

# 한국 지역주의의 변화: 투표행태와 정당을 중심으로

김진하 | 계명대학교

## | 논문요약 |

이 글에서는 지역주의와 관련된 주요 용어와 이론적 논의를 정리하고, 한국 지역주의 변화를 대선에서 나타난 지역투표 경향의 변화와 정당의 지역의존성 변화를 통해서 알아봤다. 13, 14, 15대 대선에서 전체적인 지역주의 투표 경향은 변화가 없었고, 16대에 다시 강화되었다가, 17대 대선에서 약화되었다. 지역별로는 대전, 충청의 지역투표 경향이 제일 약했으며, 부산, 울산, 경남의 지역투표 경향도 약화되는 추세에 있다. 정당의 경우에는 충청지역에 기반을 둔 정당의 지역의존성이 제일 높았으며, 영남에 기반을 둔 정당의 지역의존성이 낮아지고 있다.

지역주의는 지역균열, 정치인식, 지역정당의 동원 등과 결합하여 여전히 한국정치에서 중요한 변수로 작용하고 있지만, 오늘날의 지역주의는 지역감정과는 다른 측면을 띠고 있고, 향후 지역균열 양상에 따라 수도권 vs 비수도권의 지역균열로 나타날 소지도 있다.

1987년 대통령선거에서 출신지역 지도자를 선출하는 지역투표 현상이 나타나고 이듬해 치러진 국회의원 선거에서 출신지역 지도자를 중심으로 구성된 정당에 투표를 하는 지역투표 현상이 한국 정치에 나타난 이래로, “지역”은 유권자의 투표행태와 지역정당의 패권적 위치를 결정짓는 주요한 변수로 작용을 해왔다. 선거마다 정도의 차이는 있었지만 대체적으로 지역의 패권 정당들은 특정지역에서 압도적 우세를 보여 왔으며, 유권자들은 패권정당에 대한 지지와 아울러 기피 정당에 대한 거부감을 선거 때마다 보여 왔다. 언론이나 학자들은 선거 때마다 “지역주의”가 해당 선거에서 다소 약화되어 나타났다거나, 혹은 여전히 결정적 요인이었다거나 하는 분석은 많이 내놓았지만, 유권자의 정치행태로서의 지역투표, 정당제로서의 지역정당, 그리고 이념으로서의 지역주의가 어떻게 연결되었고, 어떤 형태로 변화해왔는지를 살펴보는 통시적 다면분석을 한 경우는 거의 없다.

오늘날 한국정치에서의 지역주의는 1987년 대선에서 나타난 지역투표보다는 다소 복합적인 형태로 변천해왔다. 1987년 유권자들은 자신의 출신 지역 정치인을 대통령으로 선출하고자 하는 열망을 투표를 통해서 표출했지만, 오늘날 지역주의는 타지역에 대한 부정적인 인식보다는 지역의 발전이나 정책에 대한 지지를 포함하는 좀 더 복합적인 모습을 갖추고 있다. 3김으로 대표되는 특정 지도자들이 정치 전면에서 사라진 이후에도 지역주의는 정당귀속감의 형태로, 혹은 정책태도에 관한 정치의식의 형태로 나타나고 있다. 이 논문에서는 1987년 대선에서 나타났던 지역투표가 어떤 과정을 거쳐서 어떤 모습으로 변천해 왔는지를 살펴보고자 한다. 특히 지역투표와 패권정당의 변화를 분석함으로써, 지역주의에 관한 입체적 분석을 하고자 한다.

## I. 지역주의 관련 개념 및 이론적 논의

### 1. 지역감정, 지역균열, 지역갈등

지역주의를 분명하게 이해하기 위해서는 지역감정, 지역균열, 지역갈등 등 지역주의와 관련된 용어들을 정리하고 넘어갈 필요가 있다. 과거 신문지상에서 제일 많이 오르락내리락하는 것은 “지역감정”과 “지역갈등”이다. “지역감정”이란 타지역과 타지역 출신 인물들에 대한 호, 불호(好, 不好)를 포함한 정서적 거리감을 말한다(최준영, 김순흠 2003). 이는 특정지역 출신자들과의 반복적 접촉을 통해서 형성된 주관적 평가를 일반화하는 과정과 주변인물로부터 전해지는 정보를 통한 간접 경험을 통해서 혹은 사회화를 통해서 고정관념이나 편견의 형태로 형성된다. 그러나 한 개인이 특정 지역 출신자들에 대한 편견이나 고정관념이 있다고 해도, 그 정서적 거리감이 개인의 차원을 넘어서 집단의 영역으로 확대되지 않는다면 지역감정은 논의의 대상이 되지 않았을 것이다. 그런 점에서 지역감정은 타지역과 타지역 출신자들에 대한 집단적인 정서적 거리감이라고 정의할 수 있을 것이다. 지역감정이 개념상 중립적임에도 불구하고 지역감정은 일반적으로 부정적인 정서를 지칭하는 것으로 쓰이고 있다(김만흠 1997; 최준영, 김순흠 2003). 그것은 지역감정을 특정지역에 대한 고정관념이나 편견으로 설명한 점과 관련이 있다. 고정관념 자체는 부정적인 의미를 담고 있지 않지만, 편견은 정의상 부정적인 의미를 담고 있다(민경환 1991; Alport 1954). 그런 점에서 한국사회에서의 지역감정은 부정적 정서의 거리감으로 볼 수 있다.

지역감정은 두 가지 형태로 나눌 수 있는데, 하나는 일방적인(one-way) 지역감정(최준영, 김순흠 2003)으로, 특정지역이 다른 특정지역에 대해서 일방적으로 편견을 가지는 경우이고,<sup>1)</sup> 다른 하나는 양방향 지역감정으로 두 지역이 상

---

1) 최준영, 김순흠은 지역감정은 일방적인 것이라고 주장하고, 지역갈등은 양방향이라고 규정 한다.

호 부정적인 정서적 거리감을 가지는 경우이다. 예를 들어, 호남에 대한 비-호남인들의 부정적 지역감정이 권위주의적 산업화 이전에도 있었다거나(김종철 1991), 그러한 지역편견은 존재하지 않았고, 1970년대 중반 이후 인위적으로 왜곡되어 만들어졌다(박상훈 2009)고 할 때의 지역감정은 일방적인 지역감정으로 볼 수 있고, 박정희 대통령의 차별적 배분 때문에 영, 호남의 지역감정이 형성되었다(최장집 1991) 할 때의 지역감정은 양방향 지역감정이 된다.

지역정서는 최근에 등장한 개념으로 지역감정을 대체한 개념으로 사용된다고 보는 시각(김만흠 1997)도 있지만, 지역정서는 특정 인물이나 사안에 대한 지역의 집단적인 감정이다. 지역정서는 중립적인 개념으로 부정적인 의미로 사용되는 지역감정과는 다르다. 지역정서가 때로 지역여론과 비슷한 뜻으로 쓰이기도 하지만, 지역정서는 이성보다는 감정적인 측면에 방점을 찍고 있다는 점에서 지역여론과는 조금 다른 측면이 있다.

사회갈등(social conflicts)의 한 유형인 지역갈등(regional conflict)은 지역의 이해관계 상충으로 두 지역이 비우호적, 더 나아가서는 적대적 관계를 형성하는 것을 말한다. 지역 갈등의 정서적 측면을 강조하게 되면, 일방적 지역감정이 양방향 지역감정으로 변하면서 지역갈등으로 발전한다(최준영, 김순홍 2003)고 볼 수 있다. 그러나 사회균열(social cleavage)의 측면에서(김만흠 1997) 지역갈등을 분석하면, 두 지역 간에 이해관계가 상충하는 지역균열(regional cleavage)<sup>2)</sup>이 심화되면 지역갈등으로 나타난다고 볼 수 있다. 여기서 지역감정을 지역차별과 같은 지역균열의 산물로 본다면 지역균열→지역감정→지역갈등의 순차적 관계를 생각할 수 있다. 지역차별 등의 지역균열이 삼국시대부터 존재해왔다고 주장을 하고, 이를 오늘날 지역감정과 지역갈등의 기원으로 설명하려고 하는 시도들(김문조 1993; 남영신 1992; 신복룡 1996; 안신호 1988; 이이화 1983; 최준영, 김순홍 2003)은 지역균열의 역사성에서 지역감정의 뿌리를 찾고자 하는 시도들이다. 또한, 지역감정의 기원을 엘리트 충원이나 노동시장 등에서의 지역차별(김만흠 1997; 김용학 1990; 김용학 1991; 유의

---

2) 지역균열은 지역 간 이해관계의 상충으로 지역갈등의 물적 토대를 형성한다.

