

# 지역주의 정치와 한국 민주주의

지역주의 정치는 어떻게 한국 민주주의를 지체시켰는가

정 해 구

## 들어가며

1987년 6월 민주대항쟁에 의해 민주화 이행이 이루어지기 이전의 한국 정치는 실상 아래로부터의 광범위한 자발적인 참여에 의해 정치권력의 등장과 향방이 결정되는 대중정치라고 말하기 어렵다. 오히려 분단과 전쟁의 적나라한 갈등을 통해 반공을 내세우는 특정세력들만이 제도권 정치에 참여했거나 또는 군부 쿠데타를 통해 사실상의 권력 장악을 먼저 이룬 다음, 그런 반공 체제 또는 정치권력에 대한 대중의 지지를 강요하거나 동원했던 것이 한국 정치의 실상이었다. 따라서 선거는 대중이 그 대표를 선출하고 정부를 선택하는 행위이기 이전에, 다른 수단에 의해 이미 장악된 권력에 대해 사후적으로 추인하거나 정당화하는 역할을 수행하는 것이 아닐 수 없었다.

즉, 민주화 이행 이전에 시행됐던 선거의 주된 역할은 이미 물리력으로 정치권력을 장악했던 특정의 반공세력 또는 독재세력에 대한 추인 또는 정당화의 역할이었던 것이다. 선거가 권력교체를 가져올 수 없었던 그런 현실에 비추어본다면, 민주화 이행 이전의 한국의 반독재민주화운동이 선거를 통한 민주화의 진전보다는 독재권력에 대한 직접적인 저항, 즉 독재정권에 대한 물리적 항거라는 ‘거리의 정치’에 호소했던 것은 어쩌면 당연한 일이었다. 반독재민주화운동이 선거 중심의 제도권 정

치의 형태가 아니라 비제도권 중심의 체제비판 및 저항운동 형태로 전개될 수밖에 없었던 이유는 바로 선거가 일정한 한계를 가질 수밖에 없었던 이런 현실에서 기인했던 것이다.

그러나 1987년 6월 민주대항쟁은 한국 정치의 모습을 바꾸어 놓았다. 우선 그것은 쿠데타를 통해 등장했고 여러 제도적 장치를 통해 그 권력을 유지해왔던 군부세력의 퇴진을 가능케 만들었다. 군부세력이 6월 항쟁의 가장 핵심적인 요구였던 대통령 직선제를 수용함으로써 간접선거에 의한 대통령 선출 등 비민주적인 수단에 의한 그들의 권력 연장이 더 이상 가능하지 않게 됐기 때문이다. 다음으로 그것은 권력에 대한 사후 추인 또는 정당화를 위한 동원 수단으로서만 가능했던 선거의 역할에, 그리고 그 동원 대상으로만 상정됐던 대중의 역할에 중대한 변화를 가져왔다. 즉 6월 항쟁에 의해 선거는 대중이 자율적으로 자신의 대표와 정부를 선택할 수 있는 수단으로서 기능하게 됐고, 이에 따라 권력과 정치의 향방은 대중의 지지 여부에 의존하지 않을 수 없게 됐던 것이다. 그런 점에서 민주화 이행 이후의 한국 정치는 아래로부터 대중에 의해 그 대표와 정부가 선택되고 그런 과정에서 선거가 결정적인 의미를 가지는 본격적인 대중정치, 선거정치의 도래를 의미하는 것이라 할 수 있다.

그러하여 본격적인 대중정치, 선거정치가 전개되기 시작된 이후 2002년 올해로 15년의 시간이 흘렀다. 그 사이 대통령선거가 세 번, 국회의원선거가 네 번이나 치러졌다. 뿐만 아니라 우리는 2002년 올해 연말에 네 번째 대통령선거를 눈앞에 두고 있다. 이런 현실에서 우리는 민주화 이행 이후 이루어졌던 본격적인 대중정치, 선거정치의 도래를 통해 과연 한국 민주주의가 제대로 발전하게 됐는가 하는 질문을 제기해볼 필요가 있다.

그러나 그에 대한 대답이 꼭 긍정적인 것만은 아니다. 반독재민주화운동과 민주대항쟁이라는 아래로부터의 거대한 노력에 의해 민주화 이행이 이루어졌던 만큼, 민주화 이행 이후의 민주주의 발전에 대한 기대 수준은 상당히 높은 것이었다. 그럼에도 불구하고 본격적인 대중정치, 선거정치가 이루어졌던 민주화 이행 이후의 한국 민주주의의 발전은 이런 기대 수준에 훨씬 미치지 못하고 있다. 그렇다면 선거에 의해 대중이 정부를 선택할 수 있는 상황이 도래했음에도 불구하고 민주주의 발전이 제대로 이루어지지 않았던 이유는 무엇인가?

