濟州島硏究 제54집
2020. 8. pp.79~108.

제주 권당정치의 지속과 변화
-2020년 제21대 국회의원선거를 중심으로-

김 도 원*·김 우 현**·김 도 훈***·김 인 균****

국문요약

본 연구는 2020년 제21대 국회의원선거를 중심으로 제주도 권당정치의 변화와 지속을 분석한다. 구체적인 연구질문은 다음과 같다. 권당의 실체는 무엇이며, 오늘날 어떠한 방식으로 정치과정에 영향을 미치는가? 권당문화가 정치과정에 미치는 영향력은 약화되었는가 아니면 여전히 유효한가? 본 연구는 제주 고유의 문화인 권당의 정치적 작동 기제를 탐색한다는 데 의의가 있다. 분석 결과, 정당수준에서는 후보자 출마, 후보자 공천 등에 있어 권당이 여전히 중요한 고려요소가 된다는 점을 확인했다. 후보자가 가진 권당 자원은 선거에서 직접 동원할 수 있는 조직표의 크기를 판가름하기 때문이다. 한편 유권자수준에서 권당은 여전히 중요한 정치적 동원의 수단이지만, 개인의 투표선택에 있어서는 정당일체감이나 이념 및 정책 입장에 비해 그 중요성이 이전에 비해 감소한 것으로 나타났다.

주제어 : 제주, 권당, 제21대 국회의원선거

* 공동 대표저자, 서울대학교 정치외교학부 박사과정
** 공동 대표저자, 서울대학교 정치외교학부 석사과정
*** 공동저자, 서울대학교 정치외교학부 석사과정
**** 교신저자, 서울대학교 정치외교학부 박사과정

Ⅰ. 서 론

제주도에는 “이 당 저 당 해도 궨당”이라는 말이 있다. 이는 제주 지역의 특수한 정치문화인 궨당이 정당보다 더 큰 정치적 영향력을 갖는다는 것을 의미한다. 본 연구의 목적은 궨당의 실체가 무엇이며 오늘날 그것이 어떠한 방식으로 정치과정에 영향을 미치는지를 탐색적으로 살펴보는 데 있다. 기존 문헌은 역사적인 흐름 속에서 궨당의 정치문화가 형성된 배경을 밝히거나, 그러한 정치문화의 영향으로 제주도 선거에서 어떤 특성이 발견되는지에 초점을 맞추었다. 그러나 궨당이 구체적으로 어떤 과정을 거쳐 정치과정에 영향을 미치는지에 대한 메커니즘을 밝히지 않았다. 또한, 대부분의 선행연구가 2010년 이전에 머물러 있어서 그 이후의 외지인 유입이나 사회변화에 따른 영향을 포착하기 어려운 측면이 있다. 따라서 본 연구는 2020년 제21대 국회의원선거를 중심으로 제주도 궨당정치의 변화와 지속을 분석하고자 한다.

제주도의 지역적 특성이 선거에 나타나는지를 파악하기 위해 국회의원선거를 대상으로 삼은 이유는 다음과 같다. 전국선거인 대통령선거의 경우 제주도와 직접적으로 관련이 있는 인물이 후보자로 나서지 않는 이상 공약 외의 측면에서 직접적으로 지역적 특성이 나타나기 어려운 측면이 있다. 반면에, 지방선거의 경우 제주도지사선거와 제주도의회의원선거 모두 지역정치를 담당하는 공직자를 선출한다는 점에서 선거에 지역적 특성이 반영되기 쉽다. 국회의원선거는 전국선거이기는 하지만 국회의원이 제주도에 지역구를 두고 있으며 제주도와 관련된 현안에 직·간접적으로 관여한다는 점에서 지역적 특성이 나타날 수 있다. 즉, 국회의원선거는 대통령선거와 지방선거 사이에 위치한다고 할 수 있으며, 제주도 고유의 지역적 특성과 문화가 선거에서 나타나고 있는지를 파악할 때 상대적으로 엄격하게 해석할 수 있는 측면이 있다.

한편, 한국정치에서 통상적으로 정치과정에 영향을 미치는 변인으로는 이념, 정당일체감, 지역주의 등이 지적되어왔다. 그런데 제주도선거에서는 궨당이라는 또하나의 요인을 검토해볼 필요성이 있다. 본 연구는 궨당을 일종의 사회 정체성으로 바라본다. 사회 정체성 이론에 따르면, 소속감을 느끼는 내집단은 긍정적으로 외집단은 부정적으로 평가하려는 집단 편향이 발생하며, 내집단의 지위를 보호하고 상승시키려는 동기가 생긴다(Tajfel & Turner, 1979; Huddy et al., 2015). 만약 제주 지역의 공적 공간에서 정당요인보다 궨당이 정치사회적으로 더 중요한 역할을 한다면, 궨당을 선거에 영향을 미치는 하나의 독립적인 설명변수로 설정할 필요가 있을 것이다.

그러나 한편으로는 선거에서 궨당이 미치는 영향력이 점차 줄어들고 있다고 생각해볼 가능성도 존재한다. 최근 몇 년간 이촌향도, 외지인의 유입 증가 등으로 인해 인구 구성이 변화하고, 사회구조 차원의 변화가 있었기 때문이다. 또한 정치적 측면에서는 중앙정

치와의 연계성이 점점 높아진 현상이 있어왔다. 이러한 일련의 변화들로 인해 제주도 고유의 정치문화인 궨당이 갖는 정치적 영향력이 감소했을 수 있다. 따라서 일찍이 궨당을 지역동질성이 작용해 나타나는 소지역주의 현상으로 해석했던 양창윤(2001)의 연구 이래 20년이 흐른 지금의 시점에서 궨당정치가 많이 달라진 형태를 취하고 있을 것이라는 점이 저자들의 문제의식의 출발점이었다.

본 연구의 의의는 제주 고유의 문화인 궨당이 정치과정, 특히 그중에서도 선거에 미치는 영향의 최근 변화를 탐색하는 데 있다. 최근 한국정치에서 그동안 선거에 많은 영향을 끼치는 것으로 알려져 왔던 지역주의(또는 연고주의)의 영향력이 감소하고 이념과 정당요인이 부상한다는 연구결과가 보고되고 있지만(이갑윤·이현우, 2008; 김성연, 2017), 제주도를 대상으로 그러한 변화가 관찰되는지를 분석한 연구는 적은 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 이념과 정당요인이 부상하는 와중에도 제주 고유의 정치문화인 궨당의 영향력이 유지되는지를 분석함으로써, 한국정치 연구에 기여하는 바가 적지 않을 것이라 기대한다.

Ⅱ. 연구방법

1. 궨당의 개념

제주도에서는 같은 성(姓)을 가진 8촌 이내의 친척을 의미하는 당내(堂內)나 성(姓)과 본(本)이 같은 가까운 집안을 의미하는 문중(門中)보다 '궨당(眷黨)' 개념이 더 중요하며, 인간관계를 설정할 때에도 우선 궨당관계에 있는지 여부를 파악한다(김창민, 2010: 195). 이러한 궨당은 부계친이 중시되는 육지의 '집안' 개념과 달리, 개인을 중심으로 혈통 및 혼인으로 맺어진 모든 사람들을 의미한다. 개인이 중심에 있기 때문에 사람들은 각기 서로 다른 범주의 궨당을 갖고 있다(김창민, 1992: 97-98). 그중에서 혼인관계에 주목해보면, 제주도민들은 섬 외부보다는 내부의 주민들을 선호하는 경향이 있었는데, 이러한 과정에서 자연스럽게 '궨당'이 형성되었다. 제주도가 육지와 상당한 거리를 두고 있으며 규모가 크고 인구가 적지 않은 섬이라는 지리적 조건으로 인해 문화인류학적인 측면에서 우리나라의 여타 지역과 다른 문화가 형성된 것으로 추측된다.

궨당은 아버지를 통해 맺어진 친족을 의미하는 성펜궨당(父系親), 어머니를 통해 맺어진 친족을 의미하는 외펜궨당(外戚), 아내를 통해 맺어진 친족을 의미하는 처궨당(妻族), 남편을 통해 맺어진 친족을 의미하는 시궨당(媤家)으로 구성되며, 친인척 모두를 포괄하는 가장 넓은 범위에 해당하는 개념이다(김혜숙, 1999: 401). 이러한 궨당은 제주도에서

내집단-외집단의 1차적인 구분 기준이 된다.

권당 개념은 정치·사회학적으로 확장될 수 있는데, 가족을 넘어 출생지, 출신 학교 등이 권당관계를 형성할 수 있다. 실제로, 한석지·염미경(2006)은 제1·2·3회 전국동시지방선거의 제주도 내 기초자치단체장 선거에서 권당이 영향을 미치는지 보기 위해 몇 개 리(里)의 주민들을 대상으로 심층면접을 진행한 결과 권당이 혈통망, 혼인망을 넘어 정치적 연대를 위한 자원의 역할을 하고 있음을 보여주었다.

가족과 친족을 의미하는 문화인류학적 권당 개념에서는 외집단보다는 내집단에 초점이 맞춰지며 혈연, 결혼이라는 절대적인 기준이 존재한다. 반면에, 정치·사회학적 권당 개념에서는 내집단 못지않게 외집단 또한 중요하게 간주된다. 가령, 출생지의 경우 읍/면/동, 제주시(및 북제주군)-서귀포시(및 남제주군), 제주도-외지 등 3단계의 층위가 내집단-외집단의 구분 기준이 될 수 있으며, 그중 어떤 층위가 선택될 것인지는 후보선택지가 어떠하냐에 따라 달라질 수 있다. 이처럼 권당관계가 확장되는 과정에서 권당 층위의 상대적인 성격이 짙어질 수 있으며, 특히 선거와 같이 제한된 후보자들 간의 경쟁이 이뤄질 때에는 그러한 상대적인 성격이 더욱 강화될 수 있다.

출신 학교 중에서는 고등학교가 가장 중요한데, 이것은 한편으로는 일부 고등학교의 동문회가 잘 조직되어 있다는 것 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 출신 고등학교가 학업능력을 나타내는 대략적인 지표로 활용될 수 있기 때문이기도 하다. 제주시의 경우 1979년 고등학교 평준화가 실시되기 이전부터 대학 입시 성적이 좋은 고등학교들을 중심으로 잘 조직된 동문회가 지금까지 유지되고 있다. 이 학교들은 평준화가 실시된 이후에도 학업성취도가 높은 고등학교 진학 예정자들에게 선호를 받고 있다. 따라서 이 학교 출신의 후보자는 동문회를 통해 권당관계를 동원하기가 수월해지는 한편, 이 학교와 무관한 유권자들로부터는 (학업)능력에 대해 인정을 받을 수 있다. 서귀포시의 경우 여전히 고등학교 비평준화가 실시되고 있으며, 인문계 고등학교 출신 여부가 중요한 요소로 간주될 수 있다. 이러한 정치·사회학적 권당 개념은 다른 지역에서 나타나고 있는 '소(小)지역주의' 또는 '연고주의'가 제주도의 고유한 문화와 결합하여 나타난 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 최근 제주도에서 나타난 정치사회학적 변화들로 인해 권당 개념에 변화가 생겼는지 여부를 파악하기 위해 인터뷰를 진행하였다.[1] 인터뷰 대상자들은 권당 개념을 좁게는 사전적 정의 그대로 친척으로 인식하고 있었고, 넓게는 지연, 학연을 포함한 더 넓은 범위의 인적 네트워크로 인식하고 있었다. 주목할만한 점은 시간의 흐름에 따라 개인이 정의하는 권당의 범위가 축소되고 있으며 그 영향력이 약화되고 있다는 내용이 자주 언급되었다는 점이다. 또한 이전 세대보다 젊은 세대일수록, 농촌보다 도시일수록 권당의 영향력이 약하게 나타나 그 영향이 상황적 조건에 따라 차별적으로 나타나고 있음을 확인

1) 인용문의 A부터 H까지의 기호에 대해서는 면접 대상자의 특성 <표 1> 참고.

