# 제주지역의 선거(1948~1992): 개괄적 검토와 재해석*

김 석 준**

차 례

1. 머리말
2. 기존 해석의 검토
3. 재해석의 관점
4. 선거 과정과 결과에 대한 재해석
5. 맺음말

## 1. 머리말

한국 사회의 선거에는 왜곡의 그림자가 드리워져 있어 진정한 민의나 국민들의 욕구가 투표행위를 통해 제대로 표출되지 못한다는 평가(김광웅, 1990:12)가 아직도 여운을 남기고 있다. 최근에 와서 비교적 양호해졌다고는 하지만 불법과 탈법이 여전하고 후보자나 정당들의 공정한 게임을 목격하기란 지금도 그리 쉽지 않은 탓이다.

---

* 이 글은 1996년 2월 발행된 제주대학교 지역사회발전연구소의 『제주리뷰』 창간호에 실린 "제주사회의 미래와 15대 총선"의 내용을 수정·보완한 결과를 1996년 10월 31일 제주대학교 탐라문화연구소가 주최한 「제주의 사회와 문화」 학술심포지엄에서 "제주지역의 선거: 과정과 결과에 대한 재해석"이라는 제목으로 발표한 후 재수정·보완한 것이다. 당시 유익한 토론을 해준 제주대학교 이경원 교수님과 여러 참석자들께 감사드린다.

** 제주대학교 사회학과 교수

그러나 왜곡의 그림자는 선거 과정과 결과에 있어서만 아니라 그것을 분석하고 해석하는 데에도 깊숙이 스며들어 있다. 종래 우리 사회의 선거에 대한 학술적 접근들은 주로 근대화론 또는 그 변종의 입장에서 이루어지거나 행태주의적 방법과 서구적 편견의 정치문화론적 접근에 크게 기대어 왔다(조연수, 1992; 최정운, 1995). 그러한 흐름의 연구 업적들이 나름대로 기여한 바가 적지 않은 게 사실이지만 우리 사회의 역사적 특수성을 소홀히 읽어낸 혼적이 역력하다. 근대화론의 이중구조론적·서구 중심적 가정의 한계, 행위자가 행위 자체에 부여하는 의미를 망각해야 하는 행태주의의 경솔함, 그리고 다원주의 정치문화론의 순진함 등이 그러한 몰역사의 문제를 떠안게 만들었다.

그간 제주지역의 선거를 두고 가해진 분석이나 해석에 있어서도 이 문제는 마찬가지로 적용된다. 흔히 제주도의 선거하면 무소속으로 출마하지 않으면 낙선된다고 한다. 1948년의 제헌의회의원 선거 이래 1992년 14대 국회의원 선거까지 직선에 의한 국회의원 당선자 35명 중 무려 17명이 무소속이라는 사실(뒤의 <표 3> 참조)이 이를 뒷받침해준다. 게다가 1960년의 도지사 선거와 그후 35년만에 우여곡절 끝에 치러진 1995년의 도지사 선거에서도 무소속 후보가 당선된 사정 역시 그 증거로 더해지기 마련이다. 때문에 제주지역 주민들의 이와 같은 무소속 선호 경향은 결코 우연이 아닐 것은 분명하다. 그리고 이러한 무소속 선호가 제주도 선거의 가장 중요한 특징으로 부각되거나 심지어 과장될 수 있는 여지도 적지 않을 것이다. 하지만 이러한 방식의 인식은 제주지역 선거에 대한 총체적 해명을 가로막는 장애물의 일단을 구성한다는 데도 주목해야 한다. 그로 인해 현재까지 행해진 대통령 선거와 국민투표에서 이 지역 주민들이 지속적으로 보여준 친여적 투표성향의 의미가 자주 간과되고 있기 때문이다.

제주지역에서는 역대 대통령 선거 가운데 4·3이 진행 중이던 1952년의 2대 대통령 때를 제외하고는 전국 평균보다 높은 투표율이 1971년까지 이어지고, 집권여당 후보에 대한 지지율은 1952년부터 1987년 13대 선거까지 전국 평균보다 높았다(뒤에 제시한 <표 1> 참조). 뿐더러 1962년부터 6회에 걸쳐 치러진 국민투표에서도 예외 없이 전국 평균보다 상위의 투표율을 보였으며, 사

안에 대한 찬성률은 전국 최고를 기록한 사례만 하더라도 그 실시된 횟수의 절반인 세 번이나 된다(뒤의 <표 2> 참조).

그렇다면 이처럼 뚜렷한 친여적 투표행태는 위의 무소속 선호 경향과는 어떤 관계에 있는가? 혹 선거의 형태에 따라 별개의 의식과 행동, 다시 말해 투표행위의 동기와 행위과정의 결정에 질적으로 서로 다른 원리가 작용하는 것인가? 그래서 양자는 서로 무관하고 종종 그렇게 논의되듯이 친여적 투표행태보다 무소속 편향이 이 지역 선거의 중심적이고 두드러진 특징이라 해야 할 것인가? 아니면 정도의 차이일 뿐 동일한 원리가 작용하지만 현상만 그렇게 달라 보이는 것인가?

우리는 일단 후자의 입장에 손을 들어 두기로 한다. 이런 선택은 적어도 이 지역 선거에 대한 절름발이의 해석을 뛰어넘기 위해서도 요구되지만 현실적으로도 더 적합하다고 할 수 있다. 우선 1973년의 9대 국회의원 선거 이후 무소속으로 출마하여 제주도에서 당선된 국회의원의 양적 비중이 전국에 비할 때 커지기는 하지만 대부분 당선된 후 집권당으로 소속을 옮기는 경우가 많았다는 점을 고려해보아야 한다. 애당초 무소속 출마자가 친여 성향의 속성을 지닌 후보가 아니었고, 더 나아가 그에게 투표한 사람들도 그가 그렇다는 사실을 인지 또는 최소한 막연하게나마 그 점을 짐작하고 있지 않았다면 그런 전환은 쉽지 않았을 것이다(유팔무 외, 1994:94). 그리고 1995년의 도지사 선거에 출마한 세 후보자들이 원래는 모두 집권당의 공천을 바랐고 무소속으로 당선된 현재의 도지사 역시 그러했다는 지적을 들 수 있다. 따라서 위의 '친여적 투표행태'와 '무소속 선호 경향'간에는 긴밀한 상관이 존재하며 그 상관성을 연결짓는 요인을 찾는 것이 우리의 의문을 푸는 데 긴요할 것이다. 물론 여기에는 무소속으로 당선됐다가 집권당으로 옮겨간 국회의원이 다시 출마할 경우 낙선의 고배를 마시고만 사례도 기억해 두어야 한다.

이 글의 전개와 목적은 첫째, 위와 같은 제주지역 선거의 과정과 결과에 대한 기존의 해석들을 비판적으로 검토해보고, 둘째 그러한 비판에 기초해 이 글의 입장을 정리·제시한 후, 셋째 이 지역 선거에 대한 새로운 해석을 시도하여 토론의 지평을 넓혀보는 데 둔다.

## 2. 기존 해석의 검토

제주지역 선거에 대한 체계적이고 학술적인 접근은 극소수다. 아마도 본격적인 연구 성과로는 정대연(1995a; 1995b)이 대표적이며, 이상철(1995a)이 1995년 지방자치선거를 분석한 것, 그리고 다른 주제들을 다루면서 부수적으로 선거문제를 거론한 유팔무 외(1994)와 고창훈 외(1994)를 꼽을 수 있을 뿐이 아닌가 한다. 따라서 이 글에서 검토할 기존의 연구 성과도 매우 한정적일 수밖에 없다. 이 가운데 정대연의 것은 표본 조사한 결과를 가지고 여러 가지 사회학적 변수들을 투표성향과 연관시켜 해석해 보이고 있고, 이상철은 전국적 정치 구도에 제주지역 지방자치 선거를 위치시키면서 그 결과의 의미를 따져본다. 그리고 나머지 둘 중 유팔무 외(1994)는 공식적 투표결과자료에 대한 이차분석을, 고창훈 외(1994)는 일종의 전문가 의견조사를 한 결과를 간략히 제시하고 있다. 풍족하지는 않지만 아래의 논의에서는 이 네 연구 성과에 분산되거나 겹쳐있는 해석들을 한데 모아 검토하는 방식을 택하고자 한다.