이 글은 그 해답을 민주화 이행 이후 전개됐던 지역주의 정치에서 확인하고자 한다. 즉 지역주의 정치가 한국 민주주의 발전에 구조적인 한계를 드리웠다는 것이 이 글의 문제의식인 바, 지역주의에 기반을 둔 민주화 이행 이후의 대중정치와 선거정

치가 구조적으로 한국 정치의 민주주의 발전을 어떻게 제약하고 있는가 하는 것을 이 글에서 밝히고자 하는 것이다. 이를 위해 이 글은 다음과 같은 점들을 집중적으로 살펴보고자 한다. 우선 민주화 이행 이후의 대통령선거 및 국회의원선거 결과를 통해 지역주의 선거의 실태가 어떻게 나타났는지를 살펴볼 것이다. 다음으로 이런 선거 결과로 표현되어 왔던 지역주의 정치가 한국 정치의 민주주의적 발전에 어떤 결과를 가져왔는지를 살펴볼 것이다. 나아가, 2002년 대통령선거를 맞아 지역주의 정치의 전망이 어떠한지를 살펴보고자 한다.

### 지역주의 선거의 실태

우선 민주화 이행 이후 세 번에 걸쳐 이루어졌던 대통령선거의 실태를 살펴보자. 이와 관련해 다음의 <표 1>은 민주화 이행 이후 역대 대통령선거에서 각 후보자가 획득한 전국 득표율과 연고지역 득표율이다.

위의 표가 보여주고 있는 바와 같이, 1987년 13대 이후 1997년의 15대에 이르기까

<표 1> 민주화 이행 이후 역대 대통령선거 득표율(전국/연고지역) (단위: %)

	후보자	노태우	김영삼	김종필	김대중	
13대 대선 (87.12.16)	전국 득표율	36.6	28.0	8.1	27.1	
	연고지역 득표율	대구·경북 68.1	부산·경남 53.7	충청 34.6	호남 88.4	
14대 대선 (92.12.18)	후보자	김영삼			김대중	정주영
	전국 득표율	42.0			33.8	16.3
	연고지역 득표율	영남 68.8			호남 91.9	
15대 대선 (97.12.18)	후보자	이회창		김대중		이인제
	전국 득표율	38.7		40.3		19.2
	연고지역 득표율	영남 59.1		호남 94.4		

지역대 대통령선거는 전형적인 지역주의 선거의 모습을 보여주고 있다. 우선 각 선거에서 노태우, 김영삼, 이회창 후보는 영남 지역에서 50~70%에 걸친 지지를 받고 있으며, 김대중 후보는 호남 지역에서 거의 90% 전후의 몰표를 받고 있다. 13대 대선에 출마했던 김종필 후보조차 충청도에서 전국 득표율의 거의 4배에 이르는 34.6%의 지지를 받고 있다. 물론 14대 대선에서 정주영 후보가 전국적으로 16.3%의 지지

를, 15대 대선에서 이인제 후보가 19.2%의 지지를 받기도 했지만, 그것은 영남과 호남을 기반으로 했던 지역 투표 사이의 틈새 지지 이상의 의미를 지니기는 어려운 것으로 보인다.

연고지역에 근거한 이런 정치경쟁 구도에서 대통령선거의 승패는 당연히 지역연합에 의존하게 마련이다. 14대 대선에서 김영삼 후보가 승리할 수 있었던 것은 호남 고립을 목적으로 이루어졌던 영남과 충청 지역의 지역패권연합 때문이라 할 수 있는데, 그 연합은 1990년의 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당의 3당 합당을 통해 이루어질 수 있었다. 반대로 15대 대선에서는 김대중 후보가 승리할 수 있었는데, 그 원인은 이른바 DJP 연합, 즉 호남과 충청 지역의 연합을 이룰 수 있었기 때문이다. 요컨대, 지역 투표가 이루어졌던 13~15대 대선은 영남 지역과 호남 지역의 경쟁과 대립 속에서 충청 지역이 캐스팅 보트를 행사함으로써 그 승패가 좌우됐던 것이다. 한편 다음의 <표 2>는 민주화 이행 이후의 역대 국회의원선거 상황을 보여주고 있다.