할 수 있었다. 이를 통해 사회의 구조적 변화에 따라 지역 문화로서 권당 자체가 약화되고 있고, 따라서 정치영역에서도 권당의 영향력이 줄어들었을 것임을 예상할 수 있다. 실제로 이러한 현상이 나타나고 있는지를 파악하기 위하여 인터뷰 대상자들에게 권당을 어떻게 정의하고 있고 어떠한 영향을 미치고 있다고 생각하는지를 물어보았다.

C: “학연, 지연, 혈연이 일단 기본이고. 그리고 실질적으로 저와는 몰라도 내 지인과 관계가 있다면 다 권당인 것 같아요.”

D: “제가 정의하는 권당은, 제가 부를 수 있는 호칭이 있는 분들? 예를 들어서 어머니의 이모, 이모 할머니의 남편의 동생이나 남편의 아들, 뭐 이렇게까지 직접적인 호칭이 (있는 경우죠). 어떻게 보면 친척의 개념이죠. 더 어른들 같은 경우는 제가 말한 범위보다 훨씬 크게 보는 경향이 있는 것 같습니다. 어른들은 아는 분, 지인과 권당이란 말을 거의 섞어 쓰시는 것 같아요. 다행히 저희 또래는 권당이 친척 범위로 낮춰진 듯한 경향은 있는 것 같아요.”

E: “권당은 제주도 말로 친척이잖아요. 그 친척이라는 개념이 예를 들어 어떤 큰 행사를 했을 때 같이 서로 오고 가고 하는 범주, 그렇게 생각하면 될 것 같아요. … 아직은 남아있는데, 우리 때부터는 아마 없어진 거 아닐까. 왜냐하면 우리 윗 세대들은 아마 있겠죠? 근데 겉으로는 이 후보를 찍겠다 해 놓고서는 안 찍는 사람들도 꽤 많을 거에요. 이젠 그래요.”

F: “권당문화라는 게 예전보다는 색이 옅어졌다고 생각을 하는데 왜냐면 제주도도 친족관계라는 게 많이 나뉘고 있기 때문에 …. 친척이라는 그룹이 예전에는 사돈에 팔촌 이렇게 하다가 이제는 팔촌에 사촌으로 나눠지고 하다 보니까. 의식이 이제 사람들이 권당에 대한 그런 행사 참여율도 낮아지고 있고 도시화되고 있다고 해야 하나. 젊은 사람들이 기성세대가 되면 더 옅어지지 않을까 생각합니다.”

G: “권당이라고 하면 원래는 친척 간과 가까운 마을 사이에 이런 걸 지칭하는 거라고 저는 알고 있었는데요. 그냥 인맥, 혈족, 지연 이런 저희가 악습이라고 생각하는 여러 가지 것들이 제주도를 지켜주고 있다고 생각해요.”

H: “제주도 내에 있는 지역 세력이 강한 그런 문화 아닌가요? 제주도 안에서 제주 지역 사람들끼리의 강력한 유대관계를 형성하는 ….”

지역에 기반한 권당이라는 내집단의 결속력은 소위 ‘육지 것’이라 불리는 외지인에 대한 배타성을 동반한다고 알려져 있다. 인터뷰에서 드러난 주민들의 제주 사람과 외지인의 구분방식은 크게 두 가지로 특징지을 수 있다. 첫째, 제주에서 나고 자라 제주가 고향인

경우 제주 사람이라 할 수 있다. 둘째, 제주 출신이 아니더라도 제주를 삶의 터전으로 삼아 오래 거주한 이주민의 경우 외지인이라 할 수 없다. 토착 주민뿐만 아니라 지역적 연고가 없었던 이주민 또한 제주도민의 범주에 포함될 수 있다는 점에서, 현재 그 경계에 어느 정도 유연함이 작동하고 있다고 볼 수 있다.

다음으로 이러한 구분 짓기가 외지인에 대한 반감으로 이어지는지 확인하였다. 토착주민과 이주민 모두 특별히 외지인에 대한 반감이 존재한다고 생각하지 않았다. 적어도 일상적인 교류에서는 차별이나 적대적인 태도가 나타나지 않는 것이다. 다만 면접 조사한 이주민들이 예술·과학기술 분야 종사자라는 점을 고려해볼 때, 지역 사회와의 연계가 더 높은 귀농인·자영업자의 경우 다른 양상의 교류를 경험할 가능성도 배제할 수 없다.

2. 연구방법

선행연구에 따르면 제주도의 궨당문화가 유권자와 정당의 정치적 행태에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보인다. 이에 본 연구의 연구질문은 다음과 같다. 첫째, 궨당이란 무엇인가? 이 물음은 궨당의 정치사회적 정의와 관련되어 있다. 보다 구체적으로, 궨당에 기초한 내집단 대 외집단의 기준은 어디까지이며, 이에 따른 내집단-외집단 편향이 존재하는지를 살펴보고자 한다. 둘째, 궨당이 여전히 정치적으로 큰 영향력을 행사하는가? 앞서 제주도의 전입 인구가 증가하고 있으며 대부분 연고가 없는 외지인이라는 점을 언급한 바 있다. 따라서 외지인 유입 등의 사회적인 변화가 전통적인 궨당정치를 약화시켰을 가능성이 존재한다. 셋째, 만약 궨당이 여전히 유효하다면, 구체적으로 어떠한 기제를 통하여 궨당이 정치적으로 중요하게 작용하는가? 정당공천의 차원, 정치적 동원의 차원, 혹은 유권자 개개인의 투표선택 차원 등 다양한 수준에서 궨당이 정치영역에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다.

위의 연구질문에 답하기 위하여 본 연구는 질적 연구와 양적 연구를 혼합한 연구방법론을 사용한다. 질적 연구에서는 반구조형 심층 인터뷰(semi-structured in-depth interview)를 시행한 후 주제 분석(thematic analysis) 방법을 통해 인터뷰 스크립트를 체계적으로 분석하였다. 반구조형 심층 인터뷰는 몇 가지 큰 질문들을 인터뷰의 가이드로 활용하되, 보다 자유롭고 유연한 소통을 허용하는 방법론이다. 이 방법론은 다양한 경험에 대한 인식이나 정체성 등의 복잡하고 주관적인 개념을 탐구하는 데 유용하게 사용되어 왔다(Longhurst, 2009). 인터뷰는 2020년 4월 15일에 치러진 제21대 국회의원선거 이후에 유권자와 정당 엘리트를 대상으로 진행하였다. 인터뷰 대상자는 편의 표집방법(convenience sampling method) 및 눈덩이 표집방법(snowball sampling method)을 이용하여 모집하였다. 이러한 표집방법을 사용한 이유는 인터뷰 대상자가 최대한 각 선거구

및 정치적 진영을 대표하고 샘플(sample) 내에 다양한 사회인구학적인 배경을 반영하기 위해서다. 인터뷰는 총 8명의 유권자 및 정당인을 대상으로 진행되었으며, <표 1>에 인터뷰 샘플에 관한 기본적인 정보가 제시되어 있다. 인터뷰 내용은 대상자의 동의하에 녹음한 후 스크립트로 옮겼다.

<표 1> 인터뷰 대상자 특성

분 류	인터뷰 대상자의 특성			
	연령	성별	거주지역	비고
A	40대	남성	비공개	더불어민주당 선거캠프 관계자
B	50대	남성	비공개	미래통합당 선거캠프 관계자
C	20대	여성	제주시갑	
D	20대	남성	제주시을	
E	40대	여성	제주시을	
F	50대	남성	서귀포시	
G	30대	남성	서귀포시	이주민
H	40대	남성	제주시갑	이주민

본 연구는 주제 분석을 사용하여 인터뷰 스크립트를 분석한다. 주제 분석은 질적 데이터에서 반복적으로 나타나는 패턴이나 주제를 찾아내는 분석방법으로, 권당과 같이 양적 데이터로는 잘 포착되지 않는 정치·문화적 현상에 대한 인식을 연구하는 데 적합한 방법이다. 보다 구체적으로, 주제 분석을 통해 권당정치가 여전히 존재하는지, 만약 존재한다면 어떻게 정치과정에 영향력을 행사하는지, 과거에 비해 어떻게 변화하였는지 등과 관련하여 흥미로운 패턴을 발견할 것으로 예상된다. 인터뷰 스크립트 분석 시, 코더 간 신뢰도(intercoder reliability)와 동의(intercoder agreement)를 어느 정도 확보해야 하는 까닭에(Campbell et al., 2013), 각 스크립트를 최소 두 명의 연구자가 따로 분석한 결과를 두고 상호 간 확인의 절차를 거쳤다.

그 구체적인 방식은 다음과 같다. 본 연구는 사회과학 분야에서 널리 사용되고 있는 브라운과 클락(Braun and Clarke, 2006)의 6단계 프레임워크(framework)를 적용하여 주제 분석을 시행하였다. 먼저, 1단계에서 인터뷰 스크립트를 여러 번 읽으며 데이터에 익숙해져야 한다. 2단계에서는 스크립트를 읽어나가면서 연구질문과 관련된 기초적인 코드를 찾아낸다. 3단계는 텍스트에서 발견되는 중요한 주제 몇 가지를 찾아내는 단계다. 이때 2단계에서 찾아낸 기초 코드들을 검토하여 어떤 주제에 함께 묶이는지 살펴본다. 4단계에서는 이 주제들이 연구질문과 관련이 있으며 연구 목적에 부합하는지, 혹은 중복되지는 않는지 등을 검토한다. 5단계는 여러 주제 간 관계를 정의하고 주제도(thematic map)를 도출하는 단계다. 마지막 6단계는 작성(write-up) 단계다.

물론 8명의 인터뷰 대상자가 제주도 전체 모집단을 대표한다고 할 수 없다. 그러나 본 연구의 목적이 기존의 설문자료로는 포착할 수 없는 권당정치의 실체를 드러내기 위함이며, 그 성격상 예비적(preliminary) 혹은 탐색적(exploratory)이라는 점을 강조한다. 본 연구가 갖는 한계를 고려하여, 질적 데이터를 예비적으로 분석하고 탐색한 결과를 토대로 추가적으로 양적 분석을 시행하였다.

