

한국정치에 있어서 대구

[제1부] 거울과 나비-대구는 변하고 있는가?

[제2부] 지역주의의 형성과 TK



일 시 : 2018. 9. 21.(금) 오후 3시
장 소 : 2.28 민주운동기념회관 4층 회의장
공동주최 :  대한정치학회, 2·28민주운동기념사업회

대한정치학회 · 2.28민주운동기념사업회 공동주최 포럼

【 주제 : 한국정치에 있어서 대구 】

제 1 부 거울과 나비 - 대구는 변하고 있는가?

사회 : 변 창 구 (대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수)

발표자 : 김 태 일 (영남대학교 정치외교학과 교수)

토 론 : 윤 순 갑 (경북대학교 정치외교학과 교수)

성 장 환 (대구교육대학교 윤리교육학과 교수)

조 두 진 (매일신문 문화부 부장)

제 2 부 한국 지역주의의 형성과 TK

사회 : 변 창 구 (대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수)

발표자 : 변 영 학 (대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수)

토 론 : 하 세 현 (경북대학교 정치외교학과 교수)

이 승 근 (계명대학교 정치외교학과 교수)

정 병 기 (영남대학교 정치외교학과 교수)



목 차



거울과 나비 — 대구는 변하고 있는가? 7

김 태 일

한국 지역주의의 형성과 TK 21

변 영 학

거울과 나비 - 대구는 변하고 있는가?*

김 태 일**

1. 2018년 대구, 섬? vs 섬?

2018 지방선거가 끝났다. 지역 언론은 대구의 정치 상황을 ‘섬(島)’이라고 했다. 시도지사 선거 결과만 놓고 보면 그렇다. 대구경북은 파란색 바다에 둘러싸인 외로운 ‘섬’이다.



* 이 글은 대한정치학회 주최 포럼에서 발표하기 위하여 이미 발표한 몇 편의 에세이를 재구성하여 작성한 것으로 논문 형식을 갖추지 않았습니다. 발표를 위한 메모라고 하는 것이 좋겠습니다. 대구의 정치를 역사적으로 살펴보고 대구의 정치가 앞으로 어떻게 변할 지를 생각해 보는 글입니다. 발표용으로 작성한 메모 수준이기 때문에 자료 출처 표시도 하지 않았습니다. 따라서 이 글을 인용할 수 없습니다. 이 글의 인용은 논문으로 만들어 발표할 때까지 기다려주시 바랍니다.

** 영남대학교 정치외교학과 교수

그런데 한 걸음 더 들어가 보면, 대구에는 새로운 뭔가 일어나고 있다는 것을 발견할 수 있다. ‘썸’(something new)이 생기고 있다. 대구시 8개 구군의 기초의원의 절반에 가까운 비율을 민주당이 차지했다. 대구시의원에도 민주당이 괄목할만한 숫자가 진출했다. 상전벽해다.



보수의 심장이라 불리던 대구가 변하고 있는 것일까?

2. 대구사람의 보수성에 대한 몇 가지 잘못된 설명

1) 기질론

대구사람들은 성정의 유전인자에 어떤 특징을 가지고 있어서 보수적이라는 설명이다. 옛 문헌까지 동원하여 이런 설명을 뒷받침한다. 그러나 이런 주장은 근거가 없다.

2) 자연환경결정론

‘분지’라는 자연환경적 특성이 대구사람들의 성정에 영향을 주었다는 것이다. 그러나 이런 주장 역시 막연하다. 대구는 분지가 아니라고 주장하는 학자도 있다.

3) 사회경제구조론

자소작농이 중심인 사회경제구조가 마을의 독립성을 강조하는 배타적 경향을 낳았고 그것이 외부세계의 영향에 더디게 반응하도록 하였다는 것이다. 그러나 이런 주장은 현재 대구의 보수성을 해명하지 못한다.

4) 근대화론

자본주의 발전에 따라 이익의 다기화와 참여적 정치가 만들어지는데 대구는 근대적 문화의 발전이 지체되고 있어서 보수적 경향을 보인다는 설명이다. 그런데 이것은 해방이후 이 지역에서 일어났던 대규모의 적극적 정치참여를 설명하지 못한다.

대구의 보수성은 ‘주어진’ 것이 아니라 ‘만들어진’ 것이다.

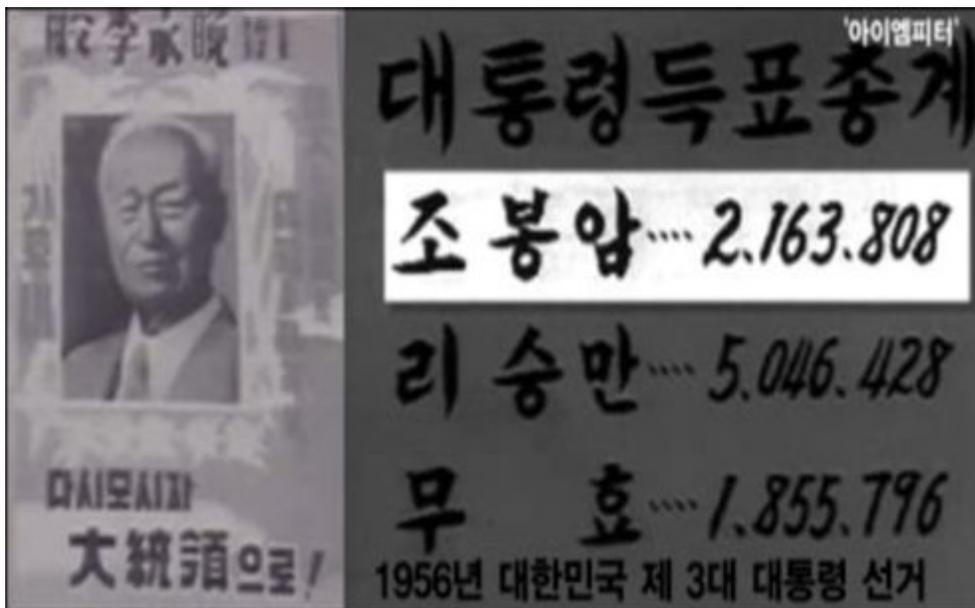
3. 대구, ‘모스크바’ 그리고 민주주의의 ‘햇불’

대구 is 한국의 모스크바로 불리던 때도 있었다. 이승만 대통령이 대구에 붙인 별명이라고 한다. 대구의 분위기는 이승만에게 특별히 비판적이었지만 대구를 우리나라의 모스크바라고 한 데는 더 길고 깊은 맥락이 있었다.

(1) 1946년 10월 항쟁은 대구에서 시작한 미군정에 저항한 대규모의 민족, 민중운동이었다. 이 운동은 그해 가을 다른 지역으로 들불처럼 번져갔다. ‘추수봉기’라는 말이 어울리는 전국적 저항이었다. 이 항쟁은 해방이후 아래로부터 촉출한 각종 조직들의 힘이 아낌없이 표출된 사회운동이었으며 대구가 그 불길의 중심에 있었다.



(2) 1956년 대통령선거에서 조봉암이 대구에서 받은 지지는 이승만을 경악케 했다. 민주당 대통령후보가 사망한 가운데 치러진 선거에서 70% 가까이 받은 자유당 이승만은 30%를 받은 진보당 조봉암을 전국적으로는 손쉽게 따돌렸다. 그런데 대구에서는 두 후보의 득표율은 완전히 뒤바뀌었다. 이승만이 30%, 조봉암이 70%를 받았다. 이에 이승만은 대구를 한국의 ‘모스크바’로 불렀던 것이다.



(3) 1960년 2월 28일 대구에서 일어난 저항운동은 4월혁명의 출발이었다. 자유당정권의 독재에 대한 저항은 대구에서 시작, 점점 북상하여 서울에서 절정을 이루었다. 그것이

4월혁명이었다. 대구는 그것이 출발한 도시였다. ‘2.28민주운동’이라고 부르는 이 저항운동은 사실 사회운동의 역사에서 보면 아주 소박한 것이었다. 치열함이나 규모나 지속시간 등에서 다른 사회운동에 비길 바가 되지 못할 정도였다. 그런데 왜 ‘2.28민주운동’이 주목을 받고 있는가? 그것의 ‘선도성(先導性)’ 때문이다.

