「法과 政策」 第12輯 第1號, 2006. 2. 28.
濟州大學校 社會科學硏究所

제주도지사 재보궐 선거(2004년 6월 5일)의 승패요인 분석

김진호*·김성수**

目 次

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 제주도지사 후보의 공약
Ⅲ. 투표 전 판세: 여론조사 결과
Ⅳ. 선거결과 승패 요인분석
Ⅴ. 결 론

국문초록

선거는 후보자와 정당의 정책을 평가하는 장이며, 유권자가 정책의 차별성을 기준으로 자신의 선호에 맞는 후보자나 정당을 선택하는 정책대결의 장이 되어야 한다. 재보궐 선거 역시 국민과 지역주민의 요구를 수렴하는 과정으로 이해된다면 정책선거가 중심이 되어야 한다. 그러나 선거의 정치적 의미와 영향력이 클수록 선거 전반이 과열될 가능성이 높아지며, 선거과정이 정책공약 중심의 포지티브 캠페인보다는 상대 후보자에 대한 도덕성·자질 또는 상대당의 비방을 중심으로 하는 네거티브 캠페인 중심의 선거전략이 나타날 가능성이 높다.

이번 6·5재보선은 여당이나 야당이나 정국 주도권을 놓고 사활을 걸어야 하는 '미니총선'의 성격을 띠고 있다. 우리는 자치단체장이 갖추어야 할 필수 덕목과 자질로서 도정수행 및 통합조정 능력, 민주성과 개혁성, 일관성과 책임성, 성실성 등을 꼽는다. 이에 대해 후보들 중 누가 진정 지역사회의 지속가능한 미래를 열어갈 능력과 정책, 도민사회의 대통합이라는 시대적 명제를 실천할 수 있는 자질을 갖춘 사람인지 선택하는 것은 유권자인 지역주민의 몫이다.

* 제주대학교 정치외교학과 부교수
** 제주대학교 정치외교학과 박사과정

이 글은 6·5 제주도지사 재보궐 선거에서 어떤 승패요인이 작용했는지를 분석하는 데 목적이 있다. 선거에서 승리한 한나라당 김태환 후보는 4개 시·군에서 고른 득표로 열린우리당 진철훈 후보를 압도했다. 김 후보는 개표 초반부터 줄곧 앞서 한번도 역전을 허용하지 않았으며, 진 후보가 우세할 것으로 예상되었던 북제주군과 남제주군, 그리고 서귀포에서도 고른 득표력을 과시하며 완승했다.

이처럼 한나라당 김 후보의 승리요인을 분석하면 다음과 같이 결론을 내릴 수 있을 것이다. 지명도와 조직표의 승리, 정치놀음에 따른 APEC 유치 무산 반감, 집권여당과 청와대에 대한 실망감, 상대 후보(진철훈)의 선거전략 부족, 거대여당 견제론 등이다. 한편, 2006년 지방동시선거에서는 다크호스가 출현하지 않는 한, 만반의 준비를 갖추게 될 열린우리당 진철훈 후보와 현직 도지사로서 유리한 입지를 십분활용할 한나라당 김태환 후보 간의 재미있는 선거게임이 전개될 것으로 본다. 향후 제주도지사 선거는 역대 우근민·신구범 간의 지루하고 소모적인 선거 행태로부터 벗어나 신선하고 활기가 감도는 지역축제의 장으로 승화될 것이라고 조심스럽게 전망한다.

주제어 : 제주도지사 선거, 6·5 재보궐 선거, 승패요인 분석,
김태환 후보, 진철훈 후보

Ⅰ. 서 론

선거는 후보자와 정당의 정책을 평가하는 장이며, 유권자는 정책의 차별성을 기준으로 자신의 선호에 맞는 후보자나 정당을 선택하는 정책대결의 장이 되어야 한다.[1] 재보궐선거 역시 국민과 지역주민의 요구를 수렴하는 과정으로 이해된다면 정책선거가 중심이 되어야 한다. 그러나 선거의 정치적 의미와 영향력이 클수록 선거 전반이 과열될 가능성이 높아지며, 선거과정이 정책공약 중심의 포지티브 캠페인보다는 상대 후보자에 대한 도덕성·자질 또는 상대당의 비방을 중심으로 하는 네거티브 캠페인 중심의 선거전략이 나타날 가능성이 높다.

2004년 6·5 재보궐선거는 여·야 중앙당의 지원유세단이 잇따라 제주에 내려오면서 제주도지사 선거가 전국에서 치러지는 115개 재보궐선거의 최대의 격전지로 떠올랐다. 열린우리당과 한나라당은 제주도지사 선거를 단순히 광역단체장 한 자리를 누가 차지

1) William Crotty, *American Political Parties in Decline*(Boston: Little Brown and Company, 1984).

하느냐가 아니라 제주도가 역대 선거에서 보여준 '정치적 중립지대'에서 패할 경우 이는 곧 전 국민의 지지도에서 패한다는 것으로 보고 있어 제주도지사 선거 승리를 위해 혈안이 된 것이다. 특히 선거일이 다가오면서 열린우리당이 부산·경남은 물론 전남지사 선거에서마저 자신할 수 없어 제주에서만은 반드시 승리해야 한다는 절박함에 휩싸이게 되었다. 열린우리당의 최대의 목표는 부산시장을 확보하는 것이었으나 공식선거전이 시작되면서 이같은 바람은 '기대'로 그쳤다. 또 전남지사는 자신들의 텃밭으로 이곳에서 이기더라도 별 정치적 의미도 없는 상황에서 전남마저 분위기가 이상하게 돌아가자 제주도지사 선거에 당 운을 걸다시피 했던 것이다.

설령 전남에서 승리한다 하더라도 부산·경남에서 지고, 또 4·15 총선에서 자신들에게 압승을 안겨 준 제주에서 패배할 경우 이는 향후 정국운영에도 만만치 않은 부담으로 작용할게 분명하기 때문이다. 결국 전통적인 지지기반을 중심으로 부산·경남은 '한나라당', 전남은 '열린우리당 또는 민주당'이라고 봤을 때 이번 6·5 재보궐선거의 최대 승리는 제주도지사를 누가 차지하느냐에 달려 있는 셈이었다.[2] 제주를 방문한 한나라당 김덕룡 원내대표는 "역대 대선의 결과를 보면 제주에서 승리한 후보가 대권을 잡았고, 총선에서도 제주에서 이긴 당이 원내 1당이 됐었다"고 얘기할 정도로 제주도지사 선거는 그야말로 전국의 이목을 끌기에 충분했다.

민주화 이후 실시된 재보궐선거는 여당과 야당이 모두 중앙당 차원에서 선거과정에 적극적으로 개입함으로써 '총력전' 내지 '대리전'의 양상이 전개되는 특징을 보였다.[3] 즉 6·5 재보궐선거는 중요한 정치적 의미가 부여됨에 따라 지역선거임에도 불구하고 매스컴의 주목을 받게 되었고, 이를 의식한 여당과 야당은 모두 당 간부와 소속 국회의원들을 재보궐선거가 실시되는 선거구에 집중적으로 투입하여 지원하는 행태를 보였다.

이번 2004년 6월 5일 제주에서 실시되었던 재보궐 선거인 수는 39만 6,248명으로, 지난 총선(39만 5,134)때보다 1,114명 늘어난 숫자였다. 시·군별로는 제주시가 20만 4,589명으로 전체의 51.6%를 차지했으며 이어 북제주군 7만 5,047명(18.9%), 서귀포시 6만 965명(15.4%), 남제주군 5만 5,647명(14%)순이었다. 연령별로는 30대가 25.3%, 40대 21.6%, 20대 21.2%, 60대 이상 18.9%, 50대 12.9% 순으로 나타났다. 성별로는 여성(20만 3,856명)이 남성(19만 2,392명)보다 1만 1,464명 많았다.[4]

---

2) 『제주일보』, 2004.6.2

3) 조진만, "집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거: 김영삼 정권기를 중심으로," 『동서연구』, 제10권 1호(1998).

4) 『제주일보』, 2004.5.31

6·5재보선은 여당이나 야당이나 정국 주도권을 놓고 사활을 걸어야 하는 '미니총선'의 성격을 띠고 있다. 자치단체장이 갖추어야 할 필수 덕목과 자질로, 도정수행 및 통합조정 능력, 민주성과 개혁성, 일관성과 책임성, 성실성 등이 일반적으로 거론된다. 이런 기준 외에, 거명되는 후보들 중 누가 진정 제주사회의 지속가능한 미래를 열어갈 능력과 정책, 도민사회의 대통합이라는 시대적 명제를 실천할 수 있는 자질을 갖춘 사람인지 꼼꼼하게 체크하여 후회 없는 선택을 해야 할 몫이 유권자인 도민들에게 주어져 있다. 이글의 목적은 이러한 원론적인 기준을 그 밑바탕으로, 제주도지사 선거에 어떤 승패요인이 작용했는지 분석하는데 있다.

도지사 당선자의 승리 요인을 알아보기 위해 Ⅱ장에서는 두 후보의 주요 공약을 비교할 것이며, Ⅲ장에서는 선거 전 예측 조사된 자료를 근거로 판세를 살펴볼 것이고, Ⅳ장에서는 선거결과에 대한 승패 요인분석을 할 것이고, 마지막 Ⅴ장 결론에서는 전체적인 요약과 향후 두 후보의 거취에 대해 예측해 볼 것이다. 또한 부록으로 다른 광역단체장(부산, 경남, 전남) 후보의 공약과 제주도지사 후보의 세부 공약을 첨가시켜 소개할 것이다.

Ⅱ. 제주도지사 후보의 공약

6·5 재보궐선거에 출마한 제주도지사 후보들이 지지세 확산을 위해 지역단위, 계층단위 공약 개발에 열을 올렸다. 이는 선거법의 강화로 과거 군중몰이식 선거운동과는 달리 미디어선거, 소규모 거리유세 양상으로 변화하여 민심읽기가 수월치 않으면서 도민 유권자들에게 쉽게 전파될 수 있는 정책논리 개발의 중요성이 매우 커지고 있다고 판단했기 때문이다.[5]

1. 한나라당 김태환 후보의 공약[6]

'검증된 선택'이란 선거구호를 내걸고 민선3기 제주도정을 강력한 정책추진체로 탈바꿈시키겠다는 강한 의지를 보인 김태환 후보(기호1번)의 주요공약은 '12대 실천전략'으로 모아진다.

① GRDP 10조원의 '선진제주경제' 촉진

5) 『제주일보』, 2004.5.28
6) 중앙선거관리위원회 홈페이지, http://www.nec.go.kr

② 도민 주도적 '국제자유도시' 본격 추진
③ 도민이 주인되는 '특별자치지역' 완성
④ 경쟁력 있는 '청정1차 산업수도' 실현
⑤ 제2의 르네상스를 향한 '감귤산업' 발전
⑥ 동북아의 '휴양형 종합관광 허브' 지향
⑦ 신성장동력으로 '제주형 미래산업' 육성
⑧ 인간과 환경이 조화된 'Human Green' 구현
⑨ 인간 존엄성이 보장된 '수눌음복지' 달성
⑩ 정체성에 기초한 '탐라문화예술' 진흥
⑪ 4·3 후속사업 본격 추진과 평화의 섬 지정
⑫ 재도약을 위한 '사회인프라' 구축

2. 열린우리당 진철훈 후보의 공약[7)]

'베스트 제주 진철훈과 함께'라는 선거구호를 내걸고 수도 서울에서의 오랜 공직생활을 통해 중앙과의 절충을 가장 잘 이끌어 낼 수 있음을 강조한 진철훈 후보(기호 3번)의 주요 공약은 다음과 같다.