질적 분석 단계에서 떠오른 주제 중 대표적인 세 가지는 다음과 같다. 첫째, 권당정치는 후보자가 태어나고 자란 고향과 관련이 깊다. 둘째, 권당은 도시보다 농촌에서 더 큰 영향력을 가진다. 셋째, 권당문화가 끼치는 영향력은 시간이 흐름에 따라 점점 약해지고 있다. 이를 토대로 본 연구는 후보자 출생지와 도농 여부가 각 투표소에서 유권자의 후보자 선택에 유의미한 차이를 낳았는지 데이터로 보일 것이다. 또한, 권당의 고향 및 도농 효과가 이전에 비해 옅어졌는지를 보기 위해, 2008년 제18대 국회의원선거 결과와 2020년 제21대 국회의원선거를 비교할 것이다.

본 연구의 양적 분석을 위해 사용하는 데이터는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 2008년 총선과 2020년 총선의 투표구별 개표현황 자료이다. 2008년 총선을 비교 대상으로 삼은 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 2010년을 기준으로 전입 인구가 전출 인구보다 많아졌기 때문이다. 따라서 2010년 이전에 치러진 선거 중 가장 최근인 2008년 선거를 준거로 하여, 지난 12년간 권당의 정치적 효과가 어떻게 변화했는지를 간접적으로나마 살펴보려 한다. 두 번째 이유는 2004년 총선까지는 선거구 구성이 지금과는 달랐던 까닭에 2020년 총선 결과와 직접적으로 비교하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 2006년에 제주특별자치도가 출범하면서 북제주군과 남제주군이 각각 제주시와 서귀포시로 개편·통합되었다. 기존 행정구역들이 역사의 뒤안길로 사라짐에 따라 선거구 또한 재편되었기 때문에, 2008년을 기준점으로 삼는 것이 최선이라고 판단했다. 분석단위는 투표소 수준으로 설정하였다. 2008년 자료에서는 총 226개의 투표소, 2020년 자료에서는 총 273개의 투표소가 최종적으로 분석에 포함되었다. 분석의 대상이 되는 후보자는 지역구 전체 득표율이 5%가 넘는 후보자로 한정하였다. 이들은 대체로 거대 양당 소속이거나 무소속이었다.

종속변수는 투표소별 후보자 득표율이다. 이 값은 투표소별로 후보자가 얻은 득표수를 각 투표소별 유효투표수로 나누어 계산하여 산출하였다. 주요 독립변수는 도농 가변수와 출생지 가변수다. 먼저, 투표소가 위치한 지역이 농촌인 경우를 0, 도시인 경우를 1로 코딩하여 도농 가변수를 만들었다. 이때 투표소가 설치된 기초행정단위가 동인지, 읍·면·리인지에 따라 도시와 농촌으로 나누었다. 예컨대, 노형동은 도시로, 한경면은 농촌으로 간주했다. 다음으로, 각 투표소가 위치한 지역이 해당 후보자의 출생지라면 1, 출생지가 아니라면 0으로 코딩하여 고향 가변수를 만들었다. 고향의 개념적 정의가 다양할 수 있기 때문에, 여기서는 그 조작정 정의를 출생지로 좁혀서 살펴보았다. 한편, 만일 후보자가 자

신의 출생지가 아닌 지역구에 출마하였다면, 해당 지역구 유권자들이 후보자의 고향을 준거로 투표선택을 달리했는지 알 수 없기 때문에 분석에서 제외하였다. 예를 들어 2020년 총선에서 제주시갑 지역구에 출마한 송재호 후보는 서귀포시 표선면 출신이기 때문에 고향 효과 분석에서 제외되었다.

본 연구의 양적 분석에서 핵심이 되는 질문은 다음과 같다. 도농 간, 그리고 고향(출생지)과 고향이 아닌 지역 간에 후보자 득표율에 통계적으로 유의미한 차이가 발견될까? 본 연구는 독립표본 t-test 분석을 통하여 이 연구질문에 답하고자 한다.

Ⅲ. 제주도 국회의원선거 개황

1. 제주도 행정구역 및 인구의 변화

제주도는 고려, 조선, 일제강점기에 행정구역상으로는 전라도 또는 전라남도에 속해 있었지만, 섬이라는 특수한 지리적 조건으로 인해 다른 지역과 비교하여 상대적으로 자치적인 성격이 강했다. 해방 시점에서 제주도의 행정구역은 전라남도에 속해 있는 제주도(濟州島)의 제주읍, 구좌면, 추자면, 한림면, 조천면, 애월면 성산면, 남원면, 중문면, 대정면, 표선면, 서귀면, 안덕면으로 구성되어 있었다(1읍 12면).

미군정은 1946년 7월 군정법령 제94호를 통해 제주도를 전라남도에서 분리하여 도(道)로 승격하였고, 북제주군(1읍 5면)과 남제주군(7면)을 설치하였다. 1955년 9월 북제주군 제주읍이 시로 승격·분리되었으며, 1956년 7월 북제주군 한림면이 한림읍과 한경면으로 분할되었고, 남제주군 서귀면과 대정면이 각각 읍으로 승격되었다(1시 2군 3읍 10면). 이러한 행정구역을 바탕으로 제주도의 경우 48년 총선부터 60년 총선까지는 북제주군갑, 북제주군을, 남제주군의 3개 선거구로 획정되었다.

제3공화국과 제4공화국 시기인 63년 총선부터 78년 총선까지는 국회의원의 정수가 크게 감소하였으며, 제주도의 선거구도 제주시·북제주군, 남제주군의 2개로 축소되었다.

1980년 12월 북제주군의 애월면과 구좌면이 각각 읍으로 승격되고, 남제주군의 성산면과 남원면이 읍으로 승격되었다. 1981년 7월 남제주군의 서귀포읍과 중문면이 통합되어 서귀포시로 승격되었다(2시 2군 6읍 5면). 1985년 10월 북제주군의 조천면이 읍으로 승격되었고, 1986년 4월 북제주군의 구좌읍 연평리가 우도면으로 승격되었다. 제5공화국 시기의 81년 총선과 85년 총선은 중선거구제로 치러졌으며, 제주시·북제주군와 남제주군이 통합되어 제주도 단일 선거구에서 총 2명의 국회의원이 선출되었다.

1987년 민주화가 이뤄진 후 실시된 88년 총선부터 제주도에 할당된 의석은 다시 3석으로 증가하였고, 제주시, 북제주군, 서귀포시·남제주군으로 선거구가 획정되었다. 도농복합 선거구가 필요하다는 요구가 제기되자, 2004년에는 제주시·북제주군갑, 제주시·북제주군을, 서귀포시·남제주군으로 선거구가 조정되었다. 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 북제주군은 제주시에, 남제주군은 서귀포시에 통합되었고(2행정시 7읍 5면 31행정동 172행정리),[2] 2008년 총선부터 제주시갑, 제주시을, 서귀포시로 선거구가 바뀌었다.[3]

<표 2> 제주도의 인구 변화: 1949-2020년

연도	1949	1955	1960	1966	1970	1975	1980	1985
전국	2018.8	2152.6	2498.9	2915.9	3088.2	3470.6	3740.6	4041.9
제주	25.4	28.8	28.1	33.7	35.8	41.1	46.2	48.8
비율	1.26	1.34	1.12	1.16	1.16	1.18	1.24	1.21

연도	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	4341.0	4460.8	4613.6	4727.8	4858.0	5162.9	5178.0
제주	51.4	50.5	51.3	53.1	53.1	65.8	67.0
비율	1.18	1.13	1.11	1.12	1.09	1.27	1.29

출처: 통계청 인구총조사(1949-2015년), 통계청 추계인구(2020년)
인구 단위: 만 명, 소수점 둘째자리에서 내림
비율 단위: %, 소수점 셋째자리에서 반올림

한편, 제주도의 인구는 1949년 25.4만 명에서 1960년 28.1만 명, 1970년 35.8만 명, 1980년 46.2만 명, 1990년 51.4만 명, 2000년 51.3만 명, 2005년 53.1만 명, 2010년 53.1만 명, 2015년 65.8만 명, 2020년 67.0만 명으로 계속해서 증가 추세를 보였다.

특히, 2006년 제주특별자치도가 출범한 이후 2010년경부터 다른 시·도 지역으로부터의 인구 유입이 크게 증가하였다. 제주도는 2010년 이전까지 전입 인구보다 전출 인구가 많았지만, 2010년부터 추세가 바뀌어 전입 인구가 전출 인구보다 많아져 인구가 크게 증가하였다. 즉, 2010-2019년 사이에는 전입 인구가 전출 인구보다 총 81,274명 많았고, 이들 중 상당수는 제주도에 연고가 없는 외지인들이다.

2) 제주특별자치도 신설의 근거법령은 "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭: 제주특별법)"[2006. 2. 21., 제정]인데, 제15조 제1항에서 "제주자치도는 「지방자치법」 제2조 제1항 및 제3조 제2항의 규정에 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다."라고 규정하고 있고, 제2항에서 "제주자치도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시(이하 "행정시"라 한다)를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다."라고 규정하고 있다. 그리하여 제주특별자치도에는 광역의회인 제주특별도의회만 두고, 기초의회인 제주시의회와 서귀포시의회는 폐지되었다.

3) 2020년 제21대 국회의원선거 선거구: 제주시갑(한림읍·애월읍·한경면·추자면·삼도1동·삼도2동·용담1동·용담2동·오라동·연동·노형동·외도동·이호동·도두동), 제주시을(구좌읍·조천읍·우도면·일도1동·일도2동·건입동·화북동·삼양동·봉개동·아라동), 서귀포시(대정읍·남원읍·성산읍·안덕면·표선면·송산동·정방동·중앙동·천지동·효돈동·영천동·동홍동·서홍동·대륜동·대천동·중문동·예래동)

<표 3> 제주도의 전입·전출 인구: 2000-2019년

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
시·도간 전입	20,881	21,682	23,030	22,557	23,026	22,159	22,160	21,615	20,560	20,902
시·도간 전출	23,239	22,008	22,796	24,004	23,109	22,964	24,062	24,543	22,796	21,917
순이동	-2,358	-326	234	-1,447	-83	-805	-1,902	-2,928	-2,236	-1,015
연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
시·도간 전입	21,717	22,862	25,221	28,244	32,835	38,544	40,381	41,752	39,189	35,158
시·도간 전출	21,280	20,519	20,345	20,421	21,723	24,287	25,749	27,747	30,336	32,222
순이동	437	2,343	4,876	7,823	11,112	14,257	14,632	14,005	8,853	2,936

출처: 통계청 국내인구이동통계(2000-2019년)
단위: 명

2. 제주도 국회의원선거의 간략한 역사

1948년 5월 10일 UN한국위원회의 감독하에 총선거가 실시되었다. 이 선거에서 제주도에는 북제주군갑, 북제주군을, 남제주군 등 3개의 의석이 배정되었는데, 제주4·3사건으로 인해 북제주군의 2개 선거구에서 시행된 선거가 무효 처리되었고, 해당 선거구에서의 재선거는 이듬해인 1949년에 치러졌다.

