성과 내부 의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장 선거를 중심으로” (성균관대학교 대학원 박사학위, 2010)

제주지역 이슈를 중심으로 지방선거가 치러진 것은 이번 제주지역 도지사선거의 특성에서 기인한다. 현명관 후보는 공천권 박탈로 무소속으로 출마했고 한나라당은 제주에 도지사 후보를 공천하지 않았다. 우근민 후보도 성희룡 문제로 정당에 복당하지 못하고 무소속으로 출마했다. 이로 인해 중앙당과의 연계가 사실상 불가능해지면서 전국적 이슈를 정책과 공약으로 공유할 공간이 없어졌다. 고희범 후보는 유일한 정당후보였지만 제1야당의 후보로서 중앙당의 지원을 거의 받지 못하면서 전국적 이슈를 끌어들이는 역할을 하지는 못했다. 선거과정에서도 고 후보는 거의 주목을 받지 못했다.⁸³⁾ 그러나 무소속 후보들과 지역이슈에 충실했던 정당 후보자로 인해 제주지역 도지사 선거는 중앙이슈에 묻히지 않고 지역이슈와 쟁점 위주로 선거를 치렀다.

정당별로는 한나라당에서는 현동훈, 김경택, 고계추, 강택상, 강상주, 현명관(예비후보자 등록 순서대로)가 예비후보자로 등록했다. 현동훈은 개인신변을 이유로, 강택상은 공천에서 탈락하면서 사퇴했다. 이어 한나라당은 국민참여경선을 통해 후보자를 선출했다. 국민참여 경선 방식은 국민참여선거인단(대의원 및 당원 50%, 도민30%) 투표와 여론조사 결과를 각각 80%, 20% 비율로 반영하는 것이다. 그 결과 현명관 예비후보가 1위로 한나라당 후보자로 선출됐다. 그러나 2010년 5월 11일 한나라당은 현명관 후보 동생의 금품살포 혐의 구속을 이유로 현명관 후보의 공천을 취소하고 이번 지방선거에서 제주도지사 후보를 공천하지 않기로 결정했다. 한나라당 중앙당이 제주를 무공천 지역으로 결정하자 한나라당 제주도당(위원장 부상일)과 6.2지방선거 도의원 예비후보자들은 "집권여당이라는 공당의 책임을 포기한 것과 다름없다"면서 이의를 제기했다.⁸⁴⁾ 한편, 제주도자 후보 공천자격을 박탈하당하자 현명관 후보는 한나라당을 탈당하고 무소속으로 도지사 선거에 도전한다. 또 한나라당 도지사 후보 경선에서 탈락한 강상주 후보 역시 이에 반발하며 탈당 후 도지사 선거 무소속 출마를 선언했다. 경선 반발, 탈당 후 무소속, 중앙당에 대한 이의제기 등 한나라당 당내 갈등이 번지는 듯 하

83) 김광우는 이러한 단순비교로 이슈의 지역성 자체를 모두 알기는 힘들다면서 연구의 한계점을 제시했다. 즉, 지역적 이슈를 보도하거나 후보자 또는 정당에서 유권자들에게 어필함에 있어 중앙정부와의 관계 등을 언급하거나 강조하는 등의 중앙정부와 지역정부와의 연결성이라는 부분은 보다 질적인 연구방식들이 필요할 것으로 보인다.

84) 제주일보, 2010년 5월 21일

더니 현명관 후보로의 후보 단일화를 비롯해 한나라당 제주도당이 현명관 후보 지지를 선언하게 된다. 제주도당은 정책연대의 구체적 실행방법으로 부상일 도당 위원장이 현 후보 선거대책위원회 상임위원장을 맡아 선거를 직접 진두지휘하고 한나라당 도의원 후보들이 지역별 또는 권역별 공동유세를 진행하게 된다. 이에 대해 국민참여당 제주도당은 “공당이 스스로 공천 박탈한 후보와 정책 연대라는 사상초유의 정치력을 발휘한 그 무식함에 경외감마저 느낀다”고 비난하기도 했다.⁸⁵⁾ 이에 반발한 현명관 후보자와 경선에서 2위를 차지한 강상주 후보자는 탈당 후 무소속으로 도지사 선거에 출마했다. 이후 현명관 후보와 강상주 후보는 무소속 후보 단일화를 통해 현명관 후보가 최종적으로 도지사 선거에 출마했다.

민주당은 도지사 선거 여론조사에서 1위를 하고 있던 우근민 전 도지사를 복당시켜 제주지역 지방선거에서 승리하는 전략을 짰다. 그러나 성희룡전력에 대한 비난 여론으로 중앙당은 공천 부적격자로 결정했다. 이에 반발한 우근민은 탈당해서 무소속으로 출마했다. 민주당은 최종적으로 고희범 전 한겨레 신문 사장을 후보자로 공천했다.

민주노동당에서는 현애자 전 국회의원이 도지사 출마를 선언하고 국민참여당에서는 오옥만 국민참여당 제주도당 위원장이 도지사 출마를 선언했다. 이후 현애자 후보자와 오옥만 후보자는 민주당의 고희범 후보자와 야권후보단일화를 이뤘다.

민주당, 민주노동당, 국민참여당, 제주희망정치(준) 등은 제주지역 야권연대를 추진하면서 후보단일화 경선 여론조사로 후보자를 결정하기로 했다. 여론조사에 의한 단일후보 선출은 야3당의 합의에 따라 일반여론조사(60% 반영)와 미리 신청 받은 도민참여단 여론조사(40% 반영) 결과를 합산해 가장 높은 점수를 기록한 후보를 선출하는 방식이다. 민주당 고희범, 민주노동당 현애자, 국민참여당 오옥만 예비후보 등 세명 후보에 대한 야권단일화 후보적합도를 묻는 여론조사 방식으로 진행됐다. 특히 도민참여단 여론조사를 위한 도민참여단 모집에 3만9899명이 참여했다. 이 중 1000명 유효 조사대상자에 대해 무작위 추출방식으로 여론조사를 진행했다. 그 결과 고희범 민주당 후보가 최종 야권연대 단일후보자로 결정됐다. 결과적으로 도지사 선거의 경우 고희범 민주당 후보자, 우근민·현명관

85) 경향신문, 2010년 5월 25일

무소속 후보자 3과전으로 좁혀졌다.

[표9] 제주도지사 후보 변화

날짜	후보자(정당)	내용	후보구도	후보수
2.2	고희범(민)	예비후보자 등록	고희범(민)	1
2.3/2 2	현동훈·김경택(한)	예비후보자 등록	고희범(민), 현동훈·김경택(한)	3
3.9	고계추(한)	예비후보자 등록	고희범(민), 현동훈·김경택·고계추(한)	4
3.10	우근민(민)	예비후보자 등록	고희범·우근민(민), 현동훈·김경택·고계추(한)	5
3.11/ 16	강택상·강상주(한)	예비후보자 등록	고희범·우근민(민), 현동훈·김경택·고계추·강택상·강상주(한)	7
3.19	우근민(민→무)	민주당 탈당, 무소속 출마	고희범(민), 현동훈·김경택·고계추·강택상·강상주(한), 우근민(무)	7
3.23	현명관(한)	예비후보자 등록	고희범(민), 현동훈·김경택·고계추·강택상·강상주·현명관(한), 우근민(무)	8
3.23	현애자(민노)	예비후보자 등록	고희범(민), 현동훈·김경택·고계추·강택상·강상주·현명관(한), 현애자(민노), 우근민(무)	9
3.30	현동훈(한)	예비후보 사퇴(사유:개인신변)	고희범(민), 김경택·고계추·강택상·강상주·현명관(한), 현애자(민노), 우근민(무)	8
3.31	오옥만(국)	예비후보자 등록	고희범(민), 김경택·고계추·강택상·강상주·현명관(한), 현애자(민노), 오옥만(국), 우근민(무)	9
4.15	김경택(한)	공천 탈락	고희범(민), 고계추·강택상·강상주·현명관(한), 현애자(민노), 오옥만(국), 우근민(무)	8
4.27	현명관(한)	한나라당 후보자 확정	고희범(민), 현명관(한), 현애자(민노), 오옥만(국), 우근민(무)	5
5.7	현명관(한)	동생김품살포사건발생	고희범(민), 현명관(한), 현애자(민노), 오옥만(국), 우근민(무)	5
5.10	고희범(민)	야권후보단일화	고희범(민), 현명관(한), 우근민(무)	3
5.11/ 12	현명관(한→무)	한나라당 후보 공천권 박탈 및 탈당	고희범(민), 우근민(무)	2
5.12	강상주(한→무)	한나라당 탈당 및 무소속 출마선언	고희범(민), 우근민·강상주(무)	3
5.14	현명관(무)	무소속 출마선언	고희범(민), 우근민·강상주·현명관(무)	4
5.24	현명관(무)	범여권 무소속 후보 단일화	고희범(민), 우근민·현명관(무)	3
5.24	최종후보 결정		고희범(민), 우근민·현명관(무)	

이번 지방선거는 전국적으로 높은 투표율을 보였다. 6.2지방선거 투표율은 54.5%로 역대 두 번째로 높은 수치이다. 지방선거의 경우 대통령 선거나 국회의원 선거에 비해 낮은 투표율을 보이는데 2008년 국회의원 선거 투표율이 46.1%임을 감안한다면 상당히 높은 수치이다.

이번 지방선거 결과 여권성향이 강한 지역(경북, 대구)은 투표율이 떨어진 반면 여타 지역에서 투표율이 증가했다. 투표율이 높아진 지역에서는 야권이 당선되거나 접전을 벌였다. 투표율이 떨어지거나 크게 달라지지 않은 지역은 제주, 전남, 충남, 경북, 부산, 대구 등이다. 반면 투표율이 많이 오른 곳은 인천 6.7%, 경기 5.1%, 경남과 충북이 4.1%, 서울이 4.0%, 강원이 3.6%, 대전 3.4%이다. 대체로 이 지역들은 야권이 당선되거나 접전을 벌인 지역이다.

[표10]6.2 전국동시지방선거 지역별 투표율

지역	인천	경기	경남	충북	서울	강원	광주	대전
투표율	51.0	51.8	61.9	58.8	53.8	62.3	49.8	52.8
2006	44.3	46.7	57.8	54.7	49.8	58.7	46.3	49.4
증감(%p)	6.7	5.1	4.1	4.1	4.0	3.6	3.5	3.4
지역	울산	전북	부산	충남	전남	경북	제주	대구
투표율	55.1	59.4	49.5	56.5	64.3	59.4	65.1	46.0
2006	52.8	57.9	48.5	55.8	64.3	61.5	67.3	48.5
증감(%p)	2.3	1.5	1.0	0.7	-	-2.1	-2.2	-2.5

출처: 중앙선거관리위원회, "제5회 지방선거 투표율 분석 보고서" (2010) 재구성

이번 선거에서 20대 후반 투표율은 37.1%, 30대 전반은 41.9%, 20대 전반은 45.8%로 다른 연령대보다는 투표율이 낮았다. 그러나 제4회 지방선거(2006년)과 비교해보면 20대 전반은 38.3%→45.8%, 20대 후반은 29.6%→37.1%으로 투표율이 상승했다. 50대 투표율은 68.2%→64.1%로 오히려 투표율이 낮아졌다.⁸⁶⁾

이번 선거에서는 제주지역 선거인수 42만4천98명 중 27만6천56명이 투표했다. 이 중 무효투표수는 8천923표이다. 제5회 전국동시지방선거에서 제주도 평균 투표율은 65.1%로 전국 평균 53.1% 보다 12%p 높았다. 전국 평균 1위를 기록했다. 이로써 제주도는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거부터 5차례 연속

86) 중앙선거관리위원회, "제5회 지방선거 투표율 분석 보고서" (2010)

해 모두 전국 평균 투표율이 가장 높은 지역이 됐다. 제주지역의 높은 투표율은 대선이나 총선에서만 나타나는 현상이 아니고 지방선거에서도 극명하게 드러나고 있다.

[표11] 제주지역 역대 지방선거별 투표율

(단위 : %)

구분	제1회 1995.6.27	제2회 1998.6.4	제3회 2002.6.13	제4회 '2006.5.31	제5회 2010.6.2
전국	68.4	52.7	48.9	51.6	54.5
제주도(합계)	80.5	73.7	68.9	67.3	65.1
제주시	79.2	71.2	66.5	64.9	63.9
서귀포시	83.1	79.0	74.7	73.0	68.1

제주지역 투표율은 전국 최고인 65.1%를 기록했으나 지난 제4회 지방선거의 투표율보다 2.2%가 낮았다. 지역별 투표율은 서귀포시가 68.1%로 제주시보다 5.8% 높았다. 성별·연령별 투표율은 60세 이상 남자가 83%로 가장 높았다. 반면, 20대 초반 여성이 41.9%로 가장 낮았다. 50~60대 이상 투표율은 70%를 넘게 나타난 반면 20대 이하의 투표율은 50%를 밑돌았다.

이번 선거에서 소극적인 투표(기권)를 한 유권자를 살펴보면 연령이 낮을수록, 지역규모가 크고 학력과 소득이 높을수록, 블루칼라(47.3%), 학생(57.4%) 계층에서 상대적으로 높게 나타났다. 투표하지 않은 유권자를 대상으로 투표하지 않은 이유에 대해 질문한 결과 '개인적인 일, 출근 등으로' 투표하지 못했다는 의견이 36.6%로 가장 많았다. 그 다음으로 '정치나 선거에 관심이 없어서(28.1%)', '정치인에 대한 불신때문에(9.8%)', '찍고 싶은 후보자가 없어서(8.4%) 등의 의견 순으로 높게 나타났다. 정치에 대한 무관심 보다 개인사정 때문이라는 의견이 상대적으로 높게 나타났다. 지난 2008년 제18대 국회의원선거 조사결과와 비교했을 때 '개인적인 일, 출근 등으로(27.8%)'가 8.8%p, '정치나 선거에 관심없어서(20.1%)'가 8.0%p 증가했다.⁸⁷⁾ 정치에 관심이 없는 무당파가 늘어난 것이다.

87) 중앙선거관리위원회는 2010년 6월3일부터 24일까지 만19세 이상 연령의 남녀 유권자를 대상으로 전국 16개 광역시도 1,500명을 1대1 개별면접을 통해 유권자 의식 설문조사를 실시했다. 95% 신뢰수준에서 최대허용오차 ±2.5%포인트이다. 중앙선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거(2010.6. 2)에 관한 유권자 의식조사』 (중앙선거관리위원회, 2010), p.152.

제주지역의 경우 ‘개인적인 일, 출근 등으로(40%)’, ‘투표를 해도 바뀌는 것이 없어서(40%)’라는 대답이 많았다.

이번 투표참여 증가 이유로 이명박 정부에 국민적 반발이 특히 젊은 유권자들의 투표장으로 이끌었고 이로 인해 MB정부에 대한 견제와 야당의 승리를 견인했다는 분석이 제시됐다.⁸⁸⁾ 김제동 등 유명 연예인들이 투표장에서 찍은 사진이 트위터에서 인증샷으로 올라오는 등 트위터나 문자를 통한 투표 독려가 주요하게 작용했다는 의견도 나왔다.⁸⁹⁾ 그러나 젊은 층에 맞닿아 있는 실업 등의 서민 경제의 어려움, 젊은 주부들 가계부에 직접적인 영향을 미치는 무상급식 정책 등이 적극적으로 투표를 하게 만든 이유였다.

이번 지방선거에서 제주지역은 전국에서 제일 높은 투표율을 보인다. 지난 지방선거와 비교했을 때는 2.2%p 떨어진 수준이다. 갑자기 투표율이 증가한 지역이나 젊은 세대의 투표참여 증가, 혹은 이슈에 따른 투표 증가와는 다른 점이다. 이같은 결과는 다른 지역에서 투표율 증가에 영향을 미쳤던 요인들이 제주지역에서는 통하지 않았음을 말해준다. 제주지역의 높은 투표율의 요인으로 보통 도민들의 근면성실성과 인정성을 들고 있는데 인정성은 지연과 학연 등 각종 연줄망을 통한 동원투표에서 비롯된 것으로 파악되고 있다⁹⁰⁾. 투표를 하지 않으면 켄당⁹¹⁾이나 주변 연고를 가진 후보자와의 관계에 대한 우려와 주위의 강한 투표참가 권유 등이 연계되면서 투표장으로 가게 되는 것이다. 이번 선거에서도 이같은 제주지역의 특징이 어느 정도 작용했다고 볼 수 있다.

