

지방정치의 위기와 정치균열의 변화 가능성*

– 부산의 지역균열구도를 중심으로 –

The Crisis of Local Politics and the Possibility of Change of Political Cleavages

– Focused on the Regional Cleavage Structure of Busan –

In Suck Joo**

Department of Political Science, Dong-A University, 2 Bumin-dong, Seo-Ku, Busan, Korea

Abstract

The purpose of this study is to analyze the impact of political cleavages in Korean politics on the local politics in Busan and the possibility of change of previously existing political cleavage structure. This study also tries to find legal-institutional and political reform proposals for normalization and vitalization of Busan's local politics. In nation-wide level, we can see some surprising electoral results which overcome the strong 'Yeong-Nam vs. Ho-Nam regional cleavage.' In Busan, we can witness that the traditional basis of regional cleavage structure has been eroded. From local election to presidential election, for example, the vote mobilization rate of conservative party and candidates has been declined. In contrast, the support for opposition party and candidates has been increased steadily. For a vitalization of local politics in Busan, first of all, political actors have to develop intended strategies to overcome the traditional regional cleavage structure. Especially, the central organization of the opposition party has to build its local party organizations and to provide them with long-term, personnel and material supports. Second, the proportional representative(PR) has to be widely adopted and applied to each election from local to presidential election. This seems to lead the existing two-party competition based the regional cleavage structure to a multi-party competition in local politics.

* 이 논문은 2012년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012-S1A3A-2033769).

** Tel. +82-51-200-8611. Fax. +82-51-200-8606. E-mail. joois2000@dau.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: May. 6, 2015 / Revised: June. 27, 2015 / Accepted: June. 10, 2015

Key words: local politics, political cleavages, Yeong-Nam vs. Ho-Nam regional cleavage, legal-institutional reform, proportional representative(PR)

국문초록

본 연구의 목적은 한국의 정치균열들 - 지역, 이념, 세대균열 등 - 이 부산의 지방정치에 어떻게 나타나고 있으며, 기존의 정치균열구도가 변화할 가능성이 있는지를 분석하는 것이다. 나아가 본 연구는 부산의 지방정치가 전통적인 지역균열을 넘어 정상화·활성화되기 위한 제도적·정치적 변화방안을 모색하고자 하였다. 전국적인 차원에서 영호남 지역균열에 기반한 보수정당의 득표 집중도가 떨어지는 경향이 나타나고 있으며, 공고한 지역균열의 벽을 뛰어 넘은 사례들이 나타나기 시작하였다. 또한 부산 지역에서도 대선으로부터 지방선거에 이르기까지 기존의 지역균열의 토대가 약화되고 있다는 징후들이 나타나기 시작하였다. 부산의 지방정치가 활성화되기 위해서는 영호남 지역균열을 극복하려는 정치적 주체들의 의식적인 노력이 필요하다. 특히 보수정당에 비해 상대적으로 경쟁력이 약한 야권 정당들이 뒤지는 경쟁력을 만회하기 위해서는 지역 조직을 구축하고 지지기반을 확대하기 위한 중앙당 차원의 지속적이고 체계적인 노력이 필요하다. 또한 기초의회선거뿐만 아니라 광역의회선거에까지 비례대표제를 확대하여 지방의회의 구성을 다양하게 함으로써 지방의 정치과정이 다원적인 정당체계와 정책경쟁 중심의 선거로 변환될 수 있도록 할 필요가 있다.

주제어: 지방정치, 정치균열, 영호남 지역균열, 법제도적 개혁, 비례대표제

1. 서론

정당체계와 선거를 중심으로 하는 한국의 정치과정에 영향을 미치는 요소는 다양하다. 한 국가의 정치과정과 민주주의의 진전에는 국제적인 정치경제적 환경뿐만 아니라, 국내의 정치제도적 특성이나 사회·경제적 상황, 인구사회학적 특징 등 많은 요소들이 영향을 미친다. 지난 한국의 정치를 돌아보면, 위와 같은 요인들 외에도 지역적, 이념·세대 균열(cleavages)이라는 정치균열이 한국의 정치와 민주주의의 발전 및 저발전에 직·간접적으로 영향을 미쳤다.

그간 한국의 정치과정에 영향을 미친 정치균열로는 민주 대 반민주, 자본 대 노동, 도시 대 농촌, 영남 대 호남 등 균열들이 있다. 정부 수립 이후 박정희, 전두환, 노태우 정부 기간 동안에는 민주 대 반민주, 도시 대 농촌, 자본 대 노동이라는 균열들이 중첩적으로 나타나기도 하였다. 1987년 민주화 이행기 이후, 특히 1990년 3당 합당 이후로는 영남과 호남간의 지역균열이 중요한 정치균열의 하나로 작용하였다. 특정한 사회 내부에 균열이 존재한다는 것은 정치적 분열이 야기될 가능성을 높으며, 사회적 통합이 그만큼 어려워진다는 것을 의미한다. 지난 1980년대 후반 이후로부터 한국의 정치는 영호남이라는 지역균열이, 1990년대 말로부터 현재까지는 영호남 지역균열에 세대와 이념균열이라는 새로운 균열이 등장하여 정치과정에 복합적으로 작용하고 있다.

사회 내에 존재하는 구조적이고 역사적인 갈등축(conflict line)을 균열이라고 할 때 어떠한 사회나

갈등축이 존재한다. 문제는 그러한 갈등축을 법·제도적 장치와 정치적 작용을 통해 얼마나 잘 해결 하느냐하는 것이다. 그러나 사회적 분열을 야기할 수도 있는 갈등적인 요인들이 존재한다고 하더라도 모든 갈등들이 정치과정에 투입되어, 심각하고 중요한 갈등축으로 나타나지는 않는다. 현재 한국 정치에는 정치균열의 한 유형으로서 영호남 지역균열이 정당체제와 선거과정에 뚜렷하게 나타나고 있으며, 세대와 이념균열이라는 새로운 균열이 중첩적으로 나타나고 있다. 그간에 축적된 이론적·경험적 연구들이 보여주듯이, 선거결과에 따라 영호남 지역균열이 약화되기도, 강화되기도 하였지만 여전히 정당정치와 선거에 영향을 미치고 있다는 것이 중론이다. 세대·이념균열 역시 2000년대 노무현 대통령과 참여정부 기간 동안에 강화되었다가 다시 약화되기도 하였으며, 지난 2012년 총선과 대선에서 다시 강화되기도 하는 등 반복하여 나타나고 있다.

본 연구는 한국의 정치과정에 여전히 영향을 미치고 있는 정치균열 중 지역균열이 응축적으로 나타나는 정치의 장(場)인 호남권과 영남권 중에서 영남권의 대표적인 지역인 부산에 주목하고자 한다. 부산 지역의 지방정치에는 영호남 지역균열뿐만 아니라, 전국적인 차원에서 나타나는 이념과 세대균열도 영향을 미치고 있다. 또한 그간 각 지역 혹은 지방의 정치는 ‘지방’의 정치가 보이지 않는다고 할 정도로 중앙정치의 영향의 개입 하에서 지방정치가 실종 혹은 위기의 상황에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다.¹⁾ 다만 그러한 상황 속에서 새롭게 주목할 만한 사실은, 부산의 지방정치에 강한 규정력을 가졌던 영호남 지역균열의 기반이 약화되는 징후들이 나타나고 있다는 것이다. 연구를 통하여 지역균열의 기반에 어떠한 변화들이 나타나고 있으며, 그 변화들을 지역균열의 약화로 해석할 수 있을 것인가를 밝히는 것은 의의가 있다고 생각된다.

따라서 본 연구의 목적은 한국의 정치균열들 - 지역, 이념, 세대균열 등 - 이 부산의 지방정치에 어떻게 나타나고 있으며, 기존의 정치균열구도가 변화할 가능성이 있는 지를 분석하는 것이다. 나아가 본 연구는 기존의 전통적인 지역균열구도를 넘어 부산의 지방정치가 활성화되기 위한 제도적·정치적 변화방안을 모색하고자 한다.

제II장에서는 균열과 관련된 개념들을 정의하고, 한국 정치균열의 지형을 밝히고자 한다. 또한 한국의 정치균열 중에서 지역균열이 어떻게 표출되고 있는지를 밝힌다. 제III장에서는 영호남 지역균열구도가 부산의 정치과정에 영향을 미쳐왔는지를 분석한다. 제IV장에서는 부산 지방정치의 중요한 토대가 되어온 지역균열구도에 어떠한 변화가 있는지를 살펴보고, 지역균열의 극복을 위한 정치개혁의 방향을 제시하고자 한다. 정치균열에 관한 기존의 연구들은 영호남 대단위 규모를 중심으로 하고, 선거결과 나타나는 집합적 자료에 의존하였던 거시적인 연구들이 대부분이었다. 본 연구는 영남과 호남 각각의 균열권 내부에서의 변화, 즉 미시 수준에서의 변화에 주목할 필요성을 제기한다는 점에서 일정

1) 지방정치의 위기는 지방분권과 지방자치를 확대 혹은 활성화해야 한다는 요구가 커지고 있다는 사실에서도 확인할 수 있다. ‘지방’의 선거임에도 불구하고 중앙의 이슈가 지방 현안 이슈를 블랙홀처럼 흡수하면서 지방 선거가 되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정당의 조직과 활동에 있어서도 중앙당의 개입과 영향이 지나치게 크다는 문제가 있다. 또한 행정 및 경제적인 측면에서도 지방정부는 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 관계 속에 있기 때문에, 지방정치는 정치, 행정, 경제 여러 측면에서 자율성과 독립성을 갖추지 못한 상황에 놓여 있다.

정도 의미를 가진다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 분석범위와 분석 단위에 있어서 ‘미시적인’ 균열 연구를 위한 하나의 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 한국 정치균열의 지형

1. 균열의 개념 정의

한국 정치균열의 지형을 이해하기 전에 먼저 균열(cleavages), 사회균열(social cleavages), 정치균열(political cleavages)에 대한 개념정의가 필요하다. 그간 국내외 연구들에서는 사회균열과 정치균열을 엄격하게 구분하지 않고 사용되는 사례가 많았기 때문에 균열현상을 설명하는 데 있어서 다소 간의 혼란이 있었다. 기존 국내외 연구들에서 사용되는 균열 개념을 정리하고, 본 연구와 국내 정치균열에 관한 후속 연구들을 위해 균열과 관련된 개념들을 명확하게 정의하고자 한다.