대통령선거와 마찬가지로 민주화 이행 이후의 국회의원선거 역시 지역주의 선거의 모습에서 벗어나지 못하고 있다. 각 국회의원선거에서 영남 지역에 지지 기반을 두고 있는 '민주정의당, 통일민주당, 민주자유당, 신한국당, 한나라당'은 40~60%의

<표 2> 민주화 이행 이후 역대 국회의원선거 득표율(전국/연고지역) (단위: %)

13대 (88. 4. 26)	정당	민주정의당	통일민주당	신민주공화당	평화민주당	
	전국 득표율	34.0	23.8	15.6	19.3	
연고지역 득표율	대구경북	부산 경남	충청	호남		
	49.9	45.7	42.1	69.1		
14대 (92. 3. 24)	정당	민주자유당			민주당	국민당*
	전국 득표율	38.5			29.2	17.4
	연고지역 득표율	영남 48.5			호남 62.1	
15대 (96. 4. 11)	정당	신한국당		자민련**	국민회의	민주당
	전국 득표율	34.5		16.2	25.3	11.2
	연고지역 득표율	영남 42.4	충청 47.0	호남 71.6		
16대 (2000. 4. 13)	정당	한나라당		자민련	민주당***	
	전국 득표율	39.0		9.8	35.9	
	연고지역 득표율	영남 56.0	충청 34.8	호남 66.8		

\* 통일국민당 \*\* 자유민주연합 \*\*\* 새천년민주당

영남 지역 득표율을 보여주고 있으며 ‘평화민주당, 민주당, 국민회의, 민주당’은 호남 지역에서 70% 전후의 득표율을 보여주고 있기 때문이다. 자민련 역시 각 총선에서 30~50%의 충청 지역 득표율을 보여주고 있다. 물론 각 국회의원 총선거에서 각 정당 의연고지역 득표율이 대통령선거의 그것보다는 낮다. 그러나 그것이 지역 투표의 약화를 의미하는 것은 아니다. 그것은 단지 국회의원선거의 특성상 그 지역의 집중성이 대선의 그것보다 약했기 때문일 뿐이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민주화 이행 이후에 치러졌던 역대 대통령선거와 국회의원선거의 결과는 한국의 선거와 정치가 너무나 분명한 지역주의적 선거임을 보여주고 있다. 이 같은 현실에서 우리는 다음과 같은 질문을 제기하지 않을 수 없다. 민주화 이행 이후 선거를 통해 사실상 정부 선택까지 좌지우지할 수 있게 됐던 대중이 왜 지역주의에 따른 투표행태를 보이게 됐는가? 더구나 그런 투표 행태가 민주화 이행 이후에 너무나 분명하고 너무나 급작스럽게 나타난 것이었기에 더욱 궁금한 일이 아닐 수 없다.

지역주의의 등장 원인 또는 그 배경과 관련해서는 다음과 같은 두 흐름의 주장이 있다. 그 하나는 지역주의 발생의 근원을 사회경제적인 원인에서 찾는 한편, 지역주의 정치는 그것의 정치적 표출로서 이해하고자 하는 주장이다. 즉, 지역주의 발생은 박정희 정권 시기 지역적 불균등 개발에서 또는 그로 인한 지역적 편견에서 그 근원을 찾을 수 있으며, 그 구조적 효과가 민주화 이행 직후 정치에 전면 반영됐다는 주장이 그것이다. 다른 하나는 지역주의 등장의 원인을 정치적 차원에서 찾는 것으로서, 민주화 이행 이후 정치적 경쟁 구도가 지역적으로 편성됐고 이런 지역 구도의 정치경쟁이 대중의 지역주의적 투표 행태를 가져오게 만들었다는 주장이다. 전자의 주장이 아래로부터의 사회경제적 원인을 중시하는 주장이라면, 후자의 주장은 위로부터의 정치적 동원을 강조하는 주장이라 할 수 있다. 또한 전자의 주장이 좀더 구조적인 설명이라 한다면, 후자의 주장은 정치 엘리트들의 행위 변수를 강조하는 설명이라 할 수 있다.

지역주의 등장의 원인 또는 그 배경에 대해서는 위와 같은 논란이 제기되고 있지만, 우리는 지역주의 등장 이후 그 전개 과정에 있어 지역주의적 정치경쟁 구도가 대중의 정치의식과 투표 행태에 큰 영향을 미쳤던 사실을 주목할 필요가 있다. 한 지역의 지역감정은 다른 지역의 지역감정을 자극했고, 그것은 또한 그 반대의 과정을 야기시킴으로써 지역간 대립감정은 상호 경쟁적 상승 작용을 통해 점차 강화됐다. 더구나 정치를 비롯 한국사회 전반에 걸쳐 있는 극단적인 중앙집권주의는 중앙권력을

둘러싼 지역간 경쟁과 대립을 더욱 가속화시켰다. 그 결과 민주화 이행 이후 한국 정치는 첨예한 지역간 경쟁과 대립의 정치로 전개될 수밖에 없었으며, 바로 그런 이유 때문에 지역주의 정치는 민주화 이행 이후 상당 기간이 흘렀음에도 약화되지 않고 지속적으로 재생산될 수 있었다.