크게 나누어 보면 네 가지로 묶을 수 있는 해석이 머리말에 소개한 제주지역 선거의 과정과 결과에 대해 가해진다고 할 수 있다. 그 중 첫째는 제주사회의 이중적 구조, 제주사람들의 이중적 의식의 결과로 이 지역 선거의 특징을 풀이하는 것이다. 이 때 이중적 구조와 의식이란 전통과 근대, 농촌성과 도시성, 비합리성과 합리성, 온정적 집합주의와 타산적 개인주의 등의 '비동시적인 것의 동시적 존재'라는 모순적 상태로 묘사된다. 이에 의하면 이 모순된 각각의 짝의 전자의 항목들이 제주사회와 사람들에게 상대적으로 더 강하며, 그 배경으로 오랜 기간의 고립과 폐쇄를 초래했던 제주지역의 도서성, 그리고 아직도 중요한 산업의 지위에 있는 농업과 비교적 다수의 농촌거주자들의 존재를 든다. 이에 따라 제주지역의 선거는 지연, 혈연 등 연줄중심의 인물본위로 이루어지며, 이것이 대체로 화려한 경력을 지닌 인연 있는 무소속에 대한 지지를 가져왔다고 한다. 이 주장은 근대화론의 고전적 가정(박재묵, 1984)에

근원을 둔 이중구조론이라 부를 만할 것이다.

그러나 이 주장은 국회의원 선거나 도지사 선거 등에서의 무소속 당선의 사례에 대해서는 일정한 설득력이 있겠지만, 대통령 선거와 국민투표에서 보이는 친여적 성향에 대해서는 그다지 납득할만한 해명을 제공하지는 못하고 있는 듯하다.[1] 더욱이 그 동안 한국사회에서 유독 제주지역만이 전통적 요소가 근대적 행위의 이면에서 위력을 떨치게끔 하는 이중적 사회구조를 지니고 있었는지도 의문이다.

두 번째의 견해는 정당기피론이다. 기왕에 수행된 조사에 의해 밝혀지듯이 대다수의 제주지역 주민들은 지지하는 정당이나 좋아하는 정당, 일 잘하는 정당이 없다는 응답을 한다(정대연, 1995a). 이는 기성 정치가들에 대한 실망, 정치권에 대한 부정적·비판적 의식과 무관하지 않다. 결국 이러한 인식과 태도가 정당 공천자를 밀어내고 무소속에 대한 차선적·대안적 선택을 하게 만든다는 것이다. 그렇다고 무소속 후보라는 사실 자체가 지닌 흡인력이 크다는 것은 아니지만, 어쨌거나 기존 정당들이 제주사회와는 별 연고가 없는 지역정당의 성격이 강하다는 점 또한 여기에 크게 작용한다는 것이 이 입장이다.

특히 기존 정당과 연고가 없는 제주사회라는 지적에서 이 정당기피론은 앞의 이중구조론보다 제주지역의 특성을 더 잘 꼬집어낸다고 할 수 있다. 전국적으로도 무소속 선호경향이 제주사회만큼 괄목할만한 지역이 드물기 때문이다. 하지만 이 역시 대통령 선거와 국민투표에서의 친여적 성향에 대해서는 많은 부분 유보적일 수밖에 없는 해석이라 하겠다. 정당을 기피하는 이들이

1) 이 주장과 동일하게 근대화론의 가정을 도입하고 있지만 그 가정을 무소속 선호경향이 아니라 한국사회의 여촌야도적 투표성향의 분석에 적용하는 다른 연구결과들이 있다(윤천주, 1981; Kim and Koh, 1972). 이들은 시민의 정치의식이 높은 도시에서와는 달리 농촌지역에서는 낮은 정치의식으로 준봉투표(conformity voting)나 동원투표(mobilized voting)가 가능했기 때문에 여촌야도 현상이 나타났다고 본다. 만일 이런 해석을 인정하고 받아들인다면 근대화론의 가정을 무소속 선호경향과 연관짓는 주장은 몇 가지 연결고리를 더 구하지 않으면 안 될 것이다. 예컨대 준봉투표나 동원투표의 가능성이 왜 제주지역에서는 없어지고 무소속 투표로 나갔는지, 또는 더 나아가 그러한 무소속 선호가 가능하도록 육지부의 농촌지역과는 구별되는 제주지역 특유의 근대화과정이 실재하는지 등에 대한 토론이 선행되어야 한다.

왜 집권여당을 지지하는지가 문제라면 문제이기 때문이다.[2]

셋째는 개발·보존 갈등론이라 이름지을 수 있는 입장이 있다. 이 입장은 한국사회의 몇몇 지역을 제외하면 60년대 이후 개발의 혜택을 상대적으로 많이 입은 곳이 제주사회라는 데서 실마리를 풀어간다.[3] 그러한 개발이 박정희 대통령 개인의 의지와 집권당의 지원 덕택이라는 생각을 지역 주민 다수가 갖고 있었고 이것이 대통령 선거와 국민투표 등에서 보이는 친여적 성향을 설명해줄 수 있다고 본다. 하지만 그러한 지지율이 70년대 후반부터 차츰 떨어지며 국회의원 선거에서의 무소속 선호경향도 이 때쯤 드러나기 시작한다고 여긴다. 그 이유는 개발의 실질적 혜택이 주민에게 돌아가지 않고 정치권력과 밀착한 일부 외지 대자본과 지역의 특수층이 개발이익의 대부분을 전유했다는 소외의식이 싹튼 것이 이 시기이기 때문이라는 것이다.[4] 그 이후 지역 주민들은 개발과 그 이익의 환원, 그리고 80년대 중반에 와서는 그에 더해 개발

---

2) 이 정당기피론과 유사하지만 좀 다른 시각이 있다. 곧 한국사회에서는 정당제도가 미비한 탓에 도시에서는 정당투표가 이루어지나 농촌에서는 인물본위의 투표가 행해진다고 해석하는 입장(김규택, 1967)이 그것이다. 그러나 이러한 정당제도 미비설의 인물본위 투표는 무소속에 대한 것이라기보다는 여권후보자를 염두에 둔 논의이다. 따라서 정당기피론이든 정당제도 미비설이든 제주지역 선거를 해석하는 데에는 둘 다 나름의 한계가 있다. 그리고 무소속 당선률이 높아지는 경향을 근대화에 역행하는 현상으로 간주하는 한편 그것을 인물본위의 투표 결과라기보다 반정당(anti-party) 투표라는 합리적 선택의 결과로 해석하려는 사례도 최근에 제시되고 있다(조연수, 1992). 이 해석은 전국적 수준의 투표성향에 대해서는 상당한 설득력이 있는 가설을 제시한다고 보아지지만, 위의 정당제도 미비설과 마찬가지로 제주지역의 선거에 대해서는 아직은 그대로 적용하기가 어렵다. 무소속 당선률이 높아지는 것이 근대화에 역행하는 현상인지도 의문스럽고, 이 해석의 타당성 있는 적용을 위해서는 앞의 이중구조론과 유사하게 제주지역의 특수한 사정에 대한 고려가 먼저 수행되어야 할 것이다.

3) 제주지역이 다른 지역보다 개발의 혜택을 더 많이 입었는지는 보다 엄밀히 경험적으로 규명해보아야 할 문제이다. 그렇지만 제주지역이 관광개발을 중심으로 이루어지면서 도로, 공항, 항만 등의 변화에서 가시적으로 개발의 성과를 느낄 수 있는 측면이 적지 않다. 그동안 집권당의 선전 덕분인지는 분명치 않지만, 그리고 개발의 효과가 주민에게 얼마나 돌아갔는지도 미지수이지만 개발에 관한 한 선택받은 지역이라는 생각을 많은 주민들이 지니고 있는 것은 사실이다(신행철, 1995; 이상철, 1995b).

4) 제주지역 개발에 대한 주민의 인식을 변화시킨 계기 중의 하나로 70년대 중반 이후 가열된 토지투기를 들 수 있다. 이 시기에 주로 육지부 대자본에 의해 집중적으로 이루어진 토지잠식과 지가의 상승 등이 주민들의 소외의식을 부추겼기 때문이다. 이에 대해서는 김현장(1979), 강남규(1985) 등을 참조할 것.

과 삶의 터전인 환경보전의 긴장을 상당 부분 고려하지 않을 수 없게 됐고, 정치적으로 그런 의식을 표출한 것이 친여적 무소속 선호 경향이라고 한다.

이 시각은 제주라는 지역사회가 현재 안고 있는 가장 큰 고민의 하나를 담아내어 주민들의 정치참여와 연관시킨다는 점에서 우선 흥미를 끈다. 사실상 지역 주민들의 개발에 대한 태도가 개발은 계속하되 이익은 주민에게 돌아오도록 해야하며 이를 위한 개발에의 참여를 강하게 원한다는 점도 그렇다(신행철, 1995). 곧 70년대 후반 이후의 선거나 투표행태는 집권여당과 그 세력에 대한 정치적 견제로서 이전과는 다른 개발방식의 추구를 겨냥한다는 의미일 것이기 때문이다.

