

한국 지역주의 현상에 대한 신제도주의적 이해: 지역정당체제의 경로의존성을 중심으로*

김성수**

| 목 차 |

| | |
|--|--|
| I. 서론 | IV. 지역정당체제의 경로의존적 강 화 |
| II. 이론적 논의 | 1. 3당합당과 지역정당체제의 공 고화 |
| 1. 분석대상 및 개념의 규정: 제 도로서의 지역정당체제 | 2. 15대 대선 DJP 연합과 정치엘 리트의 지역주의 선거전략 |
| 2. 제도의 경로의존성: 지역정당 체제에의 적용 | V. 제도개혁 시도와 감금효과: 열린우리당 실험의 실패 |
| III. 지역정당체제의 기원: 우연성(Contingency)의 측면 | VI. 결론 |

| 논문요약 |

1987년 민주화 이후 최초로 치러진 제13대 대통령 선거와 제13대 국회의원 선거에서 나타난 한국의 지역주의 선거행태는 이전의 간헐적인 지역적 선거행태와 달리 지속적으로 강화되었다. 본 논문에서는 미시적 차원의 설명방식들과 달리 중범위적인 신제도주의의 관점을 택함으로써 1987년 이후 17대 총선에 이르기까지 지역주의 선거행태가 재생산되었던 과정을 새롭게 재구성해보고자 한다. 신제도주의적 분석을 위하여 본 논문에서는 1987년 이후 수립된 한국의 지역정당체제를 국가와 사회를 매개하는 광범위한 의미에서의 제도로서 개념화하고, 경로의존성 개념을 활용하여 그것의 지속성 및 재생산 과정을 살펴볼 것이다.

* 이 논문은 2013년 한양대학교 교내 연구비 지원으로 연구되었음(HY-2013년도).

** 한양대학교 정치외교학과 교수

지역정당체제의 경로의존성에 대한 분석을 위하여 본 논문에서는 제도의 수립 과정에서 개입된 우연성(contingency)에 대한 파악과 제도의 경로의존적 발전 과정(3당합당 및 DJP 연합)에 대한 조명, 마지막으로 노무현 정권의 열린우리당 실험을 지역정당체제에 대한 제도 개혁 시도라는 관점에서 규명하는 것에 초점을 두고 설명하고자 한다.

▪ 주제어: 지역주의 선거행태, 신제도주의, 지역정당체제, 경로의존성, 중범위 이론

I. 서론

1987년 민주화로 인하여 대통령 직선제와 정당의 정치적 활동 자유가 보장된 이후 최초로 치러진 제13대 대통령 선거와 제13대 국회의원 선거에서 나타난 한국의 지역주의 선거행태는 이후 지속적으로 강화되었다. 1987년 이전의 선거에서도 지역적으로 투표결과가 분할되는 현상이 나타나지 않았던 것은 아니지만, 1987년 이후의 지역주의는 이후의 대선과 총선 등에서 영남과 호남을 중심으로 강력한 규정력을 지속적으로 행사해 왔다는 측면에서 차별성을 가진다고 할 수 있을 것이다.

이 같은 영·호남 지역구도가 지닌 영향력의 원인을 규명하기 위한 연구들이 선거연구의 주류를 차지했던 한편, 지역구도의 약화 혹은 변화에 대한 분석 역시 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 영남 출신 인사가 호남 지역 기반 정당의 후보자로 출마함으로써 전통적인 지역구도에 다소간의 변화를 낳았던 16대 대선 이후, 선거연구에서는 세대나 이념 변수의 도입 등을 통해 지역구도의 약화를 설명하고자 하는 시도가 계속되고 있다.

이와 같은 연구 방향은 변수의 설정이 보여주듯이 유권자들의 투표 요인이라는 미시적인 차원에 중점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 지역주의의 약화 혹은 변화라는 주제와 관련된 명확한 진단을 위해서는 행위자 차원의 검토에서 나아가 역사적이고 구조적인 맥락에서 지역구도의 변형 혹은 재생산을 결과하는 요인이 무엇이었는가에 관한 규명이 추

가적으로 필요할 것으로 생각된다.

따라서 본 논문에서는 미시적인 설명방식들과는 달리 신제도주의적인 관점을 택함으로써 민주화 이후 근 20년간 지역주의 선거행태가 계속해서 재생산되어 왔던 과정을 중범위적인 차원에서 재구성해보고자 한다. 즉 본 논문에서는 지역주의 선거행태를 문화적 정체성의 표출이나 유권자·엘리트의 합리적 선택으로 제한되는 현상 혹은 행위자 차원에서 결과된 현상으로 국한시키지 않는다. 반대로 본 논문에서는 지역주의 현상을 한국의 시민사회와 정치사회 그리고 국가 및 정부를 매개하는 하나의 비교적 고정적인 패턴, 즉 광범위한 의미에서의 제도로서 규정하고자 한다.

구체적으로 본 논문에서는 지역주의 선거행태를 낳은 제도적 실체로서 지역정당체제를 지목하고, 지역정당체제의 역사적 기원과 발전과정을 신제도주의의 경로의존성 개념을 바탕으로 살펴봄으로써 정당체제의 지역 분할적인 기원이 이후의 정치적 현상들의 발전 경로를 어떤 형태로 제약했는지를 중점적으로 살펴볼 것이다. 특히 경로의존성은 지역주의 정당체제가 행위자들의 합리적 선택 혹은 전략의 차원을 넘어선 제도적 영향력을 갖추게 되었다는 것을 보여줄 수 있는 최적의 개념적 틀이라고 생각된다. 따라서 본 논문에서는 경로의존성 개념이 지니고 있는 이론적 요소들을 활용하여 정당체제로서 영·호남 지역주의가 제도적으로 구체화되기 시작한 1987년 민주화 이후의 제13대 대선부터 지역주의 정당체제에 대한 최대의 개혁 시도였다고 할 수 있는 노무현 정권의 열린우리당 실험이 진행된 제17대 총선까지의 시기를 검토하고자 한다. 이처럼 20년여에 이르는 시기 동안 진행된 선거 및 정치적 사건들을 경로의존성의 개념틀 하에 위치시킴으로써 한국 지역주의 선거현상을 제도주의적인 관점에서 새롭게 바라볼 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 분석대상 및 개념의 규정: 제도로서의 지역정당체제

일반적으로 지역주의에 대한 제도론적 접근은 소선거구제·단순다수제라는 공식적 선거제도의 지역주의 선거행태에 대한 영향력을 중심으로 논의되어 왔다. 그러나 제도의 개념을 공식적·법적 영역으로 협소화하는 이와 같은 접근 방법은 한국의 지역주의 현상을 연구하는 데 있어 일정한 한계를 갖는다. 예컨대 소선거구제의 비판론자들은 영·호남 양당제체를 지양하고 군소정당의 의석을 증가를 위해 중대선거구제를 대안으로 제시하고 있지만(최한수 1996, 122-126), 한국의 권위주의 정권을 지탱했던 선거제도가 바로 중대선거구제였다는 것을 상기할 때 공식 선거제도와 정당체제의 직접적인 인과를 설정하는 것은 무리가 있을 것으로 보인다.¹⁾

이러한 공식적·법적 제도 개념과 달리 신제도주의적 접근에서의 제도 개념은 다양한 방식으로 개념화될 수 있다. 대표적으로 홀(Peter A. Hall)에 의해 규정된 중범위 수준의 제도 개념은 자본 및 노동의 조직화 방식, 국가와 사회의 매개형태 등 사회 전반의 조직이나 운용과 관련된 메커니즘을 지칭하고 있다(Hall 1992). 여기서 국가-사회 매개 방식으로서의 중범위적 제도 개념을 활용하여 선거의 특정 패턴이라고 할 수 있는 한국의 지역주의 선거행태를 하나의 제도적 현상으로서 개념화할 수 있을 것이다.

그러나 단순히 정치사회와 시민사회를 매개하는 패턴으로서 지역주의를 개념화함으로써 분석을 진행하기는 어렵다. 이러한 방식의 개념화는 지역주의 선거행태를 단순히 정치일정에 따라 시간적으로 반복되는 ‘현

1) 중선거구제 하에 치러진 유신 정권기의 9-12대 국회의원선거에서 여당은 30%대의 득표율에도 불구하고 50%에 달하는 의석을 점유하였지만, 반면 제3당의 경우 평균 12.7%의 득표율을 달성했음에도 6.8%의 의석을 보였다. 즉 유권자에 대한 정당의 장악력 등 여러 변수에 따라 공식적 제도의 변화에도 불구하고 그 효과는 상이할 수 있는 것이다(강성훈 2008, 153).

상'으로서만 취급할 뿐, 제도주의적 관점에서 대상화할 수 있는 실체인 '제도'에 대해서는 아무런 규정도 짓고 있지 않기 때문이다. 따라서 지역주의 선거행태를 제도주의적으로 분석하기 위한 실질적인 대상을 선정해야 하는데, 이를 위해 우선적으로 선거연합 개념을 살펴봄으로써 제도로서 규정할 만한 실체를 탐색해보기로 한다.

