

민주화 이행과 선거

윤상철

민주화 이행과 선거

이 글은 민주화 이행과 선거와의 연관성을 한국 민주화 이행의 역사를 거슬러 검토함으로써 다가오는 17대 대선의 정치적 의미를 성찰하고자 한다. 민주화 이행이 종료됐다고 볼 경우에 이번 대선은 주요 정치세력간에 벌어지는 일상화된 권력 경쟁이지만, 민주화 이행이 본질적으로 확장적이고 아직 실현되지 않은 민주적 과제가 산적해 있다고 볼 경우에 이번 대선은 한국 민주주의의 미래를 가늠하는 중대한 계기이다. 이 글은 후자의 관점에서 한국 민주화 이행의 역사와 그동안 시행된 선거와의 관계를 조명하고 나아가 이번 대선의 이행사적 의미를 살펴보고자 한다.

1970년대 중반 이후 진행된 이른바 ‘제3의 물질 민주화’는 세계 전 지역으로 확산되면서 ‘새로운 민주주의’ 체제를 낳았다(Huntington 1991). 군부권위주의 체제 혹은 국가사회주의 체제와 같은 구 체제들은 다양한 요인에 의해 여러가지 경로를 거쳐서 민주주의 체제로 변모하였다. 일부 국가들은 이런 이행에 참여하지 못하기도 하였고 일시적으로 이행에 성공했다가 구 체제로 역전하기도 했지만, 한국은 비교적 성공적인 민주화 이행을 경유했다고 평가되고 있다. 그 이행의 경로는 일반적으로 정치적 자유화, 민주적 이행, 민주적 공고화, 민주적 심화의 단계를 밟아왔다.

한국 정치 체제의 민주화 이행에 대해서는 다양한 견해들이 있지만, 1987년에 민주적 이행을 시작해 1993년에 민주적 공고화기에 접어들었다는 견해가 지배적이다

(조효래 1995; 송호근 1994; Hsiao and Koo 1995). 그러나 이 글에서는 민주화를 지향한 사회적 동원이 이루어진 뒤에 신헌법이 만들어지고, 그에 근거해 새로운 정치 체제를 형성하는 두 차례의 정초선거(founding election)가 실시되는 시점까지를 민주화 이행기로 보고자 한다. 즉, 1987년 초반부터 13대 대통령선거와 13대 국회의원 총선거가 치러지고 여소야대 아래 정치 개혁이 이루어졌던 1988년 말까지를 민주화 이행기로, 1989년 이후의 시기를 권위주의적 지배블록이 복원되면서 확장적인 민주화가 억제되는 정체된 민주주의의 공고화기로 설정한다. 민주적 공고화기는 민주적 심화가 동시적으로 진행되지만, 이 글에서는 외환 위기가 종료되고 경제 민주화와 사회 민주화를 둘러싸고 사회 집단 사이의 정치적 갈등이 격화되기 시작한 1999년 이후의 시기를 본격적인 민주적 심화기로 보고자 한다.

본격적인 논의에 앞서서 선거 동학을 기준으로 민주화 이행을 조망함으로써 한국 민주주의의 변동을 살펴보기로 하자. 먼저 민주적 이행과 관련, 기존 연구들은 성공적인 민주화의 중요한 단계로서 불확실성에 대한 동의(contingent consent)를 지적하고 있다.¹

이는 그 결과의 불확실성을 전제로 게임의 규칙으로서의 선거에 중요한 정치적 행위자들이 동의하는 것을 말한다. 또한 민주주의는 인민의 지배, 좀더 구체적으로는 자유롭고 공정한 경쟁에 의한 정기적인 선거를 통해 정부를 선출하는 체제라고 간주되며 그렇게 선출된 정부가 다른 정부에 비해 일반적으로 우월하다는 믿음을 전제하고 있다(Diamond 1999: 3). 따라서 민주화 이행은 그런 선거와 선거의 결과로서의 정부에 대한 신뢰에 바탕하고 있다. 그러나 한국의 상황을 들여다 보면, 정치적 행위자들이 게임의 규칙에 동의하고 여러 차례의 게임을 치렀으면서도 집권세력은 게임 규칙의 실질적인 운용을 변화시키고자 하였고, 야당세력은 그런 집권세력을 불신해 왔다. 뿐만 아니라 정치적 개인과 집단이 게임에 참가하는 정치적 동기가 합리적으로 선택됐다는 점에 대해서도 사회적 동의를 부재하다.

한국 정치 체제가 민주적 공고화기를 넘어섰는가의 문제 역시 명쾌하게 정리되기 어렵다. 일반적으로 민주주의의 공고화를 위해서는 경쟁의 제도적 틀인 선거를 통해 경제적 갈등이 수렴되어야 한다.² 그러나 한국 정치 체제는 보수적 정치 집단과 폐쇄적 정당 체제로 인해 정치사회의 진입 장벽이 높기 때문에 정치적 대표 체제는

1 불확실한 동의는 선거의 승자가 야당을 영원히 집권하지 못하도록 게임 규칙을 변경하지 않는다는 조건에서 선거의 패자가 선거의 결과를 수용할 때 발생한다(O' Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986; Przeworski 1986).

