

선거와 지역구도

유철중
이혜경

I. 들어가는 말

현대 민주주의는 간접 민주주의 체제로서 국민의 대다수가 직접 정책결정에 참여하지 않고 선거를 통하여 국민의 의사를 국가정책에 전이시키는 가장 중요한 제도적 장치라 할 수 있다. 민주정치는 경쟁을 기초로 하는 정치행태의 일종이고, 선거제도는 이러한 정치경쟁을 가능케하는 주요 게임 규칙이라면 선거과정은 이 같은 정치적 경쟁의 실질적인 진행과정을 의미한다. 즉, 선거과정이란 한정된 지역의 유권자들을 대상으로 각 정당과 후보자들이 더 많은 지지표를 획득하기 위해 상호 경쟁하는 과정이라 할 수 있다. 선거를 통해 권력을 획득하게 함으로써 권력을 추구하는 엘리트들이 선거에서 이기기위해서도 더 많은 사람들의 기대와 요구를 만족시키려하는 경쟁속에서 국민의 의사는 국가 정책결정에 반영되게 된다. 따라서 선거결과는 단지 유권자들의 투표행태나 선거제도에 의해 결정된다기 보다는 정당과 후보자들이 선거 전략과 운동을 통하여 유권자들의 반응을 자신에게 유리하게 유도하는 과정에 의해 결정된다고 보아야 할 것이다. 선거는 후보자에게나 유권자에게나 다같이 결과를 예측하기 어려운 선택의 과정인 것이다.

유신체제나 5공화국과 같은 권위주의 정권하에서 선거의 비중이 그다지 높지 않음을 고려할 때, 기존의 한국선거에 관한 연구가 상대적으로 민주적이었다고 할 수 있는 제3공화국(1963-1971)시절과 1987년 이후의 선거에 집중되어 있다.

한국 유권자의 투표행태를 설명함에 있어 기존의 연구에서 중요시 되었던 첫번째 요인은 도시화 정도 또는 도시와 농촌의 균열 이었다.

주지하다시피 한국사회는 박정권에 의해 국가 주도 산업화가 추진된 이래 빠른 속도의 도시화를 경험하였다. 실제로 1963년 및 1967년 그리고 1971년 대통령

* 지방자치연구소장, 전북대학교 정치외교학과 교수

** 기전여자전문대학 전임강사

및 국회의원선거에서 나타난 투표행태의 유형은 도시화의 정도에 따라 잘 설명될 수 있다.

특히 1971년 대통령 및 국회의원 선거에서 나타난 야당에 대한 지지율의 증가는 오랫동안 여당에 대하여 비판적이었으며 농촌지역의 유권자와 비교하여 야당에 동정적이었던 도시 유권자의 지지에 기인하고 있다.

한국유권자의 투표행태를 설명함에 있어 또 다른 주요 요인은 지역주의이다. 대통령 선거에 관한 한 지역주의의 영향은 1963년과 1967년 선거에서 이미 미약하게나마 나타났고, 1971년 및 1987년 선거에서는 투표행태를 결정짓는 가장 중요한 요인으로 부상되었다. 그러나 1988년 국회의원선거는 4개월 전 대통령선거에서 나타났던 지역주의가 강력한 영향을 끼친 최초의 국회의원 선거였다. 그 후 1992년 제 14대 국회의원 선거, 1992년 제 14대 대통령 선거, 1996년의 제 15대 국회의원 선거등 한국의 모든 선거에서의 투표행태를 설명하는데 지역주의가 가장 중요한 요인이라고 말 할 수 있게 되었다. 특히 지역주의는 1980년대와 1990년대를 거치면서 계속되어 왔을 뿐 아니라 시간이 경과됨에 따라 더욱 강화되어가고 있다.

따라서 본 글은 선거에서 나타난 유권자들의 투표행태에 대한 분석을 시도함에 있어서 투표행태를 설명하는데 중요한 요소로 알려진 지역주의에 대해서 살펴보고자 한다. 선거결과에 기초하여 특히 지역주의가 정당별 득표에 미친 영향을 살펴보고 한국 민주정치의 나아갈 과제를 살펴보고자 한다.

II. 선거행태의 재해석

1. 투표행태 결정요인

15대 국회의원 선거의 투표율(63.9%)은 역대 국회의원 선거중 가장 낮은 것으로 기록되었다. 선거가 정치적 의미를 가질 수 없었던 권위주의시대 보다 상대적으로 선거의 정치적 의미가 큰 제6공화국에서 투표율이 점점 낮아지고 있다는 사실은 주목할 만하다.

이 남영교수는 유권자들의 투표여부 설명을 위해 중요성을 갖는 변수들은 연령, 직업, 지지호소 변수, 투표효능감, 선거관심, 그리고 지역의원 평가등으로 보았다.

