

# 제주해군기지 이슈가 제19대 총선에 미친 영향

: 제주특별자치도 서귀포시 선거구 사례

고경민\*\*

## < 차례 >

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 분석방법
- III. 제주 지역 총선 결과의 특징: 변화와 지속
- IV. 후보자 공약과 선거 이슈
- V. 신거운동과 유권자의 반응: 현지조사
- VI. 총선 결과 분석
- VII. 결론

## 국문요약

이 글은 19대 총선에서 전국적인 선거이슈로 부상한 제주해군기지 문제가 유권자들의 선택에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석했다. 전국적 이슈로서 중요성에도 불구하고, 서귀포시 선거구에서 제주해군기지 이슈는 후보들이 승부수를 띄울만한 결정적인 선거 이슈는 아니었던 것으로 보인다. 해군기지 문제가 길게는 19년, 짧게는 10년을 넘기면서 지역 유권자들에게 피로감을 주는 이슈였기 때문이다. 또한 선거구도 상으로도 1, 2위 후보가 해군기지 공사 중단과 재검토를 주장했고, 3위 후보만이 정부의 적극적 지원을 강조함으로써 선거에 영향을

\* 이 논문은 2012년 4월 25일 국회입법조사처와 한국정당학회의 주최로 국회입법조사처 대회의실에서 개최된 『19대 총선평가 학술회의』에서 발표되었던 논문을 수정·보완했다. 유익한 토론을 해주신 중앙선거관리위원회의 장성훈 박사님과 건설적인 논평과 제안을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드린다. 그리고 본 연구는 교육과학기술부, 한국연구재단 중점연구사업(2012-0005855)의 지원을 받아 수행되었다.

\*\* 제주대학교 원자력과학기술연구소 학술연구교수

미칠 수 있는 이슈로서의 가치가 약화된 것으로 보인다. 해군기지 이슈와는 별개로 고향표의 지지 결집 정도가 선거승패의 중요한 요인으로 작용한 것으로 보인다. 결론적으로, 제주해군기지 이슈에 대한 유권자의 선택에 관심이 모아졌던 서귀포시 선거구의 선거결과는 해군기지 이슈의 장기지속으로 인한 피로감과 제주지역의 연고를 중시하는 유권자의 특성으로 인해 유권자들의 표심에 결정적인 영향을 미치지 못한 것으로 보인다.

주제어 : 19대총선, 제주해군기지, 이슈투표, 이슈피로, 소지역주의, 권당선거, 현지조사.

## I. 서론

제주해군기지 문제는 역대 4개 정부에서 19년에 걸쳐 지속되어 온 해묵은 갈등 이슈이다. 김영삼 정부에서 처음 계획되어 논의되기 시작했고, 김대중·노무현 정부에서 후보지 결정에 관한 논란 끝에 최종 입지가 결정되었으며, 이명박 정부에서 건설 공사를 시행하고 있다. 2002년 회순으로 입지가 계획되면서 갈등이 시작되었고, 이후 위미로 입지가 변경되었다가 다시 2007년 5월 강정으로 최종 입지가 결정되었다. 또한 당초의 사업 계획도 순수 해군기지 건설에서 민·군복합형 관광미항으로 변경되었다.<sup>1)</sup> 이명박 정부가 임기를 채 1년도 남겨 놓지 않은 상황에서 제주 해군기지 건설 사업의 파열음은 그칠 줄 모르고 있으며, 급기야는 제19대 총선의 핵심 이슈 중의 하나로 부상했다.

이 글의 목적은 19대 총선에서 전국적인 선거이슈로 부상한 제주해군

1) 국방부 장관은 2009년 1월 군함 20여척과 크루즈선 2척이 계류할 수 있도록 총 사업비 9천 7백억 원이 투입되는 민군복합형 관광미항 실시계획을 승인함으로써 공사가 시작되었다(고경민, 2011: 13-14쪽).

기지 문제가 유권자들의 선택에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이다. 합리적 선택이론에 따르면, 유권자의 투표 선택에서 이슈의 중요성을 강조하며, 오랫동안 정치적 논쟁의 중심에 놓여 있던 이슈가 선거 이슈로 부상할 경우 이슈투표의 가능성이 높아진다(Carmines and Stimson, 1989: 11-12쪽). 19대 총선의 핵심 이슈의 하나이면서 오랜 갈등 과정에서 정치사회적 논란이 되귀포시 선거구의 어 왔던 해군기지 이슈가 해군기지 갈등의 현장인 서유권자들에게 어떤 영향을 미쳤는가?

이번 총선에서 서귀포시 선거구에는 해군기지 이슈 이외에도 신공항 유치, FTA 대응과 감귤 등 1차산업 활성화, 산남북(제주시와 서귀포시) 불균형 발전 해소와 같은 지역 현안들이 있었다. 3선을 노리는 현역 의원 심판론과 제주를 홀대해 온 정권에 대한 심판론도 유권자의 표심을 자극하는 이슈였다. 이러한 이슈들 이외에 표면적으로 분명하게 드러나지는 않았지만, 선거 때마다 영향을 미쳐온 소지역주의 투표, 이른바 ‘켄당선거’의 발현 여부도 관심사였다.

이 글은 우선 선거 이슈가 투표 선택에 미치는 영향을 대조적으로 설명하는 이슈투표 이론의 ‘쉬운 이슈’와 프레임 이론의 ‘이슈피로’를 대비시켜 논의의 틀을 구성할 것이다. 다음으로, 최근 제주 전체 및 서귀포시 선거구의 선거결과에서 나타나는 특징의 지속과 변화를 분석했다. 이어서 19대 총선을 위해 제시된 후보자별 선거공약을 분석하고, 제주해군기지 이슈와 여타의 지역 현안들을 분석했다. 이어서 각 후보자들의 선거 운동과 유권자의 반응을 살펴보았다. 특히 이를 위해 후보자 선거사무소 방문과 지역 유권자들과의 인터뷰 등의 방법을 이용했다.

이상의 분석 결과를 토대로, 이 글은 오랫동안 제주를 갈등과 분열로 몰아넣으면서 여전히 지속되고 있는 해군기지 이슈가 유권자들에게 ‘이슈피로’ 현상을 가져왔음을 보여줄 것이다. 그리고 여기에 이른바 ‘켄당

선거'로 불리는 소지역주의적 투표행태를 보이는 유권자의 특성이 보다 두드러지면서 해군기지 이슈는 서귀포시 선거구 유권자들의 투표 선택에 결정적인 영향을 미치지 못했다고 주장할 것이다.

## II. 이론적 배경과 분석방법

### 1. 이슈투표와 이슈피로

선거에서 이슈의 중요성에 대해서는 논쟁의 여지가 없지 않았지만, 치열한 선거경쟁과 사회구조 변화, 매스 미디어 보급의 확대, 교육수준 향상과 정치정보 접근성 확대로 투표결정 요인도 정당일체감, 집단 소속감 등과 같은 전통적인 요인의 영향력 대신 선거 이슈를 고려하는 유권자의 투표행태가 중요해 지고 있다(Dalton, 2008: 194-198쪽 참조).

이슈투표(issue voting)란 선거에서 제기되는 다양한 이슈들이나 정당·후보자들이 제시하는 공약을 선택의 준거로 삼아 투표하는 것을 말한다. 이슈투표는 합리적 선택 이론(rational choice theory)의 반열에서 있다. 이 이론에서 유권자는 단순히 외부적 자극에 반응하는 수동적 존재라기보다는 스스로 자기 결정을 할 수 있는 합리적인 존재이다. 따라서 합리적 인간에게 선거는 유권자가 자신이 원하는 정책을 실행할 수 있는 대표를 선택하는 행위로서, 이들은 후보자들이 제시하는 정책공약을 토대로 자신에게 이익이 될 수 있는 정책공약을 제시한 정당이나 후보자에게 투표한다. 이러한 합리적 투표가 바로 이슈투표이다(고경민, 2005, 128-129쪽).

전통적으로 이슈투표에 관한 이론은 자신과 가장 가까운 정책 입장을 제시한 후보를 선택한다는 다운스(Downs, 1957)의 공간이론이나

자신의 입장과 같은 방향에 있으면서 매우 선명한 입장을 피력하는 후보를 선택한다는 라비노비츠와 맥도널드(Rabinowitz and Macdonald, 1989)의 방향성 모델로 구분된다. 이 이론들은 선거과정에서 부각되는 이슈에 대해 유권자와 후보자의 입장 차이를 거리나 방향에 초점을 맞춰 분석하고 있다. 그러나 이 이론들은 유권자들은 특정 선거 이슈에 대해 그것이 가져올 득실을 거리나 방향의 스펙트럼에 따라 분석하여 투표를 결정할 정도로 정치적으로 세련되어 있지 않다는 비판에 직면한다(Converse, 1964). 또 유권자들 중에는 선거 이슈에 관한 정보를 수집하고 이해하는 데 소요되는 비용이 이를 통해 얻을 수 있는 이득보다 크다고 판단하는 ‘합리적으로 무지한’(rationally ignorant) 존재일 수도 있다(엄기홍, 2009: 103쪽)는 비판도 있다. 따라서 비판가들은 정치적 세련도 수준이 높은 ‘합리적 인간’에 대해서만 설명력이 있는 전통적인 이슈투표 이론은 이슈의 속성별로 유권자 집단에 따라 이슈에 대한 이해수준과 입장차이가 다르게 나타날 수 있음을 간과했다고 주장한다(Carmines and Stimson, 1980).

카마인스와 스티imson(Carmines and Stimson)은 이와 같이 전통적인 이슈투표 이론의 문제점을 제기하며 선거에서 투표의 기준이 되는 이슈가 모두 같은 성격을 띠는 것은 아니라고 주장한다. 그들은 선거 이슈를 “쉬운 이슈(easy issue)와 어려운 이슈(hard issue)”로 구분한다. ‘쉬운 이슈’란 기술적이기보다는 상징적이며, 정책의 수단보다는 목적에 초점을 맞추고, 오랫동안 정치적 논쟁의 중심에 놓여 있던 이슈를 의미한다(예: 흑인에 대한 인종차별 철폐 이슈). 반면, ‘어려운 이슈’는 기술적이고, 정책적 수단에 초점을 맞추며, 비교적 최근에 등장한 정치적 이슈를 의미한다(예: 베트남에서 어떻게 철군할 것인지를 둘러싼 이슈)(Carmines and Stimson, 1980: 166-168쪽). 따라서 유권자가 이슈의 속성

을 고려하여 투표할 경우, '어려운 이슈'보다 '쉬운 이슈'가 부각될 때 이슈투표를 할 가능성이 높아진다.

그런데 프레임 이론(frame theory)에서는 논쟁과 대립의 규모가 큰 갈등 이슈의 경우는 일정한 시간이 흐른 뒤에 대중의 이슈 피로도가 높아진다고 지적한다. 특히 특정 이슈가 종결 시점에 가까워지면서 언론에서 반복적으로 그 갈등 이슈를 다룰 경우에는 그 중요성과 상관없이 수용자들의 냉소적 태도를 증가시킨다는 것이다(이동훈·김원용, 2012: 110쪽).

이상과 같이 이슈투표 이론의 '쉬운 이슈'와 프레임 이론의 이슈피로는 선거이슈의 영향력을 설명하는 상이한 시각이다. 제주해군기지 이슈는 앞서 지적한 것처럼, 20년에 가까운 장기 갈등 이슈일 뿐만 아니라 안보와 평화 또는 소극적 평화와 적극적 평화를 축으로 제주지역 차원뿐만 아니라 전국적인 차원에서 갈등과 분열을 불러일으켜 왔다. 또 최근 제주해군기지 건설 사업은 강정마을의 공사장 인근에서의 극렬한 반대가 없는 것은 아니지만, 부지 선정 과정에서의 절차적 민주성의 문제에 대한 논란에도 불구하고 최종 입지가 선정되었고 공사가 시작되었기 때문에 종결 시점이 가까워지고 있는 이슈라고 할 수 있다. 따라서 이 이슈는 한편으로는 '쉬운 이슈'이면서도 이슈피로 현상이 나타날 개연성이 높은 이슈라고 할 수 있다.

