

탈냉전과 한국 정치의 변화

조정관(전남대학교)

논문 요약

이 논문은 1990년대에 일어난 탈냉전 현상이 한국정치에 준 영향을 정당 및 선거 정치와 정치 엘리트의 변화를 초점으로 탐구하였다. 탈냉전은 3당합당의 환경과 명분을 제공하였고, 구 권위주의 정치엘리트들이 민주적 정당 정치에 적응하도록 하는 데에 촉진조건이 되었다. 탈냉전의 상황은 민중당과 통일국민당의 도전에 도움을 주었으나, 그 정당들이 지역주의 정당정치구조를 극복하는 데에 이르지 못하는 못하였다. 탈냉전 덕분에 저항을 최소화했던 문민정부의 개혁은 「민주 대 반민주」가 아닌 보통의 정치를 키워나가기 위한 기초를 만들어갔다. 김대중에 의한 정권교체는 엘리트 변화와 탈냉전 시대에 변화된 엘리트 및 유권자들의 심리정향(mentality)에 의하여 가능하였다. 즉 탈냉전은 한국 민주주의의 공고화에 이바지하였다. 그러나 탈냉전의 전환기에 한국 정치는 정책 대결로서의 정치로 발전하지 못했고 이 때 만들어진 정치 행태의 틀 — 특히 지역주의 —은 오늘날까지 한국 정치의 발전을 제한하는 구조적 조건으로 작동하고 있다.

주제어 : 한국정당정치, 탈냉전, 삼당합당, 한국 정치엘리트, 민주화, 지역주의

I. 문제의 제기

해방, 국가형성 및 한국전쟁을 통하여 만들어진 분단구조는 현대 한국정치의 결정적 제한 조건(confining condition)으로 작동하여왔다.¹⁾ 분단구조는 무엇보다도 정치적 이념의 폭을 좁히고, 주장 가능한 정책 대안의 성격을 제한하였으며, 결국 선거를 통하여 정치권력을 향한 경쟁에 뛰어들 수 있는 정당 및 정치엘리트의 범위를 제한하였다.²⁾ 이념적으로 협소한 정당정치의 결과물로서 국회는 낮은 대표성을 갖게 되었다. 여기에 권위주의 정권의 권력 도구화라는 요인까지 겹치면서 국회는 극단적인 원내갈등과 파행적 의회운영을 되풀이하는 특징을 구비함으로써 한국 정치의 질은 저열한 수준을 극복하지 못하였다.³⁾ 또 '냉전반공주의'는 개인의 정치·경제적 권리에 대한 고려 없이, 민주주의를 선거중심의 절차적인 것으로만 규정함으로써 한국에서 민주주의의 정의를 협소하게 만들어 왔다.

그러나 역사의 흐름에 따라 발생한 사회의 내부적인 질적·양적 변화와 국제환경의 외부적 변화에 따라 분단구조가 한국 정치에 미치는 영향력도 달라져왔다. 압축적 산업화의 달성이 만들어낸 새로운 근대적 한국사회는 민주화를 요구하였다. 또 선진 강대국들이 68혁명이후 탈근대적, 탈이념적 변화를 경험하면서 추구한 1970년대 초반이래의 냉전체제 경향은 남북한 사이의 극한 대립에 변화의 외부적 계기를 부여하였다. 이에 따라, 냉전 시대에 개발독재의 막바지 형태였던 유신체제가 붕괴하고 극적인 정치변동과정을 거쳐 절차적 민주화를 달성한 1980년대를 고비로 한국 사회는 크게 변화하였다. 이러한 사회 변화는 정치하는 방식과 정치하는 사람들의 근본적 변화를 요구하는

1) Kirchheimer, Otto, "Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs." *American Political Science Review*, No. 59, 1965, pp. 964~974.

2) 최장집, 『민주화이후의 민주주의』, 서울: 후마니타스, 2002, pp. 41~66.

3) 박찬표, "국내 냉전구조 극복의 시도와 좌절: 제13대국회를 중심으로." 박인휘·강원택·김호기·장훈(편), 『탈냉전사의 인식』, 서울: 한길사, 2012, pp. 21~59.

도전을 형성하였다. 1980년대 후반의 한국 사회는 단순화된 권력의 게임 만으로서의 정치에 만족할 수 없었으며, 다양한 이해관계가 아래로부터 표출되고 대표되며 제도를 통하여 합의를 만들어가는 민주적 다원주의 정치의 전개를 요구하였다. 1987년 6월항쟁과 절차적 민주화는 그러한 사회적 요구에 대한 구 권위주의 세력의 억압적 대응을 국민적 저항과 동원으로 극복하고 한 단계 전진해낸 역사적 전개과정이었다.

그런데 민주화의 정치가 심화 및 확산되고 있었던 1989~90년의 시기에 동유럽 및 옛 소련에서 일어난 급격한 체제 변화와 이어지는 냉전의 종식 및 새로운 국제질서의 성립, 그리고 이에 영향을 받은 남북한 관계의 공존적 질서 수립 노력 등은 한국 정치에서 이제까지의 이념적 제한을 상당히 극복할 수 있는 중대한 계기로 작동할 수 있었다. 이에 따라 냉전시대 한국정치의 근본적 특성이었다고 할 수 있는 정당 이념의 협애성, 정치적 경쟁의 제한 등이 변화할 수 있는 기회의 창이 열렸던 것이 1990년대였다. 이 연구의 목적은 바로 이 변화의 시기에 주목하여 과연 탈냉전이 한국정치의 전개에 어떠한 영향을 주었는지 살펴보려는 것이다.

본 연구는 탈냉전에 일어난 정치 변화를 연구하는 데에 있어 특히 선거 및 정당정치와 정치 엘리트에 초점을 맞추었다. 따라서 정치에 간접적 영향을 끼치는 각종 사회운동이나 1990년대에 급부상한 시민사회운동 등은 — 그 중요성에도 불구하고 — 상세한 언급을 하지 못함을 밝힌다. 연구자 개인 능력의 한계와 저널 논문이 갖는 공간적 한계 때문이다. 보다 총체적인 연구는 아마도 단행본 수준의 후속 작업을 기다려야 할 것으로 생각한다.

탈냉전과 관련하여 한국 정치의 변화를 다룬 기존 연구는 전무하였다가, 최근에야 강원택과 박찬표의 글이 『탈냉전사의 인식』이라는 편집 저서를 통하여 발표되었다.⁴⁾ 강원택은 노태우정부의 북방정책 전개과정과 1990년 초 결행된 3당합당의 과정 및 그후 정치 전개과정을 분석하여, 애초에 지극히

권력추구적 지역주의 정당 연합으로 추진된 3당합당이 냉전해체라는 환경 변화와 맞물리면서 이후 정치과정을 통하여 ‘보수 대 진보’라는 정당정치 구도를 형성시켜가는 계기가 되었음을 주장하였다.⁵⁾ 박찬표는 제13대국회의 운영과정 분석을 통하여, 냉전해체의 환경 변화가 국제적으로 진전되고 있었음에도 국내 정치는 냉전적 대립 구도를 극복하지 못하였다고 주장하였다. 그는 3당합당으로 세력구도를 일거에 바꾼 노태우정부 및 구권위주의 정치세력이 제13대국회 전반기에서부터 추진되어온 국내 냉전구조 해체 및 완화의 시도를 뒤집어엎었고, 탈냉전시기에 제기된 급진적 반미·통일운동을 역이용하여 공안정국을 조성함으로써 진보적 세력뿐만 아니라 자유주의적 시민사회까지도 배제하는 냉전의 정치를 추진하였음을 지적하였다.⁶⁾ 즉 적어도 제13대국회 시기 동안에는 탈냉전이라는 환경이 한국 민주주의의 긍정적 변화에 도움이 되지 못했다는 것이다. 즉, 두 선행연구는 1988~92년이라는 짧은 기간을 중심으로 분석한 바, 한국정치의 주요 행위자들이 탈냉전의 영향을 적극적으로 긍정적으로 받아들였다고 보지 않고 있다. 대신에 주요 정치행위자들의 권력적 세력관계 재편의 와중에서 “의도하지 않은 정치적 결과”⁷⁾를 낳게 하는 데에 탈냉전이 영향을 주었다는 입장이거나, 탈냉전에도 불구하고 국내 냉전은 유지되었다⁸⁾고 평가하였다.

본 연구는 탈냉전의 국내정치에 대한 영향을 논하기 위해서는 이들 선행연구와는 달리 좀 더 장기간의 정치과정 관찰을 통하여, 그리고 보다 거시적인 관점에서 분석해야 한다고 주장한다. 사실 우리가 여기에서 논의하는 탈냉전이라는 현상은 세계 수준에서 이미 40여 년 전에 동결되고 지속되어온 ‘냉전’이라는 체제(regime)를 벗어나는 거대한 이벤트이었다. 1989년 베를린장벽 붕괴나 1990년 소비에트 연방의 해체는 짧은 몇 개월 사이에 일어난 일련의

5) 강원택, “3당 합당과 정당정치의 구조적 변화.” 위의 책, pp. 61~92.

6) 박찬표, “국내 냉전구조 극복의 시도와 좌절: 제13대국회를 중심으로.” 위의 책, pp. 21~59.

7) 강원택, 위의 책, p. 64.

8) 박찬표, 위의 책, pp. 42~50.

4) 박인휘·강원택·김호가·장훈(편), 『탈냉전사의 인식』, 서울: 한길사, 2012.

정치적 사건이지만 그로 인한 정치체제(political regime)의 근본 변화에는 상당한 시간이 더 소요될 수밖에 없다. 정치체제는 몇 개의 법적·제도적 변화만으로 “공고한” 수준까지 변화하는 것이 아니기 때문이다. 후양 린쯔⁹⁾에 의한 개념화에서처럼, 정치체제는 나름의 정당화 기제와 이데올로기 혹은 (이데올로기가 중요하지 않은 경우에는) ‘독특한 심리 정향(distinctive mentality)’ 같은 것을 기본적인 요소로 갖고 있고, 정치체제 변동에는 이러한 요소의 변화가 필수적이다. 이러한 변화는 시간이 필요하고 누적적으로 일어나며, 이에 따라 다음 단계의 정치과정 혹은 법·제도의 변화가 이어질 수 있고, 결국 그러한 변화의 축적에 의하여 일정한 단계에서 새 정치체제는 “공고화(consolidation)”된다. 따라서 탈냉전이라는 외부 충격에 대하여 박찬표도 강조하고 있는 체제(regime)로서의 ‘냉전반공체제’¹⁰⁾를 한국 정치가 극복하였는가, 혹은 어떻게 하였는가, 혹은, 반대로 어떻게 하지 못했는가에 대한 분석을 위해서는 당연히 상당한 장기간의 관찰이 필요하고 거시적인 안목에서의 흐름 파악이 필요한 것이다.