영 2002)<sup>3)</sup>에서 찾고자 하는 연구들이 시사하듯, 반복되는 지역차별이 다른 영역으로 확산(diffusion)되면, 지역감정과 지역갈등으로 나타날 수 있다. 하지만, 특정 지역에 대한 지속적인 지역차별이 산업화시대 이전에 존재하지 않았고, 지역감정을 발생시키지도 않았다(박상훈 2009; 이병휴 1991)는 주장은 지역감정이 지역균열에 기초하지 않는다고 보는 것이다.<sup>4)</sup>

지역감정이 지역균열에서 파생되지 않고, 지역감정을 이용하고자 하는 세력에 의하여 동원된 정서적 거리감이라고 할 때.<sup>5)</sup> 우리는 지역갈등과 연관지어 두 가지 경로를 생각할 수 있다. 첫째, 집권 세력의 지역차별과 인위적으로 조장된 지역감정이 동시에 나타나게 된다면, 지역균열·지역감정-지역갈등의 형태로 발전할 수도 있다. 박정희 대통령의 차별적 발전전략의 수혜자로서의 영남과 소외자로서의 호남(김만흠 1991; 문석남 1991; 박상훈 2009; 최장집 1991; 최장집 1993)의 지역균열과 통치수단으로서의 지역감정의 조장(김만흠 1997; 박상훈 2009)이 동시에 일어나게 된다면 지역감정은 지역균열의 선재조건 없이도 지역균열과 동시에 존재하면서 지역갈등으로 발전할 소지를 가지게 된다. 둘째, 만약 지역갈등이 지역균열의 물적 토대 없이 단순한 지역감정의 악화로 발생하게 된다면, 우리는 지역감정→지역갈등의 경로를 생각할 수 있는데, 이 때의 지역갈등은 정서적 지역갈등이 될 것이다. 지역감정이 정서적 지역갈등으로 나타나기 위해서는 지역감정을 악화시키는 외부요소의 매개가 필요하다. 예를 들어서, 지역감정을 정치적 자원으로 이용하고자 하는 정치인들의 의도적 개입(손호철 1993; 이갑윤 1998)이 대통령 선거와 같은 정치 이벤트에 나타

3) 김용학(1991)은 엘리트 충원에서의 지역차별은 특정 지역을 소외시키고자 하는 지배통치의 차원이 아니라 통치자가 믿을 수 있는 인사들을 우선적으로 충원하는 미시적 동기로부터 출발하였다고 주장하면서, 결과적으로 엘리트 충원에서의 지역차별이 있었지만 그 동기는 지역 차별적 차원이 아닌 연고자 등용의 차원이라고 주장한다.

4) 김만흠(1997)은 조금 다른 입장을 보인다. 한국 고대국가에서 지역차별, 특히 호남차별의 역사적 배경이 존재해왔음을 인정하지만, 이를 해결하기보다는 확대 재생산한 것은 박정희 대통령을 필두로 한 지역주의 집권세력의 탓이라고 주장한다.

5) 박상훈은 특정 지역인에 대한 편견은 지역과 시대를 막론하고 존재해왔던 것으로 호남에 국한된 것은 아니라고 지적하며, 역사적인 지역편견이라는 것도 지역감정을 조장하려는 세력에 의하여 발견되고 확대 재생산되었다고 주장한다(박상훈 2009).

나게 된다면, 지역감정이 악화되어 적대적 갈등관계로 발전할 수 있다. 하지만 정서적 지역갈등이 지역균열이라는 물적 토대를 기반으로 하지 않는다면 일회적인 지역갈등으로 그칠 수 있다.

지역균열은 사회경제적 측면과 정치의식의 측면이 있는데, 사회경제적 차원의 지역균열에는 지역차별과 지역격차가 있다. 지역차별은 지역발전이나 엘리트 충원 과정에서 특정 지역에 특혜적 호의를 베풀거나 다른 특정 지역에 불이익을 주거나 소외시키는 과정의 영역이라고 볼 수 있는 반면에, 지역격차는 결과적으로 나타나는 지역 간 사회경제적 발전의 차이라고 볼 수 있다. 지역격차는 지역차별의 결과로 나타날 수도 있고, 산업구조의 특성과 환경에 따라 발생할 수 있다. 영호남의 발전의 차이를 박정희 정권의 발전전략 때문이라고 보는 것은 전자에 가깝고, 일제식민지시대와 한국전쟁을 거치면서 형성된 산업구조의 차이 때문에 영호남의 사회경제적 발전정도가 달라졌다고 보는 것은 후자에 가깝다(문석남 1991).<sup>6)</sup> 지역차별이나 지역편차는 지역갈등의 물적 토대를 이루지만, 다른 경제·사회적 균열(계급, 성, 인종, 종교 등)이나 정치적 균열(민주·반민주, 자유·평등, 발전·분배, 보수·진보 등)이 지배적 위치를 차지하게 되면, 심각한 수준의 지역갈등으로 나타나지 않는다. 하지만 다른 균열의 축이 악화되고, 지역균열이 주요한 변수로 떠오르게 되면 심각한 지역갈등으로 발전될 수도 있다.

## 2. 정치의식의 지역균열, 지역투표, 지역주의

정치의식의 지역균열은 지역 간에 정치의식의 차이를 지칭한다. 정치의식의 지역균열은 사회경제적 지역균열의 결과나 역사적 경험에 의하여 형성되었을 수도 있고, 단기적으로는 지역 정당이나 정치지도자들에 의하여 영향을 받았

6) 문석남(1991)은 식민지 시대와 한국전쟁 등을 통하여 형성된 산업구조의 차이가 지역격차의 단초가 되었으나, 박정희 정권의 편중적 개발 정책이 지역격차를 결정적으로 심화시켰다고 보고 있다.

을 수도 있다. 지역별로 상이한 정치적 신념이나 태도가 특정 현안에 대해 충돌하게 될 때 정치의식의 지역균열은 지역 갈등관계로 발전하기도 하고, 선거에서 지역투표의 형태로 나타날 수도 있다. 단일민족, 동일한 언어·문화·역사, 좁은 국토 등을 이유로 정치의식의 지역차이가 대수롭지 않다거나, 지역주의는 하위 문화적 특성이나 경제적 이해를 반영하지 않는다고(박상훈 2009) 볼 수도 있지만, 실제로 정치적 효능감, 민주주의에 대한 태도, 이념성향, 정책에 대한 인식 등이 지역별로 다르게 나타나고 있어서 지역별 정치의식의 차이가 존재하는 것은 분명하다(김진하 2006). 그렇다면 우리는 지역균열→정치의식의 지역균열→지역투표의 경로 가능성에 대해 생각해볼 필요가 있다.

지역투표란 지역을 대표한다고 믿어지는 정당의 후보자들이나 정치지도자에게 투표하는 것을 말하는데, 지역투표를 동원과 지역감정의 차원에서 비판적으로 바라보는 시각과 정당의 무차별성(party indifference)으로 설명하고자 하는 시각이 존재한다. 지역투표를 지역감정으로 설명하는 접근법들은 대부분 ‘감정’이라는 단어를 반이성적인 것으로 해석하여 바람직하지 않은 투표행태로 보고 망국병이라고 비판하였다. 그 이면에는 유권자들이 이성적으로 판단을 한다면 정책경쟁이나 이념대결과 같은 요소에 의하여 다른 결정을 할 수 있는데 지역주의가 그것을 방해한다는(최장집 2003) 규범적인 비판이 들어 있다.<sup>7)</sup> 그런데 이러한 비판에는 세 가지 문제점이 있다.

