한국 민주화와 정당, 지역주의

김만흠

민주주의와 정당정치

최근 한국정치는 갈등과 전환의 소용돌이를 겪고 있는 가운데, 정치개혁론이 화두가 되고 있다. 그 정치개혁의 대상으로 주로 정당정치가 지적되고 있다. 정당을 중심으로 한 정치과정과 그 현실에 문제가 있다는 것이다. 물론 이런 정당정치 과정은 정치체제, 정치제도, 정치동원의 구조, 시민사회의 특성, 정치문화, 정치엘리트 및 리더십의 특성 등 여러 요인에 의해 결정된다. 그런 만큼 오늘날 한국 정당정치의 현실에 대한 진단도 여러 차원에서 이루어질 수 있다. 이 글은 지역균열의 정당체제에 대한 진단을 중심으로 민주화 이후 한국 정당정치에 대해 논의해 보려 한다.

민주화와 정당정치의 변화 방향을 단순하게 말할 수는 없다. 정당정치가 여러 요소에 따라 결정되듯이, 정치체제에 따라 정당정치의 위상은 다양할 것이다. 기본적으로 정당의 기능은 민주정치 체제에서 양면적 특성을 가지고 있다. 민주주의의 창구가 되는가 하면, 민주주의를 방해하고 왜곡시키는 기능을 할 수도 있다.

정당은 오늘날의 대의제 체제에서 정치적 참여와 동원을 매개하면서 직접적으로 정치를 주도한다. 이에 따라 근대 대의민주주의를 정당정치라 부르기도 했다. 그러나 정당을 통한 정치참여는 모든 정치의사를 대변하는 것이 아니라, 특정 정치의사를 배제하는 기능을 한다. 루소J-J. Rousseau 같은 근본적 자유주의자들은 대의정치가 국민의 자율적 정치의사를 왜곡하고 억압하는 문제점에 주목하면서 대의정치를 비판했다.

국민들은 완전히 자유로운 정치적 의사를 표출하는 것이 아니라 정당 등 정치세력에 의해 주어진 대안을 강요당한다는 것이다. 그리고 선거 때에는 국민의 의사에 귀를 기울이는 것처럼 보이는 정당이나 정치권이 선거만 끝나면 오히려 국민을 지배한다는 것이다. 따라서 선거 때 국민들이 주권을 행사하는 것처럼 보이지만, 사실은 그 순간 주권을 포기하는 것이라고까지 대의제의 문제를 지적했다. 정당은 이런 대의제의 한계를 더 심화시킨다고 보았다. 이후에도 오스트로골스키M. Ostrogorski 등 여러 학자들이 정당정치의 반민주적 속성을 지적했다.

반면에 공리주의자들은 대의제의 취지를 적극적으로 설파했다. 대의제가 현실적으로 불가피하게 채택된 것이 아니라, 오히려 필요하다는 것이다. 그들은 모든 개인들이 완전한 자유의사를 정치적으로 실현하면서 공동체를 유지하는 것은 애초에 불가능하다고 보았다. 따라서 정치엘리트나 정당이 적정한 계몽과 통제를 통해 최대다수의 최대행복을 달성하는 방식이 필요하고 바람직하다고 보았다.

정당은 국민의 정치여론을 형성하고 동원하는 역할을 한다. 다원주의 정치체제에서 정당들은 서로 다른 정치적 견해를 동원하게 된다. 정치적 갈등의 동원 창구이자 구심점이 된다. 때로 이런 갈등이 해소되거나 조정되지 못하고 오히려 증폭되는 악순환이 발생하는 경우도 있다. 이에 따라 정당의 전통적 기능이라는 정치적 여론 동원과 수렴이 오히려 사회의 분열과 갈등을 가져온다는 점에서 비판하는 사람도 있었다. 정당끼리의 경쟁이 보

편적 공익을 추구하기보다는 파당적 이익 갈등을 부추긴다는 것이다.

전체주의 체제의 지도자나 독재자뿐 아니라, 우리나라의 이승만 대통령이나 미국의 워싱턴G. Washington 대통령, 해밀튼A. Hamilton 등도 이런 견해를 표방했다. 다원적 정당체제를 유지하면서도 상대 정당을 사라져야 할 적으로 간주하는 경우도 이런 시각을 내포하고 있다. 독선적 정치가나 일원적 통합을 강조하는 전체공산주의자들이 대체로 정당의 파당적 폐해를 지적했지만, 정당 간의 권력 경쟁이 보편적 공익을 추구하기보다는 사익과 분열을 초래할 가능성도 없지는 않다. 사실은 다원적 정당정치 자체가 파당적 이익구조를 전제로 한 경쟁과 게임 모형에 바탕을 두고 있다.

다수가 모여 사는 사회에는 조직이 있기 마련이라는 미헬스R. Michels의 말처럼, 오늘날의 대중정치 사회에서 정당이라는 정치조직이 태동하는 것은 자연스러운 현상이다. 선거정치에 기초한 대의제가 제도화되어 가면서 정당이 법적, 제도적으로 규정되게 되었다. 그런 만큼 정당정치의 위상이나 기능은 정치체제나 정치제도의 특성에 따라 크게 좌우된다고 할 수 있다.