① 도민대통합사회 실현을 위한 전담 부서 설치
② 차이나타운 등 관광 인프라 구축
③ 국제회의·스포츠산업과 관광산업의 연계
④ 산남지역 선진교육인프라 확충
⑤ 북제주군 뉴타운 조성
⑥ 제주산 농수축산물의 수도권 직거래 추진
⑦ 서울 교역관 설치
⑧ 서울시 선진구청(서초구·강남구 등)과의 인적·물적 교류를 통한 실업문제 해소
⑨ 세계적인 수준의 상설공연장 건립
⑩ 환경보전 20년 계획 수립
⑪ 4·3 진상규명과 명예회복을 위한 후속조치 강구
⑫ 제주월드컵경기장의 경제적 활용방안 수립
⑬ 해안도로 순환 경전철 가설을 위한 타당성 검토

7) 중앙선거관리위원회 홈페이지, http://www.nec.go.kr

⑭ 여성·노인·장애인 등 사회적 약자를 위한 복지정책 강화

3. 두 도지사 후보 공약 비교

한나라당 김태환 후보는 '제주의 구석구석을 소상히 알고 있는 경륜과 능력을 갖춘 후보'임을 강조하면서 표심을 파고들었다. 반면 열린우리당 진철훈 후보는 '새로운 제주시대를 이끌 능력 있고 도덕적인 새로운 인물'임을 강조하면서 표심을 호소했다.

〈표 1〉 김태환·진철훈 후보의 주요 6대 공약 비교

6대공약	공통점	차이점		비고
		김태환	진철훈	
경제	• 미래산업육성 • 국제회의산업육성 • 스포츠산업육성	• 경제살리기비상대책위원회 구성 • 7대 선도 프로젝트 조기발주 • 토지비축제도 추진	• 제주도경제종합상황실 기능 강화 • 제주도중소기업진흥 공단 제주본부 협력 구축	
관광	• 생태관광육성 • 쇼핑관광육성	• 제주관광진흥원 설립 • 세계음식박람회 개최	• 제주관광공사 설립 • 관광종합정보센타 설립 • 휴양산업 육성	
감귤	• 감귤구조조정작업 • 신품종 개발 • 감귤유통조절 명령제 개선	• 1마을 1작목반 유도 • 감귤연구소·재단설립	• 오갈피, 복분자 등 대체 작목 보급 • 감귤가공 2차산업 활성화	
4·3	• 평화의 섬으로 연결 • 4·3평화공원 조성 • 4·3특별법 보안 • 유가족 추가 지원	• 추모일로 지정 • 제주4·3평화재단 설립	• 4·3사건지원사업소 • 복권사업우익금 중 지원금 배분	
국제자유도시	• 도민주도로 추진 • 7대 선도 프로젝트추진 • 외자유치 활성화	• 7대선도프로젝트 도내 업체 일정비율 참여 보장 • 내국인면세점 이익금 10% 농어촌기금 적립	• 소규모 도민자본 인센티브 부여 • 양도소득세 감면	총 29조원 필요
특별자치도	• 재정자립도 마련 • 자치행정 마련	• 특별자치도 추구 • 지방재정권 확보 • 자치경찰제와 자치교육 제도 도입	• 조세권과 경찰권 등 취임 후 방향 결정	재정자립도 36%

〈표 1〉에 별도로 양 후보간의 공약을 비교 해 놓았듯이 공통점은 생략하고 차이점만을 살펴보면, 우선경제면에서 김 후보는 GRDP 10조원 기틀 마련을 위해 경제살리기비상대책위원회를 구성하여 경제살리기를 최우선 과제로 삼아 지역경제를 재도약시키겠다고 말했다. 진후보는 도민대통합을 전담 부서와 제주도경제종합상황실을 보다 강화하

여 침체된 제주경제를 살리겠다고 말했다. 관광면에서 김 후보는 휴양형 종합관광 허브추진을 목표로 제주관광진흥원을 설비하겠다고 말했으며, 진 후보는 관광인프라를 구축하고 제주관광광사를 설립하겠다고 말했다.

감귤면에서 김 후보는 제2의 르네상스를 구축하기 위해 감귤연구소 및 재단을 설립하고 생산과 수요에 대한 정확한 데이터에 근거한 경쟁력 있는 상품을 만들겠다고 말했으며, 진 후보는 제주산농수축산물의 수도권 직거래 추진과 오갈피, 복분자 등 대체작목으로 감귤위기를 극복하자고 말했다. 4·3면에서 김 후보는 4월 3일을 추모일로 정하고, 평화재단을 설립하겠다고 말했으며, 진 후보는 복권사업수익금 중 일부를 4·3 관련 사업에 지원금으로 배분하겠다고 말했다.

국제자유도시면에서 김 후보는 7대 선도프로젝트를 추진함에 있어 도내업체에 일정비율 참여를 보장하며 내국인면세점의 이익금 중 10%를 농어촌기금으로 적립하는 등 제주도민에게 실익이 될 수 있도록 추진하겠다고 말했으며, 진 후보는 도민자본의 인센티브와 양도소득세를 감면하는 방향을 검토하겠다고 말했다. 특별자치도면에서 김 후보는 홍콩식도 아니고 미국주정부식도 아닌 제주형자치모델을 찾을 것과 자치경찰제와 자치교육제도 도입을 적극 추진하겠다고 말했으며, 진 후보는 조세권과 경찰권 등 민감한 사안에 대해서는 도지사 당선 후 전문가들과 긴밀한 검토를 거치고 추진하겠다고 말했다.

이외에도 김 후보는 제주 특유의 수눌음정신에 입각한 복지시책을 추진하고 미래의 인재육성사업과 재도약을 위한 사회인프라를 구축하겠다는 등의 말을 했으며, 진 후보는 북제주군뉴타운 조성과 서울 교역관 설치 등을 말했다.

이런 많은 구체적인 공약에도 불구하고, 지난 재보궐선거 역시 거대담론이 지배했다. 제주국제자유도시니 특별자치도니 하는 거대담론 속에 현실의 고통과 어려움은 제대로 반영되지 못했다. 경제적 어려움으로 중산층은 서민이 되고, 서민은 빈민이 되는데, 그래서 하루하루 전쟁과도 같은 치열한 삶을 살아야 하는데, 그들은 틀에 박힌 흘러간 옛 노래를 되풀이 하고 있었던 것이다.[8]

실제로 선거기간 돌입 직전에는 많은 유권자들이 후보자의 공약에 관심을 갖게 된다. 그래서 후보자들도 여러 선거전문가 및 정책담당자를 찾아다니면서 획기적인 이슈를 찾아내려고 온힘을 다한다. 그러나 막상 선거전에 들어가게 되면 후보자들은 단 한 사람의 유권자라도 적으로 만드는 공약들은 가능한 피하려한다. 특히 제주도처럼 지역사회가 좁은 지역에서는 특별한 공약을 선보이는 것보다는 두루뭉술한 공약으로 표를

8) 『한라일보』, 2004.6.10

잃지 않는 전략을 사용하게 된다. 이처럼 제주에서는 유권자 역시 큰 틀에서 보면 후보자와 친인척관계인 사람들이 대부분인 까닭에 공약을 구태여 보지 않아도 후보자의 됨됨이를 대체로 알고 있다. 따라서 점차 후보자들의 공약은 투표의 결정기준에서 차선순위로 되어간다.

사실 공약은 후보자들을 평가하는 가장 중요한 선택기준의 하나가 되는 것이지만, 시간이 흐를수록 유권자에게 별다른 의미로 다가가지는 못한다. 또한 후보자는 "공약을 순진하게 다 지키려는 것은 정치를 잘 모르는 사람들이 하는 말이다. 상황이 여의치 않으면 공약을 바꿔 시행하면 될 것 아니냐"라고 인식하고 있으며, 유권자 역시 "누가 도지사가 되건 간에 공약은 서로 비슷할 것이고, 결국 다 잘 살아보자는 내용 아닌가, 공약은 당선되면 또 바뀔텐데 지금 봐서 뭐하나"라고 생각하면서 공약에 관심을 갖지 않게 된다. 이후 선거철마다 이런 과정은 반복되어 나타난다.

Ⅲ. 투표 전 판세: 여론조사 결과

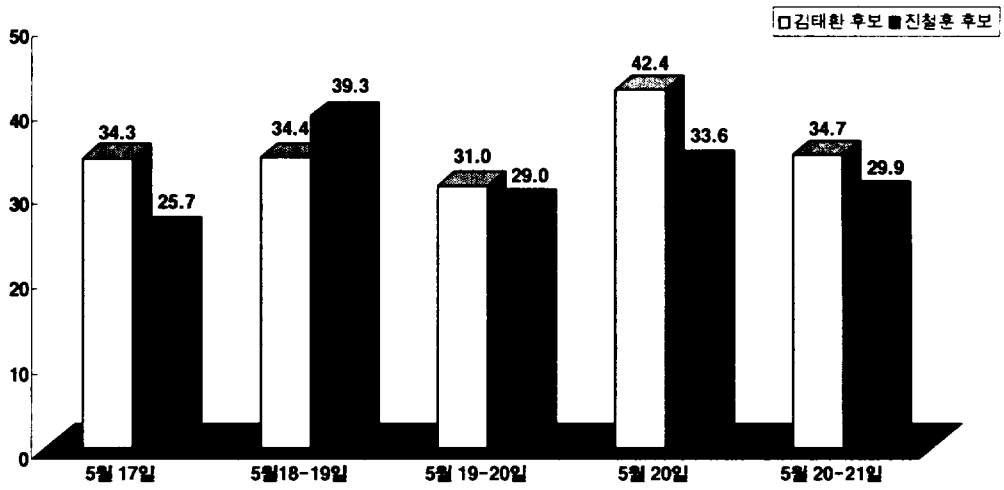
대체로 짧은 선거일정상 각 언론사의 여론조사 결과는 후보에 대한 유·불리와 호·불호로 이어지는 등 이른바 '침묵의 나선형 이론'(spiral of silence theory)[9]에 따른 여파가 적지 않다. 따라서 여론조사 결과가 언론을 통해 발표되는 것은 유권자들에게 상당한 영향을 미친다.