그러나 제주지역 역대 선거 투표율만 살펴보면 이번 선거에서 사상 최저 투표율을 기록했다. 도민들이 정치적 냉소와 무관심이 확대되고 학연, 지역, 동원투표 등의 요인이 예전만큼 작용하지 않는 것이다. 이같은 점은 전국에서 제일 높은

88) 재단법인 광장, “6.2지방선거 결과에 나타난 특징과 민주개혁 진영의 대응방안” 『광장』 제23호 (2010), p.6.; 김용복, “2010년 제5회 동시지방선거 결과의 평가와 전망” 『KSOI·한국지방정치학회 공동기획: 6.2 지방선거평가 및 향후 한국정치 전망』 (2010), p.9.

89) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』 (서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.82.

90) 양창윤, “지역정치문화와 선거:제주도 국회의원 선거를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제35권3호(2001), pp.189~192.

91) 삼족(三族)을 아우르는 친척을 의미하는 제주방언이다. 켄당의 일원이 선거 등에 출마하면 친인척들이 강한 결속력을 서로 돕는 현상이 제주에서 보편적으로 나타나고 있다. ‘강씨’, ‘현씨’ 등의 켄당들이 선거에서 결속하는 사례가 지역사회 내에서는 공공연하게 나타나고 있다(시사제주, 제주의 소리 2010년 5월 18일자 기사).

투표율을 보이고 있다는 이유로 제주지역에서는 최저의 투표율이었다는 점이 간과되는 부분이 있다. 이에 대한 자세한 논의가 필요하다.

[표12]제주도지사 선거 결과

(단위 : 표)

구분	선거인수	투표수	후보자별 득표수				무효 투표수	기권수
			민주당 고희범	무소속 현명관	무소속 우근민	계		
합 계	424,098	276,056	48,186	108,344	110,603	267,133	8,923	148,042
제주시	305,765	195,450	36,447	74,905	78,514	189,866	5,584	110,315
서귀포시	118,333	80,606	11,739	33,439	32,089	77,267	3,339	37,727

*출처: 제주도선거관리위원회, 『제5회 전국동시지방선거 총람: 제주지역』(2010)

이번 도지사 선거에서는 유효투표 41.4%인 11만603표를 얻은 우근민 무소속 후보자가 당선됐다. 현명관 무소속 후보자는 10만8천344표·40.55%를 얻어 2천 259표·0.84%의 근소한 차이로 떨어졌다. 유일한 정당후보였던 고희범 민주당 후보자는 4만8천186표·18.03%를 얻었다.

이번 6·2지방선거는 그 어느 때보다 많았던 돌출변수와 비방·폭로전 속에 정책 선거는 실종됐다는 분석도 나왔다. 정당이나 후보자의 정책보다는 우근민 후보의 성희롱 문제, 현명관 후보 동생의 금품제공 사건 등 외부 변수가 투표에 더 큰 영향을 미쳤을 것이란 의견이 그것이다. 제주도 역사상 가장 '부끄러운 선거'라는 오명과 함께 제주정치를 후퇴시켰다는 혹평을 받았다.⁹²⁾ 또 제주지역 역대 지방 선거 사상 최저 투표율을 기록하는 등 도민들의 정치적 냉소와 무관심이 확인되기도 했다. 우 후보는 정당 후보로 나서지는 않았지만 사실상 민주당 당원들의 지지를 상당수 이끌어냈고 고향인 구좌지역과 우도지역에서 4,413표차로 압도적인 지지를 받았다. 아울러 현명관 후보의 고향인 성산읍 지역에서도 534표를 앞섰다. 여기에 고정지지층의 확고한 지지와 특유의 친화력으로 사회단체 등의 지지를 이끌어내면서 당선됐다. 또 현 후보 동생의 금품제공 사건으로 지지율이 급락한 것도 당선에 도움이 됐다. 제주지역의 이번 지방선거는 중앙이슈의 실종, 낮은 정당 개입, 높은 투표율, 야당 성향 무소속 후보 당선으로 요약 할 수 있다.

92) 제민일보, 2010년 6월 3일 “부끄러운 선거, 냉철한 반성 필요”

제4장 제주특별자치도지사 선거 당선요인

고희범 민주당 후보는 선거에서 패한 직후 '6.2지방선거 제주도지사 선거결과와 관련해 도민에게 드리는 말씀'이라는 글을 통해 "철저히 돈 선거, 조직선거로 이뤄지는 선거판에 절망도 컸다"고 말했다.⁹³⁾ 제주경제정의실천시민연합도 논평을 내고 "6.2지방선거는 정당정치 부정, 불법선거 난무, 흑색 비방 패거리 선거, 정책선거 실종이라는 4대 특징으로 대별되고 있다"고 주장했다.⁹⁴⁾ 선거를 직접 뒀던 후보자의 소회와 제주경실련의 평가는 역설적으로 이번 도지사선거에서의 당선요인들을 말해주고 있다.

선거가 끝난 후 언론에 보도된 내용을 바탕으로 당선요인의 우선순위를 정리해보면 조직력과 현명관 후보 동생의 금품제공 사건 순으로 꼽혔다.⁹⁵⁾ 본 장에서는 이를 바탕으로 정당의 개입과 함께 선거조직 역할, 현 후보 동생의 금품제공 사건이라는 돌발변수의 영향을 살펴본다. 아울러 제3 무소속 후보인 강상후 후보의 사퇴와 잇따라 발표된 언론사의 여론조사, 쟁점이 됐던 정책 등의 요인이 선거에서 어떻게 작용했는지 분석하고 한다.⁹⁶⁾

93) 고희범 민주당 후보, "6.2지방선거 제주도지사 선거 결과와 관련해 도민에게 드리는 말씀: 늘 도민과 함께하며 희망을 만들어 나가겠습니다" 보도자료 2010년 6월 3일 배포.

94) 제주경제정의실천시민연합, "논평-제주특별자치도 2기 도지사 당선자에 바라는 제언" 2010년 6월 8일 배포.

95) 2010년 6월 2일 제주도지사 선거가 끝난 후 우근민 후보의 당선요인에 대한 분석기사가 보도된 언론사는 제주의 소리와 제주일보 정도이다. 제주도선거관리위원회에서는 선거가 끝난 후 선거관리에 대한 내부 평가만했을 뿐 중앙선거관리위원회에서 실시했던 유권자 의식조사 등은 진행하지 않았다. 시민단체에서도 제주경실련의 논평 외에는 선거기간이나 선거가 끝난 후 성명, 논평, 세미나 등의 활동이 거의 없었다. (제주의소리, "건고한 조직, 탄탄한 인맥이 'CEO 바람' 놀랐다"(2010년 6월3일자 보도); 제주일보, "도지사 선거, 우근민 후보 읍면지역서 막판 대역전"(2010년 6월 3일자 보도)).

96) 그 이유는 다음과 같다. 세 번째 요인으로 제3무소속 후보인 강상주 후보의 사퇴로 정한 이유는 이번 제주도지사 선거는 현명관 후보와 우근민 후보가 오차범위 내 지지율을 보이면서 각축전을 벌인 결과 0.84%p 차이로 승패가 결정됐다. 선거 초반 유력후보로 우 후보와 경쟁을 벌이고 한나라당 경선에서 현 후보의 최고 라이벌이었던 강상주 후보. 강 후보의 사퇴로 그의 지지자들 투표의 향방이 전체 선거에 큰 영향을 끼쳤다고 판단했기 때문이다. 네 번째 요인인 여론조사 효과는 도민들의 투표행태에 여론조사 결과가 영향을 끼쳤다고 판단했고 2002년·2006년 지방선거와 2004년 재보궐선거의 여론조사 자료에서 그 결과를 확인할 수 있었다. 쟁점이 되는 정책 선점을 마지막 요인을 둔 이유는 이번 도지사 선거가 단순한 정책 대결로 치러졌다고 보기 어렵기 때문이다. 그리고 현명관 후보가 선점한 '경제살리기' 공약과 우근민 후보가 선점한 '기초자치단체 부활' 공약을 놓고 봤을 때 유권자들이 어떤 공약을 우선해서 투표를 했는지에 대한 심층적이고 객관적인 자료가 없었다. 따라서 필자는 이런 검증되지 않은 가설을 조심스럽게 처리하기 위해 후순위로 둘렀다.

제1절 정당 개입의 실패와 선거조직의 역할

선거에서 각 정당의 후보 공천과정은 "정당 내부의 권력투쟁의 과정이자 결과"97)이자 소위 '메달권 선수'의 위치를 선점하게 되는 것을 의미한다. 유력정당의 후보가 누가 되느냐와 관련해 각 정당은 당선가능성과 당의 정체성이라는 두 가지 기준을 놓고 저울질한다. 유력정당의 후보로 선정되기까지는 각 정당 지도부의 관세분석과 현장민심의 흐름이 복합적으로 작용하지만 특히 여론조사에서 나타난 각 예비후보들의 지지도가 중요한 지렛대가 된다.98) 다시 말해서 정당의 후보공천과정은 정당의 권력관계 특성을 바탕으로 후보자의 당선가능성과 당 정체성, 여론조사에서 나타난 지지도 등을 바탕으로 후보자를 결정한다. 후보자는 짧은 선거운동 기간 효과적으로 자신을 알리기 위한 무기로 '정당'의 공천을 받고자 한다. 이번 절에서는 이번 도지사 선거에서 정당이 어떤 역할을 했나 살펴보기 위해 각 정당의 후보자 공천과정을 살펴보고자 한다.

앞서 제2장 이론적인 배경에서 정당의 개입정도를 살펴보기 위해 공천 유형을 제시했다. 그에 따라 후보자 선정과정의 형식적인 면을 살펴보면 다음과 같다.

이번 지방선거는 대부분의 정당이 상향식 공천보다는 공천심사위원회를 구성하여 후보자를 결정하거나 전략공천을 하면서 경선비율이 저조했다. 한나라당과 민주당이 각각 국민공천배심원제도와 시민공천배심원제도를 도입했지만 제주지역 지방선거와는 무관하게 진행됐다. 단 한나라당은 국민참여경선을, 민주당·민중노동당·국민참여당·제주희망정치(준) 등 제주 야3당은 후보단일화 경선 여론조사를 실시했다.

우선 공천 유형을 살펴봤을 때 한나라당의 공천유형은 한나라당의 국민참여경선은 도민을 경선에 참여시킴으로써 당내경선보다는 중앙당의 개입 정도가 낮은 상향식 공천에 근접했다고 볼 수 있다. 한나라당은 공천심사위원회를 구성해 5명의 제주도지사 예비후보자 중에서 4명의 경선후보자를 압축시켰다. 이에 따라 김

97) 전용주, "2006 지방선거의 정치적 의미," 2006년 4월 6-7일 연세대학교 국가관리연구원 2006년 춘계 학술회의 발표 논문, (2006), p.83.

98) 양길현, "5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정," 『평화번영의 제주정치』(오름, 2007), p.265.

경택·고계추·강택상·강상주·현명관 예비후보자 중 김경택이 탈락하면서 나머지 4명이 국민참여경선을 치렀다. 국민참여 경선 방식은 국민참여선거인단(대의원 및 당원 50%, 도민30%) 투표와 여론조사 결과를 각각 80%, 20% 비율로 반영하는 것이다. 그 결과 현명관 예비후보가 1위로 한나라당 후보자로 선출됐다.

민주당 고희범 후보의 경우 우근민 후보의 복당을 반대하기 위해 상경해 단식 투쟁을 벌이는 등 강경하게 대응한다. 우근민 후보가 성희룡 논란으로 공천 부적격자로 결정되면서 민주당은 최종적으로 고희범 단일후보에 대해 중앙당 공천심사위원회에서 심사를 거쳐 최종 후보로 공천했다. 이 같은 공천유형은 정당의 지도자와 당원의 합의에 의하여 후보자들을 선출하는 유형으로 중앙당의 개입정도가 높은 하향식공천으로 분류된다. 고희범 후보가 중앙당에 우근민 후보 복당에 대해 반대 목소리를 내기도 했지만 최종 결정은 민주당 중앙당에서 내렸기 때문이다. 민주당은 제주지역을 무공천 지역으로 결정하거나 당선가능성이 높은 다른 후보를 물색해 새롭게 공천과정을 진행할 수도 있었다.

이후 고희범 후보는 야권후보단일화를 이뤘다. 민주당, 민주노동당, 국민참여당, 제주희망정치(준) 등은 제주지역 야권연대를 추진하면서 후보단일화 경선 여론조사로 후보자를 결정하기로 했다. 여론조사에 의한 단일후보 선출은 야3당의 합의에 따라 일반여론조사(60% 반영)와 미리 신청 받은 도민참여단 여론조사(40% 반영) 결과를 합산해 가장 높은 점수를 기록한 후보를 선출하는 방식이다.

민주당의 고희범 후보자 공천은 중앙집권적인 방식의 공천이라고 할 수 있지만 이후 진행된 야권후보 단일화를 위한 후보단일화 경선 여론조사 방식의 경우 여론조사의 오류나 조작 가능성은 배제하고 봤을 때 도민참여를 적극 유도했다는 점에서 당원이외에 국민을 참여시키는 유형을 분류된다.

무소속 후보의 경우 공직선거법에 따라 입후보할 선거구안에 주민등록이 된 선거권자로 추천을 받아야 한다. 시·도지사 선거의 경우 당해 시도안의 1/3이상 자치구·시·군에 나누어 하나의 자치구·시·군에서 50인 이상을 추천받아 총 1000인 이상 2000인 이하의 추천을 받아야 한다. 우근민 후보와 현명관 후보는 유권자의 추천을 받아 후보자가 된 경우로 정당과는 완전히 독립된 경우이다.

여기에 한나라당 제주도당이 현명관 무소속 후보를 지지하면서 연대해 선거를 진행했다, 이같은 한나라당 제주도당의 행동은 중앙당과는 무관하게 진행된 것으

로 이를 두고 여러 가지 해석이 가능하다. 한나라당으로서 지구당의 정체성에 의구심을 갖게 만드는 결과를 초래할 수 있는 사례라고 볼 수 있는 반면에 중앙당의 결정과는 다르게 독립적인 판단으로 제주지방선거를 이끌었다는 점에서는 중앙당의 예측에서 벗어난 사례로 볼 수 있다.

제주도지사 선거 후보자 선정과정은 한나라당은 국민참여경선을 통해, 민주당 등 야당은 여론조사 경선으로 후보자를 결정하면서 도민참여가 활발하게 이뤄졌다. 한나라당이 제주를 무공천 지역으로 결정하기는 하지만 한나라당 제주도당이 무소속 현명관 후보와 연대하면서 지역당에 대한 중앙당의 영향력이 거의 없었다. 또 유권자의 추천을 받은 무소속 후보들은 중앙당과는 완전히 독립됐다. 전체적으로 봤을 때 이번 도지사 선거에서 중앙당의 개입정도가 낮았다고 볼 수 있다.

이번 제주도지사 선거에 출마한 무소속 후보자는 3명으로 전국에서 제일 많은 수를 차지했다.⁹⁹⁾ 한나라당 공천 박탈과 경선 불복으로 무소속으로 나선 현명관·강상주 후보와 민주당 복당에 실패한 우근민 후보는 무소속이지만 정당지향 성향을 갖고 있다.

현명관 무소속 후보는 여론조사에서 높은 지지율과 함께 국민참여경선에서 승리하면서 한나라당 후보자로 결정됐다. 이후 도덕성에 문제를 제기하며 공천을 박탈한 중앙당, 이에 반발해 탈당→무소속 후보로 도지사 선거 출마했다. 한나라당 경선 2위였던 강상주 후보는 경선결과에 불복해 탈당→무소속 출마하고 현명관 후보와 후보단일화를 이룬다. 한나라당의 도지사 후보자 선정과정에 나타난 탈당과 무소속 출마 등은 이념과 소신에 의한 선택이라기보다는 당선가능성에 대한 자신감과 함께 공천박탈, 경선탈락에 의한 반발에서 나온 감정적 대립의 성격이 강하게 나타났다. 그러나 강상주 후보는 무소속 출마를 위해 한나라당에서 탈당하지만 지방선거가 끝난 후에는 한나라당 재입당을 신청했다. 이러한 점을 감안하면 한나라당 공천에 불만을 품고 선거에 출마하기 위해 무소속으로 출마는 했지만 한나라당의 정체성을 가졌다고 볼 수 있다. 현명관 후보 역시 중앙당의 공천권 박탈에 반발하며 무소속으로 출마하지만 한나라당 제주도당의 전폭적인 지지 아래 선거를 진행했다는 점에서 한나라당 후보의 모양새를 갖췄다. 따라

99) 최종적으로는 강상주와 현명관이 후보단일화를 이루면서 2명으로 좁혀진다.