우리나라에서도 대의제가 도입되면서 자연스럽게 정치조직이 형성되는 가운데 점차 정당정치가 제도화되었다. 1949년의 개정국회법 이래 원내 교섭단체의 제도화, 3공화국 이래 정당의 선거참여에 대한 특혜 등 정당 활동을 촉진하는 제도적 유인이 이루어졌다. 그러나 다른 한편으로는 이데올로기적 통제, 지체된 민주화와 선거정치 등은 정당 활동을 제약했다. 기본적으로 권위주의 정치 시대에는 정당정치가 정치과정의 중심은 아니었다. 여당은 집권세력의 통치를 위한 동원기구였고, 야당은 반독재 투쟁의 제도적 구심점이었다. 그러다가 1987년의 민주화 이후 선거정치가 일정한 민주적 기능을 확보하면서 정당정치는 새로운 차원에서 주목받기 시작했다.

정치참여의 핵심 기제인 선거정치의 활성화는 자연히 정치참여의 매개체인 정당의 역할 강화로 이어졌다. 정당의 역할이 두드러진 만큼 정당의 책임이 커지고 그 문제점도 노정될 수밖에 없었다. 이에 따라 정치개혁론

의 핵심에 점차 정당개혁이 자리하게 되었다. 지난 16대 총선의 낙천 · 낙선 운동 이래 최근에는 시민사회 단체의 정치개혁 운동과 정치참여가 기존 정당체제를 압박하면서 정당정치 구조 자체에 유동성을 만들고 있다.

이 글에서는 먼저 민주화 이후 정당정치의 위상과 환경에 대해 살펴 볼 것이다. 정당활동은 선거, 정치적 동원, 의회활동 및 정부참여 등 여러 차원에서 이루어지는데, 민주화 이후 정당 위상의 변화는 무엇보다 선거정치 분야이다. 과도기적 상황에서 한국 정당정치의 문제로 지적되는 것들의 상당 부분이 정당체제 자체보다는 중앙 집중의 국가체제와 승자독식의 정부권력 구조에 있음을 논의할 것이다. 이어서 민주화 이후 한국 정당정치를 특징지웠던 지역균열의 정당체제에 대해 살펴보는데, 지역주의에 기반을 둔 정치균열의 문제가 경직된 정치균열에 있다는 점을 지적할 것이다. 그리고 경직된 정치균열과 적대적 세력 대결의 정치구조를 개선하는 방향으로 현행 대통령제를 축으로 한 중앙집권의 승자독식 체제 개편과 정치시장의 유연화 방안 등을 제시할 것이다.

'민주화' 이후 정치동원 구조와 정당정치

1987년 6월항쟁을 분기점으로 한 민주화 이후 정당정치 환경의 변화는 무엇보다 정치적 경쟁이 선거를 통해 구체화된다는 점이었다. 대통령 직선제의 쟁취와 함께 대의제의 기본 조건인 선거정치의 기능을 확보하게 되었고, 이는 자연스럽게 정당정치의 역할을 강화할 수밖에 없었다. 선거가 국민여론의 향배와 정치적 선택을 구체화시키는 과정이 되면서 대통령 선거뿐 아니라 국회의원 선거도 정치세력들의 경쟁에서 중요한 변수가 되었다. 물론 정치권력의 향배가 대통령 선거에 달려 있는 한국의 정부권력 구조에서 정당은 여전히 대통령 권력을 둘러싼 투쟁의 도구에 가까웠다. 따라서 정당 간의 경쟁처럼 보이는 국회의원 선거도 대통령 선거의 예비전이 되었다.

정당의 중요한 기능의 하나로 정치적 여론의 형성과 동원을 든다. 그런데 민주화와 함께 정당의 기능이 커졌지만, 정치적 여론형성 기능은 정당의 독점물이 아니었다. 무엇보다 언론과 시민운동단체의 정치적 영향력이 커졌다. 민주화와 더불어 시민사회와 여론매체의 주도적 영향력이 증대되기 마련이지만, 민주화 이후에도 지속된 정치권과 정당에 대한 불신은 상대적으로 언론과 시민운동단체의 주도적 영향력을 더욱 증대시키는 요인이 되었다.

정치여론 형성과정에서 이들의 영향력은 정치여론의 수렴과 형성을 본령으로 하는 정당의 기능을 사실상 압도하는 정도가 되었다고 할 수 있다. 언론과 더불어 정치적 영향력을 행사하고 있는 시민운동의 정치적 효과도 언론의 의해 좌우되었다. 민주화 이후 나타난 정치권에 대한 냉소와 불만은 언론의 주도적 영향력을 더욱 강화시켰다고 할 수 있다. 민주화 이후 우리나라 언론의 대부분은 정치에 대한 비판을 넘어 정치에 대한 불신을 조장했다. 정치 불신에 따른 권력의 공백을 언론이 장악했다고 할 수 있다. 이에 따라 언론권력이 중요한 논쟁거리로 등장했던 것이다. 지역주의를 포함한 한국정치의 동원 구조가 비판의 대상이 된다면, 그것은 정당만의 책임이 아니라 언론의 책임도 매우 크다.

1987년 6월항쟁의 주도세력이 시민이었다는 사실이 말해주듯, 시민사회의 성장은 민주화를 이끌어 낸 동력이었으며, 민주화는 다시 시민사회의 정치적 영향력을 강화했다. 시민사회 영역에서 정치적 영향력은 보편적 공익을 표방하는 시민운동단체의 활동과 이익집단의 욕구 분출로 나타났다. 한국 시민운동단체의 정치적 활동과 그에 따른 영향력은 다른 어느 나라에 비해서도 커 보인다.