특히 지난 19일 제민일보·KCTV제주방송의 공동 여론조사(KM조사연구소)에 이어 한라일보·제주MBC(한길리서치)의 공동여론조사 결과는 상당한 차이를 보였다. 여기에 조선일보와 한국갤럽이 1~2일 차이를 두고 조사한 여론조사 결과 역시 후보별 지

9) 이 이론은 독일 학자 노엘-노이만이 대중매체가 여론 형성에 강력한 영향을 미친다는 것을 경험적 연구결과를 통해 증명한 이론으로, 매체가 일정 기간 동안 어떤 쟁점에 대해 일관된 입장을 견지하면, 일반 공중의 의견도 그 방향으로 움직이는 경향이 있다는 것이다. 사람들은 자신이 고립되는 것을 두려워하는 속성을 지니고 있다는 가정 아래, 사람들은 자신의 의견이 사회적 의견과 같다고 생각하면 자심감이 생겨 타인으로부터의 고립의 위협을 느끼지 않고 자신의 의견을 자신 있게 표명한다. 그러나 자신의 의견이 사회적으로 동조 받지 못하는 소수 의견이라고 느낄 경우에는, 자신의 의견을 표출해서 다수 의견으로부터 고립되기보다는 침묵을 지킨다고 본다. 따라서 우세한 의견은 실제보다 더욱 강력하게 나타나고, 반대로 주위의 압력을 받는 열세한 의견은 상대적으로 실제보다 위축된다. 이 이론에 따르면, 현대사회에서의 의사결정형태는 항상 우세한 한쪽 편으로 기울어지는 일방적인 편승효과(band wagon effects)로 나타날 가능성이 높다는 것이다. E. Noelle-Neumann, *The Spiral of Silence: Public Opinion-Our Social Skin*(Chicago: University of Chicago Press, 1993).

지도와 관련 다른 조사기관과 상당한 차이를 보였다. 하루 이틀 간격으로 실시한 각각 다른 두 기관의 여론조사 결과가 심하게 차이나는 등 이해할 수 없는 결과가 나오면서 신뢰성 논란이 있었지만, 선거과정에서 나타났던 유권자들의 심리성향을 그런데로 잘 반영했다고 판단하여 도지사 후보 판세분석의 근거자료로 인용하겠다.

〈그림 1〉 여론조사 결과 종합



1. 제1차 제민일보-KCTV제주방송-KM조사연구소 공동 여론조사(5월 17일)

제민일보-KCTV제주방송이 여론조사전문기관인 KM조사연구소와 지난 17일 남녀 각 500명식 총 1,000명을 대상으로 한 1:1 전화면접 조사방식을 실시했다. 이 조사는 신뢰수준 95%이고, 표본오차는 ±3.0%P라고 밝혔다. 여기에서 한나라당 김태환 후보는 34.3%로 열린우리당 진철훈 후보의 25.7%를 8.6%P로 앞서가는 것으로 나타났다. 김태환 후보는 선거전 당적을 두고 많은 고민을 했었다. 상황에 따라서는 무소속으로 나올 수도 있다고 운을 띄우기도 했지만, 주변의 많은 사람들이 요즘세상은 과거와는 달리 무소속은 입지가 약하다는 권고를 듣고 한나라당을 선택하게 되었다. 그의 선택은 적중했고 스스로도 대단히 만족했을 것으로 판단된다.

2. 한라일보-제주MBC 공동 여론조사(5월 18~19일)

이 조사에서는 오히려 열린우리당 진철훈 후보가 한나라당 김태환 후보를 4.9% 앞선 것으로 나타났다. 이 조사는 현재 제주도 거주 만20세 이상의 성인남·여 1천명(남자 487명·여자 513명)을 대상으로 지난 18~19일 이틀 동안 전화면접으로 실시된 것이다. 이

조사는 신뢰수준 95%이고, 표본오차는 ±3.1%P임을 밝히고 있다. 조사결과 진철훈 후보의 지지도는 39.3%로 한나라당 김태환 후보 34.4%보다 4.9% 높았다. 여기서 부동층은 25.7%로 나타났다. 그런데 이 결과는 1~2일 앞서 실시한 제민·KCTV와 도지사 후보별 지지도 결과를 비교하면, 진철훈 후보(25.7%)는 13.6% 증가한 반면, 김태환 후보(34.3%)는 불과 0.1% 증가한 것이다. 적어도 이 조사에 따르면, 사실상 하루사이 대역전극이 벌어진 셈이다. 이렇게 단 하루 이틀 만에 여론이 바뀔 수 있을까 하는 의구심이 생기는 부분이다. 그러나 여기에 굳이 이의를 제기할 필요는 없다. 왜냐하면 실제로 선거과정을 겪기 전 시민단체에서 당시 김 후보의 비리의혹을 많이 제기했었기 때문에, 특히 젊은층들은 새로운 인물인 진 후보가 낫지 않을까 생각했었다. 많은 도민들도 뉴스를 통해 김 후보의 문제점들을 알고 있었던 까닭에 새로운 후보에 대한 기대가 조사결과에 반영된 것이다. 이 조사에서는 연령이 낮을수록 진 후보에 대한 지지가 높고 연령층이 높을수록 김 후보에 대한 지지도가 강해 나이층에 따라 서로 크게 엇갈리는 것으로 분석됐다.

3. 중앙일보 여론조사(5월 19~20일)

중앙일보가 19일~20일 이틀간에 걸쳐 실시한 여론조사에 따르면 김태환 후보가 31.0%, 진철훈 후보가 29.0%로 두 후보간의 지지도 차가 불과 2%P 밖에 안 되는 대접전을 벌이고 있는 것으로 조사되었다. 중앙일보는 이번 조사가 제주도민 808명을 상대로 전화여론조사를 실시한 것이며, 여기서 신뢰도는 95%에 표본오차는 ±3.4%라고 밝혔다. 중앙일보 조사에서 정당지지도는 열린우리당 49%, 한나라당 16%로 열린우리당이 한나라당에 비해 3배가 더 높은 지지를 얻고 있는 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 정당지지도만 따져 본다면 진 후보가 앞선다. 그러나 앞서 얘기했듯이 열린우리당에 대한 지지도는 탄핵정국 이후 최고조였지만, 당 지도부의 잇따른 말실수와 혼선은 현실적으로 많은 도민들로부터 인심을 잃고 있었다. 국회의원선거에서도 보여주었듯이 평소 열린우리당을 지지하는 것은 사실이지만 잘못하고 있는 것을 뻔히 보고 있으면서도 도지사 선거에서 열린우리당을 찍을 수는 없는 상황이었다. 적어도 집권여당이 잘못하고 있다는 것을 보여 줄 필요가 있다고 도민들은 생각했다. 한나라당 제주도당 관계자는 "김 후보의 선거초반 지지율이 30%대 중반을 기록했었지만 꾸준히 증가해 지금은 40%대 후반에 이르고 있다"며 "열린우리당 진철훈 후보 역시 지지율이 많이 올랐지만 40%대 초반으로 그치고 있다"고 밝혔다. 제주도당 관계자는 열린우리당이 낮은 지지율을 높이기 위해 중앙당 지도부를 총출동시키는 선거 '올인' 전략을 펴고 있지만 실질적인 지지율은 오르지 않고 있다고 주장했다.

4. 조선일보-한국갤럽 공동 여론조사(5월 20일)

조선일보와 한국갤럽이 20일 제주지역 유권자 834명을 대상으로 재보선 후보 지지도 전화 조사를 실시했다. 이 조사에서는, 한나라당의 김태환 전 제주시장(42.4%)은 열린우리당 진철훈 전서울시 주택국장(33.6%)에 앞선 것으로 나타났다. 조사는 신뢰수준 95%에 표본오차 ±3.4%P라고 밝혔다. 이 조사 결과 20대에서만 두 후보 지지도가 비슷했고, 30대 이상에서는 김 후보가 모두 우세했다. 반드시 투표할 의향이 있는 유권자 중에서는 김 후보(46.2%)와 진 후보(35.5%)의 지지도 차이가 약간 더 벌어진 것으로 나타났다. 총선때 만큼은 아니지만 제주에서도 정당 지지도는 열린우리당(45.4%)이 한나라당(18.4%)을 크게 앞서고 있었다. 그렇지만, 당시 탄핵후 폭풍과 같은 모든 선거이슈를 무력하게 할 수 있는 새로운 이슈가 없던 상황에서 후보지지도는 오히려 한나라당 김태환 후보가 앞선 것으로 나타났다. 실제로 이 시기에 여당에 대한 지지도는 변하고 있었다. 대체적인 도민들의 분위기는 "이제, 열린우리당이 너무 건방져졌다. APEC도 정치놀음으로 부산에 줘버리고 말이야"라고 하면서 "탐탁치는 않지만 한나라당을 찍어 줄까?"라는 말이 공공연히 돌았다. 제주의 여론은 오차범위이지만 김태환 후보에게 유리한 방향으로 흐르고 있었다.

5. 제2차 제민일보-KCTV 제주방송-KM조사연구소 공동 여론조사(5월 20~21일)

제주도지사 후보에 대한 2차 공동 여론조사를 실시한 결과 김태환 후보와 진철훈 후보가 오차 범위 내에서 접전을 벌이고 있는 것으로 조사됐다. 후보별 지지도를 묻는 질문에 34.7%가 김태환 후보를 지지한다고 밝혔으며, 진철훈 후보를 지지한다고 답한 응답자는 29.9%로 두 후보간의 지지도 차는 4.8%P이다. 그러나 부동층은 여전히 35.5%로 높은 것으로 조사되어 부동층의 향배가 당락을 좌우할 것으로 전망되었다. 이번 여론조사 결과는 김태환 후보는 지지도가 0.6%P 상승하는데 그친 반면, 진철훈 후보는 4.2%P가 상승해 김태환 후보의 지지는 '정체'를 보였고 진철훈 후보의 '약진'이 두드러진 것으로 분석되었다. 도민 1,035명을 상대로 20~21일 이틀에 걸쳐 전화면접조사로 이루어졌으며, 신뢰도 95%에 표본오차는 ±3.0%라고 밝혔다. 당시 한나라당 제주도당은 이런 변화하는 여론의 추이를 애써 부정하려고 했지만, 열린우리당 제주도당은 이제 선거가 재미있어진다고 잔뜩 고무되고 있었다. 실제로 도민들도 과거 전직 두 도지사였던 우·신 만의 선거게임에 식상해 있던 상황이어서 새로운 인물에 대한 기대도 없지 않았다.

6. 종합 분석

한편, 최종적인 예측결과를 얻을 수 있는 자료로는, 지난 30일 한나라당 여의도 연구

소에서 자체 조사한 결과인데 여기서도 비록 오차범위이기는 하지만 김태환 후보가 진철훈 후보보다 여전히 우세한 것으로 나타났다. 한나라당 김영표 사무처장은 "비록 앞서고 있는 것은 나타났지만, 선거에서는 변수가 많고, 부동층도 있기 때문에 아직도 예측불허"라며 "여론조사 결과에 만족하지 않고 최선을 다할 것"이라고 하면서 말을 아꼈다.

열린우리당은 그동안 진철훈 후보가 김태환 후보에게 뒤졌던 것은 사실이지만 1일부터 전세가 역전됐다고 밝혔다. 열린우리당 제주도당 관계자는 "한나라당 김 후보가 오랫동안 다진 조직표에 선거 초반에는 진 후보가 지지율 답보상태에 있었지만, 선거가 시작된 후 매일 1% 이상 꾸준히 지지도가 높아졌다"며 "특히 지난 5월 30, 31일 중앙당 지도부가 온 뒤부터는 지지도가 역전됐다"고 주장했다. 제주도당 관계자는 "현행양 후보 지지율이 40%대 중반에 머물고 있다"며 "하지만 김후보는 지지율이 답보상태에 머물고 있지만, 진 후보는 지지율 상승에 탄력이 붙어 결국 선거일인 5일에는 큰 차이로 승리를 거둘 것"이라고 주장했다.

