creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

석사학위논문

제주 이주민 증가와 지방선거 투표율 간 관계에 관한 고찰

A Study on the Correlation between the Increase of Migrants in Jeju and the Voter Rate in Local Elections

제주대학교 행정대학원

행정학과

문 정 임

2019년 8월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주 이주민 증가와 지방선거 투표율 간 관계에 관한 고찰

지도교수 양 영 철

문 정 임

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 8월

문정임의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 성준 (인)

위 원 양영철 (인)

위 원 황경수 (인)

제주대학교 행정대학원

2019년 8월

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

A Study on the Correlation between the Increase of Migrants in Jeju and the Voter Rate in Local Elections

Jeong-Im Mun

(Supervised by professor Yang, Yeong-Chul)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of Master of Public Administration.

2019. 8

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목 차

<국문초록>

제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적 ---- 1
2. 연구의 범위와 방법 ---- 2

제2장 지방자치에 있어 주민 투표의 의의와 경향

1. 투표의 기능 ---- 3
2. 지방자치와 지방선거의 의의 ---- 4
3. 투표의 추세 ---- 6
4. 투표 참여의 사회적 요소 ---- 11
   1) 연령 ---- 12
   2) 합리적 선택이론과 소외·무차별 ---- 15
   3) 티부(Tiebout) 가설 ---- 16
5. 함의 ---- 18

제3장 제주지역 인구 변화와 지방선거 투표율

1. 제주지역 인구 변화 ---- 19
2. 제주 이주민의 증가 ---- 21
3. 제주 지방선거 투표율의 변화 ---- 24

제4장 제주 이주민의 특징과 투표 행태

1. 제주지역 인구 변화와 투표율 간의 관계 ---- 27
2. 6개 읍면동 인구 변화와 투표율 간의 관계 ---- 28
3. 제주 이주민의 특징 ---- 32
4. 이주민 설문 ---- 35

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제5장 결론 ---------- 40

참고문헌 ---------- 43

부록: 설문지 ---------- 46

Abstract ---------- 49

<감사의 말>

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

표 목차

<표 1> 우리나라 투표율(1995~2018) ····· 6
<표 2> 제주지역 지방선거 투표율 ····· 7
<표 3> 제주지역 지방선거 연령대별 투표율 ····· 13
<표 4> 전국 15개 시·도 인구변화(1995~2018) ····· 20
<표 5> 제주 전입 현황(1995~2018) ····· 21
<표 6> 전국 시·도 지방선거 투표율(1995~2018) ····· 26
<표 7> 제주지역 인구 및 지방선거 투표율(1995~2018) ····· 27
<표 8> 제주지역 읍면동별 시·도간 순 이동 ····· 29
<표 9> 6개 읍면동의 지방선거 투표율 ····· 30
<표 10> 제주 순유입 인구 연령 분포(2011~2015) ····· 32
<표 11> 응답자 특성 ····· 35

그림 목차

[그림 1] 우리나라 지방선거 투표율(1995~2018) ····· 6
[그림 2] 제주지역 지방선거 연령대별 투표율 ····· 14
[그림 3] 전국 15개 시·도 인구 변화(1995~2018) ····· 20
[그림 4] 제주 전입 현황(1995~2018) ····· 22
[그림 5] 제주 순유입 규모(2010~2018) ····· 22
[그림 6] 제주지역 출생아·사망자 수(2010~2018) ····· 23
[그림 7] 제주 및 전국 지방선거 투표율 ····· 24
[그림 8] 제주-전국 지방선거 투표율 격차 ····· 25
[그림 9] 제주지역 인구와 지방선거 투표율 ····· 28
[그림 10] 6개 읍면동 지방선거 투표율 ····· 31
[그림 11] 제주지역 귀촌가구와 이주배경 귀촌가구 수(2013~2017) ····· 34

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

국문 초록

본 연구에서는 제주지역의 인구 증가와 제주지역 지방선거 투표율 간 관계를 분석하였다. 제1~7회 전국동시지방선거가 치러진 1995년부터 2018년까지를 연구 범위로 설정하고, 제주지역이 인구 순유입 시기로 접어드는 2010년 이후를 중점 분석하였다. 2010년 이후는 제주지역 투표율 하락으로 제주와 전국 간 지방선거 투표율 격차가 크게 좁혀진 시기이기도 하다. 연구는 제주지역 43개 법정 동 가운데 2010년 이후 국내 시·도간 이동에 따른 이주민 유입이 가장 많았던 지역과 가장 적었던 지역(총 6개 읍면동)을 선정해 1995~2018 지방선거 투표율을 제주지역 전체 평균 투표율과 비교하는 방식으로 진행했다. 그 결과 표본 읍면동 대부분에서 제주지역 전체 투표율과 유사한 형태의 투표율을 보이는 것으로 나타나, 이주민 유입이 지방선거 투표율에 별다른 영향을 미치지 않는 것을 알 수 있었다. 또한, 이번 연구에서는 구조화된 질문지를 통해 이주민의 이주 전후 투표 경향에 관한 인터뷰를 진행했다. 그 결과 '이주 전후 자신의 투표 경향이 비슷하다'는 의견(43.4%)이 가장 많았고, '제주에 와서 더 적극적으로 투표에 참여하고 있다'는 응답도 29.4%에 달했다. 따라서 이번 연구에서는 유권자가 공동체의 정치체제에서 귀속의식을 느낄 수 없거나 취득한 선거 정보가 적을 경우 투표율이 감소할 것이라는 다운즈(Anthony Downs)의 소외(alienation)·무차별(indifference) 이론보다, 티부의 '발에 의한 투표'[1]를 실현하는 이들의 능동성이 제주 이주민들의 지방선거 투표 결과에 더 강하게 반영되고 있다고 판단해볼 수 있다.

주제어: 제주, 이주민, 지방선거, 투표율

1) vote by feet. 자신이 원하는 가치를 실현하기 위해 거주지를 옮기는 현상. 경제학자 티부(C. Tiebout)는 지방공공재에 관한 논문(1956)에서 지방자치단체끼리의 경쟁을 '발로 하는 투표'라는 개념으로 설명했다. 이 가설에 따르면 주민들은 지역(지방자치단체) 간에 자유롭게 이동할 수 있기 때문에 지방공공재(地方公共財, local public goods)에 대한 주민들의 선호가 표시되며, 따라서 지방공공재 공급의 적정 규모가 결정될 수 있다. 티부의 가설은 적정공공재 공급은 정치적 과정을 통해 공급될 수밖에 없다는 새뮤얼슨(Paul A. Samuelson)의 중앙정부 차원의 공공재 이론에 대한 반론으로 제기됐다. 네이버 지식백과.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

투표는 대의민주주의제도에서 시민이 입법과 정책 방향에 참여할 수 있는 가장 기본적인 수단이다. 시민은 투표를 통해 정부권력에 정당성과 책임을 부여하고 동시에 자신의 견해가 공동체의 정치 및 입법과정에 반영될 수 있는 기회를 얻는다. 이 과정을 통해 투표는 국민주권 원리를 실현하는 가장 기본적인 행위로써 정치문제에 대중의 관심과 참여를 유도하며 풀뿌리 민주주의의 발전에 중요한 역할을 맡게 된다.

제주특별자치도의 지방선거 투표율이 하락하고 있다. 제주자치도는 1995년 첫 전국동시지방선거 이후 전국 지자체 중 가장 높은 투표율을 유지해왔지만 점차 감소세를 보이다 2014년과 2018년 선거에서 전남에 투표율 1위의 자리를 내어주게 된다. 제주와 전국 시·도 평균 투표율 간 격차는 지방선거 초기 10~20%p에서 2010년 10%p대로 낮아졌고 2014년 6%p, 2018년 5.7%p로 한 자릿수까지 좁혀졌다.

반면에 제주지역은 1995년 이후 인구가 급증했다. 1995년 51만8836명이던 주민등록상 총인구는 2018년 66만7191명으로 14만8355명이 늘었다. 이 같은 증가분은 1995년 제주 인구의 28.6%에 달한다. 같은 기간 전국 15개 지자체 중(이후 진행된 행정구역 개편으로 1995년 인구 산출이 어려운 울산과 세종은 제외) 인구가 1995년과 비교해 2018년 20%p이상 늘어난 지역은 경기(67.9%p), 제주(28.6%p), 인천(25.6%p)이 유일하다.

특히 이 기간 제주는 타 시·도로부터의 인구 유입이 크게 증가하는 특징을 보였다. 1995년 22.0%였던 총 전입자 대비 시·도간 전입 비율은 2012년 31.7%로 30%대에 진입한 뒤, 2017년에 39.7%로 정점을 찍었다. 2018년에는 37.6%였다[2].

2) 통계청, 단위: 명

	1995년	2012년	2017년	2018년
총 전입(A)	83,338	79,501	105,027	104,202
시·도간 전입(B)	18,335	25,221	41,752	39,189
B/A	22.0%	31.7%	39.7%	37.6%

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

인구 증가에 따라 유권자 수도 크게 늘었다. 제주지역 선거인 수는 1995년 34만 8191명에서 53만2515으로 18만4324명 증가했다.

이번 연구는 1995년 이후 제주지역에 나타난 지방선거 투표율 하락과 인구 증가 간 상관관계를 살펴봄으로써 이주민 증가가 지역 풀뿌리 민주주의에 미치는 영향 요인을 투표율에 한정해 파악하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

이번 연구에서는 이주민 증가와 지방선거 투표율 간의 관계를 분석하기 위해 인구와 투표율 데이터를 이용하였다. 먼저 인구 자료의 경우 통계청 홈페이지(kosis.kr)에서 제공하는 국내인구이동통계를 이용하였다. 1995년부터 2018년까지 제주지역 총인구의 변동 추이를 확인하고, 전국 지자체별 인구 변동 추이를 함께 파악함으로써 대규모 인구 증가가 제주 등 일부 지자체에서만 관찰되는 현상임을 확인했다. 더불어 제주지역 총인구 중 시·도간 인구 이동에 의한 전입자 비중을 함께 분석해 제주지역 인구 증가가 타 지역 이주민 유입에 의해 견인되었음을 확인했다.

투표율 자료는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)에서 제공하는 투표율 분석 데이터 중 지방선거 자료를 대상으로 하였다. 1995년부터 2018년까지 제주 및 전국의 전국동시지방선거 투표율을 비교했다. 제주자치도의 투표율 하락세가 전국 평균치에 비해 지속적으로 나타났음을 확인할 수 있었다.

아울러 이번 연구에서는 이주민 증가와 지방선거 투표율 감소 간 상관관계를 면밀히 관찰하기 위해 도내 6개 읍면동을 대상으로 표본조사를 실시했다. 제주지역 43개 법정 읍면동 중 2010년 이후 이주민 유입이 가장 많았던 지역과 가장 적었던 지역을 3곳씩 선정해 연구 기간(1995~2018) 해당 마을의 인구 변화와 지방선거 투표율을 대조했다. 이와 함께 제주 이주민 53명을 대상으로 이주 전후 투표 경향에 관한 인터뷰를 진행하였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2장 지방자치에 있어 주민 투표의 의의와 경향

1. 투표의 기능

투표는 대의제 하에서 시민이 정치 영역에 참여할 수 있는 가장 기본적인 수단이다. 시민들은 투표를 통해 정부권력에 정당성을 부여하고, 한편으로는 그들에게 책임을 물을 수 있는 기회를 부여받는다. 또한 투표는 정부를 선출하고 심판하는 기능을 통해 민주주의의 기틀을 유지하는 중요한 역할도 수행한다(유혜영, 2013, p.52). 이처럼 투표는 개인적인 선택의 행위이면서 동시에 사회적으로 선호하는 후보를 골라낸다는 점에서 대표적인 사회선택 행위로서의 의미를 갖는다.

Heywood(2003, p.44)는 유권자는 선거에 참여하는 투표의 과정을 통해 정치과정에 영향을 미칠 수 있는 공식적인 기회를 부여받게 되며, 정부권력을 장악하려고 하는 사람들을 결정하는 역할을 수행하게 된다고 하였다. Neimi, Weimi와 Kimball(2011, pp.1-4)은 투표행위가 미치는 영향력의 범위가 단기적이고 크지 않을 지라도 여전히 대중들은 선거를 통해 차이를 만들어낼 수 있다고 보았다. Verba, Nie와 Kim(1978, p.14)은 투표 참여는 대표자에게 높은 압력을 행사하는 활동이면서 대표자가 시민들의 선호에 대해 정확한 정보를 모른다는 점이 투표 참여라는 정치적 행위에 독특한 특성을 부여한다고 보았는데 이러한 특성으로 인해 투표가 정부를 통제하는 강력한 수단으로 작용할 수 있다고 보았다. Powell, Dalton, & Strom(2012, pp.112-113)은 투표는 시민들의 다양한 이해관계를 동등하고 포괄적으로 표현하게 해주는 제도적 장치라고 표현하였다.

선거의 역할과 관련해 다른 한편에서는 모든 시민의 적극적인 투표 참여가 민주주의 실현에 오히려 악영향을 줄 수 있다고 주장하기도 한다. 계몽된 지도자들만이 현명한 결정을 통해 민주주의를 바람직한 방향으로 이끌 수 있다는 것이다(김영인, 2007, pp. 50-53). 하지만 특정 계층만이 참여하는 민주주의는 결국 엘리트주의를 양산하고 다시 일부 계층의 이익만을 추구하는 방향으로 변질될 가능성이 있기 때문에 궁극적으로는 현재와 같이 일정 연령 이상의 모든 시민들에

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

게 선택권이 주어지는 투표를 대의 민주주의의 유지와 존속을 위한 필수조건으로 보는 것이 바람직해 보인다. 오히려 투표방식의 편파적인 측면을 해소하고 시민들의 적극적인 투표 참여를 이끌어내 투표율을 높이려는 노력이 대의 민주주의의 안정과 풀뿌리 민주주의의 정착에 유익하다고 볼 수 있을 것이다.

2. 지방자치와 지방선거의 의의

현대의 국가와 지방관계에서 지방자치는 지방주민이 구성한 지방자치단체가 국가와의 협력 아래 그 지역의 공동 문제를 자기 부담에 의해 스스로(또는 그 대표를 통해) 처리함으로서 국가발전에 기여하는 것이라고 말할 수 있다[3].

구체적으로 지방자치란 △일정한 지역과 그 지역 내의 주민을 기초로 하는 공공단체가 △그 지역 내의 행정 사무를 자기 사무로 하여 △지방자치단체 자신의 권능과 책임 아래 △주민이 부담한 조세를 재원으로 한 자주적 재원을 가지고 △주민이 선정한 자신의 기관에 의해 △지방자치단체 구성원인 주민들의 의사에 따라서 집행하고 실현하는 과정이라고 할 수 있다[4].

우리나라는 헌법 제8장에서 지방자치에 관해 다음과 같이 기술하고 있다.

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

이러한 헌법 조항은 우리나라 지방행정이 최소한의 지방자치의 원칙에 따라야 할 것과 자치단체의 자치권은 법률로서도 박탈할 수 없는 헌법적으로 보장된 권리라는 것을 의미한다. 지방자치는 오랫동안 이어져 온 중앙집권체제로 인해 수

3) 최창호(2006). 〈지방자치학〉. 서울: 삼영사. P.43.
4) 김보현·김용래(1990). 〈지방자치의 이론과 실제〉. 서울: 법문사. P.73

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

도권에 집중된 인구, 산업, 자본, 기술의 불균형 해소에 기여할 수 있으며, 정책 여건과 문화·예술의 고유성 등 여러 측면에서 지역의 특성을 살린 정책 입안을 가능하게 한다. 우리나라는 5·16 군사 쿠데타를 통해 출범한 제3공화국 이후 1962년·1972년·1980년의 개정 헌법에서 그 부칙에 지방의회 구성에 관한 유예조항을 두어 지방자치 실시를 제한하였으나, 1987년 개정한 현행 헌법에서는 그와 같은 부칙이 삭제되었다[5]. 이에 따라 1952년 시·읍·면 의회 의원 선거에서 시작해 1960년 지방의원 및 시·도지사 선거를 기점으로 중단되었던 기초·광역의원 선거가 1991년 실시됨으로써 30년 만에 지방자치가 부활하게 되었다. 이어 1995년 5월에는 지방의원과 지방자치단체장을 동시에 선출하는 제1회 전국동시지방선거가 실시되면서 우리나라는 비로소 민선 자치시대를 다시 열게 되었다.