이승만 대통령의 가부장적 권위주의 통치에 누구도 저항할 엄두를 내지 못하고 있던, 일종의 체념적 순종(resigned submission) 상태에서 대구의 고등학생들이 처음 저항 시위를 한 것이었다.

1960년 2월 28일 저항시위를 모의하고 잠을 이루지 못하고 새벽을 맞이하던 대구의 소년들은, 1980년 5월 27일 전남도청에서 두려운 새벽을 맞이하던 어린 시민군의 마음이 다를 바 없었을 것이다. 그래서, 1980년 5월 광주민주화운동이 우리나라 민주주의의 <십자가>라고 한다면, 1960년 대구의 2.28민주운동은 우리나라 민주주의의 <횃불>이라고 할 수 있다. 십자가는 희생과 부활의 상징이라면 횃불은 선도성과 용기의 상징이기 때문이다.



4. 신화가 된 역사, 박정희 그리고 대구

대구의 분위기가 반전되기 시작한 것은 1961년 5.16쿠데타로 박정희 대통령이 등장하면서였다. 박정희는 이 지역의 보수는 물론 진보 성향의 지도자들까지 넣은 정치연합을 형성하였다.

일부 진보인사에 대해서는 가혹한 처벌을 통해 무력화를 기도했다. 경북 상주 출신으로 박정희의 군사쿠데타 후 남쪽으로 넘어왔다가 체포된 황태성이 그런 경우였다. 황태성은 박정희가 가장 존경하는 형 박상희의 친구였는데, 박정희는 황태성을 사형시켰다.

박정희는 자신의 정치이념이 의심을 받는 부분에 대한 반작용으로 필요이상으로 강경한 반공노선을 천명하였다는 설명은 귀담아 들을 가치가 있는 말이다. 인민혁명당 사건을 만들어서

1975년 4월9일 박정희의 고향, 대구경북 인사들이 다수 포함된 8명을 사형 집행한 일은 유신체제를 세우기 위한 공포정치의 일환이었지만 그것이 상상을 뛰어넘는 참혹한 폭력이었다는 점에서 정략 이상의 어떤 요인이 작용하지 않았을까는 질문이 필요하다.



민주진보진영에 대한 가혹한 감시와 처벌, 그리고 보수우파진영에 대한 포섭으로 대구

경북의 정치리더십은 단일대오로 편성되었다. 그리고 대구경북이 우리나라 산업발전의 주요 거점으로 육성하는 정책을 통해 경제적으로도 권위주의 정치동맹을 뒷받침하였다. 대구, 구미, 포항은 박정희시대에 빠른 속도로 발전한 도시였다. 농촌도 마찬가지였다.

박정희는 산업도시의 형성과 농촌개발의 업적을 바탕으로 이 지역에서 역사적으로 존경받는 지도자가 되었다. 박정희에 대한 추앙은 역사와 이데올로기를 넘어 맹목에 가까웠다. 그것에 더하여 박정희 대통령은 창출지간에 세상을 떠나게 되었다. 그의 비통한 극적 종말은 그의 이야기를 신화로 만들어버렸다. 역사는 사실에 기초하고 이데올로기는 가치와 논리에 기초하는 것이나 신화는 그것을 훌쩍 뛰어넘어 믿느냐 믿지 않느냐는 세상으로 들어가는 것이었다.

대구경북의 어떤 지도자는 이곳에서 박정희는 반신반인(半神半人)이라고 했는데 내가 보기에 그는 온전한 신이다. 대구경북은 그의 신전이나 다를 바 없었다. 전두환, 노태우, 이명박 대통령은 신전을 지키는 근위병이었고, 박근혜 대통령은 박정희의 신탁으로 제사장이 된 신의 딸이었다. 대구경북에서 정치는 믿음의 영역이 되었다.

5. 대구를 포획한 지역주의와 ‘거울효과’

박정희의 신화에 덧붙여 ‘지역주의’가 대구경북을 포획했다. 이것이 오래 동안 대구경북을 군부권위주의 세력의 지지기반이 되도록 했다.

이 지역주의를 영호남 갈등이라고 하는 것은 적절하지 않는 것 같다. 지역주의의 기원은 호남 배제라고 하는 것이 옳다. 따라서 지역주의의 기원을 신라-백제 갈등까지 거슬러 올라가서 찾는 것도 타당하지 않다. 그것은 호남 배제라는 지역주의의 본질을 면책하는 결과를 낳는다.

지역주의 담론은 몇 단계를 거치면서 진화하고 있다. (1) 감정의 동원 → (2) 정당일체감 → (3) 이데올로기의 내면화

(1) 감정의 동원

- 호남지역에 대한 부정적 이미지를 동원
- 영남지역에 대한 (막연하고 근거 없는) 우월감을 조성
- 파편적 경험을 일반화하며 비공식적 유통망으로 전파

(2) 정당일체감

- 특정 정당이 자신과 어떤 동질성을 가진 것으로 인식
- 지지가 거듭되는 과정에서 일체감이 형성
- 정치인이 자기 지역 출신이 아니더라도 정당일체감으로 지지

(3) 이데올로기의 내면화

- 지지하는 정당의 가치가 내면으로 구조화
- 지역주의는 논리와 가치를 갖추게 되어 점점 더 큰 힘을 가지게 됨
- 비공식 영역에서 나와 공공연한 영역에서 유통하기 시작

이렇게 단계적으로 진화하고 구조화하는 지역주의 담론은 ‘거울효과’를 통해 자기강화의 길을 간다. 지역주의가 처음에 생길 때는 영남의 선행적이고 공세적 호남배제로 만들어졌으며 호남의 지역주의는 그것에 대응하는 방어적이며 저항적인 정치과정에서 생겨났지만, 그것이 일단 형성되면 누가 선행원인을 제공하였느냐는 별로 중요한 일이 아니다. 지역주의는 한 번 만들어지면 ‘거울효과’에 의해 서로를 강화하기 때문이다. 따라서 그것의 해결도 발생사적 기원을 거슬러 올라가 선행원인을 만든 쪽에서 결자해지 하도록 하는 것이 능사가 아니다.

6. 대구정치의 다양성을 향한 나비의 고단한 날개 짓

o 김대중 대통령의 ‘동진’ 정책

- 밀라노프로젝트
- 지역 상층 세력과 제휴

- 노무현 대통령의 ‘전국정당화’ 정책
 - 지역인재 발굴, 국정 운영 경험
 - 개혁적 지도자 세력화

둘 다 성공하지 못했다. 김대중 대통령의 동진정책은 산업구조 전환의 지연, 전통제조업의 연명일 뿐이었다. 노무현 대통령의 전국정당화정책은 임기 후 물거품이 되었다. 2008년 총선거에는 출마자를 구하지 못할 정도였다. 둘 다 정당이 중심이 되지 않고 청와대 권력으로 추진한 프로그램이었기 때문에 계속성이 담보되지 못했다.

○ 김부겸의 단기필마 정책

“김부겸은 대구경북의 ‘총아’다. 그는 민주당 간판으로 30여년 만에 대구경북 출신 국회의원이 되었다. 지역주의의 어두운 장막에 비늘 같은 빛줄기를 만들었다. 김대중의 동진정책, 노무현의 전국정당화정책을 이어받아 그가 단기필마로 이룬 성과다. 그 동안 한나라당에서 넘어와 정체성이 어리바리하다고 무시당하고, 진보적 입장 그 자체를 우월감으로 여기는 민주당 주류의 철없는 구박을 견디면서도 대구경북에서 빛바랜 민주당 깃발을 굳세게 지켜온 김부겸에게 희망을 걸지 않을 수 없는 까닭이다.