이상의 선거예측조사를 토대로 정리를 해 본다면, 연령별 지지도에서는 두 후보간의 차이는 대부분 오차범위 내이지만 30대를 제외하면 김태환 후보가 진철훈 후보를 이긴 것으로 나타났다. 또 유권자의 정치성향별로는 김태환 후보는 '보수', 진철훈 후보는 '진보'성향의 유권자들로부터 많은 지지를 받고 있는 것으로 나타났다. 두 후보의 당 지지도에서는 열린우리당이 한나라당을 앞서며, 개인 인지도에서는 김태환 후보가 진철훈 후보를 앞선다. 여론조사결과 공표 금지 하루를 앞둬 실시된 도지사 후보를 상대로 한 여론조사 결과에서 한나라당 김태환 후보가 오차범위내인 2%~4.8%P 차로 열린우리당 진철훈 후보보다 앞선 것으로 나타나 두 후보간에 치열한 혼전이 벌어지고 있음을 나타냈다.

Ⅳ. 선거결과 승패 요인분석

대의민주주의에서 정부의 업무수행에 대한 유권자들의 준엄한 평가가 선거를 통하여 이루어질 때 책임정치가 구현될 수 있다.[10] 그러나 선거에서 유권자들은 정부의 업무수행에 대한 회고적 평가뿐만 아니라 전망적 평가를 고려하여 투표결정을 하게 된다.[11] 그리고 종교, 거주지, 소득 및 교육 수준 등의 사회경제적 요인들[12]과 정당일체

10) Wayne L. Francis, Lawrence W. Kenny, Rebecca B. Morton, and Amy B. Schmidt, "Retr ospective Voting and Political Mobility," *American Journal of Political Science*, Vol. 38(1994); David J. Lanoue, "Retrospective and Prospective Voting in Presidential-Year Elections," *Political Research Quarterly*, Vol. 47(1994).

감과 같은 심리적 요인[13] 역시 유권자의 투표결정에 중요한 영향을 미치기 때문에 책임정치의 구현을 어렵게 만들기도 한다.

이처럼, 선거에 영향을 미치는 요인에 대한 분석 기준은 많지만, 여기에서는 제주도선거관리위원회에서 제주도민의 설문을 조사한 다음의 4가지 항목과 기타항목을 추가하여 선거 결과에 대한 분석을 하였다. 유권자의 선택기준을 나타낸 것으로 제주선관위 홈페이지에는 다음과 같은 설문항이 있다. 단순한 분류이지만 설문의 결과와 선거의 결과가 일치했던 만큼 이 분류기준은 나름대로 의의가 있을 것으로 여긴다.

질문: 후보자 선택시 가장 눈여겨보아야 할 점은 무엇이라고 생각하세요?
(총 투표수 : 1157명)
① 정책, 공약 - 286명 (25%)
② 소속정당 - 152명 (13%)
③ 인물, 능력 - 488% (42%)
④ 출신지역 - 224명 (19%)

1. 정책, 공약

재보궐선거가 가지는 정치적 중요성과 선거결과의 영향력으로 볼 때 여당과 야당 모두 중앙당의 적극적 지원과 개입으로 선거 전반이 과열되는 양상을 보이고[14], 이는 불법선거와 선거비용의 증가와 후보자의 흑색비방 등의 네거티브 캠페인의 형태를 띠게 되며, 상대적으로 정책공약 중심으로 이루어지는 포지티브 선거는 실종될 가능성이 높다.

선거초반 전부터 진철훈 후보의 '주소이전과 경전철, 뉴 타운 문제'와 김태환 후보의 '병역문제와 현대텔콘관련 재판, 탑동장학금 환수 문제' 등을 놓고 치열한 비방전을 벌

11) Brad Lockerbie, "Prospective Economic Voting in U.S. House Elections, 1956-1988," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 16(1991) ; J. H. Kuklinski and D. M. West, "Economic Expectations and Voting Behavior in United States Senate and House Elections," *American Political Science Review*, Vol. 75(1981); Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*(New York: Harper & Row, 1957).

12) Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld, and William Mc Phee, *Voting*(Chicago: Chicago University Press, 1954); Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, and Helen Gaudet, *The People's Choice*(New York: Columbia University Press, 1948).

13) Augus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter*(New York: Wiley, 1960).

14) 진영재 · 조진만, "한국 재 · 보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로," 『한국정치학회보』, 제36권 1호(2003).

였다. 진철훈 후보 측은 후보자의 자질검증을 내세우면서 김 후보가 현대텔콘 오·폐수부담금 대납과 관련 직권남용혐의로 기소중인 사안과 산지천 분수대 공사비 의혹 등을 집중 제기했다. 김태환 후보 측도 TV토론 등을 통해 진 후보의 주소 이전을 두고 주민등록법 위반혐의를 바탕으로 사전선거운동 의혹을 제기했으며 뉴타운 건설 문제와 관련 제주현실을 모르는 산남죽이기 정책이라고 비난하기도 했다.

특히 선거운동 마지막 날에는 김태환 후보 측에서 '돈선거' 의혹을 제기하고, 진철훈 후보 측에서 '마타도어(matador)'라며 구시대 정치라고 맞받아치면서 정책선거가 실종되어 유권자들의 투표참여율을 떨어뜨리는 역효과를 가져오기도 했다. 또한 미디어선거라는 의의에도 불구하고 일부 후보 측에서 유권자와 변칙적으로 직접 대면을 했다는 이유를 들어 상호간에 논쟁을 벌이는 오점을 남기기도 했다.

지난 17대 국회의원 선거부터 선거법이 강화되면서 합동연설회와 정당연설회가 사라져 지방자치의 일꾼을 뽑는 선거는 유권자들로부터 피부에 와닿는 거리가 멀어지고 있다. '돈 선거는 묶고 말은 푼다'는 당초 취지와는 달리 후보자와 여야간 비방만 난무, 오히려 유권자들의 무관심만 부추겼다는 지적이다. 특히 후보자와 여야간 이슈가 거의 없었고, 선거캠프에서도 유권자들의 눈길을 끌만한 이벤트성 선거운동도 거의 없어 13일간의 선거기간이 공약은 묻히고, 후보자와 중앙당 지원 인사들만의 축제로 끝나 버렸다.

물론 상대후보와 선거공약이 서로 양극단을 달리게 될 때, 상호간에 자신들의 공약이 적절함을 강조하기 위한 공방은 치열하게 나타날 수 있다. 그러나 선거초반에 정책승부로 이번 도지사선거를 치르자는 두 후보의 약속은 물거품이 되었으며, 선거 막판이 갈수록 정책대결보다는 상대후보의 흠집 내기를 얼마나 효율적으로 잘 할 것인가를 놓고 설전을 벌였다. 자연스럽게 유권자들은 그런 모습을 반가워할 까닭이 없으며 공약 말고 다른 선택기준을 찾게 된다. 또한 일부에서는 도지사가 겨우 2년에 걸쳐 직무를 보는 상황에서 "전 도지사가 남긴 공약을 이행할 시간도 빠듯할텐데 지금 너무 솔깃한 공약을 대량으로 남발하는 것이 아니냐"라고 할 정도로, 두 후보는 서로에게 질세라 앞 다퉈 현실성이 결여된 거대담론만을 늘어놓았다. 일단 '말에서 밀리면 모든 것을 잃게 될 것'이라는 불안감에 각종 미사여구를 동원해서라도 자신들이 정책을 장식하려는 노력을 기울였다. 일반적으로 제주도민들은 후보자의 공약이 중요하다는 원칙에 동감하면서도, 후보자 선택의 결정적 기준으로 판단하지 않는 것으로 알려진다.

2. 소속정당

한나라당 김태환 후보는 열린우리당의 절반에도 못 미치는 당 지지도를 극복하고 제주도지사에 당선되었다. 반면 열린우리당의 진철훈 후보는 당 경선을 통해 지지도를

한껏 올렸고, 열린우리당의 탄탄한 정당지지도를 기반으로 김태환 후보에 맞섰으나 결국은 김태환 후보의 벽을 넘는데는 실패했다. 열린우리당은 4·15총선을 압승으로 이끌었고, 이번 재보궐선거에서도 높은 당지지도를 보여줬음에도 불구하고 빛을 발하지 못했다. 특히 한나라당에 비해 열린우리당은 그야말로 이번 재선거에 올인 했다고 할 정도로 당지도부가 총출동하는 '사생결단'의 총력전을 펼쳤으나 유권자들의 판단은 합리적이었고, 결국 김태환 후보의 손을 들어줬다.

선거기간 동안 열린우리당은 신기남 의장, 천정배 원내대표를 비롯해 정동영 전 의장과 김근태 전 원내대표 등 전현직 지도부와 거물급 정치인이 제주에 모두 나섰고, 제주정치 사상 초유인 상임중앙위를 제주에서 개최하기도 했다. 또 제주의 현안을 총망라하는 획기적인 8개 정책공약을 발표하는 등 제주도민의 표심을 잡기위한 열렬한 구애작전을 펼쳤으나 제주도민은 등을 돌렸다. 여기에는 열린우리당에 대한 견제론도 작용했던 것으로 보인다.

반면 무소속으로 출마하려던 김태환 후보를 영입해 새로운 물꼬를 트려 했던 한나라당의 전략은 결과적으로 주효했다. 이에 따라 한나라당은 4·15총선 완패의 충격에서 벗어나 새로운 가능성을 확인하게 됐다. 한나라당은 '박풍'의 주인공인 박근혜 대표를 세 번째로 제주에 투입, 승기를 굳힌다는 전략이다. 선친인 박정희 대통령의 향수가 남아있는 지역 정서를 감안해 '박근혜 카드'를 십분활용하였다.[15] 박 대표의 제주 지원 유세에는 전여옥·한선교 대변인, 진영 대표 비서실장, 제주출신 원희룡 의원이 동행했다.

보궐선거는 전국적인 선거운동이 일어나지 않고 선거결과가 갖는 정치적 파장이 크지 않기 때문에 유권자들이 평소 느끼고 있던 정당일체감에서 벗어나 비교적 자유로운 입장에서 주로 지역적 쟁점들에 초점을 맞추어 투표를 하는 경향을 보인다. 그러므로 보궐선거의 결과가 선거시점 국민들의 전반적인 여론을 반영한다고 간주하기는 힘들기 때문에 정치적 의미를 확대 해석하는 데는 경계를 해야 한다.[16]

실제로, 제주도민들은 이번 선거에서 소속정당을 후보결정의 판단 기준으로 사용했다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 전체적인 여론조사에서는 여전히 열린우리당이 앞섰기 때문이다. 또한 한나라당이 마음에 들어 김태환 후보를 찍어준 것도 아니다. 단지 총선과 대통령 복귀이후 혼란스럽고 거만해진 열린우리당의 모습에 뭔가 교훈적인 행동을 보여 줄 필요가 있었기 때문으로 여겨진다. 지난번 4·15총선 때 열린우리당이 야당의

15) 『제주의 소리』, 2004.6.3

16) Pippa Norris, British By-Elections: The Volatile Electorate(New York: Oxford University Press, 1990); Chris Cook and John Ramsden(eds), By-Elections in British Politics(London: Macmillan Press, 1973).