그러나 이 입장 역시 해명을 보류하고 있는 부분이 있다. 첫째, 시기적으로 그러한 갈등을 경험하기 시작할 무렵인 1975년의 유신헌법 찬반을 묻는 국민투표에서 왜 전국 1위의 찬성률을 보였으며, 1980년의 제5공화국헌법안에 대한 국민투표에서는 왜 또 그러했는가? 둘째, 제주지역개발이 태동하고 본격화되기 이전의 대통령 선거에서 보여준 집권당후보에 대한 높은 지지율은 왜 발생했는가?

마지막의 네 번째 해석은 이 지역의 정치사 또는 사회사 속에서 그 원인을 찾아야 한다고 생각한다(고창훈 외, 1994:513-514). 곧 4·3으로 인한 역사적 피해의식이 이 지역 선거의 지형에도 영향을 미치고 있다는 것이다. 이런 점에서 이 해석은 뒤에 전개할 이 글의 논지와 일정하게 공유할 수 있는 부분이 있는 것으로 받아들일 수 있다. 하지만 유감스럽게도 이 해석은 더 이상의 진전된 논의를 중도 폐지한 채 단지 4·3과 관련시켜 볼 필요가 있다는 문제제기로만 끝나고 만다. 그리고 그러한 연관도 무소속 편향의 투표성향에만 이어볼 따름이지 친여적 투표성향에 관해서는 더 나아가지 않는다. 제주지역의 선거와 4·3의 관련성을 일면적으로 파악하는 문제제기에 만족하고만 셈이다. 이를 역사적 계기론이라고 불러 두기로 하자.

이상에서 우리는 위의 네 해석들이 적어도 다음과 같은 두 가지 문제를 지닌 것으로 판단내릴 수 있거니와 이에 대한 해결책이 이 글의 관점을 형성하는 기초가 될 것이다.

첫째, 위의 해석들은 대부분 이 지역의 무소속 선호 경향에 비중을 둔 나머지 친여적 투표성향에 대해서는 부분적인 해명에 그치거나 아니면 이를 도외시하고 있다. 따라서 이 둘을 아우르는 총체적이고 일관된 틀의 구성과 해석이 요구된다.

둘째, 이중구조론이나 정당기피론과는 달리 개발·보존 갈등론과 역사적 계기론은 지역의 역사적 특수성을 조망하려는 시도를 보이고 있으나 아직 문제제기의 수준에 머물고 있다. 제주지역 선거의 특징은 그러한 역사적 접근을 통할 때 제 모습을 더 잘 나타낼 것이라는 점에서 그러한 시도들은 더 연장될 필요가 있다. 전국적 수준에서 보더라도 지역주의적 투표성향의 중요한 변인으로 간주되는 지역의 특수성이 지닌 설명력을 이해하기 위해서도 그런 방향의 논의는 요긴할 것이다. 제주지역 선거의 과정과 결과는 이 지역의 역사적 경험과 분리해서는 생각하기가 어렵기 때문이다.

## 3. 재해석의 관점

먼저 우리가 논의하려는 선거의 의미부터 따져보기로 하자. 정치제도의 영역에서 선거는 특정 사회-이 글의 경우 국가사회-의 권력 집단의 창출을 위한 것이고 일반 시민이 참여한 투표에 의해 그 결과가 드러난다. 따라서 선거는 시민과 창출될 또는 이미 창출되어진 정치권력과의 관계에서 그 과정과 결과가 틀지워진다고 할 수 있다. 선거가 시민과 정치권력을 매개하는 통로이자 다리라고 한다면 그것의 내용은 시민과 정치권력이 맺고 있는 관계의 성격을 반영하면서 그에 의해 구축되는 동시에 선거의 성격은 다시 그 둘의 관계를 설정·표현하고 구조화하는 구실을 한다는 것이다(Bendix and Lipset, 1966; Bottomore, 1979; Mackenzie, 1980; Stokes, 1980). 때문에 특정 사회에서 선거의 성격을 이해하고 특징화하기 위해서는 시민과 정치권력의 관계에 대한 논의가 선행되어야 한다. 더 구체적으로는 시민이 정치권력에 대해 갖고 있는 인식과 일상 속에서 그를 대하는 태도 곧 정치적 정체감(the sense of political

identity)에 관한 토론과 아울러 정치권력이 시민에 대해 행사되는 양식에 대한 검토가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

중요한 점은 그러한 관계가 역사적으로 형성된다는 사실이다. 따라서 특정 사회의 한 하위 부분인 특정 지역사회의 선거에 대한 해명은 만일 그것이 중심부의 정치권력, 곧 국가권력의 창출을 위한 것이라면 그 지역사회와 중심부와의 관계, 그 지역 주민들이 국가기구나 중심부 정치권력과 맺어온 관계를 역사 속에서 독해할 수 있어야 한다. 이럴 때에 그 지역 주민이 국가기구나 그것을 통해 자신들의 의사를 관철시키는 중심부 정치권력에 대해 어떤 집합적 정치적 정체성(collective political identity)과 접근방식을 체득하고 있는지, 그리고 그러한 것이 선거를 통해 어떻게 집합적으로 표출되는지도 적절히 윤곽잡을 수 있을 것이다.

기본적으로 정체성이란 인식의 대상을 정의하고 그 대상과의 관계 속에서 어떤 방식으로 행동할 것인지를 결정하는 기초로 작용한다. 정체성은 선험적이라기보다 타자(Others)와의 상호작용 곧 행위과정에서 형성되며, 따라서 정체성은 역동적이고 과정적·맥락적 현상으로서 역사적 구성물이다(정근식, 1996; Mach, 1993). 정치적 정체성 역시 그와 동일한 원리에서 형성된다고 할 수 있다. 정치적 정체성은 첫째, 나 또는 우리와 구별되는 타자로서 정치권력의 실체는 무엇인가, 둘째, 타자로서 정치권력이 나 또는 우리를 어떻게 보는가라는 질문에 매개되어 형성되며, 셋째, 타자로서 정치권력과의 관계에서 나 또는 우리가 어떤 태도와 관계를 가질 것인가를 규정하는 기초로 작용한다. 그러므로 특정 사회 성원들의 정치적 정체성은 정치권력이 행사되는 방식과 그것을 어떻게 수용 또는 거부할 것으로 인식하는가에 따라 다른 모습으로 형성될 것이다. 그리고 그러한 정체성이 만일 권력관계의 하위자의 것이라면 거기에는 분명히 정치권력과의 관계가 반영되고, 그러한 정체성의 행동화는 그 관계의 재설정과 재구성에 영향을 주게 될 것이다.

한편 우리의 주제가 제주지역의 선거라는 특정 지역사회의 정치적 과정에 관한 것이기 때문에 지역사회의 성격과 정치적 정체성의 관련에 대해서도 미리 거론해둘 필요가 있다. 지역사회는 구조로서의 지역사회(community as

structure)와 구성물로서의 지역사회(community as construction)라는 두 가지 방식으로 규정될 수 있다(Pearson, 1993). 전자가 그 지역의 생산관계나 사회적, 경제적, 정치적 제도에 근거하는 것이라면, 후자는 지역 주민들이 지닌 장소에 대한 인식(sense of place)과 과거에 대한 인식(sense of the past)이 상호관련된 정체감과 연관한다. 특히 후자의 입장에서는 지역사회가 지역성과 관련된 정체감(locality-related sense of identity)의 이데올로기적·사회적 구성물이라는 점이 강조된다. 그러므로 특정 지역의 선거를 지역 주민들의 정치적 정체성과 연결시켜 풀이하고자 할 때에는 그와 같이 구성물로서 지역사회를 규정하는 입장에 가까워져야 할 것이다. 요컨대 중심부 정치권력에 대해 지니게 된 지역 주민의 정치적 정체성은 그 지역사회의 역사적 경험에서 구성되는 지역에 대한 주민들의 정체감과 무관한 것이 아니라 그와 더불어 형성되는 것으로 파악할 수 있다는 것이다.[5)]

그러나 유념해야 할 또 한가지는 우리 사회에서 대통령 선거와 국민투표, 국회의원 선거는 중심부의 정치권력 집단을 구성하기 위한 것이기에 이들을 구획하여 별개의 서로 다른 논리로 해명하려는 것은 논지를 스스로 처음부터 파편화시키는 것에 지나지 않는다는 점이다. 물론 한국사회에서는 대통령 선거가 전국적 규모로 국가기구의 권력 정점을 출현시키는 과정이고 국회의원 선거는 지역에 기반한 중심부 권력의 집단구성원을 선출하는 과정이라고 차별화할 수 있겠고, 짧은 기간 내각책임제가 실시된 적도 있다. 하지만 전반적으로 볼 때 해방이후의 전시기를 걸쳐 한국사회에서는 양자가 맞물려 결합하지 않고서는 전체로서 국가기구나 중심부의 권력은 존립 불가능했고 현재도 그렇다는 사실을 상기해야 한다. 그러한 결합을 위해서 권력 정점과 그 구성

5) 특정 지역사회의 성원들이 그 지역에 대한 정체성과 지역 내·외부의 정치권력에 대해 지니게 되는 정치적 정체성은 상호관련될뿐더러 사실상 중첩되어 있다고 보아야 한다. 정근식(1996: 5-6)은 이를 "어느 사회에서나 해당 지역의 구성원들은 비교적 동질적인 사회적 정체성을 갖기 마련이다. 이것은 동일한 지역사회에서 삶을 영위하며 비교적 동질적인 삶의 조건에 놓여 있기 때문에 생겨나는 현상이다. 지역주민의 사회적 정체성은 지역경제에 관한 공통의 인식, 지역문제를 바라보는 동일한 정치적 시각, 상대적으로 독자적인 지역문화의 공유라는 특성들로 구성된다. 각각의 요소는 상호작용하여 서로를 강화시킨다"고 말하고 있다.