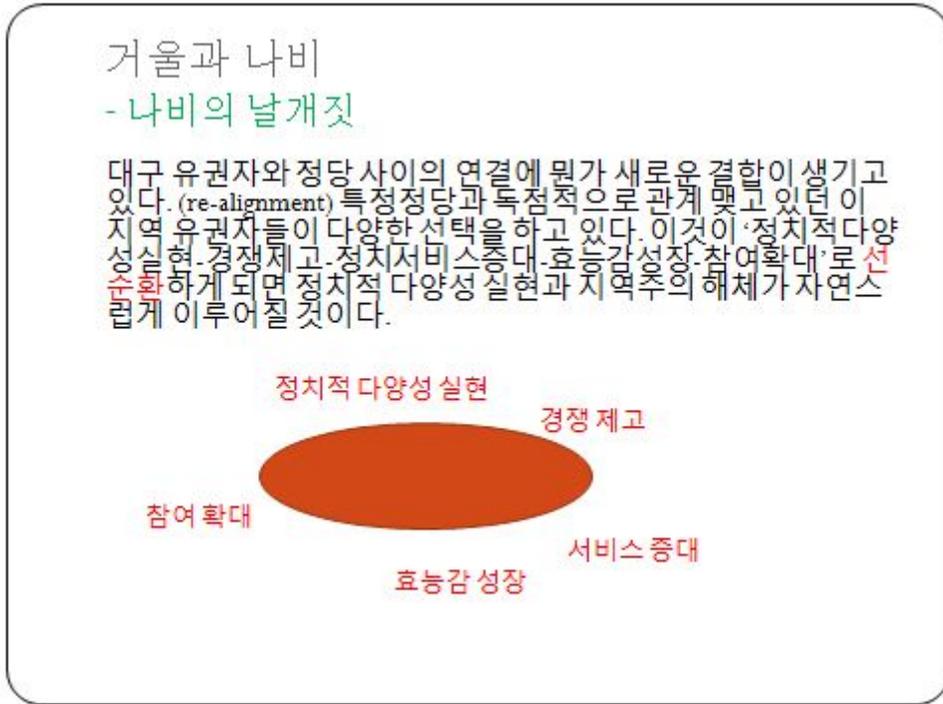
김부겸은 문재인처럼 내로라는 정치 혈통을 가지고 있는 것도 아니고, 이재명처럼 결기가 넘치는 것도 아니며, 안희정처럼 스마트한 이미지를 가지고 있는 것도 아니다. 그러나 그 만큼 정치적 사려(prudence)가 깊은 지도자는 없다. 그는 1980년 봄, 서울대 아크로폴리스 광장 연설의 주인공이라는 신화가 믿기지 않을 정도로 신중하다.

그가 내세우는 상생의 정치, 공존의 공화국이라는 비전은 가장 김부겸다운 메시지다. 그는 ‘나를 따르라’는 지도자가 아니다. 그는 양떼를 뒤에서 밀고 가는 목동의 리더십을 가지고 있다. 나는 그것을 남아공화국의 지도자 만델라의 리더십에 비견하고 싶다. 이런 리더십이야말로 민주당의 확장성과 역동성, 그리고 민주진보세력의 통합에 중요한 기여를 할 것이다.”

김태일, “김부겸은 포기하지 마라” <경향신문> 2017.1.30 오피니언.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201701301142001#csidx787e147f2ff580698ba0c9d74c7be3d

그런데 김부겸의 성공은 아직은 ‘개인의 점수’다. 정당과 정치세력의 성적은 아니다. 새로운 정치, 경제, 사회의 순환으로 이어질지 모른다.



7. 거울과 나비, 낙관할 수 없는 현실

○ 거울의 힘

- 이데올로기가 내면에 구조화
- 적대적 상호의존의 유혹

○ 나비의 힘

- 지역 변수를 커팅하는 세대 변수
- 정치적 다양성, 경쟁감수성의 효능 확인

나비의 힘은 어떤가?

나비의 힘 김부겸의 실험 당 < 개인

○ 김부겸의 대구 수성갑 지역구 당선 (2016년 4월 14일)

- 31년 만에 '대구 민주당 의원'
- 1985년 중선거구제 아래 치러진 제12대 총선에서 신한민주당 소속 유성환, 신도환 등 2명이 당선
- 지금처럼 한 지역구에서 한 명만 뽑는 소선거구제로 치른 총선(1971년)을 기준으로 하면 대구에서 정통 '야당' 의원이 나온 건 무려 45년 만의 일

나비의 힘 더불어민주당 ?

- 민주당은 대구, 경북에 대해 적극적 전략 패키지를 가지고 있는 것 같지 않아서 걱정이다.
- 2018 지방선거 시기 대구경북 전략은?
 - '까치밥론'
 - 사석(捨石)론
 - 상황 추수(追隨)론

8. 대구 변화의 관전 포인트

대구에서 정치적 다양성의 싹은 만들어졌다. 이것이 잘 자랄 수 있을까? 두 가지 변수가 중요하다. (1) 정치적 다양성을 통해 시민들이 효능감을 확인할 수 있을 때 변화는 더 빠른 속도로 이루어질 것이다. 따라서 이 지역 비자유한국당 세력의 노력이 시민들로부터 얼마나 인정을 받느냐가 지금부터 중요하다. 어떻게 될 것인지는 앞에서 지적한 것처럼 더 지켜볼 일이다.

(2) 박정희 신화가 어떻게 될 것인지도 관전 포인트이다. 박정희의 신탁(神託)으로 대통령이 된 박근혜가 실패했기 때문에 박정희가 신화의 세계에서 역사의 세계로 옮겨갈 것인지, 그럼에도 불구하고 박정희의 신화는 불패일지도 더 지켜볼 대목이다.

(3) 가장 중요한 것은 선거제도개혁이다. 이것은 지역주의를 강화하는 거울을 깨는 일이다. 변화의 싹을 제도화하는 것이 대구 변화를 예측 가능하게 하는 핵심이다.

거울깨기 - 선거제도개혁

- 지역주의는 거울효과에 의해 강화된다.
- 거울이 아직 존재하고 있기 때문에 지역주의 해체는 낙관적이지 않다.
- 가장 확실한 방법은 **거울을 깨는 것이다.**
- 거울을 동시에 깨는 것은 비례성을 강화하고 **민심을 그대로 반영하는 선거제도**를 만드는 것이다.

선거제도 개혁을 위해서
악마와 손잡아도 좋다

한국 지역주의의 형성과 TK

변영학*

1. 들어가는 말

이 글은, 한국현대정치에서 중요한 유권자 편성이라 할 지역주의가 어떻게 형성되었으며 그 안에서 대구경북(TK) 유권자들이 이른바 지역이라는 ‘상상의 공동체’내에서 보수적 투표 행태를 계속하게 되었는지를 설명하고자 한다. 이 글은 정교한 정량적 분석이나 오랜 숙고 끝에 결론을 내는 것은 아니다. 약간의 역사적 사실을 편집 서술하고 다소 직관적인 내용을 바탕으로 지역주의에 대한 이해와 오해를 서술할 것이다. 그럼으로써 발터 벤야민의 언급처럼 “결을 거슬러 역사를 술질”해보고, 지역주의 밖에서 지역주의를 보고자 한다.

많은 정치학자들이 지역주의에 대한 심도 있는 연구를 통해 이 흥미로운 현상에 대한 자신들의 견해를 내놓았다. 일단의 학자들은, 경부선 라인을 중심으로 산업화, 도시화가 발달하면서 경제성장의 과실이 영남지역에 집중되고 호남지역은 소외되었기 때문이라고 한다. 지역적, 경제적 불균등 성장은 영남을 보수적으로, 호남을 비판적 야당성향으로 양육했다는 것이다. 이들은 1971년 4월 7대 대선에서 박정희와 김대중 후보의 대결을 상징적인 사건으로 제시하며, 한국 최초의 지역주의는 이때 발생하였다고 주장한다. 혹자는 유권자의 합리적 선택으로 지역주의를 설명한다. 합리적 행위자인 개별 유권자들은 선거에 임할 때 자신이 속한 선거구로 많은 중앙정부의 예산지원과 지역개발을 끌어 올 수 있는 지역 출신의 정치인을 선호하며 따라서 지역주의 현상이 나타난다는 것이다. 한편 일단의 학자들은 선거연합/동맹 전략으로 지역주의를 해석한다. 영남에 기반한 보수정당이 호남

* 대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수

에서 불어오는 개혁적 바람을 잠재우기 위해 유권자들을 보수적 지역연합으로 끌어오는 대항동원 전략을 채택한다는 것이다.