재야운동 또는 급진운동의 성격을 띠었던 비제도권의 정치운동이 민주화 이후 시민운동의 형태로 대거 전환된 가운데, 이들의 활동과 영향력은 지속적으로 강화되었다. 시민사회의 영향력이 커진 만큼 시민사회단체의

정치적 영향력도 커질 수밖에 없었지만, 국가주의적 요소가 강한 한국사회의 특성과 정치권에 대한 상대적 불신이 시민사회단체의 정치적 영향력을 더욱 강화할 수 있었던 배경이었다. 국가주의적 한국사회 구조에서는 제반 사회 문제가 국가권력으로 수렴되는 경향이 강할 수밖에 없었고, 시민단체의 활동도 국가권력과 정치를 향하는 경향이 나타났다. 그리고 민주화 이후 새로운 정권과 정치에 대한 일반 시민들의 실망은 시민운동 세력에 대한 상대적인 신뢰와 지지로 나타났다.

민주화 이후 시민운동단체의 정치적 영향력은 2000년 16대 총선에서 시민운동단체의 연합체인 「총선연대」의 낙천 · 낙선운동으로 확장되었다. 동시에 낙천 · 낙선 운동은 「경실련」 등의 시민운동단체 출신들의 김영삼 정부 참여 이래 제기되어 온 시민운동 조직의 정치적 성향과 보편성 문제에 대한 논란에 중대한 전환점이 되기도 했다. 이런 가운데 2002년 16대 대선에서는 「노사모」와 같이 특정 후보를 지지하는 시민사회단체가 거의 직접적인 정치조직으로 활동하기도 했다. 17대 총선을 앞둔 최근 시점에서도 정치자금 비리 수사 등과 맞물려 기성 정치권에 대한 불만이 다시 강하게 제기되는 가운데 시민사회단체의 선거참여가 여러 형태로 나타나고 있다.

정당에 대한 불신 속에서 시민사회 조직의 적극적인 정치참여는 정당 조직과 시민사회 조직과의 경계를 무너뜨리는 수준에까지 달했다고 볼 수도 있다. 그러나 보편적 공익을 대변하겠다는 시민운동 조직의 정치화는 당파성 논란을 제기하게 된다. 다원적 정당정치에서 정당 및 정치세력은 형식상으로 국가적 공익을 지향하지만, 선거 등 정치적 경쟁과정은 당파적 견해와 이익을 둘러싼 게임일 수밖에 없다. 그런데 아직까지 우리사회에서 시민운동단체는 보편적 공익 활동을 해야 한다는 인식이 지배하고 있다. 이런 과도기적 상황에서 특정한 정당이나 정치세력을 지지하는 정치활동을 하면서도 보편적 시민운동으로 포장하려는 양상이 나타나기도 한다. 최근 17대 총선을 앞두고 논란의 대상이 되고 있는 「국민참여 0415」 등의 활

동도 그런 경우이다. 앞으로 한국 정치의 전반적인 상황, 정치참여 제도 등이 변수가 되겠지만, 시민운동 조직의 정치활동이 지금처럼 적극적으로 이루어질 경우 일반적인 공익보다는 특정한 쟁점이나 가치를 중심으로 구체화되어 분화되는 양상을 보일 가능성이 크다.

이렇듯 한국정치의 정치동원 구조는 많은 변화를 겪고 있다. 그러나 아직 민주적 안정은 이루지 못하고 있다. 정당정치는 여전히 대통령 선거에 종속되어 있다. 정당 활동의 주무대인 의회도 권위주의 시대의 경쟁과 대립구조를 벗어나지 못하고 있다. 여당은 대통령에 종속되어 있으며, 야당은 대통령의 입지를 약화시켜 차기에 집권하려는 대권전략에 집중하고 있다. 이에 따라 의회는 정쟁을 일삼는 곳으로 비난의 대상이 되고 있다.

의회와 정당이 대통령 권력에 종속된 원인을 한국 정당의 1인 보스체제에 두기도 한다. 정당의 1인 보스체제는 정당의 대권 종속 체제를 더욱 가중시킨 요인이었다. 그러나 과거의 1인 보스체제가 무너진 현 노무현 정부에 들어와서도 정당의 대권 종속 경향은 해소되지 않고 있다. 보다 더 근본적인 문제는 현행 정부권력 구조에서는 정당과 대통령의 관계가 민주적 안정을 위한 제도적 안정체제를 확보하지 못하고 있다는 점이다.

선거정치는 합법적인 경쟁을 통해 정권의 정당성을 확보하는 방법이지만, 선거정치 체제가 되었음에도 정권은 실질적으로 보편적인 정당성을 확보하지 못하고 있다. 선거를 통해 집권한 세력을 쉽게 인정하지 않으려고 하는 것이다. 여기에는 몇 가지 요인이 복합적으로 상승작용하고 있다.

그 하나는 한국의 정부권력 구조가 대통령제를 축으로 한 승자독식의 구조를 가지고 있다는 것이다. 승리자가 모든 것을 갖고 패배자는 모든 것을 잃어버리는 경쟁구조에서는 생산적인 경쟁이 어렵다. 오로지 승리전략에 모든 것을 걸게 된다. 이런 상황에서는 이른바 건전한 정책경쟁을 아무리 주문해도 효과를 거두기 어렵다. 정치적 경쟁은 세력싸움이 된다. 정치적 세력싸움의 제도적 구심점이 정당이다. 그리고 그 정당의 세력 기반이 지

역주의가 되면서 적대적 대립의 정치 갈등 구조는 지속되어 왔다.