도입된 변수중 가장 판별력이 큰 변수는 선거에 대한 관심 변수이고, 다음으로 연령, 투표효능감, 직업, 지지호소, 의원평가의 순이다.¹⁾

조 중빈교수는 유권자의 여야성향에 대한 연구에서 여야성향과 같은 심리성향은 단시일 내에 형성되는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 학습되는 것이며, 이러한 학습은 개인이 처해 있는 사회·경제적 환경속에서 이루어진다고 보고, 주요 환경변수와 여야성향을 관련지워 설명하고 있다.

관심을 갖게되는 사회·경제적 환경 변수로는 교육, 연령, 소득, 출신지역 등을 들고 있다. 사회·경제적 변수중에서 출신지역에 따라 여야의 차이가 가장 두드러지게 나타나는데 전라(57%), 서울(42%), 경기·충청(30%), 강원(22%), 경상(21%) 순서로 야성향이 강하고, 경상(29%), 경기·충청(28%), 강원(22%), 서울(21%), 전라(8%)순으로 여성향이 강하다는 분석이다.

여야성향은 사회·경제적 환경 속에서 장기간에 걸쳐 형성된다고 보고, 환경변수들과의 관계를 분석한 결과 출신지역, 연령, 학력의 순서로 강한 상관관계를 보였다. 특기할 만한 사실은 도시화의 정도와 여야성향 현상이 존재하지 않는다는 사실을 밝혔다.²⁾

박찬욱 교수는 유권자의 투표결정요인으로 당파적 태도, 정견과 함께 후보 개인의 특성을 들고 있다. 투표선택에 관한 대표적인 인과모형을 보면 이 세가지 가운데서도 후보자들에 대한 비교·평가는 선택행위에 가장 근접한 요인이 된다.

한국유권자의 투표결정요인으로써 가장 중요하게 부각된 것이 인물 기준이다. 1960년대 이후 실시된 조사에서 보면 인물요인은 그 비중이 약화되고 있으나 정당이나 정견 위주의 기준에 비하여 가장 빈번히 지적되고 있다. 이 연구를 위한 조사에서는 “무엇을 보고 투표했느냐?”는 질문에 응답자의 31.8%가 인물을 보고, 28.9%가 후보자의 정당을 보고, 그리고 25.3%가 공약이나 정견을 보고 라고 응답하였다. 인물을 중시했다는 사람에게만 구체적으로 어떤 측면이었는데를 다시 물었더니, 정치적 경륜과 공식경험(36.6%), 신뢰성(27.9%), 정직성(12.3%)의 세 항목이 가장 높은 빈도를 보여주었다.³⁾

2. 여촌야도

1) 이남영, “투표참여와 기권,” 이남영 편, 『한국의 선거』(서울:나남, 1993), p.44.

2) 조중빈, “유권자의 여야성향과 투표행태,” 이남영 편, 앞의 책, pp.57~64.

3) 박찬욱, “제14대 국회의원 총 선거에서의 정당지지분석,” 이남영 편, 앞의 책, p. 89.

얼마전 까지만해도 여당은 농촌에서 야당은 도시에서 상대적으로 많은 표를 얻는다는 여촌야도의 경험적 발견에는 대체로 큰 이견이 없었다. 역대 대통령선거에서나 국회의원선거에서나 지속적으로 발견되는 규칙성이 바로 이러한 현상이었기 때문이다. 여촌야도 현상에 대한 설명은 크게 두 가지로 나타나는데 하나는 농촌의 속성에 착안한 설명이고, 하나는 도시의 속성에 착안한 설명이라고 할 수 있다. 대부분의 기존 연구가 전자의 입장을 취하는데, 도시에서는 도시민의 높은 정치의식 때문에 동원이 힘든 반면, 농촌에서는 읍민의 낮은 정치적 의식이 준봉투표나 동원투표를 가능하게 하여 여당이 우위를 점한다고 주장한다. 후자는 도시에서의 야당성향은 근대화의 자연스러운 결과라고 한다. 즉, 도시화와 산업화에 따른 각종 사회·경제문제는 급증하는데 정부의 관리능력은 이에 따라가지 못하기 때문에 여당은 도시에서 고전을 면치 못한다는 것이다.

윤천주교수는 농촌민들의 관권, 폭력, 금전, 물품등의 물체적 자극, 감정주의적 이념과 분위기등의 외부적 압력에 반응하는 준봉투표(conformity voting)를 하는 반면, 도시민들은 이와 대조적으로 정치에 대한 높은 관심과 지식을 가지고 자기 의견과 판단하에 자발적으로 정치에 참여하는 관심투표(interest voting)를 한다고 주장한다. 이러한 준봉투표가 여촌야도의 현상을 초래했다는 것이다.⁴⁾

역대 국회의원 선거를 통하여 기복이 있어 왔지만 여당이 농촌으로 갈수록 높은 지지를 얻고,⁵⁾ 야당은 도시로 갈수록 높은 지지를 얻는 현상이 빈번하게 나타났다. 12대 총선까지는 대체로 이와같은 여촌야도 현상이 여당에게 상당히 유리한 방향으로 작용하였다. 그러나 13대 이후에는 대도시 및 중소도시의 선거구가 반이상을 차지하고 있다. 농촌에서 높은 지지를 받더라도 도시에서의 저조한 지지를 상쇄시키기 어렵다. 결국 이제는 더이상 여촌야도 현상이 여당에게 유리하게 작용하지 않는다.