필자가 보기에 이러한 지역주의 설명은 모두 일리가 있으나, 한 가지 아쉬운 점이 있다. 기존 연구들은 87년 민주화 이후 영호남 지역주의가 어떻게 형성되었는가를 설명하는데 중점을 둔 나머지, 그 이전의 지배적 유권자 편성이었던 여촌야도(與村野都, rural-urban divide)의 쇠퇴 원인에 대한 연구는 소홀하였다. 여촌야도의 기능과 역할이 쇠퇴해야 새로운 편성 방식인 지역주의가 형성될 것이다. 이 글은 우선 한국 지역주의 그 절반의 이야기를 설명한 후, 보수적 정치의 본산으로 알려진 TK에서 나타나는 지역주의 현상의 이해와 오해, 그 완화 방안을 제시하고자 한다.

2. 민주화 이전 : 여촌야도의 리듬과 쇠퇴

민주화 이행기에 도(道)를 경계로 나타나는 공간적 유권자 배열을 지역주의라고 한다면, 이승만정부 이후 전두환 정부까지 유권자 배열은 주로 도시/농촌을 경계로 한 여촌야도였다. 새로운 정치균열인 지역주의가 나타나기 위해선 그 이전의 여촌야도의 정치적 기능과 효용을 쇠퇴해야 한다. 이 쇠퇴 과정을 살펴보자. 이승만 정부는 미국 국무부의 제안과 이승만 대통령의 노회한 기획에 따라 지주 그룹의 맹렬한 반대에도 불구하고 한국 전쟁 전후로 토지개혁을 결행하였다. 당시 사회주의권을 제외하면 극히 예외적으로 일본, 대만과 함께 한국에 평등주의적 농업체제가 확립된 것이다. 이로써 농촌/농업부문은 종속적 소작농(peasants)에서 자율적 농민(farmers)으로 변모하였는데, 이들은 국가가 위로부터 창출한 다수의 영세소농 집단이란 점에서 권위주의정부에 포섭된 정치적 종속성을 띠게 되었다. 특히 박정희 정부는 1961년에 농업은행과 농업협동조합을 통합함으로써 전국단위의 종합농협을 설립하였고 급속도로 영세소농을 위로부터 조직화하였다. 1960년 896개였던 단위조합이 2년 만에 21,518개로 늘어났고 조합원도 2백2십여만명에 이르러 전농가의 80% 이상을 조합원으로 포함하였다(한국농어촌연구원 1989, 671-3). 한국 농민의 공식적인 생산자단체로서 농협은 처음부터 농업 부문의 국가코포라티즘에 포섭되어 자율적인 이익대표와 정치적 활동이 제한되었다.

한편 농촌사회의 구지배계급이었던 지주들은 사회경제적인 권력기반을 잃어버렸지만 대

신 한민당과 이후 민주당이라는 이름하에 정치적으로 의회 내에 착근하였다. 이들은 보수 정당이었지만 이승만/박정희정부의 권위주의에 대항하여 점차 민주적 정당성을 주장하는 자유주의적 민주파로서 정체성을 거울이미지처럼 형성했다. 권위주의시기에 야당들은 도시부문, 즉 지식인, 대학생, 중산층, 화이트칼라를 주요한 지지기반으로, 권위주의 정부/여당은 농촌사회를 지지기반으로 설정함으로써 소위 ‘여촌야도’라는 유권자 배열이 형성되었다. 한국은 1970년대까지 농민이 투표자들의 대다수를 차지하던 농촌사회였기 때문에 여촌야도에 기반한 권위주의 정부는 정권을 유지할 수 있었다.

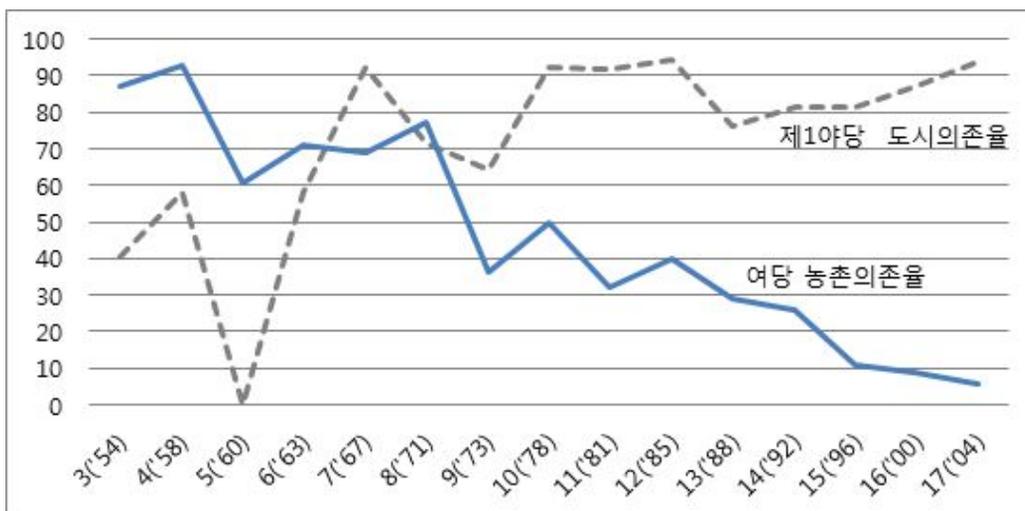
그런데 한국의 권위주의 정부는 다른 독재국가와 달리 정기적 선거 공간 자체를 폐쇄하지 않았고 따라서 선거 때마다 야당-도시부문 연합으로부터 오는 위협에 시달렸다.¹⁾ 역대 선거에서 여당과 제1야당 간의 득표율 차이를 보면 1958년 4대 총선, 1971년 8대 총선, 1978년 10대 총선, 1985년 12대 총선에서 그 차이가 다른 선거시기와 달리 급락하면서 10% 이내의 차이를 보였다. 이들 4번의 선거는, 제1야당이 정권교체에 성공하지는 못하였지만 권위주의정부를 심각하게 위협하였던 것이다. 특히 1978년 총선에서 제1야당은 여당보다 득표율에선 앞서는 정치적 능력을 보였지만 아쉽게도 왜곡된 선거제도 때문에 의석수는 오히려 적게 배당되었다.

그렇다면, 권위주의정부를 심각하게 위협했던 이들 선거에서 여촌야도 현상은 어떻게 나타나는가? <그림 1>은 1954년부터 2004년까지 여당과 제1야당이 각각 도시와 농촌에서 얻은 득표율을 표시한 것이다.²⁾ 4, 8, 10, 12대 총선의 특징은, 여당과 제1야당의 의존율 그래프가 대체로 피크를 이루는 시점이다. 즉 선거경쟁이 치열하고 권위주의적 정치 엘리트의 정치적 생존이 위협받았던 중차대한 선거시점에서 여당은 자신의 득표기반인 농촌부문을, 야당은 도시부문을 최대한 동원하였다는 사실을 보여준다. 권위주의정부와 여당은 도시부문에서 불어오는 자유주의적 민주주의의 압력에 저항하기 위해 농촌부문과 농민 집단을 대항 동원하였다. 이것은, 비스마르크가 나폴레옹 3세에게 ‘농민들에게 투표권을

1) 한국 권위주의정부가 다른 개발도상국의 권위주의정부처럼 선거 자체를 폐쇄하지 못하였고 따라서 민주적 야당으로부터 지속적인 도전에 직면하였기 때문에 ‘권위주의의 제도화’에 실패하였다는 흥미로운 주장에 대해선 한배호(1994)를 참조할 것.