여전히 기형적인 모습을 지니고 있다. 그 결과 정치적 의사결정에 있어서 여전히 사회운동과 같은 압력 정제(pressure regime)의 행위자들이 중요하게 참여하고 있다(Schmitter 1997). 그러나 성공적인 민주주의 체제라면 이행기와 공고화기의 정치적 행위자들은 다를 수밖에 없다.³

다른 한편에서는 두 번의 권력교체 실험(two turnover test)에 통과했을 때에 비로소 민주주의는 공고화됐다고 보기도 한다(Huntington 1991: 266~267; Diamond 1999: 73). 정기적으로 반복되는 선거만으로도 민주적 공고화를 규정하기는 하지만 공동화(hollowing out) 선거민주주의에 비해 좀더 실질적인 요건이라고 볼 수 있다.⁴

한국 민주주의는 엄밀한 의미에서 단 한번의 수평적 정권교체를 경험한 만큼 이 실험을 통과했다고 보기는 어렵다. 더구나 민주적 정권의 거버넌스(governance)가 내적 결합뿐만 아니라 외부적 압력에 의해 지속적으로 위기에 처해왔다는 점을 고려한다면, 민주적 게임 규칙에 대해 한국 사회가 모두 동의하고 있다고 보기도 어렵다.

민주적 심화기에 이르면 선거는 다양한 경제적 소수 집단의 정치적 대표성의 문제에 봉착하게 된다. 민주적 공고화에 있어서도 분배 갈등은 모두 제도화되어야 하고 모든 주요한 정치세력은 그들의 경제적 요구를 민주적 제도를 통해 주장해야 한다(Przeworski 1992). 그러나 본격적인 민주적 심화기에 이르게 되면, 정치적 민주주의에서 경제적 민주주의와 사회적 민주주의로의 확장이 시작된다. 이에 따라 기존의 자원분배구조는 전면적으로 도전을 받게 된다. 소수 집단의 경제적 이익이 주장되고 기득권 집단의 경제적 이익이 위기에 처하게 된다. 따라서 선거는 그런 이익이 주장되는 주요한 통로로서 작동해야 한다. 만일 과두제적 권력 독점으로 인해 시민 사회의 다원주의적 이익이 반영되지 않을 경우에는 그야말로 선거민주주의의 한계에 머무르게 된다(Diamond 1999).

한국 민주주의의 현 상황은 이런 민주적 심화가 중대한 위기에 처해 있다는 사실을 보여준다. 과두제적 권력 독점과 그 기반인 선거 제도가 존속하면서 소수 집단의

2 셰블스키는 민주적 공고화의 조건으로서 경쟁의 제도적 틀이 구축되고, 경쟁적 대의 정권이 수립되며, 경제적 갈등이 민주적 제도를 통해 수렴되어야 하고, 군부가 민간의 통제 아래에 들어와야 한다고 보고 있다(Przeworski 1992).

3 민주적 이행기에는 민주주의 정치의 주요한 행위자들이 중요하지 않지만, 민주적 정치 체제에서는 이행기의 중요한 행위자들은 더 이상 중심적인 존재들이 아니다(Mainwaring 1992).

4 보통선거 실시 등 선거주의(electoratism)가 민주주의의 모든 것이라고 한다면, 즉 제한된 이념적 지평 내에서 협의하게 제도화된 정당간의 선택만이 주어진 조건을 민주주의라고 한다면, 한국은 이미 오래 전에 제3공화국 시기나 노태우 정권기에 민주주의를 이뤘다고 볼 수 있다(최장집 1996: 231).

정치적 진출이 제약되고 있다. 또한 소수 집단의 정치적 지지를 받아왔던 현 지배블록은 내부적 부패와 지역주의적 균열구조에 의해 위기를 맞고 있으며 재집권의 가능성은 낮아지고 있다. 이런 상황에서 계층간 불평등의 사회적 균열이 정치적 균열로 나아가지 못하고 당면한 선거에서 그 의제화에도 실패하고 있다. 그 결과 민주적 심화라는 이행기적 과제에 대해 현재의 선거정치는 그 탈쟁점화를 정당화하고 있는 역설에 봉착하고 있다.

이 글은 이런 문제의식을 배경으로 먼저 한국의 민주화 이행기 전반에 걸쳐 진행됐던 선거의 정치사를 조망한다. 이를 바탕으로 민주적 이행 이후의 선거가 제기하고 있는 문제들의 성격과 의미를 살펴본다. 마지막으로 민주적 심화의 맥락에서 다가온 대통령선거의 역사적 의미와 과제를 검토한다.