13대 총선에서 여촌야도 현상의 약화 현상이 대두하게 된 원인은 이제 국민의 의식수준의 향상으로 도시·농촌 어디에서나 금품, 압력등 분위기에서 오는 자극에 반응하여 투표하던 유권자가 줄고 자기결정하에 자율적으로 투표하는 유권자가

4) 윤천주, 『투표참여와 정치발전』(서울대 출판부).

5) 실제로 농촌에서 정치적 관심이 낮은 사람들이 친여투표를 해온것은 경험적으로 부정할 수 없다. 그러면 이들이 왜 집권당을 지지하게 되었는가? 첫째로는 정치적 맥락속에서 구조화된 선거제도의 의미에 관한 것이고, 두번째는 엘리트들의 전략적 행위에 의해 주어졌던 대안에 관한 것이고, 마지막의 논점은 유권자의 선호도에 대한 것이다. 조기숙 "합리적 유권자 모델과 한국의 선거 분석," 이남영 편, 앞의 책, p.411.

늘어나는 데서 찾을 수 있다. 14대 총선에 있어 이러한 현상의 현격한 약화내지는 소멸을 이해하기 위해서는 이러한 요인 외에도 다음과 같은 요인이 고려되어야 할 것이다. 먼저 대구, 부산등이 대도시이면서 여당지지 지역으로 변화된 것이다. 이것은 지역주의의 영향이라 할 수 있다. 둘째는 야당이었던 민주당이 민정당과 합당하여 민자당을 탄생시켰기 때문에 민자당의 성격에 변화가 일어났다는 사실이다. 셋째는 도시화의 영향이다. 현재 대도시 및 중소도시의 선거구수가 농촌 선거구 보다 많고, 농촌 선거구는 도시선거구의 영향을 그전보다 더 크게 받는다고 볼 수 있다.

3. 지역주의

(1) 지역주의

지역(region)이라는 변수는 서구의 제도화된 민주주의에서도 정치행태를 설명하는데 가장 중요한 변수중의 하나이다. 영토성이 바탕에 깔린 지역주의는 사람들이 태어난 고장 또는 인격형성기를 보낸 장소에 대한 강한 귀속의식을 일컫는다. 지역주의(regionalism)가 우리 사회에서 문제로 지적될 때는 지역의식, 지역갈등, 지역감정, 지역차별, 지역격차등의 개념으로 나타난다.

지역감정은 심리학에서는 집단간 갈등이란 개념으로 설명되고 있다. 지역감정이란 "지연에 기초하여 형성된 여타지역(인)에 대한 부정적이고, 편견적인 속성의 심리상태," 또는 "지역적 연고에 따라 구분되어지는 사람들 사이에 존재하는 집단적대감"이라 정의한다.⁶⁾

유권자의 투표행태에 있어서 지역의 의미는 두가지의 의미를 가지고 있는데, 하나는 단지 후보자가 투표자와 같은 지역출신이라는 이유만으로 감정적인 친근감에 투표를 하는 것이고, 다른 하나는 지역에 기반을 둔 정치·경제적 이해관계나 문화적 선호의 차이로 선택행위가 다르게 나타나는것이다. 선거에서 후자의 지역이 고려되는 투표행태가 존재한다는 사실은 이러한 지역적 장벽을 넘기 위해서 정치·경제적인 문제가 해결되어야 한다는 것을 시사하고, 반면 전자의 지역이 고려될 때는 이는 다분히 일시적인 현상이므로 크게 염려할 필요가 없다고 할 수

6) 김진국, "지역감정의 실상과 해소방안," 한국심리학회 88년도 춘계 심포지움, 『심리학에서 바라본 지역감정』(1988), pp.79~101.

있다. 본래 지역감정이나 지역정서라는 것은 어느 나라, 어느 시대에나 존재했던 것으로 언제나 문제시 되는 것은 아니다. 사람들이 자기가 살고 있는 고장에 대해 자부심을 느끼는 것이 당연하다면, 자기 고향의 사람을 더 좋아할 수 있기 때문이다. 그런데 우리의 심각성은 감정적 지역변수가 장기적으로 구조화된 형태를 띠어 왔다는 우려에서 제기되어 왔다고 보여진다. 이것은 상당히 심각한 문제가 아닐 수 없다. 즉, 87년 대통령 선거 이후 나타나고 있는 투표에서의 극단적인 지역편향은 이해할 수 있는 선을 넘어서 비합리적 현상이라 보여진다. '출신지역'이 계층, 연령, 성별, 학력 등 여타의 모든지표에서 결정요인으로 나타났기 때문이다.