2) 시로 구성된 선거구는 도시로, 군 이하 행정단위로 구성된 선거구는 농촌지역으로, 시와 군의 통합선거구인 경우는 도시로 간주하였다. 여당의 농촌의존율은, 전국의 군 이하 선거구에서 당선된 여당의 후보자들의 득표 수를 합산하고 이를 여당의 전국 총득표수로 나눈 값이다. 제1야당의 도시의존율은 전국의 시 선거구에서 얻은 여당 후보의 총득표수를 야당의 전국 득표수로 나눈 값이다. 1960년 5대 총선에서 제1야당의 도시의존율이 0인데 이것은 당시 이승만정부의 몰락이후 도시에서 민주당이 압승을 거두었던 반면 제1야당이었던 사회대중당은 도시선거구에서 한 명도 당선되지 않았기 때문이다.

허용하는 것만이 프랑스 노동자들의 민주화압력을 무력화할 수 있을 것'이라 조언했던 사실을 연상시킨다.



출처: 중앙선거관리위원회, <대한민국선거사> 및 <국회의원선거총람>, 각년도

<그림 1> 여당과 제10야당의 농촌/도시 득표의존율: 1954~2004

사실 한국에서 지역주의는 1960년대부터 그 원초적인 현상이 보였다. 5대 대선(1963년, 박정희 vs. 윤보선), 6대 대선(1967년, 박정희 vs. 윤보선), 7대 대선(1971년, 박정희 vs. 김대중)에서 유권자 편성이 각각 남/북 배열, 동/서 배열, 영/호남 배열로 나타났다. 그런데 각 대선 직후 치러진 6대 총선(1963년), 7대 총선(1967년), 8대 총선(1971년)에서 여촌야도 현상이 나타나면서 이전에 도별로 편향된 지역주의적 선거 배열을 밀어 냈다. 즉, 1980년대 민주화 이전에 도(道)를 중심으로 유권자 편성이 간간히 나타났다 하더라도 그것은 일시적, 잠정적, 우연한 현상이었고 오늘날 우리가 지역주의로 부르는 고정적인 현상은 아니었던 것이다. <표 1>에서 보듯이, 민주화 직전인 1985년 12대 총선까지 여촌야도는 강고한 공간적 배열로 자리를 버텼다.

〈표 1〉 12대 총선(1985.2.12.)의 지역구별 여야 당선(당선자 수/후보자 수, 당선율)

구분	서울특별시	직할시 및 시	시군 혼성구	군 선거구
선거구 수	14	16	36	26
민정당	2/14(14.3%)	5/16(31.3%)	30/36(83.3%)	25/26(96.2%)
신민당	12/14(85.7%)	8/17(47.1%)	4/35(10.8%)	1/26(3.8%)
기 타	0/47(0.0%)	3/44(6.8%)	2/91(2.2%)	0/73(0.0%)

출처: 중앙선거관리위원회, 1985, 〈제12대 국회의원 선거 총람〉

그런데 그림1을 보면 도시/농촌 의존율의 추세가 흥미롭다.³⁾ 즉 제1야당의 도시의존율이 점점 증가하고 여당의 농촌의존율이 점점 낮아진다는 것이다. 이것은 한국사회가 압축적 경제성장을 경험하면서 점차 산업화, 도시화되어 간다는 사실을 의미한다. 성공적으로 산업화 프로젝트를 추진했던 발전주의국가는 그 ‘성공의 결과’로서 자신의 정치적 지지기반인 농촌부문과 농민집단을 축소하게 되는 딜레마에 직면하게 되었다.

이러한 딜레마를 해결하기 위해 권위주의정부가 채택한 전략은 선거제도를 왜곡하는 것이었다. 이러한 사실은 1963년부터 1988년까지 선거제도를 분석한 다음의 〈표 2〉에 잘 나타나 있다. 첫째 도시화율이 높을수록 표의 가치가 떨어지는 현상을 보인다. 예컨대 도시화율이 95.3%인 지역의 시민은 ‘1인 1표’를 가지지만, 도시화율이 12.5%인 농촌지역에 거주하는 농민은 ‘1인 4.1표’를 행사하는 셈이 된다. 둘째 투표율의 경우, 농민이 도시민보다 높다. 셋째 도시화율이 높은 지역일수록 야당에 비해 여당의 득표율과 의석율이 낮다. 다섯째 권위주의적 여당의 의석율은 득표율보다 더 높고, 야당은 의석율이 득표율보다 낮은 경향을 가진다. 즉 권위주의정부는 농민을 과잉 대표하고 도시민을 과소 대표함으로써 자신의 정치적 생존을 연장하였다.⁴⁾ 도시민과 농민 수가 균형을 이루는 1970년대 중반까지도 선거제도의 왜곡을 통해 권력을 유지할 수 있었다.

3) 또 다른 흥미로운 점은, 선거법 먼저 1958년~1971년, 1972년~1978년, 1979년~1985년의 세 시기는 각각 다른 선거법으로 치러졌다. 즉 여촌야도 시기의 권위주의 정부는 도시/야당 선거연합의 위험이 급증했던 선거를 치루고 나면 사후적 조치로 선거법을 개정함으로써 자신들의 정치적 생존을 도모했다. 권위주의시대 한국정치는 도시/야당의 간헐적 위협 급증, 농민의 대항동원, 선거법개정이란 패턴을 보인다.

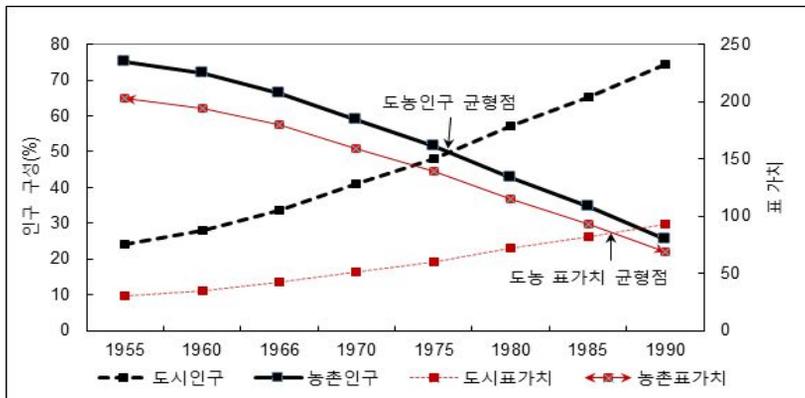
4) 일본의 경우, 1955년 체제 이후 집권자민당이 농민표의 증가성을 도시민보다 부풀리는 선거구획정을 통해 자민당-농민연합을 형성하였다. 1983년 일본대법원에서 4대1의 증가성 비율을 넘는 선거구에 대해 위헌판결을 내린 이후 점차 줄어들고 있다. (Rosenbluth 1996; Mulgan 2000).

〈표 2〉 도시/농촌 간 표의 등가성(vote parity)

선거구 구분	선거구 수	표의 가치	집권여당		야당		도시화율	투표율
			득표율	의석율	득표율	의석율		
표가치가 매우 높음	193	4.1	42.6	56.5	57.4	43.5	12.5	82.8
표가치가 비교적 높음	242	3.2	40.5	56.6	59.5	43.4	16.9	78.4
표가치가 전국평균	191	1.9	36.8	55.5	63.2	44.5	24.1	78.3
표가치가 비교적 낮음	254	1.5	37.2	45.9	62.8	54.1	54.7	69.3
표가치가 매우 낮음	85	1.0	30.5	39.4	69.5	60.6	95.3	69.9

출처: Kim Chong-Lim et.al.(1991)

그러나 산업화와 도시화가 더욱 진행되면, 더 이상 권위주의정부의 정치적 생존을 보장할 수 없는 시점이 오게 마련이다. 〈그림 2〉는 1955년부터 1990까지 한국의 도시/농촌의 인구 수와 이들 표 가치 총합의 변화를 보여준다. 오른쪽 세로축은 도시민과 농민의 인구 구성비이며 왼쪽 세로축은 도시민과 농민의 표가치의 총합을 나타낸다. 우선 도시 인구와 농촌 인구는 1970년대 중반에 균형점을 이루었고 이후 한국사회는 인구학적 측면에서 도시사회로 진입하였다. 그러나 도시와 농촌의 표가치 총합의 균형은 1980년대 중반, 보다 구체적으로는 1987~1988년 시점에 발생하였다.⁵⁾



출처: 통계청(1995), Kim Chong-Lim(1991)에 기반, 전국 지역구 데이터를 저자가 계산/작성

〈그림 2〉 도시/농촌의 인구 변화와 표 가치 총합의 변화, 1955~1990

5) 1987년과 1988년에는 인구센서스가 없었기 때문에 1985년과 1990년 센서스 자료를 기초로 표 가치 총합의 추세를 계산하면 1987~1988년에서 균형점이 발생한다. 이런 추정치는 논리적으로 타당한데 그것은 1980년대에 천재지변, 전쟁, 기아가 없었기에, 도시 인구증가와 농촌 인구감소는 안정된 변화율로 진행되었기 때문이다.