서 강상주·현명관 후보 모두 여당 성향 무소속 후보이다.

이번 제주지역 도지사선거에서 가장 먼저 무소속으로 출사표를 던진 우근민 후보는 당초 민주당으로 복당하고자 했으나 성희룡전력에 대한 비난 여론으로 중앙당은 공천 부적격자로 결정, 이에 반발해 무소속으로 출마했다. 복당이 실패로 돌아가면서 민주당 도지사 후보로 공식적으로 나서지도 못했지만 민주당 성향의 무소속 후보임을 자인했다. 우 후보는 거리 유세에서 “저는 '신의'를 제일 중요시한다. 민주당을 사랑한다. 민주당은 저의 뿌리이자 정치의 고향¹⁰⁰⁾이라고 말했다. 우근민은 당선된 후에도 “나의 정치적 고향이고, 뿌리다. 민주당 후보로 출마해 2번 제주지사가 됐다¹⁰¹⁾면서 민주당에 대한 강한 애정을 드러냈다. 우 후보의 민주당 성향은 민주당 당원들의 탈당 움직임을 이끌어내기도 했다. 실제로 선거과정에서 우근민 후보가 탈당하자 민주당 제주도당 대의원 94명이 성명을 내고 우근민 후보를 지지하겠다고 밝혔다.¹⁰²⁾ 이들은 성명에서 “40년 이상 야당생활을 한 선배 당원들도 동반 탈당을 결심하고 있다”면서 민주당 공천을 받은 고희범 후보를 ‘가짜 후보’라고 비난하기도 했다. 한편, 민주당 내부에서는 개혁 공천으로 기선을 제압하려던 지방선거 초반 전략이 우근민 복당 논란으로 헝클어져 선거 전반에 악영향을 미칠 것이라는 우려로 복당을 철회한 것이라는 분석도 제시됐다.¹⁰³⁾ 민주당은 당초 여론조사 1위를 달리던 우근민의 당선 가능성과 경쟁력을 기준으로 공천하려고 했다가 오히려 역풍을 맞았다는 것이다.

이들 3명 후보의 무소속 출마는 기존 정당에 대한 불만에서 나온 것이다. 이런 결과는 제주에서 정당이 뿌리내리지 못하고 불안정한 모습을 보이고 있는 것을 증명하기도 한다. 라팔롬바와 웨이너(LaPalombara and Weiner)¹⁰⁴⁾는 조직의 영속성, 지방과의 항구적 조직관계 유지, 정치권력 장악을 위한 결의, 유권자의 지지확보 노력 등을 정당의 요건으로 제시했는데 현실의 정당은 후자의 두 요건만 충족할 뿐 전자의 두 요건을 충족하지 못하고 있다. 특히 이번 선거에서 중앙

100) 『제주의 소리』, 2010년 5월 31일자, “우근민 "도지사는 딱 한번만...민주당은 제 정치적 뿌리”

101) 『연합뉴스』, 2010년 6월 9일자, “선거개입 공무원 그대로 두기 어려워”

102) 민주당 제주도당 대의원 94명, “우근민 제주도지사 후보의 탈당에 따른 우리의 입장” 성명 (2010년 3월 19일)

103) 국민일보, 2010년 3월 17일.

104) LaPalombara, Joseph and Myron Weiner. 1966, *Political Parties and Political Development*, PrincetonL Princeton University Press. p.6.

당은 정치권력 장악을 위해 제주를 전략적으로 이용하려고 했으나 실패로 돌아가면서 중앙당으로서의 역할을 스스로 포기했다. 이러한 후보 공천과정에서 반복된 탈당·무소속 출마 등의 파행은 유권자들에게 혼란만 가중시켰다. 또 정당개입의 실패는 ‘정당’ 간판보다는 후보자들 자체에 집중하게 하면서 후보자들의 이미지와 조직 동원 능력 등의 대결로 이어지게 했다.

일반적으로 선거전략은 선거 초반부터 종반전까지 시간의 흐름에 따라 당선이라는 목표달성을 위한 분야별 목표 영역을 근거로 짜여지게 된다. 기본영역으로 첫째, 선거기반의 형성과 확대, 둘째, 선거간판(지명도와 이미지)의 형성, 셋째 운동조직의 효과적 활용, 끝으로 선거자금의 효율적 조달과 지출이라는 개별영역별 기본전략이 세워지고 이를 종합해 총괄계획이 수립되게 된다. 그러나 선거자금의 경우 현실적으로 아직까지 공개적으로 논의되지 못하는 한계가 있다.¹⁰⁵⁾

[표13]선거전략 종합

기본전략	종합전략				목표
	영역	초반	중반	종반	
경쟁적 지위확보	지역전략	운동원 확보의 지역전략	표발형성의 지역전략	큰 표발 공략의 지역전략	선거기반 형성
철저한 차별화	홍보전략	이미지전략	이벤트전략	밴드웨곤 전략	선거간판 형성
운동조직의 결속	조직전략	정신적 유대조직	이익적 유대조직	감정적 유대조직	선거조직 형성
전략목표		고정표	지지표	부동표	선거목표 달성

*출처: 이현출, “지구당 없는 선거운동: 서울광진(을),” 김용호 외 『17대 총선 현장리포트』 (서울:푸른길, 2004), p.58.

선거 초반 경쟁적 지위확보를 위해서는 운동원으로 선거운동에 나서줄 사람, 정신적 유대에 기초한 고정표를 많이 확보하는 것이 목표이다. 일차적으로 공조직으로서 정당은 당원확대와 이들의 교육 및 연수활동을 통해 고정표를 확산해 나간다. 그리고 지구당위원장들은 지연, 학연, 혈연, 동갑내기 집단들을 통해 정신

105) 이현출, “지구당 없는 선거운동: 서울광진(을),” 김용호 외 『17대 총선 현장리포트』 (서울:푸른길, 2004), pp.58~59

적 유대를 함께하는 사조직을 활성화해 나가게 된다. 이후 공약을 구체화 하는 과정에 각종 이익집단들과 유대를 확대해 나가면서 지지표를 끌어들이는다. 선거중반에 이르면 기존에 형성해 온 표밭이 아닌 부동표가 많고 다른 후보들과 정신적, 이익적 유대의 고리가 약한 큰 표밭을 공략하는 전략을 취하게 된다. 지구당이 폐지된 이후 이익적·감정적 유대조직을 확대하기 위해 후보자 캠프에서 스스로 사조직을 활성화해야 했다. 이는 공개적으로 이뤄지기도 했지만 지하에서 점조직화¹⁰⁶⁾되기도 하면서 파악하는데 한계가 있다.

정신적 유대조직, 이익적 유대조직, 감정적 유대조직 구분법을 원용할 경우 우근민은 선거기간 초기에는 민주당 복당과 탈당 과정을 통해 민주당과의 정신적 유대조직을 공고히 하고 확대해나갔다. 우근민 후보는 복당이 실패로 돌아가면서 민주당 도지사 후보로 공식적으로 나서지는 못했지만 민주당 성향의 무소속 후보임을 자인했다. 우 후보는 거리 유세에서 “저는 '신의'를 제일 중요시한다. 민주당을 사랑한다. 민주당은 저의 뿌리이자 정치의 고향¹⁰⁷⁾”이라고 말했다. 우근민은 당선된 후에도 “나의 정치적 고향이고, 뿌리다. 민주당 후보로 출마해 2번 제주지사가 됐다¹⁰⁸⁾”면서 민주당에 대한 강한 애정을 드러냈다. 우 후보의 민주당 성향은 민주당 당원들의 탈당 움직임을 이끌어내기도 했다. 실제로 선거과정에서 우근민 후보가 탈당하자 민주당 제주도당 대의원 94명이 성명을 내고 우근민 후보를 지지하겠다고 밝혔다.¹⁰⁹⁾ 이들은 성명에서 “40년 이상 야당생활을 한 선배 당원들도 동반 탈당을 결심하고 있다”면서 민주당 공천을 받은 교회범 후보를 ‘가짜 후보’라고 비난하기도 했다. 또 선거 막바지에 이르러서는 민주당원들이 교회범 후보와 우근민 후보의 단일화를 촉구하면서 단일화가 이뤄지지 않을 경우 우근민 후보를 지지하겠다고 했다.¹¹⁰⁾ 우근민 후보의 민주당에 대한 애정은 여론조사에서도 나타난다. 민주당 지지자들이 교회범 후보보다는 우근민 후보

106) 점 조직을 통해 이뤄지는 금권선거의 규모와 정도에 대해서는 후보자 당사자 외에는 알 수가 없다. 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 제1호(2006), p.168.

107) 『제주의 소리』, 2010년 5월 31일자, “우근민 “도지사는 딱 한번만...민주당은 제 정치적 뿌리”

108) 『연합뉴스』, 2010년 6월 9일자, “선거개입 공무원 그대로 두기 어려워”

109) 민주당 제주도당 대의원 94명, “우근민 제주도지사 후보의 탈당에 따른 우리의 입장” 성명 (2010년 3월 19일)

110) 뉴시스, 2010년 5월 31일자 보도 “민주당 1884명 당원 교회범·우근민 단일화 안되면 우 후보 지지”, 제주일보, 2010년 5월 31일자 보도 “민주당 제주도당 보직당원 110명 등 교회범·우근민 후보 단일화해라”.

를 더 지지한 것이다.¹¹¹⁾ 또 선거대책위원회에 호남본부를 따로 둔 것도 우 후보가 한때 몸 담았던 민주당 지지층을 고려한 것으로 보인다. 이렇게 우근민 후보는 민주당의 표를 의식해 끊임없이 민주당에 손을 내밀면서 민주당 지지층 상당부분을 가져간 것으로 보인다. 정리해보면 우근민 후보는 선거 초반 민주당 복당 시도를 통해 우 후보에 대한 충성심이 깊은 민주당원의 고정표를 확보했고 선거 중반에는 교회법 후보와 정신적 유대가 약한 민주당 지지층을 흡수하면서 지지기반을 넓혔다.

현명관 후보는 중앙당의 공천권 박탈에 반발하며 무소속으로 출마하지만 한나라당 제주도당의 전폭적인 지지 아래 선거를 진행했다는 점에서 한나라당 후보의 모양새를 갖췄다. 현명관 후보는 선거 초반에는 이번 도지사 선거에 나서지 않을 것으로 예측됐고 이미 2월에는 현동훈이 한나라당 예비후보로 등록해서 선거운동을 벌이고 있었다. 우근민 후보가 민주당을 탈당한 3월 이후에야 뒤늦게 선거에 뛰어들고 4월말 경선을 대비해 각 후보마다 조직이 꾸려졌던 상황에서 탄탄한 조직을 만들기에는 시간적으로 부족했다. 또 경선에서 2위를 차지한 강상주가 무소속으로 도지사 후보 출마를 선언하면서 한나라당 지지자 분열을 가져왔다. 이후 터진 현명관 후보 동생의 금품제공 사건과 강정마을 해군기지 건설 관련 “강정마을과 제주의 이익을 최대화하는 노력이 필요하다”하다는 발언에 대해 현명관 후보를 지지하지 않겠다는 단체들¹¹²⁾의 선언하면서 유대조직 확대에 악영향을 끼쳤다.

이 두 후보 모두 기존 지구당위원장들이 하던 지연, 학연, 혈연, 동갑내기 집단을 동원한 조직 확대 활동은 무소속 출마로 인해 정당의 도움을 받지 못했다. 결국 순수하게 개인 후보자의 역량으로 조직을 확대시켜야 했다. 우근민 후보는 1995년, 1998년, 2002년 도지사 선거를 치른 경험과 관선·민선 도지사 재직을 통해 다져진 조직력은 탄탄하고 우 후보 자신의 인지도도 높다. 무소속이면서도 줄곧 여론조사에서 우위를 달리는 우근민 후보의 저력은 이러한 조직력이 뒷받

111) 2010년 5월 16일 뉴시스에서 보도한 여론조사 결과, 민주당 지지자들의 경우 우근민 후보 36.3%, 교회법 후보 28.3%, 현명관 후보 10.3%를 지지한 것으로 나타났다. 2010년 5월 23일 한라일보·KCTV·제주CBS·제주의 소리가 공동으로 보도한 여론조사에서 역시 민주당 지지층에서 우근민 후보가 42.2%, 교회법 후보가 27.8%로 조사됐다.

112) 제주대학교·제주한라대학·제주산업정보대학·탐라대학교 총학생회장단은 2010년 5월 28일 제주도의회 도민의 방에서 공동 기자회견을 가지고 현명관 후보에 대한 낙선운동 입장을 밝혔다.

침 되고 있기 때문이다.¹¹³⁾

조직 활용 능력을 추정하는 근거로 지역연고성을 들 수 있다. 우근민 후보의 경우 구좌·우도 등 특정지역에서 몰표현상 등이 이를 증명한다. 반면 현명관 후보는 2006년 선거 패배 이후 제주를 떠남으로써 지역 연고성이 배제돼 소규모 지역사회에서 다층적 네트워크 유지, 확장하는데 실패했다.¹¹⁴⁾ 현 후보는 옛 제주시와 옛 서귀포시에서는 우근민 후보에게 앞섰지만, 옛 남제주군과 북제주군에서는 조천읍만 빼고 완패했다. 심지어 그의 고향 성산에서조차 선두를 우근민 후보에게 내줬다. 제주시 외곽에서도 우 후보에게 밀렸다. 부재자투표에서도 서귀포시·제주시 모두 우 후보 득표수가 높았다.¹¹⁵⁾ 이러한 조직 동원 및 확대 능력은 선거에 영향을 미치지 않지만 앞에서 언급했듯이 파악하는데 한계가 있다.

유일한 정당 후보인 고희범 후보의 경우 한겨레신문 사장 출신으로 역시 오랜 타지 생활과 제주정치사회에서는 정치신인이라는 점에서 지역연고성과 인지도 두 가지 모두가 떨어졌다. 또 지역의 정치문화가 후보자와 정당 사이 이념이나 정체성 연결의 중요성을 인식하지 않고 단순한 간판 또는 포장으로 여기는 점 등이 정당후보를 외면하게 했다.

[표14] 제주도지사 선거 읍·면·동 개표 결과

후보자	개표결과	
	제주시	서귀포시
현명관	조천읍, 일도1동, 일도2동, 이도1동, 이도2동, 삼도1동, 삼도2동, 용담1동, 용담2동, 연동, 노형동,	송산동, 정방동, 중앙동, 천지동, 효돈동, 영천동, 동홍동, 서홍동, 대륜동, 대천동, 중문동, 예래동
우근민	한림읍, 애월읍, 구좌읍, 한경면, 추자면, 우도면, 건입동, 화북동, 삼양동, 봉개동, 아라동, 오라동, 외도동, 이호동, 도두동	대정읍, 남원읍, 성산읍, 안덕면, 표선면

출처: 제주도선거관리위원회, 도지사 개표상황(읍·면·동별) 재구성

113) 양길현, "야권 단일후보, 죽고자 해야 산다." 제주의 소리 칼럼, 2010년 5월 3일자 보도.

114) 김광우, "방송보도의 의제형성과 내부의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장선거를 중심으로" 성균관대학교 대학원 박사학위논문(2010), p.83.

115) 제주특별자치도선거관리위원회, <http://jj.election.go.kr> "제주도지사 선거 개표상황(읍면동별)" 검색일자 2011년 5월26일.

선거중반에 들어서 각 후보들은 공약을 구체화 하면서 각종 단체들과 이익적 유대조직을 확대해 나갔다. [표15]와 같이 공식적인 지지표명을 한 단체들은 현명관 후보 5개, 우근민 후보 7개이다. 지지단체들의 성격을 보면 현명관 후보의 경우 제주대학교 교수와 제주도내 1차산업 관련 단체, 한나라당 관련 단체이다. 우근민 후보는 노동·중소상인·장애인·관광·1차산업·여성단체, 자유선진당 제주도당 등 현 후보에 비해 다양하다. 각 후보에 대한 낙선·사퇴촉구 기자회견도 열렸는데 제주대 교수들의 지지를 받은 현명관 후보가 선거 중반에 가서는 제주지역 교수들과 학생회로부터 사퇴 요구를 받는 상황에 처했다. 또 해군기지 관련 발언으로 인해 강정마을회가 공식적인 낙선운동을 펼치겠다는 압박도 받게된다.