원간에 이해가 공유되며 긴밀한 협조체제가 항상적으로 유지되어야 한다는 점도 무시할 수 없다.

그렇다면 이러한 입장에서 들여다 볼 때 제주지역 선거의 과정과 결과는 어떻게 해석될 수 있을까?

## 4. 선거 과정과 결과에 대한 재해석

우리가 토론할 선거는 모두 해방이후에 시행됐다.[6] 바람직하기는 그 이전 시기로 더 거슬러 올라가야 하겠지만, 멀리 갈 필요없이 해방이후의 사회사 속에서 가능한 해답을 구해보도록 하자. 해방공간의 제주사회는 육지부의 사회변동과 너무 뚜렷이 구별되어 기억되는 역사적 계기를 품고 있기 때문에 그것을 이 지역 주민들의 정치적 정체성과 선거의 과정과 결과를 해석하기 위한 출발점으로 삼아도 큰 무리가 없을 것이다.

해방공간의 역사적 계기란 아직도 이 지역에 긴장과 갈등의 씨앗으로 남아 있는 1948년 4·3의 피비린내 나는 경험을 말한다.[7] 이 4·3의 여진이 지금도 감지될 수 있을 정도로 당시의 충격은 광범위하고 깊었다. 그런 만큼 이 역사적 계기는 제주사회의 특수성을 형성하는 데 크게 작용하고, 그것이 또한 이 지역 주민들의 의식과 행동 그리고 일상을 한국사회 일반과 다른 양상을

6) 이하에서 다루게 될 선거는 국회의원선거와 대통령 선거, 국민투표의 셋이다. 총체적이고 구체적인 해석을 하기 위해서는 지방자치선거도 분석해야 하겠지만 여기서는 생략하고 차후로 미룬다. 위의 세 가지 선거만 하더라도 이 글의 목적인 전체적인 흐름을 개괄·파악하는 데는 충분하다고 보기 때문이다.

7) 제주사회에서 4·3과 연결지을 수 있는 더 원거리의 역사적 계기들도 적지 않다. 조선조의 민란, 일제하의 민족주의 운동이나 사회주의 운동, 잠녀투쟁 등이 그 예이다. 그러나 이 글에서는 그런 역사적 계기들과 지금의 주제를 잇는 고리까지는 거론하지 않겠다. 그것들이 중요하지 않다거나 무관하기 때문이 아니라 단지 이 글의 범위를 의도적으로 제한시키기 위해서이다. 이로 인해 이 글에서는 1948년 제헌의회 의원 선거에 대한 구체적인 언급도 보류된다. 이 선거는 4·3의 전개와 거의 동시에 치러졌거니와, 이 선거의 과정과 결과를 해석하려면 4·3 이전의 전국적 정치 지형과 제주지역 상황에 대한 토론이 요구되기 때문이다. 4·3 이전의 역사적 계기로서 중요한 사회운동들과 4·3의 연관성에 대한 논의는 조성윤(1995)이 잘 정리하고 있다.

띠도록 영향 주었을 수 있다. 그러한 것이 우리가 논하고 있는 제주지역 선거사의 전개에도 일정한 반영물을 침전시켰음은 의심의 여지가 없을 것이다.

4·3의 실체에 대한 규명은 여전히 합의되지 않은 채 무수한 정치적 담론들만 논쟁거리로 쌓아두고 있다. 4·3반란, 4·3폭동, 4·3사건, 4·3민중항쟁 등등의 용어들이 그런 논쟁의 혼란스런 화두를 장식한다. 어쩌면 4·3 그 자체가 이러한 논쟁만큼이나 혼란의 복합 그 자체였을 수도 있다.[8)]

낮과 밤, 어제와 오늘 그리고 내일. 이런 시간들은 당시의 제주지역 주민들에게 자신의 생명을 좌우하는 참담하고 절박한 법정이나 다를 바 없었다. 그러나 그 법정에서 내려지는 판결에는 아무런 합리성도 존재하지 않았다. 이른바 '산사람'들이 판사로 등장하는 시간이면 그들의 말과 행동이 곧 법이었고, 군경과 이른바 '우익사람'들이 나타나는 시간엔 또한 그들이 법을 정했을 따름이다. 그들은 그렇게 법을 집행할 수 있는 무력과 나름의 조직을 가지고 있었다. 그것이 이 지역 주민들에 대한 그들의 권력을 구성하고 그들의 법이 정당함을 강요해 나갔다. 그리고 그에 대한 저항이나 도전은 곧 죽음을 의미했을 뿐이다. 어떤 방식으로든 순응하는 것만이 생명을 온전히 보존할 수 있는 길이었고, 그러한 권력행사에 대한 침묵과 순종이 확실한 삶의 전략의 하나로 받아들여질 수밖에 없는 시대였다.

여기에 4·3은 군경과 '우익사람'들, 무엇보다 그 뒤를 받치고 있는 정부 곧 중심부의 집권 정치권력의 승리로 결말이 난다. 쾌도난마는 아니었지만 어쨌든 국가가, 정부가, 그를 떠받치고 있는 중앙의 집권 정치권력집단이, 그리고 폭력을 겸비한 최고의 권력기구가 4·3의 아수라장을 정리한 존재임이 확인된다.

그렇다면 이러한 상황에서 국가와 그러한 정치권력에 대한 이 지역 주민들의 정치적 정체성은 어떤 모습으로 형성될 수 있었을까? 아마도 막강한 폭력을 겸비한 정치권력에 대한 침묵과 순종, 그러한 권력의 요구에 적합하도록 자신을 변용시켜 나가면서 삶의 방식을 질서지워가는 순응적 적응의 태도가 그 모습이라 할

8) 4·3이 제주지역 주민들에게 어떤 모습·의미로 새겨지고 기억되고 있는지는 여러 자료들이 잘 말해준다. 4·3에 대한 각종의 증언을 수집한 자료로 제민일보 4·3 취재반의 『4·3은 말한다』, 제주4·3연구소의 『이제사 말햄수다』 등을 참조하기 바란다.

수밖에 없을 것이다. 4·3에서 경험된 폭력적 권력에 대한 두려움과 자신의 운명에 대한 불확실함이 권력관계의 정당성을 따질 겨를도 없이 그 권력관계의 철저한 종속자로서 자신을 위치지우는 정치적 정체성.[9] 이러한 정체성이 그후 국가