지역감정이란 한 개인이 가지고 있는 특정 지역인에 대한 배타적 감정의 단순한 합이 아니라 이것이 여론화, 집단화하는 과정에서 상승적으로 작용하여 증폭된다는 데 문제가 있으며, 평소에는 감정이 행동으로 표출되지 않고 잠재하여 있다가 양보할 수 없는 제로섬 게임적 이해관계가 상충될 때 집단화된다는 특성이 있다. 민주사회는 선거제도를 통하여 국민들의 구체적인 이해관계를 표현하고 또한 사회갈등을 해결하도록 하는것이 관행으로 되어있기 때문에 지역감정은 선거과정을 통하여 극명하게 드러나게 된다.

(2) 선거 결과를 통해본 지역주의

우리나라 선거에서 지역주의적 투표성향은 투표의 결정기준으로 지역적인 변수를 사용한다는 것인데, 63년 박정희, 윤보선 후보간의 남북현상에 이어, 영남과 호남의 후보가 격돌하게 된 1971년 대통령 선거의 동서현상에서 본격적인 논의가 되기 시작하였다. 그러나 이러한 현상이 그동안 대통령 선거에만 한정되었던 반면, 13대 대통령 선거이후부터는 국회의원 선거에도 나타나기 시작하였다.

지역감정이 가장 심각하게 드러난 것은 지난 87년과 88년에 치러진 양대 선거에서였다. 87년의 대통령선거는 직접 선거였으며, 김영삼, 김대중, 김종필, 노태우 후보등이 출마하였다. 선거결과 노태우 후보는 그의 연고지인 대구와 경북에서 크게 승리하였고, 김영삼 후보 역시 부산과 경남에서, 김대중후보는 전라지역에서, 김종필후보는 충청도에서 좋은 성적을 거두었다. 이듬해인 88년 4월에 실시된 국회의원 선거에서도 소위 '지역당'이 출현하게 되자 지역감정 문제는 우리사회의 가장 중요한 현안문제 중의 하나가 되었다.

특정 정당 및 후보에 대한 지지율이 지역적으로 편중되는 현상은 대통령 선거

에서 현저하게 나타났다. 그런데, 13대 선거에서부터는 국회의원 선거에서도 이와같은 현상이 크게 부각되었다. 몇가지 방식으로 정당지지의 지역적 편중성을 각 정당별로 측정해 볼 수 있다. 우선 각 정당이 시도별로 획득한 득표율의 표준편차를 시도단위의 평균득표율로 나누어 지지율 분포의 시도간 변이계수를 구할 수 있다. 큰 변이 계수일수록 지지의 지역적 편중성이 심한 것을 반영한다. 13대 총선에서는 평민당(1.40), 공화당(0.87), 민주당(0.68), 민중당(0.33)의 순서로 지지의 지역적 편향성을 보였다. 14대 총선의 경우에는 전국득표율이 10%를 넘는 정당만 고려할 때 민주당(0.67), 국민당(0.56), 그리고 민자당(0.29)의 순으로 득표율이 지역적으로 편향되어 있다. 민주당은 전국적으로 제2당이지만 득표율에 비추어 강원, 대구, 경북, 경남에서는 국민당에게 제2당의 위치를 내주었다. 국민당은 광주, 전북, 전남, 제주에서 지지기반이 취약하며 지역적 편중성을 노정했다. 민자당은 광주에서 13대 당시 민정당이 얻은 9.7%의 득표율 보다 낮은 9.1%의 지지를 얻었으며, 전남과 전북에서 13대 민정당 득표율을 2-3% 상회했으나 여전히 취약하였다.

15대 총선의 경우에는 신한국당은 부산과 경남에서, 새정치국민회의는 광주·전북·전남에서, 자유민주연합은 충남과 대전에서 과반수 이상의 득표율을 보임으로써 지역적 편중성을 나타냈다. 특히, 대구(35.8)와 경북(33.3)지역에서는 자유민주연합이 강세를 나타내고 있다.

14대 총선과 15대 총선에서 정당별로 지도자의 출신연고지에서 해당 정당이 얻은 득표율을 살펴보면, 지지기반의 지역적 편중성을 보다 명확히 파악할 수 있다. 인물중심적이고 내부적으로 권력이 정점에 집중된 한국정당은 그 수뇌부와 동일시 되고 지도자들의 출신 연고지에서 강한 지지를 받고 있다. <표 1>에서와 같이 14대 총선에서는 민정당은 김영삼 대표의 연고지인 부산에서 51.8%, 경남에서 45.6%의 압도적인 지지를 확보하였다. 김대표는 총선후 정치적 위상의 위축을 우려하였으며, 민자당내 대통령 후보 경쟁에서 승리하겠다는 투지로써 YS바람을 일으키는데 전력투구하였다. 그리고 이 지역 유권자들은 김대표 개인에 대한 적극적인 신임을 표명하였다. 그 결과 그 지역의 민자당세력은 13대 총선때 민주당의 위세보다 더욱 강화되었다.

노대통령의 출신지인 대구·경북에서 민자당은 13대 당시 민정당과 비교하여 다소 낮지만 거의 비슷한 수준의 득표율을 보였다. 대전을 포함한 충남지역에서 민

자당의 김종필 최고위원은 중부권의 역할론을 호소하였으나, 13대 당시의 JP선풍을 일으키지는 못하였다. 민자당은 13대 당시 충청권에서 공화당이 얻은 득표율에 훨씬 못 미치는 지지를 기록하였다.