본 논문은 탈냉전이 한국정치에 미친 영향과 이에 따른 한국 정치의 변화를 거시적으로 살펴보고자 한다. 논의는 시간의 흐름에 따라 크게 두 개의 부분으로 나누어진다. 첫 부분은 탈냉전이 급박하게 전개되던 노태우 정부 시기의 정치과정이다. 이 부분은 다시 세 개의 소절로 나누어지는 바, 3당합당의 정치, 김영삼의 권력 장악과 엘리트 변동, 그리고 민중부문과 자본으로부터의 도전이 그것이다. 둘째 부분은 탈냉전의 영향을 한국 민주주의 공고화와 연관하여 논의한다. 이 절은 문민정부의 개혁정치와 엘리트 변화, 그리고 김대중의 최초의 정권교체과정을 다룬 두 소절로 세분화된다.

II. 탈냉전과 정당체계의 전개 (1990~92)

1. 민주화의 정치에서 3당합당으로

1987년 정치적 민주화는 민주화세력과 구 권위주의 세력간의 힘의 균형이 어느 일방으로 치우치지 않는 상황 아래에서 진행되었고, 이른 바 “협상에 의한 민주이행”이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 이러한 민주화 경로에서는 구 권위주의 세력의 온존으로 말미암아 정치변동의 폭과 깊이가 소폭에 그치는 보수성이 지배하기 쉽다. 따라서 두 세력 간의 본격적 대결이 시기적으로 연기되고 민주이행과정의 종료 이후 진행되는 민주주의의 공고화과정 속에서 양 세력의 대회전은 장기적이고 반복적으로 벌어질 수 있다.

따라서 1987년 12월의 제13대 대통령 선거와 1988년 4월의 제13대 국회의원 총선에서는 1987년 6월의 상황이 그러하였듯이 보수와 개혁의 균형이 표현되었다. 대통령 선거에서는 야권분열을 통하여 구 권위주의 세력의 후계자인 노태우(민주정의당)가 선출되었으나, 국회의원 총선에서는 유권자들이 민주화 세력의 두 카리스마적 지도자들 — 김대중(평화민주당)과 김영삼(통일민주당) — 이 김종필(신민주공화당)과 더불어 의회 내 다수파를 장악하도록 만들어 냈다. 이에 따라 여소야대 구조를 갖춘 제13대 국회는 1989년 말까지 약 2년간 노태우 대통령을 압박하면서 “5공청산”과 “광주문제”라는 두 화두를 중심으로 민주개혁의 드라이브를 추진했다. 이러한 정치는 대통령 및 국회의 어느 정도 자유로운 선출이라는 기본 제도만을 갖춘, 갓 민주화된 한국사회에서 민주주의를 성숙시켜나가기 위해 필요했던 자연스런 과정이었다.¹²⁾

그러나 과거청산 및 민주개혁이라는 야권연대의 중심 이슈가 어느 정도

9) Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 38~54.

10) 박찬표, 위의 논문, pp. 23~31.

11) 임혁백, “한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』 24:1, 1990, pp. 1051~1077.

12) 박통희, “제13대 여소야대 국회의 효율성 논란: 대표성, 능률성, 그리고 전문성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 27:1, 1993, pp. 1161~1184.

해소되어가자 연대에 참여하고 있던 세 야당 중에서 제2 및 제3야당의 이탈이 이루어졌고, 이것이 1990년 1월 전격 발표된 3당합당의 중요한 성립 조건이 되었다. 세 야당은 대통령 권력을 지상 목표로 하는 세 경쟁자들이 각각 그들의 출신 지역을 바탕으로 다음 대통령 선거를 노리는 사당(私黨, private party)의 성격을 근본적으로 띠고 있었다. 따라서 야권연대의 리더 격인 제1야당과는 달리 제2야당 및 제3야당은 시간이 흘러 다음 선거가 가까워질수록 더 연대의 필요가 희박해질 수밖에 없었다. 게다가 이들 정당들은 모두 강력한 지역주의 정치기반을 갖고 있었으므로 소선거구제 하에서 총선을 통한 독자 생존이 가능할 것으로 예상되었다. 그리고 세 정당은 국가보안법 및 교육, 노사문제 등 일부 이슈 영역에 따라 다소의 차별성도 있었음을 부정할 수는 없다. 김종필과 신민주공화당의 경우에는 정책 노선에 있어서 - 예를 들어 국가보안법개폐문제에 있어서 - 다른 두 야당과 이질적이었다.¹³⁾ 따라서 「민주 대 반민주」라는 균열 구도가 지배하고 있는 상황에서는 이들이 연대할 수 있었지만, 그 이슈에 대한 관심이 점점 줄어들고, 외부적으로는 1989년 가시화된 냉전의 해체라는 급격한 국제적 환경변화가 발생하면서 각 정당은 새로운 길을 찾아 나서게 되었던 것이다.

강원택은 3당합당이 걸으려는 「보수 대 혁신」의 정당체제 구축과 같은 명분을 내세웠지만 ① 노태우측이 애초에 김대중 측에 통합을 권유한 바 있으므로 네 정파 중에서 가장 혁신세력에 가깝다고 할 수 있는 김대중을 일부러 제외하고 보수세력끼리 통합하여 보수 대 혁신의 구도를 만드는 길을 선택했다고 할 수 없다는 점, ② 민주자유당 창당 선언문 및 나중에 밝혀진 ‘합당 비밀각서’ 내용에서 이념적인 내용이 별로 중요하게 나타나지 않는 점, ③ 합당에서 소외된 평민당 측에서도 3당합당을 권력 추구를 위한 야합이라는 점만 강조했다는 점 등을 들어 3당합당 자체는 탈냉전의 영향을 받은 것으로 보기 어렵다는 주장을 하였다.¹⁴⁾

13) 박찬표, 위의 논문, pp. 39~43.

그러나 1987년 6월 항쟁 및 7-8월 노동자 대투쟁 등, 권위주의 대 민주화 세력 간에 치열한 거리의 정치를 겪고서 겨우 2년여밖에 되지 않았던 시점에, 한국 정당체제의 극적인 전환이 어떻게 가능했을까를 보다 구조적인 관점에서 살펴본다면 다른 결론에 이를 수도 있다고 생각한다. 필자는 3당통합의 여건이 만들어지고 그것의 결행을 위한 명분을 마련하는 데에 당시 극적으로 진행 중이던 탈냉전 이벤트가 상당한 역할을 했다고 평가한다. 김영삼은 1992년 출간한 그의 비망록을 통하여 3당합당의 명분으로 신사고의 필요를 역설하고 있는 바, 그 배경으로 기존 4당구조의 비생산성뿐만 아니라 세계 질서의 변화를 강조하고 있다. 3당합당을 다룬 그의 비망록 책의 첫 줄은 “세계의 질서가 변했고 지금도 변하고 있다. 우리도 그런 변화의 한복판에 있다. 남북관계를 포함해 주변 환경이 변하고 우리의 내부 질서도 변하고 있다”¹⁵⁾고 시작하고 있다. 김영삼은 합당과정 전체를 탈냉전과 관련시켜 서술하고 있다. 그는 합당교섭의 첫 출발이 자신의 1989년 6월 소련 방문 준비과정에서부터이고, 소련에 가서 탈냉전의 국제적 분위기를 느꼈음을 강조한다. 김영삼은 특히 모스크바에서 북한 조선평화통일위원회 위원장 허담을 비밀리에 만났고 그와의 대화를 통해 남북관계의 급격한 변화 가능성을 인식하였다고 쓰고 있다.¹⁶⁾

물론 이것은 김영삼의 관점에서 주장하는 것이고, 그의 저서 또한 학술적이 아니라 대단히 정치적인 목적으로 쓰였기 때문에 곧바로 객관적 사실(fact)로 볼 수는 없다. 그러나 그의 소련 방문과 허담 면담 등 기본적인 사실은 이미 확인된 것이다. 더 중요한 것은 김영삼이 3당합당의 결심을 합리화하는 가장 중요한 명분으로 ‘탈냉전’의 변화를 제시하고 있다는 점이다. 김영삼의 회고록 곳곳에서는 민주화 투쟁을 해온 자신과 자신의 정파가 어떻게 과거 군부독재세력과 손을 잡을 수 있는가에 대한 번민과 망설임을 발견할 수 있다. 김영삼이 그 망설임을 극복할 수 있었던 3당합당의 명분은 ① 민주화를

14) 강원택, 위의 논문, pp. 69~72.

15) 김영삼, 『나의 정치비망록: 민주화와 의정 40년』, 서울: 도서출판 심우, 1992, p. 13.

16) 위의 책; 김영삼, 『김영삼회고록 3: 민주주의를 위한 나의 투쟁』, 서울: 백산서당, 2000.

위한 5공청산 등은 1989년 연말의 전두환 국회 증언을 정점으로 이제 어느 정도 진전되었다는 것, ② 급변하고 있는 탈냉전의 상황과 이에 따라 가변적인 남북관계를 민족통일의 방향으로 능동적으로 이끌어가기 위한 광범한 국민 합의를 이끌 수 있는 정치세력의 출현이 필요하다는 점으로 요약할 수 있다. 그러므로 학자들의 기존 논의¹⁷⁾가 초점을 맞추었던 탈냉전 이후 ‘보수 대 혁신’의 정치구도를 만든다는 것은 김영삼세력에게는 그렇게 중요한 명분이 아니었다고 할 수 있다. 물론 1990년 당시 김영삼이 3당합당에 합의한 것은 다른 무엇보다도 차기 대권을 향한 권력추구였다. 그러나 그것의 실행 명분은 노태우정부가 추진해 온 북방정책, 탈냉전의 급격한 진전, 그에 따른 남북한관계에의 대처 필요성 등이었던 것이다. 그리고 무엇보다도 제2야당이면서 직전 선거에서 제2위를 한 김영삼의 방향전환이 3당합당의 최고 필요조건이었음은 주지의 사실이다.¹⁸⁾

1990년 1월 22일에 노태우, 김영삼, 김종필이 합의하여 발표한 「새 역사 창조를 위한 공동선언문」을 살펴보면 제13대국회에서의 그동안의 4당 구조를 넘어서는 안정적 정권이 필요하다는 취지가 전반적으로 표현되어 있다. 그러나 왜 그렇게 안정적인 정권이 지금 필요한가에 대한 핵심 명분이 나라의 발전과 남북관계에 있음은 아래 인용문에서 보듯이 분명하다.

“...(전략) 4당으로 갈라진 우리 정치권은 격동하는 세계에서 나라의 발전을 선도하지 못하고 불안정과 불확실성으로 국민에게 장래에 대한 희망을 주지 못하고 있습니다. 지금 동서세계는 자유와 번영을 향해 세기적인 변혁의 소용돌이속에 있습니다. 공산주의 국가에도 개혁과 개방의 물결이 넘쳐 공산주의 체제가 잇달아 허물어지고 있습니다. 지금의 국제정세는 반세기 가까운 분단 상황의 남북한관계에도 언제 어떠한 변화를 몰아올지 알수없는 현실입니다. 이런 상황속에서도 우리나라 정치권은 오늘까지 민족문제를 해결하고 통일의

길을 적극적으로 열어갈 태세를 갖추지 못했습니다.

국민 여러분.