9) 정치적 정체성의 유형은 다양한 기준에 의해 분류할 수 있다(Mackenzie, 1978). 그러나 여기서는 이창기(1992)가 제주지역 주민의 문화와 의식을 분석하면서 사용했던 틀을 원용해서 정치적 정체성을 구분·명명하고자 한다. 그는 이 지역 주민들의 문화와 의식을 환경과의 관계에서 형성된 것으로 논하면서, 도전과 적응, 초월의 메카니즘이 환경과의 관계에서 작용했다고 본다. 그의 이러한 논의는 사실상 특정 지역사회의 환경을 타자로 하여 그에 대응하는 과정에서 형성된 일종의 지역사회 정체성에 대한 것으로 재번역할 수 있는 여지가 많다. 이러한 점 외에도 그의 글이 제주지역을 대상으로 하고 있고, 지역 주민의 문화와 의식을 대상으로 삼았다는 점도 이 글과의 논리적·현실적 연계를 구할 수 있게 만드는 요소라 할 수 있다. 게다가 그는 이 글의 의도에 알맞게 다른 학자들과는 달리 적응의 개념을 좁은 의미로 사용한다. 곧 외적 환경에 수동적으로 적응하는 활동양식 뿐만 아니라 주체적 의지를 가지고 환경조건을 개변시키려는 적극적 활동, 그리고 초자연적인 힘에 의존해 현실도피를 하려는 활동까지 이 모두를 적응으로 보는 입장이 아니라, '주어진 환경조건에 적절히 순응하여 환경에 적합하도록 자신의 삶의 방식을 질서지워가는 소극적인 대응양식'만을 적응으로 본다. 그는 이러한 좁은 의미의 개념규정이 설명도구로서의 기능을 충실히 수행하는 데 도움이 된다고 한다. 이 글에서도 그의 이러한 주장을 수용하여 적응적 유형의 정치적 정체성을 규정하고자 한다. 다만 여기서의 적응적 정체성은 두 가지의 파생적 하위 유형을 가지도록 더 세분시켜 주어진 문제에 대한 해석의 구체성을 한층 더 높여 보고자 한다. 이 글의 이러한 의도는 이창기의 글에서 나타난 도전과 초월의 메카니즘을 정치적 정체성의 유형으로 재번역할 수 있다는 데에까지 미치지만, 여기서는 이 둘에 대한 상세한 논의는 일단 생략하고자 한다. 이 글이 구상하는 도전과 초월의 정치적 정체성은 우리가 논의하는 범위의 제주지역 선거사의 해석에서는 지금 당장 동원하지 않아도 되리라 보기 때문이며, 그 두 유형에 대한 자세한 논의는 차후의 다른 기회를 빌리기로 한다. 어쨌든 적응적 정체성은 권력관계의 종속자로서 자신의 위치에 온전히 정박(anchored)하여 권력관계에 적합하도록 자신을 변용하면서 삶의 방식을 질서지워가는 형태의 정치적 정체성으로 규정할 수 있다. 주어진 권력관계 내부에서 필요하다면 자신의 욕구나 희망도 적절히 순치하려는 태도, 그리고 그런 일상을 통해 안정적 삶을 담보해내고 때에 따라서는 권력의 승인을 받아 나름의 지위상승이나 특정의 혜택도 취하려는 실용적·합리적이지만 소극적 정체성이 이에 속한다. 이러한 적응적 정체성은 권력관계의 정당성이 인정될 수 있는 상황에서는 자발적으로 형성될 수 있지만, 정당성이 일정하게 손상된 권력이면서도 강력한 억압력을 발휘할 때에는 그리고 그에 대한 다른 대응방식이 여의치 않을 때에는 권력에 대한 두려움과 자신의 운명에 대한 불확실성의 증대로 인해 침묵과 순종으로 특징화되는 순응적 적응의 정체성을 낳게 된다. 그러나 그러한 권력일지라도 자의든 타의든 경우에 따라서 유화적이고 온정적인 권력행사를 하는 시점에서는 그 억눌림에 대한 반작용으로 일정한 저항을 함유하지만 여전히 억압적 권력의 실체를 망각하지 않은 상태에서의 풍자와 조롱의 수준에 머무는 저항과 적응, 곧 냉소적 적응의 정체성을 드러내게 된다. 이 냉소적 적응의 정체성은 유화된 권력이 보여주는 틈을 비집고

또는 중심부 정치권력과의 관계에서 무언가 합리적으로 설명할 수 없는 혼돈, 거대한 힘의 억압, 그리고 삶의 위기를 느낄 때면 늘 회상되고 견지되어야 할 것으로 간주됐고, 그에 기초한 정치적 행위의 표출이 우선적으로 선택되어야 할 삶의 전략으로 굳어지게 됐다고 할 수 있다.[10]

<표 1>의 역대 직선 대통령 선거의 결과를 보자. 4·3의 여파가 아직 겉으로 드러나 있던 1952년부터 그후 20년 가까이 지난 1971년까지의 선거에서 제주도의 투표율은 전국평균을 상회한다. 그리고 영·호남간 지역대립이 심해진 1992년을 예외로 한 모든 대통령 선거에서 집권당 후보에 대한 지지율도 전국 평균을 넘고 있다. 심지어 4·3으로 투표가 어려웠던 1952년의 집권당 후보 지지율은 전국 평균보다 9%가 더 높고, 5·16후 첫 대통령선거인 1963년에는 전국평균보다 23%나 더 많은 전국 1위의 지지율을 보인다. 집권당 후보에 대한 지지율이 50% 이하로 떨어진 것은 이른바 '6월 항쟁'이 있고 난

---

자기 제약적이지만 자신의 욕구나 희망을 일정하게 과시하고자 한다는 특징을 지닌다는 점에서 도전적 정체성과는 구별된다. 도전적 정체성은 기존 권력관계의 존재 이유를 밑바탕에서부터 부정하고 전면적이고 급진적인 새로운 체제의 구축을 겨냥하는 행동과 관련된 정치적 정체성을 지칭하는 것으로 간주할 수 있다. 아마도 4·3을 야기한 배경으로는 이러한 도전적 정체성을 지닌 이들의 행동을 제외시킬 수는 없을 것이다.

10) 이런 점에서 마치 4·3은 Perelli(1994)가 아르헨티나의 현대사 속에서 독해해냈던 공포의 문화(culture of fear)를 형성해냈다고도 할 수 있다. Perelli는 아르헨티나의 현대사가 군사정변과 게릴라들의 활동 등으로 점철됐고, 그 과정에서 주민들이 경험해야 했던 피의 기억(memoria de sangre or blood memory)들이 그러한 공포와 번민, 고통과 상실로 가득찬 문화를 자아냈다고 한다. 뿐만 아니라, Halbwachs(1980)의 논의를 빌리자면, 그러한 정체성과 더불어 4·3은 또한 당시의 제주지역 주민들에게 하나의 개인적·자전적 기억(personal or autobiographical memory)으로 남게됐고, 그러한 개별적 기억들이 상호교직하면서 4·3과 정치권력의 폭압성에 대한 집합적 기억(collective memory)을 구성해냈다고도 할 수 있다. 그리고 그러한 자전적 기억과 집합적 기억은 하나의 역사적 기억(historical memory)으로서 이 지역 주민들의 정치적 정체성을 유지시키면서 그후 다른 세대에 대한 사회화의 담론의 일부를 구성하면서 계승됐다고 할 수 있을 것이다. 따라서 4·3의 영향으로 형성된 공포의 문화와 정치적 정체성은 그러한 기억이 회상될 수 있는 한 그후로도 오랫동안 지속될 수밖에 없을 것이고, 유사한 상황적 조건이 주어진다면 언제든 행동화·표면화가 가능한 것임도 예상할 수 있겠다.

〈표 1〉 역대 직선 대통령 선거에서의 투표율과 집권여당후보 지지율

| 선거구분 | 실시연도 | 투표율* | | | 여당후보 지지율** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 제주도 | 전 국 | 순 위 | 제주도 | 전 국 | 순 위 |
| 2대 대선 | 1952 | 84.9 | 88.1 | 9위 | 83.8 | 74.6 | 4위 |
| 3대 대선 | 1956 | 95.2 | 94.4 | 5위 | 87.9 | 70.0 | 2위 |
| 4대 대선? | 1960 | 99.6 | 97.0 | 1위 | 99.3 | 88.7 | 1위 |
| 5대 대선 | 1963 | 88.6 | 85.0 | 2위 | 69.9 | 46.6 | 1위 |
| 6대 대선 | 1967 | 85.5 | 83.6 | 8위 | 56.5 | 51.4 | 4위 |
| 7대 대선 | 1971 | 83.2 | 79.8 | 4위 | 56.9 | 53.2 | 5위 |
| 13대 대선 | 1987 | 88.5 | 89.2 | 9위 | 49.8 | 36.6 | 4위 |
| 14대 대선 | 1992 | 80.3 | 81.9 | 12위 | 40.0 | 42.0 | 6위 |

주) * 투표율 = 투표자수/선거인수.

** 여당후보 지지율 = 여당후보득표수/유효투표수.

? 4대 대선은 부정선거로 해당 통계치는 무의미.

출처) 중앙선거관리위원회(1971b, 1988b, 1993)에서 재구성.

직후인 1987년의 13대 대선 이후일 뿐이다. 이러한 결과가 단순히 제주사회가 이중구조를 지닌 탓이거나 정당을 기피하기 때문에 야기된 것일까? 혹은 이 지역 주민들의 정치적 관심도가 높기 때문일까? 여기에는 그러한 추론들을 보완할 다른 설명 틀이 요구된다.

