

# 대전지역 정치와 미래 발전과제

패권적 지역주의에서 실리적 지역주의로의 전환



정연정 배재대학교 공공행정학과

## 1. 들어가는 말

오늘날의 대전광역시시는 과거 회덕군 산내면의 대전리에서 시작하여, 1905년 경부선 개통, 1914년 호남선 개통과 함께 주변 군·면의 통합으로 대전군 대전면으로 승격되었고, 1931년 대전읍을 거쳐 1935년 대전부로 승격을 하게 된다. 특히 이 당시에는 충남도청이 공주에서 대전으로 이전되면서 대전의 행정적 위상이 상대적으로 격상되었다. 이후 대한민국 수립이후 1949년 대전시로 바뀌었고, 1989년에는 충남도 직할 대전직할시로 승격되면서 대도시로서의 면모를 갖추게 된다. 이 과정에서는 경부 고속도로나 호남고속도로가 개통되면서 이른바 ‘교통중심 도시’ ‘사통팔달’의 외부적 네트워크가 확대됨으로써 대전시의 대도시적 성격이 본격적으로 구성되었다고 볼 수 있다. 이후 대전은 1995년 대통령령으로 대전광역시로의 승격이 이루어져 오늘날에 이르고 있다. 즉 이 시기에는 그동안의 충청권 지역 내의 소지역으로 정의되어 왔던 대전시가 본격적인 자기 정체성을 확보하였을 뿐만 아니라 주변 도시들과의 경쟁적 구조 하에서 경제적, 인구적 면모를 갖추는데 중요한 계기로 작용했다고 볼 수 있다(대전광역시 2003).

1995년 광역시로 승격이 이루어지기 이전에 대전광역시의 대도시적 성격을 강화하는데 중요한 계기가 된 것은 1993년 8월에 있었던 대전엑스포 행사였다고 볼 수 있다.

본 행사에는 세계 10개국, 33개 국제기구, 200여개의 기업들이 참여하는 대규모 산업 박람회로, 총 비용 1조 8천억원에 관람객 수만도 1,450만명에 이르는 국제적 행사였다고 볼 수 있다. 이러한 국제 엑스포 행사는 대전시의 교통적 기능을 강화하는데 중요한 기여했을 뿐만 아니라 도시 확장을 위한 주거 및 교육 환경을 확충하는데 역할을 할 수 있었고, 이를 통해 외부에서의 인구 유입역시 증가하는 현상이 나타난 것이라고 볼 수 있다.

특히 대전광역시로의 외부 인구 유입이 급증하는 계기를 제공했던 것은 1999년에 있었던 정부청사의 대전이전이고, 이러한 정부 중앙청사의 이전으로 인해 대전광역시는 경제적, 행정적 기능을 담당하는 국가적 차원의 중요한 거점 기능을 확보하게 된 것이라고 볼 수 있다. 이는 다른 전통적인 대도시들과 달리 대전광역시의 현대적 구성이 국가적 발전 인프라를 창출하고, 이에 필요한 지방의 중요한 생활조건을 개선하는 과정에서 이루어진 것이며, 이른바 경제·과학·교통·행정이라는 다기능의 도시로 역량이 강화되었다는 것을 의미한다.

대전의 60년사를 통해보면, 전통적인 충청지향의 특성과 1990년대 직전·후를 기점으로 이루어지는 다양한 외부 인구 유입의 계기를 통해 형성된 도시적 지향이 대전광역시의 정치적 정향(political orientation)속에 혼재되어 있다는 것을 알 수 있다. 전통적인 농업중심의 기반을 통해 형성된 가족주의, 공동체 주의적 강한 정서적 연대감이 1990년대를 기점으로 도시화나 타지역 문화와 혼합됨으로써 제3의 독자적인 정체성으로 재구성되는 변화를 발견할 수 있다. 물론 혹자는 이러한 과정을 이른바 ‘토박이 출신’ 이 외소해지면서 타 지역 중심의 외지 출신의 비율이 급증하는 유동적인 도시적 성격을 갖는 과정으로 정의한바 있다(유재일, 2004:143). 따라서 대전광역시의 정치적 변천과정은 충청지역의 전통적인 정서적 연대감에 근거한 토박이 정치로부터 복합적인 도시 정체성에 근거한 도시정치로의 변화로 정의될 수 있다.