역사의 이 큰 갈림길에서 우리는 오늘 국민에게 희망을 주고 나라를 밝은 미래로 이끌 새로운 정치를 출범시키기로 하였습니다. 우리의 현실과 이 시대는 한 차원 더 높은 나라의 발전을 이룰 새로운 사고와 결단을 요구하고 있습니다... (후략)¹⁹⁾

그러나 3당합당은 그것이 표면상으로 내걸었던 냉전의 종식이라는 국제 정세 변화 및 연관된 남북관계의 변화에 대한 보수주의적 대응으로서의 명분을 실천하는 데에서나, 그것을 국민들에게 충분히 설득하는 데에서 모두 실패하였다. 시대의 변화가 왔음을 설파하며 정계개편을 시도한 정치인들과는 달리 당시의 제 언론과 일반 국민들은 3당합당이 ‘독재권력의 승계세력’과 ‘변절한 야당’의 정치야합으로 주로 해석했다. 기존의 「민주 대 반민주」라는 정치 이슈 대결을 진정한 의미에서 극복하고 「보수 대 진보」라는 생활 정치, 그리고 분배의 이슈 균열을 중심으로 한 정당정치를 만들어가는 엘리트 재정렬 (Elite settlement) 현상으로 나아가기에는 한국의 현실이 녹록치 않았다.²⁰⁾

전두환의 1989년 12월 31일의 국회 증언은 옛 시대를 정리하기에는 너무나 미진하였다. 30여 년간 사회 곳곳을 지배해온 구 권위주의체제 유산의 두께는 매우 두꺼워서, 1990년 초는 한국인들이 민주화투쟁의 당위성을 버리고 생활 정치로 전환하기에는 너무 이른 시점이었다. 또 새로운 민주정치시대에 걸맞은 여러 정치, 경제, 사회 제도들을 만들어야 하는 과제는 아직 산적해 있는 가운데 ‘갑자기’ 민주자유당이 탄생했던 것이다. 물론 3당합당 이후에 만일 노태우대통령과 민주자유당이 보수적인 프레임 내에서라도 나름의 점진적인 민주화를 진전시켜갔다면 결론은 달라질 수도 있었겠지만, 실재는

19) 『경향신문』, 1990년 1월 23일.

20) Burton, Michael, Richard Gunther, and John Higley, “Introduction: Elite Transformation and Democratic Regimes.” *In Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. ed. John Higley and Richard Gunther. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 10~35.

17) 강원택, 위의 논문; 박찬표, 위의 논문.

18) 김희민, “한국 3당합당의 원인과 결과.” 김재한(편), 『정당구도론』, 서울: 나남, 1994, pp. 45~83.

그렇게 되지 않았다. 개헌선인 3분의 2의 막강한 의석을 확보한 민주자유당은 수적 우위를 동원하여 합당 이전에 이미 추진되고 있었던 민주적 제도개혁 조치를 대부분 중단시켰다. 1989년 말까지 국회에서 4대 정당 간에 추진을 합의했었던 민주화 4대입법인 국가보안법, 국가안전기획부법, 노동조합법 및 노동쟁의조정법의 개정안들이 모두 폐기되었다. 1990년 상반기 내에 실시하기로 했던 지방자치제도 무기한 연기되었다. 물론 야당과 민주화운동세력은 강력히 반발하였고 거리에서의 싸움도 확산되었다. 정부는 여기에 강경 대응하였고, 오히려 '좌경세력에 대한 발본색원'이라는 냉전시대적 명분을 대거 동원하여 재야와 학생운동권을 공격하고 그 조직을 와해시키려 하였다. 그 과정에서 1991년의 경우 강경대, 박승희 등 11명의 '열사'가 생명을 잃었고, 반공, 용공, 수구세력 등의 꼬리표 붙이기 담론은 한국 사회에 만연하였다. 따라서 보수의 담론은 변화하는 미래를 만들어가는 전향적(prospective) 의미보다는 탈냉전 시대 이전까지의 "민주세력"을 공격하기 위한 퇴행적(retrospective) 의미로 이해되어갔다.

결국 정치인들의 수사와는 관계없이, 3당합당 이후 한국 정치는 「민주대 반민주」의 싸움을 다시 불러일으켰다. 그리고 탈냉전의 탈이데올로기적 공간에서 선거정치의 동원 기반이 된 것은 다시 지역주의가 되었다. 보수의 프레임을 발전시키지 못한 민주자유당은 비호남 지역연합으로서, 야권연대를 주도하는 제1야당을 하다가 이제는 고립된 김대중의 평화민주당(뒤에 신민당을 거쳐 민주당으로 변경 후 1992년 선거에 입함)은 호남을 핵심 기반으로 하는 집단으로서 지방선거(1991년 3월과 6월), 총선(1992년 3월) 및 대선(1992년 12월)에서 격돌하였다.

2. 지역주의, 김영삼 대세론 그리고 권위주의 엘리트의 전환

본질적으로 한국의 정당정치가 비민주적인 운영과 대권 중심의 정치를 벗

어나지 못하는 구조 하에서 단순히 중심 의제만 바꾼다고 정파적 갈등에서 실용적 정치로 전환되기는 어려운 것이었다. 강력한 대통령제를 권력구조로 갖고 있는 한국에서의 정당정치의 실상은 매우 중앙집권적이고 강한 당기율을 갖는 양상으로 진행되어 왔다.²¹⁾ 한국 정당들의 특징은 사실 "비민주적," 혹은 "봉건적"이라고 일컬어질 정도인데 이는 근본적으로 과거 권위주의시대의 경험과 깊은 관련을 맺고 있다. 1987년 대통령 선거과정에서 김영삼은 부산·경남, 김대중은 호남, 김종필은 충청, 노태우는 대구·경북 하는 식으로 나타남으로써 이후 한국 선거정치의 기본 구도로 굳어진 지역주의는 위와 같은 한국 정당정치의 부정적 특성을 더욱 강화하고, 서로 조용하여 민주주의의 문제를 심화시켰다. 특정지역에서의 독점적인 개인적 지지를 통하여 권력을 유지하고 있던 권위주의적인 정당지도자들은 — 민주화진영에 속하건 아니건 — 다른 어떤 이슈보다도 효율적인 이슈인 지역주의적 동원에 의존하였다. 만일 지도자의 결정에 반발하는 구성원이라면 공천이나 자금을 포함한 모든 면에서 불이익을 입게 마련이었고, 특히 지역성을 기반으로 한 한국 국회의원 선거에서 당선을 보장 받기는 매우 힘들게 되어있다. 그러므로 의원들이나 의원 지방생들은 정당 지도자에게 철저히 종속적인 수밖에 없었다.²²⁾ 이런 구조가 있었으므로 정당 지도자끼리만의 비밀협상에 의한 3당합당 이벤트가 가능했던 것이다. 따라서 이 조건 위에서 민주자유당이 지역주의 이슈가 중심이 되지 않는 정치, 즉 그들의 수사대로 보수적 가치를 중심으로 하는 만들어가는 정치를 실질적으로 발전시켜갈 수 있는 가능성은 — 불가능하지는 않았겠지만 — 매우 낮았다고 할 수 있다.

3당합당이후에 민정계(구 민주정의당 세력)–민주계(구 통일민주당 세력)–공화계(구 신민주공화당 세력)의 치열한 계파 경쟁에서 승리하고 결국 대통령 후보를 거머쥔 김영삼의 힘의 원천도 바로 지역주의에 있었다. 부산·

21) 조정관, "민주화 이후 국회-대통령-정당의 상생관계?: 역사적 관점에서," 『의정연구』 27:1, 2009, pp. 13~20.

22) 김용호, 『한국 정당정치의 이해』, 서울: 나남출판, 2001, pp. 294~295.

경남 지역 유권자들의 압도적인 김영삼지지는 그가 대단히 어려웠던 여러 단계의 민주자유당 내부 투쟁을 극복할 수 있던 핵심 자원이었다. 그 힘으로 김영삼은 내각제 추진 압력을 이겨냈고,²³⁾ 민자당내 권력투쟁에서 결국 대통령선거 후보의 자리를 차지했다.

합당 당시에 김영삼의 민주계 의원들의 수효는 민주자유당(민자당) 전체의 30%가 되지 못했다. 만일 숫자에서 압도적으로 우세한 민정계 정치인들이 잘 단합하여 김영삼을 공격하려고 했다면 어려울 것이 없었다. 그러나 지역주의 균열이 지배적인 당시 대통령 직선제 선거환경 하에서, 김영삼을 당 밖으로 밀어낼 경우에는 김영삼-김대중의 야권 전선 앞에 민자당의 정권재창출은 난망할 것이라는 견해가 지배적이었다. 또 노태우 대통령은 자신의 퇴임 이후 안전보장을 위한 정권 재창출에 모든 관심을 집중하였던 것으로 보인다. 그러므로 김영삼과 경쟁할 만한 대중적 지도자를 발굴하지 못한 상황에서, 내각제 추진이라는 대안이 불가능해지자 민주자유당의 내부 세력관계는 점차 김영삼이라는 차기 대권 후보 쪽으로 기울어가기 시작했다.

원래 김영삼을 좋아하지 않던 민정계, 특히 티케이세력이 김영삼을 차기 대권주자로 받아들이는 대전환을 하게 된 직접적 원인은 김영삼이 누리던 지역주의적 지지와 이에 대한 정치인들의 현실주의적 판단이라고 할 수 있다. 더불어 1987년 6월 항쟁 및 제13대 국회 전반기에 겪은 과거청산과정의 경험 등을 바탕으로 한국에서 선거를 중심으로 한 경쟁이외에 다른 방식의 정권 유지 혹은 변화의 수단을 모색하는 것은 이제 불가능해진 것, 즉 민주화의 성숙이 일어났음도 중요한 배경이다.²⁴⁾ 그러나 이 시점에서 이처럼 현실

주의가 빠르게 득세하게 된 배경에는 또한 당시 급격하게 그리고 드라마틱하게 진행되고 있었던 냉전 해체 및 남북관계 변화라는 환경이 있음을 간과해서는 안 된다. 기득권층의 마지막 보루라고 할 수 있는 군부 — 특히 티케이를 중심으로 한 정치군인들의 최상층 지도자들 —도 1992년 하반기에 결국 김영삼 대세론을 인정하였고, 그들에게 가까운 이종찬이나 박태준과 같은 카드를 끝까지 지지하지 못했던 데에는 특히 이러한 안보적 환경의 변화가 많은 영향을 주었다고 볼 수 있다.²⁵⁾

노태우대통령의 9·18선언 — 즉 1992년 9월 18일 현직인 노 대통령이 자신이 3당합당을 통하여 창조했던 민주자유당(민자당)을 탈당하고 정치적 중립을 선언하였으며 3개월 뒤의 제14대 대통령 선거를 중립내각으로 운영하겠다고 약속한 “제2의 6·29선언” —은 노태우 대통령의 전략적 결정이었다. 이 선언이 나오기까지는 5개월여 전 치러진 제14대 총선이후 계속된 야당의 정치공세, 노대통령과 김영삼 민자당 총재간의 갈등 및 한준수 연기군수의 총선 관련개입 폭로 등 정치적 어려움이 배경으로 작동하였다. 그러나 이 선언의 실현에는 늘 안보 문제를 중심으로 정치안정을 회구해온 전통적인 정권담지 세력, 특히 군부 지도자들이 기득권을 포기하고 선출된 권력으로 충성을 바치기로 하는 사고의 전환이 전제되지 않을 수 없었던 것이 당시까지의 한국 정치 상황이었다. 실제로 노대통령은 이 선언을 하기 전에 군 고위장성들의 견해를 참고하였으며, 이때 면담한 군 지도자는 노대통령에게 “군부는 대통령 선거결과가 어떻게 나오든 승복할 자세”임을 피력했다고 한다(김재홍, 24). 이러한 군부의 태도는 5년 전의 1987년 대통령 선거 때와는 사뭇 다른 것이었다. 당시 박희도 육군참모총장은 김대중이 대통령 선거에 나온다면 불행한 사태가 발생할 수도 있다는 이야기를 기자들 앞에서 언급할 정도였다.²⁶⁾

한국 군부의 변화, 즉 민주적으로 선출된 권력에 대한 입헌주의적 복종의

Ibid.)