[표15]현명관·우근민 후보자 지지단체

후보자	지지단체(날짜)
현명관	제주대학교 교수 38명(5월20일) 한나라당 제주도당 고문·제주MB연대(5월24일) 제주도내 농축산업인 150명(5월25일) 제주도내 23개 전현직 직능단체장(5월 29일) 제주도내 1차산업 종사자 2010명(5월31일)
우근민	한국노총제주본부(5월17일) 제주도중소상인협의회 (5월20일) 제주도지체장애인협회 우근민 지지회견(5월28일) 자유선진당 제주도당 우근민 지지 회견(5월 28일) 관광 관련 10개 단체 지지회견(5월29일) 농수축임업인 7554명 지지 회견(5월31일) 제주여성 1천여명 우근민 후보 여성정책 지지(5월31일)
비고	전현직도의원 19명 우근민 후보 퇴진 요구(5월28일), 제주대·한라대·산업정보대·탐라대 학생회장 현명관 후보철회 요구(5월28일) 제주지역 교수45명 현명관 사퇴촉구 기자회견(5월31일) 강정마을회 현명관 후보 낙선운동 등 입장표명 기자회견(5월6일)

선거에서 홍보전략을 살펴보면 이미지전략, 이벤트전략, 밴드웨곤 전략이 있다. 초반에는 좋은 이미지를 구축하는 이미지 전략에 주안점을 두고 중반에는 다양한 이벤트전략을 구사해 유권자를 끌어 모은다. 또 매스컴의 주목을 끌 수 있는 방안을 모색한다. 선거 중반에는 부동표를 흡수할 수 있는 밴드웨곤 전략을 구사

하게 되는데 이는 후보들이 유권자에게 승리를 확신함으로써 사표방지 심리를 자극해 부동표를 끌어들이는 것을 말한다.¹¹⁶⁾

이번 선거에서 각 도지사 후보마다 차별적인 이미지가 보여졌다. 고희범 후보는 ‘청렴성’과 ‘야권단일후보’로, 현명관 후보는 ‘경제전문가’, 우근민 후보는 ‘행정전문가’로 이미지를 구축했다. 고 후보는 서울에서 언론사 대표와 시민사회 활동 등 경력을 가졌지만 지역사회와의 교감의 거의 없어 낮설었지만 타 후보에 비해 도덕적 흠결이 없는 인물로 보여졌다. 현명관 후보는 제주출신으로 국내 굴지의 대기업 총수자리에 오르면서 경영전문가 이미지를 구축했다. 우근민 후보는 4선이라는 도지사 경력을 통해 지역주민들과의 견고한 인적네트워크를 갖고 있고 준비된 도지사라는 점을 강조했다.

선거 중후반에 실시된 지지 정당별 후보 여론조사 결과를 보면 도지사 후보자가 없는 한나라당 지지자들은 현명관 후보, 우근민 후보, 고희범 후보 순으로 지지했다. 앞서 언급했듯이 민주당 지지자들의 경우에는 민주당 후보가 있음에도 불구하고 우근민 후보의 지지율이 크게 앞섰다.¹¹⁷⁾ 우근민의 경우 1위를 고수하는 여론조사 지지도와 민주당 복당과 탈당 과정을 통해 무당파와 민주당 지지자들의 사표방지 심리와 전략적 지지¹¹⁸⁾를 자극하는 밴드웨건 전략을 통해 지지표를 올렸다. 현명관 후보의 당선을 막아야 한다는 고려 하에 당선 가능성이 없는 고희범 후보보다는 차라리 우근민 후보를 당선시키자는 전략적 지지층들의 힘을 얻었다고 볼 수 있다.

116) 이현출, “지구당 없는 선거운동: 서울광진(을),” 김용호 외 『17대 총선 현장리포트』 (서울:푸른길, 2004), p.59.

117) 한나라당 지지자들은 38.4% 현명관 후보, 26.5% 우근민 후보, 민주당 지지자들은 36.3% 우근민 후보, 28.3% 고희범 후보, 10.3% 고희범 후보를 지지한다고 답했다. 뉴시스, 2010년 6월 16일 보도; 한나라당 후보가 없는 한나라당 지지층에서는 현명관 후보가 43.2%, 우근민 후보가 30.8%로 나타났다. 우근민 후보의 탈당에도 불구하고 민주당 지지층에서는 우근민 후보가 42.2%로 고희범 후보 27.8%보다 높게 나타났다. 한라일보·KCTV·제주CBS·제주의소리, 2010년 5월 23일자 보도.

118) 양길현은 2006년 5.31선거에서 김태환이 당선될 수 있었던 이유로 한나라당 현명관의 당선을 막아야 한다는 고려 하에 당선 가능성이 없는 진철훈 보다는 차라리 무소속 김태환을 당선시키려 한 열린우리당 지지자들의 전략적 지지를 꼽았다. 양길현, “5.31 제주특별자치도지사선거와 후보자 공천과정,” 『평화연구』 제17권 제1호(2006), p. 166.

제2절 돌발 변수의 영향

일반적으로 제주도민들은 후보자의 공약이 중요하다는 원칙에 동감하면서도 후보자 선택의 결정적 기준으로 판단하지는 않는다.¹¹⁹⁾ 제주도의 경우 영·호남 지역과는 다르게 지역정당의 영향이 약한데다 정당 지지도 차이가 크지 않다.¹²⁰⁾ 이번 도지사선거에서도 한나라당과 민주당 지지도 차이가 5% 안팎으로 나타났다.¹²¹⁾ 다시 말하면 공약이 중요하지만 결정적이지 않고 정당이라는 간판도 결정적인 요인은 아니라는 것이다. 정책과 정당 이외에 선거에 영향을 미치는 다른 요인은 또 어떤 것이 있을까? 본 절에서는 이번 선거에서 나타난 ‘돌발변수’를 살펴보고자 한다.

민선 4기 지방선거를 열흘 앞둔 지난 2006년 5월 20일, 당시 박근혜 한나라당 대표는 서울 신촌에서 지원 유세를 벌이다 이른바 ‘면도칼 테러’를 당했다. 한나라당은 호남과 제주를 제외한 전국 광역단체장 12곳과, 서울 구청장 25곳을 싹쓸이했다. 지난 2004년 17대 총선 당시 열린우리당 정동영 의장은 ‘노인핍하’ 발언 논란으로 큰 타격을 입었다.¹²²⁾ 노무현 대통령 ‘탄핵 역풍’으로 200석 이상 압승을 기대했으나 열린우리당은 152석 확보에 그쳤다. 선거에서 ‘면도칼 테러’, 정동영 의장의 발언 등과 같이 선거에 영향을 끼치는 뜻밖의 사건을 ‘돌발변수’라고 할 수 있다.

이번 선거는 유난히 후보자 개인과 관련된 잡음이 많았다. 선거초반 민주당 복당이 확실시됐던 상황에서 성희룡 논란은 우근민 후보에게는 ‘돌발변수’라고 볼 수 있다. 우근민은 2010년 3월 3일 복당 원서를 제출한 지 4일만인 3월 7일 복당, 민주당원이 됐다. 선거법 위반으로 2004년 4월 도지사직 박탈과 함께 당원

119) 김진호·김성수, “제주도지사 재보궐 선거(2004년 6월5일)의 실패요인 분석,” 『법과정책』 제12권 제1호, p.174.

120) 양길현, “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화번영의 제주정치』 (오름, 2007), p.161.

121) 5월23일 한라일보·KCTV·제주CBS·제주의 소리 여론조사 결과 한나라당 35.8%, 민주당 32.3%, 5월27일 조선일보·YTN 여론조사 결과 한나라당 33.4%, 민주당 30.0%, 5월 27일 제주일보 여론조사 결과 33.7%, 민주당 29.0%로 각각 나타났다.

122) ‘60~70대 유권자들은 투표하지 않아도 괜찮다’고 발언해 실향민단체에 고소당하는 등 비난 여론에 직면, 결국 선대위원장직을 사퇴한다. 2004년 4월 12일 연합뉴스.

자격이 정지된 지 5년 10개월만이다. 이 당시 여성단체들의 성토와 함께 부산 여중생 성폭행·살해 사건이 맞물리며 민주당에 대한 비난여론이 거셌다. 우근민의 복당에 대해 전국 34개 여성단체로 구성된 전국 34개 여성단체로 구성된 한국여성단체연합과 여성정치세력민주연대가 우근민의 성희롱 전력을 거론하며 복당을 강하게 비난했다.¹²³⁾ 결국 우근민을 복당시킨 민주당은 비난 여론에 굴복, 9일 만에 공천 부적격결정을 내렸다. 한나라당은 성희롱 전력이 있는 우근민을 복당시킨 민주당에 대한 도덕성 비교우위를 부각시킨다는 전략으로 "성범죄, 뇌물 불법정치자금 수수, 경선 부정행위자는 벌금형을 받아도 배제한다"는 공천배제 기준을 추가했다.

현명관 후보의 경우 개인적인 사건은 현 후보 동생의 금품 제공 사건이다. 한나라당 경선 이후 각종 여론조사에서 1위를 차지했던 현명관 후보는 현 후보 동생의 금품제공 사건 이후 지지율이 급락했다. 제주도민들은 도지사 선거에 영향을 미치는 사안으로 현 후보 동생의 금품 제공 사건, 한나라당 무소속 출마, 우근민 후보 성희롱 전력, 야권연대 후보 단일화, 등을 꼽았다. 그리고 이 중 현명관 후보 동생의 금품제공 사건이 가장 높게 나타났다.¹²⁴⁾ 또한 현 후보 동생의 금품 제공으로 인한 선거법 위반 구속이 선거에 영향을 미칠 것이라고 생각하느냐는 질문에 '영향을 미칠 것이다'라는 응답이 75.0%, '영향을 미치지 않을 것이다'가 12.7%, '모름/무응답'이 12.3%로 나타나 이 사건이 표심에 미치는 영향을 크다는 것을 입증했다.¹²⁵⁾ 반면 선거초반 성희롱 사건이 부각되면서 지지율에 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리 공천부적격자 결정 이후 실시된 여론조사에서 1위 자리를 지켰다.

따라서 우근민 후보가 성희롱 사건이 다시 부각되고 이로 인해 탈당까지 했음에도 불구하고 당선될 수 있었던 것은 제주도민들이 현명관 후보 동생의 금품제공 사건에 부정적인 인식이 후보자 선택에 영향을 끼쳤기 때문으로 보인다.

123) "민주당은 우 전 지사의 당선 가능성에 눈이 어두워 성희롱 전력은 아랑곳 않고, 복당을 구걸하고 있다"면서 "만약 복당을 받아들인다면 이번 지방선거에서 새로운 모습을 보여주겠다는 대국민 약속은 거짓말이 될 것이고, 유권자들로부터 외면을 받게 될 것"이라고 맹비난했다(한라일보, 2010년, 3월 3일).

124) 한라일보·KCTV·제주CBS·제주의 소리, 2010년 5월 23일자; 제민일보·KBS제주, 2010년 5월 19일자 보도.

125) 뉴시스, 2010년 5월 16일자 보도.

제3절 제3 무소속 후보의 사퇴

뒤베르제(Duverger)는 단순다수제 선거제도하에서는 주요 두 후보를 제외한 다른 군소후보들에 대하여 불리하게 작동하는 선거제도의 기계적 효과(mechanical effects)와 자신의 표가 사표 처리되는 것을 꺼리는 유권자에 대한 심리적 효과(psychological effects)에 의해 양당제 혹은 두 후보간의 대결로 압축되는 경향이 있다고 했다.¹²⁶⁾ 그러나 우리나라 선거에서는 두 후보간 양당적 대결로 진행되지 않은 사례가 목격된다. 2002년 대통령 선거에서 노무현 민주당 후보와 단일화를 이루기 전까지 정몽준 국민통합 21 후보는 노무현-이회창(한나라당)후보와 대등한 경쟁을 벌였던 유력한 제3후보였다. 앞서 1997년 15대 대통령선거에서도 김대중 국민회의 후보와 이회창 한나라당 후보간 양자대결로 좁혀졌지만 선거는 국민신당 결성과 함께 독자 출마를 선언한 이인제의 출현으로 3자 대결로 치러졌다. 이 선거에서 이회창 후보가 김대중 후보에게 39만여표, 1.6%포인트 차이로 패했다. 당시 이인제 후보는 492만여표, 19.2% 표를 얻었는데 특히 보수정당의 텃밭인 부산과 경남 각각 29.8%, 31.3% 득표율을 기록했다. 이회창 후보는 영남권을 대표하는 후보가 됐지만 과거만큼 지역적 유권자들에 대한 장악력이 강하지 않고 아들 병역문제와 같은 이유로 지지가 급감하면서 상대적으로 진보적인 이미지인 이인제 후보가 이회창 후보를 대신 해 대안을 부상했다.¹²⁷⁾ 이는 보수표의 분산으로 이어져 결국 이회창 후보의 패인으로 작용했다. 이번 제주도지사 선거에서 이인제·정몽준과 같은 후보의 등장과 사퇴가 선거에 어떤 영향을 끼쳤는지 살펴보고자 한다.

이번 제주도지사 선거에서는 강상주·현명관·우근민 3명의 무소속 후보가 출마했다. 선거 직전인 5월 24일 한나라당 출신인 강상주 후보와 현명관 후보가 단일화를 이뤄 선거는 현명관·우근민 무소속 후보와 고희범 민주당 후보 3자 대결로

126) Duverger, Morris. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. 3rd edition. North and North, trans. London:Metheun.; 강원택, "한국 대통령 선거에서 제3후보에 대한 지지분석: 정주영과 이인제의 비교 연구" 『한국과 국제정치』(2003) 19권 1호, pp.158~159 재인용.

127) 강원택, "한국 대통령 선거에서 제3후보에 대한 지지분석: 정주영과 이인제의 비교 연구" 『한국과 국제정치』(2003) 19권 1호, pp.160~177.

치러졌다. 강상주 후보는 현명관 후보가 출마를 선언하기 이전에는 우근민 후보의 강력한 라이벌이었다. 강상주 후보는 1998년 지방선거에서 서귀포시장 무소속 후보로 출마했다. 당시 내무부에서 공직생활을 시작한 풍부한 행정경험과 단체장 경력, 서울대-행정고시 합격이라는 연결고리로 대중양 질층에 강함을 내세워 선거전에 뛰어들어 당선됐다. 2002년 지방선거에서 강상주는 월드컵 축구대회의 성공적 개최를 업적으로 내세우고 지역현안 해결을 약속하면서 지지세를 넓힌 결과 재선에 성공했다.¹²⁸⁾

두 번의 선거를 치렀던 경력을 가진 강상주 후보는 3월 9일부터 11일까지 실시된 한겨레신문 여론조사에서 우근민 후보와의 양자대결에서는 32.9%의 지지율을 보여 33.6%의 지지를 받은 우근민 후보와 접전을 벌였다. 강상주 후보와 고희범 후보의 양자대결에서 강상주 후보는 34.6%를 기록, 고희범 후보(17.7%)와의 대결에서 우위를 보였다.¹²⁹⁾ 한라일보가 4월 17일 실시한 여론조사에서는 강상주 후보가 14.5%로 우근민(22.2%), 현명관(19.5%) 후보의 뒤를 이었다. 고희범 민주당 후보는 5.8%의 지지율을 보였다.¹³⁰⁾ 현명관 후보가 출마를 선언한 이후에도 강상주 후보는 현명관 후보의 경선 라이벌로, 우근민 후보의 가상대결 라이벌로 존재감을 증명했다. 강상주 후보는 한나라당 경선에서 2위로 패하자 무소속 출마를 선언해 선거조직을 꾸리고 핵심공약을 발표하는 등 활발한 선거운동을 벌인다. 그러다가 선거를 약 일주일 앞두고 현명관 후보와 단일화를 선언했다.

한나라당은 한나라당의 공천 후유증이 선거에서 패배로 이어졌다고 분석했다.¹³¹⁾ 공천을 받지 못한 당원들이 무소속으로 나왔고 오랫동안 한나라당에서 활동해온 사람들이었다. 때문에 지역주민들은 여전히 그들을 한나라당 소속이라고 생각했고 표를 찍은 일이 발생했다는 것이다. 분열이 부른 실패이다.