이 글은 이슈투표 이론의 '쉬운 이슈'에 대한 이슈투표 가능성과 프레임이론의 이슈피로 현상으로 인한 이슈의 관심도 저하 현상이라는 대조적인 두 시각을 이론적 배경으로 하여 19대 총선에서 제주해군기지 이슈가 사귀포시 선거구 유권자의 투표 선택에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석할 것이다.

## 2. 분석방법

이 글은 선거통계조사 분석, 문헌 분석, 그리고 현지조사 방법을 이용하여 연구의 목적을 달성하고자 한다.

우선, 최근 제주지역 전체와 서귀포시 선거구의 선거결과에서 나타나는 특징을 파악하기 위해 통계조사 자료를 분석했다. 역대 총선과 지방선거에서 나타난 투표결과의 특징을 도출하기 위해 ‘중앙선거관리위원회 선거통계시스템’([http://info.nec.go.kr/main/main\\_load.xhtml](http://info.nec.go.kr/main/main_load.xhtml))을 이용했다. 그리고 문헌분석을 통해서도 이슈투표에 관한 이론적 논의와 제주 선거에 관한 선행연구의 경향을 분석했다. 또한 19대 총선에서 서귀포시 선거구 후보자들의 동향과 제주해군기지 이슈의 흐름에 관한 내용을 분석하기 위해 ‘제주의 소리’(<http://www.jejusori.net/>) 등 제주도내 인터넷 언론사의 기사를 참조했다.

다음으로, 19대 총선에 출마한 각 후보자들의 선거운동과 유권자의 반응을 살펴보기 위해 현지조사 방법을 이용했다. 필자는 세 명 후보자의 선거운동 방향을 알아보기 위해 3월 27일과 4월 2일 두 차례에 걸쳐 각 캠프 사무실을 방문했고, 지역 유권자 및 관련 전문가들과 접촉하여 면접조사를 실시했다.

## Ⅲ. 제주 지역 총선 결과의 특징: 변화와 지속

대선, 총선, 지방선거 등 정치적 대표를 선출하는 선거를 수차례 치러 왔음에도, 제주 지역 선거에 초점을 맞춘 연구는 많지 않다. 학술적 체계를 갖춘 연구는 1990년대 중반 이후 시작된 것으로 보이며 대표적으로 정대연(1995), 김석준(1997), 양창윤(2001), 한석지·염미경(2006) 등의

연구를 들 수 있다. 이들 연구는 대체로 지역 문화적 특성의 맥락에서 선거 결과를 분석하는 경향을 보이고 있으며, 역현직 효과, 무소속 선호, 친여적 투표성향, 높은 투표율, 소지역주의(또는 켄당선거) 등을 제주 선거의 특징적 현상으로 제시하고 있다. 그러나 사회경제적 발전과 그로 인한 유권자 의식 변화에 따라 투표 성향이 바뀌듯이, 제주 지역 총선도 대체로 2000년대로 들어서면서 그동안 나타났던 몇 가지의 특징적 현상들이 변하고 있으며, 또 기존의 특징이 지속 또는 강화되는 현상도 보이고 있다.

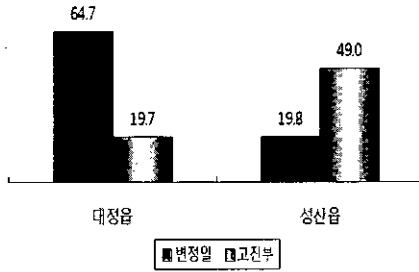
변화되는 현상으로 역현직 효과와 무소속 선호를 들 수 있다. 우선, “공직선거에서 현직 후보의 유리함”(Mayhew, 2008: 202쪽)을 의미하는 현직효과(incumbency advantage)와 반대되는 ‘역현직효과’ 현상이 점차 현직효과 현상으로 변화되고 있다. 현직 국회의원의 재선률이 높다는 것은 일반적인 현상이다. 예컨대, 한국의 국회의원 선거에서 재당선율은 16대 총선에서 60.7%, 17대 총선에서 59.2%, 그리고 18대 총선에서 69.8%로 증가하는 추세이다(박명호·김민선, 2008). 하지만 재당선율은 선수, 소속 정당, 그리고 지역에 따라 상이하게 나타난다. 그 대표적인 예외 지역이 제주라고 할 수 있는데 제9대~16대 총선 결과를 분석한 양창윤(2001)에 의하면, 전국 평균 재선율 59%보다 훨씬 낮은 33%에 그쳤다. 그러나 15대 총선부터 이러한 경향은 달라지기 시작했는데, 3개 선거구 모두에서 재선되었다. 그리고 18대 총선에서도 3개 선거구 모두에서 재선되었다. 따라서 15대 총선 이후 제주지역 총선의 특징으로 역현직 효과의 특징은 약화되고 있다고 할 수 있다.

다음으로, 제주 선거의 대표적인 특징 중의 하나로 지목되어 왔던 무소속 선호 경향의 변화도 두드러진다. 양창윤(2001)에 의하면 제9대~14대 총선의 당선자 14명 중 무소속 10명, 여당 3명, 야당 1명으로 무소속

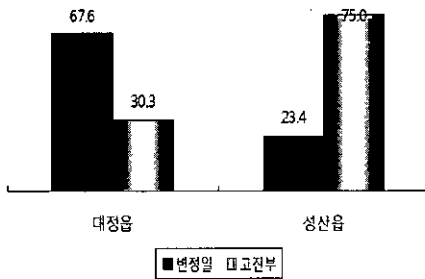


당선률이 70%를 상회하는 수준이었다(양창운, 2001: 185, 187쪽). 같은 시기에 전국적으로 무소속 당선률이 8%에 불과했던 점과 비교하면 총선에서 제주지역 유권자들의 무소속 선호 경향은 가장 두드러지는 특징이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 25년에 걸쳐 나타났던 무소속 선호 현상은 3개 선거구 모두에서 무소속이 당선되었던 14대 총선을 마지막으로 완전히 지취를 감췄다. 15대 총선 이후 무소속은 단 한 번도 당선된 적이 없다는 점에서 정당 선호로 변화되고 있다.

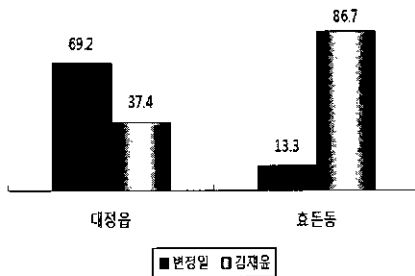
이처럼 변화되는 현상과 달리, 기존의 특징이 지속 또는 강화되는 현상도 관찰되는데, 소지역주의 현상이 그것이다. 제주의 소지역주의는 특정 지역에서 그 지역 출신 후보자와 경쟁 후보자 간의 득표율 편차가 상대적으로 크게 나타나는 현상을 의미한다. <그림 1>, <그림 2>는 남제주군 선거구의 15대와 16대 총선에서 연속해서 격돌한 대정읍 출신 변정일 후보와 성산읍 출신 고진부 후보 간의 출신지별 득표율을 비교한 것이다. 그리고 17대 총선 서귀포시남제주군 선거구에서도 <그림 3>과 같이 유사한 득표율 구도를 보여주었고, <그림 4>와 같이 16대 총선 북제주군 선거구에서도 조천읍 출신 양정규 후보와 애월읍 출신 장정언 후보간에도 소지역주의 대결구도 양상을 보여주었다. 주목할 점은, 자신의 출신지역에서의 몰표 획득은 승리의 원동력이었으며, 누가 더 상대 후보의 출신 지역의 표를 더 많이 잠식하느냐가 승리의 관건이었다는 점이다. 이러한 소지역주의 현상은 비교적 최근인 1990년대 중반 이후부터 두드러지기 시작하여 현재까지도 지속되고 있다.



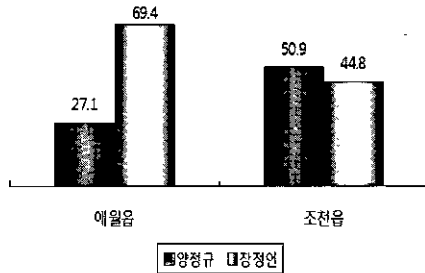
〈그림 1〉 제15대 총선 결과: 남제주군 선거구



〈그림 2〉 제16대 총선 결과: 남제주군 선거구

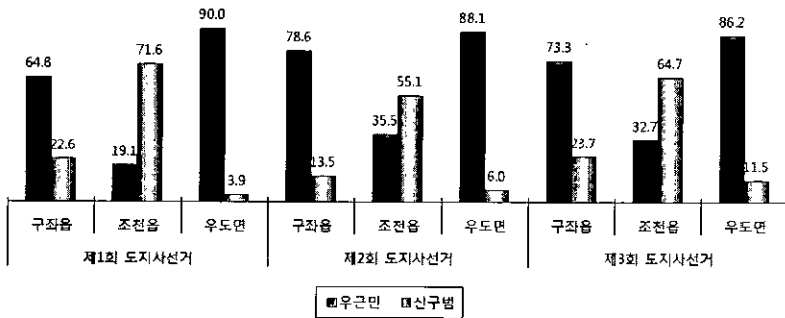


〈그림 3〉 제17대 총선 결과: 서귀포시남제주군 선거구



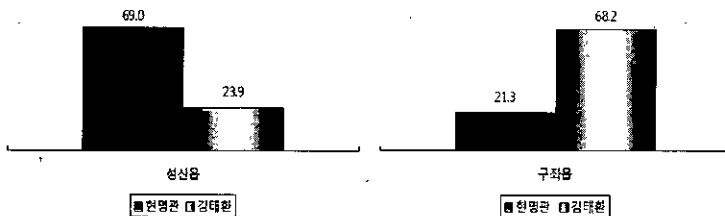
〈그림 4〉 제16대 총선 결과: 북제주군 선거구

새로운 특징으로 부각되고 있는 제주 선거의 소지역주의 현상은 총선에서만 나타나는 현상은 아니라는 점에서 보다 심층적인 분석을 요한다. 제주 선거에서의 소지역주의가 선거 전략적으로나 사회적으로 관심을 끌게 된 것은 제1, 2, 3회 도지사선거에서부터였다. 그리고 이후 도지사선거는 이른바 ‘켄당’의 조직화와 동원에서의 성패가 곧 선거의 승패를 좌우할 정도가 되었다. 제1, 2, 3회 제주도지사 선거는 사실상 우근민과 신구범 후보의 양자대결 구도였다. 제1회 선거에서는 신구범 후보가, 그리고 2회와 3회는 우근민 후보가 당선되었다. <그림 5>와 같이, 우도면에서 태어나 구좌읍에서 생활했던 우근민 후보와 조천읍 출신인 신구범 후보는 도지사 선거에서 내리 세 번 격돌했는데, 이때마다 각각의 출신지역에서 극심한 득표율 편차를 보였다.

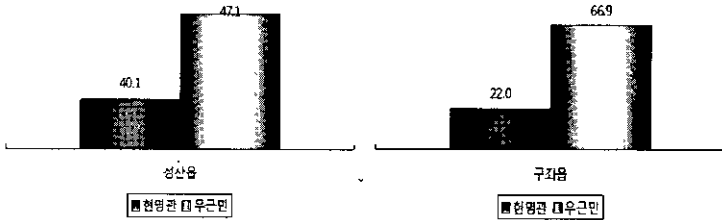


〈그림 5〉 제1, 2, 3회 제주도지사선거

제4회 지방선거에서도 이러한 현상이 관찰되었다. <그림 6>과 같이 성산읍 출신 현명관 후보와 구좌읍 출신 김태환 후보는 각자의 고향에서 몰표 싸움을 벌였다. 현 후보는 성산읍에서, 김 후보는 구좌읍에서 각각 압도적인 표차로 승리했다. 제5회 지방선거에서도 이러한 현상은 반복되었다. <그림 7>과 같이, 우근민 후보는 구좌읍에서 현명관 후보를 압도적인 표차로 앞섰을 뿐만 아니라 현 후보의 고향인 성산읍에서도 현 후보를 눌렀다.