실수로 표를 얻었듯이, 이번 6·15보궐선거에서는 한나라당이 청와대와 여당의 실수로 표를 얻은 셈이다. 양 선거를 계기로 열린우리당과 한나라당은 민심이 얼마나 냉정하고 무서운 것인가를 절실히 깨닫게 되는 좋은 본보기가 되었던 것으로 평가된다.

다른 지방선거에도 마찬가지겠지만, 이번 선거는 제주도민들을 위한, 제주도민들에 의한, 제주의 도지사를 뽑는 선거였다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 제주도 이외 지역 사람들이 더욱 제주도지사 선거에 열을 올린 참 보기 드문 선거였다. 그만큼 제주의 선거가 전국주도권을 놓고 당 차원에서 매우 중요했기 때문이었고, 이에 따라 향후 제주도는 미국의 뉴햄프셔주처럼 한국의 정치1번지이면서 정치의 당락을 좌우하는 선거구로 변하고 있다.

3. 인물, 능력

한나라당 김태환 후보의 승리는 역시 오랜 기간 동안 제주지역의 텃밭을 지켜오면서 높은 인지도를 보였다는 것이 승리의 관건으로 해석된다. 김태환 후보는 그 동안 남제주군수와 제주시장, 그리고 제주도부지사를 거치면서 각 지역에 튼튼한 지지기반을 갖췄다. 이 같은 개인적인 높은 지지도로 결국 6·5 재선거의 승리를 거머쥐었다. 반면 열린우리당 진철훈 후보는 기술고시 출신으로 서울시 상암월드컵경기장 건설단장, 도시계획국장, 주택국장 등 서울시 요직을 두루 거친 엘리트로서 수도 서울의 도시·건축 계획을 담당한 경험과 그동안 쌓아놓은 인맥을 바탕으로 한 중앙무대에서의 교섭력을 강점으로 '여당후보론'을 내세우며 바람몰이에 나섰지만 인지도에서 김태환 후보에게 크게 밀렸으며, 선거운동기간이 짧은 것도 악재로 작용했다.

진철훈 후보는 실제로 16일 후보로 확정된 후 23일부터 선거운동에 돌입, 13일 동안 공을 들였으나, 표심을 잡기에는 역부족이었다. 한나라당 제주도당 관계자는 이와 관련 "이번 승리는 한나라당이 잘해서 승리한 것이라기보다 정부여당의 잇단 실언과 실정에 대해 도민이 따끔한 심판을 내린 것"이라는 분석도 내놓았다.

개인적인 인지도와 지지도를 바탕으로 한 김태환 후보의 조직선거와 4·15총선 승리의 여세를 몰아 참신성을 내세운 진철훈 후보의 인물선거를 눌렀다. 김태환·진철훈 두 후보는 전체 유권자의 51.6%가 몰려있는 제주시를 최대 승부처로 보고 이곳에 전 조직역량을 투입하는 총력전을 펼쳤으나 결국 제주시를 근거지로 한 김태환 후보의 일방적 승리로 결론이 났다.

그러나 선거관리위원회 주관으로 열린 TV토론회도 밤 10시 이후에 방송되면서 유권자들의 주목을 받지 못해 출마 후보자간의 정책이나 인물 됨됨이를 구체적으로 비교할 수 있는 최소한의 합동연설회는 필요하다는 의견이 나오고 있다. 실제로 선거관리

위원회에서 보내 온 '선거공보'만을 본다면 진철훈 후보는 능력 면에서 김태환 후보에게 조금도 뒤지지 않는다. 오히려 진 후보가 중앙과의 절충 면에서 김 후보를 앞서기까지 한다. 그러나 제주도민들은 짧은 선거기간 동안 김태환 후보는 어느 정도 얼굴이 익숙한 사람이었지만, 진철훈 후보에 대해서는 거의 알지 못한다. 따라서 제주도민은 진 후보에 대해서 김 후보보다 인물 면에서 나은지 그렇지 않은지 스스로가 잘 모른다. 이 부분 역시 진철훈 후보가 도지사자리에 당선이 되지 못한 큰 이유 중의 하나일 것이다. 대체로 도지사 후보 중에서 제주도민이 아는 후보는 한나라당 김태환 후보였기 때문에 어렴풋이 검증된 후보를 선택한다는 취지에서도 유권자는 김 후보를 선택했다고 말할 수 있겠다.

4. 출신지역

이번에 가장 영향력이 적었던 선택기준이 아마 출신지역이 아닐까 판단한다. 전국적으로 볼 때, 영남과 호남의 지역감정이 있듯이 제주에서도 소지역주의는 대체로 존재하는 것으로 인정되고 있다. 물론 영호남처럼 심각한 수준은 아니라 할지라도 매 생활에서 떠나지 않는 화두임은 분명하다. 개표상황에서 이러한 기대감을 잠시 엿볼 수가 있다. 실제로 선거기간 동안 추이 내지는 선거예측에서는 구좌와 조천 즉, 북군 동부지역의 기반을 둔 김태환 후보가 한경지역 출신으로 서부지역을 텃밭으로 생각하는 진철훈 후보에게 애월지역에서 크게 밀릴 것으로 예상되었다. 그렇지만 개표가 시작되면서 애월읍 일부 지역에서 접전을 벌이는 것으로 나타났고, 김태환 후보진영은 이에 대해 환호성을 질렀고, 진철훈 후보진영은 침통한 분위기에 휩싸였었다.

나름대로 자신들의 지역기반을 의식한 표를 염려해 두었기 때문에 나타난 행동들일 것이다. 물론 어느 나라에서 건 소위 '표의 텃밭'은 존재한다. 그것이 자신이 태어난 곳이든, 자신과 사상이 맞는 곳이든 이런 형태의 지역감정은 나타난다. 그럼에도 불구하고 이번 제주 도지사 선거전에서는 거의 없다고 말해도 과언이 아닐 정도로 한나라당 김태환 후보가 제주시, 북제주군, 서귀포시, 남제주군 할 것 없이 골고루 표를 챙겼다. 결국 진 후보는 자신의 텃밭으로 생각했던 곳에서도 압도적 승리를 거머쥐지 못하자 그의 좌우명대로 '진인사대천명(盡人事待天命)'의 심정으로 TV를 통해 선거결과상황을 지켜봐야 했다.

5. 기타

지난 4·15총선에서 대통령탄핵에 대한 후폭풍이 결정적인 당락을 좌우했다면, 이번 6·5재보궐선거에서는 APEC 정치놀음 후폭풍이 제주지역을 강타한 것은 분명한 것으

로 판단된다. APEC 정상회의 유치 결정이 내려지기 하루전날 정부와 여당은 제주도가 될 경우 자신들이 손을 뻗치려는 부산 민심에 악 영향을 미칠 것이라는 우려를 했다. 물론 공식적으로 열린우리당이 부산에 유치하겠다고 발표한 것은 아니지만 당시 상황에서는 누구라도 '하루 연기설'은 정치놀음의 결과라는 것에 대해 의심하지 않았다. 그런 어설픈 술수에 제주도민은 "국회의석 3석 모두를 열린우리당에 줬는데 이럴 수가 있는가?"라는 일종의 강한 배신감을 느꼈다. 열린우리당은 제주도민들의 이같은 섭섭함을 상임중앙위로 해결하려 했으나 "최대 경쟁자인 한나라당을 찍어줘 버리자!"라는 쪽으로 급선회하게 되었다.

물론 그렇다고 하여 한나라당이 제주 유치를 찬성한 것은 아니다. 당연히 한나라당은 부산 유치에 열을 올렸고, 제주도민도 그것은 당연한 것으로 받아들였다. 중요한 것은 누가 제주 도민을 배신했느냐가 중요한 화두였던 것이다. 여기에는 소위 '괘씸죄'를 열린우리당에게 적용한 것이다. 도민들은 전국적으로 이번 6·5재보궐선거 중 제주의 선거가 얼마나 열린우리당에게 절실하다는 것을 잘 알고 있었으며, 한나라당 김태환 후보가 당선되었을 때 많은 도민들이 일종의 속이 시원함까지 느꼈다고 한다. 또한 제주시장 선거에서도 당초 여론조사 분석 결과 열린우리당 하맹사 후보에게 밀려 떨어질 것이라고 전망되었던 한나라당 김영훈 후보도 예측을 뒤엎고 당선되었다. 이 역시 APEC 후폭풍이 작용했음을 짐작할 수 있는 결과이다. 따라서 지난 총선때 제주도민의 양상과는 대조적으로 대체로 도민들은 한나라당 후보의 당선을 사필귀정(事必歸正)이라고 생각했다. 이처럼 선거 후에도 도민간의 단합은 선거철치고는 의외로 쉽게 해결되었다.

그 외에도 열린우리당은 중반전에 접어들면서 김태환 후보의 자질검증 차원에서 병역문제와 현대텔콘, 탑동장학금 환수, 아들 축의금 차명계좌 문제 등을 집중 부각시키며 쟁점화를 시도했다. 그러나 이 역시 김태환 후보의 지지층을 흔들기에는 역부족이었던 것으로 결론이 났다. 제주도민들은 진철훈 후보에게 좀더 시간이 필요한 것 같다고 입을 모았다. 심지어 진 후보에 대해 "2006년 지방동시선거 때 출마하기 위해 얼굴만 알리려고 나온 것 아닌가?"하고 선거전에서의 수동적인 행동을 보며 질책하기도 했다.

V. 결 론

이번 2004년 6·5재보궐선거의 제주지역 투표율은 49.8%로 제주지역에서 치러진 역대 선거 중 가장 낮은 투표율을 기록한 것으로 나타났다. 이는 2004년 4월 치러진 17대

총선의 제주지역 투표율 61.1%보다 11.3%P 낮은 것으로, 지난 2002년 3대 지방선거 때의 투표율 68.9%에 비해서는 19.1%P나 낮은 수준이다. 이날 함께 광역단체장 선거가 치러진 부산(32.9%), 전남(36.0%), 경남(32.1%) 등 다른 지역 3곳에 비해서는 상대적으로 높은 투표율을 기록했고, 전국 평균 투표율 28.4%에 비해서는 훨씬 높았다. 그러나 여야 중앙당이 '미니 총선' 또는 '총선 연장전' 등으로 의미를 부여하며 양당지도부가 수차례씩 제주지역을 방문하면서 총력전을 펼쳤다는 점에 비춰볼 때 이번 재보궐선거의 투표율은 정치에 대한 도민들의 냉담한 반응을 반영한 것으로 풀이된다. 전반적으로 재보선에 대한 도민들의 관심이 낮았고, 투표가 토요일에 실시되어 젊은층이 대거 투표에 불참하고 농촌지역의 경우 농번기와 겹쳐 투표율이 낮아진 것으로 분석되고 있다.