128) 김성호, 『제주지방선거사』 (도서출판 세림, 2007), pp.205~247.

129) 한겨레 신문, 2010년 3월16일자 보도.

130) 한라일보, 2010년 4월 21일자 보도.

131) 한나라당은 서울 광진구청장의 선거결과를 놓고 공천 잡음에 따른 실패를 설명했다. 광진구청장 선거에 출마한 한나라당 구혜영 후보의 득표율이 31.03%, 무소속 정송학 후보의 득표율이 22.97%다, 38.99%는 민주당 김기동 후보의 득표율이다. 여기에서 정 후보는 2006년 선거에서 한나라당 소속으로 당선됐으나 2010년에는 공천받지 못하자 무소속으로 출마했고 이 때문에 한나라당 지지자의 표심이 갈려 결국 민주당 후보가 당선됐다. 한나라당비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반성의 기록』 (중앙일보시사미디어, 2010), pp.126~127.

이번 제주도지사 선거에서 한나라당 출신 유력 후보 현명관·강상주 모두가 무소속 후보로 출마했다. 강 후보와 단일화를 이룬 현 후보는 결국 2천259표 차이로 낙선했다. 이 두 후보의 단일화 이전에 탈락한 후보자의 지지자들이 단일 후보로 일정부분을 집중시켰지만 정치현실에 실망해 투표를 포기하거나 아예 다른 후보로 표가 분산될 가능성이 제기되기도 했다.¹³²⁾

두 후보가 단일화를 이루면서 강상주 후보에 대한 실질적인 득표로 이어지지 않았으나 한나라당의 분석에 따라 한나라당 지지자들의 표심이 분열된 흔적이 곳곳에서 보여졌다. 결국 강 후보와 현 후보 단일화에 따른 파급력이 선거 판세를 뒤집을 정도는 아니었다. 무소속 출마 이후 강상주 후보가 기록한 12%~19%의 지지율¹³³⁾이 단일화 이후 현명관 후보에게 고스란히 옮겨가지는 않았던 것이다. 5월 23일 보도된 한라일보·KCTV·제주CBS·제주의 소리 공동여론조사에서 24.1%를 지지율을 보인 현 후보가 단일화 이후 보도된 27일자 여론조사에서는 평균 8% 정도의 지지율 상승을 보였다. 또 단일화를 전제로 후보자 지지도를 조사한 결과 우근민 후보가 2위 후보에 비해 10% 포인트 앞서는 걸로 나타났다. 강상주 후보가 출마할 경우 현명관 후보 지지층의 지지도가 우근민 후보(33.8%)와 강상주 후보(32.3%)로 분산되는 한편, 현명관 후보가 출마할 경우, 강상주 후보 지지층의 지지도는 현명관(32%), 우근민(30.1%), 고희범(20%) 후보로 고르게 분산됐다.¹³⁴⁾ 이는 강 후보의 선거조직과 지지자들이 현 후보에게 그대로 흡수되지 않았다는 근거로 볼 수 있다. 실제로 한나라당 일부 당원들이 기자회견을 열고 강상주 후보 지지선언¹³⁵⁾을 하는가 하면 두 후보의 단일화를 반대하는 강 후보의 열성 지지자가 몸에 등유를 뿌리며 항의하는 소동¹³⁶⁾이 벌어졌을 정도로 일부 지지층의 반발이 있었다.

이번 도지사 선거 무효투표수는 8천923표로 지난 2006년 5월31일 도지사선거

132) 한라일보, 5월 22일자 보도.

133) KBS제주·제민일보가 실시한 여론조사에서 강상주 후보는 12.4%를 기록했다. 제민일보, 2010년 5월 19일자 보도; 한겨레신문이 실시한 여론조사에서 강상주 후보는 19.3%의 지지를 보였다. 한겨레, 2010년 5월 16일자 보도.

134) 제주CBS·KCTV·한라일보·제주의소리, 2010년 5월 23일자 보도

135) 류경민 한나라당 제주도당 부위원장 등 일부 당원은 2010년 5월 18일 강상주 후보 선거사무실에서 기자회견을 열고 "지금까지 한나라당을 위해서 끊임없이 헌신해왔고, 도덕성에 결함이 없고, 참신한 무소속 강상주 후보를 지지함을 천명한다"고 선언했다.(2010년 5월 18일 기자회견문)

136) 연합뉴스, 2010년 5월 22일자 보도.

무효투표수 2천651표보다 3~4배 증가했다.¹³⁷⁾ 선거 막판에 이뤄진 단일화로 인해 강 후보는 사퇴했지만 투표용지에 강 후보의 기표란이 그대로 존재하면서 생긴 사표이다.¹³⁸⁾

결론적으로 한나라당 출신 강상주 후보의 무소속 출마와 단일화, 후보사퇴는 한나라당 지지자들의 내부 분열을 불러왔고 무효표 양산의 원인으로 작용했다. 이는 한나라당 혹은 강상주 지지자들의 일부가 무효표 또는 타 후보를 찍으면서 선거판세에 큰 영향을 끼쳤다.

제4절 여론조사 효과

선거과정에서 여론조사 결과는 중요한 변수로 한 역할을 담당한다. 언론에 보도되는 여론조사 결과는 다른 사람들의 의견에 대한 정보를 제공함으로써 선거양상에 대해 갖는 인식에 영향을 준다. 이른바 ‘침묵의 나선형(spiral of silence theory)’이론에 따른 것으로 대중매체가 여론 형성에 강력한 영향을 미친다는 것이다. 매체가 일정기간 동안 어떤 쟁점에 대해 일관된 입장을 견지하면 일반 공중의 의견도 그 방향으로 움직이는 경향이 있다.¹³⁹⁾ 또 선거과정에서 여론조사는 유권자들이 당선가능성이 높은 후보와 그렇지 않은 후보를 식별하는 중요한 정보원이 되고 누구에게 투표권을 행사할 것인지 결정하는데 영향을 끼칠 수 있다고 여겨져 왔다.¹⁴⁰⁾ 따라서 언론사의 여론조사 결과는 후보에 대한 유·불리와

137) 제주도중앙선거관리위원회, “제4회 지방선거-도지사개표상황”, “제5회 지방선거-도지사개표상황”.

138) 선거 직후 언론보도에 따르면 제주시선거관리위원회 관계자는 대부분 후보사퇴에 따라 잘못 기표된 것이라고 했고 개표참관인은 각 지역별로 강상주 후보를 선택한 표가 나오면서 무효표 처리했다고 말했다. 제주도민일보, 2010년 6월 4일자 보도; 한라일보, 6월2일자 보도

139) 사람들은 자신이 고립되는 것을 두려워하는 속성을 지니고 있다는 가정 아래, 사람들은 자신의 의견이 사회적 의견과 같다고 생각하면 자신감이 생겨 타인으로부터의 고립의 위협을 느끼지 않고 자신의 의견을 자신있게 표명한다. 그러나 자신의 의견이 사회적으로 동조 받지 못하고 소수 의견이라고 느낄 경우에는 자신의 의견을 표출해서 다수의 의견으로부터 고립되기 보다는 침묵을 지킨다고 본다. 따라서 우세한 의견은 실제보다 더욱 강력하게 나타나고 반대로 주위의 압력을 받는 열세한 의견은 상대적으로 실제보다 위축된다. 이 이론에 따르면, 현대사회에서의 의사결정형태는 항상 우세한 한쪽 편으로 기울어지는 일방적 편승효과(band wagon effects)로 나타날 가능성이 높다는 것이다. E. Noelle-Neumann, *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*(Chicago: University of Chicago Press, 1993).

140) 선거과정에서 여론조사 결과가 투표 의사결정에 끼치는 영향은 크기 '승자편승효과(bandwagon)'나 '열

호·불호로 이어지게 된다.

1997년 개정된 공직선거법에는 선거기간 중 여론조사의 결과 공표를 전면금지하고 있다. 이후 지난 2004년 3월과 2005년 8월 선거법 개정으로 허용 기간은 늘어나 현행 공직선거법 제108조 제1항은 "누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시간까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다"고 규정하고 있다. 지난 2002년 대선 이후로 여론조사는 민심의 흐름을 읽는 참고자료로, 혹은 그 자체로 후보를 결정하는 중요한 수단으로 사용되고 있다.¹⁴¹⁾

그동안 제주도지사 선거 여론조사를 살펴보면 지지율이 높은 후보자가 당선된 사실을 확인할 수 있다. 여론조사 공표 허용기간이 늘어난 2004년 이후 제주도에서는 같은 해 6월5일 제주도지사 재선거가 치러졌고 한나라당 김태환 후보의 압승으로 끝났다. 선거 중반 이후 실시된 여론조사를 살펴보면 2005년 5월 17일 제민일보·KCTV 제주방송이 케이엠연구소에 의뢰해 실시한 여론조사에서 김태환 후보가 34.1%, 진철훈 후보가 25.7%로 조사됐다. 인지도에서 있어서는 김 후보가 92.3%, 진 후보가 60.8%로 상당한 차이를 보였다.¹⁴²⁾ 제주문화방송·한라일보가 5월 18일과 19일 이틀동안 (주)한길리서치 연구소에 맡겨 실시한 여론조사에서는 진철훈 후보가 39.3%, 김태환 후보가 34.4%로 진 후보가 앞서는 것으로 조사됐다.¹⁴³⁾ 이후 선거를 앞두고 마지막으로 발표된 제민일보·KCTV 제주방송이 5월 20일과 21일 케이엠 조사연구소에 맡겨 실시한 여론조사에서는 김태환 후보가 34.7%, 진철훈 후보가 29.9%로 조사됐다.¹⁴⁴⁾ 김태환 후보는 이번 선거에서 유효투표수 19만7천331표 가운데 56%인 10만8천853표를 얻어 당선됐다.

2006년 5월 31일 제주도지사 선거에서는 제민일보·KCTV·제주CBS·제주의 소

패자효과(underdog)의 두가지 방향을 설명된다. 승자편승효과란 다수의 의견이 사람들로 하여금 결집된 다수의 의견을 받아들이도록 만드는 상황을 말한다. 반대로 열자패자효과는 사회에 분포된 소수파의 의견이 사람들로 하여금 그 의견을 따라가도록 만드는 상황을 말한다. 강미은, "선거 여론조사 결과 발표가 투표의향에 미치는 영향에 관한 연구: 개인의 정보처리 동기와 능력을 중심으로" 『한국언론학회』 제44-2호 (2000), PP.5~6.

141) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반전의 기록』 (서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.115.

142) 제민일보, 2004년 5월 19일자 보도.

143) 제주문화방송·한라일보, "6·5 재·보궐선거 관련 제주도민 여론조사 보고서"(2004), p.8.

144) 제민일보, 2004년 5월 22일자 보도.

리가 공동으로 여론조사 기관인 KM조사연구소에 맡겨 2006년 5월 3회에 걸쳐 조사한 제주도지사 후보 지지율에서도 김태환 후보가 1위를 달렸다. 한라일보가 2005년 5월16일부터 17일 이틀동안 실시한 여론조사에서도 무소속 김태환 후보의 지지율이 가장 높았다. 2006년 제주도지사 선거는 김태환 후보가 처음부터 끝까지 지지율 1위를 고수하는 가운데 한나라당 현명관 후보와 오차범위 안에서 경쟁을 벌였으나 실제 투표에서 김태환 후보가 당선됐다.¹⁴⁵⁾

선거법이 여전히 공식선거기간 중 여론조사의 공표를 금지하고 있었던 2002년 6월 13일 제3회 지방선거에서 민주당 우근민 후보가 한나라당 신구범 후보의 추격을 뿌리치고 재선에 성공했다. 공식적인 지방선거운동 개시일인 5월 28일 직전에 발표된 중앙언론사들의 여론조사 결과(조사 시점 5월17일~25일 사이)들을 보면 중앙일보를 제외한 4개의 언론사에서 우근민 후보의 지지율이 높게 나타났다. 동아일보는 우근민 후보 31.7%, 신구범 후보 30.9%, 조선일보 우근민 후보 33.1%, 신구범 후보 31.8%, 한국일보 우근민 후보 37.7%, 신구범 후보 34.6%, 한겨레 우근민 후보 34.6%, 신구범 후보 32.2%로 나타났다. 중앙일보는 우근민 후보 29.2%, 신구범 후보 30.9%로 조사됐다.¹⁴⁶⁾

각 정당은 이번 지방선거에서도 공천시 지역의 후보 지지여부를 묻는 여론조사를 포함해 주요 언론사의 여론조사, 무소속을 포함한 각 당 후보캠프에서 실시한 자체 여론조사를 실시했다.¹⁴⁷⁾ 투표 전 2010년 5월 27일 조선일보와 YTN이 공동으로 실시한 16개 광역자치단체장 여론조사 결과를 보면 인천·강원·충북·경남 4개 지역을 제외하고는 여론조사에서 지지율이 높게 나타난 후보가 선거에서 승리했다.

이번 제주도지사선거에서 언론사들의 여론조사는 선거과정에서 나타났던 유권자들의 심리성향이 잘 반영됐다. 2009년 9월부터 이번 도지사 선거 예상 후보를 놓고 각 언론사에서 여론조사를 실시했다. 당시에는 현역 도지사인 김태환 제주지사가 선거에 출마할 것으로 예상되면서 여론조사 후보에 김태환 지사, 우근민

145) 김성호, 『제주지방선거사』 (세림, 2007), p.328.

146) 권혁남, "우리나라 선거여론조사 보도 실태와 그 과제" 연개원 선거보도 1차 토론회 2002년 6월 5일 프레스센터 12층 한국언론재단연수센터, p.8.

147) 한나라당 비상대책위원회, 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에서의 패배와 반전의 기록』 (서울: 중앙일보시사미디어, 2010), p.115

전 제주지사, 현명관 삼성물산고문, 강상주 전 서귀포시장 등이 후보군을 떠올렸다. 여기에서 우근민 전 제주지사는 대부분의 여론조사에서 1위를 차지했다.¹⁴⁸⁾ 2010년 들어 후보군이 확정되기 전에 한겨레, 주간동아 등 언론사에서 예비후보들을 대상으로 가상대결 형식으로 여론조사를 실시했다. 특히 민주당 후보로 출마가 유력했던 우근민 후보가 성희룡 전력에 따른 논란으로 민주당 공천 부적격자로 결정되면서 민주당 탈당, 무소속 후보로 출마를 선언(3월 19일)한 뒤 실시된 주간동아 여론조사 결과¹⁴⁹⁾를 살펴보면 한나라당에서 강상주 후보가 출마했을 때 가상대결, 현명관 후보가 출마했을 때 가상대결 모두 우근민 후보가 1위를 차지했다.

2010년 4월 27일 한나라당 경선에서 현명관으로 후보가 확정되면서 판세를 뒤집었다. 5월 3일과 6일 발표된 중앙·지방 언론사 여론조사에서 일제히 현명관 후보가 1위를 차지했다. 그러나 5월 7일 현명관 후보 동생이 유권자에게 금품을 건네려 한 혐의로 체포·구속되고 현 후보는 중앙당으로부터 공천권을 박탈당하고 탈당·무소속 후보로 출마수순을 밟았다. 이후 실시된 여론조사에서는 우근민 후보가 1위를 차지했다. 우근민 후보는 구 북제주군, 농림수산업, 중졸 이하 저학력층에서 특히 지지율이 높은 것으로 나타났다. 현명관 후보는 50대 이상 장년층, 구 제주시, 자영업에서 상대적으로 지지율이 높았다. 고희범 후보는 화이트칼라, 대학교 재학 이상의 고학력층, 연령이 낮을수록 상대적으로 지지율이 높았다.¹⁵⁰⁾ 강상주 후보와 범여권 무소속 후보 단일화를 통해 다시 판세를 뒤집으려고 하지만 선거를 앞두고 마지막으로 발표된 여론조사에서 한겨레신문을 제외하고는 모두 우근민 후보가 1위를 차지했다. 그러나 강상주 후보와의 단일화 이후 우근민 후보와 지지율 격차가 좁혀졌다. 특히 실제 선거 결과 0.84%p 차로 우근

148) 2009년 9월10일 KBS여론조사에서 우근민 전 제주지사 11.5%, 현명관 삼성물산 고문 9.4%, 김태환 제주지사 9.1%, 강상주 전 서귀포시장 5.8%로 조사됐다. 2009년 9월 30일 제주일보 여론조사에서 현명관 고문이 15.2%로 1위를 차지했다. 이어서 우근민 11.4%, 김태환 9.7%, 강상주 5%를 기록했다. 2009년 10월 2일 제주MBC 여론조사에서 우근민 20.9%로 다시 1위를 탈환했다. 현명관 17.6%, 강상주 13.9%, 김태환 12.6%로 나타났다. 2009년 12월 14일 한겨레신문 여론조사에서 우근민 44.6%, 김태환 19.5%, 현명관 18.2%, 강상주 13.5%로 집계됐다. 2009년 12월 31일 중앙일보 여론조사에서 우근민 33.2%, 현명관 25.6%, 김태환 15.2%의 지지율을 기록했다.