따라서 본 발표문은 토박이 정치로부터 도시정치로의 변천을 해온 대전의 정치구도와 지형, 그리고 관련 문제를 중심으로 대전의 과거 정치를 파악하는 것을 목적으로 삼고 있다. 또한 이러한 과정을 통해 향후 대전광역시의 도시성장과 연계된 ‘전략적 정치’의 가능성을 검토하는 것 역시 본 발표문의 주요한 내용이라고 볼 수 있다. 단순한 충청의 지역주의로 함몰하여 정의할 수 없는 대전광역시의 정치적 특성은 일련의 주요한 전국 선거결과에 나타난 정치적 선택(political choice)을 통해 간접적으로 파악될 수 있을 것이다.

결과적으로 필자는 전통적 지역주의에서 실리적 지역주의(신지역주의)로의 전환을 통해 나타난 대전광역시의 정치적 선택과정과 그 특성을 고찰하고, 실리적 지역주의 발전의 가능성과 미래 대전광역시의 정치발전이 조화롭게 가기 위해 제기될 수 있는 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 충청지역주의 발전과정

### 2-1 2000년 16대 총선 이전

민주화 이후에도 대전은 충청지역의 주요한 지역적 정체성에 근거하여 정치적 정향이 구성되었다고 볼 수 있다. 즉 광역시로의 승격이 이루어진 1990년대 이전 시기의 대전의 정치적 구도는 전국가적 단위에서 형성된 이른바 ‘지역주의’ 적 균열 범주 내에 포함되어 있었던 것이다. 특히 충청지역을 연고로 하는 인물에 대한 지지를 중심으로 정치 정향이 표출되었고, 각종 선거에서 나타나는 지역 연고인물을 중심으로 한 정치적 선택이 형성되었다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 인물에 대한 지지는 정권창출이라는 영향력을 중심으로 발전되지 못했고, 그런 만큼 수동적인 정치적 구도는 쉽게 극복되지 못하는 것이었다고 볼 수 있다. 이른바 1987년 민주화 이전 대전의 정치는 전국가적 정치구조의 핵심 키워드였던 ‘지역주의’ 중심에 포함되어 있는 부분에 불과할 뿐 독립적인 정치적 정체성을 확보하기 어려운 상황이었다.

그렇다면 대전지역의 과거적 형태의 지역주의는 어디로부터 출발한 것인가의 문제가 논의될 필요가 있을 것이다. 대부분의 정치학자들은 한국 정치를 지역주의로 정의한다(김만흠, 1994; 손호철, 1997; 조기숙, 2000; 김욱, 2002). 물론 많은 정치학자들이 주장하는 지역주의는 영남과 호남을 중심으로 하는 양 지역 간의 균열구조에 근거한 지역주의를 의미하며, 특정한 정당에 대한 지속적인 지지현상으로서의 지역주의라기보다 지역 연고의 ‘인물’로 집적되는 인물형 지역주의를 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

즉 대전의 정치적 역사 중요한 영향을 미친 ‘충청’ 지역주의는 영·호남 중심의 지역주의 강화에 대한 반작용적 성격을 갖는 것이기는 하지만, 특정한 인물로 대변되기 때문에 특정한 인물과 인물의 정치적 연합구조 하에서 양 지역주의에 흡수·통합되는 수동적인 성격을 갖는 것이었다고 볼 수 있다(손호철, 1997). 이른바 3김의 정치적 영향력이 확산되던 시기의 대전의 정치적 구도는 관련 인물의 정치적 이합집산에 따라 유동적인 속성을 갖는 것으로 나타나고, 이러한 연합구조가 해체되는 경우 다시 충청의 독특한 지역주의로 분리되는 유동적인 성격을 갖는 것이라고 볼 수 있다.

아래 <표 1>은 2000년 총선이전의 대전지역의 대선 및 총선관련 주요 정당 지지율을 집합자료를 중심으로 요약한 것이다. 즉 2000년 총선이전에 대전의 정치적 지지는 영남과 호남중심의 지역주의에 근거한 인물 및 정당경쟁에 있어 특정 인물의 지지를 중심으로 초기적 지역주의를 형성하기에 이른다.

표 1 역대 대전 지역 대선·총선 지지율(%)

선거별	지역기반	충청기반	호남기반	영남기반	비고
1987 대선		33.3 JP주도 자민련	16 DJ주도 민주당	25.9 민자당	22.2 김영삼
1988 총선		47.9	7	24.5	16.3 민주당
1992 대선		-	28.9	34 YS주도 3당합당	22.2 정주영·3당합당
1992 총선		-	25.2 민주당	27.3 민자당	16.3 국민당
1997 대선		-	46.1 DJP연합	27.2	25.2 이인제
1996 총선		48.8 자민련	46.1 국민회의	21 신한국당	12.4 민주당

\* 출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보 시스템, <http://www.nec.go.kr>

각종 총선과 대선에서의 대전지역의 선거 지지율은 충청지역 연고를 가진 인물의 정치적 행보를 중심으로 변화하고 있는 것으로 나타난다. 즉 JP를 중심으로 하는 충청기반 자민련이 독립적으로 선거에 출마한 경우는 본 정당에 대한 지지율이 타 정당들에 비해 상대적으로 높게 나타나고, JP를 중심으로하는 정당연합이 이루어진 선거의 경우 관련 통합 정당의 지지율이나 후보자에 대한 지지율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 즉 DJP 연합이 이루어졌던 15대 대선과 3당 합당을 통해 YS가 후보자로 출마한 대선의 경우 상대적으로 높은 지지율이 나타나고 있다(조기숙, 2000).