선거에서 승리한 한나라당 김태환 후보의 득표현황을 보면, 6·5재보궐선거에서 4개 시·군에서 고른 득표로 열린우리당 진철훈 후보를 압도했다. 선거일 하루를 남긴 4일 저녁 각 후보 진영의 자체 판세분석결과 김태환 도지사 측은 13%P 차로 압승을 예상했고, 진철훈 후보 측은 박빙의 승부를 예상했다. 한나라당 중앙당에서 실시한 여론조사에서도 김태환 지사는 5%P 앞설 것으로 조사됐다. 개표결과 김태환 후보는 19만 8,853표(56%)를 얻어 8만5,542(44%)에 그친 진철훈 후보를 2만3,311표차로 제치고 공석의 제주도지사 자리를 차지했다.

김 후보는 개표 초반부터 줄곧 앞서 한 번도 역전을 허용하지 않았다. 특히 최대 승부처인 제주시에서 5만8,862표(57.8%)를 획득, 진 후보(4만,1595표, 42.2%)보다 15.6%P나 앞서며 승리를 결정지었다. 김 후보는 진 후보가 우세할 것으로 예측했던 북제주군과 남제주군은 물론 서귀포에서도 고른 득표력을 과시하며 완승했다.

이처럼 한나라당 김태환 후보가 제주도지사 재보궐 선거에서 승리한 요인을 분석하면 다음과 같이 결론을 내릴 수 있을 것이다.

첫째, 지명도와 조직표의 승리였다. 당초 접전이 예상됐던 것과 달리 김 후보가 제주시를 중심으로 일부지역을 제외하고는 도전체적으로 고른 득표를 보이면서 줄곧 선두를 지켜 당선됐다. 투표율이 낮을 경우 조직표의 위력이 발휘하게 된다는 것을 다시 한 번 입증한 선거였다. 김 후보의 당선은 제주지역에서의 풍부한 행정경험과 높은 인지도 등을 바탕으로 했는데, 그는 전 제주시장으로 재직했을 때부터 "도지사 나가려고 저런다"할 정도로 목관아지와 산지천 복원, 시민복지타운 건설 등 많은 일들을 추진하고 있었다. 그런 선심성 사업을 잘 알고 있었지만, 해당 주민들은 자기마을을 발전시켜 주겠다는데 싫다고 고집할 이유는 없는 것이었다. 오히려 "도지사 되면 더 일을 벌일 것인가?" 하는 기대감까지 심어 준 터였다. 반면 진 후보는 제주를 떠나 서울시 주택국장으로까지 승진하는 동안 제주도민들의 뇌리에 각인될 이렇다할 활동을 한 것은

거의 없었다. 도민의 입장에서도 설령 객관적으로 진 후보가 김 후보보다 더 행정력이 뛰어나고 훌륭한 인물이라고 가정하더라도 하늘에서 어느 날 갑자기 떨어진, 또한 누구인지도 잘 모르는 검증되지 않은 진철훈 후보를 찍을 수는 없었다.

둘째, 정치놀음에 따른 APEC 유치 무산 반감이다. 당시 제주도민들은 객관적인 기준으로 부산과 비교하여 유치경쟁에서 떨어질 이유가 없다고 생각하고 있었다. 특히 노무현 대통령이 제주도를 방문한 자리에서 '지방분권과 균형발전'을 강조하면서 "서울이나 기타 대도시보다는 그렇지 않은 곳에 기회를 주는 것이 좋다고 생각한다"는 표현을 했기 때문에 도민들은 한껏 기대에 부풀어 있었다. 물론 대통령은 APEC을 겨냥해서 한 얘기가 아니라고 할 수 있지만 당시 상황에서 핵폐기물 처리 문제 등을 언급하는 것이 아님은 자명했다. 그러나 정부와 열린우리당은 APEC유치 확정날짜가 다가오자 돌연 시기를 늦출 것을 요구했고, 결국 부산의 표를 의식하여 개최지를 부산으로 결정해 버렸다. 제주도민은 개최지 선정의 전 과정을 공개하라고 했지만 열린우리당은 시원한 답을 하지 않았다. 이에 따라 제주도민들은 열린우리당에게 등을 돌려버렸고, 한나라당 후보를 지지하는 쪽으로 선회했다.

셋째, 집권여당과 청와대에 대한 실망감이다. 다수의 국민들의 의식처럼 지난 총선에서 제주도민 역시 열린우리당을 뽑아 주면 정치는 뭔가 달라질 것이라고 생각했다. 그러나 막상 노무현 대통령이 헌법재판소의 기각 결정으로 청와대로 돌아왔고, 국회과반수 이상 의석을 여당에 줬음에도 불구하고 기대와는 달리 당내의 혼선과 노 대통령의 반개혁적인 태도는 기대가 큰 만큼 실망도 크게 제주도민에게로 다가왔다. 열린우리당은 총선공약으로 내세웠던 아파트 분양가 공개 논란에 대해서도 사실상 백지화 쪽으로 가닥을 잡아갔고, 이라크 파병 문제에 있어서도 노 대통령은 다수 국민의 반대에도 불구하고 굴욕적으로 미국의 부시(Bush) 말을 추종했으며, 정동영 대표와 김근태 원내총무는 자신들이 선거를 승리로 이끈 주역이니 좋은 장관자리는 서로 자신들 것이라고 주장하면서 밥그릇 싸움에 열을 올리는 등 한심한 작태를 보였다. 한편 4·15총선에서 젊은이들은 그들의 부모에게 열린우리당의 개혁성을 자랑스럽게 말하면서 기성세대를 비웃었다. 그러나 6·15 재보궐 선거에서는 입장은 뒤바뀌어 부모세대는 자녀들에게 "이런 것이 너희들이 얘기했던 개혁이냐?"라는 물음에 젊은이들은 고개를 숙여야했다.

넷째, 상대 후보(진철훈)의 선거전략 부족이다. 열린우리당 진 후보는 한나라당 김 후보에 비해 많은 부분에 있어서 열세에 놓인 상태에서 선거전이 시작되었다. 어찌 보면 진 후보는 도전자적 입장에서 선거전에 임해야 되는 처지였다. 즉 진철훈 후보는 김태환 후보에 대해 공격적으로 몰아붙이는 전략을 펼쳤어야 했다. 그러나 TV토론에

서도 볼 수 있듯이 깨끗함과 온건함 그리고 중앙과의 절충성 등 너무 평범한 이미지로 제주도민에게 전달되었다. 반면 김 후보는 강한 어조로 자신의 정치적 야망을 호소했고, 진 후보를 질책하는 듯한 당당함마저 보였으며 오히려 더 적극적으로 토론에 임했다. 또한 진 후보는 중앙당에서 내려와 거리유세를 할 때도 정동영 당 대표 옆에서 누가 도지사 후보인지 구분이 안 될 정도로 정 대표에 끌려 다닌 모습만 보였다. 도민에게로 다가가는 방법에 있어서도 정 대표가 권했을 때 마지못해 악수를 청하는 모습 역시 어색하기 그지없었다. 좋게 보아 그의 표현대로 깨끗하고 순수한 것 일수도 있겠지만, 정치는 쇼맨쉽이 필요한 만큼 진 후보는 아직 아마츄어이고 행정가라는 인상을 심어주기에 충분했다. 이런 전반적 선거행보 과정을 지켜보면서 진 후보 개인은 유능할지모르지만, 주변에는 뛰어난 참모 및 선거 전략가가 없음이 분명했다.

다섯째, 거대여당 견제론이다. 총선에 이어 지사 선거까지 여당에 내줄 수 없다는 한나라당의 거여 견제 심리는 '박풍'(박근혜 당 대표의 인기)에 힘을 얻어 제주도민을 공략했다. 그러나 제주도민이 과연 한나라당의 호소대로 거대여당을 견제할 수 있도록 표를 달라는 것에 대해 전략적 투표를 했다고 보기 어렵다. 왜냐하면 국회의원과 도지사는 엄연히 서로의 영역이 다른 것이고, 또한 아무리 상황적으로 지난 총선의 연장전이라고 하지만 총선 때 여당후보 전원을 뽑아준 도민들이 불과 두 달 만에 견제를 해야겠다고 마음을 바꿀 이유는 없기 때문이다. 만일 있다면 그것은 여당에 실망해서이지 견제를 위함은 아니라고 봐야할 것이다. 그렇지만 야당의 주장하는 거여견제론은 열린우리당에게 배신감을 느낀 도민이 뭔가 돌파구를 찾았을 때, 견제론이 밀려들어왔고 제주도민들은 여당을 혼내주기 위한 명분으로 한나라당의 거여견제론에 자연스럽게 편승했다고 볼 수 있겠다. 이에 따라 거대여당 견제론은 뜻하지 않은 탄력을 받아 열린우리당 진 후보를 압박할 수 있게 된 것으로 분석해야 할것이다. 따라서 궁극적으로 거여견제론이 작용한 것은 사실이지만, 언론에서 평가하는 천편일률적인 거여견제론은 그 본질을 빗겨간 추측성 보도가 아닌가 판단된다.

6·5제주도지사 재보궐선거에 출마했던 열린우리당 진철훈 전후보는 향후 거취와 관련하여 "앞으로 제주사회를 좀더 깊이 있게 바라보고, 지역발전을 위한 연구사업을 벌이겠다"라고 밝혔다. 또 2년 후에 실시되는 지방동시선거 재출마와 관련해 진 전후보는 "앞으로 시간이 많이 남아있고, 선거가 끝난 지 얼마 되지도 않은 상황에서 재출마 입장을 밝히기는 어렵다"며 다만 "제주지역 발전과 관련된 연구사업을 통해 도민들에게 더 다가갈 것" 이라고 밝혔다.

진 전후보는 도지사 선거에서 자신의 패한 이유 중 가장 큰 원인으로 '인지도'의 결여로 판단한 듯, 선거가 끝나자마자 자신의 얼굴이 선명하게 보일 수 있는 현수막을

장기간 곳곳에 내걸었다. 또한 그 현수막에는 그간 도민의 성원에 감사했다는 내용의 글이 들어있었다. 반면 새로 취임식을 마친 김 도지사는 자신의 얼굴을 제외한 채 단순히 감사의 글만 적힌 현수막을 내걸었다. 여기에서도 볼 수 있듯이 진철훈 전 도지사 후보는 앞으로 2년여 남은 다음 도지사선거를 시작한 것으로 분석된다. 그렇다면 2006년 지방동시선거에서는 다크호스가 출현하지 않는 한, 만반의 준비를 갖춘 진철훈 후보와 현도지사로서 유리한 입지를 십분 활용할 김태환 후보 간의 재미있는 선거게임이 될 것으로 본다. 그동안 제주도민은 우근민·신구범 간의 지루하고, 소모적인 역대 제주도지사 선거에서 탈피하여 신선한 활기가 감도는 축제의 장을 기대할 수 있게 될 것으로 조심스럽게 전망한다.