〈표 1〉 정당별 수뇌의 출신지와 지지율 (단위 %)

정 당	지 도 자	출신 연고지(득표율)	전 국(득표율)
민 자 당	노태우	대구 (46.9)	38.5
		경북 (49.0)	
	김영삼	부산 (51.8)	
		경남 (45.6)	
		대전 (27.6)	
민 주 당	김대중	충남 (44.4)	29.2
		광주 (76.4)	
		전북 (55.0)	
		전남 (61.6)	
국 민 당	정주영	강원 (31.9)	17.4

출처: 중앙선거관리 위원회, 지역구 후보자별 득표상황(1992.3)

정 당	지 도 자	출신 연고지(득표율)	전 국(득표율)
신한국당	김영삼	부산 (55.8)	34.5
		경남 (46.5)	
새정치 국민회의	김대중	광주 (86.2)	25.2
		전북 (63.7)	
		전남 (71.0)	
자유 민주연합	김종필	충남 (51.2)	16.1
		대전 (49.8)	

출처: 중앙선거관리 위원회, 지역구 후보자별 득표상황(1996.4)

민주당의 김대중 대표는 당내에서 지도권 상실의 위협을 덜 받는 위치에 있었다. 그리고 대통령 선거에서 승리하기 위해서 지역적 기반을 확대할 필요도 있었다. 14대 총선과 비교해 볼 때 김대표는 자신에 대한 호남권 유권자들의 지지를 호소하는데 자제를 많이 하였다. 13대 평민당과 비교해 볼 때 광주에서 민주당의 득표율은 12.2%나 낮아졌다. 그러나 14대 총선에서도 민주당은 특정 지역에서 가장 집중적인 지지를 받는 정당임이 〈표 2〉에서 입증된다. 민자당이 전북에서 2석을 확보한 것이 상징적으로 중요함에도 불구하고 호남지역에서 민주당의 강세는 여전하다.

국민당의 경우 정주영 대표의 고향인 강원도에서 전국득표율을 훨씬 능가하는 31.9%를 얻었지만 민자당 득표율인 38.8%보다는 낮았다. 이 점에서 국민당 지지의 지역적 편향성이 덜 나타나는 듯하지만, 이 정당 역시 전국적으로 고른 지지를 얻고 있지 않다. 전체적으로는 14대 총선에서 유권자의 지역주의적 지지성향은 지난 선거에 비하여 다소 완화된 편이지만 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있다.⁷⁾

15대 총선에서는 신한국당 1백39석, 국민회의 79석, 자민련 50석, 민주당 15석, 무소속 16석등으로 신한국당이 개혁정치속에서 많은 의석을 차지하였다. 신한국당은 개혁의 이미지를 부각시키기 위해 이회창, 박찬중씨의 영입속에서 김대통령의 연고지인 부산과 경남에서 14대 보다 각각 4%와 9%라는 득표율 상승을 가져왔다. 그러나 대구에서의 득표율은 24.5%로 35.8%와 29.7%를 각각 차지한 자민련과 무소속에게, 경북지역에서는 34.9%로 각각 20.6%, 33.3%를 차지한 자민련, 무소속에게 고전하였음을 알 수 있다. 이러한 득표율은 지역주의적 요인이 그 정당의 리더의 성격과 밀접한 관련을 맺고 있음을 확인시켜준다고 볼 수 있다. 특히, 전북지역에서는 23.4%의 득표율로 14대의 31.8%에 크게 미치지 못하여 단 1석만을 확보함으로써 야당의 강세를 확인할 수 있었다.

국민회의는 민주당으로부터의 분리, 김대중 대표의 정계복귀등 정치적 상황의 위급함 속에서도 14대 총선과 비교해 보았을 때, 광주·전북·전남에서 각기 9.8%·8.7%·9.4%씩 상승하여 지역적 기반의 공고함을 확인시켰다. 그러나 역시 경남, 경북, 강원, 부산, 대구, 충남, 충북에서는 10%도 훨씬 못 미치는 득표율 하여 지역적 편향성이 가장 심하게 표출되었다.

자민련의 경우는 김종필 대표의 위상 상승에 맞추어 대전지역에서는 22.2%, 충남지역에서는 6.8%가 14대와 비교해 보았을때 상승하였다. 또한 대구·경북지역의 확대와 더불어 자민련의 역할이 부각될 전망이다. 그러나 서울, 부산, 인천, 전남북등에서는 낮은 득표율을 보여 역시 지역적 편향성이 두드러졌다. 전반적으로 15대 총선은 넓은 의미에서 보면 지역적 성향은 14대에 비해 다소 완화되었다. 그러나 호남지역에서는 더욱더 강화됨을 알 수 있다.

여당과 야당의 투표유형에 있어서 의미있는 차이를 발견할 수 있었는데, 제 1야당에 대한 지지율(표2)을 보면, 제 14대 총선에서 제1야당에 대한 지지율은 호남지역에서 가장 높고 영남지역에서 저조하다. 야당에 대한 지지에 미치는 지역주

7) 박찬욱, 앞의 글, pp.95~97.