선거연합이란 정치엘리트와 유권자 간에 형성된 지지와 보상의 비교적 안정적인 교환 메커니즘으로서, 한국 지역주의의 경우 찾아볼 수 있는 각 지역별로 분할된 정당의 정치엘리트들과 지지기반으로서의 유권자 간 관계를 선거연합으로 개념화할 수 있을 것이다(이갑윤 1998, 25-26). 1987년 제13대 대선, 1988년 제13대 총선 이후 소위 지역 맹주를 중심으로 한 지역적인 정치엘리트들과 지역 유권자들의 공고한 지지-대표 관계가 형성된 것은 분명하기 때문이다(이갑윤 1998, 36-40).

하지만 선거연합의 개념을 활용하여 한국 지역주의 현상을 분석하기 위한 대상을 특징짓는다고 하더라도 여전히 문제는 남게 된다. 선거연합은 정치엘리트와 유권자의 정치적 교환관계를 규정한 개념이기 때문에 선거연합의 존재를 가정한다는 것은 곧 정치엘리트와 유권자 각각의 입장에서 선거연합을 결성하려는 주관적 유인이나 객관적·구조적 압력이 있기 때문이라는 것을 내포하게 된다. 따라서 지역주의 분석을 위한 '제도'를 선거연합으로서 규정짓는다고 하더라도, 선거연합의 형성(기원)과 유지에 대한 설명이 보충되어야만 한다.

즉 선거연합 개념은 특정한 형태의 엘리트-유권자 관계를 규정하기 위한 것이기 때문에, 현실에 있어서 이러한 선거연합이 대부분 정당의 형태로 나타남에도 불구하고 정당 자체에 대한 분석을 하는 용도로 사용되기 보다는 엘리트와 유권자의 합리적 선택에 대한 분석에만 치중하게 된다. 다시 말해 선거연합 개념에서는 그 자신의 제도적 형태인 정당마저도 엘리트와 유권자 간 합리적 선택의 결과에 불과하며 정당 및 선거연합이 지니는 안정적인 지속성 역시 반복되는 합리적 선택의 결과물에 지나지 않게 되는 것이다.

신제도주의적 관점은 본래 합리적 선택론이 사회적·정치적 현상을 개인들의 합리적 판단과 계산의 결과물로만 환원하는 것을 비판하며 등장

한 것으로서 개인들의 합리적 행위를 제약하는 제도의 독립변수로서의 성격을 강조한다(Katznelson 1997, 93). 따라서 선거연합의 존재와 지속 역시 단순히 행위자들의 합리적 선택의 반복만으로 설명될 수는 없다. 신제도주의적 관점에 따르면 일단 형성된 선거연합은 그것이 정당 및 정당체제로 제도화되면서 그 자체가 제도로서의 지속성과 영향력(즉, 독립변수로서의 성격)을 지니게 되는 것으로 보아야 한다.

여기서 제도의 형성과 관련한 논의를 검토할 필요가 있다. 제도주의자들은 제도가 행위자들에 의해 수립된다는 것을 부정하지 않는다. 특정 기능을 목적으로 정치 및 사회 영역의 행위자들은 제도를 수립하는 것이다(Smith 1988, 102-103). 그런데 한국에서 선거연합의 조직적·제도적 형태로서의 정당을 수립한 것이 누구인지에 대해서는 검토해보아야 할 필요가 있다. 정당의 형성에 대해서는 다양한 논의가 있지만, 한국의 경우 립셋과 로칸의 사회균열 모델(Lipset and Lokkan 1967)을 적용하기는 힘든 것으로 보인다. 다시 말해 한국의 정당들은 유권자들로 구성된 사회 내에 존재하는 특정 균열이 반영되어 형성된 것이 아니라 다운스의 권력극대화 모형에서와 같이 정치엘리트들에 의해 동원된 균열을 바탕으로 위로부터 조직된 경향이 강하다(이갑윤 1998, 80-81; 박상훈 2009, 148-150; cf. Downs 1957). 즉 한국의 정당은 그 시초부터 대중정당이라기보다는 정당 지도자들의 사당(私黨)으로서의 성격이 강했던 것이다. 이와 같은 한국의 특수한 상황을 반영할 때, 한국의 정당, 특히 87년 이후 수립 및 재정립된 정당들은 정치엘리트들에 의해 창설된 하나의 ‘제도’이며, 따라서 이들은 제도로서의 정당이 특정 목적에 봉사하는 기능을 수행하기를 기대했다는 것을 유추할 수 있다. 이 목적이란 다름 아닌 권력의 획득이며, 민주화 이후 자유선거가 보장된 상황에서 권력의 획득은 유권자들이 제공하는 지지의 형태로 나타나게 된다.

그렇다면 제도로서의 정당은 정치엘리트들로 하여금 유권자의 지지를 획득하도록 하기 위해 어떠한 기능을 수행하는가? 선거 과정에서의 자유로운 경쟁이 보장된 민주화된 정치체제 하에서 정당은 유권자들에게 무엇보다 선거의 쟁점 및 이슈를 제공하는 역할을 담당한다.²⁾ 특정 정당은

2) 이는 키(Key 1964)에 의한 정당의 세 가지 기능 분류인 유권자 속의 정당, 조직

따라서 권력극대화 모형에서 설명되는 것과 같이 특정 균열을 선택하여 그것을 쟁점화하고 자신의 입장을 제시함으로써 유권자들의 지지를 도모하는 것이다. 그러나 중요한 것은 이러한 쟁점화·이슈화가 자유민주주의 정치체제에서는 항상 병렬적·경쟁적으로 나타난다는 점이다. 이처럼 특정 이슈에 대한 상이한 입장을 취하고 있는 정당들의 병렬적 존재와 그들 간의 상호작용에 대한 분석은 정당체제 개념을 활용함으로써 가능해진다.³⁾

즉 개별 정당에만 집중한 논의를 통해서만 민주주의 사회에서 국가와 사회가 매개되는 방식에 대한 구체적인 분석을 수행할 수 없다. 하나의 정당은 다른 정당과의 관계에서 파악될 때만이 정치사회⁴⁾에서 그들이 차지하는 위치가 규정될 수 있다. 반대로 이처럼 두 개 이상의 정당이 병렬적으로 존재하고 있는 정당체제에 의해서만 선거에서 다루어지는 이슈의 종류 및 특정 이슈에 대해 각 정당들이 취하는 입장들로 구성되는 이슈 공간이 형성될 수 있다. 즉 정당체제는 선거 이슈 공간의 제도적인 실체인 것이다.

그러나 이러한 이슈 공간에 대한 기존의 논의는 특정 선거에 대한 분석에 치우침으로써 통시적인 접근을 취하지 못했다. 이는 이슈 공간에 대한 분석이 유권자들의 합리적 선택에 대한 이론적 관점과 주로 연계되었기 때문이다. 하지만 제도주의적 관점을 취함으로써 이슈 공간을 특정 선거 국면에서의 조건으로 전제하는 것에 그치지 않고 이슈 공간에 부여되는 역사적 제약, 구체적으로 한국의 경우 지역주의 선거행태가 발생하는 이유에 대해 통시적으로 분석할 수 있게 된다. 다시 말해 지역정당체제의

으로서의 정당, 정부 부분으로서의 정당 중 투표자에게 정보를 제공하고 투표자를 동원하는 유권자 속의 정당, 즉 선거정당으로서의 기능에 해당하는 내용이다.

3) 정당은 선거, 조직, 정부와 특정 관계를 맺는데, 여기서 정당체제의 개념은 정당과 정부, 정당과 기타 정치사회, 정당과 시민사회 및 정당 간의 상호작용에 대한 기제를 개념화하고 있다(홍득표 2007, 61).

4) 정치사회는 그람시(Gramsci)의 시민사회 개념과 대비되는 영역으로서 억압적인 통치가 이루어지는 영역(Gramsci 1982)과, 토크빌의 개념에서 사회집단의 자율성과 갈등의 표출 및 집합적 선택을 위한 토론의 영역(Cohen and Arato 1992, 19, 37-39)이라는 복합적인 의미를 가진다. 이러한 복합성을 반영하여 본 논문에서는 국가와 일반대중을 매개하는 가장 중요한 기체인 정당을 정치사회의 주요 행위자로 정의한다(김성수 2008, 181).

기원과 발전에 대한 고찰을 통해 비역사적인 조건으로 전제되는 선거 이슈 공간을 제약하는 요인이 무엇인지 더욱 심층적으로 알게 될 수 있는 것이다. 따라서 여기서 문제되는 것은 이슈 공간을 역사적으로 제약하는 제도적 실체인 정당체제의 변화 또는 지속성에 대한 것인데, 이를 분석하기 위해서는 경로의존성의 개념을 활용할 것이 요구된다.