첫째, 유권자들이 후보자에 대한 평가과정 없이, 단순한 지역감정에 의해 투표한다고 생각하는 것은 투표과정을 너무 단순화시키는 것이다. 지역감정은 후보자에 대한 호감도, 후보자의 정책수행능력, 정책에 대한 평가에 영향을 미치고, 그런 평가에 따라서 유권자들은 투표를 결정한다(이남영 1998).<sup>8)</sup>

둘째, 지역감정이 특정 지역에 대한 부정적 정서의 거리감이라는 점을 상기해보면, 3인 이상 후보자가 출마하는 다당제에서 기피정당에 대한 배척은 설명할 수 있지만, 지역정당의 압승은 지역감정으로 설명할 수 없다는 점이다. 예

7) 최장집(2003)은 지역주의를 보수주의와 결합한 퇴행적 향리주의(parochialism)라고 비판한다.

8) 이남영(1998)은 지역감정→정치 정서→정치 평가→투표의 경로를 설명하였다.

를 들어서, 호남에서의 한나라당의 낮은 득표율이나, 영남에서의 민주당의 낮은 득표율은 설명할 수 있어도, 호남에서의 민주당의 높은 득표율이나 영남에서의 한나라당의 높은 투표율은 설명하지 못한다.

셋째, 지역균열에서 지역감정이 나오고, 지역감정이 지역투표 현상을 가져왔다면, 지역차별과 지역격차 해소방안을 논의해야지 지역감정을 비난하는 것은 도움이 되지 않는다. 물론 지역감정을 이용하여 정치적 이득을 보려는 세력이 존재하고, 그들 때문에 더 중요한 균열이 가려지고 있을 수도 있다. 예를 들어서, 미국의 경우에도 계급 균열이라는 중요한 균열이 인종균열 때문에 가려지고 있다는 비판이 있다. 남부의 백인 하층 계급이 민주당을 지지하지 않고, 흑인이 싫어서 공화당을 지지하는 현상은 자본가들이 이끌어낸 인종감정이라는 허위의식 때문일 수 있다. 하지만 여기서 간과할 수 없는 것은 미국에 인종 균열이 존재했다는 것이다. 하층 백인이 흑인을 싫어하는 것이 비합리적인 것만은 아니라는 것이다. 노예 해방과 함께 흑인이 노동시장에 뛰어들면서 동북부 산업체의 전체적인 임금과 복지수준을 낮추었고, 노예가 아닌 소작농으로서 남부 백인 소작농의 소작을 뺏어가는 등, 흑인은 하층 백인의 새로운 경쟁자였다. 하층백인은 자본가의 착취 때문에 자신이 못산다고 생각하지 않고, 자신의 일감을 뺏어간 흑인 때문에 형편이 어려워졌다고 생각한다.

그런데 만약 지역감정뿐 아니라 지역별로 상이한 정치의식에 따라서 지역투표 현상이 나타났다고 한다면 지역투표는 감정에 의한 투표를 넘어서 신념과 태도의 선택으로 볼 수 있다. 지역투표는 정치의식의 지역균열을 반영하는 것일까? 여기에는 많은 논란이 있다. 이념 성향이 지역과 중첩되어 지역투표 현상을 가져왔다는 주장(김형준, 김도종 2000; 조기숙 2002; 최영진 2001)도 있고, 이념 성향이 지역과 중첩되지 않는다는 주장(강원택 2003)도 있다.<sup>9)</sup> 그런데 이 논란을 정당 연합(party coalition)의 측면에서 보면 좀 더 쉽게 접근할 수 있다. 한나라당은 보수주의자와 영남의 선거연합이라고 볼 수 있고, 민주당은 진보

9) 그러나 강원택(2003)도 정치의식의 차이가 있다는 것은 인정하고 있다. 그는 2002년 선거 연구에서 영남의 정치의식이 다른 지역의 정치의식과는 뚜렷하게 차이를 보이고 있다고 지적하고, 여전히 지역변수가 견고함에도 선거에서 이념성향이 점차 중요해지고 있다고 주장하였다.

주의자와 호남의 선거연합이라고 볼 수 있다면, 이론적으로 이념 성향과 지역은 지역투표행위를 강화(reinforcement)시킬 수도 있고, 반대로 갈등관계에 빠뜨릴 수도 있다. 이념성향과 지역이 중첩되면 지역투표 경향이 강하게 나타날 것이고, 이념성향과 지역이 상반된다면 상황은 달라진다. 예를 들어서, 부산, 경남과 호남은 정치, 경제적 이슈에서 진보적인 반면에, 충청은 정치, 경제 이슈에서 보수적이며, 대구, 경북은 정치 이슈에서 보수적이고, 경제 이슈에서는 진보적이라면(김진하 2004), 진보성은 호남의 지역투표를 강화시키거나 최소한 후퇴시키지 않을 것이고, 부산, 경남의 경우 지역투표가 다소 약화되어 나타날 것이다. 대구, 경북의 경우 정치적 보수성 때문에 지역투표 경향이 호남보다는 약하게 나타나지만 부산, 경남보다는 강하게 나타날 가능성이 있다.

정당의 무차별성 때문에 지역투표가 일어났다고 보는 학자들은 지역 변수에 의한 투표를 나름대로 합리적이라고 이해한다. 예를 들어서, 1987년 대통령 선거의 경우에서처럼 경쟁 정당 간의 정책차이가 거의 존재하지 않아서 출신 지역 이외의 다른 점이 거의 없는 경우, 지역이 주요한 선택의 근거가 되는 것은 어쩌면 당연하다(박상훈 2009; 이갑윤 1998)고 본다.<sup>10)</sup>

지역주의(regionalism)는 지역의 정치적 영향력이나 권력을 신장시키거나 지역의 이익을 실현하고자 하는 정치적 이념(political ideology)이다. 한국에서 지역주의는 지역감정, 지역갈등, 지역이기주의 등을 포괄하는 폭넓은 개념으로 사용되어왔다. 하지만 지역주의는 지역감정이나 지역갈등과는 다른 의미를 갖는다. 타지역에 대한 부정적인 정서적 거리감이 지역감정이라면 지역주의는 지역의 권익을 실현시키고자 하는 체계적인 신념이다. 지역의 권익을 실현하는 것이 타지역의 이해와 상충하게 된다면, 지역갈등으로 연결될 수도 있지만, 지역주의는 타지역과의 대칭적 관계를 미리 가정하지 않는다는 점과 지역의 권익실현은 타지역과의 협력 속에서도 가능하다는 점에서 지역갈등과도 다르다. 한국의 지역감정이나 지역갈등이 주로 영호남의 지역감정이나 지역갈등으로 묘사되는 반면에 지역주의는 영호남만의 문제가 아니며, 모든 지역에서 나타날 수 있는 이념이다. 결국 지역주의를 하나의 이념이라고 본다면, 지역주

10) 1987년 대선의 경우에는 김영삼과 김대중에 대한 유권자들의 선택을 뜻한다.

의는 옳고 그름의 대상이 아니라, 지역의 구성원들이 지역의 권익실현을 얼마나 중요하게 인식하고 있는가의 문제로 귀결된다. 만약, 지역민들이 지역의 권익실현을 다른 요소보다 중요하게 생각한다면 지역주의는 탄력을 받게 되고, 다른 이념적 요소인 분배-성장, 자유-평등 등의 요소를 더 중요시한다면 지역주의는 상대적으로 약화되게 마련이다. 민주-반민주의 갈등구조를 해소시킨 1987년 민주화 이후, 지역갈등구조가 한국 정치의 주요한 균열의 축으로 등장하였다고 보는 것(최장집 2003; 조성대 2004)은 지역주의가 다른 경쟁적 이념들에 비해서 상대적으로 주요한 위치를 차지하고 있다는 것을 말해준다.