물론 이러한 현상은 성공적인 지역주의 선거연합의 사례로 비춰질 수 있으나, 대전지역의 경우 총선이나 대선과 같은 일련의 정치적 과정에서 팽팽한 영호남 지역주의적 구도 하에서 소수자로서의 제한적인 선택을 수행할 수밖에 없었고, 이는 충청지역의 주요한 인물의 정치적 역사와 궤를 같이하는 것이었다고 볼 수 있다. 물론 이러한 현상은 관련 인물이 독자적인 정치적 노선을 고수할 경우 독립적인 정치구도를 형성하는 경향을 가지고 있었다고 볼 수 있다.

지역주의 선거연합이 아닌 충청 지역주의가 주도력을 확보한 경우는 1996년 15대 총선에서 나타나는데, 자민련의 경우 대전지역 7개 선거구에서 압승을 거두었으나, 유권자의 지지는 48.8% 정도로 나타나고 있다. 하지만 1992년 총선의 경우 지역 선거연합에 의해 자민련이 독자적인 후보를 내지 못하는 경우 3개의 주요 정당들에 대한 지지율은 커다란 차이 없이 고루 분포되어 나타난다. 즉 대전지역의 경우 충청의 지역주의내에 포함되어 있지만, 선거연합이 이루어진 구도에서는 연합한 정당에 대한 지지는 크게 변화하지 않고 있다. 이에 비해 충남의 경우는 선거연합이 이루어진 상태에서 치러진 1992년 총선의 경우는 YS가 주도하는 민자당에 대한 지지율이 43.4%로 매우 높게 나

타나고 있어 독립적인 충청정당에 대한 지지도가 상대적으로 약하게 나타난다고 볼 수 있다.

대전의 경우 충남과 마찬가지로 인물을 중심으로 하는 지역정치가 의존하고 있는 경향을 가지고 있었지만, 선거연합이 이루어진 상태에서 충청기반의 지역정당이 독자적인 후보를 내지 못하는 선거에서 기타 정당들에 대한 지지도는 비슷하게 분포되면서 선거연합을 온전한 대안으로 정의하지 못하는 현상을 보이고 있다. 이는 대전의 지역주의가 충남의 충청기반 지역주의에 비해 상대적으로 유동적일 수 있는 가능성을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 점을 감안한다면, 대전의 선거 지지율은 선거연합이 아닌 독자적인 충청연고 지역정당이 후보를 출마시키는 경우 매우 높아지는 경향이 나타나고, 선거연합이 이루어진 경우 비 충청 여야당에 대한 지지율은 골고르게 분포되어 나타난다. 따라서 대전의 충청기반 지역주의는 영남과 호남중심의 지역경쟁 구도 하에서 선거연합 구도 내로 흡수되는 경향을 갖고 있었지만, 독립적인 ‘지역 정체성’을 강하게 반영하는 구도로 일련의 선거에서 나타나는 경향을 보이고 있다. 이러한 과정에서 중요한 것은 ‘인물’을 중심으로 하는 정치지형에 대전의 정치구도가 상당한 영향을 받았다고 볼 수 있고, 대전의 지역주의적 경향은 인물변수가 통제되는 경우 더욱더 강하게 결집되어 나타난다.

인물을 매개로 하는 충청지역주의가 대전지역을 중심으로 강하게 표출되는 경향은 일련의 지방선거에서도 강하게 나타나고 있다. 아래 <표 2>에서 와 같이 JP의 정치적 영향력을 중심으로 유지되어왔던 자민련은 일련의 지방선거에서 상대적으로 높은 지지를 받고 있었던 것으로 나타난다.