지역주의에 따른 정치균열과 승자독식의 정부권력 구조는 상호작용했다. 지역주의와 같이 1차적인 집단정체감이 동원될 경우 심각하고 경직된 정치 갈등을 초래하기 쉬운 바, 승자독식의 권력 구조는 지역주의적 갈등의 악화를 초래했으며, 반면에 지역주의적 균열은 승자독식 구조의 폐해를 더욱 악화시켰다. 사실 지역주의의 문제를 여러 관점에서 지적하고 있지만, 선거정치 차원에서 핵심 문제는 그것이 경직된 정치균열이라는 점에 있다.

지역균열의 정당체제와 분열의 정치사회

전체주의 체제가 아닌 자유민주주의 또는 다원적 정당체제에서 정치세력이나 지지세력이 서로 입장을 달리하면서 나누어지는 정치균열 현상은 자연스럽게 나타난다. 이런 정치균열의 기준은 계급이 될 수도 있으며, 문화, 언어, 종교, 이념, 성별 등 다양하게 나타날 수 있다. 일부에서는 우리의 지역주의적 정치균열이 이념이나 정책에 따른 균열로 대체되어야 한다는 주장을 흔히 하지만, 현재의 지역균열에 이미 이념적, 정책적 차별성이 포함되어 있을 뿐만 아니라, 바람직한 정치균열을 인위적으로 규정할 수도 없다.

다만 국민의 정치적 의사는 완전히 자유롭게 표출되는 것이 아니라 주어진 대안 속에서 표출된다는 것이다. 즉 정치세력, 정치제도 등에 따라 특정한 정치적 의사는 표출되거나 수용되지만, 어떤 다른 정치적 의사는 배제된다는 것이다. 기본적으로 대의제 체제에서 정치적 선택은 주어진 조건 속에서 이루어지는 제한적 선택이다. 앞서 살펴보았듯이 루소 등은 이런 문제점을 아주 비판적으로 지적했으며, 공리주의자들은 오히려 필요하고 바람직한 것으로 보았다.

대의제의 현실 속에서, 강요된 선택에 따른 의제적 절차에 불과한 것이

든 공리주의적 의견 수렴 과정이든 간에 선거를 거치면서 갈등이 완화되고 통합을 유지할 수 있을 때 선거에 기초한 대의민주주의는 안정적으로 유지된다. 정치적 동원이 사회적 요구를 정치적으로 수렴하지 못했을 때 선거정치는 정치적 갈등 해소의 과정으로 기능하지 못한다. 또 선거가 갈등의 표출 영역이 된다 하더라도 정치균열이 경직되어 통합을 이루지 못할 경우, 선거는 갈등의 악순환 과정이 된다. 이럴 경우 선거민주주의에 기초한 국가권력의 정당성도 제약을 받게 된다. 그동안 우리의 지역주의는 바로 이런 경직화된 정치균열의 축이 되어 왔다.

정치균열 구조는 기본적으로 사회적 균열 구조에 대응하는 것이지만, 여러 조건 속에서 동원된 결과이다. 정치적 동원과 그에 따른 정치균열은 정치체제, 집권세력의 특성, 정치제도, 정당 및 정치세력 구도, 정치엘리트의 리더십, 이데올로기 및 문화적 조건 등 여러 요인에 의해 결정된다. 따라서 오늘날의 정치체제는 정치 갈등 요인에 대응해 오면서 제도화된 것이다.

오늘날 민주주의 양식의 전형을 만들어 온 유럽 근대국가의 국가체제와 정치제도는 이런 경직된 균열에 조응하면서 제도화된 경우가 많다. 봉건시대 분권 전통을 토대로 언어, 종교 등이 다른 경우가 많았기 때문에 이런 분권 전통의 통합이 근대국가 건설의 핵심과제였다. 물론 획일적 통합을 이루기는 매우 어려웠다. 따라서 부분적인 자율성이나 분권을 유지한 채 느슨한 통합을 유지하거나, 권력분점 체제를 만들기도 했다. 통합질서의 구축에 실패하면 국가는 말 그대로 통합의 위기를 맞게 되고, 분열에 이르게 되는 경우가 허다했다. 구 사회주의권 국가들에서 나타나고 있듯이 지금까지도 그것은 계속되고 있다.

유럽의 근대국가들에서 나타난 헌법질서, 선거체제, 권력대표체계 등은 무엇보다 지역적 통합과 같은 다양한 집단들의 갈등 결과 나타난 통합 방식이거나 이를 반영한 것이었다. 유럽 국가들의 대부분에서 나타나고 있는 연방제, 지방자치제, 협의제 권력구조 등은 분권적 전통을 배경으로 한 통

합방식으로서 구축된 것이다. 이런 가운데에서도 분리주의나 폭력적 지역주의 등이 흔하게 나타나기도 한다. 통합질서가 안정된 나라에서도 지역은 정당정치 자원의 중요한 기준이 되고 있다.

우리의 근대정치에서 지역균열의 정치구조가 형성된 배경은 박정희 이래 영남 지역주의 정권의 장기집권에 있다. 그리고 김대중이 집권세력에 대한 저항의 구심점이 되는 가운데 호남 배제의 지역편견이 동원되면서 호남 대 비호남 또는 호남 대 영남의 지역균열 구도가 나타나게 되었다.