25) 김재홍, 『문민시대의 군부와 권력』, 서울: 나남, 1992, pp. 59~60; 이용식, 앞의 책, pp. 132~180.

26) *The New York Times*, July 28, 1987.

23) 1990년 10월 26일, 내각제론자들은 노태우, 김영삼, 김종필이 서명한 내각제 추진 합의각서를 언론에 유출하며 김영삼을 압박했다. 그러나 김영삼은 이를 역으로 이용하여 고향인 마산으로 내려가 칩거하는 전술을 선택하였다. 부산-경남 지역주의를 동원한 김영삼의 행동은 결국 대안이 부재한 노대통령을 굴복시켰고 내각제 추진은 이 시점에 사실상 와해되었다(이용식, 『김영삼 권력의 탄생』, 서울: 도서출판 공간, 1993, pp. 125~130).

24) 민주주의 이외에는 권력쟁취의 다른 방법은 없다(“Democracy is only game in a town”)는 광범한 인식이 엘리트 및 유권자 일반에게 생겼다는 것이다. 린쯔와 스테판은 민주주의의 공고화에 가장 중요한 요건이 바로 이러한 인식이 광범해지고 강력해지는 데에 있다고 보았다.(Linz and Stepan,

태도가 성숙되게 된 것은 일차적으로 그 5년 사이에 이루어진 다양한 민주화 정치의 산물이라고 할 수 있다. 즉 국회, 특히 1988~89년의 여소야대국회를 통한 과거사 청산과 민주제도의 개혁과정을 통하여 옛 군부권위주의 시대의 과오가 드러나고 가 부정되고 민주적 정통성의 중요함이 국민 및 엘리트 일반에 뿌리를 내리게 됨에 따라 '민주주의가 유일한 권력경쟁의 게임'이라는 신념이 발전되게 되었고, 이에 따라 군부 지도자들도 민간 권력에의 종속을 필연적으로 수용하였다고 할 수 있다. 또 노태우대통령이 단행한 군부 인사, 특히 전두환 직계인사들의 퇴역과 군부 내 세대교체 등이 민군관계 변화의 주요한 배경의 하나이다.²⁷⁾

그러나 남북 분단과 적대적 정전상태가 여전히 엄존하였고, 1961년 이래 30여 년 동안 군부 지도자가 국가 권력을 유지해온 점을 감안한다면, 그리고 당시 다가오는 대통령 선거가 김영삼, 김대중, 정주영이라는 세 민간 지도자들의 경쟁이 될 것임이 확실했던 점을 고려한다면, 군부가 군부 출신 현직 대통령이 정치적 영향력을 포기하는 것을 명시화한 9·18 선언을 지지하고, 선거결과에 승복할 자세를 피력한 것은 무엇보다도 '탈냉전'이라는 변화가 일어났기 때문이라고 볼 수 있다. 노태우 정부 기간 동안에 발생한 국가안보를 둘러싼 환경의 변화는 군부의 정치지배에 관한 집착과 정치개입을 위한 명분을 현저히 약화시켰다. 1989년 및 1990년의 동구권 및 소련의 체제변동과 남북한관계의 공존을 향한 누적적인 변화는 민주적 민군관계 발전의 중요한 배경이었다. 1989년 동구권의 변화와 노태우정부의 활발한 북방외교 및 남북한 고위급 회담의 전개는 결국 1991년 12월 남북 화해·남북 불가침·남북 교류협력의 3원칙을 담은 '남북 기본 합의서'의 서명으로 이어졌고, 1992년 2월 그 '합의서'는 양측의 서명을 거쳐 효력을 발생시켰다. 이 '기본 합의서'에 따른 화해·불가침·교류협력 등 3개 '부속합의서'를 남북이 양측 총리의 서명

27) Cho, Jung-Kwan, "Taming the Military to Consolidate Democracy: The South Korean Experience." *Pacific Focus*, 16:1, 2001, pp. 117~148.

을 거쳐 발표시키고 동시에 '화해공동위 구성 운영에 관한 합의서'도 채택하여 최종적으로 발표시킨 것은 9·18선언의 하루 전인 1992년 9월 17일 평양에서 열린 제8차 고위급회담이었음을 상기할 필요가 있다.²⁸⁾

3. 민중부문과 자본으로부터의 두 갈래 도전 : 1992년 총선과 대선

민주화이후 시간의 흐름에 따라 선거 민주주의가 성숙해가는 제도환경과 냉전해체의 국제 환경은 한국의 제도 정치에 서로 다른 두 방향에서의 도전을 유인하였다.

첫째는 그동안 제도정치로의 진입을 노리던 진보적 사회운동 부문의 일부가 탈냉전의 환경변화를 기점으로 민중당을 창당하며 혁신세력의 제도권 진출을 도모하려하였다. 민중운동계열은 1987년 6월항쟁까지는 민주화 추진을 위하여 기존의 보수 야당 — 즉 김대중 및 김영삼 세력의 연합인 단일 야당으로서 신한민주당(1987년 봄부터는 통일민주당)과 연대하였으므로 자체 정치세력화는 추진하지 않았다. 따라서 막상 정치적 대안간의 경쟁이 허용되는 정상 정치(normal politics)의 선거 국면으로 접어들자 기존의 민주화운동세력은 보수 야당과 구별되는 스스로의 정치세력화에 어려움을 겪었던 것이다. 물론 그 어려움의 근본 원인은 냉전구조라는 분단 한국 정치의 태생적 제약이었다.

따라서 민중운동계열은 그해 12월 대통령 선거에서 김대중과 김영삼 두 세력이 분열하며 각각 구심력을 발휘하자 속수무책으로 분열하였고 양대 세력에 흡수되기 시작하였다. 민중후보론을 펼친 백기완 등의 노력에도 불구하고 민중운동 활동가들은 독자적인 대통령 후보를 내지 못하는 무기력함을 노출하였다. 또 이어지는 총선 국면에서도 민중운동은 「민주 대 반민주」 지형 하에서 독자적 정치 의제를 제시하지도 못하였고, 지역주의로 쪼개진 정당 균열에 대체제를 공급할 능력도 갖지 못하였다. 반대로 김대중의 평화민

28) 김재홍, 앞의 책, p. 35.

주당과 김영삼의 통일민주당은 지역적 기반과 카리스마적 대중성을 바탕으로 오히려 이들 사회운동 활동가들을 경쟁적으로 흡수하여 국회의원 후보군을 확장하는 역량을 보였다.

그런데 1990년에 와서 독자적 정치참여를 추구하던 민중운동가들은 새로운 정치적 기회를 얻게 되었는데, 첫째는 3당합당과 갑작스런 정당체계의 변화가 주는 틈새 기회구조였고, 둘째는 냉전해체의 분위기 속에 냉전적 흑백논리를 극복하고 「보수 대 혁신」의 정당구도가 형성되어야 한다는 담론의 확산이었다. 이에 덧붙여 민중운동 세력 일부는 냉전 해체 과정에서 드러난 현실 사회주의의 붕괴 사태로 생긴 대안 문제를 제도정치에의 참여를 통하여 풀어나가고자 하였다.

이재오, 이우재, 장기표, 백기완, 김문수, 오세철 등 당시 명망성 높은 재야운동가들이 다양한 운동 조직들과 함께 연대하여 1990년 6월에 발기하여 11월에 창당한 민중당은 탈냉전의 공간에서 제도내 진보정치를 추구하였다. 1989년부터 시작된 현실 사회주의의 붕괴가 그동안 만연되었던 한국 민주민족운동세력의 급진주의에 대한 반성을 가져왔고, 혼돈과 방황의 시대에 하나의 돌파구로서 운동가들이 의회로의 진출을 추구했던 것이 이 민중당의 실험이었다. 즉, 동아일보의 표현대로 “재야운동권이 장외가 아닌 제도정치권에 진입해 기층민중의 이익을 대변하겠다고 나선 점”²⁹⁾이 당시 민중당 창당의 최대 의의였다고 할 수 있다.

그러나 이미 상술한 것처럼, 3당합당이 보수-혁신 대결구도를 만들어내기 보다는 지역주의 대결을 심화시키고 있는 가운데, 주요한 정치 행위자로서 부상하지 못한 민중당은 정당으로서 조직과 정체감을 확립하고 독자적인 선거정치를 만들어나가기에 이르지 못하였다. 민중당의 지도부 구성원들이 원래부터 1970년대 ‘재야’ 그룹으로서 김대중과 친화감이 있었기 때문에 민중당은 제14대 총선에서 보수적인 민주당과 “3당합당 규탄”의 이슈를 중심으로

연합공천을 모색했다.³⁰⁾ 그러나 김대중이 주도하던 민주당은 진보적 민중당과 정책적 연대를 통한 연합공천에 의지를 갖기보다는, 「김영삼 대 김대중」, 즉 두 지도자가 지역주의적 동원을 중심으로 쟁패하는 선거구도를 선호하였다. 탈냉전의 환경 하에서 김대중은 아홉달 뒤의 대통령 선거에서 보다 보수적인 이미지를 추구하려 했던 것이다. 따라서 연합공천 시도는 좌절되었고 민중당은 유권자 성향이 다소 진보적인 지역구들에서도 대정당인 민주당의 기세에 눌려 참패하고 말았다. 지역주의가 휩쓰는 선거운동의 와중에서 민중당은 <표 1>에서 보듯이 한 석도 확보하지 못하고 겨우 1.5퍼센트의 득표에 그쳤으며 선거 뒤 해체되었다. 흥미롭게도 민중당을 주도했던 이재오, 김문수, 이우재 등은 그 후 강한 반(反) 김대중 성향을 보였으며, 시간이 흐른 후 김영삼 대통령이 창당한 신한국당에 들어가 1996년 제15대 총선에서 원내진입을 시작하였고, 결국 한나라당의 주요한 지도자들이 되었다. 즉 탈냉전의 강한 영향은 이념과 운동의 지도자들을 제도정치로 유인하였지만, 지역주의와 삼김정치라는 열악한 현실 조건하에서 그들은 기존정치에 편입되어지는 모습을 결국 보였다.