149) 주간동아 여론조사 결과, 한나라당 강상주, 민주당 고희범, 무소속 우근민 후보의 3파전 가상대결에서 우근민 32.9%, 강상주 23.0%, 고희범15.8% 순으로 나타났다. 한나라당에서 현명관 후보가 출마할 경우에는 우근민 29.8%, 현명관 25.3%, 고희범 19.2% 순으로 조사됐다. 2010년 3월 30일 『주간동아』

150) 한라일보·KVTV·제주CBS·제주의 소리 2010년 5월 23일자 여론조사 결과

민 후보가 당선됐는데 제주일보와 MBC·KBS·JIBS는 약3%p로 가장 적은 차이를 예상했다. 한편, 고희범 후보는 5월 10일 현애자 민주노동당 후보와 오옥만 국민참여당 후보와 여권후보 단일화를 이뤘지만 여론조사 결과에는 크게 영향을 미치지 못했다.

[표16]6.2제주특별자치도지사선거 여론조사 지지도

발표	조사일	조사주관기관	고희범	현명관	우근민	지지1위
4/21	4/17	한라일보	5.8%	19.5%	22.2%	우근민
4/27	한나라당 국민참여경선 통해 현명관으로 후보자 확정					
5/3	4/30~5/1	한겨레	14.5%	37.8%	26.3%	현명관
5/3	4/26~5/2	중앙일보	10.7%	36.8%	29.3%	현명관
5/3	5/1	한라일보·KCTV·제주CBS·제주의 소리	11.0%	38.4%	27.2%	현명관
5/6	5/4~5	제민일보·KBS제주	12.5%	38.0%	23.5%	현명관
5/7	현명관 후보 동생이 유권자에게 금품 제공 혐의로 구속 ¹⁵¹⁾ . 이후 탈당·무소속 출마					
5/10	야권후보단일화로 고희범(민주)·현애자(민노)·오옥만(국) 중 고희범 결정					
5/16	5/15	뉴시스	16.8%	19.0%	27.8%	우근민
5/16	5/14~15	한겨레	15.5%	22.2%	28.4%	우근민
5/17	5/14~16	제민일보·KBS제주·MBC·JIBS	16.9%	17.3%	27.7%	우근민
5/17	5/12~15	동아일보	15.4%	19.9%	29.9%	우근민
5/19	5/17~18	제민일보·KBS제주	16.1%	20.1%	31.8%	우근민
5/23	5/22	한라일보·KCTV·제주CBS·제주의소리	15.1%	24.1%	35.5%	우근민
5/24	현명관·강상주 범여권 무소속 후보 단일화로 현명관 결정					
5/27	5/25	조선일보·YTN	18.5%	27.5%	35.4%	우근민
5/27	5/25~26	제주일보	11.8%	31.4%	34.2%	우근민
5/27	5/24~25	MBC·KBS·JIBS	16.7%	31.5%	34.8%	우근민
5/27	5/25~26	한겨레	13.1%	39.4%	34.6%	현명관

제5절 쟁점이 되는 정책 선점

151) 2010년 5월 7일 MBC제주 뉴스테스크 보도 “현명관 예비후보 동생, 돈 돌리려다 체포”

이번 도지사선거에서 이슈가 됐던 정책들은 경제살리기, 기초자치단체, 해군기지 건설문제, 경제발전, 영리병원, 신공항, 복지정책 등이다. 우선 경제살리기 문제는 국가와 지역에 관계없이 선거 때마다 주요 이슈로 부각 돼 왔다. 2차 산업, 제조업 비중이 전체 산업 비중의 5%에도 미치지 못하고 1차 산업과 3차 서비스 산업에 치중 돼 있는 실정이다. 아울러 제주 세계자연유산지구와 세계지질공원 지정을 계기로 환경보전에 대한 도민인식이 확산되면서 친환경산업 육성을 통한 경제발전에도 관심이 높았다.

세 후보가 내세운 비전과 5대 핵심공약을 살펴보면 다음과 같다. 고희범 민주당 후보는 '행복 소통'을 비전으로 전국최고의 의료서비스 제공과 유·초·중·고 친환경 의무급식 전면 실시 및 방학 중 결식아동 제로화, (가칭)제주친환경에너지공사 및 실증센터 설립, '1광역시 시장직선 4개시'로 행정구조 개편, 고부가가치 중자산을 신 성장산업으로 육성을 핵심공약으로 제시했다. 현명관 무소속 후보는 '한라산의 경제기적, 제주행복주식회사로 일등경제·일등제주 만들겠습니다'를 비전으로 제시하고 제주 청정산업 수도 육성, 교육·의료·문화 관광복합도시와 서귀포·산남지역 육성, 제주시 구도심지역을 재생프로젝트, 제주 물산업 제2창업으로 2조원 시대 개막, 인재 육성, 보육문제 해결, 친환경 무상급식으로 미래세대를 위한 준비 시작을 핵심공약으로 내놓았다. 우근민 무소속 후보는 '세계로 가는 제주, 세계가 찾는 제주'를 비전으로 5대 향토자원을 활용한 신성장산업 육성, 일자리 2만개 창출, 참여와 분권의 보장되는 제주형 특별자치도 조성, 외국인 관광객 2백만명 유치 및 관광산업 고부가가치화, 지역공동체 맞춤형복지 실현을 핵심공약을 내세웠다.

후보들간 경제살리기 공약은 일자리 창출, 쇼핑아울렛 유치 등 비슷한 공약도 일부 있으나 차별성이 나타났다. 현명관 후보의 경우 선거과정에서 경제도지사를 표방하면서 타 후보와는 달리 대규모 자본유치를 통한 지역경제 활성화를 내세웠다. 또 경제전문가라는 후보 특성에 맞게 다양하고 규모가 큰 경제관련 공약을 제시해 다른 후보에 앞서 '경제살리기' 이슈를 선점한 것으로 평가됐다.

[표17] 도지사 후보 5대 핵심공약

도지사 후보자 5대 핵심공약	
민주당 고희범	<p>비전=행복 소통</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의료 공공성 강화로 전국최고의 의료서비스 제공 2. 유·초·중·고 친환경 의무급식 전면 실시 및 방학 중 결식아동 제로화 3. (가칭)제주친환경에너지공사 및 실증센터 설립 4. '1광역시 시장직선 4개시'로 행정구조 개편 5. 고부가가치 중자산업을 신 성장산업으로 육성
무소속 현명관	<p>비전=한라산의 경제기적, 제주행복주식회사로 일등경제·일등제주 만들겠습니다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제주 청정산업 수도 육성 2. 교육·의료·문화 관광복합도시와 서귀포·산남지역 육성 3. 제주시 구도심지역을 재생프로젝트와 복합문화공간으로 조성 4. 제주 물산업 제2창업으로 2조원 시대 개막 5. 인재 육성, 보육문제 해결, 친환경 무상급식으로 미래세대를 위한 준비 시작
무소속 우근민	<p>비전=세계로 가는 제주, 세계가 찾는 제주</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 5대 향토자원을 활용한 신성장산업 육성 2. 일자리 2만개 창출 3. 참여와 분권의 보장되는 제주형 특별자치도 조성 4. 외국인 관광객 2백만명 유치 및 관광산업 고부가가치화 5. 지역공동체 맞춤형복지 실현

출처: 제주특별자치도선거관리위원회, 『2010. 6.2 실시 제5회 전국지방선거 총람(제주 지역)』 p.124.

기초자치단체와 관련해 이번 선거에서 입후보자들 사이에 분명한 입장차이가 나타났다. 기초자치단체 부활여부를 놓고 고희범 후보는 기초의회를 두지 않고 4개 시장을 직접 선출하자는 소위 ‘준자치시’를 제안했다. 현명관 후보는 기초자치단체 부활을 반대하면서 효율성 중심의 행정조직 재편이 시급하다고 주장했다. 특히 “제주특별자치도제 체제 전면 개편은 제주를 갈등으로 몰아넣는다”¹⁵²⁾면서

반대 입을 명확히 했다.

우근민 후보는 기초자치단체 부활에 대해 선거 초반부터 주장해 왔다. 그는 관련 위원회를 설치해 도민의 의견을 수렴한 후 기초자치수를 결정하고 추자와 우도에 도의원을 추가로 배정하겠다고 했다. 기초자치단체를 부활시켜 인사·예산 편성권을 부여해야 한다는 입장이다.

2005년 제주도가 기초자치제를 폐지하는 대신 자치권 없는 두 개의 행정시를 두는 광역자치도로 행정계층구조를 개편하면서 시군의회가 도의회로 통합됐다. 시군의회가 폐지되면서 정치지망생들의 정치통로는 더욱 좁아졌다. 우근민 후보자의 기초자치단체 부활 공약은 정치지망생들에게는 새로운 기회인 셈이다. 광역 단일 행정은 도지사의 전횡과 시·군 통합으로 읍·면지역 주민들이 상대적으로 행정에서 소외되는 등 문제점이 드러났다면서 우 후보는 공약을 제시했다. 이 공약은 읍·면지역에서 인기가 높았다. 우근민 후보의 지지층이 대부분 높은 가운데 특히 구북제주군(43.9%)에서 높은 지지율을 보였다.¹⁵³⁾ 읍·면·동별 개표 결과 역시 조천읍을 제외한 옛 남제주군과 북제주군에서 완승한다. 현명관 후보의 고향인 성산과 제주시 외곽에서도 현 후보를 앞섰다. 기초자치단체 부활에 대한 도민 여론조사 결과¹⁵⁴⁾, 이번 도지사 선거에서 지역현안에 대한 후보자들의 정책을 기준으로 도지사 지지 후보를 결정한다면, 어떤 현안에 대한 후보의 정책을 가장 우선적으로 고려할 것인지에 대해 기초지방자치단체 부활에 대한 후보자의 정책을 우선 고려하겠다는 응답자가 38.5%로 가장 높았다. 기초자치단체 부활에 대한 찬반 의사를 묻는 질문에서는 응답자의 59.6%가 기초지방자치단체 부활에 '찬성'을 보였다. 기초자치단체 부활 '찬성'은 모든 계층에서 높은 가운데 옛 서귀포시 거주자에서 69%로 특히 높은 응답률을 기록했다.

우근민 후보의 경우 2010년 3월 4일 언론보도를 통해 기초자치단체 부활을 공약으로 가장 먼저 제시했다. 이에 따라 기초자치단체와 관련한 논의를 주도해 나가면서 이슈에 대한 주도권을 행사했고 이는 곧 득표로 이어졌다.

152) 제주MBC, 2010년 5월 18일자 보도

153) 한라일보·KCTV제주방송·제주CBS·제주의 소리, 2010년 5월 23일자 여론조사 결과 보도.

154) 이번 조사는 제주CBS, KCTV, 한라일보, 제주의소리가 ㈜코리아리서치센터에 의뢰해 5월 1일 하루 동안 제주지역 19세 이상 유권자를 대상으로 실시했으며, 유효표본 천명을 조사 규모로 95% 신뢰수준에서 ±3.1% 포인트다. 한라일보, 2010년 5월 4일자

김태환 전 제지도지사 해군기지를 현재의 서귀포시 강정마을로 최종 선정한 이후 해군측에서 현지 토지매입 등을 추진하는 공사가 진행되는 와중에도 찬반 논란이 수그러들지 않으면서 도지사 선거에서 이슈로 등장했다. 고희범 후보는 원점 재논의와 재판 후 후속절차를 진행하자는 등 해군기지 건설에 대해 반대 입장을 보였다. 우근민 후보는 해군기지 착공은 지방선거 이후로 연기하고 정부와의 대화와 타협을 통해 현실적인 보상방안을 논의하는 게 필요하다는 중간자적 입장을 제시했다. 현명관 후보는 해군기지 추진을 불가피하다면서 지역을 배려하는 정책과 크루즈를 우선으로 하는 민군복합항 건설을 강조했다. 그러나 이는 강정마을회의 반발을 불러 일으켰다.¹⁵⁵⁾ 이들은 기자회견을 열고 현 후보 선거사무소 항의방문, 낙선 운동 등 모든 반대운동을 하겠다는 입장을 밝혔다.

지방선거를 앞두고 일부 극우·보수 세력들이 4.3특별법 헌법소원과 행정소송을 제기하고 권경석 의원 등 한나라당 의원 14명이 4.3 희생자 무효화 등의 내용을 담은 4.3 개정법률안을 발의하면서 등 ‘4.3흔들기’로 도내 정치권은 물론 도민사회의 공분(公憤)을 샀다. 이에 도지사 후보들은 성명을 내고 “개정안이 4.3의 정신을 훼손하고 있다”며 법안 철회와 폐기를 촉구했다. 이렇듯 주요 현안에 대해서는 후보자 각각 입장이 달랐지만 4.3 사건에 대해서는 ‘4.3의 완전한 해결’에 입장을 같이 했다. 4.3연구소 이사장을 지낸 고희범 후보는 4.3평화상 제정을 4.3관련 핵심공약으로 내세웠다. 4.3평화상조직위를 설치하고 100억원 규모의 평화상 기금을 조성하자고 제안했다. 또 4.3 문화센터 건립, 4.3 중앙위원회 희생자 심사재개 등도 언급했다. 현명관 후보는 ‘평화와 인권으로 먹고사는 동북아의 제네바’로 만들겠다는 구상을 내놓고 4.3의 완전한 해결을 위한 정부차원의 지원확대도 약속했다. 그러나 한나라당 제주도당과 연대해 선거를 치르고 있던 현 후보는 이명박 정부와 한나라당이 4.3 특별법을 무력화 하려한다는 유족들과 도민정서에 맞물려 조심스런 상황이었다. 우근민 후보는 4.3의 전국화, 세계화를 주창하며 국가추념일 지정, 4.3문학상 제정, 국제 인권평화 네트워크 구축 등을 공약으로 내세웠다.

김석준은 4.3에 대한 기억과 그에 뿌리를 둔 제주사람들의 정치적 정체성은 제주지역 선거사에 큰 영향력을 행사해왔다고 보았다. 4.3에서 경험한 폭력적 권력

155) 제주일보, 2010년 5월 6일자 보도

으로 인해 권력관계 정당성을 따질 겨를도 없이 철저한 종속자, 순응적으로 자신을 위치시키면서 역대 대통령선거에서의 집권여당후보에 대한 지지율이 높게 나타났다. 제주지역의 무소속 선호경향은 제주사람들의 정치적 정체성이 냉소적 적응 유형으로 전환되면서 나타난다. 냉소적 적응의 정체성이란 권력관계에서 권력자나 권력집단에 대한 저항과 반항을 일정하게 함축한다는 점에서 순응적 적응과는 다르다. 4.3의 유산이 1975년 국민투표까지 제주지역에서 보인 여권 선호의 순응적인 투표성향의 이유였다면 1981년 이후 나타난 무소속 경향은 소극적인 저항 방식이라고 할 수 있다는 것이다.¹⁵⁶⁾ 2007년 들어서는 실시된 제18대 총선에서는 제1야당인 민주당 후보 3명 모두가 재선을 됐다. 이는 지역사회에서 대통령 선거 당시 제시됐던 공약들이 제대로 지켜지지 않고 있는 것은 정부와 여당의 제주홀대로 받아 들인 데서 비롯됐다. 야당을 선택함으로써 제주를 일방적으로 무시하는 태도에 경종을 울려야 한다는 메시지가 제시된 것이다.