풀뿌리 민주주의라 일컬어지는 지방자치에 있어 선거는 매우 중요한 운용 기제다. 지방자치 역시 주민 대표자에 의해 간접적으로 수행되는 것을 기본으로 하고 있기 때문에 대표자를 선출하는 방법과 절차는 물론 지방선거에서의 투표 행위 자체가 지방자치제의 핵심에 해당한다고 볼 수 있다. 또한 선거는 대표자를 뽑는 목적을 위한 행위이면서도 실제로는 지역 사회의 쟁점을 부각시키거나 지방정부에 정당성을 부여하고 동시에 주민들로 하여금 적어도 선거철에는 지방자치에 관심을 갖도록 하는 등 대표자 선출 이상의 기능을 수행한하고 있다. 강용기(2001)[6]는 이러한 지방선거의 주요 기능을 △주민 대표 선출기능 △지방정책 선택기능 △지방정부의 구성 및 정당성 부여기능 △지방정치의 사회화 및 통합 기능이라고 정리했다. 또한, 지방선거는 주민과 선거 출마자들에게 정치 학습의 기회를 제공함으로써 시민들에게 민주주의적 요소를 내재화할 기회를 준다. 토크빌(1997)[7]은 이 같은 지방자치의 역할을 의미 있게 평가하며 '지방자치는 민주주의의 학교'라는 표현을 쓰기도 하였다.

결론적으로 지방선거는 주권 행사의 대리인을 선출한다는 직접 기능 외에도, 주민 스스로 공동체 문제에 참여해 의견을 표시하고 결과를 수용하는 과정을 거

---

5) 김성호(2007). 〈제주지방선거사〉. 도서출판 세림. pp.26-28

6) 강용기(2001). '우리나라 지방선거체제 개편방안'. 한국행정학회, 하계학술대회 발표논문집. pp.565-566

7) 19세기 프랑스의 정치사상가인 알렉시스 드 토크빌은 저서 〈미국의 민주주의〉에서 '한 민족은 자유로운 정부를 세울 수도 있겠지만 자치제도가 없이는 자유정신을 가질 수 없다'며 지방자치의 중요성을 강조했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

친다는 점에서 지방자치를 실현하고 학습하는 장으로써의 의미를 지닌다. 특히 중앙집권적이고 행정 통제적인 정치 체제에 익숙한 우리나라의 시민들에게는 지방자치에 대한 피상적인 인식을 구체화, 내재화하는데 도움을 줌으로써 지방자치를 넘어 민주주의의 일상화에도 긍정적인 영향을 미치고 있다.

3. 투표의 추세

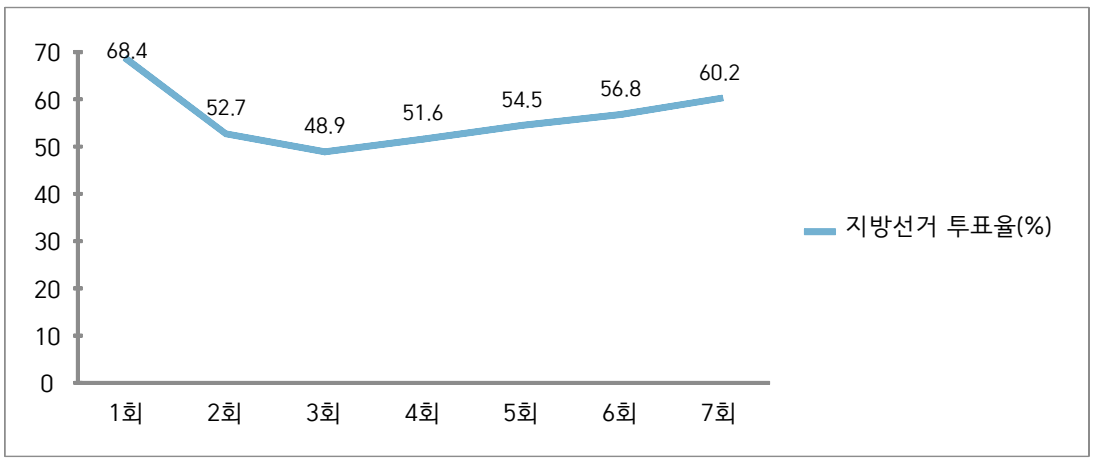
<표 1> 우리나라 투표율(1995~2018)

(단위: %)

대통령 선거		국회의원 선거		지방선거	
15대(1997)	80.7	15대(1996)	63.9	1회(1995)	68.4
16대(2002)	70.8	16대(2000)	57.2	2회(1998)	52.7
17대(2007)	63.0	17대(2004)	60.6	3회(2002)	48.9
18대(2012)	75.8	18대(2008)	46.1	4회(2006)	51.6
19대(2017)	77.2	19대(2012)	54.2	5회(2010)	54.5
		20대(2016)	58.0	6회(2014)	56.8
				7회(2018)	60.2

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)

<그림 1> 우리나라 지방선거 투표율(1995~2018)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

우리나라의 투표율은 1940~1950년대 90%를 넘다가 1960년대 70%로 떨어졌다. 1970년대 후반 다시 상승해 1980년대에 90%선을 회복했으나 1990년대 이후 다시 하락세를 나타냈다.

1995년 이후 2018년까지 우리나라에서는 총 일곱 차례의 전국동시지방선거가 치러졌다. 투표율은 제1회에서 3회(제1회 68.4%, 제2회 52.7%, 제3회 48.9%)까지 하락했고, 4회부터 매회 3%p 내외로 상승해왔다(제4회 51.6%, 제5회 54.5%, 제6회 56.8%, 제7회 60.2%).

<표 2> 제주지역 지방선거 투표율[8)]

지방선거 차수	유권자수(명)	투표수(명)	투표율(%)
제1회(1995. 6. 27)	31,048,566	21,227,449	68.4
제2회(1998. 6. 4)	32,537,815	17,155,577	52.7
제3회(2002. 6. 13)	34,744,232	16,973,662	48.8
제4회(2006. 5. 31)	37,064,282	19,118,177	51.6
제5회(2010. 6. 2)	38,851,159	21,162,998	54.5
제6회(2014. 6. 4)	41,296,228	23,462,336	56.8
제7회(2018. 6. 13)	42,907,715	25,832,076	60.2

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)

1) 제1회 지방선거

김영삼 정부에서 실시된 1995년 6·27 제1회 전국동시지방선거 투표율은 68.4%로 1991년의 55%보다는 매우 높았다[9)]. 6·27지방선거는 김영삼 정부 출범 이후

8) 유권자수에 부재자선거인수 포함. 투표자수에 부재자투표수 포함. 투표율은 시·도지사 선거기준.
9) 우리나라는 1948년 제헌헌법에 신설한 지방자치 조항에 따라 1952년 첫 지방선거가 실시되고 1960년에는 광역단체장 선거가 치러졌지만 1961년 군사정권이 들어서면서 지방자치제는 사실상 폐지됐다. 이후 1987년 민주화 과정에서 지방자치에 대한 요구가 커지면서 1991년 3월 기초의

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

정당공천제로 시행되는 첫 선거라는 점에서 문민정부에 대한 중간평가적 성격을 띠지 않을 수 없었다. 당시 정치권 상황을 보면 공직자 재산공개 등 일련의 개혁 정책 추진과정에서 구정권 인사들이 정치권에서 탈락하면서 TK[10]정서가 형성되고, 3당 합당으로 탄생한 민주자유당의 한 축을 이루던 김종필이 사실상 출당되어 동정론 속에 자유민주연합을 창당한 이후라 선거분위기는 여당에 불리한 상황이었다. 이에 여권 일부에서는 35년 만에 실시되는 자치단체장 선출이 정부·여당의 통치기반을 크게 약화시킬 수 있다는 우려를 제기했고, 반면 민주당으로 통합된 야권은 여당의 자치단체장 선거 연기 의도를 경계하며 지방선거를 김영삼 정부에 대한 평가 및 지방행정권 장악의 교두보로 활용한다는 입장을 보이고 있었다. 6·27지방선거는 자치단체장을 임명하던 시대를 마감했다는 점, 단체장의 직선은 강력한 지방분권세력의 대두라는 의미를 담고 있을 뿐 아니라 한국 행정구도의 전면적인 변화를 예고하는 것이라는 점, 공직선거 및 선거부정방지법이라는 강력한 선거법이 실효를 거둔 부정부패방지선거였다는 점에서 몇 가지 중요한 의미를 지닌 선거였다[11].

2) 제2회 지방선거

IMF 외환위기 속에 치러진 1998년 제2회 6·4 전국동시지방선거는 국가 신용도 추락과 실업률 증가, 기업 도산 등 우리나라 국민들이 경제적으로 고통을 받고 있는 상황에서 치러졌다. 외환위기의 영향으로 지방선거임에도 경제위기 극복이 쟁점이 됐다. 또한 6·4지방선거는 지역연합에 의한 정권교체 이후의 최초의 지방선거라는 점에서 지역주의와 관련해 큰 관심의 대상이 되었다. 그러나 투표율은 52.7%로 비교적 낮은 수준을 보였다. 투표율이 낮은 원인으로는 국가 경제위기 속 정치문제 소외, 비민주적 정당공천과 정당공천에서부터 이미 승패가 예상된 선거구도 등이 제시됐다.

원 선거, 같은 해 6월 광역의원 선거가 30년 만에 실시됐다. 이어 1995년에는 광역·기초단체장을 포함하는 전국동시지방선거가 치러졌다.

10) 대구·경북지역을 나타냄.

11) 김정옥(2003). '한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로'. 경성대학교 대학원 정치학 석사논문.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 제3회 지방선거

지방선거 투표율 하락세는 2002년 제3회 6·13 지방선거까지 이어졌다. 2002년은 DJ집권 5년차로, 지방선거를 앞두고 정현준[12]·이용호[13]·진승현[14] 게이트 등 민주당을 곤란하게 하는 권력형 비리가 계속 터져 나왔다. 이 해 한국과 일본에서 공동 개최된 월드컵 축구 경기의 열기[15]도 지방선거에 대한 관심을 줄이는 데 영향을 미친 것으로 추측된다. 투표율은 지방선거 사상 가장 낮은 48.8%를 기록했다. 선거 결과 민주당과 한나라당 간 양자구도에서 여당이 패배하고 한나라당이 주도권을 잡았다. 6·13 지방선거 역시 중앙정치의 대리전 양상을 띤 것은 마찬가지였다. 한편 잇따른 악재를 돌파하기 위해 민주당이 도입한 차기 대통령 후보 선출을 위한 국민경선제[16]는 노풍(盧風)[17]의 원천이 되었다.

4) 제4회 지방선거

노무현 참여정부 집권 4년차에 실시된 2006년 제4회 5·31 지방선거는 투표율이

12) 2000년 한국디지털라인(KDL) 사장 정현준 씨와 동방금고 부회장 이경자 씨 등이 수백억 원대의 금고 돈을 횡령하는 과정에서 정치인과 금융감독원, 검찰 간부 등이 개입됐다는 의혹이 제기된 사건. 네이버 지식백과.

13) 2001년 G&G구조조정㈜회장 이용호의 주가조작 사건 때 검찰이 이용호를 불입건하면서 불거진 로비 의혹사건. 사건의 발단은 이 회장이 1996년 이후 인수한 기업들의 주가가 크게 오르자 자금 출처 등에 대한 정치권의 연루설 등이 나돌기 시작하면서부터다. 2000년 4월, 금융당국이 이상 기류를 감지하고 이용호에게 경고하기도 하였으나, 이용호는 오히려 '금융당국이 건전한 기업인을 죽이고 있다'며 반발하고 나섰다. 결국 이 사건을 해결하기 위해 대검찰청에 특별감찰본부라는 새로운 기관이 등장하였다. 조사 결과 이용호의 불입건에 관여한 임휘윤 부산고등검찰청장과 임양운 광주고등검찰청 차장이 징계 대상이지만 사표를 제출함으로써 종결되고, 이덕선 군산지청장은 직권 남용 혐의로 불구속 기소되었다. 네이버 지식백과.

14) MCI코리아 진승현 부회장이 1999년부터 2000년까지 자신이 대주주로 있는 열린금고와 한스종금, 리젠트종금 등에서 2300여억 원을 불법 대출받고 리젠트증권 주가를 조작한 것과 관련해 비자금 조성 및 정관계 로비 의혹 등이 제기된 사건이다. 금감원이 2000년 11월 진승현씨가 자기가 대주주로 있는 열린금고에서 377억여 원을 불법 대출받은 사실을 검찰에 고발하면서 불거졌다. 검찰은 결국 MCI코리아 회장인 진 씨가 열린금고 등에서 2300억여 원을 불법 대출받고 리젠트증권 주가를 조작한 혐의를 확인, 구속기소했으나 수사과정에서 불거진 100억 원대의 비자금 및 사용처와 행방, 그리고 정-관계 로비설 등을 속 시원히 밝히지는 못했다. 네이버 지식백과.

15) 제17회 2002년 월드컵은 아시아의 대한민국과 일본에서 5월 31일부터 6월 30일까지 총 31일간 치러졌다. 대부분의 강호들이 수준 높은 경기력을 선보였던 1998년 대회와 다르게, 2002년 대회는 최강 프랑스와 아르헨티나가 조별리그에서 침몰한 것을 시작으로 세네갈과 미국이 8강에, 대한민국과 터키가 4강에 오르는 등 연속적인 이변을 낳았다. 이러한 혼란 속에서도 브라질은 통산 다섯 번째로 정상에 올랐다. 네이버 지식백과.

16) 정당의 공직 후보 선출 과정에서 당원이 아닌 일반 유권자들의 의사를 반영하는 제도. 국민의 정치적 무관심과 대의원 매수, 정당의 총재 1인 독주나 상의하달식 당 운영 방식 등 잘못된 선거 관행을 개선하고 대중정당화와 참여민주주의의 토대를 마련하기 위한 취지로 도입되었다. 두산백과.

17) 2002년 노무현 대통령 후보에 대한 열풍을 지칭하는 말. 네이버 오픈사전.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

51.6%였다. 이 선거에서는 공직선거법 개정으로 선거연령이 만 19세로 하향 조정되었고, 기초의원의 정당공천을 허용하고, 2002년 광역의원선거에 도입되었던 비례대표제를 기초의원선거에도 확대 적용하였다. 정책선거를 강화하기 위한 매니페스토(manifesto) 운동이 처음 등장했다. 선거운동이 한창이던 5월 20일 서울에서 한나라당의 박근혜 대표에 대한 테러가 발생해 이슈가 되기도 했다. 선거결과는 한나라당의 압승, 민주당의 약진이었다. 집권여당에 대한 중간평가적 성격이 강했던 이 지방선거에서 집권 여당인 열린우리당는 참패하였다[18]. 투표율은 6·13 지방선거보다는 높았지만 다른 지방선거 투표율보다는 낮았고, 특히 도저촌고 현상[19]이 심각한 것으로 나타났다.

5) 제5회 지방선거

2010년 제5회 6·2 지방선거에서는 한국 정치사상 최초로 지방자치단체장과 지방의원을 뽑는 지방선거와 교육감과 교육의원을 뽑는 교육선거가 함께 치러졌다. 유권자 1인이 총 8명을 선출하게 되면서 투표율 하락이 우려됐지만 민선지방선거가 실시된 후 두 번째로 높은 54.4%의 투표율을 나타냈다. MB집권 3년차, 여소야대 상황 속 한나라당과 민주당의 양자구도에서 선거 결과 여당인 한나라당이 패배했다.

6) 제6회 지방선거

2014년 제6회 6·4 지방선거에서는 사전투표제가 전국단위에서 처음 도입됐다. 이에 따라 투표율이 높아질 것이란 기대가 컸지만 평균 투표율은 56.8%로 직전

18) 사이버선거역사관 선거전시관 - 지방선거사

19) 都低村高, 도시는 투표율이 낮고, 농촌은 투표율이 높다는 의미. 자연과 가까이 살고자 하는 귀촌 열풍이 불기 전까지만 해도 도시와 농촌지역은 단순한 지역상의 구분이 아니라 도시에 교육과 소득이 높은 중산층의 비율이 비교적 높아 사회경제적 지위에 따른 비교가 가능하였다. 서구 민주주의국가의 경우 도시의 투표율이 농촌의 투표율보다 높은 결과를 보이는데, 우리나라에서는 전통적으로 농촌의 투표율이 도시보다 높게 나타나는 현상을 보여 왔다. 이는 우리나라 투표율의 한 특징으로, 근대화이론과 탈공동체이론 등으로 설명되어 왔다. 하지만 중앙선거관리위원회의 투표율 분석을 통해 1990년대 이후 선거에서는 동지역과 읍면지역의 투표율이 대선의 경우 거의 사라지고 지방선거에서 10~20%P 사이의 차이로서 그 경향성이 확인되고 있다. 선행연구에서는 지방선거에서 농촌지역의 투표율이 높은 이유로 공동체 문화가 발달한 농촌의 특성상 주민들이 개인의 선택보다 외부적 압력에 의해 투표에 동원되기가 쉽고, 지방선거의 선거구가 대선이나 총선에 비해 규모가 작아 후보자와 유권자의 근접성이 발생하기 쉽기 때문이라는 주장이 설득력을 얻어 왔다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

지방선거 투표율과 큰 차이를 나타내지 않았다. 선거 50여일 전 세월호 참사[20]가 발생하면서 많은 후보들이 선거운동에서 확성기, 율동 사용을 줄이는 등 선거는 차분한 분위기 속에서 치러졌다. 정당 공천이 배제된 교육감선거에서는 가로형 교호순번제[21] 투표용지가 처음 도입되었다. 사전투표율은 11.49%였다. 전체 투표율 56.8%는 1995년 처음 전국동시지방선거가 시작된 이후 두 번째로 높은 투표율이었다. 교육감선거에서는 진보진영의 후보자들이 대거 당선되었다.