2. 제도의 경로의존성: 지역정당체제에의 적용

제도주의적 관점에서 특정 제도의 지속성에 대한 역사적 검토는 경로의존성의 개념과 깊은 연관을 갖는다. 즉 제도는 한번 수립된 이상 행위자의 전략 및 선택과는 어느 정도 독립적으로 영향력을 행사하며 지속하게 되며, 제도의 이러한 속성은 경로의존성 개념에 입각하여 가장 잘 관찰될 수 있기 때문이다. 경로의존성은 특정 시점에 당시 의도된 기능을 수행하기 위해 형성된 제도가 시간이 흐른 뒤 상황과 환경의 변화에 의해 다른 기능이 요구되어 개혁이 시도되에도 불구하고 개혁에 저항하고 원래의 기능을 계속해서 수행하는 경향이 있음을 지칭하는 개념이다 (Krasner 1988, 67-82).

경로의존성의 존재이유에 대해서는 다양한 논의가 있어왔다. 대표적인 설명 방식은 이미 형성된 제도가 특정 행위자들에게 수확체증(increasing return)을 제공하기 때문에 쉽게 폐기되거나 개혁될 수 없다는 것이다 (Arthur 1994, 112). 지역정당체제의 경우 이 제도가 수확체증을 제공하는 대상은 유권자들이 아니라, 바로 제도를 수립한 정치엘리트들이라고 할 수 있다. 즉 지속적인 지지의 획득이라는 기능, 나아가 불확실성으로 가득한 정치사회에서 일정한 지지를 보장하는 지지기반을 충원해주는 기능은 그것이 지지를 확장하는 기능을 지니고 있지 않다고 하더라도 기존의 지지를 유지해준다는 측면에서 충분히 수확체증적이라고 할 수 있을 것이다. 이는 경로의존성을 설명하는 거래비용 관점의 설명과도 연결되는데, 즉 정치엘리트들의 입장에서는 지역적 선거연합을 통한 지지 획득 기능을 보유함으로써 만약 이러한 제도가 없었을 경우 지지 획득 여부가 불투명한 다른 대안을 구상하고 실험하면서 감수해야 할 위험 및 거래비

용을 줄일 수 있게 되는 것이다(cf. Weingast and Marshall 1988).

그러나 수확체증적인 관점의 설명은 우리가 다루고자 하는 지역정당체제의 경로의존성에 대해 의미 있는 수준의 설명을 제공해주지 못한다. 지역정당체제의 지배적 영향력을 전제한 상황에서 정치엘리트들이 유권자들의 지지를 바탕으로 권력을 획득했다는 결과 자체가 이미 정치엘리트의 목적의식 하에서는 지역정당체제가 수확체증적이었다는 것을 전제하는 것이기 때문이다. 즉 중요한 것은 지역정당체제가 정치엘리트들에게 수확체증을 제공했는지의 여부가 아니라 그것이 그러한 수확체증을 제공하기까지 어떠한 방식으로 공고화되었는가의 문제이다. 이 문제를 해결하는 데 있어 수확체증 개념에 의존한다면 지역정당체제가 어떠한 방식으로 형성되었건 간에 정치엘리트들에게 권력의 획득과 지속이라는 수확체증을 제공했기 때문에 그것이 형성되었다는 공허한 답변밖에 얻을 수 없을 것이다.

따라서 경로의존성을 행위자의 효용 및 수확체증과 관련짓기보다는 제도 자체의 발전 과정의 관점에서 분석할 수 있는 다른 형태의 설명방식이 필요하다. 경로의존성의 발생 원인에 대한 이와 같은 설명으로는 잠금효과(lock-in effect) 혹은 진화실패에 입각한 설명이 있다. 이는 한번 수립된 제도는 그 자체의 경로를 지니게 되며 다른 경로로 전환되기 힘들다는 것으로서 제도 수립과정에서 발생하는 우연적인 상황(contingency)의 개념과 관련된다(Mahoney 2000, 513-515). 여기서 우연적인 상황이란 비교적 엄격하게 규정되는 것으로서 새로 수립하려는 제도를 선택해야 하는 상황에서 다른 효율적인 대안이 존재함에도 불구하고 그 대안에 비해 비효율적인 대안을 선택할 수밖에 없는 역사적·구조적 상황을 의미한다. 따라서 우연성의 개입으로 인해 비효율적인 대안이 선택되었음에도 불구하고 보다 효율적인 대안으로 전환하려고 할 때 이미 비효율적인 대안이 선택되었기 때문에 전환이 실패하는 경우(진화실패), 선택된 대안 혹은 제도는 경로의존성을 지니고 있다고 설명된다.

이상의 설명 방식을 종합하면 다음과 같은 논리구조가 세워질 수 있다. 초기 시점에 발생한 우연적인 사건은 행위자들로 하여금 비효율적인 제도를 도입하게 함으로써 그 제도의 특정한 발전 경로를 설정하게 된다.

이렇게 도입된 제도는 정치엘리트들에게 수확체증을 제공하며 제도 자체가 형성하는 경로를 따라 지속적으로 강화·발전하게 된다. 이처럼 제도의 경로의존적인 강화 과정은 그 제도의 유지에 의해 수확체증을 얻는 행위자가 있다는 것을 전제하지만, 한편에서 제도가 부과하는 제약에 의해 상대적인 손해를 보는 행위자들 역시 존재하게 된다. 상대적인 피해를 보는 행위자들은 그러한 상황을 타개하기 위해 제도개혁을 감행하려 하지만 이는 이미 존재하고 있는 제도가 지닌 감금효과에 의해 실패하게 된다.

따라서 위와 같은 경로의존성의 개념과 논리에 입각하여 한국의 지역주의를 검토하기 위해서는 다음과 같은 사항들이 확인되어야 한다. 첫째, 지역정당체제의 형성 과정에서 우연성이 개입되어야 한다(III장). 둘째, 우연한 상황에 의해 도입된 제도는 비효율성에도 불구하고 행위자들의 선호를 제약하고 형성하는 방식으로 자신의 경로를 형성·강화해나가야 한다(IV장). 셋째, 도입된 제도를 다른 제도로 전환하는 데 있어 기존 제도의 존재에 따른 저항이 발생해야 한다. 즉 제도개혁 시도가 기존 제도의 지속성에 의해 실패해야 한다(V장). 이상과 같은 경로의존성의 특성들에 입각하여 이하에서는 한국의 지역정당체제에 대해 본격적으로 살펴보도록 하겠다.

III. 지역정당체제의 기원: 우연성(Contingency)의 측면

제도의 기원과 관련하여 비효율적인 제도를 형성하도록 하는 우연성의 개입은 제도개혁 시도, 즉 경로 변경 시도를 막는 감금효과의 원인이 된다. 비효율적 대안이였음에도 불구하고 특정 제도가 일단 선택되고 나면 그 제도는 이후의 역사 속에서 자체적인 발전의 경로를 형성함으로써 지속성을 띠게 되는 것이다.

그렇다면 한국 지역주의 현상에 있어서 무엇이 우연성으로 규정될 수 있는가? 먼저 우선 여기서의 우연성, 즉 비효율적 대안을 선택할 수밖에 없는 상황이란 정치엘리트의 관점에서 이야기되는 것임을 지적할 필요가

있다. 앞선 논의에 기초할 때, 한국에서 지역정당체제라는 제도의 수립을 결과한 행위자는 유권자의 지지 및 이에 기반한 정권획득이라는 목적을 두고 각축하는 정치엘리트들이다. 따라서 이들의 관점에서 제도가 수행해야 하는 기능은 유권자의 지지 획득으로 한정되며, 이러한 지지 획득 기능을 효율적으로 수행했는지가 제도의 효율성과 비효율성, 나아가 특정 대안의 선택이 우연적인 것이었는가의 여부를 판단할 수 있는 기준이 된다.

지역적 선거연합, 그리고 이에 기반한 지역정당을 정치엘리트들의 권력 획득 목적에 봉사하는 하나의 제도로서 개념화했을 때, 지역정당들의 병렬로서 지역정당체제의 기원을 살피는 일은 제도의 기원을 탐색한다는 의미를 갖게 될 것이다. 그러나 1987년 민주화 이전까지의 한국 유권자의 선거행태를 검토해 볼 때, 영·호남 지역을 중심으로 한 지속적인 지역투표 행태는 뚜렷하게 나타나지 않는다. 반면에 민주화 이전의 특징적인 선거행태는 기본적으로 정당별 지지율이 선거구의 도시화 정도에 의존하는 여촌야도 선거행태라고 할 수 있을 것이다. 그러나 일견 도시와 농촌이라는 지역적 변수에 기초한 것처럼 보이는 여촌야도 선거행태는 도시화 정도에 따라 차이를 보이는 교육수준의 분포에 따른 것으로서, 도시지역에 거주하는 비교적 높은 수준의 유권자들이 민주화를 상대적으로 높게 지지하는 성향과 관련된 것이었다(이갑윤 1998, 74-75). 즉 유신체제와 신군부 독재 정권 하에서 정당 간의 균열이 권위주의 진영과 민주화 진영으로 양분된 상황에서 민주화 이전의 선거행태를 지배했던 균열은 민주 대 반민주 혹은 민주화 대 반공·법질서 유지라는 이슈를 축으로 형성된 것이다.