이번 도지사 선거결과 ‘무소속 후보의 당선’이라는 점에서 김석준이 주장한 냉소적 적응의 정체성이 발현했다고 볼 수 있으나 필자는 이번 도지사 선거에서 4.3사건에 대한 영향은 거의 없었다고 본다. 이후 제주도민들이 야당을 선택함으로써 중앙정부와 여당에 메시지를 보냈듯이 4.3사건에 대한 중앙의 태도에 지방 선거를 통해서 적극적인 경고를 보낼 수 있었다. 그러나 당시 선거 전에 4.3흔들기 시도에 따른 도민사회 반응, 4.3위령제에 중앙정치권 인사 참석 등 당시 이슈가 됐음에도 불구하고 앞에서 언급한 여론조사에서 후보정책의 고려사항에 순위권 안에 들지는 못했다.¹⁵⁷⁾ 도지사 선거에서의 4,3에 대한 도민들의 관심을 엿볼 수 있다. 4.3사건에 대한 중앙정부와 여당에 분명한 메시지를 보내고자 했다면 유일한 민주당 후보인 고희범 후보의 지지율이 높아지거나 야당 성향의 무소속 후보와의 표차이가 낮아야 한다고 본다. 그러나 한나라당 제주도당과 연대한 현명관 후보와 우근민 후보와의 표차이가 0.84%p로 전국에서 가장 작은 득표율 차이를 보였다. 대신 도의원 선거에서 한나라당에 대한 심판이 이뤄졌다. 한나라

156) 김석준, “제주지역의 선거(1948-1992): 개괄적 검토와 재해석,” 『제주사회론』

157) 도민들은 주요 지역현안에 대한 후보자의 정책을 기준으로 지지후보를 결정할 때 어떤 현안에 대한 후보의 정책을 가장 우선 고려할 것인가에 대해 기초지방자치단체 부활을 38.5%나 꼽았다. 그 다음으로 해군기지 17.2%, 영리병원 14.1%, 케이블카 설치 10.7%, 내국인카지노 4.4% 등의 순을 보였다. 한라일보, 2010년 5월 4일자

당이 사실상 장악하고 있던 도의회가 민주당이 다수당으로 변하고 민주노동당도 처음으로 지역구 도의원을 배출했다. 한나라당은 18석에서 8석으로 줄었고 민주당은 6석에서 16석으로 늘었다. 한나라당 현역의원들이 민주당 신인 정치인들에게 줄줄이 패했다. 제5선거구 강원철 후보는 민주당 김명만 후보에게, 제9선거구 오종훈 후보는 민주당 안창남 후보에게, 제19선거구 박명택 후보 역시 민주당 좌남수 후보에게 각각 지역구 의원자리를 넘겼다.

[표18]도지사 후보 분야별 공약

분야	민주당 고희범	무소속 현명관	무소속 우근민
지역개발	<p>▲동서부권 특성화를 통한 4군자치행정시 개편▲제주산업구조도 재편▲신재생에너지산업의 도입과 문화콘텐츠 산업 확대 ▲크루즈, 마이스, 테마파크 등 차세대 관광산업 육성 ▲5대 제주형 뉴딜정책 ▲1000개의 ‘제주만덕마트 네트워크’ ▲해녀의 집 100여개 운영, ▲향토 자원에 기반한 명인 육성 등</p>	<p>▲서귀포와 산남 지역 균형발전 ▲제주경제발전 4개년 계획을 수립 ▲삼성과 바이오제약산업단지 조성 ▲고등어 대형선망유치 ▲현명관 펀드3조원 조성 ▲구도심 재생 프로젝트▷구도심 재생 프로젝트▷산지천 복원 완성 및 동문시장 플라잉 마켓▷명품 탐동 워터프론트 사업 등</p>	<p>▲수출 제주 4개년 프로젝트를 수립 ▲제주특별자치도형 기초자치단체 부활을 전제로 지역 주민이 주도하는 자립형 제주경제 기반 구축 ▲1차 산업과 향토 자원의 세계화 ▲음식업과 숙박업까지 관광객 부가세 환급제 품목 포함 ▲서귀포항 인근 자유무역지구 조성 ▲해외관광객 200만 명 유치 등</p>
교육	<p>▲아동 보육·교육의 공적지원 확대 ▲0-5세 무상보육 ▲유·초·중·고교 무상급식 ▲친환경 안전 급식지원센터 건립 ▲준비물 없는 학교 프로젝트보육로지원 현실화, ▲보육시설 지원 및 보육교사 처우 개선 ▲사립 유치원에 대해 공보육에 준하는 지원</p>	<p>▲제주명문교육도시 실현▲ 자율형 중·고교 및 특수목적형 전문교육기관 유치▲친환경 무상급식 추진 ▲영유아 보육지원조례 제정 ▲공공보육센터 건립 ▲제주형어린이집 보육시설 운영개선 지원 ▲저소득층장애아동·다문화가정 맞춤형 학습지원시스템 구축</p>	<p>▲미래를 위한 투자 인재육성 ▲산남지역 명문고등학교 육성 ▲고등학교까지 친환경 무상급식 단계적 확대, ▲제주출신 해외인재 네트워크 구축 ▲제2탐라영재관 신축 ▲5세 이하 무상보육 전면시행, ▲교육안심기금조성 ▲신제주권에 여중과 일반계고교 설립</p>
복지·일자리	<p>▲임기내 2000억원 목적 펀드 조성 및 5000개 양질의 일자리 창출 ▲사회복지예산 증액 ▲사회복지 기본조례 제정 ▲복지분야 로드맵 수립</p>	<p>▲일자리 2만개 창출, 친환경 ▲건강을 테마로 한 산업 육성 ▲일자리 창출 통해 취약층 자립과 행복추구 지원 ▲편의시설 확충·개선 무장애 지역사회 만들</p>	<p>▲일자리 2만개 창출 ▲청년희망 프로젝트 ▲고급인력 취업 알선 창구 개설▲찾아가는 돌봄 서비스 시행 ▲가사도우미 제도 시행 ▲사회복지 예산확대 ▲</p>

		기	<p>제주도사회복지기본조례 제정 ▲사회복지 특별보좌관 임명 ▲사회복지 관련 전국 규모 행사 유치 ▲한국 사회복지 연수원 제주유치</p>
문화·여성	<p>▲문화행정혁신 ▲탐라문화권 사업 ▲예술인 복지 및 지역예술가 본격 육성 프로젝트 ▲‘한짓골’ 문화지구만들기 ▲축제의 섬(Festival of Island) ▲여성 부지사 직제 신설 ▲성인지적 예산 수립 시스템 ▲여성 능력 개발 지원 강화 ▲여성친화적 기업 지원 강화 ▲여성폭력 방지 및 피해자 보호 지원에 관한 조례 제정 ▲여성과 아동에게 안전한 마을 ▲여성경력 단절 예방 지원</p>	<p>▲문화예술예산 1% 확보 추진 ▲제주 문화 5대 브랜드 육성 계획 확대 추진 ▲제주 신화 테마 뮤지컬 제작 및 전용극장 유치 ▲예술집단공간 조성 및 예술품 기부 프로그램 운영 ▲문화지구지정 ▲여성전용 '핑크 레이드' 콜택시 운영 ▲택시 내 자동영상녹화장치 구비 ▲모유 유축기 구매 비용보조 ▲유아용 시트 구매비용 보조 ▲여성주차공간 확보</p>	<p>▲전통문화콘텐츠 개발 및 상품화 전담기구 설치 ▲제주문화 콘텐츠 데이터베이스 구축 ▲생활문화 관련 실용 프로그램 개발 ▲제주문학관 건립 ▲여성정책 연구센터 기능을 확대 ▲성인지 예산제도 도입 ▲여성기업인 및 여성벤처기업 우대 ▲가사도우미 지원 ▲김만덕 기념관 건립 등 4개년 여성행복 제주플랜 프로젝트</p>
4.3관련	<p>▲4·3애니메이션 제작 등 제주 4·3 세계화 ▲아시아평화네트(Asia Peace-net) 추진 ▲4·3평화상 제정 ▲4·3문화센터 건립 등 4·3평화공원 미집행 3단계 사업추진</p>	<p>▲국가추념일 제정 ▲희생자의 추가선정 ▲4·3문제의 완전 해결 위한 정부와 한나라당 지원 ▲4·3국제 컨퍼런스 ▲4·3평화국제화연구센터' 설립 ▲평화 NGO 및 평화 국제기구 유치</p>	<p>▲4.3평화공원 3단계 사업 조속 추진 ▲4.3 희생자 및 유족의 추가 신고 ▲4.3유가족 복지 특례제 시행 ▲도민과 함께하는 평화의 섬 구축 ▲국가추념일 지정 ▲4.3문학상 제정 ▲국제 인권평화 네트워크 구축</p>

제5장 결 론

뚜렷한 지역주의 색채를 드러내지 않으면서 타 지역과는 다른 선거결과를 내놓는 제주선거가 이번 제주특별자치도지사 선거에서도 여전히 나타났다. 그러나 무소속/여당성향 무소속 선호에서 야당성향 무소속 후보가 당선된 점, 전국에서 가장 높지만 제주지역 투표율이 감소하고 있는 점 등 기존 선거와의 차이점도 드러났다. 이에 본 논문은 도지사 당선요인을 중심으로 논의를 진행하면서 기존 선거와 어떤 차이점이 있는지 살펴보았다.

이번 제주도지사선거 당선요인을 정리해보면 먼저 정당개입의 실패로 인해 후보자의 선거조직이 선거의 승패를 좌우했다고 볼 수 있다. 후보자공천과정에서 한나라당은 국민참여경선, 민주당 등 야당은 여론조사 경선을 통해 후보자를 선정하면서 중앙당의 개입정도가 낮았다. 지난 2006년 제주도지사 선거와 비교해 봤을 때 후보자 공천과정에서 파행을 보인 것은 비슷하지만 중앙당의 개입여부는 차이를 보이고 있다. 2006년 제주도지사 선거에서는 박근혜 한나라당 대표를 비롯한 당 지도부, 열린우리당 정동영 의장과 김한길 원내대표 등 당 지도부, 민주노동당은 문성현 대표, 현애자·노회찬 의원 등 중앙당의 지원유세가 경쟁적으로 이뤄졌다. 그러나 이번 도지사 선거에서는 유력 후보들이 무소속이라 중앙당의 지원유세 등은 없었다. 정당개입이 없는 상태에서 각 후보자들의 선거조직의 규모와 동원 능력이 차이를 보이면서 선거의 당락을 결정한 것이다. 우근민 후보는 민주당과 유대관계 유지, 고정지지층과 각종 단체 등 선거조직 확대와 동원능력에서 타 후보보다 우위에 있었다. 우근민 후보 선거 초반 민주당 복당과 탈당 과정을 통해 민주당과의 정신적 유대조직을 공고히 하고 공약을 구체화하면서 이익적 조직을 확대해 갔다. 선거 중반에 가서는 사표 방지 심리와 민주당과 한나라당 지지자 등 전략적 지지층에 힘을 얻었다. 또 사조직 확대와 동원 능력에 있어 타 후보보다 우위에 있었다고 추정했다. 이와 관련해 우근민 후보의 탄탄한 지역 연고성이 이를 뒷받침한다.

두 번째 이번 도지사 선거에서는 돌발변수가 중요한 투표요인의 하나로 작용했

다. 현명관 후보 동생의 금품제공 사건이 현 후보의 지지율에 영향을 미치면서 우 후보의 당선에 호재로 작용했다.

선거 막바지에 현명관 후보와 단일화를 이룬 강상주 후보의 사퇴도 직·간접적으로 선거 당락에 영향을 끼쳤다. 경선 이후 무소속으로 출마한 강 후보를 지지하는 한나라당 지지자들의 선언과 현명관 후보와의 단일화를 반대하는 강 후보의 지지자 등 강 후보의 무소속 출마와 사퇴는 결국 한나라당 지지층의 분열을 가져왔다. 또 투표용지에 강상주 후보가 기재된 채로 선거가 진행된 가운데 2006년 도지사 선거에 3~4배에 달하는 사표를 양산한다.

본 연구에서 제주도민들의 투표행태에 여론조사 결과가 영향을 받아온 것을 확인할 수 있었다. 2002년과 2004년, 2006년의 제주도지사 선거에서 여론조사에서 이긴 후보가 최종 당선된 바 있다. 이번 제주도지사 선거에서도 각 언론사 여론조사에서 20%~30%대의 안정적인 지지율을 유지하고 투표 직전 여론조사에서 1위를 차지한 우근민 후보가 당선됐다. 이는 언론사들의 여론조사에 선거과정에서 나타났던 유권자들의 심리성향이 잘 반영됐고 도민들의 투표행태로도 나타났다고 볼 수 있다.

정책에 있어 현명관 후보는 경제살리기 이슈를, 우근민 후보는 기초자치단체 부활 이슈를 선점해 선거를 이끌어나갔다. 이 중 도민들이 기초자치단체 부활을 지역현안의 우선순위로 꼽으면서 정책면에서 타 후보를 압도했다. 읍·면·동별 개표 결과, 조천읍을 제외한 옛 남제주군과 북제주군에서 완승하고 현명관 후보의 고향인 성산과 제주시 외곽에서도 현 후보를 앞섰다 점이 기초자치단체 부활 공약에 주요하게 작용했음을 보여준다.

기존 연구와 비교해 비교해봤을 때 선거조직의 활용면에서는 경조사 챙기기, 지연·혈연·학연 등 다층적 네트워크에 기인한 투표행태가 여전히 작용하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 이번 선거에서 무소속 후보자가 당선되기는 했지만 과거와는 차이를 보이고 있었다. 2006년 도지사선거에서 중앙당의 대대적인 지원 유세 등 적극적인 개입에도 불구하고 무소속 후보가 당선됐다면 이번에는 중앙당의 개입 없이 무소속 후보가 당선됐다. 유력정당이 정치과정에 과행을 보이면 제주도민들은 정당선호보다는 중앙정치의 간접적 활용을 위해 친여무소속을 활용하는 간접적 접근을 취한다는 양길현의 주장은 이번 선거에서는 적용되지 않

았다. 선거과정에서 탈당, 무소속 출마 등 파행을 보이고 결국 무소속 후보가 당선되기는 했지만 야당 성향의 무소속 후보가 당선된 것이다.

또 제주4.3에 대한 제주도민들의 정치적 정체성이 제주선거에 영향을 행사해왔다는 기존 연구와는 달리 이번 선거에서 4.3사건은 도민들의 투표에 거의 영향을 끼치지 않은 사실을 확인할 수 있었다. 도지사 선거 대신 도의원 선거에서 민주당을 다수당으로 만들면서 한나라당과 정부에 대한 도민사회 불만을 표시했다.

앞의 연구결과를 토대로 본 연구가 지니는 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주특별자치도지사 선거에서 중앙당의 역할 또는 개입정도를 확인한 것은 이번 도지사 선거 한 차례에서 드러난 제한적인 연구 결과이지만 기존의 연구에서 제시되지 않았다는 점에서 의미를 갖는다고 할 수 있다.

둘째, 기존의 정당 또는 무소속, 정당 성향 무소속 후보 선호, 떨어지는 투표율, 금권선거와 같은 돌발변수 등은 제주지역 지방선거가 국내 정치와 후보자 환경 등 선거를 둘러싼 여건에 따라 유동적일 수 있다는 것이 드러났다. 따라서 더 이상 제주지역 선거에서 보이는 타 지역과는 다른 결과를 가지고 제주지역의 특이성에 기인한 것이라는 답은 한계가 있음을 지적했다.

셋째, 지역당과 중앙당간에 관계를 보는데 미흡했지만 선거과정에 나타난 지역당의 독자적인 행보는 전에 없던 특이한 사례라고 할 수 있다.

그러나 본 논문의 한계는 도지사선거 당선요인을 분석함에 있어 유권자들의 투표행태에 대한 객관적인 연구가 미흡하다는 점이다. 제주 유권자를 대상으로 한 설문조사를 따로 진행하는 것이 바람직해 보인다.