〈그림 6〉 제4회 제주도지사선거



〈그림 7〉 제5회 제주도지사선거

제주 선거의 소지역주의 현상을 설명하기 위해 최근 ‘퀵당’이라는 제주어 표현이 사용되고 있다. ‘퀵당선거’는 제주지역의 독특한 문화와 정서가 체화된 ‘퀵당’이 선거에서 후보 지지를 결집하기 위한 수단으로 이용되면서 등장하기 시작했다. 제주어로 퀵당은 친척 정도의 의미이다. 퀵당을 이처럼 친척이라는 의미와 등치시킨다면, 이는 일반적으로 종친회 같은 단체가 선거운동에 등장하는 맥락과 크게 다르지 않을 것이다. 그러나 퀵당은 단순한 친척 개념을 훨씬 넘어선다. 제주어사전(1995년)은 ‘퀵당’을 ‘돌보는 무리’라는 뜻인 퀵당(眷黨)의 제주어 표기라고 언급하고 있으며, 제주도속담사전(1999년)에서는 “친족과 외척, 고종, 이종 등 멀고 가까운 친척을 두루 일컫는다”고 한다. 이런 사전적 의미의 퀵당은 혈통으로 연결된 부계친 뿐만 아니라 결혼으로 연결된 모든 친척을 포함한다(한석지·염미경, 2006: 216쪽). ‘제주 사람은 모두 퀵당 아니면 사돈’이라는 표현, ‘알고 보면 모두 퀵당’(김창민, 1992: 100쪽)이라는 표현, 그리고 마을 공동체 내에서는 모두가 삼촌과 조카로 호칭되고 있다는 것은 퀵당이 곧 제주도민들의 기본적인 사회적 관계의 연결망이 되고 있음을 의미한다(한석지·염미경, 2006: 216-217쪽). 제주의 좁은 지역적 범위와 섬의 폐쇄성, 60만 명 미만의 인구는 퀵당으로 인한 사회적 연결망의 유지와 존속을 가능케 하는 주요한 요인이 되고 있는 것으로 보인다.

이런 맥락에서 제주지역 선거에서 나타나는 소지역주의 현상은 단순한 출신지 개념만이 아니라 켄당이라는 보다 넓은 제주지역의 독특한 문화와 정서, 연고 등의 다양하고 광범위한 사회적 연결망에 기반하여 나타나는 현상이라고 할 수 있을 것이다. 2006년 지방선거 당시 중앙의 한 언론은 제주의 켄당을 다음과 같이 보도했다. “제주도 선거에서는 어떤 정당보다도 ‘켄당’이 힘을 발휘한다? 제주지사 선거에서 여야 정당의 용단폭격식 지원 유세에도 불구하고 무소속 김태환 후보를 지탱하며 박빙의 승부전으로 이끌고 있는 제주도의 ‘켄당’의 정체에 관심이 쏠리고 있다”(『연합뉴스』, 2006/05/31). 켄당 그 자체는 마을공동체의 화합과 응집력을 상징하는 긍정적 측면이 있지만, 켄당선거에 대해서는 비판 여론도 비등하다(예를 들면, 김호성, 2010). 그럼에도 불구하고 켄당은 자생적으로 형성되어 상존하는 보이지 않은 사회적 연결망이라는 점에서, 향후 선거에서도 지속적인 영향 변수가 될 가능성이 높다고 할 것이다.

#### IV. 후보자 공약과 선거 이슈

##### 1. 후보자 공약

서귀포시 선거구에 출마한 세 후보가 선관위에 제출한 <표 1>의 5가지의 공약의 세부 내용을 살펴보면, 세 후보 모두 신공항 서귀포 유치와 제주4·3 해결을 주요 공약으로 내세웠다. 기존 공항의 포화로 인해 제주에 대한 접근성이 떨어지고 있다는 여론을 반영하면서도 신공항을 서귀포에 유치해야 한다는 지역 여론을 적극 반영한 것으로 보인다. 또 지난 선거들과 달리, 이번 선거에서는 새누리당도 제주4·3 문제 해결에

적극적으로 나섰다.

그리고 강 후보와 김 후보가 감귤 주산지인 서귀포 지역의 특성을 고려한 1차 산업 활성화를 강조하고 있다. 후보별로 강 후보는 FTA 대응과 친환경농업 육성 차원에서 1차 산업의 경쟁력 강화를 특히 강조했다. 김 후보는 세 후보 중에서 유일하게 해군기지 해결을 공약으로 제시했으며, 젊은 층에 비해 지지가 약한 노인층의 표를 의식하여 틀니 구입지원을 공약으로 제시했다. 문 후보의 경우, 청년 일자리 창출과 생태도시 육성을 차별화된 공약으로 제시했으며, 특히 기초자치권 부활을 핵심 공약의 하나로 제시하고 있다. 2005년 제주특별자치도의 출범과 함께 서귀포시의 자치권이 상실되면서 산남북간 불균형 발전이 심화되고 있다는 인식에 따른 것이다.

〈표 1〉 후보자별 선관위 제출 5대 선거공약

새누리당 김지용	민주통합당 김재윤	무소속 문대림
1. 지역경제 활성화 : 안정기반 구축과 경제 도약	1. 제주해군기지 해결방안 모색	1. 서귀포 신공항 설립 유치
2. 1차산업 경쟁력 강화 : 청정 1차산업 메카, 서귀포시	2. 제주도 신공항 건설 추진	2. 기초자치권 부활
3. 지역사회 희망 창출 : 미래 성장 동력확보	3. 4.3희생자·유족의 진상 규명 및 지원 확대	3. 청년 일자리 창출
4. 교육·문화의 균형 : 미래 인력 역량축적	4. 어르신 건강보호를 위한 틀니 구입지원	4. 제주4·3특별법 전면 개정
5. 복지와 평화 확대 : 안정과 여유의 서귀포시	5. 감귤을 원스톱으로 지원 하는 감귤산업복합단지 조성 추진	5. 서귀포 생태도시로 육성

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템.

이상과 같이 후보자별로 선관위에 제출한 공약은 제주해군기지와 FTA 대응과 같은 전국적인 이슈와 함께 지역현안 이슈인 신공항, 제주 4·3 해결 등의 숙원사업, 그리고 감귤 등 1차 산업 활성화에 초점을

맞춰 공약을 제시하고 있다.

후보별로 볼 때, 강지용 새누리당 후보는 ‘농업·경제 전문가’를 내세우면서 지역경제 활성화와 미래성장 동력의 확보, 제주시에 비해 상대적으로 열악한 교육·문화 환경 조성 등을 공약하고 있다. 강 후보는 농업 경제학을 전공한 교수 출신으로 서귀포시의 상징적 산업인 감귤산업 및 1차 산업 활성화가 지역경제의 안정적 기반이 된다고 보고 있다. 선관위에 제출한 책자형 선거공보에 제시된 ‘4대 목표 11대 실천과제’에서도 점점 정체되고 있는 감귤산업의 활력을 찾고 FTA로 인한 지역 농업의 대응 전략을 모색할 수 있는 책임자로 자신을 부각시켰다(강지용, 2012).

3개 선거구 모두 현역의원을 보유한 민주통합당 제주도당은 해군기지, 신공항, 제주4·3문제, FTA 재협상, 1차산업 경쟁력 강화 등을 중심으로 제주지역 10대 공약을 발표했다(민주통합당 제주도당, 2012). 서귀포시 선거구의 김재윤 후보도 이러한 도당 차원의 지역공약을 반영한 ‘4대 비전 33대 정책공약’을 발표했다. 김 후보는 4대 비전으로 산남북 균형발전, 고부가 1차 산업, 활기찬 지역경제, 질높은 교육·복지를 제시하고 이를 실현하기 위한 33대 정책 공약을 발표했으며, 이중에서도 제주해군기지 문제 해결, 산남북 균형발전, 1차산업의 고부가가치 산업화, 일자리 확충과 지역경제 활성화, 제주4·3 해결을 5가지의 중점 공약임을 강조했다. 김 후보는 3선의 힘을 바탕으로 ‘33공약’, 즉 ‘3대 비전’, ‘33가지 공약’을 실현하겠다고 발표했다(김재윤, 2012).

무소속 문대림 후보는 일자리 창출, 1차산업, 지역 상권 활성화, 관광·문화, 복지 분야로 구분하여 ‘6대 분야 24대 정책·공약’(문대림 2012)을 발표했다. 제주도의회 의장 시절 해군기지 문제 해결에 적극적이었지만, 선거 공약에서는 이 문제를 담지 않았다. 아마도 이는 민주통합당이 제주도당 차원에서 해군기지 문제의 완전한 해결을 지역 공약으



로 제시했기 때문에 무소속 후보인 자신을 차별화시키는 데는 유권자 밀착형 공약이 보다 효과적일 것이라고 판단한 것으로 보인다. 당초 선관위에 제출했던 신공항 유치, 기초자치권 부활, 제주4·3특별법 전면 개정 등의 공약도 찾아볼 수 없었다.<sup>2)</sup> 물론 '6대 분야 24대 정책·공약'이 기존 선관위 제출 5개 공약을 대체하는 것은 아니겠지만, 선거운동 기간에 발표된 이 공약은 지역 이슈 중심으로 선거운동을 이끌어가고자 했던 무소속 후보의 특성을 고려한 선택이었던 것으로 보인다.

서귀포시 선거구에 출마한 세 후보자의 정책공약을 통해서 볼 때, 해군기지와 FTA 대응뿐만 아니라 감귤 등 1차 산업 발전과 신공항 유치, 기초자치권 부활을 비롯하여 교육·일자리·복지 문제 등 서귀포시가 당면하고 있는 지역 현안들을 광범위하게 제시하고 있다. 후보별로 이러한 공약들을 추진하기 위한 세부적인 전략과 방법에서는 차이가 있다. 그럼에도 이들 공약들은 총선 때마다 반복되어온 공약이라는 점에서 이른바 '판박이' 내지는 '재탕' 공약이라는 비판을 받기도 했다(제주경실련, 2012).

## 2. 제주 해군기지 이슈

### 1) 전국 수준

한국정당학회가 중앙선관위의 지원을 받아 『조선일보』와 공동으로 19대 총선 정책 어젠다에 대한 유권자들의 선호를 조사한 결과, 학교폭력 등 실생활 현안에 더 큰 관심을 보인 가운데, 제주 해군기지 건설

2) 후보등록 직전 문대림 후보 선거사무소의 정책·전략 담당자와의 인터뷰 당시, 그는 문 후보가 기초자치권 부활을 제1의 공약으로 내세울 것이라고 했다.

문제도 주요 외교·안보 이슈 중의 하나로 나타났다(『조선일보』, 2012/02/28).

제주해군기지 이슈에 관해 전국적인 수준에서 이루어진 몇 차례의 여론조사 결과의 단순 찬반 조사에서는 찬성 의견이 다소 높은 것으로 나타났다. 예컨대, 2011년 9월 4일 『문화일보』(2011/09/08)의 조사에서는 찬성(국가 안보상 반드시 건설해야 한다)과 반대(환경파괴가 심하므로 건설하지 말아야 한다)가 각각 54.7%, 34.9%, 무응답 10.4%였다. 그리고 2012년 3월 20일 『조선일보』(2012/03/20)와 미디어 리서치의 조사에서도 찬성(예정대로 추진해야 한다)과 반대(공사를 중단하고 건설계획을 재검토해야 한다)가 각각 51.9%, 39.7%, 모름·무응답 8.4%였다. 강정마을 해안의 구럼비 바위 발파가 진행되면서 반대 여론이 소폭 상승하기는 했지만, 대체로 4·11 총선 직전까지 국민의 과반수 이상이 해군기지 건설을 찬성하는 것으로 나타났다.