‘균열’ 개념은 1960년대 마틴 립셋과 스타인 로칸(Martin Lipset and Stein Rokkan)의 연구에서 비롯되어, 후속 연구의 기본적인 토대가 되었다. 립셋과 로칸은 균열 개념은 서유럽 정당들이 1920년대로부터 1960년대에 이르기까지 안정적인 체계를 이룬 토대를 설명하는 개념으로 도입되었다. 립셋과 로칸(1967)의 ‘균열’ 개념은 서유럽의 특정한 공동체(국가, 사회) 내의 발전과정에서 생겨나는 계급, 언어, 종교, 인종, 민족 등에 따른 ‘사회구조적’ 갈등축을 의미한다. 립셋과 로칸의 균열 개념은 일시적이거나, 단순한 분열을 의미하는 것은 아니라 역사적이고, 구조적인 성격을 갖는 것이다. 그들에 따르면, 서유럽에 있어서는 4개의 갈등축 혹은 갈등선이 오랫동안 서유럽 정당체계의 안정을 보장해주는 토대가 되었다는 것이다.

서유럽의 정당체계는 4가지의 갈등선으로 이루어지는데, 이러한 갈등선은 16세기 국민국가가 형성되는 시기의 국민혁명(national revolution)과 18세기 중후반에 시작된 산업혁명(industrial revolution)의 결과로 생겨난 사회 구조적인 균열들이다. 국민혁명 시기에는 중심부 대 주변부 문화(dominant culture vs. subject culture)와 국가(정부) 대 교회(nation state vs. churches) 간의 갈등이 생겨났다. 산업혁명 시기에는 경제적 이해관계나 갈등에 따라 생겨난 도시 대 농촌(primary economy vs. secondary economy)과 고용주 대 노동자(employers vs. workers) 간의 갈등이 생겨났다(Lipset and Rokkan 1967, 13-14).

서유럽 정치에 있어서 주요한 네 가지 갈등축, 갈등이 생겨난 주요한 국면(critical juncture), 갈등축 내의 쟁점(issues)을 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 립셋과 로칸의 주요 균열들

균열	주요 국면	쟁점
중심-주변	종교개혁-반혁명: 16-17세기	국가적 종교 대 초국가적 종교, 민족 언어 대 라틴어
국가-교회	국민혁명: 1789년과 그 이후	대중교육의 세속적 대 종교적 통제
농촌-도시	산업혁명: 19세기	농업생산물에 대한 관세 수준, 기업경영의 통제 대 자유
고용주-노동자	러시아혁명: 1917과 그 이후	일국적 정책에의 통합 대 국제혁명운동 (노선) 추구

※ 출처: Lipset & Rokkan(1967: 47).

립셋과 로칸에 따르면, 이와 같은 갈등축에 기반한 “1960년대의 서유럽의 정당체제는 몇몇 예외적 상황을 제외하고는 1920년대의 균열구조(cleavage structures)를 그대로 반영한다(Lipset & Rokkan, 1967: 51)”. 그러나 Peter Mair는 립셋과 로칸이 말하는 정당체계의 안정과 지속성에 공감하면서도, 그 이유에 있어서는 다른 입장을 취한다. 즉 서유럽 정당체계의 안정은 균열기반 자체의 안정에 토대를 두기 보다는 정당과 정당체계가 ‘선택과 변화’를 통하여 외부환경에 적응해왔기 때문에 가능했다는 것이다. 다시 말해서 정당체계가 안정될 수 있었던 것은 균열구조 때문이 아니라, 정당체계 내부의 경쟁 단계에서 ‘정당들 그 자체가 변화하고’ 적응하려는 ‘전략의 결과’ 때문이다(Mair, 1997: 9-15).

우리는 여기서 정당 혹은 정당체제는 균열구조를 단순히 반영하는 객체가 아니라, 변화하는 균열을 포함한 정당외적 환경 - 유권자의 인식과 투표행태의 변화 등 - 에 적응하기 위한 전략적 주체라는 인식에 도달한다. 이는 본 연구가 주목하는 한국 정치균열과 영호남 지역균열 기반이 한국정치에 미치는 영향이 구조적인 것이라 할지라도, 변화할 가능성이 높으며, 그러한 변화가 정당체계의 변화나 정당의 변화를 가져올 수 있다는 것이다. 또한 이것은 정당외부환경에 적응하려는 정당 자체의 변화 노력과 전략에 따라 균열구조를 넘어설 가능성이 있다는 것으로 해석할 수 있다.

립셋과 로칸의 균열 연구는 후속 연구들로 이어졌으며, 균열 개념들도 다양해졌으며, 균열과 관련한 연구방법과 대상도 확대되었다. 립셋과 로칸의 전통에 기반한 과거의 균열에서 강조한 것은 역사적으로 형성된 구조적 ‘갈등축’이었다. 최근은 연구경향을 따르면, 균열은 시민, 유권자들의 가치, 태도, 행태의 차이 바탕으로 국가, 사회, 지역 내의, 혹은 세대, 계층 내의 특정한 집단을 구분해 내는 ‘구분 기준’을 의미한다(Choe 2003; Rae & Taylor, 1970: 1; 마인섭, 2004: 345에서 재인용). 이러한 맥락에서 “사회나 공동체 내의 시민들이 집단적, 공동적으로 갖는 가치와 태도는 균열이 생겨나는 필수적인 요소이며, 균열의 잠재적인 토대로 이해할 수 있다”(Zsolt, 2008: 293).

사회균열(social cleavages)이란 특정 그룹 내부의 구성원들이 유사한 의식(가치, 태도)과 행태를 공유함으로써, 다른 그룹과의 차이를 인식함으로써 생겨나는 분리(분열, division)를 의미한다. 따라서 일반적으로 균열을 사회 내에 존재하는 집단적인 인식상의 차이나 갈등축을 의미한다고 할 때, 이때 균열이란 바로 사회균열을 의미한다. 다시 말해서 사회균열이란 특정 그룹 내부의 공통된 의식과 행태이며, 집단적 정체성을 바탕으로 여타 그룹과의 상대적 차이를 의미한다. 특정한 사회 내에는 다양한 사회균열들, 예컨대 인종, 성별, 종교, 계급, 언어, 문화적 차이에 근거한 사회균열이 존재할 수 있다.

다만 사회 내에 종교, 계층, 언어, 경제적 차원에서의 균열들, 즉 다양한 사회균열들이 존재한다고 할 때 모든 사회적 균열이 정치적 균열로 나타나지는 않는다는 점이 중요하다. 다시 말해서 다양한 사회 균열들 중에서 실제로 정치과정에 투입되는 균열은 ‘모든’ 사회균열들이 될 수도 있고 ‘일부만’이 될 수도 있다는 것이다. 여기서 사회균열과 정치균열의 구분이 필요하다.

정치균열(political cleavages)이란 정치과정이나 정치영역 - 정당정치, 선거정치 등 - 에서 실제적으로 나타나는 균열을 의미한다. 위에서 언급되었듯이, 특정한 사회 내에 존재하는 다양한 사회적 균열들이 모두 정치균열로 나타나는 경우는 매우 드물다. 실질적인 정치과정에 투입되는 사회균열들은 정치적 행위자들, 즉 정당들이나 각종 사회운동단체들을 통하여 정치영역에서 주요한 갈등적 이슈로 다루어지거나 표출되어야만 정치적 균열이 된다는 것이다. 다시 말해서, 사회균열이 정치균열로 발전하는 과정에서는 정당이나 정치엘리트와 같은 행위자들의 작용, 정치적 동원화와 조직화와 같은 정치적인 행위의 개입이 필요하다(Kriesi, 2010: 673; De Graff, *et. al.*, 2001; Zielinski, 2001).²⁾ 사회균열이 정치균열로 나타나기 위해서는 특히 정당이나 후보자 등과 같은 정치적 행위자들이 사회균열을 정치적으로 ‘조직화하거나 동원’하여 균열이 정치영역으로 표출되어야 한다.

특정한 사회나 지역 내부에서 균열이 형성되고, 그러한 균열을 정치적으로 동원하거나 활용하는데 있어서 정당과 같은 정치적 행위자의 역할이 중요하다는 것은 본 연구에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 우선 정치균열의 기반이 변화할 수 있다는 점을 고려할 때, 정당들이 그러한 균열 기반을 전략적으로 동원할 수 있다는 것이며, 한편으로 변화하는 균열기반에 정당들이 적응하기 위한 변화를 피할 수도 있다는 것이다.

2. 한국의 정치균열 지형

균열 개념을 학술적 차원으로 끌어올린 립셋과 로칸이 바라보았던 서유럽의 20세기 초반과 중반의 균열구조는 20세기 말, 특히 사회구조와 가치문화가 변화하는 1960년대 이후로 변화하기 시작하였다. 그러한 정당내외적 환경 변화에 정당들이 변화함으로써 서유럽 정당체제는 안정을 유지할 수 있었다. 정당(조직)의 변화를 말하기 전에 균열구조 역시 변화할 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다.

한국 역시 정치, 사회, 경제 영역에서의 변화를 거치는 동안 사회 내에 존재하는 갈등축이 변화하여 왔다는 것을 알 수 있다. 한국 사회는 권위주의 체제하에서 민주 대 반민주, 도시 대 농촌의 균열이 생겨났으며, 압축적인 산업화와 고도성장 과정에서 노동 대 자본 간의 계급균열도 생겨났었다. 소위 87년 민주화 이행기를 전후로 하여서는 민주 대 반민주, 체제 대 반체제 등의 균열이 함께 나타났다.

그러나 87년 민주화 이후로 민주 대 반민주의 균열이 약화되면서 지역주의에 기반한 영호남 지역군

2) 국내 연구에 있어서, 모든 사회균열이 정치균열로 표출되는 것은 아니며, 균열이 정당정치로 전환되는 것은 각국의 정치적 환경에 따라 다르다는 입장을 명확히 하고 있는 예로는 김만홍(1994), 강원택(2011) 등을 들 수 있다.

열이 강하게 대두되었다. 이는 1987년 대통령선거를 전후로 하여 김대중과 김영삼의 대선 후보 단일화의 실패 및 이후 독자적인 정당의 설립으로 영호남 지역주의가 나타난 것에 큰 원인이 있다.³⁾ 1987년 대통령 선거에서는 지역갈등과 지역연고주의 투표행태가 ‘노골적으로 표출’되었으며 이후의 정치과정에 부정적인 폐해를 초래하였다(마인섭, 2004: 353). 여기에 1990년 김영삼, 노태우, 김종필의 ‘3당합당’은 영호남 지역주의를 고착화시켰으며, 정당체계와 선거과정뿐만 아니라 한국 민주주의의 성숙을 저해하는 구조적 요인이 되었다.