사실상 일련의 사건들을 겪기 전까지는 1987년의 지배적인 균열 역시 민주 대 반민주 간의 균열이었다. 예컨대 1987년 10월 20일을 전후한 유권자 의식조사의 결과를 살펴보면, ‘한국 사회의 당면 과제’에 대한 응답에서 ‘경제성장’이라고 응답한 비율 29.3%의 두 배에 이르는 56.5%의 응답이 ‘정치적 민주화’라는 결과를 볼 수 있다(한국기독교사회문제연구원 1987). 이는 여전히 민주화 이슈가 화두였다는 것을 보여주는 증거인 동시에 만약 민주 진영의 단일후보가 권위주의 진영의 후보와 경쟁했다면

전자의 집권 가능성이 매우 높았다는 것을 함의하는 조사결과라고도 할 수 있을 것이다.

그러나 민주화 정초 선거였던 13대 대선 정국에서 발생한 사건들은 민주 대 반민주 균열을 약화시키고 영·호남 지역주의 선거연합이 결성되는 계기로 작용하게 된다. 이러한 사건들을 살펴봄으로써 정당체제라는 제도 수립과정에 개입된 우연성의 요소들을 식별할 수 있을 것이다. 정치엘리트들로 하여금 비효율적 대안을 선택하도록 만든 제약을 형성한 사건들로는 먼저 1987년 권위주의 정권이 대통령 직선제 도입(6·29 선언)을 통해 아래로부터의 민주화 요구를 수용함으로써 이전까지 강력한 선거연합을 형성했던 민주 대 반민주 균열을 일정 정도 약화시켰다는 것을 들 수 있다(조기숙 2000, 48).

그러나 지역적 선거연합의 형성을 초래한 보다 결정적인 사건은 민주화 진영의 후보단일화 실패, 즉 김대중·김영삼의 분열이었다(문용직 1992, 16). 양김씨는 통일민주당이라는 단일 야당 세력에 속해 있었지만 각자 자신의 대선 승리 가능성을 강하게 확신하고 있었기 때문에 후보단일화 협상에서 양보하지 못하고 끝내 김대중 세력의 탈당과 평화민주당의 창당을 결과하게 된다. 이러한 분열로 인한 민주화 이슈의 약화는 결정적으로 지역적 선거연합이 형성되기에 적합한 조건을 창출하게 된다.

87년 대선 정국에서 벌어진 이상의 사건들은 야당 정치엘리트들이 민주화 이슈에 기반한 선거연합이 아닌 지역적 선거연합을 구성할 수밖에 없었던 외부적 조건들을 설명해준다. 비록 6·29 선언을 통한 권위주의 정권의 양보로 인하여 민주화 이슈가 약화되었음에도 불구하고 만약 양김씨가 분열하지 않았다면 민주화 진영의 단일후보와 권위주의 정권의 후계자인 노태우 후보의 대결은 전자의 승리로 끝나게 될 가능성이 매우 높았다. 즉 야당 정치엘리트들의 입장에서는 후보단일화라는 대안이야말로 정권획득이라는 그들의 목표의식과 관련하여 가장 효율적인 선택이었던 것이다.

이러한 맥락에서 양김씨로 대표되는 야당 정치엘리트들은 정권획득이라는 목적과 관련해 후보단일화가 아닌 분열을 선택함으로써 스스로 효율적인 대안을 폐기하였다고 볼 수 있다.⁵⁾ 분열이라는 대안의 비효율성

은 13대 대선에서 민주화 진영의 패배와 노태우 후보의 승리로 증명되었다. 한편으로 민주화 진영을 배타적으로 대표할 수 있는 통합 후보가 존재하지 않는 상황에서 김대중과 김영삼이 지지를 동원할 자원은 자신들이 지닌 지역민과의 역사적인 유대밖에 남아있지 않았다. 즉 87년 대선에서의 지역주의적 선거행태는 민주화 진영의 분열로 인해 양김씨가 그들이 지닌 유일한 권력 자원, 즉 지역 유권자들과의 유대를 기반으로 지역적 선거연합을 형성함으로써 나타난 결과물인 것이다(이갑윤 1998).

구체적으로 정당체제 및 이슈 공간의 측면에서, 87년 대선 국면에서 발생한 민주화 진영의 단일화 실패라는 우연성의 개입은 사르토리에 의해 ‘이슈 축의 압축’이라고 정의된 효과를 야기하였다(Sartori 1976). 이슈 축의 압축 현상은 특정 시점의 정당체제 및 체제 내부의 정당들에 의해 형성된 이슈 공간의 한 축을 구성하는 특정 쟁점이 약화됨으로써 다른 쟁점이 상대적으로 부각되는 현상을 일컫는다. 87년 대선의 경우 약화된 쟁점이란 단일화 실패로 인한 민주화 이슈를 의미하며, 이러한 상황에서 당시 후보들을 변별하기 위한 기준은 지역적인 대표성 밖에 남지 않게 되었다. 특히 민주화 이슈와 관련하여, 양김의 분열로 인해 민주화를 지지하는 유권자들은 출신 및 거주 지역에 따라서만 후보를 선택할 수 있게 된 것이다.⁶⁾

그러나 주의해야 할 것은 이념축의 축소 현상이 일어났던 87년의 상황이 당시의 선거에만 영향을 미친 것이 아니라는 점이다. 양김씨의 분열은 87년 민주화로 인해 정당체제가 재정립되는 과정에서 감금효과를 지닌

5) 물론 김대중·김영삼 양 후보는 정황에 대한 고려를 반영하는 가운데 자신들의 당선 가능성을 확신함으로써 후보자 조정 게임에서 일면 ‘합리적(rational)’인 선택을 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 합리성(rationality)과 효율성(efficiency)은 차이를 가지며, 합리적인 선택이 무조건적으로 효율적인 결과를 낳는다고 볼 수 없다. 효율성은 합리성과 달리 행위자의 선택 원인을 설명하는 개념이라기보다는 선택의 결과를 ‘평가’하는 규범적 척도(normative yardstick)로서 활용되는 개념이며, 또한 효율성에 기반을 둔 제도적 배열이라고 할 수 있는 시장과 달리 여타 변수들이 작용하는 대의정치 시스템 하에서는 더더욱 합리성과 효율성 간에 괴리가 생길 가능성이 크다(cf. Caporaso and Levine 1992, 132-133).

6) 민주화 진영의 분열로 인해 이념적 변별성을 상실한 13대 대선 국면에서 각 지역 유권자의 선택에 대한 합리적 선택론적 분석으로는 박상훈(2009) 및 강성훈(2008) 참조.

특정한 경로를 설정하게 하는 주요한 원인으로 작용했다. 즉 우연성의 개입은 단순히 단기적인 선거 쟁점의 문제일 뿐만 아니라 양김씨를 중심으로 한 지역적 선거연합과 그 제도적 실체인 지역정당체제를 형성하는 데 까지 나아갔다. 이러한 맥락에서 87년 대선의 이슈 공간은 그 제도적 실체인 지역정당체제의 형성과 표리관계를 이루는 것임을 알 수 있다. 그리고 이 시점에서 지역정당체제라는 제도가 민주화 진영의 분열이라는 우연성의 개입으로 인해 기원함으로써 그것은 자체적인 발전의 경로를 따라 강화되고 이후의 선거에 막대한 영향을 미치게 된다.

IV. 지역정당체제의 경로의존적 강화

1. 3당합당과 지역정당체제의 공고화

민주화 진영의 분열이라는 비효율적 대안의 선택은 지역주의 선거연합의 형성과 지역정당체제의 형성을 가져왔기 때문에 이는 단순히 13대 대선 과정에서만 유효했던 정치엘리트의 전략에 머물지 않았으며, 하나의 비공식적 제도로서 자체적인 경로를 형성하며 발전해 나가게 된다. 사회 균열로서는 민주 대 반민주 균열에 비해 미미한 영향력만을 지니고 있던 지역이라는 변수가 정치엘리트들의 편향된 동원에서 시작된 지역정당의 형성으로 인해 독립적인 영향력을 지닌 균열로서 발전한 것이다. 이렇게 수립된 지역정당체제의 경로의존적인 전개과정을 보여주는 가장 대표적인 사례는 1990년의 3당합당이다.

3당합당은 권위주의 세력인 민주정의당 및 신민주공화당과 민주화 진영의 양대축 중 하나였던 통일민주당이라는 이질적인 세력들끼리의 결합이었다. 3당합당이 각 세력의 합리적 판단에 의해 이루어졌다고 할 때, 그들의 입장이 왜 합리적이었는가에 대한 주된 설명으로는 우선적으로 당시 각 세력이 의회 내에서 처한 상황으로부터 설명하는 방식을 들 수 있을 것이다. 즉 여소야대 정국의 타개라는 민정당의 의도와 더불어 제2, 제3 야당이었던 통일민주당과 신민주공화당의 지위 상승이라는 목적에

의해 합당이 가능했다는 설명이 가장 대표적이다(심지연 2009, 388).