의 요인의 영향은 여당의 경우보다 압도적으로 중요한 것이었다. 즉, 야당에 대한 지지는 주로 지역에 기반을 두고 있으며, 지역주의 요인이 압도적으로 중요하여 다른 사회적 요인의 영향력을 약화시키고 있는 것이다.⁸⁾

〈표 2〉 제1야당에 대한 지지율비 (14대 국회의원 선거)

지 역 별 지 지 율 비		
호	남	18.840
중	부	2.686
영	남	1

어느 시대, 어느 사회에서나 존재하기 마련인 갈등은 부정적으로만 기능하는 것은 아니며, 힘의 균형을 유지하고 확립하는 순 기능의 역할을 하는 경우도 있다. 그러나 이러한 갈등이 지역간에 심화될 때에는 국가의 통합을 저해하기 때문에 큰 문제가 되는 것이다.

Ⅲ. 지역주의의 발생과 대책방안

선거에 있어서 지역주의의 원인을 분석, 연구하는 방향은 두가지로 나뉘었는데, 하나는 지역주의가 기본적으로 정의적인 차원에서 지역정당에 대한 혈연 또는 지연주의적 일체감에서 비롯되었다는 입장이며, 다른 하나는 지역주의가 합리적인 차원에서 지역적 이슈나 이익관계에서 비롯되었다는 입장이다. 한편, 이는 제3공화국때부터 심화된 현상으로 기본적으로 특정 집권자의 개인적 편견에 의해 조장되었다는 시각이다.

우리나라 최초로 지역주의 성향이 투표에 나타나는 것으로 간주되는 선거는 남북현상이 나타났던 윤보선과 박정희후보가 대결한 1963년도 대통령 선거라고 한다. 단순히 박정희 후보가 출신지역에서 전체 양대 정당 투표중 1963년에는 60%, 1967년에는 71%, 1971년에는 72%를 획득했다고 하여 지역성향투표가 1963년부터 시작되었다고 보는 데는 무리가 있다. 어느 국가에서나 후보자가 자신의 출신지역에서 많은 지지를 받는 것은 다분히 감상적인 차원에서든지 실리에

8) 정진민, "한국사회의 세대문제와 선거," 이남영 편, 앞의 책, pp.134~135.

의해서든지 있어왔던 현상이기 때문이다.

1963년도 선거에서 박후보는 전라도에서도 자신의 출신지역에 비길만큼, 높은 지지를 받고 있는것을 알 수 있는데 전남으로부터 받은 57.4%의 지지는 자신의 고향인 경북으로부터 받은 55.7%를 약간 상회하는것이다. 따라서 오늘날 문제가 되고 있는 영호남의 지역감정은 1963년도 대통령선거에서는 정치적 문제가 아니었다는 점이 명백하다. 영호남의 지역주의적 투표성향은 67년 대통령 선거에서부터 심화되었다고 보여진다. 이러한 이유는 산업화 과정에서의 소외와 엘리트의 선거전략에서 찾아야 할 것이다.

67년 선거이후 호남에 대한 약간의 보상책은 있었지만 일단 쟁점으로 등장한 지역의 불균등 발전에 대한 호남인의 인식은 문제가 해결되기 전에는 더욱 더 의식화될 가능성이 있기 때문이다. 또한 이러한 차별적 대우가 단순히 대통령의 편견과 출신지역에 의거한다는 것을 의식한 호남인이 호남 대통령을 원하는 것은 문제의 핵심을 제대로 파악한 것이라 할 수 있다. 또한 영남인이 박대통령에게 이 전보다 더 높은 지지를 보냈던 것도 단순한 지역감정이라고 보기 어려운 것이 일면 자신들이 받은 혜택에 대한 지지의 표현도 있었겠지만 호남 대통령이 당선되었을 경우 자신들이 역으로 당할지도 모를 피해에 과잉반응을 함으로써 호남대통령은 최소한 막아야 한다고 생각했을 것이다. 특히, 대안이 들박에 없는 상태에서 반호남투표는 자연히 박후보로 가게 되었기 때문이다. 만일 야당의 후보가 호남인이 아니었다면, 71년도 선거와 같은 결과가 최소한 영남에서는 안나왔으리라는 추측도 해 볼 수 있는 것이다.⁹⁾

그러나 다른 한편으로는 지역주의를 단순한 혈연이나 지연에 의한 일체감만으로 해석할 수 없다는 증거도 적지 않다. 먼저, 지역주의가 가장 강한 전라도 주민의 높은 정치적 소외감이다. 다른 지역주민에 비해 전라도 주민은 앞으로의 정치 전망에 대해 극히 비관적이며, 현 정부 여당에 대해 높은 불신감을 갖고 있을 뿐 아니라, 지역감정이 심각한 사회문제라고 인식하고 있는 것이다. 이러한 인식은 그동안 경상도 출신 지도자와 그 측근의 장기적 집권과 폐쇄적인 정책결정구조에서 기인한 것으로 볼 수 있으며, 김대중의 높은 인기도 그의 불운한 경력이 적어도 인식적 측면에 있어 전라지방의 저발전과 일치할 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 특히, 13대 총선에서 타지방과는 달리 충청지방과 전라지방 주민들의 과반수가 민정당이 아닌 공화당과 평민당이 지역발전을 가장 잘 수행할 수 있다고 지

9) 조기숙, "합리적 유권자 모델과 한국의 선거분석," 이남영 편, 앞의 책, p.417.