1987년 민주화 이후 13대 대선에서 양김兩金의 분열을 정치적 지역주의의 중요한 분수령으로 보는 사람들도 있다. 정치균열 구조는 후보자, 정당 같은 정치동원 기제에 따라 구체적으로 결정된다는 점에서 타당하다. 더구나 당시 양김의 통합은 지역균열의 잠재적 요인들을 민주화 동력으로 흡수할 수 있는 계기가 될 수도 있었다. 결과적으로 양김의 분열은 전환기적 상황에서 지역주의적 정치동원 구조를 심화시키게 되었다.

그러나 이런 양김 책임론은 자칫 박정희 이래 지역주의 정권의 책임을 가볍게 보게 할 우려가 있다. 호남에 대한 편견과 경계라는 한국 지역주의의 핵심요소는 호남 배제 정권의 장기집권을 거치면서 구조화되었으며, 어느 면에서 양김의 분열이 이미 이런 지역주의 구도를 배경으로 하고 있었다는 점도 간과할 수 없다. 광주항쟁을 거치면서 부여되었던 호남 지역주의에 대한 일종의 동정심이나 역사적 정당성도 1980년대 중반 구체적인 정권경쟁 국면에 들어서면서 약화되는 가운데, 이미 호남에 대한 편견과 경계의 지역주의가 다시 작동되기 시작했던 것으로 보인다.

정치인의 출신 지역에 따른 연고주의나 절대적 지지 현상은 다른 나라들에서도 흔히 나타난다. 그러나 이에 따른 문제의 파장이 그렇게 크지 않은 경우가 많다. 예컨대 미국의 경우, 지난 2000년 선거처럼 특이한 경우도 있지만, 대체로 대통령의 출신 주별로 절대적 지지가 나오고, 일본에서도 현민성縣民性이라는 지역색이 뚜렷하게 있다. 그런데 이런 연고가 동원된다

할지라도 전국의 수십 분의 1에 불과하기 때문에 미치는 파장이 적으며, 국가권력 구조에 결정적인 변수가 되지 않는다. 그런데 우리의 지역주의는 그 단위가 영남, 호남 등 2~3개 지역으로 나누어져 있기 때문에 그것이 동원된다면 유력한 정치자원이 된다. 만일 남북이 통합되어 지역주의의 단위가 7, 8개 지역 이상으로 나누어진다면 상황이 달라질 수 있을 것이다.

한국의 지역주의는 지역감정(사회적 관계), 지역간 경제적 불균등 구조, 정치적 동원 및 대립구조 등 세 차원에서 파악할 수 있다. 물론 이들 세 차원은 상호 작용하며, 세 요소가 중첩되어 균열을 형성하는 경우 지역균열은 심각할 수밖에 없을 것이다. 그런데 지역균열 구조를 결정하는 핵심요소는 지역감정이다.

한국의 지역감정 구조는 각 출신지역에 대한 정체감과 호남에 대한 편견과 경계 축으로 형성되어 있다고 할 수 있다. 각 지역별 단결의식이나 정체감에 초점을 둔다면, 한국사회 지역감정은 모든 지역들이 안고 있는 문제이다. 이 점에서 특히 그 동안 집단적 단결심이 높게 나타난 호남의 지역감정을 문제 삼는 경우도 있다. 그러나 한국 지역주의의 문제가 단지 자기 지역에 대한 애착심이 아니라 특정 지역에 대한 경계와 배제에 있다는 점을 감안한다면 한국사회 지역감정 문제의 핵심은 사실상 호남에 대한 경계와 배제에 있다.

출신지역과 같은 집단의식에 기초한 정치균열은 경직된 정치균열로 나타날 가능성이 크다. 경직된 정치균열체제에서 공존과 분점의 관행이나 제도가 구축되지 않을 경우, 정치적 경쟁은 적대적 대립이 되기 마련이다. 더구나 우리나라와 같이 중앙집권 체제와 결합한 승자독식의 권력구조는 균열세력간에 적대적인 흑백대결의 권력게임을 만들게 된다.

경직된 정치균열이 지속될 경우, 민주주의의 활력이 떨어지기 마련이다. 민주주의는 시민의 뜻에 따르는 정치원리라고 하지만, 현실적으로는 소수의 정치엘리트가 지배한다. 이 엘리트들이 경쟁에 승리하기 위해 시민들의

목소리에 귀를 기울이고 시민들에게 호소하게 되면서 민주주의가 이루어진다. 그런데 편이 확실히 갈라진 세력싸움의 정치가 이루어질 경우 시민을 자기편으로 끌어들이려는 민주주의의 활력이 떨어지기 마련이다. 정치학자 달R. A. Dahl 등이 말하는 경쟁적 민주주의polyarchy가 어려워진다는 것이다.

특히 경직된 균열이 다수와 소수로 이루어질 경우 그 변화는 쉽지 않다. 다수 세력은 그 균열구조를 적극적으로 극복하려고 하지 않는다. 다수 세력은 패권체제의 완성을 통한 통합을 이룰 수도 있다. 패권체제에 의한 통합은 비민주적일 뿐 아니라, 여전히 갈등과 분열의 요인이 잠재되어 있는 상태이다. 반면에 소수세력은 지역을 넘어서는 세력 확대가 필요하기 때문에 균열구조를 극복하려 한다. 그럼에도 소수세력이 지속적으로 배제되거나 소외될 경우 그 소수는 오히려 적극적 분리주의나 폭력으로 나아가게 된다.