그러나 국회 내 지위나 대신에 대한 고려만으로 3당합당을 설명하는 것은 일차원적인 접근이라고 할 수 있다. 이러한 설명방식에서는 정치엘리트들의 권력의지만이 부각될 뿐이며 이들의 선택을 제약하는 여타 요소, 특히 본 논의의 맥락에서는 지역정당체제라는 비공식적 제도의 제약 혹은 경로의존성과 관련된 설명이 반영되고 있지 않기 때문이다. 따라서 이러한 경로의존적 과정을 파악하기 위해서는 합당 주체들의 주관적 의도뿐만 아니라 합당 과정을 살펴보는 접근이 필요하다.

앞서 말한 것처럼 3당합당은 여소야대 정국의 문제에 일차적으로 기원한다. 그러나 본질적으로 여소야대 정국 역시 87년 이후 형성된 지역정당체제의 국회 내 반영을 의미하는 것일 뿐이었다. 따라서 여소야대 정국을 타개하기 위한 방편으로 합당이라는 선택지를 택한 노태우 대통령은 권력을 확대하기 위한 방편으로 지역정당 간의 결합을 추구했다는 측면에서 시작부터 지역정당체제의 논리 하에 움직였다고 할 수 있을 것이다. 여타 균열이 작동하지 않는 지역 중심의 정당체제에서 정치엘리트의 권력 확대는 자신의 지역기반을 유지하는 동시에 타 지역의 엘리트와 연합함으로써 지역적 연합을 구축하는 방식에 의해서만 가능할 것이었기 때문이다.

이러한 상황에서 노태우 대통령이 우선적으로 합당 세력으로 고려했던 정당은 통일민주당이 아닌 평화민주당이었다(노태우 2011, 484-485). 평민당의 경우 당시 원내 제1야당으로서 이미 민정당과의 협조적인 관계를 유지하고 있었으며, 따라서 노태우 대통령은 합당 추진 과정에서 김영삼 총재보다 먼저 김대중 총재에게 접근했던 것이다.

그러나 호남 유권자들의 비난을 받으면서도 민정당과의 협조를 유지해 왔던 김대중 총재는 합당 제안만큼은 거부해야만 했다. 이는 87년 형성된 지역정당체제 및 지역적 선거연합이 부여한 제약이라는 측면에서 설명될 수 있다. 야당의 후보 단일화가 무산됨으로써 민주화 진영의 지도자가 아닌 호남 지역의 대변자로 전락하게 된 김대중 총재는 고립의 위험을 감수해야 함에도 불구하고 자신의 유일한 권력자원인 호남 유권자들과의 지역적 선거연합을 유지하기 위하여 합당 제의를 거절할 수밖에 없었던

것이다(문용직 1993, 82-83). 즉 지역적으로 호남에 국한된 선거연합을 지니고 있던 김대중과 평민당의 입장에서는 권위주의 세력과의 합당이 광주항쟁을 경험한 호남 유권자의 지지 철회를 가져올 것이라는 점을 의식할 수밖에 없었다.⁷⁾

반면 김영삼과 민주당의 경우 어떤 이유로 민정당과의 합당이 가능했는가? 이를 살펴보기 전에 우선 김대중과 김영삼은 본 논의에서 권력의 확대를 추구하는 정치엘리트로서 전제된다는 점에서는 차이를 갖지 않는다는 점이 지적되어야 한다. 즉 정치엘리트로서 김대중 및 평민당 세력이 민정당과 합당하지 못한 이유는 호남 유권자들의 지지 철회와 그로 인한 선거연합의 해체에 대한 두려움 때문이었지, 그들이 민주화 이슈와 관련된 이념적 태도를 김영삼 및 민주당 세력보다 뚜렷하게 고수하는 세력이었기 때문인 것이 아니다. 제1야당이었던 평민당이 당시의 정치적 전개 속에서, 특히 89년에 접어들면서 노태우 정권의 중간평가 유보에 동의하거나 내각제 제안에 대한 유화적인 태도를 취하는 등 다양한 방식으로 권위주의 세력인 노태우 정권과 협조적·타협적 관계를 유지해 왔다는 점 등은 경험적으로 이를 뒷받침해준다고 볼 수 있다(김일영 2009, 12). 통일민주당 역시 평민당과의 경쟁관계 속에서 여당에 대한 강경 및 유화 노선을 교차했다는 것을 볼 때 이념적인 요소가 당시의 정치엘리트들의 선택에 큰 제약을 부여하지 않았음은 더욱 명백해진다.

구체적으로 김영삼과 통일민주당의 경우 자신들의 지역적 지지기반과의 관계에서 평민당이 직면했던 유권자의 역사적 경험에 의한 제약을 비교적 받지 않는 상황에 놓여 있었다. 즉 통일민주당 세력은 합당을 추진하는 데 있어 평민당에 비해 상대적으로 지지기반 손실에 대한 부담이 적었다고 할 수 있을 것이다(문용직 1993, 83-84). 따라서 민정당과의 합당에 있어 평민당이 배제되고 통일민주당이 선택된 이유는 통일민주당의

7) 박철언 의원을 중심으로 진행되었던 민정당과 평민당의 합당 논의는 민정당 내부적으로 평민당의 재야급진 인사에 대한 반발을 가져왔다. 한편 박철언 의원과 합당 논의에 참여했던 당시 평민당 원내총무 김원기 의원의 경우 “만일 우리와 합치려면 당신들도 광주 문제와 관련된 사람들, 말하자면 정호용 의원 같은 사람들을 그냥 뒤서는 안 된다”는 회고에서도 나타나듯이 합당과 관련하여 민정당 내의 5.18 관련 인사들에 대한 제거를 요구했으며, 합당 후 당내 분열과 더불어 지지기반으로부터의 배척 가능성을 합당 거부 이유로 꼽고 있다(경향신문 1994).

경우 합당을 하더라도 지지기반을 상실할 위험이 비교적 적었다는 지적에 있다고 볼 수 있다.

이처럼 합당에 참여할 수 있었던 세력과 그렇지 못했던 세력을 구분지은 제약은 지역정당체제에 의해 구획된 지역적 선거연합이 지닌 특성의 차이라는 형태로 부과되었다. 즉 지역정당체제에 의해 분할된 지역적 구획에 의해 광주항쟁이라는 역사적 경험은 민주화 진영 유권자들의 공통 경험이 아닌 호남민만의 배타적인 특성으로 나타나게 된 것이다. 따라서 3당합당으로 인한 호남의 고립은 87년 민주화 진영의 분열이라는 우연성에 결정적으로 영향을 받은 결과라고 할 수 있을 것이다.

또한 애초에 정치엘리트들로 하여금 지역정당 간의 합당을 추구하게 만든 동기 역시도 지역정당체제 하에서 권력을 확대하기 위한 방편이 여타 지역의 지지를 얻기 위한 합당 외에는 딱히 존재할 수 없었던 상황에 의존했다. 그리고 지역정당체제 하에서의 합당이 지역 블록의 형성을 가져오는 것은 당연한 결과였다. 합당 추진의 원인 자체가 지역정당체제 하에서의 선거연합 확대에 있었기 때문이다.

한마디로 3당합당 및 영·호남 지역정당체제의 공고화는 87년 대선 당시 형성된 지역주의 정당체제가 형성한 제도적 경로의 제약 하에서 이루어진 정치엘리트들의 권력 확대를 위한 합리적 선택의 결과라고 할 수 있다. 3당합당의 과정과 결과는 그 구상부터 지역정당체제의 논리에 종속되었으며 평민당의 합당 거절과 영남 블록의 형성에 이르기까지 지역정당체제의 제약 하에서 이루어졌기 때문이다. 합당 구상의 경우 영남권 통합의 의도가 없었다고 할지라도 앞서 말했듯이 지역정당체제 하에서의 합당이 지역적 블록을 형성하게 되는 것은 당연히 예정되는 결과이다. 이러한 일련의 전개과정은 신제도주의자들이 제도의 선호형성에 대해 주장한 것과 정확히 같은 맥락에서 지역정당체제가 정치엘리트들이 합리적인 선택을 하기 위한 선호를 형성하고 그것을 달성하기 위한 선택지들을 제약했다는 것을 보여준다(cf. Immergut 1998, 25).

2. 15대 대선 DJP 연합과 정치엘리트의 지역주의 선거전략

3당합당은 정치엘리트들이 선거나 정국운영에 있어서 지역정당체제의 제약을 받는 동시에 그러한 제약 하에서 형성된 선호를 추구한다는 것을 보여주는 대표적인 사례이며 이러한 방식의 정계개편은 이후 다소간 변형된 형태로 반복된다. 특히 제15대 대선 당시 김대중의 국민회의와 김종필의 자민련 사이에 체결된 호남과 충청의 ‘지역연합’은 3당합당의 지역적인 논리를 그대로 반복하고 있다. 비록 합당으로까지 나아가지는 않았지만 선거 승리와 정권 획득을 위하여 이념적인 측면에서의 이질성에도 불구하고 상대 지역기반의 지지를 얻어내기 위한 연합이 추진되었다는 점에서 15대 대선의 호남·충청 엘리트 간 지역연합은 3당합당의 논리와 차이를 갖지 않는다(강성훈 2008, 99). 오히려 이념적인 이질성을 극복하면서도 지역정당의 연합을 형성했다는 측면에서 DJP 연합은 3당합당보다 더욱 극명하게 지역정당체제의 공고성을 증명해준다.