표 2 역대 대전지역 지방선거 지지율(%)

연도	충청기반	자민련	호남기반	영남기반	비고
1995	광역	63.8	10.8	20.9	무소속 3.8
	기초	57.0	18.1	17.3	
	의회	56.5	16.2	12.8	
1997	광역	73.7	-	-	국민신당 18.1
	기초	56.4	24.6(국민)	2.6(신한국)	
	의회	60.8	25.8(국민)	1.3(신한국)	

\* 출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보 시스템, <http://www.nec.go.kr>

1995년과 1998년 지방선거에서는 자치단체장과 지방의회 선거에서 자민련의 지지가 여타 정당들에 비해 역시 강하게 나타난다. 1995년과 1998년 지방선거에서 자민련 소속 광역자치단체장 후보에 대한 지지율은 63.8-73.7%로 매우 높게 나타나고 있고, 구청장이나 지방의원 역시 각각 55%이상, 또는 60% 가까운 지지율을 보이고 있다. 이는 자민련을 중심으로 하는 충청지역주의가 대전지역에 강하게 나타나고 있을 뿐만 아니라 특히 자민련이 선거연합을 통해 주도력을 확보하는 경우 충청지역주의에 대한 지지도가 더욱더 강하게 표현되어 나타나고 있다.

결과적으로 2000년 총선이전 대전의 지역주의는 인물을 매개로 하고, 영·호남의 균열 구조 하에서 선거연합에 의해 독자적인 정치구도 형성에 제한을 받았다고 볼 수 있다. 이러한 '독자성'에 대한 대전 유권자들의 열망은 선거연합이 이루어진 이후 치러지는 일련의 국회의원 선거와 지방선거에서 압도적인 자민련의 지지율로 결집되기에 이른다.

하지만 이와 같은 충청 고유의 정치적 독자성에 대한 열망은 영·호남 중심의 중앙의 정치구도에서는 쉽게 발휘되지 못했고, 인물중심의 정치적 행보에 포함되어 나타날 수밖에 없었다는 점에서 제한적인 성격을 갖는다. 구조화된 지역주의 질서와 특정 인물의 정치적 선택에 의해 충분히 발휘되지 못한 대전의 충청지역주의는 지역주의 청산과 3김 중심의 권위주의 정치가 청산되는 정치개혁 국면에서는 새로운 전환점을 맞게 된다.

## 2-2 2000년 총선 이후

영·호남지역 중심의 정치적 균열로 구조화된 중앙정치는 대전지역의 정치적 구도를 인물중심의 연고적 지역주의로 전환시키는데 영향을 미쳤다. 하지만 대전의 경우 충청지역에 포함된 강한 연고적 경향을 갖고 있었지만, 충남이나 충북과는 다른 성격을 이미 갖고 있었다고 볼 수 있다. 즉 JP를 중심으로 하는 자민련의 선거연합 구도에 합몰되었지만, 이러한 상태에서 선거연합 파트너 정당이나 여타 정당들에 대한 지지에서는 별다른 차이가 나타나지 않고 있다. 이는 대전은 여타 충청지역에 비해 '독자적인' 지역정당이나 지역 정치인에 대한 우선순위를 부여하고 있다는 것을 의미한다.

독자적인 지역정당 또는 지역 정치인의 필요성에 대한 대전지역 유권자들의 우선 순위는 2000년 총선을 거치면서 새로운 형태의 지역주의로 전환되기에 이른다. 혹자는 2000년 총선을 기점으로 대전의 지역주의가 완화된 것으로 인식하고 있지만(유재일, 2004:149), 이는 지역주의가 완화되었다기 보다 이미 본래적으로 존재해왔던 '독자적

인' 지역주의로의 전환이 이루어졌다는 것을 의미하는 것이라고 해석된다. 물론 2000년 총선에서 자민련은 전체 선거구 중에서 과반수 정도만을 차지하는 현상이 나타나는 것은 사실이다. 하지만 이는 대전 지역 유권자들이 과거의 영·호남 중심의 패권적 구도하에 영향력을 상실해가고 있었던 구 지역주의 정치세력에 대한 기대수준이 점차 낮아지고 있었다는 것을 의미하기도 한다.

표 3 2000년 총선이후 대전지역 대선·총선 지지율(%)

선거별	지역기반	충청기반	호남기반	영남기반	비고
2000 총선		34.3	28.5	23.3	민노당 2.2
2002 대선		-	55.1(우리당)	39.8(한나라당)	권영길 4.4
2002 지방선거		40.2(광역)	8.6(기초)	46.6(광역)	무소속 9.3
		48.5(기초) 지방의원(40.3)	지방의원(15.2)	36.2(기초) 지방의원(38.4)	민노당 7.5 (정당득표)
2004 총선		22.0	3.2(민주당) 45.7(우리당)	22.3	-
2004 총선(비례)		14.5	3.1(민주당) 43.8(우리당)	24.3	민노당 11.8