지역주의가 주요한 이념으로 자리 잡기 위해서는 두 가지 요소가 필요하다. 첫째는 지역에 기반을 둔 지역정당이 있어야 한다는 점이고, 두 번째는 지역균열이 다른 균열보다 우위에 서야 한다는 점이다. 한국의 정당이 특정 지역의 권익신장만을 내세우지는 않지만, 지역의 이익을 대변할 것으로 인식되는 정당들이 영남, 호남, 충청에 각각 존재한다. 지역정당의 시초라고 볼 수 있는 정당들은 1987년 대통령 선거에 나타났던, 대구·경북의 민정당, 부산·경남의 통일민주당, 전라도의 평화민주당, 충청도의 신민주공화당이다. 이들 정당이 이합집산을 통해 오늘날의 지역정당의 뿌리가 되었다. 그러나 1987년의 지역정당에 거는 국민들의 기대가 오늘날 지역정당에 거는 기대와 똑같다고 볼 수는 없다. 1987년 대통령 선거에서 나타난 지역투표의 경우는 지역 출신의 대통령 후보자들을 선출하고자 하는 지역연고에 의한 투표였던 반면에, 오늘날의 지역투표에는 지역 발전을 위한 실리적인 투표(김 옥 2004)의 경향이 나타나고 있다. 오늘날의 지역주의가 감성적 지역주의인 지역감정이나 지역 정당에 대한 맹목적인 충성심으로부터 자유롭지는 않지만, 지역주의가 좀 더 복합적으로 변하고 있다는 점에는 이의가 없다(강원택 2003; 유의영 2003; 정기선 2005).

지역주의는 어떻게 변화하고 있는가? 최초의 지역주의는 지역감정으로 출발했을지라도 오늘날의 지역주의는 새로운 지역균열과 정치의식이 정당일체감을 통해서 투표의 형태와 정책찬반으로 나타나는 복합적 현상이다. 이 논문에서는 지역주의의 변화를 지역정당과 지역투표의 차원에서 살펴보고자 한다.

## II. 지역투표와 지역정당

### 1. 지역투표

한국 선거에서 1987년 이전에도 지역투표가 중요한 역할을 했다(온만금 1997)는 주장도 있지만, 대체적으로 1987년 선거를 기점으로 지역투표가 나타나기 시작했다는 것이 정론이다(박상훈 2009). 따라서 본 논문에서는 1987년 이후의 투표율 변화양상에 대해 분석하기로 한다.

지역투표의 변화는 단순히 의석수나 득표율을 측정하는 방법도 있고(강원택 2003; 김만흠 2003), 알포드 지수(Alford Index)를 사용하는(박상훈 2009) 방법도 있다. 지역투표가 영호남만의 문제와 같이 두 정당과 두 지역만을 대상으로 한다면 알포드 지수 사용도 타당하지만, 지역주의가 다극화되는 다당제 아래서, 지역과 지역정당이 각각 3개 이상 되면, 알포드 지수는 지역투표를 보여주는 전체지수로는 사용하기 어려워진다. 또한 본 논문에서처럼 지역투표의 변화를 연구하는 경우에는 적절하지 않다. 그것은 알포드 지수는 특정 선거에 미치는 거시적 변수인 국가 현안, 경제현황 등의 영향에 의한 투표행태의 변화를 통제하지 못하기 때문에, 지역투표의 변화를 과장할 수 있기 때문이다. 이 논문에서는 지역 분산지수(Regional SD Index)를 사용하여 지역투표의 변화를 분석하고자 한다. 분산투표는 알포드 지수와 달리 개별 지역의 지역투표 성향을 보여줄 뿐만 아니라 전체적인 지역투표 성향을 보여줄 수 있고, 지역투표의 변화 양상을 보여줄 수 있다. 더욱이 다당제의 경우 알포드 지표가 보여주지 못하는 기피정당에 대한 투표까지 보여줄 수 있다는 점에서 지역분산지표는 유용하다.

$$\text{지역별 분산지수(SD Index)} = \sqrt{(\Sigma (R_c - M_c)^2/n)}$$

$$\text{전국 평균 득표율} = M$$

$$\text{지역 득표율} = R$$

$$\text{후보자} = C$$

$$\text{후보자 수} = n$$

〈표 1〉 대통령 선거 지역 분산지수(Regional SD Index)<sup>11)</sup>

분산지수	13대 대선	14대 대선	15대 대선	16대 대선	17대 대선
평균	0.22	0.22	0.22	0.24	0.16
부산, 경남	0.17	0.22	0.18	0.19	0.08
대구, 경북	0.20	0.18	0.22	0.28	0.15
광주, 전라	0.36	0.40	0.38	0.43	0.34
대전, 충청	0.16	0.06	0.08	0.04	0.09

대통령선거에서는 전국의 유권자가 동일한 후보자를 대상으로 투표를 하기 때문에 국회의원 선거나 지방선거의 경우와는 달리 후보자적 요인에 의한 지역별 편차가 나타나지 않는다. 그래서 국회의원 선거나 지방선거보다는 대통령 선거를 분석하는 것이 지역투표 경향을 비교하기 적합하다.

위의 〈표 1〉은 대통령 선거에서 나타난 지역투표의 변화 추이를 보여준다. 지역 분산지수는 숫자가 클수록 지역투표 경향이 강하다는 것을 말하며, 숫자가 작을수록 지역의 투표경향이 전국 평균과 비슷하다는 것을 말한다. 위의 〈표 1〉을 보면 13, 14, 15대 대선에서 나타난 영남, 호남, 충청의 전체적인 지역투표 경향은 0.22로 변화가 없었음을 알 수 있다. 노무현 후보와 이회창 후보 등이 출마했던 제16대 대선에서 영남, 호남, 충청의 전체적인 지역분산지수는 0.24로 13, 14, 15대에 비해서 지역투표 경향이 다소 강해졌다. 대구, 경북과 호남의 지역 투표 경향이 강해진 것이 16대 대선의 전체적인 지역투표 지수를 상승시켰다고 볼 수 있다. 이명박, 정동영, 이회창 후보 등이 출마했던 17대 대선에서 지역 주의 투표 경향은 역대 최저인 0.16으로 하락하였다. 이는 충청지역을 제외한 영남, 호남의 지역주의 투표경향이 동반 하락하였기 때문이다. 여전히 호남의

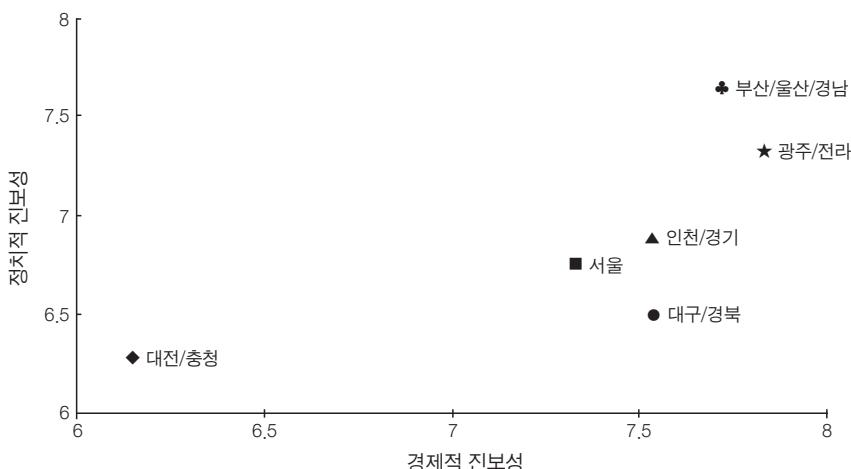
11) 소수점 셋째자리에서 반올림하였다. 지역정당이나 지역후보가 뚜렷이 없는 지역을 제외한 4개 지역을 대상으로 분석하였고, 주요 후보만 대상으로 하였다(13대: 노태우, 김영삼, 김대중, 김종필, 14대: 김영삼, 김대중, 정주영, 박찬종, 15대: 김대중, 이회창, 이인제, 16대: 노무현, 이회창, 17대: 이명박, 정동영, 이회창, 문국현). 평균은 4개 지역의 평균 지역투표 분산지수로 전체적인 지역투표 정도를 보여준다.