적한 점은 경상도정권의 장기집권에 따른 지역적 불균형에 대한 인식이 강하다는 것을 보여준다. 지역적으로 소외되었다고 볼 수 없는 경남지방에서 13대 총선의 민정당 득표율이 12대 선거와 같다는 것도 정책결정과 지역발전에 있어서의 소외의 정도가 지역주의에 기여한다는 점을 뜻한다.

〈표 3〉 지역별 국토개발 투자액(1982- 1988)비교

지역별	국토개발비 (억원)		면적 (평방km)		면적당 투자액 (백만원)	
	액수	비율(%)	면적	비율(%)	액수	비교지수
수도권	340,740	38.9	11,713	11.8	2,909	330
영남권	236,600	27.0	32,208	32.5	735	83
호남권	117,390	13.4	20,362	20.5	577	65
충청권	83,224	9.5	16,292	16.4	511	58
강원,제주	33,265	3.7	18,724	18.8	178	20
지역구분불능	64,827	7.4	-	-	-	-
계	876,046	100.0	99,300	100.0	882	100.0

*자료: 김영정, "한국사회의 자원 동원과 자원배분구조," 한국사회학회 편, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』(서울: 나남, 1994), p.191.

즉, 13대 총선부터 14대, 15대 총선을 분석한 결과 지역감정이 심각한 양상을 띠고 등장했으며, 이것이 계속 잔존하게 되었는가에 대한 설명에서 가장 큰 이유는 지역적 개발의 불균등이 5공화국에 와서 심화되었으면 되었지 완화되지 않았다는 점과(이하 〈표 3〉참조) 이는 대통령의 지역과 밀접한 연관이 있다는 점을 유권자들이 인지하게 되었다는 점이다. 두번째는 역시 이를 이용한 엘리트의 전략에서 찾아 볼 수 있다.

또한 유권자의 입장에서 보면 오랫동안 유대관계를 맺어온 특별한 정당이 있는 것도 아닌 상황에서 김대중후보는 지역적인 것과 정책적인면이 합치를 이루는 이상적인 후보였으며 만일 이때의 쟁점이 단순한 지연이었다면, 그렇게 높은 지지를 보일 수는 없었을 것이다. 그 일례로서 국회의원선거에서는 지역당이 탄생하지 않았다는 점을 들 수 있다. 여촌야도에서 이미 설명하였듯이 지역적으로 낙후되었던 호남인은 여당의 지역개발 정책을 거부할 만큼 지역문제에 얽매이지는 않았다는 것이다. 호남에서의 여당대 야당의 당선비율이 6대 선거(63년)에서 63: 37(전국 67: 33), 7대 선거(67년)에서 90: 10(전국 78: 22), 8대 선거(71년)에서 62: 38(전국 56: 34)로 6대를 빼고는 오히려 전국보다 여당 당선비율이 호남에서 높게 나타나고 있다(〈표 4〉 참조).

지역주의가 12대 국회의원을 포함한 그 이전의 국회의원 선거에서는 거의 나타

나지 않다가, 13대 총선에서 처음 나타난 것은 지역적 일체감을 가질수 있는 정당이 처음 나타났다는 것과 대통령선거와 국회의원 선거 기간동안에 지역감정이 경쟁적으로 악화되었다는데 기인했다고 볼 수 있다. 지역감정의 상승적 악화를 본다면, 전라지방에서 절대적 지지를 받은 평민당은 충청, 경상지방에서 거의 지지를

〈표 4〉 제3공화국에서의 여야 후보 득표비

(단위: %)

지역/ 선거	5대 (1963) 박정희 : 윤보선	6대 (1967) 박정희 : 윤보선	7대 (1971) 박정희 : 김대중
서울	32 : 68	47 : 53	40 : 60
경기	37 : 63	44 : 56	50 : 50
강원	45 : 55	55 : 45	61 : 39
충북	45 : 55	52 : 48	58 : 42
충남	45 : 55	49 : 51	55 : 45
부산	50.4 : 49.6	67 : 33	56 : 44
경북	61 : 39	71 : 29	76 : 24
경남	67 : 33	75 : 25	74 : 26
전북	54 : 56	46 : 54	37 : 63
전남	62 : 38	49 : 51	35 : 65
제주	66 : 34	64 : 36	58 : 42
전국	51 : 49	64 : 36	58 : 42

자료: 김만흠, '한국의 정치균열에 관한 연구', 서울대학교 대학원 정치학과 박사 학위논문, 1991, p. 110.