\* 출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보 시스템, <http://www.nec.go.kr>

자민련에 대한 대전지역의 정치적 지지가 변화하는데 있어서는 전반적인 한국 정치 환경의 변화와 직간접적으로 관련성을 갖는다. 특히 JP라고 하는 인물의 정치적 지배력이 약화되었을 뿐만 아니라 영호남 패권적 지역주의의 구도 하에서 '실리'를 찾지 못한 충청지역의 문제점에 대한 유권자의 의식이 변화하는 현상이 나타나고 있는 것이다(한국갤럽a, 2002). 충청지역 연고에 근거한 인물중심의 정치의 영향력은 일련의 총선 참패와 선거연합의 붕괴로 한계점에 다다르게 되었고, 충청지역 연고주의를 주장하는 몇몇 유력 인물들 중심으로 충청의 지역주의가 사분오열되는 현상 또한 중요한 요인으로 작용한 것이라고 볼 수 있다.

아래(표 4)에 나타난 것처럼 충청지역의 경우 지지후보와 지역발전에 적합한 인물을 동시에 고려함으로써 '새로운' 형태의 지역주의의 필요성을 표출하고 있었다고 볼 수 있다(김욱, 2002). 아래 교차분석표에 의하면, 2002년 대통령 선거직전에 대전을 포함한 충청지역 주민들은 지역발전을 중요한 기준으로 하여 지역을 대표하는 정치세력을 선택하고 지지하는 경향이 나타난다. 즉 2002년 대선 직전부터 대전지역에서는 연고를 중심으로 하는 지역주의 보다는 '지역발전'을 주도할 수 있는 인물에 대한 필요성을 강하게 인지하고 있었던 것으로 나타나고, 이는 '정책'을 매개로 하는 새로운 충청 지역주의로 전환되는 것이라고 볼 수 있다.

표 4 지역발전에 적합한 정치인과 지지후보(교차분석)(%)

지역발전에 적합한 인물	지지후보						합계
	이회창	노무현	정몽준	권영길	장세동	무응답	
이회창	83.0	2.2	4.0	0.4	1.8	8.5	100
노무현	3.9	3.9	6.8			10.7	100
정몽준	2.2	2.2	89.4		0.6	6.7	100

카이제곱=731.520, 유의확률=0.0

이와 같은 ‘지역발전’에 대한 대전 유권자의 인식변화는 지난 대선과 총선에서 투표로 반영되어 나타났고, 2002년 대선의 경우 노무현 후보가 55%를 획득하고, 이회창 후보가 39.0%를 획득하는 결과로 나타났다. 특히 노무현 후보의 경우 ‘행정수도 이전’, ‘영호남 지역주의 청산’ 등 대전 유권자들의 변화된 지역 의식을 자극할 수 있는 공약을 제시했고, 이는 ‘실리적’ 투표를 유도하기에 충분한 것이었다고 볼 수 있다.

2000년 총선과 2002년 대선을 거치면서 대전의 지역주의는 과거와는 다른 내용으로 구성된 것이라고 볼 수 있다. 특히 이러한 지역주의는 ‘신지역주의’ 또는 ‘실리적 지역주의’로 총칭됨으로써 지역발전과 정당정책을 연계하는 경향이 강하게 나타나게 되었던 것이라고 볼 수 있다(정연정, 2009). 이러한 선거를 통해 기존 연구자들은 대전지역이 타 지역과 비교할 때 특정 정당에 대한 편향성이 비교적 낮은 지역으로 변화하였고, 특히 과거 지역연고의 정당들의 텃밭으로 더 이상 볼 수 없다는 점을 강조하게 되었다(이상희, 2004).

이러한 새로운 형태의 지역주의는 2008년 총선과정에서도 대전, 충청지역을 중심으로 나타날 가능성이 높다는 전망이 나오기도 했다. 즉 2007년 대통령 선거이후 특정 지역에 편중된 정부의 인사, 국책사업 등에서의 불이익 발생의 가능성들이 더욱더 강하게 예측되면서, 충청지역의 경우 실리적 지역주의가 저항적인 성격으로 강화될 가능성이 제시되었다(문화일보, 2008). 또한 2007년 17대 대선에서도 이명박 당선인과 무소속 이회창 후보는 충청에서의 박빙 승부를 보였고, 이 당선인은 전국에서 50%에 육박했지만, 대전을 포함한 충청권에서는 40%에도 미치지 못하는 결과가 나타난 것이다(대전일보, 2008).