구체적으로 정당체제와 이슈공간의 측면에서 DJP 연합이 결성된 1997년 제15대 대선을 살펴볼 경우, 당시의 중대한 선거 이슈로는 외환위기로 인한 사회경제적 쟁점과 대북정책을 꼽을 수 있을 것이다(현재호 2004, 165). 전자인 경제 관련 이슈의 경우 김영삼 정권 책임론으로 이어짐으로써 여당이었던 한나라당에게 불리한 이슈였던 것은 분명하지만 구체적인 경제정책 공약의 측면, 즉 이슈에 대한 정당의 태도에 있어서 한나라당의 이회창 후보와 새정치국민회의의 김대중 후보 진영 간 큰 차이는 존재하지 않았다. 즉 김대중 후보 역시 분배중심적 공약을 내놓기보다는 경제상황을 정상화하기 위한 성장중심적, 신자유주의적인 공약을 제시한 것이다.

반면 대북 이슈의 경우 공약의 내용만을 두고 보았을 때에는 두 후보 사이에 분명한 간극을 형성하는 이슈라고 할 수 있을 것이다. 그러나 대북 이슈의 강도는 생각만큼 크지 않았다. 경합지역인 수도권 등을 제외하고 지역정당의 본산이라고 할 수 있는 영·호남 지역만을 놓고 보았을 때 여전히 강력한 지역투표 현상이 발생하고 있다.⁸⁾ 다시 말해 대북 이

8) 광주 약 97.3%, 전남 약 94.6%, 전북 약 90.7%의 유권자가 새정치국민회의의

슈의 경우 정당의 지역기반 유권자들에게는 의미 있는 이슈로서 받아들여지지 않은 것이다. 물론 보수세력인 자민련과의 연합을 통해 대북이슈에 있어서 김대중 후보의 상대적인 진보성이 덜 부각되었다는 효과도 무시할 수 없을 것이지만, 이를 고려하더라도 뚜렷하게 나뉘는 영·호남의 선거행태가 함의하는 바는 DJP 연합 역시 3당합당과 마찬가지로 지역정당체제의 전제 하에서 이루어진 엘리트들의 전략적 선택이었다는 것이다.

즉 연합 과정에서 국민회의와 자민련은 자신들이 선호하는 경제 정책과 대북 정책을 상호 양보 및 교환하였으나⁹⁾, 이는 어디까지나 지역 연합을 구성하기 위한 협상의 전제에 불과한 것이며, 이러한 교환은 영·호남 유권자들의 지역정당에 대한 배타적인 지지에는 거의 영향을 미치지 않았다. 이는 이슈의 측면과 구체적인 선거 국면이 분리되었다는 것을 의미하는데, 이슈의 경우 엘리트 간 협상의 영역에서는 의미 있게 기능하지만 막상 선거에 있어서는 각 지역 유권자들에게 중요한 고려 대상이 아니었던 것이다. 이는 결과적으로 다른 이슈들을 압도하는 지역정당체제의 공고성과 이에 입각한 엘리트들의 전략적 선택을 반증해준다고 볼 수 있을 것이다.

정리하자면 3당합당이나 DJP 연합 등을 설명하는 데 있어서 이것이 정치엘리트들의 합리적 선택일 수 있었던 이유는 그것이 지역주의 정당체제라는 제도가 부과한 제약을 전제로 한 선택이었다는 점이 강조되어야 한다. 즉 정당 통합이나 연합의 추진과 진행 양 측면 모두에서 정치엘리트들의 선호가 정당체제에 의해 형성된 것이다. 동시에 이는 87년 이후 한국의 제도권 정치가 지역정당체제에 의해 설정된 경로의 도상에서 진행되었다는 것을 말해준다.

김대중 후보를, 부산 약 83.1%, 울산 약 78.1%, 대구 약 85.7%, 경남 약 86.4%, 경북 약 83.7%의 유권자가 한나라당 이회창 후보 및 국민신당 이인제 후보에게 투표하였다(중앙선거관리위원회 1998). 이인제 후보의 경우 한나라당 경선에서 탈락한 뒤 창당한 것이므로 과거 한나라당의 지역 유권자와의 관계를 공유하고 있다고 가정하여 이회창 후보와 묶어 계산하였다.

9) 15대 대선 과정에서 새정치국민회의와 자민련의 정치엘리트 간 공약 협상 및 수렴에 관한 분석으로는 현재호(2004) 참조.

V. 제도개혁 시도와 감금효과: 열린우리당 실험의 실패

지금까지 87년 민주화 진영의 후보단일화 실패에서 기원한 지역정당체제가 영·호남을 중심으로 지속적으로 강화되어 온 과정을 살펴보았다. 한편 이처럼 제도적 수준으로까지 공고화된 지역정당체제는 정치엘리트들에 대해 효용의 상대적인 차이를 부여하는 분배적 효과를 낳게 되고 이들 중 지역정당체제로 인해 상대적인 피해를 입게 되는 세력은 제도에 대한 개혁을 시도하게 된다.

지역정당체제는 정치엘리트에게 있어 지역에 기반한 지지의 흐름을 보장함으로써 정파를 초월하여 효과적인 지지 획득 도구가 되었다고 할 수 있지만, 인구비례나 지역정당체제 하에서의 엘리트 전략의 제약 등을 고려하면 정당 세력 별로 그 수혜에 있어 상대적인 편차가 존재하게 된다. 특히 호남 지역기반을 지닌 세력은 일정한 지지를 보장받을 수 있다는 점에서 지역정당체제의 수혜자였지만 그보다 문제적인 것은 특히 대선의 경우 호남 대 비호남 구도에 의해 그들이 항상 피해를 볼 수밖에 없었다는 점에 있다. 대표적으로 앞서 살펴본 15대 대선에서의 DJP연합은 비록 그것이 지역주의의 논리에 충실한 전략이었음에도 한편으로는 호남 고립형 지역구도를 극복하고자 하는 자구적인 시도였다고 할 수 있다.

김대중 정권에서 노무현 정권에 이르기까지 호남 기반 엘리트 세력에 의해 추진되었던 가장 큰 정치적 프로젝트는 앞서 말했듯이 호남 고립형의 지역구도를 타파하는 것이었다. 이러한 지향은 김대중 정권에서부터 가시적으로 나타났는데, 예컨대 전두환·노태우의 사면복권이나 인사충원에서의 지역편중 방지 등 정치적 노력과 대구 밀라노 프로젝트·부산 선물거래소 유치 등 영남권에 대한 경제적 지원 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 영남 기반의 한나라당 세력은 정부요직의 인사편중 실태와 야권 탄압 등을 빌미로 정권 내내 영남의 지역감정을 동원했고 이를 타개하기 위한 새천년민주당으로의 정당개혁 역시 2000년 4·13 총선의 패배로 실패하게 된다(성한용 2001).

이와 같은 위기 국면에서 대선을 준비해야 했던 민주당은 당내 개혁파의 득세 하에 조직구조 개편 및 국민경선제 도입 등의 당내 개혁을 실행한다. 이 과정에서 등장한 노무현은 영남출신임에도 소위 ‘광주대첩’ 등과 같은 이변을 일으키며 대선 후보로 지목되고 개혁세력임을 내세워 끝내 16대 대선에서 승리한다. 그러나 영남출신 민주당 대선후보로서 자신의 존재를 ‘지역주의 타파’와 등치시킨 노무현의 선거결과는 지역정당체제의 극복과는 거리가 멀었다. 개혁이슈를 선점함으로써 얻은 효과는 수도권에 한정되었으며, 충청권의 지지는 행정수도 공약의 영향이었다는 것이 주된 평가이다. 노무현의 출신지역인 영남에서의 성과 역시 기대에 미치지 못하는 것이었다. 노무현 후보는 97년 대선 김대중 후보가 받은 것의 2배에 달하는 대구·경북에서 20%, 부산·경남에서 28%의 지지를 받았으나, 노무현 자신이 부산 출신이라는 사실과 부산·경남 지역에서 대대적인 선거운동을 펼쳤던 것을 고려하면 대구·경북에서의 지지율과 큰 차이를 볼 수 없는 낮은 성과라고 할 수 있다(안철현 2003, 189).