이를 위해 국민투표에 관한 <표 2>를 보자. <표 1>과 마찬가지로 투표율, 찬성률에서 모두 전국 평균을 뛰어 넘고 있다. 그런데 유독 1962년과 1980년의 국민투표 결과가 관심을 끈다. 투표율에서 전국평균과의 차이는 각각 3%, 0.5%에 지나지 않는다. 하지만 찬성률은 전국 평균과 각각 10.9%, 4.5%의 격차를 보이면서 둘 다 전국 1위를 기록한다. 왜 그런가? 1962년과 1980년의 투표는 어떤 상관이 있는가? 두 투표는 시간적으로 18년의 거리가 있고, 전자는 4·3이 발생한 후 13년이 지난 다음의 일이다. 그럼에도 두 투표 결과는 깊은 유사성이 있다.

첫째, 두 국민투표를 요구한 세력이 모두 군사적으로 정권을 장악한 집단이라는 점이다. 무력에 의한 거대한 억압력의 보유가 그들의 공통점이다. 둘째, 두 시점 모두 혼란과 그로 인한 비합리적 사회상이 노정됐다가 강력한 폭력을 배경으로 한 집단들이 방법이야 어떻든 그를 정리해나가는 시기라는 점이

또 공통적이다. 이 조건들은 마치 4·3에서의 국가와 군경, 그리고 제주사람의 관계를 떠올리기에 부족하지 않다. 바꾸어 말해 4·3에서 체득한 순응적 적응의 정체성과 그에 따른 행위 전략이 제대로 효과를 보게 될 그런 상황이 아니냐는 것이다. 이러한 것이 앞의 <표 1>에서 본 1963년의 5대 대통령 선거에서 집권당 후보에 대해 전국 1위의 투표율을 보여준 것과도 연결됨은 당연하다. 5·16에서 군사적으로 정권을 취한 집단의 권력 정점이 대통령 후보로 나선 선거이기 때문이다.

또한 <표 2>에서 1975년의 국민투표에서 드러난 전국 2위의 투표율과 1위의 찬성률도 이제는 그와 유사한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 이 국민투표는 당시 심화된 각종의 사회적 모순으로 반체제 운동이 치열하게 확산되자 체제유지의 위기를 절박하게 느낀 집권당이 유신헌법의 정당성을 강변하기 위해 모든 가용한 수단을 동원하면서 던진 일종의 승부수였다고 할 수 있다. 그런데 결과는 제주지역이 투표율에서 전국 평균보다 10.6%나 높은 2위이고, 찬성률은 전국 평균보다 13%나 높아 전국 1위로 나타난다. 이 결과는 전국적으로 확산된 체제에 대한 실망과 도전의 분위기에도 불구하고 제주지역 주민들은 다수가 그에 동참하지 않았다는 증거일 수 있다. 하지만 이를 해명하는데 4·3이 이 지역 주민들에게 심어놓은 기억과 순응적 적응의 정체성만큼

〈표 2〉 국민투표에서의 투표율과 찬성률

| 실시회수 | 투 표 안 건 | 실시연도 | 투표율* | | | 찬성률** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 제주도 | 전국 | 순위 | 제주도 | 전국 | 순위 |
| 1회 | 제3공화국헌법안 | 1962 | 88.6 | 85.2 | 3위 | 91.5 | 80.6 | 1위 |
| 2회 | 대통령3선개헌안 | 1969 | 84.0 | 77.1 | 2위 | 70.7 | 67.5 | 5위 |
| 3회 | 유신헌법안 | 1972 | 94.9 | 91.9 | 5위 | 95.2 | 92.3 | 3위 |
| 4회 | 유신헌법에 대한 찬반 | 1975 | 90.4 | 79.8 | 2위 | 87.4 | 74.4 | 1위 |
| 5회 | 제5공화국헌법안 | 1980 | 96.0 | 95.5 | 9위 | 97.4 | 92.9 | 1위 |
| 6회 | 제6공화국헌법안 | 1987 | 81.4 | 78.2 | 8위 | 94.8 | 94.5 | 4위 |

주) * 투표율 = 투표자수/투표인수.

** 찬성률 = 찬성투표수/유효투표수.

출처) 제주도선거관리위원회(1980), 중앙선거관리위원회(1988a)에서 재구성.

설득력있는 변인을 구하기는 어렵다. 전국적 분위기를 모르거나 외면했다기보다 그런 기억과 정체성의 벽을 넘어서기에는 4·3의 상흔이 너무 뿌리깊었다고 해야 할 것이다.

그러면 다음에 아직 남아있는 의문 곧 무소속 선호 경향은 어떻게 풀이할 수 있는가? 앞서 말했듯이 이 문제는 위의 대선, 국민투표에서의 경향과 분리될 수 없다. 결론부터 끄집어내자면 이는 제주사람들의 정치적 정체성이 냉소적 적응의 유형으로 전환되거나 그럴 가능성이 높아져 나타난 행위 선택의 결과라 할 수 있다. 냉소적 적응의 정체성이란 권력관계에서 권력자나 권력집단에 대한 저항과 반항을 일정하게 함축한다는 점이 순응적 적응과는 다르다고 할 수 있다. 그러나 이 때의 저항은 적응을 전제로 한 것이기에 소극적 저항이며 그런 의미에서 표면화, 현재화하기 어려운 저항과 도전의 담론이 잠재화, 은유화된 것이라고 할 수 있다.

4·3의 유산이 이런 정치적 정체성의 전환에도 결부됨은 물론이다. 4·3은 기성 국가기구로 표상되는 강력한 힘에 대한 도전이 어떤 결말을 가져오는지를 이 지역 주민들에게 충분하고도 넘치게끔 잘 각인시켜 놓았다. 심지어 1975년의 국민투표에서까지 볼 수 있었듯이 그후 제주사람들은 국가권력과 그 정책에 대한 집합적 저항이나 도전의 표출이 결국은 더 큰 피해를 스스로 입게 만든다는 일종의 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy)에 빠진 듯 그런 일에 회피적이고 관망하는 데 익숙해왔다. 적어도 1987년의 '6월 항쟁'과 그에 일정한 영향을 받았다 할 수 있는 1988년의 탑동매립반대운동 이전까지는 그러하다고 볼 수 있다(이상철, 1995b). 무엇보다 5·16이후 6공화국 전기까지의 국가권력의 억압적·권위주의적 성격 그리고 개발 독재적 성격 등이 그러한 자기충족적 예언에 가두어진 정치적 정체성으로부터의 탈피를 가로막았다고 할 수 있다. 그로 인해 제주사람들은 정치적 지형이 일정하게 변화하는 상황에서조차 국가권력이나 정책에 문제제기를 하고 싶더라도 적응적 정체성의 한계 속에서 하게 됐고, 그 한계가 적극적 저항보다는 은유적·냉소적·소극적 저항의 방식을 택하도록 만들어 나간 것이다.

이러한 냉소적 적응의 정체성은 순응적 적응의 경우와는 달리 상대적으로

정치상황이 기성화되어 안정적인 여유를 보일 때, 또는 자의든 타의든 정치권력이 유화적이거나 온정주의적 정책을 쓸 때 일상 속에서 드러나고 선거와 투표에도 반영된다고 본다. <표 1>에서 경제적 고도성장의 효과로 정치권력이 여유를 보일 수 있었던 1967년의 6대 대통령 선거(한국정치연구회, 1990: 344-350), 6·29 직후의 1987년 13대와 문민화의 유화정책을 표방한 1992년의 14대 대통령 선거가 그 사례이며, <표 2>의 1987년 국민투표도 투표율에 관한 한 그에 속한다고 할 수 있다.

<표 3>의 1981년 11대 총선부터 강화된 무소속 선호경향도 이제 그런 냉소적 적응의 정체성이 행동화된 결과로 풀이할 수 있다. <표 3>에서 무소속 입후보가 법률적으로 불가능했던 1967년에서 1971년의 총선을 제외하면, 1954년 3대 총선이래 1992년의 14대까지 제주지역의 무소속 입후보 비율은 전국평균보다 높다. 그러나 무소속 후보에 대한 지지율과 당선자 구성비의 변화를 같이 놓고 보면 약간의 증감이 있지만 제주지역에서 무소속이 전국에 비할 때 눈에 뜨이게 상대적 강세를 보인 것은 1981년의 11대 이후임을 알 수 있다. 그 백미는 역시 1981년과 1988년에 연출된다. 무소속 당선자가 집권여당으로 변신한 데 대한 주민들의 냉소적 적응의 행동화가 두드러진 경우이기 때문이다.