지역투표 경향은 다른 지역에 비해서 강하게 나타나지만, 16대 대선에서 나타났던 정도의 지역투표 경향은 아니었다.

지역적으로 살펴보면, 역대 대선에서 부산·울산·경남지역과 대전·충청 지역은 호남과 대구·경북 지역에 비해 지역투표의 경향이 약했음을 알 수 있다. 충청지역의 경우는 김종필 후보가 출마했던 13대 대선을 제외하고는 0.10 미만의 분산지수를 보여주어, 영호남에 비해서 약한 수준의 지역투표 경향을 보여주었다. 부산, 경남의 경우 역대 대선에서 영호남, 충청 지역의 평균 지역 투표 경향보다 더 높은 지역투표 경향을 보인 적은 한 번도 없었고, 17대 대선에서는 대전, 충남보다도 낮은 지역분산 지수를 보였다. 부산, 울산, 경남지역을 대구, 경북지역과 비교하면 부산, 경남의 지역투표 성향은 김영삼, 김대중, 정주영 후보가 출마했던 제14 대선을 제외하고는 대구, 경북지역보다 약했고, 영호남, 충청 중에서 17대 대선에서는 제일 약한 지역투표 성향을 보여주고 있다.

16대 대선에서 제일 강한 지역투표 경향이 나타난 것은 다른 대선과는 달리 주요 후보가 2명으로 유권자의 선택 대안이 적었던 점과, 지역발전을 경험한 호남지역의 정권 재창출 욕구와 지역발전이 담보상태에 있는 대구·경북의 정

〈그림 1〉 지역별 정치, 경제적 진보성



출처: 김진하(2006)

권획득 욕구 때문으로 볼 수 있다. 예를 들어서, 대구의 경우 섬유와 같은 사양 산업이 제조업의 주종을 이루고, 중소기업이나 영세자영업 위주로 되어 있는 산업구조의 구조 때문에 지역발전이 안 되고 있는데도, 정부의 지원이 타지역에 비해 부족해서 발전이 어렵다는 인식이 존재한다. 이런 인식의 근원에는 박정희 정권 아래로 정부의 지원으로 대구·경북이 발전을 해왔던 역사적 경험 이 있다. 결국 지역정당의 후보를 대통령으로 선출하여 정권을 다시 찾아오는 것으로 지역발전이 가능할 것이라는 인식이 대구의 지역투표 경향에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉은 김진하(2006)에서 인용한 것이다. 경제적 진보성은 재벌개혁, 소액지주, 복지정책 등에 대한 지역의 종합 지수이고, 정치적 진보성은 외교안보, 국가보안법, 대북정책에 대한 종합지수이다. 위의 그림에서 나타나듯이 부산, 울산, 경남과 호남은 정치와 경제 이슈에서 진보적 성향을 보이고 있다. 한나라당이 보수와 영남의 선거연합이고, 민주당이 진보와 호남의 선거연합이라고 했을 때, 부산, 울산, 경남의 유권자들에게 지역과 이념은 중첩되지 않고, 호남 지역의 유권자들에게는 지역과 이념이 중첩된다. 그런 점에서 〈표 1〉을 해석해보면 최근 대선에서 부산, 경남의 지역투표 경향이 약해지는 것은 지역과 이념이 중첩되지 않기 때문이고, 여전히 호남의 지역투표 경향이 강하게 나타나는 것은 지역과 이념이 중첩되기 때문이라고 볼 수 있다. 반면에 경제적으로는 진보, 정치적으로 보수적인 대구, 경북의 경우 정치적 이념은 중첩되지만 경제적 이념은 지역과 중첩되지 않아서 호남보다는 약한 지역투표의 경향을 보이지만 부산, 경남보다는 강한 지역투표의 경향을 보인다고 볼 수 있다.

## 2. 지역정당

지역투표가 유권자의 정치행태의 분야라면, 지역 패권정당의 출현 및 유지는 정당제의 영역이다. 특정정당의 지역정당이라고 할 때는 전체적으로 다른 지역에 비해서 특정지역의 표에 크게 의존해야 하고, 지역의 패권정당이라고 할 때는 그 지역에서는 압도적 지지를 받아야 한다. 지역정당의 변화 추이를

측정하기 위해서 정당 의존성지수(Party Dependency Index)와 정당 갈등지수(Party Conflict Index)의 두 가지 지수를 사용하였다.

정당의존성 지수(PDI) = (지역 득표수/전체 득표수)/(지역 유권자수/전체유권자수)

정당갈등 지수(PCI) = 지역득표율—기피지역득표율

정당의존성 지수는 지역정당이 얼마나 특정 지역에 의존하는지를 보여준다. 예를 들어서, 민주당이 전국에서 얻은 표 중에서 호남 지역에서 얻은 표가 차지하는 비중이 민주당의 정당의존성 지수이다. 정당의존성이 높을수록 정당의 지역성이 강해지고 정당의존성이 낮을수록 전국정당에 가까워진다. 정당갈등 지수는 알포드 지수이다. 앞서 말한 것처럼 알포드 지수는 양극화된 지역 갈등에 적합하기 때문에, 이 논문에서는 영호남만을 대상으로 사용하며,<sup>12)</sup> 정당갈등 지수가 높을수록 정당은 특정 지역에서 많은 지지를 받지만, 상대지역에서는 많은 배척을 받게 된다.

〈표 2〉 대선에서 나타난 정당의 지역성 (PDI 정당의존성 지수)<sup>13)</sup>

제13대 대선		제14대 대선		제15대 대선		제16대 대선		제17대 대선	
민정	1.86	민자	1.64	한나라	1.52	한나라	1.49	한나라	1.28
민주	1.91								
평민	3.27	민주	2.72	국민회의	2.34	민주	1.90	민주	3.06
공화	4.29								

12) 알포드 인덱스는 이분법적이어서, 3개 이상의 대안이나 3개 이상의 유권자가 존재할 때는 적용하기가 어렵다. 오늘날의 지역주의는 지역감정과는 차원을 달리하여, 특정지역에 대한 부정적 정서를 대변하기보다는 자기 지역의 발전에 대한 기대를 담고 있다. 그런 측면에서 영호남을 대립관계로 상정하는 알포드 지표의 사용의 적실성에는 한계가 있지만, 아직까지 특정지역에서 배척받는 정당이 있는 것 또한 사실이기에 정당갈등지표를 사용한다.

13) 14대의 경우 정주영 후보의 국민당은 특별한 지역기반이 있다고 보기 어려워서 생략하였고, 김영삼 후보의 경우 전체 영남지역에 대한 의존도를 뜻한다. 15대의 경우 이인제 후보의 국민신당도 특정 지역을 기반으로 하고 있다고 보기 어려워 생략하였다. 17대의 경우 이회창 후보는 무소속 후보여서 정당이 없었기 때문에 생략하였고, 문국현 후보는 특정 지역을

앞의 〈표 2〉는 대선에서 나타난 정당의 지역성을 보여준다. 정당이 특정 지역에 의존하지 않는 전국정당이라면 정당의 존성 지수는 1에 가깝게 되어야 하고, 1보다 크면 클수록 특정 지역에 대한 의존도가 심화된다는 것을 뜻한다. 〈표 2〉를 보면 제13대 대선에서 공화당의 지역의존도가 제일 높은 것으로 나타났다. 이는 〈표 1〉의 결과와는 크게 다른 것으로, 13대 대선에서 지역투표 경향은 호남에서 제일 강하게 나타났지만, 정당의 지역의존도는 공화당이 제일 높았다. 한나라당의 경우에는 13대부터 17대 대선까지 계속해서 지역 의존도가 낮아지고 있다. 다시 말해서 영남의 지역기반이 전체 한나라당 지지층에서 차지하는 비중이 점차 낮아지고 있다는 것이다. 왜 한나라당의 영남 의존도가 낮아지고 있을까? 거기에는 두 가지 해석이 가능하다. 첫째는, 영남 이외의 지역에서 한나라당의 지지도가 상대적으로 올라가고 있기 때문일 수 있다. 둘째는, 부산·울산·경남지역에서 상대적으로 한나라당의 지지도가 내려가고 있기 때문으로 볼 수 있다.