여기에서 우리는 다음과 같은 지역주의 정치의 특성을 확인할 수 있다. 그 하나는 위로부터 나타난 특성으로서, 지역주의적 정치경쟁 구도가 지역주의적 정치균열 뿐만 아니라 사회균열까지 야기시킴으로써 대중은 자신의 연고지역에 따라 구획되고 의식화되고 동원되고 있다는 점이다. 다른 하나는 아래로부터 나타난 특성으로서, 대중은 자신의 정치적 행동을 결정하는 데 있어 여타의 다른 기준보다 지역주의적 기준을 가장 앞세우게 됐다는 점이다. 특히, 선거는 이 같은 위로부터의 특성과 아래로부터의 특성을 결합시켜주는 역할을 수행했다. 다른 시기보다 특히 선거 때에 지역주의가 기승을 부렸던 것도 바로 이 때문이었다. 지역주의 정치의 전개 속에서 정치 엘리트와 대중이 만들어냈던 정치란 바로 이런 것이었다. 결국 탈독재 민주화 이행을 통해 본격적인 대중정치와 선거정치가 전개됐지만, 그것은 지역주의에 의해 제약되고 구조화된 모습으로 드러났던 것이다.

### **지역주의 정치와 민주주의 지체**

그렇다면 민주화 이행 이후 전면에 등장해 이제껏 지속됐던 이와 같은 지역주의 정치가 한국 민주주의 발전에 어떠한 영향을 주었는가? 그것은 민주화 이행 이후의 한국 민주주의를 지체시켰는가? 지체시켰다면 어떻게 지체시켰으며, 그 지체의 구체적인 모습은 어떻게 나타났는가? 이와 관련해 우리가 먼저 살펴보아야 할 것은 민주화 이행과 지역주의 정치의 등장에 의해 새롭게 형성됐던 정치 지형이 각 정치세력에게 미쳤던 효과이다. 특히 여기에서 정치 지형의 문제를 우선적으로 주목하지 않을 수 없는 것은 이 같은 정치 지형이 민주화 이행 이후의 한국 정치의 구조를 상당 정도 바꾸어 놓았기 때문이다.

우선 민주화 이행은 제도권 정치를 강화시킨 반면 비제도권 정치를 약화시켰다. 그것은 대중의 자유로운 선택이 보장된 선거를 통해 제도권 정치가 구축됨으로써 제도권 정치는 그 정당성을 회복하고 강화될 수 있었던 반면, 비제도권 정치의 이 같은 정당성 강화는 상대적으로 비제도권 정치의 의미와 중요성을 약화시켰기 때문이다. 과거 독재 시대에 독재 정권에 대한 저항이 제도권 정치의 반독재 야당과 비제도권의 재야세력의 연대에 의해, 특히 후자의 헌신적인 노력에 힘입어 수행됐다는 점을

감안할 때, 민주화 이행 이후 제도권 정치의 이 같은 강화와 이에 따른 비제도권 정치의 약화는 정치 지형상의 커다란 변화가 아닐 수 없었다.

게다가 지역주의 선거는 지역주의 정치세력들만이 제도권 정치에 등장할 수 있게 만들었던 한편, 비지역적 정치세력의 제도권 정치 진입을 사실상 어렵게 만들었다. 즉, 지역주의 선거에 의해 강화됐던 제도권 정치 진입의 장벽은 과거 민주화운동에 바탕해 독자적으로 제도권 정치에 진입하고자 했던 진보진영의 정치세력화 시도의 성공 가능성을 약화시켰던 것이다. 민중당, 국민승리21, 민주노동당 등 진보적 정체성을 내세웠던 정치세력들이 독자적으로 총선거를 통해 제도권 정치에 진입하고자 했던 그간의 시도가 빈번히 실패했던 것은 그것을 증명해준다. 물론 그들이 개별적으로 지역주의 정당에 편입해 제도권 정치에 진입하는 것은 불가능하지 않았고 실제로 그런 경우가 빈번했다. 그러나 그럴 경우, 그들의 진보적 정체성은 유지되기 힘들었다.