도농 간 표가치가 균형을 이루었던 이 시점은 우연히 한국 민주화이행의 결정적 국면(critical conjuncture)과 시간적으로 일치하였다. 권위주의정부가 예전처럼 여촌야도를 이용했을 경우 아무리 선거제도를 왜곡(농민의 과잉대표, 도시민의 과소대표)한다고 해도 정치적 생존에 실패했을 가능성이 대단히 높았다. 즉, 도시-야당의 선거연합에 의한 도시돌파(urban breakthrough)를 막기 위해 권위주의 지배그룹이 대항동원할 수 있는 농민 수가 너무 적었던 것이다. 민주화 이행 당시의 이러한 인구학적 압력과 구성은, 권위주의 엘리트 그룹이 도시부문의 자유주의적 돌풍을 잠재우기 위해 설정하는 선거 전략에 결정적 영향을 미쳤다. 그리고 어떤 요인에 의해서 1987년 대선에서 영호남 지역주의가 등장하였다.⁶⁾ 그런데 도별 지역주의이건 여촌야도이건 그것은 지리공간적인 배열일 뿐이다. 그 배열에 담긴 정치적 의미를 보는 것이 필요할 텐데, 민주화 이후 그 의미에 대해 많은 이해와 오해가 있다.

3. 민주화 이후 : 지역주의에 대한 이해와 오해

민주화 이후 한국정치는 지역주의에 의해 지배된 것처럼 보인다. 그런데 이 지역주의 현상 혹은 담론을 들여다보면 이질적인 여러 개의 이미지가 혼종되어 있거나 착시현상이 있다. 첫째 생활세계와 정치세계의 지역주의이다. 전자는 예컨대 TK에 ‘고담대구’, ‘남성 우월주의’, ‘권위/보수주의’라는 이미지를 갖다 붙이고 그런 이유로 지역 유권자들의 정치적 선택을 부정적 이미지로 치환하는 것이다. 그러나 원래 정치적 인간은 누구나 자기가 살던 특정 지역에서 태어나 성장하기 마련이기 때문에 그 공간이 담고 있는 사회문화적, 사회심리적 특성에 의해 사회화될 것이고, 또 그 곳에 대한 친근감이나 애착심이 있어서 지역 출신 정치인을 선호할 수 있다. 이러한 ‘마음의 습관’은 자연스럽게 사실상 지구촌 어디에나 나타나는 보편적 현상이다. 그런데 우리가 오늘날 문제로 삼는 지역주의는 이런 마음의 습관을 넘어선다. 즉, 선거공간에서 타 지역과 관련 있다고 믿어지는 정치세력에 대해 배타적으로 대하고, 자기 지역과 관련 있는 정치인만을 선호하는 투표 행태를 말한다. 일상생활에서 일컬어지는 향토적 특색은 지역주의와 아무런 관계가 없다.

6) 민주화 이후의 지역주의 메커니즘에 대해선 이미 많은 연구 저작이 있다. 이 글은 그에 대한 설명은 생략한다.

둘째 지역주의는 오랜 역사를 가지고 있다는 착시이다. 일부 언론 뿐만 아니라 정치학자들도 주장하는 것인데, 삼국시대(백제/신라)나 조선시대 영남 학풍까지 그 기원을 두기도 한다. 한국은 립셋/로칸의 사회균열모델을 적용하여 정치나 정당체제를 설명하기 어려운데, 그것은 한국이 에스닉, 언어, 종교 등에서 대단히 균질적인 역사적 국가이기 때문이다. 특히 보수적 정당이 TK 혹은 영남지역에 배타적이고 독점적인 이해관계를 공약한 것도 아니며 지역 유권자들이 스스로 분리주의를 주장하는 것도 아니다. 우리가 말하는 정치적 지역주의는 민주화 이후에 형성된 것이기 때문에, 이러한 시원주의적 혹은 ‘아래로부터의 지역주의’ 해석은 일종의 착시현상이다. 1920년부터 1997년까지 지역주의와 연관된 조선일보 기사 횡수를 검색한 한 정치학자에 따르면, 민주화 이전 여론시장에서 지역주의 이슈는 거의 거론되지 않았으며 민주화 이후 급증하였다. 또한 급증하더라도 대선/총선/지자체선거 시기에만 급증하는 패턴을 보인다(박상훈 1999, pp.76~77). 지역주의는 선거 현상이지 일상적이거나 사회경제적으로 깊숙이 뿌리박힌 구조적인 고질병이 아니다.

이러한 점은 세 번째 착시와 연결된다. 많은 사람들이 지역주의 망국론을 이야기하면서 종종 보수적이고 권위주의적 정치문화를 갖는다는 TK 지역을 비판한다. 자연스런 수순은 시민의식 개혁운동으로 연결된다. 출신/연고에 기반하여 보수적, 권위주의적 정치엘리트만 배타적으로 선택하는 것에서 벗어나, 합리적이고 이성적인 판단으로 한국 정치발전으로 이바지해야 한다는 것이다. 그러나 지역주의는 엄연히 엘리트의 선거 동원 현상이지 시민들의 의식에 뿌리박혀 변하지 않는 그 무엇이 아니다. 민주주의 하에서 선거란 엄연히 정당과 정치 리더들이 제시한 복수의 대안 구조 ‘내에서’ 유권자들이 선택하는 것이다. 대안 구조 밖에서 유권자들이 선택할 수 없는 것이 현실이다(Schattschneider 1960, p.138) 예컨대 정부/여당의 사회경제적 실정으로 TK 유권자들이 지역 경제의 침체에 실망한(혹은 실망하도록 유도된) 상태에서, 지역 내 강력한 특정 정당 A가 이들 유권자들의 불만을 정치화하지만 반면에 희망과 비전을 제시할 지역 내 다른 대안적인 정당 B가 부실할 때를 상정해보자. 이때 유권자 상당수가 정당 B에 대한 비판/견제 의식으로 정당 A를 지지할 때 우리는 이것을 지역주의로 부를 수 있을까? TK 지역주의는 시민의식 개혁으로 완화될 수 없고, 지역 유권자들의 불만과 갈등을 끌어안고 이를 정치적으로 참여/동원할 수 있는 대안적인 정치적 리더십을 형성할 때 완화된다.

셋째 지역주의를 한국 민주주의의 미성숙을 설명하는 원인으로 볼 것인가 아니면 결과로 볼 것인가의 문제이다. 우선 원인으로 설정할 경우엔 하나의 가정이 전제되어 있다.