2000년 총선을 기점으로 대전의 지역주의는 인물과 지역발전을 연계하여 재구성되었을 뿐만 아니라, 특히 영호남 중심의 정치구도에 대한 저항적 특성이 강하게 살아나는 현상을 포함하고 있었다. 2002년 대통령 선거와 2004년 총선 그리고 2007년 대선 및 2008년 총선등과 같은 일련의 선거에서 대전의 선택은 지역의 발전을 위한 정치세력의 결집을 위한 조직의 필요성을 강하게 반영하는 것이었다고 볼 수 있다. 이른바 실리적

지역주의의 생성과 공고화가 대전지역을 중심으로 이루어지고 있으며, 최근에는 반수도권 정서와 더불어 저항적 지역주의로 강화되어 가고 있다고 볼 수 있다.

대전지역의 실리적 지역주의적 정치구도는 선거에서 반드시 지역연고를 갖는 정당을 선택하기보다 지역의 숙원사업 해결에 적극적인 정당에 대한 지지율로 변화하였다가, 이러한 필요성이 충족되지 못함으로써 지역을 대표할 독자적인 정당의 필요성으로까지 확대되는 적극적이며, 저항적인 지역주의로 진화해가고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 정치발전 과제 및 방안

한국 정치발전 과정에 있어 지역의 문제는 몇 차례의 선거과정을 통해 가장 중요한 정치적 의제로 등장했고, 현대 한국 선거에 있어 중요한 결정변수로 여겨져 왔다(차종천, 1988:157-160). 이는 후보나 정당의 선택에 있어 투표자의 지역적 연고가 다른 어떤 요소보다도 결정적으로 작용한다는 것을 의미한다(신광영, 1990:349). 하지만 이는 영남과 호남주도의 결정력이 한국 정치에 중요한 균열구조를 형성하였음을 의미할 뿐, 여타 지역적 이해의 정치적 표출과 결집을 포함하는 것은 아니라는 것을 의미한다.

하지만 1995년 자민련의 창당으로 영남과 호남중심의 지역구도는 표면적으로는 변화를 보이는 것이었지만, 충청지역에 연고를 갖는 인물과 정치정당이 등치됨으로써 지역의 중요한 이해를 표방하는 정당으로서의 가치보다 선거별로 이러한 인물이 주도하는 선거연합의 요소로서만 기능할 뿐이었다. 대전을 포함한 충청지역의 정치발전은 이러한 중앙정치의 구조로부터 자율적이지 못한, 이른바 수동적 정치세력화와 관련성을 갖는다. 물론 인물을 중심으로 선거때마다 이루어지는 선거연합은 여야를 막론하는 것이었고, 대전 지역주민의 정책적 이념이나 지향(orientation)보다는 영·호남을 중심으로 진전되어왔던 지역소외를 어느 정도 극복해보고자 하는 정치적 표출행위일 수 있다. 하지만 이러한 판단이 지역과 정당을 연결하고, 공론화되는 과정에서 이루어진 것이 아닌 지역 연고 중앙당을 통제하는 인물의 독자적인 정치적 행보였다는 것이 문제라고 볼 수 있다.

이와 같은 상태에서 '자민련'을 통한 충청의 지역주의는 대전의 정치발전의 미래적 모습을 담아내기에 충분하지 않은 대표집단이었다고 볼 수 있다. 중앙당의 인물 주도성이 강했던 만큼 지역과의 소통과 이해결집의 과정은 상대적으로 미약했던 것이다. 그러한 상태에서 일련의 선거연합에 대해 지역주민들은 동원된 지지세력에 불과했던 것이다. 특히 이는 이러한 선거연합이 충청의 발전에 기여하지 못했다고 인식하는 것으로

확장되었고, 과거의 지역정당에 대한 효능감(efficacy)은 매우 낮아졌다고 볼 수 있다.

2000년 총선이전까지 대전의 정치는 이러한 과거형의 지역주의와 무관하지 않았고, JP와 같은 충청의 인물이 정치의 장에서 사라지면서 새로운 형태의 지역정당의 필요성이 제기되었다고 볼 수 있다. 즉 '지역'의 정의가 바로 지역주민들의 이해와 직접적으로 연결되는 과정이 2000년 총선이후부터 복원되기에 이른 것이다. 2002년 대선과정에서 나타난 대전 지역주민들의 정치적 선택은 영호남 중심의 발전구도를 충청중심으로 무게중심을 이동시킬 수 있는 인물이나 지도력에 의해 영향을 받았던 것이다(김욱, 2004). 이를 위해서는 반드시 '연고' 변수가 중요한 것이 아니라 충청발전에 효과적인 정책을 제안하는 자가 필요했던 것이다. 이러한 과정을 거쳐 대전의 정치는 비로소 지역정책 중심의 정치세력화와 집단화를 거치기 시작했다고 볼 수 있다. 직접적인 선거연합보다는 지역개발이나 발전에 효과적인 정책을 제안하는 정당이나 인물에 대한 의존도가 더욱더 높아지게 되었던 것이다.