비제도권 정치에 비해 제도권 정치의 중요성이 한층 강화됐던 상황에서, 또한 지역주의 정치세력들만이 참여하고 비지역적 진보세력의 제도권 정치 진입이 사실상 가능하지 않았던 상황에서, 과거 민주화운동세력 또는 재야세력의 상당수가 민주화 이행 이후 제도권 정치에 참여하지 않은 채(또는 못한 채) 시민사회 차원의 사회운동에 자신의 노력을 집중했던 것은 이 같은 현실을 반영한 것이었다. 아무튼, 제도권 정치에 진입하지 못한 진보적 정치세력과 시민사회 차원의 사회운동은 민주화 이행 이후에도 나름의 주장과 활동을 전개했지만, 그것은 제도권 정치 안에서가 아니라 그 밖에서 또는 시민사회 차원에서 이루어진 것이었다. 따라서 그들의 정치적 영향력이 과거 민주화운동에 비해 크게 약화됐음은 물론이다.

이상이 주로 민주화 이행 이후 정치 지형상의 변화가 제도권 정치 밖의 진보적 정치세력이나 시민사회 차원의 사회운동에 미친 영향을 검토한 것이라면, 이제 우리는 그 정치 지형상의 변화가 제도권 정치 내의 각 정치세력에게 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

우선 민주화 이행 이후 제도권 정치가 강화된 가운데 그 정치가 지역주의 정치세력을 중심으로 이루어졌을 때, 그 가장 커다란 수혜자는 '민주정의당, 민주자유당, 신한국당, 한나라당' (이하 한나라당)이었다. 그것은 그들이 1987년 민주화 이행 과정에서 양김의 분열에 의해 재집권에 성공할 수 있었을 뿐만 아니라, 1990년 3당 합당을 통해 호남 지역에 비해 약 두 배의 유권자 규모를 가졌던 영남 지역 전체를 장악할 수 있었기 때문이다. 구체적으로 그들은 민주화 이행 이후 영남 지역에서 역대

대통령선거에서는 약 50~70%의 득표율을, 역대 국회의원선거에서는 약 40~60%의 득표율을 올릴 수 있었다. 물론 인구 규모로 보면 영호남 지역의 양자 대결시 언제나 승리할 수 있었지만, 그들은 1997년 15대 대선에서는 실패하기도 했다. 그러나 그 실패는 호남·충청 지역의 DJP 연합에 더해 이인제 후보가 그들의 표를 분산시켰던 최악의 상황에서 비롯된 것이었다.

다음으로 민주화 이행 이후 제도권 정치에서 이루어졌던 지역주의 정치의 또 다른 수혜자는 '평화민주당, 민주당, 국민회의, 새천년민주당' (이하 민주당)이었다. 물론 그들은 그동안 권력 접근이 용이했던 영남 지역 기반의 정치세력에 비해 상대적인 피해자이기도 했다. 그러나 그들은 지역주의 정치의 등장으로 인해 그 생존이 지속적으로 보장될 수 있었던 수혜자이기도 했다. 민주화 이행 이후 그들이 호남 지역에서 역대 대통령선거에서는 약 90% 전후의 득표율을, 국회의원선거에서는 70% 내외의 득표율을 올렸던 것은 바로 이 점을 확인시켜 주고 있다. 다른 한편, 이 기간 동안 지역주의 정치의 또 하나의 수혜자는 '신민주공화당, 자유민주연합' (이하 자민련)이었다. 충청 지역에서 약 30~50%의 지지도를 가지고 있었던 그들은 이 지분을 활용해 초기에는 영남 지역과, 후기에는 호남 지역과 연대함으로써 자신의 정치적 영향력을 극대화시킬 수 있었기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 1987년 민주화 이행 이후 전면에 등장한 지역주의 정치의 지형은 비제도권의 진보진영과 사회운동의 정치적 영향력을 급속히 약화시켰던 반면, 제도권 정치에 참여할 수 있었던 지역주의 정치세력들의 영향력을 강화시켰다. 특히 이 같은 정치 지형은 지역주의 정치세력 중 한나라당을 가장 커다란 수혜자로, 그리고 민주당 및 자민련을 또 다른 수혜자로 만들었다. 이 같은 현실이 민주화 이행 이후의 민주주의 발전에 구조적 장애를 제공했음은 물론이다. 사실상 독재 권력의 후계세력으로서 강력한 보수정당으로 등장할 수 있었던 한나라당에 비해, 민주주의 발전을 주도해야 할 민주당의 영향력은 허약했을 뿐만 아니라, 그 시도조차 과거 독재세력의 한 분파이자 보수적 정치세력의 하나인 자민련의 협조 없이는 불가능했기 때문이다. 또한 진보진영과 사회운동은 민주주의의 진전을 외쳤지만, 제도권 정치의 밖에서 이루어질 수밖에 없었기에 그 영향력은 제한적이지 않을 수 없었다.