제도정치권에의 또 다른 도전은 민중당과는 정반대의 방향에서 추진되었다. 그것은 정치에 대한 자본의 도전이었다. 정주영이라는 한국 최대의 재벌이, 자신이 불신하면서도 어쩔 수 없이 지배받고 있던 정치권력을 획득하여 냉전 이후의 새로운 정치경제 질서를 만들어가려는 시도였다. 현실 사회주의의 붕괴는 자본주의 체제의 승리라고 이해되었고, 이에 따라 권력을 추구하고픈 대기업가(Tycoons)들이 선뜻 정치사회에 등장하고 선거에서 중요한 경쟁자로 부상할 수 있는 환경 조건을 형성했다. 한국에서의 정주영뿐만 아니라, 1992년 미국 대통령 선거에서 로스 페로(Ross Perot), 1994년 이탈리아 총선에서 베를루스코니(Silvio Berlusconi)가 대표적인 경우이다.

29) 『동아일보』, 1990년 11월 10일.

30) 박상병, “민중당의 조직관계와 14대 국회의원선거, 1990~1992.” 『동향과 전망』 제39호, 1998, pp. 226~252.

현대 재벌의 창업자이자 소유주인 정주영이 제14대 총선을 두 달 앞두고 창당한 통일국민당은 기업가로서의 경제 운영 능력과 깨끗한 정치를 내세움으로써 소선거구제라는 어려운 진입 조건을 극복하고 인상적인 성과를 기록하였다. <표 1>에서 보듯이 득표율 17.4%로 지역구에서 24석, 전국구에서 7석을 얻어 모두 31석을 얻은 통일국민당은 지역주의를 벗어난 신선함을 유권자들에게 제시하였다고 평가된다.³¹⁾ 지역연합을 넘어선 정책적 보수 정체감을 만들어 내지 못했던 민주자유당과 호남 유권자들의 압도적 지지로 버티고 있는 민주당의 지역주의 대결구도에 식상한 유권자들이 국민당을 선택했던 것이다.

<표 1> 제14대 총선 정당별 결과

정당	전체 획득 의석(%)	지역구 의석(%)	전국구 의석	지역구 득표율(%)
민주자유당	149	116	33	38.5
민주당	97	75	22	29.2
통일국민당	31	24	7	17.4
신정치개혁당	1	1	0	1.8
공명민주당	0	0	0	0.1
민중당	0	0	0	1.5
무소속	21	21	0	11.5
총 계	299	237	62	100.0

출처 : 중앙선거관리위원회 역대선거정보, 이하 표 출처는 동일

흥미로운 것은 정주영이 본래 38선 이북 지역 출신으로 탈냉전기에 다른 누구보다도 구 공산권 및 북한과의 경제교류를 추진하던 재벌이었다는 것이다. 그는 방문이 쉽지 않았던 시기인 1989년에 3번, 1990년에 5번이나 소련을 방문하여 에너지 개발 등의 합작사업을 추진하였고, 한-소경제협회회장을 지냈으며, 1989년에는 남북정부간의 경제협력에 대한 논의가 완결되기

전이었지만 북한을 방문하여 금강산개발을 약속하고 추진하였으며 두만강 개발계획도 또한 추진하였던 ‘통일’ 사업가였다.³²⁾ 정주영의 정당은 명칭을 ‘통일’국민당으로 정했고, 이 정당이 브랜드로 내세운 새로운 정치의 핵심 목표 중의 하나도 또한 “상호보완적 남북 경제교류에 의한 신뢰회복과 통일주도”였다. 아래 인용한 ‘발기취지문’에서 보듯이 통일국민당은 당연히 탈냉전과 남북관계를 핵심적인 창당의 명분으로 삼았다.

“(전략)동서의 냉전시대는 끝나고 세계는 냉혹한 경제전쟁이 치열하게 전개되는 시대를 맞이하고 있다. 우리는 크게 비약하여야할 21세기를 눈앞에 두고 있는 이 시점에서 평화통일의 그 날을 위하여 모든 준비를 서둘러야 하는데 한군데로 힘을 집결해야할 국민의 뜻은 분산되고 일할 의욕마저 상실한 채 구심점을 잃고 말았다...(후략)”³³⁾

그러나 1992년 3월에 열린 제14대 총선에서의 통일국민당의 신선함은 12월의 제14대 대선으로 가는 9개월의 과정에서 빛이 바래고 말았다. 정주영은 기존의 정당들보다 더 권위주의적이며 하향식으로 국민당을 운영하였고, 국민당은 사회적 외연확대에 실패하며 현대기업의 정당이라는 틀을 벗어나지 못하였다. 경제 운영의 노하우를 강조했지만 탈냉전의 글로벌 시대에 맞는 효율적 조직 운영도, 민주적 정치도 실현되지 않았고, 구시대 재벌의 일인통치적 폐해만이 넘쳐났다.

정주영은 결국 김영삼과 김대중이 벌이는 지역주의 선거대결의 완강한 벽을 넘지 못하고, 제14대 대통령 선거에서 16.3퍼센트의 득표로 3위에 그쳤다. <표 2> 이 때 한국 재벌의 권력 장악 시도는 아직 정치의 논리를 제대로 이해하지 못한 상태에서의 설익은 도전이었다고 할 수 있다. 우선 지역주의의 극복이 어려웠고, 또 아직도 거리에서는 「민주 대 비민주」의 대결이 넘쳐나

31) 강원택, 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』, 서울: 푸른길, 2003, pp. 146~152.

32) 정주영, 『이 땅에 태어나서: 나의 살아온 이야기』, 서울: 솔출판사, 1998.

33) 중앙선거관리위원회, 『대한민국정당사 제4집』, 2009, p. 585.

고 있던 시기였음을 충분히 이해하지 못했던 것이 당시의 통일국민당이였다. 성장과 경제만능주의를 내세워 권력을 잡는 데에는 신자유주의의 성장 시간이 더 필요했다. 그리고 2007년의 이명박처럼 지역주의와 정치기법을 충분히 이해하고 활용할 수 있는 정치인의 성장이 필요했다. 그럼에도 불구하고 1992년 당시 지역주의를 넘어서 정책적 이슈에 집중하고 싶어 했던 한국 유권자가 상당하였음은 사실이다.³⁴⁾ 그러나 정치 엘리트 및 정당정치 쪽에서는 이들 유권자에게 선택가능한 대안을 만들어 제시하지 못했다고 할 수 있다. 탈냉전기에 한국에서는 이미 너무나 강력하게 존재한 양김씨라는 카리스마적 두 정치 지도자의 영향으로 지역주의가 선거 및 정당의 핵심 균열축으로 기능하였고, 이는 한국 정치가 분단구조를 넘어서 정책정당화로 나아갈 수 있었던 기회를 무산시키는 효과를 발생시켰다.

제14대 대통령 선거는 심한 지역주의 투표행태를 보여 주었다.³⁵⁾ 김대중은 호남에서 91.9퍼센트라는 폭발적인 지지율을 기록하였지만 영남에서는 10퍼센트 내외의 저조한 득표를 보였다. 김영삼의 선거 승리도 영남에서의 60~70퍼센트 득표가 기본 바탕이었다. 선거 도중에 ‘초원복집’ 사건과 같은 돌발 이슈도 발생하였지만 결과적으로 이번은 생기지 않았다. 김대중 후보는 “뉴디제이(DJ)플랜”을 내세우며 강성 이미지를 완화하고, 정책 측면에서도 보다 보수화된 내용을 내세웠으나, 정책보다는 지역주의 균열에 의하여 나누어져가는 중도층 유권자들을 끌어오기에는 역부족이었다. 심지어는 정주영 후보의 경우에도 강원도에서 높은 지지를 얻는 등, 지역주의적 투표행태의 영향을 받았다. 결국 민주화이후 냉전종식의 시기에 3당합당으로 시작된 엘리트 지각변동은 1992년 대통령 선거에서 지역주의적 재편성이라는 형태로 일단 귀결되었다.

34) 심지연, 『한국정당정치사』, 서울: 백산서당, 2004, p. 395.

35) 김용복, “민주화이후 대통령 선거의 역사적인 평가.” 『의정연구』 13:1, 2007, pp. 12~13.

<표 2> 제14대 대통령선거 지역별 주요 후보자 득표 비율(%)

지역	김영삼	김대중	정주영	지역 1등 주자
서울	36.4	37.7	18.0	김대중
부산/경남	72.8	10.9	8.9	김영삼
대구/경북	62.5	8.9	17.3	김영삼
광주/전남/전북	4.3	91.9	2.3	김대중
대전/충남/충북	36.9	27.8	24.3	김영삼
인천/경기	36.6	31.9	22.7	김영삼
강원	41.5	15.5	34.1	김영삼
제주	40.0	32.9	16.1	김영삼
총계	42.0	33.8	16.3	김영삼

III. 탈냉전과 민주주의의 공고화 (1993~97)

1. “문민정부” 개혁정치와 엘리트 변화, 그리고 지역주의

3당합당을 통하여 구 권위주의 세력과 연합하여 집권에 성공한 김영삼대통령이 권위주의 유산 청산과 민주개혁에 열심을 보일 것이라고 예상한 사람들은 애초에 많지 않았다. 사실 1992년 12월 선거 승리의 시점에 김영삼의 핵심 세력은 집권당에서건 관료들 사이에서건 군부에서건 여전히 소수과였다. 또 김영삼은 수십년을 내려온 티케이(TK) 기득권층의 협조 하에 당선되었기 때문에 지배 엘리트층의 변화는 소폭에 그칠 것이라는 전망이 지배적이었다. 그러나 예측과는 달리 김영삼대통령은 취임과 동시에 엄청난 개혁의 폭풍을 일으켰고, 그에 대한 국민의 열광적인 지지를 활용하여 각 분야에 포진해 있던 구 권위주의세력의 핵심을 굴복시켰다. 집권 초기, 86퍼센트에 이르는 지지도를 구가하며 개혁의 칼날을 휘두르는 대통령 앞에 집권여당도

국회도 다만 복종할 뿐이었다.³⁶⁾

인수위원회과정을 통하여 김영삼 대통령 당선자는 일단 자신의 정부를 이전까지의 군부 지도자들이 장악해온 정권과 다르다고 강조하고 “문민정부”라고 이름하였다. 그는 취임 후 5일 만에 국가안전기획부의 조직개혁을 발표했고, 일주일 뒤에는 군부 최고인사들에 대한 숙청을 단행하였다. 전두환·노태우 대통령과 가깝고 주로 티케이 출신인 최고 장성들을 정치군인으로 몰아서 퇴임시킨 김영삼대통령은 그 자리에 주로 자신의 출신지역인 부산·경남 출신(피케이 : PK) 인사를 등용하여 권력의 물리적 기반을 장악하였다. 이러한 군부의 개혁 드라이브가 가능했던 것은 일차적으로 이전 노태우 정권 하에서의 숙군이 기반이 되었고, 또 탈냉전으로 말미암아 민군관계에서 군부의 입지가 낮아지는 효과가 있었기 때문이다.³⁷⁾

김영삼 대통령은 또한 고위공직자 재산공개를 통하여 한국 사회 지배 엘리트층의 구성을 흔들어 놓았다. 부정한 재산 형성에 대한 의혹은 국회의장, 대법원장 및 검찰총장을 포함하여 많은 공직자를 사퇴시켰다. 강고하였던 티케이의 시대는 가고 정권을 잡은 지역의 엘리트, 즉 피케이가 그 자리를 대신하였다.³⁸⁾ 엘리트층의 내면에는 이제 더욱더 선거의 중요성이 새겨지게 되었다. 특정 그룹은 언제나 승리하고 언제나 지배한다는 공식은 이제 더 이상 통용될 수 없게 되었다.