[부 록]

(1) 6·5재보궐선거 부산·경남·전남 당선자 공약[17)]

1. 부산광역시 당선자 공약

기호1번 허남식 (許南植)
부산광역시
한나라당

세계도시의 꿈, 해양특별시로 이루겠습니다. 제2의 도시를 넘어 세계도시로!
- 일 잘하는 서민시장 허남식 -

① 해양특별시 승격을 통한 도약의 계기 마련
② 서부산 일자리 타운(Town)조성
③ 3부시장제 추진(행정/경제/여성 부시장제)
④ 경제 APEC 추진
⑤ 부산/진해경제자유구역청 관할권 강화
⑥ 재래시장 활성화를 위한 국비지원 확대
⑦ 부산경제과학혁신본부 설치
⑧ 국제전문인력 1만명 양성
⑨ 영상·IT산업 육성
⑩ 2011 세계박람회 개최 추진
⑪ 부산 뉴타운 건설
⑫ 부산시민건강벨트 구축
⑬ 대중교통정책의 추진
⑭ 부산노인재단 설립
⑮ 부산장애인복지재단 설립
⑯ 부산여성개발원 설립 및 여성경제정책센터 설치
⑰ 부산노동복지재단 설립
⑱ 아동 청소년 복지 및 교육지원기능 강화
⑲ 균형발전을 위한 서부산권 도시기반 강화

17) 중앙선거관리위원회, http://www.nec.go.kr

⑳ 특성화벨트를 통한 부산발전 가속화

2. 경남도지사 당선자 공약

기호1번 김태호 (金台鎬)
경상남도
한나라당
더불어 잘 사는 웰빙 - 경남을 만들겠습니다.

① 사회적 약자를 위한 복지경남을 건설하겠습니다.
* 권역별 노인복지타운 조성
* 장애우의 이동서비스권 강화
② 여성이 행복한 경남을 만들겠습니다.
* 고용확대를 위해 연성인력개발센터 설치·운영
* 보육시설 개선을 위한 보육예산 획기적 확대
③ 교육과 문화수준을 전국을 최고로 끌어 올리겠습니다.
* 도내대학 경쟁력 강화 및 1군1명문고 육성·지원
* 시·군별 특화된 문화축제 적극육성
④ 환경이 우선하는 클린경남을 만들겠습니다.
* 마산만 살리기 중장기 대책 수립
* 남해안 청정해역을 블루벨트로 지정
⑤ 살기좋은 농어촌을 만들겠습니다.
* 선택형 맞춤농정 추진
* 수산업 산업구조 개선을 위한 해양생물연구소(MBT)설립

미래를 준비하는 경남을 만들겠습니다.
① 일자리 창출을 획기적으로 늘려 실업문제를 해결하겠습니다
* 도지사 직속『일자리 창출특별위원회』구성
* 도내대학 출신자 채용기업에 인센티브 제공
② 첨단사업 육성을 통해 산업경쟁력을 확보하겠습니다
* +0.5차산업 프로젝트 추진(기존사업에 지식·정보·디자인접목)
* 미국의 실리콘벨리와 같은 미래산업단지 조성
③ 경남을 지식기반산업의 수도로 만들겠습니다

* 선택과 집중을 통한 지역전략산업 육성
* 거제 · 남해 · 하동을 경제자유구역으로 확대지정
④ 친환경산업을 통해 지역의 균형발전을 이루겠습니다
* 3대국립공원의 보전적 종합개발계획 수립 및 추천
* 남해안 관광벨트사업의 추진
⑤ SOC 조기확충으로 산업인프라가 튼튼한 경남을 만들겠습니다
* 김해~진해~창원~마산 경전철, 추진중인 각종 국도, 남해안일주도로 조기건설
* 진해신항만 성공적 마무리

3. 전남도지사 당선자 공약

기호2번 박준영 (朴晙瑩)
전라남도
새천년민주당

5대 서남권 발전 공약
① 서남권 경제활성화
② 동북아 관광 문화중심지로 육성
③ 개방화시대 농수산업의 경쟁력 강화
④ 사회간접자본시설 확충으로 접근성 제고
⑤ 복시지설 확충 등이다.

목포권에 대한 세부공약
① 대불국가산단 등 서남권 경제활성화
② 서남권 관광벨트 조성
③ 간척지를 활용한 세계적 관광도시 건설
④ 조선산업 부품집적화단지 조성
⑤ 호남고속철도 건설
⑥ 서남해안 일주국도 77호선 조기건설
⑦ 환경산업유치 등을 내걸었다.
⑧ 목포신외항과 무안국제공항을 중심으로 한 대중국 환적물류거점지역으로 육성
⑨ 김대중도서관 건립
⑩ 원시 백제촌 건설

(2) 6·5재보궐선거 제주 도지사 후보 공약[18)]

1. 관광

① 김태환

· 자치단체, 지역대학, 관광관련 단체들로 '제주관광혁신협의회' 구성
· 관광전담 조직인 '제주관광진흥원'을 설립하고 관광경찰제도 도입
· 총 관광예산 중 20% 이상을 관광마케팅 비용으로 책정
· '3거리(먹거리,즐길거리,살거리)'의 다양성 위해 '세계음식박람회' 개최
· 도민합의를 전제로 기존 상권과 상생할 수 있는 '쇼핑아웃렛' 건립
· 해양수족관 건립과 '생태,신화,역사공원' 조기 완성으로 역사문화생태관광지 조성
· 분야별 관광품질 기준 마련, 경쟁력이 약한 부문 집중 지원

② 진철훈

· 제주관광을 하드웨어와 소프트웨어로 구분 추진
· 관광산업을 총괄할 '제주관광공사' 건립
· 정책수립과 국내외 홍보 및 마케팅 전담할 '관광종합정보센터' 유치
· 국제적 마인드가 강화된 '실버타운'과 국제적 수준의 '요양시설' 유치
· 스포츠산업, 호의산업, 쇼핑관광, 문화관광, 생태관광, 농업관광, 해양관광 등 집중 육성

2. 경제/청년실업

① 김태환

· '경제살리기비상대책위원회' 구성
· 국제자유도시 7대 선도프로젝트 조기 발주
· 생물산업, 한방산업, 정보산업 등 미래전략산업 육성
· 국내외 자본 유치 위한 '토지비축제도' 도입
· 자치단체의 인턴사원 확대 채용
· 인턴사원을 채용하는 사업장에 대한 지방세 감면 검토
· 취업촉진사업단 구성을 통한 구직세일즈

18) 제주일보·KBS제주·제주참여환경연대 아젠다 답변 공개 요약정리

· 해외인턴사업 적극 지원
· 고용시장에 부응한 맞춤형 교육지원

② 진철훈
· 중장기 지역 경제 활성화 대책 위해 '제주도경제종합상황실' 기능 강화
· 제주도 중소기업진흥공단 제주본부 등과 긴밀한 협력체계 구축으로 사업자 적극 지원
· 국제회의산업과 정보통신공학산업(IT), 생명공학산업(BT) 육성
· 국제교육문화사업 및 스포츠산업 육성 통해 청년실업문제 해소

3. 감귤/ 1차 산업

① 김태환
· 적정생산량 예측을 통한 강도 높은 구조조정
· '감귤연구소' 부활 및 감귤재단 설립
· 감귤을 이용한 다양한 가공식품 개발
· 1마을 1작목반 체계 전환 유도 및 감귤 유통조절명령제 단점 보완
· 자치단체, 생산농가, 생산자단체 등이 함께 감귤산업의 혁신체제 구축
· 농어촌발전기금 1,000억원 조기 조성
· '제주형 친환경농업기구' 시범 조성
· '제주도지사 품질인증제도' 확대 시행
· 한우 및 양돈 산업을 기업형으로 육성
· 청정성 지속 유지 위한 '반입가축 전용 검사계류장' 시설 및 독립적 방역체계 구축

② 진철훈
· 감귤 제값 받기위한 안정적 생산기반 구축
· 연간 50만t 생산 유지 위해 폐원, 간벌 등 감귤구조조정 작업 지속적 추진
· 소비자의 기호에 맞는 신품종 적극 개발 보급
· 생산자단체, 유통기관, 연구기관의 유기적인 협조체제 마련
· 감귤유통조절명령제 개선 보완
· 대형선과장 중심으로 공동선별, 공동정산 시스템 구축
· 상품성 향상을 위한 비파괴선과기 등 기술개발 보급 적극 추진
· 감귤 대체 오갈피, 복분자 등 고수익 '대체작목' 발굴 보급
· 감귤을 원료로 한 '2차 가공산업' 활성화

4. 미래산업

① 김태환

- 제주서식 700여 종 생물자원 정보화로 자원 무기화, 생명산업과 한방산업 육성
- 제주첨단과학단지와 연계해 '제주테크노(IT,BT,CT)밸리' 조성, 인텔리전트 아일랜드 건설
- 정보통신산업 지속 육성 발전, 장수의 섬 이미지 활용한 건강, 실버산업 적극 육성
- 제주국제컨벤션센터 건립 연계로 서귀포시를 국제회의도시로 지정

② 진철훈

- 제주국제컨벤션센터의 회의시설과 맞물려 숙박시설, 부대시설 확충
- 체계적인 국제 및 대형 국내회의를 관리할 '국제회의 유치전담팀' 구성 운영
- 국제회의를 소화해낼 지역내 대행전문업체 전략적 육성
- 대형레포츠단지 조성사업 검토
- 정보통신, 생명공학, 문화콘텐츠 산업을 중점 육성
- 수도권 지역 정보통신기업 적극 유치
- 제주하이테크 산업진흥원을 기본으로 제주의 특산물을 이용한 제품생산시스템 구축

5. 국제자유도시

① 김태환

- '도민참여개발사업' 적극 개발 지원
- 내국인면세점 이익금의 10%에 대한 '농어촌진흥기금' 적립 규정 의무화
- 소외계층과 비경쟁력부문 지원을 위한 '경쟁력기금' 조성
- 쇼핑아울렛 사업은 도민적 합의로 추진, 기존 상권과의 시너지 효과 창출
- '국제자유도시추진실무위원회'와 '스터디 그룹'의 '제주국제자유도시연구단'으로 개편 운영
- 국제자유도시 7대 선도프로젝트사업에 대한 도내업체의 일정 비율 참여 보장
- '제주국제자유도시개발센터'를 제주도 산하의 '제주국제자유도시개발공사'로 전환 검토
- 대중앙정부 절충을 통한 국비확보
- 대기업 해외투자유치 전문인력의 투자유치담당관 영입 통한 투자유치 세일 전담

· 아시아의 국제자유무역에 버금가는 투자환경 조성
· '투자진흥지구사전지정제도' 적극 활용
· 인허가등 투자행정절차 소유기간 300일 이내로 대폭 축소 방안 강구
· 환경보전지역의 공공성을 강화하기위해 '토지비축제도'의 도입 적극 검토

② 진철훈
· 7대 선도프로젝트 조속히 실현
· 소규모 도민 자본으로 투자진흥지구에 부여된 각종 인센티브를 부여받도록 보장
· 토지 거래에 따른 '양도소득세 감면' 혜택 부여
· 외자유치 활성화를 위해 투자자본에 대한 지원책 마련
· 외국자본 및 민자 유치의 여건 강화
· 국내 500대 기업 본사, 지사, 부설연구소 등 적극 유치
· 외자유치를 전담할 외자유치 민간전문가 초빙
· 공항, 항만 등의 사회간접자본을 확충하는데 집중 투자
· 데이터베이스망 구축, 생태자원보전 등 사회간접자본 확충위한 정부 투자 유도