7) 제7회 지방선거

헌법재판소가 2017년 3월 10일 박근혜 대통령 탄핵소추안을 인용함에 따라 2018년 제7회 6·13 지방선거는 제19대 대통령[22] 취임 이후 13개월 만에 치러지는 선거가 되었다. 선거 결과 예상대로 더불어민주당이 전국 광역자치단체 17곳 중 14곳, 기초단체장 226곳 중 151곳에서 승리했다. 투표율은 60.2%였다. 지방선거 투표율이 60%를 넘긴 것은 1회 지방선거 이후 두 번째다. 본 선거에 앞서 6월 8~9일 진행한 사전투표 투표율은 20.14%로, 2014년 6·4 지방선거 사전투표율(11.49%)보다 2배 가까이 높게 나타났다.

4. 투표 참여의 사회적 요소

대의 민주주의 국가에서 투표 참여는 개인이 자신의 정치적 의사를 표현하는 대표적인 방법이다. 그러나 모든 유권자들이 투표에 참여하는 것은 아니다. 기권은 그 자체로써 유권자의 정치적 의사 표현으로 해석할 수 있지만, 지나치게 낮은 투표율은 공동체에 대한 정치적 무관심을 낳고 집권자에 충분한 정당성을 부여하지 못 한다는 점에서 문제가 된다. 이런 이유로 유권자들의 투표율에 영향을

20) 2014년 4월 16일 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명(전체 탑승자 476명)이 사망·실종한 대형 참사다. 검경합동수사본부는 2014년 10월 세월호의 침몰 원인에 대해 △화물 과적, 고박 불량 △무리한 선체 증축 △조타수의 운전 미숙 등이라고 발표했다. 이후 2017년 3월 '세월호 선체조사위원회 특별법'이 합의되면서 세월호 선조위가 출범했고, 이에 세월호 인양과 미수습자 수습·수색 등이 이뤄졌다. 네이버 지식백과.

21) 交互順番制. 원칙적으로 모든 후보자가 동일한 수의 투표용지에 첫 순서로 게재되도록 하는 방식. 공정한 선거 결과를 담보하기 위해 도입했다.

22) 박근혜 대통령 탄핵 결정으로 2017년 5월 9일(사전투표 5월 4~5일) 조기대선이 치러져 문재인 후보가 당선되었다. 문재인 후보는 41.08%를 얻었고, 홍준표 후보는 24.03%로 2위에 머물렀다. 당시 대선 투표율은 77.2%였다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

미치는 요인을 찾기 위한 연구는 계속 이어져왔다. 이 장에서는 유권자 투표 참여율에 영향을 미치는 여러 요소들 가운데 이번 연구와 관련한 몇 가지 요인을 선정해 그 간의 연구 결과를 살펴본다.

1) 연령

여러 선행연구에서는 대개 유권자들이 중년에 이르기까지 연령이 높아짐에 따라 높은 투표율을 보이다가 노년이 되면서 참여 경향이 쇠퇴한다고 설명되어 왔다. 젊은 사람들은 아직 기존의 공동체에 적응하지 못 해 정치적인 문제보다 개인의 문제에 관심을 기울이기 쉽고, 이후 나이가 들어 사회적으로 책임 있는 구성원으로 활동하면서 공동체 의식이 높아짐에 따라 선거에 관심을 갖고 참여하는 경향을 보인다는 것이다[23].

이처럼 연령 집단별 투표의 차이를 가져오는 원인으로 최근까지 생의 주기효과가 설명되어 왔다. 생의 주기효과란 나이가 들면서 투표 참여에 긍정적 영향을 미치는 시민적 의무감, 정치적 관심, 정당선호도 등이 증가하면서 투표율이 올라가는 현상을 말한다. 그러나 이 경우 고령화 추세가 투표율을 증가시킬 것이라는 예측과 달리 투표율이 전 세계적으로 하락하는 경향이 나타나면서 생의 주기효과 외에 연령 집단별 투표의 차이를 설명할 수 있는 대안으로 세대효과에 관한 연구가 증가했다. 세대효과란 특정세대가 처음으로 겪는 독특한 역사적 경험에 따라 갖게 되는 특수한 정치적 가치·태도·정향으로, 주로 소년기와 성년기에 습득된다.

이갑윤(2004)[24]은 한국선거에서 연령집단별 투표율 차이에 영향을 미치는 요인으로 생의 주기효과와 세대효과가 동시에 존재한다고 보았다. 생의 주기효과는 20세에서 60세까지 10년을 기준으로 투표율을 평균 5%정도 증가시킨다고 설명한다. 또, 세대효과는 제1공화국[25] 시대에 태어난 세대 이후 나타나기 시작하여 제3공화국[26]과 유신시대[27] 세대가 그 바로 위의 세대보다 5~6% 낮은 투표율을

23) 박현숙(2004). '한국인의 투표행태-기권을 중심으로', 창원대 교육대학원 석사학위 논문. p.12.
24) 이갑윤(2008). '한국선거에서의 연령과 투표참여', 「의정연구」 통권 26호. pp.93~115
25) 1948년 8월 15일 정부수립 이후부터 1960년 4·19혁명으로 6월 15일 제2공화국이 탄생하기까지 존속하였던 한국 역사상 최초의 공화헌정체제이다. 이승만이 대통령으로 있었고, 자유당이 정권을 담당한 시대이다. 네이버 지식백과.
26) 1961년 5·16군사정변에 의한 1년 7개월간의 군정의 뒤를 이어 1962년 12월 17일 국민투표로

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

보인다는 것을 검증하였다. 그에 따르면 1992년 14대 대선에서 50대 유권자와 20대 유권자의 투표율 차이는 18.3%였으나 2007년 17대 대선에서 두 집단의 투표율 차이는 29%로 1.6배 증가하였다. 이러한 현상은 국회의원 선거에서도 확인됐다. 투표율 하락과 동반하여 연령집단별 투표율의 격차가 커짐에 따라 지난 2008년 18대 총선에서 전체 투표율은 46%인데 20대 후반 유권자들의 투표율은 24.2%로, 60대 유권자들의 투표율인 65.5%에 비해 2.7배 이상의 차이가 나타나 연령에 따른 정치적 대표성에 불균형이 심화되고 있음을 알 수 있었다.

<표 3> 제주지역 지방선거 연령대별 투표율

(단위: %)

지방선거 차수	20대	30대	40대	50대	60대 이상
제1회(1995)	52.8	68.1	77.6	81.9	77.6
제2회(1998)	33.9	46.2	62.4	73.8	71.2
제3회(2002)	31.2	39.3	56.2	70.0	72.5
제4회(2006)	33.8	41.4	55.4	68.2	70.9
제5회(2010)	41.1	46.2	55.0	64.1	69.3
제6회(2014)	48.4	47.5	53.3	63.2	70.9
제7회(2018)	52.0	54.3	58.6	63.3	69.6

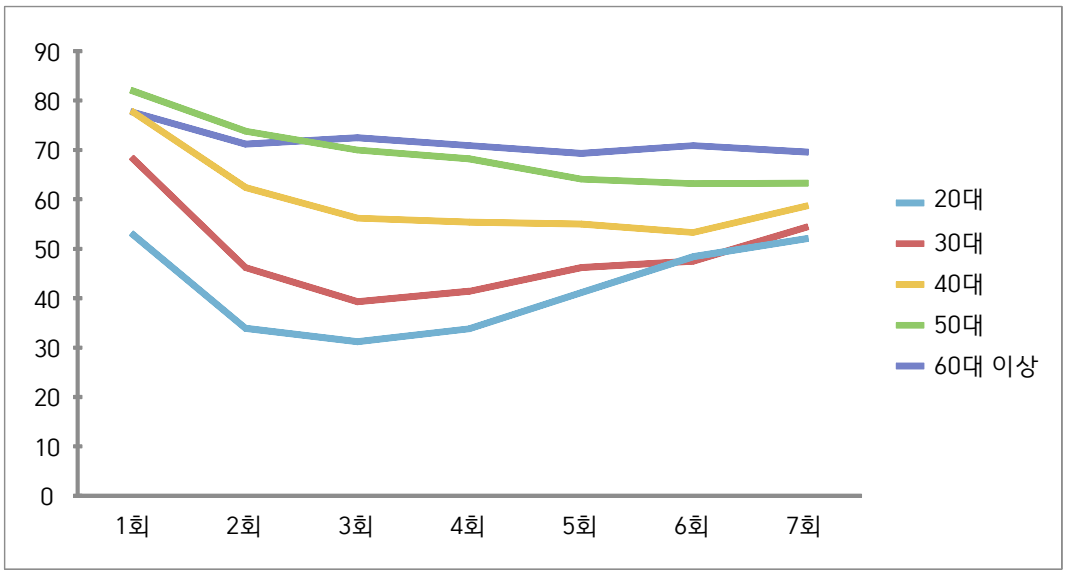
출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)

확정된 개정헌법에 의하여 1963년 10월 대통령선거와 11월 제6대 국회의원선거를 거쳐 12월 17일 대통령 박정희가 취임함으로써 출범한 한국의 3번째 공화헌정체제. 네이버 지식백과 발췌.

27) 1972년 7·4 남북 공동 성명을 이용하여 10월 17일 당시 헌법을 개정하면서까지 장기 집권을 추구하던 대통령 박정희는 전국에 비상계엄령을 선포하고 국회 해산, 정당 활동 중지, 일부 헌법의 효력 정지 등의 비상조치를 발표하고 통일주체국민회의를 구성했다. 11월 21일 국민 투표로 유신 헌법을 확정하였고, 12월 23일 대통령으로 박정희를 선출, 27일 취임했다. 이것이 10월 유신으로 이 시기를 유신 시대라 부르기도 한다. 제4공화국 정부는 민주적 헌정 체제를 부정하는 독재 체제를 구축하였다. 제4공화국은 민주주의를 열망하는 국민들의 독재 체제에 대한 끊임없는 저항 속에서 10·26 사건이 일어나 유신 체제는 사실상 막을 내렸다. 네이버 지식백과.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<그림 2> 제주지역 지방선거 연령대별 투표율(%)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

정진민(2012)은 생의 주기효과와 구별되는 개념으로서 세대요인에 주목하며 한국의 세대를 출생년도에 따라 전전세대, 민주세대, 신세대로 구분하고 이들 사이에 정치 정향과 태도에 차이가 있다고 주장하였다. 그러나 최근 우리나라 지방선거의 연령대별 투표율을 분석한 또 다른 연구[28]에서는 20~30대의 투표율이 늘고, 50~60대의 투표율은 하락하는 정반대의 경향이 확인되고 있다.

즉, <표 3>과 <그림 2>에서 보듯 20대 투표율은 1회 52.8%에서 2회 33.9%, 3회 31.2%로 하락추세를 보이다가 4회 33.8%, 5회 41.1%, 6회 48.4%, 7회 52.0%로 상승했다. 30대 투표율은 20대 투표율과 비슷하게 1회 68.1%를 기점으로 2회 46.2%, 3회 39.3%로 하락하다 4회 41.4%, 5회 46.2%, 6회 47.5%, 7회 54.3%로 높아졌다. 40대 투표율은 1회 77.6%를 고점으로 2회 62.4%, 3회 56.2%, 4회 55.4%, 5회 55.0%까지 떨어지다가 6회 53.3%, 7회 58.6%로 상승 추세로 돌아섰다. 반면 50대는 1회에서 81.9%를 나타낸 이후 7회에서 직전 회에 비해 0.1%p 상승한 것을 제외하고는 계속 하락했다. 60대는 1회 77.6%를 고점으로 이후 선거에서는 69~72%를 오가며 소폭 하락과 소폭 상승을 반복하고 있다. 따라서 제

28) 박동춘(2019). '지방선거의 투표행태와 후보자 결정요인', 대구대 대학원 행정학 박사학위 논문.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주 이주민 증가와 지방선거 투표율 간 상관관계를 살펴보는 이번 연구에서는 제주 정착민들의 주 연령대가 중요한 영향 요인이 될 것으로 판단해볼 수 있다.

2) 합리적 선택이론과 소외·무차별

합리적 선택 이론은 인간의 정치참여 행동을 '최소 비용을 통한 최대이윤 추구'라는 경제학의 전제를 통해 설명한다(Anthony Downs, 1957). 이 이론에 따르면 투표 행위는 투표결과로 얻게 될 혜택의 기댓값이 참여에 드는 비용을 초과할 때에 일어난다[29]. 다시 말해 투표결과로 유권자 개인이 얻게 되는 혜택의 기대치가 투표에 들이는 에너지보다 클 때 유권자는 투표 행위를 하며, 혜택의 기대치가 크지 않다면 투표에 참여하지 않는 것이 합리적 선택이 된다는 것이다. 우리나라의 경우 투표소가 집과 가까운 곳에 설치돼 있어 투표를 위해 직접적으로 소요되는 시간이나 비용은 그리 크지 않지만 투표일이 공휴일로 지정돼 투표 참여의 기회비용은 높을 수 있다. 이 같은 합리적 선택이론을 제주 이주민의 지방선거 투표 문제에 적용해보면, 제주에 오래 살 계획으로 이주했거나 특정 후보자의 당선이 유권자 개인에게 어떤 이익이나 의미를 갖는 경우를 제외하고는, 투표에 참여하지 않는 이주민이 더 많을 것이라고 예측해볼 수 있다. 그러나 이 이론은 유권자들이 단순한 이익보다 시민으로서의 의무감으로 투표에 참여하는 경우가 많은 현상을 설명하기 위해 민주주의 수호라는 장기적 혜택까지 유권자들이 추구하는 이익의 범위에 포함시키고 있다.

한편 합리적 선택이론의 대표적 학자인 다운즈는 해당 이론에서 투표 참여를 방해하는 원인으로 소외(alienation)와 무차별(indifference)의 개념을 제시했다. 무차별에 의한 투표 불참은 어느 정당의 후보가 당선되어도 기대 효용에 별다른 차이가 없으므로 참여 비용을 고려할 때 투표를 하지 않는 것이 합리적이라는 해석이다. 소외에 의한 불참은 유권자가 후보자와 정책적 거리가 너무 멀다고 느끼는 데에서 출발하는데 본질적으로 정치적 불만이나 기존 사회 구성원의 정치체계로부터의 소외의식을 담고 있다. 이와 관련해 레인(Robert E. Lane, 1959)[30]

29) 다운스는 인간의 투표참여행위 또한 인간의 다른 행동과 마찬가지로 자신의 효용극대화의 기준에 의해 결정된다고 보았다.
30) 미국의 정치학자이자 예일대학교 정치학 명예교수.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

은 정치적 소외란 다음과 같은 경우에 일어난다고 보았다.

① 인간이 자기 자신을 정치적 생활의 주체가 아닌 객체로 생각할 때

② 정치체제가 자신에게 이익이 되지 않고 귀속의식을 느낄 수 없을 때

③ 정치적 의사결정이 인정되지 않고 어떠한 불공평을 느낄 때 등이다.

만일 어떤 제주 이주민이 자신의 정치적 생활 토대를 거주 지역에 한정해 생각한다면, 선주민에 비해 제주에 대한 귀속의식을 덜 느낌으로써 지방선거에 불참할 가능성이 커질 수 있다고 예측해볼 수 있다. 김욱(1998)·김영태(2002)는 1997년 대통령 선거와 제16대 국회의원 선거 결과를 각각 분석한 논문에서 우리나라의 경우 무차별보다는 소외감에 의한 기권 발생이 많다는 점을 지적했다.