그러나 이러한 80년대의 선거들에는 개발에 대한 부정적 인식도 한 몫을 했다고 볼 수 있다. 개발을 원하지만 그 이익이 지역에 환원되지 않는 현실, 새로운 개발방식을 요구하면서 동시에 환경보전을 생각해보아야 하는 긴장. 이러한 문제들이 이 시기부터 점차 크게 표면적으로 불거지기 시작한 지역개발의 과제이자 주민들의 지역사회 정체성의 일단을 형성하는 계기로 작용한다. 하지만 이에 대한 문제제기도 적극적 저항과 도전이라기보다 냉소적 적응의 한계 속에서 이루어졌다고 할 수 있다. 무소속 후보에게 표를 모아주었음에도 그들은 간판을 그렇게 올리지 않았을 뿐 항상 여당지향의 속성을 지닌 후보들이었기 때문이다. 4·3으로 인해 고착된 정치적 정체성의 틀이 어느 정도나 단단한지를 잘 알 수 있는 대목이라 하지 않을 수 없다.

결국 4·3에 대한 기억과 그에 뿌리를 둔 제주사람들의 정치적 정체성과

〈표 3〉 역대 직선 국회의원 선거에서의 투표율과 무소속 후보 지지율

| 실시 연도 | 투표율 (%)** | | 의원정수 (명)*** | | 무소속후보 비율(%) | | 무소속지지 율(%)**** | | 무소속당선자의 수 및 구성비(%) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 제주 평균 | 전국 평균 | 제주 | 전국 (A) | 제주 평균 | 전국 평균 | 제주 평균 | 전국 평균 | 제주 (B) | 전국 (C) | B/C | C/A |
| 1948 | 86.6 | 95.5 | 1(3) | 200 | 33.3 | 44.0 | 13.9 | 38.1 | 1 | 85 | 1.2 | 42.5 |
| 1949 | .. | .. | 2(3) | 200 | .. | .. | .. | .. | 0 | .. | .. | .. |
| 1950 | ? | 91.9 | 3 | 210 | 55.6 | 68.5 | 52.1 | 62.9 | 2 | 126 | 1.6 | 60.0 |
| 1954 | 77.5 | 91.1 | 3 | 203 | 76.5 | 66.0 | 66.7 | 47.9 | 2 | 67 | 3.0 | 33.0 |
| 1958 | 94.9 | 90.6 | 3 | 233 | 61.5 | 42.4 | 52.8 | 21.7 | 1 | 27 | 3.7 | 11.6 |
| 1960 | 88.6 | 84.3 | 3 | 233 | 78.9 | 64.6 | 71.6 | 46.8 | 1 | 49 | 2.0 | 21.0 |
| 1963 | 81.5 | 72.1 | 2 | 131 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0 | 0 | .. | .. |
| 1967 | 77.8 | 76.1 | 2 | 131 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0 | 0 | .. | .. |
| 1971 | 78.4 | 73.2 | 2 | 153 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0 | 0 | .. | .. |
| 1973 | 75.9 | 72.9 | 2 | 146 | 62.5 | 33.9 | 50.9 | 18.6 | 1 | 19 | 5.3 | 13.0 |
| 1978 | 86.2 | 77.1 | 2 | 154 | 66.7 | 53.9 | 67.2 | 28.1 | 1 | 22 | 4.5 | 14.3 |
| 1981 | 85.3 | 78.4 | 2 | 184 | 33.3 | 16.6 | 49.5 | 10.7 | 2 | 7 | 28.6 | 3.8 |
| 1985 | 88.9 | 84.6 | 2 | 184 | 33.3 | 6.6 | 43.9 | 3.3 | 1 | 4 | 25.0 | 2.2 |
| 1988 | 82.6 | 75.8 | 3 | 224 | 15.4 | 10.6 | 27.5 | 4.8 | 2 | 9 | 22.2 | 4.0 |
| 1992 | 78.6 | 71.9 | 3 | 237 | 44.4 | 21.5 | 46.0 | 11.5 | 3 | 21 | 14.3 | 8.9 |

주) * 48년=제헌의회의원 선거, 49년=제헌의회의원 재선거, 50년=2대 국회의원 선거
54년=3대 국회의원 선거, 58년=4대 국회의원 선거, 60년=5대 국회의원(민의원) 선거
63년=6대 국회의원 선거, 67년=7대 국회의원 선거, 71년=8대 국회의원 선거
73년=9대 국회의원 선거, 78년=10대 국회의원 선거, 81년=11대 국회의원 선거,
85년=12대 국회의원 선거, 88년=13대 국회의원 선거, 92년=14대 국회의원 선거.
** 제주도 투표율 전국 시도 중 1위인 연도: 1958, 1963, 1978, 1992.
제주도 투표율 전국 최하위인 연도: 1948, 1954.
*** 의원정수는 직선대상 국회의원의 수
**** 무소속 후보 지지율 = 무소속 후보에 대한 투표수/ 유효투표수

출처) 대한연감(1958), 중앙선거관리위원회(1971a, 1978, 1981, 1985, 1988c, 1992)에서 재구성.

삶의 전략, 더 구체적으로는 중심부의 집권 정치권력집단에 대한 정치적 정체성과 접근의 전략들이 그후의 정치상황과 정치지형의 변화, 한국사회의 보편적 사회변동과 제주사회의 특수한 변동과정에 맞물리면서 현재까지의 제주지역 선거사에 큰 영향력을 행사해 왔다고 할 수 있다.[11]

## 5. 맺음말

지금까지 이 글은 개괄적이지만 제주지역 선거사를 종래의 틀과는 다른 관점에서 해석하고자 시도해보았다. 그 과정에서 4·3의 유산이 이 지역 주민들의 정치적 정체성과 선거의 관계에서 어느 정도나 큰 부분을 차지하는지를 생각해볼 수 있었다. 제주지역 선거에서 이른바 무소속 출마는 곧 당선이라는 신화의 뒤에 자리한 친여적 투표성향의 배경도 나름대로 검토해 보았다. 4·3의 기억에 고착된 정치적 정체성이 한국 사회의 굴곡 많은 민주화 과정에서 이 지역 주민들로 하여금 보다 진취적인 행동을 하지 못하도록 만든 하나의 굴레로 작용했을 가능성도 시사받을 수 있었다. 하지만 4·3이 이 지역 주민들에게 심어 준 정치적 정체성이나 선거의 결과가 한국 사회와 지역의 상황이 변화함에 따라 최근 들어 점차 달라지고 있음도 알 수 있었다.

근래에 특정 사회의 정치를 논할 때 '정체성의 정치학(politics of identity)'이라는 표현이 자주 등장한다(Tilly, 1996). 특정의 목적을 위해 사회 성원들을 동원화하는 메카니즘을 정치라 한다면 권력의 입장에서든 시민적 수준에서든 정치적 정체성에 대한 토론과 그것을 어떻게 일구어나가야 할 것인가의 문제는 매우 핵심적 주제가 되어진다. 아마도 지방자치의 제도화가 더욱 제대로 이루어져 나간다면 이 지역 주민들의 정치적 정체성의 모습이나 선거도 한층

11) 이미 반세기 전에 발생한 4·3이지만 그 기억을 현재적 의미로 되살리는 공개적으로 승인된 작업이 최근에야 진행되고 있다. 다시 말해 4·3은 과거의 역사적 사건(event)이지만 제주지역에서는 뚜렷한 현재성으로 여전히 남아있다고 할 수 있다. 이에 따른 긴장과 갈등, 던져진 과제 등에 대해서는 김성례(1996), 유철인(1996) 등을 볼 것.

합리적이고 민주적·참여적인 성격으로 변모하지 않을까 기대해본다. 여기에 주민 스스로 4·3의 질곡을 해소하려는 노력이 곁들여져야 할 것은 더 강조할 필요가 없을 것이다.

나아가 같은 맥락에서 우리는 4·3이 이 지역 주민들을 끊임없이 기억의 정치학(politics of memory; Boyarin, 1994) 속으로 내몰고 있음에도 주목해야 할 것이다. 4·3에 대한 기억을 재현하는 과정도 정치적·이데올로기적 역학관계에 따라 달라지기 때문이다. 최근 이 지역에서 4·3 추모제를 올리고, 4·3진상파악작업에 대한 움직임 등이 공식적으로 표면화하면서, 어떤 의미에서 4·3에 대한 "조각난 의미는 생존자 가운데 과거의 이념적 대결의 유령을 불러일으키고 있다. 47년이나 침묵된 기억을 구제하기 위해 제주도민과 제주사회는 모두 당시의 폭력적 사태를 다시금 경험하고 있는 셈이다. 이것은 새로운 폭력이고, 새로운 이념갈등이며 새로운 고통이며 새로운 공포이다. 그러므로 우리는 여기서 4·3의 조각난 표상들이 4·3의 진실에 관한 새로운 체계를 확립하려고 경쟁하고 있는 바로 이 상황을 주시해야(김성례, 1996: 5)"하는 것이다.