해군기지 건설 문제는 2011년 8월 국회 예산결산특별위원회 내에 ‘제주해군기지 사업조사소위원회’가 구성된 이래 이중협약서, 항만설계 오류, 15만톤급 크루즈선의 안전한 입출항 시뮬레이션 재검증 등으로 논란이 확대되면서 전국적인 이슈로 등장했다. 총선이 임박하면서 민주통합당은, 국회가 2012년 해군기지 사업 예산을 350억원 삭감(『연합뉴스』, 2011/11/09)한 것은 공사를 중단하라는 뜻이었으며, 정부가 국회의 명령, 나아가 국민의 합의를 무시하고 공사를 강행하고 있다고도 주장했다. 해군기지의 백지화를 주장하는 통합진보당과의 야권 연대로 해군기지 문제는 정권심판 이슈로 부상했다. 이러한 야당의 비판에 대해 이명박 대통령은 취임 4주년 특별기자회견을 통해 한미 FTA와 마찬가지로 제주해군기지도 노무현 정부가 입지를 결정했고, 국무총리였던 한명숙 대표와 이해찬 전 총리 및 유시민 대표 등이 당시 해군기지의 불가피성

이나 지지를 한 사안이라는 점을 강조했다(청와대 홍보수석실, 2012).

제주해군기지 이슈가 선거 이슈로 등장한 것은 2월 16일 김진표 원내 대표와 제주지역 국회의원 3명이 국회 정론관 기자회견에서 민주통합당 중앙당 차원에서 '해군기지 공사 중단'을 당론에 이어 총선 공약으로 채택하겠다(『제주의 소리』, 2012/02/16)고 발표하면서부터였다. 그리고 정권심판, 야권연대, 공천 문제 등의 이슈가 득세하던 3월 7일 구럼비 바위 발파에 맞춰 민주통합당과 통합진보당 지도부가 강정마을을 방문하여 항의 시위를 벌이고 양당 대표가 야권연대에 합의하면서 19대 국회에서 해군기지 공사계획의 전면 재검토와 책임규명을 위한 국정조사 추진을 합의(『제주의 소리』, 2012/03/10)하면서 해군기지 문제는 전국적인 관심사로 등장했다.

그런데 같은 날 통합진보당 비례대표 공천을 신청한 이른바 '고대녀'의 '해적기지' 표현으로 해군기지 이슈는 여당과 보수세력의 역공 이슈로 급부상했다. '해적기지' 논란은 여당과 보수세력에게 야당·진보세력에 대한 공격할 수 있는 빌미를 제공했다. 리얼미터에 따르면, 이 논란은 발파와 진압으로 하락하던 여당과 대통령의 지지율을 회복시켰고 야당의 지지율도 소폭 끌어내렸다(이택수, 2012). 또 3월 10일에는 이어도가 정기순찰 대상에 포함된다는 류츠구이(劉賜貴) 중국 국가해양국장의 발언이 보도되면서 다시 한 번 뜨거운 관심사가 되었다. 이어도를 지키기 위해서라도 제주 해군기지의 조속한 건설이 필요하다는 보수적인 정치인, 단체, 언론의 주장이 해적기지 논란과 맞물리면서 해군기지 이슈에 대한 여당과 보수세력의 공세는 더욱 강해졌다.

이러한 분위기 반전 흐름 속에 박근혜 위원장도 FTA와 해군기지에 대한 야당의 주장을 '말 바꾸기'라고 일축하면서 당리당략적 이용의 중단을 촉구했다. 이러한 공세에 대응하여 한명숙 대표도 12일 관훈클럽도

론회에서 군사기지의 필요성 자체에 대한 반대라기보다 주민 반대와 절차적 하자 때문에 반대하는 것이라고 해명했다.

총선을 한 달 여 앞둔 시점에서 여야간의 치열한 논쟁을 겪고 있던 해군기지 문제는 총선이 가까워지면서 핵심 쟁점으로 다가오를 것으로 보였다. 그러나 3월 20~21일 이정희 통합진보당 공동대표의 여론조사 부정 경선 파문, 29일 KBS 새노조의 민간인 불법 사찰 문건 폭로, 4월 1~8일 김용민 통합진보당 후보의 여성 비하·노인 폄훼, 막말 발언 파문 등 19대 총선을 뒤흔든 대형 이슈들이 차례로 등장하면서 전국적 차원에서 해군기지 문제에 대한 논란과 공방은 상대적으로 약화되는 경향을 보였다.

## 2) 지역 수준

제주지역 여론은 해군기지 자체에 대한 단순 찬반을 넘어 항만의 성격, 즉 순수 해군항보다는 복합항을 선호하는 의견이 과반수를 넘었다. 제주 포럼 C가 우리리서치에 의뢰해 2011년 11월 19일 제주도민을 대상으로 조사한 결과, 단순 찬반은 팽팽한 가운데, 해군기지 선정과 추진 방식의 절차적 민주성에서 과반수 이상의 지역주민들이 문제가 있다고 보았으며, 갈등관리와 의견 수렴 등의 대책 마련이 필요하다고 보았다(『제주의 소리』, 2012/03/27). 총선을 3개월 여 앞두고 예비 후보 16명을 대상으로 조사한 결과, 여·야를 떠나 대부분의 예비후보가 제주 해군기지 건설이 문제가 있다고 보았으나, 찬반이나 해군기지 해법에서는 소속 정당별 입장 차를 보였다. 여당은 찬성과 정부 지원을, 야당은 반대와 공사중단 및 대화 재개, 전면 개검토의 입장이었다(『제주의 소리』, 2012/01/07). 19대 총선이 임박하면서 해묵은 갈등이자 여전히 제주사회의 최대 현안이 되고 있는 해군기지 문제의 해결 여부가 주목을 받게 되었다.

민주통합당은 2월 16일 중앙당 차원에서 해군기지 공사 중단을 총선 공약으로 채택했다. 그리고 이틀 뒤 민주통합당, 통합진보당, 진보신당 3개 제주도당은 해군기지 공사중단과 원점 재검토를 당론으로 공식 천명하는 정책협약서를 작성했다. 이를 계기로 강정마을회와 범대위가 예비후보들에게 공사중단과 원점 재검토 입장을 요구하여 야3당 예비후보 10명의 동의를 받았다(『제주의 소리』, 2012/02/19). 그런데 강정마을이 위치한 서귀포시 선거구의 민주통합당 공천이 김재윤 후보의 단수공천으로 결정되면서 이에 불복한 문대림 후보의 탈당으로 야당 후보들 간의 해군기지 연대에 금이 갈 조짐을 보였다. 이에 통합진보당 현애자 후보가 두 후보의 단일화를 촉구하면서 자진 사퇴했고, 강정마을회도 단일화를 촉구했지만, 김재윤 후보 측의 불응으로 두 후보 모두 독자 출마하게 되었다. 제주지역 3개 선거구의 후보가 확정된 직후 민주통합당의 세 후보는 공동으로 “해군기지 문제의 완전한 해결”을 제1순위 공약으로 내세웠다.

해군기지 문제를 놓고 서귀포시 선거구에 출마한 후보자들의 입장은 새누리당 강지용 후보를 한편으로, 그리고 민주통합당의 김재윤 후보와 무소속 문대림 후보를 다른 한편으로 갈렸고, 이는 세 차례의 토론회에서 분명하게 나타났다.<sup>3)</sup> ‘정부 지원예산 확보와 민군복합형 관광미항 추진’을 내세운 강지용 후보는 민주통합당의 ‘말 바꾸기’와 함께 민군복합형 관광미항 기본협약서 내용을 지키고 감시하는 역할을 하지 못한 김재윤 후보를 비판했다. 그리고 국가에서 결정할 민·군복합형 관광미항은 예정대로 추진되어야 한다면서 강정 및 주변 지역의 화합과 발전을 위해

3) 여기서의 토론회는 『제주의 소리』(2012/03/23)가 주최한 후보초청 토론회, 『조선일보』(2012/03/26)와 KCTV 제주방송이 공동 주최한 합동토론회, 『제주일보』(2012/04/06) 등 도내 언론 6사가 공동 주최한 토론회이다.

1조 5,000억 원의 국고 지원을 끌어 오겠다고 주장했다.

‘해군기지 공사 중단 및 전면 재검토’를 내세운 김재윤 후보는 제주사회의 총의를 무시하고 무늬만 관광미항인 군항 건설을 추진하는 이명박 정부를 비판했다. 특히 해군기지 예산 1조300억원 가운데 95%가 해군기지 예산이고 5%만이 민항 예산이라면서 공사 중단을 주장했고, 크루즈 입출항 재검증도 요구했다. 그러면서 국회에 특위를 구성하고 대통령 직속 갈등해소위원회를 만들어 문제를 해결해야 한다고 강조했다.

‘주민동의, 적법 절차, 유사 국책사업과의 형평성 등의 원칙에 따라 갈등을 해결하겠다고 한 문대림 후보는 범정부적 지원, 정부지원협의체 구성, 민군복합형 관광미항 등에 대한 정부의 약속 위반을 강하게 비판하면서 공사중단을 갈등해결의 전제조건으로 제시했다. 또한 평택기지는 167차레 주민설명회와 간담회를 거쳐 특별법을 제정했으며, 89개 사업에 8조원이라는 예산이 투입되었는데 반해 제주해군기지는 범정부 차원의 지원을 약속만 하고 실행하지 않고 있다고 비판했다. 또 김재윤 후보를 향해서는 2007년 군항이라는 것을 알면서도 합의했다고 지적하고 특별법을 통해서 해결한다고 했지만 특별법을 발의한 적도 없고 대통령을 만나 갈등을 해결하려는 노력도 하지 않았다고 공격했다.

후보간 해군기지를 둘러싸고 반복된 주장으로 공방을 벌이는 가운데, 박근혜 위원장과 한명숙 대표가 제주를 방문했다. 3월 30일 제주를 방문한 박근혜 위원장은 해군기지 문제는 이념으로 접근할 문제가 아니라 안보 차원에서 해결할 문제이며, 관광지와 해군기지가 공존하는 하와이처럼 제주를 만들면 될 것이고, 이것이 안보도 지키고 경제도 살리는 민군복합항이라고 강조했다. 이어 제주4·3 위령제에 맞춰 4월 2일 1박 2일 일정으로 제주를 찾은 한명숙 대표는 박근혜 위원장의 발언을 의식하여 오히려 새누리당이 해군기지 문제를 이념의 문제로 몰고 간다고

비판하면서 이 문제는 이념의 문제가 아니라 삶의 문제라고 강조했다.

## 2. 지역 현안 이슈

3선을 목표로 하는 김재윤 후보를 상대로 하는 만큼 강지용 후보와 문대림 후보는 서귀포시의 지역 현안 문제의 책임을 김 후보에게 돌리는 경향을 보였다. 우선, 강지용 후보는 후보등록 직후 산남(서귀포시) 경제의 침체를 거론하며 ‘현역 물갈이’를 내세웠다. FTA 시대에 서귀포시의 감귤산업 등 1차 산업이 심각한 위기에 직면해 있는 만큼 1차 산업의 경쟁력을 키울 수 있는 농업·경제 활성화의 필요성을 강하게 주장했다. 감귤산업의 주산지인 서귀포시 선거구의 특성을 반영하여, 강 후보는 대학 교수로서 30년 동안 감귤 등 1차 산업을 연구해 온 농업·경제 분야의 전문성을 타 후보와 차별화되는 강 후보만의 강점을 내세웠다. 실제로 강 후보는 선거운동 과정에서도 1차 산업에 초점을 맞춘 각종 공약들을 제시했다.