<표 4> 제주 지역 역대 국회의원선거 결과: 당선자수 (단위: 명)

	연도	여당[4]	야당	무소속	정수
제1공화국	1948	2	0	1	3
	1950	1	0	2	
	1954	1	0	2	
	1958	1	1	1	
제2공화국	1960	1	1	1	
제3공화국	1963	2	0	무소속 출마 금지	2
	1967	2	0		
	1971	2	0		
제4공화국	1973	1	0	1	
	1978	1	0	1	
제5공화국	1981	0	0	2	
	1985	1	0	1	

	연도	여당	야당	무소속	정수
노태우 정부	1988	0	1	2	3
	1992	0	0	3	
김영삼 정부	1996	3	0	0	
김대중 정부	2000	2	1	0	
노무현 정부	2004	3	0	0	
이명박 정부	2008	0	3	0	
	2012	0	3	0	
박근혜 정부	2016	0	3	0	
문재인 정부	2020	3	0	0	

제주4·3사건은 이후 50여 년간 제주의 정치와 선거에 큰 영향을 미쳤는데, 그 결과 제

4) 자유당 창당 이전 시기의 친이승만계 정당·단체(대한독립촉성국민회, 대한청년단 등) 소속도 포함한다.

주도에서는 친여성향의 투표결과가 나타났다. 이승만 정권과 박정희 정권은 제주4·3사건에 대한 언급을 금기시하였으며, 이 시기에 제주도는 정부와 여당에 대해 적극적으로 반대 입장을 내세우기 어려웠다. 제주 지역의 당선자수를 중심으로 보면, 이 시기에 실시된 모든 선거에서 여당 소속 또는 친여 단체 소속의 후보자가 1인 이상 당선된 반면, 야당 소속 후보자는 58년 총선과 60년 총선에서만 각각 1인이 당선되었을 뿐이다. 특히, 무소속 출마가 금지된 제3공화국 시기에 실시된 3차례의 총선에서는 당선자가 모두 공화당 소속이었다. 다시 무소속 출마가 허용된 제4공화국과 제5공화국 시기에는 여당 소속 후보와 무소속 후보가 고르게 당선되었다. 1987년 민주화 이후 실시된 88년 총선과 92년 총선에서는 무소속 후보가 강세를 보였지만, 김영삼 정부 시기에 실시된 96년 총선에서는 여당인 신한국당 후보 3인이 모두 당선되었다.

한편, 1948년부터 1996년까지 제주 지역 총선에서 당선된 무소속 후보를 온전히 친야성향의 인사로 간주할 수는 없다. 왜냐하면 그들 중 다수가 당선 후에 여당에 입당하기도 했고 입당하지 않았더라도 범여권 세력으로 활동했기 때문이다. 또한 후보의 여야성향과 관계없이 정당에 입당하지 않은 무소속 후보들은 선거운동 과정에서 정당보다는 자신들이 동원할 수 있는 네트워크를 활용했는데, 제주 지역에서 그러한 네트워크는 곧 '궨당'을 의미한다.

제주도만의 독특한 선거문화를 지적한 연구는 다수 존재한다. 양창윤(2001)은 제주 지역의 독특한 정치문화가 선거정치에 영향을 미치고 있다고 주장했다. 그에 따르면 제주도에서는 '국회의원에 대한 높은 기대감'이 현역의원에게 불리한 '역(逆)현직효과'를 초래하고, '근면·성실성'과 '인정성'은 높은 투표율이 나타나게 했다. 또한, '지역동질성'은 '소지역주의 현상'을 야기하며, '배타성'과 '중도성'은 '무소속 후보 선호성향'이 나타나게 했다. 그러다가 1994년부터 실시된 제주도종합개발계획과 지방자치제로 인해 '중앙의존성'이 강화되면서 기존의 '무소속 후보 선호성향'이 부분적으로 '정당 후보 선호성향'으로 바뀌었다고 주장한다(양창윤, 2001: 194-195).

김석준(1997)은 4·3사건이 제주도 주민들에게 심어놓은 기억과 순응적 적응의 정체성으로 인해, 민주화가 이뤄지기 전까지 육지의 다른 지역에 비해 [권력]순응적인 모습이 나타났고 구체적으로 제주 지역에서는 여당에 대한 지지와 투표율이 높게 나타났다고 주장한다(김석준, 1997: 223-228). 또한 김석준은 제주 지역에서 무소속 당선자가 많은 이유를 4·3사건에서 비롯된 냉소적 적응의 정체성 때문으로 보고 있다. 제주4·3사건에 대한 '부정적 인식'으로 인해 국가권력이나 정책에 문제를 제기하고 싶더라도 일정한 한계가 존재할 수밖에 없었고 그러한 문제제기는 은유적·소극적·냉소적으로 나타날 수밖에 없었으며 그 단적인 사례가 무소속 후보의 다수 당선이라는 것이다(김석준, 1997: 228-229).

정대연(1996)은 민주화 이후부터 1996년 시점까지 제주도에서 나타나고 있는 국회의원의 정치행태를 다음과 같이 파악했다. 그에 따르면 제주도에서는 무소속 후보가 당선되는 경우가 많은데, 그러한 무소속 당선자는 이후 모두 여당에 입당하였고, 다음 선거에서 여당의 공천을 받아 출마한 경우 모두 낙선했다(정대연, 1996: 18). 정대연은 96년 총선 후 제주도민들을 대상으로 설문조사를 시행한 결과, 정당이나 이념과 같은 변수들의 경우 별다른 영향력이 없었던 반면, 영향력이 컸던 인구사회학적 변수들 중에서도 가장 큰 영향을 미친 것은 후보자와 유권자가 같은 고등학교 출신인지 여부였다고 주장한다. 그다음은 출생 지역이 같은지 여부였고, 성(姓)도 영향을 미쳤다. 그러나 초등학교, 중학교 동문 여부는 영향이 없었다(정대연, 1996: 17).

제주 지역의 총선에서 이전과 달리 정당요인이 중요하게 작용하는 모습이 나타난 것은 2000년 총선부터이다. 즉, '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법'[2000. 1. 12., 제정]이 제정되면서 정당과 중앙정치가 제주도에 큰 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 50년 이상 제주도의 정치적 자유를 제약해온 제주4·3사건에 대한 부정적 인식이 해소되면서, 그동안 다른 지역에 비해 중앙정치와 정당에 거리감을 두어온 제주도의 정치행태에 변화가 생긴 것이다. 이 특별법은 여당인 새정치국민회의와 제1야당인 한나라당에서 단일안을 마련하여 통과되었지만, 권위주의 시기부터 제주4·3사건을 의제로 설정하고 김대중 정부 시기에 특별법의 제정을 주도한 민주당계열 정당이 이후에 제주도민들로부터 많은 지지를 받게 되었다.

<표 5> 제주도의 재정자립도(세입과목개편전): 2001-2020년 (단위: %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
제주	33.6	36.6	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1
제주 순위	11/16	9/16	9/16	10/16	9/16	11/16	14/16	14/16	14/16	14/16
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전국	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4
제주	25.1	28.5	30.6	34.0	36.4	38.2	39.6	42.5	36.5	40.1
제주 순위	14/16	12/16	13/17	12/17	11/17	12/17	11/17	11/17	12/17	10/17

출처: 통계청 재정자립도(2001-2020년)

한편, 최근 들어 무소속 후보에 비해 정당 후보가 강세를 보이게 된 데에는 제주도의 개발 및 재정자립도도 관련이 있다. 제주도는 2006년 특별자치도로 전환되기 이전에 재정자립도가 30%대에 불과하여 16개 시·도 중에서 중하위권에 그쳤으며, 전환된 직후에 더욱 악화되어 2007-2012년의 재정자립도는 20%대를 기록하였다. 이처럼 제주도의 낮

은 재정자립도는 중앙 재정에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다는 것을 의미하며, 제주도를 개발하기 위해서는 중앙정부로부터 재정을 끌어오기 위해 중앙정치에 관여할 필요가 있다. 이러한 상황에서 제주 지역의 국회의원들에게 기대되는 중요한 역할 중 하나는 중앙에서 예산을 끌어오는 것이다.

<표 6>는 제18·19·20대 국회의 예산결산특별위원회(이하 예결특위)의 제주 지역 국회의원 명단을 정리한 것이다. 예결특위의 역할 중 가장 중요한 것은 정부의 예산안을 심의하는 것인데, 이 과정에서 의원들은 이른바 '쪽지예산'을 통해 지역구 예산을 챙기기도 한다. 특히, 사회간접시설이 상대적으로 저개발된 지역의 경우, 의원들은 지역개발사업의 예산을 확보하는 데 집중하게 되며 이를 위해 예결특위 위원이 되고자 한다(전진영·김인균, 2020).

<표 6> 제18·19·20대 국회 예산결산특별위원회의 제주 지역 국회의원 명단

제18대 국회		제19대 국회		제20대 국회	
2008년	서귀포시(김재윤)	2012년	-	2016년	서귀포시(위성곤)
2009년	-	2013년	제주시을(김우남)	2017년	제주시갑(강창일)
2010년	제주시을(김우남)	2014년	서귀포시(김재윤)	2018년	제주시을(오영훈)
2011년	제주시갑(강창일)	2015년	제주시갑(강창일)	2019년	서귀포시(위성곤)

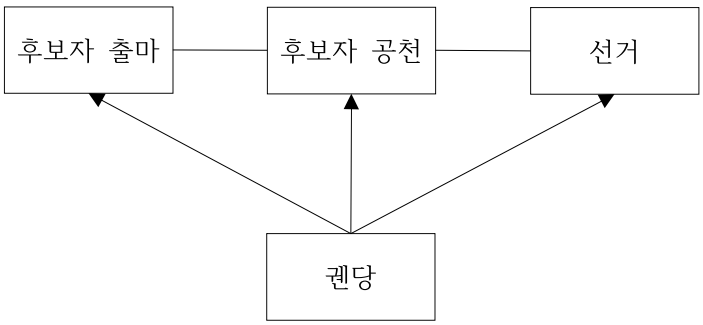
예결특위는 임기 1년으로 총 50명의 위원으로 구성된다. 그런데 제주 지역의 지역구 의원들은 매년 1명씩 돌아가면서 예결특위 위원을 역임해왔다. 국회의원 300명 중 매년 50명만이 역임할 수 있다는 점을 고려한다면, 제주 지역의 의원들이 예결특위에서 과대대표되고 있음을 알 수 있다. 또한, 제주 지역의 의원들이 윤번제와 비슷하게 매년 1명씩 돌아가면서 위원을 역임할 수 있는 것은 한편으로는 제주 지역의 의원들이 예결특위를 선호하기 때문이기도 하겠지만, 다른 한편으로는 당에서 이들을 배려하여 예결특위 위원으로 배정하기 때문이기도 할 것이다.