3) 티부의 가설[31)]

통계청의 인구이동 통계에 의하면 2018년 한 해에만 약 4만여 명의 사람들이 타 시·도에서 제주로 이동했다. 2010년 이후 2018년까지 시·도간 제주 이동 자수는 29만745명에 이른다. 사람들이 거주지를 옮기기 위해서는 이사 비용을 포함해 가족 구성원의 직장 및 학교 이동, 새 터전 적응 등 많은 심적·물적 비용을 부담해야 한다. 그럼에도 사람들이 거주지 이동을 선택하는 것은 투자비용 대비 이전에 따른 기대 이익이 높기 때문이다. 이전에 따른 기대이익으로는 주택가격, 자연환경 등 주거 여건과 교육·교통·안전·복지 및 개인이 추구하는 가치 등 여러 가지가 있을 수 있다.

이화진(2016)[32)]의 제주지역 정착주민 조사를 보면 500명 가운데 29.8%가 제주 정착 동기로 '직장·사업체 이동'을 꼽았고, 28.0%가 '퇴직 후 새로운 일자리 선택', 21.4%가 '제주자연의 매력'을 택했다. 대상자 중 절반이 넘는 53.8%는 '제주 정착 이후 이전과 다른 직업에 종사한다'고 응답했고, 정착 이전과 동일한 직업

31) 티부 가설은 '발에 의한 투표(voting with feet)'를 나타낸다. 주민들은 각각의 선호에 따라 지역 간의 자유로운 이동을 통해 지방정부를 선택할 수 있으며, 이는 지방공공재에 대한 주민의 선호가 표시되어 지방공공재 공급의 적정 규모가 결정될 수 있다'는 내용이다. 기존의 전통적인 사무엘슨의 '중앙 정부 차원의 공공재 이론'에 대한 반박으로 제기되었으며, 지방공공재의 경우 지방정부가 독자적으로 결정을 내리는 분권화된 체제가 효율적 배분을 가져온다는 지방자치의 당위성을 강조한 모형이다. 네이버 지식백과.

32) 이화진(2016), '제주 정착주민 실태조사 및 지원방안'. 이 조사는 추자도를 제외한 제주도의 전 지역에 거주하는 정착주민 500명에 대해 가구방문을 통한 일대일 면접조사 및 관련단체를 통한 조사방식으로 이뤄졌다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

에 종사하지 않는 이유로는 '다른 일을 하고 싶어서'가 46.1%로 나타났다. 부혜진(2015)의 조사에서 2000~2009년 제주의 인구증가는 제주시와 애월읍에서 주로 나타났지만, 2010년 이후 인구증가는 시가지라 할 수 있는 제주시와 서귀포시 뿐만 아니라 한림읍·애월읍·한경면·우도면·대정읍·안덕면·표선면과 같은 읍면지역으로 확대됐다. 이 같은 내용을 토대로 2000년 이후의 제주 이주민들은 단순한 경제활동보다 여유로운 삶, 귀촌, 친환경 먹을거리, 예술 활동 등 다양한 가치를 추구하고 있음을 짐작해 볼 수 있다.

이처럼 어떤 사람들은 자신이 원하는 가치를 얻기 위해 거주지를 옮기는 부담을 기꺼이 감수한다. 티부(C. M. Tiebout, 1956)는 이것을 '발에 의한 투표(vote by feet)'라고 정의했다. 그에 따르면 사람은 자신의 선호에 가장 부합하는 지방정부를 선택할 수 있는 자유로운 이동성을 지닌 존재이므로 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스 간 차이가 인구이동을 유발하는 기제로 작동할 수 있다. 티부는 이처럼 특정 조건[33]하에서 지방자치단체가 제공하는 공공재의 효율적 공급이 가능하다고 주장하며 공공재의 효율적 공급은 어렵다고 한 폴 새뮤얼슨의 주장('The pure theory of Public Expenditure')을 반박했다.

티부의 가설에는 최적의 선택을 하기 위해 적극적으로 정보를 수집하고 실행하는 시민들이 있다. 티부 가설의 전제 가운데 △시민들은 각 지방정부의 재정상태에 대한 완전한 정보를 가지고 있다 △다수의 지방정부가 존재하며 시민들은 선택의 여지가 많다 △공공재의 소비자인 시민은 아무런 거래 비용 없이 거주지를 이동할 수 있다 등의 항목은 수동적 개인이 아니라 능동적인 소비자로서의 시민을 나타낸다. 이 같은 티부 세계의 적극적인 시민의 모습은 제주 이주민들에게서도 찾을 수 있다. 자신과 가족을 둘러싼 거주·교육·행복 등 제반 여건에 대해 더 나은 환경을 찾아 새로운 지역으로 삶의 공간을 옮겨왔기 때문이다. 앞서 서술했듯 2010년 이후 29만 명이 넘는 사람들이 타 시·도에서 제주로 이동했으

33) 티부가 제시한 전제는 다음과 같다. 1.지방자치단체의 거주자이며 공공재의 소비자인 시민은 아무런 거래비용 없이 거주지를 이동할 수 있다. 2.시민들은 각 지방정부의 재정상태에 대한 완전정보를 가진다. 3.다수의 지방정부가 존재하여 시민들의 선택의 여지가 많다. 4.시민들의 생계는 고용에 의한 임금이 아닌 배당금에 의존한다. 즉, 고용기회가 거주지 결정에 영향을 주지 않는다. 5.각 지방자치단체 사이에 외부효과는 존재하지 않는다. 즉, 지방정부가 제공하는 서비스의 영향범위는 권역내로 한정된다. 6.각 지방 정부마다 고정 생산요소의 존재로 인한 최적 생산규모가 있다. 7.각 지방 정부는 최적 생산 규모를 추구한다. 한편 티부의 가설에 대해서는 비현실적인 가정이 다수 포함되어있어 현실성이 떨어진다는 비판이 존재한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

며, 2000년대 이후 제주로 이주한 사람들에게서는 단순히 경제적 목적 등으로 제주를 찾았던 이전의 이주민들과 분명한 차이가 발견되고 있다[34]. 따라서 티부의 가설을 제주 이주민들에게도 적용한다면 제주지역 공공재의 혜택을 좇아 섬으로 이동한 제주 정착민들은 적극적이고 진취적이며 도전적인 성향을 가지고 있을 가능성이 높을 것으로 짐작해볼 수 있다.

5. 함의

이상에서 우리는 제주 이주민의 지방선거 투표율과 연관해 유의미할 것으로 생각되는 유권자 투표 참여의 사회적 요소들에 대해 살펴보았다. 연령의 경우 나이가 들면서 점차 투표율이 상승한다는 생의 주기효과론과 세대별 독특별 역사적 경험이 투표율에 차이를 낳는다는 세대효과론이 여러 선행연구에서 설명되었다. 이번 연구 주제를 생의 주기효과론에서 본다면 제주 이주민의 주 연령대가 청·장년층보다 장·노년층에서 많을수록 투표율은 상승할 것이다. 세대효과론의 경우 역시 386세대[35], 5·16세대, 4·19세대 등 한국 현대사에서 유사한 사회적 의식을 가졌던 세대에서 투표율이 높을 가능성이 크므로 50대 이상 장·노년층의 인구 유입이 많을수록 제주지역 지방선거 투표율 상승에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다. 반면 최근 우리나라 지방선거 연령대별 투표율 조사에서는 20~40대의 투표율이 늘고 50~60대의 투표율은 하락하는 새로운 경향이 확인되고 있다. 이 같은 추세를 적용한다면 제주 이주민 중 젊은 층의 유입이 많을수록 제주지역 지방선거 투표율 상승에 영향을 줄 수 있을 것으로 추측해볼 수 있다.

한편 합리적 선택이론에 따르면 인간은 최소 비용으로 최대 이윤을 추구하며 행동한다. 이 이론에 따르면 사람들은 투표 결과로 얻게 될 혜택이 투표 행위에 드는 비용보다 많을 경우 투표에 참여하게 된다. 우리나라의 경우 투표소를 찾는 비용은 적지만 투표일이 공휴일로 지정돼 투표 참여의 기회비용은 높다고 판단할 수 있다. 아울러 사람은 정치적 소외를 느끼거나 후보자간 차이를 확신할 수

34) 이화진(2016), 앞의 보고서.
35) 1960년대에 태어나 1980년대 대학에 다니면서 학생운동과 민주화 투쟁에 앞장섰던 세대. 네이버 지식백과.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

없을 때 투표에 불참하는 경향을 보인다. 이주민의 경우 제주라는 정치 공동체 내에서 자신을 주체가 아닌 객체로 느낄 가능성이 선주민에 비해 높다고 추정해 볼 수 있다. 또 지방선거 후보자에 대해 정보를 얻는 통로가 선주민에 비해 적을 수 있는 점도 투표율 하락의 영향 요인이 될 수 있을 것으로 보인다.

티부는 사람은 자신의 선호에 가장 부합하는 지방정부를 선택할 수 있는 자유로운 이동성을 지닌 존재로서 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스 간 차이가 인구이동을 유발하는 기제로 작동할 수 있다고 보았다. 그러면서 자신이 원하는 가치를 실현하기 위해 거주지를 옮기는 사람들을 능동적 소비자로 기술했다. 이 같은 티부 가설의 맥락에서 제주가 가진 매력을 좇아 섬으로 이주한 제주 이주민들은 자신을 둘러싼 제반 환경에 더 진취적인 자세를 취하는 사람일 가능성이 높다고 유추해 볼 수 있다. 같은 맥락에서 제주 이주민들은 자신이 살고 있는 공동체 문제에 대해서도 적극적으로 행동하는 사람일 수 있다는 추정도 가능하다.

제3장 제주지역 인구 변화와 지방선거 투표율

1. 제주지역의 인구 변화

제주지역 주민등록상 총인구는 1995년 51만8836명에서 2018년 66만7191명으로 14만8355명 증가했다. 1995년 제주 총인구의 28.6%가 늘어났다. 1995년부터 2018년까지 전국동시지방선거가 있었던 해를 중심으로 전국 15개 시·도 총인구를 분석한 결과 서울, 부산, 대구, 전북, 전남, 경북 등 6개 지자체에서 인구가 감소한 가운데 제주자치도(28.6%)는 경기(67.9%)에 이어 전국 두 번째 인구 증가율을 기록한 것으로 나타났다. 그 외 대전(17.8%), 충남(14.8%), 광주(13.5%) 등의 인구가 늘었고, 전남(13.8%) 부산(11.4%), 전북(8.5%), 서울(7.4%), 경북(3.4%) 등의 인구는 감소했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 4> 전국 15개 시·도 인구 변화(1995~2018)

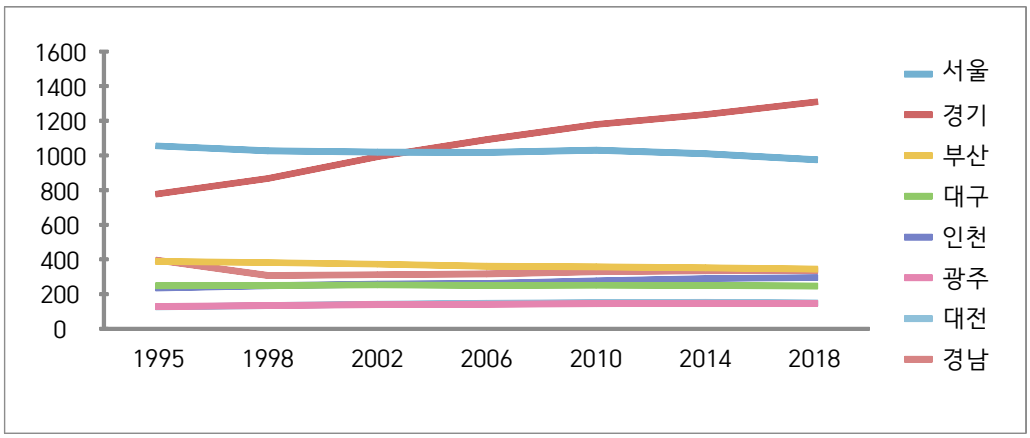
(단위: 만 명)

	서울	경기	부산	대구	인천	광주	대전	경남
1995	1055	779	388	248	235	128	126	395
1998	1027	867	382	250	248	134	134	307
2002	1020	993	373	253	258	140	142	312
2006	1018	1091	361	250	262	141	147	317
2010	1031	1179	357	251	276	145	150	330
2014	1010	1236	352	250	290	147	153	335
2018	976	1308	344	246	295	146	149	337

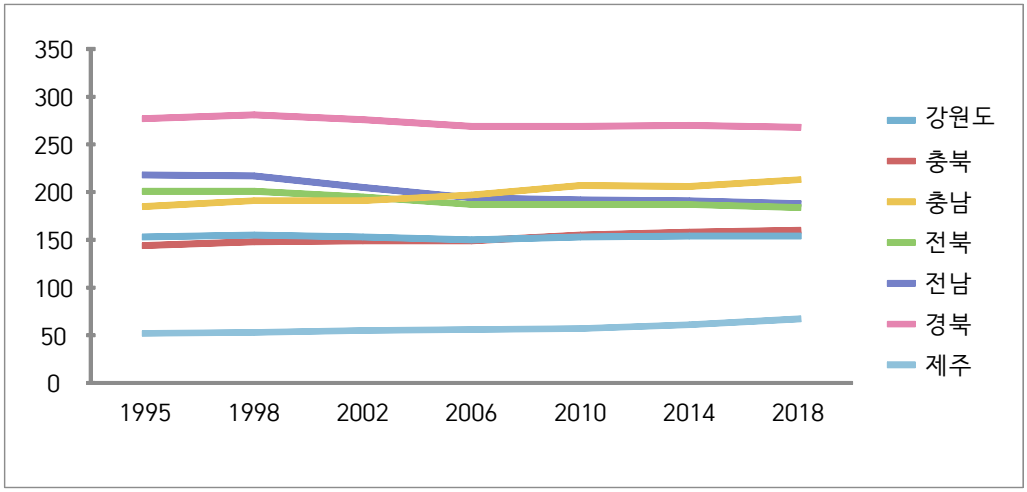
	강원도	충북	충남	전북	전남	경북	제주
1995	153	144	185	201	218	277	52
1998	155	148	191	201	217	281	53
2002	153	149	191	195	205	276	55
2006	150	149	197	187	194	269	56
2010	153	155	207	187	192	269	57
2014	154	158	206	187	191	270	61
2018	154	160	213	184	188	268	67

출처: 통계청 국가통계포털-국내통계

<그림 3> 전국 15개 시·도 인구 변화(1995~2018) (단위: 만 명)



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY



출처: 통계청 국가통계포털-국내통계-인구

2. 제주 이주민의 증가

한편 제주는 2010년부터 전입인구가 전출인구를 초과하는 인구 순유입 시도로 전환된다. 1998년, 1999년, 2002년에 인구 순유입을 기록한 적은 있지만 특정 해에 일시적인 현상에 그쳤다.