1987년 민주화 이행 이후 등장했던 지역주의적 정치 지형으로 인해 한국 정치의 구조가 이와 같이 변화했다면, 구체적으로 이 같은 구조를 바탕으로 이루어진 지역주의 정치의 전개가 초래한 문제점은 무엇인가? 다시 말해, 민주화 이행 이후 지역주

의 정치의 지형 위에서 전개됐던 한국 정치는 민주주의 지체에 어떻게 영향을 미쳤는가? 우리는 이것을 민주개혁 정책의 실현 여부에서, 권력의 '사인화'((私人化) 문제에서, 그리고 정당 내부의 비민주성 문제에서 확인할 수 있을 것이다.

우선 민주화 이행 이후 추구됐던 민주개혁 시도는 노태우 정권의 '의사(疑似)민주화' 개혁, 김영삼 정권의 초기 개혁 및 '역사바로세우기' 개혁, 그리고 김대중 정권에 의해 추진된 각종 개혁 등의 시도로 구분될 수 있다. 노태우 정권의 '의사민주화' 개혁은 6월 항쟁의 효과와 야대여소의 압력에 의해 불가피하게 취해진 시도였다. 그러나 그런 개혁 시도는 야당의 공조 체제가 흔들리고 최종적으로는 3당 합당으로 인한 여대야소에 의해 무산됐다. 군 개혁과 정치 개혁 중심으로 추진됐던 김영삼 정권의 초기 개혁은 중도에서 경제·안보상의 이유로 중단됐고, 김영삼 정권 후기에 시도됐던 '역사바로세우기' 개혁 또한 임기말 레기덤 방지의 강경 정책 속에서 그 의미를 상실했다. '햇볕 정책' 등 김대중 정권의 개혁 역시 국제 환경의 변화와 국내 보수세력의 반발로 동요되지 않을 수 없었고, 신자유주의적 개혁 시도는 민주개혁적 조치라기보다는 오히려 자유화 조치라 할 수 있었다.

여기에서 우리가 알 수 있는 것은 민주개혁 조치가 빈번히 시도되기는 했지만, 그것은 항상 중도에 동요되거나 반개혁적 상황으로 역전됐다는 사실이다. 민주개혁의 중도 좌절 또는 역전이라는 이 같은 결과는 한편으로 민주화 이행으로 인한 민주개혁 요구가 상존했던 동시에, 다른 한편으로 이에 반발했던 반개혁적 요구 또한 강력했기 때문에 비롯된 결과였다. 특히 후자의 반개혁적 요구는 지역주의 정치에 의해 자신의 강력한 영향력을 유지할 수 있었던 보수적 정치세력의 존재와 이에 부응해 결집됐던 보수언론 등 반개혁적 사회세력의 존재에서 비롯된 것이었다. 수시로 민주개혁이 주장되고 시도됐지만, 언제나 그 실현이 제대로 이루어질 수 없었던 이 같은 현실은 민주화 이행 이후 민주주의 발전이 민주개혁과 반개혁의 교착 상태에서 결국 좌초됐음을 잘 보여준다.

다음으로 지역주의 정치의 전개 과정에서 우리가 주목하지 않을 수 없는 것은 권력의 '사인화' 문제이다. 지역주의적 정치경쟁은 사실 지연, 학연 등 연고주의에 의한 정치 엘리트의 결집을 수반했고 이 같은 연고주의 중심의 정치엘리트 인맥이 특권적으로 권력에 접근하게 됐을 때 그것은 권력의 '사인화'로 이어지지 않을 수 없었다. 나아가 권력의 사인화는 공정하고 투명한 정책결정과 인사정책을 방해하고 실세 그룹화된 권력 집단의 비공식적 권력 행사를 가능케 함으로써 권력의 남용과 부정부패를 야기시켰다. 정권이 바뀔 때마다 특정 실세 인맥에 의한 권력 비리의 등

장은 바로 이 같은 권력 사인화의 직접적이고도 주요한 폐해였다.

마지막으로 지역주의 정치의 전개는 정당 내부의 민주화를 지체시키는 결과를 초래했다. 특정 지역을 상징하는 보스 정치인을 정점으로 해 당내의 권력관계가 수직적으로 계열화됐을 때, 당내 민주주의는 제대로 작동될 수 없기 때문이다. 더구나 당의 보스가 실질적으로 당의 공천권을 독점하게 됐을 때 당내의 민주적 결정은 무력화되지 않을 수 없다. 다른 한편, 연고지역에서 물표가 쏟아져 나오는 지역주의 투표 결과는 사실상 선거에서의 경쟁을 무의미하게 만든다. 공천이 곧 당선이기 때문이다. 당내의 경쟁이 사실상 불가능하고 그 모든 주요 결정이 위로부터 이루어지게 될 때, 그리고 그런 결정에 대해 선거 경쟁에 의한 아래로부터의 선택이 사실상 가능하지 않을 때, 그것이 당내 민주주의의 심각한 지체를 가져오리라는 것은 두말할 나위가 없다. 민주화 이행 이후 각 지역주의 정당 내부에서 지속된 당내 비민주성은 이런 상황을 확인시켜주고 있다.