그 동안 한국정치에서 지역균열은 영호남 균열이 돌출되는 가운데, 정치세력 구도에 따라 비호남 · 비영남 지역의 정치적 동원이 유동성을 보여 왔다. 다수세력에 기반을 두었던 영남 기반의 정치세력은 지역주의를 넘어서는 노력과 전략을 별로 쓰지 않았다. 지역주의에 안주해도 다수가 될 수 있었기 때문이다. 반면에 지역주의적 차원에서 소수세력은 다수제 원리에 따른 승리 게임에서 이를 극복하려고 할 수밖에 없다. 알다시피 소수였던 호남 기반의 세력은 지역연합이나 기타 $+\alpha$를 도모했다. 그리고 DJP연합, 영남 출신의 대선 후보 선출 등을 통해 소수의 한계를 극복하기도 했다.

노무현 정부와 지역주의

노무현 정부의 집권은 지역주의의 악순환 구조에 아주 발전적인 전환의 계기를 만들었다. 한국의 정치적 지역주의 동원에서 무엇보다 핵심 변수는 정권의 지역주의적 성격이다. 호남 기반의 민주당 세력과 영남 출신의 대

통령이 결합한 노무현 정부의 지역적 혼합성은 정권의 지역주의적 성격을 둘러싼 흑백대결 구조를 완화시켰다.

정치권 전반에서 지역주의적 동원의 구심력이 약화되었다. 책임성 여부에 대한 논란을 떠나, 지역주의 동원의 상대적 축이었던 김대중 전 대통령이 정치전면에서 물러났다. 사실상 김대중을 지칭했던 3김의 시대가 지나면서 지역주의 동원의 구심력이 약화되었다. 여기에 지역주의적 다수에 안주했던 한나라당도 두 번의 대통령 선거에서 연거푸 패배하면서 지역주의에만 의존했던 정치전략의 한계를 느끼는 상황이 되었다.

한나라당의 위기의식과 함께 정당체제의 재편 가능성까지도 타진되는 상황이 되었다. 민주적 정치재편은 정치적 쟁점의 변화를 수반한다. 그런데 노무현 정부의 등장과 함께 지역주의를 축으로 한 쟁점은 전에 비해 약화된 것처럼 보이나, 아직 이를 대체할 잠재적인 거대 쟁점이 보이지 않는다. 흔히 보수 대 개혁, 대북포용정책 대 강경정책 등의 구도를 말하기도 하나, 이는 기존의 지역균열 구조에 이미 중첩되어 있었다.

한국 정당정치를 두고서 지역대결을 하지 말고 정책과 이념대결을 하라고 한다. 많은 사람이 이념대결의 시대가 지났다고 하기도 하지만, 어쨌든 이념과 정책 차원에서 보더라도 기존의 지역균열 체제는 이미 큰 차별성을 내포하고 있다. 정당별 이념에 관한 실증 분석 자료도 몇 번 제시된 바 있다. 예컨대 2003년 중앙일보와 한국정당학회가 조사 분석한 바에 따르면, 10점 척도 분류에서 민주당은 상대적으로 진보적인 3.7이었고 한나라당은 5.3이었다. 외형상으로는, 비교대상으로 자주 거론되는 유럽의 정당균열보다 차별성이 더 크다. 물론 유럽은 장기적으로 제도화되면서 차별성이 줄어들었고, 우리의 경우 획일적인 세력대립이 이루어지면서 실제보다 차별성이 오히려 더 크게 나타나고 있다고 하겠다.

한국에서 지역주의 다음으로 중요한 정치균열의 축이 되면서 새로운 정치세력으로 주목받은 젊은층의 흐름도 새로운 정치구조를 만들 정도는 되

지 못했다. 따라서 기존 지역주의 구도의 완전 대체보다는 새로운 쟁점이 추가되면서 다차원적 정당체제의 가능성을 타진할 수 있는 상황이라고 하겠다. 물론 다차원적 정당체제가 현실화되기 위해서는 제도적인 차원에서 이를 보장하고 유인하는 변화가 수반되어야 할 것이다.

이와 같이 새롭거나 발전적인 정치 환경이 등장했지만, 쉽게 바뀌기 어려운 사회, 경제적 지역감정 구조는 물론 지역주의적 정치동원을 유인하는 국가구조와 정치제도가 존속하고 있음은 다시 말할 필요가 없다. 이런 가운데 정치 변화의 중심인 노무현 정권은 지역주의의 발전적인 환경마저도 오히려 후퇴시킨 것이 아닌가 하는 논란을 불러일으키고 있다.

경직된 지역균열의 구조를 불러일으키는 주요 요인인 중앙집중체제와 승자독식의 권력구조는 그대로 남아 있다. 중앙집권적 국가동원체제는 그동안 우리의 정치적 지역주의가 힘을 발휘한 주요 배경이었다고 할 수 있다. 모든 것이 중앙, 특히 중앙권력을 향해 소용돌이치는 구조에서 정치는 중앙권력을 둘러싼 싸움이었다. 그런데 중앙정치의 권력관계에서 출신지역이라는 요소가 중요한 영향을 미치면서 지역주의의 정치적 동원이 구조화되었던 것이다. 지방의 소외와 저발전이라는 불균형 구조에서 중앙과 지방의 대립이 나타나지 않고, 중앙을 무대로 한 지방의 대립이 나타나고 있는 이유도 여기에 있다.