현재 한국의 지역균열은 계급균열이나 세대·이념균열을 압도하는 지배적인 균열 구조로 작용하고 있다. 그러나 2000년 대 초에는 젊은 유권자 층의 가치관이나 투표행태에 변화가 나타나면서 지역균열과 세대·이념균열이 중층적으로 나타나고 있다. 균열이 중층적으로 나타나고 있다는 것은 그간의 지역균열의 영향력이 다소 약화되고 있다는 것으로 해석할 수도 있으나, 세대·이념 균열이 지역균열을 대체하지는 못하고 있는 것으로 이해해야 할 것이다. 이는 매 선거의 맥락에 따라 특정한 균열이 지배적인 것으로 나타나고, 어떠한 균열은 약하게 나타날 수도 있는데, 여러 균열들이 다원적으로 나타날 것이라는 점은 확실하다.

이러한 균열구조의 변화에 따라 국내 지역주의 및 지역균열에 관한 연구들도 많이 쏟아져 나왔으나, 이들 연구들은 대체로 선거결과로 나타나는 집합적 자료에 의존하였다. 즉 연구들의 핵심 내용이 지역균열의 강약이라는 점에 초점이 두어졌었다는 것이다. 새로운 세대·이념 균열에 주목하는 연구들도 새로운 균열이 등장한 원인을 밝히기도 하였지만, 결론은 지역주의의 강약을 설명하는 것에서 크게 벗어나지 못했다. 더구나 지역균열에 관한 연구들은 대부분 영남과 호남이라는 대단위의 지역권을 연구대상으로 하였다. 기존의 연구들은 주로 영호남 별로 각 권역 전체의 후보와 정당에 대한 지지율(득표율)을 토대로 지역균열의 강약을 설명할 뿐이었다.⁴⁾ 그 결과 영호남 각 균열 지역 재부에서의 시민들의 가치관이나 의식의 변화, 사회경제적 환경의 변화 등 미시적인 차원에서의 변화, 즉 균열구조나 기반 자체의 변화는 경시되었다. 이제는 영남권과 호남권 내부의 각 도(道)나 시(市) 차원에서 일어나는 균열기반의 미시적인 변화에 주목할 필요가 있다(이대희, 2007: 277). 이는 균열권 내부 차원에서의 미시적인 균열에 대한 연구가 필요하다는 것을 의미한다.

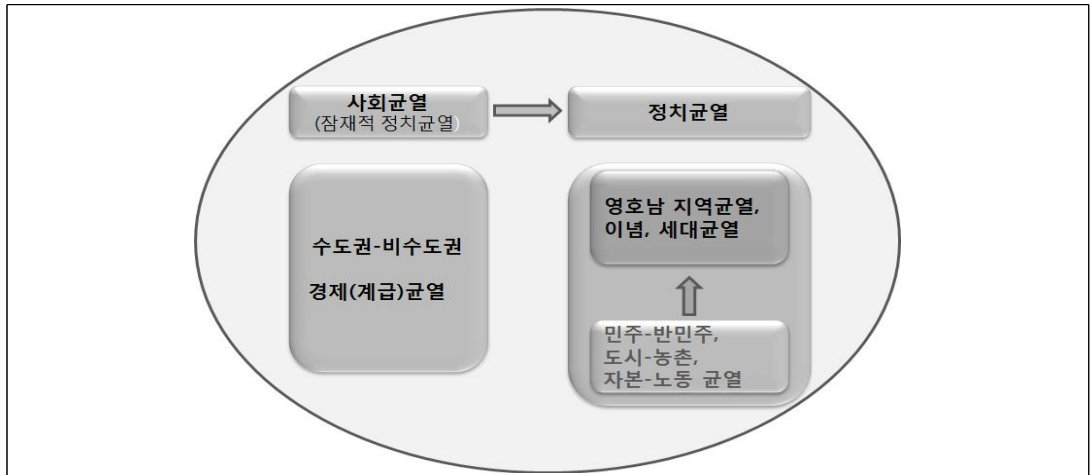
기존의 연구들을 보면 영호남 지역균열에 중점을 둔 연구들이 많았다. 그만큼 지역감정, 지역주의, 지역구도, 지역균열이라는 것이 한국 정치과정에 미친 부정적 영향이 컸기 때문일 것이다.⁵⁾ 그러나 선거결과로 나타나는 집합적 자료에 의존하여 영호남이라는 대단위의 연구보다는 영호남 권역 내부에서의 변화에 주목할 필요가 있다. 또한 한국 사회는 수도권과 비수도권 간의 격차, 즉 주거, 의료, 교

3) 지역주의의 전형적인 한 형태인 영호남 지역균열은 1971년 제7대 대통령 선거에서 이미 나타났다고도 할 수 있다. 영남 출신의 박정희 후보가 경상남북도에서 75%의 지지율, 호남 출신 김대중 후보가 전라남북도에서 64%의 지지율을 얻었다(마인섭, 2004: 351).

4) 이와 같은 기존 연구에 대한 비판적 검토에 관해서는 박상훈(2001: 117)과 김진하(2010: 90)를 참조.

5) ‘지역구도’는 지역주의와 구분될 수 있다. 지역구도란 지역적으로 분절화된 정치시장의 구도를 가지는 투표결과로 이해할 수 있으며, 지역주의는 유권자의 투표결정 선호 혹은 동기로 작용한 지역 관련 갈등과 의식으로 정의할 수 있다(박상훈, 2001: 114).

육, 문화 환경부문에서의 차이뿐만 아니라 정치적·경제적 차원에서도 지방의 중앙에 대한 의존도가 심한 상황에 놓여 있다. 서울의 강남과 강북 간에 시민들이 느끼는 집합적 정체성 상의 차이가 정치적 균열로 나타나고 있듯이 영호남 권역 내 도나 시 내부의 균열에 주목해야 할 뿐만 아니라, 수도권과 비수도권 간의 균열에 주목해야 할 필요성도 증가하고 있다. 향후에는 영호남 지역보다 미시적이고, 보다 거시적인 차원, 즉 지역균열 권역 내부에서의 균열구조의 변화와 수도권-비수도권 간의 균열의 형성까지 균열 연구의 분석 수준을 확대할 필요가 있다.



<그림 1> 한국의 사회정치 균열지형

3. 한국 정치에서의 지역균열

한국의 민주주의와 정치에 대한 국민들의 불신이 높다는 사실은 어제 오늘의 이야기가 아니다. 국민들이 불신을 갖게 된 이유는 많겠지만, 한국의 정당정치가 국민들의 정치사회적 요구를 수렴하고, 좋은 정책을 만들어 내는 과제를 소홀히 하였다라는 점은 그중 가장 큰 이유일 것이다. 정치체계가 제대로 작동하기 위해서는 국민들의 요구를 수렴하여 정치권이 정책결정을 통해 좋은 정책을 산출하고, 그것이 다시 피드백(환류)되어 국민들의 지지를 획득하는 선순환 과정이 이루어져야 한다.

그동안 한국 정치가 국민들에게 좋은 정책을 제시하는데 소홀하였거나 무능한 측면이 있었다면, 그것은 한국 정치가 전개되는 정치과정 운영상의 문제뿐만이 아니라 정치과정에 영향을 미치는 구조적인 문제가 있었기 때문으로 이해해야 한다. 다시 말해서 정당정치와 선거정치에 있어서 그 과정에 개입되는 정치인들의 자질과 능력의 문제뿐만 아니라, 정치과정이 왜곡될 수밖에 없는 구조적인 문제가 존재한다는 것이다. 그러한 구조적인 문제 중의 하나가 바로 고질적인 문제로 지적되는 지역주의, 지역균열 혹은 지역구도일 것이다.

한국 정치에 있어서 ‘망국의 병,’ 혹은 ‘고질적인 병폐’로 지적되는 지역주의는 해방이후 한국의 정

치가 제도적으로 안정되기 이전이나, 오늘날 민주주의의 이행기를 거쳐 공고화 단계로 나아가는 현 시점에까지 영향을 미치는 중요한 변수가 되고 있다. 그동안 지역주의는 영호남 지역감정을 토대로 한 것으로 이해되었지만, 오늘날 지역감정이 약화되면서 지역의 이익이나 이해관계를 반영하는 지역 균열, 즉 여러 정치균열들 중의 하나인 지역균열로 이해된다. 정치균열의 한 가지로서 지역균열은 정당체계의 구조와 선거과정에 미치는 영향이 지속적이기 때문에 하나의 변수가 아니라 이제는 '상수'로 이해된다.

오늘날 지역균열로 나타나는 지역주의는 과거의 영호남 지역주민들 간의 정서적인 배타성, 즉 지역감정에 기반한 것이라기보다는 정치인들에 의해 동원되는 지역을 구분하는 차이(differences)나 구분(division) 기준으로 이해된다. 이러한 지역 간의 차이나 구분은 반드시 지역감정에만 의존하는 것은 아니며, 정치적 이해관계의 차이를 반영하는 것으로, 이러한 차이는 각종 선거를 통해서 지속적으로 나타나고 있다. 이처럼 선거결과를 통해서 나타나는 지역균열을 '지역구도'라고 한다. 대통령선거(대선), 국회의원선거(총선), 전국동시지방선거(지방선거) 등 각종 선거를 통해서 선거결과로서 나타나는 지역구도는 선거에 따라서 강하게 나타나기도 하였으며, 약하게 나타나기도 하였다. 그러나 선거결과에 영향을 미치는 중요한 상수로서 역할을 해온 것이 사실이다(김민진, 2007: 54). 그러나 2000년대로 들어오면서 위와 같은 지역주의, 지역균열이 약화되고 있다는 징후들이 나타나기 시작하였다. 이는 노무현 참여정부의 등장을 전후로 한 젊은 층의 가치관의 변화와 밀접한 관련성이 있다. 즉 유권자들의 세대에 따라 이념적 성향과 투표행태가 달리 나타나기 시작하였고, 그 정치적 영향이 커져가고 있는 사실들에 주목하는 연구들이 등장한 것과 같은 맥락에 서있다.

이와 같은 한국 정치에 있어 대표적인 정치균열인 지역균열에 대해서는 이미 많은 연구들이 진행되었다. 기존의 지역균열에 관한 국내의 연구경향은 주로 지역주의의 원인⁶⁾과 선거결과를 통해서 나타나는 지역주의('지역구도,' 지역균열)의 경향(약함, 강함)을 밝히는 것에 초점을 두어왔다.⁷⁾ 새로운 균열(세대, 이념균열)의 가능성을 밝히는 연구들은 지역균열구조의 변화를 밝히는 것이었지만, 결국 기존의 지역균열의 강함과 약함을 설명하는 정도에 머물렀다.⁸⁾ 대다수의 기존의 연구들이 지역주의를 부정적인 것으로 간주하여 영호남 유권자들의 선택을 지역주의적 혹은 지역연고주의적 선택으로만 본 경향이 매우 컸다고 할 수 있다. 한편, 기존의 연구들이 지역주의적 투표행태를 부정적인 시각에서 보는 것과는 달리 지역의 이익이나 이해관계를 표출하고자 하는 유권자 개인들의 합리적 선택으로 볼 수 있다는 시각도 제기되었다(조기숙 2000; 문우진 2011).