참고문헌

1. 국내자료

저서

- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치영향의 대리전?” 조중빈 편. 『한국의 선거 III』 서울: 나남.
- _____. 2003. 『한국의 선거정치』 푸른길.
- 고영철·김경호·이지현. 2011. 『물 산업에 대한 제주도민 인식』 신우.
- 김도중. 2004. 『정치심리학-정치행위의 이해』 명지대학교 출판부.
- 김만흠. 1997. 『한국정치의 재인식: 민주주의 지역주의 지방자치』 서울: 풀빛.
- _____. 1997. “지방자치와 참여민주주의,” 『참여민주주의와 한국사회』 서울: 창작과비평사.
- 김석준. 1998. “제주지역의 선거,” 『제주사회론2』 서울: 한올아카데미.
- _____. 1998. “제주지역의 선거: 포괄적 검토와 재해석,” 신형철 외, 『제주사회론 2』 서울: 한올아카데미
- 김석준·이상철. 1998 “제주도 사회조사 연구의 성과와 전망,” 신형철 외. 『제주사회론2』 서울: 한올아카데미.
- 김성호. 2007. 『제주지방선거사』 제주: 세림.
- 김영태. 2009. “지역주의와 정당, 그리고 인물: 전남 목포,” 유재일 외. 『18대 총선 현장 리포트 : 18인 정치학자의 참여관찰』 서울 : 푸른길.
- 김욱. 1998. “투표와 기권: 누가, 왜 투표하는가,” 이남영 편. 『한국의 선거II: 제15대 대통령선거를 중심으로』 서울: 푸른길.
- 박동서 외. 1994. 『지방정치와 행정』 서울: 장원출판사.
- 박종민. 2000. 『한국지방정치와 도시권력구조』 나남.
- 부만근. 2000. 『한국지방자치론』 제주대학교 출판부.
- _____. 2005. 『지방정치와 지방행정』 제주대학교출판부.
- 양길현. 2007. “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화변영의 제주정치』

(오름)

- 양창윤. 2007. 『정치문화와 선거-제주도』 과주: 한국학술정보.
- 유팔무 외. 1994. 『지방자치와 지역발전 비교연구: 춘천시, 청주시, 진주시, 제주시의 비교』 한림대학교 사회조사연구소.
- 이극찬. 2003. 『정치학(제6전정판)』 법문사.
- 이달곤. 2004. 『지방정부론』 서울: 박영사.
- 이달곤 외. 1995. 『지방자치 이렇게 해야 된다』 서울: 한겨레신문사.
- 이현출. 2004. “지구당 없는 선거운동: 서울광진(을),” 김용호 외 『17대 총선 현장리포트』 (서울:푸른길)
- 정대연. 1995. “제주시민의 정치참여와 투표성향,” 신행철 외. 『제주사회론』 서울: 한울아카데미.
- 제주특별자치도선거관리위원회. 2010. 『제5회 전국동시지방선거 총람: 제주지역』 제주특별자치도선거관리위원회.
- 조민. 1995. 『지역갈등 해소방안 연구:국내적 통일기반 조성방안』 민족통일원.
- 조창현. 1995. 『한국지방자치의 현실과 이상』 서울: 문원
- 중앙선거관리위원회. 2010. 『제5회 전국동시지방선거 총람』 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관위원회. 2010. 『제5회 전국동시지방선거(2010.6. 2)에 관한 유권자의식 조사』 중앙선거관리위원회.
- 최창호. 1988. 『지방자치제도론』 서울: 삼영사.
- 최한수. 1993. 『현대정당론』 서울: 은유문화사.
- 하승수. 2007. 『지역 지방자치 그리고 민주주의』 후마니타스.
- 한나라당 비상대책위원회. 2010. 『새출발을 위한 솔직한 고백: 2010 지방선거에 서의 패배와 반성의 기록』 서울: 중앙일보시사미디어.
- 한중수. 2001. 『현대·정치학의 이해』 서울: 박영사.
- 허영. 2006. 『한국헌법론』 서울: 박영사.
- 홍득표. 1999. 『정치과정론』 (학문사).

논문

- 강용기. 2001. “우리 나라 지방선거체제 개편방안 : 지역정당 지배구조 개선방안을 중심으로,” 하계학술대회 발표논문집.
- 김광역. 1996. “지방의 생산과 그 정치적 이용,” 『한국문화인류학』 제29권 1호.
- 김광용. 1999. “한국지방정치 발전에 관한 연구:법·제도, 선거행태, 정책집행력의 민주화를 중심으로,” 동국대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문.
- 김광우. 2010. “방송보도의 의제형성과 내부의사결정의 연계성 연구: 제주지역의 2010년 광역단체장선거를 중심으로” 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 김만흠. 1998. “지방정치론과 한국지방정치의 과제,” 『한국정치학회보』 제32집 4호.
- 강미은. 2000. “선거 여론조사 결과 발표가 투표의향에 미치는 영향에 관한 연구: 개인의 정보처리 동기와 능력을 중심으로” 한국언론학회 제44-2호.
- 김석준. 1999. “한국지역주의의 사회성과 정치성에 대한 경험적 분석,” 『사회과학연구논총』 제3권.
- 김선일. 1996. “한국지방정치의 문제점과 활성화 방안,” 조선대학교 학원 석사학위논문.
- 김용복. 2010. “2010년 제5회 동시지방선거 결과의 평가와 전망” 『KSOI·한국지방정치학회 공동기획: 6.2지방선거평가 및 향후 한국정치 전망』
- 김옥. 2007. “중앙정치와 지방정치, 그리고 정당” 『한국정치학회보』 통권 제1호.
- _____. 2003. “지역주의 연구의 새로운 방향 모색: 개념적, 방법론적 논의를 중심으로” 『세계정치연구』 제2권 제2호.
- _____. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화: 지역주의의 약화 및 변화를 중심으로” 『정치정보연구』 제7권 제1호.
- 김인식. 2010. “6.2 동시지방선거의 의미와 과제,” 『6.2지방선거 평가와 선거제도 개선방안 토론회』 경실련 2010지방선거 유권자운동본부.
- 김인호. 2009. “지방자치선거에서의 정당참여에 관한 연구” 고려대 법무대학원 석사논문.
- 김정옥. 2003. “한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로,” 경성대 대학원 석사학위 논문.

- 김진호. 2005. “제주 지방의회의원의 충원에 대한 연구” 『법과 정치』 제11호.
- 김진호·김성수. 2006. “제주도지사 재보궐 선거(2004년 6월 5일)의 승패요인 분석”, 『법과 정책』 제12권 1호.
- 김진호·고경민. 1999. “지방정치의 활성화와 지구당 개혁” 『법과 정책』 제5집.
- 김천영. 2006. “관계의 관점에서 본 국가균형발전: 분권과 자율의 논리 비판을 중심으로,” 『2005년 강원행정학회 동계학술대회논문집 : 중앙과 지방에 대한 성찰』
- 권혁남. 2002. "우리나라 선거여론조사 보도 실태와 그 과제" 연개원 선거보도 1차 토론회 2002년 6월 5일 프레스센터 12층 한국언론재단연수센터.
- 남궁형. 2010. “기초지방 선거 정당공천에 관한 인식조사 연구,” 인천대 행정대학원 석사논문.
- 노동일. 1989. “현대한국사회의 권력구조연구 유형 및 형성요인을 중심으로,” 서울대학교 박사학위 논문.
- _____. 1999. “중앙정치와 지방정치 관계의 현황 및 평가: 정치발전의 시각” 『사회과학』 제11집.
- _____. 2000. “4.13총선 분석: 한국정치에 있어서 지역주의,” 『대한정치학회회보』 제8집 1호.
- 노동일·박창진. 1997. “지역주의 개념에 관한 이론적 고찰” 『사회과학』 제9집.
- 도희근. 2000. “정당, 당내 민주주의, 참여민주주의.” 『사회과학논집』 제10권 제2호.
- 마해근. 2009. “한국집권정당의 공천연구” 경기대 정치전문대학원 박사학위논문.
- 박수민. 2007. "지방선거에서 정당참여의 정책적 대안 모색: 2006년 지방선거를 중심으로" 울산대학교 대학원 석사학위논문.
- 심익섭. 1995. “한국 지방정치의 쟁점과 과제,” 『행정논집』 제23집
- 안청사·김만흠. 1995. “지역사회의 민주화와 삶의 질: 지역간 비교연구,” 『사회과학과 정책연구』 17권 2호.
- 양길현. 2006. “5.31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정,” 『평화연구』 제17권 1호.
- 양창윤. 2001. “지역정치문화와 선거:제주도 국회의원 선거를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제35권 3호.
- 원구환. 2004. "참여정부의 중앙-지방정부 관계분석," 『한국지방자치학보』 제

16권 제4호.

유원모. 2007. "정당참여가 지방자치에 미치는 영향에 관한 연구" 경성대학교 박사 학위 논문.

이강형. 2007. "선거커뮤니케이션의 이론적 개관: 투표행태를 중심으로," 『커뮤니케이션 이론』 제3권 1호.

재단법인 광장. 2010. "6.2지방선거 결과에 나타난 특징과 민주개혁 진영의 대응 방안" 『광장』 제23호.

장주근. 1984. "지역연구의 표본사회로서의 제주도," 『제주도 연구』 제1집.

정대연. 1996. "제주도민의 선거행태" 『제주리뷰』 (창간호).

정윤재. 2007. "한국 정치엘리트 충원에 관한 연구: 대통령직인수위원회를 중심으로," 경기대 정치전문대학원 박사학위논문.

조재현. 2006. "정당공천의 민주화와 투명성 제고 방안에 대한 재조명" 『한국부패학회보』 제11권제2호.

중앙선거관리위원회. 2010. "제5회 지방선거 투표율 분석 보고서" 중앙선거관리위원회.

최장집. 2001. "한국민주주의의 제약조건들," 『민주주의와 인권』 제1권 제1호.

홍득표, 2000. "정당의 공식후보 결정 모형에 관한 연구-한국정당을 중심으로," 『한국정치학회보』 제34집 제3호.

홍성태. 2006. "지역과 민주주의," 『시민과 세계』 제9호.

황수익·강원택, "한국 국회의원 선거에서 무소속 후보에 대한 연구" 『의정연구』 제4권 제2호(1998).

2. 외국자료

- Almond, Gabriel A and G. Bingham Powell, Jr., 1978, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown and Company.
- Anthony Downs, 1957, *An Economic Theory of Democracy*(New York: Harper&Row.
- Augus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, ane Donald E. Stokes, 1960, *The American Voter*, New York: Wiley.
- Austin Ranney, "Candidate selection," David Bulter, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. *Democracy at the polls: A comparative Study of Comparative National Elections* (Washington D.C: American Enterprise Institute, 1981), 전용주. 2005. "후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 17대 국회의원 선거를 중심으로," 『한국정치학회보 제39집 제1호 재인용.
- Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld, and William Mc Phee, 1954, *Voting* (Chicago: Chicago University Press.
- Bred Lockerbie, 1991, "Prospective Economic Voting in U.S. House Elections, 1956-1988," *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 16.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin, Warren E. Miller. 1954, *The Voter Decides*, Evanston, Ill. Row, Peterson.
- C. Wright Mills, 1956, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press.
- David J. Lanoue, 1994, "Retrospective and Prospective Voting in Presidential-Year Elections," *Political Research Quarterly*. Vol. 47.
- Duverger, Morris. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. 3rd edition. North and North, trans. London:Metheun.
- E. Noelle-Neumann, 1993, *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*, Chicago: University of Chicago Press.
- Fiorina, Morris. 1981, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press.
- Floyd Hunter, 1963, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, New

- York: Anchor.
- Hechter, M. 1999, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Hilgarthner, S. & Bosk, C. 1988, "The rise and fall of social problems: A public arenas model," *American Journal of Sociology*.
- Ioan Davis, 1970, *Social Mobility and Political change*, London : Pall Mall.
- J. H. Kuklinski and D. M. West, 1981, "Economic Expectations and Voting Behavior in United States Senate and House Elections," *American Political Science Review*, Vol. 75.
- LaPalombara, Joseph and Myron Weiner. 1966, *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press.
- Lester G. Seligman, 1969, "Elite Recruitment and Political Development," in Finkle and Gable.
- Michels, Robert, 1959, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, trans. by Eden & Ceder Paul, London: Jarrold & Sons.
- Nelson W. Polsby, 1962, "Community Power: Some Reflections on the Recent Literature," *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 6 (December).
- Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, and Helen Gauder, 1948, *The People's Choice*, New York: Columbia University Press.
- Peter Bachrach and Morton S. Baratz, 1962, "Two Face of Power," *The American Science Review (APSR)*, Vol. 56, No. 4 (December).
- _____, 1963, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *APSR*, Vol. 57, No. 3 (September).
- Petrocik, J. 1996, "Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study," *American Journal of Political Science*, 40(3).
- Pippa Norris and Joni Lovenduski, 1995, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, New York: Cambridge Univ. Press.

Prewitt, Kenneth, 1970, *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politics*, New York: The Bobbs-Merrill Co. Inc.

Raymond E. Wolfinger, 1960, "Reputation and Reality in the Study of Community Power," *American Sociological Review*, Vol. 25, No. 5(October).

Robert A. Dahl, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.

Robert D. Putnam, 1976, *The Comparative Study of Political Elite*, New Jersey: Prentice-Hall.

Wayne L. Francis, Lawrence W. Kenny, Rebecca B. Morton, and Amy B. Schmidt, 1994, "Retrospective Voting and Political Mobility," *American Journal of Political Science*, Vol. 38.

인터넷 웹사이트

<http://jj.election.go.kr/>

(제주선거관리위원회)

<http://www.jejungo.com/>

(제주경제정의실천시민연합)

http://www.nec.go.kr/nec_new2009/InsStatisticData.do?module=NEC

(중앙선거관리위원회)

<http://www.jejumbc.com/>

(제주MBC)

<http://jeju.kbs.co.kr/>

(KBS제주)

<http://www.kctvjeju.com/news/main.asp>

(KCTV)

<http://jj.local.cbs.co.kr/>

(제주CBS)

<http://www.kukinews.com/news/>

(국민일보)

<http://www.khan.co.kr/>

(경향신문)

<http://www.kukinews.com/news/>

(중앙일보)

<http://www.yonhapnews.co.kr/>

(연합뉴스)

<http://www.jemin.com/>

(제민일보)

<http://www.jejunews.com/>

(제주일보)

<http://www.jejudomin.co.kr/>

(제주도민일보)

<http://www.ihalla.com/>

(한라일보)

<http://www.sisajeju.com/>

(시사제주)

<http://www.jejusori.net/>

(제주의 소리)

주간동아

<http://www.hani.co.kr/>

(한겨레 신문)

<http://h21.hani.co.kr/>

(한겨레 21)

[ABSTRACT]

Research on the main factors for being elected in the gubernatorial election
of Jeju Special Self-Governing Province held on June 2, 2010

Jeju National University Graduate School of Political Science & Diplomacy

Kang Soo-jung

The purpose of the study is to analyze the main factors for being elected in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province held on June 2, 2010. First of all, the introduction in the first chapter examines previous studies on local elections in Jeju. The second chapter organizes the concept and theories of political reinforcements, sectional politics and regional elections. The third chapter arranges the issues, systems, process and results surrounding the elections of the heads of city and provincial governments held on June 2, 2010 nationwide and in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province. The fourth chapter pinpoints the main factors for being elected in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province and analyzes it. The conclusion shows the significance and limitations of this study in the fifth chapter.

Organizing the main factors for being elected in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province, the electoral organization determined that the outcome of the election was due to the failure of intervention in party politics. In the process of choosing candidates for party nomination, the Grand National Party chose candidates in the open primary and the opposition parties such as the Democratic Party, etc. selected them from election in the polls. Therefore, the party headquarters had little

intervention. Compared with other candidates, Woo Kun-min held priority over keeping political ties with the Democratic Party, widening electoral organizations including a fixed political constituency and various organizations etc. and mobilizing them without the intervention of political parties.

While the incident where another candidate Hyun Myung-kwan's younger brother offered money and valuables negatively influenced Hyun's approval ratings, it had a positive impact on Woo Kun-min in winning the election. In terms of his policy, Woo Kun-min attracted full support by dominating the issue of the revival of local governments in towns and villages. A poll by the press reflected clearly how the voters' psychological inclinations showed in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province. The candidate ahead in the opinion polls in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province in 2002 and 2004, 2006, respectively, was elected. The candidacy of Woo Kun-min was successful because he maintained about 20 to 30 percent of stable support ratings in each of the press polls in this election and was ranked first just before the voting took place. In addition, Kang Sang-joo, who united with Hyun Myung-kwan, withdrew his candidacy at the end of the election campaign. Hence, it influenced the results of the election both directly and indirectly.

Although Jeju citizens had the trend of independent preference in the gubernatorial election of Jeju Special Self-Governing Province, it was different than in the past. In spite of an identical independent candidate, they preferred the opposition party to the ruling party, and there is the difference in terms of the intervention of the party headquarters. Previous studies showed that Jeju citizens' political identity regarding the Jeju April 3rd incident has influenced the elections of Jeju. Unlike what the studies declared about past elections, the Jeju April 3rd incident had little effect on how they voted in this election. This paper verified that the elections of

Jeju can be flexible according to the situations surrounding elections including domestic politics and the circumstances surrounding the favored candidate and charges of bribed votes, etc.--+**

