

제주도민의 선거 행태

정대연

1. 정치참여로서의 투표 행위

사회는 하나의 거대한 집단으로서 여러 부분들이 수평적 및 수직적 원리에 기초하여 서로 얽혀 하나의 전체로 존재하고 있다. 특히 수직적 구성원리에 의하면 전체 사회는 크게 두 개의 부분으로 구분할 수 있다. 하나는 그 사회의 운영에 대한 의사를 결정하는 집단이고, 다른 하나는 결정된 의사에 순응해야 하는 집단이다. 전자를 '정책결정 집단'이라고 하면 후자는 '일반대중'이다.

현대 민주사회에서 투표에 참여하는 것은 일반대중이 정책결정 집단의 구성원을 선출함으로써 자신의 의사결정권을 위임하는 행위이다. 따라서 투표란 일반대중이 간접적으로 정책결정에 참여할 수 있는 제도화된 길이고, 투표에 기권하는 것은 자신이 스스로 정치참여를 포기하는 일이다.

광복 이후 한국 사회는 정치적으로는 민주화로 향한 변동이고, 경제적으로는 산업화, 사회생태적으로는 도시화, 그리고 의식구조적으로는 개인주의로 향한 변동을 경험해 오고 있다. 이 변동의 과정에서 산업화, 도시화 및 개인주의는 빠른 속도로 이루어졌지만 유독 정치적 민주화는 속도가 느렸다. 민주화의 과정을 투표를 통한 정치참여라는 맥락에서 시대별로 보면 그 특징이 다음과 같이 규정지을 수 있을 것이다. 광복 초기에는 일반대중이 정치참여의 본질적 의미에 대한 이해가 부

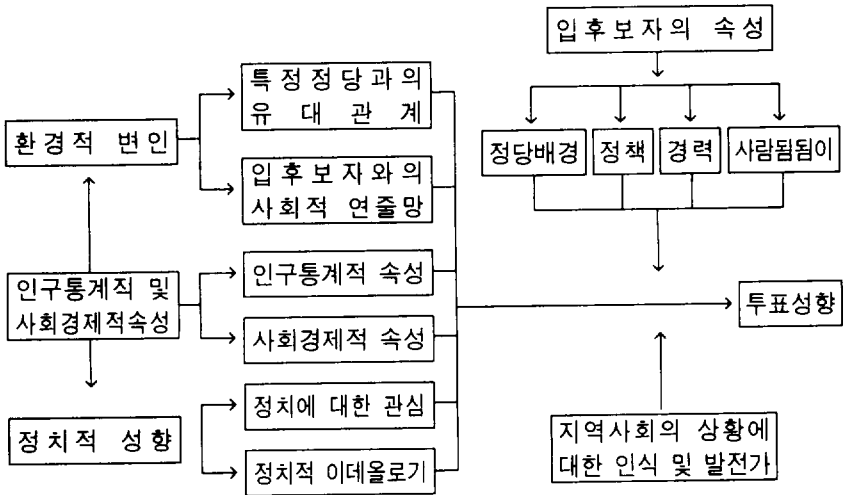
족한 상태에서 정부의 계몽적 활동에 의해 피동적으로 투표에 참여하였다. 1공화국 대부분의 시기에는 집권층의 조직적 조작과 강제적 동원화에 의한 투표참여로서 일반대중의 자발성에 기초한 실질적 정치참여의 실현이 부족하였다. 민주와 자유라는 사회발전의 가치에 기초한 4·19혁명을 통해 수립된 2공화국 시대에는 실질적 정치참여의 의미를 터득하고, 또한 그 기회를 획득하였다. 그러나 5·16 쿠데타로 인해 그것을 실현하는 기회가 좌절되었다. 3공화국에서 5공화국 말기까지는 정치참여가 제도적으로 박탈되었다. 6공화국에 와서는 정치참여의 기회를 제도적으로 보장받았다. 그러나 합리성보다는 감정이나 학연, 혈연, 지연 등 입후보자와 유권자 사이의 개인적인 사회적 연줄망에 기초한 정치참여였기에 소극적 참여에 불과하였다. 이 소극적 참여는 아직도 계속되고 있다.