김영삼의 개혁정치에서 또 하나 중요한 부분은 “역사 바로 세우기”였다. 2003년 5월 13일 담화를 통하여 그는 5·18을 민주정부의 정통성의 근원으로 정의하고, 5공정권을 운영했던 구 권위주의 세력을 쿠데타세력으로 비난하였다. 앞서 언급한 반부패운동과 함께, 김영삼이 주도한 이러한 공식 담론의 변화는 1987년 보수적 민주화 이후 그래도 아직까지 다소 남아있던 권위주의 세력의 정당성을 완전히 흔들버렸다. 실은 그를 지지하는 집권당의 상당

부분이 옛 군부독재와 맞닿아있기 때문에 김영삼은 “심판은 역사에 맡기자”고 하며 일정한 수준에서 이 문제를 통제하려고 하였지만, 사실 그는 판도라의 상자를 열어버린 장본인이었다. 시민사회에서는 광주문제와 12·12를 사실 규명하고 사법적으로 단죄하자는 주장이 요원의 불길처럼 일어났다. 마침내 김영삼은 적극적으로 원치는 않았지만 1995~97년에 걸친 전두환·노태우 재판을 열어 가게 되었다.³⁹⁾ 결국 대통령 임기 이후 안전을 희구하던 노태우의 희망은 무산되었으며 티케이 세력은 반발하였다.

김영삼 대통령은 1995년 가을과 겨울에 진행된 전두환 노태우의 사법처리 및 집권여당의 개명(민주자유당에서 신한국당으로)을 통하여 개혁 이미지를 유지하면서 대통령 중심의 정국을 계속 이어가고자 하였다. 그러나 전노재판을 집권 세력 일각에서 김대통령 정권을 받쳐주고 있던 구 권위주의 세력의 일부가 정권으로부터 이탈하는 계기를 또한 마련해 주었다. 그리고 사회에 광범위한 기득권 세력은 김영삼 대통령 이후의 정치를 향하여 빠르게 재편되어 갔다. 단임 임기인 대통령은 임기말로 갈수록 신한국당의 차기 대권 경쟁에 뿔을 가지기 어려워졌다. 결과적으로 1996년부터 김영삼 대통령 정권의 레임덕 현상이 다양하게 확산되어 갔다. 가장 가지적으로, 대통령의 측근 및 가족의 부패 스캔들이 솟아나기 시작하였다. 김대통령의 한때 높았던 지지율은 곤두박질쳤다.

초기 개혁정치의 성공은 한편으로 김영삼 정부가 시민사회 등 다양한 지지층을 확보하는 긍정적 효과도 있었으나, 다른 한편으로는 원래 자기 세력, 즉 집권당의 결속 약화를 초래하였다. 왜냐하면 그 개혁 대상의 상당부가 바로 그들이었기 때문이다. 시간이 흐름에 따라 ‘깜짝 개혁’의 재료는 점점 떨어져가고 정치가 일상으로 돌아가면서 김영삼대통령은 고립되어 갔다. 1995년, 3당합당의 파트너인 김종필이 탈당하여 자유민주연합(자민련)이라는 충청도 기반의 야당을 창당하고, 정계은퇴를 번복하며 정치판으로 돌아온 김대중이 선거운동에 뛰어들자 다시 한 번 3김시대가 펼쳐졌다. 1995년 6월

36) 『세계일보』, 1993년 5월 31일.

37) Cho, Ibid.

38) 김병문, “개혁의 성패 요인 분석 -김영삼 대통령 리더십을 중심으로.” 『한국행정논집』 17:4, 2005, pp. 1159~1184.

39) Cho, “‘Trials of the Century’ in Korea(1995~1997).” *Korea Observer*, 37:4, 2006, pp. 565~604.

에 실시된 최초의 전국 동시 지방광역단체장 선거는 지역주의 선거 경쟁을 다시 복귀시켰다. 호남 및 서울에서 압승을 거둔 김대중은 새정치국민회의라는 호남지지 기반의 야당을 만들어 맥없던 민주당을 대체하였다. 김종필의 자민련은 충청 지방에서 소기의 성과를 거두었으나 한국 정치의 정점인 대선에 홀로 나갈만한 수준은 아니었다.

김영삼이 피케이·티케이·충청의 세 지역 연합으로서의 민주자유당을 포기하고 대통령의 정당으로 신한국당을 만들어 치룬 1996년 4월 제15대 총선은 한편으로는 김영삼정부에 대한 중간평가였고, 다른 한편으로는 지역주의 선거현상을 다시 한 번 확인해본 기회였다. 중간평가의 분위기 속에서 집권당은 과반의석을 얻지 못하였고, 야당들은 약진했지만 그 지지가 지역적으로 각각 집중되어있음을 재확인하였다. 또 <표 3>의 굵은 글씨 수치들을 보면 알 수 있듯이 김대중의 새정치국민회의와 김종필의 자유민주연합의 두 정당은 서로 다른 지역에서 강세를 보임으로써 상호 선거연대할 경우 효과가 높을 수 있음을 재확인할 수 있었다. 한편 티케이 세력 일부는 이제 김영삼 정치에 강하게 반발하였다. 티케이 정치인들 일부는 야권에서 신한국당에 도전하였다. 대구경북지역에서의 자민련 득표력이 이를 입증한다.

<표 3> 제15대 총선 지역별 정당별 지역구 의석 획득 비율(%)

지역	신한국당	새정치국민회의	자유민주연합	기타
서울	57.4	38.3	0.0	4.3
부산/경남	86.4	0.0	0.0	13.6
대구/경북	40.6	0.0	31.3	28.1
광주/전남/전북	2.7	97.3	0.0	0.0
대전/충남/충북	10.7	0.0	85.7	3.6
인천/경기	55.1	24.5	10.2	10.2
강원	69.2	0.0	15.4	15.4
제주	100.0	0.0	0.0	0.0
총계	47.8	26.1	16.2	9.9
총 의석비율 (비례대표 포함)	46.5	26.4	16.7	10.4

지역주의 연합의 성격이었던 집권 민주자유당으로부터 충청을 대표한 김종필이 나가고, 티케이 세력이 지지를 철회해가자 김영삼은 결국 조기에 심한 레임덕 현상에 빠지게 되었다. 대통령 임기 동안에 탈냉전의 환경에서 급속히 확산되기 시작한 신자유주의 세계화의 물결을 보면서 김영삼대통령은 지역주의 연합인 민주자유당 대신에 '개혁적인' 신한국당을 내세우며, OECD 조기 가입을 강조하고 지지를 호소하려고 하였지만 지역주의 야당 지도자들의 도전을 이겨내지 못하였다. 독선적인 정치스타일은 각종 부패와 비리 스캔들의 온상이 되었고, 마침내 자신의 아들이 포함된 권력형 비리가 부상하면서 김영삼대통령의 개혁정치는 수면 아래로 잠수하고 말았다.⁴⁰⁾ 신한국당의 대통령 후보 경선은 이회창의 승리로 끝났고, 이어지는 당내 갈등과 'IMF사태'로 명명되는 정부정책의 실패로 말미암아 김영삼대통령은 마침내 탈당하고 그의 전임자처럼 선거관리자로 물러났고 말았다.

그러나 문민정부 시대의 개혁은 선출된 민간 지도자가 지배하는 민군관계를 확립하고 국가 행정 및 엘리트층의 개혁을 통하여 구 권위주의 시대의 잔재를 확연히 탈피하는 성과가 있었다. 시민사회 단체들을 정부의 정책결정 과정에 끌어 들이는 거버넌스를 도입하였고, 정치 부패를 일소하기 위한 선거 및 정치자금 관련 법률과 제도를 정비하였으며, 지방자치단체장 선거를 실시하여 풀뿌리 민주주의를 전면적으로 시작함으로써 「민주 대 반민주」가 아닌 정상 정치(normal politics)를 키워나가기 위한 기초를 만들어갔다. 세계화의 적극 추진까지 포함해서 이러한 모든 변화들은 한국 정치 엘리트들의 냉전적 옛 사고방식을 탈냉전적으로 전환시키는 데에 기여하였다고 볼 수 있다. 여기에 더하여, 5·18의 명예회복에서부터 전두환·노태우 재판에 이르는 일련의 과정은 한국의 구 권위주의 지배 엘리트의 명분을 근본까지 부정함에 따라 민주주의를 공고화하였다. 또 이 과정에 의하여 티케이와 같은 구

40) 이강로, "한국에서의 개혁과 민주주의의 공고화: 김영삼, 김대중 정부의 개혁과 민주주의의 발전," 『사회과학논총』 (전주대 사회과학연구원) 제18권, 2002, pp. 351~357.

권위주의 인사들이 정치 일선에서 물러나거나 약화됨에 따라 이를 대체하는 새로운 보수 세력의 등장 가능성을 열어 주었다는 것도 주목할 일이다.

2. 엘리트 변화와 최초의 정권교체 그리고 지역주의

김영삼대통령의 실패, 즉 신한국당 탈당으로 표현되는 정치적 실패와 'IMF 사태'로 집약되는 정책적 실패는 1997년 12월 김대중의 대선 승리에 핵심적인 정치 환경을 구성했다. 그리고 김대중의 반(反) 영남 지역주의 연대전략, 즉 디제이피(DJP)연대라는 정치전략은 구래의 「비호남 대 호남」의 선거를 「비영남 대 영남」의 선거로 바꾸어 놓은 김대중 승리의 핵심적 동력이었다. 그럼에도 불구하고 탈냉전 분위기의 전반적인 성숙이라는 사회문화적 변화가 추가되지 않았다면 김대중의 대권쟁취는 쉽지 않았을 것이다.