김대중 대통령의 지역주의 극복 시도와 노무현 후보 선출 과정에서 공통적으로 발견할 수 있는 것은 정당의 제도적 성격에 대한 개혁이다. 새천년민주당의 개혁인사(소위 ‘호남 물갈이’) 및 4·13 총선 패배 이후 국민경선제 도입 등은 기존 정당이 지닌 폐쇄적인 속성에 대한 개혁이라고 볼 수 있다(김용호 2008, 207-208). 이는 특히 한국 정당체제가 정당이 지닌 지도자 중심적·권위주의적 속성에 크게 기인했다는 것을 상기할 때, 정치엘리트들에 의한 편향성의 동원이 아니라 사회적인 요구를 받아들이려는 시도라고 볼 수 있다. 다른 관점에서는 이 같은 ‘전국정당화’를 단순히 권력극대화 정당균열 모델에서 사회균열 모델로의 이행이 아니라 새로운 편향성의 동원을 목표로 한 것이라고도 볼 수 있을 것이다. 그러나 이들의 정당개혁이 무엇을 지향했건 간에 김대중 정권의 민주당 정당개혁이나 노무현 대통령 정권기에 시도된 열린우리당 실험은 본질적으로 정당개혁을 통해 정당체제 개혁을 진행하려는 프로젝트였다고 할 수 있을 것이다.

구체적으로 열린우리당 실험은 민주당 개혁의 연장선에 있었다. 그러나 그것은 당내개혁이 아닌 재창당이라는 파격적인 방식으로 수행되었다. 그

과정에서 발생한 기존 민주당과의 불화에도 불구하고 열린우리당의 창당을 통해 개혁세력이 지향한 바는 민주당의 탈호남·전국정당화라고 할 수 있다. 민주당 내 비주류였던 노무현의 지지세력(주로 영남 출신의 민주당 당원들)과 민주화 운동 경력을 지닌 한나라당 내 일부 의원들, 그리고 몇몇 진보인사들을 수렴함으로써 호남 지역과 유대를 지닌 인물이 아니라 개혁 이슈를 대표할 수 있는 인물들의 인사와 특히 영남권과 유대를 지닌 인물들의 인사에 집중된 것이다(전상숙 2010, 156).

그러나 노무현의 정당체제 개혁은 그가 예상한 바대로 진행되지 않았다. 민주당과 한나라당의 탄핵소추로 인한 이른바 탄핵정국이 호재로 작용했음에도 불구하고 17대 총선은 여전히 대한민국의 전형적인 영호남 지역주의 구도를 띠고 있었다. 달라진 것은 민주당의 몰락과 이에 따른 호남의 공백을 열린우리당이 대체했다는 것뿐이었다. 즉, 노무현의 정당 개혁은 신당 창당을 통해 정당 자체를 재창조했다는 점에서 동교동계가 지배하던 호남 지역정당 내부의 구조 개혁이라고는 볼 수 있겠지만, 원래 목표대로 영·호남 지역정당체제의 개혁을 가져오지는 못한 것이다(강명세 2005, 264-265).

이처럼 열린우리당 실험의 실패는 지역정당체제의 공고성을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 호남 기반 엘리트들이 아무리 전국정당화를 지향한다고 할지라도 정당체제는 정당 간의 상호작용으로 이루어지는 것이기 때문에 영남의 선거연합이 확고한 상황에서 쉽사리 변화될 수 없었다.

전국적으로는 과반수의 의석을 얻었지만 영남 유권자의 지지를 얻어내는 데 실패함으로써 영·호남 지역정당체제를 재편하려는 열린우리당 세력의 시도가 좌절되는 과정은 우선 정치엘리트의 선거전략이라는 측면에서 파악될 수 있을 것이다. 그런데 이와 관련해서는 이들의 선거전략을 지역주의의 논리를 그대로 답습한 ‘신지역주의’라는 관점에서 비판하는 입장이 존재한다(장신기 2003, 159). 이는 고려해볼만한 지적이라고 생각되는데, 노무현의 실험이 실패한 이유가 지역주의 논리에 대항함에도 불구하고 그 논리를 동일하게 유지했기 때문에 발생했다는 주장을 담고 있기 때문이다.

신지역주의라는 관점의 비판이 적절히 지적하듯이 노무현과 열린우리당의 지역주의 극복 전략은 그 의도나 슬로건에도 불구하고 지역정당체제가 부과하는 제약 속에서 과거 정치엘리트들이 수행했던 것과 같은 방식의 지역주의적 전략을 답습하고 있다. 지역정당의 병렬로서 지역정당체제가 부과하는 한계란 곧 권력의 확대를 위해서는 자신의 지지기반 이외의 지역적 기반으로부터 지지를 획득해야만 하는 상황을 의미한다. 이러한 상황에서 과거의 엘리트들이 지역정당 간의 합당이나 연합이라는 전략을 선택했다면 열린우리당 실험은 선거연합을 재편하는 방식, 즉 영남 유권자가 기존에 형성하고 있던 영남 엘리트들과의 선거연합을 자신과의 선거연합으로 대체하려는 전략을 선택하였다. 그러나 이러한 전략의 변경은 대안적인 이슈나 균열을 활용하는 것이 아니라, 영남 진출이라는 슬로건에서 나타나듯이 이미 지역적으로 분할된 유권자 집단의 단위를 목표로 삼는다는 측면에서 본질적으로 과거의 사례와 차이를 지니는 것이 아니다.

구체적으로 열린우리당의 전략을 살펴보면, 우선 이들은 창당을 통해 비(非) 노무현 계열의 호남 기반 민주당 세력과 결별하고 전국정당화를 기치로 내세움으로써 호남에 대한 대표성을 벗어버리기를 의도했다. 이는 호남 선거연합에 대한 적극적인 해체라고는 볼 수 없지만 영남유권자들의 지지를 얻기 위한 전략, 즉 영남 지역에 새로운 선거연합을 결성하기 위한 전략이라고 볼 수 있을 것이다. 더불어 영남유권자들과의 유대를 강조하기 위한 열린우리당의 영남 인사 공천 등은 한층 더 적나라하게 이들의 지역주의적 논리를 보여준다. 여기서 우선적으로 발견할 수 있듯이 노무현과 열린우리당의 선거전략은 여전히 지역적 선거연합의 확대 혹은 재편이라는 측면에서 접근되고 있다.

한편 영남권에 형성된 이슈 공간의 경우 여전히 전형적인 한국 지역정당체제의 제약 하에 놓여 있었다. 2004년 총선의 변수라고 할 수 있었던 탄핵정국의 경우 이미 영남유권자들에게 의해 지지를 받은 한나라당 의원들과 민주당 의원들의 결정에 의한 것이었고, 한편으로 열린우리당의 개혁 표어 역시 그 실체가 애매한 상황이었다. 즉 이슈 공간의 측면에서도 영남유권자들에게 경쟁하는 정당들이 제시하는 이슈의 경우 변별력이

없었으며 따라서 열린우리당의 소위 ‘영남 공략’은 과거의 정치엘리트들과 동일하게 이념적 요인이나 대안적 이슈에 기반한 전략이 아닌 영남 출신 인사와 대통령의 연고에 기반하여 선거연합을 형성하려는 시도로 나타날 수밖에 없었다.

따라서 이처럼 여타 이슈의 영향이 미약한 상황에서, 곧 한국 지역정당체제가 형성하는 전형적인 이슈 공간 하에서 영남유권자들의 경우 1987년부터 시작되어 3당합당 등을 거치며 점차로 강화된 지역정당과의 유대를 변별 기준으로 삼을 수밖에 없게 된 것이다. 실제로 열린우리당은 영남권 진출을 통한 지역주의 극복을 최대의 목적으로 삼았음에도 불구하고 부산에서 1석, 경상남도에서 2석을 얻는 데에 그쳤는데, 이는 유권자들이 열린우리당이 아닌 한나라당 의원들을 선택한 기준이 무엇인지를 연역적으로 파악하게 해준다. 즉 유권자들에게 있어서는 열린우리당이 공천한 영남 출신 인사나 그들이 제기하는 새로운 이슈보다는 10여 년간 지속된 지역정당체제 하에서 형성된 기존 지역정당과의 공고한 유대관계가 투표의 결정 기준이었던 것이다.

그러나 열린우리당 실험의 결과는 단지 영남 선거연합의 재편에 실패한 것에서 그치지 않았다. 열린우리당의 영남 진출 시도는 민주당과의 분당을 통해 탈호남을 주창하며 호남 지역 유권자들과의 거리두기를 전제로 한 것이었는데, 열린우리당 실험 이후 호남 기반 엘리트와 호남 유권자들의 전통적인 유대에 금이 가기 시작한 것이다. 예컨대 김대중의 경우 90년의 3당합당이라는 고립을 겪었음에도 불구하고 호남 지역 유권자들과의 유대를 유지하기 위해 합당 제의를 거절했다. 반면 노무현과 열린우리당 세력의 경우에는 이와는 반대로 적극적으로 기존의 유대관계를 부정함으로써 새로운 선거연합을 형성하기를 의도했던 것이다.