민주당의 경우도 지난 17대 대선을 제외하고는 계속적으로 호남지역에 대한 의존도가 낮아지고 있었다. 전국정당으로 거듭나려던 민주당의 노력은 17대에 와서 후퇴하게 되었는데, 이는 경제이슈를 선점한 한나라당의 이명박 후보에게 정동영 후보가 호남을 제외한 지역에서 참패했기 때문일 수 있다.

다음의 〈표 3〉에서 지역에 대한 의존도가 제일 높은 정당은 자민련임을 알 수 있다. 충청권에 기반을 둔 자민련은 전체 득표에서 충청권 득표가 차지하는 비율이 계속적으로 늘어왔다. 이는 다른 지역에서 자민련이 계속적으로 지지

〈표 3〉 총선에서 나타난 정당의 지역성 (PDI 정당의 존성 지수)

제13대 총선		제14대 총선		제15대 총선		제16대 총선		제17대 총선	
민정	1.47	민자	1.26	신한국	1.23	한나라	1.44	한나라	1.38
민주	1.92							우리	1.31
평민	3.59	민주	2.13	국민회의	2.83	민주	1.86	민주	3.87
공화	2.70			자민련	2.91	자민련	3.54	자민련	8.47

기반으로 하고 있다고 보기 어려워 생략하였다.

기반을 잊으면서 충청지역에 대한 의존이 늘어나면서 생긴 현상이다. 17대 총선에서 탄핵정국의 반사이익을 본 우리당은 다른 당에 비해서 지역의존도가 제일 낮은 전국정당의 모습을 보이지만, 민주당의 경우에는 13대 대선 아래로 가장 높은 지역의존도를 보였다. 전체적으로 역대 총선에서 한나라당이 상대적으로 낮은 지역의존도를 보여 왔다. 〈표 1, 2, 3〉을 종합하여 보면 충청지역의 유권자들은 영호남 유권자들에 비해서 약한 지역투표의 성향을 보이지만, 충청지역에 기반을 둔 정당은 가장 지역성이 강한 정당들이다. 호남지역에 기반을 둔 정당은 영남지역에 기반을 둔 정당에 비해서 지역 의존성이 강하고,<sup>14)</sup> 호남지역 유권자들도 영남지역 유권자들에 비해서 지역투표의 경향이 높게 나타난다.

정당의 갈등지수(PCI)는 0과 1 사이의 값을 갖는다. 정당이 특정지역에서 패권적인 위치에 있지 않고, 다른 지역에서 배척받지도 않는다면 갈등지수는 0에 가까운 값을 갖게 된다. 만약 정당이 한 지역에서는 절대적 지지를 받는 반면에 다른 지역에서는 심한 배척을 받는다면 갈등지수는 1에 가까운 값을 갖게 된다. 다음의 〈표 4〉는 민주당의 경우에 16, 17대 대선에서의 갈등지수가 14, 15대 대선에 비해서 감소한 것을 보여준다. 이런 현상에는 두 가지 해석이 가능하다. 첫째는 호남에서의 민주당의 패권적 위치가 다소 감소세에 있는 경우이고, 둘째는 영남에서 민주당 배척이 다소 완화되고 있는 경우이다. 그런데 〈표 1〉의 16, 17대 대선에서 호남의 지역투표 경향이 14, 15대에 비해 눈에 띄게 감소하지 않은 것을 보면, 민주당에 대한 영남지역에서의 배척이 다소 완화되고 있다고 봐야 할 것 같다. 한나라당의 갈등지수는 15대 대선에서 최저치로 내려갔

〈표 4〉 대선에서 나타난 지역 정당의 갈등지수 (PCI 정당갈등지수)

	제14대 대선	제15대 대선	제16대 대선	제17대 대선
한나라(민자)	0.64	0.43	0.64	0.53
민주(국민회의)	0.82	0.83	0.69	0.69

14) 17대 총선에서의 열린우리당은 제외함. 전통적으로 민주당을 진보와 호남의 선거연합이라고 할 때, 열린우리당의 분당은 진보와 호남의 선거연합의 분열을 가져왔다.

〈표 5〉 총선에서 나타난 지역 정당의 갈등지수 (PCI 정당갈등지수)

	제14대 총선	제15대 총선	제16대 총선	제17대 총선
한나라(민자 등)	0.24	0.25	0.52	0.52
민주(국민회의)	0.50	0.68	0.54	0.53

다가 16대 대선에서는 14대 수준으로 다시 올라갔으며, 17대는 15대와 16대 중간 정도로 내려갔다. 전체적으로 한나라당의 갈등지수가 어떤 경향성을 보이고 있다고 보기에는 조심스럽지만, 민주당에 비해서는 다소 갈등지수가 낮게 나타난다는 점은 분명하다.

위의 〈표 5〉를 보면 14대, 15대 총선에서 민주당의 갈등지수에 비해서 한나라당의 갈등지수는 상당히 낮았었는데, 16, 17대 들어서 한나라당의 갈등지수가 상승하면서 두 정당의 갈등지수는 비슷하게 수렴하게 되었다. 이는 양당이 영호남에서의 패권적 위치와 상호 배척받는 정도를 함께 고려했을 때, 비슷한 갈등 관계에 있다고 볼 수 있다는 뜻이다. 총선에서 영남의 갈등지수가 상승한 것은 주목할 만한 필요가 있다. 이는 과거의 국회의원 선거에 비해서 한나라당의 영향력이 영남에서 더욱 강화되고 있다고 볼 수 있기 때문이다.<sup>15)</sup> 대통령 임기가 5년이고, 국회의원 임기가 4년이어서, 대선과 총선이 각기 다른 해에 치러지기 때문에 단순비교는 지나칠 수도 있지만, 〈표 4〉, 〈표 5〉에서 알 수 있는 것은 지역정당의 갈등은 총선보다는 대선에서 더 크게 나타난다는 사실이다. 이는 총선에 출마하는 지역출신 후보자들이 정당의 지역갈등을 약하게나마 누그러뜨리기 때문이다.

15) 18대 총선에서는 친박바람이 불어서 한나라당의 갈등지수가 다소 낮아졌을 수 있지만, 18대 총선은 분석에서 제외하였기에 분석시점을 17대 총선까지로 제한하면 한나라당의 갈등지수 상승은 영남에서의 3당 후보의 약세를 의미한다고 볼 수 있다.

### III. 오늘날의 지역주의

앞서 살펴본 것처럼, 13, 14, 15대 대선에서의 지역투표 경향은 변화가 없었지만, 16대 대선에서 지역투표 경향이 상승하였다가, 17대 대선에서 약화되었다. 지난 17대 대선에서는 역대 가장 약한 지역투표 성향을 볼 수 있었다. 지역적으로는 부산, 경남의 지역투표 경향이 약해졌으며, 충청권의 지역투표도 약해졌고, 호남의 지역투표 성향은 상대적으로 강한 편이다. 지역균열→지역의 정치의식→지역투표의 경로를 생각해보면, 호남의 지역투표 경향은 진보적 이념에 의하여 강화되는 반면에, 부산, 경남의 지역투표 경향은 진보적 이념에 의하여 약화되고 있다고 볼 수 있다. 대구, 경북의 지역투표는 정치적 보수성에 의하여 강화되나, 경제적 진보성에 의하여 한계가 지어진다고 볼 수 있다.