집권 신한국당의 대통령 후보 경선과정 및 이어지는 갈등적 대선 정치는 김영삼 대통령을 좌절시킨 결정타였다. 우선 그에게 가장 깔끄러운 상대인 이회창이 대선 후보가 되었다. 이회창이 아들들의 병역문제로 어려움에 처하자, 김영삼의 후계자를 자임하던 경선 차점자, 이인제는 경선결과에 불복하고 이회창에게 후보 사퇴를 요구하며 도전하였다. 결국 이인제는 탈당하여 국민신당을 창당하고 독자적으로 대통령 선거에 출마함으로써 '여권분열'의 선거구도를 창조했다. 이회창은 이인제를 경선불복자로 공격했을 뿐 아니라, 김영삼대통령을 분열의 배후로 지적하였다. 김영삼 대통령은 이러한 정치적 상황과 곧 상술할 외환위기의 와중에서 결국 신한국당을 탈당하였다.⁴¹⁾

이회창은 신한국당을 조순총재의 민주당과 합당하면서 자신이 직접 독점적으로 주도하는 한나라당을 창당하였다. 삼김시대 이후에 정치를 이끌어 갈 새 지도자로 출현한 이회창도 그들과 똑같은 방식, 즉 권위주의적으로 정당을 창당하고 운영하는 행태를 보였던 것이다. 이를 통하여 이회창은 김대

통령과 거리를 두면서 대통령선거를 치르는 전략을 선택한 것이다. 이제 제15대 대통령선거에 공식적으로는 여당후보가 없는 상황이 되었다. 이러한 여권의 분열은 과거에 한국 선거에서 지속적으로 작동하던 여당에 대한 관권 지원 등 다양한 프리미엄이 1997년 12월 선거에서 충분히 구현되기 어려운 조건을 조성하였다.⁴²⁾ 또 충청지역을 기반으로 이미 자민련을 형성하여 도전하던 김종필 세력의 존재와 함께, 이인제의 도전, 그리고 이에 대한 이회창의 대응은 1992년 대통령 선거에서는 크게 작동했던 「호남 대 비호남」의 대결구도가 다시 되풀이되기 어렵게 만든 주요한 변수였다.

김대중이 대선에서 승리한 또 하나의 원인은 김영삼 정부가 자초한 'IMF사태'라고 불리는 정부의 실패이다. 'IMF사태'는 다른 무엇보다도 한국 국가관료들이 누리던 성장불패 신화에 일격을 가한 사건이었다. 이 외환위기의 도래에는 많은 원인이 복합적으로 기여하였으며 이 사태가 온전히 김영삼정부만의 탓이라고 할 수는 없을 것이다.⁴³⁾ 그러나 이 사건에 의하여 1960년대 이래 30여년이상 지속되어온 정부의 경제 운영에 대한 국민적 믿음이 상당히 흔들렸다는 것이 중요하다. 선거를 두 달 앞두고 가시화되어 투표일에 이르기까지 심화, 가중된 이 경제위기는 당연히 상당수의 중간 유권자들이 1997년 12월 대통령 선거에서 정치세력의 교체 쪽으로 돌아서게 하는 변수가 되었다.

디제이피(DJP)연합은 김대중이 이러한 유리한 환경을 행위자 측면에서 최대한 활용한 적극적인 집권 전략이었다. 사실 3당합당을 정권욕을 위한 야합이라고 이제껏 비난해온 김대중 세력으로서서는 아무리 대권승리가 중요한 목표라고 하더라도, 이념적·정서적으로 국민회의와 가장 멀다고 할 수 있는 김종필의 자민련과 연합하기는 쉽지 않았다. 그래서 나온 논리가 "지역동권론"이었다. 수십 년간 내려온 영남의 권력 독점을 '패권적 지역주의'라고

42) 선거과정에서 불거진 김대중 후보에 대한 과거 20만달러+α 불법자금 수수설에 대하여 1997년 10월 21일에 김태정 검찰총장이 수사를 선거 이후로 미루겠다고 선언함으로써 결과적으로 김대중 후보를 보호해 준 일도 이러한 상황의 영향을 받았다고 볼 수도 있다.

43) 백종국, "한국의환위기의 원인과 구조." 『국제정치논총』 37:3, 1998, pp. 249~271.

41) 심지연, 『한국정당정치사』, 서울: 백산서당, 2004, pp. 445~448.

명명하고, 여기에 피해를 보고 있는 호남 및 충청은 ‘저항적 지역주의’라고 이름을 달았다. 그리고 “저항적 지역연합”이 “패권적 지역연합을 무너뜨려야 지역주의 정치가 극복될 수 있다는 것이다.”⁴⁴⁾ 결국 지역주의를 동원하여 지역주의를 극복할 수 있다는 주장이고, 정권교체라는 선한 목표가 수단을 정당화한다는 것이다.

동원된 논리의 설득력과는 별도로, 디제이피연합이 정책적 연대와는 그야말로 무관하며 오직 집권을 위한 지역주의 연합전선임은 분명하였다.⁴⁵⁾ 문제는 무엇이 이러한 연합을 이 시점에 가능하게 했을까 하는 것이다. 당시 유력한 대통령 후보 중에서 김대중과 김종필은 이념과 정책 면에서 가장 거리가 먼 지도자들이었다. 그러나 이미 상술했던 바, 탈냉전 이후 진행된 엘리트 재정렬(elite settlement) 및 정당체계의 변동은 이들이 과거의 입장을 뛰어넘을 수 있는 분위기를 가능하게 했던 것이다. 디제이피연합의 가능 조건으로, 첫째는 3당합당이라는 선례와 그것이 최종적으로 5년전 대통령 선거를 승리하게 했다는 사실이 가져온 학습효과를 지적할 수 있다. 그런데 이 3당합당은 앞 절에서 논했듯이 탈냉전이라는 환경 변화가 기본 배경이 된 것이라는 점이 중요하다. 둘째는 여러 번의 선거들을 겪으면서, 정파 간의 대화와 협상이 이제 한국 정치엘리트들 사이에서 상당히 발달하였다는 것이다. 셋째는 3당합당 이후, 그리고 신한국당 창당 등의 과정을 통하여 한국 정치의 지배 엘리트층 안에서 집단 간의 구분이 모호해지고, 따라서 무엇이든지 가능해질 정도로 유연해졌다는 것이다.⁴⁶⁾

어쨌든, 김대중과 김종필이 만들어낸 협약에 의한 반(反) 영남 지역주의

연대전략은 확실히 효과적이었다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 김대중은 이회창의 강세를 영남지역에 묶어 놓고, 충청 지역 및 다른 지역에서 세를 확장할 수 있었다. 필자의 방식으로 계산하면, 김대중은 충청 지역에서만 5년 전보다 45만 7천표를 더 얻었다. 그런데 1997년 대선에서 김대중과 차점자인 이회창 사이의 총 득표의 차이는 단지 39만 1천표였다. 결국 디제이피연합을 통하여 그가 충청에서 이긴 만큼의 표 차이로 승부는 갈렸던 것이다. 즉, 1997년 대선의 결정 변수는 지역주의였다.⁴⁷⁾

뿐만 아니라 누구나 오랫동안 보수반공주의자의 대표선수로 알려져있고, 과거 권위주의시대에 정부를 운영해 본 경륜을 지닌 김종필이 김대중과 연합함으로써 김대중은 그에게 덧씌워졌던 불안 이미지와 용공시비에서 적어도 선거기간동안은 다소 자유로워질 수 있었다. 예를 들어, 선거 중에 과거 월북한 전 천도교교령 오익제가 김대중에게 편지를 보냈다는 일이 문제가 되자 김종필은 적극적으로 김대중을 변호하여 그 파장을 잠재울 수 있었다.⁴⁸⁾

물론 정권교체는 지배 엘리트그룹의 출신 지역을 영남에서 호남과 충청으로 대폭 바꾸었다. 그러나 면면은 바뀌었으나 엘리트 행태는 바뀌지 않았다, 기실 대선 승리의 비법도 동일했던 것처럼. 이 선거를 통하여 권력을 쟁취한 세력이 기존 정권과의 차별성을 정치·정책대안에서 제시하면서 선거 승리를 만들어낸 것이 아니고 1992년과는 또 다른 각도에서의 지역주의 연합을 통하여 승리한 것에 불과하다는 점은 이 역사적 정권교체 및 엘리트교체의 치명적 한계였다. 그럼에도 불구하고 선거를 통한 야당 정치세력의 집권 성공은 한국 정치의 중대한 전환점이 되었다. 1948년 대한민국이 성립된 이래 늘 지속되어온 ‘여당불패’의 신화는 붕괴되었다. 이제 선거 결과의 불확실성이 공고화되었다. 이에 따라 모든 행위자들이 이미 정해진 결과에 대한 기대와

44) 황태연, “내부 식민지의 저항과 지역의 정치화,” 한국정치학회 학술발표대회 『지역패권과 지역갈등』 자료집, 1997, pp. 29~61.

45) 상세한 추진과정에 대해서는 장성민의 기록을 참조하시오. (<http://blog.daum.net/smjiang21/443828> 그리고 <http://blog.daum.net/smjiang21/443811>, 접속일: 2013년 10월 30일)

46) 그러나 이러한 유연성이 정도에 관계없이 바람직한 것은 아니다. 지나친 유연성은 정치적 정체감을 모호하게하며, 정당 정치의 제도화에서나, 유권자와 정치인 사이의 지지와 책임의 관계 정립에서 모두 부정적이다.

47) 이남영, “유권자의 지역주의 성향과 투표,” 『한국의 선거 II』, 서울: 푸른길, 1998; 김용복, “민주화 이후 대통령 선거의 역사적인 평가,” 『의정연구』 13:1, 2007, pp. 5~30.

48) 양길현, “평화적 정권교체 요인 분석: 한국과 몽골의 경험 비교,” 『세계지역연구논총』 제15호, 2000, p. 84.

예측 때문이 아니라 자신들의 정책적 선호에 따라 세력간 경쟁의 게임을 전개할 수 있는 정상적(normal) 민주주의를 펼쳐갈 환경이 조성된 것이다. 즉 경쟁하는 공정한 선거를 중심으로 한 절차적 민주주의는 1997년 확실히 제도화된 것이다.

<표 4> 제15대 대통령선거 지역별 주요 후보자 득표 비율(%)

지역	이회창	김대중	이인제	지역 1등 주자
서울	40.9	44.9	12.8	김대중
부산/경남	53.8	13.7	30.0	이회창
대구/경북	66.9	13.1	17.7	이회창
광주/전남/전북	3.3	94.4	1.5	김대중
대전/충남/충북	27.4	43.9	26.6	김대중
인천/경기	35.7	39.1	23.5	김대중
강원	43.2	23.8	30.9	이회창
제주	36.6	40.6	20.5	김대중
총계	38.7	40.3	19.2	김대중

물론, 그럼에도 불구하고 만일 냉전 해체 및 탈냉전적 정치 분위기의 성숙이 선행되지 않았다면, 김대중 세력이 집권에 성공할 수 있었을지는 알 수 없다는 것이 중평이다. 기실 1987년 및 1992년의 잇따른 대통령 선거에서 김대중은 자신의 이미지를 상당히 중도보수화하려고 노력했다. 이미 언급한 것처럼 현실 사회주의 붕괴의 직후였던 1992년에 김대중은 이미 '뉴디제이플랜(New DJ Plan)'을 내놓으며 정책적으로도 우향우를 했다. 또 그 해 대선 패배에 이은 정계은퇴선언 이후에, 국내외를 오가는 여러 행보에서 김대중은 중도적 자리 매김을 통하여 주류 보수 세력을 향한 구애를 계속해 왔다. 그럼에도 불구하고 상당수의 유권자들은 여전히 그를 좌파 성향의 믿을 수 없는 인물로 인식하고 있었다. 그러나 시간이 흐름에 따라 탈냉전 시대의 파장이 한국 사회 모든 영역 및 국제관계 등에서 확산, 심화되어갔다. 이에 따라 구 진보세력은 현실 사회주의 실현의 꿈으로부터 점점 탈피하였고, 동시에 구

보수세력도 이념에 대한 집착이 줄어들었다. 엘리트의 심리적 정향(mentality)도 과거 권위주의 시절의 극단적 냉전반공주의를 극복해갔고, 이념 및 안보 이슈에 대한 일반 유권자들의 민감성도 없어지지는 않았지만 과거보다 저하되었다.⁴⁹⁾ 따라서 1990년대 후반의 이 선거에서는 안보 문제의 중요도가 현저히 줄어들었다. 예를 들어 국방대학교 안보문제연구소의 설문조사에서 "우리 국가의 안보를 가장 위협하는 것"을 물었을 때, '북한의 전쟁도발 위협'을 선택하는 국민은 1990년에는 22.4퍼센트였지만, 2000년에는 그 절반이 안 되는 10.4퍼센트에 지나지 않을 정도이다.⁵⁰⁾ 이러한 유권자 의식변화는 김대중의 선출을 막으려는 모든 반대세력의 노력이 확실히 예전만큼 결집되지 못하게 하는 역할을 했던 것이다.