김재윤 후보는 야권 단일 후보로서 서귀포의 힘을 보여줄 수 있는 재선의 현역 의원임을 주장했다. 그는 경조사를 챙기기보다 일 잘하는 국회의원임을 강조하면서 7년 연속 국정감사 우수의원으로서 왕성한 국회 활동을 자신의 강점으로 꼽았다. 김 후보는 현역 의원으로서 정책역량의 비교우위를 보여주기 위해 1월 31일부터 4월 8일까지 ‘민생공약 시리즈’를 총 26차례 발표했다. 무소속으로 출마한 문대림 후보는 초기 기초자치권 부활에 초점을 맞춘 공약을 제시했지만 공식 선거운동 기간으로 들어서면서 유권자들이 체감할 수 있는 지역 이슈 중심의 공약들을 제시했다. 문 후보는 공천 탈락 직후 무소속으로 출마하면서부터 김 후보의 꼼수 정치와 밀실 공천 및 서귀포시를 위한 의원 활동의 허구성을 지적

하는 데 집중하는 경향을 보였다. 문 후보는 공천에서 배제된 고창후 전 서귀포시장과 무소속 단일화 경선을 거쳐 ‘무소속 단일후보’를 강조했고 고 전 시장(선대본부장)과의 연합전선을 펼치면서 김 후보에 공세를 가했다.

이들 3자 간 경쟁구도 하에서 해군기지 문제는 핵심 이슈가 아니었다. 새누리당과 민주통합당의 해군기지에 대한 입장이 분명했고, 또 무소속 문대림 후보도 민주통합당의 입장과 근본적인 차이는 없었다. 또 후보자 토론회에서도 나타나듯이, 해군기지 문제에 대한 후보자별 입장과 해법에 대해서도 이미 잘 인지하고 있었으며, 새로운 문제를 제기하거나 해법을 제시하지 못했고, 따라서 이 이슈를 통한 3자간 경쟁은 평행선을 달렸다. 오히려 선거운동이 지속될수록 지역 숙원사업이나 지역발전을 위한 공약, 즉 신공항 유치, FTA 문제, 기초자치권 부활, 중문관광단지 매각 등의 이슈를 중심으로 논쟁을 벌였다.

그러나 주요 지역 이슈 면에서 세 후보간의 차별성은 크게 두드러지지 않았다. 당면한 지역 현안에 대해 대부분이 인식을 같이했고, 다만 해법이나 접근방법 등에서 차이를 보이는 정도였다. 따라서 지역 이슈를 둘러싼 후보자들간의 날선 공방은 사실상 두드러지지 않았다고 할 수 있다. 오히려 상호토론이나 언론 보도자료를 통해 상대방을 공격하는데 치중하는 듯했다. 김 후보는 새누리당과 강 후보를 겨냥하여 이명박 정부의 ‘제주홀대’를 비판했고, 이에 대해 강 후보는 8년간 현역 의원으로서 지역 숙원 사업과 문제 해결을 하지 못한 현역 의원의 역할 한계 또는 부재로 맞받아쳤다. 문 후보의 경우는 김 후보를 상대로 중문관광단지, 신공항, 해군기지, 기초자치권 등 김 후보의 주요정책에 대해 ‘4대 거짓말’로 규정하며 공격을 가했고, 이에 대해 김 후보는 인신공격과 흑색선전이라고 대응했다(『제주의 소리』, 2012/04/09).



서귀포시 선거구에서는 해군기지 문제 이외에도 몇몇 주요 현안 이슈들이 있었지만, 유권자들의 표심을 자극할 만큼 파괴력을 가진 이슈는 없었다. 토론회 등에서 제기되었던 현안 이슈들에 대해 후보간 차별성도 두드러지지 않았고, 새로운 이슈가 등장한 것도 아니었다. 따라서 서귀포시 선거구에서는 민주통합당 공천 문제로 인한 무소속 후보의 출마, 해군기지 해법에 대한 김 후보와 문 후보의 선명성 약화, 각종 지역 현안에 대한 대동소이한 인식과 접근 등으로 인해 정책과 공약은 유권자들의 표심에 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다.

## V. 선거운동과 유권자의 반응: 현지조사

### 1. 선거사무소의 선거운동

세 명 후보자의 선거운동 방향을 알아보기 위해 3월 27일과 4월 2일 두 차례에 걸쳐 각 캠프 사무실을 찾았다. 3월 27일에는 세 후보의 선거사무소를 방문하여 사무국장과 인터뷰를 했다. 그리고 4월 2일에는 동행한 『중앙일보』 기자와 후보자를 직접 인터뷰할 예정으로 일정을 잡았으나 강지용 후보는 남원읍 유권자 방문 일정 때문에 만나지 못했고, 김재윤 후보도 지역구 순회 일정과 한명숙 대표의 제주 방문으로 직접 만나지는 못해 보좌관과의 인터뷰로 대신했다. 문대림 후보만 직접 만날 수 있었다.

3월 27일 방문한 강지용 후보의 선거사무소의 사무국장은 당시의 저조한 지지율에 대해 애써 “나쁘지 않다”고 했다. 선거 초반 강 후보의 지지율이 낮은 이유는 “민주통합당의 예비후보 간 경선과 공천 과정을 언론이 집중 조명”했기 때문이라고 지적했다. 야권 후보의 공천문제로

인한 분열로 무소속 후보까지 출마하면서 다른 두 후보가 야권 성향의 표를 나눠 가져야 할 것이기 때문에 이번 선거는 구도상으로 강 후보에게 유리한 것 아니냐는 질문에 사무국장은 “현재의 선거구도는 당초부터 바래왔던 구도”라고 했다. 해군기지 문제에 대해서는 “워낙 반대의 목소리가 크고, 타 지역의 전문 반대꾼들이 주도하고 있다”면서, 강정주민은 불과 20~30명 정도에 불과하다는 점을 먼저 지적했다. 그러나 실상을 보면 “해군기지를 찬성하는 유권자가 더 많다”고 판단하며, “추후 전략적으로 접근, 이를 이슈화하여 지지율 반등의 기회로 삼을 예정”이라고 했다. 또 강 후보의 선거사무소 벽면 현수막에 “농업·경제전문가”를 내건 것을 보고, 선거구 유권자의 77%가 3차 산업 종사자인데 1차 산업과 관련된 것을 내세우는지 물었다. 이에 대해 사무국장은 “제주의 전국 농업 비중이 17%이고 그 중에 서귀포가 44%를 차지하기 때문에 제주에 농업이 최우선 과제”라면서 특히 “서귀포 지역에 감귤농가 많다”는 점을 강조했다.

현역 의원인 김재윤 후보 측은 3월 27일 당시 공천과문 이후 무소속 출마를 선언한 문 후보의 공격에 민감하게 반응했다. 선거사무소의 사무국장이 가장 먼저 꺼낸 얘기는 문 후보의 김 후보에 대한 거짓 언론홍보와 꼼수정치라는 비난에 대해서였다. 그는 문 후보의 공격을 네거티브 전략으로 규정하고 “현역 의원이고 지지율도 가장 앞서 있는 만큼 우리는 네거티브 전략으로 대응하지 않을 것”이라고 했다. 또 기초자치단체 부활에 관한 문 후보와의 토론회 설전을 의식, 김 후보가 특별자치도가 출범하면서 폐기된 기초자치단체의 부활이 “현실적으로 쉽지 않다는 것이지 반대하는 것은 아니”라고 해명했다. 해군기지 문제에 대해서는 “절차상의 문제”라는 차원에서 접근하고 있다고 했다. 선거전략으로 활용하기보다는 표를 의식하지 않고 유권자의 올바른 이해와 판단을 유도하

는 데 초점을 맞출 것이라고 했다. 4월 2일 만난 김 후보의 보좌관을 통해서도 해군기지 공약에 대한 의도를 읽을 수 있었다. 그는 “해군기지 이슈를 정면에 내세우기는 했지만 핵심 이슈는 아니다”라고 했다. 해군기지 이슈를 1순위 공약으로 제시한 이유에 대해 “선거전략 차원보다는 서귀포의 사회통합과 미래를 제시하기 위한 차원”이라고 설명했다. 아울러 “지역주민들이 해군기지 갈등에 대해 김 후보가 무엇을 했느냐 하는 ‘책임론’에 대한 답변이기도 하다”고 덧붙였다. ‘켄당 선거’의 영향에 대해서는 즉답을 피하면서도 소지역주의 전략의 불가피성을 내비쳤다.

문대립 후보의 선거사무소 사무국장은 문 후보가 “해군기지를 업보라고 생각하며 꼭 해결되어야 할 문제”라고 생각한다고 했다. 그러나 이 문제를 “정치적으로 이용하지는 않겠으나, 피해가지도 않을 것”이라고 했다. 그러면서 문 후보의 “제1의 공약은 ‘자치권 부활’이라는 점을 강조했다. 그 이유에 대해 사무국장은 “경쟁후보를 누르기 위해서 해군기지 이슈는 차별화가 되기 어려운 이슈”라고 했다. 문 후보 측은 민주통합당 경선 과정의 문제에 대해 “경선의 취지 목적에 대한 자괴감, 기형화된 경선 때문에 서귀포시민의 자존심이 상처를 입었다”고 했다. 공천 불복에 이은 무소속 출마에 대한 비판 여론을 의식하는지에 대해서는 “민주통합당 공천 탈락 이후 무소속 출마로 모두 부담을 가지고 있을 것이다. 그러나 그 원죄는 민주통합당 중앙당에 있고, 다음은 김재운 의원에게 있다”면서 “강정마을과 해군기지 범대위 등에서 김 후보와의 단일화 요구가 있었지만, 이에 전혀 반응하지 않았고, 오히려 제주도당을 앞세워 ‘새누리 2중대’ 운운한다”면서 김 후보의 책임이 크다고 답했다. 4월 2일 정책공약 기자회견 이후 직접 만난 문 후보는 김 후보와 차별화할 수 있는 전략에 대해 “공약에서는 대동소이하다”면서, “차별화 이슈는 자치권 부활”로 자신의 첫 순위 공약의 차별성을 설명했다. 해군기지와 관련

해서는 “김재운 후보가 민군복합항을 마치 자신이 만든 것처럼, 즉 ‘솔로몬의 지혜’라고 강조하다 선거 때에 와서야 뒤늦게 반대한다고 주장하고 있다. 실제로 복합항은 허구로 드러났으며, 김재운 후보도 2007년 12월 14일 이미 균형임을 인지하고 있었다. 이것은 배신이다. 도민에게 사과해야 한다”고 김 후보의 꿈수정치를 비난했다. 문 후보는 또 “김재운 후보가 해군기지 문제해결을 제1공약으로 제시했으나 시민들은 믿지 않을 것”이라면서 자신이 도의회 의장 시절 갈등해결을 위해 노력했지만, “이 때 과연 국회의원들은 무엇을 했나”라고 반문했다.

## 2. 유권자의 반응

3월 27일 서귀포시 선거구를 찾으면서 가장 먼저 들른 곳이 강정마을이었다. 공사현장 옆 주차장에 빼곡하게 들어선 차량, 공사현장 주변으로 높게 쳐진 울타리, 두 개의 출입구 앞에 연좌하고 있는 반대활동가들, 이들 주변에 위치한 2인 1조의 경찰관들을 보면서 긴장감이 느껴졌다. 그러나 현장에 모인 반대자들은 20명이 채 안되었으며, 경찰 병력도 많지 않았다. 이어서 강정마을 회관을 찾았다. 선거와 관련된 무엇도 보이지 않았고 사람도 없었다.