제주도에서 2000년 이후로 총선에서 정당, 특히 그중에서도 민주당계열 정당의 영향력이 커진 것은 분명한 사실이며, 이전에 비해 지역현안이 중요하게 부각되고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 제주 지역에서는 여전히 권당과 같은 정치문화적 요소가 중요한 영향을 미치고 있다는 연구결과가 존재한다. 김진호·김성수(2006)는 제주도종합개발계획이 큰 현안이었던 2004년 제주도지사 보궐선거에서 중앙정치와 지역현안의 영향이 크게 미친 것은 부인할 수 없지만, 후보자의 지명도와 조직표도 큰 영향을 미쳤다고 주장한다. 고경민(2012)은 2012년 총선에서 서귀포시의 가장 큰 현안이었던 제주해군기지 이슈가 장기간 지속되면서 유권자들에게 피로감을 가져다주었고 결국 별다른 영향을 미치지 못한 반면, 전통적인 연고주의는 선거에 큰 영향을 미쳤다고 주장한다.

Ⅳ. 제주도 권당정치의 변화와 지속

1. 정당수준에서의 권당정치의 변화와 지속

이번 절에서는 권당이 공급자 측면에서 선거과정에 미치는 영향을 [그림 1]과 같은 3단계로 나누어 살펴보도록 한다. 먼저 권당은 총선에 출마하고자 하는 잠재적 후보자에게 중요한 고려요인이다. 2000년 이후로 제주도에서도 이념과 정당요인의 영향력이 점차 증가하면서 무소속 출마의 효과가 줄어들고 있기 때문에 잠재적 후보자는 가장 먼저 정당으로부터 공천을 받는 것을 고려하게 된다.



[그림 1] 권당이 총선과정에 미치는 영향

하지만 정당요인이 중요하다고 해서 권당이 중요하지 않은 것은 아니다. 왜냐하면 어디까지나 정당요인이 영향을 미칠 수 있는 영역은 본 선거이기 때문이다. 본 선거에 앞서 후보 공천과정에서 경선을 치르게 될 경우 권당은 여전히 후보자가 동원할 수 있는 매우 중요한 조직자원으로서 기능한다. 경선과정에서 권당이 더 충성스럽고 활동적인 지지자들의 조직적 투표로 이어질 것을 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 만일 제주 지역 내 별다른 권당 자원을 소유하지 못한 정치인이라면 제주도에서 선거에 출마하겠다는 결정을 내리기 매우 어려울 것이다. 따라서 제주도 선거에 출마하고자 하는 후보자 입장에서 권당은 공직선거법에 따른 기탁금 외에도 별도의 진입장벽으로서 기능하는 셈이다.

한편, 정당입장에서도 권당은 후보자 공천 및 선거과정에서 중요한 고려요인으로 작용한다. 정당은 기본적으로 선거승리를 목표로 하는 조직이기 때문에(Downs, 1957) 공천 시 후보의 당선가능성을 중시한다. 따라서 정당은 공천과정에서 후보자가 가진 자원의 영향력을 주요하게 평가하게 되는데, 이때 제주도에서 선거의 핵심자원으로 고려되는 것이 바로 권당이다. 왜냐하면 권당은 곧 그 후보가 실제 선거에서 동원할 수 있는 최소한의

조직표의 크기를 가늠할 수 있도록 해주기 때문이다. 선거운동 시 운동원 조직이 학연, 혈연, 지연을 바탕으로 한 권당을 중심으로 꾸려지며, 심지어는 선거운동 참여의 측면에서 정당보다 권당이 더 큰 영향력을 발휘하기도 한다. 따라서 중앙당이 전략공천을 고려하는 경우에도 권당을 무시한 채 자신의 입맛에 맞는 후보자를 공천할 수는 없다. 정당이 권당을 활용할 수 없는 후보자를 공천한 경우, 권당을 적극적으로 활용할 수 있지만 공천에서 탈락한 인사는 무소속으로 출마하여 정당소속 후보자의 표를 상당 부분 잠식할 가능성이 커지기 때문이다. 이는 곧 권당을 고려하지 않은 중앙당의 후보 전략공천이 결국 선거패배로 돌아오게 만드는 셈이다.

B: “뭐 엊그제 끝난 총선에서도 사실은 우리 제주도 출신자를, 토대로 얘기를 한다고 하면, 정당에 상관없이 후보 따라가서 지지하고 선거운동하고 그런 일이 비일비재 하니까 역시 그거는 그래서 지역연고주의가 아직 살아 있다고 볼 수밖에 없는 거에요”

이를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 우선 민주화 이후 양대 정당이 공천한 최종후보자들의 특성을 검토해보았다. <표 7>는 1988년 총선부터 2020년 총선까지 제주도의 지역구 3곳에서 양대 정당이 공천한 후보자의 특성을 정리한 것이다. 총 52명의 사례 중에서, 출생지가 제주가 아닌 사례는 92년 총선(제주시)의 고세진 후보, 96년 총선(북제주군)과 2004년 총선(제주시·북제주군을)의 홍성제 후보, 2016년 총선(서귀포시)과 2020년 총선(서귀포시)의 위성곤 후보 등 총 5개 사례뿐이었다. 즉, 양대 정당의 공천을 받은 후보자 중 90.4%가 제주도에서 태어났다.

출신 고등학교를 살펴보면, 오현고 출신이 25개 사례로 가장 많았고, 제일고 출신(8개 사례)과 서귀포고 출신(7개 사례)이 그 뒤를 이었다. 반면에, 제주도 외부에서 고등학교를 졸업한 사례는 7개 사례에 불과했다. 즉, 양대 정당의 공천을 받은 후보자 중 86.5%가 제주도 내에 있는 고등학교를 졸업했고, 그중에서도 오현고·제일고·서귀포고 출신이 전체 사례의 76.9%를 차지했다. 출생지와 출신고가 모두 제주와 무관한 사례는 92년 총선(제주시)의 고세진 후보가 유일했다.

후보자의 성씨를 보면, 제주를 본관으로 하는 고씨·부씨·양씨는 11개 사례로 예상보다 적었다. 그러나 이들 성씨 외에 진주 강씨, 경주 김씨, 광산 김씨, 원주 변씨, 군위 오씨, 양천 허씨, 연주 현씨 등 제주도에 집성촌이 있는 성씨(홍기표 2018; 「서귀포시향토문화백과」; 「제주시향토문화백과」)를 조사해본 결과 28개 사례가 추가로 존재했다. 즉, 52개 사례 중 39개가 제주를 본관으로 하거나 제주도에 집성촌이 있는 성씨였으며, 배우자의 성씨까지 고려할 경우 그 수는 더 증가할 것으로 추정된다.

<표 7> 제주도 3개 선거구의 양대 정당 후보의 특성: 1988-2020년 총선

연도	정당	제주시/제주시갑				북제주군				서귀포시·남제주군			
		이름	출생지	출신고	성씨	이름	출생지	출신고	성씨	이름	출생지	출신고	성씨
1988	민주정의당	현경대	제주시	오현	○	양정규	조천	×	○	강지순	서귀포	×	○
	통일민주당[5]	김성범	제주시	×	×	강봉찬	한림	오현	○	강보성	서귀포	오현	○
1992	민주자유당	고세진	×	×	○	이기빈	조천	오현	×	강보성	서귀포	오현	○
	민주당	양승부	애월	제일	○	-				강승훈	서귀포	서귀포농	○
1996	신한국당	현경대	제주시	오현	○	양정규	조천	×	○	변정일	대정	오현	○
	새정치국민회의	정대권	성산	제일	×	홍성제	×	오현	×	고진부	성산	오현	○
2000	한나라당	현경대	제주시	오현	○	양정규	조천	×	○	변정일	대정	오현	○
	새천년민주당	정대권	성산	제일	×	장정언	애월	오현	×	고진부	성산	오현	○

연도	정당	제주시·북제주군갑/제주시갑				제주시·북제주군을/제주시을				서귀포시·남제주군/서귀포시			
		이름	출생지	출신고	성씨	이름	출생지	출신고	성씨	이름	출생지	출신고	성씨
2004	한나라당	현경대	제주시	오현	○	김동완	한경	한림공	×	변정일	대정	오현	○
	열린우리당	강창일	한경	오현	○	홍성제	×	오현	×	김재윤	중문	서귀포	○
2008	통합민주당	강창일	한경	오현	○	김우남	구좌	세화	○	김재윤	중문	서귀포	○
	한나라당	김동완	한경	한림공	×	부상일	구좌	제일	○	강상주	서귀포	×	○
2012	새누리당	현경대	제주시	오현	○	-				강지용	서귀포	오현	○
	민주통합당	강창일	한경	오현	○	김우남	구좌	세화	○	김재윤	중문	서귀포	○
2016	새누리당	양치석	애월	오현	○	부상일	구좌	제일	○	강지용	서귀포	오현	○
	더불어민주당	강창일	한경	오현	○	오영훈	남원	서귀포	○	위성곤	×	서귀포	×
2020	더불어민주당	송재호	표선	제일	×	오영훈	남원	서귀포	○	위성곤	×	서귀포	×
	미래통합당	장성철	애월	오현	×	부상일	구좌	제일	○	강경필	중문	제일	○

※ 출생지·출신고에서 ×는 육지부 출생, 육지부의 고교 졸업을 의미함.
※ 성씨에서 ○는 제주 고씨·부씨·양씨 또는 제주도에 집성촌이 있는 성씨인 경우를 의미함(단, 후보자가 선거공보물 등에 본관을 밝히지 않거나 선거운동 과정에서 적극적으로 내세우지 않은 경우 제외함).
※ 2004년 총선에서 제주시·북제주군갑, 제주시·북제주군을, 서귀포시·남제주군으로 선거구가 바뀜.
※ 2008년 총선부터 제주시갑, 제주시을, 서귀포시로 선거구가 바뀜.

요컨대, 출생지, 출신고, 성씨가 모두 제주도와 무관한 사례는 존재하지 않았으며, 3개 중 2개가 무관한 사례도 88년 총선(제주시)의 김성범 후보, 92년 총선(제주시)의 고세진 후보, 96년 총선(북제주군)과 2004년 총선(제주시·북제주군을)의 홍성제 후보, 2016년 총선(서귀포시)과 2020년 총선(서귀포시)의 위성곤 후보 등 6개 사례(총 4명)에 불과했다.

이처럼 민주화 이후 제주도의 지역구 3곳에 양대 정당이 공천한 후보자의 면면을 보면, 후보 공천 시 정당이 후보자의 출생지, 출신고, 성씨를 고려하였다고 추정할 수 있으며, 총 52개의 사례 및 총 28명의 후보자 중에서 3가지 조건과 무관한 후보자가 공천된 사례는 단 하나도 없다는 것을 알 수 있다.

5) 전국 단위에서는 평화민주당이 통일민주당보다 의석수가 많았으나, 당시 제주 지역에서는 통일민주당이 더 강세를 보일 것으로 예상되었고, 실제로 지역구 3곳에서 모두 통일민주당 후보의 득표율이 더 높았다.