IV. 결론을 대신하여

탈냉전은 당시 동시에 진행되던 민주화의 심화를 둘러싼 몸부림과 결부되면서 한국 정치에 상당한 영향을 미쳤다. 1990년에 있었던 3당합당이라는 정당체계의 변형과 엘리트 재정렬 시도에 있어서 탈냉전은 그 환경과 명분을 제공하였다. 적어도 국제관계측면에서는 탈냉전의 도전에 적극적으로 응답하던 노태우 정권하에서 탈냉전과 3당합당의 새로운 정치구조는 구 권위주의 정치엘리트들이 민주주의 정당 정치에 적응하도록 변모하는 데에 촉진조건이 되었다. 또 그 엘리트 변화는 김영삼으로 하여금 민주자유당의 당권 및 대권 장악에 도움이 되었다. 탈냉전의 시대적 변화는 민중당과 통일국민당

49) 물론 이 선거에서도 개별 유권자의 투표선택에 있어서 이념적 지향성은 여전히 중요했다(강원택, Ibid.). 필자의 주장은 전체 한국 유권자들이 '상대적으로' 과거보다 덜 보수적, 즉 덜 반공주의적이었다는 것이다.

50) 김기정, "국민 안보의식 변화와 한반도 평화." 『통일연구원 학술회의 총서 04-07』, 2004, pp. 65~66.

의 창당 및 도전에 도움을 주었으나, 지역주의 정당정치를 깨뜨리는 데에는 역부족이었다.

탈냉전의 환경 덕택에 저항을 최소화했던 문민정부의 개혁은 구 권위주의 시대의 잔재를 확연히 탈피하고 「민주 대 반민주」가 아닌 정상 정치(normal politics)를 키워나가기 위한 기초를 만들어갔다. 김대중에 의한 정권교체는 이러한 성과를 담고서 가능하였다. 디제이피연합도 탈냉전적 변화가 선행되었으므로 가능했던 엘리트 재정렬이었으며, 탈냉전 시대에 변화된 엘리트 및 유권자들의 심리정향(mentality)이야말로 과거 진보 이미지로 선택받지 못했던 김대중이 1997년에 대통령으로 선출될 수 있었던 바탕이었다. 선거에 의한 최초의 정권교체는 한국 민주주의가 공고화되었음을 확인하는 이벤트였다.

그래서 탈냉전의 환경이 구 권위주의를 극복하고 절차적 민주주의, 즉 선거를 통하여 권력을 창출하는 선거 민주주의에 있어서는 큰 도움이 되었음은 분명하다. 김영삼 정부와 김대중 정부의 평화로운 탄생, 그리고 이에 따른 거대한 엘리트 교체는 만일 냉전 및 적대적 남북관계가 상수로 존재하는 구래의 환경이었다면 그렇게 순조롭게 진행되지 못했을 수도 있었다. 그럼에도 불구하고, 탈냉전의 결정적 전환기에 한국 정치는 노정된 현실 문제에 대한 해법과 비전을 제시하는 정책 대결로서의 정치로 발전하지 못했다. 지역주의가 지배적인 선거 균열로 상시 위력을 발휘하고, 정치인 및 정당들이 이념적 정서적 정체감과 관계없이 오직 선거 승리를 위하여 민주적 논의도 제대로 거치지 않고 합당 혹은 선거연합을 결성하고 해체하는 데에 그친 한국의 제도 정치는 후진성을 탈피하지 못하였고 정치가 해야 할 역할을 다하지 못하였다. 오히려 이 탈냉전기라는 시점에 만들어진 정치 행태의 틀 — 특히 지역주의 —은 오늘날까지 한국 정치의 발전을 제한하는 구조적 조건으로 작동하고 있다.

그러나 탈냉전이라는 ‘구조(structure)’가 상당한 환경적 영향을 한국 정치

의 전개과정에 미친 것은 확실하지만 그것이 그 시기 한국정치 변화의 충분조건은 아니었다. 탈냉전시기 한국 정치의 전개과정을 살펴보면, ‘행위자(agent)’ 즉 정치 지도자 스스로의 전략적 선택이 또한 중요했다. 만일 김영삼이 3당합당을 하지 않고, 김대중과 협조 속의 경쟁을 했었다면 한국 정치는 어떻게 전개되었을까? 마찬가지로 만일 김대중이 디제이피연합을 안했다면? 이미 지나간 역사에 대한 이런 가정은 무의미하다고 할 수 있다. 그러나 필자는 탈냉전기 한국 정치에서처럼 모든 권력 — 정당 권력을 포함하여 —이 초집중되는 환경에서는 오히려 최고 지도자들이 구조적 조건을 뛰어넘어 비교적 커다란 자율성을 행사할 수 있다는 시사점도 얻을 수 있다고 본다.

참고문헌

- 강원택, “유권자의 이념 성향과 후보 선택 - 1997년 대통령 선거를 중심으로.” 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』, 서울: 푸른길, 2003.
- _____, “3당 합당과 정당정치의 구조적 변화.” 박인휘·강원택·김호기·장훈(편), 『탈냉전사의 인식』, 과주: 한길사, 2012.
- 김기정, “국민 안보의식 변화와 한반도 평화.” 『통일연구원 학술회의 총서 04-07』, 2004.
- 김병문, “개혁의 성패 요인 분석 - 김영삼 대통령 리더십을 중심으로.” 『한국행정논집』, 17:4, 2005.
- 김영삼, 『나의 정치비망록: 민주화와 의정 40년』, 서울: 도서출판 심우, 1992.
- _____, 『김영삼회고록 3: 민주주의를 위한 나의 투쟁』, 서울: 백산서당, 2000.
- 김용복, “민주화이후 대통령 선거의 역사적인 평가.” 『의정연구』 13:1, 2007.
- 김용호, 『한국 정당정치의 이해』, 서울: 나남출판, 2001.
- 김재홍, 『문민시대의 군부와 권력』, 서울: 나남, 1992.
- 김희민, “한국 3당합당의 원인과 결과.” 김재한(편), 『정당구도론』, 서울: 나남, 1994.
- 박상병, “민중당의 조직관계와 14대 국회의원선거, 1990~1992.” 『동향과 전망』 제39호, 1998.
- 박인휘·강원택·김호기·장훈(편), 『탈냉전사의 인식』, 과주: 한길사, 2012.
- 박찬표, “국내 냉전구조 극복의 시도와 좌절: 제13대국회를 중심으로.” 박인휘·강원택·김호기·장훈(편), 『탈냉전사의 인식』, 과주: 한길사, 2012.
- 박통희, “제13대 여소야대 국회의 효율성 논란: 대표성, 능률성, 그리고 전문성을 중심으로”, 『한국정치학회보』 27:1, 1993.
- 백종국, “한국외환위기의 원인과 구조.” 『국제정치논총』 37:3, 1998.
- 심지연, 『한국정당정치사』, 서울: 백산서당, 2004.
- 양길현, “평화적 정권교체 요인 분석: 한국과 몽골의 경험 비교.” 『세계지역연구논총』 제15호, 2000.
- 이강로, “한국에서의 개혁과 민주주의의 공고화: 김영삼, 김대중 정부의 개혁과 민주주의의 발전.” 『사회과학논총』 (전주대 사회과학연구원) 제18권, 2002.
- 이남영, “유권자의 지역주의 성향과 투표.” 『한국의 선거 II』, 서울: 푸른길, 1998.
- 이용식, 『김영삼 권력의 탄생』, 서울: 도서출판 공간, 1993.

- 임혁백, “한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』 24:1, 1990.
- 정주영, 『이 땅에 태어나서: 나의 살아온 이야기』, 서울: 솔출판사, 1998.
- 조정관, “민주화 이후 국회-대통령-정당의 상생관계?: 역사적 관점에서.” 『의정연구』 27:1, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 『대한민국정당사 제4집』, 2009.
- 최장집, 『민주화이후의 민주주의』, 서울: 후마니타스, 2002.
- 황태연, “내부 식민지의 저항과 지역의 정치화.” 한국정치학회 학술발표대회 『지역패권과 지역갈등』 (자료집), 1997.

- Burton, Michael, Richard Gunther, and John Higley, “Introduction: Elite Transformation and Democratic Regimes.” *In Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe.* ed. John Higley and Richard Gunther. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Cho, Jung-Kwan, “Taming the Military to Consolidate Democracy: The South Korean Experience.” *Pacific Focus*, 16:1, 2001.
- _____, “‘Trials of the Century’ in Korea(1995~1997).” *Korea Observer*, 37:4, 2006.
- Kirchheimer, Otto, “Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs.” *American Political Science Review*, No. 59, 1965.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

『경향신문』

『동아일보』

『세계일보』

The Nae York Times

ABSTRACT

The Onset of the Post-Cold War Era and the Change of
Korean Politics

Cho, Jung-Kwan(Chonnam National University)

This paper discusses how the coming of the Post-Cold War era in the 1990s influenced Korean politics, with particular focus on political parties, electoral politics and political elites. The end of the Cold War provided apt justification for the 1990 'three-party-merger' and facilitated the adaptation of formerly authoritarian regime elites to democratic party politics. It also helped the creation of both Minjungdang(People's Party) and Tongilgukmindang(Unification Nation's Party), which were not able to overcome the existing regionalistic party system. Democratic reform by the Kim Young Sam Government was assisted by the post-Cold War setting that minimized the otherwise strong resistance from the formerly authoritarian leaders. The change of governmental power by Kim Dae Jung, which consolidated Korea's electoral democracy, was possible both by the preceding elite change and by the alteration of the mentality of the elite and the masses, which was caused in part by the post-Cold War setting.

Keywords : Korean party politics, Post-coldwar, Three-party-merger,
Korean Political Elite, Democratization, Regionalism

투고일: 2013년 10월 30일, 심사일: 2013년 11월19일, 게재확정일: 2013년 12월 10일