<표 5> 제주 전입 현황(1995~2018)

(단위: 명)

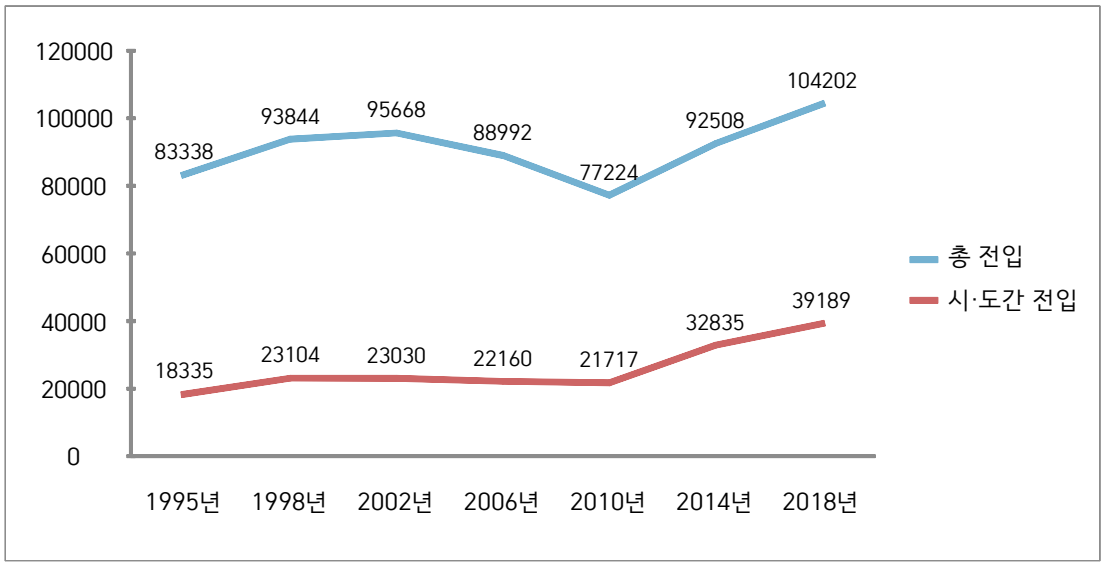
	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년	2018년
총 전입	83,338	93,844	95,668	88,992	77,224	92,508	104,202
시·도간 전입	18,335	23,104	23,030	22,160	21,717	32,835	39,189
총 전입 대비 시·도간 전입	22.0%	24.6%	24.1%	24.9%	28.1%	35.5%	37.6%

출처: 통계청 국가통계포털

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<그림 4> 제주 전입 현황(1995~2018)

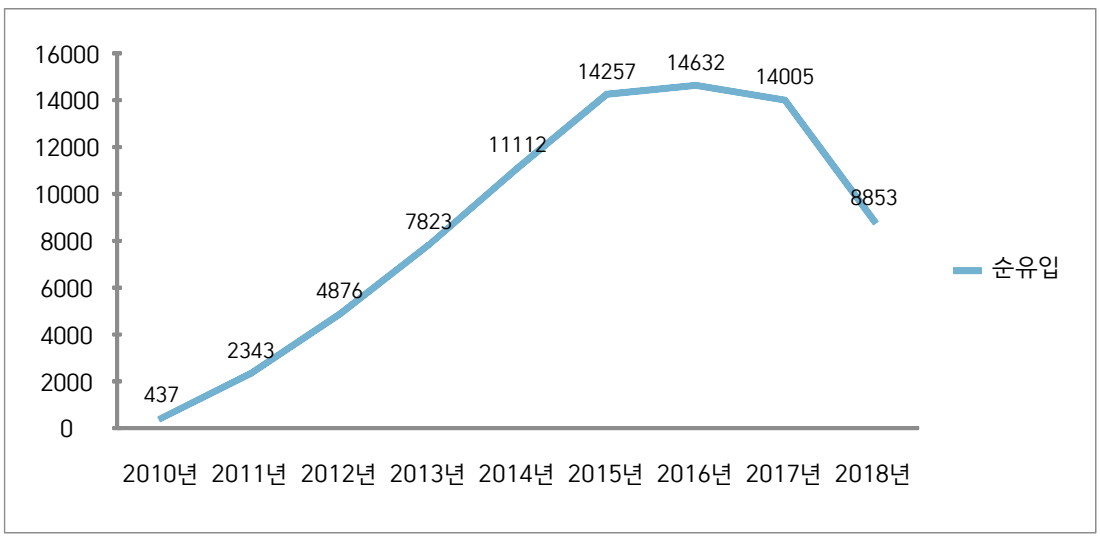
(단위: 명)



출처: 통계청 국가통계포털-국내통계-인구

<그림 5> 제주 순유입 규모(2010~2018)

(단위: 명)



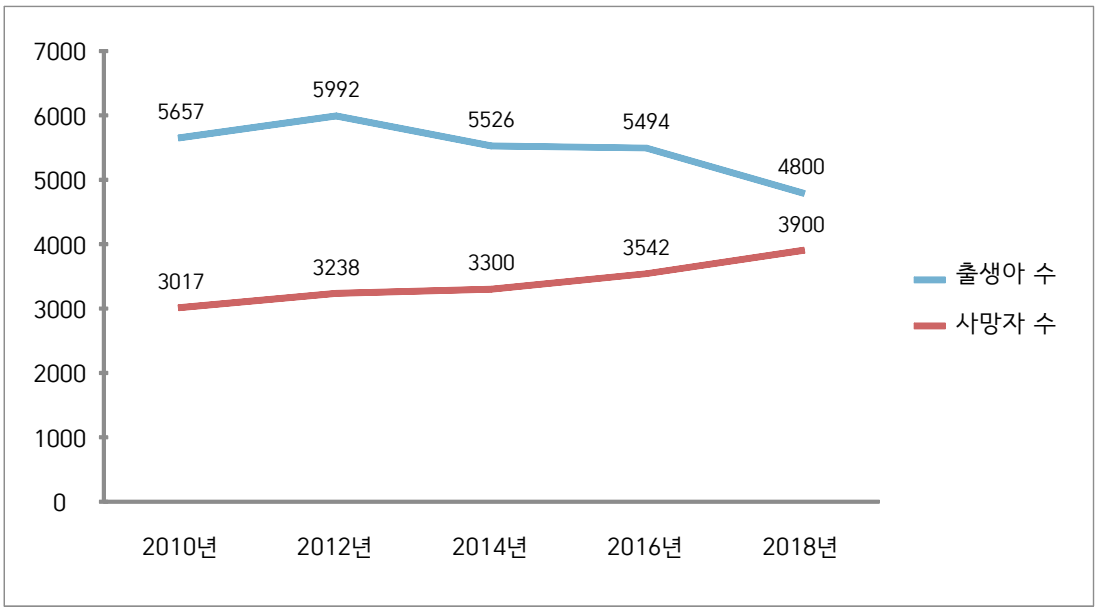
출처: 통계청 국가통계포털-국내통계-인구

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

반면 2010년 시작된 순유입 현상은 2018년까지 지속적으로 이어지고 있다. 순유입 규모는 △2010년 437명 △2011년 2343명 △2012년 4876명 △2013년 7823명 △2014년 1만1112명 △2015년 1만4257명 △2016년 1만4632명 △2017년 1만4005명 △2018년 8853명 등으로 2017-2018년 구간을 제외하고는 가파른 증가세를 기록했다. 이 같은 2010년 이후 순유입의 증가는 시·도간 인구 이동이 견인했다. 제주 총 전입인구 중 시·도간 전입인구의 비율은 1995년부터 2006년까지 22~24% 수준에서 2010년 이후 △28.1%(2010) △31.7%(2012) △35.5%(2014) △39.7%(2017)로 확대됐다. 2009년과 2018년, 제주지역 출생아 수가 5433명에서 4800명으로 줄었고 반면 같은 기간 사망자 수는 2823명에서 3900명으로 증가한 것을 보면 2010년 이후 제주지역 인구 증가가 자연발생적 원인에 기인한 것으로 보기는 어렵다(제주발전연구원, 2019).

<그림 6> 제주지역 출생아·사망자 수(2010~2018)

(단위: 명)



출처: 통계청 국가통계포털-국내통계-인구

정리하면 제주는 2010년 이후 전입인구가 전출인구를 상회하는 인구 순유입 시기로 접어들었으며, 이 기간 국내 시·도간 전입인구, 즉 이주민의 유입이 크게 늘

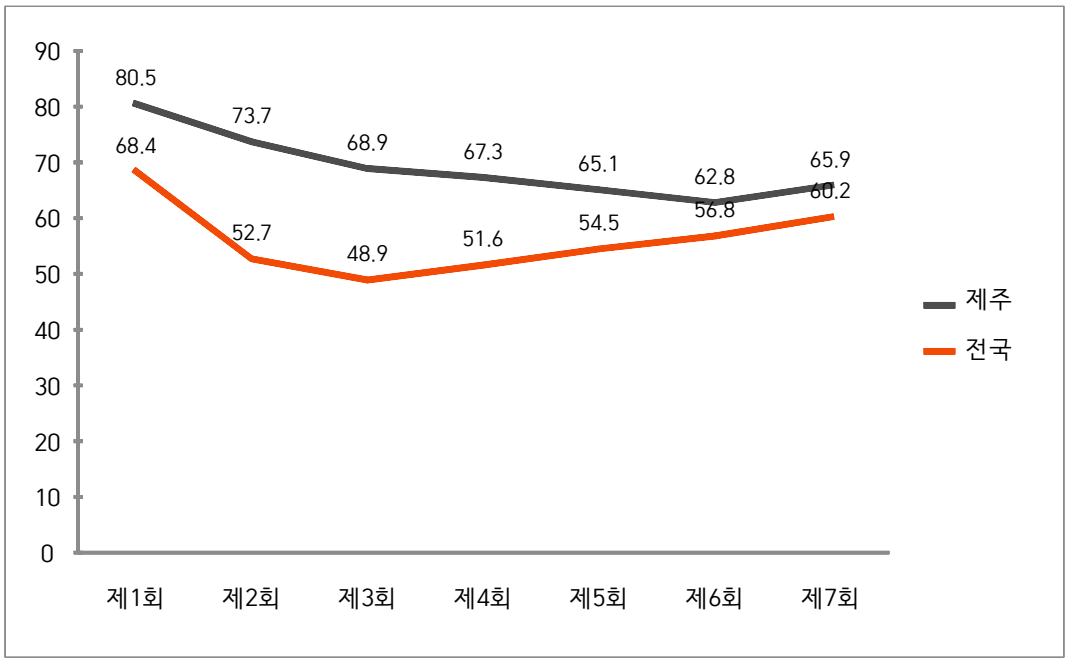
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

었음을 확인할 수 있다. 염미경(2019), 김민영·최현(2015)은 이처럼 2010년 이후 집중된 제주의 인구유입현상을 과거 산업화 시기 경제적 동기에서 이뤄졌던 제주이주와 구분하며 新이주열풍으로 표현하기도 하였다. 이들은 2010년 이후 이주민들이 도시와 농어촌에 골고루 거주한다는 점, 가족단위의 이주가 이뤄지고 있다는 점, 2010년 이전과 달리 서귀포시로의 순유입 인구가 두드러지게 증가하고 있다고 점을 특징으로 기술하며 이것은 2000년대 이후 제주이주가 새로운 삶을 위한 귀농·귀촌·창업·기업이전·교육·문화·예술 등 다양한 목적으로 이뤄지고 있는 증거라고 주장하였다.

3. 제주 지방선거 투표율의 변화

<그림 7> 제주 및 전국 지방선거 투표율

(단위: %)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

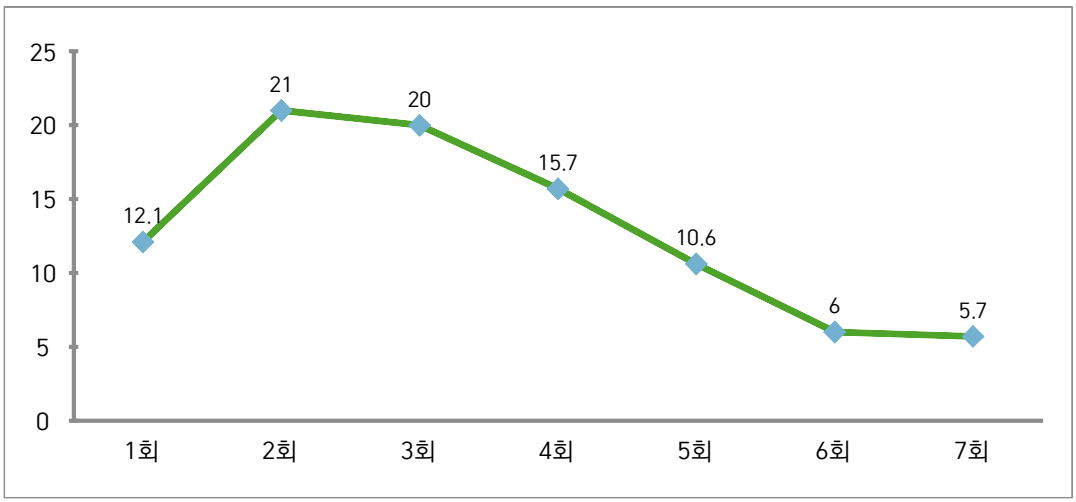
제1회(1995년)부터 제7회(2018년)까지 전국동시지방선거 투표율을 분석한 결과 제주지역은 투표율 하락세가 타 지역에 비해 장기간 지속된 것으로 확인됐다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1995년 80.5%에 달했던 제주 지방선거 투표율은 △2회(1998년) 73.7% △3회(2002년) 68.9% △4회(2006년) 67.3% △5회(2010년) 65.1% △6회(2014년) 62.8%로 선거 때마다 1.6에서 많게는 6.8%p씩 하락했다. 가장 최근 치러진 7회(2018년) 선거에서 65.9%로 3.1%p상승했으나 같은 해 전국 지방선거 평균 투표율이 직전 해(2014년) 대비 3.4%p 오른 것을 감안하면 제주자치도의 투표율은 7회에서도 전국 평균을 밑돌았음을 알 수 있다. 특히 제주는 1~5회 지방선거에서 전국 시·도 중 매번 가장 높은 투표율을 기록해오다 6회 이후 2위(1위 전남)로 떨어지는 양상을 보이고 있다.

<그림 8> 제주-전국 지방선거 투표율 격차

(단위: %p)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

반면 같은 기간 전국 지방선거 평균 투표율은 △68.4%(제1회) △52.7%(제2회) △48.9%(제3회) △51.3%(제4회) △54.5%(제5회) △56.8%(제6회) △60.2%(제7회)였다. 전국 대부분의 지자체가 1~3회 하락세 이후 4회부터 상승세로 돌아섰음을 알 수 있다. 이에 따라 제주와 전국 평균 투표율 간 격차는 △12.1%P(제1회) △21%P(제2회) △20%P(제3회) △15.7%P(제4회) △10.6%P(제5회) △6%P(제6회) △5.7%P(제7회)로 계속 좁혀졌다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 6> 전국 시·도 지방선거 투표율(1995~2018)[36]

(단위: %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원
제1회	66.2	66.2	64.0	62.0	64.8	66.9	63.2	74.8
제2회	46.9	46.7	46.8	43.2	45.1	44.5	50.0	64.3
제3회	45.8	41.8	41.4	39.3	42.3	42.3	44.6	59.4
제4회	49.8	48.5	48.5	44.3	46.3	49.4	46.7	58.7
제5회	54.5	53.9	49.5	45.9	50.9	49.8	51.8	62.3
제6회	58.6	55.6	52.3	53.7	57.1	54.0	53.3	62.2
제7회	59.9	58.8	57.3	55.3	59.2	58.0	57.8	63.2
	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	**전국**
제1회	72.7	73.8	73.7	76.1	76.8	73.1	80.5	68.4
제2회	61.0	59.5	57.8	68.2	64.9	61.1	73.7	52.7
제3회	55.8	56.2	55	65.6	60.4	56.5	68.9	48.9
제4회	54.7	55.8	57.9	64.3	61.5	57.8	67.3	51.6
제5회	58.8	56.5	59.3	64.3	59.4	61.8	65.1	54.5
제6회	58.8	55.7	59.9	65.6	59.5	59.8	62.8	56.8
제7회	59.3	58.1	65.2	69.2	64.7	65.8	65.9	60.2

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)

정리하면 제주를 제외한 전국 14개 시·도는 대부분 3~4회 지방선거까지 투표율이 떨어지다 4~5회부터 증가하는 공통된 경향을 보였다. 이에 반해 제주는 전국 평균 투표율이 상승하는 2006년 선거 이후에도 2014년 선거까지 지속적인 하

36) 회색 처리는 투표율 상승 구간을 나타냄.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

락세를 나타내다 2018년 선거에서 소폭 상승세는 보이는 등 전국 타 시·도 평균과 다른 양상을 보였다. 특히 제주는 그간 여러 차례의 지방선거에서 전국 평균 투표율을 많게는 20%p이상 앞지르며 전국 최고 투표율을 기록해 온 지역으로서 전국과 투표율 격차가 5~6%p대까지 좁혀졌다는 점이 눈길을 끈다.