선거 결과를 통해 집합적으로 나타나는 지역구도 현상을 어떻게 해석할 것인가라는 문제는 여전히 중요한 연구 과제라고 할 수 있다. 그러나 분명한 것은 지역주의 혹은 영호남 지역균열은 1980년대

6) 지역주의를 바라보는 다양한 설명모델들에 대해서는 박상훈(2001: 118), 김진하(2006, 200-202), 최영진(2001, 154), 윤광일(2012: 65) 등을 참조.

7) 이러한 기존 연구에 대한 비판적 입장을 취하고 있는 글로는 마인섭(2004), 최준영·조진만(2005) 등이 있다.

8) 2002년 대통령 선거를 전후하여 주목받게 된 이념·세대균열이 유권자들의 정당 선택에 미친 영향에 대한 연구는 강원택(1998), 정진민·황아란(1999), 정진민(1993), 강명세(1996), 이숙중(1996) 등이 있다.

말과 1990년대 초 이래로 한국의 선거 및 정당정치를 여전히 규정하는 중요한 변수 중의 하나라는 사실이다. 아래의 <표 2>와 <표 3>은 ‘2002년 지방선거와 대통령 선거의 정당별·지역별 득표율’과 ‘2007년도 대통령 선거 당시 후보자별 득표율’의 결과는 이전의 선거와 마찬가지로 영호남 간의 지역구도가 지속적으로 나타나고 있음을 보여준다.

<표 2> 2002년 지방선거와 대통령 정당별, 지역별 득표율

지역	선거구분	한나라당	민주당	민노당	자민련	기타
서울	광역단체장	51.8	42.6	2.5		
	정당투표	51.8	37	6	2.4	
	16대 대선	45	51	3.2		
전북	광역단체장	8	72.6			16.7
	정당투표	9.6	65.2	12.7	5.4	4.8
	16대 대선	6.1	91.5	1.4		
전남	광역단체장	5.1	56		6.9	3.2
	정당투표	7.4	67.3	15		
	16대 대선	4.6	93.3	1		
광주	광역단체장	10.8	46	7.2		34.1
	정당투표	8.5	70.4	14.8	2.3	
	16대 대선	3.5	94.6	0.9		
경북	광역단체장	83.3				14.1
	정당투표	74.9	7.8	4.4	4.4	5.4
	16대 대선	73.3	21.6	4.3		
경남	광역단체장	73.1	16.6	8.4		
	정당투표	74.5	10.8	8.9	3.3	
	16대 대선	67.5	27	4.9		
부산	광역단체장	62.7	19.1	16.6		
	정당투표	71.7	14	10.6	2.1	
	16대 대선	66.7	30	3.1		
전국	정당투표	52.1	29	8.1	6.5	
	16대 대선	46.2	48.5	3.8		

※ 영호남 지역구도를 드러내기 위해 지역을 영호남 지역, 서울 및 전국으로 한정함.

※ 출처: 강원택(2010, 277-278)을 재구성.

<표 3> 2007년 대선 후보들의 지역별 득표율(%)

지역	이명박	정동영	이회창
서울	48.7	26.1	15.1
전북	9.0	81.6	3.6
전남	9.2	78.7	3.6
광주	8.6	79.8	3.4
경북	72.6	6.8	13.7
경남	55.0	12.4	21.5
부산	57.9	13.5	19.7
전국 평균	48.7	26.1	15.1

※ 영호남 지역구도를 드러내기 위해 지역을 영호남 지역, 서울 및 전국으로 한정함.

※ 출처: 강원택(2010, 57)을 재구성.

한 가지 언급되어야 할 것은 기존의 영호남 지역균열에 토대를 둔 연구들은 선거결과 ‘집합적’으로 나타나는 선거결과에만 주목하는 ‘거시적인’ 접근법을 취해왔다는 사실이다. 그 결과 기존 연구들은 선거결과에 따라 지역주의가 강화되거나 약화되었다는 주장을 되풀이할 뿐, 영남권과 호남권 내부의 각 도(전남, 전북, 또는 경남, 경북 등)나 도시 내부에서의 유권자들의 정치의식과 투표행태의 변화나 차이에 대해서는 무관심 하였다. 즉 영남권이나 호남권 지역균열권 내부에서의 변화에는 크게 주목하지 않았다는 것이다.

본 연구는 영호남 지역균열이 여전히 부산의 지방정치에 미치는 영향이 크다는 점을 인정한다. 그러나 부산 지역 지방정치, 즉 지역균열이 강하게 나타나고 있는 영남권을 대표하는 부산의 균열토대에 어떠한 변화가 있는지를 분석하고자 한다. 이는 위에서 언급한 거시적 접근의 한계 혹은 거시적 접근에서 미처 보지 못한 미시적인 변화를 분석하고자 하는 것이다.

III. 부산의 정치과정과 지역균열

영호남 지역균열의 틀 내에서 부산은 대구·경북과 함께 영남권에 속하는 대표적인 지역이다. 한국 정치에 있어서 부산은 적어도 1990년 3당 합장 이후로 보수적 성향의 한나라당(현재 새누리당)의 텃밭이었다. 새누리당은 부산 지역 지방정치의 핵심적인 정치적 주체일 뿐만 아니라, 편파적이라고 할 정도로 보수 우위의 정당체계의 한 축이었으며, 이를 바탕으로 선거과정에서의 우위와 지방정부와 지방의회 구성에 있어서 거의 독점적인 지위를 유지해 왔다.⁹⁾

9) 1995년 부산직할시가 부산광역시로 증격된 이후로 초대 김기재 시장과 오건동 권한대행을 제외한, 문정수, 안상영, 안준태(권한대행), 허남식, 서병수 시장이 모두 보수정당(민자당, 한나라당, 새누리당) 출신이다. 부산광역시 홈페이지(<http://www.busan.go.kr/>) 참조. 또한 의회구성에 있어서도 보수정당의 독점이 이어졌는데 이에 대해서는 부산광역시 ‘역대 의원 소개’ (http://council.busan.go.kr/02assembly/02_02.jsp?key=6) 참조.

이미 잘 알려진 바와 같이 원래 부산 지역은 마산 지역과 함께 1970년 때까지 전통적인 야도(野都)로서 유신 독재에 대한 반독재투쟁과 1987년 6월 민주화운동의 보루로 ‘대한민국 민주화의 진원지’였다. 특히 부마항쟁은 5.16군사 쿠데타 이후 일어난 최대의 민중항쟁이었으며 이를 통해 유신정권의 몰락을 가져왔고, 1980년 서울의 봄을 가져와 한국 사회에 민주화의 열기를 불어 넣었다. 제5공화국의 등장으로 민주화의 열망이 다소 침체되기는 하였으나 1987년 6월 항쟁을 통해 대통령직선제를 이끌어 내고, 민주주의로의 이행을 가져왔다(부산학연구원 2012). 부산 지역은 이러한 일련의 민주화 운동에 다른 그 어떤 지역보다도 중심적인 역할을 해왔다고 할 수 있다.

영호남 지역균열은 박정희 정권하에서 민주 대 반민주, 도시 대 농촌균열뿐만 아니라, 호남 출신 야권 후보 김대중과의 경쟁을 계기로 이미 형성되었다고 볼 수 있다. 그러나 민주화로 이행되는 시점에서 실시된 제13대 대통령선거(1987. 12. 18.)를 앞두고 발생한 김영삼과 김대중 야권 후보 간의 단일화 실패는 영호남 지역주의가 하나의 정치적 균열로 구조화되는 계기를 낳았다. 야권의 두 후보간의 정치적 야심에서 비롯된 양보 없는 경쟁은 노태우 당시 민정당 대표에게 정권을 넘겨주었다는 점에서 야권의 패배를 초래한 중요한 원인이 되었다. 야권단일화 실패가 정치권력을 보수진영으로 넘겨주었다는 것보다 더욱 부정적인 측면은 그로 인해 영남과 호남 간에 지역연고주의적 투표행태가 나타났다는 것이다. 이러한 지역연고주의적 투표행태는 1987년 선거를 넘어 오늘날까지 부정적인 영향을 미치는 한국 정치과정과 민주주의의 왜곡을 초래하는 악재로 평가되기도 한다.

무엇보다도 영호남 지역주의는 호남권 및 영남권 각각의 지방정치의 과정에 투영되면서 정당체제와 선거과정에서 특정 정당이 장기적으로 우세를 독점하는 구조를 낳았다. 영남권 내부의 경북, 대구뿐만 아니라 부산 지역의 지방정치 역시 한나라당(새누리당)의 독점적인 우위를 보장하는 기형적인 모습을 갖게 되었다.

1990년 3당 합당 이전까지 야도(野都)였던 부산은 3당 합당 이후로 집권 민자당의 김영삼을 지속적으로 지지함으로써 여도(與都)로 변화하게 되었다. 이러한 부산의 변화는 정당체제 상 보수적인 신한국당-한나라당-새누리당의 텃밭으로 변모하게 되었다는 것을 의미한다. 지금까지도 부산은 대통령 선거뿐만 아니라 총선과 지방선거 수준에서도 보수적인 성향의 정당과 정치인들의 독점적 우위를 보장하는 지역적 토대로 작용하고 있다. 특정한 정치 리더들의 합종연횡에 따라 부산 유권자들이 보수정당의 지지기반으로 변환됨으로써 지역균열이 고착되었다는 사실은 세계에서도 유례를 찾아보기 어려울 것이다. 이러한 사실에 대해 부산 유권자들의 ‘변심’을 우선적으로 비판하기 보다는 정치리더들이 자신의 연고를 유권자들의 투표결정요인으로 유인한 그들의 동원화 전략을 먼저 비판해야 할 것이다.

부산의 지방정치는 보수 정당의 독점적 우위를 바탕으로 한 정당체제와 선거정치가 지속되어 왔다. 1987년의 대통령선거와 1990년의 3당 합당 이래로 부산의 지방정치는 강한 여권(보수) 대 대 약한 야권의 구조적 틀 내에서 전개되었다. 우선 위의 <표 2>와 <표 3>에서 보았듯이, 대통령 선거의 집합적 결과가 보여주듯이, 부산은 경북·대구 지역과 함께 보수 정당의 전통적 지지기반으로 자리를 잡

았다. 또한 국회의원선거 수준에서도 부산 지역은 한나라당(새누리당)의 독점적 지지기반으로 작용하였다. 가장 최근의 제19대 총선(2012. 4. 11) 결과, 18개 지역구에서 사상구(문재인: 민주통합당)와 사하구(조경태: 민주통합당) 2개 지역구를 제외하고는 새누리당이 모두 승리하였다. 지난 제18대 총선(2008.4.9) 결과 역시 새누리당의 전신인 한나라당이 압승하였다. 당시 선거결과는 18개 선거구 중에서 한나라당 11석, 민주통합당 1석(사하구의 조경태), 무소속 5석, 친박연대 1석을 차지하였지만, 무소속 5석과 친박연대1석이 최종적으로는 한나라당에 편입되면서 결과적으로는 17:1의 구도로 한나라당이 압도적인 우위를 유지하였다. 이러한 구도는 제17대 총선(2004.4.15) 결과 한나라당과 열린우리당의 17:1의 구도와 일치한다(중앙선거관리위원회 2012).