이러한 모습은 이번 2020년 총선 공천과정에서도 나타났다. <표 8>는 더불어민주당과 미래통합당의 양대 정당이 2020년 총선의 후보자를 공천한 방식과 예비후보자들의 특성을 정리한 것이다. 우선 더불어민주당을 살펴보면, 제주시갑의 송재호 후보는 전략공천 되었고, 서귀포시의 위성곤 후보는 현역의원으로서 단수공천 되었다. 송재호 후보는 표선 출생으로 표선초, 제일중, 제일고를 졸업했다. 위성곤 후보는 전남 장흥 출생이지만 유년기에 입도(入島)하여 서귀포초, 서귀포중, 서귀포고를 졸업했다. 제주시을은 경선을 치렀는데, 경선에 나선 오영훈 현역의원과 부승찬 후보 모두 제주에서 태어났고 제주에 있는 고등학교를 졸업했으며, 본관이 제주이거나 제주에 집성촌이 있는 성씨를 갖고 있다.

미래통합당의 경우 지역구 3곳에서 모두 경선을 진행했는데, 제주시갑의 장성철·김영진·구자헌 후보, 제주시을의 부상일·김효 후보, 서귀포시의 강경필·허용진 후보 등 예비후보자 전원이 제주에서 태어났다. 검정고시로 고등학교 과정을 마친 제주시갑의 구자헌 후보 외에는 모두 제주 소재의 고등학교를 졸업했다. 또한, 성씨의 경우에는 본관이 제주이거나 제주에 집성촌이 있는 성씨를 갖고 있는 후보자가 7명 중 4명이었다.

<표 8> 2020년 총선 제주도 3개 선거구의 양대 정당 공천방식과 예비후보의 특성

	정당	공천방식	이름	출생지	출신고	성씨
제주시갑	더불어민주당	전략공천	송재호	표선	제일	×
	미래통합당	경선	장성철	애월	오현	×
			김영진	한림	중앙	×
			구자헌	제주시	×	×

	정당	공천방식	이름	출생지	출신고	성씨
제주시을	더불어민주당	경선	오영훈	남원	서귀포	○
			부승찬	구좌	세화	○
	미래통합당	경선	부상일	구좌	제일	○
			김효	조천	제주	○

	정당	공천방식	이름	출생지	출신고	성씨
서귀포시	더불어민주당	단수공천	위성곤	×	서귀포	×
	미래통합당	경선	강경필	중문	제일	○
			허용진	서귀포	남주	○

한편, 양대 정당에서 경선에 참가한 9명 중에서 오현고 출신은 1명, 제일고 출신은 2명으로, 이전의 총선들에 비해 오현고·제일고·서귀포고 출신의 비중이 크게 감소했다. 이는 고등학교 평준화가 실시된 이후의 세대가 총선에 출마하는 시기가 되면서 자연스럽게 나타난 현상으로 보인다.

이처럼 2020년 총선의 후보자 공천과정을 통해서도, 공급자 측면에서는 여전히 출생지,

출신고, 성씨가 중요하다는 것을 알 수 있다. 경선에 참가한 예비후보자들은 모두 출생지, 출신고, 성씨 중 어느 한 가지 요소라도 제주도와 관련이 있으며, 경선을 거치지 않은 후보자의 경우에도 제주에서 태어났거나 제주에 소재한 고등학교를 졸업했다.

2. 유권자수준에서의 권당정치의 변화와 지속

1) 양적 분석

후보자 득표율이 도시-농촌 간, 고향-비(非)고향 간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나는지를 파악하기 위해 독립표본 t-test를 수행했다. <표 9>를 보면, 독립표본 t-test 결과 2020년 총선에서 도농 간, 그리고 고향과 고향이 아닌 지역 간에 후보자 득표율에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었다. 우선, 도농 효과가 발견되었다. 90% 유의수준에서 효과가 나타난 부상일 후보를 제외하고, 95% 유의수준에서 모든 후보의 득표율이 도시와 농촌 사이에 유의미한 차이를 보였다. 보다 구체적으로 살펴보면, 농촌에서는 보수 진영 인사들이, 도시에서는 진보 진영 인사들이 일관적으로 더 많은 표를 얻었다. 지역구와 상관없이 민주당, 정의당 계열 후보들은 도시에서, 통합당 계열 후보들은 농촌에서 우세했다.

<표 9> 2020년 총선 독립표본 t-test 결과

		평균1	평균2	평균 차이	표준오차	t값	p값
제주시갑	송재호 (도농)	.422 (농)	.472 (도)	-.049	.015	-3.40	.001
	장성철 (도농)	.470 (농)	.374 (도)	.095	.017	5.80	0
	고병수 (도농)	.059 (농)	.074 (도)	-.015	.004	-3.85	0
	박희수 (도농)	.033 (농)	.065 (도)	-.032	.004	-9.00	0
	장성철 (애월읍)	.405 (외)	.459 (고)	-.054	.026	-2.10	.036
	고병수 (한림읍)	.070 (외)	.057 (고)	.013	.005	2.35	.020
	박희수 (용담동)	.048 (외)	.081 (고)	-.033	.007	-4.80	0
제주시을	오영훈 (도농)	.451 (농)	.533 (도)	-.082	.015	-5.45	0
	부상일 (도농)	.515 (농)	.432 (도)	.084	.015	5.45	0
	부상일 (구좌읍)	.440 (외)	.552 (고)	-.112	.020	-5.55	0
서귀포시	위성곤[6] (도농)	.492 (농)	.543 (도)	-.051	.015	-3.50	.001
	강경필 (도농)	.493 (농)	.446 (도)	.048	.015	3.30	.001
	위성곤 (동홍동)	.511 (외)	.602 (고)	-.091	.039	-2.35	.021
	강경필 (중문동)	.471 (외)	.514 (고)	-.043	.035	-1.25	.216

※ 평균1에서 (농)은 농촌 지역을, (외)는 고향 외의 지역을 의미함.
※ 평균2에서 (도)는 도시 지역을, (고)는 고향 지역을 의미함.

6) 위성곤 후보의 출생지는 제주가 아닌 전남 장흥이다. 그러나 유년기에 입도하여 그 이후로 제주도에서 성장하고 활동하였으며, 이러한 특성이 다른 후보자들과 마찬가지로 2020년 총선 결

다음으로, 2020년 총선에서 고향 효과는 대체적으로 유효한 영향력을 가지는 것으로 밝혀졌다. 즉, 후보자는 자신의 고향에서 보다 많은 표를 동원하는 데 성공했다. 제주시갑 지역구의 미래통합당 장성철 후보는 비록 송재호 후보에게 밀려 2위로 낙선하였으나, 고향인 애월읍에서는 다른 지역에 비해 통계적으로 유의미한 수준의 더 많은 표를 얻었다. 같은 지역구의 정의당 고병수 후보는 7.31% 득표하였지만, 다른 지역에 비해 고향인 한림읍에서 더 많은 표를 얻었다. 무소속 박희수 후보 또한 다른 지역에서보다 자신의 고향 용담동에서 통계적으로 유의미한 수준의 추가적인 표를 얻었다. 제주시을 지역구에서는 2위를 한 미래통합당 부상일 후보가 다른 지역에서보다 고향인 구좌읍 지역에서 더 많은 표를 얻었다.

서귀포 지역구에서는 더불어민주당 위성곤 후보와 미래통합당 강경필 후보 모두 다른 지역에서보다 자신의 고향인 동홍동과 중문동에서 더 많은 표를 얻었다. 하지만 강경필 후보의 경우에 그 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 매우 중요한 함의를 갖는다. 중문동은 외지인에게도 잘 알려진 도내 최대의 관광 지역인 반면, 동홍동은 서귀포 구시가지에 위치한 주거 지역이다. 만약 2010년 이후로 외지인이 유입되면서 동홍동보다 중문동의 인구가 많아졌다면, 중문동의 인구 구성이 다양해지면서 후보자 선택 시 후보자 고향이 갖는 정치적 영향력이 약해졌을 수 있다.

<표 10> 서귀포시 읍·면·동별 인구상황: 2011년과 2019년

행정구역	2011년	2019년	증감율
대천동	6,920	13,785	99.2
대륜동	9,246	14,443	56.2
대정읍	16,552	21,334	28.9
중문동	8,899	11,337	27.4
안덕면	9,615	12,023	25.0
서홍동	8,499	10,433	22.8
표선면	10,748	12,284	14.3
예래동	3,520	3,974	12.9
성산읍	13,945	15,557	11.6

행정구역	2011년	2019년	증감율
동홍동	21,042	23,118	9.9
영천동	4,978	5,289	6.2
남원읍	18,101	18,905	4.4
효돈동	5,070	5,291	4.4
천지동	3,864	3,544	-8.3
송산동	4,979	4,286	-13.9
중앙동	4,478	3,705	-17.3
정방동	2,910	2,276	-21.8

<표 10>는 국가통계포털의 주민등록인구현황 데이터를 기반으로 서귀포의 각 읍·면·동 지역에서 주민등록인구가 2011년에 비해 2019년 시점에 얼마나 증감했는지를 분석한 결과이다. 2011년과 2019년 사이에 중문동의 주민등록인구가 약 27.4% 증가한 데 반해, 동홍동은 기껏해야 10% 가량 증가하였다. 특히, 중문동과 같은 선거구로 묶이는 대천동에는 지방으로 이전한 공공기관이 위치해 있는데, 지난 9년간 주민등록인구가 99.2%나

과에서 나타났는지를 파악하기 위해 분석에 포함하였다.

늘었다. 따라서 강경필 후보가 다른 지역에 비해 고향인 중문에서 통계적으로 유의미한 수준의 격차로 더 많은 표를 얻지 못한 데는 외지인 인구 유입에 따른 결과일 가능성이 있다.

정리하면, 2020년 총선을 분석한 결과 ① 도시는 진보적, 농촌은 보수적인 투표행태를 보였고, ② 후보자의 고향이 정치적 영향력을 가졌으나, 외지인 유입이 많은 지역을 중심으로 그 효과가 옅어지고 있다고 예측할 수 있겠다.

그렇다면, 전입 인구가 전출 인구보다 더 적었던 2010년 이전에 비해, 2020년 총선에서 권당이 유권자의 투표선택에 미치는 영향이 감소하였을까? 이를 간접적으로 확인하기 위하여 2008년에 치러진 제18대 국회의원선거 결과도 같은 방식으로 분석하였다. 먼저, 고향 효과가 가장 뚜렷하게 나타났다. 모든 후보자가 자신의 고향에서 다른 지역에서보다 일관적으로 더 많은 득표를 하였다. 따라서 2008년에는 고향에 따른 권당 효과가 정치적으로 중요하게 작용하였을 것이다.