그러나 제주지역의 선거사를 해석하는 데 4·3의 몫을 잊어서는 안되지만 그것만이 유일한 선행변인 또는 독립변인일 수는 없다. 이 글이 4·3을 부각시킨 것은 종래의 해석들이 지닌 한계를 지적하고 지역의 특수성과 역사에 대한 관심을 촉구하려는 의미도 크다. 이 글이 비판적으로 계승·포용한 개발·보존 갈등론과 역사적 계기론은 이 글의 관점을 구성하는 데 중요한 실마리를 제공해 주었다. 그리고 기왕에 주어져 있는 해석의 틀인 이중구조론이나 정당기피론도 아직은 일정한 설득력을 지닌다. 게다가 최근에는 한국 사회의 선거를 재해석하는 데 합리적 선택 이론(rational choice theory) 등의 대안적 이론들도 적지 않은 설명력을 보여주고 있다(박찬욱, 1992; 조연수, 1992, 1993; 조중빈, 1992; 조기숙, 1993). 이러한 대안적 설명 틀들과의 폭 넓은 토론과 교류만이 제대로된 제주지역 선거사 해석을 가져올 수 있을 것이다.

그리고 제주지역과 한국 사회의 관계에서 전자가 지닌 특수성은 후자의 보편성과 상호규정적으로 작용하면서 이 지역의 역사를 형성해낸다는 점도 중요하다.

이러한 전제에서 제주지역과 유사하거나 이질적인 경험을 해온 국내의 다른 지역과의 비교가 없어서는 안될 것이다. 뿐만 아니라 제주지역의 내부로 들어가 지역을 구성하고 있는 다양한 사회적 범주나 계급 또는 집단간 역학관계 역시 관심을 둘 필요가 있을 것이다. 그러면서도 과거의 어떤 시기처럼 고립된 지역으로서 제주사회가 아니라 지역의 내적 조건과 외적 환경간에 활발한 의사소통을 특징으로 하는, 일종의 개방체계로 파악되는 지역 또는 지역사회로 개념화하면서 그에 접근해보아야 할 것이다. 궁극적으로 한국사회의 참된 민주화와 제주지역 지방자치의 올바른 실현을 위한 성숙한 선거라는 명제가 그러한 부분들에 대한 보다 진전된 논의를 요구할 것은 물론이다.

# < 참 고 문 헌>

강남규(1985) "제주도 토지투기 실태,"『현장 3』돌베게. 161-193.

고창훈 외(1994) "한국의 정치체제와 지방의회 의원의 역할: 제주도의회를 중심으로,"『아라논총』제주대학교 행정대학원, 3:512-539.

김광웅(편)(1990)『한국의 선거정치학』나남.

김규택(1967) "선거와 투표행태",『한국정치학회보』2집.

김성례(1996) "근대성과 폭력: 제주 4·3의 역사적 표상," 한국문화인류학회 제 173차 월례발표회 논문.

김현장(1979) "제주도 땅의 새 임자들,"『뿌리깊은 나무』9월호.

박재묵(1984) "근대화·종속·생산양식의 변증법", 박재묵 (편역),『제3세계 사회발전론』창작과 비평사. 7-35.

박찬욱(1992) "14대 국회의원 총선거에서의 정당지지 분석," 한국정치학회,『선거와 한국정치』국내하계학술대회논문집. 177-220.

신행철(1995) "제주도민의 지방자치 의식", 신행철 외,『제주사회론』한울. 251-269.

유철인(1996) "제주 4·3의 현재적 의미와 제주사람들의 역사인식," 한국문화인류학회 제 173차 월례발표회 논문.

유팔무 외(1994)『지방자치와 지역발전 비교연구: 춘천시, 청주시, 진주시, 제주시의 비교』한림대학교 사회조사연구소.

윤천주(1981)『우리나라의 선거실태』서울대학교출판부.

이상철(1995a) "제주에서 본 전국의 지자제 선거,"『경제와 사회』가을호. 한울. 106-113.

———(1995b) "제주도 개발정책과 도민 태도의 변화,"『제주도연구』12 : 71-114.

이창기(1992) "제주도의 사회문화적 특성과 환경: 도전·적응·초월의 메카니즘,"『제주도연구』9: 17-35.

정근식(1996) "지역 정체성과 도시상징 연구를 위하여," 1996. 10. 25-26. 제

주대 지역사회발전연구소 주최『지역주민의 정체성과 지역사회 연구』심포지엄 발표논문.

정대연(1995a). "제주도, 무소속의 사회학,"『계간 다리』가을호. 48-55.

———(1995b). "제주시민의 정치참여와 투표성향," 신행철 외,『제주사회론』한울. 191-220.

제민일보 4·3 취재반(1994-95)『4·3은 말한다』1, 2, 3. 전예원.

제주4·3연구소(편)(1989)『이제사 말햄수다』1,2. 한울.

조기숙(1993) "여촌야도의 합리성: 불리언(Boolean) 비교방법의 적용을 위한 시론,"『한국정치학회보』27(2): 53-75.

조성윤(1995) "제주도 근대사회운동의 재조명," 신행철 외,『제주사회론』한울. 419-438.

조연수(1992) "합리적 유권자 모델과 한국의 국회의원 선거: 여촌야도, 지역주의, 정당본위투표를 중심으로," 한국정치학회,『선거와 한국정치』국내하계학술대회논문집. 61-98.

———(1993) "유권자 선호강도는 존재하는가?: 인지심리학과 경제학의 합리성개념의 대비를 통하여,"『한국정치학회보』26(3):87-112.

조중빈(1992) "유권자의 여야성향과 투표결정 시기에 따른 정당지지," 한국정치학회,『선거와 한국정치』국내하계학술대회논문집. 161-176.

최정운(1995) "정치학에서의 문화의 의미," 서울대학교 비교문화연구소 제4회 학술 심포지움『문화에 대한 다학문적 접근』자료집. 44-62.

한국정치연구회(1990)『한국정치사』백산서당.

『대한연감』(1958)

제주도선거관리위원회(1980)『제주도국민투표관리개황』.

중앙선거관리위원회(1971a)『역대 국회의원 선거 상황』.

————————(1971b)『역대 대통령 선거 상황』.

————————(1978)『국회의원 선거 상황(제 9, 10 대)』.

————————(1981)『국회의원 선거 상황(제 11 대)』.

————————(1985)『제 12 대 국회의원 선거 총람(1985. 2. 12.)』.

————————(1988a) 『국민투표 총람(1987. 10. 27)』.

————————(1988b) 『제 13 대 대통령 선거 총람(1987. 12. 16.)』.

————————(1988c) 『제 13 대 국회의원 선거 총람(1988. 4. 26.)』.

————————(1992) 『제 14 대 국회의원 선거 총람(1992. 3. 24)』.

————————(1993) 『제 14 대 대통령 선거 총람(1992. 12. 18.)』.

Bendix, R. and S. M. Lipset.(1966) "The Field of Political Sociology", in L. A. Coser (ed.) *Political Sociology: Selected Essays*, New York: Harper & Row, Publishers. 9-47.

Bottomore, Tom.(1979) *Political Sociology*, London: Hutchinson & Co.

Boyarin, Jonathan.(1994) "Space, Time, and the Politics of Memory", in J. Boyarin (ed.) *Remapping Memory: The Politics of TimeSpace*, Minneapolis: University of Minnesota Press. 1-37.

Halbwachs, Maurice.(1980) *The Collective Memory*, translated by F. J. Ditter, Jr and V. Y. Ditter, New York: Harper & Row Publishers.

Kim, Jae-On and B. C. Koh.(1972) "Electoral Behavior and Social Development in South Korea: An Aggregate Data Analysis of Presidential Elections," *Journal of Politics*, 34(3).

Mach, Z.(1993) *Symbols, Conflict and Identity*, SUNY Press.

Mackenzie, W. J.(1978) *Political Identity*, New York: St. Martin's Press.

————————(1980) "The Functions of Elections", in D. L. Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 5., New York: The Macmillan Company & The Free Press. 1-6.

Pearson, Robin.(1993) "Knowing One's Place: Perceptions of Community in the Industrial Suburbs of Leeds, 1790-1890", *Journal of Social History*, winter:221-244.

Perelli, Carina.(1994) "*Memoria de Sangre*: Fear, Hope, and Disenchantment in Argentina", in J. Boyarin (ed.), *Remapping Memory: The Politics of TimeSpace*, Minneapolis: University of

Minnesota Press. 39-66.

Stokes, D. E.(1980) "Voting", in D. L. Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences,* Vol. 16., New York: The Macmillan Company & The Free Press. 387-395.

Tilly, Charles (ed.).(1996) *Citizenship, Identity and Social History,* Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.