부산의 지방정치에 있어서 특정 정당의 독점체계의 지속은 대통령선거와 국회의원 선거뿐만 아니라 지방선거에서도 지속적으로 나타나는 현상이었다. 아래의 <표 4>에서 보듯이 부산시장 선거 후보 득표율 역시 지역균열의 영향이 지속되고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 부산시장 선거 후보 득표율

구분	1위	2위	3위	투표율
1회 지방선거 (1995)	문정수 (민자당 50.3%)	노무현 (민주당 36.8%)	김현옥 (무소속 9.6%)	66.2%
2회 지방선거 (1998)	안상영 (한나라당 44.4%)	김기재 (무소속 42.7%)	하일민 (국민회의 11.2%)	46.7%
3회 지방선거 (2002)	안상영 (한나라당 62%)	한이현 (민주당 19.1%)	김석준 (민노당 16.6%)	41.8%
4회 지방선거 (2006)	허남식 * (한나라당 65.5%)	오거돈 (열린우리당 24.1%)	김석준 (민노당 10.3%)	48.5%
5회 지방선거 (2010)	허남식 (한나라당 55.43%)	김정길 (민주당 44.57%)		49.5%
6회 지방선거 (2014)	서병수 (새누리당 50.65%)	오거돈 (무소속 49.34%)		55.6%

※ 안상영 시장의 사망 이후 2004년에 치러진 재보궐 선거를 통해 부산광역 시장 당선(62.3%).

※ 출처: 강경태(2007, 222), 중앙선거관리위원회(2010; 2014) 재구성.

부산 유권자들에 대한 강경태의 2007년도 연구)에 따르면, 평소 부산 시민들이 선호하는 정당은 한나라당(약 40%)으로 당시 열린우리당에 대한 선호도 11.3%의 약 4배에 이른다. 물론 35.4%는 지지정당이 없는 것으로 나타나 선거과정에서 특정 정당으로 지지를 바꿀 가능성은 높다. 그러나 적어도 한나라당의 고정적 지지층이 약 40%는 된다고 볼 수 있다(강경태, 2007: 226-227).

부산 지역의 경우, 정당체계와 선거정치가 한나라당(새누리당) 우위의 구조 속에서 작동하는 만큼 지방정부(지방자치단체)와 지방의회를 중심으로 하는 지방정치 역시 동일한 구조 속에서 작동할 수밖에 없다. 다시 말해서 부산의 지방정치는 영호남 지역균열을 바탕으로 하는 보수 우위의 정당체계, 선거정치, 지방정부와 지방의회를 중심으로 전개될 수밖에 없는 구조가 지속될 수밖에 없다는 것이다.

역대 부산시 지방자치단체장(시장) 당선자들은 민자당에서 새누리당에 이어지는 보수정당에서 배출되었으며, 부산시의회의 의원 역시 정당별로 구분할 때 동일하게 보수정당 소속이 절대 다수로 구성되었다. 제6대 시의회 총 56명의 의원 중 교육의원과 새정치민주연합 소속 의원 등 7명을 제외하면 49명이 새누리당 소속이다. 제5대 시의회의 경우, 총 52명 중 50명, 제4대 총46명 중 39명이 새누리당 소속이다(부산광역시의회 2015). 문제는 지방의회의 절대 다수 의원들이 자치단체장과 같은 소속의 의원으로 구성되면서 지방정부와 지방의회의 견제와 균형은 어렵게 되었다는 것이다.

한국의 지방정치가 견제와 균형을 고려한 기관대립형을 전제로 하고 있으나, ‘강시장 약의회’라는 구조 인해 사실상 견제와 균형이 어려운 상황이다. 여기에 덧붙여, 부산의 경우 자치단체장과 지방의회가 동일한 정치적 이념과 동일한 정당소속일 경우 지방의회의 지방정부 견제능력은 저하될 수밖에 없다. 물론 지방의회가 지방정부를 감시하고 견제하는 기능과 관련하여 정책 사안별로 제 역할을 할 수 있다는 점까지 부정할 수는 없다. 그러나 지방정부와 지방의회의 다수가 동일한 정당일 경우 동일한 정당의 중앙정부의 결정에 반하는 정책에 대해 객관적인 심의나 집행이 어려울 가능성이 높다. 그 결과 지방정부의 중앙정부, 지방정치의 중앙정치에의 의존성이나 나아가 종속성은 커질 수밖에 없는 결과를 초래한다.

이것이 바로 부산의 지방정치가 갖는 구조적인 문제이며, 이 문제의 뿌리는 바로 지역주의 혹은 지역균열을 정치적으로 동원하기 시작한 1980년대 말부터 1990년대 초까지 거슬러 올라가게 된다. 부산의 지방정치가 보수 우위의 정당체계와 선거정치로부터 귀결되고, 호남의 지방정치는 현 야권 정당인 새정치민주연합의 진신이 되는 정당들 - 열린우리당과 그 이전의 민주당계 정당들 - 이 우위에 서는 정치가 지속되면서 영호남의 지방정치는 지역균열 구도를 넘어서기 어려울 수밖에 없었다. 사실상 지역연고에 뿌리를 둔 정당조직, 지역주의의 정치적 동원, 지역감정이나 지역이익에 익숙해 진 유권자들의 인식, 승자독식의 지역구 선거제도 등에 기반하는 지방정치가 지속되는 한 지역균열을 넘어서는 정치는 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 기존의 지역균열이 초래하는 폐해를 해소하기 위한 정당개혁과 선거제도개혁 등 일련의 개혁에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있을 뿐만 아니라, 기존의 지역균열 구조의 변화를 보여주는 현상들이 나타나고 있다. 부산의 지방정치 수준에서도 지역균열 구조에 의미 있는 변화들이 나타나고 있다.

IV. 지역균열의 변화 가능성과 정치개혁

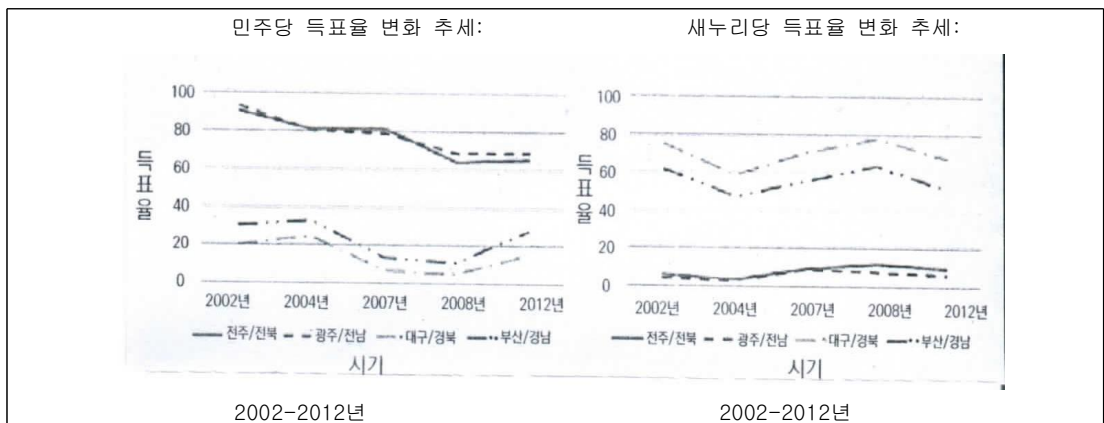
1. 부산 지역균열의 변화 가능성

부산의 지방정치는 전국적 차원에서의 영호남 지역균열에 의해 많은 영향을 받을 수밖에 없는 구조 속에 놓여 있다. 전국 차원의 정당정치가 지역적 정당체계의 성격을 벗어나지 못하고 있기 때문에 다

른 변수, 즉 이념과 정책 노선에 토대를 둔 정당체계로 발전하지 못하는 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 선거과정에서도 지역균열을 정치적으로 동원하는 정당과 정치인들의 전략적 고려 때문에 다양한 선거 이슈가 존재함에도 불구하고 실질적인 투표결과에서는 '지역구도'가 그대로 나타나는 경향이 지속되고 있다.

오늘날 선거결과로 나타나는 지역구도가 과거의 지역감정이나 지역연고주의에 토대를 둔 것이 아니라 지역 이익에 따른 합리적인 투표의 결과라고 할지라도, 지역연고에 대한 맹목적인 투표행태가 전무하다고 하기는 어려워 보인다. 그러나 지난 몇 차례의 각종 선거 결과를 보면, 전국적인 차원에서 기존의 영호남 지역균열이 악화되고 있다는 징후들이 나타나고 있다. 부산 지역에 미치는 지역균열의 강약은 우선적으로 전국적인 차원에서의 지역균열의 강약에 영향을 받기 때문에 전국 차원에서의 변화가 부산 지역에서의 변화에도 일정 정도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

먼저, 전국적인 차원에서 영호남 지역균열이 악화되고 있다는 징후들을 살펴보면 다음과 같다. 2000년 이후부터 지역분할적 투표행태의 변화 가능성에 대한 연구들에 따르면, 2002년 제16대 대통령 선거를 시발점으로 그동안 한국 선거정치에 영향을 미쳤던 지역의 영향력이 일정 정도 약화되고 있다는 것이다(강원택, 2010). 이는 한국의 유권자들은 지지정당 및 지지후보를 결정하기 위해 출신 지역 이외에도 점차적으로 연령, 세대, 이념적 지향, 다양한 선거경쟁 이슈들, 선거제도 개혁 등에 따른 전략적 선택 등 다양한 요인들을 고려하기 시작하였다는 것을 의미한다(한정훈, 2012: 138).



※ 출처: 한정훈(2012: 145).

<그림 2> 각 정당의 중요 지역별 득표율 변화 추세

<그림 2>에서 보듯이 각 정당들의 주요 지역 기반에서의 득표율의 변화 추세를 보면, 새누리당과 민주당은 영남과 호남에서 각각 상대당과 큰 격차의 득표율을 보여주고 있다. 그러나 각 정당들은 주요 지역 기반에서 득표율이 하락하는 경향을 보이고 있다. 민주당의 경우 호남 지역 득표율에서 2002년 대선 당시 90% 이상을 기록했던 것과는 달리 2012년 총선에서는 70% 미만의 득표율을 보인다. 새

누리당의 경우 2012년 총선의 득표율은 2002년 대선 때보다 감소하였다. 특히 대구/경북과 부산/경남 지역에서 새누리당의 득표율은 2008년을 기점으로 일정 정도 하락세에 놓여 있다. 이러한 득표율의 변화 추이는 지역주의 투표행태가 간접적으로 감소하고 있음을 보여준다(한정훈, 2012: 144-145).