<표 11> 2008년 총선 독립표본 t-test 결과

		평균1	평균2	평균 차이	표준오차	t값	p값
제주시갑	강창일 (도농)	.371 (농)	.396 (도)	-.025	.024	-1.05	.301
	김동완 (도농)	.414 (농)	.212 (도)	.202	.028	7.25	0
	현경대 (도농)	.197 (농)	.379 (도)	-.182	.015	-12.70	0
	강창일 (한경면)	.376 (외)	.524 (고)	-.149	.044	-3.35	.001
	김동완 (한림읍)	.240 (외)	.590 (고)	-.350	.026	-13.85	0
	현경대 (노형동)	.288 (외)	.373 (고)	-.085	.036	-2.35	.022
제주시을	김우남 (도농)	.486 (농)	.414 (도)	.072	.015	4.70	0
	부상일 (도농)	.356 (농)	.390 (도)	-.034	.018	-1.90	.063
	김우남 (구좌읍)	.420 (외)	.523 (고)	-.103	.019	-5.40	0
	부상일 (구좌읍)	.391 (외)	.316 (고)	.075	.021	3.50	.001
서귀포시	김재윤 (도농)	.397 (농)	.461 (도)	-.064	.025	-2.55	.013
	강상주 (도농)	.347 (농)	.440 (도)	-.092	.024	-3.85	0
	김재윤 (효돈동)	.412 (외)	.817 (고)	-.405	.072	-5.60	0
	강상주 (대륜동)	.374 (외)	.547 (고)	-.173	.058	-3.00	.004

※ 평균1에서 (농)은 농촌 지역을, (외)는 고향 외의 지역을 의미함.
※ 평균2에서 (도)는 도시 지역을, (고)는 고향 지역을 의미함.

한편, 2008년에 강창일 후보와 부상일 후보를 제외한 대부분 후보자의 득표율은 도시와 농촌 간 유의미한 차이를 보였으나, 그 방향이 일관적이지 않았다. 2020년에 도시는 진보, 농촌은 보수를 택하는 경향이 발견된 것과 달리, 2008년에는 진보 계열 정당의 후

보자가 농촌에서 더 큰 득표를 얻거나 보수 계열 인사가 도시에서 더 많은 표를 얻는 등의 다양한 패턴이 발견되었다. 이는 일부분 고향 효과와 도농 효과가 중첩되어 나타난 결과라고 볼 수 있다. 대체로 후보자의 고향이 농촌인 경우 농촌에서 도시보다 더 많은 득표를 하였고, 도시인 경우 도시에서 더 많은 득표를 하였다.

2008년 총선에 비해 2020년 총선에서 도농 간 일관적인 이념 균열이 발견된 것으로 미루어 볼 때, 지난 12년간 이념적 요소가 더 중요해진 것으로 유추해볼 수 있다.

2) 질적 분석

유권자 인터뷰 스크립트를 대상으로 주제 분석을 행한 결과는 [그림 2]에 나와 있다. 주제 분석을 한 결과, 권당 인식 외에도 정치참여 및 동원, 투표행태, 정치 현안 등 크게 세 가지 주제가 더 발견되었으며 그 구체적인 내용은 이하와 같다.

(1) 정치참여 및 동원

정치적 동원 과정에서는 권당의 효과가 크게 나타나는 것으로 보인다. 자신의 정치적 색깔과는 무관하게 선거철이 되면 주변에서 도와달라는 연락을 받았다는 증언이 있었다. 특히 20대 응답자들은 도내 대학교에서 학생회 활동을 하면서 정당과 연계되는 경험을 했다.

> D: "중·고등학교, 대학교 전부 학생회 활동을 열심히 한 적이 있고, 특히 제주대학교 총학생회 선거나 아니면 2018년 지방선거 같은 경우에도 선거운동원으로 참여한 적 있습니다. … 캠프에 직접적으로 소속된 건 아니었는데, 캠프에 소속된 아는 형님에게 부탁을 받아서 그 분이 선거 유세할 때 이제 지원을 가거나 그런 적은 있습니다."

> C: "대학생때 학생회를 하게 되었는데 저는 그냥 사람들이 좋고 그냥 학생들을 위해서 학생회를 한 거였는데, 회장단은 다 정치인들하고 연결이 되어 있고 선거 때마다 동원되고 … 또 학생회 활동을 하면서 저와 굉장히 뜻이 맞았던 선배가 졸업하고 나서 새누리당에 입당을 한 거에요. 그 선배가 선거 때 도와달라고 연락을 했는데 저는 사람보다는 당이 더 중요하다고 거절을 했었어요 … 고병수 후보 아들이 내 한 살 후배인데, 연락이 왔거든요. 같이 해달라고 … 그리고 삼촌도 송재호 캠프에서 일했는데, 삼촌도 제가 볼 때 정치색이 뚜렷하지 않지만 송재호한테 부탁을 받았고 약속을 한 거죠. 청년 비례대표로 넣어준다고."

위에서 서술하였듯이 제주대 (총)학생회는 선거 때 동원될 수 있는 자원으로 보인다. 또한, 학생회 활동이 정당정치 입문의 발판이 될 수 있다.

앞서 출신지역과 함께 권당을 형성하는 주요인으로 지목한 출신 고등학교 역시 동원 과

정에서 중요하게 작동했다. 다음 구술과 같이, 고등학교 동문회가 조직적으로 활용되어 선거의 승패에 결정적인 영향을 미쳤다고 보았다.

C: “저는 원희룡이 [도지사에 당선]된 게 뭐 사람이 괜찮고 똑똑하고, 정치인들 다 똑똑하지, 많이 배우고 했을 테니까. 근데 저는 그게 진짜 제주도고 일고 출신이어서 됐다고 생각해요. 그때 당시에 일고 동창회 힘이 남고 세 개 중에서 제일 강했고, 원래는 오고가 셌다고 들었는데 갑자기 일맥 일맥 하면서 일고 동창들을 다 모으기 시작했고, 저는 그런 것들이 다 영향이 있었을 거라고 생각해요. 실제로 그 당시에 원희룡 지지했든, 동원됐든 대학생들 보면 다 일고. 그래서 일고가 아니었다면 원희룡이 안 되지 않았을까.”

후보자 선택에서도 권당관계의 외압이 있는 것으로 나타났다. 특히 농촌 지역의 응답자는 이번 선거에서도 마을 어르신들과 친척에 의한 권유를 받은 경험이 있다고 말했다. 예전에는 특정 후보를 뽑아달라는 지인의 부탁을 받은 적이 있었지만, 지금은 그렇지 않다는 응답도 있었다.

D: “저희 동네에서도 공약을 보고 ‘어떤 사람이 이런 공약 냈으니까 이거를 뽑아라’라는 선거운동을 듣기보다 ‘누구가 어디 선거캠프를 한다. 누구 캠프에서 뛰고 있는 누가 누구 사촌이다.’ 이런 선거운동을 더 많이 봐서 공약 중심의 선거로 개선을 해야 하는데, 아직은 많이 미미하다고 생각이 들었습니다. … 이번 4·15 총선만 놓고 봐도 저희 친척 동생이 어디 캠프에서 선거운동원 일을 하고 있으니까 가서 밥 한끼 사주면서 이제 격려도 해주고 거기를 뽑아주라고 하시고. 혹은 제가 3월에 한 결혼식에 참석했는데, 신랑 아버지께서 ‘공무원 됐다며? 근데 이번 선거는 누구를 뽑아라. 우리 동네가 살려면 이 사람이 돼야 한다.’ 그렇게 말씀하시고 그 후보자 캠프 관련한 분을 이제 소개시켜 주기도 하고.”

(2) 투표행태

2020년 총선에서 투표선택에 가장 지배적인 요인은 토착 주민과 이주민 모두 정당으로 나타났다. 예를 들어 지역구 선거에서는 현 정부에 힘을 실어주기 위해 집권 여당에 표를 주는 한편 견제를 위해 비례대표 선거에서는 제3당에 투표하는 등 중앙정치를 중심으로 전략적 선택을 내렸다. 그러나 앞에서 언급된 지역현안들은 충분히 현저했음에도 불구하고 투표선택에서는 중요하게 고려되지 않았다. 국회의원선거이기 때문에 중앙정치적인 성격이 강했고, 이번 선거에서 특히 거대 양당 구도가 부각되어 정당요인이 더 중요하게 작용했기 때문이라고 추측해 볼 수 있다. 정치 관심도가 높은 주민의 경우 지역구 후보의 구체적인 공약과 정책을 보고 투표하기도 했다.



[그림 2] 유권자 인터뷰 주제 분석 결과

E: “비례대표는 당 보고 찍는데, 지역구 후보자는 미래통합당 아닌 다른 사람을 뽑는 ….”

G: “개인적으로 이번 선거에서는 어떤 대의라든지 정책이라든지 이런 거보다는 일단은 한 번 더 여권에 힘을 몰아줘야 될 때라고 판단해서 전략적으로 투표를 한 것 같습니다.”

C: “저번 대선에서는 정권 교체 때문에 민주당에 투표를 했다면 이번에는 강력한 집권 여당이 돼야 하지 않을까. 왜냐하면 그 전에는 너무 힘이 없었다고 해야 되나? 그런 것 때문에 일단 저는 사람이 어떻든 무조건 민주당하고, 비례는 제3당이 좀 세져야 민주당도 좀 견제가 되니까 정의당에 투표했습니다.”

제주 지역에서 이제껏 강하게 나타난 인물 중심의 투표성향 역시 면접 내용에서 일부 확인할 수 있었다. 흔히 “제주는 한 다리 건너면 다 아는 사이”라고 하듯, 유권자들은 사회적 관계를 통해 서로 연결되어 있어 후보자의 과거사와 성품 등 측면을 잘 알고 있고 이를 기반으로 인물 평가가 이루어진다. 이 지점에서 권당의 영향이 작용할 여지가 있는 것이다. 실제로 몇몇 주민들은 지인이 뽑아 달라는 후보를 뽑는 경우가 주변에 있었다고 말했다. 하지만 젊은 층을 중심으로 다양한 사람들이 유입되고 있는 도심 지역을 비롯해 전반적으로 이러한 투표행태가 점점 줄고 있다고 인식하고 있었다.

그렇다면 투표선택 결정요인이 권당에서 정당 중심으로 변화한 까닭은 무엇인가? 구술 내용 중 대표자의 정치 성향에 따라 정책이 크게 영향을 받는다는 대목에서 그 원인을 유추해볼 수 있었다.

E: “어떤 정책을 펼칠 때나, 예를 들어 교육감 선거라든가 그거는 애들 교육이 있어서 큰 영향을 미치는 것 같아요. 어떤 성향을 가진 사람이 지도자가 되느냐에 따라서 좀 많이 바뀌니까요.”

F: “자기 정치 이념에 따라 가지고 도정 기획이라던지 그런 부분들도 세우겠지. 도지사가 진보 쪽이 됐을 때 하고 보수 쪽이 됐을 때 하고 분위기하고 환경이 다르니까 정치색을 따라가기 때문에 ….”

D: “지금 현재 코로나19 상황만 봐도 그렇듯이 각 정당의 이념이나 모토에 따라서 정책방향이 결정되고 그로 인한 혜택들이 이제 실질적으로 국민들에게 돌아가기 때문에 정치는 삶하고 연결이 되어 있다고 생각을 합니다.”