2. 투표행위에 미치는 요인들

어느 입후보자에게 투표할 것인가 하는 투표성향에 미치는 요인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫번째 요인은 유권자들의 개인적인 속성이다. 이것은 다시 유권자들의 인구통계적 및 사회경제적 속성, 환경적 변인, 정치적 성향 등 세 가지로 나눌 수 있다. 유권자의 인구통계적 및 사회경제적 속성은 연령, 성, 학력, 월수입 등이고, 환경적 변인으로서 특정 정당과의 유대 관계와 입후보자와의 사회적 연줄망을 들 수 있고, 정치적 성향으로서는 정치에 대한 관심과 정치적 이데올로기를 들 수 있다. 두번째 요인은 입후보자가 가지고 있는 속성이다. 이 속성은 입후보자의 정당배경, 정책, 사람 됨됨이, 과거의 경력 등이다. 세번째 요인은 지역사회의 경제, 사회, 문화 등 제반 상황에 대해 유권자들이 어떻게 인식하고, 이 인식에 기초하여 유권자 나름대로 가지고 있는 지역사회의 발전방향을 입후보자들이 제시하는 정책과 관련하여 판단하게 된다. 그러나 이 세 가지 요인들은 독립적으로 존재하는 것이 아니

라 상호 복합적으로 연관적 메커니즘을 이루고 있다. 즉 투표행위가 최종 종속변인이고, 유권자의 속성이 독립변인이고, 입후보자의 속성과 지역사회에 대한 인식 및 발전가치는 투표행위와 유권자의 속성 중간에 위치하는 매개변인이 된다. 이 메커니즘을 도식화하면 아래와 같다.

〈도식 1〉 투표행위에 미치는 요인들의 메커니즘



〈도식 1〉에서 '입후보자와의 사회적 연줄망'은 지지할 입후보자를 결정하는 데 비합리적 기준이고, 나머지 요인들은 합리적 기준이다. 개인적인 연줄망은 한국에서 선거 때마다 합리적 선거를 저해하는 문제거리로 지적되어 온 변수로서 입후보자간, 입후보자와 유권자간, 더 나아가서는 유권자끼리 갈등을 유발시키는 원인으로 작용하면서 한국 정치 발전의 저해 요인으로 작용하고 있다. 혈연, 학연, 지연 등 개인적인 연줄망은 선거 때만 작용하는 것이 아니라 일상생활, 사회조직 운영의 전반에 모두 작용하고 있다. 왜 이러한가? 그 이유는 한국사회의 구성원리에서 찾아볼 수 있다.

민주주의가 발달된 서양사회의 구성원리는 합리성이고, 우리는情有다. 합리성은 이성과 객관성에 기초하여 사물을 인식하고 평가한다.情

은 사람들간에 느끼는 따뜻한 마음으로서 개인적인 삶의 과정에 매우 필요하다. 이 때문에 좋게 보면 한국사람은 사람들간에 인간미가 있고, 서양사람들은 인간미가 메달라 보인다. 우리는 이 인간미를 자랑으로 여기고 있다. 그러나 情은 개인적인 연줄에 기초하고 있기 때문에 합리성이 바탕이 되어야 하는 조직운영에는 비합리적 요소로 작용한다. 이 점이 곧 서양사람들의 눈에는 한국사회 전체 또는 여러 개별 조직체의 상당한 부문이 원칙도 없이 비공식적인 요소가 많이 개입되어 있는 데도 불구하고 조직체가 와해되지 않고 운영되어 가는 것이 매우 신기하게 보이는 이유이다. 서양에도 혈연, 지연, 학연이 사회조직의 곳곳에 작용한다. 그러나 우리보다 그 범위가 좁기 때문에 결정적 구실을 하지 않는다.

투표는 ‘다수의 지지를 바탕으로 한 정책결정 집단의 구성원을 충원하는 일이므로 정책결정과 그 정책의 집행에 정당성을 부여해 주는’ 고도의 합리성을 전제로 하는 제도이다. 그러나 한국은 합리적 기준보다는 개인적인 연줄망을 우선시하는 투표행위를 하게끔 하는 사회구성원리를 가지고 있다. 이것을 한 마디로 축약하면 우리의 몸은 합리적인 제도인데 사고는 情이라는 전통에서 벗어나지 못하기 때문에 한국에서 투표란 ‘갓쓰고 양복입기’가 아니겠는가. 이것은 곧 한국의 선거 과정에서 민주주의는 개념적으로만 존재하지 실체는 없음을 뜻하는 것일 것이다.