제15대 총선부터 제17대 총선까지의 결과를 보면, 보수의 텃밭이 부산 지역에서 한나라당의 득표율은 등락을 보이고 있으며, 한나라당과 열린우리당의 득표율 추이를 보면 한나라당과 상대 정당과의 득표율 차이가 적어졌음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 제15대 총선으로부터 제17대 총선에 이르기까지 부산 지역에서 신한국당(15대)은 55.8%, 한나라당은 16대 총선에서 60.3%, 17대 총선에서 지역구 52.5%와 비례 49.4%를 획득하였다. 반면 새정치국민회의(15대)는 6.4%, 새천년민주당(16대) 15.0%, 열린우리당(17대)은 지역구 38.9%, 비례 33.7%를 획득하였다. 부산 지역에서 호남 기반의 정당이 획득한 득표율은 꾸준히 증가세를 보이며, 신한국당(한나라당)은 등락을 보였지만 득표율이 하락하는 경향을 보여주고 있다. 부산을 포함한 영남 지역에서 유권자의 지역 배타적인 투표행위에 변화가 생겼음을 보여준다(이준환·임경훈, 2004: 124-127). 물론 투표 결과를 나타내는 이와 같은 경향을 지역주의가 약화되고 있다는 것으로 보편화하기는 어렵지만, 후보요인, 이슈요인, 선거전략 요인 등에 의해 지역주의가 약화될 가능성은 존재한다는 것을 알 수 있다

위와 같이 전국 차원에서 선거의 집합적인 결과로 나타나는 지역구도는 여전히 존재하기 때문에 지역주의가 약화되고 있다는 보편적인 결론을 도출하기는 어렵지만, 적어도 보수의 텃밭으로 알려진 부산 지역에서 한나라당의 득표율은 다소 감소하고 있다. 부산 지역의 각종 선거에서 한나라당(새누리당)의 득표 집중도를 분석하면, 보수의 기반이 약화되고 있다는 것을 보여주는 징후군들을 발견할 수 있다.

먼저 대선 결과 부산 지역에서 보수당이 획득한 득표율은 과거에 비해 그 집중도가 떨어졌으며, 야권 정당의 득표율은 상승하였다는 것을 알 수 있다. 예컨대 부산 지역에서 2007년 제17대 대선 당시 한나라당 이명박 후보는 57.9%, 대통합민주신당 정동영 후보는 13.5%를, 2012년 제18대 대선 당시 새누리당 박근혜 후보는 59.8%, 민주통합당 문재인 후보는 39.9%를 획득하였다(중앙선거관리위원회 2013). 이명박 후보나 박근혜 후보가 획득한 득표율을 각각 60%를 넘지 못하며, 야권의 대선 후보가 획득한 득표율은 상승하였다. 물론 이는 야권 후보의 지역 연고, 자질과 정치적 이력 등을 포함하는 개인적인 경쟁력 등에 있어서 차이가 있기 때문으로 해석할 수는 있지만, 야권 정당들이 어떠한 인물을 후보로 내느냐에 따라 보수 텃밭에서도 야권 후보가 선전할 수 있다는 것을 보여준다.

제19대 총선 역시 보수 텃밭인 부산 지역에서 보수당의 지지기반이 약화되고, 야권이 선전할 수 있음을 보여 주었다. 총 18개 지역구 중에서 2개의 지역구에서 민주통합당 의원(사하을 조경태, 사상구 문재인)이 당선되었고, 야권 후보가 40% 이상 득표한 지역구 수는 8개에 달한다. 또한 새누리당 소속 당선자와 비교하여 득표율 차이가 5%이내인 지역구 수는 16개 중 3개나 된다. 이는 야권 후보가 경쟁

10) 제15대 총선 때는 신한국당과 새정치국민회의, 제16대는 한나라당과 새천년민주당, 제17대는 한나라당과 열린우리당의 당명으로 각각 선거에 참여함.

력을 갖거나, 야권 후보 통합의 시너지 효과가 발생하는 등의 요인만 갖추어지면 과거의 한나라당 대 야권의 17:1이나 현재의 16:2의 구도를 적어도 15:3 혹은 14:4 구도로 바꿀 가능성도 있다는 것을 의미한다(중앙선거관리위원회 2012).

또한 보수 야당의 텃밭이 불안정하다는 것은 특히 전국동시지방선거의 시장선거 결과에 잘 나타나고 있다. 2010년 제5회 전국동시지방선거의 시장선거 결과를 보면, 당시 한나라당 허남식 후보는 55.43%, 민주당 김정길 후보는 44.57%를 획득하였다. 김정길 후보의 득표율은 1990년 3당 합당 이래 부산에서 치러진 각종 선거에서 제1야당이 획득한 최고의 득표율이다. 2014년 제6회 지방선거 시장선거에서는 새누리당 서병수 후보가 50.65%로 49.34%를 획득한 무소속 오거돈 후보를 약 2만여 표의 차이로 당선되었다.¹¹⁾ 부산 시장 선거에서 통합진보당 고창권 후보가 사퇴하면서 발생한 무효표 약 5만 4천여 표의 상당수가 오거돈 후보에게 갔었다면 결과는 달라졌을 가능성도 배제할 수 없다. 물론 부산지역 기초단체장 선거에서 새누리당은 16개 선거구 중 기장군을 제외한 15개를 석권했기 때문에 ‘보수텃밭’으로서의 부산 이미지는 변화했다고 할 수 없다. 그러나 최근의 부산 시장 선거는 무소속을 포함한 야권 후보가 경쟁력만 갖춘다면 보수 텃밭에서 야권 시장이 당선될 가능성이 충분히 있음을 보여 준 상징적인 선거였다.

2000대 중반 이후 치러진 각종 선거에서 부산 지역은 지역균열에 의한 ‘보수의 텃밭’으로서의 이미지는 미시적이지만 약화되고 있음을 알 수 있다. 1990년 대 초 3당 합당 직후 보수 정당의 득표율이 독점적, 압도적이었던 것과 비교하면 장기적인 측면에서 지역균열이 약화되었다고 할 수 있으며, 최근에는 새누리당을 지지하지 않는 표심들이 야권의 특정 정당에 집중되는 경향이 나타나고 있다. 그 결과 부산의 대선, 총선, 시장선거에서 과거와 같은 새누리당의 독점적, 편파적인 우위는 보장할 수 없게 되었다.

그 외에서 부산 지역 ‘내부’에서 영호남 지역균열을 약화시킬 수 있는 요인들이 나타나고 있다. 세대에 따른 이념균열이 지역균열과 중첩적으로 나타날 가능성과 동서간 지역불균형에 따른 도시 내부에서의 균열이 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 전국 차원에서 세대에 따라 지지정당과 투표행태에 있어 차이나는 현상은 부산 지역에서 역시 나타날 것으로 예상된다. 제18대 대선 전의 조사에 따르면 부산 지역의 20~30대 젊은 층은 상당수는 지역주의보다는 이념적 성향에 근거하여 안철수나 문재인을 지지하는 비율이 높았던 점은 세대와 이념균열이 선거에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.¹²⁾ 또 다른 연구에 의하면 부산의 신시가지(해운대 중동, 우동 등)와 구도심(서구, 중구 등) 간의 도시공간구

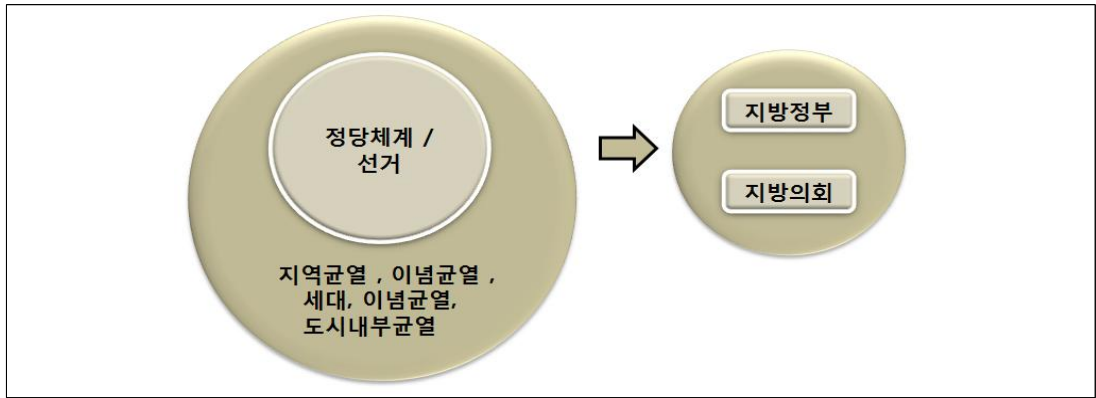
11) “서병수, 오거돈에 1.3%p(2만 701표) 차이로 신승”.

<http://board.busan.com/controller/newsController.jsp?subSectionId=1010030000&newsId=20140605000229>(검색일: 2015.2.5); “부산시장 선거, 무효표 역대 최대...고창권 후보에게 투표해 무효처리”.

http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=14884750&ref=mobile&clcc=joongang%7Cmnews%7Cpversion(검색일: 2015.2.5).

12) 대선을 앞두고 부산 소재 대학생 456명을 대상으로 실시한 설문조사 결과 ‘선호하는 정당’은 당시 민주통합당(26.24%), (가칭)안철수신당(24.3%), 새누리당(16.99%), ‘대선 후보로 선호하는 후보’는 문재인(30.75%), 안철수(25.38%), 박근혜(14.41%)로 나타났다(이성수 2012).

조의 재편에 따르는 정치의식의 차이는 기존의 지역주의를 넘어서는 지지정당 및 투표행태를 보여준다는 것이다. 구도심의 시민들과 비교하여 신시가지에 거주하는 시민들은 보다 진보적인 가치를 갖고 있으며, 야권 정당에 대해 투표할 의향도 높은 것으로 나타났다(이길환, 2014). 이러한 결과는 후속 연구를 통해 보다 자세하게 분석될 필요는 있겠지만 <그림 3>에서 보듯이, 보수 텃밭인 부산 지역 내부에서 세대와 이념 요인과 도시공간구조의 재편성에 따른 의식의 변화가 지역주의 투표와 중첩되어 나타날 가능성이 존재한다는 것을 보여준다.