많은 사람들은 한국사회의 연고주의적 특성을 지역주의의 주요 배경으로 말하기도 한다. 그런 점이 없는 것은 아니지만, 고도로 중앙 집중적이고 조직적인 한국사회의 특성이 연고주의에 따른 효과를 지역주의로 구조화시켰다고 볼 수 있다. 어느 사회나 연고주의가 있기 마련이다. 베버Max Weber 이래의 정치사회학자들은 산업화를 선도했던 서구국가들에서도 연고에 기초한 정치적 후원관계clientelism가 정치권력 관계의 축이 되고 있다고 주장하고 있기도 하다.

그런데 한국사회의 경우 중앙 집중적이고 조직적인 사회적 특성으로 인

해 이런 연고구조가 기층 민중에서부터 최고권력체에까지 연결되어 작동할 가능성이 크다고 하겠다. 많은 사람들이 권력자들의 움직임과 기층 민중은 아무런 관련이 없다는데 지역주의가 동원되고 있다고 말한다. 그러나 사실은 대통령 또는 국회의원이 누가 되느냐에 따라 상위 엘리트 계층에서부터 지역 기층민에 이르기까지 심리적 동조conformity뿐 아니라 실질적 권력관계에도 영향을 미친다.

더구나 대통령제를 축으로 한 중앙권력의 승자독식 체제는 지역주의적 동원을 흑백싸움으로 몰아가는 중요한 요인이었다. 알다시피 한국정치에서 지역주의의 동원은 대통령 권력을 둘러싸고 나타난다. 13대 총선 이래 국회의원 선거와 정당체제에서 지역주의 양상이 두드러진 것도 민주화가 되면서 한편으로는 정당의 기능이 강화되고 다른 한편으로는 정당이 대권싸움에 종속되면서 나타난 것이다. 표면적으로는 상생과 공존의 정치를 말하지만, 승자독식의 구조에서는 제로섬 게임 구조를 벗어나기가 쉽지 않다.

이런 구조와 제도 개혁이 과제였다. 그런데 이런 구조와 제도 개편 이전에 정계 개편을 추진했다. 물론 노무현 정부 들어 강조하고 있는 균형발전과 지방분권이 현실화 된다면 중앙권력을 둘러싼 경직된 지역주의적 대결의 완화에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 노 대통령의 리더십과 정계재편 전략은 노무현 정부의 집권으로 형성된 지역주의의 발전적 국면을 오히려 악화시키고 있다.

무엇보다 대통령이 지역통합적 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 물론 호남 기반의 영남 대통령이라는 장점은 경우에 따라 약점으로 작용할 수 있다. 그럼에도 이른바 영남과 호남을 막론하고 신뢰를 얻지 못하고 있는 지난 집권 기간의 현실은 노 대통령 자신의 리더십에 책임이 크다는 것을 말해주고 있다. 통합적 리더십이란 지역적 편중성 이전에 국민 전반에서 지지가 높을 때 가능하기 때문이다.

특히 탈 호남 신당론을 주창하면서 약화되어 가는 지역주의 문제를 다시 정치적 쟁점으로 부각시켰고, 이는 정치적 혼돈의 중요한 배경이 되었다. 노 정부의 이런 접근을 지역주의 해소에 대한 성급한 대응에서 비롯된 것으로 보기도 하고, 노 대통령과 주변세력의 지역주의에 대한 근본적 인식의 문제, 즉 지역패권의 논리에 기초한 지역주의 해소전략에서 비롯된 것으로 보기도 한다. 물론 노 대통령과 열린우리당은 이것을 지역주의 극복 전략으로 말하고 있다. 그러나 소수와 약자에 대한 압박을 통해 통합을 도모하는 것은 민주적 통합방식이 아니다. 정치권력 게임의 차원에서 성공하기가 쉽지 않아 보인다. 무엇보다 지역주의 문제에 대한 인식이 잘못 되어 있다.

민주적 안정과 정치개혁의 과제

한국정치에서 지역주의에 대한 문제의식은 지역균열을 대체하는 새로운 균열의 등장 여부가 아니라, 민주적 통합 질서의 모색에 두어야 한다. 지역균열이 아니라 이념균열, 계급균열, 세대균열이더라도 마찬가지이다. 이런 점에서 지역주의에 따른 갈등의 현실과 경험은 민주주의를 포함한 한국사회의 통합 원리와 제도에 대해 재조명할 것을 요구하고 있다고 할 수 있다.

이런 인식의 전환과 함께, 구체적인 전략으로는 무엇보다 국가체제와 정부권력 구조의 분권 · 분점화가 요구된다. 분권 · 분점화는 단지 지역균열의 딜레마에 대한 대응책이 아니라, 민주화와 균형발전의 시대에 부합하는 국가체제의 재구조화 방향이자 발전전략이다. 사실상 분권화의 개념으로 이해되고 있는 지방분권은 분명 지역갈등의 악순환 해결에 도움이 된다. 그러나 중앙과 지방의 불균형, 지방의 소외가 지역주의의 핵심적 배경은 아니다. 지역갈등은 중앙에 대한 지방의 반발이 아니라 오히려 중앙권력을 둘러싼 지역간의 경쟁과 대립에서 나타나고 있다. 다만 지방분권화는 중앙권력을 분권화시킴으로써 중앙정치를 둘러싼 갈등의 영역을 줄이고, 그런

정치적 욕구를 지역사회의 현장정치로 이전한다는 점에서 지역갈등을 완화시킬 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정치권력의 분권화가 동반되어야 한다. 그리고 한국의 국가구조에서 당면한 분권과제는 중앙권력의 분권화에 있다.