3. 제주도민의 선거 행태

제주도의 선거 행태는 <도식 1>의 투표행위에 미치는 각 요인의 영향 및 각 요인들간의 상호관계를 분석함으로써 그 특징이 분석될 수 있다. 물론 <도식 1>은 어느 사회, 한 사회의 어느 지역에도 적용이 가능한 일반적 도식이지만 이 도식에 따라 사회간 또는 지역간 차이를 비교 분석하여 상이한 특징이 나타나면 그 특징이 곧 그 사회 또는 그 지역

의 고유의 선거 행태라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이 글은 제주도 한 지역을 분석한 것이다.

제주도민의 선거 행태는 선거의 종류에 따라 다르게 나타나고 있다. 그러나 이 글은 1992년 제주시의 14대 국회의원 선거, 1995년의 도지사 선거에서 나타난 투표성향을 종합하여 설명해 보고자 한다.

(1) **입후보자의 정당배경** : 제주도도 다른 지역과 마찬가지로 기존 정당에 대한 선호도가 낮고, 입후보자의 정당배경이 득표로 의미있게 연결되지 않는다. 그렇다고 무소속 자체를 좋아하는 것도 아니다. 예컨대 민자당, 민주당, 국민회의, 자민련 공천자에게 무조건 투표하겠다는 응답자는 0.8%, 4.0%, 3.0% 및 1.4%이다. 반면 무소속 입후보자에게 무조건 투표하겠다는 응답자는 9.6%이다. 그리고 실제 1992년도 대통령, 1992년도 국회의원, 1992년도 광역의원, 1995년도 도지사 선거에서 줄곧 민자당 입후보자에게 투표한 사람은 5.7%였고, 민주당에 투표한 사람은 2.6%, 무소속에 투표한 사람은 10.1%였다. 나머지는 81.6%는 선거에 따라 입후보자의 인물 중심으로 투표한 유동표이다. 이처럼 정당 선호도가 낮고 또한 입후보자의 정당 배경이 지지에 미치는 영향이 낮은 핵심적 이유는 한국의 정당이 정책이나 이념보다는 사람과 지역 중심으로 구성되어 있고, 국민보다는 당리 중심으로 운영되면서 매우 잦은 ‘헤쳐, 모여’의 行態 때문일 것이다. 이 사실은 한국의 사회구조에 대한 제주도민들의 아래와 같은 부정적 이데올로기에서 뒷받침된다.

(2) **정치에 대한 관심과 정치적 이데올로기** : 정치, 경제, 사회 등 한국사회의 여러 부문에서 기존의 헤게모니의 정당성에 관한 10개 문항을 가지고 설문 조사한 결과 제주도민은 한국사회에 대해 ‘소득 불평등이 심하고, 정치가들은 대부분 국가와 민족보다는 정권획득 또는 정권유지에만 더 신경을 쓰고, 기업들은 노동자와 소비자를 희생시키면서 많은 돈을 벌려고 애쓰고, 가난한 사람들은 그들의 능력이 부족하기보다는 기회의 불평등 구조화로 인하여 가난하게 살고 있고, 개인적인 능력이나 노력보다는 운이나 연줄이 좋아야 출세할 수 있다’는 부정적 시각이 61.4%나 된다.

한국사회의 기존의 헤게모니에 대한 이러한 부정적 시각이 강할수록 정당 선호도가 낮고, 정당 입후보자에 대한 지지가 낮다. 바꾸어 말하면 정당배경은 입후보자를 밀어내는 요인으로는 의미있는 작용을 하지만 지지로 끌어 당기는 요인으로는 작용하지 않는다. 그리고 이 부정적 시각 61.4%는 대부분 앞서 말한 유동 투표자이다.

(3) 인구통계적 및 사회경제적 특성 : 따라서 이 유동 투표자들이 어느 입후보자를 지지하느냐에 의해 당락이 결정된다. 이 유동 투표자의 구성은 교육수준, 월수입, 직업별 등 사회경제적 속성보다는 연령과 성별이라는 인구통계적 속성별로 더 의미있는 차이를 보이고 있다. 즉 연령별로 보면 20대는 91%가 유동 투표자이고, 30대는 77%, 40대는 80.3%, 50대는 76%, 60대 이상은 89%이다. 성별로 보면 남자는 79%, 그리고 여자는 87%가 유동 투표자이다. 즉 유권자들의 인구통계적 속성 가운데 성별 및 연령이 지지할 입후보자를 결정하는 데 미치는 영향이 교육수준, 월수입 및 직업이 미치는 영향보다 더 강하다. 이 결과 성별 및 연령을 제외한 나머지 변수들에 있어서는 입후보자별로 특성의 지지층이 형성되어 있지 않다.