서귀포시의 매일올레시장으로 이동했다. 시장 입구에서 수산물을 팔고 있는 이름을 밝히기를 꺼린 30대 상인을 만났다. 해군기지에 대해 물었더니 대뜸 “해도 좋고 말아도 좋다”고 했다. 해군기지에 대해 관심이 없다고 했다. 투표도 해군기지와 무관하게 할 것이라고 했다. 시장 한 복판의 분식집을 찾았다. 30대로 보이는 남성에게 이번 선거에 대해서 묻는다고 했더니 손사례를 쳤다. “선거에 관심이 없다. 다른 사람을 찾아봐라”고 했다. 트럭으로 물건을 실어 나르는 강승호(43세)씨는 “해

군기지 문제가 선거와 무슨 관련이 있겠느냐. 선거로 될 거였으면 벌써 문제가 해결되었지”라면서 해군기지와 선거의 관련성 자체를 부인했다. 대정읍으로 옮겨 편의점을 운영하는 40대 여성에게 선거 분위기에 대해 물었다. “민주통합당 경선 때에는 나를 고조되는 분위기였는데, 그게 끝나면서 이내 사그라들었다”고 했다. 이 지역 문대림 후보가 경선에 나섰다 무소속으로 출마하면서 분위기도 다운되었다고 설명했다. 해군기지의 영향에 대해서도 “개인적으로 해군기지와 무관하게 후보를 지지한다. 중요한 것은 우리 지역의 발전이고, 관광지 개발 공약을 보고 투표하겠다”고 했다. 덧붙여 자신은 민주통합당 당원이지만 대정 출신인 문 후보를 지지한다고 거침 없이 말했다. 그러나 당선은 김재운 후보가 될 것이라고 전망했다.

4월 2일 다시 지역주민들을 만나기에 앞서 강정마을로 갔다. 공사현장 주변에는 찬반 세력들이 내건 현수막은 여러 군데 걸려 있었지만, 정당이 내건 현수막은 반대자들과 뜻이 같이 하는 “강정 해군기지 전면 검토” 뿐이었다. 이 날도 강정은 조용했다. 경찰과 반대자들이 대치하고 있었지만 특별한 집회나 시위가 없는 날은 그다지 큰 긴장감은 느끼지 못했다. 강정마을을 거쳐 문 후보가 기자회견을 하는 서귀포 시청으로 향했다. 서귀포 시청 앞에서 만난 고월용(74세)씨는 “해군기지에 대한 도민들의 입장은 각자 정리된 지 오래다. 전혀 새로울 게 없는 사안”이라고 했다. 3월 27일 만난 유권자들과 유사한 반응이었다.

제주지역의 다른 선거구 유권자도 이와 비슷한 반응을 보였다. 제주시 갑 선거구인 연동에 사는 하고은(40세)씨는 “(해군기지 문제는) 너무 오래됐고 이 지역에서는 이미 민감도가 떨어져 버렸기 때문에 선거에 큰 영향을 미치지 않을 것”이라고 말했다. 식어버린 과거의 핫이슈라는 얘기가. 오히려 이슈나 공약보다 권당의 영향이 더 클 것이라는 지적들이

있었다. 제주시 노형동에 사는 오재섭(45세)씨는 “좁디 좁은 제주 바닥에선 한 다리 건너면 친척이고 두 다리 건너도 아는 사람이다. 지금껏 출신지에서 물표를 받지 못하고 당선된 사람이 한 명이라도 있었나”고 했다. 제주지역의 한 인터넷 신문 대표(40대 후반)는 “후보자와 유권자 모두 정책이나 쟁점에 민감하지 않은 것 같다. 해군기지 문제도 선거에 별다른 영향이 없을 것이다”라고 하면서 각종 연고에 따라 투표를 하는 제주지역 유권자들의 경향을 지적했다.

많은 지역 유권자들을 만나 인터뷰하지는 못했지만, 해군기지가 선거에 미치는 영향에 대해 대부분 부정적으로 보았고, 후보별 출신지에 따라 표심이 움직일 것이라는 지적들이 많았다. 이를 위해 지역 전문가들과 인터뷰를 했다. 제주대에 재직하고 있는 교수(50대 중반)는 “후보자의 공약이나 정책 이전에 이미 연고에 의해 후보를 결정할 가능성이 높다”면서 해군기지 문제의 경우도 선거이슈로서의 영향은 크지 않을 것이라고 했다. 아울러 “해군기지 건설에 찬성하는 사람들은 대부분 침묵하고 있고, 또 문제의 본질도 단순한 찬반 문제라기보다는 절차상의 문제이기 때문에 해군기지가 곧 후보자 선택의 일차적 기준이라고 보기는 어려울 것”이라고 했다. 과거 지역방송 시사토론 프로그램 진행자(50대 초반)는 “서귀포시 선거구의 지역구도도 중요하지만 호남출신 유권자들의 영향도 고려해야 한다”고 지적했다. 이를 입증하는 것이 호남 출신 2세인 한 도의원의 당선이라고 했다. 그리고 서귀포시에서 호남출신 유권자들의 영향력을 “선거에 관심 있는 사람이면 모두 알 것”이라고 했다.<sup>4)</sup> 그는 또한 “표는 이미 정해졌다. 해군기지 이슈가 표심에 영향을

4) 이와 관련해서 언론은 1970년대부터 감귤농사가 확대되면서 부족한 노동력이 대부분 호남지역에서 총원됐다면서 유권자 12만여 명 가운데 2만여 명이 호남 출신으로 추정되고 있는 이들의 표심이 전체 판세에 결정적인 영향을 미칠 것이라고 전망했다

미치는 변수로 작용하기는 어렵다”는 의견을 보였다. 그러면서 서귀포시 선거구에서 정책 이슈가 있다면 지역 특성상 FTA의 영향일 것이라고 전망했다.

선거운동 기간 동안 각종 후보자 토론회에서 나타난 해군기지 문제에 관한 후보자간 논쟁에도 불구하고, 서귀포시 유권자들에게 해군기지 문제는 큰 관심사가 아닌 듯했다. 한 유권자의 언급처럼, 전국적인 관점과 달리, 서귀포시 지역 또는 제주 지역 주민들에게 해군기지는 전혀 새로운 것이 없는 사안이며, 이에 대해서도 이미 입장들이 정리되어 있었다. 후보자들도 마찬가지였던 것으로 보인다. 몇 차례의 토론 기회를 가졌지만 새로운 해군기지 문제로 논쟁을 벌였던 적은 없었다. 시간과 주축, 자리만 달리할 뿐 대체로 후보들이 가진 기본 입장을 반복하는 수준이었으며, 각 후보별 입장에 대해서는 서로 잘 알고 있었던 것으로 보인다. 그렇기 때문에 후보자들도 해군기지 문제를 논쟁적인 문제로 생각하기 보다는 선거운동 과정에서 언급하지 않으면 안 되는 이슈 정도로 간주했던 것으로 보인다.

결국, 해군기지 문제가 이번 총선에서 전국적인 이슈로 부상한 것과 달리, 지역 민심은 해군기지 찬반이나 해법에 있지 않았던 것으로 보인다. 이는 후보자들의 선거운동과 이에 대한 유권자들의 반응을 통해서 확인할 수 있었다. 그래서 후보 입장에서 타 후보와 자신을 차별화하기 위해서는 숙원사업이나 지역발전에 관한 또 다른 지역 이슈들, 예컨대 신공항 유치, FTA 대응, 1차 산업 활성화 등이 중요했던 것으로 보였다. 그러나 이런 이슈들에서도 사실상 후보자간 두드러지는 차별성을 보이지 않음에 따라 정책과 이슈는 서귀포시 선거구에서 선거에 큰 영향을

---

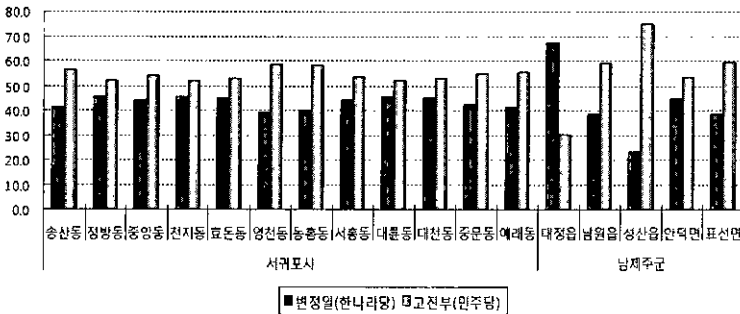
(『한겨레』, 2012/04/02; 『동아일보』, 2012/04/03).

미치지 않은 것으로 보인다.

## VI. 서귀포시 선거구 총선 결과 분석

### 1. 16~18대 총선 결과의 특징

2000년 16대 총선 이후 서귀포시 선거구의 유권자들은 정당 후보를 선호하고 있으며, 16대와 17대 총선에서는 여당 후보(새천년민주당 고진부 의원, 열린우리당 김재윤 의원)를, 그리고 18대에서는 야당 후보(통합민주당 김재윤 의원)를 선택했으며, 16대 총선 이후 3회 연속으로 현재의 민주통합당 계열의 후보를 선택했다.

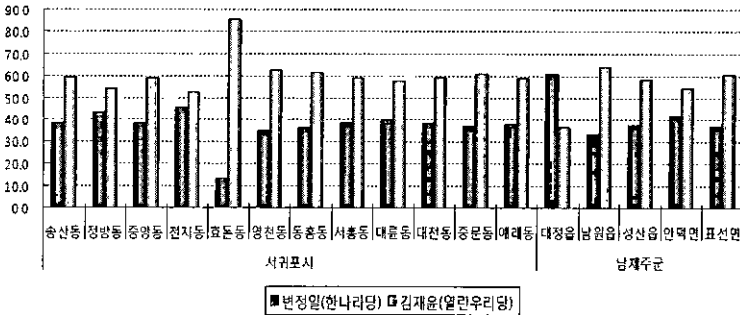


〈그림 8〉 제16대 총선 후보자별 득표수

2000년 이후에 치러진 서귀포시 선거구의 선거결과를 읍·면·동별로 살펴보면, <그림 8>에서 보듯이, 16대 총선에서 변정일 후보는 출신지인 대정읍에서만 큰 차이로 우위를 보였을 뿐 나머지 읍·면·동 지역 모두에서 열세를 보였다. 반면, 고진부 후보는 출신지인 성산읍에서 큰 차이의 우위를 보였을 뿐만 아니라 남원면, 표선면, 안덕면, 동홍동 등 유권자

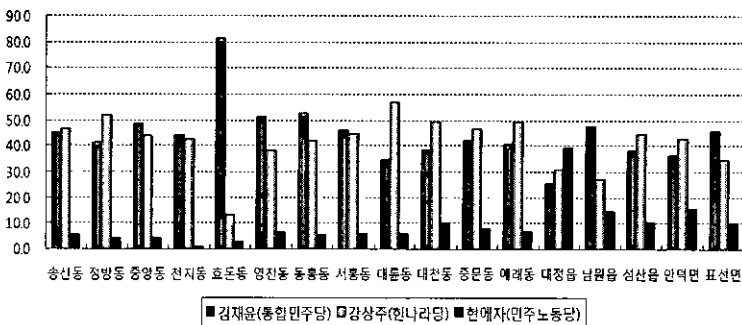


수가 많은 지역에서 모두 비교적 넉넉한 우위를 보여 당선되었다.



〈그림 9〉 제17대 총선 후보자별 득표수

다음으로 <그림 9>에서 보듯이, 17대 총선에 제출마한 변정일 후보는 출신지인 대정읍에서 승리하기는 했지만 지지율이 예전에 비해 상대적으로 낮아졌으며, 16대 총선과 마찬가지로 대정읍을 제외한 모든 지역에서 고전했다. 반면, 김재윤 후보는 출신지인 효돈동에서 압도적 지지를 받았을 뿐만 아니라 나머지 모든 지역에서 고른 지지를 받으면서 당선되었다.