즉, 한국의 시민사회는 중앙정부가 선정한 표준과 다른, 경제/종교/ 언어/문화/혈연/에스닉에서 분절화되었고 이를 반영하여 정치엘리트의 경쟁 역시 분절화되어 정치사회적 통합을 저해한다는 가정이다. 이는, 이른바 립셋과 로칸이 유럽모델을 기반으로 제시한 ‘사회적 균열론’(social cleavage)으로서, 사회적 균열을 반영하여 정치적 균열과 정당체제가 형성된다는 것이다(Lipset and Rokkan, 1967). 그러나 한국의 지역주의 현상은 이와 다르다. 두루 알다시피 한국은 다른 나라에 비해 예외적으로 동질적이며 정당체제의 특정 형태를 주조할 만한 사회적 균열은 존재하지 않는다. 한국의 지역주의에는 샤프쉬나이더의 정치균열론(political cleavage) 모델이 더 적합하다. 한국의 정당체제와 그 변화는 단지 정치엘리트 간의 이합집산이나 권력투쟁에 의한 것이지 시민사회나 유권자와는 무관하다. 예컨대 보수당계열이 자유한국당과 바른미래당으로 분열된 것은 보수적 유권자층에서 요구한 적도 없다. 또 개혁적 유권자층이 민주당계열에서 열린 우리당이 분화될 것을 요구한 적도 없다. 정치 리더들이 권력경쟁과정에서 인위적으로 위로부터 만들어낸 정치균열과 그로 인해 지역별로 편향되어 나타난 정치적 대안 구조 내에서 유권자들이 반응/선택하면서 결과적으로 형성된 것이 오늘날 우리가 말하는 지역주의이다. 또한 지역주의는 굳어진 구조물이 아니라, 매 선거에서 이어지는 임시가설물이다. TK 유권자가 설령 “우리는 당연히 보수당 편이지”라고 말하더라도, 그것은 보수당 외에 경쟁력 있는 지역 내 정당이나 대안적 정치인의 부재를 말하는 것이다. 대안의 부재가 지역주의를 매 선거 시기에 초정한 것이다.

다섯째 좋은 지역주의와 나쁜 지역주의이다. 즉 영남권이나 특히 TK 유권자들이 보수정당을 압도적으로 지지하는 것은 나쁜(혹은 폐쇄적, 반민주적) 지역주의이고, 호남 유권자들이 민주당 계열을 유일하게 선택하는 것은 좋은(혹은 개혁적, 친민주적) 지역주의라는 것이다. 지역주의에 대한 이러한 선악의 양분법적 해석은 특히 보다 많은 진보와 개혁을 염원하는 열정적 지식인과 정치인에서 종종 보인다. 그러나 이런 해석은 오해이다. 무엇보다 유권자들은 정치엘리트들이 지역 유권자들에게 제시한 대안 구조 ‘내’에서 선택한다. 그 대안 구조 ‘밖’에서 시민은 무력하다. 이것은 간접적인 대의민주주의의 현실적 숙명이다. 예컨대 TK 시민의 불만과 열망을 끌어안고 이를 정치적으로 조직할 수 있는 변변한 대중적 여당 인사도 없는 지역정치 구조 내에서 과반수 유권자들이 보수정당을 선택한 것이 출신/연고주의적 악(惡)인가? 마찬가지로 광주항쟁이라는 강렬한 비극적 경험을 한 호남의 유권자들이 보수정당을 지지하지 않고 민주당을 대다수 지지하는 것이 연고주의적인

선(善)인가? 그렇다면 한국사회에 보다 많은 평등과 개혁을 원하는 진보계열(예컨대 민주노동당이나 정의당)의 입장에서선 호남의 지역주의적 투표는 또 다른 악이 될 것이다. 지역주의라는 상상의 공동체는 좋은 것과 나쁜 것으로 분류할 수 없다. 민주주의는 지역이라는 공간에 기반한다. 어떤 식으로든 크건 작건 지역적 배열로 민주정치가 표상될 수 밖에 없다. 지역 선거구를 채우는 정치엘리트들의 경쟁과 대안의 구조에 유권자들의 선호가 호응하여 지역적 배열을 만들어 낸다. ‘지역주의 망국론’처럼 선거결과에 실망한 정치인 그룹이 모든 것을 지역주의적 프레임으로 해석한다면 그것은 그들이 특정 지역에서 지지를 받지 못하는 무능력을 덮어씌우려는 알리바이일 뿐이다. 또한 다른 지역의 유권자 선택을 선악으로 구별하는 것은 민주주의에 도움이 되지 않는다. 혹여 권위주의 정부를 밀어내고 민주화로 진전하려는 이행기에는 선악의 양분법으로 지역주의를 해석하는 것이 필요할지 모르지만, 적어도 민주적 정치가 정착된 시대에는 좋은/나쁜 지역주의, 착한/나쁜 유권자로 양분하는 것은 부적절하다고 본다.

4. 민주화 이후 : 지역주의의 과잉재현과 희망적 미래?

한국의 지역주의 현상은 실제의 현실보다 과잉 재현(overrepresentation)된 상상의 현실이다. 이것을 가능하게 하는 몇 가지 요소를 살펴보자. 우선 선거결과를 집계하는 방식에서 나타나는 승수효과(multiplier effect)이다. 종종 언론 기사와 선거자료를 보면 지역주의의 영향력을 ‘최다득점자와 나머지 후보자의 지지율의 격차’로 계산한다. 예컨대 지역주의가 없는 경우 특정 지역에서 4명의 후보에 대한 지지율이 각기 25%라 하자. 이때 지역주의가 개입하여 각 후보자의 지지율이 각 3%씩 특정 후보에게 몰리게 되면 최다득표자의 득표율은 34%가 된다. 전체 유권자 중 9%가 지역주의에 의해 투표결정을 한데 반해 최다 득표자와 차점자 간의 득표율 격차는 12%가 된다. 즉, n 명의 후보자가 경쟁하고, 지역주의의 개입으로 지지하는 후보자를 변경한 유권자 비율을 x 라고 할 경우 최다 득표자와 차점자 간의 격차는 $(x + x * 1/n)$ 으로 나타나기 때문에 $(x * 1/n)$ 의 승수효과를 갖는 것이다(박상훈 1999).

두 번째, 위의 승수효과를 더 부풀리는 것은 선거구제와 지도 이미지이다. 위의 예에서 최다득점자는 소선거구제 하에서 34%만으로 당선되고, 이를 보도하는 미디어는 지도 상

에 그 지역 전체를 특정 정당을 표현하는 컬러로 채색한다. 66%에 해당하는 지역 유권자들의 선호가 기각된, 편향된 시각적 이미지로 과잉재현되는 것이다. 그 결과 외로운 섬이 되버린 호남을 포위하는 보수적 지역연합이라는 시각적 이미지가 탄생되거나, 반대로 TK라는 보수적 섬을 포위하는 개혁적 지역연합이라는 이미지가 탄생된다.

세 번째, 상상된 지역공동체는 종종 ‘과학적 연구’의 결과로 과잉재현되는 경우가 있다. 선거 연구자들이 유권자 샘플로써 통계분석을 할 때, 종속변수로 유권자의 지지후보로 선정하고 설명변수로 나이, 성별, 교육수준, 정치적 이념과 함께 유권자의 출신 지역을 선정하여 분석한다. 그 결과 출신지역이라는 변수의 회귀계수가 유의미하게 나오면 ‘지역주의가 발생했다’고 하고, 유의미하지 않을 경우 ‘지역주의가 완화되었다’고 한다. 출신지 변수가 유의미한 독립변수로 재현되더라도, 그 자체가 유권자의 투표 선택이 지역주의적 동기/원인에 의해 이루어졌다는 것을 말해주진 못한다. 예컨대 TK 유권자들이 자신들의 열망을 끌어안을 개혁적 대중정당과 소속 후보자가 없는 선거상황에서 지역연고를 가진 보수적 후보자를 선택하는 것이 지역주의인가? 일부 통계분석은 이를 담아내지 못한다. 사실 유권자들이 후보자 선택을 지역주의나 연고주의로 투표했다고 말하는 사람은 소수일 것이다.⁷⁾ 보편적 일반화를 추구하는 사회과학은 특정 현상에 시간이나 공간적 요인이 개입한다고 하더라도 그 요인들을 통제변수로 설정해야 한다(Przworski 1970, p.9). 즉, 출신지 변수는 독립적인 설명변수 보다 통제변수로 활용하는 것이 더 적절하다.