이전에는 권당인 후보가 당선되었을 때 내집단에 돌아오는 이익을 기대하고 적극적으로 선거에 관여했다면, 지금은 정책이 가져오는 변화가 주민들에게 더 크게 다가오는 것

이다. 즉, 효용 극대화를 추구하는 합리적 유권자로서 그 기준이 궨당이냐 아니냐에서 정당 이념에 따른 정책 방향으로 바뀌었다고 볼 수 있다. 결론적으로 정치적 동원 수준에 비해 개인의 투표선택에서는 궨당의 영향력이 크게 줄어들었다.

(3) 정치 현안과 평가

선거에 영향을 미칠 수 있는 최근 지역현안에 대해서도 살펴보았다. 가장 대표적인 지역현안으로 모두 제2공항을 꼽았으며 그 밖에도 예래휴양단지, 헬스케어단지 등 개발사업이 가장 현저한 이슈였다. 개발사업을 둘러싸고 개발 대 자연보존이라는 입장이 대립하고 있었다. 도정 차원에서는 도지사와 도의회의 갈등이 두드러졌는데, 개발을 통한 지역 발전을 추구하는 도지사의 정당과 환경 보호를 중시하는 도의회 다수당이 개발사업을 두고 지속적으로 충돌하고 있다. 이를 두고 더 나은 제주를 만들기 위해 힘쓰기보다는 반대를 위한 반대의 양상으로 변질되었다는 비판적인 시각도 제기되었다.

현 정부 평가의 경우 대체로 긍정적이었다. 정치권 전반에 대한 신뢰는 크지 않지만 현 정부가 단행한 일련의 변화들이 바람직하며 이전 정권에 비해 잘하고 있다고 평가했다. 코로나 대처의 경우도 제주에서는 크게 확산되지 않고 있다는 점을 들었고, 전국적 대처 능력 역시 다른 국가들과 비교했을 때 잘하고 있다는 의견이었다. 명시적으로 민주당 지지자라고 밝힌 주민은 몇 안 되지만 면접 내용에 비추어 보았을 때 응답자 대부분이 진보 성향을 띠고 있어 이념에 따라 편향된 평가가 이루어졌을 수 있다.

Ⅴ. 결 론

“제주도에서 가장 큰 정당은 궨당”이라는 말이 여전히 유효한가? 이러한 문제의식 하에 본 연구는 질적 연구와 양적 연구를 혼합한 연구방법론을 사용해 다음의 연구질문들에 대한 답을 구해보고자 하였다. 궨당의 실체는 무엇인가? 즉, 궨당은 어떠한 방식으로 제주도 정치과정에 영향을 미치는가? 궨당문화는 약화되었는가, 아니면 여전히 유효한 정치적 영향력을 행사하는가? 이를 위해 본 연구는 2020년 제21대 국회의원선거를 중심으로 궨당의 실체가 무엇이며 어떠한 방식으로 정치과정에 영향을 미치는지를 선거에서 정당과 유권자 측면으로 나누어 살펴보았다.

먼저, 공급자 측면에서 궨당은 세 가지 측면에서 여전히 중요하게 작용하고 있었다. 첫 번째, 총선 출마를 고려하는 후보자에게 궨당은 별도의 진입장벽으로서 기능한다. 최근 정당요인이 중요해지면서 정당공천을 신청하는 예비후보자가 많아졌는데, 이는 경선의 경쟁을 더욱 치열하게 만든다. 경선에서 승리하는 것이 중요해질수록 충성도 높은 적극적

지지자의 동원이 필요한 예비후보자는 권당 자원을 활용한다. 따라서 권당 자원을 많이 소유하지 못한 후보는 선뜻 제주도 선거에 출마를 결심할 수 없다.

두 번째, 선거승리를 제일의 목표로 삼는 정당 입장에서도 권당은 후보자 공천 과정에서 중요한 고려요인이 된다. 권당 자원이 많은 후보가 낙천할 경우 무소속으로 출마하여 정당의 지지표를 잠식할 가능성이 크고, 이는 정당이 제일의 목표로 삼는 선거승리를 저해할 가능성이 있기 때문에 정당은 되도록 권당 자원이 많은 후보를 공천하고자 한다. 실제로 민주화 이후 거대 양당의 후보들의 성씨, 출신지, 출신 고등학교를 분석해 본 결과 권당 자원을 갖추지 못한 후보자가 공천을 받은 경우는 거의 전무하다시피 했다.

세 번째, 선거운동 과정에서도 권당은 중요하다. 선거운동 시 운동원 조직이 학연과 지연, 그리고 혈연을 바탕으로 한 권당을 중심으로 꾸려지며, 심지어는 선거운동 참여여부에 있어 정당보다는 권당이 더 큰 영향력을 발휘하기도 한다. 이를 통해 제주도 선거에서는 여전히 출생지, 출신지, 성씨가 공급자 측면에서 중요하게 고려된다는 점을 알 수 있었다.

다음으로, 유권자 수준에서 권당이 투표행태에 어떤 영향을 미치는지를 분석한 결과, 전반적으로 권당이 미치는 영향력이 예전보다 감소한 것으로 나타났다. 첫 번째, 투표행태에서 도시는 진보적인 모습을, 농촌은 보수적인 모습을 보였고, 후보자의 고향이 정치적 영향력을 가졌으나, 외지인 유입이 많은 지역을 중심으로 그 효과가 옅어지고 있음을 발견하였다. 두 번째, 정치적 동원과정에서 권당이 유권자에게 중요한 영향을 미친다는 것이 다시 한 번 확인되었다. 대다수의 유권자들은 권당관계를 통해 선거운동에 참여해줄 것을 권고받았다. 그러나 정작 투표선택에 있어서는 권당의 영향이 점차 줄어들고 있는 것으로 분석되었다. 요컨대, 유권자들은 선거운동 과정에서는 권당을 통해 동원과정에 노출되지만 막상 투표선택 시에는 점차 권당관계보다는 이념과 정당요인을 중요하게 고려하여 투표선택을 했다.

2000년대 이후 한국에서 그동안 선거에 많은 영향을 미친다고 알려진 지역(연고)주의의 영향이 감소하는 한편 이념과 정당요인이 중요해지고 있음이 계속해서 지적되어오고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 많은 선행연구들은 제주도에서는 최근까지 권당이라는 연고주의가 선거에 강력한 영향력을 발휘한다고 주장해왔다. 본 연구는 최근 외지인의 유입 증가 등 사회의 구조적 변화로 인해 이제 제주도에서도 권당의 영향력이 유권자 수준에서 줄어들고 있음을 예비적·탐색적으로나마 확인했다는 점에서 앞으로의 한국 선거연구에 기여하는 바가 적지 않을 것이라 기대한다.

참고문헌

고경민, 2012,「제주해군기지 이슈가 제19대 총선에 미친 영향: 제주특별자치도 서귀포시 선거구 사례」,『탐라문화』41, 179-224.

김석준, 1997,「제주지역의 선거(1948~1992): 개괄적 검토와 재해석」,『탐라문화』17, 213-238.

김성연, 2017,「제18대 대통령선거에서의 이념의 영향: 패널 데이터 분석결과」,『의정연구』, 51, 148-177.

김진호, 김성수, 2006,「제주도지사 재보궐 선거(2004년 6월 5일)의 승패요인 분석」,『법과 정책』12(1), 161-196.

김창민, 1992,「범주로서의 친족: 제주도의 궨당」,『한국문화인류학』24, 95-115.

김창민, 2010,「호적중초를 통해서 본 19~20세기 제주도 마을의 궨당관계」,『비교문화연구』16(1), 195-214.

양창윤, 2001,「지역 정치문화와 선거: 제주도 국회의원선거를 중심으로」,『한국정치학회보』35(3), 173-196.

이갑윤, 이현우, 2008,「이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정 그리고 의미」,『현대정치연구』1(1), 137-166.

전진영, 김인균, 2020,「국회 예산결산특별위원회 위원구성의 대표성 연구」,『의정논총』15(1), 99-123.

정대연, 1996,「제주도민의 선거 행태」,『제주리뷰』1, 12-20.

한석지, 염미경, 2006,「궨당문화와 지방선거: 한 후보자의 출신지 유권자집단 분석」,『지역사회학』8(1), 211-236.

홍기표, 2018,「여말선초 제주 입도조 연구」,『제주도연구』49, 31-57.

서귀포시향토문화백과

제주시향토문화백과

중앙선거관리위원회 선거통계시스템(2008년 총선 결과, 2020년 총선 결과)

통계청 국내인구이동통계(2000-2019년)

통계청 재정자립도(2001-2020년)

통계청 인구총조사(1949-2015년)

통계청 추계인구(2020년)

Braun, Virginia, and Victoria Clarke, 2006, “Using Thematic Analysis in Psychology”, *Qualitative Research in Psychology,* 3(2): 77-101.

Campbell, John L., Charles Quincy, Jordan Osserman, and Ove K. Pederson, 2013, “Coding In-Depth Semistructured Interviews: Problems of Unitization and Intercoder Reliability and Agreement”, *Sociological Methods & Research,* 42(3): 294-320.

Downs, Anthony, 1957, An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Row.

Huddy, Leonie, Lilliana Mason, and Lene Aarøe, 2015, "Expressive Partisanship: Campaign Involvement, Political Emotion, and Partisan Identity", *American Political Science Review,* 109(1): 1-17.

Longhurst, Robyn, 2009, "Interviews: In-Depth, Semi-Structured", International *Encyclopedia of Human Geography,* 580-584.

Tajfel, Henri, and John C. Turner. 1979. "An Integrative Theory of Intergroup Conflict." *The Social Psychology of Intergroup Relations,* edited by W. G. Austin and Stephen Worchel, Brooks Cole Publishing, 33-47.

Abstract

The Change and Continuity of Kwendang Politics in Jeju

Kim, Do-Won* · Kim, Woo-Hyeon** · Kim, Do-Hoon*** · Kim, In-Kyun****

This paper analyzes whether and how Kwendang politics in Jeju province has changed, with a particular focus on the 2020 Korean general election. How can we define Kwendang, and how does it influence the political process? Has Kwendang politics became weaker than before, or does it still play an essential role in politics? By answering these research questions, we expect that this study could lay the groundwork for future research into Kwendang, the particular political culture of Jeju. The findings of this paper are twofold: First, whether a potential candidate has an extensive network of Kwendang is found to be one of the most crucial factors in the process of candidate nomination or running for candidacy at the party-level. Second, at the voter-level, Kwendang remained salient when it comes to political mobilization, whereas it had only a limited influence on vote choice compared to other factors such as party identification or ideology.

Key Words : Jeju, Kwendang, 2020 21th General Election in South Korea

교신 : 김인균 08826 서울특별시 관악구 관악로 1,
서울대학교 사회과학대학 정치외교학부 327호
(E-mail: kiminkyun7@hanmail.net)

논문투고일 : 2020. 07. 08
심사완료일 : 2020. 07. 31
게재확정일 : 2020. 08. 02

* Ph.D. student. Department of Political Science, Seoul National University
** MA. student. Department of Political Science, Seoul National University
*** MA. student. Department of Political Science, Seoul National University
**** Ph.D. student. Department of Political Science, Seoul National University