6. 전직지사업무연계

① 김태환
· 전직 지사의 모든 사업에 대해서 중단 없는 추진
· 지역항공사 차질 없이 설립
· 한라산케이블카 설치는 환경부 허가 이후도 도민의견 수렴 위해 도민투표 고려

② 진철훈
· 전직 지사의 역점시행을 계승 발전
· 지역항공사 문제는 심도 있는 토론과 전략 마련해 추진
· 한라산케이블카는 환경부 심사 이후도 토론과정을 거치고 친환경적 공법으로 개발

7. 특별자치도

① 김태환
· 홍콩형도, 미국 주정부형도 아닌 제주형 1급 특별자치 실현

· 홍콩과 미국의 선진적 지방자치 요소를 제주의 여건과 특성에 맞게 수용
· 국제자유도시 성공추진 위해 각종 기능과 사무 이양, 조직권과 인사권 강화
· 조례에 의한 과세로 현재보다 강화된 지방재정권 확보
· 지방의회의 권한과 위상 강화, 자치경찰제와 자치교육제도 우선 도입

② 진철훈
· 자치재정과 자치행정을 위해 도민 의견 수렴
· 조세권과 경찰권 등 문제는 도지사 취임 즉시 전문가 집단에 의뢰, 추진방향 결정

8. 공무원

① 김태환
· 공정하고 안정된 성과지향적인 인사제도 마련
· 중요 부서와 직위에 대해 '공개모집제' 도입, '인사청문회' 적극 도입, 능력위주 인사
· 공무원직장협의회와 시민, 사회단체를 인사위원회에 참여시켜 인사 감시 역할
· 제주도와 시, 군 간 인사교류 활성화, 공무원직장협의회의 자유로운 활동 보장
· 비정규직 일용직에 대해 점진적 정규직화 추진
· 정무부지사는 시민단체, 지방의회, 정당, 학계로 구성된 '선정위원회'에서 추천 임명

② 진철훈
· 깨끗하고 합리적인 인사와 탕평책으로 공직사회 갈등 해소
· 인사제도는 지원 부서보다는 '현장사업 부서'를 우선하는 원칙
· 당해 인상 반영되는 근무평정을 공직생활 전 기간에 걸쳐 실시
· 외부 인사의 인사위원회 참여로 자율성 보장

9. 환경

① 김태환
· '아시아의 환경모범도' 조성
· 유네스코의 생물권 지정에 다른 후속조치
· 제주해안을 포함한 GIS 완벽 구축 및 등급 재조정
· '희귀식물기금' 조성

· 지하수 보전을 위한 '환경친화적인 골프장 특별관리체제' 구축
· 지하수 소중함 교육, 관광상품화 위해 공원 성격의 '물박물관' 건립
· 풍력, 태양력, 파력 등 친환경 청정에너지 공급시설 확충

② 진철훈
· 난개발 방지위해 '선 보전, 후 개발' 원칙 견지
· 행정과 시민사회 간 능동적 참여와 비판적 견제 위한 커뮤니티 형성
· 전문가와 환경단체를 중심으로 사전조사를 통해 '스크린 시스템' 구축

10. 문화

① 김태환
· '제주문화예술진흥계획'을 수립
· 제주역사 정립을 위해 '제주학' 신설
· 문화콘텐츠사업 육성 위한 '첨단문화산업단지' 조성
· 제주도립미술관 건립, 문화산업을 클러스터화하여 적극 육성

② 진철훈
· 다양한 문화의 접근을 위해 중앙과의 적극적인 교류협력 추진
· 제주 고유의 다양한 정통문화 발굴 보존
· 전문가 중심의 문화정책에서 생활문화 중심으로 전환
· 1인 1악기 다루기 운동, 생활문화운동 자발적 참여 지원
· 제주문화 발전을 위해 '문화인프라 기획팀' 운영

11. 복지

① 김태환
· '수눌음정신'을 사회복지에 접목시켜 '제주공동운명체' 강화
· 소외계층의 자립적 생산 활동 참여 보장
· 노인들에 대한 맞춤형 서비스 제공 위해 마을별 노인욕구조사 실시
· 저소득 노인의 노령수당 확대지급, 가정방문 건강진단 실시
· 노인종합상담실 운영, 경로당 활성화 프로그램 개발

· 장애인의 불편을 없애기 위한 각종 시책 강화
· 장애인 채용업체에 대산 고용장려금 지원제도 마련

② 진철훈
· '건강관리 프로그램' 확충, '노인일자리 창출' 확대
· 장애인 취업 확대 및 이동권 보장 기반시설 강화
· 장애인 자립 환경과 여건 조성

12. 교육/외국인학교

① 김태환
· 외국인학교 설립의 부정적 문제 해결
· '인재양성기금' 조성으로 도내 학생들의 경제적 어려움 해소

② 진철훈
· 공교육 정상화를 통한 교육 개방
· '교육개방 대책위원회' 구성 운영
· 공교육에서 다루지 못한 특정분야는 교육시장에 맡김

13. 여성

① 김태환
· 직장보육시설 설치권장 및 기업지원책 마련
· 각 시, 군에 '여성인력개발센터' 설치, 양성평등문화 조성
· 이혼가족 구성원들의 사회적 재적응 위해 '재가가족복지사' 제도 도입
· 이혼여성을 위한 사회적 원조프로그램 운영
· 빈곤 여성과 동거자녀 위한 특별관리프로그램 운영

② 진철훈
· 여성문제를 양성평등의 휴머니즘적 관점으로 접근
· 각종 정책결정과정과 참여율 할당
· '제주도 양성평등 지수' 마련, 공무원 성 교육 강화

· '여성발전기금'을 마련 운영, 중장년 여성 자활프로그램 개발

14. 4·3

① 김태환
· 평화의 섬으로 거듭나기
· 희생자와 유족의 예우, 생활비, 치료비 등을 위한 특별법의 개정 추진
· 국가 또는 지방추모일로 지정
· 제주 4·3평화재단을 설립하여 각종 기록물 관리, 사업추진
· 4·3평화공원 조성사업 지속사업 추진, 관련 단체에 적극적 지원책 마련

② 진철훈
· 유족들의 입장에서 도민상생으로 상처 치유
· 부상 및 후유장애자를 위한 생계비 및 치료비 지원
· 4·3특별법 보완, 개정으로 배상문제 등 해결
· 유가족 취업 지원 강화, 복권사업수익금 중 지원금을 배분
· '4·3사건지원사업소'의 설치 연한 연장

Abstract

Analyzing Victory and Defeat Factors in Re-Election/By-Election of 6·5 Jeju Provincial Governor

Elections is the stage which evaluated the policy of the candidate and the political party, and must be the stage of the policy confrontation which selected the candidate or the political party by voters in policy difference standard as own preference. If re-election/by-election is also understood with the process which collects the demand of the citizen and the local resident, it must be also centering around policy elections.

But the more political meaning and influence in elections is important, the more overheat comes to be high through the entire elections process, and there is high possible with the negative campaign center which abuse morality and qualification of the relative candidate or party than positive campaign which compete with policy

pledges center.

This 6 · 5 re-election/by-election puts the government party or opposition party on competition of political situation, and inclines toward 'mini-general election'. One thinks that a local government head must have ability of provincial government performance and integrated regulation, characteristic of democracy and reform, characteristic of consistency and responsibility, etc as essential virtue and qualifications. Hereupon, the local residents should make a good choice whether who is the best leader that will open the future of sustainable regional development and actualize mission of the times or not.

This paper analyzes the what kind of victory or defeat factors should have operated in re-election/by-election of 6 · 5 Jeju provincial governor. The Hannara Party Kim candidate who wins the election overwhelmed the URI Party Jin candidate among four regions. The Kim candidate precedes from opening of the vote count all the time, and even in the Bukjeju, Namjeju, and Seogwipo where are expected a favorable voting constituency for Jin candidate. After all he swept the election at the whole Jeju region with show off in equal vote-getting power.

Thus the victory factory of the Hannara Party Kim candidate is the following. It is that Kim's well-known and organizational skills, the voters' ill feeling against failing bring about the APEC for political reasons, disappointing with the government party and the Blue House, strategy insufficiency of the rival candidate (Mr. Jin), and diversionary move to an enormous government party. After this unless the dark horse appear in 2006 national concurrent local election, it assume that the election will be exciting game between the Hannara Party Kim who has advantage position as the incumbent governor and the Uri Party Jin who get everything in readiness.

Hereafter elections of Jeju provincial governor will escape from existing election behavior that competition between Mr. Uh and Mr. Shin has been tedious and exhausting, and will sublimate it at the stage of the regional festival that is carefully expected.

Key word : Election of Jeju Provincial Governor, Re-Election/By-Election of 6 · 5 Jeju Provincial Governor, Analyzing Victory and Defeat Factors, Kim candidate, Jin candidate

참고문헌

조진만. (1998). "집권정부의 정치적 지지도와 국회의원 재·보궐선거: 김영삼 정권기를 중심으로." 『동서연구』. 제10권 1호.

진영재·조진만. (2003). "한국 재보궐선거의 특징을 파악하기 위한 분석틀 제시와 사례분석: 김영삼과 김대중 정권기를 중심으로." 『한국정치학회보』. 제36권 1호.

Berelson, Bernard., Lazarsfeld, Paul., and Mc Phee, Willian. (1954). *Voting.* Chicago: Chicago University Press.

Campbell, Augus., Converse, E. Philip., Miller, E. Warren., and Stokes, E. Donald. (1960). *The American Voter.* New York: Wiley.

Cook, Chiris., and Ramsden, John(eds.). (1973). *By-Elections in British Politics.* London: Macmillan Press.

Crotty, William. (1984). *American Political Parties in Decline.* Boston: Little Brown and Company.

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

Francis, L. Wayne., Kenny. W. Lawrence., Morton, B. Rebecca., and Schmidt, B. Amy. (1994). "Retrospective Voting and Political Mobility." *American Journal of Political Science.* Vol. 38.

Kuklinski, J. H., and West, D. M. (1981). "Economic Expectations and Voting Behavior in United States and House Elections." *American Political Science Review.* Vol. 75.

Lanoue, J. David. (1994). "Retrospective and Prospective Voting in Presidential-Year Elections." *Political Research Quarterly.* Vol. 47.

Lazarsfeld, Paul., Berelson, Bernard., and Gaudet, Helen. (1948). *The People's Choice.* New York: Columbia University Press.

Lockerbie, Brad. (1991). "Prospective Economic Voting in U.S. House Elections, 1956-1988." *Legislative Studies Quarterly.* Vol. 16.

Noelle-Neumann, E. (1993). *The Sprial of Silence: Public Opinion-Our Social Skin.* Chicago: University of Chicago Press.

Norris, Pippa. (1990). *British By-Elections: The Volatile Electorate.* New York: Oxford University Press.

『제주일보』. 2004년 5월 28일
_____. 2004년 5월 31일
_____. 2004년 6월 2일
『한라일보』. 2004년 6월 10일
제주도선거관리위원회 홈페이지(http://jj.election.go.kr)
중앙선거관리위원회 홈페이지(http://www.nec.go.kr)