〈그림 10〉 제18대 총선 후보자별 득표수

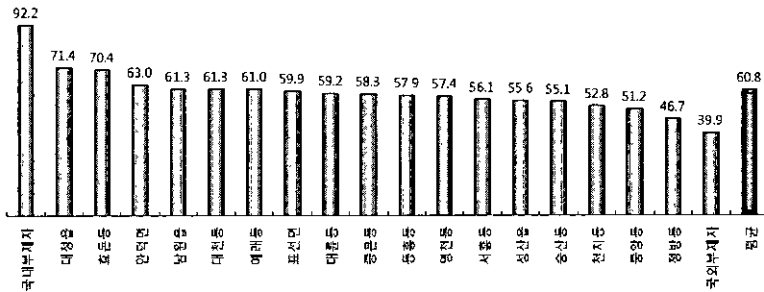
<그림 10>은 18대 총선에서 남제주군수와 민선 서귀포시장을 두 번이나 지낸 강상주 후보와 재선에 도전한 김재운 후보의 치열한 접전을 보여 준다. 김재운 후보는 출신지인 효돈동에서 압도적인 지지를 받았고, 이외에도 유권자수가 많은 동홍동, 남원읍 지역에서도 확실한 우위를 보였다. 반면, 강상주 후보의 텃밭으로 불리던 대천동, 대륜동, 예래동, 중문동에서 김재운 후보와의 표차를 벌리지 못하고 대부분 근소한 승리만 거뒀다. 당시 해군기지 갈등을 겪고 있던 강정마을이 포함된 대천동에서 반대운동에 동참해 온 김재운 후보(1,139표)보다 강상주 후보(1,481표)가 더 많은 표를 얻기도 했다. 그럼에도 18대 총선에서 김재운 후보는 출신지와 우세 지역을 확실하게 수성하고 열세 예상 지역을 효과적으로 공략함으로써 3.7%의 근소한 차이로 재선에 성공했다.

## 2. 제19대 총선결과 분석

서귀포시 선거구의 19대 총선 결과에 앞서 투표율을 살펴보면, 제주 지역 전체적으로는 54.6%의 투표율을 보여 전국 평균 투표율(54.3%)과 거의 비슷한 수준을 보였다. 서귀포시 선거구의 경우는 전체 유권자 121,095명 가운데 73,603명이 투표에 참여하여 60.8%의 투표율을 보였다. 전국 및 제주 지역 평균 투표율보다 5% 이상 높은 수치이며, 18대(57.0%)보다는 높았지만 17대(61.5%)보다는 낮았다.

서귀포시 선거구의 읍·면·동별 투표율을 살펴보면, <그림 11>과 같이 대정읍과 효돈동이 가장 높은 70% 대의 투표율을 보였고, 나머지 지역의 경우, 대체로 동 지역에 비해 읍·면 지역이 높은 투표율을 보였다. 대정읍과 효돈동은 각각 문대립 후보와 김재운 후보의 출신지역이어서 상대적으로 높은 투표율을 보인 것으로 보이며, 강지용 후보의 출신

지역이라고 할 수 있는 서귀포시 구도심인 정방동, 중앙동, 천지동은 가장 낮은 투표율을 보였다. 또 강정마을이 위치한 대천동 지역의 경우도 비교적 높은 61.3%의 투표율을 보였다.

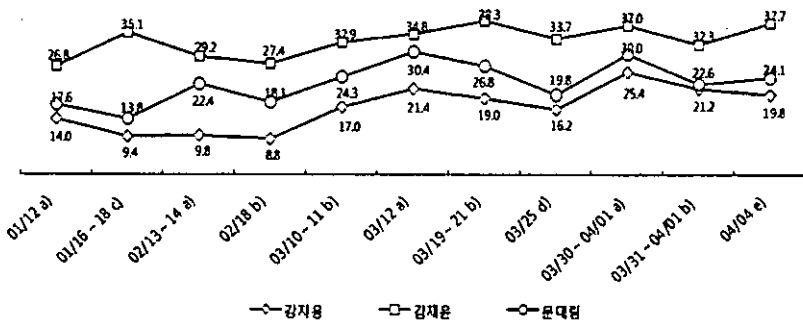


<그림 11> 서귀포시 선거구의 읍면동별 투표율

새누리당 강지용, 민주통합당 김재윤, 무소속 문대림 후보의 '3과전' 구도로 치러진 이번 선거는 표면상으로 여권후보 1명 대 야권후보 2명이 경쟁하기 때문에 여권 후보에 절대적으로 유리할 것으로 보일지도 모른다. 그러나 지역 언론사들의 여론조사 결과, 김재윤 후보가 시종일일 1위를 고수했고 3선 국회의원이 되었다. 문 후보는 민주통합당 공천에서 나란히 탈락한 고창후 전 시장과의 무소속 단일화 경선에서 승리하면서 고 전 시장을 선대본부장으로 하여 지지세를 결집하고자 했으나 무소속의 한계로 2위에 머물렀다. 그리고 새누리당의 강지용 후보는 정치신인으로 집권여당의 힘과 보수층의 지지 결집을 내세워 두 야권 후보들과 경쟁했지만 2위와의 근소한 차이로 3위에 그쳤다.

선거결과를 구체적으로 보면, 김재윤 후보가 26,987표를 득표하여 37.1%의 득표율을 차지했고, 문대림 후보는 23,019표(31.7%), 강지용 후보는 22,720표(31.2%)를 각각 기록했다. 이러한 선거결과는 <그림

12>와 같이 2012년 1월부터 4월까지 여러 언론사에서 조사한 결과에서 벗어나지 않는다. 조사시점에 따라 지지율 차이의 폭이 줄거나 늘기는 했지만 김 후보는 줄곧 선두를 유지해 왔고 그 다음으로 문 후보와 강 후보의 순이었다.



- a) 미디어제주, 제주투데이 제이누리 공동
- b) 제민일보, 제주일보, 한라일보, KBS, MBC, JIBS 공동
- c) 제주 MBC
- d) 제주CBS
- e) KBS, MBC, SBS 공동

(그림 12) 서귀포시 선거구 후보자의 여론조사 지지율 추이

앞서 지적했듯이, 서귀포시 선거구는 15%의 내외의 호남 출신 유권자가 있고, 결집력이 강한 이들은 그동안 선거에서도 야당의 보이지 않는 지지기반이었다(양길현, 2007:270쪽).<sup>5)</sup> 그런데 18대 총선의 비례대표 선거결과를 보면, 정당지지에서는 통합민주당 31.1%, 한나라당

5) 이른바 '호남표'에 대한 분명한 통계는 아직 없는 것으로 보이지만, 대체로 15~20% 정도로 추정되고 있다. 이들은 주로 1960~70년대에 제주로 이입된 사람들로 '해남촌'이라는 특정 지역을 중심으로 거주하다가 지금은 도 전역으로 분산되어 거주하고 있다(염미경, 2011 참조).

31.5%로 한나라당이 0.4%의 우위를 보였으나, 이번 19대 총선에서는 40.9%를 얻은 민주통합당이 38.0%를 얻은 새누리당을 눌렀다. 이 결과는 그간의 여론조사 결과와는 큰 대조를 보인다. <표 2>와 같이 제주도 내 언론 6사가 주관한 서귀포시 선거구 정당지지 추이는 2월 이후 네 차례의 조사에서 선거가 가까울수록 지지율 격차가 줄어들기는 했지만 10~15% 정도를 민주통합당이 계속 앞서왔다. 이외에 이번 선거에서 통합진보당은 11.5%의 지지를 얻었고 자유선진당은 1.7%를 얻는 데 그쳤다.

<표 2> 서귀포시 선거구의 정당지지율 추이

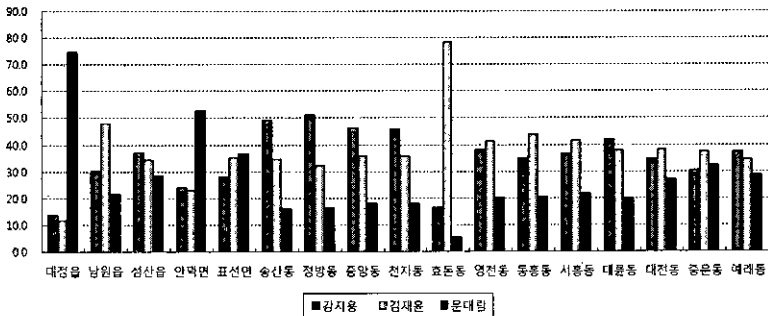
구분	조사시점	새누리당	민주통합당
언론 6사 1차 조사	02/18	22.6%	47.1%
언론 6사 2차 조사	03/10~11	23.5%	42.8%
언론 6사 3차 조사	03/19~21	29.2%	44.1%
언론 6사 4차 조사	03/31~04/01	29.2%	39.3%

비례대표 지지율에서는 새누리당과 민주통합당이 팽팽하게 접전했다. 그러나 후보별 득표율을 보면, 민주통합당을 탈당한 문대림 후보의 표까지 민주통합당 표로 계산할 경우 68% 이상을 민주통합당의 표로 계산할 수 있다. 그러나 비례대표 선거의 결과는 민주통합당이 40.9%를 얻는데 그쳤다. 반면, 새누리당은 38.0%로 강지용 후보가 득표한 31.2%보다 많이 득표했다. 이는 정당지지와 별개로 인물투표가 이루어졌으며, 특히 출신지역 후보에 대한 전폭적인 지지를 보여주는 ‘켄당선거’의 한 단초를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<그림 13>의 읍·면·동별 선거결과에서 가장 눈에 띄는 두 지역이 대정읍과 효돈동이다. 이는 앞의 <그림 11>과 같이 서귀포시 선거구에

서 가장 높은 투표율을 보인 지역으로, 각각 문 후보와 김 후보의 텃밭이다. 대정읍에서는 문 후보가 74.4%를 득표해 2위인 강 후보보다 5,500표를 앞섰다. 반면, 효돈동에서는 김재운 후보가 78.2%를 득표해 역시 2위인 강 후보보다 1,711표를 앞섰다. 그러나 김 후보는 이외에도 유권자가 가장 많은 동흥동에서 44.1%, 남원읍에서 48.1%를 득표했다. 대천동, 중문동, 서흥동에서도 1위를 차지했고, 문 후보의 고향인 대정읍과 인접 지역인 안덕면을 제외하고 모든 읍·면·동에서 30%대 이상의 고른 득표율을 기록하면서 당선했다.

문 후보는 대정읍 이외에 안덕면과 표선면에서 1위를 했으나 동 지역에서 10~20%대의 낮은 지지로 인해 2위에 그쳤다. 새누리당의 강지용 후보는 고향인 서귀포시 구도심, 즉 천지동, 중앙동, 정방동, 송산동에서 1위를 차지했고, 대륜동과 예래동, 성산읍에서도 1위를 했다. 그러나 김 후보와 문 후보가 텃밭에서 70% 이상의 높은 득표율을 보인 것과 달리 1위 지역의 수는 많지만 2위와 큰 격차가 없는 근소한 승리여서 3위에 머물렀다.



〈그림 13〉 서귀포시 선거구의 읍면동별 선거결과

이상과 같은 선거 결과를 볼 때, 지역기반은 선거의 승패를 가르는 중요한 변수로 작용한 것으로 보인다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이, 역대 제주지역 및 서귀포시 선거결과에서도 거의 공통적으로 나타나는 현상이다. 고향 텃밭에서 확실한 지지와 경합지역에서의 상대적 우위가 곧 당선을 의미한다. 문 후보의 경우 텃밭에서 확실한 지지는 얻었지만, 경합지역에서의 열세를 극복하지 못했다. 이는 문 후보가 민주통합당을 탈당함으로써 정당지지표, 특히 호남표를 잃었고, 이는 연고가 없는 동 지역에서 지지율을 끌어올리는 데 한계로 작용한 것으로 보인다. 새누리당의 강 후보는 보수층 지지를 결집하고 농업전문가의 이미지를 활용하여 읍·면 지역으로 파고들었다. 야권의 분열과 서귀포시 구도심 출신에 농업 전문가라는 기회와 장점에도 불구하고, 텃밭에서의 확실한 지지의 부재가 지지율 반등의 한계로 작용한 것으로 보인다.