여기에서 상세한 논의를 하기는 어렵지만, 정치권력의 분권화 핵심 내용에는 현행 대통령제의 개편, 정당체제의 분권화 등이 포함되어야 한다. 특히 승자독식 체제의 핵심이자 정치적 흑백대결의 구심점이 되고 있는 현행 대통령제를 이원집정제(분권형 대통령제) 등 분권 · 분점에 부합하는 체제로 개편하는 것을 적극적으로 검토해야 한다. 뿐만 아니라 현행 대통령제는 의회, 정당, 대통령과의 관계에서 민주화 시대에 부합하는 제도적 정합성을 갖지 못하고 있다. 또 정치적 동원기제의 핵심인 정당체제의 분권화를 도모하지 않고 지방분권을 말할 수 없을 것이다.

지역적 독점정당체제는 지역주의 정치구조와 맞물려 나타나고 있는 문제점 중 하나이다. 정당의 비민주적 독점구조를 해소하기 위해서는 정당조직 내부의 민주화 못지않게 정당체제를 민주화 시키는 것이 중요하다. 즉 '정치시장의 유연화' 를 견인하는 제도개혁이 필요하다. 분열 사회의 정치통합에 대해 연구해 온 호로위츠Donold Horowitz는 정치세력 간의 적대적 대립을 해결하고 민주적 안정을 이루는 경로로 권력의 공유모델과 함께 다차원의 정치균열을 지적하고 있다. 기존의 정치균열에 새로운 정치균열이 침투하여 상호 중복되고 교차하게 되면서, 획일적이고 극단적인 대립이 완화되는 경로이다. 한 개인의 소속감이 상호 중복되는 다차원의 정치균열에서는 어느 한 세력도 정치권력의 기회로부터 완벽하게 배제되지는 않게 된다는 것이다.

그런데 대통령 권력을 배경으로 한 거대 정당의 흑백대결 구조에서는 이런 다차원의 균열이나 다차원의 소속감이 반영되기 어렵다. 최근에는 정당명부제의 채택과 민노당 등 새로운 제3세력의 성장 가능성도 보이고 있다.

그런데 대통령제를 축으로 한 거대세력 중심의 정치체제는 제3세력 등 다양한 정치세력의 성장을 어렵게 하고 있다. 이런 가운데 지역주의 극복과 정치개혁을 내건 열린우리당도 새로운 세력의 창출이 아니라 기존 거대 정당의 한 축인 민주당을 대체하려는 전략을 벗어나지 못하고, 오히려 지역주의 논란에 휩싸이고 있는 상황이다.

경직된 경쟁구조나 독점체제는 반민주적 요소이다. 정치시장의 유연화는 지역주의의 완화를 위한 것일 뿐 아니라, 거대 세력의 싸움에서 뒷전에 밀려 온 소수 정치세력의 제도적 진출을 위한 과제이기도 하다. 정권교체 이후 한국 선거정치의 민주화 과제는 사실상 정치시장의 유연화에 있다고 할 수 있다. 거대 정당에 특혜를 부여하면서 거대정당화 경향을 지속시키고 있는 현행 정치자금법, 정당법, 선거제도 등도 정치시장의 유연화에 부합하는 방향으로 개편되어야 한다. 무소속과 소수세력의 활동 공간을 넓혀야 한다. 정당체제의 관점에서 보자면 다당적, 다원적 정당체제도 존속할 수 있는 구조가 되어야 한다.

정당 민주화 전략의 핵심도 사실은 정당시장의 유연화에 있다. 정당 민주화는 단지 당위적 요구를 통해서 이루어지는 것이 아니라, 민주화된 정당이 정치적 경쟁에서 유리할 때 이루어진다. 정당 민주화는 정당체제의 민주화와 밀접한 관계에 있다는 것이다. 현재와 같이 거대 정당의 독점체제 아래에서 정당 민주화는 어렵다. 새로운 정치세력이 등장하면서 기존 정당에 대해 압력을 가할 때 기존 정당도 변화하게 된다. 국회 정치개혁특위 자문기구인 범국민정치개혁협의회의 개혁안은 대체로 이런 대안들을 포괄하고 있었으나, 입법화 전망은 그리 밝아 보이지 않는다.

그런데 그 동안의 정치개혁론에서 정치시장의 유연화를 제약하는 근본적 원인이 현행 대통령제에 있다는 점이 경시되고 있다. 알다시피 제도 사이의 선택적 관계에 따라 어떤 제도의 효과는 다르게 나타난다. 예컨대 현행 한국의 대통령제를 유지한 채 정당 책임정치가 강한 내각제 모델에서

주로 시행하는 정당명부 비례대표제를 채택한다 하더라도 그 취지가 제한되거나 다른 효과를 가져 올 수 있다. 물론 경우에 따라 역으로 정당의 책임성을 강화하는 효과를 가져 올 수도 있다. 그러나 현행 대통령제의 개편은 민주주의 관점에서 의회와 대통령 관계의 제도적 정합성 확보, 정치권력의 분권 · 분점화의 제도적 장치 마련, 정치시장의 유연화 등을 이끌어내는 핵심 고리라는 점에서 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다. ■

김만흠 manheum@chollian.net | 가톨릭대 아태지역연구원 교수, 국가인권위원회 인권위원, 한국정치학회 상임 이사. 서울대 사회과학연구원 특별연구원, 민주개혁국민연합 정책위원장 역임. 저서로 『한국정치의 재인식』, 『전환기의 국가체제와 정치개혁, 한국의 언론정치와 지식권력』 등이 있다.