제4장 제주 이주민의 특징과 투표 행태

1. 제주지역 인구 변화와 투표율 간의 관계

<표 7> 제주지역 인구 및 지방선거 투표율(1995~2018)

	1995년	1998년	2002년	2006년	2010년	2014년	2018년
인구 (명)	518,836	534,008	550,831	558,496	571,255	607,346	667,191
인구증가율 (%)	-	2.9	3.1	1.4	2.3	6.3	9.8
지방선거 투표율(%)	80.5	73.7	68.9	67.3	65.1	62.8	65.9
투표율 증감 (%P)	-	-6.8	-4.8	-1.6	-2.2	-2.3	3.1

출처: 통계청, 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료 재구성

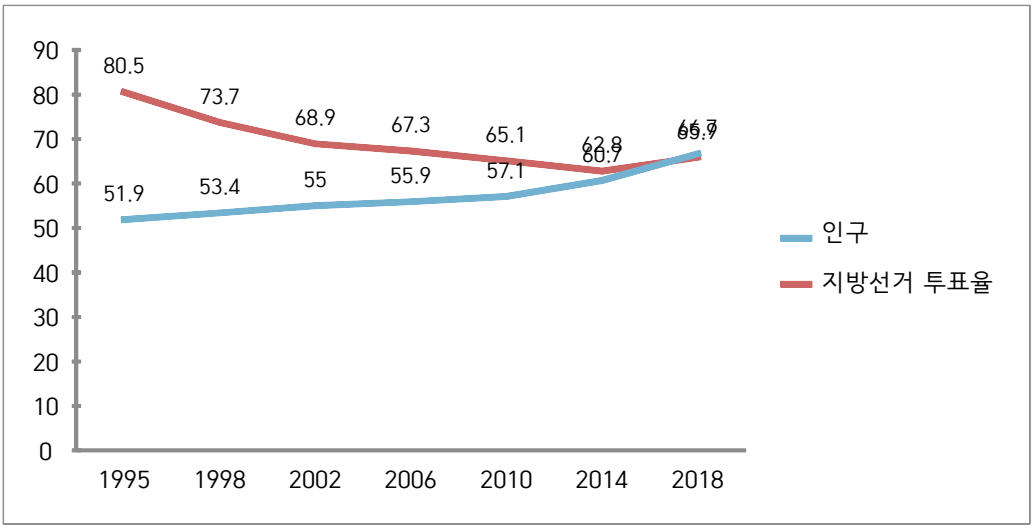
제주지역 인구는 1995년부터 2018년까지 매해 증가하였다. 지방선거 투표율은 2018년을 제외하고 모두 하락했다. 비교 대상이 없는 첫 회 지방선거를 제외하고 2회부터 6회 선거까지 인구증가율은 1.4~6.3%의 범위에서 매 선거년도마다 양(+)의 범위를 기록했고, 같은 기간 지방선거 투표율은 1.6~6.8%p의 범위에서 마이너스(-)를 기록했다. 그러다 2018년 제7회 선거에서 인구증가율이 직전 지방선

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

거가 치러졌던 2014년 대비 9.8%로 지방선거 개최 해 중 가장 큰 폭의 인구 상승률을 나타냈으며, 이 해 제주지역 지방선거 투표율은 3.1%p 상승했다. 총 7회의 지방선거에서 제주는 대체로 인구 증가와 투표율 감소가 함께 일어나는 경향을 보였으나, 2018년 제7회 선거의 경우 이러한 경향이 관찰되지 않았다.

<그림 9> 제주지역 인구와 지방선거 투표율(1995~2018)

(인구 단위: 만 명/투표율 단위: %)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

2. 6개 읍면동의 인구 변화와 투표율 간의 관계

이번 연구에서는 이주민 증가와 지방선거 투표율 간 상관관계를 실제 행정단위의 사례를 통해 관찰함으로서 연구의 합리성을 보완하고자 하였다. 대상은 통계청의 제주 읍면동별 시·도간 순이동(2010~2016) 분석 자료를 바탕으로 애월읍·노형동·대정읍과 이호동·용담1동·일도2동으로 선정했다. 대상 지역은 동 자료에서 제주지역 43개 법정 읍면동 중 시·도간 순 이동 상위 3개 지역과 하위 3개 지역(추자면 제외)이다. 애월·노형·대정은 해당 기간 이주민 유입이 가장 많았고, 이호·용담1·일도2동은 가장 적었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 8> 제주지역 읍면동별 시·도간 순 이동

(단위: 명)

읍면동	2010~2016년		
	총 이동	시·도간 순 이동	시·도내 순 이동
애월읍	4919	5387	-468
노형동	706	4239	-3533
대정읍	3021	3646	-625
이호동	-326	125	-451
용담1동	-1084	102	-1186
일도2동	-4076	44	-4120

출처: 통계청

먼저 애월읍은 해당 기간 시·도간 순 이동이 5387명이었다. 시·도간 순 이동은 시·도간 전입에서 시·도간 전출을 뺀 수다. 애월읍의 경우 2010년부터 2016년까지 시·도간 순 이동은 5387, 시·도내 순 이동은 -468이므로, 총이동은 4919명을 나타냈다. 다시 말해 이 기간 타 시·도에서 애월읍으로 전입한 인구가 애월읍에서 다른 도시로 전출한 인구보다 5387명이 더 많고, 도내 다른 읍면동에서 애월읍으로 전입한 인구보다 애월읍에서 도내 다른 마을로 전출한 인구가 468명 더 많았다는 의미다. 노형은 시·도간 순이동이 4239, 시·도내 순이동은 -3533, 총이동 706명이었으며 대정읍은 시·도간 순이동 3646, 시·도내 순이동 -625, 총이동 3021명이었다. 시·도간 인구 유입이 적었던 지역으로 이호동은 시·도간 순이동 125, 시·도내 순이동 -451, 총이동 -326명이었다. 용담1동의 경우 시·도간 순이동 102, 시·도내 순이동 -1186, 총이동 -1084명이었으며, 일도2동은 시·도간 순이동 44, 시·도내 순이동 -4120, 총이동 -4076명이었다. 일도2동의 경우 2010년부터 2016년까지 도내 다른 지역으로 빠져나간 인구가 도내 타 읍면동에서 들어온 인구보다 4120명이 많았고, 타 시·도에서 전입한 인구가 타 시·도로 전출한 인구를 44명 초과해 결과적으로 4076명의 주민이 감소했음을 알 수 있다. 또, 타 시·도 전입자보다 도내 타 마을로 전출한 인구가 월등히 많은 만큼 신 이주열풍을 타고 제주로 이주한 사람의 비율이 낮다고 추정해 볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<표 9> 6개 읍면동 지방선거 투표율[37)]

(단위: %)

	애월읍	노형동	대정읍	이호동	용담1동	일도2동
제1회	83.42	78.59	80.52	85.45	74.50	80.11
제2회	78.75	68.48	78.24	77.69	67.48	71.98
제3회	72.05	59.33	74.01	75.03	56.61	65.36
제4회	67.14	61.07	71.36	67.35	57.54	66.28
제5회	63.67	61.74	61.46	63.04	58.55	64.92
제6회	58.30	57.91	61.29	58.85	52.74	61.26
제7회	59.44	59.73	62.12	61.31	57.42	64.42

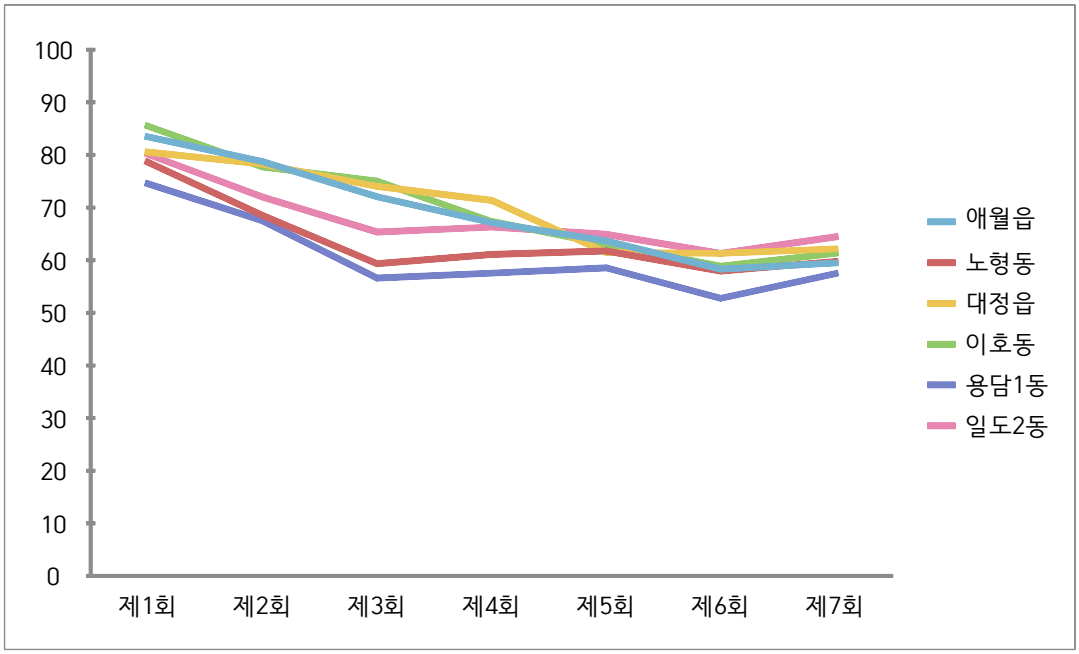
출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)

분석 결과 애월읍의 지방선거 투표율은 △83.42%(1회) △78.75%(2회) △72.05%(3회) △67.14%(4회) △63.67%(5회) △58.30%(6회) △59.44%(7회)로 2014년 6회 지방선거까지 하락하다 2018년 7회 지방선거에서 소폭 상승했다. 노형동은 1회 78.59%, 2회 68.48%, 3회 59.33%까지 하락한 뒤 4회 61.07%, 5회 61.74%로 소폭 상승하고 6회 57.91%에서 하락한 뒤 다시 7회에 상승하는 반복 패턴을 나타냈다. 대정읍은 1회 80.52%, 2회 78.24%, 3회 74.01%, 4회 71.36%, 5회 61.46%, 6회 61.29%로 1~6회 하락 후 7회에 62.12%를 기록, 제주도 평균 투표율과 동일한 패턴을 보였다.

37) 부재자 투표 결과는 시기에 따라 읍면동별 집계가 되지 않음에 따라 집계에서 제외. 투표수에는 유효투표 수와 무효투표 수만 포함. 기권 수는 제외. 제6회 지방선거부터는 거소투표, 관외사전투표, 관내사전투표 중 읍면동별 집계가 가능한 선거일 투표와 관내사전투표만 반영함.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<그림 10> 6개 읍면동 지방선거 투표율(%)



출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(info.nec.go.kr)-역대선거

이주민 유입이 적었던 이호동은 1회 85.45%, 2회 77.69%, 3회 75.03%, 4회 67.35%, 5회 63.04%, 6회 58.85%로 지속적인 하락 곡선을 나타내다 7회에서 61.31%로 반등했다. 용담1동은 1회 74.50%, 2회 67.48%, 3회 56.51%, 4회 57.54%, 5회 58.55%, 6회 52.74%, 7회 57.42%였다. 매해 소폭의 오르내림이 있었던 가운데 큰 곡선은 1회 이후 감소세에서 7회부터 회복이라는 형태를 보였다. 일도2동은 1회 80.11%, 2회 71.98%, 3회 65.36%, 4회 66.28%, 5회 64.92%, 6회 61.26%, 7회 64.42%로, 이 곳 역시 1회 이후 하락, 7회 상승의 패턴을 보였다. 이처럼 이주민 유입이 적었던 이호, 용담1, 일도2동 모두 근소한 차이는 있으나 2014년 선거까지 하락세와 2018년 소폭 반등이라는 앞 그룹과의 유사성을 나타냈다.

이상과 같이 이주민 유입이 많거나 적었던 6개 읍면동의 지방선거 투표율을 분석 결과, 이주민 유입 규모와 투표율 간에 유의미한 상관관계는 확인할 수 없었다. 6개 읍면동 대부분에서 나타난 '1~6회 투표율 감소, 7회 소폭 상승'의 패턴은 제주지역 전체 투표율 추이와 동일한 양상으로서 이주민 유입 규모가 투표

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

율에 유의미한 영향을 미치지 않았음을 의미한다고 판단할 수 있다.

이번 비교 연구에서는 이주민 유입 규모를 뜻하는 시·도간 순이동을 표본 지역 선정의 가장 중요한 요인으로 설정했다. 지역별 총인구 대비 유입 이주민의 비중은 자료의 한계 상 고려하지 않았다.

3. 제주 이주민의 특징

2010년까지 제주지역의 일반적 인구이동 현상은 제주시 동지역에 집중되는 경향을 보였다. 그러나 2010년 이후 유입된 제주 이주민들은 비교적 도시와 농촌 지역에 골고루 이주하는 것으로 나타나고 있다. 또, 청·장년층과 10대 이하 인구 증가율이 높아 가족 단위 이주가 많음을 알 수 있다. 이주 유형은 경제적 목적으로 이뤄지던 1990년대 이전에 비해 귀농·귀촌, 창업, 문화·예술, 기업이전, 교육 문제 등으로 다양해졌다. 이것으로 미루어 2010년 이후의 제주 이주는 개인 삶의 다양한 가치 추구와 관계가 있음을 짐작할 수 있다(최현·김민영, 2015).

주민등록 전입신고서상에 나타난 제주지역 인구의 이주사유*(도내 이동 제외)에서는 직업 관련이 가장 높은 비중을 차지했고, 그 다음 가족, 자연환경, 주택의 순으로 조사됐다.

<표 10> 제주 순유입 인구 연령 분포(2011~2015)

	19세 이하	20대	30대	40대	50대	60세 이상	합계
수(명)	8429	-828	12,457	9571	6896	3886	40,411
비율 (%)	20.9	-2.0	30.8	23.7	17.1	9.6	100

출처: 한국은행 제주본부(2019)

제주지역 인구의 연령대별 순유입 인구는 30대가 가장 많고 그 다음으로 40대, 20대 미만 순이었다. 수도권으로부터의 인구유입이 대부분을 차지했으며 지역별로는 경기, 서울, 인천, 부산 등의 순으로 분석됐다(한국은행 제주본부, 2019). 제주지역 전입인구의 연령과 관련해 구체적인 자료를 살펴보면, 2011년부터 2015년까지 제주로 순유입된 인구 4만411명 가운데 30대가 1만2457명(30.8%)으로 가장 많았고 40대가 23.7%(9571명)으로 30~40대가 전체의 54.5%를 차지했다. 이어 19세 이하 인구

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가 20.9%(8429명), 50대 17.1%(6896명), 60세 이상 9.6%(3886명), 20대 -2.0%(-828명)의 순이었다[38]. 2018년 자료에서도 총 전입인구 3만9189명 가운데 30대가 21.8%(8554명), 20대 20.3%(7938), 40대 17.9%(7033명)로 20~40대 청장년층이 60%를 차지하는 등 젊은 층의 이주 현상은 계속 이어지고 있다. 아울러 2011~2015년 제주 이주 인구의 절반은 경기도(27.5%)와 서울(27.1%) 등 수도권 출신이며 이들이 제주로 이주한 이유를 묻는 설문에서는 '기존과는 다른 새로운 삶에 도전하기 위해서'가 29.4%로 가장 높았다. '퇴직 후 새로운 정착지로 제주 선택'이 20.4%, '제주 자연에 매력을 느껴서'가 20%였다(제주발전연구원, 2019).

한편 제주 이주가 급증하던 2013년 수도권에서는 40년 만에 처음으로 순유출이 발생했다. 수도권 유입 인구보다 유출자가 더 많았다는 뜻이다. 서울의 경우 10대와 20대를 제외한 전 연령층에서 순유출이 발생했다. 한 가지 특이한 점은 은퇴한 베이비부머 세대보다 30대의 도시이탈이 더 많았다는 점이다. 이런 가운데 비슷한 시기인 2010년 이후 제주지역에는 순유입이 발생했고, 순유입 규모는 크게 증가해 왔다. 이는 제주 이주가 전국적인 탈 도시화의 흐름을 타고 한국사회 전체의 변화와 맞물려 일어난 사회적 현상임을 의미하는 것으로 해석해 볼 수 있다(최현, 2015).

최현은 2010년 이후 제주 이주 유형을 다섯 가지로 구분했다. 귀농·귀촌 정착, 창업 정착, 문화·예술 정착, 기업이전 정착, 교육 정착이다. 이 중 귀농·귀촌 정착과 창업 정착은 새로운 삶을 시작하기 위한 동기로 분류했다. 그에 따르면 제주의 농가소득은 전국 평균보다 다소 높지만 부채비율이 소득보다 훨씬 높기 때문에 실제 농가소득은 타 시·도에 비해 높은 수준이 아니다. 때문에 최현은 귀농 이주민의 이주 동기가 경제적인 부분보다 도시의 경쟁적인 삶에서 벗어나고자 하는 탈 물질적인 의식에서 비롯된 것으로 분석했다[39].