## 2002년 대통령선거와 지역주의 정치의 전망

1987년 민주화 이행 이후 약 15년이 지난 2002년 현재의 시점에서 볼 때, 향후 지역주의 정치의 운명은 어떻게 될 것인가? 그것은 더 지속될 것인가? 지속된다면 그것은 지금과 같은 형태일까, 아니면 또 다른 형태로 변화될 것인가? 지속되지 않을 전망이다이라면 그것은 어떻게 약화될 것인가? 12월 19일에 치러질 제16대 대통령선거는 이와 같은 지역주의 정치의 운명에 중대한 기로가 될 것으로 보인다. 선거 결과에 따라 지역주의 정치의 운명이 좌우될 것이기 때문이다.

과거 15년 동안 지역주의 정치가 약화되지 않고 지속됐지만, 그럼에도 불구하고 그것은 동시에 자신이 누적시킨 부정적인 결과에 의해 위협받고 있다. 그 부정적 결과란 앞에서 언급한 바 있는 다양한 요인에서 비롯된 민주주의 지체이다. 뿐만 아니라 이 같은 부정적 결과는 정치에 대한 혐오 또는 염증 현상을 점차 확산시키고 있는데, 이에 따라 선거 불참 또한 급속히 증대하고 있다. 다음의 <표 3>은 민주화 이행 이후 역대 선거에서 나타난 투표율 저하 현상이다.

여기에서 우리가 알 수 있는 것은 선거가 치러질 때마다 전반적으로 투표율이 저하하고 있다는 점이다. 물론 세 번의 선거 동안 9.2%의 투표율 저하를 보여준 대통령선거의 경우 그 저하 정도는 그리 크지 않았지만, 네 번의 선거가 있었던 국회의원선거의 경우 그것은 18.6%나 저하됐고, 세 번의 선거가 있었던 전국 지방선거의 경우 그것은 무려 20.4%나 저하됐다. 그렇다면 선거가 거듭될수록 저하되고 이른바 선거

〈표 3〉 민주화 이행 이후의 역대 선거의 투표율 (단위: %)

구분	대통령선거	국회의원선거	전국 지방선거
투표율	13대(1987) 89.2	제13대(1987) 75.8	제1회(1995) 68.4
	14대(1992) 81.9	제14대(1992) 71.9	제2회(1998) 52.7
	15대(1997) 80.7	제15대(1996) 63.9	제3회(2002) 48.0
		제16대(2000) 57.2	

의 중요성이 낮을수록 그 저하 정도가 더 커지는 이 같은 현상의 원인은 무엇인가? 그것은 새롭게 유권자에 편입되는 젊은 층의 선거 불참여 주된 원인인 것으로 보인다. 민주화 이행 이후 새롭게 유권자에 편입된 그들은 정치 비판적이기보다는 오히려 정치 회피적인 태도를 보이고 있는데, 바로 이런 태도가 투표율 저하의 주된 원인인 것이다. 그리고 중요성이 떨어지는 선거일수록 그들의 선거 불참여는 더욱 확대됐던 것이다.

이상과 같은 투표율 저하는 지역주의 정치의 위기를 알리는 심각한 징후라 할 수 있다. 선거 불참자의 증대는 지역주의 정치에 대한 사실상의 거부를 의미하고 있기 때문이다. 그렇다면 이 같이 위기의 징후를 보여주고 있는 지역주의 정치는 변화될 것인가? 현재 드러나고 있는 지역주의 정치의 위기 징후와 관련, 우리는 적어도 다음과 같은 점에서 그 변화 가능성을 확인할 수 있다.

첫째는 이번 2002년 대통령선거를 계기로 이루어질 3김 정치의 종료가 지역주의 정치의 약화를 초래할 가능성이 크다는 점이다. 사실 지역주의 정치는 3김 정치라 할 수 있었다. 영남 지역을 상징했던 김영삼, 호남 지역을 상징했던 김대중 그리고 충청 지역을 상징했던 김종필 사이에서 지역주의적 정치경쟁과 그 결과에 의해 이루어졌던 것이 지역주의 정치였기 때문이다. 그러나 이미 김영삼은 물러났고, 이번 대선을 거치면서 김대중 역시 그 퇴진이 예정되어 있다는 점에서, 그리고 김종필 역시 그 영향력을 상실하게 되리라는 점에서 이제껏 지역주의 정치를 이끌어왔던 3김 정치는 그 막을 내릴 전망이다. 물론 이들을 대신하는 후계 지역대표 정치인의 등장에 의해 지역주의 정치가 재생산될 가능성이 없는 것은 아니며, 이미 영남 지역은 이 회창을 중심으로 결집되고 있는 것도 사실이다. 그러나 새로운 지역대표 정치인에 의해 지역주의 정치가 다시 등장한다 할지라도, 그것은 3김 정치의 그것에 비해 취약하고 불안정한 것이 될 가능성이 크다.