얻지 못했으며 지역주의의 혜택을 경남지방에서 받지못한 민주당은 충청, 경북지방에서 그리 큰 손실을 입지 않았다는 것을 알 수 있다.

즉, 지역주의가 단순한 감정에 불과한 것이라고 하더라도 지역주의적 투표성향이 반드시 비합리적인 것이라고만 볼 수 없다. 왜냐하면, 우리나라 정당들은 이데올로기나 선거공약에 있어 거의 차이가 없었으며, 특히 야당표의 집중을 가져온 지역주의는 합리성을 위반하지 않는 또는 합리성의 범위안에 있는 감정이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

10) 이갑윤, "투표행태와 민주화," 김광웅 편, 『한국의 선거정치학』(서울: 나남, 1990), p.

IV. 맺 음 말

정치가 '사회적 가치의 권위적 배분과정'이라면, 선거는 그러한 배분과정을 담당할 정치지도자들을 선출하는 제도적 장치이며 선거과정은 그러한 배분과정의 첫 단계라 할 수 있다. 따라서 선거과정은 단순히 특정한 정치적 지위를 둘러싼 후보자들간의 경쟁이 아니라 정치과정의 일부로서의 의미를 지니는 것이다. 즉, 선거는 정치의 장을 마련해주고 그 구조를 결정해 주는 역할을 담당한다.

지역주의 투표성향은 국민으로 하여금 정당이나 후보자를 평가하는데 있어서 그들의 이념이나 업적에 의존하지 않고 출신지역으로 결정케하고, 이는 국민의사의 반영으로서 선거의 의미를 왜곡시키고 있다. 이렇듯 지역주의적 투표성향은 첫째, 산업화 과정에서 일어난 부의 불균등한 배분에 기인하고 있으며, 이는 특정 집권자의 편견과 자구책에서 비롯되었다. 둘째, 앞의 결과를 엘리트들이 자신의 목적을 위하여 정치화하였다. 셋째, 다른 대안이 없는 상태에서 유권자가 이를 선택의 요인으로 사용하였기 때문이라 할 수 있다.

지역감정은 결코 공간적 정책으로만 해결될 성질의 문제가 아니다. 지역감정의 문제에서 지역은 문제의 준거는 되지만 문제의 실체는 공간위에 자리잡은 비공간적인, 곧 사회적인 성질의 것이기 때문이다. 따라서 일견에서 공간적인 성격이 강하지만 오히려 사회문제인 지역감정은 그 해결에 비공간적인 정책이 절실히 요구된다.¹¹⁾

한국에서는 사회경제발전과 정치민주화의 진행정도에 따라 일반 유권자들의 투표행태와 정치의식구조는 계속 합리화되고 성숙해지고 있으나, 정당지도자 및 정치인들의 정치행태는 구태의연하게 지역·인물 중심이다. 따라서 한국의 정치엘리트들의 행태를 변화시켜야 한다. 그리고 지역주의의 청산은 대안적인 새로운 정치세력의 형성을 통해서만 가능하다. 그것은 지역분할에 기초한 것이 아니라 전국적인 전망을 가진 국민적 정당의 형태로 변화되어야만 할 것이다.

11) 김형국, "제13대 대통령 선거의 투표행태에 대한 지정학적 연구," 김광웅 편, 앞의 책 p.229.

〈참 고 문 헌〉

- 강명구, "선거와 지역갈등: 구조화 과정과 지역적 시민사회," 『한국정치학회보』 제 27집 2호.
- 김영정, "한국사회의 자원동원과 자원분배 구조," 한국사회학회 편, 『국제화시대의 한국사회와 지방화』, 나남(1994).
- 김형국, "제13대 대통령선거의 투표행태에 대한 지정학적 연구," 김광웅 편, 『한국의 선거정치학』, 나남(1990).
- 박찬욱, "제14대 국회의원 총선거에서의 정당지지 분석," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990): "유권자의 선거관심도, 후보인지능력과 투표참여의사: 제 14대 총선전 조사결과를 중심으로," 『한국정치학회보』, 제26집 3호.
- 안병만·김인철, "유권자의 정치정향과 투표행태: 14대 대통령선거를 중심으로," 『한국정치학회보』 제27집 2호.
- 윤천주, 『우리나라의 선거실태』, 서울대출판부.
- 이갑윤, "투표행태와 민주화," 김광웅편, 『한국의 선거정치학』, 나남(1990).
- 이남영, "투표참여와 기권: 제14대 국회의원 선거분석," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990).
- 이정복, "한국인의 투표행태: 제14대 총선을 중심으로," 『한국정치학회보』, 제26집 3호.
- 조중빈, "유권자의 여야성향과 투표행태," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990).
- 정진민, "한국사회의 세대문제와 선거," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990).
- 정영국, "국회의원 선거과정의 체계론적 분석," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990).
- 조기숙, "합리적 유권자 모델과 한국의 선거분석," 이남영 편, 『한국의 선거』, 나남(1990).
- 홍기훈, 『지역주의와 한국정치』, 백산서당(1996).