따라서 대전을 포함한 충청의 지역주의는 패권적 지역주의로부터 실리적 지역주의 또는 정책형 지역주의로 전화되는데 주도적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 최근 일련의 정책소외로 인해 이러한 지역주의는 저항적 성격을 갖고 있으며, 여전히 '소수자' 일 수밖에 없었던 지역정당에 대한 지지로 결집되고 있다고 볼 수 있다. 물론 이러한 지역정당의 능력과 차별화가 문제시되고 있고, 이러한 정당이 일련의 지역발전 관련 국책사업이나 정책 성과를 창출하는데 얼마만큼 효과적인가에 대한 평가가 남아 있는 것도 사실이다. 이러한 성과가 효과적으로 창출되지 못한다면, 대전 지역주민들의 정치적 지지는 과거보다 더욱더 쉽게 이동하거나 전환될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

향후 대전의 정치발전은 바로 이러한 정책지향형 지역주의를 얼마만큼 중앙정치에 있어 효과적으로 전달하고 실현할 것인가와 관련성을 갖는다. 2000년 총선이후 적절한 지역발전의 행위자를 정치과정에서 발굴하는 것이 중요한 발전 과제였다면, 앞으로는 이러한 정치행위자의 실제적 성과일 것이다.

또한 이들이 중앙정치 무대에서 효과적으로 집적하고 표출해야만 하는 주요한 정책의제를 공론화하고, 발굴하는 것 역시 중요한 과제일 것이다. 물론 대전의 정치적 이해를 효과적으로 표출하고, 지역발전에 기여하는 정책을 생성하기 위해 지역 정치세력들의 역량을 발전시키는 것은 정치적 조직과 지역의 소통과 공론과정을 보다 공고하게 확보하는 것이 필요하다. 그런 의미에서 정당-지역언론-지역민을 연결하는 절차적 과정이 복원되어야 할 것이다(정회경, 2001). 대전지역과 직접적인 관련성을 갖는 중앙정책의 결정과정에 대한 면밀한 검토와 전문적인 분석기능을 확대함으로써 이러한 3자간의 파트너십은 효과적으로 형성될 수 있을 것이다.

이러한 파트너십은 지역정당을 표방하는 정치세력들의 다양한 형태의 정책간담회나 대 주민 공개 공청회 등을 통해 공고화될 수 있을 것이다. 또한 언론을 통한 여론수

럼 기능 역시 확대되고, 이것이 지역의 주요한 정치세력에게 여과 없이 전달되어 정책 의제화 할 수 있는 공식적인 정당의 조직들이 생성되어야 할 것이다.

미래 대전의 정치발전을 위해 제시될 수 있는 과제로서는 지역 시민사회를 강화시키는 것이다. 최근 대전을 포함한 충청지역 주민들은 중앙정부의 국책사업의 문제로 인한 다양한 집단행동에 참여하고 있다. 행정복합도시 법적지위 문제, 원안추진, 과학 비즈니스 벨트의 대전 입지, 국방대 논산이전 등 다양한 국책사업에 대한 변경에 대해 문제를 제기함으로써 적극적인 시민행동을 수행하고 있다. 이는 지역의 다양한 시민사회 단체들의 역할과 기능이 대전 지역정치 발전과 무관하지 않다는 것을 의미한다.

또한 이러한 적극적 시민행동들은 지역정당의 문제점과 변질 가능성을 견제하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 대전의 지역 시민사회의 발전은 다양한 지역 공동체의 관여와 참여를 유도 할 수 있는 제도적 장치가 발전되어야 한다는 것과 관련성을 갖는다. 시민사회의 적극적인 참여는 풀뿌리 민주주의의 중요한 과정들에서 훈련되고 적용되어야 할 것이다. 자치단체와 지방의회를 견제하고 감독하는 등의 직접적인 참여행위가 지역 시민사회 정치문화 형성으로 연계되어야 할 것이다. 따라서 강한 대전 지역 시민사회의 형성이야말로 대전 정치발전에 있어 중요한 과제로 인식되어야 하고, 이를 통해 지역의 실리적 정치세력화가 긍정적으로 발전할 수 있을 것이다. 이를 통해 지역정당이나 정치적 조직의 변질과정 역시 제한될 수 있을 것이다.