민주화 이행과 선거

민주적 이행은 필연적 전제조건을 갖고 있지는 않지만, 실현되기 이전에 여러 가지 체제 변동의 징후를 드러낸다(Shin 1994). 지배블록의 균열이 발생하기도 하고 밑으로부터의 사회적 압력이 나타나기도 한다. 민주적 이행의 분수령이 된 1987년 6월 항쟁 이전에 나타난 대표적인 징후들로 부마항쟁과 유신 체제의 붕괴, 그리고 신군부에 대항한 광주항쟁을 들 수 있다. 이런 비제도적 징후들뿐만 아니라 선거를 매개로 한 제도적 징후들도 나타나는데, 대통령선거가 간선제인 상황에서 국회의원 총선거야말로 체제가 사회적 균열을 수렴하지 못하고 있다는 점을 명백하게 드러냈다.

유신 체제에서 실시된 10대 국회의원 선거와 정치적 자유화기에 실시된 12대 총선거는 권위주의 체제가 위기에 처해 있음을 여실히 보여주었다. 유신 체제의 극성기인 1978년 10대 선거에서는 제3공화국 출범 이래 처음으로 야당이 득표율에서 집권당에 앞섰을 뿐만 아니라 이전 선거에 비해 높은 투표율을 보여주었으며, 심지어 서울에서는 야당의 득표율이 여당의 2배에 이르렀다(윤형섭 1986). 대통령이 국회의원의 일부를 지명하는 제도만 없었더라면 사실상의 선거혁명이 발생할 수 있었다. 정치적으로 개방된 1985년의 12대 총선거는 85%에 달하는 투표율을 보였고 야당이 득표율에서 여당을 현저하게 앞서는 결과를 낳았다. 특히 서울에서는 대부분의 야당 후보들이 압도적인 표차로 1위에 당선됐다.

이런 사실은 신군부가 공포 분위기를 조성하고 유력한 대중 정치인들의 정치 활동이 규제되고 있는 상황에서 치러진 11대 총선거를 논외로 한다면, 한국의 유권자들은 이미 1970년대 후반부터 권위주의 체제에게 등을 돌리고 있었다는 점을 확인

해준다. 특히 1970년대 중화학공업화를 기점으로 해 도시 지역에 형성되기 시작한 광범한 중산층들이 정치적 민주화를 희망하고 있었다는 사실을 보여준다(최장집 1989). 다시 말하면, 시민사회의 유권자들은 이미 민주 대 반민주의 균열 구도를 수용하고 있었으며, 선거의 정치 지형 역시 민주적 야당과 반민주적 집권당의 구도로 나타났던 것이다. 이런 정치 지형과 선거 결과는 제도야당과 사회운동세력 사이의 한시적인 선거연합이 형성됨으로써 가능했고, 이 정치연합은 이후의 민주적 이행 과정에서 중요한 모델로 작용하게 됐다(윤상철 1997).

정치적 자유화기의 선거는 비교적 명확한 정치적 균열 구도 안에서 민주연합의 동원력을 확인시켜 주었다. 다른 한편으로는 제도로서의 선거 체제와 정당 체제가 주는 권위주의적 한계를 명확하게 보여주었으며, 그런 한계는 제도를 넘어서는 비제도적 운동정치를 통해 극복할 수 있다는 사실을 인식하게 하였다. 이런 민주 대 반민주의 정치 지형은 1987년 6월 항쟁이라는 비제도적 운동정치를 통해 폭발하면서 비로소 민주적 이행의 길에 접어들게 됐다. 민주적 이행은 신헌법을 통해 불확실성을 제도화하는 법적인 근거를 마련하고, 이에 기초해 새로운 민주 체제를 구성하기 위한 두 차례의 선거를 치르는 과정이었다.

민주적 이행은 주요한 정치적 행위자가 사회운동세력에서 정치세력으로 대체되는 과정이었다. 특히 한국의 민주적 이행은 구체제의 붕괴와 구 지배블록의 퇴각에 따르는 이행이 아니라 타협에 의한 이행이었고, 야당 정치세력의 대중동원력이 높았기 때문에 사회운동세력이 이행을 위한 협상에서 배제될 수밖에 없었다(Share 1987). 그 결과 민주적 이행기의 선거에서는 시민사회의 민주 대 반민주의 균열구조와 정치사회의 지역주의적 균열구조가 중층적으로 작동하게 됐다.

민주적 이행 직후의 선거는 이행의 성격을 규정하고 향후 정치 체제를 근본적으로 결정한다는 점에서 이른바 '정초선거'로 지칭된다(최장집 1993: 293; O'Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986: 57~64). 따라서 1987년의 13대 대통령선거와 1988년의 13대 국회의원선거에서 나타난 정치 지형은 이후의 정치과정을 규정하게 됐다. 결론적으로 이 두 선거뿐만 아니라 이후의 모든 선거에서 민주적 개혁의 쟁점과 계급정치는 예외 없이 지역감정에 의해 중층적으로 결정됐다(최장집 1993: 323). 1987년 대선에서 각 후보의 득표율은 노태우 36%, 김영삼과 김대중은 28%, 27%였고, 1988년 총선거에서 집권 민정당과 두 야당인 통일민주당과 평민당의 득표율은 각각 34%, 29%, 24%였다. 이들 두 선거에서의 투표 행태는 완전히 지역적 기반과 일치하였다(김형국 1990). 그러나 집권당이 과반수 획득에 실패한 사실에서 국민의 민

주화 요구가 민주적 이행 이후에도 유지됐고, 그에 따라 민주 대 반민주의 균열구조 역시 확고했다고 볼 수 있다.

민주 대 반민주의 정치이념적 균열과 지역주의적 균열이 중층적으로 작동하던 이행기의 정치 지형은 점차 지역주의가 강화되는 방향으로 변화하게 된다. 그 이유는 여소야대의 정당 체제에서 정치적 민주화가 진전되는 한편, 노동운동과 통일운동의 성장으로 인해 이행을 주도해왔던 중산층의 민주화 욕구가 약화됐기 때문이다. 또한 대선 과정에서 약화된 지역감정이 정치인들의 권력 강화 욕구와 결합하면서 지역주의적으로 급속하게 재편됐기 때문이다. 이런 변화가 지역주의적으로 고착된 계기는 호남 지역을 배제하는 정계개편으로서 민주화를 주도하던 여소야대 구조를 붕괴시킨 3당 합당이였다. 그 결과 중층적으로 작동하던 균열구조는 지역주의가 압도하는 균열구조로 변모하였다. 1991년 광역지방의회선거는 지역균열구조가 확고하게 자리잡으면서 민주 대 반민주 균열을 압도해버렸다는 사실을 확인할 수 있었던 선거였다. 선거 이전에 정권의 부패와 비합리성, 경제 운용의 실패, 공안정국 아래 민주적 개혁의 지연 등으로 여당인 민자당의 지지도가 매우 낮았고, 민주화 운동의 연장선 상에서 가장 강력한 동원이 이루어졌던 5월 투쟁 직후에 실시된 이 선거에서 민자당은 평민당에 압도적인 승리를 거두었다.⁵

1992년 국회의원 총선거는 연말의 대선을 앞두고 실시됐기 때문에 노태우 정부에 대한 평가와 아울러 3당 합당 이후의 지역주의적 보수정치에 대한 심판의 성격을 지니고 있었다. 당시 통합야당이었던 민주당은 민주주의의 퇴행과 지역주의적 권력 독점에 대응해 민주 대 반민주, 안정 대 전제의 쟁점화에 주력하였으나 선거 결과는 지역주의적 정치 지형이 동요하지 않았음을 보여주었다.⁶

1992년 제14대 대통령선거는 민주화 이행의 관점에서 본다면 민주적 이행에도 불구하고 권력교체에 실패했던 13대 대선보다 일보 전진할 수 있는가가 관건이었다. 즉, 해방 이후 김영삼 체제에 이르기까지 변하지 않은 반공보수주의 집권세력, 즉 군부-재벌-관료-보수적 직업 정치인을 중핵으로 하며 경상도라는 한 특정 지역에

⁵ 당시 민자당은 정당 공천이 금지되어 있었던 기초의회선거에서 69%의 친여 성향 후보가 당선됐다고 주장하였고, 정당 공천이 허용된 광역의회선거에서는 65.1%의 당선자를 뽐내며 압승을 거두었다(안창시·김만홍 1994).

⁶ 14대 총선의 투표율은 역대 총선 사상 가장 저조한 71.9%였다. 점에서 여당의 실정에도 불구하고 야당의 민주화 노선이 쟁점화에 실패했다고 평가된다(박찬욱 1994). 여당인 민자당이 과반의석을 확보하는 데에 실패했지만, 그 주요한 원인은 야당에 대한 국민적 지지에 있다기보다 여당 내부의 파벌 갈등, 군부의 정치적 약화, 국가와 재벌간의 갈등 등 지배블록 내부의 응집력 부족이라고 볼 수 있다.

강고한 지지 기반을 둔 지배블록이 민주개혁을 지지하는 세력에 의해 교체되어 선거혁명을 실현할 수 있느냐 없느냐의 문제가 그 중심에 있었다. 그러나 선거운동 초기의 정치 쟁점이 경제회복과 물가안정에 있었다는 점에서 민주 대 반민주의 정치 지형이 더 이상의 정치적 의미를 갖지 못한다는 사실을 보여주었다. 선거 중반에 이르면서 구 지배블록이 동원할 수 있는 지역감정, 색깔론에 의한 공격, 그리고 현대 재벌에 대한 차별적 공격 등과 같은 반민주적 쟁점들이 제기됐다. 선거 결과 나타난 김영삼 체제는 군부권위주의를 승계하는 '지역 분할지배 체제'의 제도화를 통한 '제한적 민주주의'(democradura)였으며, 1987년 이후 시민사회는 지역감정과 중산층의 보수화라는 두 축을 중심으로 보수적 지배블록의 강고한 지지 기반으로 변화하였다는 사실을 확인시켜 주었다(최장집 1993: 400). 이런 경향은 지속되어 1996년 15대 총선에서는 신한국당이 선전한 반면, 야당인 국민회의와 자민련이 지역당의 굴레에서 벗어나지 못하는 결과를 낳았다.⁷

또한 3김 시대와 지역주의의 청산을 내걸었던 '꼬마' 민주당이 몰락하였다는 사실은 지역주의가 확고하게 자리잡았음을 보여주고 있다(정용대 1996).

1997년 15대 대선은 최초의 여야간 정권교체를 실현함으로써 한국의 민주화 이행에 있어서 중요한 분수령이었다. 그러나 야당의 집권은 민주주의나 통일과 같은 이념적 균열과 경쟁 속에서 실현된 것은 아니었고, 확고부동한 지역주의적 균열의 산물이었다.⁸

국민회의-자민련 연합(DJP)과 그 위에 박태준의 가세가 김대중 승리의 핵심 요인이었다는 사실은 그의 충청권에서의 약세와 경북 지역에서의 선전으로 확인된다. 물론 집권당의 분열과 부패, 그리고 그로 인한 외환 위기 등에 좌절할 유권자들이 보다 진전된 민주주의를 지향하고 있었지만 선거 과정이나 결과를 보면 그런 요인이 승패에 결정적이었다고 하기는 어렵다.⁹

오히려 야당의 DJP 연합이 호남과 충청 지역을 대표하는 지역 정치세력들의 연대

7 15대 총선에서 국민회의가 호남을(37석 중 36석), 자민련이 충청을(28석 중 23석) 거의 석권한 데 반해, 신한국당은 영남을(76석 중 51석) 거의 석권하였다.

8 DJP 연합은 비호남 대 호남의 지역균열구조에서 김대중이 집권하기 위해 선택할 수 있는 불가피한 대안이었다고 평가할 수 있다(김만홍 1997). 그러나 제13대 대선에 비해 제15대 대선은 오히려 지역주의 일변도의 선거 구도가 이루어졌다는 점에서 더 부정적인 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

9 일부에서는 경제 위기를 가져온 정부 여당의 국정운영의 실패에 대한 비판적 여론이 형성되면서 노동자, 도시 저소득층을 중심으로 서민들의 압도적 다수가 김대중 후보를 지지했다는 점에서 계층과 세대간 투표 성향이 지역주의 요소만큼 크지는 않지만 중요한 변수로 작용하였다고 평가하고 있다(최장집 1998).

였던 반면, 여당은 대구·경북 지역의 수구적 보수세력과 부산·경남 지역의 개혁적 보수세력으로 분열됨으로써 여야간 정권교체가 이루어졌다고 평가할 수 있다(정상호 1998). 이로 인해 수평적 정권교체의 정치적 의미는 상대적으로 퇴색하였고, 이후의 정치과정에서 보듯이 정권의 개혁정책이 지역주의에 의해 쉽게 제약되는 결과를 가져왔다.

2000년의 제16대 총선은 현 정부의 개혁정책에 대한 중간평가의 성격을 띠고 있었는데, 선거 결과는 한나라당의 승리와 민주당의 선전, 그리고 집권연합에서 이탈해 지역 거점을 재확인하고자 했던 자민련의 몰락으로 나타났다(박찬욱 2000). 민주당은 영남을 제외한 모든 지역에서 한나라당에 앞섰고 서울 지역에서는 집권당으로서 다수 의석을 차지하였으나 한나라당의 영남 석권을 저지하지는 못했다. 요컨대 충청권의 지역패권 정당의 몰락에도 불구하고 영호남 대결 구도는 약화되기보다는 오히려 더 배타적으로 변모하고 있다고 볼 수 있다.¹⁰

따라서 설부른 지역주의 해소론과 달리 지역균열이 이념균열 등 하위균열을 포섭, 융합하면서 더욱 강력한 정치균열로 악화되고 있다고 평가되기도 한다(최영진 2001). 다만 지역정치의 인적 표상인 3김 정치가 점차 종식되고 있다는 징후를 보여주고 있지만, 지역 대립 구도가 존재하는 한 언제라도 다른 정치인을 통해 재현될 수 있다고 보아야 할 것이다.

선거와 정치 지형

한국의 민주화 이행기의 선거는 다가오는 대선과 관련해 많은 시사점을 던져주고 있다. 특히 선거를 매개로 정치사회와 시민사회가 어떻게 결합하고 분리되는가에 대한 근본적인 성찰을 제기하고 있다. 그 이유는 선거가 다양한 정치적 행위자들이 개입되어 있는 복합적인 정치 지형의 산물이기 때문이다. 그 결과 정치적 행위자들의 합리적 선택이 의도하지 않은 결과를 낳을 가능성이 존재하게 된다.

돌이켜 보면, 한국 민주화 이행기의 선거는 민주 대 반민주의 균열구조와 지역주의적 균열구조가 공존하다가 민주화의 진전과 더불어 점차 지역주의가 현저해지는 양상을 보였고, 최근의 민주적 심화기에 이르러 지역주의가 약간 완화되는 경향을

10 유권자의 지역주의 투표가 강화됐다고는 선거의 주요 쟁점 중의 하나였던 정권에 대한 중간평가가 지역에 따라 상반되게 나타났고, 이념성이 중첩되면서 표면적으로는 마치 지역주의 투표가 좀더 강화된 것으로 나타나게 됐다는 주장도 있다(조기숙·김선용 2002).

보이면서도 여전히 강고하게 존속하고 있다. 이런 선거 구도의 변화는 선거가 근본적으로는 정치 지형에 의해 주도되면서도 민주적 이행 이후에 선거정치를 주도해온 정치세력들에 의해서 규정되어 왔다는 사실을 말해준다. 다시 말하면, 민주적 이행 이후의 선거는 정치세력들의 지역주의적 정치동원 체제에 의해 결정됐으며, 그 결과 지역주의를 더욱 증폭시키면서 비민주적 정당정치와 경직된 경쟁 체제를 만들었다는 것이다(김만흠 2000: 140~141).

선거를 둘러싼 정치 지형의 변화는 다양한 정치 지형의 복합적 산물로서 나타난다. 선거가 정치사회를 중심으로 하는 제도적 기제인 만큼 정치사회의 지형 자체가 가장 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 정치사회를 구성하는 정치세력들은 선거를 매개로 시민사회의 유권자들을 정치적으로 대표하고 동원해내야 하기 때문에 시민사회의 정치적, 이데올로기적 지형 역시 중요한 변수로 작동하기 마련이다. 또한 선거는 국가를 구성하는 제도인 만큼 국가의 정치 지형 역시 중요하게 작동한다. 다시 말하면, 선거는 국가-정치사회-시민사회의 대립관계가 만들어내는 정치 지형의 산물이다.

다음으로 선거와 정치 지형의 관계를 이행기라는 특수한 정치적 맥락에서 시계열적으로 살펴보기로 하자. 먼저 이행 직후의 정초선거는 다양한 정치적 행위자들의 불확실성에 대한 동의를 전제로 한다. 한국의 경우, 정초선거로서의 제13대 대통령 선거는 시민사회를 거점으로 하는 민주화운동세력의 밑으로부터의 압력에 의해 제도화될 수 있었다. 좀더 정확히 말하면, 시민사회의 민주화운동세력과 정치사회의 제도야당세력 간의 민주대연합에 의해 대통령선거가 직선제의 형태로 자리잡을 수 있었다. 그러나 대통령선거의 제도화 방식은 사회운동세력이 배제된 상황에서 지배블록과 제도야당세력 간의 타협을 통해 결정됐다. 이런 사실은 한 사회의 정치 지형을 결정하는 데 있어서 중요하게 작동한 운동정치가 한 사회의 사회 갈등을 제도화하는 데 있어서는 배제될 수 있다는 점을 말해준다.

셋째, 정치세력들은 불확실성에 동의하지만 선거 결과의 확실성을 추구한다. 이를 위해서 정치세력들은 자신들의 정치적 확실성을 높이는 방향으로 시민사회의 정치 지형을 재편하고자 시도한다. 즉, 정치세력들은 스스로의 권력 강화를 위해 시민사회와의 연합과 분리, 그리고 배제를 선택하게 된다(Tilly 1978). 특히 시민사회의 정치적 압력이 정치세력 모두에게 공동의 위기로 인식될 경우에는 이른바 '변형주의적 동원'을 통해 정치사회의 정치 지형을 시민사회에 강요하게 된다(최장집 1996). 한국에 있어서 변형주의적 동원은 시민사회의 민주화 압력이 확장되면서 보수주의적 정치

사회의 해체와 재구성을 요구할 때에 지역주의적 동원으로 나타났다.

넷째, 정치사회의 동원은 시민사회에 존재하는 사회적 균열에 근거를 두고 있다. 만일 지역주의적 균열이 존재하지 않았더라면, 정치사회의 지역주의적 동원은 설사 시도됐다 할지라도 그 정치적 효과가 미미할 것이다. 한국의 시민사회에는 민주 대 반민주의 균열과 계급적 균열이 존재하였지만, 강력한 중산층의 보수화로 인해 두 균열이 통합되지 못하고 상호간에 약화시키는 효과를 낳았다. 일반적으로 계급균열의 중요한 축인 노동자계급의 급진화는 중간층의 보수화를 초래하지만 양자간의 관계는 그 사회의 정치 지형에 따라 상대적이다. 이런 상황에서 정치사회는 지역주의적 균열을 동원할 수 있었다.

다섯째, 정치사회의 정치적 동원은 선거를 통해 이루어지지만 항상 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있다. 13대 총선의 여소야대 지형은 지역주의적 동원에 근거하고 있었지만 민주 대 반민주의 정치 지형을 존속시키는 효과를 낳았다. 14~15대 총선은 기본적으로 여당이 주도하는 지역주의적 동원에 의해 지배됐으나, 그런 지역주의의 확산은 15대 대선에서 여당의 패배를 낳았다. 15대 대선의 지역주의적 동원은 16대 총선에서 보수 대 개혁 구도의 정치적 효과를 약화시키고, 다가오는 대선에서 현재의 여당의 패배를 예상하게 하는 부메랑 효과를 낳았다. 지역주의와의 관계를 살펴보면, 설사 지역주의를 기반으로 집권하더라도 지역주의를 극복하기는 어렵다는 사실을 보여준다.

여섯째, 시민사회의 정치적 동원은 정치사회와 결합되어 있을 경우에는 그 정치적 정당성을 약화시키고, 분리되어 있을 경우에는 그 정치적 효과가 왜곡될 수 있다. 1988년의 통일운동과 노동운동은 정치사회와 분리되면서 공안정국과 3당 합당을 낳았고, 2000년의 총선시민연대의 낙천낙선운동은 정치사회와 결합하면서 그 정치적 정당성을 약화시켜 여당의 분산과 야당의 지역기반 공고화라는 의도하지 않은 결과를 낳았다.

제16대 대선과 민주화 이행

다가오는 제16대 대선은 민주화 이행의 관점에서 대단히 중요한 정치적 계기가 될 것이다. 먼저, 이번 대선은 민주적 공고화를 위한 두 번의 정권교체 실험이 이제까지 진행된 게임의 규칙에 따라 이루어질 수 있는가를 가늠하는 계기가 될 것이다. 체제 공고화의 형식적 파괴가 발생할 것으로 예견되지는 않지만, 민주적 선거의 요체인 정치적 대표성이 실현될 수 있을지는 불확실하다. 둘째, 민주적 이행 이후에 지속적

으로 강화되어 온 지역주의적 정치동원 체제가 완화될 수 있는지가 중요한 관건이 된다. 이전의 총선에서 지역주의가 약간 완화되는 경향을 보였고, 지역주의의 정치적 상징인 3김의 퇴장이 이루어지는 상황에서 치러지는 선거가 여전히 지역주의에 의해 지배된다면, 한국 민주주의의 향후 전망을 어둡게 할 것이다. 셋째, 민주주의의 게임 규칙이 공고화되는 한편 민주적 심화의 가능성을 확인하는 계기가 될 것이다. 정치적 민주주의의 공고화와 더불어 경제적 민주주의와 사회적 민주주의로의 확장이 이루어지는가에 따라 새로운 체제의 정치적 안정성 역시 결정될 것이다.

가장 중요한 요인은 역시 지역주의적 동원 체제의 완화 여부이다. 현재의 상황은 외환 위기 이후 중산층의 지위 하락으로 인해 개혁적 지배블록이 위기에 처해 있으며, 지역구도 역시 반DJ 정서를 통해 유지되고 있는 실정이다. 따라서 만일 이번 선거가 지역주의적 투표에 의해 결정된다면, 새로 등장하는 체제에서 지역주의는 더욱 강화될 것이다. 또한 민주적 게임 규칙으로서의 선거의 정치적 정당성도 이후의 정치를 통해 지속적으로 부정될 것이다. 향후에도 정치세력들은 지역주의적 동원을 선호하게 될 것이다. 그 결과 차기 정권의 모든 정치적·정책적 시도들이 지역주의적으로 인식될 것이고, 민주적 심화의 과제 또한 시민사회의 지지를 받아내기 어려울 것이다.

지역주의적 동원 체제가 완화될 수 있는 가능성 역시 존재한다. 여당의 경우에는 후보의 출신 지역과 당의 지역 정체성이 서로 다르기 때문에 지역주의적 동원전략을 구사하기는 쉽지 않다. 야당의 경우에도, 당의 지역정체성을 강하게 고수할 경우에는 구 지배블록에서 분기되어 나온 다른 후보와의 선거 경쟁에서 반드시 유리하지 않다. 양당 외에 다른 후보들은 지역주의적 동원 기제가 강화될수록 선거 경쟁에서 불리한 위치에 처하게 된다. 또한 국민들의 반부패의식과 기존 정당 체제에 대한 불신감이 대단히 높기 때문에, 선거 비용을 줄이고 그 사용을 투명하게 하는 미디어 선거가 자리잡을 가능성이 높다. 그런 경우에는 사회적 균열에 기초한 정책적 대결로 나아가면서 지역주의적 선거는 약화될 수 있다.

이처럼 이번 대선에서 지역주의적 동원 체제가 강화될 가능성과 약화될 가능성이 공존하고 있다면, 시민사회의 선택은 좀더 자명해진다. 그 해답은 한국 사회가 안고 있는 사회적 균열을 민주적 심화의 방향으로 정치화시켜야 하는 것이다. 중산층의 확대가 이행 이전에는 정치적 민주화로, 이행 이후에는 정치적 보수화로 나아갔다는 점을 고려한다면, 중산층의 위기 역시 개혁피로중후군의 지역주의적 해소 혹은 경제적 민주주의로의 민주적 심화로 나아갈 수 있다. 바로 이 지점에서 민주화 이행

은 아직도 지속되고 있으며, 사회운동세력의 민주화에 대한 관심과 열정이 절실해지고 있다. 또한, 노사모와 붉은악마에서 보이는 세대정치 가능성에서 정치세력에 의한 정치적 대표성의 왜곡을 바로잡을 수 있는 희망을 발견할 수 있다. ■

윤상철 yoon2137@hanshin.ac.kr | 한신대 사회학과 교수. 주요 논저로는 「1980년대 한국의 민주화이행 과정」, 「6월 민주항쟁의 전개과정」 등 다수.

참고 문헌

- 김만홍, 1997. 「15대 대선의 민주발전 과제와 지역주의」, 한국정치학회 1997년도 총칭지회 학술대회.
- 김만홍, 2000. 『전환시대의 국가체제와 정치 개혁』, 서울: 한울이카데미.
- 김형국, 1990. 「제13대 대통령선거의 투표행태에 대한 지정학적 연구」, 『한국의 선거정치학』, 김광웅 편. 서울: 나남.
- 박찬욱, 2000. 「결론: 4·13 총선의 정치적 의의」, 『4·13 총선』, 한국정당정치연구소 편. 서울: 문형.
- 박찬욱, 1994. 『선거과정과 의회정치』, 『전환기의 한국 민주주의, 1987~1992』, 서울: 법문사.
- 송호근, 1994. 『열린 시장, 닫힌 정치』, 서울: 나남출판.
- 안정시·김만홍, 1994. 「지방자치와 지방선거」, 『전환기의 한국 민주주의, 1987~1992』, 서울: 법문사.
- 윤상철, 1997. 『1980년대 한국의 민주화 이행과정』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 윤형섭, 1986. 「국회의원선거 제도의 변화과정」, 『현대한국정치론』, 한국정치학회 편. 서울: 법문사.
- 정상호, 1998. 「제15대 대선과 한국 민주주의의 공고화」, 『동향과 전망』 37호.
- 정용대, 1996. 「15대 총선과 한국 정당정치의 과제」, 『한국 정치의 재성찰』, 한국정치학회 편. 서울: 한국정치학회.
- 조기숙·김선웅, 2002. 「총선연대의 낙선운동이 16대 총선투표율을 낮추었나?」, 『한국정치학회보』 36(1): 163~181.
- 조효래, 1995. 「민주화와 노동정치 - 한국, 브라질, 스페인 비교연구」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 최영진, 2001. 「제16대 총선과 한국 지역주의 성격」, 『한국정치학회보』 35(1): 149~166.
- 최장집, 1998. 「1997년 대선과 새 정부의 개혁과제」, 『사회비평』 18.
- 최장집, 1996. 『한국 민주주의의 조건과 전망』, 서울: 나남출판.
- 최장집, 1989. 『한국 현대정치의 구조와 변화』, 서울: 까치.
- 최장집, 1993. 『한국 민주주의의 이론』, 서울: 한길사.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Hsiao, Michael and Hagen Koo. 1995. "The Middle Classes and Democratization in East Asian Nics: Taiwan and South Korea Compared". in *An International Conference on Consolidation the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Mainwaring, Scott. 1992. "Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues." in *Issues in Democratic Consolidation*, edited by S. J. Valenzuela.
- O' Donnell, G., P. Schmitter, and L. Whitehead. 1986. *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". in *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*, edited by G. O' Donnell, P. Schmitter, and L. Whitehead. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1992. "The Games of Transition". in *Issues in Democratic Consolidation*, edited by S. J. Valenzuela.
- Schmitter, Philippe C. 1997. "Civil Society East and West". in *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, vol. 2, edited by L. Diamond, M. F. Plattner, Y. H. Chu, and H. M. Tien. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Share, Donald. 1987. "Transitions to Democracy and Transition through transaction". *Comparative Political Studies* 195: 25~48.
- Shin, Doh Chull. 1994. "On the Third Wave of Democratization - A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research." *World Politics* 47: 135~170.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Menlo Park, London, Sydney: Addison-Wesley Publishing Company.