한편, 행정구역상 강정마을이 포함된 대천동에는 강정마을만이 아니라 신시가지까지 포함되기 때문에 대천동의 전반적인 선거결과는 김재운 후보 38.3%, 강지용 후보 34.6%, 문대림 후보 27.2%로 팽팽한 접전을 벌였다. 그러나 강정마을 주민들의 표심은 김재운 후보에 몰렸던 것으로 나타났다. 대천동 제1투표소인 강정마을은 김재운 후보가 44.8%(418표), 강지용 후보가 31.8%(296표), 그리고 문대림 후보가 23.4%(218표)를 각각 얻었다. 이는 18대 총선에서 통합민주당 김재운 후보 35.0%(305표), 한나라당 강상주 후보 43.6%(380표), 민주노동당 현애자 후보 18.8%(164표)였던 것과 대조를 보이는 결과이다.

김재운 후보는 야권이 분열된 상태에서 같은 당으로 연속해서 3선을 달성함으로써 제주시 갑과 을의 강창일, 김우남 의원과 함께 제주 선거사를 새로 썼다는 데 큰 의미가 있다. 민주통합당을 탈당하여 자신의 지지표를 분할한 문 후보와 보수층과 농민층의 지지를 받는 강 후보의

집요한 공세를 뿌리쳤다. 제주 해군기지 문제의 완전한 해결이 제주지역 3선 후보들의 공동 목표이자 김 후보의 제1순위 공약이었다는 점에서 향후 문제 해결 가능성에 귀추가 주목된다.

## VII. 결론

19대 총선에서 제주 지역사회 내의 관심은 3개 선거구에서 당적을 바꾸지 않고 내리 3선에 성공하느냐, 즉 '3+3'이었다. 결과적으로 민주통합당의 강창일(제주시갑), 김우남(제주시을), 김재운(서귀포시) 후보가 나란히 당선됨으로써 '3+3'은 달성되었다. 이는 제 6, 7, 8대 남제주군 선거구에서 민주공화당 후보로 출마하여 연속 3선한 현오봉 의원 이후 약 30년만의 일로, 도내 다선 의원으로 손꼽히던 6선의 고 양정규 전 의원이나 5선의 현경대 전 의원도 이루지 못한 일이다. 이러한 선거결과를 볼 때, 제주지역 유권자들에게는 현역의원 심판보다 정권 심판이 더 주효했던 것으로 보인다. 특히 해군기지 갈등의 방치 또는 공사 강행, 4·3에 대한 현 정부의 인식과 대통령의 위령제 불참, 숙원사업인 신공항 건설이나 특별자치도이자 국제자유도시인 제주에 대한 중앙정부의 지원 약화 등은 정부의 '제주 홀대'로 비쳐졌고, 이러한 문제들이 정권 심판론에 더 힘을 실어주었던 것으로 보인다.

서귀포시 선거구의 선거결과와 선거운동 및 유권자의 반응 등을 종합할 때, 19대 총선에서 제주해군기지 문제는 유권자의 선택을 결정한 핵심 이슈가 아니었던 것으로 보인다. 후보자간 토론이나 공약에서도 해군기지 문제에 주력한 후보는 없었던 것으로 보인다. 김재운 후보가 민주통합당 제주도당 차원과 자신의 공약에서 제1순위 공약으로 해군기지



문제의 완전한 해결을 내세웠으나, 실제 선거운동 과정에서 이 문제를 중점적으로 밀고 나가지는 않았다. 오히려 지역 현안 이슈들이 보다 더 중점적인 이슈로 다루어졌던 것으로 보인다. 각 후보자 선거사무소의 사무국장과의 인터뷰를 통해서도 해군기지는 피해갈 수 없는 이슈이기는 하지만 강력하게 밀고나갈 핵심 공약은 아니라는 점을 읽을 수 있었다. 유권자들의 경우도 해군기지 문제는 너무나 오래된 이슈이고 이미 후보자들의 해군기지에 대한 찬반을 분명하게 알고 있었기 때문에 선거에 크게 영향을 미칠 이슈는 아니라고 생각하는 것으로 보였다.

이와 같이 전국적 이슈로서 중요성에도 불구하고, 서귀포시 선거구에서 제주해군기지 이슈는 후보들이 승부수를 띄울만한 결정적인 선거 이슈는 아니었던 것이다. 이는 선거 때마다 반복되는 북풍(北風)이나 검풍(檢風) 등의 이슈가 유권자에게 피로감을 주듯이, 길게는 19년, 짧게는 10년을 넘기고 있는 해군기지 문제도 서귀포시 지역 유권자들에게 피로감을 준 것으로 보인다. 또 한 가지는 선거구도 상으로, 해군기지 찬반 후보자 간의 양자대결 구도였다면 보다 더 중요한 변수가 되었을지도 모른다. 그러나 여론조사 1, 2위 후보인 김재윤·문대림 후보는 뉘앙스의 차이는 있으나 해군기지 공사중단과 재검토를 주장했고, 3위인 강지용 후보만이 정부의 적극적 지원을 강조했다. 일찌감치 이런 구도가 형성됨으로써 해군기지 이슈의 중요성이 약화된 것으로 보인다.

선거 결과를 보면, 제주해군기지 이슈보다 소지역주의의 동원 정도가 당락에 중요한 영향을 미쳤던 것으로 나타난다. 농업·경제 전문가 이미지를 중심으로 1차 산업 관련 공약들을 전면에 내세웠던 새누리당의 강지용 후보는 상대적으로 1차 산업 인구가 많은 읍·면 지역 유권자들의 지지가 많았을 것으로 예상되나, 결과는 고향인 서귀포 시내권 동(洞) 지역의 지지가 상대적으로 더 많았다. 해군기지 공사 중단 및 전면 재검

토를 내세운 김재운 후보는 고향인 효돈동의 물표와 외가인 남원읍에서의 선전을 제외하고 다른 지역에서는 대체로 박빙 우세였다. 문대림 후보도 고향인 대정읍의 물표와 인접 지역인 안덕면에서의 우세를 제외하면 이렇다 할 성과를 내지 못했다. 따라서 해군기지 이슈와는 별개로 고향표의 지지 결집이 선거 승패의 핵심적인 요인으로 작용했던 것으로 보인다.

결론적으로, 제주해군기지 이슈에 대한 유권자의 선택에 관심이 모아졌던 서귀포시 선거구의 선거결과는 해군기지 이슈의 장기지속으로 인한 피로감과 이른바 ‘켄당’으로 불리는 제주지역 특유의 연고를 중시하는 유권자의 특성으로 인해 유권자들의 표심을 움직이는 결정적인 이슈로서의 역할은 하지 못한 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강지용(2012), 「희망과 변화의 새로운 서귀포시 농업·경제전문가 기호1 강지용」, 책자형 선거공보.
- 고경민(2005), 「현대 정치과정의 동학」, 인간사랑.
- 고경민(2010), 「공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스 : 제주 해군기지 건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의」, 『분쟁해결연구』 제10권 1호, 단국대 분쟁해결연구소.
- 고경민(2012), 「국책사업 갈등에서 지방정부의 역할: 제주해군기지 갈등 사례」, 『분쟁해결연구』 제8권 2호, 단국대 분쟁해결연구소.
- 김석준(1997), 「제주지역의 선거(1948~1992) : 개괄적 검토와 재해석」, 『탐라문화』 17호, 제주대학교 탐라문화연구소.
- 김웅진 외(2004), 「정치학 조사방법」, 명지사.
- 김재운(2012), 「4대비전, 33대 정책약속 발표 기자회견 자료집」, 3월 28일, 김재운 후보 홈페이지.
- 김호성(2010), 「『켄담문화』 사회적 자본인가 함정인가」, 『제주의 소리』, 11월 24일자.
- 문대림(2012), 「6대 분야 24대 정책」, 발표자료, 3월 26일.
- 민주통합당 제주도당(2012), 「4·11총선 후보자 공동 기자회견」, 보도자료, 3월 22일.
- 박명호·김민선(2008), 「한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석」, 『사회과학연구』 제15권 제1호, 동국대학교 사회과학연구원.
- 서귀포시(2011), 「2011년 서귀포시 통계연보」, 서귀포시청 홈페이지.
- 양길현(2007), 「5·31 제주특별자치도지사 선거와 후보공천과정」, 『평화변영의 제주 정치』, 으뜸.
- 양창윤(2001), 「지역 정치문화와 선거 : 제주도 국회의원선거를 중심으로」, 『한국정치학회보』 35집 3호, 한국정치학회.
- 엄기홍(2009), 「합리적 선택 이론과 투표행태 : 경제학적 관점」, 전용주 외, 『투표행태의 이해』, 한울 아카데미.
- 염미경(2011), 「개발과 이주 그리고 주거지 분화 : '해남촌' 사례를 통해서 본 제주사회 이주민 연구의 과제」, 『제주도연구』 35집, 제주학회.

- 이동훈·김원용(2012), 『프레임은 어떻게 사회를 움직이는가』, 삼성경제연구소.
- 이택수(2012), 「'해적기지' 논란으로 공수 뒤바뀐 여야」, 『시사저널』 1170호(3. 21).
- 제주경실련(2012), 「제19대 총선 제주지역 예비후보 공약 검증결과 보고서」, 3월 20일.
- 청와대 홍보수석실(2012), 「취임 4주년 이명박 대통령 특별기자회견(전문)」, 2월 22일.
- 한석지·염미경(2006), 「권당문화와 지방선거: 한 후보자의 출신지 유권자집단 분석」, 『지역사회학』 제8권 1호, 지역사회학회.

Dalton, Russell. J.(2008), *Citizen Politics in Western Democracies*, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Carmines, Edward and James Stimson(1980), "The Two Faces of Issue Voting," *American Political Science Review*, 74(1).

Carmines, Edward G. and James A. Stimson(1989), *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*, Ithaca, NY: Princeton University Press.

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

Mayhew, David R.(2008), "Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record," *Political Science Quarterly*, 123(2).

Rabinowitz, George and Stuart Elaine Macdonald(1989), "A Directional Theory of Voting," *American Political Science Review*, 83(1).

**Abstract**

The Influence of Jeju Naval Base Issue in the 19th General  
Election: The Case of the Seogwipo at Jeju

Ko, Kyung-Min\*

This paper analyzed whether or not Jeju Naval Base issue influenced choice of regional voters. In spite of its emergence as a nation-wide issue in the 19th general election, Jeju Naval Base issue not seemed crucial issue can be supported from voters of Seogwipo at Jeju. It was so long-standing issue that it tired regional voters out. Actually, how candidates concentrate support of theirs' hometown voters seemed made or broke the game. In conclusion, Jeju Naval Base issue seemed not powerful variable, contrary to expectations. The election results of Seogwipo be affected by voters' fatigue arose from a long-standing dispute among central government, navy, local government, local resident, and opposition movement organizations on its issue. A more important factor seemed voters' characteristics put stress on blood ties and private network.

**Key Words**

19th general election, Jeju Naval Base, issue voting, issue fatigue, sub-regionalism

---

\* Research Professor, Institute for Nuclear Science and Technology, Jeju National University

교신 : 고정민 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102 제주대학교  
(E-mail : kmkolej@naver.com.)

논문투고일 2012. 06. 07.

심사완료일 2012. 07. 25.

계재확정일 2012. 08. 14.