대전의 정치발전에 있어 중요하게 고려되어야 하는 과제중의 하나로서, 지역 간의 '정책연합'을 창출하는데 지역 정치세력이 적극적인 역할을 수행하는 것을 들 수 있다. 과거 정치와 같이 인물들 간의 정치적 타협에 의한 선거연합과는 질적으로 다른 지역 주민들 간의 일상적인 정책연합 노력이 정치적으로 결집되고 확장될 수 있도록 하는 과정들을 복원하는 노력이 필요하다. 이러한 과정을 전제로 한 정책연합, 선거연합은 특정 인물에 국한되는 것이 아닌 정당 간 연합으로 발전될 수 있다.

특히 수도권 중심의 중앙정부의 정책조정이 강화될 전망이므로 이러한 정책의 문제점에 대한 비수도권간의 자유로운 정책연합이 중요할 수 있다. 이러한 과정에서 대전과 충청지역이 지역간 정책연합의 주도세력으로 결집하는 것이 대전 정치발전에 있어 중요한 문제가 될 수 있다. 이러한 과제는 결국 대전을 중심으로 하는 충청의 실리적 지역주의의 외연을 확대하고, 정치적 효능감을 극대화하는 방안과 관련성을 갖는 것이다.

요약하면, 대전의 미래 정치발전을 위해서는 크게 대내적, 대외적 과제가 제시될 수 있다. 지역내적으로는 지역발전 과제를 개발하고 집적하는 정치적 조직의 성장과 내부적 네트워크를 확대해가는 과제가 제시될 수 있고, 특히 이 과정에서 지역정당의 지역주민과의 소통과 수렴과정은 무엇보다 중요하다. 이를 위해서 지역의 정치조직은 아래로부터의 참여를 최대한 유도하고 활용하는 제도적 장치로 구성되어야 함은 물론이다. 또한 지역내적인 발전과제로 '강한 지역시민사회'를 형성을 제시할 수 있을 것이다. 과

거의 충청지역주의는 오히려 지역 시민사회를 약화시키는 결과를 창출했고, 지역정치를 중앙정치로부터 격리시켜 존재케 하는 문제점을 생성했다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제를 반복하지 않기 위해서는 지역 시민사회가 강한 연대감과 참여 문화로 성장해야 하고, 강한 공동체로 성장되어야 할 것이다. 이를 위해서는 일상적인 참여과정이 복원되어야 함은 물론이다.

지역외적으로는 이른바 지역을 기반으로 하는 지역 간 '정책연합'의 형성이다. 현존하는 지역 관련 정당들의 정책연합이 선거시에만 작동하는 것이 아닌 일상적인 국회에서의 법률제정과 정책형성 및 집행과정에서 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해서는 지방의 공통의 이해를 발굴하고 이를 공통분모로 형성가능한 정치적 조직 및 집단 간의 조정과 이해 결집이 상시적으로 이루어져야 할 것이다. 따라서 대전의 정치는 바로 이러한 정책연합을 주도하는 지역의 역량과 전문성의 성공적인 결집을 통해 발전될 수 있을 것이다.

#### 〈참고문헌〉

- 김만흠, 1994, "정치균열, 정당정치, 그리고 지역주의", 『한국정치학회보』, 28집 4호
- 김옥, 2002, "지역주의 연구의 새로운 방향 모색: 개념적, 방법론적 논의를 중심으로", 『세계정치연구』
- 2004, "한국 지역주의의 지역별 특성과 변화 가능성: 대전·충청지역을 중심으로", 『21세기정치학회보』, 14집 1호
- 대전광역시, 2003, 『대전광역시 통계연보』
- 손호철, 1997, 『3김을 넘어서』, 서울: 푸른숲
- 신광영, 1990, "충천지역에서의 지역주의와 투표행위: 두가지 투표행위 논리의 경험적 검증", 『한국사회학』 26집
- 이상희, 2004, 국회의원 선거구의 당적 편향성, 『한국동북아 논총』, 1호 1권
- 정연정, 2009, "지역인물의 귀환: 충남 예산, 홍성", 한국정당학회, 『18대 총선 현장 리포트』, 서울: 푸른길
- 정회경, 2001, "충청지역 신문의 지역주의적 보도성향에 관한 연구", 『언론과학연구』, 1권 2호
- 차종천, 1988, "지역주의적 선거구와 유권자: 제13대 대통령 선거 후보 지지에 대한 로짓분석", 『한국사회학』, 22집
- 한국갤럽a, 2002, 『제16대 국회의원 투표 행태』
- 한국갤럽b, 2002, 『제 3회 지방선거 투표 행태』
- 『대전일보』, "충청도 유권자의 힘", 2008.02.21
- 『문화일보』, "3김 퇴조에도 지역풍 거세다", 2008. 03. 10