이와 관련하여 다른 예를 들어 보자. 유럽연합 가입에 대한 영국과 네덜란드 시민의 설문조사에서 영국인의 50%가 반대하고, 네덜란드인의 20%가 반대한다고 하자. 이 결과를 두고 “네덜란드인보다 영국인이 유럽연합에 소극적이다”고 해석한다면, 결국 우리는 국적이나 지리적 공간의 특성(예컨대 섬나라 문화, 혹은 더 나아가 국민성!)을 중요한 설명변수로 설정한 것이며 또한 설문조사를 분석한 것이 아니라 그 결과를 그냥 서술/묘사한 것이다. 따라서 이 같은 지리공간적 변수가 아니라, 국경을 넘어 영국과 네덜란드인에 공통된 설명변수(예컨대 학력, 연령, 제2외국어 습득 여부, 재산, 난민 유입, 유럽연합 납부금의 재정부담 등)를 주목하여 분석해야 한다. 영국/네덜란드 국적은 더미변수로 처리하여 통제변수로 활용하는 것이 사회과학적 분석에 더 맞다.

지역주의는 어떻게 해소 혹은 완화될 수 있을까? 우선 영호남 지역주의를 해소하는데

7) 이러한 질문에 유권자들이 ‘부끄럽게도’ 지역주의적 선택을 했다고 솔직하게 고백하기란 쉽지 않을 수도 있다.

정치적 생명을 걸었던 노무현 대통령의 방식은 부적절하다. 그는 ‘지역주의 망국론’을 거론하면서 지역주의를 하나의 악으로 설정하였다. 지역주의 하에서 정치적 통합과 민주주의는 불가능할 뿐만 아니라 국민을 분열시키며 경제성장의 잠재력도 좀 먹는다는 것이다. 그래서 그는 보수당과의 연정과 중선거구제를 제안하였지만 보수당의 거절로 무산되었고 그 후 국정운영의 동력은 쇠퇴하였다. 노무현정부의 반(反)지역주의적 노력은 지역주의를 해소/완화하는데 실제로 전혀 도움이 되지 않았다. 상상된 지역주의 하에서도 민주주의적 진전과 경제 성장은 충분히 가능하다. 기존의 반(反)호남주의적 보수동맹체제 하에서도 김대중 대통령은 충청-호남의 역(逆)지역주의 선거연합을 통해 정권교체에 성공했다. 망국적 지역주의 하에서도 정치연합의 예술을 통해 민주주의는 진전될 수 있다. 2017년 대선에서 민주당은 대통령 탄핵이라는 비상사국의 조건을 활용하면서 PK 출신의 문재인 후보를 통해 정권교체에 성공했다.

지역주의가 시민사회에 고질적인 출신/연고주의에 의한 것이 아니라 민주화 이후 정치 엘리트들 간 권력경쟁의 독특한 산물이라면, 지역주의를 해소/완화하기 위해선 무엇보다 현실정치적으로 접근하는 것이 적절하다. 필자가 보기에 TK 지역주의의 해소는 간단하다. 지역 출신(이라고 여겨지는)의 경쟁력 있는 개혁적 정치인이 나와서 유권자들의 지지를 받는다면 그 결과로 보수독점적 지역정치는 완화된다. 여기서 정치인 김부겸의 실험은 흥미롭다. 그는, 일부 개혁적 유권자층에 지지를 받았으나 한 번의 출마와 낙마 끝에 홀연히 지역을 떠난 유시민과 달랐다. 세 번이나 끈질긴 도전 끝에 국회의원으로 당선되었다. 하나의 상상이지만, 2018년 지방선거의 국면 초기에 민주당 정치인 김부겸이 대구 유권자의 압도적인 지지를 받았는데 만약 그가 출마해서 대구시장에 당선되었다면 그것으로 대구 지역주의는 해소되었을 것이다. 그런데 지역주의를 완화하려는 정치인이라 해서 반드시 TK에서 성장하여 지역에서 정치적 훈련을 받은 사람일 필요는 없다. 서울/중앙에서 정치적 경력을 쌓은 사람이 TK로 내려와도 좋다. (TK)지역주의는 중앙정부로부터 분리/이탈하려는 것이 아니라 중앙권력으로 진입하려는 과정에서 생겨난 것이므로, 서울/중앙에서 능력과 명망을 갖춘 정치인이 내려오는 것이 더 현실적이다.

그런데 이러한 점은 후보자들의 출신지가 동일한 선거(총선, 지방 정부/의회 선거) 수준에서 그렇고, 대통령 선거에서 맥락이 좀 다르다. 대선에는 서로 다른 지역에 기반한 후보자가 나서기 때문에 영남/TK 지역주의가 과잉 재현될 수도 있다. 영남 인구가 호남, 충청, 강원도 유권자 수를 합친 것과 비슷하기 때문에, 영남/TK 지역주의를 돌파하려는 민

주당 계열의 반(反)지역주의적 전략은, 영남 지역 출신의 대선 후보자를 내세워 보수적인 영남을 분할한 후 타 지역에서 지지를 높히려는 전략을 채택할 가능성이 높다. 이에 맞서 보수당 계열 역시 자신이 간혀 있던 TK에서 다른 지역으로 확장하려 할 것이다. 어떤 경우라도 대선에서 지역주의는 한국 민주주의의 지속에 심각한 장애가 되지 않는다. 선거를 치르는 모든 민주주의 국가에서 지역주의적 표상은 자연스레 나타날 뿐만 아니라, 지역주의 때문에 민주주의가 붕괴되지 않는다.

지역주의의 완화는 보편적 접근을 통해서 가능하지, ‘지역주의 망국론’처럼 선악의 양분법으로는 어렵다. 즉, 특정 지역이 차별받거나 우대를 받는 부당한 지역 간 형평성 문제가 발생한다면, 지방분권을 활성화하고 중앙정부-지방정부 간 조율하는 보편적 공공정책의 개선과 거버넌스를 통해 해결하는 것이 더 낫다. 호남 차별 문제는 호남인에 대해 조급한 파격적 예산지원으로써 해소하는 것이 아니라, 지리적 경계를 넘어 사회적 약자나 노동자 계층, 영세업자들의 이해와 요구를 섬세히 파악하고 조율하여 사회적 통합을 도모하는 방식으로 접근해야 한다.

끝으로 선거제도이다. 지역주의를 악화시키는 것으로 알려진 소선거구제 대신 노무현정부는 중대선거구제를 보수당에 제안하였는데, 이 제도를 실시한다고 해서 지역주의가 완화되지 않는다. 오히려 영남과 호남에서 지역지배 정당들의 후보자들이 더 많이 당선될 가능성이 더 크다. 정치학계에서 제안하는 비례대표제 강화가 민주적 대표성을 확장하는데 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 박상훈, 1999, <한국 지역정당체제의 합리적 기초에 관한 연구: 합리적 선택이론을 통해서 본 민주화 이행기 유권자 투표행위 분석>, 고려대 박사학위 논문.
- 발터 벤야민, 최성만 역, 2008, <역사의 개념에 대하여, 폭력비판을 위하여, 초현실주의>, 도서출판 길.
- 통계청, 1995, <통계로 본 한국의 발자취>. 통계청.
- 한국농어촌연구원, 1989, <한국 농정 40년사>(상/하)
- 한배호, 1994, <한국정치 변동론>, 법문사.
- Kim, Chong-Lim, Kim Hyung-Joon, and Kim Kang-Woong. 1991. “Electoral System and the Dominance of Government Party in Korean Politics.”

- Lipset, Seymour Martin, Stein Rokkan, 1967, "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction," in their *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Free Press.
- Mulgan, Aurelia George. 2000. *The Politics of Agriculture in Japan*. London: Routledge.
- Przeworski, Adam, Henry Teune, 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Robert E. Krieger Publishing Company.
- Rosenbluth, Frances McCall. 1996. "Internationalization and Electoral Politics in Japan." Robert O. Keohane and Helen V. Milner. eds. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Pr.
- Schattschneider, E.E., 1960, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Dryden Press.