첫째의 요인보다 더욱 중요한 또 하나의 요인은 젊은 세대의 선거 참여 가능성에

서 찾을 수 있다. 앞에서 언급했듯이, 민주화 이행 이후 새롭게 유권자층에 편입됐던 젊은 층은 지역주의 정치에 대한 거부 의도로서 선거 불참의 태도를 선택했다. 그러나 그들이 언제까지나 그럴 것이라 전망하기는 어렵다. 이미 지난 2002 한일 월드컵 대회의 '붉은악마' 현상을 통해 세대적 집단성을 보여준 바 있었던 이들은 일정한 계기가 주어질 경우 선거에도 대거 참여할 집단적 잠재성을 보유하고 있는 것으로 보인다. 문제는 이들의 선거 참여를 자극할 계기인데, 그 자극의 제공이 쉽지 않은 것이다. 그러나 일정한 한계를 넘어서고 있는 지역주의 정치에 대한 혐오와 이에 따른 구태의연한 정치권에 대한 세대교체 압력은 젊은 세대의 선거 참여의 계기를 제공해줄지도 모른다. 그럴 경우 지역주의에 물들지 않은 젊은 세대의 선거 참여 결과는 지역주의 선거 자체를 크게 약화시킬 가능성이 크다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 지역주의 정치는 위로부터 지역주의적 정치경쟁 구도가 만들어지고 그것에 의해 정치균열과 사회균열이 지배됨으로써, 아래로부터는 유권자 대중이 다른 여타의 기준보다 지역주의적 기준에 의한 정치적 행동을 함으로써, 그리고 이런 위로부터의 계기와 아래로부터의 계기가 특히 선거를 통해 결합됨으로써 재구성된다. 그러나 이제 3김 정치의 마감으로 인해 위로부터의 지역주의적 정치경쟁의 구도도 불안정하게 됐으며, 젊은 세대의 선거 참여의 잠재성으로 인해 아래로부터의 지역주의적 기준 역시 동요될 가능성이 커졌다. 따라서 상황에 따라서는 지역주의 정치가 변화될 가능성은 그 어느 때보다 크다고 할 수 있다.

2002년 대통령선거는 지역주의 정치 변화의 이런 가능성을 현실화시켜줄 것인가? 투표일을 한 달여 남겨 놓고 있는 지금의 시점에서 대선 전망의 불투명성은 그 어느 때보다도 크다. 우선 지적할 수 있는 것은 대선의 기본 경쟁 구도조차 아직 불투명하다는 점이다. 물론 그것은 후보 단일화의 문제가 결정되는 대로 조만간 분명해질 것이다. 그러나 후보 단일화 문제가 해결된다 할지라도, 젊은 세대의 선거 참여가 이루어질 것인지, 참여가 이루어질지라도 그 규모가 어떨 것인지에 대해서는 분명하게 말하기 어렵다. 어쩌면 그것은 대선 결과만이 말해줄 수 있는 것인지도 모른다. 그런 점에서 본다면 현재의 시점에서 올해의 대선이 지역주의 정치의 변화를 가져올 것인지에 대해 속단하기는 어렵다. 그러나 변화의 가능성이 존재한다는 사실은 그 실현 가능성을 내포하는 것이다.

대선 결과와 관련, 우리가 또 하나 지적할 것은 그 결과의 내용에 따라 지역주의 정치를 포함한 한국 정치의 향방이 상당 정도 좌우될 것이라는 점이다. 어느 후보가 당선될 것인지, 이에 따라 3김 정치 이후의 한국 정치의 모습은 어떻게 드러날 것인지

지, 그리고 그 결과 지역주의 정치는 변화될 것인지 등이 대선 이후 한국 정치의 향방에 영향을 미칠 내용들이다. 그런 점에서 2002년 대선은 민주화 이행 이후 민주주의의 공고화 여부와 관련, 한국 정치가 처음으로 맞는 기로인지도 모른다. ■

---

정해구 [hjungl@mail.skhu.ac.kr](mailto:hjungl@mail.skhu.ac.kr) | 성공회대 사회과학부 교수. 한국정치연구회 회장. 논저로는 「남북한 정치통합」, 「한국의 국가형성과 민주주의」 외 다수.