(4) 입후보자와의 사회적 연줄망 : 입후보자와 유권자의 개인적인 사회적 연줄망으로서 姓, 출신 국민학교, 중학교, 고등학교, 고향이 같다면 무조건 지지하겠다는 비율을 측정한 결과 고등학교의 동창 관계가 가장 영향이 강하고, 다음으로 고향이고, 姓의 영향이 가장 낮았다. 반면 국민학교와 중학교 동창관계는 영향이 거의 없었다. 특히 고등학교와 姓에 있어서도 학교와 姓에 따라 영향의 정도는 의미있는 차이를 보였다.

(5) 입후보자의 정책, 경력 및 사람 됨됨이 : 유권자들이 어느 입후보자를 지지할 것인가를 결정할 때 중요하게 고려하는 요인은 매우 광범위하다. 그 가운데 특히 입후보자의 ‘인격/사람 됨됨이/도덕성’을 가장 중요하게 고려하고, 다음으로 ‘정책과 공약내용’, ‘능력’, ‘과거의 경력’, ‘청렴성’, ‘성실성’ 등이다. 따라서 입후보자가 제시하는 정책, 과거의 경력, 사람 됨됨이는 매우 중요하게 고려되고 있다.

(6) 선거 행태의 유형 : 이상에서와 같이 제주도민들의 선거 행태에는 <도식 1>에 있는 요인들이 긍정적으로 또는 부정적으로 모두 투표 성향에 의미있는 영향을 주고 있다. 그러면 도대체 제주도에서 위의 요인들이 상대적으로 어느 것이 더 중요하게 지지할 입후보자의 결정에 영향을 주어 종합적으로 어떤 유형의 선거 형태를 띄는가를 알아보기 위해 요인분석(factor analysis)의 기법으로 분석하였다. 그 결과 제주도민의 선거 행태는 크게 네 가지 유형으로 구분되었다. 그들은 '입후보자와의 개인적인 연줄망 지향형', '지역발전 지향형', '입후보자의 전문 관리능력 지향형' 및 '입후보자의 유명세 지향형'이다. 개인적인 연줄망 지향형은 2%였고, 지역발전 지향형은 3%, 전문 관리능력 지향형은 23%, 그리고 입후보자의 유명세 지향형이 72%였다. 따라서 제주도에서는 정당이나 정책보다는 '입후보자의 유명세'와 '개인적인 연줄망'이라는 요인이 '지역발전'이나 '입후보자의 전문 관리능력'이라는 합리적 요인보다 더욱 당락을 좌우하게 된다.

이렇게 보면 제주도에서는 결국 유권자의 74%가 이미 개인적인 연줄망 또는 입후보자 자신의 유명세의 정도에 의해 고정표가 결정되어 버리고 선거 기간 동안은 사실상 합리적 선택 기준을 중시하는 26%의 유권자를 두고 입후보자끼리 서로 경쟁하게 되는 셈이다.

4. 종합적 해석 : 무소속 당선자의 실상

주지 하다시피 제주도에서 특히 국회의원 선거는 세 가지 특징을 보이고 있다. 첫째는 무소속 당선이고, 둘째는 무소속으로 당선된 사람이 끝까지 무소속으로 남지 않고 모두 집권당에 입당하였다는 점이고, 셋째는 무소속으로 당선된 후 집권당에 입당하였다가 그 다음 시기에 집권당 입후보자로 출마하면 낙선된다는 점이다. 왜 이러한 현상이 재현되는지 위의 분석 결과에 기초하여 해석해 보자.

첫째: 좋아하는 정당이 없다고 해서 그것이 곧 무소속 입후보자의

지지로 연결된다고 볼 수는 없다. 기존 정당이 정책이나 이념보다는 사람과 지역 중심으로 구성되어 있기 때문에 입후보자의 정당 배경이나 정책보다는 입후보자의 개인적인 인물 됴됨이나 연줄망 중심으로 지지하게 된다. 그 결과 대통령 선거를 제외한 나머지 각종 선거 때는 정당 대결의 선거가 아니라 입후보자의 개인적인 인물 됴됨이나 연줄망의 대결이고, 그 결과 ‘무소속이 좋아서 끌어 당기는 요인’보다는 ‘기존의 정당이 싫어서 밀어내는 요인’ 때문에 개인적인 연줄망 중심의 선거 행태가 가중되는 것이다. 이것이 곧 무소속 입후보자가 개인적인 연줄망에 기초하여 당선된 후 집권당에 입당하였다가 다음 선거 때 집권당으로 입후보하면 또 다시 ‘무소속이 좋아서 끌어 당기는 요인’보다는 ‘기존의 정당이 싫어서 밀어내는 요인’이 작용하여 그가 재선되지 이유 가운데 하나로 작용한다.