<그림 3> 부산 정치균열의 지형

2. 지역균열 극복을 위한 정치개혁 방향

부산의 지방정치는 전국 차원에서 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 지방의회 간의 수직적 권력관계와 영호남 지역균열의 규정을 받고 있다. 전국의 지방정부와 마찬가지로 부산의 지방정부 역시 지방분권이 제대로 실현되지 못하고 있는 동일한 상황 하에서 자치행정이나 자치재정에 있어 많은 어려움을 안고 있다. 게다가 기존의 지역균열의 구도 위에 존재하는 보수 독점의 정당체계와 선거정치는 역시 보수 우위의 지방정부와 지방의회를 낳는 결과를 초래하였다.

이와 같이 지방정치가 각 정당의 정책적 내용이나 지역 현안 이슈 등의 요인보다 영호남 지역균열로부터 압도적인 영향을 받는다면, 지방정치가 ‘지방’의 정치가 되기는 어렵다. 적어도 영호남 지역주의의 폐해에 공감하는 입장에서는 지역주의를 넘어서는 지방정치의 회복을 생각해볼 수 있다. 그러나 문제는 정치적 주체들의 의식적인 노력 없이 지역주의를 극복하거나 지역균열로부터 벗어난다는 것은 어렵다는 것이다. 지역균열의 극복을 위해서는 시민들의 사회·정치의식의 변화가 필요하다고 할 때, 그러한 의식의 변화를 가져올 수 있는 것은 정치적 주체들이라고 할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 지역균열 구도로부터 불리한 상황에 놓인 야권 정당들이 그러한 구도를 넘어서기 위한 의도적이며 지속적인 노력이 필요하다.

현재 지방정치의 활성화를 위한 정치제도 개혁안들로는 ‘로컬정당(지방정당 Local Party)’ 설립 허용, 비례대표제 확대, 지방분권 확대, 지방자치권 확보 등이 제기되었다. 특히 부산 지방정치의 경우, 영호남 지역균열의 영향을 강하게 받아왔고 현재까지 그러한 영향이 미치고 있는 점을 고려한 정치개혁안이 모색될 필요가 있다. 다음과 같은 제도적, 정당정치적 변화가 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 비례대표제의 확대를 통한 정당체계의 변화가 필요하다. 지방선거와 총선에 비례대표제를 확대함으로써 국회와 지방의회에 진출하는 정당들의 수가 확대될 필요가 있다. 이는 “각 지역을 정치적으로 대표하고 있는 지역정당들의 독점적 지배체제를 개혁”하는 길이다(장훈, 2003: 106). 이를 통해 국회와 지방의회에 진출할 가능성이 높을수록 정당들이 조직기반을 구축하고 확대하려는 동기를 부여 받게 될 것이다. 현재와 같이 새누리당과 새정치연합의 양강구도로 지속된다면, 부산 지역의 정당정치는 영호남 지역균열에서 벗어나기 힘들 것이다. 다수의 정당들이 지역정치과정에서 활발하게 경쟁할 수 있게 될 때 비로소 지역주의를 넘어서는 정당의 정책과 지역 현안 쟁점들이 유권자들의 투표행태에 영향을 미치게 될 것이다.

기초의회 선거뿐만 아니라, 광역의회 선거에 까지 비례대표제를 확대할 필요가 있다. 정당체계의 변화 없이 비례대표제만을 도입한다고 해서 반드시 광역의회가 새누리당의 독점을 방지할 수 있다고 장담할 수 없다. 기존의 보수 우위의 정당체계가 존재하는 구도 속에서 비례대표제를 확대한다고 할 때, 과연 그 효과가 제대로 나타날 것인가에 대해서는 또 다른 연구를 필요로 한다. 그러나 비례대표제를 확대한다면 부산시의회의 정당구성이 현재와도 같은 새누리당의 독점을 피할 수는 있는 가능성은 일단 열리게 된다. 이렇게 기타 정당들에게도 시의회에 진출할 기회가 열려야만 기존의 정당체계에 진입하려는 정치적 노력들이 활기를 띠게 될 것이다. 비례대표제의 확대는 장기적인 관점에서 향후 지방정부와 지방의회 간의 관계가 견제와 균형이 가능한 방향으로 발전할 수 있을 것이다. 이는 현재 전국적 차원에서 논의되고 있는 정치개혁에 대한 논의 속에 포함되어 있는 것으로 반드시 실현될 필요가 있다.

둘째, 야권 정당의 조직구축을 위한 장기적인 노력이 필요하다. 선거를 통한 정치적 경쟁에서 불리한 쪽이 먼저 정당변화를 추구해야 한다. 현재의 새누리당과 새정치민주연합(새정연)이 부산 정치의 핵심적인 주체가 되는 상황 하에서 지지기반에 있어 불리한 입장에 있는 새정연 측에서 열세를 만회하기 위한 조직의 구축과 확대가 선행되어야 한다. 장기적인 안목에서 접근하여 전략공천보다는 지역에서 지지기반을 닦기 위해 노력하고 있는 지역 일꾼을 중심으로 조직적 역량을 키워나가는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 신인 정치인들을 발굴하고, 중앙당 차원에서 지원할 수 있는 체계를 마련하여야 한다. 또한 부산 도시 내부에 존재하는 잠재적 지지층에 대한 분석과 타겟 지지층의 결집을 위한 미세조직(하위 조직) 구축을 위한 중앙당 차원의 지원이 필요하다.

부산 지역을 떠나 영호남 지역균열이라는 차원에서 볼 때, 최근에는 지역균열에 ‘균열’을 가져오는 사례들이 있었다. 2013년 7. 30 재보궐선거에서 새누리당의 이정현 후보는 전남 순천·곡성에 출마하여 새정치민주연합의 서갑원 후보를 물리치고 당선되었다. 새정치민주연합의 김부겸 후보는 제19대

총선과 대구 제6회 지방선거 대구시장에 출마하여 40%가 넘는 득표율을 획득하였다. 이러한 예외적인 상황이 보편적인 현상으로 나타날 것으로 기대할 수는 없지만 지역균열 구도가 넘지 못할 벽은 아니라는 것을 보여주었다. 부산 지역의 경우, 대선, 총선, 지방선거를 통해 부산이 여전히 새누리당의 텃밭임을 입증하였지만, 동시에 새누리당에 대한 지지가 확고부동한 것만은 아니라는 것을 보여주는 징후들이 점차 늘어나고 있다.¹³⁾

선거제도의 개혁에 따른 새누리-새정연 양강구도의 약화는 다원적 정당체계로의 전환과 지방정부와 지방의회의 구성에 있어 다양한 포맷을 가져올 수 있다. 이는 부산의 지역정치가 과거의 영호남 지역균열에서 벗어나 지역의 현안 쟁점이나 지역의 일꾼들을 중심으로 전개되는 정치로 전환될 가능성을 높여 줄 것이다. 이렇게 될 때, 부산의 지방정치가 중앙정부나 중앙당으로부터의 의존과 종속에서 벗어나 지역 정치의 자율성과 책임성을 확보할 수 있게 될 것이다. 부산의 지방정치는 지방분권과 자치의 확대를 통해 단방제 국가 체제 하에서 고착화된 수직·통제적 권력구조를 벗어나야 한다는 한국 지방정치가 안고 있는 공통된 과제 이외에도 고질적인 지역균열에서 벗어나야 한다는 특수한 과제를 안고 있다. 따라서 지방분권을 위한 지방정부와 의회 차원의 정치적 노력과 지역균열의 한계를 벗어나려는 정당들, 특히 현시점에서는 새정치민주연합의 노력이 더욱 필요하다.

V. 결론

한국 정치에 있어서 지방정치는 ‘지방’이라는 지리적·행정적 차원의 지방이 아니라 중앙의 ‘하위’ 단위에서 이루어지는 정치로 인식되어 왔다. 수직·통제적 권력분점의 통치체제는 지방분권을 통한 지방자치의 활성화를 저해하는 중요한 요인으로 작용해 왔다. 부산 지역 또한 이와 같은 한국 지방정치가 안고 있는 공통적인 문제를 안고 있다. 그러나 1980년대 말과 1990년대 초부터 구조화되기 시작한 영호남 지역균열이라는 정치균열이 응축적으로 나타나는 부산의 지방정치는 지역균열을 극복해야 하는 특수한 문제를 부가적으로 안고 있다. 부산 지역에 있어 지방정치가 활성화되기 위해서는 위의 두 가지의 문제들이 해결되어야 한다는 것을 의미한다.

본 연구는 위와 같은 목적의식을 갖고 한국 정치에 영향을 미치는 정치균열의 지형을 살펴보고, 부산 지역정치의 토대가 되어 온 영호남 지역균열의 영향과 변화가능성을 분석하였다. 우선 사회균열과 정치균열의 개념의 적합한 적용을 위해 개념을 명확하게 정의하고, 한국 정치에 영향을 미치는 정치균열의 지형을 밝혔다. 사회균열은 국가, 사회, 공동체 내 구성원들의 집단적 정체성에 기반한 분리 혹은 분열의 기준으로 정의된다. 정치균열은 정치인이나 정당과 같은 정치적 주체들에 의해 사회균열

13) 이러한 맥락에서, “지역주의가 약화되고 세대균열이 강화되고 있어 정당도 과거 지역독점에 안주해서는 더 이상 경쟁력을 가질 수 없다는 점을 인식하고 우수한 정치인을 추원하고 지지세력의 저변확대에 노력해야 한다”는 주장은 야권 정당들뿐만 아니라 새누리당의 입장에서도 경청해야 할 만한 내용이다(임성학, 2014).

이 정치과정으로 동원됨으로써 표출되는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 개념 정의에 따라 한국의 정치균열의 지형을 살펴보면, 현재 한국의 정치과정에서는 기존의 영호남 지역균열 이외에 세대·이념 균열이 다원적, 충충적으로 표출되고 있다. 선거에 따라 각각의 정치균열이 다양한 모습으로 나타나며 선거결과에 미치는 영향은 역시 각기 상이하게 나타나고 있다. 지역균열은 여전히 선거결과에 영향을 미치는 변수가 아니라 상수로 이해될 수 있지만, 지난 2012년 총선과 대선에서 보듯이 세대·이념 균열이 중요한 균열의 한 축으로 작용하기도 하였다.

부산을 포함한 영남 지역은 전통적으로 ‘보수의 텃밭’으로 인식되어 왔으며, 실제 선거에서 영남과 호남 지역 간에는 균열이 정당체제와 선거에 여전히 영향을 미치고 있다. 그러나 전국적인 차원에서 영호남 지역균열에 기반한 보수정당의 득표 집중도가 떨어지는 경향이 나타나고 있다. 또한 부산 지역에 있어서도 대선으로부터 지방선거에 이르기까지 특정 야권 정당의 득표 집중도가 높아지는 경향이 나타나고 있다. 대선의 경우, 야권 정당이 경쟁력 있는 후보를 내세울 수 있다면 이념·세대균열을 전략적으로 활용하여 지역균열의 벽을 무너뜨릴 수 있는 가능성이 나타났다. 최근 총선의 결과에서 보듯이, 몇몇 지역구에서는 보수 후보의 득표율에 근접하는 사례들이 나타나고 있다. 또한 시장 선거에서도 역시 경쟁력 있는 야권 후보를 세울 수만 있다면 그동안 공고하기만 하였던 지역균열의 벽을 뛰어 넘을 수도 있는 가능성도 나타났다.

최근에 치러진 일련의 선거결과는 부산 지역에서 보수정당의 독점적 우위가 약화되는 경향이 있음을 보여주었다. 장기적인 측면에서 부산 소재 유권자들이 세대·이념 요인과 지역 간 불균등발전에 따른 ‘도시내부 균열’에 따른 투표행태의 변화가 예상된다. 유권자들의 정치적 의식의 변화 등과 같은 현상들이 등장하면서 향후 영호남 지역균열의 영향력은 다소 약화될 가능성이 있다는 것이다. 다만 장기적인 관점에서 볼 때, 부산 지방정치에 대한 영호남 지역균열의 영향이 세대 및 이념 지형의 변화를 통해 자연적으로 줄어들 가능성도 배제할 수 없지만, 그러한 영향을 극복하려는 정치적 주체들의 ‘의식적인’ 노력도 함께 병행되어야 한다. 특정 정당이 지역균열이라는 정치균열의 기반을 전략적으로 동원함으로써 정치적 이득을 확보하는 데 몰두한다면 정책적 경쟁이나 지역 현안 이슈에 대한 정치적 고민은 뒷전으로 밀려날 수밖에 없었다.

정치균열은 사회균열을 정치적으로 동원하고 조직화함으로써 나타나는 것인 이상, 부산 지역의 정치균열, 즉 지역균열을 약화시켜서 다원적인 정당체제와 정책경쟁 중심의 선거로 전화시키는 과제는 우선적으로 기존의 정당들의 몫이다. 특히 지역균열로 인해 수세적인 위치에 있는 야권정당들의 노력이 선행되어야 한다. 야권정당들은 경쟁력의 상대적 약화를 만회하기 위해서는 지역 조직을 구축하고 지지기반을 확대기 위한 중앙당 차원의 지속적이고 체계적인 노력이 필요하다. 지역균열의 편익에 편승해 왔던 현재의 새누리당 역시 각종 선거에서 나타나는 특정 야권 정당으로의 득표의 집중화 현상에 주목하고 지역주의 편익에 안주하지 않고 정책경쟁을 준비해야 할 것이다. 여야 정당들이 이러한 방향으로 인식을 전환은 지역균열을 극복하기 위한 첫걸음이 될 것이다.

더불어 기초의회선거뿐만 아니라 광역의회선거에까지 비례대표제를 확대하여 지방의회의 구성을 다

양하게 함으로써 지방의 정치과정이 다원적인 정당체계와 정책경쟁 중심의 선거로 변환될 수 있도록 할 필요가 있다. 지방의회가 지방정부를 견제할 수 있는 시스템이 마련되어 정치권력의 수평적 균형이 이루어져야만 지방정치가 정상화될 수 있을 것이다. 물론 지방정치의 활성화를 위해서는 전국적인 차원에서 지방분권을 통한 자치행정, 자치입법, 자치재정이 확보되어야 한다는 과제와 영호남 지역균열의 틀에서 벗어나야 한다는 부산의 과제가 해결되어야 진정한 지방정치의 시대가 시작될 수 있을 것이다. 지방정치의 정상화가 지방정치학의 현실적 토대가 될 것이며, 지방정치학은 지방정치의 정상화를 추동하는 규범적·이론적 토대가 될 것이다. 특히 수도권과 비수도권 간의 균열이 또 하나의 정치균열로 전환될 가능성에 주목하는 주장들이 제기되는 현실을 고려할 때, 지방정치의 활성화와 지방정치학의 발전은 사회통합의 측면에서도 반드시 이루어져야 할 과제이다.

참고문헌

- 강경태. 2007. 지역색을 넘어: 부산광역시. 이준한 외. 제4회 지방선거 현장 리포트. 서울: 푸른길.
- 강명세. 1996. 제15대 총선에서 나타난 정당선택과 사회균열구조. 세종연구소편. 제15대 총선분석. 성남: 세종연구소.
- 강원택. 1998. 유권자의 이념적 성향과 투표행태. 이남영 편. 한국의 선거 II: 제15대 대통령 선거를 중심으로. 서울: 푸른길.
- 강원택. 2010. 한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여. 파주: 나남.
- 강원택. 2011. 한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-룩칸 모델의 적용. 한국과 국제정치. 27(3): 99-129.
- 김만흠. 1994. 정치균열, 정당정치 그리고 지역주의. 한국정치학회보. 28(2): 215-237.
- 김민진. 2007. 2007 대선, 그리고 정치균열의 진화, 이현우·권혁용 공편, 변화하는 한국 유권자2. 서울: EAI.
- 김진하. 2006. 정치의식과 지역차이: 지역주의에 대한 새로운 접근. 한국정당학회보. 5(1): 199-234.
- 김진하. 2010. 한국 지역주의의 변화: 투표행태와 정당을 중심으로. 현대정치연구. 3(2): 89-114.
- 마인섭. 2004. 정당과 사회균열구조, 심지연 편저. 현대정당정치의 이해. 서울: 백산서당.
- 문우진. 2011. 정치의식과 불평등 투표. 17대 및 18대 국회의원 선거분석. 국가전략. 17(3): 73-93.
- 박상훈. 2001. 한국의 유권자는 지역주의에 의해 투표하나: 제16대 총선의 사례. 한국정치학회보. 35(2): 113-134.
- 부산광역시의회. 2015. 역대의원.
http://council.busan.go.kr/02assembly/02_02.jsp?key=4(검색일: 2015.1.23)
- 부산학연구센터. 2012. 2012 부산학총서: 사건과 기록으로 본 부산의 어제와 오늘. 부산: 부산학연구센터

터.

https://bdi.re.kr/program/researchreport/1stResearchReport.asp?dept=&year=&cate=&SType=Rer_Title&SString=&idx=923&page=16(검색일: 2015.2.10).

- 윤광일. 2012. 지역주의와 제19대 총선. 박찬욱·강원택 편. 2012년 국회의원선거 분석. 파주: 나남.
- 이길환. 2014. 부산과 양산의 신시가지 및 구도심 유권자들의 정치의식과 투표행태. 동아대학교 정치학과 박사학위논문.
- 이대희. 2007. 지역주의 원인의 비판적 고찰. 사회과학연구. 23(1): 275-295.
- 이성수. 2012. 2012년 대선과 지역발전 - 부산지역 대학생들에 대한 설문조사를 중심으로. 2012년 대선과 한국 정당정치의 진로(2012년 21세기정치학회 추계 특별 세미나 자료집).
- 이숙중. 1996. 정치적 성향과 투표행태. 세종연구소 편. 제15대 총선분석. 성남, 세종연구소.
- 이준한, 임경훈. 2004. 과연 '중대선거'인가?-제17대 국회의원 선거에서의 유권자 투표결정요인 분석. 한국정치연구. 13(2): 117-141.
- 임성학. 2014. 6.4 지방선거와 한국정치. 동아시아재단 정책논쟁. 4: 1-4.
- 장훈. 2003. 지역주의 경쟁의 전환을 위한 제도개혁의 모색: 대결에서 합의와 수용의 민주주의로. 한국 정당학회보. 2(2): 85-112.
- 정진민. 1993. 한국사회의 세대문제와 선거. 이남영 편. 한국의 선거 I. 서울: 나남.
- 정진민·황아란. 1999. 민주화 이후 한국의 선거정치: 세대요인을 중심으로. 한국정치학회보. 36(2): 115-134.
- 조기숙. 2000. 지역주의 선거와 합리적 유권자. 서울: 나남.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 제5회 전국동시지방선거총람.
<http://www.nec.go.kr/portal/main.do>(검색일: 2015.1.12.).
- 중앙선거관리위원회. 2012. 제19대 국회의원선거총람.
<http://www.nec.go.kr/portal/main.do>(검색일: 2015.1.12.).
- 중앙선거관리위원회. 2013. 제18대 대통령선거총람.
<http://www.nec.go.kr/portal/main.do>(검색일: 2015.1.12.).
- 중앙선거관리위원회. 2014. 제6회 전국동시지방선거총람.
<http://www.nec.go.kr/portal/main.do>(검색일: 2015.1.12.).
- 최영진. 2001. 제16대 총선과 한국 지역주의 성격. 한국정치학회보. 35(1): 149-165.
- 최준영, 조진만. 2005. 지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로. 한국정치학회보. 39(3): 375-394.
- 한정훈. 2012. 한국 유권자의 정당일체감. 정강, 정당지도자 및 정당활동가의 영향. 박찬욱·강원택 편. 2012년 국회의원선거 분석. 파주: 나남.
- Choe, Yonhyok. 2003. *Social Cleavage and Party Support. A Comparison of Japan, South Korea*

- and the United Kingdom*. Huddinge: Södertörns högskola University College.
- De Graff, Nan Dirk, *et. al.* 2001. Declining Cleavages and Political Choices: the Interplay of Social and Political Factors in the Netherlands. *Electoral Studies* 20(1): 1-15.
- Enyedi, Zsolt. 2008. The Social and Attitudinal Basis of Political Parties: Cleavage Politics Revisited. *European Reviews* 16(3): 287-304.
- Kriesi, Hanspeter. 2010. Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values. *West European Politics* 33(3): 287-304.
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. 1967. Cleavages Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction.
<http://www.u.arizona.edu/~mishler/LipsetRokkan.pdf>(검색일: 2014. 5. 24).
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Rae, Douglas W. and Michael Taylor. 1970. *The Analysis of Political Cleavages*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Zielinski, Jakub. 2001. Translating Social Cleavages into Party Systems: The Significance of New Democracies. Revised Draft.
<http://www.olemiss.edu/courses/pol628/zielinski02.pdf>(검색일: 2014.11.13).

주인석: 독일 뮌스터대학교(Münster Universität)에서 정치학 박사학위를 받고(논문: Die Innere Dynamik zur Transformation der SPD in der Oppositionszeit 1982-1998. 2006년), 현대 동아대학교 정치외교학과에 교수로 재직 중이다. 현대유럽정치, 정당과 선거 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “정당의 분열과 통합: 기원적 특징과 조직변화(2012),” “독일 연방상원(Bundesrat)의 지역·정당이의 대표: 한국 정치개혁에의 시사점(2014)” 등이 있다(joois2000@dau.ac.kr).