정당의 지역성을 보여주는 지역의존도는 전반적으로 약화 추세에 있다. 정당의 지역의존성은 지역투표와 똑같이 가지는 않는다. 왜냐하면 정당의 지역의존성은 전국정당이냐, 지역정당이냐의 문제이고, 지역투표는 지역의 특정정당에 대한 지지도이기 때문이다. 정당의 지역의존도가 낮아진다는 것은 점차 지역정당에서 전국정당으로 진화하고 있다는 의미이다. 지역정당의 지역의존도는 충청권 정당이 가장 높았으며, 영남권 정당이 가장 낮음을 알 수 있었다. 충청권 정당은 영호남에 비해서 지역투표의 수혜를 상대적으로 적게 받고 있음에도, 지역정당의 한계를 벗어나지 못하고 있다.

1987년 대통령 선거에서 지역투표가 나타났을 때, 언론이나 학자들은 그 현상을 지역감정에 의한 투표나 지역갈등이라고 표현을 하였다. 지역감정이 박정희 정권이 인위적으로 만들어낸 허위의식일 수도 있고, 해방 이후 산업구조의 차이와 한국전쟁으로 영남을 제외한 지역의 산업시설이 황폐화된 속에서 호남지역의 영세 소작농들이 서울로 이주하여 하층민을 형성하게 되면서 만들어진 편견일 수도 있다(박상훈 2009; 최장집 1991). 그런데 1987년 이전까지의 선거에서는 정치인들이 지역편견이나 고정관념을 이용하려고 했어도 유권자들에게 별 영향이 끼치지 못하였다. 1987년 대선에서 지역이 주요 변수로 등장한 것은 대통령 후보자들의 선거운동 때문임에는 틀림이 없다. 그런데 과거에

는 동원되지 않았던 유권자들이 왜 1987년 대선에서는 정치인들에게 동원되었을까?

1987년 이전 한국 정치의 중심적인 균열은 민주-반민주 균열이었다. 민주-반민주 균열에서는 지역균열은 부차적이고 덜 중요한 균열이었다. 1987년 6월 항쟁과 민주화는 민주-반민주 균열을 외형적으로 해소시켰고, 중심 균열이 약화되는 시점에 그것을 대체할 만한 새로운 균열이 등장하지 않았다. 직선제 개헌을 이루어낸 1987년 6월 항쟁 이후, 국민들은 민주진영의 승리가 목전에 왔다고 생각을 하였고, 노태우 후보도 민주화의 결단을 내린 민주적 후보라는 이미지를 갖추고, 김종필 후보도 신군부에 의하여 부당하게 탄압받은 정치인으로 둔갑하게 되자, 목전에 둔 대통령 선거를 압도할 만한 새로운 균열이 유권자들 눈에 띄지 않았다. 이런 상황에서 출신지역의 후보를 뽑고자 하는 연대감이 작용을 한 것(박상훈 2009; 이갑운 1998)은 나름대로 합리적 선택이라고 할 수 있다.

그런 점에서 1987년 대선전까지 사회적 영역에 머물렀던 부정적 지역감정이 정치영역까지 확장되었다고 보는 것은 지나친 과장이었다고 생각해 볼 수 있다. 특정 지역에 대한 부정적 인식 때문이 아니라, 자기 지역의 후보자를 뽑고자 하는 연대감이 작용하였다고 보는 해석이 오히려 타당하리라 본다. “그게 바로 지역감정”이라고 지적한다면 그 것은 지역감정이라는 용어를 잘못 해석하는데서 오는 실수로 보인다. 그 것은 지역감정보다는 지역정서에 가깝다. 특정 지역에 대한 부정적 심리상태보다는 자기 지역 출신 후보에 대한 연대감은 지역정서이고, 동가홍상(同價紅裳)이라고 후보자 간 이념과 정책의 차이가 참을 수 있는 정도라면 이왕이면 지역출신 지도자를 대통령으로 선출하고자 하는 것을 지역감정이라고 부를 수는 없다.

앞서 지역감정이란 상대 지역에 대한 부정적인 정서적 거리감으로 편견이나 고정관념이라고 정의를 했었고, 언론이나 학자들이 지역감정이라는 용어를 사용할 때 특정지역에 대한 부정적인 편견을 지칭했었던 것이 틀림없다. 한국 정치에서 지역감정이 허위의식일 뿐만 아니라 지역감정이 선거에 영향을 미쳤다고 주장하는 것도 어쩌면 허위의식일 수 있겠다. 지역의 후보자를 선출하고자 하는 연대감과, 지역의 후보자와 경쟁관계에 있는 후보자를 자연스럽게 밀어

내는 것은 부정적인 지역감정과는 다소 거리가 있기 때문이다.

1987년 대선 후에 치러진 1988년 총선에도 지역투표 현상이 나타나면서, 지역출신 지도자에 대한 지역의 정서적 연대감은 정당귀속감의 형태로 발전할 단초를 마련하게 되었다. 한국정치에서 지역정당이 등장하고 지역정당에 대한 정당귀속감의 심화된 것에는 몇 가지 요인이 있다.

첫째는, 지역 정치지도자들의 대중적 인기도이다. 3김씨에 대한 지역민들의 강한 정서적 연대감은 그들이 이끄는 정당에 대한 호감으로 연결이 되었다.

둘째, 정치인들의 편중적 이합집산이다. 지역 정치지도자들의 강한 후광효과는 지역의 정치인들을 특정 정당의 깃발아래 뭉치게 했는데, 유력한 후보들이 당선 가능성성이 높은 지역정당의 공천을 받기 위해 모이면서, 자연스럽게 경쟁력 있는 후보들이 지역정당에 입당하게 되고, 설사 다른 정당의 공천을 받아 선거에서 이겼다 하더라도, 효율적인 의정생활과 지역구관리를 위해서 소속 정당을 바꾸게 되는 경우도 발생하게 되었다.<sup>16)</sup> 이런 경향은 지역정당의 지역지배력을 강화하는 한편, 유권자들의 정당귀속감에도 긍정적인 영향을 미쳤다.

셋째, 지역별 정치의식의 차이가 존재하고, 정당별로 이념의 차이가 존재하는데, 지역정당의 공천된 후보자가 일반적으로는 지역의 정치의식과 더 가깝다. 예를 들어서, 민주당 후보가 한나라당 후보보다 좀 더 진보적이라고 한다면, 호남 유권자들은 민주당 후보와 정치의식의 측면에서 한나라당 후보보다 더 가깝게 느끼고 민주당 귀속감에 긍정적인 영향을 받게 된다. 영남 유권자들은 보수적인 한나라당 후보자가 민주당 후보보다 자신의 정책성향과 더 가깝다고 느끼게 되고 한나라당에 대한 정당 귀속감에 긍정적인 영향을 받게 된다. 그런 점에서 지역의 정치의식의 차이 또한 지역정당의 유지에 영향을 미친다.

넷째, 정치인들의 지속적인 지역변수 동원 노력이다. 각종 선거에서 정치인들은 지역변수를 이용하려는 노력을 경주해왔고, 마치 지역정당이 지역의 이해를 대변하는 것처럼 지역민들에게 접근을 했고, 이러한 노력들은 지역균열과 맞물려서 특정 정당에 대한 유권자들의 정당귀속감에 영향을 끼쳤다.

---

16) 집권여당의 사무총장이었던 강삼재 의원의 경우도 동교동계로 국회진출을 했지만, 마산을 지역구로 하는 한계 때문에 김영삼 진영으로 진로를 바꾸었다.