둘째: 입후보자와의 개인적인 연줄망과 유명세 중심의 투표행위가 제주도에서 강한 이유가 무엇인가? 그것은 제주도는 다른 지역에 비해 동질성이 강한 사회라는 점이다. 1950년대 이전까지는 육지부와는 교류가 빈번하지 않던 비교적 고립적이고 폐쇄적인 사회였다. 1960년대 이후 중앙정부가 제주도 관광개발 정책을 실시한 후 비로소 육지부와 교류가 활발해지면서 개방사회로 전환되기 시작하였다. 지금은 산업사회의 성격을 띠고 있지만 아직도 제주도는 다른 지역에 비해 도민들의 가치관념, 직업구성, 생활수준 등에서 동질성이 강하다. 이 결과 혈연, 학연 등에 기초한 전통적인 행위양식, 즉 對面的 상호작용, 자기노출, ‘우리’라는 집단주의 감정 등 일차적 인간관계가 사회구성의 원리로 강하게 작용하고 있다. 이것이 곧 입후보자의 정당이나 정책 등 합리적 기준보다는 개인적인 연줄망이 투표행위에 강하게 작용하게 하는 하나의 원인일 것이다.

일반적으로 동질성이 강한 전통사회에서는 높은 사회적 지위에 대해 자발적으로 존경심을 갖는 ‘지위 존경’이 강하다. 사회학은 한 사회의 근대성의 수준을 측정할 때 ‘지위 존경’의 철퇴를 하나의 지표로 삼고 있다. 한국사회 전체도 지금 근대화의 중턱에 와 있지만 서양에 비해

아직 ‘지위 존경’의 철회 수준이 낮고, 한국 안에서는 도시보다는 농촌이 ‘지위 존경’의 철회 수준이 낮다. 이 ‘지위 존경’의 수준이 제주도에서는 여전히 강하고, 그 결과 투표행위에서도 ‘입후보자의 유명세 지향형’이 높게 나타나고 있다.

셋째: 앞서 말한 ‘기존의 정당이 싫어서 밀어내는 요인’은 한국사회의 기존의 해계모니에 대한 부정적 시각과 결부되어 정당 공천자의 당선을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 예컨대 20대의 중산층 남자가 무소속 입후보자에 투표하였다면 그가 남자이고 20대라는 인구통계적 사실이나 중산층이라는 사회경제적 사실보다는 그가 한국의 기존 정당과 사회구조에 대한 의식이 부정적이기 때문에 정당 공천자에게 투표하지 않는 영향이 더 크다.

이렇게 보면 제주도민의 투표성향을 결정짓는 요인들은 합리적인 맥락과 비합리적인 맥락이 공존하고 있다. 이러한 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 제주도는 국회의원의 경우 무소속 당선자의 천국이 되었고, 이것은 도지사 선거에서도 그대로 반영된 것일 것이다. 그러나 국회의원 선거의 경우 무소속으로 당선된 사람은 끝까지 무소속으로 남지 않고 모두 집권당으로 입당함으로써 제주도는 명분은 집권당을 지지하지 않았지만 실제로는 집권당을 지지한 결과를 초래해 왔다. 특히 무소속 당선자가 여당에 입당한다는 사실 자체에 대해서는 92.4%가 부정적이지만 이 부정적 태도가 그 사람의 비지지로는 연결되지 않는다. 내적 지향의 전통성에 기초하여 당선된 무소속 입후보자가 집권당에 입당한 후 다음 선거 때 집권당으로 입후보하면 그에게는 다시 외적 지향의 합리적 선택이 작용되어 낙선된다. 낙선된 후 그 다음 시기에 여당 공천을 받지 못하여 다시 무소속으로 입후보하면 그에게 다시 내적 지향의 전통성이 작용되어 또 다시 당선되고, 그 당선자는 다시 또 집권당으로 입당한다. 이 과정은 자살골의 악순환이 아닌가.