38) 한라일보, 2016년6월21일자 '제주 순유입인구 30~40대 가장 많다' 기사
39) 지역별 농가소득 및 부채(단위: 천만 원)

연도	2009		2010		2011		2012		2013	
순소득/부채	순소득	부채	순소득	부채	순소득	부채	순소득	부채	순소득	부채
평균	21,826	26,268	23,044	27,210	21,702	26,035	22,713	27,262	25,740	27,363
제주	25,604	40,172	34,564	40,539	26,551	31,042	28,546	35,591	32,515	45,221

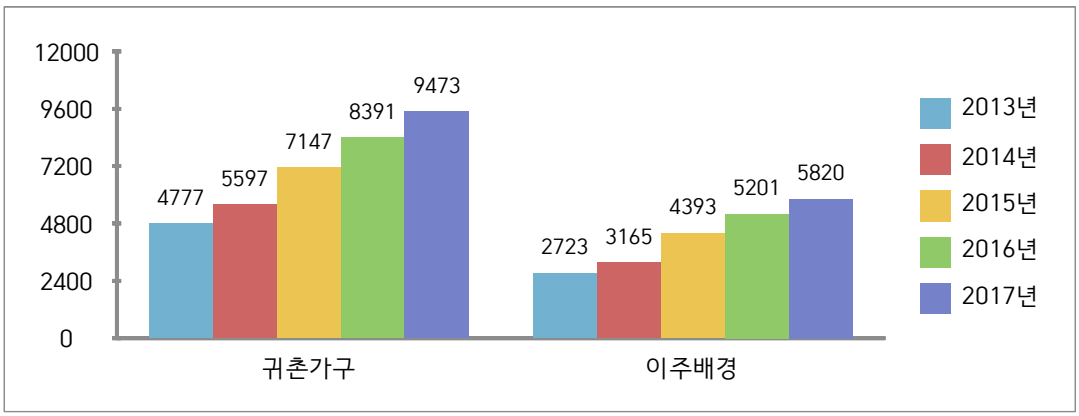
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주지역 귀촌가구[40]는 2013년 4777가구, 2014년 5597가구, 2015년 7147가구, 2016년 8391가구, 2017년 9473가구로 매해 증가했다. 이중 시·도간 이동을 통해 귀촌한 가구는 2013년 2723가구, 2014년 3165가구, 2015년 4393가구, 2016년 5201가구, 2017년 5820가구로 매해 제주 귀촌 가구의 절반을 상회했다.

귀촌가구 중에는 젊은 층의 비중이 높은 것으로도 나타났다. 2018년의 경우 제주지역 귀촌인구 1만3411명(시·도간 이동 배경 귀촌인구 8203명, 61.2%) 가운데 30대가 3352명(25%)으로 가장 많고, 20대 이하가 3136명(23.4%), 40대 3036명(22.6%), 50대 2168명(16.1%), 60대 1176명(8.7%), 70대 이상 543명(4.0%) 등으로 집계됐다. 즉 전체의 71%가 40대 이하로, 제주 귀촌인구 가운데 젊은 층의 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있다[41].

<그림 11> 제주지역 귀촌가구와 이주배경 귀촌가구 수(2013~2017)

(단위: 명)



출처: 통계청·농림축산식품부·해양수산부 귀촌귀농통계

창업 정착은 경제활동 수단으로 새로운 사업을 시행하는 경우로서 게스트 하우스, 카페, 식당 등 다양한 형태의 자영업에 종사하는 생활유형을 말한다. 창업 정착인 경우 직접적인 인구 집계가 이뤄지지 않고 있다. 다만 대표적인 숙박업의 한 형태인 민박의 경우 2009년 904개에서 2011년 1001개로 늘었다. 최현은 2010~2014년

40) 통계청·농림축산식품부·해양수산부는 2013년부터 기관 공동으로 귀촌귀농통계를 발표하고 있다.
41) 제주신보, 2019.6.27자 '제주 귀농귀촌 60%는 다른 지방서 전입,70%는 1인 가구' 기사

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

평균 제주지역 자영업자 비중이 30.0%로 16개 시·도 중 전남(33.8%), 경북(30.7%)에 이어 전국에서 세 번째로 높고, 제주의 산업구조가 농업과 도·소매업 중심으로 산업시설 기반이 낮다는 점에서 제주로 이주해 온 사람들이 자영업을 생계수단으로 선택할 가능성이 높다고 보았다.

문화·예술 정착은 문화 및 예술 종사자가 제주로 이주한 경우로, 2014년 제주문화예술재단 집계에서는 100명 내외로 조사됐으나 현재 정확히 파악한 데이터는 없는 것으로 파악된다. 다만 제주문화예술재단의 같은 조사에서 문화·예술 종사자들의 이주 동기 1순위가 '기존과는 다른 새로운 삶을 찾기 위해서'(44.3%, 6개 선택지 중 2문항 복수 선택)로 조사된 부분은 2010년 이주민들에게서 공통적으로 파악되는 특성과 부합하는 데이터로서 문화·예술 이주민 층에서도 새로운 삶을 찾기 위한 이주가 많았음을 알 수 있다. 이러한 분석을 바탕으로 최현은 2010년 제주 이주 형태는 개인별로 다르고 동기가 다양하며 복합적이지만 무엇보다 탈 물질주의적 가치와 관계가 있다고 보았다.

아울러 염미경(2015)은 1960~1980년대 제주로의 이주가 활발하게 이뤄졌던 시기에서도 제주가 인구 순유출지역이었음을 감안할 때 2000년 이후 제주이주 열풍은 주목할 만한 현상이라고 말한다. 염미경은 제주인구는 1949년 25만 4589명, 1965년 33만4756명, 1975년 41만1992명, 1987년 50만5534명으로 계속 증가해왔지만, 이 시기 제주 인구 증가를 설명하는 주요 요인들은 한국전쟁 이후 베이비붐 세대의 증가와 1960~1980년대 산업화 및 지역개발 붐, 감귤산업의 성장 등 주로 사회구조적·경제적 이유였다는 점에서 2010년 이후 제주이주 현상과 분명한 차이가 있다고 설명한다.

4. 이주민 설문

<표 11> 응답자 특성

성별	①남 29명 ②여 24명
나이	①20~29세 8명 ②30~39세 11명 ③40~49세 12명 ④50~59세 16명 ⑤60~69세 6명

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

거주 지역	①동지역 38명 ②읍면지역 15명
입도 시기	①2010년 이전 22명 ②2010년 이후 31명
이주 단위	①가족과 함께 35명 ②홀로 18명
거주예상기간	①1~2년 6명 ②3~5년 8명 ③6~10년 7명 ④11~15년 계속 29명 ⑤기타 3명
이주 목적	①직업·직장 34명 ②자연환경 13명 ③자녀 교육 2명 ④기타 4명
총 대상자	53명

이번 연구에서는 제주 이주민 53명을 대상으로 구조화된 질문지를 통해 이주 전후 투표 경향에 관한 심층 인터뷰를 진행했다. 질문지 문항은 총 12개로 이 가운데 7문항은 △성별 △나이 △현 거주지 △입도 시기 △이주 단위 △예상 거주기간 △이주 목적 등 응답자에 대한 정보를 알아보기 위한 예비문항이며, 본 문항은 △입도 후 제주지역 지방선거(대선, 총선 제외) 투표 경험 △제주 이주 전 투표 경향 △정치, 경제 등 공동체 문제에 대한 평소 본인의 관심 정도 △이주민들의 지방선거 투표 경향에 대한 본인의 생각 △이주 전후 당신의 투표 경향 등 5개로 구성했다. 인터뷰 대상자는 정착 유형, 성별, 연령, 이주 시기 등을 고려해 다양하게 배분하려고 노력했다.

인터뷰는 제주지역에 대한 정보가 선주민에 비해 적을 가능성이 큰 이주민들이 지방선거 투표에 어떤 태도를 보일 것인가를 알아보기 위해 진행했다. 총 응답자 53명 가운데 성별은 남자 29명, 여자 24명, 나이는 △50~59세 16명 △40~49세 12명 △30~39세 11명 △20~29세 8명 △60~69세 6명이었다. △제주시 동지역 거주자가 38명 △제주시 읍면지역 거주자가 15명이며, 입도 시기는 △2010년 이전 22명 △2010년 이후 31명이었다. 이주 단위는 △가족과 함께 35명 △혼자가 18명이었으며, 제주 예상 거주기간은 △11~15년 등 계속 29명 △3~5년 8명 △6~10년 7명 △1~2년 6명 △기타 3명 순이었다. 이주 목적은 △직업 및 직장이 34명으로 가장 많고 △자연환경 13명 △자녀 교육 2명 △기타 4명이었다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<문항 1>

Q. 입도 후 당신의 제주지역 지방선거 투표 경험은?
①지방선거 때마다 했다……26명(49%)
②가끔 했다……16명(30%)
③한 번도 안 했다……11명(21%)

먼저 제주 이주 후 지방선거 투표 경험을 물었다. '입도 후 당신의 제주지역 지방선거 투표 경험'(본 문항 1) 문항에 대해 응답자의 49%인 26명이 '지방선거 때마다 투표를 했다'고 답했다. 이어 '가끔 여건이 될 때 했다'가 16명(30%), '한 번도 하지 않았다'는 11명(21%)이었다.

<문항 2>

Q. 제주이주 전 당신의 투표경향은?
①매번 투표를 했다……24명(45.3%)
②가끔 여건이 될 때 했다……19명(35.9%)
③한 번도 하지 않았다……10명(18.8%)

'제주이주 전 당신의 투표경향'(본 문항 2)을 묻는 질문에는 '매번 투표를 했다'는 응답이 24명(45.3%)으로 가장 많았다. '가끔 여건이 될 때 했다'는 응답은 19명(35.9%), '한 번도 하지 않았다'(18.8%)가 10명이었다.

<문항 3>

Q. 평소 공동체 문제에 대한 본인의 관심 정도는?
①매우 크다……10명(18.9%)
②조금 크다……22명(41.5%)
③그저 그렇다……17명(32%)
④거의 없다……2명(3.8%)
⑤아주 없다……2명(3.8%)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

‘평소 공동체 문제에 대한 본인의 관심 정도’(본 문항 3)를 묻는 문항에서는 ‘조금 크다’가 22명(41.5%)으로 절반에 조금 못 미쳤고, ‘그저 그렇다’가 17명(32%), ‘매우 크다’ 10명(18.9%), ‘거의 없다’ 2명(3.8%), ‘아주 없다’ 2명(3.8%)이었다. 다시말해 공동체 문제에 관심이 있다는 응답이 ‘조금’과 ‘매우’를 포함해 32명(60.4%)으로 절반을 넘었다. ‘거의’ ‘아주’ 관심이 없다는 의견은 4명(7.6%)으로 나타났다.

<문항 4>

Q. **이주민들의 지방선거 투표 경향은 어떨 것 같은가?**
①낯선 지역에서는 덜 참여할 것이다……20명(37.8%)
②지역에 관계없이 일정할 것이다……18명(34%)
③어느 정도 시간이 지나면 지역 주민과 투표 성향이 같아질 것이다……10명(18.8%)
④오히려 더 적극적일 것이다……5명(9.4%)

‘이주한 사람들의 지방선거 투표 경향은 어떨 것 같은가’(본 문항 4)라는 질문에는 ‘낯선 지역에서는 지방선거에 덜 참여하는 경향을 보일 것이다’가 20명(37.8%)으로 가장 많았고, ‘지역에 관계없이 일정할 것이다’ 18명(34%), ‘어느 정도 시간이 지나면 지역 주민과 투표 성향이 같아질 것이다’ 10명(18.8%), ‘오히려 더 적극적일 것이다’가 5명(9.4%)으로 집계됐다. 즉 이주 여부에 관계없이 일정하거나 더 적극적으로 할 것이라는 예상이 43.4%로 가장 많았고, 반대로 이주민들은 지역 사정에 어둡기 때문에 투표에 덜 참여할 것이라는 추측이 34%로 뒤를 이었다.

<문항 5>

Q. **이주 전후 당신의 투표 경향은?**
①예전 지역과 제주에서 비슷한 투표 경향을 갖고 있다……23명(43.4%)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

②제주지역 상황을 잘 몰라 이전보다 덜 참여하고 있다……16명(30.2%)
③제주에 와서 더 적극적으로 참여하고 있다……14명(29.4%)

‘이주 전후 당신은 어떤 투표 경향을 보이고 있는가’(본 문항 5)라는 질문에는 가장 많은 23명(43.4%)이 ‘예전에 살던 지역과 현재 제주에서 비슷한 투표 경향을 갖고 있다’고 답했다. ‘제주지역 상황을 잘 알지 못 해 이전보다 투표에 덜 참여하고 있다’는 응답은 16명(30.2%), ‘제주에 와서 더 적극적으로 참여하고 있다’는 응답도 14명(29.4%)에 달했다.

이번 설문조사에서는 이주 전후 투표 참여 경향이 달라지지 않는다는 의견(23명, 43.4%)이 가장 많은 것으로 나타났다. 이것은 투표를 습관적으로 해오던 사람의 경우 제주라는 새로운 지역에서도 정보의 많고 적음에 관계없이 지속적으로 투표를 할 것이라는 추측을 가능하게 한다. ‘제주에 와서 더 적극적으로 투표에 참여하고 있다’는 응답도 29.4%(14명)로, ‘제주 이후 후 투표에 덜 참여하고 있다’는 응답(16명, 30.2%)과 비슷한 비중으로 조사됐다.

이러한 결과는 다운즈가 투표 참여를 방해하는 원인으로 소외와 무차별의 개념을 제시한 것과 상당부분 대치된다. 합리적 선택이론의 대표 학자인 다운즈는 인간의 정치참여 행동을 ‘최소 비용을 통한 최대이윤 추구’라는 경제학의 전제를 통해 설명하면서 유권자가 후보자와 거리가 멀다고 느끼거나(소외), 어느 후보가 당선이 되어도 자신에게 미치는 영향이 적다고 판단될 때(무차별) 투표를 하지 않는 것이 합리적인 선택이라고 예상했다.

제주 이주민의 경우 제주지역에 대한 정보가 적고 선거 후보자나 후보자 정책과의 연관성이 선주민에 비해 상대적으로 낮기 때문에 다운즈의 주장대로라면 제주 이주민들은 투표를 하지 않는 것이 합리적일 수 있다. 그러나 이번 연구의 인터뷰에서 응답 이주민들의 상당수가 거주지에 대한 친밀도와 관계없이 일정한 투표 패턴을 보이는 것으로 조사됐다. 아울러 이번 설문에서는 공동체 문제에 대해 응답자의 60% 이상(32명)이 (‘조금’ ‘매우’) ‘크다’고 답했고 반면 (‘거의’ ‘아주’) ‘없다’는 응답은 7.5%(4명)에 국한돼 응답 이주민들의 정치참여의식이 비교

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

적 높을 것으로 예상해볼 수 있다. 따라서 이번 인터뷰 결과는 이주민 증가가 제주지역 지방선거 투표율 하락에 유의미한 영향 요인으로 작용하지 않을 것으로 판단하는데 보완자료로서 가치가 있다고 생각할 수 있다.

제5장 결론

2000년대 이후 제주지역 인구가 폭발적으로 증가했다. 친환경·교육·창업·문화·예술 등 다양한 이유로 새로운 삶을 시작하려는 타 시·도 인구의 유입으로 제주는 2010년 전입인구가 전출인구를 초과하는 인구 순유입도시로 전환되기에 이르렀다. 전국동시지방선거가 처음 치러진 1995년 당시 51만8836명이던 제주 총인구는 2018년 66만7191명으로 14만8355명이 늘었다. 이 기간 인구가 20%p 이상 증가한 지역은 경기, 제주, 인천이 유일하다. 특히 제주는 육지부와 단절된 섬으로 이주 결정이 쉽지 않은 여러 지정학적 요인에도 불구하고 이 기간 지역 이동에 의한 이주민 유입 비중이 총 전입인구의 최대 39.7%(2017년도)까지 늘어났다[42]. 이에 따라 유권자 수도 1995년 34만8191명에서 53만2515명으로 18만4324명 증가했다.

비슷한 시기 제주의 지방선거 투표율은 꾸준히 감소했다. 1995년 이후 투표율 감소는 전국적인 현상이지만 대부분의 지자체가 4회 선거(2002년도) 이후 증가세로 돌아선 것과 달리, 제주의 하락세는 6회 선거(2014년도)까지 지속됐다. 7회 선거(2018년도)에서 소폭 상승(3.1%p) 했으나 전국 평균 상승률(3.4%p)에 미치지 못 했다. 앞선 1~5회 지방선거에서 전국 시·도 중 가장 높은 투표율을 기록해왔던 제주는 6회 선거이후 투표율 2위 지역으로 밀려났고, 전국 평균 투표율과의 격차는 △12.1%p(1회) △21%p(2회) △20%p(3회) △15.7%p(4회) △10.6%p(5회) △6%p(6회) △5.7%p(7회)로 계속 좁혀졌다.