하지만 영남 진출은 결국 실패로 끝이 났고 그 결과는 오히려 기존의 호남 선거연합, 특히 호남에 거주하지 않는 호남 출신 유권자들이 호남 기반의 지역정당에 투표하지 않게 되는 결과를 가져옴으로써 기존에 존재했던 지역정당체제의 한 축마저 붕괴시키고 있다.¹⁰⁾ 이러한 측면에서

10) 호남 거주 유권자들과 달리 여타 지역, 대표적으로 수도권의 호남출신 유권자들의 경우 17대 대선 당시 노무현 정부에 대한 77.4%의 부정적인 평가를 보여주었고, 16대 대선 이후 각종 선거에서도 호남출신 수도권 유권자들의 한나라당에 대

노무현 정권 이후의 지역투표의 감소 추세는 새로운 균열의 작동이라기 보다는 지역정당체제의 왜곡된 지속, 곧 새로운 대표체계나 정당균열이 존재하지 않는 상황에서 기존 지역정당체제의 한 쪽 세력이 붕괴함으로써 다른 세력이 반사적으로 지지를 얻게 되는 왜곡된 상황으로 해석될 여지가 있을 것으로 보인다.

VI. 결론

지금까지 87년 민주화 이후 한국의 한국 지역주의 선거행태를 결과한 제도적 요인으로서 지역정당체제에 대해 그 기원과 발전 및 개혁 과정을 중심으로 하여 통시적으로 개괄해 보았다. 결과적으로 지역정당체제는 13대 대선 국면에서 양김씨가 분열함으로써 민주화 진영을 대표하는 두 지도적 인사의 파벌을 중심으로 위로부터 부과된 정치적인 균열이며, 이것이 한국 정당체제의 이념적·직능적 변별성을 희석시키고 지역 중심으로 분할된 정당체제의 자체적인 발전 경로를 형성해 왔음을 파악할 수 있었다.

지역 할거적인 형태로 형성된 거대 정당들이 통합과 분열을 계속하는 가운데, 진정으로 사회 내부에 존재하는 갈등을 대표하는 균열 및 정치세력은 예컨대 김영삼 정권에서 이루어진 신한국당의 대규모 소장파 정치세력 흡수나 새천년민주당 개혁 당시의 소위 ‘호남 물갈이’ 등 독립적인 정당을 수립하지 못한 채 왜곡된 방식으로 수행되었다. 이 과정에서 제도적인 실체를 갖추고 자신을 관찰할 수 있었던 것은 계속해서 지역적인 기원을 가진 거대 정당들이었고, 따라서 노무현 정권기의 열린우리당 실험에서 관찰할 수 있듯이 개혁 이슈 등의 새로운 균열을 동원하려는 시도는 지역정당을 매개로 한 유권자들의 지역적인 분할 앞에서 큰 힘을 발휘할 수 없었다.

따라서 지역정당체제의 변화 없이 기존에 존재했던 정당체제 및 정당

한 지지가 늘어나고 있다(김영태 2009).

의 쇄신이나 개혁을 중심으로 지역주의 선거행태의 극복을 달성하려는 전략이나 전망 등은 선부른 것으로 평가할 수 있다. 단순히 정당 내부의 독립적인 개혁을 통해 지역정당체제 자체를 극복 하려는 시도는 한계가 따르기 마련이며, 체제 내의 정당-유권자 관계 및 정당 간 관계가 상호작용하는 자체적인 논리를 지니고 있기 때문에 정당체제의 극복 전략은 정당체제 자체의 맥락에서 고찰되어야 한다. 따라서 김대중 정권에서의 지역주의 극복 시도나 열린우리당 실험에서의 전략과 같이 영남 출신 인사를 바탕으로 영남 유권자를 포섭하려는 지역주의적 시도보다는 진정으로 정당을 전국화하기 위한 사회 내의 균열이 무엇인지를 파악하는 것이 우선돼야 할 것으로 보인다. 그러나 균열 및 이슈의 동원 자체도 정당체제 내부에 기존에 존재하던 정당에 의해 동원될 경우 지역적인 변별성을 벗어날 수 없는 현상이 나타나게 되는데, 이와 관련해서는 정당체제의 개혁이 기존의 정당을 쇄신하는 방향보다는(그것이 열린우리당과 같이 아무리 신당창당이라는 이름에 의해 수행될지라도) 전적으로 기존 정치세력과 분리된 새로운 세력에 의해 형성될 때 가능성을 찾을 수 있을 것이라는 진단을 내릴 수 있을 것이다.

| 참고문헌 |

- 강명세(2005). “지역주의 정치와 한국정당체제의 재편?.” 『한국정당학회보』. 제4권. 제2호.
- 강성훈(2008). “한국의 현대 정치적 지역주의: 신제도주의적 관점을 중심으로.” 부산대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.
- 김성수(2008). “온라인 공론장을 둘러싼 정당과 시민사회운동의 헤게모니 경쟁에 대한 분석.” 『시민사회와 NGO』. 제6권. 제2호.
- 김영태(2009). “한국의 선거와 출신지역: 15~17대 대통령선거 수도권지역 결과를 중심으로.” 『현대정치연구』. 제2권. 제2호, pp. 61-85.
- 김용호(2008). “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』. 제7권. 제1호.
- 김일영(2009). “노태우 정부에서의 정치사회적 갈등양상과 해결경험.” 『분쟁해결연구』. 제7권. 제2호.
- 노태우(2011). 『노태우 회고록 상: 국가, 민주화, 나의 운명』. 조선뉴프레스.
- 문용직(1992). “한국의 정당과 지역주의.” 『한국과 국제정치』. 제8권. 제1호.
- 문용직(1993). “1990년 3당 합당의 분석.” 『한국과 국제정치』. 제9권. 제1호.
- 박상훈(2009). 『만들어진 현실』. 후마니타스.
- 성한용(2001). 『DJ는 왜 지역갈등 해소에 실패했는가』. 중심.
- 심지연(2009). 『증보판 한국정당정치사: 위기와 통합의 정치』. 백산서당.
- 안철현(2003). “지역주의 정치와 16대 대선.” 『21세기 정치학회보』. 제13집. 2호.
- 이갑윤(1998). 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.
- 장신기(2003). “노무현 정권의 신지역주의 논리를 비판한다.” 『월간 인물과 사상』. 제64권.
- 전상숙(2010). “정치적 리더십과 지역대표성: 노무현과 지역주의를 중심으로.” 『담론 201』. 제13권. 제3호.

- 조기숙(2000). 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남출판.
- 중앙선거관리위원회(1998). 『제15대 대통령선거 총람』.
- 최한수(1996). 『한국선거정치론』. 대왕사.
- 한국기독교사회문제연구원(1987). 『군부독재종식과 선거투쟁』. 민중사.
- 현재호(2004). “민주화 이후 정당 간 연합에 관한 연구: DJP 연합을 중심으로.” 『아세아연구』. 제47권. 제1호.
- 홍득표(2007). 『한국정당개혁론: 이론과 실제』. 학문사.
- 『경향신문』. 1994년 4월 22일.
- Arthur, B.(1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato(1992). *Civil Society and Political Theory*. MA: MIT Press.
- Downs, A(1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Gramsci, Antonio(1982). *Selections from Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Hall, P. A.(1992). “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s.” Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(ed.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M.(1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics & Society*. Vol. 26. No. 1.
- Katznelson, I.(1997). “Structure and Configuration in Comparative Politics.” Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman(ed.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Key, V. O.(1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell.

- Krasner, S.(1988). "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*. Vol. 21. No. 1.
- Caporaso, J. A. and Levine D. P.(1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, S. M. and Rokkan, S.(1967). "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction." S. M. Lipset and S. Rokkan(ed.). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Macmillan.
- Mahoney, J.(2000). "Path Dependence in historical sociology." *Theory and Society*. Vol. 29. No. 4.
- Sartori, G.(1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Smith, R. M.(1988). "Political Jurisprudence, the 'New Institutionalism,' and the Future of Public Law." *American Political Science Review*. Vol. 82. No. 1.
- Weingast, B. and Marshall, M.(1988). "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy*. Vol. 96. No. 1.

| 논문투고일 : 2013년 11월 25일 |

| 논문심사일 : 2013년 11월 28일 |

| 게재확정일 : 2013년 12월 17일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 3 (2013)

**Understanding Electoral Phenomena of
Korean Regionalism from the Perspectives of
New Institutionalism:
Focusing on the Path-Dependency of
Regional Party System**

Sung-Soo Kim
(Hanyang Univ.)

It is a general assumption that the regional voting pattern have been reinforced in Korea political arena, since 13th presidential and 13th congressional elections after democratic transition of 1987. This paper uses new institutionalism approach to trace the reasons for reproducing voting patterns of regionalism rather than modernization and rational choice theories, previously dominantly used for explanation. The regional party system apparently became an active institution, mediating the connection between society and the state since 1987. To understand this trend, the concept of path-dependency will be applied to analyze its constancy and reproduction. Through path-dependency, this paper will assist how the regional party system of Korea was originated by so-called 'contingency' approach; how the path-dependent developmental process provided the formation of new political party (Democratic Liberty Party and the DJP coalition); and how the Uri Party tried to overcome existing regional party system in terms of institutional reform during Roh's regime.

Key words: Voting Pattern of Regionalism, New Institutionalism,
Regional Party System, Path-Dependency, Middle
Range Theory