마지막으로, 새로운 지역균열의 등장이다. 예를 들어서, 대구의 경우 1인당 GRDP가 10년째 전국 최하위를 기록하였다. 타지역에 비해 대구 경제가 어렵다는 인식은 대구 경제를 발전시켜야 한다는 공동의 목표인식으로 연결되면서, 다른 균열요소들을 부차적으로 만들고 있다. 대구의 경제 침체가 지난 10년간의 좌파정권 때문이라는 한나라당의 접근법이 최소한, 대구에서는 설득력을 가지게 된 것도 지역의 보수성, 정치인들의 동원노력이 지역격차와 결합하였기 때문이다.

3김씨가 모두 일선에서 물러나고, 엘리트 충원의 지역격차도 완화되고 있고, 지역의 균형발전이 추진되고 있는 지금, 지역주의는 비합리적인 퇴행적 향리주의인 것일까? 오늘날의 지역주의가 지역이기주의적 속성이 있다는 점에서 국가발전보다 지역발전을 우선시하는 측면이 있는 것은 부정할 수 없다. 하지만 지역주의를 비합리적이며 시대착오적이라고 보는 것은 지나친 규범적인 진단일 것이다. 오늘날의 지역균열은 영호남의 감성적 지역균열이 아니라 국가발전전략과 정부지원금, 기업유치, 국가 이벤트 유치, 사회간접자본 유치 등을 놓고 경쟁하는 전국적인 균열을 보인다. 세종시 수정안의 경우에서 볼 수 있듯이, 수도권과 충청권, 그리고 영호남은 다른 입장을 가지고 있고, 지역발전을 정치를 통해서 풀고자 하는 지역민들의 여망이 지역주의를 구성하고 있다. 지역발전이 한국정치에서 중요한 균열의 축을 이루고 있는 한, 지역격차와 지역발전에 기반을 둔 지역주의를 비합리적이라고 비난하기 어렵다. 수도권의 공룡화 현상이 가속화되고, 지방경제의 피폐와 인적자원의 유출이 계속되고, 지방이 수도권의 식량생산기지의 역할로 전락하는 지역격차가 계속해서 진행된다면 앞으로의 지역균열은 수도권 vs 비수도권의 축으로 전이될 가능성도 염마든지 있다. 지역주의를 해소하기보다는 지역격차를 해소하려는 노력이 필요하다.

## 【참고문헌】

### 〈단행본〉

- 강원택. 2003. 『한국의 선거 정치』. 푸른길.
- 김학민 역. 1991. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 김만흠. 1997. 『한국정치의 재인식』. 서울: 풀빛.
- 남영신. 1992. 『지역패권주의 연구』. 서울: 학민사.
- 박상훈. 2009. 『만들어진 현실』. 서울: 후마니타스.
- 손호철. 1993. 『전환기의 한국 정치』. 창작과 비평사.
- 이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.
- 이이화. 1983. 『한국의 과별』. 서울: 어문각.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남.
- \_\_\_\_\_. 2002. 『제16대 총선과 낙선운동: 언론보도와 논평을 중심으로』. 서울: 집문당.
- 조성대. 2004. “4.15 총선과 한국정치의 갈등구조.” 『의정연구』 10권 2호.
- 최영진. 1999. “한국지역주의 논의의 재검토.” 『한국정치학회보』 33집 2호.
- \_\_\_\_\_. 2001. “제16대 총선과 한국 지역주의의 성격.” 『한국정치학회보』 35집 1호
- 최장집. 1993. 『한국 민주주의 이론』. 한길사.

Alport, Gordon. 1954. *The Nature of Prejudice*. Cambridge: Addison Wesley.

### 〈논문〉

- 김만흠. 1995. “정치균열, 정당정치, 그리고 지역주의.” 『한국정치학회보』 28집 2호.
- \_\_\_\_\_. 2003. “16대 대선과 지역주의.” 김세균 편. 『16대 대선의 선거과정과 의의』. 서울: 서울대학교출판부.
- 김문조. 1993. “지역주의의 형성과정과 특성.” 임희섭 · 박길성(편). 『오늘의 한국사회』. 사회비평사.
- 김용학. 1990. “엘리트 충원에 있어서의 지역격차.” 한국사회학회 편. 『한국의 지역주의와 지역갈등』. 성원사.
- \_\_\_\_\_. 1991. “엘리트 충원 · 탈락의 지역격차.” 김학민 편. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 김 우. 2004. “한국 지역주의의 지역별 특성과 변화 가능성: 대전 · 충청지역을 중심으로.”

- 『21세기정치학회보』 14(1): 83-105.
- 김종철. 1991. “지역감정을 어떻게 볼 것인가.” 김학민 편. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 김진국. 1988. “지역감정의 실상과 그 해소방안.” 한국심리학회 편. 『심리학에서 본 지역감정』. 성원사.
- 김진하. 2006. “정치의식과 지역차이.” 『한국정당학회보』. 한국정당학회.
- 김형준 · 김도종. 2000. 『남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로.』 『국제정치논총』 40집 4호.
- 김혜숙. 1988. “지역간 고정관념과 편견의 실상-세대간 전이가 존재하는가?” 한국심리학회 편. 『심리학에서 본 지역감정』. 성원사.
- 문석남. 1991. “지역격차의 태동.” 김학민 편. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 민경환. 1991. “사회심리학으로 본 지역감정.” 김학민 편. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 신복룡. 1996. “한국의 지역감정의 역사적 배경.” 한국정치학회 편. 『현대 한국정치의 재성찰: 전근대성, 근대성, 탈근대성』. 서울: 한울.
- 안신호. 1988 “집단 고정관념 형성에 있어서의 감정과 인지의 효과.” 한국심리학회 편. 『심리학에서 본 지역감정』. 성원사.
- 온만금. 1997. “역대 대통령 선거결과에 나타난 지역주의 추이와 양상.” 『한국사회학』 31집. 한국사회학회. 737-757.
- 유의영. 2003. “한국의 지역주의: 사회 각분야 지도급 인사구성에 나타난 지역편중도.” 김성국 · 석현호 · 임현진 · 유석춘(편). 『우리에게 연구는 무엇인가: 한국의 집단주의와 네트워크』. 서울: 전통과 현대. 128-191.
- 이남영. 1998. “유권자의 지역주의 성향과 투표.” 이남영 편. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- 이병휴. 1991. “지역갈등의 역사.” 김학민 역. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.
- 정기선. 2005. “지역감정과 지역갈등인식의 변화.” 『한국 사회학』 39집 2호.
- 조성대. 2004. “4.15 총선과 한국정치의 갈등구조.” 『의정연구』 10권 2호.
- 최장집. 1991. “지역감정의 지배 이데올로기적 기능.” 김학민 역. 『지역감정연구』. 서울: 학민사.

〈인터넷〉

- 최준영 · 김순홍. 2003. 한빛 자료실: 한국 지역주의 실상과 문제점에 대하여(<http://www.hanbitkorea.com/technote7/board.php?board=hbboard&command=body&no=>

76).

투고일: 2010.09.30	심사일: 2010.10.11	게재확정일: 2010.10.13
-----------------	-----------------	-------------------

**[ABSTRACT]**

**The Change of Korean Regionalism:  
A View on Voting Behaviors and Political Parties**

KIM, Jin Ha | Kelmyung University

In this paper, I review discussions on regionalism, regional voting, and regional party. I analyze the changes of Korean regionalism by tracking the voting trend in presidential elections. There had been no changes of the regional voting in 13th, 14th, and 15th presidential elections. The overall index of regional voting has increased in the 16th election though, it decreased in the 17th presidential election. The regional voting trend in Chungchung was weak. Busan and Gyungnam's regional voting has decreased. However, the Chungchung region's regional party's dependency index was highest. Grand National Party's dependency on Youngnam province has decreased.

Although regionalism has been important in Korean politics, nowadays regionalism was different from regional emotion in 1987. The regionalism in Korean politics was more complicated by the connection with regional cleavage, regional political consciousness, and regional party. In future, there would be a regional cleavage of metropolitan Seoul vs other provinces by widened gaps between two regions.