이번 연구에서는 이주민 증가와 지방선거 투표율 하락 간 연관성을 살펴보기 위해 이주민 유입 최대·최저 읍면동을 3곳씩 선정해 1995년부터 2018년까지 인구 및 투표율 변화를 비교했다. 그 결과 6개 읍면동 대부분에서 이주민 유입 비

42) 총 전입인구 대비 시·도간 이동 비중은 2010년 이전까지는 22~24%대에 불과했다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

중과 관계없이 '제1~6회 투표율 소폭 하락, 제7회 소폭 상승'이라는 제주 평균 투표율과 흡사한 양상이 확인됐다. 이를 통해 이번 연구에서는 이주민 유입이 지방선거 투표율에 별다른 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있었다. 이와 함께 구조화된 질문지를 통해 이주민의 이주 전후 투표 경향에 관해 진행한 인터뷰에서는 낯선 지역으로의 이주가 투표 여부에 별다른 영향을 주지 않는다는 의견이 많았다. '이주 전후 자신의 투표 경향이 비슷하다'는 응답(43.4%)이 가장 많았고, '제주에 와서 더 적극적으로 투표에 참여하고 있다'는 의견도 29.4%에 달했다.

한편 유권자의 투표 참여 경향에 관한 선행 연구를 제주 이주민과 연관해보면 첫째, 유권자가 공동체의 정치체제에서 귀속의식을 느낄 수 없거나 취득 선거 정보가 적으면 투표율이 감소할 것이라는 다운즈의 소외·무차별 개념은 이번 연구에서 확인되지 않았다. 그의 이론대로라면 선주민에 비해 지역 공동체와의 연결고리가 적은 이주민들은 지방선거에서 기권이 합리적인 선택일 수 있다. 그러나 이주민 유입 비중이 높은 읍면동과 그렇지 않은 읍면동의 투표율을 비교 분석한 결과에서 유의미한 차이를 발견할 수 없었다. 오히려 이주민 대상 설문에서는 응답 이주민들의 상당수가 거주 지역과 관계없이 유권자 특성에 따라 투표하거나 하지 않는 등 일정한 행위 패턴을 보이는 것으로 조사됐다.

둘째, 티부(Tiebout)는 '발에 의한 투표(vote by feet)' 모형에서 자신의 가치적 판단에 따라 거주지를 이동하는 시민들을 능동성 소비자로 표현했는데, 이번 연구의 설문에서는 이를 뒷받침하는 이주민들의 적극적인 성향이 일부 확인되었다. 공동체 문제에 대한 관심도를 묻는 질문에 응답자의 60% 이상(32명)이 '조금' 또는 '매우' '관심이 있다'고 답했다. '거의' 또는 '아주' '관심이 없다'는 대답은 7.5%(4명)로 한 자릿수에 그쳤다. 투표 경향에 관한 질문에서는 '이주 전후가 같다'는 의견(23명, 43.4%)이 가장 많았던 가운데 '제주에 와서 더 적극적으로 투표에 참여하고 있다'는 응답도 29.4%(14명)로 높게 나타났다.

셋째, 이번 연구에서는 연령과 투표율에 관해 직접적인 연구는 진행하지 않았다. 그러나 최근 우리나라의 지방선거 연령대별 투표율 분석 연구에서 20~40대 투표율이 늘고, 50~60대 투표율은 하락하는 새로운 경향이 확인되고 있고, 여러 조사에서 2010년 이후 제주 이주민의 상당수가 30~40대 부모와 10대 이하 자녀 등 젊은 가족단위인 것으로 나타나 젊은 층의 투표율 상승 추세가 제주지역 이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주민 유권자의 투표율에 정(+)의 효과를 미치는 요인이 될 가능성을 조심스레 예측해볼 수 있다.

이번 연구는 최근 10~20년 사이 제주지역에 나타난 이주민 증가와 투표율 하락이라는 두 가지 사회 현상 간 상관관계를 밝히는 데 목적을 두고 진행되었다. 투표 참여에 영향을 미치는 요인 중 제주 이주민과 연관점이 있는 연령, 지역 친밀도, 이주자들의 특성에 대한 선행 연구를 검토하고, 이주민 유입이 많은 지역과 적은 지역의 지방선거 투표율 변화를 추적하였다. 또 도내 이주민 53명을 대상으로 투표에 대한 심층 경향 조사를 진행하였다. 그 결과 이주민 유입이 지방선거 투표율 하락에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 결론에 다다랐다.

그러나 이번 연구에서는 표본 지역 선정에 있어 단순 이주민 유입 규모만을 선정 기준으로 삼았다. 자료의 한계로 지역 총인구 대비 이주민의 비율은 반영하지 못 했다. 이주민 인터뷰 역시 차후 연구에서는 더 많은 검증 대상을 확보해야 할 것으로 사료된다.

그럼에도 이번 연구는 제주특별자치도가 광의의 자치권이 보장된 행정 구역이면서 사람의 자유로운 이동을 근간으로 하는 국제자유도시라는 점에서, 이주민 증가가 풀뿌리 민주주의의 바로미터인 지방선거 투표율에 미치는 영향을 살펴보는 계기를 제공했다는 데 의의를 둘 수 있다. 아울러 이번 연구에서 이주민들의 적극적인 사회 참여 의식이 일부 확인된 만큼 자원봉사나 주민 협력사업, 지역정책 논의의 장과 같은 사회참여의 길로 이주민들을 이끌 수 있는 실질적인 방안이 마련돼야 할 것으로 판단된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

참고 문헌

1. 단행본 및 논문

강용기 (2001). <우리나라 지방선거체제 개편방안>. 2001 하계학술대회 발표논문집. 한국행정학회.

고태호 (2019). <제주지역 유출입 실태와 시사점>. 제주연구원.

김경선 (2008). <인천 유권자의 투표참여와 특징에 관한 고찰>. 인천대학교 행정대학원 석사학위 논문.

김미량·김민영 (2017). 제주 정착주민 정책 현황 연구. <제주학연구>, 제32집. 제주학회.

김민영·최현 (2015). 제주도 이주의 현황과 전망. <탐라문화>, 제50호. 제주대학교 탐라문화연구원.

김성호 (2007). <제주지방선거사>. 제주: 도서출판 세림.

김영인 (2007). <청소년의 참여와 시민성 함양>. 서울: 한국학술정보.

김정옥 (2003). <한국의 지방선거와 지방정치에 관한 연구: 역대 지방선거 분석을 중심으로>. 경성대학교 대학원 석사학위 논문.

박동춘 (2019). <지방선거의 투표행태와 후보자 결정요인>. 대구대학교 대학원 박사학위 논문.

박현숙 (2004). <한국인의 투표행태-기권을 중심으로>. 창원대 교육대학원 석사학위 논문.

석호원 (2012). 고령집단의 인구이동 요인에 관한 연구-티부의 가설을 중심으로. <지방행정연구>, 통권 89호, 한국지방행정연구원.

신원정 (2017). 기후 요소와 투표율 간의 관계에 관한 고찰. <한국지리학회지>, 6권 2호, 한국지리학회.

안병만 (2005). <한국의 선거와 한국인의 정치행태>. 경기: 도서출판 인간사랑.

양영철 (2007). <주민투표제도론>. 대구: 도서출판 대영문화사.

염미경 (2019). 제주 이주와 지역사회 변화 그리고 대응. <제주도연구>, 제51집, 제주학회.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

유혜영 (2013). <투표참여에 영향을 미치는 요인과 시민 교육적 함의: 한국의 국회의원 선거를 중심으로>. 서울대학교 대학원 석사학위 논문.

이갑윤 (2008). 한국선거에서의 연령과 투표 참여. <의정연구>, 통권 26호, 한국의회발전연구회.

이혁진 (2015). <지역별 삶의 질이 주민참여에 미치는 영향분석: 투표참여를 중심으로>. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

이화진 (2016). <제주 정착주민 실태조사 및 지원방안>. 제주여성가족연구원 연구보고서.

정일두 (2014). <지역정체성이 지방선거 투표율에 미치는 영향>. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.

정진민 (2012). 한국 유권자들의 투표행태와 세대: 2010년 지방선거를 중심으로. <한국정치연구>, 통권 21호, 서울대학교 사회과학연구원 한국정치연구소.

정화영 (2013). <유권자의 투표행태 추이 분석>. 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문.

최창호 (2006). <지방자치학>. 서울: 삼영사.

한국은행 제주본부 (2019). <인구유입 변동이 제주지역 경제에 미치는 영향>

2. 외국 문헌 및 논문

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

C. M. Tiebout. (1956). *A Pure Theory of Local Public Expenditure.* Heywood, A. 조현수 (역). (2003). <정치학: 현대정치의 이론과 실천>. 서울: 성균관대학교 출판부

Niemi, R. G., Weisberg, H. F., and Kimball, D. C. (2011). The Study of Voting and Election. In Niemi, R. G., Weisberg, H. F., and Kimball, D. C.(Eds.), *Controversies in Voting Behavior*. Washington, D. C.: CQ Press.

Powell, Jr. G. B., Dalton, R. J., and Strom, K. (2012). *Comparative Politics*

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Today: A Theoretical Framework.. (6th ed.). IL: Pearson.

Verba, S., Nie, N. H. and Kim, J. O. (1978). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality.* New York: Harper.

3. 언론 뉴스기사

한라일보 (2016. 6. 21). <제주 순유입인구 30~40대 가장 많다>

제주신보 (2019. 6.27). <제주 귀농귀촌 60%는 다른 지방서 전입…70%는 1인 가구>

4. 참고 사이트

통계청 국가통계포털(kostat.go.kr)

중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)

국회도서관(www.nanet.go.kr)

국립중앙도서관(www.nl.go.kr)

학술연구정보서비스(www.riss.kr)

한국학술정보(http://kiss.kstudy.com/)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

부록: 설문지

구분			

제주 이주민의 지방선거 투표경향 설문조사

안녕하십니까.

제주 이주민 증가와 제주지역 지방선거 투표율 간 관계에 관한 본 설문지는 제주대학교 행정대학원 석사과정 논문작성에 필요한 자료 수집을 위해 마련된 것입니다.

바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 제주 이주 전후 지방선거 투표에 대한 경향과 평소의 생각을 문항을 읽고 응답해 주시면 감사하겠습니다. 총 12개 문항이며, 조사내용은 통계법 제33조 및 제34조에 따라 연구 이외의 목적에는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

귀하의 적극적인 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 4월

◎ 지도교수: 제주대학교 행정학과 양영철 교수
◎ 조 사 자: 제주대학교 행정대학원 행정학과 문정임
◎ 연 락 처: mungdang@hanmail.net

◎ 본 설문에 앞서 아래 내용을 기재해시주면 감사하겠습니다.

— 성별: 남( ) 여( )

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

— 나이: 20~29세( ) 30~39세( ) 40~49세( ) 50~59세( )
60~69세( ) 70~79세( ) 80~89세( ) 90~99세( ) 기타( )

— 거주지(주민등록지 기준, 동(洞)까지 기재)
( ) 예) 제주시 연동

— 입도 시기: ( )년 예) 2010년

— 이주 단위: 본인 혼자( ) 가족과 함께( ) 기타( )

— 예상 거주 기간: 1~2년( ) 3~5년( ) 6~10년( )
11~15년 계속( ) 기타( )

— 이주 목적: 직업·직장( ) 자녀 교육( ) 자연 환경적 요소( )
기타( )

1. 입도 후 당신의 제주지역 '지방선거'(대선, 총선 제외) 투표 경험은?

①매번 지방 선거 때마다 투표를 했다( )

②가끔 여건이 될 때 했다( )

③한 번도 하지 않았다( )

*** 만19세 이상 대한민국 국민은 대통령선거, 국회의원을 뽑는 총선, 지사·교육감·지역구 의원 등을 뽑는 지방선거에서 투표를 하고 있습니다. 이 중 전국동시지방선거는 1995년(1회), 1998년(2회), 2002년(3회), 2006년(4회), 2010년(5회), 2014년(6회), 2018년(7회) 치러졌습니다.**

2. '지방선거'(대선, 총선 제외)를 포함한 여러 종류의 선거에서, 제주 이주 전 당신의 투표 경향은?

①매번 투표를 했다( )

②가끔 여건이 될 때 했다( )

③한 번도 하지 않았다( )

3. 평소 정치나 행정, 경제, 생활, 문화 등 공동체 문제에 대해 본인의 관심 정도

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

는?

①매우 크다( )

②조금 크다( )

③그저 그렇다( )

④거의 없다( )

⑤아주 없다( )

4. 이주민들의 '지방선거'(대선, 총선 제외) 투표 경향에 대한 당신의 생각은.

①지역에 관계없이 일정한 경향을 보일 것이다( )

②낯선 지역에서는 지방선거에 덜 참여하는 경향을 보일 것이다( )

③어느 정도 시간이 지나면 지역주민과 투표 성향이 같아 질 것이다( )

④오히려 더 적극적일 것이다( )

5. (4)번 질문과 같은 상황에서, 당신은 어떤 경향을 보이고 있는가.

①예전에 살던 지역과 현재 제주에서 비슷한 투표 경향을 갖고 있다( )

②제주지역 상황(후보)을 잘 알지 못 하기 때문에 이전보다 지방선거 투표에 덜 참여하고 있다( )

③제주에 와서 더 적극적으로 참여하고 있다( )

※ 설문에 끝까지 응해주셔서 감사합니다 ※

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Abstract

A Study on the Correlation between the Increase of Migrants in Jeju and the Voter Rate in Local Elections

Jeong-Im Mun

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

In this study, we analyzed the relationship between the population growth in Jeju and the voter turnout in the local elections in Jeju. The scope of the study was set from 1995 to 2018 when the 1st~7th national simultaneous local elections were held, and the focus was on 2010 when the Jeju area was entering the period of net population inflow. It is also a time since 2010 when the turnout in Jeju Island has narrowed the gap between Jeju and the local elections across the country due to a fall in voter turnout in Jeju. The research was conducted by comparing the voter turnout in the 1995-2018 local elections to the average voter turnout in Jeju by selecting the areas where the influx of migrants has been the largest since 2010 due to the movement of cities and provinces in Korea. As a result, most of the sample townships showed similar voting rates to the total turnout in Jeju, confirming that the influx of migrants had little impact on the turnout in the local elections. In addition, the study conducted interviews with structured questionnaires on voting trends before and after migrants. As a result, 43

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

percent said their voting trends are similar before and after this week, followed by 26 percent who said they are more active in voting after coming to Jeju. Therefore, rather than the theory of alienation and discrimination, in which voters cannot feel imputation in the political system of the community or if they have little acquired election information, the results of Tiebout's activism in realizing "voting by feet" are reflected in the results of the local elections in Jeju.

Topic: Jeju, Immigrants, Local Autonomy, Voting Rate

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

감사의 글

논문이 나오기까지 많은 사람들의 도움을 받았습니다. 이 자리를 빌려 감사의 인사를 드리고자 합니다.

먼저 지도 교수님이신 양영철 교수님께 깊이 감사드립니다. 목차 구성, 개념 정리, 배열 등 논문을 쓰면서 확신이 서지 않았던 부분에 대해 세심히 바로 잡아 주시고 스스로 생각하도록 이끌어주셨습니다. 덕분에 무사히 논문을 마무리할 수 있었습니다. 더하여 논문 심사 과정에서 날카로운 지적과 따뜻한 조언을 해주신 김성준 교수님과 황경수 교수님께 감사를 전합니다. 김성준 교수님은 논문의 주제와 전체적인 틀에 관해, 황경수 교수님은 저술 방향에 대해 많은 실질적인 조언을 주셨습니다.

27기 원우들에게도 고마움을 표합니다. 모두들 지난 2년 반이라는 시간동안 퇴근 후 수업시간을 맞추느라 마음 졸인 날이 많았습니다. 까치발로 조심스레 교실 문을 열고 들어서던 원우들의 모습을 보며 애틋한 전우애를 느낀 것은 저 만이 아닐 것이라고 생각합니다.

무엇보다 남편과 엄마에게 깊은 감사의 마음을 전하고 싶습니다. 수업이 있는 날이면 늦은 시각 들어오는 아내와 딸을 대신해 아이를 돌보느라 고생이 많았습니다. 논문 학기에는 신경이 곤두서있는 저를 오히려 격려하고 다독여주기도 하였습니다. 고맙습니다.

끝으로 저 자신에게도 심심한 수고의 말을 전합니다. 기자 생활을 하면서 업무적으로 접하는 행정에 관한 단편적인 지식들을 제대로 배워보고 싶었습니다. 어린 아들과 아픈 아빠, 직위가 오르는 만큼 늘어나는 회사 업무로 바쁜 나날을 보내면서도 후배들에게 더 많은 지식과 경험을 전해주는 선배가 되고 싶은 마음에 조금 더 힘을 내보자며 스스로를 다독였습니다. 이제 그 작은 마침표를 찍는 듯 합니다.

이렇게 많은 분들의 도움으로 무사히 석사 졸업을 할 수 있게 되었습니다. 여러 분들의 은혜를 기억하며 앞으로도 모든 일에 최선을 다하겠습니다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY